

## 労働法随想

住 田 始 男



### 6. 地労委の認定告示と非組合員の範囲

地方公営企業労働関係法（以下、地公労法）第5条第2項の改正に伴い（昭和40年8月15日施行）、従来、条例で定められていたいわゆる使用者の利益を代表する者の範囲は、今後は労働委員会がこれを認定して告示することとなった。最近の中央労働時報（昭40.12号）をみると、すでに各地労委で、認定告示に関する事務処理の動きが目だちはじめたことを報じている。たとえば、同誌によると、告示件数は徳島の2件、山口の1件で、いずれも改正法附則第2条のいわゆる経過措置によるもの、また、関係当事者からの申立てにより新たに認定手続を開始したものに北海道、香川、広島各1件、富山で3件、計6件が報ぜられている。この中の香川の1件とは高松市水道局労働組合の非組合員範囲に関するもので、これはすでに昨年末、地労委公益委員会議で認定を終り、告示済みとなっている。わたくしはこの事案の審査に従事して若干の感想をえたので、ここでは関係公益委員としてでなく、労働法を専攻する学究の立場から、この認定制度についての私見をまとめておく。

周知のように、ILO第87号条約の批准に関連して、関係国内法の整備をめぐる抗争が国会の内外を通じて8年ごしにつづけられた。その結果、昨年5月、条約の批准手続がようやく完了し、公労法、地公労法、国公法、地公法などの官公労働関係の4改正法が公布された（昭40.5.15）。しかし、改正法の公布にもかかわらず、その根幹をなす労働基本権をめぐって、重要な部分のほとんどは「政令の定める日」までその施行を延期され、公務員制度審議会の検討に委ねられてしまった。ただし、公労法と地公労法については、施行の延期された部分は在籍専従制度に関する改正規定に限られ、その他の部分は昨年8月15日を期して現実に適用されるに至っている。

この改正公労法と地公労法がどのような経緯から、またどのような内容の改正を盛って登場したか、いま、これをいちいち詳述する余裕はない。しかし、あえて指摘するまでもなく、87号条約と直接関係するものとしては、組合員、役員を職員に限定した公労法第4

条第3項（地公労法第5条第3項）のいわゆる逆締めつけの規定が、同条約の内容と相容れないものとして、ILO問題の発端となったことはあまりにも有名である。具体的にいえば、公共企業体等において解雇された者が組合役員の地位にとどまっていたことから、右の公労法第4条第3項の問題が表面化し、これが87号条約批准の導火線となった。このたび、ILOを中心とする国際的な圧力が大きなちからとなって、87号条約が批准されるに伴い右の規定が削除され、これと関連して、団結権に対し制限的な意味をもった官公労法関係の多くの規制が、改めて検討を迫られ、国内法改正の問題にまで発展して現在に及んでいる。地公労法の改正もこのような問題の一環であったことはいうまでもない。



地公労法の改正は(1)労働組合の組織(2)在籍専従(3)争議行為の禁止(4)仲裁の開始事由及び裁定の実施(5)不当労働行為の申立て(6)地方公営企業法及び地方公務員法の適用関係などの諸点にわたって多岐である。

問題の「地労委の認定告示と非組合員の範囲」は、右の(1)労働組合の組織についての改正のなかに示されている。それは、地公労法の適用をうける職員の団結権制限の緩和を内容とし、かつ、非組合員の範囲を定める基準（労組法第2条但書1号によることとなった）、手続（地労委が認定告示することとなった）についての改正を伴っている。念のためこの点の経緯をすこしばかり検討しておこう。

(1) これまで地方公営企業の職員の団結権については、改正前の第5条第1項但書は、管理又は監督の地位にある者及び機密の事務を取り扱う者は、労働組合を結成し、又はこれに加入することができない旨を規定していたが、同但し書は削除された。その結果、これらの職員も労働組合を組織することができるようになったが、労組法第2条第1号の規定により、従前同様にこれらの職員とこれら以外の一般の職員とが一の労働組合を組織することができないことはもとより、これらの職員とこれらの職員に対する関係において、労組法第2条第1号の規定にいう使用者の利益代表者に該当する者とが一の労働組合を組織することもできないことになる。

(2) 改正前の第2項は、地方公営企業の職員のうち管理又は監督の地位にある者及び機密の事務を取り扱う者の範囲を政令で定める基準に従い、条例で定める旨を規定していたが、同項の改正により地方公営企業の職員のうち、労組法第2条第1号に規定する使用者の利益代表者の範囲を、労働委員会が認定して告示することとなった。この事務を行う労

働委員会は地公労法施行令第1条第1項の規定により職員が勤務する地方公営企業の主たる事務所の所在地を管轄する地労委と定められた。地労委の告示の方式については、施行令第1条第2項により、当該都道府県の規則の公布の例によることとされている。

(3) 改正前の第3項は、地方公営企業の職員でなければその企業の職員の組合の組合員又は役員となることができない旨を規定していたが、同項は削除された。その結果、これらの職員は他の労働者とともに一の労働組合を組織することができ、また、これらの労働組合は、職員以外の者をも自由に役員に選出することができることとなった。

ところで、労組法第2条第1号にいういわゆる使用者の利益代表者の範囲は、労働組合が自主的にこれを定め、組合が労組法の手続に参与しようとする際に、労働委員会がその可否を判断するというのが労組法のたてまえとなっている。地公労法においてもこのたてまえに立ちつつ、地方公営企業の特异性を考慮し、労働委員会がこの利益代表者の範囲を認定し、告示によってあらかじめこの範囲を明確にしておこうというものである。この事務を取り扱う労働委員会は、前述したように、当該企業の主たる事務所に管轄する地労委であるが、この事務の処理に関し新たに第16条の2として規定が設けられた。すなわち、それによると第5条第2項の認定及び告示に関する事務処理には、公益委員のみが参与することとしている。これは認定事務が、従来、労働委員会において公益委員のみで処理されてきた組合の資格審査と同じく、判定的なものだからである。ただ、この認定は資格審査のような「処分」ではない点が異っている。



ところで、非組合員の範囲を認定する手続規定はこのようにして改正されたものの、なお依然として存続する認定制度そのもののもつ意義は、一体、何か。そもそも自主的な労働組合が自らの構成員の範囲を外部から規定してもらわねばならぬということ自体が、おかしいことではないか。周知のように、団結権を制限するこの種の規制は、いわゆる2.1ストを頂点にして戦後急激にたかまった労働運動に対処するため、占領軍の発した政令201号を根幹としたものであった。しかし、組合員の範囲は組合自身が決定するという原則からいえば、非組合員の範囲を限定する官公労法の諸規制は、いかに占領という変則的事態のもとでも、その合理的基礎づけは見出せそうになかった。官庁や現業の職員だからという理由だけで、そうした制約を設けねばならぬほどの根拠がどこにあるのか。

すでに指摘したとおりに、改正前の地公労法では職員中の非組合員の範囲を管理職か否

かで捉えて、その範囲は規則や条例で決定されていた。この態度は組合員資格を限定する意味での非組合員の範囲を、一応概括的に規定したもので、一見すれば、労組法第2条但書1号の規定と同趣旨のごとくにとれる。しかし注意して条文を比較すると、労組法第2条但書が「左の各号に該当するもの」は労働組合でないと規定しているのに対し、地公労法は「組合を結成し、又はこれに加入することができない」として、組合の資格とは関係なく非組合員に対する取締的表現をとっている。このように組合員資格について、労組法の場合に比べてより積極性を示した地公労法の意図は何であろうか。もちろんそれは地公労法第5条の全体の構成から検討することが大切であるが、基本的には、公共団体や国の経営する企業にあっては、企業主体が公法人または国であるという特性をもち、そこに民間の企業と異なる取り扱いがなされるのが当然だという考え方が秘んでいるように見える。要するに組合員資格の範囲の限定は、労働組合の健全化をその主眼とするよりも、民間企業と異なる企業主体の性格という点に重点がおかれたものとみるほかない。地公労法の冒頭に掲げられた「地方公共団体の経営する企業の正常な運営を最大限に確保」という本法の目的（地公労法第1条）が、このような規定を生んだものとみるべきだろう。すなわち、労組法の規定はあくまでも組合の自主性確保のために設けられているのに反して、地公労法では企業運営の便宜ないし労使勢力のバランスという点が中心となっている。しかし、このような立法の趣旨、つまり企業主体の立場にたつての団結権の制度は、全く理解することのできないものであって、その当否は極めて疑わしい。だからこそ、公労法では昭和31年の改正で、非組合員の範囲は政令で定めるとしていた従前の規定を手直しして、「公労委の決議に基づき労働大臣が定めて告示する」ことに改めた一幕もあったわけだ。

しかし、この欠点を一層明確にさせたものがILO第87号条約批准の問題であった。同条約の第2条は、労働者が事前の認可をうけることなしに自由に組合を設立し、さらにその組合の規約に従ってのみこれに加入する権利を認めている。つまり、組合組織の形態や組合員の範囲は労働者が規約によって自由に決定できるわけであり、また、そうした組合を選んでこれに加入することも組合員の自由である。使用者や国家がそれに干渉することは許されるところでない。所詮、ILO条約の右の規定と抵触する公労法や地公労法の規定は、同条約を批准するためには、どうしても削除することを免がれなかったわけである。



結論を急ごう。改正規定による初めての審査を経験して、あらためて問題を痛感した点

がいくつかある。

(1) 今回の改正によって地公労法でも、組合員資格の範囲の限定は企業主体の性格などに重点をおくべきでなく、労働組合の御用化を防止しその自主性を確保しようとする労組法第2条但書1号の趣旨に立脚すべきことが、争いの余地なく確定された。この意味で、地公労法第1条の掲げる目的は、条文の表現とは反対になるが、企業の正常な運営の最大限の確保や住民の福祉の増進よりも、地方公営企業とこれに従事する職員との間の平和的な労働関係の確立を図ることを終極目的としている点が明瞭になった。この目的は、団結権、団交権の存在を前提にして、労組法と同様に、組織自由の原則が貫かれるところに始まるものでなければならぬ。このように理解することは、立法当時、政府原案では「企業の正常な運営の最大限の確保並に住民の福祉の増進」が最終目的となっていたのが、参議院で修正された趣意とおなじ結果を認めることに帰着して興味ふかい。このことは、具体的には認定の実際において、非組合員の具体的範囲に関して法が干渉する原理は、ただひとつ自主性の原理があるだけだということを物語っている。組合員になることのできない者とは、その者の加入が組合の自主性を害することになる者に限られるという自主性の原理が貫徹し、企業の特殊性とか住民の福祉の観点から、組合に加入することを禁止する根拠などは他にないということである。

(2) 今回の改正は政令や条例の一方的決定に対して、一応中立性を標榜する労働委員会が参加することになったけれども、依然として非組合員の範囲に関する組合の自主的決定権が奪われていることには変りがない。本来、組合の自主的決定事項である非組合員の範囲の決定について、はじめから行政的介入を認めるような改正は、やはり問題を含んでいる。この点は昭和31年の公労法改正で示された着想とおなじようだが、当時、公労法の適用をうける五現業の場合には、その職員が組合員となりうる場合とそうでない場合とでは、国公法の適用について差異があったので、一応、非組合員の範囲を明確しておく必要があった。今回の地公労法の改正でも、右のような事情を考慮にいれたのだと説明する者がいるが、おそらくそれは誤解であろう。今回の改正では、公労法、地公労法ともに、管理職員等の団結権は解放されて、これらの職員も労働組合を組織することが可能となっている。公労法の適用下にある五現業の管理職員は、すでに一般職員と同様に国公法の一部の規定の適用は除外されている以上、右の説明は当たらない。それにも拘らず、なお、改正法が認定制度を存続させる理由は、いわゆる管理職員と一般職員とが同一の労働組合を組織することができないため、これら職員の範囲の決定が重要な意味をもつことになる点

を理解する以外にはなさそうだ。それはともかくとして、非組合員の範囲の認定にあたっては、組合の自主的決定を中心として認定手続をすすめるよう運用上の工夫が望まれてならない。

(3) 非組合員の範囲を認定告示する地公労法の改正に伴い、あらたに改正労働委員会規則が、認定の手続について詳細を規定した。この改正手続の趣旨は、地方公営企業の当事者だけでなく、民間労組に対する使用者の場合にも考慮されてよいという奇妙な議論が行われている。改正規則は、労働委員会が職権をもって認定を行うことをたてまえとしているが、地方公営企業の実情に即する見地から、この認定手続は労使からの申出をまって開始することを原則とするよう運用されている点をみて、これを一般労働組合の場合にも応用せよというものである。一般労組の非組合員の範囲について使用者に認定申出での機会を与えるよう規則を改正せよというこの意見が、全く逆立ちしたものであることはあえて説明を要しないだろう。組合員の範囲は誰が決定すべきものかといえば、組合みずからが規約に基いて決定をすることが原則でなければならない筈だからである。

以上のほかにも、なお問題はあつた。使用者の利益代表者組合とは単一の管理職員組合の形態として許されるのか、そのような団結では適格性を失うのか、今後に発展を予想される問題が伏在している。使用者の利益代表者とされる職員の団結が可能となったとはいえ、その職員との関係でさらに使用者の利益代表者とされる職員が含まれているときは同一の団結を維持することができないと考えた場合にどうなるか。そこには単に使用者の利益代表者組合が存在できるのではなくて、階層的分断的組合のみが存在できることになるであろう。事態の今後の推移をみつめるほかない。

— 2. 9, 1966.

#### 執 筆 者 紹 介

中村賢二郎	香川大学経済学部助教授
山崎 怜	香川大学経済学部助教授
井上勝人	香川大学経済学部講師
漆原 綏	香川大学商業短期大学部講師
瀬戸広明	香川大学経済学部講師
土田哲也	香川大学経済学部助手
住田始男	香川大学経済学部教授