

# 「労働者代表制」と労働組合法の狭間を埋める

## —職場の民主主義を守り続けるために—

新谷 信幸  
連合総研 参与

### 職場の民主主義実現の3つの局面

#### 職場における労働組合の現状

職業を持つ人の多くが雇用関係のもとで、「職場」という社会で働いている。

雇用関係で働く人の数は全人口の半数を占めていることから考えれば、「職場」は市民社会を構成する要素の中でも最も大きな位置を占める。対等な市民の関係を基本とする市民社会とは異なり、雇用・労働関係は指揮命令・使用従属関係という特殊な性格を持つが、そんな「職場」社会の中で、「『労働組合』は職場に民主主義をもたらす重要な基盤である」と考えたい。

わが国は職業人のうち9割が雇用関係で働く雇用社会ではあるが、労働組合組織率は、労働法制が整備された1940年代後半にはピークの55.8%を数えたものの、現在、16.3%（2023年）であり、職場では雇用者のうち、6人に一人しか労働組合員ではない現状にある。

本章では、職場の民主主義を守り続けるために、職場での労働組合の活動をより活動しやすいものとし、一方で、労働組合の民主的な役割を補完する「労働者代表制」との狭間を埋めるための集团的労使関係法政策の一試案を提起する。

#### 労働組合が職場の民主主義実現に果たす3つの局面

労働組合が職場の民主主義実現に果たす役割について、企業別組合、企業内労使関係という視点から考えてみたい。なお、労働組合と民主主義についての学術的な分析は宇野論稿をご覧いただきたい。

労働組合（企業別労働組合）が職場における民主主義実現に役割を果たす上で、企業経営、労働条件、そして組合組織運営の3つの局面があると思う。

#### 民主的な経営参加-労使協議制-

企業は株式会社であれば、株主というステークホルダーは、持ち株比率に応じ、株主総会における多数決で、取締役の選任・解任、企業統廃合などの企業経営の重要な意思決定に参画し、株主総会で株主から選任され会社経営の負託された取締役会（執行役）によって、企業の具体的な業務執行がなされる。株主は株主総会での議決を通じて、民主主義原則に則った企業運営に参画することができる。

一方、「職場」についてみると、株主総会が決定し経営陣が執行する経営方針によっては、労働者の働く場所や仕事の内容、場合によっては雇用の喪失にも直結する。ドイツをはじめとする欧州主要国には、労働者代表が経営の意思決定に参画することを法律で定めた共同決定制のような仕組みがあるが、

日本では、職場で働く労働者は企業のステークホルダーの一員であるにもかかわらず、経営方針に意見を言い、民主的に参画する機会はない。

そこで労働組合の役割が重要となる。

厚労省が実施した「労使コミュニケーション調査」（2019年）では、労働組合のある事業所では、83.9%で「生産、経営などに関する諸問題につき、使用者と労働者の代表とが協議する常設的機関」としての労使協議機関が設置されている。日本では労使協議制は法律に基づくものではなく、集団的な労使関係の下で、使用者と労働組合との契約である「労働協約」において、設置根拠や開催手続きなどが定められている。

労使協議機関で行われる労使協議の意義について、菅野（2019）<sup>1</sup>は、①団体交渉前段的労使協議制、②団交代替的労使協議制に加え、「③団交事項とは区別された経営生産事項を協議するための経営参加的労使協議制」などと整理し、「労使協議制は企業別労使関係の運営において中心的な手続となっている」との評価を与えている。労使間の実務運営上も、経営に関する労使協議は、労使関係上もっとも重要な取り組みである。企業経営は、株主から委託された取締役（執行役）がその権限で執行し、結果責任を負っている。経営権は使用者に属することは前提としつつも、企業は組合員の雇用の基盤であり、労働組合は企業経営に対し傍観者であってはならず、労使協議における経営陣との緊密な情報交換が重要である<sup>2</sup>。

経営に関する労使協議は、社長を筆頭とするすべての上級経営陣が出席して行われることが多いが、単に会社が説明する経営方針を労働組合が聞くだけの場でない。労働組合は、労使協議開催に先立つ数か月前から、職場での経営上の課題を様々なルートでボトムアップに収集し、それを集約・咀嚼し、働く者の民意を労使協議の場で、経営陣に意見として申し出る。時には経営方針の内容に危惧を表明し再考を促すこともあれば、経営方針の内容以上の積極的事業展開や投資を促すことも少なくない。ビジネスユニット単位での労使協議を含めれば、半期ごとに数日にわたり労使協議を行っている労使も少なくない。また、社長と組合委員長が双方一人だけを陪席に、毎月一度、定期的に協議を行うような、濃密な労使協議を行っている大手企業労使もある。

経営にスピードが求められる時代と言われるが、労使協議と経営のスピードの関係について、大阪の大手電器メーカーの労担重役へのインタビューで、大変、示唆に富む話を聞いたことがある。経営のスピードとは「意思決定のスピード」と「実行するスピード」の和であり、確かに労使協議には時間がかかるが、意思決定段階における労使協議で労働組合の理解を得、協力が得られれば、実行のスピードは上がり、トータルとしての経営のスピードは速くなるというものである。円滑な労使協議が企業の発展を支えるという視点を、すべての経営者に共有いただきたいものである。

<sup>1</sup> 菅野和夫（2019）「労働法第12版」889頁 弘文堂

<sup>2</sup> 経営方針が組合員の労働条件や雇用にも大きな影響を与えかねないと判断した場合は、労使協議ではなく、団体交渉に移行し、それでも決着が図れない場合は団体行動（スト）に移行し再考を促す場合もありうる（筆者注）。

## 民主的な労働条件の改善

次に、労働条件決定の局面において、労働組合が果たす民主的な役割について述べる。

労働者の労働条件は採用の際に労働者、使用者双方が合意して締結する労働契約によって決定される。大量の労働契約を統一的に管理するため、使用者は就業規則を制定し、それが周知され不合理な内容でない限り、労働契約の内容は就業規則に定める内容とされる（労働契約法第7条）。労働契約締結後の労働条件の変更は、労使双方の合意によって可能であるが、不利益な労働条件の変更は労契法第10条<sup>3</sup>の定め適用を受ける（不利益変更法理）。しかし、実際に労働者の同意に基づくことなく就業規則が不利益に変更されて労使紛争となったとき、その内容が同法に定める合理性判断要素に照らして、合理性があるのか否かを判断するのは裁判に訴えての司法判断しかなく、労働者にとってのハードルは低くないという現実がある。

一方、強行規定である労基法は、就業規則の変更手続きを第90条に定める。第90条が求めるのは、過半数労働組合または過半数代表者からの「意見聴取書面の添付」と「監督署への届出」という要件だけであり、仮に「変更反対」との意見をつけようとも、使用者が行う就業規則変更の手続き要件は満たす。過半数労働組合または過半数代表者の反対意見は、不利益変更法理の合理性判断に際しての判断要素の一つとなるが、過半数代表者については大きな課題を抱えておりその内容は後述する。労働組合組織率の低下という課題と相まって、過半数代表者の課題の大きさが「労働者代表制」の検討を急がせる契機となっている。

このように、使用者は任意の判断で就業規則の変更によって労働条件の変更を行いうる余地を残しており、労働条件の安定には不確実性が残っている。

労働者（組合員）の労働条件決定において、重要な役割を果たすのが当然のことながら、労働組合である。

労働契約や就業規則に定める労働条件の内容に関して、強行規定としての労働基準法は「就業規則は、法令又は当該事業場について適用される労働協約に反してはならない」（労基法第92条）と定め、労働組合法は「労働協約に定める労働条件その他の労働者の待遇に関する基準に違反する労働契約の部分は無効とする。この場合において無効となった部分は基準の定めるところによる。労働契約に定がない部分についても同様とする」（労組法第16条）と定めている。労働協約の中で労働条件を定める部分は、「規範的効力」と称される強い効力を持つとされ、労働条件決定システム上、法令を除けば労働協約は最上位の法規範であり、「職場の憲法」とも呼ばれる。

労働協約は、「労働組合と使用者又はその団体との間の労働条件その他に関する労働協約は、書面に作成し、両当事者が署名し、又は記名押印することによってその効力を生ずる」（労組法第14条）と法律上の要件が規定されているが、一般に、団体交渉などの結果、その合意内容を「労働協約書」、「協定書」、「確認書」、「覚書」などの名称で作成される労使間の文書である。

---

<sup>3</sup> 労働契約法第10条「使用者が就業規則の変更により労働条件を変更する場合において、変更後の就業規則を労働者に周知させ、かつ、就業規則の変更が、労働者の受ける不利益の程度、労働条件の変更の必要性、変更後の就業規則の内容の相当性、労働組合等との交渉の状況その他の就業規則の変更に係る事情に照らして合理的なものであるときは、労働契約の内容である労働条件は、当該変更後の就業規則に定めるところによるものとする。」

現行労組法は第1条で、法の目的を「この法律は、労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことを促進することにより労働者の地位を向上させること、労働者がその労働条件について交渉するために自ら代表者を選出することその他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすること及びその手続を助成することを目的とする」と定めている（1949年の労組法改正で曲折を経て全面改定）。労働組合の究極の目的は労働協約を締結することにあると言っても過言ではない。就業規則に定める労働条件の具体的内容を労働協約にそのまま定めることでもよいし、あるいは「組合員の労働条件は本協約締結時の就業規則による」と規定しておけば、使用者が任意に就業規則の変更をすることはできず、労働組合が労働協約の内容の変更に同意しない限り、労働協約の有効期間中は労働条件の安定性は保てることとなる<sup>4</sup>。

使用者の任意の労働条件決定を抑止し、このように労働者の集団的な合意の下で労働条件を決定すること自体が民主的であるが、労働組合が団体交渉を行い、交渉の結果、労使が合意して労働協約を締結する一連のプロセスにも、労働組合は民主的な手続きで対応することが一般的である。

主要な労働条件である賃上げを例にとれば、多くの労働組合は春闘で使用者に賃上げ要求を行う。その際、組合員各自の賃金を一律にX%引き上げるという要求方式をとる組合は少数で、多くは自社の人事処遇・賃金制度（労使の専門委員会で構築することが多い）を踏まえ、制度上の役割や資格、職務（ジョブ）などを勘案し、それぞれのゾーンやグレードで引き上げるテーブル（配分表）を作成し、結果として組合員総数の賃金でX%の引き上げ、あるいは賃金制度上の個別年齢ポイントでの引上げ額を要求し交渉を行う。団体交渉はストライキを背景に使用者に決断を迫ることも多く、組合の要求内容は中央委員会などの組合の機関会議で審議し、場合によっては規約に定める手続きでストライキ権の確立が行われることもある。要求案の議案は職場討議に付されて審議され、春闘での交渉結果についても機関会議で承認手続きを行うことが多い。賃上げ要求は組合員の多様な要求や配分を、民主的に決定していくプロセスでもある。

しかし、非正規雇用で働く労働者は組合員資格を与えられていないことが少なくない。職場の民主主義を拡げていくためにも、職場のすべての労働者を、集団的な労使関係のセーフティネットの輪に迎え入れる不断の取り組みが求められていることに、労働組合関係者は改めて留意しなければならない。

## 労働組合の組織運営は民主主義を自ら学ぶ場

次に労働組合の組織運営における民主主義について考える。

これは、「組合民主主義の原則」とも呼ばれるものである。

わが国では、憲法第28条に保障された団結権により、労働組合の結成・加入の権利が保障されており、労働者は任意に労働組合を結成・加入し、特別な届出や許可を要しないこととされている（自由設立主義）。しかし、憲法が保障する労働三権の具体的保護として、労働組合法は労働組合に対するさま

<sup>4</sup> 「協約当事者が労働協約の有効期間中に当該労働協約で既定（解決済）の事項の改廃を目的とした争議行為を行わない義務」（菅野和夫「労働法第12版」）という、信義則上の「平和義務」があるとされる。

さまざまな法的保護を与える一方で、労働組合法が保護する「労働組合」であることに厳格な要件を課している。

具体的には労組法第2条に法適合の労働組合要件を規定し、さらに労組法第5条第2項で、労働組合の「規約」の中に、民主的な必要的記載条項を盛り込むことを求めている。

労組法第5条2項で定める規約の条項の中核は、①組合員のすべての組合の問題への参与権、組合員への均等取扱い、②人種・宗教・性別・門地・身分による組合員資格の剥奪禁止、③組合員による組合役員の直接無記名投票選挙（全国組織は組合員の直接無記名投票で選出された代議員による直接無記名投票）、④年1回の総会（「大会」・「中央委員会」などと呼称）の開催、⑤公認会計士による証明書を付した年1回の会計報告、⑥ストライキ開始時における組合員（または代議員）による直接無記名投票による過半数の賛成、⑦組合規約改正に際しての組合員（または代議員）による直接無記名投票による過半数の賛成といった条項であり、これらはいずれも民主主義実現の根底をなすものである。菅野（2019）は、労働組合法が組合民主主義を強行法的原則として、「平等な権利を有する組合員の利益と意見を多数決原則によって公正に調整して労働組合を運営すること」を求めていると示している。

筆者自身も、単組支部の専従役員に1980年代に初めて就任した際は、組合規約（下位規範の「選挙規定」）に基づく役員選挙を経験している。

入社後の初任配属地、神戸にあった組合員数4千人強の支部だったが、選挙を前に支部委員会の決議で組合員による選挙管理委員会が設置され、まず、役員選挙の公示が行われた。特定政党を支持する組合員を含み、定数を超える立候補者がいたので、当時は例年のことだったが選挙となり、選管による立候補者の選挙公報の発行と組合員全員への配布、始業前・退勤時の工場門前や、昼休憩時の職場での立会演説会の開催、選管の管理の下での組合員による直接無記名投票の後、双方の開票立会人の下で開票作業というプロセスを経て、組合員からの多数の獲得票を頂き、専従役員に「当選」という経験をしている。民主的な手続きを定めた組合規約は、職場の組合員に対して、民主主義の身近な実体験を促す効果もあると思う。まさしく、労働組合そのものが職場の労働者が民主主義を自ら学ぶ場でもある。

## 「過半数代表者」が抱える大きな課題

就業規則の変更手続きの際にも触れたが、過半数労働組合や過半数代表者といった過半数代表との労使協定や意見聴取に、法律上一定の効果を与える仕組みは、1947年4月に制定された労働基準法第36条がその嚆矢とされる。いわゆる「36協定」である。

当時の厚生省労政局労働保護課によって立案された労働基準法案は、敗戦後、国際社会への復帰を目指す日本政府が、ILO憲章やILO第1号条約を強く意識して、「1日8時間、週48時間」という国際水準を法制化すると同時に、戦後復興に必要な労働時間数を合法的に確保するため、割増賃金率25%の支払いと集団的な同意に基づく書面による協定によって、違法性を回避するという政策が採られたのである<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 久谷與四郎（2011）「労働関係はじめてものがたり×50」全国労働基準関係団体連合会

この過半数代表との書面による協定という仕組みは、1947年の労基法制定時にはわずかに第36条と第90条（就業規則の作成手続）の2か条しかなかったが、その後、過半数代表制は当初の労働基準法での規定のあり方を大きく超え、現在では、雇用対策上の助成金や年金給付、さらには労働法分野だけでなく倒産法制などの領域で60とも70ともいわれるほどにまで拡大しており、また、手続きとしても書面による協定の他、意見聴取、同意、協議など多様化するに至っている。過半数代表者は、過半数労働組合を補完する制度として設計されていたにもかかわらず、法律上は過半数労働組合とは同等の権限を付与される存在とされているのである。毛塚（2021）は2018年の労働者派遣法改正の際に、派遣元の過半数代表者との労使協定により派遣労働者の賃金等の待遇を決定できる方式の創設に対し、「（派遣労働者の派遣先労働者との同一賃金原則について）労働協約賃金で適用除外を認めるならばともかく、過半数代表者との賃金協定で逸脱を認めることは、労働組合の協約締結権を侵蝕するもので違憲性がきわめて高く、重大な問題であることを看過すべきではない<sup>6</sup>」と指摘している。

このように権限が拡大されてきた過半数代表者をめぐる課題については、過半数代表者が一人であることによる機関性や独立性の問題、任期のないことによる常設性の欠如などの課題が挙げられるが、最も根本的な問題点は、与えられる権限が過半数労働組合と同等にも関わらず、その選出において民主的な手続きを経ないケースが少なくないこと、また民主的な選出を真に実効あらしめる法規制はないことである。

過半数代表者の選出手続きに関しては、かつては行政通達のみで法令上の規制がなかったが、1998年の労基法改正に際し労働基準法施行規則に初めて規定が置かれ、「投票、挙手等の方法」による民主的な選出手続きや不利益取扱いの禁止が求められるようになっている（労規則第6条の2）。しかし、JILPTが2017年11月～12月に実施した調査<sup>7</sup>によれば、「過去3年間に過半数代表者の選出をしたことがあるか尋ねたところ、『ある』が43.1%、『ない』が39.9%、『わからない』が10.1%、『無回答』が6.8%」～とりわけ小規模事業所においては『過半数代表者』という言葉が認知されていないといった回答が多くみられた、「過半数代表者を選出したことがある事業所に選出方法を尋ねたところ、『投票や挙手』30.9%、『信任』22.0%、『話し合い』17.9%、『親睦会の代表者等、特定の者が自動的になる』6.2%、『使用者（事業主や会社）が指名』21.4%」との結果が示されている。一般的な36協定など、法律上必要とされるのに過半数代表が選出されていない可能性や、選出手続きにおいても、「投票や挙手」といった民主的な手続きは最も多いものの3割に過ぎず、「使用者が指名」が2割以上を占め、労規則が求める民主的な選出との乖離の実態が浮かび上がっている。

過半数代表者について直ちに着手すべき喫緊の課題は、その選出手続きを適正化・厳格化していくことであると言えよう。連合は、「職場における労働者代表は、第一義的には労働組合であり、労働条件の設定に関与しうる労働者代表は労働組合のみであるという大前提のもと」、「労使協定の締結や過半数代表制の運用の適正化と組織強化・拡大」と「過半数代表制の整備」の基盤整備を進めるとしている<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 毛塚勝利（2021）「非正規労働をめぐる法的整備の進展と今後の課題」労働調査協議会「月刊 労働調査」2021年5月号

<sup>7</sup> 「過半数労働組合および過半数代表者に関する調査」（JILPT調査シリーズ No. 186 2018年12月）

<sup>8</sup> 連合 第23回中央委員会 協議事項（2021年8月21日）

## 労働者代表制をめぐる状況

連合は、長期的な組織率の低下や雇用形態の多様化の進展という現実直面の中で、労働組合以外に労働者の声を代表する労働者代表制のあり方について検討を行い、2001年10月の第7回定期大会において、常設機関を設置し自主的、民主的な運営を確保する枠組みを法的に整備するための『労働者代表法案要綱骨子』（以下、連合法案）を確認した。

この連合法案は、過半数代表者が抱える前述のような問題点の解決を目指し、労働組合との役割分担の明確化を前提に、常設の機関を設けようとするものである。直接無記名投票により選出された3人以上の複数委員（任期2年）による常設の「労働者代表委員会」を設置し、これに労働諸法規等における労働者代表との協定締結・意見聴取等の任務・権限（就業時間中の活動容認とその賃金支給含む）を与え、使用者は労働条件その他の労働者の待遇に関し、労働者代表委員会の意見聴取を求めなければならないとする。企業内の労使関係は労働組合が基本であることから、労働者代表制度は労働組合を「補完」する制度であると位置づけ、過半数労働組合がない事業所にのみ設置を義務付け、当該事業場で適用される労働協約の優位や、当該事業場で過半数労働組合が結成された場合における労働者代表委員会の解散などの規定も盛り込んでいる。

その後も各界で労働者代表制の検討が進められており、2年にわたる検討を経て、2013年7月にはJILPTの「様々な雇用形態にある者を含む労働者全体の意見集約のための集団的労使関係法制に関する研究会報告書（以下、JILPT報告書）」（座長：荒木尚志教授）が取りまとめられた。JILPT報告書では、労働者代表の役割と権限を分析した上で、求められる集団的な発言チャネルの機能として、①労働条件設定に関して労働者集団の意向を反映させる機能（労働条件設定機能）、②法定基準の解除機能、③労働条件遵守のためのモニタリング機能や苦情・紛争処理機能の3つに整理し、第1のステップとして、「過半数代表制の現行の枠組みを維持しつつ、過半数代表者の機能の強化を図った上」で、第2のステップとして「新たな従業員代表制の整備の必要性を検討する」旨の提起を行っている。その中で、常設化に伴う費用負担に関し、タイムオフ（勤務時間内の有給の活動時間）が重要と指摘し、過半数労働組合の過半数代表としての機能の強化を図る方策を考える場合は、「タイムオフや施設利用等の活動保障、身分保障が重要」とする一方で、「労働組合法の不当労働行為に関する規定を現行のまま維持できるのか検討が必要」と指摘している（連合も2021年8月に連合法案を一部修正し、同旨の労働組合法の改正について追記している）。

また、最近では経団連が2024年1月に「労使自治を軸とした労働法制に関する提言」を公表している。その内容は「過半数組合がない企業の労使における意見集約や協議を促す一助として、新しい集団的労使交渉の場を選択的に設けることができるよう、『労使協創協議制』の創設を検討することが望まれる」とし、①有期雇用等労働者も含め民主的な手続きにより複数人の代表選出、②行政機関による認証取得、③必要十分な情報提供と定期的な協議実施、④活動に必要な範囲での便宜供与などを条件に、

⑤労働者代表者と会社代表者との間で個々の労働者を規律する契約を締結する権限を付与、⑥就業規則の合理性推定<sup>9</sup>や労働時間制度のデロゲーションの検討などを含むといった内容である。

労働者代表制については、連合内部でも産別組織を巻き込んで引き続き検討が続いている。その意見の中では、「制度上の問題が多い過半数代表者が、厳格な規定に基づく労働者代表委員会に移行することで、労働関係法規の運用の適正性が高まる」、「全労働者の意見が民主的に集約され、労働者の多様な利害の調整が図られる」など前向きに捉える意見もある一方で、「労働者代表委員会が設置され使用者が経費を負担すると、組織化や組合加入のインセンティブがなくなるのではないかと懸念する意見も根強くある。

筆者自身は上記に加え、労働者代表法制の立法化が仮に実現した時、現実の施行の場面を想定し、①使用者の意向に従うだけの“御用組合”的な労働者代表が選出されないような対策や、②「労働者代表」に留まることなく労働組合の意義を啓発し組合結成に向けた労働者代表（候補者）の啓発・育成のあり方など、行政や労使の取り組みも含めて法施行のための事前の環境作りが重要であると思う。現在、連合や産別が懸命に取り組んでいる労働組合の組織拡大のアプローチが、今のような特定ターゲットの“点”から、地域のほとんどの事業所という数百万単位の“面”に拡大していくことの影響を想像する必要があると思う。

いずれにしても、労働組合組織率の現状や過半数代表者の課題を鑑みれば、労働者代表制は、過半数労働組合のない職場で、過半数代表者に代わって集団的な労使関係を構築し、すべての労働者の意見を民主的に集約し、労働者の多様な利害調整を担いうる可能性を秘めていると思う。一方で、労働者代表に就業時間中の活動時間・賃金支給が容認されると、それを禁止している労働組合法の現行枠組みとの対比において、根強い懸念が労働界にはあり、労働者代表制の法制化に向けて、労働界を挙げた機運醸成の妨げとなっていることも事実である。

次に職場の民主主義を守り続けるために、労働者代表制の議論を妨げている就業時間中の組合活動に対する賃金控除について、世界の動向を踏まえて、労働者代表制と労働組合法の狭間を埋める方策を考える。

## 労働者代表制と労働組合法の狭間（就業時間中の活動時間と賃金）

労働者は労働契約の本旨に従って、使用者の指揮命令の下で労務の提供をする義務があることは当然のことだが、団結権の保障としての就業時間中の組合活動については、労務提供義務との関係で調整の余地が生じる。

わが国では労働組合法が、就業時間中の労働組合の活動時間に対し、一定の範囲（労使協議・交渉の時間）を除いて賃金を支払うことは使用者からの支配介入の不当労働行為として厳に禁止している。労働組合に対する経費援助の禁止と呼ばれる類型である。経費援助は、労働者が自ら組織した労働組合が

<sup>9</sup> 「就業規則の合理性推定」については、労働契約法制定に先立つ有識者研究会で、就業規則の変更に際し労使委員会の決議に変更の合理性を推定する効果を与えるとの提案がなされたが、もともと課題の多い過半数代表が半数の委員を指名することから、労働側からの強い反対があり見送られたもの。経団連提案には既視感が残る。

使用者から独立した存在であること（自主性）を侵す行為として禁止とされる。しかし、前述の通り、労働者代表制については連合法案に限らず、J I L P T 報告書も経団連提言も就業時間中の活動を容認しているのである。

労働組合法は、1946年の日本国憲法制定に先立ち、1945年12月に制定された（第1次法）。現在の労働組合法は第1次法が全面改正された、1949年改正の第2次法がベースになっている。第1次法から第2次法への大きな変更点の一つが、当時のGHQ勧告に基づき、アメリカ労働法（1935年制定のワグナー法）にあった不当労働行為法制が組み入れられた点といわれている（米ソ対立などの国際情勢の変化や国内の労働運動の高揚などを背景に、GHQの労働政策が転換）<sup>10</sup>。この法改正に伴い、現場からの問い合わせに答える形で、経費援助に関する具体的な行政通達が1949年に集中的に出され、その内容は極めて形式的・厳格な解釈<sup>11</sup>で、しかも当時の通達がそのまま今日に至っている<sup>12</sup>。

1945年第1次法の下、GHQの当初の組合奨励策を背景に組合活動を行っていた労働組合は、専従者に対する会社からの賃金支給や、就業時間中の組合活動は有給とするなどの運営が一般に行われており、1949年の労組法改正は当時の労使関係当事者に大きな衝撃をもたらした。

当時を体感として知る労働法学者の一人、本多（1964）<sup>13</sup>は不当労働行為規定について、「わが国の戦後労使慣行に真っ向から衝突するものであった ～ そもそも就業時間中の組合活動は組合本来の任務を果たすためにも不可欠のものと考えられ、しかもこれに対して賃金カットをするかどうかは労使の自主的交渉に委ねられてきたからである」と記している。

当時の労働組合運動史をみると、「労組法改悪反対闘争」が全国的に行われ、例えば、日立製作所労組（当時は連合会）では、会社からの「就業時間内の組合活動」並びに「組合専従者に対する給与打ち切り」との労働協約改定申し入れをめぐって団体交渉が紛糾し、組合の争議のち、会社が交渉の打ち切りと労働協約破棄通告を行い、その後2年近くにわたり無協約時代に突入したとの記録も見られる。日立製作所労組のこの紛争は結局、2年後に組合が労働協約の早期締結に動き、改正労組法に適合すべく組合規約も改定し、法適合の新労働協約に調印し、「以後、この協約で定めた大綱がその後の協約の基礎となった<sup>14</sup>」と記録されている。

現在、経費援助に関する有力な学説では、菅野（2019）は「『経理上の援助』に該当しうるものとしては、組合用務のための出張旅費・手当の支給、組合専従役職員の賃金の負担などがある。しかし、組合事務所の光熱費負担、組合休暇、就業時間中の組合活動に対する賃金の不控除などは、同但書に列挙

<sup>10</sup> 「1945年労働組合法は、厚生省の内部に設置された労務法制審議委員会においてGHQの介入を受けずに起草されたものであって、その迅速な作業は、これら戦前の比較法的研究と労働組合法制定の試みとが基礎となって初めて可能であった。これに対して、使用者の不当労働行為の禁止（7条）とその行政救済の仕組み（27条以下）は、1945年労働組合法がGHQの意向によって1949年に改正された際に追加されたものである」菅野和夫「労働法第12版」819頁。また、「労働組合法立法史料研究（解題篇）」（J I L P T 2014年）参照。

<sup>11</sup> 例えば、会社との労使協議の途中でいったん協議を打ち切り、使用者の了解を得て、労働者側が協議をした場合の取り扱いにつき、暫時隣室で行う場合は経費援助に当たらないが、組合に帰って執行委員会等に諮る場合の賃金支払いは経費援助に該当（1949年 労収8816号）。また、使用者が労使協議のために遠隔地にいる労働組合代表者を交渉地に招集した際に、交通費・宿泊費を支給することは経費援助に該当（1949年 労収第6128号）。

<sup>12</sup> 厚生労働省労政担当参事官室監修「新訂 労使関係法解釈総覧」（最新刊 2005年）

<sup>13</sup> 本多淳亮（1964）「業務命令・施設管理権と組合活動」175頁

<sup>14</sup> 日立製作所労働組合「闘いと前進の記録 写真集・日立労働運動史」1971年

された例外に準ずるものとして、それに該当しないと解すべきである」とし、また、荒木（2020）<sup>15</sup>は、「経費援助について、形式的には不当労働行為に該当するよう見えても、実質的に組合の自主性を阻害しないものはこれに該当しないと見る見解が多数を占めている ～ 日本の企業別組合は、団体交渉で使用者と対決する労働組合の任務と、企業・事業場における労使共通の利害の増進を図る従業員代表の任務という2つの機能を担う存在として今日に至っている ～ この問題については、従業員代表制度を本格的に構想する場合には、より根本的に検討する必要が生じよう」と示している。

このような有力学説が存在するにもかかわらず、行政通達は1949年当時の厳格な形式的解釈のまま修正されてはいないし、また、労使関係の現場（各社労働協約）では、労働協約債務的部分（組合活動条項）で、組合の大会・中央委員会などへの就業時間中の出席などは容認されているものの、その時間に対する賃金支給に関しては厳格に「不支給」と規定されることがほとんどと思う（少なくとも電機連合大手組合の労働協約ではそのように規定）。就業時間中の組合活動条項については、労働協約の規定は、①就業時間中の組合活動が使用者がどこまで容認するか、②前記①の時間について賃金を控除するか否かの二つの要素に整理できる。①については労使間協議で裁量の余地はあるが、②の賃金控除については当然のこととして労使間で話題にも上らない状況にあると思う。「労使交渉時間以外の就業時間中の組合活動はすべて賃金不支給」が労使関係当事者間で、侵さざるべき当然の行為規範（金科玉条）ともなっている。

「就業時間中の組合活動時間＝全て賃金控除」は、日立製作所労組の例でみたような、1949年労組法改正の際の労使交渉の苦いDNAが、歴代の使用者側、労働組合側の労使関係者の間で伝承・純化され、労働組合役員も自らの労働組合の自主性の矜持として、なんらの疑問を挟んでこなかったように思う<sup>16</sup>。

労働者代表制の便宜供与ではなぜ容認され、労働組合はなぜ容認されないのか、「就業時間中の組合活動時間＝全て賃金控除」の「常識」を疑い、見直す必要がある。

## 就業時間中の組合活動の賃金控除は世界標準？（常識を疑い刮目しよう）

わが国の不当労働行為法制を少し俯瞰的に見てみよう。

1949年の労働組合法改正で、アメリカ・ワグナー法をベースに導入されたわが国の不当労働行為法制は、世界的に見れば少数とされるようである。

荒木（2018）<sup>17</sup>は「国家が介入して労働組合を助成する不当労働行為制度を採っている国は、世界では少なく、アメリカモデルを取り入れた日本やフィリピン、また日本のモデルを導入した韓国や台湾などがありますが、ヨーロッパの国にはそのような不当労働行為制度はありません」と紹介している。

<sup>15</sup> 荒木尚志（2020）「労働法（第4版）」有斐閣

<sup>16</sup> 労組法改正当時を体感として知る労働法学者の一人、沼田は「もともと経費援助というものは、団結権の主体である組合の方でお断りをしたってよいわけで、使用者から組合全体に対して援助が押し付けられることはむしろ少ないといわねばならない」沼田稲次郎「労働組合活動と法律」54頁（1964年）

<sup>17</sup> 荒木尚志（2018）「世界の集团的労働関係から見た日本の労使関係・不当労働行為制度」（中央労働時報 第1235号）

企業別労働組合を主とする日本と、産業別労働組合を主とするヨーロッパとでは労働法体系が異なるが、まず、フランスの就業時間中の組合活動に関する法制度を見てみる。

フランス労働法研究者の細川（2013）<sup>18</sup>によれば、仏労働法典には、労使交渉に参加する労働者に報酬を支払うことへの直接の規定はなく、産業部門別協約・協定で、交渉参加のために欠勤する権利を行使する方式を定めなければならない旨を規定しているという。細川は、産業別労働協約の事例として、2000年に締結された銀行業全国労働協約の事例を取り上げ、「産業部門別同数委員会の協議の時間は労働時間とみなされ、そうしたものとして報酬を支払われる」と紹介している。日本においても労使交渉時間の賃金不控除は不当労働行為とはみなされないが、この事例では続けて、「同数委員会の協議の準備については、各労働組合組織に対して1年につき半日×35回分が、当該労働組合が銀行産業同数委員会の1または複数の構成員のためにその時間を付与するという条件で与えられる」、「付与された時間は労働時間とみなされ、そうしたものとして報酬を支払われる」と紹介している。労使協議の時間だけでなく、その準備のための時間が、労働法典が協約に委譲した内容で、法と整合的に有給で与えられていることに注目する必要がある。

また、日本と同様に不当労働行為法制を採用していた韓国を見てみる。

韓国では1953年に労働組合法が制定され、不当労働行為法制については直接、刑事罰を科す制度が導入された（日本法とはこの点は異なる）。その後、1963年の法改正で日本法と同じ規定内容の経費援助の禁止が盛り込まれた。しかし、香川（2002）<sup>19</sup>によれば、その禁止規定には経過措置が設けられ、「組合専従者への給与支払禁止規定は2001年末まで適用しない」とされた。実際は、その後も労働組合専従者の賃金を使用者が支払う慣行が続いてきたという。しかし、「『労働組合および労働関係調整法』の改正法が2010年1月1日に成立し、同年7月1日から労組専従者への賃金支払いが禁止された。ただし、『勤労時間免除（タイムオフ）制』と呼ばれる例外規定が設けられ、労組専従者が、ある一定の勤労時間免除の範囲内で、賃金を削減されることなく、労使協議・交渉、苦情処理、安全衛生活動、労組の維持・運営活動などに従事することが認められた<sup>20</sup>』という。韓国のタイムオフ制度では組合員数に応じて、組合活動時間として有給での就業免除時間が設定され（広域組織は10%～30%加算）、さらに2013年の改正により、組合員数49人以下でも、専従役員一人を置くことができるようになった。不当労働行為法制を持っていた韓国が、労働組合役員の組合活動に対し、国家が使用者に対し積極的に就業時間中の活動時間を受忍させる法制を採っていることに注目したい。

---

<sup>18</sup> 細川良（2013）「現代先進諸国の労働協約システム—ドイツ・フランスの産業別協約—」（J I L P T 労働政策研究報告書NO.157-2）

<sup>19</sup> 香川孝三（2002）「日本から見る韓国の不当労働行為制度」（神戸法學雑誌第51巻第4号）

<sup>20</sup> J I L P T「海外労働情報 国別労働トピック 韓国 2013年8月号」

表1 2013年の法改正によるタイムオフの上限時間の改正（韓国）

組合員数	上限時間(年間)		使用可能人数
	改正前	改正後	
1人～49人	1,000時間	2,000時間	パートタイムで使用した場合、その人数はフルタイムで利用可能な人員の3倍を超えることはできない。
50人～99人	2,000時間		
100人～199人	3,000時間	3,000時間	
200人～299人	4,000時間	4,000時間	パートタイムで使用した場合、その人数はフルタイムで利用可能な人員の2倍を超えることはできない。
300人～499人	5,000時間	5,000時間	
500人～999人	6,000時間	6,000時間	
1,000人～2,999人	10,000時間	10,000時間	
3,000人～4,999人	14,000時間	14,000時間	
5,000人～9,999人	22,000時間	22,000時間	
10,000人～14,999人	28,000時間	28,000時間	
15,000人～	36,000時間	36,000時間	

出所：JILPT「国別労働トピック：2013年8月 韓国」

このように就業時間中の組合活動に対する厳格な賃金控除は、必ずしも世界標準のルールでもないことに労働組合関係者は刮目する必要があるのではなかろうか。

## 職場の民主主義を守り続けるために

### —労働組合の知恵と度量が問われている—

労働組合は使用者から独立した組織として、使用者からの直接的な経済的援助を受けることなく自主性を確保し続けることは不変の原則である。

しかし、過半数労働組合が労働者代表としての機能を発揮するためには、特に企業内組合を基盤とする日本の労働組合にとって、使用者の提案等に対して組合役員が組合員の意見を聴取し、民意をまとめていくために就業時間中に活動を行うことは、労働者代表制の便宜供与の活動時間と同様に必要不可欠である。労働組合に対する直接的・経済的な経費援助（積極的経費援助）は今後もあり得ないが、労働者代表機能を果たす過半数労働組合に対し、賃金控除をしない一定の組合活動時間を認めること（消極的経費援助）を検討すべきであると考ええる。しかし、労働組合の活動の中で、労働者代表としての活動とそれ以外を峻別することは困難である。労働者代表制の立法化のタイミングを合わせて、日本の現行の不当労働行為法制については、フランスの事例や韓国の立法内容のような、一定時間の消極的経費援助の創設に向けて、労働組合法の見直しの検討を始めるべきと考ええる。それが労働組合を補完し、職場の民主主義を守り続ける可能性のある労働者代表制の立法化に向けて、労働界の喉に刺さった骨を抜くことにつながる。

労働組合はこれからも未組織職場の集団的労使関係の再構築に向け、組織拡大を通じてすべての働く労働者に労働組合のカバーを広げるための努力を行っていかなければならない。それが職場の連帯の基盤であり、未組織労働者に対する組織労働者の義務である。過半数労働組合も過半数であることに安住

せず、非正規雇用で働く労働者等を含む全ての労働者の代表として、適切に聴取・把握し、労働者代表としての活動をすることが強く求められる。

今、すべての労働運動関係者の知恵と度量が問われているのである。