

公共部門における労働組合の競合

——日本の事例⁽¹⁾

フランソワ・シマー

はじめに——本稿の研究課題，対象，方法，構成

- 1 地方自治体の労使関係
- 2 地方公務員の労働運動
- 3 複数の労働組合と団体交渉の有効性
- 4 複数の労働組合：定性分析
- 5 結 論

はじめに——本稿の研究課題，対象，方法，構成

労使関係の研究者の間では，一般に，労使交渉のあり方が，労働組合の有効性，特に労使交渉の力に対して，大きな影響を及ぼすと考えられている（Ulph and Ulph, 1990）。しかし，複数の労働組合が並存している状況下での労働組合の有効性については，まだ十分に研究されているわけではない。大多数の研究者によれば，複数の労働組合の存在は労使交渉に悪い影響を与え，他方，労働組合が合併することによって労使交渉の力は増大するという（Chaison, 1986; Williamson, 1995）。Craypo（1986：28）によれば，「二つ以上の労働組合が競合している場合，各組合の交渉力は弱くなる。労働組合を互いに対立させようとする経営側の戦法に弱い」。

しかし，この問題に関する実証的研究，なかでも事業所レベルの研究はこれまで稀であった。例外的に見られる先行研究，Machin, Stewart, Van Reenen（1993）は，組合のない事業所，一つしか組合のない事業所，複数の組合が合同で交渉する事業所（single table bargaining），複数の組合がそれぞれ別個に交渉して協約を結ぶ事業所を比較した。ただし，この研究においても，次のような問題点があった。理論的に考えれば，複数の労働組合が別個に，同一の協約について経営者と交

(1) 本研究への協力を快諾してくれた労働組合役員，公務員の皆さん，法政大学大原社会問題研究所の早川征一郎先生と小関隆志氏に感謝する。また，資料を提供してくれた大阪府と自治省にも感謝する。なお，本研究は日本科学振興財団からの補助を受けた。

渉することは、複数の労働組合が交渉する様々な方法の中で、労働組合運動の立場からは最悪のケースと言えよう⁽²⁾。だが、実際にこうした方法に可能性が全く残されていないのかということを考察していない。さらに、組合員への直接のサービスなど、労使交渉以外に労働組合の持つ他の役割に、複数の労働組合の併存がいかなる影響を及ぼすのかについて、十分な注意が払われてこなかった。また公共部門における複数の労働組合の問題にも、十分な注意が払われてこなかった。もう一つは河西（1990）の研究である。河西は単位別団体交渉制のある民間企業に関する様々な効果を分析した。それは、賃金交渉だけではなく、連帯活動を含めて労働組合の様々な活動を研究しているが、だが、左派系少数組合の活動に集中しており、公共部門については研究対象となっていない。

公共部門において、互いに競合する複数の労働組合が、事業所内で労働者全員に適用される同一の労働協約の締結に向けて、別個に経営者と交渉を行うことは、労働組合の有効性全体にいかなる影響を与えるのか。本稿の目的は、この点を明らかにすることである。Fiorito, Jarley, Delaney（1993:120-121）は、労働組合が、組合員の労働条件と職場外での生活の質を向上させるという基本目的を達成するうえで中心となる有効性の決定要因を、6つ定めている。即ち、団体交渉、政治、組織化、連帯、資源の獲得、それに自助である。そこで本稿はこれら6つの要因を判断基準とし、定量分析と定性分析を用いて、競合的な複数の労働組合の有効性を評価することにしたい。

この研究は日本の地方自治体、とくに市における公務員の労使関係に焦点を当てる。日本の事例を対象に取り上げることには多くの利点がある。第一に、同時的な比較と時系列的な比較が可能である。単一の組合の事例と複数の労働組合の事例、双方ともに事例の数は充分あることから、同時に両者を比較することが可能である。実際、多くの市においては、10年前に国内最大の労働組合である自治労が分裂して自治労連ができたことから、競合的な複数の労働組合が並立する状況が生じた。このため、組合が分裂する前と後の状況を比較することができる。第二に、市における団体交渉のルールは全国的に統一されているので、それぞれの市の状況を比較することが容易である。第三に、市職員の労働組合は互いに敵対的な関係であるから、ほぼ純粋な競合的複数労働組合の事例としてふさわしい。

この研究は、定量分析の手法を用いて、地方自治体の労働組合の三つの重要な団交事項（賃金、職員の定員、民間委託の程度）と、団体交渉のあり方との関連性を分析する。他方、定性分析によって、競合的な労働組合の存在が政治、自助、組織化、連帯、資源の取得という6要因にもたらす影響を解明する。具体的には、大阪府と京都府において、複数の労働組合が並立している市を対象として選び、43名の労務担当者と組合役員（semi-directive）にインタビューを行った。当事者の

(2) より厳密に言えば、複数の労働組合がある事業所では、組織単位及び職務の種類に関係なく（ただし管理職を除く）、各々の職員は個人単位で労働組合を選んで加入するか、または労働組合に加入しない。例えば、本研究で取り上げる、ある市役所の広報課には、事務職員が6人いる。うち2人はA組合の組合員で、3人はB組合の組合員、残る1人はどちらへも加入していない。各々の労働組合は要求を互いに調整しないで、別々に経営側と交渉するが、協定は全職員に適用される。事実、そのような状況においては、競合せずに別々の協定を結ぶ場合とは異なり、縄張り争いや抜け駆けで賃金契約を結ぶといった問題は起こらない（Burchill, 1997: 58）。

組合にとって大変デリケートな性格の問題を扱っており、また日本の地方自治体における労働組合についての先行研究が欠けているため、この研究は先行的あるいは譲って言えば試行的であると考えている。

こうした日本の事例研究は、他の先進諸国においても、行政改革によってユニオン・ショップ制が廃止されてしまうことも、全く考えられないことではないから、きわめて有意義だと思われる。日本の事例研究は、ユニオン・ショップ制が廃止された場合に、労使関係にどのような結果が生じるのかを予想する一つの材料になるであろう。興味深いことに、日本の地方公務員は他の国と同様に、労働力人口の重要な部分を占めているにもかかわらず、日本や外国の研究者からあまり研究されていない。

本稿は次の四部から構成されている。第一部では、日本の地方自治体の労使関係を概観する。第二部では、地方公務員の労働組合が置かれた状況を明らかにする。第三部では、複数の組合の競合関係が労使交渉にいかなる影響を与えているのかを分析する。第四部では、複数の組合による競合関係が、団体交渉の内容や、Fiorito, Jarley, Delaneyが導き出した、労働組合の有効性の決定要因に、いかなる影響を与えているのかを検証する。

1 地方自治体の労使関係

1997年の地方公務員の数ほぼ330万人であり、雇用者全体の5%を超える数であった⁽³⁾。地方公務員⁽⁴⁾は職務の内容によって、次の四つに分類することができる：一般職（主として市役所で働く事務職員）、教育、警察・消防、公営企業である。この分類は第1表のとおりである。教職員は全体の38.5%で最も大きな割合を占めている。一般職員が35.8%でそれに続く。しかし、市町村のレベルにおいては、最も大きな割合を占めているのは一般職員である。本論文ではこの一般職員を主に研究対象とする。

(3) イギリスでは1997年時点で、地方公務員の割合は現役の労働者全体の約7.4%、カナダ（州及び市町村）では1997年時点で4.0%である（Office for National Statistics, 1999: 85, 96-97; Statistics Canada, 1999年9月14日付ホームページによる）。公務員に関するデータはフルタイム基準の労働時間に換算されているが、労働者全体のデータは換算されていない。したがって、上記の割合は最低限度である。

(4) 日本の地方公務員は、大部分が競争試験を経て採用されるが、競争試験を経ない選考採用がある（地方公務員法第15条）。そして、一般的には終身雇用が規範となっている（Japan Center for Local Autonomy, 1995: 9; Nakakubo, 1997: 165）。

表 1 職種別・自治体別職員数及び割合（1997年）（単位：百人，（ ）内は％）

	県	市	町村	広域連合	合計
一般職	3178 (18.6)	5787 (54.8)	2460 (66.3)	266 (21.5)	11690 (35.8)
教育	10132 (59.1)	1751 (16.6)	648 (17.5)	17 (1.4)	12548 (38.5)
警察，消防	2766 (16.1)	712 (6.8)	41 (1.1)	575 (46.6)	4094 (12.5)
公営企業	1060 (6.2)	2309 (21.8)	561 (15.1)	376 (30.5)	4307 (13.2)
合計	17136 (100)	10560 (100)	3710 (100)	1234 (100)	32639 (100)

注：1．非常勤職員は含まれていない。

2．広域連合とは、複数の地方自治体が、ごみ処理や消防、医療など特定の業務を共同で処理するために作られた組織のことである。

3．警察職員は全て都道府県に雇用されている。

4．小数点以下は四捨五入した。

出典：地方公務員給与制度研究会「地方公務員給与の実態1998」46-53ページ。

日本の公務員の労働基本権は、民間労働者より制限されている。民間労働者は団結権，争議権，団体交渉権，労働協約権を有し，ユニオン・ショップ制（経営側と協約があれば）が存在する。他方，警察職員及び消防職員はこれらの権利をいずれも持っていないし，一般職員と教職員は，労働協約権締結権を持っていないという意味では，言葉の正しい意味での団体交渉権はなく，争議権（争議以外の紛争諸形態も含む）もない。また，ユニオン・ショップ制も存在しない。地方公営企業職員は，団体交渉権はあるが，争議権はなく，ユニオン・ショップ制もない⁽⁵⁾。そのうえ，公務員の政治的な行為が制限されている。もっとも，争議権がないといっても，地方公共団体職員の非合法ストライキが少なくない。労働省によれば，1997年には地方公務員111,195人が255のストライキ⁽⁶⁾に参加しており（労働省，1998a: 26-27），全ストライキ件数の約30%であった。

都道府県知事及び市町村長は，法的に職員団体との「団体交渉」（話し合い）の責任者である。日本では行政指導と財政を通じて国が地方自治体を支配しているとよく言われる（Kagoshima，1995；Rothstein，1993）が，それぞれの地方自治体の間には，民間委託導入度，職員の定員，付加的給付，賃金等，労働組合に関連する内容において，重要な違いが見られる。それは，地方自治体は様々な意思決定をある程度，自主的に行えることを意味している⁽⁷⁾。

2 地方公務員の労働運動

地方自治体の労働組合の組織率は日本の全労働組合の平均を上回っている。自治省と労働省の調べによれば，1997年の地方公務員の組織率は63%（教職員，消防職員，警察職員を除く）であるのに対して，日本の労働者全体では23%しかなかった（労働省，1998;自治省，1997）。市の職員の組織率は特に高く，65%である（自治省，1997: 20-21）。

(5) ただ，分裂して結成された労働組合の観点からすれば，ユニオン・ショップ制はなくてもかまわない。詳しくは，Nakakubo（1997），Isozaki（1997）を参照。

(6) 日本のストライキ全体の約30%を占めているが（労働省，1998a: 26-27），全て半日以下のストライキである。

(7) 法律上では職員団体と労働組合は別のものだが，本研究においては同じ意味として使うことにする。

表2 上部団体別労働組合の組合員数及び割合（1997年）

	日本		大阪府		
	地方自治体	市	地方自治体	市	市（大阪市以外）
自治労	986001 (74.9)	507197 (67.8)	54154 (54.9)	46203 (54.6)	17839 (41.2)
全労連・自治労連	233743 (17.8)	173741 (23.2)	31206 (31.6)	25875 (30.6)	25127 (58.1)
その他	96777 (7.4)	67018 (9.0)	13325 (13.5)	12566 (14.9)	317 (0.7)
合計	1316521 (100)	747956 (100)	98685 (100)	84644 (100)	43283 (100)

注：1．公営企業を含む。警察署員，消防署員，及び教職員を除く。

2．「その他」の大部分は，主に日本都市交通労働組合（都市交）と全日本水道労働組合（全水道）である。
この二つの労働組合は連合に加盟している。

3．小数点以下は四捨五入した。

出典：自治省「職員団体等に関する調査1997」30-37ページ。

地方公務員の労働運動における一つの重要な特徴は，全日本自治団体労働組合（自治労）と日本自治体労働組合総連合（全労連・自治労連）という二つの主な労働組合に分裂していることである。組合員数は自治労が一番多く，地方公務員の組合員全体の約75%を組織している（第2表）。1989年以前では，全官公という数千人規模の小組織を除くと，地方自治体には，自治労がほとんど唯一といっような労働組合であった。しかし，1989年には，自治労が労働組合員全体の60%以上を組織するナショナルセンター，日本労働組合総連合会（連合）の傘下に入った。他方，連合と自治労の中に保守派が台頭してきたことに反対する自治労の組合員によって，対抗組合として日本自治体労働組合総連合（全労連・自治労連）が1989年に結成された。全労連・自治労連は全労連の傘下に入った。全労連は，二番目に大きなナショナルセンターで，日本共産党の影響力が強い（Nakakubo，1997: 169）。ただし，全労連および全労連加盟の自治労連は，政党支持の関係ではどこの政党も支持せず，組合員の自由に任せている。自治労連は地方自治体の労働組合員全体の約17%を占めている⁽⁸⁾。

1989年に自治労が分裂した時，単位労働組合は自治労にとどまるか，自治労連に入るかを選ばなければならなかった。過半数の組合員の選択に不満を抱いた組合員の一派が対抗組合を結成した市もあった。

表3 職員組合数（単位組合），及び組合員数（1975-1997年）

	全地方自治体			大阪府		
	単位組合数	組合員数	市町村数	単位組合数	組合員数	市町村数
1975	5764*	1876675*	3257	157	117998	44
1980	5920	1962802	3255	172	126636	-
1985	5808	1949977	3253	176	132292	44
1990	5973	1883519	3245	217	118949	-
1995	6081	1840817	3232	251	116580	44
1997	6038	1797076	3232	257	112219	-

注：*1976年の数値。

1．地方公務員法の下にある都道府県市町村職員。

2．公営企業は除く。

出典：自治研究協会，地方自治研究資料センター『地方自治年鑑1998』481ページ。大阪府労働部労働政策課『大阪府労働組合名簿』1975，1980，1985，1990，1995，1997の各年版。労働省『労働組合基礎調査報告』1977，1981，1986，1991，1996，1998の各年版。

(8) 自治労の1989年の分裂をめぐる状況，特に政党政治の影響については，日本及び諸外国においてまだ研究の途上である。労働組合の立場からの説明としては，自治労側からは岩井・宮部（1990），全労連・自治労連の側からは有田（1991）がある。

複数の労働組合の併存による影響を評価する事例として選んだ大阪府の場合⁽⁹⁾は、他の都道府県の中でも複数の労働組合を抱える市町村の数が最も多い⁽¹⁰⁾。第2表と第3表は全く同質の統計ではないが、これらの表から、1989年の自治労分裂による影響を、大阪府の組合が日本全体のなかで最も強く受けたことが明らかである。1985年から1997年にかけて、大阪府及び府下市町村の単位労働組合数は46%増えたが、全都道府県及び市区町村の平均はわずか6.4%の増であった。市の組合員数に限って第2表の統計を見ると、1997年の大阪府の自治労の組合員は労働組合員全体の54.6%であり、全労連・自治労連の組合員は30.6%であった。これに対し日本全体の平均を見ると、自治労の組合員は全組合員の67.8%であり、全労連・自治労連の組合員は23.2%であった。さらに、大阪市を除く大阪府下32市を見ると、全労連・自治労連の組合員数は58%で過半数になる（自治省、1997: 35, 37）。

もう一つの地方公務員の労働組合の重要な特徴は、影響力がそれほど弱くないということである。このテーマに関する系統的な研究はされていないが、ストライキや労働協約締結権、ユニオンショップ制を禁止されているという不利な法的環境に置かれているにもかかわらず、地方自治体の行政において公務員の労働組合運動の力は無視できない。労働組合の力を示唆する事実も数多く存在する。Simard（1999）によれば、国家公務員の労働組合は、地方公務員の労働組合と同様に労働基本権の制限を受けているが、職員の定員を決める際に影響力を発揮する。即ち、これをみる限り地方公務員団体も影響力があると考えられる。三宅と村松（1981）によれば、地方公務員の労働組合は、市民グループ等の他の団体と戦略的に同盟を結んで、地方自治体の政策決定に影響を与えることができる。小原（1997）は、行政改革を行う前に労働組合を説得することが必要だと指摘している。加藤（1998）は、小金井市の財政改革の努力を説明する興味深い小冊子の中で、財政改革を行うにあたっては、職員の支持を得ることが重要であると強調している。最後に、日経産業消費研究所（1998）の調査によれば、日本の市長の大多数は、労働組合の抵抗が民間委託にとって大きな支障となると考えているという。

要するに、労働組合運動の分裂や、労働組合にとって不利な法律があるにもかかわらず、地方公務員の組織率は相対的に高く、労働組合はかなり強い影響力を持っている。しかし、ユニオンショップ制は法的に認められていないため、複数の労働組合が激しく競争して、同一の労働者集団をそれぞれの組合が代表することになる。インタビューした労働組合役員と人事課労務担当者によれば今の職員団体の関係では労働組合間で要求を互いに調整することはできないため、別々に雇用主と交渉する。したがって、複数の労働組合に関する先行研究に従えば、次のような仮説が成り立つ。同一の労働者を代表する競争的な複数の労働組合による交渉のほうが、一つしか労働組合がない場合に比べて、団体交渉で得られる成果は少ないという仮説である。次の第三部ではこの仮説の有効性を検証してみたい。

(9) 定量分析の対象を一つの府に集中させることは、地域間格差を最小限にできる点でも有利である。日本では、各都道府県下の市町村が情報交換や改革の模倣を行うため、市町村間の比較が難しい（Muramatsu, 1997: 51）。

(10) 大阪府にはそもそも、多くの市がある（33市）。

3 複数の労働組合と団体交渉の有効性

複数の労働組合が団体交渉にもたらす有効性を評価するために、本稿では、競合的な数の労働組合が最も多い大阪府のデータを対象とする。

団体交渉への有効性を測る基準は市職員の賃金、人口1万人当たり職員の定員、民間委託導入度である。地方公務員の労働組合にとってこれらの基準は、遅くとも1980年代以降、一番重要な団交事項となってきた。市職員の賃金及び定員は労働条件に直接関係するからである。また民間委託は組合員数を減らすため、組合の力が弱まることになる（Perry, 1997）。ここで分析に用いる原資料は、市職員の賃金と国家公務員の賃金を比較した未公開の調査報告、大阪府地方自治体に関するラスパイレス指数のリスト（大阪府、1998）、自治省から公開されている、市職員の賃金と定員に関する年次報告（1998）、そして日経産業消費研究所による市町村の民間委託調査報告（1998）である。

仮説を検証するために回帰分析を行う。複数労働組合をダミー変数とし、労働者が2つ以上の労働組合に組織されている市には1を、そうでない市には0を割り当てる。賃金は国家公務員の平均賃金を100とした場合の地方公務員の平均賃金を表す、ラスパイレス指数の自然対数である。市職員の定員は人口1万人当たり常勤正規職員数の自然対数である⁽¹¹⁾。民間委託導入度は民間委託指数の自然対数である。この民間委託指数は受付係からごみ収集まで33業務をカバーしている。完全に民間委託されている業務には、1点が与えられるので、指数は最大で33になる。データは全て1997年のものである。

回帰方程式は脚注に示した⁽¹²⁾。それらの方程式は明らかに、複数の組合の存在が市職員の賃金、定員、民間委託導入度に重要な影響を及ぼしていないことを表している。回帰数は交渉に影響を与える要因全体のわずか1%も説明できていない⁽¹³⁾。

この結果は、複数の組合の併存が団体交渉に対して悪影響を及ぼすという仮説を裏付けてはいない。しかし、複数の組合が交渉に何ら影響を及ぼさない、というわけではない。実は、次の第四部で述べるように、交渉のプロセスと内容に重要な影響を及ぼすのである。ただし、交渉への影響に限って言えば、影響は最小限であった。

(11) 最近政府が試みている、郵便業務でのパート採用や退職官僚のパート採用といった事例を除けば、国家公務員や地方公務員には常勤パートタイム職員が少ない。

(12) 賃金 $Y = 105.78 - 0.17 X + e$

$R^2 = 0.007 \quad N = 32$

職員の定員 $Y = 5.70 - 0.54 X + e$

$R^2 = 0.11 \quad N = 32$

民間委託 $Y = 0.6 - 0.01 X + e$

$R^2 = 0.007 \quad N = 27$

(13) このほかに2つの指標を実験的に用いた。即ち、全ての市において、A組合のイデオロギー的方向性（A組合は自治労が全労連・自治労連か）、1989年から1997年までの定員数および賃金の変化を指標とした。その結果、自治労が支配的な市に比べて、全労連・自治労連の割合が最大の市で交渉の影響力がより強いとも弱いともいえない、ということが分かった。また、複数の労働組合の存在は、定員数及び賃金に重大な影響を及ぼしていないことも分かった。

4 複数の労働組合：定性分析

この第四部は43名の役員へのインタビュー（semi-directive interview）に基づいている⁽¹⁴⁾。インタビューの対象者は、大阪府と京都府下で、複数の労働組合を抱える市の単位労働組合及び組合の府本部役員34名と、複数の労働組合を抱える市の労務担当責任者（主に人事課長）15名である。インタビューは1999年7月～8月に行われた。インタビューの対象者は全て、組合が10年前に分裂する前と分裂した後を比較できるだけの勤続年数を持っている人である。データは主に市役所で勤務する職員（市職員全体の中で最大の割合を占める）を対象とし、公営企業職員、消防職員及び教職員は除いている。

Fiorito, Jarley, Delaney のモデルから、団体交渉の過程及び内容に関する設問を考案した。具体的には、組合内部での意思決定、政治、自助、組織化、資源の獲得という6つの決定要因に対して、複数の労働組合の併存がいかなる影響を及ぼしたかを尋ねた。団体交渉については、複数の組合に分裂している場合には、複数の組合の併存によって、交渉の過程や内容にいかなる構造的な変化があったかを尋ねた。資源の獲得については、組合の財源と専門知識・情報の入手について尋ねた。組織化については、複数の労働組合の併存が組織率及び新組合員の募集に影響を与えているかどうかを尋ねた。自助については、複数の組合の競合によって、組合員へのサービスが増えたかを尋ねた。政治については、各組合が政治家と直接接触过いた場合、直近の市長選挙の際に現職の市長を支持したかを尋ねた。最後に、複数の組合の併存による利点と問題点、対抗組合との関係、さらに複数の組合の併存が、市長との力関係や市の労働組合運動に与えていると思われる影響を尋ねた。

この部では、A組合、B組合と呼ぶのは、自治労ないし自治労連（全労連）のどちらか一方を意味するものではない。1989年以降の自治体労働運動の再編のなかで、市レベルで多数派を形成した組合をA組合と呼び、それに対して、意見を異にして別組合をつくった少数派をB組合と呼ぶことにする。それ故、A組合は、自治労傘下の場合もあれば、自治労連（全労連）傘下の場合もある。同様に、別組合をつくったB組合も、自治労傘下の場合もあれば、自治労連（全労連）傘下の場合もある。そういう意味のものとして、A組合、B組合という言葉を使い、その両者の併存という意味で、複数組合とその競合を考察している。

（a）団体交渉の過程と内容

大多数の市の労務担当者によれば、新組合の登場は市当局にとって重大な精神的緊張要因となってきた。組合が分裂する以前は、多くの市において、団体交渉はかなりインフォーマルに行われ、賃上げ交渉の期限以外には、何ら期限は設けられていなかった。交渉は比較的わずかな重要問題に限られ、それ以外の問題は都度交渉の対象とされていた。

新組合の結成後は、交渉時間の制限と、両職員団体を平等に扱う法的義務のために、雇用主であ

(14) インタビューする際に、一度で複数の場合もあったから実際の人数はこれより多い。

る自治体当局は、一定の交渉のルールを採用することを余儀なくされた⁽¹⁵⁾。そのルールとは、交渉時間の制限と、各職員団体との交渉時間を原則としてそれぞれ同じにすること、各職員団体との交渉を同一の日かまたは連続した日に行わなければならないことであった。しかし、このルールがあるにもかかわらず、実際に交渉時間は少なくとも以前の2倍かかるようになった。

新ルールの導入が各職員団体の交渉時間を減らすきっかけにならなかったのは、従来の慣行を残しているからということ以外に、二つの理由が挙げられる。第一に、職員団体の競争によって団交事項数が増えたことである。ある組合役員は次のように述べている。「今や（労働条件を）改善する上で、二つの組合があります。時々向こう側の組合の報告書を見て、今まで注意を払ってこなかったような問題点があることを知ります」。第二に、同じ職員集団の労働条件に関して、二つの異なる組合が、異なる立場と要求を掲げているなかで、問題の解決を図らねばならない。このため、交渉は非常に複雑になった。別の組合役員は次のように話している。「団体交渉はとても複雑になりました。私たちはそれぞれ異なる要求を持ち、組合間で掲げる要求が対立することも時々あります。昔はわりと簡単に解決できた問題が、今は扱いにくくなりました」。これは、複数の労働組合が併存しているために交渉が複雑になって、管理時間がたくさんかかるという仮説（Burchill, 1997: 58）と一致している。

他方、B組合が結成されたことから、それぞれの職員団体の立場はより明快になった。先に述べたように、政治上の路線対立で生じた労働組合運動の分裂によって、分裂前の旧自治労に比べて、現在の二つの労働組合はそれぞれイデオロギー的には等質に近くなった。インタビューを受けた役員（特に労務担当者）によれば、自分の市の旧自治労の立場は、様々なグループの妥協の結果であったから、しばしば曖昧であった。そして、役員の間と考え方の違いがあったから、すでに解決された事項を再び交渉することも珍しくなかった。

要するに、多くの自治体において競合する複数の労働組合が現れたために、雇用主である自治体当局は、交渉をフォーマルなものにせざるを得なくなった。さらに、交渉のルールを設定したにもかかわらず、主として職員団体の競合のために、団体交渉は複雑になり、時間もかかることになったのである。

（b）職員団体の戦略：連帯，政治，自助，組織化，資源の獲得

インタビューにより、労働組合の有効性に関する他の5つの決定要因についての結論を得ることができた（交渉への有効性については既に分析した）。

その第一は、労働組合内部の民主主義である。職員団体内部の形式的な意思決定過程そのものには、組合の分裂後も重大な変化は見られなかったが、労働組合の役員から見ると、複数の労働組合

(15) ちなみに、法的には各労働組合を平等に扱わなければならないが、フォーマルなプロセス以外では必ずしもそうではない。第一の例外は、一つの労働組合から支援された市長候補者が当選する場合である。この場合、市長を支援した労働組合のほうが他の労働組合より、政治の意思決定者により簡単に連絡することができる。第二の例外は、ある労働組合の組合員数が他の組合に比べて非常に少ない場合である。この場合、大きい組合のほうか他の労働組合より政治の意思決定者により簡単に連絡することができる。

の存在は組合の機能に様々な効果をもたらした。

一つの効果は、労働組合間の競争に関連したものである。組合間の競争が生じたために、労働組合内部の意思決定過程をより透明にせよとの圧力が強まってきた。組合間の対立点は民主主義にしばられており、どの労働組合も自分の組合のほうがより民主的と評価されがからである。したがって、以前より情報が自由に流れるようになり、秘密決定は以前ほど容認されなくなった。競争によるもう一つの効果は、組合に対する組合員の要求により多く対応するようになったことである。ある組合役員によれば、以前に比べて、組合役員は一般組合員の評価や要求をより注意深く聞き、また組合員の参加をより積極的に求めている。一方、労働組合への影響力を失った職場もある。ある組合役員は、「組合の分裂のために、いくつかの職場では、うちの組合のメンバーが少数派になりました。その結果、その職場が抱える特殊な問題に関して時間をかけることは難しくなり、その職場の利益を組合幹部が代表するという仕事は難しくなりました。」と話している。

複数の労働組合が存在することによる他の効果は、組合のイデオロギー的な等質性に関連している。B組合の結成によって、組合内部の意思決定はより簡単で素早く行われるようになった。ある組合役員によれば、「あるグループはいつも我々の主要な意思決定に反対を唱えていました。基本政策について長い討論が続き、多くの組合員にはつまらなかったです」。B組合の役員によれば、市役所内に複数の労働組合があることの一つの利点は、みずからの代表している労働者グループの意見がより明確に表現されるようになったことだという。それは、組合の交渉の立場がより明確になったという労務担当者の発言を裏付けるものである。他方、組合の等質性には不利な点もある。特に基本政策についての討論が減ったため、一般組合員はそもそも、なぜこれらの政策方針が決められたかが分からなくなってしまったように思われることである。長期的には、環境の変化に対してこれらの政策を批判的に再検討するのが遅れることにもなりかねない。

労働組合の有効性全体に対する第二の決定要因は政治である。公務員は数が多く、彼らは政治のメカニズムをよく知っており、また比較的高い割合で政治に参加する、といった理由から、地方公務員及びその労働組合は政治への強い影響力を持つとよく言われている（Trejo, 1991）。アメリカに関する実証研究はあるが（O'Brien, 1992; O'Brien, 1994; Smith, 1985）、日本の事例については研究されていない。三宅と村松（1981）の事例研究は、公務員の組合が政治家や圧力団体と同盟して闘う可能性があることを間接的に示している。だが、扱っている事例は一例しかないし、労働組合の有効性への影響については言及を避けている。

日本の地方公務員は政治への参加を制限され、政治的中立を法的に義務づけられているが、実際には公務員の労働組合は政治的に中立的ではない⁽¹⁶⁾。市長選挙の時には通常、特定の候補者また

(16) 地方公務員法で制限されている政治的な行為は次のようなものである。

- a) 政党の結成などに関する行為
- b) 特定の政治的目的を有する特定の政治的行為

例えば、公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し又は反対すること、寄付金その他の金品の募集に関与すること、署名運動に関与すること。しかし、この行為はその職員が属する地方公共団体の区域内に制限されている。そして、地方公共事業の職員と単純労務職員はこの政治的行為が制限されていない（Japan Center for Local Autonomy, 1995: 47-48）。

は政党を組合員に推薦して（ただし政党を推薦することはそれほど多くない）、推薦した候補者と情報を交換する。ナショナルセンター（全労連または連合）または友好団体を通して、資金や人材、物資など他の具体的な援助を提供することができる。選挙期間中、少なくとも間接的に、請願運動に参加したり、政府や都道府県当局に圧力をかけたり、市民団体と情報交換したりもする。

インタビューの対象となった市では、その多くが、労働組合が複数になったことにより、労働組合がそれぞれの政党や立候補者に与える影響が弱まったという。全17市のうち10市においては、最近の選挙の際に、市職員労働組合の政党支持は分裂していた。全労連・自治労連は最左派の候補者を支持し、自治労は社民党の（あるいは思想的にそれに近い）候補者か、場合によってはより保守的な候補者を支持した。

調査対象とした市の多くは、選挙期間中に、現職の市長は二つの市職員組合のうち少なくとも一つから支持を受けた。言い換えれば、政党支持のあり方が二つの組合で異なることによって、当選した市長候補者は少なくとも一つの労働組合からの支持を受ける可能性は高くなった。したがって、どちらの候補者が当選しても、少なくとも一つの労働組合は市の政治の最高意思決定権者と直接連絡を取り合うことができる。しかし、このことによって、政治への圧力が分裂したマイナス面を補うことになると評価することは難しい。この問題については、もっと研究を深める必要がある。

B組合の有効性全体に対する第三の決定要因は自助である。「自助」とは、労働者を代表して外部と交渉するといったことではなく、労働組合が組合員に対して直接サービスを提供することである。他の職員団体と同じように日本の地方公務員の労働組合は割引付きの保険から結婚祝、夏の花火セットの配達まで、組合員に様々なサービスを提供している。全国的に提供されたり、県単位で提供されるサービスもあるが、多くのサービスは組合単位で決められている。

複数組合の結成による競争の結果、全国、県、市町村のいずれのレベルにおいても、サービスはかなり増加している。サービスの大部分を左右する単位組合において、複数労働組合制のある市では競争は特に激しい。ある組合が新しいサービスを始めると、通常、対抗組合もそれを始める。ある組合役員によれば、こうした傾向は、例えば国民のための情報や政治といった、より重要な戦略目的から、（組合員へのサービスという副次的な活動に）組合の資産を振り向けることであるという。インタビューを受けたある組合役員によれば、「向こう側の組合では、携帯電話に割引があります。そして、誕生日に休みを取ると図書券をもらいます。いまや、このようなサービスにかなりの資産を費やすようになってしまい、団体交渉や市民への情報提供には最小限の労力しか使いません」⁽¹⁷⁾。全労連・自治労連の役員、特に大きい組合の役員は、組合員へのサービスで競争することにはとりわけ懐疑的である。

要するに、複数の労働組合が併存することによって、各組合は組合資産の使い方を変えることを強いられた。この変化を「強いられた」と表現したのは、執行責任を負う役員にとってこの変化は

(17) しかし、この図書券に関しては、完全に休みをとるという労働組合の政策を支えるためであるから、単純なサービスであるかどうか討論することができる。図書券のサービスを行っている当事者の組合に言わせれば、公共部門においても民間部門と同様に、不払い残業や有休の未消化が重要な問題となっていると反論するであろう。

必ずしも望ましいことではないからである。

労働組合がその基本目的を達成する上でのもう一つの戦略が組織化である。組織化の重要性は「長期的には、辞めていく組合員の代わりに新しい組合員が入らなければ労働組合は生き残ることはできない」(Fiorito, Jarley, Delaney, 1993: 121) という事実に基づいている。しかも、公共団体に関する数多くの研究から、賃金や他の労働条件に組合の組織率がプラスの影響を及ぼしていることが明らかになった。残念ながら、市職員の組合組織率に関する標準化された統計はないので、複数の労働組合がある市の組合と、一つしか労働組合のない市を比較することは非常に難しい。にもかかわらず、労働組合役員によれば、稀なケースを除いて、一般的には大阪府の市職員の組織率は80%以上であって、多くの市では90%以上に達しているという（ただし、職員団体への加入が認められている者に限る）。

大多数の市において、複数の労働組合の併存は組織率に悪い影響を及ぼしている。組合役員によれば、数量的な影響は一般的に少ないとのことだが、労働組合運動の将来に懸念を抱かせるに十分である。ある組合役員はこの状況を次のように要約している。「前は、ほぼユニオンショップ制に近い全員加盟の状態でしたから、新規採用の職員はほぼ自動的に組合に加入しました。しかし、B組合ができると、どちらの組合へも入らず中立を守る人が出てきました。組合に加入させる圧力が少し弱くなってしまいました。雰囲気は変わりました。」職員に組合への加入を説得することはより難しくなったが、他の役員によれば、「意識のある選択になりました。組合内部の連帯感はずっと強くなりました」という。要するに、複数の労働組合の併存による、組合組織率への影響について、数量的にはまだ影響が少ないが、長期的には、マイナスの影響が生まれるかもしれない⁽¹⁸⁾。

労働組合の基本目的を達成するためのもう一つの重要な決定要因は、資源の獲得である。労働組合役員と人事課労務担当者には、組合が入手すべき資源として、財源と専門知識・情報について質問をし、財政上の資源については、労働組合役員だけに尋ねた。

団体交渉と組合活動に必要な専門的技術及び情報に関しては、一般的に単位レベルの職員組合は本部からよく支えられているから複数労働組合制はさほど不利とは言えない。

財源については、複数の労働組合が併存しているために財源が不安定化するという影響を受けている。インタビューした17市のうち16市で、労働組合の競合によって組合費収入が悪影響を受けていた。通常、A組合は給料の約2%（及びボーナスの一部）を組合費として徴収するが、B組合の組合費は少なく、約1.5%程度であり、1%というケースもある（ボーナスからの徴収分もA組合より少ない）。少数派のB組合は、この差額を常にセールス・ポイントとして利用している。このため、A組合は組合費を下げるという組合員の圧力に抵抗し難くなる。複数の労働組合の併存が組合費にマイナスの影響をもたらすということは、特に興味深い。なぜなら、労働組合の合併に関する研究によれば、複数の労働組合の併存は、組合員にとっては組織の管理構造が重複するためにコスト

(18) ただ、日本では、とくに1980年代以降、民間部門及び公共部門の組織率が減っていることは確かである。したがって、インタビューを受けた人によれば、労働組合の複数化はただでさえ悪い状況をもっと悪くするものだと考えている。既に述べたように、各市に関する十分細かい統計があまり見つからないので、この説を証明または反証することは難しい。

(組合費)が高くなるという通念があるが、事実はその通念に反しているからである(Burchill, 1997: 58; Chaison, 1986)。

ちなみに、ストライキの回数が減少していることから、ストライキ資金を増やすことは主張しにくい。資金のゆとりがあるので、組合費を減らしても差し支えないほどである。しかし多くの場合、A組合の役員は、こうした傾向は長期的に自分の組合にとって有害であるとして、組合費を減らすことに反対している。団体交渉や組織運営に参加するために必要な、情報や専門知識の入手については、単位組合は上部団体からきちんと援助を受けているため、複数の労働組合が併存することによって、特に影響を受けてはいないようである。

日本の地方自治体における労働組合の有効性の諸相を研究してみると、互いに矛盾するような結果が出た。短期的には明らかに、複数の労働組合が競合するようになったことで、労働組合内部の民主主義が促進され、組合員への新サービスが刺激され、組合運営の効率化とコストダウンを迫られ、政治家と直接つながりを持つ可能性を高めるといった、プラス面の影響が見られた。一方、長期的には、組合財政、政治家個人及び政党への影響の弱まり、組織率低下の可能性といった、マイナス面の影響も見られた。これらのマイナスの影響は、労働組合役員の間で関心事になりつつある。

5 結 論

多くの研究によれば、複数の労働組合の併存は労働組合の有効性に対して否定的な影響を及ぼすと言われている。しかし、実証的な研究は非常に少なく、ほとんどの研究が団体交渉の有効性に関心を集中させており、加えて公務員の労働組合については研究されていなかった。本論文では、Fiorito, Jarley, Delaneyの定めた、労働組合の有効性に対する様々な決定要因を用いて、日本の地方自治体における複数の労働組合の競合事例を分析した。ここで扱っているのは、複数の労働組合が純粋に競合するケースである。つまり、単一の協約の制定に向けて、各組合が何の協調もなく別個に交渉するというケースである。

この研究の第一部では、日本の地方公務員の職員団体はユニオンショップ制と争議行為が禁止されているものの、組織率は比較的高く、決して無力ではない、ということを示した。だが、1989年以降、労働組合運動は二つの主な労働組合に分裂しており、市のレベルでも複数の労働組合による競合が増えてきている。

次に、大阪府と京都府の市職員団体の事例に、定量分析及び定性分析の手法を用いて、労働組合の有効性を決定する諸要因に対して、複数の労働組合の併存がいかなる影響を及ぼしたかを検証し、予想していなかった状況を明らかにすることができた。団体交渉の有効性については、単一の労働組合の場合と複数の労働組合の場合に、重要な差を見いだすことはできなかった。各市の労働組合が分裂したか否かということは、賃金や、民間委託導入度、市職員の定員と関係なかった。しかし、競争的な複数の労働組合の併存によって、団体交渉事項数が増加し、団体交渉が複雑になった。組合内の民主主義及び組合員向けのサービスには肯定的な影響をもたらしているが、組織化や資源の獲得は次第に困難になりつつある。政治への関与については、市長選挙で支持が分かれているため

に政治への影響力が弱まった。他方で、どちらかの労働組合が支持した候補者が市長に当選する可能性は高まったが、このことが、支持の分裂による政治への影響力の弱まりを補うことになるのか、評価し難い。多くの労働組合役員によれば、市職員の労働組合運動の統一は望ましいことだという。しかし、驚いたことに、労務担当者のほうが複数の労働組合に対して批判的な発言をしている⁽¹⁹⁾。

結論として、二つの重要な点を指摘できる。第一に、労働組合間の競争は短期的に組合内の民主主義と刷新を促す。これらのことは明らかに、労働者にとって良いことである。第二に、初めのうちは組織が再活性化するが、その後、こうした利点よりはるかに大きな問題点として、組織化と資源の獲得に関する否定的な影響が現れてくると考えられる。なぜなら、この結果は労働組合という組織の核心を弱くするからである。ある研究によれば、組合の組織率が減少することによって、労働組合の団体交渉力や政治への影響力が弱まるという。その結果、職員と労働組合とのつながりが弱まり、組織率はもっと減る。結局、この傾向は、行政改革のために周囲から迫られた、労働者から雇用主への権力移転（パワー・シフト）を後押しすることになるであろう。

しかしながら、本稿が労働組合の有効性全体に対して、複数の労働組合の競合が、いかなる影響を及ぼすかについて、断定的な結論を示していないことは明らかである。（断定的な結論を下すためには）より多くの事例研究、特に政治と組織化という複雑なテーマに関する研究が必要であろう。労働組合自身による研究も必要である。特に、複数の労働組合の競合が、資源の獲得や組合の組織率、組合員へのサービスに対していかなる影響を与えるかを研究する必要がある。なぜなら、あるデータに関しては彼らしか集めることができないからである。

（François Simard, Policy Analyst of Canadian Government, 政治学博士（モントリオール大学大学院）

法政大学大原社会問題研究所・元客員研究員）

【参考文献】

- ・ 有田光雄『自治体労働運動』（労働旬報社，1991年）。
- ・ 岩井章・宮部民夫編著『自治労運動と労戦統一』（十月社，1990年）。
- ・ 大阪府労働部労働政策課『大阪府労働組合名簿』（大阪府労働部政策課1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 1997年）。
- ・ 小原昇『行政事務の外部委託：労働関係上の留意点』（学陽書房，1997年）。
- ・ 加藤芳重『自治体も倒産する』（学習の友社，1998年）。
- ・ 河西宏祐『少数派労働組合運動論』（評論社，1990年）。
- ・ 自治研究会，地方自治研究資料センター『地方自治年鑑1998』（自治研究会，1998年）。
- ・ 自治省『職員団体等に関する調査』（自治省，1997年）。
- ・ 地方公務員給与制度研究会『地方公務員給与の実態』（地方財政協会，1998年）。
- ・ 日経産業消費研究所『行政革新：検証行政サービスの民活導入度』（日本経済新聞社，1998年）。
- ・ 三宅一郎，村松岐夫『京都市政治の動態：大都市政治の総合的分析』（有斐閣，1981年）。
- ・ 労働省『労働組合基礎調査報告』（1977, 1981, 1986, 1991, 1996, 1998年）。
- ・ 労働省『労働争議統計調査年報告1997』（1998年）。
- ・ Asher, M.A. and DeFina, R.H. (1997), 'The Impact of Changing Union Density on Earnings Inequality: Evidence

(19) この態度は、クローズド・ショップを肯定的に評価していた1970年代後半のイギリスの労務担当者の態度に似ているかもしれない（Hart, 1978）。

- from the Private and Public Sectors', *Journal of Labor Research*, 18 (2): 425-434.
- Burchill, Frank (1997), *Labour Relations*, London: MacMillan.
 - Chaison, Gary N. (1986), *When Union Merge*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
 - Chaison, Gary N. (1996), *Union Mergers in Hard Times*, Ithaca: Cornell University Press.
 - Craypo, Charles (1986), *The Economics of Collective Bargaining*, Washington: The Bureau of National Affairs.
 - Fiorito, Jack, Paul Jarley and John Thomas Delaney (1993), 'National Union Effectiveness', *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 12: 111-137.
 - Freeman, Richard (1986), 'Unionism Comes to the Public Sector', *Journal of Economic Literature*, 24 (March 1986): 41-86.
 - Hart, M. (1978), 'Why Bosses Love the Closed Shop', *New Society*, 15 February.
 - Isozaki, Yosuke (1997), *The Local Administration in Japan*, Tokyo: Gyosei.
 - Japan Center for Local Autonomy (1999), *The Local Administrative System in Japan*, Tokyo: Japan Center for Local Autonomy.
 - Japan Center for Local Autonomy (1995), *Local Public Service Personnel System in Japan*, Tokyo: Japan Center for Local Autonomy.
 - Kagoshima, Shigeharu (1995), 'The Relationship Between Central Government and Local Governments', in Masujima, Toshiyuki and Minoru Ouchi, *The Management and Reform of Japanese Government*, Tokyo: The Institute of Administrative Management, p. 66-89.
 - Lewis, Greg (1988), 'Union/Nonunion Wage Gaps in the Public Sector' in Richard Freeman and Casey Ichniowski (ed.), *When Public Sector Workers Unionize*, Chicago: University of Chicago Press.
 - Machin, Stephen, Mark Stewart and John Van Reenen (1993), 'Multiple Unionism, Fragmented Bargaining Economic Outcomes in Unionized U.K. Establishments', in David Metcalf and Simon Milner (ed.), *New Perspectives on Industrial Disputes*, London: Routledge.
 - Muramatsu, Michio (1997), *Local Power in the Japanese State*, Berkeley: University of California Press.
 - Nakakubo, H. (1997), 'Employees Collective Rights in the Public Sector - Japan Report', in Tiziano Treu (ed.), *Employee's Collective Rights in the Public Sector*, Amsterdam: Kluwer, p. 163-178.
 - O'Brien, Kevin M. (1992), 'Compensation, Employment and Political Activity of Public Service Employee Unions', *Journal of Labor Research*, 18 (2): 189-204.
 - O'Brien, Kevin M. (1994), 'Determinant of Political Activity by Police Unions', *Journal of Collective Negotiations*, 23 (3): 265-278.
 - Perry, C.R. (1997), 'Outsourcing and Union Power', *Journal of Labor Research*, 18 (4): 521-534.
 - Rothstein, Paul (1993), 'Decentralization and Changing Fiscal Rules in the Japanese Local Public Sector', *Public Finances/Finances Publiques*, 48 (1): 110-132.
 - Simard, Francois (1999), 'Bargaining Laws and Union Density in the Civil Service: The Japanese Paradox', *Journal of Collective Negotiations*, 28 (1): 17-28.
 - Smith, Russell L. (1985), 'Public Employee Unions and Politics in American Cities', *Journal of Collective Negotiations*, 14 (1): 1-12.
 - Trejo, Stephen J. (1991), 'Public Sector Union and Municipal Employment', *Industrial and Labor Relations Review*, 42 (1): 166-180.
 - Ulph, D. and Ulph, A. (1990), 'Union Bargaining: A Survey of Recent Work', in D. Sapsford and Z. Tzannatos (Eds.), *Current Issues in Labour Economics*, London: MacMillan: 86-125.
 - U.S. Department of Commerce (1998), *Statistical Abstract of the United States*, Washington: U.S. Department

of Commerce.

- Williamson, L. (1995), 'Union Mergers: An Update', Monthly Labour Review, February, 18-25.
- Zax, J.S. (1989), 'Employment and Local Public Sector Unions', Industrial Relations, 28 (1): 21-31.

配本予定

- 第1回（2000年5月）
①巻②巻③巻
第2回（2000年7月）
④巻⑤巻⑥巻
第3回（2000年9月）
⑦巻⑧巻
第4回（2000年11月）
⑨巻⑩巻
第5回（2001年1月）
⑪巻⑫巻

大谷禎之介 戦前の研究活動の多面的な再検討を期待する
大原社会問題研究所は、一九一九年に創立されて以来、二三年八月から三年八月まで、学術雑誌『大原社会問題研究所雑誌』を発行してきた。雑誌の内容は、今日流に言えば経済理論分野における優れた貴重な研究論文、日本資本主義論争と関わった論争的論文、そして労働者状態や生活に関する調査研究論文・報告などをはじめ、きわめて多様で、しかも当時としては水準の高い先駆的研究の成果が掲載されている。早川征一郎（大原社研所長）

「刊行にあたって」より

体裁 菊判上製 呈パンフレット
各巻平均600頁
定価 全12巻揃価（本体240,000円＋税）
各巻（本体20,000円＋税）

日本経済評論社

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町3-2
TEL 03(3230)1661 FAX 03(3265)2993
<http://www.nikkeihyo.co.jp>

推薦します

大内 力 社会問題、労働問題、農民問題の研究者が依拠すべき資料

大原社会問題研究所雑誌

全12巻

研究所創立八十周年・法政大学合併五十周年記念出版