

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 5 月 2 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380162

研究課題名(和文)新自由主義と公共部門の労働問題：日米比較

研究課題名(英文)Neoliberalism and public sector labor problems: A US-Japan comparison

研究代表者

Charles Weathers (Weathers, Charles)

大阪市立大学・大学院経済学研究科・教授

研究者番号：50305611

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：平成25-27年度は、主に日米の公共部門労働問題と新自由主義の公共部門のサービスに対する影響について取り組んだ。公共部門労働組合は従来の労働条件問題の改善に加え、公共サービスを保護するという重要な役割も果たすようになってきた。今回教員と保育士の問題に焦点を当て、問題を明らかにした。以下は概要である。

研究成果の概要(英文)：From 2013 to 2015, I conducted a comparative investigation and analysis of public sector labor problems in the United States and Japan during an era of neoliberal advance. The research focused largely on the activities of public sector unions, which are under heavy pressure not only as they seek to protect and advance employees' employment conditions, but also have growing responsibility to protect and improve public services. The research covered civil servants in general but placed especially strong importance on teachers and childcare workers.

研究分野：政治経済

キーワード：公共部門 教員組合 保育士 新自由主義 非正規公務員

## 1. 研究開始当初の背景

現在、公共部門労働組合の活動が以前より重要で難しくなっている。新自由主義の進展および経済成長の鈍化により、政府の税収および支出がかなり削減されているが、特にプロフェッショナル女性の人数が増加することにつれ、教育や保育・介護などのサービスの需要が高まっている。そのため、日本と米国の重要な公共部門の労働組合の活動を検討した。日本では、主に大阪府・市、アメリカでは主にカリフォルニア州、イリノイ州（シカゴ市）、ウィスコンシン州、カンザス州、オレゴン州、ニューヨーク州の活動を検討した。

## 2. 研究の目的

目的は主に公共部門労働組合は職員の雇用条件およびサービスを保護したり改善したりするための戦略を比較的に検討・分析することである。

### (1) アメリカの教員組合の役割

重要な目的は、アメリカの教員組合のだんだん重要になってきた役割を説明することである。

様々な州では、共和党の保守派の知事の下、税金削減政策が行われ、主に、公教育の予算が打撃を受けている。そのため、教員組合の役割が以前より重要になってきた。

教員問題について、2012 始めから 2016 年の始めまでの間、定期的に 4 つの州で調査を行った。多くの州では、教員組合が Charter school に反対する運動・活動を行っている。(Charter school は民間団体・企業に運営されているが、予算は公教育予算から出る。多くの調査によると教育パフォーマンスが低く、低所得層世帯の利害を軽視する、と指摘されている。) 近年、教員組合の政治活動が多様化してきた。活動を理解するため、2012 年から、ウィスコンシン州、カリフォルニア州、イリノイ州、カンザス州の 4 つの州の教員組合活動を検討した。

そして、イリノイ州シカゴ市では、CFT(シカゴ市の教員組合)が charter school 推進運動の動きをかなり減速させることができた。2010 年ごろ、Caucus of Rank and File Educators (CORE) という派閥が生まれ、組合の活動を復活させた。その結果、政治活動、Charter school に対する運動およびコミュニティとの連携のプログラムを強めた。現在、CFT は一番高く評価されている活発的な組合の一つであり、多くの組合活動家が CFT の集会などに参加して、方法を学んでいる。

また、カンザス州の教員組合の活動を検討した。大体、大規模で活動が目立っている組合が注目浴びるが、カンザス州の教員組合をはじめ公共部門の組合の活動を、組合が弱い地域で、どのように新自由主義政策に抵抗できるか、という事例として重要である。カン

ザス州は人口が割りに少ないし、共和党が支配しているため、あまり注目を浴びない。しかし、2010 年に当選した知事がアメリカの最も激しい保守・新自由主義的政策プログラムを行い、新自由主義政策の重要な「試験」になってきた。主に法人税をほぼなくしたため、州の公教育予算が大きな打撃を受けた。これにより、教員組合をはじめ公共部門労働組合が現場の活動および政治活動を強めた。規模が小さいだけでも、さらに戦略やソーシャルメディアなどのイノベーションを行うモチベーションが高まってきた。

### (2) アメリカの保育

アメリカでは、保育の質は地域によって異なるが、全般的に低くなってきている。近年、日本と同様に、保育が重要な政治課題として登場してきた。しかし、保守派が伝統的に政府の支援および規制に強く反対しており、さらに近年の財政問題により、財政支援がさらに難しくなってきた。そのため、多くの州では、保育士などのケアワーカーを組合に加盟させるため、新しい法令・政策を設立する必要がある、と認識されている。しかし、一方、ある地域では、組合や活動家の努力により、保育士の雇用条件およびサービスの質がかなりよくなってきたという事例がある。

保育の状況を理解するため、主にニューヨーク州およびオレゴン州の家庭保育を検討した。ニューヨーク州とオレゴン州の家庭保育士の運動がアメリカで最も進んでいる運動のひとつと考えられている。この 2 つの州では、主に地方公務員組合の AFSCME が運動を指導している。

家庭保育士は地理的にばらばらであるから、組織化しにくい状態にある。多くの家庭保育士は認可も訓練も無しで営業をしている。

ニューヨーク州とオレゴン州の組合が家庭保育士の本格的な組織化を 2000 年ごろ始めた。この家庭保育という産業はあまり研究されてきていないが、聞き取り調査により組合が複数の不可欠な役割を果たすことが分かった。最も重要なことは、費用などの向上を要求すること、州政府の機関との関係を改善すること、そして、研修の改善に貢献することである。

### (3) 日本の新自由主義の特徴

西欧では、日本の新自由主義の特徴が上手く理解されていない状態にある。そのため、橋下政権の活動について検討した。さらに、橋下政権の公共部門の組合および公共サービスに対する影響・インパクトが重要であった。

### (4) 非正規公務員

非正規公務員の状況が国内でも海外でも上手く理解されていない状態にある。政府の政策の目的と実際の労働政策は矛盾を示している。現在、安倍政権が女性が輝く

社会のアジェンダを押しているが、数十年前から、中央政府の政策は公共部門の非正規職員（非正規公務員）の賃金を抑制し、雇用保護を拒否している。現在、60~70万人程度の非正規職員がいて、そのうち8割以上が女性である。保育士や男女共同参画センターの相談員を始め、多くの非正規公務員は女性の社会進出において不可欠な仕事を行っている。また、あまり注目を浴びていないが、非正規公務員の人数が速く増加している。NPO 官製ワーキングプア研究会の会議・活動、公共部門労働問題研究会の会議および聞き取り調査により非正規公務員の問題を明らかにする。殆どの雇用は有期であるため、多くの場合、雇用保護が最も重要な目的になる。

### 3. 研究の方法

#### (1) アメリカの教員組合

シカゴ市のCFTの活動がよく知られているが、それとカンザス州の教員組合との活動を比較報告した。また、様々闘争のつながりを探った。

シカゴ市では1回聞き取り調査を行ったし、そして2016年3月に大会のきっかけで複数のCFTの役員と相談できた。CFTはアメリカでは、コミュニティ・市民との連携の面では、先駆的な方法を作っているとして、非常に重要な組織である。

カンザス州では、2012年以降、連続聞き取り調査を行っている。組合が変更しつつの政治状況に対して引き続いて戦略や方法を開発している。大きな問題は、多くの教員が年金など、40年前に苦勞の末に獲得できた利益を当然のものであるかのような意識をもっており、その結果、組合活動に対して消極的になり、組織率がだんだん低下してきたことである。現在の危機的状況から脱するため、組合は教員の政治および組合意識を高めようとしている。現在のところ、動員数の増加および政治活動の活発化をかなり進めているが、成果はまだ判断しにくい状態にある。

CFTと同じように、コミュニティとの連携を住しているが、カンザス州の人口が少ないため、資金や人数が割りに少なく、別の方法を作ってきた。特にソーシャルメディアの手法を重視してきた、全国の教員組合から財政援助を獲得できた。

また、公教育保護関連の活動を検討するため、関連のNPOや市民団体の代表とも聞き取り調査を行った。

#### (2) アメリカの保育

範囲を小さくするため、家庭保育に集中していた。そして、家庭保育士の組織化が一番進んでいる2つの州のニューヨーク州とオレゴン州で聞き取り調査を行った。オレゴン州の2つの大都市のユージン市およびポートランド市で調査を行った。ニューヨーク州では、

ニューヨーク市で一日だけ調査を行ったが、主に州の地方でばらばらの現場を見学した。

また、数年前からのウィスコンシン州およびカリフォルニア州の聞き取りも役立った。それに加えて、カンザス州では、主に教員組合活動を検討したが、保育士および児童活動州政府機関の役員との相談が役立った。

#### (3) 橋下政権

橋下政権についての研究で、橋下氏の政策、政治手法を明らかにし、彼の公共サービスおよび公共部門の労働組合に対するインパクトを示した。研究アシスタントの援助により、多くの資料の情報をまとめた。しかし、最も重要な資料は、大阪の3つの教員組合（日教組、市教、教育合同）および公務員組合の自治労と自治労連との聞き取り調査を行った。

#### (4) 非正規公務員

研究を行うため、通常にNPO官製ワーキングプア研究会の会議・集会・大会、および大阪市で行われているパブリックセクター労働問題研究会に参加していた。特別に重要な闘争を検討するため、福岡市で聞き取り調査を行った。去年から、保育士の問題について情報を集めている。

### 4. 研究成果

#### (1) アメリカの教員組合

日本およびアメリカでは、公共部門の労働者およびサービスが圧力を受けている。アメリカでは、多くの州・地域では、その圧力が2010年の中間選挙以降かなり激しくなってきた。その結果、複数の組合がメンバーの動員および政治活動を強めた。

アメリカでは、以前より、教員組合の役割が重要になってきた。3つの重要な議論を提案している。

複数の州の調査により、2011年のOccupyの運動と様々な教員組合の闘争とのつながりを確認した。Occupyにより、経済格差についての意識が向上し始め、それと合わせてウィスコンシン州の2013年の闘争により組合運動の危機についての理解が強まった。

一般的に、組合が教育などの質を損なう・落とすというイメージが存在しているので、その問題を克服し、組合が教育、保育の質を向上させるイメージを作るように努力する。シカゴ市では、公教育の質および低所得層地域の利害を保護するイメージを作るような活動が以前より重要になっている。

現場活動や組合員教育だけではなく、政治活動が以前より重要になっている。

#### (2) 米国の保育サービス・保育士

保育士を代表する組合が重要な活動を行っている。三つの重要な議論を提案する。

殆どの家庭保育士の場合、生活できる最低所得を得るためには、州の補助金が必要である。そのため、組合がその折衝を行う。また、発言力を強めるため、家庭保育士や支援する保護者を動員し、直接的に州の政治家にロビー活動を定期的に行う。

関連して、家庭保育の経済合理性を周知させることも重要である。主に、家庭保育のコストは高くなく、柔軟性が高いため、多くの低所得層の保護者の雇用を支援する、というメリットを強調する必要がある。

家庭保育を以前より順調に行うため、州と都市の機関とのコミュニケーションを改善する。調査員が家庭保育士の家に入ることが必要であるため、プライバシーの問題、また、調査員と保育士双方の考え方のズレや勘違いが生まれやすい、と言うような問題を解決する必要がある。

技能開発に対する貢献が重要である。近年、特に障害児の育児が重要な課題になっている。それに伴い、組合の家庭保育支部が定期的に研修会を行うだけでなく、さらに州機関および短大・大学との連携により、以前より包括的な訓練が行われている。

しかし、組合の最も大きなタスクは労働者の組織化である。多くの州では、組合に加盟しなくとも組合が獲得する賃上げなどの利益を得る権利があるため、ただ乗り問題が重大である。それを克服するため、家庭保育士組合支部が連帯をアピールし、保険など特別な利益を与えることもする。調査した組合役員や活発的な組合員によると、ニューヨーク州やオレゴン州では、利益を与えることにより、組合が家庭保育士に加盟するように説得できるそうである。

### (3) 大阪府・大阪市の橋下徹の政策、政治手法

橋下氏の政治パフォーマンスの才能はよく知られているが、多くの観察者からは彼の方法は“ブラックボックス”であるとか、つかみにくい、と評されている。しかし、研究の分析により、典型的な新自由主義的な目的を追求し、そのための方法を活用したことが分かった。方法は政府の支出削減、規制緩和、民営化および組合の弱体化である。特定な政策は「大阪都構想」であったが、現在まで実現化できていない状態にある。大阪都構想に反対するため、多くの大阪府の非正規公務員の活動家が活発的な政治活動を行い、政策の敗北に大きく貢献した可能性がある。

橋下政権の圧力により、教育現場のストレスが高まっていることを確認した。ある重要な問題は支出を削減したため、学校のアシスタント（主に主婦）が退職し、教員の負担が重くなったことである。また、民営化や委託などにより、公務員の組合員の人数が大分減ってきた。現在、大阪では組合が複数の裁判で勝利してきたが、控訴も継続している。

橋下政権では、公共部門の労働組合の

状況がかなり悪化した。主に、公務員組合がかなり弱体化した。

大規模な組合は、アメリカほど熱心に対策を行うことがあまり見られないが、教育合同など小規模組合が現場の活動や訴訟によりある程度雇用条件を保護している。

### (4) 日本の公務員問題

日本では、アメリカと同様に、公共部門の労働組合が強い圧力を受けている。また、公務員バッシングが問題になっている。しかし、問題の形はアメリカとかなり異なっている。正規職員の人数も賃金も数年前から大分低下してきており、非正規職員の増加も大きな問題になっている。正規と非正規の問題は緊密な関係がある。正規職員の人数削減が非正規職員の増加をもたらす。

アメリカと同じように、組合の影響は限られているが、ある地域では、雇用条件の改善に大きく貢献できた。例えば、高松市では、自治労に所属している組織が非正規保育士の雇用条件をだんだん改善できている。

10年間以上続いた福岡市の男女共同参画推進センターアミカスの闘争が政策の矛盾を示した。アミカスは女性の社会進出・平等化を促進しているが、相談員は非正規公務員であり、賃金も低いし、雇用が有期である。結局、2014年、組合員の雇用を保護できた。また、闘争により、自治労の福岡市・県の意識改革を大きく進めることができた、と指摘された。

アミカスなどの事例研究により、多くの現場レベルの組合活動・闘争により、非正規公務員の雇用条件を改善できることが明らかになった。

アミカスのユニオンなど多くの非正規公務員の闘争により、自治労など大規模の組合の中には、非正規公務員の雇用問題に対する意識がだんだん変革してきた。

### 展望

今後、公共部門の労働問題およびサービス質の課題についての研究を継続したいと思う。現在、日米では、教育と保育問題が益々重要になっている。例えば、安倍政権の自由市場型・新自由主義的な方法により待機児童を緩和しているようであるが、質が大きく低下する恐れが高まる。そのため、保育士を加盟同させる組合の社会的な役割が大きくなるだろう。同じように、両国では、教員の雇用条件が教育の質と密接な関係があり、重要な課題になっている。そのため、特にアメリカでは、イリノイ州やカンザス州では教員組合が労働組合に対して先駆的役割を果たしてきた。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計8件)

Charles Weathers, Workplace Inequality and Gender in Japan: The Struggle of the Amikasu Women's Center Union, 経済学雑誌、査読無、116, No.4、2016年、65-80頁

チャールズ・ウェザーズ, アメリカの公共部門労働問題、労働法律旬報、査読無、No.1852、2015年、8-18頁

Charles Weathers, Teachers and Public Education in Kansas: Election 2014 and Aftermath, 経済学雑誌、査読無、116, No. 3、2015年、39-65頁

Charles Weathers, Towards Better Family Child Care: Oregon and AFSCME Council 75, 経済学雑誌、査読無、115, No.3、2015年、175-196頁

Charles Weathers, Reformer or Destroyer? Hashimoto Tōru and Populist Neoliberal Politics in Japan, Social Science Japan Journal 17 no. 1、査読有、2014年、77-96頁

Charles Weathers, Politics, Education, and Public Sector Unions: A Report from Once-Again Bleeding Kansas, 経済学雑誌、査読無、第114巻第4号、2014年、1-18頁

チャールズ・ウェザーズ, 過去の活動家に関心を向け始めた米労働総同盟・産別会議(AFL-CIO) 労働者の将来を安定させるために、日本労働研究雑誌、査読無、第1056号、2014年、85-96頁

チャールズ・ウェザーズ, アメリカにおける低賃金労働者と組合の再活性化、経済学雑誌、査読無、第114巻第2号、2013年、16-30頁

〔学会発表〕(計2件)

Charles Weathers, 山田信行『社会運動ユニオニズム グローバル化と労働運動の再生』(ミネルヴァ書房、『社会政策』、第7巻第2号、2015年、132-135頁)、社会政策学会、2014年10月12日、岡山大学(岡山県岡山市)

Charles Weathers, アメリカの公共部門労働組合の活動 教員と家庭保育士を中心に、社会政策学会(2015年春季学会) 2015年6月27日、お茶の水女子大学(東京都文京区)

6. 研究組織

(1)研究代表者

チャールズ ウェザーズ (Charles Weathers)  
大阪市立大学・大学院経済学研究科・教授  
研究者番号: 50305611

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし