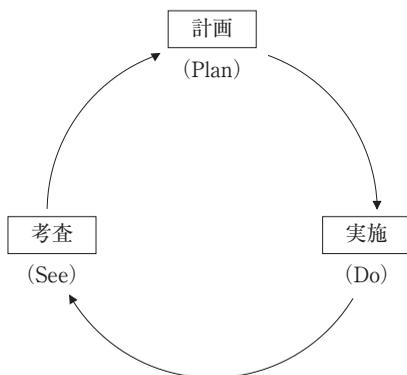


出すことができず、仕事に対する意欲も減退していくことにもなりかねない。このため、職員の公務運営への参加意欲を高めるとともに、その成果を活用して効率的な事務運営を推進することを目的として、多くの地方公共団体が、職員提案や小集団活動（QC活動）に取り組んでいる。これらの活動に当たって重要なことは、管理当局がその意義をよく理解し、有意義な改善意見についてはこれを顕彰するとともに、実施できるものは必ず実施するように努めることと、職員に改善意見の発表の場を与えることである。このような活動を通じ、職員が自らの仕事につき、また、地方公共団体の仕事全体との関係につき、その必要性を再認識するとともに、よりよい職務遂行のための見直しを考えることにより、その能力を開発していくことが期待される。

同様の観点から、その地方公共団体全体の業務あるいは部課単位の業務について目標管理を行っていくことも重要である。目標管理とは、前述のマグレガーのY理論の人間観に立ってドラッカーが提唱した経営管理論で、日本の民間企業において多く用いられているが、企業の業務について、一定期間の達成目標を、労働者の参加を得て作成し、その目標に向かって日常の業務を労働者が中心となって管理し、上司がアドバイスをし、随時目標との乖離をチェックし、また、必要があれば目標の時点修正をしながら目標を達成していこうとする経営活動のことである。公務の場合、数値をもって目標を定められない分野が多いため、民間の経営活動ほどクリアに目標管理をしにくいという面はある。しかし、地方公共団体の総合計画の策定（市町村の基本構想につき、自治法2条4項参照）や各部門における業務計画の策定に当たり、可能な限り職員の参加を得て、定量化できる部分は定量化し、定量化できない部分は定性的な表現で目標を策定し、上司と職員が一体となって、その目標達成に向けて努力していくという業務管理手法をとることは、計画的で能率的な業務遂行に役立つだけでなく、職員の主体的な能力開発にもおおいに資するものといえる。このような目標管理を実施するに当たって肝腎なことは、その地方公共団体全体の業務目標（それは多くの場合、総合計画、その実施計画といった形で示される）と、各部課の業務目標と、個々の職員の業務目標とが一つの体系として示されなけ

ればならないということである。そのことにより、職員は、自らの仕事とその目標につき、地方公共団体の業務全体のなかでの位置付け、社会との関わりのなかでの役割等を明確に認識し、その目的を積極的に受容して、自己実現に向け努力することが期待されるのである。また、目標管理による業務遂行を行う場合には、いわゆるマネージメント・サイクル（図3参照）の手法により、組織としても、職員としても、事業遂行状況をチェックすることが必要であり、また、有効である。すなわち、Plan（計画）→Do（実施）→See（考査）を適切に繰り返すことにより、目標の適切かつ効果的な達成と、職員及び組織全体の能率の向上が図られることとなる（注1）。

図3 マネージメント・サイクル



（注1） 地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について（平17.3.29総務事務次官通知）においては、従来のマネージメント・サイクルを一步進め、PDCAサイクルとし、これに基き地方公共団体の行政組織運営全般の点検を行うよう促している。

第4節 勤務評定

1 勤務評定の必要性

法第40条第1項は、「任命権者は、職員の執務について定期的に勤務成績の

評定を行い、その評定の結果に応じた措置を講じなければならない。」と規定している。勤務評定は、成績主義に基いた人事管理を行い、能率的な行政運営を行ううえで重要な手段であり、任命権者は、勤務評定の結果に基き、職員の勤務成績を的確に判定し、これを職員の適正配置、特別昇給、勤勉手当等に反映させることとなる。従って、勤務評定を行うことは、任命権者の義務とされているのであるが、都道府県ではすべて実施されているものの、市町村では5割程度の実施にとどまっている。このように市町村で勤務評定が一部の実施にとどまっている理由としては、職員側に勤務評定が公正に行われるかどうかについての不信感があることに加え、任命権者側からも、特に小規模な市町村の場合任命権者が個々の職員の勤務振りをよく知っているので、勤務評定をあえて行う必要がないといった意見も聞かれる。しかし、どのような小さな地方公共団体であれ、人事を行う以上は、その前提としてその対象職員の評価を行わざるを得ず、その評価が公的な職についている職員の勤務実績や能力に関わるものである以上、その評価は、公正かつ客観的なものでなければならず、任命権者がたまたまよく知っている情報に基くものであってはならない。勤務評定に対する職員の不信については、人事管理当局において、公正で客観性のある勤務評定が、公正な人事行政と職員自身の処遇の公正の確保のため必要であることを、また職員の能力開発とモラルの向上にも資することとなるものを、十分説明し納得を得る必要がある。勤務評定が、公正で客観的なものとなるためには、次のような点に留意する必要がある。

- ① 客観性と透明性を確保し、職員の理解や人材育成を促す観点からも、評定手続き、評定要素、評定基準等を明文化し、公表すること。
- ② 評定は、1人だけで決定しないこと。直属上司を第1次評定者とするならば、さらにその上司を第2次評定者、あるいは調整者とする等複数の者による多面的評価に努めること。
- ③ 評定結果の記録は長期間保存し個人別に整理しておくこと。1回や2回の評定結果だけでその職員の能力や適格性を判断するのではなく、過去数年間にわたり、いくつかの職場で積み重ねられた評定にみられる傾向のほ

行為をあおる等の行為についても、争議行為に通常随伴する行為は可罰性を有しないものと解さなければならない理由はなく、このような解釈を是認することはできないものである。いわゆる都教組事件についての当裁判所の判決は、上記判示と抵触する限度において、変更すべきものである。

その後 最高裁においては、全通名古屋中郵事件判決（昭52.5.4最高裁大）において、公共企業体等労働関係法第17条について、全通東京中郵事件を変更し、限定解釈を施すことなく全面的に合憲であるとし、労組法第1条第2項の刑事免責規定の適用を否定する判示があり、また、昭和63年12月8日には、第一小法廷が地公労法第11条第1項による企業職員の争議行為の禁止について、同年12月9日には、第二小法廷が地公労法附則第4項（現5項）による単純労務職員の争議行為の禁止について（いずれも、懲戒処分事案）、それぞれ憲法第28条に違反せず全面的に合憲である旨を判示した。

以上により、国家公務員の現業及び非現業並びに地方公務員の現業（企業職員と単純労務職員）及び非現業のすべてについて、争議行為の禁止規定と関連の罰則がある場合はその罰則も全面的に合憲であるということが、最高裁判決として確定されたのである。

なお、争議行為の禁止とは別に非現業公務員の労働協約締結権の否認についてその合憲性を判断した最高裁判決としては、昭和53年3月28日の第三小法廷判決があるが、同判決は、前記全農林事件判決等を引用し、争議行為禁止の論拠である勤務条件法定主義と財政民主主義を労働協約締結権否認の論拠としている。

第4節 地公労法非適用職員の団結権及び交渉権

1 団結権

(1) 職員団体の目的

法第52条第1項は、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う」と規定する。ここでい

う「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当たり、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（昭33.7.3法一発19）である。ところで、労組法第2条では、労働組合とは、労働者が主体となって自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合体をいうと規定されており、労働組合が他に従たる目的を有することを認めている。これに対し、法第52条第1項の規定上は、「主たる」目的とされていないが、労働組合と同様、職員団体が勤務条件の維持改善以外の従たる目的を持つことを禁止すべき特別の理由はない。したがって、職員団体の目的は、職員の勤務条件の維持改善を図ることを主たる目的としていれば足りるものであり（昭40.8.12自治公発35）、職員団体が親睦的、社交的あるいは文化的目的等を従たる目的として併せ持つことは差し支えない。

(2) 職員団体の組織

(a) 職員団体を組織する職員

職員団体は、「職員」が組織する団体である（法52条1項）。企業職員及び特定地方独立行政法人の職員は、法第52条の適用は除外されているので本条第1項の職員ではない。地公労法附則第5項の単純労務職員は、同項により本条も準用されているのでここでいう職員であり、職員団体も組織することができる。また、法第52条第2項は、同条第1項の「職員」とは、警察職員及び消防職員以外の職員をいうと規定する。これらの職員は、同条第5項により職員団体を結成し、又はこれに加入してはならないとされているからであり、警察職員又は消防職員が職員団体を結成し、又はこれに加入した場合には、法第52条第5項違反として懲戒処分の対象となる。

(b) 職員団体の構成員

職員団体は、法第52条第1項の「職員」が組織する団体であるが、それは職員団体の構成員の主体が「職員」でなければならないということであり、若干の「職員」以外の者が加入していても職員団体でなくなるものではない。すな

わち、職員団体の構成員としては、「職員」が主たる構成員であれば足りるものであり（昭40.8.12自治公発35）、企業職員、国家公務員、民間企業の勤労者等も非「職員」として職員団体に加入することができる。この場合、どの程度の割合の者が「職員」であることを要するかについては、「職員」が主体として組織するという以上は、少なくとも構成員の過半数は「職員」である必要があるといえよう。なお、このような職員団体は、職員団体の登録を受けることはできない（法53条4項）。

(c) オープンショップ制

法第52条第3項本文は、「職員は、職員団体を結成し、若しくは結成せず、又はこれに加入し、若しくは加入しないことができる。」と規定する。すなわち、職員の身分と職員団体との関係について、地方公務員法は、クローズドショップ制（特定の労働組合に加入している者のみが採用され、除名あるいは脱退等により組合員資格を失った者は解雇される）やユニオンショップ制（採用に当たっては特定の労働組合の組合員であることは必要としないが、いったん採用された者は一定期間内に特定の労働組合に加入しなければ解雇され、また、除名あるいは脱退等により組合員資格を失った者は解雇される）を否定し、いわゆるオープンショップ制をとることを明らかにしているのである。これは、平等取扱いの原則（法13条）、任用における能力実証主義（法15条）、職員の身分保障（法27条による免職事由の法定）等からして当然のことであるが、念のため規定しているものである。

(d) 管理職員等と一般職員との区分

法第52条第3項但し書きは、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って遂行すべき職務を担当する職員（以下、単に「管理職員等」という）と管理職員等以外の職