

# 地方公務労働者の意識構造と労働者像(5)

自治労北海道本部「組合員意識調査」の10年―労働基本権

杉本龍紀

前稿(本誌二〇一三年一二月号)では労働組合に係る意識について検討した。ここでは、組合員たちの労働組合活動への評価・労組信頼度は傾向的には高まってきていること、しかし、人員不足など職場の不満が強いと労組評価・労組信頼度も低く、そのことは労組を経ないでの職場の不満の個人的表出、労組による集団的規制によらない個人的「解決」へと労働者を向かわせる可能性を表現すること、さらに労組の日常活動への組合員の参加状況が悪化し、労組基盤が不安定化してきたことなどを示した。そして、かような事態が進むならば労働基本権回復という長年の要求が実現したとしても、その意義について危惧を感じざるを得ないと指摘した。

これに続く本稿は、01調査と07・11両調査から労働基本権に関する意識を取り上げる。一九四八年七月のいわゆる「政令二〇一号」とその後の法定・整備により、一般職非現業公務員等の労働

基本権は争議権否定(争議行為の禁止)、団体交渉権のうち協約締結権の否定といった制約を受けてきたが、二一世紀に入ってから改革議論過程で「自律的労使関係制度」への転換論が登場し、基本権回復が検討された。本稿で取り上げる調査はこれらの新しい動きと重なる時期のもので、北海道の地方公務労働者たちの労働基本権に係る意識を見るに好都合である。

## 1 労働基本権をめぐる動向 ―「自律的労使関係制度」論

二一世紀の公務員制度改革の出発点になったのは二〇〇一年の「公務員制度改革大綱(二〇〇一年一月二五日閣議決定)」で、そこでは、公務員

の労働基本権は現行の制約を維持するとされていたが、その後の諸々の検討を経て制定された「国家公務員制度改革基本法」(二〇〇八年六月一三

日)第一二条では、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と一般職非現業公務員への協約締結権付与へと方向転換した。この間には「公務員制度についても、労働市場改革(労働ビッグバン)と整合的な改革が必要」「過度の身分保障、年功賃金などを見直し、民間並みの合理化を実現」「民間と同様の労使協議制を導入」<sup>1)</sup>などが提起されていた。制度改革の焦点の一つが、協約締結権「付与」を梃子にして民間的な労使関係への転換に当てられるようになり、それを表現する用語が「自律的労使関係」であった。<sup>2)</sup>

二〇一一年六月には「自律的労使関係制度を措置するため、一般職の国家公務員に協約締結権を付与するとともに、これに伴い、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労

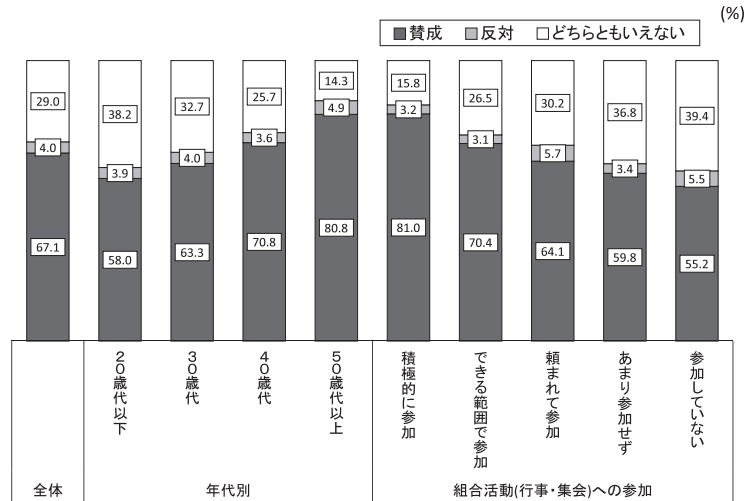
働行為事件の審査、あつせん、調停及び仲裁等について定める」ことを旨とする「国家公務員の労働関係に関する法案」が国会に提出された。

地方公務員についても同様の転換が検討され、国家公務員に関する法案に準じて作成された「地方公務員の労働関係に関する法案」として国会に提出された(二〇一二年一月)。この法案は国会提出の翌日に衆議院が解散されたため、国家公務員に係る法案ともども廃案になり、その後、国家公務員制度改革論の中心は府省庁の幹部人事へと移動し、協約締結権回復を主内容とする自律的労使関係議論は国家公務員制度・地方公務員制度とも頓挫した状態に陥り、その後の動向も定かではなくなってしまう。しかし、政令二〇一号以降、制約され続けてきた公務員の労働基本権のうち協約締結権の回復が法案という形で具体化したことは、公務員労働者と労働組合にとって画期的な事態であった。

## 2 労働基本権の回復・確立への意識

まず図表1で、「公務員制度改革大綱」決定の

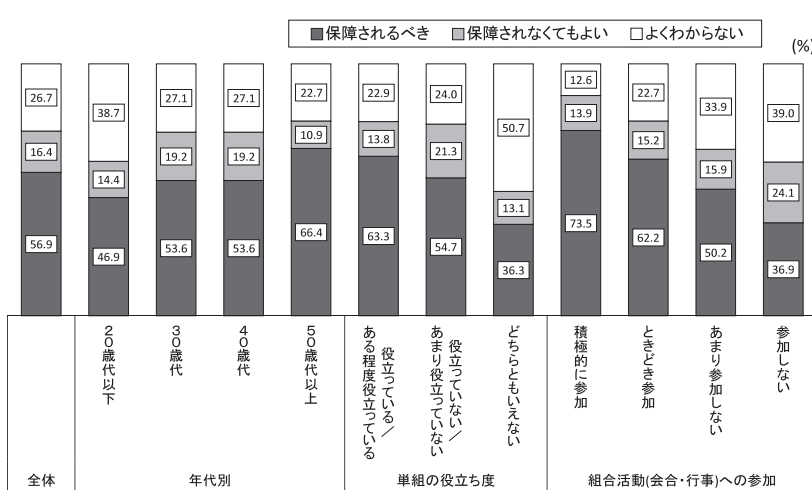
図表1 公務職場における労働基本権の確立(O1調査)



半年前に行われたO1調査の結果に示された労働基本権確立への意識を紹介する。全体では労働基本権確立に「賛成」するのがほぼ三分の二、「反対」は5%以下、「どちらともいえない」が三割程度だが、ここで取り上げた属性に関していえば比較的高い傾向がある。すなわち、年齢が上がるほど、組合活動に参加していればいるほど労働基本権確立に積極的である。

その後自律的労使関係議論が始まり、協約締結

図表2 公務員の労働基本権—とくに爭議権(O7調査)



権のみならず爭議権の回復も検討対象になってきた時期に行われたO7調査での「公務員の労働基本権(とくに爭議権)主にストライキ権)について」との設問の回答状況を図表2に示す。O7調査は労働基本権のうち爭議権(とくにストライキ)に焦点を当てる設問であるため、O1調査と比べることには小さくはない無理があることを踏まえた上で回答

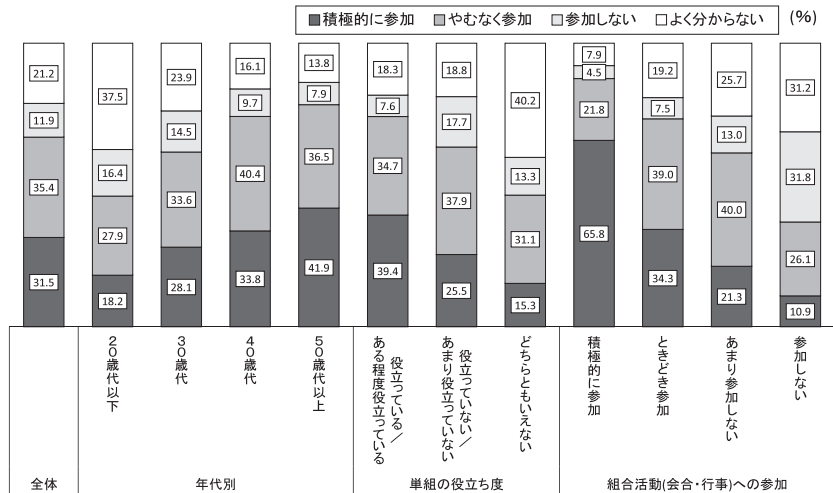
傾向を見ると、年齢が上がれば上がるほど、組合活動が役立つと感じれば感じるほど、組合活動に参加していればしているほど、労働基本権（とくに争議権）は保障されるべきと考えていることが分かる。労働基本権回復への意識は、年齢（非経歴年数）、労組の役立ち評価、労組活動への参加と相関している。

だが、01調査に比して07調査では労働基本権回復を肯定する度合いが、おおむね10ポイント程度低下している。調査結果からこの変化を説明できる可能性があるのは、01調査では労働基本権確立一般を問うたのに対し、07調査では事実上、争議権に限定したことである。争議権回復への意識が両調査結果の差異をもたらした可能性がある。そこで次に、争議権に限定して検討する。

### 3 争議権の現実的意義への疑念

07調査で、組合がストライキを含む争議行為行使を決めた場合に参加するかを問うた結果が**図表3**である。労働基本権（とくに争議権）は保障されるべきとするのが全体の約57%だったが（図表2）、争議行為に積極的に参加すると答えたのは約32%、やむなく参加は約35%だった。ここで取り上げている属性に注目すると、図表1、2のデータと同様の傾向を見いだせる。しかし、図表2で争議権が保障されるべきとした割合から見ると、積極的参加層は薄く感じる（例外は組合活動への

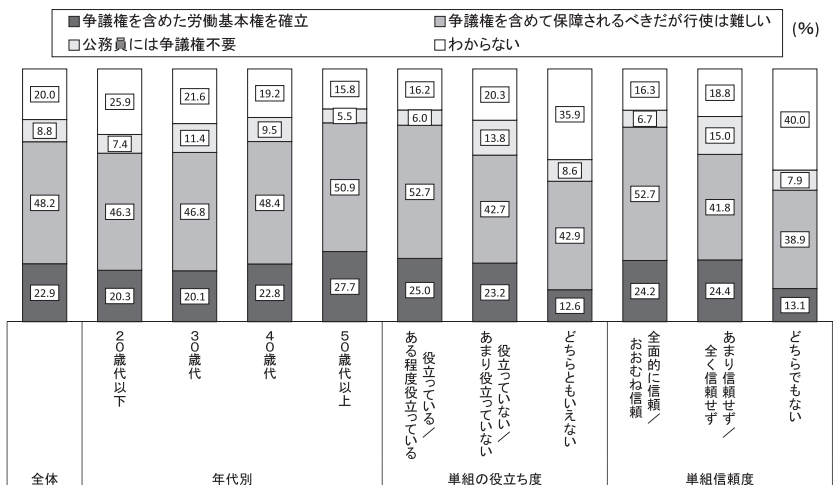
図表3 争議行為への参加(07調査)



積極的参加層の争議行為への参加意欲の高さであり、日常的な活動参加が組合方針との一体感の基盤になっていると思われる。ここから想定されることの一つが、争議権回復の現実的意義への疑念である。

11調査は自律的労使関係議論が法案として明確

図表4 争議権付与について(11調査)



になってきた時期、つまり議論されてきた争議権回復は棚上げされて、協約締結権付与が中心の論点となった時期に行われたが、この調査において(09調査に続いて)争議権付与をどう考えるかを問うた結果が**図表4**である。

ここでは、これまで取り上げてきたデータとの

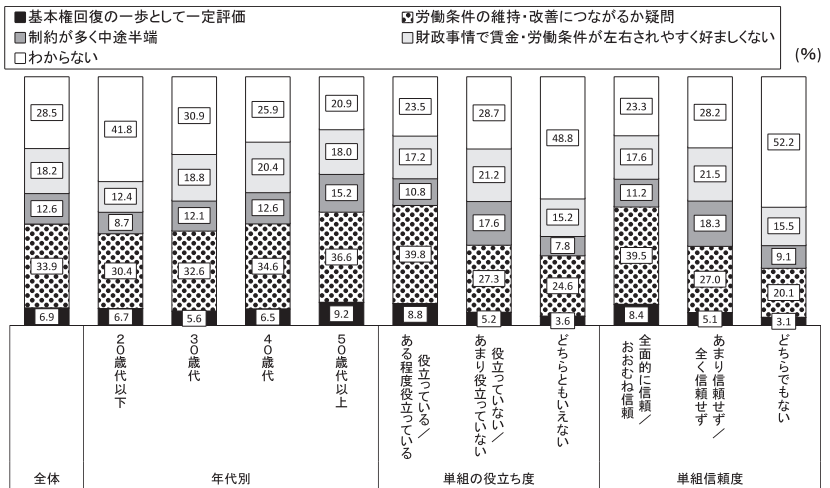
大きな相違が示される。争議権を含む労働基本権を確立して組織強化をめざすと答えた割合は四分の一を下回り、争議権が保障されたとしても行使困難とするのがほぼ半数に達した。属性別では、労働基本権確立に積極的であった層（中高年層、労組高評価層、労組信頼層）ほど行使困難と考える傾向がある。これらは労組力量の現状をより感知していることだろうか。そこに見え隠れするのは、近年の現実からして争議権行使は困難だとの疑念であろう。自治労組織としては積年の課題の一つである争議権について、その回復が公然と議論され始めるや、現場の労働者たちからの疑念にさらされているのだ。

#### 4 労働基本権回復への情况的不安

それでは、廃案になったとはいえ法案化された協約締結権への意識はどうか。国家公務員に関する法案が提出されたのと同時期に実施された11調査での結果を図表5に示した。協約締結権を得ても労働条件の維持・改善につながるか疑問ありとの回答が最多で、次いでわからないとするもの、そして財政事情で労働条件が左右されやすく好ましくないというものであった。

ここでも年齢が上であるほど、労組を評価するほど、協約締結権回復の現実的意義に疑念が表明されている。財政悪化を背景にした人員・賃金削減が続く状況下での協約締結権回復は、労働条件

図表5 団体協約締結付与について(11調査)



の更なる悪化を引き起こすものとして、とくに労組の力量をより熟知している層からは不安要素として思念されているのではないだろうか。

政令二〇一号以来の労働基本権の制約からの回復を求めてきた自治労組織・地方公務労働者たちだが、それらが公然と議論され、一部が具体的な制度設計として提示されたとき、改めて昨今の社

会的労組的情况と向き合うことになった。一〇年にわたる調査から見えてきたのは、労働基本権回復を要求している段階では顕在化しなかった意識、つまり民間企業的な労使関係への転換に対する潜在していた不安なのだろうと思う。

#### 【注】

- (1) 「公務員制度改革について」(二〇〇六年二月七日、経済財政諮問会議「第一次安倍内閣時」)。
- (2) なお、公務員の労働基本権全体に関しては、たとえば渡辺賢『公務員労働基本権の再構築』、北海道大学出版会、二〇〇六年が参考になろう。
- (3) この内容や特徴については、小川正『地方公務員の労働関係に関する法律案』の内容と課題(上)

- (4) 地方自治総合研究所『自治総研』四一一・四一二(二〇一三年一月・二月)を参照されたい。
- (4) この設問は、当時の連合・自治労本部が検討していた公務員制度改革の対案について問うものだった。検討の結果、労働基本権に関しては、「公務員に労働基本権を確立し団体交渉に基づく賃金・労働条件決定制度を実現すること」との要求内容になったが、当時の組合員たちがそのような情報をどれだけ得ていたかは定かではなく、労働基本権の確立には争議権も含むと見ていたのか否かなども判断できない。