

公共部門の労働組合

(4) ※

構造と機能

中村圭介

四 統一賃金闘争への取り組み

(1) 賃金決定の枠組み

公共部門の賃金決定はいずれも法的制約の下に置かれ、法律上では国家公務員非現業の賃金決定は自主交渉で行われるのではなく、人事院勧告、閣議決定、国会議決を経て行われ、地方公務員（地方公営企業職員・準用の現業職員を除く）のそれもまた、都道府県、政令都市の地方人事委員会の勧告、首長の決定、地方議会議決を経て行われる。人事委員会のない市町村においては首長の決定、議会の議決を経て行われる。

これに対し、国営企業職員、地方公営企業職員は法律上は自主交渉・自主解決が認められている。だが争

議権は認められておらず、賃金水準については民間賃金準拠、賃金総額については当核会計年度の予算の範囲内という法的な制約が課せられている。自主交渉とはいえ、労使ともに強制的な制約のもとにおかれている。ただし賃金総額の規制に関しては、国営企業に関しては中央労働委員会への仲裁裁定が出された場合、それが予算を超える額であったとしても支給できるようにしており、自主交渉・自主解決への道がまだ残されているかに見える。ところが仲裁裁定実施にあたっては年度予算の枠を超える場合には政府、国会の承認を得なければならぬ。普通、十分な賃金の引き上げを可能にするような予算が組まれているとは考えられないから、結局自主交渉・自主解

決への残された道はごく狭くなるか、あるいは消えてしまう。

地方公営企業の場合は予算を超える賃金引き上げについては労働委員会（地労委）仲裁裁定を必要とせず、議会の承認を得れば可能となっている。他方、また使用者側当事者は各地方自治体の水道局、交通局等の長であり、同じ自治体の中にある地方公務員非現業と異なる回答を行うことは実態として難しい。このため地方公営企業職員の賃金決定は、地方公務員非現業に似て人事委員会等の勧告、首長の決定、労働協約の締結、地方議会の承認というプロセスを経る。いかえれば勧告に準拠せざるをえず、ここでも自主交渉・自主解決は絵にかいた餅になることが多い。

また人事院勧告は地方人事委員会の勧告に実際には強い影響を及ぼし、したがって準拠グループを含め地方公務員の組合が賃金決定になんらかの形で発言力を行使しようとするれば、地方人事委員会だけではなく人事院への働きかけが不可欠となる。自主交渉・自主解決の道が法律上あるいは実質的に閉ざされている、または狭められていることは、しかし労働組合が賃金決定に発言しようとする意志と能力を持たないということを決して意味しない。労働組合が自らの賃金に発言しようとするのは当然のことだといってよい。むしろ法的な制約はその活動を複雑にし、見えにくくし、労使関係の悪化をもたらす危険性の方が強いとも考えられる。

それでは以上で簡単に明らかにした賃金決定の枠組みを前提に、公共部門の労働組合はどのような組織運営を行い、いかにして発言力を行使しようとしているのであろうか。

(2) 中央共闘組織の機能

統一賃金闘争においては国家公務員非現業と地方公務員の組合は中央共闘組織（公務員共闘、全官公）を構成し、まず賃金関係の専門委員会を中心に組合員の要求調査、賃金実態調査を基礎に要求案をまとめ、各組織の討議を経て正式要求を決定する。要求は人事院が官民給与格差の対象としている行政職（一）（二）における特定のポイント（等級号俸）の賃上げ額・率という方式で設定される。

その後内閣総理大臣、人事院総裁、総務庁長官、大蔵大臣に対し中央共闘組織として要求書を三月に提出する。これに先立ち一月には人事院勧告の基礎資料となる民間給与実態調査の方法および対象についての統一申し入れを行う。また人事院の俸給表改訂作業に対しても積極的に働きかけを行っていく。民間の賃上げ相

場がほぼ確定すると、公務員共闘は人事院に対し民間賃金準拠の具体的レベルについての方針、具体的な人事院勧告の内容に対する統一交渉基準を設定し、人事院に申し入れを行うが、それもまたそうした働きかけの一環である。事実上、中央共闘組織が人事院と交渉を行っているといつてよい。他方で、要求実現にむけて大衆集会・デモ行進などを組織することも行っている。人勧が提示された後は、その早期完全実施へむけ、政府交渉、当局交渉そして国会に対する要請行動を展開する他、大衆行動の組織も行う。

このように人事院勧告およびその実施に向けて国家公務員非現業と地方公務員（地方公営企業職員を含む）が統一行動をとるのは、上述した賃金決定の枠組みからすれば当然のことだといつてよい。だが現在、連合結成に伴う中央共闘組織の再編が着実に進んでいるとはいえない。これまで公務員共闘や全官公が果たしてきた役割を担いうる中央共闘組織の確立が急務であろう。

(3) 国家公務員非現業の組合

国税労組、税関労連、建職組など国家公務員非現業の省庁別連合体組合、国公総連加盟の単組である省庁別、局別組合は中央共闘組織の構成組織として以上の活動を進めていくとともに、要求設定、要求書の提出、交渉など独自に行っている。独自要求は中央共闘組織の要求基準に沿った形で、あるいはそれを踏まえて設定される。

要求書は所管大臣あるいは長官へと提出されることが多く、ただ国税労組だけが他に人事院総裁、総務庁長官などにも単独で提出している。また国公総連それ自体は単独で要求書を提出することはしていない。

こうした各単組独自の活動は組織の引き締め、闘争体制の強化などに役立ち、また人勧確定後の各省庁、各局ごとの配分、諸手当等に関する交渉の前段として一定の役割を果たすことになる。だが実質的な交渉相手が人事院、政府そして国会であり、また要求率・額も基本的には異なっていないことを考えれば、こうした独自の活動が人事院勧告の内容にどれほどの影響を及ぼしているのかはよくわからない。基本的に同

一の賃金制度が適用されるあるいは準用される。つまり労働市場を基本的に同じくする労働者である以上、中央共闘組織の役割は大きくならざるをえないのかもしれない。

(4) 地方公務員の組合

他方、地方公務員の組合も上述したところからわかるように、人事院勧告、閣議決定、国会議決に至るまでは国家公務員非現業の組合と共同行動をとる必然性がある。だが地方公務員の場合には給料表も交渉相手も地方によって異なるため、中央共闘組織での活動だけでは不十分となる。地方における活動内容はそれぞれの特徴を有しているのかによって異なっている。人事院勧告が出る以前にも地方公務員の組合は地方において首長に要求を提出し、交渉をはじめとする諸活動を行っているが、ここでは特に人事院勧告後の活動に焦点をあててみていこう。

春季段階に各組織の中央本部が独自要求を決定するかどうかを見てみると、日教組、都市交では中央共闘組織の要求基準を踏まえて独自要求

が決定され、自治労、全水道では独自要求は決定されず、中央共闘組織の要求基準がそのまま要求基準とされる。日教組の場合は教職員給与特別措置法、義務教育費国庫負担制度があるために中央共闘組織の要求基準を具体化し、都市交は公営の交通事業という特殊性があるため諸手当に関する要求基準を付加するためである。

先に民間賃上げ相場がほぼ確定すると公務員共闘は統一交渉基準を設定すると述べたが、その基準に基づくと交渉の結果、人事院勧告が出されると自治労、日教組、都市交、全水道の中央本部はこれを受けて、それぞれの各組織の実情を踏まえて確定闘争段階での具体的基準を設定する。

本部交渉基準はさらに地方組織、各単組においてそれぞれの実情を加味される。自治労、全水道では、加盟単組が多く、それぞれ都道府県単位、ブロック単位の地方組織の役割が大きかったが、これらの地方組織が地方独自の交渉基準を定める。自治労、全水道の単組はこの地方組織ごとの基準を踏まえてそれぞれの基

準を設定することになる。これらに對し日教組はもとも都道府県単位ごとの単一組合（小中学校と高校とに普通は分かれるが）の連合体であり、単組が本部の交渉基準を踏まえ、単組Ⅱ地方ごとの独自の付帯要求を加える。都市交も比較的少数の大規模単組からなっており、日教組同様に単組が独自要求を加味する。

地方人事委員会、首長に対する交渉は次のように行われることとなる。まず自治労の都道府県職組（都道府県本部とは異なる。都道府県庁に勤務する職員の単組である）、日教組単組（これはもとも都道府県単位の組織である）を中心に、等しく都道府県に雇われる地方公務員の単組によって対県共闘が構成され、都道府県人事委員会、知事に対し統一行動、統一交渉が行われる。また政令都市では自治労、全水道、都市交加盟の単組によって都市労連共闘が組織され、各市長および人事委員会に対する統一行動、統一交渉が行われている。またその他の都市においてもこれらの産業別組織加盟の単組が複数あるところでは、共闘組織が組織されることが多く、首長に對

する統一行動、統一交渉が行われる。他方、自治労の市町村単位の単組、全水道の小規模単組あるいは二つ以上の県にまたがる水道事業の組合などはそれぞれの地方組織の指導のもと、県地方課、市町村長会との交渉も行っており、その前進を図っている。

(5) 国営企業職員の組合

国営企業職員の賃金闘争は自主交渉→決裂→中央労働委員会の調停→調停不調→仲裁裁定→政府、国会の承認というプロセスを経て行われ、国家公務員非現業、地方公務員のグループとは異なる。

全通、全印刷、全林野、全造幣など旧総評系組合は公労協（正式には国営企業等労働組合協議会）に、日林労、全郵政など旧同盟系は全官公に参加し、統一賃金闘争を進める。これらの中央共闘組織は春闘に向けて賃金専門委員会を中心に、組合員の要求調査などを基礎に統一要求基準を作成する。公労協のそれは標準労働者方式（高卒、三五歳、勤続七年の賃上げ額および率）で設定され、全官公のそれは上述したように

行政職（一）（二）の特定ポイント（等級号俸）の賃上げ額・率となる。各構成単組はこれらの要求基準を基に自らの具体的要求を定めることとなる。

各単組はこの要求をもとに、それぞれ使用者側（企業管理者）との交渉にはいる。ただ日林労は他方で全官公の構成組織として(1)で述べた行動に参加する。もともと中央共闘組織がそれぞれの使用者側と直接、交渉するというようなことはみられず、交渉は個別に行われる。だがそれは次にみるように自主的交渉とはいえない。

民間大手の賃上げ額がおおよそ揃うと、使用者側が所管大臣の協議会（関係閣僚協）の意見を聞き、回答の許可をもらい初めて有額回答を提示する。それは予算に組み込まれていた範囲内であり非常に低いものだといわれる。この低い回答をめぐって労使交渉が行われるが、使用者側としては法的な制約のためそれ以上出せるわけではなく、組合側としても満足できるものでもない。労使交渉は決裂し、中央労働委員会に持ち込まれる。中労委では各単組（公

労協、全官公合わせて七単組）ごとに三者構成の調停委員会がつくられ、労使それぞれから公益委員が事情聴取を数回した後、調停委員長による調停案が提示される。調停案受諾は労使当事者の自由意思にまかされておき、結局、いずれの側も受諾を拒否する。最終的に問題は仲裁委員会に委ねられ、委員長による仲裁裁定が出される。仲裁裁定は調停案とは異なり労使当事者を拘束するため、これを拒否することはできない。だがさらに政府、国会による承認をまたねばならず、組合側はこれ以降、裁定実施に向けた大衆行動を組織することになる。

国営企業職員の賃上げは常にこうしたプロセスを経て行われる。労働委員会の場合で労使による実質的な交渉が行われていることは十分に予想できるが、しかし何と形式的なことだろうか。調停不調までのプロセスはまるで、実質交渉にはいるまでの儀式にすぎないかのように思える。また実質交渉も政府、国会の意向を組み入れる必要があると思われるが、形式的にはそれらは当事者としては出てこない。使用者側が当事者能力

を欠いているといわれる所以である。それは組合側だけではなく、使用者側自身にとっても問題となるだろうし、労使関係にも悪影響をもたらすと考えられる。

五 政治活動と公共政策

以上のようにみると、公共部門の労働組合が政治活動に精力を注ぐのは当然のことだということがわかってくる。

賃金は最終的には政府、国会の議決、あるいは首長、地方議会の議決を経なければ決まらなすれば、取るべき重要な方針の一つは議員の選出に影響を及ぼすことである。組織内議員の数を民間部門の労働組合と比較しても、公共部門の方が国会議員、都道府県会議員の人数が圧倒的に多いことがわかる。そればかりではなく、組織内議員団あるいは支持政党との定期協議など密接な関係を図っている組織が多い。

他方、自治労、日教組、都市交、全水道、国税労組、建職組、全通、日林労などは、労働組合として公共政策に対する対案・提言を策定して

いる。それぞれ「新しい時代の自治のあり方」「90年代の教育改革」「公共交通事業の活性化策」「21世紀に向けての水道、下水道、ガスのあり方」「税制に関する提言」「魅力ある建設産業づくりをめざした政策・制度課題に対する提言」「21世紀の郵便局をめざして」「豊かな緑の再生のために」などである。その他、国公総連傘下の全農林でも同様の対案、提言を行っている。さらに自治労、都市交、全通、日林労は各当局と政策・制度についての定期的な交渉・協議をもち、日教組、建職組は不定期の話し合いを行っている。それは民間の労働組合が産業政策を企画立案しその実現を政府に働きかけていくのと同じであり、企業経営への参加を図っていることと同じである。

以上の政策実現のために、それ以外の大衆行動の組織化、市民運動との連携によるシンポジウム、署名活動、各種イベントの開催など多彩な活動が多くの組織で行われ、なおかつ政党を通じた国会、地方議会への働きかけ、関係省庁・自治体への要請もまた同時に行われている。対案、

提言のタイトルからみて、また一般市民と共同行動をとっていることからみて、これらの活動が組合員および組合だけの利害に基づいていないことは容易に想像しうる。公共政策である以上、受益者たる国民の同意が必要となるからであろう。

ところで政府の三者構成の各種審議会には民間単産の代表者が労働側代表として多数参加している。そこで審議される課題のいくつかは、以上の公共部門の労働組合の政策提言と密接に結びついているものもある。とするなら公共部門と民間部門との間に政策・制度に関する意思疎通が今以上に図られる必要があるし、また官公労働部門内の協議もより深められる必要がある。（完）

※ 公共部門の労働組合についての研究は序章でみたように、法学的アプローチ、運動論的アプローチ、賃金決定メカニズムへの労使関係論的アプローチなどがある。本稿ではこれらを踏まえながら公共部門の労働組合の機能を探ろうとしたが、紙幅の関係で残念ながらその目的は果たせなかった。他日を期したい。（武蔵大学助教授）

春闘に向け、両組合中央委員会を開催

一 日本経済はすでに景気減速傾向にあると言われているが、経営側は、景気の減速、企業収益の悪化を理由として、今年の春闘では、時短を優先し、賃上げは定昇ベースにとどめたいとの見解を示している。これに対し、労働側はあくまでも「賃上げも時短も」との方針を打ち出しており、労使双方の主張には大きな隔りがある。

このような状況下で大手単産の要求提出が始まっており、春闘交渉は本格化してきた。

二 連合に結集する官公部門労組は、体制を整えるべく新たに公務員部会と国営企業部会を正式発足させた。

国営企業部会に所属する全通、全郵政両組合は、その統一要求として、仲裁裁定と人事院勧告との賃金改定率格差〇・六八％、一、七〇〇円の是正を求める要求書を一月下旬、それぞれ当局に提出した。

そして、過日それぞれ中央委員会を開催し、92春季生活闘争方針を決定した。

三 両組合の中央委員会の論議の中から特徴的なもの一つふたつ。

両組合とも賃上げ要求について、連合の統一要求を踏まえ「八％、二〇、六〇〇円」を提起しているが、全通の中央委員会で、全通の主体性やカラーをもっと出すべき、あるいは賃上げ要求アンケート調査結果の中央値(三四、七〇〇円)を要求すべきとの意見も出た。これらは、連合運動という枠の中の運動の独自性を求める意見であろうか。

本部は、組織拡大に向けて大衆行動に真面目に取り組むのが全通のカラーとし、また賃上げについては、連合運動との連動性を強調している。

また、時短とも絡め「ノー残業デー」に関する意見も多く、本省・本部間できつちりと整理すべきとの意見もあった。

本部は、通年的な取り組みであり、戦術的に受け止められることのないよう当局とつめていくと答弁している。郵便事業は取扱量に波動性があるだろうし、現場実態が個別に異なる中でどのような画一的指導があるのだろうか。

時短問題については、昨年末交渉で、条件整備を図り、平成四年度内実施」との労使の合意を受けて、その後の進み具合

いに関心があったが、中央委員会では総論に終始し、踏み込んだ議論は少なかつた。

しかしながら、「交渉して論議して気に入らないだけで進んでいいのか。来年三月実施もできず、さらに次期大会でという訳にはいかない」との先行きの不透明さを懸念する声が出はじめているのは注目される。

四 一方、雪の札幌定山溪で開催された全郵政の中央委員会であるが、賃上げ要求については、「事業が赤字予算を設定している中で、生産性向上の還元分(二%)は、要求要素として整合性があるのか」など、生産性向上分還元に関する意見や、連合統一要求八%との整合性を質す意見もあった。連合統一要求と関連する要求の組立てについて、両組合とも共通して組合員から意見が出ているのは一つの特徴。

時短問題については、「展望もない。不満も募っている。どのような方向で進めるのか」「時間切れ対応ということも懸念される」など、条件付きながら勤務形態の見直しも割り切って交渉に臨む方針を確立している全郵政だけに、交渉の見通しの暗さにイラ立つ意見が多かったように見えた。

五 このように全通、全郵政両組合も、「賃上げ」「時短」を二つの柱とする92春季生活闘争の積極展開を決定した。

仲裁・人動格差是正要求もあり、国営

企業職員の給与について、民間準拠等をめぐり、中労委の場でも例年とは異なった論議も出てくるかもしれない。時短問題についても、全国大会が近づいており、新賃金問題と併行して、あるいは引き続いて、ある程度交渉が煮詰まっていこう。

労働運動の復元ということが昨今強調される中で春闘という運動の意味合いが問われている背景には、組合要求の内容自体が企業の個別事情を反映してバラエティに富んでおり、しかも労使は通年に交渉を進めているという労使関係の進展もあるのではないか。

郵政労使が当面する交渉課題について、どこまでどのように仕上げる事ができるか注目したい。

労働運動の復元ということが昨今強調される中で春闘という運動の意味合いが問われている背景には、組合要求の内容自体が企業の個別事情を反映してバラエティに富んでおり、しかも労使は通年に交渉を進めているという労使関係の進展もあるのではないか。

郵政労使が当面する交渉課題について、どこまでどのように仕上げる事ができるか注目したい。

官公労働 第四十六巻 第三号
 平成四年三月十五日発行
 編集兼 中島彰三
 印刷所 新光印刷工業株式会社
 発行人 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一丁目二〇番四
 電話・03(3940)4131
 FAX・03(3576)9559
 振替・東京〇一八六一番
 定価 二七〇円(税別)
 (本体二六〇円)
 一年分三〇〇〇円(共)

第2回 チャレンジ実践論文の募集

郵政省の「チャレンジシステム」の実践論文を次の要領により募集しますので、ふるってご応募ください。

(1) 募集要領

- ①募集期間 平成4年5月1日～同年6月10日 (締切当日必着のこと)
- ②応募資格 チャレンジシステムの適用対象者 (管理職群(一)にある者に限る。)
- ③論文の形式 応募論文は横書き (ペン又はボールペン) A4判 400字詰め原稿用紙20枚以内とし、資料の引用 (例えば、〇〇参照等) はしないこと。なお、論文に引用しない参考資料として、経営チャレンジ目標申告表(その1)、(その2)に限り添付しても差し支えない。
- ④応募方法 応募論文に下記の表紙 (A4判) を添付して所属局所、官職、氏名、年齢、電話番号等を明記し、官業労働研究所出版部あて送付する。

(2) 論文のテーマ

チャレンジシステムを活用した自己のマネジメント活動の報告論文とし、応募作品の題名は自由とする。

(3) 顕賞の授与と発表

- ①チャレンジ顕賞
 優秀作品には、大臣官房人事部長から次により「チャレンジ顕賞」を授与するほか、官業労働研究所から副賞等を贈呈。
 - チャレンジ優秀顕賞 10編程度 副賞 海外視察旅行 (アメリカ西海岸1週間程度/9月下旬実施予定)
 - チャレンジ顕賞 10編程度 副賞 3万円
 - 参加賞 応募者全員に特製テレホンカード
- ②顕賞の発表
 平成4年8月中旬に本人に直接通知するほか、「官公労働」8月号の誌面に発表

(4) 審査員

- 審査委員長 大臣官房人事部長
- 審査委員 大臣官房審議官(人事部担当)
- 郵務局次長
- 貯金局次長
- 簡易保険局次長
- 官業労働研究所理事長

(5) 応募論文の取扱い

応募論文は返還しない。(応募論文の著作権は主催者に帰属する。)

〒170 東京都豊島区北大塚2-20-4橋義ビル
官業労働研究所 出版部

TEL(03)3940-4131・FAX(03)3576-9559 (担当小山)

(表紙の様式)

チャレンジ実践論文	チャレンジ目標
所属局所	①
官職	②
氏名	③
電話番号	(歳)
記事	