

# 公務における自律的労使関係制度の樹立の意義と課題

しみず さとし  
清水 敏

早稲田大学・社会科学総合学術院・教授

## はじめに

2011年6月3日、いわゆる「国家公務員制度改革関連四法案」が閣議決定され、国会に提出された。この制度改革の目的の一つは、公務における自律的労使関係制度の樹立である。すなわち、国家公務員の勤務条件を原則として労使の集団的交渉と合意によって律しようとするものである。これは、主として「国家公務員の労働関係に関する法律案」(以下、国公労法案という。)によって規律されることになるが、これに関連して人事院・人事院勤告制度が廃止されるために、「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が、またあらたに使用者機能を果す公務員庁が設置されるために、「公務員庁設置法案」が、そして今次改正にともなう関係法律の整備のために、「関係法律の整備等に関する法律案」が用意された。一連の改革は、必然的に公務における労働基本権規制の見直しをとまなうものとなる。それゆえ、この制度改革は、戦後の公務労使関係制度の法的枠組みを変革する大きな意義をもつものといえよう。四法案の行方はいまだ予断を許さないが、本稿では、改革の中

核となる国公労法案の意義、内容および課題について私見を簡略に述べてみたい。

## 1. 現行制度の概要

戦後、公務の非現業部門において勤務条件を労使の自主的交渉・労働協約によって規律するという自律的労使関係は確立されることはなかった。その主たる要因は、現行国家公務員法(以下では、「国公法」という。)が自律的労使関係の形成に対して抑制的な政策を採用してきたからである。たとえば、国公法は、交渉の余地を全面的には否定していないとはいえ、登録を受けた職員団体のみに交渉当事者を制限し(国公法108条の5第1項)、管理運営事項など交渉対象事項に制約を設けている(同条3項)ほか、交渉手続きに関する規制(同条5項、6項)を設けるなど労使交渉を抑制している。さらに、当局の交渉拒否に対する適切な救済制度を欠いていることに加えて、この交渉権には、団体協約を締結する権利を含まない(同条2項)とされているため、かりに合意に至っても、それを法的に保護する仕組みが存在しない。そして、職員団体にとって交渉を有利に展開

するために不可欠な争議行為は、全面一律に禁止されているのである（98条2項）。この労使間合意の否認と争議行為の禁止は、交渉の機能を著しく縮減し、勤務条件の決定にあたり職員団体の影響力を制約し、自律的労使関係の形成を妨げてきた。他方、現行法は、労働基本権を制約する代償として、人事院の給与勧告制度（28条2項）に象徴される代償措置を設けている。また、労働基本権を制約する立法政策は、民間の整理解雇に該当する「廃職または過員を生じた場合」による分限免職処分（78条4号）の運用に関して、当局に実際上慎重な姿勢を採らせてきたことも否定できない。

いうまでもなく、労組法に代表される労使関係法制は、労働条件に関する団体交渉を積極的に促進することによって合意に基づく秩序形成を目的としている。これに対して公務における勤務条件を規律する原理は、いわゆる「勤務条件法定主義」（63条）であると解されてきた。このような勤務条件法定主義を採用する根拠について、最高裁は、次のように述べている。すなわち、公務員の勤務条件は、その給与その他の勤務条件が国民の税収で賄われているがゆえに、「すべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されねばならず、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議の上なされるべきものであって、労使間の自由な交渉に基づく合意によって定めることはできない」というものである<sup>1</sup>。ただし、最高裁は、他方において、公務において自律的労使関係を構築する可能性を全面的に否定することはなかった。すなわち、公務員にどこまで労働基本権を保障すべきかは、立法裁量の問題であり、国会が法律において政府に公務員の勤務条件の決定権限を委任するならば

公務員の労働組合に争議権を含む労働基本権を付与することも可能であることを示唆していた<sup>2</sup>。これは、立法政策として、公務においても自律的労使関係の確立を展望できることを意味していた。

## 2. 制度改革の背景

戦後の公務労使関係を支配してきた、いわば「自律的労使関係抑制策」は、20世紀末から見直しを迫る内外の圧力が強まるとともに、民主党政権の誕生は、この流れ一気に加速させたといえよう。

### 1) 国際的圧力

まず国際的な圧力としては、ILOの条約監視機関からの一連の報告または勧告を挙げることができよう。とりわけ、結社の自由委員会の2002年の報告には留意する必要がある。すなわち、同委員会は、わが国の連合および公務労協等の提訴に係る2177号および2183号事件の329次報告において、次のように述べた。

「本委員会は、ストライキ権に関するたくさんの原則の中で、この権利は労働者およびその組織の基本的権利であり、かつ公務員は、次の許される例外を除いて、それを享受すべきであることを想起する。すなわち、それは、軍隊および警察の構成員、国家の名において権限を行使する公務員、言葉の厳密な意味の不可欠業務においてまたは急迫した国家的危機の状況において雇用される労働者である。」

この報告は、公務員に関しては、代償措置が完備されていれば争議行為を禁止することもやむを得ないとも解されるような結社の自由委員会の従

1. 全農林警職法事件・最高裁大法廷 昭和48年4月25日判決

2. 全通名古屋中郵事件・最高裁大法廷 昭和54年5月4日判決

来の見解とは一線を画する意義をもつものであった。そして、原則として公務員にもストライキ権を保障すべきであるというこの見解は、明らかに公務員の争議行為を全面一律に禁止するわが国の現行政策の見直しを迫るものであった。

また、団体交渉権についても、結社の自由委員会や専門家委員会は、すでに1980年代から団体交渉権は、公務員を含むすべての労働者の基本的権利であることを前提として、警察、軍隊および「国の行政に従事する公務員」についてのみ例外が許されるにすぎないとの見解を表明していた。これは、勤務条件法定主義を根拠に非現業の公務部門において一律に団体交渉を抑制する政策の再検討が政府の喫緊の課題であることを意味していた。

## 2) 国内事情の変容

他方、国内の状況としては、近年における一連の行政改革の推進を挙げることができよう。

かつて上記の最高裁判例は、公務部門においては競争的市場原理が機能せず、公務員に団体交渉権および争議権を認めた場合、勤務条件決定にあたり労働組合側に強大な影響力が与えられることとなり、適正な行政運営を阻害するのみならず、議会制民主主義をゆがめる結果となりかねないとの認識を示していた。しかし、近年における市場化テスト法や指定管理者制度などに象徴されるような事務・事業を民間へ移譲する施策は、公務部門も全体として競争的市場原理と無縁ではないことを明らかにしてきた。これらの施策によって国家公務員の雇用および勤務条件に大きな影響が生じていることは否定すべくもなく、とりわけ、社会保険庁の廃止にともなう分限免職処分者の発生は、労働基本権制約の代償と認識されてきた職員の身分保障制度の運用の変更を示唆するようにも見える。このような公務部門における市場化は、

考察の対象を地方公務員を含む公務全般に拡大するならば、一層顕著である。こうして、従来民間の労使関係とは「別世界」と考えられてきた公務労使関係は、市場化の波に洗われ、民間労使関係との差異は著しく縮減されてきたといえよう。今や公務労使関係を取り巻く環境の変化は、上記最高裁判決が依拠してきた現行制度正当性の前提条件を動揺させている。

## 3 . 制度改革の概要

### 1) 団体交渉

今次改革の目標は、公務の非現業部門において自律的労使関係を促進することにあるが、具体的には、原則として勤務条件を労使の自主的な交渉によって決定するという原則を樹立しようとするものである。そのために団体交渉を促進するための諸措置が用意されている。すなわち、まず、公務にも不当労働行為制度を導入し（国公労法案9条）、団交拒否に対して中労委による救済の途を開こうとしている（同19条）。また、交渉当事者に関しては、従来の職員団体の登録制度に替えて、新たに中労委が認証した労働組合に団交権を付与することとしている。認証されるためには、労働組合の構成員の過半数が非現業の職員でなければならないとの要件が含まれており（同5条4項）、引き続き団結権に対する規制が残されたが、登録制度に比して規制の程度は緩和されている。また、団交を促進する観点から、団交を行う当局を明確にした点も評価できよう（同11条）。

これに対して、団交の促進という観点からやや気にかかるのは、引き続き、交渉対象事項から管理運営事項が除かれていること（同10条2項）および団交の手続きに関して予備交渉が義務づけられていること（同12条1項）等である。これらの

規定に関しては、今後の中労委の運用に注目したい。

## 2) 団体協約等

国公労法案では非現業部門に団体協約（労働協約）の締結がはじめて認められることになり、給与、勤務時間等の勤務条件について団体協約の締結が可能となる。この点は、大きな前進面であり、高く評価できる。しかしながら、団交権とは異なり、団体協約の締結に関してはきわめて重大な制約が課されていることは否定できず、自律的労使関係の確立という目標に照らすと、なお検討を要する諸点を残している。それは、第一に、団体協約には規範的効力が与えられていないことである。すなわち、法律の制定または改廃を要する勤務条件事項についての団体協約は、内閣にその実施に必要な法律案の国会への提出を義務づけるにすぎず、協約の締結によってただちに個々の組合員の勤務条件の変更を生ずることにはならないのである（17条1項）。政令の制定または改廃を要する事項についても同様である（17条2項）。第二に、協約を締結できる事項について制約が設けられていることである。すなわち、国公労法および国公法等の改廃を要する事項については団体協約を締結できないとされていること（13条但書き）である。第三に、法令の制定または改廃を要する事項について協約を締結しようとする当局側交渉担当者は、事前に内閣の承認を要することとされていることである（14条2項）。第四に、団体協約を実施するために国会に提出された法律案は、当該法律案が提出された国会の会期中に成立しなかった場合には、失効するとされていること（18条1項1号）等である。

なお、仲裁裁定の実施は、争議行為が禁止されている職員にとって重大な関心事となるが、仲裁裁定の実施にあたり法律の制定または改廃を要す

る場合、内閣は法律案を提出することを義務づけられず、努力義務にとどめられている（41条）点も問題である。

## 3) 団体協約と勤務条件法定主義

上記のように、団体交渉に比して労働協約に厳しい規制が加えられているが、その要因の一つには、今次の改正において勤務条件法定主義が維持されたことが挙げられよう。すなわち、国公労法案は、一方で勤務条件を団体交渉・労働協約で規律する原則を掲げながらも、他方において勤務条件法定主義を維持している。このことは、現在の国公法が両者を相対立するものとして捉えているのに対して、国公労法案は両者間の調整を図ろうとしている点で一定の前進があると評価できよう。しかしながら、勤務条件法定主義が維持されたことによって、団体交渉はともかく、前記のように、団体協約は重大な制約を課せられる結果となった。特に、団体協約に対して国会が干渉する余地を広範に残したことは、自律的労使関係の確立という目標に照らすと疑問が残る。公務員の給与等の勤務条件について国会が予算面から統制をかけることは当然としても、果たして国家公務員の給与や勤務時間等の勤務条件の詳細を法律で定める必要がどこまであるかは今後さらに検討の余地がある。周知のように、現在、国公法の特別法として「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」があり、また地公法のそれとして地公労法が存在しているが、これらの法律は勤務条件法定主義を採用していないからである。

## 4. 今後の課題

振り返ってみると、1948年の国公法改正以降今日まで、60年以上にわたって公務非現業部門にお

いて自律的労使関係の確立を抑制する政策が一貫して採られてきた。その意味では、今次の改革案は、残された課題も少なくないものの、現行制度の原理的転換を図ろうとするものであり、画期的な意義をもつものと評価できるように思われる。残された課題としては、すでに触れた論点のほかに、まず争議権問題がある。自律的労使関係の確立は、理論的には争議権の確立をもって完遂されることになる。争議権に関しては、すでに「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告」が検討すべき論点を指摘していることは周知の通りであるが、本法案が成立し、団体交渉によ

って勤務条件を規律する原則が確立するならば、非現業公務員の争議行為を禁止する重要な論拠の一つが失われることになる。したがって、今次改革は、理論的には争議権の確立の展望を切り開く内容を有しているとも見ることができよう。また、法案において明示されていないが、勤務条件法定主義がひき続き採用されることから雇用契約による勤務関係の成立は否定されることとなろう。しかし、勤務関係を非契約関係と把握することは、自律的労使関係の形成を妨げる要因の一つとなっており、今後の検討課題の一つといえよう。

労働組合のための調査情報誌

**月刊 『労働調査』**

年間購読料12,000円(送料、消費税込み)

最近号の特集一覧

2009年 8月号	若者への就労支援	2010年 8月号	定年後の雇用者の仕事と生活における諸問題と今後の取り組み課題
9月号	新しい働き方を考える - 協同労働、社会起業家の可能性 -	9月号	個別労働紛争の実際
10月号	非正規従業員組合員の 組合費の現状と課題	10月号	労働時間をめぐる諸問題
11月・12月号	・労働組合のIT活用 ・労調協の仕事、この1年	11月・12月号	・外国人労働者問題を考える ・労調協の仕事、この1年
2010年 1月号	これからの労働組合に大切なこと	2011年 1月号	昨今の就職事情
2月号	男女間賃金格差を考える	2月号	勤労者の生活の現状と今後の課題
3月号	勤労者の生活の現状と今後の課題	3月号	「定年後の仕事と生活に関する調査」報告
4月号	労働組合の国際貢献活動	4月号	男女共同参画
5月号	日本のセーフティネットを考える	5月号	諸外国の労働事情
6月号	一時金政策の再考	6月号	職場のパワー・ハラスメント
7月号	職種別にみる処遇の課題	7月号	改正パートタイム労働法施行後の 職場と今後の課題
		8月号	労働組合による地域貢献活動のあり方