

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告 （骨子案）

目次

はじめに

- ＜国家公務員制度改革基本法の規定及び検討の経緯＞
- ＜争議権に関する検討の経緯及び懇談会における検討の基本姿勢等＞

第 1 国家公務員の争議権をめぐる現状等

- ＜我が国における労働争議の状況等＞
- ＜諸外国における労働争議や労働基本権の状況、ILOの動向等＞
- ＜全農林警職法事件最高裁判決＞

第 2 自律的労使関係制度と争議権付与の意義

- ＜自律的労使関係制度の意義＞
- ＜自律的労使関係制度に争議権を組み入れる意義＞
- ＜争議権を付与するか否かの判断に当たっての留意点＞
 - ① 従来の制約原理の再整理と新たな意義の構築
 - ② 争議権に対する国民の理解
 - ③ 争議権付与の趣旨と職務の公共性との均衡
 - ④ 公務特有の課題への対処

第 3－① 従来の制約原理の再整理と新たな意義の構築

- ＜「職務の公共性」等の相対化＞
- ＜争議権を付与する場合の規制措置等の必要性＞
- ＜争議権付与の可否も立法政策上の問題＞
- ＜現下の人事政策上の課題への対応＞

第 3－② 争議権に対する国民の理解

- ＜国民の理解を求める上での留意点＞

- <便益と費用について>
- <国民の意見を把握する必要性>

第3-③ア 協約締結権及び争議権の付与の範囲

- <検討の視点>
- <「民間と共通な業務か否か」による区分の可否>
- <「本省・地方機関」、「企画と執行」による区分の可否>
- <「一定の幹部職員」、「その他の職員」による区分の可否>

第3-③イ 争議権を付与する場合の団体交渉の在り方

- 1 検討に当たっての前提条件
 - (1) 責任ある使用者機関の確立
 - (2) 労使交渉の透明性の確保
 - (3) 労使による自主的解決に向けた環境整備
- 2 団体交渉不調時の調整システム
 - (1) 基本的考え方
 - (2) 争議権を付与する場合の調整システムの構想例
 - <①：争議予告>
 - <②：一定の場合の争議行為禁止を伴う強制調停>
 - <③：新型仲裁（仮称）>
 - <スト規制法について>

(第3-④ア 違法な争議行為の企画等の防止)

(第3-④イ 争議行為により被害を受けた第三者への損害賠償)

(おわりに)

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告 （骨子案）

はじめに

<国家公務員制度改革基本法の規定及び検討の経緯>

- 基本法における基本方針の一つとして、労働基本権については「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と規定。
- これを踏まえ、平成20年10月、国家公務員制度改革推進本部に設置された労使関係制度検討委員会において制度的検討が重ねられ、平成21年12月に報告を取りまとめ。
- 国家公務員制度改革推進本部事務局においては、この報告等を参考に自律的労使関係制度の設計作業を進めており、その検討状況の一部を、12月7日に「自律的労使関係制度に関する改革素案【たたき台】」（以下【たたき台】）として公表するとともに、引き続き各方面の意見も聴きつつ検討を深めているところ。

<争議権に関する検討の経緯及び懇談会における検討の基本姿勢等>

- 協約締結権をめぐる検討過程において、自律的労使関係制度に関する政府案を取りまとめていく上で、協約締結に向けた労使交渉を真に実効あるものとするためには、争議権も含めた労働基本権全般にわたる総合的検討が必要であるとの判断の下、公務員制度改革担当大臣の下に本懇談会が開催されたこと。
- 懇談会の運営については、公務員制度改革担当大臣から、争議権を中心として労働基本権全般をめぐる課題について、予断を持つことなく幅広い観点から議論を進めるよう要請があり、懇談会としては、かかる大臣の要請を踏まえ、主として制度設計に当たっての基本的な考え方の整理と、実効性のある選択肢の提示に向けて議論を開始。
- なお、懇談会では、国家公務員に争議権を付与するか否かについての結論をはじめに決めた上で議論することは避け、
 - ・ 自律的労使関係制度の本旨に照らして争議権が如何なる意味を持つの

- か、
- ・ 争議権を付与すべきか否かは如何なる基準により判断されるべきであるのか、
 - ・ 仮に争議権を付与する場合の制度設計上の留意点は何か
- 等について、争議権を引き続き制約する場合と比較する視点を保ちながら検討を重ね、政府が政策判断を行う際の参考を供するよう努めたところ。

○ 基本法には「必要となる法制上の措置については、この法律の施行後三年以内を目途として」、すなわち平成23年6月までに講ずる旨が規定され、また平成22年11月に閣議決定された「公務員の給与改定に関する取扱いについて」において「次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図る」とされたことを踏まえ、

本懇談会においては、限られた期間ではあったが、11月26日の初会合以来、○回にわたり集中的に議論を重ね、ここに現段階における検討成果を取りまとめるに至ったこと。

○ 政府においては、本報告の内容も参酌し、自律的労使関係制度の全体像について早急に案を取りまとめ、あるべき新たな制度の措置に向けて努力されんことを期待。

第1 国家公務員の争議権をめぐる現状等

<我が国における労働争議の状況等>

○ 我が国における労働争議全体の状況をみると、何らかの争議行為を實際に伴った争議の件数は、昭和30年代、40年代を通じて増加。昭和49年9581件を記録して以降、趨勢的に減少。特に近年は低水準で推移し、平成21年には92件に。

こうした変化の背景には、企業間競争の激化など民間企業の経営環境が厳しさを増す中で使用者に対して労務の不提供をもって対抗するリスクが高まっていることや、労使協議制の定着等に伴う労使関係の安定化が存在するものと思料。

○ また、争議行為を實際に伴った争議に、争議行為は伴わないが解決のた

めに労働委員会等が関与したものを加えた総争議の件数も、基調として同様に推移。例えば、昭和49年には総争議10462件のうち9581件（91.6%）が実際に争議行為を伴っていたのに対し、平成21年には総争議780件のうち実際に争議行為を伴うものは92件（11.8%）となるなど、集团的労使交渉不調時の調整システムの機能が充実してきたこともうかがわれる推移となっているところ。

- 国家公務員法第98条第2項において「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」旨規定。また特定独立行政法人等労働関係法（以下「特労法」）第17条第1項において「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」旨規定。

こうした中、国家公務員による争議行為を実際に伴った争議件数をみると、民間企業同様、昭和49年の39件をピークに一度減少し、昭和56年に37件、57年に34件を記録したものの、その後は再度減少し、平成10年以降は全く発生していない状況。

こうした推移の背景には、民間における労使関係の成熟が進むとともに、経済・雇用情勢が厳しさを増す中で、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、様々な環境変化が存在するものと思料。

<諸外国における労働争議や労働基本権の状況、ILOの動向等>

- 他方、諸外国を見ると、賃金の凍結や増税、年金支給開始年齢の引上げ、勤務時間の延長等をめぐり、国家公務員も含めた公務員による争議行為が、大規模なものも含め引き続き発生している状況。
ただし、国家公務員への労働基本権の付与の状況は、いわゆる先進国に限ってみても、各国の歴史的経緯や国民意識等を反映して区々多様であり、一貫した傾向はないところ。
- 国際労働基準を設定しているILO条約について、我が国は英仏独等の各国と同様、第87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）及び第98号条約（団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約）

を批准。こうした中、我が国の公務員の争議権については、平成14年にILO結社の自由委員会から「委員会は、ストライキ権に関する多くの原則のうち、ストライキ権は、労働者とその団体の基本的権利であり、以下の例外を除いて、公務員が享受すべき権利であることを想起する：軍隊及び警察、国家の名の下に権限を行使する公務員、用語の厳格な意味における不可欠業務、又は深刻な国家的危機状況における業務に携わる労働者」という趣旨の報告がなされているが、例えば国家の名の下に権限を行使する公務員の定義等が示されてはいないところ。

- ILO結社の自由委員会からは、その後も「公務員への労働基本権の付与」等について十分な社会対話の促進を累次求められているところであるが、いずれにしても、我が国の国家公務員の争議権も含めた労働基本権問題については、諸外国の事例やILOの勧告及び報告の内容を十分参酌した上で、最終的には我が国として主体的に決定していくべき問題であると思料。

<全農林警職法事件最高裁判決>

- 我が国における公務員の争議行為の禁止が憲法に違反しないものであることについては、昭和48年の全農林警職法事件最高裁判決（以下「全農林判決」という。）が判例として定着。
（報告案では全農林判決の要点を記述予定）

*** 以下の具体的検討は、国家公務員に争議権を付与するか否かを結論づけるものではない。**

「争議権の意義」や「具体的な規制措置」等に係る部分は、「仮に国家公務員に争議権を付与した場合」について検討したものである。

なお、「争議権を付与しない場合」については、措置等を講ずる必要はないため、具体的記述は行っていない。

第2 自律的労使関係制度と争議権付与の意義

<自律的労使関係制度の意義>

- 基本法に規定された自律的労使関係制度について、本懇談会としては、第三者機関である人事院による勧告制度を廃止し、責任ある使用者が時代の変化に対応して主体的に職員の勤務条件を考え、労使交渉を通じて職員の勤務条件を決定できる仕組みであると理解。

こうした制度を構築する意義は、労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、自律的に勤務条件を決定し得る仕組の下、人事・給与制度の改革に主体的に取り組むことで職員の意欲や能力を高め、有為な人材を確保活用すること等を通じ、新たな政策課題に迅速かつ果敢に対応し、国民に対して効率的で質の高い行政サービスを実現していくことに求められると思料。

<自律的労使関係制度に争議権を組み入れる意義>

- このような自律的労使関係制度の意義は、非現業国家公務員に対する協約締結権付与の目的として位置づけられるもの。

さらに国家公務員に争議権をも付与する場合、上記の意義を基本としつつ、労使が責任ある対等な立場に立って、モラルと緊張感をもって団体交渉を行い、自主的な解決に至ることが可能になるもの。実際、民間企業においても、労働側が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、経営側が真摯に交渉に臨む事例が存在するとの指摘あり。

同時に、協約締結権のみならず争議権まで付与され、労使がぎりぎりまで向き合う状況となれば、公務員にとって厳しい要素を内包する議題に関する団体交渉についても、第三者機関に頼ることなく自主的に決着するよう努力することが可能になるもの。

以上から、協約締結権にとどまらず争議権をも付与すれば、自律的労使関係制度の究極の目的である国民に対する行政サービスの一層の向上に資するという意義が付加されるものと思料。

国家公務員に争議権を付与する場合には、上記のような意義が発揮されるような形で具体的な交渉システムを構築していくことが必要。

<争議権を付与するか否かの判断に当たっての留意点>

- 国家公務員に争議権を付与するか否かについては、少なくとも以下の4

つの点に留意した上で判断することが必要。

争議権の付与の是非については、国民各層の意見を幅広く聴いた上で、最終的には政府として決断すべき事項ではあるが、以下の点をおおむね満たすことが、争議権を付与も視野に入れた労使関係を考える前提となるものと思料。

(従来の制約原理の再整理と新たな意義の構築)

- ① 社会経済情勢の変化、民間における労使関係の成熟、公務部門の在り方の変化等を踏まえ、これまでの我が国における国家公務員の労働基本権の制約原理を再整理し、そうした制約理論を超えた理論を構築するとともに、現在の状況に照らし、国家公務員に争議権を付与することについての人事政策上の意義を説得力を持った形で構築できるか否か。

(争議権に対する国民の理解)

- ② 国家公務員に争議権を付与する場合には、団体交渉に必要なコストが増嵩することや、争議行為の発生が国民生活に直接影響し、深刻な問題を惹起する可能性もあるところ、便益と費用の観点も含め、国民の理解を得られるか否か。

特に、「国家公務員に争議権まで付与するのであれば、国家公務員の身分の安定が現状のままでよいのか」という意見に説得力を持った形で向かい合うことができるか否か。

(争議権付与の趣旨と職務の公共性の均衡)

- ③ 国家公務員の職務の公共性等にかんがみ、争議権を付与する場合には、公務の停廃に伴って国民生活に重大な影響を及ぼさないようにするため、付与の対象を問題の無い範囲に絞り込むか、争議行為に対する規制措置や調整システムを措置する必要性が生じるが、こうした点について実現可能性のある制度設計が可能か否か。

(公務特有の課題への対処)

- ④ 争議権を付与する場合には、集団的労使関係については民間に近づく一方、特に非現業国家公務員の争議行為は、一面では国家の政策決定の責任者に対するものとなるため、いわゆる政治ストの排除等についても考慮していく必要があるが、それは可能か否か。

また、国家としての行政サービスを提供する責任の観点から損害賠償

の問題も整理していく必要があるなど、必ずしも民間における労使関係制度を投影することによっては処理しきれない点もあることに配慮した上で、運用可能な制度設計が可能か否か。

第3-① 従来の制約原理の再整理と新たな意義の構築

<「職務の公共性」等の相対化>

○ 公務員の争議権も含めた労働基本権を議論する出発点として、公務員にも日本国憲法第28条の労働基本権の保障が及ぶことや、勤労者の労働基本権は国民全体の共同利益の見地からする制約を免れないことを前提とした上で、全農林判決が判示した内容について、判決当時から現在までの公務員を取り巻く情勢の変化に照らし、改めて検討することが必要。

○ まず、判示された労働基本権の制約理由のうち、議会制民主主義及び財政民主主義の考え方は、我が国憲法に定められた統治構造の根幹に関わる内容であり、今日においても妥当するもの。

他方で、公務員の「地位の特殊性」や「職務の公共性」について全農林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等に代表されるように、全農林判決が前提としていた公務労働者と民間労働者との二分法的な状況から相当程度変化しており、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現状。

<争議権を付与する場合の規制措置等の必要性>

○ もとより、公務員は、憲法上、全体の奉仕者としての性格を有していることや、その職務には公共性があること自体が変わるものではないもの。

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、国家公務員に争議権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関する適切な規制措置等を併せて講じることが必要。

<争議権付与の可否も立法政策上の問題>

○ 勤務条件の法定原則を前提としつつ、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、全農林判決にあ

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、公務員の「地位の特殊性」や「職務の公共性」が相対化している現状を踏まえれば、上述の適切な規制措置等を講じるならば、争議権を付与することについても、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可能と思料。

<現下の人事政策上の課題への対応>

- そうした再整理の上に立って、労使が真摯に向き合って職員の勤務条件について自律的に決定していく枠組の下、労働側も責任を自覚する中で、行政サービスの質的向上を図っていくという今日的な課題に对应していくため、協約締結権にとどまらず争議権まで付与していくべきか、それとも争議権付与をめぐる諸課題への対処の困難性に照らして現時点での付与は困難とするかについて、検討していくことが必要。

第3-② 争議権に対する国民の理解

<国民の理解を求める上での留意点>

- 争議権の付与について検討する際には、国家公務員の争議行為は近年みられなくなっているとはいえ、過去には、労使関係が悪化して公的部門で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、国民から強い批判を浴びた経緯があることを想起する必要。

争議権は使用者に対抗する上での団体交渉上の「究極のハードパワー」であり、入念な規制措置等を設けても、仮に争議行為が発生した場合、国家公務員の職務の公共性等から国民生活に深刻な影響をもたらし得ることを十分踏まえ、付与の当否について検討することが必要。

- 近年、国民の間で公務員の勤務条件や雇用保障の在り方をめぐる議論が活発化。特に、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るにもかかわらず、労働基本権とりわけ争議権まで付与する議論を行うことについて、異論も示されている状況。

ただし、この議論の前提として、国家公務員法等に公務員の身分保障規定が設けられていることについては、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

に資するためであって、労働基本権の問題とは直ちに対比して論じられるべきではないものと思料。

- その上で、こうした身分保障と雇用保障の強さは本質的に異なる問題であることに留意が必要。現在、公務員について提起されているのは、例えば国家公務員法に廃職過員が生じた場合の分限降任・免職の規定があるとはいいながら、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。

国家公務員に争議権まで付与するならば、集团的労使関係制度の在り方という意味では民間と基本的に同様の状況になる訳であり、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、労使交渉等の手順を尽くしての整理解雇の位置づけや現実性がこれまでと異なったものになる可能性。

こうした議論の方向性が、公務の能率的かつ安定的な運営の観点から受容されるものか否かも含め、国民的な議論の深化と政府における十分な検討を期待。

<便益と費用について>

- 国家公務員の労働基本権問題を検討する上で、「非現業国家公務員に協約締結権を付与するが、国家公務員に争議権を付与しない選択肢」をとる場合と、「非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、国家公務員に争議権を付与する選択肢」をとる場合では、便益及び費用をめぐっても大きな相違。
- まず、「非現業国家公務員に協約締結権を付与するが、国家公務員に争議権を付与しない」場合については、基本的に行政機関の内部管理の在り方の見直しが及ぼす影響、すなわち、
 - ・ 内閣の人事管理機能の強化、高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応、職員のモラルの向上と有為な人材の確保等の便益と
 - ・ 交渉に係る様々なコストや、交渉不調の場合の調整コストの増大等の費用の双方が生じることを考慮することとなるもの。
- これに対して、「非現業国家公務員に協約締結権を付与するとともに、国家公務員に争議権を付与する」ことを検討する場合には、上記と同様の比較とともに、争議行為に対する規制措置等の効果も勘案しつつ、争議行為が生じた場合の国民生活への影響や、争議権を持つことによって労使交

渉の緊張感が高まることの効果も推定し、より総合的に便益と費用を検討する必要が生じるもの。

<国民の意見を把握する必要性>

- 政府においては、立法政策として国家公務員に争議権を付与するか否かを判断するに先立って、以上のような留意事項を念頭に置いた上で、国民に広く提示し、その意見を受け止め、十分に咀嚼した上で選択肢を絞り込み、最終的な改革案を取りまとめていくべき。

第3-③ア 協約締結権及び争議権の付与の範囲

<検討の視点>

- 国家公務員への争議権の付与について検討するに当たっては、付与の範囲を確定することが必要であるが、当該範囲については争議権の前提となる協約締結権の付与の範囲とも関連づけて検討することが必要。

なお、検討に当たっては、国家公務員法第108条の2において「職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的とし、かつ、当局と交渉する団体を結成し、又はこれを加入してはならない」とされている警察職員及び海上保安庁又は刑事施設において勤務する職員についての取扱は変えないものと仮定。

<「民間と共通な業務か否か」による区分の可否>

- はじめに、「民間と共通な業務か否か」により協約締結権及び争議権の付与の範囲を切り分ける考え方について検討。
- 近年、国の行政機関等が担っていた業務の一部を非特定独立行政法人や国立大学法人等の形態で切り出したり、公社等の民営化を進めるとともに、国家公務員の定員合理化も進展。その結果、国家公務員が担う業務は、民間で実施することが困難なコア業務に純化する傾向が強まっているものと思料。

同時に、国家公務員が実際に担っている業務の内容が多岐にわたる中で、公務分野のすべての業務を横断的に比較して、停廃した場合の国民生活等への影響を総体的に把握し、業務ごとに影響の度合いを比較することには、実務上困難。

- 以上から、民間と共通な業務と行政に固有な業務といった尺度で協約締結権及び争議権を付与するか否かを区分することは困難と史料。

＜「本省・地方機関」、「企画と執行」による区分の可否＞

- 次に、協約締結権及び争議権を、「本府省と地方支分部局・施設等機関」で切り分けたり、「企画立案部門と執行部門」で切り分ける考え方について検討。
- 国家公務員全体がコア業務に純化する中で、業務の運営に当たって密接不可分の関係にある機関や部門の職員どうしの労働基本権の在り方に差異を設けるものであり、公務の停廃の防止の観点からの整理だけでなく、当事者の納得感を得ることも困難と史料。

＜「一定の幹部職員」、「その他の職員」による区分の可否＞

- 次に、職位に着目して協約締結権及び争議権を付与するか否かを切り分ける考え方について検討。
- 公務組織におけるマネジメント向上の観点を重視するならば、例えば、政務三役と一体となって使用者の立場で職員管理を担う事務次官等の幹部職員については、自律的労使関係制度構築を契機に、既に付与されている団結権の在り方も含めた労働基本権の在り方を議論することには、立法政策上の余地があるものと思料。
実態面から言っても、幹部職員が団結権を行使した上で団体交渉や争議行為に及ぶことは考えにくく、関係者の理解も得られる可能性があるものと思料。
- また、争議権についていえば、団体交渉における要求実現のため労務不提供をもって使用者に対抗する手段的な権利としての性格を有するものであり、仮に争議権を付与する場合には、そうした性格に照らして付与の範囲を定めていくことが必要。
- 国家公務員制度改革推進本部事務局作成の【たたき台】においては、協約締結権の付与対象から「事務次官及び外局の長官等」を協約締結権の付与対象から除く旨が明記されているところであるが、仮に争議権を付与する場合、協約締結権と同等の範囲で付与すべきか否かについて、以上の整理も参酌し、検討されたいこと。

そうした検討に当たっては、協約締結権及び争議権それぞれの付与対象から除外される者についての労働基本権の制約原理、代償措置の在り方等についても整理されたいこと。

第3-③イ 争議権を前提する場合の団体交渉の在り方

1 検討に当たっての前提条件

(1) 責任ある使用者機関の確立

- 争議権の付与の有無にかかわらず、協約締結権を前提に、労使関係制度を真に自律的なものとしていくためには、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することが不可欠。

当該使用者機関は、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って国民に対する説明責任を果たしていくことが必要。

(2) 労使交渉の透明性の確保

- 争議権の付与の有無にかかわらず、団体交渉を踏まえた勤務条件の決定について説明責任を果たし、適正な妥結結果を確保するとともに、健全な労使関係を構築するため、団体交渉の概要及び団体協約を公表するなど、労使交渉の透明性を確保していくことが不可欠。

こうした措置を講ずることによって、国家公務員の勤務条件をめぐる交渉に国民の関心が集まり、労使間の馴れ合いや安易な妥協に対する抑止力となる結果、全農林判決が判示した市場の抑制力の欠如を補完する効果も期待できるもの。

(3) 労使による自主的解決に向けた環境整備

- 争議権の付与の有無にかかわらず、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ことが重要。

その意味では、労使双方が当事者意識を持ってしっかりと向き合い、自主的な決着に向けて真摯に交渉を行うことがまずもって重要。

- 同時に強制的な手続によらない任意のあっせん、調停及び仲裁の機能が十分発揮されることも必要であり、こうした集団的労使紛争調整を担う第三者機関である中央労働委員会の積極的対応が求められるところ。

2 団体交渉不調時の調整システム

(1) 基本的考え方

- 国家公務員に争議権を付与する場合、争議権を付与する趣旨が勤務条件をめぐる団体交渉に十分に活かされるようにするとともに、国家公務員の職務の公共性等を踏まえて団体交渉不調時の調整システムを設計することが必要。

具体的には、以下のような基本的考え方に立って制度設計を行っていくことが必要。

- ① 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ともに、交渉過程の透明化を通じて、国民の注目を集めることにより、市場の抑制力が欠如した状態を補完することが必要
- ② 労働組合法及び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（例：同盟罷業の開始要件、安全保持施設の争議行為の禁止）については導入することが必要
- ③ 労働関係調整法に規定されている公益事業に関する特別な仕組（例：争議予告、強制調停等）については、国家公務員の職務の公共性等に照らし、他の特例的な仕組と齟齬や重複を来たさない範囲で導入することが必要
- ④ 現在の特労法に規定されている強制仲裁の仕組を参考に、国家公務員に争議権を付与した場合における性格づけの見直しを行った上で、公益の保持の観点からの新たな仲裁措置を導入することが必要
- ⑤ 導入する特例制度が全体として整合的に運用される枠組にすることが必要

(2) 争議権を付与する場合の調整システムの構想例

- 上記の基本的考え方に立って、国家公務員についても安全保持施設における争議行為の禁止など一般的に課されている禁止規定を置いた上で、例えば以下のような特例的な調整システムを設け、

- ・ 当事者による自主的な努力のみによっては調整が困難な場合であっても、第三者機関に安易に頼ることなく、可能な限り労使の努力が反映された決着を目指すとともに、
- ・ 公益の保持の観点から真に必要な場合に限り、新たな仲裁措置を講じる道を開く

ことも考えられるのではないか。

<①：争議予告>

- ・ 争議行為をするには、その争議行為をしようとする日の一定期間以上前までに、中央労働委員会及び厚生労働大臣にその旨を通知しなければならないものとするとともに、予告義務に違反して争議行為を行った場合の罰則を設けること。

なお、「一定期間」について公益事業では10日となっているところ、国民に十分な周知を図るとともに、労使がぎりぎりまで争議行為を前提にした緊張感の中で向き合うほか、国民に公表することによって当該労使交渉に国民の関心をひき、交渉の自主的決着を促す観点からも、10日より長い適切な期間を定めることが考えられること。

- ・ 争議予告時の通知内容については、公益事業では事件、日時、場所及び概要とされているが、国民への説明責任の観点から追加すべき内容はないか、政府において詳細に検討し、仮に不足している内容があれば、それを補うことも考えられること。

<②：一定の場合の争議行為禁止を伴う強制調停>

- ・ 国家公務員の争議行為のうち、特に国民生活に影響の大きいものについては、双方申請、労働協約に基づく労使いずれかからの申請による任意の調停手続のほか、

公益事業同様、労使いずれかの申請、中央労働委員会の職権、内閣の首長としての内閣総理大臣からの請求により調停手続に入るものとする。

- ・ 特に、内閣総理大臣が公益の観点から調停を請求した場合については、一定期間、争議行為を禁止し、また、労使協議の実情や経過について公表する特例措置を設けることにより、当該調停に対する国民や国会の関心をひき、交渉の自主的決着を促し、ひいては争議行為の回避を目指す仕組が考えられること。

* 強制調停期間中、争議行為を禁止した例：過去、暫定的に設けられた「NTT特例」

* 一定の期間、争議行為を禁止する例：公益事業で一定の場合に決定される「緊急調整」

* 「一定の期間」については緊急調整を参考に50日間とすることが考えられるところ

- ・ 併せて、上記の特例措置の下での調停委員会については公開で行い、透明性の向上による早期決着を一層促すことについても検討の俎上に乗せることが考えられること。

- ・ 国家公務員に関する事件の調停については、特に迅速に処理するために、必要な優先的取扱がなされなければならないものとする。

<③：新型仲裁（仮称）>

- ・ 争議予告後、国家公務員の争議行為が国民生活に深刻な影響を与えるおそれがあるか、又は国民生活に深刻な影響を与えつつある場合に限り、内閣の首長たる内閣総理大臣は、中央労働委員会に仲裁裁定を請求することができるものとする。
 - ・ 上記の裁定に対しては、当事者は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こと。
 - ・ 内閣総理大臣が新型仲裁（仮称）を請求してから実際に仲裁裁定がなされるまでの間については、公務の停廃を防止する観点から、争議行為について禁止規定を置くことを検討する必要があること。
 - ・ 総理が新型仲裁（仮称）を請求できる一定の要件の絞り込みについて、政府における実務的な検討がまたれること。
- 以上について代償措置等の観点から整理すれば、
- ・ 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のひとつ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、上記の2つの代償措置と同様の観点からの代償措置について検討する必要はなくなるものと思料。

<スト規制法について>

- 労働争議が惹起した国民生活等への深刻な影響を踏まえて制定された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（以下「スト規制法」）をモデルにした仕組みを設けるべきとの意見については、以下のように考え方を整理できるのではないかと。

まず、国家公務員について、スト規制法のように一定範囲の業務関連の争議行為を禁止する形で規制を講じようとするれば、コア業務への純化が進んでいる現在の国家公務員の実情に照らせば、ほとんどの範囲について争議行為を禁止することになりかねないことについて留意が必要。

また、見方を変えれば、上記モデルケースのように、団体交渉の進行過程で、交渉の不調の兆候が見えたとしても、各段階で適切な調整措置

を組み合わせることで、結果的にはぎりぎりまで労使が真摯に向き合うことを可能にしつつ、公益の観点からの規制を担保することは可能であるとも思料。

こうした枠組の構築を通じて、スト規制法のような規制方式に代わる実質を備えることを目指していくことが可能であるとも考えられるが、同時に、具体的な問題が想定される場合や惹起された場合については、スト規制法のような規制方法があり得ないのかについても検討が必要か。

- いずれにしても、例示した調整システムは、ひとつのモデルケースであり、政府においては、さらに様々な具体案を俎上に載せ、それぞれの案の実効性や留意点等を比較衡量し、実現可能性のある成案を得られるか早急に検討を深めることが必要。

第3-④ア 違法な争議行為の企画等の防止

← 資料2 34頁～

第3-④イ 争議行為により被害を受けた第三者への損害賠償

← 資料2 40頁～

.....

* 第3回懇談会における議論を踏まえれば、以下のような内容を報告書に盛り込むことも考えられるか。

「○ 60年間以上にわたり制約されてきた協約締結権を非現業国家公務員に付与し、労使が職員の勤務条件を自律的に決定し得る仕組みに変革することは、国家公務員制度の歴史的な転換であり、これを円滑に成し遂げるためには、極めて多くの困難や試行錯誤が伴うものと思料。

本報告は、争議権の付与自体についての是非を決する性格のものではないが、仮に政府が争議権付与の意義を積極的にとらえ、その実現を図ろうとする場合でも、まずは協約締結を前提とした団体交渉システムの樹立に注力し、当該システムにおける労使交渉の実態や課題をみた上で、争議権を付与する時期を決断することも、一つの選択肢となり得るものと思料。

- 具体的には、【たたき台】に新たに位置づけられた『使用者機関』や、【たたき台】で新たに非現業国家公務員の労使交渉が不調の場合の調整事務等を担うこととされた中央労働委員会の状況等にも配意しつつ、争議権を付与した場合に、それらの機関が的確に事務を処理できるか検証するための期間を設けることも考えられるところ。

- 政府においては、自律的労使関係制度の全体像の一環として争議権の付与について最終的な決断を行うに当たっては、付与自体の是非のみならず、付与の時期についても適切に判断ありたい。」

.....

おわりに

以 上