

公共部門の労働組合 (1)

構造と機能

中村圭介

一 はじめに

本稿の目的は、日本における公共部門の労働組合の構造と機能の実態を明らかにすることである。公共部門とは何かを定義することは難しいが、ここでは公共部門の労働組合を国家公務員法、地方公務員法、国営企業労働関係法、地方公営企業労働関係法のいずれか一つあるいは二つ以上の法律が直接適用される労働者によって主として構成される労働組合と定義することとする。

ところで、公共部門の労働組合を取り扱った研究はこれまでも数多く行われている、それらは大別して次のタイプに分けることができる。

第一に、周知のように、日本の公共部門の労働組合は団体交渉権が制限されている(協約締結権が認められていない)、争議権が認められていないなど、いわゆる労働基本権に制限が課せられているが、この状態をいかに考えるかまたそれをどう改善していくべきか論じた多数の研究がある。後述するように、その多くは法学的アプローチか、または運動論的アプローチである。

第二に、労働基本権の制限のために、公共部門における労働条件の決定メカニズムは民間のそれとは異なつたものとなつてはいるが、労働条件の基本である賃金を中心に、その決定メカニズムの実態と問題点を人事

院、公労委(現在では中労委)、人事委員会、地労委など第三者機関の機能を中心に探つた研究がある。これらは後述するように、労使関係論からの接近が中心であり、また組合政策を論じたものもある。

第三に公共部門の労働組合の性格、構造、機能などを、それぞれの問題関心から探つた研究もある。たとえば古くは、国鉄労働組合の一九四〇年代末における分裂、後退のありようを、国鉄という企業の性格、労働者の社会的性格およびその多様性という観点から描き出し、その統一の展望を探つた遠藤(一九五四)や、同じ関心、観点から全通を取り上げた内藤(一九五四)があ

る。最近になると一九七〇年代における国鉄の生産性向上運動(いわゆるマル生運動)に対する労働組合の抵抗、勝利、対抗政策の策定を国労を中心に、職場レベルまでおりて丹念に明らかにした兵藤(早川)光岡

遠藤(一九八一)、動労の仕事規制の実態と職場の共同体的性格を描いた稲上(一九八一)をあげることができる。このうち内藤(秋田)以外に現在では民間化された国鉄の労働組合を対象としたものである。同じくすでに民間化されている電電公社の労働組合、全通を対象に組合民主主義の実態を、組合員アンケート調査と聞き取りを基礎に、職場レベルの労使交渉における組合内部の一

般組合員と組合役員との間の意思疎通の程度、ユニオンリーダーのキャリアという二つの視点から解いた稲上(一九八一)、全国電気通信労働組合(一九八二)の労働調査協議会(一九八二)がある。

こうしてみると、公共部門の労働組合の構造と機能の全体像を概括的にではあれ、明らかにする研究はそれほど蓄積されていないことがわかる。こうした研究状況に鑑みると、本稿の意義もあるのではないかと思われる。本稿で用いる資料は主として連合が一九九〇年度に行つた産業別組織の機能の現状調査(官公労組織編)である。調査対象は自治労、日教組、都市交、全水道、国公総連、全通、全郵政、国税労組、全印刷、税関労連、日林労、建職組の一二二組織である注。

二 組織の性格

(1) 組織範囲と加盟単位

以上の二組織の組織の性格を加盟単位と組織範囲からみてみよう。これらの組織を加盟単位からみ

ると次の三つのグループに分けることができる。

まず第一に自治労、都市交、全水道、国公総連は加盟単位からみれば、地方自治体別、企業別組合、省庁別組合の連合体であり、民間部門における単産(企業別組合の連合体)と同様の組織であるといつてよい。これら四組織の組織をさらに具体的にみてみよう。

自治労は基本的には各地方自治体(都道府県、市町村)ごとに組織された単一組合の連合体である。その他、自治労には一部事務組合、公社・事業団ごとに組織された組合も加盟している。一部事務組合とは地方自治法二八四条に法的基礎を置く、地方公共団体の事務の一部を共同で処理するために設置される特別地方公共団体をさし、構成自治体の協議により規約を定め、自治大臣または知事の許可を得て設けられるものである。具体的には消防、病院、清掃、し尿処理、社会福祉施設などに多い。組織範囲からみると地方公務員の現業職(地方公営企業職員を除く)、非現業職を中心に、地方公営企業職

員、その他の関連民間労働者からなる。自治労は構成組合数二、八七四、組合員数一〇〇万人を超える。

都市交は、地方自治体(都道府県あるいは市町村)が経営する公営交通(電車、バスなど)ごとに組織された単一組合の連合体である。全水道も同様に、地方自治体(都道府県あるいは市町村)が経営する水道・ガス事業ごとに組織された単一組合の連合体である。都市交、全水道ともに関連労働者を組織しているが、その数は少なく、組合員のほとんどは地方公営企業職員である。都市交は構成組合数三八、組合員数四・六万人、全水道はそれぞれ一三〇、三・六万人である。

これら地方公務員(地方公営企業職員も地方公務員である)の産業別組織とは異なり、国公総連は国家公務員非現業職全体を組織範囲とし、その省庁別、局別の単一組合の連合体である。具体的には農林水産省の省庁別組合である全農林を中心にして六つの単組からなり、北海道開発局の組合である全開発(全北海道開発局労働組合)、同じく沖縄開発庁の沖

縄国公労(沖縄国家公務員労働組合)、大蔵省本省を組織する大蔵職組、同じく大蔵省財務局およびその地方事務所を組織する全財務、他に建設省の地方事務所単位の組合である建職労(建設省職員労働組合)がある。六つの単組からなる国公総連は四・五万人を擁する。なお国公総連は結成されたばかりであり、現在組織を整備中である。

第二に日教組は国公立、私立学校の教職員を組織範囲としており、その加盟単位をみると次のようである。公立の小中学校(義務教育機関)の教職員は原則として都道府県単位の単一組合を構成して日教組に加盟する。公立高校の教職員は公立中学校とは別に都道府県単位の単一組合を構成して日教組に加盟するが、政令都市などの市立高校の教職員は当該都市ごとに単一組合を構成して日教組に加盟することもある。この他、公立の障害児学校の教職員が当該学校単位で一つの組合を構成して日教組に加盟することもあり、また公立学校の事務職員が都道府県単位で単一組合を構成して日教組に加盟

することもある。これらの公立学校の教職員はいずれも地方公務員である。他方、国公立の大学教職員（国家公務員）、私立学校の教職員は当該学校単位で単一組合を構成し、日教組の専門部（大学部、私学部）を通して間接的に日教組に加盟している。

公立小中高校教職員の任免権者が都道府県教育長あるいは政令都市教育長であることを考えれば、都道府県単位あるいは政令都市単位で単一組合を構成するのは普通なのかもしれない。民間とのアナロジーでいえば都道府県単位、政令都市単位の公立小中学校全校および高校全校がそれぞれ一つの企業であり、各企業ごとに単一組合が組織されて日教組に加盟するとみてもよいのかもしれない。言い換えれば地域単位の企業ごとに組織された組合の連合体ということもできよう。だが他方で公立の障害児学校のようにいわば事業所別組合が加盟単位となることもある。日教組の構成組合数は七二、組合員数は約四〇万人である。

以上の五つの組織が民間部門のい

わゆる単産に似た組織であるのに対し、残りの七組織は企業別組合あるいは事業所別組合の企業別連合体に似た組織である。全通は個人加盟の組織であり、組織範囲は郵便局の職員（国営企業職員）、郵政省本省および地方郵政局等の職員（国家公務員非現業）、通信病院職員（国家公務員非現業）、郵便物の集配を行う民間の日本通送株式会社の職員（民間労働者）などである。このうち組合員数で大多数を占めるのはいうまでもなく郵便局職員であり、郵便事業を営む国営企業の職員から構成される企業別組合だといってよい。組合員数は一六万人である。ライバル組合である全郵政もまた個人加盟の組織であり、組織範囲は現在のところ郵便局職員であり、七万人強の組合員を抱えている。

同じく国営企業職員を組織範囲とする全印刷、日林労も同様に個人加盟の企業別組合だといってよい。全印刷は大蔵省印刷局の職員を組織範囲とし、日林労は林野庁の職員を組織範囲としている。組合員数は全印刷が〇・六万人、日林労が〇・四万

人である。

国税労組は大蔵省所管の国税庁職員、その下部組織である地方国税局および税務署の職員（国家公務員非現業）を組織範囲とし、地方の国税局単位でつくられている単一組合の連合体である。地方国税局、国税庁はいわば事業所だといってよく、国税労組は事業所別組合の企業別連合体だといってよい。事実、名称も国税労働組合総連合となっている。構成組合数は一二、組合員数は三・七万人である。

税関労連も同様の組織であり、税関職員（国家公務員非現業）を組織範囲とし、各地方の税関単位に組織されている単一組合の連合体であり、事業所別組合の企業別連合体だといってよい。名称も税関労働組合総連合となっている。構成組合数は九、組合員数は〇・五万人である。建職組は建設省本省および各地方事務所の職員（国家公務員非現業）を組織範囲とし、各事務所および本省ごとに組織されている単一組合の連合体であり、これもまた事業所別組合の連合体だといってよい。構成

組合数は八、組合員数は〇・三万人である。

以上、一二の組織の組織範囲と加盟単位をみてきたが、これをまとめると次のようになる。地方公務員（地方公営企業で働く職員も地方公務員であり、公立学校の教職員もまた地方公務員である）を組織範囲とする各地方自治体ごとに組織された単一組合の連合体である。雇用主体は異なっても同一の財・サービスの提供に従事する労働者であり、賃金・労働条件などに共通性を持つために、全国的にまとまったといえるのかもしれない。

国家公務員（国家企業で働く職員もまた国家公務員である）を組織範囲とする八つの組織のうち七つは省庁別あるいは企業別組合であるか、あるいは事業所別組合の企業別連合体（いわゆる企業連）に近い組織であるといつてよい。国営企業の場合には前者に、国家公務員非現業の場合は後者になる。国家公務員で例外は国公総連であり、この組織だけがいわゆる企業別組合の産業別連

合体を指している。

国家公務員が企業別組合あるいは企業連を組織するのは、一つには独占事業であるからだろう。もっとも国営企業は最近では文字どおりの独占事業ではなく、たとえば郵便事業に対する宅配便の隆盛など民間との競争にさらされている。これに対し国家公務員非現業職は各省庁ごとに政府サービスを独占的に供給する事業体の職員であるとみなすことができる。だがこれにしても人事規則、賃金制度などは同一のものが適用されており、労働市場という点からみれば同一の市場に属するとも考えられる。ここに国公総連の結成根拠があるように思える。

（武蔵大学助教授）

注

この調査は連合（日本労働組合総連合会）が組織方針策定の資料を得るために行ったものであり、実際に調査を行ったのは細川三代次（連合組織局）、石田福蔵（私鉄総連OB）、吉沢哲（ゼンセン同盟OB）の三氏および私の四人である。本稿はこの

三氏との議論によるところが多いが、いうまでもなく本稿の責任の一切は私にある。調査結果は日本労働組合総連合会（一九九一）としてまとめられている。なおこの調査は民間部門の調査に引き続いて行われたものであり、民間部門については全日本民間労働組合連合会（一九八九）および中村圭介（一九九〇）を参照された。

参考文献

稲上 毅 『労使関係の社会学』、東京大学出版会、一九八一年

遠藤湘吉 「日本国有鉄道労働組合（国鉄）」、大河内一男編『日本労働組合論』、有斐閣、一九五四年、所収

全国電気通信労働組合労働調査協議会、一九八二年

『電電公社の労使関係と労働組合』、日本労働協会、一九八二年

全日本民間労働組合連合会『連合「組織方針」作成に向けた中間報告・産業

別組織の機能の現状調査報告書』、一九八九年

内藤則邦・秋田成就 「全通信従業員組合（全通）」、大河内一男編『日本労働組合論』、有斐閣、一九五四年、所収

中村圭介 「わが国産業別組織の類型と機能」、季刊労働法一九四号、一九九〇年二月

日本労働組合総連合会 「れんごう政策資料 四一」、一九九一年八月

兵藤 釧・早川征一郎・光岡博美・遠藤公嗣 「国有鉄道の労働運動―職場の労働条件規制と国

労『民主的規制』路線」、労使関係調査会編『転換期における労使関係の実態』、東京大学出版会、一九八一年、所収

☆

☆

郵政労使の年末交渉について

一 一月一日に、全国で一斉に年賀はがき発売が始まった。今年の発行枚数は昨年と同じ三八億枚。年賀はがきの発売で郵便局では年間最大の繁忙時期に入る。

この年末繁忙を円滑に乗り切るために早期に郵便局での体制を確立することが重要であるとの考えのもとに、中央交渉もここ数年、早期整理が定着してきた。

三 年末年始繁忙対策の大綱整理を受けて、交渉の焦点は大会決定要求へと移り、郵便関係職場への週四〇時間、四週八休制導入をめぐる時短問題を中心に交渉が展開された。

郵便時短問題については、時短実施のための要員生み出し策が最大の争点となっており、郵政省はその要員生み出し策として、「夜間労働のあり方」といった服務の効率化は避けて通れないとの提案を行い、これ

二 年末年始繁忙対策に関する交渉は、近年、年賀はがきの運出し傾向やいわゆる返り年賀の増加等により、一月三日に配達すべき郵便物が増加していることから、いわゆる「一

に対し全通からは、かねてから、現行のシステム、サービス、要員面を固定したままでは時短実施は無理であると、翌日配達の見直しを含めた郵便処理システムの改善や郵便物の土曜配達の見直しといったことも大胆に実施すべきとの提起もあったと聞く。一方、全郵政は、省提案を大枠受け止めつつも、時短実施時期の明示と具体的条件について交渉促進を求めた模様。

最終的には、省と両組合との間で時短実施に向けて条件整備を図り、時期は「平成四年度内」とするとの確認を行い、双方努力していく旨を確認して整理された。

また、新昇格制度については、全通が慎重対応、全郵政が積極対応をとっているのだが交渉は遅滞している模様であり、具体的実施に向けた制度的、技術的問題等の諸課題、諸条件の整備、調整を図るべく、「労使検討委員会」を設置し交渉を促進していくこととなった。

四 本年末交渉はひとまず終了したが、郵便時短をはじめ、今後の労使間の対応がむしろ一層重みを増して

きたと言える。全通は交渉方式の見直しを検討し、一方の全郵政も来年から秋の中央委員会を開催しないと聞く。

郵政部内の労使関係も、時代の変化とともに変容していることは確かだが、従来のように懸案課題をこの年末期に決着をつけるといった段取りも変化しつつあり、来年の郵政労使の通年的な交渉、節々の交渉がどのように展開されるのか大いに注目したい。

官公労働 十一月号

第四十五巻 第十一号
平成三年十一月十五日発行

編集兼 新光印刷工業株式会社
発行人 中 島 彰 三
印刷所 財団法人官業労働研究所
発行所 財団法人官業労働研究所
〒170東京都豊島区北大塚二一〇一四 橋義ビル

電話・03(三九四〇)四一三二番
FAX・03(三五七〇)九五五九番
振替・東京〇一八六一番
定 価 二七〇円(税別)
(本体二六二円)
一年分三〇〇〇円(千共)

人はその生涯のうちに、死にもの狂いをする。何かに葉がたてはまるほど、何かの懸命に取り組むこととそれがあるだろうか。それならば必要に迫られた目的ではなく、完全に自分の意志のみで決めた目的のためである。

本書は、アメリカの社会でありながら、米国のロイヤル・スクールの正規の卒業生としての留学を実現した後、正式にアメリカの州の弁護士資格まで得た著者の体験記である。

著者は幼時に両親と共に渡米、高校・大学時代にも米国の留学をしている。少なからず国際的視野を持っていたこともあり、帰国後入社したフエニでは、米国の通商問題を担当、日本の弁護士を通じて米国政府と交渉を繰り返すうち、米国の仕事を自らにあって弁護士としての仕事を通して、ロイヤルと接し、米国の法律に取り組む経験から、自主的にロイヤル・スクールの留学を決意するに至る。

図書室

アメリカン・ロイヤルの誕生

ジョージタウン・ロー・スクール留学記

阿川尚之 著

会社の利益にばかりそうな技術を習得するためのものであったり、ビジネススクールへの留学である場合が多い。当時のフエニも同様で、

「死にもの狂いをする。何かに葉がたてはまるほど、何かの懸命に取り組むこととそれがあるだろうか。それならば必要に迫られた目的ではなく、完全に自分の意志のみで決めた目的のためである。」

本書は、アメリカの社会でありながら、米国のロイヤル・スクールの正規の卒業生としての留学を実現した後、正式にアメリカの州の弁護士資格まで得た著者の体験記である。

著者は幼時に両親と共に渡米、高校・大学時代にも米国の留学をしている。少なからず国際的視野を持っていたこともあり、帰国後入社したフエニでは、米国の通商問題を担当、日本の弁護士を通じて米国政府と交渉を繰り返すうち、米国の仕事を自らにあって弁護士としての仕事を通して、ロイヤルと接し、米国の法律に取り組む経験から、自主的にロイヤル・スクールの留学を決意するに至る。

この体験記は、確かに希な例だろうし、あまりに立派すぎる。凡人にはとても真似できそうにない。本人の資質、状況、会社の考え方、全てが揃わなければ実現できない夢物語なのかもしれない。彼は「フエニ」だった。そう言うことは、著者自身の仕事への熱意、向上心が行動力であった。向上心は行動力である。向上心は行動力である。向上心は行動力である。

定 価 五六〇円(税込)
発行所 中央公論社
(中公新書)
(NTT労働部 A・K)