

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（第3回）
議事要旨

1 日時

平成22年12月8日（水） 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

（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。
- 自律的労使関係制度に関する改革素案【たたき台】（資料2）について、事務局より説明が行われ、自由討議が行われた。

（山川委員）

質問とコメントが双方含まれるが、争議権との関係では、前回は発言したように、争議権を付与するとして、それがうまくいくためには自律的な労使関係が必要である。逆に他律的な要素が多ければ多いほど、争議が多

発したり悪化したりするというので、そうした観点も踏まえてこのたたき台も考えていく必要があると考えている。

資料2の6ページにある不当労働行為の禁止に関して、支配介入、団体交渉拒否が労働基本権との関係で禁止されるということになると、救済も具体的に考える必要がある。不利益取扱いの禁止だけであれば、個人の救済の問題ともいえるが、団体交渉の拒否であれば、例えば、将来の団交を円滑に進めるという観点、あるいは、支配介入に関しても、将来の労使関係の円滑な形成という観点からの柔軟な救済が必要になるであろうと思われる。その仕組みもこの中で検討していく必要がある。

7ページの情勢適応の原則については、現状と同じものを採用するというのであれば、人事院勧告の廃止という提案と矛盾してしまう。これも自律的労使関係との関係でどのような意味を持つのか。考慮要素と自律的決定の際のいう位置づけで民間の状況も考えるのかなど、そのあたりはよく分からないので質問になるかもしれない。

8ページ(2)の○の2番目について、内閣の事前承認を前提とするという意味で、「協約を結ぶ場合」と説明されていたが、協約を結んだ後に事前承認をかけるのか、それとも結ぶ前に、調整としてあらかじめ内閣の承認のようなものを得ていくのかという問題を詰める必要がある。

ここからはコメントになるが、一旦決まったことをもう一度内閣の事前承認にかけるとすると、非常に外部的要因が強くなって自律性が損なわれ、労使関係上良くないような感じがする。それを考えるのであれば締結前に調整したほうがよいのではないか。法律の場合は国会に提出するというものであり、政令について制定・改廃の義務を課すとあるが、政令につき事前承認を前提として義務を課すというのはよくわからないところで、承認がされないこともあるのであれば義務を課したことにはならないよう気がする。ここはプロセスとして事前の調整的な意味でないと、屋上屋を課しているような感じがある

(笹島審議官)

救済の仕組みについては、現在検討しているところであり、重要なご指摘だと思う。

情勢適応の原則について、国家公務員の適正な給与はどうあるべきかとの点で、少なくとも労使関係でどの範囲内で決まってもよいというものではなくて、国民の理解が前提だろうということ、それから、公務員といっても労働者という意味では民間と同じところもあり、民間と同じ労働市場の中で人を獲得しているところもあるため、ある種の相場観、国民の納得感など、そのような点を踏まえた原則として必要であろう。この中でどの

ような要素を実際に盛り込むかといった点は、まさに労使交渉の中で議論にはなってくるだろうと思われる。

8ページのご質問について、私が申し上げた趣旨は、協約締結をする際に、事前に閣内で合意をとっておかなければ、「閣議に出しました」、「終わりました」というわけにいかない。事前に閣内の了解をとるという趣旨である。そのような意味では、協約締結をした大臣に義務を課すというよりも、法案の提出権は内閣であるので、義務を課す相手は内閣ではない。そこが非常に難しいところであり、その辺をつないだところが今のよう整理になっている。

(吉崎委員)

使用者機関を設置することになると、公務員庁という新しい組織ができ、別に内閣人事局というものができ、さらに第三者機関もできる。一方で人事院は無くなるわけではない。定員増になって、新たな組織が増えて複雑になるような感じが、国民から見るとそのように映るかもしれないと思うがどうか。

(笹島審議官)

機能はこれですべて尽きており、人事院が担ってきた機能のうち、どうしても第三者機関でしか担い得ないような機能はある。それは、この2番にある。それ以外については、原則として使用者機関に持っていくということであり、人事院はどのような名称、形になるかという意味はあるが、無くなるという前提である。ただし、1番と2番の間でどのような分担関係にするかとかいった議論はもちろん残っているところはあるが、考えの整理としてはそうである。

(櫻井委員)

11ページの使用者機関の設置について、公務員庁を設置するとあるが、置き場所は内閣府になるのか。そうであれば、内閣府の中に公務員庁と内閣人事局ができるのか。

(笹島審議官)

内閣人事局は内閣官房に設置する。

(櫻井委員)

それに関連してお尋ねするが、不利益処分に対する不服申立てについては人事院が扱っているが、本当に機能しているのかどうかという疑問がある。第三者機関を置くことの意味合いについて、蓮舫大臣が座長をしておられる行政救済検討チームでも、不服申立て機関をどうするのかという議論の最中であり、その場合に審理官を置くということで、動くような仕組みにしてはどうかというご提案がされているところである。

そのアンチテーゼになった人事院のようなところもあり、人事院みたいなものを組み換えておくということでは恐らく目的を達せられないのではないか。その動きを見ながら第三者機関の設置をするかどうかを考えるとということになるだろう。ただし、公務員行政に関して、第三者機関を置くことの意味合いは、一般的な独立性みたいなものが必要、あるいは、第三者性が必要だということのほか、政治的な影響力から人事の中立性を確保するという点で、一段違う観点が入ってくる。そのような意味で、理屈の上では特殊な第三者機関をつくることはあり得ると思う。

その際に考えるべきことは、不服申立ての前置を外したからどうかという議論がある。したがって、中立的な不服申立ての機関があるとすると、前置まで課す必要があるのかどうか。つまり、裁判所にも行けるし、不服申立てもできるという前提で、行訴法の大原則に戻って制度設計してはどうか。併せて前置、訴訟との関係もご検討いただくとよろしいと思う。

中央労働委員会の役割について、この第三者機関との関係でどうかということも、理屈の上では問題になりそうである。中労委に不服申立ての機能を持たせるとということも論理的にはありうるということになると思う。しかし、中労委も都道府県の労働委員会の救済命令に対する再審査の機関でもあるので、そのあたりに矛盾はないのか、その任務が最終的にどのような形になるのかということについては整理が必要ではないか。

(笹島審議官)

第三者機関の在り方については、今いただいた論点も含めて検討させていただきたい。

中労委について、第三者機関との関係で言えば、個別的労使関係と集団的労使関係をどのように分担するかということであろうと思う。実際に都道府県の労働委員会では個別労働紛争の調整を行っていることがあるが、中労委では実際には行っていないという事実を踏まえると、その中で個別的労使関係は基本的には救済の仕組みの中で第三者機関が担うべきであり、集団的労使関係は中労委が担うべきだろうとの整理になっている。

(与良委員)

人事院は廃止という前提で進んでいると思っていたが、その考えでよいのか。

(笹島審議官)

この資料は人事院が無いという前提で書かれている。例えば、第三者機関の名称が人事院という名前になったら、それは廃止にならないのかといっても、あまり意味がない。今の人事院の仕組みは無いという前提で、新たに使用者機関、第三者機関をゼロからつくるとのことである。その意

味では人事院の廃止と理解していただいてもよろしいと思う。

(与良委員)

団体交渉をするとすると、公務員庁と省庁別の組合というイメージか。

(笹島審議官)

これはまさにどのような権限配分をするかということにも拠ってくるが、細かく見ると登録職員団体も2,000ぐらいの数があり、そのようなところと全部交渉できるのかといった議論は当然出てくる。そうすると、使用者側の統一的な仕組みをつくることと同じように、組合側もどのように統一していくかといった問題もある。

例えば、給与であれば、国全体の仕組みは統一的に定めるわけであり、そこは中央が担って各省は基本的にはやらないということになるだろう。ただし、勤務時間による管理のところでは各省に下りているものは各省がやるということで、そこを明確にするということと、実際に交渉の仕組みをつくる中で、どうしたら効率的にできるのかということは検討してまいりたい。

(与良委員)

丸山委員に聞くべきかもしれないが、労働組合の連合系、労連系を受けて統一される方向になっていくのか。それはポイントだと思う。

(丸山委員)

労連系と連合系とがあることは事実である。これまでの論議からすれば、労連方式というが、統一的に政府として交渉していくということをやらなければならぬだろう。この制度ができ、労働者側が努力をしなければ、分散すれば弱いので、統一的に対応するような努力を当然やっていくだろう。

協約締結権を付与する職員の範囲が最初に出ており、「事務次官及び外局長云々」と書いてあるが、刑事施設職員には、団結権、協約締結権などは付与しないという考え方が明確になったと理解してよいのか。もう一つは、この括弧書きを除くということになると、争議権との係りで、付与する範囲で課長、審議官、局長など、いわゆる管理運営、管理監督をやっている人たちはどのような扱いになるのかをお聞かせいただきたい。

(笹島審議官)

刑事施設職員など、団結権が制約されている職員については、過去いろいろな論点や議論があった。消防職員については総務省で1年間かけて検討して、先日の報告書に至っている。刑事施設職員については、政府部内でこれまで検討しておらず、私どもとしては現行制度を変えることを想定していない。もし変えるのであれば改めて議論が必要だろうと思っている。

組合に入れる、入らないという点では、管理職員等といった概念があるが、管理職員側に入る人間は同一組合に入れれないといった規定は引き続き残る。

(山川委員)

第三者機関との関係では、不当労働行為の禁止について救済システムを採用するということであれば、集团的労働関係の問題なので、そこは中央労働委員会というものも一つの有力な選択肢になるかと思う。

5 ページの団交の対象にはなるが協約締結できない事項で、「勤務条件に該当する限り団体交渉は可能であるが」と、ここの部分は具体的にどのような団体交渉になるのか。このような任用の仕組みや勤務条件の決定の基本的枠組み自体が団体交渉の対象にもなりうるということなのか。このあたりは具体的にどのようなイメージになるのか。

(今野座長)

話し合いではないか。協約締結を前提にしないので労使協議に近い。話し合うのは拒否しませんということ。

(櫻井委員)

第三者機関との関係でご検討いただきたいが、現在の人事官の仕組みでは、国会において内閣が任命する認証官になっている。おそらく、審理官のイメージとの比較では、ランクが高すぎるのではないか。認証官である必要はおそらくないと思う。政治的な中立性ということであると、3人中2人が同一政党に属してはならない、同一の大学学部を卒業した者であってはならないという規定はそぐわないのではないか。モデルで少しランクを落として数を増やすと、人事院という塊としての第三者機関ではないが、個別の独立した人事官というような感じで、不服申立ての任務に合うのかという感じもする。その観点でご検討いただきたい。

(今野座長)

一般論だが、政治的中立性の問題で第三者機関を設けて、人事官をどのような形として認定するかという話である。そのときに、そのことは政治的中立性がどの程度重要なのかということに依存する。その辺をどう考えるか。すごく重要であれば、重要な形にしておかなければいけない。

(飯尾座長代理)

公務員の特異性ということからすると、政治的中立は非常に重要なポイントである。しかも、政権交代があったりする、あるいは、幹部人事を一元化するというと、一般職の職員について政治的中立を保障するということは、これまで以上に重要なポイントになってくる。ところが、これを侵したいという要望は政治側には必ずあるので、それを守るためにはそれな

りの仕組みをつくってやらないといけない。

ある程度小さくても偉い組織にしておいて、そこを総理大臣、内閣、議会に対してもものが言えるようにしておくというのは重要である。

(蓮舫公務員制度改革担当大臣)

4 ページで使用者側の当事者についての記載があるが、どこまでを使用者として線引きするのか。また、11 ページに記載のある内閣人事局で扱う幹部職員は先の通常国会の法案では次官、局長級、部長級であったが、使用者側として扱う場合は線引きを行うべきか、それとも一体として扱った方が自然と思われるのか。皆様方にご議論いただきたい。

(笹島審議官)

労側か使側かというものは相対的なところもある。省全体で言えばまさに省の幹部職員が中枢機能を担うわけだが、管区にいけば管区の局長は使側として代表することがある。その意味では、一元管理の対象となるような幹部職員は、政務三役と一体となって政策の企画立案を担うというわけであり、使側の立場が濃い人たちであろう。

4 ページにある使用者側の当事者とは、もう少し狭い概念で言うており、協約締結の当事者は誰だということを書いてある。逆にいうと、ここに書いてあることは単純なところであり、例えば給与法を所管する大臣がいれば、給与法所管大臣が協約締結の責任大臣であり、協約を実際に移す大臣であるということであるし、勤務時間管理のように各省大臣に下りている。あるいは、もう少し下に下りるものであれば、その段階で当局になるということである。それに加えて、大臣が各省と各省の中で交渉する場合は、大臣の側、使側に立つ職員というものであり、管理職員等にあたる人たちとは、職員の中で言えば、大臣側に立って各省の中での労使交渉の使側の役割を担う人ということになるだろう。

(丸山委員)

私は、争議権についても、管理職と非管理職で分けをすればよいと考えている。その前提には団結権と協約締結権を付与される職員には原則争議権を付与するというを基本にして、その次に、管理職等はどう考えるかといったら、民間でいう人事、企画、経営に携わる社員と相当の者と考えると、各省で言えば課長以上は管理職等の側に入らざるを得ないだろうし、そのような観点で分けをしたほうがよいのではないか。

本省では課長補佐だけれども、地方に行くと課長になる。級は同じだが、配置換えで地方では昇任になっていく。これも地方では管理運営、管理監督に、監督業といった者も使用者側のほうに置いておかないと、自律的な労使関係が成熟していかないのではないか。

(飯尾座長代理)

労使の関係ではない側面も公務員制度にはあるだろうと思う。労使のことについては、丸山委員のおっしゃるようなものが基本になるのだろう。

しかし、内閣人事局のようなものをつくっているのは、労使関係ではない側面があるからである。公務員といったときには、使用者として各省のトップクラスと中堅幹部、課長以上は含まれると考える。その中からさらに幹部の場合を切り分けているのは、労使関係とは別の観点だろう。

日本の場合では、各省バラバラに人事をやっていると一体感が生まれないので、内閣一元化をしようという改革の趣旨があり、内閣人事局をつくらうということになっている。では、幹部をどの範囲にするのかということになってくると、部長級以上が本当の幹部だろうとなってくる。そのような理屈があって、内閣官房が役員秘書室的なものとして、総理大臣の手元で幹部の人事は扱おうとなっている。また、その他には課長級以上の人たちはいるだろうが、その所の轄を分けて、別途考える必要もある。

これまでの日本の国家公務員制度は、一般職員から事務次官まで一体に扱いすぎていた。労使関係がきちんとしていなかったから一体でよかったが、今後はそうはいかないだろう。内閣人事局の観点から部長級以上の幹部職について違う扱いをしようということがあり、労使関係ともう別の一つの軸があることを考えたほうが分かりやすくなるのではないか。

(石原委員)

飯尾委員と同じ意見だが、幹部といっても国政の枢要な方向づけなどに関わるような各省の事務次官や局長、それに準ずる、従来の指定職は内閣人事局で人事管理を内閣で一元的におこなうことになる。それと各職場の、職場の秩序を維持するという意味での管理職もいる。労使関係全体を考える場合に、同じ管理職でもレベルが違う実態があるので、それを全て一緒に扱うことは無理ではないか。労使関係については幅広く管理職を認めてもよいと思うが、内閣人事局の要の管理職は非常に限られており、国政運営に大きな影響力があるポストの人を指すのではないか。

(山川委員)

幹部職員管理の一元化と労使関係は趣旨の違う制度であり、労使関係の観点からは、団体協約を締結する権限を与えるにふさわしい人、つまり、使用者側として協約締結等の交渉をするのに矛盾を生じないような人に委任できる形で決めればよいと思う。

(櫻井委員)

政治性と公務員行政について、政治的な影響を及ぼすべき公務員とそうではない公務員の線引きをどうするかという話である。内閣人事局にかけ

るようなものがどのような公務員であるべきかという議論と必ずしも連動していない。別立ての仕組みであると理解している。

使用者側の当事者にどのような公務員を入れるかということについて、問題は本省の課長を入れるかどうかという点に集約されるのかなという気もしている。以前の会合にあった資料で、管理職手当を受けている人は約4万人いるということであった、これは前提としてどのような考え方で出しているのか。

(笹島審議官)

管理職手当は、組織の長としてその組織の管理を担っており、それに対応して管理職手当が設定されている。ただし、労使関係ということで考えると、課長クラスは現場の管理という意味での労使関係が当然あり、今まで以上にそれをやらなければいけなくなる。これは事実だと思うが、協約締結の当事者になるかということ、そのようなことは逆にあまりないだろう。中央レベルの話であって、ある意味では運用レベルで労使が向き合って、マネジメントをやることを今まで以上にやっていくことはあろうかと思う。

(原田委員)

協約締結権なり争議権も付与されてくると、部長級以上の対応というのはおそらく日々の交渉などはできないだろう。その意味では、課長や企画官の位置づけがよく分からないところがあるが、課長以上は使用者側の対象にしないと、正常な労使関係は築けないのではないかというイメージがある。もちろん、協約締結権は限られた人でもよいと思うが、団体交渉の使用側については、課長でも対応可能という形にしたほうがよろしいかと思う。

(今野座長)

企業で例えると役員と管理職と一般職員という区分けの話である。しかし、管理職でも組合をつくってもよいことになっている。管理職の中で人事の特定業務の人は除外するにしても、私は非常に単純に考えている。しかし、役員は人事管理などという言葉自身が合わない。

今回はこの改革素案が主要テーマではないが、山川委員が言われた点について少し気になっている。交渉が自律的に行われるかどうかによって争議の実際の対応などが非常に大きな影響を受ける。相互に関連があるということについて、どこかに記載すべきという意見であったので、我々の報告書に書いておけばよいと思っている。

それでは、本題に入りたい。前回は、主に自律的労使関係制度を構築する上での争議権の位置づけや、自律的労使関係制度の下での団体交渉が不調の場合の調整の在り方ということについて、主に議論をしていただいた。

議論していただいた内容は、資料3に議論の整理という資料でまとめられている。

今回は、資料3と資料4を参考にしながら、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ような規制の措置はどうかという論点を中心に議論をしていただきたい。

- 争議権に係る主な論点等（資料3から資料4）について、事務局より説明が行われ、資料3の23ページ以降について自由討議が行われた。

（今野座長）

仮に争議権を付与するとして、争議行為が起きた際にどのような規制、調整措置があり得るかということシミュレーションしていただいた。

資料内ではいろいろな箇所「中労委」と出ているが、実績からしても中労委が良いということか。

（笹島審議官）

そうである。

（原田委員）

資料4のA3縦判の資料で、スト規制法を参考とした争議行為規制を導入できるかどうか、この資料の流れでは見送られている。資料4の25ページに公務員のストライキの影響例が並んでいるが、確かにこの分野でストライキが起こったら大変なことになる。国民に多大な影響を及ぼすと同時に、後々、損害賠償に発展するようなケースも多々想定される。その際に損害賠償は誰の責任かという使用者になるのではないか。そういった点も含めた場合に、最初から除外するようなアプローチは、どこで切り分けるかという大きな問題があると思うが、最初からそこを外してしまってもいいのか。

（笹島審議官）

アプローチの問題だと思う。止められるか、止められないかということであれば、この調停の仕組みや、新型仲裁の仕組みが発動されれば、止まる。その意味では、止める、止めないということでは、対応可能なのではないか。ただし、航空管制官がストしますといった場合に、空港を閉鎖してもよいと思うのか、電車が止まってもよいと思うレベルと同じなのか、全く違うのかという点はまさに政策判断だろう。その辺を一律的に、あるいは、事前に「絶対とまってはならない」とすることができるかどうか、我々の問題意識である。そこは相対的なところもあるのだろう。

（原田委員）

そのような仕組みをつくって仲裁をやることもよいと思うが、結果的に、航空管制でストがあってスト中止という命令が出たという経験則が積み重なると、いずれ航空管制と特許庁のストは認められないといったような慣習法が出来上がるのではないか。ストに対して慎重であるという事前規制的なものと同じなのではないかな。

(丸山委員)

電力や水道が止まれば大変なことはよくわかるし、今日では清掃業務やごみ収集など、その方面が非常に重要であろう。論議の過程にも出てきたが、霞が関の企画調整業務が少し止まった程度では国民生活にはあまり影響が無いのではないかという話もあった。そのように特定していくと、国家業務は全て特定しなければならなくなってしまって、全てスト規制法で規制してしまう、全くストをしては駄目だとなってしまうとうまくいかないのではないか。

資料4にシミュレーションが出ているが、これは1週間にわたってストライキをやったらどのような影響が出るかということ我问うたわけである。私からすると非常に非現実的だと思っているし、それが国民生活へどう影響するかという観点からも出ている。例えば、植物防疫も載っているが、争議によって有害の病害虫が国内に入ってきて、農産物、食料が大変大きな被害をこうむるということは結果の問題であり、現実はどうかといったら、入ってくる果物や食料品の検査をやるわけあり、そこが止まると輸入業者が長期に保管できないために、食料が腐ってしまって、輸入業者に対する補償はどうかという問題のほうが影響力はある。

ここで述べているような「有害な病害虫の侵入を許し云々」ではなくて、そういうところは国民生活に大きな影響があると私は理解している。その点では、このシミュレーションはあまりよい資料ではないのではないか。スト規制法は特定することが非常に難しいので、私は事務局の提案どおり外したほうがよいと思っている。

(今野座長)

資料4の別添②資料でいうと、審査制度で審査するわけだが、これは中労委がやることになる。ルールをつくっておかないと大変ではないか。

(丸山委員)

専門調査会で労働側が提起した問題であるが、労働委員会が認められない争議の認定、あるいは、争議を認めても、認められる業務の範囲、争議の対応、さらには時間量といったものを特定して、「これならやってよい」、「これはだめだから仲裁に行く」ということをやるわけだが、これは事前予告が出て、端的に言えば10日間でそのような答えがパタッと出る

のか。

組合では、事前に立てている場合もあるが、通常は交渉が決裂してスト批准投票でスト権を立てる。そして、いわゆるスト準備指令を発する。そのときには一律にストライキを打つという準備で体制を整えることとなり、保安要員はこのようにするというようなことを決めて準備する。そうすると、その間にこのような対応はよいとか、これはだめと言われても、うまく組合側も対応できないのではないか。

また、規制全体について、これが行き過ぎると自律的労使関係を阻害するのではないか。規制が強すぎれば規制といって何もできない、争議権を付与して争議を実施したら問題が出る、問題が出るから緊張的な労使関係にしておかなければいけないという労使対等で協約権が生きていくという流れ、考え方である。そのような弊害もあるということからすれば強制仲裁の新型版について、内閣総理大臣が強制仲裁をやってしまうことと、労使双方がそのようなものを申請できないようになっているが、それについてどのように考えるべきかを労働法学の先生方からの意見をお聞きしたい。
(今野座長)

要するに審査制度は無いほうがよいということか。

(丸山委員)

そうである。

(櫻井委員)

丸山委員の発言に共感するところもある。基本的に事務局で示していただいた筋道については私もほぼ同じ考え方を持っている。資料4の縦長の別添資料①、スト規制法の話は次元を変えていうと、公務の公益性みたいなところでどのように議論するのかという点については、一昔前は公務の公共性は当然であるという抽象的な考え方が妥当であったと思うが、現時点では、憲法論でもいろいろな法理論でもそうだが、実態的に基準を設定して決めるということは非常に難しい。その点はほぼ共通しているのではないか。

何をもって公務的なものを適正にするためにどうしたらよいかといった場合には、それは実体的な規制ではなく、手続的な調整システムをセットした上で動かしながら考えるのではないか。それが基本的な考え方になっていると思う。そのような意味では、資料4の縦長の別添では、スト規制法の話ギリギリやる必要はなくて、こちらの手続規制とか調整システムについて、どのようなものであるべきかという議論を中心にやっていくことが生産的ではないかなと思う。

資料4の横長の別添資料②まずは自律的な労使関係をつくるということ

で始まっている。争議予告があるので、いうなれば自律的な、本当に四つに組んでやるという話はここからが本番ということで、真剣な交渉をしていただくことが基本だと思う。そのように考えると、それが正当かどうかを審査することはいかにもそぐわない、もしくは脅しにならないので、あまり意味は無いのではないか。

また、入口のところで規制してしまうことは、弊害のほうが大きいので、ストをやるぞと言った上で、最終的にどのような制御措置を置いておくかというほうが合理的であろうと思う。審査制度については、かえって弊害があるのでよろしくないのではないかと思う。あとは、国民の理解をどう得るかという問題もあるので、強制調停が中間的なあっせん的手続として入るということが一点。しかし、いよいよこれは行き過ぎであるというようなことも公務からくる制約となると思うので、それは新型仲裁として入っているようなもので、大体よろしいのではないか。

強制調停、新型仲裁について、これは任意調停を排するものではなくて、それもあるが、強制もあり得るという制度設計だろうと思う。一方の申請は、いわゆる使用者側の当局が申請できるということになる。それを想定し、中労委職権が入っている。また、なぜ厚労大臣が入るのかよくわからないが、総理大臣でもよいのではないか。中労委の他に関係の深い大臣を入れておいたほうがよいというご判断なのかと思うが、理由を教えてください。

仮に総理大臣にした場合、新型仲裁との関係で重複感があるのではないか。新型仲裁で参考になると思ったのは、行訴法の中で執行停止という仕組みがあって、処分がなされたときに執行停止をかけるのだが、内閣総理大臣の異議という制度があって、執行停止を仮に裁判所がした場合でも、内閣総理大臣が異議を申立てるとそれができなくなる。それが認められる理由は、公共の福祉に対する重大な影響を及ぼすおそれがある場合である。これは憲法論もあるが、仕組みとしてみると、そこに言う内閣総理大臣は、内閣の長としての異議の申立てである。考えてみると、官吏に関する事項は、憲法で内閣の任務になっているので、最終段階でこれは公務の本質にもとる、こんなものはやっちはいかんという原点に最終的に立ちかえることが必要であるとすると、内閣の長たる内閣総理大臣が申請してここで待ったをかけるということは、最後の理屈としてはあるのかなと思う。

もう一段階前倒しすると、公務員庁が内閣府に置かれるということだから、内閣府の長としての、分担管理原則の下での内閣総理大臣が申請をするという理屈もある。しかし、内閣府の担当大臣としての内閣総理大臣だとすると、強制調停をするときと同じランクになるので、それでよいか。

厚生労働大臣との位置関係はどうなるかも問題になるので、そのあたりを検討していただきたい。

(笹島審議官)

ここでの強制調停における厚労大臣請求は、労使というよりも、労使関係、労働行政全体を見る労働大臣という趣旨である。それから、一方の申請というレベルでの内閣総理大臣は、使側としての内閣総理大臣の人格というのはこの段階であり得る。緊急調整をかけられる内閣総理大臣は、内閣の長として国政全体を見た判断ということで、その次元は違っている。

(吉崎委員)

自律的な労使関係をつくることが本来の目的ではあると思うが、国益も非常に大きいわけであり、資料4の25ページにあるリスクについては、真剣に考えなければいけない。もちろん、そこに規制があればよいが、規制するにしてもサンプル数があまりにも少なすぎる。つまり、ストライキが実際に減っている中であって、起きたときのシミュレーションをやろうにも分かりやすいサンプルがない。

不適切な例かもしれないが、90年代に金融危機があった際、それに対するセーフティネットが無くて非常に苦労した。随分長い時間を無駄にってしまったという経験があるが、金融危機が起きたときのスキームはあった。しかし、全く時代遅れだったし、全く使えないものであった。それはなぜかということ、余りにも長い時間金融危機がなかったから、それに対する備えが完全に古くなっていったということが、金融行政の一つの反省だと思う。スト無き時代がこれだけ長く続いた後で、シミュレーションなり、あるいは、このような規制の仕組みづくりを考えるとということにはどうしても限界があるのではないか。これは危惧として考えていただきたい。

(今野座長)

今の発言のご趣旨は、限界があるので規制は強めにしておいたほうがよいとか、弱めにしておいたほうがよいとか、または無いほうがよいとかという選択肢がいろいろとあるということか。

(吉崎委員)

あるいは、協約締結権を与えるということであれば、その後の争議権の扱いについては、5年後などと猶予期間を持つのが現実的な選択肢になるのではないか。

(山川委員)

スト規制法的な方式を残すかどうかについて、ご意見が違っているようである。そこを調整するというわけでもないが、今直ちにそのような方向性を捨て去ってしまうのもいかなものか。検討の余地は残しておいても

よいのではないか。やはりこれらは難しいし手続規制が重要だということ
はご指摘のとおりだが、皆さんの意見がほぼ一致しているように、中労委
が事前審査を実施するとすると、争議予告に非常に重いウエートがかかる。
どのくらい予告のみで争議行為の内容がはっきり分かるのかというもので
もあり、運用が難しいと思う。

強制仲裁では、現行法にない第三の仕組みをつくることは、私も基本的
方向として賛成である。しかし、資料4別紙①では「強制仲裁のみとし」
とあり、資料4別紙②では「強制調停を経て新型仲裁」とあるが、これは
別に強制調停を排除するものではないという理解でよいか。調停の方が自
律的でもあるので、そのような余地も残したほうがよいと思う。

強制仲裁というものの位置づけだが、確かに争議権を付与する場合には、
という話はあるが、それにしても強制仲裁というものは当事者に代わって
労働条件を決定するというものであり、少なくともその手続がかかっている、
あるいは、強制調停がかかっている間は、争議行為には訴えないとい
うことになる。その限りでは争議行為禁止ということであるので、代償措
置というイメージは持ち得ると思う。もちろん、それとは別に公益的観点
からの紛争調整という位置づけはできると思うが、その場合の紛争調整と
は何かというと、一定の場面では争議行為はできないけれども、代わって
労働条件を決定してもらおうということになるので、代償措置的な位置づけ
は可能かと思う。

国民の理解の点について、論点を整理すべきだというのはもちろんだが、
その後どうするのかという点がまだ残っている。例えば、パブリックコメ
ントをかけるなど、国民の理解が得られるかどうかについて判断するた
めの何らかのプロセスを考えたほうがよいと思う。

(原田委員)

民間で春闘は3月、4月がピーク時期であり、そのような時期にスト
ライキなどが起こったりする。公務の場合でのストライキはどのような年間
リズムでいくのだろうか。

予告期間の関係も気にはなるが、ピークの有無について知りたい。

(今野座長)

実施したことが無いから難しいと思うが。

(笹島審議官)

仮に給与の話で申し上げれば、春闘相場、あるいは、官民比較をする
という前提に立てば、労使双方でそのデータが揃う。そして、交渉するタイ
ミングと、予算決定のプロセス、あるいは、法律事項であれば、例えば臨
時国会にかける、かけないなどいろいろなプロセスがある。国会に出た後

は当局との関係は終わるので、国会に出るまでの議論、プロセスの中のことかで決裂すれば、そのような行為が起こり得る可能性はある。しかし、それ自体が決まっているわけではないことと、労働条件は給料だけではないので、春闘の流れだけである特定の時期に必ず起こり得るというものでもないだろう。

(原田委員)

給与面の交渉が決裂した場合にはピークが生じる、ある時期に特定されるということか。つけ加えると、審査制度について私はあまり意味がない、もしくはこれを機能させすぎても問題なのではないかと思う。予告期間について、丸山委員から発言があったが、恐らく中労委で審査をするにしても相当の時間がかかると思う。すぐに判断できないし、先ほど政治ストのチェックという一例も挙げられたが、政治ストかどうかということとはなかなか分からない部分もある。審査制度については私も反対である。

(今野座長)

公務の労使関係で物事を決めていくときの一つの特徴は、市場の抑制力がない、あるいは、身分の保障が民間に比べて安全、あるいは、使用者側に対抗手段が無いというような要素があることであり、そのため労使が自律的に交渉して、内在的に最適点にもっていくことが非常に難しいのではないかという議論があった。

民間の場合では、会社が潰れるということで力学が働いて均衡点にいくが、市場の抑制力がないとか、身分がすごく安全だとか、使用者に対抗手段がないという公務と特徴は、私もそうだと思う。そうすると、公務は何があるかと内在的に力が働いて、労使が緊張関係で頑張っ、一番良い均衡点に持っていくようにするのか。争議を構えて交渉する、争議するぞと言った後でも同じことであり、それが何だろうかということは重要と思う。

いろいろなことを考えてみたが、国民の目にさらすという言い方しかないのではないか。この仕掛けの中にそのような視点があまりないと思うがどうか。

(村山参事官)

大変重要なご指摘だと思う。一連の交渉プロセスの中で不調になりかけた場合、力点を強制調停に置くということは、労使代表・委員も参画する三者構成の調停委員会という、擬似労使交渉の延長のようところで自主的な解決を一層促すという中で、特に「NTT特例」にならってそのプロセスを公表していくと、国民の目にさらしていくことで労使の争点もさらされ、さらにその中で調整も促進されるということは一つの軸になるのではないか。

併せて、特に「NTT特例」も引いて、争議行為も禁止することを重ね合わせた。そして、過去のプラクティスは確かになかなか無いのだが、争議行為として、一番典型的な同盟罷業するというようなものであれば、15日間も続けるというのは大変な話である。そのあたりも含めて一つの検討の選択肢になるのではないか。そして、座長からも意見があったように国民の目にさらすことによる抑止力も考えられるのではないかという気持ちで、資料の真ん中に置いて書いているところである。この点についても次回も議論を深めていただければありがたいと思っている。

(今野座長)

その点からすると争議予告のときでもよいだろう。つまり、労側がこれこれの理由で争議をしようとする、その内容をしっかりと出してもらおう。おそらく交渉段階でも交渉の透明性の問題の仕組みの整備をすると思いで、その延長で考えていただきたい。いろいろな段階でいろいろな手が考えられる可能性がある。そこを検討したほうが良い。

(飯尾座長代理)

この問題について、この仕組みの絵の外側にそのようなものがあるということだと思う。民間側では最終的には倒産などのような市場の淘汰があるということだが、それに当たるのは政府の場合は民主主義である。だから、最終的に労使が勝手に合意しても、そんな予算はつけられないということに国会でなる可能性もある。労使交渉の上に政治家がいる仕組みになっていて、国民として認められない問題で合意するということとはできない。この予算はとてもしらぬということもそれは歯止めになってくる。

その前提があるから、世間の目に触れることに意味が出てくる。普通の会社もストをすると倒産するわけではなくて、相場というのがあるので、鉾をおさめればということが労働側にも出てくる。国民の目から見て、公益のために働いているつもりで一生懸命やっているのに、全く理解されないような立場になってしまうのは、労働者としてもつらいということになってくる。そこでおさめるためには国会までいく前に、公にさらすといういろいろな意見が出てきて、その反応が肌で感じられることが歯止めになるということである。

基本的に公務員が身分保障されているのは、恣意的な人事管理が行われると能率が損なわれるというためである。あるいは、政治的中立を担保するために身分保障をするわけで、それ以外の部分で、労働条件のほうで特別に保護しなければいけないというものではないということから考えると、そこは切り分けなければならない。先ほどご紹介いただいた身分保障の部分も、そのような部分のものと政治的中立の部分のものということとは分け

て考えないといけないのではないか。

(今野座長)

おっしゃられたことはそうだが、このようなことが考えられている。可能性として最後は議会が決める、あるいは、新型仲裁で第三者が決めてくれる。だから、労使は自分たちで合意を考えないで、その案件をたとえば仲裁に持って行ってしまうという可能性があるが、それはやめてほしい。できる限り労使で自律的に決めてほしいということである。そうすると、ベストは国会や仲裁など、第三者が入らないで、自分たちで決めるのが一番よいわけであり、そのための仕掛けとして国民の目にさらすことが重要であるという意味である。

身分保障については、確かに法律的にはそのとおりだが、これだけの財政赤字で整理解雇が無いということはどのような意味だと民間から言われたら、それはあまり説得力がない。現実としては身分保障が強いと国民は思っているので、そこは法的にはおっしゃるとおりだと思っているが、総体的に身分保障は今の状態であれば強いかなというぐらいは考えておいたほうがよい。

いずれにしても、私の趣旨は、できればこの紛争解決システムに乗らないで、自分たちで全部決めてほしいということ。このシステムに乗ったとしても、なるべく最後までいかないで、途中で自律的に決めてほしい。そのための仕掛けは考えておいたほうがよいのでいろいろ考えているが、情報公開や透明性ぐらいしか、今のところ考えつかない。そこは外部ではなく内部のメカニズムとして入れておいたほうがよい。

(丸山委員)

座長のおっしゃるとおりである。自律的に解決していくシステム、これは努力しなければならないと思っている。そこで、国家公務員も労働者であり、何に一番憤りを感じるかといったら、民間と同じような生活、処遇が得られるかどうかというのが一つ大きなメルクマールになると思う。またもう一つは、雇用が安定しているかないかということが重要で、この2つに対しては、組織の存亡をかけてでもストライキという行為に労働組合はいくと思う。

その仕組みをどうするかということは非常に重要なことで、特に身分と雇用の問題について、しっかりと議論をしないと問題を起こすのではないかと。確かに争議権を付与していくということになれば、雇用保険もかけて、整理解雇4要件も適用して、民間と同じようにやる。したがって、事務事業の廃止などがあったときにはこうなりますという仕組みをつくらなければならないと思っている。

労働界の中で議論をしても、民間企業の役員の方は、「雇用が保障されれば身分はよいのではないか」という議論が強烈に出てくる。これは独立行政法人が非特定の独立行政法人になる際の議論で、ストライキはやらずに、公務員という身分は失ったけれども、雇用が保障されたという意味の整理をした記憶がある。ここの雇用問題については、慎重に取り扱っていただきたいと申し上げる。

(今野座長)

雇用の問題で、民間と公務の最大の違いは次の点にある。整理解雇という場合は何人解雇しますかということだが、倒産のほうが深刻な雇用問題を生む。ところが、公務は民間と違って潰せない。そこが基本的に違うと思っている。

(飯尾座長代理)

ただ、その行政機関をつぶすことになれば、その公務はなくなる。

(今野座長)

企業は丸ごと潰れるのでそこは違うと思う。いずれにしても、労使が自律的に解決していただけるようなメカニズムを考えておいていただきたい。ここは、紛争になったらどうしようかという話である。

(石原委員)

丸山委員がおっしゃったように、最終的に公務員も労働者であり、民間の労働者と同じように争議権まで与えるという議論であるならば、雇用保障も無い、財政状況によっては首切りもどんどんやります、その代わりにストライキはどんどんやってくださいという世界に移そうという議論であると感じる。

個別の業務によっては、一か月や二か月ストップしても困らないような公務もあるが、行政全体として長期間ストップするということは許されないと思う。その意味で、協約締結権まで与えて、労働者の公務員の立場から使用者側や幹部に対していろいろと注文をつけるというのはよいが、それを実行・担保する手段として争議権まで与えるというのであれば、その見返りとして雇用の保障もなくなる。私は、公務員の世界がそのような世界になってよいのだろうかと非常に疑問を持つ。

今日の資料においても、最後まで争議権を与えて、收拾がつかなくなった場合に強制調停するのか、強制仲裁するのかという手順の話を示しているが、そこまでいくことを国民は想定しているのか。そのような形になった場合に、国民的な支持が得られるのだろうかという疑問を感ずる。

(山川委員)

座長のおっしゃったことに基本的に賛成である。争議権を与えるという

ことは、交渉力が強い者が勝つという土俵を設定するということであるので、場合によっては、強制調停とか仲裁にいかない場合もあり得るかもしれない。争議権を認める場合の自律性というものはそういうものではないかと思う。

ただし、ここで出てくるのは、公益に大きな影響を及ぼすおそれと、独法のように全面的に争議行為が禁止されている場合では、一方が申請すれば、ある意味で自動的に手続さえ経れば仲裁に行くが、ここでは公益に大きな影響が及ぼされるおそれという要件がかかっているので、申請があっても、そのような公益性の要件が満たされない限り仲裁手続にはいかないということもあり得る。それはこの仕組みの公益性に基づくという特色だと思うので、そのあたりも検討してはどうか。

(今野座長)

石原委員がおっしゃられたことも、丸山委員がおっしゃられたことも、こういうことがあるから与えるんだ、こういうことがあったら与えないんだという入口の論理である。そのような問題点はあるが、ここでは整理はしない。もし争議権を与えたとしたら、技術的にこのような仕掛けが考えられるという議論をしていると整理したい。

争議権を付与すべきかいなかを議論するのであれば、1年ぐらいかけて、この検討会を何十回もやることになる。それは止めたいので、この議論の進め方でさせていただきたい。時間なので本日は終わりにさせていただきたい。

かなり議論をしていただいたので、まとめに入らなければならない。事務局からまとめの骨子を、基本的な枠組みは私が言った枠組みを踏まえてつくっていただきたい。そして、次回議論をして修正の部分は修正をして、もう一度文章化したものを委員に見ていただきたい。そのような手順で進めていきたいと思う。それでも議論が終わらなければどうするかというリスク管理も考えなければいけないが、その際にはご相談をさせていただきたい。

○ 次回会合の開催については、12月10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）>