

論 説

カナダ公務員労働法制の現状と問題点

—連邦公務員労働関係法の運用とその改正問題をめぐって—

国 武 輝 久

目 次

- 一 はじめに
- 二 カナダ公務員労働法制の現状
 - (1) 連邦および州の管轄権限
 - (2) 公務員労働関係法制定の経緯
- 三 公務員労働関係法とその運用動向
 - (1) 交渉単位制度
 - (2) 交渉機関
 - (3) 団体交渉の範囲
 - (4) 選択的争議権保障制度

四 公務員労働組合とストライキ

- (1) 公務員労働組合の組織拡大
- (2) 公務員ストライキの多発現象
- (3) 郵便ストの経緯とその問題点

五 公務員労働関係法の改正問題

- (1) 特別合同委員会の改正勧告
- (2) 公務員労働関係法の改正をめぐる問題状況

六 おわりに

一 はじめに

一九六七年二月、カナダ連邦議会は、公務員労働関係法 (Public Service Staff Relations Act, 略称 P S S R A) を制定し、連邦公務分野に初めて、団体交渉制度および争議権保障制度を導入した。この法律による連邦公務員に対する争議権保障制度の確立は、たとえそれが仲裁制度との選択という条件付のものであったとしても、画期的立法と評され、国際的な注目を集めたことは周知の通りである。^①

しかし、法制定後一〇年を経過した現在、公務員労働関係法は一つの曲り角にさしかかっている、といわれている。

激発する公務員ストライキの波は、当初の予想をはるかに越え、インフレと低成長に悩むカナダ経済に深刻な影

響を及ぼし始めている。特に、一九七五年一〇月に開始された郵便ストライキは、連邦公務員争議史上の最長記録を更新する四二日間の長期ストライキに発展し、カナダ経済に大きな打撃を与えるものであった。また、郵便ストライキ開始直前に公表された、連邦政府の物価・賃金統制政策は、郵便ストライキに対する連邦政府の先制攻撃としての役割を果たすと同時に、今後のカナダ労働運動全体に大きな影響を及ぼす重要な政策決定となった。

そして、このような情勢のなかで進められていた、連邦議会における公務員労働関係法の改正作業は、一九七六年二月に、上下両院特別合同委員会がその最終報告書を提出した結果、その改正作業はすでにホトム・ストレッツにさしかかっている。一〇年前に、連邦公務員に対して争議権を保障するという「大胆な実験 (bold experiment)」⁽²⁾に踏み切った、連邦政府の政策決定の評価が今、まさに問われようとしている。

本稿は、これら最近におけるカナダ公務員労働法制にかかわるハイライトをフォローしつつ、公務員労働関係法の運用動向とその問題点を整理して報告するものである。⁽³⁾

- (1) カナダ公務員労働関係法制定の経緯およびその問題点などについては、以下の文献で紹介されている。桑原昌宏・園部逸夫「公務員労働関係法の展開—アメリカとカナダの現状」、桑原昌宏「カナダ公務員の労働基本権」竜谷法学一卷一号、同「カナダ連邦公務員法と労働協約」労働二五七号、高林幹夫「カナダの公務における団体交渉に関する準備委員会報告」労働九五号・九六号

- (2) H. C. Jain, *Canadian Labour and Industrial Relations*, p. 301.

- (3) 筆者は、一九七五年八月から一年間、カナダ政府奨学生として McGill University (Montreal) の Institute of Comparative Law および Industrial Relations Centre に在りて、カナダ労働法研究に従事した。本稿は、このカナダ留学を

契機として収集した資料に基づいて作成したものである。ここに、カナダ政府 (Canada Council) および McGill University に対し、このような研究の機会を与えてくれたことを感謝する次第である。

一 一 カナダ公務員労働法制の現状

(1) 連邦および州の管轄権限

カナダ (正式名称は、the Dominion of Canada) は、一〇州 (provinces) と二準州 (territories) から構成される連邦国家である。カナダにおける連邦と各州の間の権限分配に関しては、一八六七年カナダ独立に際してイギリス議会在が制定し、現在カナダ唯一の成文憲法としての位置を占める英領北アメリカ法 (British North American Act) の第九一条および九二条において規定されている。しかし、これらの条項は、連邦と州の間の権限分配の基準に関して必ずしも明確ではなく、特に、労働関係の規制権限に関しては全くふれていないため、旧来から争いがあった。それゆえ、一九二五年に Toronto Electric Commissioners v. Snider 事件⁽⁵⁾において、枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council) が、労働関係の規制権限は原則として州の管轄に属する、と判決して以来、連邦の権限は大幅に後退した。その結果、現在カナダには、一〇の州による労働立法と、連邦に残された若干の産業分野⁽⁶⁾に関する連邦労働立法、合計一一の法体系が存在する。それゆえ、カナダ労働法は、極めて複雑な様相を呈しているのが現状である。

公務員労働法も、もちろんその例外ではない。現在、カナダの公務員は、連邦・州・地方自治体 (municipalities) 公務員の三つのカテゴリーに類別される。

このうち、地方自治体公務員については、従来から各州の民間労働法が適用され、警察官・消防職員などの若干の例外を除いて、争議権が保障されており、この意味では公務員労働法の適用外にある。⁽⁷⁾

次に、州公務員に関しては、各州の公務員労働政策の相違を反映して、その規制の態様は極めて多様である。各州の公務員労働立法を整理すると、次の三つのパターンに類別できる。まず第一に、州公務員に対して、争議権保障を含む広範な団体交渉制度を確立する立法を制定している諸州⁽⁸⁾であり、Saskatchewan 州、Quebec 州、Manitoba 州および British Columbia 州がこれにあたる。第二に、連邦公務員労働関係法と同じく、団体交渉制度を保障した上で、争議権に関しては仲裁制度との選択を認める立法を制定している州で、New Brunswick 州が採用しているパターンである。最後に、団体交渉制度もしくは労使協議制度を採用しつつ、争議権の行使はこれを認めず、その代償として強制仲裁制度などを保障する諸州であり、Ontario 州、Alberta 州、Nova Scotia 州、Newfoundland 州および Prince Edward Island 州がこれに該当する。しかしながら、これらの公務員労働関係立法の性格および適用範囲などは、各州ごとに異なるもので一律には論じられない。ことに、その適用範囲は、伝統的な公務 (civil service) 概念に基づきその適用範囲を制限する諸州もある一方、New Brunswick 州および Quebec 州における立法は、学校教職員・病院職員・公営企業 (crown enterprises) 職員・各種委員会 (commissions and boards) 職員などに対してもその適用が認められており、最も包括的な立法となっている。

最後に、連邦公務員については、公共企業体 (crown corporations) 職員⁽⁹⁾は、連邦民間労働法であるカナダ労働法典 (Canada Labour Code) の適用が認められており (法典第一〇九条)、公務員労働関係法の適用範囲から除外されている。しかし、その他の連邦公務員は、軍人 (armed forces) および王立カナダ騎馬警察官 (Royal Canadian Mounted Police 略称 R C M P) など若干の除外例を除き、原則として公務員労働関係法 (PSSRA)

が適用されることになっている。

(2) 公務員労働関係法制定の経緯

連邦公務員は、一八八九年の鉄道郵便職員協会 (Railway Mail Clerks Association) の設立以来、いくつかの分野において職員協会 (employee association) を組織して活動してきた。⁽⁹⁾ 特に、一九四四年にイギリスの Whitley council にならって、全国労使協議会 (National Joint Council) が設置され、これ以後政府と職員協会の間では労使協議制度が軌道に乗り、職務分類基準 (classification standards) に関連する労働条件などを除いて、労働時間・超勤手当・有給休暇など広範な労働条件に関する協議が行なわれ、一九五三年には、組合費・社会保険料のチェック・オフ協定なども結ばれるに至っていた。さらに一九五七年には、賃金調査局 (Pay Research Bureau) が設置され、民間・公務部門における一般的な賃金率・付加給付 (fringe benefit) などの調査結果が労使双方に公表されるようになった。

そして、一九六一年に至って、公務員法 (Civil Service Act) が制定され、職員協会の法的地位が正式に承認されるとともに、公務委員会 (Civil Service Commission) および予算関係僚委員会 (Treasury Board) との協議手続が定められ、賃金・付加給付なども協議事項として正式に認められるようになった。しかし、賃金その他の労働条件を決定する政府機関が公務委員会と予算関係僚委員会に分れており、しかも公務委員会による賃金引上げ勧告が、必ずしも予算関係僚委員会によって実施されない事情もあって、次第に協議制度が政府側を拘束できないことに対する職員協会の不満が高まり、団体交渉制度の導入を強く要求するようになった。そして、これ以後、職員協会は次々と労働組合に脱皮してゆく⁽¹⁰⁾とともに、政治的活動を活発化して一九六三年の総選挙に際しては

強力な圧力団体として、各政党に働きかけて公務分野に団体交渉制度を導入する公約をとりつけるに至った。総選挙後、進歩保守党 (Progressive Conservative Party) を破って政権に返り咲いた自由党 (Liberal Party) 政府は、選挙公約に基づき一九六三年八月に、「公務分野に、適切な団体交渉および仲裁制度の導入をはかり、公務員に対して適用される職務分類および賃金に関する諸制度を改正する必要性の有無を検討する」ために、A. D. P. Heeny を委員長とする団体交渉準備委員会 (Preparatory Committee on Collective Bargaining) を設置した。委員会は、一九六五年七月に報告書 (Heeny Report) を提出し、団体交渉制度の導入とともに、従来の二〇〇以上の職務名称や等級 (Job titles or grades) を整理するために職務分類改訂局 (Bureau of Classification Revision) の設置を勧告した。しかし、この委員会報告は、争議権については消極的で、争議権禁止は正当化されえない、と報告したに止まったため、労働組合側はこれに強く反発し、政府側に譲歩するよう迫った。

この結果、一九六七年二月に成立した公務員労働関係法は、団体交渉制度の導入とともに選択的争議権保障をも採用する、画期的立法として実現をみたのである。なお、この公務員労働関係法制定に伴ない、次の二つの法律も改正された。一つは、財政運用法 (Financial Administration Act) の改正で、予算関係僚委員会を団体交渉における統一的な政府側交渉機関として位置付け、公務員の賃金その他の労働条件に関して全責任を負担させると同時に、これらに関して労働組合と団体交渉を行なわしめるための、法改正であった。他の一つは、従来の公務員法を廃止して、公務員委員会を改組してその名称を Public Service Commission に変更し、その任務から賃金勧告などの権限を除去し、それを公務員の任用・昇進・配転・解雇などの人事行政にのみ限定し、予算関係僚委員会の権限との競合関係を解消する目的において、新たに、公務員雇用法 (Public Service Employment Act) を制定するために行なわれたものである。⁽²⁾

- (4) イギリス領北アメリカ法は、カナダ独立に際してイギリス議会在が制定した、現在のカナダにおける唯一の成文憲法といわれるもので、カナダ連邦制度の基本構造を規定している。詳細は、長内了「カナダ連邦憲法の基本構造」比較法雑誌七巻一・二号、同「権限分配にみられるカナダ連邦制度の特色」比較法雑誌、また、カナダの歴史についての一般の概説書として、マクノート(馬場伸也監訳)「カナダの歴史」、参照。
- (5) Toronto Electric Commissioners v. Snider, [1925], A. C. 396. 詳しきは、A. W. R. Carrothers, *Collective Bargaining Law* p. 39ff.
- (6) 現在、連邦政府の管轄領域となれカナダ労働法典が適用されるのは、鉱業・海上運輸・陸上運輸・鉄道・運河・電信電話・航空・ラジオおよびテレビ・銀行・ガス・電気・水道などの、公益産業分野に限られている(法典第二条)。詳細は、H. D. Woods *Labour Policy in Canada* p. 20ff.
- (7) Institute of Public Administration of Canada, *Collective Bargaining in the Public Service*, p. 12.
- (8) この中の州のうち、Saskatchewan州(一九四四年)およびQuebec州(一九六五年)のみが、連邦に先立って公務員に争議権を保障する立法を制定していた。残りの諸州の立法は、New Brunswick州を含めて、一九六七年以後のものである。See, Morley Gunderson *Collective Bargaining in the Essential and Public Service Sectors*.
- (9) 現在、連邦政府管轄下の公共企業体(crown corporation)は、Canadian National Railway, Farm Credit Corporation, Canada Broadcasting Corporation, Bank of Canada, Air Canada など、約三〇企業体、職員数二三万余人、と報告されている。J. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, p. 150ff.
- (10) 連邦公務員の組織化は、まず郵便労働者がその先頭に立って行なわれ、鉄道郵便職員協会に続いて、一八九一年に郵便集配人連合協会(Federated Association of Letter Carriers)、一九一一年にカナダ郵便労働者協会(Canadian Postal Employees Association)が結成され、この時点ではほぼ現在の郵便労働組合の原型が出来上っている。
- (11) 一九六一年段階における連邦公務員の組織率は約七六%で、そのうち労働組合は二六%を占めるにすぎなかったが、そ

の後労働組合の組織率は急速に伸長し、一九七〇年には組織率八一%のうち七九%を労働組合が占めて、職員協会系の組織率はわずかに二%に凋落している。Canada Department of Labour, Union Growth in Canada in the Sixties, p. 56.

(12) 公務員労働関係法制定の経緯については以下参照、The Institute of Public Administration of Canada, op. cit., p. 45ff. なお、桑原・園部前掲書六一頁以下。

三 公務員労働関係法とその運用動向

一九六七年の公務員労働関係法 (PSSRA) は、前述の如く、連邦公務員労働関係分野に、交渉単位制度に基づく団体交渉制度、およびそれに伴う紛争解決手段としての選択的争議権保障制度を導入するものであった。⁽¹³⁾

公務員労働関係法によって規定されたこれらの制度的枠組、および現在に至るまでのその運用動向は次の通りである。⁽¹⁴⁾

(1) 交渉単位制度

一九七五年四月段階において、公務員労働関係適用下の連邦公務員は約二六・九万人、「連邦政府こそ、カナダ最大の使用者である」といわれている。⁽¹⁵⁾

これらの公務員は、法の定めるところ(第二条)に従って、五つの職務カテゴリー (occupational category) に分類される。さらに、このカテゴリー分類に従って、七二の職務グループ (occupational group) に細分化される。そして、現実の交渉単位は、公務員労働関係局 (Public Service Staff Relations Board、略称PSSRB) によって、(1)一つの職務グループ内の全被用者、(2)一つの職務グループの監督的被用者を除く全被用者、(3)一つの職務グループ内の監督的被用者のみ、の三つの決定基準に従って決定されることになる(第二六条四項)。

しかし、法は、経営上もしくは機密上の地位 (managerial or confidential capacity) にある被用者については、これを交渉単位から除外している。さらに、その他、外国勤務の被用者、各部署の責任で雇用している雇員、三分の一の期間を超えないパート・タイマー、そして六ヶ月勤務を超えない臨時職員などの若干の被用者をも交渉単位に含ませないこととしている (第二条)。

これらの若干の例外を除く、ほとんどの連邦公務員は、一九七五年四月段階において、一〇一の交渉単位にそれぞれ所属している。

まず、後述する予算関係僚委員会 (Treasury Board) を使用者側交渉機関とする交渉単位を、職務カテゴリー別に整理すると次の通りである。

- (1) 科学および専門職 (scientific and professional) 二七単位 一九、七三〇人
- (2) 行政および外務職 (administrative and foreign service) 一〇単位 三三、九九五人
- (3) 技術職 (technical) 二三単位 二二、七七〇人
- (4) 行政補助職 (administrative support) 六単位 六三、三八三人
- (5) 現業職 (operational) 二四単位 一〇三、二九二人

合計、八〇単位、二四四、一七〇人がここに含まれる。しかし、現実にはこのうち二〇、〇一六人 (約八・二%) が、経営上・機密上の地位にある者として適用除外されている。

次に、予算関係僚委員会以外の、その部署の特殊性によって、個別使用者 (separate employer) を相手方とする交渉単位は、次の通りである。現在までのところ

- (1) 全国映画局 (National Film Board) 四単位 七八五人

- (2) 全国調査協議会 (National Research Council) 一六単位 一、九七六人
- (3) 北方カナダ動力委員会 (Northern Canada Power Commission) 一単位 一六七人
- 合計、二一単位、三、九二八人であるが、ここでも三八〇人（九・七％）が経営上・機密上の適用除外を受けている。

なお、現在、連邦公務員分野において団体交渉が行なわれている分野は約九一％といわれ、残りの大部分はこの個別使用者を相手方とする交渉単位であり、組合の組織化が最も遅れている領域といふべきである。⁽¹⁶⁾

(2) 交渉機関

交渉単位が決定されると、次に、当該交渉単位に所属する被用者の労働条件等に関して団体交渉を行なう交渉代表機関の選出が行なわれる。すなわち、当該交渉単位における交渉代表機関となることを希望する労働組合は、所定の期間内に PSSRB に対してその旨を申請し、交渉単位内の被用者の代表選挙によって過半数の支持を得た場合には、排他的交渉代表機関として、PSSRB の認証 (certification) を受けることができる（第二七条～四八条）。この認証効果は、通常、他の労働組合が当該認証労働組合はすでに被用者の過半数の支持を失なっていると主張して、認証取消の申請を提出し、PSSRB によってその事実が確認されるまでの期間有効とされている。なお、この認証を受けた労働組合は、(1) 当該交渉単位内の全被用者を代表して団体交渉を行ない、労働協約を締結する、(2) 労働協約ないし仲裁裁定の解釈適用に関する苦情申立もしくは審判に付託する、ための排他的資格が認められている。

現在、前記一〇一の交渉単位において、一四の労働組合ないし職員協会が交渉代表資格を獲得しているが、その

詳細は次の通りである。

- (1) Public Service Alliance of Canada 四四單位 一六四、五八八人
- (2) Canadian Union of Postal Workers 一單位 一三、〇〇〇人
- (3) Professional Institute of the Public Service 三四單位 一九、〇二一人
- (4) Letter Carriers' Union of Canada 一單位 一六、四四九人
- (5) Canadian Postmasters' Association 一單位 八、二二一人
- (6) Association of Postal Officials of Canada 一單位 三、五七六人
- (7) Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers 一單位 二、七〇三人
- (8) Federal Government Dockyards Trades and Labour Council 一單位 二、五九五入
- (9) Canadian Air Traffic Control Association 一單位 二、一九八人
- (10) Research Council Employees' Association 一單位 二、一四九人
- (11) Council of Graphic Arts Union of the Public Service of Canada 一單位 一、二二〇人
- (12) Canadian Merchant Service Guild 一單位 一、〇二六人
- (13) Professional Association of Foreign Service Officers 一單位 九八三人
- (14) Syndicat Général du Cinema et de la Télévision 一單位 三七七人

交渉代表機関として認証された労働組合の団体交渉の相手方は、個別使用者が指定されている交渉単位を除き、⁽¹⁷⁾原則として予算関係僚委員会である。

予算関係僚委員会 (Treasury Board) は、法制上は予算関係僚委員会長官 (President of the Treasury

Board) 大蔵大臣 (Financial Minister) および適宜任命される他の四人の閣僚によって構成されるインナー・キャビネットとして位置付けられている (財政運用法第三条)。この予算関係閣僚委員会は、カナダ建国のころ (一八六九年) からイギリスの行政制度の影響の下に発足したが、当初は大蔵大臣を補佐する閣内執行委員会として位置していた。しかし、前述の如く、一九六七年の公務員労働関係法の制定に伴い、財政運用法が改正され、予算関係閣僚委員会は公務員労働関係における使用者側交渉機関としての任務を併せ与えられ、事務機構も従来の大蔵省の一部局から改組されて、閣僚としての地位を占める専任長官の下に次官および五人の次官補が配属される独立機構となったものである。現在、その事務機構は各次官補がそれぞれ統括する五局編成を採っている。すなわち、(1) 予算編成局 (Program Branch) (2) 人事政策局 (Personnel Policy Branch) (3) 企画局 (Planning Branch) (4) 行政管理局 (Administrative Policy Branch) (5) 公用語局 (Official Language Branch) がそれである。すなわち、予算関係閣僚委員会は、単なるインナー・キャビネットというよりは、上記のような膨大な事務機構をその下に置く実質的な省 (Department) として構成されている、とみるべきであろう。このように、予算関係閣僚委員会は、年度連邦予算の編成から、長期財政支出計画の策定、行政管理政策の策定、果ては現在カナダの重要な政治的争点の一つになっている公用語政策に至るまで、政府の重要な政策立案の役割を担っているが、その中でもとりわけ重要な役割が、人事政策局を中心とする公務員の一般人事管理および団体交渉における政府側の交渉機関である。すなわち、公務分野における (a) 労働力需要・人員の配置とその効果の利用、(b) 公務員の訓練および能力開発、(c) 職務分類 (classification)、(d) 賃金・労働時間・休暇、(e) 表彰、(f) 懲戒、(g) 安全衛生、(h) 旅費その他の支弁、(i) その他効果的な人事管理のために必要な措置、を決定する権限と責任が予算関係閣僚委員会に与えられている (財政運用法第七条)。ここにおいて明らかのように、予算関係閣僚委員会は、「使用者としての政府 (government as a

employer)」を代表する機関として、その権限と責任を一身に負うているわけである。

なお、個別使用者 (separate employer) として法的承認を得ているのは、前記三部局の他に、原子力管理局 (Atomic Energy Control Board)、百年祭委員会 (Centennial Commission)、カナダ経済審議会 (Economic Council of Canada)、医療調査審議会 (Medical Research Council)、公務員労働関係局 (PSSRB)、カナダ科学審議会 (Science Council of Canada) の六部局がある。^(註)

(3) 団体交渉の範囲

以上述べて来た如く、公務員労働関係法の下における団体交渉手続は、交渉単位の決定および交渉代表機関の選出を経て、はじめて現実化する。しかし、公務員労働関係法は団体交渉の範囲に関して二つの制約を設けている。すなわち、第一に、労働協約の履行に必要な予算措置を除いて、立法の制定もしくは改正を必要とする条項は協約化できないと規定している(第五六条二項)ので、その限度において団体交渉の範囲も制約を受ける。この点に關して重要なのは、公務員雇用法 (Public Service Employment Act) において、公務員委員会 (Public Service Commission) の管轄事項とされている、公務員の任用・昇進・配転・レイオフ・無能力ないし無資格を理由とする解雇など、がこれに該当する。さらに、退職年金計画も別途、公務員退職年金法 (Public Service Superannuation Act) において規定されているので、団体交渉の対象事項とされないし、また労災補償に関する政府職員災害補償法 (Government Employees Compensation Act)、船員の労働条件に関する政府船舶規律法 (Government Vessels Discipline Act) についても同様である。

第二の制約は、管理運営に関する使用者側の専管事項とされている、公務の機構を決定する権限、職務内容を指

定する権限、職務分類を行なう権限などは、団体交渉の対象から除外されている(第七条)。この点に関して、特に問題となるのは職務分類(classification)権限である。現在、この職務分類・職務評価と賃金支払基準は密接な関連を有するために、労働組合側はこれを団交事項とするよう強く主張している。その背景には、職務分類権限は予算関係閣僚委員会の専権事項とされていながら、その九八%以上が各局面ないし機関に委譲されているのが実情であり、その間の不統一・不均衡が絶えず紛争の原因となっている、という事情があるわけである。⁽¹⁹⁾

現在、このような職務分類をめぐる紛争は、苦情処理手続(grievance process)にゆだねられており、この苦情処理は最終的には、予算関係閣僚委員会から派遣される一人の委員を含む複数の委員によって構成される職務分類再評価局(Classification Review Board)によって処理される制度が採られている。

第三に、公務員労働関係法は、カナダもしくはその同盟諸国の安全保障のために行なった政府の政策に違反するよう使用者に要求することを禁止している(第一二二条)ので、この規定もまた、平時はともかく、戦時においては団体交渉の範囲を限定する役割を果すことになる。

(4) 選択的争議権保障制度

公務員労働関係法の下において、団体交渉がゆきづまり、当事者間における任意の解決が不可能となった場合、最終的紛争処理手続として、(1)仲裁手続、(2)斡旋手続経過後のストライキ権行使、のどちらかの選択が義務付けられている(第三六条一項)。この選択は、当該労働組合がPSSRBによる認証を受けるに際して事前に明示しなければならず、また、この選択の効力は一定の条件の下に選択の変更が認められるまでの期間有効とされる(第三七条)。そして、この選択は専ら労働組合側の権利として保障されており、使用者側はこの組合側の選択権行使に

よって拘束を受けることになる。

組合側が仲裁手続を選択した場合、紛争の解決は常設機関である仲裁審判所 (arbitration tribunal) の裁定 (award) にゆだねられ、ストライキ権の行使は許されない。両当事者は仲裁裁定によって拘束され、その法的効果は労働協約に優先する (第七二条三項)。仲裁審判所は、PSSRB の推薦に基づき統督 (Governor in Council) によって任命される委員長および委員長代理の他に、各三名以上の使用者側および労働者側委員によつて構成される三者構成機関である (第六〇条)。そして、仲裁審判所は裁定を下すにあたって次の五つの基準を考慮することを義務付けられている。すなわち、(1) 公務分野における有資格被用者の需要、(2) 仲裁審判所が関連あると認める公務分野以外の類似の職種における労働条件、(3) 公務分野における職種の適正な等級格差の維持、(4) 必要とされる資格・仕事の内容・責任・業務の性質と関連上、公正かつ合理的な労働条件確立の必要性、(5) その他仲裁審判所が紛争事項と関連あると認める諸要因、である (第六八条)。

次に、労働組合が斡旋手続を選択した場合、PSSRB は斡旋委員会 (conciliation board) を設置する (第七八条)。斡旋委員会は、労使双方各一名の委員と、その合意に基づいて選出される委員長、都合三名によつて構成される (第八〇条)。斡旋委員会は、原則として設置後一四日以内に、紛争に関する事実認定および勧告を含む報告書をPSSRB に提出することが義務付けられている (第八六条)。斡旋委員会の報告書によつて両当事者が合意に達することができない場合、労働組合側は報告書提出後七日以後においてストライキを開始することができる (第一〇一条)。この場合、ストライキは原則として合法とみなされる。但し、公共の安全と治安 (public safety and security) に関連して、不可欠業務 (essential services) の指定を受けた業務に従事する指定労働者 (designated employees) は、ストライキに参加することが禁止される (第一〇一条)。⁽²⁰⁾

一九六七年度の法制定以後一九六九年までの第一回目の認証手続に際して、最終的紛争処理手続の選択状況は、九七交渉単位中、(1)仲裁手続を選択したものの八七単位、(2)斡旋手続を選択したものの一〇単位であった。その後一九七〇年から一九七五年に至るまで、計二一単位が選択の変更を行なっている。そのうち、(1)斡旋手続から仲裁手続への変更、五単位(三、五三九人)、(2)仲裁手続から斡旋手続への変更、一六単位(四九、二〇〇人)、である。その結果、一九七五年段階で、(1)仲裁手続を選択している単位、八〇単位(二五四、四九七人)、(2)斡旋手続を選択している単位、二一単位(九三、六〇一人)、となっている。この数字によって、次のような事情が明らかになる。第一に、当初は、ほとんどの労働組合が、ストライキによる自主的解決よりも仲裁裁定による解決を望んでいたこと。第二に、しかし団体交渉をいく度か経験し、また仲裁裁定の結果が必ずしも満足しうるものではなかったなどの理由により、多くの労働組合がストライキの可能な斡旋手続の方に移行する傾向が顕著になってきたこと、である。

次に、一九六七年から一九七五年一月までの間に、合計四四九の労働協約が締結されているが、その締結状況は次の通りである。(a)両当事者の団体交渉による任意の協約、三三三(七三・九%)、(b)仲裁裁定によるもの、六八(二五・一%)、(c)斡旋手続によって成立したもの、三九(八・六%)、(d)合法ストライキ後に締結されたもの、一一(二・四%)、である。この数値は、一見、連邦公務員労働関係法の下における団体交渉は、比較的安定しているかの印象を与えるものである。しかし、この印象は、同じ期間に五〇回以上の違法ストライキが行なわれたとの報告を重ねることによって、割引かれざるをえないものである。

- (13) 公務員労働法の関係条文については、Public Service Staff Relations Act, 1966-1967, C. 72, S. 1 の他、次の訳文を参照した。桑原・園部前掲書一五三頁、高林幹夫「カナダ公務職員関係法(1) ②」労働一〇七号・一〇八号。
- (14) 本章における運用動向に関する資料は、特別に指定しない限り、Special Joint Committee on Employer-Employee Relations in the Public Service, Employer-Employee Relations in the Public Service of Canada, No. 47 (Final Report) を参照。
- (15) L. J. Nozzolillo, The Classification and Pay System in the Public Service of Canada, Labour Gazette, May 1976, p. 260.
- (16) *ibid.*, p. 260.
- (17) 予算関係関係委員会の機構などに関しては、以下参照。Government of Canada, Organization of Government of Canada, 1975, § 9000, J. E. Hodgetts, *op. cit.*, p. 241ff.
- (18) See, Public Service Staff Relations Act, Schedule 1, Part I. 但し、このリストに記載されている水産調査局 (Fisheries Research Board) を含む防衛調査局 (Defence Research Board) の交渉単位は、最近、予算関係関係委員会の管轄領域へ移行したものとである。
- (19) L. J. Nozzolillo, *op. cit.*, p. 260.
- (20) 現在、これらの指定労働者の指定手続は、団体交渉による合意を基礎として行なわれており、その指定状況は労働組合の力の強弱を反映してまちまちになっている。例えば、郵便業務 (Postal Operation) 部門の交渉単位では全く指定が行なわれていないのに対し、消防職員の交渉単位では指定労働者は八五%に達している。また、電気技術者の単位では二〇%の労働者が指定を受けているが、労働協約において彼等の職場離脱を禁止しえない、とする慣行が生まれているといわれる。

Institute of Public Administration of Canada, *op. cit.*, p. 54.

図表 (1)

Union Membership by Congress Affiliation,
1973

Congress Affiliation	No. of Locals	Membership	
		Number	Per Cent
CLC	6,843	1,859,428	71.2
AFL-CIO/CLC	4,445	1,230,735	47.2
CLC only	2,398	628,693	24.0
CNTU	980	164,692	6.3
CSD	233	41,000	1.6
CCU	43	17,455	0.7
AFL-CIO only	8	619	*
Unaffiliated Intenational Unions	139	72,411	2.8
Unaffiliated National Unions	1,851	402,660	15.4
Independent Local Organizations	158	51,571	2.0
Total	10,255	2,609,636	100.0

*Less than 0.1 per cent

*Labour Organization in Canada 1973, から引用。

(1) 公務員労働組合の組織拡大

四 公務員労働組合とストライキ

カナダにおける労働組合組織率は、一九三九年から一九五〇年代半ばまでに急速に伸長し、一九五六年にはカナダ最大の中央労働組織であるCLC (Canadian Labour Congress) が結成され、これ以後労働組合の統合が急速に進展している⁽²⁾。次に掲げる図表(1)は、一九七三年におけるカナダ労働組合の組織状況を示すものである。この図

図表(2)

Total Number of the Public Employee 1971

Federal employees(civilian)	401,471
Armed forces	82,149
Provincial government employees	370,075
Teachers	302,086
Hospital employees	318,526
Municipal employees	306,131
Total	1,780,438

*J. H. Hodgetts, O. P. Dwivedi Provincial Governments as Employers p. 7 より引用。

表において明らかなように、非農業労働総人口中約三六・三%を占める二六〇万人余の労働者が組織化されており、その七一・二%がCLC加盟の労働組合に所属している。

この中であつて、最近、その組織化が急速に進んで、注目を集めているのが公務員組合である。

一九七一年段階において、カナダ公務員の総数およびその分布状態は、次の図表(2)および図表(3)に示す通りである。すなわち、これらの図表において明らかなように、公務員総数は連邦・州・地方自治体などを合わせると一七八万人に達しており、現在では二〇〇万人を超える⁽²⁾と推定されている。一九七六年二月段階における、カナダの労働総人口(含農業)は約一〇二三万人といわれており、公務員労働者はその二〇%近くを占めているわけである。

さらに、公務員の労働組合組織率は、近年急上昇をとげ、現在では九〇%を超えるといわれている⁽³⁾。特に、地方自治体公務員を中心とするCUPE (Canadian Union of Public Employees) は最近一〇年間に二倍という急テンポの組織拡大の結果、一九七五年にはUSWA (United Steel Workers of America) を抜いて、組合員数二二万人を誇るカナダ最大の労働組合に成長している。また、連邦公務員の最大組織であるPSAC (前述) も、USWAに次ぐ第三位の労働組合として位置しており、これも一九六六年にPSAC結成時の約八万人か

図表 (3)

TOTAL GOVERNMENT MANPOWER, CLASSIFIED BY TYPE OF ENGAGEMENT, PROVINCIAL AND FEDERAL GOVERNMENTS, DECEMBER 31, 1971

Jurisdictions	Type of Engagement				Total Manpower
	Departmental Services Employees			Govt. Enterprises and Workmen's Comp. Boards	
	Civil Service	Other Dept. Employees	Subtotal		
Newfoundland	11,319*	417	11,736	1,181	12,917
Prince Edward Island	1,948	1,183	3,131	99	3,230
Nova Scotia	7,584	8,909	16,493	5,008	21,501
New Brunswick	6,955	14,570	21,525	2,517	24,042
Quebec	52,400*	5,953	58,353	20,335	78,688
Ontario	64,996	16,203	81,199	33,984	115,183
Manitoba	9,165	2,846	12,011	8,572	20,583
Saskatchewan	7,604	3,991	11,595	7,189	18,784
Alberta	18,648	6,037	24,685	10,282	34,967
British Columbia	29,141	—	29,141	11,039	40,180
Total, all provinces	209,760	60,109	269,869	100,206	370,075
Federal government	216,488	50,317	266,805	134,666	401,471

SOURCES: Statistics Canada. *Provincial Government Employment, October-December, 1971*, and *Federal Government Employment, December, 1971*.

Data on British Columbia were provided by the Civil Service Commission.

NOTE: This table excludes employees of institutions of higher education.

*Estimated figure.

* J. H. Hodgetts, O. P. Dwivedi, *op. cit.*, p8 より引用。

ら一九七五年には一六万八千人へと急速に拡大された組織である。⁽²⁴⁾

以上において明らかのように、カナダにおける労働組合運動で、公務員労働組合の占める比重は極めて大きいものであり、CLCに対する発言力の大きさも群を抜くものである。

さらに加えて、カナダ公務員労働組合の注目すべき特徴の一つとして、その戦闘的性格 (militancy) を挙げなければならぬ。

(2) 公務員ストライキの多発現象

最近、カナダでは、民間部門・公務部門を問わずストライキが激増しており、一九七五年にはストライキによる労働損失日数は一〇〇〇万日を超え、先進資本主義国のなかにあつて、イタリアと並んで労使関係の不安定性を指される国の一つになっている。⁽²⁵⁾ そのなかでも注目されるのが公務員労働組合の動向であり、特にそのストライキ戦術にみられる戦闘的姿勢の強さである。

次に掲げる図表(4)は、一九四六年から一九七五年までの間のストライキ発生状況を、民間部門と公務部門に対比したものである。この図表を見ると、一九五〇年に公務部門に異常な数値が記録されているが、これは、この年に一〇万人以上の労働者が参加した最初の鉄道全国ストライキが行なわれたことを示すものである。また、一九七二年にも、同様に公務部門のストライキについて高い数値が記録されているが、この数値もまた、この年に行なわれた Quebec 州公務員労働組合による約三週間に及ぶ統一ストライキの結果生まれたものである。これらの若干異常な数値を除外しても、カナダにおけるストライキ多発現象の背景には、公務員組合の役割が極めて大きいこと、しかもその比重が次第に増加する傾向にあること、が指摘できるであろう。

図表(4)

A comparison of work stoppages in the public and private sectors in Canada, 1946 — 1975

Work Stoppages in Existence During Year

Year	Work Stoppages			Workers Involved			Duration in Man-Days				
	Total	Private Sector	Public Sector as a % of Total	Total	Private Sector	Public Sector as a % of Total	Total	Private Sector	Public Sector as a % of Total		
1946...	228	199	29	139,474	135,147	4,327	3.1	4,516,393	4,516,393	57,520	1.3
1950...	161	136	25	192,151	57,642	134,509	70.0	1,389,039	334,939	1,054,100	75.9
1955...	159	139	20	60,090	57,461	2,629	4.4	1,875,400	1,844,263	31,137	1.7
1960...	274	230	44	49,408	42,037	7,372	14.9	738,700	704,900	33,800	4.6
1965...	501	424	77	171,870	137,158	34,712	20.2	2,349,870	1,975,590	374,340	15.9
1970...	542	434	108	171,706	214,037	47,669	18.2	6,539,560	5,919,470	620,090	9.5
1971...	569	444	125	239,631	139,666	99,965	41.7	2,866,590	2,425,660	440,930	15.4
1972...	598	465	133	706,747	264,997	441,477	62.5	7,753,530	4,015,360	3,738,170	48.2
1973...	721	583	138	352,237	213,254	138,983	39.5	5,768,790	4,344,820	1,423,970	24.7
1974...	1,216	925	291	592,220	449,900	142,320	24.0	9,255,120	8,027,910	1,227,210	13.3
1975...	1,054	726	328	478,646	321,096	157,550	32.9	10,859,076	8,326,990	2,532,086	23.3

Source: Calculated from *Strikes and Lockouts in Canada*, Labour Data Branch, Canada Department of Labour, for selected years. Private sector includes: forestry, fishing and trapping, mines, manufacturing, construction, trade, and finance. Public sector includes: transportation and utilities, service public administration.

* Gilbert Levine, op. cit., p. 118. から引用

このような、カナダ労働組合運動における公務員労働組合の役割が量的にも質的にも増大している、という一般の傾向の中で、最も中心的な役割を果しているのが連邦公務員組合である。すでに、連邦政府管轄下の諸公務員組合は、民間部門における労働組合運動に対する「パターン・セッター」としての位置を占めつつある。連邦公務員組合の獲得した賃金その他の付加給付のパッケージは、実質的にはカナダ連邦政府の経済政策ないし労働政策を反映するものとして受け取られており、民間労働組合運動に対するその影響力は絶大である。⁽²⁶⁾

それゆえ、連邦公務員労働組合運動こそが、カナダ労働組合運動全体の帰趨の決定する重要なポイントとなっている、とみるべきであろう。特に、一九七五年に連邦公務員労働組合のなかで最も戦闘的であるといわれる、CUPWによる四二日間にわたる郵便ストライキは、カナダ労働組合の将来を占う試金石ともいえるべき重要なストライキであった。そこで、この郵便ストライキの経緯を追いつつ、そこに現われた問題点を整理検討してみることにしよう。

(3) 郵便ストの経緯とその問題点

一九七五年一〇月から一二月にかけて、カナダ郵便労働者組合 (Canadian Union of Postal Workers, 略称 CUPW) は、カナダ公務員労働運動史上類例をみない足かけ三ヶ月、四二日間にわたる長期ストライキを敢行し、その間カナダ全土の郵便通信事業を完全に麻痺せしめた。⁽²⁷⁾ この郵便ストライキは、その期間の長さ、影響の大きさ、さらに組合側が実質的に敗北を喫したその経緯等、さまざまな点で注目を集め、多くの論議を呼び起した。最初に、この郵便ストの経過を簡単に振り返ってみることにする。

カナダ連邦公務分野における最大の現業部門である郵便事業 (Postal Operation) は、一九七三年以来、二つの

交渉単位に分離されている。一つは、カナダ郵便配達人組合 (Letter Carriers' Union of Canada, 略称 LCU C) を交渉代表機関とする外勤労働者 (letter carriers) の交渉単位であり、他の一つは前記 CUPW によって代表される内勤労働者 (inside workers) によって構成される単位である。これは、そこに所属する労働者は合計四〇、〇〇〇人に達する、連邦公務分野における最大規模の交渉単位である。そして、この二つの交渉単位はいずれも一九六七年以来、一貫して幹旋とストライキを選択してきた。

一九七四年二月、この二つの交渉単位における従来の労働協約が満期失効し、新協約締結に向つての交渉が行なわれていたが、交渉は遅々として進まず、年を越して無協約状態に陥り、二つの組合はそれぞれ短期間の拠点スト (rotating strikes) を実行するなど、事実上の紛争状態に突入した。しかし、翌一九七五年四月、まず外勤労働者の交渉単位に関し、幹旋委員会が三八%の賃金引上を主要内容とする幹旋案を提示し、LCUCはこれを受け入れ、紛争を終結させた。これに対し、CUPWと政府側の交渉はほとんど進展をみせず、自主交渉段階における合意項目は四〇項目中わずか六項目に過ぎないといわれていた。特に、今回の協約交渉の主要項目とされた、(1) 郵便番号制度 (postal code system) の導入を契機とする一連の合理化問題、およびそれに伴う職務分類・職務評価問題、(2) 臨時職員 (casual workers) の雇用問題、(3) 実質七二%の賃上げ要求問題、はそのいずれも自主交渉では決着がつかず、このため九月初めに、公務員労働関係法の規定に従つて交渉は幹旋委員会に移された。しかし、委員会における幹旋作業も難行し、三週間の期間延長の後一〇月八日に至りようやく幹旋委員会は、LCUCに対する提示とほぼ同じ三八%の賃金引上を内容とする (三〇ヶ月の有効期間を定める) 最終幹旋案を提示したが、組合側はこれを拒否し、一〇月二日遂に無期限全面ストライキに突入した。この間、連邦政府は一〇月一三日に賃金物価統制を主眼とするインフレ克服計画 (後述) を発表し、賃金統制の範囲は当然に連邦公務員も含まれるとの見解

を示し、これ以後の郵便ストは主として賃金交渉をめぐる紛争としての色彩を強めていった。ストライキは、全国の規模においてほぼ完全な職場放棄として延々と続行され、政府側も斡旋委員会の最終提示額を一步も譲らぬ強硬姿勢で対抗した。長期化したこの郵便ストライキに関して、連邦議会では緊急討議が行なわれ、ストライキがカナダ経済に深刻な影響を及ぼしているとして、スト解決のためのいくつかの提案がなされた。例えば、野党の進歩保守党 (Progressive Conservative Party) は、政府側の最終提案を公表しこれを P S S R B の下に組合員投票に付しその結果を中央労働組織 C I O (Canadian Labour Congress) に監視せしめること、また議会は職場復帰立法 (back-to-work legislation) ⁽²²⁾ を制定し、一定の冷却期間を設定せよ等の動議を提出した。しかし、自由党 (Liberal Party) 政府はその時期にあらずとして、これを拒否し対組合強硬姿勢を依然として採り続けた。この政府側の強硬姿勢を前にして、一月中旬過ぎからは組合側の疲労が目立ち始め、まず組合のスト資金が枯渇して外部からの借入金(八〇万ドルといわれる)によって辛うじてストライキを維持する状態に陥り、また一般組合員のスト脱落現象も顕在化し、ピケット・ラインを越えて職場に復帰する労働者は最終的には二、七〇〇人を数えるに至った。この結果、一月二九日に組合側は合理化問題および臨時職員問題に関する若干の政府側譲歩を受け入れる形で労働協約を締結することに合意し、二月一日にこれを組合員投票に付した。しかし、今回紛争の最大の争点であった賃金問題については全く政府側の譲歩を引き出すことができず、ストライキを終結させることに抵抗する組合員も多く、組合員投票の結果は五一・八%の支持率という惨々たる結果に終わったのである。

今回の郵便ストライキが、連邦公務員労働運動史上最大の長期ストライキに発展し、しかも組合側のほぼ完全な敗北によって終結した背景として、いくつかの問題点を指摘できる。

まず第一に、カナダ連邦公務分野において郵便事業はその労使関係が最も不安定な部門であるといわれ、一九六

七年の公務員労働関係法制定以来合計三八回にわたるストライキが行なわれ、三回を除くそれ以外の全てが法の定める手続を経ることなく行なわれた違法ストであったといわれている。その背景には、公務分野における現業部門のほとんどが公共企業体 (crown corporation) に移管され、その労使関係については民間私企業に適用されるカナダ労働法典 (Canada Labour Code) が準用されている。にもかかわらず、郵便事業のみはほとんど唯一の均質なブルー・カラー職種のみによって構成される現業公務部門としてとり残されたため、公務員労働関係法適用下の最大かつ最強の交渉単位として自他共に認める紛争の発火点となつていゝ事情が挙げられる。しかも、今回のストライキは、従来多用された、団体交渉過程で政府側にゆさぶりをかける目的の短期間の戦術的違法ストは異り、法の定める全ての手続を遵守して行なわれた合法ストライキであったことは特筆すべき事項である。それゆえ、組合側はその「面子」を賭けてストライキの勝利を追求し、また政府側もこれを機会に一举に公務分野の最精鋭組合の戦闘力を破壊しようとする姿勢を示したため、今回のストライキは連邦公務分野のいわば「天王山」ともいふべき紛争に発展したのである。

第二に、この郵便事業に従事する労働者は、職種別に二つの交渉単位に分離され、それぞれCUPWおよびLCUCの二組合によって代表されていることは前述の通りである。この二つの組合は、一九六七年の公務員労働関係法制定以来、政府との団体交渉に際しては、合同団交協議会 (joint bargaining association) を結成するなど、一定の協調関係を維持していた。しかし、一九七三年に、今回ストライキの一つの焦点ともなった郵便番号制度導入を中心とする政府の合理化政策に対する姿勢の相違が顕在化したことを契機として、その協調関係は破綻し、それ以後二つの組合は全く別個の交渉単位として活動するに至つた⁽³⁾。しかも、その関係は次第に悪化し、単に合理化問題に対する姿勢の相違に止まらず、職種別組合としての歴史的体質の違いも影響し、特に近年CUPWが組織的戦

闘性を強めるに及んで、この二つの組合の関係はすでに非友好的対立関係にまで至っている。今回の郵便ストは、それゆえ、このような組合間の対立という背景を抜きに考察することは不可能であり、むしろこのようなライバル意識こそストライキを長期化させた重要な原因の一つであった、とみるべきであろう。

第三に、今回の郵便ストが敗北に終わった一つの原因として、CUPW 自身がかかえていた内部問題、すなわち Quebec 州を中心とするフランス系労働者その他の諸州におけるイギリス系労働者の対立関係がある。この対立関係は、カナダにおける労働組合運動一般において常に問題にされてきたものであり、その背景はカナダという移民によって構成された国家の歴史的形成基盤の特殊性に由来するものである。⁽³²⁾ 今回の郵便ストにおいて、この関係は CUPW 内における Toronto 支部 (Ontario 州) と Montreal 支部 (Quebec 州) という二大支部の対立関係として顕在化した。⁽³³⁾ すなわち、Toronto 支部は今回のストライキはフランス系の戦闘的分子によって振り廻された結果としての当然の敗北として評価し、Montreal 支部はまた Toronto 支部こそ組合内の弱い環として当局側に利用されて脱落し、敗北の原因を作り出したと非難する、といった状況であり、その結果はスト終結に関する組合員投票において象徴的に表現された。すなわち、組合員投票における最終結果は、Toronto 支部では約八〇%がスト終結に賛成したのに対し、Montreal を中心とする Quebec 州の支部合計では七〇%近くの組合員がスト終結に反対し、その続行を主張した。それゆえ、今回の郵便ストは、その長期にわたる厳しい環境の中で行なわれたがゆえに、組合内部の民族的対立を表面化させ、組合幹部の指導能力・責任を問われる形で、実質的敗北を受け入れるというカナダ労働運動史上極めてエポック・メイキングな争議であった、と評すべきところであろう。

最後に、今回の郵便ストライキにおいて、ほとんど決定的ともいえるべき役割を果たした連邦政府のインフレ克服計画 (Anti-Inflation Program)⁽³⁴⁾ とそれに伴う物価および賃金統制に関するガイドラインの設定、に論及する必要がある。

ある。すなわち、CUPWによる郵便ストライキが開始される直前の一九七五年一〇月二三日、連邦政府首相「E. Trudeau」は、テレビを通じて全国民に向けて次のように演説した。「カナダ政府は、上昇を続ける物価および所得に対し厳しい抑制措置を実施する権限を政府に付与するよう、連邦議会に要請するつもりである。この計画に伴う抑制措置は、第二次大戦後のカナダ国民に対して課せられるものとしては最大級のものとなるだろう」。

このインフレ克服計画に伴う賃金規制のためのガイドラインは次のように設定されている。まず、このガイドラインは、支払われるべき賃金増加額の上限を設定するものであり、(1)基礎的生活防衛係数、(2)国民生産性上昇係数、(3)過去の賃金実績の調整係数、(3)最小限・最大限の増加許容係数、の四つの係数によって算定される。基礎的生活防衛係数は、将来の物価上昇に対しての労働者の生活に必要な最少限の基礎的数値として、全ての労働契約・労働協約・仲裁裁定の一年目に八%、二年目に六%、三年目に四%という賃金増加基準を設定するものである。そして、この数値の上にはその他の係数をかけ合わせて、初年度の賃金許容増加率を最高一二%、最低八%として設定し、次年度以後については物価上昇率やGNP等の可変係数を考慮の上、相対的に設定する、という内容である。そして、このようなガイドラインを賃金についてのみならず、物価・利潤・配当などに関しても設定することを通じて、最近のコスト・プッシュ的インフレーションの克服をはかるために、三年間の時限立法として宣言されたのが、このインフレ克服計画の概要である。

このように、このインフレ克服計画は、最近のカナダ経済を悩ませてきたインフレーション退治を主題とするものであって、その影響は単に郵便ストや連邦公務員労働運動にとどまらず、カナダ全土にわたる労働政策・経済政策の今後の方向を決定する重大な政策決定であった。とはいえ、この計画の公表時期およびその後の経過をみると、これが実質的には郵便ストに対する政府側の先制攻撃として、またその後の政府側の強硬姿勢を裏打ちする重

要な背景として、ストの帰趨を決定するいわば「影の演出者」としての役割を果たしたことは、疑いのないところである。

今後、このインフレ克服計画とこれに伴う賃金統制が、カナダにおける団体交渉法制にどのような影響を及ぼしてゆくか、注目すべきところであろう。⁽³⁵⁾

(21) C.I.C.C.は、一九五六年に T.L.C.C. (Trade and Labour Congress of Canada) と C.C.I.F. (Canadian Congress of Labour) を統合して結成されたものである。なお、カナダの労働組合運動の歴史およびその活動状況などについては以下参照、Robert Laxer, *Canada's Union, David Kwanick, Organized Labour and Pressure Politics.*

(22) *Labour Gazette*, March 1977, p. 143.

(23) Gilbert Levin *The Inevitability of Public Sector Strikes in Canada*, *Labour Gazette*, March 1977, p. 117 ff.

(24) Robert Laxer, *op. cit.*, p. 127 ff, p. 241 ff. なお、C.U.P.E.およびP.S.A.C.に加えて、最近州公務員一〇七、〇〇〇名を組織するN.D.D.G.A.が結成され、これらの組織間において合同協議団体結成への動きが活発になっている。

(25) Morley Gunderson, *op. cit.*, p. 1 ff.

(26) Morley Gunderson, *op. cit.*, p. 11 ff.

(27) 本稿における郵便ストライキに関する資料は、脚註において別個の資料に言及しない限り、筆者がカナダ滞在中に収集した以下に掲げる新聞の記事を基礎として構成されている。

The Montreal Star, *The Gazette (Montreal)*, *The Globe and Mail (Toronto)*, *Financial Times of Canada.*

(28) 三八%の賃金引上げは、旧協約が失効した一九七五年一月一日から起算して向う三〇ヶ月間に四段階に分けて引上げられ、時間当り賃金を四・五九カナダドルから六・二九カナダドルに引上げる、とする内容である。これに対して、組合側の要求は向う二七ヶ月間にこれを七・三二カナダドル(約七一%の引上率)に引上げるように主張していた。*Time Canada*,

Dec. 15, 1975, p. 5.

(29) このような職場復帰立法は、カナダ労働法典 (Canada Labour Code) 適用下のストライキに対して数回制定された例があるが、PSSRA適用下の連邦公務員の争議に対して用いられた例はないといわれている。

(30) 労働組合側は、従来から、郵便事業をも公社化するべきであるとしてくり返し主張してきたが、政府側の受け入れるところとならなかった。なお、後述の公務員労働関係法の改正作業においても、特別合同委員会はこの主張に関して全くふれておらず、わずかにFinkelman Report が公社化は何ら問題解決に寄与するものではない、とする消極的見解を述べるにとどまっていた(同報告書二八六頁)。

(31) この一九七三年に行なわれた、前回の協約交渉の経過および二つの組合の対立関係などについては以下参照。 David A Peach, David Kuechle, *The Practice of Industrial Relations*, p. 287 ff.

(32) カナダの民族問題、特にフレンチ・カナディアンについては、伊藤勝美「フランス系カナダ問題の研究」、新保満「人種差別と偏見」(岩波新書)、同「カナダにおける民族・人種関係」国際問題二〇三号に詳細な紹介がある。

(33) MacClean's, Dec. 15, 1975, p. 19 ff.

(34) カナダのインフレ克服計画の詳細は、政府白書 "Attack on Inflation" をよび "Highlights of the Government of Canada's Anti-Inflation Program" による。なお、カナダにおける賃金・物価統制の歴史的背景などに関しては以下参照。 W. D. Wood, P. Kumer, *Canadian Perspectives on Wage-Price Guidelines*.

また、わが国における紹介として、「カナダのインフレ対策」興銀調査一八七号がある。

(35) CLCをはじめ、カナダの組織労働者は、この賃金・物価統制政策に対して反対し、徹底抗戦のかまえをみせており、一九七六年一月一日にはカナダ全土で一〇〇万人を越える労働者が政府に対する抗議ストを展開した。なお、この政策に対するCLCの見解は、「CLC Statement: Wage and Price Controls', Canadian Labour, Dec. 1975, p. 25 ff.

五 公務員労働関係法の改正問題

(1) 特別合同委員会の改正勧告

激発する公務員ストライキ、そしてこれに正面から対決する政府側の強硬姿勢、今回の郵便ストに象徴されるカナダ公務員労働関係法をめぐる最近の動きは、インフレーションの昂進と激しい労働攻勢に悩まされる最近のカナダ経済の深刻な問題状況を卒直に告白するものである。

一〇年前に、公務員労働関係分野に選択的争議権保障を含む団体交渉制度を導入した、カナダ連邦政府の政策的判断は、果して正しかったのか否か、現在その見直し作業が進行中であり、一九七六年二月には連邦議会の特別委員会による公務員労働関係法の改正勧告案が提出され、連邦議会によるその審議が行なわれている現状にある。そこで、この公務員労働関係法改正の動向およびその問題点をフォローしておく必要があるだろう。

一九七三年四月、枢密院 (Privy Council) は P S S R B 委員長 Jacob Finkelman に対して、「公務分野における使用者・被用者および労働組合の要求に適切に対応しかつ公共の利益に奉仕するために、公務員労働関係法をいかに修正もしくは改正すべきかという点に関して、本法制定以来の経験に鑑みて本法およびその運用実績を検討し、そのために必要な勧告を行なうべし」という付託を行なった。

これを受けて、Finkelman は、一九七四年三月に「カナダ公務分野における労使関係について (Employer-Employee Relations in the Public Service of Canada)」と題する膨大な報告書⁽³⁶⁾ (以下 Finkelman Report と省

略)を作成し、これを公務分野における労使関係に関する上下両院特別合同委員会 (Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Employer-Employee Relations in the Public Service) に提出した。

特別合同委員会におけるこの Finkelman Report に基づく法改正審議は、一九七四年一月から開始され、翌一九七五年五月には P S S R B の若干の機構改革を勧告する中間報告書が連邦議会に提出され、七月には Bill C. 70 として連邦議会で承認された。⁽³⁷⁾しかし、この Bill C. 70 による公務員労働法の改正は、主として P S S R B の負担荷重を軽減しその手続の迅速、円滑化をはかるための部分的機構改革に限定されており、本格的法改正作業はその後に取り越された。

その後、一九七六年二月二六日に、特別合同委員会は公務員労働関係法改正問題に関する全ての審議を終了し、連邦議会に対して最終報告書を提出した。⁽³⁸⁾この最終報告書が提出されるに至るまでの約一年四ヶ月にわたる特別合同委員会の活動内容は、カナダ公務分野内外にわたる主要な労働組合代表、使用者代表、P S S R B をはじめとする公的機関、および労働関係の専門研究者などからの意見聴取手続をも含む四〇回にわたる公聴会の開催に示されるように、精力的なものであり、その最終報告書は合計七二の立法改正勧告を含む極めて包括的な内容のものであった。その主要な勧告内容は次の通りである。

最終報告書は、まず、カナダ公務分野を統括する現行団体交渉法制の一般原則は健全であり、一たび付与された権利は単に若干の不都合が生じているという理由によって撤回されるべきではない、という原則的立場を確認する。しかし、現行団体交渉法制に対する若干の手続的・実体的修正は不可欠であり、特に違法な組合活動に対する適切な制裁処置を考慮する必要性がある、と指摘する。そして、今回の法改正作業の過程で生じた「公務分野に団

体交渉法制が導入されて以来の最長ストライキ」として、郵便ストライキに言及し、ストライキが「共同体全体の福祉 (the welfare of the community as a whole)」に影響を及ぼす場合には、ストライキ権はもはや神聖ではありえず、立法機関の責任において、そのストライキを中止せしめる権限を連邦議会もしくは総督に与えるべし、と勧告する(勧告五号〜一〇号)。

次に、「不可欠業務 (essential service)」の指定に関し、その範囲の拡大が必要であるとして、国民の「安全と治安 (safety and security)」に加えて、新たに「健康 (health)」概念を導入し、さらに「公的財産の保護」のために必要な措置をも考慮するよう勧告する。さらに、その指定手続が団体交渉の場における「かけひき (play and counterplay)」の道具として利用されている現状を指摘して、現行指定手続は、組合が幹旋ストライキを選択ししかも現実に合法ストライキが発生した場合にのみ指定の適用と効果が生じるような運用におち入っている、と批判する。そして、不可欠業務の全てが完全に指定されるような運用に改めるべきである、と勧告する(勧告一一号〜一二号)。

さらに、増加傾向にある違法ストライキに対処するための処置として、罰則の強化がはかられるべきであり、特に指定労働者のストライキ参加に関しては加重要件として取扱うべきである、と勧告する。そして、違法ストライキに対して、使用者側が懲戒権の行使を含む厳正な措置を行なわれない傾向を批判して、このような場合には特別審査官 (special commissioner) を派遣して法的手続を開始せしめるよう、法改正をなすべきであると勧告する。また、現行規定 (第一〇三条) が、違法ストライキに対して、単にその旨を宣言することしか許していない点を問題として、違法ストライキに対して中止命令 (cease and desist order) を発する権限を P S S R B に付与すべきこと、そしてこの中止命令を裁判所の執行力付与と結びつける手続を通じて、判決と同一の効力を認めるよう、法改

正をなすべきである、と勧告する（勧告二三号〜三三三号）。

以上にみられるように、最終報告書のストライキ権行使に関する勧告内容は、組合側に對して極めて厳しい内容になっている。そして、特別合同委員会による立法改正勧告の主要眼目が、これらのストライキ規制の強化にあることは、勧告合計七二項目中二八項目がその関連項目となっている点において明らかであろう。

なお、特別合同委員会は、従来から労働組合側によって主張されてきた団体交渉事項の拡張要求を、職務分類（classification）、（勧告三四号〜四一号）および技術革新に伴う合理化問題（勧告四二号〜四八号）に限定して、これを承認する内容の勧告を行なっている。しかし、この職務分類および合理化問題は団体交渉対象として認められる一方、これらの事項についてはストライキ権行使が禁止され、その紛争解決はPSSRBないし仲裁審判所の仲裁にゆだねられることになっているので、その勧告内容は実質においてかなり消極的なものである。

その他、特別合同委員会は、カナダ公務分野内外の賃金調査を行なう賃金調査局（Pay Research Bureau）の機構改革（勧告四九号〜五六号）、経営上・機密上の地位にある被用者の基準の明確化（勧告五七号）、懲戒および苦情処理手続（勧告五八号〜六四号）、労働組合のストライキ批准投票（勧告六五号〜六六号）、および臨時職員の問題（勧告六七号〜七二号）、などに関して若干の改正勧告を行なっているが、それほど重要な内容を含むものではない。むしろ、これらの公務員労働関係法に関する改正勧告に関連して、公務員雇用法（Public Service Employment Act）の改正の必要性を調査し、公務分野における人事管理および公務委員会（Public Service Commission）の役割を再検討するための特別調査委員会（Special Task Force）を設置すべし、とする勧告（勧告一号〜五号）が注目されるところである。

(2) 公務員労働関係法の改正をめぐる問題状況

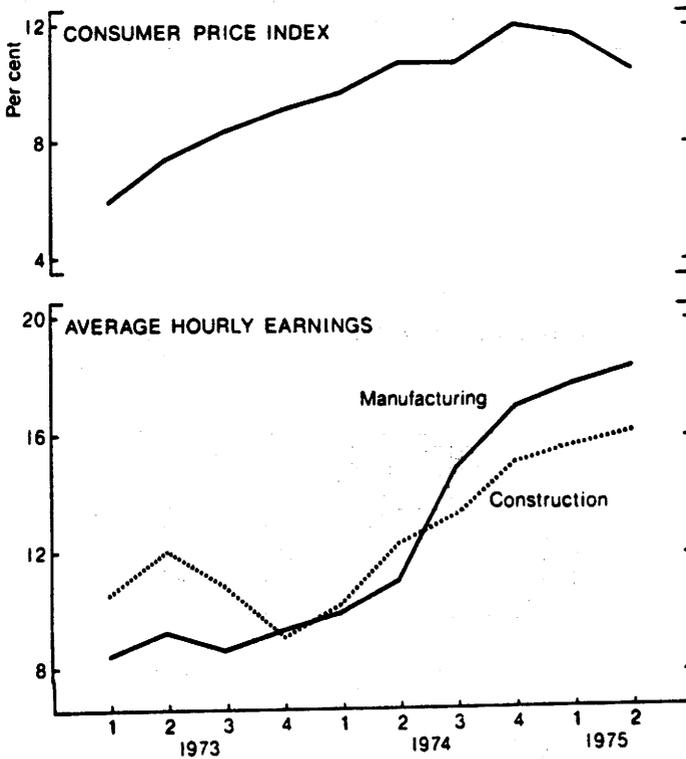
一九七〇年半ばから景気上昇期に入ったカナダ経済も、一九七三年のオイル・ショック以後は景気後退の気配が顕在化する中で、消費者物価の上昇と高い失業率および賃金の急激な上昇に悩まされ、他の先進資本主義国と同様の経済的課題に直面している。

図表(5)は、一九七三年から一九七五年上半期までの、物価上昇率および賃金上昇率をグラフにしたものである。この図表において明らかのように、消費者物価は一九七三年以後急速に上昇しており、一九七四年度(一〇・九%)および一九七五年度(一〇・八%)には遂に二桁を越える数値を記録している。さらに、賃金上昇率は物価上昇率を大巾に上廻って、一九七五年度には一六・九%に(建設業を除く)達している。特に、カナダにおけるこの賃金上昇率は、図表(6)にみられる如く、経済的に密接する隣国アメリカのそれをも大巾に上廻るものであって、一九七四年に実質的にアメリカにおける平均賃金率を追い越して、事実上世界一の高賃金国となるに至っている。そして、このような高い賃金上昇率をもたらした原動力の一つは、いうまでもなく先に述べた如きカナダ労働組合運動、なかならずく公務員労働組合のストライキにある。特に、連邦公務員組合が果たした役割は、図表(7)において明らかである。この図表は、製造業における労働者の実質賃金を基準値として、これを公務員労働者の実質賃金とを比較したものであるが、ここにおいて連邦公務員組合こそがカナダにおける高い賃金上昇率をもたらした組合運動の最先端部分を担っていた事情を、推測しうるであろう。

先に述べた、一九七五年一〇月の連邦政府によるインフレ克服計画およびそれに伴なう賃金統制のガイドライン設定は、まさにこのような背景において、急上昇する労働者の賃金なかならずく連邦公務員のそれを、抑制すること

図表 (5)

RECENT TRENDS IN COMPENSATION
 Quarterly (at Annual Rates), 1973-75



を目的とするものであった。

*W. H. Wood, P. Kumer, op. cit., p. 275 から引用。

図表 (6)

Level of Average Hourly Earnings in Manufacturing in Canada and the United States

	Canadian earnings in \$ Canadian	US earnings in \$ US	Canadian earnings as a percentage of US earnings	Canadian earnings as a percentage of US earnings (both in \$ US)
1961	1.83	2.32	78.9	78.0
1971	3.28	3.57	91.9	91.0
1974	4.38	4.41	99.3	101.6
1975	5.06	4.81	105.2	103.3

Source: Canadian figures from Bank of Canada Review. U.S. figures from Economic Report of the President.

* OECD, Economic Survey, Canada 1976, p.21より引用。

図表 (7)

Average real income of occupation

	Public Service (Fed.)	Public Service (Prov.)	Public Service (Local)	Manufacturing
1950	1.15	1.13	1.19	1.00
1964	1.12	1.07	1.09	1.00
1974	1.26	1.22	1.18	1.00

* Labour Gazette, Jan. 1977, p.29より引用。

そしてまた、上述の公務員労働関係法改正の目標とするところも、公務員のストライキを実質的に制約することを通じて、このようなねらいを、より直接的に実現する試みであることが明らかであろう。それゆえ、特別合同委員会最終報告に対する組合側の反応は、極めて厳しいものである。P S A C委員長 Andrew Stewartは、次のように述べている。「法改正は、極めて抑圧的(repressive)なものとなるだろう。それゆえ、わが組合および他の公務員労働組合も、今日までにわれわれが経験した最大の任務の一つとして、まさに来たらんとするこの改正立法との激しい闘争を余儀なくされるであろう。」⁽³⁹⁾

さらに、今回の Finkelman 報告およびこれをベースにした特別合同委員会報告に対する労働問題研究者の反応も、極めて批判的なものがある。Queen's University の Kelly 教授および Barnes 研究員は、次のように批判する。⁽⁴⁰⁾ すなわち、彼等はまず、両報告ともに現在進行中の大量かつ加速度的な仲裁手続選択からの離脱現象⁽⁴¹⁾の根本原因についての視点が欠落している点を批判する。そして、この現象の背後には、現在の仲裁審判所の機能が柔軟性に欠けていること、その上に裁定が行なわれるまでに長い時間がかかりすぎることなどを挙げて、この仲裁手続の魅力の無さが組合をストライキ選択に走らせる最大の原因であると指摘する。そして、単にストライキに対する規制の強化のみを意図する報告書の法改正勧告は弥縫策に過ぎない、と批判するのである。

現在、特別合同委員会の最終報告書提出からすでに一年以上を経過したが、一九七七年六月段階では、いまだに連邦議会による法改正は行なわれていない。昨年度中に法改正が行なわれるという見通しからは大巾に遅れているようである。その背景には、このような労働組合側の反撃と学説による批判がある、と推測できるところである。

- (36) Finkelman Report 第三編構成で、Part I は報告の主要内容、Part II はこれに対する補足、Part III は法改正のた
 & Canada Public Employment Relations Act と称する私案の条文、から成っている。しかし、その実質的内容は特
 別合同委員会の最終報告と重複する点が多いので、ここでは省略する。
- (37) Special Joint Committee, *op. cit.*, p. 6ff.
- (38) *ibid.*, p. 6ff.
- (39) Jack William PSAC's Andrew Stewart—a profile, Labour Gazette, October 1976, p. 518ff.
- (40) L. W. C. S. Barnes, L. A. Kelly, A Critical Evaluation of the Joint Parliament Report on Employer-Employee
 Relations in the Federal Public Service, Labour Gazette, May 1976, p. 256ff.
- (41) 現在までに、仲裁手続から斡旋手続—ストライキへ選択変更は、公務員数の三分の二に達し、その勢いは加速度的であ
 るといわれ、この点では特別合同委員会の資料自体が古くなってしまうと指摘されている。*ibid.*, p. 257.
- (42) 仲裁手続に入ってから裁定が出るまでに、平均四—三日かかっているといわれている。Federal Employees Favour
 Conciliation Strike Route, Labour Gazette, April 1976, p. 200.

六 お わ り に

第二次世界大戦以後のカナダは、その歴史的・地理的・社会経済的背景において、隣国アメリカ合衆国の圧倒的
 影響のもとにある。それは、労使関係分野においても例外ではない。

カナダの鉱業および製造業は、その大部分がアメリカの多国籍企業 (multi-national corporations) の支配下に

あり、カナダ経済は、外資支配による重圧に苦しんでいる⁽⁴³⁾。また、カナダの労働組合運動も、カナダの組織労働者の相当部分がAFL・CIO傘下のアメリカ国際労働組合に加盟していることでも明らかのように、アメリカの労働組合運動と密接な関連性を有している。

さらに、カナダ労働法典 (Canada Labour Code) をその典型とするカナダ労働法制も、その多くの制度はアメリカのワグナー法 (Wagner Act) およびタフト・ハートレー法 (Taft-Hartley Act) にその範を置いている。多数決原理に基づく適正交渉単位制度・交渉代表選出制度、このような団体交渉制度を運用する行政機関としての労働委員会制度、また団体交渉制度と密接に関連して運用される不当労働行為制度、さらには協約紛争における仲裁制度や苦情処理制度など、その例は枚挙にいとまのない程である。

しかし、カナダの労働関係・労働法制の全てが、アメリカの亜流にしか過ぎないとの考えは、明らかに誤りである。特にカナダの労働法制は、アメリカの法制を原則において継受しつつ独自の発展を遂げつつある。この事實は、アメリカとは異なり独自の民族的・文化的背景を基盤としつつその法的発展を試みている各州法のなかにおいて、際立ったものとなっている。また、連邦法分野においてもカナダ法制の独自の道を模索する努力が活発に行なわれており、いくつかの分野において新鮮かつ大胆な実験が試みられている。そして、その「大胆な実験 (bold experiment)」の典型的な事例として公務員労働関係法を挙げることができよう。

しかし、公務員労働関係法制定以後今日に至るまでの一〇年の歴史において、その「実験」は必ずしも当初予測されていたような成果を挙げるには至っていない。いな、むしろ表面的現象からすれば、公務分野の労使関係はより不安定性を増しているかにさえみえる。その原因を整理すれば、次のような問題点が指摘できるであろう。第一に、立法当初の予測をはるかに越える公務員の量的増加および組合組織率の拡大が、近年急速に進んだインフレー

シオン下の生活不安感とあいまって、公務員労働組合運動の未曾有の高揚をもたらしたこと、第二に、労使双方の団体交渉経験の未熟、特に現業部門における技術革新・人事労務管理の合理化政策などにおける政府・使用者側の対応の拙劣さが、労働組合側の姿勢を硬化させ労使関係の不安定要因をさらに刺激していること、第三に、現行法制のもとにおける団体交渉範囲の制限、紛争解決手続とくに仲裁手続における制度的不備などに対する労働組合側の不満が大きく、制度上の不信感が生まれていること、などの点である。しかし、現在の時点で、「実験」の最終的成果を問うことは困難であり、またその時期でもない。

けだし、あらゆる社会的実験は、それが大胆な革新 (innovation) を伴うものであればある程、安定的社会制度として定着するためには、長い時間を必要とするものである。そして、その間における、人々の誤解や錯覚を除き去しあるいは修正するための試行錯誤の過程も、ある意味では、社会的実験に伴う必然的手続として理解されなければならぬ。

カナダにおける、公務員労働関係法制定以後、現在に至るまでの一〇年の歴史は、連邦公務分野に初めて導入された団体交渉制度が、安定した制度として定着するための時間としては、あまりに短いものである。むしろ、それは、団体交渉制度のルールが形成されるに至る過程で生じた社会的混乱を、忍耐強く見守るために必要な、実験の第一段階として評価すべきである。そして、最近の法改正作業は、その社会的混乱に対する政策的反動として、第二段階に移行するための序曲として奏でられている。カナダ連邦公務員労働法制の真価が、単に争議権付与の是非論議にとどまらず団体交渉ルールがその総体として、問われるのは、この第二段階以後においてである。すなわち、それは、カナダ公務分野における団体交渉ルールの適正なパターンの形成、およびその困難な道程における連邦政府および公務員労働組合による相互的信頼関係樹立に向っての努力、いかにかかっているとみるべきである。

う。
 一九六〇年代は、「公務員労働者の反乱の一〇年」⁽⁴⁴⁾ (the decade of the public employee revolution) であるといわれている。先進資本主義諸国は例外なく、この反乱に悩まされており、各国政府はその有効な対策を模索しつつ完全なる解決策を見出しえないままである。しかし、その中において、他の先進資本主義諸国と同じく、「公務員労働者の反乱」を前にしながら、わが国のみは、旧態依然たる政策を墨守する「奇妙な例外」⁽⁴⁵⁾ (curious exception) として位置している。それゆえにこそ、カナダをはじめ他の諸国におけるさまざまな実験にかかわる貴重な成果を、できるだけ正確にフォローしつつ、これをわが国における公務員労働法制の検討資料として提供してゆくことが、今後共、必要とされるだろう。

(43) Privy Council Office, Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry. なお、飯沢英昭「カナダ経済の現状と課題」国際問題一〇三号。

(44) Charles M. Rehmus, Public Employment Labour Relations : An Overview of Eleven Nations, p. 22.

(45) ibid., p. 57ff.