

## 第2回「労働団体法 ①総論 A：日本の労使関係」

2024.04.11. 佐藤

**本日の目的：**日本の労使関係の特徴を理解する

**本日の課題：**なし

**はじめに**

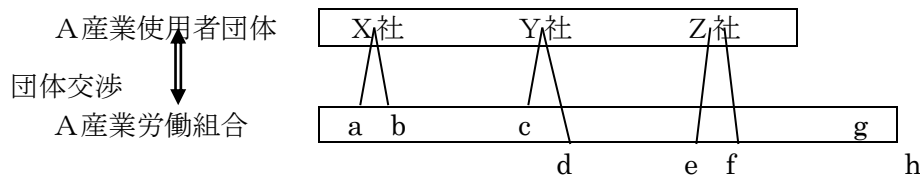
1. 前回のまとめ：労働法の概観、講義方法の説明
2. 本日の目的：法律論ではないが、日本における労働団体法解釈の前提  
→外国での解釈が日本では参考にならない理由である  
→日本独自の法理論を展開することが必要となる

**\* 事例：スルガ銀行事件**(添付資料参照)

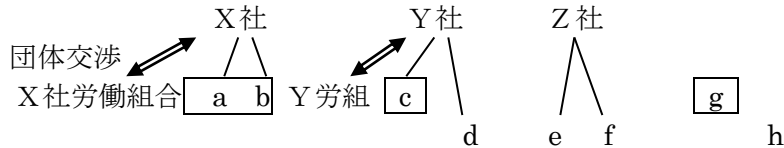
**\* 労働組合の目的の普遍性と、日本における組織形態の特殊性**

- 1) 目的：企業活動のコントロール、労働条件の維持改善
- 2) 組織形態

1. 日本以外⇒産業別組合



2. 日本=企業別組合



< 参照 >

組合数 イギリス= 170 組合 (2011年)、アメリカ= 235 組合 (2000年)  
ドイツ = 305 組合 (2006年)  
日本 = 23391 組合 (2021年)、大中規模企業数 547000 : 4.6%

組織率 (組合員の労働者比)

日本：16.9% (2021年) / 対企業比では、5%程度←企業別組合なので (上記)  
高い国 (北欧諸国：80~90%、ヨーロッパ：30%)

低い国 (アメリカ：10.8%、フランス：8.8%) 但し日本よりはるかに影響力が大きい

[参考文献] 光岡正博『経営参加権の研究』(1988年、法律文化社)

- [自己点検] 1) Reading Assignment に関わる問題への解答 (今回はなし)  
2) 自己点検 (今回はなし)  
3) 自由記述

[次回講義への Reading Assignment]

次回講義タイトル：「労働団体法 ①総論 B：労働基本権」

講義テーマ：労働基本権

教科書の該当部分：第2章「労働基本権」、直接に関連するのは38頁～43頁

Reading Assignment：清水敏「紛争調整、代償措置および争議行為の禁止」  
法律時報84巻2号(2012年)36頁以下



# スルガ銀 根深い不正体質

## 一部業務停止6カ月処分

シエアハウス融資で不正問題を起こしたスルガ銀行（静岡県沼津市）に対し、金融庁は一部業務停止という厳しい処分を踏み切った。金融庁検査では、すでに判明していた不動産投資向け融資の不正に加え、創業家への不透明な融資や、暴力団関係者への融資も判明。融資残高の大部分で不正が疑われる異常事態で、再建への道は険しい。（山口博敏、福山亜希、柴田秀彦）▼1面参照

## 不透明融資 暴力団にも

「非常に多くの顧客からお叱りを頂いている。まずはお詫びを申し上げ、業務改善計画を策定して着実に実行し、信頼関係をもう一回築き上げたい」。5日夕、処分公表後のスルガ銀行の記者会見で、有国三知男社長はそう述べた。金融庁によると、シエアハウスなどの投資用不動産融資では、不動産業者が物件の賃料や入居率を改ざんし、かさ上げされた物件価格をもとに多額の融資が行われた。行員も改ざんを促したり自ら行った。審査部は資金使途や保有資産の確認を営業現場に任せきりにした。シエアハウス向け融資は99%が承認さ

■スルガ銀が公表した不正

不動産投資向け融資での不正（行員が関与・黙認した分）	＝131件
物件のレントロール（家賃収入表）の改ざん	＝1101件
顧客の自己資金の改ざん	＝89件
顧客の収入の改ざん	＝225件
二重契約など	＝534件
抱き合わせ販売の禁止違反	＝488億円
創業家ファミリー企業への融資	＝69億円
融資総額	＝488億円
ファミリー企業から創業家個人への融資総額	＝69億円
反社会的勢力との取引	＝46件
反社会的勢力の顧客の新口座開設数	＝22件
反社会的勢力へのカードローン残高の増加件数	＝22件



創業家の「ファミリー企業」への問題融資

- 返済計画が不十分なのに貸し付け
- 実質的なファミリー企業支援の寄付も

不正

一部の経営陣が決めた例も

シエアハウスなど不動産投資向け融資

- 融資資料の改ざん
- 顧客への抱き合わせ融資の強要
- 審査の機能不全

不正

執行役員をはじめ多数の行員が不正に関与

反社会的勢力との取引

- 暴力団関係者と判明した顧客とのカードローン取引を継続。口座の新規開設も

不正

社内態勢が不十分

スルガ銀によると、こうした融資は488億円、うち創業家の個人には69億円が融資されていた。今後全額を回収するという。さらに金融庁は、暴力団関係者の預金口座を開設したり、ローン額が拡大したりした例も多数あったと指摘した。一連の問題融資に関する金融庁への報告が実態と異なっていたことも判明した。金融庁は「創業家支配のもとで、現場では厳しい業績プレッシャーやノルマで

## 金融庁、称賛から厳罰に

「結果として当該の問題を、1年前まではスルガ銀として「地銀の優等生」と評価していた。昨年5月、当時の森信親長官は講演で「特別なビジネスモデルで、ニッチな分野に特化して高い収益率を上げている」と称賛した。日本銀行の金融緩和による超低金利や人口減で、地方銀行は軒並み経営悪化に苦しんでいる。金融庁は地銀にビジネスモデルの変革を求め、スルガ銀は「成功」したと受け止められていた。

だがスルガ銀の融資は、犯罪にも問われかねない不正によって成り立っていた。金融庁は2012年と13年、17年に立ち入り検査をしていたが、そうした不正を把握できていなかった。不正発覚後も金融庁幹部の1人は「地銀のビジネスモデルを褒めるのは悪いことではない。違法行為を繰り返した別の話だ」と弁明していた。しかし5日の会見で、不正の全容は現

「結果として当該の問題を、1年前まではスルガ銀として「地銀の優等生」と評価していた。昨年5月、当時の森信親長官は講演で「特別なビジネスモデルで、ニッチな分野に特化して高い収益率を上げている」と称賛した。日本銀行の金融緩和による超低金利や人口減で、地方銀行は軒並み経営悪化に苦しんでいる。金融庁は地銀にビジネスモデルの変革を求め、スルガ銀は「成功」したと受け止められていた。

「融資先の管理はしていたが、転貸を把握できていなかった。大変遺憾に思う。銀行として管理が不十分だったのは否めない」。なぜ反社会的勢力との取引を避けなかったか。「方針の徹底が事務手続きを含めてあてななかった。取引解除に対する認識が甘かった」。スルガ銀は融資残高の約9割が個人向けで、不動産ローンやカードローンの残高拡大で高収益を実現してきた。しかし信頼は地に落ち、顧客離れの懸念が強まる。もともと地元・静岡では最大手の静岡銀行に後れをとおり、不動産融資で首都圏などに打って出たが、そうした戦略も根本的な見直しを迫られる。他行との提携の可能性について有国社長は会見で「企業価値が向上する取り組みがあれば前向きに検討したい」と述べた。

「結果として当該の問題を、1年前まではスルガ銀として「地銀の優等生」と評価していた。昨年5月、当時の森信親長官は講演で「特別なビジネスモデルで、ニッチな分野に特化して高い収益率を上げている」と称賛した。日本銀行の金融緩和による超低金利や人口減で、地方銀行は軒並み経営悪化に苦しんでいる。金融庁は地銀にビジネスモデルの変革を求め、スルガ銀は「成功」したと受け止められていた。

「結果として当該の問題を、1年前まではスルガ銀として「地銀の優等生」と評価していた。昨年5月、当時の森信親長官は講演で「特別なビジネスモデルで、ニッチな分野に特化して高い収益率を上げている」と称賛した。日本銀行の金融緩和による超低金利や人口減で、地方銀行は軒並み経営悪化に苦しんでいる。金融庁は地銀にビジネスモデルの変革を求め、スルガ銀は「成功」したと受け止められていた。

### 有国三知男社長会見 一問一答

- 「ファミリー企業への融資」先に関野前会長は含まれるのか。「個別の話は控えたい。責任調査委員会が調査しているが、問題があると認定されたら法的責任も含めて対応をとっていく」
- 「融資や寄付がファミリー企業間を循環していた」。「なぜ反社会的勢力との取引を避けなかったか」。「方針の徹底が事務手続きを含めてあてななかった。取引解除に対する認識が甘かった」
- 「不正発覚後も金融庁幹部の1人は「地銀のビジネスモデルを褒めるのは悪いことではない。違法行為を繰り返した別の話だ」と弁明していた。しかし5日の会見で、不正の全容は現

## 再建へ三つの関門

スルガ銀の再建には「三つのハードル」がある。一つ目は、経営陣や不正に関与した役員員の責任明確化だ。金融庁からは、創業家の経営支配が不正の背景にあったと指摘された。先月創業家出身の岡野光喜前会長兼CEO（最高経営責任者）は引責辞任し、関係会社などが保有する株式を売却する意向も示している。だが、影響を本当に排除できるかが焦点だ。

「結果として当該の問題を、1年前まではスルガ銀として「地銀の優等生」と評価していた。昨年5月、当時の森信親長官は講演で「特別なビジネスモデルで、ニッチな分野に特化して高い収益率を上げている」と称賛した。日本銀行の金融緩和による超低金利や人口減で、地方銀行は軒並み経営悪化に苦しんでいる。金融庁は地銀にビジネスモデルの変革を求め、スルガ銀は「成功」したと受け止められていた。

## 信用回復へまずは責任追及

元東京地検検事 落合洋司氏

今回の不正は、デタラメぶりがすごすぎて、コンプライアンス（法令や社会規範の順守）を論じる以前のレベルだ。銀行の体さえなしていないのではない。第三者委員会や金融庁に認定された不正行為だけでも、多くの行員が私文書偽造や詐欺、背任などの罪で刑事責任を問われる可能性がある。これから信用を回復していくには、まずは銀行が率先して責任追及する姿勢を示し、刑事告訴や告発にも踏みだすべきだ。スルガ銀が捜査に非協力的なようだ。構図が複雑なだけに事件化が難しくなるおそれがある。貸し倒れのリスクで銀行業績は大幅に悪化し、株主にも大きな損失を与えた。不正を許した経営陣も含め、民事上の責任を明確に。これだけ悪質で組織的な不正をうやむやにしようとするのは、銀行として再建することままだらなくなるだろう。（聞き手＝藤田知也）



# けいざい+

## スルガファミリー中

静岡県長泉町。スルガ銀行本店がある沼津市の隣の富士山麓、駿河湾を望む広大な敷地に、同行の「迎賓館」と呼ばれる建物がある。重厚な門の中の様子はうかがえない。

建物は高級住宅地「スルガ平」の一角にある。スルガ銀創業者・岡野一族のファミリー企業が1970年ごろから開発を始めた。大邸宅が並び、テニスコートや飲食店もある別名「静岡のビバリーヒルズ」だ。

迎賓館は、スルガ銀創業者・岡野喜太郎氏の孫、喜一郎氏が頭取時代の77年に完成した。喜一郎氏は、シェアハウス問題で引責辞任した岡野光喜前会長の父でもある。

## 華美な迎賓館 消えた異論

スルガ銀の「迎賓館」。中の様子はうかがえない  
11月、静岡県長泉町



喜一郎氏のインタビュ記事などによると、敷地内にはプール付きでスペイン風の宮殿を模した本館と、宴会場や茶室を備えた日本館、ゲストハウスなどがある。海外の要人や銀行幹部を集めた晩餐会などが催されたが、95年の喜一郎氏の死後は使われる機会が減ったという。

喜一郎氏のインタビュ記事などによると、敷地内にはプール付きでスペイン風の宮殿を模した本館と、宴会場や茶室を備えた日本館、ゲストハウスなどがある。海外の要人や銀行幹部を集めた晩餐会などが催されたが、95年の喜一郎氏の死後は使われる機会が減ったという。

たという。

創業者の喜太郎氏が地域密着で「勤儉貯蓄」を説いたのに対し、60年代に3代目の頭取となった喜一郎氏は、豪華な暮らしと芸術・文化の愛好で知られた。

スルガ平には70年代、喜一郎氏が収集したフランス人画家ベルナル・ピュフェの作品を飾る美術館、地元出身の作家・井上靖の文学館などがつくられた。地銀初とされた情報集計所、研修所などの銀行施設も続々と建った。

ファミリー企業の業容も大きくなった。スルガ銀東京支店がある東京・日本橋のビルを筆頭に、スルガ銀の店舗など不動産取得は60年代から増えた。スルガ銀からの不動産賃料で稼ぐ「ビジネスモデル」もこの頃に確立された。

かつては創業家に内から異論が上がることもあった。70年代に2千人超が加入した労働組合「駿河銀行従業員組合」は、待遇改善を求めるとともに喜一郎氏のせいたくぶりも批判し、77年には沼津市内でデモも行った。

だが80年代に経営寄りの新たな労組がつけられ、元の労組委員長らが銀行から懲戒解雇された。解雇は「不当労働行為」と後に裁判所が認めたが、創業家に異を唱える行員は激減した。

80年代に元の労組委員長を務め、一時解雇された大橋光雄さん(71)は「解雇は批判や追及を封じ込めるのが目的だったと思う」と振り返る。シェアハウス問題については「昔の組合なら声を上げたし、途中で止められたかもしれない」と話す。

迎賓館の土地や建物は2011年、近隣の施設などとともに、ファミリー企業からスルガ銀へ所有権が移った。ファミリー企業の借金を減らすために売却されたとみられる。美術館は銀行の寄付金を横流しする不正の舞台となり、美術品は不正の隠れみのに使われた。

光喜氏の頭取就任は85年、40歳の若さだった。当時の朝日新聞の記事にはこんな言葉が残る。「大祖父の代から築いた看板を背負うのですから、浮かれた気分になど少しもなれませんね」

創業家の批判や異論を許さない社風はその後、さらに強まっていく。  
(藤田知也)

■ご意見は、keizai@asahi.comまで。



## 特集 国家公務員労働関係法システムの大転換

## 紛争調整、代償措置および争議行為の禁止

清水 敏

## はじめに

第177国会に提出された「国家公務員の労働関係に関する法律案」(以下、国公労法案または本法案という。)<sup>1)</sup>は、国家公務員について自律的労使関係の確立を目的とするものである。国公労法案において注目すべき点のひとつは、勤務条件法定主義と団体交渉による勤務条件決定システムを相容れないものと捉えることなど、両者の調整を図ろうとしたところにある。このような試みは、戦後の公務員労使関係の歴史を考慮するならば、画期的な意味をもつものと評価することができよう。ただし、この調整に全面的に成功しているところまではいえず、すでに指摘されているような多くの問題点を抱えていることも否定できない。本稿は、対象とする紛争調整も例外ではない。本法案は、団体交渉による勤務条件決定システムを導入する一方、勤務条件法定主義を堅持したために、その紛争調整制度は、労調法等におけるこれまでの調整制度とは隔たりのあるものになっている。以下においては、本法案における調整制度を概観し、勤務条件法定主義の維持が本法案における調整制度にいかなる影響を及ぼしているかを中心にその問題点を論述してみたい。

1) 国公労法案を検討したのもとして、根本到「『国家公務員の労働関係に関する法律案』で提示された制度の内容と課題」(労働・労司)765号(以下、同)「公務における集団的労使関係法」(別冊法学セミナー209号)338頁以下、渡辺賢「国家公務員労働関係法」(別冊法学セミナー209号)338頁以下、大塚実「国家公務員の新たな労働関係制度と労働条件の決定について」(労働関係)2011年9月号9頁以下および出稿「公務における勤務条件決定システム」(労務)2011年10月号102頁以下参照。なお、脱稿後、ジュリスト1435号において「転機を迎える国家公務員労働関係法制」の特集がくまれている。同誌の座談会および論文も参照されたい。

働組合は、中労委によって「認証された労働組合」(9条5項)に限定されることになる。

ところで、紛争調整手続に参加できる職員側(労働者側)の「関係当事者」を、本法案のごとく限定する措置は、従来の立法例に照らすと、いささか異例であるといわざるを得ない。たとえば、労調法では、「労働関係の当事者」(2条、3条等)または、「関係当事者」(12条、18条、30条等)という文言が頻繁に使用されているが、特別の定義規定を設けていない。そのため「労働関係の当事者」の意義は、弾力的に解釈されてきた。すなわち、労働者側の当事者に関しては、労組法上の資格審査を要しないとされており、労働組合のみならず、争議団など一時的な労働者組織も「労働関係の当事者」と解されている<sup>2)</sup>。また、「特定独立行政法人等の労働関係に関する法律」(以下、特労法という。)および地公労法に関しても、同様な解釈・運用がなされている。特に、地公労法の場合、実務上、地労委において地公法適用の非現業職員が過半数を占める職員団体(いわゆる「混合組合」)も自ら組織する現業職員のために紛争調整手続への参加を認める取扱いがなされた事例も存在する<sup>3)</sup>。

このような従来の立法例およびその解釈・運用は、昭和24年の労組法改正にあたって導入された資格審査制度に関する経緯を踏まえたものである。すなわち、昭和24年改正にあたり、労組法は不当労働行為の救済を受ける場合のみならず、労調法の調整手続に参加する場合にも、「労組法上の労働組合」であることを要件とした<sup>4)</sup>。しかしながら、労働争議の解決にあたり緊急性を要する場合がありうる調整制度の性格上、その手続の参加にあたって資格審査を要件とすることは、制度

2) 野野和夫『労働法』(第9版)729-730頁参照。

3) これに対して、このような地労委の措置に批判的な判例も存在する。たとえば、市川市職労事件では、市当局と労委組合なる職員団体との間で年末手当の支給をめぐる交渉が平行線をたどった末に、同職員団体は、現業職員の手当について地労委に仲裁を申請した。地労委の仲裁委員会も、同職員団体の要求を一部容れる裁定を下したため、市長は市議会に仲裁裁定実施に必要な議案および補正予算案を提出した。ところが、地方議会がこれをいすれも否決し、仲裁裁定は実施されなかったため、現業職員らから市に対して未払い賃金の支払を求めた民事訴訟である。第一審判決(判例地判58・7・2労民集34巻3号480頁)では、構成員の数が多い非現業地方公務員を求めた民事訴訟である。地公法上の職員団体であるとの判断を前提とし、このような職員団体は、現業職員等の勤務条件に関する紛争について、労働委員会に対し仲裁を申請する資格を有しないと判断した。なお、同事件控訴審判決(札幌高判61・5・15労民集37巻2・3号46頁)は、上記混合組合が地労委に仲裁を申請する資格があるか否かの判断をするにたどく、当該仲裁裁定が、予算上資金上支出不可能であったことを根拠に年末手当差額支給分の支払い請求を棄却した。4) 昭和24年改正労組法は、その5条1項において、「……認証しなければ、この法律及び労働関係調整法に規定する……」と規定していた。

5) 厚生労働省労政担当参事菅生編『労働関係法・労働関係調整法(5訂新版)』325-326頁(平成18年労務行政)参照。

の運用に重大な支障をもたらす虞があったため、昭和27年の労組法改正によって削除されたのである<sup>5)</sup>。

さて、このような過去の経緯にもかかわらず、本法案はなぜ厳格な制限を設けたのであろうか。推測するに、本法案が団体交渉および労働協約締結の職員側当事者を、いずれも「認証された労働組合」に限定していることと関連しているように見える。すなわち、本法案によれば、当局は、あらかじめ中労委によって「認証された労働組合」に対してのみ団体交渉義務を負い(10条1項)、また「認証された労働組合」のみが団体協約の締結主体となりうる(13条)こととされているため、紛争は「認証された労働組合」との間以外には発生しないことを前提としているように見える。しかし、実際に当局と「認証されていない労働組合」との間には紛争が生じないであろうか。本法案によれば、当局は「認証されていない労働組合」と団体交渉に応ずることを禁止されていないが、団体交渉に応ずることを禁止されているわけではない。そして、職員には引続き争議行為が禁止される(国公法98条2項)とはいえ、実際上、争議行為が企画されることはありうることであり、それが回避するため当局と「認証を受けていない労働組合」との団体交渉が行われることも想定することができる。そして、問題が団体交渉で解決できない場合には、このような紛争は第三者による調整によって解決することが望ましいように思われる。しかし、本法案によれば中労委はこのような「紛争」の調整に乗り出すことはできない。このような措置は果たして適切であろうか。前記の労調法の経験に照らし、より弾力的な運用が可能となるような規定に修正すべきであらう。

さらに、本法案の労働組合の認証制度は、労組法の資格審査制度よりも厳格な制度になっていることも考慮すべきであろう。すなわち、労働組合が認証を受けるためにはその構成成員の過半数が非現業の国家公務員でなければならず（5条4項）、また労働組合の規約において「重要な行為」が一定の手続によつて決定される旨の定めを設けなければならぬこととはともかく、「現実」にその手続要件となっている（5条3項）。しかも、このような要件を満たすことができなくなつた場合には、中労委は認証を取り消すことができるとされている（5条7項）。このように認証制度が厳格であるだけに、事実上認証を受けられない労働組合が生ずる可能性が大きいと推測されるが、このような労働組合との紛争をも視野に入れる必要があるように思われる。

## (2) 団体協約を締結できる事項

第二に、本法案による調整の対象となつてくる紛争は、「団体協約を締結することができる事項に係るもの」でなければならぬ。これも、従来の立法例に照らすと、制限的であることは否めない。すなわち、本法案においても団体交渉は、「国の事務の管理及び運営に関する事項」を除けば、その他の勤務条件を交渉対象事項とすることができ（10条1項及び2項）。しかし、団体協約に関しては、「この法律、国家公務員法、検察庁法（……）及び外務公務員法（……）の改廃を要する事項」は対象から除外されている（13条）。したがって、本法案によれば、これらの法律の改廃を要する事項は、紛争調整の対象にならないことになる。しかし、一律にこれらの法律の改廃を要する事項を調整の対象から除外することには疑問がある。

一例を挙げれば、在籍専従役員に対する専従期間制限問題がある。本法案は、在籍専従役員として組合業務に専念できる期間を「職員としての在職期間を通じて5年」と定めている（7条3項）。このような専従期間の制限規定の改廃に関する事項は、団体交渉の対象事項ではあるものの、団体協約事項に該当しないため、これに関する紛争は調整の対象から除外される。この問題は、組合活動に大きな影響を及ぼすだけに、従来

からこの期間制限規定の撤廃または期間の延長を求めめる声が強かつた。将来、この問題に関して労働交渉が決裂し、紛争状態が発生することも十分想定されるであろう。今後、この見直しを検討されるべきであろう。

## 2 あっせんおよび調停

### (1) 調停案またはあっせん案の受諾と「内閣の承認」

次に、両当事者の調停案の受諾に関して、「内閣の承認」が重大な制約となる可能性を指摘しておかねばならない。本法案は、あっせんおよび調停手続を定めているが、それは、概ね、従来の特労法等の立法例に準じた内容となっている。

ところで、労調法は、調停手続に関しては調停委員会による調停案の作成（労調法26条1項）および両当事者への提示を規定しているが、本法案も、労調法26条1項を準用するため（本法案38条）、その調停手続においても調停案の作成が予定されていることになる。両当事者が調停案を受諾すれば、調停は成立することになる。この場合、調停案の受諾は、ただちに調停案の内容とする団体協約が成立したものと解するのか、それとも両当事者双方にあらためて調停案に沿つた団体協約を締結すべき義務が生ずるに過ぎないかが若干問題となるが、いずれにしても、団体協約の締結という意味を有する以上、一定範囲内の事項に関して、事前の「内閣の承認」が必要になると解される。すなわち、本法案によれば、当局は団体協約の締結にあつて、「勤務条件に関する事項のうち、法律の制定又は改廃を要するもの」（11条1号）、「勤務条件に関する事項のうち、政令の制定又は改廃を要するもの」（11条2号）および国公務員法に基づく「政令の改廃を要する労働関係事項」（11条7号）に関しては、あらかじめ「内閣の承認」を得なければならぬと定めている（14条2項）からである。いうまでもなく、勤務条件法制定主義が採用されているため、職員の少なからざる勤務条件は、法定事項または政令事項である。たとえば、「一般職の職員の給与に関する法律」および「一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律」などを想起すれば明らかであろう。こうして上記の勤務条件事項に関する調停案の受諾に

際して、当局は「内閣の承認」を得ねばならぬことになる。換言すれば、内閣の承認が得られなければ、調停案の受諾は不可能になる。このような措置は、従来の特労法または地公労法とは明らかに異なるものであるが、その根拠は、内閣は団体協約の当事者ではなく、法律および政令の改廃権限はあくまで内閣にあるため、使用者側当事者は内閣の事前の承認を得る必要があるということであろう。しかし、内閣にこのような裁量の余地を与えることは、当事者間で積み重ねてきた紛争調整の努力が水泡に帰す可能性があり、自律的労働関係の確立を目的とする本法案の趣旨に照らすと疑問が残るところである。

ところで、従来の立法例に照らした場合、公務部門において「内閣の承認」という手続が不可欠であるかは疑問なしとしない。たとえば、地公労法は、部分的にせよ、勤務条件案例主義を採用している。すなわち、地方公営企業法は、「企業職員の給与の種類及び基準」を条例事項としている（同法38条4項）。この規定を受けて地公労法は、企業管理者と労働組合との間に締結された協定が条例の改廃を要するものである場合、長に対して協定締結後10日以内に「協定が条例に抵触しなくなるために必要な条例の改正又は廃止に係る議案」を議会に付議することを義務づけている（同法8条）。同様に、規則その他の規程に抵触する協定に関するとしても、長にその改廃を義務づけている（9条）。しかしながら、このような団体協約を締結するに当たり、企業管理者に対して事前に「長の承認」を得ることを義務づけてはいない。しかも、これまで地公労法において「長の承認」を得る手続を欠いていることをめぐむ議論はなかつたことおよび実務上もこの手続が存在しないことに基因する紛争もなかつたことを考慮するならば、あえて「内閣の承認」手続を設ける必要があつたのか疑問が残る。公労使が調整を重ねた結果として形成されつつあつた合意が時の内閣の一存で無に帰することがあるとすれば、自律的労働関係の構築は遠のくことになりはしないであろうか。

### (2) 承認を得る時期

前述のように、調停案の受諾が同内容の団体協約の締結であると解するならば、受諾することに

ついで14条2項に定める「内閣の承認」が必要になる。他方、調停案の受諾の後に、両当事者はあらためて調停案にそつた労働協約を締結する義務を負つて解するならば、締結の時点で「内閣の承認」を得ればよいこととなる。この点に関しては、調停案を受諾した後は、あらためて団体協約の締結が必要である場合があるとしても、当局はもはや調停案に沿つた団体協約の締結以外の選択肢は与えられていない以上、調停委員会による調停案が提示された段階で、当局がそれを受諾しようとする場合には14条2項にもつづき「内閣の承認」が必要とならう。

なお、実務上は、調停案が示されることは稀であり、あっせん委員によるあっせん案の提示が多いといわれている。あっせん案は、労調法において必ずしも予定された制度ではないために、あっせん案の受諾をもつてただちに団体協約の締結とみることは困難であろう。したがって、この場合には、あっせん案が提示された後に、あらためて両当事者間に団体協約が締結されることになる。この場合も、当局はあっせん案に沿つた団体協約以外に選択肢はないのであるから、あっせん案を受諾しようとする時点において「内閣の承認」を要することにならう。

## 3 仲裁裁定の拘束力と代償措置

### (1) 仲裁裁定の拘束力

本法案において仲裁は、①関係当事者の双方の申請、②団体協約の定めに基づき当事者一方の申請、③あっせんまたは調停が開始された後2カ月を経過して、なお紛争が未解決の場合において、関係当事者の一方の申請、④あっせんまたは調停中の事件について、中労委が仲裁を行う必要があると決議したとき、⑤公益上の必要から各省大臣もしくは会計検査院長または内閣総理大臣が請求したとき、に開始されることになっている（39条1号から5号）。これは、特労法および地公労法の仲裁開始に関する規定（特労法33条、地公労法15条）と大差はない。

問題となるのは、仲裁裁定の拘束力である。仲裁裁定は、原則として有効期限のない団体協約が締結されたものと見なされる（41条）。そして、この仲裁裁定には労働協約に関する本法案の17条

(ただし、1項および2項は除く)および18条の規定が適用される(41条)。したがって、主任の大臣等は、仲裁裁定の内容を実施するために必要な内閣府令、省令の改廃、勤務条件の決定または変更等、必要な措置を講じなければならない。主任の大臣等は、当事者として、仲裁裁定に対しては最終決定としてこれに服従しなければならず、仲裁裁定を実施するために速やかに必要な措置をとらねなければならないことにならう。これに対して、「仲裁裁定の内容を実施するために必要な法律案の改廃」については、内閣は、当該法律案を国会に「提出するようできる限り努めなければならない」とされ、また「仲裁裁定の内容を実施するために必要な政令の改廃」についても、内閣は当該政令の「改廃をするようできる限り努めなければならない」とされた。また、当該仲裁裁定の内容を「実施するために必要な法律案が内閣によって国会に提出されたにもかかわらず、国会の会期中に成立しなかった場合には、その効力を失うことにならう。さらに、当該仲裁裁定に関する一方当事者である労働組合の認証が取り消されたときも同様である。これらは、地公労法や特労法とは異なる措置であり、本法案の特有なものである。

さて、本法案によると、その実施に法律および政令の改廃を要する仲裁裁定に関するかぎり、団体協約よりも拘束力が弱められている。これは、前記のように、その実施に法律または政令の制定または改廃を要する団体協約が締結された場合、内閣の事前の承認を要することとされているが、同様の仲裁裁定が下された場合には、制度上、事前の承認手続を定めることができず、内閣に法律または政令の改廃について裁量の余地を与えたものであろう<sup>7)</sup>。他方、地公労法においては、団体協約の場合と同じく、仲裁の当事者ではない「長」に対して「仲裁裁定が実施されるように、できる限り努力しなければならない」(16条2項)と規定するとともに、条例の改廃を要する仲裁裁定が下されたときは、10日以内に議案を地方議会に付議し、その議決を求めることを義務付けている。また、長は、長の定める規則の改廃を要する仲裁裁定が下されたときは、速やかに規則の改正措置をとる義務が課せられている(16条3

次に、前記のように、その実施に法律や政令の改廃を要する仲裁裁定は、内閣を法的に拘束しないのであるが、問題は、このような強制仲裁制度が果たして争議権の全面一律否認の代償措置たりうるからである。

最高裁は労働基本権に対する制約に関しては、一貫して代償措置を必要としているが、そこにおける代償措置の意味内容は必ずしも明確とはいえない。代償措置に関して比較的に検討した全農林警職法事件の最高裁判決は、非現実国家公務員の代償措置として、人事院勧告制度のほか、勤務条件法定主義の採用、行政措置要求制度および不利益処分に対する審査請求制度などを列挙し、「労働基本権に対する制限の代償として、制度上整備された生存権保護のための関連措置による保障を受けている」とした。他方、かつての公労法適用の国家公務員の代償措置に触れているのは、名古屋中野事件最高裁判決である。同判決は、当時の公労法適用の国家公務員について、これらの職員は、国家公務員またはこれに準ずる職員として法律によって身分保障がなされていることともに、「公労法は、当局と職員との間の紛争につき、あせん、調停及び仲裁を行うための公共企業体等労働委員会を設け、その35条本文において、委員会の裁定に対しては、当事者は、双方とも最終的決定としてはこれに服従しなければならない」と定め、また、政府は、当該裁定が実施されるよう、できる限り努力しなければならない」と定めて、同判決は、争議権を否定する場合の代償措置として、よく整備されたものということができる」と述べている。

このような最高裁判決の論理に照らしたとき、前記のように本法案における一定範囲の仲裁裁定が内閣を拘束しないという従来の制度との相違点はどのように評価されるであろうか。

これを検討するにあたり、本法案では勤務条件法定主義の原則が引続き維持されること、および行政措置要求制度も存続することを考慮するならば、「よく整備された代償措置」と評価される余地は十分にあるといえよう。

他方、すでに繰り返し指摘されてきたことであ

るが、ILOの結社の自由委員会が採用してきた代償措置論に照らすと、本法案の仲裁制度は明らかに代償措置としては不十分な制度であるといわねばならない<sup>7)</sup>。近年においても、結社の自由委員会は、不可欠業務および公務におけるストライキ権の制約に関連して、ストライキ権に対する制約には、十分な、公平かつ迅速な調停および仲裁手続があらゆる段階で参加でき、かつ裁定が一度下されたら完全かつ迅速に履行されるものでなければならぬと述べている<sup>8)</sup>。本法案における仲裁裁定は、「完全かつ迅速に」実施される制度的保障に欠けている点において代償措置としては重大な欠陥を抱えているという評価にならう。

#### 4 争議行為禁止の論拠

本法案は、改正公労法が規定する職員の争議行為の全面一律禁止を前提としている。周知のように、全農林警職法事件の最高裁判決は、国家公務員も労働者であることを前提としつつも、公務員の勤務条件は、その給与その他の勤務条件が国民の税収で賄われているがゆえに、「すべて政治的、財政的、社会的その他諸般の合理的な配慮により適当に決定されねばならず、しかもその決定は民主国家のルールに従い、立法府において論議の上なされるべきもので、同盟罷業等争議行為の圧力による強制を容認する余地は全く存しない」として、団体交渉権および労働協約締結権の制約のみならず、争議権の否認を肯定した。同判決の読み方としては、憲法73条4号は、立法政策として公労法が給与法定主義(83条1項、延いては、勤務条件法定主義)を採用することを許容しているものと解釈するのが妥当なものであろうか。また、同判決によれば、勤務条件法定主義の下における公務員の争議行為は、「政府が国会から適法な委任を受けていない事項について」争議行為を実施することを意味するものであるから、「的外れであって正常なものとはいいがた」いとの評価にならう。さらに、判決は、公務員の勤務条件に関し、

7) たとえば、中山和久「仲裁裁定と代償措置論」労働1063・1064合併号4頁以下参照。  
8) CFS "Freedom of Association, Collective Bargaining and Industrial Relations: Digest of Decisions, para 596.

6) この点に関する公法上の検討を加えたものとして、渡辺前掲論文18頁以下参照。

「使用者としての政府にいかなる範囲の決定権を委任するかは、国会みずから立法をもって定めるべき労働政策の問題である。」と述べていた。さて、全農林事件最高裁判決を以上のように解釈した場合、本法案は、労働基本権規制との関係でいかなる意味をもつのであろうか。まず、団体交渉および労働協約の対象事項に関しては、当該勤務条件が法定事項であるか非法定事項であるかにかかわらず、原則としてその対象にしようとしていた。これに対して、争議行為は、引続き全面一律禁止の政策が継続されることになる。しかしながら、全面一律禁止政策を採用する論拠は存在するのであろうか。すなわち、全農林事件最高裁判決によれば、公務員の勤務条件のうち、法定事項に関する限りは「使用者としての政府が国会から適法な委任を受けていない事項」であるから、争議行為を禁止することは合理的な根拠があることになろうが、非法定事項に関しては、国会から適法に委任されていると解する余地がある故に、そのかぎりにおいて争議行為を許容する余地が生ずることになる。この結果、争議行為を全面一律に禁止する合理的な根拠が失われることになるのではなかろうか。

#### まとめにかえて

##### —— 紛争調整制度と勤務条件法定主義

以上で検討したように、本法案における調整制度は、従来の制度とは相当の隔りがある。とくに、法律または政令の改廃を要する仲裁裁定は内閣を法的に拘束しないことおよび同様の調停案の受諾に関して内閣の承認を必要とすることは、従来の調整制度にはない本法案固有の制度である。この結果、労使合意または仲裁裁定の実施が法律または政令の改廃を要するかぎり、その帰趨は、制度上、その時期の内閣の意向によって大きく左右されることになる。これは、法律または政令によって職員の広範な勤務条件が詳細に規定されている現状を前提とするかぎり、勤務条件法定主義が団体交渉による勤務条件決定システムの機能する余地を著しく圧縮しているといわざるを得ない。

い。このことは、両者の適切な調整が取れていないことを意味している。

そもそも、国家公務員の勤務条件を法令で定めるべきことは、憲法上の要請と考えるべきであろうか。従来の最高裁判例は、勤務条件法定主義の直接的根拠を73条4項に求められていると考えられている。しかし、内閣の権限のひとつとしてあげられている「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること」が果たして勤務条件法定主義の根拠規定たりうるかはすこぶる疑問である<sup>9)</sup>。また、かりに勤務条件法定主義が憲法上の要請であるとしても、職員の勤務条件をどの範囲まで法律または政令で定めるべきかは検討の余地がある。すなわち、本法案は、自律的労使関係制度を構築せんとするものである以上、勤務条件法定主義が適用される勤務条件の範囲を限定し、労働協約締結を含む団体交渉によって決定できる勤務条件の範囲を拡大すべきではなかろうか。また、法定されるべき勤務条件であっても、どこまで詳細に法令で定めるかは検討の余地があり、可能な限り大綱的な規定方法に改めるべきではなかろうか。少なくとも、このように措置することによって、勤務条件法定主義と団体交渉にもとづく勤務条件決定システムとの調和が取れることになり、自律的労使関係の構築という目標の達成に近づくことになろう。

なお、複数組合が併存する状況において本法案における仲裁制度の円滑な機能をいかに確保するかは、立法政策として検討すべき問題であるが、特労法および地公労法の適用領域にも類似の問題が生じうるはずである。少なくとも、特労法または地公労法の適用にあたって、複数組合併存と仲裁制度の問題は、課題となることはなかったことを考慮すると、本法案の適用状況を考察して、今後立法政策的な検討を加えることが望ましいといえよう。

(しみず・さとし 早稲田大学教授)

9) 公務員にも原則として労働基本権の保障が及ぶことを前提にすれば、憲法73条4号にいう「法律の定める基準」とは公務員の任免手続、欠員補充の方法、分限および懲戒などの「公正な人事行政」を確保するための基準にとどめられるべきであり、勤務条件に関しては労働交渉によって決定する余地を認めるべきであらう。



1) Reading Assignment

① [Redacted]

② [Redacted]

2) a) 論点...使用者が労働者との間で金銭消費貸借契約を締結し、自分の会社で働く労働者の留学や修学費用などを負担することがあるが、この契約には特約が付くことがある。その場合は費用負担の代わりに、その返済として一定期間勤務する(「お礼奉公」)ことを条件とし、留学費用などの労働者が負担してもらった費用の返還を免除することとなる。そのため、定められた期間が終了する前に労働者が費用の返還を請求することが考えられ、借金であるため、約定の存在を根拠にその労働者に対して、会社側が費用の返還を請求することが考えられ、表裏に行われている。しかしこれは、強いたるい能力に具合った企業に転職したい労働者の退職の自由を奪い、一定期間の勤務継続の選択を強制させることになるため、自分の意思に反して勤務する労働者も出てくる。また、使用者からすると優秀な人材を確保できるメリットがあり、その実態は給与の一環とも考えられる。よって、費用を負担してもらった恩返しとして一定期間その会社で働くという「お礼奉公」は、返還免除の特約が付いた金銭消費貸借を解すべきか否かが論点となる。

b) 法状況

この点、まず労働基準法1条から7条で労働条件の原則を定めており、これを労働基準法という。また1条で、憲法25条の生存権保障を受けて、労働条件は何も良いわけではないと規定している。2条では、労働法等で労働条件を定めることが規定されているが、実際は対等ではないため、労働法で労働者をバックアップする必要がある。3条では、憲法14条を受けて差別的取り扱いを禁止し、4条で賃金の男女差別を禁止している。そして5条では、憲法18条を受けて強制労働を禁止し、同法117条で罰則規定もある。7条では、公民権履行の保障がされ、時間保障はされているものの賃金の保障はされていない。

そして、労働法は憲法25条から28条で保障されている社会権の申身の一つであるが、労働現場では市民権的権利の保障も重要であることになる。これを念頭に、市民権的権利保障について考えると、労働法19条から18条で憲法というところの職業選択の自由の一環である退職の自由を侵害することを禁止している。まず16条では、違約金・賠償予定額を予定することを禁止し、17条で働くことで賃金の中から借金を返済させる前借金相殺の禁止が設けられ、18条で会社にお金を預けてこないと考えてしまうため、このような制度を禁止する規定となっている。労働者は退職したらお金を預けてこないと考えてしまうため、このような制度を禁止する規定となっている。なおこれらの規定は、労働者の雇止めめ策であり、封建時代の制度に根拠を排除するものでもある。注意すべきは、本来はここで規定されているよりも多くの問題があるが、立法の段階で最も重要だと思われる問題についてのみ立法化されており、その背景には、労働法は特別刑法であることから、刑法の大原則の一つとして、必要最低限の刑罰を与えるという謙抑主義がある。

備考

解答は裏面も使ってください

採点欄 (Table with 5 columns: 1, 2, 3, 4, 5)

点 Marks

Student ID No., Name, Course, Class, Lecturer, Faculty, Year, Course/Major, Year, Student (Form with fields for佐藤)

2) b) そして、お礼奉公の期間がどれくらいのものなのかについて考える必要があるところ、労働基準法14条では、原則労働契約は3年を超えて結んでほならないと規定されているため、定めのお礼奉公の期間によってはこの法どの抵償も考える必要がある。

これらの法状況を含めて、消費貸借について定める民法第677条や労働基準法16条が関連規定となるお礼奉公について考えると、裁判所では返還免除特約付きの契約とする判断と、借金は賃金であるとする判断と、特約を付けることは労働法違反であるとする判断の3つに大きく分かれており、学説上もこの判断に分かれているが、これらは個別判決であるために、判例法理でないことは気を付けなければならない。

c) 諸見解

この問題に対して学説士は、先ほど指摘したように3つの見解に分かれている。まず、負担した費用を、継続勤務すれば返さなくて良いとする特約のついた借金だとする見解があり、これは契約の形式通りに考えることと異なる。そのため、当事者間では返還免除特約が締結されたとするが、この見解は実態に合わず、職業選択の自由や労働法上の制約に違反するという批判がある。次に、会社のお金で返済することを雇川条件と考え、また、一般的に留学生の派遣は会社業務のためである要素がかなりあることを根拠に、学費などの負担はその実質を見ると賃金であるとする考えがある。しかしこれは、労働条件というものができては、賃金とまで言えるのか、その判断は困難ではないのかという批判がある。最後に、例えば費用が賃金でなくとも、一定期間勤務しなかった場合の賠償額をあらかじめ定めておき、労働基準法16条の文言を根拠として法的に違反するとする見解がある。しかしこれは、労働法が特別刑法であるために、刑法の原則となっている罰則法理の類推解釈ができないため、16条を実態に即して柔軟に解釈することは、刑罰法規の解釈としておかしいのではないかという批判がある。

備考

解答は裏面も使ってください

採点欄 (Table with 5 columns: 1, 2, 3, 4, 5)

点 Marks

Student ID No., Name, Course, Class, Lecturer, Faculty, Year, Course/Major, Year, Student (Form with fields for佐藤)