

公務・公共の再生と公務員の 労働基本権回復

香月 直之

はじめに

世界でも日本でも「公共部門が持っている非効率性を競争原理によって是正する」として、公的サービスを「官から民へ」と移行させる新自由主義路線が国だけでなく自治体にも押し付けられ、住民に身近なサービスまで「民営化」が広がってきた。一方で、民営化に対抗する地域のとりくみは、変革につながる大きな力を生み出している。「公務・公共の再生」とは、一度民営化された公共サービスを再び「公」の下に取り戻すこととあわせて、新たな公共サービスを創出することの両方を意味する。

全労連公務部会・公務労組は、2024年5月にオランダの国際政策シンクタンクNGOであるトランスナショナル研究所（TNI）を訪問し、世界各国での「（再）公営化」の成功事例などの報告を受けるとともに、住民と労働者の共同の運動の進め方についても意見を交わしてきた。

世界的にも、気候危機、格差の拡大、政情の混乱などの中で、公務・公共サービスの役割はこれまでにない重要性になりつつある。新型コロナウイルス危機もまた、医療・社会保障費の削減、公立・公的医療機関の民営化がもたらすセーフティネットの脆弱化を明らかにし、「危機管理（国民の生命・身体・財産に重大な被害

が生じる（おそれがある）緊急事態の対処と発生防止）」は、公務・公共サービスと公務労働者によって支えられていることが明らかになった。民営化だけでなく、業務委託や派遣労働者、非正規公務員の導入・拡大など、さまざまな手法による公共の「効率化」および「商品化」によって、公的な支出は削られ、こうした広い意味での公共インフラを維持し運営していくことを困難にしてきた。民営化の失敗が露呈し、公務・公共サービスの低下や利用者負担の増加などの具体的な被害が住民に及ぶにつれ、「（再）公営化」を選択する動きが世界中に広がっている。

かつてTNIの研究者として世界各地の公共サービスの民営化の実態と公共サービスを住民の手に取り戻す「再公営化」の事例を調査した岸本聡子氏（現・東京都杉並区長）は、1970～80年代に公共サービスを完全民営化したものの110のサービスを再公営化したイギリスや、民営化の失敗をきっかけに水道を再公営化し、公社に議員も加わって情報公開を徹底して「民主化」したフランス・パリの事例をふまえて、「民から公に戻すのは大変な労力が必要です。せっかく再公営化するなら、民主化しようということです」（「しんぶん赤旗」2022年6月3日付）と述べている。

これまで政府や財界は、国や自治体の直営では「非効率」「サービスが画一的で柔軟性がな

い」「人件費が高くて財政負担が大きい」などとマスコミ等も活用して喧伝し、「公共部門の非効率性を競争原理によって是正する」として民営化を推し進めてきた。国鉄をはじめ、郵政事業、公立・公的病院、そのほか多くの行政サービスが、多くの住民・労働者の反対の声を踏みにじって強行されてきた経過はまだ記憶に新しい（あわせて公共部門に

おける労働運動の弱体化も狙われたことも指摘しておく必要がある）。

コロナ禍や多発する災害、環境危機、格差の拡大など、公務・公共の役割発揮が求められる情勢ではあるものの、長期にわたって垂れ流されてきた「小さな政府」づくりの潮流を押し戻し、公務・公共の再生の流れを本格的なものとするには、「民営化反対、直営に戻せ」というスローガンだけでは、多くの住民に共感を広げることはそう簡単ではないと思われる。民営化された公務・公共サービスを再び住民の手に取り戻すことで、行政と住民・利用者そして公務労働者が参加する「新たな公務・公共サービス」の実現、「公務・公共の民営化ではなく民主化へ」の展望を示すことが重要ではないだろうか。

例えば、再公営化したパリの水公社（オー・ド・パリ）には、議会議員や職員代表も参加する理事会とは別に、幅広い市民が参加する組織「パリの水監察」が設置され、市民本位の運営が保障されている。そのことも反映して、水公社は再公営化直後に料金を引き下げたが、経営



オランダの国際政策シンクタンクNGO「トランスナショナル研究所（TNI）」を訪問

状況は良好に推移している。また、再公営化後の市民向けの独自政策では、家計が苦しく水道料金の支払いがままならない世帯への支援も盛り込まれているし、水質維持のための有機農業支援や環境保護のための地熱発電所の建設、そして市民の要望を受けて噴水を新設するなどの事業まで展開されている。

2015年には、市内に41カ所の水くみポイントを設置し、「ペットボトルのリサイクルは良いこと。でも使わないのはもっと良い！」をスローガンに、市販の水飲料の代わりにマイボトルを使用することを呼びかけている。水くみポイントのうち、9カ所では炭酸水も出てくるという。

こうした「水の民主主義」といわれる再公営化したパリの水公社の事業を見ていると、公務・公共サービスの民主化を進めるカギは、住民参加の保障であることがわかる。同時に、公社の職員代表が理事会に参加していることや、「パリの水監察」の住民参加を専門知識のある公社職員が支援していることも重要な要素である。

労働基本権の回復は、公務労働者の労働者としての権利の回復であると同時に、国民・住民の権利や生活を向上させる公務労働者の役割発揮のためでもある。本稿では「公務・公共の再生」を住民ともに勝ち取るためにも、公務労働者の労働基本権の回復、人権回復は避けて通れない課題であることを述べてみたい。

1 「行政改革」と労働基本権

日本では1980年代の国鉄民営化や三公社五現業の民営化に続いて、2000年前後から公務サービスの新自由主義的な「改革」が推し進められてきた。例えば、国の場合、2001年1月の中央省庁再編や、それにあわせて国立病院や国立大学、研究機関などの独立行政（大学）法人化や民営化を通じて「改革」は行われてきた。また、当時の小泉純一郎政権によって「行政改革の総仕上げ」と位置づけられた「行政改革推進法」をはじめとする行革関連5法も、国家公務員とその周辺部門の定員削減や公共サービスの民営化を推し進めてきた。

地方自治体の場合、1990年代末からの「地方分権」改革の中で、1999年に地方分権一括法が制定され、2000年4月に施行された。同法により、職員配置や行政機関設置にかかる各種の必置規制の緩和が関連法の改正を通じて行われ、それが地方自治体の定員削減を促すことになった。また、小泉政権期の構造改革路線とも歩調を合わせる形で行われた「行政改革」により、単なる定員削減のみならず民間委託等の推進や指定管理者制度・PFI・地方独立行政法人の活用などが行われ、行政サービスの提供主体の多様化が進められてきた。

このような国や地方自治体にかかわる各種の

制度改革の結果、2000年代以降、国や地方自治体の実施部門、別の言い方をすれば、より国民や住民と直接的に接する部門での人員削減や業務のアウトソーシングが進んだ。結果として、行政当局は認めようとしなが、行政サービスの質と量が低下し、さまざまな格差の拡大や弱者の切り捨てが進んだ。こうした動きは、労働基本権を奪われたままに不安定雇用と低劣な処遇を押しつけられ非常勤職員（のちの期間業務職員や会計年度任用職員）の増加をもたらすことになる。

2 強圧的に進められた「公的リストラ」

国は、2004年の国立病院の独立行政法人化にあたって、看護師などの大幅な賃下げや「賃金職員」（正規職員と同様にフルタイムで勤務する非常勤職員。「常勤的非常勤職員」の一つ）の雇止めを強行しようとした。全労連にも「国立病院職員の雇い止め阻止闘争本部」が設置されるなど大きなたたかいとなった。独法化にあたっては、さまざまな問題があったが、労使関係をめぐっては、「労使自治」を原則とする「独立行政法人」に移行するにもかかわらず、新法人における就業規則や賃金職員の雇用継続についての労使交渉は国の制度の枠組み、国家公務員法第108条の5による「交渉」が押しつけられたことが大きな障害となった。

独法移行に関する「交渉」は、新法人理事長予定者から権限を委任された厚生労働省と全医労（全日本国立医療労働組合）との間で行われたが、厚労省は説明責任を果たさず、合意を得る努力も行わないという、きわめて一方的な対応で、民間企業であれば悪質な誠実交渉義務違

反とただちに認定されるほどの形式的なものに終始した。

結果として、約5万2千人の正規職員のうち、35歳超えの職員を中心に大幅な賃下げが強行され、6,500人を超える賃金職員の雇止めと短時間パート化が行われた。「パートでは生活できない」として涙ながらに職場を去って行く賃金職員も少なくなかった。

厚労省がこのような不当な対応をとり続けたのは、以後、国立病院の統廃合や職員の削減、賃下げなどの「公的リストラ」を進めるにあたって最大の障害となるであろう労働組合を、労使自治を原則とする独立行政法人に移行する前に弱体化させようとするものであった。患者・住民とともに地域医療を守る運動を展開し、高い組織率と強い職場交渉力をもつ全医労を弱体化させ、排除することは、厚労省の長年の悲願でもあったからである。

独法移行後に全医労は、国立病院の独法化に伴って労働者の賃金・労働条件が一方向的に不利益に変更されたこと、および賃金職員の雇止めに対する是正を求めて裁判闘争に取り組んだが、残念ながら最高裁でもその訴えは認められなかった。現行の日本の法制度においては、公務労働者は、自らの職場の民営化・独法化に関する交渉すらも「管理運営事項」「権限外事項」などとして制限され、非正規公務員の雇止めや重要な労働条件の不利益変更も労使対等の立場で交渉することもできないことなど、労働者としての当然の権利すら保障されていない理不尽さが改めて明らかになった。

3 奪われてきた労働基本権

第二次世界大戦が日本の敗北で終結すると、

戦前弾圧されていた労働運動が急速に発展し、1年たらずで数百万人が労働組合に結集した。その3分の1が公務員や公共企業体の労働者だった。日本国憲法は28条で、民間企業の労働者も公務職場の労働者もすべて労働者であり、労働者の団結権、団体交渉権、ストライキなどの団体行動権（争議権）を保障している。1947年に制定された最初の国家公務員法においても、公務労働者には労働三法（労働組合法、労働関係調整法、労働基準法）が適用されていた。

アメリカ軍が主体になっていた連合国総司令部（GHQ）は、1946年ごろからデモやスト禁止など労働組合に対する弾圧を強化したが、1948年7月、マッカーサー元帥が公務員のスト権はく奪などを要求する書簡を芦田内閣に送りつけた。政府は臨時措置として政令201号を発し、公務員の争議禁止など、労働基本権を奪う措置をとった。政令の内容は同11月の「改正」で国家公務員法に書き込まれた。人事院勧告制度もこのときに始まった。50年公布の地方公務員法にも同様の規定が盛り込まれた（表1）。

しかし、日本が批准しているILO（国際労働機関）87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約）、98号条約（団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約）もごく一部を除いて公務員に労働三権を保障している。2008年6月に幹部人事を内閣に一元化するなどの国家公務員制度改革基本法が成立した。同法第12条には労働基本法の回復が規定されているが、今日においても置き去りにされている。

全労連は、「公正で民主的な公務員制度の確立」と「公務・公共サービス、教育の拡充」の

根幹は労働基本権の回復であることから、2000年にILOに対して労働基本権の回復を求めて提訴した。ILOからは11回にわたって、労働基本権を回復するよう日本政府に勧告を行っている。

全労連公務部会・公務労組連絡会は2024年5月にILOへの要請を行った。要請行動の主な目的は、第112回ILO総会において、18年以来6年ぶりに日本の87号条約の適用状況（公務員の労働基本権の制約状況）の個別審査が行われる可能性が高いため、23年9月に提出した「追加情報」以降の最新の状況を具体的な事例で報告し、前に進める協議・懇談を行うことであった。

実際の要請は、冒頭に、①労働基本権回復に向けた労使協議の開始、②会計年度任用職員など非正規公務員の正規化・均等待遇化、③消防職員の団結権付与、④人事院が検討する「アップデート」「アップグレード」など一方的な労働条件の不利益変更は許されない、などのポイントを発言し、職場で実際に発生している具体的な問題事例についても報告した。

ILO側は、この間の日本政府の対応に見るべきものはなかったと捉え、今後は期限を切った新しい労使関係の議論の枠組みを求めていることを表明した。日本の公務労働組合に対しては、引き続き、労働基本権制約によって起きている現場レベルでの具体的な報告をILOに送ってほしい、ということと、どうしても労働基本権の回復が必要だという議論を国内でも展開し世論喚起をはかり、政府との「社会対話」を重ねることが必要ではないかとのアドバイスももらった。

おわりに

世界的には、公務員であっても労働基本権が概ね認められており、日本の現状はあまりに異常といえる（表2）。韓国でも2021年に消防職員の団結権と団体交渉権が認められている。

マッカーサー書簡から77年。基本的人権である労働基本権が1日も早く日本の公務労働者にも保障されるよう、公務労働者自らが声を上げ、幅広い国民の理解と納得をえながら、制度

表1 奪われている日本の公務員の労働基本権

職員の区分		適用法律	団結権	団体協約締結権	争議権
国家公務員	一般職	国家公務員法	○（108条の2） 警察職員、海上保安庁職員、 監獄職員、入国警備官×	×（108条の5）	×（98条）
	特別職	裁判所職員臨時措置法 （国公法を準用）	○（108条の2）	×（国公法108条の5）	×（国公法98条）
		国会職員法	○（18条の2）	×（18条の2）	×（18条の2）
		防衛省職員 自衛隊法	×（64条）	×（64条）	×（64条）
	行政執行法人職員	行政労法	○（4条）	○（8条）	○（17条）
地方公務員	一般職	地方公務員法 （労基法）	○（52条） 警察職員及び 消防職員×	×（55条） 法令・条例等に抵触し ない 範囲での書面協定は締 結できる	×（37条）
	特定地方独立 行政法人職員				

※ 1 ○印は権利が認められているもの、×印は禁止されているものを示す

2 適用法律欄の括弧書きは、合わせて適用される法律を示す

3 裁判所職員、国会職員及び防衛省の職員を除く特別職の国家公務員並びに特別職の地方公務員については、労働組合法第3条の「労働者」に該当する場合は労働組合法及び労働関係調整法が適用される。

改善を実現させていくことが求められている。官民どちらの労働法制の保護の対象とされないために「法の狭間の労働者」とも言われた非正規公務員の劣悪な状況も、当事者と労働組合の共同のとりくみの広がりの中で一歩ずつ改善をさせることができている。国立病院の賃金職員たちの涙ながらのたたかいも今につながってい

るのだ。

住民と労働者の参加を保障する新たな公務・公共の創設のためにも、公務労働者の労働基本権回復、人間回復を求める運動の構築を、職場と地域から進めていきたい。

(かつき なおゆき・全労連常任幹事、公務部会)

表2 国際的に異常な日本の状況

国名	団結権	団体交渉権	争議権
アメリカ	○（軍人、FBIの職員等を除く）	○給与についてはなし （軍人、FBIの職員等を除く）	×
イギリス	○（警察、軍人を除く）	○（警察、軍人を除く）	○（警察、軍人を除く）
ドイツ	○	○（官吏の協約締結権を除く）	○（官吏を除く）
フランス	○（軍人等を除く）	○給与についてはなし （軍人等を除く）	○法が規定する範囲内で行使 （警察・軍人等を除く）
日本	○（警察・軍人の他、消防職員、 監獄職員、海上保安庁職員を除く）	△協約締結権なし	×



ILOへの要請行動（2024年5月）