

公社職員の労働基本権問題

——公社の当事者能力問題を中心に——

高 梨 昌

目 次

序 問題の所在	
1 公社とはなにか	
2 労働争議権問題の論点	
第1章 公社の当事者能力の問題点	
1 欠落した労使関係視点	
2 労働争議の経済理論	
3 要めは当事者能力の強化	
第2章 公社の存在理由	
1 経営形態と労働争議権	
2 財政民主主義の意味	
3 暖昧な「事業の公共性」概念	
第3章 「公社」の「あるべき姿」	
1 公社制度発生の理由	
2 産業国有化論への二つの経済政策思想	
3 公社制度の改善策	
補 非現業部門の団体交渉関係	

序 問題の所在

1 公社とはなにか

日本で「公社」制度が発足したのは、第2次大戦後の1948年末のことである。当初は、国有鉄道事業と専売事業のみ「公社」とされたが、1952年には郵政事業が郵便事業と電信電話事業に分割され、後者の電信電話事業が「公社」形態となり、3公社として現在にいたり、公社発足以来30年余の歴史をもった。これらの公社事業は、いずれも、戦前より、特別会計による政府直営事業として経営されてきたところであるが、敗戦後、占領体制下に公社形態に変更され、その内容については若干の紆余曲折を経ながらも、公社という経営形態で今日にいたっている。

周知のように、第2次大戦後、日本では、国

が出資する国有事業はいちじるしく増大し、今日では、上記の公社形態以外に、公庫、公団、事業団などの名称で、多くの産業分野に、この種の政府出資事業が設立されている。ところが、これらの国有事業は、公社、公庫、公団、事業団などと名称上の経営形態は異なるが、これらが、政府や国会に対する関係の仕方、もしくは、政府や国会によるこの種の国有事業に対する支配介入や統制の仕方はまちまちであり、かならずしも統一的基準があるわけではない。極論すれば、そのつど、場当たり的に、公社、公庫、公団、事業団などの名称をつけながら設立されてきた面が強い。

ところが、労使関係法の適用の面では、一つの統一的基準があり、3公社の職員は、公共企業体等労働関係法(公労法)、他の公庫、公団、事業団などの職員は、労働組合法の適用と明確に区分され、後者については、民間の私企業労働者と同一の取扱いになっている。前者については、公労法の適用は、3公社にとどまらず、政府の特別会計で経営される「現業」部門の国家公務員が含まれている。ところが、このばあいにも、国家公務員のなかを「現業」と「非現業」とに区分し、この区分の仕方も、はなはだ便宜的なもので、明確な基準を見つけだすことは困難である。現在、公労法適用下の「現業」公務員は、郵政、アルコール専売、林野、造幣、印刷の5事業であるが、これらが何故に「現業」扱いとされたのか、また、何故に、「公社」形態にしなかったのか、はなはだあいまいで、基準を見つけだすことは困難である。そのつどの社会的政治的配慮ないし都合で、適当に経営形態が選択されたとしかいいようがない。この点

は、地方公務員でも同様で、「現業」の多くは、地方公営企業として経営され、この職員の労働関係は、公労法と同趣旨の地方公営企業労働関係法（地公労法）の適用を受けている。

これも周知のことであるが、公労法適用下の3公社5現業の公務員や、地公労法適用下の「現業地方公務員」には、労働協約締結権を含む団体交渉権は不十分ながらも認められているが、労働基本権のいま一つの重要な権利としての労働争議権は認められていない。「非現業」の国家および地方公務員には、労働争議権はもちろんのこと団体交渉権すら承認されていない。

このように、公社、公庫、公団、事業団、現業・非現業という経営形態の区分の根拠が定かではないのに、労使関係法のうえでは、労働者の労働基本権について明確な区分もしくは差を設ける必要があるのかどうか、これについてのなんらかの基準もしくは根拠を見つけだすことにはなはだ困難である。さらにいえば、これらの区分は、政治的・社会的にもしくは経済政策上の配慮が強く働いた結果で、つまり歴史的産物としか、いいようがない。

こうみると、ある種の事業分野を国有化するばかり、その経営形態について、どれがもっとも望ましい形態であるかの選択についても、また経営形態の相違によって労使関係法の適用法律をかけることが合理的な選択であったかどうかについても、これがかならずしも最適選択であったか否かは疑わしいことになる。このことは、今日の経済体制を維持し、発展させるうえでも、また国有化事業の労使関係を健全なものとして育成させるうえでも、幾多の問題が伏在していることを意味している。

このことは、「公社」形態をとった事業部門内部でも、いいことである。通常、政府・公共部門のうち、「企業部門」については、経済学的には、つぎのような定義が一般的かつ代表的なものである。

つまり、「経済的な特徴としては、規模の経済性が強く働き、事業の不分割性が顕著にみられる。また企業活動であると同時に、社会的に

みて必要欠くべからざるとみなされた財やサービスを市場で提供する」公企業である。また公企業の経済効率を高めるためには、「公企業はなるべく政府の直接のコントロールを受けない形で運営される」という企業活動の自主性の維持にとどても、独立採算制の原則の貫徹は重要な意味をもっている。

このような公企業にたいする経済学上の定義を現実にあてはめてみると、その経営形態は区別である。たとえば、「規模の経済性」にしろ、「事業の不分割性」にしろ、これが強く働く事業分野は、なにも現に存在する「政府・公共部門」だけではない、数多くの私的所有下に経営される私企業がある。また、国民生活のうえで必要不可欠な財やサービスを供給する事業も、私企業として数多く経営されている。たとえば、電力、ガス、民営鉄道事業などは、その代表的なものであろう。逆に、本来なら、私企業で経営されてよい事業分野でありながら、「公企業」で経営されているものもある。たとえば、専売公社や政府直営事業で行なわれている郵便貯金や簡易保険事業などは、その代表的なものであろう。

こうみると、何故に、特定の事業活動が「公企業」であり、しかも経営形態として、公社、政府直営事業、公庫、公団、事業団などと経営形態を異にしなければならないのか、その統一的基準は存在しないといわなければならない。もちろん、これには、さまざまな理由づけを個別に与えることは可能であろう。しかし、それは、あるばかりには、産業振興政策上の必要、社会福祉政策実行上の必要、租税収入確保のための財政政策上の必要などであって、これらの必要も、日本経済の発展段階に応じて歴史的に変化してきている。したがって、「公企業」であるからという経営形態上の理由だけで、収支均等原則に立つ「独立採算制」をとる公企業に、「独立採算制」にもとづく経済計算になじまない「公的負担」をなぜ課するのか、また租税収入にもとづく一般財源を投入しないことを原則とする公企業に、「財政民主主義」という

古典的租税国家觀を適用して「公的規制」を加える必要があるのか、その根拠はかならずしも明確ではないのである。

ここで問われていることは、現に存在する公社制度の「あるべき姿」は何かということである。これについては、戦後、公社制度が発足して間もないころから、たえず論争の種とされ、政府も、各種の審議会等を設置して、公社制度のあり方、現状と問題点などについて諮詢し、その答申を受けてきた。それは、「臨時公共企業体審議会」（閣議決定により設置された総理大臣の諮問機関）の昭和29年11月の答申にはじまり、同種の政府機関としては、「公共企業体審議会」（昭和32年12月「公共企業体改善要綱」を答申）、「臨時行政調査会」（昭和39年9月「行政改革に関する意見」を答申）、「行政監理委員会」（昭和43年7月「行政改革の今後の課題と方針について」を答申）、「公務員制度審議会」（昭和48年9月「国家公務員、地方公務員および公共企業体の職員の労働関係の基本に関する事項について」の第3次答申）、「公共企業体等関係閣僚協議会専門委員懇談会」（昭和50年11月「3公社5現業等のあるべき性格と労働基本権問題について」の意見書）、「公共企業体等基本問題会議」（昭和53年6月「公共企業体等基本問題会議意見書」）など数多くの答申なり意見書が提示されてきた。これ以外にも、公社制度については、「税制調査会」「財政制度審議会」をはじめ、特定公社についての審議会の答申は数多い。

これらの各種審議会の答申書を見れば、論点は、ほぼ出尽くしたかの感があるが、歴史の推移とともに、論点の重点のおきどころがしだいに変化してきたことも否定しがたい。ここでは、それぞれの「答申」や「意見書」についての立入った検討は、不要であるが、ここで強調しておいてよいことは、従来は、公社制度の経営原則と公社職員の労働基本権の問題とが別個に切り離されて議論されてきた課題が、今日では、両者を合体して論議しなければ問題が処理できないところにまで認識が到達したことである。

この問題提起を最初に指摘した審議会の答申は、公務員制度審議会の第3次答申である。ここでは、つぎのように問題の所在が指摘されている。すなわち「3公社5現業等の労働関係については、これらの事業が発生的には国の業務として処理されていた経緯、事業の性格や経営形態、国民生活に与える影響等からみて、単に労使関係の観点からのみでなく、その経営形態のあり方をも含めて、広く検討すべき問題を含んでいる」と。

もちろん、この場合、公務員制度審議会の第1次答申から第3次答申をだすにいたるまでの長期にわたる審議の過程で、経営形態のあり方と労働基本権との関係が、十分に議論されてきたとはいえない。最終の第3次答申において、突如、前述した引用文のような表現で挿入されてきた感が強い。公務員制度審議会では、もっぱら、憲法上定められた労働基本権を公社職員にも適用すべきかどうかという現行法の解釈適用をめぐって労使双方の代表委員の見解表明がなされ続け、議論は、ほとんどかみ合わず、平行線をたどってきた。この妥協の産物が、第1次公務員制度審議会で合意された、つぎの文言である。それは「憲法上、公務員等の争議権の取扱いは、労働者団体所属員の勤務状態その他に関連する立法政策の問題」（傍点筆者）として解決すべきだという合意である。しかし、ここで合意された「立法政策の問題」も、第3次公務員制度審議会の争議権についての結論がいわゆる「三論併記」となり一本化されず、争議権承認問題の解決が政府の責任に委ねられたために、結局のところ、政府の政治的選択の問題に舞台が移し替えられただけで、国会での政府・与党と野党との政治的力関係でしか解決がはかられないという問題に還元してしまい、問題解決の緒口とはならなかった。つまり、公務員制度審議会での議論が、国会での政治的取引の次元の問題に移し替えられたにとどまるという結果だけが残った。

2 労働争議権問題の論点

公労協を中心とする公社・公務員の労働組合

のその後の行動が示すように、「スト権奪還闘争」の行きついた先は、立法政策の修正を政府に迫る圧力団体としての行動であった。それは、まず最初に、政府対春闇共闇委員会とのいわゆる「5項目了解事項」(昭和49年4月)として現われ、第3次公務員制度審議会の答申によって問題を再び投げかえされた政府がやむなく設置した「関係閣僚協議会」の審議の方向に枠をはめる行動でこととなった。この「5項目了解事項」では、「三公社五現業等の争議権及び当事者能力強化の問題解決に努力する」とうたわれ、この審議の舞台は、「閣僚協専門委員懇談会」(以下「専門懇」と略す)へひとまず移されることになったが、この「専門懇」の意見書が提出される予定の時期になると、さらに、公社・公務員の労働組合は、かの有名な8日間に及ぶいわゆる「スト権スト」(昭和50年11月26日～12月3日)を実行し、政府に圧力をかける行動にでた。

こうした労働組合の「圧力団体」としての行動は、「スト権問題」がすぐれて立法政策の変更を必要とする政治課題であることからすれば、ある意味では当然すぎる行動だったといつてよい。しかし、この圧力団体としての労働組合の「政治行動」には重要な論点の欠落があったといわなければならない。それは、第3次公務員制度審議会の答申が指摘した「単に労使関係の観点からのみでなく、その経営形態のあり方をも含めて、広く検討すべき問題を含んでいる」という文意を意図したか、しないかわからないが、軽視もしくは無視してきたことである。

しかし、はからずも、公労協の長期にわたるいわゆる「スト権スト」と、これにたいする「政府声明」(昭和50年12月1日)ならびに「公共企業体等関係閣僚協議会専門委員懇談会」の「意見書」(「三公社五現業のあるべき性格と労働基本権問題について」(昭和50年11月26日))の発表を契機に、公社・公務員の「スト権」問題は、局面転換を遂げ、公社の経営形態の変更・修正を含む当事者能力の強化の問題に論点が移った。これを正面からうけて経営形態の変

更に焦点をあてた意見書が「公共企業体等基本問題会議」の「意見書」(昭和53年6月19日)である。

周知のように、公社・公務員の「スト権」問題は、労働基本権問題という視点から、もっぱら憲法論をめぐる法学的次元で論争され、公労協を中心とする労働組合も、憲法28条「勤労者の団結権」をよりどころに「スト権奪還闘争」を展開してきた。しかし、前述したように、こうした憲法上の立論の枠だけでは処理できがたいところに問題解決のための争点は移った。

それは、単純に、「スト権回復」の時期が先に延ばされ、遠のいたということだけではない。大勢は、「スト権承認」の方向にあることは否定しがたい歴史の流れで、問題なのは、「スト権承認」の前提であり、かつ基礎的条件となる「団体交渉関係」、とりわけ、団体交渉の一方の当事者である「公社の当局側」に「自主的交渉能力」が制度的にも経済的にも未成熟で、十分に承認されていないことである。

公社についていえば、当局側の交渉当事者能力を強化・拡充させ、団体交渉関係を確立するという課題は、本来ならもっと早くから手をつけてよい課題であったはずであるが、関係労働組合にしても、「スト権奪還闘争」の弁護論者の中心をなした労働法学者にしても、また「スト権回復」を否定する論者にしても、こうした問題を意図したのか、しないのかわからないが、避けてきた。

もちろん、ここで「団体交渉」制度の確立という場合、労働法学者や、「スト権不承認」の継続を唱える政党人が陥りがちな、細部にわたる交渉手続き論や、また「スト権承認」にあたっての「スト突入」手続論、たとえば、「調停前置」とか、総理大臣の「スト差し止め命令権」とか、また強制仲裁制の採用とかが重要だといっているわけではない。のこと自体を議論し、制度化する必要性のあることを全面的に否定するわけではないが、「条件つきスト権承認」論者があげるこれらの問題は、それほどかなめになる重要な論点ではない。

ごく常識的な事実だが、労使紛争は、資本主義社会発生以来、労働組合という組織の存在の有無にかかわらず、日常不断におきている社会現象である。労働組合が存在しないばかりでなく、もしくは労働組合運動が社会的法的に認知されていないばかりには、労使紛争は無秩序になりがちで、しばしば労使双方の「暴力」がこれを決した。しかし、労働組合の結成とその活動舞台の拡大、したがってまた、労働組合運動の法的承認が得られるにつれ、労使紛争にあたってのルールの形成が促進され、労使の「団体交渉」関係もしだいに整備されてきた。こうした労使間の団体交渉関係が成熟するにつれ、いたずらに、かつ無秩序な労使紛争の発生は抑制されてきた。そうしたことから、今日では、労使紛争の多くは、「団体交渉」の「不備」または「失敗」の結果起きるように、その性格は変化してきた。いわば労働争議が「目的」から、交渉を有利に進めるための「手段」もしくは「武器」に転化したことを意味している。日本も例外ではないのである。(注1)

したがって、「スト権承認」「不承認」を議論するにあたって重要な論点は、「団体交渉」制度が十分に機能しているかどうか、もし機能していないとすれば、「団体交渉」を実り豊かなものとし、「交渉決裂」もしくは「交渉の失敗」が生じないようにするために、いかなる制度的改革が労使双方にとって必要かが問われているといわなければならない。この面については、日本の公社の団体交渉関係は、公労法で法的に承認されているとしても、実際の交渉慣行はあまりにも未成熟である。現に発生している公社の労働争議の大部分は、こうした団体交渉関係の未成熟を原因にして起きていることは否定しがたい事実である。たとえば、その代表的なものは、賃金争議でもみられ、また「スト権スト」「スト処分撤回スト」など一種の「労

働組合承認争議」が起きてきていることにもみられるように、公社の団体交渉関係は未成熟というほかない。

もちろん、こういったからとはいえ、公社の当局者である管理者や、公社の労働組合員である職員が、団体交渉を十分になしえないほど無能かつ時代錯誤な行動をする人間集団として構成されている、ということをいおうとしているわけではない。周知のように、国鉄にしろ、電電公社にしろ、専売公社にしろ、いずれも巨大な経営体で、全国に事業所が散在・分布しているから、この管理と労働を不斷に継続し、正確かつ能率よく実行することは、容易なことではない。にもかかわらず、事が示すように、これらの公社の提供する商品やサービスは、ほぼ遅滞なく正常に供給されている。このことは、管理者にしても、労働組合員にしても、勤勉かつ職務に忠実な有能な職員によって、経営かつ運営されていることを一面では意味している。もちろん、このような評価にたいしては、批判もある。それは、なかんずく国鉄が赤字経営だという批判である。これにたいしては、赤字の発生原因が、もっぱら公社にたいする各種の公的規制を経済計算を度外視した公的負担として課した結果であって、のこと自体は、公社職員の責任にのみ帰すべき事柄ではない。

ところで、以上みたように、公社の労使関係で、「団体交渉」の「失敗」が続発し、「スト」がひん発するすれば、その原因是、これらの有能な公社職員が、自らのもてる能力を十分に発揮できる「場」が与えられていない、としかいいようがない。それならば、これらの有能な職員の能力を十分に発揮させる「場」の確立のためには、何が必要であるかが問題になる。この場合、公労協や鉄労や全郵政などの労働組合に組織されている労働者の側にのみ問題の重点があるわけではない。むしろ、管理者である公

注1 日本では昭和30年代初めより展開されてきた「春闘」体制下の労働組合運動によって、しだいに団体交渉制度が成熟してきた。その結果、労働争議の発生状況は、争議件数でも争議期間でも減少し、労使関係は安定化の傾向をた

どってきた。この点の実証については高梨昌「労働争議にみる労使関係の安定度」(『週間東洋経済』近代経済学シリーズ、31号、昭和50年1月29日号所収)を参照されたい。

社の当局側の「交渉当事者能力」の欠如にこそ問題があるといわなければならない。

もしそうだとすれば、「スト権承認」「不承認」問題は、労働法学者の強調してやまない「憲法論」の次元の問題の枠をこえたところにある。公社当局の交渉当事者能力を弱体化もしくは剝奪している公社制度と、これを支えている財政制度の機構そのものこそ最大の争点となってきたのである。この問題については、労働法学者の余地はないことは明らかで、経済学者こそが真剣に取り組むべき課題である。

従来、この種の課題について、経済学者の多くはあまりにも無関心でありつづけてきた。その怠惰は大いに責められてよい。もちろん、経済学者が、今日の経済体制なり経済機構について重大な関心を寄せ、それなりの問題提起的研究を行なっていることは否定しない。ところが、1930年代以降、世界各国で急速に発達してきた「政府・公共部門」については、研究蓄積は少なく、研究の貧困はおおうべきもない。たとえ、この種のテーマが取りあげられたとしても、その多くは、「国家独占資本主義論」とか「混合経済体制論」とかに示されるように、抽象的スコラ的次元の議論にとどまりがちで、理論的実証的研究に裏付けられた具体的かつ実行可能な政策的提言ができるほど内容の豊かなものとは、かならずしもいえない。これが経済学者の研究の現状での到達点なのである。

第1章 公社の当事者能力の問題点

1 欠落した労使関係視点

ところで、公社職員の労働組合から「労働争議権」が剝奪されて、すでに30年も経ってしまった。この間、関係組合、なかんずく総評系の公労協は、いわゆる「スト権奪還闘争」を長期にわたって継続的に進め、今日にいたった。歴史の大勢は、「スト権承認」の方向にあり、これを公企体の労使関係の基底にすえなければならないことは、誰の目にも明らかなところであるが、現実の政治の舞台では、「スト権承認」の方向は、ますます遠のいているのが現状である。

もともと、労働争議権問題は、すぐれて労使関係上の問題であるが、第3次公務員制度審議会の「答申」（昭和48年9月3日）以来、この問題は、しだいに、労使関係的視点を離れ、しかも、当事者能力の強化の問題を飛びこえて、経営形態のあり方にまで問題範囲が拡大してしまった。公労協をはじめ関係組合が、問題の最大の争点をハグらかされてしまったと反発を強めるのは、まさにこの点にかかわっている。

もちろん、このばあい留意すべきことは、経営形態論にまで議論が拡散し、労働争議権問題から焦点がハズされるにいたった原因は、第3次公制審の「答申」の中にすでにあったことである。すなわち、「答申」の前文につぎのような文言がある。

「三公社五現業等の労働関係については、これらの事業が発生史的には国の業務として処理されていた経緯、事業の性格や経営形態、国民生活に与える影響等からみて、単に労使関係の観点からのみではなく、その経営形態のあり方をも含めて、広く検討すべき問題を含んでいる。」（傍点筆者）

この第3次公制審の「答申」でうたわれた点を極端に「経営形態論」とからめ、経営形態の変更がない限り争議権は認めがたいと答申したのが、「専門懇」の「意見書」である。ここでは、第3次公制審の「答申」で、公労使の三者が一致したつぎの基本認識はまったく無視されてしまった。すなわち「公労使各側委員とも、わが国の公共部門における労使関係の実情を現状のまま放置すべきではなく、労使の相互不信感を排除し、労使関係の正常化をはかり、節度ある労使慣行を確立することが急務である」という貴重な一致点である。この「専門懇」の「意見書」をさらに片寄って一步進めたのが「公共企業体等基本問題会議意見書」である。

この「基本問題会議」は、「専門懇」の「意見書」を受けて設置された機関であるから、「専門懇」の路線を色濃く投影せざるをえなかったとしても、これでは、あまりにも、労使関係的視点から乖離しそうしているといわなければなら

ない。足掛け 8 年をかけて到達した第 3 次公制審の「答申」の線からみても、あまりにも後退している。これでは、問題は、振り出しに戻ったばかりではなく、現状での公共部門の混乱した労使関係の改善にとってまったく役立たないし、それどころか、有害無益な議論の余地を残しただけに終わったことになる。

もちろん、第 3 次公制審の「答申」でも、争議権の承認・不承認については、いわゆる「三論併記」となり、公労使 3 者の意見は一致していなかった。これが一致しなかった理由には、①三公社五現業等の労働組合の現状にたいする認識、②争議権の承認にともなう将来の労使関係の見通し、③事業の停廃が国民生活におよぼす影響、④事業予算にたいする国会の審議権の確保の必要性、⑤事業の経営主体が国であることにともない経済原則による争議行為の抑制力が不足すること、などについての認識に相違があったからだと「答申」には書かれている。この不一致点が、その後、問題がこじれる出発点ともなり、今日でも未解決なのである。

なお、この「認識の不一致」を解決するために、第 3 次公制審の「答申」では、その結論として、「政府としては、これらの点に留意し、可及的すみやかに争議権問題を解決するため、前述の当事者能力の強化の検討とあいまって、三公社五現業等のあるべき性格（特に国民の税負担との関係）について、立法上および行政上の抜本的検討を加えるものとする」とし、政府にゲタをあずけたのである。この「立法政策上の問題」のもつ労使関係改善への配慮という視点をまったく無視し、ただ「争議権」を現状どおりに凍結することにのみ腐心して作文されたのが、「専門懇意見書」であり、この延長線上におかれたのが「基本問題会議意見書」であることは、はなはだ遺憾というほかはない。

2 労働争議の経済理論

いうまでもなく、労働争議は、資本主義社会発生以来不斷に起きている社会現象である。これを経済学的論理で説明すれば、資本主義社会の経済的仕組からして、労働争議の発生は不可

避であり、資源と労働力の配分・再配分という資本蓄積の過程で日常不斷に起きている経済現象であって、これは、なにも反資本主義的な異常現象ではないことである。資本主義社会の発展にとって、労働争議は、いわば「必要悪」だといってよい。

たとえば、個々の労働者が低賃金企業から高賃金企業へ転職移動することは、相対所得差による労働移動誘因によって日常不斷に起きているが、これは経済的機能からみれば、低賃金企業にたいする個別労働者のストライキ行使であって、労働法上、労働組合が雇用契約を継続しながら賃金・労働諸条件の維持・改善のために集団的に労働力の提供を拒否するストライキと経済的機能としてはまったく異なる。

こうした意味のストライキは、資本の側も日常不斷に実行している。たとえば、低利潤分野から高利潤分野への資本移動はそれで、企業の整理・倒産・転業、景気変動の過程で生ずる解雇、操業度の低下などは、経済学的にみれば、資本のストライキといってよい。

こうした経済的メカニズムが十分に発揮され、資本主義社会が発展するためには必要な社会的基本権として確立されたのが、資本にたいする「営業の自由」であり、労働者にたいする「職業選択の自由」と「居住移転の自由」などのいわゆる市民的自由の保障であった。また労働組合の結成・活動など「団結の自由」の法的承認も、資本主義経済社会の機構から必然的に導きだされたものであった。したがって、資本主義経済社会の仕組そのものからは、「スト禁止」の論理を立てることは、はじめから困難である。このことは、資本主義経済を前提とする限り、「スト禁止」の法的措置がどうとられようとも、この法律は、はじめから無視され、守られにくくことを意味している。

しかし、いうまでもなく、資本と労働組合のストライキが、年中行事のように発生することは、今日のように社会的分業が高度に発達し、大規模生産が行なわれている経済構造のもとでは、けっして望ましいことではない。ストライ

キが長期化すれば、企業の収益悪化、これにともなう大量失業ばかりではなく、ここで供給されていた商品やサービスの中止による消費者への打撃が大きくなるからである。

こうしたことから、資本主義社会の初期の段階には、もっぱら治安対策的意味を多分に色濃くもちながら、労働組合への団結もまた労働争議も権利としては法的に承認されてこなかった。しかし、前述したように、労働組合の結成とその活動範囲の拡大、とくに労働組合運動の法的承認がえられるにつれ、労使紛争にあたってのルールの形成が促進され、労使紛争を解決する有力な手段として「団体交渉」関係が中軸にすわるようになってきた。こうしたことから、今日では、いずれの国でもそうであるが、ストライキの多くは、「団体交渉」の「不備」または「失敗」によって起きるようにその性格が変化してきた。こうした状況のもとで労働争議権の法的承認が実現し、世論も労働争議について一定の理解を示すようになったのである。

その意味で、労働争議権を前提とする団体交渉関係は、人類の長年にわたる努力と英知の所産といってよい。こうした団体交渉制度の確立がもっとも必要不可欠なのは、政府・公共部門の労使関係であって、ここに、これが十分には成立しない制度的法的制約があることは、国民大衆にとっても、はかり知れない不幸であるといわなければならない。「基本問題会議」の「意見書」では、その前文で、「三公社五現業等の労使関係の現状を放置しておくことは国民的見地からも許されない」という点に関しては、各委員とも異論」はないし、「労使関係の正常化こそが本来の課題であるとの認識に立って」、労働組合には、いたずらな労働争議の行使の抑制を、また政府と当局にたいしては、「労働組合のもつ社会的機能（労働争議権を前提とした団体交渉関係=筆者の解釈）のより深い理解のもとに組合との間に相互信頼を基礎とした対話を積み重ねることを」それぞれ要請している。この基本線は、団体交渉関係の形成・拡充という意味にとれば、高く評価できる文言である。

しかし、この「前文」の文意は、各論で展開された論理とは、かなり異質である。かならずしも、三公社五現業の労使関係を改善するために必要な団体交渉の整備・拡充について、十分考慮を払ったとは思えない「意見書」になっている。

3 要めは当事者能力の強化

これも、周知の事実であるばかりか、労使関係研究者にとっては、いわば常識であるが、三公社五現業の労使関係の「正常化」を妨げている最大の要因は、「団体交渉」の一方の当事者である当局側に「交渉当事者能力」が制度的にも経済的にも、まったく不十分にしか認められていないことである。

公社が、戦前のように「政府直営事業」ではなく、国が出資する「企業体」として発足したこととは誰も否定しない。これは、公社の経営原則として「独立採算制」が採用され、借入れ金への利子負担、固定資産の減価償却制度などに示されるように、通常の私企業とほぼ同様の「企業会計原則」が適用されている。

ところが、建て前はそうであっても、現状では、この「独立採算制」の原則を歪め、この貫徹を不可能にする制度的法的制約が加えられていることに問題がある。もし「独立採算制」の原則が文字通り機能しているならば、ここでの労使関係は、民間私企業のそれとほぼ異ならない形をとることは明らかである。なぜなら、ここでの団体交渉が、いたずらな労働争議の発生をともなわずに、るべきところに落ちつく経済的内部装置が与えられるからである。

労使関係の正常な形成にとって不可欠の前提である「独立採算制原則」を歪めているものとして、①国会による予算、給与、料金等の規制、②投資や事業計画についての国会や政府の規制、③経済計算に全くない公的負担の強制などをあげることができる。

「当事者能力懇談会」の「報告書」では、こうした各種の規制について、たとえば、予算統制については、「国営事業である五現業については、国の特別会計予算として予算統制を受け

ており、これは憲法上の要請によるものである。また、三公社については、必ずしも憲法上の直接の要請はないが、事業のもつ高度の公共的性格、国家財政ないし国民の租税負担との密接なつながり、沿革的理由等から国営事業と同様の取扱いとされ、国会に予算を提出することが義務づけられている」と現状を認識したうえで、結論として「現行の予算統制の仕組みが三公社五現業の経営の効率化を阻害し、あるいは労使関係を不安定にする原因となっているという積極的理由を見いだせず、また財政民主主義からの要請等を超えた不必要的規制になっているとも認められなかった。したがって、三公社五現業を現行の経営形態のまま存続させる場合には、予算統制について、制度面で特に変更を必要とする事項はないと言えよう」と断定している。

また、給与統制についても、「本来、賃金紛争は、それぞれの企業の実態に応じ、自主交渉によって解決されることが建前であり、第三者機関の関与の度合いは、必要最少限にとどめるべきものと考える。その意味では、三公社五現業についても、給与総額制の制約を外し、当事者限りの交渉で客観的妥当性のある給与が決定されることが望ましい姿と言えよう」と正当にも述べながら、「しかし、三公社五現業については、国家財政ないし国民の租税負担と密接なつながりのある事業であり、市場原理の働く余地も乏しく、また現時点においては、節度ある労使慣行が確立しているとは言い難く、使用者側にも経営者意識が十分でないと考えられるので……当面は、給与総額制を基盤とする給与決定方式を基本的に維持しつつ、制度面、運用面で改善を図ることが適当で」あると結論している。

なるほど、予算統制の面では、予算執行面で「経費の移流用、予備費の使用、弾力条項の適用等を通じ、弾力的な運用が可能な仕組みとなっているのが現状である」し、また、給与統制の面でも「給与総額制の改正が行われ、……自主交渉の段階において使用者側が給与総額を超えることになる有額回答を行なうようになった

ので、このような面からは、給与総額の規範的意味は乏しくなったと言えよう」と報告書でも認識されているように、公社当局の交渉当事者能力が、幾分かは強化されていることは否定できない。事実、「基本問題会議」への当局側の意見陳述の中でも、三公社については、労使の団体交渉関係が次第に形成され、一定のルールができあがってきていると認定されているから、公社当局にもそれなりの自主的交渉能力があることは確かであろう。しかし、基本問題会議の「意見書」にみられるように、予算統制や給与統制の法的規制を現状のままとし、この運用面での改善でこと足りると結論づけるのは、全く不十分というほかない。

「専門懇」の「意見書」も、また「基本問題会議」の「意見書」もそうであるが、当事者能力の強化策を構想するに当って、その足カセとなっているばかりではなく、まさに逃口上となっている論理の立て方があることに、これらの意見書の論理の貧困と、なにがなんでも争議権の否認という現状凍結を堅持しようとする姿勢が露骨にうかがわれる。

それは、上述した引用文に筆者が傍点を付したところにかかる論理展開である。それは、(イ)財政民主主義の適用論理、(ロ)国民の租税負担との関係、(ハ)事業の公共的性格、(二)市場原理の欠如などからする現状凍結論である。

第2章 公社の存在理由

1 経営形態と労働争議権

周知のように、公社制度については、すでに第三次公務員制度審議会の「答申書」でも「当事者能力の強化の検討とあいまって、三公社五現業のあるべき性格について、立法上および行政上の抜本的検討を加えるものとする」と政府に答申している。これを受けて設置された「閣僚協専門委員懇談会」は、三公社五現業の「あるべき性格」について全面的に検討を加えている。それは、この専門懇の「意見書」の叙述にも明らかなように「財政民主主義と当事者能力」および「経営形態の見直しの必要性と争議権」

という章を設け、具体的検討を加え、争議権との関係で政策提言しているところに現われている。この種の課題とのからみで検討を加えた文書は、かつてなかった。その意味で、この「意見書」は、十分に再検討を加える価値のある文書であるといわなければならない。この「専門懇」の「意見書」とほぼ同様の論理で、とくに「経営形態」について全面的検討を加えたのがこれに引続いて設置された「公共企業体等基本問題会議」の「意見書」である。

しかし、今日問われている「公社」の経営形態の「あるべき性格」については、「専門懇」にしろ「基本問題会議」にしろ、これらの「意見書」の論理展開には全く同意できないばかりか、理論的にも未整理かつ難点があり過ぎると考える。それは、つぎの三つの点についてである。

第一点は、経営形態と争議権との関係についてである。「意見書」では、公社の経営形態を現状のままとし、その部分的改善にとどまる限り、争議権を承認できないとする一方、公社を民営化すれば、争議権を承認するという論法をとっていることである。なるほど、公社を民営に移管すれば、現行法を改訂せずに、自動的に公労法から労組法及び労調法の適用に切り替えられるから、「スト権」問題は自然消滅することは明らかである。

ところが、これらの「意見書」の示唆する民営移管の対象は、国鉄の地方ローカル線と一部の専売事業であって、公社の労使紛争の最大の争点となっている国鉄と電電公社については、これを除外している。これでは、労使の最大の争点に全く答えたことにはならない。問題は振りだしに戻っただけのことである。ここで重要なことは、以上述べてきたように、いたずらな労働争議の発生を予防するためには、いかなる方法が必要であるかであって、こうした視点からいかなる公社制度を構想するかである。

いまでもなく、人為的政治的独占であるタバコ専売公社の民営移管を除けば——これも、タバコによる国民の健康破壊を考えれば、将来

のタバコ規制を加える上で、必ずしも民営移管が得策であるか否か疑わしい。この専売益金を政府・自治体の財政収入源とすることは、競輪・競馬と同様に余り健全な財政政策ではない——国鉄や電電公社を民間に移管することなど検討する価値はない。なぜなら、これらの公社が巨大経営体として全国ネットで経営されているのは、「規模の利益」による事業の不分割性が強く働いているからである。電力供給を戦後、民営に移し、9電力会社に分割したのとは、その事業の技術的性質は全く異っている。また仮りに、これらの公社を分割して民営に移管するとしても、大幅赤字を計上し、赤字克服の見通しのない経営体を引き受ける私的資本などありうる筈はない。また、これらの公社の存立理由の一つとされる各種の社会政策的経済政策的必要からする公的負担は、民営に移管した場合、果して実行可能であろうか。恐らく、私的資本の経済論理からして、経済計算ベースに乗らない各種の公的負担は拒否されることは明らかである。こうみると、民営移管論は、それこそ机上の空論といわれても反論の余地のない政策提言だというほかないというべきであろう。

2 財政民主主義の意味

第二点は、財政民主主義と公社の当事者能力の強化との関係についてである。「意見書」によれば、公社には、国民の租税収入にもとづく財政支出がなされている。したがって、国民の付託を受けた国会は、公社経営について一定のコントロールを加えるのは当然である、という論法で、公社に対する公的規制を合理化する論理展開になっている。したがって、はじめから、公社当局に対する当事者能力の全面附与などは問題にならない論法となっている。しかし、この論法の基礎となっている「財政民主主義」の理解の仕方ならびにこの原則の公社制度への適用の仕方については重大な誤断がある。

周知のように、財政民主主義は、近代国家が「租税国家」として誕生したことから生れた原則で、19世紀の自由主義時代の「安価な政府」

もしくは「夜警国家」を前提にしている立論である。この時代には、自由放任の経済政策思想で、政府は私的資本の活動に支配介入する経済行動はとるべきではない、ということが理想とされた。ところが、現実には、私的資本の自由な活動を確保し、保証するばかりではなく、国民大衆の日常生活の安定を図るために、国家による司法、行政、警察、消防、軍隊などによる国家体制の維持が最低必要である。ところが、これらのサービス給付には、もともと経済計算原則が入り込む余地が全くなかった。つまり、国家が投入した費用（財政支出）にたいして、どれだけの成果（財政収入）をあげたかを経済的に測定する手段は与えられていない。その意味で、この種のサービス給付には市場メカニズムが機能せず、したがって、市場価格は形成されない。これが生みだす価値は、経済的であるよりも、社会的政治的なもので、これこそが「公共的」な性格をもっている。したがって、この種の事業分野に私的資本は投下されるはずがない。

しかし、この種のサービスが必要不可欠で、国民大衆がこの種のサービスの享受を支持するならば、そのために必要な費用は、いずれかの方法で調達しなければならない。この費用の調達方法が、国民や企業などからの租税徴集制度である。この租税は、国民の誰もが、この種のサービスを享受するために必要なコストだということで、国家による強権的徴集という制度となった。この見返えりとして、租税負担者は、自からが選挙した議員で構成される国会や地方議会を通じて、この種の公的サービス給付をする国や地方自治体の経営する事業への発言権を留保したのである。したがって、近代資本制国家が「租税国家」として形成されるためには、「議会制民主主義」がその不可欠な政治的前提条件であった。日本国憲法にうたわれる「財政民主主義」とは、これからでてくる「憲法上」の要請であって、これ以上でも、以下でもない。また、これこそが、古典的意味での「財政民主主義」の起源である。国民は、司法、行政、軍隊などから受ける各種のサービスの良否につい

ての発言権を代議制民主主義を通して国会や地方議会に付託したわけであるが、この種のサービスの価値評価や効率は、国民が負担した租税に対比して受けるサービスへの満足・不満足でしか計られない。これは、住民運動や選挙など政治過程を通じて表現される以外にない。

ところが、こうした意味での「財政民主主義」の原則は、「混合経済体制」とされる今日の資本主義社会では、そのまま通用し、適用できるものではない。今日では、政府が出資する経済的活動分野は著しく拡大し、私的資本が活動する余地のある「企業部門」にも政府出資がなされるまでになった。まさに、「自由放任的国家観」の終焉である。発生史的に「公社」（Public Corporation）が、政府出資によるが「独立採算制」という経済計算原則を採用して経営されるのは、司法、行政、警察、消防、軍隊などのようなサービス給付とは異質の事業分野にまで、政府活動が拡大したことを意味している。

いうまでもなく、これらの新たにできた政府事業分野は、経済的収支計算が可能な内部装置をもっているかぎりで、私的資本が活動する「企業部門」と類似であるから、たとえ政府出資があるとしても、古典的財政民主主義の原則を盾にして、国家の直接的な支配介入という規制を加えることが必要であるとすることには原理的に無理があるといわなければならない。

周知のように、民間の私企業でみられるように、今日の大経営は、いずれも「所有と経営の分離」つまり「支配と経営の分離」が進行し、これが通常の経営原則となっている。資本所有者の大部分は、株式配当の利子取得者となり、経営への直接的支配権を有しているわけではない。またほとんどの株主もこれを期待していない。株式会社形態は、大規模経営の実現を可能にさせた会社形態で、資本主義経済社会が生みだした英知の所産であるが、株主総会の事実上の形骸化に示されるように、経営は経営管理者の専決事項となっている。

これと同様に、公社経営への出資者である国家ならびに政府は、「出資者」にとどまり、公

社経営の管理と執行に支配介入すべきではなく、公社の経営としての自立性を最大限承認することこそ経営原則とすべきなのである。その意味でも「財政民主主義」の原則適用は否定されなければならない。

3 曖昧な「事業の公共性」概念

第三点として指摘しなければならないことは、公社経営がもつ「事業の公共性」を抛りどころとする「公的規制の必要性」についてである。もし、「事業の公共性」が、国民生活にとって必要不可欠な商品やサービスを提供するという意味あいから発せられたことだとするならば、今日存在するほとんどの「産業」が「公共性」をもつことになる。そこでは、「公共性」の大小という量的の違いがあるだけである。もともと、国民生活にとってのエッセンシャルティーは、ほとんどの産業がもっている。とすれば、「事業の公共性」という曖昧な概念から「国家統制」の必要性を導きだす論理の展開は、全く現実離れしているといわなければならない。

歴史的には、「公共性」とか「公共の福祉」とか、また「民生の安定」とかの表現は、戦時下の日本の軍国主義者や国粹主義者、またナチス体制下の独裁的権力支配者によって好んで用いられた言葉で、いわば国民大衆を権力的に支配するためのつまり大衆操作の「武器」として用いられた。まさか、「事業の公共性」を理由に「スト権不承認」つまり現状凍結を支持する論者が、このようないまわしい悪夢の再現を期待しているとは思えないが、最近発表された「専門懇」にしろ「基本問題会議」にしろ、それらの「意見書」の文脈を額面通りに解釈する限り、戦時下の日本で発表された文書であると決めつけられても抗弁しようがない論理展開になっている。これでは、歴史の教訓を余りにも無視し過ぎているといわなければならぬ。

もちろん、以上では、「事業の公共性」を余りにも拡大解釈し過ぎるという批判は当然起りうる。いうまでもなく、公共部門で生ずる労使紛争が国民生活に及ぼす影響は、決して小さくはない。だが、労使紛争による「業務の停廃」

の規模や、国民生活に対する「公共的サービス」の間断のない供給を図るという意味での必要不可欠性の程度から、ただちに労働争議権の否認を含む団体交渉への国家規制や当事者能力の弱体化を生む公社への「公的規制」が必要だとする政策的結論を導きだすことには、論理展開に無理があり過ぎるといわなければならない。

大規模生産が進み、迂回生産による社会的分業が極度に発達してきている現代の経済構造のもとでは、民間部門における労使紛争も、国民経済に対して無視できない影響を及ぼすことは否定できない。また国民の日常生活にとって必要不可欠で、他に代替できない商品やサービスを供給している産業は、公共部門以外の民間部門にも数多くある。日本でいえば、電力、ガス、民営鉄道、医療機関、教育機関などもっとも代表的なものであろう。

以上のような「事業の公共性」の観点から、「スト禁止部門」と「スト承認部門」とを振り分けるとすれば、「スト禁止部門」は著しく拡大せざるをえない。これでは、戦時統制経済下の日本や社会主義国と、政治社会体制としては異なる状態こそが望ましいという選択を国民に迫ることになりはしないか。まさか、「公共性」の名において「スト禁止」と公社の「公的規制」の必要性を支持する論者のほとんどは、このような社会体制の到来を期待しているわけではあるまい。

とすれば、「スト権承認」を前提にして公共部門の労使関係の「正常化」を図るために、最低なにが必要であるかが問題である。「条件つきスト権承認論」が、一部の論者にあり、公労協傘下の労働組合も、最近、こうした方向に方針転換したが、これは副次的かつ技術的問題解決策で、公社の労使関係の根本的解決策とはならない。上述したように、ストの発生を予防する最良かつ根本の方策は、団体交渉が実り豊かなものとして形成される環境条件を整備・充実させることである。このためにこそ、公社当局の交渉当事者能力の強化・拡充が必要不可欠な前提条件なのである。

日本では、三公社五現業という「企業部門」が、戦前から「特別会計」による「政府直営事業」として経営され、そのうちの一部が戦後占領体制下に「公社」に再編成されて以降も、戦前からの「政府直営事業」としての性格を濃厚にもち続けて経営されてきたために、公社には「独立採算制」という近代的経営原則が導入されているにもかかわらず、これは建前とされ、現実には、政府や国会による「公的規制」を加えることが当然のこととされてきた。国民の多くも、こうした歴史的経緯もあって、「公的規制」を加え、公社の当事者能力の剝奪もしくは弱体化について、ほとんど関心をよせてこなかった。それどころか、「公共」の名において、各種の「公的規制」を加え、さらに経済計算原則になじまない各種の「公的負担」を、公社に課することが当然だとする観念が一般的でさえある。驚くことに「スト権奪還」を唱える労働組合も、これに同調してか、「事業の公共性」の論理をふりかざし、「独立採算制」の原則の「撤廃」まで闘争スローガンに掲げているのである。これでは、「スト権奪還」の筋道はでてこないことを、関係労働組合は自覚すべきである。ここで必要なことは、公社の事業としての「公共性」ではなく、「独立採算制」に立つ「企業性」もしくは「経済性」の視点に重点をおきかえて、公社制度の改革を構想することである。

第3章 「公社」の「るべき姿」

1 公社制度発生の理由

以上の三点について、「専門懇」にしろ「基本問題会議」にしろ、それらの「意見書」は、余りにも古典的理解であるばかりか、経済学もしくは財政学のみならず労使関係論の常識に対して余りにも無知であるといわなければならない。ここで問われていることは、公社を民営に移管するとか、戦前流の政府直営事業として経営するとかいう二者択一的問題ではない。現在の公社経営が、日本経済にとって必要不可欠な経済セクターであるとすれば、当事者能力の強化とあいまって公社経営の「望ましい姿」もし

くは「るべき性格」を新しく構想することである。その場合、公社の労使紛争を労使当事者の自立性にもとづいて処理し、解決できる公社の「るべき性格」でなければ、具体的な政策提言とはなりにくいことはいうまでもない。

これも周知の事実だが、今日では、日本も含め世界の成熟した資本主義国で、私的資本の活動に一定の制限ないし規制を加え、政府や公共団体が何がしかの手段・方法を用いて、私的資本の活動や国民生活に対して支配・介入を加える経済体制となっている。こうした経済体制への移行は、1929年に起きた「世界大恐慌」という試練を経て以降のことで、第2次大戦後、先進資本主義諸国のいずれもが、「自由放任」的国家であることに訣別を告げた。ここで新たに登場したのが「完全雇用政策」という新たな経済政策手段である。

この「完全雇用政策」は、マクロ経済的には、総供給に比べて総需要が不足している「資本と労働力の同時過剰」を政策認識の基礎としている。資本の過剰は、操業度の低下、在庫品の増大、価格の下落として現われ、労働力の過剰は、失業率の上昇と賃金の下落として現われるが、これを解決するためには、政策的に総需要の増大策を採る必要があるというのが、この新たな政策の認識フレームである。このための具体的な政策手段としては、三つある。

第一は、総需要には、投資需要と消費需要とがあるから、まず前者の投資需要を政府・地方公共団体による財政支出の増大によって公共投資を行ない、この公共投資の波及効果が私的資本の投資活動の呼び水となることを期待する政策手段である。この公共投資の投資対象は、主として公共的土木建設事業であるが、この経営主体の有力なもの一つとして誕生したのが「公社」という経営形態である。この公共投資の主力は、道路、鉄道、港湾、空港などいわゆる「産業基盤整備」や「地域開発」を目的とする事業分野であったが、次第に産業構造が高度化し、私的資本の活動分野での「独占の弊害」が顕在化するにつれ、広汎な産業分野にまで拡大

され、「私的独占の規制」の一つの手段とし政府や地方公共団体が出資する「公社」が誕生することになってきた。そして、こうした公共部門の拡大は、景気の調整、持続的な経済成長の達成のための有力な政策手段として利用されるようになったのである。

第二の完全雇用政策の政策手段は、総需要のうちの消費需要の維持・増大政策である。これには二つの手段がある。一つは、国民の消費支出を維持し、増大させるための各種の社会保障的支出の増大である。資本主義経済社会の病理的現象である「失業」については、自由主義の時代には、労働者の独立自助の精神にもとづく日常からの節儉と貯蓄によって自己救済することが一つの生活倫理となっていた。これを受けた、たとえば、イギリスでは、労働組合や友愛組合の相互扶助活動で、失業者に対する生活救済基金制度が発達してきた。ところが、この種の自立的相互扶助活動が可能なのは、相対的に高賃金の熟練労働者に限定されていた。19世紀末頃からの大量生産工業の出現によって増加してきた半熟練や不熟練労働者にとっては、失業は生活窮迫による貧困への転落以外になかった。他方、熟練労働者も、機械化が進むにつれ、熟練のダイリューションが急速に進み、失業組合員が増大し、友愛組合などの相互扶助活動は財政破綻してしまった。こうした実情を解決する政策手段が、国の強制的社会保険である失業保険制度である。イギリスでは、これは比較的早く、1911年国民保険法第Ⅱ部として具体化した。また長期の失業や疾病や多子などによって生活窮乏する労働者が増大したが、これを救済するためには保険技術を用いることが困難なため、抛出なき国による反対給付としての生活扶助制度が社会福祉政策として登場した。これによって、国民すべての最低生活を保障し、自立した職業人として生活できるような物的基盤の整備が図られた。このための租税政策が、累進税率による所得税の徴集による所得再分配政策であり、これらの社会保障制度を運用するための行政サービス部門が増大することになった。ここ

では、社会保障的支出による国民の消費購買力の維持・増大、国民消費の政府統制と社会保障部門の増大による雇用機会の創出ならびに消費需要の政策的増大が可能となる途が開けた。

いま一つの消費需要増大政策は、賃金の自主的統制機構としての産業別労働組合の育成と産業別団体交渉制度の政府による促進政策である。ここでは、産業別組合による賃金標準化政策による賃金の一括引上げと賃金の低落防止行動による消費購買力の下支えが期待されている。資本主義経済が発達するにつれ、国民の就業者構成では、著しく雇用労働者が増大し、かれらの個人消費需要は、経済の成長にとっても無視できない状況になった。今日では、いずれの資本主義国も、個人消費需要は総需要の過半数を占めている状況だから、この消費者の多くにとっての唯一の収入源である賃金・俸給収入水準の変動は、景気変動に対し無視できないことは確かである。

また、労働組合運動の進展による団体交渉制度の普及と定着は、賃金決定についての労働組合の発言力を強めた。労働組合による賃金引上げ運動は、組織労働者の賃金引上げだけにとどまることなく、他の国民諸階層の所得の引上げにも波及効果をもつようになった。したがって、団体交渉で決定される賃金は、社会保障給付水準（日本では、生活保護基準や老齢福祉年金給付額）や法定最低賃金制による最低賃金だけではなく、政府・公共部門の職員の賃金改定にも、また、政府の保護もしくは管理下にある自営業階層の所得の改定（日本では、農民所得を決める生産者米価、医師の社会保険診療報酬単価などがある）にも、決定的影響力をもっているわけだから、団体交渉下の賃金決定は、景気変動にとって無視できない。したがって、労働組合の存在とこれによる団体交渉制度の発達は、非難されるべきことではなく、むしろ促進助成すべきことなのである。これを具体化したのが、アメリカにおける全国労働関係調整法（通称ワグナー法）で、日本の労働組合法も、ほぼこの精神を受け継いで立法化された。1960年代に入

って、物価安定政策として先進資本主義国で相ついで実行された「所得政策」を実効あらしめるためにも、労働組合の賃金の自主統制力は不可欠な制度的条件なのである。(注2)

第三の完全雇用政策の手段は、その貨幣的手段としての管理通貨制の採用である。第1次大戦後、国際通貨としても、国内通貨政策としても、金本位制は動搖し、世界大恐慌の発生は一挙に金本位制を瓦解させた。これに代って登場したのが、管理通貨制である。政府の機能は、財政収支の均衡を図るよりも、積極的に赤字財政を覚悟し、総需要増大政策を採る必要があったから、なおのこと管理通貨制へ急激に移行することになった。このための機関が、政府出資による中央発券銀行（日本の日本銀行）である。

ところで、以上みてきたように、ここで重要なことは、政府も、地方公共団体も、また使用者団体も、労働組合も、いずれも「経済外の主体」としてではなく、「経済内の主体」として行動することが望ましいとする政策認識があることである。この有力な実行主体として、政府・公共部門が拡大し、産業別団体交渉・協議制度が発達してきた。したがって、今日では、この種の主体の存在と活動を欠いては、資本主義体制そのものすら維持することは困難な状況におかれているのである。産業国有化にしろ経済計画の実行にしろ、社会主義国特有の政策手段ではない。資本主義国も、こうした方向へ転換を遂げたのである。この面からみても、公社の民営移管は時代錯誤の構想といはほかない。むしろ、一部の民営企業の公社化こそ考える方が重要な政策課題といわなければならない。

もちろん、産業国有化にはさまざまな経営形態がありうる。私の所有を社会的所有へ変えるという所有権の移転と、これを重要産業国有化ということで拡大することだけがここで問われているわけではない。多くの場合、それは非能

注2 所得政策は、完全雇用政策が実行され、賃金と物価の持続的上昇が起きた結果、1960年代に入って先進資本主義諸国で採用されはじめた新たな経済政策手段である。完全雇用状態を維持しながら、経済の持続的成長を図り、物価上昇を抑制しようとする政策で、賃金と物価への労使の自

率の報いを受けてきた。イギリスやアメリカなどでの幾度かの産業国有化の形態の修正・変更という試行錯誤を想い起こすまでもなく、日本での政府・公共部門の一部にみられる経営効率の低下に、そのことは端的に示されている。

ここで問われている課題は、資本主義経済の再生産の維持・拡大にとって必要不可欠で、しかも私的資本が全面的に活動することがないか、それがかえって望ましくない事業分野はなにであり、かつその事業の経済的効率を私的資本なりに發揮させるためには、いかなる経営原則が望ましいか、という点である。つまり、このことは、公共部門の経営に経済的メカニズムをどのような方法で取り入れ、事業の「公共性」と「経済性」もしくは「企業性」との調和をいかなる方法と形態で具体的に構想するかである。

2 産業国有化論への二つの経済政策思想

ところで、日本では、産業国有化の形態について、政府直営事業を可とする意見と、民営事業化を可とする意見との対立があった。前者は、戦前の「絶対主義的国家観」にもとづく経済政策思想よりでの考え方で、後者は、戦後の「自由主義的国家観」にもとづく経済政策思想よりでの考え方である。この意見の対立は、今日でも後を断たないが、戦後の最近では、後者の自由主義的経済政策思想が支配的で、昭和29年11月の「臨時公共企業体審議会」の答申以後、こうした経済政策思想でほぼ首尾一貫してきている。この経済政策思想を有力な根拠として実行されたのが、戦前、政府直営事業であった国鉄および専売、遅れて電電の公社化であり、地方自治体直営事業の地方公営企業化もそれである。また過度経済力集中排除法による企業分割や私的独占禁止法による独占的行為の規制も、いずれもこうした自由主義的経済政策思想がその基礎となっているとみなしてよい。

すると、産業国有化の形態をめぐるこれら

主的統制力を期待して採用された。これが有効となる前提条件は、労使双方が「市場支配力」をもっていることである。詳しくは物価・所得・生産性委員会『現代インフレと所得政策』（昭和47年5月刊）参照。

二つの経済政策思想の対立点は、どこにあるかが問題である。今日の「公社」の「あるべき姿」を書きだすためのは、これらの二つの経済政策思想を整理しておくことは必要不可欠な論理的手手続きだと考える。

まず第一に、前者の絶対主義的経済政策思想による政府直営事業を可とする意見では、特定の事業分野の政府独占は望ましいし、かつ事業の性質上、独占的事業分野が存在すると主張する。こうした事業分野の代表的なものが、鉄道、電信電話、郵便、電力、ガス、水道などの経済の動脈機構を占める産業と鉄鋼業などで、軍事的要請も重なり合って、これらの事業は、国営事業として政府によって独占的に所有され、一般財源から繰入れる特別会計で経営されることになった。

これに対して、後者の自由主義的経済政策思想に立つ民営移管を可とする意見からの反論は、人為的政治的独占である専売事業を除けば、事業の性質上、完全独占の事業分野は、今日の産業構造高度化の状況下では、ほとんど存在する余地はなく、例外的であると主張する。事実、この主張を裏付けるように、今日では、電力、ガス、水道などはもちろんのこと、鉄道、電信電話、郵便事業のいずれも、若干の強弱の差はある、交通手段やコミュニケーション手段の発達によって、事業の独占的性質は急速に弱体化してきている。国有鉄道事業などは、そのもっとも典型的なもので、モータリゼーションの急激な進展や航空機の発達によって、独占的競争力は急速に低下してきている。このことは、度重なる運賃値上げで、貨物のみならず旅客運賃収入は予想通りには増加せず、需要の価格弾力性が強まったことに端的に現われている。

第二に、前者は、政府直営事業であれば、大規模投資が可能であるから「規模の利益」を最大限に活用できると弁護する。これに対し、後者は、今日では、大規模経営の利益は発揮されにくくなり、民間での独占的大企業による独占の弊害もまた目立ってきていている。それは、独占的大企業による市場支配力の強化を背景とする

企業行動に示されている通りで、かりに、公共企業体が厳格な事業の制限と価格の公的規制をうける場合には、収益力は急速に低下せざるをえないことは確かである、と反論する。事実、国鉄の赤字化と関連事業制限による収益の公社外への流出にこのことは端的に示されている通りである。

第三に、前者は、政府直営事業が供給する商品やサービスは、社会一般の需要に応じ、一般国民大衆が均一に消費できるものであるから、一般大衆の利益を高める効果をもつと主張する。これに対して、後者は、これらの商品やサービスの受益者は、一般国民大衆だけではなく、営利を目的とする私企業もこれに入る。したがって、経営方針のいかんによつては、一般国民大衆の犠牲において私企業の利益に奉仕し、政治的に悪用される恐れすらある、と反論する。しかも、以上のような状態で経営が赤字化した場合に、この赤字分を国的一般会計を財源にして補填すれば、一般大衆は、租税によって不当な負担を強いられることになり、これは財政公平の原則に反すると反論する。

第四に、前者は、政府直営事業の場合には、ここでの労使関係は、資本家対労働者の関係ではないから、階級対立関係は生じないと主張する。これに対し、後者は、政府は、本来、労使関係に中立であるべきであるが、事実問題として、政府直営事業では、政府は労使紛争の一方の当事者とならざるをえないから、これは政治的にみて大きなマイナスであると反論する。事実、公労委の仲裁裁定の実施が政府・国会で完全履行されなかつたことをめぐって、また公社の当局側が公的規制によって自主的交渉ができないために、政府は、しばしば労使紛争の一方の当事者となり、労使関係は、かえって紛糾の度を深めてきている。革新自治体と例外ではない。

以上、絶対主義的経済政策思想に立った政府直営事業を可とする弁護論と、自由主義的経済政策思想に立った民営原則を可とする弁護論とを対比しながら、簡単にスケッチしてきた。以

上でも示唆しておいたように、今日の日本の経済構造の実情は、後者のイデオロギーに立つ政策提言の方が説得力をもつことは確かであるし、各種審議会の公社経営に関する答申の方向も、こうした傾向に傾斜してきていた。この議論の流れを全く逆転させたのが「閣僚協専門懇」の「意見書」である。いかに労働争議権の否定つまり現状維持を弁護するためとはいえ、論理展開の無理はおおうべくもない。

ところで、今までの時代の趨勢は、自由主義的経済政策思想が支配的であったとはいえ、この種の経済政策思想が、今日でも、十分に政策提言をなしうる理論たりうるかといえば必ずしもそうではない。明らかに破綻しているといった方がよい。この点は、20世紀に入って、いずれの資本主義国でも歴史的に実証されているように、資本主義経済の自動調節機能は失なわれ、自由主義経済による弊害もまた目立ってきたことに現われている。

それは、(イ) 1929年の世界大恐慌によって歴史的に実証されたような大量慢性失業の発生と不況の長期化、(ア) 自由競争経済による過剰投資と過剰生産、これは資源の無駄使いをも意味している。(ア) 独占による経済的進歩の阻害と独占の価格支配力の強化によるコスト・プレッシャー・インフレーション、またこの結果生ずる国民の生活破壊 (ア) 私的資本の投下されにくい国民福祉の向上や国民経済の発展にとって必要な不可欠な事業分野の拡大などとして具体的に顕在化した。

ここで問われていることは、独占資本主義もしくは寡占体制下における産業国有化の意味とその形態である。日本の公共部門における「スト権奪還」をめぐる労使紛争と、国鉄にみられる経営採算の悪化と赤字の増大は、はからずも、この問題解決のための回答を焦眉の問題として、一般国民大衆の前に判りやすい姿で浮び上がらせることになった。公社経営の在り方と公社職員の労働争議権問題についての基本的解決方向が問題提起されてから四半世紀を経て、はじめて問題の争点、もしくは政策選択の方向

が、国民大衆の共通認識となってきた。これまで、公社の労使双方にとって、どれだけ無用の時間と労力という犠牲を払わされたか、いうべき言葉はない。できるだけ、緊急の政策変更を提案したい。

なお、これと関連してつぎの点は是非ふれておかなければならない。それは、「基本問題会議」の経営形態懇談会の報告で、国鉄のローカル線やタバコ専売事業などの一部民営移管が政策提言されているが、これなどは全くの思いつき的な机上の空論であって、取るに足りないことである。むしろ、今日必要なのは、重要産業の国有化分野の拡大の方向であって、国有産業の民営化を唱えるなどは、それこそ時代錯誤の主張だといわなければならない。そのうえ、今日、労使関係がもっとも紛糾し、非正常になっているのは、国鉄と郵政事業であるから、ここを現状のままとし、労働争議権の否認を続けるべきだと主張するようでは、具体的な政策提言とはなりえない。なんのために二ヶ年以上も審議してきたのか、政策立案能力の貧困さに腹立たしさを覚える。もともと、「基本問題会議」は、いわゆる学識経験者だけで構成されてきたが、いかなる認識能力と認識のフレームを各委員がもっていたのか、その「学識」が疑われても抗弁の余地はあるまい。イギリスでの「ドノバン・レポート」や「パロック委員会報告」を見ならってもらいたいものである。

とにかく、問題解決にとって最低必要なことは、「独立採算制」に立つ「公社」という経営形態を維持しながら、どのような改善策を採用したら、公共部門の団体交渉関係が「正常化」するかである。公社の当事者能力の強化こそが必要な改善策なのである。

3 公社制度の改善策

以上検討を加えてきたことをふまえ、公社経営の改善のために「立法政策上」何が必要かについて、団体交渉関係の形成と成熟、つまりここでの主題である公社の当事者能力の強化との関連で若干の政策提言をすることにする。これについては、公社職員への「スト権承認」を前

提条件として含意していることはいうまでもない。

第一に強調しておいてよいことは、公社の事業経営について、各種の政治支配からの解放が必要だということである。上述したように、私企業でも、今日の大経営は、いずれも「所有と経営の分離」つまり「支配と経営の分離」が進行し、これが通常の経営形態となり、経営は経営管理者の専決事項となっている。公社経営への出資者である政府は、利子配当取得者である株主と同様に、出資者にとどまり、公社経営の管理に支配力を及ぼすべきではない。公社経営の自主権を最大限に尊重する方向で、公社経営から手を引くべきである。政府支配は、公社の総裁の任命権のみにとどまるのが当然だと考えるが、公社を政治支配から解放し、公社の経営自主権尊重のために、具体的にはいくつかの改善が必要である。

(イ) 公社の事業計画とこれを遂行するための投資の自由の回復が必要である。国鉄に例をとれば、新線建設を強制する鉄道敷設法を改廃すること、あわせて昭和39年に発足した鉄道建設公団を廃止し、鉄道建設を国鉄経営の自主決定に変更することが必要不可欠である。投資の権限をもたない経営体が存在すること自体が異常で、これでは経営体としての経済収支計算は成立するはずはないからである。それは、戦後、電力事業の再編成で、発電とこの建設部門である日本発送電を解体し、電力配電（電力供給）部門である配電会社を九電力会社に分割し、発電と配電部門とを一本化した改革の経済効果に好事例がある。この結果、電力会社のサービスは向上し、収益力も安定的に推移してきている。また、戦後労働組合運動の急進撃の一翼を担ってきた電産労組を解体・再編成し、電労連に再結集させると同時に労使関係が安定化してきたことにも、経営形態の変更が重要な意味をもっていた。

またその場合、公社の投資が政治家の「票田」として悪用されることとは、できる限り排除すべきである。たとえば鉄道建設審議会の圧倒的部

分が国会議員で占められ、国鉄は、総裁1名のみ参加の審議会では、審議の方向は明らかである。この審議会で仮りに経営収支を無視した「赤字路線」の建設が決められ、独立採算制原則の枠内で、赤字損失分の補填が強制されるとすれば、公社の労使共に自己の責任で赤字が発生したと観念しないから、経営合理化努力も内部から湧くはずがない。これによって、かえって経営は放慢化し、職員の勤労意欲も低下せざるを得ないことは確かである。

また、鉄道建設公団という鉄道建設のみに専念する事業体を別途につくれば、鉄道建設ということのみが自己目的化し、当然のこととして鉄道建設後の営業収支は無視され、それ自体の論理でしか動かないことは明らかであるから、その意味でも、この公団の解体は必要不可欠であるといわなければならない。

(ロ) 地域開発政策（過疎対策など）の一環として、公社による特定地域への固定資本投下が、政府の政策で要請された場合には、固定資本投下部分ならびに通常の経営で発生する流動資本の赤字分を国及び地方自治体の一般会計より繰入れられる社会資本支出へ振り替えることが必要である。こうした措置をとらなければ、地域住民のいわゆる「地域エゴ」の増大に対する歯止めはない。これは、地域住民の租税負担を通して選択を迫り、野放図な公共負担の発生を防ぐ装置をつくる意味でも重要である。これは国道建設に当って、地元の地方自治体に3分の1の支出負担を強制して歯止めをかけているのとほぼ同様な措置と考えてよい。

(ハ) 運賃・料金などの法定制度の認可制への変更が必要である。国会での審議によって、どれだけ公社経営の収益見通しが狂わされてきたかをみれば、弊害だけが目立つのが現状である。もちろん、国鉄などは、交通産業での独占的地位は低下したから、競争的市場価格を無視した運賃改定は事実上不可能となっている。それ故、競争市場の中で、弾力的に運賃改定ができることは最低限必要で、ここでは当然のこととして、運賃体系の自由裁量による変更も含まれなくて

は意味がない。その意味で、電力、ガス、民営鉄道などの所轄大臣による認可制の公共料金決定方式で何等の不都合もないはずである。

なお、これに関連して、独占的地位の低下した国鉄はともかく、電信・電話料金やタバコ価格については、これを供給する公社は完全独占体であるから、これらの料金・価格の改定に当たっては、国会の規制が必要であるという論がある。しかし、電力、ガス事業なども地域的の独占体であるから、電信・電話料金やタバコ価格を、これらととくに区別し、法定制にする理由も薄弱である。電々公社が、最近、一時、赤字経営に転落した原因は、「オイル・ショック」による「狂乱インフレ」の結果であって、長期にわたって電信・電話料金を据置くことができたのは、電々公社の合理化努力の成果であることを見落してはならない。企業努力で解決できないコスト上昇分の価格への転嫁による吸収を、ある程度、国民は受認すべきであろう。なお、その際、銀行などのオンライン・システムによる回線使用料は、大幅な割引き料金となっているが、これでは大企業（金融資本）への補助金を給付しているのに等しく、国民大衆の電信・電話料金収入で、この割引き分の負担を強いられることは公平でない。大口料金の値上げを図るべきであろう。そのためにも、法定制は廃止し、認可制料金に改正すべきなのである。また、これと関連して、専売公社の「専売納付金制度」については、タバコ消費税相当分が不明確であるため、税とコストと価格との関係が明らかでないという不合理がある。これは、消費税制度を導入し、税部分を明確化することによって経営成果が客観化できるような仕組みに変更する必要性が大である。

なお以上と関連して、公共料金を物価抑制政策上、緊急やむをえない理由で抑制する必要が生じた場合には、申請引上げ額でカットされた部分、及びこれが引延ばされたことによる見込み収入減の部分については、政府は、一般会計より補助金を交付する義務を負うことには問題はない。こうした公共負担を強制できると

ころにこそ、民営とは異なった公社形態をとるメリットがあるのであるのだから、これは当然の措置である。

ところで、第二に事業経営の原則としてあげなければならないことは、経済計算に立脚した経営としての自立性の強化である。これは、いうまでもなく「独立採算制」原則の貫徹である。これを実現するために必要な措置は、以下の二つが主なものである。

(1) 経済計算原則になじまない公的支出負担については、原則としてこれを廃止することが必要である。その中心は、なんといっても、各種の社会政策的文化政策的支出負担分である。たとえば、通勤・通学定期の割引き、無料バスの発行、新聞、雑誌等の料金割引き、身体障害者や老人への料金割引きなどはそれである。もし、国会等の審議にもとづいて、これらの各種の公的負担を公社経営に強いるとすれば、この支出負担部分については、関係省庁や自治体の一般会計予算に計上し、公社にその支出相当分を補助金として交付するようにすればよい。これは、いわば独立採算制原則の枠外での措置で、会計上、経費負担区分すればすむことである。

(2) 公社の事業活動制限を緩和し、多角経営化など事業活動分野の拡大を図れるよう公社の事業法を変更・修正する必要性が大であることがある。たとえば、事業制限が余りにも厳し過ぎるために、鉄道建設に伴ういわゆる開発利益は国鉄外へ流出し、私企業の営利の源泉になっていることは、なんとしても異常である。公社の事業規制は、その事業分野で完全独占である場合にのみ意味があるのであって、今日のように独占の地位が急速に低下すれば、なおのこと事業活動制限は、公社の収益を悪化させ、これが公社の受益者負担としてハネ返えるわけだから、こうした事業制限規定は大幅に緩和させる必要がある。たとえば、民営鉄道事業が百貨店や不動産やホテルやレジャー施設など多角経営化し、鉄道収益減をカバーすると同時に鉄道開設に伴う開発利益を内部化して収益バランスをとっていることに、その具体的な例証はある。国鉄の場

合には、昭和46年の政令改正で遅まきながら関連事業への投資が認められるようになり、また昭和52年の日本国有鉄道法の改正に伴い関連事業への事業活動の拡大が一層図られることとなったが、他の公社にもこれが必要で、今後共に関連事業への公社経営の多角経営化はより一層促進する必要があろう。これによって、公社の外へ流出していた開発利益を内部化できるから、公社の収益率は上昇し、赤字の解消に役立つに違いないのである。公社に「公共性」の名で事業制限を加え、これによって収益を得ている私企業の存在を大幅に許すべきではない。公社に寄生して利益をむさぼっている私企業の利潤部分を、公社の受益者が負担を強いられるのは負担の公正の原則に反するからである。

第三に必要なことは、公社の予算策定とその支出についての自由裁量の余地を拡大することである。もし「独立採算制」原則を貫徹すれば、国会での公社の予算・決算の審議決定は、それこそ経営自主権の侵害である。所有すれども支配せずの原則をここでも確立する必要性は高いといわなければならない。そのためには事業法の改正と財政法の適用除外（とくに予算総則、予算の移流用の禁止規定、給与総額制など）が最低必要である。これによって、大蔵省や会計検査院の煩雑な業務から部分的に解放されることになるから、公社の経費負担は軽減されるに違いない。もちろん、そうするためには、公社の内部会計監査体制を整備・強化する必要性は大である。

以上あげた公社経営の改善策は、主要なもののみで、細目をあげれば、まだ幾つかあげることができる。しかし、以上の諸点だけを改めただけでも、公社の当事者能力は飛躍的に高まるはずである。民間の寡占産業分野がそうであるように、こうした制度改革によって、公社の団体交渉関係は大幅に改善され、内実を伴う交渉慣行が成熟する素地ができるわけであるから、団体交渉の「失敗」による労働争議の発生は未然に抑制されるに違いない。というのは、公社経営に「企業性」が確立されれば、団体交渉が

るべきところに落ち着く内部装置をもつことになるからである。なお、これに関連して、民間企業のばあいには、労使紛争が「企業倒産」によって歯止めがかけられているが、公社のばあいには、それがない、したがって労働争議権は認めがたい、という論法があるが、これこそ、現状を無視した仮空の推論といわなければならない。過去の例をあげるまでもなく、民間私企業に対しても、政府は、特別の補助金を支出しているが、これを理由に、政府や国会が、私企業経営に支配と介入を加えたことがあるであろうか。たとえば、エネルギー革命によって斜陽化した石炭企業への多額の政府助成、倒産に瀕した大企業への政府と金融機関の支援などあげればいくらでも前例がある。公社が赤字化したばあいには、これと同様の政府助成をすれば足りるのであって、この政府の財政援助があるからということを口実にして、公社経営の自立性を損こなってまで公社経営に支配と介入を加えるのは行き過ぎであるといわなければならない。

また、公社という経営形態を現状通り存続したとしても、「公共負担」は経費区分されるわけだから、「企業性」との調和は十分に図られ、公社の経営効率が高まり、赤字が急速に縮小してゆくことを展望できる。これは公社のサービスを受ける受益者の負担の増大を防ぐ意味でも歓迎すべき改善であろう。

補 非現業部門の団体交渉関係

以上では、経済計算が成立する企業部門である公社について、そこでの労使関係の改善策と「公社経営のあり方」の変更と関係させて問題点を指摘してきた。この論理は、現在、公社という経営形態をとっていない「現業部門」（郵政、林野、アルコール、造幣、印刷などの国有事業ならびに地方公営企業）にも、そのまま適用できていると考えている。その際、これらの「現業部門」を「公社」形態に早急に変更させ、「特別会計」による政府直営事業である現状を改善する必要性は大である。

しかし、以上の立論は、多数の国家及び地方

公務員である「非現業部門」には、そのまま当てはまらない。「非現業部門」には、司法、行政、教育、警察、消防、自衛隊など数多くの公務員が労働に従事し、行政職及び教育職のばあいには、職員組合に組織され、現に労働組合活動をしている。たとえば、行政職国家公務員のばあいには、各省庁別職員組合と公務員共闘会議が、地方公務員のばあいには、全国組織の代表的なものとして「自治労」と「日教組」という巨大組合がある。これらの国家・地方公務員の職員組合では、公務員法のうえで、労働争議権はもちろんのこと、労働協約締結権をもつ団体交渉権すら法的に承認されていない。ここでの労使関係は、公企体に比べてみても、はるかに未成熟で、団体交渉慣行も十分には積みあげられていない。したがって、ここでは、労働争議権よりも、団体交渉関係をどのような方法で作りあげるかの方が重要性を帯びている。

上述してきた公社制度のばあいには、この経営の成果を経済的に測定する内部装置があるから、その限りで、賃金・労働諸条件の団体交渉による決定は、あるべきところに落ち着く要素を内在している。だが、「非現業部門」のばあいには、これは、公社のように上述した意味での「企業経営体」ではなく、賃金・俸給の財源は「租税」以外にない。そのうえ、これらの各種の行政的、教育的サービスは市場価格が成立する余地はない。つまり、このことは行政当局が投入した費用に対してどれだけの成果をあげたか、経済的に測定する手段が与えられていないことを意味している。行政が生みだす価値は、経済的であるよりも、社会的政治的なものである。しかし、行政需要がある限り、このサービスを取り止め、「倒産」するわけにはゆかない。

このようにみてくると、当局側には、公務員の賃金・労働諸条件を決定する基準は与えられないことになる。しかし、需要がある限り必要な公務員を一般労働市場での競争関係のもとで採用しなければならない。この限りでの民間比較の規制を受けているのにとどまるのである。

したがって、非現業部門で団体交渉関係を成立させるためには、最低限の改善策を講ずることが必要である。一つは、労使双方の争点、紛争解決の手続きと方法、結論とその拠根など団体交渉過程をすべて国民や地域住民に公開すること、二つは、賃金・労働諸条件の民間比較の対象、調査の方法、結果とその解釈を団体交渉で行ない、これも公開すること、三つは、当局側の人事・労務管理体制を強化し、人事院・人事委員会などを労使公益と国民や地域住民の代表で構成される第三者機関に再編成することが必要である。

なお、この際、強調しておいてよいことは、賃金・労働諸条件を、法律や規定によって、その細目まで決定するという「法万能思想」を改めることである。細目まで法律で決めることが「労働者のためになる」という革新政党の行動があるが、これでは、団体交渉のうま味はでてこないどころか、団体交渉関係の形成の妨害要素になることを知るべきである。

また、「公務員身分」をもつことが、「最良」であるとする職業観があるが、これは、公務員のばあいには、手厚い「身分保証」があり、「解雇」されることが、刑事事件をおこさない限りないところからでてきた価値観である。当然、労働争議権を含む団体交渉権の承認を求める限り、これらの身分保証規定は廃止されなければならない。そうしなければ、当局側の交渉能力はもちろんのこと、事業の合理性の追求も不可能であるから、団体交渉関係も成立しにくからである。自分達の地位・身分は、労働組合へ団結し、この力量で守れば足りるのであって、法律にすがってこれを守ろうとするのは、それこそ「親方日の丸」の「甘え」といわなければならぬ。このようにしてこそ、労使紛争を理由とする刑事罰や民事罰から労働者は解放されるのである。現状のような、労働基本権の制限をうけた「公務員身分」の取扱いは、「上級職公務員」および「管理職公務員」だけで足りるのである。

付 記

この研究は、昭和53、54年度の文部省科学研究費の交付を受けて行なったものの研究成果である。

なお、この研究に関しては、つぎの研究業績を別途発表した。

高梨 昌「公社の経営形態と当事者能力」(「公企

労研究」29号)

高梨 昌「公社の当事者能力の強化、一労使関係的視点を欠いた基本問題会議の答申」
(「公企労研究」36号)

〃 「政府・公共部門の労使関係と『ヤミ給与』問題」(「季刊労働法」1979年冬季号)