

平成31年4月25日 企業建設委員会

# 委 員 会 資 料

神戸市水道局職員の労働組合の活動における職務専念義務違反に関する調査委員会における最終報告について（報告）

水 道 局



神戸市水道局職員の労働組合の活動における職務専念義務違反に関する  
調査委員会における最終報告について（報告）

神戸市水道局職員の労働組合の活動における職務専念義務違反に関する調査委員会より、以下のとおり最終報告書が提出されましたので、報告いたします。

1. 提出日

平成 31 年 3 月 27 日（水）

2. 提出文書

最終報告書

3. 報告内容

- (1) 「特命業務に関する職務命令」制度について
- (2) 専従休職者の復職時の昇給及び昇格について
- (3) 職務専念義務の違反の有無について

# 最 終 報 告 書

平成31年3月27日

神戸市水道事業管理者

広 瀬 朋 義 殿

神戸市水道局職員の労働組合の活動における

職務専念義務違反に関する調査委員会

委員長 弁護士 鈴木 尉 久

副委員長 弁護士 友 廣 隆 宣

委 員 弁護士 中 村 真

委 員 弁護士 若 本 修 一

委 員 弁護士 向 井 大 輔

本最終報告書においては、当委員会による神戸市水道労働組合（以下、「組合」という。）に関する職務専念義務違反又は調査の過程で判明した違法若しくは著しく不当な事案の有無、その内容及び改善点等について、平成30年11月22日付け進捗状況報告書及び平成31年1月31日付け中間報告書に加えて、調査を尽くした結果を報告する。

## 第1 調査対象事項について

当委員会は、中間報告書の提出後、引き続き以下の各点について調査

を進めた。

- (1) 「特命業務に関する職務命令」制度についての問題
- (2) 専従休職者の復職時の昇給及び昇格について、専従による休職がなかったのと同様の昇給及び昇格がなされており、この取扱いが違法又は著しく不当ではないかという問題
- (3) 組合の執行役員について、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱（いわゆるヤミ専従）があるかどうかという問題

## 第2 「特命業務に関する職務命令」制度について

### 1 「特命業務に関する職務命令」とは

「特命業務に関する職務命令」とは、事業管理者が、組合の執行役員のみに対して、他の職員には発令されない「水道事業の経営改善」、「局職員の労働安全衛生、福利厚生」、「局職員の苦情処理」などの特命業務を発令し、組合の執行役員が、職務専念義務の免除を受けることなく、特命業務従事という業務命令に基づいて、本来の職場を離脱することを可能にする制度である。

### 2 導入、改廃の経過

平成17年9月1日

初めて「特命業務に関する職務命令」の決裁がなされる。

平成18年9月1日

組合執行役員のうち2名が専従許可を受けたことに伴い、「特命業務に関する職務命令」の対象者の変更の決裁がなされる。

平成19年1月30日

専従者の復職に伴い、「特命業務に関する職務命令」の対象者の変更の決裁がなされる。

平成20年7月31日

組合執行役員改選に伴って新たに「特命業務に関する職務命令」の決裁がなされるにあたり、組合執行役員がそれぞれ所属する職場に対して報告をすることとされ、「特命業務従事報告書」の書式が定められる。

(平成22年度の「特命業務に関する職務命令」の決裁文書は見当たらないが、廃止されたわけではない。)

平成24年8月1日

組合執行役員改選に伴って新たに「特命業務に関する職務命令」の決裁がなされる。

平成26年8月1日

組合執行役員改選に伴って新たに「特命業務に関する職務命令」の決裁がなされる。

平成28年度以降

平成28年度以降については、「特命業務に関する職務命令」制度は廃止された。

### 3 はじめに

組合の執行役員が、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱(いわゆるヤミ専従)をしているのではないかという問題に関して、当委員会は、特に、組合の執行役員が、事業管理者より、平成17年9月から平成28年7月までの間、「特命業務に関する職務命令」の発令を受けていたことについて、問題があったと考えている。

この「特命業務に関する職務命令」制度は、事業管理者において組合の執行役員に対する労務管理を放棄しているところからヤミ専従の温床となりうるシステムであり、公務員の職務専念義務の趣旨をないがしろにしているものであったと評価せざるを得ない。

以下、詳述する。

#### 4 導入の経緯について

「特命業務に関する職務命令」制度は、平成17年9月1日、水道局総務部庶務課が中心となって、導入されたシステムである。

当時から、水道局においては、給水収益の減少が見込まれる中で、老朽化した施設の更新需要が高まる等、安定給水を維持しつつ経営改善を図る必要に迫られていた。ところが、課長・係長等の職制は数年間で配置転換されることから業務の実際を把握した上でその改善点を指摘する程度に至るまで業務に習熟することが困難である。その反面、現場の作業を含む水道局の事業に関しては水道局採用の一般職員（ほぼ全員が組合員である）は、長期間にわたって水道事業に従事し配置転換も水道局内部にとどまっていることから水道事業につき習熟するという実情にあり、特に、業務改善の在り方の見直しについては、實際上、組合との団体交渉が不可避であった。そのため、組合の強固な反対があった場合には、当局側から一方的に提案された見直し案では円滑に進まないという現実があった。

このため、事業管理者としては、経営改善を図るにあたり、当局側提案を組合が団体交渉で問題にするという能率の悪いやり方を変え、継続的に組合の執行役員との間で経営改善に向けた打ち合わせをしていきたいとする意向が生じた。

ところが、平成17年9月1日、水道局においては、労働組合の活動にかかる職務専念義務の免除基準の見直しにより、労働組合の活動にかかる職務専念義務の免除について、「①有給で職免を承認する場合を「適法な交渉及び勤務条件にかかる交渉の一環として行われる必要最小限度のもの」に限定する。②職免の認められる労働組合の活動のうち、上記①（有給の職免）の考え方に当てはまらないもので、勤

務条件にかかる交渉の一環として行われるものではない機関会議等については、無給職免とする。③上記①②以外については、職免を承認しない。」との整理が行われた（平成17年9月1日付け総務部庶務課長名義で発令された「労働組合の活動にかかる職務専念義務の免除基準の見直し及び職務専念義務の免除にかかる申請様式等の免除にかかる申請様式等の変更について（通知）」）。

このような職務専念義務の免除基準の見直しによって、職免をなしうる場合は非常に限定的なものとなった。そこで、水道局総務部庶務課を中心とする当時の事業管理者側では、組合の執行役員が本来所属する職場を離脱して、本庁にて各担当部署との間で経営改善に関する各種協議をするにあたり、職務専念義務の免除をしないですませる方法として、「特命業務に関する職務命令」制度を発案し、業務命令として職場の離脱を可能にすることとした。

このように、「特命業務に関する職務命令」制度は、組合の執行役員が、職務専念義務の免除を受けることなく、業務命令として、職場離脱をするためのシステムとして、導入されたものである。

#### 5 「特命業務に関する職務命令」制度のもとでの労務管理

「特命業務に関する職務命令」は、一種の辞令であり、組合の執行役員に対する会議出席に関する個別の職務命令については、本来は、水道局事務当局内の一定の担当部署が、会議・打ち合わせ等の開催日時・場所、その議題・内容、組合の執行役員の出席を必要とする理由などを予め決定しているからこそ発されるものと考えられる。ところが、水道局事務当局の担当部署からの当該職務命令の伝達は、対象者である組合の執行役員に対してのみ電話で行われていた。その結果、組合の執行役員は、職場を離脱して当該会議へ参加するにあたり、職務専念義務の免除を受ける必要はなく、また、制度導入の当初から平



成20年度までは、自己が本来所属している部署の所属長に報告する義務もなかった。

組合の執行役員が所属している職場の所属長のうち複数の者から、この「特命業務に関する職務命令」制度のもとでは、所属長には何の連絡もなされないまま、組合の執行役員が職場を離脱することになっていることに疑義が呈され、その結果、平成20年度からは、「特命業務に関する職務命令」に基づき、組合の執行役員が本来の職場を離脱した場合には、執行役員が所属長宛てに作成提出する「特命業務従事報告書」により報告が行われることとなった。しかし、この「特命業務従事報告書」の書式も、ごく簡単な記載がなされるにとどまるものであって、きわめて形式的なものにすぎなかった。また、「特命業務従事報告書」の作成提出は、所属長及び組合の執行役員に対して、徹底して求められたことはなく、その作成提出は半ば任意のものとして扱われ、保管期限も定められず、また、決裁後の保管方法も組合の執行役員自身が保管する場合もあるなど、「特命業務従事報告書」による労務管理の改善は微温的なものにとどまっていた。

組合の執行役員の職場離脱を求めた水道局の担当部署と、執行役員が本来所属する部署の所属長との間では、いつ、どこで、どの部署が主催して、どのような内容の会議・打ち合わせを実施するのかといった事項に関して、直接的に情報のやり取りがなされることはなく、執行役員が作成提出する「特命業務従事報告書」のみによって職場離脱が職務命令によるものであると認められ、その記載内容に誤りがないかどうかの審査は一切行われぬまま、「特命業務に関する職務命令」制度は運用されてきた。

「特命業務に関する職務命令」制度は、経営改善にあたり、業務に精通し、また職場代表としての役割も果たす組合の執行委員の意見を

聴取して、実情に合わせた業務の見直しを図るという趣旨のものであり、その建前上の趣旨は、特に平成24年度に立ち上げられた「神戸市水道局あり方検討会」において、一定程度有効に機能した一面はあるとはいえる。

しかし、上記のとおり、「特命業務に関する職務命令」制度は、その運用実態としては、水道業管理者において組合の執行役員に対する労務管理を放棄していると言わざるを得ないものであり、組合の執行役員が、特命業務に名を借りて職場離脱をすることができるという意味においては、いわゆるヤミ専従の温床となりうるシステムであった。

そうすると、このような「特命業務に関する職務命令」制度が有する重大な労務管理上の欠陥を見逃ごして、この制度を導入・維持する決裁をしてきた、平成17年度から平成26年度までの水道事業管理者以下の決裁権者には、重大な過失があると言わざるを得ない。

なお、平成17年度から平成26年度までの「特命業務に関する職務命令」制度に関する決裁に関与する立場にあった職員担当課等担当部署の課長・係長は、いずれも「特命業務に関する職務命令」制度の運用実態について調査したことはなく、また、「特命業務従事報告書」さえ確認したことはなかった。この無関心さにも責められるべき点がある。

ところで、「特命業務に関する職務命令」制度は、2年任期である組合の執行役員の改選毎に、その改選後に執行役員となった者に対して、あらためて発令されるため、2年毎に繰り返し発令されてきていたが、平成26年8月の決裁を最後に終了となり、平成28年8月以降は発令されていない。しかし、この発令中止は、積極的に「特命業務に関する職務命令」制度を見直す趣旨に出たものではなく、職務専念義務の免除なき職場離脱を正当化するという導入当初の問題意識

さえ希薄となり、「神戸市水道局あり方検討会」の名目で、組合の執行役員が職場離脱をすることが常態化したことから、わざわざ「特命業務に関する職務命令」制度を維持する必要性も感じなくなったというところから、決裁がなされなかったものであり、この発令中止により、不十分とはいえ最低限度の労務管理手段であった「特命業務従事報告書」さえ、作成提出の根拠を失ってしまった。

その意味では、平成28年度に「特命業務に関する職務命令」制度に関する発令を決裁していないことは、同年度における水道事業管理者及び職員担当課等担当部署の責任を免除するものではなく、むしろ運用実態をそのままに、唯一の労務管理手段である「特命業務従事報告書」さえ不要としてしまった点で、落ち度があると言わざるを得ない。

#### 6 「特命業務に関する職務命令」制度のもとでの職場離脱

「特命業務に関する職務命令」制度のもとで、組合の執行役員は、頻回に、かつ、長時間の職場離脱を繰り返している。また、職場離脱をした後、このような長時間どこに居たのかと言えば、組合事務所に居たことが多いようである。その仕事の仕方としては、いちいち会議等への出席要請をした水道局の各担当部署における上長からの指示を受けることはなく、執行役員自身の裁量にゆだねられていた。

□□氏、□□氏の作成提出した「特命業務従事報告書」の備考欄には、同人らが特命業務として職場離脱をした時間帯に、純然たる組合業務を行っていたことが複数記載されている。それ以外の執行役員についてもこれを推して知るべきものであり、特命業務による勤務場所が組合事務所であること、きわめて頻回かつ長時間の職場離脱であることもあわせて考えると、「特命業務に関する職務命令」制度のもとで、組合の執行役員は、組合業務に従事していたと濃厚に疑わ

れる。

しかし、執行役員が、組合業務ばかりをしていたとは考えられず、特に「神戸市水道局あり方検討会」のもとで行われる経営改善に関する正式の会議、各業務ごとに設けられた部会（センターお客様係部会、センター工事係部会、浄水部会、本庁部会）や、あるいはさらに下部の組織となる実務者会議などへの参加や、そのような各種会議の資料づくり、あるいは各種会議で問題とされた事項についての水道局各センターの現場への説明・説得・根回しや現場での意見のとりまとめ、各職場からの苦情処理といった連絡調整業務に大部分従事していたことは間違いがない。

したがって、「特命業務に関する職務命令」制度のもとで、組合の執行役員は、職場離脱の上で、「神戸市水道局あり方検討会」等のもとで行われる経営改善に関する職務命令に基づく業務執行に従事しつつも、一部組合業務に混然として従事していたことがあったものと言わざるを得ない。

このように言うと、組合の執行役員側だけに問題があったかのように受け止められるかもしれないが、そうではない。これは、実際上は、「特命業務に関する職務命令」制度のシステム上の欠陥であると評価してよい。

すなわち、経営改善にあたり必須となってくる、業務遂行の在り方の見直しについては、本来、組合が当局との交渉事項として検討すべきこととも言えるし、各センターの現場との連絡調整については、労働組合が組合構成員の意見を聴取しそれを集約して当局との交渉にのぞむ作業の一環であるとも言える。組合の執行役員が、「特命業務に関する職務命令」制度のもとで、組合の執行役員が、職場離脱の上で従事していた上記のような業務は、本来的な組合活動であると把

握することも十分可能であると言える。

このように考えると、水道事業管理者が、「特命業務に関する職務命令」制度により、特に、組合の執行役員に特別の待遇をして職場離脱を認めている点は、実質的には、職務時間内における有給での労働組合活動を公認しつつ、この労働組合活動をそのまま経営改善のための手段として取り込み、本来は職制が汗をかいて説明・説得にあたるべき各センターの現場の職場との連絡調整業務や現場からの苦情処理等について、組合の執行役員に代替させているとも評価しうるものである。現に、当委員会が事情聴取をした組合の執行役員からは、連絡調整業務に従事した際、組合員たる職員から、執行役員の地位にありながら、当局側に立って説明・説得をする点への疑義が出されたとの話が出ている。

また、反面、経営改善等の業務改革にあたり、組合の執行役員を参加させることを当初から前提としている「特命業務に関する職務命令」制度は、組合の了解が得られる程度の、微温的な改革しか行う予定のないことを事前告知しているに等しい。

## 7 まとめ

以上のとおり、「特命業務に関する職務命令」制度は、①組合の執行役員のみを対象として発令され、当局と組合との労使交渉の代替物として導入されたものであり、市民目線からすると、その位置づけは労使協調の域を超えて労使癒着であると見られかねないものであること、及び、②「特命業務に関する職務命令」制度のもとでは、職場を離脱することになる組合の執行役員に対する労務管理が極めて不十分であること、といった問題点を有しており、廃止されるべきであったといえる。

この点、水道局においては、平成30年10月22日付けで経営企

画部職員担当課長名で、「組織横断的業務に従事する際の手続きについて」と題する通知が所属長宛て発せられており、この手続きによれば、対象者は、組合の執行役員に限られておらず、また、所管課（依頼者）と所属と出務する職員とが三者相互に職場を離れることについての連絡をする形となっており、「特命業務に関する職務命令」制度が有していたような不透明さは皆無である。今後は、業務命令として本来の職場を離脱する場合には、この「組織横断的業務に従事する際の手続きについて」で示されたような手続きに則ることが適切である。

なお、この組織横断的業務に従事する際の手続きで各センター等の遠隔地から呼び出された職員が、事務を行い、あるいは待機する場所として別途控室を本庁舎内に設けるべきであり、組合事務所を控室代わりに利用させることは厳に慎むべきである。

付言するに、当委員会は、水道局において行われている労使協調路線のもとでの経営改善を否定しているわけではない。「神戸市水道局あり方検討会」等のもとで行われている諸活動により、水道局に所属する全職員の意見をくみ上げ、一丸となって経営改善をする方針は、成果を上げており、当委員会もその機能的運用と重要性は、十分に評価しているものである。ただ、職員に本来属している職場を離脱させて会議等に参加させ、あるいは本来の業務以外の業務に従事させる場合に、「特命業務に関する職務命令」制度のような、組合の執行役員のみを対象とした包括的な職務命令を発し、その労務管理も行わないということでは不適切であると当委員会としては指摘しているものである。目的は良いとしても、その手段がより適切に構築されるべきであったという評価を当委員会がしていることについては、誤解なきように願いたい。

### 第3 専従休職者の復職時の昇給及び昇格について

当委員会の調査対象期間（平成25年度～平成30年度）においては、組合の執行役員である別表記載の者が、同表所定の各専従休職期間を経て、同表記載の各決裁日の管理者による決裁により、100%の復職調整（専従休職期間の全期間を在職期間に通算して取扱い、その結果、専従休職がなく、その専従期間中、水道局の業務に従事したと仮定した場合と同等レベルの昇給・昇格）がなされている。

【別表】

執行役員氏名	専従休職期間	決裁日
		H27. 7. 10
		H29. 7. 5
		H25. 8. 8
		H28. 3. 9
		H26. 7. 25
		H26. 7. 14
		H28. 8. 1

この点、市長部局における、専従休職者の復職時の昇給に関して、条例及び規則に基づく復職調整に加えて、特別昇給要綱（33年市長決定）を根拠とした表彰等による特別昇給を行うとの取扱いは、人事委員会規則と整合せず、給与条例主義に反する可能性があるとして、「市職員の職員団体等の活動における職務専念義務違反に関する調査委員会」により指摘されているところである。

しかし、水道局においては、職員の給与等については、地方公務員法ではなく、地方公営企業法（以下「地公企法」という。）、及び、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。）の適用

があるため、市長部局とは別途の考慮が必要となる。

地公企法第39条第1項は、給与条例主義を排除しており、また、同法第38条第4項は、「企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定める。」と規定し、これに基づき、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例、及び、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例施行規程が定められており、神戸市水道局の職員に対しては、これらが適用されている。

そして、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例第16条には、「この条例の施行に関して必要な事項は、管理者が定める。」との規定があり、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例施行規程第6条第12項には、「第6項から前項までに規定するもののほか、職員の昇給に関し必要な事項は、管理者が定める。」との規定がある。

この条例の委任を受けて、水道事業管理者は、「神戸市水道局企業職員の給与に関する規程」、「復職時等における給料月額調整及び給料是正の実施要綱」及び「昇給の基準等に関する要綱」を定めている。

他方、地公労法第7条は、労働組合は企業職員に関する賃金その他の給与、労働時間、休憩、休日及び休暇に関する事項をはじめとする各号に定める労働条件に関する事項について、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旨を定めているが、水道局においては、組合との間に専従退職者の復職時の昇給及び昇格に関する労働協約は締結されていない。

このような状況のもと、水道事業管理者は、専従退職者の復職時の昇給及び昇格について、「復職時等における給料月額調整及び給料是正の実施要綱」の第4条が「この要綱及び別に定めるもののほか、復職時調整については、神戸市職員の給与に関する条例（昭和26年3月条例



第8号)の適用を受ける職員の例による。」と定めていることから、市長部局と同様の取扱い、すなわち、「昇給の基準等に関する要綱」第4条第5項を根拠とした表彰等による特別昇給を行うとの取扱いをしてきた。

このような取扱いは、市長部局とは異なり、水道局職員に対しては、人事委員会規則が適用されるわけではなく、条例の委任に基づき水道事業管理者が定めた要綱に基づいているものであるから、形式的には、違法とまでは言えない。しかしながら、専従休職者の復職時の昇給及び昇格について、「昇給の基準等に関する要綱」第4条第5項の「勤務成績が特に優秀であることにより任命権者が特に必要であると認める場合」を準用することは、いかに水道事業管理者の裁量が広範に認められるとはいえ、その文言及び趣旨を逸脱していると考えられ、適切な処理であるとは言えない。

したがって、今後は、専従休職者の復職時の昇給及び昇格について、「昇給の基準等に関する要綱」に該当する条文を設けるなどの是正措置が講じられることが望ましい。

#### 第4 職務専念義務の違反の有無について

当委員会においては、組合の執行役員及びその上司について、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱（いわゆるヤミ専従）があるかどうかにつき、直接事情聴取した（詳細は、別紙「事情聴取一覧表」のとおり）。

事情聴取の結果、上記組合の執行役員本人らからはもちろん、その上司からも、聴取対象者全員から、過去に職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱（いわゆるヤミ専従）をしたり、身近に見聞したりしたことはないとの供述が得られた。

以上のことから、当委員会は、平成25年度から平成30年度までの間、調査対象である組合の執行役員について、職務専念義務の免除を受けないままの職場離脱（いわゆるヤミ専従）は、存在しなかったものと事実認定する。

添 付 資 料

- 1 [ ]氏からの事情聴取録
- 2 [ ]氏からの事情聴取録
- 3 [ ]氏からの事情聴取録
- 4 [ ]氏からの事情聴取録
- 5 [ ]氏からの事情聴取録
- 6 [ ]氏からの事情聴取録
- 7 [ ]氏からの事情聴取録
- 8 [ ]氏からの事情聴取録
- 9 [ ]氏からの事情聴取録
- 10 [ ]氏からの事情聴取録
- 11 [ ]氏からの事情聴取録
- 12 [ ]氏からの事情聴取録
- 13 [ ]氏からの事情聴取録
- 14 [ ]氏からの事情聴取録
- 15 [ ]氏からの事情聴取録
- 16 [ ]氏からの事情聴取録
- 17 [ ]氏からの事情聴取録
- 18 [ ]氏からの事情聴取録
- 19 [ ]氏からの事情聴取録
- 20 [ ]氏からの事情聴取録
- 21 [ ]氏からの事情聴取録

- 22 [ ]氏からの事情聴取録
- 23 [ ]氏からの事情聴取録
- 24 [ ]氏からの事情聴取録
- 25 [ ]氏からの事情聴取録
- 26 [ ]氏からの事情聴取録
- 27 [ ]氏からの事情聴取録
- 28 [ ]氏からの事情聴取録
- 29 [ ]氏からの事情聴取録
- 30 [ ]氏からの事情聴取録
- 31 [ ]氏からの事情聴取録
- 32 [ ]氏からの事情聴取録
- 33 平成17年「特命業務に関する職務命令について(伺)」  
と題する決裁文書(抜粋)
- 34 平成18年「特命業務に関する職務命令について(伺)」  
と題する決裁文書(抜粋)
- 35 平成19年「特命業務に関する職務命令について(伺)」  
と題する決裁文書(抜粋)
- 36 平成20年「特命業務に関する職務命令について」と題  
する決裁文書(抜粋)
- 37 神戸市水道局企業職員の給与に関する規程(昭和31年1  
1月19日水規程第9号)(抜粋)
- 38 復職時等における給料月額調整及び給料是正の実施要項  
(平成19年12月31日管理者決定)
- 39 昇給の基準等に関する要綱(平成19年3月30日管理者  
決定)

以上

事情聴取一覧表

No.	所属課・団体	対象者	備考
1			元総務課職員係長
2			元庶務課職員係
3			元水道局職員係係長
4			元水道局職員課係長
5			
6			
7			中部センター工事係
8			西部センターお客様係
9			事業部北センター工事係
10			執行委員の上位者
11			執行委員の上位者
12			の上位者
13			年当時の庶務課長
14			年当時の職員係長
15			元庶務課職員係
16			元水道労組副委員長
17			現委員長
18			現書記次長
19			現書記長
20			現執行委員
21			現副委員長
22			元水道局局长
23			現執行委員
24			元委員長
25			元庶務課職員係
26			元総務課総務部長
27			元庶務課長
28			委員長の上位者
29			書記長の上位者
30			元執行委員の上位者
31			副委員長の上位者
32			執行委員の上位者
33			執行委員の上位者