

序 章

第1節 労働立法過程における三者構成原則をめぐる政府内部における議論の提起

ここ数年来、労働法における規範的立法過程論ともいうべき分野が議論の焦点となりつつある。これまで労働法学関係者にとってはあまりにも当然のこととしてその正当性を論ずることすらしてこなかった三者構成原則に対して、外部から、そして労働法学関係者の中からも、その正当性に疑問を呈する議論が提起されてきたため、改めてその正当性の根拠をきちんと整理し、規範的理論として再確認する必要が高まったのである。

社会的に影響のある文章としてはじめてこの問題を取り上げたのは、経済財政諮問会議の有識者議員であった八代尚宏国際基督教大学教授が、『週刊東洋経済』2006年10月14日号の「経済を見る目」に書いた「時代に逆行する雇用の規制強化」であった。そこでは、「すでに雇用されている者と新たな雇用機会を求める者との利害対立が強まる中で、労働者全体の2割に満たない労働組合が「労働者の代表」として、労働審議会等の場で雇用規制の維持・強化を主張している。労働市場の改革は、日本経済の活性化にとって大きな意味を持っており、労使間の利害調整に終始する労働審議会だけで審議する時代は、もはや終わったのではないだろうか。」と、三者構成審議会を手厳しく批判している。

この問題を政府の文書としてはじめに取り上げたのは、2007年5月21日に内閣府の規制改革会議の労働タスクフォース¹が公表した『脱格差と活力をもたらす労働市場へー労働法制の抜本的見直しを』と題する意見書である。同文書は、内容的にも解雇規制、派遣労働、最低賃金など労働法のほとんど全領域にわたって徹底した規制緩和を唱道するものであったが、特に注目すべきは労働政策の立案の在り方に対して、「現在の労働政策審議会は、政策決定の要の審議会であるにもかかわらず意見分布の固定化という弊害を持っている。労使代表は、決定権限を持たずに、その背後にある組織のメッセンジャーであることもないわけではなく、その場合には、同審議会の機能は、団体交渉にも及ばない。しかも、主として正社員を中心に組織化された労働組合の意見が、必ずしも、フリーター、派遣労働者等非正規労働者の再チャレンジの観点に立っている訳ではない。特定の利害関係は特定の行動をもたらすことに照らすと、使用者側委員、労働側委員といった利害団体の代表が調整を行う現行の政策決定の在り方を改め、利害当事者から広く、意見を聞きつつも、フェアな政策決定機関にその政策決定を委ねるべきである。」と、根本的に否定的な見解を明らかにした。

その直後の5月30日に公表された「規制改革推進のための第1次答申」では、おそらく政府内部の意見がまとまらなかったため、この記述を含んでいたと思われる労働分野に関する節がそっくり削除されていたが、同年12月25日の「第2次答申」では、「労働政策の立案にあたっては、審議会における審議において、必ずしも組織化されていない労働者、使用者を含む国民各層の多様な見解をよりきめ細かく把握し、政策立案に反映する取組が重要とな

¹ 座長：福井秀夫政策研究大学院大学教授

る。」と、やや穏和な記述になっている。これは、政府部内における意見のすりあわせの結果と思われるが、問題が解消したわけではない。

たとえばごく最近においても、上記八代尚宏教授はその近著²において、「日本の労働市場の改革に関わる問題については、従来のように、単に労使間の利害調整だけを考えることでは、はなはだ不十分である。過去のような閉鎖経済の時代は終わり、世界的な市場が開かれている現在、『企業が国を選ぶ』傾向はますます強まっており、様々な規制に縛られた国内市場からの『退出競争 (race for exit)』がすでに始まっている。専門家の助言に基づき、直接の利害関係者を超えた労使のトップダウンでの政策決定が、労働市場改革についても求められている。」と述べ、三者構成審議会に対する疑念を示している。労働法学関係者の外部からのこういった批判に対して的確に応答する必要性はなお高いのである。

第2節 労働研究における三者構成原則についての議論の展開

以上のような動きに対して、労働研究者の側からののはじめてのまとまった応答は、2007年6月23日に開催された労働政策研究会議におけるパネルディスカッション「雇用システムの変化と労働法の再編」であった。荒木尚志東京大学教授の司会により、樋口美雄慶應義塾大学教授、濱口桂一郎（当時政策研究大学院大学教授）、中村圭介東京大学教授の3人から報告がなされたが、中村教授が主として労働政策審議会労働条件分科会における労働契約法制をめぐる審議を踏まえて、三者構成原則からの「逸脱？それとも変容？」を問いかけたのに対し、濱口は日本とEUにおける労働立法システムの歴史を振り返りつつ、三者構成原則の重要性を確認する必要性を強調した。労働政策の意思決定原則としての三者構成原則を排除した形での規制緩和論の危険性を強調し、またディスカッションの中では、そもそも三者構成原則とは、関係者の利害を適切に反映させるような政策や立法をすることに最大の根拠があり、その基盤は、産業社会において社会的マジョリティである労働者と企業者の代表が両者間の利害関係を持って議論するのがもっとも公明正大な方法であることにあると主張した。さらに首相直轄の経済財政諮問会議等について、マクロ経済的な司令塔機能としては理解できるとしつつも、自分の考えで一方向的に絵を描いて話を進め、政府の中枢で決まったこととして政策を進めていくことには問題があると警告を発した。この記録は「労働立法プロセスと三者構成原則」として『日本労働研究雑誌』2008年特別号（571号）に収録されている。

続いて2007年9月1日、日本学術会議主催の「より良き立法はいかにして可能か—立法の実践・制度・哲学を再考する」という公開シンポジウムにおいて、濱口がこの問題に関する報告を行った。ここでは、日本とEUにおける労働立法システムの歴史を概観するとともに、民主制原理としての三者構成原則の意義を強調している。すなわち、それは議会民主制と並

² 『労働市場改革の経済学』東洋経済新報社、2009年12月3日発行

ぶもう一つの民主制原理であり、社会の中に特定の利害関係が存在することを前提に、その利害調整を通じて政治的意思決定を行うべきという考え方であり、歴史社会学的に見ると、国家と個人のみからなる社会モデルに基づき一切の中間集団を否定する考え方に対して、国家機構の中に労使の代表を参加させ、その協議交渉によって政策決定のある部分を行っていくいわゆるコーポラティズムの考え方に由来すると指摘した。そして、EUにおいては条約という憲法的規範のレベルでこれが明確に位置づけられていることを示した上で、日本において憲法28条を三者構成原則の根拠と解釈することができるかを検討している。この記録は「労働立法と三者構成原則」として『ジュリスト』2008年12月15日号（1369号）に収録されている。

一方、労働研究者内部からの三者構成原則への疑義は、『季刊労働法』2007年夏季号（217号）の巻頭言「迷走する労働政策－政策決定システムの凋落」において、花見忠上智大学名誉教授によって示された。この中で花見名誉教授は、「日本的三者構成の審議会是一般の審議会と同様に政府・官僚の政策決定のジャスティフィケーションと引き延ばしの役割（いわゆる「隠れ蓑」の機能）を果たしてきたと述べるとともに、「特に小泉改革以降労働分野の重要な政策が官邸主導で形成されるようになり、厚生労働省の審議会などの政策決定はこれに抵抗する役割に転落し、国のあり方を長期的に見据えた政策の形成とは程遠いものに成り下がってしまった」と痛烈に批判し、「国民は果たしてどちらを支持するであろうか」と、明確に三者構成原則を否定する立場を明らかにした。

その後同じ『季刊労働法』2008年秋号（222号）では、三者構成原則を否定する立場から花見名誉教授、肯定する立場から濱口に加え、山口浩一郎上智大学名誉教授による鼎談「労働政策決定過程の変容と労働法の未来」が掲載され、三者構成原則の評価をめぐる激しい議論が闘わされた。この中でも花見名誉教授は、「審議会の中、あるいは広い意味での労働政策形成プロセスの中での労使のなれ合いが生じて、三者構成からのよそ者の介入を排除して政策を決めていこうと。…そういうよそ者を排除した中でムラの利益を守る機関になっていったということです」等と、三者構成原則に対して激しい批判を行い、さらに「各官庁がみんな利害関係人を集めてきて、それをお墨付きにして政策を動かしています。労働の政策決定もその一部ではないかと思います。その場合に労だけが非常に特殊だということで、原理レベルの問題だといって考えるのは間違いです。政策決定というのは政党がイニシアチブをとって政策を決めていくのが本来の筋です。」と、純粹議会民主制原理を主張するのに対して、濱口は「少なくとも労働省以外の役所の場合、審議会は個別利害の代表と、その個別利害に関わる学識経験者でした。…これに対して、労働行政というのは縦割りではなくて横割りであって、これは他の行政と全然違います。」「なぜヨーロッパは労働問題に関する限り、労と使という利害代表だけに特別な権限を与えているのか。それは業界という特殊利害とは違うからです。業界単位の利害関係より格上の普遍的な利害関係だからだと思います。」と、労と使という利害関係の普遍性を主張している。

また、『週間社会保障』第64巻第2563号（2010年1月）において、清家篤慶応義塾長は、「そのときどきの雇用規制の大きな方向性は、政治の世界で決められるべきものであることは間違いない。ただし、その方向性を、労働法、雇用行政などの形で具現化する場合には、労使の合意と専門家の知見を得るべきだ。どんなに政治が決めるといっても、対象となる労使にとって実行不可能な規制や政策は無意味だからである。」と述べている。

このように三者構成原則をめぐる議論が進む中で、改めてその源流たるILOにおける位置づけや、労使対話が労働政策の基本に位置づけられているヨーロッパ諸国における三者構成原則の具体的な姿を明らかにする必要性が高まってきている。

第3節 日本における三者構成原則の展開

ここで、現在の日本における三者構成原則の法制上の根拠規定をみておく。労働立法といえども立法である限り、憲法第41条に従い、「国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である」国会が制定する。内閣は「議案を国会に提出」（第72条）することができる。行政府が法律案をどのように策定すべきかを一般的に定めた法令は存在しないが、厚生労働省設置法第9条は「厚生労働大臣の諮問に応じて労働政策に関する重要事項を調査審議すること」等を労働政策審議会の所掌事務と定めている。同審議会が他の多くの審議会と異なるのは、「委員は、労働者を代表する者、使用者を代表する者及び公益を代表する者のうちから、厚生労働大臣が各同数を任命する」（労働政策審議会令第3条）と、公労使三者構成原則を明記している点である。

これは2001年の行政機構改革以降の姿であるが、それ以前は労働基準法、職業安定法等各分野ごとの法律に、労働基準審議会、職業安定審議会等の審議会が規定され、そのすべてについて公労使三者構成原則が明記されていた。そして、労働立法はすべて三者構成審議会の審議を経て内閣提出法案となるという仕組みが継続されてきた。

日本の政策決定過程への三者構成原則の導入は、敗戦後占領下で急速に進んだ。1945年10月に設置された労務法制審議委員会は、官庁10名、学識者7名、事業主6名、労働者5名、議員6名という変則的な形であったが、労使がほぼ対等に立法過程に参加したという点で三者構成の出発点といえる。恒常的な制度としては1945年12月制定の労働組合法により設置された労働委員会が、紛争調整機能だけではなく「労働条件の改善に関する建議等」を行う権限を有していた。その後労働基準法や職業安定法にも同じく公労使三者構成の労働基準委員会、職業安定委員会が設けられ、この仕組みが労働政策各分野に拡大した。

これら三者構成の委員会は、後にすべて「審議会」と改称されたため、あたかも他の行政における一般の審議会と同様、花見名誉教授の言ういわゆる「隠れ蓑」の機能を果たすものと見る向きもあるが、個々の政策課題について労使の利害が真っ向からぶつかり合い、ぎりぎりの交渉が行われた上で、一定の妥協が図られ、結論が出される場であって、日本の政策決定過程においては極めて特殊な性格を有している。

何よりも重要なことは、他の審議会においては委員の選任はすべて事務局である各官庁が判断することから、官庁側が自分たちの好ましい結論に持っていくためにそれに合った形で委員を選任するといういわゆる「お手盛り」が可能であるのに対し、労働政策に係る三者構成審議会においては、労働者委員は労働者団体の推薦により、使用者委員は使用者団体の推薦により任命されるため、審議の行方は労働者団体と使用者団体の判断が決定的に重要であり、いわば審議会の場における労使の中央交渉的な性格が現れるという点である。そのため、他の審議会は政策決定過程におけるあまり重要でない一ステップに過ぎないが、労働政策に係る三者構成審議会は政策決定過程におけるほとんど唯一といってもいいほど枢要の位置を占めている。労働行政においては事実上、審議会で労使の合意が取り付けられれば、立法作業の過半は終わったといわれてきた。近年の労働政策審議会における議事録を一瞥するだけでも、それぞれの利害を背負った労使の代表の間で極めて激しいやりとりが繰り返され、その間のぎりぎりの妥協として結論が出されていることがわかる。

このような労働政策における三者構成原則の独自性を踏まえて、日本の労働政策決定は公労使三者構成の審議会を通じて行うという仕組みが確立してきたが、近年これに疑念を呈する意見が各方面から提起されてきていることは上述の通りである。それらの考え方は、三者構成原則が労働問題に関する唯一の国際専門機関であるILOの掲げる大原則であることに対する理解が不十分であるように思われる。詳細は第1章で解説されるが、ILO憲章やフィラデルフィア宣言でこの原則が宣明されているだけでなく、各分野ごとの条約においても国内における労使代表との協議が義務づけられており、特に職業安定組織に関する88号条約においては労使代表からなる審議会への諮問が求められている。

ILOの三者構成原則について、上記鼎談において花見名誉教授は、「加盟国の多数を占めることになる途上国ではまったく低いパーセンテージしか労働者を代表していませんので、代表性はフィクションであるということが非常に鮮明になってきた」と批判しているが、ヨーロッパ諸国では労使団体が代表性を有することを前提とした三者構成原則が現実の姿であり、日本がいずれをモデルにすべきかは明らかであろう。

このような状況を踏まえ、ILO条約やヨーロッパ諸国における三者構成原則のあり方を確認することを目的として、厚生労働省の要請を受け、労働政策研究・研修機構において「政労使三者構成の政策検討に係る制度・慣行に関する調査」を行ったところである。

今後、労働政策決定のあり方について、とりわけ三者構成原則の評価について議論がなされる際には、本報告が明らかにした諸知見を踏まえた上でなされることを期待したい。

第1章 ILO

第1節 ILOと三者構成主義

ILOにおいて三者構成主義はすべての場面に適用される根本原理であることは言うまでもない¹。総会と理事会の構成、条約・勧告の採択、それらの実施監視のすべてのレベルで、政労使による協議および意思決定が前提となっている。政労使の合意なしに新たな条約案が提案されたり、審議・採択されたりする事はないし、実施監視の仕組みが稼働することもない。20世紀の初頭に設立された国際組織で、政府間組織でありながら労使という非政府団体を正規な代表として取り込むことは極めて革新的で他に類がなかった（し、現在もなお政府間国際組織の代表はすべて政府に限られている）が、その仕組みは90年の年月に耐えたばかりでなく、一度たりと重要性が疑問視されたことはなく、またその強さがあったからこそ第二次世界大戦を含む何度もの危機に直面しても存続が可能だったのである²。

なぜこのような革新的な仕組みが1919年という年に出来上がったかの理由はいくつか考えられるが、最も大きいものは労働問題、労使関係、社会問題の解決における民主的討議と、とりわけその際の労使代表の参加の意義が認識されていたことであろう。さらに、機構の主要目的である国際労働基準設定にあたっては、ILO条約・勧告という国際労働基準が、基本的には国際的な労働協約であるという理解もあり、労働協約を締結する際に当事者が関与しないことは到底想定できないことも意識されていたと思われる。さらには、国際労働基準の究極的適用対象は労働者及び使用者であって、国内労働法としての性質を持つことになるので、その際に直接的な利害関係者・法適用対象主体が立法過程に参加することが必要との認識もあったであろう。

したがって、ILOのすべての場で、事ある毎に政労使三者による協議の仕組みが組み込まれていった。それは憲章の規定に基づくもの、総会議事規則によるもの、さらに個別の条約によるものなどである。以下では、三者構成主義について、とくに憲章上と条約上に規定された加盟国の義務を中心に、労使協議というものの法的性質を見ていくことにする。

第2節 憲章上に規定された三者構成主義

1. 総会・理事会の構成及び基準関連に規定される三者構成主義

国際組織としてILOが三者構成をとっていることについては、あまりに基本的なことであるので、憲章条文（3条、4条、6条、7条）を参照するにとどめる。19条、23条、24条、26条、40条は基準の設定（採択）とそれにかかわる加盟国の義務（権限ある機関への提出

¹ 拙稿「なぜILOは三者構成か」『日本労働研究雑誌』（2009年4月、No.585）10-13頁

² 1944年に憲章に追加されたフィラデルフィア宣言1(d)では「欠乏に対する戦は、各国内において不屈の勇氣を持って、かつ、労働者及び使用者の代表者が、政府の代表者と同等の地位において、一般の福祉を増進するために自由な討議および民主的な決定とともに参加する継続的かつ協調的な国際的努力によって、遂行されることを要す」とあり、戦前からの三者構成主義の理念を再確認している。

義務など）と、基準実施に際しての労使の役割を規定するものであり、機構にとっての三者構成の重要性がとりわけ明らかになっている。そしてそのうちの24条と26条が規定する苦情申立制度は、労使の代表が存在しないと機能しない規定であり、ILOの基準監視にとって三者構成がいかに大事であるかがわかる³。また、憲章には直接的根拠はないが、これまた60年にわたる実行の中から確立した結社の自由に関する特別手続きにおいて、中心的働きをしている理事会の結社の自由委員会は、もちろん三者構成であるし、その手続きの開始も労使が主体である⁴。

2. 総会議事規則における補足的措置

憲章23条に基づいて政府は労使の団体に「第19条及び第22条に従って事務局長に送付した資料及び報告の写を送付しなければならない」。19条は総会で採択された条約および勧告の権限ある機関への送付、などを規定したものであり、22条は条約を批准したことに伴う手続きを明らかにしたものである。これは単に労使の団体へ写しを送付すればそれでいいというものはなく、労使が行うILOへの意見具申に根拠を与えるものと理解できる。さらに議事規則38条及び39条は、前者が1回討議手続、後者は2回討議手続に関し総会議題についての立法・慣行報告書⁵を事務局が政府に配布し、質問書への回答を要請する規定であるが、その際に代表的な労使の団体へも通報・協議する義務を課している。本来は新しく採択されたILO条約や批准した条約の実施に関して政府が報告書を作成する際に三者協議が義務となるのは144号条約を批准した国だけに限られる。しかしこの手続規則が実施されることにより、144号条約を批准していない国にあっても協議が必要とされるのである。あまり気がつかれてはいないが、これは144号条約の内容を先取りするものである。すなわち、144号条約を批准しているといないとにかかわらず、加盟国は憲章上の義務として労使の団体に報告書の写しを送付しなければいけないのであって、これらの憲章上の義務に関し、総会議事規則は実質的に三者協議を義務化していると見ることができる。国際組織がしばしば行う事実上の国際義務設定方式の一つである。

3. 個別の条約によるもの

これは非常に数が多く、羅列をすることすらできない⁶。ほぼすべての条約で労使との協議は何らかの形で言及されているからである。その中にはかなり一般的な形で「労使と協議

³ 26条は政府が別の国政府を相手取って苦情を申し立てることを予定した手続きではあるが、実際は並行して規定された申し立て主体としての「総会における労使の代表」によるものに事実上限られてきている。

⁴ ILO基準監視の効果の問題としてまとめて提示したものとして拙著『国際経済社会法』三省堂（2005）126-133頁

⁵ 新しい条約および勧告の採択準備の過程で事務局によって作成される報告書で、ほぼ網羅的に各加盟国における関連法令および実行を調査したもの。

⁶ 日本が批准した条約で労使との協議が規定されている一覧を章末に添付（表1）

をすること」という定形的な規定が置かれているものもあれば⁷、特定な事項につき厳密な協議とそのための組織の設置を規定するもの⁸もある。以下では、日本が批准した条約のうちで、一般的な規定方法がとられているものと、具体的な仕組みによる条約の実施が義務付けられているものにおいて義務の内容を見ていく。

第3節 一般性のある条約

1. 三者協議条約

144号条約はその表題「国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約」が表すように、国際労働基準すなわちILO条約とILO勧告に特化して、しかし最も一般的に、国内において三者による協議が必要であることを義務付けている。たとえば理事会が条約案・勧告案を提案し、総会が検討を始めた時、事務局が用意した総会への報告書についてコメントする際、改正条約が提案されるとき、批准の撤回が国内的に議論となるとき、など⁹「政府、使用者及び労働者の間で効果的な協議が行われる手続きを運用することを約束する」となっている。ILO条約の多くはすぐれて国内労働立法を意味するので¹⁰、条約案作成について国内で三者協議をしなくてはならない義務というのは、国内労働政策分野において政策立案のため労使の参加が不可欠であることと同義である。なお、同条約2条2項に「手続きの性質および形態は・・・国内慣行にしたがい各国において定める」とあり、必ずしもその条約に特化した特別の組織を構築する必要はないが、何らかの形で正式に労使の意見を取り入れる仕組みが制度化されている必要がある。我が国における労働政策審議会が多くの場合その役割を果たすことになる。

2. 基本権条約

同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約（100号）は、男女同一賃金について具体的な差別禁止規定をおき、いわゆる自動執行性がある条約である部分（1条）と、「適用を促進し」という後述の宣言的条約と同じ性質をもつ部分（2条1項）があり、いずれについても、労使との協議が義務付けられている。すなわち、4条「各加盟国は、この条約の規定を実施するため、関係のある使用者団体及び労働者団体と適宜協力するものとする」である。

家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約（156号）は、おおむね宣言的で自動執行性がない条項が多い。したがって、そこにおける労使の団体との協議は、機会均等原則を実質化していく過程で労使の意見を入れることが必要であるということにな

⁷ 後述の基本権条約関連のものに特に多い。

⁸ 技術的な内容の条約に多い。

⁹ 条約5条

¹⁰ 拙著・前掲『国際経済社会法』83頁参照。日本は憲法98条2項により国際法に国内効力を認めているので、自動執行性がある条約については、条約締結（批准）と同時に国内法としての効力が発生する。したがって、多くの批准されたILO条約は国内労働法でもある。

り11条の「使用者団体及び労働者団体は、国内事情及び国内慣行に適する方法により、この条約を実施するための措置の立案及び適用に当たって参加する権利を有する」という規定は、ほとんど立法の際に参加させなければいけないと言っているに等しい。

就業の最低年齢に関する138号条約では、2条4項、3条2項、4条1項、5条1項、6条、8条1項において「関係のある使用者団体及び労働者団体が存在する場合にはこれらの団体と協議した上で」と、明確に労使との協議を義務化している。

最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約（182号）4条から7条にかけてのすべてにおいて「使用者団体及び労働者団体と協議した上で」という文言があり、6条の場合などは「適当な場合には他の関係のある集団の意見を考慮に入れて」という労使の枠を超える範囲を指定している。

3. 雇用政策条約

雇用政策については最も一般的なものとして122号条約、人的資源開発に関する142号条約およびそれらと関連する勧告がある。これらはしばしば宣言的（推進的）条約（promotional Conventions）と呼ばれるものであり、「政策を宣言し、遂行する」ことが条約上の主たる義務である。122号条約3条「この条約の適用に当たっては、とられる措置により影響を受ける者の代表者、特に、使用者の代表者及び労働者の代表者の経験及び見解を十分に考慮し並びに雇用政策の立案及び雇用政策に対する支持の獲得に当たってこれらの代表者の十分な協力を確保するため、雇用政策に関しこれらの代表者と協議する」および142号条約5条「職業指導及び職業訓練に関する政策及び計画は、使用者団体及び労働者団体と協力し並びに適当な場合には国内法及び国内慣行に従って他の関係団体と協力して、策定し、及び実施する」という規定で三者協議が求められている。宣言的条約は、個別具体的な権利義務を設定するものではなく、立法措置をとるなどにより政策を実現することが求められているのであるから、かなり法律制定が条約の義務そのものである場合が多い。したがって、労使協議を素通りして雇用政策に関する労働立法がなされることは条約上の義務違反となる。

職業安定組織構成条約（88号）も、雇用政策上のものであるが、前2者と違い、宣言的ではない。具体的に職業安定組織を構成し運営することが義務付けられており、その際に労使の参加が予定されている。しかも、労使の団体との協議については相当に詳しい内容が規定されている。第4条曰く、「1項 職業安定組織の構成及び運営並びに職業安定業務に関する政策の立案について使用者及び労働者の代表者の協力を得るため、審議会を通じて適当な取極が行われなければならない。2項 それらの取極においては、一又は二以上の中央の審議会並びに必要な場合には地方及び地区の審議会の設置を定めなければならない。3項 それらの審議会における使用者及び労働者の代表者は、使用者及び労働者の代表的団体が存在する場合には、それらと協議の上それぞれ同数が任命されなければならない。」ここでは「中央の審議会並びに必要な場合には地方及び地区の審議会の設置」という具体的な組織の設置

は強行的義務規定である。

同様に、民間職業仲介事業所に関する条約 181 号も労使の団体との協議についてかなり詳しく定めている。すでに 1 条から始まり、ほぼすべての条文で労使との協議が規定されているだけでなく、第 3 条 1 項にいたっては「民間職業仲介事業所の法的地位については、国内法及び国内慣行に従い並びに最も代表的な使用者団体及び労働者団体と協議した上で決定する」と、規定対象の根本的な法的性質決定についてすら労使との協議を条件づけていることが特徴的である。

第 4 節 特定の事柄に関する条約

1. 労働条件に関する基準

最低賃金決定条約（131号）では、1 条 2 項で「関係のある代表的な使用者団体及び労働者団体が存在する場合にはそれらの団体と合意して又はそれらの団体と十分に協議したうえ、最低賃金制度の対象とされる賃金労働者の集団を決定する」とあり、上記 181 号条約と同様に保護対象の範囲まで労使協議の上で決定するような規定のされ方がなされている。また、ここには「それらの団体と合意して又はそれらの団体と十分に協議したうえ」という「協議」を「合意」にまで高めることも予定されている。また、4 条においても 2 項と 3 項 b で、いずれも労使協議を義務化しているが、それらは最低賃金制度そのものの構築と運営にとって基本的なことである。

職業リハビリテーションおよび雇用（障害者）条約（159号）が規定する主要内容は「障害者の職業リハビリテーション及び雇用に関する国の政策を策定し、実施し及び定期的に検討する」こと¹¹であるが、5 条が「代表的な使用者団体及び労働者団体は、上記政策の実施（公的機関と民間団体との間の協力及び調整を促進するためにとられる措置を含む）に関して協議を受ける。また、代表的な障害者の及び障害者のための団体も、協議を受ける」と規定するが、ここで用いられている表現も shall¹²であって協議が義務であることが明確である。

2. 安全衛生関係の基準

放射線からの保護に関する条約（115号）は冒頭の 1 条で「この条約を批准する国際労働機関の各加盟国は、法令、実施基準その他の適当な方法によりこの条約を実施することを約束する。この条約の適用にあたり、権限のある機関は、使用者及び労働者の代表者と協議する」とある。すなわち、条約の保護法益である放射線からの労働者の保護について、加盟国（政府）は条約を実施する際法令等（とりわけ立法措置）を通して行い、しかもそのさい労使との協議が義務化されている。

機械防護条約（119号）においては、1 条 2 項、5 条 3 項、9 条 3 項、16 条、17 条 2 項 a におい

¹¹ 2 条

¹² The representative organisations of employers and workers shall be consulted

て広範な労使協議義務を設定しており、とりわけ16条は「この条約を実施するための国内法令は、権限のある機関が、関係のある最も代表的な使用者団体及び労働者団体並びに適当なときは製造者団体と協議したうえで、作成する」となっている。機械の防護に関する国内立法には労使協議が必要条件であることが明らかである。

職業がん条約139号の6条aは「法令又は国内慣行及び国内事情に適合するその他の方法により、関係のある最も代表的な使用者団体及び労働者団体との協議の上、この条約を実施するために必要な措置をとる」とし、一般的な形で労使協議義務を規定している。

第5節 結語

以上眺めてみてきたことから言える一般的帰結は、ILO条約において多くの場合、労使団体との協議は条約の履行にとって必要条件となっているということである。もちろん、一部の条約を除いて「協議」は「合意」を意味しないし、協議の態様（組織）も各国・各問題別に多様性があってもいいが、協議 consultation なしには条約の完全実施はない。また、国際労働基準に関する三者協議を一般的に定めた144号条約が批准されている効果として、新しい条約の審議や廃棄の提案などについて国内的に三者協議が義務化されることにより、個別条約において三者協議が明示的に規定されていない場合であっても、かなり一般的に国際労働基準については協議が必要となる。

表1. ILO批准条約一覧（労使団体の代表者との協議等について定めたもの）

条約 番号	条 約 名	採 択 年	批准登録年月日
26	最低賃金決定制度条約	昭3年(1928)	昭46.4.29(1971)
88	職業安定組織構成条約	昭23年(1948)	昭28.10.20(1953)
100	同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約	昭26年(1951)	昭42.8.24(1967)
115	放射線からの保護に関する条約	昭35年(1960)	昭48.7.31(1973)
119	機械防護条約	昭38年(1963)	昭48.7.31(1973)
120	商業及び事務所における衛生条約	昭39年(1964)	平5.6.21(1993)
122	雇用政策条約	昭39年(1964)	昭61.6.10(1986)
131	最低賃金決定条約	昭45年(1970)	昭46.4.29(1971)
138	就業の最低年齢に関する条約	昭48年(1973)	平12.6.5(2000)
139	職業がん条約	昭49年(1974)	昭52.7.26(1977)
142	人的資源開発条約	昭50年(1975)	昭61.6.10(1986)
144	国際労働基準の実施促進のための三者間協議条約	昭51年(1976)	平14.6.14(2002)
156	家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約	昭56年(1981)	平7.6.9(1995)
159	職業リハビリテーション及び雇用（障害者）条約	昭58年(1983)	平4.6.12(1992)
162	石綿条約	昭61年(1986)	平17.8.11(2005)
181	民間職業仲介事業所に関する条約	平9年(1997)	平11.7.28(1999)
182	最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約	平11年(1999)	平13.6.18(2001)
187	職業上の安全及び健康促進枠組条約	平18年(2006)	平19.7.24(2007)

第2章 フランス

第1節 労働分野における政策決定の概要

1. 政策決定プロセスの概要

フランスでは、労働立法及び改正の際には、労使との事前協議を行うことが「社会的対話の近代化に関する2007年1月31日の法律第2007-130号」により定められている。同法により、政府が検討している全ての立法・改正案で、労働の個別的関係及び集团的関係、雇用・職業訓練に関する全国レベル又は産業レベルの交渉範囲に属するものは、全国レベル又は産業レベルの労使の代表組織との事前の協議の対象となる。

このため政府は、労働・雇用・職業訓練に関する立法・改正を検討する場合、労使代表組織に対して、現状判断、追求すべき目標および主要な選択肢を示す改革方針案を含む文書を労使代表に通知しなくてはならない（労働法典L.101-1条2項）。

政府からのこの通知を受けて、労使代表組織はそれぞれ、労使交渉をするか否かについての意思及び交渉の実行に必要と思われる期間を政府に伝える（労働法典L.101-1条3項）。労使代表が「交渉を行う」と回答した場合、政府は労使代表による交渉の結果を待ち、労使合意を基に法案を作成する。なお、労使交渉は、全国レベルで「代表性を持つ」と国が認めている5つの労働組合と、3つの使用者団体により行われる（表1）。

表1. フランスの労使団体

「代表性」を公認されている5労組	3つの使用者団体
フランス労働総同盟（CGT）	フランス企業運動（MEDEF/大企業）
フランス民主労働同盟（CFDT）	中小企業総連盟（CGPME/中小零細企業）
労働者の力（CGT-FO）	手工業者連盟（UPA/手工業）
フランスキリスト教労働者同盟（CFTC）	
管理職総同盟（CFE-CGC）	

法案作成後、そのテーマに応じて全国団体交渉委員会（CNNC：Commission nationale de la négociation collective）、雇用高等委員会（CSE：Comité supérieur de l'emploi）、全国生涯職業訓練評議会（CNFPTLV：Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie）に対して、当該法案の諮問がなされる。この3機関は、いずれも政労使三者構成機関である¹。

¹ フランスでは、このような日本の審議会に類似した政労使三者構成による機関が多数存在する。最も大きなものは、経済社会評議会（CES：Conseil économique et social）である。なお、労働分野においては、CNNC、CSE及びCNFPTLVの3機関の他に、雇用方針評議会（COE：Conseil d'orientation pour l'emploi）、年金政策指導評議会（COR：Conseil d'orientation des retraites）、労働条件評議会（COCT：Conseil d'orientation sur les conditions de travail）、労災防止高等評議会（CSPRP：Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels）がある。設立年、根拠法、構成メンバー等は各機関で異なる（詳細については第2節を参照のこと）。

この他にも、担当閣僚、場合によっては大統領が労使の代表を呼び、法案について意見交換を行う場合もある。

また、同法により、政府は毎年、翌年の労働・雇用・職業訓練分野における個別的・集団的關係に関する政策方針及びその実施日程（スケジュール）を、全国団体交渉委員会（CNNC）へ提出することが義務づけられている。労使代表組織についても、現在進行中の全産業における労使交渉の進捗状況及び翌年に予定している交渉日程を提示しなければならない。さらに政府は、毎年、前年に実施された協議・諮問手続き、当該手続きの中で交渉が行われた様々な分野及びその状況に関する報告書を議会に提出しなければならない（労働法典L.101-3条）。

なお、公共の秩序や公衆衛生に関連する理由から早急な法の可決が必要とされる場合については、政府は「緊急宣言」を行うことにより、同手続きを例外的に免除される。しかし、その場合にも、何らかの具体的な措置を取る前に、その決定について理由を付して、労使代表組織に対して書面で通知しなければならない（労働法典L.101-1条第4項）。

このようにフランスでは、労働分野における政策決定において、労使との事前協議が義務づけられている。また、近年、特にサルコジ大統領の就任以降、「社会的パートナー（労使）を尊重する」という方針が強調されており、大統領が、官邸に社会的パートナーを招き、政労使が共同で取り組む議題について表明し、意見交換を求めることが頻繁に行われている。

最近では、前述した労働法典L.101-1条2項で定められたプロセスにのっとり、職業訓練制度の改革に関する法律が制定された。職業訓練制度の改革を検討する政府は、2008年夏に労使代表（表1にある5労組、3使用者団体）に改革方針についての文書を送付、労使代表は「交渉する」と回答し、同年9月末から労使交渉を開始した。その後交渉を重ね、2009年1月7日に合意に達し、その労使協定をもとに政府は法案を作成、最終的に2009年11月に「生涯を通じた指導及び職業訓練に関する2009年11月24日の法律」として成立した。

こうしたプロセスを経て、政府は法案を作成、議会に提出する。法案は本会議の前に行われる委員会で審議・修正が行われることがある。この委員会修正案が本会議に提出され、全体討論から始まり、条文ごとに修正案をひとつずつ審議し議決していく逐次討論が行われる。修正の程度は法案によって異なるが、字句修正が多い。なお、労働分野においては、事前協議の労使協定をもとに法案が作成されるのが通常であり、この労使合意から大幅に逸脱した修正が行われることはない²。

法案の各条文について、政府が原案のままでの成立を望む場合には、議会に対してその全部または一部につき一括投票（vote bloqué）により採択することを請求することができる。この場合には、議会は当該法案につき1回の票決により賛成か反対か決定するのみとなる。

² ただし、労使協定の中には全国的な強制力を持たせるのにそぐわない内容のものもあり、そうしたものについては労使との協議のうえ、法案に盛り込まれない場合もある。その場合、労使は労使協約に落とし込み対応する。

なお、法案は政府提出法案が中心であり、議員立法は少ない。表 2 は、国民議会のホームページで確認できる、政府提出法案と議員提出法案の割合に関する最新の数をもとめたものである。表の下の一覧は、2007 年－2008 年会期における議員提出法案の一覧（統計では 14 となっているが、国民議会で公表されている法案は 13 件）である。

表 2. 政府提出法案と議員提出法案の数

会期	最終的に可決 された法案	政府提出法案 (projets de loi)	議員提出法案 (proposition de loi)
2006-2007 (07 年 6 月 20 日～ 9 月 30 日)	32	32 (うち条約の承認法案：26)	0
2007-2008 (07 年 10 月 1 日～ 08 年 9 月 30 日)	103	89 (うち条約の承認法案：47)	14

議員提出法案（2007-2008 会期）の一覧

< 国民議会 >

- ・ モーターエンジンの商品化と利用の条件に関する 2008 年 5 月 26 日の法律 (n°2008-491)
- ・ 請求のなされていない生命保険契約の締結者の探求を可能にし、被保険者の権利を保障する 2007 年 12 月 17 日の法律 (n°2007-1775)
- ・ 新たな被害者のための権利を創設し、刑の執行を改善する 2008 年 7 月 1 日の法律 (n°2008-644)
- ・ イル・ド・フランスにおける通学用交通機関の組織に関する 2008 年 7 月 1 日の法律 (n°2008-643)
- ・ 一般医療の教員に関する 2008 年 2 月 8 日の法律 (n°2008-112)
- ・ 電気及び天然ガスの規制料金に関する 2008 年 1 月 21 日の法律 (n°2008-66)
- ・ 権利の単純化に関する 2007 年 12 月 20 日の法律 (n°2007-1787)

<上院>

- ・ 県議会議員の任務に対する男女の平等なアクセスを容易にする 2008 年 2 月 26 日の法律 (n°2008-175)
- ・ アソシエーション雇用小切手 (chèque emploi associatif) の拡大に関する 2008 年 4 月 16 日の法律 (n°2008-350)
- ・ 連帯の日に関する 2008 年 4 月 16 日の法律 (n°2008-351)
- ・ 欧州地域協力グループに関する EU ルールと地方自治一般法典とを一致させることで、国境や地域を越えた国際的な協力を強化することを目指す 2008 年 4 月 16 日の法律 (n°2008-352)
- ・ 民事に関する時効を改正する 2008 年 6 月 17 日法律 (n°2008-561)
- ・ 緑日又はアトラクション・パークのためのメリーゴーランド、機械、設備の安全に関する 2008 年 2 月 13 日の法律 (n°2008-136)

国民議会：統計ページ (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>) より

これをみると、労働分野における議員立法は稀であることがわかる。ただし、例外的に、2006 年 4 月に、労使との事前協議や議員による投票・採決を経ずに、初回雇用契約 (CPE) 導入関連法案を強引に成立させたため (06 年 1 月)、各地で抗議運動が拡大し、フランス全土が大混乱に陥り、CPE が撤回され、これに代替する若年者雇用対策を盛り込んだ与党議員による法案³が可決された例 (LOI n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise) がある。

2. 社会的対話の近代化に関する法律成立の背景と経緯

前述の 2007 年 1 月 31 日の法律 (「社会的対話の近代化に関する 2007 年 1 月 31 日の法律第 2007-130 号」) は、EU レベルでのプロセスを踏襲するものとして成立したが、労働分野における立法手続きと社会的パートナーとの関係のあり方については、それ以前から、政府にとって重要な課題のひとつと認識されてきた。その背景には、「政府は労使の意見を十分に反映した政策決定を行っていない」として、労組が大規模な抗議運動を展開し、社会的混乱を招くというケースがしばしば生じていたという事実がある。

2002 年には、当時のラファラン首相は、施政方針演説で「国が重要なイニシアティブをとる場合、必ず事前に社会的パートナーに諮問する。労働関係の規定を定める際には、我が国の法体系を前提として、社会的パートナーには労使協定により定める自治が認められる」と述べた。

³ 法案作成には、労使代表及び学生への意見聴取が行われた。また、この CPE 導入時における社会的混乱が、労使対話の近代化法の制定の大きな契機となった (詳細は次項参照のこと)。

その後政府は、職業訓練制度と労使団体交渉の改革法「全生涯にわたる職業教育及び社会的対話に関する 2004 年 5 月 4 日の法律第2004-391号」⁴の立法理由を説明する際、「政府は労働に関し立法を必要とするあらゆる改革を全国複数産業間交渉（AI : Accord national interprofessionnel）に付託する正式な約束をする。その結果、政府は、労働法の改正に関するあらゆる法案を策定する前に、政府が提起したテーマについて社会的パートナーが交渉プロセスの開始を望んでいるか否かを知るべく、事前に社会的パートナーに正式に諮問する」と表明し、先のラファラン首相の言葉は「正式に」裏付けられた。

しかし、2005 年 5 月に雇用創出を優先課題に掲げて発足したド・ヴィルパン内閣は、「企業にはより多くの柔軟性を、労働者には新たな安心を両立させて保障する」システムとして、「試用期間を 3 カ月から 2 年に延長し、この間の解雇は自由」とする新たな雇用契約（CNE）を同年 9 月に、さらに翌 2006 年 1 月にはこの CNE の対象者を 26 歳未満の若年者に限定した初回雇用契約（CPE）の導入を、労使との協議を経ずに実施した。特に CPE に関しては、「緊急性を要する」という理由で議員の採決を経ずに強引に成立させた。これにより、労組を中心とした大規模な抗議運動が全国的に展開され、およそ 3 カ月にわたりフランス全土が大混乱に陥った⁵。

これにより、労働関連分野の改革における労使の事前協議の義務付けに関する法案作成が急がれた。政府は、2004 年 5 月 4 日の法律（全生涯にわたる職業教育及び社会的対話に関する法律第2004-391号）の立法理由の延長線上で、社会的パートナーとの一貫性ある完全な協議手続きを設定することを目的として、「社会的対話の近代化に関する 2007 年 1 月 31 日の法律第2007-130号」を制定した。

政府は、同法の立法理由について、「政府と社会的パートナーとの関係を再編成し、社会的パートナーを労働法に関する規範と改革の中心に据えることにより、社会的対話の近代化を実施するという、我が国の未来のために不可欠な改革である」と発表した。

第 2 節 政策決定における政労使三者構成機関の制度と役割

1. 労働分野における三者構成機関

フランスでは、憲法 70 条により、「経済的・社会的性格をもつ全ての計画または全ての法律案は、意見を聴取するために経済社会評議会に付託される」ことが定められている。

経済社会評議会（Conseil économique et social）は、1926 年（第 3 共和制時）に公権力によ

⁴ 同法は、職業教育訓練制度の改革と労使の団体交渉の改革の 2 つの内容から成る。これまでの団体交渉では、1 つの組合が使用者側に同意するだけで交渉が成立していたが、同法により団体交渉に「多数決原理」が導入された。これにより、複数産業間協定の成立には 5 労組のうち、3 労組の同意が必要となった。

⁵ CPE 導入関連法案については、当時のド・ヴィルパン首相が「緊急性を要する」として、議員による投票・採決を経ずに法案の議会通過を可能とする「憲法 49 条第 2 項」を適用し、強引に成立させたが、結局 CPE は撤回に追い込まれた。また、CNE は 2 年という解雇可能期間が ILO 158 号条約（「使用者の発意による雇用の終了に関する条約」）に反するという ILO の決定を受け、2008 年 3 月に廃止となった。ILO 158 号条約では、「試用期間は合理的な長さで、事前に定められていなければならない」と規定しており、フランスは同条約を 1989 年に批准している。

る政策の立案と実施について経済的、社会的活動の代表者の意見を反映させるための機関として設立された「全国経済評議会（Conseil national économique）」を起源とし、第4共和制に至り憲法上の機関として位置づけられ「経済評議会（Conseil économique）」となった。第5共和制憲法では、「社会分野の利益代表をも重視する」という観点から、「経済社会評議会」に変更された。

経済社会評議会の議員は230名で大部分は労働組合、経営者団体、職業団体などの代表的な団体からの選出により、一部が政府の任命による学識経験者である。第4共和制下の経済評議会と比べて政府任命議員の比率が高くなっている。評議会は、憲法上で設けられた職能代表に対する公式の利害調整の場であり、経済的、社会的問題に関して政府の諮問を受けて答申を行う一方で、自発的に政府に対して意見を述べる。

労働分野においては、全国団体交渉委員会（CNNC : Commission nationale de la négociation collective）、雇用高等委員会（CSE : Comité supérieur de l'emploi）、全国生涯職業訓練評議会（CNFPTLV : Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie）、雇用方針評議会（COE : Conseil d'orientation pour l'emploi）、年金政策指導評議会（COR : Conseil d'orientation des retraites）、労働条件評議会（COCT : Conseil d'orientation sur les conditions de travail）、労災防止高等評議会（CSPRP : Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels）等が、政労使三者構成の機関である。設立年、根拠法、構成メンバー等は各機関で異なり、各組織の概要については以下の通りである。なお、各法律の制定年により省庁名や組織名が現在と異なる場合があるが、ここでは原文にある通り紹介する⁶。

○全国団体交渉委員会（CNNC）

【任務】

労働法典 L.136-1 条

1973年に設立されたCNNCは以下の構成員から成る。

- －委員長：労働担当大臣又はその代理人
- －農務大臣又はその代理人
- －経済担当大臣又はその代理人
- －コンセイユ・デタ（国務院）⁷社会部門の局長
- －全国レベルで最も代表的な賃金労働者の組合組織の代表、及び全国レベルで最も代表的な使用者組織の代表（農業、職人の代表、公共企業体の代表）がそれぞれ同数

L.136-2 条

CNNC の任務は以下の通りである。

⁶ 例えば、使用者団体について現在の MEDEF の前身組織名（CNPF）が挙げられている場合や、構成メンバーについて、各組織の成立時の省庁名により、「労働担当大臣」とする組織もあれば、「雇用担当大臣」とする組織もある。

⁷ フランス政府の諮問機関および行政裁判における最高裁判所としての役割を持つ。

- 1) 労働担当大臣に、特に部門同士の協定の調和を図るため、団体交渉の発展を促す提案をする。
- 2) 特に団体交渉などに関係する、労働の現場における個人関係や団体の関係に関する一般規則についての法案、オルドナンス（委任立法）⁸、デクレ（政令）について答申する。
- 3) 労働協約・労働協定の拡張及び拡大、並びに（労働協約・労働協定の）拡張または拡大を定めたアレテ（省令）の廃止について、労働担当大臣に答申する。
- 4) 事前に諮問した解釈委員会の構成員のうち、半分以上が要求した場合に、労働協約・労働協定の条項の解釈について答申する。
- 5) L.141-4条及びL.141-7条の定める条件内で、最低賃金の決定について、労働担当大臣に理由を付した答申を出す。
- 6) 実際の賃金及び労働協約・労働協定の定める最低給与の変動、公共企業体における所得の変動を注意深く見守る。
- 7) 団体交渉の年度ごとの総合評価を分析する。
- 8) 労働協約における職業ポストと賃金の平等の原則、職業における男女平等の原則、賃金労働者の属する民族、国籍、人種に拘らず平等な扱いをするという原則、さらに障害者の労働権のために実施されている政策の適用について年間を通して注意深く追跡し、不平等が根強く残る状況を探知し、その原因を分析する。CNNCは労働担当大臣に、平等の原則の実現を促進するために、あらゆる提案をする。
- 9) 50歳以上層の人口の雇用維持あるいは雇用復帰を促進するためのあらゆる提案を労働担当大臣にするために、彼らの就業率の変動を年度ごとに追跡する。

【構成】

R.136-1条

CNNCの本部には、賃金労働者の代表18名と使用者の代表18名が在籍する。

R.136-2条

賃金労働者の正式な代表は、以下の条件に基づき、労働担当大臣により任命される。

- 1) CGTの提案に基づき、6名の代表
- 2) CFDTの提案に基づき、4名の代表
- 3) CGT-FOの提案に基づき、4名の代表
- 4) CFTCの提案に基づき、2名の代表
- 5) CFE-CGCの提案に基づき、2名の代表

R.136-3条

使用者の正式な代表は、以下の条件に基づき、労働担当大臣により任命される。

⁸ オルドナンスは、法律事項のうち特定の事項について国会の授権に基づいて政府が迅速に制定するという意味で委任立法の実質を有し、その制定後に国会が追認すれば名実ともに法律となるが、追認がない場合でも命令の資格で存続し、改正には法律を要するものである（憲法第38条）。『アクセスガイド外国法』p96より）

- 1) 農業以外の職業を代表する者12名。このうち、
 - a) 全国フランス雇用者評議会（CNPF）⁹の提案に基づき、工業・商業・サービス業の企業の多様なカテゴリーを代表する者9名。このうち2名は中小企業を代表し、もう1名は、CNPFの協議をもとに、公共企業体を代表する。
 - b) CGPME（中小企業連盟）の提案に基づき、2名の代表。
- 2) 農業の職業を代表する者2名。
- 3) UPA（手工業者連盟）の提案に基づき、職人の使用者を代表する者3名。
- 4) UNPL（全国自営業協会同盟）の提案に基づき、自営業の代表1名。

R.136-7 条

CNNCは、労働担当大臣が自ら決めた場合、及び正式な構成員の過半数が要求した場合に召集される。CNNCは少なくとも年に一回は会議を開く。

○雇用高等委員会（CSE）

労働法典L.322-2条及びR.322-12からR322-13条まで

【任務】

1963年に設立された雇用高等委員会（CSE）の主な任務は、政策の実施にあたり労働担当大臣をサポートすることである。これらの政策は「経済発展に伴う変化の中で、賃金労働者の活動の持続性を保障し、そのために、技術の向上又は生産条件の変更による転職の場合に、工業や商業の新たな職業に賃金労働者を適応させることを促進する」ためのものである。

雇用高等委員会は雇用政策の方向性及び適用、特に労働力の必要な職業や地域、需要と供給のバランスが極度に崩れてしまった地域や職業、リストラ、人員削減などが深刻化している職業や地域を特定するための基準について、さらに、毎年労働担当大臣が国会に提出する雇用政策報告書についての見解を示す。

【構成】

雇用高等委員会の委員長を務めるのは、労働担当大臣またはその代理人である。委員会は以下の構成員から成る。

- －雇用担当大臣の代表2名
- －経済・財務大臣の代表2名
- －教育大臣の代表1名
- －産業・科学開発大臣の代表1名
- －設備・住居大臣の代表1名
- －農務大臣の代表1名
- －首相付領土計画整備担当特命大臣の代表2名

⁹ フランス企業運動（MEDEF）の前身組織のひとつで、1998年にMEDEFに統一された。法律では名称はCNPFのままとなっているが、実際はMEDEFを意味する。

- －職業訓練・社会的地位向上省庁間委員会の書記長またはその代理人
- －使用者組織の代表10名
- －労働者の組合組織の代表10名
- －産業商業における雇用のための職業間同盟の役員会から2名

また、雇用担当大臣は関係する行政機関や組織の代表に、研究テーマに応じて意見を求め、雇用高等委員会の作業に彼らを参加させることができる。

○全国生涯職業訓練評議会（CNFPTLV）

【任務】

労働法典L.6123-1条（職業訓練に関する2009年10月の法律により修正）

2005年4月に設立された全国生涯職業訓練評議会は、以下の任を負う。

- 1) 初期及び継続的職業訓練政策に関する数カ年の方針や年間の優先課題を決定し、及びこれら政策の発案や実施後のフォローを行うために、全国レベルで、国、地域圏¹⁰、労使、及びその他の主体との間で行われる協議を促進する。
- 2) 全国レベル、地域圏レベルで、また、産業別、産業横断的に、初期及び継続的職業訓練政策の評価を行う。
- 3) 初期及び継続的職業訓練に関連する法案、オルドナンス案、規則案に関する意見を述べる。
- 4) 職業訓練制度の組織及びその発展に関する公的議論の活性化に寄与する。

国の行政及び公的機関、地域圏議会、会議所（organismes consulaires）、及び職業訓練に係る労使が運営する政府認可の公的機関¹¹は、全国生涯職業訓練評議会に対して、その使命の実行に必要である情報や調査研究結果を提出しなければならない。

本条の適用方法は、コンセイユ・デタの議を経たデクレで定められる。

【構成】

L.6123-2条（職業訓練に関する2009年10月の法律により修正）

全国生涯職業訓練評議会は、首相の下に設置される。議長は、閣議で指名される。評議会には、地域圏議会で選出された代表、国及び議会の代表、関係する労使の代表、職業訓練分野の有識者が参加する。

D.6123-2条

全国生涯職業訓練評議会は、以下の者で構成される。

¹⁰ フランスで「地域圏（région）」という行政単位が登場したのは1956年のことで、現行の地方行政区分で、最も大きな区分で州に相当する。1982年の「地方分権法」の施行以降、フランス本土には22の地域圏が存在し、2～8の県でひとつの地域圏を構成している。各地域圏には、構成している県の議会から指名された評議員で構成される地域圏議会が設置され、立法と行政の役割を担っている。

¹¹ 在職者の職業訓練のための資金（職業訓練税）を徴収する機関であるOPCA（Organisme paritaire collecteur agréé）等。

- 1) 国の代表10名。職業訓練担当大臣の代理1名、教育担当大臣の代理1名、内務大臣の代理1名、中小企業担当大臣の代理1名、農業担当大臣の代理1名、厚生・社会問題担当大臣の代理1名、経済・財務担当大臣の代理1名、海外担当大臣の代理1名、スポーツ担当大臣の代理1名、職業上の同等・平等担当大臣の代理1名
- 2) 国民議会議員2名、上院議員2名
- 3) 地域圏議会議員25名、コルシカ議会の議員1名
- 4) 全国レベルの代表的労使代表組織の代表12名
- 5) (商工) 会議所 (chambres consulaires) の代表3名、職業訓練関連組織の代表3名
- 6) 職業訓練担当大臣のアレテで指名される職業訓練分野の有識者3名
- 7) 全国職業資格証明委員会の委員長

D.6123-4条

労使代表組織の代表は、労使それぞれの提案に基づき、職業訓練担当大臣のアレテによって指名される。その割合は下記の通りである。

- 1) 全国レベルの労働組合の代表5名
- 2) フランス企業運動 (MEDEF)、中小企業総同盟 (CGPME)、手工業者連盟 (UPA) によって指名された使用者組織の代表6名
- 3) 全国農業経営者組合連合 (FNSEA) の代表1名

○雇用方針評議会 (COE)

COEは、雇用問題全般に関する専門的知識及び相談のための新しい機関として、2005年4月7日にデクレによって立案され、2005年10月6日、首相により設置された。議長と副議長、労使代表 (労働組合8: 使用者7)、国会議員、地方自治体の代表者、雇用問題に関係する公的組織・行政機関の長、労働雇用問題の専門家から成る。

○年金政策指導評議会 (COR)

2000年に設立されたCORは多元的で常設の組織であり、議員、労使代表、専門家及び国の代表者から成っている。主な任務は、老齢年金制度の追跡調査を実施し、専門家による見解を提供し、さらに法案の提案をすることである。

○労働条件評議会 (COCT)

COCTは労働の現場における健康・安全の維持及び向上と、労働条件の改善に関する国の政策の立案に参加することを目的として設立された。常任委員会、一般委員会、6つの特殊委員会で構成される。一般委員会は、議長と副議長、労使代表 (労働組合9: 使用者6)、公共企業、公的組織・行政機関の代表、専門家から成る。

○労災防止高等評議会（CSPRP）

CSPRPは、国の労災防止政策の樹立に関わる。労働担当大臣に、職場における健康と安全の改善、そしてより一般的には労働条件の改善を可能にするあらゆる措置を提案することをその任務とする。議長、副議長、労使代表（労働組合7：使用者9）により成る。

2. ILO条約に関する実施状況

（1）第26号条約

フランスは、1930年に第26号条約を批准している。最低賃金の改定については、毎年政府が、政労使三者構成機関である全国団体交渉委員会（CNNC）に諮問し、その意見を聞いた後、デクレにより改定する。CNNCの構成や内容については、前項を参照のこと。

（2）第88号条約

フランスは、1952年に第88号条約を批准している。公共職業紹介サービスを担っていた公共職業安定所（ANPE）は、1967年に労働・雇用・職業訓練省の監督下にある公的機関として設立された。ANPEは政府により指名された委員長のもと、労使代表、行政の代表からなる三者構成の運営委員会により統括されていた。

ANPEは、公共雇用サービスの改革に関する2008年2月13日の法律により、2009年1月1日には、失業保険制度の管理・運営を担っていた政府認可の労使同数代表主義による公的機関である全国商工業雇用連合（UNEDIC）及びその地方機関の商工業雇用協会（ASSEDIC）と統合し、現在では雇用局（Pôle emploi）として、公共職業紹介サービスを行っている¹²。この雇用局も、三者構成による理事会により統括されている。なお、雇用局の理事会の概要は以下の通りである。

○雇用局（Pôle Emploi）理事会

【活動内容】

労働法典 R5312-6 条

理事会は雇用局に関係する事柄を処理する。又、以下を審議する。

- 1) 年度ごとの方針や、活動を展開するための計画など
- 2) 企業の採用を促進する政策や、社会参入、転職、昇進、地理的移動を促進する政策

¹² ASSEDICは、1901年法に基づいて設立された、労使同数代表主義による民間の非営利組織（アソシエーション）である。失業保険制度を労使が管理・運営しているフランスでは、全国レベルでの制度の管理をUNEDICが行い、地方機関のASSEDICが被保険者の窓口となっていた。しかし、職業紹介と失業保険給付手続きを一本化し、求職者の負担を軽減することを目的として、「公的雇用サービスの組織の改革に関する2008年2月13日の法律」により、ANPEとUNEDIC及びASSEDICとの統合・再編が定められた。これにより、職業紹介制度と失業保険制度の組織的統合が実現し、2009年1月1日に新組織として雇用局（Pôle emploi）が誕生した。

- 3) 雇用政策の法的措置や規則の施行条件
- 4) 国レベルの協定
- 5) 求職者又は企業のために組織された活動を実行するための、専門的なサービス従事者の利用条件
- 6) 年間活動報告
- 7) 雇用局を組織及び運営するに当たっての一般的条件
- 8) 地方支部のプログラム
- 9) 職員の雇用及び賃金に関する一般的条件
- 10) 特に職員の移動費用を定める雇用局の内規
- 11) 当初の予算及びその修正案
- 12) 年間の会計
- 13) 融資の最大額及び借り入れ
- 14) 寄付及び寄贈物の受納
- 15) 財政的参加、経済的団体や公的団体、協力関係にあるヨーロッパの諸団体への参加
- 16) 提供したサービスの価格設定に関する一般的条件
- 17) 一定額の範囲内で、局長が理事会による事前審議なしに判断できる株式の売買及び株式の性質
- 18) 会計監査役の任命
- 19) 取引の内規及び取引委員会の構成
- 20) 一定額の範囲内で、局長が理事会による事前審議なしに決定することのできる取引の性質

【構成】

R.5312-7 条

L.5312-1条で言及されている機関の理事会の構成は以下の通りである。

- 1) 政府の代表者 5 名
 - －雇用大臣の任命した代表者1名
 - －予算大臣の任命した代表者1名
 - －教育大臣の任命した代表者1名
 - －内務大臣の任命した代表者1名
 - －移民大臣の任命した代表者1名
- 2) 全国規模の組合の代表者5名
 - a) 労働総同盟（CGT）の提案により任命した代表者1名
 - b) 民主労働同盟（CFDT）の提案により任命した代表者1名
 - c) 労働総同盟－労働者の力（CGT-FO）の提案により任命した代表者1名
 - d) キリスト教労働者同盟（CFTC）の提案により任命した代表者1名

- e) 管理職総同盟（CFE-CGC）の提案により任命した代表者1名
- 3) 全国規模の使用者団体の代表者5名
 - a) フランス企業運動（MEDEF）の提案により任命した代表者3名
 - b) 中小企業総同盟（CGPME）の提案により任命した代表者1名
 - c) 手工業者連盟（UPA）の提案により任命した代表者1名
- 4) 雇用大臣の任命した専門家2名
- 5) フランス地方団体及びフランス県団体、フランス市長団体の提案に基づいて任命した地方自治体の代表者1名

（３）第 1 4 4 号条約

フランスは、1982年に第144号条約を批准している。翌83年11月には、同条約の批准に関する政労使三者構成による諮問委員会として、「COMMISSION 144（ILOのための諮問委員会）」を、労働省下のアレテによって設立している。その後、1988年11月には、144号条約に限らず幅広いテーマを扱う政労使三者構成の諮問委員会として、「CDSEI：欧州・国際問題のための社会的対話委員会」を労働省下でデクレにより設立し、現在、二つの諮問委員会が併存している。なお、COMMISSION144では労使代表各5名、CDSEIでは労使代表各8名が構成メンバーとして参加している。

〔主要参考文献・資料〕

Dominique-Jean CHERTIER (2006) “Pour une modernization du dialogue social” Rapport au Premier Ministre.

Ministry for Labour (2009) “Supplement to the elements of the study of representation in the footwear sector”.

Liaisons Sociales No49/2007 19/02/2007

” No15076 12/03/2008

” No15067 28/02/2008

Liaisons Sociales Quotidien, 27/03/2008

フランス国民議会ホームページ

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp>

http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/modernisation_dialogue_social.asp

大山礼子 (2006) 『フランスの政治制度』 東信堂

北村一郎 編 (2004) 『アクセス外国法』 東京大学出版会

滝沢正 (1997) 『フランス法』 三省堂

徳永貴志 (2008) 「フランス第五共和制における修正権と政党システム」『一橋法学 第7巻第2号』

福岡英明 (1999) 「フランス第五共和制の経済社会評議会」『高岡法学1999年第10巻』

第3章 ドイツ

ドイツでは、労働分野における政策策定の際に、労使が関与して重要な役割を果たす。

連邦労働社会省では、立案時に労使から意見を聴取することが頻繁に行われているが、これは連邦省庁共通職務規程（GGO）で草案時に利害関係者の意見を聞くことが要件として規定されているためである。また、連邦議会では、専門委員会（Fachausschüsse）の法案審議時に、必要に応じて公聴会が開催される。22 ある常任の専門委員会の中で、労働関係法案を主管する労働社会委員会の公聴会には、主に労使を中心とした関係者が召集され、法案審議の際に影響を及ぼしている。

労使に政府もしくは学識を加えた三者構成制度に関しては、最低労働条件法に基づく中央委員会（Hauptausschuss）や連邦雇用エージェンシー（BA）の管理評議会（Verwaltungsrat）などといった、公労使、もしくは政労使の三者で構成されている組織が複数存在する。

本章では、第1節で労働分野における政策決定の概要について述べる。具体的には、初めに労働法案作成の中心を担う連邦労働社会省の法案作成過程について連邦議会提出までの流れを追い、次に連邦議会の法案審議過程を述べる。

第2節では、政策決定における政労使三者構成機関の制度と役割を述べる。ILO第26号条約（最低賃金決定制度の創設に関する条約）、第88号条約（職業安定組織の構成に関する条約）、第144号条約（国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約）の各条約に関連があると思われる三者構成の組織について見ていく。

第3節では、これまでのまとめを述べる。

第1節 労働分野における政策決定の概要

1. 連邦労働社会省の法案作成過程

ドイツで発案権（Gesetzesinitiative）をもつのは、連邦政府、連邦参議院、および連邦議会議員のグループ（連邦議会規則76条によれば院内会派もしくは全構成員の5%以上の議員）の三者である¹。

この中で、実際に労働立法の中心をなしているのは「連邦政府」であり、連邦政府提出の法案作成は、行政官庁の担当課によるイニシアティブと役割が大きい²。

連邦労働社会省内で労働関連法案を起案し、法案として承認されて連邦議会に提出されるまでの流れと労使の関与を時系列で簡単にまとめると次の表1のようになる。

表1の4の部分を見ると、草案の段階から労使の関与があることが分かる。

これは、連邦労働社会省内では草案を作成する際に、連邦省庁共通職務規程（GGO）第

¹ 村上淳一、守矢健一、ハンス・ペーター・マルチュケ（2008）『ドイツ法入門 改訂第7版』有斐閣、p.64。

² 服部高宏（2002）「ドイツの議院内閣制における連邦政府と与党」『改革者』43巻10号、政策研究フォーラム、p.34。

47条で、利害関係が生じる州、地方自治体中央団体、専門家団体や諸団体に早期に草案を送ることが定められているためである³。したがって、5と6の部分で労使の関与が可能である。

表 1. 連邦労働社会省内における通常の法案作成過程

時系列	主な流れ	補 足
1.	省内の関係担当課で草案を作成する（所管部局案）。	ほとんどの場合、担当課のイニシアティブで草案作成が始められ、大臣・政務次官・事務次官のいわゆる「政治的管理職（die politische Führung）」から法案作成の指示があるのは稀である。
2.	省の幹部会議で承認を得る。	
3.	他省庁と調整を行い、是認を受ける。	法令の形式面を検討する法務省、法令の実施可能性を吟味する内務省、財源の裏付けをとる大蔵省をはじめ、関係各省との協議・調整を経て主管省案（Ressortentwurf）としてまとめられる。
4.	外部の諸団体（連邦州、労使ほか）へ草案を送付する。	他省庁が是認後、初めて第三者へ草案（必ず閣議未決定である旨を明示）を送付する。
5.	諸団体（連邦州、労使ほか）は、必要があれば修正提案を省へ返送する。	
6.	諸団体（連邦州、労使ほか）の意見が大きく異なる場合にはヒアリングを行う。	労使同時にヒアリングを行うこともあれば、別個にヒアリングを行うこともある。
7.	省内で諸団体から出された修正意見を考慮しつつ、最終案としてまとめる。	
8.	主管大臣（労働社会大臣）から内閣（閣議）へ草案を提出する。	草案目的、当初草案、草案を送付した省庁・団体情報、諸団体からの修正提案、諸団体の修正提案を拒否した場合はその理由などの諸情報を含めて最終草案を内閣へ提出する。
9.	内閣（閣議）で了承されると正式に「政府法律案（Kabinettsvorlage）」となり、連邦議会に提出される。	内閣（閣議）の承認が得られた場合は、連邦参議院に提出して、諸手続きを経た後、連邦議会提出となる。

資料出所：連邦労働社会省における現地調査（2009年12月3日）、ドイツ使用者連盟における現地調査（2009年12月3日）、服部高宏（1995）「ドイツの立法過程にみる政党と官僚」『議会政治研究』No.34, 議会政治研究会, p.56 に基づき作成。

この他にも必要に応じて、頻繁かつ非公式に労使の聴取が行われている。ドイツ使用者連盟（BDA）の労働法担当者によると、連邦労働社会省では、草案内容が労使や他の団体間で意見に大きな隔たりがあると想定される場合には、可能な限り各団体代表と個別に協議をして妥協点を探る非公式な調整を草案の事前段階で行っている。通常、協議の人数としては、連邦労働省の担当部局の部長と課長の2名が対応することが多く、対応する組織も同じ

³ 連邦省庁共通職務規程（Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien:GGO）2009年1月1日版

第47条〔州、地方自治体中央団体、専門家団体および諸団体の参加〕

第1項 法案の草案は、州、地方自治体中央団体および連邦における州代表の利益に関係する場合、これらに早期に送付しなければならない。主要な点で関係連邦省庁の意見が相違すると予想されるときは、送付は同省の了解がある場合にのみ、行わなければならない。法案が秘密扱いであるときは、この旨を付記しなければならない。

第3項 中央連合会および総連合会、ならびに連邦レベルにある専門家団体の適時の参加には、第1項および第2項を準用する。特別規定が存在しない限りにおいて、参加の時期・範囲および選定は、中心的連邦官庁の裁量に委ねる。

ように部長と課長の2名で対応する場合が多い。さらに、草案内容が労働法のみではなく社会法にまたがる場合は、労働法の部課長2名、社会法の部課長2名の計4名で連邦労働社会省と話し合いを行うこともある⁴。

この他、労働政策決定過程に労使が非公式に関わる手段の事例としては、①使用者連盟（BDA）または労働総同盟（DGB）の会長が首相と直接二者で懇談を行ったり、②当該の政策主管大臣に書面で要請したりということを行っている。また、③政労使のトップが三者で労働や社会に関わる問題を話し合うという政治的な三者構成の協議を行う事もある。

上記の他に労使団体は、記者会見などメディアを利用して世論に訴え、草案の段階で省庁に、また、法案審議の段階で連邦議会にある程度の圧力をかけることも行っている。特に非常に複雑で理解しにくい労働法の立法審議時には、メディアを個別に招待して法案に関する詳細な説明を行うバックグラウンドミーティングなども行われており、労働政策決定過程において、労使団体が果たす役割は大きい⁵。

2. 連邦議会の法案審議過程

次に連邦議会の法案審議過程について述べる。連邦議会に提出されて成立する法案の大多数は、連邦政府提案によるものである。連邦議会議員のグループ（院内会派もしくは全構成員の5%以上の議員）や連邦参議院からも法案は提出されるが、成立に至る数は少ない。例えば第16期連邦議会（2006～2009年）では、連邦議会に提出された全905件の法律案のうち59.3%にあたる537件は政府より提出された。次いで多いのが院内会派による法律案提出で、全体の29.2%にあたる264件、連邦参議院による法案提出は、全体の11.5%にあたる104件であった。最終的に成立に至った法案のうち政府提出が占める比率は79.2%と、連邦議会議員グループや連邦参議院による法案成立割合と比較して非常に高い。また、第15期連邦議会（2002～2005年）の成立法案に占める政府提出法案の比率が70.3%であったことを考えると、その傾向は強まる方向にある⁶。

この立法過程において労使を含む関係者の関与が制度化されているのは、専門委員会（Fachausschüsse）における「公聴会（Anhörung）」である。連邦議会第16期立法期間では、憲法で定められた外務委員会、EU委員会、国防委員会、請願委員会を含む22の専門委員会が設置された。各専門委員会の任務は、連邦議会の審議を準備することで、政府および連邦参議院の代表を交えて法案を調査し、与党と野党の間の対立を可能な限り調整することである⁷。このような専門委員会の中には、労働関連法案を専門に審議する「労働社会委員会（Ausschuss für Arbeit und Soziales）」が存在する。労働社会委員会の委員構成は、連邦議会内

⁴ ドイツ使用者連盟（BDA）における現地調査（2009年12月3日）。

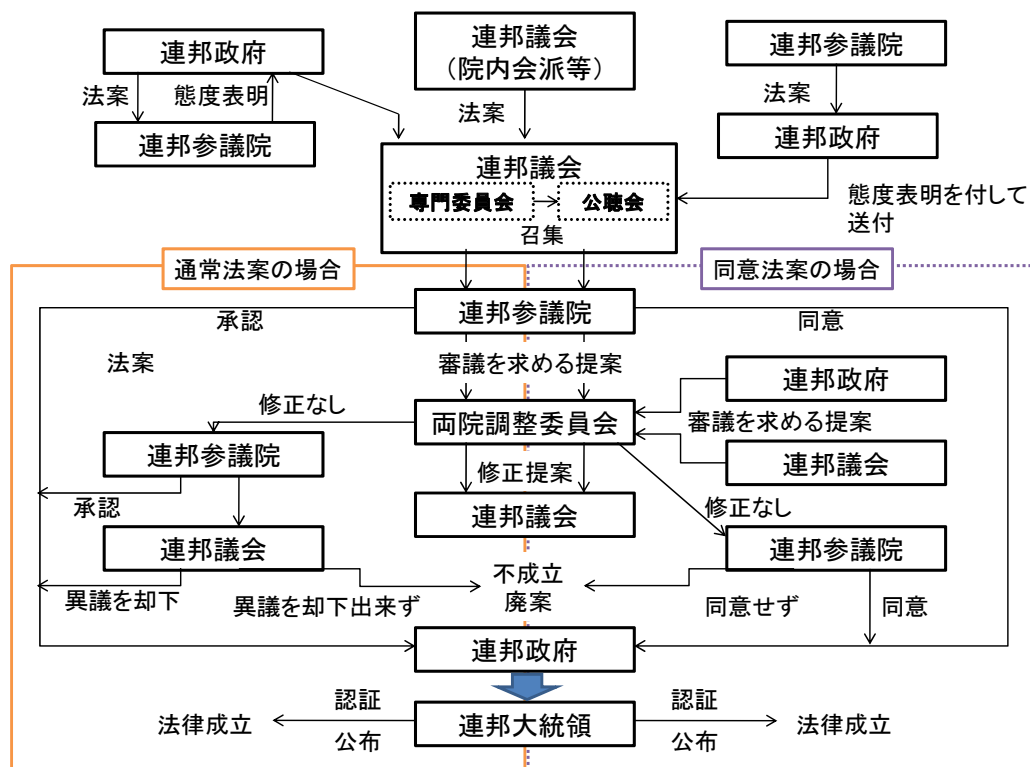
⁵ ドイツ使用者連盟（BDA）、およびドイツ労働総同盟（DGB）における現地調査（2009年12月3日）。

⁶ 連邦議会ホームページ（Statistik der Gesetzgebung – Überblick 16. Wahlperiode）。

⁷ Janet Schayan, Dr. Sabine Giehle 編（2007）『ドイツの実状』Societäts-Verlag, Frankfurt am Main 及びドイツ連邦共和国外務省文化広報部（共同制作）、p.62。

の各政党の割合に準じた構成となっている⁸。公聴会は、委員の4分の1が必要だと認めれば開催され、各方面の専門家や利害関係団体（労働関連法案の場合は、労使団体が主となる）の代表から意見を聞く公聴会が開催される。

図1. 連邦議会の法案審議過程



資料出所：服部高宏（1995）「ドイツの立法過程にみる政党と官僚」『議会政治研究』No.34、議会政治研究会編、p.56、連邦議会ホームページ（Die Gesetzgebung des Bundes）に基づき作成

公聴会には、委員が招く当該法案の関係者を推薦することができるため、公聴会に呼ばれる者の割合は専門委員会の各政党の割合に応じた委員構成に影響を受ける。労働社会委員会の場合は、通常は労使を筆頭に、必要に応じて学識経験者や教会関係者、コミュニティ団体代表者などが呼ばれ、公聴会において意見聴取が行われる。この呼ばれる関係者の比率は、労働組合団体の支持層や出身者が多い社会民主党（SPD）が多ければその関係者が多くなり、使用者団体の支持層や経済界出身者が多いキリスト教民主/社会同盟（CDU/CSU）や自由民主党（FDP）が多ければその関係者が多くなる仕組みとなっている。公聴会に呼ばれた者は、事前に自らの意見を書面で提出しておき、公聴会出席時に委員からの書面に対する質問に回

⁸ 第17期連邦議会（2010年～2013年予定）の労働社会委員会の委員は計37名で、内訳は、キリスト教民主/社会同盟（CDU/CSU）14名、社会民主党（SPD）9名、自由民主党（FDP）6名、左派党（DIE LINKE）4名、同盟90/緑の党（Bündnis 90/Grüne）4名、となっている（2010年2月現在）。

答する形ですすむ⁹。

連邦議会は三読制であるが、第一読会後に当該法律案を一ないし複数の専門委員会（後者の場合は主管委員会を決める）に付託することが決定し、その付託を受けた専門委員会で法律案を条文ごとに審議する際に公聴会が開催される。付託を受けた専門委員会では、必要に応じて公聴会を開催しながら法律案を条文ごとに審議し、必要であれば法律案に修正を施した上で委員会としての態度を「議決勧告（Beschlussempfehlung）」の形で決定する¹⁰。

専門委員会の審議時には、常時関係省庁の職員が出席しているが、職員は法案に関する形式上の支援のみを行う（例えば、委員が条文の修正を希望した場合、法律表記など技術的な支援は行うが、条文の内容については関わらない）。また、主管官庁の職員が専門委員会冒頭で法案趣旨説明を行うことも多い¹¹。

法案修正については、第一読会後の委員会審議を経て、第二読会時に各会派等からの修正動議があれば併せて審議される。ドイツ連邦議会における修正動議は、実際上野党側会派提出のものが約9割を占める¹²。

以上みてきたように、ドイツ連邦議会の立法審議過程において、専門委員会が果たす役割は大きい。この専門委員会の中で労働関連法案を主管する労働社会委員会の法案審議時には労使を中心とする関係者を召集する公聴会が制度として確立しており、ここでも労使の関与が認められる。

第2節 政策決定における政労使三者構成機関の制度と役割

1. ILO条約第26号（最低賃金決定制度の創設に関する条約）－1929年批准

ILO第26号条約は、1929年のワイマール共和国時代に批准された。最低賃金の決定方式についてドイツでは、日本のように審議会方式ではなく、労働協約方式（労働組合と使用者との間の団体交渉で締結された労働協約上の賃金の最低額を、協約の締結当事者（組合員）以外の外部の労働者に対しても強制的に拡張適用しようとするもの）を選択しているが、ILO第26号条約は、どちらの方式も認めている¹³。

ドイツでは、最低賃金を含む労働条件決定は労使による「協約自治（Tarifautonomie）」によって行われている。そのため、従来から法定最低賃金制度が存在せず、労使が交渉によって最低賃金に合意してきた。労働組合も1990年代以前までは法律による最低賃金規制を歓迎せず、協約自治の精神に抵触するとの考えを示してきた。しかし、近年組合組織率や労働協約適用率の低下に加え、EU拡大による外国人労働者の増加など、グローバル化の圧力の

⁹ 連邦労働社会省（BMAS）、ドイツ使用者連盟（BDA）、およびドイツ労働総同盟（DGB）における現地調査（2009年12月3日）。

¹⁰ 服部高宏（2007）「ドイツにおける『二院制』」『比較憲法学研究』第18・19号合併号、比較憲法学会、p.63。

¹¹ 連邦労働社会省（BMAS）における現地調査（2009年12月3日）。

¹² 服部高宏（1995）「ドイツの立法過程にみる政党と官僚」『議会政治研究』No.34、議会政治研究会編、p.56。

¹³ 大橋勇雄「日本の最低賃金制度について～欧米の実態と議論を踏まえて」『日本労働研究雑誌』2009年12月号、労働政策研究・研修機構編、p.5。

中で、労使の自治による労働協約締結には限界が生じ、逆に労働組合側から法定最低賃金導入の要請が出されるようになった。そこで、社会民主党（SPD）とキリスト教民主/社会同盟（CDU/CSU）の大連立政権時代（2006～2009年）に、「最低労働条件法（改正法）」と「労働者送り出し法（2009年新法）¹⁴」を成立させ、部門特殊法定最低賃金の導入を図った¹⁵。

特殊法定最低賃金に関する賃金委員会には、「最低労働条件法」に基づく公労使の中央委員会¹⁶（Hauptausschuss:公3名、労使各2名）や、「労働者送り出し法」に基づく労働協約委員会¹⁷（Tarifausschuss:労使各3名、政府は事務局）が存在する。

表 2. 労働者送り出し法、および最低労働条件法の条文（抜粋）

労働者送り出し法（AEntG）	
第 7 条 法規命令	
第 5 項	第 1 項に基づく申請が初めて行われたときは、申請は、連邦官報に公表され、かつこれにより労働協約法第 5 条第 1 項第 1 文に基づく委員会（Tarifausschuss）が設立される。（以下省略）
c.f. 労働協約法施行令（TVGDV）	
第 1 章 労働協約委員会（Tarifausschuss）	
第 1 条	連邦労働社会省は、労働協約法第 5 条に定められた委員会（以下、労働協約委員会という）を設置する。連邦労働社会省は、雇用主及び労働者の各中央団体の代表者各 3 名を 4 年間の任期で構成員として選任するほか、これらの団体の提案に基づき、さらに各 3 名以上を代理構成員として選任する。
第 2 条	
第 1 項	労働協約委員会の交渉及び協議は、連邦労働社会省の受任者が主宰する。交渉は公開とし、協議は非公開とする。
最低労働条件法（MiArbG）	
第 2 条 中央委員会（Hauptausschuss）	
第 1 項	連邦労働社会省は、常設の最低賃金のための中央委員会を設置する。
第 2 項	中央委員会は、委員長 1 名とその他 6 名の常任の委員から構成される。委員 1 名につき少なくとも 1 名の代理人が任命される。委員およびその代理人は、最低賃金の社会的および経済的影響を包括的に考慮しなければならない。
第 3 項	連邦政府は、3 年間の任期で、委員長およびその他 2 名の委員およびその代理人を、連邦労働社会省の提案に基づき任命し、各 2 名の委員およびその代理人を、労使の中央団体の提案に基づき任命する。労使の中央団体が候補者名簿を作成しないときは、任命は、連邦労働社会省の提案に基づき行われる。

資料出所：労働協約法施行令（TVGDV Verordnung zur Durchführung des TVG）、労働政策研究・研修機構（2009）『欧米諸国における最低賃金制度Ⅱ』JILPT 資料シリーズ No.63 付属資料(pp.71-92)に基づき作成。

¹⁴ 労働者送り出し法（国境を越える役務提供における強制的労働条件に関する法律:AEntG）は、建設分野においてドイツに派遣されてくる外国人労働者に対する賃金ダンピング防止を目的に、EU 海外派遣指令 96/71 の国内実施法として 1996 年に制定された最低賃金設定に関する法律である。同法は、2009 年に適用対象事業を拡大するなど大幅に内容を変更して新法として成立した。

¹⁵ 根本到「ドイツにおける最低賃金規制の内容と議論状況」『日本労働研究雑誌』2009 年 12 月号、労働政策研究・研修機構編、p.84。

¹⁶ 詳細には委員長 1 名、労使双方の立場を代表した公各 1 名、労使代表各 2 名。

¹⁷ 労働協約委員会は、労働者送り出し法に限って存在するものではないが、本章では同法に基づく委員会を指す。なお、通常労働協約委員会は労使二者構成と捉えられるが、労働協約法施行令第 2 条第 1 項で、実際には労使に加えて、連邦労働社会省が事務局として立ち合うため三者構成制度と捉えた。

2. ILO条約第88号（職業安定組織の構成に関する条約）－1954年批准

ILO第88号条約は、第二次世界大戦後、ドイツが東西分裂して建国した1949年の5年後、1954年に批准された。

ドイツにおける雇用政策（雇用促進）に係る行政執行権は、連邦（国）の権限として社会法典第3編第1条第3項において、「連邦政府は、連邦機関と雇用促進の実施のための法的枠組み目標（Rahmenziel）を取り決めなければならない。」と位置付けられている。

表3. 社会法典第3編 連邦雇用エージェンシーに関する条文（抜粋）

第367条 連邦雇用エージェンシー

第1項 連邦雇用エージェンシーは、自治管理を行う権利能力のある公法上の団体である。

第2項 連邦雇用エージェンシーは上級行政レベルの本部、中級行政レベルの地域総局、下級行政レベルの職業安定機関で構成される。連邦雇用エージェンシーは特別地方事務所（支所）を設置することができる。

第368条 連邦雇用エージェンシーの任務

第1項 連邦雇用エージェンシーは、本編に定める任務の遂行を管轄する行政機関である。同エージェンシーはその資金を、法定目的または許可された目的のためにのみ、使うことができる。

第2項 連邦政府は連邦参議院の同意を必要とする法規命令を通じて、連邦雇用エージェンシーにその他の任務を移管することができる。期限付きの労働市場プログラムの実施を、連邦政府は行政協定によって、連邦雇用エージェンシーに移管することができる。

第3項 地域総局は本部の同意を得て、行政協定によって、州の期限付きの労働市場プログラムの実施を、引き受けることができる。

第4項 職業安定機関は郡および市町村との協力を、行政協定によって規律することができる。

第372条 規約および指令

第1項 連邦雇用エージェンシーは規約を設ける。

第2項 管理評議会の規約および指令は、連邦労働社会省の許可を必要とする。

第3項 規約および指令は、公告しなければならない。特段の期日が決められていない場合、それらは公告日の翌日発効するものとする。公告方法は規約により規律するものとする。

第4項 連邦労働社会省から求められてから4カ月以内に、連邦雇用エージェンシーが指令を制定し、あるいは状況の変化に合わせて改定しない場合、連邦労働社会省は本法律に定める指令の代わりに、法規命令を制定することができる。

第373条 管理評議会

第1項 管理評議会は理事会および管理部門を監視する。同評議会は理事会に対し、内部監査部による監査の実施を要求し、監視の個々の任務を専門家に委任することができる。

第2項 管理評議会は随時理事会に対し、業務遂行状況について情報提供を要求することができる。管理評議会の各委員も、報告を要求することができるが、ただしその報告は必ず管理評議会宛でなければならない。理事会が報告を拒否したときは、報告を求める委員が所属するグループの過半数がその要求を支持する場合にのみ、報告を要求することができる。

第3項 規約は、一定種類の業務は管理評議会の同意がある場合にのみ、実施できると、定めることができる。管理評議会が同意を拒否したときは、理事会は連邦労働社会省が判断決定するよう、要求することができる。

第4項 理事会がその義務に違反したと、管理評議会が判断したときは、管理評議会はこの問題を、連邦労働社会省に報告することができる。

第5項 管理評議会は規約を定め、本法律に基づく指令を制定する。

第6項 管理評議会は21名の委員で構成する。各グループは代理人を3名まで指名することができる。

第381条 理事会および連邦雇用エージェンシー

第1項 理事会は連邦雇用エージェンシーを指揮し、その業務を管理する。理事会は裁判および裁判外で連邦雇用エージェンシーを代表する。

第2項 理事会は理事長1名および理事2名で構成する。理事長は「連邦雇用エージェンシー理事長」の官職名を、他の理事は「連邦雇用エージェンシー理事」の官職名を有する。

第3項 理事長は業務執行基準を定めるとともに、他の理事の任命に際しては、意見を求められなければならない。この基準の範囲内で、各理事は自らの業務範囲の任務を独立して遂行する。

第4項 理事会は自らの職務規程を定めるが、これには管理評議会の同意を必要とする。職務規程は特に理事会内の業務分担を定め、代理ならびに議決の条件を規律しなければならない。

第5項 理事は管理評議会の委員であってはならない。理事は、管理評議会の会議に参加する権限を有する。理事は随時発言することができる。

第6項 理事は管理評議会に、連邦雇用エージェンシーの業務執行状況について定期的に報告し、重大な契機がある場合にも報告し、管理評議会から要請された場合には、随時情報を提供しなければならない。

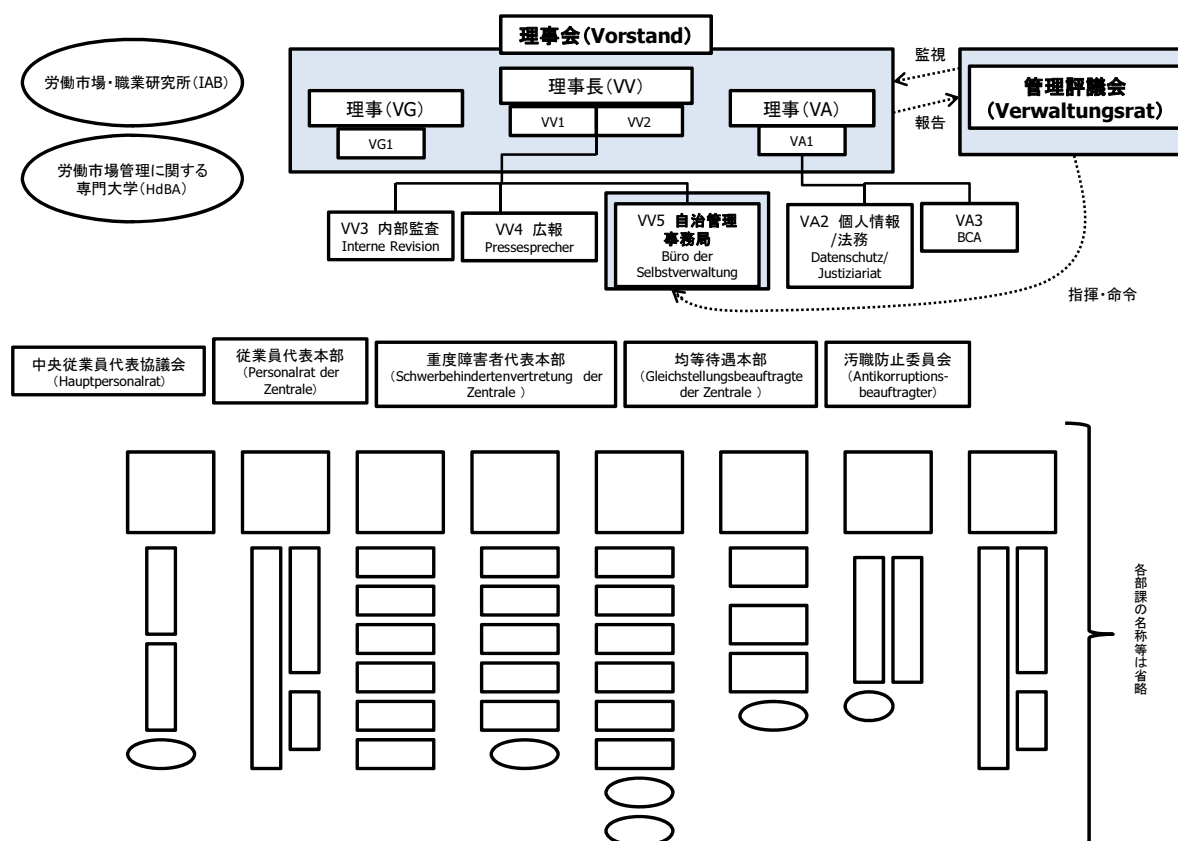
資料出所：社会法典第3編

この雇用対策の実施主体として、社会法典第3編第367条の規定に基づいて連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）が存在する（表3）。

連邦雇用エージェンシーは、①本部（Zentral）及びその下部組織である②10の地域総局（Regionaldirektionen）、③176の職業安定機関（Agenturen für Arbeit）と610の支所（Geschäftsstellen）の三層構成になっている¹⁸。連邦雇用エージェンシーは、連邦直轄の公法上の団体で、職員数は約9万人である。主な業務は、職業紹介・指導、職業実習の斡旋、労働市場における求職者の雇用機会の拡大、所得代替給付金の支給、職業訓練の促進などである。

連邦雇用エージェンシーには、理事会（Vorstand¹⁹）と、労使が負担金を支払っている事業に関する自治管理機能として管理評議会（Verwaltungsrat）の二つの意思決定機関が存在している（図2）。

図2. 連邦雇用エージェンシーの組織図と管理評議会（Verwaltungsrat）の位置関係



資料出所: 連邦雇用エージェンシー組織図(2009年2月版)

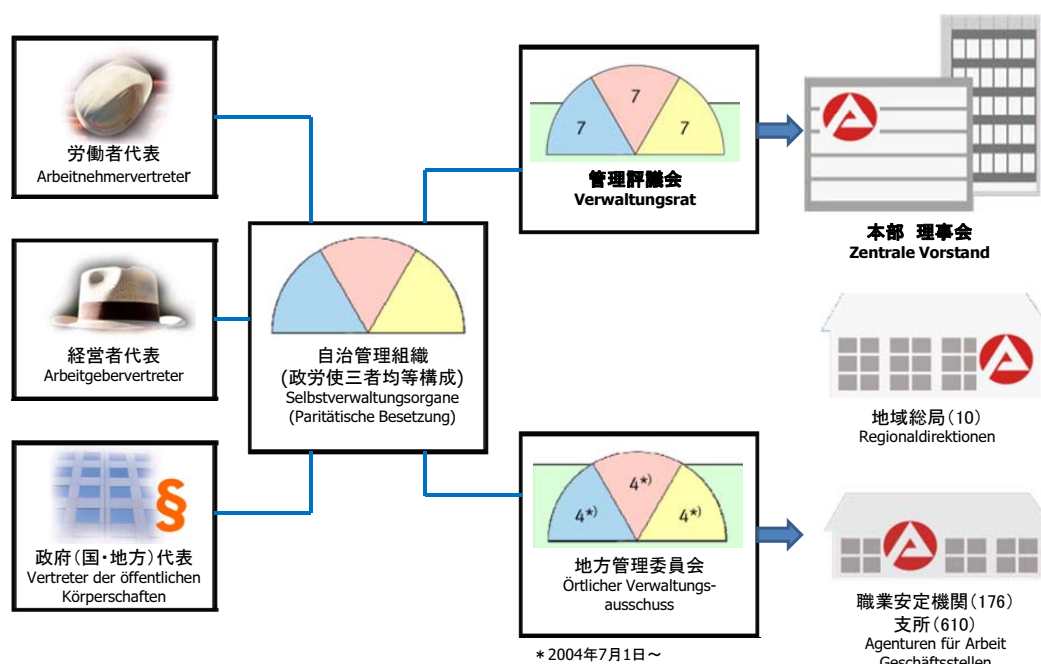
¹⁸ 連邦雇用エージェンシーホームページ（Organisation）、財務総合政策研究所（2006）『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』、p.320。

¹⁹ 労働市場・職業研究所（IAB）の独英辞書によると、管理評議会（Verwaltungsrat）は“Board of Governors”、理事会（Vorstand）は“Management Board, Executive Board”と訳されている（p.1161、p.1168）。

この二つの意思決定機関の役割として、理事会は、常勤の役員3名（理事長1名、理事2名）によって構成され、任期は原則5年（延長可能）で、連邦大統領により任命される（社会法典第3編第382条）。民間企業の取締役会に類似しており、日々の業務に関する意思決定を行っている。理事会は、管理評議会に対して連邦雇用エージェンシーの業務執行状況を定期的に報告し、重要な検討事項等がある場合、あるいは管理評議会から要請された場合には随時情報の提供、報告を行わなければならない（社会法典第3編第381条第6項）。

一方、管理評議会は、政労使7名ずつ21名で構成され、任期は通常4年だが、任期途中の交代は頻繁に行われている²⁰。管理評議会は、自治管理機能を有すると同時に民間企業の外部監査役会にも類似している。理事会の業務を監視する監督機関であり、なおかつ連邦雇用エージェンシーの内部組織の規則を自身で定めることができる。なお、管理評議会は国家レベルであるが、地方レベルでも同様の政労使の三者による地方管理委員会（Örtlicher Verwaltungsausschuss）があり、地方の職業安定機関や支所を監視・指導している（図3）。

図3. 連邦雇用エージェンシーの自治管理 (Selbstverwaltung) の概要



資料出所: 連邦雇用エージェンシー

管理評議会の人選についてしてみると、労使各7名の代表は、ドイツ労働総同盟（DGB）とドイツ使用者連盟（BDA）のそれぞれが推薦する仕組みとなっている²¹。管理評議会の人

²⁰ 連邦雇用エージェンシー（BA）における現地調査（2009年12月5日）。

²¹ 労働組合は様々な組合出身者が代表となるが、使用者側代表については、必ず2名は手工業業界の代表が入る。

選については連邦雇用エージェンシーに決定権はなく、それぞれの組織の推薦を承認するのみである。また、管理評議会委員は原則無償（交通費等の諸手当は支給）である。

また、管理評議会の会議体は、政労使計21名が一堂に会して全ての重要事項に関する議決を行う「本会議」の他、理事会の人事など高度な極秘事項などを話し合っ決定することのできる議長、副議長の2名（本会議委員から選出）で構成する「議長団」がある。

この他、管理評議会の補佐（助言）組織として、政労使各3名によって構成された委員会（本会議委員から選出）が2つある。第一委員会は連邦雇用エージェンシーの予算や自治管理に関する戦略的な事項を取り扱う。第二委員会は労働市場政策や労働政策研究、金銭給付などを取り扱う。

管理評議会の具体的な開催回数や議事内容を簡単に説明すると、2009年の場合は1～12月にかけて本会議、議長団会議、第一委員会、第二委員会ともに各8回ずつ開催された。一番多い会議日程パターンは、午前中に第一委員会か第二委員会を開催後、午後に議長団会議を開催し、翌朝から1日かけて本会議を行う、もしくは、第一委員会か第二委員会を開催後、しばらくして議長団会議と本会議を行う、といったものである。

管理評議会の議決の主なものとしては予算支出に関するものが最も多く、社会法典第3編に基づいて労使が雇用保険料率を折半²²している事業について議決を行っている。具体的な本会議の流れについて、2009年11月に開催された議事録をみると、管理評議会委員のほか、担当事務局（VV5）の職員に加えて、議事項目に関連する連邦雇用エージェンシーの職員12名が対応のために出席している。会議冒頭では、前回開催した議事録の承認後、経済危機の影響と現在の状況に関して労働市場・職業研究所（IAB）所長から説明があり、管理評議会議員の政労使代表の各コメントが記述されている。その後、連邦雇用エージェンシーの財源確保と受益者の費用負担に関する事項、職業訓練内容に関する外部コンサルタントの提案の修正事項、事業の入札（公募）方式に関する事項、連邦雇用エージェンシーの人材育成や成果主義制度などの人事政策に関する事項、労働市場のモニタリングのグラフィック化に関する事項、操業短縮手当制度の濫用事例に関する事項など、約5時間かけて会議を行っている。利害関係が大きく絡む年間予算の議決の場合は、6時間以上かかることもある²³。

3. ILO第144号条約（国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約）－1982年批准

ILO第144号条約との関係では、ILOの理事会や総会（ILC）の前に、定期的に労使協議を行っている。また、ILOに関連する政策について三者による協議が必要と政府が認めた場合、アドホックに政労使の三者構成の協議会（Ad-hoc Konzertierung）が開催されている。

²² 失業保険制度の保険料は、賃金の3.0%（労使折半）だが、2009年1月から2010年6月までの18カ月間は時限措置として2.8%に引き下げとなっている。支出が収入及び積立金で賄えない場合に限り、不足分を連邦政府が全額負担する（労働政策研究・研修機構「デブック国際比較2009」p.155）。

²³ 連邦雇用エージェンシー（BA）における現地調査（2009年12月5日）。

第3節 まとめ

これまでみてきたようにドイツでは連邦労働社会省における労働関連の草案作成や政策決定過程において労使の意見が主体的に反映される仕組みがある。

また、ドイツ連邦議会における労働社会委員会には、労使を中心とする関係者から意見聴取を行う公聴会が存在しており、ここでも労使の関与が保障されている。なお、労働社会委員会には、使用者団体や労働組合団体出身の議員が多数いて、それぞれの議員が労使と密接につながっているため、立法審議の過程で自然に労使の意見を反映させる仕組みがすでに存在していることも最後に付け加えたい。

【参考文献】

- 大橋勇雄「日本の最低賃金制度について～欧米の実態と議論を踏まえて」『日本労働研究雑誌』2009年12月号、労働政策研究・研修機構編
- Janet Schayan, Dr. Sabine Giehle 編（2007）『ドイツの実状』Societäts-Verlag, Frankfurt am Main 及びドイツ連邦共和国外務省文化広報部（共同制作）
- 根本到「ドイツにおける最低賃金規制の内容と議論状況」『日本労働研究雑誌』2009年12月号、労働政策研究・研修機構編
- 服部高宏（2002）「ドイツの議院内閣制における連邦政府と与党」『改革者』43巻10号、政策研究フォーラム
- 服部高宏（1995）「ドイツの立法過程にみる政党と官僚」『議会政治研究』議会政治研究会
- 服部高宏（2007）「ドイツにおける『二院制』」『比較憲法学研究』第18・19号合併号、比較憲法学会
- 村上淳一、守矢健一、ハンス・ペーター・マルチュケ（2008）『ドイツ法入門 改訂第7版』有斐閣
- 横井正信（2004）「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ 2010』(I)」『福井大学教育地域科学部紀要 III（教育科学）第60号、福井大学
- 労働政策研究・研修機構（2009）『欧米諸国における最低賃金制度Ⅱ』JILPT 資料シリーズ No.63、労働政策研究・研修機構編
- 労働政策研究・研修機構編（2009）『欧米諸国における公共職業訓練制度と実態—仏・独・英・米4ヵ国比較調査—』JILPT 資料シリーズ No.57、労働政策研究・研修機構編
- 労働政策研究・研修機構（2006）『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望』労働政策研究報告書 No.69、労働政策研究・研修機構編
- 労働政策研究・研修機構（2009）『デューブック国際比較 2009』労働政策研究・研修機構編
- Anne Trebilcock (Other) (1994) *Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy Making*, International Labour Office.
- Barbara Schwerin (2006) *Tripartismus im europäischen Arbeitsrecht*, Meidenbauer, Martin.
- Harry C. Katz (Editor); Wonduck Lee (Editor); Joohee Lee (Editor) (2004) *The New Structure of Labor*

Relations-Tripartism and Decentralization, Ilr Press.

Heinz Werner, Roger Bennett Karen Scott-Leuteritz, (2004) *IAB- Glossar Englisch*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB).