

地方公務員労働者における 労働条件決定システムの法的研究・下

—小樽市職員の事例の実証的法的考察をとおして—

橋 本 孝 夫
本 久 洋 一

はじめに

- 一． 職員の労働条件への適用法規及びその決定過程の関係行為者
- 二． 職員としての任用と個別的労働条件の適用（以上、51巻2、3号）
- 三． 職員の職員組合への加入と集団的労働基本権の意義
- 四． 職員の個別的労働条件の具体的決定過程
- 五． 職員の個別的労働条件の変更と紛争及び法的解決システム
おわりに（以上、本号）

三． 職員の職員組合への加入と集団的労働基本権の意義

1． 職員団体の組織と組合員の権利義務

(1) 職員団体の意義

小樽市に採用された職員に適用される労働条件は、直接には地公法24条第6項により制定された小樽市の条例に具体的定めがなされている。この条例の具体的内容は、職員組合と任命権者である市長又はその補助機関である助役との交渉によって確定され、これが条例案として市長から市議会に議案として送付され、議会で審議されて条例の制定改廃がなされて公布施行されることにより、職員の労働条件の権利義務として適用されてその法的効力が付与される。この出発点で、職員の側の交渉当事者としての役割を果たす職員組合の組織及びその組合員の権利義務を概観する。

小樽市職員の地公法上の職員団体は、二団体あり、市役所職員労働組合（市

職労)及び市立病院職員組合(病職)である。また、地公労法上により労組法一部適用の労働組合は、一団体であり、水道労組がある。これらの三組合は、それぞれの行政組織に対応した団体であり、組合員の重複加入もなく、組織的には、独自の規約、会計、役員、執行機関及び意思決定機関を有する独立した組合である。例えば、人事異動によって、財政部から水道局へ異動した職員は、市職労組合員の資格を喪失し、水道労組に加入することになり、逆も同様である。各組合は、通常、個別の職場組合員の所属する各部(局)の部長(局長)と日常的に交渉を行うことになる。ただし、市職員全体に係わる労働条件については、三組合が合同で、市長又はその補助機関である助役と共同の交渉を行う。この共同の交渉を行うために、三組合は、市役所職員労働組合連絡協議会(市連協)という協議機関を設けて、交渉事項について協議し、共同して市連協交渉のための連絡協議を行う。後述のとおり、職員団体と労働組合の権能には様々な面で法的な相違があるが、現実の交渉では、三組合が合同で市連協交渉を展開するために、各組合の権能の相違はほとんど問題になっていない。

これらの組合の内、地公法適用の職員団体の二団体(市職労、病職)については、いずれも地公労法附則5項適用の少数の単純労務雇用職員(雇員)も混合加入しているが、地公法適用職員が多数となって組織されているので地公法上の職員団体とされる。ただし、市職労においては、単純労務雇用職員である組合員の絶対的人数も多数になるため、これらの組合員で構成する職員団体内部の補助機関として「現業評議会」を結成し、独自の規約、執行機関、決議機関、会計及び役員を設けているが、これは、名称にかかわらず地公労法により一部労組法適用となる労働組合に該当するという実態がある。

また、地公法52条5項により団結権が否認されている消防職員については、消防行政研究会という法外の任意団体が組織され、独自の規約、役員、財政及び方針を持っており、市連協と連携した活動を展開する。同研究会は、市連協の会議や対市交渉には参加しないが、市職員全体に共通する課題毎に、

必要な都度、市連協の職員組合の会議や集会等にオブザーバー参加して情報交換や学習活動を行って実質的な団結体としての集团的活動を展開する。ただし、直接に任命権者である消防長と交渉するための団結体を結成する法律上の権限は消防職員に与えられていないのでその活動範囲は大きく制約されている¹⁾。

次に、職員団体の構成範囲であるが、地公法第52条第3項により「管理職員等」とそれ以外の職員が同一の職員団体を組織することはできないとされており、同条第4項で「管理職員等」の範囲を公平委員会規則で定めるとされている。小樽市管理職員等規則で、詳細に定められているが、現実には次の問題を抱えている²⁾。すなわち、管理職員等のみによる職員団体は組織されていないので、管理職員等の労働条件については集团的関係で任命権者と交渉することはなされていない。そのため、管理職員自身の労働条件について協議する場が保証されていないという問題がある。法制度上は、管理職員等の独自の職員団体を組織して、任命権者と交渉することも可能であるが、現状では、職員の任免に直接の権限を有しない課長職まで「管理職員等」

- 1) 交渉以外の団体活動を展開する他に、労働安全衛生委員会や高齢者再任用検討委員会等の組合側から委員を推薦する各種委員会には、組合推薦の委員として参加して、審議検討に携わるという実態がある。
- 2) 「管理職員等」は集团的交渉権の保証がないために、安易にその上司から業務命令がなされる傾向がある。例えば、1997年に小樽港に米空母インディペンデンスが入港した際に、見学者の整理ために市の管理職員が、港湾管理者である小樽市長の職務命令で整理員として相当数動員されたが、その理由は、核兵器搭載が疑われる空母の入港反対を主張する職員組合の組合員を動員するのが困難であるという理由の外に、土曜日、日曜日に勤務を命じても、事前に職員団体と協議も必要ないし、時間外勤務手当の支給も必要ないということが挙げられる。また、同じ時期に、市街地にヒグマが出没した際に、管理職員が、命令によって、小中学校の通学路周辺で、生徒の登下校時間帯などに、一定期間、交替で見張り番に立ったが、これも本来は危険を伴う業務であったが同様の問題があった。さらに、管理職手当そのものも、小樽市行革実施計画や直接には市財政の窮迫を理由に、同じ時期に、当分の間として一部削減され現在に到ったままになっている。管理職員の労働条件についての集团的交渉ルールが確立していないことに問題がある。

に区分してその範囲の広さの妥当性に問題があると考えられている。³⁾

さらに新しい問題として、職員が、国や道、一部事務組合及び第3セクターなどへ「派遣」の名目で在籍出向する場合がある。具体的に、北海道開発庁、北海道教育庁、石狩湾新港管理組合、市観光協会などの実例があり、これらの派遣職員の組合関係が問題になっている。一面では、市職員の身分は保持したままであり、他面では勤務時間などは、派遣先の命令に従うことになるので、それぞれの側面で職員への適用法規と交渉相手並びに団結権の主体としての組合の法的位置付けの特定を念頭に置いた検討が必要になる。⁴⁾

(2) 職員組合の組織と運営

次に、職員組合の具体的組織及び運営と組合員の権利義務を、労働条件決定システムとの関連で概観する。小樽市職員の二つある地公法上の職員団体のうち、行政機構が簡素で職種の同質性も高い、市立小樽病院職員組合の例で見てみる⁵⁾。

組合員が労働条件決定にあたって、職員組合に対して有する権利は、個人的労働条件と集団的労働条件の二つある。第一に、個々の組合員の個別的労働条件決定については、組規約4条1項で組合の事業として労働条件維持改善が規定され、同8条で組合員に組合の事業への参加の権利が保障されていることから、個別組合員から、組合役員に個別的労働条件についてその権

-
- 3) 「管理職員等」の範囲については、地公法第52条第3項ただし書きにより、①重要な行政上の決定を行う職員、②前記①の決定に参画する管理的地位職員、③職員の任免に直接権限を持つ監督的職員、④職員団体との関係で当局の機密に接し、職員団体の構成員の誠意と責任とに直接抵触する監督的地位職員、⑤職員団体との関係で当局の職務を遂行する職員、である。
- 4) 大阪高裁、平11. 11. 26判決(兵庫地労委21世紀ひょうご創造協会事件)、「労働判例」782号67頁、同事件第1審神戸地判、平10. 11. 27判決、「労働判例」782号72頁では、県から第3セクターへの派遣職員の派遣先での関係について、労組法上の労働者性を第1審は肯定して、控訴審は否定し、それに応じて、県職員の職員団体の労組法適用性はいずれも否定された。
- 5) 市立小樽病院職員組合発行の『賃金・労働条件のしおり』(2000年度版)に記載されている同組合の規約集を参照する。

利行使としての相談があれば、職員組合はそれに応じて何らかの対応を行い、必要があれば個別組合員の委任を受けて、当局と交渉する義務が発生する。第二に、職員全体または多数に共通するか、場合によっては一人であっても集団的意義を有する労働条件事項については、個々の組合員からの役員への要求や、機関会議で職場組合員の意見集約の結果を踏まえて、組合としての要求を確認し、当局に交渉を要求し、その交渉結果を組合機関と組合員に報告する義務が発生する。これらにおいて発生する組合の義務は、委員長、副委員長及び書記長の組合三役とその他の執行委員という組合役員の任務の中で履行されることになる。

これらの職員組合の意思形成過程で、決定的役割を果たすのは前述の組合機関である。規約10条で、大会、職場委員会、執行委員会があり、代議員で構成される大会が組合の最高機関であり、これに次ぐ議決機関は職場代表からなる職場委員会であり、執行委員会は、大会と職場委員会で意思決定された事項の執行機関となる。組合役員で執行委員会を構成し、組合役員は全組合員の直接無記名秘密投票で選出されて(規約25条)、当局との交渉にあたる。なお、組合役員の氏名は、公平委員会への登録申請書への記載を要する(地公法53条1項)こととされ、組合役員に変更のあった場合にも届出を要する(地公法53条9項)ので、役員選挙を執行して大会が終了し、役員の任期が始まると、毎年、直ちに公平委員会に組合役員変更届を提出する。公平委員会は、変更届の審査の後に、届によって登録した旨を、職員団体に通知する(地公法53条5項)。なお、法外の事実として、公平委員会は、任命権者にも職員団体からの役員変更届による登録があった旨の通知を行う。これによって、当局は、交渉における組合役員の氏名を把握して交渉委員となる職員を特定し、勤務時間中の適法な交渉(地公法55条8項)、職員団体のための職員の行為(地公法55条2)の適用範囲となる職員を特定する。

2. 職員団体の権利義務と団体交渉

職員団体の権利義務の基礎は、第一に、憲法28条の団結権及びそれに関連する地公法52条1項3項本文の規定である。それによると、「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」(地公法52条1項)と定義され、結成加入脱退が自由なオープン・ショッパ制を採用している(同条3項本文)。小樽市の先の病職の規約第6条は、組合員の加入脱退について、書面による執行委員長への届出制を定めている。新規採用職員は、辞令交付があり研修後に職場に配置されると、数日後に会議室や組合事務室に集めて職員組合の組織と運営、組合員の権利義務、職員の労働条件と決定システムの概要を説明し、その場で加入申込書を提出してもらおう。実態として、職員組合への加入率は、加入資格のない「管理職等」(地公法52条3項ただし書き)を除いて97~98%になる。職員組合にとって、当局との交渉力の源泉は組合員の組織率にかかっているので、職員組合の日常活動の大部分は、団結の維持とその意識向上を目指すために行われているというのが実態である。当局側にとって、組合の組織率は、組合費のチェック・オフ協定による組合員名の把握により可能になっている⁶⁾。

第二に、職員団体の権利として、中心的なものは憲法28条の団体交渉権及びそれに関連する地公法55条の交渉である。職員が、職員団体を結成して、団結体としての職員組合との関係で一定の権利義務の関係に入るのは、労働条件決定過程における当局との交渉に直接間接に参加し、実際にその交渉の成果を享受することを目指すからである。地方公務員労働者の労働条件決定システムの中で、実際に中心的役割を果たすのは交渉である。労働法上で労働条件決定システムという労使対等決定の原則(労基法2条)も、協約締結権を前提とする団体交渉権を踏まえた原則であり、協約締結権を除くと、交渉という点では、公務も民間も同一性を有するといえる。地方公務員における場合の交渉過程を、

6) 職員の給与支払方法に銀行口座振り込み制度を導入するにあたっての労使交渉の結果、組合費の控除協定が締結された(小樽市職員の給与控除に関する条例2条11号)。

図表 5. 職員団体の交渉経過概念図

- A. 職員団体（地公法第52条）
職員勤務条件の維持改善を図る要求
↓
- B. 適法な交渉申入れ（地公法第55条第1項）
申入れ相手：地方公共団体の当局（地公法第55条第1項）
相手の適格性：交渉事項を適法に管理決定できる当局（地公法第55条第4項）
申入れの効果：当局は、「申入れに応ずべき地位に立つものとする」
職員団体に属しない職員との関係：不満の表明、意見申し出自由否定されない（地公法第55条第11項）
- B'. 地方公共団体から職員団体への提案（規定なし）
↓
- C. 予備交渉
（地公法第55条第5項第2文「必要な事項をあらかじめ取り決めて行う」）
議題：給与、勤務時間その他の勤務条件及び附帯する社会的厚生的事項
（地公法第55条第1項）
除外事項 管理運営事項（地公法第55条第3項）
時間
場所
交渉員の員数の範囲：職員団体が役員の中から指名する者と当局の指名する者
（地公法第55条第5項第1文）
職員団体が役員以外の者を指名（文書で委任を証明）
（地公法第55条第6項）
その他必要事項：交渉員以外の組合員の傍聴参加、写真撮影等（規定なし）
↓
- D. 本交渉（地公法第55条第1項「適法な交渉」）
適法な交渉は勤務時間中にも行うことができる（地公法第55条第8項）
この場合には、任命権者は職務専念義務を免除すべきこととなる
（地公法第35条）
また、条例の規定があれば給与を受けながら交渉を行う
（地公法第35条の2第6項）
さらに、適法な交渉の前20～30分程度の時間、予備交渉の必要最小限の時間

は給与減額の対象とならない（昭和41・6・21自治省公務員課決定）

↓

E. 交渉結果

- 団体協約締結権を含まない（地公法第55条第2項）
- 書面協定を結ぶことができる（地公法第55条第9項）
ただし、法令、条例、規則、規程にてい触しない限りで双方の誠意と責任をもった履行（地公法第55条第10項）
- 書面協定を結ばない合意（規定なし）
- 合意なし（継続協議、決裂）
- 交渉打ち切り（地公法第55条第7項）
予備交渉の取り決め（地公法第55条第5、6項）に適合しない場合
他の職員の職務の遂行を妨げる場合
地方公共団体の事務の正常な運営を阻害する場合

あくまでも地公法の規定に従ってその構造を図示すると次のようになる。

このような職員団体の「適法な交渉」には、実態と比較すると次のような問題がある。第一に、地公法第55条は、職員団体の側からの交渉申入れについて規定しているが、現実の交渉は、地方公共団体の当局からの交渉申入れも多く、それぞれ半々程度の割合になる。職員団体からの交渉申入れは「組合要求」と観念され、逆に、当局側からの交渉申入れは、「当局提案」と観念され、それぞれ対等のものと理解されて、相互に相手側の交渉申入れには応ずべき立場に立つものと捉えられている。職員団体である組合から要求の申入れがあった場合には、当局は、結果として要求実現になるか否かは別としても最低限、交渉に応ずるべき義務があると双方から理解されている。逆に、組合は、当局の提案がある場合には、交渉の結果、その提案が合理化提案であり、労働条件低下を内容とすることが明らかであっても、最低限、交渉のテーブルについて議論する義務があると考えられている。いわば、このような当局の「提案権」と組合の「要求権」に対する交渉応諾義務が相互に存在するという意味で、交渉に臨むにあたって、労使は対等の立場を有しているという実態にある。

第二に、交渉の意義について、実態では次の原則が確認されている。すなわち、労働条件にかかわる当局提案の事項については、事前協議制の確認、労使

合意の相互尊重及び一方的強行の回避を基本に進めるという三つの原則である。このことは、職員団体と地方公共団体の当局との間の交渉で確認されており、事前協議制と呼ばれる。事前協議制が確立されている場合は、交渉で確認された原則に過ぎないにも拘わらず、労使交渉の実質を大きく左右する⁷⁾。組合要求というのは、現状に対してどのように労働条件を変更して欲しいかを、組合員と双方の交渉当事者に共通の理解が可能な数語の短い文章により明確に記述したものの文書であるが、その多くは現在と将来の比較が可能なものである。それに対して、事前協議制が、その意義を発揮するのは、当局提案についてである。当局が、職員の労働条件を変更する場合には、必ず職員団体である組合に提案すべきことがその基本である。労働条件変更に該当するか否かは、現実には不明瞭な場合が多いが、このこと自体も交渉の対象になっている。しかし、当局が労働条件該当性を否定したとしても、その場合には、組合側が、交渉を要求することになるので、この問題の実質的な意味は、組合側が当局による一方的な労働条件変更を、交渉ルールである事前協議違反として手続面でも追及することを可能にすることにある。

第三に、地公法55条9項の書面協定は、労組法上の労働協約とはみなされず（地公法55条2項）、単なる紳士協定と取り扱われており、労組法16条のような規範的効力を有するものではなく、その法的性質については議論が分かれているが、小樽市と職員組合との間での交渉での現場では書面協定は締結されていない。書面協定が締結されない理由としては、書面協定の効力が不明であること、交渉結果を口頭の約束で確認しても相互に尊重する例になっていることが挙げられているが、最も大きい理由は、法令、条例、規則及び規程に抵触しない限りにおいて（地公法55条9条）との締結範囲の法上の限定があるので、

7) 「事前協議制」は、特段の法的根拠を有しないので、交渉対象とならない地公法54条3項の管理運営事項になるか否かで、事前協議の対象となるかどうか常に関与して問題となる。「北海道新聞」（2000年11月8日付）によると、道教委と北教組が、1971年に締結した「勤務条件にかかわることはすべて交渉事項」とする旨の「四六協定」は、地公法54条3項の規定に抵触して「違法」とする参院での文相の見解を踏まえ、道教育長はその見直しを示唆したと報道された。

職員の労働条件に関して詳細に規程された条例、規則及び規程が書面協定締結を困難にしていることにある。こうして、地公法の書面協定締結の規定は、有効に活用されていないし、そのために職員組合と当局の交渉結果に、疑義のない確定した内容を付与すること、及び一定期間にわたる相互の拘束にも耐え得る客観性を確保することが困難になっている。

第四に、交渉の結果によって、何らかの労働条件変更（組合も当局も「妥結」と称する。）があった場合には、条例、規則及び規程の変更をともなうことになり、当局は、市議会に条例改正議案を送付し、市議会はそれを審議して何らかの議決をする。その結果を受けて、任命権者が規則を制定し、規程を訓令として発する。従って、交渉の結果の実現には、交渉合意事項が直ちに職員に適用される労働協約のような規範的効力をもつのではない。職員組合が法的に関与する権限を有しない市議会の条例制定権（憲法94条、地方自治法14条1項）の行使を待たなければならない。この点は、民間企業の労働条件決定システムとの最も大きな相違点であり、地方公務員労働者の勤務条件条例主義の実質的内容をなしている。

第五に、団体交渉権及び団体協約締結権の制約に関する判例法理の視点から、職場の交渉の実態を確認してみると次のことが指摘できる。この点についての判例と学説そのものの検討は、別の機会の検討課題として、本論では判例法理を前提としつつ、その職場における法適用における問題点に触れていくものとする。国家公務員の職員団体の団体交渉権についての現在の判例法理は、勤務条件法定主義（憲法73条4項）を根拠に、勤務条件は労使の自由な交渉で定められるのではなく、法律、予算によって定められ⁸⁾、公務員に私企業のように勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権は認められず、国会の意思と無関係に労使の団体交渉で共同決定することは実定法上許されず⁹⁾、立法上の配慮によって、財政民主主義の原則の下に国会の議決の範囲で使用者に交渉権限が

8) 全農林警職法事件判決（最大判昭48・4・25刑集27巻4号547頁）

9) 名古屋中郵事件判決（最大判昭52・5・4刑集31巻3号182頁）、さらに国立新潟療養所事件判決（最三小昭53・3・28民集32巻2号259頁）

与えられる¹⁰⁾、と整理できる¹¹⁾。このような判例法理は、地方公務員の職員団体の団体交渉権についてもあてはまる。しかし、労働条件は、「自由な交渉」か、条例や予算かのいずれかで決まるというような対立関係にある訳ではない。そもそも、実態上では、交渉が事前になされなければ、労働条件に関する条例規則制定や予算の決定はありえない。市議会に職員の労働条件に関する条例案や予算案が提出されても、議会の審議の中では職員団体との十分な協議を行い、労使合意が持たれたか否かが、提案者である市当局に問われることになる。従って、労使交渉の結果と市議会の決定との間には対立関係があるものではない。むしろ、議会決定は労使交渉を前提としており、実際、職員団体との協議や何らかの合意もなく条例が提出された例は記憶する限り小樽市においては無い。また、判例は、団体交渉権を労使の労働条件の共同決定を内容とする権利とするが¹²⁾、実際の交渉の内容は、妥結、同意、了承、不調、保留、継続、抗議、決裂、無視、不明など無限の可能性があり、必ずしも共同決定という内容に限定されない¹³⁾。

10) 前注47. 名古屋中郵事件判決

11) 公務員の労働基本権についての最近の研究として、渡辺 賢「公務員の労働基本権」講座21世紀の労働法第8巻『利益代表システムと団結権』（2000年）189頁、菅野和夫「公共部門労働法—基本問題の素論—」（1983年）法曹時報35・10・1859（一）、35・11・2159（二）、35・12・2411（三・完）参照。

12) 「共同決定」とは、ドイツ法では、経営組織法87条の従業員代表委員会の共同決定、また共同決定法による労働者代表の監査役会への参加をいう（マンフレート・レーヴィッシュ著、西谷・中島・米澤・村中訳『現代ドイツ労働法』（1995年）196頁以下、279頁以下）。このような制度的保障がないわが国では、内容を明確にする必要がある。

13) 西谷敏『労働組合法』（1998年）31頁は、「憲法28条によって保障される関与権は、ある事項について他者と対等の立場で決定する権利という意味での共同決定権を中核とする」としつつ、「団体交渉を共同決定と同一視することはできない」とする。

四. 職員の個別的労働条件の具体的決定過程

1. 賃金決定過程の法的構成

職員の労働条件でも、その中心をなすのが「給与」であり、これがどのように決定されるかを次に概観する。「給与」は、労働基準法上でいう賃金（労基法24条1項）に相当するが、ただし、地公法58条3項により労基法24条1項の規定は、職員には適用除外となっている。職員の給与決定方式は前記の勤務条件条例主義としての給与条例主義であり、市議会の議決によってなされる。具体的には、地方自治法204条1項により給料及び旅費を、同条2項により手当を、普通地方公共団体は、職員に支給しなければならない、同条3項によって、「給料、手当及び旅費の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない」と定められる。さらに、同法204条の2によって、「いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには」支給することができない。また、地公法24条6項で、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める」と規定され、同法25条1項で、給与は「条例に基づいて支給されなければならない、又、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない」と定める¹⁴⁾。

職員の給与決定の法的原則としては、地公法の規定で、① 職員の職務と責任に応ずるもので（同法24条1項）、それがすみやかに達成されるべきこと（同条第2項）、② 「生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定め」られ（同条3項）、③ 給与は、条例で定めること、又、これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も支給してはならないこと（同条6項、同法25条1項、3項）され、④ その支払方法については、「通貨で、直接職員に、その全額を」支払うこと（同法25条2項）とされ、⑤ さらに、給与等は、「社会一般の情勢に適應するように、随時、

14) 地方自治法、地公法の当該規定により、小樽市では、小樽市職員給与条例（昭和46年条例第3号）が定められる。

適当な措置を講じなければならない。」(同法14条)こと、⑥ また、「この法律の適用について、平等に取り扱われなければならない、人種、信条、性別、社会的身分若しくは門地によって、又は第16条第5号に規定する場合を除く外、政治的意見若しくは政治的所属関係によって差別されてはならない」(地公法13条)というの平等取扱いの原則も職員の給与決定決定において適用される。

しかし、これらの原則の内、①は地公法第23条の職階制を前提にした給与原則であるが、職階制はいまだ実現されていない。同条は人事委員会を置く地方公共団体で採用されるものとされており、従って、公平委員会を置く場合には職階制の採用は義務付けられないという法制度になっているが、小樽市は公平委員会を設置する地方公共団体であるので、同項の適用は義務付けられてもいないし、職階制も実現していない。

次に、②は、実際の、給与改定の決定過程で最も考慮される原則である。地公法24条3項には、考慮要素として、(1) 生計費、(2) 国家公務員給与、(3) 他の地方公共団体職員の給与、(4) 民間事業の従事者の給与、(5) その他の事情、の5点が明示されており、実務上、均衡の原則と称されている¹⁵⁾。しかし、実務上、人事院勧告により決定される国家公務員の給与に準ずることで、これらの考慮要素はほぼ満たされるとされる。人事院の給与勧告は、直接には非現業の国家公務員の一般職の職員を対象としたものであるが、特別職の国家公務員や地方公務員の多くもそれに準じて決められていることが予定されている¹⁶⁾。人事院の給与勧告(国公法28条2項)については、同項の「給与を決

15) 鹿兒島重治、前掲『逐条地方公務員法(第6次改訂版)』学陽書房(1996年)298頁以下参照。それによると、「均衡の原則は『国家公務員の給与に準ずる』ことによって実現されるものと解されている(通知昭35・4・1自丙公発第9号ほか)。その趣旨は、国家公務員の給与は人事院勧告によって決定されるが、人事院勧告では生計費および民間事業の賃金が考慮済みだからである。…このように、国家公務員の給与には、生計費と民間賃金についての考慮が織り込まれているので、地方公共団体がその給与をこれに準ずることとすれば、国及び他の地方公共団体とも均衡がとれるわけで、均衡の原則における前述の(1)から(4)までの要素を満足させることができるわけである。」とされる。

16) 人事院 「職員の給与に関する報告」(2000年8月15日)、いわゆる2000年人事院勧告の説明資料によると、直接対象の非現業国家公務員の一般職50.5万人の外に、

定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要が生じたと認められるとき」になされることになるが、この場合の「給与を決定する諸条件」とは、生計費、民間における賃金の上昇率等をいうと解されるので¹⁷⁾、この勧告に地方公共団体が従えば、当然に前記の(1)ないし(4)の要素が考慮されたことになるという。しかし、国家公務員の給与に準ずること(国公準拠)と、人事院の給与勧告に準ずること(人勧準拠)とは区別されなければならないであろう。実際、「国公準拠」は、人事院給与勧告に準拠することを意味していない。人事院の給与勧告が、国家公務員に完全に実施されるとは限らなかったからである。人事院の給与勧告にもかかわらず、内閣が国家公務員の給与改定を「完全実施」しない場合には、「国公準拠」によっても、地方公務員給与は前記考慮要素の(1)ないし(4)を満たさない場合がありうる¹⁸⁾。

また、国公法28条2項の人事院の給与勧告は、「給与を百分の五以上増減する必要が生じた」ときになされることとされるが、1986年以降、給与改定率は5%以下となっているが、人事院は勧告を毎年行ってきた。これは、同条第1項が、勧告を「怠ってはならない」とし、第2項でその最小限度の義務を定めたとされているので、生計費及び民間給与と5%以上の較差が生じた場合は、第2項で勧告が義務付けられ、5%未満の較差の場合は、第1項で勧告を「怠らないこと」とされることが根拠となっている。その結果、民間給与との比較で、2000年8月の給与勧告では、5%を大きく下回る、0.12%という、1960年以降で見ても最も低い較差でも勧告がなされた¹⁹⁾。1960年以降の41回の毎年

検察官0.2万人、特別職国家公務員(国会職員、裁判所職員、自衛官など)31.6万人、地方公務員323.8万人、さらに特殊法人等職員、学校・病院職員などの多くも給与勧告に準じて決められ、「全体で約750万人の雇用者等(雇用者全体の約14%)が給与勧告の影響を受けている」とする(人事院「給与勧告についての説明」2000年8月15日)12頁。

- 17) 佐藤功・鶴美良一郎、前掲書『公務員法』(1954年)日本評論社157頁参照。
 18) 人事院給与勧告の国公の実施については、1971年までは実施時期が4月ではなく値切られていた。79, 80, 81年は指定職等の実施時期が値切られた。82年は、完全凍結がなされた。83, 84, 85年は、改定率、実施時期が値切られた。97年は、指定職が見送られた。

の人事院の給与改訂勧告の内、5%以上の勧告は22回、5%に満たない勧告は19回となっており²⁰⁾、結局、同条第2項の5%以上条項は、現実の意味が希薄になっていると言える²¹⁾。なお、地公法については、国公法の5%以上条項に相当する定めはないが、地方公共団体に設置された人事委員会は、毎年少なくとも1回、給料表について、議会及び長に報告することとされ、「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をすることができる」(地公法第26条)とされた。しかし、小樽市では人事委員会を設けておらず、公平委員会は給与改定の勧告権限は有していない。

ところで、地方公共団体では、前述のいわゆる均衡原則にもかかわらず、国公準拠や人勧準拠によらず、独自に、給与改定の内容や実施時期を値切り、あるいは改定そのものを凍結したり見送りすることがある。その理由は、いずれも、地方公共団体財政の危機にあり、国家公務員の給与の動きにかかわらず、独自の昇給停止などが実施されている²²⁾。逆に、国公や人勧に準拠しないで地方公共団体が独自に労使交渉などで国家公務員給与より高く設定する場合もある²³⁾。そもそも地公法24条3項のいわゆる均衡原則とは、前述のとおり、(1)

-
- 19) 人事院「職員の給与に関する報告」(2000年8月15日)、いわゆる2000年人事院勧告資料参照。
- 20) 日本公務員労働組合共闘会議『2000年人事院勧告の解説』(2000年8月)195頁
- 21) 人事院の給与勧告が、国公法第28条第2項の5%条項を根拠による事情が薄らいだのは、勧告の必要性が、本条によってではなく、公務員の労働基本権制限の代償機能としての位置付けによるものと考えられる。2000年人事院勧告にあたっての人事院総裁談話では、「人事院の給与勧告は、労働基本権制約の代償措置であり、公務員給与については、民間給与の動向を的確に反映させることが要請されています。」(2000年8月15日)と述べている。
- 22) 「北海道新聞」(2000年8月29日付)によると、北海道内の市町村職員の昇給停止については、北見市で1年間の昇給停止が平成12年8月に組合に提案され、1999年度では、根室市と根室管内羅臼町で1年間昇給停止、2000年度には、既に十勝管内池田町が6カ月間の昇給停止を実施している。
- 23) 国公より低い場合と違って、地公の方が高い場合には、自治省は、「給与適正化」の必要性を指導する。詳細は、自治省行政局公務員部給与課内 地方公務員給与制度研究会『地方公務員給与制度詳解』(全訂新版)学陽書房(1988年)467頁以下。

生計費、(2) 国家公務員給与、(3) 他の地方公共団体職員の給与、(4) 民間事業の従事者の給与、(5) その他の事情、の5点が規定されているが、地方公共団体の実際の労使交渉においては、簡単に給与が国公準拠あるいは人勧準拠となるわけではなく様々な結果が生じており、公務員給与制度論上から議論されている²⁴⁾。実際、下記のように労使の交渉事項は多様であって、それぞれの事項について、均衡原則をどのように現実に適用するかについては、労使で大きく見解を異にするのが現実である。均衡原則の5点の考慮事項を、組合側からの主張で見ても、(1) 給料は、本来、生計費として決まるものであり、職員の生活向上を目指して賃上げを要求、(2) 人事院勧告で基本賃金の引き上げが例え僅かであっても出されたら、市独自の賃金「合理化」をしないで実施してほしい、国家公務員給与と市職員の給与の比較で、ラスパイレス指数が100以下なので、国公並みまで引き上げを要求、(3) 基本賃金の生涯経過が、北海道内の同規模都市職員の賃金と比較して、低いので道内他都市並みまで基本賃金を引き上げ要求、(4) 積雪寒冷地としての地域特殊性を踏まえて寒冷地手当の改善を要求、小樽経済への波及効果も踏まえて調整手当の支給地指定存続を要求、などである。給与の決定は、均衡原則ですんなり決まるのではなく、その原則をどのように現実に当てはめるかの解釈を労使の立場の相違を交渉でどう解決するかによってなされるのである²⁵⁾。

24) 西村美香『日本の公務員給与政策』東京大学出版会(1999年)は、「均衡」をキーワードにして、日本の公務員給与政策を戦後から90年代までの変遷過程を辿って国際比較にまで到る分析によって、「筆者自身は、地方公務員全体としての最低限の身分・待遇保障を継続させつつ、自治体と職員・労働組合、議会・住民が納得できるような自治体独自の給与決定基準を作り上げ、それに基づいて労使交渉を行うような自律的交渉型、あるいは全国的身分保障の残存によって制約的交渉型と自律交渉型の中間に位置するようなタイプの給与政策が望ましいのではないかと考えている。」(291頁)とする。

25) 実態として、労使交渉の一方の当事者である地方公共団体の当局の給与政策の根拠は均衡原則が挙げられるが、相手方である職員組合も、同じ均衡原則を用いて全く異なった解釈を展開するのが常である。

前掲注論文、香川孝三「公共部門における労働条件の決定・変更」講座21世紀の労働法第3巻『労働条件の決定と変更』(2000年)231頁は、公務員の給与等の勤

このように、地方公務員の賃金決定過程において、地方公共団体の当局は、均衡原則に基づいた主張を行い（提案）、同様に、職員組合は均衡原則に依りながらも逆の主張をする（要求）ことによって、提案と要求の不一致が必ず存在するので当局と職員組合との団体交渉がなされることになる。不可避的に生ずる団体交渉は、何らかの合意を目指して話し合われるのであり、両交渉当事者は、一定の期限内に妥結や決裂などによって交渉終了に到ったことを確認し合う。

それでは、このような賃金決定過程において、均衡原則の現実への「当てはめ」をめぐるなされる当局と職員団体との間の団体交渉がどのような経過を辿るかを見ると次のようになる。小樽市における職員組合の賃金にかかる交渉経過の概要は、以下の図のように1年間かけて三段階に分かれて展開される。

この給与改定交渉を、検討すると、Ⅰ春闘期においては、組合は、(1) 生計費に重点を置いて賃上げを要求し、他方で、当局は(2) 国家公務員給与準拠を踏まえて反論する。Ⅱ勧告期においては、組合は、(3) 他の地方公共団体職員の給与水準を挙げて基本賃金引き上げを要求し、当局は、(4) 地場賃金の低さや、(5) 市の財政事情などを挙げて反論する。Ⅲ確定期においては、組合は、(2) 人事院の給与改定勧告を根拠に、市職員給与改定を要求し、当局は、(3) 他都市の状況や(3) 地場賃金、(5) 市の財政事情を挙げて反論する。このように、給与改定交渉の各時期において、当局と職員組合は、均衡原則を使って交渉するのが実態である。同じ均衡原則が、異なった時期には、交渉の相手方

務条件については均衡の原則に照らして行うこととされているとして、「公務員と民間との均衡（官民均衡の原則）」及び「国家公務員と地方公務員との均衡（国公均衡の原則）」の2つの内容を挙げている。しかし、本文で指摘したように、地方公務員の給与等の勤務条件決定についての職員組合の団体交渉での要求は、同じ均衡原則に依拠しながらも、当局とは全く異なった内容を提示するのである。地方公共団体の当局の給与政策の考慮事項としての均衡原則を考察するのは、給与決定過程の一側面を検討するに過ぎないことになる。労働条件決定システムの「機能」を論ずるのであれば、当局と職員団体との交渉における双方の主張を検討するべきであり、均衡原則がそれぞれでどのように解されているかを検討しなければならないであろう。

図表 6. 小樽市における給与改定交渉の経過

段階	時期	職員団体の動き	政府・その他の動き
Ⅰ 春闘期	1月	春闘アンケート結果集約発表 春闘要求案職場討議	政府・人事院宛ての春闘期 統一要求書提出 人事院給与局交渉 人事院総裁交渉 総務庁長官交渉 自治大臣交渉 中央拡大闘争委（回答の評価）
	2月	ストライキ権確立批准投票 職場委員会（要求書決定） 市連協統一要求書提出（春闘期）	
	3月	市連協助役交渉（助役回答） 職場委員会（スト決行又は回避判断）	
Ⅱ 勧告期	6月	市連協独自要求書提出（人事院勧告以外の市独自の賃金要求を追加）	人事院統一要求書提出
	7月		人事院給与局交渉 人事院総裁交渉
	8月		人事院勧告
Ⅲ 確定期	8月	市連協助役交渉	都道府県給与担当部長・人事委員会事務局長会議（自治省） 都道府県・政令市人事委勧告 給与関係関係会議 閣議決定 給与法改正案国会送付 給与法改正案成立施行
	9月	市連協統一要求書提出（確定期）	
	10月		
	11月	市連協助役交渉（妥結） 職場委員会（妥結方針批准） 給与条例改正案議会送付	
	12月	給与条例改正案成立施行	

の主張する論拠に相互に入れ替わり、時期が変わると、同じ主張を別の均衡原則を援用して主張する。もっとも、それぞれの均衡原則の主張は、双方での具体的な実態調査と理論的検討を経て出されるので、枠組は同一でも内容は大きく異なっている。

さらに、均衡原則の適用による当局と職員組合との間の賃金交渉の様相について、それ以外の問題についてもいくつか付言する。第一に、職員組合は、その意思決定過程において、賃金要求のアンケートやそれによる職場討議（役員

が各職場を回り、要求案を説明し、組合員の意見を集約し、機関会議で報告して、要求項目を決定し、ストライキ権確立批准投票実施など。)を実施する。第二に、任命権者である小樽市長に要求書を提出し、その補助機関である助役と団体交渉を開催する。第三に、職員組合は、助役回答に不満である場合には団体行動(争議行為を含む。)に訴える。第四に、職員の給与に決定的影響を与える人事院勧告に向けて、職員組合の上部団体は、政府・人事院と交渉してその内容を加盟単位組合に周知する。第五に、人事院勧告の内容を踏まえて、交渉し小樽市段階での賃金改定の妥結を労使確認する。第六に、労使での妥結を踏まえて、市当局は市議会に給与条例改正案、補正予算案を送付し、審議し議決されることで実施される。これらの法的意義を概括すると、組合民主主義、団体交渉、団体行動、国の指導通知、労使合意としての妥結、市議会の議決である。

均衡原則をめぐる市職員の賃金改定交渉を構成する法的要素は以上のとおりである。これらの要素を適切に位置づけるような法的構造が必要であり、職員団体の交渉が主要な役割を果たしている実態を踏まえて、勤務条件条例主義をこれとどのように関連づけるか、労働法上の労働条件決定システムの法的構造とどのような関係にあるかの理論的解明は、今後の研究課題である。

2. 職員の身分の喪失及び懲戒

市の職員の身分喪失は、定年退職(地公法28条の2第1項、市定年条例)、分限免職(同法28条1項、市分限条例)、欠格条項による失職(同法28条4項)、懲戒免職(同法29条1項、市懲戒条例)、退職²⁶⁾(市職員任免規程3条29号)がある²⁷⁾。それぞれ法的な問題を有しており、職員組合も何らかの方法で関与する場合がある。

26) 通常、「依願退職」または「死亡退職」がこれにあたる。

27) この外、公職選挙法90条の規定により、公職の候補者となることのできない公務員が、公職の候補者となるときは、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなされる。

定年退職については、2001年4月施行の高齢者再任用制度（地公法28条の4第1項）の条例化について労使検討委員会を設置し、協議を行い、検討委員会での労使各委員の意見不一致部分については、団体交渉によって決着を図ることになる。

定年以外の退職、失職及び免職については、組合員である職員から職員組合に相談があり、依頼があれば、その委任を受けて組合が当局側と交渉する。法的に発生する主な問題としては、依願退職願いの発令前の取下げ、病気休職による分限処分、懲戒処分に関わることがある。懲戒免職に至らなくても、身分喪失の恐れを有する懲戒処分については、職員組合にとって重大な関心事となっている。職員の懲戒処分をなすには、組合側からの委員を含む懲戒委員会で審議の上で、その結果を市長に報告し、任命権者から処分がなされる。

小樽市職員の主な懲戒処分は、過去5年間で以下のとおりである²⁸⁾。

年・月	内 容	処分
95・12	市立小樽第二病院職員が入院患者からの預り金を着服	懲戒免職
97・3	青少年女性室職員が道青少年保護育成条例違反 (わいせつ行為)	停職6カ月
97・12	市立小樽病院の看護婦が輸血ミス	戒告
98・1	保護課職員が生活保護者に対し詐欺、収賄	懲戒免職
98・12	埠頭事務所職員がタグボート衝突事故	戒告
99・3	市立小樽病院看護婦が患者の点適用チューブに消毒液を注入	戒告
99・8	消防本部職員が酒気帯び運転	停職2カ月
00・1	観光課職員がイベント代金着服	懲戒免職
00・3	財政部職員が土地開発公社職員兼務時に同公社の事業費を着服	懲戒免職

28)「北海道新聞」(2000年3月14日付)で「小樽市調べ」として報道された内容を引用。

このように市職員の不祥事が頻発したことを理由として、小樽市は、職員組合との協議の後に、2000年10月に訓令として「小樽市職員倫理規程」を制定した。この規程によると、主として業務上の利害関係者との会食、遊興、金品の受領などが禁止行為とされ、これに違反した者は処分の対象になる旨が定められた。しかし、上記の過去5年間の市職員の非違行為は、現行の法令で対応できるものであり、新設の「倫理規程」の禁止行為の範囲に直接関わるものではない。

職員組合は、公金の着服、横領、詐欺、収賄、わいせつ行為など刑事事件となる場合は、組合員の犯罪行為を厳しく断罪し、また市民の信頼回復を組合員に呼びかけ、さらに当局に対してはその管理体制の改善を要求する。しかし、看護婦の医療事故二件については、職員個人の責任で終わらせることなく、医療事故撲滅を訴えるとともに、その背景に病棟看護婦の過酷な夜勤体制を放置してきた病院当局の管理責任があることを明らかにし、夜勤は月八回以内に制限することと三人夜勤実現を組合で要求してきたことに触れて、この要求に背を向けてきた病院当局の責任を追及する。任命権者の個別の懲戒権行使については、職員組合の側は、直接の交渉事項にすることができないので、実態としては、懲戒事由の発生する一般的な職場の勤務条件を交渉事項とし、間接的に当局の管理責任を追及する。

職員の身分の喪失は、定年退職から懲戒免職まで、一面では、いずれも職員の個別的問題として現われるが、他面では、集团的側面を有することを明らかに出来る場合は、職員組合は常に交渉課題として要求の明確化を図って一般化する。もっとも、組合員の個別的問題でも、各組合員から相談があれば、場合によっては組合側から、その身分保障に関するあらゆる可能性について検討している。

五. 職員の労働条件の変更と集団的紛争及びその法的解決システム

労働条件決定システムのなかに、職員組合の交渉権限は、法制度として組み込まれているが、集団的紛争解決システムとしての団体行動（憲法28条）については実定法上の制約がある。地公法37条は、職員の服務として、① 職員の争議行為、② 職員の怠業的行為、③ 何人かによる争議や怠業的行為の企図、共謀、そそのかし、あおり行為、の三類型を禁止している。行為主体としては、職員は①②③すべて禁止であり、職員以外の者でも③が禁止されている。また、地方公営企業労働関係法11条1項も、企業職員たる地方公務員と、同法附則5項の単純労務職員との争議行為を禁止している。ここでは、争議行為以外の団体行動権は特に禁止されないこと、また、そもそも地方公務員の争議権を禁止した実定法の規定の当否が職場の現場では問題になる。また、争議権の禁止規定の合憲解釈を展開する判例法理も問題となる。これらの判例や学説の検討は、次の研究課題である。ここでは、職場の実態の観点からどのような問題点があるかの指摘にとどめるものとする。

公務員の争議権の禁止規定の合憲解釈の判例は、非現業国家公務員²⁹⁾、非現業地方公務員³⁰⁾、現業国家公務員³¹⁾、現業地方公務員³²⁾、地公単純労務職員³³⁾の全てについて及んでおり、それ以前の合憲限定解釈を一律禁止合憲解釈に変更した。公務員の争議権禁止合憲解釈の根拠としては、先の名古屋中郵事件判決が、① 勤務条件法定主義、財政民主主義、② 市場の抑止力欠如、③ 争議行為の国民の共同利益への影響、④ 代償措置の具備を挙げた³⁴⁾。

29) 全農林警職法事件判決（最大判昭48・4・25刑集27巻4号547頁）

30) 岩手県教組事件判決（最大判昭51・5・21刑集30巻5号1178頁）

31) 名古屋中郵事件判決（最大判昭52・5・4刑集31巻3号182頁）

32) 北九州市交通局事件判決（最1小判昭63・12・8民集42巻10号739頁）

33) 北九州市清掃事業局小倉清掃事務所事件判決（最2小判昭63・12・9民集42巻10号880頁）

34) 前注の、渡辺 賢「公務員の労働基本権」講座21世紀の労働法第8巻『利益代表システムと団結権』（2000年）189頁参照。

また同じく前注、菅野和夫「公共部門労働法—基本問題の素論—」（1983年）法

争議権をめぐる職場の実態について言及すると、第一に、職員団体の交渉による問題解決が困難な場合には、団体行動権の行使、その中核的部分である争議権の行使が問題となる。日常的には、職員団体の活動で争議行為まで至ることは少ない実態にある。かつては、1時間以上3時間までの時限ストライキが打ち抜かれたが、この十年程は、始業時から29分以内の時間内食い込み行動（職場正面玄関前に組合員が終結し、ストライキ集会を開催する。なお29分以内の場合は、賃金カットは生じない。）が主で、この二年間は、社会経済情勢を反映し29分ストも直前に中止となり争議行為はない実態にある。

第二に、職員組合の事前の対応としては、あらかじめ要求書を当局に提出して交渉がもたれ、その結果、合意形成に向けた話し合いが不調に近い状態にある。その際、両者は、スト回避のため交渉配置をして、直前まで話し合い解決の努力をする。職員組合側は、全組合員によるストライキ権確立批准投票を実施し、高率で確立していなければならない。そして、職場委員会などの意思決定機関で、交渉結果によってはストライキを実施する旨の方針の確認を得ている。任命権者にストライキ実施の通告を交渉の席上で行っている。組合側は、全組合員に、職場委員を通してや組合ニュースによる情宣活動により周知している。さらに、必要があれば、緊急時の保安要員として、電話交換手、ボイラー、汽缶士、救急用看護婦などはあらかじめ個別に指名してストライキ要員から除外して、該当職場に勤務させることとしている。また、1時間以上のストライキとなる場合には、組合が、事前に職場門前に一般市民向けの立て看板を設置して市民周知をはかる。こうして、職員組合の事実上の争議行為は、職員組合と当局との一連の交渉経過の一局面をなしている。職員組合は、組合民主主義の実現と、市民への周知及び影響の最小限への抑制に事前に努めている。

第三に、以上に対して、当局の事前の対応としては、交渉の席で職員組合からのストライキ通告を受けると、職員組合の委員長に対して任命権者である市

曹時報35・10・1859（一）、35・11・2159（二）、35・12・2411（三・完）参照。
なお、同じ著者、菅野和夫『『財政民主主義と団体交渉』覚書』『法学協会百周年記念論文集第2巻』（昭和58）309頁参照。

長名でその代理者である助役から警告書を交付する。その後、管理職が全組合員に対してストライキに参加しないようにとの業務命令を文書で個別に交付する。それにも拘わらず、ストライキに参加した職員については、管理職が出勤管理票にスト参加時間を記録し、その結果、その時間が1か月に30分を超えた場合には賃金カットが実施される。

実態は以上のとおりであり、地公法37条の争議行為禁止規定の下でという留保付きで、争議権は、労働条件決定システムの流れの中で、集团的紛争に至った場合の自主的解決システムの一環であると位置付けることができる。団体交渉権行使の延長において、その担保としての団体行動権の一環として設定されること。争議権行使の事前の対応として、組合員及び当局側に対して、情報の公開と周知、意思決定とその通知及び市民への不利益回避努力などの周到的準備がなされること。当局は、違法な争議行為であるとして警告や業務命令を発するが現状ではそれ以上の措置はとっていないこと、などが特徴であり、これらを包摂するような法構造の解明が必要となっている。

おわりに

本稿は、労働法の立場から考察した、地方公務員労働者の労働条件決定システムの法的研究のための一つの基礎的作業である。もっぱら、小樽市職員の事例を取り上げて、その適用法現、関係行為者、任用、職員組合加入、交渉、紛争、身分喪失まで検討し、実態を概観した。元より取り上げた問題は断片的であるが、職員組合の交渉対象という視角で記述した。そして、地方公務員の労働条件決定システムにおいては、地公法24条6項の勤務条件条例主義が適用され、労基法2条1項の労使対等決定原則が適用されないが、実態としては地公法55条1項に定める職員組合の交渉が労働条件決定システムで重要な役割を果たしていることを示した。このことをまとめると次のとおりとなる。

第一に、一般職である地方公務員労働者の労働条件決定システムの法的根拠を概観すると、事務吏員若しくは技術吏員、消防吏員、企業職員及び雇員の各

職種区分に応じて、制限されまたは禁止されている団結権及び団体交渉権の適用法規がそれぞれ区別されていることが最も大きな特徴点となっている。地公法、労基法、労安衛法等及び市の各条例規則訓令によって、職員の個別の労働条件が、「勤務条件条例主義」に基づいて詳細に法定されており、この点では、各職種区分とも大部分は共通である。しかし、こうした労働条件決定の手段的権利である団結権及び団体交渉権の制限された労働基本権に関する法的根拠については、各職種区分で明確な差異がある。それに応じて「勤務条件条例主義」の規定の制約の下で、これらの制限された団結権及び団体交渉権が、地方公務員の労働条件決定過程で、事実上、十分に活用されている。

第二に、労働条件決定過程における関係行為者（アクター）を概観すると、地方公共団体の行政機構がその活動の場となり、地公法上の職員団体である職員組合及び地公労法上の労働組合が現実には大きな役割を果たしている。これが、人事機関である任命権者またはその補助機関と地公法及び地公労法上の交渉を行っており、地方公務員の労働条件決定過程の諸相を構成する。さらに、職員団体は、議会、自治省及び人事院と、労働条件決定過程に関して、交渉権ではなく団結権から生ずる事実上の関係を持っている。

第三に、地方公務員の労働関係の成立と個別的労働条件適用については、私企業の労働者の場合における労働契約の成立と比較すると、地公法上の「任用」と勤務条件条例主義の適用がある点で異なる。実態においては、特定の個人の任用については任命権者の裁量権の問題と考えられ、職員組合との交渉事項になっていないが、一般的な欠員補充の問題として職員の採用は交渉事項となっている。

第四に、任用された職員は、集団的労働基本権の担い手である地公法上の職員組合又は地公労法上の労働組合に加入し、組合民主主義の保障の下で、個別的労働条件にかかる日常的問題は、職員組合に集約されて集団的意義を有する要求にまとめられる。職員組合の要求（地公法55条1項の勤務条件及びこれに付随する事項）を決定するまでの過程は、団結権の具体化としての日常的な組織活動と考えられ、組合活動の主要部分をなしている。実態として、地方公務

員の労働条件決定システムにおいては、職員組合の団結権行使にかかる要求策定に向けた活動が基盤をなしており、これがなければ団体交渉権行使は実質的に空洞化すると考えられている。もっとも、これらの問題は、大部分が法外事実を構成する実情にある。

第五に、職員組合の交渉事項は、現実には、職員組合の要求だけではなく、当局側の提案についても交渉事項となっており、相互に事実上の交渉応諾義務があると理解されている。このような交渉は、事前協議制、労使合意の相互尊重、「見切り発車」の回避を原則にして実施されている。しかし、このような原則は、実際には交渉事項そのものでもあり、日常的に交渉の都度、確認を要する事項となっている。職員団体の交渉権（地公法55条1項）は、地方公務員労働者の労働条件決定システムにおいて勤務条件条件条例主義とともに主要な役割を果たすが、このような原則は、あらかじめ明確に地公法により保障されたものであるよりも、むしろ、団結権の行使の基礎の上に築かれた団体交渉上の一つの結果として相互に合意された交渉ルールであると考えられている。

第六に、職員の個別的労働条件の具体的決定過程として、賃金決定の過程における実態を概観すると、事実上、当局と職員団体と間の交渉が主要な役割を果たしていることが明かとなる。公務員の給与決定・変更において当局の給与政策としての均衡原則を挙げる学説もあるが、それだけでは一面的であり、同じ均衡原則を組合側は異なった解釈で主張するのであり、現実はその双方の交渉によってすすんでいる。こうした交渉全体のダイナミックな構造を解明するのでなければ、賃金決定システムの法的構造を全面的に叙述することはできないというのが実態である。

第七に、職員の懲戒は、公務員の勤務関係の法的性質の解釈論上で、職務命令権と並んで法学上の大きな争点であった。実態上は、任命権者の個別の懲戒権行使については、職員組合の側は、直接の交渉事項にすることができないので、懲戒事由の発生する一般的な職場の勤務条件を交渉事項とし、間接的に当局の管理責任を追及している。

第八に、職員組合の争議権については、地公法37条で禁止されているが、こ

れは、団体交渉の一連の過程の一つの局面であり、全体の関連のなかで検討する必要がある。学説上で、憲法論も含めて、最も議論のある分野であるが、実態においては、職員組合にとって争議権行使は組合活動の目標ではなく、むしろ、組合要求や当局提案についての交渉経過の中での一つの法的手段であるにすぎない。法学上、争議権に特化した議論ではなく、実態に即応した法律構成が必要である。つまり、職員組合の活動の大部分は団結権行使に関することであり、その基盤の上に団体交渉権行使の準備と手続に若干の活動が費やされる。争議権行使は、労使交渉の結果に左右されており、現状では特段に大きな活動を費やしている訳ではない。

公務員法論は、行政法学の立場から、従来も論述されてきたし、これからも学問的研究がなされるであろう。他方で、公務員労働法論は労働基本権に特化した議論がなされる傾向があった。しかし、最近では、先に触れた公務員の労働条件決定・変更、非正規職員法律問題の論述などの試みがなされてきている。労働者全体の中で大きな構成比を占める公務員労働者の権利義務について労働法学的な検討をなし、そして現実の公務の労働現場で出会う労働条件上の法的諸問題全体についての鳥瞰図が必要であるとの意図が、本論展開の一つのきっかけとなっていた。この本来のねらいを実現するための理論的考察は、本論で展開した法適用の現場の実態論を踏まえて、さらに次の段階の研究課題となる。

その点では、行政法学上で、公務員法は、本来的に公務員労働法として展開されるべきことが指摘されており、行政組織法の一部門と考えられてきた従来の考えが批判されてきた³⁵⁾。このような行政法学の研究に呼応して、労働法学の立場から、公務員労働法論全体を展開し、構成することが求められていると思われる。

既述のとおり、公務員労働者についての最近の学問的業績として、労働基本

35) 今村成和「職務命令に対する公務員の服従義務について」 杉村章三郎先生古希記念『公法学研究上』(1974年) 67頁
藤田宙靖「公務員法の位置づけ」『田中二郎先生追悼論文集 公法の課題』(1985年) 409頁

権論、労働条件決定システムの機能論、「労働力活用」論などの視角からの注目すべき考察がある。他方で、地方公務員を取り巻く状況として、自治省の地方公務員制度改革構想も出され³⁶⁾、あるいは政府与党で公務員に労働基本権を付与して、引き換えに「リストラ」や人件費削減を進めることが検討されており³⁷⁾、制度的にも地方公務員法制は大きな変革を迎えようとしている。こうした中で、当局の行政改革、行政効率化や行政経営のための労働法だけでなく、現場の地方公務員労働者の立場から、労働条件決定システムの法構造について、職員団体の団結権、交渉権及び団体行動権を労働法的視角から考察し展開することが必要であろう。

36) 自治省の地方公務員制度改革の構想については、自治省行政局長に提出された、地方公務員制度調査研究会報告「地方自治・新時代の地方公務員制度」(1999年4月27日)のⅥ地方公共団体の労使関係等、Ⅷ人事委員会・公平委員会制度の項が本論との関連で参考になる。そこでは、地方公務員への労基法適用の見直し、単純労務職員のあり方検討、個別的紛争解決システムの整備充実、公平委員会の所掌事務の範囲拡大などが検討課題として挙げられている。

37) 「朝日新聞」(2001年1月11日付)によると、「政府・自民党は省庁再編後の行政改革の目玉である公務員制度改革の原案をまとめ、本格的な検討に入った。公務員にスト権など労働三権を回復する代わりに、従来の特権的な身分保障の廃止も検討課題とし、『民間並みの顧客サービス意識を持った政府』をめざす人事システム導入をうたっている。…これをもとに政府・与党で協議、6月までに基本的な方針をまとめ、来年の通常国会に関連法案を提出する方針だ。」と報道された。この報道によると、①防衛や警察・消防などを除く公務員に労基法などを適用、②団結権、団体交渉権、団体行動権(スト権)を保障、③公務員の身分保障を前提とした現行国家公務員法や地方公務員法の廃止、④国と地方共通の「新公務員法」の制定などを方針としており、現行公務員法制の根本的な改変が目指されている。

ただし、その後の同じ「朝日新聞」(2001年1月18日付)の報道によると、橋本龍太郎内閣担当相は、政府・自民党の公務員制度改革の原案について、「『労働基本権の問題は避けて通ることができない』としつつも、『身分を保障する問題と労働基本権の付与の問題は別ではないか』と述べるにとどまり、明言を避けた。『国家公務員法と地方公務員法を統一して共通の新公務員法を制定する』という案についても、『いまの時点で考えていない』とした。」と講演後の質疑で述べている。