

# ドイツにおける公務員代表制

藤内和公\*

## 目次

- 一 はじめに
- 二 公務員代表制の基本構造
- 三 公務員代表の組織と運営
- 四 公務員代表の運営例
- 五 運営の特徴
- 六 おわりに

## 一 はじめに

ドイツでは労働組合は産業別に企業横断的に組織されている（産業別労働組合）。それゆえに組合が締結する産業別労働協約は賃金額、労働時間の長さなど、いずれの企業でも共通して問題となり、かつ、規制できる事項を定めている。それに対して、解雇、時間外労働、配置転換および合理化措置など企業ごとに取扱いが異なる労働条件事項の決定にあたり組合の規制は通常及ばない。そこで企業・官庁内の決定にそこで働く労働者の意見を反映させる必要から官民とも従業員代表制が発達してきた。それは組合とは直接には関係のない、企業・官庁（官署）における従業員全員の利益代表であり、日本でいえば労働基準法上の労使協定の労働者側当事者である労働者過半数代表に似ている。したがって、労働者は一方で企業横断的な労働条件事項は労働組合を通じて、他方で企業・官庁内の労働条件事項は従業員代表（あるいは公務員代表）を通じて自らの利益を主張する

---

\* とうない・かずひろ 岡山大学法学部教授

(二重利益代表制)。従業員代表は組合とは性格を異にし、労使間の意見対立を平和的手段で調整することを義務づけられている。他方で、その活動に必要な費用はすべて使用者が負担することになっている。

このことは民間企業労働者でも公務員でも同じである。民間企業労働者の従業員代表に関しては全国共通の法律（事業所組織法）で定められているが、公務員の場合には連邦公務員は連邦公務員代表法（Bundespersonalvertretungsgesetz, 連邦職員協議会法の訳もある）により、州および市町村の公務員は州の公務員代表法の定めによる<sup>1)</sup>。州法は州首相の見解、州議会内の議員構成および組合の働きかけの程度等により内容が異なる。本稿では以下、連邦法を中心に扱い、断りが無い限り連邦法を指す。

なお、日本でいう公務員（öffentliche Beschäftigte）はドイツでは、官吏（Beamte 公法上の公勤務関係（Dienstverhältnis）にある。ほぼ上級公務員に相当）、公務職員（私法上の労働関係にある。ホワイトカラー）および公務現業労働者（同じく私法上の労働関係にある。ブルーカラー、工員）の3つの職業グループに区分される。このうち官吏以外の者は最近では公務被用者（öffentlicher Arbeitnehmer, Tarifbeschäftigte）として一括されることが通常である。公務被用者の労働条件決定手続は議会との関係では労使自治原則による。彼らにはストライキ権および労働協約締結権も認められている。それに対し官吏はスト権を認められず重要労働条件は議会が決定する。公務員代表制はすべての職業グループに適用される。公務員に占める官吏と公務被用者の比率は、全国で官吏37%、被用者59%である（2009年）<sup>2)</sup>。

私は、2013年に3市、1教員組織、1大学、2014年に3市、3教員組織

---

1) 詳しくは、藤内和公「ドイツ・公務員の従業員代表制」岡山大学法学会雑誌48巻2号（1998年）1頁以下、藤内和公「ドイツの州公務員代表法および大学教職員の待遇」季刊労働法208号（2005年）140-147頁、松下乾次「ドイツ連邦共和国の公勤務部門の勤務条件決定構造」日本文理大学紀要35巻1号（2007年）73-83頁参照。

2) 地方公務員月報2011年12月号44頁〔野村知宏〕。

および、1 警察署の公務員代表を訪問する機会があった。以下に、まず公務員代表法制の概要を説明し、そのうえで公務員代表の事例につき紹介する。

## 二 公務員代表制の基本構造

### 1 公務員代表の性格

公務員代表（Personalrat、公務員代表委員会、職員協議会の訳もある）は、労働組合という自主的団結とは対照的な、連邦、州および各自治体の公務員全体の利益を代表する法定の組織である。表1参照。それは5人以上の公務員が勤務するという法定要件を充足すれば、当該勤務所（öffentlicher Dienst 官庁）の公務員の意思とは関係なく自動的に設立・選出される機関である。

また、労働組合が使用者との団体交渉で争議行為により交渉相手方に圧力をかけることができるのとは対照的に、法はあくまでも平和的な話し合いにより使用者と公務員代表の合意形成を目指している。それによって労

表1 公務員代表と労働組合の比較

	労働組合	公務員代表
設立単位	産業別企業横断的	勤務所別
性格	任意加入	法定設立・自動編入
ストライキの可否	可	否
活動費用	組合費	使用者負担
活動時間帯	勤務時間外	勤務時間内
使用者との交渉での立場	組合員の利益擁護	公務員と勤務所の双方の利益を考慮
合意文書	労働協約	勤務所協定
交渉事項（労働条件）	実質的労働条件	形式的労働条件

使が公務員の福利と勤務所の都合という双方の共通した利益の実現を目指す。そのために使用者に対しては、諸決定に先立ち公務員代表との協議ないし共同決定を経るという手続きが法律により課される。争議行為に訴えてはならないことは法律で明記されている。それに対応して、公務員代表の活動に対しては使用者が便宜供与を与え、代表委員は賃金を減額されることなく職務を免除されて勤務時間内にその活動に従事できる。公務員代表が労使協力の原則にもとづき平和的方法により利益代表することと使用者がその活動に対して便宜供与を行うことは表裏の関係にある。この点、後述する。

## 2 労使協力原則

使用者（勤務所長）と公務員代表は公務員の福利と勤務所に課されている課題を遂行するために信頼に満ちた協力を行う。すなわち、双方がお互いの立場・利益を理解して合意形成することをめざす。

そのために使用者はさまざまな情報を公務員代表に提供することを義務づけられている。そのうえで、使用者と公務員代表は定期協議を行い官庁の状況等につき情報を交換する。それによって初めて公務員代表は検討課題につき正確な判断を下すことができる。

使用者による公務員代表の活動に対する援助として便宜供与が行われる。その内容は、勤務時間中に公務員代表委員会が会議を開き、また公務員が職務を離脱して公務員集会に参加しても通常に働いたときと同様に賃金を支払うこと（有給）、代表委員のなかに専従（パート専従を含む）をおき、その者に対して賃金を払うこと、公務員代表活動のために無償で部屋や設備・備品、書籍を提供すること、公務員代表との間で裁判が生じた場合にその費用はすべて使用者が負担すること、公務員代表との共同決定に付される事項で合意が成立せずに仲裁委員会を設置するさいの費用はすべて使用者が負担することなどである。それは決して少ない金額ではない。官庁の公務員代表につき調査はないが、民間企業の従業員代表に関す

る調査によれば、使用者は労働者1人あたり年間7万円余りの費用を負担している<sup>3)</sup>。費用の内訳では、専従代表委員の件数費、公務員集会中の職務免除に対して賃金を支給することが大きな比重を占める。要するに、公務員代表の活動につき公務員個人が費用を負担することはない。

### 3 労働組合等との関係

公務員代表の管轄事項につき述べると、労働組合の労働協約による労働条件規制と公務員代表による労働条件規制の関係は、たとえば賃金では、一方で協約は全国的官庁横断的な賃金額を定め、他方で使用者と公務員代表の合意にもとづく勤務所協定（Dienstvereinbarung 日本の労使協定に相当する）は自治体内での賃金支払方法を定める。業績給は自治体ごとに運用方法が合意される。また労働時間では、労働時間の長さは協約が定め、各官庁内での具体化（労働時間の編成）は勤務所協定が定める。このようにして官庁横断的な組合による規制と個別自治体内の公務員代表による規制が対応する。このように官庁内の労働条件規制を公務員代表が管轄するので、労働組合の役割は主に官署・自治体横断的な労働協約の締結である。すなわち、賃金や労働時間などいずれの官庁でも共通して問題となる事項を取り扱うだけであり、日本の企業別労働組合に比べて守備範囲が狭い。

活動にあたり、公務員代表は労働組合と、使用者は使用者団体と協力・連携する旨定められている。そのために組合や使用者団体の代表は公務員代表会議や公務員集会に発言権をもって出席でき、組合は代表委員選挙にあたり候補者リストを提出できる。さらに勤務所内には組合の下部組織である職場委員会（Vertrauenskörper/Vertrauensleute）が設置され、その職場委員が公務員代表の活動を側面から支えている。通常は職場委員会のなかのアクティブメンバーが代表委員候補に推薦される。私が調査した印象では、現在、労働者代表（従業員代表および公務員代表）は労働者利益を

---

3) 藤内和公『ドイツの従業員代表制と法』（法律文化社、2009年）255頁。

積極的に擁護する方向で活動しているが、労働組合のサポートなしにはそのような積極的な活動は行えない。民間企業では組合員のいない企業では法律の定めにもかかわらず従業員代表が選出されていないところも多い。

なお、現実には公務員代表委員の約 8 割が組合員であり、その結果、公務員代表の活動は組合方針の影響を強く受けている。特に議長や専従代表委員はほとんどが組合員である。代表委員は組合の宣伝や組合加入の訴えなど組合員としての活動を官庁内で行うことができる。その結果、公務員代表事務所を訪れると、組合のビラがどっさりと置かれている光景に出くわすことがあり、公務員代表の掲示板に組合ポスターが張られていることがある。また、ベルリン中央警察では署内に正式に警察官労働組合の掲示板が設置されている。

#### 4 参加権の種類と紛争解決方法

公務員代表は各種労働条件事項につき、共同決定（同意拒否権、制限的共同決定権を含む）、協議、意見聴取または情報を提供されるという形態で参加する。ここで共同決定とは、当該事項の実施には使用者と公務員代表による合意が必要であることを意味する。したがって、共同決定事項で使用者と公務員代表の合意が不成立のときは実施できず、その場合には、紛争はまず上級機関に上げられる。最上級機関で合意不成立の場合に限り最終的な合意形成手続として仲裁委員会（Einigungsstelle）が設置されている。この官庁内の再調整手続は民間にはないことである。

仲裁委員会は常設ではなく、必要に応じてそのつど設置される。仲裁委員会は労使同数の委員から構成され、それに議長が加わる。委員数は各 3 人である。通常は当該勤務所に所属する者である。連邦のみは委員の人選でグループ原則（官吏、公務被用者の各職業グループから最低 1 人ずつ）を明記している。議長の人選は、労使から指名された仲裁委員が合意して決める。たいていは労働裁判所裁判官である。そこで合意が成立しないときには、法律にもとづき裁判所長官等の第三者が指名する。

なお、仲裁委員会は裁判所とは異なり、管轄する事項は利益紛争（規制紛争）に限定され、公務員代表法をめぐる法律紛争は行政裁判所が管轄する。

### 三 公務員代表の組織と運営

#### 1 設立・選挙

公務員代表は選挙資格のある公務員が5人以上いて、かつ、被選挙権資格者が3人以上いる勤務所に設置される。ここで適用単位となる勤務所とは、行政機関の個々の官庁（例、財務局、都市計画局、住宅局、環境局、港湾局、秩序局（Ordnungsamt）、スポーツ局、交通局、図書館）、行政機関および事業所である。学校、州立大学、公立病院、保育所（Kindertagsstätte=Kita）、公立福祉施設、公立劇場、市立オーケストラ、市民大学および公立動物園もその単位となる。

有権者は選挙時点で18歳以上の者である。被選挙権資格は在職1年以上、かつ、当該勤務所に半年以上勤務した者である。選挙は公務被用者と官吏で区別されて、かつ、男女別に行われる。ただし、委員定数は男女別に公務員数に比例することは求められない。

代表委員の任期は4年である。委員定数は表2の通りである（連邦法16条1項）。

表 2 公務員代表委員定数

公務員数	代表委員定数
5-20	1
21-50	3
51-150	5
151-300	7
301-600	9
601-1,000	11
以後, 1,001-5,000までは1,000人ごとに委員 2 人, 5,001を上回ると2,000人ごとに委員 2 人を追加する。	

実際の設置状況を見ると、公務員の90%が公務員代表により代表されている(2008年)<sup>4)</sup>。民間企業に比べてはるかに高い比率である<sup>5)</sup>。この設置率の高さは、各官庁で雇用されている従業員数が多く規模が大きいこと、使用者側の妨害が少ないことによる。

## 2 日常運営

委員会の恒常的な業務を中心になって遂行するために専従委員制度が認められている。その賃金は使用者から支給される。賃金額はその公務員が通常支給されている額である。したがって、その金額は代表委員ごとに異なり、その職場で深夜勤務が通常であれば(例、病院の看護師)、専従委員は実際には深夜勤務をしなくてもその手当を支給される。専従委員の人数基準は表3のとおりである(連邦法46条4項)。民間企業では2001年の事業所組織法改正以後、労働者が200人いればフルタイムの専従委員が配置されるようになったのに比べて、専従委員が配置される最少公務員数は

4) IAB-Betriebspanel 2008

5) ちなみに、民間企業では、労働者の43%が従業員代表によって代表されている(2008年)。2006年までの状況につき、藤内・前掲注(3)223頁。



300人と、高い基準である。

表3 専従代表委員定数

公務員数	専従委員数
300-600	1
601-1,000	2
1,001-2,000	3
2,001-3,000	4
3,001-4,000	5
4,001-5,000	6
5,001-6,000	7
6,001-7,000	8
7,001-8,000	9
8,001-9,000	10
9,001-10,000	11
以後、2,000人増えるごとに専従委員が1人増える。	

運営は議長中心に進む。専従委員ポストはまず議長に割り当てられる。日本の組合では委員長と書記長で権限が分担されるが、ここではすべて議長に集中する。一旦専従委員になると、1期4年にとどまらず何年間もそれをやることが多い。それによってプロを養成できるというプラス面はあるが、他方で長年職場から離れていると専従をやめて職場復帰したときに仕事を再開するさいに苦労はあろう。そこでパート専従という方法も頻繁に利用されている。委員会内部には恒常的な業務を遂行するために常任委員会が置かれる。

公務員代表のもとに各種専門委員会が置かれて、課題に応じてそれが対応する。委員はいずれかの専門委員会に所属する。よくある委員会は、人

事、男女平等、職業訓練計画、福利厚生などである。従業員食堂、駐車場、環境保護、個人情報保護、提案制度、交代制勤務などの委員会もある。専門委員会には代表委員以外の公務員も専門・関心に応じて加わる。

公務員代表事務所には使用者から提供された備品が揃っている。たとえば、電話、PC、印刷機、複写機である。書籍類としては、労働法、公務員代表法、官吏法および労働協約法などの解説書（コンメンタール）・判例集である。事務所には専従委員のほかに公務員代表業務の補佐を業務として使用者から宛がわれている職員（Hilfeskraft 業務補佐員）がいる。

### 3 会 議

公務員代表委員会の会議は定期的開催される。毎週または2週ごとに開催される。必要があれば臨時に会議を開催できる。それは勤務時間中に開催され、委員は賃金カットなしに職務を免除されて会議に出席する。したがって、公務員代表委員がいる職場ではその上司は代表委員が活動のために頻繁に離席することを覚悟しなければならない。

公務員代表が当面する課題を検討するために、会議に専門家を招いて専門知識を提供してもらうこともできる。その場合の謝礼も使用者が支払う。実際には代表委員の多くが日頃から研修を受講し専門知識を身につけていることが多く、また組合員として外部の組合役員に相談できるので、外部から専門家を招くことはさほどない。

組合も代表委員のなかに組合員を擁していれば、組合役員が発言権を有して公務員代表の会議に出席できる。この場合には組合に会議開催が案内される。

### 4 公務員集会

公務員が公務員代表の活動状況、使用者側との協議・交渉の進展状況を知り、さらに労働条件や連邦、州または自治体の財政状況等に関わる情報と意見を交換するために公務員全員による集会（Personalversammlung）

が勤務時間中に開催される。公務員はこれに賃金カットなしに参加できる。公務員集会出席に交通費が必要などときには使用者がそれも負担する。開催は定例で年1 - 2回である。これは民間企業では年間4回が原則であるのに比べて少ない。集会開催時間の長さには制限はないが、通常は2 - 3時間程度である。集会開催中、部門の業務は停止される、または担当職員が配置人員が減らされることになる。しかし、民間と異なり公務では完全停止ではない。

集会は議長によって召集され、委員会の活動報告が行われる。これは労働組合の大会とは権限を異にし、公務員代表委員会を拘束する決定はできない。この点で公務員と公務員代表の関係は、組合員と労働組合のそれとは異なる。代表委員会は選挙による信任を通じて公務員から一任された強い権限を有している。もっとも、従業員の意見とはっきり異なる行動をとれば、それはつぎの委員選挙で従業員からそれ相当の評価を下されるだろうが。

公務員のなかに組合員を擁する組合は、公務員集会に発言権を有して出席する権利をもつ。また、議題に応じて、その議題事項を管轄する使用者側担当者も出席し、説明・発言する。

また、公務員代表は集会とは別に勤務所内の公務員の意見を聴取するため、また、従業員から相談を受けるために、勤務時間中に懇談時間をもつことができる。多くのケースでは週の半日程度をそのために当て、専従委員が事務所で相談受付のために待機している。代表委員と相談したい従業員は、上司にその旨を伝えて、賃金をカットされることなしに離席できる。

## 5 代表委員研修<sup>6)</sup>

委員が法律上求められる課題を首尾よく遂行するには、それに必要な専門知識を身につけておく必要がある。それによって初めて交渉・協議で使

---

6) 藤内和公「ドイツにおける労働法教育」労働法律旬報1809号（2014年）20-21頁。

用者との知識面における「武器の対等」を実現できる。そのために委員に対する研修制度がある。委員研修制度は2種類があり、① 委員としての活動に必要な内容の研修受講と、② 必要性を強く求めずとにかく任期中に有益な一定期間の研修の受講を認めるものである。いずれも使用者による便宜供与であり、勤務時間中に賃金を支給されて、受講料は使用者が負担して受講できる。受講費用負担は、①では使用者負担だが、②では州によっては本人に負担させることもある。民間企業ではすべて使用者負担である。

②は、任期4年間に、連邦政治教育センターから適当と認定された研修に4週間まで参加できる。代表委員が初めてであり、かつ、青少年代表委員を経験していない者は1週間を追加して5週間まで研修に参加できる。ただし、研修内容は、公務員代表の活動に必要なとまではいえなくても何らか役に立つことが必要である。研修主催者は労働組合、市民大学等の官民の研修実施機関である。

この委員研修は委員が専門的知識を身につけるうえで実際にも重要な役割を果たしている。まず初めて委員に選出されると、通常、公務員代表法に関する一週間セミナーに参加する。さらに社会的事項、人事的事項および経済的組織的事項という特定テーマの研修に参加すれば、自ずと精通していく。研修プログラムをみると、細かいテーマでも開催されていて、代表委員のなかで担当分野を決めて専門家を養成している。経済的事項の参加では民間企業であれば貸借対照表の意味を理解できなければ使用者との交渉で相手にされない。この点で私がみる限り、日本の組合役員に比べて彼らは相当に高い水準の専門知識を有している。

#### 四 公務員代表の運営例

私が1992年から2014年までに訪問した公務員代表は、市役所7、学校教員4、州立大学5、公立病院2、警察署1、計19である。紙幅の都合でう

ち5例を紹介する（省略：ベルリン州，ベルリン中央警察，ブレーメン市，マインツ大学等）。公務員代表には各州法が適用される。市全体で中央公務員代表委員会（Gesamtpersonalrat）が構成されるが，大学および病院は別立てになっている州もある。活動の要点を記す。年は調査年である。

候補者グループごとの得票に応じて委員議席が配分される比例制選挙なので，より多くの支持を獲得するために候補者グループはできるだけ多くの候補者を立てようとする。

### 1 ポツダム市（ブランデンブルク州，人口14万人，2014年）

イ） 公務員2,200人，うち公務被用者（週40時間）約1,950人（男性35%，女性65%）（フルタイムは75%。パートタイム勤務はたいてい本人の希望による。主に女性だ。理由：女性で幼い子どもを抱えている），官吏（週40時間＝公務被用者と同じ）250人（男性のほうが多い。消防があるため）（パートは一部，例：専門的相談員，事務所業務 理由：本人の家庭上の都合であり，上と同じ）である。

ロ） 代表委員は公務被用者14人（男性7人，女性7人），官吏1人（男性）。

公務被用者の選挙はリストによる。サービス産業統一労組（ver.di ヴェルディ）以外は非組合員。「独立系」とは元ヴェルディ組合員で元代表委員である。投票率は38%である。

ヴェルディ	自由リスト	独立系（Lebensmitte）
代表委員8人	同3人	同3人
候補者23人	候補9人	候補3人

官吏では候補者2人で人物選挙。47%。代表委員はヴェルディ組合員。

専従委員 4 人。

ハ) 議長は女性で、31歳。議長職 2 年半、専従職 2 年半、大学・経営学部卒で職種は職員 (Sacharbeiter)。

ニ) 全体集会は年 1 回、出席率 3 分の 1、4 時間、午前中 (金曜、8-12 時)。会場はコンサートホールまたはオペラハウス。部門別集会はテーマがあり次第。最近 2-3 年間では、消防に関して 1 回開かれた。集会中の業務遂行につき、閉鎖しないのは市民サービス部門 (Bürgerservice) である。

ホ) 最近 2-3 年間に締結された勤務所協定のテーマは、労働時間弾力化、人材開発。

ヘ) 組合：ヴェルディ 組合員は約 700 人で組織率は 3 分の 1。にもかかわらず代表委員会 15 人中 9 人とどまっているのは、独立系のメンバーが元組合員で、かつ、元公務員代表委員で個人的人気があることによる。組合職場委員会は組織されていて、会議は年回 2-3 回、公務員集会前および協約交渉前に、労働時間外に開催されている。

〔コメント〕組合組織率は 3 分の 1 と高いにもかかわらず、アクティブな元組合員・代表委員グループがいて、ヴェルディは組織力を発揮できずにいる。議長は 31 歳と若い。変化の途上にある。

## 2 デュイスブルク市 (ノルトライン・ヴェストファレン州、人口 40 万人、2014 年)

イ) 公務員数 (行政部門 innere Verwaltung と 3 つの公営企業で構成) 5,658 人、うち官吏 1,724 人、公務被用者 3,818 人。そして、この公務員代表と消防署部門の公務員代表で中央公務員代表を構成している。

ロ) 代表委員選挙は複数の組合 (ヴェルディ、官吏同盟) による候補者リストがあるのでリスト選挙である。候補者数として、ヴェルディは選出された代表委員数の約 3 倍、官吏同盟 (Kommunaler Beamtenbund = Komba 自治体官吏同盟、コンバ) は約 2 倍であった。

ドイツにおける公務員代表制（藤内）

投票率は5割。委員数は以下の通り。

	ヴェルディ19人	官吏同盟 2人
官吏 5人	4人	1人
公務被用者 16人	15人	1人

代表委員は男性12人，女性9人である。全員が組合員である。専従委員は9人で，全員がヴェルディ組合員である。

ハ) 議長は58歳，議長職6年専従委員歴18年，本務は社会福祉部門労働者（Sozialarbeiter）である。

ニ) 全員集会には2,500人が参加し4割の出席率で，丸1日を当てる。集会中に窓口を開くのは非常時業務（Notdienst）だけで，ほかは閉鎖する。全員集会のほかは行政部門別の集会が必要に応じて開かれる。

ホ) 組合：ヴェルディ 組合員数は約2,000人で組織率は3分の1。この点でこの市は現業労働者の多い自治体（Arbeiterstadt）なので組合活動しやすい。フルタイムでは過半数を組織するが，パートタイマーの組織化が難しい。職場委員は150人で部門毎に選出する。定例会議は部門毎に2カ月ごと，夕方6時から開催。協約交渉前に職場委員全員集会を開く。組合員全員集会はない。

〔コメント〕 組合側からみて模範的な活動例である。投票率，集会出席率および組合組織率ともに順調である。公務協約にもとづく業績給支給の算定方法も目標協定方式を中心としている。これは当市が Tyssenkrupp 社など鉄鋼大手を擁し，ブルーカラー労働者の多い自治体であることに起因する。

### 3 デュッセルドルフ市（ノルトライン・ヴェストファーレン州，人口58万人，2013年）

イ) 公務員数は9,400人であり，その約半数は女性である。中央公務員代表委員の定数は25人，うち女性は44%である。「ヴェルディは候補者の半数を女性にしたい。しかし，候補者を確保するのが容易ではない」とのこと。

組合所属別に分類すると，25人中，ヴェルディ21人，官吏同盟4人である。グループ別には以下のとおり。

	ヴェルディ	官吏同盟	(合計)
被用者	17	2	19
官吏	4	2	6
(合計)	21	4	25

ロ) 前回選挙での候補者数はヴェルディの場合で，被用者に93人（当選者の5.5倍），官吏に25人（同6倍）である。

投票率は被用者グループで約50%であった。

ハ) 議長（男性）は3期目で8年間の議長職経験がある。専従委員は12人である（法定通り）。

ニ) 集会参加状況では，全員集会は約3割の約3,000人が参加する。会場は市民ホールである。ノルトライン・ヴェストファーレン州法によれば，開催は年1回以上とされている。

ホ) 組合員の状況として，ヴェルディ労組員は2,000人余りで組織率は2割強。これは公務部門では高いほうである。組合職場委員は180人が選出されている。職場委員会会議は勤務時間外に行われ，出席者は40-50人である。

〔コメント〕投票率5割，集会出席率3割，組合組織率2割強であり，公



務部門では活発な事例である。集会3,000人規模というのは盛り上がる光景であろう。

#### 4 ケルン市（ノルトライン・ヴェストファーレン州，人口97万人，2013年）

イ) 公務員数は17,500人，うち男女半々である。市全体の中央公務員代表委員は15人で，男女比ではほぼ男女同数である。うち専従委員は5人。公務員数に照らすと，代表委員数は31人，専従委員は14人のはずなので，私が訪問したのは中央公務員代表委員会ではなく，大きな一部門であったようである。

組合所属別には，ヴェルディ11人，官吏同盟4人である。

ロ) 投票率は50%である。

ハ) 議長は男性で40代であり，議長としては初めての在任であるが，すでに専従委員として12年の経歴がある。

ニ) 集会は年1回開催する。中央公務員代表全体ではなく，各部門の公務員代表（6つ）毎に開く。参加率は20-80%であり，テーマにより関心の違いから出席率は大きく異なるという。

〔コメント〕安定した公務員代表である。

#### 5 フランクフルト市（ヘッセン州，人口65万人，2013年）

イ) 公務員数15,000人以上である。同時に現場の勤務所ごとに27の単位公務員代表がある。公務被用者に対して代表委員ポスト18，官吏に対してポスト5，合計23人である。

ロ) 中央公務員代表委員選挙の投票率は48%であり，官吏のほうが高く，公務被用者のほうが低い。

ハ) 2012年選挙では，3つの候補者リスト—①ヴェルディ，②労働者有志「労働者のために（pro Beschäftigte）」，③官吏同盟，である。委員構成は別表のとおりである（男女別）。女性委員のほうが多い。

(女性+男性)	ヴェルディ	労働者のために	官吏同盟	合計
公務被用者	8+6	2+1	1+0	11+7=18
官吏	2+1	0+1	0+1	2+3=5
合計	17	4	2	13+10=23

ニ) 議長は、男性であり議長職 2 期目である。

業務補助員として 4 人の職員が配置されている。これにつき法律上の根拠規定はない。

ホ) 公務員集会は年 1 回以上 (州法45条 1 項)、各部門別に開かれている。出席率はさほど高くなく、部門により、市長が出席するか否かにより異なる。集会開催中の業務遂行は、原則として市民サービスは停止される。その例外は非常時対応の部門である。また、保育所および病院は、集会参加のために配置労働者数が減らされた上で一応開かれている。

へ) 組合活動面につき、ヴェルディ組合員数は400人余りで、組織率は 3%弱。ほかに教員労組 (GEW) に100人余り (保育所部門など) がいる。ヴェルディの職場委員会は、いくつかの部門で選出されているにとどまる。

〔コメント〕 組合組織率 3%で活動を何とか支えている。

## 五 運営の特徴

以上の19例をまとめると、つぎのようになる。

(1) 私が訪問した市公務員代表は、いずれも人口10万人以上の都市であり、公務員代表は職場で安定した公認の存在である。組合組織率には大きな違いがあるが、一定規模があることにより、低い組織率の場合でも公務員代表の活動を一定レベルで維持できている。これが小規模の自治体ではそうはいかないであろう。

このなかで、マインツ大学公務員代表の運営状況は、大学における公務員代表運営の困難さを示している。公務員代表委員立候補者数が定員をわずかに上回るにとどまっていること、投票率が1割強という低さであることに示されている。候補者確保に苦勞しているようである。こうした傾向は大学の公務員代表に一般的な傾向である。それでもフライブルク大学公務員代表委員選挙の投票率が25%であることに照らしても低い。大学で低調である理由は、構成員のなかで多数を占める教育研究職が待遇改善や公務員代表活動に関心が乏しいことによる。また、病院の公務員代表の活動状況も困難を抱える点で類似する点が多い。

(2) 公務部門の代表委員選挙投票率はさほど高くない。市役所では5割前後であり、大学では低く1割強である。民間事業所の平均が8割強であるのに比べてはつきりと低い。低いことの一因は公務部門では勤務所規模が大きいために公務員の参加意識を喚起しにくいことにある。また、契約形態別にみると、官吏のほうが公務被用者よりも高い。被用者のほうが公務員代表によって権利を守られることが多いであろうという私の印象に照らせば意外である。

投票方法はほとんどが候補者リスト方式であり、候補者ごとに投票する人物選挙ではない。これは勤務所規模が大きいためそれぞれにリストを提出できるだけの公務員グループがあることによる。候補者数が各グループの当選者の何倍いるかをみると、3-5倍であり多い。これは調査した代表委員がベルリン州を除きヴェルディ組合員であったところ、ヴェルディが一定程度の組織的影響力を得ていることの反映である。ただし、大学では定員をわずかに上回る候補者数であり、これは大学で公務員代表活動が不活発であることの現れである。

(3) 代表委員会における男女の構成比率は、民間部門では労働者中の男女比に対応するよう法律（事業所組織法15条）で義務づけられているが、公務部門ではそのような法律規定はない。そこで、公務員に占める男女比率と代表委員会におけるそれを比較すると、公務員のなかで女性は半数か

それを上回る。消防や警察と異なり、市役所は概して女性比率の高い職場である。それに対し代表委員のうちの女性比率はせいぜいそれに対応するか、または低い。この点では民間部門で法律が男女構成で比例原則（正確には少数派保護）を定めていることには意味があることになる。

(4) 代表委員を組合所属別にみると、圧倒的にヴェルディが大きな比重を示している。ただし、たいていの自治体では同時に官吏同盟（ないし自治体官吏同盟）に所属する委員が少数ながら存在している。自治体によってはさらにそれ以外の独立派委員がいる。このような緊張関係の存在が公務員代表活動を活性化させている。

(5) 公務員集会はその規模がおのずと大きくなり、会場は市民ホールなどになる。出席率をみると、1割強（大学）から4割まで大きく分散するが、民間事業所が5割前後であることに照らしてははっきりと低い。この原因として、官庁では集会開催中も不可欠なサービス部門は窓口を開ける必要があり、その部門の者は欠席せざるをえないという事情がある。また、大規模集会になることも、公務員の関心を弱める。

集会開催中には多くの自治体では原則として業務停止・閉鎖し例外的にいくつかの窓口を開けている。開けている部門は、非常時対応部門（フランクフルト市、デュイスブルク市）または市民サービス部門（ポツダム市）である。これに対して大学（マインツ大学）では原則として通常通りに業務が行われ、例外的に業務が停止・閉鎖されるのは、学生食堂、専門教育部門、学生相談部門などに限られている。教員がその時間帯に授業を行うか否かは教員個人個人の判断に任されていて、休講とすることも許される。

(6) 民間企業の従業員代表の運営状況と比較すると、設置率の高さ、投票率の低さ、公務員集会開催中もミニマムなサービス部門は窓口が開かれている結果、集会出席率は低いこと、専従委員数は法定通りであり上乗せがないこと、労働組合職場委員会会議は厳格に労働時間外に開かれていること、などで特徴がある。

(7) 参考までに組合関係の事情をみる。組合組織率および組合職場委員会が設置されているかが公務員代表の活動を支えるうえで重要な指標である。調査対象が市役所の公務員代表か市・州全体の中央公務員代表かにより、対象組合がヴェルディか、それとも教員組合が含まれるかでやや異なる。組合は自組合についてしか情報をもっていない。まず、大学でヴェルディの職場委員会が選出されていないことが特徴的である。これは別に述べた。ベルリン中央警察で組織率が4割と高いが、これは特定部門の数字であることと係わる。部門が大きくなるほど率は下がる傾向にある。そのなかでポツダム市およびデュイスブルク市で組織率3分の1というのが高い。

## 六 おわりに

(1) 公務員代表制の意義 このようにドイツでは公務員分野でも法律によって利益代表制が定められている。本稿では説明を省いたが、参加の意義は事項によって異なり、社会的および人事的事項は直接に労働条件といえる領域であり、それらの事項の決定にあたり使用者が公務員側と共同決定または協議をしなければならないということは公務員側の利益を反映させることにつながる。特に、日本で就業規則に記載される事項のほとんどがドイツでは労使の共同決定事項であることは重要な違いである。この点で、公務員の利益擁護は公務員代表制の制度目的の一つである。さらに、組織的・経済的事項では、作業方法変更のように間接的に労働条件と関連する事項に関する参加でも同じことがいえる。

他方で、組織的・経済的事項のなかには必ずしも労働条件と関わりを持たない事項もあるが、それらの決定にあたり事前に公務員側に情報を提供し意見を表明させることは、使用者側とは異なった別の観点からチェックすることを意味し、行政がより多面的な観点から事前チェックを受けるという意味をもつ。

官吏の人事手続きは公務被用者の取扱とは明確に異なっていて、原則として制限的共同決定（または共働権）の対象となる。また、公務被用者に関する労使合意および仲裁委員会裁定は予算法の枠内に収まることが求められる。

さらに、公務員代表の活動にあたり、ドイツではそれに必要な費用はすべて使用者側が負担する原則である。それは公務員代表が争議行為を禁止され、勤務所の利益を考慮することを義務づけられていることと表裏の関係にある。このような便宜供与は活動をスムーズに展開するうえで好都合であることは否定しがたい。これは使用者にとって小さくない負担だが、公務運営や公務員の処遇決定にそこで働く者の声を反映させることにより長期的全体的にみて合理的な判断を行い、その決定に公務員の了解を取り付け、それにより決定を円滑に実施する保障になるのであれば、「必要経費」ということで納得できるのかもしれない。

(2) 日本への示唆 (a) 公務員代表のあり方を議論する前に、日本では公務員・非現業部門につき勤務条件法定（条例）主義により労働組合の労働条件対等決定が排除されているという根本的な問題がある。民主党政権時代にあり方をめぐり議論が再開されたが、その後、政権交代という政治状況の変化等により議論は進展していない。基本的には、政府活動への参加、人身の安全・設備、政府活動に不可欠な業務などエッセンシャル業務に従事する公務員を除き、労働条件は労使自治によるというルールが確立される必要がある<sup>7)</sup>。

(b) 公務における自立的労使関係の確立とは一応別に、たとえそれが実現されていないもとも、労働基準法における就業規則や労使協定のよう、公務でも職場の労働条件決定にあたり使用者による一方的な決定をできるかぎり排して、労働者側の意見を民間並みに反映させる制度にすべき

---

7) 毛塚勝利「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230号（2010年）73頁以下、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」労働法律旬報1755号（2011年）6頁以下。

である。そして就業規則作成時の意見聴取や労使協定締結にあたり、労基法では過半数組合ないし過半数代表者が労働側当事者となるが、ここにドイツの公務員代表にみられる利益代表制度を組み込む制度設計が考え得る。労働条件は労使対等な立場で決定されるべきであると考えれば、公務員の意見を処遇に反映させるべく、利益代表制度を法律によって定めることが望ましいと私は考える<sup>8)</sup>。

公務員代表の法的整備にあたり、公務員代表が関与する事項と労働組合が関与する事項の振り分けを考えると<sup>9)</sup>、労基法における振り分けが出発点になる。そこでは、重要労働条件は労働組合の専権事項とされたうえで、過半数組合の有無にかかわらず、公務員代表を通じた就業規則や労使協定による労働条件決定システムを組み込む。そのうえで、就業規則記載事項も労働組合が団体交渉で取り上げることができる。

(c) 公務員代表の組織・仕組みを考えると、ドイツの事例は多くの点で参考になる。公務員代表に対して、専従代表委員の配置、事務所の提供、勤務時間中に有給で活動に従事することの保障、代表委員としての職務遂行に必要な専門知識を修得する研修機会の付与などの便宜が供与されることが、実質的な労使対等を確保するうえで重要である。

〔付記〕これは科学研究費基盤研究(A)「標準的労働関係モデルの変容と労働法改革の展望」（課題番号：24243010、2012-2015年度）の研究成果の一部である。

---

8) これにつき、すでに西谷敏・晴山一穂編『公務員制度改革』（大月書店、2002年）106-115頁〔西谷敏〕による提案がある。また、公務労協の「公務・公共部門の団体交渉制度の在り方に関する研究会」最終報告も職員代表制度につき提案を行っている。

9) 大塚実「ドイツに学ぶべきこと」季刊労働法230号（2010年）123-124頁がこれを検討しているが参考になる。