

# 労働委員会制度の直面する課題

道幸 哲也

(北海道大学名誉教授)

労働委員会は、発足以来70年以上、不当労働行為からの救済を通じて労働組合運動を保護・促進してきた。しかし、近時は労働組合運動の低迷等から不当労働行為の申立件数も減少し、さらに集団性が希薄なコミュニティユニオンの事案が増加している。本稿では、労働委員会の権限・役割、機構、運営実態とともにその成立過程を紹介したうえで、労働委員会の直面する問題として、労委の権限・役割につき、集団的労使関係紛争に特化するか個別労働関係紛争をも重視するか、不当労働行為事件処理のスタンスにつき、柔軟な和解を重視するか効果的な命令を重視するか、また職場全体の労働条件の決定や労使間ルールの確立の観点から申立人と被申立人の二者対立構造を前提とした手続きを見直すべきか等を考察する。

## 目次

- I はじめに
- II 労働委員会の権限・役割、機構、運営実態
- III 労働委員会制度の形成・確立
- IV 労働委員会制度の課題

## I はじめに

労働委員会は、1946年3月に旧労組法（1945年）に基づき発足した。その基本的な役割は、不当労働行為の救済と集団的労使紛争の調整であり、2001年の個別労働関係紛争解決促進法により組合が絡まない個別紛争の解決も可能となった。労働委員会は、発足以来70年以上、不当労働行為からの救済を通じて労働組合運動を保護・促進してきた。同時に集団的労使紛争処理において重要な役割を發揮してきたといえる。しかし、近時は労働組合運動の低迷等から不当労働行為の申立件数も減少し、さらに集団性が希薄なコミュニティユニオンの事案が増加しておりそのあり方が

問われている。本稿では、労働委員会の権限・役割、機構、運営実態とともにその成立過程を紹介し、それを踏まえて労働委員会の直面する課題を、制度を支える法理レベル、機構上、権限上、運営上の各観点から検討する。

## II 労働委員会の権限・役割、機構、運営実態

労働委員会の基本的な権限・役割は次の2つである（労組法20条）<sup>1)</sup>。第一は、不当労働行為からの救済である（労組法1条、27条1項、27条の12）。労働委員会制度のあり方は主にこの権限との関連に於いて議論されている。第二は、集団的紛争の調整である（労調法1条）。それ以外に、労組法上明文の規定はないが、近時組合が絡まない会社と個々の従業員の間の紛争を処理する個別斡旋（個別紛争解決促進法20条1項、3項）や労働相談もその役割となっている。なお、明文の規定によるその他の権限として、労働組合の資格審査

(5条)、法人格付与の証明(11条)、労働協約の地域的拡張の決議(18条)等もある。

労働委員会は、県労委は地方自治法(180条の5第2項、202条の2第3項)上のまた中労委は国家行政組織法上(3条2項、労組法19条の2第1項)の委員会である。その機構上の基本的特徴としては、①独立行政委員会であること<sup>2)</sup>、②公労使の三者構成であること、③県労委と中労委の2層構造になっていることをあげることができる。

### 1 独立行政委員会

独立性とは上級機関からコントロールを受けずそれ自身の判断によって行動することを意味する。とくに不当労働行為の救済は、準司法判断に他ならないので知事部局のコントロールを受けない。労組法施行令16条は、「労働委員会は、法及び労働関係調整法(昭和二十一年法律第二十五号)に規定する権限を独立して行うものとする」と定める。また政治的な影響を避けるために公益委員の政党所属につき一定の制約もある(19条の3第5項、19条の12第4項)。

ところで、独立性を基礎づけるものとして委員の専門性は重要である。とりわけ、公益委員は、労働法・労働問題に造詣の深いことが要求され、法律家だけでなく、労働問題の専門的知識のある者が任命されることとなっている。もっとも、その任命につき労使委員の同意が必要とされるので(労組法19条12第3項)労働事件専門の弁護士は任命されにくい傾向にある。どうしても労使一方の代理人となることから他方が難色を示すからである。優秀な人材確保の観点からはこのような「慣行」を緊急に変える必要があると思われる。専門性がなければ真の意味の公正さは実現し得ないからである。労使委員については、組合役員や人事担当者の例が多く、実務的な知見が要請される<sup>3)</sup>。労使の利益代表の側面と公的な立場からの事件処理が必要なのでバランス感覚の良さ、とりわけ当事者に対する説得力を有していることが不可欠である。論理性と人柄といえる。とくに、個別斡旋事案に関しては、カウンセラー的能力も重要である。

### 2 三者構成

労働委員会の特徴は、同数の公労使の委員からなる三者構成にある。委員数は各労委の事件数を考慮して決められており、中労委は15名(19条の3)、県労委は13名、11名、9名、7名、5名の各パターンがある(19条の12)。

三者構成のメリットとしては、調整事件につき労使双方の意向を適切に反映させることがあげられる。もっとも、労使委員は必ずしも各側の「代理」ではないので、労使当事者に対し一定のアドバイスや指導をすることも期待されている。その意味では、労使委員も公益的な役割を担っている。実際の調整事件において、当該紛争だけではなく経営や組合運営のあり方について周到なアドバイスをする労使の委員も少なくない。

不当労働行為事件においても、和解作業は当然として不当労働行為の事実認定についても参与委員たる労使委員から有益な示唆を得ることが多い。審問時の質問や審問後の話し合いから事件の特徴や和解の可能性を知ることができる。また、個別の証言内容の評価や代理人による尋問の仕方についても議論することが少なくない。審査委員としては労使参与委員の心証を聞く貴重な機会といえる。

労働委員会の運営では、三者の委員だけではなく事務局職員の役割もきわめて重要であり、実質は四者構成といえる。申立段階における申立人に対する説明(北海道労働委員会では「録取」といって一定のサポートをしている)、調査や審問期日の設定や内容の確認、審査計画書の作成、和解の打診さらには命令原案の作成等についてまで委員とともに、場合によれば委員以上に仕事をしている。

### 3 中労委と県労委

不当労働行為の審査については初審は県労委であり、再審査は中労委が担う。この再審査は、二重のチェックによってより公正な判断をするためとともに労働委員会の判断を全国的に統一するためでもある。他方、調整事案については中労委は、全国的に重要な事件や国民生活に多大の影響

がある争議を取り上げると規定されているが（労調法35条の3）、現在そのような事例がないこともあり、それほど重要な役割を果たしていない。

初審命令に不服の者は、中労委に再審査を求めることができる。中労委は、独自の立場から完全な権限をもって不当労働行為の成否や救済命令の内容を判断しうる（労組法25条2項）。この段階の和解もなしうる。もっとも、再審査の範囲は、「申し立てられた不服の範囲」とされている（規則54条1項）ので、事件としての一体性との関係でデリケートな問題が発生することがある。

注目すべきは、中労委が初審における個別事案の処理に関しても一定の関与をなしうることである。2004年の労組法改正によって、物件提出命令・証人出頭命令へのチェック（27条の10）が可能となった。物件提出命令・証人出頭命令を受けた者からの不服の申立を理由があると認めた場合には、「証人等出頭命令等の全部又は一部を取り消す」ことができるわけである（同条2項）。再審査と異なり、この取消権限は初審の個別事例の進行や判断にリアルタイムで決定的な影響を及ぼすので、このような権限まで付与することは疑問である<sup>4)</sup>。とりわけ、労働委員会の役割が自治事務であること（1999年地方自治法改正）からもそういえよう。

中労委のその他の権限として重要なものは、規則制定権（法26条）と県労委に対する相談、研修指導（法27条の22、地方自治法245条）といえる。

#### 4 運営実態

平成30年の労働委員会年報によると労働委員会の運営実態は概ね以下である<sup>5)</sup>。

新規申立件数は298件であり、申立人別では組合申立が277件、労組法7条の該当別件数は、重複集計で2号（220件）、3号（175件）、1号（126件）である。終結区分は、命令・決定によるものが89件、取下・和解によるものが207件である。平均処理日数は、命令・決定では660日、取下・和解では313日である。また、再審査申立件数は64件である。なお、合同労組関係は、222件であり新規申立の74.5%を占める。いわゆる駆け込み

訴えはその中の84%である。

最近の傾向は、①不当労働行為事件についてコミュニティユニオン事案が多いこと、②2号事案が増加していること、③取下・和解件数が多いことがあげられる<sup>6)</sup>。

### Ⅲ 労働委員会制度の形成・確立

全体の流れとしては、1945年の終戦直後から労働組合法制定の動きがあり、同年に（旧）労組法が成立した。1946年に労調法、憲法が成立し、1947年に労働基準法が制定され、いわゆる労働三法体制が確立する。1949年に労組法が大幅改正され現行労委制度の原型が成立した<sup>7)</sup>。その後も公共企業体労働関係法体制の変化に伴って労委制度につき若干の改定がなされたが、労委制度の本格的な見直しは審査的確化、迅速化の観点から2004年になされた。この改正により現行制度が確立した。注目すべきは、労働委員会の手続き等については順次改正はなされてきたが、実体的な不当労働行為類型については、1952年で確定していることである。60年間改正の動きがなく、現在でもそのような問題関心が示されないことをどう評価すべきかは興味深いテーマといえる。

#### 1 制度の形成・確立

一連の立法経緯からみられる制度の特徴はなにか。立法過程においてどのような点が議論され、または議論されなかったかを確認し、共通の認識を得ることは、法理の理解にとっても今後の制度設計作業にとっても不可欠と思われる。

第一に、不当労働行為の類型については、1号から4号にかけて相互に関連付けた議論はほとんどなされていない。旧労組法（1945年）、労調法（1946年）、労組法改正（1949年、1952年）を通じてその都度個別に規定が付け加わったという形態をとっている。全体の構造はまったくはっきりしない。とりわけ、団交拒否の位置付けが不明といえる。その点は、「団交代表者選出の自由」を基盤に不当労働行為を類型化するアメリカ法との顕著な違いである。

さらに、不当労働行為禁止のエンフォースメン

トの仕方が1945年法は刑事規制、1949年改正法は行政救済とされた。さらに一貫して司法規範ともみなされていたにもかかわらず、この点の調整もまったくといっていいほどなされていない。1949年法改正時において、労働委員会による行政救済方式が採用された際にも、特段の議論はなされていない。

第二に、不当労働行為制度観・イメージとして2つの流れをみてとることができる。その一は、もっぱら団結「権」・争議「権」保障を念頭に置く流れであり、実際に立法化されたのはこのような考え方に基づく。まさに労働組合の権利をどう保障するかがポイントであった。その二は、労使交渉の円滑化を重視する流れである。団交権の保障とともに交渉単位制導入を図る1949年法の試案や1951年の要綱に現れていたが、この流れは結局否定されるに至る。

第三に、交渉の円滑化という発想が一般化しなかったために、不当労働行為の「不当(unfair)」とは、団結権保障と結びついてもっぱら「反組合的」とイメージされた。また、当時は組合運動の全盛期であったので、憲法や労調法上争議規制のあり方が主要な争点であり、具体的には公務員の争議権や生産管理闘争等所有権秩序を侵害するような戦術の適否が争われていた。さらに憲法28条の存在もあり、「労働組合の不当労働行為」という構想はタブー視されるとともに、「不当」とはなにかを労使関係的にもしくは団交過程、さらに組合内部問題と関連付ける議論も有力ではなかった。

第四に、労働組合の結成を前提に、団体交渉→(争議行為)→協約の締結、という図式とそれを支える法的メカニズムは一応形成されていた。団結権の主体たる「労働組合」の役割、組合員の範囲、その法的定義やあるべき「労使関係観、イメージ」について活発な論議がなされていた。しかし、論争は主にイデオロギー的、政治的であり、不当労働行為制度独自の議論は主に組合の「自主性」「民主性」に関するものであった。「法理」レベルのそれ、特に組合結成・運営に関する法理等の団結権の原理論ともいべきものが不十分であったと思われる。また、組合内部問題や併

存組合状態を前提とした法的議論もほとんどなされていなかった。

## 2 2004年改正法

ところで、現行の労働委員会手続きは2004年改正法によって大きく変更をみたので同改正法についてもふれておく<sup>8)</sup>。

個別労働関係紛争の急増に伴い、2000年以降、適切な紛争処理機関を拡充・整備する動きがみられた。個別労働関係解決促進法による斡旋、各地労委による個別斡旋がなされ、さらに2004年には労働審判法が成立した。個別的労使紛争につき処理・解決システムの整備は急速に進んでいた。他方、集団法の領域においては、不当労働行為制度について、2004年に労組法の改正がなされ2005年1月1日から施行された。

労組法改正の主目的は、審査の長期化が著しいこと、命令に対する取消率が高いこと等の問題が生じていたため、審査の迅速化、的確化を図る必要があることから、審査手続及び審査体制を整備することにあり、基本的に次のような3つの施策がとられた。

第一の施策は、労働委員会における審査体制の整備である。具体的には、①各県労委につき名称の変更や条例により委員定数の増員、公益委員の一部の常勤化さらに小委員会制の導入が可能となった。②中労委については、命令の発出は、公益委員全員(15人)の合議によらず、5人の公益委員で構成する小委員会の合議によることを原則とすること、また各県労働委員会に対して研修、援助等を行うことができるものとされた。

第二の施策は、不当労働行為事件審査手続の迅速化・的確化であり、具体的には、①労働委員会は、審問開始前に、争点・証拠や審問回数、救済命令の交付予定時期等を記載した審査の計画を作成するとともに、審査期間の目標を定め、目標の達成状況その他の審査の実施状況を公表するとされた。②迅速・的確な事実認定の観点から、公益委員が証人の出頭、物件の提出等を命ずることができるものとし、提出を命ぜられても提出されなかった物件については、命令の取消訴訟段階における証拠提出を制限するものとされた。③審査の

的確化の観点から、公益委員の除斥・忌避制度が導入されるとともに証人宣誓の定めが置かれた。

第三の施策は、和解手続の整備であり、①労働委員会は、当事者に和解を勧めることができるものとする事、②労働委員会が作成した和解調書は、強制執行に関して債務名義とみなす等が定められた。

今次改正は、法的な整備との関連においては基本的に取消訴訟対策を目的としている。そのため事実認定の的確化、厳格化を図る仕組みが構築されており、中労委段階の事案や県労委段階においても理論的・事実関係の複雑な事件については適切な処理手続といえる。他面、このように司法手続化が進むと労働委員会制度のうまみ、つまり柔軟・迅速かつ労使関係の将来をみすえた解決という側面がどうしても希薄になりがちである。職場において集団的な労使関係ルールを確立する視点も曖昧になる。あくまで過去の特定の事実の解明が重視されるからである。紛争発生直後に、迅速・適切かつ将来をみすえた解決を目指し努力している各県労委の立場からはやや釈然としない印象が残る。

現在、不当労働行為制度の活性化のために強く要求されているのは、制度改正の細々した工夫や事実関係の解明の仕組みだけではない。制度の真の担い手ともいべき労働組合自身の見識・力量の強化を支える法理や手続である。労使自治の実現・強化が目指されている訳である。その点では、労働委員会の役割とは何かが改めて問われている<sup>9)</sup>。

#### IV 労働委員会制度の課題

労働委員会制度は、多くの課題に直面している。運営上の課題については2004年法によって一定の改正がなされたが、より抜本的な見直しはなされていない。ここでは、労働委員会制度に特化することなく不当労働行為法理のありかたを見据えた課題をも検討していきたい。両者は密接に関連しているからである。

#### 1 制度を支える法理レベルの課題

不当労働行為制度を支える法理として学説上は、主に憲法28条や司法救済との関連において次の三つの見解が示されていた。団結権保障説、団結権保障秩序維持説、団交重視説ともいべきものである。しかし、現在論争らしい論争はなされていない。行政救済と司法救済の相違を意識するか否かによって、個別事案の解釈に違いがでていくぐらいである。

では、法理の(再)構築のための課題は何か。

その1は、憲法28条論の本格的な検討が必要と思われる。最近では、集団法についても憲法13条を重視する見解<sup>10)</sup>が有力であり、28条については必ずしも本格的な研究や理論が構築されているわけではない。しかし、28条の構造は、労使関係の公序概念の構築(憲法規定の私人間効力論)や司法救済との関連でも重要な研究課題と言える。

また、不当労働行為法理上ホットなテーマである使用者概念の拡張は、団結活動がなされるフィールドとしての「労使関係」をどう設定するかの問題にほかならない。契約関係から一定程度独立した「労使」関係をどう認定するかは28条論の課題といえる。また、必ずしも組合結成と連動しない個人の集団志向行為(会社に対する苦情の申し出等)を28条(個人の団結権?)によってどう保護すべきかという課題もある<sup>11)</sup>。

その2は、行政救済法理の独自性の解明である。私は、行政救済法理として「集団的労使関係ルール」の実現という立場をとっている<sup>12)</sup>。しかし、近時の最高裁は行政救済法理に頓着しない判断も少なくない<sup>13)</sup>。不当労働行為の成否(とりわけ、不当労働行為意思論)や救済命令とのあり方との関連で行政救済法理の位置付けを明確にする必要がある。司法救済の法理についても検討課題が少なくない<sup>14)</sup>。

その3は、団交(開始)過程の制度化の是非である。この点については、アメリカ法上の「排他的交渉制度」が一つのアイデアである<sup>15)</sup>。従業員代表制度の常設化の前に検討すべきテーマといえる。それほど抜本的ではなくとも、団交開始過程に労働委員会が「教育的に」関与する構想も考

えられる。円滑な団交関係の構築のためであり、団交権保障の実質的意義が問われることになる<sup>16)</sup>。

## 2 機構上の課題

現行不当労働行為制度の機構上の課題として多様なレベルのものが考えられる。

第一は、不当労働行為の救済機構として労働委員会という行政委員会制度を採用したことに関する。この行政救済の目的としては、一般的に迅速、低廉、効果的な救済のためといわれている。たしかに、このような側面は否定できないが、なぜ「行政」機関が「公的に」関与するか、「行政救済」とはなにか、の理論的追求は不十分である<sup>17)</sup>。これは法理もしくは政策形成レベルの課題でもある。さらに労使関係において「救済」とはなにかというより原理的な論点もある。

第二に、その機構につき、各都道府県の労働委員会と中労委との二審制の是非も問題になる。事件処理の遅延の原因になるとか、裁判所による取消訴訟と中労委による再審査という二重のチェック体制が必要か、等の論議がある。さらに、2004年法の改正によって県労働委員会段階における物件提出命令や証人出頭命令につき中労委に対する不服申立規定を定めたため（27条の10）<sup>18)</sup>、この点についても両者の関係が争われている。

第三は、命令の実施システムとして、確定命令違反に対する過料の制裁（労組法32条）及び確定判決違反に対する刑事罰が規定されている（同法28条）。また、命令に対する取消訴訟が提起されると命令の確定が阻害されるので、受訴裁判所による緊急命令制度が設けられており、緊急命令違反に対しては確定命令違反と同様な制裁が課せられる（32条）。以上の命令の実施システムは、その実効性に多くの問題がある。とりわけ、刑事罰と緊急命令制度はほとんど機能していない。ここに、端的な救済として司法救済や和解的处理が求められる主要な原因があったと思われる。

第四は、司法審査のあり方として<sup>19)</sup>、不当労働行為の成否に関する労働委員会の要件裁量は認められないが、救済命令に関する効果裁量は認められている。しかし、不当労働行為の成否と救済

のあり方は密接に連動している場合が多いので、両者を明確に区別しうるかは疑問である。また、不当労働行為の成立に関してもきっちりとした要件事実的な処理に適さないケースが少なくないので（たとえば、査定差別事件）、専門的な機関として期待されている労働委員会の判断について一定の要件裁量が認められるべきものと思われる。それだけ労働委員会に専門性に基づいた事件処理の力量が必要ではあるが。

## 3 権限上の課題

労委の権限上の課題は、主に不当労働行為の救済との関係で議論されてきた。最近では、個別あっせんととの関係が重視されており、実際にも個別斡旋や相談機能を有する労働委員会は多い<sup>20)</sup>。

第一は、「使用者の不当労働行為」のみを禁止の対象としていることである。不当労働行為制度をもつばら憲法28条の趣旨を実現するための制度と把握するならば、「労働組合の不当労働行為」を構想することは困難となる。しかし、労働条件の集団的決定システムという労使関係的な立場からは異なった制度設計も可能と思われる。これは労使関係における「不当（unfair）」概念を「反組合的」から「集団的労使関係ルールに反する」へと転換することを意味する。労働組合法から労使関係法への展開に他ならない。

また、現行制度は使用者と組合の関係を規制するという二極構造となっており、個々の組合員と組合との関係について直接に規制する構造、つまり三極構造にはなっていない。組合内部問題は、通常裁判所の管轄であり、不当労働行為事件としてはもつばら資格審査（2条、5条）のレベルにおいて処理されている<sup>21)</sup>。総じて、組合内部紛争を適切に処理するという発想は希薄である。これは、内部問題だけではなく、組合併存問題についても同様である。あくまで使用者がからんだ不当労働行為事件として処理している。というより処理せざるを得ない。

労働委員会における労働紛争調整システムもこの種の組合内・組合間紛争を対象としていない。個別労働関係紛争解決促進法（1条）や労働審判法（1条）も同様に対象とはしていない。労使紛

争処理の基本的な視角自体が問われているわけである。

第二は、労働委員会が不当労働行為の救済とともに集団的労使紛争の調整権限をも有している（労働関係調整法）ことである。集団的労使紛争の処理・解決の観点からは、この両者は密接に関連し、また、不当労働行為事件の処理においても斡旋的な和解がなされやすい原因でもある。

しかし、不当労働行為の行政「救済法理」の立場からは、機能の区分は必要であり、2004年改正は判定機能の強化という目的を持っていた。しかし、不当労働行為事件の迅速、円滑な処理・解決の観点からは、この両権限の併有は、その運営の仕方にもよるが大きなメリットと考えている。今後の制度設計や運営のあり方を考える際には両者の権限配分・調整はもっとも重要な問題である。ただ、調整的権限の行使のあり方は、実際の事件処理を通じたその場その場での知恵の側面が強いためルール化に適さず、それをどう意味のある形で伝承するかは課題は残されている<sup>22)</sup>。

第三は、個別あっせんや労働相談機能に関するものであり、近時議論が活発になされているテーマといえる。労委の役割を集団紛争の処理から個別のそれに移行することをどう評価するか、またそれに見合った体制になっているかが問題となる。労働委員会制度はまさに岐路に立っているわけである<sup>23)</sup>。

#### 4 運営上の課題

運営上の主要課題は以下のとおり、いずれも古くて新しい問題である。審問の迅速化・的確化は2004年改正の主要目的であり、一定の成果があったといわれている<sup>24)</sup>。

第一は、申立件数の減少とばらつきである。件数の減少は労働委員会の役割低下を意味する。また、中労委や東京、大阪の労働委員会のように多くの事件を処理している労働委員会とほとんど事件がない労働委員会との事件数のばらつきは、労働委員会制度のあり方を議論する際に課題（たとえば、事件処理の遅滞、個別あっせんの重視）の共通性を欠く結果となる。

第二は、事件処理の遅滞である。04年改正で導

入された審査計画（労組法27条の6）は、遅延対策を目的とし、一定の改善がみられた（実際には、1年もしくは1年半での処理を目標としている例が多い）。もっとも、大都市圏の労働委員会を除いて、申立件数の減少こそが問題であり、遅滞は必ずしも一般的な課題といえない。また、自主的円滑な解決のためには一定の時間がかかることはやむをえないという側面もある。問題は時間のかけかたである。私の実務上の印象では、不当労働行為の認定には、要件事実的なアプローチではみえにくい部分があり、当該労使関係のフィールドの中での行為を全体として評価する視点が必要である。

第三は、和解的処理の是非である。この点は、まさに和解内容如何であり、一般的に言えば迅速円滑な事件処理のためには好ましいと思われる。ただ、実効性のある和解がなされるためには効果的な救済命令及びそれを実現するシステムの存在が必要である。とりわけ、組合に和解をさせるだけの力量がない場合には、法的な強制力こそが和解を促進する主要な動因になる。その点では、命令不履行に対するサンクションのあり方は、和解内容の実効性強化の観点からも再検討すべきである。

第四は、救済命令の実効性である。個別事案に応じた柔軟な救済は、労働委員会制度の目的の一であり、最高裁（第二鳩タクシー事件・最大判昭和52.2.23判例時報840号28頁）もそれを重視している。しかし、実際にはややワンパターン化した命令が発せられる傾向にある。また、私法上の規範によりその内容がかなり制約されている（たとえば、ネスレ日本事件・最一小判平成7.2.23労働判例686号15頁）こともその実効性を阻害している。とりわけ、多様な支配介入事件や団交拒否事件について、効果的な救済が要請されているが、労働委員会は必ずしも適切に対応しているとは思われない。アイデア不足であり、申立サイドの働きかけも弱い。この側面の不十分さが司法救済のニーズを生んでいると思われる。

#### 5 直面する基本的課題

前述の活性化委員会の議論は制度論よりも運営

の改善が中心となったので、労委のあり方として残された問題も多い。より本格的な検討のために基本的論点だけを再度指摘しておきたい。

第一は、労委の権限・役割をどう考えるか。集团的労使関係紛争に特化するか個別労働関係紛争をも対象とするかの問題である<sup>25)</sup>。各労委の状況が多様なので議論しにくいテーマであるが、社会的ニーズに引きずられて既成事実化するだけでは困る。労働委員会の権限だけではなく集団法のあり方にも連なる論点である<sup>26)</sup>。

第二は、不当労働行為事件処理のスタンスである。的確な事件処理のために、迅速化は必要であるが、柔軟な和解を重視するか効果的な命令を重視するかで労委手続きは大きく異なる。実際には、その見極めをする能力がポイントといえる。しかし、委員の経験知だけでは十分には対応できず、一定の制度的・手続き的な工夫も必要といえる。その点、活性化委員会二次報告書が提言した「三者委員による解決策の勧告」等の試みがどの程度効果的に利用されるかは注目される<sup>27)</sup>。判定と調整の両機能を統合したシステムは今後の課題である。同時に司法救済との関連も考える必要がある。

この点と関連して、中労委と県労委との役割分担も重要である。委員や職員の資質の観点からは、県労委において不当労働行為の判断や取消訴訟に対応することは一部の労委を除いて事実上困難である。申立件数が少ないからもっている労委も少なくない。そこで、不当労働行為事件の処理はブロック内の特定の労委に集約し、他の労委は調整的機能に特化することも一つのアイデアである。また、初審命令に対するアピール方法は再審査手続きに一本化し、直接の取消訴訟を認めないことが適切であると思われる。緊急命令制度(27条の20)が十分に機能していない実態からしてもそういえる。現行の並行的審査システムは問題が多すぎる<sup>28)</sup>。

第三は、申立人(組合・組合員)と被申立人(使用者)の二者対立構造を前提とした手続きである。不当労働行為の救済にせよ労働争議調整にせよこの対立構造に基づいて判断している。これは職場全体の労働条件の決定や労使間ルールの確立

の観点からは不十分な手続きと思われる<sup>29)</sup>。とりわけ、合同労組の事件や少数組合の事案についてそういえる。

申立人と被申立人の二者対立構造は、排他的交渉代表制をとらず、使用者の中立保持義務を重視する現行法では、やむをえない側面がある。不当労働行為の成否につき、申立人との関連だけで考えるので判定がしやすいともいえる。しかし、当該判定は、職場全体のルールを設定する機能が弱く、それだけ、労働委員会の役割は限定される。そこで、職場全体のルール設定を目指した審査体制・手続きの構想が必要と思われる<sup>30)</sup>。安易に従業員代表制の常設化を構想する前に検討すべき課題といえる<sup>31)</sup>。

第四は、命令の実施システムのあり方である。確定命令違反に対する過料(労組法32条)と画定判決違反に対する刑事罰(労組法28条)がある。後者については、誰を処罰対象者にすべきか等の解釈上の疑義が多い<sup>32)</sup>。また前者についても、過料の支払いによって、間接強制は可能となるが、申立組合の直接の救済とはならない。ここに司法救済、とりわけ損害賠償事案が急増する原因があったと思われる。命令の効果的实施をどうすべきかについての本格的議論が必要と思われる。この強制力如何が和解的处理に対しても決定的影響があるからである。

1) 詳しくは、拙著『労働委員会の役割と不当労働行為法理』(日本評論社、2014年)31頁以下。

2) なぜ労使紛争に行政が関与するののかについては、紛争の調整、とりわけ社会的な影響の大きい労使紛争の平和的解決は、地域経済や生活の観点から行政が関与するニーズは高い。他方、不当労働行為の救済については、申立人と被申立人との私的争いの解決といえるので、なぜ行政が関与するののかの理論付けは必ずしも容易ではない。不当労働行為制度を労使間の私的争いの処理の観点だけではなく、職場における公正なルールの実現ととらえ視点が不可欠と思われる。行政救済の基盤となる視点といえる。

3) 労働者委員の任命をめぐる裁判例については、大和田敢太『労働者代表制度と団結権保障』(信山社、2011年)258頁。

4) 前掲・拙著『労働委員会の役割と不当労働行為法理』53頁。

5) 労働委員会の運営実態については毎年公刊される「労働委員会年報」「中央労働時報」参照、また歴史的経緯については菅野和夫「記念講演 労働委員会の運営安定化と活性化」全国労働委員会連絡協議会編『労働委員会七〇年の歩み』(2016年)27頁、諏訪康雄「労働委員会制度の現状と課題」季刊労働法252号(2016年)13頁等参照。より詳しくは、石川吉右衛門・萩澤清彦「不当労働行為制度の実際」(日本労働協会、

- 1980年), 直井春夫・成川美恵子『労委制度ノート——新しい紛争解決システムの模索』(総合労働研究所, 1998年)等。また, 労働委員会サイドの運営に関する問題関心や評価は毎年開催されている全国労働委員会連絡協議会総会で論議されている。その内容は, 当該総会経過概要として中央労働時報臨時増刊として発表されていた。それらの歴史的総括は10年ごとに出版されている全国労働委員会連絡協議会編集による以下の文献を参照されたい。『労委十年の歩みを語る』(1956年), 『労働委員会の二十年』(1966年), 『労働委員会の三十年』(1976年), 『労働委員会四十年の歩み』(1986年), 『労働委員会五十年の歩み』(1996年), 『労働委員会六十年の歩み』(2006年), 『労働委員会七〇年の歩み』(2016年)。
- 6) 事件処理についての私の実感的印象については, 拙著『不当労働行為法理の基本構造』(北海道大学図書刊行会, 2002年) 127頁以下参照。
- 7) 遠藤公嗣『日本占領と労資関係政策の成立』(東京大学出版会, 1989年), 前掲・拙著『不当労働行為法理の基本構造』182頁以下, 労働関係法立法史料研究会『労働関係法令の立法史料研究(労働組合法関係)』(労働問題リサーチセンター, 2013年), 特集「労働組合法立法史の意義と課題」日本労働法学会誌125号(2015年)等。
- 8) 2004年改正法の内容と特徴については, 前掲・拙著『労働委員会の役割と不当労働行為法理』27頁。
- 9) 労働委員会内部の全国労働委員会連絡協議会活性化委員会が2004年改正法の具体化について論議している。詳しくは, 同上拙著128頁。
- 10) 西谷敏『労働組合法3版』(有斐閣, 2012年) 39頁。
- 11) アメリカ法は団交過程を制度化するとともに共同的行為(concerted activities, 集団指向的行為)を不当労働行為制度上独自に保護している。「個々の被用者」の組合選択の自由を基盤とする不当労働行為法理や職権的なNLRB手続きがその前提としてある。また, 解雇制限法理の不存在(使用者の措置に対する反抗的行為を理由とする解雇が制限されない)がこのような独自の救済の背景にあると思われる。わが国においては, いずれの前提をも欠くが, 何らかの形で個人の集団指向的行為を保護する必要があるものと考ええる。
- 12) 前掲・拙著『不当労働行為法理の基本構造』221頁以下, 具体的事件との関係については, 拙稿「JR北海道事件・東京地判評釈」季刊労働法224号(2009年) 236頁参照。
- 13) たとえば, 組合申立(JR東日本等事件・最一小決平成14.9.26労働判例836号40頁)や使用者概念(JR北海道等事件・最一小判平成15.12.22判例時報1847号8頁), 差別事件における立証責任が争われたJR東日本事件(最一小判平成24.2.23判例時報2149号141頁)等。
- 14) 詳しくは, 拙著『労働組合の変貌と労使関係法』(信山社, 2010年) 153頁。また, 特集「行政救済と司法救済」日本労働法学会誌72号(1988年)参照。
- 15) 直面する課題については, 拙稿「団交権『保障』の基本問題——「救済」から「促進」へ」西谷敏・道幸哲也編『労働法理論の探求』(日本評論社, 2020年) 181頁。
- 16) 同上拙稿「団交権『保障』の基本問題」195頁。
- 17) アメリカ法のNLRB手続きについては, 拙著『不当労働行為救済の法理論』(有斐閣, 1988年) 45頁参照。
- 18) 中労委の公益委員会による執務資料については, 「物件提出命令の運用について」中央労働時報1060号(2006年) 2頁参照。
- 19) 詳しくは, 拙著『不当労働行為の行政救済法理』(信山社, 1998年) 224頁以下。また, 司法研修所編『救済命令等の取消訴訟の処理に関する研究 改訂版』(法曹会, 2009年), 山本吉人『労働委員会命令と司法審査』(有斐閣, 1992年)等参照。
- 20) 最近の状況は菅野和夫『労働法12版』(弘文堂, 2019年) 1099頁。
- 21) 資格審査制度の問題点については前掲・拙著『不当労働行為の行政救済法理』201頁。
- 22) たとえば, 斡旋や和解の進め方については, 前掲・拙著『不当労働行為法理の基本構造』。
- 23) 個別紛争解決機能は, 労働委員会内部の全国労働委員会連絡協議会・労働委員会活性化委員会が検討したテーマの一つであった。詳しくは前掲・拙著『労働委員会の役割と不当労働行為法理』133頁。私は, 個別紛争処理を重視することには疑問を覚える。むしろ, 労働組合以外でなされる集団的権利行使(たとえば, 過半数代表の行為や個人の集団志向行為)についても一定の保護をすることや集団的権利行使に関するワークルール教育を担当する構想が考えられる。ワークルール教育については, 拙著『ワークルール教育のすすめ』(旬報社, 2020年)参照。
- 24) 労働委員会手続の特徴と問題点については, 前掲・拙著『労働委員会の役割と不当労働行為法理』43頁。都築弘『不当労働行為の審査と訴訟』(ぎょうせい, 2015年), 塚本重頼『労働委員会——制度と手続』(日本労働協会, 1977年)等も参照。
- 25) 個別紛争処理を重視するアイデアとして「労働委員会法」構想がある。野田進『労働紛争解決ファイル』(労働開発研究会, 2011年) 317頁。また, 同「個別労働関係紛争に対する労働委員会のあっせん」季刊労働法252号(2016年) 37頁参照。ところで, 最近働き方改革の動きと連動して, 同一労働同一賃金紛争の処理につき裁判レベルの対処だけでは不十分であり, 労使によるルール制定が必要であるという見解が広く主張されている。派遣法はそのような手続きを内在化した試みもなされている(30条の4)。しかし, これらの事案につき労使協定が有効に機能するかまでは論じられていない。
- 26) 不当労働行為の類型化の試みについては, 前掲・拙著『不当労働行為法理の基本構造』227頁, また労組法全体の見直しについては, 前掲・拙著『労働組合の変貌と労使関係法』3頁参照。
- 27) 労働委員会規則45条の8に基づく三者委員による解決のための勧告例は, 平成29年0件, 平成30年2件にすぎない。
- 28) 前掲・拙著『不当労働行為の行政救済法理』228頁。
- 29) 労働法における集団性の観点については, 拙著『労働組合法の応用と課題』(日本評論社, 2019年) 1頁, 64頁参照。
- 30) 労使に対する労働委員会の「教育的機能」も重要である。この点については, 前掲・拙稿「団交権『保障』の基本問題」西谷敏・道幸哲也編『労働法理論の探求』196頁。
- 31) 従業員代表制の常設化については, 拙稿「従業員代表制の常設化と労働組合機能(上)(下)」季刊労働法272号112頁, 273号112頁(2021年)参照。
- 32) 拙稿「確定判決違反に対するサンクション」労働判例1037号(2012年) 2頁。

どうこう・てつなり 北海道大学名誉教授・日本ワークルール協会会長。主著に『労働組合法の応用と課題——労働関係の個別化と労働組合の新たな役割』(日本評論社, 2019年)など。労働法専攻。