

全国市長会 地方公務員の労働基本権の あり方に関する意見

「地方公務員制度改革について（素案）」に対する意見
（平成 24 年 5 月 25 日） 1

「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」に
対する意見（平成 24 年 1 月 27 日） 4

「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」に
対する意見（平成 23 年 7 月 5 日） 9

地方公務員の労働基本権のあり方に関する意見
（平成 23 年 5 月 11 日） 15

「地方公務員制度改革について（素案）」に対する意見

平成 24 年 5 月 25 日
全 国 市 長 会
地方公務員制度改革検討委員会
委員長 新見市長 石垣正夫

5月11日、総務省から「地方公務員制度改革について（素案）」が示されたが、これまで、本会は、地方公務員制度改革についての意見等を幾度となく提出してきたにもかかわらず、今回示された素案は、本会の意見が反映されておらず、本会の疑問や懸念等については、依然として払拭されていない。

については、標記素案に対する下記意見を提出するので、真摯に対処されたい。

記

1 総論

- 本会の「地方公務員の労使関係制度は現在ようやく安定してきているところであるにもかかわらず、なぜ今、労働協約締結権付与を含む新たな労使関係制度に移行する必要があるのか」、「地方公務員の実状や特性、さらには住民サービスへの影響等を十分踏まえて検討することが必要である」等との意見に対して、今回示された総務省の「素案」においては、「①労働基本権については国家公務員、地方公務員を通じて同様の取扱いとされてきたこと、②国家公務員制度との均衡が必要であること、③国家公務員制度改革基本法の附則で要請されていることから、国家公務員に係る制度改革との整合性を図る必要がある」としか示されておらず、本会の疑問、意見に答えるものにはなっていない。
- 「自律的に勤務条件を決定しうる仕組みに変革すれば、優秀な人材の確保、職員の意識改革や士気向上、ひいては住民に対して効率的で質の高い行政サービスの提供が図られる」としているが、むしろ「交渉の長期化」、「労使間の対抗・緊張関係の増大」、「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」が十分想定されるものである。
- 東日本大震災という戦後最大の国難からの復興の時期、また財政の危機的状況や地域経済の疲弊等の状況の中、協約締結権の付与等の見直しを急ぐことは、国民・住民の意識と大きなかい離があると考える。

2 協議の進め方

- 協約締結権付与を含む地方公務員制度改革は、地方自治制度及び運営に関する重要事項であることから、本会がこれまで再三指摘しているように、国と地

方の協議の場を開催し、地方の意見を踏まえた十分な協議を行うよう強く求める。

3 各論

(1) 団体交渉の当事者

- 労働組合の認証要件について、「同一の地方公共団体に属する職員が全ての組合員の過半数を占めること」とされており、必ずしも構成員全員が同一の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としているが、現行地方公務員法における職員団体の登録要件は、「同一の地方公共団体の職員のみ」とされている。なぜ、このように構成員の要件を変更する必要があるのか明らかでない。

公務員は、国民の全体の奉仕者であるとともに、その給与は税金により賄われているなど民間と大きく異なることや、地方公共団体は当該行政区域の住民の負託を受けて行政を行うものであること等から、当該地方公共団体の職員以外の者が構成員となることについては、住民の理解を得られないものと考えるので、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である。

(2) 勤務条件の決定原則等

- 今回示された素案において、「人事委員会勧告制度を廃止するとともに、引き続き地域の民間事業の従業者の給与の実態について把握する必要があることから、都道府県及び政令市等に設置される第三者機関である人事委員会が、民間の給与等の実態を調査・把握する」とされている。

しかしながら、これまで人事院と人事委員会が分担協力して実施してきた民間給与実態調査及び勧告制度は、長年にわたる議論を踏まえて構築されており、労使双方の信頼に应运ってきたところであるが、今回示された考え方は、この仕組みに代わる説得力のある具体策ではないと考える。

特に、①地域住民の納得する地域の民間給与の把握方法、②公民給与比較のあり方及び客観性、③対象事業所及びサンプル数の多寡、④国公準拠原則との関係等について考え方が全く明らかにされていない。

また、人事委員会が設置されていない各市町村の地域民間給与水準の把握のあり方等について、住民や議会の理解や納得を得られる客観的な把握方法等が示されておらず、大きな混乱が生じる懸念がある。

(3) 労働委員会の体制整備等

- 今回示された素案においては、「都道府県労働委員会が職員の不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等の事務を所掌することに伴い、都道府県労働委員会の体制整備等を行う。具体的には、①公労使委員の法定数の増員、②地方公共団体の長等と認証された労働組合に対する労使委員の推薦権の付

与、③特別調整委員の設置等を行う」とされているが、これらの措置を講じたとしても、本会がこれまで言及してきたように「都道府県の労働委員会において管内の市町村の不当労働行為の救済や交渉不調の場合のあっせん等を行うことは、付議案件等の増大等調整コストの増大が懸念されるのみならず、短期間に集中することが予想される案件の迅速な処理が出来るのか、また、都道府県、市町村という異なる地方公共団体において、様々な任命権者が分立しているという実態の中で、使用者委員をどのように構成するか」等といった懸念は依然として払拭されていない。

(4) 消防職員

○ 消防職員については、平成 22 年 1 月から総務省の「消防職員の団結権のあり方に関する検討会」において団結権を付与するかどうかの議論が行われ、両論併記とする報告がなされたが、その際、協約締結権についての議論は一切なされておらず、また、昨年 6 月の総務省の「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」以降においても、「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」とされているのみである。

これに対し、本会では、消防職員の団結権付与については極めて慎重にあるべきとの意見を再三提出してきたところである。

今回示された素案において、総務省は、唐突に、消防職員に団結権及び協約締結権を付与としているが、これは、これまでの議論の経緯を全く無視するものである。

そもそも団結権についての本会の市区長アンケート調査結果では、約 9 割弱の市区長から、地域の安全・安心の点で、消防職員の団結権付与については、課題懸念があるとの回答であった。

特に、

- ・ 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。
- ・ 指揮命令系統が乱れ、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。

などの懸念意見が多く寄せられ、未だこれらの懸念は払拭できていない。

特に、先の東日本大震災において、消防職員はもちろん、自衛隊員や警察職員と連携して救助活動を行った消防団関係者から、「自衛隊員や警察職員と切り離して消防職員だけが議論されるのは理解し難い」とする意見があること等から、消防職員について、警察職員等と切り離して、団結権を付与することが適当かどうか等について、十分かつ慎重な検討が必要である。

「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」に対する意見

平成 24 年 1 月 27 日
全 国 市 長 会
地方公務員制度改革検討委員会
委員長 新見市長 石垣 正 夫

地方公務員の労働基本権の検討のあり方については、本会として、現在の労使関係は、これまでの様々な努力により、ようやく安定してきているところであり、このような中、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について、その必要性を明らかにするとともに、検討するに当たっては、単に国家公務員の措置との整合性だけでなく、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、課題、問題点等を整理しながら慎重かつ丁寧に、国と地方の協議の場等で地方と十分協議しつつ検討するよう求めているところであるが、政府においては、平成 23 年 12 月 26 日にいくつかの主な論点を示したのみで、本会の懸念意見等について十分な回答や協議もないまま、今通常国会に法案を提出するとの方針を示したことは誠に遺憾である。

地方公務員の協約締結権付与のあり方については、公務員は国民全体の奉仕者であることも踏まえつつ、地方と丁寧に協議のうえ、住民の理解と納得をいただきながら検討を進めていくよう改めて申し上げる。

以上の検討を前提として、「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」を踏まえ、次のとおり、疑問点及び意見を提出するので、適切に対処されたい。

I 総括

「現在の労使関係制度は安定してきているところであるにもかかわらず、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」とする本会の疑問に対する回答が明確でなく、現状における問題点等を具体的に示していただきたい。

また、地方公務員の労使関係制度の在り方については、地方公務員制度という地方自治行政に関する極めて重要な事柄であるので、単に国家公務員の措置を踏まえるだけでなく、地方公務員の実情や特性、さらには住民サービスへの影響等を十分踏まえつつ、課題、問題点等を整理しながら、慎重かつ丁寧に、国と地方の協議の場等で地方と十分協議しつつ検討することを求めるものであ

る。

Ⅱ 地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点の個別具体的事項

論点1 理念・目的について

- ① 協約締結権付与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」とし、「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」としたうえで、住民サービスに影響を及ぼす恐れがあるとの懸念意見に対しては、「現行制度の下でも広く労使間で交渉が行われており、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」としているが、協約締結権の付与は、労使が対抗・緊張の関係となる可能性が高くなるものとともに、このことにより住民サービスの維持・充実に影響を及ぼすとの懸念は、払拭できない。何故、効率的で質の高い行政サービスの提供が図られると考えるのか、理念でなく地方の実態を踏まえた考えを示していただきたい。
- ② 現在、労働基本権の制約の代償措置として、法律による身分保障等が講じられているが、協約締結権の付与により、これに見合うとされる代償措置はどのようにするのか、考え方を示していただきたい。

論点2 費用・便益について

- ① 費用・便益については、国家公務員におけるものとほぼ同様としているだけであり、地方公務員の特性、特に地方公共団体が担っている行政サービスに対し、どのような影響を及ぼすかが示されていない。費用・便益については、単なる労使関係のみならず、広い意味の使用者である住民との関係における費用・便益をしっかりと住民に示し、その理解のもとに検討すべきである。
- ② 地方公務員に係る職員団体等は、全ての地方公共団体に設置されておらず、また、その加入率も年々低下しているが、職員団体等が設置されていない地方公共団体における勤務条件の決定の仕組みや、労働組合に加入しない職員の意見反映の方法を示していただきたい。

論点4 労働組合の認証要件について

労働組合の認証要件について、現行法の職員団体の登録要件は、同一の地方公共団体の職員のみで組織されるものとされているが、協約締結権付与に伴い、なぜ、これを変更する必要があるのか、その理由を明確に示していただきたい。

協約締結権を付与する場合においても、職員の勤務条件は、行財政権に対する民主的統制に基づいて、住民の代表者である議会の議決で決めることについては変更を加えないものである以上、当該団体の職員のみが当局と交渉し、その結果を議会に諮るとすべきではないか。

論点5 「当局」の考え方について

① 地方公共団体の任命権者は分立しており、市町村長も、いわゆる首長部局における長として、当局の立場に立つものであるが、一方において、地方公共団体の長として、予算の調製権を有している。論点においては、労使関係における当局の考え方はある程度示されているが、予算編成権を有する地方公共団体の長と当局及び組合との関係は、どのように整理されるのか明らかにしていただきたい。

② 県費負担教職員についての当局の考え方及び市町村長との関係を明らかにしていただきたい。

論点6 紛争調整機関の在り方について

不当労働行為事件の審査及び紛争調整を行う機関については、「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すること」「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正性・妥当性も可能となること」「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」等の理由から、都道府県労働委員会が行うとされているところである。

本会では、「都道府県の労働委員会において管内のすべての市町村の不当労働行為の救済や交渉不調の場合のあっせん、調停等を行うことは、付議案件等の増大等による調整コストの増大が懸念されること、短期間に集中することが予想される案件の迅速な処理が出来るのか、また、使用者委員の構成において、都道府県、市町村、任命権者の分立という実態の中、適正な体制整備が出来るか」について懸念を指摘し、基本的な考え方を明らかにするよう求めたところであるが、論点においてこれらの考え方が示されていないので、明確に示していただきたい。

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

- ① 民間の給与等の実態を調査・把握する主体等については、「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」とされているが、本会では、「職員団体との交渉について住民の理解を得るためには、全国・都道府県レベル、地域レベルでの民間の状況と比較する指標が引き続き必要であり、その指標については、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こと。また、その調査・把握する主体等の検討においては、国や都道府県等の調査・把握の仕方を具体的に明らかにするとともに、現在、人事委員会が設置されていない市町村における民間等の調査結果の活用の在り方についても示す」よう求めたところであるが、これらについての具体的な考え方が示されていないので、これらについての考え方を示していただきたい。

- ② 論点において、「自律的労使関係制度においても、給与決定のために、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」とされているが、新たな労使関係制度においても、いわゆる国の給与等との均衡の原則は、引き続き法定するとしている。民間給与の実態把握結果と、この均衡の原則との関係はどのような関係になるのか明らかにしていただきたい。

論点9 消防職員の団結権の扱いについて

本会は、消防職員に団結権を付与することによって、

- ・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
- ・指揮命令系統が乱れ、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

等の懸念意見を申し上げてきた。今般示された論点においても、これらの懸念は払拭出来ていない。

消防職員は、その職責上、国民の生命財産を守るため、一身の危険を顧みず職務を遂行する義務を負っているものであり、これら職員の組織が一糸乱れず任務を達成するためには、とりわけ厳しい服務規律、上命下服の規律を維持することが必要である。ところが、労使関係における団結権は、勤務条件をめぐって労使の対抗関係をもたらすものであり、労使の対抗関係は実態的には上司と部下の対抗関係にほかならないものであること、また、先の東日本大震災に

において、消防職員はもちろん、自衛隊員や警察職員と連携して救助活動等を行った消防団関係者から、「自衛隊や警察の職員機関と切り離して消防職員だけが議論されるのは理解し難い」とする意見があること等から、消防職員の団結権の付与については極めて慎重な検討を求めるものである。

なお、国家公務員制度改革においては、これまで通り警察職員は、警察官のみならず警察事務職員も含めて団結権を付与しないとされており、これらの職員との関係からしても消防職員について団結権を付与するとする考えが理解できないところである。

その他の点について

本会としては、地方公務員の新たな労使関係制度について、次のような点についても明らかにするよう求めてきたが、論点において何も示されていないので、明らかにしていただきたい。

- ① 国の場合は、国家公務員法等の一部を改正する法律案附則第 31 条において「政府は、この法律及び国家公務員の労働関係に関する法律の施行の状況を勘案し、国家公務員法第二条に規定する一般職に属する職員の給与に関し、法律の委任に基づき政令で定める事項の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされているが、この点について地方公務員はどのように考えているのか示していただきたい。
- ② 一般職について条例主義とした場合、地方公営企業職員の給与における基準条例との関係をどのように整理するのか、その考え方を示していただきたい。

「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」に対する意見

平成 23 年 7 月 5 日
全 国 市 長 会

総務省においては、6月2日に「地方公務員の労使関係制度に係る基本的考え方」を示されたところであるが、本会として、地方公務員の労使関係制度の検討について、現時点の意見を次のとおり提出するので、真摯に対処されたい。

記

I. 総括

1. 地方公務員の労働基本権の検討のあり方については、本会は、5月11日に提出した「地方公務員の労働基本権のあり方に関する意見」の中で、

① 地方公務員に対する協約締結権の付与については、本会の平成21年3月の市区長アンケート調査結果において、①交渉に要するコストが増える。②労使間の緊張関係が高まり、行政サービスに影響を及ぼす恐れがある、③給与決定の仕組みが変更されることにより、人件費の増加を招く恐れがあるとの懸念意見が多く寄せられていること

② また、①地方公共団体は、国と異なり二元代表制であることから、国にもまして議会の審議との関係が重要であること、②地方公共団体の規模、組織等は千差万別であり、また任命権者が分立していること、③地方公共団体は住民に密着した多様な行政を担っていることから、行政サービスの確保の観点から、国とは異なる特性を有していること

などから、単に国家公務員の措置との整合性だけでなく、地方公務員の実情や特性、さらには住民サービスへの影響等を十分踏まえつつ、課題、問題点等を整理しながら、慎重かつ丁寧に検討するよう求めたところである。

2. しかしながら、総務省の今回の基本的考え方は、①本年4月5日の国家公務員制度改革推進本部決定「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について」における「地方公務員の労働基本権の在り方については、地方公務員制度としての特性等を踏まえた上で、関係者の意見も聴取しつつ、

国家公務員の労使関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討を進める。」との方針のうち、主に「国家公務員との整合性」のみに着目した案となっているほか、②平成21年12月15日の労使関係制度検討委員会報告書において、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に関し、「地方公務員については、今後の制度設計の中で今回の検討のほか、団体数や職種の多種多様性など地方制度上特有の事情も踏まえ、必要な検討を行うことが適当である」とされているにもかかわらず、地方公務員に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が一切示されないことは、極めて遺憾である。

3. 従って、総務省の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、

- ① 地方公務員の協約締結権の付与については、行政サービスに影響を与える等様々な懸念意見があることを真摯に受け止め、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
- ② この問題は、地方公務員制度という地方自治行政に関する極めて重要な事柄であるので、単に国家公務員の措置を踏まえるだけでなく、地方公務員の実情や特性、さらには住民サービスへの影響等を十分踏まえつつ、課題、問題点等を整理しながら、慎重かつ丁寧に、国と地方の協議の場等で地方と十分協議しつつ検討すること

を、改めて強く求めるものである。

II 基本的考え方の個別事項について

以上の検討を前提としたうえで、基本的考え方について、次のとおり意見、疑問点等を提出する。今後、疑問点等に対する回答を踏まえ、さらに意見を提出していくこともあることを申し添える。

1. 協約締結権を付与する職員の範囲について

- ① 「重要な行政上の決定を行う職員」については、協約締結権を付与しないとされているが、国におけるこの考え方の想定職については、「国家行政組織

法第6条に規定する長官、同法第18条第1項に規定する事務次官又は同法第2条第1項に規定する局長にある職員その他の重要な行政上の決定を行う職員として中央労働委員会が認定して告示するもの」とされているが、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。

- ② また、国においては管理職員等と管理職員以外の職員は、同一の労働組合を組織することができないとして、管理職員等の範囲は、中央労働委員会が認定して告示する、とされているが、地方についても同様の考えと理解してよいか。
- ③ 重要な行政上の決定を行う職員の認定や上記②が国と同じ考えとする場合の管理職員等の範囲の認定を行う機関は、どのような機関を想定しているのか。また、地方公共団体の規模や組織は大きく異なるが、職員等の認定が、個々の地方公共団体の実態に即した実効性のあるものとなるための具体的な基準や考え方について示されたい。

2. 労働組合の認証要件について

考え方では、「構成員の過半数が同一の地方公共団体に属する職員であること」とされている一方、現行地方公務員法における職員団体の登録要件は、「同一の地方公共団体の職員のみ」とされていることから、協約締結権を付与することにより、なぜ、構成員の要件を変更する必要があるのか、明らかにされたい。

なお、公務員は、国民の全体の奉仕者であるとともに、その給与は税金により賄われているなど民間とは大きく異なることや地方公共団体は当該行政区域内の住民の付託を受けて行政を行うものであること等から、当該地方公共団体の職員以外の者が構成員となることについては、住民の理解を得られないものとするので、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である。

3. 勤務条件の決定原則等について

- ① 「情勢適用の原則等、現行地方公務員法においても規定されている勤務条件の決定原則は、引き続き法定する。」としているが、これは、現行の情勢適応の原則、職務給の原則、均衡の原則等が引き続き法定されるものとするが、そのような理解で良いか。

また、「勤務条件に関する人事委員会勧告制度を廃止する。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。」としているが、実態の調査・把握については、給与以外の勤務条件についても含まれるのか。

- ② 民間の給与等の実態調査、把握については、職員団体との交渉について住民の理解を得るためには、全国・都道府県レベル、地域レベルでの民間の状況と比較する指標が引き続き必要であるとともに、その指標については、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。この調査・把握する主体等の検討においては、国や都道府県等の調査・把握の仕方を具体的に明らかにするとともに、現在、人事委員会が設置されていない市町村における民間等の調査結果の活用の在り方等についても示すことを求める。

4. 勤務条件の決定方法について

「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、引き続き条例で定めることとする。」ことについては、地方公共団体は、国と異なり二元代表制であることから、国にもまして議会との関係が重要であること。仮に、労使間の合意が議会の議決に優越する、あるいは、議会の審議を得ないということになると、住民の意思が働かないこととなり、住民の理解が得られず、行政に混乱を生じさせる恐れがあることから、給与の額等を含め、議会の審議により決定される条例によることとするとともに、議会の決定が優先することとすべきである。

また、国の場合は、国家公務員法等の一部を改正する法律案附則第 31 条において「政府は、この法律及び国家公務員の労働関係に関する法律の施行の状況を勘案し、国家公務員法第二条に規定する一般職に属する職員の給与に関し、法律の委任に基づき政令で定める事項の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされているが、この点について地方公務員はどのように考えているのか明らかにされたい。

なお、一般職について条例主義とした場合、地方公営企業職員の給与における基準条例との関係をどのように整理するのか、その考え方を示していただきたい。

5. 交渉不調の場合の調整システムについて

「都道府県労働委員会による不当労働行為の救済制度や交渉不調の場合のあっせん、調停等の制度を設けること」とされているが、国の場合の中央労働委員会は、国の当局との案件のみを担うものであり、そのための体制整備も予定されている。これに対し、地方においては、都道府県と管下のすべての市町村、それも任命権者が分立した個別の案件をすべて担うこととなり、付議案件等の増大等による調整コストの増大の懸念、短期間に集中することが予想される案件の迅速な処理ができるか、また、使用者委員の構成において、都道府県、市町村、任命権者の分立という実態の中、適正な体制整備が出来るか、など多くの懸念がある。

地方における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を求めるとともに、上記の具体的な懸念についての考え方を明らかにされたい。

6. 消防職員の団結権について

消防職員の団結権の付与については、本会として、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である。

本会としての消防職員の団結権についての考えは、総務省の検討会や5月11日の意見でも述べてきたところであるが、

- ① 本会が実施した市区長アンケート調査では、地域の安全・安心の点で約9割の市区長から、消防職員の団結権付与については、課題懸念があるとの意見であったこと

特に、

- ④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
- ⑤指揮命令系統が乱れ、消防活動に支障をきたす
- ⑥消防団員との信頼関係や協力関係に支障が生じる、消防団の士気に影響する
- ⑦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

等の懸念意見が多く寄せられ、未だ、これらの懸念は払拭できていないこと

- ② さらには、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が懸念されること

等から、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。

地方公務員の労働基本権のあり方に関する意見

平成 23 年 5 月 11 日
全 国 市 長 会

国家公務員の全体像については、4月5日に示されたところであるが、今回は、別途参考配付している本会の「公務員の協約締結権の付与に関する市区長アンケート」結果（平成21年3月11日、国家公務員制度改革推進本部労使関係制度検討委員会に報告）を基に、現時点での「地方公務員の労働基本権のあり方に関する意見」を提出する。

本アンケート結果では、協約締結権を付与するかどうかについては、現時点では何とも言えないとの意見が約4割、協約締結権を付与した方が良いとする意見は約2割、付与しない方が良いとする意見が約4割という状況となっている。

また、協約締結権の付与については、交渉に要するコストが増える、労使間の緊張関係が高まり、行政サービスに影響を及ぼす恐れがある、給与決定の仕組みが変更されることにより、人件費の増加を招く恐れがあるとの懸念意見が多く寄せられたところである。

1. 全般的事項

○ 地方公共団体は、①二元代表制であること、②地方公共団体の規模等は多様で、任命権者が分立していること、③住民に密着した多様な行政事務を担っており、住民サービスの確保の観点が極めて重要であること、など国とは異なる特性から、地方公務員の労働基本権のあり方については、こうした特性を十分踏まえた検討が必要である。

① 地方自治制度は、国と異なり二元代表制であるので、国にもまして議会との関係が重要であることから、地方公務員の協約締結権については、住民の理解が得られるか、住民の代表者である議会との関係が適切か、という点を基本に考える必要がある。

仮に、労使間の合意が議会の議決に優越する、あるいは、議会の審議を得ないということになると、住民の意思が働かないこととなるので、住民の理解が得られず、行政に混乱を生じさせる恐れがある。

従って、給与等の主な勤務条件については、住民に説明責任を果たすことが透明性の確保の観点からも重要であり、議会の審議により決定される条例によることとするとともに、議会の決定が優先することとしなければ住民の理解は得られない。

- ② 地方公共団体は、都道府県と基礎自治体とは基本的に異なり、都市自治体においても政令指定都市から一般市まで、その規模、組織等は千差万別である。また、任命権者も、長、教育委員会等の行政委員会、議会及び公営企業部局等分立しているところである。

地方においては、公務員庁的な組織を導入することは考えられないことから、地方における団体交渉を行う当局のあり方については、任命権者が分立していることなど、地方自治制度における権限や今後の制度のあり方も踏まえ、どの様に整理することが適当か慎重な検討が必要である。

- ③ 地方公共団体は、住民に密着した多様な行政事務を担っていることから、地方公務員の労働基本権のあり方については、労使間の問題だけでなく、行政サービスの確保ということも十分踏まえたうえで、労働基本権のあり方や協約締結権を付与する対象職種、制度設計のあり方を検討すべきである。

2. 地方公務員制度に係る個別具体的事項

(1) 国家公務員、民間給与等との均衡の原則について

住民に身近な地方公共団体においては、国より住民のガバナンスが強く求められ、住民への説明責任を十分果たすことが必要である。そのためには、地方公務員の勤務条件について、国家公務員及び他の地方公共団体の職員、民間事業の従業者の給与との均衡の原則が必要であり、引き続きこうした原則について法律により明示すべきである。

また、職員団体との交渉について住民の理解を得るためにも、全国又は都道府県レベル、地域レベルでの民間の状況と比較する指標は引き続き必要であり、この指標は、現在の人事院・人事委員会勧告の指標と同様の遜色のない客観的、統一的な指標が必要と考える。その調査研究機関については、人事委員会、公平委員会の活用ということも含め検討が必要である。

(2) 勤務条件等の措置要求等の機関について

任命権者が分立している地方公共団体においては、民主的で、公平性・客観性等が求められる人事行政に関し、人事委員会・公平委員会が果たす役割

は極めて重要であり、また、協約締結権を付与しない職員や職員団体に加入しない職員が存在すると考えられることに鑑みれば、国の人事公正委員会の機能に相当する機関については、現行の人事委員会・公平委員会制度を基本としていくことが、行政の効率性の観点からも適当と考える。

(3) 労働組合の認証要件である構成員の要件について

公務員は、国民全体の奉仕者であるとともに、その給与は税金により賄われているなど民間とは大きく異なるものであるから、当然、労使交渉のあり方は、民間とは大きく異なるものである。また、住民の公務員に対する見方も厳しいものがある。このようなことに鑑みれば、当該団体の職員以外のものが構成員となる労働組合と交渉を行うことに果たして住民の理解が得られるか疑問であり、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である。

(4) 労働組合に加入できない職員等の範囲について

国における労働組合に加入出来ない職員や管理職員等の範囲の考え方やその理由など不明な点が多いが、地方公共団体においても、住民の付託と信頼に応え適正な行政サービスを確保していくためには、労働組合加入の制限や管理職員等における一般職員等との区分の検討は必要と考える。

一方、地方公共団体については、その規模や組織等が異なることから、その範囲については、一律に職のみで判断することなく、地方公共団体の組織等も十分踏まえた検討が必要であり、また、国の中央労働委員会の認定の役割をどこが担うべきか、という点も含め慎重な検討が必要である。

(5) 団体交渉、協約締結を行う組合について

○ 国においては、基本的に公務員庁を基本として交渉等が行われることとなるが、地方においては、任命権者が分立しており、職員の少数の組合が多数認証され、これらについてもすべて団体交渉、協約締結ということが必要になると、大きなコスト増が予想される。

こうした点についても、十分検討が必要である。

○ また、団体交渉事項、協約締結事項の範囲についても、地方の実態を踏まえ、明確にすることが適当と考える。

(6) 団結権が引き続き制限される職員について

消防職員の団結権についての本会の考えは、先の総務省の検討会において、市区長アンケート調査結果を踏まえつつ述べたところであるが、アンケート結果では、地域の安全・安心の点で約9割弱の市区長から、消防職員の団結権付与については、課題懸念があるとの回答であった。

特に、

- ・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。
- ・指揮命令系統が乱れ、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る、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。

などの懸念意見が多く寄せられ、総務省の検討会における検討においても未だこれらの懸念は払拭できていない。

今般の東日本大地震においては、救急消防援助隊をはじめ、警察や自衛隊、海上保安庁と一体の指揮命令系統のもと、行動を行っているところである。

こうした一体的な活動状況を踏まえると、消防職員について、警察職員等と切り離して、本当に団結権を付与することが適当かどうか等について、改めて十分な検討が必要と考える。

(7) あっせん、仲裁、調停について

地方におけるあっせん、仲裁、調停を行う機関については、都道府県と市町村は、異なる地方自治体であり、都道府県に設置された機関において、市町村の労使関係について業務を行わせることが適当かどうかという点や、委員の構成においても、公務員の特殊性や、都道府県、市町村という団体の区分、さらには任命権者が分立しているなど様々な課題があるので、都道府県労働委員会が担うのか、人事委員会や公平委員会の機能によるかどうかも含めて慎重な検討が必要である。

(8) 争議権について

国家公務員の争議権については、「新たに措置する自律的労使関係制度の下での団体交渉の実情や、制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案して検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされているが、公務員については、全体の奉仕者である、行政サービスの担い手であることなどその特性を十分踏まえつつ、極めて慎重な検討を求めたい。

3. 総括

以上のように、地方公務員は、国家公務員よりさらに住民に身近な行政を担い、常に住民と接しながら業務を遂行することから、地方公務員に対する協約締結権のあり方については、地方公務員の実情や特性、さらには住民サービスへの影響等を十分踏まえつつ、課題、問題点等を整理しながら、慎重かつ丁寧な検討が必要である。

また、この問題は、地方公務員制度の根幹に関わる極めて重要な事柄であるので、法制化に当たっては、地方の意見が十分反映されるよう国と地方の協議の場において、事前に十分協議すべきである。