

季刊

Theorist

セオリスト

冬季号

2017・005

公共一般から何を学ぶか

個人加盟ユニオンの到達と可能性

東京自治問題研究所研究員 東 洋志

特集◇文化と労働

60年代前後のたたかいと文化の結びつきから考える

文芸評論家 乙部 宗徳

労働組合と文化活動

東京公務公共一般労働組合副委員長 小林 雅之

公共一般の文化活動の歴史と意義へ上

東京公務公共一般労働組合中央執行委員長 中嶋 祥子

都立職業能力開発センター講師解雇事件
『民間委託の問題点と組合潰しの意図』

弁護士 山添 健之

公共一般から何を学ぶか

個人加盟ユニオンの到達と可能性

東京自治問題研究所研究員 東洋志

はじめに— 曲がり角に立つ 個人加盟ユニオン

いまや非正規労働者は2000万人に増大し、貧困問題がさらに深刻化している。背景には、この20年来の構造改革の進行、そしてアベノミクスによるその新段階が横たわっている。こうした状況に対して、日本の労働運動は、どのように対応してきたのか。

企業別組合が支配的な日本社会において、非正規組織化を組合運動の中心軸に据えていく運動は困難である。その意味で、個人加盟ユニオンが企業別組合の外側につくられた意義は大きい。個人加盟ユニオンには、大きく言って、地域ユニオンと産別個人加盟ユニオンの二つの類型がある。前者はコミュニティユニオン、ローカルユニオンとして発展し、後者は出版労連の先駆的経験を筆頭に、とりわけ2000年代以降、全労連系の多くの産別組織のなかにつ

くられていった。

ユニオン運動は、労働相談活動をとおして、これまでの企業内労働組合ではなしえなかった運動を展開した。個人の受難に寄り添い、すべての労働者を視野に入れた労働運動が切り拓かれた。労働相談を契機とした団体交渉による紛争解決や組織化の展開も貴重だった。これらの点は、高く評価されるべきである。しかし、この運動がいま、壁にぶちあたっているのも事実である。現在、労働相談活動が労働者の組織化には必ずしもつながらず、組合員としての定着の困難も指摘される。財政的にも厳しく、専従体制を強化できない状況にある。

こうしたなかで、運動の一部に個人加盟ユニオンに対する厳しい評価が出始めているのが最近の傾向である。ユニオンへの支援も後退してきている。しかし、壁にぶつかっている時期だからこそ、個人加盟ユニオンの到達を、広く戦後労働運動史のなかで、冷静にとらえ返す歴史認識が重要では

なからうか。清算主義的評価や、個人加盟ユニオンへの支援を後退させてしまうのではなく、現代日本の労働運動における個人加盟ユニオンの意義を再認識するなかで、同時に、その課題と今後の発展方向を検討することが求められる。

そうした問題意識から、本稿では産別個人加盟ユニオン・東京公務公共一般労働組合（以下、「公共一般」と略）の組織と運動に注目する。公共一般は25年の歴史をもち、既存の組合と結合しつつ、独自の組織を展開し、非正規組織化で多くの経験をつくり上げてきた。そこで生まれた教訓を整理することが、今後のユニオン運動の可能性と課題を考える上でも、積極的な示唆を与えると考える。公共一般は、既存の労働組合の何を刷新しているのか。この間の個人加盟ユニオンの困難を、どのように突破しているのか——こうした点に着目して、以下、検討を加えたい。（＊1）



あずま・ようし

東京自治問題研究所 研究員
「21世紀とマルクス」桜井書店、2007年(共著)
産別組織、ナショナルセンターに、非正規
労働者組織化の積極的取組みを提起する
執筆活動を展開している。

(※1) 以下、公共一般の活動に関しては、「公共一般20年のあゆみ」、2010年から2016年までの公共一般大会決議案、「季刊 セオリスト」(1～4号)を参照。また、小林副委員長をはじめ、専従オルグや支部活動家の方々のヒアリングに依拠している。

1 戦後労働運動の新展開のなかで～個人加盟ユニオンと公共一般の歴史的位置～

(1) 労働運動史のなかの個人加盟ユニオン

個人加盟ユニオンは、戦後労働運動史のなかの、いかなる文脈から生成したのか。1974-5年不況と高度経済成長の終焉は、労働運動史における重要な転換点をなす。それ以降、財界は「支払い能力論」を前面に出し、春闘を抑え込み、企業支配が確立した。とりわけ民間大経営は協調主義的組合潮流によって制覇され、それによって民間先行の労働戦線の右翼的再編、総評解体に向かっていく。しかし同時に、そうした動きへの対抗運動もまた、この時期以降に生まれたことが注目される。

第一に、不安定雇用の増大を背景に、地区労を拠点としたコミュニティユニオンが生まれた。江戸川ユニオンは、その先駆である。そこで切り拓かれた地域のすべての労働者を対象とする労働相談と組織化の実践は、その後、全国的に広がり、コミュニティユニオン全国ネットワークの形成に結実する。今日の地域ユニオンの

基礎が80年代以降の運動から生まれたのである。

第二に、この時期以降、民間大経営労使関係の外側で、企業別組合の枠を突破する新しい実践の芽が、様々な分野から生まれてきた点が注目される。全建総連による土建国保を軸とした組合員拡大運動、運輸一般の集団交渉の実践、生協労連によるパート労働者の組織化などが、この時期に始まる。全国金属では使用者概念の拡大、背景資本闘争が展開された。さらに不況・倒産を背景として、争議団運動が高揚し、企業横断的な闘争支援、様々な地域共闘、地域総行動が闘われた。これらの活動は、いずれも今日の運動の礎となっている。

第三に、公務の分野でも、行革攻撃に対応する形で、自治体労働運動のなかから、民主的自治体労働者論が提起された。それは、自治体労働者を「全体の奉仕者」として把握し、労働条件と住民への奉仕とを統一的に把握する運動論であった。ここに、今日に至る行革、構造改革と対抗して公共サービスを守る運動論が形成された。これらは、いずれも企業別組合とは異なる運動思想を孕むものである。注目されるのは、こうした運動経験の交錯のなかから、90年代以降の個人加盟ユニオン運動家・第一世代が生成していくことで

ある。背景には、本格的な新自由主義段階への突入と非正規労働者の増大がある。彼らは多くの場合、これらの運動経験を基礎にして、地域や産別の場で、企業別組合とは異なる、新しい労働者団結のあり方を模索していったのである。

(2) 公共一般誕生の歴史的文脈

本稿で対象とする公共一般も、そうしたリーダーによって牽引されて生まれた組合の一つだったと考えられる。公共一般(当時は都区一般)は、1988年から2年間の準備期間を経て、1990年8月21日に正式に創立された。雇用情勢の変化を受けて、自治体労働運動における非正規組織化の新しい受け皿として立ち上げられた。

注目すべきは、公共一般が、その出発点から自治体労働運動と広く結合すると同時に、正規組合による抱え込み型ではない、独立の労働組合として結成されたことである。

そしてリーダーもまた、民間中小企業労働運動、争議団運動出身の、つまり企業別労働組合からは独立した運動家であり、その経験が深く公共一般に継承されている点が特徴的である(※2)。争議団運動における横断的な支援、共闘、相互扶助の文化も引き継がれて

(※2) 小林雅之『上を向いて歩こう』(本の泉社、2008年)参照。この本のいくつかの箇所に、争議団や全国金属の運動経験が書かれていて興味深い。

(※3) 官製ワーキングプア研究会編『なくそう! ワーキングプア』(日本評論社、2010年)。

(※4) 熊沢誠は「なかまとの絆をつちかう」労働組合が、労働者の職場への「定着」を可能にする役割の重要性に言及している。熊沢誠『労働組合とはなにか』(岩波書店、2013年)参照。

いく。こうした流れと自治体労働運動の到達が結びついて、公共一般を牽引していった。公共一般を含む、こうした個人加盟ユニオンは、戦後労働運動の継承と刷新のなかから形成されたものである。

2 東京公務公共一般の運動と組織

(1) 公共一般の要求闘争

① 雇止め阻止と雇用の継続

公共一般の要求運動の特徴はどのような点にあるのか。公共一般の最大の闘争課題は、有期雇用・雇止めとの闘いであり続けてきた。公務非正規の労働組合は、雇止めとの闘いによって、実は組合消滅の危機と常に闘っているのである。現に、新潟県職員労働組合・非常勤部会のように、あいつづ雇止めによって、かつて450人いた組合員が30人に減ってしまった事例がある(※3)。公共一般は、この20年間で、9000人以上の雇用継続、雇止め阻止を勝ち取ってきた。たとえば1年を越えて実質繰返し雇用されている労働者への、同意なき一方的任用打ち切り(解雇)を許さず、自治体に雇用保障の責任を厳しく求め、

安易な切り捨ての労務管理政策をやめさせる闘争を展開してきた。抜群の個別紛争解決力であると同時に、3500人に組合員を拡大し、それを維持する背景には、そのさまざまな闘争の継続が想起させられる。

② 日常の要求闘争

今日では、雇止め阻止の成果の上に、さらなる要求実現へ挑戦している。均等待遇へ向けた賃金闘争も重視され、時給アップや一時金、ボーナス、有給休暇、退職金要求の実現へ向けた取り組みが展開されている。文京区や図書館ユニオンでの大幅賃上げなどは、最近の大きな成果である。

(2) 基礎組織の構築＝地域での職種別結集、団体交渉

① 組合員が組合員を拡大する——雇止め阻止を体験した組合員たち

こうした闘いを背景として、東京公務公共一般は3500人の組合員組織、職場を中心に30支部(行政区単位の約20支部を含む)、200分会を構築してきた。個人加盟労組のなかでも突出した勢力である。当局側の激しい攻撃にもかかわらず、なぜ、このような組

織化が可能になったのか。多くの個人加盟ユニオンが、基礎組織を構築できていないだけに、ここにはユニオン運動におけるヒントが潜んでいると考えられる。

このような組織化が可能となったのは、第一に雇止め阻止などの切実な要求実現の実績を背景とした、組合員自身による組織拡大である。公共一般が、流動的な不安定非正規労働者を、雇止め阻止と権利闘争によって守り、自治体職場への「定着」を勝ち取ってきたことが注目される(※4)。それが、支部分会形成に結びつく。中心的な組合員の多くは、職住が接近した地域在住の中高年の女性たちであり、家計補助型ではなく、「自活型非正規」が中心である(公共一般の組合員の84%が女性)。多くの組合員は、いつ雇止めされるかわからない不安感に耐えながらも、不当な差別への怒りと、しかし現場を任される労働者としての強い職業意識をもっている。そこには、自らの仕事への誇りと、にもかかわらず日常的に行われる差別的処遇への怒りが秘められている。雇止め阻止、更新限度撤廃を実現した組合員層が、公共一般・労働組合の重要性を「体験」でつかみとっていった。そうした認識をもつ組合員自身が、組合員を拡大するなかで基礎組織がつくられていったのである。

②分会レベルでの職種別結集

第二に、公共一般には、各行政区の支部の下に、職種別の分会があることが注目される。保育、学童、学校、給食、福祉などで、多様な分会がつけられている。公共一般の連帯を現場で支えているのは、多くの場合、地域における職種の結集であることを見てとることができる。基礎組織は、たとえ職場はバラバラであっても、地域に根ざした職能的結集であり、職業意識に基づく日常的な連帯に支えられている。いくつかの支部分会では、ユニークな非正規のリーダーが生まれ、集団を積極的に牽引している。保育や学童の幾つかの地域分会では、職場懇談会などで自らの仕事を語り合うネットワークがつけられ、そうした場において、公共一般の実績がアピールされ、組合員拡大への試みも行われる。

③現場の団体交渉

第三に、そうした組合活動で重要なのは、現場レベルの団体交渉である。支部はもとより、分会レベルで行政区当局との交渉が展開され、そこには多くの場合、人事課の幹部職員も出席しているのが特徴的である。事実上の「現場交渉権」が獲得されているのである。大企業中心に交渉レベル

が中央集権化するなかで、この経験は貴重である。しかも正規組合が交渉の窓口を一本化せず、公共一般が独自に行政当局と交渉の場をつくり、それが行政との間に労使の正常な緊張関係をつくりだしている。

さらに公共一般は、幹部請負ではなく、組合員全員参加型の団体交渉を重視している。たとえばリストラで職場がなくなる人は全員、団交への参加が保障される。その見地から、自治体当局が団体交渉参加の人数などを規制することに対しては妥協せず、当事者優位の運動論が貫かれている。交渉の内容は庁内にも周知され、庁内世論を背景とした団体交渉が展開される。連合系など役員中心のボス交型団交に後退したり、団体交渉が形骸化している日本の労働運動の現状のなかでは、これも貴重な実践である。

団交へ向けた戦術議論は、組合員を鍛える。仕事へのこだわり、専門性は交渉場面での大きな力となり、多くの場合、現場の専門性から遊離した幹部職員への厳しい批判として噴出する。団交の場では、組合員から賃金労働条件と同時に、労働の質（例えば保育の質）も厳しく問われるのである。現場ごとの交渉で、多くの要求が実現し、その経験が組合員の自信と成長の礎にもなっていると考

えられる。

公共一般が、通常の個人加盟ユニオンと異なるのは、日常的な基礎組織を、職種の連帯に支えられた形で構築している点であり、それぞれが行政区ごとに交渉の回路をもっていることである。こうした現場交渉の担い手である多くの非正規の現場活動家層が生み出されてきたことにこそ、公共一般の貴重な成果と財産があるのではなかろうか。

(3) 正規自治体労働者、区職労の協力

しかし非正規労働者の組織化と言っても、彼ら自身が多くの困難を抱えているのも事実である。生活面でも、ダブルワークで生計を立てている労働者は少なくない。バラバラに分断され、仕事上でも、彼らの成長を保障する条件は限られており、仕事の全体、自治体公共サービスのなかでの自分たちの位置を広い視野でとらえることを妨げられてもいる。労働運動の経験も十分ではない。そうした状況を考える場合、正規自治体労働組合活動家からの支援は欠かせない。ここに次のような公共一般の組織論上の探求が要請される。

①二重加盟の役割

公務非正規ユニオンの発展の

ためには、正規組合のなかに、彼らを支援する活動家たちが層として存在する必要がある。二重加盟は、個人加盟ユニオンを財政的にも人的にも支える柱であるが、公共一般においては、特に非正規への支援者としての側面が期待される。さらに自らが属する正規組合に対し、非正規の要求実現に向けて誠実な協力を求める役割も期待される。孤立させられがちな非正規をつなぎ、自治体労働の全体像を示していくことも、大切な役割である。二重加盟や区職労との連携が、非正規労働者の職場や分会組織への定着の支えとなっている。

②正規労働者との「自立と連帯」の組織論

しかし、この制度は、二重加盟の支援者が、企業内意識そのままに非正規労働者に関わるなら、非正規の運動を行政区内に抱え込み、抑える壁になる危うさを孕んでいる。現実のリストラをめぐっては正規と非正規との要求がぶつかり合う局面があり、非正規の切実な要求が抑え込まれる事例もある。正規組合の困難を背景とした運動の進め方が、公共一般の闘争形態と矛盾をきたす局面があるのも事実である。

公共一般は結成当時から要求、交渉、妥結の全過程における非正

規の自己決定を尊重する原則からも独立組合が追求された。そうした基本姿勢に立脚した、正規組合との連帯が希求されているのである。そこに葛藤を孕む共同のプロセスが生まれてくる。公共一般は、正規の二重加盟も活用して組織を広げてきたが、その際、長年の経験から両者の関係を「(非正規は)依存せず自立する。(正規は)請け負わず支援に徹する」と定式化している。「正規から自立しつつ、正規と連帯する」運動組織論を探求している点に特質がある。この組織論は、新自由主義による労働者分断攻撃への対抗としても、ますます重要である。

(4) 組織の性格——横断的連帯

①個人加盟の単一組合、横断的な連帯

このような先進的な実践や基礎組織の構築が、なぜ可能だったのか。公共一般は個人加盟であると同時に、「単一組合」というもう一つの特徴がある。これまで、都下63自治体のうち40以上こえる自治体に組合員を組織してきたが、都・区・市町村別などといった任命権者の枠にとらわれず、組合員が存在するところではどこでも横断的・機動的に交渉を行っている点が特色である。これによって、

活動が弱まり、当局・経営者からの攻撃を受けて困難な支部分会に対しては、「統一と団結」の力を集中させることができる。教訓の共有も可能となり、自治体を越えた職種横断的な組織化の条件ともなる。団交にあたって要求、回答、協定書も、必ず本部も含めて結ぶことを追求している。公共一般は、「単一組織」の優れた面を生かして、これまで数多くのリストラ反対闘争や解雇撤回闘争、賃下げ攻撃阻止闘争などに勝利してきた。要求実現の先進的な経験は、到達闘争によって全都的に意識的に広げられていく。

労働組合は放っておくと、企業内や行政区内に閉じこもり、狭い経験主義にとどまる傾向がある。公共一般は、そうした閉鎖性を突破し、全都横断結集の方針を追求してきた。

②横断性を支える条件、組織、財政

i) 執行委員会、機関紙活動、オルグ

こうした単一組織を可能にする現実的条件をつくりだしていることが、公共一般の特徴である。たとえば中央執行委員会(月2回)で方針や情報が各支部のリーダー層と共有される。機関紙『公共一般』(月2回発行)には支部分会の最前線の闘いと、その成果が掲

(※5) 実際に、数多くの機関紙コンクールでそうした点が評価され、毎年のように優秀賞などの賞を獲得している。

載され、それらが、組合全体に共有される。機関紙もトップダウン型ではなく、支部分会の闘いの経験がボトムアップ型で紙面に反映されている点が特徴的である(※5)。

特に、こうした単一組織を支えているのは、10人もの専従オルグ体制である。彼らが、行政区を越えて各支部分会の会議にも入り、団体交渉にも参加することによって、横断的な連帯を支えている。オルグは、自治体行政の管理機構のしがらみから独立した活動家集団であり、彼らの参加(支援)によって、自治体当局との緊張感のある団体交渉がつくられていく。賃金、労働条件について、行政区の枠にとらわれない横断的な視野からの交渉のけん引も、彼らの役割である。自治体労働運動のなかに非正規組織化の専門「オルグ」を位置づけた点は、公共一般の先駆性であり、総評運動(地区労など)の最良の経験の継承でもある。

ii) 財政基盤——バックアップ財政

そして、こうした諸活動を土台で支えるのが財政である。個人加盟ユニオンの多くが、組合財政のひっ迫から困難にぶち当たっているだけに、公共一般財政は教訓的である。公共一般は、組合費だけでなく、「社会的労働運動は、

財政的にも社会的支援に支えられる」という「バックアップ財政」の視点を貫いている。たとえば東京自治労連からの財政支援は、公共一般が全都的非正規自治体関連労働者組織化のセンター的役割を担う、その運動的位置からきていると考えられている。「自立と連帯」の組織論が、財政面で具体化されているのである。1000人以上の会員を擁する「青年ユニオンを支える会」も、青年非正規労働者の組織化という社会運動への社会的支援の一環である。さらに争議の活発な展開など、運動拡大による資金収集も社会的資金＝バックアップ財政の重要な構成要素である。こうしたバックアップ財政は組合費収入に匹敵する規模に及ぶ。これも争議団運動の経験のなかから生み出されていった運動論であり、そこには歴史の継承・発展がみられる。

(5) 果敢な闘争形態と社会運動ユニオニズム

公共一般は、どのような闘争戦術を駆使しているのだろうか。先に団体交渉について言及したので、ここではそれ以外の特徴的な闘争形態について論じる。

① 時にスト権も行使——ストライキ闘争の意義

i) ストの威力

公共一般の基本姿勢は「一人の非正規労働者の首切りも許さない」というもので、そのためには労働三権を積極的に行使し、ストライキも辞さぬ闘いの構えをとっている。激しい民間委託やリストラ攻撃に対して、団結権・交渉権と同時に、争議権(団体行動権)を発動して闘ってきた。そうした闘争が、非正規の雇用と運動を守ってきたのである。公務労働組合ではストが法的に禁止されていると同時に、スト迷惑論、回避論が支配的なだけに、公共一般は、自分たちがスト権を明確に有する労組法の組合である点を目的意識的に強調している。当局からの攻撃と公務員バッシングによって委縮しがちな公務労働運動のなかに、果敢なストライキ闘争をもちこんだことの意義は大きい。公共一般のリーダーの、総評民間労働運動での豊富な争議経験が、現代の自治体労働組合の領域で積極的に生かされている点が注目される。

これまで、40回ストを構え、13回決行して要求実現を成し遂げてきた。ストの威力は、この25年間に実に9000人もの労働者を救出してきた実績に如実に示されている。ストが庁内世論を変える契機となり、ストを構えるだけでも当局への大きな圧力となり、要求実現への効果を発揮した事例も多くある。

(*6) 例えば「バックアップ委員会」が、オルグと弁護士集団、労働行政専門の公務労働者との事例検討および討論の場である。

(*7) 小林前掲書、58～59p 参照。

ii) 統一ストライキ、社会運動型ストライキへ

この間、公共一般のストライキ闘争が深化していることも注目される。東京都の新たな攻撃に対応して、公共一般は、2015年10月1日にCAD争議・全都統一ストライキを敢行した。行政区を越えた横断的統一ストライキとして実現したのである。統一ストライキの威力は大きく、これを契機に、世田谷区での更新限度5年制限問題は突破されるなど、幾つかの地域で雇用を守り賃金要求を前進させている。こうした統一ストを可能にしたのは、この25年間の公共一般運動の蓄積にほかならない。

CAD争議では、職業訓練行政の問い直し、民間委託への批判が争議の中心テーマに押し上げられている。争議自体が新自由主義批判の社会運動に展開し、統一ストライキは、世論を背景とした社会運動型ストライキにも発展しつつある。今後、公共一般が、さらに職業訓練行政、保育や介護などの住民の公共サービス拡充への切実な願いと結びつけて、社会的ストライキを展開させることが期待される。

② 労働委員会の活用——委託先労働問題の解決にも有効

公共一般は、第三者機関を有効に活用している。団交拒否などの不当労働行為に対しては、労働委員会に訴え、その事実を明確にさせることで、使用者側の不当な組織攻撃から組合を救済するための命令を多く引き出している。

加えて、委託先労働問題の解決にも労働委員会を活用してきた。たとえば委託発注元の自治体の当事者責任を追及するために、行政に団体交渉を求めるが、当局は必ず拒否する。そうした場合に公共一般は団交拒否の不当労働行為として労働委員会に自治体当局を呼び出し、労働委員会そのものを問題解決の場、運動展開の場として積極的に活用してきた。東京都主税局や、新宿区、杉並区などの事件では、都労委での団交応諾命令こそ獲れなかったが、委託元の行政側に最大の責任がある点を、労働委員会の和解の中で謳わせる成果をあげた。ずさんな委託行政の責任を問う場としても、第三者機関の取り組みはきわめて有効である。

③ 大衆的裁判闘争——法廷闘争と大衆運動の結合

雇止めなどの強行に対抗する

ために、時に裁判闘争も展開する。個別紛争解決としての裁判闘争であると同時に、公務非正規を雇い止めに追い込む現在のシステムへの法律面での攻勢的な闘争という意義をもっている。こうしたなかで、中野区非常勤保育士高裁判決など、非正規労働者の権利を守る新たな判例が獲得されてきたのである。現在も、公共一般は誤った「任用論」に裁判闘争で挑戦し続け、「義務付け訴訟」の面からも法廷闘争を挑んでいる。これらを支えているのは民主的な弁護士集団とオルグとの徹底した討論である(*6)。

そこでは、法廷内の闘争と同時に、当局側の不当性を社会的に明らかにする大衆的裁判闘争が重視される。法廷闘争と大衆運動が結合されているのである。中野区保育士裁判でも、地域住民との連帯を重視して運動が展開された。原告たちが長期に闘い続けることができる強固な支援体制の構築と生活保障のうちには、争議団運動の今日的継承も見られる。そのなかで原告自身が、地域社会運動のオルグになっていくドラマが生まれた(*7)。

④ 地域の共同

地域での共同行動も、公共一般の重要な運動である。地域の現場では、公共一般の団交に、ローカ

ルセンター幹部が共に参加する経験がいくつも生まれている。地域の公共関連の労働者の権利闘争に、地域労働運動がコミットするのは、深い根拠を持つ。中野保育士争議や、ピジョンの争議でも、地域労働運動との共同が力になった。革新政党との共同や自治体議会論戦とも連携した運動展開も貴重な経験である(例えば八王子市施設開放員の契約変更問題での実践)。

⑤多様な闘争戦術の なかに貫かれるもの

このように、公共一般の闘争形態は、地域を拠点に、ストライキも辞さず、裁判、労働委員会を旺盛に活用する多様な運動戦術を果敢に駆使するものであった。そこに貫かれるのは、企業別組合の限界を突破した、当事者優位の運動論であり、横断性の論理であり、社会的労働運動の視点だと考えられる。

3 公共一般の長期 戦略と運動思想

日本の労働運動は、企業別組合の克服という長期的な戦略的視点を失って久しい。個人加盟ユニオンも、当面の紛争解決に埋没する傾向もないとはいえない。その

なかで公共一般は、いかなる戦略性をもって発展してきたのだろうか。

(1)民営化反対、 委託先での組織化

①委託先組織化の戦略— 団体交渉権拡大への 挑戦と下からの社会的 コントロール

公共一般は中長期的な戦略課題として次の二つの活動を重視している。第一は民営化反対、委託先組織化戦略である。公共一般は、外部化・民営化反対と非正規の解雇撤回闘争の経験の積み重ねのなかで、委託が最終的に強行された局面になっても、闘いが委託先にも引き継がれれば、自治体労働者の運動と住民の共同を継承していけるという、自治体労働者論への確信を深めていった。委託が進むのは、賃金コスト削減が大きな狙いである。従って委託先労働者を組織化し、その労働条件を向上させることこそ、民間委託化の営利優先の論理を規制するもう一つの道だと考えたのである。これは「結果(委託現場)から原因(アウトソーシング政策)へ迫る」という、公共一般の戦略展開である。公共一般は委託先の組織化と同時に、「使用者」を目先の経営者にとどめず、背景にある発注元の自治体にまで拡大してとらえ交渉

権の拡充に挑戦している。これは、かつての総評・全国金属の運動で見られた、「使用者概念の拡大」論の自治体への創造的適用である。そして指定管理者や業務委託路線を近い将来に変更させ、廃止させていく展望をもった戦略方針でもある。いくつかの自治体で成功させたこの攻略法は、公務の民間化に対抗し、下からの社会的コントロールを拡大する運動方向として大きな意義をもつ。

②委託先組織化の いくつかのタイプ— 先進的な二つの闘い

公共一般はすでに50を越える委託先を組織化し、いくつもの先進的教訓をつくりだしている。杉並区(井草区民館の事例)の場合、不当解雇を撤回させ、その後、業者との円満な労使関係を確立するなかで、発注元の区に対して業者とも共同して単年度契約を長期化させたり、安く上げればよいとする入札システムに総合評価制度を導入させて、より高い委託評価を獲得させた。これはブラック企業を排除する闘いでもある。その結果、委託先パート従業員の賃上げも実現させた。

新宿区の路上喫煙パトロールは、委託かえによってブラック企業が入り込んだケースだが、度重なるブラック企業への悪質な無法

(※8) 垣内国光編『私たち非正規保育士で
す——東京の公立保育園非正規職員調査か
ら見えてきたもの』(かもがわ出版、2015年)。

行為に対して、運動によってこれ
を追放し、組合員全員の解雇撤回、
復職を勝ち取り、よりましな業者
に切り替えさせた。これら二つの
先進事例に共通することは、労働
委員会などを活用し、強力な運動
を繰り広げ、受託業者の労使関係
にとどまらず、行政側を第二の使
用者として責任を追及し、事実上
の交渉権拡充を勝ち取っている
点である。

(2) 職種・職能ユニオン— 行政区を横断した 職種別結集

公共一般運動のもう一つの長
期的運動戦略の柱は、職種別ユニ
オンである。公共一般における組
織の量的拡大と職種別結集の到
達を土台にして、2011年、東京自
治労連全体として「職種・職域ユ
ニオン」の組織戦略が方針として
確立した。職種別ユニオンによって、
行政区を横断した職種別の労働
者の結集が強まる。職能ごとの固
有の要求を掲げて、その実現運動
を展開することも可能である。現在、
公共一般では保育、学童、図書館、
介護などの分野で職種別ユニオン
が結成されて地道な活動が展開
されている。

今後は、横断的結集を自覚する
活動家を増やすことや、日常的な
地域を越えた団交の相互支援、民
間も含む労働相談活動の実践も

求められる。将来的には、全都横
断的な非正規専門職の労働条件
規制、とりわけ職種別の横断的賃
金闘争の展開が構想されている。
企業別組合を乗り越える産別労
働運動への接近形態、その貴重な
芽として注目される。以下、二つ
の事例を取り上げよう。

① 保育ユニオン

東京保育ユニオン(500人)では、
東京自治労連保育部会と連携し
て非正規保育労働者の実態調査
と政策提起を行なった(※8)。その
実態調査では、非正規保育士の過
酷な労働実態とともに、保育士ら
の職能形成が妨げられている実
態が明らかになり、職能性向上の
要求が浮かび上がった。最近の取
り組みで注目されるのは、保育の
産別最賃の政策的研究と、その社
会運動化への志向である。職能別
最賃2000円の必要性を現場の労
働者自身が議論し、集会・デモを展
開し始めている取り組みは貴重な。

② 図書館ユニオン

図書館ユニオン(70人)におい
ては、積極的に団体交渉も行い、
行政区を越えた相互支援も行っ
ている。そのなかで月額2万
8600円の大幅賃上げなどの成果
も勝ち取った。図書館政策の提起
もされている。図書館においては、
現場の労働において、専門性をも

った正規労働者がいなくなり、非
正規にほぼ完全に置き換えられ
るに至っている(学童も共通)。注
目されるのは、図書館OB活動家
たちが、豊かな専門性と長年の自
治体労働運動での豊富な経験に
裏打ちされた見識によって、非正
規労働運動を献身的に支援して
いることである。そのことは、専
門性の継承という点でも貴重な
実践である。世代も階層も超えて
同じ職種職能で共同運動が色褪
せず継承されている。ここに職種
ユニオン特有の魅力があり、現代
的可能性が示唆されている。

(3) 民主的自治体 労働者論の発展

① 非正規自治体労働者も 「全体の奉仕者」である— 社会的有用労働の視点

公務公共一般の運動思想を深
く理解するうえで、民主的自治体
労働者論(全体の奉仕者論)は、き
わめて重要である。今日の運動現
場では、非正規労働者を全体の奉
仕者とはとらえない考え方が根
強い。こうした見方は妥当なのか。

公共一般は、自治体の非正規労
働者も、そして自治体関連の委託
先の現業労働者もまた、公共性をも
った全体の奉仕者であり、彼ら
も地域住民に支えられ、自らの労
働の公共性を強く自覚する存在

保育最賃2000円を訴えデモをする保育ユニオンの組合員



だと把握している。そのことは非正規労働者の全体の奉仕者性・専門性に見合う、雇用の安定性・継続性と賃金・労働条件を求める必要性の自覚でもある。中野区非常勤保育士争議での地域住民との共闘経験には、そうした非正規の全体の奉仕者としての運動経験の典型をみることができる。

②正規と非正規の連帯で、自治研運動の再生へ

自治体当局による労務管理の変質、非正規化、民間委託化が進むなかで、もはや正規労働者だけでは、自治研活動を展開できない状況にある。自治体労働運動は、自治研運動を再生させるためにも、非正規を対等な「全体の奉仕者」としてリスペクトし、彼らを組織化して職種別結集を進めてきた公共一般との連帯を戦略的に強化する必要があるだろう。

(4) 青年ユニオンの可能性と、ハイブリッド型の組織展開

青年ユニオン(350人)は、周辺

的正社員や非正規の青年層を組織化する、公共一般における長期戦略的な運動分野である。結成以来、多くの青年の労働相談に応え、その解決に貢献してきた。青年ユニオンの独自性は、他の青年部活動とは異なり、青年が企業の枠を超えて独自の層として連帯し、団体交渉権、団体行動権を行使しているところにある。青年ユニオンは「ユニオンに入って団交しよう」を合言葉に、組合員にMLで呼びかけ、組合員参加型の団体交渉をつくりあげ、多くの勝利を勝ち取ってきた。職場や地域を越えて闘争を支援し、共同で団交を展開していく横断的な連帯の経験は意義深い。さらに青年ユニオンは、多くの争議をとおして、問題を社会化し、マスコミにも旺盛に発信しつつ、世論を背景とした闘いを進めてきた。ブラック企業への告発、果敢な社前行動という戦闘的運動形態もつくりだしてきた。「社会運動ユニオニズムの牽引者」としての役割を果たしてきたと考えられる。

課題は、参加型団交を意識化す

ることによって、相互支援のエネルギーを、より自覚的に、活動家の主体形成、青年の成長に結びつけていくことである。青年労働者が自らの具体的経験のなかから、成長していく回路をつくりだすことが求められる。さらにその経験を日常活動に定着させていく枠組みづくりも重要な課題である。現在、青年ユニオンは、職種別結集を具体化しようとしている。その方向において、公共一般の長期戦略とも結びつく。公共一般が手掛けている保育、介護、学童をはじめとした職種別結集に、青年ユニオンが社会的正義の観点からも参画していくことは、今後の新たな可能性を切り拓くであろう。高校生ユニオンや学生ユニオン結成などの新たな挑戦も注目される。大学院生など、若い知識層を少なからず組織している点も重要な経験である。

公共一般は、自治体公共領域に中心的軸足を置きつつも、領域を固定せず、常に激動する現実が突きつける課題に鋭く対応して、多様な諸階層を機動的に組織化してきた。複合的な要素を内部に取り込みながら発展してきた。青年ユニオンをはじめとして、本稿では論じられなかったが失業者や外国人労働者の組織化、大学非常勤講師組合(500人)など、現代の矛盾が凝縮する様々な領域の組

(※9) 自治労連25回定期大会4号議案参照。

(※10) 「複合産別」については、自治労連内部で討論がなされた経過がある。「組織財政検討委員会への「諮問事項」にかかわる「答申」について」(自治労連組織財政検討委員会、2006年7月)。

組織化にも挑戦してきた。そうした複合的なエネルギーが、公共一般のなかに豊かに内包されている。こうしたハイブリッド型の組織構造、その相互連関のダイナミックスを、さらに発展させていくことが求められている。

4 産別改革への視点——複合産別論の提起と全国への発信

(1) 自治労連の組織化方針と公共一般

①自治労連組織化方針への貢献

公共一般は、産別改革にどのようなイニシアティブを発揮したのか。90年代に公共一般は、自治体職場の点在非正規職員を個人加盟・合同労組へ組織する「都区一般」方式を打ち出したが、それは全国の自治体へ広がっていく。さらに、委託化が進むなかで「都区一般」は、公務職場だけでなく全ての公共関連労働者を視野にいたった現在の「公共一般」に名称を変えたが、その理念は同じ「公共一般」の名称で各県へと広がった。

画期となったのは2003年の自治労連大会である。そこでは「公務・

民間、雇用形態の違いを問わず、すべての自治体公務公共関係労働者を組織化の対象として門戸を開き、大きく組織化と要求実現の推進」を図ることが提起されていた(※9)。非正規労働者の本格的組織化が自治労連の基本方針として確立されたのである。組織化の母胎として自治体一般、公共一般が位置づけられた。背景には、非正規の増大という客観的情勢の要請に加え、東京公務公共一般をはじめとした地域からの非正規組織化の実践と理論の蓄積があった。この提起に沿って、さらに議論は進み、自治労連2008年大会では非正規10万人組織を目標に掲げ、2013年までの5年間で全国各県にオルグを2名ずつ配置する方針を決定した(その後、2017年まで方針を延長)。東京公務公共一般をはじめとする闘いの先進事例に立脚したテキストがつくられ、オルグ教育が行われた意義も大きい。これらは全労連のなかでは特筆すべき実践であり、自治労連が産別機能を発揮した事例である。

②公共一般が提起した「非正規センター」

加えて注目されるのは、公共一般による非正規・関連労働者の「センター的機能」の強化についての問題提起である。非正規自治体労働者のネットワークである公務

公共評議会のあり方については、補助組織としての位置づけを高め、情報交流にとどまらない地域のかつ全国的な自治体非正規労働者の「センター機能」として本格的に再構築していくことを、公共一般は提起していた。公務労働運動を再構築するためには、狭い公務への立てこもりではなく、広く非正規や委託先も含めた組織化が求められている。公共一般はその際、自治労連が、自らの組織が内包する多様な階層性を自覚し、新たな「複合産別」、公共関連の大産別構想を戦略的かつ実践的に探求する必要性を主張していたのである(※10)。

③改革の成果

全国的な組織化実践はどのような成果を生み出したのか。オルグ配置により自治体一般、公共一般への組織化は進み、全国的には両者合わせて400組合、25000人もの組織に成長した。当初は自治体非正規組織化のノウハウもなかった地方組織が、東京をはじめとした先進事例の学習のなかから組織化の力量を培った。ここで重要なのは、その質的意味である。非正規組織化は自治体労働組合における闘争形態の変化をもつくりだした。労働三権を積極的に駆使し、労働委員会、裁判が活用

され、ストライキ権も行使されることによって、運動が可視化され、自治体労働組合が社会的労働運動に展開していく契機となった。そうした新たな闘争形態の普及のなかで運動の水準も徐々に平準化し、全国的な組織化が進んだ。東京公務公共一般の先駆的な実践事例が、産別組織を回路として、全国的に波及させられていったのである。

(2) 産別潮流を超えた連帯——共闘の思想

こうした公共一般の産別改革の構想と実践は、自治労連の枠内ではとどまってはいない。これまで自治体労働組合では「奇跡」ともいわれていた異なる産別・潮流を超えた連帯運動が、非正規の領域で始まっているのである。「なくそう！官製ワーキングプア・反貧困集会実行委員会」（2009年結成）において、公共一般は、発足の呼びかけから今日に至るまで、中心的役割を果たしている。自治体当局は連合し、対応する正規組合も交渉の連合体をつくっている。なぜ非正規は総団結した組織を持ってないのか。公共一般の共闘への課題意識は明確で実践的である。自治労連、自治労、全労協系統の組合・個人が雇用・均等待遇実現で交流を重ね、2016年に8回目の

集会を成功させた。いまではこの共闘方式は大坂、北海道その他の自治体へ波及している。ここには、かつて60～80年代の東京争議団運動が獲得していった「共闘の思想」の現代的展開がみられる。

(3) 公共一般の構想力

このように、下からの産別改革のイニシアティブを、公共一般が積極的に発揮したことは注目に値する。産別個人加盟ユニオンは、それ自体が産別機能強化の前衛部隊であり、産別改革に対しても積極的な構想を提起しうる存在であることを、公共一般の経験は示した。自治労連は、公共関連の大産別、複合産別としての脱皮が課題であり、公共一般は、そのための貴重な拠点となるであろう。その際に重要なのは、公共一般が提起しているように、複合産別の条件は、正規による非正規の抱え込みではなく、非正規の自治と複数団結の尊重の視点である。

(4) 公共一般攻撃の新段階と運動論の分岐

こうした公共一般に対して、現在、東京都は新たな攻撃をかけている。東京都は公共一般との団交を拒否してきたが、そうした姿勢に対して2014年2月に最高裁が不当労働行為の最終判断を示した。こ

れに慌てた東京都は、専務的非常勤など特別職非常勤の大半を一般職非常勤に任用根拠の変更を2015年4月に行った。特別職非常勤は労働組合法が適用になるが、一般職非常勤は地方公務員法全面適用となり、団体交渉権・スト権などの労働基本権が制限される。攻防は新段階に入ろうとしている。

深刻なのは、支配層のこうした攻撃のなかで、自治体労働組合の一部のなかに一般職化を事実上歓迎する論調があらわれていることである。これは、公共一般が実践してきた労働基本権行使の成果と歴史的意義、さらには今後の自治体労働運動の基本戦略を見失う立場に陥ってはいないだろうか。そうした流れに抗し、公共一般はすでに、一般職化されても労働基本権を堅持し、スト権も行使する議論を積み重ね、当局へ提起している点が注目される。非正規の自立とともに、「公務労働運動に労働基本権を取り戻そう」というメッセージをこめて、公共一般はこの部面でも積極的に行動提起していく立場に立っているのである。



(*11)「企業別組合の内部改革と外部構築との結合」については、木下武男『格差社会に挑むユニオン』(花伝社、2007年)113～115p参照。

5 公共一般から何を学ぶのか—— 個人加盟ユニオン 運動の 第二ステージへ

(1) 歴史の継承

公共一般の活動をとらえ返してきたが、そこに改めて歴史の深い継承を感じさせられる。戦後労働運動のなかで培われた豊かな運動論と実践——現場からの団体交渉、果敢なストライキ戦術、背景資本闘争(使用者概念の拡大)、争議団運動、共闘など——が、労働組合の「冬の時代」とも言われる現在、公共一般のなかで今日的に再生させられている。その意味でも、総評労働運動を駆け抜けてきた経験豊かなオルグが、この組合に結成当初から存在した事は歴史の幸運であったとの感慨を抱かざるをえない。しかも、こうした「歴史の偶然」は、時代の切実な要請への対応でもあった。90年代以降の激しい市場化・民営化の進行のなかで、中小企業労働運動や争議団運動の最前線での経験が、公務労働運動の再構築にとって、ますます重要になってきたからである。

(2) 企業別組合の内部 改革と外部構築の 結合

歴史の継承と同時に、時代の変化に応答する新たな領域への果敢な挑戦の姿勢も、この組合の特色である。とりわけ、企業別組合を乗り越える具体的な戦略と戦術、組織論を実践的に探求し続けていることが、公共一般の新しさである。それに関わって以下の点が注目される。

公共一般は現代日本社会において、企業別組合の外部に個人加盟ユニオンを構築し、同時に企業別組合(単産組織を含む)の内部改革をも実践しつつ、その両者を結合させてきた(*11)。「複数団結」の上に立った正規と非正規の「自立と連帯」の組織論が、その結合の要となっている。正規と非正規との、単なる分離でもなく、囲い込みでもない、第三の連帯論がここに実践的に提起されている。新自由主義と対決する正規と非正規との真の共同が求められている現在、公共一般の経験は独自かつ先駆的である。また個人加盟ユニオンの今後の組織論としても、貴重な示唆を与えるのではなかろうか。「自立と連帯」は予定調和の世界ではなく、不断に葛藤を伴うものである。一枚岩主義が運動世界にまで浸透している日本社

会において、葛藤の渦中にあるユニオニストの労苦は、産業別労働組合を志向する「先駆者」が背負わざるを得ない創造的労苦でもあると考えられる。

そして、真に問われているのは、既存の労働組合の側ではなかろうか。さまざまな差別・抑圧にさらされている非正規の「誇りと怒り」に深く寄り添い、非正規の大胆な組織化と自治を追求する公共一般の運動は、とにかく官僚主義化し、マンネリズムに陥りがちな既存労働運動への多大な触発力をもっている。既存の労働運動が、こうした新たな運動現場から発せられる声を真摯に傾聴し、それを自らの運動の改革の梃子としつつ、非正規労働運動の「自立」的發展をいっそう支援することが求められているのではなかろうか。個人加盟ユニオンを過小評価することは、既存労働運動の内部改革の可能性を閉ざすものだとの認識をもつべきであろう。さらに公務関連など戦略的に重点的な産別組織のなかで、新たな自立的な非正規団体への支援を拡大していくことは、当該単産はもとより、21世紀のナショナルセンターの課題でもあると考えられる。

(3) 職種別ユニオンと社会運動ユニオンズの新段階へ

非正規の一層の拡大をリアルにつかむならば、今後、公共一般が具体化している職種別ユニオンの役割は、いっそう重要である。地域を拠点とした職種別結集と現場交渉権の遺産を発展させつつ、行政区を越えた横断的な連帯を、さらに独自に発展させていくことが課題となる。その際、「公共サービスを拠点とした」職種別ユニオンのメリットがフルに生かされるべきであろう。職種別ユニオンの運動が、保育所不足や介護問題、医療崩壊など、構造改革への広範な潜在的不満・怒りを組織する社会運動と意識的に結合することが求められている。非正規をも担い手とする民主的自治体労働者論は、その際の貴重な視点を提供する。今後、職種別ユニオンが前進するならば、そうした社会運動とも連動しつつ、構造改革と根本から対決する、労働者側からの福祉国家的政策を提起する条件も広がるであろう。保育ユニオンの職種別最賃2000円の試みは、その萌芽である。

この間、青年ユニオンの有力メンバーがエキタス(最賃1500円)などの新しい社会運動を展開している点も注目される。そこには

労働運動と3.11以後の市民運動との新たな連帯の可能性が予感される。青年ユニオンは、公共一般と新たな社会運動とを繋ぐ媒介環となりうるのである。公共一般が、そうした多様な社会運動と連携しつつ、地域からの最賃底上げ運動、公契約、社会保障拡充運動の領域で、いっそうのイニシアティブを発揮することが期待される。

公共一般が実践する横断的な職種別ユニオンの構築と社会的

労働運動の新たな展開——ここに、現段階での労働運動の閉塞状況を突破し、個人加盟ユニオンの新たなステージを切り拓く可能性が胚胎していると考ええる。「歴史の継承と刷新」のなかから、こうした挑戦を担う個人加盟ユニオン運動家・第二世代が、組合員や若きオルグ集団のなかから生まれつつあることは、公共一般、そしてこれからのユニオン運動にとっての希望であろう。◇



エキタスの最賃1500円を求めるデモ