

公労法上の仲裁裁定と国会の予算統制

藤 内 和 公

はじめに

- 一 三公社四現業の予算制度と仲裁裁定の実施
- 二 予算上資金上実施不可能な仲裁裁定の効力
- 三 仲裁裁定実施と国会の予算議決
結びに代えて

はじめに

国鉄など三公社四現業に適用される公共企業体等労働関係法（公労法）一七条は「職員及び組合は公共企業体等に対して同盟罷業、怠業、その他業務の正常な運営を阻害する一切の行為をすることができない」として、職員の争議行為を一律に禁止し、他方、その「代償措置⁽¹⁾」として同法三三条以下は仲裁制度として、労働関係調整法（労調法）にみられる労使双方の合意に基づく仲裁（任意仲裁）と共に双方の合意に基づかない仲裁（強制仲裁）を規定する。そして仲裁委員会より下される仲裁裁定は昭和三十一年の公労法改正以後、三五条但書でいう「公共企業体等の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする裁定」の場合を含め完全実施されており、それは今や慣行化している。しかし最近、国家公務員給与引き上げに関する人事院勧告の凍結⁽²⁾および不完全実施との関連で仲裁裁定を完全実

施しない動きが伝えられている。⁽³⁾

そもそも公労法一七条の合憲性に対してさまざまな疑問が出されているのは周知のところである。労働基本権の制限が合憲でありうるための条件として全通東京中郵事件・最判が示した基準に照らしてすら、とりわけ必要最小限度の制限であることの基準を充足するか否か甚だ疑問であり⁽⁵⁾、これを違憲とする学説が強く主張されている。筆者もその見解に基本的に賛成である。だが譲歩して仮に争議行為禁止規定が必要最小限度の規制であること、必要やむをえない場合の制限であること等の基準を充足することも、なお仲裁裁定を完全実施しないことが憲法上許されるか否か検討の余地あるところである。従来公労法一七条に関する議論は、その争議行為禁止が必要最小限度の規制をこえることの指摘に集中し——それ自体は一七条の合憲性の検討にて当然のことであった——仲裁裁定の実施の保障に実効性に関してはずかしく議論されてこなかった。⁽⁶⁾すでに慣行として定着している仲裁裁定の完全実施が危ぶまれる今日、仲裁制度が代償措置として機能するためにはいかに運用されるべきかを検討しておくことも重要であると思われる。

以下、本稿においては、対象を公労法上の仲裁裁定に限定し、それが争議権剝奪の代償措置としていかに運用・解決されるべきかを検討することに⁽⁷⁾する。なお本稿では議論を簡明にするために、三公社四現業のうち国鉄を例に議論を展開する。それは三公社四現業において例えば予算制度などわずかながら異なる中で、この間仲裁裁定の実施をめぐり裁判を含め注目を浴びてきたのは国鉄であり、検討の素材としてより適切だと思われるからである。

(1) 公労法上の仲裁制度は一般に争議行為禁止の代償措置として説明されている。例えば、国労仲裁裁定実行請求事件・東京高判昭四九・九・二五労民集二五卷三・四号四〇三頁。だが労使双方の合意に基づく仲裁は労働関係調整法にもみられるごとく争議行為制限・禁止の有無にかかわらず存在する。したがって争議行為制限・禁止の代償措置として仲裁制度を語るべきとき、その仲裁制度とは正確には三三条三号及び五号に規定される強制仲裁を指すと解される。そこで本稿では代償措置としての仲裁制度を檢

討対象とするので、強制仲裁制度を指して「仲裁制度」と用いることにする。

(2) 昭和五十七年度人事院勧告の凍結に関しては、片岡昇「人事院勧告の凍結の代償措置の限界」季刊労働法二二六号七八頁以下、前田達男「人事院勧告の凍結」日本労働法学会誌六一号一六五頁以下参照。

(3) 朝日新聞一九八三年九月一三日付。

(4) 最判昭四一・一〇・二六、別冊労旬六一四号四頁以下。

(5) この点に関し、ILO結社の自由委員会報告(一七九号事件・五四次、一九六一年)五五項は、アルコールおよび煙草専売事業が国民生活上必要不可欠か否かに疑問を提出している。最高裁判所事務総局編・ILO関係資料集一八三頁以下参照。

また一律禁止という制限方法に関し、国鉄尼崎駅事件・神戸地判昭四一・一二・一六、別冊労旬六三一号六頁以下、および全電通長岡・三条局事件・新潟地長岡支判昭四二・八・七、別冊労旬六四八号五頁以下は、その事業、職種、争議行為の方法に対応して個別に検討すべきことを指摘する。かかる理解は通説的理解であろう。例えば日本労働法学会声明「公務員法・公労法等の改正に関する要望」は「公務員あるいは公共企業体職員というだけでそのストライキ権自体をはじめから全面・一律に否定する現行法制が、この憲法上の基本的要請(「基本的人権に対する立法的制約は合理性の認められる必要最小限度にとどめられねばならない」筆者・注)と両立しうる余地はない」とする。日本労働法学会誌四五号一三五頁参照。

(6) たまに言及されるときも、仲裁裁定の完全実施を確保する法的手段が存在しないことの指摘である。例えば、木多淳亮・官公労働者のストライキ権(一九七八)三九頁。

この点はむしろ判例上、公労法一七条の合憲性判断の検討にて議論されている。ちなみに最高裁は「これは、協約締結権を含む団体交渉権を付与しながら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、右の職員の生存権擁護のための配慮に欠けるところがないものというべきである」(全通名古屋中郵事件・最判昭五二・五・四、労旬九三〇号七五頁)という肯定的評価を下すのに対し、幾つかの下級審判例(国鉄尼崎駅事件・前掲判決、全電通長岡・三条局事件・前掲判決)は公労法一七条が憲法二八条違反である理由の一つとして、公労法上の争議行為禁止の代償措置としての仲裁制度において「公共企業体等の予算上又は資金上不可能な資金の支出を内容とする裁定は政府を拘束しないものとされているために裁定の完全実施を確保する法律上の手段は存在しない」ことを挙げ、否定的評価を下している。

(7) そもそも争議行為の制限・禁止に代償というものがなじむか否かにつき、批判的見解が存在する。例えば梶井教授は「ストライキの自由は、労働者の生存権充足の唯一の武器であるが、それにとどまらず、もっと基底的にはいやな条件では自分の労働力を売らないという自由な人間としてのぎりぎりのあかしであって、値切れない価値を本来的に担っている」(労旬六七八号二三頁)と述べる。こうした立場からは代償措置の問題は「ストライキの自由のもつ自由な人間としてのあかしとしての根源的性格に着目するかぎり、それに見合う代償措置なぞありえようはずがない」(二四頁)ことになる。この見解はストライキの発生以

来、今日に至るまでみられるその実態を法律論の上にも反映させようとする立場であり傾聴に値する。この問題は争議権の法的性質の理解如何にかかわる重大な問題であり慎重な検討を要するところであるが、本稿においてはさしあたり、争議権制限に伴う労働者側の交渉力低下に対して労働者の生活保障の見地より代償措置を講ずることは合理的であるとの立場で議論を進めるところとする。

また労働基本権制限と代償措置の関連につき、代償措置が講じられていれば直ちに労働基本権制限が合憲であるかの如き見解(例えば、全通名古屋中郵事件最判における高辻裁判官の補足意見)もあるが、「代償措置制度の存在は、国民生活全体の利益の保障という見地から、最小限度公務員の労働基本権を制限する場合において、文字通りその代償として必要とされるものによらず、代償措置制度を設けさえすれば労働基本権を制限することができるというわけのものではない」(全農林警職法事件最判における田中二郎ほか五裁判官の意見)ことを確認しておかねばならない。

一 三公社四現業の予算制度と仲裁裁定の実施

本稿で仲裁裁定実施のための国会の予算議決のあり方を検討するに先立ち、本節では三公社四現業が裁定実施する場合に関連する予算制度と、国会の予算議決を要せずに裁定実施される場合に問題となる主務大臣(国鉄の場合は運輸大臣)の認可の性質を国鉄を例にみておく。

(一) 国鉄の予算制度と職員の給与

国鉄の予算制度は憲法八三条、⁽¹⁾ 財政法三条に基づいて、直接的には日本国有鉄道法(国鉄法)に規定されている。それによれば、国鉄により作成された予算は運輸大臣に提出され、運輸大臣と大蔵大臣の協議、閣議決定を経て更に国会の議決を要する(国鉄法三九条の二)。予算の運用においては弾力性が与えられ(三九条)、また災害の復旧その予見することができない事由による支出予算の不足を補うため予備費を設けることができる(三九条の六)。

職員の給与は、その職務の内容と責任に応ずるものでなければならず(二八条)、その支給は給与準則に基づいて

なされ、当該年度の予算の中で給与の額として定められた額をこえるものであつてはならないとされている（四四条一項（給与総額制度））。この給与総額制度は昭和二三年の国鉄法制定当初には存在せず、二四年改正により導入されたものである。しかしこの給与総額制度を厳格に運用するならば、賃金等に関する労使間での自主的合意および仲裁裁定の実施に大きな制約となるとから強い批判を浴び、現行法では給与総額制度の例外として次の二つの場合が規定されている。即ち、能率の向上などによる特別の給与の支給（業績賞与）の場合および「公共企業体等労働委員会」の裁定があつた場合において、その裁定を実施するために必要な金額を、予算の定めるところにより、運輸大臣の認可を受けて、給与として支給する（四四条二項）場合である。この二つの場合を給与総額制度の例外扱いとすることは国鉄予算の予算総則において認められている（三九条の四）。それ故に仲裁裁定を実施する上で給与総額を上回る経費を必要とする場合には、その実施には運輸大臣の認可が必要となる。

(二) 運輸大臣の認可の法的性質

国鉄法四四条二項は運輸大臣の認可により仲裁裁定実施に必要な金額を国鉄予算の範囲内で給与総額を超えて支出しう旨規定する（三一年改正により追加された）。この認可の法的性質を考える上で三一年公労法・国鉄法改正の趣旨が重要である。この法改正は同年二月の臨時公労法審議会が給与総額制度の見直しを指摘し、仲裁裁定が当該企業にとって資金上実施不可能である場合にも予算上の移流用を最大限に緩和し給与総額にかかわらず実施できるように答申したのを受けて、答申実現のために行われた。それは給与総額制度の厳格な運用より生ずる不都合を部分的に除去しようとする法改正である。そして大臣の認可により達成しようとするものは仲裁裁定の実施である。仲裁制度は後述のように争議行為禁止の代償措置として実質的に機能することが要請されるところから、裁定内容が給与総額を超える場合には、給与総額制度の例外として裁定実施のため資金支出を認可することを運輸大臣は義務づけられており、この認可行為は羈束行為と解される。

仲裁裁定は本来労使関係当事者のみを拘束するものであるが、国会議決を要する国鉄予算制度の下では国鉄労使の努力だけでは裁定が実施されえないことがありうるので、その場合に裁定実施には予算運用の権限を握る者の協力を要することになる次第である。

二八

(1) 財政法三条は「法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基づいて定めなければならない」と規定する。この規定は通常、憲法八三条、八四条に基づく要請と説明されている。例えば、法学協会・註解日本国憲法下巻(一九五九)一二七二頁以下、宮沢俊義(吉部信喜補訂)・全訂日本国憲法(一九七八)七三頁、杉村章三郎・財政法(一九五九)一四頁、北野弘久「財政法の基礎的課題」公法研究四一号一二三頁。但し、この理解には反対説があり、小島和司・憲法概論(一九六八)一九七頁、根岸哲「財政法三条の「国の独占に属する事業」と料金法定制」公法研究四一号一五四頁以下は、国の独占に属する事業の料金は租税ではないので料金法定制は憲法上の要請ではないとする。この点、最近では昭和五二年の国鉄運賃法改正をめぐり争われた問題である。

(2) 政府関係の各種審議会においてもこの点の改善を求める意見が強く主張されていた。例えば、臨時公共企業体合理化審議会答申(昭二九・三・二)は「公社においては、ただ単にその職員の給与を公務員の給与と均衡を保たしめるとしても、その均衡の程度が問題である。企業努力の増進及び生産意欲の向上を図ることが、公社制度創設の大きな理由の一つであったとすれば、その点に相当の考慮を払っていかなければ、折角の公社企業が、人的要素の面で官業化し、当初のよい狙いが失われるおそれがあるという意見があった。結論としては給与総額制度は存続するも、前述の目的達成の線に沿うように放漫にわたらない弾力性を附与することを希望する」と述べる。また臨時公労法審議会答申(昭三一・二・八)は給与総額制度と公労法一六条、三五条との関連について、とりあえずの措置として次の二点を提言した。即ち、(i)予算総則の給与総額制度を緩和し、仲裁裁定が当該企業内の資金上実施不可能である場合には、予算上の移流用を最大限に緩和し、給与総額にかかわらず実施できるようにし、又業績賞与制度を更に広く活用できるようにする等、給与について企業当局の自主性をできる限り認めるようにすること。(ii)政府は、裁定が実施できるように誠意をもってできる限りの努力を尽くすべきであることを法文上明確にうたうこと。そしてこの答申を受けて昭和三十一年公労法改正が行われた。

それでもなお、給与改訂をめぐる労使紛争は例年、労使の自主的交渉ないしは公労委の調停によって解決されずに公労委の仲裁裁定により決着をつけられている。これは労働協約により給与改訂を合意した場合に、その協約内容が給与総額を上回る場合

には協約の実施に必要な経費は給与総額制度の例外扱いされておらず一六条により国会承認を要するので、国会承認を回避するために仲裁制度を利用していることによると思われる。ここに給与総額制度が今日なお労使による自主的解決を妨げている事実を見てとれる。労使関係法研究会報告書・労使関係法の運用の実情及び問題点（公共部門関係）上（一九七七）二八五頁以下参照。

(3) 現在、給与総額は前年度の給与準則に基づいて算定された額ではない。昭和四六年度予算において給与総額その他に既定の給与ベースの五割が給与改善費として計上され、更に四九年度以降においてはこの五割の給与改善費は給与総額に組みこまれていく。

二 予算上資金上実施不可能な仲裁裁定の効力

運輸大臣の認可によってもなお仲裁裁定を完全実施しえない場合として、公労法一六条が規定する予算上資金上実施不可能な裁定の場合が存在する。まずこれがいかなる場合に問題となるかを述べ、次にその裁定の効力を検討する。

(一) 仲裁裁定が予算上資金上実施不可能となる場合

公労法三五条および一六条は、国会による承認があるまでは公共企業体等の予算上又は資金上、不可能な資金の支出を内容とする裁定に基づいていかなる資金といえども支出してはならない旨規定する。前述の如く仲裁裁定実施に必要な経費の支出のために給与総額制度の例外として運輸大臣の認可の下に予算の定めるところにより予算の流用（国鉄法三九条の一四）、予備費の使用（同三九条の六）をなしうるのであるから、ここでいう予算上実施不可能な場合とは、予算の流用、予備費の使用をしてもなお裁定実施に必要な経費を調達しえない場合を指すと解される。

また、一六条でいう資金上実施不可能な場合とは、「公社において、予定の時期に予定の収入がなく、予算上は可

能であるが、資金上のやりくりがつかないという場合には、裁定の履行のために借入金等の必要が起る。借入金の限度は、これまたやはり予算できまってくる。そこで予算の範囲内で借入金をするわけですが、その限度内の借入金の場合も、これにはやはり認可がある。……認可が得られない限りは資金上不可能、借入金ができません。予算はありますが、資金上不可能ということで、支出不可能の場合もあり得る⁽¹⁾と説明されている。だが公共企業の収支は予算として作成されているから、現実には予算上支出可能であれば資金上も支出可能であり、予算上は支出可能であるが資金上不可能という場合はほとんどないと思われる⁽²⁾。

(二) 予算上資金上実施不可能な仲裁裁定の効力——国会承認の意義——

仲裁裁定が予算上資金上実施不可能である場合には、政府は一〇日以内に（但し、国会が閉会中のときは国会召集後五日以内に）、当該裁定がなされるに至った経緯および公共企業体等の予算上資金上実施不可能であることを明らかにして、当該裁定の実施に必要な予算の国会承認を求めなければならない。国会による承認があったときは、当該裁定はそれに記載された日付に遡って効力を発生するものとされている⁽³⁾（二六条）。そこでこの国会承認の行為が予算上資金上実施不可能な仲裁裁定に対してもつ意義が問題となる。この点に関し学説・判例上次の三説が主張されている。

まず、国会承認を当該裁定（および協定）の効力についての停止条件とみる見解がある。例えば「国会の承認あるまではいかなる資金の支出も禁ぜられ、国会の承認があつて始めて協約又は裁定に記載されたその成立の日付に遡って効力を生ずる旨定められている。即ちかかる協約又は裁定に関する限り国会の承認はその効力発生要件を為すものである⁽⁴⁾」と説かれる。

次に、国会の不承認を解除条件とみる見解がある。例えば「承認するか否かが国会で決定される以前には、労働協約としての効力を持つのであり、ただ、不承認が決定されたときは、その効力を失う⁽⁵⁾」と説かれる。

最後に、国会承認は裁定の効力とは関係なく裁定実施のための予算履行が可能となる手続き上の条件であるとする見解がある。例えば「仲裁委員会の行なう仲裁裁定は、最終決定として紛争の当事者双方を拘束するものである。公共企業体等の予算上または資金上、資金の支出が不可能であって、補正予算を必要とする内容について裁定がなされた場合には、紛争そのものは最終的に終結することになるが、裁定の内容となっている資金の支出については、国会の所定の行為がなされなければならない……。この場合、裁定または協定の内容を履行するために必要な補正予算案が国会において不承認となったとしても、そのことによって裁定または協定そのもの効力には影響なく、関係当事者間には、債権債務として存続することになるであろう。したがって後日（例えば年度末）に至り、増収あるいは費用節約などによって資金の支出が可能になれば、当然に可能な範囲において、裁定または協定の履行として、資金の支出がなされなければならない」と説かれる⁶。

ここでまず仲裁裁定の労使双方に対する効力をみておく必要があるであろう。もともと「仲裁裁定は、労働協約と同一の効力を有し」（三四条三項、労調法三四条）「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これに服従しなければならない」とされている（三五条）ところから、仲裁裁定は当該紛争に関する最終的決定であり労使双方は無条件に裁定に拘束される。それは仲裁制度が紛争解決を当事者間の自主交渉とそれを経ての合意という方式に代えて第三者の判断に委ねるといふ当事者の合意——強制仲裁においてはこの「合意」が法律上強制される——に基づくことによる。だが、前述の如く公共企業体等は予算面で全面的に国会の統制下に置かれ国会の承認なしには資金支出できない。そこで当該事業年度の当初の予算でまかないきれない支出が必要な場合にはその都度補正予算を組み国会承認を得なければならないことになる。一六条はかかる国会承認の手続きを経ることなしに資金支出しえないことを規定する。だとするならば、国会承認行為は裁定の効力と関係なく、裁定実施に必要な資金支出の手続き上の条件と解すべきであろう。

- (1) 昭和二十八年二月三日衆議院労働委員会における労働省労働局長答弁。
- (2) 峯村光郎・公労法・地公労法(一九七一)一二七頁。
- (3) 一六条を条文通りに解するならば国会に付議する対象は仲裁裁定(または協定)であるかのように読めるが、国会は直接の労働関係当事者ではないことおよび裁定が公共企業体等労働委員会(公労委)という専門的第三者機関の判断であることを考慮するならば国会が裁定そのものを審議するのは適切ではなく、付議される対象は裁定実施に必要な補正予算であり、裁定は予算の資料として提出されるにとどまるであろう。この点、地方公営企業労働関係法(地公労法)一〇条における議会承認の対象をめぐる争いあるところである。中山和久「議会と労働協約」労働八九九号四頁以下参照。
- (4) 国鉄仲裁裁定仮処分事件・東京高判昭二五・一一・二八労働集一卷六号一六七頁。同旨の見解として、峯村(ジュリスト六〇四号一六頁、座談会での発言)、国労仲裁裁定実行請求事件・東京地判昭四六・八・三一労働判例一三五号三六頁以下、同事件・東京高判・前掲四〇六頁以下。
- (5) 吾妻光俊・三訂労働法(一九六五)二二〇頁。
- (6) 峯村・公労法の理論と実際(一九六七)五四頁以下。同旨の見解として、青木宗也||中山編・官公労働法の基礎二一六頁(本田尊正執筆、一九八〇)、国労仲裁裁定実行請求仮処分事件・東京地判昭二五・二・二五労働集八号一九〇頁、国鉄仲裁裁定事件・東京地判昭二五・四・一九労働集八号二〇八頁。

三 仲裁裁定実施と国会の予算議決

仲裁裁定が予算上資金上実施不可能となった場合、裁定を実施するにはそのための予算の国会議決が必要となる。その手続きの必要性は財政民主主義より根柢づけられるが、その場合に国会は全く自由に予算議決しうるわけではない。それは財政民主主義原則が運用上で制約を受けるからである。以下、まず仲裁裁定の実施状況を紹介し、続いて財政民主主義原則の運用上の制約に関して憲法上要請される制約内容と、本稿が対象とする仲裁裁定実施の場合にお

ける具体的な制約内容を検討する。

(一) 仲裁裁定の実施状況

仲裁裁定が予算上又は資金上実施不可能であるとして国会に付議された場合の扱いは次のようになって⁽¹⁾いる。

(イ) 昭和三十一年の公労法の改正以前

合計二〇件（うち給与に関するもの一九件）の仲裁裁定のうち一五件が予算上実施不可能であるとして国会に付議され、うち三件は完全に実施されたが、残る一二件は一部のみ実施された。

○補正予算の成立等により裁定の実施が可能となり、案件は

— 自然消滅したもの

三件

— 補正予算の成立により実施可能となったもの

一件

— 本予算の成立により実施可能となったもの

一件

— 経費の移流用等により実施可能となったもの

一件

○案件について一部を限って承認の議決がなされたもの

一〇件

○案件については承認・不承認いずれの議決もなされなかったが、

— 補正予算の成立等により一部を限って実施されたもの

二件

(ロ) 昭和三十一年の公労法の改正以後

昭和五五年までに合計五七二件（うち給与に関するもの五一九件）の仲裁裁定が出され、そのうち七五件が予算上実施不可能であるとして国会に付議され、これらはすべて完全実施されている。

○補正予算の成立等により裁定の実施が可能となり、案件は自然消滅したもの

四四件

— 補正予算の成立により実施可能となったもの

二三件

運賃・料金改定法等の成立により実施可能となったもの

九件

経費の移流用等により実施可能となったもの

一二件

○案件について承認の議決がなされたもの

二九件

(二) 財政民主主義と議会議決の制約

憲法八三条以下に規定される財政民主主義の原則は一般に財政に関する議会主義として説かれ、⁽²⁾国会中心の財政運営を意味するとされる。それは主権在民原則の徹底として重要な意義をもつ。

その内容および運用原則として、国会中心財政主義であることが一般に指摘されるが、財政民主主義の意義としてその指摘だけでは不十分であろう。そもそも統治機構に関する諸規定は憲法の基本原理を実現するためのものである。それ故、財政民主主義を解釈の上でも、それが主権在民、⁽³⁾基本的人権保障、恒久平和主義などの憲法の基本原理を実現するための財政分野での運用原則であることを考慮せねばならず、⁽⁴⁾そこでは基本的人権等を保障する方向でこそ運用することが要請される。だとするならば、⁽⁵⁾財政民主主義の原則は、国民財政主義——国の財政は主権者たる国民に由来するものであり、国民の意志にもとづいて処理され、国民の利益、幸福のために運営されねばならない——と国会中心財政主義をその内容とし、⁽⁴⁾うち前者が「根本の出発点であり、また、窮極の帰結点である」と解されることになる。⁽⁵⁾かかる理解はしばしば指摘されるところであるが、財政民主主義の意義として後者のみを指摘する議論が今なおしばしば見うけられるだけに重要である。

このように財政民主主義の内容として国民財政主義を第一義的なものとして理解するならば、財政民主主義のもう一つの柱である財政議会主義（国会中心財政主義）⁽⁶⁾がその運用において一定の制約を受けざるをえないことは明らかであろう。この議会の予算議決権行使の制約は自由権の基本権との関連でも生じうるが、とりわけ生存権の基本権との関連で重要である。そもそも生存権の基本権の憲法上の保障は、今日、市民が人間たるにふさわしい生活を確保す

る上で市民的・政治的自由の保障だけでは不十分であるという経済的市民社会における自律性の喪失の自覚の下に、市民の生活保障のためには国家の積極的な関与が必要であるという認識の具現である。⁽⁶⁾ 市民生活への国家介入において財政的保障は重要な位置を占めている。

議会の予算議決権行使の制約が問題となる代表的な例として、憲法二五条、二六条の場合がある。例えば憲法二五条の生存権保障⁽⁷⁾を具体化した生活保護法に基づく予算措置において、財政議会主義を根拠に国会がそのための一切の予算を否決しうるとするならば憲法二五条の規範は現実に生かされないことになる。それは憲法二六条二項および教育基本法四二条二項、学校教育法六条但書に基づく予算措置についてもいえることである。⁽⁸⁾ これらの人権保障は予算面での裏付けを要し、財政民主主義が財政を人権保障の方向で運用することを要請すると解するならば、議会の予算議決は生存権や教育を受ける権利を保障する観点でなされることが憲法上要請されよう。

同様に、予算議決権の制約は労働基本権との関連においても生じる。憲法二八条は労働三権の一つとして団体交渉権保障を規定し、それは労働関係当事者が労働条件を対等の立場で自主的に交渉し合意することを要請している。この労使自治の原則は民間企業の労働関係においては労働基準法などによる規制を除き全面的に貫徹する。そしてこの原則は公務員労働関係⁽⁹⁾においては、憲法の予定する公務員制度との関連で一定の制約をこうむるとしても、公務員も憲法二八条にいう「勤労者」⁽¹⁰⁾に該当し団体交渉権を保障されていること、使用者としての政府および地方自治体首長⁽¹¹⁾という概念が承認されていること、更に現行公務員法（公労法八条、地公労法七条、国公法一〇八条の五、地公法五五条）⁽¹²⁾が制限つきながら労働条件決定における自主的合意の方式を規定し、現業公務員に労働協約締結権を承認していることを考慮するならば、議会にて最大限尊重されるべきであろう。労使自治と財政民主主義が交錯する例として、公労法一六条（地公労法一〇条）の予算上資金上実施不可能な労働協約や地公法五五九項の書面協定に基づく予算措置の議会審議での議決のあり方が問題となる。これらの場合、議会が国民・住民の代表として税金の使途を監視し不正使用

をチェックすることは当然の要請としても、議会は直接の労使関係当事者ではなく労使合意に至る経過・事情を十分には知りえない以上、労使自治原則の尊重との関連で議会の労使合意とそれに基づく予算措置への関与は全面的には及びえず白ずと限定された範囲にとどまらざるをえないであろう。⁽¹³⁾

このように財政民主主義は議会万能主義を意味するものではなく、「憲法の定める財政民主主義の原則は、むしろ憲法上の国民または労働者の権利を保障する方向で財政の民主的統制を加えることを原則とする」⁽¹⁴⁾といえよう。その際に議決権行使の制約の程度は調整対象の人権の種類・性質により一律ではない。

③ 仲裁裁定実施に必要な予算の国会議決

公労法上の仲裁制度は三公社四現業職員の争議行為禁止の代償措置とされるものである。そもそも争議行為禁止・制限が合憲とされうるためにはいかなる代償措置が求められるのであろうか。この点に関し一連の最高裁判決は、争議権制限に代る「相応の措置」が講じられていれば足るとする。その際の相応の措置とは、争議行為を禁止・制限された当該労働者の労働条件その他に関する利益を正当に保護する機能を備えた中立的な第三者的機関が存在すると共に、その機関の判断が議会での審議過程に何らかの形で伝達もしくは反映されることを指しており、その判断が現実を生かされることまでを要求してはいない。また、基本的に同じ立場に立ちつつ更に代償措置が正常に機能することを求める補足意見があるが、その場合にも「当局側が誠実に法律上および事実上可能なかぎりのことをつくしたと認められるときは、要求されたところのものをそのまま受け容れなかつたとしても、この制度が本来の機能を果たしてないと速断すべきでない」⁽¹⁶⁾とされている。

しかし、そもそも争議行為は自らの労働によって日々の生計をたてねばならない労働者が人たるに値する生活を確保する上で、使用者との団体交渉において自らの要求を獲得する最後の圧力手段を意味する。⁽¹⁷⁾その保障は団体交渉における労使の実質的対等の制度的裏付けである。それ故に争議権は労働基本権の中で中核的権利として、歴史的にも

その法的承認をめぐる労使の激しい対立抗争を経て産み出されてきたものである。このような意義をもつ争議権の制限・禁止が一定の合理的理由によりなしうるとしても、その場合にはそれに対応する代償措置は当然に争議権保障と同じ役割を果しうることが要請され、その充足なしには争議権制限・禁止を合憲的にはなしえないであろう。

その場合、代償措置とは争議権制限により生じる交渉力低下に代え、他の手段によって労働者の生活保障をはかるうとするものであり、憲法二八条が予定する本来の姿からみれば「妥協の論理」⁽¹⁸⁾である。いかに代償措置が充実・整備されようとも代償措置である以上は争議権保障による生活確保そのものではありえない⁽¹⁹⁾。だとするならば、代償措置は実質的に代償機能を果すことが要請されざるをえず、一応の制度があれば足りるというものではない。たとえ公労法の如く裁定実施に国会議決という手続きを必要としていても、その手続きが仲裁裁定実施の妨げとなることは憲法上許されないところであろう。即ち、国会は仲裁裁定実施に必要な予算措置の承認を義務づけられていると解される⁽²⁰⁾。公労法三五条、一六条が裁定実施に国会議決を要する旨規定しているのは、その手続きにより裁定実施に必要な予算内容を公開させるためであり、それ以上の意味はないと解すべきである。

右のように公労法三五条、一六条を解釈することはILO諸機関の見解によっても支持されるところである。即ち、ILO結社の自由委員会報告は次のように述べる。

「公社又は国有産業庁が、当該事業に配分された資金又はそこに蓄積された資金では完全に賄いきれない裁定により拘束される、若干の国にあっては、追加金を入手する方法及び手段を案出するために議会に救済を求めねばならぬ。しかし立法機関に留保された予算権が、かかる場合において、政府及び立法府が拘束力ある裁定の作成者として設置することに同意した強制仲裁機関の下した裁定の条項に干渉するために利用されるべきでないことは、かかる措置の必然の帰結である。」(五九項)

更に同報告は次のように勧告する。

「必要不可欠な役務又は職業に従事する労働者のストライキが制限又は禁止される場合には、かかる制限又は禁止には、調停手続及びその裁定があらゆる場合において両当事者を拘束する公平な仲裁機関が付随すべきであり、かつ、かかる裁定は、一旦下され

たときは完全にかつ迅速に実施されるべきであるという原則に本委員会の付している重要性に、日本政府の注意を喚起する。

大部分の裁定はこれまで完全に実施されてきたとの日本政府の言明に留保しつつも、これに関連して、立法機関への予算権の留保は、強制仲裁機関の下した裁定の順守を妨げる効果を持つべきではないという原則に理事会の付している重要性、及びこの慣行からの離脱は、前号に掲げる原則の効果的な適用を損ずるのであるという理事会の見解に、日本政府の注意を喚起する。」(一八八項(e))

- (1) 労使関係法研究会報告書・前掲書三六二頁以下および公共企業体等労働委員会事務局・公企体等労使紛争調整記録「賃金関係」第二集三〇四頁以下による。但し、昭和五三年以後国会付議されたものはいずれも完全実施されているが、それがいずれの方法で処理されたかは確認できなかった。
- (2) 佐藤功・日本国憲法概説(全訂新版)(一九七四)三八八頁、清水睦はか・憲法講義Ⅰ(一九七九)二五五頁(中川剛執筆)。
- (3) 豊川義明「労働基本権と財政民主主義」島恭彦、池上淳編・財政民主主義の理論と思想(一九七九)二六五頁。
- (4) 清宮四郎・憲法Ⅰ(新版)(一九七二)二五四頁。
- (5) 例えば、小林直樹・新版憲法講義・下(一九八一)三八四頁は「財政民主主義の原則とその系たる国会中心主義とを明確に分けて、前者を後者と等置することによって矮小化しないこと」を指摘し、手島孝「財政」竹内昭夫ほか・現代の経済構造と法(一九八〇)五八五頁は「憲法上徹底・強化された財政議会主義は、そのみの次元の問題としてではなく、より根源的な財政民主主義の放射、その制度的表現として理解されることになる」とする。吉田善明・現代憲法の構造(一九七九)三二〇頁以下、同旨。また北野・前掲論文一二七頁以下は財政民主主義を納税者基本権の一つとして把握し「人権規範としての憲法の全条項が、財政のあり方を制約する憲法原則を構成する」と主張する。
- (6) 渡辺洋三・現代法の構造(一九七五)六一頁。
- (7) ちなみに社会保障の権利として、小川教授は、(A)生存権の保障を労働関係に入ることの保障または労働関係における労働条件の保障といった形以外の方法で実現すべきこと、即ち、そのために必要にして十分な社会保障立法の定立と、その運用のため必要かつ十分な行政措置を講ずることを國に対して要求する権利、(B)その要求に基づいて現実に定立される社会保障立法によって具体的に一定内容の給付を請求しうる権利、を挙げる。小川政亮・権利としての社会保障(一九六四)一二二頁以下参照。
- (8) 義務教育費無償の範囲をめぐる、それは授業料に限定されるか、それとも就学必需費に及ぶかにつき学説上争いがあるが、教科書費国庫負担事件・最判昭三九・二・二六(民集一八卷二号三四三頁以下)は、憲法二六条二項を単なるプログラム規定と解

- さず、義務教育費のうち授業料に関しては直接にこの条文が不徴収を意味し、教育基本法四条二項および学校教育法六条但書は確認規定であると判示した。この場合少なくとも授業料に相応する予算措置を議会が否決することは憲法上許されず、議決することを義務づけられていると解されよう。新井隆一・財政における憲法問題（一九六五）一六一頁以下、永井憲一「教育をうける権利と義務教育」公法研究三二二三頁以下参照。
- (9) 公務員労働関係において労働条件決定の方法としては、人事院・人事委員会による勧告とそれを受けて議会が法律・条例化する方法和、労使の自主交渉での合意に基づき議長提案を経て議会が法律・条例化する方法の二通りが現行法上存在する。だが前者の方法は賃金問題に関しては一定程度機能する余地はあるが、人事院等が労使関係における当事者ではないことから合理化問題、労働時間管理、安全衛生の問題など職場の詳しい状況を知らねば対処できない問題に関しては機能しえないのが実情である。また勧告は「勧告」である以上、長および議会に対し拘束力を持たない。このように前者の方法で機能しえない事項に関しては後者の方法によらざるをえない。
- (10) この点は、公務員法の争議行為一律禁止規定を合憲とした全農林警職法事件・最判（昭四八・四・二五、労旬八三三号七八頁以下）および全通名古屋中郵事件・最判も認めるところである。
- (11) 判例上、「実際に公務員を使用し、労務管理し、指揮命令するのは、政府もしくは地方公共団体の当局であるから、その労働関係は、当局対公務員という対抗関係として把握すべきものである」（和教組事件・和歌山地判昭五〇・六・九、労旬八八八号七六頁）との指摘がなされている。
- (12) 竹下英男・官公労働者の労働基本権（一九七九）二二六頁。
- (13) ここでの議会の予算議決権行使の制約は非現業公務員の場合と現業公務員の場合とで、労使自治承認の程度の相違に依じて異なつてこよう。具体的には非現業地方公務員団体の書面協定に伴う財源措置の場合の議会の審査は「協定が地方財政の決定的破壊をもたらず場合」（竹下・前掲書二二八頁）に限定される、もしくは「適法性審査ないしは提案内容に著しい不合理性の有無」（浜川清「地方公務員の勤務条件と首長・議会」法律時報五一巻七号三七頁）に限定されるとの指摘がなされている。
- (14) 室井力・公務員の権利と法（一九七八）九五頁。
- (15) 全通東京中郵事件・最判、全農林警職法事件・最判、全通名古屋中郵事件・最判。
- (16) 全農林警職法事件・最判における岸・天野裁判官の追加補足意見、労旬八三三三九〇頁。
- (17) もっとも争議権はこのような生存権確保手段としての側面のみならず、「労働者の反抗の意志を不実行形態である」（中山・ストライキ権五頁、一九七七）という自由権的側面をもつ。この指摘は争議権の法的性格を考える上で重要であるが、ここでは指摘だけにとどめておく。
- (18) 有泉亨、労旬六七八号五頁での見解。

- (19) 更に、例えば抗議ストや労働立法改悪反対のストの類型に対応する代償措置は現実には不可能であろう。
- (20) 同旨の見解として、中山(「当事者能力・給与について」ジュリスト六七(一)号七三頁)は「仲裁裁定を裁判所の確定判決と同様に尊重することを前提としなければならない」と述べ、また峯村・公労法の理論と実際五七頁も「政府と公社が裁定や協定の誠実な履行をしなかったことは、明らかに違法である」と指摘する。
- (21) 一七九号事件・五四次報告、最高裁判所事務総局編・前掲書一八五頁、一九六頁。これらILOの各種委員会の見解は直ちに法的拘束力を持つものではないとしても、さまざまな紛争処理の堆積により形成されてきた国際労働基準であり加盟国として最大限尊重することが要請されよう。片岡・前掲論文八五頁参照。

結びに代えて

最後に、公労法上の仲裁制度の代償措置としての評価如何と今後の課題を述べて結びに代える。

(一) 仲裁制度の代償措置としての評価

以上の検討により、仲裁委員会の下す仲裁裁定が予算上資金上実施不可能な場合にも国会は裁定実施に必要な予算措置の議決を義務づけられていることが明らかになる。だが仲裁制度が争議行為禁止の代償措置として機能するためには仲裁裁定の実効性に加えて仲裁機関の公平性が必要と解される。この公平性なしには仲裁機関の下す裁定の内容が労働者の生活保障となりうることの保障および裁定に対する労使の信頼を確保できないであろう。公平性の内容としては、仲裁機関の構成における公平性、仲裁委員の選出手続きが公平であること、とりわけその選出過程において労働者団体が発言権をもつこと等が挙げられる。

この点に関し、現行公労法は問題点を残し、仲裁委員会を構成する公益委員の独立性がしばしば疑問視されている。当初、仲裁委員の選定は、まず中央労働委員会の会長が候補者を推薦し、次に労使の代表の同意を得て、内閣総理

大臣が委嘱するという手続きを経ていた。そこでは仲裁委員会は政府からの独立性が一応確保されていた。しかし昭和三十一年改正により、仲裁裁定をする公労委の公益委員は労働大臣が労使双方の委員の意見をきいて作成した委員候補者名簿に記載されている者のうちから両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命することになった(二〇条二項)。そのため「委員会の政府への隷属化が強くなった」との批判が生じうるものとなった。⁽¹⁾

今後、裁定内容が労使の信頼を得るには、公益委員の選出に際して労使双方の意見を公式に反映させる方法が考慮されるべきであろう。また、仲裁裁定の実効性確保の方法に関しても代償措置であることを考慮するならばより直接的に実効性が確保される方法が検討されるべきであろう。

(二) 今後の課題

周知のように、公労法は昭和二十三年七月のマッカーサー書簡に基づいて同年一二月に制定されたものである。⁽²⁾それは内容的にみて占領下における異例的措置であり、当時法案に賛成した与党議員でさえ「過渡的・国辱的法案」と呼んだものである。⁽³⁾また立法技術的にも難点をかかえ、とりわけ一六条は「この条文のできがあまりにも悪く、その表現が不明確であり、これでは解釈がいろいろに分れるのは当然である、という点だけについては、関係者の意見が一致した」⁽⁴⁾ものである。それ故に公労法は講和条約の発効に伴う日本国憲法への法規の一元化の要請により早晩全面的改正が必要とされていた。しかし幾度かの改正を経てもなお重要な問題点は関係者の一致をみないため今日なお課題とされたままになっている。結社の自由委員会報告(一七九号事件・五四次、一九六一)が公労法改正を勧告して二年、ドライバー報告が「結社の自由委員会によって行われた勧告に照らして、この点の事態の早期かつ徹底的な再検討を勧告」して一八年が経過している現在、公労法一六条、三五条を含めた全面的見直し作業が強く求められているといえう。⁽⁵⁾

(1) 森長英三郎「公労法改正の問題点」法律時報二八卷九号八二頁参照。三一年改正のこの点に関する批判は改正法案の国会審議の過程ですでに出されていた。例えば「今回の改正案で、公益委員は労使委員の意見を聞いて国会の同意を得、内閣総理大臣が任命することになっているのは、労使の意見を反映するという点で、仲裁委員は労使を代表する選考委員の選定した者について総理大臣が任命するという現行規定よりはるかに弱く、常勤委員制の運用と相俟って委員会を官僚化するのではないか」との質問が出されている。これに対し政府は「これは臨時公労法審議会の答申を受け入れたものであり、また、国会の同意が任命の要件となっているから、さらに労使の同意を要することは当を得ない」として、議会の同意があれば労使当事者の同意は不要であるとの態度を示している。第二四回国会制定法審議要録三六二頁参照。

(2) 公労法制定経過は、峯村・公共企業体等労働関係法(新版)(一九七二)六頁以下参照。

(3) 大野正男「最高裁仲裁裁定判決の意味するもの」労旬九六九号五九頁。

(4) 今井一男「公労法第一六条を改正せよ」人事行政六卷四号一五頁。

(5) この作業はすでに幾つかの立法構想の発表として着手されており、その実現へ向けての国民的合意の形成が今後の課題となろう。青木||竹下||中山||室井編・公務員の労働基本権(一九七九)参照。