

行政改革推進本部専門調査会ヒアリング資料

平成19年6月29日
総務省自治行政局公務員部

- 1 総論
- 2 国と地方の違い
- 3 現行の労働基本権制約の代償措置について
- 4 労働基本権の付与に関する意見
- 5 その他

資料目次

資料 1	地方公務員の労働基本権	1
資料 2	地方の行政組織等の職員数と労働三権	5
資料 3	地方公共団体の人事機関	6
資料 4	給与改定の手順について	9
資料 5	全農林最高裁判決（昭 4 8 . 4 . 2 5 ）	11
資料 6	管理運営事項について	12

地方公務員の労働基本権

1 労働基本権について

- ・ 憲法28条で労働者の基本的権利を規定。
- ・ 同条は、団結権、団体交渉権、争議権の3つの権利から構成。

団結権 勤労者がその労働条件を維持・改善するために組合を組織する権利
 団体交渉権 労働組合が使用者と労働条件について交渉する権利
 争議権 団体交渉の裏づけとして、ストライキなどを行う権利

憲法第28条

勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。

2 地方公務員の労働三権の現状

区 分		団 結 権	団 体 交 渉 権		争 議 権
				協約締結権	
地方 公 務 員	非現業職員			注 1	× 注 2
	うち警察職員 及び消防職員	×	×	×	×
	企業職員等				×
(参考)民間					

注 1 非現業職員は、交渉を行うことができるが、団体協約は締結できない。

注 2 非現業職員は、交渉を行い、その結果として書面による協定を結ぶことができるが、この協定は団体協約ではなく、法的拘束力はない。ただし、この協定は、地方公共団体の当局及び職員団体の双方において、誠意と責任をもって履行しなければならない。

3 特例が設けられている職員

(1) 企業職員、特定地方独立行政法人の職員及び単純労務職員

企業職員及び特定地方独立法人の職員については、労働組合を結成し、一定事項について団体交渉をし、労働協約を締結することができる（地方公営企業等の労働関係に関する法律（以下「地公労法」という）第7条）。単純労務職員も同様である。

ただし、協定の内容が予算上実施不可能な場合には、議会へ付議される（地公労法第10条）。

(理由)

一般職の職員のうち、企業職員（地公労法第3条）については、所属する地方公営企業が、「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営しなければならないことを企業経営の基本原則としている。企業の経済性を発揮するという面においては民間企業と同じであり、公共の福祉を増進するという面においては一般行政と同じである。このような公営企業の二面的性格に依りて、これに勤務する職員の職務と責任は民間企業の従事者と共通の面と一般行政を担当する職員と同じように全体の奉仕者たる面とをあわせ有していることとなる。そこで、一般行政を担当する職員と共通の面については本法（引用者注：地公法、以下同じ。）の規定を適用することとし、民間企業の従事者と共通の面については本法の特例を定めることとしている」（「逐条 地方公務員法」（今枝信雄著））。

また、地方特定独立法人の職員についても、同様の取扱とされている。

単純労務職員については、「従事する職務の内容が、一般行政職員の場合と比較して、民間労働者に類似している面がある」（「逐条 地方公営企業労働関係法解説」（大橋茂二郎編））ことから、地方公営企業の職員に準じた取扱とされている。

企業職員

地方公営企業法において、地方公共団体の経営する企業のうち、水道事業（簡易水道事業を除く。）、工業用水事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業及びガス事業を地方公営企業といい、同法の規定が適用される（病院事業にも一部適用）。

公営企業の管理者の権限に属する事務の執行を補助する職員を企業職員という。

企業職員の労働関係の特例は、地方公営企業等の労働関係に関する法律の定めるところによる（地方公営企業法第36条）。

単純労務職員

単純な労務に雇用される職員。

労働関係その他身分取扱いは、原則として地方公営企業法の企業職員に関する規定が準用される（地公労法附則第5条）。

例）守衛、清掃員、自動車運転手等

（参考）

地公労法（抄）

（定義）

第三条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 地方公営企業 次に掲げる事業（これに附帯する事業を含む。）を行う地方公共団体が経営する企業をいう。

イ 鉄道事業

ロ 軌道事業

ハ 自動車運送事業

ニ 電気事業

ホ ガス事業

ヘ 水道事業

ト 工業用水道事業

チ イからトまでの事業のほか、地方公営企業法（昭和二十七年法律第二百九十二号）第二条第三項の規定に基づく条例又は規約の定めるところにより同法第四章の規定が適用される企業

二 特定地方独立行政法人 地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。

三 地方公営企業等 地方公営企業及び特定地方独立行政法人をいう。

四 職員 地方公営企業又は特定地方独立行政法人に勤務する一般職に属する地方公務員をいう。

（団体交渉の範囲）

第七条 第十三条第二項に規定するもののほか、職員に関する次に掲げる事項は、団体交渉の対象とし、これに関し労働協約を締結することができる。ただし、地方公営企業等の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができない。

一 賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項

二 昇職、降職、転職、免職、休職、先任権及び懲戒の基準に関する事項

三 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項

四 前三号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項

（予算上資金上不可能な支出を内容とする協定）

第十条 地方公営企業の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とするいかなる協定も、当該地方公共団体の議会によつて所定の行為がなされるまでは、当該地方公共団体を拘束せず、且つ、いかなる資金といえども、そのような協定に基いて支出されてはならない。

2 前項の協定をしたときは、当該地方公共団体の長は、その締結後十日以内に、事由を附しこれを当該地方公共団体の議会に付議して、その承認を求めなければならない。但し、当該地方

公共団体の議会がその締結の日から起算して十日を経過した日に閉会しているときは、次の議会にすみやかにこれを付議しなければならない。

3 前項の規定により当該地方公共団体の議会の承認があつたときは、第一項の協定は、それに記載された日附にさかのぼつて効力を発生するものとする。

単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員の範囲を定める政令（廃）

地方公務員法附則第二十一項に規定する単純な労務に雇用される職員とは、一般職に属する地方公務員で左の各号の一に掲げる者の行う労務を行うものうち技術者、監督者及び行政事務を担当する者以外の者をいう。

- 一 守衛、給仕、小使、運搬夫及び雑役夫
- 二 土木工夫、林業夫、農夫、牧夫、園丁及び動物飼育人
- 三 清掃夫、と殺夫及び葬儀夫
- 四 消毒夫及び防疫夫
- 五 船夫及び水夫
- 六 炊事夫、洗たく夫及び理髪夫
- 七 大工、左官、石工、電工、営繕工、配管工及びとび作業員
- 八 電話交換手、昇降機手、自動車運転手、機械操作手及び火夫
- 九 青写真工、印刷工、製本工、模型工、紡織工、製材工、木工及び鉄工
- 十 熔接工、塗装工、旋盤工、仕上組立工及び修理工
- 十一 前各号に掲げる者を除く外、これらの者に類する者

（ 2 ）警察職員、消防職員

警察職員及び消防職員については、職員団体の活動はもとより団結権が認められていない（地公法第37条、同法第52条第5項）。

（理由）

「職責上、国民の生命、財産を守るため、一身の危険を顧みず職務を遂行する義務を負うものであり、これらの職員の組織が一系乱れず任務を達成するためには、とりわけ厳しい服務規律、上命下服の規律を維持することが必要」（「逐条 地方公務員法」（橋本勇著））であるためである。

警察職員

都道府県警察の職員のうち、警視正以上の階級にある警察官以外の職員（警視正以上は国家公務員）。

消防職員

市町村が設ける消防本部及び消防署に置かれる消防職員並びに消防法の規定により救急業務を行う都道府県の職員。

地方の行政組織等の職員数と労働三権

(単位 万人)

地方公務員 299.8								非公務員		
警察 27.8	消防 15.6	議会 1.1	一般行政 (福祉関係を除く) 61.4				福祉関係 41.3	教育 112.6	公営企業等 等計 (病院・水道等) 41.2	地方三公社 3
		労働 0.9	総務・企 画 22.8	税務 7.5	農林水産 9.9	商工 3				
団結権 × 団体協約締結権 × 争議権 ×		団結権 団体協約締結権 × 争議権 ×						団結権 団体協約締結権 争議権 ×		

(注1) 地方公務員については、「地方公共団体定員管理調査(総務省)」による(調査時点は平成18年4月1日)。

(注2) 地方三公社については、「第3セクター等の状況に関する調査結果(総務省)」による(調査時点は平成17年3月31日)。

(注3) 地方独立行政法人については、今年度以降調査開始予定。

(注4) 「一般行政」「福祉関係」「教育」のうち一部(単純労務職員)には団体協約締結権が認められており、「公営企業等会計」のうち一部(地方公営企業法の適用・準用を受けない職員)には団体協約締結権が認められていない。

団結権
 団体協約締結権
 争議権

(参考)地方公共団体数

都道府県	47
市町村	1,804
特別区	23
一部事務組合	1,791
広域連合	63
合計	3,728

都道府県、市町村、特別区については平成19年4月1日現在
 一部事務組合、広域連合については平成18年7月1日現在

地方公共団体の人事機関

1. 任命権者

権限

法律に特別の定めがある場合を除くほか、地公法並びにこれに基づく条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、それぞれ職員の任命、休職、免職及び懲戒等を行う権限を有する（地公法第6条）。

主な任命権者

(1) 地方公共団体の長

組織等に関する普通地方公共団体の長の総合調整権

普通地方公共団体の長は、各執行機関を通じて組織及び運営の合理化を図り、その相互の間に権衡を保持するため、必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の委員会若しくは委員の事務局又は委員会若しくは委員の管理に属する事務を掌る機関の組織、事務局等に属する職員の定数又はこれらの職員の身分取扱について、委員会又は委員に必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。

普通地方公共団体の委員会又は委員は、事務局等の組織、事務局等に属する職員の定数又はこれらの職員の身分取扱で当該委員会又は委員の権限に属する事項の中政令で定めるものについて、当該委員会又は委員の規則その他の規程を定め、又は変更しようとする場合においては、予め当該普通地方公共団体の長に協議しなければならない（地方自治法第180条の4）。

(2) その他

議会の議長、選挙管理委員会、代表監査委員、教育委員会、人事委員会及び公平委員会、警視總監、道府県警察本部長、市町村の消防長（特別区が連合して維持する消防の消防長を含む。）

2. 人事委員会及び公平委員会

人事委員会

人事委員会は、規模が大きく職員数が多いため人事管理がより複雑な地方公共団体に設置され、幅広い権限が与えられている。

1. 設置基準（地公法第7条）

都道府県及び指定都市は、人事委員会が必置

人口15万以上の市及び特別区は、人事委員会又は公平委員会を選択設置

2. 権限（地公法第8条）

準司法的権限

職員の身分と権利を保護するため、任命権者が職員に対して行った不利益処分等について、準司法的な審査等を行うこと

準立法的権限

人事行政についての専門機関として専門的、技術的な問題を担当し、必要な人事委員会規則等を制定すること

行政権限

任命権者の人事行政の公正性を確保するため必要な勧告及び競争試験等を行うこと

労使関係のルール化のための第三者機関として職員団体の登録等の事務を行うこと

3. 設置数

67(平成19年4月現在)

公平委員会

公平委員会は、比較的規模の小さい地方公共団体に設置され、権限も限定されている。

1. 設置基準（地公法第7条）

人口15万以上の市及び特別区は、人事委員会又は公平委員会を選択設置
人口15万未満の市、町、村及び一部事務組合は、公平委員会を必置

公平委員会を置く地方公共団体は公平委員会を共同で設置し、又は他の地方公共団体の人事委員会に公平事務の処理を委託することができる。

2 . 権限 （地公法第8条）

準司法的権限

職員の身分と権利を保護するため、任命権者が職員に対して行った不利益処分等について、準司法的な審査を行うこと

準立法的権限

準司法的権限と職員団体の登録に関する事務等に関して、準立法的権限として規則を制定すること

行政権限

職員団体の登録等の事務を行うこと（条例で定めるところにより競争試験等を行うこと）

3 . 設置数

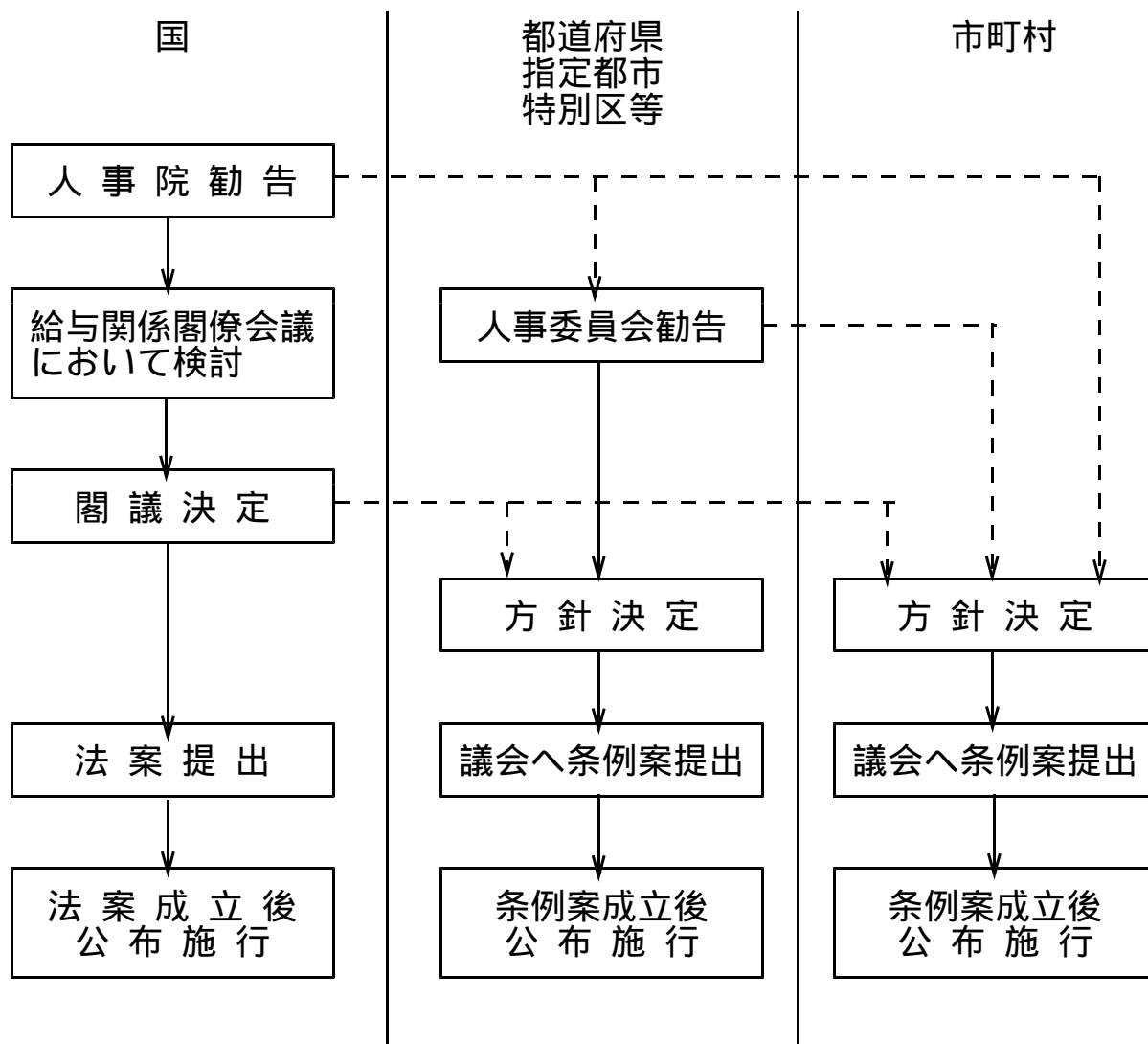
1 , 1 6 1 (平成18年4月1日現在)

給与改定の手順について

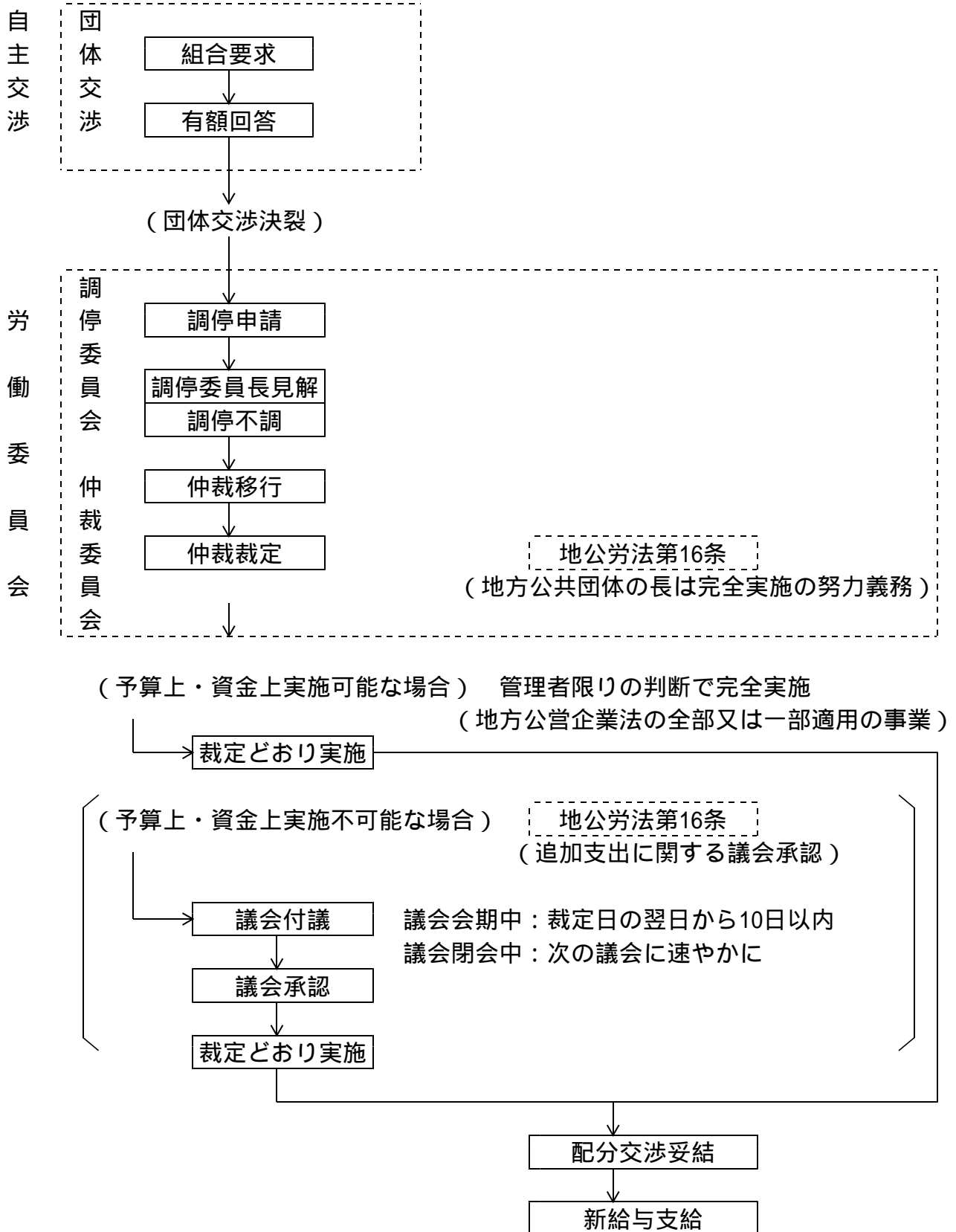
人事委員会が置かれている団体（都道府県、指定都市及び特別区等）においては、人事委員会の勧告（地公法第26条）等を受けて、具体的な給与改定方針が決定される。

人事委員会が置かれていない団体（一般市町村）においては、国の取扱いや都道府県の勧告等を受けて、具体的な給与改定方針が決定される。

いずれの場合においても、住民の代表で構成される議会の議決により、給与条例を改正することとなる（地公法第24条第6項）。



地方公営企業における給与決定過程



全農林最高裁判決（昭48.4.25）における 公務員の労働基本権制約の根拠

総論 公務員の「地位の特殊性」と「職務の公共性」を根拠として、公務員の労働基本権に対し必要やむを得ない限度で制限を加えることは充分合理的な理由がある。

1 公務員の地位の特殊性

（1） 財政民主主義

公務員の勤務条件はすべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されなければならず、その決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議のうえなされるべきものである。

（2） 市場の抑制力の欠如

市場の機能が作用する余地がないため、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となる。

2 職務の公共性

憲法 15 条の示すとおり、実質的にはその使用者は国民全体であり、公務員の労働提供義務は国民に対して負うものであるとともに、争議行為は公務の停廃をもたらし、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼす。

3 労働基本権制約の代償措置

公務員は労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権擁護のための関連措置による保障を受けている。

（法定された勤務条件の享有、人事院勧告制度、人事院に対する行政措置要求及び審査請求）

管理運営事項

1. 経緯・趣旨

- ・ 昭和40年の国公法改正時にILO第87号条約批准に伴う職員団体制度の整備に併せて明文化されたもの。
- ・ 国公法上、「当局は、登録された職員団体から、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、社交的又は厚生的活動を含む適法な活動に係る事項に関し、適法な交渉の申入れがあつた場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つものとする。」(108条の5第1項)
とした上で、「国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。」(108条の5第3項)とされた。
- ・ 管理運営事項が交渉の対象から除かれているのは、
「法治主義の原則に従って運営されているわが国の行政においては、国民の代表者たる国会が法律などの形で決定した国民の意思に基づいて、行政執行の任に当たる行政主体が、事務の管理、運営の責務を負わされており、これを交渉対象事項とすれば、「行政主体がその権限と責任を職員団体と分け合うことになるので許されない。」
また、「職員団体の本来的な使命からみても、その目的は経済的利益の追求にあるので、職員団体が行政執行に参画することはその使命を逸脱することになり適当でない」
ことによる(「逐条国家公務員法」(鹿児島・森園・北村編))

2. 内容

- ・ 管理運営事項とは、国・地方公共団体の機関がその職務、権限として行う国等の事務の処理に関する事項であって、法令等に基づき、当該機関が自らの判断と責任において処理すべき事項であるとされる。(「京都市教協事件・大阪高判昭和61年7月19日」)
- ・ また、「行政の組織と運営に関する基本的政策事項であって、国民主権及び法治主義の基本原則に基づき、行政府が国民の付託と法律の定めに従いつつ、自らの権限と責任において判断し処理すべき事項」とされる(「公共部門労働法」(菅野))

- ・ 一般的には、国家行政組織法や各省庁の設置根拠法令に基づいて、各省庁に割り振られている事務、業務のうち、行政主体としての各機関がみずからの判断と責任において処理すべき事項をいうものとされている。

具体的にある事項が「管理運営事項」に該当するかどうかは、個別具体的に判断することになる（「逐条国家公務員法」(鹿児島・森園・北村編)）。

3．勤務条件との関係

「管理運営事項の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする。」

* 昭和48年の公務員制度審議会答申で同様の考えが示されている。

4．具体的事項

(主な判例)

- ・ 職員の昇給、昇格の決定（工技院研究所職員措置要求事件・最判元年9月21日）
- ・ 人事異動の決定（京都市教協事件・最判平成3年11月28日）
- ・ 校長の人事の決定（福岡教組事件・最判平成元年9月8日）
- ・ 任命・補職の方法の決定（財部町職組事件・鹿児島地裁昭和56年3月23日）
- ・ 指定職俸給表の適用（指定職俸給支給義務確認等請求事件・東京高裁平成6年12月20日）
- ・ 教諭の週当たりの持ち時間数の決定（都立大森高校教諭措置要求事件・東京地判平成2年12月7日）

(学説)

- ・ 行政機関の組織に関する事項
- ・ 行政の企画、立案及び執行に関する事項
- ・ 職員の定数及びその配置に関する事項
- ・ 人事権の行使に関する事項
- ・ 租税・使用料・手数料等の賦課徴収に関する事項
- ・ 予算の編成に関する事項
- ・ 行政機関が当事者である不服申立及び訴訟に関する事項
- ・ 公の施設の取得・管理及び処分に関する事項
- ・ 公務員制度の運営に関する事項（職階制、人事、勤務評定の企画、立案および実施）

(「公共部門労働法」(菅野)、「逐条地方公務員法」(鹿児島))