

組織再編をめぐる労使協議

— 地方自治体の事例 —

中 村 圭 介
前 浦 穂 高

概 要

地方公務員（非現業）の労働基本権は制約されている。まず争議権は否認されている。団体交渉権は認められているものの、交渉事項は労働条件などに限られており、また団体協約を締結することは認められていない。しかし、法解釈によれば、組織、政策など管理運営事項について、当局側が任意に労働組合と意見交換を行い、それによって得られる情報を行政の円滑な運営に役立てることはさしつかえないとされている。本稿ではある県と市で生じた組織再編－農業改良普及センターの再編統廃合とワンストップサービス実現のためのグループ制の導入－をめぐる労使協議の実態を探った。主要な発見は次の点である。第1に、労働組合はいずれのケースでも、関係職場の組合員の声を吸い上げ、当局側と協議を行っている。第2に、労働組合のスタンスは建設的である。農業改良普及センターの事例では、自らの普段の仕事を冷静にみつめなおし、独自の組合案を作成し、グループ制導入の事例では、それによる組織機構の歪み、非効率を指摘している。第3に、こうした労働組合の真しな意見を当局側が聞き入れるかどうかは労使協議の成果を左右する。組織再編は組合の意見を聞き入れ当初案を修正した県では成功し、そうすることのなかった市では失敗に終わっている。

キーワード

地方公務員、地方自治体、労使協議、管理運営事項

1. はじめに

本稿においては、1つの県と普通市における組織再編をめぐる労使協議の実態を明らかにし、労働組合を通じる地方公務員の発言が地方行政に果たす役割を検討する。

区別がつきにくい。

管理運営事項と「その処理に伴って発生する勤務条件の問題」を実際に区別することの難しさを、自治労運動史から一つの例をあげてみてみよう。とりあげるのは、1969年から70年にかけて松本市で起きたコンピュータ導入をめぐる労使間の話し合いである（自治労運動史編集委員会 1979：706-710）。

1969年2月にコンピュータ導入計画の全貌が明らかにされると、松本市職員労働組合は①コンピュータ導入は基本的に反対、②だが現実には導入阻止は不可能、③したがって市民サービス向上、労働条件改善と労働強化阻止、事前協議制確立の三原則で「対市交渉にのぞみ、……協定書をかわすことで、導入阻止闘争の態勢をととき、電算機は、9月に導入された」（p.707、強調は引用者）。協定書には①住民サービス向上策として、コンピュータ導入に伴って生じる余剰労働力および財源を住民福祉などにまわす、住民組織に依存している諸調査、報告、文書配布などの負担を極力軽減するなど5項目、②労働条件改善・労働強化阻止として、正職員をコンピュータ要員として充てる、異動した正職員の補充は正職員で行う、電算機職場の労働条件、職場環境などは事前協議事項とするなど8項目、③事前協議制については、今後コンピュータ導入にともない重大な変更や新たな諸問題が発生する場合には、その都度事前に十分に協議することが盛り込まれた。さらに、電算処理の対象業務についても、市職労電算対策小委員会が「……職員等の給与計算、軽自動車税の計算、固定資産税の計算、農業共済掛金の計算、住民記録管理などについて、交渉をつめ、当局との合意をとりつけていったのである」（p.707、強調は引用者）。具体的には、たとえば住民記録管理については、電算処理を行う事項（住所、氏名、選挙権の有無、国民年金事項など20項目）を定めるというような合意である。要するに、この事例ではコンピュータ導入に伴う職場編成および定員の変化だけでなく、コンピュータの導入の是非、電算処理対象事項といった「行政の企画、立案および執行に関する事項」が労使間で話し合われ、そしてこの話し合いを少なくとも労働組合は「交渉」ととらえている。管理運営事項に属する事項についても、それに伴う勤務条件の問題に限らず、全体について労使間で真しな話し合いが行われ、その話し合いを少なくとも労働組合は「団体交渉」ととらえており、ある部分は「管理運営事項の適切・円滑な処理を行うための任意の意見交換」であり、他の部分は団体交渉だというような区別をしていない。

以上を要するに、地方公務員の労働組合は争議権、団体協約締結権を否認されているが当局側と次のような事項について交渉、話し合いを行うことができる。第1に、労働諸条件については団体交渉を行うことができ、しかも、書面協定を締結できる。第2に、それ以外の「管理運営事項」についても、当局が承諾すれば、当局と話し合うことはできる。第3に、「管理運営事項」の処理にともなって発生する勤務条件の問題については、団体

交渉を行い、したがって書面協定を締結できる。第4に、だが、どこまでが管理運営事項にあたり、どこからが勤務条件の問題になるのかを区別することは難しく、そうした区別をせずに労使間の交渉が行われている事例もある。

いま、管理運営事項に関する労使間の話し合いを民間にならって労使協議³⁾と呼べば、この研究がめざすところは、地方自治体で生じた組織再編をめぐる労使協議の実態を明らかにし、それが地方行政にどのような結果をもたらしたのかを示すことである。

1.2 組織再編をめぐる労使協議

ここで組織の再編成とは、条例の変更、事業計画、新規予算などに対応するため、組織体制を部分的あるいは全面的に変更することである。この過程では、行政内部において、どのような行政サービスをどの程度、そしてどのような方法と人員で供給することになるのか、部門内における業務の分担関係はどのようにするのかなどが決められることになる。組織の再編成にともなって部門別定員数が変更されることもあれば、変更されないこともある。

以上のような組織の再編成は、職員側からみれば職務内容、職場編成の変化であり、時には配置転換を伴うものである。労働組合としては、このような仕事に直接関係する変化に、関係職場の要求をふまえて発言しようとするであろうし、その発言を有効にするためには、組織再編そのものにも労使協議を通して関与する必要がでてこよう。

この労使協議を、当局側の一方的な通知、組合側の職場要求の一方的な表明という形で終わらせず（その可能性は大いにある）、労使双方にとってより良い解決策をめざして進めることは可能である。話し合いの過程では、当局は組織再編をまねく政策の内容、実際の業務内容や執行体制の方針を伝え、他方、組合側は業務内容、業務分担、業務執行方法、個々人の負担などについての詳細を明らかにすることを求めるとともに、それらについて、職場での労働実態を基礎とした要求を行っていく。その後、当局の当初の方針が修正され、他方で、組合側の当初の要求の一部が取り入れられあるいは拒否され、最終的に労使間で一応の合意⁴⁾が得られることになる。その結果、予定される行政サービスの変化に効率よく対応できる組織体制、業務分担などを作り上げる、つまり「より良い解決策」を協力して探り出す。以上のように労使協議を進めていくことは可能である。このタイプの話し合

3) 民間部門における団体交渉と労使協議に関して、その理論的な整理については氏原（1989）の第5章、菅野（2002：302-308）を、鉄鋼業における労使協議の実態については仁田（1988）を参照されたい。

4) ここで「一応の合意」としたのは、労使間で完全なる合意ができなくとも、言い換えれば双方がそれぞれに不満をもちながらも、合意するという意味である。

いは、賃金の引き上げなど労働条件をめぐる「ゼロ・サム・ゲーム」あるいは「配分型交渉 (distributive bargaining)」というよりも、「プラス・サム・ゲーム」あるいは「統合型交渉 (integrative bargaining)」の側面をもち⁵⁾、労使双方は互いに協力することによって、より良い結果を得ることができるからである。

もちろん、労働組合を通してではなく、職員が個人的にかかる話し合いを管理者や当局と行うことは可能である。だが、組織再編、それに伴う仕事の変化は、関係する職場の全員に関係するものであり、誰かが発言すればよいと全員が考え、したがって誰も発言しないということが起こるかもしれない⁶⁾。また、指揮命令系統の明確な組織において、上位の管理者に直接、個人的に発言をするのはリスクが大きい。したがって、労働組合を通じて集团的に発言した方がより現実的であるし、またより大きな効果が期待できる⁷⁾。

1.3 課題

以上の目的を果たすために、2000年秋から2003年にかけて2つの県、3つの市、1つの町の事例調査を行った。ここで報告するのは、そのうちの1つの県と1つの市の事例である。県では農業改良普及センターの再編統合問題をとりあげ、市ではワン・ストップ・サービスを実現するために導入されたグループ制問題をとりあげる。それぞれ労使協議がどのように進んだのか、当初の当局案はいかに修正されていくのか、結果としてどのような帰結をもたらしたのかを具体的に明らかにしていくこととする。

なお、本稿の執筆は中村、前浦の協力のもとに行われたが、最終的にはそれぞれの責任において1、2、4章は中村圭介が、3章は前浦穂高が分担した。

2. 農業改良普及センターの再編統合

ここではある県における農業改良普及センターの再編統合をめぐる労使協議の実態を明らかにする。農業改良普及センターとは農業改良助長法 (昭和23年法律第165号) により、都道府県での設置が求められているものである。簡単にいえば、農家に対し、農業生産方式の合理化などの農業経営の改善や、農村生活の改善についての支援活動やアドバイスを

5) これらの交渉類型については Walton = McKersie (1991) を参照されたい。

6) 組織体制や仕事変化への発言の結果獲得しうる利益は一種の公共財であるといってもよい。

7) これが集团的発言機構としての労働組合の一つの機能である。これについては Freeman = Medoff (1984)、日本の労働組合については、たとえば中村 = 佐藤 = 神谷 (1988) などを参照されたい。

行う機関である。ここで問題となったのは、現行の12センター2支所を統廃合して、7センターにするという再編統合案であった。

2.1 組合案と当局提案

この県で「農業改良普及センターの統合」が決められたのは、1995年11月に策定された「新行政システム推進基本計画」においてである。当初は2000年度に実施することが記されていたが、1999年の秋時点でこれが2001年度になることが予想された⁸⁾。

県職員組合の業種別評議会である農業普及職員評議会 (以下、農普評議会と略す) はこれを受け、既に96年7月時点でまとめていた「普及センターのあり方」をたたき台とし、新たに組合員アンケートを実施するなどして、2000年1月に新たな構想「農業普及センターのあり方——21世紀の普及事業再構築について——」をまとめている。この間、当局側 (農林水産部) も当然に再編統合案をまとめているはずであり、ここでは当局側と並行して、組合独自の再編統合案をまとめたことが重要である。表1は組合案の概要をまとめたものである。

この表から次のことがわかる。第1に、農普評議会としても、普及センターの再編統合に積極的であることである。その背景には、重要な関係機関である県内農協の合併構想が打ち出されており、農協と普及センターの管轄区域を一致させることが必要であるとの認識がある。もっとも、すべて合わせるというのではなく、管轄範囲があまりに広がる場合には、2つの普及センターを併存させるということも考慮されている。組合員アンケー

表1 組合案

項目	内容
1)センター数	現行の12センター2支所→9センター1支所 (2センターの統合が3つ、1センターと1支所の統合が1つ)
2)組織体制	現行の地域班体制→専門班体制 モデル 所長一次長一企画調整班 (地域企画調整, 農産物活用, 農村環境, 総務) —担い手班 (経営, 青少年, 農家経営) —農畜産振興班 (作物, 畜産, 農業労働) —園芸振興班 (野菜, 花き, 果樹, 茶, 農業労働)
3)定員数	現在の定員数を維持。

資料出所: 県職員組合農業普及職員評議会『農業普及センターのあり方——21世紀の普及事業再構築について——』(2000年1月, 22p.)

8) 県職員組合『第58回定期大会 議案集』(1999年9月16~17日, 110p.) のp.78より。

2.2 再編統合方針

これ以降、農林水産部長との協議は第2回から第8回、そして2001年3月1日の最終合意まで合わせて9回行われ、これと並行して農業普及課長・農業政策課長との協議も4回行われることになる。以下では、普及センターの数についての一応の合意が得られる第5回協議までとそれ以降に分けて、労使協議の具体的内容をみていこう。

表3は、普及センターの設置数と設置場所に関する一応の合意ができる第5回協議までの、労使協議の経緯をみたものである。この表にしたがって、労使協議のプロセスを追っていこう。

第2回農林水産部長協議では、農普評議会が前述した独自組合案を要求書として提示するとともに、当局案への疑問を呈した。当局提案と組合案の比較からわかるように、組織の再編統合、専門班体制への移行という基本方向では労使に一致がみられるものの、その他では食い違いがみられたから、それを一つずつ解決していくことが労使に求められた。

まずは設置数と設置場所の合意をはかることとされ、そのために支所の代わりに設置す

表3 第1回協議から第5回協議

月日	当局側出席者	テーマ
2000.3.15	農林水産部長、農業政策課長他 (第1回農林水産部長協議)	A県農業普及センター再編統合計画について(当局提案)。
2000.6.9	農林水産部長 (第2回農林水産部長協議)	A県農業普及センター再編統合に関する組合要求書提出。
2000.7.1	農業普及課長、農業政策課長	普及センターのあり方(特に2課問題)検討、愛知県の事例と問題点。
2000.8.3	農業普及課長、農業政策課長	再編の目的、普及企画課、技術第1課、第2課の業務内容、第2課の活動イメージ。
2000.9.4	農林水産部長、次長、農業普及課長、農業政策課長 (第3回農林水産部長協議)	新しい普及センターのあるべき姿、人員配置の根拠、技術第2課の是非。
2000.10.10	農林水産部長、次長、農業普及課長、農業政策課長 (第4回農林水産部長協議)	A県農業普及センター再編統合計画について(当局再提案)
2000.11.10	農林水産部長、農業普及課長、農業政策課長 (第5回農林水産部長協議)	普及センター数と設置場所について明示。 施設整備について。 組織機構、業務内容について(農業環境の業務、市町村窓口、次長兼務、事務職)。

資料出所：前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のpp.368-370より作成。なお、組合資料では協議ではなく交渉とされている。

る技術第2課問題が最初の大きなテーマとなった。表3からもわかるように、7月1日、8月3日の農業普及課長・農業政策課長協議、9月4日の第3回農林水産部長協議で技術第2課問題がとりあげられている。

農普評議会の指摘は「……技術支援の窓口として5つの技術第2課を設置し、地域密着型の活動を行うこととなっていますが、技術第2課の業務内容が非常に曖昧であるとともに、普及センターの総合力が発揮できにくいデメリットが¹¹⁾あるということであった。たしかに、当局提案では技術第1課については「生産技術支援を特化して行う¹²⁾とされているのに対して、技術第2課は前述のように地域における技術支援の窓口としてとなっていたから、同じ普及センターの中に組織原理の違う課が2つできることになり、再編が中途半端に終わってしまうおそれもあった。

表3に、9月4日に行われた第3回農林水産部長協議で技術第2課の是非(アンケート調査)とあるのは、農普評議会が普及員全員に対して行ったアンケート結果のことであり、当局案に賛成は20%を下回った¹³⁾。いわば、農業改良普及センター職員の総意として当局案に反対を示したのである。

農普評議会のこうした反対を受けて、当局も当初案を修正することになり、10月10日の第4回農林水産部長協議では¹⁴⁾、地域支援窓口としての技術第2課の設置は撤回され、技術第1課は農畜産班と生活班、第2課は野菜班と果樹花卉班からなるという、同じ組織原理からなる課にすることとされた。組織体制が完全に専門班体制になることとなったのである。その代わりに、1支所と1駐在が付け加えられることとなった。さらに定員も当局当初提案の177人から181人へと4人増えている¹⁵⁾。

次の11月10日の第5回農林水産部長協議では、当局から7普及センター1支所1駐在の設置場所が明示された。この労使協議では、組合は1駐在を1支所に格上げし、2つの支所には技術課を配置して管轄区域をもたせることを要求し、最終的に当局もこの要求を受け入れることとなった。つまり7センター2支所である。

農普評議会は、当局の提案内容で合意したいとする方針案を決め、すぐに全職場での討議にはいった。職場討議の結果、方針案は大筋で承認された。

こうして、次にみるように12月半ばの段階において、12センター2支所は7センター2支所として再編統合されることで合意が図られた。組合案が9センター1支所、当局の当初提案が7センターであったことから、設置数という点では労使の妥協が図られたとい

11) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のp.182。
 12) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のp.174。
 13) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のp.184。
 14) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のpp.184-186より。
 15) この4人増が何によるものかは、利用可能な資料の限りではわからない。

うことになろう。地域支援窓口として当局が予定していた技術第2課は組合の要求どおり撤回され組織体制は専門班体制に移行することとなり、地域についてはこれも組合の要求どおり支所という形で対応することになった。

2.3 配置と組織

表4は第6回協議から、大筋の合意ができ、その後、細かな詰めを行った12月26日の農業普及課長・農業政策課長協議までを示したものである。この後、2001年3月1日の労使協議で最終合意がはかれ、確認書、覚え書きがとりかわされている。ここでの協議の中心課題は定員数、事務職員の配置、次長の専任化であった。

前出表3の9月4日の第3回農林水産部長協議でテーマとして「人員配置の根拠」があがっている。これは各普及センターに一定の人数の人員を配置した根拠を組合側がたずねたということである。インタビュー記録によると、「当局案の根拠は、現場でつけていた日報。日報を積み上げて、これを資料に提案内容が組み立てられた。問題は、それぞれの職場でそういうことに使われることを想定して日報をつけていたかどうか。そうであれば、きちんとつけていたということで大議論になった。本当の実態はこの日報のとおりではありませんよ。サービス残業はこの日報には載っていませんよ」¹⁶⁾ということではじまる。

だが、そうした主張だけでは、当局案を批判することはできても、当局が納得するよう

表4 第6回交渉から合意まで

2000.11.24	農林水産部長、農業普及課長、農業政策課長 (第6回農林水産部長協議)	普及センターの設置数と支所の普及活動、次長の専任化、所長、次長、課長の格付け、施設備品の整備、事務職、臨時職員の配置。
2000.12.4	農林水産部長 (第7回農林水産部長協議)	
2000.12.8	農業普及課長、農業政策課長	
2000.12.21	農林水産部長 (第8回農林水産部長協議)	7普及センター2支所で大筋合意 普及センター職員総数191人
2000.12.26	農業普及課長、農業政策課長	普及センター、専門毎人員配置、所長の格付け、普及センターの施設、整備、備品等計画。

資料出所：前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のpp.368-370より作成。
注) 12月4日、12月8日の交渉内容については、原資料にも記述がない。

16) インタビュー記録(書記長、2002年3月11日)より。

な数字を出すことは難しい。この事例で興味深いのは組合もまた積極的に定員数を算定し、センターごと、専門ごとの配置人数案を策定していくことである。この点で重要だと考えられるのが、2000年の9月20日に農普評議会内に設置された地区別専門配置検討会である¹⁷⁾。この検討会は10月23日にも開催され、専門ごとの必要人員の検討を行っている。ここで具体的にどのようなことが話されたのかはわからないが、インタビュー記録によると次のようである。

「最初からの雰囲気として現員確保は難しいのではという空気はあった。だからどのくらいのマイナスでくい止められるかが出発点。まずは当局提案の人数で業務が可能かどうかを、職場と討議しながら一つ一つチェックしていく。野菜はどうだとか、果樹はどうだとか。普及センターが決まって、それに職種を振り分けていく。するとこの地域は野菜の産地だから、野菜担当を残さないとまずい、果樹担当はあまりいらなくとかの話が組合の中からでてきた。本音の部分で、あのセンターのあの担当は比較的暇だというのがあった。みんな普及センターを異動しているからおおよそわかる。農普センター一家みたいな雰囲気があるので、自分たちの職場を全体的にどうみるか、ここは残して、ここは減ってもしようがないというような調整が農普評議会内部でできていった」¹⁸⁾。

つまり、普及センター1つ1つにおける、各専門職種(畜産、野菜、果樹、花卉、生活、作物、茶等の専門職種)の業務量を確定していき、その上で各センターの各職種に割り振るべき人数を算出し、総定員を出していったのである。もともと、当初の組合案でも普及センター別、職種別の人員配置を適切なものとする、その見直しを随時あるいは定期的に行うことが主張されていたから、人員配置の見直しそれ自体は組合としても必要だと考えていた。けれども、当然のことながら定員の削減は予定されていなかったから、「調整」もそれほどスムーズにはいかなかったのではないと思われる。が、とにかく、この結果、第6回協議以降の組合要求では当初の現行維持の212人から201人へと減り、さらに最終合意が押し迫ってくると194人確保が最低目標となるのである¹⁹⁾。

他方、当局案は10月10日の再提案で4人増の181人であったから、201人、194人との差は依然として大きかった。ただ、こうした話し合いでは、ある程度の幅が人事当局から与えられているのが普通であり、どこで決着するかはまさに話し合い次第であった。

次長専任化をめぐる「最後まで平行線のまま」であり、「当局案で1年間実施した後、その必要性を再度協議する」²⁰⁾ことで合意がはかられていった。

17) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のp.369より。

18) インタビュー記録(書記長、2002年3月11日)より。

19) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のp.188より。

20) 前出県職員組合『第60回定期大会 一般経過報告書』のp.188。

専門職種の業務量の違いが調整されていった結果が、こうした増員の振り分けになったのではないかと推測しうる。

2.5 まとめ

以上でみたように、農業改良普及センターの再編統合の事例では、労働組合が組織体制、定員数、配置などの決定に積極的に関与し、相当程度の成果をあげた。その理由として次の点をあげることができる。第1に、農普評議会が組織再編に備えて独自案を策定していたことである。そこでは、組合員の過半数の意見をとりいれながら、センターの再編統合、組織の専門班体制への移行が盛り込まれていた。第2に、より重要なことは、定員数と配置に関して、厳しい環境を冷静に捉えた上で、組合員相互の真しな話し合いの中から定員削減案と適正配置案をつくりあげていったことである。そこでは自らのそして仲間の日頃の仕事への厳しいチェックと冷静な判断があったと思われる。第3に、他方で、この事例では当局側の内部討議が不十分であったことは否めない。組織を専門班体制に移行させながらも、それとは異なる地域別対応の課を残したことは、当座の措置としては受け入れられるとしても組織全体としては首尾一貫しない。さらに、人員配置の算定根拠が現場日報であったことも失策であったように思える。ごく常識的に考えてみれば、そうした日報から得られるデータはそれほど信頼できるものではない。組合からその点を指摘された後は、当局としてはそれに代わる算定根拠を失ったのではないか。そうなれば、組合が真しな組織内討議の中からつくりあげてきた定員削減案と適正配置案に依拠せざるをえなくなったのではないかと思われる。

3. ワン・ストップ・サービスとグループ制の導入

ここではある市におけるグループ制導入をめぐる労使協議の実態を明らかにする。グループ制とは、簡単にいえば、係を廃止し、関連業務を1人の職員でも柔軟に幅広く担当できるように部をいくつかのグループに再編することである。

3.1 機構改革

この市では1996年に設置された機構改革検討委員会、およびその下部組織である専門委員会で、市役所内組織の機構改革が検討されている。その基本方針は以下の3点であっ

た²³⁾。

第1に、住民の視点からの機構改革である。具体的にはワン・ストップ・サービスの導入を指している。ワン・ストップ・サービスとは、例えば住民異動に関する手続きを一つの窓口で済むようにするもので、その目的は市民が動くのではなく、職員が動くことで、市民のたらい回しを排除することにある。

第2に、都市経営の視点からの機構改革である。これはグループ制の導入を意味する。当時の機構改革の目玉は、グループ制の導入にあった。このグループ制は、福祉健康部と生活環境部に導入されている。

第3に、新たな行政課題にする機構改革の実施である。これは地方分権の受け皿作りを目的としたものであるが、当時は介護保健制度が導入されたため、特にそれへの対応が中心であった。

機構改革はこの3つの方針に沿って実施されたわけであるが、なかでも重要なのは、グループ制の導入である。これはグループ制が当時の機構改革の目玉の一つとされていたことにもよるが²⁴⁾、何よりもグループ制を導入しなくては、ワン・ストップ・サービスに代表される窓口サービスの向上は行えないからである。例えば、市民が転入・転出する際には、医療や保険、戸籍関係、就学等の各種手続きが必要となるが、これを一つの窓口で行えるようにするためには、住民1人の手続きに対して、1人の職員が全て担当することになる。そのためグループ制を導入しないと、市民を待たせることになるからである。また3点目の新たな行政課題として、介護保険制度の実施を挙げたが、介護に関する業務についても、ワン・ストップ・サービスを実施しようとするれば、グループ制の導入が必要となる。

以上の基本方針にそって、1999年4月1日に機構改革が行われたが、この改革は組織のスリム化をも伴っており、組織体制は62課159係体制から55課143係体制へ変わった。

次に具体的な組織機構の変化をみよう。表7は、グループ制を中心とする機構の変化を示した。グループ制は福祉健康部と生活環境部に導入されている。

福祉健康部は福祉保健部の名称を変えたものである。長寿グループは長寿課の長寿係を引き継いでおり、障害グループは長寿障害課の障害福祉係が名称を変えたものである。児童グループは、児童家庭課の保育係と児童母子係を引き継ぎ、グループ制をとっている。ただし介護グループについては、全くの新規業務であるため、この機構改革で新設された

23) 機構改革検討委員会専門部会「機構改革(案)について(中間報告)」(1998年)のpp.1-2より。

24) 一般職員研修資料の「機構改革について」(平成11年1月13・14日)のp.1によると、当時の機構改革の目玉として、グループ制の導入による「市民サービスセンター」と「福祉介護センター」の設置が挙げられている。

表7 グループ制の導入

1998年度	1999年度
福祉保健部	福祉健康部
長寿障害課	福祉介護センター
長寿係	長寿グループ
障害福祉係	障害グループ
児童家庭課	介護グループ(新設)
保育係	児童グループ
児童母子係	老人ホーム
地域振興券	
老人ホーム	
市民生活部	生活環境部
戸籍住民課	市民サービスセンター
住民係	戸籍住民グループ
戸籍係	市民交流グループ(新設)

資料出所：市職員労働組合配布資料「組織の改正概要」(作成日不明)及びインタビュー記録(書記長, 2002年3月25日)より作成。

グループである。

次に生活環境部であるが、市民生活部が1999年度に生活環境部に名称が変わり、戸籍住民課(住民係・戸籍係)が市民サービスセンターに統合され、戸籍住民グループに再編されたのである。市民交流グループについては、この機構改革で新設された部署である。

3.2 争点

組合は当局から事前に機構改革案を示されたが、その際に組合が問題視したのはセンター長やグループ長の格付けであった。それを表8に示したが、当局案では、福祉介護センターと市民サービスセンターのセンター長は部長級、グループ長は課長級に格付けされていた。

それに対して、組合は当局案の通りの格付けにすると、福祉健康部と生活環境部の部長がそれぞれ2名になるため、「もしそのようにするのなら、センター長を課長級に、グループ長を係長にする」よう、その格付けの修正を求めた²⁵⁾。組合がそのように主張するには、3点の根拠があった。

第1に組織機構の歪みである。これは当時の機構改革に限って発生した問題ではないが、例えば、1999年度の機構改革のように、一つの部に複数の管理職が存在すると、一般職員よりも係長級以上の職員が多くなり、係員の業務負担が増加したこと、さらに職場のコ

25) インタビュー記録(書記長, 2002年7月15日)より。

表8 機構改革による役職者数の変化

1998年度の機構	当局案(1999年度の機構)
福祉保健部一部長(1)	福祉健康部一部長(1)
・長寿課一課長(1)	・福祉介護センター一部長(1)
長寿係一係長(1)	①寿グループ一課長(1)
障害母子係一係長(1)	②介護グループ一課長(1)
・児童家庭課一課長(1)	③障害グループ一課長(1)
児童家庭係一係長(1)	④児童グループ一課長(1)
合計	合計
部長一1 課長一2 係長一3	部長一2 課長一4 係長一0
市民生活部一部長(1)	生活環境部一部長(1)
・戸籍住民課一課長(1)	・市民サービスセンター一部長(1)
住民係一係長(1)	・戸籍住民グループ一課長(1)
戸籍係一係長(1)	・市民交流グループ一課長(1)
合計	合計
部長一1 課長一1 係長一2	部長一2 課長一2 係長一0

資料出所：市行政改革推進本部「第二次行政改革実施計画(案)(平成10~12年度)」(1998年2月3日)のp.14より。なお、括弧内の数字は、役職者数を表している。人数は、インタビュー記録(書記長, 2002年3月25日)より。

コミュニケーションが取りづらくなったり、責任の所在が不明確になる等、現場では混乱が生じるからである²⁶⁾。そのため、組合には管理職を増やすことに抵抗があった。

第2に、庶務・経理機能の重複である。当局案を実現すると、グループ長は課長になるため、同じ組織内に課長が並存することになり、グループごとに経理や庶務を行わなくてはならなくなる。たとえば、「決算に係る主要な施策の成果説明書及び事務の概要書」によれば、児童グループには公立幼稚園・保育所の運営費や母子・寡婦福祉資金の貸付の事業費がおりている²⁷⁾、障害グループには身体障害者ホームヘルパーの派遣(社会福祉協議会へ委託)や身体障害者(児)補装具交付事業の事業費がついている²⁸⁾、長寿グループには老人デイサービス事業や老人福祉センター運営費(どちらも社会福祉協議会へ委託)、さらに特別老人ホームの建設を行っており、その事業費がおりている²⁹⁾。介護グループについては、1999年に新設されたために、独自の事業は見当たらないが、4つのグループの内、3つのグループが独自の事業を担当し、その事業に対して事業費が出されているから、グループごとに庶務・経理機能が独立せざるを得ないことは明らかである³⁰⁾。特に福祉介護センターの場合、長寿・障害・児童・介護の4グループが設置されているため、同一センター内に4つの庶務・経理が存在することになる。これは明らかに効率が悪い。

26) インタビュー記録(書記長, 2001年11月26日)。

27) 「決算に係る主要な施策の成果説明書及び事務の概要書」(平成11年度)のpp.262より。

28) 前掲資料のpp.265-268より。

29) 前掲資料のp.273-286を参照。

30) 前掲資料のp.289-294を参照。

第3に、課内の人員配置における裁量権の所在である。課長は課内の人員配置の裁量権が与えられており、この裁量権を行使することで、ある係が忙しくなった場合、課内の別の係から職員を応援させることができる。つまり、課内の人員を横断的に起用するためには、課長の許可が必要になるのである。しかしグループ長を課長級に格付けると、他のグループに応援を頼む際に、各グループ長の許可を得なくてはならなくなる。しかも現在、どの職場においても人員にあまり余裕が無いため、他のグループに応援を要請するのは難しく、グループ長の許可を得ることが条件となれば、応援要請はさらに困難になる。

以上の理由から、組合は当局案に対して修正を求めたが、当局は修正を拒否し、当初案を実施した。当局の拒否が何によるのかは明確にはわからないが、次のように推測することは可能である。

第1に、ポスト不足である。平成11年度の機構改革によって、市役所は62課159係体制から55課143係体制になった。これにより7つの課が削減されたが、その7人の課長を部・次長級に昇進させるか、新たな課を創設するかで、処遇しなくてはならない。そこで福祉介護センターのグループ長(4人)と市民交流センターのグループ長(2人)を課長級にしたことが推測される³¹⁾。

第2に、そればかりではなく、新設のセンター、グループに寄せた大きな期待であった。センター及びグループの括り単位について「福祉介護センターは、高度な専門分野の集合体であったため、センターとしての課レベルの業務分担範囲の枠を超えているし、グループとしての係レベルの枠を超えている。そのため、センター長は部長級の配置を、グループ長には課長級を配置せざるを得なかった」とされていた³²⁾。

3.3 成果

このように平成11年度の機構改革では、効率的な行政サービスの提供を目的として、福祉健康部と生活環境部にグループ制が導入されたが、実際にどのような成果が得られたかを明らかにしたい。当時の機構改革について、組合が組合員に対してヒアリング調査を実施し、その結果を「機構改革の総括」(市職員労働組合 2000年10月25日)にまとめている。

31) 市職員労働組合の資料である「機構改革の総括について」(2000年10月25日)のp.4には、「特に「副参事」や「主幹」という役職については、その位置付けや役割が曖昧であり、早急に改善が望まれる。」という記述が見られる。さらに当局が設置した組織である機構改革検討委員会専門委員会の「現機構の検証と改善案について(報告)」(2002年7月4日)のp.3には、改善案として、「グループ長は課長補佐級、係長の職員を充てる」ことが提案されている。このように市には、管理職処遇の職員が多く配置されており、それが職場の不満の一つの原因となっていることが読み取れる。

32) 表9にセンター及びグループの括り単位の現状と問題点として、引用した内容が挙げられている。

る。これを参考に分析を進めたい。

それによると、当時の機構改革は、職場によって、職員の意識改革の面では、「若い職員を中心に意識改革は進みつつある」、内部環境の改善では「従来の壁がなくなり、充実してきている」という意見が出され、若手職員の意識改善や事務の効率化が促進されたケースも見られるが³³⁾、総体としては、機構改革に対する不満が多く出されている。

たとえば、市民からみた利用しやすさの点では「ワン・ストップ・サービスの実現にはほど遠い」、事務の効率化の面では「グループごとに庶務、経理事務を行っており、効率が悪い」、人員配置においては「グループ制のメリットであるはずの横断的な人員起用(臨時職を含む)ができていない」、「業務に応じた人員配置が不十分」、職場内のコミュニケーションについては「グループ長と職員の年齢的な間隔がありすぎ、十分な意思疎通ができていない」、「業務配分に役職を意識しすぎている。役職にこだわらず、業務配分を行うべきである」といった意見が職場から出されている。

このように、組合員から見れば、機構改革は一部成果が見られるものの、市役所全体から見れば不十分であった。

他方、機構改革案を策定した機構改革検討委員会専門部会³⁴⁾が、機構改革の検証を行っており、その検証結果を「現機構の検証と改善案について(報告)」(市機構改革検討委員会専門部会 2002年7月4日)として報告している。

この中の現状と問題点及び改善案を見ると、表9に示した意見が出されている。例えば、センターやグループの括り方については、「どちらも大括りすぎた」や「……センターとして課レベルの枠を超えているし、グループとしても係レベルの枠を超えている」という意見が出されており、改善案として、課係体制に戻すことが挙げられている。

またセンター内のグループの独立性及び関連性では、グループ制と業務が対応していないという指摘が多い。例えば、介護グループについては「グループでもよかったと思われるが、法が施行された段階で、保険給付業務が加わり、グループの業務としては大きくなりすぎた」、また市民交流グループでは「市民サービスセンターの場合、戸籍住民グループと市民交流グループとは関連性の低いもので構成されている」と指摘されている。さらにその改善案には、組合が事前の話し合いで主張した「グループ長には課長補佐級、係長級の職員を充てる」ことが述べられている。

そして何よりも注目すべきは、機構改革の目玉とされた柔軟な組織運営において、「グ

33) 市職員労働組合「機構改革の総括について」(2000年10月25日)のp.2を参照。

34) この機構改革検討委員会は、第二次行革大綱の中で設置が決められた組織である。当時のメンバーと現在のメンバーは異なっているが、どちらも係長級の職員で構成されている。市機構改革検討委員会「現機構の検証と改善案について(報告)」(2002年7月4日)のp.15より。

表9 機構改革における現状と問題点及び改善案

区分	現状と問題点	改善案
1. センター及びグループの括り単位	どちらも大括りすぎた。 福祉介護センターは、高度な専門分野の集合体であったため、センターとしての課レベルの業務分担範囲の枠を超えているし、グループとしての係レベルの枠を超えている。そのため、センター長は部長級の配置を、グループ長には課長級を配置せざるを得なかった。(一人では議会等の対応ができない) 結果的に課と同様になってしまった。(縦割りのまま)	福祉介護センターは、複数の課係体制に戻すべきである。 福祉介護センター介護グループは課係体制に移行すべきである。(保険年金課の介護保険料係も含めた一元管理が必要) 市民サービスセンターは、市民交流グループを除き、関連する窓口業務を包含した課係体制に戻す。(市民交流グループの業務は見直す必要がある)
2. センター内のグループの独立性及び関連性	福祉介護センターの介護グループの場合、法施行前は準備段階ということで業務量も多く、グループでもよかったと思われるが、法が施行された段階で、保険給付業務が加わり、グループの業務としては大きくなりすぎた。同じ保険である医療保険が課体制で運営されていることと比較して、介護グループの課体制への移行について未検討のまま法が施行されたため、長寿グループ等関連する業務との整合性を含め、効率的な業務運営等に影響が生じている。 市民サービスセンターの場合、戸籍住民グループと市民交流グループとは関連性の低いもので構成されている。また、市民交流グループは、市民との関わりの深い日常業務に対応するため設置されたが、一部の住民を対象とするものであり、関連性の無い業務が多い。	専門分野がある程度一致している部署においては、グループ制が効果があると考えられたため、導入を検討すべきである。ただし、グループ長には課長補佐級を、係長級の職員を充てるべきである。 (例) 保健センター、税分野
3. 柔軟な組織運営	グループが課レベルとなっているため、柔軟な人事異動が困難。	

資料出所：市機構改革検討委員会専門部会「機構の検証と改善策について(報告)」(2002年)のp.3より。

グループが課レベルとなっているため、柔軟な人事異動が困難」と指摘されていることである。これは、グループ制のメリットである、横断的な人員の起用ができていないこと意味している。

このように、機構改革は労使の評価を見る限り、成功とはいえないようである。

3.4 まとめ

1999年度に実施した機構改革の目玉は行政サービスの向上をめざしたワン・ストップ・サービスの実施、それを支えるためのグループ制の導入という意欲的なものであった。事前の労使間の協議で、組合が管理職の増加、業務量の増大、職場の混乱などを理由に反対したにもかかわらず、当局側は、おそらくは管理職ポスト不足への対応と新たな機構への大きな期待ゆえに、組合の反対をおしきって実施した。だが、期待どおりの成果は、少なくとも現在のところはあがっていないようであり、導入後に行われた当局側の検討結果は組合の主張と重なり合う。

4. むすび

以上、1つの県と市における、組織再編をめぐる労使協議の実態を明らかにしてきた。同じく地方自治体といっても、県と市では環境が異なるだろうし、また労使協議のテーマも異なっている。したがって二つのケースを厳密に比較することはさほど有意義ではない。重要なことは、この二つのケースの検討を通じて明らかにされた次の諸点である。

第1に農業改良普及センターの再編統廃合であれ、グループ制導入であれ、労働組合は自らに係わる重要問題だと受けとめ、職場の声をふまえて当局案に対して組合独自の意見を述べている。これらはいわゆる「管理運営事項」であるが、いずれのケースであっても当局側は組合側と話し合いをもっている。いいかえれば、管理運営事項についての労使協議が行われている。

第2に、労使協議が行われているのは、労使双方が何らかの意義をそこに見いだしているからである。組合が関心をもつのは、組織再編が組合員自らの仕事に直接、間接に関係することだからである。他方、当局が組合の申し出を受け入れるのは協議を通じて得られる情報が役に立つと考えているか、あるいは最終的に組合員＝職員の協力を得やすくなるかと判断しているからであろう。

第3に、労働組合のスタンスは極めて建設的である。農業改良普及センターの再編統廃合では、県職員組合の農普評議会は、組合員の過半数の意見をとりいれながら、センターの再編統合、組織の専門班体制への移行を内容とする独自案をつくりあげている。さらに、各センターの定員数と配置に関して、厳しい環境を冷静に捉えた上で、組合員相互の真剣な話し合いの中から定員削減案と適正配置案をつくりあげている。そこでは自らのそして

仲間の日頃の仕事への厳しいチェックと冷静な判断があったと思われる。グループ制導入にあたっては、職員組合は、それによる管理職ポスト増による組織機構のゆがみ、庶務・経理機能の重複による非効率化、人員配置の柔軟性の欠如など、それなりに合理性をもった反論を展開している。

第4に、こうした労働組合の真しな意見を当局側が聞き入れるかどうかは労使協議の成果を左右するようにみえる。農業改良普及センターの再編統廃合では、労使が歩みよる形で最終合意が図られたのに対し、グループ制導入では当局側は組合の意見を拒み、当初案を押し通した。前者では問題が起きているわけではないのに対して、後者では機能不全が組合員からも、当局内に設置された委員会からも起こっている。労働組合が建設的なスタンスをもってのぞみ、当局側がそれに真面目に応じるという条件が整っていれば、労使協議を通じる「より良き解決策」の探索は、最終的に地方行政の質の改善につながると思われる。

参考文献

- 氏原正治郎 1989 『日本の労使関係と労働政策』東京大学出版会。
自治労運動史編集委員会 1979 『自治労運動史 第2巻』総評資料頒布会。
菅野和夫 1983 「公共部門労働法—基本問題の素論（三・完）」法曹時報第35巻第12号、1-44。
— 2002 『新・雇用社会の法』有斐閣。
中村圭介、佐藤博樹、神谷拓平 1988 『労働組合は本当に役に立っているのか』総合労働研究所。
仁田道夫 1988 『日本の労働者参加』東京大学出版会。
山本信一郎、木村良樹 1986 『自治行政講座 5 地方公務員行政』第一法規出版。
Freeman, B. Richard and James L. Medoff 1984 *What do unions do?* Basic Books, Inc.: New York (島田晴雄、岸智子訳『労働組合の活路』日本生産性本部、1987年)。
Walton, E. Richard and Roberts B. McKersie 1991 *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*, ILR Press: New York.

組織再編をめぐる労使協議
——地方自治体の事例——

中 村 圭 介
前 浦 穂 高