



Title	地方公務員の労使関係制度改革：改革の経緯と勤務条件の統一について
Author(s)	戸谷, 雅治
Citation	年報 公共政策学, 7, 275-290
Issue Date	2013-05-17
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/53312
Type	bulletin (article)
File Information	APPS7_015.pdf



[Instructions for use](#)

地方公務員の労使関係制度改革

—改革の経緯と勤務条件の統一について—

戸谷 雅治*

1. はじめに

行政の運営を担う公務員に関する制度を社会経済情勢の変化に対応したものとするのが喫緊の課題である（国家公務員制度改革基本法1条）として、現在、国家公務員だけでなく地方公務員制度に関しても様々な改革が進められようとしている¹⁾。その中で、現在制限されている協約締結権を公務員に付与し、勤務条件を自律的に決定できる労使関係制度の構築も盛り込まれている。住民に身近な行政を担う地方公務員は全国で約280万人²⁾おり、彼らの勤務条件がいかにして決定されるかは、その地域の行政サービスの在り方にも影響を与えうる重要な問題である。特に今回の改革案では、労働基本権付与と公務員の統一的勤務条件決定システムの関係をどのように考えるのかについて問題が大きい。また、地方公務員制度を設計する上で、国家公務員制度との整合性だけでなく、地方公務員固有の問題も考慮することが重要である³⁾。しかし、現在までの先行研究では、国家公務員制度改革については積極的に議論されている⁴⁾のに比べ、地方公務員に関するものは少ない⁵⁾。こうした中で、地方公務員制度改革に関しても検討をすることは有意義であると考ええる。

以下では、地方公務員を中心に今回の改革にいたる経緯及び現行法制を概観した上で、改革案の内容を紹介し、その問題点について検討することとしたい。

2. 今回の制度改革の経緯

近年の公務制度改革⁶⁾は、1996年11月、橋本内閣の下で発足した行政改革会議に始まる。その後、小泉内閣では2001年12月25日に「公務員制度改革大綱」を閣議決定

* 全国市長会 m-toya@mayors.or.jp

本文中、意見にわたる部分については筆者個人の見解であり、所属団体を代表するものではない。

1) 総務省「地方公務員制度改革について（素案）」（平成24年5月11日）

2) 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成23年地方公共団体定員管理調査結果」（平成24年3月）3頁

3) 西村（2012）37頁

4) 島田・下井（2010）、荒木他（2011）、根本（2011）、武井（2012）、道幸（2012）、渡辺（2012）等

5) 稲継・大谷（2012）、西村（2012）等

6) 宇賀他（2008）5～6頁

した。それには新人事制度の導入、適正な再就職ルールの確立あるいは国家戦略スタッフの創設等の論点が明記されていたが、労働基本権については「現行の制約を維持する」と結論づけており、労働基本権の付与には消極的であった。

しかし、日本労働組合総連合会（以下、連合）や全国労働組合総連合（以下、全労連）の申立てを受けて、国際労働機関（International Labour Organization: ILO）は、労働基本権の制約を維持するとしていた日本政府に再考を促す勧告として「結社の自由委員会」報告を採択し、その後同様の勧告が何度も採択された⁷⁾。こうした動きを受け、2006年5月26日には、行政改革の基本方針等を定めた行政改革推進法が成立し、同法に基づいて設置された行政改革推進本部専門調査会は、公務員の労働基本権のあり方を検討課題の1つとし、2007年10月19日には人事院勧告制度に代えて、自律的な労使関係制度の構築等を求める「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」を取りまとめた⁸⁾。

2008年6月13日には、国家公務員制度改革について、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めた国家公務員制度改革基本法が公布・施行され、その中では、「政府は、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を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。」（12条）とされており、地方公務員の労働基本権については、「第十二条に規定する国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって、検討する。」（附則2条）とされている。

国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に実施するため内閣に設置された、国家公務員制度改革推進本部が2011年4月5日に決定した「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」では、非現業国家公務員に協約締結権を付与し、人事行政に責任を持つ使用者機関として公務員庁（仮称）を設置することに伴い、人事院勧告制度及び人事院を廃止するとされており、地方公務員の労働基本権については、「地方公務員制度としての特性を踏まえた上で、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。」とされている。

これを受け、総務省は地方公務員の労働基本権の在り方についての検討を行うに当たり、2011年4月26日から5月18日にかけて、「地方公務員の労働基本権の在り方に

-
- 7) ILO 「329th Report of the Committee on Freedom of Association」(2002年11月) 165～187頁
「331st Report of the Committee on Freedom of Association」(2003年6月) 198～210頁
「340th Report of the Committee on Freedom of Association」(2006年3月) 303～325頁
「350th Report of the Committee on Freedom of Association」(2008年6月) 296～307頁
「354th Report of the Committee on Freedom of Association」(2009年6月) 235～245頁
「357th Report of the Committee on Freedom of Association」(2010年6月) 163～170頁
「363rd Report of the Committee on Freedom of Association」(2012年3月) 231～240頁
8) 小幡(2008) 28頁、根本(2011) 6～7頁、出雲(2012) 32頁

係る関係者からの意見を伺う場」を開催し、首長の全国的連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会や、自治体議会の議長の全国的連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会（以上、6つの団体を地方六団体という）、地方公務員の労働組合の連合体である公務員連絡会地方公務員部会、日本自治体労働組合総連合等から意見聴取している。

その後、総務省は同年6月2日に「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」、同年12月26日に「地方公務員の新たな労使関係制度に係る主な論点」、2012年3月21日に「地方公務員の新たな労使関係制度に関する考え方について」、同年5月11日に「地方公務員制度改革について（素案）」を公表し、一般職の地方公務員に対して協約締結権を付与し、人事委員会勧告制度を廃止する等の改革案を示している。

これに対し、全国知事会は2011年7月4日に「『地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方』について」、同年11月28日に「地方公務員の労使関係制度改革に関する考え方」、2012年5月18日に「地方公務員の新たな労使関係制度に関する決議」を公表し、また全国市長会は、2011年7月5日に「『地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方』に対する意見」、2012年1月27日に「『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」、同年5月25日に「『地方公務員制度改革について（素案）』に対する意見」を公表し、地方公務員の労使関係制度は安定しており、改革の必要性が明確でないこと、国と地方の間で十分な協議が行われていないこと等を挙げ、両会とも改革に難色を示している。

一方、公務員連絡会地方公務員部会や日本自治体労働組合総連合等の労働組合からは、再三にわたるILOの勧告を尊重すべきこと、労働基本権制約の代償措置である人事委員会勧告を超える給与の削減が多くの自治体で行われていること等を挙げ、改革の早期実現を求めている⁹⁾。

総務省は、こうした問題について検討し成案を得るために、有識者で構成される「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」を同年9月12日から開催し、地方六団体はじめ関係団体から意見を聴取している。

3. 現状

3.1 地方公務員の勤務関係

地方公務員法（以下、地公法）は、職員の職に欠員を生じた場合に、任命権者は、採用、昇任、降任又は転任のいずれかの方法により、職員を任命することができるとしており（地公法17条1項）、特定の「職」を前提として、そこに具体的個人を充て

9) 公務公共サービス労働組合協議会ホームページ
http://www.komu-rokyo.jp/info/rokyo/2012/2012rokyo_infoNo51.html
http://www.komu-rokyo.jp/info/rokyo/2012/2012rokyo_infoNo52.html

ることによって任用としている¹⁰⁾。

任用は、受験成績、勤務成績その他の能力の実証に基づいて行わなければならない(同15条)、すべての国民を平等に取り扱わなければならない(同13条)。また、政治情勢の変化等に左右されず職務に専念するために、職員の分限及び懲戒については公正でなければならない(同27条1項)、地公法若しくは条例又はその両方で定める事由による場合でなければその意に反して不利益に取り扱われることはない(同条2項)。

一方、勤務実績が良くない場合、心身の故障のため、職務の遂行に支障があり、又はこれを堪えない場合、その他その職に必要な適格性を欠く場合等には職員の意に反して降任又は免職することができ(同28条1項)、また、心身の故障のため、長期の休養を要する場合、刑事事件に関し起訴された場合には、職員の意に反して休職することができる(同条2項)。これらの処分を分限処分という。

地公法、条例、規則等に違反した場合、職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合、全体の奉仕者たるにふさわしくない非行があった場合は懲戒処分として戒告、減給、停職、又は免職の処分をすることができる(同29条1項)。

職員が職員としての身分を失う場合としては、前述の分限免職及び懲戒免職の他に、辞職がある。辞職は、職員が退職の意思を表明し、任命権者がこれを承認し退職発令をすることにより離職の効果が生じる。

3.2 地方公務員の労働基本権

地公法における勤務条件とは、「職員が地方公共団体に対し勤務を提供するについて存する諸条件で、職員が自己の勤務を提供し、又はその提供を継続するかどうかの決心をするにあたり一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項であるものを指す」¹¹⁾とされる。

勤務条件は、民間企業の労働条件や他の公務員の勤務条件との均衡を考慮し(地公法24条3項)、社会一般の情勢に適応するものでなければならない(同14条)。また、非現業職員は、勤務条件を条例で定める(同24条6項)。

警察及び消防以外の非現業職員は、職員団体の結成・加入(同52条)、当局との団体交渉は認められている(同55条1項)。一方、協約締結権は認められていない(同条2項)が、法的効力のない書面による協定は締結できる(同条9項)。争議権は認められていない(同37条1項)。労働基準法(以下、労基法)は基本的に適用されるが、必要に応じて適用が除外され(地公法58条各項)、労働組合法(以下、労組法)は適用されない(地公法58条1項)¹²⁾。

10) 任用の法的性質については争いがある。塩野(2006)254~255頁

11) 昭和33年7月3日法制局一発19

12) 公務員の労働基本権制限に関する経緯については、菅野(1983)、濱口(2008)、宇賀他(2008)5頁参照

これに関して、判例では、「公務員の地位の特殊性と職務の公共性にかんがみるときは、これを根拠として公務員の労働基本権に対し必要やむをえない限度の制限を加えることは、十分合理的な理由があるというべきである。…公務員に対しても、その生存権保障の趣旨から、法は、これらの制約に見合う代償措置として身分、任免、服務、給与その他に関する勤務条件についての周到詳密な規定を設け、さらに中央人事行政機関として準司法機関的性格をもつ人事院を設けている。」とし、代償措置としての人事院制度を前提として国家公務員の労働基本権制約は違憲ではないとしている¹³⁾。

また、地方公務員の労働基本権については、「地方公務員の労働基本権は、地方公務員を含む地方住民全体ないしは国民全体の共同利益のために、これと調和するように制限されることも、やむをえないところといわなければならない。…地公法上、地方公務員にもまた国家公務員の場合とほぼ同様な勤務条件に関する利益を保障する定めがされている（殊に給与については、地公法二四条ないし二六条など）ほか、人事院制度に対応するものとして、これと類似の性格をもち、かつ、これと同様の、又はこれに近い職務権限を有する人事委員会又は公平委員会の制度（同法七条ないし一二条）が設けられているのである。…その点において、制度上、地方公務員の労働基本権の制約に見合う代償措置としての一般的要件を満たしているものと認めることができるのである。」とし、やはり代償措置としての人事委員会制度を前提として違憲ではないとしている¹⁴⁾。

これらの判例については、憲法28条を使用者にとって厳しい制約を課すものと解釈したために、公務員について憲法28条の適用の余地を不当に狭めており、また、現実的要請である団体交渉権や協約締結権ではなく、専ら争議権を中心に議論されている等の批判がなされている¹⁵⁾。

3.3 職員団体と団体交渉

職員団体とは、職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体又はその連合体をいい（地公法52条1項）、職員が「主体となって」組織する労働者団体であり、少なくとも構成員の過半数が職員でなければならないと解される¹⁶⁾。また、オープンショップ制をとっている（同条3項）。ただし、重要な行政上の決定を行う職員、重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員、職員の任免に関して直接の権限を持つ監督的地位にある職員、職員の任免、分限、懲戒若しくは服務、職員の給与その他の勤務条件又は職員団体との関係についての当局の計画及び方針に関する機密の事項に接し、そのためにその職務上の義務と責任とが職員団体の構成員

13) 全農林警職法事件（最大判昭和48年4月25日・刑集27巻4号547頁）

14) 岩手県教組事件（最大判昭和51年5月21日・刑集30巻5号1178頁）

15) 道幸（2012）24～25頁

16) 猪野（2011）184頁

としての誠意と責任とに直接に抵触すると認められる監督的地位にある職員その他職員団体との関係において当局の立場に立って遂行すべき職務を担当する職員（以下、管理職員等）と管理職員等以外の職員とは、同一の職員団体を組織することができない（同条3項）¹⁷⁾。

特徴として、①労働協約は締結できない、②適法な交渉の性格は「意見・苦情・不満」、③不当労働行為という概念がない、④人事委員会等への登録制度がある、⑤労使紛争解決は、職員個人が人事委員会等に対して行う「勤務条件に関する措置要求」あるいは「不利益処分の不服申立て」に限られる等が挙げられる¹⁸⁾。

人事委員会等に登録するためには、当該職員団体が同一の地方公共団体に属する警察及び消防職員以外の職員のみをもって組織されていることを必要とするが（同53条4項）、役員については職員でなくてもよい（同条5項）。登録をすることにより、①法人になることができ（職員団体等に対する法人格の付与に関する法律3条）、②当局は適法な交渉の申入れがあった場合は、これに応ずる義務を負い（地公法55条1項）、③任命権者の許可を受けて在籍専従が可能になる（同55条の2第1項）¹⁹⁾。一方、非登録職員団体が交渉を求めた場合、当局は合理的な理由がない限り、恣意的にその求めを拒否することのないよう努めるものとされている²⁰⁾。

職員団体が交渉することのできる地方公共団体の当局は、交渉事項について適法に管理し、または決定することのできる地方公共団体の当局とされている（同55条4項）。一般的に当局は任命権者を指し、教育委員会の職員については教育長を、議会事務局の職員については議長を指す²¹⁾。ただし、当局が交渉に応じない場合であっても、交渉に応ずるよう求めることは措置要求の対象とはならない²²⁾。

登録された職員団体は、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社交的又は厚生の活動を含む適法な活動に係る事項について、当局と交渉することができる（同55条1項）²³⁾。ただし、地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることができない（同条3項）²⁴⁾。

団体交渉で一定の合意が得られたとしても、国家公務員の職員団体については何ら書面でこれを確認することができない（国家公務員法108条の5）のに対し、地方公務員の職員団体は当局と書面による協定を結ぶことができ（地公法55条9項）、当

17) 国家公務員労働組合の法的性質については武井（2012）参照

18) 小原（2000）213頁

19) 登録制度については小川（2009）参照

20) 第三次公務員制度審議会答申（1973年9月3日）

21) 独立行政法人については渡辺（2003）参照

22) 兵庫県学校事務労働組合事件（神戸地判昭和63年2月19日・判時1290号63頁）

23) 愛知県立佐屋高等学校事件（名古屋地判平成9年3月26日・労民集48巻1、2号99頁）

現在の各都市の団体交渉の状況については稲継・大谷（2012）53頁参照

24) 管理運営事項については小部（2009）参照

局・職員団体双方が誠意と責任をもって履行しなければならない（同条10項）。当局が不当に履行しない場合は、行政措置要求が可能となる²⁵⁾。

3.4 人事委員会・公平委員会制度

都道府県及び指定都市には人事委員会、指定都市以外の人口15万人以上の市及び特別区は人事委員会又は公平委員会、その他の市町村等は公平委員会を設置しなければならない（地公法7条）。人事委員会・公平委員会共通の機能としては、勤務条件に関する措置要求・不利益処分の審査等があり、人事委員会のみの機能としては、人事行政に関する調査、研究、企画、立案、勧告、職員の試験、選考の実施がある（同8条）。

職員は、勤務条件に関して人事委員会又は公平委員会に対して、当局により適当な措置が執られるべきことを要求することができる（行政措置要求、同46条）。人事委員会及び公平委員会は、事案について審査・判定し、地方公共団体の機関に対し必要な勧告をしなければならない（同47条）。

また、不利益な処分を受けた場合には不服申立てができる（同49条の2）。人事委員会及び公平委員会は、事案について審査し、その処分を承認し、修正し又は取り消し、必要な場合には任命権者に不当な取り扱いを是正するための指示をしなければならない（同50条）。指示に故意に従わなかった場合、1年以下の懲役又は3万円以下の罰金が科される（同60条）。

人事委員会は、毎年少なくとも1回、給料表が適当であるかどうかについて、自治体の議会及び首長に同時に報告するものとされ、給与を決定する諸条件の変化により、給料表に定める給料額を増減することが適当であると認めるときは、あわせて適当な勧告（いわゆる人事委員会勧告）をすることができる（同26条）。

4. 改革の概要

以下では、総務省が2012年5月11日に公表した「地方公務員制度改革について（素案）」で示された改革の概要を見る。

4.1 協約締結権を付与する職員の範囲及び団体交渉の当事者等

協約締結権を付与する職員の範囲については、団結権を制限される職員（警察職員）、普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の長その他の重要な行政上の決定を行う職員（範囲は都道府県労働委員会が認定、告示）、地方公営企業又は特定地方独立行政法人に勤務する職員を除く一般職の地方公務員とする。

団体交渉の労働者側の当事者は労働組合とする。労働組合は、都道府県労働委員会

25) 小原（2000）232頁

に、申請書に規約を添えて申請し、認証を受けることで、団体協約の締結権が認められるなど、法律で定める一定の効果を享受することができる。認証には、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ている等の要件を満たす必要がある。

使用者側の当事者は、地方公共団体の当局であり、団体交渉及び団体協約を締結することができる当局を法定する。地方公共団体の長以外の当局が条例の制定又は改廃を要する事項について団体協約を締結しようとするときは、あらかじめ地方公共団体の長との協議を要する。

なお、不当労働行為の救済手段として、認証労働組合や職員は都道府県労働委員会に申立てをすることができ、これを受けた都道府県労働委員会は調査・審問を行い、認定した事実に基づき、救済命令等を発し、また和解を勧めることができる。

4.2 勤務条件の決定原則等

情勢適応の原則、職務給の原則、均衡の原則など勤務条件の決定原則については引き続き法定し、また勤務条件は引き続き条例で定める。協約締結権の付与に伴い、勤務条件に関する人事委員会勧告制度を廃止し、住民への説明責任を果たし、住民の理解を得る観点から、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。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については、国の団体交渉の状況、都道府県の人事委員会が示した調査結果等を参考にしながら、給与改定を行う。一方、団結権を引き続き制限される警察職員の勤務条件については、職務の特殊性及び協約締結権を付与される職員の勤務条件との均衡を考慮して定める。

4.3 団体協約の効力、交渉不調の場合の調整システム

団体協約の勤務条件に関する事項について、首長等は以下①から④の義務を負う。

①勤務条件を定める条例の制定改廃を要する事項については、地方公共団体の長は条例案の議会付議の義務を負う。

②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定の制定改廃を要する事項については、当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等は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定の制定・改廃の義務を負う。

③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定に基づき、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については、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は当該勤務条件の決定または変更の義務を負う。

④上記以外の事項については、当該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は団体協約の内容を実施するために必要な措置を講ずる義務を負う。

団体協約の内容を反映させるために付議された条例案が、会期中に条例とならなかった場合及び団体協約を締結した労働組合の認証が取り消された場合は、団体協約は失効する。また、団体協約の内容を反映させるために付議された条例案が、修正されて条例となった場合は、当該条例と抵触する範囲において、団体協約は失効する。

認証された労働組合と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。中央労働委員会によるあっせん、調停及び仲裁の制度についても併せて整備する。仲裁裁定のあったときは、当該仲裁裁定の定めるところにより、関係当事者間において有効期間の定めのない団体協約が締結されたものとみなし、団体協約と同様の効力を有する。

4.4 消防職員

消防職員²⁶⁾にも一般職員と同様、団結権及び協約締結権を付与する。ただし、一般職員の施行日から3年後の施行とする。なお、団結権及び協約締結権の付与に伴い、消防職員委員会制度は廃止する。

5. 労働組合による勤務条件決定の独占

今回の改革案の中でも特に問題になると考えられるのは、第一に組合員の範囲と団体協約による統一的勤務条件の適用範囲にずれがあることである。すなわち、労働組合が勤務条件決定に勤務者側から参画する地位を独占し、その組合と任命権者との間で決められた勤務条件が（条件付きながら）全ての勤務者に適用されるにもかかわらず、当該組合は当該勤務条件が適用される勤務者の全てによって組織されることが必ずしも予定されていない。

5.1 民間における労働協約の意義

民間の場合、労働者が個別に使用者と結ぶ労働契約、使用者が統一的労働条件を定める就業規則、使用者と労働組合が結ぶ労働協約と、労働条件を決定する要素が複数存在する（労基法2条2項²⁷⁾）。基本を為すのは個々の労働契約であるが、使用者が合理的な労働条件が定められている就業規則を労働者に周知させていた場合には、労働協約の内容は、その就業規則で定める労働条件による（労働契約法、以下労契法7条）。一方、労働協約に定める労働条件その他の労働者の待遇に関する基準に違反する労働契約の部分は無効となり、無効となった部分や労働協約に定めのない部分については労働協約の基準が定めるところによる（労組法16条）。そして、その効力の及

26) 消防職員の団結権については近藤（2009）参照

27) 菅野（2010）84頁

ぶ人的範囲は後述の一般的効力を除き、原則的に当該労働組合に加入している労働者のみである。

5.2 今回の改革案における団体協約の位置づけ

民間における労働協約は、あくまで労働組合に加入する労働者のためのものであり²⁸⁾、労働条件の決定については、就業規則の果たす役割が大きいとは言え、基本は個々の労働契約である。労働協約は労働条件向上に資するものではあるが、労働組合に加入していない場合にも、個別の労働契約を結ぶ際に、労働条件を個人の意思で決定することが理論上可能である。

一方、国家公務員、地方公務員ともに労働契約ではなく任用であるため、個別に交渉し勤務条件を決定することはできない（憲法73条4号、地公法24条6項）。また、今回の改革が実施された場合には、勤務条件の統一性を保つため、一労働組合との間で結ばれた団体協約を受けて変更された勤務条件は、他組合員や非組合員についても適用されるものと思われる²⁹⁾。

つまり、今回の改革案における団体協約の位置づけは、当該労働組合に加入する地方公務員のみを適用対象とするものではなく、団体協約の作成に参画することがそもそもできない他組合員や非組合員も含め、その自治体に勤務する全ての地方公務員を対象とすることを前提としたものである。そして、個々に勤務条件を決定することのできない地方公務員が、自律的に勤務条件を決定しうる唯一の手段である。その唯一の手段を行使するためには、本来加入・結成が自由な労働組合に入らなければならない。

前述のように、現状においても加入・結成の自由な職員団体が勤務条件の変更のために書面協定を結ぶことができるが、この協定には法的効力はない。仮に書面協定の内容どおりに勤務条件が変更されたとしても、その決定はあくまで首長等の任命権者や議会の判断によるものであって、法的に書面協定との関連はない。一方、今回の改革においては、団体協約の締結によって勤務条件を変更するために首長が条例案を議会へ提出する義務を負う等、任命権者が4.3で述べた様々な義務を負うことになり、団体協約が勤務条件決定に直接的に影響を及ぼす。

この点、労働組合に加入しない自由を残しておくことはかえって不当であり、地方公務員の利益を損ない、改革の主眼である自律性を害するのではないかとすら思える。団体協約が自治体内全ての地方公務員に影響を及ぼしうるものであるとともに、勤務条件を自律的に決定しうる唯一の手段であれば、適用対象となる地方公務員を巻き込む形を模索すべきであり、ユニオンショップ制³⁰⁾あるいは排他的交渉代表制の導

28) 菅野 (2010) 595頁

29) 道幸 (2008) 86頁、晴山 (2012) 32頁

30) 道幸 (2003) 54～55頁

入³¹⁾等を含め、改革の根本から再考する必要があるだろう。

6. 団体協約の不利益変更を反映した勤務条件の一般的効力

改革案の中で次に問題となるのは、勤務条件の不利益変更を内容とする団体協約が締結された場合、その勤務条件の一般的効力である。すなわち、勤務条件の不利益変更を内容とする団体協約を締結した労働組合に加入していない地方公務員は、その団体協約の内容を決定する過程に参画していないにもかかわらず、勤務条件を不利益に変更されるか否かという問題である。今回の改革案でも現状と同様にオープンジョブ制が維持され、認証された労働組合に加入しない職員も相当数存在するものと想定される。また、複数の労働組合が存在する場合、組合ごとに団体協約の内容が異なる可能性もある。統一的勤務条件の設定が求められる地方公務員において、現状のように法的効力のない書面協定ではなく、団体協約によって不利益に変更された勤務条件が他組合員や非組合員との関係でどのような法的効力を持つかが重要な課題である。

6.1 民間における労働協約の不利益変更

民間における労働協約の規範的効力は、協約締結組合の組合員にのみ及ぶのが原則であるが、労組法17条では「一の工場事業場に常時使用される同種の労働者の四分の三以上の数の労働者が一の労働協約の適用を受けるに至ったときは、当該工場事業場に使用される他の同種の労働者に関しても、当該労働協約が適用されるものとする。」とされている。これに関して、判例は、「右規定の趣旨は、主として一の事業場の4分の3以上の同種労働者に適用される労働協約上の労働条件によって当該事業場の労働条件を統一し、労働組合の団結権の維持強化と当該事業場における公正妥当な労働条件の実現を図ることにあると解される」とし、未組織労働者にも労働条件の不利益変更に関する部分の効力が及ぶとしている³²⁾。ただし、4分の1以下の労働者が少数組合を結成していた場合は、少数組合の団体交渉権保護の観点から、適用されないとされる³³⁾。

また、労働協約による労働条件の不利益変更については、判例において、未組織労働者は「労働組合の意思決定に関与する立場になく、また逆に、労働組合は未組織労働者の労働条件を改善し、その他の利益を擁護するために活動する立場ないこと」から、「当該労働協約を特定の未組織労働者に適用することが著しく不合理であると認められる特段の事情があるときは、」例外的に否定される場合もあるとしている³⁴⁾。

31) 道幸 (2008) 86頁

32) 朝日火災海上保険事件 (最三小判平成8年3月26日・民集50巻4号1008頁)

33) ネスレ日本事件 (東京地判平成12年12月20日・労判810号67号)

34) 前掲脚注32) 朝日火災海上保険事件参照

6.2 就業規則の不利益変更

民間においては、使用者が労働条件等を統一的に定めた文書として就業規則がある³⁵⁾。5.1で述べたとおり、使用者が合理的な労働条件が定められている就業規則を労働者に周知させていた場合には、労働契約の内容は、その就業規則で定める労働条件によるものとする（労契法7条）。また、使用者は、労働者と合意することなく、就業規則を変更することにより、労働者の不利益に労働契約の内容である労働条件を変更することはできない（労契法9条）が、変更後の就業規則を労働者に周知させ、かつ、就業規則の変更が、労働組合等との交渉の状況等に照らして合理的なものであるときは、就業規則を変更することができる（労契法10条）。特に、労働組合等との交渉状況については、「本件就業規則の変更は、行員の約90%で組織されている組合…との交渉、合意を経て労働協約を締結した上で行われたものであるから、変更後の就業規則の内容は労使間の利益調整がされた結果としての合理的なものであると一応推測することができ」としている³⁶⁾。

6.3 今回の改革案における団体協約の不利益変更の一般的効力

民間であれば、労働者が個別に使用者と結ぶ労働契約、使用者が統一的労働条件を定める就業規則、使用者と労働組合が結ぶ労働協約と、労働条件を決定する要素が複数存在し、同一の職場の同一の職種であっても労働者ごとに労働条件が違うことは十分ありうる。一方、地方公務員は勤務条件条例主義がとられ、また住民への説明の観点から勤務条件の統一性は強く求められる。今回の改革が実施された場合にも勤務条件の統一性を保つため、一労働組合との間で結ばれた団体協約を受けて変更された勤務条件は、他組合員や非組合員についても適用されるものと思われる³⁷⁾。

少数組合が勤務条件を不利益に変更する内容の団体協約を締結した場合、その効力が他組合員、非組合員に及ぶかについては、国家公務員の事例ではあるが、国家公務員の給与を人事院勧告以上に減額する「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」が2012年2月29日に成立した。政府はこの法律を作成する過程で、労働組合と自律的労使関係制度に基づく交渉を先取りする形で交渉を行い、人事院勧告以上の引下げについて連合系団体と合意した後、国会に法案を提出した。しかし、国家公務員の場合は連合系団体加入者22%、全労連系団体加入者17%、未加入者32%³⁸⁾という、多数組合が存在しない状況にある。こうした中で今回の法律に基づき、全ての国家公務員の給与が引き下げられることは問題となりうる。

現に、全労連系団体である日本国家公務員労働組合連合会（以下、国公労連）は、

35) 菅野（2010）111頁

36) 第四銀行事件（最二小判平成9年2月28日・民集51巻2号705号）

37) 道幸（2008）86頁、晴山（2012）32頁

38) 人事院平成23年度年次報告書69頁

同法案は労働基本権を制約したまま一方的に不利益を課すものであり、違憲であるとして給与カット分の返還と慰謝料の支払いを求めて提訴している³⁹⁾。裁判所によってどのような判断が下されるかが注目される。

7. その他の課題

首長以外の任命権者と労働組合の間で団体協約が締結された場合の対応も問題となる⁴⁰⁾。任命権者と労働組合の間で締結された協約が条例の変更を必要とする場合は、議会に条例改正案を提出し、通過をして初めて勤務条件に反映される。任命権者とは、多くの場合は首長を指すが、教育委員会においては教育長を指す等、首長以外が交渉の当事者になる場合もある⁴¹⁾。しかし、議会に議案を提出することができるのは首長と議員のみである。つまり、教育長は交渉義務を負うが、協約を労働条件に反映させるために議会に諮ることはできない。改革の素案では、「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」とされているが、重要なのは協約締結後に首長が議会に協約内容を反映した議案を出すか否かである。教育長の締結した団体協約の内容が、事前協議において同意した内容と合致しない、あるいは交渉期間中に首長が交替し、前首長の方針を新首長が継承しない等として、首長が議会に議案を提出しなかった場合にどうするのかという問題がある。

また、団体協約の内容を反映させるための条例案が議会を通らなかった場合の扱いも大きな課題である⁴²⁾。首長が負う義務は団体協約の内容を反映させるための条例案を議会へ提出するまでであり、最終的に団体協約の内容が勤務条件に反映されるか否かは議会の審議次第である⁴³⁾。団体協約の内容を反映させるために付議された条例案が、会期中に条例とならなかった場合、団体協約は失効し、団体協約を作成するために労使双方が交渉に費やした労力や時間あるいは都道府県労働委員会が調整のために費やしたそれは全くの無駄になる⁴⁴⁾。

8. おわりに

以上のように、今回の改革案には多くの課題がある。特に、統一的勤務条件が求められる地方公務員においては、団体協約によって決定された勤務条件が全ての職員に適用されるにもかかわらず、当該組合は当該勤務条件が適用される勤務者の全てによって組織されることが必ずしも予定されていないことについては、勤務条件決定の自

39) 国公労連ホームページ http://www.kokko-net.org/kokkororen/12_sosyou/120525.html

40) 荒木他 (2011) 18頁

41) 島田・下井 (2010) 91頁

42) 荒木他 (2011) 20頁、西村 (2012) 42頁

43) 議会制民主主義の要請と公務員の自律的勤務条件の決定との調整については渡辺 (2012) 参照

44) 交渉当事者としての使用者に議会を含めることを指摘するものとして毛塚 (2010) 83頁

律性という点において大いに疑問が残る。また、団体協約による勤務条件の不利益変更についても、その決定過程に関与していない他組合員や非組合員に適用されるか否か、さらに検討が必要である。

今後、改革について検討するに当たり、国家公務員と地方公務員の差異について見直す必要がある。今回の地方公務員改革については、2. で見たように国家公務員改革との整合性が求められている（国家公務員制度改革基本法附則2条）。全体の奉仕者である両者の制度について、一定の整合性は当然必要である。しかし、一元的に管理可能な国家公務員と異なり、全国の自治体はそれぞれ勤務している地方公務員の数にしても財政状況にしても、置かれている状況は多種多様である⁴⁵⁾。さらに、前述のように地方公務員は現状でも書面協定の締結が認められている中で、労使関係は安定しており、実際、都市自治体を対象としたアンケート調査でも国家公務員制度改革に地方が合わせる必要があるとの回答は11%にすぎなかった⁴⁶⁾。また、一自治体の中を見ても、首長と議会の議長は二元代表制であり、任命権者も多元的である。国家公務員と地方公務員の共通課題については整合性が必要であるが、両者に差異があることも認識し、それぞれに適した制度を構築するべく、今後検討を進める必要がある⁴⁷⁾。

* 追記 脱稿後の2012年11月5日に「地方公務員の自立的労使関係制度に関する会議」は、地方公務員に協約締結権を付与することにより、職員の意欲と能力の向上や労使の協働による組織全体のパフォーマンスの向上に資するとの報告書を公表した。同報告書では、消防職員の団結権及び協約締結権付与についても肯定的見解が示されている。

同月8日には、政府と地方六団体が地方自治に関する事項について協議する「国と地方の協議の場」において、地方六団体は、地方公務員制度改革について国から納得できる説明がなく、法案化について反対する「地方公務員制度改革について」を提出している。こうした中で同月15日、政府は地方公務員に協約締結権を付与する「地方公務員法等の一部を改正する法律案」及び「地方公務員の労働関係に関する法律案」を閣議決定し、衆議院に提出したが、翌16日に衆議院が解散したため両法案とも廃案となった。

参 考 文 献

- 荒木尚志・岩村正彦・山川隆一・山本隆司・渡辺章（2011）「座談会 転機を迎える国家公務員労働関係法制」『ジュリスト』有斐閣1435号8頁
出雲明子（2012）「国家公務員制度改革の動向と論点」『都市とガバナンス』日本都市センタ

45) 稲継・大谷（2012）47～52頁

46) 稲継・大谷（2012）57頁

47) 全国市長会『「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）参照

—18巻29頁

- 稲継裕昭・大谷基道（2012）「国家公務員制度改革が都市自治体に及ぼす影響」『都市とガバナンス』日本都市センター18巻46頁
- 猪野積（2011）『地方公務員制度講義改訂版』第一法規
- 宇賀克也・稲継裕昭・株丹達也・田中一昭・森田朗（2008）「座談会 公務員制度改革の現状と課題」『ジュリスト』有斐閣1355号2頁
- 小川正（2009）「登録制度」『労働法律旬報』旬報社1695号15頁
- 小幡純子（2008）「公務員の労働基本権のあり方」『ジュリスト』有斐閣1355号28頁
- 小原昇（2000）『地方公務員の勤務条件と労使関係』学陽書房
- 毛塚勝利（2010）「公務労使関係システムの構築に関する議論の現在と問題点」『季刊労働法』労働開発研究会230号73頁
- 小部正治（2009）「管理運営事項」をめぐる攻防」『労働法律旬報』旬報社1695号36頁
- 近藤幸夫（2009）「消防職員の結社の自由」『労働法律旬報』旬報社1695号20頁
- 塩野宏（2006）『行政法Ⅲ第3版』有斐閣
- 島田陽一・下井康史（2010）「対談 公務員制度改革と公務関係の法的性質」『季刊労働法』労働開発研究会230号85頁
- 菅野和夫（1983）「公務員部門労働法（一）～（三）」『法曹時報』大学図書35巻10号1頁、11号1頁、12号1頁
- （2010）『労働法第9版』弘文堂
- 武井寛（2012）「国家公務員労働組合の法的性格」『法律時報』日本評論社84巻2号16頁
- 道幸哲也（2003）「公務員労働団体の代表法理」『日本労働法学会誌』法律文化社101号39頁
- （2008）「公務員労働法における団公・協約法制」『季刊労働法』労働開発研究会221号78頁
- （2012）「国家公務員労働関係法案の団交・協約規定」『法律時報』日本評論社84巻2号22頁
- 西村美香（2012）「自律的労使関係制度の導入と地方公務員制度」『都市とガバナンス』日本都市センター18号36頁
- 根本到（2011）「「国家公務員の労働関係に関する法律案」で提示された制度の内容と課題」『労働法律旬報』旬報社1755号6頁
- 濱口桂一郎（2008）「公務労働の法政策」『季刊労働法』労働開発研究会220号138頁
- 晴山一穂（2012）「団体交渉と立法措置」『法律時報』日本評論社84巻2号30頁
- 渡辺賢（2003）「行政機関の多様性と労働条件決定システム」『日本労働法学会誌』法律文化社101号20頁
- （2012）「国家公務員の労働条件決定システムと議会制民主主義の要請」『法律時報』日本評論社84巻2号9頁

The Reform of the Labour Relations System of Local Public officials —The Course of the Progress and the Unification of Working Conditions—

TOYA Masaharu *

Abstract

The Japanese government is now trying to reform the labour relations system of public officials including local public entities. They propose the officials regain the rights to conclude the labour agreements with the central/local governments and to make their working conditions autonomically. It is however very difficult to coordinate the relation between the recovery of the rights and the necessity for unification to the working conditions of the public officials.

This paper explains the course of this reform plan and the current system of the labour relations of local public officials, and then examines some problems of the proposal.

Keywords

local public officials, labour relations system, labour agreement, labor union, the unification of working conditions

* Japan Association of City Mayors
E-mail: m-toya@mayors.or.jp