

「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」

報告書

平成 24 年 11 月

地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議

1. はじめに

「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」（以下「会議」という。）は、地方公務員に協約締結権を付与する意義、労働組合の役割等について地方公共団体の労使の関係者間で共通認識に立つことができるよう、議論を整理することを目的として、総務大臣の主宰の下で開催された。

会議では、平成24年9月12日に第1回の検討会を開催して以来、6回にわたって議論を重ねてきた。その間、地方公共団体の当局や労働団体など6つの団体からヒアリングを行った。

会議では、地方公務員の自律的労使関係制度を措置する場合の総論的な議論、協約締結権を付与する意義や懸念に対する考え方など、今回の改革に対する関係者の意見やヒアリングを踏まえて設定した論点について様々な意見が示された。

本報告書は、会議におけるこうした議論の成果をとりまとめたものである。

2. 議論した論点について

総務省が平成24年5月11日に公表した「地方公務員制度改革について（素案）」について関係者から寄せられた意見、会議におけるヒアリングを踏まえ会議で議論した論点は以下の6つである。

- (1) 協約締結権を付与する意義
- (2) 協約締結権付与の便益・費用
- (3) 協約締結権を付与した場合の懸念に対する考え方
- (4) 公務における労働組合の役割
- (5) 消防職員への団結権・協約締結権付与の目的
- (6) 消防職員に団結権・協約締結権を付与する場合の懸念に対する考え方

以下では、論点ごとに、労使当事者の意見、各委員から示された意見を紹介し、それらを踏まえて会議としての考え方についてまとめることとする。

(1) 協約締結権を付与する意義

- 現状の何が問題か（現在の制度、労使関係はどのように評価されるか。何が課題か）

労使当事者の意見

※以下では、ヒアリングにおける地方公共団体の労働側の意見については「(労)」、地方公共団体の当局側の意見については「(地)」としている。

(人事委員会勧告制度は機能していない)

- ・ 近年、多くの団体で独自の給与削減が行われており、人事委員会勧告はもはや機能しておらず、交渉により解決するという実態がすでに先行している。早急に制度化すべき。(労)

(人事委員会勧告制度は公平性、客観性があるよくできた制度)

- ・ 人事委員会勧告制度は公平性があり、住民目線でも客観的な指標でありよくできた制度と評価している。(地)

(小規模団体では特に職場の民主化が必要)

- ・ 団体が小さくなればなるほど首長の方針が勤務条件に反映される。不当労働行為まがいのことも往々にして存在していたと認識している。職場の民主化、ごく当たり前の労使関係を築く意味合いは、小さい団体においての方が、より切迫した問題である。(労)

(協約締結権付与に賛成する首長もいる)

- ・ 労使関係制度検討委員会において示されたアンケート結果をみると、自律的労使関係に移行することを良しとする首長もいる。(労)

(当局と組合は従来から信頼関係に基づいた安定した労使関係を築いてきている)

- ・ 基本的には国の人事院勧告の内容を尊重するという首長側の立場を組合は信頼性をもって理解していただき今日まできている。(地)
- ・ 労働組合と地方公共団体の当局の関係は、それぞれの立場の違い、自治体の財政状況の問題もあって、対立することもしばしばある。しかしながら、住民の命や暮らし、教育を守り発展させるという立場では、地方公共団体の当局と認識の共有ができており、この認識の上に立った信頼関係に基づいて従来から労使関係を築いてきたつもりである。(労)

(必ずしも良好な労使関係が築かれてはいない)

- ・ 使用者側は「良好な労使関係を築いている」と言っているが、十分な論議もなく、民間水準とも異なる一方的な給与削減がなされている団体もある。給与削減は使用者側からの提案を受け、我々としては苦渋の決断を余儀なくされ受け入れたものであり、その側面だけを見て良好というのでは現場はたまらない。(労)

委員の意見

(団体交渉を支援する仕組みが不十分)

- ・ 現行制度では、団体交渉に必ずすべき地位に立つものとするという規定になっているが、正当な理由なく団体交渉に応じない場合の救済措置がない。また、書面協定を結べるが法的な効力がない等、制度的に十分ではない点があり、改革のメスを入れる必要がある。

(運用の基準を労使で決めていく仕組みが必要)

- ・ 勤務条件の中でも、昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準というのは、一般的な基準はあってもそれを公平に運用するということが難しいが、各自治体が実情に即して、その運用の基準について労使が話し合い、納得性、公平性を高めることは非常に重要である。
- ・ 職員の保健、安全衛生の問題、安全保持の問題等について、個人がいきなり措置要求を行うことは現実的ではなく、日常的な労使交渉の中でこのような事項について話し合っ、職場で決められることは決めていくという体制にしていくことが必要である。
- ・ 現行制度には、労使が主体的に行う苦情処理のシステムがないことが問題と感じている。勤務条件の基準の運用問題について、全ての職員について満足なものになるとは限らず、小さな不満の段階で労使が共同構成する苦情処理委員会で物事を処理していくということは薦められるべきことである。労使関係を定める協約により苦情処理システムを作っていくことが期待される。

(人件費削減と給与勧告との関係)

- ・ 給与勧告以上に給与を削減する動きが国・地方ともにあり、改めて給与勧告の意義や役割が問われている。

○ 協約締結権を付与する意義は何か

労使当事者の意見

(憲法上の意義)

- ・ 協約締結権の付与は憲法で認められた基本的人権の回復である。(労)

(国際的な意義)

- ・ ILOの再三にわたる指摘があるところであり、グローバル化が叫ばれる中で、先進国で日本だけが公務員の権利が制限されている現状こそ、すぐにも解決すべきである。(労)

委員の意見

(地方公務員に協約締結権を付与する現代的な意義)

- ・ 現代的意義としては、①かつては労使の癒着と見られかねないような慣行が存在したが、新しい制度に変更し、住民の理解を得られるような労使関係を築く意味があること、②厳しい財政事情の中、多くの自治体で給与削減をせざるを得ない状況にあり、今後もこのような傾向が続くことが予想される中、勤務条件について、一方的な決定ではなく、労使が話し合いを尽くして、納得の上で決定できるような制度的な枠組みが必要であること、③能力実績主義の徹底を図るためには、人事評価に基づく処遇のあり方などその運用について一方的に決めるのではなく、労使で話し合いを尽くし、納得づくで決めていくことが必要でありそのような対話を促進する仕組みが必要であることといった点が挙げられる。
- ・ 今次の公務員制度改革は、行政改革の一環として推進されてきたものであるが、しかし同時に、協約締結権が憲法で保障された労働者の基本的人権の問題でもあることも十分に認識すべきである。

(労使関係の成熟に資する)

- ・ 協約締結権の付与は、使用者側のみならず労働側にも責任を持たせることになり、むしろ成熟した労使関係の構築に資する機能も有するのではないか。また、新制度を導入することとなれば、このような労働側の責任について組合に説明し、認識を持ってもらうよう努力する責任が使用者側にもあるのではないか。

(労働組合に責任を持たせ、自治体運営のパートナーと位置付ける)

- ・ 労働組合に責任を持たせ、自治体運営のパートナーと位置づける改革であることが意義だと言えるのではないか。少なくとも現在の法制度上は、組合に何の権限も責任もない。法制度上は自律的労使関係は生まれ得ない仕組みになっている。公務員に対する世間の見る目が厳しい今日、組合を責任ある主体として位置づけ、労使協働の人事行政運営システムを構築し、併せて、労使交渉過程を透明化することで、より望ましい労使関係、ひいては、より望ましい地方行政の実現に資するのではないか。

(国際的な影響)

- ・ 日本の公務員の労働基本権問題は I L O の場でも議論されており、公務員制度改革に関する日本の結論は国際的にも注目されている。職場における権利を日本が重視していることを示すことは、人権に関する国際的議論の高まりも考えると、日本にとって大切である。また、日本の結論はアジアや他国における労働基本権の議論にも影響を与えることも考慮すべきであり、その意味で国際的な基準を十分意識する中でこの問題を解決する必要がある、国際的にも十分説明できる制度改革が必要である。
- ・ 国際的に見て、非現業公務員への協約締結権付与は標準とは言えない。付与したりしなかったり、各国とも独自の制度設計をしている。

(現時点では労働基本権の制約の理由に乏しい)

- ・ 憲法の規定からみても、労働基本権の制約には相当の合理的理由が必要である。戦後の労使対立の時代を背景に設定された労働基本権の制約はその代償措置と合わせ理由のあるものであったが、時代の大きな変化を経て、労働組合も官民統一の組織ができ、対話の進展を伴った安定的な労使関係が一般的になっている現在、協約締結権の制約を続ける理由は乏しくなっている。

まとめ

各地方公共団体では、少子高齢化、産業・雇用創出、コミュニティーの再生、生活保護制度等のセーフティネットに係る施策、学校教育の充実、防災対策など課題は山積している。このような課題に対して、各団体では、厳しい財政状況の下、限られた人員で地域の実情に即して迅速かつ的確に対応していくことが求められている。

このためには、住民サービスの実施主体である自治体の職員一人一人が、それぞれ能力を十分に発揮し、労使が一丸となって業務を遂行するとともに、公務に意欲を持った人材を確保し、組織全体のパフォーマンスを向上させていくことが不可欠である。

協約締結権を付与することにより、首長等が職員の意欲や能力を引き出し、優秀な人材の確保を図るための人事・給与制度について、より主体的に設計・構築することを可能とする制度的な枠組みができることになる。

さらに、勤務条件について、労使が納得いくまで話し合い、決まったことについて団体協約を締結し、それを双方が遵守していくという仕組みが制度化され、自らの勤務条件に関する職員の納得性も高まると考えられる。

また、協約締結権の付与には、労働組合を自治体行政運営のパートナーとして位置づける意義もある。

現在の法制度上は、組合には勤務条件の決定に関して何ら権限がなく、責任もない。労働組合を勤務条件の決定の一方の当事者と位置付け、労使が協働で人事・給与制度を構築し、運用していくことが望ましい。

このように勤務条件について、労使が交渉して決定していく制度を構築することにより、職員の意欲と能力を高め、優秀な人材の確保を図るとともに、労使が協働して組織全体のパフォーマンスを向上していくことができると考えられる。

同時に、協約締結権の付与に併せ、労使関係の透明性を確保する仕組みを措置することにより、住民の理解が得られるような適正な労使関係の構築、ひいては住民サービスの向上に資することが重要である。

なお、協約締結権が憲法で保障された労働者の基本的人権の問題でもあることも十分に認識しておくべきである。

労働基本権の制約は、戦後の労使対立の時代を背景に設定されたものであるが、時代の大きな変化を経て、対話を中心とした労使関係が一般的になっておりその背景は変わってきている。

また、人事委員会勧告以上に給与を削減する動きがみられるなど、改めて給与勧告の意義や役割が問われていることにも留意すべきである。

(2) 協約締結権付与の便益・費用

○ 協約締結権を付与することによりどのような便益・費用が生じるのか

労使当事者の意見

(協約締結権は権利付与の問題であり、コストと絡めて議論するのは不適當)

- ・ 行政コストの増大、給与総額の増加ということが指摘されているが、労働基本権の回復は権利保障の問題であり、コストと絡めて議論すること自体が本末転倒である。賃金、労働条件を労使交渉によって決めるという大原則を当局が無視すれば、逆に労働委員会への救済申立、裁判提訴などの事態が増加するものであり、これこそ無駄な行政コストの増加につながる。(労)

(現状でも「便益」は得られている)

- ・ 現状でも、「時代の変化」や「新たな課題」に対応した給与制度は人事院・人事委員会勧告制度を通じて担保されている。(地)

(労使の信頼関係が強化される)

- ・ 労使双方とも住民の命や暮らしを守るという理念は共有しており、ことさらに対立しようとしているものではない。労使で議論が尽くされ、給与等が決定される仕組みが今の制度にはないことが問題であり、人事委員会勧告制度を廃止し、労使で議論をして決定する制度とすることにより、労使の信頼関係が強化されると考えている。(労)

委員の意見

(意義、便益・費用は数字で表せない。協約締結権は労使関係の安定化に資するという価値観を労使で共有することが必要)

- ・ 協約締結権付与の意義や便益・費用は数字では表せない。意義・便益をどう考えるかは、自律的労使関係の下で行政サービスを行うことの重要性に対する認識にかかってくる。今後、協約締結権は労使関係の安定化に資するとい

う価値観を労使で共有していくことが重要である。

(社会全体の便益という観点からとらえることが必要)

- ・ 協約締結権を付与する場合の便益・費用を考える際には、協約締結権付与が行政改革の一環として実施されるものである以上、その便益が社会全体にとっての便益といえるのかという観点からとらえることが必要である。

(団体協約には労使関係を規律する機能があり、労使関係を安定させることができる)

- ・ これまでの経験から言えば、団体交渉を巡る労使の紛争は、法律や制度設計がいくらうまくできていても、具体的な運用を細かく労使が合意した形で決めていかないとうまくいかない。団体協約には、勤務条件を決めるだけではなく、労使関係を規律する機能もある。団体協約を結んだ場合には労使双方が拘束され、双方の規範意識を高め、労使関係を安定させる機能がある。例えば、団体交渉の運用の仕方として、交渉の段階の設定が大変重要である。団体の規模にもよるが、交渉の段階としては、おおよそ中央交渉、職場段階の交渉、その中間の交渉の三段階がある。一番紛争が起きやすいのは職場段階である。各団体における中央段階で、職場段階までの交渉のルールを含めてきちんとした団体協約で規律しておけば、職場段階における交渉も円滑に行われる。このような労使関係を末端まで安定させる工夫ができるのが団体協約であることも理解することが必要である。

(交渉コスト、不調の場合の調整コストについてはコストの面のみからではとらえられない)

- ・ コストについては、①交渉のためのコストと、②交渉不調の場合の調整コストに分けることができる。①の交渉コストについてだが、協約締結権というのは同意を強制する権利ではなく、給与の引き上げ要求があった場合には、使用者側は引き上げできない理由を示して交渉し、妥結に至らなければ打ち切ることができる。給与カットを行う場合のように不利益変更を行う場合には、組合が納得できるまで説得する必要がある、これには時間を惜しむべきではなく、コストの面からだけで考えるのはいかなものかと考える。②の調整コストについてだが、労働委員会は三者構成であり、あっせん等には労使の委員が参与し、当事者の意見をくみ上げて、合意実現の努力をするものであって、いきなり仲裁裁定に至るわけではない。仲裁に至るまで当局側や組合側の話聞いて、その上で双方が仲裁でやってくれということになる。そのようなコストは惜しんではならないものと思う。

(便益と費用を短期的なものと長期的なものに分けて考えることが有効)

- ・ 短期的には団体交渉に慣れるまでいろいろな問題が出てくることは理解できる。ただ、長期的にみると、国民の目線が厳しいこと、少ない人数で多くの

仕事をしていかなければならないことを考えるとやはり、労使が対話をして、協働で公務サービスの向上を目指していくことはメリットになるのではないか。協約締結権付与の便益・費用を、短期と長期に分けて考えてみることも有効なのではないか。

(公務を魅力ある職業とするための勤務条件を労使が交渉し納得して決めていくことがメリット)

- ・ どの自治体でも頭を悩ませている取り組むべき課題がある。具体的には、少子高齢化、産業・雇用創出、コミュニティーの再生、生活保護制度等のセーフティネットに関する対策、学校教育の充実、防災対策など課題は山積している。このような課題に対して、各団体では、限られた人員で、意欲的、主体的に住民のニーズを的確にとらえ、解決しながら、行政を運営していくことが求められている。

そうした中で、公務に意欲をもった人が応募してくれるような、公務という職業を魅力あるものにするために、その裏付けとなるような勤務条件を労使の代表者が交渉し、納得して決めていくということがメリットと考えられる。

(「不安解消」のためには法施行に向けて運用上の留意事項等を示すことが考えられる)

- ・ 労使関係は生き物であり、素案や法律でいうような制度だけでうまくいくものでもない。使用者側の反対が心理的な理由によるところが大きいのであるとすれば、素案に足りないものは、細部にわたる運用上の留意事項のようなものではないか。例えば、法施行に向けて、労使双方で交渉の窓口を決め、お互いの主張やその背景等を事前に十分聴取して交渉に臨むこと等の留意事項を示すことで懸念に対応できるのではないか。

まとめ

地方公務員に協約締結権を付与する場合の便益・費用を考える際には、地域の行政サービスに対してどのような影響を与えるのか、またその便益が社会全体にとっての便益といえるのかという観点からとらえることが必要である。

協約締結権付与の便益としては前述の「意義」として理念的にとらえられるものの他、団体協約には勤務条件を決めるとともに、労使関係を規律する機能もあり、労使関係の安定に資するという具体的な便益もあげられる。

団体協約で決まったことには労使双方が拘束され、下部の機関や個々の職員まで徹底を図ることが求められる。当事者双方が団体協約を遵守することより、労使間の紛争を防ぐことができ、更なる労使関係の円滑化、ひいては住民サービスの向上に繋がると考えられる。

一方、費用としては、確かに交渉のための時間コストと交渉不調に至った場合の調整コストがあげられる。

交渉のための時間コストについては、新たな制度の下では、労使がお互いに納得し、合意したうえで協約を締結することを目的に交渉を実施することとなり、現在よりも交渉回数や交渉時間等が増大することが想定される。

しかしながら、交渉のための時間コストの捉え方については、留意が必要である。例えば、不利益変更を伴うような場合の交渉については、組合が納得いくまで話し合う必要があり、時間を惜しむべきではなく、このような時間をコストの面のみからとらえるべきではない。

また、交渉が不調の場合の調整コストについても留意が必要である。都道府県労働委員会の紛争調整制度は、現行制度にはない新たな制度であり、労使間で自主的に交渉が決着する場合には、調整コストは発生しないが、交渉が不調に終わり、都道府県労働委員会における、あっせん、調停、仲裁のに移行する場合には、それらの対応に必要な人的コストが発生する。

労働委員会の紛争調整は、労使間の紛争を解決するために、労使の委員の参与のもと、当事者の意見をくみ上げて、合意実現の努力を行うためのものであり、このような努力を当事者が惜しむべきものではなく、コストの面のみからとらえるべきものではない。

なお、上記のような費用は労使関係が成熟していくことにより変わり得るし、また、団体交渉のし手続等を工夫することによって低減を図ることも可能と考えられる。

労使関係は生き物であり、素案にあげられた法制度だけでうまくいくものでもない。使用者側の反対が心理的な理由によるところが大きいのであるとすれば、素案に足りないものは、細部にわたる運用上の留意事項のようなものではないかと考えられる。例えば、法施行に向けて、労使双方で交渉の窓口を決め、お互いの主張やその背景等を事前に十分聴取して交渉に臨むこと等の留意事項を示すことで懸念に対応できるのではないかと考えられる。

(3) 協約締結権を付与した場合の懸念に対する考え方

- 公務員の身分保障を維持しながら労働基本権を付与するのは「公務員優遇」であり国民の批判に耐えられない

労使当事者の意見

(身分保障と労働基本権は別の議論)

- ・ 公務員の身分保障は、憲法15条による「全体の奉仕者」としての存在を担

保するものであり、協約締結権など労働基本権とは直接の関係はない。「公務員優遇」というが、労働基本権をはく奪された上、その代償措置とされる人事院勧告、人事委員会勧告さえ無視した大幅な賃金や人員の削減が未曾有の国難、政府、地方公共団体の財政状況を口実にして国・地方を通じて行われている状況である。(労)

(新たな権利を付与することは住民から「公務員優遇」と批判され、理解が得られない)

- ・ 勧告制度という客観的な基準がなくなり、地方公務員の「実質的な身分保障」を維持しながら協約締結権を付与することとなれば、「公務員優遇」との批判を招くおそれがある。現在でも地方公務員に対しては住民から厳しい批判がなされている中、新たな権利を付与し、交渉事で給与を決めていくことになれば、それ自体に批判が強くなるのではないかと懸念している。(地)

(公務員へ権利を付与すれば住民から批判)

- ・ 公務員は公に奉仕する「全体の奉仕者」である。労働条件はきちんと保障されている中、企業の労働者と同じ感覚でそれ以上の権利を付与する必要があるのか疑問。日本の経済が疲弊している中、地方では仕事がない状況であり、そのような中で民間と同じ土俵に立って協約締結権を付与することになれば、批判を受ける。(地)

委員の意見

(身分保障と労働基本権は別の議論)

- ・ 法理論的には、身分保障と労働基本権付与との間に直接の関係はない。
- ・ 「協約締結権の付与に関する住民の批判」という懸念については、団体交渉の内容や結論について可能な限り透明性を確保し、住民の監視ができるようにすることで払拭できるのではないかと懸念している。

(身分保障について正確な情報提供が必要)

- ・ 公務員の身分保障は資格任用の根幹であるが、これは公務員に対して身分上の不利益を与える場合の事由と不利益処分の内容の限定を意味する。現行法では、分限・懲戒制度で具体化されている。保障というだけで特典が付与されているかのように誤解されているが、そうした誤解を解くべき。

○ 人件費が増嵩する

労使当事者の意見

(給与総額の増加について法外な要求をしているものではない)

- ・ 給与総額の増加について法外な要求をしているものではなく、命や暮らし、教育を守り発展させる上で、その現場に立つ地方公務員・教員としての役割を果たすうえで必要な賃金、労働条件、予算を要求しているのであり、地方公共団体の当局が行政執行上必要な予算を確保することは当然の責務である。(労)

(給与総額の上昇圧力が強まる)

- ・ 交渉が決裂し、調停等に至る場合も想定される等給与決定までのコストが増大し、また、給与総額の上昇圧力も強まるおそれがある。(地)

委員の意見

(引き続き議会のチェックがあり、必ずしも人件費が増嵩することはない)

- ・ 勤務条件法定・条例主義は堅持することとされており、議会の関与は、条例制定という形で、引き続き残ることになる。首長の懸念は抽象的な懸念といえるのではないか。

(むしろ下がる可能性も)

- ・ 財源保障の在り方や世論の動向によっては、必要以上に削減される危険もある。

○ 労使が対抗・緊張の関係となる可能性が高く、このことにより、労務管理業務の増大等による住民サービスへの影響等の懸念がある

労使当事者の意見

(労使が納得する基準がないため交渉が長期化、先鋭化する)

- ・ 勧告を廃止すれば、客観性・合理性の低下、交渉の長期化等労使関係の不安定化が懸念される。労使が共通の経済的利害を有している民間とは異なり、公務員については、労使が納得するような基準がないため、交渉が長期化し、先鋭化する可能性が高い。(地)

(交渉不調になり仲裁裁定までもつれるケースが常態化し、交渉が長期化する)

- ・ 一旦交渉不調になると、最後は、仲裁まで行かざるを得ないのではないか、それが次年度以降も基準になっていくのではないか。議会に納得してもらうためにも仲裁まで手続を踏むという形を取らざるを得なくなるのではないか。そうするとコストが増大する。(地)

(一層の透明性の確保措置が必要)

- ・ 素案で示されている団体交渉の手続・公表は、制度導入に伴う必然の措置で

あって、より一層の透明性の向上が必要である。この制度を導入するのであれば実際の交渉過程をフルオープンにするくらいの仕組みを入れないと住民の納得を得ることはできない。(地)

(協約締結権の付与により、労使関係に大きな変化はみられなかった)

- ・ 労使関係が制度的には変わった(H16年独法化により協約締結権が付与された)が、独法移行前から丁寧に交渉を行っており、独法移行によりそれほど労使関係に大きな変化は見られなかった。(国立病院機構)
- ・ 過去の不当労働行為等についての中労委への申立件数は、救済命令を求めるものが1件。あっせんの申立てについては、平成16年以降数件なされている程度。(国立病院機構)

委員の意見

(協約締結権の付与が労使関係へ直接悪影響を与えると考えることは相当ではない)

- ・ 地方公営企業職員や地方特定独立行政法人の職員には現在協約締結権が付与されていて、協約の内容が条例の改廃を要するものであれば、議会に付議するといった協約と条例の調整規定を含めて法律が存在している。このような体制で長い間事業運営をしてきている中、住民サービスへマイナスの影響を与えることが想定されるような事態なのか。
- ・ 現行でもきちんと労使交渉をやっているのなら、協約締結権を付与したからといって現状と大きな変化はないのではないかと。

(現在では、対決一本槍のような労働運動は一般には行われていない)

- ・ 素案に対する三団体の意見を見ると、首長等は協約締結権を労働組合が持つことにより大きな変化があるというように必要以上に心配しているのではないかと。かつてのような労働運動を組合側が行っているのであれば不安だろうが、労使関係の現状は昔とは違うのではないかと。

(団体交渉権と協約締結権は一体のものであり、争議権を付与することとは全く違う次元の話である)

- ・ 今回は協約締結権を付与するもので、争議権の付与とは全く別次元の話である。協約締結権と団体交渉権は一体であり、協約締結権があるからといって、これまでとは別の状況が生まれるというのは考えすぎである。

(あっせん・調停等の事後的な調整措置だけではなく、労使交渉の際の基準の設定等事前の措置が必要)

- ・ 交渉が長引いていること自体が住民から批判されるという点では、民間とは

大きく異なる。使用者側には、今般の改革において、あっせん・調停等、事後的な解決策は措置されている一方、事前の労使交渉の際の基準がなくなることを懸念しているようなので、後者について何か工夫を設けられないか。

(労使の力関係について一定のバランスが必要)

- ・ 労使の力関係があまりに一方に偏ったり、逆に癒着することも好ましくない。そうしたことのないような制度的工夫も必要ではないか。

○ 市町村間の処遇の格差が広がり、人材確保等に支障をきたす

労使当事者の意見

(市町村間の処遇の格差に繋がる)

- ・ 団体協約を結んでも首長が変わった場合どうなるのか。また、ある程度給与水準に対応できる財政的な余地があればよいが、余地がない団体もあり、市町村間における職員の処遇の格差につながっていかないか危惧される。(地)

委員の意見

(小規模市町村への影響を考慮する必要)

- ・ 今回の改革で最も大きな影響を受けるのは市町村。格差が広がる可能性もあれば、横並びになって財政的な負担が増す可能性もある。小規模市町村での課題に応えるような工夫も必要ではないか。

(必ずしも処遇の格差に繋がるものではない)

- ・ 現行制度と同様、均衡の原則等の勤務条件の決定原則を法定するほか、人事委員会による民間給与の調査公表の仕組みを存続させることとしており、労使がこれらを踏まえて交渉を行い、給与が決定されることとなると思われるので、必ずしも市町村間において極端な処遇の格差が生じるものではないのではないか。

まとめ

公務員の身分保障を維持しながら労働基本権を付与するのは「公務員優遇」であり国民の批判に耐えられないという懸念については、まず、「公務員の身分保障」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ために制度化されているものであり、労働基本権制約とは直接の関係にはない。

しかしながら、一般的なイメージとして「身分保障」というだけで、何か「特典」が付与されているように思われているようである。

こうした誤解も含め、「住民の批判」という懸念を払拭するためには、団体交

渉の議事の概要や団体協約の内容について公表する等透明性を確保し、議会や住民による監視ができるような仕組みとしていることを説明する等が考えられる。

人件費が増嵩するという懸念については、勤務条件条例主義は堅持することとされ、議会の関与は引き続き残ることになる。給与を引き上げるためには、引き下げの時と同様、議会の議決が必要であり、必ずしも人件費が増嵩するものではないと考えられる。

一方で、市町村間における職員の処遇の格差に繋がるという懸念については、現行制度と同様、均衡の原則等の勤務条件の決定原則を法定するほか、人事委員会による民間給与の調査公表の仕組みを存続させることとしており、労使がこれらを踏まえて交渉を行い、給与が決定されることとなると思われるので、必ずしも極端な処遇の格差が生じるものではないと考えられる。

労使が対抗・緊張の関係となる可能性が高いという懸念については、

- ①労使双方の当事者からのヒアリング等を踏まえると、地方公共団体においては現在のところ、労使間の問題はお互いの交渉・話し合いで平和裏に解決できる状況がおおむね定着しており、現時点において、協約締結権を付与したからといって、この状況が大きく変わるようなことは考え難いこと、
 - ②地方公営企業職員や地方特定独立行政法人の職員には現在協約締結権が付与されているが、当該団体における労使関係が円滑を欠き、住民サービスへマイナスの影響を与えているとは考え難いこと、
 - ③特定独立行政法人化によって、職員に協約締結権が付与されたが、独法移行前後で労使関係に大きな変化は見られなかったとされていること
- を踏まえれば、協約締結権の付与が労使関係へ直接、悪影響を与えるとは言えないと考えられる。

また、団体協約には労使関係を規律し、労使関係を安定させる機能もあり、一層健全な労使関係を築いていく契機にもなり得るものである。

協約締結権の付与により行政コストが増大し、住民サービスに影響を与えると懸念については、勤務条件は条例で定めることとされており、最終的には議会の議決が必要であること、人事委員会による民間給与の調査・公表の仕組みを存続させること等制度的な仕組みを講じることとなっており、コストを抑制することは十分に可能と考えられる。

一方、人事委員会勧告制度のもとで地方公共団体の労使関係は安定的に推移してきており、地方公共団体の当局側が、新たな制度への移行に不安を感じることは理解ができるものである。

地方公共団体の不安を解消するため、引き続き、丁寧な対応を行っていくことが必要である。

(4) 公務における労働組合の役割

○ 公務における労働組合の役割は何か

委員の意見

(労働組合には多様な職員の不平・不満を吸収する機能がある)

- ・ 労働組合には多様な職員の不平・不満を吸収するという機能もある。それを使用者側が受け止め検討するというプロセスも組合の重要な機能ではないか。

(安定した労使関係の構築に貢献)

- ・ 紆余曲折はあったが、組合側の運動は現在の給与勧告制度の定着に寄与し、安定した労使関係を作ってきた。これまでも大きな役割を果たしてきたが、今後も安定した労使関係に組合の責任ある役割は欠かせない。

(労使関係は相互補完的關係)

- ・ 労使関係は対決か協調か、ではなく、相互補完的關係である。交渉事項には、給与のように財源という枠があってそれをどう分配するかというように数字で表されるものだけではなく、人事や処遇に係る制度の運用の公正さについて、当局と交渉し、不満を解消し、苦情処理をするという機能もある。そういう意味で公務においても諸課題について、労使が話し合い、協働してサービス向上を図っていくというように、もう少し積極的に考えても良いのではないか。労働組合像も変わってきており、交渉よりも協議で解決するようになっていて、協議の場で徹底的にやっているのだから、リストラをしても大きな争議は起きていない。

(民間の労使関係は極めて安定している。公務においても同様の関係は構築できる)

- ・ 改革を行う際には、現場の実態を踏まえ検討すべきであることはもちろんだが、国際的には日本では民間の労使関係は非常に上手くいっているとの評価を受けている。民間企業には労働三権が完全に保障されている中で、非常に安定的な労使関係が築かれている。地方公務員の制度が変わった場合には、当初は労使間で若干の摩擦があるかもしれないが、長期的な視点で見れば、日本の労使関係の中では問題が解決できると考えられる。
- ・ 民間の労働組合では、概してかつての対決一本槍の姿勢は見られなくなってきている。公務においても労働組合はパートナーとして、当局と一緒に行政サービスを提供するべきものときちんと位置づけをすることが大事。
- ・ 対決一本槍とならないように、組合に責任と権限を付与し、併せて、労使交渉過程を透明化することが肝要である。

まとめ

労使関係は対決か協調かという関係ではなく、相互補完的な関係であるべきであり、公務の労使関係においても共に行政サービスを提供するパートナーと位置付けていくべきである。

民間の労働組合では、概してかつての対決一本槍の姿勢は見られなくなってきている。公務においても労働組合はパートナーとして当局と一緒に公的サービスを提供する主体と位置付ける必要がある。

(5) 消防職員への団結権・協約締結権付与の目的

○ 消防職員に団結権・協約締結権を付与する意義、必要性は何か

労使当事者の意見

(団結権付与については賛成の意見もある)

- ・ 消防職員の団結権のあり方に関する検討会に提出された調査結果では、約3割の消防長が賛成している。(労)

(団結権付与については多くの市長が反対)

- ・ 消防職員の団結権付与については、約9割弱の市長が地域の安心・安全の点で懸念を有している。(地)

(消防職員委員会が機能しており現状で十分)

- ・ 消防職員については、自分たちが町を守っているという誇りをもって働いており、他の職員と一緒に考えられない。また現在も消防職員委員会で職場に関する要望等を十分に聞いており、現状で十分だと考えている。(地)

委員の意見

(団結権・協約締結権付与の意義)

- ・ 消防職員の団結権については、平成22年に検討会が設けられ一定の整理がなされているが、「消防職員の団結権のあり方に関する検討会報告書」(平成22年12月)では、協約締結権のあり方については、検討の対象外としつつ、団結権を回復する場合のパターンとして「団結権を回復し、一般行政職員と同様に当局との交渉を行う」(Aパターン)という選択肢を挙げている。「交渉を行うこと」と協約締結は表裏の関係にあることからすると、協約締結権の付与はこのパターンAの趣旨と通ずるものと考えられる。
- ・ ただし、今回のヒアリングにおいても地方三団体から様々な懸念が提示され

ており、それらの懸念は現場の感覚に即したものであるという意味で一定の対応が必要なものと考えられる。

これらの懸念に対しては、地方公務員法第32条、第35条、消防組織法第14条の規定があるので対応可能との説明がなされているが、なお、地方公共団体の懸念の大きさを斟酌し、法施行に向けてとりわけこれらの懸念を払拭するよう有効な措置を講ずるべきである。

(国際的な意義)

- ・ 協約締結権について国際標準はないが、消防職員の労働基本権を、軍人や警察職員と区別し、他の一般の公務員と同じとしている点は国際標準といえるのではないか。
- ・ 日本の消防職員の団結権の問題はILOの場でも長く議論され、注目されてきた経緯に十分配慮すべきである。消防職員委員会における労使の話し合いが円滑に行われている実績を踏まえると、労働基本権の制約を見直し、国際的にも十分説明できる制度改正を行う時期ではないか。

まとめ

消防職員の団結権については、これまで全国の全ての消防本部において、消防職員委員会制度が設けられ、職員間の意思疎通を図る取組が積み重ねられてきている。また、ILOから消防職員の団結権を巡り指摘が続けられており、多くの国で消防職員に労働基本権が付与されている。

消防職員に協約締結権を付与することによって、住民の安全安心のため危険な業務の最前線で使命を全うするにふさわしい勤務条件を決定するに当たり、他の一般職と同様、自らの代表者を参画させることが、職員の意欲と能力の向上、優秀な人材の確保、ひいては組織全体のパフォーマンスの向上に資するものと考えられる。

(6) 消防職員に団結権・協約締結権を付与する場合の懸念に対する考え方

- 消防職員に団結権・協約締結権を付与する場合の以下の懸念についてどのように考えるか。
 - 上司と部下との対抗関係をもたらし、信頼関係に支障が生じる
 - 階級制度の下での指揮命令系統が乱れ、危険な災害現場における消防活動に支障をきたす
 - 消防団員との信頼関係や協力関係に支障が生じ、消防団の士気に影響する
 - 住民の生命、財産を守るという同じような使命を持つ警察となぜ切り離すのか
 - 警察や自衛隊、海上保安庁と一体的な活動に大きな支障

労使当事者の意見

(団結権付与は指揮命令系統に支障を及ぼす)

- ・ 消防職員への団結権及び協約締結権の付与は、指揮命令系統に支障を及ぼすおそれがある。また、消防職員が極めて強い権限を有していることから、団結権及び協約締結権を付与すべきではない。(地)
- ・ 団結権付与により住民の信頼や部内の指揮・統制に影響を与えることはないのか、警察や自衛隊員と切り離して付与するのが適当なのか、実態を踏まえ、関係団体の意見を十分聞いて検討が必要。(地)

委員の意見

(強い権限を持っている公務員は他にもいる)

- ・ 消防職員は、一般の公務員と異なる特殊性があるが、強い権限を持っている公務員は他にもいる(例 税務職員その他様々な執行職員)。また、住民の生命財産を守るという職務の特殊性についても、他に同様の職務はある(例 医師・看護師等)。

(段階的付与)

- ・ 消防に関しては、非現業公務員への協約締結権に反対する地方団体が、さらにハードルが高いと考えるのもわかる。議論が平行線のままでいるよりも、まずは団結権を付与し、非現業の経験を踏まえて協約締結権付与に至るといった段階を経たほうがよいかもわからない。

(現場の混乱を招かないような配慮が必要)

- ・ 消防職員の団結権問題に関する過去の経緯や関係者の懸念の大きさを考えると、団結権、団体交渉権の付与に際しては時間をかけて準備を行い、現場の混乱を招かないように配慮する必要がある。

まとめ

総務省が公表した「地方公務員の新たな労使関係制度の考え方について」(平成24年3月21日)においては、消防職員に団結権を付与した場合の懸念に対する考え方として、

- ①職務命令に従う義務等の法律の規定が従前どおり適用されることとなるため、必要な指揮命令系統の確保、消防団との連携及び住民からの信頼等に影響を与えることは考えにくいのではないか
- ②一般職の地方公務員については、団結権が認められていることにより、職場内の信頼関係が損なわれているとは考えにくく、団結権の付与が直接の原因となり、職場内の信頼関係が損なわれることは考えにくいのではない

か

③今回の東日本大震災では、消防職員は、警察職員、自衛隊員及び海上保安庁職員と一体となって活動したが、こうした他の機関との連携は、日常的な訓練のたまものであり、団結権の付与が直ちにこうした連携に支障をきたすとは考えられないのではないか」

としている。

また、消防職員と同様に団結権を制限されている警察職員について措置しない理由について

「消防には、優先的な道路通行権や特定区域の通行制限権といった警察と同様の強制的な権限も認められているところ。

一方で、警察には、消防には認められていない武器を使用する権限や、被疑者を逮捕する権限といった、個人の身体等に対し直接的な強制力を行使する権限が認められているほか、都道府県警察の職員のうち、警視正以上の階級にある警察官は、一般職の国家公務員とされていることや、平時より、警察庁長官が所掌事務の範囲で都道府県警察を指揮監督する権限を有すること、さらには、国の緊急事態の際は、内閣総理大臣が直接に警察組織を統制することもできること等を勘案すると、消防職員と警察職員の労働基本権のあり方を別々に検討する余地はあるもの」

としているが、これらの趣旨はおおむね妥当であると考えられる。

一方で、今回のヒアリングにおいても、地方三団体から様々な懸念が提示されたが、それらの懸念は現場の感覚に即したものと考えられ、これらの懸念を払拭するよう、引き続き丁寧な対応を行っていくことが必要である。

3. その他

2の論点の他、労使当事者、委員から以下のような意見があった。政府においては今後の制度の検討に当たってはこれらの点についても留意いただきたい。

労使当事者の意見

(組合の認証要件について見直しが必要)

- ・ 組合の認証要件については、公務員の給与は税金で賄われる等、民間と大きく異なることや、地方公共団体は当該区域の住民の負担を受けて行政を行うものであることから、過半数の職員ではなく、同一地方公共団体の職員のみで構成することも含め、さらに慎重な検討をお願いしたい。(地)

(民間給与実態調査の具体的内容について示すべき)

- ・ 民間給与実態調査については、住民に対する説明責任を果たす必要があり客観的・統一的な指標・数値を把握する必要がある。具体的な調査方法、内容について示していただきたい。(地)

(都道府県労働委員会の体制について不安)

- ・ 労働委員会の体制について、地方公共団体においては、任命権者が多岐にわたっていることから、短期間に集中することが予想される案件を円滑に処理できるのか懸念している。(地)

(新たな制度における財政措置に不安)

- ・ 勧告制度が廃止された場合、どのような方法により給与関係経費を地財計画上で見込むのか、交渉が長期化し、給与単価が決定されていない場合どのように見込むのか等、地財計画において必要な財政需要をみてもらえるのか心配している。(地)

委員の意見

(地方公共団体と十分に話し合う必要)

- ・ 制度の運用を行うのは地方公共団体であり、地方の統治システムの特殊性、地方公共団体の実情の多様性を踏まえて、制度化に向けて地方公共団体と十分に話し合う必要がある。

(警察職員の代償措置等について検討すべき)

- ・ 警察職員や重要な行政上の決定を行う職員については、団結権が制約されるのに代償措置の1つがなくなってしまうことになる。
- ・ 団結権すらない警察職員等に対する代償措置としては、民間給与実態調査の公表だけでなく、民間との比較の上で給与水準が示され、かつそれを給料表にどのように配分されるかも含めて示すことが必要ではないか。協約締結権を付与される職員でも、非組合員や組合のない地方公共団体もあり、そうした職員のためにも有用ではないか。

(警察職員の勤務条件に関する措置)

- ・ 警察職員については、当局と一般職の労働組合との交渉結果及び人事委員会の民調の結果等を総合考慮することにより、勤務条件に関し実効的に措置することが望ましい。
- ・ 国家公務員の新たな制度では、団結権を付与されない職員については、その職務の特殊性及び協約締結権を付与される職員の勤務条件との均衡を考慮して定めることとされており、警察職員についてもこれとの整合性を図るべき

ではないか。

(給与水準の基準の必要性)

- ・ 国家公務員や地方公務員について倒産はないが、住民からの人件費に対する厳しい批判が大きな圧力になり、団体協約を締結し条例案を議会に提出しても、否決される可能性もある。民間と同じような救済措置だけで十分か疑問。人事委員会が、今とは違う形の大枠的な勧告か、活用可能な資料を公表することが必要。

(団体協約を踏まえた条例案を議会が審議する際には判断材料が必要)

- ・ 最終的に議会が給与水準を判断するにあたり、別の観点からの判断素材（比較・検討材料）がないと住民に対する説明が困難なのではないか。

(総合的な検討が必要)

- ・ 国際的に見て、非現業公務員への協約締結権付与は標準とは言えない。付与したりしなかったり、各国とも独自の制度設計をしている。したがって、半世紀以上に及ぶ勧告制度の意義を検証し、そうした検証の上に、日本国憲法や地方公務員法・国家公務員制度改革基本法の規定、そして住民理解などを勘案しながら、新たな自律的労使関係制度を慎重に検討すべきであり、地域主権改革の時代にふさわしい制度改革にするべきである。

(財政措置等の基本権に係る制度以外の対応策もセットで示すことが必要)

- ・ 今までそれなりに良好な労使関係を築いてきた首長にとっては、特に財源確保の問題もあるので、抽象的な改革の理念を訴えるだけでは納得してもらえないのではないか。現行制度と新制度のメリット・デメリットや相違点を比較した上で、新制度の問題点については、基本権に関わる制度以外にも財政措置等の具体的な対応策をセットで示していく必要があるのではないか。

(新たな制度における地財措置のあり方)

- ・ 勧告制度のもとでは、勧告によらない削減については、法的責任は生じないが道義的責任を感じる余地はある。勧告で示した基準が国から地方への財源配分の基準にもなっている。勧告がなくなると、もっと地方交付税を削減されてしまうのではないか。
- ・ 現在の給料表を含む勧告には、賃金カーブなど人事管理上の知恵も詰まっている。自律的労使関係になったときにこれをどう生かしていくかを検討する必要がある。
- ・ (地方) 財政と公務員の給与の関係は民間と比べて特殊。予算という形で議会の関与があること、国に依存していること、財政状況が必ずしも職員の働きぶりと直接的関係にないこと（職員が良いアイデアを出し、効率よく働いたとしても大幅黒字になる可能性は低い。民間の収益とは異なる。）である。

しかし住民にはこのような関係が理解されず、財政難なら民間と同じように人件費削減が当たり前となる。赤字であるが一定の人件費を確保しなければ人材確保ができないことについて、どのように理解を求めるかも課題だが、勧告制度より労使交渉の方がこうした課題への対応は厳しいかもしれない。

(人事管理の専門性確保)

- ・ 給与政策は人事管理政策を基盤に据えていなければならないが、現在、能力実績主義も職務給の原則も取組は道半ば。こうした専門性を労使交渉だけで確保できるのか。対住民との関係では、第三者機関の活用も有効ではないか。

4. おわりに

会議では、ヒアリングを通じて得られた関係者の自律的労使関係制度についての認識等を踏まえ、議論を重ねてきた。

協約締結権を付与する意義としては、職員の意欲と能力の向上や、労使の協働による組織全体のパフォーマンスの向上に資することが考えられる。

便益及び費用についての考え方、付与した場合の様々な懸念に対する考え方、公務における労働組合の役割、消防職員へ団結権・協約締結権を付与する場合の懸念に対する考え方等については一定の整理はできたものとするが、一方で、地方公共団体の当局側が、新たな制度への移行に不安を感じることは理解ができるものであり、こうした不安を取り除くための努力を続けていく必要がある。

今後、政府においては、地方公務員の自律的労使関係制度の成案の取りまとめへ向け、会議での議論の成果を十分に活用いただくことを期待する。