「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2月2日
全　国　知　事　会

地方公務員の労使関係制度改革については、本会として、これまで再三にわたり、①制度改革の基本的な理念等を示すこと、②地方自治制度の特性に配慮すること、③当事者である地方側と十分協議を行うことなどを強く申し入れてきた。

今般、総務省の「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」により、我々の申し入れに対する一定の回答が示されたが、地方行財政を預かる立場からの多くの懸念に対し、十分な説明がなされているとは言い難い内容である。

そもそも、地方公務員の労働基本権には、地位の特殊性や職務の公共性の観点から一定の制約が加えられており、地方公務員法等による「実質的な身分保障」がその代償として措置されている。地方財政が極めて厳しい中にあって、かかる身分保障を維持したまま、人事委員会勧告を廃止し、協約締結権の付与により労使交渉で勤務条件を決定することは、民間との均衡や公正性・透明性を求める住民目線に合致せず、ひいては「公務員優遇」との批判を招くおそれもある。

また、個別の地方自治体の労使交渉によって決定される給与水準について、国及び他の地方公共団体の職員の給与を考慮するとされている決定原則との関係や、地方財政全体の中での取扱い、さらには二元代表制から生じる懸念など、国と地方の関係において整理すべき課題についての議論が十分に尽くされていない。

これらを踏まえ、「主な論点」のうち、制度改革の必要性等に関する論点について意見を提出するので、地方側と十分な協議を行うよう改めて強く申し入れる。

なお、これらの意見に対し、納得できる回答・説明がなければ、制度改革についての具体の協議に入ることはできないことを申し添える。

記

１　今後の協議の進め方

○今回の改革は、地方行政運営はもとより、住民生活にも大きな影響を与えかねない抜本的な制度改革であり、また、制度改革の理念を含め、当事者である我々の考え方とは相容れない部分も多い。

○国においては、拙速に制度改革を進めることなく、まずは、本意見に対する見解を示した上で、地方側との真摯な協議を行い、地方の実情や地方公共団体の意見を十分に反映すべきである。まずは、今後の協議をどのような形で進めるのか、スケジュールを含め明確に示されたい。

○地方との協議に際しては、国民的な議論を喚起するためにも、オープンな形で議論を進めるべきである。

○今回の改革が地方行政運営に大きな影響を与える抜本的な制度改革であること、

また、地方公務員の勤務条件には常に国民の厳しい目が注がれていることから、最終的には、関連法案提出前に、法定された国と地方の協議の場で議論することを強く申し入れる。

２　「論点１：協約締結権付与の理念・目的」について

○協約締結権の付与等により自律的労使関係を構築することで、
①職員の意欲と能力を高め、有為な人材を確保・活用することができる
②新たな政策課題に迅速かつ果断に対応し、効率的で質の高い行政サービスの実現を図ることができる
③交渉が制度的に担保され、より安定的な労使関係の形成に資する
とされているが、「協約締結権の付与ありき」の抽象的な説明に終始し、新たな労使関係制度がこれらの理念・目的に結びつく具体的な根拠が何ら示されていない。こうした内容では、理念・目的の実現は、極めて疑問と言わざるを得ず、新たな制度を構築する意義・必要性は見いだせない。

○多くの地方公共団体で、現行制度下においても交渉を行い、労使合意の上で勤務条件に係る条例案を提案している実態を踏まえ、現行の労使関係制度のどこに問題があり、協約締結権の付与等で、それがどのように改善されるのかという観点から、制度改革の理念・目的を具体的に示されたい。

○現行の人事委員会の勧告等に基づく勤務条件の決定システムは、客観性・合理性を担保する上で有効に機能しており、勧告制度の廃止により、より安定した労使関係の形成につながるとは考えにくい。逆に、勧告制度を廃止し、拠り所となる水準がないまま労使交渉で給与等を決定する仕組みでは、現行制度と比べ、客観性・合理性が低下することで、「お手盛り」との批判を招くおそれがある。また、交渉が長期化し、交渉不調のケースが増加することが容易に想定され、かえって労使関係が不安定になることも十分に考えられる。

○人事委員会勧告制度に問題があるとするのであれば、現行制度の利点と問題点が何かを明らかにした上で、これを廃止して新たな制度とした場合の利点・問題点との比較考量を行うなど、検討経過を明らかにすべきである。

○また、民間企業のように経営状況等について労使双方が共通の認識を持ちうる場合には、労使交渉により勤務条件を決定することに合理性があるが、公務部門において、勤務条件の基礎・背景となる客観的な判断材料を共有することは困難であり、こうした面からも、労使交渉により勤務条件を決定する意義を見いだせない。

○こうした点も踏まえ、地方公務員に係る労使関係制度改革が何を目的とし、そのために何を変え、それがどのような効果をもたらすのかを国民に対して丁寧に説明し、理解を得る努力をすべきである。

３　「論点２：協約締結権付与に伴う費用・便益」について

(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

○「首長等が人事・給与制度を主体的に設計・構築することが可能となる」とあるが、現状でも、首長は明確な当事者意識と責任の下、人事委員会の報告・勧告や社会経済情勢等を踏まえ、職員団体との交渉や議会での議論を経て給与等に係る制度を決定しており、新たな制度を導入する積極的な便益が見いだせない。

○また、「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」（平成23年6月2日総務省）では、現在地方公務員法において規定されている勤務条件の決定原則については引き続き法定するとされており、現状に比べ柔軟な制度設計が可能になるとは考えにくい。

○まずは、国と地方公共団体の双方が労使交渉により勤務条件を決定することと、いわゆる「国公準拠」を含む勤務条件の根本基準等を存置することとの整合性を整理し、明らかにされたい。

○自律的労使関係制度の導入により、とりわけ住民の要請に直接接する地方公務員には、給与水準等を巡って住民との軋轢が生じることも想定され、かえって、「住民の行政ニーズへの円滑な対応」、「意欲・能力の向上や人材の確保・活用」を阻害するおそれもある。

② 職員の意識改革

○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が、職員の意識改革につながるとあるが、「基本的な考え方」では、地方公共団体の当局は、団体交渉の議事の概要及び団体協約を公表しなければならないとするのみで、現状と比べ、透明性が大きく高まるとは考えにくい。

○交渉により決定された勤務条件等が住民の理解を得られるものとなるためにも、交渉の過程を含めたより積極的な情報公開が必要であり、議事の概要等の公表はもちろんのこと、労使交渉そのものについても、より一層透明性を向上させる仕組みとすべきである。

③ 効率的で質の高い行政サービスの提供

○①、②を踏まえれば、自律的労使関係制度の構築により、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ことで、一層効率的で質の高い行政サービスが提供されるとする論拠に乏しいと言わざるを得ない。

(2) 費用

○民間給与等の実態把握・調査における実施主体やその調査方法、任命権者の多様性や職員団体の実態を踏まえた交渉の在り方、都道府県労働委員会の組織体制などを明らかにすることなく、コストの引き下げを地方公共団体における交渉の円滑化に委ねる姿勢は、制度設計を行う国において、費用の評価を放棄していると言わざるを得ない。

○現在の人事委員会の勧告等に基づく勤務条件の決定システムは、比較的コストの低い仕組みであると考えている。国は、新たな労使関係制度により、交渉に係るコスト及び交渉不調の場合の調整コストが確実に増大することを率直に認めた上で、制度改革の内容をより具体的に示し、コストの増大を上回る便益が生じることを説明すべきである。

○また、便益として「効率的で質の高い行政サービスの提供」を掲げながら、費用において、住民サービスに与える影響を考慮しないのは不均衡である。これまで住民サービスの維持等のため、地方が国を大きく上回る行財政改革を断行してきたことを踏まえ、交渉の長期化や人件費の増嵩が住民サービスに与える影響（可能性）についても示すべきである。

(3) 便益の向上と費用の抑制

○「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」とあるが、一定の便益が生じないのであれば、なおさら新たな制度導入の必要性に疑問がある。

＜その他＞

○新たな制度導入に当たっての便益・費用や、その効果が不明であることから、地方公共団体への制度導入は、国における運用状況を十分に検証した上で、慎重に検討されるべきである。

○「基本的な考え方」では、地方公共団体の管理及び運営に関する事項については引き続き団体交渉の対象外とされているが、交渉に係るコスト等の低減を図るためにも、その内容について可能な限り明確にすべきである。

(4) 懸念に対する考え方

① 人件費増嵩の懸念

○勧告制度を廃止し、給与水準に係る客観的な指標がないまま労使交渉により勤務条件を決定するシステムでは、少なくとも現状の給与等を下回る水準で妥結することは困難となるのではないか。

○とりわけ、財政基盤の脆弱な小規模な自治体では、労使交渉に対する十分な体制整備は難しく、人件費の増嵩が危機的な財政状況を招くおそれがあることは否定できない。

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

○労使交渉により勤務条件を決定するシステムにおいて、交渉が激化・長期化した場合、首長や幹部職員は、いわゆる「労務管理」に忙殺され、現実問題として正常な職務執行が停滞するおそれがある。

○また、交渉の長期化により、本来の行政サービスに費やす時間の減少や管理職とその他の職員の関係悪化などにより、全体として行政の執行能力が低下し、結果として住民サービスの低下につながる可能性も否定できない。

○加えて、現在、多くの地方公共団体では、極めて厳しい財政状況の中、行政サービスの維持等のため、独自の給与カットを行っている状況にあり、自律的労使関係の下、人件費の増嵩が現実となれば、財政面からも行政サービスの低下が懸念される。

③ 二元代表制であることに伴う懸念

○議院内閣制の通常の姿と地方の二元代表制を比較すれば、制度論として、地方において団体協約に基づく条例案が否決される事態が生じる可能性の方が高い。

○このため、特に地方においては、条例案が否決された場合の措置を明確にしておく必要がある。

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

○地方公共団体には、首長のほか、教育委員会や企業管理者など多くの任命権者が存在し、また、組織率が職員の過半に満たない職員団体しかない団体や、複数の職員団体がある団体、職員団体自体が存在しない団体など、労働者側の当事者の実態も様々であることから、これらを踏まえ、効率的な労使交渉の在り方について、地方の意見を十分に聴取し、慎重に検討されたい。

⑤ その他の懸念等

（民間の労使関係の実態からの乖離）

○地方公務員の労働基本権は､地方公務員の地位の特殊性や職務の公共性の観点から一定の制約があるが、その代償措置として、条例で定める勤務条件の享有、人事委員会の給与勧告等が講じられている。

○一方、民間の給与従事者の勤務条件には市場の抑制力が働いており、とりわけ昨今の厳しい経済情勢においては、業績不振による給与抑制や解雇等が現実のものとなっていることから、地方公務員の給与水準やその他の勤務条件に、より厳しい目が注がれている。

○こうした中、議会の関与や勤務条件の決定原則は残るものの、実質的な身分保障が確保されたままで、地方公務員に協約締結権を付与し、労使交渉で勤務条件を決定するシステムを導入すれば、民間の労使関係の実態との比較において、地方公務員が優遇されているとの批判を招くことが容易に想像される。

○自律的労使関係制度の導入に際しては、市場による抑止力に代わる役割を果たしている民間給与等の実態の調査・把握やそれに基づく人事委員会勧告、議会の関与などとの関係を十分整理するとともに、分限事由の明確化などにより、実質的な身分保障の見直しを併せて検討すべきである。

（消防職員の団結権の取扱い）

○消防は「住民の安全・安心を守る」という重要な任務を果たしており、このことは、東日本大震災において多くの国民が再認識したところである。消防

については市町村消防が大原則であり、消防職員の団結権については、こうした職務を確実に遂行できる制度・仕組みとすることを前提に、全国市長会、全国町村会、全国消防長会、さらには日本消防協会などの現場の声を十分に聴取し、尊重されたい。

○とりわけ、全国で唯一、都道府県知事を任命権者とする東京消防庁が、「懸念事項が払拭されておらず、消防職員に団結権を付与すべきでない。」との意見を一貫して表明していることを重く受け止められたい。

○また、消防職員の団結権の検討に当たっては、消防職員に、消防活動に必要な広範な権限が付与されていることにも留意されたい。