

公務員の労働組合と発言機能

——地方公務員非現業職員を中心に

前浦 穂高

(労働政策研究・研修機構研究員)

本稿の目的は、地方公務員非現業職員を対象に、公務員の労働組合の発言機能を明らかにすることにある。地方公務員非現業職員は、日本の公務員の多くを占める存在でありながら、これまで労使関係研究の対象とされなかったと言って良い。また公務員の労使関係制度は、法律等によって多くの制約が課されている。そこで本稿は、公務員の労使関係制度を説明するとともに、3つの市の事例から、公務員の労働組合の発言機能に着目している。A市役所では、次年度の人員体制をめぐって労使協議が行われ、B市役所では、住民サービスの向上を目的に計画された機構改革（組織改正のこと）について、労使協議が実施されている。これらの自治体の組合は、人員体制と機構改革に発言することで、間接的に、行政サービスの質と量の決定に貢献している。C市役所では、労使間にある種の緊張関係が存在しており、当局との方針のズレを埋めるために、組合は積極的に政策に発言しようとする。これらの3つの組合に見られる発言機能は、民間企業の労使関係のアナロジーでいえば、「経営参加」（自治体の場合：政策参加）となる。またいずれの事例においても、労使が住民サービスの向上という目的を共有し、より良い道を探る統合的交渉（Integrative Bargaining）を行っている。これらの機能は、行政サービスのありようを規定することにつながっており、その影響は住民（国家公務員の場合は国民）にまで及ぶ。公務員の労働組合における発言機能の効果は、非常に大きい。

目次

- I 問題意識
- II 分析課題
- III 公務員の労使関係の制度的特徴
- IV 労働組合の発言と政策参加
- V 結論

I 問題意識

本稿に課された課題は、公務員の労使関係（ここでは労働組合と使用者の関係を中心とする集团的労使関係に焦点をあてる）の実証分析を行うことである。ただし一口に公務員といっても、多様な職種があり、また適用される法律によっても、公務員の区分は異なる¹⁾。最も身近な公務員の区分

は、国家公務員と地方公務員であるが、労使関係という切り口からみると、現業職員と非現業職員という区分が重要になる。詳しくは後で説明するが、この観点からみると、公務員の労使関係は古くて新しい研究領域と言える。

その意味を既存研究に即して説明しよう。公務員の労使関係研究については、①公共部門という形で、広く公務員全体の労使関係について論じる研究、②現業職員を対象とした実証分析が蓄積されてきたという歴史がある。前者について言えば、氏原（1967）、古西（1967）、三藤（1969）、神代（1988）、早川（1995）等がある。これらの研究の主たる関心は、争議権のない労使関係制度の下で、どのように公務員の賃金が決定され、争議の調整が行われるかに注がれる²⁾。

後者が対象とする現業職員は、旧国鉄（現JR）、旧電電公社（現NTT）、旧専売公社（現JT）、郵政等で働く職員を指す。この現業職員には、公共企業体等労働関係法（現在の特定独立行政法人の労働関係に関する法律：特労法）が適用され、民間企業で働く労働者に近い公務員が該当する。

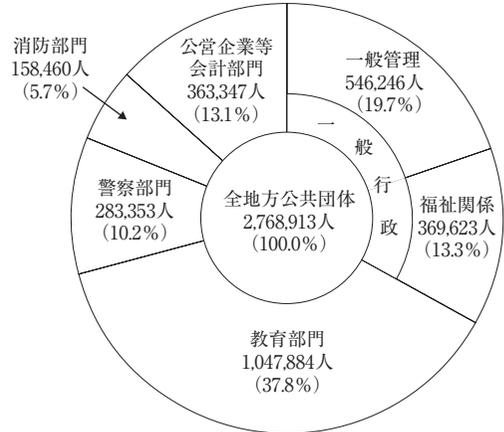
その代表的な研究を挙げれば、旧国鉄の研究には、兵藤他（1981）、高木（1991）、禹（2003）がある。兵藤他は旧国鉄の労働組合（国労）の「反マル生運動」を、高木は旧国鉄の労働組合を中心とした公労協が実施した「スト権スト」を取り上げている。また禹は「身分の取引」という点に着目し、日本の雇用慣行が旧国鉄に定着していく過程を分析している。旧電電公社の研究には、配置転換をめぐる労使関係を取り上げた岡本（1975）、職場の合理化への労使関係の対応を分析した戸塚（1976）、1970年代の合理化と職務の変化、賃金制度の変遷を取り上げた本田（1977）等がある³⁾。旧国鉄と旧電電公社の代表的な研究を見ただけでも、公務員の労使関係研究は、現業職員を中心に展開されてきたことがわかる。

これに対し、非現業職員の労使関係研究は、管見の限りでは、国家公務員については、松尾（2009、2010）、地方公務員については、中村圭介教授をリーダーとする研究グループが携わった一連の研究（中村・前浦 2004a、2004b；前浦 2007、2012；中村・岡田 2001）があるくらいである⁴⁾。

総じていえば、公務員の労使関係研究は、非現業職員に限ってみれば、未開拓の領域であり、ここに新しさがある。そこで本稿は非現業職員を対象に分析を進めるが、その対象を地方公務員に限定する。その理由は、地方公務員は日本の公務員（一般職）の9割を占め、非現業職員に限定しても、その多くを占めていること⁵⁾、もう1つは、後述するが、非現業職員の労使関係は、国家公務員であれ、地方公務員であれ、その制度的特徴は変わらない。それゆえ地方公務員の非現業職員に焦点を当てて分析を行っても、その成果は国家公務員を含めた非現業職員全体に多く当てはまると考えて差し支えない。

なお地方公務員の非現業職員には、複数の職種が含まれる。図1には地方公務員の部門別構成を

図1 地方公務員総数の部門別構成



出所：総務省（2013）より。

注1)：上記のデータは、筆者が各部門の人数を基に算出したものであり、合計しても100%にはならない。

2)：一般行政部門は、議会事務局、総務・企画、税務、労働、農林水産、商工、土木、民生、衛生の各部門（教育、公安を除く各種行政委員会を含む）の総称である。一般管理は、一般行政部門のうち民生及び衛生の両部門を除く各部門の総称であり、福祉関係は、民生と衛生の両部門を合わせたものである。

示しているが、「公営企業等の会計部門」を除く非現業職員には、一般行政職の他に、教員や警察職員、消防職員が含まれる。本稿では、非現業職員のうち、一般行政職を対象とする。教育公務員は、一般行政職とは別の労働組合があり、労使関係のありようが異なること⁶⁾、また警察職員と消防職員には、労働基本権のすべてが付与されておらず、一般行政職や教育公務員と同様に論じることが困難だからである。

II 分析課題

ここでは、本稿の具体的な分析課題を3点提示しておく。

第1に、公務員の労使関係制度の特質を明らかにすることである。公務員の労使関係は、民間企業にくらべ、様々な制度的制約が課されている。具体例をあげれば、労働基本権の制約を受けていることほかに、「勤務条件法定主義」や「財政民主主義」という言葉に代表されるように、勤務条件が法律で決定される部分があり、人件費を含めた予算決定は国会や地方議会に委ねられている。そして制度を正確に理解しておくことは、公

務員の労使関係を理解するうえで、前提となるものである。

第2に、公務員の労使関係の実態を明らかにすることである。第1で指摘したとおり、公務員の労使関係制度には、多くの制度的制約が課されている。他方、公務員の労働組合は、オープンショップ制を採用しながら⁷⁾、高い組織率を維持している⁸⁾。これは公務員の労働組合がそれなりに機能を果たすことによって、組合への支持を高めることを示唆するが、上記のような制約のもとで、どのようにして公務員の労働組合がその機能を発揮しているのかを探る。

第3に、公務員の労働組合の特殊的発言に着目する。Kochan, Katz and Mckersie (1986) 及び仁田 (1988) によれば、労使関係を全体として把握するには、戦略レベル、機能レベル、職場レベルの三層構造から分析する必要があるが、本稿では、戦略レベルの労働組合の発言に着目しつつ、事例研究を行う。こうした機能は、民間企業の労使関係では経営参加になるが、公務員の労使関係の場合、政策参加（もしくは行政参加）という形を取る。

Ⅲ 公務員の労使関係の制度的特徴

公務員の労使関係の制度的特徴について、民間企業の労使関係との比較を念頭に置きながら、説明していく。その特徴は下記の4点である。

第1に、労使関係のアクターの多様性である。民間企業の労使関係は、同一組織の使用者と労働者の代表者（労働組合）で構成される。これに対し、公務員の労使関係のアクターは、組織のトップと組合のほかに、予算決定権を持つ国会や地方議会、中立的な人事行政機関である人事院や人事委員会が含まれる。人事院と人事委員会は、公務員の採用試験を行うとともに、勧告制度を通じて、公務員の賃金水準の決定に関わる組織である。

第2に、経営トップの選出方法である。日本の民間大企業では、内部昇進制を通じて経営者が選抜されるため、労使間で組織の文化や労使慣行を共有しやすい。これに対し、公務員の場合、組織のトップは選挙を通じて選ばれるため、当選者によっては、組織の文化を共有せず、従来の労使慣行を反故にされるという可能性がある。したがって地方公務員の組合が、自らの主張を実施しようとすれば、何らかの形で首長の選挙に関与せざるを得なくなる。また自治体の意思決定に強い影響を及ぼす議会選挙についても同様である。他方、公務員の「政治的行為」には、法的規制が課されている。ただし法律が制限を加える対象となる「政治的行為」とは、政党その他の政治団体結成に関与したり、役員になったり、これらの構成員になるように、またはならないように勧誘運動をすることが該当する⁹⁾。そのため首長や地方議会選挙への関与そのものは違法にはならない。

第3に、労働基本権の制約である。憲法28条

表1 公務員（一般職）の労働基本権

職員の区分	適用法律	団結権	団体交渉権	争議権
民間労働者	労働組合法（労働基準法など）	○	○	○
国家公務員	非現業職員（警察職員等を除く）	○ (108条の2)	△ (108条の5) 交渉は可能だが、 協約締結権はなし。	× (98条)
	現業職員	○ (4条)	○ (8条)	× (17条)
地方公務員	非現業職員（警察職員及び消防職員を除く）	○ (52条)	△ (55条) 交渉は可能。団体 協約締結権はない が、書面協定締結 は可能。	× (37条)
	現業職員	○ (5条)	○ (7条)	× (11条)
	単純労務職員	○ (5条)	○ (7条)	× (11条)

出所：坂（2004：151）及び小原（2000：206）より作成。

注1）○は権利が付与されている状態を、△は権利が一部制約を受ける状態を、×は権利が与えられていないことを指す。

2）括弧内の法律は、労働条件の決定に関連して、併せて適用される法律を指す。また非現業職員のうち、警察職員（地方公務員を含む）、海上保安庁職員、監獄職員、入国警備官、消防職員には、すべての労働基本権が与えられていない。

によって、勤労者（公務員を含む）の労働基本権が保障されている。しかし本稿が分析対象とする非現業職員は、表1の通り、団結権は付与されているものの、団体交渉権は一部制約され、争議権は否定されている¹⁰⁾。また民間企業では、団体交渉の結果について団体協約を結べば、その協約に法的拘束力が認められるが、菅野（1983：17）によると、地方公務員の場合¹¹⁾、「……実質的には、職員団体と当局の間で締結される協定には団体協約としての法的効力が与えられないことを意味して」おり、書面協定を結んでも、それは法的拘束力を持たない。ただし菅野（1983：17）によると、「……団体協約や書面協定の効力に関する現行法の右規定（団体協約締結権否定の規定のこと）は、職員団体と当局間の交渉の結果成立する合意を全く無意義なものとするわけではなく、「……当事者間においてその遵守または履行の道義的責任を生じせしめる（地公法55条10項）」と説明される。つまり自治体の労使は、書面協定を遵守する義務を持つ¹²⁾。

第4に、交渉する項目の制約である。山本・木村（1986：327-328）によると、交渉で取り上げることのできる項目は、「①職員の給与、勤務時間その他の勤務条件、及びこれに附帯して、②社会的又は厚生の活動を含む適法な活動に係る事項に関するもの」であり、「勤務条件とは、職員が自己の労働を提供し、若しくはその提供を継続するか否かの決心をするにあたって一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項を指すもの」と解される。その範囲は相当広い。ただし同時に交渉事項にならないものも定められている。それが管理運営事項である。山本・木村（1986：328）によると、「管理運営事項とは、地方公共団体の機関がその本来の職務、権限として、自らの判断と責任において執行すべきものをいうもの」であり、「交渉の対象としてはならない」とされている（地方公務員法第55条3項）。具体的には、「行政の企画、立案、執行、予算の編成等、組織、人事権の具体的行使、財産・公の施設の管理、処分に関する事項など」があり、これらについて労使が交渉することはできない¹³⁾。なお菅野（1983）によると、「管理運営事項そのものについて当局

が任意に職員団体（労働組合のこと）と意見交換を行い、それによって得られる情報を同事項の適切・円滑な処理に役立てることは、さしつかえない」ため、当局が承諾さえすれば、労使間で管理運営事項について話し合うことができないわけではない。

整理をすれば、公務員の労使関係の制度的特徴は、①労働者側から見れば、労働基本権の制約に代表されるように、自らの要望や不満を実現するうえで、大きな制約が課されていること、②組織のトップは、選挙を通じて選ばれる関係上、サービスの受給者である国民（住民）の声に強い関心を持たなくてはならないうえに、予算決定権を持つ議会、公務員の賃金水準を事実上決定する中立的人事行政機関で労使関係のアクターが構成されるため、民間企業の労使にくらべ、労使関係当事者の当事者能力には限界があるということになる。

IV 労働組合の発言と政策参加

ここでは3つの市を事例に地方公務員の労使関係の実態を取り上げる。そこで問題となっているのは、要員管理（A市役所）、機構改革（組織改正のこと：B市役所）、政策参加への胎動（C市役所）である。なおA・B市役所では事前協議制が導入されているのに対し¹⁴⁾、C市役所では、組合が事前協議制の導入の申し入れをしてきたが、実現されていない。なおそれぞれの分析は、特に断らない限り、中村・前浦（2004b）、前浦（2004）、労働政策研究・研修機構編（2011）に基づく。

1 要員管理：A市役所の事例

要員管理は「ある業務を遂行するのに必要な人員数（要員数）を算定し、実際に配置することを通じて、個人に職務を配分すること」である。要員管理は労働強度や雇用の安定に影響を及ぼす重要な事項であり、民間労使関係においても、労使協議の重要な課題となっている。それは公務員の労使関係においても同様である。ただし公務員の労使関係は、民間のそれとは条件が異なるため、同じようにはならない。

標準的な労務管理のテキストである白井

(1992)によれば、製造現場の要員管理は生産計画に基づく。最も単純な例をあげれば、要員数は生産総量（全体の業務量）を1人あたりの標準作業量で除すことで算出される。しかし自治体では、そのような算定式に基づいて要員管理は行われない。仕事の性質上、組織全体の業務量も、職員1人あたりの標準作業量も、事前に決定することが困難だからである。

そこでA市役所の要員管理を取り上げる。自治体には、定数条例という職員数の上限を規定するルールがある。各自治体は、その条例に定められた職員数を抱えることができるが、行政改革に基づく人員削減が行われているため、多くの自治体では、その定数を下回る職員数でサービスを提供している。そのため各自治体は、限られた職員を効率的に各部署に配分すると同時に、正規職員だけではこなせない業務を、非常勤職員の活用でカバーしている。調査当時、A市役所の総職員の1/3が非常勤職員であり、同市役所は、独自に非常勤職員の活用方針を打ち立て、非常勤職員の活用を前提とした要員管理を行っている。

A市役所の要員管理は、労使協議を通じて行われる。そのスケジュールは、下記の表2の通りである。労使協議は、毎年5月に行われる「懸案協議」からスタートする。この「懸案協議」では、組合は各部署の人員要求に限らず、要求のすべて

を吸い上げる。要求を出した部署は、その後に行われる「職員数等増減見込み調査」のなかで、その内容を当局に伝える。「職員数等増減見込み調査」とは、当局が6月に実施するもので、過去3年の人員の増減状況とその根拠について調査を行う。さらに当局は、各部署の全部課長と課長以下の職員にヒアリングを行い、その情報を基に次年度の体制案を策定する。当局はその案を組合に提示し、労使協議の依頼をする。組合はその当局案を各部署に知らせて意見を募る。この段階で各部署の要求と当局案が一致していれば良いが、増員が認められなかったり、増員されても希望した人数に届かなかったりする等、要求と一致しない部署が出てくる。そこで組合は、年明けから、希望が叶えられていない部署について、1つ1つ当局と交渉していく。平均すれば、毎年30～40部署（A市役所組織全体の2割に相当する）の協議を行う。それでも増員が見込めない部署については、再度に意見を聞くなかで、当該部署が希望すれば、非常勤職員の活用について交渉する。なお組合は、正規職員の補充を基本にしているため、部署が希望しない限り、非常勤職員の活用を切り出すことはない。

こうした過程を経て、A市役所の正規職員と非常勤職員の総人数と配置が決定される。なおA市役所は、90年代から1000人以上の正規職員を

表2 A市役所における労使協議のスケジュール

	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	翌年度
懸案協議（組合）		→											
職員数等増減見込み調査（当局）			→										
全部課長ヒアリング（当局）				→									
課長以下ヒアリング（当局）					→								
行政経営部内の査定・原案の策定（当局）						→							
理事者ヒアリング（当局）								→					
原案の提示（当局）									→				
職場への確認・労使協議（組合）										→			
予算案の確定（3月議会）												→	

出所：労働政策研究・研修機構編（2011：132）より。

注1）括弧内の当局や組合というのは、どちらの活動なのかを示している。

2）職場への確認・労使協議（組合）が翌年度まで伸びているのは、継続協議になった場合、年度をまたいで、労使協議が行われるからである。

削減する等、積極的に行政改革を実施しており、組合の要求通りに人員を増やすことは厳しい状況にある。ただし業務量の増加を根拠に、増員要求を出した部署では、正規職員の増員が認められる場合もあり、組合の要求に合理性があれば、当局は組合の要求を一定程度反映している。

2 機構改革：B市役所の事例

(1) 機構改革の概要と当局案

自治体では、住民サービスの向上のために、定期的に機構改革（組織改正）が行われる。B市役所では、1996年に当局が設置した機構改革検討委員会、及びその下部組織である専門委員会で機構改革が検討されている。その基本方針は、①住民の視点からの機構改革、②都市経営の視点からの機構改革、③新たな行政課題に対する機構改革の実施である。その目玉とされたのがグループ制の導入である。

グループ制とは、係を廃止し、関連業務を1人の職員で柔軟に幅広く担当できるように、部横断的にサービスを提供することである。その狙いは、ワン・ストップ・サービスの導入にあった。このサービスは、住民異動に関する手続きをする際に、1つの窓口で済むようにすることで、市民をたらい回しにしないで済むというものである。このグループ制は、福祉健康部と生活環境部に導入された。福祉健康部は保健福祉部を、生活環境部は市民生活部を改組したものである。

上記の基本方針に沿って、機構改革は1999年4月1日に実施された。その具体的な内容を表3に記した。福祉健康部では、保健福祉部の長寿課と児童家庭課が福祉介護センターに統合され、長

寿グループ、介護グループ、障害グループ、児童グループに編成された。当時介護保険制度が始まったため、介護グループは新規事業である。生活環境部では、市民生活部の戸籍住民課が市民サービスセンターに統合され、戸籍住民グループと市民交流グループが設置された。なおこの機構改革は、組織のスリム化（62課159係体制から55課143係体制へ）をも伴っていた。

(2) 争点と結果

同市役所では、機構改革案について、労使協議が行われた。その際に組合が問題視したのは、センター長やグループ長の格付けであった。下記の表3によると、当局案では、福祉介護センターと市民サービスセンターのセンター長は部長級、グループ長は課長級に格付けされていた。これに対し組合は、当局案の格付けを行うと、福祉健康部と生活環境部の部長がそれぞれ2人になるため、「センター長を課長級に、グループ長を係長にする」よう、修正を求めた。組合がそのように主張するのは、3点の根拠があった。

第1に、組織機構の歪みである。1999年の機構改革に限って発生した問題ではないが、1つの部に複数の管理職が存在すると、一般職員よりも係長級以上の職員が多くなり、係員の業務負担が増加すること、さらに職場のコミュニケーションが取りづらくなったり、責任の所在が不明確になったりする等、現場で混乱が生じる可能性があるからである。組合は管理職を増やすことに抵抗があった。

第2に、庶務・経理機能の重複である。当局案を実現すると、グループ長は課長になり、同じ組織内に課長が並存することによって、グループ単

表3 機構改革による役職者数の変化

1998年度の機構	当局案（1999年度の機構）
保健福祉部：部長1人 ・長寿課：課長1人 ・長寿係：係長1人、障害母子係：係長1人 ・児童家庭課：課長1人 ・児童家庭係：係長1人	福祉健康部：部長1人 ・福祉介護センター：部長1人 ・長寿G：課長1人、介護G：課長1人 ・障害G：課長1人、児童G：課長1人
合計：部長1人、課長2人、係長3人	合計：部長2人、課長4人、係長0人
市民生活部：部長1人 ・戸籍住民課：課長1人 ・住民係：係長1人、戸籍係：係長1人	生活環境部：部長1人 ・市民サービスセンター：部長1人 ・戸籍住民G：課長1人、市民交流G：課長1人
合計：部長1人、課長1人、係長2人	合計：部長2人、課長2人、係長0人

出所：中村・前浦（2004b：131）を一部修正。
注：上記の表のGとは、グループを指す。

位で経理や庶務を行わなくてはならなくなる。たとえば、福祉介護センターでは、長寿グループ、障害グループ、児童グループの3つのグループが独自に事業を持ち、そのための事業費がおりていた。4つのグループのうち、3つのグループの庶務・経理機能を独立せざるを得なくなる。これは明らかに効率が悪い。

第3に、同一課内の人員配置における裁量権の所在である。課長には課内の人員配置の裁量権（課配）が与えられている。ある係が忙しくなった場合、この裁量権を行使することで、同一課内の別の係から応援させることができる。しかしグループ長を課長級に格付けると、他のグループに応援を頼む際に、各グループ長の許可を得なくてはならなくなる。B市役所においても、行政改革による人員削減が行われており、どの職場でも、人員に余裕はない。この状況に加えて、グループ長の許可を得ることが条件となれば、応援要請はさらに困難になる。

上記の理由から、組合は当局案に修正を求めたものの、当局は機構改革の実施に踏み切ってしまった。なぜ当局は、組合の反対にもかかわらず、機構改革を実施したのであろうか。その要因として2点指摘する。1つは、ポスト不足である。1999年度の機構改革によって、同市役所の組織は、62課159係体制から55課143係体制になった。これにより7つの課が削減されたため、7人の課長の処遇が問題となった。表3をみると、1999年度の機構は、1998年度にくらべ、福祉健康部で、部長1人、課長2人、生活環境部は部長1人、課長1人のポストが増えている。

もう1つは、新設されたセンターやグループへの期待である。上記の検証内容には、「福祉介護センターは、高度な専門分野の集合体であったため、センターとしての課レベルの業務分担範囲を超えているし、グループとして係のレベルの枠を超えている。そのため、センター長は部長級の配置を、グループ長には課長級を配置せざるを得なかった」と記されている。

この機構改革の検証は、当局が設置した機構改革検討委員会専門部会が行っている。その内容をみると、その目玉として導入されたグループ制に

ついて、「グループが課レベルとなっているため、柔軟な人員配置が困難」という指摘がされている¹⁵⁾。つまりB市役所は、住民サービスの向上を目的に機構改革を実施したが、職場の意見を耳を傾けることを怠ったために、組合の主張通り、期待した成果を十分得ることができなかったことになる。

このようにB市役所では、管理職の処遇に頭を悩ます当局（管理職層）と組織の肥大化を懸念する組合（係員層）との間で、機構改革に対する方針のズレが存在していた。それを埋めることなく、当局は機構改革を実施したが、その結果は、組合の主張の通りとなった。この事例においても、組合の発言がポジティブな効果を持つことが明らかとなった。

3 政策参加への胎動：C市役所の事例

(1) C市の労使関係の概要

C市役所の労使関係は、ある種の緊張関係にあった。市長は、選挙の公約に、行政改革の推進を掲げて当選し、また同市議会は市長派の会派が過半数を占めていた。そのため組合は行政改革推進の強い圧力を感じていた。その具体的な例が、ごみ収集業務の民間委託問題である。同市役所は、それまでごみ収集業務を直営で行っていたが、当局から民間委託の提案が出された。組合は「収集車の直営堅持」の方針を持っており、当局の提案（直営車4台のうち2台を民間に委託する）を受け入れるわけにはいかなかった。その根拠は、職員（現業職員）の雇用維持のほか、ごみの分別の周知とプライバシーの保護がある。同市は、埋め立て処分と焼却処分の比率を下げ、資源化率を高めるため、全国に先駆けて、14種類のごみの分別を実施した。それに伴い、市民への周知が必要であること、また失格物（分別の悪いごみ）は収集しないため、プライバシーの問題が生じる。そのため組合は、コストが安いからと言って、安易に民間業者に任せられないと考えていた。

しかし市民が選んだ市長の進める行政改革は、市民の要望でもある。この問題は最終的に当局案で妥結したが、組合の質問に十分な回答をしない等、当局の不誠実な対応もあり、感情的な対立

を生み出すこととなった。このような労使間の方針のズレは、ごみ収集業務の民間委託問題に限らず、職員の採用や補充など、労使関係全般に散見され、また既述の通り、組合は、ある種の緊張関係から行政改革に不安を覚えていたことも確かである。こうした状況のなかで、組合は労使関係の悪化を何とかしたいと考え、市長の行政改革に合わせて、望ましい自治体改革を実現する道を選択した。それは自分たちの仕事をやりやすくすることでもあり、そうした考え方をするのは自然なことである。そしてこの方針転換は、これから取り上げる行政評価システム導入をめぐる取り組みにつながっていく。

(2) 行政評価システム導入をめぐる取り組み

C市役所は、2001年から取り組まれる行政改革大綱のなかで、事業の優先順位を明確にするために、行政評価システムの導入が必要だという方針を明記している。そしてその実施計画では、2001年度に行政評価システムを確立することになっていた。

しかし行政改革大綱が実施される前の2000年3月から、市の研修制度を活用する形で、職員の有志（主幹1名、秘書係長、係員8名（組合員）の計10人）によって行政評価システム研究会が発足する。この研究会を実質的に発足させたのが組合である。組合の職場討議用の資料には、「昨年（2001年）行われた職員による自主的研究グループ（行政評価システム研究会のこと）を側面からサポートし」と記されている。さらに組合は、行政評価システムを、「自治体改革闘争の具

体的ツールとして位置づけ、現在、自治体が抱えている多くの問題点を指摘し、より良いシステムの導入について積極的に関わっていく」という方針を明確にしている。

次に行政評価システム研究会議の活動（表4）を具体的にみていこう。行政評価システム研究会議の活動は、自己学習から始められ、公開講座の開催、県内の先進事例の視察と県庁の対応を学ぶ等して、研究会で議論している。その議論の内容は、行政評価システムに限定せず、同市役所が抱える行政課題が取り上げられている。同研究会が市長に提出した「研究成果中間報告書」によると、市の弱点として、「職員側が住民ニーズを把握していない」「政策作りに参加していない職員が多い」「事業は個別に決裁するが施策・政策はこのプロセスすらない」「市民と行政の役割分担が明確ではない」「スムーズな行政執行のための連携となっていない」等が上げられている。既述の通り、組合は行政評価システムを自治体改革の具体的なツールと位置づけ、市全体の改革に乗り出す方針を持っている。その方針はここに生かされている。

市長は研究会の「研究成果中間報告書」を2000年度中に受けると、2001年度に「行政評価システム検討委員会」と「行政評価システム担当係」（総務部内）を設置している。行政評価システム検討委員会には、行政評価システム研究会議からは、秘書係長、組合の組織部長、係員3名の計5人が引き続き参加するほか、同委員会が委員を公募したため、組合役員2名（書記次長と賃金

表4 行政評価システム導入に関わる取り組み（スケジュール）

	日程	活動内容
行政評価システム研究会議	2000年3月7日	行政評価システム研究会議（有志の集まり）発足。
	2000年4月	行政評価システム関係の図書を各自購入し、自己学習する。H学園法学部からS教授を招き、公開講座を開催する。
	2000年5～10月	研究会を3回開催する。県内の先進事例の視察。
	2001年1～3月	定例研究会の開催。報告書作成のために研究会4回開催。県庁の担当者を招き、県庁の対応を研究する。
	2001年3月16日～3月23日	報告書案を作成し、市長に「研究成果中間報告書」を提出する。
行政評価システム検討委員会	2001年4月1日	当局が行政評価システム検討委員会と行政評価システム担当係を設置する。
	2002年1月	行政評価システム検討委員会作業部会（3グループ）が「中間報告書」を作成する。
	2002年2月	作業部会新体制の決定（第2期の始まり）、新しい検討グループ（評価づくり、土壌づくり、協働のルールづくり）を設置する。
	2002年9月	作業部会ごとに「最終報告書」を作成する。

出所：前浦（2004：214）の一部修正。

表5 第1期Gと第2期Gのテーマ

第1期G	第2期G
行政評価システムは行政システムを変えるきっかけ(第2G)。	行政評価システムの構築の検討(評価システムづくりG)
職員や組織改善の必要性を認識し、その実現方法として、職場内分権を進める(第1G)。	職員意識改革のための仕組の構築、組織体質の改革のための仕組づくり(土壌づくりG)。
自治の原点や自治の基本から自治体のあるべき姿を検討した(第3G)。	市民参加の仕組の構築を検討内容としている(協働のルールづくりG)。

出所：前浦(2004：225)より。

注：上記のGとはグループを指す。

部長)を含む係員10名が新たに加わっている。このように、行政評価システム検討委員会と行政評価システム担当係の設置は、市長が行政評価システム研究会議の活動を高く評価し、同会議がC市役所の行政評価システムのありようを方向づけたことを意味する。同検討会議では、3つの作業グループ(第1～3G)を設置し、上記の表5の左側に示した通り、グループ単位で特定のテーマについて検討を行っている。そして2002年2月には、同委員会は3つのグループ(評価システムづくりG、土壌づくりG、協働のルールづくりG)に改組し、活動を始めている。再び表5をみると、第2期Gの検討内容は、第1期Gのテーマを引き継ぐだけでなく、具体的な仕組みについても議論している。第1期から第2期にかけて、議論はより進展している。

組合は、市民の要望でもある行政改革の必要性を真摯に受け止め、それに協力しつつ、職員にとっても、より望ましい行政が行えるよう、方針を転換した。また市長も市政をよく理解している中堅職員の主張を尊重し、真摯な提案を受け止めた。この一連の取り組みは、市長からすれば、市が独自に行政評価システム導入に取り組むより、組合が参加するほうが良いと気づききっかけとなり、組合にとっては、市長に対して、組合が協力して政策を行うほうが良いことを示すことにつながったと言える。この取り組みを契機として、同市の労使関係は、行政改革をめぐる対立関係から、協力関係へと変わりつつある。同市役所は、組合の政策参加の事例として、また組合の発言が政策参加を生み、労使関係にまで影響を与えた事例として評価できる。

V 結 論

本稿は、地方公務員非現業職員を対象に、公務員の労使関係の制度的特徴を説明するとともに、3つの事例を取り上げ、労働組合の発言機能に着目して、その実態を明らかにしてきた。

A市役所では、人員削減が行われるなかで、限られた人的資源を効率的に配置するために、毎年要員管理について労使協議が行われる。B市役所では、住民サービスの向上を目的に計画された機構改革について、労使の話し合いが実施された。自治体の労働組合が要員管理と機構改革に発言するのは、中村(2004)が指摘するように、自治体にはマーケット・メカニズムが働かないため、サービスの質と量が適切であるかどうかを判断する指標が存在しないからである。そのため自治体の労使は、組織機構と要員管理について話し合うことで、間接的に、行政サービスの質と量をコントロールしている¹⁶⁾(中村・前浦2004a)。

また行政サービスの質と量をコントロールするということは、行政のありように関連する。そのため自治体の労働組合は、自らの主張を実施するために、政策に発言する必要性を感じる。C市役所の事例では、まさにそうした取り組みが見られた。同市役所では、労使は住民が満足するサービスを提供するという共通の目的を持ちながらも、緊張関係から、労使が対等に話し合う環境にはなかった。そこで組合は、より良い行政を実現するために、行政評価システム導入に関する取り組みを通じて、当局との方針のズレを埋め、積極的に市政に発言しようとしたのである。

このように3つの事例に共通して見られる労働組合の機能は、政策に参加することである。こ

れを民間企業の労使関係のアナロジーで言えば、「経営参加（政策参加）¹⁷⁾」となる。

ところで1つ考えなくてはならないことがある。次年度の人員体制にしても、機構改革にしても、政策参加にしても、すべて管理運営事項に該当する。なぜA・B市役所の当局は事前協議に応じるのか、またC市役所の組合は、選挙への関与を強めることよりも、政策参加の道を選んだのかということである。その理由は、以下のように考えられる。

自治体の労使は立場が異なるとはいえ、住民に良いサービスを提供するという目的を共有している。A・B市役所では、その目的を達成するために、労使が話し合うことで、より良い道を見出すことができること、さらにそれを見誤ると、B市役所のように、行政に機能不全が生じることが経験的に理解しているからだと考えられる。

それではC市役所の事例はどのように考えたら良いだろうか。より良い行政を実現するならば、選挙への関与を強めることでも実現できるはずである。そうしないのは何故だろうか。推測するに、選挙への関与を強めても、首長も市議会議員も任期があるため、労使慣行を維持するのはなかなか困難であり、いつかはごみ収集業務の委託問題のように、労使間で方針のズレが生じ、1つ1つの課題で対立を招く可能性がある。それよりは、労使が互いに協力しあって、より良い道を模索するほうが、組合は得策だと判断したと考えられる。こうした判断が、組合に方針転換をもたらしたと言える。なおこうした交渉の形態は、Walton and Mckersie (1965) の言う「統合的交渉」(Integrative Bargaining) に該当する。

このように公務員の労働組合は、民間企業の労働組合と共通する機能を果たしているが、行政改革という文脈で捉えると、労働組合は抵抗勢力に映ったり、自らの利益を重視したりしているように見えるところがある。しかし本稿が取り上げた3つの事例から、公務員の労働組合は、自分たちの仕事を行いやすくするために、政策参加を通じて、行政サービスの質の向上にも貢献をしていることが明らかとなった。労働組合の発言効果については、Freeman and Medoff (1984) によって、

離職率を低下させることで生産性の向上に貢献することが指摘されているが¹⁸⁾、公務員の労働組合の発言効果は、それにとどまらず政策に参加し、労使がより良い道を模索することで、住民に良いサービスを提供するという形でも発揮される。

現在の行政改革では、業務量とは無関係に公務員数のみが削減され、同時に人件費の削減も行われている。こうした状況が続けば、公務員労働組合が発言機能を発揮しても、行政サービスの質と量を維持することが困難になり、我々の日常生活に支障が生じ兼ねなくなる。そうした事態を避けるためには、ここで紹介した自治体の労使が実践しているように、1つ1つの課題について、真摯に話し合うことで、より良い道を模索する必要がある。このような各職場の実態を踏まえた行政改革を実行する必要があることを最後に書き添えておく。

* 本稿は、これまで筆者が携わった調査研究を基にしている。調査にご協力くださった自治体関係者と組合関係者の皆様に感謝を申し上げる。なおそのすべての調査研究は、中村圭介氏（東京大学社会科学研究所教授）との共同研究である。中村圭介教授には、調査から分析に至るまで懇切丁寧なご指導を受けた。また本稿を執筆するにあたり、仁田道夫氏（国士館大学経営学部教授）に貴重なご助言を頂いた。さらに同僚の中野論氏からは、データ作成において多大な助力を得た。この場を借りて感謝を申し上げます。なお本稿の誤りはすべて筆者に帰する。

- 1) 佐藤 (2009: 2-3)、坂 (2004: 1-9) 及び鹿兒島 (1995: 35-43) を参照のこと。いずれも公務員の範囲を明確にすることは困難であると述べているが、その区分の仕方は論者によって異なる。
- 2) この研究以外に、労使関係研究者や経済学者、法学者を含め、公共部門の争議権について学際的に議論した小宮他 (1977) もある。また公務員の基本権問題について、戦後から最近の動向を踏まえた研究として、濱口 (2004) と岡田 (2010) をあげておく。
- 3) この他には、河村 (1982) や千嶋 (1982) もある。なお旧電電公社から民営化を経て、労使関係にどのような変化がもたらされたかについては、日本労働研究機構編 (1996) が分析を行っている。
- 4) なお近年公務部門でも、非常勤職員が増加している。非常勤職員の組織化は、労使関係上、重要であるが、このテーマについては、齊藤 (2006) 及び中村 (2009) を参照のこと。
- 5) 平成24年度の公務員白書によると、国家公務員の一般職は34.1万人であり、地方公務員の一般職は、278.9万人である。両者の合計は310万人であり、それぞれが全体に占める割合を算出すると、国家公務員は10.9%、地方公務員は89.1%になる。
- 6) 教育公務員の労使関係については、中村・岡田 (2001) を参照されたい。

- 7) 公務員は、法律によって、労働組合に加入する権利と加入しない権利が認められている。そのため公務員の労働組合は、民間企業で一般的なユニオンショップ制ではなく、オープンショップ制を採用している。佐藤（2009：177）及び小原（2000：210）による。
- 8) 厚生労働省の『労使関係総合調査労働組合基礎調査報告』（1990～2012年）によると、日本の推定組織率は、1990年の25.2%から徐々に低下し、2003年には20%を下回り、2012年では17.9%となっている。これに対し、公務の推定組織率は、1990年代前半まで70%を超えており、その後は低下するものの、2011年まで40%以上となっている。
- 9) 規制の対象となる「政治的行為」には、政党その他の政治団体結成に関与したり、役員になったり、これらの構成員になるように、またはならないように勧誘運動にすることが該当する。佐藤（2009：109-110）及び坂（2004：53）による。
- 10) なお争議権を付与しないことが、公務員の労働組合が争議を起こさないことを意味しない。氏原（1988）が指摘するように、過去をみてもそうであるし、争議権を付与することで、争議の手続きが整備されることにより、かえって争議が起りにくくなる可能性がある。
- 11) 同じ非現業職員でも、地方公務員は書面協定を結ぶことができるが、国家公務員には書面協定の締結に関する規定はない。
- 12) 山本・木村（1986：329-330）によると、書面協定を結ぶかどうかはあくまでも任意である。またその書面協定は、社会通念上、紳士協定と解釈される。
- 13) 鹿児島（1995：322-323）によると、職員団体と交渉すべきものでない事項として、地方公共団体の組織に関する事項、行政の企画、立案および執行に関する事項、予算の編成および執行に関する事項、議案の提案に関する事項、職員定数の決定および配置に関する事項、任命権の行使に関する事項、公租公課の賦課徴収に関する事項、地方公共団体またはその機関が当事者である訴訟に関する事項、財産または公の施設の取得もしくは設置、管理または処分に関する事項等があげられている。言うまでもなく、これらの項目の中には職員の労働条件に関わるものも含まれている。
- 14) 自治体に事前協議制が導入された経緯については、前浦（2007）を参照のこと。なお取り上げている事例は本稿のB市役所である。
- 15) この他には、センターやグループの括り方については、「どちらも大括りすぎた」、センター内のグループの独立性及び関連性では、「市民サービスセンターの場合、戸籍住民グループと市民交流グループとは関連性の低いもので構成されている」等の意見が出されている。
- 16) また青木（2008）は、ホワイトカラーの能率管理は、要員管理を通じて行われると述べるが、これが正しければ、自治体の能率管理は、労使が行っていることになる。
- 17) 白井（1992：262）によると、経営参加とは、「企業や工場において管理者側の行う経営上の意思決定に対して、労働者個人またはその組織的代表（労働組合、工場委員会、職場委員会など）が発言し、規制を行い、さらに場合によってはその執行についても一定の役割を果たそうとする制度である」と定義される。
- 18) 原田（2012）によると、Freeman and Medoff（1984）に依拠して、近年公務員の労働組合の効果についての実証分析が行われつつあることが指摘されている。

参考文献

青木宏之（2008）「能率管理」仁田道夫・久本憲夫編『日本の雇用システム』pp.163-199、ナカニシヤ出版。

- 禹宗杭（2003）『身分の取引』と日本の雇用慣行——国鉄の事例分析』日本経済評論社。
- 氏原正治郎（1967）『「公共部門の労使関係」研究序説——公企業を中心として』隅谷三喜男編『講座労働経済4 日本の労使関係』pp.247-290、日本評論社。
- （1988）『日本の労使関係と労働政策』東京大学出版会。
- 岡田真理子（2010）「公務員の基本権問題」『和歌山大学経済学会研究年報』第14号、pp.255-267。
- 岡本秀昭（1975）「配置転換と労働者——事前協議制の論理」日本労働協会編『配置転換をめぐる労使関係』pp.43-93、日本労働協会。
- 小原昇（2000）『地方公務員の勤務条件と労使関係』学陽書房。
- 鹿兒島重治（1995）『要説 地方公務員制度 第三次改訂版』学陽書房。
- 神代和欣（1988）「公共部門の労使関係」高橋洗・小松隆二・二神恭一編著『日本労務管理史3 労使関係』pp.153-173、中央経済社。
- 河村昭治郎（1982）「補論 団体交渉領域の拡大と事前協議制の拡充」全国電気通信労働組合・労働調査協議会『電電公社の労使関係と労働組合』pp.206-235、日本労働協会。
- 厚生労働省（1990～2012）『労使関係総合調査労働組合基礎調査報告』。
- 小宮隆太郎・菅野和夫・戸塚秀夫・中西洋・兵藤剣・山口浩一郎編（1977）『公共部門の争議権』東京大学出版会。
- 坂弘二（2004）『地方公務員制度 第7次改訂版』学陽書房。
- 佐藤達夫（2009）『国家公務員制度 第8次改訂版』学陽書房。
- 齊藤力（2006）「公務員労働組合の組織拡大——非常勤職員の組織化をめぐるとりくみ」鈴木玲・早川征一郎編著『労働組合の組織拡大戦略』pp.209-233、御茶の水書房。
- 白井泰四郎（1992）『現代日本の労務管理 第2版』東洋経済新報社。
- （1996）『労使関係論』日本労働研究機構。
- 人事院編『公務員白書 平成24年度版』。
- 菅野和夫（1983）「公共部門労働法（三・完）——基本問題の素論」『法曹時報』第35巻第12号、pp.1-44。
- 総務省（2013）『地方公共団体定員管理調査結果』。
- 高木郁朗（1991）「公労協『スト権奪還スト（1975年）——政治ストの論理と結末』」労働争議史研究会編『日本の労働争議（1945～80年）』pp.345-381、東京大学出版会。
- 千嶋明（1982）「補論 電電公社の賃金決定と労働組合」全国電気通信労働組合・労働調査協議会『電電公社の労使関係と労働組合』pp.73-99、日本労働協会。
- 戸塚秀夫（1976）「共産党と『大阪中電マッセンストライキ』」戸塚秀夫・中西洋・兵藤剣・山本潔『日本における「新左翼」の労働運動（上）』pp.219-403、東京大学出版会。
- 中村圭介（2004）『変わるのはいま——地方公務員制度改革は自らの手で』ぎょうせい。
- （2009）『壁を壊す』教育文化協会。
- ・岡田真理子（2001）『教育行政と労使関係』エイデル研究所。
- ・前浦穂高（2004a）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。
- （2004b）「組織再編をめぐる労使協議——地方自治体の事例」『社会科学研究』第56巻1号、pp.113-136。
- 仁田道夫（1988）『日本の労働者参加』東京大学出版会。
- 日本労働研究機構編（1996）『電気通信産業の労使関係——歴史と現状』資料シリーズNo.65。
- 濱口桂一郎（2004）『労働法政策』ミネルヴァ書房。
- 早川征一郎（1995）「日本における「公共部門」の労使関係」『大原社会問題研究所雑誌』No.442、pp.1-12。

- 原田久 (2012) 「公務員労働組合の機能」村松岐夫編著『最新公務員制度改革』pp.157-185, 学陽書房.
- 兵藤釗・早川征一郎・光岡博美・遠藤公嗣 (1981) 「国有鉄道の労働運動——職場の労働条件規制と『民主的規制路線』」労働関係調査会編『転換期における労使関係の実態』pp.337-511, 東京大学出版会.
- 古西信夫 (1967) 「公共部門における労使関係」大河内一男・有泉亨・金子美雄・漢利重隆責任編集『現代労働問題講座4 労使関係』pp.77-92, 有斐閣.
- 本田二郎 (1977) 「激しい技術革新合理化と賃金——全電通」氏原正治郎・倉野精三・舟橋尚道・松尾均・吉村勲編『講座＝現代の賃金3 産業別賃金の実態 (2)』pp.61-105, 社会思想社.
- 前浦穂高 (2004) 「行政システムの検討と参加への胎動」中村圭介・前浦穂高『行政サービスの決定と自治体労使関係』pp.181-232, 明石書店.
- (2007) 「事前協議制の導入と定着——ある市の事例」『立教経済学研究』第61巻第1号, pp.81-101.
- (2012) 「地方自治体における能力・実績主義——A市役所の事例」岩崎馨・田口和雄編著『賃金・人事制度改革の軌跡——再編過程とその影響の実態分析』pp.221-257, ミネルヴァ書房.
- 松尾孝一 (2009) 「公務労使関係の変化——庁内労使関係を中心に」久本憲夫編著『労使コミュニケーション』pp.148-176, ミネルヴァ書房.
- (2010) 「公務部門改革下の公務労使関係——その変化と見通し」法政大学大原社会問題研究所・鈴木玲編『新自由主義と労働』pp.71-97, 御茶の水書房.
- 三藤正 (1969) 「公共部門の労使関係」『成城大学経済研究』第28号, pp.1-26.
- 山本信一郎・木村良樹 (1986) 『自治行政講座5 地方公務員行政』第一法規出版.
- 労働政策研究・研修機構編 (2011) 『雇用ポートフォリオ・システムの実態に関する研究——要員管理と総額人件費管理の観点から』労働政策研究報告書 No.138.
- Freeman, B. Richard, and James L. Medoff (1984) *What Do Unions Do?* Basic Books, Inc.: New York.
- Kochan, T., Katz, H., and R. McKersie (1986) *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: Basic Books.
- Richard. E. Walton and Robert. B. McKersie (1965) *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*, ILR;: New York.

まえうら・ほだか 労働政策研究・研修機構労使関係部門研究員。最近の主な著作に「地方自治体における能力・実績主義——A市役所の事例」(2012) 岩崎馨・田口和雄編著『賃金・人事制度改革の軌跡——再編過程とその影響の実態分析』ミネルヴァ書房。人事管理論・労使関係論専攻。