

北海道開発局における無許可専従等  
及び労使関係に関する報告書

平成22年3月23日

北海道開発局における無許可専従等  
及び労使関係に関する第三者委員会

# 目 次

I	はじめに	P 1
II	経緯	
	1 問題の発端から第三者委員会の設置まで	P 2
	2 第三者委員会の設置及び調査審議経過等	P 8
III	調査及び審議結果	
	1 全開発の活動状況と労使関係の推移	P 14
	2 無許可専従等に関する検証結果	P 20
	3 事前協議等の現状及び労使交渉の適正化に関する調査 及び審議結果	P 28
IV	再発防止対策	
	1 無許可専従等の根絶	P 32
	2 労使関係の適正化	P 33
	3 組織統制の強化	P 35

(別添資料)

「北海道開発局における無許可専従等及び労使関係に関する第三者委員会」  
の設置について

## I はじめに

平成21年5月に開始された無許可専従等に関する一斉調査の結果、国土交通省北海道開発局において、無許可専従等や不適切な労使慣行があったことが判明し、同年8月に国土交通省から「北海道開発局における無許可専従等調査報告」が公表された。

国家公務員が、許可を受けずに勤務時間中に職員団体の業務に従事することは、国家公務員法に定める職務専念義務に違反する行為であり、国民全体の奉仕者であるとの精神に反する背信行為である。

また、北海道開発局において、勤務時間中であっても当局に届け出た一定の職員団体活動に参加する場合には年次休暇等を取得しないことを容認する慣行があったことが判明しており、このような職員管理を行っていた管理者の責任は重く、極めて遺憾である。

当委員会は、このような無許可専従等を根絶するとともに、適正な労使関係の構築を図る必要があることから、国土交通省が行った内部調査結果の検証、背景・原因の解明、再発防止のための抜本的な対策の検討を実施するために昨年9月に設置された。当委員会は、国土交通省内に編成された特別調査チームを指導して真相を徹底的に解明するための調査を実施し、事実関係の全容解明に当たってきた。また、このような事案が生じた時代背景や歴史的経緯をふまえて原因究明を行い、適正な労使交渉の枠組みや再発防止対策の検討に当たってきた。

当委員会としては、北海道開発局において再発防止対策を徹底して無許可専従等を根絶することはもとより、全職員が、過去の反省に立ち、国民本位のより良いサービスを提供することが北海道開発局の使命であることを認識するとともに、国家公務員法に則った健全な労使関係を構築することを求める。

また、国土交通省は、本事案を厳粛に受け止め、真に国民の視点に立って業務を遂行することにより、国民に与えた疑念を晴らし、信頼される組織となるよう北海道開発局を再生しなければならない。

平成22年3月23日

北海道開発局における無許可専従等及び労使関係に関する第三者委員会

## II 経緯

### 1 問題の発端から第三者委員会の設置まで

- ① 総務省の依頼による「無許可専従に関する一斉点検」(平成20年5月開始。以下「一斉点検」という。)及び「無許可専従等に関する一斉調査」(平成21年5月開始。以下「一斉調査」という。)の一環として、北海道開発局(以下「開発局」という。)において適法な許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動に従事した者の有無等について調査した結果は、以下のとおりであった。
- 1) 一斉点検(平成20年5月開始)で下に掲げるAに該当する者について調査した結果、該当者は把握されなかった。
  - 2) 一斉調査(平成21年5月開始)で下に掲げるA、B、Cに該当する者について調査した結果、A:0人、B:12人、C:932人の該当者を把握した。  
【調査対象者】  
A 1日4時間以上、かつ、年間30日を超えるもの(無許可専従)  
B 1日4時間未満、かつ、年間30日を超えるもの(準無許可専従)  
C 年間30日以下(その他の職務専念義務違反)
- ② 一斉調査を実施する過程で、勤務時間中の職員団体活動の一部を容認する慣行その他不適切な労使慣行の存在が確認された。
- ③ 国土交通省は、平成21年8月に上記①の2)及び②についての調査報告を公表するとともに、外部有識者による第三者委員会を設置して内部調査結果の検証、再発防止策の検討を実施することを明らかにした。

#### (1) 無許可専従に関する一斉点検(平成20年)

総務省は、国の機関において、職員が国家公務員法に定められた許可を受けることなく、勤務時間中に職員団体の業務にもっぱら従事する行為(以下「無許可専従」という。)をしていたという事実が発覚したことを受け、各府省に無許可専従している者が存在している事実の有無を確認するため、平成20年5月2日付けで全府省に一斉点検を依頼した。これを受けて、国土交通省本省では、平成20年5月9日付けで大臣官房長から開発局を含む各局に対して、5月23日までに無許可専従の有無についての点検結果を提出するよう指示した。

開発局では、本省から指示された点検要領に基づき、無許可専従の有無について点検を実施した。点検の対象期間は、平成10年度から点検実施時点までとし、開発局開発監理部職員課長及び職員課長補佐が、開発局における職員団体である全北海道開発局労働組合(以下「全開発」という。)の支部に対する当局側窓口の担当者である開発建設部総務課長を対象として、面談又は電話による聞き取り調査を行った。

「1日の勤務時間の半分（4時間）以上を職員団体の業務に従事し、かつ、その日数が、通算で年間30日分（240時間）を超えるケース」が点検の対象とされたことをふまえ、聞き取りにおいては、①専従許可を受けていない職員が職員団体の業務にもっぱら従事していた実態を自ら確認したことがあるか、②各課等の管理職からそのような情報を聞いたことがあるか、について確認した。

平成20年5月14日から5月21日までに、延べ71人（実数48人）から聞き取りを行った結果、開発局における無許可専従の存在は把握されなかった。

この開発局における点検結果も含め、国土交通省は、平成20年5月30日、総務省に対し無許可専従の事実の把握は無かった旨を報告した。

## （2）無許可専従等に関する一斉調査（平成21年）

平成20年に実施した一斉点検が不十分だったのではないかとの指摘もなされたことから、総務省は、平成21年5月22日付けで全府省に改めて一斉調査を依頼した。これを受けて、国土交通省本省では、平成21年5月25日付けで大臣官房長から開発局を含む各局に対して、7月21日までに無許可専従等の有無についての調査結果を提出するよう指示した。

開発局では、総務省の定めた調査実施要領に基づき、許可を受けずに勤務時間中に職員団体の業務に従事する行為の有無について調査を実施することとし、6月1日付けで北海道開発局長（以下「開発局長」という。）から各開発建設部長に対して7月8日までに調査結果を提出するよう指示した。

具体的には、全開発の本部並びに本局の支部及び分会の役員については本局において、開発建設部の支部及び分会の役員については対応する各開発建設部において、調査を実施した。全開発の本部、支部及び分会の調査時点（平成21年5月）での役員1,059人を対象とし、これらの者の過去3年間の全開発における役員としての経歴を調査し、これらの者が役員として在任していた時の労務担当の管理職及び直接の上司である管理職704人に対して、書面により、許可を受けずに勤務時間中に職員団体の業務に従事していた事実の有無をA：1日4時間以上かつ年間30日を超える場合、B：1日4時間未満かつ年間30日を超える場合、C：その他年間30日を超えない場合に分けて回答を求めることにより調査を実施した。

その結果、死亡者等を除く701人（99%）から回答を得て、1日4時間未満かつ年間30日を超えて許可を受けずに勤務時間中に職員団体の業務に従事した疑いのある者の存在を把握した。これらの者について、更に出勤簿、休暇処理簿、旅行命令簿、事務分掌表、伝票・起案文書等の業務の履行実績を調査し、また、直接の上司等からの事情聴取、本人からの事情聴取を

行った結果、1日4時間未満かつ年間30日を超えて許可を受けずに勤務時間中に職員団体の業務に従事したと判断される者4人を把握した。

これらの調査が実施される中、全開発に係る無許可専従等に関する通報がなされた。この通報及び添付書類には、

- 1) 勤務時間中に職員団体活動をして職場に管理職しかいないことがあること、勤務時間中に職員団体事務室に数時間いることもあること、勤務時間中に職員団体として作業を行っていること、選挙が近くなると勤務時間中に署名集めをしていることなど職務専念義務違反の事例がある
- 2) 全業務について職員団体協議が必要となっていること、全開発に加入しないと業務上の情報がほとんど入らないこと、職員団体役員を業務量の少ないポストに配置していること、管理職が勤務時間中の職員団体活動について黙認していること、専従経験者を労務担当に配置しているところもあり、当局と職員団体の本来の緊張関係がないこと、職員団体発行の機関誌を購入し職員団体への支援となっていること、春闘期に腕章・プレート・円筒（エントツ）闘争などを実施していること、ストライキの批准投票を行っていることなど不適切な労使慣行等がある

などの内容が含まれていた。

この通報を受け、国土交通省では、事務次官の指揮監督の下、大臣官房審議官（北海道局担当）をリーダーとする調査チームを編成し、開発局における無許可専従等及び不適切な労使慣行に関する調査を実施した。調査の実施に当たっては、全開発に対し調査への協力と関係書類の保全等を要請した。

調査チームが調査を実施する過程において、勤務時間中に休暇等を取得しないで一定の職員団体活動に参加すること（全開発の主催する4種類の会議等への出席）を容認する慣行（この慣行を、開発局では「激変緩和措置」と称していたため、以下「激変緩和措置」という。詳細はⅢ1（2）〔17頁〕参照。）が存在し、かつ、開発局の中では、「激変緩和措置」による職員団体活動への参加を当局が容認していたことから、当該職員団体活動への参加は、調査対象である「許可を受けずに」職員団体の業務に従事する行為に該当しないと理解が一部にあることを把握した。

このため、「激変緩和措置」による職員団体活動への参加は、適法な許可を受けた行為ではなく、調査対象の行為である旨を徹底するとともに、調査対象となる全開発の役員の範囲を、調査時点における役員から、当該慣行による会議等に出席した可能性のある過去3年間の役員に拡大し、7月8日から7月17日までの間で調査を実施した。

具体的には、過去3年間の「激変緩和措置」に係る会議等の開催実績を全

開発の各支部からの届出等により把握し、出席した全開発役員経験者の範囲を特定できる会議等について、当該会議等に出席した可能性のある全開発役員経験者1,214人を調査対象者に追加して、出席した可能性のある会議等を具体的に示して、当該会議等への出席の有無及びその際の休暇取得の有無を聞き取りにより調査した。

以上の調査の結果、調査対象者2,273人のうち、1日4時間未満かつ年間30日を超えて許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動を行った者12人（調査の過程で既に把握していた4人を含む。）、年間30日を超えないものの許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動を行った者932人を把握した。なお、1日4時間以上かつ年間30日を超えて許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動に従事した者の存在は、この調査においては把握されなかった。

また、通報で指摘のあった不適切な労使慣行についても、調査を実施した。

具体的には、1) 開発局における労使交渉の実態を過去の交渉記録等の資料により分析、2) 全開発本部及び支部の役員の人事配置状況を把握し、任用担当職員から任用の考え方を聴取、3) 職員団体旗・円筒（エントツ）の掲出状況、腕章・プレートの着用状況、また、それらに対する対応状況について、開発建設部の労務担当者及び課所長から書面等により報告徴収、4) ストライキ批准投票の実施状況について、全開発が作成した資料により調査、5) 全開発の機関誌の購入状況について、会計書類等により調査を行い、以下の点を把握した。

1) 開発局の労使間における交渉の枠組みを定めた取決めとして、「基本回答確認書」（S39.3.24、北海道開発局長・全開発中央執行委員長）及び「細部協定書」（S39.3.26、北海道開発局長官房長等・全開発副中央執行委員長等）、「事前協議実施要領（仮称）骨子」（S47.12.2、北海道開発局長官房長・全開発書記長）が存在していた。これらの取決めでは、事前協議を行うことが局内のあらゆるものに優先することが労使の慣行であるとし、職員の勤務条件に関する事柄について話し合う方法等が示されていた。これらの取決めに基づく交渉の実態を調査した結果、開発局本局と全開発本部の間で平成20年度では「2009年度労働条件改善に関する要求及び2008年人事院勧告に関する要求について」（夏闘）「平成21年度事業執行計画及び2009年統一要求」（春闘）の交渉、折衝のほか、当局から示している「提示・協議」事項（67件）と「情報提供」事項（77件）に関して、交渉、折衝、情報提供等が実施されていた。このうち、春闘期における「事業執行計画」、及び当局から示している「提示・協議」事項「情報提供」事項の中

には、当局から職員団体に対して申し入れを行い、職員団体が応諾的な立場で承認を与える結果になっているものがあり、不適切な交渉慣行が継続していることが認められた。また、職員団体の本部段階・支部段階・分会段階において同一事項を交渉しているが、国家公務員法「適法当局」規定の趣旨をふまえ、上申事項は交渉対象としないなど各段階での交渉事項の整理・合理化が必要であった。さらに、交渉の内容については、勤務条件に関するか否かの個別具体的な判断をすることなく、開発局では広範な事項を交渉対象としてきた。また、「情報提供」事項の中には、昇任者など人事情報について、本人への内示前に情報提供が行われるなどの不適切な実態が認められた。

- 2) 全開発の役員の人事配置状況については、特定の課に比較的多く在籍している傾向が見受けられたものの、任用担当職員からの聴取の結果、職員の人事配置については、人事当局において、職員の知識、経験、適性及び身上を総合的に判断した上で行われていた。
- 3) 全開発は、春闘等の統一行動期間中の戦術として、職員団体旗・円筒（エントツ）の掲出、腕章・プレート着用を実施してきた。職員団体旗・円筒（エントツ）については、掲出が確認された時点で撤去警告を出していた。また、腕章・プレートについては、交渉時以外に、一部において着用の実態があった。
- 4) 全開発では、昭和60年を最後にストライキは実施していないが、全ての支部において春闘期にストライキ批准投票が実施されていた。
- 5) 全開発の機関誌「全開発」の過去5年間の購入実績を調査した結果、全開発の動向を把握するため、平成16及び17年度に購入実績があったが、平成18年度以降は全開発が方針を変更し、内部資料として発行することとなったことから、購入実績がなかった。

### (3) 内部調査結果の公表等（平成21年8月）

国土交通省は、一斉調査で明らかとなった開発局における無許可専従等の内部調査結果を平成21年7月31日に総務省に提出するとともに、調査報告をとりまとめて8月3日に公表した。

調査報告において、1日4時間未満かつ年間30日を超えて許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動を行った者12人（準無許可専従）、年間30日を超えないものの許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動を行った者932人を把握したこと、勤務条件に関するか否かの個別具体的な判断をすることなく広範な事項を交渉対象とするなどの不適切な労使慣行の存在が明らかになったことなどについて明らかにした。

また、調査報告の公表に併せて、違法行為や不適切な労使慣行があったこ



とについて陳謝するとともに、国土交通省に外部有識者による第三者委員会を設置し、国土交通省の内部調査結果の検証と再発防止対策の検討を行い、再発防止と綱紀保持の徹底に向け最大限の努力を行うことを表明した。

(参考) 一斉点検及び一斉調査における調査体制の変遷

調査の種類		調査体制の概要
無許可専従に関する一斉点検 (平成 20 年 5 月開始)		【本省】 (北海道局) 総務課調査官 【開発局】 (本局) 職員課長
無許可専従等に関する一斉調査 (平成 21 年 5 月開始)	当初	【本省】 (北海道局) 総務課調査官 【開発局】 (本局) 職員課長 (開発建設部) 次長 (総務担当)、総務課長
	通報後	【本省】 大臣官房審議官 (北海道局担当) をリーダーとする調査チームを編成。事務次官がチームを指揮監督。 (大臣官房) 審議官 (北海道局担当)、参事官 (労務担当)、調査官、上席監察官 (北海道局) 総務課長、総務課調査官 【開発局】 (本局) 開発監理部次長、職員課及び首席監察官等 (開発建設部) 次長 (総務担当)、調査官、総務課長等

## 2 第三者委員会の設置及び調査審議経過等

- ① 国土交通省は、開発局における無許可専従等を根絶するとともに、適正な労使関係の構築を図る必要があることから、内部調査結果の検証、背景・原因の解明、専門的な知見に基づく再発防止のための抜本的な対策の検討を実施するため、平成21年9月、外部有識者により構成する「北海道開発局における無許可専従等及び労使関係に関する第三者委員会」（以下「第三者委員会」という。）を設置した。
- ② 第三者委員会は、内部調査結果の検証方法について審議し、第三者委員会の指導の下で、国土交通省の特別調査チームが、事案解明に関する調査手法に精通した委員の指導を受けつつ検証作業を実施した。検証作業に当たっては、開発局全職員及び全開発に対する調査への協力要請を徹底するとともに、全開発役員経験者に限らず全ての職員に対して調査を行い、事案の全容解明を図ることに注力した。
- ③ また、第三者委員会の審議をふまえ、開発局において、労使の代表者による「新たな労使関係構築検討会議」を開催し、国家公務員法に即した健全な労使関係の構築に向けた検討を行った。

### （1）第三者委員会の設置

上記のとおり、国土交通省の内部調査の結果、開発局における無許可専従等や不適切な労使慣行が判明し、このような無許可専従等を根絶するとともに、適正な労使関係の構築を図る必要があることから、内部調査結果の検証、背景・原因の解明、専門的な知見に基づく再発防止のための抜本的な対策の検討を実施するため、平成21年9月、外部有識者により構成する「北海道開発局における無許可専従等及び労使関係に関する第三者委員会」を国土交通本省に設置した。

調査審議の公正性・厳正性、検討の専門性を確保する観点から、調査に関する専門的な知見を有する者として、法曹資格を有する者、労使間の中立的な機関において公益を代表するような職を経験した者など7名の有識者が第三者委員会の委員に委嘱された。

### （2）第三者委員会の調査審議経過等

#### ① 第1回第三者委員会（平成21年9月4日）における審議

第1回第三者委員会において、委員の互選により、委員長に小林好宏委員を選任し、委員長は、委員長代理として秋山昭八委員を指名した。

（議事）

#### 1）無許可専従等調査結果を踏まえた今後の対応について

国土交通省の内部調査結果及びその具体的な調査方法について報告

がなされ、第三者委員会における内部調査結果の検証方法について審議した。（この審議をふまえた調査体制の整備等について、Ⅱ 2（2）②参照。）

## 2) 労使交渉の経緯と今後のあり方について

開発局における労使交渉の経緯及び平成20年度における交渉状況について報告がなされ、その問題点及び新たな交渉の枠組みについて審議した。（この審議をふまえた「新たな労使関係構築検討会議」の開催等について、Ⅱ 2（2）②④及びⅢ 3（2）参照。）

（主な意見等）

- ・ 「今後の調査については、他省庁における例もふまえながら、信頼性を確保することが重要である。」
- ・ 「今後の調査に当たっては、当局は、職員団体の全面的な協力をあらためて求めるとともに、強い決意をもって臨むべきである。」
- ・ 「国家公務員法に抵触するような取り決めは破棄し、適正化を図るべきものである。」
- ・ 「法律にのっとった健全な労使関係の構築が重要である。」

## ② 第1回第三者委員会から第2回第三者委員会までの調査等

（調査体制の整備）

第1回第三者委員会の審議をふまえ、第三者委員会の指導の下で内部調査結果の検証作業を行うため、国土交通省は、本省に特別調査チームを編成する等調査体制を整備した。

### 【特別調査チーム】

国土交通本省に、大臣官房審議官（北海道局担当）をリーダーとする特別調査チームを編成した。事務次官が特別調査チームを指揮監督。

（大臣官房）官房参事官（労務担当）、官房調査官、上席監察官  
（北海道局）総務課長、総務課調査官  
（開発局）首席監察官等7人（本省北海道局総務課併任）

### 【開発局】

開発局に、検証作業において監察機能を活用するとともに労務担当部署の協力を得るため、サポートチームを編成した。

また、開発建設部では、労務管理担当ではない部次長級の調査官を中心とする調査チームを編成した。

(第三者委員会委員長の声明発出及び特別調査チームによる検証作業)

第三者委員会委員長は、開発局の全職員に声明を発出するとともに、第三者委員会の指導の下で、特別調査チームは、事実解明に関する調査手法に精通した委員の指導を受けつつ検証作業を実施した。

1) 開発局の全職員に対する声明の発出等

第三者委員会委員長から開発局の全職員に「無許可専従等の根絶及び適正な労使慣行の構築に関する声明」を発出して、開発局において無許可専従等や不適切な労使慣行があったことは極めて遺憾である、第三者委員会は強い決意を持って内部調査結果の検証等を厳正に行う、信頼回復のため全職員が調査に協力する必要がある旨を周知徹底した。

また、開発局長から、第三者委員会の指導の下に行われる調査に全面的に協力すべき旨を開発局の全職員に対して文書で周知するとともに、開発建設部長に対して部下職員に同趣旨の周知を行うよう指示した。

2) 全職員及び全開発に対する情報提供の要請

特別調査チームは、開発局の全職員に対して、無許可専従等に関する情報提供を要請した。その結果、職員から30件を超える情報提供があり、提供された情報に基づいて個別に調査を行った。また、特別調査チームは、全開発に対して、事実関係の調査のために必要な資料の提出を要請した。

3) 労務管理担当経験者に対する事情聴取

特別調査チームは、昭和57年度以降の開発局における労務管理担当者(考査官、職員課長、労務担当補佐及び労務担当係長)に対して、昭和58年度に「激変緩和措置」を講ずるに至った背景及びその後の状況を中心に事情聴取を実施した。また、労務関係資料等を分析し、労使関係の変遷について調査した。

(新たな労使関係構築検討会議の開催)

第1回第三者委員会の審議をふまえ、開発局において、当局及び職員団体を代表する者で構成する「新たな労使関係構築検討会議」を開催し、国家公務員法に即した健全な労使関係の構築に向けた検討を開始した(詳細はⅢ3(2)参照)。

③ 第2回第三者委員会(平成21年11月4日)における審議(議事)

1) 開発局における労使関係の推移について

過去の労務管理担当者に対する事情聴取結果や関係資料の分析結果等に基づき開発局における労使関係の推移(特に事前協議制及び「激変緩和措置」を巡る状況)について報告がなされ、その問題点及び改善の方

向性について審議した。

## 2) 内部調査結果の検証について

職員及び全開発から提供された情報等に基づく調査など特別調査チームによる調査の状況について報告がなされ、検証作業の進め方について審議した。

## 3) 新たな労使関係の構築に向けた検討について

「新たな労使関係構築検討会議」における検討状況（特に事前協議の取り扱いが論点となっていること）について報告がなされ、労使交渉の新たな枠組みのあり方について審議した。

(主な意見等)

- ・「今回を是正のための機会とポジティブにとらえて、今までの不適切な状態は絶対に変えるという強い意識が必要。これまでの経緯にとらわれては適正化はできない。このままでは、開発局におけるモラル、組織への信頼が低下するだけでなく、北海道という地域ブランドへの評価も低下することになる。今回は適正化への最後の機会ととらえるべき。」
- ・「従来の労使間の慣行というだけでは国民への説明責任を果たしていない。これまでの不適切な実態については、当局も職員団体もそれぞれ厳しく反省する必要がある。当局も職員団体もそれぞれ、今までの事実関係について全力を挙げて解明するという責任がある。」
- ・「これまで是正する機会がありながらも、従来の労使関係を継続してきたことを深刻に受け止める必要がある。当局側においても見直しを行わず放置してきた責任がある。」
- ・「管理運営事項を交渉することが違法であることは明確にすることが必要。勤務条件についての交渉は認められているが、管理運営事項か否かを区別することなく、交渉していた実態については是正が必要。」
- ・「公務員は国民全体の奉仕者であるという視点に立ち、国家公務員法に適合した労使関係を確立することが必要。」

## ④ 第2回第三者委員会から第3回第三者委員会までの調査等

(徹底的な検証作業の実施)

第2回第三者委員会の審議を受けて、以下のとおり徹底的な検証作業を行い、事案の全容解明を図った。

### 1) 支部主要役員経験者の職員団体活動状況の実態把握

開発建設部支部は、全開発の活動の中核を担っており、かつては支部書記長が専従許可を受けて職員団体活動に従事していたが、平成13年に専従体制が解消され、これ以降の支部主要役員が許可を受けずに勤務時間中に職員団体活動を行っていた可能性があると考えられたことか

ら、特別調査チームは、支部の専従体制が解消された平成13年11月以降に支部主要役員（執行委員長、副執行委員長、書記長、企画部長及び組織部長）を経験した137人について、所属長、直接の上司、複数の同僚及び労務担当課長（延べ1,768人）に対し聞き取りを行い、本人の出勤簿、休暇処理簿、旅行命令簿等業務関連資料の収集を行うとともに、平成19年以降のパソコン稼働時間記録（VDT作業時間記録）の分析を行った。その上で、本人に対する面談を行い、勤務時間中の職員団体活動の実態について聴取した。

このうち、無許可専従が疑われる者については、電子メールの送受信記録を調査するとともに、第三者委員会委員同席の下、本人に対する再聴取を実施した。

## 2) 全職員に対する職員団体活動状況の実態把握

さらに、開発局における勤務時間中の職員団体活動の全容を解明するために必要な情報を収集するため、開発局の全職員（開発局の採用者であって、他府省や独立行政法人等に出向中の職員を含む。総数6,314人。）に対して、各人の採用以降の勤務時間中における「激変緩和措置」に係る会議等への出席状況その他の職員団体活動への参加状況について調査を行った。

調査に当たっては、開発局長から全職員に対する文書により、開発局の労使がともに真摯に反省して速やかに事実関係を明らかにする必要がある、「激変緩和措置」によるものを含めて勤務時間中に許可を受けずに職員団体活動を行うことは国家公務員法に違反するものである旨を改めて周知するとともに、調査において事実関係を誠実に申告するよう求めた。なお、誠実な申告については、国民の理解が得られるよう真摯に対応する旨付記した。これに加えて、各開発建設部長、課所長から同様の趣旨を職員に周知徹底した。このような周知徹底を図った上で全職員に調査票を配付し、開発局職員に対しては職務命令として調査を行ったところ、6,139人から回答があった（開発局に在職する者については、入院等で回答できないなど特別な事情のある者を除き、全て回答を得た。出向者を含む全体の回答率は97.2%。）。

## 3) 全開発保有資料の収集分析

勤務時間中における職員団体活動の全容を解明するため、特別調査チームは、全開発に当該活動状況に関して保有する資料の提出を求め、提出された資料の分析を行った。

### （新たな労使関係構築検討会議の開催）

開発局において、「新たな労使関係構築検討会議」を引き続き開催し、「新たな交渉の枠組みの考え方」について合意がなされ、さらに第三者委員会に

報告することとされた（詳細はⅢ 3（2）参照。）。

⑤ 第3回第三者委員会（平成22年3月23日）における審議  
（議事）

1）無許可専従等に関する検証について

2）新たな労使関係の構築について

無許可専従等に関する検証作業の結果について報告がなされた。

「新たな労使関係構築検討会議」において合意された「新たな交渉の枠組みの考え方」について報告がなされた。

再発防止対策を審議し、報告書を取りまとめた。

（主な意見等）

- ・「他省庁の例と比べても相応の調査を行った。また、職員団体も相応の対応をしたと思う。」
- ・「これまで是正をしなかった当局側にも相応の責任がある。」
- ・「国家公務員法に則った厳格なルールの下で労使間のコミュニケーションを図っていくことが必要である。」

### Ⅲ 調査及び審議結果

#### 1 全開発の活動状況と労使関係の推移

- ① 全開発は、本部の下、本局及び開発建設部ごとに合計12の支部を設け、さらに支部の下、開発建設部の本部の課等又は事務所等ごとに合計207の分会を設けており（平成20年5月現在）、三層構造の組織形態となっている。全開発の活動実態をみると、支部の役割が大きい。
- ② 開発局の労使関係は、昭和40年代以降、直営による事業執行体制の合理化・請負化を巡り厳しい対立が続いた。全開発は、事前協議制による交渉・折衝とストライキ等の違法闘争により当局と対峙し、当局は、交渉方法の適正化や違法行為への対応強化等により対処した。
- ③ 昭和60年代には直営事業問題等は終結をみ、労使関係も協調的なものに変化したが、事前協議制や「激変緩和措置」は見直されることなく昨年まで継続されてきた。平成17年に、特定の全開発支部役員について長時間の不適切な離席があるとの外部からの指摘を受け、開発局は調査を実施したが、この時点で徹底した全容解明及び無許可専従等の根絶に取り組まなかったことは、極めて不適切であった。

#### (1) 全開発の組織及び活動の概要

全開発は、本部の下、本局及び開発建設部ごとに合計12の支部を設け、さらに支部の下、概ね、開発建設部の本部の課等又は事務所等ごとに合計207の分会を設けており、三層構造の組織形態となっている（平成20年5月現在）。これは、開発局が、札幌市に所在する本局の下、道内主要都市に開発建設部を設け、開発建設部の下に事務所等を設けている三層構造の組織であることと対をなすものである。

全開発の構成員数は、平成21年5月1日現在で約4千人であり、組織率は約88%である。

全開発本部及び各支部の役員は概ね6人から8人で構成されている。全開発本部役員7人のうち2人が退職者、5人が専従役員であり、支部役員は、各支部ともすべて専従ではない職員（非常勤職員を含む。）で構成されている。また、本部及び支部の役員や組織の標準的な構成については、役員は委員長、副委員長、書記長の三役のほか執行委員で構成されており、組織は企画部、組織部、会計部（支部は財政部）、総務部及び教宣部が置かれている。

全開発は、毎年、秋頃に役員の改選を行い、翌年の秋頃までの1年を任期としている。全開発では、勤務条件の改善に向けて、開発局において次年度の事業執行計画を検討している1月から3月頃までの時期（いわゆる「春闘期」）



と人事院勧告がなされる前の夏頃（いわゆる「夏闘期」）に活発に活動を行っている。このうち、春闘期には主として開発局当局との間で次年度の事業執行計画について事前協議により交渉・折衝していた。また、夏闘期には主として人事院勧告を巡る諸論点を中心に開発局当局に対して制度官庁への上申を求める等の交渉・折衝を行っていた。この中で、調整の主たる対象となる事業執行計画については、各開発建設部長が支出負担行為担当官として予算執行の権限を有することから、開発建設部本部と全開発開発建設部支部との間での調整が重要な意味を持っていた。

このように、全開発の活動実態に占める支部の役割は大きく、支部役員は選挙によって選出され、日常的に全開発の活動に従事している模様である。一方で分会の活動は支部による指導の下に受動的に年数回程度会議等を開催するにとどまり、また、分会役員は構成員間の持ち回りやくじ引き等で選出されていると申告している者が多かった。なお、全開発本部からは、支部の職員団体活動は勤務時間外に行うことを前提とした上で、支部役員ごとの業務の担当を明確にし、特定の役員だけに負担が集中しないようにすること等の指示がなされていたが、実情は、支部ごとに異なり、主要役員ごとに役割分担を明確化して勤務時間外に活動を行うことを基本とする支部もあれば、特定の役員が支部の活動の大半を受け持ち勤務時間中においても活動を行う支部もあったとみられる。

## （２）開発局における労使関係の推移

開発局は、「北海道開発法の一部を改正する法律」の施行により、昭和26年7月に北海道開発庁の地方支分部局として設置された。開発局の所掌事務は、開発計画の調査に関する事務を分掌するほか、北海道における公共事業費の支弁に係る国の直轄事業で農林省、運輸省及び建設省の所掌するものの実施に関することなどであった。開発局は、直営によって事業を実施する体制をとり、定員職員等（発足当初は定員職員3,246人、常勤職員2,027人）に加え、多数の非常勤職員を反復雇用して、毎年、急激に増大する事業を実施していた。同年8月には職員団体として北海道開発局職員組合（昭和28年9月に全北海道開発局労働組合へ改称）が結成された。

昭和30年代に入り、政府は厳正な定員管理を図り、昭和36年には「定員外職員の常勤化の防止について」を閣議決定し、定員外職員の実態を調査するとともに、今後定員規制の対象職員と同種又は類似の職員が定員規制の外に発生することを防止することとした。この取組の結果、開発局では昭和36年度及び37年度に約4千2百人の非常勤職員を定員職員に繰り入れた。

開発局は、設置以降、事業規模や組織定員の拡大が続き、勤務条件について

も徐々に改善が図られていたため、当局と全開発との関係も協調的に推移した。

しかしながら、昭和30年代後半より当局に対する交渉等が活発化し、事前協議に関し、昭和39年3月には、開発局長と全開発中央執行委員長との間で「基本回答確認書」が交わされ、さらに開発局長官房長等と全開発副中央執行委員長等との間で「細部協定書」が交わされた（以下、「基本回答確認書」及び「細部協定書」を併せて「三九協定」という。）。

昭和40年代に入り、開発局では、本州等の地方建設局に比べ十年程度遅れて直営体制の見直しを行い、合理化、請負化に着手した。この問題を巡り、当局と全開発の対立は次第に厳しいものとなり、昭和43年には全開発初のストライキが実施された。昭和45年11月には、当局は、直営事業の請負化等を内容とする「新事業執行方式」を初めて全開発に提示した。全開発は、新事業執行方式に対して「現場部門きり捨て」として反発し、これ以降、労使間の対立は更に厳しさを増していった。このような状況を受けて、開発局における当局側の労務管理体制を強化するため昭和46年4月に開発局本局に労務に関する事務を担当する課長級の組織として考査官を設置した。

全開発は、実質的な運用が図られていなかった事前協議制を活用して当局側と交渉・折衝することにより、開発局の新事業執行方式への移行の取組について、組織の各階層（本部、支部、分会）において実施の阻止や条件闘争を図ることを試みた。このため、全開発は事前協議が三九協定どおりに実施されていないとして、事前協議の具体的な実施方法を定めることを求め、昭和47年12月に開発局長官房長と全開発書記長との間で「事前協議実施要領（仮称）骨子」（以下「四七実施要領」という。）が交わされた。この結果、当局より提示・協議を行い、全開発は組織を挙げてその是非を検討し、受け入れがたい提示内容については各階層の交渉・折衝で徹底して議論することが毎年繰り返されるようになった。また、事前協議や交渉によって打開されない場合には、ストライキ、座り込み、ビラ・ステッカー貼付等を含む様々な活動を実施する状況となっていた。

全開発が新事業執行方式への移行の取組に厳しく反対する中で、当局側も徐々に直営体制の解消を推進した。このような中で昭和54年度には反復雇用されてきた非常勤職員の名簿を作成して特定を図り、名簿登載者以外の新規雇用を停止して反復雇用される非常勤職員の拡大を防止した。

また、交渉が、長時間かつ頻繁に実施され、その際に多数の職員団体構成員が傍聴して野次等を発するという状況を改善するため、昭和54年12月に開発局長から各地方部局（開発建設部等）長に「職員団体との交渉について（指示）」を発出し、予備交渉の徹底による交渉議題の整理、交渉の出席者の明確化、傍聴の制限などの適正化に取り組んだ。

さらに、人事院勧告の完全実施を求める全国統一の要求や統合事務所発足阻止、非常勤雇用問題への対処など開発局における独自の要求に際しての違法闘争に対して、開発局当局は事前の警告等や事後の厳正な処分等により対処し、ストライキや勤務時間中に実施された職場集会への参加者等に対して、昭和44年8月から昭和60年9月までの間に累計で18回の処分等が実施され、延べ3,298人に懲戒処分が、延べ60,585人に矯正措置が実施されたとの記録が残っている。

昭和57年には、新事業執行方式への移行の中でも最大の懸案であった除雪の請負化に関する調整を開始した。除雪の請負化について、全開発は激しく反対し、違法闘争や無許可専従行為等もなされたことから、当局は違法闘争に関与した者を厳正に処分するとともに、昭和58年4月に開発局長から各地方部局(開発建設部等)長に「服務規律の保持に伴う勤務時間管理の是正について(指示)」を発出し、厳正な勤務時間管理の徹底に取り組んだ。具体的には、「一部の職員において、職務に専念すべき勤務時間中において、公務以外の業務等を行うという実態が見受けられ、このことはすみやかに是正を要する重要な課題である。今後は、職員が勤務時間中において、公務以外の業務等を行う場合は、必ず国家公務員法その他の関係諸法令に基づき正規に年次休暇等による職務専念義務の免除の手続を経た場合に限って行うよう指導徹底をはかり、厳正な服務規律を保持することとされたい。なお、本日以降、そのような実態が存するようなときは、当該職員はもちろん関係した管理者に対して厳正な措置をもって臨む所存である」との指示を行った。当時の労務管理担当者は、この指示に基づき厳正な勤務時間管理を実施した結果、無許可専従行為等が是正された旨述べている。ただし、この時点でも事前協議制を撤廃するには至らず、全開発が当局の提示を受けて内部で検討するために必要な会議等に出席することについては、「従来よりも自粛され、かつ、実態が漸減するなど」を条件に厳正な勤務時間管理を当面留保することとし、この取扱いを「激変緩和措置」と称したことが把握された。このことについて、当時の労務管理担当者から事情を聴取したところ、「反合理化闘争が行われる中でヤミ専従が広がっていた時期であった。組合の行事に参加する場合に組合休暇と称して正規の休暇をとらない者がいた。根深い実態があった。」という状況下で「当面の措置として、4つの会議等に収めたことは当時としては大きな前進であった。」旨述べており、当時の厳しい状況の下で組織の秩序の回復に取り組んだことが認められる。「激変緩和措置」は当面の措置とされたものであり、事前協議制とともに是正を図るべき労務上の課題として認識されていたが、結局、抜本的な見直しは実施されずに昨年まで開発局で継続されていた。(「激変緩和措置」の対象となった会議等は、「支部執行委員会」「分会代表者会議」「議案集等オルグ」「分会職場討議等」の4種類であった。)

昭和63年3月には開発局長と全開発中央執行委員長の間で直営事業問題等について労使間の問題としない旨が確認され、開発局における「新事業執行方式」を巡る問題は終結をみた。この結果、昭和60年の全開発のストライキの後、ストライキは実施されていない。その後の開発局と全開発との間の論点は、車両管理業務、施設管理等業務などの間接部門の委託化等であったが、昭和40年代から50年代のようなストライキ等の激しい闘争はみられなくなり、労使の関係は協調的なものに変化した。

このように、長年の労使間の対立を経て協調の時期を迎えたことから、開発局ではあえて労使間の対立を惹起してまで事前協議制や「激変緩和措置」の見直しを行うということではなく、むしろ、本来、組織の管理者が直接職員に周知を図るべきものまで、便宜的に事前協議の過程を通じて周知するなど、労使協調を過度に重視せざるを得ないような組織体質となっていたと考えられる。

例えば、昭和57年の除雪請負化に反対するストライキに参加した者に対する懲戒処分をめぐり昭和59年に提起された取消請求訴訟について、平成9年11月に札幌地裁の請求棄却判決がなされ、平成15年4月に札幌高裁の控訴棄却判決が、平成15年12月に最高裁の上告棄却判決がなされている。平成9年の札幌地裁判決においては、「事業の執行が円滑に行われることを目的として、決定前の事業計画及び構想につき、労使において事前協議を行う内容の協定が存在するところ、(中略)除雪事業執行計画そのものが協議の対象となるわけではない。(中略)国の事務の管理及び運営は、(中略)これを職員団体との交渉事項にすることは、行政機関がその責任と権限を職員団体と分担することになりかねないから許されないのであり、同様の結果をもたらすような労使間の合意あるいは労使慣行が成立する余地はない」とされながらも、これを受けた事前協議制の廃止に向けた見直しは行われなかった。

また、平成17年に、特定の全開発支部役員について、長時間の不適切な離席があるとの外部からの指摘を受け、開発局開発監理部は当該指摘を受けた支部役員に加えて全ての支部役員の離席状況について調査を実施した。その結果、一部の者については、時期によって相当程度の無断離席の実態があることを把握した。このため、開発局開発監理部は、開発建設部に対して上司による離席管理の徹底を指示し、勤務時間管理の徹底に努めたが、当該指示は、「激変緩和措置」自体を見直すものではなかったため、抜本的な是正に至らなかった。また、相当程度の無断離席を行った者に対し直接事情聴取をするなど、さらに徹底した調査を行うことなく、全開発本部及び支部に対する改善要請と無断離席した一部の者に対する上司からの事実上の注意を行うにとどまっていた。このように、開発局において、この時点で徹底した全容解明及び無許可専従等の根絶に取り組みなかったことは、極めて不適切であった。

**(参考) 開発局の事前協議の対象に言及した判決**

(北海道開発局懲戒処分に係る取消請求事件 (昭和59年に訴え提起))

【札幌地方裁判所平成9年11月27日判決より抜粋】

- ・北海道開発局においては、事業の執行が円滑に行われることを目的として、決定前の事業計画及び構想につき、労使において事前協議を行う内容の協定が存在するところ、原告らは、除雪事業執行計画そのものが右事前協議の対象となることを前提として、当局の各部局における交渉打切りの態様がいかにより一方的かつ不当なものであったかについて種々主張している。

(中略)

- ・しかしながら、右事前協議とは、昭和47年12月2日、労使間で確認されているとおり (以下この確認を「四七確認」という。)、事業執行のための計画及び構想で、それが実施されることによって変動を来す職員の勤務条件に関するものを対象とし、その勤務条件に対する措置の要否、手段・方法の可否について話し合うものであるから、除雪事業に関しても、除雪事業執行計画そのものが協議の対象となるわけではない。このことは、国公法108条の5第3項が管理運営事項を職員団体と当局の交渉の対象からはずしている趣旨からしても明らかである。すなわち、国の事務の管理及び運営は、法治国家である我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で決定した国民の意思に基づき、行政の執行の任に当たる行政機関により、その権限と責任において実施されるべきであるところ、これを職員団体との交渉事項にすることは、行政機関がその責任と権限を職員団体と分担することになりかねないから許されないものであり、同様の結果をもたらすような労使間の合意あるいは労使慣行が成立する余地はないのである。

(中略)

- ・もともと、前記四七確認でも明らかにされているとおり、除雪の請負化に伴って勤務条件に変動があるような場合には、その勤務条件に対する措置の要否、手段・方法の可否については、それは国公法上の交渉や前記事前協議の対象となるものである。

※ 上記判決で原告の請求は棄却された。

※ 原告は、上記の判決を不服として控訴したが、札幌高裁判決 (平成15年4月17日) により控訴は棄却された。

※ さらに原告は上告したが、最高裁判決 (平成15年12月11日) により上告は棄却された。

## 2 無許可専従等に関する検証結果

### ① 無許可専従・準無許可専従

開発局採用以降、勤務時間中に適法な許可を受けずに、年間30日を超えて職員団体活動を行ったことがあったものとして認定した全開発役員及び役員経験者……98人

(内訳)

A	1日4時間以上(無許可専従)	1人
B-1	1日2時間以上4時間未満(準無許可専従)	5人
B-2	1日2時間未満( " )	92人

### ② その他の職務専念義務違反(C)

上記のほか、開発局採用以降、勤務時間中に適法な許可を受けずに、支部役員として職員団体活動を主導する立場から職員団体活動を行ったことがあったことから、職務専念義務違反があったものとして認定した全開発役員及び役員経験者……318人

その他、開発局採用以降、勤務時間中に適法な許可を受けずに、職員団体活動に参加した経験があったものとして認定した者……3,618人

## (1) 全体の状況

### ① 無許可専従(A)・準無許可専従(B-1、B-2)

開発局採用以降、勤務時間中に適法な許可を受けずに、年間30日を超えて職員団体活動を行ったことがあったものとして認定した全開発役員及び役員経験者……98人

分類	人数
A 1日4時間以上(無許可専従)	1人
B-1 1日2時間以上4時間未満(準無許可専従)	5人
B-2 1日2時間未満(準無許可専従)	92人

### ② その他の職務専念義務違反(C)

1) 上記のほか、開発局採用以降、勤務時間中に適法な許可を受けずに、支部役員として職員団体活動を主導する立場から職員団体活動を行ったことがあったことから、職務専念義務違反があったものとして認定した全開発役員及び役員経験者……318人

(参考)活動状況(過去3カ年平均) 年間 28回 累積26時間程度(※)

2) その他、開発局採用以降、勤務時間中に適法な許可を受けずに、職員団体活動に参加した経験があったものとして認定した者・・・3,618人

ア) 分会代表者を対象とする説明会などに出席した分会主要役員及び分会主要役員経験者等・・・241人

(参考) 活動状況(過去3カ年平均) 年間11回 累積9時間程度(※)

イ) 全ての職員団体構成員を対象とする説明会などに出席した分会役員及び分会役員経験者、一般構成員等・・・3,377人

(参考) 活動状況(過去3カ年平均) 年間4回 累積2時間程度(※)

※「活動状況」は、上記の役員等が「激変緩和措置」に係る会議等にすべて出席した場合の状況を示す。

(参考)

	一斉調査[内部調査] (H21公表)	今回の検証(H22公表)
調査対象職員	全開発役員 (2,273人)	開発局全職員及び出向者 (6,314人)
調査対象期間	過去3年	無期限
調査対象行為	職場での無断離席状況 事前協議に応じるための職員 団体主催の検討会議出席状 況等	(左に加え) 上部・下部機関との連絡調整など職員団体 事務室内や自席での作業等
調査方法	労務担当者及び上司による 実態把握状況の提出 聞き取り(本人周辺、本人)	(左に加え) 全職員からの申告等 必要に応じ、第三者委員会委員同席の事情 聴取、パソコン使用状況等
その他		全職員に全容解明への協力を繰り返し周知

(2) 全開発支部執行部等の活動に伴う無許可専従等その他の職務専念義務違反の状況

① 全開発支部執行部等の活動の概況

開発局における事業は、全道の主要都市に設置されている開発建設部が主体となって執行している。例えば、各開発建設部長が支出負担行為担当官として工事発注その他の契約権限を有している。このため、開発局における勤務条件に関する交渉については、開発建設部での問題が大きな割合を占めている。

全開発の活動についても、開発建設部支部におけるものが大きな比重を占

め、また、支部執行部の裁量がある程度認められ、長年の活動の積み重ねの中で、それぞれの支部役員の業務分担や活動の方法等について、支部毎にそれぞれのスタイルが形成されていたものとみられる。一方で、開発建設部本部の課等又は事務所等ごとに設けられている分会については、課長等や事務所長等の権限が限定的なものであることや構成員が少数であることなどから、基本的には支部の指示に従って限定的な活動を行っているものとみられる。

なお、全開発の本部役員については、開発局の退職者及び専従許可を受けた者で構成されるため、無許可専従等の職務専念義務違反が生じることはない。

支部の活動については、事前協議制に基づく交渉・折衝、上部団体等の開催する行事等への参加、各種講習会・勉強会等の開催などを行っていたものとみられる。これらの活動は支部役員が担い、平成13年までは支部書記長が専従許可を受けて職員団体活動の大半を処理していたものとみられるが、平成13年に支部書記長の専従体制が解消されたことから、一部の支部役員が勤務時間中に許可を受けずに職員団体活動に従事する結果になったものと考えられる。

今回の調査の結果、支部役員の勤務時間中における職員団体活動の大半が事前協議制に基づく交渉・折衝に関する活動であった。窓口となっていた支部役員は、当局の提示を受けて他の支部役員や分会役員に検討を指示し、検討結果をとりまとめた上で交渉・折衝に当たっていた。このため、開発局当局と全開発の双方が、事前協議制に基づく活動は職員団体活動のみならず開発局の事業執行を推進するものとしての性格を有していると認識していたものとみられる。開発局では、事前協議制の廃止に積極的に取り組んでいなかったため、「激変緩和措置」の撤廃には至らなかったものとみられる。

また、事前協議制の下で、一部の開発建設部支部において勤務時間外に検討会議を行っていたところもあったものの、大半の開発建設部支部では「激変緩和措置」に係る会議等に関係役員が出席して検討を行っていたことから、結果として多数の職員が職務専念義務違反となっていたことが明らかとなった。今回行った全職員に対する調査において、「これまで、「激変緩和措置」による職員団体活動について当局からは是正を求められたこともなく国家公務員法違反であるとの認識を欠いていたが、改めて指摘を受けてみれば職務専念義務違反であることは明らかであり反省している」旨の記載が多くみられた。

このほか、通報において、選挙が近くなると勤務時間中に署名集めをしているとの指摘があったことをふまえ、関係者に事情を聴取するとともに、全職員に対する調査における調査票を精査したところ、他の団体からの要請を受けて知人を紹介する活動などが勤務時間中に行われていたことが把握され



た。

## ② 全開発支部役員等の違反の態様

全開発支部役員経験者からの事情聴取等によると、全開発支部役員の具体的な違反の態様については、朝始業時刻までに職場に出勤し、本来の業務を行いながら、全開発の事務を処理する必要が生じた場合に、上司又は周囲の職員に告げ、又は告げることなく、職員団体事務室において10分程度から2時間未満程度の活動を行い、当該活動が終了次第、職場へ戻って本来の業務を再開するような形態が大半である。特に、春闘期及び夏闘期には、当局との交渉・折衝に付随する業務量が増大するため、職員団体事務室へ行く回数が増える傾向にあり、これが年間30日を超えていた者が上記のとおり把握されたものである。このうち、1人については、年間50日程度、1日4時間以上にわたって職員団体事務室に在室していたことを把握したが、他機関でみられたような、全く職場に出勤せず朝から職員団体事務室に行くような状況、あるいは、朝職場に出勤して短時間本来の業務を行った後、年間を通じて毎日のように1日の大半（4時間以上）を職員団体事務室で職員団体の業務を行うような状況はみられなかった。

## (3) 全開発支部執行部等の主導による職員団体活動への参加による職務専念義務違反の状況

全開発の活動の実態をみると、支部役員とそれ以外の一般の職員団体構成員（分会役員を含む。）では活動内容に大きな違いがある。すなわち、支部役員が支部における諸活動の企画・推進を担い、職員団体活動の大部分を主導しているのに対し、大半の分会役員や一般の職員団体構成員は支部役員の指導に従い、職員団体主催の説明会等に短時間参加していた。

また、「激変緩和措置」の運用に当たっては、支部執行部から開発建設部総務課に対し会議等の開催予定や出席予定者を届け出ることになっており、支部執行部が分会に会議等参加を指示し出席予定者の取りまとめを行っていた。

このことから、大半の分会役員や一般の職員団体構成員は、執行部の指示に従って会議等に参加していたものと考えるのが適当である。活動状況は、議案集等オルグや分会職場討議等が年に数回、1回当たり平均30分程度であり、分会三役（委員長、副委員長、書記長）であれば、これに加えて、1回当たり1時間以内の分会代表者会議に年に数回から10回程度参加していたというのが平均的な姿である。

## (4) 「激変緩和措置」に係る会議等の状況

「激変緩和措置」に係る会議等の状況をみると、次のとおりである。

#### ①支部執行委員会

支部執行委員会は、全開発支部の業務執行機関であり、支部役員（委員長、副委員長、書記長、執行委員）で構成され、支部の活動全般について討議している。

支部執行委員会の開催状況は、支部や時期にもよるが、平均すれば月1から2回程度の開催頻度であり、1回当たり1時間程度、庁舎内の会議室等で開催されていると申告した者が多かった。支部によっては、勤務時間外に開催していることも多く、ここ数年その傾向は強まっている。

#### ②分会代表者会議

分会代表者会議とは、支部執行部が主催し、分会の代表者が参加して、支部の方針の説明や各分会の意見の聴取等を行う会議で、支部や時期にもよるが、年に数回から10回程度、庁舎内の会議室等で開催されていると申告した者が多かった。支部役員は、分会代表者会議を主催する立場にあり、会議開催の際には、ほぼ毎回出席している者が多くみられた。一方、支部執行部からの求めに従って各分会を代表して参加した者については、分会三役を経験した者が多くみられた。

分会役員は構成員間の持ち回りやくじ引き等で選出されるケースも多いとみられる。このため、本人の積極的な意思に関わりなく分会役員に選出されて、結果として分会代表者会議に参加した者も多く、また、業務で多忙な分会役員に代わって一般の構成員が参加するケースもあった。

#### ③議案集等オルグ

議案集等オルグとは、全開発本部定期大会等の前に本部主催で行われるもの、支部定期大会の前に支部主催で行われるものであり、本部・支部役員がオルガナイザーとなり、当該大会に諮る議案集の説明や意見聴取を行うものである。全支部において、年に数回、1回当たり30分程度、庁舎内の会議室等で開催されていると申告した者が多かった。支部役員は、本部役員に随行する、又は支部オルグを主催してオルガナイザーを務める立場から、ほぼ毎回出席していた者が多くみられる。

議案集等オルグは、全開発の役員に限らず一般の構成員が参加する性格のものであり、本部・支部の定期大会に係る内容であることから、多くは職員団体構成員として義務的に参加していたものと考えられる。また、年に数回でかつ短時間で終わるものであり、出席への抵抗感は小さく、職務専念義務違反の意識はほとんど持たずに参加していたものと考えられる。

#### ④分会職場討議等

分会職場討議等とは、分会段階において事業執行計画等について分会構成員が討議するもので、闘争期などに1回当たり10分から30分程度、庁舎内の会議室等において開催されていると申告した者が多かった。分会職場討議等の開催状況については、全開発提出資料によると、全ての分会において開催されているものとは認めがたい。申告によると会合を開催せずに議案を回覧するなどにより代えている分会もあった。

(参考)「激変緩和措置」に係る会議等の過去3カ年の開催回数の年平均(単位:回)

開発建設部	支部執行委員会	分会代表者会議	議案集等オルグ	分会職場討議等
札幌	30.0	5.7	5.0	0
石狩川	3.7	0.3	2.0	0
函館	19.7	7.0	3.0	0.7
小樽	21.3	5.0	1.3	0
旭川	26.0	6.0	3.3	0
室蘭	3.3	6.7	4.0	0.3
釧路	22.7	10.7	4.0	0
帯広	9.0	9.7	3.0	0
網走	21.0	8.7	4.3	2.3
留萌	15.0	13.0	5.7	0
稚内	9.3	10.0	2.0	0
全体平均	16.5	7.5	3.4	0.3

(備考) 全開発提出資料等により作成

(5) 調査結果の比較

平成20年の一斉点検以降の調査結果をまとめると、以下のとおりである。

	一斉点検 (H20公表)	一斉調査 〔内部調査〕 (H21公表)	今回の検証 (H22公表)
A (注)	0人	0人	1人
B (注)		12人	97人
C (注)		932人 (うち) (支部役員) 120人 (分会役員) 812人	3,936人 (うち) (主導する立場にあった者) 318人 (その他会議参加者等) 3,618人
対象	過去10カ年の行為	過去3カ年の全開発役員 の行為	開発局に採用された全ての 現職職員の過去の全行為
方法	平成20年に在職し ていた労務担当者に 対する聴取。	上記対象者に係る労務担 当者及び上司による実態 把握状況の提出。疑いのある者については本人等 に対する聴取等。	職員に全容解明への協力を 周知。 全職員による申告。 無許可専従等が疑われる者 の態様に応じた徹底調査。

(注) A 1日4時間以上、かつ、年間30日を超えるもの(無許可専従)

B 1日4時間未満、かつ、年間30日を超えるもの(準無許可専従)

C 年間30日以下(その他の職務専念義務違反)

平成21年の一斉調査(国土交通省内部調査)に比べて、今回の検証の結果、違反者が多数に上っている理由については、調査対象となる期間及び対象者を限定せず、かつ、全職員に対して当局も容認していた慣行の違法性を説明した上で全容解明に向けた協力を求めて違反行為への関与の有無を申告させ、この趣旨をふまえた対応がなされたことによるものと考えられる。

また、Aに分類される者は、平成20年の一斉点検及び平成21年の一斉調査では把握されなかったが、今回の検証の結果、1人存在することが把握された。この者が所属する部署の勤務場所が2箇所に分かれており、この者は当該部署の管理者が常駐していない箇所で勤務を行っていたこともあって、平成21年の一斉調査ではBの12人のうちの1人として把握されるにとどまっていたものである。なお、この者については、比較的若手の支部役員であり当該支部の主要役員から多くの作業等を求められるという状況にあったことが把握されている。

## (6) 職員の認識

全職員に対する調査における調査票の中で、勤務時間中の職員団体活動に関する認識として、以下のような趣旨の記述があった。

### ① 職員団体構成員としての認識に言及した例

- ・ 所属長からの特段の指導もなく、勤務時間中の職員団体活動については、違法性を感じていなかった。
- ・ 先輩から、庁舎内でのオルグや職場討議の時は、当局との合意で認められていると教えられてきたので、違法とは思ってもいなかった。
- ・ 長年の慣行であり、また、業務に係ること、職場環境に関わるが多かったこともあり、違法とは考えていなかった。
- ・ 分会役員や一般の構成員は支部の指示によって参加しているものであり、責任は当時の支部役員や支部執行部にある。

など

### ② 管理職員としての認識に言及した例

- ・ 事前協議のため当局が提示した案件等に対応するための離席がほとんどであったため、注意していなかった。
- ・ 勤務時間中に休暇等を取得しないで離席することに違和感を感じ、また、違法のおそれがあるものもあって思っていたが、長年の慣行として容認していたため職員に注意できなかった。
- ・ 違法性は感じていたが、職員は、業務も前向きに的確に実施しており、長時間離席することもなかったことから、長年の慣行であると考えていたこともあり職員には注意できなかった。
- ・ 違法性は感じていたが、本局の指示による「激変緩和措置」として取り扱っていたため、やむを得ないと思っていた。

など

### 3 事前協議等の現状及び労使交渉の適正化に関する調査及び審議結果

- ① 事前協議制は、国家公務員法に基づく交渉とは別の枠組みであり、当局から管理運営事項を含む事業執行計画等を提示し、協議することが事業執行の前提となるような運用が行われており、不適切な慣行となっていた。
- ② 開発局において、当局及び職員団体双方を代表する者で構成する「新たな労使関係構築検討会議」を開催し、第三者委員会において審議された「改善の方向性」に沿った「新たな交渉の枠組みの考え方」について、当局と職員団体との間で合意が図られ、さらに第三者委員会での審議を経ることとされた。

#### (1) 事前協議等の現状

開発局の労使間の事前協議制は、三九協定等の労使間の合意によるものであり、特に四七実施要領で「協議を行った場合においても、職員団体は、適法な交渉権を当然有するものである。」とされていることから、国家公務員法に基づく交渉に先立って実施されるものであった。国家公務員法に基づく交渉では「管理運営事項」は対象とすることができないのに対し、事前協議は「事業執行のための計画および構想で、それが実施されることによって変動をきたす職員の勤務条件に関するもの」を対象とされており、実際の運用では事前協議の対象とされてきた事業執行計画や「提示・協議」事項の内容には管理運営事項が含まれていた。また、国家公務員法に基づく交渉では、当局は、職員団体から適法な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ものとされるのに対して、事前協議制では、当局側が事業執行計画等を提示して協議を実施し、協議は、①意見の一致したとき、②意見が対立し一致しないとき、③協議を終るべき時期が到来したときに終了することとされていた。

以上より、開発局の事前協議制については、国家公務員法第108条の5第3項において「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」と規定している趣旨にかんがみ不適切な慣行（特に当局から管理運営事項を含む「事業執行のための計画および構想」を提示し、協議することが事業を執行することの前提となるような運用が行われていたことが不適切である。）であった。このことは、前述の札幌地方裁判所平成9年11月27日判決において「国の事務の管理及び運営は、(中略)これを職員団体との交渉事項にすることは、行政機関がその責任と権限を職員団体と分担することになりかねないから許されないのであり、同様の結果をもたらすような労使間の合意あるいは労使慣行が成立する余地はない」と判示されている趣旨からも明らかである。

開発局における平成20年度の職員団体との事業執行計画、「提示・協議」事項及び「情報提供」事項に関する状況は、次のとおりである。

組織階層	事業執行計画	「提示・協議」事項	「情報提供」事項
本局－本部 (1)	0 件	67 件	77 件
開発建設部等－支部 (11+1)	各支部平均 1 件 (延べ11件)	各支部平均80件 (延べ882件)	各支部平均103件 (延べ1,138件)
課等・事務所等－分会 (205+2)	各分会平均 1 件 (延べ205件)	各分会平均30件 (延べ6,062件)	各分会平均30件 (延べ6,229件)

(備考)

1. 組織階層の欄のかっこ内は本部・支部・分会の数。これらのうち、支部の「+1」は本局支部の数、分会の「+2」は本局内の分会の数。なお、事業執行計画、「提示・協議」事項、「情報提供」事項の欄の「各支部平均」、「各分会平均」、「延べ件数」については、本局の支部及び分会を除いて算出している。
2. 支部、分会の数は平成20年5月現在。

また、事前協議に関する労使双方の窓口は、概ね次のとおりである。

組織階層	当局	全開発
本局－本部	職員課長補佐	本部・企画部長
開発建設部等－支部	総務課長補佐	支部・企画部長
課所等－分会	本部課長、事務所庶務課長、事業所長	分会・書記長

このうち、支部段階では本部から指示された案件や開発建設部当局から提示された案件を自ら検討して本部又は開発建設部当局に対応するとともに、必要に応じて分会（開発建設部支部当たり平均18.6分会）に対して検討を指示し、分会での検討結果を取りまとめていた。

Ⅲ1(2)に述べたように、労使が新事業執行方式を巡って厳しく対立する時期を経て、昭和60年代に入り労使が協調的な関係に変化した後も、事前協議制の見直しが行われることはなかった。

(参考)

国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号）（抄）

（交渉）

第百八条の五 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。

- ② 職員団体と当局との交渉は、団体協約を締結する権利を含まないものとする。
- ③ 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。
- ④ 職員団体が交渉することのできる当局は、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当局とする。
- ⑤ 交渉は、職員団体と当局があらかじめ取り決めた員数の範囲内で、職員団体がその役員の中から指名する者と当局の指名する者との間において行なわなければならない。交渉に当たっては、職員団体と当局との間において、議題、時間、場所その他必要な事項をあらかじめ取り決めて行なうものとする。
- ⑥ 前項の場合において、特別の事情があるときは、職員団体は、役員以外の者を指名することができるものとする。ただし、その指名する者は、当該交渉の対象である特定の事項について交渉する適法な委任を当該職員団体の執行機関から受けたことを文書によって証明できる者でなければならない。
- ⑦ 交渉は、前二項の規定に適合しないこととなつたとき、又は他の職員の職務の遂行を妨げ、若しくは国の事務の正常な運営を阻害することとなつたときは、これを打ち切ることができる。
- ⑧ 本条に規定する適法な交渉は、勤務時間中においても行なうことができるものとする。
- ⑨ 職員は、職員団体に属していないという理由で、第一項に規定する事項に関し、不満を表明し、又は意見を申し出る自由を否定されてはならない。

## （２）「新たな労使関係構築検討会議」における検討等

平成２１年９月４日に開催された第１回第三者委員会において審議された「労使交渉の新たな枠組みについて（検討資料）」において、国家公務員法に基づく交渉事項の整理、提示・協議の慣行の撤廃、同一内容の重疊的交渉の整理、情報の厳格な管理等を内容とする「改善の方向性」が示された。

この第三者委員会における審議をふまえ、開発局において、国民全体の奉仕者として業務を遂行するという基本認識を労使間であらためて共有し、国家公務員法に則した透明性のある相互の信頼関係に基づいた健全な労使関係の構築に向けた検討を行うため、開発局の当局及び職員団体双方を代表する者で構成する「新たな労使関係構築検討会議」（以下「検討会議」という。）（※１）及び同幹事会（以下「幹事会」という。）（※２）を開催し、新たな労使関係の構築に向けた検討を下記の表に示すとおり進めてきた。

その結果、「改善の方向性」に沿った「新たな交渉の枠組みの考え方」について、平成２２年１月６日に開催された第４回幹事会及び平成２２年３月１９日に開催された第２回検討会議において、当局と職員団体との間で合意がなされ、さらに第三者委員会に報告することとされた。

平成２２年３月２３日に開催された第３回第三者委員会に「新たな交渉の枠組みの考え方」が報告され、IV２（１）の再発防止対策を審議した。



平成21年		
9月4日	第1回第三者委員会	・「改善の方向性」が示され、審議される。
9月17日	第1回検討会議	・事前協議制の根拠となった取り決めにすべて破棄することを当局が職員団体に通告。 ・職員団体側から、「改善の方向性」に対する主張がなされる。
10月9日	第1回幹事会	・「改善の方向性」について議論。 (当局及び職員団体の主張は平行線をたどる。)
10月22日	第2回幹事会	
11月4日	第2回第三者委員会	・検討会議及び幹事会の開催状況について報告。
11月26日	第3回幹事会	・職員団体側から、新たな労使関係構築に係る職員団体側の考えが示される。
平成22年		
1月6日	第4回幹事会	・第3回幹事会において示された職員団体側の考えに対し、当局側の考えを示す。 ・「新たな交渉の枠組みの考え方」を合意。
3月19日	第2回検討会議	・「新たな交渉の枠組みの考え方」を合意。
3月23日	第3回第三者委員会	・再発防止対策を審議。

※1 検討会議の構成員

当局側（開発局）

・・・局長、開発監理部長、開発監理部次長（総務担当）及び職員課長

職員団体側（全開発）

・・・中央執行委員長、副中央執行委員長、書記長及び企画部長

※2 幹事会の構成員

当局側（開発局）

・・・開発監理部長、開発監理部次長（総務担当）及び職員課長

職員団体側（全開発）

・・・書記長、企画部長及び組織部長

## IV 再発防止対策

開発局における無許可専従等を根絶するとともに、適正な労使関係の構築を図るため厳格な再発防止対策を講ずる必要がある。

また、本報告書で指摘したような状況をこれまで見直すことができなかった開発局における組織統制を強化し、国民から信頼される組織に再生するための措置を講ずる必要がある。

### 1 無許可専従等の根絶

開発局における無許可専従等については、以下の特徴と問題があることから、是正に向けて適切な対応が求められる。

第一に、労使合意により事前協議を行うこととし、管理運営事項を含む事業執行計画を協議の対象としていたことは、国家公務員法第108条の5第3項の規定の趣旨に照らして不適切である。また、勤務時間中に協議に対応するための職員団体活動の一部に参加することを認めたことから、職務専念義務違反が生じたことが問題である。このため、事前協議制を廃止するとともに、「激変緩和措置」を撤廃し、厳格な勤務時間管理を徹底する必要がある。

第二に、労使間の厳しい対立が続いた時代を経て、労使協調を過度に重視せざるを得なかったため、当局が国家公務員法に違反する行為に対して厳格な対応をとらず、不適切な慣行の見直しを行ってこなかったことが問題であり、管理者と職員の意識改革が必要である。

第三に、厳格な勤務時間管理を徹底しなかった管理者及び無許可専従等を行った職員について責任を明確化し、厳正に対処することにより、速やかに組織の秩序を回復する必要がある。

#### (1) 「激変緩和措置」の破棄と厳格な勤務時間管理の徹底

##### ① 「激変緩和措置」の破棄

平成21年7月3日に開催した開発建設部総務担当次長会議において、開発局職員課長より「激変緩和措置」を破棄したことを伝達し、以後、「激変緩和措置」を適用しないよう指示した。

今後、開発局はこれまでの「激変緩和措置」のような職務専念義務違反が生じていないか随時点検し、当分の間、その点検結果を明らかにする措置を講ずる必要がある。

##### ② 厳格な勤務時間管理の徹底

平成21年7月24日に、国土交通事務次官から開発局長に対し、厳格な勤務時間管理の徹底及び職員の勤務条件に関係しない事項の交渉や人事情報

等に係る機密性の高い情報の連絡などの慣行の撤廃についての通達が発出されている。また、この事務次官通達を受け、同月27日に、開発局長から開発局本局各課等の長及び各開発建設部長に対し、厳格な勤務時間管理の徹底等に関する指示文書が発出されている。

今後、開発局は厳格な勤務時間管理の徹底等の通達された内容に関する状況について随時点検し、当分の間、その点検結果を明らかにする措置を講ずる必要がある。

## (2) コンプライアンスの徹底

開発局は、無許可専従等の根絶に係るコンプライアンスの徹底を図るため、平成21年2月に策定した「北海道開発局内部統制及びコンプライアンス強化計画」を改訂して、本調査報告書に示した再発防止対策を実施するための具体的な措置を盛り込み、実施するとともに、後述の第三者機関の参画を得て実施状況を評価し、その結果を内部統制等報告書としてとりまとめ、公表する必要がある。

## (3) 関係者に対する責任の明確化及び厳正な対処

国土交通省は、開発局における無許可専従等に関係した者の責任を明確化し厳正に対処するため、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 無許可専従等を行っていた全開発の役員及び役員経験者並びに当該役員に対する監督責任を有する管理者は、その行為の態様に応じて厳正に処分すること。
- ② 「激変緩和措置」の見直しを行わず、勤務時間中に適法な許可を受けずに多数の職員が職員団体活動に参加することを是正しなかった当局関係者は、その責任に応じて厳正に処分すること。また、参加した職員には、勤務時間中に適法な許可を受けずに職員団体活動に参加することの違法性を徹底し、その行為の態様に応じて厳正に処分すること。
- ③ 調査で明らかとなった全ての無許可専従等に対する給与相当額の返納を求めること。なお、給与相当額の返納が行われれば、開発局における無許可専従等の実態にかんがみ、刑事告発を行う必要はないものと考えられる。

## 2 労使関係の適正化

開発局における労使間の関係については、以下の点について適切な対応が求められる。

第一に、事前協議制については、IV 1に述べたとおり、これを廃止する必要がある。

また、職員に周知すべき情報は、職員団体経由ではなく、直接職員に周知を

図る必要がある。

第二に、交渉については、交渉の内容について、勤務条件に関するか否かの個別具体的な判断をすることなく、広範な事項を交渉対象としていたことが問題であり、交渉対象事項を国家公務員法第108条の5に規定する勤務条件に関する事項に限定することを徹底し、予備交渉で、管理運営事項として交渉対象にならない事項を排除するとともに、当局側の権限内事項を明確にして、国家公務員法第108条の5第1項に基づく交渉事項を整理する必要がある。また、職員団体の本部段階、支部段階、分会段階において同一事項を交渉しており、国家公務員法の適法当局の趣旨をふまえた整理が図られていなかったことが問題であり、各段階の交渉事項を整理し、同一内容について重畳的な交渉を行わないこととする必要がある。

第三に、適正な庁舎管理を図るとともに、組織管理能力の強化に向けた取組を推進する必要がある。

#### (1) 交渉の適正化等

##### ① 事前協議の廃止

平成21年9月17日に開催された第1回新たな労使関係構築検討会議において、開発局当局は全開発に対して、事前協議制の根拠となっていた三九協定、四七実施要領その他の取決めの破棄を通告した。

今後、開発局は、事前協議が行われぬよう随時点検し、当分の間、その点検結果を明らかにする措置を講ずる必要がある。

##### ② 適法交渉の徹底

「新たな労使関係構築検討会議」において合意が図られた「新たな交渉の枠組みの考え方」では、次の措置を講ずることとされている。

- 1) 交渉対象事項を国家公務員法第108条の5に規定する勤務条件に関する事項に限定する。勤務条件に関するものであっても、管理運営事項又は権限外事項は交渉対象としない。
- 2) 交渉は、出席者、議題、時間、場所その他必要な事項を予備交渉で取り決めた上で行う。
- 3) 職員団体の各段階の交渉事項を整理し、同一内容について重畳的な交渉を行わない。
- 4) 交渉終了後、議事要旨を作成し、公表する。

今後、開発局は、交渉の適正化を図るために必要な通達等を速やかに整備するとともに、新たな枠組みによる交渉の状況について随時点検し、当分の間、その点検結果を明らかにする措置を講ずる必要がある。

### ③ 労使間における意思疎通の適正化

上記の適法交渉の徹底を図ることに加え、厳格なルールを確立し、開発局における労使間の適正な意思疎通を図っていくことが必要であると考えられる。

「新たな交渉の枠組みの考え方」においては、組織の統廃合等の勤務条件に大きな影響を与える管理運営事項について、開発局本局と全開発本部の間で意見交換会を開催すること、また、勤務条件に影響を与える制度等に関する情報について、職員団体側からの個別の求めに応じて、職員に周知した内容の範囲内で情報提供を行うこととされている。

このような意見交換会及び情報提供の実施に当たっては、国家公務員法第108条の5第3項の規定等の趣旨に反しないよう厳格な運用を図るとともに、開発局は、その実施状況について随時点検し、その点検結果を外部に明らかにする措置を講ずる必要がある。なお、意見交換会及び情報提供の際の職員団体側の者の職務専念義務は免除されないことを徹底する必要がある。

### (2) 適正な庁舎管理

庁舎の一部を職員団体事務室として使用させる場合には、その必要性等を十分に検討した上、公務の遂行に支障の生じるおそれがない範囲で、最小限の広さとする必要がある。また、職員団体事務室における勤務時間中の職員団体の会議開催等により職務専念義務違反が生じた事例がみられたことをふまえ、職員団体事務室について可視化を図る必要がある。

職員団体から会議室の使用の申請があった場合には、勤務時間外に限り庁舎管理規則に従って許可することとする必要がある。

### (3) 組織管理能力の強化

組織管理に関わる管理職について、国家公務員法に基づく職員団体との適正な交渉、厳正な勤務時間管理などに関する知見や能力を充実するため、階層別の管理講習会や管理者研修を拡充し、組織管理能力の強化を図る必要がある。

## 3 組織統制の強化

事前協議制やこれに伴う「激変緩和措置」について、労使関係が協調的なものに変化した後においても、自発的かつ組織的に見直しが行われなかったことをふまえ、開発局における組織運営に対する内部統制を重層的に強化することが求められる。

### (1) 業務執行プロセスにおける統制強化

開発局における一連の談合事案を契機に設置された北海道開発局コンプライアンス推進本部及び開発建設部コンプライアンス推進本部の監督の下、無許可専従等の発生の防止及び労使関係の適正化を図るための業務運営の改善に加え、開発局における業務運営全般の合理化、効率化を図る観点からの内部統制の強化を図るため、各種の不適切な事案の発生リスクの回避方法の確立、業務執行における非効率の排除、権限・責任の明確化といった観点に立って、主要な業務運営について総点検を実施し、問題点については速やかに改善を図る必要がある。

## (2) 監察機能の強化

開発局における監察体制については、平成21年4月に首席監察官、入札契約監察官、監察官及び監査官（以下「首席監察官等」という。）が開発局長直属の組織に改組されているが、さらに体制拡充等により業務監査等を強化する必要がある。首席監察官等は、毎年度、業務執行プロセスにおける統制強化及びコンプライアンス強化の取組状況に関する内部監査を重点的に実施する必要がある。このため、全ての開発建設部、事務所等を対象に、平成22年度末までに労務管理に関する内部監査を実施するとともに、幹部職員に対する面談等による内部監査を重点的に実施する必要がある。

また、首席監察官等が開発局における内部及び外部からの通報窓口となっているが、通報が一層容易となるよう通報の方法等を工夫するとともに、通報の方法の周知を図り、通報しやすい環境を整備する必要がある。通報については、速やかに開発局長及び本省に報告し、その内容に応じて厳正に対処する必要がある。

## (3) 外部の知見の活用等

開発局に外部有識者で構成される第三者機関を設置し、開発局における内部統制の強化に係る対策の実施状況その他の取組状況を監視し、必要な勧告を行う体制を整備する必要がある。

また、開発局の外部に設けられている通報窓口について、通報が一層容易となるよう通報の方法等を工夫するとともに、通報の方法の周知を図り、通報しやすい環境を整備する必要がある。通報については、速やかに開発局長及び本省に報告し、その内容に応じて厳正に対処する必要がある。

## (4) 本省による統制

開発局から国土交通省本省への報告及び相談を適時適確に行い、本省による開発局の事務の運営に対する指導を一層徹底するなど統制の強化を図る必要がある。

「北海道開発局における無許可専従等及び労使関係に関する第三者委員会」の  
設置について

平成21年9月2日  
国 土 交 通 省

1 趣旨

今般、総務省による「無許可専従等に関する一斉調査」を実施した結果、北海道開発局における無許可専従等や不適切な労使慣行があったことを把握し、判明した事実関係についての内部調査結果を「北海道開発局における無許可専従等調査報告」として8月3日に公表したところである。

このような無許可専従等を根絶するとともに、適正な労使関係の構築を図る必要があることから、国土交通大臣の指示の下、内部調査結果の検証、背景・原因の解明、専門的な知見に基づく再発防止のための抜本的な対策の検討を実施するため、外部有識者により構成する「北海道開発局における無許可専従等及び労使関係に関する第三者委員会」（以下「委員会」という。）を国土交通本省に設置する。

2 委員会の構成

委員会は、調査審議の公正性・厳正性、検討の専門性を確保する観点から委嘱する外部有識者により構成する。【別紙参照】

委員会の委員長は、委員の互選により選任する。委員長は委員長代理を指名することができる。

3 事務局

委員会の事務は、大臣官房人事課と北海道局総務課が協力して処理する。

## 委員名簿

委員長	小林好宏	北海道大学名誉教授
委員長代理	秋山昭八	弁護士（公務員関係判例研究会座長）
委員	赤松幸夫	赤松・米津総合法律事務所弁護士、元検事
	岩崎美紀子	筑波大学大学院人文社会科学研究科教授
	高橋秀樹	独立行政法人原子力安全基盤機構監事 （元人事院公平審査局長）
	道幸哲也	北海道大学大学院法学研究科教授 （北海道労働委員会会長）
	林菜つみ	林菜つみ法律事務所弁護士、元検事

（五十音順、敬称略）