

労使協議制(論点13)および地方公務員の労使関係(論点16)について

2009年7月17日

全国労働組合総連合
(公務員制度改革闘争本部)

標記にかかわって、自律的労使関係の確立・協約締結権に関する主要な論点13および論点16(3)から(5)で示された各項目もふまえて、以下のような意見を表明します。

I 労使協議制について

1、労使協議制への基本的な考え方

(1) 公務分野でも労使協議制の整備をすすめることが必要

- ① 全労連は、「意見表明」、「協議」、「合意を前提としない交渉」、「合意を目的とする交渉」に区分、整理した議論整理を希望してきた。
- ② それは、労働協約締結を目的とする団体交渉だけでは、多様で複雑な労使間の意見調整は困難であり、多様な意見交換のチャンネルを制度的に確保することが、「公務の民主的且つ能率的な運営を保障」すると考えるからである。
- ③ こうしたことをふまえて、公務の労使関係においても、労使協議制の整備をすすめることが必要であると考えます。

(2) 労働条件決定へ労働者の参加を制度的に保障する

- ① 公務員労働者の協約締結権は、協約締結に労使が合意しても、予算措置や法改正を必要とする事項については国会で議決されなければ、合意事項が具体化されないという制約は避けられない。また、労働条件の基準や大綱について法定化されるという意味での勤務条件法定も避けられない。その点では、労働組合に加入するか否かにかかわらず、労使で合意した事項の影響を受けることも避けられない。
- ② 民間労使関係とは異なる労使関係とならざるを得ない公務においては、労働条件決定への労働者の参加をより制度的に保障することが必要だと考える。
- ③ その点で、情報を共有し、合意形成に至る論議の過程に多様な意見を反映させるためにも、労使の事前交渉である団体交渉前段的労使協議制は措置されるべきである。

2、労使協議制の具体的な措置

(1) 労使協議の対象について

- ① 公務における団体交渉は、多段階で行われるべきであると考えます。この点は、すでに論点5「交渉システムのあり方」でものべてきた。とりわけ重要なことは、業務を実際に執行し、労働条件が具体化される府省、地方支分部局段階での団体交渉の実質化であ

ると考える。労使協議の検討でもその点を重視すべきであると考え。

- ② その点で、特定独立行政法人等の労働関係に関する法律（特労法）第12条に規定される「苦情処理」のための労使協議類似の制度は、セクハラやパワハラ、人事管理等に関する苦情が相当数にのぼる公務の現状からしても措置されるべきである。
- ③ また、管理運営事項とかかわる労働条件は団体交渉事項であるが、その区分の困難さもあることから、労使間の合意にもとづく労使協議を整備すべきである。
- ④ 労使協議制とは一線を画す課題ではあるが、時間外・休日労働などでの労使協定のあり方や、労働安全衛生委員会など、民間労働法制で「従業員の過半数組織する組合あるいは過半数代表に権限を与えている労使協定事項」についての法制度の検討は必要である。労働基準法等に準拠して適用することを前提に検討すべきであると考え。

（２）職員団体の関与のあり方について

- ① 前記したように、労使協議制の性格や目的は、民間労使関係のそれと基本的な違いはないものと考え。ただし、勤務条件が法定される範囲が広く、管理運営事項と勤務条件の関係整理が必要な公務の労使関係の若干の特殊性から、より積極的に団体交渉前段的労使協議制の活用を検討すべきだと考える。
- ② その点から、労使協議制度に労働組合（職員団体）が明確に位置づけられることは当然だと考える。
- ③ なお、労使協議制度と団体交渉にかかわる制度は別のもので検討されるべきであり、労使協議制度によって団体交渉が制約されることはありえないと考える。

Ⅱ 地方公務員に関する論点

1、協約の公開等について

（１）協約等を公開対象とする場合に、公表の責任を負うのは各任命権者か。あるいは、各任命権者から長に集約する形態が採用し得るのか

- ① 協約の公表に係る基本的な考え方については、地方公務員に関しても、論点9「労使関係の透明性の向上」でのべたことと同様である。
- ② 地公法58条の2（人事行政の運営等の状況の公表）の規定に沿った条例制定にあたっては、「個人情報や開示情報の取扱い等を十分に踏まえて対応」（平成16年8月1日・総行公54号）とされているところであり、この規定の適用を越える義務を定める必要はないと考える。
- ③ 協約等の公表の責任を負う者については、後述する交渉の振り分けと一体のものとし、長及び各任命権者などとそれぞれ団体交渉を通して合意に至った協約は、それぞれの段階で公表に責任を負うものとする。

（２）地方議会に対する協約等の報告のあり方について、どのように考えるのか

- ① 勤務条件法定主義（憲法27条）との関係での財政の民主的コントロールの観点から、地公労法第10条の規定をふまえて検討することが適切と考える。

- ② 行政サービスの受益者たる住民および議会と協約締結権との関係では、財政の民主的コントロール以外に、地公労法第8条の規定をふまえて検討することが適当と考える。
- ③ 地公法24条6項の勤務条件条例主義は、人事委員会勧告制度を廃止し、労使交渉によって労働条件を決定するシステムへの変更をふまえて、地公企法38条「職員の給与の種類及び基準は条例で定める」とすることが適当と考える。

2、地方公務員における交渉に関わって

論点16（5）の設問「多数かつ多様な地方公共団体及び任命権者・職員団体が存する中で、どのような交渉円滑化のための措置が必要か」にかかわっての考え方

（1）首長に他の任命権者の交渉権限を制度的に一元化することについて

① 自治体での当事者としての労働組合のあり方

- 1) 自治体においては、首長部局非現業一般職、公立学校の教職員、現業職、公企職、消防職、臨時・非常勤職員、地方独立行政法人職員と各任命権者の多様さが存在する。

非現業職一般職員について職員団体制度・登録制度を廃止し、公企職・現業職と同一の制度とし、地公法57条「単純な労務に雇用される者その他その職務と責任の特殊性に基づいてこの法律に対する特例を必要とするものについては別の法律で定める」の特例の削除することが適当と考える。

また、公企職の地公企法第39条1項の「その他の職員と同一職員団体を結成することを禁止」も廃止する。地公法52条5項から「消防職員」を削除し、消防職員に団結権、団体交渉権及び協約締結権を認めるべきと考える。

このような制度のもとで、労働組合の選択として単一の労総組合の結成を可能にすることにより、理論的には首長への一元化に道を開くものと考えられる。しかし、「交渉権限を制度的に一元化」する交渉とすべきではなく、労働組合の結成と組織の範囲にもとづいて、協約によるルールづくりが必要であると考え。

- 2) 学校教育法に規定する公立学校の教職員については、教特法29条1項ならびに地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）第42条の規定により、現行法のもとでも各都道府県の長および任命権者との交渉に何らの障害はないものと考え。

② 交渉事項と交渉段階について

- 1) 公務員の労働条件決定については、協約締結権の範囲に関わり、「意見表明」、「協議」、「合意を前提としない交渉」、「合意を目的とする交渉」の区分を念頭に、これまでの労使で積み重ねている到達点を踏まえた労使関係を検討が行われることが重要である。「合意を目的とする交渉」にあたっては、労使交渉事項と交渉段階については論点5の「交渉システムのあり方」で国における基本的考え方をのべているが、使用者を代表する権限を有する使用者機関が首長となる首長交渉と、各任命権者（首長部局・公企・消防）を当事者とする交渉の交渉事項との区分を、以下のように明確にする必要がある。

- 首長交渉は、国とほぼ同様に i) 予算措置、条例の変更を必要とする事項、ii) 任命権者間の統一性の確保が必要な事項、iii) 基本的な労働時間や休憩時間などとする。
- 任命権者ごとの交渉には、条例で委任された事項と任命権者の権限事項とし、な

お、職場の管理者（任命権者から委任された範囲）での職場交渉と整理される。

2) 教職員に関する交渉段階と交渉事項の「振り分け」について

- 各都道府県の首長交渉は、i) 予算措置、条例の変更を必要とする事項、ii) 任命権者間の統一性の確保が必要な事項、iii) 基本的な労働時間や休憩時間に関する事項、を基本とする。
- 各都道府県の任命権者ごとの交渉は、条例で委任された事項と任免など各任命権者の権限事項とする。
- 政令指定都市教育委員会との交渉は、任免などの権限事項とする。
- 県費負担市町村立学校の教職員については、地教行法第23条で学校の設置者が服務監督権者となっており、その権限に関する事項は、市町村教育委員会との交渉事項とする。
- 職場の管理者との職場交渉は、勤務時間の割り振りや安全衛生の具体化など、任命権者および服務監督権者から委任された事項とする。

③ 単一組織、統一交渉などの労働組合の選択による対応について

現行の一つあるいは複数の統一交渉形式においても、各任命権者（その権限委任を受けた者）が同席することを通例としている。交渉における各任命権者からの権限委任とは別に、首長交渉事項についても、各任命権者間の調整、あるいは同席は必要と考える。

(2) 労使双方の当事者をどのようにすべきか

① 代表交渉の制度化について

- 1) 地方自治法関係諸法、地方公務員法関係諸法、教員関係諸法、地方公務員共済法、地方公務員災害補償法、および職種ごとの全国的最低基準と労働条件に関わる財政措置など、地方公務員の賃金・勤務条件に関わっては、大綱的基準と詳細な法定がある。

全国レベルでの代表交渉制度は、法改正、基準の変更、国の財政措置に関わって、たとえば、教職員調整額や義務教育等教員特別手当などでは、労働組合との交渉で合意をはかるべきであり、「合意を目的とする交渉」にもとづき協約を締結すべきである。

- 2) 団結権・労働協約締結権を人権として保障した憲法は、どのような団結を形成するかを労働者に委ねており、「結集の程度」や「結集のかたち」によって制度的に差別されてはならない。多くの地方自治体において、現行では複数の組合が存在しており、それらの要求と運動を前提とした交渉がおこなわれている。全国レベル・都道府県レベルでも、特定の組合に団体交渉権と協約締結権を付与する排他性を持った代表制を制度化することには反対する。

- 3) 労働側の自主的選択としての統一交渉はあり得るが、制度的強制を伴うことは、憲法および労働関係法の諸原則に抵触するものであり、検討の対象外とすべきである。なお、この論点の検討にあたって、「交渉コスト論」が持ち込まれるべきではないし、必ずしもコスト削減につながらないと考える。

以上の前提のもとで、全国レベル、道府県レベルあるいは、一定のブロックで、交渉権と協約締結権の委任を受けた当局側あるいは労働側の連合体が、同一、または、最低基準の労働条件を決定する交渉はあり得るものとする。この場合、非正規雇用も含めて自治体内での最低基準や専門職種ごとの基準、地域的統一性を求められる基

準などを協約締結事項の基本とすべきであり、これに基づいた詳細な労働条件は、個々の労使関係での決定を保障すべきである。

② 全国レベル、都道府県レベルでの代表交渉の当事者について

- 1) 全国レベルの交渉における使用者側の代表は、賃金・勤務条件に関わる国の所管事項など内閣府に関わる事項について、内閣総理大臣あるいはその権限委任を受けた大臣、地方自治・公務員制度、教育・教職員制度の変更などについては制度官庁の大臣となるべきだと考える。

労働組合側の代表としては、職員団体制度・登録制度の廃止を基本にしつつ、全国的な労働組合の連合体に交渉当事者としての資格を持たせる制度が必要であると考えます。

- 2) 全国レベル・都道府県レベルでの代表間での交渉の当事者は、当局・労働側ともに交渉権の委任を受けた連合体を当事者とすべきであるが、自治体での複数の組合が存在することや、現行の交渉の仕組みを踏襲し、複数の労働側の連合体があり得ることをふまえるべきである。

(3) 全国的統一性と個々の労使関係、地方分権との整合性などについて

- ① 国における「平等取り扱いの原則」による全国的な賃金・勤務条件の同一性とは異なり、個々の自治体における財政民主主義の違い、労働協約締結にいたる労使自治を原則とすべきである。

しかし、地方自治は、憲法で国と地方の役割分担を定めており、一定の行政サービスの水準を確保するうえでも、基準の同一性、「同一労働同一賃金」などの原則に統一性を保つ根拠はあると考えます。全国レベル、都道府県レベルの交渉での基準をもとにした自治体での労使交渉による詳細な労働協約は自主決定であり、地方分権とはなんら競合するものではないと考えます。

- ② 教員は、標準定数法とともに、学校教育法で設置する職が規定されていること、「学習指導要領」などの職務にかかわる統一基準があること、給与特例法や教育公務員特例法などの特別法があること、給与の国費負担が法定されていること、さらには、「持ち帰り」残業や長時間労働などが全国的な問題になっていることなど、国レベルでの解決が求められる問題が多々存在しており、これらの大綱的基準については、全国レベルでの「合意を目的とする交渉」による協約締結を実現すべきと考えます。

なお、教育内容にかかわる教育政策のあり方については、ILO・ユネスコの「教員の地位に関する勧告」（1966年）を生かした労使協議事項とし、その機会を十分に保障すべきである。

全国レベルの当局に関しては、制度府省の大臣を原則に、必要に応じて、全国知事会、全国教育長協議会などがあたるべきだと考える。

以上