

「地方公務員の労働関係に関する法律案」の内容と課題（上）

小 川 正

はじめに	
第1 地方公務員労働関係法案の基本的な位置づけ	
第2 地方公務員労働関係法案と労組法	
第3 地方公共団体の当局	
第4 団結権	
第5 団体交渉	
第6 団体協約の承認	(以上 本号)
第7 不当労働行為制度の導入	(以下 次号)
第8 労働紛争調整制度（あっせん、調停、仲裁）	
第9 その他	
第10 まとめ	

本稿における法律の略称は、以下のとおりとする。

地方公務員法	: 現行地公法
地方公営企業等の労働関係に関する法律	: 現行地公労法
地方公務員法等の一部を改正する法律案	: 地公法改正法案
地方公務員の労働関係に関する法律案	: 地方公務員労働関係法案
国家公務員法	: 現行国公法
特定独立行政法人等の労働関係に関する法律	: 現行特定独労法
国家公務員の労働関係に関する法律案	: 国公労法案
国家公務員法等の一部を改正する法律案	: 国公法改正法案

はじめに

(本稿は、当初は2012年5月11日の「地方公務員制度改革について(素案)」にコメントする予定であったが、2012年11月15日に地方公務員労働関係法案等が国会に提出されたため、急遽同法案等についてコメントすることとしたものである。同法案等は翌11月16日の衆議院解散によって廃案となったため国会審議は行われず、学者あるいは同法案作成関係者から本法案等に関する論稿も発表されていない。このような状況での論稿であるため、同法案等の全体的な把握が不十分であること、読み間違えがあることを懸念せざるを得ない。誤りについて読者の御指摘を期待するとともに、上記の状況を御理解いただき誤謬があった場合には御容赦をお願いする次第である。)

内閣は、2011年6月3日に国家公務員制度改革4法案⁽¹⁾を177回国会(常会)に提出したが、その前日にあたる2011年6月2日、総務省は「地方公務員の労使関係制度に係る基本的な考え方」⁽²⁾を公表し、その後2012年3月21日に「地方公務員の新たな労使関係制度の考え方について」⁽³⁾を示した。

そして、2012年5月11日、法案策定に向けた最終的な検討内容として「地方公務員制度改革について(素案)」⁽⁴⁾(以下、「改革素案」という。)を公表した。これに対し、全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国消防長会、(財)日本消防協会等は、「反対」を表明した。その結果、177回通常国会への地方公務員制度改革法案の提出は見送られるとともに、総務省内に、「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」が設けられ、同年11月5日にその報告書⁽⁵⁾がまとめられた。

そして、2012年11月15日、閣法として地公法改正法案と地方公務員労働関係法案⁽⁶⁾が、181回国会(臨時会)に提出された。法案提出の理由は、「地方公務員の自律的労使関係

(1) 国家公務員法等の一部を改正する法律案、国家公務員の労働関係に関する法律案、公務員庁設置法案、国家公務員法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案の4つである。 <http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/23houan/index.html>

(2) http://www.soumu.go.jp/main_content/000159027.pdf

(3) http://www.soumu.go.jp/main_content/000159030.pdf

(4) http://www.soumu.go.jp/main_content/000159034.pdf

(5) http://www.soumu.go.jp/main_content/000184561.pdf

(6) http://www.soumu.go.jp/menu_hourei/k_houan.html

制度を措置するため」とされた。しかし、翌16日衆議院が解散されたため、これら2法案は廃案となった。

本稿は、廃案となったものの法案として日の目を見ることとなった地方公務員労働関係法案の内容と課題についてコメントしようとするものである⁽⁷⁾。

なお、前述のとおり、国家公務員については、地方公務員関係に先立ち国公労法案など4法案が、2011年6月3日、177回国会（常会）に提出され、180回国会（常会）で2012年1月24日内閣委員会に付託されたが、これらも衆議院の解散によって廃案となった⁽⁸⁾。

第1 地方公務員労働関係法案の基本的な位置づけ

地方公務員労働関係法案は、基本的には国公労法案に準じた内容となっている⁽⁹⁾。すなわち、昔からの「国公準拠」による法案である。

歴史的には、1947年10月に国家公務員法が成立し、その後、1948年12月にはマッカーサー書簡・政令201号を受けて国家公務員法の大改正が行われた。同月、日本国有鉄道と日本専売公社の労働関係について公共企業体労働関係法（公労法）が成立公布され、公労法に定めがないものについては労組法が適用されることとなった。これによって、2公社職員を除く国家公務員については、労組法の適用が排除され⁽¹⁰⁾、争議権・団体協約締結権が否定され、人事院制度が確立した。1952年7月には、3公社職員及び5現業職員については、公労法が適用され同法に定めがないものについては労組法が適用されることとなった⁽¹¹⁾。その後、公労法適用の公社・現業は国有林野事業を除き民営化・独立法人化され、現行特定独労法となっている。

地方公務員関係では、1950年12月、労組法の適用を排除した現行地公法が制定・公布さ

(7) 本稿は、荒木尚志外「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1435—8）、下井康史「地方公務員制度における新たな労使関係の構築に向けて（覚書）」地方公務員月報平成24年6月号2頁などから大きな示唆をうけた。

(8) 平成24年6月1日（金曜日）に第180回衆議院本会議で提案理由の説明と若干の質疑があり、その後衆院内閣委員会でも3回の審査があった。

(9) なお、多くの論者から、国公労法案（及び地方公務員労働関係法案）は、公務員にも憲法28条の労働基本権を保障しようとの趣旨で立法されたものではないことが指摘されている。

(10) 現行国公法附則16条、なお、労基法も適用されない。

(11) 職員に関する労働関係については、「この法律の定めるところにより、この法律に定めないものについては、労働組合法（括弧内省略）の定めるところによる。」とされた（公労法3条）。

れた。国家公務員法に準じ、争議権・団体協約締結権が否定され、人事委員会・公平委員会制度が採用された。1952年7月には地方公営企業労働関係法（地公労法）が制定・公布され、公労法と同様に地公労法に定めがないものについては労組法が適用されることとなった。

このようにして、国においても地方公共団体においても、非現業職員には労組法の適用が排除されて当該公務員法が適用され、他方公社職員・地方公営企業職員・現業職員には当該労働関係法に定めのないものについて労組法が適用されるという2本立ての法制度が取られていた⁽¹²⁾。

今回の公務員制度改革によっても、この2本立ての法制度は変更されない。ちなみに、地方公共団体においては、人件費削減のため特別職非常勤職員が多数を占める非正規職員の採用が増えているところ、特別職には現行地公法は適用されず、労組法が全て適用されるので3本立てともいえる。なお、今回の消防組織法17条の改正による消防職員団体を含めれば4本立てになる。

そして、現行地公法は制定当初から、現行国公法に準じる内容となっており、今回の地方公務員制度改革も法案の内容について国公準拠が維持されている。

第2 地方公務員労働関係法案と労組法

地方公務員労働関係法案は、地公法改正法案の特別法と位置づけられている（地公法改正法案14条の2「勤務条件に関する団体交渉及び団体協約その他の職員の労働関係に関する制度は、法律によつてこれを定める。」なお同旨国公法改正法案6条。）

そして、地公法改正法案では労組法の適用が原則として排除される（地公法改正法案58条1項、但し、19条から23条まで、24条2項、26条、27条の22から27条の26まで、29条及び30条の規定を除く。なお、地方公務員労働関係法案24条及び国公労法案25条に一部の準用規定がある）。

したがって、地方公務員労働関係法案でいう「労働組合」「団体交渉」「協約締結権」「団体協約」（労働協約ではない）⁽¹³⁾は、労組法にいうそれとは異なる。これらは地方公

(12) 労基法は、国家公務員には適用されない（現行国公法附則16条）が、地方公務員には一部例外を除いて適用される（現行地公法58条3項）。

(13) 労組法では「労働協約」（14条など）とされ、現行地公労法では「協定」（8条など）とされている。

務員労働関係法案独自のもので、労組法上のものあるいは現行地公労法上のものとは似てあらざるものである。

例えば、「労働組合」は、都道府県労働委員会の認証を受けなければ、団体交渉権、団体協約締結権、不当労働行為救済申立権、労働紛争調整制度の申請権、在籍組合専従就任は保障されない。なお、認証には、同一の地方公共団体の職員が全組合員の過半数である必要がある。

「団体交渉」は、手続が法定される。管理運営事項が交渉対象から排除されることも法定される。

「団体協約」は、その効力に規範的効力はなく、「地方公共団体の当局」に条例提出義務、規則改廃義務などの実行義務（債務的効力）があるだけである。

したがって、地方公務員労働関係法案は、現行地公法の改良（焼き直し）版でしかない⁽¹⁴⁾。

地方公務員労働関係法案が成立すれば、地方公務員の労使関係法は、地方公務員労働関係法案と現行地公労法の2本立てとなり、地方公務員労働関係法案の労働組合（労組法非適用）と地公労法上の労働組合（労組法適用）が併存する形となる。

ちなみに、いずれの労働組合も労働委員会の不当労働行為救済申立が可能であるところ、労組法では団交拒否の不当労働行為救済申立は労働組合のみが可能である⁽¹⁵⁾が、地方公務員労働関係法案では「認証された労働組合の組合員である職員」も可能である（18条1項2号）。この点も国公労法案と同様な仕組みとなっている（19条1項2号）。

第3 地方公共団体の当局

1. その定義

「地方公共団体の当局」とは、地方公務員労働関係法案10条各号に定める者をいうとされている（3条、なお、4条1項ただし書、8条及び9条1項において同じとされている）。

(14) 道幸哲也「国家公務員労働関係法案の団交・協約規定」（法律時報1043-29）は、（国公法改正法案は）自律的であることを強調しているが、基本的には国家公務員法システムの中に団交・協約法制がビルトインしていると評価する。根本到「『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」（労旬1755-6、2011年11月号）は、国公法改正法案について「公務労働者にも相応の責任を負わせ、勤務条件をこれまで以上に削減することが志向されている。」と評価する。

(15) 菅野和夫「労働法」10版842頁、新基本法コンメンタール労働組合法261頁

この「当局」という概念は、現行地公法の「地方公共団体の当局は、登録を受けた職員団体から、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、……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。」（55条1項）、「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、又は決定することのできる地方公共団体の当局とする。」（同条4項）に由来するようである⁽¹⁶⁾。

現行地公法55条が「当局」という概念を規定した趣旨は、まぎらわしい交渉を避けるとともに、使用者である地方公共団体側の責任体制を明らかにしたものとされ、例えば、職員の退職手当に関する事務を処理するため退職手当組合（いわゆる一部事務組合）を設置した場合は、退職手当に関する交渉の当局は退職手当組合の権限を有する機関であり、教職員の勤務条件は原則として教育委員会が所管するものであるから、それについての交渉の当局は教育委員会であるとされている⁽¹⁷⁾。

しかし、地方公務員労働関係法案においては、上記のように定義された。そして、例えば「勤務条件に関する事項のうち、条例の制定又は改廃を要するもの」に関する地方公共団体の当局は「当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等」、「勤務条件に関する事項のうち、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程の制定又は改廃を要するもの」に関する地方公共団体の当局は「当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等」となる（10条1項）⁽¹⁸⁾。

2. 地方公共団体の当局の役割

地方公務員労働関係法案において、「地方公共団体の当局」が果たす役割は極めて重要である。

地方公務員労働関係法案において、地方公共団体の当局は、

- (1) 「労働組合との関係において地方公共団体の当局の立場に立つて遂行すべき職務

(16) 現行国公法においては、「当局」とされ（108条の5）、「交渉の当事者である『当局』は、交渉事項を分担管理する『当局』となる。」とされている（中村博・特別法コンメンタール国家公務員法678頁）。

(17) 橋本逐条第2次改訂版924頁、なお今枝逐条第3次改訂版729頁は、「『適法に管理し、又は決定することのできる』というのは、交渉事項について調査研究し、企画し、立案することが法令、条例、規則その他の規程によってその任務の範囲内にあると解され、または交渉事項について、法令の規定によりなんらかの決定をすることが認められている機関である」とする。

(18) 22頁の表参照

を担当する職員」が「管理職員等」とされ、管理職員等以外の職員とは、同一の労働組合を組織することができない（4条1項、なお同旨国公労法案4条1項）。

- (2) 不当労働行為が禁止される（8条、なお同旨国公労法案9条）。
- (3) 認証された労働組合から団体交渉の申入れがあった場合、その申入れに応ずべき立場に立つ⁽¹⁹⁾（9条、なお同旨国公労法案10条）。
- (4) 団体交渉の手続等について労働組合と取り決める主体となる（11条1項、なお同旨国公労法案12条1項）。
- (5) 労働組合と団体交渉を行ったときは、その議事の概要を、インターネットの利用その他の適切な方法により、速やかに公表しなければならない（11条6項、なお同旨国公労法案12条6項）。
- (6) 認証された労働組合と団体協約を締結することができる（12、13条、なお同旨国公労法案13、14条）。
- (7) 認証された労働組合との間で団体協約を締結したときは、当該団体協約の内容を、インターネットの利用その他の適切な方法により、速やかに公表しなければならない（14条2項、なお同旨国公労法案15条2項）。
- (8) 団体協約の実行義務を負う（16条、なお同旨国公労法案17条、但し1号及び2号については内閣の義務とされている。）。
- (9) 労働紛争調整制度の関係当事者となる（33条、なお同旨国公労法案31条）のである。

第4 団結権

1. 消防職員の団結権

消防職員にも、改正地公法案が適用される。しかし、次の職員には、地方公務員労働関係法案が適用されないので（地方公務員労働関係法案2条1項、なお同旨国公労法案2条1項）、消防職員は、地方公務員労働関係法案における労働組合を結成できない⁽²⁰⁾。

(19) これら当局は、一般には担当職員を指名して団体交渉を行うこととなる。長部局以外の「地方公共団体の当局」も、長部局の担当職員を指名することとなる。

(20) なお、消防組織法において「消防職員に関する任用、給与、分限及び懲戒、服務その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、地方公務員法（括弧内省略）の定めるところによる。」（16条）とされ、消防組織法は、消防職員の身分取扱いに関して地公法の特別法と位置づけられ、消防職員には消防組織法がまず適用される。

- イ 地方公務員法第37条第1項に規定する職員（すなわち、警察職員）
- ロ 地方自治法（括弧内省略）第158条第1項に規定する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として都道府県労働委員会が認定して告示するもの
- ハ 消防組織法（括弧内省略）第17条第1項に規定する消防職員⁽²¹⁾
- ニ 地方公営企業等の労働関係に関する法律（括弧内省略）第3条第4号に規定する職員

そして、消防組織法改正案では、消防職員委員会を定める現行17条が消防職員団体の規定（17条～17条の5）に改められる。

消防職員団体に関する規定は、ほぼ現行地公法の職員団体のそれと同一であり、次のとおりの対応関係にある。

	消防組織法改正案	現行地公法
(1) 消防職員団体	17条	52条
(2) 消防職員団体の登録	17条の2	53条
(3) 交渉	17条の3	55条
(4) 消防職員団体のための 消防職員行為の制限	17条の4	55条の2
(5) 不利益取扱の禁止	17条の5	56条

改革素案では、「消防職員について、一般職員と同様、団結権及び協約締結権を付与することとする。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こととする（消防組織法の改正）」とされていた。

改革素案では、現行地公法52条5項から消防職員を削除し、更に消防組織法17条を削除することによって、消防職員にも地方公務員労働関係法案を適用することを想定していたと思われる。

しかし、全国市長会、全国町村会、全国消防長会、（財）日本消防協会等が、上記の改革素案に反対したため、消防職員を地方公務員労働関係法案の非適用とし、消防組織法17条（消防職員委員会制度）の改正によって消防職員団体制度を創設することとなったようである。

(21) 地方公務員法等の一部を改正する法律16条による地方公務員労働関係法2条の改正案による。

その結果、消防職員は消防職員団体を結成できるようになり、登録すれば市町村の当局と交渉ができるようになったが⁽²²⁾、団体協約を締結することはできないとされた（消防組織法改正案17条の3、2項）。現行地公法の非現業職員の職員団体制度が消防職員に適用されるといって良いであろう。

なお、前述のように消防職員は、地方公務員労働関係法案2条1項にいう職員とされないが、地方公営企業職員と同様に地方公務員労働関係法案の労働組合に加入することは可能と思われる⁽²³⁾。

2. 管理職員等

前述のとおり、「地方自治法（括弧内省略）第158条第1項に規定する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として都道府県労働委員会が認定して告示するもの（地方公務員労働関係法案2条1項ロ）」には、地方公務員労働関係法案が適用されないので、これら職員は、地方公務員労働関係法案における労働組合を結成できない。

ところで、現行地公法は、「①重要な行政上の決定を行う職員、②重要な行政上の決定に参画する管理的地位にある職員、③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、④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、⑤その他職員団体との関係において当局の立場に立つて遂行すべき職務を担当する職員（以下「管理職員等」という。）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ず、管理職員等と管理職員等以外の職員とが組織する団体は、この法律にいう『職員団体』ではない。」（52条3項）としている。すなわち、①の職員も、管理職員等以外の職員と職員団体を結成できないが、管理職員等だけでは職員団体を結成できる。その意味で、①の職員にも団結権が認められていた⁽²⁴⁾。

(22) 消防職員団体の登録のためには、「当該消防職員団体が同一の市町村に属する消防職員のみをもって組織されていることを必要とする」（消防組織法改正案17条の2、4項）。

(23) 但し、消防職員及び地方公営企業職員を除く一つの地方公共団体の職員が、全ての組合員の過半数でなければ認証を受けられない（地方公務員労働関係法案5条4項）。

(24) 現実には、そのような職員団体は存在しない。

しかし、地方公務員労働関係法案では、①の職員は、「管理職員等」からはずれて労働組合を結成・加入することはできないこととなる。結局、地方公務員労働関係法案は①の職員の団結権を奪うわけで、都道府県労働委員会の認定・告示は慎重になされるべきであろう。

地方公務員労働関係法案では、②～⑤の職員が「管理職員等」とされ、現行地公法と同様に、それ以外の職員とは同一の労働組合を組織することができない（4条1項ただし書き）。もし②～⑤の職員が認証された労働組合に加入した場合は、その認証された労働組合は労働組合と認められないこととなり、その結果、認証は取り消される（5条7項）。

したがって、具体的な職が、管理職員等に該当するかが大きな問題となる。管理職員等に該当するか否かは、現行地公法では人事（公平）委員会規則で定めることとされているが（52条4項）、地方公務員労働関係法案では都道府県労働委員会がその範囲を認定し告示することとなる（4条2項）⁽²⁵⁾。

結局、地方公務員労働関係法案では、都道府県労働委員会が①～⑤の範囲を認定し告示することとなる⁽²⁶⁾。

このため、「地方公共団体の長等（括弧内省略）は、職を新設し、変更し、又は廃止したときは、速やかにその旨を都道府県労働委員会に通知しなければならない」とされている（4条3項、なお同旨国公労法案4条3項）。

これまで少数ながら、ある職が管理職員等に該当するか否か判断した裁判例があり、都道府県労働委員会の認定においても参考とされるであろう⁽²⁷⁾。

3. 認 証

地方公務員労働関係法案では、現行地公法における人事（公平）委員会による職員団

(25) 市町村公平委員会が定めるより、都道府県労働委員会が定めた方がその範囲が統一され、公平性が担保されよう。

(26) 現行地公労法5条2項は、「労働委員会は、職員が結成し、又は加入する労働組合（以下「組合」という。）について、職員のうち労働組合法第2条第1号に規定する者の範囲を認定して告示するものとする。」としている。

(27) ①大阪高判平成16年5月13日労旬1579号61頁（原審：奈良地判平成14年12月11日裁判所ウェブサイト）、②さいたま地判平成19年7月13日判タ1260号276頁、③東京高判平成22年8月25日判例地方自治338号36頁（原審：さいたま地判平成21年4月22日判例地方自治338号43頁）

体の「登録」と同じような労働組合の認証制度が取り入れられた⁽²⁸⁾。但し、認証は人事（公平）委員会ではなく、都道府県労働委員会が行う⁽²⁹⁾。そして、現行地公法の登録職員団体と同じように「認証された労働組合」（以下、認証労働組合ともいう）には、次のような権限・地位が与えられる。もちろん、未認証労働組合も職員が主体となって自主的に勤務条件の維持改善を図るものであれば（地方公務員労働関係法案2条2号）、労働組合であって、それなりの権限・地位が認められる。

（1）専従役員就任

職員は、労働組合の業務に専ら従事することができないが、地方公共団体の規則で定めるところにより、任命権者の許可を受けて、認証労働組合（認証をされていない連合体である労働組合であって、認証労働組合のみから構成されるものを含む。）の役員として専ら従事することができる（7条、なお同旨国公労法案7条）⁽³⁰⁾。

（2）ながら条例の適用

職員は、給与を受けながら、労働組合のためその業務を行い、又は活動してはならないが、認証された労働組合の業務に専ら従事する場合以外の場合であって条例で定める場合には、この限りでない（7条6項、なお同旨国公労法案8条⁽³¹⁾）。

(28) 認証のための規約の条件として、「会計報告は、組合員によって委嘱された公認会計士（外国公認会計士を含む。）又は監査法人の監査証明とともに少なくとも毎年一回組合員に公表されることとされていること。」（地方公務員労働関係法案5条2項2号）があるが、これは労組法5条2項が「規定を含まなければならない」としているのと同趣旨である（職員団体等に対する法人格の付与に関する法律5条3号も「公表されることとされていること」としている）。現実に実施されているか否かは組合自治の問題である。したがって、現実に実施されているか否かについての報告又は資料の提出を求めること（地方公務員労働関係法案5条14項）は、「この条の規定による事務」ではない。

なお、「規約の作成又は変更、役員選挙その他これらに準ずる重要な行為が、全ての組合員が平等に参加する機会を有する直接かつ秘密の投票による全員の過半数（役員選挙については、投票者の過半数）によって決定される旨の手續」については、規約に定められているとともに現実にもその手續が取られている必要がある（同5条3項）。

(29) 市町村公平委員会が登録事務を行うより、都道府県労働委員会が認証事務を行う方が当局による労働組合への干渉は減るであろう。

(30) 大阪地判平成4年10月2日（羽曳野市事件、判例タイムズ815号193頁）は、専従不許可処分が職員団体に対して不当に干渉する意図でなされる等、裁量権の範囲を逸脱し、又は権利の濫用にわたると認められるときには不許可処分を取り消すべきとしている。

(31) 国公労法案8条はいわゆる短期専従制度であり、ながら条例とは異なる。地方公務員の場合は、短期専従制度に替わるものとして職員の勤務時間、休暇等に関する条例で無給の組合休暇が認められているのが一般である。

(3) 団体交渉

地方公共団体の当局は、認証労働組合から9条1項各号に掲げる事項について適法な団体交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つ（9条、なお同旨国公労法案10条）。

(4) 団体協約の締結

認証労働組合は、地方公共団体の当局と、9条1項各号に掲げる事項に関し団体協約を締結することができる（12条、なお同旨国公労法案13条）。

(5) 不当労働行為救済申立

地方公共団体の当局が、8条の各号に掲げる規定に違反したときは、認証労働組合は、労働委員会に対し、その旨を申し立てることができる（18条、なお同旨国公労法案19条）。

(6) 労働紛争調整申請

認証労働組合は、労働紛争調整（あっせん、調停及び仲裁）の関係当事者とされ、労働委員会に対し、あっせん、調停及び仲裁を申請することができる（第6章、なお同旨国公労法案第6章）。

(7) 法人格取得

認証労働組合は、当該認証をした都道府県労働委員会に申し出ることによって法人となることができる（公務員労働組合等に対する法人格の付与に関する法律案3条1項2号、なお認証国家公務員労働組合については同1号）。

(8) 労働者委員の推薦

都道府県労働委員会の労働者委員は、労働組合又は認証労働組合の推薦に基づき都道府県議会の同意を得て都道府県知事が任命する（労組法改正案19条の12、3項）。

4. 過半数要件と混合組合

地方公務員労働関係法案では、「前項に定めるもののほか、労働組合が認証されるためには、第1項に規定する一の地方公共団体に属する職員（括弧内省略）が全ての組合員の過半数を占めることを必要とする。」（5条4項、なお同旨国公労法案5条4項）とされる。

現行地公法が職員団体の登録要件について「当該職員団体が同一の地方公共団体に属する前条第5項に規定する職員以外の職員のみをもつて組織されていることを必要とす

る。」(53条4項)とするよりは、制限が緩和された。

しかし、この過半数要件に関わっては多くの問題がある⁽³²⁾。まず、民間労働者、消防職員及び企業職員は、地方公務員労働関係法案2条の職員ではないが、現業職員は職員であることを確認しておくことが必要であろう。したがって、同一地方公共団体の非現業職員と現業職員の数が全組合員の過半数を占めている労働組合は認証労働組合となる。また、現業職員が主体になって現行地公労法における労働組合を結成することも可能となる(現行地公労法で、現業職員は登録職員団体を結成・加入すること⁽³³⁾も、現行地公労法による労働組合を結成・加入することも可能であるとされていることと同じである。)

思いつくままに、問題となるケースを指摘すれば次のとおりである。

(1) 地方公務員労働関係法案適用職員だけで組織された労働組合について

ア A市の労働組合(組合員数100名=長部局非現業職員20名+教育委員会非現業職員20名+学校給食職員20名+その他の任命権者職員40名)は認証労働組合となることができ、市長及び教育委員会と交渉可能であろう。しかし、学校給食職員の勤務条件について、地公労法上の労働組合として教育委員会と交渉が可能かどうか。現行地公労法においては、多くの非現業職員と少数の現業職員との混合組合にも、労組法上の団体交渉権・不当労働行為救済申立権が認められる⁽³⁴⁾。

(32) 武井寛「国家公務員労働組合の法的性格」(法律時報1043-20)は、国公労法案が成立すれば、①職員が主体となっていない(労組法の適用を受ける)組合、②職員が主体となり国労法の適用を受けるが認証されない組合、③国労法の適用を受ける認証された労働組合の3種が存在することになるという。

(33) 現行地公労法附則5項で、現業職員には地公労法及び地方公営企業法37条から39条までが準用される。しかし、地方公営企業法39条1項の準用にあたっては読替規定によって、現業職員には現行地公法の職員団体の規定(52条から56条まで)が適用される。

(34) 中労委平成20年10月15日大阪府・大阪府教育委員会不当労働行為再審査事件命令(中央労働委員会命令・判例データベース)は、「……いわゆる『混合組合』も、労組法の適用される構成員に関わる問題については、労組法上の権利を行使することができ、労組法第7条各号の別を問わず申立人適格を有するものと解するのが相当である。このように解しないと、労組法の適用される組合の構成員は、労働組合加入の自由が保障されているにもかかわらず、自らの労働条件を労組法上の使用者に対する団体交渉により解決する手段を持ち得ないこととなり、不当労働行為救済制度の本来の趣旨である労働者の団結権の保護及び労働組合選択の自由の観点からして著しく妥当性を欠くこととなるからである。」とする。

しかし、裁判所は、その主体が非現業職員である混合組合は地方公務員法上の職員団体であるとし、その不当労働行為救済申立について1号申立は認めるが、2号及び4号の申立は認めない(大阪高判平成14年1月22日労働判例828号73頁)。

しかし、地方公務員労働関係法案では、現行地公法とは異なり認証労働組合にも団体交渉権及び不当労働行為救済申立権が認められるので、地公労法上の労働組合としての団体交渉を認める意義は少なくなるであろう⁽³⁵⁾。

イ B市の労働組合の連合体（a 行政職労働組合＋b 教員労働組合＋c 学校給食職員労働組合）も、一の地方公共団体に属する職員が連合体の全組合員数の過半数を超えていれば認証を受けられる。したがって、現存の市労連の多くは認証を受けられ、市労連として市長部局または教育委員会と交渉が可能となろう。

ウ なお、自治労県本部は複数の地方公共団体の労働組合の連合体であるから、一の地方公共団体に属する職員が組合員数の過半数という要件を充たさず、認証は不可能である⁽³⁶⁾（但し、認証労働組合だけの県本部を新たに組織すれば在籍専従先とはなりうる（地方公務員労働関係法案7条1項括弧書き、なお同旨国公労法案7条1項））。

現在の自治労県本部であっても要件を充たせば、労組法上の労働組合（連合体）として不当労働行為救済申立が可能であろう⁽³⁷⁾。

（2） 地方公務員労働関係法案非適用職員も加入した労働組合について

ア C市の労働組合（組合員数100名＝非現業職員51名＋病院局職員（あるいは市の受託業者の労働者）49名）は認証労働組合として市長と交渉可能であるが、認証労働組合として病院局（あるいは市の受託業者）との交渉は可能かどうか⁽³⁸⁾。地公労法上の労働組合として病院局と、あるいは労組法上の労働組合として市の

(35) 但し、地方公務員労働関係法案での団体協約には規範的効力は認められないのに対し、現行地公労法の協約は労組法上の労働協約とされるので理念上は規範的効力が認められる（現行地公労法4条によって労組法16条が適用される。なお同旨現行特定独労法3条）。

(36) 自治労県本部も、公務員労働組合等に対する法人格の付与に関する法律案の要件を充たせば法人格を取得できる。

(37) 公報資料センター「労使関係」労働委員会裁判所協議資料Ⅱ899頁は、自治労県本部が非現業職員主体の職員団体が中心である等として否定的である。現在、大阪府労働委員会（大阪市事件、組合事務所使用不許可団交拒否事件）で労働組合などの連合体（労組法適用組合員が過半数）の労働委員会救済申立資格が問題となっている。

(38) 大阪高判平成11年11月26日労働判例782号67頁兵庫地労委（二一世紀ひょうご創造協会）事件は、「地方公務員法上の職員団体は、地方公共団体との交渉を通じてその職員の勤務条件の維持改善を図ることを目的とする団体であり、地方公務員法52条を根拠とするものであるから、右職員団体が地方公共団体以外の団体の職員の勤務条件について明文の定めもなく、当然に、右団体と団体交渉を行うことができると解することは、地方公務員法及び労働組合法の予定しないところであり、相当であるとはいえない。」としている。

受託業者と交渉が可能かどうか。現行法では可能と思われるが、地方公務員労働関係法案のもとではどうなるか不明である。

イ D市の労働組合（組合員数100名＝非現業職員49名＋病院局職員（あるいは市の受託業者の労働者）51名）は認証されない。したがって、認証労働組合として長との交渉はできないが、地公労法上の労働組合として病院局と、あるいは労組法上の労働組合として受託業者と交渉が可能であろう。

ウ E市の労働組合（組合員数100名＝非現業職員51名＋消防職員49名）は認証され長との交渉はできるが、認証労働組合として消防長と交渉はできないのではないかと。

エ F市の労働組合（組合員数100名＝非現業職員40名＋消防職員60名）は、認証されないので長との交渉はできない。他方、消防職員団体とはいえるが、登録されない⁽³⁹⁾ので消防長との交渉もできない。

5. 非認証労働組合の位置づけ

次に、非認証労働組合の権能を明らかにしておく必要がある。非認証労働組合は、上記の権能（3.（1）～（8））を享受できない。しかし、地方公務員労働関係法案における労働組合ではある⁽⁴⁰⁾。そこで、

第1に、非認証労働組合は、地方公共団体の当局に対し義務的団交を主張することはできないが、任意の交渉によって勤務条件の維持向上を目指すことができる⁽⁴¹⁾。

第2に、非認証労働組合に対する不当労働行為も禁止される。但し、団交拒否が禁止されるのは認証労働組合との団体交渉に限られる（8条、なお同旨国公労法案9条）。

第3に、非認証労働組合の組合員に対する不利益取扱等の不当労働行為（団交拒否を除く）について、非認証労働組合自体は不当労働行為救済申立はできないが、その組合員が不当労働救済申立をできる（18条、なお同旨国公労法案19条）。

(39) 登録消防職員団体になるには、同一の市町村に属する消防職員のみをもって組織されていることが必要である（消防組織法改正案17条4項）。

(40) 地方公務員労働関係法案は、「労働組合」と「認証された労働組合」を書き分けている。特に8条、18条参照

(41) 現行地公法55条2～10項は、非登録職員団体にも適用されるという（橋本逐条第2次改訂版916頁）。

第5 団体交渉

1. 団体交渉事項

地方公共団体の当局は、認証労働組合から次に掲げる事項について適法な団体交渉の申入れがあった場合においては、その申入れに応ずべき地位に立つとされる（9条1項、なお同旨国公労法案10条）。ちなみに、現行地公法では、団体交渉ではなく「交渉」という言葉が使われている⁽⁴²⁾。

- 1 職員の給料その他の給与、勤務時間、休憩、休日及び休暇に関する事項
- 2 職員の昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項
- 3 職員の保健、安全保持及び災害補償に関する事項
- 4 前3号に掲げるもののほか、職員の勤務条件に関する事項
- 5 団体交渉の手続その他の労働組合と地方公共団体の当局との間の労使関係に関する事項（以下「労使関係事項」という。）

1、3、4、5号が、「職員の給料その他の給与、……に関する事項」とされているのに対し、2号は「職員の昇任、降任、転任、休職、免職及び懲戒の基準に関する事項」とされているのに留意する必要がある⁽⁴³⁾。

ところで、労組法上の義務的団交事項とは、一般に、①団体交渉を申し入れた労働者の団体の構成員たる労働者の労働条件その他の待遇（労働条件事項）、②当該団体と使用者との間の団体的労使関係の運営に関する事項（労使関係事項）であって、使用者に

(42) 現行地公労法7条は、交渉事項を次のとおりとしている。

- 1 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
- 2 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
- 3 労働に関する安全、衛生及び災害補償に関する事項
- 4 前3号に掲げるもののほか、労働条件に関する事項

地方公務員労働関係法案では、2号の「先任権」（行政整理分限免職や再採用にあたって先任者が有利に扱われる権利）が削除されている。これは我が国にはそのような権利が認められていないからである。

(43) すなわち、労組法の団体交渉と異なり、組合員個別の昇任などは交渉事項とされていない。これは、組合員個別の人事は当局の管理運営事項とされるからであろうか。

処分可能なものをいうとされる⁽⁴⁴⁾。

現行地公労法に比べ、労使関係事項⁽⁴⁵⁾が追加されたのが注目される。

2. 誠実交渉義務

「その申入れに応ずべき地位に立つ」ということは、会見して折衝に応じるだけでなく、誠実に折衝すべきことを意味する⁽⁴⁶⁾。そして、誠実交渉には、交渉事項に関して妥結権限がある者の出席が前提⁽⁴⁷⁾となる。

3. 管理運営事項

「地方公共団体の事務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とされる（9条2項、なお同旨国公労法案10条2項）。

この点について、裁判例は、管理運営事項と①労働者の団体の構成員たる労働者の労働条件その他の待遇との関係では、管理運営事項であっても職員の待遇に関連するものであるときあるいは管理運営事項の処理によって勤務条件が変更されるときは交渉の対

(44) 東京高判平成19年7月31日根岸病院事件（労働判例946-58）、最三小判平成23年4月12日 I N A Xメンテナンス事件（労働判例1026-27）も、「本件団交申入れに係る議題は、C E（カスタマーエンジニア）の労働条件や、組合等とXの団体的労使関係の運営に関する事項であって、Xが決定することが可能なものであるから、Xが正当な理由なくこれを拒否することは許されず、Xの行為は、労組法第7条2号の不当労働行為を構成するものというべきである。」旨判示している。

(45) 労使関係事項とは、交渉ルールや認証労働組合との交渉手続き、認証労働組合に対する便宜供与（組合専従、組合休暇、組合事務所、組合掲示板、組合費のチェックオフ）等であるが、その一部（予備交渉等（地方公務員労働関係法案11条）、在籍専従等（同7条））は法定化される。

(46) 平成21年6月17日中労委命令太陽自動車事件も「団体交渉において使用者は、単に労働者の代表者との交渉に応ずるだけではなく、自己の主張を労働組合が理解し、納得することを目指して、見解の対立を可能な限り解消させることに努め、労働者の代表者と誠実に交渉する義務があり、使用者が当該義務を尽くさないときは、労働組合法第7条第2号の不当労働行為に該当するというべきである。すなわち、使用者は、労働組合の要求や主張に対する回答や自己の主張の根拠を具体的かつ合理的に説明し、労働組合の要求に応じられないのであれば、その理由を十分に説明し納得が得られるよう努力するべきものである。」としている。

荒木尚志「公務員の自律的労使関係制度と民間における団体交渉制度 — 協約締結権付与の意味を考える」地方公務員月報平成23年9月号6頁

現行地公法55条でも、団交拒否に対し損害賠償が命じられた例がある（神戸地判昭和63年2月19日兵庫県教委事件（労働判例513-6））。

(47) 長以外の地方公共団体の当局が、長部局職員を指名して団体交渉を行う場合は、その職員に対し交渉の妥結権を与える必要がある。

象となるとしている⁽⁴⁸⁾。

しかし、管理運営事項と②当該団体と使用者との間の団体的労使関係の運営に関する事項（労使関係事項）の関係についても同様な問題が生じよう。例えば、行政財産（市庁舎）における組合事務所の使用許可をめぐる事項は、管理運営事項であるとともに労使関係事項でもあるが、交渉の対象となるかという問題である。このような点は、今まで労働委員会でも裁判所でも取りあげられたことはないようである⁽⁴⁹⁾。これについて

(48) 東京地判昭和61年2月27日（労働判例469号10頁）は、「同条（代理人注、公労法8条）は、管理運営事項そのものは団体交渉の対象とすることはできないけれども、当該事項が管理運営事項であつてもそれが職員の労働条件その他の職員の待遇に関連するものであるときには、職員の労働条件その他の待遇に関連する範囲内においては団体交渉を行うことができることとしたものと解するのが相当である。」とし、神戸地判昭和63年2月19日（労働判例513号6頁）も「職員の勤務に関する限り、管理運営事項と職員の勤務条件等に関係する事項とは、事柄の性質上密接不可離に関連し、相表裏の関係に立つことが少なくはなく、したがつて、そのような場合、管理運営事項そのものは交渉の対象となりえないとしても、その処理の結果が職員の勤務条件等に関係する事項に影響を及ぼす限りにおいては、影響を受ける勤務条件等に関する事項が交渉の対象になるものと解するのが相当である。」としていた。

最近は、地公法46条（措置要求）と55条1項（交渉）の管理運営事項が争われており、名古屋高判平成4年3月31日（労働判例612号71頁）は、「ある事項が管理運営事項に関するものであると同時に勤務条件と密接に関連する場合がある。具体的には、管理運営事項の処理の結果、影響を受けることのある勤務条件がこれにあたるのであるが、このような場合に管理運営事項に属するという理由だけから、措置要求の対象にならないとすると、前記の代償措置としての措置要求制度そのものの趣旨を没却してしまう結果となるので、勤務条件の側面からの問題として、措置要求の対象とすることは制約されず、その結果、当局が管理運営事項について何らかの措置を執らざるを得なくなったとしても、それは管理運営事項自体を措置要求の対象としたわけではないから、右の原則に反するとはいえないのである。」とし、名古屋地判平成5年7月7日（労働判例648号76頁）も「措置要求事項が管理運営事項に関連する場合であっても、それが個々の職員の具体的勤務条件に関する側面から、その維持改善を図るためになされたものである限り、措置要求の対象とすることは許されると解するのが相当である。……本件措置要求の対象である社会科教室及びその標本室あるいは準備室の設置は、佐屋高校を所管する愛知県教育委員会（以下「県教委」という。）の管理運営事項に該当することは明らかである。……本件措置要求事項は、原告の具体的勤務条件に関する側面から、その改善を図るためになされたものであるから、地公法四六条所定の具体的勤務条件に該当し、措置要求の対象となるといわざるを得ない。」としている。

なお、認証労働組合が団交を申し入れるにあたっては、管理運営事項を理由に団交が拒否されないように、団交事項を「**業務の民間委託によって生じる**業務担当職員の勤務条件の変更」などとする工夫が必要であろう。

(49) 現在、大阪府労働委員会（大阪府事件平成24年（不）21号、組合事務所使用不許可団交拒否事件）で労使関係事項（＝組合事務所使用許可問題）が管理運営事項である場合は交渉できないのが問題となっている。

も①の場合と同様に、管理運営事項であっても労使関係事項であれば、その面から団体交渉の対象となるとされよう。

4. 団体交渉の議事概要などの公表

「地方公共団体の当局は、労働組合と団体交渉を行ったときは、その議事の概要を、インターネットの利用その他の適切な方法により、速やかに公表しなければならない。」（地方公務員労働関係法案11条6項、なお同旨国公労法案12条6項）とされ、更に「地方公共団体の当局は、認証された労働組合との間で団体協約を締結したときは、当該団体協約の内容を、インターネットの利用その他の適切な方法により、速やかに公表しなければならない。」（地方公務員労働関係法案14条2項、なお同旨国公労法案15条2項）とされている。

公表主体は「地方公共団体の当局」で、公表されるのは、「団体交渉の議事の概要」または「団体協約の内容」である。

第6 団体協約の承認

「認証された労働組合と地方公共団体の当局は、第9条第1項各号に掲げる事項に関し団体協約を締結することができる。」（12条、なお同旨国公労法案13条）。すなわち、勤務条件事項と労使関係事項について、認証労働組合は地方公共団体の当局と団体協約（労働協約ではない）の締結ができる。

このことを捉えて、地方公務員労働関係法案は「自律的労使関係制度を措置するため」のものであるといわれるが、後に述べるように、地方公務員の勤務条件は団体協約によって直ちに決定されるわけではない。勤務条件が改廃されるのには、地方議会による条例の改廃ないし地方公共団体の当局による規則等の改廃が必要であり、団体協約はその改廃を行う原因でしかない。

地方公務員労働関係法案では明言されていないが、地公法改正案、地方公務員労働関係法案などの法律事項については、団体交渉の対象とはならず、当然ながら団体協約の締結

も想定されない⁽⁵⁰⁾⁽⁵¹⁾。

また、「地方公共団体の長でない者が同号に掲げ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、地方公共団体の長に協議し、その同意を得なければならない。」（地方公務員労働関係法案13条2項）とされている。これも、「（団体協約を締結できる当局）は、それぞれ当該各号に掲げ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、内閣の承認を得なければならない。」（国公労法案14条2項）に準拠するものである⁽⁵²⁾。

これは、条例制定改廃の提案権が任命権者ではなく地方公共団体の長にあることによる。しかし、例えば教育委員会が、認証労働組合と団体協約を締結する場合は、まず地方公共団体の長の同意が必要であり、長が同意した場合に初めて団体協約が締結できる。そして、締結された団体協約に基づき、長が条例制定改廃の議案を議会に提出しなければならない。そして、議会が議決して初めて勤務条件の変更が実現する。すなわち、教育委員会職員の勤務条件は、教育委員会との交渉によっては決まらず、長と議会という2重の関門を乗り越えなければならない。これでは、自律的労使関係の措置とはほど遠いといえよう。

1. 団体協約の効力

労組法上の労働協約には、使用者と組合との合意であり、組合員個人との合意ではないにも関わらず、使用者と組合員個人との関係を規律する規範的効力が認められている。

(50) 清水敏「紛争調整、代償措置および争議行為の禁止」（法律時報1043-36）38頁は、立法論として国公労法案7条3項の在籍専従期間を労働紛争調整の対象とすべきというようであるが、地方公務員労働関係法案の場合は、法律事項は地方公共団体の当局の権限外事項となろう。下井康史「地方公務員制度における新たな労使関係の構築に向けて（覚書）」地方公務員月報平成24年6月号11頁

したがって、地公法改正案11条（団体交渉の手続等）に定める事項は団体交渉の対象外とされよう。

(51) この点について、国公労法案は、「認証された労働組合と当局は、第10条第1項各号に掲げる事項に関し団体協約を締結することができる。ただし、この法律、国家公務員法、検察庁法（括弧内省略）及び外務公務員法（括弧内省略）の改廃を要する事項に関しては、団体協約を締結することができない。」（13条）とする。法律の制定又は改廃を要するものでも勤務条件に関する事項であれば、団体交渉及び団体協約の締結ができるところ（10条1項1号）、国公労法、国家公務員法等については、団体交渉はできるが団体協約は締結できないとしている。具体的には、団体交渉の手続等を定める国公労法案12条、組合役員専従期間を定める同7条などが問題となると思われる。

(52) 国公労法案の内閣の承認（14条2項）については、渡辺賢「国家公務員制度改革と統治の仕組み」（労旬1755-18、2011年11月号）

すなわち、労組法では「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、無効とする。この場合において無効となつた部分は、基準の定めるところによる。労働契約に定がない部分についても、同様とする。」（16条）とされている⁽⁵³⁾。

しかし、地方公務員労働関係法案における団体協約（労働協約ではない）には規範的効力は認められない。組合員個人の勤務条件は団体協約によって規律されるのではなく、条例・規則等によって規律される。これは、職員の勤務条件は、どの労働組合に加入しているかに関わらず、あるいは労働組合に加入しているかいないかに関わらずに、一律かつ平等に決めるべきという勤務条件条例主義・平等取扱いに基づくものである⁽⁵⁴⁾。この点は、現行地公法と地方公務員労働関係法案とで変更はない。

地方公務員労働関係法案では、地方公共団体の長は、

ア 条例の制定又は改廃を要する事項について団体協約が締結されたときは、「速やかに、当該団体協約の内容を適切に反映させるために必要な条例の制定又は改廃に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議して、その議決を求めなければならない。」（16条1項）

イ 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程の制定又は改廃を要する場合は、「速やかに、当該団体協約の内容を適切に反映させるために必要な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程の制定又は改廃のための措置を講じなければならない。」（16条2項）

ウ 地方公共団体の長等又はその委任を受けた地方公務員若しくは当該地方公共団体の長等の管理に属する行政庁が定めるものについて団体協約が締結された場合は、「速やかに、当該団体協約の内容を適切に反映させるために必要な勤務条件の決定又は変更をしなければならない。」（16条3項）などとされている（次表参照）。

すなわち、団体協約の効力は、地方公共団体の当局に一定の義務の実行を課すに過ぎ

(53) 規範的効力は労働協約を締結した組合の組合員にのみ適用がある。但し、多くの場合、使用者はその内容に応じて就業規則を改正する。このことによって非組合員にも効果が及ぶ。なお、「使用者が就業規則の変更により労働条件を変更する場合において、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、労働者の受ける不利益の程度、労働条件の変更の必要性、変更後の就業規則の内容の相当性、労働組合等との交渉の状況その他の就業規則の変更に係る事情に照らして合理的なものであるときは、労働契約の内容である労働条件は、当該変更後の就業規則に定めるところによるものとする。」（労働契約法10条）とされている。

(54) 晴山一穂「団体交渉と立法措置」（法律時報1043-32）参照

ない⁽⁵⁵⁾。

【勤務条件に関する事項】

	団体交渉及び団体協約を締結する当局	実施義務を負う者	実施義務の内容
勤務条件を定める条例の制定改廃を要する事項	当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等（長以外の当局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）	地方公共団体の長	条例案の議会付議
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程の制定改廃を要する事項	当該事項に係る事務を所掌する地方公共団体の長等	左に同じ	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程の制定・改廃
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程に基づき、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	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	左に同じ	当該勤務条件の決定又は変更
上記以外の事項	当該事項について適法に管理し、又は決定することのできる者	左に同じ	団体協約の内容を実施するために必要な措置を講ずること

【労使関係の運営に関する事項】略

しかも、国の場合は議院内閣制により多数党が内閣を構成するため、内閣総理大臣提

(55) 「認証された労働組合と地方公共団体の当局との間の団体協約は、書面をもって作成し、両当事者が署名し、又は記名押印することによってその効力を生ずる。」（地方公務員労働関係法案14条1項）。なお、現行地公労法で、条例の改廃提案の場合（8条）は議会の議決がないと協約の効力は生じないが、規則等の改廃がなされなかった場合（9条）にどうなるかとの問題がある。裁判例では、「かゝる公法関係にある労働職員の勤務関係において、当該地方公共団体の長は、条例、労働協約、及び労働基準法の定めに反しない限り、就業規則の制定により勤務条件の決定を行うことができるのであつて、この就業規則には私企業における就業規則と異なり地方自治法により法的規範としての効力が与えられている」とされているので（福岡高判昭和58年3月16日労働判例422号75頁）、規則などが改廃されなければ効力は生じないであろう。なお、反対の学説がある（清水敏「公務における勤務条件決定システムの転換」季刊労働法235-113）。

出の法案（閣法）は多くの場合国会で議決されようが、地方公共団体の場合は、長も議員もともに住民の選挙によって選出され、長と議会が対立する状況が少なくない（二元代表制）。そのような状況であれば、長が議会に条例案を提出しても議決されないことも少なくないであろう。そうすると、労使の交渉によって団体協約が締結され、その効力に従い長が条例改正案を議会に提出するという「自律的労使関係制度を措置する」手続が行われても、労使では勤務条件を決定できないこととなる⁽⁵⁶⁾。

ちなみに、国の場合「政府は、この法律及び国家公務員の労働関係に関する法律の施行の状況を勘案し、国家公務員法第2条に規定する一般職に属する職員の給与に関し、法律の委任に基づき政令で定める事項の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」（国家公務員法等の一部を改正する法律案附則31条2項）とされ、職員給与について勤務条件決定を法律から政令に委任することが検討されることとなっている。しかし、地方公務員労働関係法案では、地方公共団体における給与条例から規則に委任することには触れられていない。

地方公共団体においては、多くの勤務条件が条例で詳しく定められており、それらが規則に委任されなければ、「自律的労使関係制度を措置する」ことは画餅に帰するであろう。

2. 複数組合併存の場合

認証労働組合が複数ある場合の団体交渉の在り方、団体協約の締結の在り方が問題とされている⁽⁵⁷⁾。

問題は、認証労働組合が他の認証労働組合と平等な交渉権を持つことと、勤務条件を統一的に設定しなければならないことの調和であるが、その問題状況は国際公法における二国間条約交渉に似ている。

そして、国際条約においては、この問題は最恵国待遇条項によって解決されている。

(56) 晴山一穂「団体交渉と立法措置」（法律時報1043-33）は、国公労法案について「立法論としては、協約内容に即した法案の成立に向けて最大限努力すべき国会の義務を明記することが考慮されてしかるべきであろう。」というが、地方公務員労働関係法案についても同様であろう。

(57) 荒木尚志外「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1435-17、29）2011年12月、山本隆司「地方公務員と団体協約締結権」地方公務員月報平成24年2月号12頁、根本到「『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」（労旬1755-14）、荒木尚志「公務員の自律的労使関係制度と民間における団体交渉制度——協約締結権付与の意味を考える」地方公務員月報平成23年9月号9頁

最恵国待遇とは、ある国に特別の権利を与えると、最恵国条項のある条約を結んでいる他の全ての国は自動的にそれと同じ待遇にあずかれるというものである。A国とB国が関税率などについて最恵国待遇条項を含む条約を締結すると、その後A国がC国とそれを上回る関税率の通商条約を結ぶと、その関税率がB国にも適用されるのである。例えば、「A国とB国は、輸出入について第3国の産品に与える最も有利な待遇を同種の産品に対して即時かつ無条件に相互に与える」旨の条項が考えられる。

そこで、認証労働組合が複数ある場合は、それぞれの認証労働組合が地方公共団体の当局と団体協約を締結する場合、「本団体協約で締結した特定の勤務条件事項及び労使関係事項について、他の認証労働組合と別に合意した場合は、全ての労働組合にとって最も有利な内容を本団体協約による合意とみなす。」旨の規定を設けることが検討されるべきであろう⁽⁵⁸⁾。このような取扱いは、使用者側にとっても不利益なものではなく、かえって各認証労働組合の交渉権の尊重という要請と規律の一律性の要請を充たし、労使ともに望ましい結果を招くであろう。

3. 実施義務違反の救済方法

団体協約が締結されても、団体協約は地方公共団体の当局に一定の義務の実行を課すに過ぎない。しかも、その実行義務は、「速やかに」行われなければならないとされるだけである⁽⁵⁹⁾。

もし、速やかに実行されない場合は、団体協約の一方当事者である認証労働組合はどのような救済を求めることが可能であろうか。同じ問題が、仲裁裁定が実施されない場合にも生じる⁽⁶⁰⁾。

まず、地方公共団体の当局に実施義務違反があった場合、認証労働組合は国家賠償法によって損害賠償を請求することが可能である⁽⁶¹⁾。

(58) この結果、地方公共団体の当局は、複数の認証労働組合に対し条例の提案義務、規則などの改廃義務を負うこととなる。

(59) 現行地公労法では、協約締結後10日以内とされている（8、10条）。

(60) なお、地方公共団体の当局が労働委員会の救済命令を実施しない場合の救済方法も問題となる（本稿（下）で触れる）。

(61) 認証労働組合は、実施義務違反によって実際に組合に生じた損害とともに、団結権・団体交渉権・団体協約締結権否認による無形損害（認証労働組合の慰謝料）を請求できよう。

次いで、「抗告訴訟（義務づけ訴訟）や当事者訴訟の可能性が考えられる」という⁽⁶²⁾。行政事件訴訟法における義務づけ訴訟若しくは団体協約の実行義務があることの確認あるいは実行義務を履行しないことが違法であることの確認を求める訴訟などが指摘されている。

前者は「行政庁が一定の処分をすべきであるにかかわらずこれがされないとき」などに、行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることを求める訴訟である（行訴法3条6項1号）。これは非申請型の義務づけ訴訟といわれるが、「一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がないときに限り、提起することができる。」（行訴法37条の2）とされている。

しかし、ここでいう「処分」とは、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（次項に規定する裁決、決定その他の行為を除く）」（行訴法3条2項）とされており、地方議会に対する議案提出あるいは規則等の改廃行為がこれにはあたらないであろう。

後者は、「公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する訴訟」（行訴法4条後段の実質的当事者訴訟）である。この訴訟類型は、行政庁の公権力の行使とはいえない行政の行為を争うもので、団体協約の実行義務があることの確認を求めるあるいは実行義務を履行しないことが違法であることの確認を求める訴訟が考えられる。例えば地方公共団体を被告として、「長が原告組合との平成*年*月*日付団体協約の内容を適切に反映させるために必要な条例の制定又は改廃に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議してその議決を求める義務があることを確認する。」あるいは「長が原告組合との平成*年*月*日付団体協約の内容を適切に反映させるために必要な条例の制定又は改廃に係る議案を当該地方公共団体の議会に付議してその議決を求めないことは違法であることを確認する。」旨の判決を求めることが想定される。

このような確認の訴えは、他により適切な訴えによってその目的を達成することができる場合には確認の利益を欠き不適法となるどころ、地方議会に対する議案提出あるいは規則等の改廃行為を義務づけ訴訟によって実現することはできないので、他により適切な訴えはないこととなる。そうであれば、団体協約の実行義務があることの確認あ

(62) 晴山一穂「団体交渉と立法措置」（法律時報1043-30）33頁、荒木尚志外「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1435-8）16頁17頁山本発言は、国公労法案について「協約締結権を国公労法案がはっきり認めていることから、異例ではありますが、当事者訴訟として、内閣による法案提出の違法確認訴訟も考えられるのではないのでしょうか」としている。

るいは実行義務を履行しないことが違法であることの確認を求める訴訟は可能と思われる。

しかし、このような訴訟で認証労働組合が勝訴しても、単に地方公務員労働関係法案16条の実行義務を具体的な事件で確認する意味しかなく、実益がないようにも思われる。

(おがわ ただし 弁護士・自治労法律相談所)

キーワード：地方公務員労働関係法／地方公務員法改正／認証／
当局／団体協約