

労働基本権問題

稲継裕昭(早稲田大学)

2013年4月25日

第4回 今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会

合同庁舎4号館7階大臣室:18時00分～

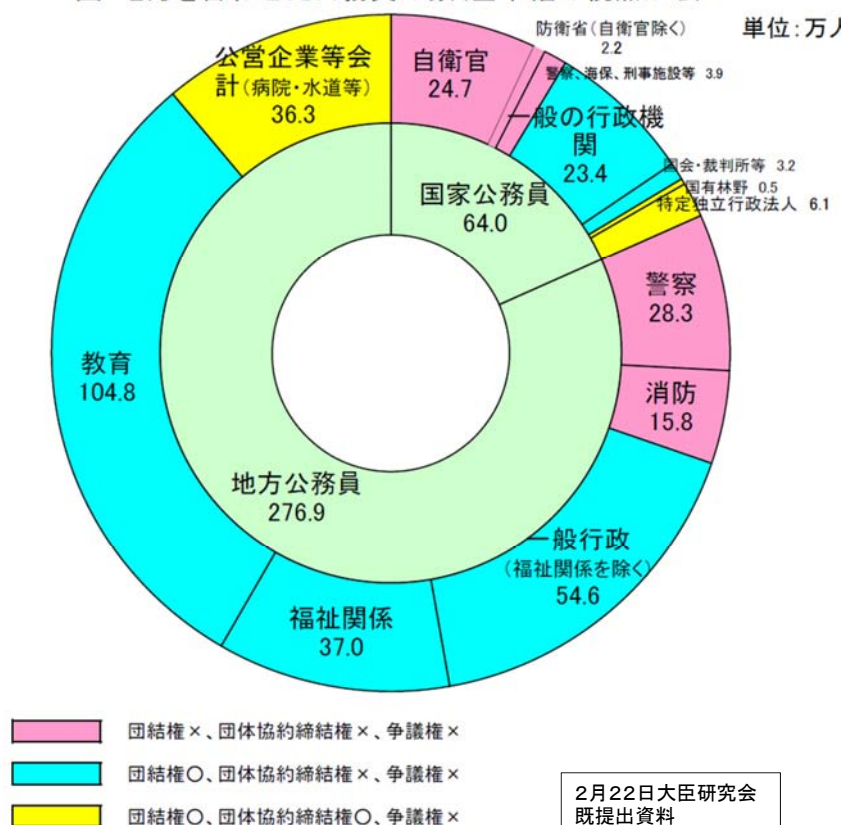
「公務員」のイメージ

国家公務員
高級キャリア
霞が関公務員
地方支分部局
自衛官

地方公務員
(280万人)
窓口の職員
中学校の先生
警察官
清掃作業員

国・地方を合わせた公務員の数(基本権の視点から)

単位:万人



国公と地公の規定

- フランス
 - 1本の法律で国家公務員も地方公務員も同様の規定。給与制度も共通。
- ドイツ
 - 連邦の官吏身分法の枠組みに沿って、州、自治体官吏の権利義務を規定。官吏給与・ラウフバーンは各州で規定。
- 日本
 - 終戦当初は、「官公吏一本化法」制定の動きあり
 - 稲継著『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年
 - 結局別々の法律として規定。but平仄合わせる部分も多い
- 日本 国と地方
 - ㊦直接強く波及する問題
 - 雇用と年金の接続
 - 労働基本権
 - 勤務条件にかかわる根本規定（営利企業従事制限等）
 - ㊧ゆるやかに影響する問題
 - 人事評価制度
 - 再就職規制
 - 給与制度・水準
 - ㊨直接影響しない問題
 - 昇進システム
 - 職員の一元管理
 - 幹部公務員システム
 - 人事庁設置の是非など

2月22日大臣研究会
既提出資料

個別改革テーマへの取組の方向性

- ④自律的労使関係制度の措置
 - この問題は、地方公務員の労使関係制度に直結する（国と地方の㊦問題）
 - 国家公務員23万人、地方公務員200万人
 - 地方自治体における実態が十分参照されるべき
 - 全国知事会が、2012年5月18日、法案化反対の決議を出し、慎重姿勢を貫いたのは何故なのかについて、きちんと調べる必要がある。

2月22日大臣研究会
既提出資料

諸外国公務員の労働基本権

国家公務員の労働基本権						
	アメリカ	イギリス		ドイツ		フランス
	連邦公務員	上級公務員	一般職員	官吏	公務被用者	
協約締結権	× (協約締結の範囲が限定)	○	○	×	○	× (交渉は可能)
争議権	×	○	○	×	○	○
資料出所: 人事院『平成23年年次報告書』2012年、79頁。						
地方公務員の労働基本権						
	アメリカ	イギリス		ドイツ		フランス
	州公務員、自治体職員	地方公務員		州・市町村官吏	州・市町村公務被用者	地方公務員
協約締結権	州により多様(○、△、×)	○		×	○	× (交渉は可能)
争議権	州により多様(○、△、×)	○		×	○	○

労働基本権議論の実態 ～同床異夢・呉越同舟の議論

	公務員組合	与野党上げ潮派	労使関係制度検討委員会
表向きの理由	基本的人権の回復 (憲法28条から当然)	基本的人権の回復 正常な労使関係の構築	マネジメント改善
本音	幹部 悲願達成 一般組合員 給与の上昇を期待	公務員の処遇は高すぎる 公務員人件費削減 リストラのための基本権付与 身分保障なくしてリストラを可能にする	?
予想される結果	給与上昇?(上げ潮派からは給与削減)	給与削減?むしろ、米国の自治体の例を見ると給与↑ 基本権付与≠身分保障はく奪 (上げ潮派の誤解)・身分保障は中立性とセット	

① 国家公務員に協約締結権を付与し、労使の合意を基礎として勤務条件を決定する仕組みを措置する場合、憲法の規定(第15条、第41条、第73条第4号、第83条)との関係で、国家公務員の勤務条件に関する国会の民主的統制の在り方(勤務条件の法定の範囲)をどう考えるか。

- 憲法15条1項(公務員を選定し、及び、これを罷免することは国民固有の権利である)
 - 国民→国会議員→内閣総理大臣→大臣→国家公務員
 - 住民→知事・市長→地方公務員
 - 公務員の任免、任免の基準、職務遂行能力の基準、人事評価手続、分限・懲戒基準
→ 民主的に正当化された機関の決定が必要
- 憲法15条2項(すべて公務員は全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない)
 - →公務員の中立性・非党派性
 - (政治的行為の制限、私企業からの隔離、兼業規制)
 - 公務員の人権を制限する範囲
 - 憲法の枠内で、民主的に正当化された議会が決定
- 憲法第73条(「内閣は・・・法律の定める基準に従ひ官吏に関する事務を掌理」4号)
 - 公務員の勤務条件をどのように国会がコントロールするか
 - →**国会の判断**
- 憲法73条「法律に定める基準」・・・給与に関して、勤務条件詳細法定主義か概括法定主義をとるかは**立法府の裁量の範囲大**
 - (国会の議決の程度、法律の規律密度の伸縮は大きい)
(cf. 4法案...検討事項(付則))
- 憲法83条 (国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。)
 - 支出を伴う勤務条件→**財政民主主義**による何らかの形での**国会の統制必要**
 - (国会の議決の程度、法律の規律密度の伸縮は大きい)
 - But 勤務条件には予算支出を伴わないものもある(ex. 休暇等)
- もし、自律的労使関係を導入し実効性を求めるのなら
 - →**国会の個別の統制は最小限とすることが適当**

② 労使の合意を基礎として勤務条件を決定する仕組みを措置する場合、市場の抑制力が働かないことなどを前提として、適正な勤務条件をどのようにして確保するか(国会の民主的統制、専門的な第三者の関与、民間の動向の調査・公表、交渉の透明性の確保 など)。

- 国会の個別の統制や第三者の関与
 - 交渉・決定の当事者能力を毀損し労使交渉自体の意義を失わせる
- 交渉の透明性の確保
 - 現実問題として実効性は？
 - 仮に交渉の公開(議事録の公開)があっても「適正な勤務条件」になるか
 - 信頼できる民間データ→相場観の形成は期待できる。
 - but、そもそも民間準拠であるべきか、準拠するとしてもどう準拠するかという根本問題が残る
- 「市場の抑制力という交渉メカニズム(決着に向かわせる)」の代替物としては十分でない

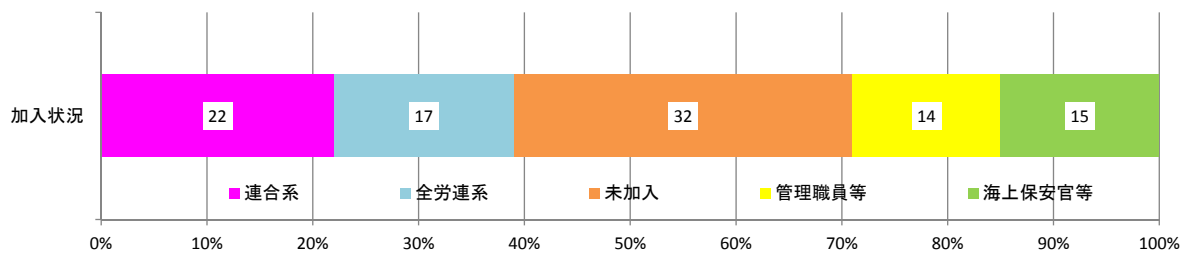
組合概要図(2012.6)

ナショナルセンター	公務産別		国公産別	主な単組
連合 (669.3万人)	公務労協 (125.5万人)	公務員連絡会 (124.6万人)	国公連合 (9.8万人)	国税労組(3.0万人)、全農林(1.8万人)、 政労連(2.2万人)ほか
				自治労(82.0万人)、日教組(26.7万人)ほか
全労連 (61.1万人)	公務労組連絡会 (33.2万人)		国公労連 (7.5万人)	全労働(1.7万人)、国交労組(1.4万人)、 全法務(7.5千人)、全司法(7.2千人)ほか
				自治労連(16.4万人)、全教(8.9万人)ほか

※ 組合員数は厚生労働省「労働組合基礎調査(2012年6月末現在)」による。

③ 労使の合意を基礎として勤務条件を決定する仕組みを措置する場合、職員の勤務条件の統一性をどのようにして確保するか(複数の職員団体の併存、職員団体に加入しない職員の存在)。

- 複数組合主義と勤務条件の統一
 - 使用者側が「同一の内容でしか合意しない」ということでしか成立せず。(民間や旧現業の例参照)
- 不服な組合→ストを認めるか、仲裁裁定等の代償措置必要
 - 交渉コストは増大 ↑
 - (仲裁裁定によっては勤務条件の統一性が図られるとは限らない)



– Cf. 米国...排他的交渉代表制

- 複数組合主義によるいくつかの課題
- 組織率の低い組合と協約した協約に基づく勤務条件の変更
→非組合員である公務員を不利益に拘束するとすれば、非組合員の権利の侵害を正当化できるか。
- 組織率の低い組合との交渉・協約に基づく勤務条件の変更が国家公務員制度を決定
- →国民に対して正統性を持つか。という問題

④ 協約を締結できる職員団体に職員以外の者も加入できるとすることについてどう考えるか。

• 立法政策の問題

- 職員以外の者が加入できないとする合理的な理由はおそらくない
- ただし、認証要件を甘くすると交渉コストは膨大に

⑤ 協約締結権を付与する職員の範囲についてどう考えるか。また、団結権が制限される職員や協約締結権が付与されない職員の勤務条件はどのようにして決定したらよいか

- 横切り: 本省幹部や管理職
- 縦切り: 技能・労務職員、医療職等
 - 付与や制約の理由との関係で制度設計が可能か整理すべき
 - 引き続き制約を続ける場合は、最低限、使用者側が一方的に決めているのではないという何らかの代償措置の制度が必要

⑥ 協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴い、想定される便益及び費用の視点としてはどのようなものがあるか。

• 費用

- 物理的コスト・交渉体制の整備、交渉時間の増加等
- 紛争処理のコスト・交渉不調の場合
(飛躍的に増大することを危惧)
- (人件費コスト...仲裁依存だと独自カットができず上ぶれするおそれ)

• 便益 or 費用

- 職員サイドのモラル向上や職場の勤務環境改善など
 - 将来給付を約束できるか、労使間に信頼関係があるかなどの実際の労使関係によってどちらにもなり得る
- Cf. ウィスコンシン州の事例

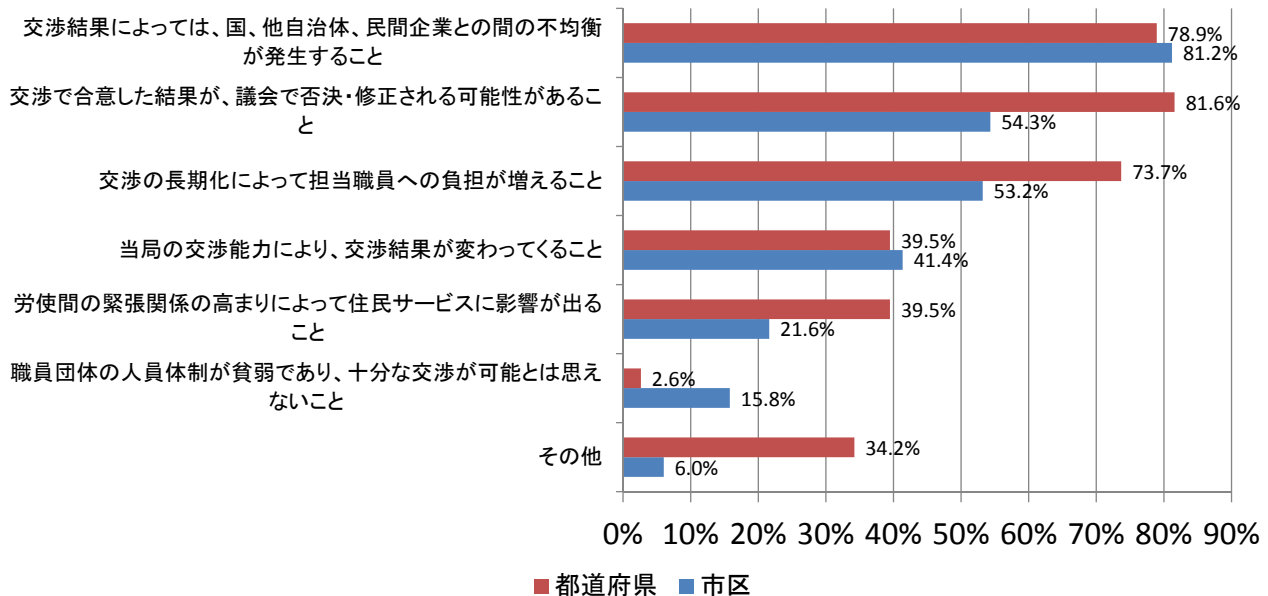
⑦ 行政運営に責任を負う内閣が、職員の人事・給与制度を主体的に設計・構築することを可能とする仕組みに改革することが必要ではないかという指摘についてどう考えるか。

- 労使交渉で決める＝内閣は自由に決められない
(民間企業の利用者同様)
- 必要な手順
 - 1. 現行法でどういう問題があるのかを整理、検証
 - 2. 不都合な点があるとすれば運用改善で対応できないか検討
- 「内閣」が人事・給与制度を設計する主体として適切か
⇒官民のガバナンスの違いを踏まえて別途検討

⑧ 市場の抑制力が働かないことから、給与などについて労使交渉を行っても、自主決着することは難しいのではないかという指摘についてどう考えるか。

- 市場の抑制力に代わる有効なメカニズムを見つけるのは困難(②で述べた通り)。
- 諸外国でどのような体制で臨んでいるかが参照され得る
 - 米国→大統領が代替案を議会に提出し決定
 - 英国上級幹部→政府が決定(上級公務員給与審議会が民間情勢等考慮し勧告)
 - 英国一般公務員→財務省の示した枠内で各省ごと交渉。合意できない場合は各省が決定
 - ドイツ官吏→労組の意見を考慮しつつ政府が決定
 - ドイツ公務被用者→労使交渉により決定。交渉不調の場合は調停手続きに移行
 - フランス→政府が改定内容を決定

労使交渉による水準決定に対する懸念事項 (全都道府県・全市区調査)



- 都道府県アンケート調査の実施概要(早稲田大学稲継研究室が実施)は以下のとおりである。

 - 設問形式: 多肢選択式
 - 実施期間: 2011年12月6日～2012年1月13日
 - 実施手法: 郵送にて依頼、電子ファイル様式に回答を入力のうえEメールにて返送
 - 対象: 全国47都道府県の人事担当課
 - 回収状況: 38府県(回収率80.9%)
 - 詳細は、稲継裕昭・大谷基道著「国家公務員制度改革が都市自治体の人事行政に及ぼす影響・その2—都道府県及び人事委員会アンケート調査結果との比較から—」『都市とガバナンス』第19号、52-67頁。
http://www.toshi.or.jp/files/reportg19_4.pdf
- 都市自治体(市区)アンケート調査の実施概要(日本都市センター・早稲田大学稲継研究室が実施)

 - 設問形式: 多肢選択式
 - 実施期間: 2011年7月29日～8月19日
 - 実施手法: 郵送にて依頼、電子ファイル様式に回答を入力のうえEメールにて返送
 - 対象: 全809市区の人事担当課
 - 回収状況: 532市区(回収率65.8%)
 - 詳細は、稲継裕昭・大谷基道著「国家公務員制度改革が都市自治体の人事行政に及ぼす影響—市区アンケート調査の結果から—」『都市とガバナンス』第18号、46-57頁。
http://www.toshi.or.jp/files/reportg18_3_3.pdf

諸外国の地方公務員の給与決定について



稲継 裕昭

(早稲田大学政治経済学術院教授)

1. はじめに

日本の地方公務員制度は、非現業職員に関し、協約締結権・争議権を制約している。その代償措置として、人事委員会が都道府県・政令指定都市等に設置され、民間給与実態調査を踏まえて公民比較を行いその較差を解消すべく給与勧告を行っている。人事委員会を置かない一般の市町村においては、各都道府県等の勧告をにらみつつ、市町村長が給与条例を提案し議会で議決することとなっている。

現行方式が定着して半世紀が経過したが、平成二〇年に成立した国家公務員制度改革基本法において

は、非現業公務員へ協約締結権を付与することについて、国民に費用便益を明らかにした上で措置するものとする、とされていた。

労働側は「協約締結権の付与は憲法で認められた基本的人権の回復だ」として付与を強く求めたが、使用者側である全国知事会や全国市長会は慎重姿勢を崩さなかった。現実に発生している諸課題や、今後発生し得る問題についての懸念が絶えなかったからである。

平成二一年九月に民主党政権が誕生して以降、国政レベルでは、使用者側である政権政党を労働者側である連合・公務員組合が政治的に支援し、同じサイドに立った。しかし、地方自治体においては民主党単独公認候補が首長になっている例は少なく、そこに大きなねじれが存在した。

民主党政権の誕生により、急速に協約締結権付与の方向へと舵が切られていくことになる。国家公務員については、「国家公務員の労働関係に関する法律案（国家公務員労働関係法案）」が平成二三年六月に国会に提出された。地方公務員についても、平成二四年五月に「地方公務員制度改革について（素案）」が公表されて協約締結権の方向性が示されたが、これに対しては、全国知事会や全国市長会から強い反対表明が出された¹⁾。その後、総務省は九月に「地方公務員の自律的労使関係制度に関する会議」を設置し、報告書を出している。この報告書を受ける形で「地方公務員の労働関係に関する法律案（地方公務員労働関係法案）」が、平成二四年一月二五日（衆議院解散の前日）に提出された。結局、「国家公務員労働関係法案」も「地方公務員労働関係法案」もいずれも解散により廃案となっている。とりわけ翌日解散という状況下で「地方公務員労働関係法案」が国会に提出されたことに、この問題の政治性が看取できる。二〇一二年の後半は、協約締結権を獲得しようとする自治労とそれに慎重姿勢を見せ

る全国知事会・全国市長会との政治闘争の様相すら示していた。

そもそも、地方公務員の給与決定がどうあるべきなのか、労使関係がどうあるべきなのかといった極めて大きな制度変更にかかわる問題は、本来、政治的要素を捨象し、現場の実態も十分踏まえた上で、冷静な議論が求められるところである。

日本においては従来、大きな制度変更を検討する際には、諸外国の制度との比較考察が行われるのが一般的である。公務員制度についても人事院が国際課の中に専属職員を置いて諸外国公務員制度の研究を進めてきており、かなりのストックがある²。諸外国の国家公務員の給与決定方式等についても情報収集に努めている。だが、地方公務員に関する国際比較はあまり行われてこなかった。

そこで、総務省では、平成二二年度以来、自治総合センターの協力のもと、国際比較研究を続け、事実の集積と実態調査を積み重ねている³。本稿では、以下、その研究成果を引用しつつ、諸外国の地方公務員の労働基本権の現状、給与制度や給与決定過程について紹介することとする⁴。

2. 諸外国の国家公務員の給与決定について

米英独仏の国家公務員の協約締結権、争議権の付与状況は、表1のとおりである。

このような制度の下で、各国においては、次のような給与決定方式となっている。

まず、アメリカにおいては、給与をはじめとする勤務条件はほとんど連邦法規によって定められているため、これらについての労使交渉は行われない。一般俸給表の俸給については、雇用経費指数（労働省労働統計局が発表する民間賃金指標）の増加分から〇・五％を差し引いた割合を改定率とする。また、地域均衡給については、大統領給与エージェントが大統領に勧告する。いずれも大統領は代替案を提出でき、実際、改定率を縮小する代替案が提出され、それに基づき給与改定が行われることが多い。イギリスにおいては、上級公務員と一般職員とで給与決定方式が異なる。上級公務員については、労使交渉による給与決定は行われておらず、上級公務員給与審議会の勧告を経て決定している。審議会は、首相に勧告を行うに当たり、内閣府、労働組合、人事委員会から意見や資料の提出を受けるほか、課長級、局長級等の階層別のグループ等との意見交換を実施している。

給与は法律の定めはなく、勧告を受けて、首相が決定する。議会が関与することはない。一般職員については、給与に関する権限が大幅に各省庁等に委譲され、各省庁等が独自に、財務省の示す給与歳出枠の範囲内で、労働組合と等級ごとの俸給額の改定などの配分について交渉する。合意すれば労働協約が締結され、合意に至らない場合は、使用者側（各省等）が自らの案で決定し通知・実施する。決定事項は、非同意組合の組合員及び非組合員にも同様に適用される。議会の関与はない。

ドイツの公務員は、主として公権力の行使に携わる「官吏」と私法上の雇用関係にある「公務被用者」とに分けられる。前者は、給与等は法定されるため協約締結権はない。官吏の給与は提供された個々の勤労に対する直接の報酬ではなく、職務専念義務に基づく勤務の総体に対する反対給付であり、

表1 諸外国国家公務員の労働基本権

	アメリカ		イギリス		ドイツ		フランス
	連邦公務員	上級公務員	一般職員	官吏	公務被用者		
協約締結権	×	○	○	×	○	×	
	(協約締結の範囲が限定)					(交渉は可能)	
争議権	×	○	○	×	○	○	

資料出所：人事院「平成23年度 年次報告書」二〇二二年、七九頁をもとに作成。

官職に相応しい生活を保障するために支給されるものとされている。給与決定の実態としては、公務被用者の賃金交渉の妥結状況を踏まえた上で、国の経済・財政状況に一定の配慮を行われており、給与改定はほぼ公務被用者とのバランスを取って行われている。

公務被用者は、協約締結権を含む団体交渉権、争議権を有しており、その賃金は、労使交渉を経て締結される労働協約により決定される。連邦内務大臣及び市町村代表（連邦財務大臣が同席）と、連邦および市町村の公務被用者の労働組合が共同で賃金交渉が行われる。財務大臣が同席することで労働協約と予算との調整が図られている。交渉不調の場合には、調停の手續に移行する。

フランスにおいては、争議権は認められているが、協約締結権は認められていない。政府が給与改定を決定し、政令等の改正により実施する。フランスでは、公務員の俸給は、労使間の契約に基づき労働の対価として支払われるのではなく、各人の職務に合わせた社会的地位に対して支給されるものと考え方が採られている。この点、ドイツの官吏の場合と類似している。最低賃金に係る基準を除き、民間との均衡は特段考慮されないのが建前である。改定に先立つ労使交渉は認められているものの、開始するか否かの決定は当局の権限であり、数年にわたり給与改定の交渉自体が開始されなかったこともある。

3. 諸外国の地方公務員の給与決定概観

以上、米英独仏の国家公務員レベルについての給与決定の方式について見てきたが、地方公務員レベルではどのようになっているのだろうか。

まず、国と地方の公務員の扱いについて、同じものとするか、違うものとするのかということ、独

仏型と米英型というように分類することができる。

(1) 独仏型

独仏型は、地方公務員についても、国家公務員と同様の規定が適用されることが原則である。表1で示した、協約締結権や争議権についても、同様である。

フランスにおいては、国家公務員・地方公務員・病院職員を通じた公務員法（官吏法）が存在し、その第一部で共通項目を、第二部で国家公務員について、第三部で地方公務員について、第四部で病院職員についての規定が置かれている。労働基本権の付与状況、給与決定の方法等についても、国家、地方共通である。国家・地方公務員の俸給額は、すべて国がデクレ（政令）で統一的に決定している。俸給は全国どこの地方自治体に勤務していても同じである。これに、手当が別途支給されることになる。手当の額は、国のデクレで定められているものが多いが、地方に裁量のある部分もあり、実態は不透明な部分がある。上述のように、民間企業との均衡は考慮されないが、これは、公務員の身分規程によって保障された社会的地位に対して支払われるものであるという考え方による。地方自治体レベルでの労使交渉ができる項目は極めて限定的で、国が法令で定める範囲内の俸給の昇給期間や手当の額などに限られる。

ドイツにおいては、州公務員や地方自治体公務員の場合も、連邦公務員同様、官吏と公務被用者の区別があり、官吏は協約締結権を持たず、給与は法定される。公務被用者は、協約締結権を含む団体交渉権、争議権を有しており、その賃金は、労使交渉を経て締結される労働協約により決定される。州公務

員に関しては、一六州のうち一四州については統一交渉体であるドイツ諸州賃金決定共同体を形成しており、州の公務被用者の労働組合代表との間で賃金交渉が行われる。地方自治体職員（市町村職員）に関しては、上述のように、連邦職員と同一のテーブルでの交渉がなされる。

なお、韓国の場合も、地方公務員の給与決定は、原則的に国家公務員の給与決定過程に融合された形式であるため、地方公務員だけに適用される給与決定プロセスは存在しない。国の行政安全部が民間賃金、物価水準、経済成長率などを考慮した処遇改善計画案を作成し、いくつかのプロセスを経て国会に上程されて可決されることになる。労使交渉できる項目は極めて限られているのが実態である。

（2）米英型

米英型では、国家公務員と地方公務員の取り扱い異なるものとなっている。

まず、米国の場合、連邦公務員は連邦公務員法の規定が適用されるのに対して、州公務員および地方自治体職員は、各州の公務員関連法の適用を受ける。したがって、給与をはじめとする勤務条件の決定方法が、団体交渉によるのか否か、さらには争議行為まで認められるかについては、州によって極めてバラエティに富むものとなっている。アリゾナ州のように、州創設以来、州政府職員に団体交渉権、協約締結権、争議権を全く認めてこなかった州も少なくない。アリゾナ州では、政府が提案した給与改定案を議会が承認するだけの手続きとなっている。改定案の作成に際して、担当部局が参考にするのが、第三者が行う州内の民間企業調査、中部・南東部州（公務員）給与調査、他の市場調査（消費者物価指数など）であり、これらを参考として改定案が作成される。

カリフォルニア州および州内の地方自治体職員の場合は、団体交渉権や争議権が認められているが、給与改定に関する労使交渉で合意が得られない場合は、使用者側が「最終決定かつ最良である提案 (last, best, and final offer)」を施行する。その意味では、協約締結権は不完全なものである。ウィスコンシン州は、二〇一〇年の共和党権誕生により、従来認められていた団体交渉権などが大きく制約される法律が可決されている。全米でそのような動きも起きている。また、財政難の場合は、各州においてレイオフがなされることが多いことにも留意する必要があるだろう。

英国の場合は、地方公務員に関しては、統一的な地方公務員法といった定めはない。労働関係については、民間と同様の労働関係法の適用を受け、団体交渉権、協約締結権が認められている。争議権は禁止する立法上の措置がなく、「禁止されていない」。多くの自治体においては、全国レベルの労使交渉（ホイットレーシステム）で決定された給料基準をもとに給与決定をしているが、そこから脱退した自治体（オプトアウト自治体）も増えてきている。

具体的な給与決定の交渉においては、ホイットレーシステムに入っている自治体の場合は、全国レベルのホイットレー協議会（イングランドとウェールズで一八団体。職種別など）において、使用者代表と労働組合の代表が、給料基準、改定率などについて交渉を行う。この全国レベルの基準や改定率をそのまま使用する準拠自

表2 諸外国地方公務員の労働基本権

	アメリカ	イギリス	ドイツ		フランス
	州公務員、自治体職員	地方公務員	州・市町村官吏	州・市町村公務被用者	地方公務員
協約締結権	州により多様(○、△、×)	○	×	○	× (交渉は可能)
争議権	州により多様(○、△、×)	○	×	○	○

自治体の場合は、個別の自治体レベルでの給与改定に関する労使交渉を行わない。非準拠自治体の場合は、全国レベルの基準や改定率は最低基準の意味を持ち、それをベースとして労使交渉を行うことになる。なお、オプトアウト自治体の場合は、民間調査会社のデータに基づいたり、他の指標を用いたりするなどして、個別の交渉がなされることになる。

4. おわりに

以上みてきたように、各国の地方公務員の労働基本権や給与決定方法については、まず、国と同様の法制とすることで大きな分かれ道がある。

日本では、昭和二〇年代のはじめ、官公吏法案（国家公務員法と地方公務員法の統一法典の制定）が提案されたこともあったが、その後、結局は別々の法律として制定された。

別々の法律とはなったものの、地方公務員法の多くの規定は国家公務員法の規定に準拠するものである。ただし、労働基準法の適用の有無や、政治活動の制限の範囲など重要な点での相違がある。協約締結権や争議権について、あるいは、給与決定方式について、国家公務員と地方公務員について同等の規定とする必然性は必ずしもない。

国家公務員の協約締結権等の規定が決定された後、地方公務員について、国家公務員と同様の規定の仕方とするのか（独仏型）、国家公務員とは異なる規定の仕方とするのか（米英型）がまず問われることになる。

その際考慮する必要があるのは、国の場合の使用者と地方自治体の場合の使用者の選ばれ方の違いで

ある。議院内閣制をとっている国の場合、労働組合側が、使用者である大臣のポストを左右する立場はない。これに対して、一部の地方自治体においては、労働組合が首長選挙の際の集票マシーンとなっていた実態も報じられている。このような自治体では、労働組合と首長は政治的運命共同体となっており、緊張感のある労使関係は築かれにくい。労使における給与決定をフリーハンドとした場合、お手盛りがなされる危険性もあり、その場合、不利益を被るのは最終的に住民である。地方公務員の給与決定方式を検討する際には、このような実態を十分に調査した上での慎重な検討が必要になってくる。

この点は、国際比較をする際にも必要な視点である。国家公務員制度の国際比較に比べて、地方公務員制度の国際比較において留意する必要があるのは、使用者側が住民からどのような仕組みで選出されているかである。フランスのように、住民は議員を選び、議員の中から代表者である市長兼議長を選出する国も多い。イギリスも二〇〇〇年までは全ての自治体でそのような仕組みだった。その後、五%ほどの自治体は直接公選首長制度に移行したが、従来の選出方法の自治体の方が圧倒的に多い。ドイツは、元々はフランス同様の選出方法だったが、南独地域を中心に直接公選へと移行しているところも多い。

このような二つの視点、つまり、国家公務員と同様の仕組みとされているかどうか、首長の選出方法が直接公選によるか否か、という点を念頭に置きつつ、国際比較からの知見を引き出すことが肝要である。

*より詳細な、諸外国の地方公務員の給与決定方式については、注2、3の文献の他、平成二五年三月公表予定の「諸外国の地方公務員の給与決定に関する調査研究会」報告書を参照されたい。（調査研究会構成員は、稲継（座長、アメリカ）、出雲明子東海大学准教授（イギリス）、下井康史筑波大学教授（フランス）、申龍徹法政大学准教授（韓国）、山本隆司東京大学教授（ドイツ）の五人である。）

1 全国知事会「地方公務員の新たな労使関係制度に関する決議」（平成二四年五月一八日）では、素案について、「地方が受け入れることのできない内容である。」「本会としては、上記の指摘を含め、地方の意見を真摯に反映した制度見直し案としなければ、地方公務員の新たな労使関係制度の法案化には反対であると言わざるを得ない。」と強いトーンの反対決議を行っている。

2 成果物の例として、「第2部 公務員給与の決定過程―諸外国の実態と我が国の課題―」人事院『平成23年度年次報告書』二〇二二年、二六一―八〇頁。また、村松岐夫編著『公務員制度改革―米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房、二〇〇八年。

3 平成二二年度「新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会」、平成二三年度、二四年度「諸外国の地方公務員の給与決定に関する調査研究会」。報告書は、<http://www.jichi-sogo.jp/document> から入手可能。

4 研究成果の一部は、既に上述の報告書で発表されているほか、『地方公務員月報』平成二三年三月号（宮本課長補佐、米国カリフォルニア州）、九月号（稲継、米国アリゾナ州、ウイスconsin

州、カリフォルニア州）、一二月号（野村課長補佐、ドイツ）、平成二四年二月号（藤巻係長、フランス）、一〇月号（宮川係長、韓国）、一二月号（堀井室長、米国ウイスconsin州）、平成二五年一月号（小橋課長補佐、米国ノースカロライナ州）において、各国別の報告がなされている。

5 この間の経緯については、拙著『人事・給与と地方自治』東洋経済、二〇〇〇年、第一部参照。

米国地方公務員の労働基本権―アリゾナ州、ウィスコンシン州、カリフォルニア州の現地調査をもとに

稲継 裕昭

(早稲田大学政治経済学術院教授)

はじめに

二〇一一年六月三日、国家公務員の労働関係に関する法律案が国会に上程された。国家公務員制度改革基本法(二〇〇八年)第二一条に基づき自律的労使関係制度を措置するため、非現業国家公務員に協約締結権を付与する点がポイントである。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を置いている。平仄を併せる形で、今まで基本権制約の代償

措置として置かれてきた人事院を廃止し、公務員庁を設置する点については、同時に提出された国家公務員法改正案及び公務員庁設置法案に盛り込まれている。

一九四八年に改正国家公務員法が制定されて以来、六〇年以上にわたって公務員の労働基本権は制約されてきたが、労働組合側(特に、全国連合組織の幹部)にとつてはその回復が悲願となってきた¹⁾。今回の改正は、行政改革推進本部専門調査会(佐々木毅座長)報告(公務員の労働基本権のあり方について)二〇〇七年一〇月一九日)や、国家公務員制度改革推進本部の労使関係制

度検討委員会（今野浩一郎座長）報告（「自律的労使関係制度の措置に向けて」二〇〇九年一月十五日）などを経て検討されてきた議論に基づいたものである。

だが、これらの委員会等において、大部分の時間をかけて議論されてきたのは、国家公務員に関するものであり、その適用対象は非現業の一般職国家公務員約三〇万人程度にすぎない。他方、全国に約二八〇万人存在する地方公務員についての労働基本権については、労使関係制度検討委員会において、ごくわずか議論されたにすぎず、本格的な議論はほとんどなされてこなかった。

従来、日本の公務員法制においては、国家公務員についての法律改正があると、これに平仄をあわせる形で地方公務員法の改正も多く、今回の公務員労働法制についても、国家公務員制度改革基本法及び同法等に基づく「改革の全体像」において「地方公務員の労働基本権の在り方については（中略）国家公務員の労使関係制度に係る措置との整合性をもって、速やかに検討を進める」こととされている。

しかしながら、公務員法制に関して国と地方において

いたが、民主党ケネディ大統領政権時代の一九六二年に一定の範囲で容認され、同じく民主党カーター大統領政権下の一九七八年に法律化された。争議権は、政府に対する不当労働行為として禁止されており、単純参加も含めて、違反は刑法違反となり、刑事罰が課せられる。団体交渉権の内容について具体的に述べると、協約締結の対象範囲は「雇用条件（condition of employment）」とされており、「勤務条件に影響を及ぼす人事上の政策、慣行及び事項」を指すものとされるが、給与、勤務時間等法令により定められるものなどは除外されている。いわゆる管理運営事項も団体交渉及び協約締結の対象から除外されている。

実際の交渉は、各機関単位で行われる。具体的には、連邦労使関係庁に認められた各機関内の排他的代表が、機関内すべての職員の利益を代表して当局との間で交渉を行い、協約を締結する。協約の締結範囲が限定的であるため（実際の協約は法定事項や管理運営事項の実施手段や実施方法に関するものがほとんどである）、協約の内容が法令の改廃を生じさせることや政府や議会の方針

同じ規定の仕方をするか否かは、諸外国を比較した場合、一様ではない。フランスのように、国家公務員と地方公務員について、一本の法律で決めているところもあれば、今回紹介する米国のように、連邦公務員についての規定と、各州公務員の規定、さらには各州内の自治体（カウンティや市など）について極めて多様な定め方や実態となっている例もある。これまで米国の「連邦」公務員の労働基本権については、しばしば紹介された参照されてきたが、州レベルや自治体レベルにおける実態に触れたものは極めて少なかった。そこで、本稿では、米国の幾つかの州における労働基本権について実態調査を基に紹介することとする⁶。

1. 米国公務員の労働基本権の概要

(1) 連邦政府職員の場合。

米国の連邦公務員の場合は、原則として団結権は認められている⁴が、外交官、司法省FBI職員、CIA職員、連邦労使関係庁職員などには認められていない。団体交渉権、とりわけ協約締結権は、伝統的に否定されて

に反する協約が締結されることはありえない。

(2) 州政府職員、地方自治体職員の場合

給与をはじめとする勤務条件の決定方法が、団体交渉によるのか否か、さらには争議行為まで認められるかについては、州によって様々である。そもそも米国では民間労働者についても連邦憲法上、団体交渉権やスト権を保障した規定は存在せず、一九三五年の全国労働関係法（ワグナー法）に結実した連邦議会の労働政策によって創設されたと考えられている。この法律では公務員は除外されている。州政府や地方自治体職員については、各州の立法、州司法長官意見、州知事命令、判例等に委ねられており、各州の一覧表をつくってもまだら模様となる。この状態を指して、「じゃじゃ混ぜ（hodgepodge）」と表現する学者もいる⁷。

実際、団体交渉権の付与状況をみると表1のようになる。表の中で、XはCollective bargaining Provisions（団体交渉条項）を有している（協約締結権を含む）場合を表し、YはMeet and Confer Provisions（面会および

表1 各州の団体交渉権（2007年時点）

(Xは団体交渉条項(Collective Bargaining Provisions)を、Yは面会協議条項(Meet and Confer Provisions)を表す)

州名	州政府職員	自治体職員	警察	消防	教員
アラバマ	-	Y	-	Y	-
アラスカ	X	X	X	X	X
アリゾナ	-	-	-	-	-
アーカンソー	-	-	-	-	-
カリフォルニア	Y	Y¹	Y¹	Y¹	X
コロラド	X ³	-	-	-	-
コネチカット	X	X	X	X	X
デラウェア	X	X ¹	X	X	X
フロリダ	X	X ¹	X	X	X
ジョージア	-	-	-	X	-
ハワイ	X	X	X	X	X
アイダホ	-	-	-	X	X
イリノイ	X	X	X	X	X
インディアナ	-	-	-	-	X
アイオワ	X	X	X	X	X
カンザス	Y	Y ¹	Y ¹	Y ¹	X
ケンタッキー	-	-	X	X	-
ルイジアナ	-	-	-	-	-
メイン	X	X	X	X	X
マリランド	X	X ²	-	-	X
マサチューセッツ	X	X	X	X	X
ミシガン	X	X	X	X	X
ミネソタ	X	X	X	X	X
ミシシッピ	-	-	-	-	-
ミズーリ	X ⁴	X	X	X	X
モンタナ	X	X	X	X	X
ネブラスカ	X	X	X	X	X
ネバダ	-	X	X	X	X
ニュー・ハンプシャー	X	X	X	X	X
ニュー・ジャージー	X	X	X	X	X
ニュー・メキシコ	X ²	X	X	X	X
ニューヨーク	X	X	X	X	X
ノース・カロライナ	-	-	-	-	-
ノース・ダコタ	Y ²	Y ²	Y ²	Y ²	X
オハイオ	X	X	X	X	X
オクラホマ	-	X	X	X	X
オレゴン	X	X ¹	X	X	X
ペンシルバニア	X	X	X	X	X
ロード・アイランド	X	X	X	X	X
サウス・カロライナ	-	-	-	-	-
サウス・ダコタ	X	X	X	X	X
テネシー	-	-	-	-	X
テキサス	-	-	X ¹	X ¹	-
ユタ	-	-	-	-	X
ヴァージニア	X	X	X	X	X
ヴァージニア	-	-	-	-	-
ワシントン	X	X	X	X	X
ウエスト・ヴァージニア	Y ²	Y ²	Y ²	Y ²	Y ²
ワイスコンシン	X	X	X	X	X
ワイオミング	-	-	-	X	-

注：1 = 地方自治体に選択権が委ねられている。
 2 = 面会協議が州司法長官見解で認められている。
 3 = 団体交渉権が州知事命令で認められている。
 4 = 判決により団体交渉が認められている。

資料出所: Richard Kearney, "Labor Relations in the Public Sector: 4th edition", CRC Press, 2009, pp62-64, Table3.2をもとに筆者作成。

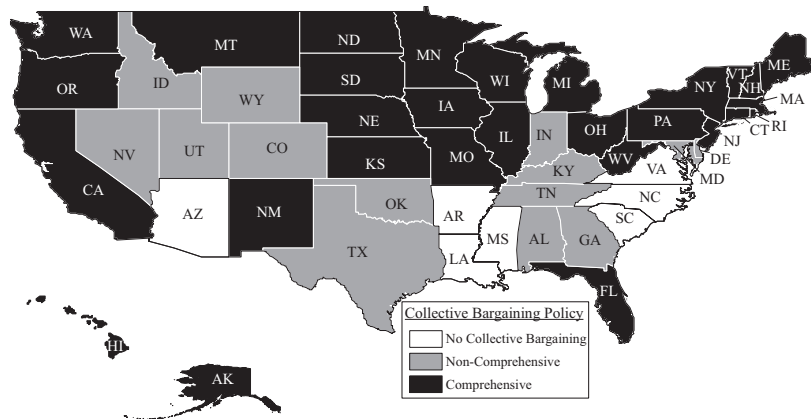
び協議条項。話し合うが締結権を持たない。話し合いの後、採用側が一方的に決定できる)を有している場合を表す。図で見ると(図1)まだら模様であることがわかる。傾向としては、南部の方で白い州(団体交渉権等が一切与えられていない州)が目立っている。また、ストライキについては、多くの州で禁止されているが、認められている州が二三存在する(表2)。

歴史的に見てみると、一九四〇年代までに民間企業労働者に争議権を含む労働基本権が与えられたのに対し、公務部門における基本権付与の動きは一九六〇年代まで本格的ではなかった。公務の特殊性、中立性、国民・地域住民がそれを望まなかったことなど、さまざまな要因があるとされる。

公的部門において労働組合の組織化を当局が最初に認めたのは、一九五四年ニューヨーク市である。ロバート・ワグナー市長が、団結権を認める行政命令を出した。同市では、一九五八年から団体交渉が開始されている。

州レベルでは、一九五九年にワイスコンシン州ではじ

図1 各州における団体交渉権の付与状況一覧



資料出所 Richard Kearney, "Labor Relations in the Public Sector: 4th edition", CRC Press, 2009, p65, Figure3.1

表2 ストライキ権の認められている州（2008年現在）

州名	認められている職員の種類	政策
アラスカ	全ての職員	警察、消防、矯正、病院勤務者は除く。公益企業、衛生、除雪、教員については、調停が上手くいかなかった場合に限定される。
カリフォルニア	いくつかの市職員	カリフォルニア州最高裁判決では、一般の (nonessential) 公務員については、公衆の健康や安全に差し迫った危険をもたらすものでない限り、合法であるとしている。
コロラド	全ての職員	コロラド州最高裁判決が公務員のストを合法と認めている。
ハワイ	全ての職員	一定の条件、手続きのもとにストが認められる。公衆の健康や安全を危険にさらすものや消防職員のストは非合法。
イリノイ	全ての職員	一定の条件、手続きのもとにストが認められる。公衆の健康や安全を危険にさらすものは禁止。消防、法執行、安全保障関連職員はスト権はない。
ルイジアナ	全ての職員	ルイジアナ州最高裁判決が公務員のストを合法と認めている。
ミネソタ	全ての職員	雇用者側が仲裁の要求を拒んだ場合などを除き、ストは禁止。例外的に許される場合も、一定の手続きを経ることが必要。
モンタナ	公衆関連看護師	一定の条件のもとにストが可能。
オハイオ	全ての職員	調停など一定の条件が必要。公衆安全の職員はスト不可。
オレゴン	全ての職員	調停など一定の条件が必要。警察、消防などはスト権はない。
ペンシルバニア	全ての職員(刑務官、裁判所職員、警察、消防を除く)	一定の手続きのもとに認められる。ただし、公衆の健康や安全、福祉に危険をもたらす場合は不可。
バーモント	市職員	一定の条件のもとに認められる。ただし、公衆の健康や安全、福祉に危険をもたらす場合は不可。教員は健全な教育プログラムを危険にさらす場合にはスト禁止。州公務員はスト権はない。
ウィスコンシン	市職員、教員	一定の条件のもとにストが可能。公衆の健康や衛生、福祉に切迫した脅威をもたらす場合は非合法。警察、消防、州政府公務員にはスト権はない。

資料出所：Richard Kearney, "Labor Relations in the Public Sector: 4th edition", CRC Press, 2009, pp.723-724, Table8.1をもとに筆者作成。

になる。各州や自治体政府の財政状況が急速に悪化し、無給休暇の強制取得はもろんのこと、レイオフも頻発している。

無給休暇の強制取得は、フアーロー (furlough) と呼ばれるものであり、ランチョ・コルドバ市においては、一〇日間の無給休暇 (市庁舎の閉鎖) を行って、人件費を三・四六%削減した (二〇一〇年度) し、サンフランシスコ市においても、二年間で一二日間の無給休暇を取得させ人件費を四・六二%カットしている¹³。カリフォルニア州政府でも (一部の部署を除いて) 一ヶ月あたり三日 (いずれも金曜日)¹⁴ 無給休暇を強制取得させ一五%の給与カットを行った。

「レイオフ」は、「官職の廃止 (abolishment of positions) による解雇」のことを言う (これに対し、Fire (クビ) は個人の働きを考慮して個別解雇するものである)。¹⁵ 多くの州政府や自治体においては、財政上の理由や事業の統廃合に伴うレイオフが認められている。

レイオフは、職員本人に帰責事由があるわけではなく財政状況等の外的な要因であるため、当該職員の権利保

めて団体交渉が開始されている。州都マディソンは、AFSCME¹⁰の前身であるウィスコンシン州職員連合が設立 (一九三二年) された地でもある。ただこの時は、州政府職員には団体交渉権が与えられず、州内の自治体職員にだけ与えられた¹¹。州政府職員にも与えられたのは、一九六七年のことになる¹²。

一九六〇年代から一九七〇年代は公務員組合運動の拡大の時期であった。最も大きなきっかけとなったのは、先述した一九六二年のケネディ大統領政権時代の連邦政府職員に対する、一定の労働基本権の付与であった。これが、各州における運動に火をつける形になり、団体交渉権を認める州も次第に増えていった。

しかしながら他方で、一九七三年のオイルショックによるリセッション以降の停滞期を経験すると、各地でストが頻発して、民意が離れていった。ストに対抗する手段として、雇用主である各州や自治体政府側は、レイオフによる行政整理を行うこととなっていった。

その後、労使関係は安定しているかに見えたが、二〇〇八年リーマンショック以降、新たな局面を迎えること

護の観点から様々な規定が制度化されている。レイオフを行う場合には、「レイオフ・ユニット (Layoff Unit)」と呼ばれる集団 (部局全体の場合や地域的な単位になる場合が多い) を基準に行われる。レイオフに際しては、シニョリテイルが適用される場合が一般的である (成績も加味しているアリゾナ州のような例もある)。その場合、原則として年功が低い者から順に、必要人数に達するまでレイオフが行われる。

多くの州においては、レイオフ後一定年数内 (二年内とか三年内) は、当該政府が雇用を行う際に優先的に採用される権利を有する。ただ、リーマンショック以降の経済不況下では、職員数の削減傾向が続き、優先採用期限が過ぎてしまう例がほとんどだとい¹⁵。このように考えると、レイオフは一時帰休と日本語訳されることがあるものの、実質的には解雇と変わりないといってもよいかもしれない。

アメリカの自治体においては、これがほぼ当たり前のよう¹⁶に発動されている。締結された労働協約の中に、レイオフの条項を盛り込んで、年功に従ってレイオフする

こと、公正に取り扱うこと、優先就職権を二年間与えること、などを規定しているが、これは、レイオフが日常茶飯であるアメリカならではの条項と言えるだろう。

ロサンゼルス市においては、二〇一〇年だけで五〇〇人規模のレイオフが行われてくる¹⁶。AFSCMEメンバーでは全米で合計一四、〇〇〇人がレイオフされており、教員の場合は、カリフォルニア州内だけで一九、〇〇〇人がレイオフされているという¹⁷（日本でも、地方公務員法第二八条第一項第四号で、職の改廃による分限免職を定めているが、これが発動される例は少ない）。

リーマンショック以降の財政難に加えて、米国の一部の州では、さらに組合にとって大きな逆風が吹いている。

二〇一〇年秋の選挙で、それまでリベラルの牙城だったウイスクンシン州で共和党知事が誕生し、議会も上下院ともに共和党が多数派となった。ウォーカー州知事はこのままだと州財政の赤字が巨額に達してしまう懸念があるとして、赤字幅を縮小するための人件費削減策として、州公務員労働組合の権利を縮減する法案を二〇一一

〇三・五万人）となっている¹⁹。

このように米国の場合、州政府、地方自治体職員が米国全体の労働組合員の大部分を占めていることから、ウイスクンシン州のような動きは、全国の労働組合にとつては看過できない事態となっている。

だが、ウイスクンシン州における労働基本権制約の法律の成立は、他の州、とりわけ、フロリダ、ミシガン、ニュージャージー、オハイオなど民主党知事が共和党知事にかわった州にも波及しつつあり²⁰、二〇一一年九月現在、公務員の労働基本権を制約する方向での大きな流れが、全米各州でみられる。この点は、日本における基本権拡大の動きと反対方向での動きである。また、民主党の牙城であるカリフォルニア州においても、財政がひっ迫した公務員年金制度改革が大きな課題となり、また、レイオフが各地で行われるなど公務員に対する逆風が吹いている。

次節以降では、アリゾナ州（団体交渉権はない）、ウイスクンシン州（団体交渉権が付与されていたが制限する動き）、カリフォルニア州（団体交渉権について多様

年二月に提出した。財政修繕案と呼ばれるこの法案めぐり、公務員労組の強い反対運動がおこり、それは全米各地に広がって全国的な反対運動が展開されたが、結局、法律は成立した。

労働組合による全国的な反対運動へ展開した理由は、官民を合わせた労働組合員に占める公務員の割合が過半数であることに起因している。

二〇一〇年の労働組合組織率は公務部門と民間部門を合わせて一一・九%だが、民間部門の組織率が七・七%であるのに対して、公務部門では四〇・〇%と圧倒的に組織率が高い。労働組合員数でみた場合、公務部門が八四〇・六万人（雇用総数は二一〇三・三万人）、民間部門が七八八・四万人（雇用総数は一億三〇四万人）と、公務部門が民間部門を大きく上回っている¹⁸。

公務部門の内訳を見ると、連邦政府職員が組織率三一・四%（一一五・四万人）。雇用総数は三三七万人）、州政府職員が組織率三四・六%（二一九・一万人。雇用総数は六三三・八万人）、州政府以外の地方自治体職員が組織率四五・九%（五〇六・一万人。雇用総数は一一

という3つの州の実態について見ていくこととする。

2. アリゾナ州の事例

アリゾナ州は合衆国南西部の州で、州都はフェニックス市。合衆国の州になったのは一九一二年二月で四八番目の州であり、大陸内では最後の州だった。異常なくらい暑い夏と温暖な冬の砂漠気候が特徴である。フェニックス市内の公園にもサボテンが群生している。

アリゾナ州は、Right to Work州（職を得たりそれを継続する際に、組合に加入していることや組合費を納入していることが義務付けられないことを規定する州）である（アリゾナ州憲法第二五条）。アリゾナ州では、州政府職員並びにその他の地方公務員に対して、伝統的に団体交渉権も面会・協議権も認めてこなかった²¹。これは、法で規定されているわけではなく、司法長官意見で、そのように解釈されてきたものである²²。

二〇〇八年一二月、当時の知事であった「Paul Napolitano（民主党）が面会・協議の権利を与える行政命令を発してそれが報じられたもの²³、その行政命令

が発効する前に、彼女は知事を辞職して、オバマ政権の国土安全保障省長官に就任した（二〇〇九年一月）。後継選挙で勝利したJan Brewer知事（共和党）はその行政命令を覆し、結局、面会・協議権を認める行政命令は発効しなかった。ヒアリングした州職員によると、あくまで前知事の政治的なポーズにすぎず、多くの職員はそれが実行に移されるとは考えなかったという。結局、アリゾナ州は、州創設以来、州政府職員に団体交渉権や面会・協議権を与えたことは一度もない。もちろん、争議権もない。

したがって、給与決定に際して団体交渉等が行われたことはなく、州政府（人材局）による提案を州議会上院および下院で承認してもらっただけの手続きとなる。過去、人材局からの提案が議会で否決されたり修正されたりしたことはないとのことである。

給与水準等を決定する際に、人材局が参考にするのは、次の三つの要素である。三〇年以上、この方法で給与決定を行ってきたという。

①アリゾナ給与調査―これは、第三者²⁴が行う調査

事情を考慮して定められなければならない。」と定められているが、これに類似した考え方といえるだろう（ただし、国すなわち連邦公務員の給与との比較は行われていない。あくまで、地域民間準拠が大原則であり、他の州政府職員給与や市場状況もあわせて考慮しているということである）。

具体的な給与決定に際しては、ポストごとに作成した「職務記述書（Job Description）」を基に、職務の困難性等を考慮して、当該ポストの等級（Grade）を決定する。以前は、連邦公務員のGS（General Schedule：一般職俸給表）と同じく、各等級に細かい号給を定めていたが（連邦公務員のGSの場合は、等級ごとに一〇の号給がある）、現在では、等級ごとに最低給と最高給を定め、その範囲内で基本給の額を決定する。

例えば、会計担当者の場合、職務記述書により、Accountant1からAccountant5²⁵までに格付けされ、それぞれに等級が定められている。表3は、それぞれの等級の給与範囲を示したものである²⁶。これらの職務は数百に分類されている。一般職の給料表は三〇等級までが

で、公的部門民間部門あわせて七六の主要雇用主に対して行う調査である。二二二のベンチマークとなる職位について調べている。

②中部・南東部州給与調査―これは州政府に特有の職についており、三〇〇以上のベンチマークとなる職がある。

③他の市場調査
これらの調査データをもとに、また、職責等を勘案して、人材局の方で給料表を作成することになる。その際、市場価値や、離職率、財政状況なども考慮に入れられることになる。

これらの諸要素を考慮したうえで、政府による給与改定の提案が行われる。第三者による調査に基づく民間給与の把握、他州政府職員との比較による公務同士の均衡、消費者物価指数をはじめとする市場調査などが客観的に考慮されている。日本の地方公務員法第二四条第三項では、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の

あり、三〇等級の最低年収は八三、九二一ドル、最高年収は一四五、五四九ドルとなっている²⁶。局長、局次長、課長の幹部には、幹部給料表（AEXEC）が適用される（表4）²⁷。これらを見比べてわかるのは、幹部公務員よりも給与の多い専門職がかなり存在するということがある。

一般職二五等級は、幹部職一等級にほぼ匹敵し、一般職二七等級は幹部職二等級に、一般職三〇等級は幹部職三等級にそれぞれほぼ匹敵している。

3. ウィスコンシン州の事例

ウィスコンシン州は、上述のようにその州都マディソン

表3 アリゾナ州職員一般職給与表（AREG）における職務と給与の例

職務分類	給料表	等級	最低年収	最高年収	最低時間給	最高時間給
Accountant1	AREG	17	\$29,008.10	\$49,561.41	\$13.9462	\$23.8276
Accountant2	AREG	19	\$33,435.17	\$56,964.13	\$16.0746	\$27.3866
Accountant3	AREG	20	\$36,814.34	\$62,692.86	\$17.6992	\$30.1408
Accountant4	AREG	21	\$39,983.01	\$68,155.98	\$19.2226	\$32.7673
Accountant5	AREG	23	\$46,932.08	\$80,149.89	\$22.5635	\$38.5336

表4 アリゾナ州政府職員 幹部職員給料表

等級		年収	2週間分	時間給
E1	最低	\$51,499.97	\$1,980.77	\$24.7596
	中位	\$72,100.08	\$2,773.08	\$34.6635
	最高	\$92,699.98	\$3,565.38	\$44.5673
E2	最低	\$64,101.02	\$2,465.42	\$30.8178
	中位	\$89,740.77	\$3,451.57	\$43.1446
	最高	\$115,380.51	\$4,437.71	\$55.4714
E3	最低	\$70,540.50	\$2,713.10	\$33.9137
	中位	\$98,756.94	\$3,798.34	\$47.4793
	最高	\$126,973.18	\$4,883.58	\$61.0448
E4	最低	\$79,339.94	\$3,051.54	\$38.1442
	中位	\$111,075.74	\$4,272.14	\$53.4018
	最高	\$142,811.55	\$5,492.75	\$68.6594
E5	最低	\$90,049.86	\$3,463.46	\$43.2932
	中位	\$126,069.84	\$4,848.84	\$60.6105
	最高	\$162,090.03	\$6,234.23	\$77.9279
E6	最低	\$103,130.77	\$3,966.57	\$49.5821
	中位	\$154,065.39	\$5,925.59	\$74.0699
	最高	\$205,000.00	\$7,884.62	\$98.5577

AFL-CIO など五組合)との間で取り交わされている協約書は、A四版で三四〇頁に上る極めて大部なものである²⁹⁾。

しかしながら、二〇一〇年秋の選挙が、この労使関係に大きな変化をもたらすことになった。スコット・ウォーカー知事(共和党)が誕生し、州議会の上下院ともに、共和党が過半数を獲得した。いずれも民主党支配からの逆転現象が起きたのである。

州財政はひっ迫しており(二〇一〇会計年度で一億三、七〇〇万ドルの赤字)、それを何とかするため、公務員労組の団体交渉権を大幅に制限する「財政修繕法案」が提出された。この法案では、一七万人の州公務員が賃上げ以外の医療保険、年金といった手当についての団体交渉権を失う。知事は、これを実施すれば、二〇一一年秋までに予定されている五、五〇〇人の州政府職員と、五、〇〇〇人の自治体職員のレイオフを避けられると主張していた。

この法案をめぐる州政府職員労働組合は徹底した反対闘争を展開した。大規模なデモを繰り返し、州議事堂内

で AFSCME が結成されたという点で、公務員組合にとっての聖地であり、また、一九五九年、州としては全米ではじめて州内の市・郡等の自治体職員に団体交渉権を認めた州でもあった。この時の法は州政府職員は適用除外とされていたが、一九六〇年代に組合側の積極的な活動があり、一九六七年一月に成立した州雇用労働関係法(SELRA: the State Employment Labor Relations Act)では、限定的な団体交渉権を州政府職員に認めた。当初は、賃金は交渉事項から除外されていたが、一九七一年の SELRA 法の改正により、賃金、労働時間、勤務条件は義務的交渉事項とされるとともに、ストライキが禁止されている。また、組合に加入していない職員でも排他的代表である組合に対して一定の金額(fair share)を納める必要がある旨が規定されている³⁰⁾。

この SELRA 法のもと、従来は、団体交渉においても当局側と組合との間で何度にもわたる交渉が行われ、非常に包括的な協約書が締結されてきた。例えば、二〇一一年八月現在まだ効力を有している、州政府と労働組合(AFSCME Council 24、ウィスコンシン州職員組合、

を占拠するなどの実力行使に打って出た。民主党議員も議会への出席拒否などの戦術をとったが、結局、法案は可決され、手続きの違法を争った裁判も六月に州最高裁で州側が勝訴し、法律が成立した。

この法律(財政修繕法[Budget Repair Bill])。アクト一〇とも呼ばれている³¹⁾でもたらされた最も大きな変化は、団体交渉事項の継続期間を一年とし、団体交渉事項の範囲を極端に狭めたことである。従来、協約締結事項は三年(教員の場合は四年)継続することが可能であったが、今後は、一年ごとに更新する必要がある。これまでは相当広い範囲のものが団体交渉事項とされていたが、アクト一〇では、基本給の賃上げ交渉に限定し、しかも連邦労働局が公表する消費者物価指数が上限とされる。これ以外の、これまで許された交渉トピックはすべて禁止されることとなった。また自治体職員などに認められていたスト権(表2参照)も認められなくなった。要約すると次のようになる³²⁾。

・団体交渉を賃金のみに制限し、賃上げは連邦労働局の公表する消費者物価指数上昇内に留める(これを

上回る賃上げを行う場合は住民投票による賛成が必要)。

・労働協約の期限は一年単位とし、新協約が締結されるまで賃上げは凍結される。

・団体交渉単位として認定 (certification) を受けるためには、毎年、組合員による投票を行って過半数を獲得していることを示す必要がある。

・組合費のチェックオフ制度を廃止する。組合員は組合費を任意に支払えるようにする³²⁾。

これらの変化が、組合に加入しないフリーライダーを増やしたり、場合によっては過半数を獲得できずに認定が受けられない組合が出てきたりするので、組合側にとっては著しく不利に働くのは明らかである³³⁾。

アクト一〇によって、協約締結事項についての大幅な制限を受けるため、従来の数百頁にわたる労働協約書は、今度の改定の際には、二〇頁を切るもの (実質的には数頁) になるだろうということだった (その見本もすでに作成されており、提供を受けた)。

また、組合としての認定を受けるためには組合員によ

る投票を毎年行わなければならない点も組合にとっては大きな試練となる。

ウイスコンシン州に対するヒアリング時点 (二〇一一年八月一九日) では、まだ従来の団体協約が有効であった、アクト一〇ができたものの、まだ何も起こってはいないということだったが³⁴⁾、今後、協約の有効期限を迎えて新しい団体交渉に入る際には、劇的な変化が訪れることになる。

4. カリフォルニア州の事例

カリフォルニア州は、面積が四二・四万平方キロメートルと日本を上回り、人口も三、七〇〇万人の巨大な州である。民主党の強力な地盤となっており、全米的に共和党やティーパーティーが勢力を伸ばした二〇一〇年中間選挙においても、知事をはじめすべての公選職を民主党が占め、州議会においても上下院ともに民主党が過半数となっている。

カリフォルニア州政府職員および州内の自治体 (郡及び市) の組織・労使関係制度等のあり方については、カ

リフォルニア州行政組織法に規定されている。州職員については、同法第一〇・三章 (三五二一～三五二四

条) (通称、Ralph C. Dills Act。一九七七年成立。以下「Dills法」という。) に規定が置かれ、州内の自治体職員については、同法第一〇章 (三五〇〇～三五二一条) (通称、Meyers-Milias-Brown Act。一九六八年成立。

以下「MMBA法」という。) で規定されている。また、公立学校教員については、同法第一〇・七章 (三五四〇～三五四九・三条) (Educational Employment Relation Act。以下「EERA法」という。) において定められている。この他、各自治体等の憲章において定めることも可能とされている。

州職員および州内の自治体職員の労使関係については、Dills法およびMMBA法に規定されているが、争議権に関する規定はなく、判例により自治体職員に限定された争議権が付与されている³⁵⁾。多くの自治体職員の給与改定については、MMBA法に規定する労使間の団体交渉及び議会等の承認を経て、団体協約によって決定される。

カリフォルニア州政府職員および州内自治体職員、教員は、団結権を有する。

団体交渉権については、説明が必要である。教員に関するEERA法では、協約締結も含めた団体交渉権 (meet and negotiation) を規定している (三五四三・三条)。前出の表1で、教員の所にXがついているのはそのことを意味する。

これに対して、州政府職員および州内自治体職員の場合は、面会・協議をする (meet and confer) ことにはなっているが、法律上、協約締結が義務付けられていない (表1ではYとなっている)。(各自治体の憲章等で定めれば別。三五〇五・四条。表1ではY¹⁾したがって、州政府職員および州内自治体職員は、団体交渉はできるが、協約締結権は、特段の定めがない限り有していないということになる。例えば、MMBA法三五〇五条は、雇用主側は、「報酬、労働時間、任期、雇用条件について、認定組合代表と、信義に基づき面会・協議を行う。」と規定している。「信義に基づき面会・協議を行う」(meet and confer in good faith) とは、「雇用主側

と認定組合代表者がいずれかの要請に基づいて直ちに面会・協議を行う相互的責務を個別に有し、情報、意見及び提案を自由に交換し、次年度予算において公共団体に採用される前に代理権の範囲内で合意に達するため、適切な期間継続することを意味する。」と規定している。

なお、交渉権を有する組合は、職場を代表する団体一つのみ（排他的代表）であり、非組合員も組合費の支払義務があり、交渉成果の適用を受ける（いわゆるエージエンシー・ショップ制）。

州政府職員および州内自治体職員が団体協約を締結するためには、当該協約の内容について、議会等、決定権を有する機関の承認を得る必要がある。団体交渉で労使間の合意が得られない場合は、調停等の手続を経た上で、使用者側が最終的な判断権を有する。つまり信義に基づき面会・協議を経たうえで、使用者側が最終決定かつ最良である提案 (last, best, and final offer) を施行することになる。なお、市憲章等で仲裁手続きへの移行義務など別段の定めがなされている場合は、それに従うことになる³⁶。

仲裁制度を規定していた。これは団体協約で争議権を制限したこととのバランスから、一九七〇年代に憲章に規定されたものである。だが、二〇〇八年に市の財政が破たんするなど経済情勢が著しく変化したことから、当該仲裁制度の拘束力を排除することを住民投票によって決定している。したがって、今では団体交渉の結果、合意に達しない場合には、市側の「最終決定かつ最良である提案」を施行できる。なお、団体交渉に際しては、交渉出席者の人数制限（三〜五人）を行っている。団体協約が効力を有するためには市議会承認される必要がある。

サンマテオ市では、給与水準決定の際に、CPIの他、近隣地域の自治体の給与水準を参考としている。調査はサンタクララ郡の自治体が共同出資したBay Area ERSが行っている。労使交渉が不調の場合は、調停に移行し、調停結果が受け入れられない場合は、NMBA法に定められた雇用主の権利として、最終決定かつ最良である提案を行い、これが決着となる。なお、サンマテオ市では、二〇〇九年以降スタディセッションを呼ぶ勉

争議権は、上述のように判例上、団体交渉の結果、全く合意に至らない場合、限定されたものが存在するが、団体協約において争議行為を行わない旨を規定し、争議権を放棄している例もある。

多くの場合、給与は労使間の団体協約に基づいて改定される。通常、団体協約は複数年の有効期限を有するため、二〜三年度先までの毎年の給与改定方針を定める内容となっている。協約の有効期限（Ⅱ年度末である六月末）の数ヶ月前から、新たな協約の締結に向けた交渉が開始される。交渉に際して、議会等から予算上の制約を与えられている自治体が多い。

なお、交渉に当たっては、CPI（消費者物価指数）、近隣類似団体の給与水準、財政状況等を参考指標として用いる自治体もある。

ヒアリングを行った各自治体の例は表5のとおりである。幾つか特徴的なところを述べておきたい（ヒアリング対象者ならびにヒアリング日について、表5備考欄にまとめて記した）。

バレホ市は、従来、市の憲章において拘束力を有する強会を開催している。これは、市議会議員や市の幹部、人事部長、財政部長が参加し、一般に公開（インターネットでも中継）する形で、給与水準に影響を与える諸要素（他市の給与水準の調査結果、CPI、民間賃金水準、市の歳入・歳出など財政状況）を研究対象として、議会、職員、市民がともに勉強会をしようというものである。このスタディセッションの研究結果を議会に提供し、協約に反映すべき事項を決定したうえで、団体交渉を開始するという手続きをとっている。つまり、市民にあらかじめ諸々のデータを示したうえで、団体交渉を行っている。

ランチョ・コルドバ市には職員組合は存在しない。また、全職員が at will employment（身分保障はなく、いつでも解雇可能）である。給与は、シティ・マネージャーが一方的に決定する。その際、近隣地域の自治体の給与水準（調査は外部コンサルタントに委託）を考慮するという。

サンフランシスコ市では、市の憲章で労使交渉が不調の場合の仲裁制度を規定している。年間約二五の交渉が

表5 カリフォルニア州・州内自治体の状況

	一般化してみると	パレホ市	サンマテオ市	ランチョ・コルドバ市
特記事項		2008年に財政破綻		2003年新設市
人口		116,760人	95,776人	61,000人
職員数		600人	550人	61人
議会議員数		6人 【大選挙区制】 市長を加えた7名で審議	5人 【大選挙区制】 うち1名を市長として互選	5人 【大選挙区制】 うち1名を市長として互選
行政形態		議会一支配人型	議会一支配人型	議会一支配人型
1 地方公務員の種類	メリットシステムの適用を受ける職員と受けない職員（公選職・任命職等）に分類される	局長級以上の幹部職員は at will employment		消防・警察職員存在せず 全職員が at will employment
2 労働基本権の根拠	州法(MMBA-Ralph C. Dills Act)及び判例	職員団体の数: 4	職員団体の数: 10	職員団体の数なし
a) 団結権	○ (MMBAで規定)	○ (MMBAで規定)	同左	同左
b) 団体交渉権	○ (MMBAで規定)	○ (MMBAで規定)	同左	同左
c) 協約締結権	△ 議会の承認が必要 (MMBAで規定)	△ 議会の承認が必要 (MMBAで規定)	同左	同左
d) 争議権	○ CA最高裁判所判例により、公衆衛生や安全を直ちに脅かすものでない限り違法ではないとされている	○ CA最高裁判所判例により、公衆衛生や安全を直ちに脅かすものでない限り違法ではないとされている	同左	同左
3 給与決定方法				City Managerが決定
a) 給与改定過程	労使交渉後、議会で協約を承認 近隣団体の平均給与水準	労使交渉後、議会で協約を承認 CPI(消費者物価指数)	労使交渉後、議会で協約を承認 CPI(消費者物価指数)	近隣16団体の職種の給与と調査(2年に1回)結果の平均値に5%上積み
b) 参考指標	財政状況等を交渉に使用する団体あり	財政状況等を交渉に使用する団体あり	財政状況	職員団体が存在しないため、行わない
c) 労使交渉	行う	行う	行う	行わない
・交渉当事者	HR(人事担当部署)が中心	コンサルタントや顧問等で構成する小規模チーム	HR	—
・人数	組合の規模によって異なる	3~5人(協約で規定)	—	—
・交渉開始時期	協約の有効期限数ヶ月前	予算案の議会提出(4月)に協約更新が間に合うように開始	—	—
・日数	組合・状況によって異なる	状況によって異なる 勤務時間中に交渉を行う	—	—
・給与に関する交渉内容は予算の制約を受けるか	交渉担当者は、議会から財政状況・予算を考慮したマニフェストを設定されている	従前は交渉チームに財政担当部署が同席	交渉に際し、議会から財政状況・予算を考慮したマニフェストを設定されている	—
d) 団体協約の期限を徒過した場合	従前の協約を暫定的に使用	—	—	—
e) 労使交渉が不調の場合の調停手続等	何らかの調停制度がある場合が多い	調停制度あり (従前は拘束力あり) (市憲章で規定)	州から調停者を派遣してもらう	—
f) 労使交渉が不調の場合の措置	妥結に向けた努力がなされれば、使用者側の最終決定かつ最良の提案が有効となる(MMBAで規定)	妥結に向けた努力がなされれば、使用者側の最終決定かつ最良の提案が有効となる(MMBAで規定)	妥結に向けた努力がなされれば、使用者側の最終決定かつ最良の提案が有効となる(MMBAで規定)	—

サンフランシスコ市	ロサンゼルス市	オレンジ郡	カリフォルニア州
	全米第2の人口規模の市	1994年に財政破綻	全米第1の人口規模の州
776,733人	3,694,820人	3,056,865人	約3,600万人
27,000人	53,500人	17,500人	30,000人
11人 〔小選挙区制〕	15人 〔小選挙区制〕	5人 〔小選挙区制〕	上院: 40人 下院: 80人
強市長型	強市長型	—	—
局長級以上の幹部職員は at will employment			
職員団体の数: 32	職員団体の数: 42	職員団体の数: 14	職員団体の数: 21
同左	同左	同左	同左
同左	同左	同左	同左
同左	同左	同左	同左
同左	同左	同左	同左
労使交渉後、議会で協約を承認	労使交渉後、議会で協約を承認	労使交渉後、議会で協約を承認	労使交渉後、議会で協約を承認
生活費 類似団体の職種の平均給与 財政状況	財政状況 (3~5年の歳入見込) CPI(消費者物価指数)	CPI(消費者物価指数) 経済状況 他の郡・市の職種の平均給与 財政状況	
行う	行う	行う	行う
交渉主任(HR)及び各部署の管理職	CAO+5~6人	HR	HR
組合の規模による (2人~50人程度)	15人程度	最大組合で40人程度	
2月に開始 5月1日まで終了	協約の有効期限6ヶ月前	協約の有効期限3ヶ月前	協約の有効期限数ヶ月前
組合・状況によって異なる 徹夜交渉になることもある	組合・状況によって異なる 12時間交渉することや週末に交渉することもある	週1回 (平均3~4時間)	
予算の範囲内で交渉	議員及び市長で構成する委員会 が交渉方針を設定する	交渉前に、議会から変更点・注意点について忠告を受ける 交渉中も、交渉状況を議会に伝え、適宜指示を受ける	交渉に際し、議会から財政状況・予算を考慮したマニフェストを設定されている
調停制度あり (市憲章で規定)	Employee Relation Boardによる 調停制度あり (市憲章で規定)	従前の協約を暫定的に使用 使用者側の申出により、州から調停者を派遣してもらう 調停案は労使を拘束しない	
調停案を議会が承認しない場合、最終的な調停案が有効となる	調停による勧告が不調の場合、使用者側に提案を強行する権限が与えられる	妥結に向けた努力がなされれば、使用者側の最終決定かつ最良の提案が有効となる(MMBAで規定)	

※ MMBA = The Meyers-Milias-Brown Act (州行政組織法第3500条~第3511条)
資料出所: 2010年9月に行った州政府・各自治体ヒアリングをもとに作成。
パレホ市・Ms. Debora R. Boutte 人材局長 (9/21)、サンマテオ市・Ms. Casey Echarte, 人材局長 (9/23)、ランチョ・コルドバ市・Mr. Ted A. Gaebler シティマネージャー、Ms. Stacey Peterson, 人材局長 (9/22)、サンフランシスコ市・Ms. Micki Callahan 人材局長、Mr. Martin R. Gran 労働関係局長 (9/21)、ロサンゼルス市・Mr. Miguel Santana, 市政執行官 (9/24)
オレンジ郡・Ms. Shelley Carlucci, 人材局長 (9/24)、カリフォルニア州・Mr. Floyd Shimomura, 人事局長、Ms. Suzanne M. Ambrose 人事委員会事務局長、Ms. Josie Fernandez 人的資源近代化プロジェクト担当課長 (9/23)。
ヒアリングに応じていただいた皆様へ感謝申し上げます。

ある中で、仲裁に持ち込まれるのは二件程度だという。近年は厳しい経済情勢を受けて、給与カットの交渉結果となることが多いという。

ロサンゼルス市では、財政状況（今後三～五年間の歳入見込み）や（稀に）CPIを考慮しつつ団体交渉を行うという。かつては他の自治体の職種別の給与を調査していたが、好景気時に高い給与水準を設定したことが現在の財政危機を招いたと市政執行官は断言する。団体交渉が不調の場合は、労使関係委員会（Employee Relation Board）に持ち込み、ERBが市長および議会に勧告を提出するが、最終的には、MMBA法に基づき、市の提案を施行することができる。最近では厳しい財政状況を踏まえ、無給休暇（furlough）の強制取得、五〇〇人のレイオフ、早期退職の募集などの措置をとっている。

5. 終わりに

これまで見てきたように、米国の場合、地方公務員への労働基本権の付与状況については、州ごとにバラエテ

イがあり、また、各州の中でも多様性がある場合が多い。これは各州や地域ごとの住民の意識や支持政党などが影響しており、時代の大きな流れもある。連邦法で一律に定めるという方法をとることなしに、各州の自主性に任せている米国の事例は、分権が進む日本において参考となる点もある。

具体的な内容を見ていくと、協約締結権や争議権への対抗手段として雇用主側にはレイオフ権があることが特筆される。日本でも職の改廃に伴ういわゆる四号分限の規定が国家公務員法にも地方公務員法にも規定されているものの、近年国家公務員について発動された例は社会保障庁の廃止に伴うものに限られ、地方公務員の場合も病院を民営化するなど特殊な場合に限られているし、数も少ない。

米国では各州においてレイオフが日常的に行われている。そして、それを回避するために、労働組合側は勤務条件の改悪をのまざるを得ない場合も少なくない。例えば、二〇一一年七月一六日、ニューヨーク州のクオモ知事は、五万四千人のホワイトカラーで組織される労働組

合（New York State Public Employees Federation（NEF））と、労働協約の改定を行った。三年間の賃金凍結と医療保険個人負担額の増額がそこには書かれていた。労働組合側は、提案されていたレイオフを回避するため、これらの労働条件の低下を受け入れた。使用者側からのレイオフ提案の前に雇用確保以外の選択肢がなかったとみることができる³⁷。

また、締結された協約が複数年にわたる場合は、それがその後の州や自治体の支出に大きな影響を及ぼし、財政危機を招いているところが少なくないことも指摘できる。リーマンショック以降の経済危機が各州政府、各自治体政府に与えた影響が尋常ではなく、破綻した自治体も出ていることを考えると、複数年協約による拘束が、自治体自らの首を絞めることになりかねないという危険を伴っている、すなわち使用者側にとってリスクを伴うものである、といえよう。

さらに、先述したように、カリフォルニア州の場合、交渉権を有する組合が職場を代表する団体一つに限定（排他的代表者制）されていることも特筆される。ひる

がえて、先般、国会に提出された国家公務員の労働関係に関する法律案では、当局は団体交渉の申入れがあつたすべての認証労働組合との間で交渉応諾義務が生じることとなっている。今後、交渉コストの観点からも十分な議論・検討が行われる必要があるだろう。

最後に、政治的影響力の強い労働組合からの要求については政治の側は、反対政党（共和党）でさえ拒否しにくいこともあげることができるであろう。例えば、カリフォルニア州議会では、一九九九年に職員の福利厚生を大幅に引き上げる提案がなされたが、議決は一一三対七で可決された。共和党議員の大部分が賛成に回った³⁸。背景にはAFSCMEなど組合の圧倒的な政治力と資金力がある。当時、AFSCMEから知事への政治献金は、一〇〇万ドル近くあった³⁹。

このような政治的背景があるがゆえに、また、一般市民の公務員給与に対する無関心があるがゆえに、公務員給与の上昇や福利厚生への厚遇には歯止めがかからなくなり、カリフォルニア州政府は破綻の危機に瀕し、また、州内の幾つかの自治体は実際に破たんした。それらの事

態に至ってようやくマスメディアはその実態を報じはじめたが、いったん上昇した待遇を引き下げることがは困難である。そこで、人件費削減のために、レノオフをせざるを得ない、という循環に陥ってしまった。このことから得られる教訓として、公務員給与や、福利厚生、雇用主負担分、退職手当の引当金も含めた人件費全体およびそれが税収に占める割合を、住民に積極的に明らかにしていくことが必要だと考えられる。

参考文献

Cayer, N. Joseph, *Public Personnel Administration: 4th ed.*, Thomson/Wosworth, 2004

Cayer, N. Joseph and Charles H. Kime, *Human Resources Reform in Arizona — A Mixed Picture*, Kellough and Nigro eds, *Civil Service Reform in the States*, 2006, pp.239-258

Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector: 4th ed.*, CRC Press, 2009

Kearney, Richard, 'Public Sector Labor-Management

Relations: Change or Status Quo? *Review of Public Personnel Administration*, 31 (1), 89-111, 2010

Kellough, Edward and Lloyd G. Nigro eds, *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level*, State University of New York Press, 2006

Naff, Katherine C., Prospects for Civil Service Reform in California: A Triumph of Technique over Purpose?, in Kellough and Nigro eds, *Civil Service Reform in the States*, 2006, pp.259-278

Nigro, Lloyd G. and Felix A. Nigro, *The New Public Personnel Administration: 5th ed.*, FE.Peaacock Publishers, 2000.

1 一般の個々の公務員が、そのことを強く望んでいるかどうかという点については、疑問の声もある。

2 筆者は、二〇一〇年九月にカリフォルニア州政府および州内の六つの自治体を調査し、また、二〇一一年八月にカ

リフォルニア州のほか、アリゾナ州政府、ウィスコンシン州政府に対する調査と、自治体職員労働組合 (AFSCME)、

学識者に対するインタビューを行った。本報告は、その成果の一部である。ヒアリングをお受けいただいた皆様並びに、ヒアリング先のアポイントメントなどにおいて多大なご協力をいただいた在サンフランシスコ総領事館の皆様、在アリゾナ州名誉総領事ムーア様、在シカゴ総領事館の皆様、に心から御礼申し上げます。

3 本項の記述のうち、連邦公務員については、既に公表している「アメリカの公務員制度」(稲継裕昭他著、村松岐夫編『公務員制度改革—米英独仏の動向を踏まえて』学陽書房、二〇〇八年)を再掲した部分がある。

4 連邦公務員の組合活動は、一九〇〇年頃から、郵便局等を中心に生じてきていたが、ペンドルトン法の政治活動禁止条項から非政党活動が強く求められるとともに、議会への請願も禁止されていた。一九二二年のLloyd-La Follette法により、請願や労働組合への加入が認められることになった。主な公務員労働組合は、アメリカ政府職員総同盟 (AFGE) (構成員は約二二万人)、全国財務職員組合

(NTEU) (約一五万人) などであり、省庁横断的な公務員組合である。

5 近年の大規模な違法ストとしては、一九八一年の航空管制官ストがあり、この結果、一一、三五〇人が解雇された。

6 管理運営事項であっても①(省庁の任意によって)、職員数、種類、業務計画、業務遂行技術・方法・手段、②管理運営事項実施の際に管理職員が遵守する手続、③管理運営事項実施の際に不利益を受けた職員に対する取決めにについては、交渉が可能とされている。

7 Kearney (2009), p.47.

8 Cayer (2004), p.151. Kearny (2009), p.68. なお、この分野の第一人者である、Joseph Cayer アリゾナ州立大学名誉教授へのインタビュー (二〇一一年八月一七日)でも確認された。

9 Nigro & Nigro (2000), pp.209-210, Cayer (2004) pp. 148-152.

10 American Federation of State, County, and Municipal Employees. 全米州・郡・自治体職員組合。当初はウイス

- コンシン州において公務員制度自体を保護するための運動体であったが、次第に団体交渉を担う労働組合としての性格を強め、一九六〇年代以降急速に勢力を拡大した。約一四〇万人を傘下に抱え全米第三位の労働組合組織となっており、アメリカ版自治労とも呼ぶことが出来るだろう。(Kearney [2009], pp.37-38。なお、National Education Association [NEA] が三二一〇万人、Service Employees International Union [SEIU] が一八〇万人)。
- 11 Cayer (2004), p.150.
- 12 ウィスコンシン州政府提供資料。The History of the Wisconsin Civil Service: 1905-2005, Wisconsin Office of State Employment Relations, p.26.
- 13 ランチョ・コルドーン市のシティ・マネージャーMr. Ted A. Gabler氏(二〇一〇年九月二二日)、「および、サンフランシスコ市Ms. Micki Callahan 人材局長(二〇一〇年九月二二日)へのインタビュー。
- 14 <http://gov.38.ca.gov/executive-order/12634/>。(最終閲覧日、二〇一一年九月五日)
- 15 各自治体へのヒアリング、並びに、AFSCMEのサクラ
- メント事務所長の Willie L. Pelote氏に対するインタビュー(二〇一一年八月一六日)を確認した。
- 16 ロサンゼルス市の市政執行官Mr. Miguel Santana氏へのヒアリング。二〇一〇年九月二四日。
- 17 AFSCMEのサクラメント事務所長、Willie L. Pelote氏へのヒアリングあり。
- 18 U.S.Bureau of Labor Statistics, *Union Members in 2010*, Table 3, 2011.1, USDL-11-0063.
- 19 同上。
- 20 例えば、ニュージャージー州では、警察、消防職員以外の新規採用職員の退職年齢を六二歳から六五歳へ引き上げる」と、現役従業員の年金個人負担額を引き上げること、さらにはこれまで行なってきた年金額の物価調整を廃止することが、二〇一一年六月に州法で決まっている(団体交渉は経ていない)。
- 21 アリゾナ州政府ヒアリング。Kathy Peckardt 人材局長、Jeff Grant 管理局次長、Christy Smith General Counsel 他。二〇一一年八月一七日。
- 22 州内の自治体も基本的には団体交渉権や面会・協議権がないが、例外的にフェニックス市などごく限られた自治体においてのみ団体交渉が行われている(これも司法長官意見に基づく)。アリゾナ州立大学名誉教授 Joseph Cayer氏および同大学教授 Cathy Eden氏へのヒアリング。二〇一一年八月一七日。
- 23 Kearney (2010), p.98, p.106.
- 24 Miliman とらふ会社に委託。
<http://www.salarysurveys.miliman.com/>
- 25 http://www.hr.state.az.us/HR_Professional/Class_Comp/PDF/alphacovered.pdf.
- 26 http://www.hr.az.gov/HR_Professional/Class_Comp/PDF/1-30schedule_070107.pdf
- 27 http://www.hr.az.gov/HR_Professional/Class_Comp/PDF/ECTSschedule.pdf
- 28 3つあるハンズオン・シヨップ制。The History of the Wisconsin Civil Service: 1905-2005, Wisconsin Office of State Employment Relations, pp.38-39.
- 29 ウィスコンシン州政府提供資料。ヒアリングは、二〇一一年八月一九日、州職員雇用関係局の Gregory L. Gracz
- 局長、同局 Jack R. Lawton 管理官、ウィスコンシン州雇用関係委員会の Danielle L. Carne 調停人兼仲裁人、同委員会 Eileen Schoenfeldt 政策アドバイザーに対して行った。
- 提供いただいた労働協約書は次の条項から構成されている。第1条 協約の適用範囲、第2条 組合の認証および協約、第3条 管理運営事項、第4条 苦情処理、第5条 シニオリティ、第6条 勤務時間、第7条 異動、第8条 レイオフ(解雇)手続き、第9条 健康と安全、第10条 審査官、第11条 諸事項、第12条 賃金、第13条 職員福利厚生、第14条 ストライキ・ロックアウトの禁止、第15条 一般条項、第16条 出張等、交渉ノート 1—25、覚書 1—33、付録 1—10、交渉担当者、索引。
- 30 ウィスコンシン州ヒアリング。
- 31 同右。
- 32 非組合員には組合費の支払い義務はなくなった。エージエンシー・シヨップ制からオープン・シヨップ制へ移行したと考えられる。
- 33 組合サイドとしては、結社の自由を保障している憲法に

違反すると考えているが、最高裁は保守的だから、憲法違反との判決がでる可能性は少ない見通しだと、AFSCMEのサクラメント事務所長の Willie L. Pelote氏は語っていた。

34 もっとも、二〇一一年六月三日、上下院議員からなる財政両院協議会では、新たに採用される警察職員、消防職員の年金、社会保障に関する労働者個人負担を引き上げる採決を行っており、これはすでに適用されている。「全米で公務員労組の権利制限の動き」ウィンコンシン州では法案成立へ『海外労働情報』二〇一一年八月 http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_7/america_01.htm

35 一九八五年、カリフォルニア州最高裁判所は、公務員が自らの給与または雇用条件を改善することを目的とした一斉職務停止を行うことは、それが公衆衛生や安全を直ちに脅かすものではないかぎり違法ではないと判示していることから、警察職員、消防職員等を除き、争議権を有すると解されている。

36 MIMBA 法三五〇五・四条「(交渉の行き詰まり、最終決定かつ最良である提案の施行)信義に基づく会見・協議

の後、公共団体と認定職員団体との間で交渉が行き詰まった場合、行き詰まりを解消するための手段が存在し、それが尽くされた場合、仲裁手続への移行が義務づけられていない公共団体は、当該公共団体の最終決定かつ最良である提案 (last, best, and final offer) を施行することができるが、合意の覚書 (a memorandum of understanding) は施行されない。(以下、略)。」

37 'Governor Cuomo Announces Five Year Labor Agreement With The Public Employees Federation' <http://www.governor.ny.gov/press/07162011FiveYearLaborAgreement> (最終閲覧日：二〇一一年九月五日)

38 スタンフォード大学 Dr. Joseph Naton 教授へのヒアリング。二〇一一年八月一六日。

39 Natf (2006), P.272