

意見

2012（平成24）年10月26日

下井 康史（筑波大学）

1 全体について

- ・協約締結権を付与すべきという方向性自体は、消防職員についてを含め、賛成である。
- ・しかし、素案の内容については部分的に異議がある。
- ・地方使用者側の懸念は、心理的・イメージ的なものに過ぎないのかもしれない。しかし、地方公共団体における今日の労使関係が良好で安定しているかどうかについて、労働側の意見が必ずしも一致はしていないことをも考慮すれば、現場の懸念を単なる杞憂に過ぎないと断じるわけにはいかないのではないか。
- ・以下の諸点を踏まえれば、改革の実現にあたっては、今後も、国と地方の間の協議に十分な時間をかけるべきである。また、国・地方・組合の三者間協議も必要だろう。
 - 地方の統治システムが国のそれとは異なること（多元的執行機関制度、首長直接選挙制、県費負担教職員制度等）（地方の独自性）。
 - 地方公務員制度について、法律を改正するのは国だが、実際に法律を執行・運用するのは地方公共団体であること。
 - 地方公共団体によって実情は多様であること（人口規模、職員数、地理的状況、財政状況、職員団体の状況等）（地方の多様性）。
 - 地方分権改革（地域主権改革）が推進され、その一環として、国と地方の協議が重視されていること（国と地方の協議の場に関する法律〔平成23年5月2日法律第38号〕参照。同法3条は、「協議の場において協議の対象となる事項は、次に掲げる事項のうち重要なものとする」とした上で、同条2号で「地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項」を挙げる。）。
- ・地方からの懸念表明に対し、単に「心配しなくて良い」というだけでは議論が平行線のままで進んでしまいかねない。のみならず、不要な衝突を徒に生みかねないのではないか。かかる事態は、組合にとっても望ましくないことなのではないか。
- ・地方使用者側の納得が最終的に得られるかどうかはともかく、時間をかけることが必要ではないか。これまで国家公務員制度についてはかなり時間をかけて議論されてきたが、地方公務員制度について、地方の特性や多様性を踏まえた議論は、たかだか1年ぐらいしかされてきていない。このまま十分な協議を尽くさぬままに法制度を変えても禍根を残すだけではないか。

2 協約締結権付与の意義や便益について

- ・ 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。そのこと自体についての議論は少なくないが、その点はひとまず置くとしても、この改革が、同時に、協約締結権という、憲法第28条が勤労者に保障する基本的人権に関わるものでもあることも十分に認識しておかなければならない。なお、公務員の労働基本権は、議会制民主主義に基づく勤務条件法定主義と財政民主主義という、別の憲法原理によって制約されるものであって、民間企業労働者の労働基本権保障とは憲法的基礎を異にすること、すなわち、公務員と民間企業労働者とは、労働基本権保障のあり方が異なることは憲法上予定されている点も、議論の前提として認識しておかなければならない。

※なお、日本だけが公務員の労働基本権を制限しているという指摘は事実誤認に基づく。

- ・ 今次の公務員制度改革が行政改革の一環として進められてきたことを踏まえれば、協約締結権付与の意義や便益は、社会全体にとってのそれらを意味するものであることが明確にされなければならない。つまり、協約締結権付与が、より望ましい地方行政の実現手段と位置づけられなければならないのである。
- ・ 行政改革としての協約締結権付与（回復）に意義があり、社会全体にとって便益があるとするには、労働組合に権限と責任を付与することで、組合を自治体運営のパートナーと位置付けることを目指した改革である、という趣旨を明確に説明する必要があるのではないか。
- ・ 現行法制の下では、勤務条件決定について組合に何の権限も責任も与えられていない。現実にはともかく、法制度上は、自律的労使関係が生まれ得ない仕組みになっている。そこには、組合が一方的に無責任な主張ができる（してもかまわない）土壌若しくは制度的基盤があるといわざるを得ない。そこで、公務員に対する世間の見目が厳しい今日だからこそ、敢えて組合に権限を付与し、勤務条件決定の責任主体（パートナー）とすることで、労使が協働して人事行政を運営できる法制度を構築し、併せて、労使交渉過程を透明化する等、勤務条件決定過程に対する議会や住民の監視手段を制度的に整備し、議会や住民の目を組合に意識させ、議会や住民との関係における行政運営責任の一端を組合に担わせることによって、より望ましい地方行政の実現に資するものになるのではないか――このような考え方も、なお抽象的で現実性を欠くとの批判は十分にあり得ようが――、このような説明ができない限り、行政改革としての協約締結権付与に意義や便益を見出すことはできないのではないか。
- ・ 交渉過程等の透明化により、パートナーたり得ない組合は、議会や住民からの厳しい批判にされされ得ることになる。

3 議論の前提に不一致があるように思われる。

○身分保障について

- ・ 身分保障について、国側は専ら法理論的な意味で用いるのに対し、地方側は事実上の意味で応じている。このままでは議論がすれ違いに終わってしまう。議論の前提を整理した上で、改革に関する協議を継続すべきである。

- ・法理論上、身分保障とは、公務員に対して身分上の不利益を与える事由と態様の限定を意味する。現行法では、分限・懲戒制度で具体化されている。これに対し、事実上の意味での身分保障とは、現実には、公務員の身分が、民間企業労働者に比べて極めて安定しているというものだろう。
- ・地方側の懸念（一般に公務員は恵まれた職業だというイメージがあるのが現状だが、にも拘わらず、公務員に権利を付与するという改革では住民の理解が得られにくいという懸念）は理解できるが、この点は結局、行政改革としての協約締結権付与の意義と便益に関する説明の説得力次第と思われる。

○団体協約の効力について

- ・現在の改正案において、給与について最終的決定権を持つのは、あくまで議会である。そして議会は、協約内容を必ず尊重しなければならないわけではない（協約に従った給与条例等を可決することを義務付けられるわけではない）。当局も、協約を必ず締結しなければならないわけではない。以上の点を明確にした上で、改革に関する協議を継続すべきである。
- ・協約締結権を付与するといっても、現在の改正案においては、団体協約に規範的効力が認められず、債務的効力も制限的であるなど、そこで予定されている協約締結権は、民間企業労働者のそれに比べ、極めて制約された内容のものに過ぎない（公務員の労働者としての特殊性への配慮）。以上の点を明確にした上で、改革に関する協議を継続することが望まれる。

○地方の特殊性や多様性への配慮について

- ・地方の統治システムが国のそれとは異なること（前述した「地方の特殊性」）、地方公共団体によって実情は多様であること（前述した「地方の多様性」）からすれば、国家公務員労働法案の内容をそのまま地方公務員制度に導入するわけにはいかない。この点、素案は様々な配慮を示している。このことを明確にした上で、改革に関する協議を継続することが望まれる。

4 第三者機関による勧告システムを何らかの形で残すべきである。

- ・警察職員や、協約締結権を付与されない職員については、現行の人事委員会勧告システムを残すべきある。素案のままでは憲法違反との誹りさえ招きかねない。協約締結権が付与された職員の給与等を参考にするというだけで、代償措置制度が法的に整備されていると言えるのか、疑問である。
- ・協約締結権の付与が想定されている職員についても、争議権はなお付与されないこと、そして、前述したように、協約締結権も極めて制約されたものが予定されていることからすれば、なお代償措置が制度的に整備されなければならないはずだろう。給与について最終的決定権は議会に留保されているが（このこと自体は当然の要請である）、団体協約締結に当たり、又は、団体協約に基づく給与条例案の妥当性を議会が判断するにあたり、幅広い情報の収集・分析と諸要素の考量を踏まえた第三者機関の意見を参考指標となし得るようにすべきである（団体協約や給与条例の正統性と正当性の担保）。
- ・第三者機関による何らかの勧告システムの必要性は、労働組合が存在しない地

方公共団体においても給与条例が正統性と正当性を持ち得るようにすべきであること、そして、労働組合が存在する地方公共団体においては、団体協約に従った給与条例の内容が、非組合員との関係において正統性と正当性を持ち得るようにすべきことから導かれる。

- ・「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」とする委員意見に賛同する。
- ・情勢適応原則適合性を残す以上、情勢適応性を測定するための物差しが必要である。また、仲裁裁定にも情勢適応原則が及ぶことも考慮すべきである。

5 消防職員について

- ・消防職員について、一般の公務員と異なる特殊性があることは否定し難い。
- ・しかし、強い権限を持っている公務員は他にもいる（税務職員その他様々な執行職員）。これらの公務員には協約締結権の付与が予定されていることとのバランスが考慮されるべきである。
- ・住民の生命財産を守るという職務の特殊性についても、同様の職務は他にも存在する（医師・看護師等）。かかる職務を担当する公務員には協約締結権の付与が予定されていることとのバランスを考慮すべきである。
- ・公務員の協約締結権制度について、国際標準があるとはいえない。これに対し、消防職員について、軍人や警察職員から区別し、他の一般の公務員と同様の労働基本権を保障する点は国際標準といえる。
- ・消防と警察は、「国民の生命、身体及び財産の保護」や「公共の秩序の維持」を目的とする点では共通する。しかし、これらの目的を達成するための具体的な活動内容等は、少なくとも法制度上は異なったものになっている（消防職員の団結権のあり方に関する検討会「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〕3（1）参照）。
- ・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ているが、同時に、公務員という勤労者の基本的な人権付与（回復）の問題でもあることが（前述）、ここでも想起されべきである。

6 その他

- ・団体協約で懲戒基準を定める場合については、基準内容が甘きに失したものにならないよう、何らかの第三者監視システムが必要ではないか。
- ・複数組合とそれぞれ別個に交渉する場合について、何らかの交渉間調整の仕組みが必要なのではないか。個別交渉による行政運営停滞を予防する仕組みを制度として整備することで、住民に対する説明責任が果たされるようにすべきではないか。
- ・団体協約失効制度は、余りに協約締結権軽視の制度ではないか。