

地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点

平成23年12月26日
総務省自治行政局公務員部

- (論点1) 協約締結権の付与の理念・目的をどう考えるか。 P 1
- (論点2) 協約締結権の付与に伴う費用・便益をどう考えるか。 P 3
- (論点3) 労働組合に加入できない地方公共団体の幹部職員の範囲をどう考えるか。 P 8
- (論点4) 労働組合の認証要件として、「構成員の過半数が同一地方公共団体に属する職員であること」としている考え方について。 P 9
- (論点5) 団体交渉を行い、団体協約を締結する使用者側当事者(当局)は誰か。 P10
- (論点6) 不当労働行為事件の審査及び紛争調整を行う機関をどう考えるのか。 P12
- (論点7) 民間の給与等の実態を調査・把握する主体等についてどう考えるか。 P14
- (論点8) 人事機関のあり方をどうするか。 P15
- (論点9) 消防職員の団結権の取扱いについてどのように考えるか。 P17
- (論点10) 労働基準法の適用範囲をどう考えるか。 P20

論点1 理念・目的

協約締結権付与の理念・目的をどう考えるか。

1 国家公務員の取扱い（「改革の全体像」より抜粋）

労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革し、時代の変化や新たな政策課題に対応し、主体的に人事・給与制度の改革に取り組むことにより、職員の意欲と能力を高め、有為な人材を確保・活用することが必要である。

また、職員の側も、勤務条件の決定プロセスに参画し、相応の責任を負い、透明性を確保しつつ、自らの働きぶりに対する国民の理解の下に、勤務条件を決定する仕組みとすることが求められる。

このため、行政の運営を担う公務員の人事・給与制度の全般について権限と責任を持つ体制を構築することと併せて、これらの措置を講ずることにより、新たな政策課題に迅速かつ果敢に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図ることとする。

2 「基本的な考え方」における記述

「基本的な考え方」においては、示していない。

3 当事者の意見の概要

<知事会>

現行の労使関係制度の問題点や、それを踏まえた新たな制度の必要性などには全く言及されていない。まずは、こうした制度改革の理念を明確に示し、地方行政関係者のみならず、広く住民の納得を得る努力をすべきである。

<市長会>

これまでの努力により安定した労使関係を築いてきたところ、なぜ今、地方公務員の労働基本権を拡充する必要があるのか。慎重の上にも慎重な検討をお願いしたい。

<町村会>

地方公務員の労使関係制度については、労使間の交渉にまつわる問題だけでなく、住民の行政に対する信頼や行政サービス水準の維持・確保という要請を十分見据えたうえで、協約締結権の付与等の問題について慎重に検討すべきである。

4 考え方

労使が職員の勤務条件について真摯に向き合い、当事者意識を高め、自律的に勤務条件を決定し得る仕組みに変革し、時代の変化や新たな政策課題に対応し、主体的に人事・給与制度の改革に取り組むことにより、職員の意欲と能力を高め、有為な人材

を確保・活用することが必要である。

また、職員の側も、勤務条件の決定プロセスに参画し、相応の責任を負い、透明性を確保しつつ、自らの働きぶりに対する住民の理解の下に、勤務条件を決定する仕組みとすることが求められる。

これらの措置を講ずることにより、新たな政策課題に迅速かつ果敢に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図ることとする。

なお、多くの地方公共団体においては、現行制度下においても交渉を行い、労使合意の上で条例を提案しているところであるが、協約締結権を付与することにより、こうした交渉が制度的に担保されることになれば、より安定した労使関係の形成に資するものと考えられる。

論点2 費用・便益

協約締結権付与に伴う費用・便益をどう考えるか。

1 国家公務員の取扱い（「改革の全体像」より抜粋）

1 便益

（1）内閣による主体的かつ柔軟な人事・給与制度改革

人事行政関連機能を集約した公務員庁（仮称）を設置し、内閣が国家公務員の人事・給与制度全般の企画・立案について権限と責任を持つ体制が確立される。

これにより、内閣は、第三者機関に依存せず、国家公務員の使用者としての明確な当事者意識と責任の下に、団体交渉を通じて職員の意見を反映させつつ、国民の行政ニーズや社会経済情勢に柔軟に対応した人事・給与制度を主体的に設計・構築することが可能となる。

こうした人事・給与制度改革を進めることによって、職員の意欲と能力を高めるとともに、優秀な人材を確保・活用できる。

（2）職員の意識改革

労使が当事者意識を持ち真摯に向き合うことによって、公務を取り巻く環境に対する認識や効率的で質の高い行政サービスの実現という理念が共有され、国家公務員としての職員の使命感が高まる。

透明性の高い労使関係の下で給与等の勤務条件を決定することにより、職員は自らの働きぶりに対する国民の視線を意識しながら業務に取り組む。

（3）効率的で質の高い行政サービスの提供

内閣は、団体交渉を通じて職員の意見を反映させつつ、国民の行政ニーズや社会経済情勢に柔軟に対応した人事・給与制度を主体的に設計・構築することによって、職員の意欲と能力を高めるとともに、優秀な人材を確保・活用できる。

また、職員は、公務を取り巻く環境等に対する認識を深めつつ、国家公務員としての高い使命感を持って、国民の視線を意識しながら業務に取り組む。

加えて、勤務時間等の勤務条件についての交渉を通じ、労使双方が効率的な業務の進め方について考え、更なる改善を進めるようになる。

以上により、一層効率的で質の高い行政サービスが提供される。

2 費用

（1）交渉に係るコストの増大

新たな制度の下では、労使がお互い納得し、合意した上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、交渉時間等のコストの増大が見込まれる。

しかし、交渉がより円滑に実施されるようになれば、交渉コストが抑制され又は減少することとなる。

(注1) 制度導入後に現行制度を一から見直し、協約を締結しようとする場合には、交渉コストが増大することから、当面、現行をベースとして勤務条件を設定し、その後、優先順位・緊急性の高いものから順次交渉し、協約を締結していく等、労使ともに制度移行期の交渉コストを引き下げる工夫が必要である。

(注2) 平成22年3月現在、登録職員団体数は連合体で44団体(全体の登録団体数は2060団体)あり、中央交渉でこれらの団体と個別に交渉を行うことになる場合には交渉コストが大幅に増加する。労使ともに、交渉方法等を工夫することにより、交渉コストの抑制に努める必要がある。

(2) 交渉不調の場合の調整コスト

自律的労使関係の下で、労使間で自主的に交渉が決着する場合には、調停・仲裁等に係るコストは発生しない。

労使間の交渉が不調に終わり、中央労働委員会における調停・仲裁等の手続に移行する場合には、調整を要する事案の内容や件数により、調整に必要な人的コストが発生し得るが、これは交渉がいたずらに長期化すること等を避けるための必要なコストと考えられる。

3 便益の向上と費用の抑制について

自律的労使関係制度の措置によって、一定の便益及び費用が生じるのではなく、新たな制度の下での双方の努力や労使関係の成熟によって変わるものである。

このため、労使双方とも、自主的な決着を目指して、相互の信頼関係の下に効率的な交渉の運営を図り、費用を極力抑制することが求められる。同時に、労使が真摯に向き合い、公務を取り巻く環境について認識を共有しながら業務に取り組むことにより、一層効率的で質の高い行政サービスの実現を図り、一体となって便益の向上に努めていく必要がある。

2 「基本的な考え方」における記述

「基本的な考え方」においては、示していない。

3 当事者の意見の概要

<知事会>

地方公務員について新たな労使関係制度を設けた場合の社会的便益と費用を明確かつ具体的に示すこと。

<市長会>

地方公務員に対する労働基本権の在り方の検討については、様々な懸念意見がある

ことを受け止め、まずは、地方公共団体の団体数や規模など地方の特性や事情を十分踏まえ、住民サービスに与える影響等を含めた費用と便益を具体的に示しつつ、住民の理解のもとに、慎重に検討すること。

<町村会>

今回の改革については、二元代表制であること、地方公共団体の規模は千差万別であること、任命権者が分立していること等の地方自治制度の特性をよく踏まえたうえで、職員等が得る便益と交渉に係る費用のみならず行政サービスに与える影響等国民の理解を得ながら慎重に検討を進めていくことが必要と認識している。

4 考え方

1 便益

(1) 人事管理（マネジメント）機能強化による高度化・多様化する行政ニーズへの円滑な対応

首長等は、地方公務員の使用者としての明確な当事者意識と責任の下に、団体交渉を通じて職員の意見を反映させつつ、住民の行政ニーズや社会経済情勢に柔軟に対応した人事・給与制度を主体的に設計・構築することが可能となる。

こうした人事・給与制度の改革を進めることによって、職員の意欲と能力を高めるとともに、優秀な人材を確保・活用できる。

(2) 職員の意識改革

労使が当事者意識を持ち真摯に向き合うことによって、公務を取り巻く環境に対する認識や効率的で質の高い行政サービスの実現という理念が共有され、当該地方公共団体に勤務する公務員としての使命感が一層高まる。

透明性の高い労使関係の下で給与等の勤務条件を決定することにより、職員は従来にも増して自らの働きぶりに対する住民の視線を意識しながら業務に取り組むこととなる。

(3) 効率的で質の高い行政サービスの提供

地方公共団体は、団体交渉を通じて職員の意見を反映させつつ、住民の行政ニーズや社会経済情勢に柔軟に対応した人事・給与制度を主体的に設計・構築することによって、職員の意欲と能力を高めるとともに、優秀な人材を確保・活用できる。

また、職員は、公務を取り巻く環境等に対する認識を深めつつ、当該地方公共団体に勤務する公務員としての高い使命感を持って、住民の視線を意識しながら業務に取り組む。

加えて、勤務時間等の勤務条件についての交渉を通じ、労使双方が効率的な業務の進め方について真摯に考え、更なる改善を進めるようになる。

以上により、一層効率的で質の高い行政サービスが提供される。

2 費用

(1) 交渉に係るコストの増大

新たな制度の下では、労使がお互い納得し、合意した上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、交渉時間等のコストが増大する可能性がある。

しかし、交渉がより円滑に実施されるようになれば、交渉コストが抑制され又は減少することとなる。

なお、多くの地方公共団体においては、現在でも交渉を行い労使合意の上で条例案を提案しているところである。

これまでの労使の真摯な交渉の積み重ねを踏まえ、交渉の円滑化に努めることが求められる。また、民間給与等の実態の適切な調査・把握や、複数の当局で交渉を行う等の交渉方法の工夫等を通じて、労使双方が交渉コストの引き下げに努めることも重要である。

(2) 交渉不調の場合の調整コスト

自律的労使関係の下で、労使間で自主的に交渉が決着する場合には、調停・仲裁等に係るコストは発生しない。

労使間の交渉が不調に終わり、都道府県労働委員会における調停・仲裁等の手続に移行する場合には、調整を要する事案の内容や件数により、調整に必要な人的コストが発生し得るが、これは交渉がいたずらに長期化すること等を避けるための必要なコストと考えられる。

一方、地方公共団体は人口規模も様々な多数の団体があり、また各地方公共団体においても複数の当局が分立していることから、国家公務員における中央労働委員会と異なり、各都道府県労働委員会が多数の調整を行うことが想定され、交渉不調の場合の調整コストは全体として国家公務員の場合より増加する可能性がある。

現在、多くの地方公共団体においては、交渉を行い合意の上で条例案を提案しているところである。

これまでの労使の真摯な交渉の積み重ねを踏まえ、交渉の円滑化に努めることが求められる。また、民間給与等の実態の適切な調査・把握や、複数の当局で行う交渉等の交渉方法の工夫等を通じて、労使双方が交渉コストの引き下げに努めることも重要である。

3 便益の向上と費用の抑制について

自律的労使関係制度の措置によって、一定の便益や費用が生じるのではなく、新たな制度の下での双方の努力や労使関係の成熟によって変わるものである。

このため、労使双方とも、自主的な決着を目指して、相互の信頼関係の下に効率的な交渉の運営を図り、費用を極力抑制することが求められる。同時に、労使が真

撃に向き合い、公務を取り巻く環境について認識を共有しながら業務に取り組むことにより、一層効率的で質の高い行政サービスの実現を図り、一体となって便益の向上に努めていくことが求められる。

4 懸念に対する考え方について

(1) 人件費増嵩の懸念

勤務条件の決定が人事委員会勧告等に基づくものから、地方公共団体の当局と労働組合との間の交渉により決定されることになれば、人件費が増加する恐れがあるとの指摘がある。

しかし、同時に人件費が減少する可能性も否定できないものであり、一概に増加するとは言えない。

(2) 労使間の緊張が高まり行政サービスに影響を及ぼす懸念

自律的労使関係制度の導入により、労使間の緊張が高まり行政サービスに影響を及ぼす恐れがあるとの指摘がある。

しかし、現行制度の下においても広く労使間で交渉が行われているところであり、新たな制度の下における真摯な交渉を通じて、労使が対抗・緊張の関係となるのではなく、両者間の意思疎通の円滑化が図られ相互理解が深まることによって、職員の士気が高まり、一層効率的で質の高い行政サービスの提供に資するものと考えられる。

(3) 二元代表制であることに伴う懸念

自律的労使関係制度の導入において、地方公共団体が国と異なり二元代表制であることに伴う懸念があるとの指摘がある。

多くの地方公共団体においては、現在でも真摯に交渉を行い、労使合意の上で条例案を議会に提案しているところである。国家公務員の場合においても、労使合意の上で締結された団体協約に基づき国会に提出された法律案が、国会において否決され団体協約の効力が失効するという事態はあり得るところであり、これは、地方公務員の場合においても同様である。

できるだけこのような事態が生じないように、労使においては、住民の代表者である議会の理解が得られるような団体協約を締結する必要がある。

(4) 地方公共団体の規模の多様性、執行機関が分立していることに伴う懸念

自律的労使関係制度の導入において、地方公共団体の規模が多様であることや、執行機関が分立していることに伴う相対的なコスト増等の懸念があるとの指摘がある。

これらの懸念については十分に考慮し、交渉コストの抑制や円滑かつ効率的な労使関係制度が図られるよう、具体的な制度設計を進めるものとする。

論点3 労働組合に加入できない幹部職員の範囲

労働組合に加入できない地方公共団体の幹部職員の範囲をどう考えるか。

1 国家公務員の取扱い

重要な行政上の決定を行う職員については労働組合に加入できないこととし、その範囲は中央労働委員会が認定して告示することとされている。（国家公務員の労働関係に関する法律案第2条第1項第1号口）

（例）事務次官、外局の長官、局長等

2 「基本的な考え方」における記述

一般職の地方公務員（ただし、団結権を制限される職員、重要な行政上の決定を行う職員及び地方公営企業等に勤務する職員等を除く。以下「職員」という。）に協約締結権を付与する。

3 当事者の意見の概要

<市長会>

地方における重要な行政上の決定を行う職員の基準や考え方を示されたい。

（公務員連絡会）

管理職員等の範囲は、使用者と労働組合との交渉・協議、合意のもと決定すること。

（全労連）

「重要な行政上の決定を行う職員」については、長を含む三役に限定すべき。

4 考え方

○ 地方公共団体の部長等の「重要な行政上の決定を行う職員」については、首長と一体的に行政運営に当たる職員であることから、国家公務員の場合と同様、労働組合に加入できるとすることは適当ではないと考えられる。

○ 「重要な行政上の決定を行う職員」の範囲については、法律においてその基準を規定することとする。その際、地方自治法第158条において条例で定めることとされている長の直近下位の内部組織の長を例示しつつ、具体的には各地方公共団体の実態を踏まえて都道府県労働委員会が認定して告示することとする。

（例）都道府県においては知事部局の部長等を、市町村においては長の部局の部長等を想定している。

論点4 労働組合の認証要件

労働組合の認証要件として、「構成員の過半数が同一地方公共団体に属する職員であること」としている考え方について。

1 国家公務員の取扱い

職員が全ての組合員の過半数を占めること（国家公務員の労働関係に関する法律案第5条第4項）

2 「基本的な考え方」における記述

認証の要件は、規約が法定の要件を満たすこと、構成員の過半数が同一地方公共団体に属する職員であること等とする。

3 当事者の意見の概要

<市長会>

労働組合の要件については、同一の地方公共団体の職員のみで構成することも含め、さらに慎重な検討が必要。

(全労連)

「事前認証制」は設けるべきではない。また、「構成員の過半数が職員であること」や「同一地方公共団体の職員」に限定するという要件を設けるべきではない。

4 考え方

○ 民間の労働法制では、使用者が雇用する労働者が一人でもいれば、使用者と労働組合との間で労働協約の締結が可能となるが、

① 地方公共団体の当局と労働側の交渉団体との間では、当該地方公共団体に属する職員の勤務条件の実態や公務の現場の問題を十分に踏まえた公務能率の改善に資する観点からの交渉・協約締結がなされることが重要であること

② 団体協約が条例の制定改廃に係る議案の提出を義務付けるという重大な効力を有するものであること

に鑑みれば、当該地方公共団体に属する職員が主体となって組織し、かつ、当該職員の意見が適正に代表される労働組合である必要がある。

○ そのような労働組合であることを制度的に担保するためには、構成員の過半数が同一地方公共団体に属していることが必要である。一方で、そうであれば職員の意見は適正に代表されるものであるから、必ずしも構成員全員が同一地方公共団体に属する職員でなければならないとする必要性はない。

○ なお、現行制度の下においても、登録職員団体の役員については職員でない者の就任が認められているところであり（地方公務員法53条5項）、また、職員団体は、地方公共団体の当局と交渉する場合において、適法な委任により役員以外の者を指名することができるのとされているところである（同法55条6項）。

論点5 「当局」の考え方

団体交渉を行い、団体協約を締結する使用者側当事者（当局）は誰か。

1 国家公務員の取扱い

- 労働組合と交渉することができる使用者側当事者（当局）について、交渉事項を「適法に管理し、又は決定することができる当局」とする現行の国公法の考え方を維持。
- その上で、団体交渉の円滑化を図るとともに、締結した団体協約の実施義務を明確にする観点から、使用者側当事者（当局）を法律上明確化。（国家公務員の労働関係に関する法律第11条）

（例）

法律の制定改廃を要する勤務条件に関する事項については、「当該事項に係る事務を所掌する主任の大臣」が当局となる。

※ 給与等の法令により政府全体で統一的に定める勤務条件に関する当局は、内閣総理大臣（公務員庁）であり、任命権者（各省大臣等）とはされていない。

2 「基本的な考え方」における記述

地方公共団体の当局は、引き続き交渉事項について適法に管理し、又は決定することができる者とする。

3 当事者の意見の概要

（公務員連絡会）

使用者側の当事者は、条例・規則により当該自治体全体で統一的に定めるべき勤務条件に関わっては首長とし、各任命権者が条例等に基づく裁量の範囲内において定める所属の職員の勤務条件については、各任命権者とする。

4 考え方

- 労働組合と交渉することができる使用者側当事者（当局）について、交渉事項を「適法に管理し、又は決定することができる当局」とする現行の地公法の考え方を維持。
- その上で、団体交渉の円滑化を図るとともに、締結した団体協約の実施義務を明確にする観点から、使用者側当事者（当局）を法律上明確化する。

別紙 地方公共団体の当局（国の当局に係る規定を参考にしたイメージ）

1 勤務条件に関する事項

勤務条件を定める条例の制定改廃を要する事項	団体交渉及び団体協約を締結できる者 当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等 ※ 委員会及び委員においては、団体協約の締結の前に長への協議及びその同意が必要	実施義務を負う者 地方公共団体の長	実施義務の内容 条例案の議会付議
勤務条件を定める地方公共団体の規則又は地方公共団体の長等が定める規程の制定改廃を要する事項	当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等	左に同じ	地方公共団体の規則又は地方公共団体の長等の定める規程の制定・改廃
法律又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の長等の定める規程に基づき、地方公共団体の長等又はその委任を受けた補助機関たる上級の地方公務員が定める勤務条件	地方公共団体の長等又はその委任を受けた補助機関たる上級の地方公務員	左に同じ	当該勤務条件の決定又は変更
上記以外の事項	当該事項について適法に管理し、又は決定することのできる者	左に同じ	団体協約の内容を実施するため必要な措置を講ずること

2 団体交渉の手続その他の労働組合と地方公共団体の当局との間の労使関係の運営に関する事項

地方公共団体の長等に共通して適用される労使関係事項	団体交渉及び団体協約を締結できる者 地方公共団体の長	実施義務を負う者 左に同じ	実施義務の内容 団体協約の内容を実施するため必要な措置を講ずること
各地方公共団体の長等及びその委任を受けた補助機関たる上級の地方公務員それぞれに共通して適用される労使関係事項	各地方公共団体の長等	左に同じ	
上記以外の労使関係事項 (個別の労使関係に関する事項)	上記1に定める者(団体交渉及び団体協約を締結できる者)	左に同じ	

※ 労働組合との交渉は、地方公共団体の当局の指名する者が行うこととする。

論点6 紛争調整機関の在り方

不当労働行為事件の審査及び紛争調整を行う機関をどう考えるのか。

1 国家公務員の取扱い

中央労働委員会を不当労働行為事件の審査及び紛争調整を行う機関とする。(国家公務員の労働関係に関する法律案第5章及び第6章)

2 「基本的な考え方」における記述

- 不当労働行為があった場合の都道府県労働委員会による救済制度を設ける。
- 認証された労働組合と権限ある地方公共団体の当局の間に発生した紛争であって団体協約を締結することができる事項に係るものについて、都道府県労働委員会によるあっせん、調停及び仲裁の制度を設ける。

3 当事者の意見の概要

<知事会>

人事行政関係機関の在り方については、公平・公正な人事行政機能の確保や、都道府県労働委員会の組織体制などにも十分配慮した上で、地方公共団体の自主組織権を尊重したものとすること。

<市長会>

あっせん等を行う機関については、地方の実態等を十分踏まえ、市町村に設置される市町村の人事委員会や公平委員会の機能によることも含め、慎重に検討すること。

<町村会>

今後、あっせん、調停及び仲裁という新たな仕組みを構築するにあたっては、町村の意見を十分に聞き、反映すること。

(公務員連絡会)

不当労働行為の救済、あっせん、調停及び仲裁を円滑、かつ迅速に進めるため都道府県労働委員会の体制を整備すること。

(全労連)

都道府県労働委員会が、公務の労働関係に関する事項をあつかうにふさわしい体制と機能の強化が必要である。

4 考え方

(都道府県労働委員会を活用する理由について)

- 都道府県労働委員会は、民間・企業職員の不当労働行為事件の審査や労使紛争の調整ノウハウを有しており、また、中央労働委員会との連携による救済命令等の全国的統一性や公平性・妥当性の保障も可能となる。

○ また、不当労働行為事件の審査や労使紛争の調整を人事委員会や公平委員会が担う場合には、ノウハウの習得、都道府県労働委員会との連携体制の構築、各地方公共団体における組織体制の整備等が必要になる。

○ このため、都道府県労働委員会を不当労働行為事件の審査及び紛争調整を行う機関とするものである。

(都道府県労働委員会の組織体制の強化について)

○ 都道府県労働委員会の組織体制の強化については、都道府県労働委員会の組織体制を規定している労働組合法の見直しも含めて検討を行う。

論点7 民間の給与等の実態を調査・把握する主体等について

民間の給与等の実態を調査・把握する主体等についてどう考えるか。

1 国家公務員の取扱い

「内閣総理大臣は、職員の給与に関する制度について、随時、調査研究を行い、その結果を公表する。」(国家公務員法等の一部を改正する法律案(平成二十三年六月閣議決定)が成立した場合の国家公務員法第58条)

2 「基本的考え方」における記述

住民への説明責任を果たし、住民の理解を得る観点から、民間の給与等の実態を調査・把握する。調査・把握する主体等については更に検討を進める。

3 当事者の意見の概要

<知事会>

調査主体を中立的な第三者とすることで調査の客観性を確保すること。

<市長会>

現在の人事院・人事委員会勧告の指標と遜色のない客観的、統一的な指標とすることが極めて重要である。

<町村会>

小規模な町村においても、現在の人事院・人事委員会勧告に代わる客観的、統一的な指針・数値を把握する必要がある。

(公務員連絡会)

使用者機関による民間給与等の調査・把握については、都道府県の使用者(より広域な調査・把握も可能とする)と都道府県内の市町村の使用者との共同調査・把握とする。

(全労連)

少なくとも、人事委員会の現在持っている調査機能の精微な手法を活用して労使の代表及び中立(公益)委員をいれて運営するなどの検討をすべきである。なお、国や民間給与等はあくまで参考指標であり、労使の自主解決に委ねることはいうまでもない。

4 考え方

- 自律的労使関係制度においても、給与改定のために、引き続き地域の民間事業の従事者の給与の実態について把握する必要がある。(地方公務員法第24条第3項「均衡の原則」)
- 一方で、現在、「職種別民間給与実態調査」を実施していない全国の多くの市町村が、民間給与に関する実態調査を実施することは、体制・コスト等の観点から現実的ではない。これらの市町村においては、人事院勧告及び各都道府県の人事委員会勧告等を拠り所として給与改定を実施しているのが現状であり、新制度下で円滑に給与改定を実施するためには、地域民間給与に関する調査結果が、客観的なデータとして活用可能な形で公表されていることが重要である。
- このような地方公務員制度としての特性を踏まえながら、自律的労使関係制度という考え方との整合性の観点、議会や住民への説明責任や交渉コスト抑制のための客観性という観点、さらに、現在、人事院と各人事委員会が共同で「職種別民間給与実態調査」を実施していることを踏まえた、新制度への円滑な移行という観点等に留意しつつ、調査主体等について更に検討する必要がある。

論点8 人事機関のあり方

人事機関のあり方をどうするか。

1 国家公務員の取扱い

国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。

協約締結権の付与及び公務員庁の設置に伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止する。一方、人事行政の公正の確保を図るための第三者機関として、人事公正委員会を設置する。

(人事公正委員会の所掌事務の例)

- ・ 職員の勤務条件に関する行政措置の要求及び不利益な処分についての不服申立てその他の職員の苦情の処理に関する事務
- ・ 関係大臣等に対する人事行政の改善に関する勧告に関する事務 など

※所掌事務に関する調査の権限を有するほか、人事公正委員会の下に再就職等監視・適正化委員会及び国家公務員倫理審査会が設置される。

2 「基本的な考え方」における記述

勤務条件に関する措置要求、不利益処分に関する不服申立てその他の職員の苦情の処理に関する事務等については、引き続き第三者機関が所掌する。

3 当事者の意見の概要

<知事会>

人事行政関係機関の在り方については、採用試験・選考の実施や不利益処分に対する不服申立てなど公平・公正な人事行政機能の確保や、都道府県労働委員会の組織体制などにも十分配慮した上で、地方公共団体の自主組織権を尊重したものとすること。

(公務員連絡会)

国と同様に人事行政の第三者機関を設置する。

4 考え方

現行制度上、人事委員会が所掌する事務のうち、勤務条件に関する人事委員会勧告は廃止する（民間の給与等の実態を調査・把握する主体等については別途検討）が、人事行政の公正を確保するための事務については、第三者機関が所掌するものとする。

具体的には、

- ①勤務条件に関する措置要求、不利益処分に関する不服申立てその他の職員の苦情の処理に関する事務等については、第三者機関が所掌する

②採用試験・選考については人事行政の中核をなすものであることから、任命権者が所掌する（ただし、地方公共団体の選択により、引き続き、第三者機関が所掌することも可能とする）

③条例の制定又は改廃に関する意見の申出や、人事行政の運営に関する勧告等については、人事行政の公正の確保に必要な限度で第三者機関が所掌する

④第三者機関はその所掌事務について、必要な範囲で調査を行うことができる

とする方向で、引き続き検討を進める。

論点9 消防職員の団結権の扱い

消防職員の団結権の取扱いについてどのように考えるか。

1 国家公務員の取扱い

(地公独自の論点)

2 「基本的な考え方」における記述

消防職員の団結権については、付与することを基本的な方向としつつ、必要な検討を進める。

3 当事者の意見の概要

<市長会>

消防職員の団結権の付与については、改めて十分な検討を求めたにもかかわらず、「付与する方向で検討する」とされていることは誠に遺憾。

- ・特に、①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、②指揮命令系統が乱れ、消防活動に支障をきたす、③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、④住民の生命、財産を守ると同じような使命を持つ警察となぜ切り離すのか
- ・今般の東日本大震災においては、緊急消防援助隊をはじめとした消防職員が、消防団員とはもちろん、警察や自衛隊、海上保安庁と一体的な活動を実施したところであり、こうした連携に大きな支障

といった懸念があることから、消防職員の団結権の検討については、現場の市町村長の意見を踏まえつつ、改めて国と地方の協議の場等で慎重かつ十分な検討を求める。

<町村会>

消防職員の団結権については、「付与することを基本的な方向とする」としているが、それを認めることにより、住民の消防行政に対する信頼が確保されるかどうか、認めることの実益、弊害等関係団体の意見を十分に斟酌して、慎重に検討すること。

<全国消防長会、東京消防庁>

懸念事項を払拭できておらず、消防職員に団結権を付与すべきでない。

<(財)日本消防協会>

消防団員から見て、いろいろと懸念される点、なお検討すべきさまざまな問題が

あると考えられるので、日本の消防の実態に即して十分慎重に検討すること。

(公務員連絡会)

警察職員を除くすべての非現業職員（消防職員を含む）に団結権を保障し、協約締結権を付与すること。

(全労連)

消防職員の団結権は、協約締結権とともに回復すべきである。

4 考え方

1 消防職員に団結権を付与する必要性について

- 日本国憲法第28条では、「勤労者」に労働基本権を保障している。
- ILO第87号条約に関して、昭和48年以降、ILOから消防職員の団結権を巡り指摘が続けられている。
- 平成7年の消防組織法の一部改正（平成7年法律第121号）により、各消防本部に消防職員委員会を置くこととされ、職員間の意思疎通を図る取組が積み重ねられてきた。
- 国家公務員に係る自律的労使関係制度の措置を踏まえ、一般職の地方公務員についても、労働基本権の制約を見直し、自律的労使関係制度を措置することとしているところであり、消防職員の労働基本権の在り方についても併せて検討するもの。
- こうした点を総合的に勘案し、消防職員の団結権については、付与することを基本的な方向としつつ、必要な検討を進めているところ。
- なお、国際比較の観点からは、消防職員に団結権を認めていないのは先進国を中心とした21カ国22地域中、ブラジル、韓国及びタイの3カ国（総務省調査）であり、消防職員に団結権を認めている国が多いことも考慮する必要がある。

2 消防職員に団結権を付与することに対する懸念について

- 地方公務員法第32条の職務命令に従う義務や、消防組織法第14条の上司の指揮監督等の規定が従前どおり適用されることとなるため、法令の規定に従い、組合活動及び消防活動の双方で、制度の適切な運用がなされるのであれば、必要な指揮命令システムの確保、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。
- 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、消防職員についても、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。
- 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、日常的な訓練のためのものであり、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。

3 地方公務員法上、同じく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

- 消防職員の団結権のあり方に関する検討会報告書においては、消防と警察の具体的な活動内容に関して、以下のような相違点があるとされている。
 - ・ 警察が、「公共の安全と秩序の維持」のため、「犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締」（警察法第2条）といった、個人（特に犯罪を犯した者）の身体等に対する直接的な強制力を行使することを活動内容としている
 - ・ 国の公安に係る騒乱、災害、重大なテロ等の緊急事態に際して治安維持のため特に必要があるときには、警察法第6章の規定に基づき、緊急事態の布告を発して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
- 国家公務員である警察職員については、今般自律的労使関係制度が措置される中であっても、引き続き団結権を制限することとしている。

4 制度化する場合に留意すべき事項について

- 一般職の地方公務員に係る自律的労使関係制度の措置との関連、消防職員委員会制度の取扱い及び円滑な新制度への移行について留意する必要がある。

論点10 労働基準法の適用範囲

労働基準法の適用範囲をどう考えるか。

1 国家公務員の取扱い

現在、一般職の国家公務員に対しては労働基準法の適用は除外されているが、今回の改革においても、引き続き適用は除外される。

2 「基本的な考え方」における記述

「基本的な考え方」においては、示していない。

◆現行の労働基準法の適用状況

地方公務員に対しては労働基準法が原則として適用されるが、地方公務員制度（勤務条件条例主義、国家公務員制度との権衡等）に適合しないと考えられる規定に関しては適用を除外、又は読み替えて適用することとされている。

<適用除外の例>労働条件の労使対等決定（労基法2）

<読替適用の例>時間を単位とする有給休暇の付与（労基法39④）←労使協定によることなく、使用者が特に必要と認めるときは付与できる旨の読替規定（地公法58④）が置かれている。

※「労使協定」とは事業場ごとに締結するものであり、労基法における法規制の免除という効果がある。

3 当事者の意見の概要

（公務員連絡会）

地方公務員の自律的労使関係制度の法整備に併せて、可能な限り労働基準法の適用範囲を広げること。

4 考え方

今回の改革において、一般職の地方公務員に自律的労使関係制度を措置することにより、勤務条件の決定プロセスを変更することになるが、勤務条件条例主義や国家公務員制度との権衡等の原則を変えるものではないことから、現在、地方公務員法の中で、地方公務員制度に適合しないものとして労働基準法の適用除外や読替適用を行っている規定を変更する必要は生じない。（なお、国家公務員に対しても引き続き労基法を適用しないこととしている。）