

二、イギリスにおける公共部門の ストライキ権と争議調整

石 田 真

目 次

はじめに

一、公共部門におけるストライキの実態

一、ストライキ統計からみたスト発生状況

二、ストライキの性格

二、ストライキ権および争議調整

一、ストライキ権

二、公共部門における争議調整制度とその機能——仲裁制度を中心として——

三、一九七一年労使関係法と公共部門のストライキ むすびにかえて

は じ め に

公共部門におけるストライキが増大し、公共部門労働運動が重要な位置をしめつつあるという事態は、我国のみならず、今や先進資本主義国に共通の現象となっている。そして、こうした事態に直面した諸国では、従来の公共部門

イギリスにおける公共部門のストライキ権と争議調整

労使関係を支えてきた伝統的法理論や法制度が、事態に適應できないものとして、多かれ少なかれ変容を迫られてきていると言⁽¹⁾える。これから検討するイギリスにおいても、公共部門のストライキの増大・重大化という点では、例外ではない。例えば、一九六九年と七〇年の地方自治体労働者のストライキ、七〇年の炭坑および鉄道労働者の全国ストライキ、そして、保守党政権を崩壊に導いた七四年の炭坑労働者のストライキと、ここ四―五年の主要なストライキを跡づけようとする時、そのほとんどが公共部門に発生したストライキである事は、その一端を物語っている。しかし、ストライキの増大・重大化という現象において同様であっても、その現象が、その国の法理論や法制度に対して、いかなる影響を与え、その影響が、今後どのような方向をたどっているのかは、一様ではない。それは、各国における公共部門労働法制を支えてきた伝統的法理論・法制度や労使関係観、更には、政治的・経済的・社会的条件に大きな差異があるからにはかならない。従って、ある国を素材として、かかる変化の意味を問う場合、少なくとも、その国の公共部門労働法制を支える法状況の特殊性を念頭におきながら、世界的な動向の中で位置づけるものでなければなら⁽²⁾ない。本稿では、全体として、イギリスにおける公共部門のストライキの実態を把握し、それがストライキをめぐる法状況に対して、いかなる影響を与え、更に現状における問題点がどこにあるのかを探り出すとするものであるが、以上の問題意識を基礎とする場合、特殊イギリスにおいて、いかなる問題を検討課題とすべきかについて、あらかじめ摘出しておく事が必要であらう。

ところで、イギリスにおける公共部門のストライキをめぐる法状況が、いかなる特質を有しているのかについて、ILOの七〇年報告⁽³⁾は、比較的新しい資料をもとにして世界各国の法制度を比較検討し、興味深い、いくつかの特色を

指摘しているが、イギリス公共部門のストライキ法制の特質の摘出という観点からすると、以下の三点が重要である。すなわち、第一は、「ストライキについての法体制」に関して、イギリスは、「ストライキという武器を行使する可能性について暗黙の承認がある」⁽⁴⁾国という指摘であり、第二は、イギリスに典型的である「ホイットレー方式をとってきた国」においては、この制度が「争議解決の目的でも利用され」「労働争議解決の予備的・予防的な方法を代表している」という指摘であり、第三は、ホイットレー協議会で争議が解決しえない場合のために、ホイットレー協議会の「モデル規約には、……苦情処理のための機関についての規定がふくまれ」「独立した仲裁委員会の設置によって補足」されているという指摘である。つまり、イギリス公共部門においては、若干の例外を除いて、⁽⁷⁾とくにストライキを禁止する立法はないが、ホイットレー協議会方式という労使の合同協議が公共部門全域にわたって発展し、それ自身が、従来は争議解決の役割を果していたと同時に、さらに、それでも解決できない場合のために、ホイットレー協議会を基礎とした争議調整制度を設け、争議に対処してきたという事である。

ところが、ILOの七〇年報告が、描きだしたイギリス公共部門のストライキをめぐる法状況の特質は、近年、大きく変化してきている。とくに、公共部門におけるストライキの増大という事態は、ホイットレー協議会が、少なくとも、ストライキの「予防的」方法ではありえなくなってきたことを示唆しているし、さらに、こうした状況の中で制定された一九七一年労使関係法（以下、一九七一年法）⁽⁸⁾は、国家公務員（Civil Servant）にも同法の適用がある事を明確にし、それによって、ストライキ権に関して、「暗黙の承認」から法的な承認へと転化させたのである。ところが、一九七一年法自体は、ストライキ権に関して、以前と異った様々な制約を課した事も周知の事実である。⁽⁸⁾

以上、概略的に、イギリスにおける公共部門のストライキをめぐる法状況の特質と、最近の変化について述べてきたが、ここから、本稿では、以下の点を検討する事が必要であろう。第一に、従来、必ずしも十分に検討されていないイギリス公共部門のストライキの実態を正確に把握する事である。この作業は、近年のストライキが、法状況に対していかなる影響をおよぼし、又およぼそうとしているのかを検討する場合の不可欠の前提であろう。第二に、先に述べたイギリス公共部門ストライキ法制の特質からすると、イギリス公共部門のストライキ権の理解には、ストライキ権の「暗黙の承認」という事の意味を明らかにすると同時に、實際上、より重要な機能を果たしてきたと考えられる争議調整制度の構造と機能の検討が不可欠となる。そして第三に、一九七一年法と公共部門のストライキとの関連を検討する事によって、新たな問題点を探り出す事である。

なお、本稿でいう公共部門とは、国家公務員、地方公務員、公共企業体（国有化産業）を含むものである。

(1) 公共部門におけるストライキ権の国際的動向については、石田井上清水「公共部門におけるストライキ権の国際的動向とスト規制」日本労働法学会誌四四号、六五頁以下参照。イギリスの最近の動向に関しては、本田尊正「世界の公務員ストと法規制・イギリス」季刊労働法八八号が簡潔にまとめている。

(2) その意味で、本稿は、世界の動向に関する石田井上清水前掲論文の続編であり、イギリスの特殊性に重点がおかれる。

(3) この報告書の正式名称は「パブリック・サービスにおける結社の自由と雇用条件の決定についての職員参加の系統」とい、「最新の、そしてもっとも世界的な、公務員問題の現情分析書」である。この報告の訳出は、中山和久『公務員の労働基本権—ILO・国際水準の到達点と権利闘争』の一〇三頁以下になされている。

(4) 中山和久・同右、一八三頁。

(5)(6) 同右、一六六頁。

(7) 本稿二・一・(二)二二三頁以下を参照。

(8) 一九七一年法のストライキ権制約の内容に関しては、さしあたり菅野和夫「一九七一年イギリス労使関係法概説——争議行為の規整」ジュリスト五一六号八三頁以下参照。保守党政権の下で成立した一九七一年労使関係法は、炭坑ストをきっかけにした総選挙で、労働党が政権の座に復帰する事により、労働党の提出した新たな法案によって廃止された。詳細については、石田磯次「イギリス労使関係法の廃止へ」日本労働協会雑誌一八三号参照。

一 公共部門におけるストライキの実態

1 ストライキ統計よりみたスト発生状況

イギリスの公共部門におけるストライキが、全体として、どのような傾向と特徴を持っているのか、従来必ずしも明らかではなかった。それは、イギリスでは一般に公共部門労働者の組合運動が民間部門のそれと区別して取り扱われて来なかった事、又公務員部門ではストライキそれ自体がほとんどなかった事等のために、公共部門のストライキの動向について十分に把握しうるような資料を欠いていたからである。

しかし、イギリスにおける最近の研究は、こうした統計的な制約の中で、公共部門のストライキの一般的な傾向を抽出する努力を行っている。「表1」は、B. A. Hepple and P. O'Higgins, *Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom*, で試みられた分類を基礎にして作成された。ただ、この表においても、例えば、「行政・専門職等」という分類基準は、国家公務員・地方公務員の多くを含んでいるが、地方自治体の運輸業務、郵便業務を含んでおらず、民間部門も若干含んでおり、⁽¹⁾ 又表は公企体全体を含んでいないなど、重大な限界を有している。

しかし、こうした限界の範囲内においても、一九六〇年から一九七三年にかけての公共部門のストライキの一定の

〔表 1〕 イギリス公共部門のストライキ発生状況

年 度	行政・専門職等			ガス・電気・水道			炭 坑			全 産 業		
	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③
1960	14	21	3	16	35	21	1666	2374	494	2832	8188	3024
1961	13	351	56	6	5	246	1439	2463	733	2686	7654	3021
1962	12	90	15	7	17	3	1205	1545	308	2449	44212	5798
1963	10	29	4	5	11	2	985	1536	325	2068	5976	1756
1964	19	31	8	17	29	12	1059	1683	302	2524	8786	2275
1965	39	183	23	16	37	14	731	1114	412	2354	8764	2925
1966	21	56	69	8	22	2	550	493	116	1937	5422	2392
1967	20	57	9	13	37	11	391	404	105	2116	7337	2787
1968	53	97	7	14	30	44	221	298	54	2378	22576	4490
1969	75	1411	309	31	107	18	184	1451	1039	3021	16196	6772
1970	98	2028	1721	20	30	21	157	1173	1090	3888	17840	10990
1971	39	415	51	8	11	5	135	228	63	2228	11780	13551
1972	53	968	117	12	114	17	218	3404	10797	2473	17139	23904
1973	94	2812	537	11	26	313	※301	466	90	2854	15187	7173

出典： 1960-1968. 5. Ministry of Labour Gazette

1968. 6-1970. 12. Employment and Productivity Gazette

1971. 1- Department of Employment Gazette

※ 1973年炭坑に関しては、12月分が含まれていない。

① 労働停止数

② 参加労働者数 (単位百)

③ 労働損失日数 (単位千)

傾向を知る事ができよう。すなわち、第一に、ストライキ件数であるが、「行政・専門職等」「ガス・電気・水道」は、六四年を境にして増加傾向をたどり、六八・九年で双方とも飛躍的な増大をみる。一方、炭坑の場合、件数だけからみると、六五年を境にして減少傾向をたどっているが七二年・七三年と再び増加傾向となる事が特徴的である。第二に、規模に関しては、参加労働者数、労働損失日数でみると「行政・専門職等」「ガス・電気・水道」は、ここでも、六九年を境にして、それ以前とは異った飛躍的増大をみる。特に「行政・専門職等」が七〇年に、参加労働者数、労働損失日数共に、炭坑を上回った事は、過去の両者の対比からみて注目すべき事である。行政・専門職の組合運動が公共部門労働組合運動の中で大きなウェイトを示して来ている事を示唆している。又、炭坑の場合でも、件数では減少傾向をたどりながら、七二年には、労働損失日数で戦後最大なものとなった。七二年炭坑ストの規模を知る事ができよう。第三に、産業全体から見た場合、特に「行政・専門職等」のストライキ件数・参加労働者数・労働損失日数は、今まだ全産業のそれに比して少数であるが、それぞれの増加率は、六七年以降、全産業の増加率よりも大きく、徐々に全産業において占める割合が増大している。

以上の考察から、公共部門ストライキの一般的傾向をまとめると、第一に、公共部門の中でも、公務員部門（「行政・専門職等」）のストライキが、六七・八年以降急速に増大し、民間部門との関連でも、その増加の傾向、およびストライキの規模が、質的に変化して来ている事を指摘できる。第二に、公共部門全体として見た場合、そのストライキが、大規模化（参加者の増大）し、又長期化（労働損失日数の増大）してきている事を指摘できる。イギリスでは、近年公共部門が労働運動の中心になりつつあると言われているが、ストライキ統計は、その事実をかなり正確に物語っていると見えよう。

〔表 2〕 1969年—1972年公共部門の主要なストライキ

年 度	主 体 ・ 争 議 形 態	要 求	解 決 形 態
1969	教師 公認の「順法闘争」と 1日の選択ストライキ (N. A. S)	給料要求 (salary claim)	交渉による解決 (改善された回答)
	救急病院労働者 公認の無期限スト (F. A. P)	組合の承認	独立の調査と報告を行 うために筋肉労働者の 合同交渉機構への付託 に合意
	病院電気技師 公認無期限スト (E. T. U)	賃金要求 (wage claim)	交渉による解決 (改善された生産性手 当の回答)
	消防士 公認ストのための投票	賃金要求	交渉による解決の後に スト通告は取り下げら れた (改善された回答)
	地方自治体清掃労働者 非公認スト (ハックニ ー区) 他の都市におけ る非公認同情スト (N. U. P. E)	賃金要求	組合によって交渉によ り解決された後に職場 復帰 (改善された回答)
	大学技術者 公認の1日および3日 のスト	賃金要求	交渉による解決 (改善された回答)
	郵便労働者 (海外通信士) 公認の無期限スト	賃金・生産性要求	交渉による解決 (改善された回答)
1970	地方自治体労働者 公認・無期限・全国スト (N. U. P. E)	賃金要求その他	独立の調査委員会設置 の後に交渉による解決 (改善された回答)
1972	炭坑労働者 公認・無期限・全国スト (N. U. M)	賃金要求その他	調査委員会の設置の後 に交渉による解決 (改善された回答) なお、非常事態宣言が 発せられた。
	鉄道労働者 公認「順法闘争」「超過 勤務拒否」 (A. S. L. E. F 他)	賃金要求その他	緊急事態条項の発動の 後に交渉による解決

イギリスにおける公共部門のストライキ権と争議調整

出典； D. E. P. Gazette. B. J. I. R. Labour Reserch. cited from B. A. Hepple and P. O'Higgins, Public Employees Trade Unionism in U. K.

2 ストライキの性格

〔表2〕 は、最近の主要な公共部門ストライキの性格と、それが解決された形態を示している。そこには、いくつかの注目すべき特徴が示されている。

すなわち、第一に、最近の公共部門におけるストライキは、そのほとんどが、賃金要求に関する公認ストである。この点では、ドノヴァン委員会の報告書に見られるように、民間部門において、賃金問題以外の非公認ストが多数を占めているのとは対象的である⁽²⁾。もちろん、表に示した中でも、六九年の急救病院のストは、組合承認が原因となっていたし、同じく六九年の地方自治体清掃労働者のストのように非公認ストがない訳ではない。しかし、公共部門においては、近年一貫して政府の所得政策の影響を受け、民間部門に比して賃金が低く押えられる傾向にあり、従って必然的に賃金要求が、その主要な関心にならざるを得なかったと考えられる。又、交渉機構が、ホイットレー協議会方式を中心とした全国交渉・地域交渉が支配的で、民間部門における非公認ストが職場交渉を基礎に生じてきている事とも対比される。そして、この事は、政府の所得政策との対決という事態をも含めて、全国的な公認ストへと広がって行く条件となったと言えるであろう。

第二の特徴は、こうしたストライキのすべてが、国家の強制的な差止や仲裁といった法的手段によってではなく、あくまでも労使の自主的な交渉によって解決されている事である。もちろん、七二年炭坑ストのようにストの最終段階で、政府が調査委員会を任命する事があるが、スト禁止を伴うものではなく、又、一九七一年法成立後、七二年の鉄道ストに緊急事態条項が発動されたが、最終的には労使の交渉で解決された。

第三の特徴は、ほとんどの賃金要求が、ストライキやストライキ体制を背景にした闘争によって改善された回答で解決されている事である。この事を前述したスト件数の増大とあわせて考えてみると、公共部門においてストライキが交渉過程の不可欠の部分となってきたという事実と同時に、特に公務員部門で、ホイットレー協議会が、「ストライキの予防」としての機能を果さなくなってきた事、又従来は、仲裁付記によってストライキを自己抑制していたが、もはやそれでは、公務員労働者の生活を守る事ができなくなってきた事を示唆しているという点で注目すべきである。(仲裁に関しては後述する)

第四の特徴は、争議形態が、無期限ストから、超過勤務拒否等の順法闘争、そして怠業へと広がり、多様な争議形態がとられてきている。

(1) B. A. Heple and P. O'Higgins, Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom, p. 168.

(2) 近年のイギトスにおける民間部門のストライキ発生状況に関しては、さしあたり、片岡昇「イギリス労使関係法と争議権」季刊労働法八三号一二四頁以下参照。

二、ストライキ権および争議調整

1 ストライキ権

(一) ストライキ権の一般的状況

一般に、イギリスの労働法制の下では、ストライキ権に関して、国家公務員・地方公務員を特別に取り出して禁止

する立法はなかったし、公企体の労働者のストライキ権も、民間労働者のそれと同様に考えられてきた。⁽¹⁾

理論上も、例えば、ドイツにおけるベアムテ (Beamtent) のような特別な忠誠義務を負ったカテゴリーが公共部門に存在し、その特別な義務との関連で、ストライキが禁止されるか否かという問題や、アメリカにおいて特徴的である、公共部門のストライキに対して「公共の利益」をいかに守るのかといった問題は生じなかった。⁽²⁾

ただ、従来、国家公務員に関して、国王＝公務員関係は雇用契約関係とはいえないのではないかと、又国家公務員は、一九〇六年および一九六五年の労働争議法に言う「商業もしくは工業」(一九〇六年法五条三項)に雇用されている者に該当せず、従って同法の保護を受け得ないのではないかと、という事が問題とされてきた。しかし、こうした問題も、あくまで理論上のものであり、六〇年代後半に公務員ストが増大する中でも、法的な問題とはならなかった。⁽³⁾そして、一九七一年労使関係法は、国家公務員 (Civil Servant) にも同法の適用のある事を明確にする事によって、国家公務員が「商業あるいは工業」に雇用されている労働者か否かの疑問を立法上解決した。

従って、一九七一年法により、イギリスにおける公共部門のストライキ権に関する問題は、民間労働者をも含めたストライキ法制一般の問題に帰着する事になったといえる。

(二) ストライキ権に対する制約とその機能

以上のように、法は、公共部門労働者だけを取り出して、そのストライキ権につき特別な取扱をする事はなかったが、警察、郵政、および電気・水道・ガスその他一般市民の生命・財産に重大な危険をもたらすような公益事業に従事する労働者の一定のストライキに対して刑事制裁を課す(もしくは、その可能性のある)規定が存在した。又懲戒

処分に関しても、その可能性が示唆されてきた。

以下、こうした制約の内容と機能を検討する事によって、限界的な事例からスト権保障の度合を見ることにするが、ここでも重要な事は、イギリスにおいて、こうした制約が何んらかの一貫した方法で理論的に説明され得るものではないという事である。⁽⁴⁾

(1) 刑事制裁

①警察官、一九六四年警察法 (Police Act 1964) 五三条一項は、何人も警察職員の間には不満を起こさせ、または起こせようと試み、または起こることを企画する一切の行為をなす事を禁じ、また、警察職員に労務を放棄させ、もしくは規律に違反させ、またはかかる行為をさせようと試み、もしくはそれを企画する一切の行為をなす事を禁止している。警察法は、一九世紀の末から、しばしば行われた警察官ストに対処するために一九一九年に制定された。制定当初、内務大臣は、この条項が、労働組合に向けられている事を否定したが、規定の内容からするとストライキの禁止に等しかった。⁽⁶⁾一九六四年法は、警察官自身が違反者である場合に、年金に対する一切の利益並びに警察職員の資格を奪われるとする一九一九年法の規定を削除したが、その他(五三条一項)は残した。⁽⁷⁾この原因は、ストライキ自体が少なかった事に求められるかもしれないが、近時、警察官同盟の総会で、敗れはしたが、ストライキ権を要求する決議が提出されるまでに至っている事は注目に価しよう。⁽⁸⁾

②郵便労働者、一九五三年郵便法 (Post Office Act 1953) 五八条は、郵便物を「故意に押え、もしくは遅延させ

る」郵政職員は、犯罪を犯した事になると規定している。同法は、争議行為を例外とはしていないが、ストライキ参加者には適用されてこなかった。一九七一年の全国郵便ストに際しても、当局は、むしろ「ストライキ参加者が違法な行動をしているのではないと苦勞して言明していた」⁽⁹⁾と言われている。実際、ドノヴァン委員会の証言において、郵政当局が述べた事は、同法の規定は、個人的非行を対象とするものであって、労使関係のレベルで当局が、ストライキを妨げるために利用するものではないという事であった。⁽¹⁰⁾

③公益事業および生命・財産に対する危険、一八七五年共謀罪および財産保護法の四条・五条は、民間労働者も含めたストライキに対する制限であるが、その規定の内容からいって、又公共部門のストライキの性格からいって、公共部門労働者のストライキに関連が深いと考えられてきた。

まず、四条は、公衆にガス・水を供給する地方公共団体、もしくはその他の事業に雇用されている者が、単独もしくは他人と共同して行われる場合に、その当然の結果として、ガス・水の供給の大部分が断たれる事を知り、また知りうべき相当な理由があるにもかかわらず、当該使用者となした雇用契約に違反する事を犯罪としている。この条項は、一九一九年電気供給法三一条によって、電気事業にも拡大された。この条項で注意されなければならないのは、それがストライキその他の争議行為ではなくて、雇用契約違反を処罰している事である。従って、雇用契約の合法的な終了は、公衆からガス・水・電気の供給を奪う意図をもって行われたとしても犯罪とはならない。⁽¹¹⁾このように、この条項は、その効果において、ストライキに一定の冷却期間を課している事と同一であるといつてよいが、多くのガス・水・電気労働者は、この法律を破らなければならなかった。「表一」に示したように、ガス・水・電気部門でも、全産業からみ

ると相対的に少数であるが、従来からストライキが行われ、さらに近年では増加傾向にあるが、ドノヴァン委員会の報告書によると、四条により刑事訴追手続がとられたのは、一九五〇年のガス・ストライキに関する一件のみであった。⁽¹²⁾

次に五条は、四条と同一線上にあるが、より広い適用が可能である。即ち、五条は、生命・身体・財産に危害を与える場合の雇用契約違反を犯罪としている。従来から、同条に形式的にあてはまるようなストライキは多数存在したが、訴追された記録はない。⁽¹³⁾最近でも、六九年の救急病院労働者・消防夫のストライキに対して、同条は適用の示唆さえされなかった。⁽¹⁴⁾

以上のように、実際の適用からみると、四条、五条は、共に死文化しているような状態であったが、一九七一年労使関係法は、四条および、一九一九年電気供給法三一条を廃止し（一三三条）、五条を存続させた。しかし、五条に關しても「スト参加の予告」を与える事によって犯罪は成立しない事を明記している。⁽¹⁵⁾（二四七条(2)(b)）

(2)懲戒処分

公共部門労働者のストライキに対して、もっとも可能性のある法的制裁は、使用者による即時解雇およびその他の懲戒処分であると言われてきた。しかし、実際のストライキその他の争議において、組合が、解決の条件として、「何んらの処分もしない事」を主張するために、それほど頻繁に使用される制裁ではない。⁽¹⁶⁾国家公務員の場合、歴代政府は、そのストライキに対して懲戒処分をなす事は、自由であると主張してきた。⁽¹⁷⁾又他の公共部門の労働者の場合には、個々の雇用契約違反が根拠とされていた。そして、こうした考え方は更に、公共部門労働者が長期間のストライキを行う場合、使用者による懲戒処分を理由に、あるいは一定の年金資格を得るために要求される雇用の継続性に

違反する事を理由に、年金に関する権利を失うとも言われてきた。⁽¹⁸⁾

しかし、以上のような可能性にもかかわらず、実際に懲戒処分が行われる事は稀であった。ドノヴァン委員会において、大蔵省の証人は、常備現業公務員 (established industrial civil servant) の非公認ストに対する処分一件のみしか思い出す事はできないと述べている。⁽¹⁹⁾ 確かに、公務員は、従来ストライキに対して自己抑制的であり、懲戒処分の対象となるストライキが存在しなかったと言えるかもしれないが、先に述べた六九年のいくつかのストライキに対して懲戒処分がなされていない事は、懲戒処分に関してもきわめて慎重であるという事ができよう。又、上記の大蔵省の証人は、年金に関して拒否された事例もないと述べている。

以上検討して来たように、公共部門労働者のストライキ権に関する制約は、その機能という側面のみから見た場合、全く課せられて来たかと言つてよいであろう。もちろん、その内容については、更に実証的に検討し、その持つ意味が明らかにされなければならないが、少なくとも現時点では、法制度上も実際上も、ストライキ権に関しては、民間部門と同一の保障を有してきたという評価ができるし、又、前述したように、一九七一年法は、制定法上、公共部門と民間部門の統一化を実現した。

このようにみえてくると、イギリス公共部門のストライキ権をめぐる法状況は、公共部門を取り出して、民間部門と異った制約を置いている国と比較して、進歩的であるという評価もなされうるかもしれない。たしかに、かつてはそうであったと言えるが、一九七一年法の下で、イギリスのこうした面のみをみる事は、事態の他の面を見落す事になりかねない。すなわちイギリスにおける問題は、公共部門を民間部門と同一の法規制の下においた法そのものが、

「スト規制」法と呼ばれたように、歴史的に構築されてきた争議権に重大な制約を果す法であった事実である。従って、公共部門のストの頻発→公共部門労働者のストライキ権を民間部門のそれと一括して共通の制約の下におく→というイギリスにおける過程は、公共部門労働者のストライキに対する新たな対処の仕方として十分に検討されなければならない課題であらう。⁽²⁰⁾

- (1) イギリス公共部門のストライキ権を扱った文献としては、片岡昇「イギリスにおける公共労働」恒藤・末川編『公共労働の研究』五三頁、六五頁、七二頁。秋田成就「イギリス国家公務員の労働者性」ジュリスト三四五号、三七頁。佐藤進「イギリス地方公務員の労働者性」ジュリスト三四五号、五七頁—五八頁。前田政宏「イギリス官公労働者の労働基本権」日本労働法学会誌二七号、一二〇頁以下。総評編「ヨーロッパ諸国における官公労働者の労働基本権」一三〇頁—一三三頁。B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 167, p. 173. *et. seq.*, R. Loveridge, *Collective Bargaining by National Employees in the United Kingdom*, (1971) pp. 83—95. を主に参照した。

問題は、何故こうした法状況が発展してきたのか、その条件の究明が重要であるが、現在その用意はない。従来から言われてきた点は、第一に、とりわけ国家公務員に関しては、国王による雇用という形態をとっており、又公務員制度を規律する一般的法規がなく、退職年金など一・二の法律を除いてすべて秘密令、人事院規則、大蔵省規則によつて規律されてきたが、それらについても特に公務員の権利を制限する規定は見出されなかった事。第二に、一九一七年、ホイットレー委員会が協議会の設置を勧告して以来、公共部門の多くの領域に合同協議が広がり、政府は、むしろ公務員の団結活動を奨励し、又ホイットレー協議会を通じての紛争の解決が効果をあげていた事等が、その条件として考えられている。

- (2) K. W. Wedderburn, *Worker and the Law*, pp. 390—391. O'Kahn-Freund, *Labour and the Law*, p. 235. B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 167.
- (3) K. W. Wedderburn, "Industrial action, the state and the public interest" edited by B. Aaron and K. W. Wedder-

burn, *Industrial Conflict*, p. 376.

- (4) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 173.
- (5) *Ibid.*, p. 175.
- (6) たしかに、警察法が禁止しているのは、警察職員に対してストライキその他の争議行為を行わせる行為そのものであって、警察官自身が自発的に労務を放棄する事を禁止するものではない。しかし、実際の争議行為は、個人的な労務放棄の偶発的集合ではないので、何んらかの意味で規定にふれる可能性が出てくることになる。片岡、前掲論文、六九頁。
- (7) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 175.
- (8) C. Balfour, *Incomes Policy and Public Sector*, p. 215. は、この事件を、最近の公務員労働者の戦闘化の一指標としてあげている。
- (9) K. W. Wedderburn, *op. cit.*, p. 376.
- (10) RCME (Post Office) (1966), Para. 42. B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 176.
- (11) 実際上は、ガス・水道・電気の企業が従業員と長期（通常一年）の雇用契約を結び、更にその更新期を少しづつずらすことによって事実上ストライキを阻止する方法を用いているといわれている。片岡、前掲論文、四六頁。
- (12) Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association 1965-1968. (Donovan Report), HMSO, Command. 3623, Para. 834. ガス、ストライキでは、後に、四条による告発は取下げられた。
- (13) K. W. Wedderburn, *op. cit.*, p. 360.
- (14) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 178.
- (15) 四条を廃止し、五条を残した事に関して、当時の保守党政府は、五条によってほとんどの事態をカバーできると考えていたようである。'Consultative Document' on the Industrial Relation Bill, (5. 10. 1970), Para. 73.

- (16) B. A. Hepple and P. O'Higgins, op. cit., p. 180.
- (17) H. M. Treasury, *Staff Relation in the Civil Service*, Para. 73. ストライキの際、懲戒処分ができるといわれるのは、そうした場合に、懲戒の違法性を法的に争う手段がない事、組合活動に対する不当労働行為制度による保障がないところからきており、争議行為自体が反国家的な違法行為と評価されたからではない。秋田、前掲論文、三七頁。
- (18) B. A. Hepple and P. O'Higgins, op. cit., p. 181.
- (19) Ibid, p. 181. RCME, Day 10, Paras. 1616, 1629, 1633, 1642, 1669, 1672.
- (20) こうした点をうとに指摘されているのは片岡教授である。片岡昇「現代のストライキと権利闘争」沼田他編『転換期における労働組合の権利闘争』五八頁。

2 公共部門における争議調整制度とその機能——仲裁制度を中心として——

イギリスにおいては、公共部門のストライキに対して、独自の法規制を対置し、それをめぐって理論的な問題が生ずるという事が少なかったのに比して、紛争を事前に解決するための争議調整制度が、早くから設置され、重要な役割を担ってきたという特徴を持っている。そして、こうした特徴は、公共部門のストライキに対する対処が、理論的であるよりはプラグマティックであり、更に、イギリスにおけるプラグマティックな方法は、争議調整が、制定法によって準備された制度においてのみならず、制定法にすらよらない労使の協定（後に詳述するが、さしあたり、例えば国家公務員の公務員仲裁協定）によって行われ、維持されてきたという事をその内容として持っている。⁽¹⁾従って、イギリス公共部門のストライキ権の問題を検討する場合に、争議調整制度の構造と機能の検討を看過する事はできないし、むしろ実際には重要な意義を有していると言えるのである。

そこで、以下、争議調整制度の構造と機能を検討するのであるが、調停・調査・仲裁の全てにわたって考察する事

はできないので、争議調整制度の中でも、仲裁を中心にして検討を加える事にする。又、イギリス公共部門の争議調整制度を検討する前提として、次の点を指摘しておかなければならない。すなわち、争議調整制度としては、民間部門も含めた一般制定法上の制度と、公共部門独自の制度があり、それが相互に関連し合っている事、および、任意調整を原則とし、ストライキ禁止は伴っていない事である⁽²⁾。

(一) 制定法上の制度と公共部門

今日のイギリスにおける仲裁の二つの最も重要な特徴は、仲裁が当事者双方の合意によってのみ申請をなし得る事、および、仲裁裁定を受け入れるか否かは当事者の自由であり、両当事者が受け入れた場合にのみ法的効果をもつ事である。

さて、仲裁に関して、法は、いくつかの役割を持っている。

第一に、一九一九年労働裁判所法 (Industrial Courts Act 1919) は、常設の仲裁機構である労働裁判所を創設した⁽³⁾。国務大臣 (雇用相) は、労働争議が発生し、またそのおそれがある旨の報告を受けたときは、争議当事者の合意を得て、その解決のために、争議を労働裁判所に付託することができる (二条二項の(a))。ただし、争議が発生し、もしくは発生するおそれのある職業または産業に労働争議の任意的な調整機関があるばいには、その機関によって解決できなかった場合で、争議両当事者の合意のあった場合でなければ、大臣は労働裁判所に付託する事はできない (二条四項)。この制度は、国家公務員を含む民部部門・公共部門のすべての労働者を対象として含んでいる。そ

れは、同法における「労働者」(“Workman”)および「労働争議」(“Trade Dispute”)の定義が広いからである(八条)。しかし、実際に、この制度を利用する公共部門労働者は、後述するように、現業国家公務員、保健サービス労働者、消防職員、地方自治体の筋肉労働者および地方自治体の行政・専門・技術・事務職員のみである。⁽⁴⁾一九二五年から一九三六年まで、労働裁判所は、非現業国家公務員によっても利用されていたが、一九三六年、公務員仲裁審判所(Civil Service Arbitration Tribunal)にとって代られた。この常設機構は、その基礎をホイットレー協議会の協定に持っており、仲裁のための制定法上の枠組の下には入らない。⁽⁵⁾さて、労働裁判所への公共部門からの付託の数や性質については、必ずしも明らかではない。一九六七年から一九九九年にかけての三年間に関する分析によると、この三年間に、裁判所へ付託された事案は、全体で三八件あり、その内七件が公共部門からのものであった。割合は約一九パーセントで、全体からみると少ないといえるであろう。又付託事案の性質は、賃金に関するもの五件、休暇一件、労働者個人にかかわる問題一件であり、賃金問題が圧倒的である事を示している。⁽⁶⁾

第二に、労働裁判所法は、大臣に、「一人もしくはそれ以上の」単独の仲裁人および仲裁委員会(大臣の任命した中立議長と労使代表によって構成される)を任命する権限を与えた(二条二項(b)・(c))。しかし、この両者共、常設的な労働裁判所とは異って、特別な(ad hoc)制度である。この制度は、従来から、公共部門で比較的よく利用されてきた。ウェダーバーンとデービスの分析によると、一九四六年から一九六五年までの二十年間に、三三の仲裁委員会が任命され、その内十六の委員会が公共部門に関するものであった⁽⁷⁾(五〇%弱)。

法の役割の第三は、両当事者と相談の上で、特定の業務のために、恒久的な仲裁のため協定を作成するよう関係大

臣に要求する事である。警察および教育の場合がこれにあたる。⁽⁸⁾(教育に関しては後述する)

以上が一般制定法の枠内にある仲裁制度の構造であるが、前述したように、公共部門では、それぞれの業務ごとに独自の仲裁制度を發展させており、実際そこで処理されてきた。

そこで、以下公共部門の中でも、国家公務員・地方公務員関係のいくつかを例にとり、検討する事にしよう。

(一) 公共部門独自の仲裁制度の構造と機能

(1) 非現業国家公務員 (non-industrial civil servant).

非現業国家公務員の仲裁の歴史は、ホイットレー協議会の設置以前、一九一六年にさかのぼる。この年、政府は、第一次大戦中の公務員の賃上げ要求に刺激され、「政府職員に対する調停・仲裁委員会」(Conciliation and Arbitration Board for Government Employees)を設けた。同委員会は、二〇〇件以上の事件を処理したが、一九二二年二月に政府の一方的決定によって廃止された。⁽¹⁰⁾その理由としては、①委員会設置を促した条件が、もはやなくなった事、②ホイットレー協議会計画にもとづく合同協議の実施は、仲裁を必要とするばかりか、仲裁が全国協議そのものの發展を阻害する事、③仲裁裁定の長期にわたる実施は、大蔵省の予算統制力を弱める事などが挙げられた。⁽¹⁰⁾こうした政府の方針は、職員側から強い反発を受け、組合は、その後一年間ねばり強く抗議を続け、国会議員への圧力等を通じて政府の立場を変更させる事に成功した。⁽¹¹⁾その結果、一九二三年三月、政府は、再び仲裁の原則を受け入れる用意がある旨発表し、一九二五年、非現業公務員に関する全国ホイットレー協議会の仲裁協定は、労働裁判所法にもとづく仲裁手続を公務員に対して適用する事を明記した。一九二六年から三六年まで、労働裁判所に提起された全事案の中

で、公務員関係が四四％を占めた事は、こうした措置の必要性を物語るものであった。そして、このように利用率が高いために、三六年、大蔵省と全国ホイットレー協議会職員側との協定にもとづき、労働裁判所から独立した公務員仲裁審判所 (Civil Service Arbitration Tribunal) が、設置され今日に至っている。

審判所の構成は、協定当事者との協議の後、国務大臣(雇用相)により任命される中立議長、および政府側の代表たる大蔵省側の名簿から一名、全国ホイットレー協議会職員側の名簿から一名の三名であり、三者構成機関といえる。

審判所に付託され得る事項は、「俸給・勤務時間および休暇に影響する」請求に限定され、職員個人に関する事案は、明確に除外されている。このように仲裁の範囲は、他の公共部門より著るしく狭い。⁽¹²⁾

さて、この審判所の果たした機能を検討しよう。まず審判所に付託された件数および、解決された裁定の傾向は「表三」に示したとおりである。第一に、付託件数であるが、表に示した一九五九年までは、それぞれの時期に増減が見られるが、五〇年代にはかなり利用率を示していた。しかし、六〇年代になると、六一年に十八件、そして六九年には三件と、明確に減少傾向をたどりはじめている。⁽¹³⁾又、近年、付託される事案に含まれる職員数も減少し、一九六八年から七二年までの間に、賃金要求の六％が仲裁に移行し、そこに含まれる職員数は、全体の一％にすぎなかった。⁽¹⁴⁾第二に、裁定の傾向を見ると、職員に有利な裁定が二三％、中間が三三％、当局に有利な裁定が四五％という分布になっている。五九年までの傾向をみる限り審判所の裁定の約半数が当局に有利なものであった事を示しているが、にもかかわらず、仲裁付託件数が全体として見ればかなりの数にのぼった事は、フランケルが言うように、多くの場合職員側が請求者で、従って戦術的に「現状から少し離れるぐらいの提案をする」⁽¹⁵⁾事があり、ストライキがごく少なかった時期

〔表 3〕 公務員仲裁審判所の裁定の傾向

イギリスにおける公共部門のストライキ権と争議調整

年 度	総 数	労働者に 有利なもの	中 間	使用者に 有利なもの	その他	
1925—39	290	47	89	130	24	10
1940	7	3	—	2	2	—
1941	3	—	—	2	1	1
1942	5	—	2	3	—	1
1943	7	1	1	5	—	—
1944	6	5	—	—	1	—
1945	4	1	—	3	—	1
1946	1	—	—	1	—	—
1947	2	2	—	—	—	1
1948	9	3	4	2	—	—
1949	16	3	6	7	—	1
1950	21	8	4	7	2	—
1951	36	10	19	5	2	—
1952	33	8	14	11	—	2
1953	33	6	13	14	—	1
1954	32	11	8	13	—	1
1955	34	7	9	17	1	2
1956	16	2	5	8	1	1
1957	15	4	6	5	—	2
1958	20	7	4	6	3	—
1959	17	5	5	7	—	1
計	607	133	189	248	13	25
百 分 比	100%	23%	33%	43%	1%	

出典 S. J. Frankel, 'Arbitration in the British Civil Service' から筆者がアレンジして作成した。

にあって、二三%職員側に有利な裁定が出る状況にあったからであろう。次に付託の種類は、給与に関するものが、全請求六〇七件の内四四四件(七三%)と圧倒的に多く、その他「手当」が三三件、「平等化」が四一件、「勤務時間・超過勤務時間」が三九件、「休暇」が十五件等となっている。⁽¹⁶⁾ 圧倒的に給与に関する付託が多い事を示している。

審判所の裁定は、政府・議会ともに、これを尊重するならわしであるが、政府は、一九二五年、仲裁協定を受け入れた時に、二つの条件をつけた。第一の条件は、「議会の取消権限」(“the overriding authority of parliament”)であり、政府自から、議会に対して裁定の拒否を提案する事はないが、政府が議会で敗れる可能性があるという事であった。しかし、現在までのところこの権限によって政府の提案が議会に拒否された例はない。⁽¹⁷⁾ 第二の条件は、政府は『政策による理由』によって、仲裁を拒否する権利を留保する」というものであった。この条件は、特に政府の所得政策と関連して、仲裁裁定の履行に制限的に作用してきたといえる。一九六一年から六二年にかけて、政府は、裁定の効力を一時停止した。又六六年から六九年にかけて、価格・所得法の下で、所得「ノルム」の維持を確保するために、「ノルム」以上の裁定は、遅延をこおむる事になった。⁽¹⁸⁾ このように、所得政策の展開は、裁定履行制限の第二条件を媒介としながら、任意の仲裁との両立がますます困難となる事を示した。又、こうした所得政策による政府の介入に対しては、職員側のすばやい抵抗を生み出し、特に、主要な公務員組合は、そうした中で、はじめて、規約中にストライキ手続を明記した。⁽¹⁹⁾ 先に述べた仲裁に付託する件数の減少傾向は、こうした事実と重ね合わせて見た時、政府の仲裁裁定に対する介入への組合側の不信感とみる事ができよう。一方で、仲裁付託が減少し、他方で、組合の戦闘化を背景にして、ストライキ件数が増大している事実は、今や、仲裁がストライキに代り得るものではなく、更

に、イギリスにおける任意的仲裁制度そのものが、社会的・経済的状況の変化の中で、従来果してきた機能を果しえなくなり、その限界を露呈してきたと言えよう。

(2) 現業国家公務員 (industrial civil service)

現業国家公務員の場合、非現業と異って、独自の仲裁機構を持つてはいない。そこで、いくつかの労使協議会 (Joint Councils) は、その規約で、仲裁の付託は、労働裁判所に対して行うという事を、あらかじめ合意している。

従って現業国家公務員の場合、仲裁は労働裁判所を利用することになる。しかし、実際仲裁に訴える件数は、比較的小なく、例えば造船 J-I-C (Shipbuilding JIC) は、一九四五年から六四年までの二十年間に、六三の仲裁請求をしただけであり、その内二八の請求は却下されている。⁽²⁰⁾

(3) 保健サービス (health service)

保健サービス・ホイットレー協議会の主規約十七条は、紛争が生じ、合意に達する事ができない場合には、「全国協議会によって決定された仲裁協定に従って、仲裁を追求する道が開かれる」と規定している。しかし、このような仲裁協定は、仲裁裁定の履行を拒否する政府の権限に関して議論が分れているため、今だに締結されていない。そこで、保健サービスの両当事者は、特別な合意により、労働裁判所に仲裁を付託する事⁽²¹⁾にしている。(形は現業国家公務員と同じだが、仲裁を労働裁判所に付託するという「あらかじめの合意」を明記した一般仲裁協定が存在しないという点で異っている) 一九四八年から六六年までの間に、約一五八の請求が、保健サービスから労働裁判所に付託さ

れ、その間に、仲裁付託に関する合意につき、当局側に拒否されたのは四件にすぎなかった。保健サービスでは、比較的有効に機能してきたと言えるであろう。

(4) 教育 (educational service)

一九六五年以前、教員の給与を規制する教育法 (Education Act) に、仲裁に関する条項がないという事が、教員団体の大きな不満の一つであった。従来から、教員の給与等を設定する労使協議機関として、バーナム委員会 (Burnham Committees) が設置されていたが、ここでの決定は文部大臣に対する助言にすぎなかった。又バーナム委員会を構成する両当事者で意見の一致をみない場合に、それを解決する道もなかった。⁽²³⁾ 後者に関して、意見の相異がある場合、仲裁を求めて、バーナム委員会に付託する事は、大臣の権限を超えているというのが政府の主張であった。そこで、バーナム委員会は、仲裁の偽装形態である「独立の助言者」 ("Independent Advisers") を設け、それに紛争を付託する事によって、以上の困難を避けようとしたが、一九六三年、大臣が、バーナム委員会の勧告の履行を拒否し、法的に仲裁はあり得ないと言明した時に、教員側の不満は頂点に達した。⁽²⁴⁾ この結果、一九六五年の教員給与法 (Remuneration of Teachers Act 1965) が制定され、バーナム委員会で合意に達しなかった場合には、仲裁のための調整をしなければならない事が規定された。そして、仲裁人の勧告は、両院のいずれかが、国家の経済状況を考慮して、勧告に効果を与えるべきではないと要請する場合を除いて、大臣を拘束する事になった。⁽²⁵⁾ このように、教員の場合、おくれた状況から出発したが、現在では、裁定が大臣を法的に拘束するという他の公共部門にみられない特別な

仲裁の形態をとっている事が注目されよう。⁽²⁶⁾

(5) 他の地方自治体部門

地方自治体筋肉労働者全国合同協議会および地方自治体行政・専門・技術・事務職全国協議会の規約は、争議を解決するために、二種の機構を置いている。第一は、一連の独自の機構であって、通常、地方的・地域的・全国的レベルで設立される双方同数の代表者から成る上訴委員会もしくは紛争委員会である。もし、地方委員会で合意に達する事ができない場合、紛争は全国上訴委員会に付託され、この委員会でも解決できない場合、協議会に付託する事ができる。しかし、ここでも紛争が解決されない場合、はじめて第二の機構が問題となる。すなわち、合意に失敗した事を労働裁判所に付託する事を、規約であらかじめ合意している。労働裁判所への付託の状況であるが、筋肉労働者の場合、一九五九年から六九年の間に、仲裁付託は二件のみであり、又行政・専門・技術・事務職の場合、一九六一年以来、ほとんど使用されていない。このように、労働裁判所へ付託される事は、きわめて少ないといえよう。⁽²⁰⁾

- (1) ヒューズは、パブリック・サービスにおける争議解決機構の比較法的検討を行い、その中で、イギリスの争議調整制度、とりわけ公務員仲裁協定にもとづく制度を「主権の問題」に対するプラグマティックな接近方法であると評価している。H. D. Hughes, 'The Settlement of Disputes in the Public Service,' 46 Public Administration, p. 51.

- (2) イギリスの争議調整制度の歴史に関しては、野村平爾「労働関係調整法」法律学全集四八巻四頁以下参照。

- (3) 一九七一年労使関係法は、従来の争議調整制度を引きついだが、労働裁判所は、産業仲裁委員会 (Industrial Arbitration

イギリスにおける公共部門のストライキ権と争議調整

Board) と名称を変えた。

- (4) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 198.
- (5) S. J. Frankel, 'Arbitration in the British Civil Service' 38. *Public Administration*, p. 197 et. seq.
- (6) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 198.
- (7) K. W. Wedderburn and P. L. Davies, *Employment Grievances and Disputes Procedures*, p. 191.
- (8) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 196.
- (9) 沿革を闊つたが B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 199, S. J. Frankel, *op. cit.*, pp. 197—198.
- (10) S. J. Frankel, *Ibid.*, p. 197.
- (11) 組合側の抵抗の過程を詳しく Allen, *Trade Union and the Government*, pp. 182—3.
- (12) 近年、行政機構の改革に伴う業務構造の変化の中で、仲裁に持ち込み得る請求の範囲の制限が重大な問題となる可能性が示唆されている。R. Loveridge, *op. cit.*, p. 89.
- (13) R. Loveridge, *Ibid.*, p. 90.
- (14) J. L. Stern, 'Bargaining and Arbitration in British Civil Service' *Monthly Labour Review*, August 1973, p. 62.
- (15) S. J. Frankel, *op. cit.*, p. 207.
- (16) S. J. Frankel, *Ibid.*, p. 203, Table II.
- (17) B. A. Hepple and P. O'Higgins *op. cit.*, p. 203.
- (18) R. Loveridge, *op. cit.*, p. 91.
- (19) R. Loveridge, *Ibid.*, p. 92.

- (20) B. A. Heple and P. O'Higgins. *op. cit.*, p. 204
- (21) R. Loveridge, p. 169 et. seq.
- (22) B. A. Heple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 205.
- (23) バーナム委員会に関しては、総評編、前掲書一八頁以下参照。なお、仲裁については一九六五年以前の状況の記述である。
- (24) B. A. Heple and P. O'Higgins, p. 207.
- (25) この制限は、今までのところ使用されていない。
- (26) H. D. Hughes, *op. cit.*, p. 53.
- (27) B. A. Heple and P. O'Higgins, *op. cit.*, pp. 209—210.

三 一九七一年労使関係法と公共部門のストライキ

一九七一年労使関係法は、T・U・Cをはじめとするイギリス労働者階級の圧倒的な反対の中で成立し、公共部門のストライキ続発の中で施行された。この労使関係法は、組合登録制度の改革、交渉単位制の導入、労働協約に対する法的効果の付与等の措置と合わせて、争議行為に対しても、従来と異なった規制を加えるに至った。一方、公共部門労働者のストライキ権に関する問題は、先に述べたように、問題のあった国家公務員 (Civil Servant) にも、この法律の適用を認める事によって、法的にも民間部門と同一レベルで取扱われる事になった。したがって、同法が新しく不公正労働行為として禁止するに至った種々の争議行為規制はもちろん、新たに導入した緊急事態条項について

も、民間部門と同様の規制の下におかれる事になった。⁽¹⁾

1 緊急事態条項

このように、一九七一年法の下では、公共部門のストライキ権固有の問題を生ずる事はなくなったが、実際に生起する公共部門のストライキの実態を考慮すると、緊急事態条項が問題となるであろう。すなわち、公共部門の性格から言って、大規模なストライキは、「国民生活」に何んらかの影響をおよぼし、したがって緊急事態条項の範囲としてとらえられ、規制される可能性が大きく、現実にも、一九七一年法の下で、同条項が唯一鉄道ストに対して発動された事態を考えると、緊急事態条項の検討が、公共部門のストライキにかかわって必要となろう。

従来、イギリスにおいて、「国民生活」に重大な影響をおよぼす、いわゆる緊急事態に対処する立法として、一九二〇年緊急権限法 (Emergency Powers Act 1920) が存在した。この法律によると、争議行為等によって、公衆に対する生活必需品の供給が奪われる場合、国王は一ヶ月の有効期間をもつ緊急事態宣言を発し、右宣言に基き枢密院令をもって生活必需品の確保のために必要な規則を制定することができる。この規則は、政府機関またはその職員に対し、生活必需品の供給及び分配の確保と規制、輸送手段の確保、公衆の安全と生活のために必要な権限を付与するにすぎず、ストライキおよびストライキの参加の説得自体は禁止してはいない。⁽²⁾したがって、緊急事態宣言の発令によって、ストライキの効果が減少せしめられる事があったとしても、この法律の目的は、ストライキ自体を直接禁止することなく、実質的に公衆の生活の危険を防止するといふものであった。⁽³⁾

一九七一年法は、この法律に加えて、アメリカのタフト・ハートレー法にならった緊急事態条項を導入した。この

緊急事態条項は、①六〇日までの冷却期間——ストライキ禁止——命令（一三八条——一四五条）と②強制投票——期間中ストライキ禁止——命令（一四一条——一四五条）を雇用相の申請によって、労使関係裁判所（以下NIRC）が発する事ができるとするもので、ストライキ禁止を伴っている点で、一九二〇年法と大きな相異がある。

2 緊急事態の定義の拡大

ところで、雇用相が申請し、NIRCが上記の命令を出す場合、次のような緊急事態の定義——すなわち、①国民経済への重大な損害、国家の安全への脅威、または公共の秩序への重大な危険、あるいは②相当数の者の生命への危険、または相当数の者の疾病、傷害への重大な危険もしくはそのおそれ——を十分に満していると証拠上認められなければならない（一三八条）。この定義は、一見してわかるように、ばく然としており、又「弾力的で限界の不明確な概念」を多く含んでいるが、とりわけ「国民経済への重大な損害」という要件は、「単なる国民の経済的な不利益をその内容に含むものではない」と考えられてきた一九二〇年法やタフト・ハートレー法の緊急事態の定義を拡大したものとして注目されなければならない。カーン・フロイントが、『緊急事態』の定義のおどろくべき拡大^⑥と言い、「何んらかの重要性を有するストライキで、この定義に含まれないものかだけあるだろうか」と厳しく批判したのも以上の意味においてである。

3 鉄道スト^⑧と緊急事態条項の発動

この緊急事態条項の発動は、七二年鉄道ストに関する一件のみである。この鉄道ストに関して、NIRCは政府の三週間にわたる冷却期間命令の申請に対して二週間の冷却期間命令を認めた。しかし、その期間中労使の交渉は進展

せず、政府は組合側のスト再突入に際して、更に強制投票命令を申請した。NIRCは、その申請を認め、それに対して組合側が控訴したが控訴院も却下し、強制投票が実施された。この投票においても、結局ストライキが圧倒的に支持され、最終的には労使の自主交渉によって、ほぼ組合の要求する線で妥決した。この一件で緊急事態条項の機能を全体として評価する事はできないが、いくつかの問題点を指摘する事ができる。

第一は、先に検討した緊急事態の定義の拡大が、実際の判決の中で、いかなる評価を受けたのかという問題である。この点の判断について、「冷却期間」に関するNIRCおよび、「強制投票」に関するNIRCの判断は、定義の意義を明らかにする事なく政府側の証拠で十分であるとした。⁽⁹⁾一方、控訴院の判断は、若干趣を異にし、例えば、デニング判事は、国民経済に対する脅威という要件は「国務大臣に決定が委ねられた問題」ではなく、裁判所が「それが現実の (real) か、重大な (serious) な脅威である事を確かめなければならない」⁽¹⁰⁾と一定の判断基準を示した。しかし、その基準を事案に具体的に適用した判断となると、結局「遵法闘争で鉄道業務は全く混乱させられてきたし、混乱させられるであろう、何百万という乗客が迷惑をおおむてきたし、こおむるであろう。……発電所やコークス炉に対する供給は減少せしめられてきたし、減少せしめられるであろう。そして、その結果業務を削減しなければならないであろう。……すべての証拠によれば、緊急事態に直面している事を疑う事は不可能である」⁽¹¹⁾と判示した。このデニング判事の見解は、「脅威」という要件をいかにしぼってみても、「国民経済」という概念の広汎性が、国民の迷惑と経済的便益の阻害を緊急事態の定義に含ましめ、そうすることによって、様々な状況に拡大されて行く可能性——前述フロイントの批判——を例証したといえるであろう。

第二は、緊急事態条項の実効性の問題である。鉄道ストに関する二週間の冷却期間命令は総計四時間の交渉を招いたのみであり、また強制投票は、ストライキ方針が圧倒的に支持される結果となった。この事は、労使関係の安定と交渉の促進をめざした緊急事態条項の発動がかえって労使関係の混乱と紛争の長期化をもたらした事を示している。そして、同条の要件にあてはまるような一九七三年初頭のガス労働者および病院労働者のストライキや七四年の炭坑ストに対して政府がこの条項を発動しなかった事は、同条項の実効性のなさを裏付けていると言えるであろう。⁽¹²⁾

(1) 一九七一年労使関係法の争議規制に関しては、さしあたり、片岡昇「イギリス労働関係法と争議権」季刊労働法八三号、一二四頁、菅野和夫、前掲論文ジュリスト五一六号、八三頁参照。

(2) C. Grunfeld, *Modern Trade Union Law*, p. 475 et. seq.

(3) なお、同法の適用状況に関しては、K. W. Wedderburn, *op. cit.*, pp. 359—360. 参照。一九四五年から七二年までに八回発動され、ほとんどが公共部門に対してであった。

(4) 片岡昇「労働法の国際的動向と労働法学の課題」日本労働法学会誌四一号、二五頁。

(5) O. Kahn-Freund, *Labour and the Law*, p. 239. ただし、タ・ハ法の「国民の健康と安全」という要件は、立法過程における厳格な限定にもかかわらず、歴史的には拡張適用がなされてきた。この点に関しては、石田井上清水、前掲論文、八九頁以下参照。

(6)(7) O. Kahn-Freund, *op. cit.*, p. 240.

(8) 鉄道ストの経過に関しては、石田磯次「イギリス鉄道の賃金紛争」日本労働協会雑誌一五八号。奥田八二「イギリス鉄道労働者のスト」社会主義二四六号。C. Balfour, *Unions and the Law*, pp. 82—86. を参照。

イギリスにおける公共部門のストライキ権と争議調整

- (9) Secretary of State for Employment v. A. S. L. E. F. and Others (NIRC) [1972] W. L. R. p. 1367.
- (10) Secretary of State for Employment v. A. S. L. E. F. and Others (No. 2) (NIRC) [1972] W. L. R. p. 1382.
- (11) Ibid., p. 1387.
- (12) 同旨 C. Balfour, op. cit., p. 114. 又、一九七四年四月に提出された、労働党法案では、緊急事態条項の廃止が提案されている。石田磯次・前掲論文、五五頁。

むすびにかえて

以上の考察から、イギリスにおける公共部門のストライキをめぐる動向は、ストライキに対する法規制という面においても、又争議調整制度の現実的機能という面においても、近年大きく変化してきているという事が指摘できるであろう。そこで、最後に、こうした変化をもたらした要因(社会・経済的条件)をさぐることによって、むすびにかえたいと思う。

イギリスにおける公共部門労働組合の大きな特徴は、組合の組織率の高さである。すなわち「公共部門において労働組合に所属している筋肉労働者の割合は、約七五%であるが、民間部門におけるその割合は、約三〇%である。非筋肉労働者に関しては、更に対照的であり、公共部門の組織率は、七五%であるのに対し、民間部門は一五%であるにすぎない⁽¹⁾」と言われている。このように、公共部門で組織率が増大した要因は、雇用条件をはじめとする広汎な問題を処理する交渉機構(ホイットレー協議会)が発展した事により、労働者が組合に加入する事に利益を感じた事、そ

して、政府自体も、今世紀初頭以来、労働組合への加入を奨励してきた事等による。一方、こうした状況の中で、公共部門労働者、とりわけ公務員は、ストライキに訴える事が少なかった。それは、最初に述べたように、争議調整制度を内包する交渉機構が、ストライキの予防となったからであるが、こうした交渉機構が、長年、安定的に維持されてきたのは、労使双方の「相互信頼」にはかならなかった⁽²⁾。

ところが、近年、こうした制度を支えてきた基盤に大きな変化が生じている。その第一は、公共部門労働者、とりわけ公務員を民間労働者と区別する特別な社会的地位が消滅してきている事である。かつて、公務員は、高い教育を受ける事のできる一部の階層に限られ、又、大量の失業者を出している時代においても、身分が安定し、比較的高賃金であり、加えて年金の保障も存在した。しかし、近年の社会・経済的状况の変化は、一方で、筋肉労働者の賃金水準の上昇、教育の普及による公務員になり得る層の拡大をもたらし、他方では、インフレによる公務員の給与の下落、民間部門における社会保障の充実、更には行政機構の拡大、および産業の国有化によって公共部門の拡大をもたらし、その結果、職務のうえでも意識のうえでも、従来のように、公共部門労働者を民間部門労働者から載然と区別することが困難となるような事態を生じてきたのである⁽³⁾。又、変化の第二は、政府が、その賃金政策（所得政策）の遂行に、公共部門を利用しようとしてきた事である。従来、イギリスにおいて、使用者としての政府は、公共部門に、より大きい職業の安定と、より良い賃金を与える事によって、民間部門の使用者が従うべきモデルを設定する努力を行ってきた。（Model Employer の政策）⁽⁴⁾、しかし、所得政策の下では、以前とは逆に、政府が直接統制しやすい公共部門の賃上げを抑制する事によって、民間部門の賃上げに影響をおよぼそうとできているのである⁽⁵⁾。

こうした事態は、公共部門労働者の生活と意識を変化させた。例えば、国家公務員においても従来、専門職の団体 (Association) であった組織を、労働組合 (Trade Union) に転換させ、民間部門労働者と同様にストライキ行動に出ているのである。⁽⁶⁾ こうして、過去において公共部門の労使関係を支えてきた「相互信頼」は、すでに分析をした非現業国家公務員において、仲裁が減少し、ストライキが増大している事に端的に示されているように、崩壊の危機がさげばれている。そして、このような連関の中で、一九七一年労使関係法を見る時、同法が公共部門・民間部門を統一法典の下におき、規制を強化した事は、緊急事態条項導入の独自の意味と相まって、公共部門のストライキ権に、重大な挫折を課したと言えるのではなからうか。

(1) T. U. C., *Collective Bargaining and Trade Union Development-Public Sector*, p. 6. cited from B. A. Hepple and P. O'Higgins, *op. cit.*, p. 213.

(2) B. A. Hepple and P. O'Higgins, *Ibid.*, p. 214.

(3) C. Balfour, *Incomes Policy and Public Sector*, pp. 213—214.

(4) モデル・エンプロイヤーの政策については、秋田前掲論文、三七頁参照。

(5) C. Balfour, *op. cit.*, p. 215 et. seq. H. D. Hughes, *op. cit.*, p. 60.

(6) 例えば、公務員協会 (Society of Civil Servant) は、一九七〇年五月の総会で、ストライキ基金の設立が検討され、公務員連合 (Civil Service Confederation) の操作職グレードは、恒久的なストライキ基金を設定した。R. Loveridge, *op. cit.*, p. 94. 一九七三年には、ストライキを行っている。