

議論の整理（案）

第1回懇談会でのフリートーキングに続き、第2回懇談会では「争議権に係る主な論点（案）」（別添）に沿い、主として

- ・ 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、
- ・ 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

について議論した。なお、その際、協約締結権をどのような形で付与し、団体交渉の在り方をどのように設計するかについては政府において検討中であることを踏まえ、前提に一定の幅を持った形で議論を進めた。

第2回懇談会までの議論の内容は、おおむね以下のように整理できるのではないか。

1 争議権をめぐる議論の枠組

<趣旨>

① 国家公務員制度改革基本法には「自律的労使関係制度を措置するものとする」旨が規定されている。

その趣旨を踏まえ、非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、仮に国家公務員に争議権も付与することを検討する場合、争議権を付与する趣旨としては、

- ・ 第三者機関である人事院による勧告制度を廃止し、「責任ある使用者が主体的に勤務条件を考え、交渉を通じて決定できる仕組み」を構築するとともに、
- ・ 労使が責任ある対等な立場に立って、勤務条件をめぐる団体交渉において真摯に向き合うことが可能となるよう、

立法政策上の判断として付与するという事ではないか。

※ 第1回懇談会では、「争議権は交渉力に差のある労使の立場を対等なものにする基盤として考えられる」との意見に対し、「労使交渉において経営状況を踏まえた妥協がなされる民間企業と異なり、公務において自律的労使関係制度を構築するということがどういう意味を持つのか具体的なイメージがわきにくい」という意見があった。

※ 第2回懇談会では、「民間企業における労使関係では、実際に争議行為に及ぶかどうかは別として、争議行為を構えることによって『会社が本気になって交渉に臨む』効果がある」、「反則金制度や通告処分が抑止力を発揮していることを踏まえれば、実際に争議行為に及ぶかどうかは別として、争議権まで付与することにより協約締

結に向けた団体交渉を実のあるものにすることが考えられる」という意見があった。
併せて、「そもそも『刀がない』ことと、いざとなったら『抜ける刀』を差していることでは質的に大きな違いがある」という意見もあった。

＜公務員の「地位の特殊性」や「職務の公共性」の相対化＞

- ② 公務員の労働基本権を議論する出発点として、公務員もまた自己の労務を提供することにより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 28 条の労働基本権の保障は公務員に対しても及ぶものである。

その上で、昭和 48 年の全農林警職法事件判決は、「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」としているが、同判決当時と現在を比較すると、民間開放の進展、公共サービス改革法に基づく市場化テストの実施など官と民の関係が変化しており、公務員の「地位の特殊性」や「職務の公共性」は民間労働者との関係で相対化している面がある。

もとより、公務員は一般の勤労者と異なり、憲法上の全体の奉仕者としての性格を有していること自体が変わるものではない。したがって、非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、仮に国家公務員に争議権をも付与する場合には、国家公務員の性格を踏まえた争議行為に対する適切な規制措置を併せて講じる必要がある。

勤務条件の法定原則を前提にしつつ、使用者としての政府に勤務条件決定に関する一定の権限を与える枠組を整備すること自体が全農林警職法事件判決にあるとおり「国会みずからが立法をもって定めるべき労働政策の問題」であるが、その上で、現在の国家公務員を取り巻く環境に照らして争議権を付与すべきか否かについて検討することも、立法をもって定めるべき政策判断の問題と位置づけることが適当なのではないか。

※ 第 2 回懇談会では、この点について多岐にわたる議論があり、

- ① 公務員についても憲法 28 条の労働基本権の保障が及ぶこと、
 - ② 昭和 48 年当時と現在では公共サービスを取り巻く環境が大きく変化しており、公務員の「地位の特殊性」や「職務の公共性」は民間労働者との関係で相対化している面があること
- については意見の一致をみた。

＜国家公務員の「コア業務」への特化＞

- ③ 近年、民営化や独立行政法人化が進む中で、国家公務員は民間では担うことが困難な「コア業務」に特化する傾向を強めている。

現在でも国家公務員が完全に「コア業務」に純化してはいないという見方もあり得るが、以前と比べれば国家公務員の職務の公共性等が一層強まっていることを踏まえた上で、争議権も含めた労働基本権の付与の範囲や、仮に

争議権を付与する場合の規制措置を講ずる範囲等を検討することが適当なのではないか。

※ 第2回懇談会では、国家公務員に「職務の特殊性」の概念を導入することができれば、「国民生活や生命・身体の安全等に関わる職務に従事する国家公務員」については適切な代償措置を講じた上で争議権を引き続き制約し、他の国家公務員については一定の条件の下、争議権を認める選択肢もあり得るのではないかという意見もあった。

<国民の理解>

④ 仮に国家公務員に争議権を付与する場合の国民の理解については、

- ・ 過去、争議権のない公務員の職場で争議行為が生じるなど労使関係が泥沼化し、国民の強い批判を浴びた例もあったこと
- ・ 争議権が団体交渉上の「究極のハードパワー」であること、
- ・ 公務員の給与等の勤務条件について国民の間に厳しい意見がある中で争議権について議論することの是非が問われること

等を十分に踏まえる必要がある。

特に、労働基本権問題について、協約締結権のみならず争議権まで射程に入れて議論する場合、如何なる規制措置を導入しても、争議行為に伴う国民生活の不便という論点について常に意識する必要がある。

※ 第2回懇談会では、仮に争議権を付与する場合の趣旨と国民の理解との関係について、以下の2つの意見があった。

- ・ 「国民の期待に応える公務の運営の実現という観点からは、まずもって国家公務員の労使双方が良好な関係の下、行政サービスの向上に取り組む構えであることが明確にならなければ、『争議権を付与することによって勤務条件をめぐる団体交渉において労使が真摯に向き合うことが可能になる』という説明は、国民に対する説得力を持たない」という意見
- ・ 「公務員の争議行為は大幅に減少しており、特に国家公務員については近年発生していない中で、労使が協力して『働きがいと活力のある職場』づくりを進め、行政サービスを向上させるために協約締結権や争議権の議論を行っているのであり、こうした趣旨に国民の理解を得ていくべきである」という意見

国民の理解をめぐる議論を深めるためには、まずは、国家公務員に争議権を付与することについての各論をひとわり議論した上で、改めて論点を整理するのが適当なのではないか。

なお、国民の理解を得ていくためには、公務員の身分保障と労働基本権の在り方についても議論を深める必要があるのではないか。（資料1 12～15頁参照）

※ 第2回懇談会では、公務員の身分保障と、争議権を含めた労働基本権との関係について、以下の2つの意見があった。

- ・ 「公務員は民間企業労働者と異なり、故なく解雇されない安定した立場にあり、

また、国家公務員法に規定されている廃職過員の場合の分限免職も極めて限定的にしか行われていないにもかかわらず、争議権まで付与することについて国民の理解を得られるのか」という意見

- ・「公務員の身分保障規定が設けられているのは、公務の中立性や安定性を確保するためであり、成績主義に関わるものであって、労働基本権の問題とは対比して論じられるべき問題ではない」という意見

2 交渉の在り方

<責任ある使用者機関の確立>

- ① 争議権の付与の有無にかかわらず、勤務条件について責任をもって中央交渉を行いつつ、国家公務員の人事行政全般にわたり国民に対する説明責任を果たすためには、現在、複数の機関に分散している国家公務員の人事行政関連機能を集約し、責任ある使用者機関を確立していくことが必要である。

<団体交渉不調時の調整システム>

- ② 争議権の付与の有無にかかわらず、自律的労使関係の下では、勤務条件をめぐる団体交渉について、労使による自主的かつ円滑な解決が図られるようにする必要があり、その意味では強制的な手続によらない任意のあっせん及び調停等の調整機能が十分発揮されることが、まずもって重要である。

その上で、協約締結権の付与に当たっては、現在、協約締結権が認められている特定独立行政法人及び現業（国有林野）で採られている強制仲裁等の調整システムを参考に制度設計を進めることが適当である。

※ 第2回懇談会では、「協約締結権を付与し、争議権を付与しない場合には、強制仲裁等の要件についても再検討してはどうか」との意見があった。

仮に国家公務員に争議権を付与する場合には、その職務の公共性等にかんがみれば、団体交渉不調時の調整システムについては、

- ・ 労働組合法や労働関係調整法に規定されている民間企業一般の争議行為に係る仕組や公益事業に係る仕組については、同等ないしそれ以上の仕組を導入する必要があること、
 - ・ 特定独立行政法人等労働関係法に規定されている仕組についても同様に考える必要があること、
 - ・ 他方で、様々な特例制度が重複感なく整合的に運用される枠組とする必要があること、
 - ・ 実務的に対応可能な枠組みとする必要があること
- 等の要請を満たす制度設計を目指すべきと考えられる。

そのためには、以下のような措置の実効性や留意点について検討の上、

選択肢の具体化を目指してはどうか。

- ① 一般的な争議行為に係る仕組（例：スト開始要件、安全保持義務）の全てを導入するほか、公益事業と同様の仕組（例：争議予告）の導入を検討すること
- ② 公益の観点からの強制調停制度（現行：公益事業、特定独法・現業／過去の「NTT特例」においては強制調停期間中の争議行為禁止）及び強制仲裁制度（現行：特定独法・現業）の導入

※ 第2回懇談会では、①について「導入が必要」という意見が複数の委員から示された。また、②について「緊急調整との関係（併存し得るか）、決定権者（労使の申請が可能か否か）、開始要件等について十分に議論の上、詰めるべき」との意見があった。

また、以下の内容についても検討することが必要である。

- ③ 争議予告を受けた中央労働委員会が、当該争議行為は目的・手段等の面において正当性を有するか判断する仕組を設けること（「違法な争議行為の企画、助長等の防止措置」の在り方とも関連。なお、この制度を検討するに当たっては、イ）争議予告時点では勤務条件に関する正当な争議行為であったとしても違法な争議行為に変質する可能性、ロ）短期間のうちに実情に即した的確な判断が示せるか、といった困難な課題があると思料され、慎重な議論が必要か。）
- ④ スト規制法を参考に争議行為の方法を規制する仕組を設けることが、職務全般が公共性の高い国家公務において可能かどうか（「争議権を付与する場合、付与の範囲を限定できるか、否か」という論点とも関連。）。

なお、調整システム全体について、労働基本権制約に対する代償措置の観点から整理すれば、以下のようになるか。

- ・ 現行の人事院勧告制度は協約締結権及び争議権を制約することの代償措置の重要な要素として位置づけられているが、
- ・ 協約締結権を付与して争議権を制約する場合は、現行の特定独立行政法人等で採られている中央労働委員会による仲裁裁定制度が争議権制約の代償措置として位置づけられることとなり、
- ・ 協約締結権及び争議権の双方を付与する場合は、代償措置に関する議論は基本的には不要となる一方、上記②の「強制仲裁」は、争議権を制約している場合の強制仲裁とは性格を異にすることとなり、公務員の職務の公共性等に照らした公益の観点からのものとして整理されることとなる。

【補足】

※ 第1回懇談会では、公務員の争議行為の減少をめぐる議論の中で、「民間企業におけ

る争議行為も大幅に減少しているが、その背景にはデフレーションの進展等の経済状況の変化、労働組合組織率の低下や労働条件決定の個別化等に伴う労使紛争の『集団から個別へのシフト』等が存在しており、公務員の労使関係について考える上では、こうした経済社会全体の変化も念頭に置く必要があるのではないか」という意見があった。

今後、現在、人事院が担っている公平審査機能を如何なる機関が担っていくかについて検討していく上で、こうした視点も取り入れて検討を進めてはどうか。

(関連： 資料2 自律的労使関係制度に関する改革素案【たたき台】 11頁中 「2 人事行政の公正の確保等のための第三者機関の設置」参照)

以 上

争議権に係る主な論点（案）

平成22年11月30日（火）第2回懇談会提出資料

第1回懇談会における議論を踏まえ、以下のような内容も含め、幅広く議論を進めていただければどうか。

1 自律的労使関係を構築する上での争議権の意義

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、争議権の在り方との関係を、どのように考えるべきか。（資料3 1～3頁参照）

※ 第1回懇談会では「争議権は交渉力に差のある労使の立場を対等なものにする基盤として考えられる」との意見があった。他方、「労使交渉において経営状況を踏まえた妥協がなされる民間企業と異なり、公務において自律的労使関係制度を構築するということがどういう意味を持つのか具体的なイメージがわきにくい」という意見があった。

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。（資料3 4～5頁参照）

※ 同判決においては、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で制限を加えることには十分合理的な理由があるとされた。

※ 第1回懇談会では「全農林警職法事件判決当時と比べ、公務員の『地位の特殊性』や『職務の公共性』は、民間労働者との関係でも相対化しているのではないか」、「同判決において重視すべきは『（公務員の勤務条件について）政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、まさに国会みずからが立法をもって定めるべき労働政策の問題』という点である」との意見があった。

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。（資料3 6～9頁参照）

※ 第1回懇談会では「過去、争議権のない公務員の職場で争議行為が生じるなど、労使関係が泥沼化し、国民の強い批判を受けてきた経緯があることや、国民は公務の

円滑な運営を期待していることを十分に踏まえる必要がある」という意見の一方、「公務員の争議行為は大幅に減少し、国家公務員については近年発生していない実情を踏まえて議論すべきである」という意見もあった。また、「公務員は単なる労働者ではなく、全体の奉仕者としての特殊な性格を持っており、その両面をバランス良く見渡した議論が必要である」という意見があった。

※ 第1回懇談会では、公務員の争議行為の減少をめぐる議論の中で、「民間企業における争議行為も大幅に減少しているが、その背景にはデフレーションの進展等の経済状況の変化、労働組合組織率の低下や労働条件決定の個別化等に伴う労使紛争の『集団から個別へのシフト』等が存在しており、公務員の労使関係について考える上では、こうした経済社会全体の変化も念頭に置く必要があるのではないか」という意見もあった。

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。（資料3 10～20 頁参照）

※ 自律的労使関係制度を構築するに当たって、協約締結権をどのような形で付与し、団体交渉の在り方をどのように設計するかについては、労使関係制度検討委員会の報告書内容も踏まえ、政府において近々「素案」を取りまとめるべく検討している状況にある。このため、上記のような論点について議論するに当たっては、前提に一定の幅をもって議論することを第1回懇談会で確認しているところ。

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（資料3 21～25 頁参照）

- ・ 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、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）で付与する範囲を定めることはできるか。

- ② 争議行為の手続等に係る規制、調整システム（資料3 26～28 頁参照）

- ・ 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。

※ 民間労働法制では、公益事業（運輸、郵便、信書便、電気通信、水道、電気・ガス、医療・公衆衛生）にこれらの仕組みがあり、制度の在り方を検討する際には参考になるのではないか。

- ・ 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。

※ 民間労働法制では、争議行為を行っている事業場においても、労働者の安全保持施設の正常な維持・運行を停廃させる等の争議行為は禁止され、電気の正常な供給を停止する行為等も禁止されている。

※ 第1回懇談会では「民間企業では保安協定等により争議実施中の必要最小限の要員確保を図っている」という指摘があった。

③ 違法な争議行為の企画等の防止 (資料3 29～31 頁参照)

- ・ 違法な争議行為の企画、助長等に刑事罰を科すか。

④ 使用者（政府）の対抗手段 (資料3 32～34 頁参照)

- ・ 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。

※ 民間では使用者は対抗手段として事業所閉鎖等が可能であるが、公務において、国民向け窓口の閉鎖等が可能か。できない場合、対等の立場での交渉といえるか。

※ なお、第1回懇談会では「公務員が争議行為を行った場合、国民への行政サービスは停廃するが、使用者に対する本質的な打撃にはならないとも言え、考え方の整理が必要」との意見があった。

⑤ 第三者に対する賠償責任 (資料3 35～38 頁参照)

- ・ 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。

以 上