

公務員の労働基本権問題

The Issue of Basic Labor Rights of Public Servants

岡 田 真理子

Mariko OKADA

1. はじめに

本稿では大きな変化の時を迎えようとしている公務員の労働基本権問題について、歴史的経緯を踏まえたうえで問題の動向と問題点を分析することを目的とする。公務員の労働基本権は戦後直後における労働運動の盛り上がりゆえに行われたG.H.Q.による指令によって、民間部門の労働者とは異なる制限が設けられた。その後、ILO勧告による是正をうながす国際的動向がありながらも、50年以上にわたって日本の公務員の労働基本権は制限されたままであった。1970年代に「争議権スト」の状況を受けて公務員制度審議会において労働基本権のあり方について議論がなされたものの、やはり結果的に公務員の労働基本権は制限された状況が継続した。

状況に変化が見られた端緒は2000年に行われた行政改革である。行政改革の一環として公務員制度改革の方針が打ち出され、人件費管理の必要性から「能力・実績主義」に基づく人事管理制度の導入が議論された。議論の当初は労働基本権制約問題に触れられないままに制度改革の議論が進行していったが、ILO理事会が戦後初となる「基本権制約は再考すべき」との勧告を出したことにより、2005年より公務員制度改革の議論のなかに公務員の労働基本権問題が加えられることとなった。議論は2006年からの行政改革推進本部専門調査会、さらに2008年からの労使関係制度検討委員会において少しずつ具体化して進められている。しかし1960年代より大きな歪みを抱えたまま長期間にわたって制度を維持運用し続けてきた公務員の労使関係は、すでに「本来の」労使関係に戻るものがきわめて困難なほどの問題を抱えていることが議論から明らかとなる。一方で、公務員制度改革において公務員の人事管理は大きく変化しようとしており、これまで維持運用されてきた労使関係では対応できないことも明らかである。そのような観点から、現代の公務員の労使関係としてあるべき姿とはなにかについて考察を行う。

2. 歴史的経緯⁽¹⁾

2-1 戦後初期の公務員における労使関係

第二次世界大戦終戦時より以前の日本における公務員は「官吏」と総称され、天皇に奉仕する存在であった。第二次大戦後のG.H.Q.占領軍による戦後改革のなかで「天皇に奉仕する官吏」は改革の対象とされ、「民主化」という基準のもとに新しい制度が作られることとなった。その新しい制度が現在まで続く公務員制度である。

第二次大戦後の「民主化」された新しい制度のもとでの公務員は「天皇に奉仕する」存在ではなく、広く社会一般のために存在するものでなければならぬとされた。このことが戦後改革の一環としての公務員制度における「民主化」の意味するところであり、公務員制度に関する詳細な仕組みはこの「理念」を基準として作られていくこととなった。詳細な仕組みのひとつである公務員の労使関係については、「広く社会一般のために存在する」公務員は第二次大戦以前の「天皇に奉仕する官吏」とは異なり一般の労働者と同じ存在であるとされ、G.H.Q.による戦後改革のひとつである労働関係法制定の流れに沿って、公務員にも労働基本権（団結権・協約締結権を含む団体交渉権・争議権）が認められた。

このように一般労働者と同等の権利を得た公務員は、労働組合運動を援護するようなG.H.Q.の政策に後押しされた戦後初期の労働組合運動が大きくなうねりを見せるなかで次第に中心的役割を果たしていくこととなる。公務員が属する労働組合が戦後初期の労働組合運動のなかで中心的役割を果たすこととなった要因にはいくつかあるが、最も大きな理由は戦後直後の公務部門と民間企業の置かれた状況の違いに求めることができる。戦後直後の民間企業では戦争によるダメージが大きく、生産を行うにも生産設備が破壊され、さらに生産のための原材料を求める資金も欠乏していた。そのため、いわゆる「生産サボ」の状態が多くみられた。このような状況では民間企業の労働者は例えば賃金引上げのためのストライキを行おうとしても、そもそもストライキがマイナスの効果を与える生産を行っていないため、ストライキそのものが意味をなさなかった。一方で公務部門は、G.H.Q.による戦後改革の一環として「民主化」という基準のもと新しい組織や制度を作り上げ、運用していくことが急務とされていた。そのため公務員は戦後直後から公務部門において「生産」⁽²⁾を行う労働者であり、それは戦後直後の日本経済において「生産」を行う労働者としては最も大きな集団とし

(1) 戦後の公務員の労使関係を歴史的に分析したものには、猪谷 [1989]、小宮・菅野・戸塚・中西・兵藤・山口 [1977] などがある。本節ではこの他に、岡田 [1996]、竹前 [1982]、竹前 [1983]、兵藤 [1997]、人事院 [1968]、などを参照した。

(2) 公務部門の労働者はいわゆる非現業と現業に分かれ、現業公務員は民間企業におけるブルーカラーと同様に生産を行っていると考えられているが、例えば郵政事業に携わる公務員は労働内容はサービス業であるためブルーカラーのような生産を行っていないにも関わらず現業労働者としてカテゴライズされる。公務部門における生産は民間企業のブルーカラーにおける生産よりもやや広い意味でとらえる必要があるため、カッコつきの「生産」と表記する。

て存在することとなった。そのため公務員の労働組合は戦後初期の日本の労働運動において中心的な役割を果たしたのである。

このように公務員の労働組合は戦後初期の日本における労働組合運動の中心的役割を果たすことにより、戦後初期の労使関係を形成する先駆け的役割も果たすこととなった。しかし、戦後初期の労使関係は激しいインフレと物資欠乏のなか賃上げに焦点をしばって攻勢をかけていく労働組合を、G.H.Q.の「民主化」を基準とした戦後改革の流れが後押しする状況であり、決して「健全な」労使関係とはいえなかった。「健全」とは言いがたい労使関係において公務員の労働組合が中心的役割を担ったことが、後の公務員に関する労働基本権に制限を与える結果を生み出したともいえる。労働基本権制限という結果は二段階に分かれて現れた。第一段階は、公務員の労働組合のなかでもとくに全官公庁共闘を中心とする1946年暮れから1947年にかけての労働組合運動の結果としてもたらされた。

労働組合法制定をうけて1945年秋から労働組合結成の動きが急速に広がり、結成された労働組合はほとんどが激しいインフレの経済状況のもとで賃上げを運動方針の主軸にすえていた。このような傾向がひとつの大きなうねりとなったのが1946年11月から行われた全官公庁共闘の最低賃金制度確立、越冬資金支給などの要求から始まった1947年の2・1スト計画の進展であった。1946年の全官公庁共闘の要求はほとんど受け入れられなかったばかりか、1947年の年頭挨拶で吉田茂首相がストライキによって要求を通そうとする労働者を「不逞の輩」と発言したことが労使関係における事態を悪化させた。このため1946年からの労働組合運動の流れは1947年に入って2月1日をもってゼネラルストライキに突入するという吉田内閣倒閣運動になっていった。

これまでG.H.Q.は戦後改革の一環として労働組合の結成および労働組合運動を後押ししてきたが、国家の基盤をゆるがしかねないゼネストにまで労働組合運動が大きいうねりを見せるに到って事態を憂慮し始めた。そこでG.H.Q.は1947年1月22日にマーケット経済科学局長がゼネスト中止の非公式指令を出し、これに対して右派の総同盟がゼネスト計画から脱することを表明した。左派と右派の共闘体制が崩れた労働組合運動は、それでも全官公庁共闘を中心とする左派勢力があくまでも2月1日のゼネスト突入回避せずの姿勢で政府との労使交渉に臨んだ。そして労使交渉が決裂に終わったことをうけて、2月1日のゼネスト突入を不可避なものとしたのである。そこでG.H.Q.総司令官マッカーサーはゼネスト突入の前日1月31日にゼネスト中止命令を発表した。

倒閣運動の要素をも含んだゼネスト計画が中止となったことは全官公庁共闘を中心とする

(3) ここでいう「健全な」労使関係とは労使がほぼ対等なパワーをもって関係性を構築することを意味する。

(4) 一人平均1000円の赤字補填資金支給、さらに最低賃金制確立は官公庁職員給与改善審議会を設置して検討するとして先送りされた。

公務員の労働組合にとって、終戦後から見られたような順風満帆な組合運動が終焉を迎えたことを意味していた。それは労働組合運動そのものが後退せざるをえなかったことだけではなく、ゼネストにまで発展しかねない組合運動において中心的役割を果たした公務員の労働組合に危惧の念を抱いたG.H.Q.によって国家公務員法のなかで公務員の労働基本権が制限されたことから結論づけることができる。ゼネスト中止と同じ年の1947年10月に制定された国家公務員法において非現業公務員の労働基本権について団結権と協約締結権を含む団体交渉権は認められたが、争議権は認められず制限を受けた。⁽⁵⁾

さらに1947年3月のトルーマン・ドクトリンにより冷戦体制への対応を本格化した本国の変化をうけ、G.H.Q.による対日占領政策も大きな転換を迎えることとなった。その結果、これまで労働組合運動を後押ししてきた占領政策は終わりを迎え、労使関係に関する法的制度についても改正が行われた。このような動きは民間部門では労働側に大きく傾きすぎた労使関係上のパワーバランスを改善させる結果となったが、公務員の労使関係については民間部門とは異なる制度を作り上げる結果となった。その始まりが1948年7月に出されたマッカーサー書簡である。マッカーサー書簡は公務に従事するものを民間企業に勤務するものとは異なる立場にあるものとし、争議行為は言うに及ばず、団体交渉も行うべきではないとしていた。ただし、郵政事業を除く政府事業（鉄道・タバコ専売事業など）については民間企業における職務内容と類似する点が多いということで公共事業体とし、争議行為は禁止するものの団体交渉は認められた。ここで重要なことは、公共事業体から郵政事業が除かれたという点である。郵政事業を担う公務員は官公労の中心勢力である全通を組織する公務員である。郵政事業にたずさわる公務員の団体交渉がマッカーサー書簡において認められなかったことで、戦後直後の激しい労働組合運動の中心となってきた公務員の労働組合はその勢力を大きく減退させ、そのことは戦後直後のような労働組合運動の大きなうねりが終わりを迎えたことを意味した。

マッカーサー書簡を受けて日本政府は1948年7月に政令201号を公布し、非現業公務員の争議権および団体交渉権を制限した。⁽⁶⁾このあと数十年におよんで日本の公務員の労働基本権は制限され続けることとなった。ただし、労働基本権を制限する代償措置として第三者機関である人事院が一般職国家公務員の給与に関して勧告機能をもち、人事院勧告で勧告された一般職国家公務員の給与水準および給与制度のあり方が他の公務員に波及していくという制度が形成された。

(5) 警察・消防・刑務職員は国家の治安に関わる職務にたずさわるものとして、1945年12月制定の(旧)労働組合法においてすでに労働基本権すべてが認められていなかった。

(6) 団体交渉権の制限とは協約締結権を認めないことを指す。

2-2 ILO87号条約と公務員の労働基本権

前節においてみたように、戦後初期の労働組合運動がたどった経緯のなかで日本の公務員の労使関係は「健全な」形からは乖離した制度を形成することとなった。一方で民間企業の労使関係は、公務員の労働基本権制限後の労働組合運動が戦後初期の激しさから後退したことで「健全な」関係へと変化した。民間企業において「健全な」労使関係が形成されはじめた状況をうけ、日本は1951年にILOに再加盟した⁽⁷⁾。そして1953年にILO98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)を批准した。

ILO98号条約とILO87号条約(結社の自由及び団結権の保護に関する条約)は国際労働基準に関する基本的条約であり、ILO98号批准の後は87号を批准することが当然のなりゆきであった。このようなILO条約批准をめぐる状況のなか、労働基本権を制約された公務員の労働組合はILO87号条約批准闘争を機軸に公務員の労働基本権をめぐる環境が日本国内においては民間企業労働者のそれと、そして国際的に比較しても「遅れている」状況であり、改善の必要があることを訴えた⁽⁸⁾。ILO87号条約批准をめぐる公務員の労働組合運動はさらに、団結権の問題にとどまらず労働基本権制約全体の問題として拡大した。もともとILO87号条約は団結権に関わる国際条約であり、日本の公務員は労働基本権が制約されたなかにあっても団結権は認められていた。そのためILO87号条約を批准することは大枠では公務員に関しても重大な問題を引き起こすことはなかったはずであるが、公務員の労働組合運動が公企体労働者を中心に行われていたことにより、ILO87号条約は公労法旧4条3項問題をめぐって総評がILOへ提訴したことをきっかけとして、公企体の労働組合による争議権奪還運動へと問題を転換させることになったのである。

総評が団結権問題をめぐってILOへ提訴したのは1958年のことであり、翌1959年に日本政府はこの問題に対応するためにILO87号条約を批准する方針について閣議決定を行った。しかしすでにILO提訴から広がった労働運動は争議権問題に発展する形で社会問題化するほどの広がりや激しさをみせており、ILOにおける審議が解決をみせないままILO87号条約批准は宙に浮いた形となった。ILOにおける審議は16回におよんだものの結局未解決のままであった。このことをうけてILOは「結社の自由に関する実情調停委員会」を発動し、委員会メンバーによる調査団が日本に派遣されることとなった。調査団は1965年来日して調査を行い、日本政府に対する労働基本権問題への勧告を含む最終報告書(ドライヤー報告)を出した。ドライヤー報告をうけて、日本政府は1965年に国家公務員法を改正し、ILO87号条

(7) 日本は第二次世界大戦開戦を前に国際連盟を脱退し、これにあわせて1940年にILOも脱退していた。

(8) この運動の中心となったのは公企体公務員であり、いわゆる公労法旧4条3項問題(公企体職員でなければ組合役員になれない逆締め付け条項問題)などがとりあげられた。本来的には団体交渉権を制約されている非現業公務員あるいは郵政公務員が運動の中心となるべきところを公企体公務員が中心となったところに日本の公務員の労働基本権問題に関するひとつの限界がみとれる。

約を批准した。

ドライバー報告はILO87号条約を日本が批准することを目標に出され、その意味において目的を達成したといえる。しかしながら、ドライバー報告とILO87号条約批准によって実現したのは公務員の労使関係についていえば団結権問題の解決のみであった。つまり、当時の労働組合が強く求め、さらに社会問題化するほどに激化しつつあった争議権に関する問題はドライバー報告およびILO87号条約批准によってはなんら解決を見なかったのである。

2-3 争議権問題と公務員制度審議会

2-2でみたように、公務員の労働基本権をめぐる問題は1960年代前半に争議権奪還を目標とするところまで激化してしまっただけでなく、ドライバー報告とILO87号条約批准は労働組合の要求を満たすには遠く及ばなかった。さらに、1960年代後半には1966年に最高裁大法廷が出した全通中郵判決において労働基本権の制約は必要最小限度でなければならず、やむをえず制限される場合にも代償措置が必要との見解が出されたことをはじめとして、判例における公務員の争議権行使を限定的に実質合憲とする傾向が見られた。このような流れをうけ、労働組合は1970年代にかけてILO条約批准闘争から発展する形で争議権奪還の運動を展開した。70年代の争議権問題に関する労働組合運動の中心となったのは引続き公企体公務員であり、運動主体が制度的に抱える問題が争議権制約に明確に集中していたために非現業公務員における団体交渉権制約の問題はここにおいても置き去りにされることとなった。

公務員の争議権問題を中心とした労働組合運動は激しさを増していき、これに対処するためにも政府内に公務員制度審議会が設置された。公務員制度審議会は1965年に設置されて以来、労働基本権制約の問題だけではなく公務員制度に関する様々な議題が取り上げられた総理大臣の諮問機関である。1965年の第一次公務員制度審議会には始まり、1973年までに第3次まで設置されている。ただし公務員制度審議会の議題では公務員制度に関わる問題が様々に取り上げられたため、労働基本権制約問題については取り上げられた問題のひとつという位置付けにすぎなかった。そのため8年もの期間をかけたにも関わらず、公務員制度審議会において労働基本権制約問題は目覚ましい解決を見ることはなかった。結果的に激化する争議権奪還運動に一定の終止符を打ったのは公務員制度審議会における議論ではなく、1973年に最高裁大法廷において出された全農林警職法判決であった。全農林警職法判決では、公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみ、争議権制約の合憲性が認められた。公務員の争議権問題をめぐる労働組合運動はそれまで公務員の争議権行使を限定的に合憲とする判決を後ろ盾に展開されてきたため、1973年の全農林警職法判決は労働組合運動のあり方に大きな影響を与えることとなった。

全農林警職法判決によって公務員の争議権をめぐる労働組合運動が大きく挫かれ、政府にとって公務員の労働基本権問題について残る部分は非現業職員の課題であった⁽⁹⁾。つまり、公

企業職員を中心とする争議権問題に関する労働組合運動が挫折するに至って初めて争議権以前の問題である団体交渉権における協約締結権制約に関わる労働基本権制約問題が議論の焦点とされたのである。この本来的ともいえる非現業職員に関する労働基本権制約の問題は、1974年に設置された公務員問題連絡会議において検討が行われた。しかし公務員問題連絡会議においても明確な結論の出ないまま議論は終了し、公務員の労働基本権は公務員問題連絡会議から20年余り、第一次公務員制度審議会から数えると30年の長期間にわたって制約されたままの状態が続いたのである。このことは、公務員の労使関係が「健全な」あり方から遠く乖離したまま固定されてきたことを意味する。

第一次から第三次までの公務員制度審議会および公務員問題連絡会議において公務員の労働基本権制約問題に関する議論が一定の結論へ結びつかなかった要因の最も大きなものは当時の争議権問題をめぐる激化した労働組合運動のあり方に求められるであろう。しかし要因はそれだけではないと考えられる。公務労働の範囲外の問題として、1960年代から1970年代に見られた労使関係をめぐる環境の変化が考えられる。1950年代の労働組合運動の盛り上がりは経営側にとっては労使関係上の大きなコストとして認識された。このため経営側は高度経済成長期からとくに1970年代において労使関係を安定化させることによるコストダウンをはかったのである。労使関係安定化には様々な方法が用いられたが、なかでもとくに能力主義管理を機軸とする人事管理を用いることによる労使関係の「個別化」が多くみられた。能力主義管理による人事管理のもとでは査定制度を制度の要として賃金・昇進・配置などの人事管理のあらゆる面で労働者個別に人事管理が行われることになる。とくに賃金に関して、戦後初期から1950年代にかけてはベースアップ要求などの労働者における集团的利害を全面に押し出した労働組合運動が大きな力をもっていたが、能力主義管理における人事管理上の個別化が進む状況のなかでは賃金上昇は査定制度の評価結果が大きな意味を持ち、その結果、集团的労使関係が労働者個人にとって自らの利益と結びつく割合が弱まったのである。このため、1960年代から1970年代にかけての労使関係をめぐる一般的状況がストライキを背景とした交渉力を重視した従来のものから、労使協調のなかで個別人事管理について発言権を確保していくスタイルに大きく変化しつつあった。このような労使関係をめぐる一般的状況の変化のなかで、公務員の労働基本権制約問題はそれまで争議権問題と強く結びついて展開されてきたことが逆に影響してしまい、特段の明確な結論を出さずとも職場を運用していくことに支障ない状況を生み出してしまったといえる。

-
- ✓(9) 争議権問題についても以降まったく議論されなかったわけではない。公務員制度審議会の議論が結論のでないまま終了したのちも、公共企業体等関係閣僚専門委員会専門委員懇談会へ議論の場を移し、最終的には1978年の公共企業体等基本問題会議において「現行の公共企業体における経営のあり方のもとでは争議権を付与することは妥当ではない」という結論をみることとなった。

3. 最近の公務員の労働基本権をめぐる経緯

3-1 行政改革における労働基本権問題

2節の最後でみたように、公務員の労働基本権をめぐる問題は1960年代からおよそ30年にわたっていわば「放置」されてきた。その間、公務員の労働基本権制約を代償する措置として機能してきたのは人事院勧告であり、主に人事院勧告に関わる形で毎年各省において行われてきた団体交渉である。ただし労働基本権制約の状況は図表1のようになっており、非現業公務員については協約締結権がないまま交渉のみが行われている状況である。

図表1 公務員の労働基本権の状況

区 分		団結権	団体交渉権		争議権
				協約締結権	
国家公務員	一般の行政機関職員	○	△	×	×
	国会・裁判所職員	○	△	×	×
	国有林野	○	○	○	×
	特定独立行政法人	○	○	○	×
	自衛官	×	×	×	×
	(自衛官を除く)防衛省	×	×	×	×
	警察・海保・刑事施設等	×	×	×	×
地方公務員	(福祉関係を除く)一般行政	○	△	×	×
	福祉関係	○	△	×	×
	教育	○	△	×	×
	公営企業等会計	○	○	○	×
	単純労務職員	○	○	○	×
	警察	×	×	×	×
	消防	×	×	×	×

(注) 地方公務員の公営企業等会計のうち一部(地方公営企業法の適用・準用を受けない職員)については協約締結権が認められていない。

労働基本権が制約されたなかで代償措置による労使関係が長期間運用されてきたことはふたつの状況を意味している。ひとつは、公務員の労使関係が長期間にわたって本来のあり方から乖離しつづけることにより、制度に大きな歪みが生じたということである。もうひとつは、本来の制度に大きな歪みを抱えながらも長期間にわたって制度が運用され続けたことから分かるように、代償措置による公務員独自の労使関係が制度として安定して機能しているということである。公務員の労使関係が抱える二つの側面は、近年急速に進展しつつある公務員の労働基本権問題に関する議論を難しくする重要な要因となっている。

上述の「近年急速に進展しつつある公務員の労働基本権問題に関する議論」の端緒となったのは自民党政権のもとで行われた行政改革に関する動きであった。公務員制度に関しては行政改革の前段階として1997年に公務員制度調査会が設けられ、総理大臣の諮問機関として公務員制度に関する議論が行われた。公務員制度調査会では国家公務員の労使関係のあり方

に関わる問題についても検討が行われたが、公務員制度審議会および公務員問題連絡会議における議論と同様に結論を出すには至らずに議論を終了した。しかし、公務員制度調査会の議論が終了した契機は、それ以前の公務員制度審議会や公務員問題連絡会議における議論終了の契機とはかなり異なっていた。公務員制度調査会の議論終了契機となったものこそが、自民党政権における行政改革の推進であった。

公務員制度調査会の設置期間内であった2000年に、森内閣のもとで公務員の労働基本権問題に関する新たな動きが起きた。端緒は2000年10月の新聞報道で「野中広務幹事長(当時)⁽¹⁰⁾が与党三党が公務員に労働三権を認める方向で検討していることを明らかにした」と報じられたことであった。森内閣では橋本内閣における行政改革の「公的部門スリム化」の流れを受けて公務員の人事制度のあり方に改革を行うことを方針としており、野中発言はいわば公務員に労働基本権を制約なく認めることで身分保障をなくし、人件費におけるコストカットを容易にするねらいを含んだものであったといえる。しかし、野中発言が報道された二ヵ月後の2000年12月に閣議決定された「行政改革大綱」⁽¹¹⁾のなかでは公務員の労働基本権問題については触れられていなかった。さらに一年後の2001年12月には「行政改革大綱」を受けてとくに公務員制度改革に焦点を絞った「公務員制度改革大綱」が小泉内閣のもとで閣議決定されたが、このなかでも公務員の労働基本権に関しては現行の制約を維持するとされていた。一方で「公務員制度改革大綱」では、公務員の人事管理制度に能力等級制度を基礎とする「能力・実績主義」を軸とした新たな制度を導入することとしており、公務員の人事管理に関して大きな変化が起こることが予想された。

このような状況をうけ、2002年2月に連合および全労連はILO結社の自由委員会に対して公務員の労働基本権制約に関する提訴を行った。これに対してILO理事会は「公務員の基本権に対する現行の制約を維持するとの考えを再考すべき」とする結社の自由委員会報告書を採択した。このILO勧告は、戦後初めて日本に対してILOが公務員の労働基本権制約を問題視したものであった。さらにILOは翌2003年6月にも同じ内容の勧告を日本政府に対して行った。しかしながら、再三のILO勧告に対しても日本政府は反応をみせず、その間にも公務員制度改革は労働基本権問題にふれないままに進められていった。

3-2 公務員の労働基本権問題をめぐる新たな動き

日本政府が行政改革の一環としての公務員制度改革のなかで公務員の労働基本権制約問題を正面から検討課題とした最初は2005年12月に小泉内閣のもとで閣議決定された「行政改革の重要方針」である。「基本権制約を維持するとの考えを再考すべき」とした二度目のILO勧

(10) 2000年10月15日朝日新聞

(11) 公務員の信賞必罰の人事制度の実現、再就職に関する合理的かつ厳格な規制の導入など、公務員制度の「抜本的改革」を示した。

告から2年半ほどが経過していたが、戦後初めて公務員の労働基本権制約問題が検討課題とされたことには大きな意義がある。このような日本政府の対応を受けてILO理事会は2006年3月に、関係者による対話が構築されたことに興味を持って留意しつつ、関係者に、公務員制度改革及び結社の自由の原則に調和する法律改正について、速やかに合意に達することを目的として現在継続中の努力を続けるよう強く促すとする結社の自由委員会報告書を採用した。

これを受けて2006年5月に成立した「行政改革推進法」では、能力及び実績に基づく人事管理、退職管理の適正化等について早期に必要な措置を講ずることなどが定められるなかで、基本権についてはその他の公務員に係る制度のあり方とあわせて「幅広く検討」することが定められた。推進法という法律枠組のなかで公務員の労働基本権制約問題が取り上げられたことにより、問題の議論・検討が具体化することとなった。その具体化のはじめが2006年7月に第一回会議が開催された「行政改革推進本部専門調査会」である。この調査会は佐々木毅・学習院大学法学部教授を座長として、労使代表および有識者によって構成されていた。議論は1年余り、15回におよび、調査会の下には専門調査会シミュレーション検討グループもおかれて具体的な議論を行う体制が整えられた。一方、このような体制を労働基本権問題について整えたことで、他の公務員制度に関する問題を労働基本権問題とは切り離して議論することが可能となった。その結果、労働基本権問題の議論とはいわば無関係に公務員制度改革は加速的に進められ、2007年6月には安倍内閣のもとで「国家公務員法等の一部を改正する法律」が成立した。

他方、公務員の労働基本権問題は行政改革推進本部専門調査会のもとでの議論が2007年10月に報告書としてとりまとめられた。専門調査会の議論は上で見たようにこれまでになく具体的に公務員の労働基本権の問題をとりあげたかのように見えたが、結論として出された報告書はそれほど具体的にふみこんだものでは決してなかった。明確な結論としては、「労使関係の自律性の確立」のために「一定の非現業職員について、協約締結権を新たに付与するとともに第三者機関の勧告制度を廃止して、使用者が主体的に組織パフォーマンス向上の観点から勤務条件を考え、職員の意見を聴いて決定できる機動的かつ柔軟なシステムを確立すべき」とした。しかし、「一定の非現業公務員」をどこまで拡大するかという点については明記されておらず、さらに消防・刑事施設職員の団結権及び争議権に関しては両論併記とするなど、問題解決の方向性を打ち出したとは到底いえないものであった。その結果、2008年6月に成立した「国家公務員制度改革基本法」では第12条に「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を措置するものとする」とされ、公務員の労働基本権問題は引き続き検討課題とされたのである。

公務員の労働基本権問題はこうして検討課題のまま残されたが、国家公務員制度改革基本

法第12条では検討すべき課題が明確になったところに新しさがある。その課題とは、「自律的労使関係」のあり方を明確にすることと、「協約締結権付与範囲の拡大による便益及び費用の全体像」を提示することである。行政改革推進本部専門調査会の議論および報告書と国家公務員制度改革基本法の流れに沿い、国家公務員制度改革基本法第12条で示されたふたつの検討課題にそって議論を行う場として設置されたのが「労使関係制度検討委員会」であった。

労使関係制度検討委員会は2008年10月に今野浩一郎・学習院大学経済学部教授を座長として、労使代表および学識経験者によって構成され設置された。労使関係制度検討委員会は、委員会の下にさらにワーキング・グループを置いて専門的見地からの議論を行った。検討委員会が全17回、ワーキング・グループにいたっては26回もの会合における調査と議論・検討をかさね、2009年12月に結論を「自律的労使関係制度の措置に向けて」と題した報告書としてまとめた。報告書では、「自律的労使関係制度」のあり方として3パターンが併記されている。

図表2 労使関係制度検討委員会報告における公務員の労使関係制度化モデルケース

	パターンⅠ	パターンⅡ	パターンⅢ
ケースの考え方	労使合意を直接的に反映することをより重視する観点と民間の労働法制により近い制度とする観点から選択肢を組み合わせる	現行公務員制度の基本原則を前提としつつ、労使合意を尊重する	労使合意に基づきつつ国会の関与をより重視する観点と公務の特殊性をより重視する観点から選択肢を組み合わせる
交渉事項の範囲	給与・勤務時間・任用・分限・懲戒の基準・安全衛生・災害補償		給与・安全衛生・災害補償
協約締結権付与の範囲	現に団結権・団体交渉権が認められている全職員(使用者側職員も含む)	使用者側職員(現行の管理職員等のうち監督的地位にあるもの)には付与すべきではない	使用者側職員(現行の管理職員等)には付与すべきではない
第三者機関による参考指標の調査と公表・意見表明	第三者機関による調査、公表・意見表明は行わない。必要があれば労使それぞれが既存の統計調査等を利用する。	第三者機関が、労使が参考にできるように民間の労働条件について簡易な調査・公表を実施する。意見表明は実施しない。	第三者機関が参考指標の調査、公表・意見表明を実施する。
地方公共団体の交渉システム	各任命権者が交渉・協約締結を行う当事者となり、首長への制度的な交渉権限の一元化は行わない		
調整システム	あっせん、調停、仲裁の三種類を設ける。強制仲裁制度を設ける。仲裁は協約と同様の効果をもつ		

「自律的労使関係制度の措置に向けて」労使関係制度検討委員会報告書(2009.12.15)より作成

3パターンはどれも優劣はないとされている。パターンⅠがもっとも民間部門の労使関係のあり方に近く、パターンⅢが現状の公務員における労使関係に近い形である。次に便益及び費用に関しては図表3のようにまとめられている。

図表 3 協約締結権を付与する職員の範囲拡大に伴う便益及び費用

便 益	費 用
1. 内閣の人事管理機能の強化	1. 交渉に係るコストの増大
2. 高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応	2. 交渉不調の場合の調整コスト
3. 職員のモラルの向上と人材の確保	3. 人件費増大のおそれ
4. 国民に理解される労使関係の確立	4. 交渉における参考指標としての調査コスト
5. 行政改革への対応と総合的な人事政策の推進	5. 引き続き労働基本権を制約される職員の給与決定コスト

「自律的労使関係制度の措置に向けて」労使関係制度検討委員会報告書（2009. 12. 15）より作成

図表 2 および図表 3 から、労使関係制度検討委員会における公務員の労働基本権問題に関する議論がこれまでに見られないほど具体的に行われていることがわかる。しかし、それでもなお議論には相当程度の限界と問題が存在している。最も大きな問題点は、議論の大枠から争議権問題が外されていることであろう。労使関係制度検討委員会では議論の前提として「現在、協約締結権が付与されていない職員に協約締結権を付与するに当たっての制度的検討」を行うとしている。1970年代までの公務員の労働基本権問題が協約締結権における基本権制約問題を飛ばして争議権問題が中心であったことと比較すると、議論があるべき姿によりやく立ち戻ったと考えられるが、労働基本権はあくまで団結権・団体交渉権（協約締結権を含む）・争議権の三権がそろって制約がなくなるなるものであり、その意味において争議権に関する議論を前提として外すことは本当の意味での労働基本権制約問題の議論とはなりえない。ただし、争議権問題を議論の枠組に入れることは「争議権の付与」を前提とすることではない。争議権を付与すべきか否かという論点を議論の枠組に入れて協約締結権の問題から議論をするべきであると考えられる。

争議権問題を議論の枠組に前提として明示的に入れないことによって起こりうる弊害が労使関係制度検討委員会の報告書にはあらわれている。その最も重要なものが労使関係における当事者能力の検証である。争議権を付与する場合の協約締結権を含む団体交渉権の行使と、争議権が制約された状態でのそれでは団体交渉における労使双方の行動や戦略が全く異なってくる。現在の公務員における労使関係は後者のケースにのみ対応しうる状態であり、それはいわば労使双方が「健全な」労使関係上の当事者能力を著しくそがれた状態にあるといえる。このような現状を踏まえると、争議権を付与したケースでの協約締結権付与に関する議論には、労使双方の労使関係上のアクターとしての能力をどのように担保し、回復させていくかという議論を欠かすことができない。逆に争議権を付与しないケースでの協約締結権付与については、争議権制約の代償措置のあり方が議論を要する点となり、さらには労使関係上の当事者能力という点については現状と比較してそれほど変化が起きないことが考えられる。報告書のまとめに沿って言えば、図表 3 で示された内閣の人事管理機能の強化に関する議論・評価や、費用として挙げられている「交渉に係るコスト」および「交渉不調の場

合の調整コスト」などに関する議論が争議権問題との関連で大きく影響が出てくることが考えられる。

氏原正治郎は、公務員の「争議行為は減少するかもしれないが、まったくなくなることを期待することはできない。」「争議行為が起きることは、自由社会における労使関係上の欠陥、労使関係の当事者の誤断のあらわれであり、その自動回復作用だといってよい⁽¹²⁾」と述べた。それは1970年代にみられた労使関係の個別化がさらに進んだ現在においてもなお適用できる言説である。公務員の労働基本権問題については、歴史的経緯のなかで困難かつ重大な問題を抱えながらも少しずつ議論が進むなかで論点が具体的になりつつある。今後はさらに争議権問題を明確に含んだ枠組のなかで議論を進めていくことが重要であり、長期間をかけて大きな歪みを抱えた制度であるからこそ、行革推進本部専門調査会の報告書にあるように抜本的な改革の「実現は、一朝一夕でなしうるものではない」。現在の公務員の労使関係におけるあらゆるアクターを議論に含む形で具体的な検討が必要であると考えられる。

参考文献

- 猪谷 [1989] 猪谷實『公務員制度と労働関係の研究』時潮社
小宮・菅野・戸塚・中西・兵藤・山口 [1977]『公共部門の争議権』東京大学出版会
岡田 [1996] 岡田彰『G.H.Q.日本占領史12 公務員制度の改革』日本図書センター
竹前 [1982] 竹前栄治『戦後労働改革—G.H.Q.労働改革史』東京大学出版会
竹前 [1983] 竹前栄治『証言日本占領史—G.H.Q.労働課の群像』岩波書店
兵藤 [1997] 兵藤釗『労働の戦後史』上・下 東京大学出版会
人事院 [1968] 人事院『人事行政二十年の歩み』大蔵省印刷局

(12) 小宮・菅野・戸塚・中西・兵藤・山口 [1977] 氏原正治郎「公共部門の争議類型と団体交渉の効用」P227