

中村圭介・前浦穂高著

『行政サービスの決定と自治体労使関係』

評者：松尾 孝一

1 公務部門労使関係に対する通念的理解と本書の課題

政府・地方自治体部門、特に公企業などを除いたその非現業部門（以下、公務部門と呼ぶ）の労使関係の分析は、その部門の規模の大きさにもかかわらず、労使関係論の領域では民間大企業の労使関係の分析に比べて等閑視されてきた領域であった。その大きな理由としては、一
一 国の労使関係のあり方を方向づけるものとして民間基幹産業大企業の特にブルーカラー領域の労使関係を重視するという考え方とともに一、公務部門では、労働基本権の制約や「勤務条件法定主義」の原則ゆえに、自律性をもった労使関係が形成されておらず、そのためその労使関係は労使関係論の視点からの分析対象になり難いという考え方が強かったということが指摘できるのではなからうか。言い換えれば、労使関係研究者にあっては、公務員の雇用関係を私法上の労働契約関係ではない公法上の勤務関係としてとらえるような行政法的な認識の枠組みに、一それを肯定するにせよ批判するにせよ一、とらわれてきたという面がやはりあったの

であろう。さらに、これは地方自治体の場合に特に言えることだが、公務部門の労使関係や労働条件を規制する法律や諸制度の煩雑さや、職員区分の複雑さからくる労使関係の統一的・体系的説明の難しさなどが、労使関係研究者をしてこの分野を研究対象とすることを躊躇させてきた面もあるだろう。

一方、そのような研究状況の裏返しでもあるが、自治労をはじめとした公務部門労働組合が総評労働運動や戦後日本の革新運動の中で果たしてきた役割の大きさなどから、公務部門の労働組合運動は集権化された政治色の強い運動に偏ってきたと位置づけるような評価は、一つの漠然とした通念として存在してきたと言えるであろう。もちろん事実として公務部門の労働組合運動が日本の労働運動の中に占めてきた位置は重要なものであったと思われ、それを社会運動・労働運動研究のなかで適切に評価していく作業は重要であろう。

しかしながら、労使関係論の観点から公務部門の労使関係を理解しようとするのであれば、関係法規の条文上の解釈にとらわれて、公務部門内における労働組合の実態的な活動を軽視するのは的はずれであるし、さらには公務部門労働組合の活動を単に社会運動の一形態として評価するのも不十分であることは言うまでもない。労使関係論の立場からでは、民間とは異なる公務部門の特殊性を一定押さえつつも、個別官庁ごとのミクロな労使関係の中でどのような手続き的・実体的ルールが形成されてきたか、その過程で労働組合がどの程度の機能を発揮してきたか、を検証することは不可欠の作業となる。

特に地方自治体（以下、単に自治体と呼ぶ）

においては、労働基本権の制約の中でも、個別具体的な労働条件決定過程においては、その非現業部門の職員を組織する単位労働組合も実態として相当に影響力を行使しようとしてきた。さらに、地方公務員法は、予算編成・行政の企画立案・組織改正・人員配置などの自治体の「管理運営事項」を労使間の交渉の対象とすることを認めていないが、どこまでを管理運営事項とみなすかについては不明確な面もあり、その結果実態として多くの個別自治体の労働組合が自治体行政運営のあり方に関しても「発言」や「参加」を積極的に行おうとしてきたことは否定できないと思われる。その意味でも、個別の自治体において、具体的な労働条件の決定と共に、どの程度まで労働組合が行政的意思決定にも関与してきたのかを詳細に検証することは、労使関係論上も重要な課題となる。またその作業を通じて、多くの民間大企業の労使関係像を相対化していける可能性も出てくるかもしれない。

本書は、上記のような意味で労使関係論上重要なテーマと思われるがこれまで研究が手薄であった個別自治体のミクロな労使関係の領域にメスを入れ、労働組合が行政サービスの内容、量と質の決定に対する関与を行っているのか、行っているとすればそれは行政サービスにとってどのような意義を持つのか、という課題について、個別自治体に対する事例分析という手法によって明らかにしようとしている。なお、著者たちに本書を書かせた根底的な問題意識としては、近年の「地方分権」の潮流を踏まえつつ、その流れを一層推し進めるために公務員はどうあるべきか、その労働組合はどのように活動すべきかを考えたいというものがあるのではないかと推測される。

2 本書の内容

本書の内容の概略は以下の通りである。

まず第1章では、本書の課題と方法が提示される。本章で著者は、行政学における代表的な研究潮流を紹介しながら、行政サービスの内容、質、量の決定に関与する主体として、中央省庁以外にも自治体やその内部部門、第一線の職員などがありうることを述べる。その上で、労働基本権の制約の下でその労働組合が行政サービスの決定に関してどこまで関与していけるのかという可能性について、地方公務員法の解釈を示しながら概説的に述べ、それを踏まえて自治体の労働組合も行政サービスの決定に関与する当事者の一人たりうることを仮説的に論じている。この仮説的見解を検証するために本書で解明すべき課題として著者は以下の4点を挙げ、これらの点を労使関係論の枠組みに依拠しながら事例分析の手法を使って明らかにするとしている一。①自治体の「管理運営事項」の決定における労使間の話し合いの「手続き的ルール」がどうなっているのか、②自治体の政策決定に労働組合がどのように関与しているのか、③組織改正や部門別定員数の変動をめぐる労使間でどのような話し合いが行われているのか、④行財政改革に組合がどのように関与し、その中でどのような労使関係が形成されてきているのか。

第2章～第5章では、上記の課題と方法に基づき、個別自治体の事例研究が行われる。

第2章では、A県の事例を取り上げ、機構改革や定員改正などの問題に関して事前に労使間で話し合う事前協議制の慣行がどのような歴史的経緯を経て定着していったのかについて、本庁や出先機関の具体的な機構改革事例に基づきながら叙述している。著者は、A県における労使間の事前協議は、1970年代に組織改正にかかわる事前協議を組合側が求めたことに始まり、

1980年代に誕生した革新系知事の下で普及、定着したとしている。その過程で、徹底した自己点検・自己改革を踏まえ自らも応分の負担を負うという組合側の自覚、組合側との合意形成を積極的に図ろうとする当局側の姿勢、そして労使の事前合意を求める議会の労使関係政策が作られていったとしている。事前協議の現状については、組織改正と定員の面で部レベルでの事前協議が活発に行われており、そのレベルでの労使間の合意内容が県レベルの案の叩き台として重視されているとする。

第3章では、充実した労使協議制度を持つB市の事例を取り上げ、同市の労働組合の「参加」路線と労使協議機構を描き出している。すなわち、革新系市長が誕生した1960年代前半から始まり1970年代以降本格化したB市職員労働組合の「参加」路線の形成過程を跡づけた上で、現在の労使間の各レベルでの重層的な協議・交渉機構について紹介し、さらに「参加」の代表的事例として行財政改革及び医療・福祉施策をめぐる労使協議を取り上げている。B市では、様々な課題について、各レベルでの労使協議が行われ、その過程で組合側は積極的な発言を行っているとして著者はしている。また、定員配置をめぐる労使交渉についても取り上げられ、本部－当局レベルで基本的なルールが交渉される一方で、支部－部レベルでより具体的な交渉が行われているとしている。

第4章では、行政改革の推進に精力的なC市の事例が取り上げられる。本章では、組合側が行政改革の実施計画策定にどのように関与しているか、特に行革の実施にあたって必ず問題となってくる民間委託や定員削減の問題に対してどのように対応しているかを明らかにしようとしている。この章で示唆されていることは、特に合理化・定員削減の問題については労使間で認識のズレが大きく、そのような認識のズレや

無用の労使対立を避けるという意味からも、市政計画策定への組合側の参加と発言の必然性があるということである（第4章は前浦穂高氏の執筆）。

第5章では、C市同様に行政改革の推進に熱心なD町の事例が取り上げられる。本章では、同町の行政改革推進計画の概要について、機構改革・定員管理など労使関係に影響を及ぼしそうな部分に焦点を当てて紹介した上で、それに対する組合側の対応とその帰結について描き出している。また、労使関係の第三の当事者としての議会の圧力についても言及され、議会の圧力が定員管理など行政改革の行方に影響を及ぼす可能性が示唆されている。

最後に第6章では、これまでの事例研究のまとめとして、各事例の特徴と、組合の「参加」路線を生み出した背景やその意義について総括される。各事例の特徴については、行政改革に伴う組織の再編統合・機構改革・定員変化などに関して、いずれの事例でも労使間の交渉・協議・話し合いが行われていることであるとする。そして、この労使間の話し合い路線をさらに進めたものとして、行政諸施策の作成と実施への組合側の「参加」があるとしている。労使間の話し合いや「参加」が形成されてきた背景には、歴史的には、革新系首長の誕生、話し合いを求める組合の運動の積み重ね、議会の圧力などがあつたと総括される。また、労使間の真摯な話し合いを通じて、より改善された行政サービスを提供していけると考える当局側の認識もその背景にあるとする。最後に「参加」路線の意義として、行政諸施策をめぐる労使間の話し合いが、職制ルートでは上がってこない職員や市民の要望等を行政当局上層部に届けることを通じて、行政サービスにとってより良い結果をもたらすということが指摘される。

3 本書への論評

まず本書の意義としては、個別の自治体において、当局側の「管理運営事項」とみなされる事項、特に組織改正や人員配置などについて、組合側が積極的な「発言」を行い、また当局側もそれに耳を傾け（時には組合側の要求に応じて原案を修正し）、その結果として組合側の意向や要求がそれらの事項の決定に相当程度反映されていることを綿密に実証している点が挙げられる。要するに、自治体においても組合参加的な労使関係が成立しており、行政サービスの内容決定に組合側が関与する場面があることを実証しているということである。また、組合側がこれらの事項について部レベルでも事前協議などの形で発言を行うなど、行政的意思決定において下位部局レベルでも当局側とのすり合わせが行われているという分権化された労使関係の実態を明らかにしていることも本書の大きな貢献であろう。これらの結果、本書は、集権的で政治的性格が強いといった公務部門労使関係に対する通念とは異なる労使関係像を実証的に描き出すことにも成功している。

次に、本書を読んで気付いた点について数点指摘しておきたい。

第1に、本事例における組合の路線の性格とその規定要因についてである。本書の事例においても、行政改革における労使の認識は類似しているし、行革の具体化としての機構改革や定員削減などの際に当局案が組合側の要求に応じて修正される場合でも、その修正内容は微細なものに過ぎないような印象がある。むしろこの面における組合側の役割は、強力な交渉力をもって当局に規制をかけるというよりも、当局側と基本認識を共有しつつ、部局レベルにおける分権的な協議や交渉によって当局側とのすり合わせを図るというものであろう。その意味で組合側は協調的な労使関係を志向していると思わ

れる。評者は、その善し悪しを短兵急に論じることよりも、そのような労使の認識の類似性や、組合側の部局レベルでの「参加」路線の背景をなす要因は何かという点について興味を持った。本書では歴史的経緯などからそれを説明しているわけだが、支部レベルの組合役員の属性などによっても組合の路線の性格は左右されてくるのではなかろうか。その意味で、少なくとも評者の問題意識からすれば、組合が自治体内で主に拠って立つ階層的基盤についても説明や分析があれば一層興味深く読めたと思う。

第2に、近年の自治体労使関係の性格についてである。本事例における近年の自治体労使関係は、その志向において内向きであるような印象を受けた。人員の交渉などにおいては、自治体労使は市民ニーズをどのように考慮しているのだろうか。あるいは組合側は住民のニーズをどれだけ汲み上げ、当局側に伝えようとしているのだろうか。分権化改革の中で自治体の労働組合の果たすべき役割は小さくないと思うが、自らの要求に住民自治の視点をどれだけ盛り込めるかが問われてくるであろう。著者も最後に一言釘を刺してはいるが、自治体内で「真摯な話し合いを通じての労使間の認識の共有化」が進めば、行政サービスの水準も自ずと向上していくかのように考えるのは、やや甘い見方と言わなければならない。その意味で、本書で取り上げられている自治体の労使関係や組合の活動にしても、さらに改善を要すべき面はあると思われる。

第3に、現在の自治体労使関係を形成してきた歴史的経緯への分析についてである。この点に関しては、著者たちも「歴史研究もできれば行いたい」（35頁）としており、実際自治体の労使関係について1960年代からの時系列を追った記述をしているにもかかわらず、全般的な時代状況との関連づけや時代的変化の考察がやや

不足しているような印象を受けた。現代の自治体労使関係のパターンも歴史上必ずしも単調に形成されてきたわけではなく、例えば内向きか外向きかといった労使関係のベクトルも時代的背景によって左右されてきたと思われる。本書は自治体労使関係の歴史分析それ自体を行う書ではないとしても、1960～70年代の革新自治体の誕生に寄与した住民運動、1980年代以降の地方行革、1990年代以降の地方分権論議や公務員制度改革等、地方自治に影響を及ぼしてきた各時代の全般的な動向と個別自治体の労使関係との関連についてももう少し言及がなされても良かったのではないかという印象を受けた。

第4に、本書の分析の対象範囲についてである。著者自身も第1章で断っていることではあるが、本書の関心は労使関係上の「手続き的ルール」にほぼ集中しており、労使間における「実体的ルール」があまり分析対象になっていない。しかし、労働基本権制約の中で、賃金労働条件（勤務条件）に関わる事項について個別自治体労使間で実態としてどの程度交渉や協議が行われ、そこで仕事と報酬のあり方を具体的に定める実体的ルールがどの程度形成されているのか、これが分析の視野に入っていないければ、公務部門労使関係の研究としてはやはり不満が残る。また、人事処遇上の事項への組合の対応についても知りたいところである。公務員人事制度の改革が流れとしては進行している昨今、

これまでのルールの水準を把握しておくという意味でもこれらは重要な課題であったはずであるが。

第5に、本書における事例の一般性についてである。著者も第1章で、本書の事例は組合活動の活発な自治体の事例であり、必ずしも一般的事例ではない旨断っているが、そうであればこそ、本書で取り上げられている事例の自治体労使関係全体の中での位置づけや、今後どのような条件が揃えば本書の事例のような労使関係を他の自治体でも実現できるのかという可能性についても、もう少し具体的な論及があればという思いを評者は抱いた。

以上、本書の内容の紹介と率直な論評をさせていただいたが、個別自治体の労使関係の実態についてこれほど詳細に実証した書は他にはなく、その意味で本書は労使関係論の分野における画期的な研究であるし、自治体関係者や市民の問題関心にも応えられる書であると思われる。なお、本書は著者（中村氏）の「公務員研究三部作」の二番目にあたるものであり、氏の近著『変わるのはいま—地方公務員改革は自らの手で—』（ぎょうせい）と併せて読まれることをおすすめしたい。

（中村圭介・前浦穂高著『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店、2004年9月、279頁、定価3800円＋税）

（まつお・こういち 青山学院大学経済学部助教授）