

## 公務改革と自治体労使関係の変化

—大阪市・大阪府の事例から—

松尾孝一

### 1 はじめに

従来の日本の地方自治体では、公務員の賃金労働条件決定における法的枠組みの制約にもかかわらず、非現業部門も含めて高度経済成長期に一定の自律性をもった庁内労使関係が形成されていった。さらにそれは、石油ショック以降の低成長期に、労使協議と組合の政策参加に基礎を置いた自律性と協調性をもった庁内労使関係として成熟・安定していったのであった<sup>1)</sup>。そうした労使関係は、1980年代の第二次臨時行政調査会（第二臨調）の答申等に基づいた行政改革路線によっても大きく揺らぐことはなかったと言える。

だが、2000年代に入ると、日本の地方自治体では、政治主導の新自由主義的な公務部門改革が、行政管理に市場主義的な手法を導入して行政の「効率化」を図ろうとするNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）的な行政経営手法ともリンクしながら行われてくる。そしてその流れの中で、これまで庁内レベルで一定の自律性と協調性を保持してきた地方自治体の労使関係は変化を余儀なくされてきた。とりわけ、右派ポピュリスト的な首長が登場した自治体では、その変化はより劇的な形で生じた。例えば、維新の会系列の首長登場以降の大阪市や大阪府はその典型であった。

よって以下では、大阪市と大阪府を事例に、橋下徹などのポピュリスト的な首長の登場を契機とした自治体マネジメントの激変が、自治体内の労使関係をどのように変化させたかについて指摘する。同時に、その労使関係の連続面に

---

1) この点についての個別自治体の労使関係の事例に基づいた指摘としては、中村・前浦（2004）、熊沢（2009）、松尾（2020）などを参照されたい。

についても指摘する。これらを通じて、公務改革下における地方自治体労使関係についての今後の分析につなげていく（本稿はその目的のための研究ノートと位置づけ、事実関係を中心に記述していく）。

## 2 2000年代以降の大阪市政「改革」と労使関係

### (1) 従来型労使協調体制のほころび

#### (a) 關市政時代

大阪市では、2004年の秋ごろから翌年春ごろにかけて、「職員厚遇」や「カラ残業」、組合の「ヤミ専従」などの問題が表面化し、従来の市政運営のあり方が庁外からの批判にさらされるようになった。それ以降市当局は、2003年12月に第17代大阪市長に就任した關淳一の下でドラステックな「市政改革」に着手し、2004年12月に大阪市福利厚生制度等改革委員会を立ち上げたのをはじめ、庁外の学識者も参加した市政改革の各種課題に対応する審議会をいくつも発足させた。また2005年4月には、抜本的な市政改革に取り組むため、市政改革本部を発足させた<sup>2)</sup>。

市政改革の中で特に労使関係に関しては、大阪市当局は、大阪市福利厚生制度等改革委員会の数次の報告を踏まえ組合との協議体制の見直しを図ってきた。さらに大阪市当局は、市会などでの追及にも対応する形で2005年10月に、地方公務員が勤務時間中に給与を受けながら組合活動を行なえる範囲を定める条例、いわゆる「ながら条例」<sup>3)</sup>を改正し、従来の交渉・協議事項を「交渉事項」と「管理運営事項（意見交換事項、意見聴取事項、説明報告事項）」とに区分した上で、勤務時間内に行いうる組合活動の範囲を「交渉事項」に限局化した（「管理運営事項」については時間外・年休で対応）。加えて2006年夏には、各所属（職場）に「職員団体及び労働組合との交渉等に関するガイドライ

---

2) なお、關市政時代の大阪市の「市政改革」と労使関係変化については、福田(2009)や松尾(2020)なども参照されたい。

3) 「ながら条例」とは、地方公務員法55条の2第6項の規程に基づいて制定される「職員団体のための職員の行為の制限の特例に関する条例」の略称である。

ン」を提示し、「交渉事項」<sup>4)</sup>と「管理運営事項」<sup>5)</sup>それぞれの内容の一層の明確化を図った。これらの結果、「交渉事項」として交渉・協議の対象となる事項は、狭い意味での勤務労働条件に関する事項に限局化された。一方、従来は交渉・協議事項とされていた事項も含めた地方自治体運営に関わる幅広い事項が「管理運営事項」とされ、交渉や協議の対象から外されることとなった<sup>6)</sup>。

一方組合側も、例えば大阪市職員労働組合（市職）は、2006年8月に「市職市政改革推進委員会」を設置し、同委員会のもとに「課題別ワーキングチーム」を設置するとともに、各行政区において「地域集会」を開催していった（大阪市職員労働組合2009: 52）。これにより組合側は地域住民との連携を深め、市政改革に関して、組合の立場に対する市民の理解を深めようとしたのであった。要するに組合側は、市当局が主導する「市政改革」の土俵に乗りながらも、市民や世論を味方につけることによって当局側を牽制しようとしたのであった。

## (b) 平松市政時代

2007年12月19日に、元毎日放送アナウンサーの平松邦夫が第18代大阪市長に就任した。平松は市長選挙においては大阪市労働組合連合会（市労連）等

---

4) この「ガイドライン」によれば、「交渉事項」は具体的には以下のような勤務労働条件に関する事項である。①給与（給料及び諸手当）、勤務時間、休憩、休日並びに休暇に関する事項、②昇任、降任、転任、免職、休職及び懲戒の基準に関する事項、③労働に関する安全、衛生および災害補償に関する事項、④福利厚生に関する事項。

5) この「ガイドライン」によれば、「管理運営事項」は具体的には以下に挙げられるような事項である。①地方公共団体の組織、行政の企画、立案および執行に関する事項、②職員定数およびその配置に関する事項、③地方税、使用料、手数料等の賦課徴収に関する事項、④地方公共団体またはその機関が当事者である不服申し立ておよび訴訟に関する事項、⑤財産または公の施設の取得、管理および処分に関する事項、⑥予算の編成、条例の企画、立案および提案に関する事項、⑦懲戒処分、分限処分、職員の採用、退職、配置換など具体的な任命権の行使に関する事項、⑧勤務成績の評定制度の企画、立案、⑨管理職員等の範囲の決定、職制の制定、改廃、職務命令に関する事項。

6) ただし、「管理運営事項」であっても、その実施にあたって影響を受けるような労働条件事項は、「意見交換事項」「意見聴取事項」として意見交換または意見聴取の対象にはされることとなった。

の組合側の支援も得て当選した。しかし、平松市政下においても、關市長時代の「市政改革マニフェスト」に基づいたトップダウン型の行政改革の手法は受け継がれたと言える。

例えば2008年3月28日には、市職の組合費のチェックオフを廃止する条例が、自民公明両党の賛成多数で市会で可決された。これに対して平松市長は市会に再議を求めず、2009年度からの市職の組合費のチェックオフの廃止が確定するに至った。これに対しては、市職は市を相手に「チェックオフ廃止条例取消等訴訟」を2008年9月19日に大阪地裁に提訴し、訴訟を行った。だが2011年9月6日、大阪地裁は市職の訴えを却下し、2012年2月28日高裁でも市職の控訴が棄却された。市職は最高裁に上告しなかったため、この訴訟は市職側の敗訴で結審した。

平松市政時代には庁内不祥事の発覚が相次いだ。「裏金」問題はその代表例である。大阪市公正職務審査委員会の発表によれば、これは2008年2月に東住吉区役所で選挙事務を担当する部署が、カラ残業など繰り返して約5110万円の「裏金」を組織的に作っていたものであった（『朝日新聞』2008年2月5日大阪版朝刊）。市職も同区役所支部が同区から裏金を受け取っていたとしてこの問題への関与を認めた。

この問題に対処するため、平松市長は全庁的な調査を指示すると共に、調査委員会（「不適正資金問題調査検討委員会」）を立ち上げて全容の究明を図った。同委員会が2008年6月にまとめた報告書によれば、「裏金」の総額は約7億476万円にのぼった。この結果を受けて市長は、減給を軸に数百人規模の大量処分を行う方針を明らかにした（『朝日新聞』2008年6月5日東京版夕刊）。

だがその後も「裏金」の発覚が相次ぎ、2008年10月までに発覚した「裏金」の額は約7億7千万円にのぼり、この時点までの処分者数はのべ449人となった（『朝日新聞』2008年10月18日大阪版朝刊）。なお平松市長は、このような不祥事の根絶を図るため、自身を委員長とする「服務規律確保プロジェクトチーム」を2010年3月10日に設置した。

「裏金」問題をはじめとする不祥事は、従来からのインフォーマルな慣行の

膿が出たものであろうが、平松市長は一連の不祥事を利用しながら、關市政の手法を継承するようなトップダウン型の行政改革を進めたとも言える。

## (2) 組合側の労使協調的体制の追求

2000年代に入ると国レベルでは公務員制度改革の動きが進んだ<sup>7)</sup>。特に2001年12月に「能力・実績主義」を柱とする「公務員制度改革大綱」が閣議決定されたのが大きな画期であった<sup>8)</sup>。その後、政府内の利害対立や国内外各方面からの批判もあり、小泉純一郎政権下では公務員制度改革関連法案の国会提出が見送られるなど、公務員制度改革の動きはしばらく停滞もみられた。しかし福田康夫内閣下の2008年6月に「国家公務員制度改革基本法」成立すると、公務員制度改革への気運が一層高まった。

2009年9月の民主党への政権交代後は、「政治主導」の公務改革が加速する兆しを見せ、特に非現業公務員への労働協約締結権の付与が大きな焦点となった。しかし、この労働協約締結権の付与については自民党の反対も根強く、結局民主党政権下の2010～2012年には、内閣人事局や公務員庁の設置等も含めた国家公務員制度改革関連法案が国会に上程されるも、そのつど廃案となった。

こうした公務員制度改革への動きを背景に、大阪市の組合側は協約締結権付与への期待感を高めた（特に2009年9月の民主党政権発足後）。大きく言えば、市職や市労連は、前述したような關市政登場以降の庁内労使協調体制の脆弱化にもかかわらず、庁内における労使協調体制を引き続き模索したと言える。特に、關淳一に代わり組合側の支援も得て当選した平松邦夫の市長就任以降は、關市政時代よりも前の協調的労使関係の再構築を組合側は目指したと言える。

---

7) 行政サービスへの市場原理導入の流れに対応した公務員制度の改革については、1990年代末の橋本龍太郎政権期あたりからその動きが始まるが、それが本格化してきたのは2000年代に入ってからであったと言えよう。

8) この「大綱」は、人事・給与制度面では、「能力等級制度の導入」、「能力等級を基礎とした新任用制度の確立」、「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」などを内容的特色とするものであった。

例えば2007年秋に、組合側は「労使関係のあり方協議会」を市側と共同して設置し、労使協議のあり方について当局と話し合った。2008年1月にはその「最終報告」が出され、①労使関係の4原則（労使対等・相互不介入・労使自治・相互理解）に則った誠実な交渉を行うことや、②適宜の情報提供、十分な意見交換を通じて労使間の意思疎通を図ることを基本とすることが労使間で確認された（大阪市職員労働組合2009: 34、2010: 31）。

しかしながら、協調的労使関係の再構築への組合側の期待は、關市政の手法を引き継いだ平松市長のトップダウン型の行政手法によって一面では裏切られ、さらに次代の橋下徹市長の下で打ち砕かれたと言える。

### (3) 橋下市政下の「改革」と労使関係

2011年11月27日の大阪市長選挙<sup>9)</sup>で現職の平松邦夫を破って勝利した橋下徹は、同年12月19日に第19代大阪市長に就任した。12月28日には、就任後初の施政方針演説の場で、「公務員の組合をのさばらせておくと国が破綻する」、「大阪市役所の労働組合の適正化に執念を燃やす」などと組合敵視の発言を行い、既存の労使慣行の破棄に手をつけることを宣言した（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護団2016: 8）。この宣言に則った形でその後橋下市長は既存の労使慣行への攻撃を開始し、その結果特に以下の(a)～(d)の問題が労使間の大きな紛争課題となった。

#### (a) 組合事務所明け渡し問題

2012年に入ると、市側は、庁内の各組合に対する各種の便宜供与措置の廃止をうたい、1月30日には大阪市労連やその加盟単組に対して組合事務所の市本庁舎からの退去を通告し、2月20日には組合側の事務所使用許可申請を不許可とした。そのため、市労連などの庁内各組合は、2012年3月31日までに大阪市役所内の組合事務所から退去することを余儀なくされた。

9) この市長選は大阪府知事選とのダブル選挙として行われ、府知事には同じ大阪維新の会候補の松井一郎が当選した。

これに対して市労連をはじめとする市内各組合（大阪市労働組合連合会〔市労連〕、大阪市従業員労働組合〔市従〕、大阪市学校職員労働組合〔学職労〕、大阪市立学校職員組合〔学職組〕、大阪市学校給食調理員労働組合〔学給労〕）は、2012年3月16日、大阪府労働委員会に組合事務所退去通告の撤回などを内容とした不当労働行為救済申し立てを行った。また4月6日にも、これら各組合は大阪府労働委員会に、組合事務所退去に関する件について団交を拒否した市側の措置を不当労働行為として救済申し立てを行った。さらに4月19日には、これら各組合に市職も加わり、大阪地裁に組合事務所の使用不許可処分の取り消しを求め提訴した（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護団 2016: 24-25）<sup>10)</sup>。

これらの訴えのうち、まず組合事務所退去通告については、2014年2月20日に府労委から救済命令が交付された<sup>11)</sup>。これに対し大阪市は中央労働委員会に再審査の申し立てを行ったが、2015年11月26日に中労委から大阪市の再審査申立を棄却する命令が交付された<sup>12)</sup>。

組合事務所退去に関する団交拒否については、2013年9月26日に大阪府労委から救済命令が交付された。これに対し大阪市は中央労働委員会に再審査の申し立てを行ったが、2015年3月24日に中労委から改めて救済命令が交付された。

組合事務所の使用不許可処分の取り消し訴訟については、2014年9月10日に、全労連・自治労連系の大阪市委所労働組合などの提訴も含め、大阪地裁で2012年度から2014年度にかけての使用不許可処分はいずれも違法と判断す

---

10) なお全労連・自治労連系の大阪市委所労働組合と大阪市労働組合総連合も、2012年3月14日に使用不許可の取り消しを求めて大阪地裁に提訴、同3月29日には大阪府労委に救済申立を行っている（そして大阪市労連ら自治労系の諸組合に対する救済命令や判決と同様のものを2014年に勝ち取っている）。

11) ただし、命令時には2012年度の対象期間が終了していたことを考慮し、救済方法として謝罪文の手交のみを大阪市に命じた。

12) ただし学職組は2015年3月31日をもって解散したため、学職組への救済命令は棄却された（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護団 2016: 25）。

る判決が言い渡された（『朝日新聞』2014年9月11日大阪版朝刊）。これに市側が控訴した結果、2015年6月2日に大阪高裁での第二審判決が言い渡され、2012年度の不許可処分のみ違法とされた。この第二審判決に対しては組合側・市側双方が控訴せず、判決は確定した（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護士団2016:30）。

#### (b) 組合費チェックオフ廃止問題

組合費のチェックオフ廃止については、前述の通り市職に対しては平松市長時代にすでに行われていたが、橋下就任後は現業部門等の組合、具体的には市従・大阪市水道労働組合（水労）・学給労・学職組の4組合がこのターゲットとなった。そして市側は、2012年2月に市従・水労に、同3月に学給労・学職組にチェックオフ廃止の通告を行った。これに対してこの4組合は2012年4月に大阪府労委に救済申し立てを行ったが、現実には府労委審理中の2013年4月1日からチェックオフが廃止されるに至った（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護士団2016:33）。その後2014年2月20日に、(a)で述べた組合事務所退去通告とともに府労委から救済命令が交付された。この府労委命令に対して大阪市側は中労委に再審査の申し立てを行ったが、中労委も2015年11月18日付の命令でチェックオフ廃止を不当労働行為と認めた（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護士団2016:35）。

この中労委命令に対して大阪市は、大阪市会での承認を得た上で、命令の取り消しを求めて東京地裁に提訴した。しかし東京地裁は、2018年2月21日、この大阪市の取り消し請求を棄却する判決を下した。市側は東京高裁に控訴したが、2018年8月30日、東京高裁も大阪市の控訴を棄却する判決を下した。これを不服とした大阪市はさらに最高裁に上告したが、2019年4月25日、最高裁も大阪市の上告を棄却した<sup>13)</sup>。

13) しかしこれら労働委員会の命令や裁判所の判決にもかかわらず、これら4組合や市職の組合費チェックオフはいまだ復活していない。

### (c) 職員強制アンケート問題

大阪市は、橋下徹の市長就任後の2011年12月22日に、「大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」を制定し、2012年1月以降、野村修也弁護士をはじめとする特別顧問や特別参与を次々と任命して職員アンケートの作成に着手した（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護士団2016: 15）。2012年2月9日には市長部局の職員に、翌10日には交通局・水道局の職員にもアンケートが配布された。このアンケートは、組合活動・政治活動への参加の有無や思想信条等について職員に答えさせる内容であり、「市長の業務命令」として回答を強制するものであった。

これに対し組合側（市労連・市従・大阪交通労働組合 [大交]・水労）は、2012年2月13日に大阪府労働委員会に不当労働行為救済と、「事項確保措置」としてアンケートを中止させる申し立てを行った（大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護士団2016: 16）。

その結果、2012年2月22日に、大阪府労委は大阪市に対して、この申し立てに対して府労委が判断を下すまでアンケートの続行を差し控えるよう勧告を出した。さらに大阪弁護士会をはじめとする各界からの批判も受けた結果、大阪市はアンケートを中止し、同年4月6日にはアンケート調査結果を破棄した<sup>14)</sup>。そして2013年3月25日に府労委は、本件が組合活動への違法な支配介入であると認め、大阪市に対して関係諸組合に謝罪文の交付を命じる救済命令を出した。大阪市はこの府労委命令に対して中労委に再審査申立を行ったが、2014年6月4日、中労委は府労委の命令を維持してこの再審査申立を棄却した。

なお、この職員アンケートに対しては、思想信条の自由などの諸権利を侵害されたとして、2012年4月24日に市職員28人と5組合（市労連・市職・市従・大交・水労）が、慰謝料請求を求めて大阪市と市特別顧問の野村修也弁護

---

14) しかし大阪市は引き続き同年4月上旬に、橋下市長の意向により、教育委員会を除く全職員を対象に入れ墨の有無を尋ねる調査を書面で実施して記名式で回答を義務付け、「人権侵害」との批判を浴びた。

士を大阪地裁に提訴した<sup>15)</sup>。2015年1月21日に、被告側が原告側に慰謝料を支払うよう命じた第一審判決が出されたが、侵害権利の認定範囲が狭いとして被告側の控訴に附帯して原告側も控訴した。同12月16日には大阪高裁の第二審判決が出たが、それは慰謝料を増額し権利侵害の認定範囲も拡張したものであった(大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護団2016: 22)。この第二審判決に対しては被告側が上告を行わなかったことにより、本件の判決は確定した。

#### (d) 職員基本条例

大阪市の職員条例については、大阪府の職員基本条例案(3で後述)とセットの形で橋下徹市長の就任前に大阪維新の会によって市会に提案されていたが(2011年9月30日否決)、橋下市長就任後の2012年2月に、大阪府に歩調を合わせる形で改めて市会に提案された。これは、松井一郎大阪府知事・橋下徹大阪市長の下に設置された大阪府市統合本部会議での議論を踏まえてのことであった。

市会への提案にあたっては、2月21日に市当局から大阪市労連に、その勤務条件に関わる事項のみ交渉を行うとして、条例案の説明があった。条例案は、人事評価に相対評価を導入し、評価結果が2年連続して最低ランクで勤務成績が不十分と判断される職員は分限処分の対象とする、などの内容であった<sup>16)</sup>。市の説明に対して市労連は、「職員の首切りを目的としている条例案なの

---

15) なおこのアンケートに関しては、全労連・自治労連系の大阪市役所労働組合の組合員59人も別途大阪市を提訴し、2015年3月30日に被告側が原告側に慰謝料を支払うよう命じた大阪地裁判決が出ている(大阪自治体労働組合総連合「大阪自治労連」機関紙『おおさか自治体の仲間』2015年5月15日No.313)。

16) 大阪市の職員基本条例は、その前文で、「大阪がこれからの都市間競争を勝ち抜くとともに、グローバル化、少子高齢化等、時代と社会の急激な変化に迅速に対応し、活力と魅力があふれ市民が安心して暮らすことができる地域となるには、新たな地域経営モデルが必要である」とした上で、「政策の立案に関する優れた能力を有し、自律性を備えた職員を育成するとともに、その能力を最大限に発揮することができる機会を与える等、能力と実績に応じた人事を徹底し、意欲と誇りにあふれる職員が市民のために全力を尽くすことができる組織を実現することを目指し」て

ではないか」などと批判し、修正を求めたが、市は組合側の指摘事項には修正に応じることなく、3月14日に組合側との交渉を打ち切った。これを受けて翌3月15日に市労連は「抗議声明」を發出し、条例案の修正と抗議の意を明らかにした。

この職員基本条例案は2月市会では審議不十分として採決が見送られたものの、5月市会で一部修正の上、同じく懸案の教育行政基本条例とともに2012年5月25日に可決・成立した（大阪市職員労働組合2012: 35-36）。これは、2012年3月に職員基本条例を成立させた大阪府（後述）に続く結果であった。

#### (4) 小括

2011年暮の橋下市政登場以降の大阪市の「改革」と労使関係については、以下のように特徴づけることができる。

第1に、大阪市職などの市の組合は、2000年代以降新自由主義的な公務改革が進展する中でも、庁内労使協調体制を引き続き追求した。当時の公務員制度改革の動きも「自律的労使関係」の確立の好機と捉えた。特に平松市政期（2007年12月～2011年12月）には、關市政期（2003年12月～2007年12月）に損なわれた庁内労使協調体制の再建を目指した。

第2に、組合議案書の「経過報告」等を見る限り、2011年12月の橋下市長登場以降においてさえも、以前からのルーティン案件については組合は引き続き当局と従来通り交渉できているということである。春闘、賃金確定闘争、要員、福利厚生、等々である。これは実務担当部局と組合との間での実務的協議で決まる部分が大きく、首長の政治的影響力が相対的に及びにくいからであろう。

第3に、一方で、職員基本条例に基づく人事評価制度の運用については、労使交渉が不調であり、組合側の要求にもかかわらず交渉の場すら設定されていない。組合費チェックオフの廃止や庁内組合事務所の明け渡し等についても、

---

制定されることがうたわれている。

組合の主張を認めた裁判所や労働委員会の判決・命令にもかかわらず、以前の形への回復がなされていない（勤務時間内組合活動規制の厳格化や交渉対象事項の限局化についてもそうである）。要するに、關市政期以降に首長主導で新たに導入されてきた労使関係施策に関しては、組合側はほとんど規制できていない。

第4に、組合側の支援も得て市長に就任した平松市長の時代にも、「マニフェスト」に基づいたポピュリスト的なトップダウン型の行政手法については、關市政期からの連続性が色濃くみられる。また、ポピュリスト的なトップダウン型の行政手法については、組合費チェックオフ廃止問題や「裏金」問題への対応にも色濃く現れている。これは平松市長の「タレント」（元毎日放送アナウンサー）としての出自にも由来していることであろう。

第5に、世論もバックにしたポピュリズム的な当局の行政運営に対しては、組合側もまた「外部」に訴える運動を展開していった。特に組合費チェックオフ廃止・組合事務所明け渡し・職員強制アンケート、についてはいずれも労働委員会闘争や裁判闘争に組合側は取り組み、世論も味方に付けようとした<sup>17)</sup>。これは、庁内労使協調体制を重視した1980年代～1990年代の組合の運動基調からはやや変化が見られる点である。なお本稿では直接は取り上げなかったが、「大阪都構想」をめぐる動きに対しても、組合側は自治労大阪府本部などの上部団体とも連携しつつ、都構想による大阪市廃止・特別区設置の問題点について世論に訴えていった。

### 3 橋下府政登場以降の大阪府政「改革」と労使関係

続いて、大阪市における橋下市政の登場（2011年12月）よりは時期的に遡るが、大阪府における橋下府政の登場（2008年2月）以降の府政「改革」と労使関係について記述する。

---

17) ただし職員基本条例に対しては、組合資料を見る限り、大阪市の諸組合は後述する大阪府の組合ほどには強力な反対運動に独自に取り組んだ形跡は見られない。

## (1) 橋下府政下の「改革」と労使関係

2008年1月27日に行われた大阪府知事選挙で、橋下徹が当選し、同2月6日に大阪府知事に就任した。自治労大阪府本部などは、元阪大教授の熊谷貞俊候補を支援したが及ばなかった。

橋下知事は就任早々、「大阪府は破産会社と同じである」とセンセーショナルに叫び、「財政非常事態宣言」を發した（大阪府労働組合連合会 2011: 10）。程なく橋下知事は、2008年2月27日に「今後の財政収支見通し（粗い試算）」を公表し、向こう9年間（2008年～2016年）で6500億円、2008年度は1100億円を削減する必要があるとした。そしてその直後に橋下知事は知事直轄プロジェクトチーム（改革PT）を發足させ、4月11日に改革PT「財政再建プログラム試案」を公表した。それは、2008年度に一般施策経費330億円、建設事業費70億円、人件費300～400億円を削減し、歳入確保として300～400億円を見込むことにより前述の1100億円の財源を生み出すという計画であった（大阪府労働組合連合会 2011b: 11）。

そもそも大阪府では、横山ノック知事時代から数えて7回にわたって、職員定数と人件費抑制・削減に重点を置いた「行財政改革計画」が行われてきた。特に太田房江知事時代の2007年9月4日には、「大阪府行財政改革プログラム（素案）」が大阪府労働組合連合会（府労連）との協議なしに一方的に發表され、以降それに基づいて一時金カットや地域手当<sup>18)</sup>の凍結などが進められていた<sup>19)</sup>。こうした「太田行革」により、2008年度は281億円の支出削減が見込まれていた（大阪府労働組合連合会 2011b: 10）。しかし橋下知事就任後の「改革」は、これら過去の改革すら踏みにじるドラスティックなものであった。

当局側の人件費削減提案に対して府労連は、2008年5月28日以降5回にわ

---

18) 地域手当は、給与の地域間調整を図るという名目で、2005年の人事院勧告（これは人事院自身が「昭和32年以来約50年ぶりの大きな改革」と称するものであった）に基づき、従来の調整手当に代わり国家公務員、そしてそれに追隨する形で地方公務員にも導入された手当である。

19) こうした措置により、2007年度に赤字再建団体に転落する危機すら取り沙汰されていた大阪府財政は最悪の事態は逃れたとされる（大阪府労働組合連合会 2011b: 6）。

たる団体交渉等（最終日6月20日は午後10時からの7時間の徹夜交渉や7000人の府庁包囲デモ）を行ったが、当局と交渉は決裂した。府労連によれば、団体交渉の決裂は「府労連58年の歴史始まって以来の事」であった。その後府労連は7月には府議会への働きかけも行ったが、7月23日に府議会本会議が2008年度予算案を自民・公明・民主党の賛成多数で可決したことに伴い、この人件費削減案も一部修正の上で成立した（大阪府労働組合連合会2009: 17、2011b: 12）。

なお、橋下府政末期の2011年6月には、府の施設における「日の丸」の常時掲揚や、府立学校の行事で「君が代」を斉唱する際に教職員に起立斉唱を義務づける「君が代起立条例」が大阪維新の会による強行採決により成立している。しかし橋下知事は、これにとどまらず公務員の身分保障のあり方全般に關する新たな条例を作ることを公言した。そしてこの課題は次の松井府政に引き継がれることとなった。

## (2) 松井府政下の「改革」と労使関係

### (a) 職員基本条例と教育行政基本条例

2011年11月27日の大阪府知事・大阪市長の同日選挙の結果、大阪維新の会公認候補の松井一郎が大阪府知事に当選し（大阪市長には橋下徹が当選）、松井は同11月28日に知事に就任した。松井府政下の「改革」の特徴は、端的に言えば大阪維新の会を媒介にした大阪府・市の連係プレーであったと言える。ここではその典型的な例として、先の大阪市の項でも触れた職員基本条例と教育行政基本条例制定の経緯について触れる。

松井知事の就任に先立ち、職員基本条例案と教育行政基本条例案（いわゆる維新2条例案）が、大阪維新の会によって2011年9月21日に府議会に提出された。この職員基本条例案は、職員の人事評価における相対評価の導入や、部長級ポストの公募、職務命令に違反した際の処分厳格化などを内容とするものであり、大阪市において橋下徹市長の就任（2011年12月）に先立ち大阪維新の会によって提案された「大阪市職員基本条例案」（2で既述）と同趣旨のも

のであった。一方、教育行政基本条例案は、知事が教育行政のトップとして権限と責任を持つことや、校長の権限強化、保護者らによる学校評価などを規定したものであった。なおこれら維新2条例案に対しては、府労連など組合側のみならず、府人事委員会や府教育委員会など行政側からも反発があった。ただしこれら維新2条例案は9月府議会では採択されず、11月の大阪府市ダブル選挙の争点とされた<sup>20)</sup> (大阪府労働組合連合会 2016b: 9)。

職員基本条例と教育行政基本条例については、松井知事が2011年12月10日の所信表明において、前述の維新案を修正したものを知事案として府議会に上程することを正式に表明した。さらに松井知事は12月19日の府議会において民主党議員の質問に対して、「知事案を出すということは、職員団体と協議すると理解している」と答え、府労連との協議を約束した (大阪府労働組合連合会 2016b: 10)。

2012年2月10日、職員基本条例知事案のうち勤務条件に関する部分が、府当局より府労連に提案された<sup>21)</sup>。しかしこれは2月府議会開会日のわずか13日前であり、条例文も示されなかったことから、府労連は「不誠実団交」と反発した<sup>22)</sup>。しかし府労連は交渉拒否はせず、「府職員の労働条件に責任を持つ府労連として」府側と団体交渉に入っていた。また交渉期限の2月21日夕方に

---

20) 維新2条例案の成立を先延ばしにして大阪府市ダブル選挙において2条例案を争点化することが、大阪維新の会の戦略であったとされる (大阪府労働組合連合会 2016b: 9)。

21) 職員基本条例と教育関連基本条件の案文が組合側に提示されたのはそれぞれ2月17日、20日のことであった (大阪府労働組合連合会 2012b: 308)。なお職員基本条例の知事案は、府総務部が原案作成する中で、幹部職員の公募、人事評価、分限・懲戒処分などに関して大阪維新の会の条例案よりは穏便な内容となったとは言えるだろう (大阪府労働組合連合会 2012b: 13-18)。最終的に成立した職員条例も、分限・懲戒処分に関しては地公法の第28条や29条の規定に準拠し、具体的には別の分限・懲戒条例に委ねられたものとなっている。その意味では大阪府の職員基本条例は、「人事評価の結果の区分が2年以上継続して最下位の区分」の場合降任免職の対象となることが明記されている (第34条) 大阪市の職員基本条例よりは穏便な内容になっていると言えよう。

22) 府労連と府当局との従来の労使慣行では、条例等の協議期間は1ヶ月設定することとなっていた (大阪府労働組合連合会 2016b: 11)。

は、府労連は教育塔前広場での決起集会<sup>23)</sup>や府庁包囲デモを行った。だがこの日の府総務部長との最終交渉は決裂した(大阪府労働組合連合会 2012b: 18-22、大阪府労働組合連合会 2016b: 11-12)。これは、2008年の橋下府政下における前述の人件費削減提案に続いて、「交渉による解決」という府労連結成以来の長年の労使慣行が破壊された2度目の事例であった。

交渉決裂の結果、闘争は2月府議会の場に移り、2月27日から質疑が始まった。当初大阪維新の会は維新2条例案を取り下げようとしなかったが、一般質問最終日の3月7日ようやくこれを取り下げた。その結果、2012年3月23日にこの2条例の知事案が維新・自民・公明の賛成多数で可決された。これに対して府労連は「全単組・支部代表者会議」を同日開催し、「抗議決議」を採択した(大阪府労働組合連合会 2012b: 22-30、大阪府労働組合連合会 2016b: 12)。

#### (b) 労使関係等三条例

2012年7月27日、大阪市会において「大阪市維新三条例」(①大阪市労使関係に関する条例、②職員の政治的行為の制限に関する条例、③政治的中立性を確保するための組織的活動の制限に関する条例)が大阪維新の会、公明、自民の賛成多数により成立した(自民党は③のみ反対した)(『朝日新聞』2012年7月28日大阪版朝刊)。これを受けて大阪府でも同様の条例を制定するため、大阪維新の会はこの条例案を9月府議会に上程した。先に結論を述べれば、その後大阪府における労使関係等三条例制定の経過は、先に見た職員基本条例と同様の経過をたどった。

すなわち、この三条例案は府議会に上程されたものの、2012年9月・2013

---

23) この集会(「府労連『職員基本条例・教育関連条例』の一方的実施を許さない決起集会」)には、自治労大阪府本部や府内各単組の代表のみならず、自治労や日教組の本部副委員長、連合大阪会長もかけつけて激励の挨拶を行った(大阪府労働組合連合会 2016b:12)。なお、全労連・自治労連系の大阪府関連労働組合連合会(府労組連)も大手前ロータリーで同日16時30分から「府労組連決起集会」を行った(大阪府関係職員労働組合『府職の友』第1947号・第1948号、2012年2月15日・3月1日)。

年2月・5月の府議会では継続審議となった。しかし2013年5月松井知事は、政治活動にコミットしている職員が存在しているという理由をつけて知事案の策定を当局に指示した。これを受けて、同年10月31日に条例の知事案が府人事局より組合側に提案されたが、それは維新提案の条例案をいくつかの箇所でもデレートに修正したものであった<sup>24)</sup>。この知事案をめぐる以後11月にかけて組合側は当局と交渉を行っていった。しかし当局は議会上程を前提とした交渉に終始したため、組合側も11月下旬以降議会对策に軸足を移した。結局この知事案は2013年12月16日の府議会最終日に可決されたため、2013年度末にかけて組合側は当局側と条例の規則・運用レベルでの交渉に入っていた(大阪府労働組合連合会 2016b: 21-24)。

### (3) 小括

2008年初頭の橋下府政登場の大阪府の「改革」と労使関係については、以下のように特徴づけることができる。

第1に、大阪府の行政改革については、(橋下・松井府政下の改革がドラスティックであるにせよ)横山・太田知事時代からの連続面も考慮する必要があるということである。このことは、横山知事時代から職員定数と人件費抑制・削減に重点を置いた「行財政改革計画」が繰り返し行われてきたことや、太田知事時代に「大阪府行財政改革プログラム(素案)」が府労連との協議なしに一方的に発表され、以後「太田行革」がトップダウン的に行われてきたことなどから言える。

第2に、春闘、賃金確定闘争、要員、福利厚生、等々のルーティン事項については、大阪市同様(あるいはそれ以上に)、橋下・松井府政下でも当局と組合側との協議が従来通り継続して行われてきたということである。特に大阪府の場合は、橋下府政登場以後も、「府労連との良き労使関係を維持してまいり

---

24) これは例えば、組合の活動を権力的・強権的に抑制するような規定を削除、または地公法の範囲内に限定するなどの修正を施したものであった(大阪府労働組合連合会 2016b: 22)。

たい」、「誠意をもって、府労連と十分協議を行ってまいりたい」などの文言で、「労使慣行の厳守」が労使間で従前通り確認されている。

第3に、橋下・松井という維新系首長がトップダウン的に導入してきた労使関係施策についても、大阪府では大阪市よりは相対的に労使協議が成立してきたということである。例えば前述の職員基本条例については、府議会への条例案上程直前に組合に提示するなどの不十分さはあったが、大阪市よりは制定過程での労使協議が成立しており、その結果として組合側は維新原案からやや穏便な知事案への修正を勝ち取っている。また、職員基本条例制定後のそれに基づく人事評価についても、大阪府は組合側との協議には応じており<sup>25)</sup>、その後近年まで相対評価を緩和する方向での制度改正を行ってきた。

第4に、同じ連合系であるにもかかわらず、相対的に大阪府労連は、大阪市労連など大阪市の職員組合よりも、「改革」に対抗する大衆闘争に熱心であった。これは、大阪市よりは相対的に強力である全労連・自治労連系組合（大阪府関連労働組合連合会〔府労組連〕など）との対抗関係が意識されてきた結果である可能性がある。

第5に、第3とも関連するが、大阪府の労使関係は大阪市のそれよりは微温的であるということである。この背景には、政令市よりも府の方が、職員構成上現業部門や出先部門の比率が低く管理部門の比率が高く、それゆえに「市民の目」を利用したポピュリズム的行政手法のターゲットに相対的にはなりにくいという事情もあろう。

#### 4 公営企業部門の「改革」と労使関係

2000年代以降の大阪市では、交通事業や水道事業などの公営企業部門の「改革」も大きな行政課題に位置づけられた。本節では、大阪市における關市

---

25) 大阪府同様に大阪市でも2013年度から職員基本条例に基づく人事評価制度が実施されている。市職は「人事評価制度ならびにその運用、格付、給与反映までを総合的に議論する場」の早期設置と具体的な協議の開催を市側に求めているが、現時点まででそれらは実現されていない（大阪市職員労働組合2020:16）。

政時代以降の公営企業「改革」とその労使関係について記述する。

### (1) 關・平松市政下の公営企業民営化の動き

大阪市の公営企業の民営化については、關市政時代の2005年12月15日に公表された「市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）」<sup>26)</sup>や、それを踏まえて大阪市交通局によって2006年1月12日に公表された「交通局長改革マニフェスト（交通局改革実施方針）」あたりからその方針が出始めた。

これを受けて、これまでも「効率的な事業運営に努力することを主目的として労使合意の下、経営改革計画を策定」（大阪交通労働組合2015:44）してきた大阪交通労働組合（大交）は、執行委員会の下に「交通局改革実施方針対策委員会」を設置した。また、交通局当局も「交通局改革実施方針等策定委員会」を設置した（大阪交通労働組合2015:44）。以後労使双方が交通事業の改革方針について検討を重ね、かつ労使間の協議も行われていった。

しかし2007年11月の大阪市長選の結果、民営化推進の立場であった關候補を破って誕生した平松市長の下で、「公設民営化を前提とした作業を行うことを示しているバス・地下鉄事業の経営形態については、地方公営企業の下でさらなる経営の効率化等に取り組む」<sup>27)</sup>という方針に修正され、交通事業の民営化は当面は見送られることとなった。この方針の下、公営企業の形態を維持しつつ独立採算制原則の下で経営改善に取り組むという趣旨の「大阪市交通事業中期経営計画」（計画期間2007年度～2011年度）が2008年3月に策定された。さらに同計画の期間が終了する2011年度に入ると、大阪市交通局は「新たな中期経営計画」（計画期間2011年度～2015年度）の策定に向けて動き出し、その旨を組合にも提案した。なお、この間の一連の改革により、地下鉄事業は2010年度決算で全国の公営地下鉄で初めて累積欠損金を解消するなどの成果を上げ、バス事業も2015年度単年度の収支均衡を実現する見通しとなり、

26) このマニフェストにおいて、市営交通事業に関しては「公設民営化」の方針が盛り込まれた（大阪交通労働組合2015:169）。

27) 「市政改革基本方針に基づく今後の取組方針（平成20年3月）」。

地下鉄事業とバス事業を連結した市営交通事業全体の決算も毎年度黒字を継続していた（大阪交通労働組合 2015: 55）。

## (2) 橋下・吉村市政下の交通事業民営化

だが、2011年11月27日の大阪府知事・大阪市長の同日選挙の結果、市営交通の民営化を掲げた橋下徹が市長に就任すると、前述の「新たな中期経営計画」は実質的に白紙となり、これは民営化に向けた計画に変更となった。2012年6月19日には、府市統合本部が、地下鉄事業については「上下一体での民営化」、バス事業については「地下鉄事業とは完全分離して運営、かつ民営化」という方針を示した。これに対し大交は、企業経営のあり方は管理運営事項だが、そこで働く職員の身分等については勤務労働条件であるとして、継続して交通局との交渉を進めていくこととした（大阪交通労働組合 2015: 55-56）。

その後2012年8月1日には、交通局は「民営化推進室」を設置し、12月25日には地下鉄とバスの「民営化基本方針（素案）」を策定し、これを組合に提示した。これに対して大交は、2013年1月16日に開催した団体交渉において、民営化方針について労使対等の立場で協議を始めることを表明した。そして民営化に向けた具体的提案に対する協議については、是々非々の態度で応じていくこととした。さらに2013年2月20日には交通局は、同年1月から2月に同局が実施した市民アンケートの結果なども踏まえて、前述の「民営化基本方針（素案）」をより具体化した案（「地下鉄事業民営化基本方針（案）」、「バス事業民営化基本方針（案）」）を策定し、2月22日にこれを組合に提示した。これに対して大交は、できる限り早い時期に民営化についてのより明確な方向性を示し、引き続き真摯な協議を行うよう求めた。大交自身も、民営化方針を前提とした上で、「市民のための民営化に向けた労使協議体制について」を取りまとめ、交通局に申し入れを行った（大阪交通労働組合 2015: 57-59）<sup>28)</sup>。

---

28) なお2017年3月28日に市営地下鉄・バスの民営化するための条例案が市会で可決されると、以後大交は当局との間で民営化推進協議会を設置し、人事・賃金制度について協議を行っていった。

市営地下鉄とバスの民営化方針（「大阪市高速鉄道事業及び中量軌道事業の廃止に関する条例（案）」及び「大阪市自動車事業の廃止に関する条例（案）」）は2013年2月15日に大阪市会に上程されたが、2013年3月29日に議論不足としていずれも継続審査となった。その後これらの条例案は、同年5月の市会で2回目の継続審査、12月に3回目、2014年3月に4回目、5月に5回目の継続審査となった末、2014年11月21日に条例案は否決され、2015年2月24日にも再否決された。だが、民営化の前にその「基本方針」の策定・議決を義務づけるという、民営化の手続きを定めた条例案については2015年10月23日に可決された（大阪交通労働組合2015: 66-67）。

その後の市営地下鉄とバスの民営化に向けた経過については、以下の通りである。民営化の手続きを定めた前述の条例案の成立を受け、橋下市長の後任の吉村洋文市長の下で基本方針作りが進められ、それが2016年2月の市会に上程された。基本方針案は2月、5月市会で継続審議となった後、2016年12月13日に大阪維新の会、自民党、公明党などの賛成多数で市会本会議で可決、成立した。その後、市営地下鉄・バスを廃止し民営化するための条例案（「大阪市交通事業の設置等に関する条例を廃止する条例案」）が2月14日に市により市会に提出され、2017年3月28日の市会本会議で大阪維新の会、公明党、自民党などの賛成多数により可決された<sup>29)</sup>。これにより2018年4月1日から、市営地下鉄事業は大阪市が全額出資する新会社の大阪市高速電気軌道（Osaka Metro）に、バス事業はすでに一部路線の運行を委託していた大阪シティバス株式会社に引き継がれた。

### （3）大阪市交通局労働組合組織の再編

なお、この民営化に伴い、従来の交通局の労働組合も組織が再編されることとなった。すなわち、組合は、（民営化という）環境の変化に対応すべく事業

---

29) ちなみに、橋下市長時代の廃案を経て吉村市長が2016年2月に提出し、以後3度にわたり継続審議となっていた市水道事業の民営化条例案は同日廃案となった（『朝日新聞』2017年3月29日大阪版朝刊）。

毎に労働組合を組織することとし、大交は Osaka Metro の労働者を組織する組合となった。一方大阪シティバスに移行した労働者は、従来からの委託先の大阪シティバスの組合と合併する形で大阪交通シティバス労働組合を結成した。なお大交は、上部団体の日本都市交通労働組合（都市交）が2013年6月に自治労と組織統合を果たしたことから、それ以降自治労都市公共交通評議会に加盟してきた。これは民営化後も変わらなかった<sup>30)</sup>。しかし、1947年以来長年加盟してきた大阪市労連からは民営化の時点で大交は脱退するに至った（大阪交通労働組合2017: 69-73、91）<sup>31)</sup>。

#### (4) 小括

ここまで見たように、大阪市の交通事業の民営化は、労使関係上の大きなコンフリクトが生じなかったという意味では極めてスムーズに進んだ。この背景には、組合（大交）の労使協調主義的体質や、その帰結としての民営化に向けた「改革」の是認があると思われる。また、交通事業の「改革」の動きが關市政時代から歴代市長の下で段階的・継続的に進んできたことも影響していると思われる。だがそれらと共に、民営化という経営形態の変化をもってしても、大交という組合組織それ自体や、組合員の雇用、種々の既得権、労使協議体制等は維持できるという組合側の読みも、労使関係上のコンフリクトの少ないスムーズな民営化の背景にはあったと思われる。2018年4月の交通事業民営化から5年しか経過していない現時点では確固たる結論を出すことはまだ困難であるが、こうした組合側の「読み」の妥当性については、今後検証していかねばならない課題である。

#### 参考文献

大阪交通労働組合（2015）『大交70年史 激動この10年』。

---

30) ただし大阪交通シティバス労働組合は2020年度に自治労を脱退して日本私鉄労働組合総連合会（私鉄総連）に加盟している（私鉄総連 HP: <https://www.pru.or.jp/join-new/> 2023年4月23日最終アクセス）。

31) ちなみに大交は1947年11月の市労連結成以来約70年間にわたって市労連の加盟単組であった。

## 公務改革と自治体労使関係の変化

- 大阪交通労働組合（2017）『大阪交通労働組合第73回定期大会 報告－議案書』。
- 大阪市政調査会（2020）『橋下市政検証プロジェクト報告書』。
- 大阪市職員労働組合（2009～2020）『第64回～第75回年次大会 経過と議案書』。
- 大阪市労働組合連合会・自治労大阪府本部・自治労・市労連弁護団（2016）『不当労働行為と闘った大阪市労連4年間の記録—まっとうな労使関係の再構築にむけて—』。
- 大阪府労働組合連合会（2008～2019）『第58回～第69回定期大会 経過報告 議案書』。
- 大阪府労働組合連合会（2011b）『府労連60周年』。
- 大阪府労働組合連合会（2012b）『職員基本条例・教育基本条例 条例化反対 大阪府労連200日闘争』。
- 大阪府労働組合連合会（2016b）『府労連65周年』。
- 熊沢誠（2009）「大阪市における公務員の労使関係」大阪社会運動協会編著『大阪社会労働運動史（第9巻）—世紀の交差—』。
- 黒田兼一・小越洋之助編（2014）『公務員改革と自治体職員—NPMの源流・イギリスと日本—』自治体研究社。
- 黒田兼一・小越洋之助編著（2020）『働き方改革と自治体職員—人事評価、ワーク・ライフ・バランス、非正規職員、AI・ロボティクス—』自治体研究社。
- 中村圭介・前浦穂高（2004）『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店。
- 福田弘（2009）「行政改革—大阪市における『市政改革』を事例として」大阪社会運動協会編著『大阪社会労働運動史（第9巻）—世紀の交差—』。
- 松尾孝一（2020）『ホワイトカラー労働組合主義の日英比較—公共部門を中心に—』御茶の水書房。