

国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（第5回）
議事要旨

1 日時

平成22年12月17日（金） 14:00～15:00

2 場所

中央合同庁舎4号館 共用第4特別会議室

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（案）等について、事務局より説明が行われ、自由討議が行われた。

（今野座長）

事前に皆様のご意見をお聞きして調整させていただいたが、更にご意見をいただきたい。

（丸山委員）

報告書の最後の「おわりに」というところで、意見を申し上げておきたい。修正意見ではなく、これからの取り扱いについて要望しておきたいと思う。

公務であっても、自律的労使関係制度の本来の姿は、争議行為や第三者の調整に頼るのではなく、民間で言う労使自治が重要だと思っている。もとより公務員なので、財政民主主義や勤務条件法定主義が最後のチェックとして残ることも承知した上でだが、労働争議は労使対等の制度的な基盤だと私どもは認識しており、それだけに労使が真摯に向き合うためにも、争議権を制度の中に位置づけることが非常に大切なのではないかと。

以前にも申し上げたことがあるが、立法に関わる政府の選択でもあり、また、国会の議論の上での結論だろうと思っているが、このような制度を入れるにしても、その時期が明示されるか、明示されないかで、労使の緊張度は相当違うのではないかと。スタートラインに立つときに、いつまでにはそうした制度が入ってくるということが示唆されていけば、自律的労使関係の機能にも良い意味での影響が与えられるのではないかと。これは政治的な話だと申し上げているように、まさに大改革であるので、協約締結権の付与に留まらずに、争議権付与の道筋の方向性についても関係者での検討を是非お願いしておきたい。

(今野座長)

今のご意見は、主に大臣に対してのものであったと思う。

(渡辺委員)

21ページの4段目、「仮に」というところで、「労使交渉等により解雇以外の種々の雇用調整措置を尽くした上での整理解雇」とあるが、少しざわざわとする感じである。民間と同様の状況になるということは、集団的労使関係制度のあり方について同様の状況になるということだが、それと整理解雇を視野に入れる議論が直結するのか。たとえば、民間の場合には、高年齢者雇用安定法で60歳定年が制度化されて以降、65歳までの雇用継続措置の制度も導入されていることを考えると、公務員についても整理解雇に直接連動しない広い意味での雇用調整について考える必要がある。そこで、「種々の雇用調整等の措置」ということとして、将来、そのような課題を考え得る余地を残すべきだと思う。

(今野座長)

承知した。そのように修正する。

(櫻井委員)

4ページの上の2段落目について、地方公務員について言及することは私も賛成だが、そのニュアンスが問題だと思っている。これは必ずしも修正案は必要ないと思うが、要するに、公務員制度の何が問題かといったときに、地方公務員や国家公務員でも本省以外に勤務している人たちの問題が実は問題であり、本当はそれをターゲットにしたいのだが、非常にやりに

くいので、国家公務員一般という形で問題を立てているということが実際ではないか。この文章では、地方公務員の場合には保護が厚いというようなニュアンスもあり得るのかなと読める。しかし、そうではなくて、恐らく国家公務員の次の問題と間接的に想定されており、そのために改革がダイレクトにいかないという問題があって、そこを問題意識としてむしろ厳しめに見ていくことがあり得るのではないか。私はそのように読んでいるので、この文章で良いと思う。

18ページの上から3段目、「併せて」というところで、争議行為の正当性の判断基準について、判例や運用の蓄積を待っていく考え方もあり、労働法では一般的だろうと思う。しかし、解雇権濫用の議論も、基本的には判例の蓄積を待っていくと言っているが、要件が明示されていないために、立法者の一種の怠慢なのではないかという感じもしている。書ける場所も書いていないということについて、あらかじめエクスキューズを出しているような感じがする。今回のケースは、全農林でもそうだが、あまりにも古い判決に執着してもしようがないというところから出発していると思っており、それであるにもかかわらず、なお判例や運用の蓄積を待っていくということは堂々と言うような意見なのだろうかと思う。これは従来型の法律学のビジネスモデルであり、それに対して少々疑念があるということをお願いしたい。どうしても書かなければならないということであれば考えるが、その記述は無くても良いのではないか。

(今野座長)

これについては「意見があった」と書いてあるが、これでも駄目か。

(櫻井委員)

「反対する意見もあった」と書いていただければよい。

(今野座長)

しかし、その前段は比較的そのような記述である。

(櫻井委員)

できるだけ、法律、あるいは明文で示せるものは示すということは当たり前のことだと思う。

もう1点関連するが、争議行為のあおり云々について、刑事罰を置くかどうかという問題である。これは次の段落で、少なくとも国家公務員については設けない仕組みをつくるのが本当にできるのだろうかということについては疑問に思っていて、一般人については刑事罰を設けるのかという余地を残す書きぶりになっている。現行の規定もそうであるが、要件が明確でない中で、刑事罰を置いているということなので、処罰される立場からすると、予測可能性を著しく奪っているということで、憲法違反では

ないかという議論もある。そのようなことからすると、国家公務員だけ切り出すことが問題であると思う。

我が国の立法は刑事罰というものを使い過ぎている。一般論として、刑事罰にはなるべく頼らないほうがよろしいということと言えるだろうと思う。特に刑事罰の発動は「法と証拠に基づいてやっている」と言うことだが、実はそれは正しくなくて、法と証拠と裁量でやっている。だから、裁量の発動が非常に不明確で、チェックが入っていないという大問題が実は隠れている。これは戦後の占領法制と関わっているが、戦後、罰則に過度に依拠し過ぎてきたところは立法的な反省として多分あって良いはずである。したがって、国家公務員に限らず、なるべく刑事罰に頼らないという方向性がよろしいのではないか。

争議権を付与することについて、当初、懇談会のお話をいただいたときに、なぜ今どき争議権の議論をするのかという感じがなくてもなかったが、実際に議論してみると、意外というか、これはかなり実務的な話であり、現代的な課題になり得るということは実感として思ったところである。掘ってみたら意外とおもしろい、発展の可能性があるとというのが率直な感想である。知り合いの公務員に聞くと、皆さん、意外と元気が出ているようなところがあった。そもそも、自分たちの勤務条件等について自分で向き合うことが発想として無く、意識改革の一つの有効なツールになるかもしれないという感じを持った。そのような意味では、レトロな捉え方ではなくて、争議権の話は意外とおもしろいじゃないかというニュアンスがもう少し出ると良いと思う。

22ページの下から2段目のパラグラフは、争議権付与は良いがなるべくゆっくり考えてほしいという文章だが、報告書を受け取った側からすると、これは先延べしてもよいというように読めなくもなくて、この報告書自体が少し引いている感じもする。政治決断できちんとやっていただければ、それはよろしいかと思うが、懇談会に参画した一人としてはそのような感触を持っている。

(今野座長)

今4点ご意見をおっしゃったなかで、最初と終わりの点のご意見としてお聞きしておく。2番目と3番目のご意見について、一つは18ページ目の「併せて」のところの文章については、「これに対して、このような意見もあるが、それはあまり適切ではない」という意見もあったという趣旨の文章を記載すればよいか。

(櫻井委員)

「それが本則である」とすべきであるという意見である

(今野座長)

本則、それが本来の姿という意味であるという意見があったとして、修正する。もう一つは、刑罰になるべく頼らないほうがよいということであった。それについても、そのような趣旨のご意見があったということを追加させていただければよろしいか。

(櫻井委員)

結構である。

(与良委員)

行政改革などの言葉を入れていただいたことはありがたい。ひとえにこれから国民の理解をどう得るかにかかっている。主に吉崎委員と私とその点にずっとこだわり続けていたが、依然として、公務員とストという言葉についてはすごいギャップがある。非現業と言って分かる人たちがどれだけいるか、そこから始まると思う。どのような人がいるのか、どのような人たちを指しているのかというようなことを政治の側がまずは説明していかないと、なかなか分からないのではないかという感じがする。

私は仕事柄、この報告書を読んで、自分だったらどのような記事を書くのかとずっと考えていた。結局は「付与することではなくて、付与することを検討することは立法政策として許容できる」ということでよろしいか。おそらく、常識的にはそこから始まるということである。

(今野座長)

そこが許容できないと言ったら、入り口で終わりである。

(与良委員)

記事としては、そこをまず取るのだろう。それと最後の選択肢の一つあたりを取るのかどうかを担当記者の皆さんにどのように説明するか、今後のスケジュールをどのように説明するか、大臣がどのようなことを思っているか、ここからの段階はまさに政治の話に入っていくだろうと思う。実際に、私もどれだけ上手に説明できるのかという不安は依然としてある。その責任と不安もあるので、そこは本当に腹をくくって政府に考えていただきたいという要望である。

(石原委員)

私も政府の立場でいろいろな人とお会いする機会が多かったが、少なくともこれまでは国家公務員がストライキを構えて政府に要求するという事態を想定している国民はあまりいなかったと思う。やっていなかったからということもあるが、制度論としても、そこまで考えている国民は少ないのではないか。これがもし現実に争議権まで付与する形で改革法案が出た場合には、民主党の支持者を含めて、驚く国民が多いのではないかという

感想を持っている。

19ページの「争議権に対する国民の理解」に関連して、「国民の理解を得る上での留意点」の中で「国家公務員制度に関する特別世論調査」のことが記述されている。そこで事務局に確認したいが、この世論調査は国民一般に対して行ったものかどうか、あるいは労働問題、労使関係に関心がある人たちに対して行ったものかどうか。それから、この中で、「必要な措置がなされた場合、労使交渉により給与等の勤務条件を決める仕組みを導入すべきか」という質問があるが、この場合の「労使交渉により給与等の勤務条件を決める仕組みを導入すべきか」という際に、ストライキまで含めて尋ねているのかどうか。そもそも、争議権に対する国民の理解の議論をしている中で、この世論調査の結果から、国民からも一定の支持を得ている、59.9%の人が支持していると読まれると思う。調査の前提の仕方、質問の仕方について確認したい。

(村山参事官)

石原委員のご質問の第1点については、この世論調査は層化無作為二段抽出した国民全体に対する世論調査であり、特にモニター的な調査ということではない。第2点目については、協約締結権を前提とした労使交渉についてどう思うかということについて行った世論調査であり、争議権について想定しているものではない。

一言だけ付言させていただくと、昨年度、今野先生を座長とした協約締結権の制度設計に向けての有識者の会議があり、その過程で、特別世論調査として内閣広報室で行ったものである。第2点目に関しは争議権を前提としたものでなく、また、この前後の流れから言っても、協約締結権までは一定の理解はあるということを書かせていただいたものとしてご理解いただきたい。

(石原委員)

記述の流れで、この世論調査の記述が争議権を与えることについての説明の中で出てくるので、争議権が対象でないことを示してほしい。そのところははっきり書かないと、そこまで認めたように取られると大きな誤解になる。

(今野座長)

対象が国民一般であるということと、協約締結権を前提にしたことを分かるように修文する。

(山川委員)

1点、必ずしも出てこなかったことがある。それは制度を支える人の能力やスキルの問題である。民間では、団体交渉に当たり、会社の中でプロ

フェッショナル的に労務・労使関係の担当をされている方がおり、そのようなスキルの蓄積がある。12ページの下から3行目、使用者機関が「国民に対する説明責任を果たす」というところの前に、例えば「専門的能力を持ち」というような記述を加えてはいかがか。また、これは使用者側だけの点ではないので、13ページの(3)の4行目に、「労使双方が当事者意識をもって」云々とあるが、「自主的な決着」の前に、例えば「適切な人的体制を整えた上で」などの記述を入れてはどうかと思う。その3行目に「労使当事者は」とあり、これだと当事者の行動だけのように読めるので、その前提となる制度自体も問題になるかと思う。「労使当事者は」よりも「労使当事者が」のほうがよいのではないか。つまり労使当事者が、安易な争議行為の発生を「避け得る」のほうが良いかもしれない。当事者の行動と制度そのものと両方含み得る意味では、「労使当事者が」のほうが良い。

あとは座長にお任せするという事でよいと思う。意見の幅のあるところで適切に調整をいただいた。大変よくまとめられているのではないかと。(今野座長)

前半の方は、具体的に、先ほど「適切な人的体制」とおっしゃっていた。他にアイデアがあれば、この趣旨で言葉を考えさせていただきたい。(飯尾座長代理)

これは所感であるが、大変短い中で議論したことで、確認したいのは、この中の参加者が別に意見が一致したわけではないけれども、これまで非常に幅があってよく分からなかったことの幅を狭めた議論ができた。これは非常に有益だったのではないかと。

私なりに振り返ると、争議権の問題は全農林判決を楯に議論すらしてこなかったもので、どのような問題があるのかということがよく分からなかった。とりあえず付与するかどうかは別にして議論してみようということで、いろいろな問題があることが分かった。その結果、一概に否定するものではないというところまでは分かったということ。ただし、この中で意見に差があるのは、否定しないけれども、現実に付与するのかどうかについては、できるだけ積極的にするというところから、できるだけ消極的だというものまで随分幅があったということである。その幅を残しながら報告したという点は、私としては確認したいところである。

その幅の中には、一つはまだまだ課題はたくさんあって、これというわけにはいかない。例えば、もし公務員に争議権を与えとしても、制約条件があるだろうが、その制約条件の設計というのはこれからしっかりしていかないといけないということが一つある。もう一つ、全く別の発想があ

って、いざそのように与えるのが望ましいとしても、先ほど最後に出てきた時期の問題もある。これまでは協約締結権も無かった。これから協約締結権を持って、労使で交渉しましょうという際に、そもそもフルセットであったほうが美しい交渉ができるという意見と、そもそも交渉の経験もないのに、究極のハードパワーを与えるとすごく負荷がかかってしまって、新しい労使関係を築くのは無理ではないかという意見も含めて、そのあたりをよく考えていただかないといけないということは多くの委員が思っておられるところではないか。

これは何回も出ていることで、繰り返しになるが「国民の理解」と一言に言うが、国民の中には、比較的関心を持っている方もいれば、非常に関心が薄い方もあっていろいろあるだろう。例えば、争議と争議権の区別ということもつける必要があるし、協約締結権が与えられるということも認識しているかどうか、さらに先までいくかどうかということも含めて、理解が十分でないかもしれない。先ほどのまとめでは、パブリックコメントを問うということではあったけれども、まずは問題の所在を、政権側、あるいは与野党が責任を持って国民に説明した中で進めないと、恐らくうまくいかないのではないか。

「慎重に」ということは、するなと言っているわけではないというように幅がある。私どもとしては、これで結論ということだが、これからいろいろなことを考えて、これまで議論もしなかったところから議論を始めたということで政府として検討していただかないといけないと感じた。

(吉崎委員)

この問題を議論することが難しいのは、とにかく近いところでプラクティスが無いことである。かつて公務員ストがあった時期があったが、それはかなり忘却の彼方であって、その話を今するということが我々も難しかったし、おそらく国民から見てもピンと来ないのではないか。さはさりながら、そのことを取り上げてみると、昔の議論が今は通用しなくなっていることは分かった。これは一つの収穫ではあるけれども、一方で、これを付与しましょうということになった場合、本当にプラクティスが無いから、我々もピンと来ない。確かにそれほどストが無い、それこそ成熟した労使関係ができていれば良いが、ひょっとすると日本も財政危機がインフレを呼んで、それこそ民間でもストが頻発するような時代が来ないとも限らない。そのような中で、この問題を考えていくと、国民経済の視点ということも重要であり、そこについては若干慎重論があってよかったのではないのかと思っている。

(今野座長)

いろいろなご意見をいただいた。全体としては、今回お配りした懇談会報告（案）の内容については、基本的には同意していただいたと思う。ただし、幾つか修文するところがあるので、私が先ほどここで確認させていただいた方向で修文させていただきたい。ご一任いただければと思う。

それでは、大臣に最後、お願いします。

（蓮舫公務員制度改革担当大臣）

まずもってお礼から申し上げたい。ありがとうございました。

第1回目の懇談会の冒頭で、「早期日程のとりまとめを」とお願い申し上げた。今野座長をはじめ各委員の皆様方、大変ご多忙の中にもかかわらず、本当に集中的に、また中身の濃い議論をしていただいた。自律的労使関係制度を付与する。その中において、争議権の扱いというのは極めて重要だと政府としても思っているところでもあり、園田政務官も私もできる限り皆様の懇談会に参加をしてきた。実に多岐にわたる論点が出て、スト権とスト、あるいは国民生活への影響、改めて論点が整理されたということを一定の成果物として、私は非常に大きな意義があるものだと思っている。あるいは歴史的経緯も含めて、あるいは国民の感情というものも含めて、実に多岐にわたる視点からご議論いただいたことにも、心からお礼を申し上げたい。

報告書そのものをぜひ最大限参考にさせていただきたいと思っている。また、この報告書の「おわりに」のところ、三つ目のパラグラフの「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、仮に付与する場合の付与の時期や、付与するまでの間における検討の在り方等についても、併せて適切に判断ありたい」という記述があった。公務員制度改革関連法案を次期通常国会に提出するスケジュール等々を勘案すると、スト権の在り方、今回の公務員制度改革において、いわばある種2段階で進めていくべき考えというものもお示しいただいたと思っているが、やはり何よりも国民の皆様方がどうお考えになるのか、幅広くご意見を伺うことがとても大事だと思っているので、広く国民の意見を伺いながら、与党とも連携をして成案を得ていきたいと考えている。

重ねて、本当に皆様方の貴重な時間をいただいたこと、貴重なご意見をいただいたこと、最大限活用させていただくということ、そして最後に政治として判断をさせていただくということを申し上げて、私から皆様方への閉会のご挨拶にさせていただきたい。本当にありがとうございました。

（今野座長）

それでは、これをもって一区切りとさせていただきたい。ご協力、ありがとうございました。終わります。

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）>