

特集／憲法と勤労権・団結・労働組合

憲法と労働者の権利

萬井 隆令

第2次世界大戦で敗戦国となりポツダム宣言を受諾した日本は、連合国軍による占領下、その指導の下で国家の基本的あり方を定める憲法を制定したことが象徴的に示すように、国際社会の監視の下で再出発した。その基本的方向は、2度と侵略戦争をおこすことがないような平和的で、民主主義的な国家であった。それは国際社会が示した方向であると同時に、戦前・中、戦争に駆り出され戦場で辛酸をなめ、国内でも日常生活もままならなかった多数の国民や、戦時体制に批判的であっただけで治安維持法等によって獄に繋がれ、基本的人権を剥奪された多くの人々の希求する方向でもあった。

戦後日本の基本的方向を具体的に定めた日本国憲法は平和主義、国民主権、議会制民主主義、基本的人権の尊重、地方自治の尊重の5原則を謳う。本稿では、労働者の生活に関わる分野に関して、憲法およびそれを享けた諸法律が目指した方向・理念とその規定内容および占領期におけるその後の変遷を振り返ることとしたい。それは、本特集の他の2論文とあいまって、今日の労働者の権利状況を鮮明に浮彫りにすることに役立つと考えられる。

Ⅰ 戦後労働立法の使命と基本原則

戦後労働立法の使命は、戦前の半封建的労使関係についての反省に立ち、第一に団結権保障とそれを前提とする現代的労使関係の形成、第二に労働者の「人たるに値する生活」の確保のための労働条件の最低基準の定立、第三に前近代的な雇用慣行の打破であった。

理念形としては、労働法は資本主義社会が発展し、労使の対立が露わになる段階において、

組合活動を保障してその対立を緩和し、労働条件については最低基準を定めて労働者の生活の極端な悪化を防止し、全体として企業社会の安定を保つことを使命とする。しかし、日本においては、立法直前まで非近代的な半封建的社会であり労使関係であったが故に、社会全体でも労使関係においても、近代化を図りつつ、同時にその現代化をも図らねばならない、という複雑な機能を期待された。⁽¹⁾

1. 近代的労働法の形成

(1) 旧労働組合法などの制定

戦前の一時期には産業別、職種別の労働組合は結成されたが、戦争態勢に入って産業報国会に糾合され、敗戦時には労働組合の姿はなかった。

占領直後の10月、占領軍から「政治的、市民的及び宗教的自由に対する制限撤去」を指令され、治安維持法によって監獄に繋がれていた人々が釈放された。戦前の組合活動家も活動を再開した。戦後の飢餓の状況の改善を求め、戦争に協力しつつ利益を得ていた企業家に対する戦争責任追及も絡んで、労働組合の結成が一気に進み、1946年8月には組織率は50%を超えた。1945年12月には(旧)労働組合法が制定され、正当な組合活動には刑事免責、民事免責があることを明記し、組合活動に抑圧的な使用者の不利益取扱いの禁止を規定した(旧労組法1条2項、12条、11条)。国際的な団結権確立の歴史に照らし、団結権保障とは少なくとも刑事免責、民事免責を意味内容とする。したがって、労組法の有無にかかわらず、憲法28条の存在だけで刑事免責、民事免責は認められるが、日本では憲法制定に先立って、不当労働行為制度が加わる、

組合活動の自由の保障についての基本的な法的整備が行われたのである。

「労働者」概念は広く理解された。戦前は労働者は大きくは職工と職員に区分され、官吏は労働者とは考えられていなかった。だが、労組法は「職業の種類を問わず、賃金、給料その他これに準ずる収入によって生活する者」と、労働基準法は「職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者で、賃金を支払われる者」と広く規定し、民間労働者も公務員も同じく「労働者」として捉えられた。

(2) 労働基準法などの制定

労基法2条は、労働条件は労使が「対等の立場において決定すべき」ことを謳っている。近代社会においては、凡そあらゆる契約が当事者が対等な立場で内容、条件などを交渉し、合意に達して初めて結ばれる。にもかかわらず、労基法の総則部分で改めてそのことが宣言されたのは、戦前まで、日本の労使関係は実質的には近代的ではなかったからであり、労基法は2条をはじめとして全体が個別的労使関係の場においてもその近代化を図ったものである。

2. 労働者の「人たるに値する生活」の確保

日本で初めての本格的な労働者保護法、すなわち労働基準法が1947年に制定された。第1条は「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきもの」でなければならない、法律で定める「基準は最低のもの」であるから、労使はそれを理由に条件を下げるようなことをしてはならない、労使はその「向上を図るよう努めなければならない」と、法の理念および基本的性格を鮮明にしている。

法律としての性格上それは自明の筈であるが、法律の規定の意義について労使を教育している、と理解できるほど丁寧な説明になっている。そして13条において、各条文の「基準に達しない労働条件を定める労働契約は、その部分につい

ては無効」であること、当該部分については「この法律で定める基準による」と、重ねて法規的効力を宣言している。

3. 前近代的な雇用慣行の打破

(a) 労基法は、前借金とその賃金からの天引きや中途退職等に対する賠償予定などの不当な足止め策を禁止して、労働者の退職の自由を保障した。労基法の中の、前近代的な雇用慣行打破のための最低限の方策を定めるそれらの条項は一括して「労働憲章」と呼ばれる。

(b) “労働憲章”の一つと位置付けられる労基法6条は中間搾取を禁止した。同時に制定された職業安定法は、労働者の就業にかかわる職業紹介を無償で行うことを国家の専属的な事業と定め、中間搾取の一つの手段であった営利を目的とした私的な有料職業紹介を禁止した。また同44条は、戦前、中間搾取の有力なもう一つの手段であった労働者供給事業を禁止した。請負を偽装した労働者供給事業が予測されたから、同法施行規則4条は合法的な請負と認められるための4つの要件を列挙し、厳しく脱法行為を阻止する方策をとった。職安法44条および同施行規則による労働者供給事業の禁止は直接雇用の原則を鮮明にする意義をも担っていた。

労働者供給事業の禁止の趣旨として、前近代的雇用慣行の廃止だけが指摘され、直接雇用の原則への言及がないことがある。それは派遣擁護論に通底する意味をもつが、現代労働法の下では、労働契約を結ぶことなしに労働者を指揮命令して就労させる権限を認められることはない。労働者供給事業は直接雇用の原則に反する形態の前近代的雇用慣行であって、その禁止は、直接雇用の原則を鮮明にする意義をもっていたこと、労働者派遣が合法化された今日でも、職安法44条が基本法であり労働者派遣法は特別法であって、派遣は派遣法の要件を充たす場合にのみ認められる例外的な就業形態であることが確認される必要がある。

II 憲法と労働法の体系

憲法13条は国民が「個人として尊重される」こと、国政上「生命、自由及び幸福」を追求する権利を最大限尊重されることを保障する。また、25条は国民が「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を有することを宣言する。

憲法はさらに、その幸福追求権、生存権を、営利追求に邁進する企業によって健康や私生活生活を脅かされ勝ちな労働者について、より具体的に定める。すなわち、27条は労働者の勤労権を保障し、その「勤労条件に関する基準は、法律で」定めることを宣言し、28条は労働者の団結権、団体交渉権、団体行動権の労働基本権を保障する。

また、企業社会は労働者の生活の基盤となり、しかも労使関係が単なる労働力の売買に止まらず、労働者の人格に関わる関係に立ち入らざるを得ない面があるから、そこでも労働者は1人の人間として尊重されなければならない。したがって、法の下での平等（憲法14条）、思想信条・表現の自由（19条）などの人権もまた労使関係において具体的に保障されることが求められる。労基法3条、4条等はそのような意義を担っている。例えば、住友セメント結婚退職制事件（東京地判昭41・12・20労働法律旬報622号）以降、若年定年制、男女別定年制事件等においては、憲法14条は性差別は公序良俗に反するとする判断の拠り所とされた。また関西電力人権事件においては、憲法13条、19条が職場における共産黨員等に対する監視・職場八分は「職場における自由な人間関係を形成する自由を不当に侵害するとともに、その名誉を毀損する」ものであり、また「プライバシーを侵害する」との判断の拠り所とされた（最3小判平7・9・5労働判例680号）。このように、判例上は憲法の諸規定が公序良俗論として柔軟に機能している。

なお、労働者の権利、利益擁護については、法体系上は、労働法成立の歴史に照らし、憲法

の条文の順序とは逆に、労働組合活動の自由について定める労働団合法が主柱と位置付けられ、個別の労働条件について最低基準を定める労働基準法などの労働者保護法はその補完的役割を担うものと位置づけられる。

1. 主柱としての労働団合法

労働団合法は、団結活動の自由を保障し、労働者団結に対して争議行為などの強力な「武器の行使」を容認した上で、労使自治を期待する。団体交渉の成果として結ばれる労働協約は、組合員の労働条件を規律する強行的効力を認められ（労組法16条）、一定の要件を充たした場合には、非組合員をも含む職場、さらには一定地域の労働者全体の労働条件を規律する効力さえ認められる（同17、18条）。使用者が制定する就業規則にも職場の労働条件を規律する効力を認められるが、労働協約に反することは許されず、違反する場合は労働基準監督官から変更を命じられることになっている（労基法92条）。これらの規定から明らかなように、労働者の権利、利益擁護の主柱は労働組合活動であり、法体系上はその権利を保障する労働団合法である。

2. 補完的役割の労働者保護法

個別労働者の労働条件について規律する労働者保護法は、その労働団合法を補完する役割を期待されている。しかし、「補完的」ということは重要ではないとか、第二次的だという意味ではない。

(a) 憲法が労働組合の結成と活動の自由を保障したとしても、労働者が労働組合に加入していないことがある。加入していたとしても労組の活動方針上、当該労働者の権利や利益が擁護され得ないこともあるし、方針にもかかわらず、労組の力量不足のため、権利や利益が擁護されないこともある。だが、このような場合においても、労働者としての最低限の水準の労働条件は維持されなければならない。そのことを労働

者の権利として保障したのが憲法27条であり、この要請に応じ、具体化するものが労働者保護法である。

つまり、労働者保護法は、労働者の権利、利益を擁護する労働組合活動が必ずしも期待され得ない状況でも機能することを求められる法律である。したがって、たとえ当事者が認めたとしても違反することは許されない強行規定でなければならない。かつ、当該規定は、労働組合以外のもの、つまり国家機関の活動により遵守が確保されなければならない。労基法は強行法規として、「人たるに値する生活を営むための必要を充すべき」労働条件の「最低基準」を規定し(労基法1条、13条)、大半の条文につき違反に対しては刑罰が科され、労働基準監督官が臨検、帳簿閲覧、尋問権や罰則に関しては司法警察権をもって監督にあたり、使用者に同法を遵守させる(97条以下)。それが本来の労働者保護法の在り方である。

(b) 近年、「…努めるものとする」、「…しないようにしなければならない」といった努力義務規定が見られるが、それは政策宣言にすぎず、本来の意味における法規定ではない。また、男女雇用機会均等法は、1997年改正以降はすべての男女差別を禁止するが、違反に対しては、労働者の申出を受けて労働局が行う指導、勧告、調停が主要な手段であり、主務大臣の勧告とそれに従わない場合の企業名の公表が最終的な手段である。つまり、同法は規定の遵守を強行する装置を持たない。その意味では、規定遵守を迫るある程度の仕組みを備えているとはいえ、基本的には、司法機関の判断を求める際の基準を提供する法律であり、現在立法化が構想されている「労働契約法」の一種である。

III 労働法の改変

1. 団結権保障の意義と労働組合法

(1) 団結権保障の意義

(7) 団結結成の自由と自由設立主義

憲法28条が保障する団結権の主体はまずは個々の労働者である。したがって、労働組合の結成に関して自由設立主義が憲法の要請するところであり、労働組合法はその趣旨に沿って理解され運用されなければならない。

自由設立主義においては、少数であっても、団結権の主体となり、労働組合としての法的保護を受けられる。組合の方針等に異論を抱く少数派の労働者は、組合に留まり自ら多数派となることを目指して活動を続けるか、それとも脱退して新たに別組織を結成するかは法的には自由に選択し得るということである。

アメリカの交渉代表制では交渉単位において多数を制した労働組合が当該単位の全ての労働者を代表して企業と団体交渉を行う。少数派となった労働組合は団体交渉を行うことができないから、労働組合としての活動を致命的なまでに制限される。かつて、日本においてもそのような制度の導入が試みられたが、結局は交渉代表制は憲法に違反するものとして断念された経緯がある。⁽²⁾

(1) 複数組合併存状態における使用者の中立保持義務

自由設立主義の下では1企業内に複数の労働組合が併存することがあり得る。その場合、最高裁も日産自動車(残業差別)事件で判示したように、企業はいずれの組合をも労働組合として承認し、尊重すべきことを義務付けられ、したがって、中立を保持する義務を負う。⁽³⁾

(2) GHQの方針転換と公務員法制定および労働組合法改正

第二次世界大戦の末期から冷戦への対応を始めたアメリカは、中国における社会主義革命の進展に対し、国内で反共的政治傾向を強めていた。占領軍GHQの主力であったアメリカ軍はそれを享けて、日本の戦略的位置づけを“冷戦の最前線基地”へと変更するとともに、急速な発展を見せていた、社会主義的志向をも含む日

特集・憲法と勤労権・団結・労働組合

本の労働組合運動を制約する方針をとるにいたった。故・野村平爾教授は、労働運動の解放も抑圧も7年も続いた占領下で行われたことであり、「日本労働法の形成は同時にその崩壊の要因をもっていた」と指摘されている。⁽⁴⁾

(a) GHQは1947年の2.1ゼネストを禁止した。48年7月にはマッカーサー書簡に基づき政令201号によって公務員の争議行為が禁止された。それは、当時の労働運動の主要な潮流の一つ、産別会議の一大勢力であった公務員の労働組合に対する抑圧となったが、さらにマ書簡により同年12月に国家公務員法が抜本的改正をされ、即日実施された。改正国公法は公務員の団結権、団体交渉権に大幅な制約を加え(108条の2、108条の5)、争議権を剥奪し、争議行為を企画、共謀した組合幹部には刑罰を科すこととした(98条、110条17号)。一律に争議行為を禁止する同法は当然、憲法28条違反であったが、GHQという超憲法的権力の指令に従ったものであったが故に、強行された。

したがって、本来は日本が講和条約を結んで独立し、憲法が完全に施行される日をもって廃止ないし改正されるべきものであったが、それは行われなかった。その後、一時期、最高裁のいわゆる二重の絞り論、合憲的限定解釈(全通中郵事件・最大判昭41・10・26刑集20巻8号、都教組事件・最大判昭44・4・2刑集23巻5号)によってその適用範囲が大幅に狭められた時期が数年あった。だが、それも政府による最高裁人事を経て覆され(全農林警職法事件・最大判昭48・4・25判例時報699号)、法改正は放置され、当時の規定のまま今日に至っている。⁽⁵⁾

(b) 労組法も1949年6月に改正された。旧法では不当労働行為と認定された場合、使用者に対して刑罰を科すという科罰主義であったが、刑罰を受けても職場の反組合的労務政策は変わらず継続することがあるという実情を踏まえ、救済のあり方を労働委員会の命令による原状回復主義へと変更された。

しかし、同改正の主眼は別で、改正法2条では、法定以外の便宜供与を受ける団体は「自主的」労組ではないと定め、5条では労組の規約上、組合員差別の理由から「信条」を除いて、思想・信条による差別を許容することとし、さらに15条を、労働協約は必ず3年以内の有効期間を定めるべきことと期間到来後は一方は通告によって破棄し得るように改正した。

法改正に際し、財界や政府筋が日頃の言動とは逆に「労働組合は自主的民主的でなければならない」と強調したのは奇妙な光景であった。実は当時、多くの企業で戦争加担の負い目もあり、労働組合の攻勢に圧されて譲歩せざるをえず、組合事務所の無償提供や時間内組合活動の容認などの便宜供与を約し、しかも労使合意がない場合の自動延長規定を含む労働協約を結んでいた。「自主的」とは、そのような便宜供与を受ける団体は労働組合法上の労働組合ではないとすることによって、15条によって便宜供与を廃止したいという含意であり、「民主的」とは労働組合内から共産党員やその同調者を排除して欲しいという願望を示す趣旨であった。

(c) 反共的言動を取った労働組合も、さすがに思想・信条によって組合員を差別することまではしなかった。便宜供与問題は各労使間の交渉に委ねられたが、改正法15条は便宜供与を止めるための協約破棄に活用され、使命を果たし終えた後、1952年に、現行法のように、有効期限を定めない協約も有効とするとともに、期間を経過した後は90日前の予告によって破棄できるものと改正され、今日に至っている。

2. 労働者保護法と規制緩和

労働者保護法の制定後は、労働時間制において週40時間制をとったこと、年次有給休暇の日数を少し増やしたこと等の労働者保護を厚くすることもあったが、基本的には規制緩和の歴史である。

その内容たるや、労働時間規制の弾力化と裁

量労働制の導入、女性労働者の保護削減、会社分割に伴う労働契約承継法による労働者の同意なきままの移籍の容認など、そして雇用保障法分野では労働者派遣の容認、⁽⁶⁾ 有料職業紹介の原則自由化等々、労働法の原則の崩壊ないしは変質と目される程のものである（詳しくは本誌の和田、脇田論文参照）。

IV 今後の課題

いわゆる規制緩和が始まる以前までの労働団税法、労働者保護法の動向を概観したとき、新自由主義的な規制緩和の正体がより鮮明になる。

1. 労働団税法について

(a) 労組法については上述の問題があるが、便宜供与については法律よりもむしろ、企業内組合活動の自由を使用者の容認する範囲内に制限する判例（国鉄札幌駅事件・最3小判昭54・10・30労働判例329号）の適正な変更が課題である。

(b) 公務員法に関しては、この間、幾つかの国営企業等が独立行政法人化され、それに伴ってその職員が労組法の適用を受けることに移行し、労働基本権を回復した。しかし、国公法、地公法は改正されることなく、公務員は今も労働基本権を制限ないし剥奪されている。そもそも公務員であればなぜそのような扱いが許されるのか、という問題は何一つ解決してはいない。その解決が課題である。

2. 労働者保護法等について

上述したように、労働者保護法、雇用保障法については課題が山積している（本誌和田、脇田論文参照）。

その他、特異な問題として、公立学校教員は、法律の明確な規定がないまま、政府の給与特例法についての恣意的な解釈によって、ホワイトカラー・エグゼンプションの先取りの、時間

外労働が行われても超勤手当が支払われていない、という問題がある。裁判所も同法および「労働」概念を歪曲して、問題を有耶無耶にしている。⁽⁷⁾ 影響の及ぶ教師は100万人に上り、しかも超勤は過労死ラインに達している⁽⁸⁾ だけでなく、自らの権利を蔑ろにされたままで、将来を担う子供たちに適切な法・権利教育をなし得るのかという問題がある。理論的にも実践的にも、その解決は大きな課題である。

（よろい たかよし・常任理事・龍谷大学法科大学院教授）

(1) 渡辺洋三「戦後改革と日本現代法」東大社研編『戦後改革1 課題と視角』（東大出版会、1974年）参照。

(2) 使用者が法律によって団体交渉を強制して無理がないのは、「労働者の過半数を代表する」として「信任を得た労働組合」に限られる等と、最近またその採用が提唱されることがある（小島典明「労使関係と見直しの方向」学会誌労働法96号）。

政府の規制改革・民間開放推進会議でも同様のことが検討されたが、昨年末の最終答申には含まれなかった（12月26日「朝日新聞」）。ただ、経済財政諮問会議・労働改革専門委員会では、小島氏が委員であり、引き続き検討される様子である。

(3) 最3小判昭60・4・23労働判例450号。

(4) 野村平爾『日本労働法の形成過程と理論』（岩波書店、1957年）291頁。

(5) この間の経緯については、本多淳亮『官公労働者のストライキ権』（法律文化社、1978年）、青木宗也・山本博編『司法の反動化と労働基本権』（日本評論社、1980年）、片岡昇「4・2判決の20年と最高裁・埼教組事件判決」労働法律旬報1243号など参照。

(6) 派遣は労働者供給事業の中から一定の要件を充たしたものを「派遣」と名づけて取り出し、合法化したものであって、法的構造はまったく同一である。その意味では、労働者供給事業や中間搾取は姿・名を変えて再現・拡大している。

(7) 萬井隆令「公立学校教師の超勤問題について—京都市教組超勤は正裁判についての意見書」労働法律旬報1610号参照。

(8) 文部科学省が40年ぶりに2006年7月から実施した調査によれば、1日平均、小学校教員で2時間41分、中学校教員で2時間52分にも上っている。