

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（第4回）  
議事要旨

1 日時

平成22年12月10日（金） 16:00～18:00

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

- 懇談会報告（骨子案）（資料1）、国家公務員の争議権について（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。

（丸山委員）

違法な争議行為の企画に対する刑事罰について、これを続けることになると、憲法にある労働基本権を引き続き過度に制約することになるのではないかということと、ILO基準にも反すると思う。特定独法には刑事罰の規定は無いので、少なくともこの改革を機に改めるべきではないか。争議行為が正当か不当かの判断をする際に、何を基準にして判断するのが非常に難しい。今回の議論のための資料にも個々の争議を総合的に検討す

るという表現もある。また、服務規律の観点ということからすれば行政処分で足る話ではないか。争議行為が国民の生命、あるいは重大な財産等に影響を与える、さらに、それが集団的な暴力行為を波及させるというようなことになれば、先ほど説明があった強制的な調停や仲裁が行われるのではないか。そのような理由からしても刑事罰は止めた方がよい。

ILOについて、各国の事情はいろいろあるということが事務局のスタンスのようだが、第105号条約には同盟罷業に参加したことに対する制裁を禁止することがあり、日本はなぜこの条約を批准しないのか、政府の公式見解をぜひお聞かせいただきたい。私の理解では、公務員法制が懲役刑を科すこととなっているために、批准できないのではないかという話も聞くだけに、この条約は一体どのようなことなのか。第87号や第98号の団結権、団体交渉に関するものと並び、ILOでは中核的労働基準の一つだと言われている。争議行為に刑事罰を科す国は少数であり、日本も早く強制労働の廃止に関する条約を批准して、労働法制の民主化を図るべきである。これはぜひこの改革を機に前に出していきたい。

(村山参事官)

公式見解については、精査した上で次回ご回答申し上げたい。

(笹島審議官)

少なくとも単純参加の場合には刑事罰はかからないわけであり、あくまで「あおり・そそのかし」に対する刑事罰である。その意味では必ずしもILOでのご指摘の点に合っているわけではない。

(丸山委員)

「あおり・そそのかし」は、今まではあったのか。全農林刑職法事件判決が出たが、今から半世紀前の事件であり、あれが「あおり・そそのかし」の最後なのではないか。そうであると、「あおり・そそのかし」について刑事罰を科すというのは果たして現実的なのか。ここも考えてもらわなければならないと思う。

(櫻井委員)

前提として教えていただきたいが、スト規制法の意味は、現実にそのような法律があり、ここに規定されているものについてはそれに関わる方たちが配慮してきたという以上の意味はどこにあるのかがよく分からない。労働法の先生に教えていただきたいのだが、これは罰則があるわけでもなく、ある意味で訓示規定のようなものとして存在しているということか。スト規制法自体は民間ベースでどのような意味があるのか。それを公務員の仕組みの中に仮に入れたときに、さらにどのような意味があるのか。一つは、罰則を入れるかどうかは別として、まずは懲戒事由になるのかどう

か。ただし、それも正当なストなのかどうかというところと関わってくる。もう一つは、違法な争議行為と言えたら刑事罰があるかどうか。刑事罰の対象になるかどうかという際の違法な争議行為の中に、スト規制法をデフォルメしたものを仮に公務員版でつくったとすると、それに係ってくるのか。また、第三者への損害賠償の点には一要素になるのではないか。

仮にスト規制法的なものがあったとすると、違法性の判断の一要素になるという限りにおいて意味があるのか。その上で、スト規制法のようなものの公務員版をつくるかどうか。そのような観点があり得るのか。民間ベースではあまり意味が無い法律なのではないかと思っている。そのあたりの実態と、労働法上のご議論はどうなっているのか。

(山川委員)

実態はよく分からないが、ご疑問のようなことが出てくる理由は、この問題の立て方にあるのではないか。違法な争議行為とは、最近の代表的な教科書では正当性のない争議行為と言っており、争議行為に正当性があれば免責され、本来の民事・刑事責任が発生しないが、違法、つまり正当性がない場合は通常の民事・刑事法の世界に戻る。そして、職務専念義務違反があれば懲戒責任という問題にもなる。したがって、争議権を付与するとした場合には、正当性がない争議行為については通常責任追及の手段に戻る。

そこで、おっしゃったように争議行為禁止の規定が特にあれば、そこに別途罰則を科するかどうかの問題になるのではないか。今もスト規制法でも罰則が無いようだが、労調法の予告義務違反と、緊急調整がなされた場合にもかかわらず争議行為をした場合には、民間でも、別の禁止規定をかけてそこに罰則を入れているということである。公務員について言えば、仮に争議権を付与したとして違法な争議行為であれば罰則の適用があると考える場合には、何か禁止規定があってそれに罰則をつけるということとなり、それは正当性がない行為について罰則を科するというようなものになるのではないか。

損害賠償については見解が分かれていて、争議行為は組合が独自に行うものなので、原則として使用者のコントロールから外れ、使用者責任は生じないのではないかと私個人は思っている。むしろ、国家賠償法の解釈では、公権力の行使という要件があることとの関係で、仮に公務員の争議行為に正当性が無かった場合に、国賠法の適用と民法第715条との適用で差があるのか。公務員のほうが国家権力の行使と言っているだけに狭くなるのかとは思っているのだがどうか。

(櫻井委員)

国家賠償の違法性の判断で言えば、これは職務行為基準説でもって考えているので、仮に行為規範としてスト規制法的なものがあるとすると、行為規範そのものに反したということになり得る。ただし、それも必ずしも職務行為基準説だけで完結しているわけではなくて、事案により、他の要素を入れることもあるという形で考えられる。

他方で、民法の不法行為では、これも相関関係説であるので、感じとしては国家賠償のほうが判断基準が比較的ルートは出来ていると思う。

(飯尾座長代理)

今のところは専門家のおっしゃるとおりでよろしいのではないかと。問題の立て方として、すぐにスト規制法のようなものが出てくるのかというと、公務員の場合は政治ストのようなものを問題にするので、それが切り分けられて、明確に規定し、禁止していれば、それに反することにはそれなりなものがあるのではないかと。それを職務行為規範とするのか、刑事罰とするのかは、判断があると思う。そのような立て方をして、この体系の中に「良くないストとは何か」を公務員に即して入れるべきではないかと。

(櫻井委員)

強制調停の手続があるが、今日の資料では、強制調停については、誰が申請するのかとして整理されているが、実体要件も入っても良いのではないかと。例えば、政治ストみたいなものについては内閣総理大臣請求でやっただけではどうかというご提案だが、一方の申請と中労委の場合と違うものを入れるということだとすると、私は内閣総理大臣より主務大臣のほうが良いのではないかと考えている。

主務大臣が仮に申請をする場合には、使用者としての立場ではなくて、国民に対して当該行政について責任を持っている大臣自身が、これは違法もしくは公益の観点から問題があるのではないかとという観点で申請をするというようにセットしてはどうか。実体要件を入れると、その中に実質的にスト規制法的なもので考えているものを入れ込むことができるのではないかと。

(今野座長)

実体要件の例示などはあるのか。

(櫻井委員)

労働関係調整法にも条文がある。

(渡辺委員)

労使交渉が行き詰まったときに圧力行動として争議権を認めるという論理によれば、団体交渉が行き詰まらない、十分な話し合いがなされないままに行われる争議行為は違法な争議行為である。違法争議行為であること

がほぼ一致している例としては、資料2の35ページに政治スト、同情スト以外には、そのような例を挙げるができる。

(山川委員)

資料2の37ページの対抗手段の点で、ロックアウトの問題は別途あるが、一番大きい対抗手段は、民間企業でも操業の自由があってストライキ中でも操業を、例えば、他の管理職が仕事するなどして続けられるということである。組合側はノーワーク・ノーペイの原則でストライキでは賃金を失う。要するに、ストライキは、労務供給の停止と賃金を失うことの力の勝負であり、交渉力の弱い当事者はその勝負に負けるということであり、公務部門でも、使用者の争議対抗行為としては、ノーワーク・ノーペイの原則の下で操業を続けるということがあり、ロックアウトまでいなくても勝負がつく場合はあるのではないか。

(今野座長)

そのような対抗手段があるということを書きおいたほうがよいということか。最終的な報告書では、このような具体的なものを書くかどうかは別として、書くとしたらそのようなことがあり得るとする。

(村山参事官)

前回の会合の際、争議予告後の入口のところで、第三者機関に当・不当を判断してもらうという案を提案申し上げて、ほとんどの委員の方から「それはあり得ない」として棄却された。それは、要件は目的もあれば手段もあっていろいろだろうということと、丸山委員から大変貴重なご指摘をいただいたと思うが、争議行為を構えてから実際の中で変質していくこともあるのではないかというようなこともあり、変質した後から訴えられたり問題になったりしたら、收拾がつかないのではないかとということと、プラクティスがないというご意見も吉崎委員よりいただいた。

第三者機関のようなものでさえもどこかで基準の線を引くのは難しいという前回でのご議論だったので、本日の論点やポンチ絵から消している。最終報告書のスタンスをどちらにするか、あるいは、両様の意見があつてここは本当に難しいということでもまとめればよいのか。先ほどの議論ではむしろある途中段階かもしれないが、そこを絞り込むようなこともできるのではないかとということであった。個別のプラクティスが無い中で、最終報告書はどのような方向であるべきか、委員よりインディケーションをいただければありがたい。

(飯尾座長代理)

皆さんの意見としては、事前審査というものは限られた時間で判断する

ことが難しいという趣旨だったと記憶している。そこで、そもそも線引きは難しいなどと言っていたわけではないと記憶している。事後的に判断するということは可能だろうということは、おおよその委員の合意だと思っている。事前審査という格好で限られた中であるのが難しいと言っていたのではないか。

(櫻井委員)

おおよそ、そのような理解だと思う。私が先ほど申し上げたイメージは、強制調停とは中間的なもので、始まりは強制である。しかし、受諾するかどうかは自由であるものであり、新型仲裁はそうではなくて、言うなれば最終的な判断を下すというものである。これは最後の刀というか、やり方、手段ということになる。

強制調停の場合には、主務大臣がよいと言った理由として、主務大臣であれば当該行政分野の公益なのでエリアが限られる。強制的に向き合わせて話し合わせるということになる。しかし、それがなかなかうまくいかなかった場合、最後の手段として内閣総理大臣にお出ましいただく。国民は困っているぞということで、総理大臣よりタオルを投げてくださいイメージで整理するとどうか。

(村山参事官)

飯尾座長代理、櫻井委員のご示唆に沿ってまとめていきたい。あと一点として、最終的にはオールマイティーの内閣総理大臣でさえも、一方当事者であるということもあるというご議論もあったかと思う。主務大臣については、公益であるといっても一方当事者でもあるという要素はより強くなるというあたりもまたご示唆いただきたい。

(飯尾座長代理)

これまでの議論で、調停と仲裁を分けようという判断で、総理大臣であっても立場が違う、内閣の首長と違う総理大臣としている。そういうことであったのが、両方とも首長としての総理大臣にしてしまうと調停と仲裁の区別がつかなくなる。その点でいうと、この調停を主導するのは誰だということは議論をしなければならない。主務大臣であると櫻井委員はおっしゃったが、主務大臣は公務員を使ってその行政をしている責任者として、使用者側になってしまう可能性もあり、主務大臣という立て方もなかなか難しい。これをどのように考えるのかという問題は考える必要がある。

もう一点、公益性を強調するために第三者機関のようなものを置くのであれば、その長にこの役割を担わせるという置き方はあり得るが、これが本当に適当かどうか私にも自信が無い。また、調停は当事者がやるものだと思えば、公務員制度の使用者側機関の担当をしている大臣が、使用者

として言ってもよろしいということであればそれで済み、それ以外の人を置く必要はないという発想の構成もあり得るとは思うがどうか。

(今野座長)

この点は労働法の専門家にお聞きしたいがどうか。

(渡辺委員)

交渉事項とそれに関係する交渉単位によって、その名において団体交渉する当事者は違ってくる。各省庁固有の問題を扱う場合は主務大臣となり、各省庁共通の基準に関する事項であれば内閣総理大臣となる筈。しかし、各省庁固有の問題であっても当事者の域を超えて国民生活に対する影響の大きさを考えて主務大臣が強制調停の場に登場するということがあっても良いのではないか。主務大臣を飛ばして常に内閣総理大臣だけにすることの積極的なメリットは無いのではないか。

(笹島審議官)

違法ストの関係で若干補足させていただきたい。資料1はどちらかというところと正当、正当でないという流れがあり、調停のシステムにも言及している。資料2では、現行の制度を前提とした違法ストに触れており、そこは若干混乱しているところもあるかと思っている。その際、新型仲裁も基本的に仲裁であり、労使交渉の仕組みの下での仲裁なので、政治目的のストであれば全く仲裁のしようもない。そうすると、櫻井委員がおっしゃったように禁止をして、それに対する罰則をどう考えるかと考えざるを得ないのではないか。

その際、純粋な政治ストがあり得るかということ、現時点ではあり得ると解さざるを得ないし、今までの解釈では刑事罰というものはあるのだろう。そこは丸山委員とは若干見解は違うところだが、そのようなものが残った場合に、労使交渉がある中での新型仲裁の世界と、純粋な政治ストのような場合とは流れというか、整理が違って来るのではないか。そのような整理でよろしいか。

(山川委員)

難しい問題で、すぐに結論は出るものではない。仲裁というものは第三者が労働条件を当事者の代わりに決定するというシステムなので、政治ストといっても相手方が政府であるという意味では、必然的に政治ストではあるが、勤務条件に関わらないストという意味になる。その場合に、第三者が代わって決定を行うということ自体には違和感を感じる。それは刑事罰を科すかどうかは別の話で、ここは両方があり得る。手段として刑事罰をのせるか、のせないかという問題と、仲裁で代わりに決定できるかとい

うことは、別問題だが、検討する必要はある。

「争議行為禁止規定の必要性について検討する」とあるが、公益に影響を及ぼすから仲裁にかけるということからすると、前回は申しあげたように、基本的には禁止ということになるのではないか。そう考えないと、交渉をやりながら仲裁裁定を求めるということは、二つの武器を認めるということになり違和感がある。

(櫻井委員)

先ほどの話に戻るが、調停を誰が申し立てるかという申請者の話について、改革素案のたたき台では、使用者側の当事者は各省大臣だが、上級職員に委任できるという書きぶりになっている。私のイメージでは、「一方の申請」の「一方」というのは、基本的には事務方でやっている話なのではないか、そのようなレベルでまずやるべき問題ではないのか。ただし、大臣は任用者であるので、最初から事務方に決め打ちして法律をつくってしまってもよいのだろうか。その権限は大臣にあって、それを事務方に委任する。だから、これも「委任できる」ではなくて、「委任するものとする」にして、事務方が基本的にまずやるべきではないか。

主務大臣については、飯尾座長代理の発言にもあったが、大臣は二つの顔を持っている。一つは使用者としての顔であり、もう一つは国民に対して行政責任を全うするという面である。その両方を持ってお仕事をされておられるので、それを使い分けていただいて、紛争により公益を害することになれば、そこで初めて大臣が政治家として出てくる、国民の立場に立って申請をして話し合えと言うことは、整理としてはきれいなのではないか。

(今野座長)

実務的にはどのように使い分けるのか。

(飯尾座長代理)

使い分けなくても、その立場として申し立てればよろしいのではないか。したがって、それ以外の人を無理に書かなくてもよいのではないかというご意見だと私は受け取った。

(渡辺委員)

議論の筋立てだが、笹島審議官がおっしゃったことは、正当か違法かの区別を第一にして、政治ストのような違法なものについては、調停や仲裁とは別に、これはそのルートに乗る争議行為ではないから禁止するという区分けがあって、正当なものについては調停、仲裁という筋道を考えていくという議論である。

そこでお尋ねになっているのは、これは違法だといって区分けできるも

のがあるかどうかということで、政治ストが一番典型的なものとして例に挙げられており、補充的に団体交渉が煮詰まらないで、団交を尽くさないで入るストライキは違法なストライキだと思うが、全部を網羅することは難しいと思う。したがって、そのように例示して「正当ならざる争議行為は」ということで、あとは判例の蓄積なり運用の蓄積を待つて法的通念化していくことでしか対応できないのではないかなという感じがしており、限定列挙的に網羅することは難しいのではないか。

(今野座長)

違法な場合には刑罰をつけるかどうかということについては、結局いろいろあり得るといふことか。ここではどうも決めにくい。

(笹島審議官)

ただし、過去の判例を見ても違法性の強いものというので区分けする議論はあったと思うが、ある程度スト権が合法になってくれば、違法なものというものは過去でもどう考えても違法だと、あるいは、刑事罰の対象だというものはまさに残ってくる。その中には国家として非常に危険なものもあり得るわけであり、それについてどう考えるかというものは引き続き残るだろうという感覚を持っているということか。

(今野座長)

そこは論点として残っているということはよいのではないか。それでは、全体について、各委員のご意見を聞いて、時間があれば再度この2つの論点に帰りたいと思う。

本日、事務局から報告いただいた骨子案について、委員には本日意見を全部言っていただきたい。それを踏まえて修正をして、できれば次回を最終報告にしたいという希望を持っている、ご意見をいただきたい。

(原田委員)

項立てにおいて、争議権に対する国民の理解というポイントがあるが、その位置が早いところに出ている。争議権を付与するかしないかだけの議論ではなくて、付与する範囲が決めるのであれば、その範囲もそうだし、規制措置を含めてパッケージで国民に示した上での理解でないという理解と言えないのではないか。その意味ではこの項目は一番下に持っていくのも変かもしれないが、出てくるのが少し早いかなという感じがする。

単純な質問かもしれないが、資料1の8ページの①で一番下の行に「人事政策上の意義」という言葉があるが、これが私には理解できない。何をおっしゃりたいのか教えていただきたい。

9ページ、第3-①、従来の制約原理の再整理の<「職務の公共性」等の相対化>ということで、「相対化」のところはかなり絞って書かれてい

るが、地位の特殊性の議論の中には市場の抑制力の話が入っていて後段で出てくるが、情報公開とかオープン化をして理解を得ていくということはあるが、ここでその話をしなくてもよいのか。

11ページの最初の○の第2パラグラフに「国家公務員に争議権まで付与するならば」というものがあり、その2行目に「仮に国の担う業務の範囲の」という文章があるが、これも意味が分からない。これも趣旨を明確に言っていたきたい。

12ページ、第3-③アの一番下の段落で、「民間と共通な業務か否か」の区分の話があり、表現上の問題かもしれないが、「民間と共通な業務か否か」というこの書き方が、「民間に任せればよいではないか」というように見えて、いかがなものかと思った。

13ページで区分の問題が終わっているが、争議権という観点では、付与の範囲の話にもつながるが、国民生活への影響という切り分けのアプローチは出てこないものなのかと思った。

(村山参事官)

ご質問をいただいた点を中心にお答えしたい。8ページの「人事政策上の意義」の部分について、自律的労使関係制度の本旨にも関わってくるところかと思うが、第三者に依存するのではなくて、交渉しながら最終的には使用者が責任を持って人事や給与制度の改革をやっていくということが、今回の大きな趣旨になっているので、争議権を付与して説得力を持った形で構築できるかという趣旨で書いたところである。

11ページの点では、具体的に現時点で何か想定があるわけではないので、このような抽象的な書き方になってしまっており申しわけないが、仮に国の仕事と他の仕事との分担が見直され、大幅にそこで働く人の在り方のようなものが変わってくるという状況があるとすれば、具体的に何かを想定しているということである。

それから、民間と共通だという言葉は、確かに表現が不十分だったとは思いますが、ある意味ではコア業務に純化していることに十分配慮して、このような議論を進めたほうが良いのではないかという意見を多くの委員から頂いているので書いているようなところがある。そこはもう少しニュートラルな表現にできないか考えてみたい。

国民生活への影響のところは、前回のご議論で、平成19年の専門調査会のご報告を見ていただいて、どこでも影響は相当あるし、また比べにくいのご意見でもあった。例えば、この場でも出ていた例としては、外務省の業務が止まることと実質的な窓口業務が止まることとは、そもそも均一な尺度で比べられるのかというご意見もあった。その議論の経緯を留める

べきという委員のお考えであれば、もちろんそのようなことも分かるような形で明示することも考えられるのではないか。他のお考えをお持ちの委員もいらっしゃるかもしれないので、本日もご議論いただきたいと思う。他では、国民の理解への位置づけの仕方等は、他の委員のご意見も伺った上で、傾聴に値する貴重なご意見だと思うので、十分考えていきたい。

(今野座長)

9ページの「相対化する」という文章で、市場の抑止力のことも書いた方が良いというご意見もあったが。

(村山参事官)

その点は他の部分で記載しているので、ここで書いていなかった。他意は無いので、書き直したい。

(今野座長)

論点として大きいものは、12ページの「民間と共通な業務か否か」という、この区分の例があまりよくないのではないかという点になるのか。

「民間にできるか否か」というものは公共性の程度なのか。民間と同じところをやっているのであれば、やらなければよいのではないかとされるのではないか。

(櫻井委員)

民間と共通な業務か否かによって区分することができるかどうかという問題設定で、結論は難しいということではないか。私は、結論は賛成というか、そのとおりだと思う。だから、どこが問題意識なのかがよく分からない所がある。「コア業務」という表現だが、付言すると、本当に国家のコア業務というものはあるのかということ自体が、結論が出ないのではないか。例えば、警察権であれば、国家警察権独占の原則というものが不文の法理としてあると言われるが、実際には民間警備業が相当重要なことをやっており、ここがストライキを実際にやってしまったらどうするのかという問題があって、そこはかなり現実的には相対化しているのではないか。むしろそこに危機感を持たなければいけないのではないか。抽象的に民間と区分けができるかどうかということ議論していくこと自体がかなり難しいことであるという共通認識を持った上で、どうするのかという話を立てていくことが大事ではないか。

重なるところもあるが、11ページのところで、「仮に国の担う業務の範囲の大幅な見直しをめぐる議論等があれば」とあるが、これは行政改革のことを言っているのか。行政改革というものはずっとやっていくものである。「行政改革」という言葉は入れていただきたい。

同じページの「便益と費用」という言葉について、最初の資料からこの

言葉が出てきているが、ちょっと分かりにくい。便益と費用、両立場について考えるということであるが下の○のところ、「仮に争議権を付与したときの便益と費用をどう考えるのか」とあるが、これは行政改革などと関わるが、仮に争議権を与える場合には人事院勧告を無くすという話である。そのようなところにより近づくことになるので、行政改革に資するということが大きな便益としてあるのではないのか。それについては言及できないのだろうか。

16ページの下から2番目のポツについて、「調停委員会について公開で行ってはどうか」ということは私が申し上げた。例えば、絶対公開することではなくて、職権で公開することができますという規定を仮に置いたとすると、分の悪いほうは公開してほしくないわけである。国民の前で正々堂々と論陣が張れると思う側は公開してほしいと思うので、本当に濫用的な政治ストであるような場合であれば、まさに公開して堂々と政治ストだと言えないはずなので、それはその中で国民の監視の下で淘汰されるのではないかというような点も含めて公開ということを検討してはどうか。

(今野座長)

その趣旨としては、「公開できる」でよいのではないか。「すべき」ではなくて、「できる」である。

(櫻井委員)

調停は、いきなり全部公開してしまうと纏まるものも纏まらないので、それは状況に応じてということだと思う。

(与良委員)

行革の点については賛成であり、それを入れないと国民にはまるで理解されないのではないかと。さらに事実関係として、総人件費の削減など言っているのだから、そのよう世の中の流れになっているところを入れないと、なかなか「何故」というところにはいかないと思う。非常に厳しい状況がこれから始まるかもしれないのだということをまず言わないと、「争議権をあげますよ」だけでは国民に理解されないのではないかと。

国民生活にどのように影響するかということにもある程度触れておかないと、これもまたいたずらに批判する人たちから、批判が必ず出てくると思う。

第1回の会合でも発言したが、毎日新聞社では、140年間、ストライキは頻発しているが、新聞を発行しなかったことは1回も無い。戦後間もない激しいところは別の新聞社ではあったかもしれないが、いずれにしても当社では無かった。何故くい止められるかということ、保安体制と言っている

が、管理職がその分働いて、何とかフォローするからである。そのようなことも準備として考えてみるなどと書かなければいけないのではないか。それを書くということで少し安心してもらえるのではないか。実際、ほとんどの民間企業はそうである。これは余談だが、この業界では、新聞よりもテレビが激しいストをやっている。しかし、電波は止まったことが無い。それは管理職がアナウンサーをやっているから、何とか持っている。そのような発想を入れたほうがよいのではないかという提案である。

改革素案のたたき台について、「対象として事務次官と長官等を除く」とあったが、局長も「等」というところに入るのか。

(蓮舫公務員制度改革担当大臣)

党でも公務員制度改革プロジェクトチームを立ち上げている。そこでは、同時並行で勉強していただきながら、いろいろな意見をいただいているので、ここで「等」を入れているのは、その部分を反映しているためとご理解いただきたい。

(今野座長)

ここの懇談会報告とは関係ないので、我々としては「等」でよい。

国民生活への影響について触れるべき点という点については、報告書の中で触れているので、大丈夫だとは思いますが確認する。

行政改革の件について、櫻井委員が言われた事例は人事院の事例であり、争議権を付与する前に協約締結権を付与した途端に人事院勧告が無くなるということだが、これは行政改革を狙ってやっているものではない。そのような制度を入れると結果としてそうなるという話であり、それとは別の話である。

今回のこの報告書のつくりからすると、労使でしっかりとしてもらえば、「人事政策上の効果」として広い意味で行政の効率性や良質のサービスを提供するという意味の効果性ということに影響は及ぶということであり、私はその程度に留めたい。人事院については、結果としてはそうなるとしても、敢えて書くかどうかという話だと思う。人事院勧告の問題は協約締結権付与の時に片づいている問題であるので、書く必要も無いということである。

(与良委員)

そのためにとは書かないまでも、現在置かれている状況として客観的な記述はできるのではないか。それも必要無いならばよいが。

(今野座長)

私は当初の会合の際にも、人件費の深掘りの問題との関係については、論理的には別だと申し上げた。ただし、労使で話し合って、労使が自分た

ちで決めて、それも自律的に交渉をしていただいて、最適な点で合意をしていただければ、その結果として労働意欲も高まり、あるいは、業務の生産性や品質も高まるだろうということを想定している。それらが「便益と費用」の便益である。したがってその程度で良いとも思っているが、検討させていただきたい。

(吉崎委員)

18ページ以降のところでは、前回の私の発言が記されているが、要は何のためにそこまでリスクを冒すのかということが私の議論である。まさに何か国民にとってすごく分かりやすい便益があるのであれば、おそらく皆に賛同いただけると思う。それが行革だということであれば国民は乗ってくるだろう。しかし、自律的な労使関係が便益ですと言われたら、それは果たして乗ってくれるだろうか。

資料2の40ページにある国家公務員のストライキの影響例を見せられて、これは国民のリスクですよということを示しながら、なおかつ得るものは自律的な労使関係ですよということを国民が聞いた時点で、「何をばかなことを言っているんだ」という話になるのではないか。だから、私は、この18ページ以降に書いてあるとおりで、協約締結権付与でしばらく様子を見たほうが良いのではないかと思う。そうでないと、それだけ強い動機が無いのではないか。

(石原委員)

全体の最終的なレポートのまとめ方に関係するが、公務員制度としては、国家公務員の改革は行われると、地方公務員についても準じた改革が行われると思う。その際の業務の内容にしても、また労使の対応の能力や仕組みにしても、中央の政府と地方自治体の場合ではかなり違いがある。最終的なまとめのときに、地方公務員制度については地方の実情等を考慮して考えるべきだという趣旨を一言入れてもらうと良い。これがそのまま地方公務員の形を決めてしまうことになると非常に不安がある。

(今野座長)

その点については、あまりご異論が無いと思うので、記入したいと思う。

(丸山委員)

18ページの最後の部分について、60年にわたって制約してきたものを解き放っていくわけなので、大変な改革であるということは私もよく分かる。ただし、それ以下の「本報告は、争議権の付与自体について云々」とあるが、その選択、決断は政府や立法府がやることであって、そこまで言う必要がないと思っている。

その下のたたき台の使用者機関の在り方まで触れていくと、質問が多く

あったように、使用者機関のことだけ何故言うのかという気もしており、慎重に扱っていただきたい。

4 ページの一番上の行で、「争議権を付与すべきか否かは如何なる基準」と書いてあるが、ここは留意点があるのかどうかということにしないと、後ろの留意事項と関わってきて、表現がまずいのではないか。

5 ページの「諸外国における云々」の前2行目のところで、「公務部門の労使関係に対する国民の見方が厳しさを増していることをはじめ云々」とあり、民間では非常に成熟したとある。ところが、読み方によっては公務部門においては全く進んでいないのではないかととなるが、そんなことはないわけであり、何年もストライキは無いので、ここは「公務部門の労使関係においても、成熟が進んだことに加え、国民の見方が云々」と続けていただきたい。

10 ページに「現下の人事政策上の課題への対応」と書いてあるが、これはその前のページの第3-①からすると、「新たな意義の構築」という見出しにならない。ここはよろしくないのではないか。3行目の「質的向上を図っていく」まではよいが、それ以下のところはうまくつながらないので、「質的向上を図っていくため、争議権まで付与していくことの意義について引き続き検討が必要」として、引き続き検討が必要だと結んでいただきたい。

その下の「国民の理解を求める」については、①のところに「過去には、労使関係が悪化して、公務部門では違法な争議行為が生じ、国民生活に多大な不便をもたらした結果、国民云々」とあるが、国家公務員の非現業でこのような多大な不便をもたらした、国民から強い批判を浴びた経緯というものはあまりないのではないか。1982年の人勧凍結以来、4年ほどストライキがあったが、それ以外は無。大規模なストライキといってもせいぜい2時間や半日程度である。その際、地方公務員にはあったのか、あるいは、国鉄のスト権ストを言うなら、質が違うわけであり、ここはもう少し慎重に書いていただきたい。

その下のほうに身分保障と雇用保障の関係の記述があり、「最近に至るまでほとんど適用事例がなかったといった運用実態の背景にある問題」とまとめている。しかし、これは、私が経験した2006年から約4年間、事務事業の見直しが行われて府省間配転がおこなわれており、2,800人ほどが主に農水省から他の省庁に行ったが、政府と政労協議が行われて雇用調整本部が出来た。そこで他の省庁に送ることについて、希望を優先してやってほしいということで、それは対応したわけである。そのような労使が努力した事実がある。一方、社会保険庁では500人を超える分限解雇が行わ

れたので、この事実もしっかり踏まえて、書き方を整理していただきたい。

「国家公務員に争議権まで付与するならば云々」という、この4行の意味が分からない。ここは、争議権を付与すれば民間と同じような労使関係になるので、事務事業の見直しが行われれば雇用問題は惹起すると、そうした場合には労使交渉等の手順も、民間と同じようにやらなければならないのかという趣旨のことを申し上げたわけが、そのことを書くならば、そのようにしっかりとメッセージを送らなければならない。ここは国民の理解との関係も含めて分からないのではないか。前回の会合で申し上げた際に、私は雇用保険の件まで申し上げたわけで、そのようなことも含めて分かりやすく書いていただきたい。

12ページの「十分に咀嚼した上で選択肢を絞り込み」という表現があるが、パブコメが必要だということは、私もそのように思う。ただし、このようなことまで報告書に書かなくてもよいのではないか。具体的には「十分に咀嚼した上で選択肢を絞り込み」という表現は切ったほうがよいのではないか。

15ページの①の「協約締結に向けた団体交渉が膠着した状態にあっても、労使が真摯に向き合って自主的解決を図るための努力を促進するという自律的労使関係制度の趣旨にかなった枠組にする」とあるが、これが最も重要で、「とともに」ではなくて、「併せて交渉過程の透明化を通じて国民の注目を集める」とすべき。そこはメリハリをつけていただきたい。

公開の話が櫻井委員から出たが、結果の公表は必要で説明責任もあると思うが、調停委員会を全て公開にするかというのはどうか。

(今野座長)

先ほどそれは「できる」でよいとしている。

(丸山委員)

「できる」ということでよいのか。

(今野座長)

そうである。

(丸山委員)

承知した。

(渡辺委員)

17ページの新型仲裁の箇所ですら二点ほど申し上げる。

第一に、上から5行目ぐらいに、「上記の裁定に対しては、当事者双方とも最終的決定としてこれに服従しなければならない」とあるが、よく考えてみると服従するのは当事者である。では、政府はどうなるのかということだが、尊重し、法令や予算措置が必要な場合には、そのようなことを

国会に付議するよう努めるといふようにする必要がある。服従したくても、法令も変わらない、予算措置もされないといふならば、できないことになる。そこは何とかしなければいけない。

第二に、新型仲裁の場合、事務局案では内閣総理大臣が請求することになっているが、特労法では当事者双方による仲裁の申請あるいは中労委の職権仲裁がある。大切なことは、いきなり仲裁の申請がなされることは、まず例が無いということだ。私自身の中労委での経験上でも、調停が申請され、相当丹念な話し合いが重ねられて、一定の段階で合意に隔たりが残されていることが確認された場合に、公正な専門機関である中労委が、仲裁という形で判断されるならば、それに従うという形で労使が合意をして仲裁に移行する。そういうプロセスが通例である。そのような経験から言えば、重大問題について新型仲裁の場合に内閣総理大臣だけが請求できるということではなくて、労使双方が仲裁を申立て、あるいは、仲裁機関が調停の経過を見て、仲裁に移行するように図ってそこで一步踏み込んだ解決をするという道筋を残したほうが良いのではないか。具体的なシステムはこれからかもしれないが、特労法の構造なども参照にして少し弾力的な新型仲裁の形を考えていただきたい。

(山川委員)

7ページから8ページにかけて、前回の会合では、争議権を付与する場合に自律的な労使関係システムの構築が重要であるということを示した。7ページの争議権の意義のところを書いてあるが、これは争議権の意義というよりもその前提のような話であり、どちらかという留意点のほうに移していただいた方がよい。つまり、争議権を付与しつつ、円滑な交渉関係が樹立されるには、自律的な労使関係システムの整備が重要となるということであるから、それらは争議権付与の意義というよりも考慮事項ではないかという感じがする。

また、先ほど来、身分保障の件が議論されているが、一般の民間企業では、経営状況が悪化した場合にいきなり首を切ることはせず、まず他の手段を採ることが通常である。そうであれば、賃金調整のシステムも、自律的な労使交渉の中では考えられるので、それを含め身分保障以外の様々な調整システムがあり得るということを書いてよいと思うが、そのために争議権を付与するという発想はいかがなものかと思う。

17ページで、争議行為について、仲裁手続中は禁止規定を置くということは検討する必要があるとされているが、私としては禁止規定が求められるくらいの書き方でもよいと思う。そうすると、公益の観点から争議行為を制約しつつ仲裁を制度化することになるので、その代償措置としての位

置づけもまだ残ると思う。

18ページでは、このような文章を盛り込むことには私も賛成である。先ほどの自律的労使関係の整備との関係もあり、入れたほうが良い。ただし、人事政策と書かれているが、ここで問題になる事柄はより大きくて、一方で公務員の労使関係や雇用システムなど公務員制度ないし公務員政策に関わるとともに、他方で国家の経済社会の運営にも関わるかもしれない。格調高く、その趣旨を盛り込んでもよいかと思う。

地方公務員との対比も重要かと思う。もし国家公務員にのみ争議権が与えられた場合、地方公務員が仮に憲法違反の訴訟を起こしたらどうなるのか。つまり、争議権は国家公務員には与えられているのに、地方公務員には与えられていないということで訴訟が起きたらどうなるのかという懸念もあるので、地方公務員についての均衡の考慮もどこかに書く必要があるかと思う。

なお、過渡的な措置をとる場合には、協約締結権はあるが、争議権は無いというカテゴリーが残ることになるので、その間の措置をどうするか。現在の特定独法のような扱いに近いのかもしれないが、過渡的な段階での扱いも、最後に盛り込むとしたら触れておいた方がよい。

(飯尾座長代理)

原田委員がおっしゃった国民の理解の点について、私もそのように思う。論点を整理してから、やるときには国民の理解が必要ですよという順番がよいのではないか。幾らか重複しているところもあるので、そこを整理して書くということと、最後に国民の理解をいうのであれば、今議論になっているところの過渡的なことをどうするのかということがある。

しかし、これも選択肢で示せばよいと思う。吉崎委員がおっしゃっていたように、直ちに与えるのは難しいが、制度が安定してきたら与えるという選択肢があり得るということである。もちろん、そのときに与えないという決断をするわけではなく、必要だが、時間をかけて、しっかりと動くようになってからということの選択肢も一つ加えておくということ。与えるか与えないかだけで進もうということでは難しいので、最後にそのような選択肢も増やしておくという書き方をしておけばよいのではないか。採るかどうかは政府のご判断だが、別の選択肢があり得ることを書いた方がよいのではないか。

(櫻井委員)

行政組織の在り方をどう考えるかということだが、一般に労働委員会は中立であると言われているが、よくよく考えるとある種の傾向性をもった中立性である。そうではなくて、労働者の権利を守るのが任務だから、企

業に対する関係である。そうすると、労働委員会はもともとそのような形で存在していて、公務員に争議権を付与するという前提に立つと、方向性がそのような形でセットされる。そうすると、政府の中のバランスとしては、別の方向性からの判断をするある種のセクションもしくは手続というものがあるということが、そのバランスを実質的にとるということになる。

そうすると、先ほどの強制調停があって、新型仲裁というものがあるが、新型仲裁のところに一方当事者の人を入れるかどうか。なぜ内閣総理大臣だけなのかということをもとに正当化する方向で考えるとすると、労働者の権利という形で争議権を付与しますということに対するある種のカウンターパートとなるのではないか。仲裁機関をどのようにセットするのか、また、論理的には違うと思うが、全体として国民のレベルで見るとバランスがとれるということになるのではないか。

(渡辺委員)

そういったものは当事者の場合は双方申請でやる。

(櫻井委員)

双方申請だが、もちろん入れるという可能性もあり得ると思うが、それをあえて排除するということもあるのか。

行政改革の話は誤解があるようだが、争議権を付与するのであれば、公務員の身分を保障しているのはおかしいではないかという議論がある。論理的につながるものではないが、確かにそのような受けとめ方がある。だから、論理的な話ではないけれども、行政改革にも資するという事で付議するということが、文章の書き方としては上手ではないか。

(今野座長)

たくさんのお意見をいただいたので、これに基づいて本日の骨子案を修正する。その修正案をもって個別に委員を回らせていただいて、それで調整をする。そして、次回のこの場に再度お出しする順にしたい。その際、個別の調整なので、意見の違う調整が入ってしまう可能性もあるだろうから、もう一度この場で議論をさせていただきたい。

今日の修正は、来週の火曜日ぐらいには各委員のお手元にいくようにする。そして事務局が個別に回るので、ご意見を言っていただいて、それを踏まえて次回議論したい。そのような段取りでいきたいと思うので、ご理解をいただきたい。

- 次回会合の開催については、12月17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）>