

第2回 国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会

「国家公務員の争議権について」

平成22年11月30日

国家公務員制度改革推進本部事務局

1 自律的労使関係を構築する上での争議権の意義等

① 国家公務員制度改革基本法に規定された自律的労使関係制度を措置する趣旨に照らし、争議権を付与する場合、その目的は何か。

具体的には、非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、第三者機関である人事院による勧告制度を廃止し、「使用者が主体的に勤務条件を考え、職員の意見を聴いて決定できる仕組み」とすることと、争議権のあり方との関係をどのように考えるべきか。

i) 日本国憲法における争議権の位置づけ

○ 日本国憲法

第28条 労働者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。

ii) 争議権の意義等に係る議論

ア 争議行為の減少と争議権の現代的意義（菅野和夫『労働法（第9版）』より）

労働省の労働争議統計で見ると、我が国ではストライキその他の争議行為は、発生件数、労働喪失日数、参加人数などにおいて、1973年の第1次石油危機後の時期をピークとしてその後は急激に減少し、近年には最小限に止まっている。この背景には、労使協議制を主要な手段とした労使の協力体制の発達・普及がある。要するに我が国の主流の労使関係においては、労使間の懸案事項は相互の密接な意思疎通と協議によって解決するのが可能かつ適切であり、ストライキその他の争議行為は交渉の解決手段として適切でないとの考え方で運営されているといえる。また、主流の組合運動とは一線を画して戦闘的組合運動を標榜している組合も、当該企業での組織人員が少数であって争議行為を行いくい状況にある。

しかしながら、かかる状況の中でも、争議権の保障や争議行為法の内容がわが国労使関係において重要性を失っているわけではない。争議権は、やはり労働組合と使用者との関係を対等ならしめる制度的な基盤であり、労使協議制もかかる基盤があって初めて労使対等な協議の制度として機能しうるものといえる。また、学説・判例によって樹立された争議行為法のルールも、労使対決の場合の法的帰結を予測させることにより、労使をして安定的労使関係の形成へと向かわせる一要因となっていると思われる。さらに、争議行為が稀になればなるほど、それが発生した場合の処理は困難となるので、労使は日頃からそのルールを明確にしておくことが望ましい。

イ 平成22年人事院勧告・別紙3「公務員人事管理に関する報告」（抄）

第1 公務員の労働基本権問題の議論に向けて

・ ・ ・ 労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学教授）において同条に基づき政府が講ずべき措置に関する事項について調査審議された（平成21年12月報告書とりまとめ）。同委員会は協約締結権を付与するに当たっての制度的検討を行ったものである。現行の人事院勧告制度を含む労使関係制度のどこに問題があるのか、何を目的として労働基本権制約の見直しを行うのか、これによって行政運営におけるマネジメントの改善や行政効率の向上につながるのか、国民生活にどのような影響を及ぼすのかなどについては、更に議論を深める必要がある。（略）

1 公務における労働基本権問題の基本的枠組みと特徴

（略）民間では、・ ・ ・ 賃金は利潤の配分や市場の抑制力（注1）の大枠の中で決定されている。これに対して、公務は常に国民の厳しい評価の下にあるものの、その給与決定については利潤の分配や市場の抑制力という内在的制約が存しないという点で民間と大きく異なっている。（略）

（注1）「市場の抑制力」とは、民間企業では労使で労働条件を決定するに当たって、労働者の過大な要求を容れることは、企業の経営を悪化させ、企業そのものの存立を危うくさせ、ひいては労働者自身の失業を招くこともあることから、労使双方の行動に一定の抑制が働くことを意味している。

2 自律的労使関係制度のあり方

・ ・ ・ 自律的労使関係制度のあり方については、諸外国の例も参考にすれば労働基本権制約の程度等に依じて大きく次の4つのパターンが考えられる。

パターン1 協約締結権及び争議権を付与する。（略）

留意点：（略）

- ・ 公務において利潤の分配や市場の抑制力という内在的制約が存しないことに対する工夫が必要。
- ・ 諸外国における実例等を踏まえ、争議行為による国民生活への影響を考慮。

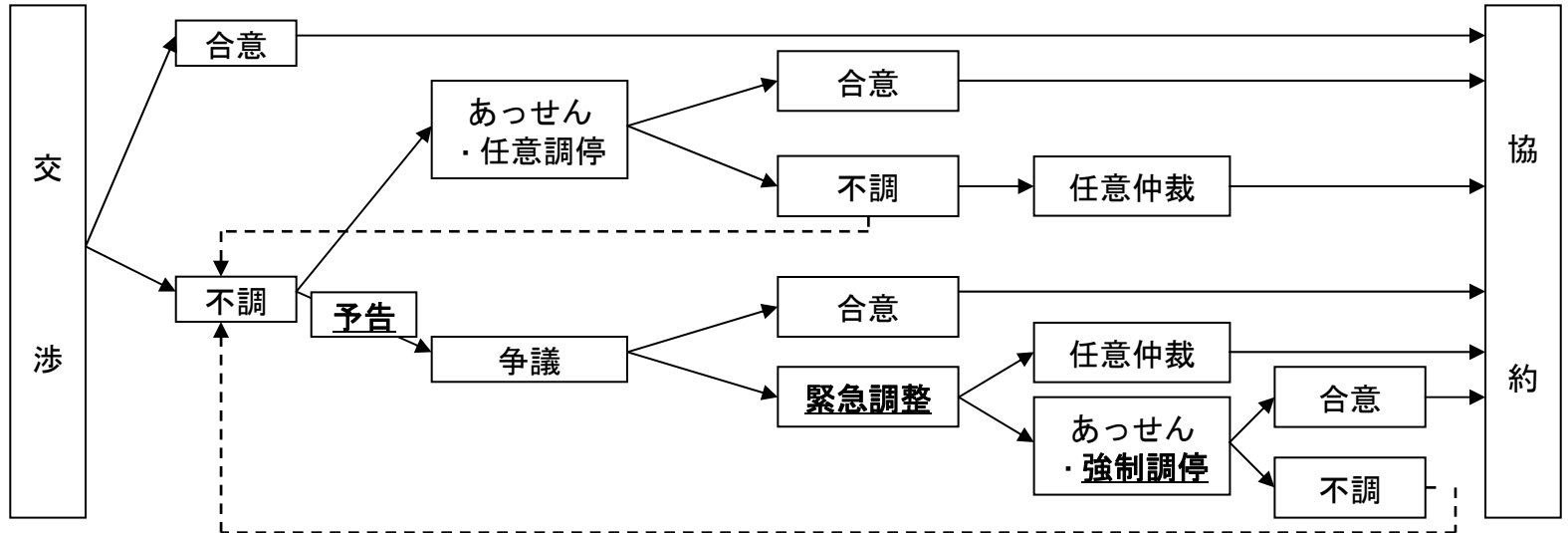
パターン2 協約締結権を付与し、争議権は認めない。この場合は代償措置が必要である。（略）

- 留意点：
- ・ 公務において利潤の分配や市場の抑制力という内在的制約が損しないことに対する工夫が必要。
 - ・ かつての三公社五現業の例では、十分な当事者能力が確保されず、仲裁裁定が常態化。

※ パターン3・4 略

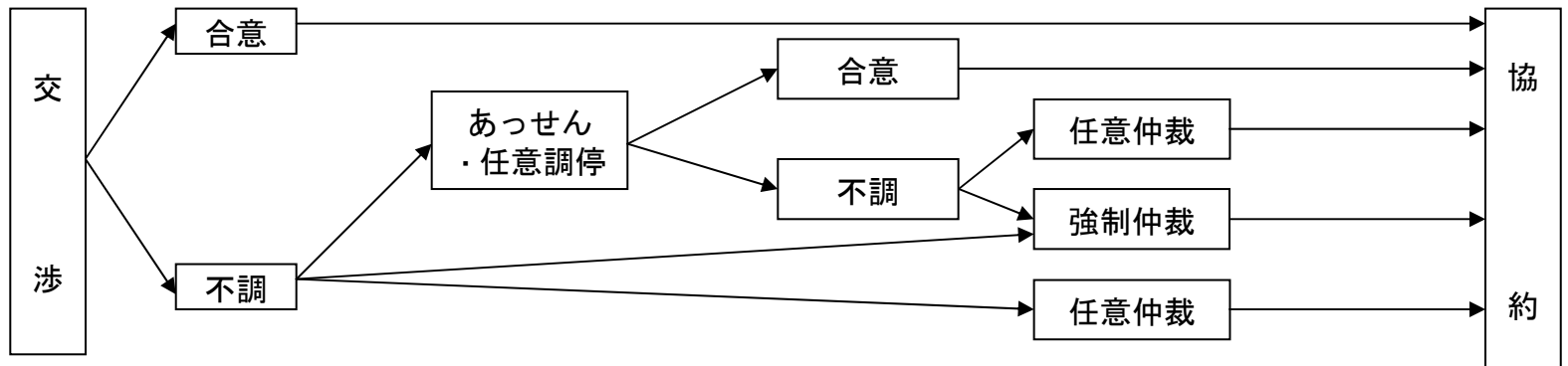
〔参考〕協約締結に至るまでの流れ

- 争議権のある民間企業（労使が合意（仲裁移行の合意も含む）するまで、交渉可能）



（※ 下線は、公益事業等に関するもの）

- 争議権のない特定独法・現業（労使合意によらず、交渉終結可能）



※ 強制調停……公益事業等及び特定独法等について、①関係当事者の一方からの申請、②労働委員会の決議、③厚労大臣・都道府県知事からの請求、によるもの。

※ 強制仲裁……特定独法等について、①あっせん・調停開始後2月を経過して紛争が解決しない場合における関係当事者の一方からの申請、②労働委員会の決議、③厚生労働大臣又は所管大臣の請求、によるもの。

② 公務員の「地位の特殊性」と「職務の公共性」に照らし、争議権を含めた「公務員の労働基本権に対し、必要やむを得ない程度の制限を加えることは、十分合理的な理由がある」とした最高裁判決（昭和48年全農林警職法事件判決）との関係をどのように考えるか。

i) 争議権を含む公務員の労働基本権の制約を合憲とした全農林警職法事件判決（昭48. 4. 25）の概要

総論

公務員の「地位の特殊性」と「職務の公共性」を根拠として、公務員の労働基本権に対し必要やむを得ない程度で制限を加えることは十分合理的な理由がある。

1 公務員の地位の特殊性

(1) 議会制民主主義・財政民主主義

公務員の勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならない、その決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうねなされるべきもので、争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しない。

※ さらに、これを敷衍して、使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、立法をもって定めるべき労働政策の問題であって、勤務条件の決定に関し、政府が国会から適法な委任を受けていない事項について政府に対し争議行為を行うことは、的はずれで正常なものといいがたい旨、判示。

(2) 市場の抑制力の欠如

市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となる。

2 公務員の職務の公共性

憲法15条の示すとおり、実質的にはその使用者は国民全体であり、公務員の労務提供義務は国民に対して負うものであるとともに、争議行為は公務の停廃をもたらす、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼす。

3 労働基本権制約の代償措置

公務員は労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けている。（法定された勤務条件の享有、人事院勧告制度、人事院に対する行政措置要求及び不利益処分審査請求）

※ なお、その後の最高裁判決（昭和52年5月4日「全通名古屋中郵事件」）においては、「国会が、その立法、財政の権限に基づき、一定範囲の公務員・・・の勤務条件に関し、職員との交渉によりこれを決定する権限を使用者としての政府その他の当局に委任し、さらにはこれらの職員に対し争議権を付与することも、憲法上の権限行使の範囲内にとどまる限り、違法とされるわけではない」とされている。

○ 全農林警職法事件判決に関する判例評釈

公務員の争議禁止に関する判例法理については、次の3点から問題点を指摘しうる。

第1は、禁止の具体的理由付け、つまり職務の公共性と財政民主主義に関する。この公共性に関しては、現業部門の民営化や公共部門についての民間的管理技法の導入等によって「公共性」の意味が問われている。いまや全面的な争議禁止の理由付けとしては説得力を欠くものとなっている。財政民主主義に関して、議会権限との調整は必要と言えるが争議自体を禁止する決定的な理由とは言えない。公務内部レベルでの集团的労働決定は、国家レベルの労働条件決定（議会制民主主義）の一構成要素として組み込まれていると解することができるからである。

第2は、憲法28条のとらえ方に関する。最判は、憲法28条を共同決定原則ととらえている。例えば、前掲全通名古屋中郵事件最大判は、「私企業の労働者の場合のような労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はなく、右の共同決定のための団体交渉過程の一環として予定されている争議権もまた、憲法上、当然に保障されているものとはいえないのである」と判示している。しかし、憲法28条が労働組合との合意によらなければ労働条件の決定ができないという「共同決定」原則までを定めているわけではない。労働組合との集团的な労働条件の決定原則と共同決定原則は必ずしも同一でなく、最判はこの点を十分に理解していない。つまり、憲法28条を使用者にとって厳しい制約を課すものと解釈したために、公務員について憲法28条の適用の余地を不当に狭めたものといえる。

第3は、労働条件決定過程における争議権の位置づけが必ずしも明確ではない。その結果、争議権の保障が困難なゆえに団交権・協約締結権の保障も困難という図式になっている（典型は、前掲国立新潟療養所事件最判）。しかし、労働条件の集团的決定過程の視点からは、むしろ団結→団交→（争議）→協約締結との図式になる。とりわけ、争議権は要求実現のための手段的権利という側面があると共に、最近では実際に争議がなされることは極端に少なくなった。現在では、むしろ団交権・協約中心の法理が要請されている。また、団交権保障は争議回避的側面があり、争議を回避するためには、適切に（誠実に）団交をする必要が当局にあることは言うまでもない。最判をはじめとする公務員の労働基本権論には、このような問題関心は希薄である。

〔出典〕 「労働基本権の制限—全農林警職法事件」（『労働判例百選[第八版]』道幸哲也北海道大学教授）

③ 争議権を付与することに国民の理解が得られるか。

特に、公務員の給与等の勤務条件について国民には厳しい意見もある中で、団体交渉上の「究極のハードパワー」である争議権を付与することについて、どのように考えるか。

i) 行政改革推進本部専門調査会における議論

○ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日「公務員の労働基本権のあり方について」）

二 改革の必要性と方向性

2 改革の方向性

(4) 意見の分かれた重要な論点

イ 争議権について

…次の理由などから、付与すべきとする意見があった。

- ・ 公務員の「職務の公共性」から、争議行為が行われれば、国民生活等に影響が生じることが、争議権を付与しない理由として挙げられるが、民間の公益事業等に従事する労働者にも争議権が付与されているように、争議権を付与しない理由にはならない。民間の公益事業等と同様に、争議行為の制限等を設けることで対応が可能である。

(略)

…次の理由などから、付与すべきでないとする意見があった。

(略)

- ・ 公務員の「職務の公共性」から、争議行為が行われれば、争議行為の制限等を設けたとしても、国民生活等に影響が生じることが避けられない。

〔参考1〕大規模ストライキの影響

● 炭労・電産ストの影響（「昭和27年労働経済の分析」より）

項目	炭 労	電 産
争議期間	自10月13日 至12月29日 77日間	自5月13日 至12月18日 220日間
争議参加人員	282,647人	112,000人
争議行為の形態	同盟罷業、同盟怠業	電源スト、停電スト、事務系職場放棄
減炭、減電量	5,733千トン	362,641,076K. W. H.
会社側損失	170億円	—

※ 炭労は第1波ストより、電産は中労委関与の日より、妥結調印まで。減炭量、会社側損失は、通産省（当時）調査による。減電量は、電気事業連合会の資料による。

※ 翌年「スト規制法」制定。

● スト権スト（昭和50年）の影響（読売新聞より）

- ・ 新宿駅の小田 急線、京王線から約3分おきに吐き出された通勤客は一直線に地下鉄の丸ノ内線へ吸い込まれ、電車に乗り込むまでに30分待ちの状態。
- ・ 横浜駅では電車にたどり着くまで1時間も待たされたあげく、都心に向かう京浜急行の乗車率は250%にも達した。
- ・ 幹線道路もマイカー通勤の車で大渋滞となった。
- ・ 国鉄は8日間にわたりほぼ全線が運休、利用客延べ1億5090万人に影響した。
- ・ 郵便物の遅配は1億7000万通に達した。
- ・ 国鉄は運休で約202億5000万円の損害を被ったとして、国鉄職員の労働組合、国労と動労に損害賠償の訴えを起した。（その後訴え取り下げ）

● 平成4年私鉄スト（3月27日）の影響（朝日新聞より）

- ・ 妥結水準をめぐって難航していた賃上げ交渉は、時間切れで24時間ストライキに突入。
- ・ 朝のラッシュ時まで影響が及んだ本格ストライキは、81年以来11年ぶり。
- ・ 組合員平均で前年実績より1300円低い額で妥結。なお、経営側は同じ公益産業のNTTが昨年実績より2200円も大幅ダウンの回答をしたことを強く意識。
- ・ 組合側も、使用者側の回答などについては不満だが、乗客への混乱を考えると「収束やむなし」と判断、午前10時20分にスト中止命令を出した。なお、ストによる回答の上積みはなし。
- ・ 大手14社の組合中、関東5組合、関西4組合でスト。このほか、4組合で改札スト等に戦術ダウンし、1組合ではスト権成立せず。

- ・ 交通への影響は、運輸省（当時）や日本民営鉄道協会のまとめによると、関東では合計3889本の電車がストップし437万人に影響。関西では合計2493本が止まり、149万人の足が乱れた。また、6社でバスもストップし、58万人に影響。
- ・ 民鉄協労務委員長のコメント「（今回の交渉の）点数をつけたら50点以下。ストがあっただけで落第点だ。ご迷惑をおかけした。」
- ・ 私鉄総連委員長のコメント「内容はとにかく、悔いの残る交渉のやり方だった。上積みがなかったのは、やむを得ない。こういう場合もある。点数？何点というよりも労使のどちらも傷ついた。」

（以下、混雑の状況や利用客等のコメント等に係る記事）

- ・ おおかたは「ストはないだろう。入ってもすぐ動く」とたかをくくっていた。労使双方もぎりぎりで「回避」を図っていたはずだ。だが、突入すると惰性的ごとく約6時間が過ぎた。通勤ラッシュをまともに巻き込んだ。春闘らしさを始めて経験した若者も多い。「ストなし春闘」に慣れて来た列島が、11年ぶりの「本格スト」に振り回された朝だった。
社会面の見出しは「えっ！スト！？ぐったり」。
- ・ （松戸駅では）乗客の多くは駅員の指示に淡々と従っていたが、中には「何分たったら常磐線ホームに入れるんだ」「営団地下鉄のスト解除の見込みは」などと強い口調で説明を求める人もいた。
- ・ 自動改札でトラブルが発生するたび、背広姿の管理職が飛んできて、「どうぞそのままお通り下さい」と説明。
- ・ 成田空港と都心を結ぶ京成上野駅では、下り切ったシャッターの前で、外国からの旅行客が「ストライキ決行中」と日本語で書かれた張り紙を前にして、「何ですか、これ」と「春闘」が理解できない様子だった。商談で3ヶ月滞在し韓国に帰る人は、「最後に日本の印象が悪くなりました。突然休業するなんて、間違ってますか」。
- ・ 道路は、一般道は普段より35%、首都高は9%渋滞が増加。
- ・ この日甲子園で高校野球の開会式があったが、閑散。渋滞が発生し、開会式ぎりぎりに到着した選手も。

〔参考2〕民間労組における争議の現状、争議についての考え方

（平成19年団体交渉と労働争議に関する実態調査（厚生労働省））

- ・ 過去3年間の労働争議の有無（単位：％）

労働争議があった	5.4
労働争議がなかった	94.6

- ・ 過去3年間に労働争議がなかった理由（複数回答。単位：％）

対立した案件がなかったため	40.1
対立した案件があったが話し合いで解決したため	49.7
対立した案件があったが労働争議 に持ち込むほど重要性がなかったため	12.4
労使関係の悪化を懸念したため	10.9
労働争議に持ち込むことによる企業収益の悪化が見込まれるため	9.3
労働争議に持ち込むことによる社会的影響、批判を考慮したため	6.2
労働争議に持ち込んでも成果が得られないと判断したため	12.9
上部組織の指示のため	5.3
労働争議に持ち込むことに組合員の合意が得られなかったため	2.5
その他	6.3

- ・ 過去3年間に争議行為がなかった理由（複数回答。単位：％）

労働協約に平和条項があるため	17.4
争議行為による収益悪化が見込まれるため	6.1
争議行為による社会的影響、批判を考慮したため	33.8
争議行為を行っても成果が得られないと判断したため	36.4
紛争事項に争議行為を実施するほどの重要性がなかったため	8.2
組合員の同意が得られなかったため	6.3
組合員の賃金カットが生じるため	3.7

- ・ 労使間の諸問題を解決するために今後最も重視する手段（単位：％）

争議行為	0.1
団体交渉	41.5
労使協議機関	52.6
苦情処理機関	1.0
その他	4.6

2 交渉の調整の在り方

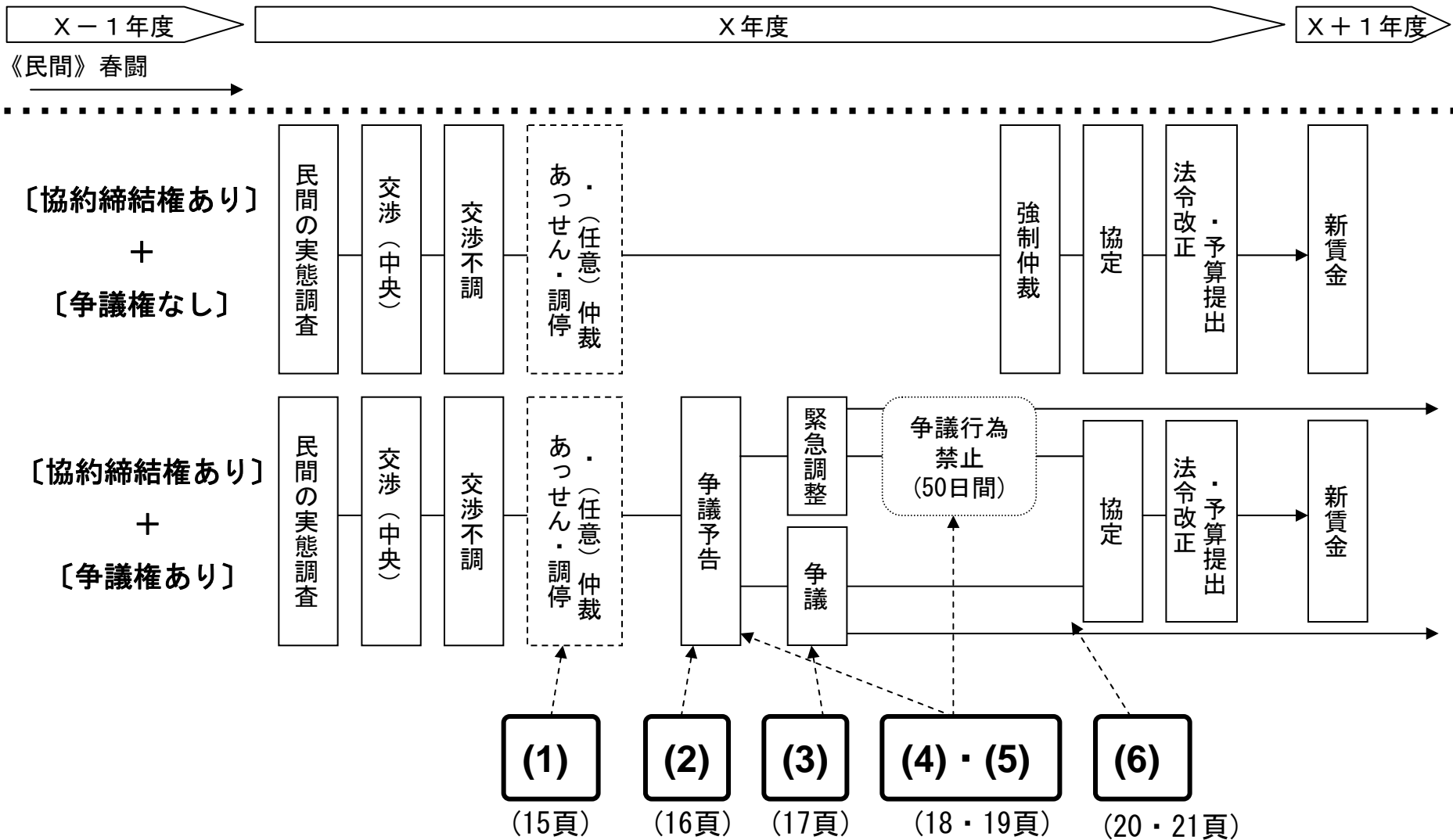
① 団体交渉不調時の調整システムについては、協約締結権は認められる一方、争議権は制約されている特定独立行政法人及び現業（国有林野）においては、その職務の公共性にかんがみ、交渉不調の長期化による公務の停滞を避けるため、労使当事者からの申立てに加え、強制的な手続により仲裁を開始できる仕組みが設けられている。

争議権を付与する場合、しない場合それぞれについて、こうした調整システムの設計をどのようにすべきと考えるか。

⇒ 次頁以下、民間労働法制を参考に、争議権の有無による調整のモデルケースを仮定して、検討。

なお、調整と争議手続規制等は密接に関係することから、それらも含めて整理している。

公務における労使交渉等のモデルケース



※ 上記はモデルケースであり、自律的労使関係制度の成案ではない。
 賃金は、いわゆる中央交渉事項（中央人事機関ないし使用者機関（の長）を当局側の交渉当事者とする交渉事項）と仮定。
 予算枠の増額変更を伴う交渉が可能（財務大臣の示した予算枠内での交渉に止まらない）と仮定。
 交渉不調の場合のみを記載。公益事業と同様の規制、調整措置があるものと仮定。
 予算サイクルとの関係で、交渉妥結等の時期によっては、新賃金への移行は大幅に遅れる可能性。

〔勤務条件の決定原則〕

○ 情勢適応原則（国公法第28条）

「この法律に基づいて定められる給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。」

⇒ 現在、これに基づき民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠）を基本に人事院が勧告。

○ その他考慮事項（国公法第64条第2項）

「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ、かつ、等級ごとに明確な俸給の幅を定めていなければならない。」

（民間）

労働基準法（第1条）

- ・「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならない」（第1項）
- ・「この法律で定める労働条件は最低のものであるから、労働関係の当事者は、この基準を理由として労働条件を低下させてはならないことはもとより、その向上を図るように努めなければならない」（第2項）

〔参考〕

	2010年版経営労働政策委員会報告(日本経団連)	日本経団連「2010年版経営労働政策委員会報告」に対する連合見解と反論(連合)
定期昇給・賃金カーブ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 賃金カーブについては、労使が自社の収益環境を直視しつつ、賃金カーブを維持するかどうかについても、実態に応じた話し合いを行う必要。 ・ 何より重要なのは、総額人件費の観点。賃金の決定はあくまで自社の支払い能力に即して判断。 ・ 需給の短期的変動による一時的な業績変動は、賞与・一時金に反映させることが基本。 ・ なお、恒常的な生産性の向上に裏付けられた付加価値の増加分が認められる場合には、採用増など自社の実情を踏まえて、総額人件費改定の原資とすることが考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 賃金抑制の弊害を無視して、一段とその動きを強めれば、個人消費はさらに低迷し、デフレ・スパイラルを加速させることは必至。 ・ 定期昇給は、基本的には内転原資であり、直接人件費のアップにはつながらない。 ・ この制度(注：定期昇給)は人事処遇制度の根幹をなすものだけに、それをコスト削減を目的に見直しを主張することは、労使関係の信頼を揺るがす重大な問題。
労働分配率	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働分配率は、分子となる人件費の水準は安定的な一方、分母となる付加価値は景気後退局面で縮小し、景気拡大局面で拡大するため景気循環と逆相関関係。 ・ 労働分配率は、規模(大企業・中小企業)、事業特性(装置型産業・労働集約型産業)等より異り、高低だけで分配の公正・公平さを論じられない。 ・ 平成の長期不況期を含めて相対的に人件費負担増大。生産性の伸びを前提に、中長期的な視点に立って議論することが適切。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働分配率、付加価値の算定方法が、連合と異なっている。
内部留保等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多くは設備などの固定資産。現金・預金などの形で手元にあるものではない。 ・ 中長期的視点で、研究開発・能力増強等の投資を行う必要がある。 ・ 外国人株主比率の高まり等を背景に経営や配当政策にかかわる要求度が変化。株主への配当性向は欧米企業に比べ低水準。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 株主中心主義を捨てていない。 ・ 配分の偏重の是正に対しても後ろ向き。 ・ 企業が成長の成果を労働者へ適正に配分しなかったことが今日の深刻な格差問題を生み出している。

〔参考〕賃金改定の決定に当たり最も重視した要素別企業の割合（賃金引上げ等の実態に関する調査（厚生労働省））

年	計	企業業績	世間相場	雇用の維持	労働力の確保定着	物価の動向	労使関係の安定	親会社又は関連(グループ)会社の改定の動向	前年度の実績	その他	重視した要素はない	不明
45	100.0	41.2	32.5	—	15.6	6.3	3.8	—	—	0.4	—	—
46	100.0	43.0	25.2	—	16.5	10.5	3.7	—	—	0.9	—	—
47	100.0	40.1	29.1	—	11.2	11.0	7.6	—	—	1.0	—	—
48	100.0	30.4	34.8	—	18.2	12.9	3.2	—	—	0.5	—	—
49	100.0	26.6	37.5	—	8.6	24.0	2.7	—	—	0.6	—	—
50	100.0	52.9	23.2	—	4.3	14.6	3.6	—	—	1.4	—	—
51	100.0	54.3	25.8	—	4.3	8.0	5.8	—	—	1.7	—	—
61	100.0	69.7	19.6	—	3.4	1.3	5.2	—	—	0.8	—	—
62	100.0	71.6	18.4	—	2.6	1.4	4.8	—	—	1.1	—	—
63	100.0	65.1	26.0	—	4.3	0.8	2.8	—	—	1.0	—	—
H1	100.0	50.3	33.8	—	11.4	0.7	2.5	—	—	1.2	—	—
2	100.0	44.7	35.3	—	15.3	1.1	2.8	—	—	0.8	—	—
3	100.0	42.9	34.4	—	17.9	1.0	3.0	—	—	0.8	—	—
4	100.0	50.1	34.1	—	10.5	1.1	3.2	—	—	1.0	—	—
5	100.0	62.2	25.9	—	6.9	0.5	4.0	—	—	0.5	—	—
6	100.0	71.8	20.3	—	3.2	0.5	2.9	—	—	1.2	—	—
7	100.0	71.3	18.6	—	4.1	1.3	3.5	—	—	1.2	—	—
8	100.0	75.0	15.9	—	4.4	0.1	3.4	—	—	1.1	—	—
19	100.0	70.8	5.4	6.9	9.2	0.1	0.8	—	—	6.9	—	—
20	100.0	66.2	5.6	6.6	9.4	0.7	2.9	—	—	8.7	—	—
21	100.0	61.9	3.2	5.2	3.9	0.1	2.4	5.2	1.5	3.2	8.7	5.0

(1) 強制調停中の争議行為禁止について

i) 強制調停の現状

公益事業に関する事件につき、①当事者の一方からの調停申請、②労働委員会の決議、③厚生労働大臣・都道府県知事からの請求、により調停開始。

ii) N T T 特例 (過去の時限措置)

- ・ 強制調停終了まで (15日間を超えるときは、15日) 争議禁止。
- ・ 争議権の存在を背景とした団交の合理的な進め方が労使間で定着するまで、労使双方の主張が調整されずに長期・大規模な争議行為に発展する事態が生ずることも想定しておかざるを得ないため、措置。
- ・ 民営化の際、経過措置として附則で措置され、3年後見直し規定あり。(3年後廃止された。)

[参考] 労働関係調整法

(調停の開始)

第18条の5 委員会は、次の各号のいずれかに該当する場合に、調停を行う。

- 一 関係当事者の双方から、労働委員会に対して、調停の申請がなされたとき。
- 二 関係当事者の双方又は一方から、労働協約の定めに基づいて、労働委員会に対して、調停の申請がなされたとき。
- 三 公益事業に関する事件につき、関係当事者の一方から、労働委員会に対して、調停の申請がなされたとき。
- 四 公益事業に関する事件につき、労働委員会が職権に基づいて、調停を行う必要があると決議したとき。
- 五 公益事業に関する事件又はその事件の規模が大きいため若しくは特別の性質の事業に関するものであるために公益に著しい障害を及ぼす事件につき、厚生労働大臣又は都道府県知事から、労働委員会に対して、調停の請求がなされたとき。

附 則

第3条 日本電信電話株式会社に関する事件であつて、争議行為により当該業務が停止されるときは国民経済又は公衆の日常生活に相当程度の障害を及ぼすおそれがあると認められるものについて、労働大臣が当該事件がこれに該当すると認定した旨及び当該認定をした理由を明らかにして第18条第5号の規定により中央労働委員会に対して調停の申請をしたときは、当該調停に関しては、当分の間、第3章に定めるもののほか、次項から第4項までに定めるところによる。

- 2 中央労働委員会は、前項の調停に関し、適当と認めるときは、随時、当該事件の実情及び調停の経過を公表することができる。
- 3 中央労働委員会は、第1項の調停については、第35条の4に定める場合を除き、他の公益事業に関する事件に優先してこれを処理しなければならない。
- 4 労働大臣は、第1項の請求をしたときは、その旨公表するものとし、その公表があつたときは、関係当事者は、当該公表の日から中央労働委員会が当該調停が終了した旨を公表するまでの間 (その期間が15日を超えるときは、15日間) は、争議行為をしてはならない。

(第5項 略)

第4条 政府は、前条の規定の施行の日から3年後に、その施行後の諸事情の変化を勘案して、同条の規定について見直しを行うものとする。

(2) 争議許可制等

i) 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日「公務員の労働基本権のあり方について」）

3 争議権について

(1) 争議行為の制限等

争議権を付与する場合には、国民生活等への影響を考慮すると、争議行為の制限等は当然に必要である。そこで、設けるべき制限等について、検討が必要である。

この点、まず、労働関係調整法において規定されている民間の公益事業に対する制限等と同様の仕組みが、当然に必要である。

そして、これに加えて、

- ・ 「公務の場合、制度的に確実に紛争を終結させる仕組みが必要であるから、「緊急調整を経てもなお、交渉により紛争が解決される見込みがないと認められる事件について、内閣総理大臣の決定により仲裁が行われる仕組み」を設けるべき」との考えや、
- ・ 「労働委員会が争議行為の実施の可否を判断する仕組みを設けるべき」との考えがある。

ii) アメリカ・国家緊急事態制度（労使関係法 § 206～210）

（州際・外国）貿易、商業、輸送、通信、商業用物資の生産について、国民の健康・安全を脅かす同盟罷業・作業所閉鎖について、大統領が（諮問委員会に調査させ、報告を聞いたうえで、）司法長官に命じて裁判所に対して争議行為禁止の申請ができる。裁判所は、争議行為禁止等の命令が出せる。その後調整作業に入り、80日間は争議行為が禁止される仕組み。

※ アメリカの法制は、そもそも公務員部門について、団体交渉による勤務条件決定を前提としないものであることに留意が必要。

〔参考〕争議行為による損失の緩和措置等

ア イギリス・緊急時権力法

食料・水・電力供給等についての緊急状態においては、国王が緊急事態宣言を発し、生活必需品確保のために必要な規制を制定可能。これにより、政府・職員に、物資・財産の徴用、価格統制、サービス提供要因の派遣等の権限・義務を付与。

直接的にストの差し止め等を行う仕組みではなく、争議行為による損失を緩和する仕組み。

イ フランス・戦時における国家の一般組織に関する法律（1938）

国民生活に不可欠な役務又は企業の継続的運営を確保するため、政府は徴用令を発し、労働者に職場復帰を命ずることができる。罰則で担保。

国鉄等公共部門のストにしばしば発動されたが、1963年の石炭スト以降発動なし。

(3) いわゆる「スト規制法」について

- 電気事業等の特殊性及び国民経済・国民生活に対する重要性にかんがみ、公共の福祉を擁護するため、争議行為の方法に関して規制。

〔電気事業及び石炭鉱業における争議行為の方法の規制に関する法律（昭和28年法律第171号）〕

第1条 この法律は、電気事業（一般の需要に応じ電気を供給する事業又はこれに電気を供給することを主たる目的とする事業をいう。以下同じ。）及び石炭鉱業の特殊性並びに国民経済及び国民の日常生活に対する重要性にかんがみ、公共の福祉を擁護するため、これらの事業について、争議行為の方法に関して必要な措置を定めるものとする。

第2条 電気事業の事業主又は電気事業に従事する者は、争議行為として、電気の正常な供給を停止する行為その他電気の正常な供給に直接に障害を生ぜしめる行為をしてはならない。

第3条 石炭鉱業の事業主又は石炭鉱業に従事する者は、争議行為として、鉱山保安法（昭和24年法律第70号）に規定する保安の業務の正常な運営を停廃する行為であつて、鉱山における人に対する危害、鉱物資源の滅失若しくは重大な損壊、鉱山の重要な施設の荒廃又は鉱害を生ずるものをしてはならない。

附 則

- 1 この法律は、公布の日から施行する。
- 2 政府は、この法律施行の日から起算して3年を経過したときは、その経過後20以内に、もしその経過した日から起算して20日を経過した日に国会閉会中の場合は国会召集後10日以内に、この法律を存続させるかどうかについて、国会の議決を求めなければならない。この場合において、この法律を存続させない旨の議決があつたとき、又は当該国会の会期中にこの法律を存続させる旨の議決がなかつたときは、その日の経過した日から、この法律は、その効力を失う。
- 3 前項の規定によりこの法律がその効力を失つたときは、政府は、速やかにその旨を公示しなければならない。

※ 存続の決議があり、現在に至る。

(4) 争議予告

- 対象：公益事業（運輸、郵便、信書便、電気通信、水道、ガス、医療、公衆衛生）
- 10日前までに予告。
- 公衆に及ぼす影響を考慮して抜打争議を禁止する趣旨。

〔参考〕労働関係調整法

第37条 公益事業に関する事件につき関係当事者が争議行為をするには、その争議行為をしようとする日の少なくとも10日前までに、労働委員会及び厚生労働大臣又は都道府県知事にその旨を通知しなければならない。

(5) 緊急調整

- 公益事業等について、国民経済・国民生活に大きな影響が及ぶおそれが現実に存在するとき、内閣総理大臣が、中労委の意見を聴いて、緊急調整を決定。
- この場合、中労委は解決に向け、最大限の努力を尽くさなければならない。
- 緊急調整の決定の公表後50日間は、争議行為禁止。

〔参考1〕労働関係調整法

第35条の2 内閣総理大臣は、事件が公益事業に関するものであるため、又はその規模が大きいため若しくは特別の性質の事業に関するものであるために、争議行為により当該業務が停止されるときは国民経済の運行を著しく阻害し、又は国民の日常生活を著しく危くする虞があると認める事件について、その虞が現実に存するときに限り、緊急調整の決定をすることができる。

- ② 内閣総理大臣は、前項の決定をしようとするときは、あらかじめ中央労働委員会の意見を聴かななければならない。
- ③ 内閣総理大臣は、緊急調整の決定をしたときは、直ちに、理由を附してその旨を公表するとともに、中央労働委員会及び関係者に通知しなければならない。

第35条の3 中央労働委員会は、前条第3項の通知を受けたときは、その事件を解決するため、最大限の努力を尽くさなければならない。

第38条 緊急調整の決定をなした旨の公表があつたときは、関係当事者は、公表の日から50日間は、争議行為をなすことができない。

〔参考2〕緊急調整の決定事例

- ・ 昭和27年法制化以後、同年の石炭争議の1件のみ。
- ・ 日本炭鉱労働組合（炭労）から日本石炭鉱業連盟に対して賃金引上げ要求が出されたことに端を発し、同年10月より、無期限スト実施。中労委のあっせんが行われたが解決せず、保安放棄に突入する寸前の同年12月17日付けで緊急調整を決定。その後中労委のあっせん案を受け入れ、解決。
- ・ その際、北海道における石炭需給の逼迫、国鉄の大幅運行削減、炭鉱の自然発火等の事件の発生、ガス、ガラス産業への影響等が見られたところ。

(6) 強制仲裁

i) 公務員制度審議会答申第4号（昭和48年9月3日）

3 争議権

(2) 現業職員について

三公社五現業のすべてに争議権を認めるべきでないとする意見と、国民生活への影響の少ない部分についてのみ認めるとする意見と、不当な争議行為の防止並びに国民生活及び国民経済の用語を図るため、調停前置、争議行為の意思決定についての規制、争議行為の予告、内閣総理大臣の要請による争議行為の停止命令及び強制仲裁、違反の場合の罰則等の条件を付したうえですべてについて認めるべきであるとする意見とがある。

ii) 強制仲裁

- 特定独法・国有林野については、関係労使の合意等による申請があった場合（任意仲裁）のほか、
 - ア 中労委のあっせん・調停開始後2月を経過して、なお紛争が解決しない場合において、関係当事者の一方が仲裁の申請をしたとき
 - イ 中労委が、あっせん・仲裁を行っている事件について、仲裁を行う必要があると決議したとき
 - ウ 主務大臣（厚生労働大臣、農林水産大臣等）が中労委に仲裁の申請をしたときに仲裁が開始される。

- これら企業が国民経済及び国民の日常生活に密接な関係をもつものであると同時に労使ともに争議行為を禁止されているという特殊性にかんがみ、紛争が未解決のまま長引くことは望ましくなく、公的な第三者機関により公正な調整を図る必要があるため、特に設けられたもの。

〔参考〕 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律

（仲裁の開始）

第33条 委員会は、次の場合に仲裁を行う。

- 一 関係当事者の双方が委員会に仲裁の申請をしたとき。
- 二 関係当事者の一方が労働協約の定に基いて委員会に仲裁の申請をしたとき。
- 三 委員会があつせん又は調停を開始した後二月を経過して、なお紛争が解決しない場合において、関係当事者の一方が委員会に仲裁の申請をしたとき。
- 四 委員会が、あつせん又は調停を行つている事件について、仲裁を行う必要があると決議したとき。
- 五 主務大臣が委員会に仲裁の請求をしたとき。

（主務大臣）

第36条 第27条第5号及び第33条第5号に規定する主務大臣は、厚生労働大臣並びに特定独立行政法人を所管する大臣（当該調停又は仲裁に係る特定独立行政法人を所管する大臣に限る。）及び農林水産大臣（国有林野事業を行う国の経営する企業に関するものに限る。）とする。

3 争議権を付与する場合において、公務員の職務の公共性と争議権を調和させるための規制措置

① 付与の範囲

争議権を付与する公務員の範囲について明確な基準の設定は可能か。例えば、航空管制、特許、登記、入国審査、検疫、植物防疫、原子力安全、邦人保護等の業務で付与する範囲を定めることはできるか。また、職位（例：管理職、非管理職）で定めることはできるか。

i) 付与の範囲についてのこれまでの議論等

ア 行政改革推進本部専門調査会報告(平成19年10月19日「公務員の労働基本権のあり方について」)

二 改革の必要性と方向性

2 改革の方向性

(4) 意見の分かれた重要な論点

イ 争議権について

…争議権を付与すべきとする考えにおいては、付与する職員の範囲について、

- ・ 「協約締結権を有する全ての公務員に付与すべき」とする意見と、
- ・ 「企業性を有し市場の抑止力が期待できる現業等職員のみ^に付与すべき」とする意見があった。

イ 平成22年人事院勧告・別紙3「公務員人事管理に関する報告」(抄)

第1 公務員の労働基本権問題の議論に向けて

3 自律的労使関係制度の在り方を議論する際の論点

② 団体交渉権（協約締結権を含む。）、争議権を付与する職員の範囲

- ・ 協約締結権及び争議権のそれぞれをどのような範囲の職員に付与するのか（例えば、管理職と非管理職等の職位、本府省と地方機関、企画立案部門と執行部門等の職務内容、民間と共通な業務と行政に固有な業務等の職種に応じた区別などが考えられる。）。

〔参考1〕 行政改革推進本部専門調査会シミュレーション検討グループにおける争議検討付与のパターン

〔 専門調査会の議論に資するため、思考実験として協約締結権及び争議権を付与する2つのパターンを設定したものであり、この2つのパターンは、「選択肢」ではない。 〕

《Aパターン・Bパターンの概要》

Aパターン

【民間とほぼ同様】

〔現行〕 団結権			
団体交渉権			
協約締結権			
争議権	警察 職員等	その他非現業職員	特定独法・国有 林野・公営企 業・単純労務等

↓

〔Aパターン〕 団結権			
団体交渉権			
協約締結権			
争議権	警察 職員等	その他非現業職員	特定独法・国有 林野・公営企 業・単純労務等

Bパターン

【一定の範囲の職員に一定の事項について
協約締結権及び争議権を付与】

〔現行〕 団結権			
団体交渉権			
協約締結権	警察 職員等	その他非現業職員	特定独法・国有 林野・公営企 業・単純労務等
争議権	警察 職員等	その他非現業職員	特定独法・国有 林野・公営企 業・単純労務等

↓

〔Bパターン〕 団結権					
団体交渉権					
協約締結権					
争議権	警察 職員等	権利義務設 定・企画立 案職員	左記以 外の非 現業職 員	う ち 行 （二）	特定独法・国有 林野・公営企 業・単純労務等

網掛けをしている部分が、付与される部分

- 民間とほぼ同様の仕組みとする。
- 民間で労働条件とされるものを交渉・協約事項とする。
（管理運営事項を除く）
- 法律・条例には大綱（根本基準程度）を規定。具体的勤務条件は協約で決定することを原則とする。
- 交渉不調の場合、第三者機関によるあっせん・調停・仲裁。

- 民間で労働条件とされるものから管理運営事項を除いたものを交渉事項とし、交渉事項から任用・分限・懲戒を除いたものを協約事項とする。
- 非現業の具体的勤務条件は、法律・条例で規定することを原則とする。
- 非現業の法律・条例・予算事項について交渉不調の場合、国会・地方議会の判断に委ねる。

〔参考2〕行政改革推進本部専門調査会における議論（第12回議事概要より）

- 争議権付与の範囲について、政策企画立案と実施部門で分けるという考え方がありうるが、争議行為が発生して国民が困るのはむしろ現場の方である。霞が関がストをしても困らないかもしれない。付与の範囲について、論理的に導かれるものと実態として困るものとの間にねじれがある。

《企画立案・執行での区分、本府省・地方機関での区分関係》

※ 以下は、協約締結権付与の範囲に係る議論であるが、区分の困難さについて指摘されている。

- ・ 協約締結権付与の範囲について、Bパターンの「権利義務設定・企画立案職員」とそれ以外に分けることについて、従来は、公務員として一つの固まりとして扱ってきたので、線引きすることは難しい。

《権利義務設定等とそれ以外での区分関係》

- ・ 協約締結権を付与する職員の範囲に関し、Bパターンでは、「その他の非現業職員」を「権利義務設定・企画立案職員」、「左記以外の非現業職員」「行（二）」の3つに分けているが、それぞれの意味をはっきりさせる必要がある。これら3つの区分にそれぞれ適用される法律が異なるとすれば、組合がさらに分立することになり、後で出てくるコスト面から組織率の低い職員団体と協約締結しないという考え方とも矛盾する。協約締結権の範囲については、管理職・非管理職で分け、その範囲については、交渉・協約で決めることが合理的と考える。

《権利義務設定等とそれ以外での区分、職位での区分関係》

- ・ Bパターンの協約締結権付与の「権利義務設定・企画立案職員」の現実の切り分けは困難である。実質的に処分に関与する職員に課長補佐級まで含めるのか、小規模の市町村で様々な業務をこなす職員の区分をどうするのか、といった問題がある。

《権利義務設定等とそれ以外での区分関係》

- ・ Aパターンは相当踏み込んだものであり、そこまで踏み切れるのか無理があるように見える。一方のBパターンは、今までにないが1つのアイデアとして、これをベースに1つの答えが出てくるかもしれないと受けとめた。Bパターンの協約締結権を付与する職員の切り方が難しいとの指摘があるが、区切りができないからAパターンとするのは論理的ではない。

便宜的に俸給表で区分するとの説明があつたが、例えば行（一）6級は、本省では補佐だが地方では課長になる。ここを全員付与するか付与しないとかで整理できないのではないか。また職務の話が先ほどあつたが、独立行政法人の見直しの議論の中で、公権力行使も法律で定めれば民間でもできるということになっており、これらに従事する全員に付与しないということも無理があるのではないか。

《俸給表での区分（職位での区分にも関連）、公権力行使か否かでの区分関係》

ii) 部門別の国家公務員のストライキの影響例

- ・ 外務省 →外交交渉などのタイミングを逸することにより国益が損なわれるおそれ
- ・ 在外公館 →海外法人が必要な保護を受けられず、その生命・財産が脅かされるおそれ
- ・ 法務局 →登記・国籍・供託事務の空白が生じ、国民の権利を損なう
- ・ 入国管理局 →入国審査の空白を生じる
- ・ 植物防疫所等 →有害な病害虫の侵入を許し、農畜産物に多大な被害が生じる等のおそれ
- ・ 原子力・安全保安院 →原子力安全・産業保安の確保の停滞をまねくおそれ
- ・ 特許庁 →特許の受付の遅延や審査の空白を生み、申請者の権利を損なう
- ・ 航空管制官 →空港の閉鎖、航空輸送の停止
- ・ 特定独法 →国民生活等の支障のおそれ (行政改革推進本部専門調査会資料より)

iii) ILO条約における争議権の制限の考え方

- ストライキ権の制限等
国家の名においてその権限を行使する公務員、不可欠業務について、ストライキ権は制限等される。
- 国家の名の下に権限を行使する公務員の例
 - ・ 司法行政において働く職員
 - ・ 裁判所職員
- 不可欠業務の例
 - ・ 病院、電力事業、水道事業、電話事業、航空管制
 - ※ なお、ラジオ・テレビ事業、銀行、造幣局、政府印刷事業、酒・塩・煙草の国家独占事業、教育部門、都市交通、郵便事業は不可欠業務とはならないとされている。
- ストライキを制限する際の代償措置
ストライキ権の制限は、関係当事者があらゆる段階において参加でき、一旦裁定がなされたならば完全かつ迅速に実施される、中立的かつ迅速なあっせん・仲裁手続を伴うべきものとされている。

[参考] 諸外国における争議権の状況 (※ ILO第87、98号条約について、英・独・仏批准、米未批准)

- ・ アメリカ 禁止
- ・ イギリス 明文の規定はないが、一般に罷業は違法ではない。
(注：軍人、警察官等は、明文の規定で禁止)
- ・ ドイツ 官吏については、伝統的職業官吏制度の諸原則から、禁止は自明のこととされている。公務被用者については、認められている。
- ・ フランス 認められている。(注：警察官、監獄職員、司法官等は禁止)

②－１ 争議行為の手続等に係る規制、調整システム
争議行為の予告等の手続や、第三者による緊急調整の仕組み、緊急調整の決定後の争議行為の一定期間の禁止等の必要性について、どのように考えるか。

⇒ 15、16、18～21頁参照。

②-2 争議行為の手續等に係る規制、調整システム
職員の安全や経済社会の円滑な運営を確保する観点からの争議行為規制措置をどう考えるか。

i) 争議行為規制措置に係るこれまでの議論

○ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日「公務員の労働基本権のあり方について」）

3 争議権について

(1) 争議行為の制限等

争議権を付与する場合には、国民生活等への影響を考慮すると、争議行為の制限等は当然に必要である。そこで、設けるべき制限等について、検討が必要である。

この点、まず、労働関係調整法において規定されている民間の公益事業に対する制限等と同様の仕組みが、当然に必要である。

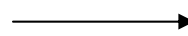
〔参考〕行政改革推進本部専門調査会シミュレーション検討グループにおける争議検討付与のパターン

（専門調査会の議論に資するため、思考実験として協約締結権及び争議権を付与する2つのパターンを設定したものであり、この2つのパターンは、「選択肢」ではない。）（パターンA・B共通）

○ 以下のような争議行為の制限等を行う。

- ・ 国民の生命・身体に危険を及ぼすおそれのある争議行為の禁止（例：水道事業、病院などにおける一部業務）

国民の生命・身体に危険を及ぼすおそれがあるもの



争議行為の禁止

ii) 17頁の規制の他、次の規制

○ 工場事業場一般（製造業に限らず、労働者が労務の提供を行うべき一切の場所）

- ・ 安全保持施設の正常な維持・運行を停廃し又は妨げる争議行為の禁止

※ 「安全保持の施設」とは、人命・身体に対する危害予防又は衛生上必要な施設。

〔参考1〕船員の争議行為

労働関係に関する争議行為は、船舶が外国の港にあるとき、又はその争議行為により人命若しくは船舶に危険が及ぶようなときは、してはならないとされている。（船員法第30条）

〔参考2〕保安協定

施設維持等に必要な保安要員について、争議行為参加者から除外することを協定する例が見られる。

「平成18年労働協約等実態調査」（厚生労働省）によると、「争議行為の不参加者」について、51.6%の労働組合で労働協約があり、55.8%の労働組合で何らかの規定（労働協約の他、個別の労働契約等を含む。）があるとしている。

③ 違法な争議行為の企画等の防止
違法な争議行為の企画、助長等に刑事罰を科すか。

i) 引き続き違法な争議行為の企画、助長等に対する刑事罰を科すか（現在、特定独法職員には科されず）

○ 現行の国家公務員法（昭和22年法律第120号）

第98条（略）

② 職員は、政府が代表する使用者としての公衆に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をなし、又は政府の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。又、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そそのかし、若しくはあおつてはならない。

※ これら行為の共謀、そそのかし、あおり等については、3年以下の懲役又は100万円以下の罰金。

※ 争議行為等の実行行為については、懲戒等の対象とはなっても、刑事罰の適用はないが、その企画、助長等の行為については、刑法の教唆犯と異なり、独立して刑事罰を科することとしているのは、立法意思として争議行為を未然に防止することを重視したからであると考えられている。

※ 「争議行為」は「国の正常な業務の運営を阻害する行為」と、「怠業的行為」は「政府の活動能率を低下させる行為」と解され、「怠業的行為」は「争議行為」に至らないものと解されている。

〔参考1〕 現行の独立行政法人の役職員に関する法律の規定

● 独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）

第2条（略）

2 この法律において「特定独立行政法人」とは、独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが適当と認められるものとして個別法で定めるもの。

● 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和23年法律第257号）

第17条 職員及び組合は、特定独立行政法人等に対して、同盟罷業、怠業、その他業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない。また、職員並びに組合の組合員及び役員は、このような禁止された行為を共謀し、唆し、又はあおつてはならない。

※ 第17条違反については、罰則は無い。また、「怠業的行為」については明記されていない。

〔参考2〕 争議行為自体についての刑事免責

● 正当な争議行為についての刑事免責

- ・ 労働組合の正当な行為については、刑法第35条の正当行為として処罰されない。（労組法第1条第2項はこれを確認的に規定したもの。）

※1 労働組合法（昭和24年法律第174号）

第1条（略）

2 刑法（明治40年法律第45号）第35の規定は、労働組合の団体交渉その他の行為であつて前項に掲げる目的を達成するためにした正当なものについて適用があるものとする。但し、いかなる場合においても、暴力の行使は、労働組合の正当な行為と解釈されてはならない。

※2 刑法（明治40年法律第45号）

第35条 法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

● ストライキの正当性

- ・ 刑事免責されるためには、目的の正当性と手段・方法の正当性が必要。

ア 目的の正当性（以下は一般論としての考え方）

- | | |
|------------------------|-----------------|
| a 政治スト | 正当でない |
| b 同情スト | 正当でない |
| c 使用者に処分権のない事項に関する争議行為 | 正当でない |
| d 経営に属する事項を目的とする争議行為 | 正当でない（※1） |
| e 過大な要求を内容とする争議行為 | 直ちに不当とはいえない（※2） |
| f 労働協約の平和義務違反の争議行為 | 正当でない |
| g 抗議スト | 直ちに不当とはいえない（※3） |

※1 経営権の行使により労働条件等に影響がある場合、その面で団交対象となり、正当な目的となり得る。

※2 合理的な点における具体的な解決を期待していると解されるものは、正当でないとはいえない。

※3 使用者の支配内に属する事項についての抗議のためのストライキ等は正当なストに含まれる。

政治スト・・・国又は地方公共団体の機関を直接の名宛人として労働者の特定の政治的主張の示威又は貫徹を目的として行うストライキ。

同情スト・・・労働者が自己の労働関係についての要求を提起せずに、既に使用者と争議状態にある他の労働者の要求の実現を支援する目的で遂行するストライキ。

抗議スト・・・使用者の団交拒否や組合切崩し等の不当労働行為に抗議してそれをやめさせるために行われる争議行為や、使用者の協約違反に抗議し協約を履行させるための争議行為等。

〔菅野和夫『労働法（第九版）』を参照〕

イ 手段・方法の正当性（以下は一般論としての考え方）

- a 職場占拠 正当でない（※1）
- b 怠業 生産設を破壊する積極的怠業は違法。能率低下に止まるものは違法でない。
- c 生産管理 正当でない
- d ピケッティング 平和的なものは正当。
- e ビラ貼り 掲示場以外の建物部分へのビラ貼りは正当でない。（※2）
- f 山猫スト 正当でない

※1 排他的、全面的に占拠するような事案は、使用者の操業の自由又は企業設備の支配権の侵害。

※2 器物損壊、建造物損壊等に該当。

ピケッティング

・・・ストライキを行っている労働者たちがそのストライキを維持し又は強化するために、労務を提供しようとする労働者、業務を遂行しようとする使用者側の者又は出入構しようとする取引先に対し見張り、呼びかけ、説得、実力阻止その他の働きかけを行う行動。

山猫スト・・・組合員の一部集団が組合所定機関の承認を得ないで独自に行うストライキ

〔菅野和夫『労働法（第九版）』より〕

④ 使用者（政府）の対抗手段

使用者（政府）は争議行為への対抗手段としてどのようなものを持ち得るのか。

i) 使用者の争議行為についてのこれまでの議論等

ア 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日「公務員の労働基本権のあり方について」）

二 改革の必要性と方向性

2 改革の方向性

(4) 意見の分かれた重要な論点

イ 争議権について

(略)

一方で、次の理由などから、付与すべきでないとする意見があった。

(略)

- ・ 公務において使用者は、民間と異なり、争議行為に対抗する措置であるロックアウト（作業所閉鎖）を採りえない。

イ 平成22年人事院勧告・別紙3「公務員人事管理に関する報告」（抄）

第1 公務員の労働基本権問題の議論に向けて

1 公務における労働基本権問題の基本的枠組みと特徴

憲法は「行政権は、内閣に属する」（第65条）と定め、国会が指名した内閣総理大臣が組閣する内閣は、民意を反映しつつ国民に行政サービスを提供する責務を負っている。この任に当たる国家公務員もその専門性を活かしつつ内閣を構成する大臣等を誠実に補佐し、国民全体の奉仕者としてその事務を中立・公正に執行することが求められている。すなわち両者は協働して国民に対して責務を負う立場にある。

(略)

なお、労働基本権を付与し身分保障を外すという意見もあるが、公務員の身分保障は、成績主義の原則の下で情実人事を排し、公務員人事の公正性を確保することが公務の民主的かつ能率的な運営に資するものとして設けられているものであり、労働基本権制約と直接の関係にはないものである。

ii) 民間労働法制における事業主の争議行為についての考え方

● 労働組合法

〈争議行為〉

第7条 この法律において争議行為とは、同盟罷業、怠業、作業所閉鎖その他労働関係の当事者が、その主張を貫徹することを目的として行う行為及びこれに対抗する行為であつて、業務の正常な運営を阻害するものをいふ。

● 判例（丸島水門製作所賃金請求事件・最判昭和50・4・25）

争議権を認めた法の趣旨が争議行為の一般市民法による制約からの解放であり、労働者の争議権について特に明文化した理由が専らこれによる労使対等の促進と確保の必要に出たもので、窮極的には公平の原則に立脚するものであるとすれば、力関係において優位に立つ使用者に対して、一般的に労働者に対すると同様な意味において争議権を認めるべき理由はなく、また、その必要はないけれども、そうであるからといって使用者に対し一切争議権を否定し、使用者は労働争議に際し一般市民法による制約の下においてすることのできる対抗措置をとりうるにすぎないとするは相当でなく、著しく不利な圧力を受けることになるような場合には、衡平の原則に照らし、使用者側においてこのような圧力を阻止し、労使間の勢力の均衡を回復するための対抗防衛手段として相当性を認められる限りにおいては、使用者の争議行為も正当なものとして是認されると解すべきである。

※ また、次のような通ちょうあり。

労働者が自ら希望する労働条件でなければ労務を提供しないというならば、それは労働組合がストライキを行うべき筋合いのものであって、使用者が単に自己の主張を貫徹せんがために積極的、攻撃的にロックアウトを行うことは、ストライキについて認められる制度的必然性をもっていない。

しかし、労働争議において、使用者としては労働組合の出方如何をまつのみで、いかなる場合でも労働組合の争議行為に対しては、ただこれを拱手傍観するほか許されないとしたならば、法の目的とする賃金その他の労働条件の労使対等の決定ということに衡平を欠くこととなろう。

ことに、我が国の労働組合は、最小減の損失をもって最大の効果を挙げるために、しばしばいわゆる部分スト、時限スト、怠業（遵法闘争）等の手段をとっている。

（略）

また、このような争議行為の場合には、組合側が、これによって生産の開始又は終了のキイを握ることにより、経営のイニシアティブを奪い、全体として一種の生産管理と考えられる場合もある。

かかる場合におけるロックアウトが正当であることは言をまたない。

（昭和32・1・14 労発第1号）

iii) 国民生活・経済に直接に関係する公務

○ 国家公務員のストライキの影響例（再掲）

- ・ 外務省 →外交交渉などのタイミングを逸することにより国益が損なわれるおそれ
- ・ 在外公館 →海外法人が必要な保護を受けられず、その生命・財産が脅かされるおそれ
- ・ 法務局 →登記・国籍・供託事務の空白が生じ、国民の権利を損なう
- ・ 入国管理局 →入国審査の空白を生じる
- ・ 植物防疫所等 →有害な病害虫の侵入を許し、農畜産物に多大な被害が生じる等のおそれ
- ・ 原子力・安全保安院 →原子力安全・産業保安の確保の停滞をまねくおそれ
- ・ 特許庁 →特許の受付の遅延や審査の空白を生み、申請者の権利を損なう
- ・ 航空管制官 →空港の閉鎖、航空輸送の停止
- ・ 特定独法 →国民生活等の支障のおそれ（行政改革推進本部専門調査会資料より）

iv) 事業所閉鎖を禁止している特定独法等制度への影響（国家公務における事業所閉鎖を見直した場合、特定独法における事業所閉鎖のあり方や、特定独法制度そのもののあり方に影響を及ぼす可能性）

○ 独立行政法人の役職員に関する法律の規定

● 独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）

（定義）

第2条（略）

2 この法律において「特定独立行政法人」とは、独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが適当と認められるものとして個別法で定めるもの。

● 特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（昭和23年法律第257号）

（争議行為の禁止）

第17条（略）

2 特定独立行政法人等は、作業所閉鎖をしてはならない。

⑤ 第三者に対する賠償責任

争議行為により第三者（国民、民間企業）等が損害を被った場合、国は賠償責任を負うか。

i) 使用者の争議行為についてのこれまでの議論等

○ 行政改革推進本部専門調査会報告（平成19年10月19日「公務員の労働基本権のあり方について」）

二 改革の必要性と方向性

2 改革の方向性

(4) 意見の分かれた重要な論点

イ 争議権について

(略)

一方で、次の理由などから、付与すべきでないとする意見があった。

(略)

- ・ 争議行為により、損害が生じることも予想されるが、公務の場合には、その賠償責任が行政のものとなりかねない。

ii) 国民、民間企業等が被る可能性のある被害の例

○ 国家公務員のストライキの影響例（再掲）

- ・ 外務省 →外交交渉などのタイミングを逸することにより国益が損なわれるおそれ
- ・ 在外公館 →海外法人が必要な保護を受けられず、その生命・財産が脅かされるおそれ
- ・ 法務局 →登記・国籍・供託事務の空白が生じ、国民の権利を損なう
- ・ 入国管理局 →入国審査の空白を生じる
- ・ 植物防疫所等 →有害な病害虫の侵入を許し、農畜産物に多大な被害が生じる等のおそれ
- ・ 原子力・安全保安院 →原子力安全・産業保安の確保の停滞をまねくおそれ
- ・ 特許庁 →特許の受付の遅延や審査の空白を生み、申請者の権利を損なう
- ・ 航空管制官 →空港の閉鎖、航空輸送の停止
- ・ 特定独法 →国民生活等の支障のおそれ

（行政改革推進本部専門調査会資料より）

iii) 民間労働法制における民事免責についての考え方

● 労働組合法（昭和24年法律第174号）の規定 （損害賠償）

第8条 使用者は、同盟罷業その他の争議行為であつて正当なものによつて損害を受けたことの故をもつて、労働組合又はその組合員に対し賠償を請求することができない。

※ 不法行為又は債務不履行が成立するためには、他人の権利ないし利益を違法に侵害したことあるいは債務の履行しないことが違法であることが必要であるが、憲法第28条で勤労権が保障されている以上、その団体行動権の行使としての争議権の行使が、社会通念上「正当なもの」という範囲を守る限り、これに違法性を認めることはできず、不法行為又は債務不履行は成立しない。このため、本条は、確認規定と解されている。

● 正当な争議行為の場合

ア 労働組合の使用者に対する責任

- ・ 使用者は労働組合等に賠償を請求できない。

イ 労働組合の第三者に対する責任

- ・ 争議行為を行ったために、使用者が第三者に対して負っている契約上の義務が履行できず、第三者が損害を受けても、労働組合は、第三者に対して責任を負わない（通説）。

ウ 使用者の第三者に対する責任

- ・ 使用者が第三者に対して契約上負担する債務が、争議行為によって履行できないときに、使用者が債務不履行の責任を負うかどうかについては、説が分かれている。

● 正当でない争議行為の場合

ア 労働組合の使用者に対する責任

- ・ 労働組合等は損害を賠償する責任を負う。

イ 労働組合の第三者に対する責任

- ・ 一般に直接第三者に対しての責任は負わない（通説）。

※ 第三者と直接盟約関係に立つのは使用者であり、労働者は履行補助者のため。なお、使用者が第三者に損害を賠償し、組合等に求償権を行使したときは、免責を主張し得ないと考えられる。

（次頁に続く）

ウ 使用者の第三者に対する責任

- ・ 裁判例も少なく、学説上の見解も区々。

a 労働者の争議行為は、使用者の履行補助者の行為であって、企業内部に生じた事情であるから、争議行為の正当不当を問わず、第三者に対しては争議の使用者が責任を負うべきであるとする見解

b 争議行為は、履行補助者の行為ではなく、使用者の指揮命令を離脱することを本質とする労働者の権利の行使であるから、使用者にとっては一般に不可抗力ないしこれに準ずるものであるとする見解

※ この見解においても、争議行為そのものの防止又はそれにより生ずる損害の発生の防止について努力を怠った使用者は、その責任を免れないとするのが一般。

c 争議行為は、使用者が事業経営に必要な労働力を購入することができないことの結果であるから、一般に不可抗力ないしこれに準ずるものとして第三者に対抗することはできないとする見解

※ この見解においても、政治スト、同情ストその他使用者として手のうちようの無い争議行為等については、使用者の免責を認める考え方が強い。

iv) 国家賠償

○ 国家賠償法(昭和22年法律第125号)

第1条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

② 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

※ 「公権力の行使」には、不作為（権限の不行使）も含まれる。また、立法作用、裁判作用も含まれると一般に解されている。