

研究成果報告書

沖縄大学地域研究所・沖縄における法システム研究班

2019年度の研究成果は以下の通りであった。

I 沖縄における行政の法的統制についての分析

行政の法的統制に関して、本年度は、財政法の観点から、沖縄県を巡る財政環境をフィールドとして、その分析を深めることができた。近年、辺野古基地への移設問題を巡り、いわゆる「沖縄予算」がクローズアップされることも多いが、しかし、それは沖縄県を巡る財政制度の一つに過ぎない。「沖縄予算」などを要素とするような、沖縄を包括的に取り囲む、システムとしての「沖縄振興体制」が形成されていることを見逃しては成らない。そのシステムのうち、財政という面からは、復帰時の特別税制や、サトウキビ交付金、さらには、基地の地代も含む、基地維持財政政策などが要素として検討の対象になろう。

そのような分析を取りまとめ、『法経学部紀要』32号に、論文という形で公表することができた。引き続き、次年度以降も、それらが構築する「沖縄振興体制」について、その全体像を描きだし、それを前提とした上で、これからの沖縄「政策」について再検討を行っていききたい。

本年度、この観点から分析の軸とした「沖縄振興体制」について、「沖縄エンパワーメント」によれば、沖縄振興体制は、「自治のゆがみ」と「分断された社会」をもたらすことになるという。「自治のゆがみ」は、沖縄振興予算をテコとした、偏った公共投資によってもたらされる。沖縄振興特別措置法により、高補助率でのハード事業や、沖縄振興特別交付金（いわゆるソフト交付金）による柔軟な政策展開ができることになることとされている。しかし、そのような制度設計のため、自治体の財源は、積極的に高率補助の自治体負担分（いわゆる補助裏）へ回されることとなり、また、「ナショナルミニマムとは原則関係がない」ソフト事業への補助裏に配分されることになる。さらに、高補助率であったとしても、そうした助成の下で建設された施設は、基準財政需要額における加算の根拠となる標準的な自治体の財政支出に該当しないため、基準財政需要に算入されず、したがってその維持管理費は交付税交付金に反映されない。そのため、施設の維持管理費が自治体の財政を圧迫し、経常経費を押し上げることで、「沖縄では軒並み、自治体予算の90%以上を経常経費が占める状態」となってしまう。このようにして作られた「自治のゆがみ」は、ナショナルミニマムの充足を危うくし、そのことによって「分断された社会」を沖縄にもたらすことにつながる。

沖縄振興体制の中で、自治体は積極的に高補助率事業を推進し、結果としてそれは自治体財政の圧迫を招く。そのため、自治体がフリーハンドで使える財源が減少するとともに、一

層、国に依存した財政運営を展開するようになり、その中で自治体は、住民の福祉を充実させるための支出を、そしてナショナルミニマムを切り詰める方向へとシフトしていくことになる。内閣府や防衛省など、国の機関の大幅な裁量に委ねられた現在の沖縄振興体制の中では、国庫からの助成を拡大するとしても、「その補助事業は、既存のナショナルミニマムあるいはそれに準ずる分野への投資は不可能」なものであり、そのため、自治体が「新たな補助事業の補助裏の捻出のため、自治体の一般財源をさらに削っていくという大きな自治のゆがみを生み出す可能性を否定」することはできないとされる。ナショナルミニマムを切り詰める政策は、社会的な弱者へのしわ寄せとなって表れる。沖縄振興予算による集中的かつ継続的な投資「にもかかわらず」、沖縄の貧困率は34.8%にも達するといわれる。そして、都市化が進む中、さらに、沖縄振興体制下でドライブされる「負のスパイラル」の中、「沖縄は地縁血縁が強固な社会というユイマール神話へ安易に安住して、孤立を放置することは、意識的にせよ無意識にせよ、社会の多数派による貧困層の排除」にたどり着き、結果として、沖縄社会を「分断された社会」へと変容させることにつながるという。

上のような、島袋らによる優れた分析は、「なぜ、沖縄振興予算が存在するにもかかわらず、沖縄の貧困率が高いと言われるのか」というような素朴な疑問に、明確な答えを与えてくれる。卓越した分析であるゆえんは、それがそもそも、システムとして、沖縄振興体制を把握しているからである。そのようなものとして沖縄振興体制を把握することによって、システムの最上位目標がすり替わると同時に、サブシステムである沖縄振興予算や基地維持財政政策が、本来的な観点からすれば「病理」として（あるいは、現在の地点から見れば「生理」として）、機能することによって、「自治のゆがみ」と「分断された社会」を形作ることになった、という俯瞰が可能になる。島袋ら、沖縄自治構想会議が提示した、上のような、システムとしての沖縄振興体制について、それを構成するサブシステムを、他のサブシステムや、システム全体との関連の中で、一層詳細に捉え、分析を深化させることが、次年度以降、不可欠となろう。

II 沖縄におけるフランチャイズ法制の分析

1. 研究テーマおよび問題の背景

フランチャイズ契約におけるフランチャイジー（以下、ジーとする。フランチャイザーについてもザーとする。）の労働者性について研究を行っている。ジーの労働者性に関して、2019年3月15日、中央労働委員会はジーは労組法上の労働者ではないとした。しかしながら、したがって、中央労働委員会は、ジーには労組法上の労働者性は認められず、独立した事業者であると位置づけたのである。

もっとも、フランチャイズの典型であるコンビニ・フランチャイズでは、加盟前において81%のジーが個人であり、加盟後も55%が個人事業主であるというデータがある。ザーと

ジー間の事業経験、交渉力等の格差、またチェーンの統一性の維持の要請から、フランチャイズ契約の内容について、ジーが交渉を行う余地はほぼ皆無であり、ザーによって一方的に決定された契約内容に従うほかない。また、契約を締結して経営活動を行っている期間においても、ザーのチェーンの統一性を維持するためにザーによる指揮監督に服し、種々の制約が課せられている。こうした事実はジーの労働者性を特徴づけ得るものであるといえはしないだろうか。したがって、コンビニ・フランチャイズにおいては多くのジーに事業者性が認められるのと同時に労働者性も併有しているものといえるであろう。

また、フランチャイズ契約とは、ザーがジーに対して、共通の標識および統一的な外観の使用、ザーからジーへのノウハウの付与、ジーへの継続的な経営支援を内容とする「フランチャイズ・パッケージ」を提供し、これを利用する見返りとしてジーが対価を支払う契約と定義されるところ、こうした同契約の特性から、必然的にジーの店舗経営における裁量は狭隘にならざるを得ず、ジーのザーへの人的および経済的従属性が色濃くなる。こうしたフランチャイズ契約の特性ゆえに、ザーがフランチャイズ・パッケージの遵守の徹底を求めるほど、それに伴ってジーの事業者性は弱まっていき、労働者としての性質が強まっていくといえないだろうか。

2. 研究手法

以上で述べた問題意識に対して有益な処方箋たり得るのがフランス法である。フランス法では、労働法典 L.8221-6 条IIにおいて、フランチャイズ契約について再法性決定 (requalification) を行い、ジーを労働者 (salarie) として保護する方法がある。すなわち、当該契約の実態を考慮して、当事者が「フランチャイズ契約」と名称決定したものを、裁判所が労働契約へと法性決定をし直すことで、ジーを労働者として扱い労働法規による保護を及ぼすというものである。

また、同 L.7321-2 条で再法性決定を経ずに、ジーを労働者に準じる者である「チェーン店管理者 (gerant de succursale)」として労働法規による保護を及ぼすという方法が用意されている。この議論は先述の議論と比較した場合、労働契約への再法性決定をすることなくフランチャイズ契約に労働法規が適用される点、また、L.7321-2 条の適用にあたって法的従属関係 (lien de subordination juridique) の存在は必要とされていないという点にその特徴が認められる。

3. 今後見込まれる成果と課題

確かに、こうしたフランス法の議論は、わが国における議論が労組法の目的に照らして、使用者との労働交渉を対等に行い得ることを目指して同法による保護を及ぼすべき者はいかなる者であるのかといった観点から同法における労働者性が議論されているのとはやや趣を異にするものといえる。しかし、フランスにおけるフランチャイズ契約と労働契約との関係性を検討したところ、近時のわが国におけるジーの労働者性に関する議論に対して一

定の示唆を与え得る点を含むものであると考えている。すなわち、先述したフランス法のアプローチの仕方は、問題となるフランチャイズ契約ごとに労働法規範の適用の適否を判断し、個別的にジエの保護を与えていくというものであるが、このようなフランス法を考察することで、労働法規範によって保護されるべきジエとはいかなる者であるかを明らかにすることができ、わが国におけるジエの労働者性に関する議論に有益な視座を提供できるのではないかと考えている。

III 沖縄における紛争解決システムの分析

沖縄における紛争解決システムの分析という観点からは、紛争解決の実際を分析するため、今年度は実地調査を2回実施した。まず、7月に、八重山諸島（石垣島、西表島、そして竹富島）において、調査を実施した。紛争解決のリソースとして法を利用することが難しい（という意識がある）離島部において、法がどのような機能を果たしているのか、実態を調査する必要があると考えたためである。石垣島では、ダイビング業者からの聞き取りを実施した。昨今、ダイビング業者を対象とした行政規制が強化されつつあり、以前は数多く見られた、オフィス等の設備を有さず、携帯電話一本で事業を進めていた零細個人事業者は、ほとんどみられなくなっていた。こうした零細個人事業者は、事故発生に際しての補償等の点で問題を多く有しており、そういった業者が規制により排除されることは、ダイビング利用者の権利保障という観点からは歓迎されるべきだろう。今後、ダイビング業がどのような展開を見せるのか、次年度以降も調査を進める必要がある。また、西表島においては、浦内川を中心として、ダイビングのみならず、「水」を中心に据えた観光事業が広く展開されていた。ヒアリングでは、このような事業においても、ダイビング事故同様、重大な結果を招く事故も発生していることが確認された。西表島における、このような観光事業の推移についても、継続的な観察が不可欠であると感じた。

次いで、2月にも、西表島を中心にリサーチを行った。上記の通り、「水」を中心に据えた観光事業がどのように展開するか、継続的にその推移を観察する必要を感じたためである。2月の調査では、北部集落の要である上原地区に宿泊し、調査を行ったが、冬期という時期の関係もあり、ダイビングではなく、それ以外の事業を観察することができた。この時期には、ナイトツアーや山間部での探索ツアーが活発に行われていたが、多くの利用客を同時並行でコンダクトしていくツアーの安全管理体制の不十分さ、また、保険加入や事故時の対応等に関する手配状況などが、紛争発生・解決という観点から、さらなる分析が必要な対象として浮かび上がってきた。さらに、舟浮地区は、定期船だけが唯一の移動・交流手段である小集落であるが、その集落にも、近年、観光客が訪れるようになったため、トラブルも発生している旨、ヒアリングすることができた。そのような、観光客と住民との法的紛争に関しても、一層注視していく必要があると感じている。

以上のように、Ⅰ～Ⅲの3分野から、2019年度の研究を進めてきた。次年度以降は、これら、得られた知見をベースに、統一的な考察を進めていく予定である。