

は し が き

公務員の労働基本権のあり方については、現在、検討が行われているところであるが、労働基本権のあり方の見直しは、給与決定のあり方に大きな影響を与えるものである。近年、地方公務員の給与に対しては、国民・住民の強い関心が寄せられており、給与決定のあり方の見直しに当たっては、十分な検討が要請される。

こうした中、地方公務員の給与決定のあり方の検討に資することを目的として、「新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会」（以下「調査研究会」という。）を設置し、我が国の地方公務員と労働基本権の付与状況が異なる諸外国の地方公務員の給与決定制度について調査研究を行うこととした。委員には、調査対象とした各国の地方公務員制度に造詣の深い研究者の方々にご就任いただいた。

調査研究会は、平成 22 年 7 月の発足以来、現地調査も行いながら、合計 5 回の会合を経て、今般、調査結果を報告書として取りまとめたところである。

本報告書が、我が国の地方公務員の給与決定のあり方を考える際に、主要諸外国の地方公務員の給与制度や実態を比較し理解するための材料として、有効に活用されることを期待したい。

最後に、本報告書を取りまとめるに当たり、調査研究会において綿密な調査を行っていただいた委員各位、並びに種々のご協力をいただいた各位に、心からお礼を申し上げる次第である。

平成 23 年 3 月

財団法人 自治総合センター

理事長 二 橋 正 弘

目 次

| | | |
|---------------------|-------|----|
| はじめに | ・ ・ ・ | 1 |
| I 調査の視点 | ・ ・ ・ | 1 |
| II 調査結果 | | |
| 1 アメリカ合衆国（カリフォルニア州） | ・ ・ ・ | 2 |
| 2 イギリス | ・ ・ ・ | 9 |
| 3 フランス | ・ ・ ・ | 24 |
| 4 韓国 | ・ ・ ・ | 43 |
| 5 ドイツ | ・ ・ ・ | 60 |
| おわりに | ・ ・ ・ | 70 |
| 設置要綱 | | |
| 委員名簿 | | |
| 検討経緯 | | |
| 資料編 | | |

はじめに

我が国の地方公務員は、その地位の特殊性や職務の公共性にかんがみ、労働基本権に一定の制約がなされ、法令による勤務条件の保障や人事委員会による給与勧告等の代償措置が講じられている。

現在、公務員の労働基本権のあり方について検討が行われているが、見直しに当たっては、日本の公務員と労働基本権の付与状況が異なる諸外国の公務員の給与決定の仕組みを整理し、考察しておくことが有益であると考えられる。

このため、「新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会」では、地方公務員の給与決定制度見直しの参考に資するため、平成 22 年 7 月以来、5 回の会合を重ね、現地調査も行いながら、諸外国における地方公務員の給与決定制度について調査を行った。

この度、調査研究会としての調査結果を整理し、ここに取りまとめを行うこととしたものである。

なお、本報告書は、各委員がそれぞれ担当した国について行った調査報告及びゲストスピーカーによる発表などを基に作成している。

I 調査の視点

地方公務員の給与制度は、基本的に国や地域により異なるため、単純に比較することは困難であるものと考えられる。そこで、日本の地方公務員の給与決定制度見直しの参考に資する観点から、以下の点を共通の視点として、諸外国における地方公務員の給与決定制度や実態等を整理することとする。

- 労働基本権がどの程度認められているか
- どのような給与制度となっているか（給与の構成・給料表の仕組み等）
- 議会は給与決定にどのように関与しているか
- 給与決定と予算上の制約はどのように調整されているか
- 給与決定の際に参考指標となるものはあるか
- 労使交渉はどのような手順・流れで行われているか
- 労使交渉が不調の場合の取扱いはどうなっているか
- 近年の給与改定状況はどのようなものか

Ⅱ 調査結果

1 アメリカ合衆国（カリフォルニア州）

（1）地方公務員制度の概況

ア 地方公務員の数・種類

アメリカ合衆国の公務員数（フルタイム勤務）は、連邦の公務員が 246 万人、州の公務員が 378 万人、カウンティの公務員が 244 万人、市町村の公務員が 271 万人である¹。公務員の区分には、大きく分けて、メリットシステム（成績主義）が適用されない公選職や任命職などの非分類職（Unclassified）とメリットシステムが適用されるいわゆる一般職の公務員である分類職（Classified）の 2 つがあり、今回の調査は後者の分類職の地方公務員を主な対象としている。

本研究会では、アメリカ合衆国の地方公務員の給与制度及び給与決定過程を研究するにあたって、平成 22 年 9 月 20 日から 24 日にかけてカリフォルニア州での現地調査を実施した²。以下、聞き取り調査を行ったカリフォルニア州内の市及びカウンティにおける状況を中心に紹介する。なお、本報告書においては、市及びカウンティを総称して「地方政府」と呼ぶこととする。

イ 労働基本権の付与状況

アメリカ合衆国においては、地方公務員に係る連邦法は存在せず、地方公務員に関する労使関係制度は、一般に州法において規定されるため、労働基本権の付与状況も州によって異なる。

カリフォルニア州の地方公務員に関する労使関係制度については、カリフォルニア州行政組織法に規定されており³、労働基本権の付与状況は以下のとおりである。

① 団結権

団結権を有する。ただし、実態として職員団体が存在しない地方政府もある⁴。

¹ U.S. Census Bureau, 2007 Census of Governments.

² 現地調査を行った市及びカウンティは、オレンジカウンティ、ランチョコルドバ市、サンマテオ市、バレホ市、サンフランシスコ市・カウンティ及びロサンゼルス市。

³ California Government Code 第 3500 条～第 3511 条（“Meyers-Millias-Brown Act”）。

⁴ 例としては、聞き取り調査を行ったランチョコルドバ市が挙げられる。

② 団体交渉権

団体交渉権を有する。なお、交渉権を有する職員団体は、交渉単位毎に職場を代表する団体 1 つに限定されている。また、職員団体に加入していない職員も職員団体費の支払義務があり、交渉成果の適用を受けることとされている（いわゆるエージェンシー・ショップ制）。

③ 協約締結権

有効な団体協約を締結するためには、当該協約の内容について、議会等、決定権を有する機関の承認を得る必要がある。労使交渉で労使間の合意が得られない場合は、調停等の手続を経た上で、市及びカウンティが最終的な判断権を有することとされている⁵。

④ 争議権

争議権については、カリフォルニア州行政組織法に規定がなく、判例上、労使交渉の結果、全く合意に至らない場合、限定された争議権を有するものと解されている⁶。ただし、地方政府によっては、市憲章で争議権を制限している例⁷や、団体協約において争議行為を行わない旨を規定し、争議権を放棄している例⁸もある。

(2) 給与決定

ア 給与制度

最低賃金等の規定を遵守する必要があることを除き、連邦法、州法等の法律に地方公務員の給与制度に関する規定はない。したがって、日本の地方公務員法に規定するような給与決定原則

⁵ 地方政府が「最終決定かつ最良である提案」(“last, best, and final offer”)を施行することができることとされる。

⁶ 1985年、カリフォルニア州最高裁判所が「公務員が自らの給与または雇用条件を改善することを目的とした一斉職務停止を行うことは、それが公衆衛生や安全を直ちに脅かすものではないかぎり違法ではない。」と判示していることから、警察職員、消防職員等を除き、争議権を有すると解されている。

⁷ 例えば、サンフランシスコ市・カウンティは市憲章(City and County of San Francisco 1996 Charter)において、警察職員及び消防職員並びにその他の職員の争議行為を禁止している。

⁸ 争議行為を禁止している団体協約の例(バレホ市): (Agreement between City of Vallejo and International Brotherhood of Electrical Workers Local 2376, AFL-CIO)

<6.8条 争議、ロックアウトまたは怠業の禁止>

「A.本協約の有効期間中、ストライキ、ロックアウト、怠業または業務を混乱させるあらゆる種類の行為を禁止する。」

等は法律上、存在しない。

給料は給料表の級（grade）と号給（step）により決定される。給与改定は当局と職員団体との間の団体協約に基づいて行われるため、給料表は職員団体毎に存在する。

各地方政府では職階制⁹が導入されており、職毎に定められる職務記述書において、適用される給料表及び級が指定される。基本的に一職一級制が採用されており、それぞれの職に対応する給料表の号給数は地方政府によって異なるが、現地調査を行った6団体中、少なくとも3団体の給料表の号給数は5であった¹⁰。なお、例えば、技術の習熟に時間がかかる職については、間差を小さくして多くの号給を用意することで能力の伸長に対応できるようにするなど、職務の性質や当該職に係る労働市場環境等に応じ、異なる号給数を設定している地方政府もある。

昇給制度については、原則として、一定期間を経過する毎に1つ上の号給に昇給し、上限の号給に到達した後は昇給しない仕組みとなっているが、昇給に要する標準的な期間は地方政府によって異なる¹¹。

給与の構成については、基本給と加算給の2つに大きく分けることができる。日本の地方公務員の給与制度における手当に相当するものは加算給に含まれるが、加算給の具体的内容は地方政府によって様々である¹²。また、ボーナスに相当する制度を有する地方政府もある¹³。

給与の支給日は2週間に1回としている団体が多い。

イ 給与決定過程

（ア）給与改定の流れ

給与は団体協約に基づいて改定される。団体協約は有効期間が複数年度にわたることが通例であるため、年度毎の給与

⁹ 「職階制とは、職員の職を一定の基準によって分類整理し、個々の職、すなわちこれに充てられる個々の職員に割り当てられる職務の内容と責任を明確にする制度である。」（橋本勇『新版逐条地方公務員法（第2次改訂版）』学陽書房、2009年、337頁）

¹⁰ バレホ市、サンフランシスコ市・カウンティ及びロサンゼルス市。なお、ランチョコルドバ市の給料表の号給数は10。

¹¹ 例えば、バレホ市における昇給に要する標準的な期間は、1号給から2号給が6ヶ月、2号給から3号給が6ヶ月、3号給から4号給が1年、4号給から5号給が1年と設定されている。

¹² 危険物取扱手当のような特殊勤務手当や特別な技能（例えば、二カ国語を話す能力）に対して支給される手当等の例があるが、通勤手当、住居手当及び扶養手当といった性質のものは見当たらない。

¹³ ランチョコルドバ市での聞き取り調査による。

改定方針を定める内容¹⁴となっている。したがって、団体協約を修正する必要がある場合等を除き、原則として、給与改定交渉は毎年行われるものではない。

当局と職員団体間の交渉が妥結した後に作成される団体協約は、その内容について議会等、決定権を有する機関の承認を得ることにより、効力を生じる。

(イ) 労使交渉

団体協約の有効期限¹⁵の数ヶ月前から、新たな協約の締結に向け、当局と当事者である職員団体の間で労使交渉が開始される。議会への予算案提出時期までに妥結することを目指して交渉を進めることとしている地方政府¹⁶や、交渉終了日を憲章で規定している地方政府¹⁷もある。

労使交渉の実施頻度は、地方政府により、また、当事者となる職員団体によって様々である。いずれの地方政府においても、勤務時間中の交渉が基本とされているが、徹夜での交渉や週末の交渉が行われる場合もある¹⁸。

当局側は人事担当部局を中心に交渉担当チームを編成する地方政府が多く、シティマネージャーや財政当局が同席する例¹⁹もある。職員団体側の出席者数は職員団体の規模等によって異なるが、少ない団体で2人、多い団体で50人程度になるようである²⁰。

¹⁴ 各年度の給与改定率を規定している団体協約の例（バレホ市）：（The Confidential, Administrative, Managerial, and Professional Association of Vallejo との団体協約（1999年～2010年））

<2009年度の給与改定に関する規定（協約締結当初）>

「基本給の引上率については、サンフランシスコ／オークランド／サンノゼ地域の都市賃金労働者及び事務労働者の消費者物価指数（CPI）の2008年4月～2009年4月の伸び率を適用する。ただし、給与引上率は3%～5%の間で定める。」

<2009年度の給与改定に関する規定（2009年修正後）>

「給与の引上率については、0%とする。」

¹⁵ 年度末である6月末を有効期限としているものが多い。

¹⁶ バレホ市では、4月の議会への予算案提出までに妥結することを目指して交渉が行われる。

¹⁷ サンフランシスコ市・カウンティは、5月1日までに交渉を終了させる旨、憲章で規定している。

¹⁸ サンフランシスコ市・カウンティでの聞き取り調査による。

¹⁹ 財政破綻（2008年）前のバレホ市では、シティマネージャー、アシスタントシティマネージャー、人事担当部局、財政担当部局、警察部門責任者及び消防部門責任者で交渉担当チームを編成していた。

²⁰ バレホ市においては、団体協約において交渉出席者を3～5名に制限している。また、オレンジカウンティでは、発言は労使双方1人ずつとしている。

いずれの地方政府においても、労使交渉は非公開であり、これはカリフォルニア州行政組織法の規定によるものとされる。

労使交渉に際し、事前に議会等から交渉担当チームに対して予算上の制約や交渉方針が与えられるとする地方政府が多くみられた。さらに、交渉期間中も交渉状況を議会に報告し、交渉方針の指示を受けることになっているとする地方政府もある²¹。

労使交渉においては、給与水準に加え、年金・健康保険に対する地方政府の負担金（地方政府が肩代わりする掛金額を含む）、研修、制服貸与等の経費の合計額を交渉対象とするのが通例である。

労使交渉に当たり、消費者物価指数（CPI）、近隣類似団体の給与水準²²、財政状況等を当局側が参考指標として用いる地方政府もあるが、連邦公務員や州公務員の給与との均衡を考慮するとした地方政府はなかった。

（ウ） 労使交渉が不調の場合

既述のとおり、労使交渉で労使間の合意が得られない場合には、調停等の手続を経た後に、市及びカウンティが最終的な判断権を有する旨、カリフォルニア州行政組織法に規定されている。地方政府によっては、労使双方に対する拘束力を有する仲裁制度を用意している場合もある²³。

団体協約の有効期限までに新たな協約が締結されず、有効期限を徒過した場合には、従前の協約が暫定的効力を有する。従前の協約の有効期限経過後に締結される新たな協約は、従前の協約の有効期限の翌日に遡及して効力を生じることとなる。ただし、給与に関する規定については遡及適用しない旨の規定が置かれることが多い²⁴。

²¹ オレンジカウンティでの聞き取り調査による。

²² サンマテオ市では、サンマテオカウンティ、アラメダカウンティ及びサンタクララカウンティに所在する 16 の市（人口 5～15 万人）の職種別の平均給与を参考指標として使用している。当該データは Bay Area ERS（※）に蓄積されている。

※ Bay Area Employee Relations Service。サンタクララカウンティの地方政府が共同出資（任意参加）して設立している調査実施団体。

²³ サンフランシスコ市・カウンティにおいては、市憲章で仲裁制度を規定しており、仲裁人（3 人）が財政力、公共の安全等を考慮しつつ仲裁を行い、その結果は労使双方に対する拘束力を有することとされている。

²⁴ オレンジカウンティでの聞き取り調査による。

(エ) ストライキの状況

近年のストライキの実施状況について、実績ありとする地方政府はなかった。

ウ 給与制度への議会の関与／給与の予算面における取扱い

既述のとおり、労使交渉に際し、議会等から交渉担当チームに対して予算上の制約や交渉方針が与えられる地方政府や、交渉担当チームが交渉状況を議会等に報告し、指示を受けながら交渉を進める地方政府の例がみられる²⁵。

エ 近年の給与改定状況

厳しい経済状況及び財政状況を反映し、職員給与の引き上げを行わないこととした地方政府や、無給休暇の取得による人件費削減措置を実施している地方政府がある²⁶。いずれの場合も、団体協約が存在する地方政府においては、労使交渉を経た上で、団体協約で当該措置を規定している。

(3) その他

ア 年金制度

(ア) 運営団体

カリフォルニア州政府のほか、州内の多くの地方政府はカリフォルニア州職員退職年金基金（CalPERS）が提供する年金プランに加入している。大都市やカウンティ等においては、独自の運営団体を有する場合もある²⁷。

(イ) 給付開始年齢・最低加入期間

給付開始年齢は加入する年金プランによって異なるが、一

²⁵ ロサンゼルス市においては、CAO（City Administrative Officer）が当局側の中心となって労使交渉を行うが、CAOは週1回開催される Executive Employee Relations Committee（※）から与えられる方向性に基づいて交渉を進める。※市長、市議会議長、市議会副議長、市議会予算委員会委員長及び市議会人事委員会委員長によって構成。

²⁶ ランチョコルドバ市では、2009年度に7日間、2010年度に10日間の無給休暇を職員に強制取得させることにより、人件費をそれぞれ△2.4%、△3.46%削減している（無給休暇期間は市庁舎を閉鎖）。サンフランシスコ市・カウンティでは、2010年度～2011年度の2年間で12日間の無給休暇を自由取得させることとした上で、2010年度の給与を△4.62%カットしている。

²⁷ サンフランシスコ市・カウンティの年金制度運営団体は、San Francisco Employees' Retirement System（SFERS）。ロサンゼルス市においては、Los Angeles Fire and Police Pensions（LAFPP）、Water and Power Employees' Retirement Plan（WPERP）及び Los Angeles City Employees' Retirement System（LACERS）。オレンジカウンティにおいては、Orange County Employees Retirement System（OCERS）。

一般的に、消防職員及び警察職員を対象とした年金プランは給付開始年齢が低い傾向にある²⁸。

最低加入期間も運営団体によって異なるが、5年としている運営団体が多い²⁹。同じ運営団体が提供する年金プランに加入する地方政府間であれば、それぞれの地方政府における加入期間は通算される。

(ウ) 給付水準

いずれの運営団体及びプランにおいても、確定給付型の年金制度が採用されており、年金給付額は「①最終給与×②給付率×③勤続年数」の算式に基づいて算出される仕組みとなっている。ただし、①最終給与をどの期間の平均給与月額とするか、及び②給付率の設定については、加入する年金プランによって異なる³⁰。なお、「②給付率×③勤続年数」の数値には、上限が設けられている場合もある³¹。

(エ) 財源

いずれの運営団体及びプランにおいても、財政方式については、社会保険方式が採用されており、財源は職員の掛金及び事業主負担金で構成される。実際には、職員の掛金の一部を事業主である地方政府が肩代わりしている例が多く、その場合、肩代わりする割合は給与水準とあわせて交渉事項として、団体協約で規定されている³²。

²⁸ バレホ市（CalPERS に加入）においては、消防職員及び警察職員を対象にしたプランで 50 歳、その他の職員（市議会議員を含む）を対象にしたプランで 55 歳（標準的な給付率 2.7% の場合）とされている。

²⁹ 5 年ではない例として、オレンジカウンティの OCERS においては、勤続 5 年に加え、5 年の経過が必要とされている。

³⁰ バレホ市（CalPERS に加入）においては、消防職員及び警察職員を対象にしたプランの最終給与は退職前 36 ヶ月の平均給与月額、給付率は 3% とされ、その他の職員（市議会議員を含む）を対象にしたプランの最終給与は退職前 36 ヶ月の平均給与月額、給付率は 2~2.7%（50 歳での退職で 2%、55 歳以上での退職で 2.7%）とされている。

³¹ 例えば、CalPERS の消防職員及び警察職員を対象にしたプランは、90% を上限としている。

³² バレホ市（CalPERS に加入）においては、消防職員及び警察職員を対象にしたプランの掛金率は 13.4%（職員 9% + 市の肩代わり分 4.4%）、事業主負担金の率が 32.564%、その他の職員（市議会議員を含む）を対象にしたプランの掛金率は 9%（職員 8% + 市の肩代わり分 1%）、事業主負担金の率が 18.421% とされている。

2 イギリス

(1) 地方公務員制度の概況

ア 地方公務員の数・種類

イギリスの正式名称は「グレート・ブリテンと北アイルランドの連合王国」(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)であり、グレート・ブリテンは、イングランド、ウェールズ、スコットランドからなる。連合王国のうち、イングランドの面積は全体の 1/2 程度であるが、人口では 8 割を占めている。以下の記述は、このイングランドを中心とするが、一部の統計資料にはウェールズを含む場合がある¹。

イングランドの地方自治体は、単層制と二層制が混在する形態となっており、二層制が画一化されているわが国とは対照的である(資料編：図表 1 参照)。二層制の場合には、広域自治体と基礎自治体とで行政サービスの提供を分担するが、単層制の場合には、その地域における一つの自治体として両方の役割を担う。

ロンドンには、広域自治体の広域ロンドン庁(Greater London Authority: GLA)のもとに、基礎自治体のロンドン市とロンドン区が合わせて 33 団体おかれている。その他の地域は、大都市圏(Metropolitan areas)と地域圏(Shire areas)に分類される。大都市圏では、単層制のディストリクト・カウンシル(一般に「市」と訳される)が 36 団体おかれ、警察、消防、ゴミ処理、公共交通を除く包括的なサービスを提供している。

地域圏では、単層制と二層制が混在している。単層制の地方自治体として、ユニタリーが 56 団体おかれ、警察と消防を除く包括的なサービスを提供する。二層制の地域では、広域自治体として、カウンティ・カウンシル(「県」または「州」と訳されるが、本報告では「県」を用いる)が 27 団体おかれる。また、基礎自治体として、ディストリクト・カウンシル(一般に「市」と訳される)が 201 団体おかれ、住宅や都市計画、ゴミ収集などを担う²。この他、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドでは単層制が採用されており、それぞれ 22 団体、32 団体、26 団体がおかれている³。

ただし、資料編：図表 1 で示されるように、通常、警察および消防・救命の業務は、ロンドンを除き、地方自治体とは切り離された事務組合

¹ イングランド地方自治体の使用者代表機関である「地方自治体雇用者協会」(LGE: Local Government Employers)はウェールズも対象としているため、LGE の統計資料は、イングランドとウェールズの両地域を包括している。

² Department for Communities and Local Government, Local Government Financial Statistics England, No.20, June 2010, p.15.

³ 政府の情報窓口: Directgov (<http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>、2010年12月19日アクセス)

(single purpose authorities) で運営されている (ロンドンでは GLA が担っている⁴)。したがって、地方自治体職員数といった場合、警察職員 (警察官を含む) と消防職員は除かれていることが通常である。

以上の地方自治体間の役割分担を踏まえて、イングランドおよびウェールズの地方公務員数は、図表①で示されるように、約 224 万人 (2010 年現在) である。地方自治体の種類別にみれば、たとえば、東京特別区に相当するロンドン区には、約 24 万人の地方公務員が勤務している。サービス別にみれば、教師が約 50 万人、教育補助員が 54 万人という大多数を構成しており、社会福祉関係職員が約 28 万人、レクリエーション・スポーツ関係職員が約 6 万人と続いている。

ただし、これらの数値は実人数 (実数) であり、図表①にあるように、別にフルタイム換算 (FTE) による職員数が算出される。この場合、前述の約 224 万人は、フルタイム換算で約 157 万人に減少する。このように、イギリスの地方公務員にはパートタイム職員も多く、分野によっては主要な担い手となっている。実際に、地方公務員のうち、フルタイム職員⁵が 46.5% である一方、パートタイム職員が 53.5% であり、パートタイム職員⁶が過半数を占めている⁷。なお、国家公務員においても同様に多数のパートタイム職員が勤務し、統計上のフルタイム換算も一般に用いられているが、国家公務員のパートタイム職員比率が 20.7% であるのに対して、地方公務員は 53.5% であり⁸、この比率の高さが地方公務員の特徴となっている⁹。また、約 224 万人の地方公務員のうち、恒久 (permanent) 任用が 83.3%、任期付 (Temporary/Casual) 任用が 14.4% であり、恒久任用が大半を占める。つまり、パートタイム職員であっても、恒久任用がありえるのである。

イギリスの地方公務員は、民間労働者と同様の労働法制のもとにおかれるため、両者を差異化することは一般的ではない。しかし、民間労働者と比較した場合、雇用契約において使用者に一定の解雇手続きを定め、解雇

⁴ 例外的に、ロンドン市域の警察はロンドン市が担う。

⁵ 「自治体一般職員の全国合同協議会 (NJC)」では、フルタイムで週 37 時間以上の勤務とされている。

⁶ パートタイム職員も、短時間勤務であることを除いて、フルタイム職員と同様の権利を有する (2000 年パートタイム労働者 (不利益取扱防止) 規則: The Part-time Workers (prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2000) (小宮文人『現代イギリス雇用法』信山社、2006 年、191 頁)。

⁷ LGA, Quarterly Public Sector Employment Survey, Quarter2, 2010, p.1.

⁸ 国家公務員は、Office of National Statistics, Civil Service Statistics, 31 March 2010, p.13 を参照。

⁹ その理由として、24 時間勤務の福祉施設において、夜間・週末にパートタイム職員が勤務している点、地域密着型の福祉サービスについて、フルタイム職員が広範囲にカバーするよりも、パートタイム職員が少数者を担当する方が望ましいと考えられている点などが指摘される (上林千恵子「イギリス『パートタイム労働者規制』の効果と企業への適用事例」『海外労働時報』2003 年 1 月号、52 頁)。

の理由を限定していたり、あるいは、独立の解雇審査委員会に解雇の決定を委ねていたりするなど、一定の雇用保障が与えられている点が、その違いとして指摘される¹⁰。

以上の地方公務員に加えて、約 25 万人の警察職員、約 5 万人の消防職員が存在している。

図表① イングランドおよびウェールズにおける地方公務員数

(単位：人)

| | 実数 | フルタイム換算 |
|----|-----------|-----------|
| 総数 | 2,244,400 | 1,573,000 |

| 自治体種類別 | 実数 | フルタイム換算 |
|---------------|---------|---------|
| ユニタリー | 507,400 | 344,200 |
| ロンドン区 | 246,000 | 185,800 |
| 大都市圏ディストリクト | 523,400 | 384,800 |
| カウンティ | 691,100 | 452,800 |
| ディストリクト | 110,200 | 88,300 |
| ウェーリッシュ・ユニタリー | 166,300 | 117,000 |

| サービス別 | 実数 | フルタイム換算 |
|---------------|---------|---------|
| 教師 | 509,955 | 458,067 |
| 教育補助員 | 544,896 | 371,453 |
| 社会福祉 | 280,327 | 220,298 |
| レクリエーション・スポーツ | 66,690 | 46,460 |
| 図書館・公文書館 | 34,480 | 23,460 |
| 都市計画・開発 | 26,830 | 18,670 |
| 環境衛生 | 17,930 | 15,900 |
| 文化・遺産 | 15,760 | 10,980 |
| 商業 | 5,830 | 3,860 |
| その他* | 741,702 | 403,852 |

*例：執行補助、配膳、清掃、ICT スタッフ、秘書、職業訓練、保安、人事、交換手など

| 本報告に係る調査先 | 実数 | フルタイム換算 |
|------------|--------|---------|
| メッドウェイ市 | 9,896 | 6,394 |
| バッキンガムシャー県 | 12,186 | 8,494 |
| ウェストミンスター区 | 5,103 | 4,245 |

¹⁰ 小宮、前掲書、222 頁。

| 上記に含まれない地方公務員 | 実数 | フルタイム換算 |
|---------------|---------|---------|
| 警察職員 | 254,441 | 244,497 |
| うち警察官 | 141,699 | 143,734 |
| 消防職員 | — | 51,653 |
| うち常勤消防士 | — | 29,735 |
| 消防士のうち契約消防士 | 11,899 | — |

(出典) 総数および自治体種類別について、LGA, Quarterly Public Sector Employment Survey, Quarter 2, 2010, summary、サービス別について、LGA, Local Government Workforce Analysis of Job Roles, October 2010、本報告に係る調査先について、LGA, Quarterly Public Sector Employment Survey, Quarter 2, 2010、警察職員について、Home Office, Police Service Strength, 22 July, 2010, p.3, p.13、消防職員について、Department for Communities and Local Government, Fire and Rescue Service, Operational Statistics Bulletin for England 2009-10, p.7 より筆者作成。ただし、消防職員はイングランドのみ。

なお、本調査研究会では、イギリス地方自治体の給与制度および給与決定過程を調査・研究するにあたって、2010年11月1日から3日まで現地調査を実施した。具体的には、メッドウェイ市（地方圏ユニタリー）、ウェストミンスター区（ロンドン区）¹¹およびバッキンガムシャー県（地方圏カウンティ・カウンスル）の3つの地方自治体、地方自治体雇用者協会（LGE）並びに地方公務員労働組合の中でも大規模なユニゾン（UNISON）を訪問し、聞き取り調査を行った。なお、これら3つの地方自治体の職員数は、図表①のとおりである。

以下、具体的な地方自治体について言及する場合は上記3団体について、その都度、団体名を記述するとともに、LGE およびユニゾンからの聞き取り調査についても同様とする。

イ 労働基本権の付与状況

地方公務員には、民間労働者と同様に、いわゆる労働三権（団結権、団体交渉権（協約締結権）、争議権）が認められている。したがって、地方公務員の給与は団体交渉とそれを通じた労働協約により決定される。例外となるのは、国家公務員であれば軍人、地方公務員であれば警察官、さらには北アイルランドの地方公務員である。これらは議会制定法上、労働基本権が制限されている。ただし、これら以外にも労働協約で「ストライキなし条項」（no strike agreement）が定められ、事実上、争議権の制限がなされる場合もある¹²。

¹¹ ロンドン地域は、ロンドン市と32のロンドン区で構成される。ロンドン区が地方自治法などの議会制定法をその存立の根拠とするのに対して、ロンドン市は例外的に取得時効による法人格をもつ（山下茂『体型比較地方自治』ぎょうせい、2010年、71頁）。ウェストミンスターは、その名称をCity of Westminsterとするが、ロンドン区としての性格から、本報告では「ウェストミンスター区」として和訳している。

¹² 刑務官やNHS看護師の95%を占めるイギリス看護協会（Royal College of Nursing）の看護師の例がある（BBC News, Why can't police strike?, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/

警察官は、警察法（Police Act 1919）によって労働基本権が否定されている。その代償として、同法に基づいて警察官の利益を代表する警察連盟（Police Federation）¹³が設置され、その給与は、警察官団体交渉委員会（police negotiating board）¹⁴における当局側と連盟側の交渉をふまえ、同委員会が内務大臣に勧告することで決定される¹⁵。

このような独立委員会が設立され、勧告に基づいて給与が決定されるグループは、8種類存在する（資料編：図表2）。これらのうち、軍人および警察官は、労働基本権の制限の代償としての勧告制度であるのに対して、それ以外の6種類は労働基本権が保障されていながらも、必ずしも労使交渉による給与決定に委ねることが望ましくないと考えられ、勧告制度が適用されている。

地方公務員については、教師、教育補助職員、警察官の給与に関する独立委員会がおかれている。これらのうち、教育補助職員と警察官に係る独立委員会の名称には「団体交渉」が含まれており、事実上の給与交渉の場として機能している（資料編：図表2）。それ以外の独立委員会がおおむね公益委員を中心に構成されているのに対して¹⁶、教育補助職員と警察官の場合、労使による交渉が展開されながらも、最終的には勧告の仕組みが用いられている点に違いがある。

なお、団体交渉に基づいて締結された労働協約は、当該協約内の諸条件が雇用契約の内容となることを前提としており（「橋渡し条項」の存在）¹⁷、各地方自治体が、個々の職員と協約の内容に沿った雇用契約を締結することで有効となる¹⁸。

magazine/7141970.stm, 2010年12月18日アクセス)。

¹³ 警視（superintendent）以下の階級に属する警察官（警部：Chief Inspector、警部補：Inspector、巡査部長：Sergeant、巡査：Constable）が自動的に所属する。

¹⁴ 当局代表（警察担当大臣、警察幹部）22名、連盟代表22名、首相任命による中立的な委員長と副委員長により構成される（http://www.ome.uk.com/Police_Negotiating_Board.aspx, 2010年12月18日アクセス)。

¹⁵ 保守党・自由民主党政権による歳出削減方針を受けて、内務省は、2010年10月1日付で検討委員会を立ち上げ、2011年6月までに、警察官への争議権付与を視野に入れた給与制度の見直しを検討するとした（<http://www.review.police.uk/>, 2010年12月8日アクセス)。

¹⁶ たとえば、上級公務員給与審議会（資料編：図表2の⑥）は、10名の公益委員で構成され、勧告にあたって、上級公務員が所属する労働組合（FDA）や政府、人事委員などから意見を聴取する。

¹⁷ 小宮、前掲書、47頁。

¹⁸ 「イギリスでは、ドイツやフランスのような労働協約とその他の集団的協定ないし労働契約との抵触という問題は起こらない。労働協約には、規範的効力は認められておらず、労働協約は、個別労働契約に採り入れられてはじめて拘束力をもつからである。」（大内信哉「労使関係の分権化と労働者代表」『日本労働研究雑誌』第555号、2006年10月号、7頁）。

(2) 給与決定

ア 給与制度

イギリスの地方公務員の給料水準は、原則として全国レベルの労使交渉で決定される。これを一般に「ホイットレーシステム」と呼ぶ。このシステムは、第一次世界大戦中にストライキが頻発したことを受けて、労使関係を円滑化させ、国内産業を立て直す目的で考案された。当初、公務部門ではなく民間部門への適用が企図されたが、公務員労働組合がこのシステムの適用を公務部門にも求めたことから、同様に適用されることとなった。しかし、民間部門ではすでに労働組合の組織化が進展していたことからあまり活用されず、次第に公務部門に特有のシステムとして定着していった。

ホイットレーシステムとは、労働者と使用者それぞれの代表が、一つのテーブルで公務員全体の給料水準について交渉を行う集団的労使交渉の仕組みである。各地方自治体でも給料以外の事項に関する労使交渉は行われるが、給料水準に関してはホイットレーシステムのもとでの決定に準拠する。現在、イギリスの国家公務員はこの方式をやめ、各省が個別に労使交渉をして給与を決定しているため、ホイットレーシステムは公務部門のなかでも地方公務員を中心とする決定方法となっている。

ホイットレーシステムを通じた全国レベルの労使交渉団体は、イングランドおよびウェールズにおいて 18 団体存在している(資料編:図表 3)¹⁹。以下、これらのうち、約 130 万人の地方自治体の一般職員の給料水準に関する労使交渉の場となる「自治体一般職員の全国合同協議会」(資料編:図表 3 の⑬。以下「NJC」という)を対象として述べていく²⁰。

NJC では、給料改定率、給料基準をはじめとして、有給休暇、病気による欠勤、勤務時間および手当などの勤務条件 (Terms and Conditions)、さらに勤務条件に関する労使交渉のルールなどが合意される。“グリーンブック”と呼ばれる合意文書は、全国レベルでの労働協約であり、1 年～2 年程度で改定されてきているが、その内容は包括的であり、詳細を地方レベルでの交渉に委ねていることも少なくない。したがって、NJC にとって重要となるのは、毎年の給料改定率とそれに基づく給料基準の改定である。各地方自治体においては、給料改定率については組合との交渉をせず、NJC の決定に準拠し、これ以外の勤務条件については、NJC の労働協約に定められたルールのもとで交渉を行う²¹。

NJC では毎年、給料改定率を基準点ごとに示す。2010 年 3 月 31 日まで

¹⁹ 交渉実態がある (LGE が使用者代表を派遣している) ことから、独立委員会に含めていた教師、教育補助員、警察官の審議会・委員会もこれに含まれる。

²⁰ ただし、資料編:図表 2 の注にあるように、教育補助職員が離脱したため、現在は約 90 万人に減少している。

²¹ 労働協約のなかには、勤務条件の内容を具体的にあるいは一定の幅をもって定めた事項もあるが、一般的には労働協約に定められた勤務条件に関する交渉事項について、協約内のルールに沿って各地方自治体で労使交渉を行う。

は、図表②の給料基準が適用されており、労使の合意に基づいて、基準点4から49までに対応した年収ベースでの給料が示されている。各地方自治体は、NJCの基準点と職務評価（Job Evaluation）にしたがった職務分類とを照らし合わせて等級化（たとえば、第4の基準点を二分割する、二つの基準点を併合するなど）し、給料表を作成する。

図表② NJCによる給料基準（2009年4月1日から2010年3月31日まで）

| 基準点 | 2009年4月1日 | 時給相当* | 基準点 | 2009年4月1日 | 時給相当* |
|-----|-----------|---------|-----|-----------|---------|
| 4 | £ 12,145 | £ 6.30 | 27 | £ 22,958 | £ 11.90 |
| 5 | £ 12,312 | £ 6.38 | 28 | £ 23,708 | £ 12.29 |
| 6 | £ 12,489 | £ 6.47 | 29 | £ 24,646 | £ 12.77 |
| 7 | £ 12,787 | £ 6.63 | 30 | £ 25,472 | £ 13.20 |
| 8 | £ 13,189 | £ 6.83 | 31 | £ 26,276 | £ 13.62 |
| 9 | £ 13,589 | £ 7.04 | 32 | £ 27,052 | £ 14.02 |
| 10 | £ 13,874 | £ 7.19 | 33 | £ 27,849 | £ 14.43 |
| 11 | £ 14,733 | £ 7.64 | 34 | £ 28,636 | £ 14.84 |
| 12 | £ 15,039 | £ 7.80 | 35 | £ 29,236 | £ 15.15 |
| 13 | £ 15,444 | £ 8.01 | 36 | £ 30,011 | £ 15.56 |
| 14 | £ 15,725 | £ 8.15 | 37 | £ 30,851 | £ 15.99 |
| 15 | £ 16,054 | £ 8.32 | 38 | £ 31,754 | £ 16.46 |
| 16 | £ 16,440 | £ 8.52 | 39 | £ 32,800 | £ 17.00 |
| 17 | £ 16,830 | £ 8.72 | 40 | £ 33,661 | £ 17.45 |
| 18 | £ 17,161 | £ 8.89 | 41 | £ 34,549 | £ 17.91 |
| 19 | £ 17,802 | £ 9.23 | 42 | £ 35,430 | £ 18.36 |
| 20 | £ 18,453 | £ 9.56 | 43 | £ 36,313 | £ 18.82 |
| 21 | £ 19,126 | £ 9.91 | 44 | £ 37,206 | £ 19.28 |
| 22 | £ 19,621 | £ 10.17 | 45 | £ 38,042 | £ 19.72 |
| 23 | £ 20,198 | £ 10.47 | 46 | £ 38,961 | £ 20.19 |
| 24 | £ 20,858 | £ 10.81 | 47 | £ 39,855 | £ 20.66 |
| 25 | £ 21,519 | £ 11.15 | 48 | £ 40,741 | £ 21.12 |
| 26 | £ 22,221 | £ 11.52 | 49 | £ 41,616 | £ 21.57 |

*週37時間を標準的な勤務時間として換算したもの

(出典) UNISON, Local Government Pay Rates (和訳)

(UNISON 提供資料, 2010年11月2日訪問時)

たとえば、図表②のNJCによる給料基準点は、メッドウェイ市およびウェストミンスター区のように、地方自治体の手によって給料表に変換される。メッドウェイ市の給料表は、おおむねNJCの基準点に対応する形

で作成されており、ポイントに対応して、同市の職位（E, D, C, B, A, PO）が等級化されている（資料編：図表 4）。それに対して、ウェストミンスター区の給料表は、等級を 7 つに分け、それぞれに 7 段階のステップを設定している（資料編：図表 5-1）。通常、等級ごとに職務が上位、中位、下位に分類されたうえで、目標給（緑色の部分）で採用が行われ、特別給（ピンク色の部分）は、高い人事評価を得た特に優秀な職員に対してのみ支給されるというように、給料表が運用されている（資料編：図表 5-2 から 5-4 まで）²²。

NJC の改定率は給料表のもととなった基準点ごとに適用されるため、改定率は全国の自治体で均衡する。しかし、この 2 団体の給料表にも多様性がみられるように、同一の基準点をもとにしていながらも、給料表の作成には地方自治体の裁量が大きく、団体間の標準化は必ずしもなされていない。つまり、地方自治体内部の職務と給与は対応しているが、地方自治体間の職務と給与の対応はなされていない。

このため、同じ職務、職位、労働であっても地方自治体ごとの給与水準は異なる。民間の研究所の賃金調査によれば、地方公務員としての同じ職務であっても、地方自治体が異なれば年収も異なっている（資料編：図表 6）。このような差を埋めるために、ロンドン区では、「同一職務同一賃金」の取組みにより、その多くで共通の職務評価が用いられており、地方自治体間の標準化の動きもみられる²³。

基準点を通じた均衡以外では、国家公務員との間でも、地方自治体間でも給与水準の均衡は図られていない。労働組合側は、このような他の公務部門との均衡が図られていない点を問題視し、毎年度の要求に際して、資料提供を行っている。たとえば、エージェンシーを含む中央省庁の国家公務員の平均年収が £ 13,026 であるのに対して、NJC のそれは £ 11,577 であり、約 88% 相当でしかないと批判をしている²⁴。近年、労働組合側が比較の材料としてとくに重視しているのは、勧告で給与が決められているその他の公務部門職員、なかでも同種の社会福祉関係スタッフを多く抱える国民保健サービス（National Health Service: NHS）で働く職員である²⁵。

²² ロンドンには、NJC においてフリンジ加給（インナー・ロンドンで £ 798、アウター・ロンドンで £ 555）が示されるのに加えて、広域ロンドン地域協議会（Greater London Provincial Council）での集団的労使交渉に基づいて、地域手当（ロンドン加給）が決定される（2009 年度は、インナー・ロンドンで £ 3,299、アウター・ロンドンで £ 1,755）。後者は、あくまで助言的な目安となる。

²³ 「シングル・ステータス」と総称され、近年、自治体間、職務間、男女間の給与の格差を解消するため、職務評価と等級化の再評価がなされている。労働組合側がとくに問題視しているのは、男女間の格差である。

²⁴ Trade Union Side of the National Joint Council for Local Government Service, Pay Claim 2009-2010, January 2009, p.8.

²⁵ NHS 職員の勧告の対象は、当初、看護師と保健専門職のみだったが、2004 年に福祉専門職・技術職に拡大され、2007 年には一般職員や清掃職などを包含し、現在では、医師、歯科医、限定的な幹部職を除く NHS 職員の給与が勧告で決定されている（マンパワー経済局

同一職務であっても、NJC 内の職員と NHS 職員とでは、たとえば保育士で約 25%の違いが生じているとの比較もある（資料編：図表 7）。その一つの要因として、図表③で示されるように、NJC 内職員と NHS 職員の改定率に、差異があることがあげられる。

これらの公務部門との均衡と同様に、民間との均衡も制度上はなされていない。ただし、NJC の団体交渉ではインフレ率²⁶が重要な指標となるため、上記の公務部門の給料よりは考慮の度合いは強い。また、使用者側は、主に地域の同規模の雇用者（大型スーパーであることが多い）を参考にして、使用者代表たる LGE に対して地域の現状や要望を伝える。組合側も、民間部門の最低年収、中央値年収、最高年収、平均年収などについて比較し、要求時の資料として加えている²⁷。なお、NJC の改定率は、逆に、ひろく公務部門やボランティアセクターの給与に影響を与える。

給与を構成するのは、主要部分を占める給料と、一般的には限定的に支給される手当である。給料は、NJC による改定率に直接影響を受ける。それに対して手当は、勤務条件の中に位置づけられるため、NJC において金額まで定められた 5 種類の手当（ソーシャルワーカーの待機手当など）は、ナショナル・ミニマムとして保障されているが、それ以外については地域ごとに違いがある。たとえば、今回の調査先であるウェストミンスター区では、夜間勤務手当や不規則勤務手当、待機手当など 8 種類の特殊な手当はあるが、これら以外に通常勤務で支給される手当は存在しない。また、夜間勤務手当や週末手当は、新規採用者には支給しない方針であるなど、手当の整理を進めている。

なお、ウェストミンスター区、メッドウェイ市ともにボーナスはなく（ウェストミンスター区については廃止した）、イングランドの地方自治体職員へのボーナスの支給は必ずしも一般的ではない。

図表③ NJC 加盟団体の一般職員と NHS 職員の給料改定率の比較

| 年 | 一般職員 NJC | NHS |
|------|----------|-------|
| 1998 | 3.00 | 3.80 |
| 1999 | 3.00 | 4.70 |
| 2000 | 3.00 | 3.40 |
| 2001 | 3.50 | 3.70 |
| 2002 | 4.00 | 3.60 |
| 2003 | 3.50 | 3.225 |
| 2004 | 2.75 | 3.225 |
| 2005 | 2.75 | 3.225 |
| 2006 | 2.95 | 2.50 |
| 2007 | 2.48 | 2.40 |
| 2008 | 2.75 | 2.40 |
| 2009 | 1.02 | 2.54 |
| 2010 | 0.00 | 2.25 |

（出典）Trade Union Side of the National Joint Council for Local Government Services: England, Wales and Northern Ireland, Pay Claim 2011-2012, p.11.

ホームページより）。

²⁶ インフレ率には、小売物価指数（RPI: Retail Price Index）、住宅ローン金利を除く小売物価指数（RPI-X）、消費者物価指数（CPI: Consumer Price Index）がある。

²⁷ Trade Union Side of the National Joint Council for Local Government Services: England, Wales and Northern Ireland, Pay Claim 2011-2012, p.13.

イ 給与決定過程

(ア) 給与決定過程の流れ／給与改定方式

給与決定過程は、大きく三つに分類が可能である。第一に、前述の勧告で給与決定がなされるグループであり、資料編：図表 2 で示される。第二に、ホイットレーシシステムによるグループであり、前述の地方自治体一般職員の NJC が代表的である。その他、チーフエグゼクティブなどの幹部公務員も別建ての合同交渉委員会（資料編：図表 3 の①）で交渉が行われる。第三に、NJC から離脱して、地方自治体で独自に労使交渉を行うグループがある。一般に、「オプト・アウト団体」（離脱団体）と呼ばれる。

本調査研究会が現地調査の対象とした 3 団体のうち、ウェストミンスター区とメッドウェイ市は NJC の加盟団体であり、バッキンガムシャー県はオプト・アウト団体である。NJC に加盟している地方自治体ごとの労使交渉の内容は給料以外の勤務条件であるのに対して、オプト・アウト団体は給料を含めて労使交渉を行う。

(イ) 労使交渉の実際

以下では、地方自治体一般職員の NJC 加盟団体とオプト・アウト団体それぞれの給与決定過程を示す。

一般職員の NJC は 12 名の使用者側代表、58 名の労働組合代表で構成される。約 400 の地方自治体の職員の給料を決定する大規模な交渉団体であるが、日常的な交渉を使用者側で担うのは前述の LGE の職員約 50 名である。LGE での聞き取り調査によれば、そのうち、約 27 名が実際の交渉に携わっている（資料編：図表 3 の 18 種類の NJC/JNC をカバー）。一般職員の NJC はそのうちの 4 名が担当する。

交渉は次のようなスケジュールで進められる。通常、4 月 1 日に効力が生じる給料改定率（NJC award）に対して、前年の 10 月にユニゾン（最大の地方公務員労働組合）、小組合の GMB および UNITE も参加のもと、組合からの要求（pay claim）を示す。2010 年度は、すべての基準点について、£ 250（1.19%の改定率）の要求がなされた²⁸。なお、基本的に使用者側の交渉のスタンスは受け身であるが、経済状況などに応じて、労働組合からの要求以前に動き出すこともある（2005 年度に例がある）。

要求を受けて、LGE は、12 月にかけて各地方自治体を回って人事担当者と会談するとともに、より広範な地方自治体関係者の参加のもと、シンポジウムなどを開催する。会談では、要求を受け入れた場合のコストを算出するなどの技術的な支援を行うとともに、予算状況などに関する意見を聴取する。このようにして LGE は、要求の受け入れが可能で

²⁸ 2009 年度は £ 500（2.5%の改定率）

あるかどうかを判断していく。その際に考慮されるのは、前述のようにインフレ率および地域における同規模の民間労働者の給与水準である。給与決定過程においては、組合側と基準点ごとの額の改定について交渉し、場合によっては、基準点一律の改定ではなく上位と下位で改定率の差異化も行われる。

地方自治体との会談、労働組合との交渉を受けて、通常 1 月に LGE からの回答 (Offer) が示される。この回答に対してさらに組合との交渉が重ねられ、合意が得られた時点で NJC の改定率として公表される (図表③)。この改定率にしたがって、NJC 加盟団体は、自らの給料表で対応する基準点を改定のうえ、職員の給料に反映させる。なお、NJC 加盟団体であっても、NJC が示す改定率に準拠せず助言として用いることはできるが、その場合には、組合から地方自治体個別の交渉を要求されることとなる。

次に、バッキンガムシャー県を例にオプト・アウト団体の給与決定過程を述べる。バッキンガムシャー県は、1990 年に NJC を離脱した²⁹。このため、団体独自で給料に関する労使交渉を行っている。ただし、厳密に言えば、「交渉」(negotiation)ではなく「協議」(consultation)として位置づけられている。

「協議」を担うのは、県議会に設置された委員会である。委員会は、リーダーを含む 6 人の議員で構成される。議会での登録を経た 3 つの労働組合は、合同で委員会に対して要求額を提示する。それを受けて、地方自治体の人事部局は委員会の決定に必要な情報 (要求を受け入れた場合の必要経費など) を調査し、支援を行う。ただし、予算はこれよりも早い時期に編成されており、予算上の余裕があるかどうかという制約を受ける。

委員会から改定率の提示 (pay offer) が出された時点から 5 週間の協議期間が開始され、その間も人事部局は引き続き必要な支援を行う。協議の場で考慮されるのは、この地域における給与水準ではなく、NJC による全国合意である。協議期間が終了すると、最終的に委員会が決定し、予算全体が議会で承認されることとなる。

その他、給料以外の交渉事項³⁰は人事部局が担い、通常、3 人对 3 人で交渉が行われる。2010 年度には、各種手当の支給基準を厳格化するよ

²⁹ バッキンガムシャー県の交渉担当者からの聞き取り調査によれば、離脱に際して、年収の 6%を加給することで組合と合意を得た。ただし、現在も全国合意を尊重しているという意味で、自らを必ずしも「離脱した」とはとらえていないという。あくまで、タイミング的に全国合意を待つ必要がなく、予算がスムーズに決定されることをメリットに、NJC とは別のタイミングで行っているというスタンスである。こうしたメリットに対して、NJC には、給料に関する交渉を各地方自治体で行う必要がないというメリットがあるとも説明された。

³⁰ 勤務週、有給休暇、フレックス制度、昇給の原則、通告期間、ボーナス、病気による欠勤、通勤手当、領収書の不要な支出のルール、解職手続、職務評価の枠組み、出産、介護など。

う交渉が進められている³¹。なお、バッキンガムシャー県の給料表は、資料編：図表 8 に示される。

オプト・アウト団体はロンドン近郊に集中しており、バッキンガムシャー県周辺でも 77 自治体のうち、33 団体が離脱する選択をしているという。バッキンガムシャー県を含めた主なオプト・アウト団体の一覧およびその改定率は、資料編：図表 9 に示される。2009 年の NJC 改定率が 1.02% であるのに対して、オプト・アウト団体の改定率は、バッキンガムシャー県のように 2.25% と高水準の例もあれば、ドーヴァー市のように 0% の例もあり多様となっている。

(ウ) 労使交渉が不調の場合

労使交渉は、原則として合意が得られるまで継続される。新規の協約が締結された時点で 4 月 1 日に遡及して適用されるが、交渉継続中は既存の協約が有効となるため、終わりのない交渉は組合側にとっても必ずしもメリットにつながらない。近年は、合意が得られないままに翌年度の交渉を開始する事態もおきている。

最終的に、ある一定の時点で合意が得られない場合、使用者側は自らの改定案を実行に移すこととなるが、これに対して組合側は、ストライキの実施で対抗する。ストライキの実施以前には、当事者の少なくとも一方からの申請に基づいて、すべての当事者が同意することを条件に、助言斡旋仲裁局（ACAS: Advisory, Conciliation and Arbitration Service）の調停および仲裁に委ねることができる。

ACAS は、1974 年に創設されたいわゆる公益法人 (NDPBs) である。中央省庁の一つである経済・革新・技能省（BIS: Department of Business Innovation and Skills）から拠出される資金で運営されるが、政府から独立した存在であると考えられている。労使双方に対する助言、斡旋、仲裁のほか、行為準則の作成、労使関係の調査などを行っている。ACAS による仲裁は一般的に法的拘束力を有しない。しかしながら、これに従わないことはきわめて稀であるということから³²、事実上の拘束力を有している³³。

直近の付託事例として、2008 年度分の地方自治体一般職員の NJC 改

³¹ 聞き取り調査では、自家用車通勤手当、医療補助、通勤手当、領収書の不要な支出のルールについて基準を厳格化するよう、2 月に交渉を開始し、7 月に正式な交渉にこぎつけているという。

³² 小宮、前掲書、62 頁。

³³ なお、類似の機関に中央仲裁委員会（Central Arbitration Committee）がある。その前身は労働裁判所であり、1971 年に労働仲裁局に名称変更された後、現在の中央仲裁委員会となった。その必要な職員および施設は ACAS が貸与しているため、ACAS の下部機関としての位置付けが強い。その主要な任務は労働組合の認証であるが、ACAS からの依頼に基づいて任意的仲裁を行い、法定された労使関係事項に関する紛争の判定機関としての役割も果たし、ACAS を補完する存在でもある。

定率があげられる。LGE も付託に同意し、労使双方が資料を提出のうえ、全1回の委員会が開催された(ACAS の求めにより複数回の開催も可能)。その間、2日間のストを経験しながらも、付託を受けた交渉のなかで両者が合意にいたりつつあった折、ACAS から「0.3%上乘せ」の決定がなされた。使用者側はこの時の決定を不本意とし、2009年度はACASへの付託を拒否している。

(エ) ストライキの状況

LGE での聞き取り調査によれば、一般的な傾向として、2008年以前はストライキが多く起こったが、同年以降はACASを利用しようとする傾向が強まっているという。過去においては、前述のように、ACASへの付託中(2008年7月)に2日間のストライキを経験した。ただし、ストライキは地方レベルの組合員投票に基づいて実施されるため、この時は約27%の自治体が同時にストライキを実施したにすぎなかった。学校関係者がストライキをした場合には国民への影響が大きい、休日であったこともあり、局所的影響にとどまったという。ユニゾン側からすれば、ストライキは他の代替手段がない場合に用いる最後の方法であり、交渉再開に持ち込むことができるという点でのメリットがあるという。

一方、自ら団体交渉を担うバッキンガムシャー県では、2006年に全国レベルでの年金改革に関してストライキを経験したが、国レベルでの合意後は沈静化し、以後経験していないという。

なお、直近の事例として、保守党・自由民主党連立政権の財政削減方針に対抗する消防士のストライキが、2010年10月23日、11月1日に相次いで行われた。

ウ 給与制度への議会の関与

NJCによる改定率の決定は、ウェストミンスター議会はもちろんのこと、地方議会の議決を必要としていない。労働協約についても同様である。

ただし、NJCに準拠するウェストミンスター区でも、給料改定率以外の事項については労使交渉を行う。具体的には、人事局長が、議員から団体交渉の権限を委任され交渉を担い、それに基づき、議員と事前に相談のうえ人件費予算を編成するという。議員からは通常、人件費の抑制に向けた声が寄せられるため、同区においては、採用時の給料を各等級の下位(資料編：図表5-2から5-4までのうち緑色の部分)とする、上位(同、無色の部分)は原則として適用しないなどの方法により、人件費の抑制と実績に基づく給料の支給が行われているという。このような日常的な議員とのやり取りとともに、最終的な予算の決定による議会の関与がある。

また、前述のように、オプト・アウト団体の一つであるバッキンガムシャー県では、給料改定率の交渉を議会の委員会が担っているため、より直接的な関与がある。

エ 給与の予算面における取扱い

LGE は、組合の要求を受けて各地方自治体から財政状況や予算状況などについて意見を聴取する。したがって、LGE の交渉は、ある程度地方自治体の予算状況を考慮して進められる。なお、NJC による給料改定率が年度の途中で 4 月 1 日に遡って適用される場合、「引当金」により予算上の対応がなされる。

バッキンガムシャー県の場合、前述のように、給料改定率の決定に先立って予算は編成されているため、予算上の余裕の有無によって協議は制約を受ける。

他方、組合側は、地方自治体の財政状況や歳入状況を調査し、要求時の資料として加えている³⁴。

オ 近年の給与改定状況

NJC 加盟団体の一般職員の改定率は図表③を、オプト・アウト団体の改定率は資料編：図表 9 を、それぞれ参照されたい。なお、職員の平均給与については、資料の提供があったウェストミンスター区についてのみ示す（資料編：図表 10-1 および 10-2）。

(3) その他

かつて公務員の年金改革でストライキがあったと述べたように、公務員にとって、年金は給与の一部ともいえる要素である。イギリス地方公務員の年金は、約 460 万人を包括した地方公務員年金制度（いわゆる二階建て部分）（LGPS: Local Government Pension Scheme）のもとで運営されている³⁵。国による全国的な制度であるが、99 の地域年金基金が運営を担当している。75 歳未満であることが加入条件であり、パートタイム職員であっても 3 か月以上の雇用契約があれば加入することができる³⁶。ただし、個人年金を選択することも可能であり、地方公務員だけではなく、公共サービスを提供する組織も加入を選択することが可能であるが、警察官、消防士および教師はこれに加入せず、別立ての年金制度となっている。

いわゆる一階建て部分の基礎年金の支給開始年齢は、男性で 65 歳、女性で 60 歳だが、女性については引き上げられている最中である。2020 年までには男女ともに 65 歳で統一された後、2024 年から 46 年にかけて、68 歳まで引き上げられる予定である³⁷。

³⁴ Trade Union Side of the National Joint Council for Local Government Services: England, Wales and Northern Ireland, Pay Claim 2011-2012, p.23.

³⁵ LGPS ホームページを参照して記述。

³⁶ 地方公務員年金（雑）規則（年金法に基づく執行規則）の制定により、2010 年 9 月 30 日から 3 か月以下の雇用契約であっても、それが延長されれば加入することができるように改められた。

³⁷ しかし、2010 年 10 月の歳出見直し（Spending Review）のなかで、女性の引き上げを早

また、基礎年金の最低加入期間は、かつて男性で 11 年、女性で 9.75 年とされていたが、2007 年の年金法改正により、2010 年 4 月から撤廃され、加入期間によって年金額は異なるが、1 年以上の加入で将来の受給が認められることとなった。

地方公務員年金については、60 歳からの早期退職による受給も可能であるが、減額が行われ、また、55 歳からの早期退職による受給についても、雇用者の同意または余剰解職や経営上の問題であることの条件が必要となる。

地方公務員年金への拠出は、収入に応じて 5.5% から 7.5% であり、2008 年 3 月以前と以後の加入分では計算式が異なる³⁸。また、被用者のいわゆる二階建て部分の年金である「国家第二年金」には、雇用者負担がなく、早期退職による受給ができないのに対して、公務員年金の場合には、雇用者負担があり、早期退職による受給が認められているという違いがある。

め、2018 年から 2020 年の間に、男女とも 66 歳まで引き上げる方針が示された。

³⁸ 2008 年 3 月以前の加入分は「加入期間×1/80×退職前最終年の年俸」で、2008 年 4 月以降の加入分は「加入期間×1/60×退職前最終年の年俸」で、それぞれ計算される。

3 フランス

フランスの地方公務員制度に関する記述を始めるに当たって、公務員制度全般について簡単に触れておきたい。現行の公務員制度は、国家公務員、地方公務員及び病院公務員の3種類の公務員制度から構成されており、地方公務員制度はその一部となっている。また、地方公務員制度は、主に次の2つの法律によって定められている。すなわち、地方公務員及び国家公務員共通の権利義務を定めた1983年7月13日法 (loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) 並びに地方自治体である市町村 (commune)、県 (département)、州 (région) 及びその公施設法人 (établissement publique) で勤務する職員を対象とした1984年1月26日法 (loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) である。これらの法律の適用対象者は主に正規職員 (titulaire) である。

このように、フランスの地方公務員は、労働基本権や給与といった項目については法律上、国家公務員と同じ権利義務が与えられている。よって、原則として、地方公務員制度は、国家公務員制度と共通した部分を有しながら運用されている。しかし、地方公務員制度独自の運用も存在する。そこで、本報告では、公務員制度として諸点を記述するとともに、地方公務員制度に関して特記すべき事項を中心にみていく¹。また、地方公務員制度上の各項目は、法律、デクレ (Décret) 及びアレテ (Arrêté) といった法令によって全国共通の規則が詳細に定められており、全国どこにいても同じ制度運用となるようなシステムを採っている。以下の記述が個別地方自治体をその対象とはしておらず、制度の概要を記すにとどまっているのはこのような背景による。

なお、以下、特別の断りがない限り、地方公務員とは地方自治体で勤務する一般職正規職員を指す。

(1) 地方公務員制度の概況

ア 地方公務員の数・種類

2008年12月31日現在、正規及び非正規職員 (non-titulaire) 等を合わせて、国家公務員は約240万人、地方公務員は約180万人、病院公務員は約100万人を数える。公務員全体では国家公務員が約50%、地方公務員が約30%、病院公務員が約20%であり、国家公務員の割合が最も高い (図表1)。しかし、1988

¹ 地方公務員の一部の職には政治任用や自由任用によるものもあるが、本報告の対象にはそれらは含まない。

年から 2008 年までの間の職員増加について統計資料を見てみると、地方公務員の職員増加率は 1.6%となっており、国家公務員の 1%、病院公務員の 1.2%を上回っている。また、1998 年から 2008 年までの間の職員増加率の年平均は国家公務員が 0.2%、病院公務員が 1.2%であるのに対し、地方公務員は 2.5%となっている²。このように、少なくとも 1988 年以降、国家公務員及び地方公務員の職員増加率については、地方公務員数の増加率の方が常時、高くなっている³。

次に、正規及び非正規職員等を合わせた地方公務員数は、市町村公務員が約 100 万人とされており、地方公務員の中で最も多い(図表 2)。また、1988 年から 2008 年までの間の地方公務員数の推移を見てみると、その増加率は市町村が 1.5%、県が 3.1%、州が 15.2%と、州の職員数の伸び率が高くなっている⁴。これは、1982 年 3 月 2 日法(市町村、県、州の権利と自由: *Droits et libertés des communes, des départements et des régions*)により、従来の行政区画から地方自治体となった州は、1983 年から職員採用を始めたためである。当初、職員数は他の地方自治体に比べて極端に少なく、1988 年には正規及び非正規職員を合わせて約 4 千人程度だったが、2008 年には両者合わせて約 7 万 2 千人にまで増加している。

加えて、地方自治体における非正規職員数の状況を見てみると、2007 年 12 月 31 日現在、市町村で働く非正規職員は職員全体の 11.2%を占めている⁵。2005 年に比べると非正規職員数

² 国家公務員は 2006 年から職員数の削減に取り組んでいる一方、地方公務員は増加を続けている。これは、地方公務員数の純粋な増加という部分もあるが、2004 年 8 月 13 日法 (loi n°2004-809 du 13 août 2004) 109 条に基づいて、国家公務員である学校関係職員のうち一部現業職員及び国の出先機関である県設備部局の一部職員(約 13 万人)を地方公務員へ身分移管させる国家公務員削減策の影響もある。詳細については以下を参照。(財)自治体国際化協会『CLAIR REPORT No.330 フランスの新たな地方分権 その 3-第 2 幕の検証と第 3 幕の可能性-』2008 年、p.62-66、http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/330.pdf (2009 年 6 月 10 日閲覧)。植村哲「フランスの国の地方出先機関-その理念と最近の改革の動向」『地方自治』第 748 号、2010 年、p.62-66。

³ Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Faits et chiffres 2009-2010 vol.1* [en ligne], La documentation française, Paris, 2010, p.214. [réf du 15 janvier 2011]. Disponible sur: http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/pdf/RA_V1_2009-2010.pdf

⁴ *Ibidem*, p.220.

⁵ 数字は 2007 年 12 月 31 日現在。CNFPT et DGCL, *Synthèse nationale des rapports au Comité technique paritaire (CTP) sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2007* [en ligne], Ministère de l'Intérieur et DGCL, Paris, 2006, pp.15 [réf du 15 janvier 2011]. Disponible sur: <http://>

は年々減少しているが、これは、職群 (cadre d'emploi) 数の設定が増えたことや非正規職員の正規職員化が行われてきたことに起因するものと考えられるという⁶。しかし、運営資金の少ない小規模市町村においては、人件費を節約するために、他の人口規模の市町村に比べて、非正規職員を多く雇用しているのが実状である。その例として、2007 年末現在において、市町村と市町村公施設法人全体の非正規職員の占める割合が 11.3% であるのに対し、人口 1 千人以下の市町村では、常時勤務でありながら採用形態が非正規職員である者の雇用率が 13.7% と、人口 1 千人以上の市町村と比べて最も高くなっている。ちなみに、非常勤職員数の割合については、市町村の人口千人以上 3 千 5 百人以下が 8.1%、3 千 5 百人以上 5 千人以下が 8.8%、5 千人以上 1 万人未満が 10.9%、1 万人以上 2 万人以下が 12.5%、2 万人以上 5 万人以下が 12.6%、5 万人以上 10 万人以下が 12.9%、10 万人以上が 8.7% となっている。また、非正規職員の雇用率は、県が 8.9% であるのに対し、州では 17.2%、都市共同体 (communauté de communes) では 19.3% となっており、その理由については照査する必要があるだろう⁷。

続いて公務員の区分について述べる。地方公務員の一部の職は政治任用や自由任用による職であるが、本調査の対象は次に記す職群に所属する正規職員である。すなわち、地方公務員のポストはカテゴリー (catégorie)、部門 (filière)、職群 (cadre d'emploi) 及び等級 (grade) によって構成・分類されており、職群については、現在 60 を数える (図表 3)。また、職群ごとにデクレで詳細が定められている。例えば、「地方行政管理者 (administrateurs territoriaux)」は、1987 年 12 月 30 日デク

www.observatoire.cnfpt.fr/documents/012011/040111170502Bilanssociaux2007VF.pdf

⁶ 2005 年の数字については、Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) [En ligne]. *Synthèse nationale des rapports au comité technique paritaire sur l'état au 31 décembre 2005 des collectivités territoriales*. Paris: Ministère de l'Intérieur et DGCL, 2008[réf. du 22 mars 2009]. Disponible sur: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/fpt/resultat_des_bilans/synthese_nationale_b/downloadFile/file/Synthese_nationale_Bilans_sociaux_2005_V4.pdf?nocache=1228809159.39. RAYNAUD Philippe. L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale. *Économie et statistique*, n°369-370, 2003, p.80[réf. du 23 mars 2009]. Disponible sur: www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es369d.pdf

⁷ CNFPT et DGCL. *Synthèse nationale des rapports au Comité technique paritaire (CTP) sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2007*, op. cit, p.15.

レ (Décret n°87 - 1097 du 30 décembre 1987) により定められており、カテゴリーA・行政部門の職群として、INETの学生身分の等級も含めて3等級から構成されている(図表4)。

そしてフランスでは、職(emploi)と等級は区別されている。すなわち、職群や職群の中のある等級についての正規職員試験に合格した者は、各々が何らかの職群に所属することになる。次に、自身の属する職群及び等級に基づいて職を探し、地方自治体や地方公施設法人といった地方行政機関に採用されて初めて、地方公務員として職に就くことができる。このような「キャリアシステム(système de la carrière)」と呼ばれるシステムが、国家公務員制度と同様に、地方公務員制度においても採用されている。

なお、地方公務員に関しては、インターネットを利用して全国に職を探すことができ、採用候補者名簿に記載された者のために、応募可能な地方自治体のポストを検索できるサイトがある⁸。また、職員研修のためのサイトもあり、受講したい研修を検索し、また、これまでに受講した研修の履歴を確認することができる⁹。

イ 労働基本権の付与状況

先述のとおり、地方公務員の労働基本権については、1983年7月13日法により、国家公務員と共通の権利義務が定められている。また、地方公務員に関しては1984年1月26日法第100条においても定められている¹⁰。以下、労働基本権のうち給与政策に関係する項目について適宜記すこととしたい。

① 団結権 (Le droit syndical)

1983年7月13日法第8条により定められているほか、地

⁸ CNFPT-CDG. *Portail de l'emploi dans la fonction publique territoriale*[en ligne][réf du 31 janvier 2011]. Disponible sur: <http://www.emploi-territorial.fr/page.php/>

⁹ CNFPT. *L'offre de formation du CNFPT*. [en ligne][réf du 31 janvier 2011]. Disponible sur: <http://www.cnfpt.fr/site/fr/agents/se-former-tout-au-long-de-la-vie/loffre-de-formation-du-cnfpt/54>

¹⁰ 詳細については、地方公務員制度における団結権行使に関する1985年4月3日デクレ(Décret 85-397 du 3 avril 1985. Relatif à l'exercice du droit syndical dans la Fonction Publique Territoriale)、1994年3月4日デクレ(Décret 94-191 du 4 mars 1994)、1985年5月22日デクレ(Décret 85-552 du 22 mai 1985)において定められている。

方公務員に関しては、1984年1月26日法100条において定められている。正規及び非正規職員ともに認められており、組合組織も複数存在している。なお、内務省での聞き取り調査では、公務員全体の組合組織率は15～25%ではないか、とのことであった。

②団体交渉権 (Le droit de la négociation collective)

1983年7月13日法第9条により、正規及び非正規職員ともに認められている。給与政策については、1983年7月13日法第8条第2項において、労働組合は政府当局との事前の交渉が可能と定められている。詳細は後述するが、交渉権を持つ組合、すなわち、全国レベルの選挙によって選出された「代表性 (représentativité)」を帯びた労働組合が政府当局との交渉権を持っている。現在、給与交渉に参加している労働組合は、CGT (労働総同盟)、CGT-FO (労働者総同盟「労働者の力」)、CFDT (フランス民主主義労働総同盟)、UNSA-fonctionnaires (官吏自治連盟)、CFTC (フランスキリスト教労働者連盟)、CFE-CGC (管理者総同盟)、FSU (フランス教育者連盟)、Solidaires (連帯) の8団体である¹¹。

一方、地方公務員制度をめぐって職員と地方議会議員間で議論を行う機関が全国レベル及び地方レベルにそれぞれ設置されている。地方レベルを見てみると、各地方自治体や各公施設法人は、職員数に応じて3つの会、すなわち、労使同数である「労使共同管理委員会 (comission administrative paritaire-CAP)」、労使同数ではない「技術審査会 (comité technique-CT)」、そして「衛生安全労働条件協議会 (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail-CHSCT)」といった、労使の参加を義務付けた会を設置している¹²。こ

¹¹ 内務省聞き取り調査。

¹² CTは、各地方自治体及び各地方公施設法人において、規定に基づき職員が50人以上いる場合に設置される。運営センターに加盟している市町村については、運営センターに設けられているCTが代替する。CTでは、手当の基準に関わる事項、研修計画及び作業近代化プログラム (programmes de modernisation des méthodes) など職員人事管理のうち、具体的な人事管理手法といった行政管理全体から見た人事管理の手法に関わることについて話し合われる。また、CAPでは、出向、勤務評定、昇進、懲罰、任官拒否及び免職といった職員人事管理のうち、各職員のキャリアに関係する事項が話し合われる。さらに、CHSCTでは、職場の衛生や安全及び労災など労働環境や労働条件の安全確保について話し合われる。これらは、1984年1月26日法32、33条によって定められている。フランスでは、地方自治体が共同運営している人事管理機関、すなわち、全国地方公務員センター (Le Centre national de la fonction publique territoriale) 及び各地域の代表部 (delegation

これらの会は、職員数に応じて各地方自治体や各公設法人独自に設けるか、あるいは地方自治体及び地方公設法人が共同で設置することが定められている。これらの会は議事内容で区別されており、団体交渉において、各項目が交渉の取引材料に用いられることを避けるための工夫といえよう。

地方自治体等で労使交渉の場に参加する労働組合は各々異なるが、例えば、イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne (Centre Interdépartemental de Gestion de la Grande Couronne de la Région d'Ile-de-France) では、2010年11月現在、CFDT、CFTC、CGT及びFOがCTに参加している。CTの運営委員会には、運営センターに所属している市町村の市町村議会議員代表者、労働組合代表者、それぞれ7人ずつが出席し、投票する権利を持つ。その他、投票権を持たない補欠人及び専門家が出席する場合もあるという。開催回数は年11回(月1回、ただし、7及び8月は1回のみ)であり、各会合で扱う議題に関する書類は、各会合の約1か月前までに提出することが定められている。

そして、2011年2月現在、労使交渉の改革について重要なターニングポイントとされた「社会対話の刷新に関する2008年6月2日のベルシー合意(Accords de Bercy)」に基づいた改革が順次、進められている¹³。2010年7月5日法(loi n°2010-751 du 5 juillet 2010)によって、給与政策の団体交渉についても改革の対象となった。後述するが、給与政策において指数の額をいくりにするかという中央レベルでの団体交渉に関わる項目である。すなわち、従来、給与政策の指数をめぐる団体交渉が「交渉」として機能しておらず、あくまで意見交換の場にとどまっており、建設的な合意に至ることが少ないことが問題視され、批判されてきた。よって、その対応として、今後、国の諮問組織に少なくとも1議席を持つ

régionale)、また、これらと連携する形で運営センター(Le Centre de gestion)が置かれ、分担して人事管理を行っている。3つの会の設置人数に満たない職員数の地方自治体は運営センターに所属し、幾つかの地方自治体と共同で人事管理を行い、また、労使交渉も行っている。例えば、イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne (Centre Interdépartemental de Gestion de la Grande Couronne de la Région d'Ile-de-France) とは全国に96ある運営センターのうちの一つで、イヴリーヌ(Yvelines)県、エソンヌ(Essonnes)県及びヴァル=ド=ワーズ(Val d'Oise)県が共同で運営している。

¹³ ベルシー合意については、以下の文献が詳しい。植村哲「欧州地方公務員情勢 - 地方公務員制度及びその運用に関する比較論的考察(第六回: フランスの地方公務員制度に関する比較論的考察(その三))」『地方公務員月報』549号、2009年、p.29-89。

労働組合が代表性を持つ労働組合として団体交渉に参加できるとし、また、合意に関しては全国レベルの直近の組合選挙において投票の50%以上を獲得した労働組合のうち一つ、あるいは複数の労働組合のサインにより有効とされることが定められた。この改革は2013年までになされるという。これに対し、得票率が50%に満たない労働組合からは自身の意見の軽視につながるとの批判があるという¹⁴。

なお、団体交渉を行う場ではなく、給与政策に関わるものではないが、地方公務員労働組合の代表者が参加する機関である地方公務員制度高等評議会（Conseil supérieur de la fonction publique territoriale）について記しておきたい¹⁵。地方公務員制度高等評議会は、給与や労働条件といった項目以外の地方公務員制度に関する法律、デクレ及びアレテといった法令に関する諮問機関という性格を有している。2011年2月現在、この評議会の理事会メンバーは、労働組合6団体から、CGT7名、Fédération INTERCO-CFDT4名、CGT-FO4名、FA-FPT2名、UNSA-fonctionnaires2名、CFTC1名、他方、地方議会議員側から、人口2万人以下の市町村代表者7名、人口2万人以上の市町村代表者7名、県代表者4名、州代表者2名が参加し、同数委員会となっている¹⁶。さらに、同評議会をめぐっては、2010年7月5日法が2013年12月31日をもって同数委員会の廃止を定めており、労使それぞれの意見を明確化させるため、別々に答申（avis）を提示することが予定されている。また、2011年に「共同評議会（conseil commun）」という三公務員共通の評議会が設置される予定であることも定められている。

さらに、地方公務員制度高等評議会と関連して記しておきたいこととして、2007年2月19日法が、同評議会の地方議会議員側代表者のメンバーから構成される地方自治体の雇用

¹⁴ 内務省聞き取り調査。

¹⁵ 地方公務員制度高等評議会（Conseil supérieur de la fonction publique territoriale）は、1984年1月26日法である一般身分規程第3編第8条に基づいて全国レベルで一つ、設けられているものである。従来は、地方議会議員と地方公務員労働組合員の同数機関としての性格を有していたが、2010年7月5日法によって、地方公務員制度高等評議会を同数機関であることを廃止し、組合代表者及び使用者代表者、双方の会議においてそれぞれ意見を提出することが予定されている。さらに、その第5条においては、公務員制度共通評議会設置を定めている。

¹⁶ CSFPT. *Liste des membres du conseil supérieur de la fonction publique territoriale*. [en ligne][réf du 31 janvier 2011]. Disponible sur: <http://www.csfpt.org/documents/122010/301210150519LesMembresduCSFPTdecembre2010.pdf>

主 (employeur) の会、すなわち、「地方公的雇用主の会議 (collège des employeurs publics territoriaux)」を内務省に設置することを定め、実際に活動を始めていることである。給与政策との関連でこの会議について述べるとするならば、従来、地方議会議員は、公務員省下での公務員全体の給与に関する団体交渉の場においてのみ給与政策について関与することが許されており、地方自治体等の職員給与という自身の地方自治体運営に関わる項目であるにも関わらず、意見表明の機会は限られていた。しかし、2007年に設けられたこの会議は、給与政策について諮問されるだけではあるが、地方議会議員の意見を提示する機会が与えられることになった。ただ、この会議は設置されて間もないため、その影響力は未知数であるが、現在のところ、給与政策に対して必ずしも大きな影響力を持つとは言えないとのことであった¹⁷。

③協約締結権

協約締結権は法律上、認められていない。しかし、政府及び各地方自治体等における労使交渉は法的根拠を有しておらず、拘束力も持たないが、「協約 (accords)」「確認書 (constats)」「決議明細書 (relevés de conclusions)」「議定書 (protocoles)」といわれる何らかの文書を交わすことができるとされる¹⁸。これらの文書に対する労働組合のサインの是非は、組合ごとに、また、話し合われた項目ごとに判断されている。

ただし、ここで交わされる文書は法的根拠を有しないとはいえ、労使間の信頼関係を構築し、維持するものとして認識されており、労使双方に定められた規律という性格を持つものという。また、これらの文書を交わすに際しての一連の手続は、労使間交渉の中で尊重されるべきものとして位置付けられているという¹⁹。なお、イル・ド・フランス州 CIG de la

¹⁷ 内務省聞き取り調査。

¹⁸ AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, DIDIER Jean-Pierre, TAILLEFAIT Antony. *Droit de la fonction publique*. 6ème éd, Paris: Dalloz, 2009. p.103. また、バーラン (Bas-Rhin) 県からの報告によれば、「accord」と「protocole d'accord」とは同じ意味であり、いずれも他の用語に比べて公的な意味合いが強く、労使交渉により決定された内容を記す際に用いられるという。また、「relevés de conclusions」とは「議事報告書 (compte rendu)」を意味し、記録の意味合いが強いとされ、各組合が議題によってサインをするものではないものがあるなど、個別議論に際して組合側の政策傾向がはっきりと表れる形となっているとのことである。

¹⁹ イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne での聞き取り調査及びバーラン県からの報告において同様の言及があった。

Grande Couronne での聞き取り調査によれば、「協約議定書 (protocole d'accord)」という文書が交わされているとのことであった。

④ 争議権 (Le droit de grève)

1983年7月13日法第10条により認められている²⁰。ただし、治安維持、公安、地方の保安に当たる職や最小限の役務 (service minimum) を行う義務のある職に就いている地方公務員については、国家公務員同様に争議権を制限することができるという。このことに関しては、規則や通達 (circulaire réglementaire) に従って、地方自治体等に対応する。また、争議活動で治安維持が難しい状況、人及び財産の安全が危機的な状況に陥った場合は、地方自治法 (Code general des collectivite locale) 2212-2 の5に基づいて、市長はストライキ参加者を徴用できることが定められている²¹。

(2) 給与決定

ア 給与制度

給与については、1983年7月13日法及び1984年1月26日法において定められている。そして、1983年7月13日法第20条により「行ったサービス (service fait)」に対して支払われることが定められており、月末支払が慣例となっている。また、給与やその運営手法の詳細をデクレ等、法令により定めることによって、全国の地方公務員が共通の制度に基づき、職階上、同等に位置付けられる者が同等の給与を受けられることができる状況の確立を念頭に置きながら、制度が構築された部分もあ

²⁰ 争議権については、1946年10月27日憲法前文第7段落、1958年10月4日憲法前文において確認されている。公務員及び官公労働者の争議行為については、1950年7月7日のコンセイユ・デタのデュエーヌ (Dehaene) 判決以来、原則として認められてきた。また、1958年10月27日憲法前文第8段落においても、第四共和国憲法前文を維持するとして争議権の社会的権利としての性格が確認されている。そして、1963年7月31日法及びその改正法並びに幾つかの特別法ではストライキの予告を義務付け、かつ、波状ストなど特定の態様の争議行為を禁止するとともに、特定の公務員、つまり、共和国保安隊、警察職員、監獄職員、裁判官、航空の安全管理に従事する特定要員、内務省通信職員及び軍人に対してはストライキを禁止している。詳細については、以下の文献を参照した。山口敏夫「フランス法辞典」、東京大学出版会、2002年、p.257。阿久澤亀夫「フランス地方公務員の労働性—地方公務員の労働基本権を中心として」、『ジュリスト』345号、1966年、p.68。

²¹ AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, DIDIER Jean-Pierre, TAILLEFAIT Antony. *Droit de la fonction publique.op.cit.*, p.670.

ったという²²。なお、2008年に発表された給与政策の概要書を見ると、その目標の一つとして、公務員の「購買力 (pouvoir d'achat)」を維持・推進することを掲げている²³。

給与は、指数に基づいた給料 (traitement indiciaire) 及び生活手当や職務手当といった手当制度 (régime indemnitaire et prime) から構成されている。また、源泉徴収の対象に年金掛金及び各種の社会保障分担金がある。以下、給料と手当制度とを区別して記述する。

まず、給料について記すに当たり、(1)アで述べた等級について、給料との関係から再度見ていくこととする。職群を構成する等級には号俸 (échelon) が付されており、原則として勤続年数に従って昇給していくシステム (avancement d'échelon) が採用されている。号俸を昇るスピードには最短期間と最長期間が定められており、在職年数及び人事評価を参照しながら、定められた期間内に昇給する²⁴。そして、号俸には指数 (indice) が割り振られており、グロス指数 (Indice Brut) と換算指数 (Indice Majoré) とに分けて記されている。グロス指数は100から1015まで、換算指数は203から821まで置かれている。例えば、グロス指数137、138、139は換算指数231となる。このように複数のグロス指数に対して一つの換算指数が当てられる場合がある。また、2011年1月現在の最低賃金は、グロス指数が244、換算指数が295、とデクレにより定められている²⁵。

そして、各職群の内容、すなわち、人口で示された職の設置要件、職務内容、等級の数、号俸の数、採用方法、昇給年限、年金などの項目は、各職群を対象とした個別のデクレにより定

²² 公務員省聞き取り調査。

²³ Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. *Les relevés de conclusion du 21 février 2008*[en ligne]. Direction général de l'administration de la fonction publique, 2008, p.5[réf du 21 janvier 2011]. Disponible sur: http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/relevés_conclusions_210208.pdf

²⁴ バーラン県からの報告によれば、昇給については最短期間で行うことを基本としているが、欠勤の状況や人事評価の結果によって、定められた昇給期間内で昇給のスピードが異なるという。

²⁵ 2009年10月1日以降、2009年7月3日デクレ (Décret n°2009-824 du 3 juillet 2009) により、グロス指数100に対し、換算指数203と定められた。また、同デクレでは、手当に関する最低額の計算にはグロス指数173、換算指数238で計算することも定められた。最低賃金については、1985年10月24日デクレ (Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985) に基づいて定められている。詳細については、以下を参照。 CDG40. *Les grilles de rémunération* [en ligne][réf du 26 janvier 2011]. Disponible sur: http://www.cdg40.fr/documents/bareme_traitements.pdf

められている。各地方自治体等の議会等は、人口要件に応じて、どの職群のどのポストを設置するかを規則で定める。このような制度下にあるため、同じ職群に属する者は等級が違っても同一の規定が適用される。すなわち、全国の地方自治体等共通の給料制度が採用される仕組みになっており、同一の職群、等級及び号俸にある者は、同一の給料が支給されることが保証されている。

給料の計算の基礎となる指数は、100を基準として定められている。指数の100に該当する額については、全国レベルの団体交渉でのみ扱われることとなっており、社会情勢や物価の状況を踏まえながら、政府代表者と労働組合代表者との間での労使交渉を経て決定される。地方公務員に関係する事項は一般に内務省（*Ministère d'intérieur*）の管轄であり、手当制度についても同省の管轄となっているが、給料の基礎となるこの指数は国家公務員、地方公務員及び病院公務員共通のものであるため、公務員省（*Ministère de la fonction publique*）の管轄となっている。指数の額はデクレによって定められ、毎年、場合によっては数か月単位で改正されている。2011年1月現在の指数100に対する年グロス額は5,556.35ユーロとなっており、グロス指数100の給料年額×グロス指数÷100＝給料年額として計算される（図表5）。なお、平均給料の額については、図表6及び図表7を参照されたい。

等級には上限が設定されており、等級内で最も高い号俸に到達すると、それ以上に昇給することはないが、一定の条件を満たした場合、職群内での等級の昇進（*avancement de grade*）ができる。また、内部昇任（*promotion interne*）によって、現在よりも上位の職群に再び「採用」される道を選び昇給する者もいる。さらに、国の財政状況の悪化や物価の上昇といった状況の折、指数値の上昇が期待できない中で、新たに職群を設けることで、カテゴリー間の給料の差別化を図るといった取組みも行われている²⁶。

次に、手当制度について見てみる。手当制度は、生活手当に相当する「*indémnité*」と職務手当に相当する「*prime*」の2つから構成されている。「*indémnité*」とは、あるポストに継続して就業するに当たって必要とされる額を支給する意味合いが

²⁶ 例えば、2010年11月9日デクレ（*Décret n°2010-1357 du 9 novembre 2010*）では、職群を統廃合することにより、カテゴリーB内の技術部門に「地方技術者（*techniciens territoriaux*）」という新たな職群を設けた。これは、カテゴリーCの給料及びカテゴリーBの初任給に大差がないといった批判への対応でもあったという。

強い。一方の「prime」は、給料に補足的な意味で支給される報奨金といった要素を含むと考えられる。

どの手当をどのような額で設定するかといった運用については、1984年1月26日法第88条及び1990年11月28日法、1991年9月6日デクレ(Décret n°91-875 du 6 septembre 1991)において定められているように、CTの答申後、各地方議会や公施設法人の理事会が任意に定めるものとされている。しかし、コンセイユ・デタの1993年7月18日判決からも明らかのように、その手当制度の内容は「正当性(pertinence)」の明示が前提となる。すなわち、「条文なくして職務手当無し」、「地方自治体は職務手当を創設可能といった規範的権限は一切与えられない」といった2つの原則からも分かるように²⁷、手当制度は法令で定められたもの以外、設けることはできない。

また、国家公務員及び地方公務員の「同等性原則(principe de parité)」が重視され、それをデクレにおいて定めている。すなわち、何らかの手当を定める際には、地方公務員の各職群と同等とされる国家公務員の職団に属する職員が支給されている手当を参照すること、また、その額を上回らないことが規定され、さらに、デクレに示されている手法に基づいて定められなければならないとされている²⁸。一部、国家公務員を参照することができない地方公務員独自の職が存在するものの²⁹、多くの職群は国家公務員の職団(corps)との参照表がデクレにより定められている(図表8)。

では、手当制度についていくつかの例を取り上げてみる。まずは生活手当から「地域手当(indemnité de résidence)」である。これは、全国を3つのゾーン(zone)に区分し、グロス指数に対してゾーン1に3%(換算指数が297の場合、38.97ユーロ)、ゾーン2に1%(換算指数が297の場合、12.99ユーロ)、ゾーン3に0%を給付する(つまり、給付しない)ことが定められている³⁰。

²⁷ La gazette des communes. *Special primes 2010*. 13 septembre 2010, n°2/2044, p.5.

²⁸ Conseil d'Etat 28 juillet 1995 Cavazza, Dr. Adm. 1995, n°769.

²⁹ 市警察吏員、田園監視人及び医療技術部門の一部の職が例外に当たる。このような指摘は、以下の文書にも記されている。山崎榮一「消防職員及び消防団員」『フランスの消防事情(新版)』日本消防設備センター海外消防情報センター、2011年。

³⁰ これは、1985年10月24日デクレ(Décret du 24 octobre 1985)第9条に定められている。ゾーンの区分については、2001年3月12日通達(circulaireFP/7 n°1996 2B n°00-1235 du 12 mars 2001)による。最低額は、ゾーン1及び2の加算指数298までに属する者の額とされる。

次に「家族扶養手当 (supplément familial de traitement)」である。これは、0歳から義務教育課程にある16歳までの子ども数によって支給額が定められている (図表9)³¹。

さらに、「時間外手当 (indemnités horaires pour travaux supplémentaires: IHTS)」である。これは、グロス指数380までのカテゴリーB及びCに属する職員が支給対象とされ、所属長の要求に応じて月25時間を限度として支給されるという³²。

そして、基本給の指数に加算する指数という形で、1991年1月18日法 (loi n°91-73 du 18 janvier 1991) 27条により、新リベート指数 (Nouvelle Bonification Indiciaire-NBI) が導入された³³。これは、特定の責任あるいは技術を必要とされる職に割り当てられる指数であり、対象となる職についてはデクレ (2011年1月現在、2001年12月27日デクレ (Décret du 27 décembre 2001) 及び2006年7月3日デクレ (Décret du 3 juillet 2006)) で定められている。これは職群や等級ではなく、職に対して補足指数として定められているものである。

他方、職務手当として例えば、文化部門では「教育職就任職務手当 (prime d'entrée dans le métier d'enseignement)」という、就職に当たって一部の職群に支給される手当が存在するように、職務手当は各部門や職群に従って定められている。

それでは一例として、カテゴリーCのうち技術補佐 (adjoint technique) 職群、グロス指数333、換算指数316、ゾーン2に勤務し、中学生になるまでの子ども二人、という地方公務員の給与月額 (2010年7月現在) を見てみる。年金保険 (Cotisation C.N.R.A.C.L.) 料、連帯社会保障 (Contribution solidarité) 税、社会保障負債変換 (Contribution sociale Généralisée) 税及び一般社会保障税 (C.R.D.S.) といった控除項目並びに地域

³¹ これは、1985年10月24日デクレ第10条から12条までにおいて定められている。最低額は、換算指数448、グロス指数は524、最高額は、換算指数717、グロス指数は879に属するという数値に対応して計算される。CDG40. *Les grilles de rémunération* [en ligne] [réf du 26 janvier 2011]. Disponible sur: http://www.cdg40.fr/documents/bareme_traitements.pdf なお、一定の条件に基づいて、20歳までの子どもがいる場合であっても支給されることが定められている。

³² 時間外手当に関する2002年1月14日デクレ (Décret n°2002-60 du 14 janvier 2002) に基づくものである。

³³ これは1990年2月9日の合意決議書に従って策定された。1991年1月18日法 (loi n°91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales) と1991年7月24日デクレ27条1項 (Décret n°91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale) によって定められている。

手当及び家族扶養手当の加算項目を考慮して、この人物の給与手取額は 1302.03 ユーロ（1 ユーロ 112 円計算で約 14 万 5 千円）になるという³⁴。

しかし、この値には職務手当は換算されておらず、給与については未知なところが多い。何故なら、国家公務員制度への参照性があるとはいえ、手当制度については地方自治体等の自由意思に任されている部分があるためである。それは地方公務員に給付されている手当制度、特に職務手当の実態を把握することは困難であるという状況からも明らかであろう。地方公務員の中には、その給与全体の 55% が職務手当で占められることもあるといい、地方独自の手当制度の運用が全国に存在していると考えられる³⁵。

続いて、給与政策に関して不服申立てを行う場合を見てみるが、一般的には、CT に申立てを行うほか、行政不服申立てを行うという。さらに注記しておきたいことは、地方自治体等の給与政策もまた、地方長官（*préfet*）の合法性監督を受けるということである。地方長官は地方自治体等の決定に違法性を認めれば、行政裁判所へ提訴することが認められているのである。しかし、イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne での聞き取り調査によれば、地方分権化政策の進展により、地方自治体等の能力向上が著しい中、地方長官と地方自治体等の関係にも変化があったとし、その好例として、従来に比べ、職務手当について地方長官から違法性を指摘されることが少なくなったとの発言があった。

最後に、2010 年 7 月 5 日法について触れておきたい。この法律は、手当制度のうち職務手当として国家公務員の職団で次々と実施に移されている個人の成績（*performance individuelle*）に基づいた職務手当、すなわち、成績手当というような手当を、地方公務員制度へ導入する可能性を記している。国家公務員制度ではすでに、行政部門の職員を対象に職務手当の一部として成績手当に当たる「職務と結果に係る職務手当（*prime de fonctions et de resultants-PFR*）」が導入されており、技術部門や社会医療技術部門においても一部のポストについて導入しつつある。

³⁴ Fédération des personnels des services publics et des services de santé force ouvrière. Rémunération des agents territoriaux[en ligne][réf du 15 janvier 2011]. Disponible sur: <http://www.fo-publics-sante.org/FICHIERS/DOCUMENTS/REMUNERATIONS/generalites-07-2010.pdf>

³⁵ AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, DIDIER Jean-Pierre, TAILLEFAIT Antony. *Droit de la fonction publique.op.cit.*, p.636. また、イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne での聞き取り調査でも同様の発言があった。

また、一部の地方公務員を対象として、例えば、行政部門内の地方行政職員 (*administrateurs territoriaux*) 職群を対象に同様の手当が、技術部門や社会医療技術部門内の一定のポストを対象に「サービスと能率に係る職務手当 (*prime de service et de rendement*)」が導入されている。

よって、国家公務員及び地方公務員の同等性原則に基づき、地方公務員にも順次、成績手当が導入されることが予定されている。その背景には、地方公務員の職務と給与の不均衡という批判への対応策として、内務省が地方自治体等に対して成績手当の導入を推進するよう呼びかけているということがあろう³⁶。しかし、それを採用するか否かは地方自治体等の議会等の判断次第であり、当該職務手当に関する人事評価をどのようにすればよいのか、行政の政治的中立性の問題から首長による政治任用や自由任用の対象となるポストへの導入をどう捉えるのか、といった懸念がある地方自治体等においては、成績手当の導入に慎重になるとのことであった³⁷。

イ 給与決定過程

(ア) 給与決定の流れ：労使交渉の実際と労使交渉が不調の場合
給料を定めている指数値は、全国レベルでの労使交渉の対象となっており、2011年2月現在、使用者側は財務公務員省 (*Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État*) が主な担当省となっている³⁸。そして、労使交渉を経て定められた指数値が地方公

³⁶ 例えば、内務省は2010年9月27日付けで「地方公務員制度への職務と結果に対するプリムに関する通達 (*Circulaire relative à la prime de fonctions et de résultats dans la fonction publique territoriale du 27 septembre 2010*)」を發し、地方行政管理者への成績手当の導入を推進している。

³⁷ イル・ド・フランス州 *CIG de la Grande Couronne* での聞き取り調査、また、バーラン県からの報告によれば、数が多く、複雑化している職務手当の簡素・合理化を図るため、内務省は成績手当の導入を推進しているとのことである。

³⁸ 政府側の代表者は、給与に関する労使交渉は財務公務員省 (*Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État*) が主な担当省であるが、交渉には上記大臣と公務員閣外大臣 (*secrétaire d'État à la Fonction publique*) とが当たる。その他、政府側の代表者としては、内務省から地方公務員部局代表者、厚生省から病院公務員担当部局代表者、財務省から財務担当者、公務員省から行政公務員部局、フランス病院連合 (*Fédération hospitalière de France*)、地方使用者会議出席者 (*le collège des employeurs territoriaux*)、市町村長組合、県議会議長組合、州議会議長組合、が出席するという。給与改定の交渉当事者、交渉の進め方等については以下の文献を参照。人事院「公務員の労使関係－給与決定過程を中心に」『平成22年度年次報告書』2010年、p.40-41。

務員制度の職群に割り当てられた各指数に換算され、給料額が定められる。すなわち、全国レベルで定められた指数値に準じて、地方公務員の給料額が定められる。

指数値を定めるに当たって考慮する項目として、民間との均衡は入っていないという。フランスでは公務員という職務の特殊性を考慮する必要があるという概念が根強く、「給料」を表す法律用語が、民間については「salaire」であるのに対し、公務員については「traitement」とされている。すなわち、民間の給料は労使間の契約に基づき「労働の対価 (prix d'un travail)」として支払われるものである。他方、公務員の給料は各人の職務 (fonction) に合わせた「社会的地位 (rang social)」に対して支給されるという考え方のため、給料の概念が異なるのだという³⁹。ただし、コンセイユ・デタによる1982年4月23日判決では、公務員の給料の最低額については、民間の最低賃金、いわゆる SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance—全産業一律スライド制最低賃金) と同等でなければならないとされており、民間の賃金を参照している。

政府は労使交渉を経た後、指数値の額に関して最終的な決定を行う。2011年1月現在、給与政策の概要については、労使交渉の場において3年単位で議論されるようになっている。つまり、この際に定められた概要に沿って、指数値の上昇がいつ、どの程度行われるのかといったことが予定される。例えば、2009年から2011年までの間の指数値に関する交渉は2007年12月17日に政府より提示され、労使交渉を経て、2008年2月21日に合意に至ったという⁴⁰。

ただし、この決定は毎年、中間討議 (discussions intermédiaires) といって、財政状況の急激な悪化など、年ごとの個別事情への対応について話し合いが行われているため、一定程度の柔軟性を持って扱われている。例えば、2010年には6月30日に中間討議が行われ、交渉は決裂したものの、政府側が7月1日付けで決定を下し、同日に指数改正が行われた。

³⁹ AUBY Jean-Marie, AUBY Jean-Bernard, DIDIER Jean-Pierre, TAILLEFAIT Antony. *Droit de la fonction publique.op.cit.*, p.275-277. 公務員省での聞き取り調査でも同様の発言があった。

⁴⁰ 給与指数について、2008年は3月に0.5%、10月に0.3%、2009年は7月に0.5%、10月に0.3%、2010年は7月に0.5%、2011年は凍結と定められた。以下のホームページを参照。Direction générale de l'administration et de la fonction publique. *Le pouvoir d'achat*[en ligne][réf du 8 décembre 2010]. Disponible sur: http://www.fonction-publique.gouv.fr/article1013.html?artsuite=2#sommaire_1

指数値に関する交渉に当たっては、政府側があらかじめ「指図書」を作成し、労働組合側に提示する。なお、指図書は首相が公務担当大臣へ示すということになっている。また、政府側は、マクロ経済、国の財政状況及び消費者物価指数の上昇への対応等を考慮しながら、予算当局を交えて指図書を作成しているため、労使交渉の前に予算面における一定の上限が設定されているという⁴¹。

他方、地方公務員の指数値は、先述のとおり公務員共通の指数100の値とデクレに規定された職群内指数に基づいて決定される。また、手当については、法令及び国家公務員の手当を参照することを基本としながら、地方自治体等の議会等が財政規模に応じて定めている。

つまり、地方自治体等では、手当を含め給与については議会あるいは理事会が審議を行うことになっている。また、職に係る給与全般は、あらかじめ法令によって定められているため、地方自治体等の議会が自身の予算規模に応じてポストの設置を定め、かつ、手当についても法令に基づいて定めている。注記しておきたいのは、2000年2月22日のパリ控訴院（*Cour administrative d'appel de Paris*）において、手当制度をめぐる審議は、労使の参加するCTの扱う範囲外であるとの判決があり、法文上、CTは給与制度について影響力はないとされているものの、実態としてCTは手当制度に係る審議を行っているということである⁴²。成績手当といった手当制度に係る評価の手法、また、定められた残業手当から差し引かれる額といった手当の基準に係る項目については、

⁴¹ 詳細については人事院「公務員の労使関係－給与決定過程を中心に－」前掲論文、p.40。内務省及び公務員省での聞き取り調査でも同様の発言があった。

⁴² CTは、職員が50人以上存在する地方自治体では独自に設けることができ、それ以外は運営センター（*centre de gestion*）下での共同設置という形式が採用されている。CTは従来、同数委員会であったが、2010年7月5日法により同数委員会制度は廃止されることになったため、2011年2月現在、労使の人数の割合は未定である。委員会への参加者は、地方議会議員代表者と職員側代表者が出席して労使交渉に当たる。地方自治体等独自又は共同設置のいずれの場合であっても、地方自治体等の首長側が議長に就くが、会は議長によって召集が行われることとなっており、最低1か月前の召集明示が義務付けられている。また、参加者の半数以上の要求があれば開催することができるが、少なくとも年2回の開催義務がある。CTでは手当制度のみならず、職の設置・廃止、人件費政策、職員研修等の項目についても話し合われる。ちなみに、CTもまた、労働組合側の各会への代表者は選挙によって選出される。職員代表についての選出方法の詳細については、以下の文献を参照。植村哲「フランスの地方公務員制度に関する比較的考察（その二）」『地方公務員月報』548号、2009年、p.31-37。

CT に答申が求められることとなっている。そして、実態として、生活手当や職務手当といった手当制度について CT に諮ることが一般的に行われているという。しかし、この場合も決して CT が地方自治体において手当制度の基準を新たに設けるという意味は含まず、あくまで法令に定められた範囲内で手当の額を定める、という前提に立っているということである⁴³。

すなわち、地方自治体等における手当制度に関しては事実上、CT の意見を聞いた後に、各地方議会等において決定がなされる。ただし、CT はあくまでも諮問機関であるため、地方議会等が答申に従う義務はない。そのことは、1997年7月に内務省が地方自治体に宛てた通達 (lettre) において、「地方自治体によって進められている予算作成や政策の方向性を知ることは CT の管轄ではない」と記されていることから明らかであろう。ただし、CT において、先述の協約議定書が交わされている場合、法文上定められたことではないが、給与政策に関する CT での決議については、自治体等当局側が結論を覆すことは難しいという⁴⁴。

(イ) 給与制度への議会の関与：給与の予算面における取扱い

今回は地方自治体を訪問していないため、地方議会における給与の予算面における取扱いの詳細は不明である。ただし、給与制度は法令で定められているため、地方議会が給与制度について関与することはない。加えて、手当制度についても、法令に基づかない手当を設置することは禁じられている。

なお、イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne での聞き取り調査によれば、地方自治体等の場合、地方議会の長が手当制度について議会に提案することとなっており、その内容は、あらかじめ人事部局長が各部局長に案として示したものとなっているという。また、バーラン県からの報告によれば、毎年予算策定の流れに沿って、7月に人件費総額に関する予算計画が策定され、12月に議会で審議され成立するが、必要がある場合には次年度（予算執行年度）において補正予算を審議するという。

⁴³ イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne 聞き取り調査。

⁴⁴ イル・ド・フランス州 CIG de la Grande Couronne 聞き取り調査。また、バーラン県からの報告によれば、CT において労使が同数となった場合、最終的には当局側の意見が通ることになっているという。したがって、労使交渉が形骸化しているとの批判を受け、ベルシー合意に至ったという。

(ウ) ストライキの状況

フランスでは、ストライキに備えた期限付き採用が行われるなど、公務員のストライキは珍しいことではない。例えば、2010年の年金制度改革への反対行動として、各地でストライキが多発した。すなわち、2010年11月9日法（Loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010）によって、フランスの年金制度は新たなステージへと移った。この改革は、公的年金の受給可能年齢を1951年7月1日以降出生者について年に4カ月ごと引き上げ、2018年に62歳となること、また、年金の満額受給に必要な保険料の納付期間が2020年に41.5年となるなど、従来の制度から大きな変更を含む内容となっていた⁴⁵。この変更は地方公務員にも影響を及ぼすため、彼らもまた、ストライキに参加していた。

ウ 近年の給与改定状況

給料指数の改定については、図表5のとおりである。先述したとおり、2008年から給与政策の概要は労使交渉の場において3年単位で議論されるようになっており、その際に定められた間隔で指数のパーセンテージが上昇、又は凍結するかが定められることとなっている。

⁴⁵ 詳細については以下の論文を参照。萩原愛一「【フランス】第二の人生は62歳から－公的年金制度改革」『立法情報』 <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02450205.pdf>（2010年12月8日参照）。

4 韓国

(1) 地方公務員制度の概況

韓国の公務員制度は、日本と同様、「国家公務員法」及び「地方公務員」により構成されており、全体の公務員数は、約 90 万人であり、そのうち、国家公務員が 62 万人、地方公務員が約 28 万人である¹。

【資料 1】韓国の公務員数現況（2009 年末現在、単位：人）

| 区分 | 国家公務員 | | | 地方公務員 | | | |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | 人数 | 性別 | | 人数 | 性別 | | |
| | | 男 | 女 | | 男 | 女 | |
| 計 | 615,490 | 331,468 | 284,022 | 278,303 | 196,125 | 82,178 | |
| 政務職 | 113 | 107 | 6 | 240 | 235 | 5 | |
| 一般職 | 小計 | 107,850 | 78,240 | 29,610 | 192,128 | 126,536 | 65,592 |
| | 上級公務員 | 1,010 | 979 | 31 | 36 | 36 | - |
| | 1 級～9 級 | 102,339 | 74,176 | 28,163 | 184,706 | 121,030 | 63,676 |
| | 研究職 | 4,406 | 3,016 | 1,390 | 2,806 | 1,957 | 849 |
| | 指導職 | 95 | 69 | 26 | 4,580 | 3,513 | 1,067 |
| 別定職 | 小計 | 1,760 | 1,375 | 385 | 3,505 | 1,334 | 2,171 |
| | 上級公務員 | 160 | 155 | 5 | 17 | 16 | 1 |
| | 3～9 級相当 | 1,600 | 1,220 | 380 | 3,488 | 1,318 | 2,170 |
| 契約職 | 小計 | 1,633 | 994 | 639 | 3,657 | 2,192 | 1,465 |
| | 上級公務員 | 73 | 69 | 4 | - | - | - |
| | 3～10 号 | 1,024 | 492 | 532 | - | - | - |
| | 専門契約職 | 536 | 433 | 103 | - | - | - |
| 特定職 | 小計 | 461,704 | 224,457 | 237,247 | 34,508 | 32,266 | 2,242 |
| | 外務 | 1,514 | 1,265 | 249 | - | - | - |
| | 教育 | 351,278 | 121,597 | 229,681 | 1,231 | 948 | 283 |
| | 警察 | 106,984 | 99,993 | 6,991 | 82 | 65 | 17 |
| | 消防 | 229 | 218 | 11 | 33,195 | 31,253 | 1,942 |
| | 検査 | 1,699 | 1,384 | 315 | - | - | - |
| 技能職 | 42,430 | 26,295 | 16,135 | 44,265 | 33,562 | 10,703 | |

（出典）「行政府国家公務員人事統計 2009」（行政安全部人事室、2010）。

韓国の地方公務員制度は、1948 年 7 月制定の「大韓民国憲法」及び 1949 年 7 月制定の「地方自治法」（法律第 32 号）を根拠に運営されている。すなわち、地方自治団体の組織権を規定した「地方自治法」の第 117 条及び第 118 条の規定に基づき、1950 年に「地方公務員令」（大統領令第 276 号）が、そして 1963 年 11 月には新たに「地方公務員法」が制定・施行され、現在に至っている。

¹ この日韓の相違については、拙稿「日韓の地方公務員制度比較に関する予備的考察：〈民主性〉と〈能率性〉の交差」『法学志林』105（1）、2007 を参照されたい。

また、現在の「地方自治法」の第 112 条第 1 項では、「地方自治団体においては、その事務を分掌するために必要な行政機構と地方公務員を置く。」と規定しており、この地方公務員の任用及び試験、資格、報酬、身分保障、懲戒、教育訓練（研修）などについては、「地方公務員法」において定められている²。

この「地方公務員法」は、「地方自治団体の公務員に適用する人事行政の根本基準を確立し、地方自治行政の民主的かつ能率的な運営を図ること。」を目的としている。地方公務員の区分・適用範囲・階級区分などを定めた「総則」（第 1 章）をはじめ、「人事機関」（第 2 章）・「職位分類制」³（第 3 章）・「任用と試験」（第 4 章）・「報酬」（第 5 章）・「服務」（第 6 章）・「身分保障」（第 7 章）・「権益の保障」（第 8 章）・「懲戒」（第 9 章）・「能率」（第 10 章）・「補則」（第 11 章）・「罰則」（第 12 章）の全 82 条によって構成されている。

現行の地方公務員の人事行政に関する諸規程は、この「地方公務員法」を含め、下記のように、約 30 種類以上の法律や大統領令などの法令・条例・規則により構成されている⁴。

①任用・試験関係

「地方公務員法」、「地方公務員任用令」、「地方研究職及び指導職公務員の任用等に関する規定」、「地方契約職公務員規定」、「地方公務員任用候補者奨学規定」、「地方公務員評定規定」、「地方公務員人事記録・統計及び人事事務の処理規則」、「地方公務員人事交流規則」、「地方公務員人事規則」、「地方別定職公務員の任用等に関する条例」、「地方雇用職公務員の任用等に関する条例」、「広域市副市長（道副知事）資格基準に関する条例」など。

②服務・教育訓練関係

「地方公務員服務規定」、「地方公務員懲戒及び訴請規定」、「地方公務員服務条例」、「地方公務員職務代理規則」、「地方公務員勤務規則」、「地方公務員懲戒量定に関する規則」、「地方公務員教育訓練法」、「地方公務員教育訓練法施行令」など。

² 地方自治制度に関しては、(財)自治体国際化協会（CLAIR）『韓国の地方自治』2008 及び、趙昌鉉著『現代韓国の地方自治』法政大学出版社、2007 が詳細に述べている。

³ 「職位分類制」とは、すべての対象職位を職務の種類と困難性及び責任度に従い職群・職列・職級又は職務等級別に分類し、同じ職級や同じ職務等級に属する職位に対しては同じ資格要件を必要とし、同一又は類似した報酬が支給されるように分類するものである（地方公務員法第 22 条）。

⁴ 金ジョンホ『地方公務員の人事制度』JNC コミュニティ出版、2009：44～45 頁。

③ 報酬・年金関係

「地方公務員報酬規定」、「地方公務員の手当等に関する規定」、
「地方公務員の名誉退職手当等支給規定」、「地方公務員の特殊
地勤務手当の支給対象地域及び機関とその等級別区分に関する
規則」、「地方公務員旅費条例」、「公務員年金法」、「公務員年金
法施行令」、「公務員年金法施行規則」など

④ 人事例規・指針など

「地方公務員の均衡人事運営指針」、「地方公務員の人事管理
及び運営指針」、「地方公務員の教育訓練運営指針」、「地方公務
員の成果評価等の運営指針」、「地方公務員の懲戒等の記録削除
施行指針」など。

他方、1961年の「地方自治に関する臨時措置法」により中断さ
れていた地方自治制度は、1989年の地方自治法の全部改正を経て
1995年の統一地方選挙において完全復活を成し遂げた。その後、
1998年の「中央行政権限の地方移譲促進等に関する法律」、2004
年の「地方分権特別法」（5年時限法）、2008年の「地方分権促進
に関する特別法」（5年時限法）の制定・施行により地方分権改革
が進められている⁵。

こうした地方分権改革の推進に伴い地方公務員制度の改革も進
められ、従来の「年功中心」（階級中心）の人事行政から職位分類
制の要素を加味した「成果中心」の制度へと移行している。新しい
「多面評価制度」や「開放型職位制度」・「職位公募制」、「職務
成果契約評価制」と「民間勤務休職制」、「年俸制」などが導入さ
れ、運用中である。

ア 地方公務員の数・種類

地方公務員と国家公務員の区別基準は、選任主体（任用権者）
と経費負担主体による。地方公務員と国家公務員にはそれぞれ
異なった法律が適用されるが、その体系や構成内容はほぼ同一
である。すなわち、国家公務員に適用される職業公務員制や実
績主義及び職位分類などの大半の人事行政の運用原理は、地方
公務員においてもそのまま適用されている。

韓国における公務員の区分は、その職務内容の政治性・専門
性又は継続性などの有無により任用資格、実績主義、身分保障、
報酬などを異にする「経歴職公務員」と「特殊経歴職公務員」

⁵ この点に関しては、拙稿「地方分権の推進に関する法的枠組みの日韓比較：
〈地方分権推進法〉と〈地方分権特別法〉の比較」『法学志林』104（2）、2006
を参照されたい。

に大別される。すなわち、「経歴職公務員」とは実績と資格により任用され、その身分が保障される地方公務員を指し、ここには「一般職公務員」・「特定職公務員」・「技能職公務員」が含まれる。

① 「一般職公務員」

技術・研究又は行政一般に対する業務を担当し、職群・職列別に分類され、人事行政の基準となる公務員。行政・技術職は、2つの職群、21の職列によって構成されている。

② 「特定職公務員」

地方の公立大学や専門大学などに勤務する教育公務員、自治警察公務員及び地方消防公務員とその他の特殊分野の業務を担当する公務員として、他の法律において特定職公務員として指定する公務員。

③ 「技能職公務員」

技能的な業務を担当し、その技能別に分類される公務員。

【資料2】 地方公務員の職種別定員・現員（2009年末現在）

| 区分 | 定員 | | | 現員 | | | | | | |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|----|---|
| | 計 | 地方職 | 国家職 | 計 | | 地方職 | | 国家職 | | |
| | | | | 全体 | 女性 | 全体 | 女性 | 全体 | 女性 | |
| 総計 | 277,122 | 277,043 | 79 | 278,303 | 82,178 | 278,229 | 82,177 | 74 | 1 | |
| 一般職 | 小計 | 195,640 | 195,585 | 55 | 192,128 | 65,592 | 192,078 | 65,591 | 50 | 1 |
| | 上級 | 39 | - | 39 | 36 | - | - | - | 36 | - |
| | 1級 | 11 | 11 | - | 4 | - | 4 | - | - | - |
| | 2級 | 66 | 66 | - | 61 | 1 | 61 | 1 | - | - |
| | 3級 | 300 | 300 | - | 285 | 11 | 285 | 11 | - | - |
| | 4級 | 2,584 | 2,584 | - | 2,452 | 114 | 285 | 114 | - | - |
| | 5級 | 15,261 | 15,261 | - | 14,372 | 959 | 14,372 | 959 | - | - |
| | 6級 | 48,996 | 48,996 | - | 48,300 | 7,526 | 48,300 | 7,526 | - | - |
| | 7級 | 58,669 | 58,669 | - | 69,173 | 28,944 | 69,173 | 28,944 | - | - |
| | 8級 | 43,385 | 43,385 | - | 31,283 | 15,774 | 31,283 | 15,774 | - | - |
| | 9級 | 18,730 | 18,730 | - | 18,776 | 10,347 | 18,776 | 10,347 | - | - |
| | 研究官 | 422 | 414 | 8 | 406 | 44 | 399 | 44 | 7 | - |
| | 研究師 | 2,579 | 2,579 | - | 2,400 | 805 | 2,400 | 805 | - | - |
| | 指導官 | 481 | 473 | 8 | 485 | 34 | 478 | 33 | 7 | 1 |
| 指導師 | 4,117 | 4,117 | - | 4,095 | 1,033 | 4,095 | 1,033 | - | - | |
| 特定職 | 35,099 | 35,077 | 22 | 34,508 | 2,242 | 34,486 | 2,242 | 22 | - | |
| 技能職 | 42,420 | 42,420 | - | 44,265 | 10,703 | 44,265 | 10,703 | - | - | |
| 政務職 | 250 | 248 | 2 | 240 | 5 | 238 | 5 | 2 | - | |
| 別定職 | 3,713 | 3,713 | - | 3,505 | 2,171 | 3,505 | 2,171 | - | - | |
| 契約職 | - | - | - | 3,657 | 1,465 | 3,657 | 1,465 | - | - | |

（出典）行政安全部「地方公務員人事統計」（2010版、2009年末現在）。

他方、経歴職公務員以外の地方公務員として「特殊経歴職公務員」を設け、任用において必ずしも実績と資格が要求されず、その身分も保障されず、また、公務員として生涯勤務することが予定されていない公務員を指す。ここには、「政務職公務員」・「別定職公務員」・「契約職公務員」・「雇用職公務員」が含まれる。

①「政務職公務員」

選挙により就任又は任命において地方議会の同意が必要な公務員と高度の政策決定業務を担当又はその業務を補助する公務員で、法令や条例において政務職として指定する公務員。

②「別定職公務員」

特定の業務を担当するために別途の資格基準により任用される公務員で、法令や条例において別定職として指定する公務員。

③「契約職公務員」

地方自治団体との採用契約により専門知識・技術の要求又は任用において伸縮性が要求される業務に一定期間従事する公務員。

④「雇用職公務員」

単純な労務に従事する公務員として I 種指導員と軽労務職である用務係がこれに属する。

イ 労働基本権の付与状況

戦後の韓国社会における一般的な意味での労働者の基本権に関する法的根拠は、1947年に制定された韓国の「憲法」第18条第1項の「勤労者の団結、団体交渉と団体行動の自由は法律の範囲内において保障される。」という規定によるものであり、この規定においては公共部門に関する特段の労働基本権は言及されてないため、すべての勤労者に関して労働基本権が保障されているとみなされた。ただ、すべての国民に対する基本権の制限について、「国民の自由と権利を制限する法律の制定は、秩序維持と公共福利のために必要な場合に限る。」（憲法第28条第2項）と規定されていた⁶。

他方、公務員に対する労働基本権は、1949年の「国家公務員

⁶ 韓国行政研究院「公務員団体交渉の効率的な運営方案」2006: 204頁以下参照。

法」(法律第 44 号)の第 37 条、「公務員は政治活動に参加できず、公務以外の事のために集团的行動をしてはならない。」の規定により労働三権が禁止されたが、単純労務に従事する公務員の場合はこの限りではなかった。

また、1953 年の「労働組合法」(法律第 280 号)においては、「勤労者は自由に労働組合を設立し又はこれに加入することができる。ただし、現役軍人、軍属、警察官吏、刑務官吏と消防官吏は例外とする。」(第 6 条)と規定され、ここに列挙された特殊公務員を除く、一般公務員と民間部門の労働者の団結権は保障された。

その後、1962 年に改正された「憲法」においては、「勤労者は勤労条件の向上のために自主的な団結権、団体交渉権及び団体行動権を有する。」(第 29 条第 1 項)とし、公務員に関しては、その第 2 項(新設)において、「公務員である勤労者は、法律で認める者を除き団結権、団体交渉権及び団体行動権を有しない。」と規定し、例外とされる単純労務従事者以外の公務員の労働基本権を否定する「制限規定」が登場した⁷。

1963 年の「労働組合法」及び「労働争議調整法」⁸の改正により、公務員に関する労働基本権の関連条項は「国家公務員法」に委任されたものの、「国家公務員法」の全部改正において単純労務従事者以外の公務員の集团的行為(国家公務員法第 66 条)が禁じられ、違反者に対しては罰則(1 年以下の懲役又は 2 万ウォン以下の罰金、国家公務員法第 84 条)規定が新設された。この 1963 年の国家公務員法の規定により、単純労務を基準とし、例外的に公務員の労働三権を認める「制限構造」が定着し、現在に至っている⁹。

その後、公務員の労使関係は、1998 年の金大中政府の誕生とともに大きく転換していくことになる。すなわち、1998 年 2

⁷ 林ジョンリョル「公務員の勤労条件と勤労基準法」『労働経済論集』3(1)、1979 が詳しい。

⁸ 1963 年制定の「労働争議調整法」は、「労使関係の公正な調整を図り、労働争議を予防又は解決し、産業平和の維持と国民経済発展に寄与する。」ことを目的に制定された法律である。労使は、労使関係の適正化のために労働協約において調整機関の設置・運営に関する事項を定めるとともに、労働争議が発生した時は労使が自主的に解決するための努力が義務付けられた。1997 年の「労働組合及び労働関係調整法」の制定により廃止となった。

⁹ 戦後からの労働基本権の変化については、金ジフン「公務員の労働基本権、その保障と限界」『法と社会』2、1990: 金ビョンチョル「公務員の労働基本権に関する研究」『労働社会』62、2002 などを参照。

月の「労使政委員会」（同年 1 月新設）において、公務員及び教員の労働基本権の保障と関連し、①公務員の職場協議会の設置（1999/1）のための関連法案の提出（1998/2）と公務員の労働組合結成権の保障のための国民世論の収斂と関連法規の整備、②教員労働組合の結成権の保障（1999/7）のための関連法律案の改正（1998 定例国会）に関して労使政の 3 者間の合意（「2・6 社会協約」）が行われた¹⁰。

ここで重要な役割を果たしている「労使政委員会」は、労使と政府との間において重要な懸案を合意するために 1998 年 1 月に設けられた大統領諮問機関である。その設立趣旨は、「労使政の当事者が対等な立場から勤労者の雇用安定と勤労条件に関する労働政策及び関連する産業・経済・社会政策等に関する協議機構として、国家競争力の強化及び社会統合の実現による国民経済の均衡ある発展を図る。」と述べられている。

労使政委員会は、1999 年 5 月に「労使政委員会の設置及び運営等に関する法律」の制定に伴い制度的な地位が保障され、経済危機の克服のための社会的大妥協などを導く大きな役割を果たした。委員会は、委員長、幹事委員各 1 人を含め、勤労者・使用者・政府関係者の代表による 15 人によって構成されており、各種の議題を最終的に審議・議決する「本委員会」と、主要議題の事前検討及び調整を担当する「常務委員会」、その他の「議題別委員会」及び「業種別委員会」によって構成されている。2007 年 4 月には、法改正により「経済社会発展労使政委員会」へとその名称が変更された¹¹。

この委員会の合意に基づき、1999 年 1 月からは「公務員の職場協議会設置・運営等に関する法律」（法律第 5516 号）を根拠に「職場協議会」が、1999 年 7 月からは「教員の労働組合設立及び運営等に関する法律」（法律第 5275 号）を根拠に教員の労働組合が、それぞれ設置・運営された。

その後、2003 年に誕生した盧武鉉政府においては、2004 年 8 月に公務員労働組合の立法化を進め、2006 年 1 月に「公務員の労働組合の設立及び運営等に関する法律」（以下「公務員労働組合法」という。）が施行された。この法律は、「憲法の定めに従い公務員の労働基本権を保障するための公務員の労働組合の

¹⁰ 労使政委員会「労使政委員会活動現況」、1998 及び労使政委員会については、金泰洙「社会的合意機構としての労使政委員会の位相に関する観点別検討」『韓国行政学報』40（4）、2006 参照。

¹¹ 詳細は、労使政委員会『経済社会発展労使政委員会 10 年史』、2007 参照。

設立及び運営、団体交渉、紛争調停手続き等に関する事項を規定することにより、公務員の勤務条件の改善と社会的・経済的地位の向上を期すること。」をその目的としている。現在の公務員の労働基本権の付与状況は、以下のとおりである。

【資料 3】 公務員の種類別の労働基本権

| 区分 | 対象 | 根拠法 | 団結権 | 団体交渉権 (協約締結権) | 争議権 | 紛争解決機構 |
|-----------|---|--------------|-----|------------------|-----|------------------|
| 一般 公務員 | 国公法（第 2 条）／地 公法（第 2 条）のうち 現業・教員を除く。 | 公務員 労働組合法 | ○ | ○ | × | 公務員労働 関係調停委員会 |
| 現業 公務員 | 国公法（第 66 条）／ 地公法（第 58 条）た だし書に規定する労 務従事公務員 | 労働組合法 | ○ | ○ | ○ | 労働委員会 |
| 教育 公務員 | 教員の公務員 | 教員 労働組合法 | ○ | ○ | × | 教員労働関係 調停委員会 |

（ 2 ） 給与決定

韓国における地方公務員の給与（韓国では、報酬という。以下、「報酬」と表記する。）決定は、原則的に国家公務員の給与決定過程に融合された「国公準拠」形式であり、地方公務員だけに適用される給与決定プロセスは存在しない。すなわち、「地方公務員報酬規定」第 4 条では、「一般職の公務員と一般職の公務員の階級に準じて任用する別定職公務員の給与は、「公務員報酬規定」の別表 3 を準用する。」とし、その他の公務員に関しても同規定の準用を定めている。毎年の国家予算の中に公務員の人件費の項目で計上されており、人件費としての公務員の給与決定は、すべての国家公務員と地方公務員に適用される。

「国家公務員法」の第 46 条では、報酬決定の原則として、「公務員の報酬は、一般の標準生計費・民間の賃金その他の事情を考慮し、職務の困難性及び責任の程度に相応するように階級別・職位別に定める。」と規定している。

また、「公務員報酬規定」の第 3 条には、「中央人事機関は、公務員報酬の合理的な策定のために、民間の賃金、標準生計費及び物価の変動などを調べる「報酬資料調査」を行うことができる。」と定めている。これは、公務員にとって報酬は、経済的な補償の最も重要な部分であるため、その水準は、対外的には民間企業などと比較のうえ均衡を維持し、対内的には職務と能力要件が類似する職員の間での均衡を堅持することが要求されているからである。

この公務員の報酬決定に影響を与える要因としては、政府の人員費の支払い能力、労働市場の人材需給と雇用状態、関連法規、労組交渉力、民間部門の賃金水準、経済的事情(GNPと財政規模)、社会倫理的事情(生計費)、政策目的(成果向上)、物価水準、選挙(特に大統領選挙)、その他の付加的要因を挙げることができる。

また、公務員の報酬決定に必要な資料は、民間の賃金水準、標準生計費及び物価の変動に関する調査、政府投資機関の役職員の報酬に関する資料、税務行政資料、在外公館所在地の物価指数、為替の変動状況などに関する資料、そして公務員労働組合の団体交渉の結果に関する資料などである。

ア 給与制度

公務員の給与制度は大きく、「号俸制」及び「年俸制」(1999年導入)に大別され、後者の「年俸制」は、①固定年俸制、②成果給年俸制、③職務成果給制に分類される。

①固定年俸制

次官級以上の政務職(年俸+手当)

②成果年俸制

4級(課長)以上の公務員及び契約職公務員(基本年俸+成果年俸+手当)

③職務成果給制(1~3級)

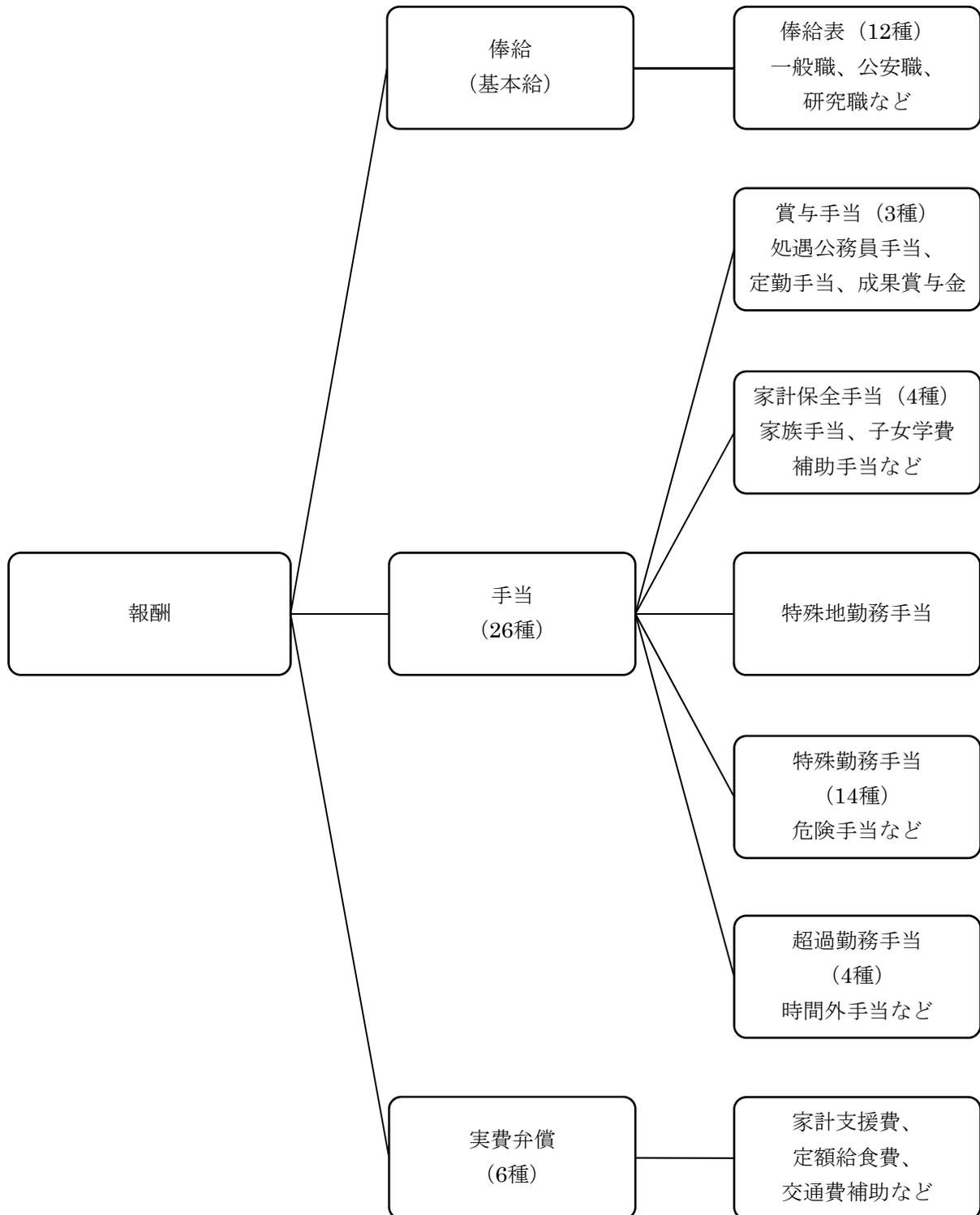
上級公務員団に所属する公務員(基本給+職務給+成果年俸+手当)

地方公務員の給与に関する法制度の根拠は、「地方公務員報酬規定」(大統領令)・「地方公務員の手当等に関する規定」(大統領令)であり、地方公務員の報酬の支給方法、報酬の計算、その他の報酬に関する事項を規定している。

公務員の報酬は、大きく「基本給」・「手当」・「実費弁償」の3つによって構成され、一部の公務員を除き、「号俸制」が適用されている。公務員の俸給・号俸、昇給に関しては職種ごとに12の俸給表があり、基本給はこの俸給表を適用する。

他方、「手当」については、賞与手当など計26種があり、中には成果給として給与基準額の0~230%の幅をもつ「成果給手当」があり、これは成果評価に基づき支給されている。その他に、職級補助費など6種の「実費弁償」が設けられている。

【資料 4】 公務員の報酬体系



(出典) 行政安全部資料 (2010)。

【資料 5】一般職公務員・別定職の俸給表（2010 年末、単位：ウォン）

| 区分 | 1 級 | 2 級 | 3 級 | 4 級 | 5 級 | 6 級 | 7 級 | 8 級 | 9 級 |
|----|-----------|-----------|------------|-----------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | 地方 管理官 | 地方 理事官 | 地方 副理事官 | 地方 書記官 | 地方行政 事務官 | 地方行政 主事 | 地方行政 主事補 | 地方行政 書記 | 地方行政 書記補 |
| 1 | 2,381,100 | 2,126,200 | 1,901,000 | 1,656,800 | 1,453,000 | 1,186,100 | 1,052,700 | 935,100 | 820,100 |
| 2 | 2,473,200 | 2,213,800 | 1,979,900 | 1,731,300 | 1,518,200 | 1,247,700 | 1,107,100 | 986,600 | 868,400 |
| 3 | 2,567,900 | 2,302,600 | 2,061,100 | 1,807,000 | 1,585,800 | 1,311,500 | 1,164,600 | 1,041,000 | 919,600 |
| 4 | 2,664,700 | 2,392,800 | 2,143,300 | 1,884,700 | 1,656,200 | 1,376,800 | 1,225,200 | 1,096,400 | 973,900 |
| 5 | 2,764,000 | 2,484,000 | 2,226,700 | 1,963,500 | 1,728,700 | 1,444,000 | 1,287,900 | 1,154,400 | 1,028,900 |
| 6 | 2,864,700 | 2,575,700 | 2,311,300 | 2,043,200 | 1,802,700 | 1,513,300 | 1,352,300 | 1,213,700 | 1,085,200 |
| 7 | 2,967,000 | 2,668,600 | 2,396,900 | 2,123,800 | 1,878,000 | 1,582,700 | 1,417,400 | 1,273,500 | 1,139,200 |
| 8 | 3,070,500 | 2,761,800 | 2,482,800 | 2,205,000 | 1,954,400 | 1,652,600 | 1,482,800 | 1,330,900 | 1,191,400 |
| 9 | 3,175,300 | 2,855,500 | 2,569,600 | 2,286,400 | 2,031,000 | 1,722,900 | 1,545,200 | 1,385,900 | 1,241,600 |
| 10 | 3,281,000 | 2,949,600 | 2,656,600 | 2,368,100 | 2,108,400 | 1,789,000 | 1,605,000 | 1,438,200 | 1,289,900 |
| 11 | 3,386,800 | 3,044,100 | 2,743,800 | 2,450,500 | 2,180,800 | 1,851,900 | 1,661,600 | 1,488,800 | 1,336,200 |
| 12 | 3,492,700 | 3,138,800 | 2,831,500 | 2,525,900 | 2,248,700 | 1,912,000 | 1,715,600 | 1,537,000 | 1,380,900 |
| 13 | 3,599,200 | 3,234,100 | 2,913,000 | 2,596,400 | 2,313,200 | 1,968,600 | 1,766,900 | 1,583,300 | 1,423,600 |
| 14 | 3,706,000 | 3,320,200 | 2,988,600 | 2,662,200 | 2,373,300 | 2,022,100 | 1,816,000 | 1,627,400 | 1,465,200 |
| 15 | 3,799,200 | 3,399,900 | 3,058,200 | 2,724,100 | 2,430,100 | 2,073,400 | 1,862,700 | 1,669,800 | 1,505,000 |
| 16 | 3,882,100 | 3,472,800 | 3,123,300 | 2,782,400 | 2,483,600 | 2,121,500 | 1,907,100 | 1,710,700 | 1,543,600 |
| 17 | 3,955,500 | 3,539,900 | 3,183,600 | 2,836,600 | 2,533,800 | 2,167,400 | 1,949,700 | 1,749,000 | 1,581,100 |
| 18 | 4,021,000 | 3,601,200 | 3,239,700 | 2,887,400 | 2,581,400 | 2,210,900 | 1,990,300 | 1,786,100 | 1,616,200 |
| 19 | 4,079,500 | 3,657,800 | 3,291,800 | 2,934,700 | 2,626,000 | 2,252,000 | 2,028,500 | 1,821,700 | 1,650,500 |
| 20 | 4,132,200 | 3,709,600 | 3,340,200 | 2,978,900 | 2,667,800 | 2,290,800 | 2,065,000 | 1,855,600 | 1,683,400 |
| 21 | 4,180,500 | 3,756,700 | 3,385,200 | 3,020,300 | 2,707,300 | 2,328,000 | 2,099,800 | 1,888,100 | 1,714,300 |
| 22 | 4,223,700 | 3,800,200 | 3,426,900 | 3,059,000 | 2,744,400 | 2,363,000 | 2,132,700 | 1,919,200 | 1,744,100 |
| 23 | 4,260,000 | 3,839,900 | 3,465,400 | 3,095,500 | 2,779,400 | 2,395,900 | 2,164,500 | 1,948,900 | 1,772,300 |
| 24 | | 3,872,200 | 3,501,300 | 3,129,600 | 2,812,000 | 2,427,400 | 2,194,700 | 1,977,500 | 1,799,600 |
| 25 | | 3,903,200 | 3,531,000 | 3,161,000 | 2,842,800 | 2,457,200 | 2,223,100 | 2,004,500 | 1,825,400 |
| 26 | | | 3,558,900 | 3,187,700 | 2,871,900 | 2,485,400 | 2,250,500 | 2,030,800 | 1,848,900 |
| 27 | | | 3,585,200 | 3,212,200 | 2,896,100 | 2,512,100 | 2,273,700 | 2,052,800 | 1,869,100 |
| 28 | | | | 3,235,600 | 2,919,300 | 2,534,500 | 2,295,300 | 2,073,900 | 1,888,500 |
| 29 | | | | | 2,940,600 | 2,555,600 | 2,316,200 | 2,093,900 | 1,907,400 |
| 30 | | | | | 2,961,300 | 2,576,200 | 2,336,000 | 2,113,300 | 1,925,500 |
| 31 | | | | | | 2,595,300 | 2,354,800 | 2,132,000 | 1,943,500 |
| 32 | | | | | | 2,613,600 | | | |

（出典）行政安全部資料（2010）。

イ 給与決定過程

公務員の給与決定・改正は、当該年度の初めに、制度を所管している「行政安全部」の担当部門（人事室・成果給与企画担当）において、経済成長率・民間の給与水準など、参考指標を考慮した「処遇改善計画」を作成し、その内容を予算の所管部門と直接協議する方式であった。

2008年には公務員の給与決定を審議するために「公務員報酬民官審議委員会」（行政安全部訓令、第176号）を新設し、公務員の給与決定の際に諮問を行っている。主な審議事項は、①公務員の処遇改善計画の策定に関する事項、②公務員の報酬水準の調整に関する事項、③公務員の種類・職群などの間の報酬の均衡に関する事項、④その他の公務員の報酬制度の合理的な改善に関する事項などである。

この委員会は、委員長1人を含む15人以上21人以下の委員により構成されるが、各委員は、中央行政機関の上級公務員及び行政安全部長官が委嘱する、①民間の経営者団体が推薦する者で3人以内、②「公務員労働組合法」による公務員の労働組合が推薦する者で3人以内、③労働・賃金政策などに関して学識と経験が豊富な者であって、委員長は公務員でない委員の中から行政安全部長官が委嘱する。公務員以外の委員の任期は1年であり、再任が可能である。

（ア）給与決定過程の流れ／給与改定の方式

公務員の報酬決定は、毎年、所管である「行政安全部」において公務員の給与額を含めた「処遇改善計画」を策定し、公務員報酬民官審議委員会の諮問、予算を担当する企画財政部（日本の財務省に当たる）などの関係機関との調整を経て改正額の幅が決定される。

その後、大統領が主宰する国务会議の決裁を経て、政府の「処遇改善財源活用計画」（予算案）として国会に上程する。国会においては、予算案の一部として公務員給与の改正が審議され、予算案が可決された場合、「公務員報酬規定」（「地方公務員報酬規定」）の改正を行い、翌年1月1日から執行する仕組みである。2011年の給与決定に向けたプロセスは、次のとおりである。

【資料 6】 公務員給与改正のプロセス（2010 年度）



（イ）労使交渉の実際

2006年の「公務員労働組合法」の制定・施行により、給与及び勤務条件に関しては、労使交渉による「団体協約締結権」を付与している。同法では、公務員の労働組合は、中央行政機関をはじめ、広域団体である市・道、また、市・郡・区を単位に設立することとなっており、原則6級以下の公務員を加入対象としている¹²。

地方公務員の場合は、広域市・道、市・郡・区の長と公務員組合の間で団体交渉が行われる仕組みである。公務員の労使間の団体交渉における諸要件、例えば、交渉担当者の人数、交渉内容、交渉スケジュールなどは、労使間の事前協議による。

ところが、現行制度下での公務員の団体協約は、法制度上大

¹² この点については、拙稿「韓国における公務員団体協約締結権の仕組みと運用状況」『自治総研』383号、2010年10月を参照されたい。

きな制約条件があり、給与及び勤務条件などの団体協約により締結できる内容は極めて狭いのが現状である。

まず、「公務員労働組合法」第10条の「団体協約の効力」に関する規定では、「(同法第9条の交渉手続きにより)締結された団体協約の内容のうち、法令・条例又は予算により規定された内容と、法令又は条例により委任を受け規定された内容は団体協約としての効力を持たない。」とされている。その上、「公務員労働組合法施行令」第4条では、法律改正を伴う事項に関しては交渉対象とならないとする「非交渉事項」条項が規定されており、公務員労働組合の事実上の給与決定過程への参加は難しい。

すなわち、法令などにより、国家又は地方自治団体がその権限により行う政策決定に関する事項、任用権の行使などその機関の管理・運営に関する事項として、①政策の企画又は計画の立案など政策決定に関する事項、②公務員の採用・昇進及び転補など任用権の行使に関する事項、③機関の組織及び定員に関する事項、④予算・基金の編成及び執行に関する事項、⑤行政機関が当事者である訴訟(不服申立てを含む。)に関する事項、⑥機関の管理・運営に関する事項などは団体交渉の対象ではないためである。

また、地方公務員の給与及び勤務条件のほとんどは、「地方公務員報酬規定」などの法令(委任)事項であるため、基本的には「非交渉事項」に当たり、団体協約が締結されたとしても、それ自体が法令違反となる。公務員の団体協約は、それが締結された場合、所管である「雇用労働部」への報告が義務付けられており、同部における検討の結果、違法な団体協約と判断される場合は、法令に基づいて「是正命令」が出されることとなる。

2006年の「公務員労働組合法」の施行以降、2009年までの間に締結された全国の公務員の団体協約1万4,915項目のうち、3,344項目(全体の約22.4%)に当たる内容が法令違反であったことが行政安全部の調査で明らかになり、公務員の団体協約の締結に際し、法令順守の強化を図ったガイドラインが示された¹³。

(ウ) 労使交渉が不調の場合

現行の「公務員労働組合法」では、公務員の労使交渉が不調

¹³ この点は、拙稿「韓国における公務員労使関係の形成：団体協約締結権の運用を中心に」『法学志林』108(1)、2010: 74頁参照。

に終わった場合は、「中央労働委員会」の中に、その調停機関として新たに設けられた「公務員労働関係調停委員会」が第3者の立場から調停を行うと規定している。

この「公務員労働関係調停委員会」は、①全国における労働紛争の調停、②調停・仲裁の決定、③仲裁の裁定を主な機能として7人以内の公益委員で構成され、委員長は「中央労働委員会」の長の推薦と雇用労働部長官の提唱により大統領が任命する。委員会は、全員の委員で構成する「全員委員会」（7人）と「小委員会」（3人）によって構成される。

しかし、2009年末現在の調停申請件数は0件であり、公益委員の客観性や委員会の独立性の確保などにおける労働組合側の不信感とその最大の原因と指摘されている。

ウ 給与制度への議会の関与

地方公務員の報酬及び勤労条件などに関する地方議会の関与は、地方自治団体の長の裁量権が認められる一部の福利厚生費（オーダーメイド型福祉制度など）に限定されているのが現状である¹⁴。

既述のとおり、地方公務員の報酬や勤労条件のほとんどが、法律又は大統領令によって画一的に規定されるため、地方自治団体において自由に決められる事案がほとんどなく、したがって、地方公務員の報酬などに対する地方議会の関与もまた、ほとんどないのが現状である。

エ 給与の予算面における取扱い

従来「清廉な公職観」という伝統的な価値観により、戦後における公務員の報酬水準は民間に比べ低い水準のまま推移してきたが、1997年の通貨危機（IMF危機）以降の公的機関における人員削減や公務員の定年短縮が続き、公務員の士気低下は深刻なものであった。

1998年に登場した金大中政府では、中央人事機関として「中央人事委員会」を発足させるとともに、新たに「公務員報酬改

¹⁴ オーダーメイド型福祉制度（又はカフェテリア式福利厚生ともいう。）とは、2005年から導入された公務員個人を単位とする福利厚生のことで、勤続期間・扶養家族数などにより一定の福祉予算を配分し、配分された福祉予算の範囲内において個人的な必要により福利厚生のサービスを自ら選択できるようにした制度である。従来画一的な福利厚生から発生する不満を和らげるとともに、傷害保険・健康診断・自己啓発・余暇活用・保育施設などの16種のメニューから選択できる。年間50～60万ウォンが個人に配分される。

善委員会」を設置し、報酬決定の弾力化を図った¹⁵。

その一環として、2000年から2004年までの5年間は、「公務員報酬現実化5カ年計画」に基づき、民間の賃金水準に比較した「民間賃金接近率」¹⁶を用いて、報酬水準の向上（現実化）を図った。その結果、2000年に88.4%であった民間賃金接近率は、2004年には95.9%にまで上昇した。

オ 近年の給与改定状況

1996年以降、2008年までの公務員の給与額の改正状況は、以下のとおりである。

【資料7】近年の給与改定と関連指標（単位：％）

| 年度 | 処遇改善率 （基本給） | 民間賃金 接近率 | 民間賃金 上昇率 | 消費者物価 上昇率 | 経済成長率 |
|------|----------------|-------------|-------------|--------------|-------|
| 1996 | 9.0（5.0） | - | - | 4.9 | 7.0 |
| 1997 | 5.7（5.0） | - | - | 4.4 | 4.7 |
| 1998 | ▲4.1（0.0） | - | - | 7.5 | ▲6.9 |
| 1999 | ▲4.5（0.0） | - | - | 0.8 | 9.5 |
| 2000 | 9.7（3.0） | 88.4 | 8.0 | 2.3 | 8.5 |
| 2001 | 7.9（5.5） | 93.1 | 5.4 | 4.1 | 4.0 |
| 2002 | 7.8（8.5） | 94.8 | 15.6 | 2.8 | 7.2 |
| 2003 | 6.5（3.0） | 95.5 | 9.7 | 3.5 | 2.8 |
| 2004 | 3.9（3.0） | 95.9 | 8.1 | 3.6 | 4.6 |
| 2005 | 1.3（0.0） | 93.1 | 6.0 | 2.8 | 4.0 |
| 2006 | 2.0（1.8） | 91.8 | 4.7 | 2.2 | 5.2 |
| 2007 | 2.5（1.6） | 89.7 | 6.5 | 2.5 | 5.1 |
| 2008 | 2.5（1.8） | 89.0 | 3.0 | 4.7 | 2.2 |
| 2009 | 0.0（0.0） | 89.2 | 1.7 | 2.8 | 0.2 |

（出典）行政安全部資料（2010）。

（3）地方公務員の年金制度の概要

公務員には退職時に、退職手当及び退職年金が支給され、老後対策となっている。

公務員の年金制度は「公務員年金法」（1960）により規定されており、年金の受給開始年齢は60歳であるが、2009年の改

¹⁵ こうした公務員報酬の現実化計画として、2回の「公務員報酬現実化4カ年計画」（1989～1992及び1994～1997）が推進されたものの、民間企業に与える波及効果が大きいこと、財政問題のため実施されないまま終わった。

¹⁶ 「民間賃金接近率」とは、公務員報酬の推移を表す指標であり、民間賃金を100とした場合の公務員報酬の水準を算出するものである。この場合の比較対象となる民間賃金は、常勤勤労者100人以上の中堅企業の事務管理職の賃金であり、超過勤務時間に連動する変動的な超過給与を除いた賃金総額である。対して公務員の場合は、固定超過給与を含めた総額である。

正年金法により、2010年以降の採用者からは、65歳に引き上げられた。

「公務員年金法」に基づく年金の支給対象者は、「国家公務員法」及び「地方公務員法」による正規職の公務員、その他の国家又は地方自治団体に勤務する正規職以外の職員であり、軍人年金の適用を受ける軍人及び大統領・国会議員などを除く公選職は適用外となっている。

公務員年金の財源は、公務員が負担する「寄与金」と国家や地方自治団体の「負担金」、そして不足分を国家が負担する「補てん金」、そして国家や地方自治団体が予算の範囲内で積み立てる責任準備金の「年金基金」によって構成されている。公務員が負担する「寄与金」は、基準所得月額額の6.3%であり、国家及び地方自治団体の「負担金」は給与予算の6.3%である。

公務員年金の適用には、20年という最低加入期間が設定されており、対象者は「退職年金」の形で受給する一方、20年未満の場合は、「退職一時金」が支給される。最初年度の年金受給額は、「平均基準所得月額×在職期間別の適用比率（「公務員年金法施行令」附則第10条）×在職年数×1.9」であり、2009年末現在の年金給付水準は、約76%である。

公務員の年金制度の一般に関する事務は「行政安全部」が所管しており、その傘下に、「公務員年金運営委員会」及び「公務員年金給与再審委員会」（異議申請に対する審議）が設置されている。

また、「公務員年金公団」が設置され、運営全般を担当しており、その傘下には「公務員年金給与審議会」が設けられている。事務の直接的な取扱いは、各地域に設けられた年金取扱い機関が管轄する。

2009年度には公務員年金法の改正が行われ、①給与算定基準を報酬月額から基準所得月額に変更する一方、②年金算定報酬の平均期間を退職前3年間から全在職期間平均へと変更するなど、膨張する年金財政の規律の強化が図られた。

5 ドイツ

ドイツの全 16 州のうち、最も大きなバイエルン州における状況を中心に紹介する¹。ただし、同州では、16 州の中で最も先進的な公勤務制度改革が行われていると考えられるため²、他の 15 州においても同様の状況であるとは必ずしもいえない。

(1) 地方公務員制度の概況³

ア 地方公務員の数・種類

・公勤務員の数

州が全体の約 42%、市町村等が約 28%を占める。

(単位：人)

| | 官吏（裁判官含む） | 軍人 | 公務被用者 | 計 |
|------|-----------|---------|-----------|-----------|
| 連邦 | 129,528 | 183,571 | 149,074 | 462,173 |
| 州 | 1,238,077 | 0 | 690,988 | 1,929,065 |
| 市町村等 | 183,535 | 0 | 1,092,982 | 1,276,517 |

出典：Bundesministerium des Innern, *Der öffentliche Dienst des Bundes*, 2010, p.7. ただし、調査時期は 2008 年 6 月 30 日である。

・公勤務員数の増減（鉄道・郵便を除く。）

業務の見直しと ICT 化により、18 年間で 20%減少した。官吏数の増加は、短時間勤務の導入（2008 年段階で全体の 11.5%（連邦レベル））や治安維持分野への人員投入との関係があるといわれている。

¹ 本報告は、第 2 回の調査研究会における原田久氏（立教大学法学部教授）の発表内容をとりまとめたものであり、現地調査は行われていない。

² 同州の先進的な公勤務制度改革については、参照、原田久「バイエルン州における公勤務制度改革の動向」（財）自治体国際化協会編『平成 21 年度比較地方自治研究会調査研究報告書』（（財）自治体国際化協会，2010 年），http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h21_03.pdf

³ ドイツの公務員制度全般及び近年の動向（特に公務員労使関係）については、参照、縣公一郎「ドイツ公務員制度の近況と労働基本権」行政管理研究センター編『欧米における公務員の労働基本権に関する調査研究報告書』（2007 年）74-104 頁，人事院編『平成 21 年度公務員白書』（国立印刷局，2010 年）20-25 頁，奈良間貴洋「ドイツ公務員制度の動向」自治総研 2007 年 5 月号 88-108 頁，原田久「ドイツの公務員制度」村松岐夫編『公務員制度改革』（学陽書房，2008 年）154 頁以下。

(単位：人、%)

| レベル | 公勤務者の種類 | 1991年 | 2008年 | 増減 | 増減 |
|------|-----------|-----------|-----------|----------|-------|
| 連邦 | 全体（兵士含む） | 652,000 | 462,200 | -189,800 | -29.1 |
| | 官吏（裁判官含む） | 115,300 | 129,500 | 14,200 | 12.3 |
| | 被用者 | 279,400 | 149,100 | -130,300 | -46.6 |
| 州 | 全体 | 2,572,000 | 1,929,100 | -642,900 | -25.0 |
| | 官吏（裁判官含む） | 1,072,400 | 1,238,100 | 165,700 | 15.5 |
| | 被用者 | 1,499,500 | 691,000 | -808,500 | -53.9 |
| 市町村等 | 全体 | 2,051,400 | 1,276,500 | -774,900 | -37.8 |
| | 官吏（裁判官含む） | 170,500 | 183,500 | 13,000 | 7.6 |
| | 被用者 | 1,881,000 | 1,093,000 | -788,000 | -41.9 |

出典：Bundesministerium des Innern, *Der öffentliche Dienst des Bundes*, 2010, p.10. ただし、調査時期は2008年6月30日である。

・公勤務員の種類（身分（Status））

現在、「官吏（Beamte）」及び「（公務）被用者（Tarifbeschäftigte）」の2区分と捉えられている。

前者は、「公権力の行使（die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse）」（ボン基本法33条4項）、領域的には「警察・司法・消防・税務・外交」を、機能的には、連邦・州（16州）の省庁における管理・統括部門を担う。身分が先行し、その後職を補する「任官補職」の仕組みとなっている。

後者は、原則としてポストごとに採用される。しかし、各官署において、あるポストに両者のいずれを配置するかは、実務上はかなり流動的⁴であり、例えば、民営化された鉄道・郵便には、官吏がなお勤務している（約14万3千人。上記の表には含まれていない）。

・ドイツ公勤務制度の法体系

2006年9月の連邦制改革I⁵を受けて、連邦はドイツ全体をカバーする「身分法（Beamtenstatusgesetz）」を制定し、給与（Besoldung）、扶助給付（Versorgung）、昇進（Laufbahn）については各州が自ら定めることができるようになった（ボン基本法74条1項27号）。

⁴ 連邦本省における両者の割合について、参照、原田久「公務員人件費改革の研究」会計検査研究36号（2007年）104頁。

⁵ 州・市町村の官吏制度については、連邦が定める大綱的立法（Rahmengesetzgebung）の枠内で各州が州法で定めていた。現在では、州・市町村の官吏制度については、連邦が優位する「競合的立法（konkurrierende gesetzgebung）」とされ、本文で示した3領域については連邦が定めうる競合的立法の対象から除外されている。

イ 労働基本権の付与状況

基本権の付与状況は、40年前⁶とほぼ変わっていない。しかし、実際の労使関係は、2000年代から大きく変容してきている。

① 団結権

- i 官吏の団結権については、ボン基本法 9 条 3 項（「各人及び全ての職業に保障」）を受けて、官吏身分法 52 条で規定されている。現在、約 125 万人の組合員及び 40 組合を傘下に持つ「官吏組合・賃金労働組合（*beamtenbund und tarifunion*（*dbb*）」（ドイツ労働総同盟（*Deutsche Gewerkschaftsverband*、*DGB*）に次ぐ国内第 2 の規模）⁷が代表的な労働組合である（1990 年以降、官吏以外の被用者に広く門戸を開放）。
- ii 被用者の団結権については、前出のボン基本法 9 条 3 項が根拠規定である。代表的な組合は、約 214 万人の組合員（2009 年 12 月現在）を擁する「統一サービス産業労働組合（*vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*（*ver.di*）」（*DGB* 傘下で *IG Metall* に次ぐ規模）である。

② 団体交渉権

- i 官吏の団体交渉権について明文の規定はないが、前出のボン基本法 9 条 3 項の規定から、可能といわれる。しかし、「職業的官吏制度の伝統的諸原則」（ボン基本法 33 条 5 項）に照らし、協約締結権はない。
ただし、官吏身分法は、労働組合による団体交渉とは別に、「職員代表制（*Personalvertretung*）」について規定している（51 条）。職員代表制は州の所管であり、例えば、バイエルン州職員代表法（*Bayerisches Personalvertretungsgesetz*）⁸がある。職員代表制の目的は、「勤務者の福祉及び勤務上の課題解決のために協力」（2 条）であり、労働条件の改善ではない。官吏・被用者に等しく適用（4 条）さ

⁶ 塩野宏「西ドイツ公務員法制の現代的諸課題」同『行政組織法の諸問題』（有斐閣、1991 年）204 頁。

⁷ <http://www.dbb.de/default.html>（最終閲覧日：2010 年 8 月 31 日。以下同じ）

⁸ バイエルン州では、公勤務改革一括法が 2010 年 7 月 14 日に州議会で可決され、現在は微修正と最終的な公布を待つ段階であり、同州職員代表法も改正された（<http://www.dienstrecht.bayern.de/gesetz/>）。他州の職員代表法については、参照、植村哲「欧州地方公務員情勢」地方公務員月報 556 号 32 頁以下、藤内公「ドイツ・公務員の従業員代表制」岡山大学法学会雑誌 48 巻 2 号（1998 年）121 頁以下。

れる。5名以上の官署ごとに職員協議会（Personalrat）が設置され（12条）、少なくとも月1回、業務運営のあり方、特に官吏・被用者双方に関わる重要な問題すべてが協議対象となる（67条）。なお、職員協議会の権限は、「官署及び当該官署勤務員の利益に寄与する措置の提案、勤務員に適用される法令等への配慮、勤務員の苦情・異議申立、重度障がい者・高齢者等雇用の促進、重度障がい者のキャリア・アップの促進、外国人の雇用及びドイツ人と外国人との関係形成、若年勤務者及び見習い雇用者との協働、男女平等」となっている（69条）。また、争議行為については中立的であることが求められている。

- ii 被用者の団体交渉権・協約締結権については、ボン基本法9条3項が根拠規定である（1993年3月2日連邦憲法裁判所決定⁹）。労働協約法（Tarifvertragsgesetz）2条によれば、交渉当事者は労働組合及びこれを糾合する中央機関（Spitzenorganisation）とされている（2条1項、3項）。

③ 争議権

- i 官吏の争議権禁止については、ボン基本法上、明文規定が存在しないが、連邦憲法裁判所の判決として繰り返し確認されている（例：1958年6月11日）。その根拠は、官吏の法的地位、国家に対する忠誠義務、職務専念義務等とされている。ただし、職務外の各種活動（例：抗議集会への参加）は憲法上、可能である。
- ii 被用者の争議権については、ボン基本法9条3項が根拠規定（同項には「労働争議（Arbeitskampf）」という文言がある）であり、州によっては、州憲法で争議権に関する規定を設けることもある（例：ベルリン州、ヘッセン州、ブランデンブルグ州、ザールラント州など）。

（2） 給与決定

ア 給与制度

① 給与の根拠規定

- i 官吏の給与は、州法律で定められる（例：バイエルン俸給法（新法）3条1項「法律により」）。
- ii 被用者の給与は、統一的な労働協約で定められる。連邦憲法裁判所の判決によれば、「協約自治（Tarifautonomie）」

⁹ 飯田稔「公務員の争議行為と国家の対抗措置」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例2（第2版）』（2007年、信山社）239頁以下。

は団結権から導出される。バイエルン州被用者の場合、ver.di 及び dbb との間で締結された州公勤務員労働協約 (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder、TD-L) が 2006 年 11 月から発効している。

② 給与決定原則

- i バイエルン州官吏の場合、「経済財政情勢の展開に応じ、また、職務と結びついた責任を考慮して」(バイエルン俸給法(新法) 16 条) 決定される。ただし、連邦官吏及び民間企業との給与に関する均衡は、直接的にはない。
- ii 被用者について、連邦、州及び市町村が歩調を合わせ、共同して労働協約を締結するという「高度に集権的」¹⁰な労使交渉システムが 2000 年代に入ってから崩壊した(1994 年にベルリン州(ただし、2010 年 4 月に加入)、2004 年にヘッセン州が脱退。その他、公立病院勤務医組合 (Marburger Bund) も特別規定が適用される)。今日、ヘッセン州を除く 15 州は、連邦・市町村とは異なる独自の州公勤務労働協約 (TD-L) を締結している(2006 年 11 月～、2009 年 3 月に 2010 年 12 月末までの延長について合意がなされた)。

③ 職と給与の関係

- i バイエルン州官吏の場合、バイエルン俸給法(新法) 20 条によれば、俸給グループ (A、B) 及び俸給グループごとの職に応じて基本給が決定されている。各グループの範囲内で昇格がある。
- ii バイエルン州被用者 (TD-L) の場合、格付け交渉が未妥結のため暫定的に対応している。例えば、9～12 級が大卒程度、13 級が学位取得者と、就任前教育や当該ポストに応じて格付けされる。

④ 給与の構成

- i バイエルン州官吏の場合、(a) 基本給部分と (b) 付随給(手当)部分があり、前者は基本俸、特定職位手当、職務及び特殊職群手当、扶養手当、海外赴任手当、後者は、その他の職務手当、一時金、割増金、実績手当、12 月手当、財形貯蓄などがある(バイエルン俸給法(新法) 2 条)。
- ii バイエルン州被用者の場合、2006 年 11 月以降に採用さ

¹⁰ B.Keller, Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, *Die Verwaltung* Vol.40 (2007), p.171.

れた被用者の配偶者手当及び地域手当が廃止され、12月手当及び休暇手当を統合した年次特別手当が新設された。

⑤ 給料表等の仕組み

- i バイエルン州官吏の場合、連邦レヴェルと同様に、一般職俸給表（A）と指定職俸給表（B）がある（バイエルン俸給法（新法）19条以下、別表1）。

指定職俸給表は、B2（=A16、月額 6179.64 ユーロ（2011年1月～、以下同じ））が部長等、B7が局長、B9（月額 9122.3 ユーロ）が事務次官に適用されている。

一般職俸給表は、A3からA16までの14級11号俸で構成されている（1～3号俸が2年おきに、4～7号俸が3年おきに、それ以上は4年おきに昇給する）。

- ii バイエルン州被用者の場合、俸給表は15級に分かれ、各級には5～6号俸が用意されている。職務経験のない場合、2号俸には1年で昇給し、職務経験のある場合は2号俸から始まる。3号俸以下は3、6、10、15年おきに昇給するが、4～6号俸にあつては個人の業績に応じて昇給スピードが伸縮する。

⑥ 国家公務員・民間との相違

各州単位で俸給法を制定することができる。また、バイエルン州のように昇進（Laufbahn）制度を見直す州も登場している。州の被用者についても、連邦・市町村とは別個に州公務労働協約を締結している。

イ 給与決定過程

（ア）給与決定過程の流れ／給与改定的方式

① 給与決定過程

- i 官吏法制の立案段階に関係する労働組合及び中央機関が関与する（バイエルン官吏法（新法）16条）。これに加え、定期的な意見交換（少なくとも年に2度）と、組合側の意見が考慮されていない場合の州議会への意見付議制度がある。
- ii 州被用者については、州使用者共同体（Tarifgemeinschaft deutscher Länder、現理事長はニーダーザクセン州財務大臣、副理事長はブランデンブルグ州内務大臣）と各労働組合との交渉、市町村被用者については、連邦内務大臣・連邦財務大臣・市町村代表者と労働組合との交渉が行われる。

② 参考指標

- i 官吏については、既述したように「経済財政情勢の展開に
応じ、また、職務と結びついた責任を考慮」するとともに、
TD-L 発効前から、被用者の給与に関する労使交渉の妥結結果を承継¹¹する。
- ii 被用者については、民間の賃金動向等を参照しているとい
われている（詳細は不明）。

③ 国家公務員・民間との相違

官吏は原則として連邦と同様であり、被用者は原則として民間と同様である。

(イ) 労使交渉の実際

① 労使交渉の仕組み

- i 官吏に労使交渉はない。
- ii （末尾掲載の図を参照）

② 労働協約等

- i 官吏に労働協約はない。
- ii 被用者については、一般的な TD-L 以外に、独自の労働協約（例：上述の大学病院勤務医）や補完的な協約が複数存在する。

③ 労働協約等の効果

- i 官吏に労働協約はない。
- ii 被用者については、州共同体規約（*Satzung Tarifgemeinschaft deutscher Länder*）5条により、TD-L の遵守が加盟各州に義務付けられている。労働協約法 4条及び 5条により、労働協約は協約当事者を拘束し、さらに一定の要件を満たせば、協約当事者以外にも拘束力を及ぼす旨の一般的拘束力を連邦労働社会大臣が宣言することが可能となる。

(ウ) 労使交渉が不調の場合

- i 官吏には労使交渉がないため、調整措置はない。
- ii 被用者については、仲裁制度が存在する。「仲裁手続についての取り決め（*Vereinbarungen über ein Schlichtungsverfahren in der Fassung vom 30. September 2002*）」によれば、労使

¹¹ B.Keller, Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst, *Die Verwaltung* Vol.39 (2006), p.80.

双方は、労使交渉の決裂が宣言されて 24 時間以内に仲裁手続を開始することが可能であるが、その場合、労使双方は仲裁手続に対応することが義務付けられる。仲裁手続が開始されれば、開始後 3 日目から平和義務が発生し、この間のストライキは禁止される。平和義務が解除され、ストライキが可能になるのは、仲裁委員会による仲裁案が期限内に提示されない場合、あるいは再開された労使交渉が一方当事者によって決裂したと宣言された場合に限られる。

(エ) ストライキの状況

- i 官吏は争議行為を禁止されている。
- ii 被用者についても、ドイツではストライキは「非常に稀」であり、「経済親和的 (wirtschaftsfreundlich)」といわれている。過去、(非組織的なストライキや警告ストライキ等を除けば) 大規模なストライキは 3 度 (1974 年 : 3 日、1992 年 : 11 日、2006 年 : 2 ヶ月)¹²に過ぎない。その理由の 1 つには、公勤務員の雇用の安定性が挙げられる。また、伝統的には、現業部門、州レヴェルより市町村レヴェル (特に、バーデン・ビュルテンベルグ州の大都市) におけるストライキが最も強力¹³であったが、市町村レヴェルにおける民営化や設置法形式の変更により、かつての“ストの主演”が徐々にホワイトカラーに移行してきたことも大きい。

なお、TD-L はストライキに備え、各州に対して「ストライキのための指針」(Richtlinien der TD-L für den Fall eines Arbeitskampfes vom 7. Februar 2006 (Arbeitskampfrichtlinien der TD-L)) を示している。

ウ 給与の予算面における取扱い

- i バイエルン州官吏の場合、各省別の人件費 (「予算定員 (Planstelle) 」) として予算案に計上され、州議会で審議・承認される。
- ii バイエルン州被用者についても、i の官吏の場合と同様である。

¹² Keller, Wandel der Arbeitsbeziehungen im oeffentlichen Dienst, p.184. 行政管理研究センター編『欧米における公務員の労働基本権に関する調査報告書 (資料編)』(行政管理研究センター, 2006 年) 110-111 頁。

¹³ H.Dribbusch and T.Schulten, The End of an Era: Structural Challenges in German Public Sector Collective Bargaining, in: P.Leisink et al. (eds.), *Industrial Relations in the New Europe* (Cheltenham: E.Elgar), 2007, p.160.

エ 近年の給与改定状況（※州レヴェル）

・ 2009 年

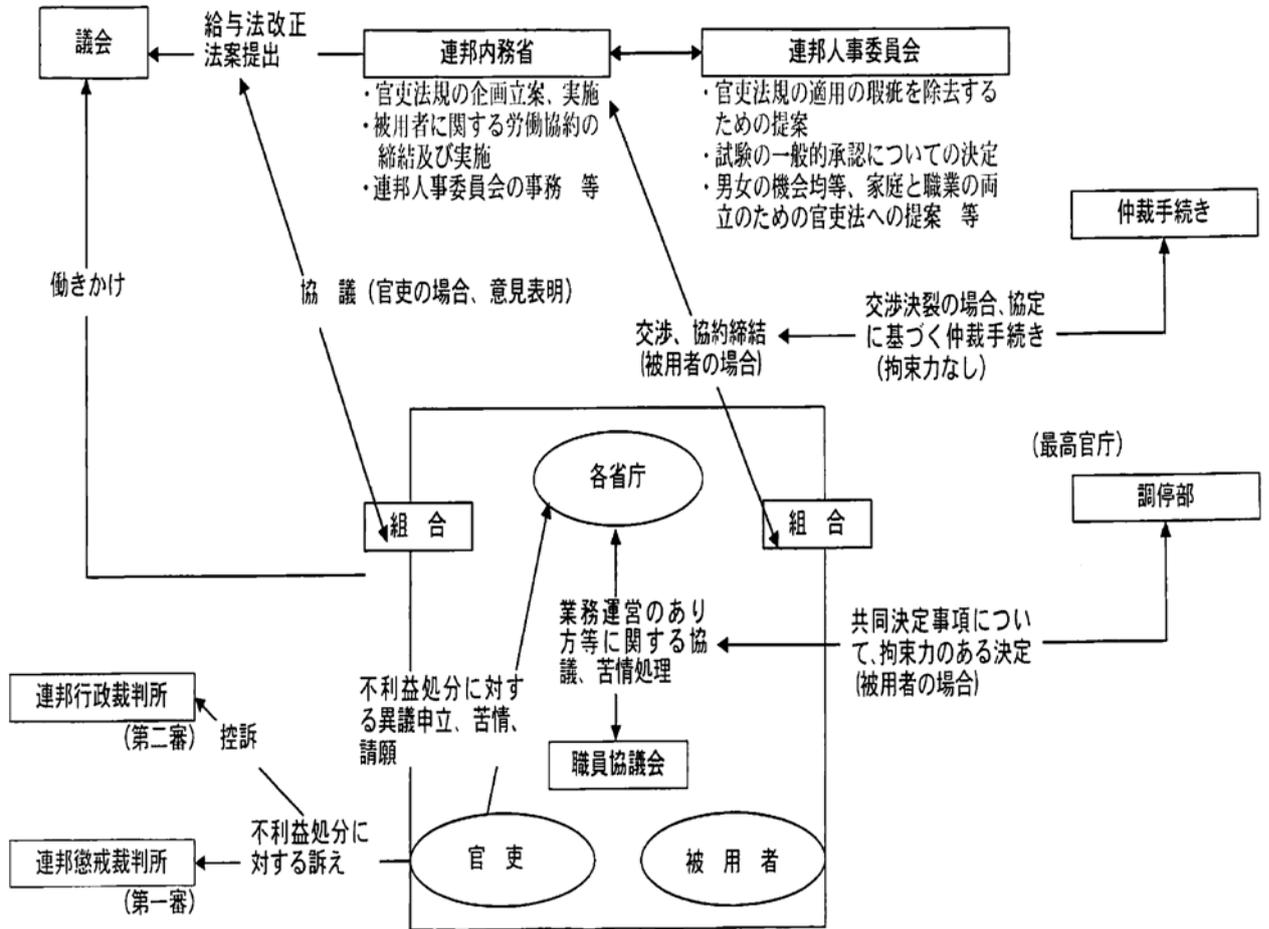
4 回の警告ストライキの間に開催された交渉の結果、2010 年末までに 2 段階の給与引き上げを行うことで、3 月 1 日に妥結。具体的には、2009 年 3 月から月額一律 40 ユーロの上乗せに加え、3%の引上げ、将来、業績給は廃止。また、2009 年 1・2 月には一時金として 40 ユーロを支給し、2010 年 3 月からさらに 1.2%引き上げることとされた。

・ 2010 年

2 月 4 日の交渉後、10 月 4～5 日に再交渉することが決定。（年功的な）昇格と旧被用者（Angestellte）と旧労務者（Arbeiter）の職分類のすり合わせを行うこととされた。

参考：ドイツの連邦レベルにおける公務員労使関係制度

ドイツ公務員の労使関係制度概念図



出典：縣・前掲論文

おわりに

調査研究会においては、諸外国における地方公務員の給与決定の仕組みを整理することを目指し、地方公務員に対する労働基本権の付与状況、給与制度の概要、給与決定過程及び予算や議会との関係に重点を置いて調査を行った。

その結果、明らかになったことの一つとして、ひとくちに労働基本権が与えられているといっても、その運用の実態は制度ごとに様々であるという点を挙げるができる。特に、給与決定過程については、労使交渉を通じた給与決定が円滑に行われるための一定の調整の仕組みが用意されている事例が多くみられた。

例えば、アメリカ合衆国カリフォルニア州においては、労使交渉が不調に終わった場合、調停手続を経た後は、使用者側の最終決定、かつ、最良である提案の施行権が担保されている。また、イギリスのバッキンガムシャー県においては、予算の範囲内で協議が行われるとされている。さらに、韓国においては、給与及び勤務条件の大半が法律事項であるため、非交渉事項とされている。

なお、限られた期間の中で調査対象とすることができる地域や調査項目の範囲には自ずと限界がある。

例えば、アメリカ合衆国では、地方公務員に対する労働基本権の付与の状況は州によって様々であるが、今回調査対象としたカリフォルニア州と異なり、そもそも地方公務員に団体交渉権が与えられていない州もある。そのような地域における給与決定の仕組み等については、今後のさらなる調査が待たれるところである。

また、今回の調査対象国以外の国々の状況についても、諸外国の地方公務員の給与決定に関する幅広い知見及び具体的事例の蓄積という観点から、引き続き調査を進めていくことが重要であると考えられる。

本報告書が、地方自治体関係者のみならず、地方公務員の給与制度に関心を持つ方にとって、広く地方公務員の給与制度及び運用のあり方を考える上での参考となれば幸いである。

新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会
～諸外国の地方公務員の給与決定について～
設置要綱

1 目的

我が国の地方公務員は、その地位の特殊性や職務の公共性にかんがみ、労働基本権に一定の制約がなされ、人事委員会による給与勧告等の代償措置が講じられている。

現在、公務員の労働基本権のあり方について検討が行われており、この検討の結果、現行の給与決定に関する制度の抜本的な改正が行われることも考えられる。

このような状況を踏まえ、地方公務員の給与決定に関する制度改正の参考に資するため、諸外国の地方公務員の給与決定に関する制度を調査研究することを目的として、「新たな地方公務員制度における給与決定に関する調査研究会～諸外国の地方公務員の給与決定について～（以下「調査研究会」という。）」を設置する。

2 調査研究項目

諸外国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及び韓国）の地方公務員の給与決定に関して、以下の事項の調査研究を行う。

- (1) 各国の地方公務員の給与制度
- (2) 各国の地方公務員の給与決定の仕組み
- (3) 各国の国家公務員の給与決定の仕組みとの相違
- (4) その他

3 組織

- (1) 調査研究会は、5人以内の委員で構成する。
- (2) 調査研究会は、必要があると認めるときは、委員以外の関係者の出席を求めることができる。

4 座長

- (1) 調査研究会に、座長を置く。
- (2) 座長は、会務を総理する。
- (3) 座長に事故があるとき又は座長が欠けたときは、座長が指名する者が、その職務を代理する。

5 その他

- (1) 調査研究会の庶務は、財団法人自治総合センターにおいて処理する。
- (2) 本要綱に定めるもののほか、調査研究会の運営に関し必要な事項は、座長が定める。

調査研究会構成員名簿

(敬称略、委員は五十音順)

座長 稲継裕昭
(早稲田大学政治経済学術院教授)

委員 出雲明子
(東海大学政治経済学部政治学科専任講師)

申龍徹
(法政大学大学院政策創造研究科准教授)

玉井亮子
(京都女子大学現代社会学部非常勤講師)

検討経緯

第1回 平成22年7月1日（木）

- ・調査研究会設置の背景、日本の地方公務員の給与決定の仕組み等の説明
- ・調査対象、調査事項等に関する意見交換

第2回 平成22年9月10日（金）

- ・ゲストスピーカーによる発表（アメリカ合衆国）
茨城県総務部人事課係長 大谷 基道 氏
- ・ゲストスピーカーによる発表（ドイツ）
立教大学法学部教授 原田 久 氏

第3回 平成22年12月9日（木）

- ・調査報告（フランス）
玉井委員
- ・調査報告（イギリス）
出雲委員

第4回 平成22年12月17日（金）

- ・調査報告（韓国）
申委員
- ・調査報告（アメリカ合衆国）
稲継座長

第5回 平成23年2月3日（木）

- ・「報告書（案）」に関する意見交換

