論説

アメリカ公務員法における雇用関係の「当事者」の手による個別労働紛争処理制度（二・完）

――法理論上の積極的意義と限界――

川田琢之

第一章　労働協約上の苦情処理・仲裁制度（第三九号より続く）

第五節　仲裁可能性及び仲裁裁定に対する司法審査についての学説

前節までに取り上げた、仲裁可能性をめぐる問題と、仲裁裁定に対する司法審査の範囲・あり方をめぐる問題が、アメリカ公務員法における労働協約上の仲裁制度における主要な問題である。ここで、これらの問題についての学説の状況を確認しておきたい。

これらの問題について詳細な検討を加える論稿は、筆者の知る限り必ずしも多くないが、これらの論稿においては、公務員法の領域においても、可能な限り民間部門の仲裁尊重法理と同様の問題処理がなされるべき旨が主張されている。

たとえば、Hodges 教授[92]は、裁判の場面において公務部門における協約上の仲裁に対する尊重の度合いを民間部門より

低いものとする根拠になりうる考え方として、①公務部門における仲裁は民間部門と比べて歴史が浅いことから、広範な射程を持つ仲裁条項を当事者が締結したとの推測が妨げられる、②公務部門において仲裁が機能する範囲は、公共の利益を保護する観点から限定されるべきである、③公務部門においては、公共サービスの提供という、公的使用者に課された法令上の責務を考慮して、仲裁裁定に対する司法審査は民間部門以上に広範に行われるべきである、④公務部門においては雇用関係が法令によって詳細に規律されているため、法令の解釈という裁判所の機能が仲裁によって侵食される恐れがある場面では、裁判所は仲裁裁定に対する立ち入った審査をせざるをえない、という四つ[93]を挙げたうえで、それぞれに対して反論を加えている。それによれば、まず、①については、紛争の迅速かつ低コストでの解決を可能にする等の協約上の仲裁制度のメリットは公務部門においても民間部門と同様に妥当するものであること、公務部門における仲裁に関する経験の蓄積が進むとともに、協約の締結の際に苦情処理・仲裁手続の設置を義務付ける公務員団体交渉立法例に見られるように、協約上の仲裁制度を尊重する立法政策が進展していること等に照らすと、四つのうちでもっとも説得力のない主張であるとされている。次に、②及び③については、公共の利益もしくは使用者の公共的性格を理由とした仲裁裁定の効力の否定は、民間部門におけるパブリックポリシー違反を理由とした仲裁裁定の効力否定と同様の枠組みの下でのみ認められるべき旨を主張している[94]。その論拠としては、パブリックポリシーと無関係な場面では公共の利益もしくは使用者の公共的性格を理由として仲裁裁定の効力を否定することは正当化できないこと、及び、パブリックポリシー違反を理由に仲裁裁定の効力を否定する範囲を（民間部門における枠組みを超えて）拡大することは、仲裁もしくは団体交渉を促進するという別のパブリックポリシーの侵害に当たることが主張されている。また、仲裁付託の可否が問題となる場面においても同様の観点から、問題になっている苦情を仲裁で付託すること、あるいは当該事項について団体交渉を行うことが明確に違法とされている場合を除けば仲裁付託が認められるべきであるとされて

いる。④については、四つのうちで相対的にもっとも説得的な論拠であるとしつつも、司法審査の範囲が限定される行政機関による法解釈（人事行政機関による不利益処分に対する不服申立の判定等を念頭に置いていると考えられる）と比較しても仲裁人の判断には司法審査の場面で尊重されるべき要素が見られること[95]、裁判所は協約上の仲裁以外の場面で制定法上の問題を含む仲裁に対して好意的な立場を示していること等を指摘しつつ、仲裁人による法の解釈にも一定の尊重がなされるべきことを説き、ここでも、民間部門と異なる基準を用いる必要はない旨を主張している[96]。以上のような Hodges 教授の主張は、協約上の苦情処理・仲裁制度が団体交渉と一体として労使自治の実現を図るものである点、及び、こうした仲裁制度及び団体交渉は一定の政策判断に基づいて設けられるものであり、その背後には仲裁制度や団体交渉を尊重するパブリックポリシーが存在する点を強調するものといえる。

Craver 教授[97]も基本的に同様の観点から、協約上の仲裁手続が団体交渉の延長としての性格を持つことを強調し、協約上の仲裁可能性を限定的に解したり、仲裁裁定の司法審査の場面で仲裁人が協約解釈という権限を逸脱したことを比較的緩やかに認めたりすることについて、公的使用者が、仲裁手続を設ける旨を定めた協約の締結に合意したということと整合的でないと批判している。

また、Hodges 教授は、公務員の懲戒に関する協約上の仲裁のあり方について、シヴィル・サーヴィス・システム上の身分保障制度との関係での詳細な検討も行っており[98]、ここでも仲裁に好意的な立場から、懲戒に関する紛争を協約上の仲裁手続に委ねることが許容されるべきである旨を主張している。ここでは、懲戒に関する事項を協約上の仲裁手続及びその前提としての団体交渉に委ねることがシヴィル・サーヴィス・システムの理念に抵触するかの検討に重点が置かれており（したがって、法律上の仲裁可能性が主たる問題になっているといえる）、まず、①採用に関するシヴィル・サーヴィス・システムの制度（中立の人事行政機関が実施する公開の競争試験に基づいた能力の実証に基づく採用）

は、その理念であるメリット原則を強く反映した制度であり、これを団体交渉に委ねる余地はないといいうるが、懲戒の問題は一旦採用された後の問題としてこれと区別すべきである、②シヴィル・サーヴィス・システムの理念のうち、政治的中立性の確保（いわゆるスポイルズ・システムの排除）との関係では、懲戒に関する事項を団交や仲裁に委ねても弊害（スポイルズ・システム）は生じない、③したがって、問題になるのは、シヴィル・サーヴィス・システムの理念のうちの、政府の活動の能率性の確保という理念への抵触の有無であり、具体的には、能力・適格性に問題のある被用者に不利益が課されない事態や、その逆の事態が懲戒に関する事項を団交・仲裁に委ねることによって生じるかどうかである、という問題状況の整理が示される。その上で、公務員組合は過去に（中立的というより使用者寄りの機関であるという理由で人事行政機関に敵対したことはあっても）メリット原則に対してはこれを支持してきた、懲戒の基準に関する組合の典型的な要求は正当事由（just cause）を基準にすることであり、これはシヴィル・サーヴィス・システム上の懲戒基準とほとんど（あるいは全く）違わない、という過去の経験と組合側の利害関心に照らせば、懲戒の基準や手続を団交に委ねることには前述のシヴィル・サーヴィス・システムの理念との関係で問題はないと主張する。更に、このことを前提として、個別の懲戒案件を仲裁に委ねることについても、仲裁手続とシヴィル・サーヴィス・システム上の不利益処分に対する不服申立制度の間には、①仲裁手続においては、不服申立では認められない、処分の軽減を求める申立が可能である、②審査の主体、③司法審査における仲裁裁定破棄事由の範囲は不服申立におけるそれより限定的である、という相違があるが、これらはいずれも、メリット原則からの逸脱をもたらすものとはいえない、として、仲裁裁定に委ねることを肯定すべきであると主張する。

第六節　その他の問題

以上の主要な問題の他に、公務員制度上の仲裁制度について、民間部門と異なる特徴的な扱いがなされうる場面としては、まず、組合の公正代表義務をめぐる問題がある。

民間部門の仲裁法理においては、被用者の苦情を仲裁に付託しないという労働組合の決定が「恣意的、差別的、または不誠実（arbitrary, discriminatory, or in bad faith）」に行われた場合には労働組合の公正代表義務違反が成立し、手続選択面での仲裁の協約違反訴訟に対する優先関係が消滅する結果、被用者は協約違反訴訟の提起が可能となる（組合に対する損害賠償訴訟も合わせて可能となる）。仲裁裁定が行われた場合においても、組合が仲裁手続において十分な調査を怠ったために被用者に不利な裁定が出されたようなケースで組合の公正代表義務違反が認められれば、裁定に対する尊重が及ばなくなり、やはり協約違反訴訟等の提起が可能になる[99]。

公務部門においても、このような公正代表義務の存在は、一般に認められている[100]。ただし、公正代表義務違反に対する救済の手続は、裁判所でなく労働関係委員会（民間部門の全国労働関係局（NLRB）に相当する行政機関）で行うこととされている場合が多く[101]、このような場合、組合に対する損害賠償請求権は否定されることがある。また、公正代表義務の内容が法令上に定められている場合、その定め方によっては、義務違反の成立する範囲が民間部門よりも限定される場合がある。一方、アラスカ州最高裁判所は、Casey 事件[102]において、公務員の雇用が憲法上の財産権保障の対象となる（その剥奪には適正手続が必要となる）ことを理由として、解雇された公務部門の被用者が仲裁手続によらずに不公正解雇訴訟を提起できるための要件は、当該被用者が協約上の苦情処理・仲裁手続を尽くすよう真摯に努力したことと、当該手続が尽くされなかったことで足り、手続が尽くされなかったことが組合の公正代表義務違反によることまでは要求されない（そのような要求は適正手続保障の要請に鑑みれば過度の負担を被用者に課すことになる）との判断を

示している。ここでは、公共部門の雇用関係における特殊な考慮（公務員の雇用が憲法上の財産権保障の対象となりうること）に基づいて、訴訟提起の要件が民間部門と比べて緩和されている。

このほか、仲裁裁定における救済の内容については、原則的には民間部門と同様に仲裁人に一定の裁量が認められているが、公務部門における裁判例の中には、法律上の仲裁可能性と概ね同様の観点から、法律上許されない内容の裁定であることを理由としてこれを破棄する例も見られる[103]。

第七節　小括

以上の通り概観した、アメリカ公務員法における協約上の苦情処理・仲裁手続をめぐる法的状況からは、序章で述べた本稿での問題関心との関係で、以下のような特徴を読み取ることができる。

第一に確認しておくべきことは、協約上の苦情処理・仲裁制度をめぐっては、制度の基盤となる制定法のレベルで、法域・法制度ごとの違いが存在することである。こうした違いは、主としては、団交事項の範囲の定め方について存在し、協約上の苦情処理・仲裁制度が団体交渉の延長上に位置づけられる性質のものであることから、このような団交事項の範囲に関する規制が法律上の仲裁可能性（第二節）の問題として、仲裁にも及ぶという形で現れている。また、第四節三で言及した連邦公務員制度のように、このような団交事項の範囲を介した規制に加えて仲裁判断のあり方それ自体を法令で規制する例も存在する。

次に、このような制定法レベルでの違いを前提とした協約解釈レベルの問題と位置づけられる、協約上の仲裁可能性（第三節）や仲裁裁定の司法審査（第四節）についてみると、全体としては、民間部門の仲裁尊重法理と同様の立場から、仲裁人の判断を尊重する裁判例が多い中、仲裁の尊重についてより消極的な立場を示す裁判例も見られるという状

況にある。こうした仲裁尊重に消極的な判断は、判断枠組みのレベルで示される場合と、判断枠組みとしては民間部門の仲裁尊重法理を採用しつつ、その具体的適用のレベルで示される場合の双方が存在する。

このような仲裁判断に消極的な裁判例は、公務部門においても仲裁尊重法理が妥当すべきであるという観点から、学説によって批判されている（第五節）が、その批判の骨子は、団体交渉立法という形で公務員の勤務条件について一定の範囲で労使の決定に委ねるという政策判断がなされている以上、団体交渉の延長上に位置づけられる性質のものである仲裁についても、その根拠となる労働協約の趣旨に明確に反するのでない限りは、労働協約という形で示される労使の判断に対する尊重と同様に、仲裁人の判断を（判断の入口＝協約上の仲裁可能性と出口＝仲裁裁定の適法性の双方において）尊重すべきというものだといえよう。ここでいう仲裁を団体交渉の延長上に位置づけられる性質のものと見て尊重の対象とするという考え方は、敷衍すれば、団交当事者が、自ら決定することができる公務員の勤務条件に関する事項について、一定のところまでは自ら労働協約によって決定し、それ以上に細かい事項については、自ら基準を定める代わりに、問題が生じたときに仲裁人の判断に委ねることを決定しているのであるから、仲裁人の判断は、団交当事者自身が決定したこと＝労働協約に明らかに反していない限り、当該問題について団交当事者が自ら決定した場合と同様に尊重されるべきである、というものだといえる。

このような仲裁尊重法理の考え方と対比しつつ、それに消極的な裁判例を見ると、これらの裁判例は、次の二つの点（の一方もしくは双方）において、仲裁尊重とは異なる考え方に立脚しているものと理解できる。

一つは、公務員の勤務条件に関する一定の事項については協約当事者ひいては仲裁人に判断が委ねられていない、という考え方である。こうした考え方は、法律上の仲裁可能性について典型的に妥当するものであるが、使用者の合理的意思解釈を通じた協約解釈、パブリックポリシー概念の解釈等の解釈論的操作を通じて協約上の仲裁可能性や仲裁裁定

の司法審査の場面でも採用されているものといえる。こうした考え方に基づいて、仲裁人に判断が委ねられていないと実質的に判断される場合があると考えられる事項としては、使用者の経営権、団体交渉の交渉単位を超えて統一的に決定されるべき事項[104]、公務に対する国民・住民の信頼に重大な影響を及ぼしうる非違行為への懲戒処分[105]、違法なストライキへの参加者に実質的な優遇をもたらす措置[106]、等を挙げることができ、団交当事者の外側に存在する利害関係者である国民・住民の利益や、行政組織の管理・運営に関する使用者の決定権限の尊重が、こうした判断の実質的根拠になっている（この点において公務部門における特殊な考慮といえる）と考えられる。

もう一つは、協約上に明文の根拠を持たない仲裁人の判断を認める余地を限定する考え方である。この考え方は、仲裁尊重の根拠となる、仲裁を団体交渉の延長上の存在として捉える考え方を少なくとも部分的に否定し、公務員の勤務条件に関する決定が、労働協約の当事者が明示的に合意した範囲を実質的に超えるような形で仲裁人に委ねられることに制約を加えようとするものといえる。こうした考え方は、具体的には、仲裁可能性が協約上不明確である場合にこれを否定する判断枠組みを示す裁判例[107]や、仲裁裁定の司法審査について「エッセンス・テスト」よりも裁定の効力を厳格に判断する枠組みを示す裁判例[108]、民間部門の仲裁において一般的に見られる判断手法に基づく仲裁裁定を協約上の明文の根拠を欠くとして仲裁人の権限逸脱とする裁判例[109]等に見られる。このような考え方を採る実質的な根拠としては、公務部門と民間部門との間における仲裁制度の定着の度合いの違いが挙げられることがあるが、他の考え方として、公務部門の団体交渉法制における労働協約及び仲裁による勤務条件等の決定の性格について、当事者自治よりも原則として使用者が持つ決定権限の委譲という側面が重視される結果として、明示的な根拠を欠く状態でのこのような委譲を認めることに消極的になっているという理解も可能であるように思われる。仮にこのような理解に立つのであれば、このような判断は、勤務条件の決定に関する法的構造という点で公務部門の民間部門に対する特殊性を反映したものと見るこ

とができるであろう。

第三に、公務員法上の身分保障制度との関係については、法律上の仲裁可能性のレベルで、協約上の苦情処理・仲裁制度と身分保障制度の関係をどのように調整するかについて、多様な立法政策が存在しているが、このような法律上の制約がない状況においては、仲裁可能性や仲裁裁定の尊重の面で、仲裁制度は身分保障制度の存在による制約を受けない独自性を概ね有しているといえる（第三節三、第四節三）。こうした仲裁制度の独自性の根拠は、理論的には、協約上の正当事由条項や仲裁条項が、身分保障制度とは別個独立した使用者の人事権に対する制約と位置づけられることに求められるが、第五節で言及した、懲戒処分に関するHodges論文が示すように、実質論としても協約上の仲裁が身分保障制度の理念であるメリット原則を侵害するものではないという考え方も重要であるように思われる。

第二章　協約上の仲裁以外の「当事者」の手による紛争処理制度――組織内ＡＤＲ

本章では、本稿が対象とする公務員法上の雇用関係の「当事者」の手による個別労働紛争処理制度のうち、前章で取り上げた協約上の苦情処理・仲裁制度以外のものについて、相対的に情報が豊富な連邦における制度を中心に取り上げたい。具体的には、調停、組織内オンブズ等である（以下、本稿では単にＡＤＲという場合、このような、協約上の苦情処理・仲裁以外の雇用関係の「当事者」の手による個別労働紛争解決制度を意味することとする）。

このような雇用関係の「当事者」の手による個別労働紛争解決制度（ＡＤＲ）について、アメリカ合衆国の民間部門においては、一九八〇年代頃から、紛争解決に要する時間・費用面のコストの高さ、使用者側から見た場合の一部紛争類型（雇用差別訴訟など）における賠償額の増大や結果の予測可能性の低さ等の、訴訟制度が持つ問題点に対処するという観点から、オープンドアポリシー、オンブズパーソン、調停等の企業内に設けられるＡＤＲに対する関心が高まっ

ているといわれる。[10] こうした動きの中で発展してきた制度の一部は、わが国にとっても参考になりうる制度として注目されている。[11]

第一節　公務員制度における組織内ＡＤＲ発展の背景

連邦公務員制度においても、このような組織内ＡＤＲに対する関心は、一九九〇年代以降に高まったといわれている。一九九七年に執筆された連邦会計検査院（General Accounting Office: ＧＡＯ）の報告書[12]に依拠した形でその要因を整理すると、以下の通りである。

一　既存の紛争解決制度のコスト

第一に、既存の紛争解決制度が時間及び費用のコストにおいて、関係当事者にとって満足のいくものとはなっていないと評価されていたことが指摘されている。[13] この点は、民間部門においても、前述のとおり主として訴訟制度との関係で同様の問題が存在するが、（連邦）公務員制度においては、不利益処分に対する不服申し立て等の公務員制度上の紛争処理制度についても同様の問題があるとされる。特に、連邦公務員制度における紛争処理制度は、紛争類型ごとに異なる手続が存在したり、同一の紛争類型に複数の手続が併存したりする、全体として著しく複雑な制度となっていることが、問題点として強調されている。[14]

具体的には、連邦公務員制度の場合、[15] 不利益処分に対するメリットシステム保護委員会（ＭＳＰＢ）への不服申立（5 U.S.C.A. §7701）、雇用差別に対する雇用均等委員会（ＥＥＯＣ）への申立、協約上の苦情処理・仲裁制度の手続を利用する可能性があり、[16] 事案によっては複数の手続の中から手続を選択することが可能である。更に、不利益処分と雇用

差別の双方が問題になる事案（mixed case と呼ばれる）においては、ＭＳＰＢもしくは被用者の所属庁での審理の後にＥＥＯＣでの審理を求めることが可能になっている（5 U.S.C.A. §7701）[117]。この mixed case は、連邦公務員制度上の雇用関係紛争処理制度における、複雑かつコスト（特に時間）のかかる手続の象徴とされており、前述した、所属庁での審理の後にＥＥＯＣに審理の申立があった場合の、雇用均等委員会での審理終結までの平均日数は一九九五会計年度において八〇一日になるとのデータが示されているほか[118]、ＥＥＯＣにおいて所属庁の判断が覆される可能性が極めて低いことも手続上の「無駄」として指摘されている[119]。

二　雇用差別事件の増大

第二に、雇用差別事件の増大として、ＧＡＯ報告書では、一九九一会計年度に一七六九六件であった、ＥＥＯＣに申し立てられた連邦公務員の雇用差別事件数が一九九五会計年度には二七四七二件と五五％増大していることが示されている。このような雇用差別事件の増加の背景としては、公務部門、民間部門双方に共通の要因として、一九九〇年代に入ってからダウンサイジングの進展に伴う労使間の利害対立の増加が雇用差別事件の増大を招いたことが指摘されるほか、公務部門については、一九九一年公民権法により、それまで公民権法上の雇用差別に対する救済として金銭賠償が定められていなかった公務部門についても補償的賠償が認められるようになり、陪審審理も行われるようになった等の法改正も、雇用差別事件の増加を後押しした要因として挙げられている[120]。このような雇用差別時件数の増加は、前項で言及した、既存の紛争処理手続きの機能不全を推し進めるものであると同時に、使用者側にとっては、訴訟リスクの回避という観点から、新たなＡＤＲの整備を必要とするものだといえる。

なお、こうした雇用差別事件との関係では、次のような指摘が見られることも、本稿の関心からは興味深い。

一つは、こうした雇用差別事件に関する民間部門と公務部門の相違について、一人当たりに換算した場合、連邦政府被用者は民間部門被用者の約六倍の頻度で雇用差別に関する申立てを行っていること、その一方、民間部門被用者の雇用差別に関する申立てに占める解雇事件の比率は四七％であるのに対し、連邦政府被用者におけるそれは、一八％であるとのデータが示されていることである。[121]

もう一つは、雇用差別事件の増加により、行政庁の雇用機会均等担当部署の負担が過重になる背景として、既存の紛争解決手続に対する被用者の不信等の要因で当該部署に雇用差別とは関係ない雇用関係上の不服が持ち込まれるという事態がしばしば見られることが指摘されている点である。[122]当該指摘によれば、行政上の苦情処理手続（文脈からは、不利益処分に対する不服申立等を指すものと考えられる）はしばしば、担当部局の意識が使用者側の利益に寄りすぎていると感じられることから利用を躊躇されることがあり、労働組合を通じた苦情処理についても、インフォーマル性の高い手続が用意されていない（敵対的色彩の強い苦情処理・仲裁手続によらざるをえない）ために利用を躊躇したり、被用者の不服全てに対応しうる権能を有していなかったりするため、雇用差別とは関係ない雇用関係上の不服が、他に行き所がないが故に雇用機会均等担当部局に持ち込まれる例が少なからず見られるというのである。

三　ＡＤＲの利用を促進する法政策

第三に、一九九〇年代に入ってから、雇用関係紛争におけるＡＤＲの利用を促進する立法が進展したことも指摘されている。[123]このような例としてはまず、公務・民間部門に共通の制度として、一九九〇年の障害を持つアメリカ人法（Americans With Disabilities Act: ADA）や、一九九一年公民権法における、ＡＤＲの利用を奨励する規定の導入が挙げられる（42 U.S.C.A. § 12212, Civil Rights Act of 1991 § 118）ほか、ＥＥＯＣにおける雇用差別事件の解決手続に

ＡＤＲを利用する旨の政策文書（policy statement）が出されている。[124]

また、連邦公務員については、連邦政府の行政庁を当事者とする紛争解決におけるＡＤＲの利用についての法的基盤を整備する立法として、一九九〇年と一九九六年に行政紛争解決法（Administrative Dispute Resolution Act）が制定されている。[125] 同法は、ＡＤＲの利用に適しないと考えられる紛争を列挙しつつ（5 U.S.C.A. §572 (b)）、他の紛争解決手続の利用を制限することなくこれを補完するもの（同（c））としてのＡＤＲを連邦政府の行政庁が紛争解決において利用しうることを定める（同（a））とともに、このような紛争解決手続の利用促進のための政策を大統領に求め（5 U.S.C.A. §572 (b)）、合わせてこうした紛争解決手続に関する諸事項（紛争解決に当たる中立的第三者、手続における秘密保持、仲裁を利用する場合に関する諸事項等）を定める内容のものであり、雇用関係紛争の解決におけるＡＤＲの利用も、同法の射程内に入ってくる。[126] この他、連邦公務員の雇用差別事件については、一九九九年改正後のＥＥＯＣ規則により、各行政庁が定めるべき雇用機会均等プログラムの一環として、雇用差別に関する正式苦情申立前及び申立後のそれぞれの段階について、当事者が利用しうる選択肢としてＡＤＲ手続が設けられるべきことが定められている。[127]

四　利益調整型紛争解決の実効性

第四に、雇用関係紛争の解決においては、法律に従って争点を厳密に規定し、当該争点についてのみ争う形の手続より、当該紛争の背景をなす当事者間の利害対立を広く捉え、その調整を図る手続の方が紛争の実効的解決に適しており、ＡＤＲはこうした紛争の実効的な解決のために有用であるとの指摘もなされている。[128]

五　組織改革の手段

この他、（GAO報告書では触れられていない点であるが）、ADRの導入は、迅速かつ適切な紛争解決を通じて、組織構成員の意識改革や、組織の業務能率の向上を図るという、組織改革の手段としての側面が強調されることもある。[129]

第二節　具体的制度

一　概観

前節で言及したように、アメリカ合衆国における雇用関係紛争を対象としたADRの普及は、公務・民間両部門を通じた傾向となっているが、その一方で、前述した一九九七年の会計検査院報告書は、両部門の相違についても各種の調査結果に基づいて指摘している。それによれば、①ADRの制度を有する組織の比率、②ADRの制度が適用される対象範囲（組織全体か、その一部に限られるか）及び③紛争類型、④用いられているADRの種類、の全ての点において、ADRは公務部門よりも民間部門において、より広く普及していた。[130] このうち③と④について補足すると、同報告書は、検討対象となるADRとして、（よりインフォーマルなものから順に）オンブズマン、調停（mediation）、ピア・パネル、マネジメント・レビュー・ボード、仲裁（arbitration）を列挙しているが、[131] 民間部門においては、同報告書が引用する一九九五年の連邦会計検査院の調査によると、ADRの制度を有する民間企業のうち、八〇％において調停が、三九％においてピア・パネルが、一九％において仲裁がそれぞれ採用されており、多様な制度が用いられているのに対し、EEOCの一九九四年と一九九六年の調査によれば、ADRの制度を有する連邦政府の行政庁のほとんどが、調停のみを用いている。[132] また、同報告書作成に際して行われた調査の対象となった民間企業五社においては、ADRの対象となる紛争は、雇用関係紛争の全てを含むものとされているのに対し、連邦政府機関五つのうちで同様の制度をとるの

は一つのみであり、その他の機関においては、雇用差別関連紛争のみが制度の対象となっている。

なお、以上のような連邦公務員制度上用いられるＡＤＲの種類に関する傾向は、雇用差別関連事件に限ったものではあるがより新しいデータである、ＥＥＯＣの二〇〇七年調査結果においても、概ね同様である。同調査によれば、二〇〇六会計年度時点で、雇用差別事件についてＡＤＲを利用しうる連邦政府被用者の比率はほぼ一〇〇％に達している（第一節三で示したように、このことはＥＥＯＣ規則の要求するところである）が、実際に用いられたＡＤＲの種類を見ると、正式な苦情申立以前の段階でのＡＤＲの場合、調停が全体の九七・七％（連邦郵便事業を除くと九二・四％）であるのに対し、それ以外の類型は斡旋（facilitation）の一・三％が最高でその他は一％未満（連邦郵便事業を除いた場合、斡旋が四・三％でその他は一％未満）である。正式な苦情申立後に行われるＡＤＲについても、実際に行われた件数に占める比率は、調停八四・七％、紛争解決会合（settlement conference）六・一％、事実認定手続（fact finding）四・五％、斡旋二・八％などとなっており、実際に用いられているＡＤＲの手続はその大半が調停である状況が示されている[133]。

この他、公務部門におけるＡＤＲの普及に関しては、連邦政府におけるのと同様の、ＡＤＲの普及を促す事情が州及び自治体の公務員制度についても（むしろ連邦政府における以上に強く）存在する一方[134]、ＡＤＲの普及を促す法的基盤が連邦政府と比較すると整備されていないことから、州や自治体におけるＡＤＲの普及の可能性は、連邦政府におけるそれに及ばないとの指摘をするもの[135]も見られる。

二　調停

前項で見たように、（資料がやや限られているが）公務部門における雇用関係紛争に関するＡＤＲの中心は、調停で

あるといい得る。また、こうした調停は、例外はあるものの、その多くは、雇用差別事件のみを対象とするものである。

このような、雇用差別事件を対象とする調停は、ＥＥＯＣへの申立手続に前置され、あるいはその初期段階の手続に代替する形で設けられるものであり、紛争処理手続の初期段階における紛争の早期解決を図るものと位置づけられる。こうしたタイプの調停の例として、たとえば、一九九七年のＧＡＯ報告書に取り上げられている合衆国空軍の非軍人（civilian）被用者を対象とした調停制度[136]においては、雇用差別を受けたと考える被用者がその旨を組織内の雇用機会均等カウンセラーに申し出、カウンセラーにおいて問題を解決できないと判断した場合に、調停が開始される（被用者、相手方たる上司（supervisor）の双方とも、調停に応じなければならないとされる）。調停は、開始の要請があってから四週間以内に行うことが目標とされている。調停手続における調停人の選定は、紛争となっている問題の種類に応じて決定され、当事者の意向は部分的に（のみ）考慮される。調停人となるのは、当初の申出を受けたカウンセラー、他のカウンセラー（ここまでが当該施設内の人員）、あるいは、他の連邦空軍施設の人員、国防省の中立第三者共有制度に基づく人員、他の連邦行政庁の人員、契約に基づく調停人等の施設外部の人員のいずれかとなる。調停手続においては、仲裁人の他に、当該案件についての解決案を承認する権限を有する担当者が指定され、当該担当者は調停手続に直接参加するか、少なくとも調停手続の進行状況について随時情報提供を受ける。調停が成立した場合、当事者は解決合意書（settlement agreement）に署名し、上位の管理職の承認を経て確定する。

一方、対象となる紛争を雇用差別事件に限定しない調停の制度例としては、同じく一九九七年のＧＡＯ報告書に取り上げられた合衆国陸軍 Walter Reed 医療センターにおける紛争解決制度がある[137]。同制度においては、人事担当部局内の一組織として設けられたＡＤＲセンターが、持ち込まれた紛争の解決に（ほとんどの場合調停を用いて）当たる（セン

ターの要員が解決手続を取るのが相応しいと判断した事案について対応が採られる。調停が選択された場合、被用者の相手方は調停に応じなければならない）。制度を利用しうる被用者の範囲に限定はないが、労働協約適用下にある被用者（全被用者の約三分の一に当たる）が制度を利用するためには組合の承認が必要となる。調停には、通常、当事者の他に紛争解決の合意をする権限を持った上級管理職員が参加し、合意が成立した場合には解決合意書への署名が行われる。調停の大部分は二回以内、合計四－六時間程度で終了し、制度発足以来約二年間（調査時点まで）の解決率は六七・五％であった。前述のとおり、同制度は対象となる紛争を雇用差別に限定しておらず、その内訳は、「コミュニケーション上の」問題が三六％、懲戒二三％、人事評価一六％、雇用差別一五％などである。また、紛争類型毎の解決率は、最も高いのが「コミュニケーション」の八三％、最も低いのが懲戒の四三％で、雇用差別事件は約三分の二となっている。なお、当該制度においては、人事担当部局内の組織であるＡＤＲセンターの要員が紛争解決に当たることになっているが、このような制度設計が採られた理由としては、紛争の早期解決を図るのに適した制度設計であること、組織における人事関連の諸規定に精通した者が解決に当たることが重要だと考えられたことが挙げられている。

三　組織内オンブズ

公務員の雇用関係紛争に関する組織内ＡＤＲの具体的制度を詳細に紹介するものとしては、前述の調停に関するものの他、Meltzer 氏の論文[138]における、連邦政府内の五つの組織（シークレット・サーヴィス、対外放送支援局（International Broadcasting Bureau）、スミソニアン・インスティテュート、エネルギー省、国務省）の組織内オンブズ（オンブズマン）に関する調査報告がある。

同論文の調査においては、各組織の文書及び関係する当事者へのインタビューを通じて、これらの組織におけるオン

ブズ・オフィス導入の経緯のほか、オンブズ・オフィスの組織と活動内容、（相談者の特定防止を中心とした）秘密保持及び中立性の確保に関する事項[139]、当該組織における他の雇用関係部局の担当職員や（存在する場合には）組合等の関係者によるオンブズ・オフィスの活動に対する評価の各項目について、検討がなされている。それによれば、オンブズ・オフィスは組織の長に直属するものと位置づけられ、その活動は、一人の専任者と、複数の組織本来の業務との兼任者によって担われる例（シークレット・サーヴィス）もあるものの、通常は担当者一人（及び場合によりその補助者）によって担われる。担当者は、組織外から任用される場合（エネルギー省等）と、当該組織の被用者として長年勤続した者が就任する場合（対外放送支援局等）の双方が報告されている。担当者が行う活動の内容は、組織ごとに微妙に異なるが、中心となるのは、雇用関係上の不満等を有する被用者から、他の組織構成員には知られないよう配慮した形で相談を受け、その不満・紛争の解決を支援することである。このような活動において、オンブズ・オフィスは調停人、あるいは、紛争当事者である相談者の上司等に対して相談者が特定されない形で改善を促す等のインフォーマルな形で自ら紛争の解決を図る場合もあるが、より一般的には、ありうる解決策の示唆や、利用可能な紛争処理手続についての情報提供を通じて、相談者自身が当該不満・紛争の解決を図るにとどめ、自ら紛争の解決には当たらない場合が多い。また、他の紛争処理手続の利用が開始された場合、オンブズ・オフィスは当該案件への関与を中止することが多く、また、組合が存在する組織において、交渉単位内の被用者から相談があった場合には、（秘密保持について可能な限り配慮しつつ）組合への連絡を通じて組合による紛争解決の可能性を模索するという例も報告されている。この他、オンブズ・オフィスの担当者は、被用者の上司からの相談を受けるほか、当該組織内の人事上の課題について、組織の長や他の雇用関係部局の担当者と連携・協力しながら取り組む活動等を行っている。

四　その他の制度

この他、前述のＧＡＯ報告書においては、農務省及び国務省におけるマネジメント・レビュー・ボードの制度例が報告されているが[140]、これらの組織は、調査時点において廃止されているとのことであった。

第三節　制度の評価と問題点

一　積極的評価

前節で言及した、調停及びオンブズに関する具体的制度については、概ね、その紛争解決機能について、好意的な評価がなされている[141]。すなわち、前述した合衆国空軍の調停制度については、一九九六会計年度において、雇用機会均等関係の紛争にＡＤＲを用いた一八〇七件のうち、七四％に当たる一三三九件で紛争が解決された。また、一九九二年会計年度と一九九五会計年度を比較すると[142]、（調停が不調の場合に行われる）正式な雇用機会均等関係紛争処理手続に要した平均日数は、三二九日から一三六日（調停等に要した日数を含めた平均日数では四〇一日から二〇一日）に短縮されており、正式手続の効率化が実現している。また、合衆国陸軍 Walter Reed 医療センターの制度における紛争解決率については前述したが、同制度導入直前の二年間と導入直後の二年間における、各種の紛争処理制度利用件数についても、大幅な減少が実現したことが報告されている[143]（但し、それが同制度導入の成果であるかどうかについては、同センター内で必ずしも見解が一致していないようである）。これらの結論を踏まえつつ、一九九七年のＧＡＯ報告書は、詳細なデータはないものの、雇用関係紛争におけるＡＤＲは、紛争解決率、時間と費用の節約、利用者の満足度等の点において有効に機能していると評価できる、と結論付けている[144]。

また、Melzer 氏の論文における、オンブズに関する調査結果においても、オンブズ・オフィスの機能に関する関係者

の評価も、概ね良好なものとなっており、Meltzer 氏自身も、既存の雇用関係紛争解決部局の過重負荷・機能不全、被用者の低いモラル、上司と部下の間のコミュニケーション不全、組織の上級管理者に職場における問題に関する情報が円滑に伝わらない状態、労働組合と当局の相互に硬直的な態度に起因する敵対関係、被用者が報復の恐れから既存の紛争解決手続きの利用を躊躇する状態等の問題を解決する上で、オンブズ・オフィスの設置は有効な手段になると結論付けている。[145][146]

二　問題点

もっとも、これらの調査報告においては、新たな制度を導入した組織に組合が存在する場合、制度導入直後においては、当局側が策定した新たな紛争解決制度が組合が関与する苦情処理・仲裁等の紛争解決制度を侵食するのではないかとの観点から組合が新たな制度の意義等について疑念を呈する事態がしばしば生じ、特に、新たな制度が組合の十分な関与なしに策定された場合、こうした問題がしばしば深刻であったことが示されている。[147]こうした問題は、一般的にいえば、新たな制度に対する組合の理解を求める働きかけ等を通じて解消されていったとされるが、調査の時点においても、組合関係者が制度の意義を基本的には認めつつも、なお上記のような疑念を完全には否定していない例（対外放送支援局におけるオンブズ・オフィスのケース等[148]）も存在している。

また、学説上も、基本的にこれと同様と見られる観点から、ＡＤＲの意義について懐疑を示す見解（Kiersky 教授の所説[149]）が見られる。Kriesky 教授は、公務員制度における協約上の苦情処理・仲裁手続や不利益処分に対する不服申立手続の実効性は公務員によって支持されているという調査結果に基づく認識を前提として、（それにもかかわらず）新たにＡＤＲの導入が促される背景として、組織の業務遂行における能率性の追求という点に特に着目し、こうした観点か

らは、ＡＤＲは、組織の業務遂行における能率性向上に向けた被用者参加の仕組みに不可欠な構成要素と位置づけられるものと把握する。その上で、（ＡＤＲの有用性を示す調査結果の存在を認識しつつも）公務員制度において業務遂行に向けた被用者参加を図る仕組みには使用者側の管理運営権との抵触による限界がある、ＡＤＲは比較的うまく機能しているケースにおいても予算削減等を理由に中止される例がある、納税者の政府（の労使双方）に対する不信感が政府の雇用関係上の当事者による取り組みの進展を妨げる恐れがある、等の問題に言及し、業務遂行における能率性向上を図ることを主たる目的とする仕組みの中に位置づけられるＡＤＲは、そのあり方を外部の利害関係者である納税者の意向等によって左右され、被用者の権利を強力に保護する制度にはなりにくいとして、ＡＤＲを既存の紛争解決手続より優れた紛争解決制度と評価することに対する懐疑を表明している。

この他の問題点としては、オンブズ・オフィスが適切に機能するための重要な条件である秘密保持が、公務員制度上は情報公開法制の存在によって制約を受ける可能性が指摘されている[50]。この点については、一九九六年行政紛争解決法により、紛争解決手続に関する情報公開に一定の制約を加える規定（5 U.S.C.A. §574）を設けるという対応がなされているが、オンブズの活動の全てがこの規定による情報公開からの保護の要件を満たすとは限らないため、なお問題が残るとされる[51]。

第四節　小括

以上のように概観したアメリカ公務員法における、雇用関係紛争解決のための組織内ＡＤＲについては、情報が限られ、かつ、やや古いものが中心になっているという制約があるものの、以下のような点を読み取ることができると考えられる。

まず、こうした組織内ＡＤＲの普及を促す要因については、いくつかの視点があるものの、雇用関係上の不満・紛争の増加を背景とした既存の紛争解決手続に対する過重負荷が主要な要因であることについては、概ね一致した認識が持たれているといい得る。これは、公務・民間両部門に共通する事柄であると考えられる。[52]

次に、具体的な制度内容については、公務部門において民間部門に見られない特殊な制度が存在するということはなく、むしろ民間部門でも広く用いられている制度が公務部門にも導入されているということができる。一方で、その普及のあり方には両部門に差があり、公務部門においては、（資料の制約による面があることは否定できないが）調停、オンブズという、比較的インフォーマルな手続を中心に制度の整備が進められている。その要因としては、公務部門においては不利益処分に対する不服申立[53]など、フォーマルな紛争解決手続が他に存在することが考えられるほか、第一節二で言及した、雇用差別事件に占める解雇事件の比率の差が示すような、両部門間において存在する可能性がある紛争特性の相違（公務部門の方が、比較的「軽微」な紛争、人的コミュニケーション上の問題など、簡易な手続に適した紛争が相対的に多い）を反映していると考えることも可能であるように思われる。

第三に、不利益処分に対する不服申立、協約上の苦情処理・仲裁等の既存の紛争解決制度との関係に着目すると、公務部門における組織内ＡＤＲは前述のように比較的インフォーマルな手続が中心になっており、こうした手続は、既存の手続を補完する機能を果たすものと位置づけられる。このため両者は一種の「棲み分け」の関係に立ち、両者間の抵触が問題になる場面はそれほど多くないものと考えられる。もっとも、協約上の苦情処理・仲裁手続の（一方の）運営主体となる組合との関係では、ＡＤＲが組合を通じた紛争解決機能の侵害と捉えられることがないように配慮をする例が見られる。

第三章　わが国への示唆に関する若干の検討

前章までで検討した、アメリカ公務員法における協約上の苦情処理・仲裁制度と組織内ＡＤＲについての本稿の問題関心からの検討は、それぞれの章の「小括」において示した。ここでは、それらの検討結果がわが国の法制度に与える示唆について若干の検討を行い、本稿の結びとしたい。

とはいうものの、前述した諸制度に関しては、両国の間には基本的な法制度の構造及び実態の両面で大きな違いがあり、アメリカ法に関する検討から直接的にわが国に対する示唆を読み取ることは極めて困難である。すなわち、協約上の苦情処理・仲裁制度については、制度そのものの存在基盤及び、本稿で関心を持って検討した仲裁尊重法理の根拠はいずれも、公務員にも協約締結を認める団体交渉法制に求められるものであり、いわゆる非現業公務員の協約締結権を否定するわが国の法制度との間にはこの点で根本的な違いがある[154]。加えて、そもそもわが国においては、協約上の苦情処理・仲裁制度は雇用関係上の紛争解決制度として定着していない。また、組織内ＡＤＲについても、アメリカ合衆国においてその導入を促す主要な要因となったのは、既存の紛争解決制度に対する過重負荷と考えられるところ、わが国において同様の状況があるとは必ずしもいいがたいように思われる[155]。

こうした状況において、アメリカ法に関する検討から、わが国に対する示唆をあえて引き出すとすれば、次のようなものが考えられる。

まず、協約上の苦情処理・仲裁制度に関する検討からは、本稿にいう雇用関係の「当事者」が設ける個別労働紛争処理制度が機能する範囲やその限界は、理論的には公務員の勤務関係における当事者自治を許容する範囲に関わる問題と捉えうることが確認できる。このことは、法的拘束力を伴う判定的な解決が行われる紛争解決手続についてもっともよく妥当するが、調整的な手続についても、当事者自治の許容性との関係は問題になるといえよう。公務員の勤務関係に

おける当事者自治の可能性や範囲は、いうまでもなく、公務員の勤務関係の法的性質や集団的労働法制のあり方等の場面で論じられてきた、公務員法上のもっとも根本的な問題の一つであるが、今後、わが国の公務員制度について、本稿で検討したような雇用関係の「当事者」による紛争解決制度のあり方について本格的な検討が進むとすれば、そこでは、勤務関係上の当事者自治の可能性という角度から、たとえば国民・住民等の勤務関係外の利害関係者への影響や、集団的労働法制との整合性等の問題を視野に入れた検討が必要になるものと考えられる。また、逆にいえば、公務員の勤務関係における当事者自治のあり方について検討する際には、紛争解決制度のあり方にも影響が及ぶことを視野に入れることが求められるといえる。この点について、アメリカ法の検討から具体的に得られる直接的な示唆は前述のとおり限られたものと考えられるが、より原理的なレベルで、第一章第七節で示した仲裁尊重の制約原理と考えられる事項は、わが国の公務員制度において当事者自治の可能性の限界を考察する上で参考になりうるものと考えられる。[156]

次に、組織内ＡＤＲとの関係では、前述したとおり既存の紛争解決制度への過重負荷（あるいはアメリカにおいてその重要な前提になっていると考えられる雇用差別禁止法制のあり方）という基本的な点ではわが国とアメリカ合衆国の状況には相当程度の違いがあると考えられるものの、その一方で、職場における人間関係に起因する不満・紛争のように、既存の紛争解決制度の枠組みに入らない問題を、比較的インフォーマルな手続で解決する必要性については、既にこうした問題に対処しうる調停・オンブズ等の制度の整備が進められているアメリカと、日本の問題状況はかなり共通しているように思われる。[157]このような問題は、職場に近いところで雇用関係の「当事者」が整備する制度による解決に適した問題であるとも考えられるところであり、わが国においても制度の整備が今後の重要な課題になるといいうるものと思われる。その際には、アメリカにおける事例が示す制度設計上の留意点（秘密保持や組合との関係の重要性等）は、わが国においても参考になるであろう。また、この点に関連しては、アメリカにおける検討が示唆する、雇用関係

上の紛争の特性が公務部門と民間部門で異なっている可能性は、わが国においても重要な留意点になると考えられる。わが国の実情に適した公務員制度に雇用関係上の紛争解決手続きのあり方を検討する上では、民間部門における制度の整備状況が有用な手がかりとなることはもちろんであるが、同時に、公務部門における紛争の特性に、民間部門と比べて何らかの特殊性がないかどうかを確認し、公務部門に適した制度を模索するという視点も同様に重要になると考えられるのである。

注

（92）Hodges, *Steelworkers Trilogy in the Public Sector*, 66 Chi.-Kent. L. Rev. 631, 661- (1990).

（93）以上の四点はそれぞれ、①は協約上の仲裁可能性、②は法律上の仲裁可能性、③は仲裁裁定の司法審査、④は法律上の仲裁可能性と仲裁裁定の司法審査に主として関わる問題であると考えられる。ただし、Hodges 教授は、前掲注92の論文タイトルが示すように、スティールワーカーズ三部作における民間部門の仲裁尊重の法理との関係に重点を置いた検討をしている関係上、民間部門では基本的に問題にならない法律上の仲裁可能性については正面から検討しておらず、また、①～④を上記のような形で特定の理論的問題類型に対応させることはしていない。

（94）もちろん、パブリックポリシーの内容自体が民間部門と公務部門で異なることはありうるが、判断枠組み自体は変える必要がないというのがここでの主張の骨子だといえよう。

（95）仲裁人が高度の専門性、中立性を持つことなどである。

（96）具体的には、仲裁人の法解釈の誤りを理由として仲裁裁定の効力が否定されるのは、仲裁人が行ったのが協約上の文言の解釈のために法令の文言の解釈を行う場合などとは異なる法令それ自体の解釈であり、かつ、その誤りによって仲裁裁定が違法な内容を含むか使用者に違法行為を義務付ける内容になっている場合に限られると主張している。

（97）Craver, *The Judicial Enforcement of Public Sector Grievance Arbitration*, 58 Tex. L. Rev. 329, 337-, 348- (1980).

（98）Hodges, *The Interplay of Civil Service Law and Collective Bargaining Law in Public Sector Employee Discipline Cases*, 32 B.C.L. Rev.

95, 142-157 (1990).

（99）中窪裕也『アメリカ労働法』（弘文堂、一九九五）一三五－一三六頁。

（100）Grodin, Weisberger, Malin, Public Sector Employment (West, 2004), p.405.

（101）Silver, Public Employee Discharge and Discipline (3rd ed., Aspen, 2001) p.215.

（102）Casey v City of Fairbanks, 670 P2d 1133 (1983).

（103）Bornstein et. al. (ed.), Labor and Employment Arbitration (Matthew Bender (Lexis)), § 47. 06.

（104）以上につき、第三節二掲記の Sullivan 事件及び Portland 事件。

（105）第四節一掲記の Philadelphia Housing Authority 事件及び Independent State Stores 事件。

（106）第四節二掲記の Cook County College 事件など。

（107）第三節二掲記の Liverpool 事件、Arrowhead 事件。

（108）第四節一掲記の State Troopers 事件など。

（109）第四節一の注72掲記の裁判例。

（110）毛塚勝利編『個別労働紛争処理システムの国際比較』（日本労働研究機構、二〇〇二）七七頁以下〔山川隆一〕。

（111）菅野和夫「米国企業における苦情処理ＡＤＲと社内オンブズパーソン」『花見忠先生古稀記念論集　労働関係法の国際的潮流』（信山社、二〇〇〇）一四七頁以下、同『新雇用社会の法〔増補版〕』（有斐閣、二〇〇四）四〇一頁以下。

（112）GAO, Alternative Dispute Resolution: Employers' Experiences With ADR in the Workplace (1997)〔GAO/GGD-97-157〕.

（113）既存の紛争解決制度については、コスト面での問題だけでなく、中立性に対する信頼等の点における利用者（被用者）の満足度が問題にされることもある。この点については二で言及する。

（114）GAO, *supra* note 112, p. 8.

（115）以下の内容を簡潔に概観するものとして、Elkouri & Elkouri, How Arbitration Works (6th. ed., BNA, 2003) pp. 1280-81.

（116）この他、直接救済を求める手続ではないが、5 U.S.C.A. § 2302 (b) に列挙された「禁止された人事行為（prohibited personnel practice）」については、特別検察官（Office of Special Counsel）への申告によって実質的な是正、救済を求める余地もある。

（117）しかも、この場合には、以上の手続の後に事案が裁判所に係属する場合、（雇用差別事件一般の場合と同様）連邦地裁での覆

審的審理に服することになる（メリットシステム保護委員会の裁決や仲裁裁定に対する司法審査の場合には、第一審が連邦巡回区控訴裁判所となり、審理対象も限定される。5 U.S.C.A. § 7703）。

（118） GAO, *supra* note 112, p. 8.

（119） GAO, Civil Service Reform: Redress System Implications of the Omnibus Civil Service Reform Act of 1996 (1996)［GAO/T-GGD-96-160］, p. 3 によれば、一九九四会計年度において、雇用均等委員会が mixed case について審理を行った結果、（被用者所属庁又はメリットシステム保護委員会の判断と異なり）雇用差別の成立を認めたのは、被用者所属庁経由の事案約二〇〇〇件のうち八件、メリットシステム保護委員会経由の事案約二〇〇件のうち三件であった。

（120） 以上につき GAO, *supra* note 119, p. 3.

（121） GAO, *supra* note 112, p. 9.

（122） Meltzer *The Federal Workplace Ombuds*, 13 Ohio St. J. of Disp. Resol. 549, at 598. この他、次節二で言及する合衆国陸軍 Walter Reed 医療センターの調停制度についても、同制度は対象となる紛争を雇用差別事件に限定していないにも関わらず、制度導入の主たる要因として、雇用機会均等部局の負担過剰が挙げられており、同様に、雇用差別とは無関係の事案が雇用機会均等部局に多数持ち込まれたことを窺わせる。

（123） GAO, *supra* note 112, p. 10.

（124） Equal Employment Opportunity Commission's Alternative Dispute Resolution Policy Statement (No. 915.002, 7/17/1995) <http://www.eeoc.gov/policy/docs/adrstatement.html>

（125） 九六年法は、時限立法として成立した九〇年法を恒久法化するとともに、九〇年法の下で生じた問題を解決するための修正を加えたものである。行政紛争解決法に関する詳細は、大橋真由美『行政紛争解決の現代的構造』（弘文堂、二〇〇五）二一二頁以下。

（126） もっとも、（公務員の雇用関係紛争においては現実にあまり用いられていないようであるが）仲裁については、行政紛争解決法は、連邦政府の行政庁が契約ないし給付の要件として相手方との間で仲裁付託の合意を行うことを禁じている（5 U.S.C.A. § 575 (a)(3)）ため、民間部門において見られるような、雇用関係紛争について仲裁付託の合意を雇用の条件とする扱いは、同法の下で禁止される。この点では、同法は、民間部門の雇用実務と比較した場合に個別雇用関係上の仲裁の利用可能性を制限し

ていることになる。

（127）29 CFR § 1614. 102 (b)(4).

（128）GAO, *supra* note 112, pp. 10-11.

（129）第二節三で言及する、オンブズの調査の対象のうち、国務省の担当者は、こうした組織改革の担い手という意識を強く有しているように思われる。See, Meltzer, *supra* note 122, at 591. また、第三節でその内容について言及する Kriesky 教授の論文においては、ＡＤＲの普及を促す主要な要因として、既存の紛争解決手続の非効率性と、組織の業務遂行における能率性の追求の二点が挙げられており、具体的考察の場面では後者に特に着目している（但し、同教授自身はこうした動きに対して懐疑的である）。Kriesky *infra* note 134, at 258. また、後掲注137掲記の REDRESS も、組織改革の手法という側面が注目を集めたと考えられる。

（130）GAO, *supra* note 112, pp. 13-15.

（131）これらは、それぞれ次のように定義される（GAO, *supra* note 112, p. 12）。

オンブズマン　組織によって任命され、苦情を持つ被用者の紛争解決を援助する中立の第三者。アドヴァイザーと呼ばれることもある。被用者の秘密を保持した上での相談、情報の提供、紛争当事者間における紛争解決の試みのあっせん等を行う。紛争解決に関するオンブズマンの（事実上の）影響力は、自己の提案を紛争当事者に受け入れさせる説得力にかかっている。

調停　調停人としての訓練を受けた中立の第三者が紛争当事者双方にとって合意しうる解決に向けた当事者の交渉を助ける手続。調停人は紛争について審判を下す権限を持つものでも、紛争に関する判断を示すものでもなく（紛争解決に関する判断は当事者自身が行う）、紛争に関する客観的な意見を示すことによって、当事者が紛争解決に向けて考慮する、ありうる解決策の範囲を広げさせようとする。

ピア・パネル　紛争における争点について、証拠を取り調べ、当事者の主張を聴取した上で判断を示す、複数の被用者（又は被用者及びマネージャーそれぞれ複数）からなる合議体。合議体の構成員は、微妙な判断を要する問題を取り扱うための訓練を受ける。合議体の判断が、紛争当事者に対して拘束力を持つ制度と持たない制度がありうる。

マネジメント・レビュー・ボード　ピア・パネルと同様の属性を持つ合議体で、複数のマネジャーで構成されるもの。紛争解決委員会（dispute resolution board）と呼ばれることもある。

仲裁　中立の第三者が、証拠調べ及び当事者の主張の聴取を行う聴聞手続を経て、紛争に関する審判を行う判定手続。仲裁人の判断は、約定又は法律の効力に基づき紛争当事者を拘束する。仲裁手続は、紛争当事者が合意した場合に用いられる任意的なものである場合と、当該紛争について他の手続の利用を排除する強制的なものである場合がありうる。

(132) 同様の傾向は、九七年報告書作成に際して行われた民間企業と連邦政府機関各五組織に対する調査結果においても見られる。

(133) EEOC, ADR Report: ADR in the Federal Sector EEO Process for FY 2006 (August 2007) <http://www.eeoc.gov/federal/adr/adr_report_2006/index.html> Sec. B1, B2, G1.

(134) Kriesky, *Trends in Dispute Resolution in the Public Sector*, Eaton & Keefe (ed.), Employment Dispute Resolution and Worker Rights in the Changing Workplace (Industrial Relations Research Association, Univ. of Illinois, 1999), pp. 247 at 259. 同論文では、ＡＤＲの普及を促す要因として、既存の紛争解決手続の非効率性と、組織の業務遂行における能率性の追求の二点が挙げられている。

(135) Kriesky, *supra* note 134, at 266.

(136) GAO, *supra* note 112, pp. 61-. 同種の制度例としては、*Id*, at 69-（国務省の例）。

(137) GAO, *supra* note 112, pp. 73-. 同種の制度例として、連邦郵政事業の職員は原則として公務員法制の適用対象とならない（See, 5 U.S.C.A. § 2105 (e)）ことから本文中で取り上げることを避けたが、連邦郵政事業における REDRESS と呼ばれる調停制度が、こうした制度の代表例としてしばしば言及されている（REDRESS とは、Resolve Employment Disputes, Reach Equitable Solutions Swiftly の頭文字をとったものである）。REDRESS は、雇用機会均等関連の組織内不服申立制度の一部として構成されているが、対象となる紛争は、連邦郵政事業が排他的な管轄権限を有しない犯罪及び労災補償に関わる事項を除いた雇用関係上の全てに及び、一部の例外を除いて事業の被用者全てが利用可能である。同制度の下では、雇用機会均等部局に苦情を申入れた被用者に、通常の雇用機会均等手続上のカウンセリングに代えて組織外の調停人による調停を行う選択肢が与えられ、調停が選択された場合、二－三週間のうちに調停が行われる。REDRESS の概要については、Hallberlin & Elcano, REDRESS™ Mediation: Transforming the Corporate Workplace, Estreicher & Sherwyn (ed.) Alternative Dispute Resolution in the Employment Arena (Kluwer Law International, 2004) pp. 911.

(138) Meltzer, *supra* note 122, at 559-598.Meltzer 氏は、元合衆国行政会議客員研究員であり、執筆当時の肩書きはＳＥＣの上級ＡＤＲ専門職員である。合衆国行政会議の活動及び解散の経緯については、大橋・前掲注124書二〇六頁以下、一五二頁以下。

（139）これらが独立の調査項目となっていることは、オンブズの活動における重要事項であることを示すものといえる。調査結果においても、オンブズ・オフィスの活動において、これらの事項が重視されていることが示されている。

（140）GAO, *supra* note 112, pp. 57- 69.

（141）Kriesky, *supra* note 134, at 262-263 によれば、州・自治体の公務員制度についても同様の結論の調査結果が存在する。

（142）制度の導入は一九九〇年であり、いずれも制度導入後の数値である。

（143）雇用機会均等関係の（正式）不服申立が七六件から四〇件に（四七％減）、苦情申出と再審査の申出（grievances and appeals）が一七四件から三〇件に（八〇％減）、懲戒及び不利益処分（disciplinary and adverse actions）が三六九件から一六五件（五五％減）、インフォーマルな雇用機会均等関係不服申立が二〇四件から二五件にそれぞれ減少している。なお、以上のうち、苦情申出と再審査の申出は協約上の苦情処理及びそこにおける上位の苦情処理機関への申立（又は仲裁付託の申立）を、懲戒及び不利益処分は、ＭＳＰＢへの審査請求を、それぞれ指すのではないかと思われるが、具体的内容は不明である。

（144）GAO, *supra* note 112 pp. 15-21.

（145）Meltzer, *supra* note 122, at 600-601.

（146）なお、以上のほか、ＡＤＲの紛争解決機能について何らかの評価を示すことなくデータのみを示すものとして、本章第二節一で言及した二〇〇七年のＥＥＯＣ調査がある。同調査においては、二〇〇六会計年度における連邦政府被用者の雇用差別事件に関するＡＤＲの運用状況について、手続に要した平均日数は、正式苦情申立前に行われるＡＤＲの場合四〇日、正式苦情申立後の場合五〇日であること、ＡＤＲによる紛争解決の比率は正式苦情申立前のＡＤＲの場合五〇％でＡＤＲではなくＥＥＯＣのカウンセリングが用いられた場合（五九％）より低い一方、正式苦情申立後のＡＤＲの場合六九・五％でＡＤＲが用いられなかった場合（二三・九％）より高いこと等が示されている。EEOC, *supra* note 133, Sec. D3, D6, I3, I4.

（147）Meltzer 論文に取り上げられたエネルギー省のオンブズ・オフィスのケースでは、組合の関与を完全に排した形で制度が計画され、導入された結果、組合は不当労働行為救済申立を検討したとの事である。Meltzer, *supra* note 122, at 588.

（148）対外放送支援局のケースにおいて、同局の被用者を組織する組合支部の役員は論文著者（Meltzer）のインタビューに対し、オンブズ・オフィスの機能を「プラグマティックな観点からは」積極的に評価しつつも、仮に当局側の労使関係部局（Labor Relations Office）が適切に機能していれば、同部局はオンブズ・オフィスにはない実効性確保と監視の権能を有していることか

ら、紛争解決機能の担い手としてオンブズ・オフィスより優れており、この場合にはオンブズ・オフィスは必要ない（しかし現実にはそうなっていない）との認識を示している。当該役員によれば、労使関係部局は極端に使用者よりの立場に立って行動しているとの事である。Meltzer, *supra* note 122, at 573.

（149） Kriesky, *supra* note 134, at 254-268.

（150） Meltzer, *supra* note 122, at 605-609. なお、同論文における具体的制度の調査報告においては、こうした観点からの重大な問題が実際に発生した事例は示されていない。

（151） 具体的には、中立的第三者が「任用（appoint）」されていること、紛争当事者が特定されていること、紛争の解決のために用いられる手続であること、等が保護の要件となっているため、たとえば紛争が顕在化していない状況におけるオンブズの活動や、オンブズの活動が（当事者の支援に止まる等の理由で）紛争の解決のための活動と評価されない場合等について、問題が生じることになると考えられる。

（152） もっとも、こうした紛争の増大に付随する訴訟リスクをどの程度重視するかについては、両部門の捉え方に差がある（民間部門の方がより重視する）可能性があるようにも思われる。

（153） このほか、第一章注12で言及したように、協約上の苦情処理・仲裁手続によってカバーされる被用者の範囲が公務部門においては民間部門より広いことから、「よりフォーマルな制度」としての同制度の存在感も、公務部門においては民間部門より大きいと考えられる。

（154） この点については、二〇〇七年一〇月一九日付の行政改革推進本部専門調査会報告「公務員の労働基本権のあり方について」（http://www.gyoukaku.go.jp/senmon/koumuin.pdf）において、一定の非現業公務員に協約締結権を付与する改革の方向性が示されているが、今後の動向は未だ不透明な部分が多いといわざるを得ない。

（155） 人事院「平成一八年度年次報告書」に示された同年度の人事院における紛争解決制度の運用状況によれば、苦情相談受付件数は一二二七件、不利益処分に対する不服申立件数が一〇六件、措置要求申出件数が六件、給与決定に関する申立件数が五件となっている。もっとも、次年度への繰越件数が不利益処分に対する不服申立九七件、措置要求四件、給与決定に関する申立四件と、受付件数にかなり近い水準に達しているため、紛争の処理にある程度時間がかかっている可能性はある（紛争処理に要した日数等のデータは示されていない）。

（156）なお、アメリカ法から得られる示唆とは離れるが、個別的労働紛争解決の場面において、団体交渉以外の形で（たとえば労使協議制）集団的労使自治の考え方を介在させることは検討に値すると考えられる。

（157）たとえば、職場における人間関係上の問題に起因する紛争として、職場におけるいじめ等の問題がわが国においても問題視されるに至っているが、こうした職場におけるいじめに起因する自殺に対する損害賠償責任についてのリーディングケースである川崎市水道局（いじめ自殺）事件・横浜地川崎支判平一四・六・二七労判八三三号六一頁、東京高判平一五・三・二五労判八四九号八七頁は公務員に関する事件である。

（ビジネス科学研究科准教授）