

自治体職場における 労使協議制度の可能性とは

中村圭介

● 「労使協議」の位置づけ

・編集部 自治体職員、自治労組合員を読者とする『月刊自治研』で、労使協議制度を取り上げるのは初めてのことで、勉強させていただきながらいろいろお聞きしていきたいと思います。

まず、労使協議という言葉がありますが、これと労使協議とはどう違うのでしょうか。

・中村 労使間の話し合いの手段には三つあります。一つ目は団体交渉です。これは、最終的には労働協約、団体協約の締結を目的に、各自がストライキ権やロックアウトという武器を背景に取引をし合うというもので、専

ら労働条件が争点です。

二つ目が、労使協議です。労使協議とは、原則的には経営状態、経営計画、生産計画、人事制度の改定といった、経営にかかわる事項について、必ずしも協約締結を最終目的とせずに、労使間で話し合う機構です。

三つ目が、フォーマルな機構ではなく、労使間の話し合いのような「折衝」と言われるものです。これには幾つかのケースがあって、労働条件を取り上げる場合もあれば、経営状況の場合もあります。

これらに対して、「労使協議」とは運動スタイルの一つの定義で、労使協議とは基本的には次元が異なります。ただし、この二つが混同されがちなのは、民間の大手企

業を中心に、本来ならばストライキを構えて団体交渉するかわりに、労使協議という制度で話し合いを行って協約締結がなされています。

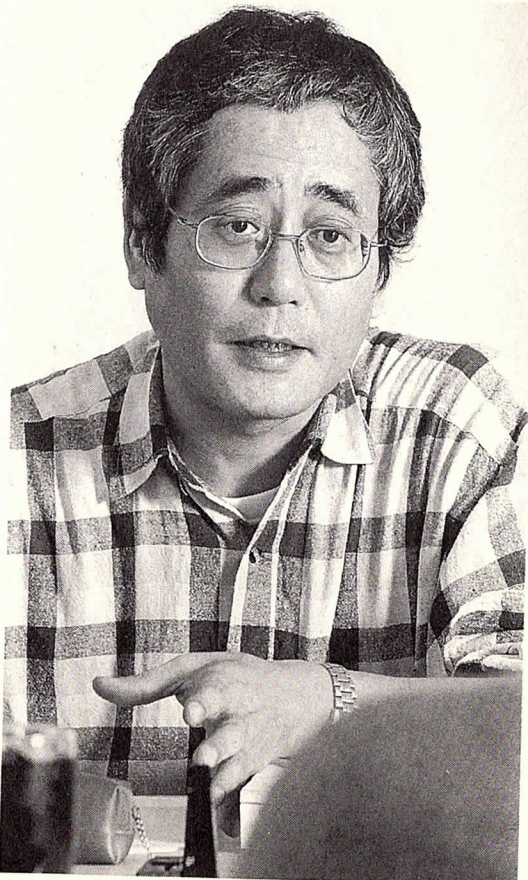
労使が基本的には対立するはずの労働条件などを労使協議で話し合うのは、伝統的な考えから言うと、労使協調と同じとなってしまいおかしいわけですが、基本的には違う概念です。

・編集部 ここ一〇～二〇年の労働運動を見て、労使協議制度はかなり発展していると考えてよろしいのでしょうか。

・中村 労使協議制は、一九七三年のオイル・ショック以降、急速に普及しました。経営計画や事業計画について、組合側が、要員はどうする、どの工場を稼働させる、という踏み込んだ議論がされるようになり、話し合う事項も広がったし程度も深まったと言えます。

それと対応して、ストライキの発生率は、オイル・ショック以降ずっと激減しています。やはりオイル・ショックという戦後の高度経済成長が直面した初めての危機に際し、ストライキをしている場合ではないという切実な危機感があったため、以後、なかなか伝家の宝刀を抜けなくなっていました。

ただ、先進工業諸国全体でもストライキは減っています。これは、ストライキをしている間に外国の企業がマーケットに食い込んでくるといって危機感があるからで、



経済が国際化してきた結果だと思っています。

● 民間と公務員の労使関係の相違

・編集部 次に、民間の労働組合と、自治労のような公共サービスにかかわる労使関係を比べて、公務員の労使関係に何か特殊性はありますか。

・中村 非常に大きな違いがあると思います。今、自治体の労使関係の調査をしていますが、その前に、教育公務員の労使関係を調査しました。教育公務員の労使関係

なかむら・けいすけ

一九五二年福岡県生まれ。東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。現在、東京大学社会科学研究所教授。専門は労使関係、労務管理論。『日本の職場と生産システム』（一九九六年、東京大学出版会）、『日本のソフトウェア産業』（共著、一九九〇年、東京大学出版会）など著書、論文多数。近著に『教育行政と労使関係』（岡田真理子と共著、二〇〇一年、エデル研究所）などがある。

と地方自治体の労使関係は少し違うかもしれませんが、教育公務員の場合、文部科学省をトップとした階層構造になっていて、上からの制度、規制が非常に強い。

普通に学校とか市町村、都道府県で働く人には、当然それぞれに合った働き方があります。ところが上層でつくる制度は、現場を考えずにつくられますから、大きな齟齬が生まれます。法律上、上層の権限が強いため、現場が働きづらい制度になっているのが、教育公務員制度だと思えます。

一方、民間にそのようなヒエラルキーがあれば現場は動きませんし、ルールを決める時はボトムアップ型になっているところが多いと思えます。

自治体職員の場合、教育公務員の場合とは違って、労使関係制度での上からの締めつけがきついということは、あまりないのではないのでしょうか。

ただ、三三〇〇ある自治体にはそれぞれの特性があります。ですから地方公務員法で一括して決めるのではなく、公務員のあり方についても、自治体の条例で決めるようになれば、より現場に近い行政がなされると思えます。

・編集部 では、労使協議で議論するテーマは、民間の場合と、公務員の場合では相当違うのでしょうか。

・中村 自治体では、僕の調べたところ、労使協議は盛んに行われています。民間と重なっている部分もあれば、



員数と作業量のミスマッチを放置して困るのは職員ですから、自治体では要員交渉がきちりなされているのだと思えます。

しかし、法の改正に基づいて業務が減少した場合、担当部署は人員削減を言わなければならないのですが、部門間の対立があるのか、削減要求はありません。つまり、常に増員要求になるわけですが、この厳しい行政財改革の中で増員は認められません。本来、個々の部署は、要員の増減に積極的に対応しなければいけないにもかかわらず、言い出しにくいため、労使協議の場に出てくるわけです。

独自に自治体で行われている部分もあり、付議事項については、一概には言えないというのが正直なところだと思います。編集部 労使協議の対象から、管理運営事項を外すと、いう議論もあるようですが、その点はいかがでしょうか。中村 労使協議をしつかりやっているところは、そうした区別をつけていません。というより、組合も当局側も区別ができないと思います。確かに法律では、管理運営事項に組合は関与できないとなっていますが、行政サービスをうまく提供するためには、両者の合意が不可欠ですし、実際、人員配置などは労使協議の対象になっているわけです。

● 公務員の労使協議の特徴

・編集部 一般論ですが、民間の場合、貨幣を指標に業績や仕事内容について議論できると思えますが、自治体の場合はどのように判断すればいいのでしょうか？

・中村 ここは非常に難しい所で、全ての問題が最終的にはそこに行きつきます。都道府県から町まで、現在、六自治体の調査をしていて、非常に驚いたのは、要員交渉をきちりしている点です。これは、民間では見られません。

民間企業の要員の配置は、経営計画や事業計画とその結果に応じて、経営で決められるのに対し、自治体の場合、要員の過不足は職場レベルでしかわかりません。職

僕の推測ですが、人数が余った部署では、サービスの質が必要以上に向上すると思われれます。つまり、住民一人に対して二〇分かけていたのを五〇分かけるようになるわけです。住民全体の福祉を考えれば、必要以上の時間をかける必要はありません。この異常なサービスの質の向上を防ぐためには、自治体の住民と首長の間で、サービスの適正水準についてのコンセンサスをつくることですが、それがまだ出来上がっていません。

これは非常に難しいと思えますが、自治体の提供するサービス全体の供給量を決めるためには、コンセンサスをつくり、それに基づいた職員の適切な配置が不可欠だと思えます。

おそらく、労使協議が進む中で、政策評価や定数管理が議題にのぼってこないといけないだろうと思えます。三重県で行われているような、政策評価を通じてサービス供給に関するコンセンサスをつくるというのも一つの方法だと思えます。このプロセスに組合がどういうスタンスを持つかが極めて重要だと思えます。

民間の場合のミスマッチは貨幣で計ることができますが、自治体の場合、提供サービスの質が高まるという形でミスマッチが表面化し、そのサービスを受けた住民満足度がある一方、そのおろりを受けた住民の不満は高まります。しかし、これらをお互いあわせて計量化することは



できないから、時間をかけてコンセンサスをつくらなければいけないわけです。

● 公務員の労使協議における議会の役割

・編集部 では、労使協議で、職員と首長との間で政策評価をやるとしても、外部評価にあたる市民やそのもう一方の代表である議会と労使協議との関係はどうなるのでしょうか。

・中村 法的には、施策の最終決定は議会でなされます。しかし、現在の地方議会は十全に機能しているとは言えないのではないのでしょうか。現在の赤字に転落している

自治体で、赤字を累積する予算を信任したのは議会ですが、議員がその責任をとっているとは思えません。逆に全ての責任を職員に押し付けている感すらあります。

ですから、議会には、しっかり首長と組合の協議のチェックをする機能を積極的に果たして欲しいと思います。

・編集部 自治体議会には予算編成権がなく、予算承認権があるだけです。基本的に予算を編成している執行者の情報開示が不十分な場合も多いので、過大な責任を議員に負わすなという意見が議員から出るかもしれませんね(笑)。ただ、デモクラシーの基本から言えば、意思決定者は議会ですから、議会の無責任さには大体賛同します。

それでは、どこまで意思決定者である議会が労使関係に入ってくるのでしょうか。今は、情報公開で、いたるところに議会すなわち住民がいろんな形で意見を言っています。

・中村 法的には、議会は労使関係に介入する権限はありません。しかし、不況で苦しむ住民から見れば、自分たちの税金で雇用の守られている公務員だけ、また賃上げするのかわという声は無視できない。こうした住民の声を背景にした議会の意見には、首長も配慮せざるをえないのでしょうか。

・編集部 地方公務員には、国が決めた一〇〇のサービスは、住民がたった一人になってもやらなければいけな

いという感覚が残っていると思います。しかし、それは、自治体経営は立ち行かないわけですから、公共サービスを含め公務員制度そのものの在り方が検討されなければいけないでしょう。

今は、労使に議会も加わって、住民から見えてわかりやすい公共サービスを判断する新しい尺度が生まれる入り口に立っているのかもしれないですね。

● 公務員労使協議の今後の課題

・編集部 これまでのお話から、労使協議制度は、労働者の権利をしっかりと守ると同時に、住民福祉のあり方に対しても、大きな影響を持つ重要な装置だと考えていいのでしょうか。

・中村 僕はそう思っています。調査をしてわかったことですが、各部門の繁忙の格差をならすことは、トータルとして住民サービスの質を向上させることになりません。ですから、労使協議が、結果として間接的に住民福祉につながると思えてきました。今後、住民参加型で労使協議を充実させることは、非常にいい方向だと考えています。そのためには、組合と当局の努力、そして住民の意識の高まりが不可欠といえます。

今は、不景気による民間部門の変化を受けて公務員への風当たりが厳しい状況ですが、先進国の公務員と比較して、日本の公務員の比率は非常に低く大変効率的です。

いろいろな荒波を乗り越えて、労使協議制度、政策評価制度、住民参加を三位一体にしてうまく制度化していくことが重要でしょう。

僕個人としては、組合は地道な努力を続けつつ、新しい流れに積極的に対応していくべきだと思っています。

(二〇〇一年一月一日 於・自治労本部六階会議室)

特集 ●

再学習(教育)社会へ

対談 ●

中島通子・堀内光子：再学習社会へー21世紀型社会の創造と再教育

論文 ●

野田邦弘：21世紀社会と再教育の役割
黒沢惟昭：地域社会における生涯(再)教育と社会教育「自治体・民間・NPO」の役割
秋永雄一：地域社会での大学の役割
久本憲夫：雇用政策と職業訓練
中野麻美：女性の労働市場と再教育報告 ●

青山榮子：デンマークにおける職業教育、職業訓練、生涯教育の総合的展開

堀池喜一郎：地域における取り組みー鷹シニア教育
田口暁子：ドイツにおける人材育成・職業教育訓練・再教育政策の展開について
高橋ますみ：地域における取り組みーウイン女性企画

刊自治研

既刊案内 ●

2001年
8月号 ● 川を治める 論文 ● 新河川法とこれからの治水：大熊孝／水基本法の制定から統合的水管理の実現へ
：太田正 座談会 ● 住民主体の河川管理：姫野雅義＋真下淑恵＋渡辺誠＋熊本一規 報告 ● 1トン1円で上流の森林を保全：原田裕保／河川活用を阻むもの：山本静夫／東京における都市型水害対策について：東京都建設局河川部計画課／政治批判 インタビュー ● 現場からの改革こそが富山県と石川県：高井進
9月号 ● どこか：中村啓三・伊中義明 論文 ● 小泉異党人気と二〇〇一年日本デモクラシー：橋爪大三郎／土光臨調から小泉改革へ：並河信乃／レガラン革命の遺した重荷：転換するイギリス政治：谷藤悦史／公共事業10月号 ● 自治体計画の再構築 論文 ● 公共事業のあり方とそれを変へ：交付税減額と税源移譲の行方：高木健二
をもたらしめたか：二宮公雄／自治体計画の今日的意義：上里幸秀／市民中心の総合計画策定への新しい挑戦：工藤秀美／都市マスタープランからみた総合計画：溝口武俊／福祉計画からみた総合計画：高橋信幸／環境計画からみた総合計画：笹谷康之／環境計画をめぐる政府間の連携：増原直樹
11月号 ● 分権時代の人権行政 論文 ● 人権教育のための国連一〇年行動と地方自治体：北口末広／分権時代の自治体人権教育・行政：前川実／人権救済制度立法化への課題：山崎公士 報告 ● 人権行政の多面的展開：中村猛 「行動計画」は実質化されたか：吉田智弥／地域協働で多文化共生を実感：箕面市職員組合／人権文化の薫るまちづくりを：高木和久 ダーバンからの報告 ● 新世紀・脱人種主義の潮流：上村英明／波瀾のなかの「反人種主義・人種差別撤廃世界会議」：小野操／差別禁止法をせよ日本：秋山愛子
12月号 ● 地域と世界を結ぶ「農」 座談会 ● 新世紀の農業の方向性を探る：皆川芳嗣＋星寛治＋先崎千尋 論文 ● グローバル化と日本の農業：多辺田政弘／新農基法から二年：長谷川教子／新しい政策は可能か：宇根豊／「食」の安全：大江正章 報告 ● 有機資源の地域内循環システム・レイノプラン：種村正一／新規就農者誘致事業の取り組み：山川隆史／福井市版デカップリング制度について：中川英男／農は地域のたからもの循環型社会を取り開く農林業：浅井幸雄
2002年
1月号 ● 自治の姿がみえてきた 論文 ● 分権改革から自治型社会へ：辻山幸宜／NPOと自治：山本啓／分権時代の自治体マネジメント：稲沢克祐／まちづくり条例の新展開：早川淳 報告 ● 情報共有化による説明責任の深化：藤原真史／過疎地域における住民と行政の実践：土屋耕平／横須賀市における変革とその構造について：長野基 報告 ● 住民参加の精神をどう生かすか：竹内久幸／レジ袋税でんまつ記：関口孝光／きれいな水享受する権利と水道水源条例：白石市職員組合

2月号 ● 第44巻509号 発行 ● 2002年2月5日 発行人 ● 北岡勝征 編集人 ● 中島圭子
編集発行所 ● 自治研中央推進委員会事務局 ● 東京都千代田区六番町1-1自治研本部内 ● 03-3263-0274
定価 ● 600円 制作 ● アトリエ・レクラム ● 03-3234-4760 印刷 ● 平河工業社
予約購読 (年間購読料) 7200円 送料込、バックナンバーのお申し込みは各直本本部を通じてお願いします。

真剣に立法を考える市民・議員必読!

市民が法律・条例案を立案し、議員が形にする「市民立法」のすべてがわかる!

市民立法入門

市民・議員のための立法講座

市民立法機構／編 四六判・定価2,600円税込 送料310円

市民の政治参加が議員の立法活動を刺激し、議会の復権を可能にするために考えられるヒントを収録。

条例編：市民立法を進める手段という観点から、直接請求制度、イニシアティブ、条例制定権、自治体議会改革について、可能性と問題点を検証。

法律編：NPO法、情報公開法、フロン法など、市民が立法に関わった法律の成立経緯・問題点について、市民当事者がリアルに解説。

目次

- ▼ 第1編 概論
 - 第1章 市民立法の考え方
 - 第2章 市民立法についての寛書
- ▼ 第2編 条例
 - 第1章 地域社会における市民立法の課題
 - ― 政策過程への参加・関与と立法能力
 - 第2章 拡大された条例制定権の活用
 - 第3章 直接請求制度の実態とイニシアティブのあり方
- ▼ 第3編 法律
 - 第1章 「市民立法の現在」
 - ― 1900年・公共事業の改革
 - 第2章 立法過程への市民参加ーNPO法
 - 第3章 情報公開法制定ー市民立法の草分け
 - 第4章 フロンの回収と放出禁止の法制化の実現に向けて
- ▼ 第4編 データ編
 - 市民立法のための条例情報収集とインターネット



株式会社 ぎょうせい

TEL 167-8088 東京都杉並区荻窪4-30-16
TEL 03-5349-6666/FAX 03-5349-6677
URL http://www.gyosei.co.jp