

# 「欧米の公務労使関係制度」調査団報告

＝アメリカ合衆国・ドイツ連邦共和国＝

2008. 9. 6～15

2009年1月

公務公共サービス労働組合協議会  
(公務労協)

# も く じ

はじめに .....	1
一、調査団名簿、日程と訪問先	
1. アメリカ合衆国 .....	2
2. ドイツ連邦共和国 .....	3
二、アメリカ班報告	
1. 労働基本権に関する基本的な状況 .....	4
(1) 連邦職員 .....	4
(2) 地方公務員 .....	5
2. 賃金制度・賃金決定のあり方 .....	6
(1) 連邦職員 .....	6
(2) 地方公務員 .....	7
3. 団体交渉事項 .....	8
(1) 連邦職員 .....	8
(2) 地方公務員 .....	9
4. 排他的交渉代表制と交渉単位について .....	10
(1) 排他的交渉代表制とは .....	10
(2) 公務のケース .....	11
(3) 交渉単位 .....	11
(4) エージェンシーショップ .....	13
(5) 排他的交渉代表権を有しない労働組合 .....	13
(6) 排他的交渉代表制度の問題点 .....	14
5. 基本協約と全米協議権について .....	15
(1) 連邦職員 .....	15
(2) 地方公務員 .....	16
6. 仲裁制度及びスト権の代償措置 .....	17
(1) 連邦職員 .....	17
(2) 地方公務員 .....	18
7. 不当労働行為からの救済 .....	19
(1) 労働組合側の不当労働行為 .....	19
(2) 公務におけるケース .....	19
8. 苦情処理・不利益取扱いとメリットシステム .....	19
(1) 連邦職員におけるメリットシステム保護の仕組み .....	19
(2) 苦情解決のあり方 .....	20
9. 現在の公務員制度・人事行政の課題（分権化・業績給等） .....	21
(1) 分権化と労使関係への影響 .....	21

(2) フレキシビリティ及び業績給の問題 .....	22
10. 資料 .....	24
(1) 米国国家公務員の人事・労使関係機関 .....	24
(2) 米国連邦労使関係院（FLRA）ガイドブック（抄） .....	25
(3) 包括的な団体交渉法のある州 .....	26
(4) 州及び地方の団体交渉に関する取決め .....	36
(5) 拘束力のある仲裁手続き（州） .....	42
(6) ストライキ権のある州 .....	43

### 三、ドイツ班報告

1. 公務員の区分と労働基本権 .....	46
2. 官吏と公務被用者の労働条件決定の仕組み .....	50
3. 公務員の賃金決定と民間労働者の賃金との関係 .....	52
4. 使用者側が中央・統一交渉を行っている理由と統一性に対する浸食 .....	54
(1) ドイツの中央・統一交渉 .....	54
(2) 州の中央・統一交渉 .....	55
(3) 市町村の中央・統一交渉 .....	56
5. 協約の適用範囲 .....	57
(1) 日本における協約の適用範囲 .....	57
(2) ドイツにおける協約の適用範囲 .....	57
6. 協約の統一性と分権化及び多様性 .....	59
(1) 州の2006年協約改定 .....	59
(2) 連邦、市町村の2008年3月協約改定 .....	62
(3) マールブルク同盟（医師）と機関士組合 .....	63
(4) OECD 諸国における給与決定の脱中央集権化とドイツとの関係 .....	64
7. 業績給への対応 .....	65
(1) 連邦官吏の業績給 .....	65
(2) 公務被用者の業績給 .....	67
8. 労働条件決定への議会の関与と情報公開 .....	76
9. 職員代表（職員協議会）制度及び労働組合・労働協約との関係 .....	78
(1) 職員代表（職員協議会）制度の概要 .....	78
(2) 労働組合との関係 .....	79
(3) 職員協議会の機能 .....	81

## はじめに

2007年10月に行政改革推進本部専門調査会（座長：佐々木毅学習院大学教授）が「公務員の労働基本権のあり方について」と題する報告を取りまとめました。報告では「消防職員及び刑事施設職員に対する団結権の付与」及び「争議権の付与」については、両論併記にとどまっていますが、「一定の非現業職員について、協約締結権を付与する」こと及び「第三者機関の勧告制度を廃止」することを明記し、公務員の労使関係改革に向け確かな一歩を踏み出したものでした。

公務労協は、この報告を足がかりとして、協約締結権付与の早期実現に向けて労使交渉に基づく労働条件決定システムを具体化するため、2007年12月に学識経験者や構成組織の書記長で構成する「公務・公共部門の団体交渉の在り方に関する研究会」（座長：毛塚勝利中央大学法学部教授）を発足させました。研究会では、公務における交渉に基づく労働条件決定システムを具体的に構想するに当たり、欧米諸国の公務における労働条件決定システムに学びつつ、日本の実情に応じたシステムを構築していくことが重要であるとの問題意識を持って、2008年9月にアメリカ合衆国及びドイツ連邦共和国に調査団を派遣し、実態調査を行いました。

実態調査に当たっては、日本で労使交渉に基づく労働条件決定システムを導入する際に避けて通れない課題に重点を置いた質問を事前に訪問先に送り、現地でその内容を聞き取り、さらに深めるという方法をとりました。具体的には、公務員給与決定と民間賃金の関係、交渉・協約による労働条件決定の仕組み、財政民主主義・議会との関係や交渉過程の情報公開のあり方、使用者側が中央・統一交渉を志向するインセンティブ（ドイツ）、そしてグローバル化の下での分権化・多様化の問題などでした。

アメリカ、ドイツ何れにおいても、連邦及び地方自治体（ドイツでは州を含む）の労使双方から聞き取り調査を実施し、多くの新たな知見を得ることができました。課題によっては、労使関係の歴史や制度の相違から、問題意識がかみ合わないところがありました。日本の公務・公共部門における労使交渉に基づく労働条件決定システムの実現に向けて、大きな成果を挙げることができたものと確信しています。

ここに、調査内容を報告し、今後の労使関係制度の抜本改革の取組みの一助とさせていただきたく次第です。調査の準備及び実施に当たり、連合国際局、自治労国際局、PSI-JCを含め、多くの関係者に多大なるご協力をいただきましたことに、この場を借りて感謝申し上げます。ありがとうございました。

2009年1月

公務公共サービス労働組合協議会・欧米調査団事務局

## 一、調査団名簿、日程と訪問先

### 1. アメリカ合衆国

#### (1) 調査団名簿

団 長	毛塚 勝利	中央大学法学部 教授
団 員	島田 陽一	早稲田大学法学部 教授
”	小川 正	弁護士
”	森永 栄	国家関連労働組合連合会 書記長
事務長	岩岬 修	公務公共サービス労働組合協議会 副事務局長
事務次長	高柳 英喜	全日本自治団体労働組合 企画局部長

#### (2) 日程と訪問先

9月8日(月)	10:30-12:15	アメリカ政府職員総同盟 (AFGE)
	14:00-15:30	連邦労使関係院 (FLRA)
	16:30-17:30	在アメリカ日本大使館
9月9日(火)	10:00-11:00	メリットシステム保護委員会 (MSPB)
	14:00-15:00	人事管理庁 (OPM)
9月11日(木)	10:00-12:00	アメリカ州郡自治体従業員組合連合 (AFSCME)
9月12日(金)	10:30-11:30	ニューヨーク市労働組合 (AFSCME District Council 37)
	13:30-14:30	ニューヨーク市労使関係局



ニューヨーク市労働組合にて

## 2. ドイツ連邦共和国

### (1) 調査団名簿

団 長	金田 文夫	全日本自治団体労働組合 書記長
団 員	清水 敏	早稲田大学社会科学部 教授
〃	岩崎 春良	全国林野関連労働組合 書記長
〃	花村 靖	国公関連労働組合連合会 書記次長
事務長	吉澤 伸夫	公務公共サービス労働組合協議会 事務局長
事務次長	大塚 実	公務公共サービス労働組合協議会 事務局次長

### (2) 日程と訪問先

9月8日(月)	10:00-12:00	連邦内務省
	14:00-15:00	在ドイツ日本大使館
9月9日(火)	10:00-12:00	ドイツ諸州賃金決定共同体事務局(TdL)
	15:00-17:00	社会労働省職員協議会
9月10日(水)	09:30-12:30	統一サービス産業労働組合(ver. di)
9月11日(木)	14:00-15:30	ver. di ヘッセン州本部及びフランクフルト市中央職員協議会
9月12日(金)	10:00-12:00	市町村使用者団体連盟(VKA)



ver.di 本部にて

## 二、アメリカ班報告

### はじめに

アメリカの公務労使関係は、「排他的交渉代表制」「エージェンシーショップ」といった独特の労使関係制度を有していること、労働基本権の制約、「管理運営事項」の存在、メリットシステムの重視など日本の公務員制度とも共通する制度が存在していること、公務員に労使関係上の権利が与えられたのが1960～70年代と先進諸国の中では後発の国に位置づけられること等、様々な点で大変興味深い国である。また、専門調査会以来、日本における今回の改革の一つのモデルとして、「アメリカ型」が想定されうること等からも、その制度の概要を押さえておくことは極めて有効な方策であると考えられる。

特に、これまで日本の労働組合は、欧州に比して、アメリカの公務労使関係に関する事例研究・調査について（相対的にそれが「後進的」であることもあり）、さほど熱心には行ってこなかった実態がある。また学術的にも、アメリカの公務労使関係の本格的な研究は、今なお菅野和夫氏による「アメリカにおける公務員スト問題とその法規制」（1977年）や「公務員団体交渉の法律政策—アメリカにみるその可能性と限界」（1981年）を刷新するような本格的な研究が行われてきたとは言いがたい。そのため、今回アメリカ調査団は、短期間であり多くの限界があることは承知しつつも、極力、制度の基本部分と最新の実情を把握しようと試みたものである。

本稿は、調査団が行った関係者ヒアリングや現地で入手した資料を基本に、人事院、総務省人事・恩給局等がこの間公表している資料等も参考にしつつ、まとめたものである。

### 1. 労働基本権に関する基本的な状況

#### (1) 連邦職員

##### ① 団結権

連邦捜査局（FBI）、中央情報局（CIA）、国家安全保障局（NSA）、連邦労使関係院（FLRA）、連邦公務紛争処理委員会（FSIP）、会計検査院（GAO）等を除く職員には、団結権が認められている。監督者・管理職員は、労働組合への加入は可能であるが、後述する排他的交渉代表制の適用を受けないため、労働協約が適用されない。

##### ② 団体交渉権・労働協約締結権

労働組合は、後述する排他的交渉代表制度のもと、交渉し労働協約を締結する権利を有する。この場合の交渉事項は、「勤務条件に影響を及ぼす人事上の政策、慣行および事項」、すなわち労働条件を言うが、ア）政治活動に関する事、イ）官職の分類に関する事、ウ）連邦の法令により特に定められている事（給与等）が除かれるとされている。また、管理運営事項についても、交渉（協約）の対象にならない（こ

これらの交渉事項については後述)。

### ③ 争議権

連邦職員の場合、争議権は一律に禁止されている。ストに参加した者、スト権を主張する者、あるいはスト権を主張する組合であると知りながらその団体に加入する者は、連邦職員としての官職を保有することはできない。連邦労使関係院（FLRA）は、これらの不当労働行為を行った労働組合に対して、排他的承認の取り消し及び懲戒処分を行う。さらに、違法ストは刑事上の罰則（罰金または（及び）拘禁）も加えられることとなっている。

FLRA によれば、連邦職員に対する78年の公務員改革法は、公務員に交渉権を付与することに公益性を認めたものであったが、一方で80年の航空管制官の違法ストに対する解雇処分以降、連邦職員にスト権を認めない判例が確立している。

## (2) 地方公務員

地方公務員（州・自治体）については、資料編に示した通りだが、各州によって全く異なっている。

### ① 団結権・団体交渉権（労働協約締結権）

アメリカ州郡自治体従業員組合連合（AFSCME）本部作成の資料によれば、全米50州のうち、アリゾナ、アーカンソー、コロラド、ルイジアナ、ミシシッピ、ノース・カロライナ、サウス・カロライナ、ユタ、ヴァージニア、ウェスト・ヴァージニアの10州においては、団体交渉も「協議」も認められていない。残る40州のうち、アラバマ、ジョージア、ミズーリの3州を除く37州においては、何らかの職員に対して、何らかの事項に関する団体交渉権（労働協約締結権）を認めている。ただし、実際に労働組合が結成されている州は26州に留まるとされる。

基本権付与の態様は、教育職員、警察職員、消防職員、その他の職員で分かれていることが多く、消防職員に何らかの形で団体交渉権を認めている州も7つある。警察職員については、6州である。交渉事項は、団体交渉または協議が認められている州のほとんどが、「賃金」「労働条件」「時間」となっている。

上記に示した「協議（Meet and Confer）」とは、団体交渉とは全く位相の異なるものである。AFSCME 本部は、その点について、「交渉ではなく、互いの意見を聞く「協議」のプロセスは効果的でないのが普通である。協議では職員も使用者も和解や妥協をすることを義務付けられていないので、州当局が職員側の見解を考慮する方法になんら有意な変化を生まない。団体交渉では、双方が互いに満足のいく合意を得るために、あらゆる利害を考慮することが要求される。結局のところ、協議と比べて交渉は、職員には非常に効果的な発言の場を提供するし、当局側に州職員の持つ専門知識を活用するために非常に優れたメカニズムを提供する。効果的な職員の声がしばしば組織の成功につながる」と示している。

なお、州レベルにおいては、団体交渉権を公務員に対して与えていなくても、市においては与えているケースもある。例えばテネシー州では、ナッシュビル、メンフィスといった市で、市の条例によって団体交渉権が認められている。



## ② 争議権

同じく AFSCME 本部作成の資料によれば、連邦職員と異なり、争議権を有する職員が存在する州もある。アラスカ、カリフォルニア、ハワイ、イリノイ、ミネソタ、モンタナ、オハイオ、オレゴン、ペンシルヴァニア、ヴァーモント、ウィスコンシンの11州である。ただし、全ての職員に争議権を認めている州は存在せず、多くの州では、警察職員、消防職員、刑事施設職員等に争議権を認めず、代替的に「調停、拘束力のある強制仲裁」を準備していることが多い。争議権を有している職員に対しては、同時に交渉が行き詰まった場合の打開手続きを準備しており、その多くは、「調停、拘束力のある任意仲裁」である。

ただしアメリカでは、官民間問わず、労使ともに、争議よりも何らかの仲裁による決着を好むとされている。今回の調査団においても、労使双方から、「そもそも労働者はストをしたくないという前提がある」「組合も、ストより仲裁で解決する志向性が強い」等、スト権に対する相対的な見方が示された。さらには、ニューヨーク市当局は交渉権そのものがスト権の代償という見方を示している。

## 2. 賃金制度・賃金決定のあり方

### (1) 連邦職員

公務員の賃金については、合衆国法典により、同一価値労働同一賃金原則、全米および地域ごとの民間賃金との均衡原則、職務給の原則、成績主義の原則を有している。上記1. で示した通り、連邦職員は賃金に関しては基本的に団体交渉の対象となっていないため、一般俸給表（GS）適用の公務員については、次に示すような経過を経て、賃金が最終的に決定されている。

#### ① 額の考え方

基本給は、雇用経費指数（ECI：全国の平均的な労働時間当たりの勤労者の報酬の変化を率で示したもの）から0.5%マイナスした水準を全国一律で設定する。地域給については、各地域別の連邦職員とそれ以外の労働者（地方公務員含む）との年収を比較した全国報酬調査（NCS）のデータを基本に、地域ごとの較差を計算し、それが5%を超える地域について改定される。

#### ② 賃金改定の手順

ECI や NCS を踏まえ、人事管理庁（OPM）が賃金改定原案を作成し、連邦給与評議会（労務や賃金の専門家3名と組合代表6名で構成）に報告し、評議会は、これを基に賃金改定率等に関する報告をまとめ、大統領給与代理人（OPM 長官、労働長官、行政管理予算局長官で構成）に提出する。給与代理人は、この報告に対する意見を添えて大統領に勧告する。

大統領は、この勧告を精査し、賃金の改定率を盛り込んだ法案を連邦議会に提出する。緊急事態等によって勧告の内容が不相当と判断した場合、大統領は、代替案を作成し議会に示すことができる。議会は、賃金の改定率を盛り込んだ歳出承認法を制定し、これにより毎年1月から新年度の賃金（基本給および地域給）が実施される。

### ③ 大統領と議会との関係

大統領と議会との関係は基本的に②の通りであるが、例えば、大統領が賃金上昇率を2.9%とした場合、一方で、議会が3.3%にするといったこともありうる。この場合、議会が提示する法案には3.3%上昇が示されることとなる。その法案に対して大統領が署名をすることが必要であるが、OPM によれば、議会の決定に大統領が従っているのがここ数年の傾向であるとされる。

### ④ 官民比較の背景など

OPM によれば、官民比較が行われるようになった背景には、連邦職員の給与について、働きに比べ、「高すぎる」あるいは「低すぎる」賃金が問題となり、人材確保の観点からその調整が課題となったことが挙げられる。70年代に給与改革が行われ、労働省が29の地域における賃金調査を行い、官民比較することとなった。ただし、完全には実施されていない。

この改革によって、上記に示した通り、連邦政府職員については、生活給ではなく民間の雇用コストを重視し、民間の賃金上昇率より0.5%マイナスしたポイントで賃金設定することとなったものである。ただし、OPM によれば、一部の特定の職種は、人材確保という観点から、高い給与を支払うことが認められている。また、個々の省で、独自に、様々なボーナスを支払うことなども認められている。

## (2) 地方公務員

団体交渉権を認めている州・自治体の場合、予算の範囲を基本としつつも、賃金や手当の決定は基本的に労使交渉に委ねられている（サウスダコタ州のみ協約締結権を認めているものの賃金を協約の対象としていない）。

この際、連邦職員と異なり、定められた官民比較調査などは存在しない。そのため、ニューヨーク市の場合、AFSCME 第37支部によれば、近隣の市の賃金の状況、あるいは交通局など特定の部局における他の職種の妥結状況等を基準にして交渉を行っている。一方、ニューヨーク市当局によると、当局側は、財政赤字などを背景に、一組合にだけ有利な協約を与えないように交渉している。

AFSCME 本部によると、賃金を交渉対象にできる州の場合、給料表は労働協約の中に入っているが、それは州議会や市町村の議会において承認を受けなければならない。承認の仕方は、労働協約そのものではなく、予算の承認という形で行われる。すなわち、予算上の措置を必要としない労働条件に関しては、議会からの承認を必要としない。

ニューヨーク市の場合、職種別に「市場レートで賃金を支払うこと」を定めた州の規定がある。ニューヨーク市当局によれば、それを基本に、市の財務官が、当局側の交渉担当者に人件費に関わる予算の枠の範囲内で交渉するよう指示をするとのことである。

賃金交渉ができる自治体における非組合員の賃金・労働条件については、当然に組合の交渉結果が反映される。ニューヨーク市の場合、管理職員を始め非組合員の賃金について、99%は労使交渉の結果に沿っている。そこで、非組合員の「ただ乗り」を防ぐために、組合費の70%程度を支払う義務が課せられている（Fair Share）のが普

通である（エージェンシーショップ）。

団体交渉権がない、あるいは、組合がない州・自治体では、当局が比較可能な自治体（基準団体）の定期的な給与調査等を行った上で賃金を決定する。ただし、都市部と地方との賃金格差は大きく、また、AFSCME 本部によれば、交渉権を有している州は給与が高い傾向があるとされる。2004年3月時点での正規職員の平均月収は、カリフォルニア州の4,867ドルを最高に、ニューヨーク州やワシントン州が高い一方、ミシシッピ州では2,631ドルに留まっていた。同時期の連邦職員の平均月収は、3,667ドルであった。

### 3. 団体交渉事項

#### (1) 連邦職員

##### ① 交渉対象事項

上記1. で示した通り、連邦職員は、ア) 政治活動に関する事、イ) 官職の分類に関する事、ウ) 給与など連邦の法令により特に定められている事、を除く労働条件について交渉事項とすることができ、労働協約を締結することができる。また、管理運営事項については交渉の対象とすることができない。ただし、日本のように、「管理運営事項」に当たるか労働条件に当たるか、といった区別は行っておらず、まず、勤務の条件に関わるものの一切を「労働条件」とした上で、労働条件から除外される事項（上記ア、イ、ウ）及び管理運営事項を特定する形をとっている。この場合の管理運営事項と交渉対象事項との関係について、合衆国法典7106条 (a) (b)によって、次の通り明記されている。

(管理運営事項であるが交渉可能な事項)	(管理運営事項であり交渉不可能な事項)
a. (省庁の任意によって) 職員の数、種類、等級、地位、業務計画、勤務時間または業務遂行上の技術、方法、手続 b. 管理運営事項の実施の際に機関の管理職員が遵守すべき手続 c. 管理運営事項の実施により不利益を受けた職員に対する適切な取決め	a. 機関の使命、予算、組織、職員数及び機密事項の取扱いに関する決定 b. 適用される法に基づく以下の事項 (A) 職員の採用、配置、監督、一時帰休、継続雇用及び懲戒処分 (B) 業務の割振、外注に関する決定及び機関運営における人事上の決定 (C) 職員補充に関し、適切に評価された候補者もしくは適切な他の候補からの選抜 (D) 緊急時に機関の使命遂行のために必要とされる措置

ただし、連邦労使関係院（FLRA）によれば、交渉の対象外になっている事項であっても、労使双方で交渉の対象にするという同意が成立した場合には、交渉対象にな

ることが基本である。また、交渉の対象外になる分野においても、それに関連する手順や手続については、交渉の対象になる。予算については、交渉対象事項ではないとされているが、例えば、労使合意があれば、予算配分に関する政策変更等があった場合、それを職員に伝達するプロセスについては交渉の対象になる。

## ② 賃金

賃金については、上記で示した通り、交渉対象事項ではないとされているが、OPMによれば、実情はやや異なり、議会が、賃金に関して交渉をすることを許しているような省庁もある。すなわち、人材の確保が困難である仕事に関する賃金、あるいは何らかの独自の収入を得ているような機関における賃金である。後者については、例えば郵便公社、証券取引委員会（証券業界から手数料をもらって運営されている）が挙げられる。これらの機関では、組合と当局との間での賃金交渉が許されている。

ただし、これらはいくまでも特殊なケースであり、一般的には賃金は労使交渉の対象ではなく、大統領令で決定されることとなっているため、アメリカ政府職員総同盟（AFGE）本部によれば、労働組合の主な役割は、連邦職員給与評議会に組合代表として参加し意見反映すること、そして給与改定率を盛り込んだ法案を審議する連邦議会に対してプレッシャーをかけることである。

AFGE本部によれば、職務内容についても、仕事の実際の内容と職務記述書との内容が合致しているかどうかについて頻繁に交渉の対象となっている（実際の仕事が職務記述書に書かれた内容より高レベルのものを求められている場合、当然に賃金と職務記述書の矛盾につながる）。

## (2) 地方公務員

### ① 義務的団交事項、任意的団交事項、団交禁止事項

地方公務員における団交事項は、州や自治体など団体によって異なる。AFSCME本部の資料によれば、交渉権を有している州における団交事項には、押し並べて「賃金」「労働条件」「労働時間」が掲げられており、これらは義務的団交事項である。異なる規定になっている州のうち、「労働時間を交渉事項としていない州」＝アラバマ、アイダホ、ミズーリ、テネシー、ワイオミング、「賃金、労働時間を交渉事項としていない州」＝デラウェア、ネブラスカ、オクラホマ、テネシー（いずれの州についても教員のみ）、といった状況である。

ニューヨーク市の場合、義務的団交事項、任意的団交事項（団交することが認められている事項）、団交禁止事項に分かれている。

義務的な団交事項は、上述の通り、賃金、労働時間、労働条件である。AFSCME第37支部によれば、団交することが認められている事項は、例えば配置換えに関するような事項、あるいは当局がある決定を行い、そのことが労働量や安全衛生、職員の配置数など、職員と労働組合に影響を与えるような場合には、団体交渉の対象となっている。一方、団交が禁止されているのは、年金に関する事項となっている。

交渉事項ではない年金について、ニューヨーク市当局によれば、例えば年金額の上昇が必要であると労使が認識した場合、当局と組合双方がそのための法案を支持し、州当局や議会にロビイングをかけることによって実現するというようなことも行われ

ている。

また、冒頭に示したエージェンシーショップのものと非組合員に対する Fair Share について、それを「組合費の何%にするか」といった点についても、団体交渉事項である（州によって異なる）。

## ② 公務労使関係委員会（PERB）による判定

日本同様、アメリカにおいても交渉事項と非交渉事項については争いのあるところである。そのためニューヨーク州においては、テラー法（公務員公正雇用法）に基づき、州政府から独立した機関として公務労使関係委員会（PERB）を設置しており（1967年）、PERB が、何が交渉の対象になるかについて判例と法律によって決めている。それらは積み重なり、詳細な義務的団交事項と非義務的団交事項のリストとなっている。PERB が定めたものに関しては、当局も従うこととなっている。

管理運営事項については、PERB は、「公務員は、特定のサービス—それが警察による保護であろうと、公衆衛生であろうと、教育であろうと—を有権者に提供するために存在している。必然的に、公的機関は、執行機関や立法機関を通して行動し、選挙の過程において明らかにされたように、市民から与えられた承認または不承認に従って、このようなサービスが提供される方法と手段とその範囲を決定しなければならない。サービスの廃止や縮小の決定のような、その使命を実施することに関する公的機関の決定は、公的機関がその労働者と交渉することを強制されるべきではない事項である」といったことを示している。

## 4. 排他的交渉代表制と交渉単位について

### (1) 排他的交渉代表制とは

冒頭示した通り、アメリカにおいては、「排他的交渉代表制」と呼ばれる独特の（カナダにも同様の制度が存在するとされる）労使関係システムを有していることが大きな特徴である。これは、ごく簡単に説明すれば、特定の単位内で団体交渉権を有する労働組合は一つに限られるという制度であり、公務に限らず民間においても導入されているものである。

この制度のもとでは、ある事業場において労働組合を結成しただけでは、直ちに団体交渉権を獲得するわけではない。すなわち労働組合 A が団体交渉権（協約締結権）を獲得するためには、「A は自分たちの代表である」という意志を表示したユニオンカードを事業場内（単位内）の職員から集め、それが多数であれば、そのことを当局に示し、A が全職員を代表する労働組合であると認証するように求めることがまず必要である。

使用者が自発的にこれを認証すれば、このことで使用者との間で団体交渉権を獲得することとなる。しかし使用者が認証せず、例えば、「全従業員を代表していない」等と主張した場合、中立機関のものと選挙に移行することとなる。民間の場合、これは、全米労働関係局（NLRB）が主宰することとなっている。NLRB は、適当と考える団体交渉の単位を設定した上で、その単位内の全従業員に被選挙権を与えて選挙を

行い、労働組合 A が過半数の従業員から支持を得た場合、「当該単位内の全従業員を代表する資格を有している」と認証し、その結果、労働組合 A だけが団体交渉権（労働協約締結権）を獲得することとなる。

## (2) 公務のケース

### ① 連邦職員の場合

公務における排他的代表権の意義について、連邦労使関係院（FLRA）は、交渉の行き詰まり打開策とともに、争議権の代償措置としてこの権利があることを指摘している。AFGE 本部によれば、連邦の機関の場合、ユニオンカードによる支持は30%である。ただし、連邦の場合、上記(1)で示したような使用者（当局）による「任意承認」のシステムは存在しないものと思われる。すなわち、30%の支持を集めた労働組合があった場合、必ず選挙に移行することとなる。連邦職員の場合、選挙を主宰するのは FLRA である。

この場合、FLRA は、いくつかの基準に照らし合わせて、30%の支持を集めた単位が団体交渉にとって適切な単位であるかどうかについて判断を行い、適切であると判断した場合、その単位において選挙を行うこととなる。選挙では単位内の過半数の支持を獲得しなければならず、また選挙では、「労働組合は必要ない」という意志も表示できるような仕組みになっている。仮に、単位内において複数の組合が30%のユニオンカードを有し選挙に臨み、いずれも過半数がとれなかった場合には、再度、上位2者による決選投票が行われ、過半数を獲得することができれば、排他的代表権を獲得することができる。

### ② 地方公務員の場合

AFSCME 本部によれば、地方公務員についても、排他的交渉権の前提は、ユニオンカードを通した単位内の30%の職員の支持である。また、AFSCME 作成の資料によれば、全米各州において、団結権及び団体交渉権（もしくは協議権）を認めている州のうち、何らかの「任意承認」の仕組みを有している州は、24州である。それらのうち最も多いケースは「過半数の支持」であるが、「過半数の支持があり、他の職員団体（あるいは使用者）からの異議申立てがない場合」というパターンも多い。一方、ユニオンカードのチェックのみで任意承認を認めている州もある（ニューハンプシャー、オレゴン）。

なお地方公務員の場合、交渉単位の認証は、ニューヨーク市同様、公務労使関係委員会（PERB）のような中立機関が行うケースが多いようである。

## (3) 交渉単位

### ① 交渉単位の基本

排他的交渉代表権の前提となる「単位」について、日本でも「特定の事業場」などと単純に説明されることが多い。しかし実際は、想像以上に複雑な様相を帯びており、日本的労使関係からすると若干理解することが困難である。

まず、ある特定の事業所であっても、その中には、事務職やブルーカラーの職員など、それぞれが労働条件や賃金などの面で違った体系のもとにある職員が存在してい

るということである。日本と異なり、FLRA によれば、アメリカでは、「ある一連の利益を共有している」ことをベースにして様々な労働組合が形成されてきたが、民間に遅れて労働基本権が認められてきた公務部門においても、そのようなモデルを反映した形で、労働組合が形成され、それをもとに「単位」が設定されてきているのである。

例えば、AFSCME 第37支部によれば、ニューヨーク市の場合、会計関連の職種、電子レターの作成に携わっている職種、ブルーカラー、事務職、社会サービス関連職種といった括りによって交渉単位が形成されているとのことであった。

AFGE 本部によれば、これらの単位について、労働組合が組織されるのに適切であるかどうかを認証する過程において、当局側（連邦政府）が自らの意見を述べる権利を有している。しかし、認証のプロセスが終わり、選挙の段階になった場合には、当局側は中立の立場を維持しなくてはならないということになっている。

なお、連邦職員について、FLRA によれば、「交渉単位として不適切である」と認証するケースもかなり多い。

## ② 交渉単位の統合など

交渉単位の統合あるいは組換えという作業もかなり行われている。

具体的な組合わせの変更・統合をする場合のプロセスは、まず FLRA に対して要請をすることから始まる。FLRA が主宰する公聴会が開催され、上述した通り、組合側が認証の変更・統合を申し立てた場合、当局側は、認証を組み合わせるのがよいことかどうかについて意見を述べることとなっている。それらの議論をベースに FLRA が認証に関する決定を行う。認証に関する全ての FLRA の決定は最終的なものであり、これに対して不服を申し立てることはできない。FLRA によれば、単位が適切であるかどうかの判断は、業務を効果的に遂行することができるか否かといった点を基準として考え、その点から照合して判断するとのことである。

交渉単位の統合あるいは組換えの申立て理由として、連邦職員の場合、一つには、AFGE 本部が、後述する省庁全体をカバーする「基本協約」を重視していることの影響がある。AFGE は、既存の排他的代表権に関する認証を組み合わせることによって、代表権を拡張するといった作業を行っており、例えば退役軍人省の場合、認証が220もあったが、AFGE がそれらの認証の統合を要求し、それを3つにまとめさせたというような経過もある。

また、組合側からは、新しい単位を作って未組織労働者の組織化を行おうという意図のもと要求されるケースが多い。

一方、FLRA によれば、単位の整理統合は、労働組合側のみならず、当局側から要請される場合もあり、むしろそのケースの方が多い。その理由は、交渉の相手ができる限り少なくしたいということである。

例えば省庁の再編成、組織の統合などがあり、以前は異なった場所で仕事をしていた職員同士が、同じ場所で仕事することとなった場合、仕事の効率性という点から交渉単位についても認証の統合・変更を行うこととなる。

最近の大きなケースでは、国土安全保障省は、税関や国境監視関係など22の省庁に分かれていたものを統合した組織であるが、かつては、それぞれにおいて交渉単位が

確立していた。そこで統合により、25,000人の職員を巻き込む選挙が行われている。

この場合、4つの労働組合が関与しており、最終的に上位2者の争いの結果、1つの労働組合が排他的代表権を得ることとなった。

#### (4) エージェンシーショップ

##### ① アメリカにおけるショップ制の態様

アメリカでは、タフト・ハートレー法によってクローズドショップ協定が禁止されているが、他方でユニオンショップ協定は認められている。しかし、各州において、**Right-to-Work** 法が制定されている場合には、ユニオンショップも禁止されることになっている。**Right-to-Work** 法とは、「労働者には積極的な結社の自由もあるが、消極的な結社の自由もある」という思想のもと、組合加入を雇用継続の条件としてはならないことを定めた法である。AFSCME 作成の資料によれば、**Right-to-Work** 法が制定されているのは、全米で20州に及ぶ。

その上で、排他的交渉代表制とセットで用いられているシステムが、アメリカ独特のエージェンシーショップ制である。

##### ② エージェンシーショップ制の態様

エージェンシーショップ制とは、労働協約によって、組合が、非組合員について代理権を持ち、組合費の一定割合の金額を納めさせる制度である。

AFSCME 第37支部によれば、労働組合が使用者側と団体交渉をすることが認められている職種において、組合員でなくてもそこで働いていれば、組合が交渉した結果の給料を得ることができる（恩恵を被っている）ことから、「公正な分配（フェアシェア）」という考えのもと、非組合員も組合費の一部を支払わなくてはならないこととなっている。なお、チェックオフ制度は、排他的交渉代表権を持つ組合にのみ認められるものであるが、非組合員も、組合員と同様、「フェアシェア」分を毎月チェックオフされることとなっている。ただし、非組合員は、組合の行う政治的、党派的、イデオロギー的な活動には参加しないため（AFSCME は大統領選においてオバマ候補を強烈に支持する活動を行っていた）、年度末に、組合費の中でも、そのような活動に関する部分が返還されるシステムになっている。

AFSCME 本部によれば、公正分配協約（**Fair Share Agreement**）のもと、団体交渉の恩恵を受けている非組合員について、ワシントン州などでは、組合費の70～80%くらいを支払わせることとなっている。また、AFSCME 本部作成の資料によると、何らかの形でエージェンシーショップ制が認められている州が21州ある。一方で、何らかの職員に団体交渉権を認めながらも、エージェンシーショップを禁止している州も、4州ある（ネブラスカ、ネヴァダ、ノースダコタ、テキサス）。なお、AFSCME 本部によれば、フェアシェアを義務づけていない州における組合加盟率は低めになっているとのことである。

#### (5) 排他的交渉代表権を有しない労働組合

ワグナー法により、労働組合に参加する権利を認めているのであるから、排他的交渉代表権を得られなかった労働組合であっても、組合員を集め運動をすることはでき



る。現に、AFGE 本部によれば、国土安全保障省（DHS）内の輸送安全局（TSA）の一定の職階にある者については、フレキシビリティを持たせるための新たな人事制度の適用に伴い団体交渉権を認められないこととなったが、48,000人の対象者のうち任意で7,000名が組合に参加していた。なお、2008年夏に新たな法改正があり、交渉権の制約は解除されている。

メリットシステムのもと、連邦職員の場合、雇用機会均等法に違反したときに雇用機会均等委員会（EEOC）における審議や、差別的取扱いに対する苦情の受付などのシステムがあるが、団体交渉権を認められない場合には、労働組合としては、そのような場における代理や当事者に対するガイダンスやアドバイスをするというような活動を行っている。

しかし、団体交渉権がない場合の活動は非常に困難であり、当然ながら、仲裁裁定も受けられず、交渉行詰まりに対する第三者による再調査などもない。つまり、連邦の機関で決定された事項は、最終的であり、覆すことはできない。

## (6) 排他的交渉代表制度の問題点

### ① 制度の趣旨と実態との乖離

特定の労働組合に対して独占的に労働協約を締結する権利を認めるという排他的交渉代表制を設けた趣旨について、立命館大学の佐藤敬二氏によれば（2002年12月・立命館大学人文科学研究所紀要81「アメリカ労働法における中間団体としての労働組合」）、ワグナー法のもと、いわゆる「御用組合」を排除することにあつたとされる。すなわち「労働者は使用者からの干渉なしに自由に判断ができれば必ず御用組合を排除し、まともな労働組合を選ぶものだ」という一種の性善説に立って、使用者からの圧力なしにそれを排除させようとする目的で作られた」ということである。佐藤氏によれば、「したがって、この制度は労働組合もその導入を強く求めていたものであつた」とされる。

しかし、佐藤氏は、「現状ではまったく逆の役割を果たしている」ことを指摘している。具体的には、排他的認証を求める選挙について、「実際に選挙を行うと労働組合は負けてしまうのである。（中略）1960年代には交渉代表選挙における労働組合の勝率が7～8割だったのが、80年代に入って勝率は2～3割に落ちている。労働者の8割以上が支持しているはずなのに、実際に選挙を実施すると2～3割しか勝てないというのが実情である」と佐藤氏は指摘している。

### ② 問題の背景

上記①のような現状について、佐藤氏は、三点にわたる背景を挙げている。第一には、「国家的不当労働行為の効果」である、上述した1980年の航空管制官労働組合のストライキ以降の状況について、「このストライキまでは通常は、一定程度の union card が集まっていれば使用者は自主的にその労働組合を認証していた。ところがこの事件を契機として、使用者は自主的認証を止めていき、選挙に持ち込むことが通常となつていったのである」と佐藤氏は指摘している。

第二には、「反労働組合コンサルタントの跳梁跋扈」がある。「合州国では（労務屋が）一つのビジネスとして存在し、大企業は必ずといっていいほど反労働組合コン

サルタントを雇っている。労働組合の認証を求めるということは、それまでは潜行していた労働組合の動きが顕在化することでもあり、ここから反労働組合コンサルタントが「活躍」することになる」と佐藤氏は指摘している。

第三に、「代表選挙の際に使用者の「言論の自由」が広範に認められていること」である。「代表選挙の最中には、当然、労働組合は宣伝活動を行うが、使用者も、脅迫とか利益の約束といったいわゆるプラス・ファクターと呼ばれる要素がない限り、自由に労働組合問題について発言できる。合州国の労働法研究者の中には、労働者が多くの情報を得られるということからこれを賞賛する者もあるが、企業内で使用者の影響力は大きいわけで結果として選挙で労働組合が負けてしまうことになるのである。この現状に対して労働組合は、union card をチェックすることで認証するような制度への変更を要求している」と佐藤氏は指摘している。

### ③ 公務における現状

上述したように、FLRA は、交渉単位の認証にあたって、「不適切である」と判断されるケースが少なくないとしているが、その理由として、FLRA は、大抵の場合、争点となっているのは労働組合同士の取り合いの問題、すなわち「どちらが代表するのが適切であるか」ということに関連するものであることを指摘している。

また組合側も、例えば AFSCME 本部は、排他的代表権をめぐる労働組合間で競争になるという場合があることを踏まえ、これが誰のためにもならないという認識のもと、最近では協力し、労働組合の間で様々な相談・調整を行い、「この職種はこの組合が代表したほうがよい」といったことをあらかじめ決めるような工夫をしていることを報告している。あるいは、例えば、労働者の権利という面で厳しい法律を有しているコロラド州を例に、AFSCME、教員組合 (AFT)、サービス従業員国際労働組合 (SEIU) が協力して、連合体を組み、同一のテーブルにおいて交渉をしている事例を挙げている。

## 5. 基本協約と全米協議権について

### (1) 連邦職員

協約の具体的な形態について、AFGE 本部によれば、連邦職員の場合、省庁ごとに締結する全国レベルの基本協約と地方レベルの協約がある。すなわち、ある省庁の全体をカバーする基本協約がまずあるが、その中の特定の事柄は、地方レベルにおける協約に権限委譲されているということである。あるいは、基本協約ではカバーしていない（地方固有の）事項について、地方において協約化されることになる。地方レベルについては、AFGE の各支部が、当局側と交渉して締結することになる。もちろん、基本協約と地方協約が矛盾するようなことはあってはならない。

さらに連邦職員の場合、排他的交渉代表とセットで全国協議権の存在がある。これは、ある特定の省庁において、交渉単位ごとに排他的代表権を有している労働組合があった場合、これらがまとまって FLRA の法務部に嘆願書を出して得られる権利のことであり、合衆国法典第 5 編に基づくものである

全米協議権を得た場合、例えば、その省が大きな政策変更をしようとした場合に、事前にそれに関する情報を得ることができ、その上で、組合側は、その政策に対して、自分たちの意見・主張を当該省に対して提出することができる。FLRA によれば、組合側の意見について、当局側は何らかの回答を示さなければならない。

ただし、全国協議権は団体交渉権（協約締結権）ではないため、組合側はどのような主張をすることもできるが、当局側との合意・妥結は予定されておらず、最終的には当局側の判断で政策が実施されることとなる。もちろん、政策変更によって、労働条件に何らかの影響が出てきた場合には、交渉の対象になる場合もある。

OPM によれば、OPM との間で12の労働組合が全国協議権を有している。協議権を有するためには、ある一定の数以上の組合員を持っていないといけないという規則もあるが、それは一定数で事足りる。協議権を持つ労働組合に対して、OPM は新しい規則の原案等を作成した場合、それを自動的に送付することになっている。また、労働組合が特に関心を持つテーマであった場合、労働組合のために、当該事項に関する専門家によるブリーフィングを設け説明を行うとともに、労働組合側の質問を受けつける形となっている。

また、新しい規則については、60日間のパブリックコメントの期間を設けているが、これは、上記ブリーフィングが終わってから、労働組合がコメントを用意できるタイミング（およそ1カ月程度）で行われている。

また、OPM によれば、対立的な事項ではなく、労働組合側から OPM に対して政策変更の提案があったり、あるいは当局側から政策変更の相談などを受けることもあり、これらについて定期的に協議をしている。

連邦職員最大の労組である AFGE は、この全米協議権について、「非常に気にしている」とコメントしている。その理由は、これにより、協約の内容と質を全米のかんりのレベルでコントロールすることができるからとのことであった。ただし、AFGE 本部によれば、中央のコントロールを嫌う地方支部との間で若干の確執があり（本部関係者は一部の地方の代表者について「封建領主」と表現している）、AFGE 傘下の地方の組合で、全米交渉評議会に参加しているのは半分に過ぎない。

## (2) 地方公務員

AFSCME 本部によれば、連邦職員と異なり、地方公務員については、全国レベルの交渉及びその必要性は存在していない。ただし、ある労働協約が、交渉単位を超えて適用されることもある。例えばメリーランド州では、州立大学が15程度あり、交渉単位はそれぞれ分かれているが、15大学全てを対象とする一つの労働協約を締結するというようなことも行われている。これにより、15大学に共通するほとんどの問題はカバーしてしまい、各大学に特有の若干の問題に関してのみ、別途交渉（協約締結）をするというパターンになっている。通常、賃金など予算に係るものは一つの協約で全部カバーすることができる。このため、労働組合間において、その問題に関する連合体を組むといったことも最近では頻繁に行われている。

また、交渉の戦術として、同一州の中で、なるべく賃金・労働条件を同一にしておくために、最も先進的な協約をモデルに、他の自治体（交渉単位）の労働組合が、同

様の内容の協約締結を求める、といったことも行われている。

## 6. 仲裁制度及びスト権の代償措置

全ての連邦職員および多くの地方公務員がスト権を有していないため、日本同様、交渉が行き詰った場合の打開方法（代償措置）のあり方が問題となる。

### (1) 連邦職員

#### ① 連邦調停斡旋局（FMCS）～連邦公務労使紛争処理委員会（FSIP）～司法による仲裁

連邦職員の場合、まず労使双方の自主的解決を促す機関として、連邦調停斡旋局（FMCS）が存在し、全国で180名の仲裁者を有している。あるいはそれ以外の第三者による自主解決が最初の手続きである。しかし、これらで決着を見ない場合、連邦労使関係院（FLRA）に設置された連邦公務労使紛争処理委員会（FSIP）が、労働側、当局側の双方から嘆願書を受け付ける仕組みとなっている。

FSIP は、第一に、そのケースが本当に交渉に行き詰ったケースであるかどうかを調査する。具体的には、ア) むしろ「苦情」の範疇に入るものではないか、イ) 不当労働行為に相当するケースではないか、ウ) 嘆願書において求められている内容が合法的な提案であるか、エ) 労使双方が解決のために真摯な努力を行ったか、オ) FMCS において自主解決の努力をしたか、等の調査である。これらによって、FSIP は、取り扱うに足るものであるかどうかの判定をする。

FSIP として「取り扱うべきである」という判断をした場合、次に、具体的な解決の手続きに入る。紛争処理の決定権限を有する委員会メンバーは7人であり、大統領による政治任用者である。委員会のもとにある、実際の仲裁にあたるチームが何らかの仲裁方法を勧告し、それに対して、委員会のメンバーが投票して決定される。この決定は、労使双方を拘束する。解決の手法としては、民間の仲介者を使った仲裁（有料）、あるいは委員会メンバーの一人による仲裁等様々である。

労使の当事者が FSIP の決定について「違法である」との疑いを持った時のみ裁判所に提訴できるが、当該決定によってもたらされる解決のメリットあるいは利益に関しては裁判所に提訴することはできない。あるいは、決定を不服として受入れを拒否した場合、今度は、「不当労働行為」という形で FLRA に提訴することもある。

#### ② FSIP の位置づけ

FSIP は、1978年に連邦職員のスト権を否認する連邦公務員法改正案が議会を通過した際に、その代償措置として設置された機関である。しかし、これら FSIP の委員について、AFGE 本部は、大統領による任命職であるため、「ブッシュ政権下では反組合的な委員が選任されているのが実態」という問題意識を持っている。これに対して、FLRA は、組合が、次期大統領に期待して大統領選が近づくと仲裁に対する遅延戦術を取ることがあること、遅延戦術自体が労働側の不当労働行為になることを指摘している。その上で、「現在の交渉が政治的になってしまっていることの証拠である」との見解を持っている。ただし、FLRA からも、労使双方のための異議申立ての手法

が多様にあり、オーバーラップし過ぎていること、これが混乱を招いている要因であるとの問題意識が示された。

## (2) 地方公務員

### ① ニューヨーク市の例－三者構成の評議会

地方公務員の場合、AFSCME 本部によれば、仲裁機関は、例えば全米仲裁人協会による援助あるいは国の機関である FLRA による仲裁等もある。

例えばニューヨーク市では、警察官を除く職員は最終的な拘束力のある仲裁を受けることができることになっている。上述した、州政府から独立した機関である公務労使関係委員会（PERB）が労使間の紛争を扱っているが、ニューヨーク市の場合、市に設けられた団体交渉部を「mini-PERB」と呼び、そのもとの公務員関係評議会が交渉不調の調整に当たっている。ニューヨーク市のこの評議会は、労使双方の代表及び中立的な立場の代表をメンバーとする三者構成になっている。AFSCME 第37支部によれば、これは「ニューヨーク市の労働関係の歴史のたまもの」であり、全米でも非常にユニークな制度となっている。この場合、労使双方が公務員関係評議会のメンバーについて同意をしなければならないと定められている。

ただし、仲裁の仕方は職種によって相違がある。まず、警察官や消防士の場合、仲裁を行うのは州の PERB であり、その他のことに関しては市の団体交渉部（mini-PERB）が行う。PERB が行った賃金裁定（仲裁）は、議会の承認は必要がなく議会は関与しない。PERB は、仲裁にあたって、例えば他の地区における警察官や消防士の賃金等の条件について比較調査をしなければならないと定められている。教員等の場合は、このような基準が異なっているために、事実認定をして仲裁をするが拘束力は有していない。ニューヨーク市当局によると、むしろ、教員の場合、最終的には労組が議会に対するロビイングをすることによって決定される面が大きい。

### ② 争議権の代償措置としての「現状維持条項」

AFSCME 第37支部によると、仲裁裁定は、市の支払い能力、他市との比較、あるいは公共の利益といったことを基準としているとのことであった。また、仲裁裁定に持ち込まれるケースとして多いのは、賃金など団体交渉の妥結そのものよりも、団体交渉項目に含まれているにも関わらずきちんと実施されていないような問題が多い。例えば、自分の職務記述書以上の仕事（高賃金を支払われるべき仕事）をさせられているようなケース等に関する仲裁が非常に多く行われている。

なお、AFSCME 第37支部によると、争議権の代償措置として、ニューヨーク市の場合、最終的かつ拘束力のある仲裁に加えて「現状維持条項」があり、この2つによって権利が守られている。民間の場合、交渉が行き詰まってしまえば、既存の労働協約は失効日を迎えることとなり、新しい協約が締結できなければ、その後は使用者側の自由に任せられてしまうことになる。しかし、公務の場合、交渉がある一定の期間までに成立しなくても、現状を維持することが法律によって定められているのである。

全体として、地方公務員の場合、争議権よりも、仲裁によってよりよい結果を導くことを重視していることが窺えた（争議権を有している州でも、実際の行使は年に1回あるか否かである）。AFSCME 本部は、仲裁プロセスを「フェアなプロセスである」

と評価し、納税者、政府、労働者にとっても公正である、と指摘している。

## 7. 不当労働行為からの救済

### (1) 労働組合側の不当労働行為

実定法上、不当労働行為制度を初めて設けたのはアメリカである（ワグナー法）。その概要は、ア）労働基本権の承認、イ）団結権の侵害、支配介入、黄犬契約（組合から脱退すること、または加入しないことを条件とする雇用契約）、報復的不利益取扱、団交拒否を使用者の行う不当労働行為として規定、ウ）労働組合側の不当労働行為についても規定、エ）団体交渉の代表及びその選出に関する規定、等が内容となっている。民間労使関係の場合、同法に規定される不当労働行為が行われた場合、同法に基づき設けられた全国労働関係局は現状復帰の救済命令を出しうる。

合衆国法典により、連邦職員における労働組合側の不当労働行為として挙げられているのは、組合員の権利行使を妨害すること、紛争処理手続やその裁定に非協力あるいは拒否すること、当局との誠実交渉義務を怠ること、組合員を差別すること、等である。

### (2) 公務におけるケース

連邦職員の場合、不当労働行為に関する考え方は、争議権の問題を除けば、民間と同様であるが、不当労働行為からの救済を扱う機関は **FLRA** である。地方公務員の場合、**PERB** などが扱っている。

**AFSCME** 本部によると、不当労働行為の具体的なケースとしては、まず誠実交渉義務違反がある。当局において、交渉のテーブルには着くが妥結する気がなく受け入れ不可能な提案をしてくるケース、交渉プロセスを遅延させようという意図だけで交渉に臨んでいるケース、何ら決定権限を持たない者が交渉に臨むケースなどがある。ただし、交渉不調の場合と同様、不当労働行為の場合も、裁判所に提訴する前に **PERB** 等において和解するケースが多い。

## 8. 苦情処理・不利益取扱いとメリットシステム

### (1) 連邦職員におけるメリットシステム保護の仕組み

米国公務員制度のもう一つの特徴は、政治からの中立性を強調するメリットシステムを機能させてきたところにある。メリットシステム保護委員会（**MSPB**）によれば、公務員制度の基本的な原則は法律によって定められており、公務員制度は、大統領が代わることによって変化するものではなく、非常に安定的に機能している。

1978年の連邦公務員制度改正法（**CSRA**）によって、人事委員会を廃止し、人事管理庁（**OPM**）から分離して設置されたのが **MSPB** である。**MSPB** は、上記原則のもと、法令に定められた事項（不利益取扱や勤務評定等）の審査、判定、最終処分を行う。一方、大統領府の機関である **OPM** は、能率的な公務やメリットシステムの運用の促

進等について大統領に助言をする権能を有する。

この他、様々な問題から連邦職員の身分を守るシステムとしては、労使紛争に関わる **FLRA** がまず挙げられる。次に、連邦行政における無駄や詐欺的な行為等を内部告発した職員に対して、省庁当局による報復措置などがあった場合、特別監督官制度がその職員を保護する仕組みを設けている。また性別、年齢、人種、出身国、その他様々な要因によって差別を受けた職員は、まず自分が属する省庁に苦情を申し立てるが、そこで解決できなければ、雇用機会均等委員会 (**EEOC**) に訴えることができる。

## (2) 苦情解決のあり方

### ① 苦情解決のための様々なプロセス

**MSPB** によれば、各省庁において苦情処理のプロセス (**ADR** = 裁判外紛争処理) が確立しており、ほとんどのタイプの苦情がそのプロセスによって取り扱われている。例えば差別に関連した事案の場合、苦情を **EEOC** に申し立てる前に、当該の省に申し立てて、省内の規則に基づいたプロセスを経る。あるいは、**MSPB** に持ち込むような非常に公式的な形での異議申立てよりも、むしろ仲裁人の支援を受けた苦情解決を図ることを望む職員もいる。

また、**ADR** や苦情処理のプロセスに持ち込む場合、職員個人が弁護士を雇うケースもあるが、代わりに、労働組合に委任するようなケースもある。職員が弁護士を雇ったとしても、和解の結果、省庁側が弁護士料を支払うという形で決着するようなこともある。

**MSPB** によれば、**MSPB** に持ち込まれるケースの半分以上が、退職年金に関するものである。例えば、障害を負い退職した職員に対する年金に関わる案件、年金の額、あるいは家族や遺族に対して払われる年金の問題などである。

残りの半分は、不利益処分に関する問題、すなわち降格や15日以上職務停止などの問題である。また内部告発に対して何らかの措置を受けた場合、明らかにそれが報復的な措置であれば、職員は直接 **MSPB** に持ち込むことができる。ただし、上述したように、内部告発後に配置換えをされたといったケースでは、まず特別監督官に申し立て、その決定が不服の場合に、初めて **MSPB** に持ち込めることとなっている。

### ② 苦情解決の実態

**MSPB** によれば、人員削減については、1990年代に、例えば国防総省や郵便公社などにおいて人員削減の結果として降格させられてしまったケースについて苦情申立てが多かったが、最近はそういった事例は余りない。

2007年に **MSPB** が扱った不利益処分に関連したケースは、2,700件であった。それらのうち、半分以上のケースが、おおよそ90日から110日の間に解決を見ている。和解に進むケースはこれよりも短時間で解決されるが、一方で、正式なプロセスを経て、行政裁判官が判決を出さなければならないようなケースでは、これよりもっと時間がかかる。

行政裁判官による判定に不服であった場合、**MSPB** の3人評議委員会メンバーに対して再調査をしてもらうよう嘆願することができる。さらに、その再調査の結果に対しても不満である場合には、連邦裁判所に提訴することとなる。**MSPB** によれば、評

議委員会の再調査を要求するケースが、不利益処分案件全体の10%であり、さらにそのうちの10%程度が裁判所に持ち込まれる。

これらは必ずしも職員側だけではなく、省庁側が申し立てるケースも含まれているが、一般的に、裁定は省庁側に有利な決定が出ることが多い。また一般的に言って、省庁側が、自らに不利なケースであると感じた場合、省庁側は和解に持っていく傾向が強い。そのため、上位レベルに申し立てをするのは職員側に多い傾向がある。

## 9. 現在の公務員制度・人事行政の課題（分権化・業績給等）

### (1) 分権化と労使関係への影響

ここ数年、国土安全保障省（DHS）と国防総省（DoD）において、連邦の統一的公務員制度から離脱し、独自の弾力的な人事管理を指向し始めたことなど、人事管理の分権化が進行するとともに、団体交渉権を否認する動きがあった。

FLRAによると、国防総省は、連邦省庁の中でも最も組合数が多く、文民の被雇用者の数も他省庁に比べて多い省である。そのため、何らかの政策変更をする場合、それに関する交渉もまた膨大な回数となる。そのため、国防総省は、議会に対して、これを変えるような新しい制度の創設を2007年8月に訴えたものである。そして、ワシントン特別区の高等裁判所において、国防総省が2009年まではこの新しい政策の実施を行わないという組合側の提案を却下する判決が出されている（最高裁において係争中）。ただし、労働組合の主張は却下されたものの、2008年に再度法律改正があり、労使関係自体は復活している。

この分権化・独自化の動きに対して、MSPBは、メリットシステムに基づく国家公務員制度の基本的な原則は守られているという見解を持っている。すなわち、オープンで公正な競争による採用、同一価値労働同一賃金、法令に基づく事由以外では解雇できない等である。また、国土安全保障省と国防総省のいずれにおいても、単独で制度を作ることは出来ず、連邦議会により必ずOPMと協議の上で策定しなければならないという義務が課せられた。

ただし、MSPBは、従来とは違う省独自の人事制度を採用した場合、メリットシステムに基づく異議申立てについても特別のルールや法的な手続を採用している場合があるので、実際の異議申立てに当たっては、扱いが難しい面があるとしている。例えば、異議申立ての対象になるか否か、その職員が申立てをする権利を有しているのか否か、裁定にあたっての証拠の基準の変更等の問題があるからである。さらに、非違行為を犯した職員に対する罰則について、新人事制度を導入した省庁側がMSPBが下した裁定が「職員に対して緩過ぎる」という懸念を示しており、これによって省庁側が下した処分をMSPBが変更する権限を非常に限定的にしようという提案が議会に提出されている。

OPMによれば、OPM自身が長年に亘って、連邦職員全体に適用するような改革を提案してきたが、議会を通過しなかったという経緯がある。つまり、今回の国防総省と国土安全保障省における改革は、OPMが提案してきた公務員制度全体の改革を、



部分的に反映するものである。

上述した、新人事制度に伴う労働基本権の適用変更とは、**OPM**によれば、国防総省および国土安全保障省における予算について、勤務条件に影響する部分があっても団体交渉を回避できる制度に法改正した（2004年、2005年）ことに端を発する。

この改革自身は、賃金決定におけるフレキシビリティを高めるものであり、連邦の制度から言えば、労働組合との交渉を経由せずに法律で決定できるものである。しかし、第一に職員の側の不服申立ての権限を非常に限定的にしてしまったこと、第二に各職員が就いている仕事に対する保護（身分保障）を狭めてしまったことが、労使紛争の要因となった。さらに、政策変更に伴って各職員の仕事に何らかの影響が予想される場合には、それを事前に調整するための手続きがあり、そのための交渉があるべきところであるが、この改革によってそれを省略してしまったことも紛争の要因となった。

いずれにせよ、連邦議会の判断もあり、2008年の再度の法改正により労働組合の交渉権自体はまた認められることとなった。

## (2) フレキシビリティ及び業績給の問題

現在の公務員制度の課題として、**OPM**は、連邦職員の人事制度を預かる身として、制度の全般においてフレキシビリティを高める必要性を挙げている。例えば、国防総省や国土安全保障省における改革は、緊急事態が発生し何らかの政策や規則を変更しようとする際に、「机に向かい合って、交渉してから変更を決めるといったような時間はない」ことから、情勢に素早く対応できるように規則変更を行ったものである。**OPM**が考える改革は、このような人事制度に近いものである。

**OPM**が考えるフレキシブルにすべき具体的項目は、まず、業績や責任のレベルに応じて給与を決めることができるようにすることである。次に、配置換である。後者については、給与バンドを少なくした上で、同一のバンドの中から、一定の昇給等によるインセンティブを与えた上で、管理職が自由に職員を任用できる（配置換をできる）ようなシステムである。従来のシステムでは、等級を変えるのに非常に多くのペーパーワークが必要であり、また配置換に伴う団体交渉なども必要であったからである。

**OPM**は、フレキシビリティを高めた上で、報酬と業績の2つの関連性をより強くする改革が必要であることを主張する。これにより、優秀な人材を連邦政府に集めること、さらに各職員が自らの業績に対して応分の報酬を受けていると思えるようになることが必要ということである。

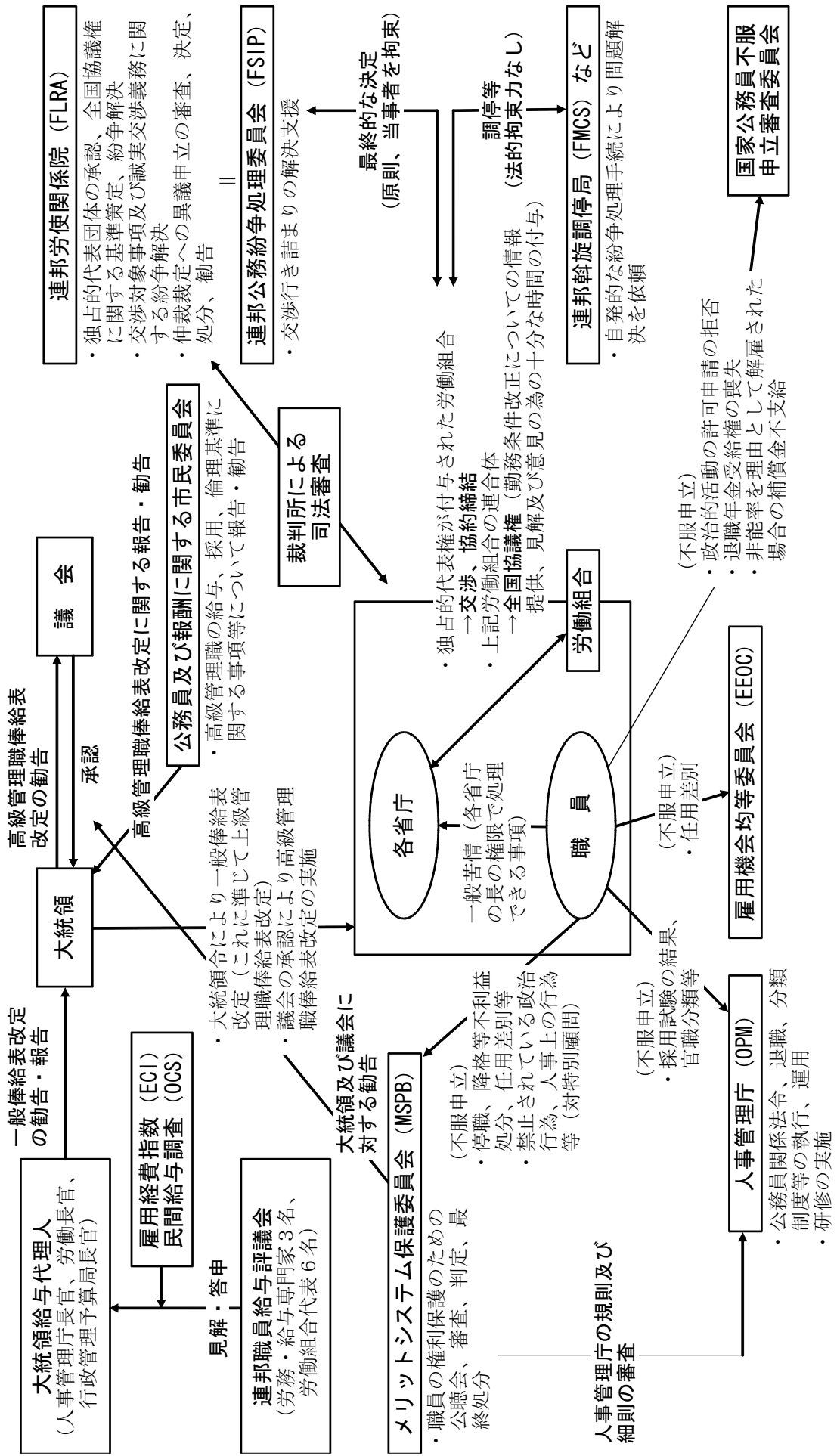
これに対して、**MSPB**は、業績評価あるいは昇進、昇給といった問題が、職員の最大の懸念の対象となっているとの認識を示した上で、雇用や給与体系のフレキシビリティについて、職員に対する十分な情報公開と職員の理解の促進が必要であることを指摘する。また、人事制度の分散化に伴い、採用・昇進・昇給等に関する監督者の裁量権が大きくなっているにも関わらず、それらの権限を行使する上で、全ての監督者がそれに必要な人事管理のスキルを持っているわけではないという事実を指摘する。そのため、職員の信頼を得るために、監督者の選択や開発が非常に重要な要素となっ

てきているとしている。そのため、MSPB は、業績給制度等に関して、ある特定分野での調査を行っている。

なお、AFSCME 本部によれば、地方公務員においても、教員など、業績給を始めとする給与体系の見直しの動きが各地で出てきており、州レベルで制度が様々に変わってきている。組合としては、どうやってそれを計測し決定するのかといった点で疑問を呈しているが、人事当局は、公務員としての身分保障から離脱した職員、あるいは団体交渉権や年功序列によってカバーされなくてもよいという職員に対してはより高い給料を支払う制度とすること等を主張している。

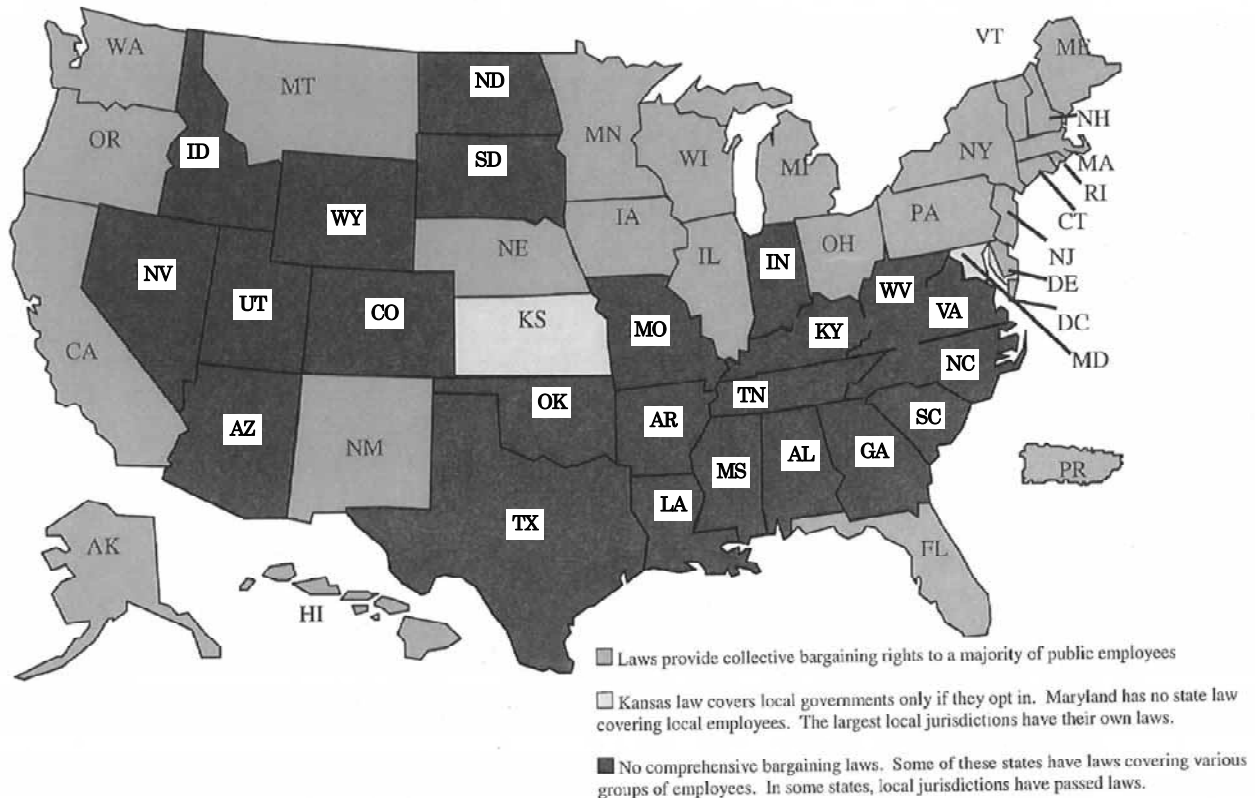
10. 資料

(1) 米国家公務員の人事・労使関係機関



## (2) 包括的な団体交渉法のある州

# COLLECTIVE BARGAINING LAWS



法律によって大多数の公務員が団体交渉権を有する州

アラスカ州、ワイオミング州、オレゴン州、カリフォルニア州、モンタナ州、ニューメキシコ州、ネブラスカ州、ミネソタ州、アイオワ州、ウィスコンシン州、イリノイ州、ミシガン州、オハイオ州、メイン州、ニューハンプシャー州、ヴァーモント州、メイン州、ニューヨーク州、ロードアイランド州、コネティカット州、ペンシルヴァニア州、ニュージャージー州、デラウェア州、ワシントン DC、フロリダ州、ハワイ州、プエルトリコ

カンザス州の法律はその適用を決定した地方自治体に限って適用される。

メリーランド州には、地方公務員をカバーする州法はない。最大規模の地方管区にはそれぞれの法律がある。

カンザス州、メリーランド州

包括的な交渉法がない州。これらの州の中には各種職員グループをカバーする複数の法律を有する州もある。一部の州は地方管区が法律を可決している。

アイダホ州、ネヴァダ州、ワイオミング州、ユタ州、コロラド州、アリゾナ州、ノース・ダコタ州、サウス・ダコタ州、オクラホマ州、テキサス州、ミズーリ州、アーカンソー州、ルイジアナ州、インディアナ州、ケンタッキー州、テネシー州、ミシシッピ州、アラバマ州、ジョージア州、ウェスト・ヴァージニア州、ヴァージニア州、ノース・カロライナ州、サウス・カロライナ州

### (3) 米連邦労使関係院 (FLRA) ガイドブック (抄)

(公務労協訳)

#### ① 目次

##### 序

- ・ 本手引書の目的
- ・ 連邦労使関係院 (FLRA) の使命と利用者

##### 第1章 連邦職員労使関係法 (the Statute) — 総則

- ・ 所見と目的
- ・ 執行機関 (Administration)
  - ・ FLRA 理事会
  - ・ 一般評議会 (the General Counsel)
  - ・ 連邦公務紛争処理委員会 (Federal Service Impasses Panel)
- ・ 法規上の定義

##### 第2章 連邦職員労使関係法のもとでの職員の権利

##### 第3章 労働団体の承認と単位の妥当性

- ・ 基準
- ・ 除外事項

##### 第4章 代表権の申請

##### 第5章 代表権獲得の手続き

- ・ 介入
- ・ 選挙
- ・ 阻却事由
- ・ 調査とヒアリング

##### 第6章 排他的代表の権利と義務

##### 第7章 団体交渉

- ・ 交渉義務
- ・ 交渉によって決められた苦情処理手続き
- ・ 交渉義務の除外事項
  - ・ 連邦法
  - ・ 政府全体にわたる規則あるいは規制
  - ・ 使用者側の権利
  - ・ 交渉可能な除外事項
- ・ 団体交渉協約の承認

##### 第8章 交渉可能性に関する訴え (Negotiability appeals)

- ・ 提出期限
- ・ FLRA 理事会による再審理申請提出期限の計算方法
- ・ 提出先 — FLRA 理事会による提出日決定方法
- ・ 申請の内容、サービス

- ・ 再審理申請の不備
- ・ 申請後の協議
- ・ FLRA 理事会の見解表明；提出期限
- ・ FLRA 理事会の見解表明に対する組合側の対応
- ・ FLRA 理事会の回答説明
- ・ 通知書（Statement of Service）

#### 第9章 交渉行き詰まりの解決

- ・ 当事者双方の手立てによる解決
- ・ 連邦調停仲裁サービス
- ・ 連邦公務紛争処理委員会（Federal Service Impasse Panel）の手続き
- ・ 連邦公務紛争処理委員会（Federal Service Impasse Panel）の決定

#### 第10章 交渉によって取り決められた苦情処理手続き

- ・ 法規上の要件
- ・ 苦情処理手続きの対象
- ・ 連邦職員労使関係法の下での苦情処理
  - ・ 4303項あるいは7512項に関連する問題
  - ・ 差別案件
  - ・ 禁止されている人事関連の案件（Prohibited Personnel Practice Case）
  - ・ 不当労働行為案件

#### 第11章 仲裁裁定の除外事項

- ・ 提出期限
- ・ 理事会による除外事項提出期限の計算方法
- ・ 提出先－FLRA 理事会による提出日決定方法
- ・ 除外事項の内容
- ・ 通知書（Statement of service）
- ・ 7122（b）項のコンプライアンス条項
  - ・ 除外事項が提出されない、もしくは期限内に提出されない
  - ・ 除外事項が否定される場合
  - ・ 除外事項が棚上げになる場合
- ・ 7122（a）項のもとでの再審理

#### 第12章 全般的政策・指導声明の要求

- ・ 全般的政策・指導声明の発行に関する基準
- ・ 要求の内容
- ・ 利害関係者からの提出

#### 第13章 不当労働行為の定義

- ・ 当局側の不当労働行為
- ・ 労働団体側の不当労働行為
- ・ 不当労働行為告発の阻却事由

#### 第14章 不当労働行為案件の処理

#### 第15章 協調・代替紛争解決（CADR）プログラム

第16章 一時的救済・制止命令のための司法再審理執行申請

第17章 国外勤務者用労使関係プログラム

- ・ 国外勤務者労働関係委員会
- ・ 国外勤務者紛争委員会

付属文書

② 本文（第3～6章のみ掲載）

第3章 労働団体の認証と単位の妥当性

（7103項と7112項）

労働団体が職員グループの代表として認証される前に、FLRA は当該労働団体が代表しようとしている単位（職員グループ）が連邦職員労使関係法の下で承認することが適切であると判断しなければならない。

同法の下で「適切」と判断されるためには、単位は3つの基準をみたしていなければならない。

- 単位は、単位内の職員の中で明確な、識別し得る利害を共有する集団であることを保証しなければならない。
- 単位は当該行政機関（agency）との効果的な対応を促進しなければならない。
- 単位は当該行政機関の業務遂行（operation）の効率を促進しなければならない。

単位の妥当性について問題になるのはたとえば次のような場合である——提案された交渉単位が排他的代表によって代表されることを求められる場合；既存の複数の交渉単位の統合が求められる場合、排他的代表が再編後の継承組合として指定されることが求められる場合。（これらの問題やその他の問題に関する代表権の申立てに関する議論については第4章を参照のこと）

さらには、交渉単位のなかに入れることのできないいくつかの職員カテゴリーがある。

1. 管理職員・監督者（歴史的に単位に含まれているものを除く）。管理職員とは、職務もしくは責務上、機関の政策を策定、決定もしくは左右することが要求される、あるいはそうすることを行なう権限を与えられる者である。監督者とは、権限の遂行が単に日常的あるいは事務的な性質のものでではなく、自主的な判断を常に要求される場合に、職員の雇用や、指示、配属、昇進、転属、休暇付与、一時解雇、一時解雇者の職場復帰、停職、懲戒、解任、苦情の調整を行なえる者、あるいはそうした行為を事実上勧告できる者である。しかしながら、本人が消防職員や看護師を含む単位にいる場合には、彼らの雇用時間の大半をそうした権限の遂行にあてる者

だけが監督職の条件になる。

2. 機密職職員。機密職職員とは、労使関係分野で管理運営方針を策定もしくは実施する個人に関して秘密の役割を持って行動する職員である。
3. 純粋に事務的な役割以外の人事の仕事に従事する職員。
4. 本法律の規定の管理運営に携わる職員。
5. 専門職職員とその他の職員の両方、但し専門職職員の過半数が単位に入ることに賛成票を投じた場合はその限りではない。専門職職員とは、〈1〉科学や学術の分野で高度の知識を要求され、職務を遂行する中で常に分別と判断力を発揮することを要求される仕事を行なう職員；〈2〉（きまりきった精神的、肉体的、機械的、物理的作業に対して）主に知的で多様な性質の仕事を行なう職員；〈3〉その仕事によって生産されるもの、あるいは達成される結果が、所定の時間に比して標準化できないような性質の仕事を行なう職員、あるいは上記の専門的な知的教育・研究コースを終了し、上家の専門職職員としての資格を与えるために適切な指示あるいは指導の下に関連する仕事を行なう職員。
6. 諜報、防諜、捜査、あるいは国家安全保障に直接影響する保安活動に従事する職員。
7. 機関内部の安全確保に直接影響する任務を持つ機関に雇用される者の仕事に関連する調査もしくは検査に主として従事する職員、ただしその職務の目的は任務が正直かつ誠実に遂行されるようにすることに限られる。

以上のカテゴリーに加えて交渉単位に含めることのできない者として、連邦職員労使関係法は大統領に対して2つの状況において機関を同法の適用から除外する権限を与えている。第一に、大統領がある機関もしくは部署の主な機能が諜報、防諜、捜査、あるいは国家安全保障であると判断し、その機関または部署には国家の安全保障要件並びには考慮事項に合致する方法で本法の規定を適用することができないと判断した場合に、その機関もしくは部署を本法の適用外とする命令を出すことができる。第2に、50州とコロンビア特別区以外に所在する機関、施設あるいは活動に関して、大統領が国家の安全保障上本法の規定を停止する必要があると判断した場合には、大統領は停止命令を出すことができる。

#### 第4章 代表権の申請 (7111項、7112項、7113項および7117項)

代表権の申請は、申請のなかで提起されている問題によって影響を受ける単位もしくは職員が所在する地域担当の地域ディレクター宛に提出されなければならない（様式については付属文書F〈省略〉を参照のこと）。単位もしくは職員がFLRAの複数の地域に所在する場合は、申請は当該機関もしくは活動の本拠地の地域を担当する地域ディレクターに提出されなければならない。

代表権の申請は以下の目的のために提出することができる。



## 1. 選挙もしくは組合費割当て〈**eligibility for dues allotment**〉の適格性

具体的には、以下の選挙を要求するために申請できる

- ・ 適正な単位内の職員が、団体交渉の目的のために、排他的代表によって代表されることを望んでいるかどうかを決定するための選挙
- ・ 排他的代表のいない適正な単位において組合費の割り当ての適格性を決定するための選挙
- ・ 単位内の職員が団体交渉目的で排他的代表によって代表されることをもはや望まないかどうかを判断するための選挙

以上の申請には然るべき関心の表示〈**showing of interest**〉が伴わなければならない。すなわち、

労働団体の加入人員数を示す証拠：職員が労働団体に自分たちの排他代表権を認めることを示した署名・日付入りのカードもしくは申請書；職員あるいは労働団体が公式に認定した役員によって執行される組合費割当ての用紙、現行の組合費登録簿、現行の協約もしくは最近期限が切れた協約、現行の排他的承認または認証、単位の統合提案について選挙をしたいという要望を示す職員の署名・日付入り申請書もしくはカード、あるいは **FLRA** 理事会によって認められたその他の証拠。

1. 当該単位の30パーセント以上の職員の関心表示を申請書と共に提出しなければならない。但し組合費割当ての適格性を決定するための申請では、当該単位内の10パーセント以上の職員の関心表示があればよい。
2. 明確化または修正。現在有効な承認もしくは認証および／または代表権に関連するその他の事柄を明確にするため、および／または修正するため。
3. 統合。ひとつの労働団体が排他的代表権を有する一行政機関内で、選挙によってあるいは選挙なしに複数の単位を統合するため。

一般的には、代表権の申請は、一個人、一労働団体、共同申請を行う場合には複数の労働団体、職員の代理人、行政機関または活動によって、あるいはそれらが共同で、行なうことができる。（提出に必要な条件に関する **FLRA** 規則2422項を参照のこと）代表権の申請が提出できる状況に加え、申請は全国的協議権および政府全体にわたる規則または規制に関する協議権にも提出することができる。

1. 全国協議権（**NCR**）。労働団体が特定の行政機関内の3500名以上の職員あるいは10%以上の職員の排他的代表である場合には、しかも当該機関全体にわたる排他的代表を承認された労働団体が存在しない場合には、労働団体は行政機関から全国協議権を付与される。全国協議権は、労働団体に対して、当該行政機関によって提案される雇用条件の実体的変化について知らされる権利があり、そうした変化に関する見解と勧告（**views and recommendations**）を妥当な期限内に提出する権利を有する。

労働団体から見解もしくは勧告が提出された場合には、当該機関は提出された見

解もしくは勧告の中で提起されている事柄に関して最終決定を行う前にそれらについて検討しなければならない。そして当該機関は労働団体に最終決定の理由を書面で提供しなければならない。全国協議権に関する労働団体の適格性もしくは継続性に関連する問題について、労働団体は **FLRA** で取り上げるように申請することができる。(7113項)。

2. 政府全体にわたる規則または規制に関する協議権。労働団体が行政機関内の3500名以上の職員あるいは10%以上の職員の排他的代表である場合には、当該機関が出す政府全体にわたる規則もしくは規制が雇用条件に実体的変化をもたらす場合、それに関する協議権が付与される。そうした地位は、関係する特定の行政機関に関して、上記の全国協議権のもとで述べられたものと同一の権利を労働団体に与える。政府全体にわたる規則と規制に関する協議権に関する労働団体の適格性もしくは継続性に関連する問題について、労働団体は **FLRA** に決定を求める申請を行なうことができる。(7117項)。

また、労働団体からの申請には、労働団体が連邦職員労使関係法7111 (e) 項を遵守していること（すなわち、労働省と当該機関に役員と代表者の名簿、規約と内規の写しならびにその目的を記した文書をすでに提出していること）を言明する文書を含めなければならない。

さらには、代表権の申請を行なう前にも、申請の中で提起される可能性のある代表権にかかわる問題によって影響を受けるすべての関係者は、会合して彼らの関心事について話し合い、問題を絞り込み、決定するよう奨励される。要請があれば、地域事務所の代表がこうした会合に参加する。

代表権の申請が行なわれた後に、地域ディレクターは申請の中で提起される問題によって影響が及ぶとされた労働団体、機関もしくは活動に対して、申請が提出されたことを通知する。また地域ディレクターは申請によって影響を受けるその他の関係者を特定し、通知するために妥当な努力をする。また地域ディレクターは適宜、申請提出の通知を掲示するよう当該機関や活動に指示する。申請が行なわれた後に、地域ディレクターは影響を受ける全関係者に対して会合して、申請の中で提起された問題の的を絞り、決定するよう要求することができる（申請提出後に採られる措置についての説明は付属文書G〈省略〉を参照のこと。）

## 第5章 代表権獲得の手続き (7111項および7112項)

### 介入

労働団体は代表権獲得手続きにおいて介入要請あるいは反対申立て (**cross-petition**) を行なうことができる。反対申立てとは、進行中の代表権申請の対象となっている単位内のいずれかの職員にかかわる申立てのことである。

介入要請あるいは反対申立ては、ヒアリングを延期するための正当な根拠が示されない限り、ヒアリングが開始される前に、必要とされる関心表示を付して、地域ディレクターもしくはヒアリング担当官に提出されなければならない。ヒアリングが実施されない場合は、介入要請あるいは反対申立ては、地域ディレクターが係争中の問題を解決する前、あるいは選挙合意を承認する前に行なわれなければならない。

労働団体が現行の排他的代表者でない場合は、介入要請あるいは反対申立てには、連邦職員労使関係法の7111(e)項の規定を遵守している(つまり、労働省および当該行政機関に役員と代表者の名簿、規約と付則の写し、および目的を示す文書を提出済みである)ことを明記し、次のいずれかを付さねばなければならない。

- ・ 選挙要請の対象となっている単位の職員の10%以上が関心を表示している証拠としてそれらの職員をアルファベット順に掲載した名簿
- ・ 申請のなかで提起されている問題によって影響を受ける単位の職員のいずれかを対象とする、現行の、あるいは最近期限が切れた団体交渉協約
- ・ 申請のなかで提起されている問題によって影響を受ける単位の職員のいずれかを代表する排他的代表として現在認証されている、あるいは再編以前に認証されていたことを示す証拠

こうした条件とは関わりなく、現在の排他的代表は、申請対象となった単位における代表権に関心がないことを示す文書を地域ディレクターに提出しない限り、自らが代表する職員に影響を与える問題を提起する代表権手続きの当事者とみなされる。

職員のいずれかが申請のなかで提起された問題に影響を受ける行政機関あるいは活動は当事者とみなされる。代表権手続きへの介入を求める行政機関あるいは活動は、申請の中で提起された問題によって一人あるいはそれ以上の職員が影響を受ける可能性があることを示す証拠を提出しなければならない。

## 選挙

選挙に参加することを希望し、FLRA の規定に定められた条件を満たしている全当事者は、同意された当該単位において職員による秘密投票を実施することに同意することができる。この秘密投票による選挙は、排他的承認という目的のために、当該の労働団体のいずれかによって代表されることを望むのか否かを決定するために実施される。当事者は FLRA が定める様式に従って、かかる選挙を行うことに同意する文書に署名しなければならない。地域ディレクターが同意選挙 (consent election) の合意書を承認する場合は、選挙は通常地域事務所のスタッフによって実施される。当事者が選挙の細目に同意できない場合は、当事者が選挙の手続き的処理に関して異議申立てを行える権利を侵害することなく、地域ディレクターが細目を決定する。

有効な資格を持つ職員は以下のいずれかを選択する機会を与えられる。

- ・ 投票用紙に記載された労働団体の中で、どの団体に代表してもらいたいのか
- ・ あるいは、労働団体に代表されることを望まない

3つ以上の選択肢ある選挙において、そのどれもが過半数を獲得できなかった場合は、獲得投票数の上位2つの間で決選投票が行われる。選挙において有効票の過半数を獲得した労働団体が **FLRA** によって排他的代表として認証される。(申請が行なわれた後の手続きについては付属文書 **G** を参照のこと。)

### 阻却事由 (Bars)

いくつかの状況のもとでは、申請の対象となっている単位において選挙を実施できない。

- ・選挙関連事由—過去12ヶ月以内に当該単位において有効な選挙が実施されている場合は、選挙は実施されない。
- ・認証関連事由—過去12ヶ月以内に **FLRA** がある労働団体を当該単位の職員の排他的代表として認証している場合には、選挙は実施されない。申請の対象となっている単位をカバーする、署名・日付入りの協約がすでに発効している場合には、契約上の阻却事由に関する規則が適用される。
- ・契約関連事由—申請の対象となっている単位における職員をカバーする団体交渉協約が存在する場合には、選挙は実施されない。ただし、以下の場合を除く。
  - ・その団体交渉協約が3年を超える期間存続している場合
  - ・あるいは、排他的承認の申請が協約終結日より60日～105日前に出された場合

### 調査とヒアリング

地域ディレクターは申請およびその他の必要とみなされる事項を調査する。地域ディレクターは、具体的事実関係の問題が存在する事項に関して調査するために、また単位の適切さに関して疑問があると信じるべき妥当な理由がある場合にはいつでも、ヒアリング実施の通知を行う。このヒアリング通知では、ヒアリング担当官によって実施される事前ヒアリング会議の日程も明示され、この会議では当事者は通知で案内されている問題を議論し、絞り込み、解決する準備をしておかなければならない。

代表権に関するヒアリングの目的は、関連のある具体的事実に関する十分かつ完全な記録を作成することである。代表権に関するヒアリングは調査を目的とするものであり、対立的なものではないと考えられている。選挙への異議を申し立てている当事者が当該の異議に関して優位の証拠によって立証する義務を負っている場合を除いて、立証の責任はない。ヒアリング担当官が別の指示をしない限り、ヒアリングは公開で行われる。

調査および／またはヒアリングの後、地域ディレクターは争点となった問題を解決する。たとえば、選挙を命じる前に提案された単位の適切さに関する裁定を下す；争点となったポジションの地位 (*status of a position in dispute*) などの、現行の交渉単位に対する他の提案で、選挙を必要としない変更の長所を判断する；然るべき場合には、選挙実施を指示する、選挙合意を承認する、あるいは決定・命令 (**Decision and Order**)

を出すことなどである。再審を求める当事者が当局に対して、FLRA 規定2422.31項に従って決定・命令の再審請求をしない限り、地域ディレクターの決定・命令は最終的なものである。(申請が出された後の手続きについては付属文書 G〈省略〉を、選挙結果を確定できない、異議申立てがあった、そして/または票の有効性に疑義が出された場合の手続きについては付属文書 F〈省略〉を参照のこと。)

## 第6章 排他的代表の権利と義務 (7103項、7114項および7115項)

排他的代表とは、適正な単位内の職員の排他的代表として連邦職員労使関係法のもとで認証された労働団体、あるいは連邦職員労使関係法の発効日直前に行政機関によって適正な単位の排他的代表として承認され、同法の規定に従って引き続き排他的代表として承認されている労働団体のことである。

そうした労働団体は代表する単位内の職員を独占的に代表し、当該単位のすべての職員のために行動し、彼らをカバーする団体交渉協約を交渉する権利を有する。

排他的代表は、雇用に関する苦情あるいは人事政策・慣行、あるいはその他一般的雇用条件に関して、当該行政機関の一人あるいは複数の代表と当該単位の一人あるいは複数の職員もしくは彼らの代表との間の公式の議論の場において代表する機会を与えられねばならない。

調査 (investigation) に関連して当該行政機関の代表が単位の職員を審問する (examination) 際に、その職員が審問の結果自らに不利な懲罰処分を受ける可能性があると思われる妥当な根拠があり、その職員が代表の出席を要請した場合には、排他的代表は代表する機会を与えられねばならない。

連邦職員労使関係法のもとで課されている誠実に交渉する義務によって、行政機関は、団体交渉協約の有効期間中は、交渉可能な事項で協約に含まれていない組合からの提案について交渉することを義務付けている。組合が当該事項に関する交渉権を放棄した場合はその限りではない。

行政機関の職員で当該単位における排他的代表団体のメンバーは、その機関に然るべき指示書を提出すれば、排他的代表に定期的に支払う組合費を給与から天引きすることができる。行政機関に然るべき指示書が提出された場合には、その機関は指示書どおりに実行し、職員の給与から組合費分を天引きし、排他的代表者に適正な配分をしなければならない。そのような配分に関して職員にも排他的代表にも費用負担はない。組合費の天引きは1年間取り消すことは出来ない。しかし、職員の組合費天引きは以下の場合に終結する。

- ・当該行政機関と排他的代表との間の協約がその職員に適用されなくなった場合
- ・職員が排他的代表のメンバーとしての資格が停止されるか剥奪された場合

排他的代表は、その代表する単位内の全職員に対して、差別なく、また組合員であるなしに関わりなく、彼らの利益を代表する責任がある。

連邦職員労使関係法の7120項のもとでは、排他的代表者は、民主的原則と財政的責任を維持することを確約する行動基準を採用し、それに従わなければならないことを指摘しておく。雇用基準監督局(Employment Standards Administration)担当の労働省次官が7120項の目的を遂行するための細則を作成している。

(4) 州及び地方の団体交渉に関する取決め<sup>1</sup>

州	対象となる職員	交渉権	独立行政機関	交渉範囲	行き詰まり打開手続き	スト権	組合権保障	適用外の臨時/パートタイム職員	任意承認
アラバマ (RTW)	消防 全員 <sup>2</sup>	協議 団体交渉	なし ALRA	賃金・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	なし 調停・仲裁	禁止 認可**	なし エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし 法令で定められた公務員でなければならぬ <sup>3</sup>	なし 過半数の支持
アリゾナ (RTW) <sup>4</sup>	なし								
アーカンソー (RTW)	なし								
カリフォルニア	州行政職・大学職員 地方 <sup>7</sup>	協議 <sup>5</sup> 協議 <sup>5</sup>	PERB PERB	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	調停 調停	認可 <sup>6</sup> ** 認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規) エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし なし	州職員にはなし あり
	学区・コミュニティ大学職員	団体交渉	あり	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	過半数の支持があり、他の職員団体からの異議申立てなし
	カリフォルニア大学、ハイステイグ法科大学、カリフォルニア州立大学・単科大学職員、	協議 <sup>5</sup>	PERB	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	PERBで定められた一定の学生従業員	高等教育・公立学校職員で、過半数の支持があり、異議申立てがない場合
コロラド <sup>8</sup>	なし								
コネチカット	州	団体交渉	州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	過半数の支持があり、異議申立てなし
	地方	団体交渉	州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可	過労働20時間未満の季節雇用	過半数の支持、自治体当局の承認
	教員	団体交渉	州教育委員会・州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	臨時代理職員	過半数の支持
デラウェア	州・地方 <sup>9</sup> 教員	団体交渉 団体交渉	PERB PERB	賃金・時間・雇用条件 雇用条件	調停・仲裁 調停・実情調査	禁止 禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規) エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし なし	なし なし
	警察・消防	団体交渉	PERB	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	エイジェンシー・シヨップ禁止	なし	なし
コロンビア特別区	全員	団体交渉	PERB	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法令)	なし	過半数の支持、異議申立てなし
フロリダ (RTW)	全員	団体交渉	PERC	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁 <sup>10</sup>	禁止	なし	なし	過半数の支持、異議申立てなし
ジョージア (RTW)	消防 (人口2万以上) <sup>12</sup> アトランタRTA	協議	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 実情調査	禁止 禁止	なし なし	なし なし	PERCの承認 なし なし

ハワイ	全員	団体交渉	ハワイ労働関係委員会 なし	賃金・時間・雇用条件 賃金・雇用条件 賃金・雇用条件	調停・実情調査 実情調査 調停・実情調査	禁止 認可** 禁止	自動的エイジェンシー・シヨップ なし なし	一定の臨時・短期職員 13 なし なし	なし
アイダホ (RTW)	消防 教員	団体交渉 団体交渉	なし なし	賃金・時間・雇用条件 賃金・雇用条件 賃金・雇用条件	調停・実情調査 実情調査 調停・実情調査	禁止 認可** 禁止	なし なし エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし なし 臨時・短期職員 <sup>15</sup>	なし なし 過半数の支持
イリノイ	州・地方 <sup>14</sup> 教育職員	団体交渉 団体交渉	州・地方労働関係委員会 イリノイ教育関係委員会	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査 調停・実情調査	認可** 認可** 認可**	なし なし なし	臨時・短期職員 <sup>15</sup> 短期職員・パートタイム教育・研究職員 パートタイム/非正規職員	過半数の支持 過半数の支持 過半数の支持
インディアナ	教員	団体交渉	インディアナ教育関係委員会 PERB	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	なし なし	パートタイム/非正規職員 臨時職員 (4ヶ月以下)、一定の学生	過半数の支持 なし
アイオワ (RTW)	全員	団体交渉	PERB	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	なし なし	なし なし	過半数の支持
カンザス (RTW)	州 <sup>16</sup> 教員	協議 団体交渉 <sup>17</sup>	なし	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	なし なし	なし なし	過半数の支持 過半数の支持
ケンタッキー <sup>18</sup>	消防 (人口30万以上) <sup>19</sup> 警察 (人口30万以上) <sup>20</sup>	団体交渉 団体交渉	州労働関係委員会 なし	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 なし	禁止 禁止	なし なし	なし なし	なし なし
ルイジアナ	なし								
メイン	州	団体交渉	メイン労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ	臨時・季節雇用、待機職員	使用者からの選挙要求がない場合は、過半数の支持
	地方・教員	団体交渉	メイン労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ	臨時・季節雇用、待機職員	過半数の支持
	大学職員	団体交渉	メイン労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	過半数の支持
	裁判所職員	団体交渉	メイン労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ	臨時・季節雇用、待機職員、インターン	なし
メリーランド <sup>18</sup>	州職員 高等教育 教員	団体交渉 団体交渉 団体交渉	州労働関係委員会 高等教育労働関係委員会 なし	賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件 賃金・時間・雇用条件	実情調査 実情調査 調停・実情調査	禁止 禁止 禁止	非組合員サービス料交渉の禁止 非組合員の交渉費用請求禁止	臨時職員 教員、臨時・学生職員	なし なし 過半数の支持
	非正規学校職員	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	一部の郡でエイジェンシー・シヨップ可 (法規) <sup>21</sup>	なし	過半数の支持
		団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	一部の郡でエイジェンシー・シヨップ可 (法規) <sup>21</sup>	なし	過半数の支持



マサチューセッツ	公園・計画委員会、警察 全員	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	なし
ミシガン	州 <sup>2,2</sup>	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件 (メリット関連は除く)	調停・実情調査・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	過半数の支持
ミネソタ	地方	団体交渉	ミシガン州雇用関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	過半数の支持
ミシシッピ (RTW)	なし	団体交渉	調停委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	臨時職員 <sup>23</sup>	過半数の支持
ミズーリ	全員 (法執行職員・教員を除く)	協議	調停委員会	賃金・雇用条件	なし	禁止	なし	なし	なし
モンタナ	全員 (看護師を除く)	団体交渉	人事控訴委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	使用者や他の職員団体からの異議がない場合
ネブラスカ (RTW)	看護師	団体交渉	人事控訴委員会	賃金・時間・雇用条件	なし	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	使用者や他の職員団体からの異議申立てがない
ネヴァダ (RTW)	地方・郡職員	団体交渉	労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	禁止	なし	なし
ニューハンプシャー	全員	団体交渉	PERLB	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ	見習い、臨時雇用、待機職員	カードチェック
ニュージャージー	全員	団体交渉	PERC	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	過半数の支持。揭示後10日以内に異議申立てなし
ニューメキシコ	全員	団体交渉	PERB	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	見習い中の職員	過半数の支持があり、異議申立てがない場合
ニューヨーク	全員 <sup>2,4</sup>	団体交渉	PERB	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	州-エイジェンシー・シヨップ自動的、地方-自動的 (法規)	なし	過半数の支持
ノース・カロライナ (RTW)	なし	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	なし	なし	なし
ノース・ダコタ (RTW)	教員・学校行政職員	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査 <sup>2,5</sup>	禁止	禁止	なし	過半数の支持

オハイオ	全員	団体交渉	SERB	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁 <sup>2,6</sup>	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	季節雇用、臨時職員 <sup>2,7</sup>	過半数の支持。掲示後21日以内に異議申し立てなし
オクラホマ <sup>1,8</sup>	教員・非正規学校職員 自治体職員 <sup>2,8</sup>	団体交渉	なし	雇用条件	実情調査	禁止	なし	なし	大規模校で過半数の支持
オレゴン	警察・消防	団体交渉	PERB	賃金・時間・雇用条件	仲裁 <sup>2,9</sup>	禁止	禁止	なし	過半数の支持
ペンシルヴァニア	全員	団体交渉	雇用関係委員会 ペンシルヴァニア労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	認可**	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	カードチェック
ロード・アイランド	州	団体交渉	州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	実情調査・仲裁*	禁止	強制的エイジェンシー・シヨップ (法規)	臨時、季節雇用職員 <sup>3,0</sup>	なし
サウス・カロライナ <sup>3,1</sup>	地方	団体交渉	州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	臨時、季節雇用職員 <sup>3,0</sup>	なし
サウス・ダコタ (RTW)	消防	団体交渉	州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	仲裁*	禁止	エイジェンシー・シヨップ可	なし	なし
テネシー (RTW)	警察	団体交渉	州労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	仲裁*	禁止	エイジェンシー・シヨップ可	なし	なし
テキサス (RTW)	教員	団体交渉	あり	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	エイジェンシー・シヨップ可 (法規)	なし	なし
ユタ (RTW) <sup>1,8</sup>	なし	団体交渉	なし	州一時間・雇用条件。その他すべての職員一賃金・時間・雇用条件	斡旋	禁止	利用者料金	臨時職員 (4ヶ月以下)	なし
ヴァージニア (RTW)	州	団体交渉	労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	州職員は組合費チェックオフ 禁止	なし	なし
ワシントン	警察・消防 <sup>3,2</sup>	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・仲裁	禁止	なし	なし	なし
ワシントン	地方	団体交渉	労働関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	認可**	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	なし	なし
ワシントン	教員	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査		なし	なし	なし
ワシントン	なし	団体交渉	なし	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	なし	なし	なし
ワシントン	州・州立大学	団体交渉	あり	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査		契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	なし	カードチェックで70%以上の支持 <sup>3,3</sup>
ワシントン	地方 <sup>3,4</sup>	団体交渉	あり	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	なし	なし

教員	団体交渉	あり	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査	禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	なし	なし
教員・研究職 (コミュニティ・コレッジ)	団体交渉	あり	賃金・時間・雇用条件	調停	禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	なし	なし
なし					禁止			
ウエスト・ヴァージニア <sup>18</sup>								
ウィスコンシン	団体交渉	ウィスコンシン雇用関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	禁止	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	定期雇用、季節雇用、プロジェクト職員	なし
地方	団体交渉	ウィスコンシン雇用関係委員会	賃金・時間・雇用条件	調停・実情調査・仲裁	認可**	契約でエイジェンシー・シヨップ (法規)	なし	なし
ワイオミング (RTW)	団体交渉	なし	賃金・雇用条件	仲裁*	禁止		なし	なし

注

1. 法令、公務員法、憲法、憲章、行政命令および裁判所の判決による。表には事実上の団体交渉の取決めは含まれない。
2. 地方議会が離脱を選択しない限りは適用される。
3. アラスカ行政コード§97.990は、公務員としての地位を常勤あるいは見習い中の身分で、退職ならびに休暇給付を受ける資格がある者に限られると規定している。
4. 一部の市と郡は、賃金交渉を可能にする包括的な条例を制定している。
5. 実際には、職員には団体交渉権がある。
6. 1985年5月13日の州最高裁判所の判決のもとで許可されている。
7. 一部の市と郡は、独立した行政機関と苦情処理手続きを規定する包括的な条例を制定している。
8. 一部の市と郡は、団体交渉を規定する修正条項を認めている。大衆交通機関職員の団体交渉権も同様である（取得に先立って団体交渉権を継続）。
9. 職員数が100人に満たない自治体、市あるいは町は、この法律の適用を受けるかどうかを選ばなければならない。州と郡には適用される。
10. 報酬に関する拘束力のある強制仲裁。PERBは労働条件に関して自ら選択する手続きを課すことができる。
11. 州職員がかかわる苦情は、調停あるいは実情調査の対象にならない。
12. 自治体がこの法律の適用を選択する場合には適用される。
13. 雇用期間が3ヶ月以下の臨時労働者、週20時間以下の教育局以外のパートタイム職員、HRS, Title7, §89-6 (c)。
14. 地方自治体で職員数35人未満のユニットには適用されない。この法律の施行日以前に存在していた交渉単位についてはその限りではない。
15. 臨時職員と短期職員（暦年中の雇用期間が6ヶ月未満で、使用者から再雇用を保証されていない者）、5ILCS315/3(m)、(q)。
16. 法律は、適用を決めた地方使用者にも適用される。
17. 1973年にカンザス州最高裁判所は、適用可能な法律では当事者間の協議しか要求していないとする教育委員会の主張にもかかわらず、双方が合意に達するために誠意を持つて交渉する義務があるとの判決を下した。
18. 一部の市と郡は、団体交渉を規定する包括的な条例も制定している。
19. 人口30万以上、あるいはこの法律の適用を申請する都市。
20. 人口30万以上でメリット・システムを採用している郡。
21. 一部の郡は条例によって自動的エイジェンシー・シヨップを規定している。
22. 州公務員規則と規制のもとで。
23. ミネソタ州法§179A.01(14)(f)は、基本的に臨時あるいは季節的性格のポストにあり、(1) 暦年就業日数67日未満の職員、あるいは(2) 一定の学生を除外している。
24. 地方自治体は、「実質上」テイラー法に「匹敵する」ものであれば、公務員の労働関係規制に関する独自の手続きを採用できる。ニューヨーク市はこれを実践している。
25. 州調停法は全公務員を対象とする。

26. 実情調査報告を拒否できるのは、組合員総数もしくは議会の5分の3の票が得られた場合に限られる。
27. 身分はSERBによって決められる。
28. 人口35000人以上の自治体に適用される。
29. 仲裁と呼ばれているが、corporate authoritiesは仲裁委員会の多数意見を採用することを認められるが、義務付けられるわけではない。
30. ロード・アイランドは臨時職員を、特別な仕事や職務を遂行するためにその期間だけ雇用され、季節的に16週間未満労働する、あるいは年間の雇用プログラムの一環である職員と定義している。
31. サウス・カロライナ州職員組合に対する組合費の給与からの天引き制度—団体が団体交渉に訴えた場合、あるいは組合員にストライキを奨励した場合には「撤回される」
32. 団体交渉が過半数の投票によって承認された市、町および行政地区においてのみ適用される。
33. 州職員と大学職員に適用される法律では任意承認を認められない。教員アシスタントと実習アシスタントを対象とする法律は任意の承認を認めることができる。PERCがクロスケッチを指示するには70%の人が関心を示さなければならない、そうでなければPERCは選挙を行なう。
34. 州のパトロール警官にも適用されるが、彼らは賃金を交渉することはできない。

\* 「(5) 拘束力ある仲裁手続き」の表を参照のこと

\*\* 「(6) ストライキ権のある州」の表を参照のこと

## (5) 拘束力のある仲裁手続き

任意 (V) : 双方が要求しなければならない

強制 (C) : 強制的、あるいは当事者のいずれか、もしくは第3者が要求できる

州	
アラスカ	V : 州、地方、教員 C : 警察、消防、看守、病院職員
カリフォルニア	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防
コネティカット	C : 州、地方、教員
コロンビア特別	C : 全員 <sup>35</sup>
ハワイ	C : 右記以外の全員 V : 現業、教員・教育局職員、大学とコミュニティ・コリッジの教員
イリノイ	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防、看守
インディアナ	V : 教員
アイオワ	C : 全員
メイン	C : 州、地方、教員、大学職員 <sup>36</sup>
マサチューセッツ	V : 全員
ミシガン	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防、救急医療職員、緊急電話交換手
ミネソタ	V : 不可欠サービス以外の職員 C : 不可欠サービスの職員
ミズーリ	C : 知事の管轄下にある州職員
モンタナ	V : 右記以外の全員 C : 消防
ネブラスカ	C : 全員
ネヴァダ	C : 消防、警察
ニューハンプシャー	V : 全員
ニュージャージー	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防
ニューメキシコ	V : 全員
ニューヨーク	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防
オハイオ	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防、救急医療職員、緊急電話交換手、州立視聴覚障害者学校職員、看守、刑務所と精神障害施設の看守
オクラホマ	C : 警察、消防、自治体
オレゴン	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防、看守
ペンシルヴァニア	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防、看守、裁判所職員
ロードアイランド	V : 右記以外の全員 C : 警察、消防、州警察 C : 州職員 <sup>37</sup> C : 地方 <sup>38</sup> 、教員 <sup>38</sup>
テキサス	V : 警察、消防、
ヴァーモント	V : 地方
ワシントン	C : 警察、消防
ウィスコンシン	C : 地方、警察、消防、教員
ワイオミング	C : 消防

### 注

35. 報酬に関しては拘束力のある強制仲裁 ; PERB は雇用条件に関して自ら選択する手続きを課すことができる。
36. 給与、年金及び保健に関しては拘束力がない。
37. 賃金に関しては拘束力がない。
38. 経済的な事柄に関しては拘束力がない。

(6) ストラライキ権のある州

スト権のある州	スト権と行き詰まり打開手続きを 持たない職員	スト権と行き詰まり打開手続きを有する 職員	コメント
アラスカ	第一種：警察官と消防職員、監獄、刑務所、その他の矯正施設の職員、病院職員 調停、拘束力のある強制仲裁	第二種：公益事業、除雪、衛生、公立学校・その他の教育施設の職員。制限ストを行なえる。制限時間は市民の健康、安全あるいは福祉の観点から決められる。 第三種：その他のあらゆる公務員	裁判所は、ストライキによって公共の安全、衛生もしくは福祉が脅かされ始めたら、ストライキを禁止できる。裁判所は、「全体的な公平性」（ストライキによる市民への影響だけでなく、職員団体や公務員が法規上の義務をどの程度は果たしているか）を考慮しなければならぬ。差し止め命令が出されると、仲裁手続きに入る。
カリフォルニア	警察官、自治体の消防職員 <sup>39</sup> 。一部の市と郡は自治体および郡職員のストライキを禁止している。 一部の市と郡は行き詰まり打開手続きを規定する包括的な条例を制定している。	調停、拘束力のある任意仲裁 州及びその他の地方職員 <sup>40</sup>	1985年の州最高裁判所の判決によるストライキ権（ロサンジェルス郡衛生地区No.2 対ロサンジェルス郡当局）
ハワイ	現業部署の職員を除く全職員、教員・教育局 部職、および大学教員部署。不可欠職員：不可欠な職務を遂行するために公共使用者から任ぜられた職員	現業、教員および大学教員 調停のみ、あるいは調停・実情調査、あるいは調停・実情調査および拘束力のある任意仲裁	公共の衛生や安全を危険に陥れる可能性のあるストライキが発生もしくは進行している場合、使用者はHPERBに調査を申請できる。HPERBが公共の衛生や安全に差し迫った危険がある、もしくは危険が存在すると判断した場合には、HPERBは不可欠な職務を明示する。使用者は違法ストライキの差し止め命令を求める。
イリノイ	調停、拘束力のある仲裁 警察官、消防職員及び保安職員。保安職員：矯正施設の被収容者の監督と管理を担当する者で、職員の過半数が看守である交渉単位の中の非保安職員も含まれる。 警察官、消防職員及び保安職員：調停、拘束力のある強制仲裁	現業、教員、大学教員 調停、実情調査、拘束力のある任意仲裁	教育職員：ストライキが公共の安全衛生にとつて危険が明らかになった、あるいは危険になった場合には、使用者は差し止め命令を裁判所に申請できる。 PLRA職員：ストライキが公共の安全衛生にとつて危険が明らかである場合は危険になった場合には、使用者は委員会に調査を申請できる。委員会が使用者に同意した場合には、使用者は不可欠な職員を明示することを要求される。そうした職員に対して、特定の条件で、限定期間職場に復帰することを命ずることができ、そうした職員をめぐる紛争は拘束力のある仲裁にかけられる。
ミネソタ	不可欠職員：消防職員（直接あるいは間接的に火災の取締まり、消火、防火、探知、調査にかかわる任務を含む消防署の俸給職員を含む）、有資格治安職員、看守、病院職員、機密職、監督職、校長、副校長 州職員に関して：不可欠職員とは、あらゆる法執行職員、保健医療専門職、看守、工学技術者、差異とは無関係に監督職の団体交渉単位を意味し、その他の職員は含まれない。 ミネソタ大学職員に関して：不可欠職員とはあらゆる法執行職員、看護専門職および差異とは無関係に監督部署を意味し、その他の職員は含まれない。	不可欠職員以外の職員 調停、拘束力のある任意仲裁	以前の、より具体性を欠いた不可欠職員の定義の下では、個々の職員に不可欠職員としての資格を与えなければならなかった。不可欠業務を提供する部署で働く職員というだけでは不十分であった。

モンタナ	調停、拘束力のある強制仲裁 消防職員	その他の公務員 調停、実情調査、拘束力のある任意仲裁 その他の公務員	半径150マイル以内の他の保健医療施設でストライキが行なわれている場合には、看護師はストライキを許可されない。
オハイオ	調停、実情調査、拘束力のある強制仲裁 警察署・消防署・州のハイウェイパトロールの職員、それらの機関に雇用される派遣職員、郡保安次官、警察・消防・州保安局・救急医療・救助に人材を派遣する民間の派遣業者、特別看護部署のメンバ、州立視聴覚障害者学校の職員、公務員退職制度の職員、矯正官、刑務所や精神病施設の看守、特命の警察職員、精神医学係員、少年矯正施設の青年指導員	調停、実情調査、もしくは相互の合意による紛争解決手続き その他の公務員：調停、実情調査、拘束力のある任意仲裁	その他の公務員は、組合員総数の60%もしくは議会の60%が実情調査委員会の勧告を拒否した場合に限ってストライキを行なうことができる。使用者からの申請に基づき、裁判所は、ストライキによる公共の安全衛生への明白な危険が存在する場合には、ストライキを禁止できる。仮差し止め命令は72時間を越えてはならない。差し止め命令が出ると、使用者は委員会に連絡して、ストライキを72時間以上禁止することを要求できる。委員会が明らかに危険が存在すると判断した場合には、裁判所はさらにストライキを禁止できる。差し止め命令は60日間有効である。それ以降の差し止め命令を出すことはできない。
オレゴン	調停、実情調査、拘束力のある強制仲裁 警察官、消防職員、刑務所や精神病院の看守； 調停、実情調査、拘束力のある強制仲裁	調停、実情調査、拘束力のある任意仲裁	現行のストライキもしくは差し迫ったストライキが公共の衛生、安全あるいは福祉に明らかに危険もしくは脅威を生じる場合には、使用者は裁判所に救済を申請できる。裁判所が同意すれば、紛争は拘束力のある仲裁に付される。「公共の安全衛生もしくは福祉にとっての危険あるいは脅威」には、公務員のストライキによって起こりがちな市民や使用者への経済的あるいは財政的不便は含まれない。
ペンシルヴァニア	警察官、消防職員、刑務所や精神病院の看守、裁判所の職務遂行に必要かつ直接的にかかわる職員	その他の公務員 調停、実情調査、拘束力のある任意仲裁	ストライキが公共の衛生、安全あるいは福祉に明らかに危険もしくは脅威を生じる場合には、使用者は差し止め命令を含む救済措置を裁判所に申請する。
ヴァーモント	調停、実情調査、拘束力のある強制仲裁 (州職員だけに適用される別個の法律のもとで合法的ストライキ権を持たない。)	自治体職員 調停、実情調査、拘束力のある任意仲裁	現在行なわれている、もしくははまもなく始まるストライキが公共の衛生、安全あるいは福祉を危険にさらす場合には、使用者は裁判所に差し止め命令を申請できる。
ウィスコンシン	州職員：調停、実情調査 警察官、消防職員 警察官、消防職員：調停、拘束力のある強制仲裁 (州職員：調停、実情調査)	自治体職員（教員を含む） 調停、実情調査あるいは斡旋仲裁、もしくは相互が合意した紛争解決手続き。双方が拘束力のある最終的仲裁の前に最終的なオファーを撤回した場合には、使用者はストライキを行なうことができる。	使用者あるいは影響を受ける市民は、公共の安全衛生に直接的な脅威をもたらすストライキに対して10日間の事前通告期間中にストライキの禁止を裁判所に申請できる。裁判所が同意した場合には、差し止め命令が出され、双方それぞれが拘束力のある仲裁のために新たに最終的なオファーを提出する。

注

39. カリフォルニア州労働法。

40. 郡職員のストライキ権に関する最近の州最高裁判所の判決は全公務員に適用されるものと考えられる。

<包括的労働法>

25州とコロンビア特別区にはそれぞれの公務員の大半に適用される包括的な労働法がある。包括的労働法は、公共使用者と、賃金・時間・雇用条件に関して単位内の全職員の単一交渉権を有する代理人（機関）との間で、団体交渉を行なう義務を制定している。それには、独立行政機関と単位・代表決定手続きが含まれている。行詰まり解決のための方法を明記しており、不当労働行為と行詰まり打開手続きを定めている場合もある。

<ストライキ政策>

11州が一部の職員にストライキ権を与えている。

<行詰まり打開手続き>

20州とコロンビア特別区は、少なくともひとつの職員グループに対する拘束力のある強制仲裁を規定している。

資料： 法令、公務員規則と規制、憲法、憲章、行政命令および判例法

公的雇用におけるストライキ権、Strrett and Abound, ICR Press, NYSSILR, Ithaca, New York, 1982



### 三、ドイツ班報告

#### 1. 公務員の区分と労働基本権

ドイツでは、以下の通り、ドイツ連邦基本法第9条ですべてのドイツ人に結社の自由（団結権）が認められており、争議権も明記されているが、協約締結権の記述はなく、団交拒否に対する救済制度（日本で言えば労働組合法第7条の不当労働行為）もない。この点は、今回の調査でも明らかになったように、労働組合が争議権の行使を通じて使用者をして交渉の席に着かせることによって担保されているという関係にある。なお、交渉の果実である労働協約については法的に保護されることになっている。

##### ドイツ連邦基本法第9条【結社の自由】

- (1) すべてのドイツ人は、団体および組合を結成する権利を有する。
- (2) 目的または活動において刑法律に違反している結社、または憲法的秩序もしくは国際協調の思想に反する結社は、禁止される。
- (3) 労働条件および経済条件の維持および改善のために団体を結成する権利は、何人に対しても、またいかなる職業に対しても、保障する。この権利を制限し、または妨害しようとする取り決めは、無効であり、これを目的とする措置は、違法である。(1)の意味における団体が、労働条件および経済条件を維持し改善するために行う労働争議に対しては、第12a条、第35条2項および3項、第87a条4項および第91条による措置をとることは許されない。

(注)

第12a条[兵役義務と役務義務]

第35条2項[連邦国境警備隊の支援]

同条3項[連邦国境警備隊および軍隊の部隊出動]

第87a条4項[軍隊の設置と権限]

ところで、ドイツの公務員は、公法上の勤務・忠誠関係に服し、公権力（高権）を行使する「官吏（Beamte）」と、民間労働者と同様に私法上の契約関係に基づいて雇用される「公務被用者（Tarifbeschäftigte）」に分かれているが、結社の自由（団結権）は上記基本法第9条及び以下の連邦官吏法第91条に基づき双方に保障されており、労働組合や職能組織を組織することができる。

##### ドイツ連邦官吏法第91条【結社の自由】

- (1) 官吏は、結社の自由に基づき、労働組合または職能組織を結成する権利を有する。官吏

は、別段の法律の定めがある場合を除くほか、その所属する労働組合又は職能組織に対して代表権を委任することができる。

(2) 官吏は、労働組合又は職能組織のためにする活動を理由として、職務上の処分その他の不利益な取扱いを受けることはない。

官吏は主に官吏同盟・賃金労組（dbb beamtebund und tarifunion 以下「dbb」という。）に、公務被用者は統一サービス産業労働組合（ver. di）に組織されているが、少数ながら ver. di に加盟する官吏もいるようである。ver. di によれば、おそらく争議権を持たないという意味で、「dbb は労働組合ではない」という。

なお、公務被用者については、従来は「職員（Angestellte）」と「労働者（Arbeiter）」に分かれていたが、2005年9月に労働組合と連邦・市町村（州は離脱）の間で締結された協約により統合された。職員と労働者は法制的に区別されていたわけではなかったが、労働者の年金の取扱いが職員と異なっており、この点は両者ともに年金金庫に加入することで2006年1月に統一されている。

2007年6月30日現在のドイツの公共部門の公務員数は以下のとおりとなっている。

## ドイツの公務員数

(単位:1000人、2007.6.30現在)

	官吏・裁判官	軍人	公務被用者	合計
連邦	130.9	184.8	158.5	474.2
州	1246.6	-	701.7	1948.2
自治体	182.9	-	1107.5	1290.4
ドイツ鉄道	45.8	-	2.6	48.4
その他の機関	79.9	-	699.5	779.4
合計	1686.0	184.8	2669.8	4540.6
フルタイム	1279.2	184.6	1679.9	3143.7
パートタイム	406.8	0.2	989.9	1396.9

(出所)

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonalOeffentlicherDienst/Tabellen/Content75/OeffentlicherDienstDienstverhaeltnis.templateId=renderPrint.psml>

(注)「その他の機関」は連邦労働機構、ドイツ連銀、社会保険である。

職員と労働者が統一された理由について、連邦内務省の Dr. Iris Tewes 女史は「この区別は60～70年代のものであり、当時の経済、産業の状況はホワイトとブルーカラーの区別があって当然と考えられていたが、その後、技術の発展によって、技能労働者もホワイトカラーに近い教育が必要になるなど、区別の必要がなくなってきたからである」と説明している。

また、ver. di 本部の Dina Bösch 執行委員も同様に「労働者と職員の労働内容が変わってきて、労働者と職員を分ける理由がなくなってきた」ことをその理由としつつも、

職員と労働者で解雇の予告期間が違っていたり、別々に職員協議会代表を選ぶなど「対立させて支配しようという傾向があった」ことを指摘している。職員と労働者の違いについては、「職員は社会的地位が高く、労働者は結束力（団結力）が強く、労働者の方が賃金が高かった。「公正」の意味が昔とは変わってきた。労働者は賃金が高くても社会的ステータスが低く、差別されていると感じていた。職員は地位に相応しい賃金をもらえなかった。化学、金属、公務部門で、労働者と職員の賃金統一化が進んだが、誰が得をしたかと言えば、十分な教育を受けた職員であり、損をしたのは労働者だ」とのことであるが、労働者の地位も向上したはずであり、一方的に損をしたのではあるまい。

官吏の交渉権と争議権については、ドイツ連邦基本法第33条第5項で「公務に関する法は、伝統的な職業官吏制度の諸原則を考慮して定めなければならない」とされ、以下のような「伝統的な職業官吏制度の諸原則」に関わる主な原則（村松岐夫編著「公務員制度改革」学陽書房、2008.6 P163参照）を根拠として、制約されている。

- ア 官吏の忠誠（Treue）義務と使用者の扶助（Fürsorge）義務
- イ 終身雇用の原則、官吏関係の恣意的な終了の制限
- ウ 成績（Leistung）原則
- エ ラウフバーン（Laufbahn）原則
- オ 適切な官職名の保障
- カ 政党政治的中立性の原則
- キ 給与及び扶助給付における扶養（Alimentation）原則と法定原則

給与及び扶助給付等は法定とされていることから、労使交渉で決めることはできないが、連邦官吏法第94条により、官吏法の諸関係を規律する一般規定を準備するに当たって、権限ある労働組合の上部組織が関与できるものとされ、内務省が法案を作成し、国会に提案する前に ver. di 及び dbb から意見を聴取している。ただし、合意する必要はなく、組合の意見が異なる場合には法案の趣旨説明にその旨を記載するものとされている。

争議権についても認められていないが、その根拠としては官吏は常に勤務に服さなければならないことに由来するものとされ、連邦憲法裁判所の「官吏は争議を行うことができない」旨の判示がある。

他方、公務被用者（職員と労働者）は、団結権のみならず、交渉権（賃金交渉として連邦官吏法第191条に規定）、争議権が認められており、民間労働者と同様の労使関係にある。

建前としては、官吏は公権力（高権）行使に携わり、公務被用者は公権力行使以外の業務を行うものとされているが、ドイツポストやドイツ鉄道の民営化の際、民営化前の勤務者が官吏の身分を維持する一方、民営化後の採用者については労働契約関係に基づく雇用とされたことに典型的に見られるように、必ずしも明確ではなく、今回の調査でも、労使双方から率直な指摘があった。

ver. di 本部の Dina Bösch 執行委員は、「働いている間は官吏の方が人件費が安くつ

くので財政事情から働いている者全員を官吏にした自治体（オッフェンバッハ市）がある」ことを紹介したが、官吏の場合、恩給受給年齢になると、被用者より人件費負担が増えるとのことである。つまり、ある職務ポストを官吏にするか、被用者にするかは州、自治体の自律性で決めることであり、当該ポストが高権、統治権行使を行うものであるかどうかで決めるものではないという説明である。ver. di としては、「基準は、主権、統治ということであり、濫用されないようにチェックしている。公務サービス業を官吏に任せるのではなく、協約で労働条件を決める公務労働者が行うべき」という考えである。

また、教員については、Dina Bösch 執行委員によれば、義務教育とされていることから統治の側面もあり、ほとんどの州で官吏とされているとのことであるが、数年前からベルリン州が、財政上の問題から、レイオフや解雇がしやすいように被用者として新規採用をしているという。しかし、官吏の方が給与、恩給などがよいことから、他の州に移り、ベルリン州で教員不足になっている実態があるという。

官吏と被用者の区分について、労働組合としての統一見解はないとのことであるが、同執行委員は「長期的・中期的に公務労働者の労働条件を統一していかなければならない。ILO の規範があるが、ドイツで（官吏と被用者という）2分割を続けていくことは組合としても納得できない。ver. di としては、労働条件を統一すべきであり、法律で定めるのはよくない、協約で定めるべき」との考えである。

なお、調査団が「ILO からは、日本とドイツだけが公務員の権利を制限しているとして批判されている」と指摘したところ、同執行委員は「ドイツでは、官吏も、軍でも結束（団結）の自由、政治的意見を言う自由がある。日本の消防職員の団結権はどうなっているのか」と発言し、日本とはレベルが違うという見解を示した。

また、官吏と公務被用者の分離を基礎とした官吏に対する労働基本権の制限については、ILO から批判をされているほか、2000年にユニゾンの事件で、ヨーロッパ人権裁判所がヨーロッパ人権条約第11条の「結社の自由」を根拠にストライキ権を導く判決を出していることなどから、制限の見直しが検討されて然るべきと考えられるところであるが、連邦内務省の Dr. Iris Tewes 女史によれば、「官吏と職員の統合についての議論を2000年に行ったが、維持することとなった。ヨーロッパでも争議権を認めない国がある。今、EU 統合に関わって検討はしていない」とのことであった。

官吏の労働基本権の制約について、ドイツ諸州賃金決定共同体（TdL）の Knut Bredendiek 事務局長（TdL 事務局長になったのはこの8月であり、それまでは今回内務省で面談に応じてくれた Dr. Iris Tewes 女史の上司だったという。）は、「天秤のようなものであり、どちらかを取ると均衡が失われる。官吏は生涯にわたって扶養されることになっており、雇用主ではなく、領主に雇われ、扶養されるものであり、死ぬまで恩給を受ける。基本権を付与すれば、反面、失われるものがあり、dbb もそういうこと（＝基本権付与）は言わない」と述べている。政府部内では、労働経済省（現在の経済省）は官吏に労働基本権を付与するために基本法改正が必要との考えだが、内務省は反対（＝現状維持）ということだ。

以上のように官吏と公務被用者の区別は明確でなく、使用者側が財政事情等を背景に使い分けている面があり、労働組合である ver. di としては官吏の存在を認めつつも

自らが労働条件決定に関与できる被用者の領域が浸食されないよう監視しつつ、同じ職場で働く者として労働条件の統一に努めているということである。官吏に対する労働基本権の制限については、終身の身分、扶養の保障と一体のものであり、労使双方ともやむを得ないとの考えであるとの印象であった。しかも、制限はされているとは言え、団結権は保障されているし、勤務条件も後で見るように協約で決まる公務被用者の労働条件を踏まえつつ、ver. di や dbb の意見を聞いて決める仕組みとなっていることなどもあり、積極的に基本権の付与を目指して取り組んでいくとの姿勢は伺えなかった。

## 2. 官吏と公務被用者の労働条件決定の仕組み

ドイツではすべてのドイツ人に団結権が与えられており、この団結権付与の結果及び争議権の行使を通じて、労働組合に事実上の労働協約締結権が保障され、交渉の果実としての労働協約は労働協約法で保護されており、協約の規範的効力や有利原則が認められている。したがって、個別労働者が協約が定める内容よりも有利な雇用契約等を結ぶことは可能であるが、反面、法律や協約の定めがない場合を除いて従業員代表制度によっては協約を上回る有利な定めをすることはできないという、協約優位原則がある。

公務被用者の労働条件決定についても、民間企業と同様に、労働組合と使用者が交渉し、労働協約を締結することにより、決定される。他方、官吏については、法定主義であり、公務被用者の妥結結果を踏まえて、連邦内務省が法案を作成し、連邦官吏法第94条に基づき組合（ver. di 及び dbb）の意見を聞いて、議会に提出し、その成立をもって決定される。これらを図示すると以下のような仕組みとなる。

### <官吏の場合>

非官吏の妥結結果

↓  
政府

↓  
官吏組合からの意見聴取

↓  
連邦給与法改正法案

↓  
議会

↓  
実施

※ 組合の意見を取り入れ  
なかった場合は、理由を  
法案に附記

### <公務被用者の場合>

組合による賃上げ要求

↓  
団体交渉

↓  
調停委員会

↓  
協約締結

↓  
実施

※ 議会に対しては事後的に締結した労働  
協約の内容を報告するだけで、それを承  
認しないとか、修正する権限はない

公務被用者の交渉については、連邦・州・市町村が一体となった協約締結が行われていたが、2005年秋以降、①連邦・市町村と組合の交渉、②州と組合の交渉という2

本立てとなり、前者の場合は使用者側が連邦内務大臣、市町村代表（VKA）、組合側が統一サービス産業労働組合（ver.di）代表、ドイツ官吏同盟・協約労組（dbb）代表と、後者はドイツ諸州賃金決定共同体（TdL）代表と ver.di 代表、Murgburger Bund 代表（マールブルク同盟。主に医者。他に建設・農業・環境組合（営林局の5000人が加盟）があるが交渉には参加しない。GEW（教員組合）は ver.di に委任）の間で行われるようになっている。すなわち、連邦・市町村については、2005年9月に協約が発効し、2008年3月に改定が行われているのに対し、州については2006年10月発効の協約が最新のものであり、その改定交渉は2009年から始まることになっている。なお、連邦の公務被用者の組織率は25%程度であるが、協約は連邦の全被用者に適用されている。州については、ベルリン州は TdL を除名され、ヘッセン州は離脱しており、残りの14州が統一交渉に参加している。市町村についても、全市町村が KAV（16州の各市町村使用者団体）を通じて VKA に加盟しているわけではないが、加盟状況の詳細は把握できなかった。

官吏の俸給については、協約に基づいて決められる公務被用者の賃金を踏まえて定められるという関係にあるが、休暇等については、最初に官吏の制度が法制化されて、それが労使交渉を通じて公務被用者の協約に取り込まれた例もある。

また、労使が交渉で決定すべき労働条件ではないが、年金制度について補足しておくとして、官吏は、生涯にわたって国等から扶養されるべきものとされ、全額国庫負担による恩給が支給される。公務被用者については、民間企業被用者と共通の一般年金保険が適用されるほか、企業年金に類似した付加扶助給付がある。ドイツでも恩給、年金の水準が引き下げられつつあり、2002年から任意、積立方式の個人年金加入が奨励されるようになり、保険料の助成または保険料の所得控除が行われている（導入時の担当大臣名をとって「リースター年金」と言われている）。なお、公務被用者が職員と労働者に別れていたときには、別々の年金主体に加入していたが、公務被用者への一元化に伴い2006年1月に年金金庫に統合されている。

先に見たように、官吏と公務被用者の区分は明確で確定的なものとは言えない実態にある一方、その労働条件決定の仕組みは明確に異なる。この点について、官吏制度が必要であるとの立場に立つ使用者側があまり問題意識を持っていないことは当然のことであるとしても、組合側もこうした決定制度の違いについて、強い問題意識を持っている様子は伺えなかった。

その背景には、官吏自身、その身分や労働条件について大きな不満を持っていないこと、むしろ官吏としての身分、地位について肯定的であることや、労働組合にしても、公務被用者の労働条件決定に関わる交渉の結果が官吏の労働条件決定を左右する大きな要素となっていること、さらには職員代表制度を通じて十分な関与が可能であることなど、労働組合が官吏の労働条件決定に実質的に関わっていることが考えられる。

すでに指摘したことでもあるが、ver.di としては「ドイツで（官吏と被用者という）2分割を続けていくことは組合としても納得できない」（ver.di 本部 Dina Bösch 執行委員）立場にあるし、「（官吏とする）基準は、主権、統治ということであり、濫用されないようにチェックしている。公務サービス業を官吏に任せるのではなく、協約で労働条件を決める公務労働者が行うべき」（前同）との考えであり、団結権そのも

のを否定されている公務員が存在する日本と比べて問題のレベルが違うとの考えが示されている。

### 3. 公務員の賃金決定と民間労働者の賃金との関係

公務被用者の賃金は、労使交渉で決定され、非組合員を含めて合意された協約が適用されることになる。また、官吏については、交渉及び協約で決定される公務被用者の賃金を踏まえつつ、組合の意見を聞きながら法律で決定される。その際、民間の賃金との関係が問題となるが、ドイツの場合、日本（企業規模50人以上の民間企業従業員の賃金）やアメリカ（労働省雇用経費指数調査数値マイナス0.5%（全国賃金）及び地域給与の実態）と異なって、特定の民間企業労働者の賃金や関連統計など、準拠すべき要素は特定されていない。

公務被用者の賃金決定に関わる交渉において、労使双方がドイツの全般的経済情勢、インフレ、経済成長、税収、民間企業賃金の状況などを参考、参照しつつ、労使の「力関係」で決められるとされている。連邦内務省 Dr. Iris Tewes 女史によれば、「ガイドラインはない。あくまで力関係。使用者機関としては、予算、税収という大枠はあるし、銀行業界の賃金などを参照することはある」とのことであり、TdL の Knut Bredendiek 事務局長は、「組合の力が強ければ高い賃金になる」という。

この点、具体的に参照すべき民間賃金等のデータを法制的に定めていないのは、ドイツ連邦基本法第9条が結社の自由を保障することにより、労使関係の自律性を唱っていることにその根本的な理由があるものと考えられている。つまり、どのように賃金を決めるかは労使が自律的に決定すべき事柄であり、その基準について法制的に介入する余地はないということであろう。後で触れることになるが、結社の自由は労使双方（＝ドイツ人）に付与されるものであることを強調しておきたい。TdL や VKA は、労働組合への対抗上使用者側も結束する必要があるとの考えであり、日本の地方自治体には見られない姿勢であることに注目したい。

官吏の給与については、国家による「扶養原則」に基づき、その官職にふさわしい生活を保障するに足る給与水準が保障されなければならないこととされているが、公務被用者に比べて特別高い給与水準が保障されているわけではない。紹介したように、現役期間中の人件費の観点からは、年金負担分が恩給として先送りされていることから官吏の方が安上がりとなる場合もあるようだ。なお、官吏の場合、公務被用者と比べて手厚い身分保障（官吏は一般に3年間の見習い勤務を経て、27歳以降、終身官吏に任用され、職務不能等の場合を除いて身分が保障されるのに対して、公務被用者の場合の雇用保障は、労働協約により勤続15年以上、40歳以上で正当な理由なく解雇されないとされるに止まる）がある。

改めて確認しておけば、官吏の給与は、労使交渉で決まる公務被用者の賃金水準を踏まえて、法律で後追的に決定される。その際、連邦内務省が法案を作成するに当たっては準拠または参考とする具体的な民間賃金等の指標があるわけではなく、公務被用者の賃金水準を踏まえつつ、労働組合の意見を聞いて法案を作成するということ

である。後で触れるように、公務被用者の賃金決定に議会は関与しないのに対して、官吏の給与については法改正が必要であることから、議会の議決を経る必要が生じるが、議会が修正した例はないようである。さらに、法案の閣議決定から、議会における法改正までの間は仮払いを行うことが慣例となっており、議会が法案を原案通り可決することが当然のこととして予定されていると考えられる。公務被用者の賃金妥結結果の官吏給与への反映程度や ver. di 及び dbb の意見が法案にどの程度反映されているのかは明らかでないが、関係者がやむを得ないものとして納得できる程度の合意がなされ、それゆれ議会としても労使の実質的合意としてそれを尊重することが当然であるということが前提とされているのかもしれない。

現地聞き取り調査では、過大な要求、過大な賃上げは財政、予算制約の下で将来の人員減に繋がらざるを得ないことが VKA や TdL など使用者側から指摘されている。また、ver. di からは、公務員の賃金水準は、予算上の制約もあり、民間企業に比べて引き上げが遅れているとの指摘があったが、官民を比較するような資料は入手できず、その実態は不明である。

なお、旧西ドイツと旧東ドイツの統合に関わって、東西の賃金水準に大きな差があり、民間労働者はもとより公務員においてもその調整が課題となっていたが、統一後20年に近づく中で、公務員給与については、①連邦官吏は2008年1月、②連邦・市町村被用者は2008年4月、③州被用者は2010年1月、にそれぞれ統一または統一予定となっている。

ここで、公務の労働条件の民間への影響を補足しておきたい。日本の人事院勧告制度による公務員の勤務条件決定が、国・地方の関係諸団体や地場・中小企業など多くの労働者の労働条件決定の参考とされていることは周知のことであるが、ドイツでも同様のことが指摘されている。ver. di 本部の Christiane Oches 氏は、「公務労働協約を模範としている業界が多い。社会福祉や財団、シンクタンク、保険会社が公務を例としており、全体として800万人をカバーしている」が、「業界に合わせ、公務協約より悪いものになることもある」という。公務部門で「改革、民営化、アウトソーシングが進」み、「公務協約に対する圧力が高まり、標準の切下げが行われ、特に民間と競合している近距離交通、廃棄物処理などで切り下げられ、それが民間事業者で働く労働者の賃金に跳ね返って、最低水準の賃金が払われない事業者が出てきた」という。ドイツでは協約自治の原則の下、建設業などごく一部を除いて最低賃金を法的に規制していないことから、外国人労働者などを安い賃金で雇い、低料金を武器にマーケットシェア拡大を狙う派遣会社の増加なども影響しているものと考えられる。そういう意味では後で見ると2008年3月合意の連邦と市町村の協約で賃上げが実現したことで、多少はこうした状況が改善されることが期待できるのではないかと考えられる。

今回の調査では、「グローバル化による統一交渉からの離脱と分権化」ということも質問項目に入れていたが、公務部門の場合、直接のグローバル化の影響を被ることはないため、ほとんど回答は得られなかったが、ver. di 本部の協約戦略担当の Dr. Gabriele Sterkel 氏からドイツ経済の現状について報告があったので紹介しておこう。

「第2次世界大戦後、組合は、インフレ率プラス生産性向上分の分配を求め、金属労組が機関車役を果たし、ÖTV（公共勤務・運輸・交通労働組合：ver. di の前身）な



どが自分たちの要求を出した。ドイツ全体の生産性を見るということがあった。個別業界とは関係なく、皆が同じだけ得をしようということだった」が、「80年代にグローバル化が始まってこれが守れなくなり、労働側が使用者サイドと同じだけの得を得られなくなった」という。その結果、ヨーロッパでドイツは「10年前からレーバユニットコスト、実質賃金の伸びが最下位」となり、「労働者の所得格差の拡大」や「就業環境が守られていない労働者が増えている」一方、「社会保障的手当が削減され、どんな低所得の仕事でもしなければならなくなり、「法人の事業税をなくしたために、国の税収が減り、公的セクターの財源不足に繋がっている」とのことだ。

さらに90年代初めからは、民営化、自由化が急ピッチで進められ、「公的セクターでは30%の人員削減が行われ、民営化とともに、多角化、アウトソーシングが進められ、協約システムの基盤が損なわれ、不安定となり、賃金ダンピングが見られるようになった」という。すなわち「協約システムの浸食」であり、「協約がカバーする範囲が狭くなり、西部では65%、東部では54%が協約就業者で、これ以外の人協約の下ではないところで働いている」のが現実だ。とりわけ、「サービスセクターでは組合が力を持たず、昔、公務セクターであったところは特に組合が弱く、交渉しても生活できる賃金を勝ち取れなくなり、組合は法律で最低賃金を定めることを要求するようになった」という報告である。

意をくんで大胆に要約すれば、戦後は労働組合運動が経済成長の成果を国民に等しく分配する機能を果たしてきたが、国際競争の激化の中で、資本を優遇する政策の下で労働者に対する適正な分配が行われなくなり、社会保障の引下げと相まって低賃金労働者を増やすなど格差拡大をもたらし、公務部門にも合理化圧力が掛かり、官民間問わず「協約システムが浸食」されたということになる。後で見る公務部門における協約の多様化・分権化が直ちに協約の質的劣化を意味するものとまでは言えないが、多様化・分権化の内実が公務被用者から見たとき、労働時間の延長など労働条件の改悪を意味する限りにおいてその恐れが否定できないことをあらかじめ指摘しておこう。

#### 4. 使用者側が中央・統一交渉を行っている理由と統一性に対する浸食

##### (1) ドイツの中央・統一交渉

すでに見たように、かつては連邦、州、市町村の職員・労働者の労働条件については、中央で一体的に協約交渉を行い、統一的に決定を行っていた。その後、州が中央における連邦、市町村との統一交渉から離脱をしたが、それにしても各州が統一的に中央で交渉を行い、基本的には単一協約に基づき統一的に労働条件を決定していることには変わりはない。

連邦はそもそも一体であるのでおくとして、各州や各市町村が中央で統一交渉を行っているのはいかなる理由に基づくものであるのか。日本の都道府県、市町村の労働条件を交渉で決めることとした場合に、地方自治の原則の下で、賃金を含む労働条件の決定権が各自治体にあるとしても、にもかかわらず、中央交渉あるいは交渉に準じる仕組みでそれに対してある程度の枠付け等を行うとすれば、ドイツにおいて中央交

渉を可能としている理由を探ることは極めて有益である。もちろん、労働条件決定に関わる連邦、州、市町村レベルの法制度、行政制度が日独でどのような相違があるかを検証する必要はあろう。

## (2) 州の中央・統一交渉

TdL の Knut Bredendiek 事務局長によれば、各州を束ねて統一交渉を行っているのは、1949年発足当時から諸州が組合に対して共同して交渉することに意義があると考えていたからであるし、労働条件を統一することにより、国、州、市町村の間で異動する場合のモビリティを確保するという実践的意味もあるという。なお、賃上げ原資（1%引き上げで全体で20億ユーロ）に比べれば交渉コスト（例えば10万ユーロ）は極めて小さく、統一交渉による交渉コスト削減という意味はないという（この点は、質問の趣旨が統一して交渉することにより個別交渉に比べ交渉コストが節約できるかであったことから、議論がかみ合わなかった）。また、TdL は州の大きさに関係なく一律で加盟費を取っている。労使交渉の費用は、どこまでを意味しているのかは明確でなかったが、会場費や旅費などは当然含むものと考えられ、労使折半であるとのことだ。

ここで、TdL からのベルリン州の除名及びヘッセン州の離脱、さらに TdL の連邦、市町村との統一交渉からの離脱に触れておきたい。ベルリン州は、ベルリン州＝ベルリン市という州・自治体構造であり、冷戦構造の中で東ドイツの中で西ベルリンが西ドイツに属するという特異な統治構造に置かれていた。この統治構造が1989年のベルリンの壁崩壊により解消され、東西ドイツ自体も統一され、分割されていたベルリン市も統一されることとなった。ところが、すでに触れたように東西ドイツの賃金水準には大きな格差があり、民間部門でも東西の労働市場が一体化し、賃金水準が均衡するには長い時間を要しており、なお失業率に東西格差が残るなどいまだ解消には至っていない。そうした事情を背景に、連邦・州・市町村の労働協約において、旧東ドイツに属する地域の職員・労働者には旧西ドイツ地域に比べて低い水準の賃金表が適用されていた。これに対し、ベルリン州＝ベルリン市は、壁で隔てられていたとはいえ、地域的には一体であり、行政運営上も旧西ドイツ地区、旧東ドイツ地区で異なった賃金水準とすることにより、問題を生じる可能性は否定できないところであった。このため、ベルリン州は旧東ドイツ地区にも旧西ドイツ地区用の賃金表を適用、これが労働協約を遵守しなければならないという TdL の規約を逸脱することから、1994年6月に除名されたものであり、2003年以降、独自の協約を締結している。

ヘッセン州の場合は、首相が給与や労働条件など労働協約に関わる独自のカラーを出したいとして、2004年3月に TdL を脱退したものである。

ドイツは16州で構成されており、そのうち2つの州が TdL を除名または離脱していることの州の統一交渉に対する影響は小さくなかったものと考えられる。東西ドイツの統一により迫られた労働条件の統一について、賃金については東西別々の水準を適用することでしのごうとし、実際にしのいできたわけであるが、それがベルリン州＝ベルリン市では機能しなかったのである。また、東西の官吏の勤務時間も異なるものであったのに対し、職員・労働者については段階的に埋めてきた経緯があるが、官

吏の勤務時間が統一されていないために、同一州内で官吏と職員・労働者の勤務/労働時間が異なるという問題を生じていた。さらに、クリスマス手当（13ヶ月目の月給）などの諸手当についても、協約では東西で異なる定めとなっていたが、それだけでは州の個別事情に十分対応できない事情を生じつつあったのである。つまり、東西ドイツの統合により、連邦全体としての、少なくとも州の公務被用者の労働条件統一の基盤が浸食され、全州を通じた統一的労働条件決定に困難を生じ、それがベルリン州、ヘッセン州で現実化し、さらには連邦、市町村との統一交渉からの離脱につながっていったと考えられる。連邦はおくとしても、市町村においてもこうした問題は生じるはずであるが、それが顕在化していないのはなぜなのか。この疑問に関連して VKA/KAV への市町村の加入率が気になるところであるが残念ながらこの点は今回調査で明らかにすることはできなかった。離脱等の形で州と同様の問題が生じている可能性は排除できない。

### (3) 市町村の中央・統一交渉

次に市町村の場合である。統一交渉の意義について、VKA（設立は TdL と同じ1949年）の **Manfred Hoffman** 事務局長は、「協約の自律性は労使双方に与えられており、市町村使用者団体も同様だ。市町村が重要視しているのは、立法サイド（注：連邦や州という趣旨）から規制を受けるのではなく、われわれが ver. di との団体交渉で自由に決めることだ。市町村間の歪んだ人材確保競争を避けるために統一交渉を行っている」という説明をしている。

市町村ではなく州の場合であるが、人材確保競争が生じている例として、TdL の **Knut Bredendiek** 事務局長は、「ドイツでは、少子高齢化で若者が減っており、裕福な州では、賃金を上げ公務員を募集している。（TdL から離脱している）ヘッセン州は、教員などをヘッドハンティングしている」と述べている。

以上のように、州の場合は TdL からすでに離れている州が2つあり、また TdL 自身、連邦・市町村との統一交渉から離脱し、TdL としての統一協約交渉は実施しているものの2006年に締結した協約では労働時間や手当について各州の独自性を認めざるを得なくなっていることに見られるように、統一交渉のあり方とその果実である協約の内容は間違いなく変質しつつあると言える。また、後で紹介するが **Knut Bredendiek** 事務局長によれば「協約は最低基準とも言えるが、それ以上について任意に決められるかと言えばそうではない。州全体の合意を取り付けなければならない」とのことであり、TdL 全体の合意が得られれば、協約を超える労働条件の適用が可能な仕組みとなっていることも補足しておきたい。ただし、そうした例がどの程度あるのかまでは把握できなかったことをお断りしておく。

市町村については、必ずしも全市町村が加盟しているわけではないこと自体、非加盟市町村が被用者の労働条件決定に当たって VKA の協約を参照するにしても、統一交渉の意義を弱める要素であろう。また、市町村の場合には、協約を超える労働条件を適用する場合には当該市町村としてその旨の決議を行い、州の市町村監督庁である郡庁または州政府の許可を得なければならないとのことであり、統一を逸脱することに対する規制がかけられている。他方、業績給について、連邦では統一協約でその内

容が定められているのに対し、市町村の場合にはそれぞれの職員協議会にその実施が委ねられている点で異なっている。業績給が、優れて現場の事情を反映しなければならぬ類の賃金種目であるとしても、州の協約で手当や労働時間の定めが柔軟になったのと同様に、市町村でもそれぞれの事情に応じた労働条件決定が求められつつあることは否定できないところである。また、市町村では、地方交通や廃棄物処理、その他現場の仕事のウエイトが高く、職場や職種に応じて労働条件が定められている実態にあることにも留意しておきたい。

ドイツでは、基本的には官民ともに産別統一交渉を通じて労働者の賃金を含む労働条件を決定してきたという伝統があるが、官すなわち公務関係では、東西ドイツ統一のインパクトや州、市町村のそれぞれの財政事情、業績給をはじめとする賃金決定の個別化の要素も絡みながら、大枠は維持しつつも、統一交渉、協約内容の変質が始まったものと考えられる。

## 5. 協約の適用範囲

### (1) 日本における協約の適用範囲

協約の適用範囲については、日本においては協約締結組合の組合員が対象となり、場合によっては拡張適用（労働組合法第17条：一般的拘束力<一の工場事業場に常時使用される同種の労働者の四分の三以上の数の労働者が一の労働協約の適用を受けるに至ったとき>及び第18条：地域的の一般拘束力<一の地域において従業する同種の労働者の大部分が一の労働協約の適用を受けるに至ったとき>）もあり得るが、原則として非組合員には適用されず、同一企業、同一事業所内においても加盟組合と適用協約が異なれば異なった労働条件となることが否定されていないし、そうした実態も存在している。ただし、一般的には少数組合は支配的組合が締結した協約と同様の協約を結ぶことが多いことや使用者側が協約と同等の就業規則を定めそれを非組合員に適用することを通じて同一企業、同一事業所内で同一の労働条件を適用している例がほとんどである。2001年に各府省組織から切り分けられて新たに設立された独立行政法人では、こうした傾向が顕著である。

ところで、日本の公務部門の推定組織率は44.0%（民間企業が16.2%（厚生労働省「平成19年労使関係総合調査労働組合基礎調査報告」））であるから、仮に公務員に協約締結権を付与した場合に、協約の適用範囲をどうするかが重要な課題となる。締結組合の組合員に適用することはもちろんであるが、複数組合の場合や非組合員への適用をどう考えるかということである。この点、ドイツの公務部門ではどう扱われているのかを見ていこう。

### (2) ドイツにおける協約の適用範囲

ver. di の公務被用者の組織率は25%程度（警察は85%、小さな省では60%、社会労働省はかつては40%であったが現在は20%という<社会労働省職員協議会による>。）であるが、ver. di が連邦、州、市町村との間で結んだ協約は、使用者が認めれば、組

合員のみならず、すべての公務被用者が対象となり、個別の労働契約にその旨が認(した)められるということである。

ドイツの民間労働者の労働協約については、産別全国協約、産別地域協約が多く企業別協約は少ないと言われている。ドイツにおいても、労働協約は、協約の締結当事者である労使に対してだけ拘束力を持つものとされているが、一般的拘束力制度によって協約当事者たる労働組合の組合員以外の従業員にも適用される場合がある。具体的には、協約の一方当事者が連邦社会労働省に申請をし、労使双方の上部団体代表者各3名で構成される委員会が意見聴取を行い、連邦または州の労働大臣が当該協約の一般的拘束力の宣言を行った場合である。宣言は、当該協約の業種的・地域的適用範囲にある労働者の50%以上が協約に拘束される使用者の下で就労していること、またそれゆえに当該協約が公的な利益を担っていることが条件とされている(以上の事情については、池添弘邦「諸外国の集团的労働条件決定システム」2004.8、JILPT Discussion Paper 04 - 011に負っている)。

公務被用者についての協約締結の使用者側(連邦、TdL、VKA)が、公務部門被用者の50%以上をその管理下に就労させていることは自明であり(TdL及びVKA非加盟団体を除く)、また公務被用者の協約が公的利益を担っていることも明らかである。したがって、今回の調査では公務における協約の非組合員への適用手続きについて、使用者が認める場合ということ以外の特段の説明は得られなかったが、民間並みの手続きなしに、締結それ自身において民間労働者の協約における一般的拘束力宣言と同様の効果を持たせることに関して不整合はないものと考えられる。

この協約の非組合員への適用について、社会労働省職員協議会のGerd Heyer委員(ver. di組合員)によれば「50年前の判例があり、それが今、法律的扱いになっているが「労組と雇用者の間のいかなる契約においても、労働協約下にある被用者とそうでない被用者、すなわち組合員と非組合員を区別する取決めを一切行ってはならない」という判例があり、今も有効である」ということであり、「労組は自分の組合員のためだけに行動してはならない」ということがあると説明している。つまり、協約の内容は組合員の利益のみを追求したものではないから、非組合員への拡張適用は当然のこととの含意である。しかし、「組合員からは組合費を払っていない労働者も同じ恩恵にあずかれるのは、不公平ではないか」ということで労働組合の人气が落ちた」との指摘もされている。そもそも労働組合が組合員の利益のためだけに行動してはならないという枠がはめられた上に、さらに、組合員の負担で勝ち取ったその成果物たる協約が非組合員にも差別なく適用されるということであれば、「労働組合の人气」が落ちることは当然のことだろう。フリーライドを助長していると言えは言い過ぎであろうか。さらにドイツでは労働者の利益保護がデュアルシステムでなされ、職場レベルにおける職員の利益擁護が労働組合ではなく職員協議会を通じてなされるといったことが労働組合の活動領域、存在意義を浸食していることも否定できない。

協約適用と職員協議会の関係については後で項を改めて検討するが、ここでも少し触れておきたい。少なくとも公務部門における労使関係では、職員協議会制度は労働協約の全面適用を前提にしているのではないかという点である。社会労働省職員協議会及びフランクフルト市職員協議会で聞いたところでは、職員協議会は協約内容につ

いて異を唱えることはできず、その範囲内で、あるいは委ねられた事項の具体的適用を任されているということであった。仮に同一職場に対して、複数協約または協約の適用、不適用職員が存在しているとすれば、職員協議会レベルで紛争が生じ、その円滑な運営が不可能になってしまう。単一協約の適用によりこうした事態が回避されているということではないか。ただその反面、そうであるとすれば、どうして日本のように職場レベルの労使関係も労働組合と使用者という関係に委ねなかったのか、そうした方が組織全体としての統一や整合性が確保されるのではないかという疑念が生じることになる。この点については、組合の組織実態・力量（組織率が低いがそれなりの力は持っている）を踏まえたときに、組合の中央、地方、職場組織に労使関係のすべて、あるいは職員の利益擁護を委ねれば、非組合員の利益を十分にくみ取ることができない、あるいは組合の恣意的支配を許してしまう、そういった観点及び産業民主主義の立場で職員全員が関与できるシステムとして、労働組合に対する牽制も含めて、職員協議会制度を公務部門にも導入したと考えることもできるかもしれない。

## 6. 協約の統一性と分権化及び多様性

### (1) 州の2006年協約改定

TdL が2004年に連邦、市町村と ver. di との統一交渉から離脱したことはすでに指摘したとおりであり、その背景には各州の自律性（手当と労働時間）を高めたいということがあったことを確認しておこう。各州共通の手当（TdL の Knut Bredendiek 事務局長がいうところの「13ヶ月目の月給＝クリスマス手当」であり、連邦、市町村協約の「年次特別手当」）や労働時間規制では、もはや TdL として統一性を維持できなかったのである。

この点について、連邦、市町村の2005年9月の協約ではどうなっているのかをまず確認しておきたい。年次特別手当は12月1日現在の在職者に対して支払われる手当であり、7～9月の平均給与額を基礎として、1～8級の被用者がその90%、9～12級が80%、13～15級が60%を支給されるものであり、連邦、市町村共通である（ただし、新州（旧東ドイツ地区）はその75%水準）。

労働時間については、①連邦職員は平均週39時間労働、②旧州（旧西ドイツ地区）の市町村職員は平均週38.5時間（協約締結当事者が地域レベルで合意すれば40時間まで増やすことができる）、新州は平均40時間、とされており、②の旧州の市町村では一定の柔軟性が確保されていた。

TdL はこの協約締結に関わる連邦、市町村との統一交渉から離脱したのであり、紹介した手当と労働時間の定め方では各州の合意が得られないということであった。ちなみに TdL における決議は5分の3（14州×3/5＝8.4すなわち9州）が成立要件であり、6州が反対すれば決議は成立しない。各州の合意が得られない理由は、手当に関わっては財政事情等も背景としながら、年次特別手当と休暇手当金を統合（連邦と市町村は年次特別手当のみ）した上で各州ごとに柔軟性を持たせたいということがあり、労働時間に関わっては、州ごとに異なる実態にある官吏の勤務時間との関わりで州内

で官吏と被用者の労働時間を統一する、すなわち被用者の勤務時間について州間で柔軟性を持たせたいということがあった。これに対し、労働組合側は手当の統合には賛意を示したものの引下げとなる柔軟化には反対し、労働時間を州ごとに定めることは労働時間の延長となることから反対した。

このため、TdLは「交渉に圧力をかける」(Knut Bredendiek 事務局長)ため、2003年6月に手当の協約を解約し、「クリスマス手当」を支給しないこととした。同事務局長によれば、「使用者サイドから協約を破棄したのは始めてであり、組合は非常に怒った。交渉が2～3か月中断され、その後、組合側は交渉を続けようということになった」が、さらに「2004年に使用者側から、官吏と被用者の労働時間を統一するために勤務時間協約を破棄し、その結果、組合はもう交渉しないということになった」ということである。

これに対して、ver. di 本部のChristiane Oches氏は「14週にわたるストを実施した結果、当局側を一律的な交渉テーブルに引き戻すことができた」と評価しながらも、州のみならず連邦や市町村を含めて「労働条件が分散化する傾向が強まる恐れがある」ことを危惧し、「公務セクター全体の勤務条件、協約の拘束性をより幅広く長期的なもの」にするとともに、「統一性が必要だが、具体的な個別の多様性を考慮しなければいけない。「統一性の中の多様性」がわれわれのめざしているものだ」と多様性を強調している。なお、ver. diはストにより「一律的な交渉テーブルに引き戻した」としているが、TdLは「独立したことで大きな成果を上げ成功だった。組合が争議を行っても州レベルでは痛手を被らない。被るのは、バス、ゴミ処理など市町村である。統一交渉から手を切った理由の一つに労働時間があった。長くしたかったし、実際に成功した」との評価である。

さて、連邦、市町村との統一交渉から分かれたとは言え、TdLが各州の代表として統一交渉のテーブルに戻ったことで2006年10月に統一協約の締結に至るが、その内容はどのようなものであったのか。

勤務時間協約の解約により、新規採用者には個別契約に基づく労働時間、すなわち当該州の官吏の勤務時間を適用することになったことから、破棄以前に採用された昔からの被用者は38.5時間、その後の採用者は官吏と同じで、最も長いバイエルン州では42時間ということになり、「机を並べて一緒に仕事をしていても勤務時間が違うという不満が生じ、新しい人が増える中で、労働組合に対する不満が高まり妥結に至った」(Knut Bredendiek 事務局長)ということであり、全体として被用者の勤務時間を延長する結果となったものである。

具体的には、実際の勤務時間の平均値(協約労働時間38.5時間の者と新たに採用された者(=官吏の勤務時間)を含む。時間外勤務時間を除く。)を州ごとに算出して、協約時間に協約時間と平均値の差異の2倍を加えた時間とするが平均値を超える時間について0.4時間のキャップを加える措置を取った。例えば、協約労働時間は38.5時間であり、ある州の平均値が39.1時間であれば、その差異は0.6時間となり差異の2倍を加えた時間は38.5プラス1.2で39.7時間となるが、平均値プラス0.4時間というキャップが掛かるので39.1プラス0.4で39.5時間となる(以上の点は、Ulrich Konstantin Rieger, "Reform des Tarifrechts der Länder - der neue TV-L" ZTR 8/2006 S.407による)。な

ぜこのようなわかりにくい方法を採用したのかについて、TdL 事務局長は「2005年の連邦、VKA 協約では、2005年以降に州と組合で勤務時間を増やすことが決まったときには、連邦と VKA とも勤務時間引き上げを交渉する用意があることを申し出ることを合意している。したがって、州との交渉で、組合は延長となる具体的な時間を書いて欲しくなかったのが時間を書かずに平均時間の計算式を書き込んだものである。これを国と市町村に当てはめると38.5時間という数字しか出ないようになっている。実際の時間は脚注に書いてあるが、脚注は拘束力は持たない」と説明している。つまり、組合は州との間では TdL による協約解約戦術に抗えず、勤務時間延長を飲まざるを得なかったわけであるが、それを連邦及び市町村に及ぼすことは何とか回避したということである。交渉の結果、16種類の労働時間を決めたが、TdL は14州なのになぜ16種類の労働時間なのかと言えば、一定の勤務者ないし勤務者グループについては引き続き38.5時間、医師らについては42時間と別に定めたことなどからである。いずれにしても、州に関しては、公務被用者の労働時間は州の官吏の勤務時間に合わせる方向で延長され、多様化したのである。

なお、この協約改定では、2007年12月31日以降、労働時間に関する規定を州地域本部レベルで解約することが可能との規定が設けられ（注：先に紹介した手当及び労働時間規定の解約は州首相会議の決議に基づいて行われている）、解約権が、加盟州に移り、同時に、協約折衝の場とその効果は各州の下に移動することになった（前記 Rieger による。）。この点を、Knut Bredendiek 事務局長に尋ねたところ、「解約事例はない。2009年に新たなラウンドが始まるが、TdL としては勤務時間は取り上げないことにしている。解約規定を設けたのは、官吏と被用者のギャップを埋められなかったので、今後、やってもいいということにしたもの。バイエルン州では官吏42時間、被用者40時間6分で差がある」とのことであった。

#### <協約脚注の州ごとの労働時間>

バーデン＝ヴュルテンベルク	39時間30分
バイエルン	40時間06分
ブレーメン	39時間12分
ハンブルク	39時間00分
ニーダーザクセン	39時間48分
ノルトライン＝ヴェストファーレン	39時間50分
ラインラント＝プファルツ	39時間00分
ザールラント	39時間30分
シュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン	38時間42分

※ 他の州は40時間（東：ブランデンブルク、メクレンブルク＝フォアポンメルン、ザクセン＝アンハルト）及び40時間30分（東：テューリンゲン）。西のヘッセン、ベルリンは TdL 非加盟。

では、年次特別手当はどのような結果になったのか。

6～9月（連邦、市町村は7～9月）の平均給与額を基礎として、1～8級が旧西



ドイツ地区95%、旧東ドイツ地区71.5%、9～11級が80%ないし60%、12～13級が50%ないし45%、14～15級が35%ないし30%という内容であった。

#### 年次特別手当の割合

	連邦及び市町村		州	
	旧西ドイツ地区	旧東ドイツ地区	旧西ドイツ地区	旧東ドイツ地区
1～8級	90%	67.5%	95%	71.5%
9級	80%	60%	80%	60%
10級				
11級	60%	45%	50%	45%
12級				
13級	60%	45%	35%	30%
14級				
15級				

多様性はどうかといえば、労働時間と同様に、州地域本部レベルで3ヶ月の予告期間をもって毎年12月31日に解約することを可能としたことを指摘できる。前記 *Rieger* によれば、「州レベルでの解約権は、地域的責任を強めるとともに、州ごとに内容を決定できる裁量権を広げた」ものであり、「各州におけるすべての勤務者グループに対して、さらなる調整の可能性を開くもの」という意義を持つという。

なお、業績給も「協約の統一性と多様性」に関わるが、「業績給への対応」の項で言及する。

#### (2) 連邦、市町村の2008年3月協約改定

ところで、連邦及び市町村では2008年3月に新協約が締結されることになったが、交渉に当たり、*ver. di* と *dbb* が労働時間の延長なしの8%賃上げを要求したのに対し、使用者側は現行38.5時間の労働時間を40時間に引き上げなければ、賃上げは認められないと主張した。*ver. di* は使用者側に圧力をかけるため、最長1日の地方交通、病院、空港の警告ストライキを呼びかけ、*ver. di* への公共部門労働者の幅広い支持を見せつけたという。また、数年の間に公務被用者の実質賃金が目減りしていたことから国民も賃上げを支持した。交渉は2月に決裂し、使用者側の呼びかけで合同紛争解決手続き（労6、使用者6、それぞれが指名する各1の調停委員（ひとりだけ交替で議決権をもつ。）が代替案を作成することとし、その間はストライキを行わない）が開始されたが、*ver. di* が受け入れられる成果を得られず、*ver. di* はストライキを行う決意を強調し、その結果、3月31日に合意したものである。

賃金については、すべての賃金を2008年1月から一律月50ユーロ引上げ（平均賃上げ率3.1%）、2009年1月にはさらに平均2.8%引上げ、これらに加えて、1～15級のすべての等級で225ユーロの1回限りの支給を行うというものであった。そしてすでに紹介したように、東側の1～9級の給料は2008年1月から西側と同一とし、同年4月からはすべての等級で同一とするものとした。賃金に関しては、組合側はかなりの

成果を収めたと言えよう。

他方、労働時間については、連邦では39時間を維持したものの、市町村では旧東ドイツ地区ではこれまで同様週40時間、旧西ドイツ地区では2008年7月から38.5時間から39時間に延長することとするが、病院は38.5時間(バーデン＝ヴュルテンベルク州は2006年に39時間で合意していた)。幼稚園などの育児小児施設では延長時間は2.5日の追加研修等に充てられるほか、塵芥処理施設等の交替制勤務者は交替制の内容に応じて毎月200ユーロまたは130ユーロの月例加算金を受け取ることとなった。

連邦では労働時間延長なしの賃上げ実現、市町村は労働時間の延長を全体としての賃上げの他に、職種毎に研修や月例加算で一定の代償を確保したといえる。

こうした結果に対する労使の評価は総じて高いが、VKAのThomas Böhle議長は合意に際して「使用者側に公共部門の経費節減と要員削減の追加的圧力が掛かる」と述べており、今回の現地調査で関係者から指摘されたのと同様の課題があることをほのめかしている。

新協約について、今回の調査でver. di本部のChristiane Oches氏は「全体的な労働条件を決める部分と業種別部分(福祉、病院、交通など)の二本立てで締結した。統一性が必要だが、具体的な個別の多様性を考慮しなければならない」と述べている。

「具体的な個別の多様性」については、実際問題として大産別であるver. diがどこまで責任を負って関与できるのかという問題がある。専門職種の要求への対応や職場レベルの課題すなわち職員協議会との関係である。われわれの今回の調査で聞き取った限りでは、いずれの課題に対しても十分対応し得ていないのではないかというのが正直な感想であった。職員協議会については「協約と職員協議会との関係及び共同決定等」で検討することとし、ここでは専門職種の問題について見ておこう。

### (3) マールブルク同盟(医師)と機関士組合

中央の団体交渉の組合側代表を誰が務めるかについては、ver. di本部のDina Bösch執行委員によれば、「一番強い組合が担う」が「かならずしも一つの組合が代表するわけではない」ということであり、「労働協約の一元化という観点からは、複数組合は好ましくない」との考えである。

しかしながら、現実には「機関士が、組合の中で代弁されていない、差別されている、東側を中心に独立した活動をしたい、と考へ、ver. diを脱退し、昔からあった小さな機関士組合に移り、パワフルになり、独自の協約を結ぶ結果になった」という。このことは「業界における協約の一元化、一律制を無視」するものであり、「一元化が失われてきた」ことを意味する。「病院でも医師だけの組合、マールブルク同盟があり、それぞれの成果を上げられるとしても、中期的には労働組合のパワーが失われ、インド的状况(組合数が48,000)になってしまいかねない。大きな組合があることが重要と考えている」という。

日本では、使用者側はいずれの組合に対しても交渉に応ずる法的義務(労働組合法第7条第2号)が課されているが、ドイツでは使用者側が、例えば機関士組合と交渉する法的義務はないという。ただし、当該組合が十分にパワフルであり、ストライキ権の行使により交通が遮断され大きな影響を及ぼすことになれば、使用者側も交渉に

応ぜざるを得ず、独自の協約ができることになる。ストライキの実施が大きな影響を与えることが協約締結＝交渉力の基盤であることの実例と言える。

こうした状況について ver. di 本部の **Christiane Oches** 氏は、「職業別組合（機関士、医師）が、自分たちのためだけに賃上げを求めると他の職種の人の方を取ってしまうことになるので、望ましくないと考えている。使用者も歓迎していない。全国一律の協約でなくなると安定を確保できるというギャランティがなくなる」と否定的に評価している。

この点について、使用者側はどう考えているのか。

TdL の **Knut Bredendiek** 事務局長は、「イギリスでは小さな組合が乱立し、ストを行ったために、経済が立ちゆかなくなってきたが、ドイツはストをすることなく、経済成長を成し遂げてきたことを国民が支持してきた。ドイツでは、これを解体する動きがある。鉄道の機関士が ver. di から抜けて機関士だけの運動を始めた。そういったことがないようであってほしい」という「パートナー」としての ver. di への期待を表明している。

また、VKA の **Manfred Hoffman** 事務局長は、「マールブルク同盟は主に医者であるが、その意見を聞くと医者の利害が ver. di などで十分考慮されなかったということのようだ。ver. di は給与の低いところに重点を置いていた」とその原因を分析した上で、「使用者側、被用者側がグループを作ることは保障されており、拒否はできない」と交渉権が団結権に当然に付随するとの考えを示しつつ、とはいえ「できるだけ交渉はしたくないので避けてきたが、ストをされた」という。「交渉相手が増えることは使用者側にとって望ましくないし、医者と看護師が対立することになることがわかっていた」からだ。さらに「ドイツでも十分議論されていないが、小グループが組合を作ることについて、規制してはどうかという議論がある。イギリスでは分立が経済的に悪影響を与えた結果、法律ができた例がある」とのことである。そして少数組合の例として、「フランクフルト空港では2.5～3万人が働いているが、そのうち100人は着陸した航空機をターミナルまで引っ張っていく仕事をしており、自分たちの労働条件を改善するために組合を作っている。この人たちがいないと空港の運営ができない。彼らは権力を持っている。余りいい傾向ではない」と述べている。

ver. di からはこうした事態を許した ver. di 自身の責任は語られなかったが、機関士や医師の「個別の具体的多様性」に ver. di が対応できなかった側面があることは否定できないのではあるまいか。

#### (4) OECD 諸国における給与決定の脱中央集権化とドイツとの関係

以上見てきたようなドイツにおける TdL の連邦、市町村との統一交渉からの離脱や協約内容の分権化・多様化は、近年 OECD 諸国に広く見られる現象でもある。OECD の研究 (Rexed, K. et al. (2007), "Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/3) では、オーストラリア、デンマーク、フィンランド、オランダ、ニュージーランド、イギリスの6か国を例に挙げ、給与決定の脱中央集権化を分析している。ここでは各国の具体的状況には立ち入らず、全体的な背景や課題を紹介しておきたい。

同研究によれば、公共部門における、より差異化された給与決定の必要性こそ、脱中央集権化の最も重要な駆動力であるという。労働市場及び公共活動（public activities）のいずれも均一ではなくなり、公共機関（public administrations）は一他の使用者と同様に－①組織単位それぞれの状況や要件②職員個人の能力と業績（skills, merits and performances）③特定の労働市場における人材確保競争（competition for skills）、に十分柔軟に適合できる給与システムと給与体系を導入することが求められているということである。そして、給与システムがより柔軟になるにつれ、個人の能力・業績や業務上の必要性に応じた差異化は現場（at the local level）の情報に基づかなければならないことから、中央集権的な給与決定は合理性や効率性を失いつつある、と分析している。同時に、統一交渉手続きが複数交渉手続きに取って代わられるために、脱中央集権化は、交渉コストを増やすことになる。したがって、脱中央集権化は、事業単位ごとに給与システムと給与体系を導入することにより、十分に大きな利益を生み出すものでなければ、正当化され得ないという。

ドイツとの関連で言えば、例えば①は州毎の柔軟性であり、②は業績給の問題、③は機関士や医師が職能組合を作ったことや教員確保の問題を挙げることができよう。しかし、ドイツの場合は、オーストラリアやニュージーランドのように「個別契約」まで至ったわけではもちろんないし、オランダのように給与の実質的交渉が中央交渉から部門別交渉へ移ったわけでもなく、いまだ十分に中央集権的である。しかしながら、OECDの研究が指摘している「職員個人の能力・業績や業務上の必要性に応じた差異化」はドイツでも求められつつあることは間違いなく、しかもドイツの場合、現場すなわち職場レベルの対応は労働組合自体ではなく、職場協議会の任務とされているだけに、ドイツの労働組合にとっては困難な課題と言えるかもしれない。

## 7. 業績給への対応

### (1) 連邦官吏の業績給

ドイツでも業績給の導入が課題とされ、官吏についてはすでに導入されているので、その内容を簡単に紹介しておこう（前記村松、P192～などによる）。

官吏の人事評価については、連邦ラウフバーン令に基づき、連邦内務省がガイドラインを各省に通達し、これに沿って各省ごとに職員協議会と協議し、人事評価表及びガイドラインが定められている。ただし、人事評価は、昇進決定に活用されているが、給与面では使われていないという。

#### <連邦ラウフバーン令の規定：第40条及び第41条>

- ・適性及び成績を5年を超えない期間ごとに評定。
- ・被評価者の全体的知的素質、性格、教育程度、勤務実績、協調性、どのような負担に堪えるかを評価し、総合評価及び今後の配置に関する提案で締めくくる。

＜ガイドラインの概要＞

- ・ 人員分布率は、給与等級ごと、または職務段階ごとに定められ、最高の評価は15% 次に高い評価は35%以内とする。
- ・ 評価結果は被評価者に開示し、被評価者は意見を述べる機会がある。話し合いは文書化し保存。

連邦内務省の場合には、2年に一度、専門能力、職務遂行能力、社会的能力、指導力を9段階（A 1～A 2が特に良好（20%以内）、B 1～B 3が良好（人員枠なし）、C 1～C 2が不良）で評価しており、評価結果は昇格に活用されている。すなわち、直近の評価で B 2以上（当初は平均を超える上位の評価が要件とされていたが、平均的レベルで仕事を行っている者の昇進機会を奪うことは、勤務意欲を損なうという人事管理上の支障を生じるとの考えに基づき改められた。ただし、成績によって昇進スピードに差が付く）を取らなければ昇進はできない。

なお、ドイツの官吏の場合、ラウフバーン制度に基づき、資格ごとに任用される職務の範囲が定められ、この範囲を超えた昇格はほとんどないことに留意する必要がある。なお、ラウフバーン制度は以下のような分類になっている。

俸給表B

等級	代表官職
	＜高級職＞
B11	事務次官
B10	
B9	本省管理官
B8	(局長)
B7	
B6	本省審議官
B5	(部長)
B4	
B3	本省参事官
B2	(課長)
B1	

俸給表A

等級	代表官職	＜ ＞内はラウフバーン群		
	＜高級職＞			
A16	本省参事官(課長)			
A15	政府管理官			
A14	上級政府参事官	＜上級職＞		
A13	政府参事官	上席主査		
A12		主査		
A11		主務官		
A10		上席事務官	＜中級職＞	
A9		事務官	事務官補	
A8			主任書記官	
A7			上級書記官	＜単純業務職＞
A6			書記官	上級補助員長
A5				上級補助員長
A4				補助員長
A3				主任補助員
A2				上級補助員
A1				

出典：村松岐夫編著「公務員制度改革」P168、学陽書房、2008.6

(注)

単純業務職	(学歴) 義務教育修了者
中級職	(学歴) 実業学校修了者
上級職	(学歴) 高等専門学校修了者
高級職	(学歴) 大学修了者

それでは、給与の方はどうなっているのでしょうか。官吏の業績給は、97年に成績昇給と業績報奨金・業績手当として導入されている。成績昇給については、継続して卓越した成績の場合に昇給を前倒し実施(特別昇給)する場合と要求水準に満たない場合の昇給延伸がある。特別昇給は官吏俸給表 A 表の最高号俸以外の者について暦年に15%以内とされている。業績報奨金・業績手当については、卓越した特別な個別の業績に対して支給され、給与等級の初号の額を超えない範囲内の一時金(報奨金)または初号の7%を超えない範囲内の月額で最長1年間(手当)支給される。両者を併せて15%以内で、個人またはチーム全員に支給される。なお、本省においては2002年以降、特別昇給と併せて15%以内とされている。内務省では、業績がわかりやすい報奨金をもっぱら支給している。

## (2) 公務被用者の業績給

被用者の業績給については、2005年の協約「第18条連邦」で2007年1月から1%(目標は8%)の原資枠で導入することとされ、連邦ではその後締結された「連邦被用者の業績給に関する労働協約」に基づき運用されている(官署ごとの職員協議会で評価項目・支給方法を決定)。市町村では、連邦と共通の2005年協約「第18条 VKA」において、市町村ごとに目標管理システムを設けてそれに基づき運用されるものとして定められたが、連邦とは異なって当該市町村の職員協議会で合意が得られない場合には1%の原資を平等に配分するものとされている。州においても、2006年の協約第18条で、8%を目標に2007年1月から1%の原資枠で導入することが合意されている。ただし、州の場合も地域ごとに合意が得られない場合には12月に平等に支給(1年分で12%)するものとされている。

現地聞き取り調査の時点では、協約締結から連邦、市町村で3年弱、州で2年弱が経過しているが、導入の進展具合はどうであろうか。

連邦では、連邦内務省の Dr. Iris Tewes 女史は「2006年に業績給の協約で明文化した。導入に際しては差別だとか問題もあったが、今は全賃金の1%の業績給をきちんと支給し、正常に機能しているが、業績給に対する評価はまだない。目標設定をどうするかについては頭を悩ませている」ということである。業績給の導入理由について、調査団が、イギリスの NPM (新公共管理) のような効率的行政運営という背景があるのかどうかを尋ねたところ、女史は「業績比例の賃金については、行政の効率化もめざしたものだと思う。職員のモチベーションの観点から、業績、能力に見合った賃金があっただけがいいと思う。行政の近代化の一部」との考えを示した。また、目標については、「様々な要因により必ずしも目標に到達しなくてもかまわないし、達成できなかったからといってアウトソーシングすることは想定していない。ただし、昇給が遅れ

ることはあり得る」ということだ。

ここで被用者の昇給制度について触れておこう。被用者の賃金表は示した通りであり、連邦、州、市町村ともに基本的には15級制で5～6号俸で構成されている。2～8級の昇給は1号俸⇒2号俸1年、2号俸⇒3号俸2年、3号俸⇒4号俸3年、4号俸⇒5号俸4年、5号俸⇒6号俸5年（計15年）であり、従前の被用者協約（BAT）で2年で1号昇給とされていたことからすれば、2005年協約以降は昇給が抑制される仕組みとなった。また、1級の新規採用者は2号俸に格付けされ、4年間ごとに昇給する。4～6号俸への昇給は成績が平均を上回る場合には短縮され、下回る場合には延伸される。延伸の場合は、調停委員会（職員協議会が委員を労使半数ずつ指名）に不服申立てをすることができるものとされている。

これに対して、連邦官吏は A 表が15級制12号俸構成（昇給は5号俸までが2年、9号俸までが3年、以降は4年ごと）、B 表は11号構成（日本の国家公務員の指定職俸給表のイメージ）となっている。また、昇格の場合には、最低2号俸上位に格付け（ただし試用期間中は1～8級25ユーロ/月、9～15級50ユーロ/月を現給に加算）、降格の場合には同一号俸に格付けることとなっている。

連邦被用者(東西)賃金表

(2008. 4. 1. ～12. 31)

(単位:ユーロ)

職級	1号俸	2号俸	3号俸	4号俸	5号俸	6号俸
1		1377.42	1402.16	1433.09	1461.96	1536.19
2	1545.47	1711.46	1763.01	1814.56	1927.97	2046.54
3	1675.38	1855.80	1907.35	1989.83	2051.69	2108.40
4	1703.21	1886.73	2010.45	2082.62	2154.79	2197.06
5	1791.88	1984.68	2082.62	2180.57	2252.74	2304.29
6	1870.23	2072.31	2175.41	2273.36	2340.37	2407.39
7	1907.35	2113.55	2247.58	2350.68	2428.01	2500.18
8	2037.26	2257.89	2360.99	2453.78	2556.88	2621.83
9	2176.44	2412.54	2536.26	2866.18	3123.93	
10	2464.09	2732.15	2938.35	3144.55	3536.33	
11	2556.88	2835.25	3041.45	3350.75	3799.24	
12	2649.67	2938.35	3350.75	3711.60	4175.55	
13	2955.88	3278.58	3453.85	3794.08	4268.34	
14	3206.41	3556.95	3763.15	4072.45	4546.71	
15	3540.45	3928.11	4072.45	4587.95	4979.73	

(2009. 1. 1～)

(単位:ユーロ)

職級	1号俸	2号俸	3号俸	4号俸	5号俸	6号俸
1		1415.99	1441.42	1473.22	1502.89	1579.20
2	1588.74	1759.38	1812.37	1865.37	1981.95	2103.84
3	1722.29	1907.76	1960.76	2045.55	2109.14	2167.44
4	1750.90	1939.56	2066.74	2140.93	2215.12	2258.58
5	1842.05	2040.25	2140.93	2241.63	2315.82	2368.81
6	1922.60	2130.33	2236.32	2337.01	2405.90	2474.80
7	1960.76	2172.73	2310.51	2416.50	2495.99	2570.19
8	2094.30	2321.11	2427.10	2522.49	2628.47	2695.24
9	2237.38	2480.09	2607.28	2946.43	3211.40	
10	2533.08	2808.65	3020.62	3232.60	3635.35	
11	2628.47	2914.64	3126.61	3444.57	3905.62	
12	2723.86	3020.62	3444.57	3815.52	4292.47	
13	3038.64	3370.38	3550.56	3900.31	4387.85	
14	3296.19	3656.54	3868.52	4186.48	4674.02	
15	3639.58	4038.10	4186.48	4716.41	5119.16	



## 市町村被用者(西)賃金表

(2008. 1. 1～12. 31)

(単位:ユーロ)

職級	1号俸	2号俸	3号俸	4号俸	5号俸	6号俸
1		1377.42	1402.16	1433.09	1461.96	1536.19
2	1545.47	1711.46	1763.01	1814.56	1927.97	2046.54
2上	1601.14	1773.32	1835.18	1917.66	1974.37	2016.64
3	1675.38	1855.80	1907.35	1989.83	2051.69	2108.40
4	1703.21	1886.73	2010.45	2082.62	2154.79	2197.06
5	1791.88	1984.68	2082.62	2180.57	2252.74	2304.29
6	1870.23	2072.31	2175.41	2273.36	2340.37	2407.39
7	1907.35	2113.55	2247.58	2350.68	2428.01	2500.18
8	2037.26	2257.89	2360.99	2453.78	2556.88	2621.83
9	2176.44	2412.54	2536.26	2866.18	3123.93	3330.13
10	2464.09	2732.15	2938.35	3144.55	3536.33	3629.12
11	2556.88	2835.25	3041.45	3350.75	3799.24	4005.44
12	2649.67	2938.35	3350.75	3711.60	4175.55	4381.75
13	2955.88	3278.58	3453.85	3794.08	4268.34	4464.23
14	3206.41	3556.95	3763.15	4072.45	4546.71	4804.46
15	3540.45	3928.11	4072.45	4587.95	4979.73	5237.48
15上	4459.08	4948.80	5412.75	5722.05	5794.22	5850.93

(2009. 1. 1～)

(単位:ユーロ)

職級	1号俸	2号俸	3号俸	4号俸	5号俸	6号俸
1		1415.99	1441.42	1473.22	1502.89	1579.20
2	1588.74	1759.38	1812.37	1865.37	1981.95	2103.84
2上	1645.97	1822.97	1886.57	1971.35	2029.65	2073.11
3	1722.29	1907.76	1960.76	2045.55	2109.14	2167.44
4	1750.90	1939.56	2066.74	2140.93	2215.12	2258.58
5	1842.05	2040.25	2140.93	2241.63	2315.82	2368.81
6	1922.60	2130.33	2236.32	2337.01	2405.90	2474.80
7	1960.76	2172.73	2310.51	2416.50	2495.99	2570.19
8	2094.30	2321.11	2427.10	2522.49	2628.47	2695.24
9	2237.38	2480.09	2607.28	2946.43	3211.40	3423.37
10	2533.08	2808.65	3020.62	3232.60	3635.35	3730.74
11	2628.47	2914.64	3126.61	3444.57	3905.62	4117.59
12	2723.86	3020.62	3444.57	3815.52	4292.47	4504.44
13	3038.64	3370.38	3550.56	3900.31	4387.85	4589.23
14	3296.19	3656.54	3868.52	4186.48	4674.02	4938.98
15	3639.58	4038.10	4186.48	4716.41	5119.16	5384.13
15上	4583.93	5087.37	5564.31	5882.27	5956.46	6014.76

州被用者(西)賃金表

(2008. 1. 1～)

(単位:ユーロ)

職級	1号俸	2号俸	3号俸	4号俸	5号俸	6号俸
1		1325	1350	1380	1410	1485
2	1495	1660	1710	1760	1875	1995
3	1625	1805	1855	1935	2000	2055
4	1650	1835	1960	2030	2100	2145
5	1740	1930	2030	2125	2200	2250
6	1820	2020	2120	2220	2285	2355
7	1855	2060	2195	2295	2375	2445
8	1985	2205	2305	2400	2505	2570
9	2125	2360	2480	2810	3070	
10	2410	2680	2885	3090	3480	
11	2505	2780	2985	3295	3745	
12	2595	2885	3295	3655	4120	
13	2900	3225	3400	3740	4210	
14	3150	3500	3705	4015	4490	
15	3485	3870	4015	4530	4920	

連邦官吏(東西)俸給表

(2008. 1. 1 ~ 12. 31) (単位: ユーロ)

A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2	1571.85	1608.56	1645.28	1681.99	1718.71	1755.44	1792.17					
3	1635.26	1674.32	1713.39	1752.45	1791.54	1830.61	1869.69					
4	1671.22	1717.24	1763.22	1809.23	1855.22	1901.23	1947.21					
5	1684.31	1743.21	1788.98	1834.73	1880.50	1926.26	1972.02	2017.79				
6	1722.98	1773.23	1823.48	1873.72	1923.96	1974.21	2024.47	2074.71	2124.95			
7	1796.44	1841.59	1904.82	1968.04	2031.27	2094.50	2157.74	2202.88	2248.03	2293.21		
8		1905.75	1959.77	2040.79	2121.82	2202.83	2283.88	2337.90	2391.90	2445.93	2499.94	
9		2027.04	2080.20	2166.67	2253.14	2339.62	2426.10	2485.53	2545.00	2604.44	2663.90	
10		2180.15	2254.01	2364.79	2475.61	2586.40	2697.20	2771.06	2844.92	2918.77	2992.63	
11			2505.27	2618.79	2732.31	2845.85	2959.38	3035.07	3110.74	3186.45	3262.14	3337.81
12			2690.42	2825.78	2961.11	3096.47	3231.82	3322.06	3412.28	3502.51	3592.77	3682.99
13			3021.82	3167.98	3314.15	3460.30	3606.46	3703.90	3801.34	3898.78	3996.23	4093.67
14			3142.91	3332.46	3521.99	3711.52	3901.06	4027.41	4153.76	4280.12	4406.48	4532.84
15						4076.34	4284.72	4451.44	4618.14	4784.85	4951.56	5118.27
16						4496.80	4737.80	4930.61	5123.43	5316.22	5509.02	5701.83

B	
1	5118.27
2	5945.77
3	6296.08
4	6662.99
5	7083.95
6	7481.46
7	7868.15
8	8271.18
9	8771.58
10	10325.56
11	10726.07

連邦官吏(東西)俸給表

(2009. 1. 1 ~) (単位: ユーロ)

A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2	1615.86	1653.60	1691.35	1729.09	1766.83	1804.59	1842.35					
3	1681.05	1721.20	1761.36	1801.52	1841.70	1881.87	1922.04					
4	1718.01	1765.32	1812.59	1859.89	1907.17	1954.46	2001.73					
5	1731.47	1792.02	1839.07	1886.10	1933.15	1980.20	2027.24	2074.29				
6	1771.22	1822.88	1874.54	1926.18	1977.83	2029.49	2081.16	2132.80	2184.45			
7	1846.74	1893.15	1958.15	2023.15	2088.15	2153.15	2218.16	2264.56	2310.97	2357.42		
8		1959.11	2014.64	2097.93	2181.23	2264.51	2347.83	2403.36	2458.87	2514.42	2569.94	
9		2083.80	2138.45	2227.34	2316.23	2405.13	2494.03	2555.12	2616.26	2677.36	2738.49	
10		2241.19	2317.12	2431.00	2544.93	2658.82	2772.72	2848.65	2924.58	3000.50	3076.42	
11			2575.42	2692.12	2808.81	2925.53	3042.24	3120.05	3197.84	3275.67	3353.48	3431.27
12			2765.75	2904.90	3044.02	3183.17	3322.31	3415.08	3507.82	3600.58	3693.37	3786.11
13			3106.43	3256.68	3406.95	3557.19	3707.44	3807.61	3907.78	4007.95	4108.12	4208.29
14			3230.91	3425.77	3620.61	3815.44	4010.29	4140.18	4270.07	4399.96	4529.86	4659.76
15						4190.48	4404.69	4576.08	4747.45	4918.83	5090.20	5261.58
16						4622.71	4870.46	5068.67	5266.89	5465.07	5663.27	5861.48

B	
1	5261.58
2	6112.25
3	6473.37
4	6849.55
5	7282.30
6	7690.94
7	8088.46
8	8502.77
9	9017.18
10	10614.68
11	11026.40

業績給の導入に当たり、組合とどういう議論をしたのかを聞いたところ、Dr. Iris Tewes 女史は「組合側は、多くのお金が少ない人に配分されることに反対し、客観的な基準に基づいて、配分されることを求めてきた」、すなわち格差を大きくつけることには反対ということである。この点、女史も「原資1%をどう個人に配分するかは交渉で決める。すばらしい業績を残した5%ぐらいに配るという考えと労働意欲、モチベーションを確保するため、多くの者に配るという考えがあり、われわれは後者だ」と組合の考えに近いことを明らかにしている。しかしながら「今は1%だが、ゆくゆくは8%にしたい」とも述べ、業績給のウエイトは拡大したい考えだが、「8%は、使用者サイドの目標値であり、そこに至るまでには時間が掛かる。交渉ラウンド毎に上げることになる。今まで組合は低所得者に重点を置いて来たので、1%から始めた。上げて行くためには、既得権などを見直していく必要もある」ことを指摘している。

昇給が延伸された場合には、職員協議会の指名に基づく調停委員会で処理することはすでに紹介したとおりであるが、評価に対する不満もそこで扱う（ただし、最終的権限は使用者にある）こととされており、女史によれば「多くの者が不満を申し出たとは聞いていない」とのことだ。

調査団が、業績給の導入は職員管理の原理を平等から公正へ変えるものであり、集団的平等主義よりも個人主義と親和性があることで職員の連帯感が薄まるのではないかと聞いたところ、女史は「業績給は、より努力する者、仕事をした者により高い賃金を出そうというもの。個人の能力、業績に対する給与」ということになるが、「連帯意識、仲間意識を減じるかということとそういう心配はない」という。なぜかと言えば、「自分の仕事と仲間意識は別」であり、「公務に就く人は元々みんなのために働くという気概を持っている。民間で働けばもっと高い所得が得られるのに公務に来た」との「個人的見解」を述べている。

いずれにしても、現状では月例給の1%であり、それほど大きな格差が付いているわけではないし、使用者側もより多くの者に配分したいということであるので、連邦については問題は生じていないというのが内務省担当者の判断である。

それでは、具体的な配分を担っている職員協議会や労働組合の評価はどうであろうか。連邦機関の一翼をなす社会労働省職員協議会委員（ver. di 組合員）である Kai-Michael Schäfer 氏は「業績給について協約ではよい業績を上げた場合に1%の原資で支給するとししか書いてないので、所轄の省庁内合意が必要であり、こういった場合により業績となり、いくら配分するかについて、省庁と職員協議会の間で合意した」という。しかし、「優秀で業績を上げたとしても年間数百ユーロだ（1ユーロ150円として500ユーロで7万5千円）」として、問題があるとの認識は示さなかった。

他方、フランクフルト市職員協議会の Christian Barthelmes 委員長（ver. di 組合員）は、業績給について、「連邦レベルと市の職員では違って来る。今回の協約では相当の違いがある。協約の第18条に書かれており、連邦は協約レベル（連邦被用者の業績給に関する労働協約）で決まっており、職場レベルでは何もすることができない。他方、第18条は自治体について細かく決めていない。各自治体の使用者と職員協議会の間で決めることになっている」という。また、ver. di ヘッセン州本部の Sibylle Lust 副委員長は「払い方は自治体レベルで決めることとしており、原資は全体の1%だが、

高い方の人にとっては0.5%だったり、低い方の人にとっては5%だったりする。評価の仕方によっては上の方の人に5%になったり、下は少なくなったりする。職員協議会にとって、難しい交渉であり、組合の中でも賛否両論がある」とのことである。難しい交渉になっているのは、労使ともできるだけ多くの者で分けようという考えで一致している連邦の場合と異なって、フランクフルト市では、使用者側が高給の人だけに導入し、職員とは別の仕組みにしたいという考えであるのに対し、職員側は中間層、実務者が参加できないことに反対し、「できるだけ多くの人に参加できるようにしたい」という考えで、部長、課長だけ目標を設定するのではなく、清掃員なども目標を定めて同じようにしたいと考えているからである。このため、Christian Barthelmes 委員長によれば、5年間交渉してきたが結論が出ず、暫定的に年俸の1%を全員に支給しているが、一部支給していない部分があるという。結論が出ないのはなぜかと言えば、労働協約で「労使合意に基づいて進める」ことを決めているため、仲裁委員会を介さずに意見の一致が必要ということになり、使用者側が職員協議会の反対を押し切って一方的に実施できないからである。さらに Sibylle Lust 副委員長は「自治体の半分以下しか取組みが成立していないのではないかと。協約が抽象的なので難しい。使用者の方も望んでいない。誰が優秀かなどは職員間の争いになる。長く続かないのではないかと思っている」と述べ、順調には進んでいないし、将来についても楽観視はしていないようである。

連邦と市町村で対照的な評価となったが、労働組合すなわち ver. di 本部はどのように考えているのだろうか。

ver. di 本部の Christiane Oches 氏は、「労働意欲を高めるインセンティブに使うということで合意した。実現するためには当事者の積極的な参加がないといけない。上司と部下の話合いによる目標管理とリンクして導入すべきであると主張した」という。市町村について目標管理が明記され、連邦でも目標管理手法が採用された背景には組合の主張が取り入れられたということである。しかし、「導入されて3年間だがイノベーション力に欠けている」とし、ヘッセン州本部の Sibylle Lust 副委員長と同様に「まだ、導入していないところがたくさんある」と指摘している。また、「協約では一律配分の道も残されているが、そうしないと職員協議会で合意できないということがある」からだ。「使用者サイドが政治的、イデオロギー的に入れているが現場では使用者もやりたがっていない。制度は導入したが動いていない。今、実施状況のリサーチを始めたところだが、イノベーションに満ちたものにはなっていない」ので、ver. di 本部としては「使用者サイドから原資を1%から2%に上げたいという主張があったが、まず、現在の状況のエバリュエーションを行うよう提案した」ということであった。

日本でも公務部門における能力・実績主義の推進が強調されているが、ドイツの現状は日本より遅れているという印象であった。今後の進展を注目することとしたい。

## 8. 労働条件決定への議会の関与と情報公開

日本で公務員に協約締結権を付与し交渉で労働条件を決定することとした場合、協約の効力・拘束力と議会との関わり、すなわち勤務条件法定主義及び財政民主主義との調整をどう図るかが課題とされる。ドイツでは、交渉・協約で賃金をはじめとする労働条件を決定することになっている公務被用者については官吏とは異なって勤務条件法定主義の下にはないので、協約実施に当たって課題があるとすれば、財政民主主義との関わりが考えられる。しかしながら、ドイツにおいては、基本法第9条に由来する協約自治の原則の下、議会は被用者の労働協約に対して口を出す権限はないということが、関係者の基本認識であり、ほとんど問題にされていないということが今回の調査で明らかになった。

被用者の協約と議会との関係について、連邦内務省の Dr. Iris Tewes 女史は「基本法第9条第3項に労働協約の自立性が定められ、連邦の関与が全くない領域である。議会は官吏の賃金について口を出す権利はあるが、被用者の労働協約に対してはない。タックスペイヤーの利害をどこが守るかについては、財務次官（場合によっては財務大臣）が交渉に同席することにより、確保される」と説明している。それでも議会として認められないということになれば、政府に対する不信任案を出せるとのことであった。また、協約が優先されなければならないという判例はないという。なお、こうした仕組みについて、「これまで何ら問題がなかった。市民からもっと賃金を上げるべきだとの意見が出されることもある」とのことだ。

協約を結んだ結果、人件費予算を増やす必要がある場合には、補正が必要だが、それが必要となる大幅な賃上げはなかったという。この点、2008年3月合意の被用者の賃上げ及び官吏の給与引上げは2008年1月に遡っての改善と2009年1月からの改善など段階的に行われるものであり、他方、ドイツの予算年度は暦年であることから、2009年1月以降の改善分は協約合意後の新年度予算で措置されることになる。

州はどういう状況であろうか。TdL の Knut Bredendiek 事務局長によれば「TdL の取締役である3州（ニーダーザクセン、ブランデンブルク、ノルトライン＝ヴェストファーレン）の財務大臣と組合が交渉し、案を作り、組合は組合の会議に諮り、州の方は14州が集まる総会で60%以上の合意が得られれば、決定することになる。各州は州政府と連絡を取り合って、判断する。執行の話であり、立法（議会）の話ではない」という。「州議会は予算を決めるという、財政コントロール権限があるが、労働協約は、基本法により、州、国の財政の権限の上に（超えるところ）にある」し、また、「執行機関はそれぞれの任務を持っており、例えば途上国への具体的援助を決めるときや IT 企業との契約について議会に承認をもらう訳ではなく、議会は大枠を決めるだけ。労働協約はいわば個別契約であり、議会は個別契約に口を挟むことが役割ではない」との考えである。そして仮に「賃上げの時、予算が足りなければ、人を減らすということになる」という。この人員削減の話については、VKA でも指摘されており、州、自治体では相当意識されていることが伺われた。

調査団が「国民のコントロールが効かないということか」と聞いたところ、「そういうことを組合の方が言うのが不思議」という返答であり、「ドイツでは、150年の

労働組合、協約の歴史があり、国民の信頼を勝ち得てきた。国民にとっても協約は成果を上げてきた。イギリスでは小さな組合が乱立し、ストを行ったために、経済が立ちゆかなくなってきたが、ドイツはストをすることなく、経済成長を成し遂げてきたことを国民が支持してきた」ことが背景にあるという。

連邦と州については、使用者である行政部門が労使交渉を行い協約を締結し、立法部門である議会はその外側に位置しているが、地方自治体＝市町村の場合は事情が異なる。ドイツでは地方自治体、市町村議会の在り方は統一されておらず、行政と立法が明確に分けられていない場合も多い。VKAのManfred Hoffmann事務局長によれば、「VKAを構成する各州KAVのメンバーには議会も含まれている。議会でも市長でもなく、「市」「町」という組織で加盟している。委員会には市長が出てくることも議長が出てくることもある」という。ちなみにVKAの会長はミュンヘン市の市会議員である。したがって、VKA総会で合意が得られれば、それは議会を含めた合意ということであって、改めて議会との関係が生じるということにはならない。

なお、同事務局長によれば、「民間企業では、協約は最低条件であり、上は変えてもいい」が、「市町村では市町村法で協約以上のものは払ってはいけなさとされ、市町村監督庁（州によって組織が違う）に話をして許可を得なければならない。例えば大都市手当は協約に入っていないので、許可をもらう必要がある。町村にとっては郡庁、大きな市では州政府から許可をもらう」とのことであり、KAVの定款の中でも同様の定めがあるという。例えば、物価の高いミュンヘン市では人材確保のため大都市手当を支給しているが、決議をした上で監督庁の許可を得たという。

Manfred Hoffmann事務局長は「大幅賃上げは安定的雇用の削減に繋がる恐れがある」とし、「組合が高い要求を出し、賃上げをすると人を減らさざるを得ないという警告を組合に出す。昔は役所の掃除は職員がやっていたが、今はアウトソーシングしている」と話しているし、先に紹介したようにTdL事務局長も同様の話をしている。2008年3月協約改定合意に当たって、VKA議長が「使用者側に公共部門の経費節減と要員削減の追加的圧力が掛かる」と述べているように、州なり市町村が交渉当事者として、財政事情や業務運営のあり方を含めて、責任を持って交渉に臨んでいる姿勢が伺えるところである。

情報公開の問題については、日本において公務員に協約締結権を付与する場合において、かつてヤミ給与・手当などの存在が明らかにされたこととの関わりで、協約そのもののみならず、交渉過程についても情報公開すべきではないかとの議論があることから、ドイツにおいてどうなっているのかについて尋ねることにしたものである。

連邦内務省のDr. Iris Tewes女史は「公開はスムーズにいつている。メディアが飛びつくテーマであり、かならず報道される。双方が記者会見を行っている」とのことであり、交渉過程の公開については言及しなかった。また、VKAのManfred Hoffmann事務局長も「公務員に対しては、ドイツでも公務員は仕事をしないと意見がある。他方、マールブルク同盟の例に見られるように公務員はステータスが高い、公務員が少ない人数で仕事をしていることを市民がよく知っている。税金をいかに有意義に使うかということと訴えつつ、組合に対しては過度な要求をしないよう説得している」との考えを述べるにとどまっている。



ドイツでは、すでに情報公開のレベルが高いのか、交渉過程まで含めて情報公開が課題にされているとの話は聞けなかった。

## 9. 職員代表(職員協議会) 制度及び労働組合・労働協約との関係

### (1) 職員代表(職員協議会) 制度の概要

ドイツでは、労働者の利益代表・利益保護がデュアルシステム(協約自治と従業員/職員代表制度) でなされていることに特徴がある。その経緯について簡単に触れておこう。

公務部門の職員代表制度は、第1次大戦後、民間の経営協議会にならって導入されたものであり、現在の制度は、1953年連邦官吏法第93条及び1955年連邦職員代表法に基づいており、公務員制度上の勤務・労働関係に関する規定構築に、公務員代表として関与して、その利益を代表するものとされている。

職員代表制度は、職員代表機関を通じた勤務者(官吏・被用者)の勤務・労働関係における参加の仕組みであり、職員代表機関は、勤務者の福祉及び公務の遂行を目的として、労働組合とは別個の組織として設けられている。

官署ごとに設置される「職員協議会」を基礎とし、管区機関ごとに設置される「地区職員協議会」、最上級庁に設置される「中央職員協議会」が段階的に設置されるほか、地理的に離れた部門がある場合に「全体職員協議会」が設置される。

代表委員は、官吏、被用者の別に選挙で選出され、官署の規模により、以下の人数が各グループの人数に応じて配分される。

勤務者数	代表委員数
5~21	1
21~50	3
51~150	5
151~300	7
301~600	9
601~1000	11
1,001~5,000	1,000 人毎に+2
5,001~	2,000 人毎に+2

(注) 上限は31人である。

職員協議会は、過半数の出席で成立し、議決は多数決である。官吏・被用者共通の議題は、職員協議会全体で審議・決定されるが、それぞれにのみ関する議題は、全体審議の後、官吏・被用者それぞれの代表のみの会合で決定される。また、職員協議会は、少なくとも月1回は官署の長と協議を行わなければならないものとされている。

職員協議会の権限は、以下の表のように整理される。

権限	法的意味	例	
共同決定権	同意できないときは上位役所、最終的には省庁レベルの中央協議会で決定。そこでも同意できないときは仲裁委員会で決定。この決定は勧告的性格にとどまる。行政トップの議会に対する責任で実施	人事案件	被用者の採用、配置換え、昇進、定年後の継続雇用（75条1項～3項）
		社会的案件	福利厚生施設、評価基準、公務災害防止措置、職場環境（75条2項）
		組織的的案件	始業終業時刻、労働日への労働時間の配分。賃金の支払方法・時期、年休計画（協約に定めがない場合に限る）
制限共同決定権	同意拒否権（77条2項）	官吏の人事案件……昇格、キャリアの変更、配置換え（76条1項）	
協議権	協議手続を無視すれば法的効力を否定（79条4項）	勤務所の統廃合、退職前配置、通常解雇	
意見聴取権	制裁はないが、裁判所で履行強制可能	即時・特別解雇、人事案件に関する予算案についての意見表明（78条3項）	
参加・通知権	違反に制裁はないが、強制履行可能	安全衛生委員との会議（81条2項）	

（注）条文は連邦職員代表法である。

## （2）労働組合との関係

職員協議会制度は、労働組合とは全く別の職員利益代表・利益保護システムであるが、実際には労働組合が果たす役割は大きい。

ドイツの公務部門では、産別労組が中央で使用者団体と交渉を行い、労働協約を締結しており、TdL 非加盟州及び VKA/KAV 非加盟自治体・公共企業体以外の公務部門の賃金を含む労働条件は中央で締結された労働協約によって規制されることになる。労働時間の具体的割振りや業績給の具体化、職場に固有な手当の取扱い等については、オープンクローズ（開放条項）として、地域または職場レベルの協議と合意に委ねられている。

日本の労働組合の場合は、企業別組合（単組）が主体であり、企業別組合を基礎とした企業連や産別組織はあるものの、単組－単組地方本部－支部・分会という組織形態を通じて、企業内において職場末端まで労働組合組織が構築されて、事業所・職場を中心とした運動が進められている。ドイツの労働組合の場合は、産別組織が基本的組織となっており、産別本部やその地方本部が交渉機能、指導・支援機能を担っており、事業所・職場レベルには労働組合員はいても組合組織は基本的には存在しない。事業所・職場レベルで官吏や組合員を含めた被用者の利益を擁護するのはあくまで職員協議会である。他方、事業所や職場を律する労働協約は産別組織が締結したものでありその具体的適用は職員協議会等に委ねられているとはいえ、産別組織が好ましいと考える方向で協約を適用していくことが重要である。したがって、より多くの組合員を職場協議会の委員として送り込む、つまり職場協議会運営の主導権を組合が握ることが課題となる。これを含めて、連邦社会労働省職員協議会の場合を見ていこう。

連邦社会労働省は、本省がベルリン（400名）とボン（600名）に分かれていること

に加えて他に3つの地域に事業所があり、**ver. di** の5つの地方本部がそれぞれの事業所の職員協議会の委員を指導している。同省の職場代表委員である **Kai-Michael Schäfer** 氏 (**ver. di** 組合員) によれば、委員総数は13名であり、今年の選挙では、被用者7名の委員の内3名、官吏6名の内3名が **ver. di** が推薦する委員という結果だったという (フランクフルト市では23人中14人が **ver. di** のメンバー)。社会労働省では、職場代表委員について3名の専従者枠 (有給) があり、「職員代表制が、うまく機能するためには、通常の勤務を免除されている者が協調して仕事ができること、組合のバックグラウンドを持っていることが重要であり、ここに職員協議会と組合の連携ということがある」という。しかし、社会労働省では、**dbb** 推薦委員と非組合員の委員 (**ver. di** の元組合員) が結託をした結果、専従者は、会長 (在ボン) を **dbb** に取られ (前回の選挙では **ver. di**)、抽選で **ver. di** が1名取った残りは、**ver. di** 0.5名、非組合員0.5名となったという。こうした結果となった原因について **Kai-Michael Schäfer** 氏は「20年来、**ver. di** が優位だったが今回このようなことになったのは、ボンに600名おり、こちらは400名で、ボンの人たちは損をしているという不満が強い。**ver. di** はベルリン中心になり、ハーモニーを忘れたのが敗因」との分析である。具体的には「地方の役所毎に職員協議会があり、さらに中央に職員協議会がある。大臣が全省の労働時間を統一したいということになれば、中央職員協議会と役所内合意を締結することになる。地区協議会と中央協議会とがお互いに連絡を取り合って調整しなければ、中央と地方が対立するところへ持って行かれてしまう。先の選挙前は中央も地方も **ver. di** 出身だったが、二人が折り合わなかった。社会労働省は **ver. di** の管轄が5つに分かれ、**ver. di** の担当者が異なっており、中央と地方の職員代表を仲裁できなかった」とのことである。他の省のことはわからないが、少なくとも社会労働省の職員協議会の問題に関しては、**ver. di** は主導権を握るために十分な指導力を発揮し得なかったということである。

仮にこれが労働条件決定の分権化・多様化に産別組織の組織形態が適合し得ていないという状況の中で生じている問題だとすれば、ことは重大である。

他方、**ver. di** ヘッセン州本部の **Sibylle Lust** 副委員長によれば、労働組合の支部が市と交渉することはないが、「組合組織率の高いところでは、企業内の組合組織が職員協議会にアドバイスしたり、要望したりする。ショップドスチュワード (職場委員) 機能は弱くなりつつあったが、最近、復活しつつある」という。組合と使用者の事業所単位の交渉はなく、組合活動は職場協議会を介して行うということになるが、同副委員長は「病院などでは事業所と個別の協約を結ぶことがある。民営化された組織は、直接組合が交渉する」こともあるという。また、職場で組合が交渉をしないのは法律で職員協議会制度が定められているからではなく、「協約は自治体職員全体を対象としたものであり、フランクフルト市から200Km 離れている別の自治体で働いている植木職人であっても給与や労働時間は同じということを決めているので、交渉は行わないが、協約で自治体で決めなさいとされている部分では直接交渉して決める」ことになっているからである (フランクフルト市 **Christian Barthelmes** 職場協議会委員長)。

### (3) 職員協議会の機能

次に協約の具体的適用を含めた職員協議会の機能である。

協約と職員協議会との関係について、業績給の取扱いはすでに紹介したとおりであるが、そのほか、例えば労働時間については、**ver. di** ヘッセン州本部の **Sibylle Lust** 副委員長は「すべてを細かく協約で決められないので協約にはオープncローズもある。例えば協約の平均労働時間が週39時間とすればそれは変えられないが、それをどう構成するかは事業所で、職員協議会と事業所の使用者の交渉で決める。なお、事業所協定の下に個人の契約がある」という。さらに「協約で規制していない部分が増える傾向にあり、職員協議会の仕事が増えている。市の例を取ってみても新協約に基づいて勤務時間の交渉、業績給の具体化、職場のいじめ、公正性の確保、1ユーロアルバイト（JOB）のとりきめ、ソフトウェアの統一的導入などの交渉を行っている」とのことだ。協約は枠組みを定め、職員協議会はその具体化を図るという関係である。

協約の具体化に関しては、いわば日本の労働組合の支部・分会機能をドイツでは職員協議会が担っている面があると言える。

また、職員協議会は連邦職員代表法に基づく組織であるから、協約の具体化のみならず、共同決定、関与権などがある。日本の例で言えば、管理運営事項に関する「労使協議」を労働者の権利として制度化したイメージでとらえることができるかもしれない。例えば、被用者の採用については共同決定事項であり、社会労働省の **Kai-Michael Schäfer** 職員協議会委員は「被用者の採用のプロセスに参加している。応募書類を見ることや面接に呼ばれた者をチェックすることができる。最終的に誰を採用するかについて提案できる。面接に関わると自分の仕事が滞ってしまう」と述べている。なお、「官吏の採用は、共同決定であるが、特別の場合以外には、拒否権は行使されていない」という。また、個別人事への監視機能ということでは、「監視機能が強いということはあるが射っている。採用への拒否権行使は特殊な場合。職場を乱すことが明らかな場合、女性枠を侵害する場合など、上の者の人事が公正であるかどうか監視する」としている。