

概 要

1 研究の目的

労働を取り巻く環境の変化の中で、個別労使紛争の件数は増加傾向にあるものの、労働争議に代表される集団的労使紛争の件数は減少している¹。また、不当労働行為事件数も同じく逡減し、目立った変化はみられない²。したがって、量的指標からみる限り、集団的労使紛争に関して特に喫緊の政策的な課題があるわけではない。

しかしながら、紛争処理制度の観点からは、労働委員会による不当労働行為事件の審査期間が長期化していることや労委命令に対する取消訴訟が常態化し、しかも裁判所による労委命令取消が増加することによって、労働者や労働組合の権利救済を阻害しているとの批判は強い。これに対して、不当労働行為審査制度の救済が長期化せざるを得ないのは、救済の目的が当事者の権利主張の当否の判断以上に、紛争の根を取り除くことで信頼関係を回復させ、労使関係の円滑化をはかることにある以上、仕方のないこととの弁護もなされてきた。また、裁判所が労委命令を尊重しないという批判に対して裁判所は、労働委員会の事実認定が粗雑であるとの批判をも返している。とはいえ、不当労働行為の審査に長い時間がかかることや労委命令の取消訴訟が常態化することで、不当労働行為救済命令が実効性を持たないとすれば、不当労働行為制度が紛争処理制度として十分に機能していないことには変りがない。この点は、司法制度改革審議会の最終意見書でも指摘されており³、それゆえ、現在、一定の改革への取組みがなされている。

また、今後の労使関係政策を考えた場合に、紛争処理制度の検討が求められる問題もある。それは、従業員代表制度にかかわる紛争処理の在り方である。労働基準法の弾力的規制の手段として導入された過半数労働者代表制は、近時、労基法の改正によってその任務がますます拡大している。また、労働組合の組織率低迷と雇用就業形態の多様化を背景に、企業内における従業員の意思を公正に反映させる必要性が増している。それゆえ、過半数代表制を、単なる強行性解除効力や免罰的効力を超えて規範的効力を持ち、協定締結権限をも持つ常設機関として、つまり従業員代表制として再整備することを求める声も強くなっている。従業員代表が労働条件の形成に関与する場合、それが代表民主主義の原理に基づくだけに、交渉・協議が不調に終わった場合に、どのようにしてそれを解決して合意形成を行うかがきわめて

¹ 厚生労働省統計情報部「労働争議統計調査」によれば、日本の争議件数は、第二次大戦後を除くと1970年代をピーク（74年総争議数10,462件、争議行為を伴う争議958.1万件、労働損失日数966.3万日）に減少し、2002年には総争議数1,002件、争議行為を伴う争議304件、労働損失日数1.2万日に過ぎない。

² 初審地労委における新規申立件数は、70年代前半の858件を最高に、90年代以降300件台に減少している。

³ 同意見書は「特に、不当労働行為に対する労働委員会の救済命令に対し、使用者が取消しの訴えを提起する場合に生じうるいわゆる「事実上の5審制」の解消など、労働委員会の救済命令に対する司法審査の在り方については、労働委員会の在り方を含め、早急に検討を開始すべきである。」とした。

重要な問題となる。換言すれば、従業員代表制度の設計には紛争調整システムの設計がもっとも重要な課題になるということである。

本研究は、このような日本における現状を踏まえつつも、より中長期的視点に立ち、外国法研究を素材にしながら、労使関係システムと紛争解決システムとの今後の在り方を考察することを目的としている。もとより、労使関係システムは、労働組合という自生的システムを基礎としているから、当然のことながら、その在り方は各国の労働組合や使用者団体の在り方によって大きく規定される。同時に、激しい資本間競争や企業間競争にさらされることで、国家の労使関係政策によっても大きく影響を受ける。一般的に言えば、20世紀に労働法が独自の法分野として形成されて以降、多かれ少なかれ法律によって、労働組合と使用者ないし使用者団体とで形成される団体交渉を主体にした労使関係システムの構築が政策の基軸に据えられてきたといえる。また、1970年代以降、ヨーロッパを中心にして、労働組合（団結の自由）を基礎にした労使関係システムの他に、従業員組織（代表民主主義）を基礎にした労使関係システムも整備が進み、企業内労使関係の中では重要な役割を果たすようになってきている。そこでは、より積極的に国による労使関係システム構築の支援がなされてきた。他方、90年代以降、市場経済のグローバル化に伴い、労働の柔軟性を確保する観点から、労使関係政策を大きく転換させる傾向もみられる。それゆえ、ここでは、各国の労使関係制度と集团的紛争処理制度の特徴を浮かび上がらせるとともに、時系列的にみた労使関係政策や労使紛争処理制度の変容をも明らかにすることを目的としている。

2 研究の対象と方法

日本の現在の集团的紛争処理システムは、改めて指摘するまでもなく、労働組合法、労働関係調整法により形成されている。すなわち、集团的利益紛争である労働争議については、労働委員会による斡旋、調停、仲裁という調整手続を、集团的権利紛争のうち不当労働行為については、労働委員会における審査手続を用意している。特に、後者の手続は、行政委員会による公法的救済を通して労使関係の維持・存立をはかるものとして日本の集团的紛争処理制度の大きな特色をなすものである。したがって、集团的紛争処理制度に関する比較法的研究も、自生的な労使関係システムにおける公序紛争の処理に、中でも行政委員会による救済システムに焦点を当てるのがよいともいえる。しかし、このように比較研究の対象を限定するとその対象国も限定されてしまう。したがって、ここでは、このような日本の特性を意識しながらも、先の問題関心に従い、労働組合を基礎にした自生的労使関係システムと従業員代表のような法定労使関係の双方を対象にしながら、また、公序紛争に限定することなく利益紛争や一般的権利紛争も対象にしながら、集团的労使紛争の解決システム全体の今日における問題の位相を確認することを課題とした。

研究の方法としては、各国の労使関係システムと労使関係法制の概要と特色とを明確にし

たうえで、労使紛争の性格に応じてどのような紛争解決システムを用意しているか、それがどう機能しているかを、文献研究、統計資料分析、ヒアリングを通して明らかにすることにつとめた。

なお、ここで用いている労働紛争の類型毎に検討の課題を整理しておく。

(1) 公序紛争

集団的労使関係における公序紛争とは、労使関係システムの設定・維持に関する法律の適用に関する紛争であり、その違反に対して公法的救済が予定されているものである。具体的には、労使関係システムを構築する前提となる労働組合の権利や従業員代表の権利の保護に関する紛争が予想されている。労使関係システムは、今日、労働法制が整備されている国では、労働関係を規律する第1の原則とされているから、これを支える法政策がとられることが多いはずであり、しかも、その際に、労使関係システムの形成を阻害する行為に対しては、当事者による損害賠償という民事的救済を予定するだけでは不十分であることから、必要に応じて刑事罰や行政罰を科すること、あるいは、労使関係システムの形成を促す積極的な支援を国が行うこともありうる。したがって、どのような紛争が公序紛争とされているか、

その紛争についてどのような紛争処理機関が作られているか、そこでの紛争処理手続や救済面にどのような特徴があるか、その処理についてこれまでどのような傾向がみられるか、労使関係システムの変化に応じてどのような改革動向があるか等を見ることがここでの課題となる。

(2) 一般的権利紛争

一般的権利紛争は、集団的労使関係に関する法律の適用、協約、労使協定等の適用・解釈に関する紛争で、法律等の違反に対して、私法的救済以上のものを用意していない紛争である。したがって、裁判所における救済が基本となる。ただし、一般の訴訟手続と比較した場合に、労使関係当事者間の紛争だけに、手続や費用面で何らかの特段の配慮がなされているか否かが検討の対象となる。

(3) 利益紛争（規整紛争）

集団的な利益紛争（規整紛争）の中心は労働争議に他ならない。したがって、紛争処理システムとしては争議調整システムがここでの検討対象となる。争議調整について、労使関係当事者がみずから用意しているもの（自治的調整）と国や公共団体が用意しているもの（公的調整）とがありうるから、その両者につき、調整システムがどのように設計されているか、運用上の特徴は何か、また、近時の労働争議の動向に応じてどのような変化があるか等を見ることが課題となる。

集団的な利益紛争のもう一つは、従業員代表と使用者との間の利益紛争（規整紛争）であ

る。従業員代表機関は労働組合と異なり争議手段を持たないことから、制度必然的に紛争調整システムを用意することになる。したがって、従業員代表の交渉権と規整権の範囲を明確にした上で、設計されている調整システムの特徴を、人的資源、調整手続や費用等を含めて明らかにすることが課題となる。

3 各国の労使関係法制と集团的紛争処理制度の概要

(1) ドイツの労使関係法制と集团的紛争処理制度の特色

ア 労使関係の特徴と労使関係法制の動向

産業別労働組合と使用者団体によって形成される労使関係（協約自治）と従業員代表（経営協議会、職員代表委員会等）と個別使用者によって形成される労使関係（経営自治）の二元的労使関係をとるところに特徴を持つドイツの労使関係は、安定的な労使関係であるとともに、柔軟にして公正な労働条件を形成するものとして内外で積極的な評価を与えられてきた。

しかし、90年代以降、ドイツ統一後の東独地域を中心に大量の失業者を抱え、またドイツ経済の低迷が指摘されることで、協約の下方硬直性に対する批判が経済界および政府からでてきた。広域協約が持つ下方硬直性の問題点は、産業別労働組合の交渉システムの根幹にかかわる問題であり、法的に対応することに限界があるが、仮に、法律による開放条項の導入が実現した場合、労使関係は大きく影響を受ける可能性がある。また、交渉システムの比重が全国や産業レベルから企業レベルに移る中で、従業員代表の中に労働組合の制御を離れるものが登場するなど二元システムに内在する問題が顕在化しつつある。

イ 労使関係の制度的保障に関する紛争（公序紛争）の解決システム

労働組合が当事者となる労使関係システムに関しては、労働協約法しかなく、労働組合および争議に関する法的規制を持たない。したがって、労働組合が当事者として形成する労使関係システムを維持する上で、刑罰規定や不当労働行為制度のような行政救済システムを一切持たない。その意味では、この分野で「公序紛争」は存在しない。労働組合活動を理由にする解雇や不利益取扱いも一般の解雇や不利益取扱いと同様に裁判所による私法的救済だけを予定している。

他方、従業員代表制度に関しては、多様な解決システムを用意している。まず、従業員代表選挙の妨害、従業員代表の活動に対する妨害に対しては刑罰を予定し、従業員代表との協議義務や従業員代表への通知義務、説明義務の違反に対して行政罰を予定している。しかし、実際に、このような罰則が適用される例はきわめて少ない。従業員代表の活動保障の手段として中心的役割を果たすのは、裁判所の決定手続である。法律によって従業員代表に与えられている権利が侵害された場合、決定手続を通して従業員代表は権利を実現することができることになっている（例えば、使用者が従業員代表の同意を得ることなく人事上の措置を行っ

た場合には、従業員代表が人事上の措置の停止を求めることができる)。決定手続は、当事者主義ではなく職権主義を採り、裁判所費用は無料となっているが、これは従業員代表の労使関係システムを「私法的公序」として位置付けているからとみることができる。

ウ 利益紛争（規整紛争）の解決システム

（ア）争議調整

ドイツの労働争議は、いったん争議が発生した場合には、比較的大規模な争議となるが、一般には警告ストといわれる短時間の抗議ストないし示威ストで、統計的にみれば争議の少ない国に入る。警告ストのような短時間ストの場合に争議調整は問題とならないが、争議が長期化した場合には、協約による争議調整手続が採られるのが一般である。

（イ）従業員代表の利益紛争

従業員代表の発言力や交渉力を担保するのは、争議行為ではないから、合意形成ができない場合には調整手続が必要になる。ドイツでは、事業所ごとに労使代表および第三者中立委員による調整機関を設置することになっている。この調整機関の委員長は多く労働裁判所の職業裁判官が占めている。ただし、実務的には調整機関を設置しなければ解決できない例は必ずしも多くはなく、ほとんどの場合は、自主的な解決が図られている。その要因としては「労使関係の成熟」がみられることその他、調整機関の設置それ自体が使用者にとってはコストの高いものとなるだけに、自主的解決へのインセンティブが働くこともある。

エ まとめ

ドイツの集団的紛争処理システムの特徴は、一言でいえば、組合を当事者とする労使関係システム（協約自治）に対しては、比較4カ国の中ではもっとも国家による介入も法的支援も少ない反面、従業員代表を主体とする労使関係（経営自治ないし企業内自治）に対しては、全面的な法的支援策を展開していることである。したがって、協約自治に関しては任意的な紛争処理制度となっているが、従業員代表による労使関係には、刑罰による担保の他、裁判所を用いたきわめて詳細な紛争処理システムが組み込まれている。もっとも、現実の労使関係では法的に設計された紛争解決手続を採ることなく、当事者の合意形成によって解決されていることも少なくない。

経済のグローバル化や大量失業問題に直面して展開してきた90年代以降の労使関係政策のターゲットは基本的に協約自治に対してであり、従業員代表システムに対してはむしろ積極的にその発言システムを強化する政策を採っている。

（2）フランスの労使関係法制と集団的紛争処理制度の特色

ア 労使関係の特徴と労使関係法制の動向

フランスの労使関係は、労働組合組織が政治系列によって分断され（5つの代表的労働組合全国組織）、組織率が低い（9%）にもかかわらず、協約適用労働者の比率が高い（90~95%）ことに特色を持つ。同じ大陸法の国であるドイツと比較した場合、労働協約が

重層的に存在し、有利原則が認められていること、詳細な制定法が整備されていること等の特色を持っている。産業別の労働協約の他に、失業保険、退職年金、職業訓練などに関して全産業の労働者を対象とする全国職際協定が使用者団体の全国組織と労働組合全国組織との間に締結されている点も、ドイツと異なる。また、企業内に従業員代表組織を持つ点では類似するものの、苦情処理を担当する従業員代表委員 (délégué du personnel)、福利厚生管理運営、労働条件、経営状況についての諮問機関としての企業委員会 (comité d'entreprise) が別組織であること、労働組合の企業内支部組織をも設立できることなど、法的に二元的システムとして明確には分離されていない点も相違点である。

従来の労使関係システムに対しては、労働組合の代表性と協約締結権の独占に対する疑問が呈され、企業内交渉や協定の締結当事者の柔軟化が図られてきている。96年法は、産業部門の労働協約の承認を要件に、50人以下の企業では代表的労働組合の委任した労働者または法定従業員代表が企業協約の締結を行うことを認めた (2002年に締結された企業協約の22%がこれによるという)。また、2000年の第2次オブリ法は、労働協約で週35時間労働を導入し社会保険料の減免を受けることのできる協約締結当事者として、組合代表委員のいない企業では代表的労働組合の委任を受けた当該企業の労働者が、組合代表委員がいない50人未満の企業で拡張適用される全国協約がなく代表的労働組合の委任を受けた労働者もいないところでは従業員代表委員が、いずれも全従業員の投票で過半数の承認を得ることを要件にして、企業協定の締結当事者となることを認めた。

さらに、2001年の労使共同宣言は、全国職際、産業、企業の三つのレベルの団体交渉の機能分担をはかりながら、企業レベルの交渉の充実と整理をはかっている。まず、代表的労働組合の協約締結権限に制約を加えることは避けながらも、勢力の小さな労働組合の締結した労働協約の効力については一定の制限を加える。つまり、全国職際協約は、協約適用地域において、代表的労働組合の過半数が拒否権を行使しないときに有効となる。同一の職業領域内に締結された協約は、産業部門の労働者の過半数を代表する一つまたは複数の代表的組合の署名を有効要件とする (過半数の代表性を判定する基準は直近の企業委員会選挙等を利用)。また、企業協約については、直近の企業委員会選挙等で投票の過半数を獲得した1つまたは複数の代表的労働組合が署名するか、当該企業の全従業員の全員投票で過半数の支持を得る、直近の企業委員会選挙等で過半数を獲得した1つまたは複数の代表的組合が拒否権を行使しない、のどちらかの要件を満たすことでその有効性を認める。組合代表委員のいない企業や従業員50人未満の企業で組合代表委員の任務を担う従業員代表委員がいないところでは、選出代表委員が企業協約を締結できること、従業員代表委員が選出されていない企業では代表的組合から委任を受けた労働者が企業協約を締結することができる (ここでも全従業員の過半数の支持を協約の有効要件とする) としている。

さらに、産業部門別協約と企業協約の競合に関して、従来、企業協約の有利性原則を強行的に定めていたが、これを部門別協約当事者の意思によって異なる取扱いを認める任意的原

則に変更する内容を盛り込んでいる。その意味で柔軟化が図られている。

イ 労使関係の制度的保障に関する紛争（公序紛争）の解決システム

（ア）法的保障の概要

労働組合の活動保障としては、労働組合の所属、組合活動を理由とする雇用上の差別に対して刑事制裁が予定されている。組合差別には賃金、職業教育、配置、職業格付け等についても包括的に禁止されている。また、労働組合が労働者の委任を受けることなく組合差別の集団的訴訟を提起することが認められている。

労働組合の企業内支部や企業委員会等の従業員代表活動に対する使用者の妨害活動に対しても同じく、刑事罰が科されている。

組合代表委員、従業員代表委員、企業委員会委員等の解雇については、特別な解雇手続が採られている。従業員代表委員、企業委員会委員の解雇については、企業委員会における諮問行政許可が必要となっている。2000年における解雇保護対象者に対する解雇許可申請が14,669人、そのうち7割が経済的理由に基づく解雇で、その9割が許可されているという。

（イ）救済システム

組合活動や従業員代表活動に対する使用者の妨害に対しては刑事罰が科されていることから、救済機関は刑事裁判所である。また、解雇保護に関して管轄するのは労働監督官であり、その決定に対する異議は行政裁判所に対して行う。組合代表委員の復職命令に従わないときは、刑事罰が科されることとは別に、労働者が損害賠償を求める場合には労働審判所が管轄することになっている。

ウ 一般的権利紛争

労働協約の解釈適用に関する紛争は、一般民事訴訟の第一審である大審裁判所の管轄となるが、労働者の労働契約に関する紛争として争われる場合は労働審判所の管轄となる。

エ 利益紛争の解決システム

（ア）労働争議

労働法典は争議調整の手続として、あっせん、調停、仲裁を定めるが、これらの法定調整手続はほとんど利用されていない。反面、現実の争議調整では、労働監督官が大きな役割を果たしている。2002年の争議のうち約4割に第三者が紛争調整に関与しているが、その85.6%が労働監督官であるという。労働監督官が争議調整に関与している背景には、労使の信頼という監督官自体の評価とは別に、監督官が労働法全体について管轄権を有すること、団体交渉の促進がその任務の一つになっていることがある。

（イ）従業員代表

従業員代表委員は苦情処理、企業委員会は諮問機関であることから、合意形成ができないときの調整手続は予定されていない。

オ まとめ

フランスの労使関係システムが、労働組合の組織率の低さにもかかわらず、労働協約

の一般的拘束力を背景に代表的労働組合による労働条件規制が貫徹されていること、企業内労使関係は、従業員代表制度を持ちつつも、ドイツのように労働条件規制を一元化せず、部門協約に対して有利性原則を持つ企業協約の締結可能性とともに、法定従業員代表による労使協定の締結と重層的労使関係を形成しているところにその特徴をみることができる。

労使関係システムの動向としては、代表的労働組合を中心にした集团的労働条件規制システムについて、一つは、代表的労働組合の承認という方法で、もう一つは、代表的労働組合の登場できない企業では従業員代表に協約締結を認め、その効力は従業員の過半数の支持を要件とすることによって効力を認めるという柔軟化がはかられてきているのが注目される。これは、ドイツにおける協約開放条項による従業員代表による協約規制の柔軟化にきわめて類似した方向性を見せているといえる。

労使関係システムの法的支援をみると、労働協約に対する一般的拘束力の付与の他に、労働組合活動の刑事罰や行政的介入（組合差別解雇の許可制）による保護、年次交渉義務の強制（刑事罰）等、広範囲に公法的規制をおいて支援している。したがって、紛争解決システムの点でも、刑事裁判所等が登場する他、労働監督官が、組合活動の保護の他、団体交渉の助成、争議の調整を行う等、他の国にはみられない特徴を持っている。

（3）イギリスの労使関係法制と集团的紛争処理制度の特色

ア 労使関係と労使関係法制の特徴と動向

イギリスの労使関係法制を特徴付けてきたボランタリズムは大きく後退し、法律による労使関係の規制が強くなっている。71年の労使関係法にはじまる労働組合の法的規制は、政権の交代によって一旦は廃止されたものの、79年のサッチャー政権の下で組織強制的禁止、チェック・オフ規制、争議行為の批准投票の義務付け、ピケティングと同情ストの禁止、非公認争議参加者の不公正解雇救済の否定、組合内部問題に対する法的規制等、きわめて徹底した形で再登場した。97年に登場した労働党政権は、法定組合承認手続を復活したことを除き基本的にこれを維持している。

イ 労使関係の制度的保障に関する紛争（公序紛争）の解決システム

（ア）組合の法定承認手続

a 手続の概要

99年雇用関係法は、団体交渉を当事者による自由に委ねるだけでなく、賃金・労働時間・休暇に関しては団体交渉を法的に強制する法定承認の制度を導入した。そこでの団交事項は21人以上の事業所における自主的労働組合（認証官（Certification officer）の認証が必要）が団体交渉を求めても使用者が応じない場合、助言斡旋仲裁局（ACAS）の援助のもとでも解決しないときには、中央仲裁委員会（CAC）に承認申請を行う。CACは、交渉単位内の労働者の10%以上を組織し、かつ、当該単位内の労働者の過半数の支持を得る見込みがある場合には、交渉単位に関する労使の合意を仲介し、仲介に失敗した場合には承認投票を実施

の上（50%以上を組織している場合には不要）、組合承認の宣言を行う。組合承認の宣言がなされた後に労使交渉を開始しても30日以内に協定が締結されない場合には、労働組合はCACに支援を求めることができ、その仲介でも協定締結に至らないときには、CACが団体交渉の方法を決定する。使用者がこの方法に従わない場合、組合は普通裁判所に特定履行請求の訴えを起こす。裁判所の特定履行命令に従わない場合、法定侮辱罪として罰金または禁固が科される。

この法定承認手続は、アメリカの交渉単位制と類似するが、3年の承認期間が設けられていること、投票開始要件が、アメリカでは30%の単位内労働者の支持であるのに対して、イギリスでは組合員10%及び単位内労働者の50%以上の支持が求められること、義務的交渉事項が賃金・労働時間・休暇に限定されること、反面、単位内労働者の過半数が組合員であれば自動的に承認されること、選挙期間に組合が単位内労働者にアクセスする権利が認められていること、CACの承認決定後30日以内に協約締結できない場合にはCACがモデル協定を課することができる点に両者の相違がある。

b 法定承認手続の実際

2000年4月から3年半に約300件の承認申請があり、うち58.2%が受理され、そのうち38.3%が委員会により、36.0%が当事者合意で交渉単位を決められ、そこで決められた交渉単位130件のうち、投票を経ず承認されたものが20.0%（26件）、投票を実施したものが51.1%（67件）で、投票実施の結果は、62.7%（42件）が組合承認となっている。承認が強制された68件のうち、58.5%で交渉手続が合意され、交渉手続が強制されたものは8.8%（6件）にとどまる。法定承認後の労使関係は、承認手続を契機に自主的に交渉手続が形成されるセミ・ボランタリーな承認である場合は、定期的な会合を重ねる等の有効な労使関係が形成されるが、強制承認である場合には、有効かつ実質的な労使関係の形成は困難である。

(イ) 団体交渉のための情報開示

92年の労使関係法は労働組合に団体交渉のための情報開示請求権を付与した。組合が「それなしでは団体交渉の遂行が妨げられる情報」または「良好な労使関係に適する情報」の求めに使用者が応じない場合、承認労働組合はCACに申立てると、まず、ACASがあっせんを行い、それが失敗するとCACが申立に理由があると宣言して、一定の期日までに情報の開示を命じるものである。使用者がこの宣言を無視するときには、組合の請求に基づき、CACは当該労働条件が労働契約の内容となる裁定を行うことができる。本制度に関しては、開示請求の対象が狭すぎる等の批判があるが、違反の場合にはCACが具体的な労働契約内容を裁定する仕組みは興味深い。

しかし、本制度の利用状況は年間20件程度とそれほど多くはなく、特定労働条件の請求手続にまでいたった例は、過去2例しかなく、ほとんどはあっせんで終了しているという。

(ウ) 雇用審判所における不公正解雇の救済

組合員であることや組合活動を理由とする不利益取扱いについては、雇用審判所が管轄す

る。他の不公正解雇と異なり、審判所は訴訟が終結するまで仮救済として雇用契約の継続を命じることができる。

ウ まとめ

イギリスの労使関係は、職業別組合を基礎にしながら任意的にして多元的な労使関係を形成してきたが、1970年代以降、ボランティアズムの性格を急速に失い、法による労使関係システムの再調整が進んでいる。法的保護の前提として労働組合の登録制度による「自主的労働組合」の認定を行い、労働組合の内部手続に法的介入（チェック・オフの禁止、団結強制の禁止、争議批准手続の義務付け）を行い、さらには、労働組合の法的承認手続により交渉単位内の労働者の労働条件を規整する交渉権限を与える。そこには、労働組合の交渉力を支援する一方で企業内労使関係の一元化をはかる意図をみてとることができる。このような法的介入が進展するにともない、集団的労使関係における紛争解決システムも整備され、ACASが集団的紛争のあっせん、調停等の自主的解決の支援を行い、CACが裁定権限を背景にしながら労使関係システムの構築を強制する。

（４）アメリカの労使関係法制と集団的紛争処理制度の特色

ア 労使関係と労使関係法制の特徴と動向

アメリカ労働運動は、ビジネス・ユニオニズムといわれるように、歴史的に社会変革を志向したヨーロッパの労働組合運動と異なり、資本制経済社会を前提に労働条件の改善を求めることに主眼をおいてきただけに、団体交渉を重視してきたが、労使関係システムとしては、法律によってその枠組みが大きく規定されているところに特徴がある。交渉単位における排他的代表制である。交渉代表選挙によって交渉代表に選出された労働組合が組合員であると否とを問わず交渉単位内の労働者の労働条件を規律する権能をもつ反面、その交渉単位の決定や代表選挙をめぐる使用者の介入をもたらす可能性も高く、不当労働行為制度により交渉システムを維持する手だてが必要にもなってくる。その意味ではボランティアズムの労使関係とは距離がある。

イ 労使関係の制度的保障に関する紛争（公序紛争）の解決システム

（ア）交渉単位の組合承認手続

交渉単位は、労使が合意をみている場合には「適正な単位」とされるが、労使の合意が成立しない場合には、全国労働関係局（NLRB）が「適切な単位」を画定して選挙の実施を命じる。交渉単位の画定に際して考慮されるのは、雇用条件、職務内容、労務管理における共通性・相互関連性である。交渉単位には、生産・保守単位、熟練職種単位、部課単位、専門職単位、技術者単位、事務員単位、複数事業所単位、使用者単位、会社単位、複数使用者単位等がある。

NLRBの地方支局長が選挙申請を受けると、調査し、選挙実施が適当と考える場合には当事者に選挙実施の合意を働きかけ、合意ができない場合には審問のうえ選挙命令を出し、

その監督の下で無記名秘密投票を行い、単位内労働者の過半数支持を獲得した組合に認証を行う。選挙の申請には、労働者の30%以上の支持があることを授權カードで示すことが必要である。選挙結果に対しては異議申立てが認められ、場合により再選挙が行われる。いったん認証を受けると1年間、また、認証組合との協約が締結された場合にはその有効期間中選挙は行われぬ。

(イ) 不当労働行為の救済手続

a 救済機関

労使関係システムを維持する前提となる労働組合の活動に関しては不当労働行為としてNLRBが管轄している。NLRBは、交渉代表選挙の実施と不当労働行為の救済を任務とする独立行政機関である。NLRBは、不当労働行為を訴追する事務総長 (General Council) の系列と不当労働行為を判定する局委員会 (Board) の系列がある。ワシントン本部の組織では訴追機能をもつ系列の職員が500人、判定機能をもつ系列の職員が300人である。局委員会は、5人の委員で構成され、その下に行政法審判官がいる。

b 手続

不当労働行為の救済申立 (charge) は、地方支局長に対し行うが、労使関係当事者に限定されることなく誰でもできる。支局長は受理した申立につき調査を行い、不当労働行為の事実がないか証拠が不十分であれば、取り下げを勧告し、理由があれば、任意解決を働きかけ、当事者が応じないときには、救済請求状 (complaint) を発して、訴追を行う。訴追されると行政法審判官が単独で審問を行い、決定を下す。審判官の命令に不服があれば、局委員会に再審査を求めることができる。異議申立がなされないとき、行政法審判官の決定は局委員会の命令として扱われる。なお、訴追後、NLRBが救済命令を発するまで、事務総長の判断で暫定的救済措置をとることができる。

c 手続の実際と問題の所在

(a) 実際

NLRBの2001年度の新規受理件数は33,534件で、代表選挙事件等を除いた不当労働行為事件は28,124件である。2001年度に終結した不当労働行為事件数29,825件のうち、85%は、訴追 (救済請求) 前に解決している。また、処理方法別では、当事者の和解によるものが36.7%、却下が31.0%、取下げが28.6%で、決定命令は2.5% (738件) となっている。また、和解や命令等で救済措置がとられた11,366件の救済内容をみると、団体交渉 (2,537件)、ポスト・ノティス (2,060件) バック・ペイの支払 (1,944件)、復職 (1,256件) 等となっている。事件の処理日数は、申立の受理から訴追 (救済請求状発布) までが101日、訴追から審問終了までが140日、審問終了から審判官命令が91日、審判官命令から局委員会命令までが746日である。申立受理から委員会命令までをみると1,144日となっている。

(b) 問題点

90年代初頭と比べて、行政法審判官による手続は短縮しているものの、申立の受理から訴

追までの期間、局委員会の審査手続が、それぞれ2倍、3倍と、手続の遅延が進んでいることが大きな問題となっている。前者の遅延に関しては、地方調査官・法務官の資質の問題も指摘される。救済内容に関しては、不当労働行為解雇に関するコモン・ロー上の救済（損害賠償）に比べて、復職とバック・ペイが限定的で救済格差があることの問題点が指摘されている。

ウ 協約紛争（集団的権利紛争）の解決システム

権利紛争の解決機関として仲裁制度を発達させてきたことがアメリカの特色である。英独仏では協約上の個別労働者の権利はもちろん、協約上の集団的権利に関しても裁判所の司法救済を予定するが、アメリカは司法救済とならび自治的紛争処理制度である苦情処理と仲裁によって解決することが多い。協約に定められた権利紛争に関する調整機関としては、全国鉄道調整委員会（NRAB）がある。協約のほとんどが苦情処理と仲裁手続を定める。仲裁人の選定については、47%の協約がその都度労使で選定し、25%が第三者機関の提供する仲裁人リストを利用し、5%は常時仲裁人を指名しておき、6%は掲げた仲裁人リストから順番に指名、4%は一人の仲裁人を指名しておくという。52%の協約が仲裁人の指名に際して第三者機関を利用するとしているが、うち60%が連邦調停斡旋局（FMCS）、30%がアメリカ仲裁協会（AAA）、残りが連邦または州の調停機関であるという。

エ まとめ

労使関係の制度的保障に関する集団的紛争解決システムとして、不当労働行為制度を持つことは日本と類似する。ただし、アメリカの不当労働行為救済機関であるNLRBは、訴追権限をもつ事務総長の系列とその審査を行う局委員会の系列と二つの性格の異なる部局で編成されていること、訴追権限を持つ系列に立つ地方支局長は不当労働行為の申立があるとその有無を調査し、その85%は和解、取下げ、却下を通して任意的に解決していること、審査部門では、訴追（救済請求）を受けてまず、行政法審判官が単独で決定を下し、異議を受けて局委員会が決定を行ういわば二審構造をとり、局委員会を含めて労使の代表が参加していないこと、決定には執行力がなく、被申立人が命令に従わない場合にはNLRBが執行力を求めて訴訟を提起すること、連邦控訴裁判所の司法審査は実質的証拠法則がとられていること等その構造や手続に相違がみられる。

ただ、不当労働行為事件の処理に関して遅延がみられる点では日本と同じ問題を抱えている。時間がかかるのは、申立を受けてから救済請求を行うまでの間と局委員会の再審査で、行政法審判官による審問手続は比較的迅速に処理されている。救済請求前の段階に時間がかかる理由としては、地方調査官・法務官の資質や、救済申立を受けて地方調査官や法務官が行う事前調査の段階では召喚状を出すことができないことなど、日本と同じような問題点が指摘されている。

4 日本における議論に示唆するもの

(1) 各国の労使関係と集団的紛争処理システムの相違点と共通点

歴史的に形成された各国の労使関係と労使関係法制は、それぞれ独自の個性的なシステムを作り上げているが、市場経済のグローバル化の中で大きく変容を遂げていると言える。ただ、その方向は一様ではない。英米は、従業員代表制度をとらず、基本的に労働組合を主体にした労使関係システムだけを形成してきたが、イギリスでは、ボランタリズムの労使関係と言われてきたものの、70年代以降、組合承認手続きをはじめ、交渉、争議手続等、労使関係への国家の介入が進行し、セミボランタリズムといわれる労使関係に変化した。これに対して、アメリカは、交渉単位に基づく排他的交渉代表制をとることで、もともと法的介入の強い労使関係システムを作ってきたが、従業員組織を排除するシステムは、結果的に多くの企業において労働組合の活動と集団的労使関係システムの形成を阻害する機能を果たしてきた。他方、独仏は、英米と異なり、歴史的に形成された労使関係システムを基軸に従業員代表制度で企業内労使関係を補充することで、相対的に安定した労使関係と協約による労働条件規制を確保してきたが、90年代以降、ドイツでは広域協約の柔軟化が強調され、フランスでも、代表的労働組合による労働条件規制に加えて法定従業員代表等による労働条件の承認によって柔軟化が推し進められている。

このように、労使関係システムを取り巻く環境は各国で異なるが、集団的紛争解決システムをみると次のような点を指摘することができるであろう。

まず、労働組合の組合員であることや組合活動・争議行為を理由にする解雇等の不利益取扱いに対して特別の法的保護を置くことによって、団体交渉・協約システムを一定の公序として積極的に支援するシステムをとっていること、反面、産業政策や雇用政策の観点から労使関係に対する介入も進んでいることは、すべての国において共通してみられる。しかし、労使関係に対する支援と介入の方法と程度（広さと深さ）は国によってかなり異なる。

団体交渉政策に関しては、英米と独仏で異なる。英米では、従業員代表制度を持たないことから、交渉単位制度を通して交渉窓口と企業内労働条件の一元化をはかり、独仏では、組合の協約規制と従業員代表の協定規制との重層性を前提としてその調整をはかる。その中で、英米間においては、承認期間の有無、投票開始要件、義務的交渉事項の範囲、自動的承認制度、組合のアクセス権利において相違が認められる他、CACがモデル協定を課することができる点等、調整手続が整備されている点で大きな相違がある。また、独仏間では、ドイツでは、労働協約の法的効力に関する法的規整を別として団体交渉の権利保障はなんら存在しないのに対して、フランスでは、産業部門協約を締結している使用者は、賃金交渉を毎年1回、職務分類の改訂に関しては5年ごとに団体交渉を行うべき年次交渉義務が課され、団体交渉の15日前に当該産業部門の経済的社会的状況に関する報告書を労働組合に提出する情報提供義務を負っているなど、労働組合の交渉権に対する法的保障が行われている点で大きな差異

がある。

紛争解決システムの観点からは、フランスでは、刑罰と行政的監督をもって労使関係システムの履行確保をはかる傾向が強くみられること（労働行政型）、ドイツでは、労働組合を主体にした労使関係システムに関しては特段の履行確保手段を用いない反面、法定従業員代表による労使関係システムに関しては、その活動保障に詳細な規定を整備し、労働裁判所によって処理している（司法型）のが特徴的である。アメリカは、不当労働行為制度を通して、つまり、独立行政機関を用いて、労使関係システムの維持をはかる（独立行政機関型）点に特徴をみる。また、イギリスは、ACAS や CAC のような行政機関が労使関係における紛争の解決において重要な役割を果たすとともに、組合活動を理由にする不公正解雇等の救済や企業譲渡に関する協議・情報提供義務違反の救済、協約の解釈をめぐる集団的権利紛争の解決に関しては雇用審判所もその労使関係システムの維持にかかわる公序紛争の一端を担っている（司法・行政並立型）。

（２）日本の議論への示唆

日本の集団的紛争処理システムは、労使関係システムの制度的保障を追求する不当労働行為制度を基軸にしている。労使関係は、国によって社会的基盤と歴史的背景を異にするだけに、上記の各国比較を踏まえたとしても、日本の現行システムをめぐる改革議論への示唆を探ることは、率直に言って困難である。強いて拾い出すと次の点を指摘することができようか。

ア 公序紛争の解決システムの設計をめぐる問題

労使関係システムを制度的に保障する観点からみたときに、日本のシステムに欠落していると思われるものは、労使関係システムの維持を公序として捉えて法的に支援する考えがやや希薄なことである。もちろん、罪刑法定主義が働く刑事罰を科すことが公序紛争の解決システムとして適切であるかは議論の余地がある。ドイツでは従業員代表の選挙妨害や活動妨害に刑罰を科しているが、実際にそれが発動される例は少ない。日本もまた、旧労組法から現行労組法に改訂する過程で不当労働行為救済に関して科罰主義から原状回復主義に転換したのもかかる問題点を意識したものであることはつとに指摘されてきたところである。しかし、これは、決して、労使関係システムを制度的に担保するに際して、国家が当事者のアクションを待って行為する受動的な立場に立てば足りるということの意味しない。アメリカの不当労働行為制度では、NLRB は、関係者の申立があった場合に、事前調査等をみずから積極的に行い、不当労働行為が認められれば訴追（救済請求）を行う。フランスでは、労働監督官が、組合差別解雇の許可、団交義務違反等の取締りを行う等、労使関係システムの維持のために積極的に介入している。日本の労働組合が企業別組合であり、その基盤が極めて弱体であることを考えれば、行政が労使関係システムの形成と維持に対してより積極的に関与することが求められてよいと思われる。すなわち、当事者の申立があれば、不当労働行為

の存否を自ら調査して、積極的に救済措置をとるような「担当官」を設け、併せて任意的解決の促進をはかる措置をとってもよいということである。また、現行の不当労働行為の救済手続には、ドイツの労働裁判所の決定手続と同じような職権主義をとることで公序紛争への配慮はみられる⁴ものの、実際の審査手続において不当労働行為の成否の判断に向けて委員がイニシアティブを発揮しているかはかなり疑問のように思われる。

イ 団体交渉システムの確保をめぐる問題

団体交渉システムを保障する方法として、フランスが刑事罰で交渉義務を科している点が他にみられない特徴であるが、これもおそらく監督官による指導を予定しているからであろう。したがって、日本でも監督官の任務にするなり、新たな「担当官」を構想しない限り考えることは困難であろう。これに対して、イギリスのCACにおける団交拒否に対する救済手続は興味深い。CACは、組合承認を決定した後30日以内に当事者が協約締結に至らない場合にはモデル協定を課することができるという点である。労働組合の交渉権を承認し交渉システムを設定する権利紛争（公序紛争）の救済措置と併せて、具体的な労働条件の設定に関する紛争（利益紛争）の救済を統一して行うことは、団体交渉のテーブルを設定しても労働条件の形成はできない日本の中小企業における労使関係の現実をみた場合、有効な救済手段となる。すなわち、権利紛争と利益紛争を統合した救済を与えることは、公序紛争の救済の在り方として有効な選択枝となりうるのではないかということである。もっとも、調整手続と審査手続とを結節させるものであるから、制度設計には困難が伴うであろうが、検討に値しよう。

ウ 行政機関における紛争解決の遅延をめぐる問題

不当労働行為制度に関しては、申立から救済に至るまでにあまりにも時間がかかり（初審命令で約800日、再審命令で約1530日）、迅速な処理から遠くかけ離れていること、労働委員会の命令に対する不服率（初審命令78.1%、再審査命令58.3%）や取消率（初審命令に対する再審査命令による変更率55.6%、再審査命令に対する取消訴訟による取消率41.4%）が高く、命令の信頼性が低く、命令不履行に対する制裁が10万円の過料と低額である他、裁判所による緊急命令が発せられることが少なく、発せられても一審判決と同時になされるなど、命令の実効性が少ないこと、等の問題点を持っていることが指摘されてきた⁵。これらの問題の原因として、紛争解決の長期化については、和解主導型解決、事務局スタッフの専門性の欠落、公益委員のイニシアティブの欠如、命令の信頼性の欠落に関しては、事実認定の不十分さ、実効性の喪失に関しては、裁判所の労働委員会による行政救済制度に対する無理解等が指摘されて、その改善のための法改正が準備されている。

⁴ 労働組合法22条は、労働委員会に、必要な帳簿書類の提出を求め、委員や職員に事業場の臨検、業務の状況、帳簿書類その他の物件の検査を行う強制権限を与えるとともに、労働委員会規則33条5項は、「審査においては、会長は、当事者の申出又は職権により、事実の認定に必要な証拠を取り調べることができる。」としている。

⁵ 厚生労働省「不当労働行為審査制度の在り方に関する研究会報告書」（2003年）による。

この点、不当労働行為の救済制度を持つアメリカでも、不当労働行為事件の処理は遅延がみられ、その遅延は申立から救済請求までの間と、局委員会の再審査にみられた。これは、日本の場合に、初審では審問期間が長く、再審査では結審後の命令公布までの期間が長いこととほぼ符合している。不当労働行為の救済について、当事者の互譲による解決が彼我を問わず重視されることにその遅延の原因はあるにしても、上記の改革点は早急に実現されるべきであろう。これに関して、イギリスでは、組合承認手続の各段階において期間を明定していることは、特に迅速さが求められる団体交渉事案に関して、和解や審査に原則的な期間制限をおくことを考える上で参考になる。なお、司法審査との関係では、アメリカにおいて実質的証拠法則よりも裁量権濫用法理の方が良いとする見解が提示されていることは注目に値しよう。