

集団的労使関係の再生のために 国家は何をすべきか? —ドイツにおける最近の政策動向から見えてくるもの

やまもと ようた
山本 陽大 ● (独) 労働政策研究・研修機構 研究員(労働法)

1. はじめに

いわゆる「働き方改革」の文脈のなかで、非正規雇用の待遇改善や長時間労働の是正、テレワークに代表される柔軟な働き方等、個別労使関係法に属する立法政策が隆盛を極めようとしている一方、集団的労使関係（法制）をめぐっては特段目立った動きはみられない。我が国における労働組合の（推定）組織率が年々低下の一途をたどり、また労働者全体における労働協約のカバー率はそれを更に下回っている現状があるにも関わらず、である。労働者に対し労働基本権を保障する憲法28条のもとにあって、このような状況に直面したとき、国家は集団的労使関係システムの「再生（Resurrection）」に向けて積極的な法政策を開拓するべきであるのか？ それとも、その再生はあくまで、労働組合をはじめとする集団的労使関係の担い手らに委ねられるべきで、国家は法政策による介入に抑制的であらねばならないのか？ ここ数年における筆者の問題関心は、大要このような点にある。

翻って、諸外国に目を向けると、ヨーロッパ、

とりわけドイツにおいては、ここ数年の間に集団的労使関係をめぐる法政策が立て続けに打ち出されている。そこで、本稿では、かかるドイツにおける政策動向をフォローすることで、上記の問題関心に対する検討の視座を提示することしたい。

2. ドイツ労働協約システムの伝統的特徴

ところで、日本でもよく知られているように、ドイツにおける集団的労使関係は、主に産業レベルで形成されている労働協約システムと、各企業の事業所レベルで形成されている従業員代表システムによって、二元的に構成されているのであるが、本稿で検討対象とするのは前者である。ここでは差し当たり、ドイツにおける労働協約システムの伝統的特徴を確認しておこう。

ドイツにおいては戦後、労働組合は産業別に組織され（産業別組織原則）、またこれに対応する形で使用者側も産業別に使用者団体を組織してきた。そのため、協約交渉（団体交渉）も各産業ごとに行われ、労働協約（Tarifvertrag）も産業別労働協約として締結してきた。そして、ドイツでは労働協約法によって、労働協約の法的効力は、



当該協約を締結した団体のメンバー（＝労働組合員および使用者団体加盟企業）にのみ及ぶのが原則となっているところ、従来ドイツでは産別組合および使用者団体ともに比較的高い組織率を保持してきた。また、法定の要件（50%基準要件：当該協約にカバーされている使用者が、当該協約の適用範囲内にいる労働者の50%以上を雇用していること）を充たす場合に、非組合員である労働者および使用者団体非加盟企業に対しても当該協約の法的効力を及ぼすことを可能とする一般的拘束力宣言制度（AVE：労働協約法5条）も、従来は相当程度機能してきたこともあって、ドイツにおける産別協約は伝統的に、当該産業における労働者および企業を広くカバーしてきた。ドイツで長らく、最低賃金制度が不要とされてきたものもこのためであったといえよう。

そして更に、上記の産業別組織原則は、1つの事業所に適用される労働協約を、当該事業所が属する産業を管轄する産別組合が締結した産別協約のみに限定する機能をも果たしてきた（「1事業所1協約」）。これはまた、ドイツでは伝統的に、協約交渉は産業レベルで一本化されてきたことを

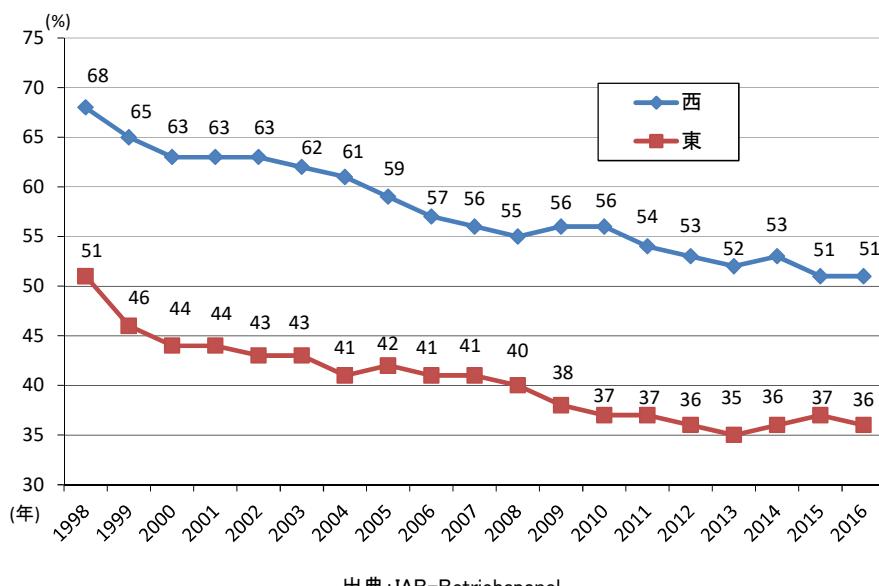
意味する。

かくして、高い協約カバー率および1事業所1協約によって、ドイツにおいては伝統的に、産別協約を中心とした極めて安定的な労働協約システムが形成されてきたのであった。

3. 1990年代以降における変容

しかしながら、かかる伝統的なドイツの協約システムには、1990年代に入ると、弱体化の傾向がみられるようになる。この点につき、まず挙げられるのは、産別協約のカバー率の著しい低下である。すなわち、労働市場・職業研究所（IAB）の調査によれば、図1が示す通り、1990年代には70%前後を維持していた産別協約のカバー率は、2016年には50%前後にまで落ち込んでいる。その原因としては、産別組合の組織率が低下したこと（図2も参照）、また使用者団体においても組織率が低下したこと、そしてそれに伴ってAVEが発動されるための50%基準要件を充足できない協約が増えてきたこと等が挙げられるが、かかる協

図1 産別協約のカバー率（従業員比）の推移（1998年～2016年）



出典:IAB-Betriebspanel

図2 産業別労働組合の組合員数の推移（2001年～2017年）

年	建設・農業・環境産業労働組合(IGBAU)	鉱業・化学・エネルギー産業労働組合(IGBCE)	教育学術労働組合(GEW)	金属産業労働組合(IG Metall)	食品・飲料・旅館業労働組合(NGG)	警察官労働組合(GdP)	鉄道交通労働組合(TRANSNET、2010以降はEVG)	統一サービス産業労働組合(ver.di)	合計
2001	509,690	862,364	268,012	2,710,226	250,839	185,380	306,002	2,806,496	7,899,009
2002	489,802	833,693	264,684	2,643,973	245,350	184,907	297,371	2,740,123	7,699,903
2003	461,162	800,762	260,842	2,525,348	236,507	181,100	283,332	2,614,094	7,363,147
2004	424,808	770,582	254,673	2,425,005	225,328	177,910	270,221	2,464,510	7,013,037
2005	391,546	748,852	251,586	2,376,225	216,157	174,716	259,955	2,359,392	6,778,429
2006	368,768	728,702	249,462	2,332,720	211,573	170,835	248,983	2,274,731	6,585,774
2007	351,723	713,253	248,793	2,306,283	207,947	168,433	239,468	2,205,145	6,441,045
2008	336,322	701,053	251,900	2,300,563	205,795	167,923	227,690	2,180,229	6,371,475
2009	325,421	687,111	258,119	2,263,020	204,670	169,140	219,242	2,138,200	6,264,923
2010	314,568	675,606	260,297	2,239,588	205,646	170,607	232,485	2,094,455	6,193,252
2011	305,775	672,195	263,129	2,245,760	205,637	171,709	220,704	2,070,990	6,155,899
2012	297,763	668,982	266,542	2,263,707	206,203	173,223	213,566	2,061,198	6,151,184
2013	288,423	663,756	270,073	2,265,859	206,930	174,102	209,036	2,064,541	6,142,720
2014	280,926	657,752	272,309	2,269,281	205,908	174,869	203,875	2,039,931	6,104,851
2015	273,392	651,181	280,678	2,273,743	203,857	176,930	197,094	2,038,638	6,095,513
2016	263,818	644,944	278,306	2,274,033	201,623	180,022	192,802	2,011,950	6,047,503
2017	254,525	637,623	278,243	2,262,661	199,921	185,153	189,975	1,987,336	5,995,437

出典:ドイツ労働総同盟(DGB)のHP(<http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen>)

約カバー率低下の結果として、ドイツにおいては産別協約によっては保護されず、低賃金で就労する労働者層が増加することとなった。

またこのほか、ドイツにおいては2000年に入ると、パイロットや機関士、あるいは医師のような高度の専門職に就く労働者によって結成される専門職労働組合(Spartengewerkschaft)が、従来の産別組合との協調路線を変更し、自組合員固の利益のために、産別組合のそれよりも高い労働条件を定める労働協約の締結を志向するという動きが出てきた。これらの専門職組合は、各事業所において占める組織率は必ずしも高くないものの、とりわけストライキを実施する場合には、その組合員が担う職務の重要さとの関係で、使用者側に對して強い圧力となる点に特徴がある。これによつて、ドイツでは、1つの事業所において、産別組合と専門職組合との競合が発生し、それによつて協約交渉(および、それに付随するストライキ)が複線化し、その結果、内容の異なる複数の協約が併存しうるという、伝統的な「1事業所1協約」が大きく揺らぐ事態が生じることとなった。

4. 2014年協約自治強化法

このような事態に直面して、産別レベルの労使団体も、決して手を拱いているわけではなく、組織化活動に尽力していることはいうまでもない。しかし、ここで指摘しておきたいのは、かかる産別労使団体の自助努力だけでなく、国家(特に、2013年に発足した第三次メルケル政権)もまた、労働協約システムをめぐる様々な法政策を矢継ぎ早に打ち出しているという事実である。

このような法政策として、まず挙げられるのは、AVEの改正である。上記の通り、ドイツの産別協約が従来高いカバー率を誇ってきた一因には、AVEの存在があったわけであるが、1990年代以降その要件を充足できない場面が増えてくるようになったことを受けて、2014年8月に成立した「協約自治強化法(Tarifautonomiestärkungsgesetzs)」は、AVEを定める労働協約法5条を改正し、その発動のための要件を緩和した。具体的には、従



来定められていた50%基準要件が削除され、単に「公共の利益にとって必要と思慮される場合」という要件を充たせば、AVEの発動が可能となつた。これによって、まずはAVEの一層の活用を通じた産別協約のカバー率の向上、ひいてはそれによる低賃金労働者の保護が期待されたといえる。

もっとも、かかるAVEは、あくまで産別協約が存在することを前提とした制度であるため、逆にこれが存しない産業分野では、AVEにより低賃金労働者を保護することはできない。そのため、上記の協約自治強化法は、AVEの改正と並んで最低賃金制度の導入を定めており、これに基づいてドイツでは2015年1月から新たに、ドイツにおいて初めての全国一律に適用される法定最低賃金制度が施行されている。それによって、現在のドイツでは、労働者を雇用する全ての使用者は、法定最低賃金額（2018年2月時点では、一時間当たり8.84ユーロ）以上の賃金を支払わなければならぬ（なお、労働協約であってもかかる最低賃金額を下回ることはできないこととなっている）。

このようにみると、2014年協約自治強化法は、一方においてAVEの改正によって高い協約カバー率というドイツ労働協約システムの伝統的な姿を取り戻そうとしつつ、他方において協約自体が存在せず集団的労使関係が機能しない産業分野があることを考慮して、法定最低賃金制度の導入という形で国家による直接的な労働条件規整に乗り出したという、2つのベクトルを有する法律であったと評価できよう。但し、後者に関していえば、ドイツでは憲法（基本法）9条3項によって、労働組合は使用者団体と労働協約をもって労働条件を規制する権限（“協約自治 [Tarifautonomie]”）を保障されていることから、法定最低賃金制度がその水準を下回る賃金額を定める協約を結ぶことも禁止している点は、協約自治に対する侵害（Eingriff）の問題として、議論がなされている。

5. 2015年協約単一法

一方、3. でみた「1事業所1協約」の動搖問題については、2015年5月の「協約単一法 (Tarifeinheitsgesetz)」、および同法に基づいて新設された労働協約法4a条によって対処が図られている。すなわち、同条は、1つの事業所について、複数の労働組合により内容の異なる労働協約が重畠的に締結された場合（=協約衝突 [Tarifkollision] 状態）には、当該事業所に対しては、より多くの労働者を組織している労働組合（多数組合）が締結した協約のみが適用され、それ以外の組合（少数組合）の協約についてはその適用が排除されるというルールを新たに規定するものである。かくして、ドイツではまさに立法政策によって、伝統的な「1事業所1協約」の復活が企図されたといえよう。

しかし同時に、1事業所において少数組合となるのが通例である専門職組合にとってみれば、労働協約法4a条によって、締結協約の適用排除をはじめとする様々な不利益が生じうこととなつた。そのため、同条に対してはその施行後直ちに、複数の専門職組合から、協約自治に対する不当な介入であるとして、違憲訴訟が相次いで提起されており、2017年7月には、連邦憲法裁判所において労働協約法4a条を一部違憲とする判決が下されている。すなわち、同判決において連邦憲法裁判所は、現在の労働協約法4a条のもとでは、当該事業所において適用される多数組合の労働協約のなかで、その協約の適用が排除されることとなる少数組合（専門職組合）に属する労働者らの利益が十分に考慮されるための制度的な措置（判決の表現によれば、「安全措置 (Vorkehrung)」）が講じられておらず、その限りにおいて同条は、少

数組合の協約自治を不当に侵害しており、違憲であると判示した。この判決を受けて、連邦政府は2018年12月末までに、上記の安全措置を講ずるための法改正を行うことを義務付けられている。

6. 結びに代えて－集団的労使関係システムをめぐる国家の役割

以上、簡単にではあるが、近時のドイツにおける集団的労使関係（労働協約システム）をめぐる立法政策の動向について検討を行ってきた。日本と同様、ドイツにおいても集団的労使関係は、社会・経済的な環境変化に直面することで弱体化の様相をみせているのであるが、そのようななかで集団的労使関係の伝統的な姿（ないし、果たしてきた機能）を取り戻すために、国家が積極的な法政策的対応に乗り出している点で、ドイツは日本と対極的な位置にある。これは、ドイツにおいては、基本法9条3項によって協約自治が憲法レベルで保障されていることの一帰結として、協約自治が機能不全に陥っている状況がある場合には、国家には立法政策を講ずる義務があると解されていることが大きく作用しているのであろう。とりわけ、ドイツにおいてはここ数年、いわゆる第四次産業革命（Industrie 4.0）による雇用社会のダイナミックな変化が予想されるなかで、集団的労使関係には重要なアクターとしての役割が期待されており、立法政策による集団的労使関係の「再生」の必要性は、このような文脈においても

呼ばれているという実態がある。

しかし同時に、集団的労使関係をめぐる立法政策は、その具体的な構成次第では、逆に協約自治（基本法9条3項）に対する侵害の問題を招来しうるという点もまた、看過されるべきではない。連邦憲法裁判所によって一部違憲とされた2015年協約単一法はその最たる例であるが、そのほか2014年協約自治強化法に基づく法定最低賃金制度についても、労働組合の協約自治に対する侵害が議論されているのは、上記でみた通りである。これは、協約自治が憲法レベルで保障されていることの意義について、ドイツにおいてもなおコンセンサスが得られていないことの証左ともいえよう。

むろん、ドイツと日本では、労働組合の組織形態や労働協約が雇用社会において果たす機能等、集団的労使関係の基本構造が大きく異なるから、ドイツにおける個別・具体的な立法政策から日本が学べることは必ずしも多くはないかもしれない。しかし、本稿で検討したドイツの政策動向は、これを全体として眺めてみると、今後日本においても集団的労使関係に対する立法政策を検討する場合には、①“るべき（sollen）”集団的労使関係像を描定する作業に取り組むべきことはもちろん、②憲法28条によって労働基本権が保障されていることの意義の解明にも取り組むべきこと、③そしてそれを踏まえて、（場合によっては、同条との緊張関係を睨みながら）具体的な法政策を形成してゆくべきことを、いわば総論として、我々に教えてくれているように思われる。

【参考文献】

- 山本陽大『労働政策研究報告書No.193・ドイツにおける集団的労使関係システムの現代的展開—その法的構造と規範設定の実態に関する調査研究』(労働政策研究・研修機構、2017年)
- 「ドイツ第三次メルケル政権下における集団的労使関係法政策」『JILPT第3期プロジェクト研究シリーズ・現代先進諸国の労働協約システム』(労働政策研究・研修機構、2017年)
- 「第四次産業革命による雇用社会の変化と労働法政策上の課題—ドイツにおける“労働4.0”をめぐる議論から日本は何を学ぶべきか?」JILPT Discussion Paper 18-02 (労働政策研究・研修機構、2018年)
- 名古道功『ドイツ労働法の変容』(日本評論社、2018年)

次号の特集は

「貧困問題の現状と対応（仮題）」の予定です