

労働行政と行政委員会

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2011-02-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 和田, 英夫 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/9246

労働行政と行政委員会

——とくに地方労働委員会に言及して——

和田 英 夫

- 一 まえがき
- 二 行政法と労働行政
- 三 労働行政組織と労働委員会
- 四 地方労働委員会とその問題点
- 五 結 び

Le privilège de vivre dans l'oisiveté est devenu difficile à aquérir et à conserver.

Saint-Simon

無為のうちに生きるという特権は、これを取得するにも、これを保持するにも困難となった。

サン・シモン

一 ま え が き

このたびの松岡教授の古稀記念論文集に、私が「労働行政と行政委員会」のテーマで寄稿することにしたのは、次

のような理由からである。

第一は、松岡教授の博士論文のテーマが「憲法の労働権の法社会学的展開について——日本における労働権の機能と保障構造の特殊性に関する研究——」であることから知られるように、教授は日本の長老級の労働法学者としては、おそらく数少ない、いわば公法学（憲法・行政法）系の研究者・実務家の経歴を有しておられること、である。この点で、憲法・行政法を専攻する私としては、労働法との接点にある右のテーマが松岡教授への献呈論文にもっともふさわしいと考えたからである。

第二は、松岡教授は、かつて私の恩師の故田中二郎先生（東大法学部の行政法担当）の助手をしておられたことに関連している。この点からすれば、教授は、私にとって田中先生門下の兄弟子ということになるのであり、同時に、現在、明大大学院法学研究科の公法部門における同僚なのでもある。

第三に、いささか私の個人的な研究関心と体験に言及することを許して貰えるならば、私が田中先生や鵜飼信成先生の指導・示唆をうけて、戦後始めての研究テーマとして選択したのは、アメリカ行政法、とくに、その日本への移入の所産の一つである行政委員会の問題であった。⁽¹⁾ そのあと、たまたま、私は八年間、地方自治体レベルでの行政委員会の典型的な一つである東京都人事委員会の委員として、行政委員会の実務をも経験する機会をもった。⁽²⁾ むろん人事委員会は、労働法部門に属する労働委員会とは、さまざまな点で相異するところがあるが、他面では、また、行政委員会の一つとして類似するところもあり、したがって行政法の理論や体系からこれを検討することも意味のあることと思われるのである。

右のような理由から、以下においては松岡教授自身の執筆にかかる《労働行政論》を手掛りに、労働法に不案内な本稿のテーマを選んでみたものの、さていざ執筆にとりかかってみると、私には、松岡教授への献呈論文としては、

少からぬ誤解や的はずれの内容のものに終らざるをえなかったのではないかをおそれるのである。これらの点は、切に、松岡教授の御海容をお願いするほかはない。

(1) 初期の未熟な試論をも含めて、その若干の論文を掲げておけば、次のようである。「行政委員会と権力分立論」(公法研究三三号)、「州際通商委員会(ICC)の成長と展開」(北大法学会論集一号)、「アメリカ行政法への試み」(北大法学会論集二七号)、「司法審査と実質的証拠の理論」(公法研究八号)、「行政手続における証拠法則について」(一)、「法律論叢二七卷五・六号、二八卷二・三号」,「行政委員会」(ジュリスト三六一号)、「内閣と行政委員会」(法律時報・臨時増刊号)、「行政委員会の法的性格と運営・実態」(明大創立百周年記念論文集)、「行政委員会の準司法的機能」(田中先生古稀記念・公法の理論中)、「準司法的行政機関と司法審査の問題」(日本法律家協会編・準司法的機関の研究)。なお、これらの若干の論文をも収録した近刊の和田『行政委員会と行政訴訟制度』を参照されたい。

(2) 和田『公平審査制度論』(昭和六〇年)は、その一応のまとめである。

二 行政法と労働行政

そもそも、労働法と労働行政とは、どのような関係において、どのような内容のものとして把握されるのだろうか。それには、(i)∧労働法∨からみた場合と、(ii)∧行政法∨からみた場合と、二つの観点ないしアプローチとがあるだろう。ところで、この点についての論稿としては、かつて、松岡教授が労働行政法の実務家である石黒拓爾氏(当時、労働省労政局労働法規課長)と共著の形で書かれた『日本労働行政』(第一編・日本労働行政の生成)(松岡)、「第二編・労働行政の機構と機能」(石黒)の二編からなる(昭和三〇年)は、むしろ(i)の観点からする「労働行政」ではあるが、その内容は、今日にあっても基本的には、(ii)の観点からの、すなわち、現在の行政法の理論と体系(とくに行政法各論)の中で位置づけ、検討するさいにも重要な論稿なのである。その理由は、あえて推測すれば、松岡

教授は前述のように、かつて田中二郎先生の下で公法、とくに行政法とその関連部門の研究をされ、その後、内務省、法制意見局等において、行政実務に携わった経験をもっていること、また、石黒氏は、実務家ではあるが、行政法一般の理論・学説・体系を下敷にして労働行政関係法規の立案等を含め、その中枢に参画されていたことである。それゆえ、私は、まず、主として松岡¹石黒・前掲『日本労働行政』を中心に、その所説の要旨を紹介・検討し、次いで、行政法の立場からする私のコメントと考え方を述べることにする。

一 労働行政の定義・概念・体系

(1) 松岡教授は、前掲書で、労働行政に関する蠟山政道・黒川小六・山下知彦の各氏の所説を紹介・検討したのち、次のように述べる。⁽¹⁾「労働行政は、行政である以上、他の分野のそれと同じように、政治権力の労働政策の担当者」であり、この「労働政策の原動力をなすものとして、およそ、三つの柱が考えられる。その一つは、政治権力を動かすだけの實力をもっている巨大資本ないし独占資本であり、その二は、労働運動であり、その三は、中小資本である」。「労働行政は、形式的には、右の三つの柱の力関係の結果に基づく労働政策の忠実な担当者であるが、それと同時に、国際的視野からいろいろな資料を提供し、それは「第四の柱ともいふべきものである」。この定義は、形式的な一般的なものではなく、むしろ、労働行政の位置づけの歴史的解明や日本の労働行政の特色を明確に評価している点で、教授の立場を宣明するものであり、リアルにしてユニークな説得力のあるものといえよう。

さらに、松岡教授は、右の労働行政論を前提として、次のような「労働行政の体系」を提案される。それは、従来の労働法体系についての二系列説と三系列説の批判的検討をふまえ「労働法」の場合と同じように、「労働行政も、日本国憲法に基づいていることに注意すべき」であるが、なお、「国際的監視力を背景に、大企業と中小企業と労働

者階級の三つの権力主体の闘いの歴史的過程のなから、労働行政の体系化」を試みるものである。かようにして、第一に労働基準行政、第二に団結行政、第三に雇用行政、第四に労働者福祉行政、の四系列の分類体系が、そこで提示される。⁽²⁾

松岡教授の右の「労働行政体系」については、もとより労働法に不案内な私の批判しうるところではない。ただ、あえて一言、コメントするならば、他の二系列説・三系列説に立つ労働法諸学者と異なる点として、松岡教授には、法体系の頂点としての憲法二七条、二八条のほかに、ILO等の国際的視野からの着目と行政法、とくに労働基準行政にみるように行政組織法への配慮がみられることである。そして、このような教授の体系の特色は、憲法・行政法を専攻する私にとっても、基本的に同感できることが多い。

(2) これに対して石黒氏の定義は、次のような、いわばオーソドックなものである。⁽³⁾「労働行政とは、労働に関する行政である。ここに労働とは近代資本制社会において発生し、発展した近代的使用従属関係にある労働をいい、かかる労働に関連して生起する諸々の事象を対象とする行政が、即ち労働行政である」。石黒氏は、右の実質的意味の労働行政の概念を明確にするためには、次の諸点が検討されねばならないとするが、それは労働行政の実務をふまえた、ある意味では労働行政の内容・体系を具体的に説くものともいえよう。

第一は、労働行政の任務と性格についてである。それは、労働政策は経済政策的任務の面と、社会正義の実現を目的とする面の二つを併有するが、右二者の間においては、前者がより大きな比重を占める。

第二は、労働行政の諸分野についてである。それは、「抽象的、一般的には定め難く、その範囲は、勿論主としてその国の社会経済的発達段階、全般的行政機構及び歴史によって規定されるとはいえ、同時にその時々々の便宜、政治的理由その他の恣意的要素によって定まる点もあることは否定し難い」。このような前提の下で、石黒氏は、日本の労

働行政の諸分野を、一方で国際労働機構（ILO）報告と対比しつつ、他方で、「我が国法体系及び行政組織体系に即しつつ」、次のような分類をする。

(1) 労働関係行政 労働組合その他の労働者の自主的な団結、およびその団結した団体と使用者またはその団体との間に生ずる労使関係の事象

(2) 労働基準行政 個別労働関係における労働条件等の最低基準に関する行政

(3) 職業安定行政 職業の安定という見地から把握される労働力、または人力に関する行政

(4) 前記三種の「縦割り」に見た分類に加えて、次のような「横割り」の行政分野（「共通労働行政」）、すなわち、(i)労働統計調査行政 (ii)婦人年少労働行政 (iii)国際労働行政がある。

第三は、労働行政の統一性と労働行政の対象および主体に関する問題である。労働行政は統一的原則に基いて行われることが必要だが、現実においては、「労働行政の対象と主体との両面において」、修正されざるをえない。まず、労働行政を対象たる労働者によって区別すれば、「労働者一般を対象とする労働行政」（一般労働行政）すなわち、労働省、都道府県、地方労働委員会、市町村によって行われるものと、「特定の労働者を対象とする労働行政（特別労働行政）」になるが、とくに後者に属する船員労働行政は、さまざまな点で別固な労働行政に属する。次に、労働行政を主体によって区別すれば、国と地方公共団体の労働行政に二分される。

第四に、労働行政と他の行政領域との関係については、次の六つがとりあげられる。すなわち、(1)労働行政と社会保障行政 (2)労働行政と経済行政 (3)労働行政と人事行政（公務員労働法）(4)労働行政と船員行政 (5)労働行政と鉱山保安行政 (6)労働福祉行政、である。

二 行政法各論と労働行政法

以上の、松岡||石黒両氏の労働行政論に対しては——労働法学者、実務家からの批判は、別問題としても——、行政法、とりわけ、行政法各論の立場からは、どのような検討と評価が加えられるべきであろうか。

(1) 行政法体系、とりわけその中における総論・各論の問題については、いうまでもなく、各論の解体をも含めてさまざまな論議が行われている。⁽⁴⁾ところで、行政法各論においては、一般に、何らかの作用類型を中心とし、あるいは若干の領域・項目を中心として、行政作用法の類型化・体系化が試みられている。たとえば、田中二郎博士は、次のように述べる。⁽⁶⁾「行政作用の目的・分野ごとに、例えば、秩序維持行政・給付行政・財務行政等に分ち、その体系化を試みる方法」があり、「この方法は、それぞれの分野における行政作用法の特徴を明らかにし、その解釈原理を導き出すうえに役立つであろう」。そして、みずからの立場を次のように明かにしている。「私は、行政作用法をどのように分類し体系づけるかは、目的に応じ便宜に従って決めていいと考えており、私自身は、行政作用法の目的と性質に照らし、共通の解釈原理が支配するものと解するものごとにこれを分類整理し、体系化するという見地から、警察法、規制法、給付行政法、公用負担法及び財政法に分類し、それぞれ、章を分かつて論ずることにする」。

(2) 一般に、行政法と労働法という、すでに学問的に独立している二つの法学部門の中間と連結部分において、 \wedge 労働行政法 \vee という一部門を構想する場合、どのような方法があるだろうか。私は、このことを、たとえば \wedge 経済行政法 \vee について、次のように検討した。⁽⁶⁾すなわち、「経済行政法は、ひろく経済行政に関する法であり、それは行政法各論、とりわけ、行政作用法の一環として、規制行政の範疇の下に、(i)経済行政の概念・特色、(ii)経済行政の組織・機構、(iii)経済行政作用の方式・形態、(iv)経済行政作用の体系・内容に関する法を総称する。ここで経済行政法を論述するためには、一方では、独立した法分析である経済法の概念を検討するとともに、他方では、行政法、とくに

行政法各論との関連において検討する必要がある」。経済法も労働法もラートブルッフの言う私法・公法の区別を超えた、新しい第三の型の領域に属するものであるとすれば、このことは、基本的には「労働行政法」を論述する場合にも、適用できるのではなからうかと考えられるし、そうだとすれば「労働行政法」は、(i)労働行政の概念・特色、(ii)労働行政の組織・機構 (iii)労働行政作用の方式・形態(iv)労働行政作用の体系・内容に関する法を総称するものといえよう。ただし、ここでは、「労働法」の概念論議に代えて、むしろ、前述した「労働行政」の概念を前提として松岡^二石黒所説を検討したい。

きわめて形式的・抽象的にいえば、労働行政法は、「労働行政に関する法」であり、やや具体的にいえば、石黒氏の述べるように、「労働行政が準拠し、労働行政を規律し、よって以て労働行政が妥当する根拠となる法規範が労働行政法である」といえるだろう。かようにして石黒氏は、労働行政法を、「他の行政法と同様、これを行政組織法と行政作用法とに分けられる」とし、次いで、「労働行政法の法源の法形式」、「憲法及び行政通則法」、「現行労働行政法」の順に、その内容を論述する。

右の労働行政法の所説について、差し当り簡単にコメントしておこう。まず第一に、それは行政法体系におけるオードックスな分類であるが、あえて修正を施すならば、むしろ労働行政総則、労働行政組織法、労働行政作用法の三部門の方が体系的であろう、ということである。

第二は、「憲法及び行政通則法」についてである。そこでは、憲法二七条、二八条の規定が、「労働法の重要な法源」であり、「これらの権利を擁護し、実現するための行政作用の根拠となる意味において労働行政法の法源である」こと、また、「行政組織又は行政作用の基本原則を規定している憲法第七条第一号、第一五条、憲法第五章、第八章等の規定は、労働行政法の法源でもある」とし、「一体としての日本国憲法が右の若干の規定等を中心として、労働

行政法の基本的な法源である」ことである。このような憲法と労働法との不可分な関係の強調は、年来、「憲法と労働権」のテーマに重要な関心を寄せてきた松岡教授の基本的立場とも合致するものと評しえよう。

(3) 行政法各論の新たな再編成という方法的視点から、私は、(i) 侵害行政 (Eingriff-Verwaltung)、(ii) 規制行政 (Regulative Verwaltung)、(iii) 給付行政 (Leistung Verwaltung)、(iv) 助長行政 (Pfliegende Verwaltung) の四メルクマールの下に、体系の再編成を試みた⁽⁸⁾。ところで、このような視点から、労働行政法を検討するならば、その位置づけはどうなるだろうか。この場合、あらかじめ指摘しておかなければならないことは、次の諸点である。すなわち、第一に、右のうち、(i) (ii) は、その上位の大分類としては、(A) 秩序行政 (Ordnungswaltung)、また (iii) (iv) は、(B) 広義の給付行政 (Leistungsverwaltungs im weiteren Sinne) の下に整理されるべきであることであり、第二は、秩序行政と給付行政の概念を含めて、右の四つのメルクマールによる分類は、必ずしも、目的・手段・形式・内容の考察において十分に理論的整合性をもっているとはいえないことであり、第三に、たとえば、侵害行政と規制行政、また、給付行政と助長行政との間には峻別できない場合があるのみならず、ある同一の行政的事案についても、たとえば、規制行政と給付行政が交錯ないし混在している場合もあることである。そうした意味では、右の四つのメルクマールは、むしろ類型的モデルないし道具概念として、したがって、行政作用の特色づけの重点のおき方の問題にすぎないこととがらだといえよう。

右のような考察をふまえて、次に、労働法、とくに、その作用的特色を検討してみよう。石黒氏によれば⁽⁹⁾、労働行政作用は、その強制力に着目すれば、権力的作用と非権力的作用に分けられ、その態様に着目すれば、(i) 監督行政、(ii) 判定的行政、(iii) 保険行政、(iv) 調整的行政、(v) 指導的行政、(vi) 奉仕的行政に分類することが可能だとする。そしてそのうち、(i) には、職業安定行政のような権力的作用の典型的なもの、(ii) には、労働委員会による不当労働行為の

審査、労働組合の資格審査等があり、(iii)には、労働者災害補償保険・失業保険のような、権力的作用のものではあるが、調整的・奉仕的なものがあり、(iv)には、労働委員会による労働争議の調整・職業安定行政における労働力の需給調節を中心とするものがあり、(v)には労働基準法実施上の指導(権力的行政)、技能養成・職業補導(奉仕的行政)があり、(vi)には、労働教育、労働組合の福祉事業への援助協力、労働基準、職業安定行政における各種福祉行政等がある。以上の考察から要約できることは、次のようである。

第一に、労働行政の全体は、前述のメルクマールによれば、規制行政、給付行政、助長行政の三つの類型によって複合的に性格づけられ、これらのうちの一つの類型のみによっては正確に枠づけられない、ということである。

第二に、たとえば、労働委員会にみるように、同一機関が、判定的行政と調整的行政とを併有し、奉仕的・非権力的作用と強制的・権力的作用の二つの性格を併有することである。

第三に、したがって、必要なことは、労働行政の個々の領域の検討を通して、労働行政の全体像を把握することである。すなわち、具体的には、たとえば、松岡教授によれば、(1)労働基準行政 (2)労政系統行政 (3)雇用行政 (4)労働者福祉行政とされるし、また、石黒氏によれば、労働行政作用は、労働関係行政作用、労働基準行政作用、職業安定行政作用、共通的労働行政作用とされる(前掲・第四章の各節)。

(1) 松岡三郎「労働行政の地位と体系」田中二郎先生古稀記念論文・公法の理論中八三五頁以下、八三七頁以下、同「労働行政とその機構」(松岡編・労働法・法学演習講座 四六五～四六七頁)。なお、教授は最近の著書で「労働法の体系の取扱」⁽¹⁰⁾として、「労働者福祉立法」を「第四の領域」として「新たな領域を生成」すべきことを提言する(普及版・労働法(増補版)三三四頁以下。なお、他著者の論稿を含め、引用文中傍点は和田のもの)。

(2) 松岡・前掲「労働行政の地位と体系」八四九頁以下。なお、松岡労働法、とくに労働行政論において注目される一つに「第四の柱」ともいふべき「国際的視野」、「国際的監視力」の強調があるが、このことは、教授の労働基準法論についてと

くにみられる。たとえば、「労働基準法はそれらの国際常識〔ILOの条約案や勧告〕を具体化したものであるから、いわば国際労働法ともいふべきもので」あり、かくして、労働基準法が「国際労働法の性格を帯びている」ことを述べている。松岡『条解労働基準法〔新版〕』（昭和三三年）四頁、五頁。

ここで、右の二系列、説とは、労働法を法的規制の内容から、「個別的労働関係に関する法規と集团的労働関係に関する法規」とに二分する石井照久教授、憲法の立場から、憲法二八条にひきいられる「労働団体法」と憲法二七条にひきいられる「労働保護法」とに二分する吾妻光俊教授、同じく憲法による二系列をとりつつも、①団結権を守る法と②働く権利を守る法に二分し、②は団結を前提とするから、①が労働法の中核であるとするとする外尾健一教授の諸説である。また、三系列、説とは労働法の発展の歴史的過程から、さらに憲法の規定から、すなわち、憲法二七条一項と二項の系列の二つに分け、前者を雇用保障制、後者を労働保護法制、そして憲法二八条に基づくものを団結保障制とする林迪広教授、労働保護法と労働団体法のほかに「労働者に労働の機会を調達するための法規を独立させる立場」からの新しい領域を主張する片岡昇教授等である。

(3) 石黒拓爾「第二編・労働行政の機構及び機能」一八七頁。なお、以下については、「第一章 労働行政の概念」とくに、第二節 労働行政の任務と性格（とくに一九二頁、一九三頁）、第三節 労働行政の諸分野（とくに一九六頁～二〇一頁、二〇一頁～二〇五頁）、第四節 労働行政の統一性と労働行政の対象及び主体（二〇六頁以下）、第五節 労働行政と他の行政領増との関係（二二三頁以下）に述べるところによる。ちなみに、石黒氏の右の所説は、その後三〇年を経た現在では当然のことながら、内容的に少わからぬ変化があることも予想されるが、ここでは、それらの検討は、すべて、労働法の専門家に委ねるほかない。

(4) 以下については、和田『行政法講義』下・序論・行政法における「各論」の位置と内容、三頁以下を参照されたい。

(5) 田中二郎『新版 行政法』下巻、全訂第二版、一五頁。

(6) 和田・前掲『行政法講義』下「第二編 規制行政」第二章 経済行政法一五〇頁以下。ちなみに、行政法、経済法、労働法という法学の三部内について述べたラートブルッフの所説は、本稿のテーマに関連し——その個々の点については問題はあるものの——、基本的には、今日でもなお味読されるべきものとして引用に値すると思われる。（ラートブルッフ・碧海純一訳・法学入門（Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 9, durchgeleitete Aufl. 1952, Verbesserter Neudruck 1958, herausgegeben von Konrad Zweigert, SS. 198～199, S. 115, S. 120. など、傍点は和田）。

「行政法は最も若い法分野であり、かつ最も活動的な法分野である。『国家活動漸増の法則』（Gesetz der wachsenden

Staatsräthigkeit”)といふことが言われるのもあながち不当ではない。この法則は、主に、社会秩序の國家による形成、財貨分配体系への國家の介入、許可を要する法律行為の増加、労働契約関係の形成への國家の関与、さらに商品の生産者・取引者・配給者としての國家の役割、つまり一言でいえば「國家による生活配慮」(staatlichen Daseinsvorsorge)においてみとめられる。この分野では、行政行為を通じての高権的な強制行動でもなく、さりとて純經濟的な活動でもないところの新しい行政の型が生れつつある。法治國家から社会的福祉國家への方向をわれわれが一步を進めるごとに、その歩幅だけ行政法が成長するのである。行政法は、社会法である。最も徹底したタイプの社会主義的福祉國家においては、私法は行政法に完全に明渡されてしまふであらう」(同書二二二頁)。

「今日われわれの眼前に起りつつある生活上および思想上の大変革を法の言葉で表現するならば、こう言えるであらう。『社会法』(“soziales Recht”)の登場によって、従来峻別されていた私法と公法、民法と行政法の区別、ひいてはさらに契約と法規との間の区別さえも、動揺するようになり、この二つの型の法が処々で不可分に滲透し合い、その結果、私法でも公法でもない全く新しい第三の型に属する法の新領域、すなわち、経済法と労働法が生じた。」(同書一二八頁)。「経済法が經濟上の諸關係を國民經濟の生産性という見地から見るのに対し、労働法はそれを經濟上の弱者の經濟上の強者からの保護という見地から眺める。前者は、どちらかと言えば企業家の立場にからき、後者は主として労働者の利益を志向する。それゆえに、經濟法の考え方と労働法の考え方は——ちょうどそれを具現する官庁たる經濟省と労働省とのように——しばしば現実にはまたは表見的に対立する(たとえば共同決定法の問題)(同書一三四頁)。

(7) 石黒・前掲、二二七頁、二三一頁、二二六頁、二二八頁。

(8) この点について詳しくは、和田『行政法講義』下・一八頁以下。

(9) 石黒・前掲、二九二頁以下。

(10) 松岡・前掲「労働行政とその基構」四六九頁以下。

三 労働行政組織と労働委員会

労働行政組織は、いうまでもなく、労働行政をひろくその所掌事務として相当する行政組織であり、それは一般に

行政法の体系を念頭におけば、労働行政作用に対応するものといえる。ここでは、かような労働行政の特色とその中における労働委員会の位置づけ、および労働委員会を含めての戦後の行政機構改革と行政委員会制度一般について、検討する。

一 戦後における労働行政組織の特色

(1) 松岡教授は、「戦後の労働行政組織は、労働者の解放、労働者の権利の保障という見地から、一般の行政組織ならびに従来の労働行政組織と比べて、いろいろな特色を見出すことができる」とし、次の三を指摘する。⁽¹⁾

その一は、独立化の形態である。とくに中央レベルでの労働省の設置にみるように、労働行政をかつての警察ないし産業行政の従属から解放し、独立させたことである。

その二は、分裂化の形態である。このことは、とくに地方労働行政において著しい（たとえば、地方労働基準行政組織、地方職業安定行政組織は知事から独立しているのに対し、労働事務所系統の労働部は、知事の下にある）。

その三は、民主化の形態である。「労働行政組織そのものの民主化の形態として特筆すべきものは、委員会制度である。」

(2) 戦後労働行政組織の特色である右の独立化・分裂化・民主化の三点のうち、本稿テーマとの関係でさらに立ち入った検討が要求されるのは、いうまでもなく、第三の委員会制度であり、われわれは、次に、この点についての松岡教授の所説を聴こう。

労働行政組織における委員会の特色は、松岡教授によれば、次の四点である。⁽²⁾

第一は、それは、戦後の行政組織に採用された委員会制度の先駆をなすものである。たとえば、政府提出の法律案

を作成する場合に、学識者が原案を作成する習慣が形成されつつあるが、それは労組法、労調法、労基法⁽³⁾の三大労働立法の原案作成にあつた労務法制審議会がその先駆であるとされる。また、現在法制化されている公聴会制度（国会法五一条、労基法一一三条等）が、最初に採用されたのは労調法の原案についてであつた。現在、国家行政組織法では、委員会を国の機関とし（三条）、なお、また諮問的または調査的なものを審議会または協議会として国の行政機関に附属するものとして法制化した（八条）、労働委員会や失業対策委員会は、それぞれ右の委員会または審議会の先駆をなすものである。

第二は、労働行政組織の各系統のもの、すなわち中央・地方共通のもの、中央だけのもの、地方だけのものを含めて、ほとんど全部に委員会が設けられており、その種類・数において、他の一般行政組織におけるものと比べて多数に上る。

第三に、その構成は（失業対策委員会等の一部のものを除き）、ほとんどすべてが労・資・公益の代表よりなる三者構成をとっているが、それは、いうまでもなく労働問題が労資双方に直接利害関係をもつからである。もっとも、右の三者構成の手続過程は、委員会によって区々である。

第四は、その性質について決定的権限をもつ委員会は戦後の一つの傾向だが、労働関係において、すなわち、労組法・労調法の施行に関する実質的、決定的権限をもつ機関は、労働委員会だけで、その後には作られた労働基準や職業安定の審議会は、すべて諮問機関的なものである。

かようにして、右のような委員会制度についての松岡教授の要約は次のようである。「要するに、わが労働行政組織における委員会は、その生い立ちからみて、従来の独善的な官庁組織に対する強い反抗という歴史的事情の下に生れ、労・使・公益よりなる三者構成の形を一応とっているが、労働委員会などの一部を除き、殆どすべてがその代表

の委嘱を官庁の自由裁量に委ね、しかも諮問機関にとどめている」。

(3) 松岡教授の、戦後における労働行政組織の民主化と労働委員会に関する右の所説は明快であり、そこには行政法、とくに行政組織法に関連する理論的研究と実務的体験のみごとな集約がみられるといえよう。ここでは、私は、行政法の立場から多少のコメントを付してみた。

第一は、その独立化の特色についてである。松岡教授が指摘するように、労働省の設置は、戦後に属すること、それは戦前の内務省の統轄下におかれた警察ないし産業行政の従属からの解放・独立を意味していた。旧内務省は、時期により多少の相違はあるものの、地方・警保・土木・衛生そして社会等の各局からなり、労働省は、右の系列でいえば、旧内務省社会局の後身であるといえよう。そして、このような行政組織の変遷は、一般的・類型的にいえば行政組織論における戦前の権力統合型からの、戦後の権力分散型への移行の問題なのであり、この意味で、戦後の行政機構改革は、行政機能の多様化・民主化の要請に即応して行われ、労働省の創設・独立はまさにその一つの所産なのである。

第二は、その分裂化の形態についてである。一般に行政組織の所管・権限・職務は、大臣の指揮監督の下に一元的に系統化されるのだが（ただし、労働基準局長と職業安定局長は、一定の限度で特殊な権限を独立に行使できる）、地方労働行政組織においては、とくに地方自治法との関係で「分裂化の程度」が著しいことは、松岡教授の指摘する如くである。その典型的な例は、都道府県に置かれている国家公務員の身分をもつ地方事務官（地方自治法施行規程六九条）である公共職業安定所職員にみられるし、これは機関委任事務の場合とは異なる。なお、労働省労働基準監督局の系統下にある労働基準監督官は、都道府県から全く独立した地方支分部局（地方出先機関、国家行政組織法九条）の職員である。

第三は、その民主化の形態についてであるが、このことについては、労働委員会を含めての行政委員会制度の根幹にかかるものなので、次に項をあらためて検討したい。

二 戦後行政機構改革と行政委員会

前述のように、松岡教授は、労働行政組織における委員会の特色を、その民主化の形態として、述べているが、石黒氏も⁽⁵⁾「労働行政組織における著しい特徴は、合議制行政機関の活用である」とし、「合議制行政機関の活用は、戦後における行政組織の、戦前のそれに対する著しい特色であるが、このことは、特に労働行政組織において顕著に見られる」と述べる。私もまた、右の松岡||石黒所説に賛同するものであるが、ここで、労働委員会、とくに地方労働委員会の問題を念頭におきながら、その検討の前提として、戦後における行政機構改革の一環としての、行政委員会の登場とその後の足跡に言及しておきたい。⁽⁶⁾

(1) 行政委員会が、戦後のわが国の行政機構の体系の中に、いわばニューフェイスとして登場したのは、すぐれてアメリカの占領管理政策という外在的インパクトに負うものだったことは疑いない。しかしまたそこには、同時に日本自体の内在的要因として、明治憲法下の強固な官僚的行政機構の伝統を打破し、新しい戦後日本の行政機構のあり方をめざす清新な行政民主化の意図を包蔵していたことも確かである。換言すれば、それは官僚制の打破と政党からの中立性の確保を、中央政府・地方公共団体の二つのレベルにわたって実現することを意味する。すなわち、多かれ少かれ、一般の行政執行的機能 (administrative function) のほかに、一定の範囲、限度での立法的機能と司法的機能——しばしば準立法的機能 (quasi-legislative function) と準司法的機能 (quasi-judicial function) と呼ばれる——をもその特徴として併有するところの、しかも長 (大臣、知事、市長村長) から職権行使上の独立を保障され

た合議制行政機関（アメリカ的モデルでいえば独立規制〔行政〕委員会 independent regulatory boards or commissions に相当する）を創設することであった。

ただ、一般的にいえば、創設時における、そのような行政委員会制度の発想は、その後四半世紀の経過のなかで、次第に色あせ、むしろ衰退への道をたどることとなった。その主たる原因は、次の三点に要約できよう。その一は、昭和二六年の政令諮問委員会の答申に象徴的に行われてるように、行政委員会が戦後の占領下の移入法制の所産たることからくるものである。その二は、行政委員会自体に内在する機構・運営上の欠陥や自主的な努力の不足に基づくことであり、具体的には、組織・機構の画一化・膨大化、適任者の不足、事務局主導の運営化、行政責任の不明確が指摘されるであろう。その三は、行政委員会制度に対する政党の無理解と行政官僚のセクショナリズムという両者からの狭撃である。

(2) しかし、「いまやその機能とその再組織の再評価が必要とされる段階に到達してきた」という指摘は、一方で、現代行政の多量化・複雑化の、日本を含めての世界的傾向、これに対応すべき行政の専門化・民主化への要請、他方で、ますます強まりゆく現代日本の政治の肥大化とその行政への重圧や癒着化の風潮を見るときに、新しい反省とあべき指標を示唆するものといえよう。必要なことは、行政委員会一般への抽象的な、十把一からげの批判や非難ではなく、個々の具体的な、実証的な検証に裏づけられた、行政委員会の機構・運営をめぐるメリット、デメリットの指摘と克服である。たとえば、人事院、公正取引委員会、労働委員会、あるいは都道府県公安委員会、教育委員会、人事委員会のような制度を、たんに「戦後占領政策の所産」とか、「日本の土壌になじまぬ特殊アメリカ的制度」とかの理由の名のもとに、その性急な廃止を強行するがごときは、事柄の真相と実態を見誤った批判・評言といわなければならない。

(3) このさい、とくに、戦後行政機構改革における行政委員会の問題について、総体としていえることは、次の二点である。

第一は、行政委員会についてその弱体化や凋落ぶりが著しいとされる分野や事例は、多かれ少かれ、政党政治のもとで、その政治的中立性のあり方が問題とされたもの、あるいは経済的規制の領域において事務処理の能率化が強調されるものに多くみられることである。たとえば、前者については、昭和二九年の警察法改正に伴い、国家公安委員会が改組され、国務大臣をもって委員長にあてるとしたこと、昭和三十一年に、中央集権的な文教行政や教課書検定強化の方向のなかで、教育委員会法が廃止され、代って、地方教育行政組織運営法が制定されたこと、そしてこれに伴い、教育委員の公選制が任命制に変更されたことである。しかし、このような事例は、反面からいえば、行政委員会のもつ政治的中立性という本来のメリットが、少くとも専門的行政の分野においては、維持されなければならないという、現代行政組織一般に内在する基本原則の重要さを反省させるものともいえるだろう。また、後者の、経済的規制の領域における事務能率化の例としては、外国為替管理会、電波監理委員会が、それぞれ、外国為替審議会、電波監理審議会へと、諮問機関化に向って改組されたことがあげられる。

第二は、行政委員会の以上のような弱体化傾向は、そのほとんどが国家行政組織レベルにおいてみられるのに対し、地方公共団体レベルにおける行政委員会については、これと異なる事情がみられることである。すなわち、たとえば公安委員会・教育委員会についてみられるように、その構成・権限の面で首長からの独立性が弱められたり、事務局（都道府県警察本部・教育庁）の相対的優位が顕著になったことは否定できないにせよ、しかし総じていえば、行政委員会そのものの抜本的改組や廃止等の措置がとられていないことは、注目に価する。そのことはどのような理由によるものだろうか。おもうに、国の行政組織レベルにおいては、憲法の権力分立性の原則と議院内閣制に基礎づけ

られた政党政治的イデオロギーが露骨に、強烈に反映されること、さらに伝統的に強固な官僚制の維持・残存が払拭されないままでいること、これに比べて、地方公共団体レベルにおいては、右のような事情がみられないばかりか、逆に憲法と地方自治法によって、首長主義下の長 \parallel 議会の分立体制が定められ、さらに行政委員会の設置による執行機関の多元主義は、住民自治を原点とする「地方自治の本旨」(憲法第八章)に基づく組織・運営によって、定着していることである。ただ、このような地方公共団体レベルにおける行政委員会の問題状況も、ひとたび国の強い政策と措置の如何によっては——いわんや、これらの行政委員会自体の、機構・運営上の内部努力の不足がこれに結びつくときには、なおさらのこと——必ずしも前途は楽観が許されない。このことは、いうまでもなく労働委員会の場合にも妥当する。それはまた松岡教授が、労働委員会の委員任命における「官庁の自由裁量」、「職権委嘱の余地」、「当局が反動化した場合に」における「人事権を通して労働委員会を支配できる」可能性を、警告的に示唆していることからも明らかであろう。

(1)(2) 松岡・前掲『日本労働行政』一七五—一八三頁。

(3) この点について、労働基準法一一三条の「この法律に基いて発する命令は、その草案において、公聴会で労働者を代表する者、使用者を代表する者及び公益を代表する者の意見を聴いて、これを制定する」の規定は、民主的な行政立法手続の典型的事例として注目される。なお、和田『行政立法手続』(鶴飼信成編・行政手続の研究、五八頁)参照。

(4) 松岡・前掲一八〇頁。

(5) 石黒・前掲二七四頁。

(6) この点について、和田・前掲「行政委員会の準司法的機能」九五頁以下において、やや詳細な検討をしたが、本稿もこれと重複するところがある。なお、同趣旨の問題意識の下に、私は、行政委員会のうち、その代表的事例として、国レベルの行政委員会としては公正取引委員会を、地方自治体レベルの行政委員会としては人事委員会をとりあげたが、「行政委員会の法的性格と運営・実態」明大創立百周年記念論文集所収、「労働行政と行政委員会」と題する本稿は、ある意味では、その続篇でもある。

(7) The Role of Non-judicial Tribunals in the Resolution of Disputes, Report submitted by Dr. Ukai, Japan. 前掲「準司法的行政機関の研究」巻末資料二参照。

(8) 松岡・前掲『日本労働行政』一八三頁。

四 地方労働委員会とその問題点

すでに述べたように、松岡教授は、労働行政組織における合議制行政機関としての労働委員会については、——その具体的実態の評価はともあれ——「民主化に大きな貢献をなしたもの」として、高く評価している。⁽¹⁾ 私もまた、このことを念頭におき、行政委員会一般について検討した前項での所説につづいて、ここでは、労働委員会制度の一環としての地方労働委員会について、その位置づけと役割を述べ、次いで東京都労働委員会を中心に若干の実証的考察を加えてみたいと思ふ。⁽²⁾

一 労働委員会制度における地方労働委員会の位置づけと役割

労働委員会の設置は、すでに早く昭和二〇年法律第五一号労働組合法（旧労組法）に基づくもので、そこでは、中央労働委員会・地方労働委員会のほか、「特別ノ必要アルトキハ一定ノ地区又ハ事項ニ付特別労働委員会ヲ設ケルコトヲ得」と定めていた（旧労組法二六条三項）。右の「特別ノ必要アルトキ」については、船員中央労働委員会（船員中央委）、船員地方労働委員会（船員地労委）が設置されており、やや遅れて昭和三十一年公共企業体等労働関係法の改正によって公共企業体労働委員会（公労委）が設置されている。ただ、これらのすべてにわたる検討は、本稿の目的

ではなく、ここでは、労働委員会のうち、とくに地方労働委員会を中心に、次の諸点について、簡単に述べておく⁽³⁾とどめる。

(1) 第一は、労働委員会の性格についてである。

労働委員会が行政機関であることは、国家行政組織法三条一項および同法別表第一に明記されているところである。ただ、中央委は「労働大臣の所轄とする」(労組法一九条五項)と規定しながら、地労委については、これを「都道府県が設けるものとす」(同条二〇項)と規定し両者の間に規定の文言を異にしているのは、地方公共団体の自主性を尊重し、地方自治法との法制的な整合性を考慮したからなのだろう。すなわち、地方自治法は「執行機関として法律の定めるところにより都道府県に置かなければならない委員会は、左の通りである」として、そこには地労委が掲げられており(同法一八〇条の五第二項)、これをうけて、労組法施行令では「地方労働委員会は都道府県の機関として都道府県ごとに置かれる」旨を明記している。なお、行政機関としての労働委員会のユニークな性格として注目されるのは、他の、たとえば人事院・人事委員会と同様に、合議制の、かつ、準司法的権限をもち、しかも、任命権者からの指揮命令を受けないところの、職権の独立性を保障されていることである。

(2) 第二に、労働委員会の構成についてである。

労働委員会は、つねに、公益を代表する者(公益委員)、使用者を代表する者(使用者委員)、労働者を代表する者(労働者委員)の、各同数からなる⁽⁴⁾いわゆる三者構成である(労組法一九条一項)。このうち、中労委は各側九人であるが、地労委は、地域によるその職務負担分量の増寡に依り、その構成員数は異なる。すなわち、東京都は各側一三人、大阪府は各側一一人であり、その他の都道府県にあっては、一一人から五名とされている。これらの委員のうち、使用者委員は使用者団体の、労働者委員は労働組合の推薦に基づき、また、公益委員は使用者委員、労働者委員

の同意を得て、⁽⁵⁾労働大臣、知事が任命する(労組法一九条七項)。右のほか、中労委・地労委には、労働争議の調停・仲裁に参与させるため特別調整委員をおくことができる(労調法八条の二)とされているが、その実例は、一般に少ないようである。

ここで、委員の構成に関連して、委員の選任資格と任命手続についても重要な問題点と思われるところを述べておこう。まず、委員のうち、公益委員の選任資格については、その中の三人以上が同一の政党に属する者であってはならないことであり、このことは、他の、たとえば人事院・人事委員会などの若干の行政委員会においてもみられることだが、かような政党所属の排除ないし政治的中立性の保持は、労働委員会とその職権行使の独立性・公平性を担保する上に不可欠な要件といえよう⁽⁶⁾(労組法一九条八項、九項、労組法施令二二条)。ただ、現実問題としては、これらの要件の該当の有無をめぐってのトラブルは、少くとも表面上はみられないようである。次に、委員の任期は、二年であるが、再任は妨げない(労組法一九条一項・二項)から、なかには、在任期間が延べ五期二〇年以上の委員も稀れではないとされている。

(3) 第三に、労働委員会の権限についてである。

まず、労働委員会の権限としては、労働争議のあっせん、調停、および仲裁を行ない(労組法二〇条)、労使関係の公正な調整を図り、労働争議を予防しまたは解決して産業の平和を維持し、もって経済の興隆に寄与する使命をもつとともに(労調法一条)、不当労働行為の審査を行ない、救済命令を発する権限を有する(労組法二〇条、二七条)。このようにして、労働委員会の権限は、一般に前段の労働争議の調整と、後段の不当労働行為の審査に、大別することができであろう。理論的にいえば、労使紛争の調整と不当労働行為の審査とは、法的性格としては別個の権限なのであり、すなわち、前者は一般の行政的機能(Administrative function)であるのに対し、後者は準司法的機能

(quasi-judicial function)なのである。この点の説明として、塚本重頼博士は次のように述べる。⁽⁷⁾「わが国では、このような機能上の差を認めながらも、なお実務上しばしば同一の労使紛争について審査・調整の機能を行使する必要の少なくないことを配慮して一つの機関に両者の権限をあわせ与えることが、むしろ能率的であると解したものである」。一般的・理論的には、行政委員会におけるこうした二つの機能の結合 (combination of functions) には問題がないわけではないが、労働委員会の任務・性格からすれば、その方が実際上は合理的なのだろう。このことは、委員についても法律家でない人が選任されていることとも、無関係ではあるまい。

次に、右の調整的権限と審査的権限の行使にかかわって、労働委員会には、次のような、強制権限があることに言及しておこう。すなわち、労組法二二条には「労働委員会は、その事務を行うために必要があると認めるときは、使用者又はその団体、労働組合その他の関係者に対して、出頭、報告の提出若しくは必要な帳簿書類の提出を求め、又は委員若しくは職員に關係工場・事業場に臨検し、業務の状況若しくは帳簿その他の物件を検査させることができ」とある。右の強制権限の発動については、不当労働行為事件の審査の場合のほかは、事柄の性質上、きわめて慎重な配慮が必要であることは当然である (労組法三〇条参照)。

なお、労働委員会のうち、特記しなければならないことは、中労委の規則制定権、いわゆる準立法的権限 (quasi-legislative function) についてである。中央委は、「その行う手続」および地労委が「行う手続に関する規則を制定し、公布する権限を有する」(労組法二六条)。これに基いて中労委は、「労働委員会の権限職務を迅速かつ公正に遂行できるように、法の運用にあたってとるべき諸手続を」労働委員会において定める (労委規則一条)。行政立法の一般論からすれば、二〇世紀中葉以降の社会福祉国家における行政内容の多量化・複雑化・専門化が「行政権に委任された立法」(delegated legislation) あるいは「行政の方法における法定立」(Rechtssetzung im Verwaltungsweg)

を必然ならしめ、法の大綱のみを定めるいわゆる骨組立法 (skelton legislation) の出現を不可避ならしめたが、そのような事情は、労組法、労調法等において大綱のみを定めるにとどめ、その詳細の定めは、すべてこれを中労委に委ねたことにも、同様にみられるのである。

(4) 最後に第四として、地労委と中央委および裁判所との関係について、簡単に問題点を述べておこう。

(1) 中労委は国の、地労委は都道府県の行政機関であるが、中央委は二以上の都道府県にまたがる事件または全国的に重要な事件にかかる事件のあつせん、調停、仲裁および処分について「優先して」管轄し(優先管轄)(労組法二五条)、また、地労委に対して一般的指示権を有し、勧告を求めまたは助言をする権限をもつ(昭和二四政二二二、労組法施行令一八・一九)。なお中労委と地労委の争訟手続上の問題は重要である。すなわち、中労委における再審査については、中労委は地労委が不当労働行為申立事件について発した命令を「取り消し、承認し、若しくは変更する完全な権限をもって再審査し、又はその処分に対する再調査の申立を却下」することができ(労組法二五条二号)、この限りで中労委は地労委の「上級審」となるといえよう。右の再審査の手続は「いずれか一方の申立に基づく」場合と「職権で行うもの」とあるが、地労委がした処分たる初審命令に対しては行服不服審査法による不服申立はできない(労組法二七条の三)。ただし、「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済」(行服法一条)を目的とする行服法よりも、労組法に基づく中労委の再審査手続の方が、事柄の専門的性質にかんがみ、一層慎重な規定を設けているため、行服法の適用除外が妥当だからである。

(2) 労働委員会と裁判所の関係については、若干の問題がある。⁽⁸⁾労働者が使用者の不当労働行為(労組法七条)によって自己の権利が侵害された場合に何人も「裁判を受ける権利」(憲法三二条)があるのだから、一般に、使用者を相手どって、裁判所に民事訴訟(本訴と仮処分)を提起できることは当然である。他方で、労働組合から団交拒否

や支配介入等の不当労働行為（同法七条二項・三項）について、仮処分を申請する例もある。このような場合、労働委員会側と裁判所とが、それぞれ別個・独立な機関として別異の判断（命令・決定・判決）を下したとすれば、その調整ないし解決はいかにすべきか。考えられうる第一の方途は、(i) 不当労働行為救済事件を労働委員の専属管轄としてこれにまかせること (ii) 労働裁判所（もしくは専門的な労働（行政）審判所 *tribunal* の如きもの）を設置すること (iii) 少くとも事件の処理を労働委員会で先議するよう改めること等であろう。こうした問題は、救済命令の取消訴訟手続と裁判管轄の問題とも関連する。すなわち、労働委員会の救済命令に対しては、勞使いずれの側からも裁判所に訴訟を提起して取消変更を求めることができ（労組法二七条六項・七項・一一項）、その第一審は地裁の管轄に属する。その後の上訴手続としては、一般の民事事件と同様に三審制をとっており、高裁への控訴、最高裁への上告が許されるから、本来の労働委員会系統下の、地労委・中労委の二段階をそれに加えると、いわば五審制となり、これによって事件の終局的解決が著しく遅滞することだろうことは否定できない。立法論としては、たとえ公正取引委員会の審決の取消し（東京高裁の専属管轄）、選挙管理委員会関係の訴訟（選挙所在地を管轄する高裁への訴えの提起）との比較検討をふまえて、せめて中労委の命令に対する取消訴訟については東京高裁を第一審とするような改正論は、そこに労働委員会の委員の資格要件ともからむ微妙な問題があるにせよ、検討に値するものと思われる。

二 東京都労働委員会と若干の問題

右の地労委の一般的な問題は、東京都地方労働委員会（都労委）についても、基本的にはあてはまる。ここでは、問題点をしぼり、やや具体的・実証的に述べておこう。

- (1) 第一に組織構成については、公・労・使それぞれの側から一三名、計三九名の委員からなるが、この数はいう

一 覽 表 (昭和21年～同58年)

(A) + (B) 取扱件数				終 結 件 数				
調 整	実 情 査	不 当 労 働 行 為	資 格 査	調 整	実 情 査	不 当 労 働 行 為	資 格 査	調 整
(2) 19		13		(2) 15		6		(2) 15
(15) 74		55		(4) 55		47		(4) 55
(11) 157		98	9	(11) 146		78	6	(11) 146
(2) 135		82	110	(1) 124		61	77	(1) 124
(7) 102		65	224	(6) 93		49	204	(6) 93
(11) 103		53	188	(10) 97		46	174	(10) 97
(5) 69	95	44	133	(4) 67	95	38	129	(4) 67
(4) 75	127	56	72	(4) 72	127	30	56	(4) 72
(1) 77	136	63	114		136	40	95	
(2) 121	236	69	119	(2) 115	236	57	111	(2) 115
(2) 139	53	47	64	(2) 132	53	36	53	(2) 132
123	12	49	76	120	12	34	66	120
(2) 136	22	63	88	(2) 133	22	50	76	(2) 133
104	26	71	110	(2) 103	26	48	93	(2) 103
(2) 100	59	68	95	(2) 98	47	46	69	(2) 98
①(2) 129	56	96	120	(2) 127	53	56	82	(2) 127
(2) 106	48	128	181	①(2) 99	46	61	119	①(2) 99
(3) 104	45	134	154	(3) 100	43	63	114	(3) 100
(9) 86	80	133	139	(7) 77	40	60	86	(7) 77
(6) 107	75	143	177	(6) 102	71	64	102	(6) 102
(6) 127	48	167	231	(6) 122	32	72	125	(6) 122
(4) 115	53	197	254	(3) 102	46	60	128	(3) 102
(3) 133	79	214	257	(3) 124	57	75	122	(3) 124
(3) 160	143	220	292	(3) 136	56	75	149	(3) 136
(22) 169	158	247	274	(22) 151	148	95	126	(22) 151
(4) 181	141	253	313	(4) 172	95	82	163	(4) 172
(2) 217	230	314	405	(2) 202	167	94	167	(2) 202
①(9) 193	265	324	419	①(9) 184	183	93	164	①(9) 184
(11) 243	342	362	459	(11) 228	247	76	147	(11) 228
②(6) 183	361	427	598	②(6) 163	177	140	238	②(6) 163
(3) 192	400	416	583	(3) 160	134	107	215	(3) 160
(1) 207	571	[1] 423	571		170	158	194	
(2) 172	399	[1] 411	632	(2) 140	275	113	210	(2) 140
(2) 149	351	[1] 435	638	(2) 110	263	106	186	(2) 110
(1) 184	381	[1] 445	641	(1) 149	88	② [1] 109	191	(1) 149
③(1) 169	636	489	695	③(1) 129	392	110	189	③(1) 129
(7) 203	557	503	715	(7) 156	294	96	191	(7) 156
189	569	526	737		332	118	248	
				⑦(155)4,690	4,444	⑧[1]2,749	4,865	

□内は一部分離命令で外数

〔別表〕

取 扱 件 数

件数 種別 年別	(A) 前年からの繰越件数				(B) 新 受 付 件 数			
	調 整	実 情 調 査	不 当 労 働 行 為	資 格 審 査	調 整	実 情 調 査	不 当 労 働 行 為	資 格 審 査
昭21					(2) 19			13
22	4		7		(15) 70			48
23	(11) 19		8					90
24	11		20	3	(2) 124			62
25	(1) 11		21	33	(6) 91			44
26	(1) 9		16	20	(10) 94			37
27	(1) 6	—	7	14	(4) 63	95		37
28	(1) 2	—	6	4	(3) 73	127		50
29	3	—	26	16	(1) 74	136		37
30	(1) 3	—	23	19	(1) 118	236		46
31	6	—	12	8	(2) 133	53		35
32	7	—	11	11		116	12	38
33	3	—	15	10	(2) 133	22		48
34	3	—	13	12		101	26	58
35	1	—	23	17	(2) 99	59		45
36	2	12	22	26	(2) 127	44		74
37	2	3	40	38	① (2) 104	45		88
38	7	2	67	62	(3) 97	43		67
39	4	2	71	40	(9) 82	78		62
40	(2) 9	40	73	53	(4) 98	35		70
41	5	4	79	75	(6) 122	44		88
42	5	16	95	106	(4) 110	37		102
43	(1) 13	7	137	126	(2) 120	72		77
44	9	22	139	135	(3) 151	121		81
45	24	87	145	143	(22) 145	71		102
46	18	10	152	148	(4) 163	131		101
47	9	46	171	150	(2) 208	184		143
48	15	63	220	238	① (9) 178	202		104
49	9	82	231	255	(11) 234	260		131
50	15	95	286	312	② (6) 168	266		141
51	20	184	287	360	(3) 172	216		129
52	32	266	309	368	(1) 175	305	[1]	114
53	(1) 37	120	[1] 265	377	(1) 135	279		146
54	32	124	[1] 298	422	(2) 117	227		137
55	39	88	329	452	(1) 145	293		116
56	35	293	336	450	③ (1) 134	343		153
57	40	244	379	506	(7) 163	313		124
58	47	263	407	524		306		119
計					⑦(155)4,736	4,681	[1]3,157	5,354

(注) () 内は調停件数, ○内は仲裁件数で内数, [] 内は審査再開件数で内数,

までもなく、全国地労委では都労委だけであり、それは、事件数の増大に原因する。とりわけ、公益委員の過重負担は、現在の二三名を以てしても、完全には克服しえないようであり、そのために、公益委員の増員やその一部常勤化（例外的措置として）が提言されるのも故なしとしない。⁽¹⁰⁾ 現在の都労委（公益委員の内訳は、大学（法学）教授七名、弁護士四名、新聞関係二名であり、そのうち法曹関係一名は妥当のところであろう。なお、公益委員を直接間接補佐する事務局職員を合計五七名擁していることも、都労委の事件処理量の増大をうかがわせる。

(2) 第二に、都労委の活動状況と、その権限行使の類型からみると、(A)労働争議の調整 (B)不当労働行為の審査 (C)労働組合の資格に大別できよう。その取扱件数（昭和二一年（同五八年）を一覧表で示せば、次のようであり（別表）、ここ十数年来の取扱事件数の増加、とりわけ、不当労働行為事件のそれが注目される。その詳細な実情については本稿の立ち入る限りではないが、しばしば指摘される「審査遅延の諸原因とその克服」については、それへの「有効な処方箋」を作成するのが、実際問題として容易ではないようである。⁽¹¹⁾ すなわち、都労委に特有な問題ではないが、そこでは、一般に、①係属件数の増加 ②事件内容の複雑化 ③労働委員会側の事情 ④当事者側の事情等が「審査に長期間を要している原因」としてとりあげられるが、そのいずれについても、一朝一夕に、あるいは一刀両断的に解決できるような類のものではないと思われる。

(3) 第三に、不当労働行為の審査の実態についてである。審査は、本来ならば——とくに事件数の少ない地労委においては——公益委員全員でこれを行うのがたてまえであろう。しかし、都労委の取扱う膨大な事件数に対処するためには、そのような方式では、事実上、不可能である。そのため、会長が公益委員のなかから一名を選定、指名して審査を担当させており、これが審査委員と呼ばれるものである。さらにまた、この審査委員には労・使の双方の委員から参与委員という形式で加わり、このようにして、委員三人とこれに審査事務を担当する職員二人が指名されて加

わり、計五名が一組ワン・セットとなつて、審査事務を処理している。右の審査活動は、ほぼ、次のようである。まず、(i)調査に始まり、当事者の主張の整理、証拠の整理、争点の整理の段階を経て、(ii)審問(証人尋問、最終陳述)、つづいて(iii)公益委員による命令の決定となる。ただし、しばしば命令の形での解決よりも、事実上、和解によつて解決する場合も、かなり多いようであり、この場合は、審査委員が当事者双方に対し和解を勧告し、双方の意見が一致すれば和解協定が締結され、事件が解決することとなる。

(1) 松岡・前掲『日本労働行政』一八〇頁。

(2) 東京都労働委員会の事例を素材として選んだのは、私がかつての東京都人事委員会委員の当時から、ある程度、同委員会とは無関係ではなかつたこと、何よりも委員や事務局からの資料提供が容易であること、による。ただ、入手資料の取捨選択や評価は、いうまでもなく、個人の責任である。

(3) 以下については、全般的に塚本重頼『労働委員会』、前掲・日法協編『準司法的行政機関の研究』所収、同『労働委員会』によるところが多い。なお、石川吉右衛門『労働組合法』、とくに、第七章 不当労働行為・第五節 不当労働行為の救済機関「労働委員会」三六九頁〜三七八頁参照。

(4) 労働委員会は、この「三者構成機関」の「鼻祖」である(石川・前掲、三七〇頁)とされるが、その理由は「労働委員会」の重大な任務である労働争議の予防解決は、当事者の納得の上にも可能」なのだから、「その代表も、当事者の納得のゆくように」選任されるからである(松岡・前掲一八二頁)。

(5) 公益委員における労使双方の委員の同意制について、石川教授が次のように述べているのは興味深い(前掲、三七二頁)。「かつて、この同意制は廃止されるべきであるという主張がなされたことがある」が、この主張には「実際問題として、労使の同意制の下では、公益委員はどうしても労使委員に対して遠慮し勝ちとなり、事無かれ主義に墮するということがつけ加えられた。しかし、同意制を廃止すれば、その遠慮は任命権者に対してなされることとなり、私としては、少なくとも現在においては、その弊害の方が大きいと考えるのでこの主張には賛成しない」。この同意制問題で、今までこじれたようなケースがあつたのかどうかは詳かにしえないが(少くとも表面上は明らかでないが、水面下ではさまざま、デリケートな問題や屈折したプロセスがあるだろうことは、推測できないわけではない)、労使委員の同意制は、労働委員会の性格にか

んがみ、それなりの充分なメリットがあるとみるべきだろう。ちなみに、人事委員会の委員は知事が「議会の同意を得て」任命されるが（地方公務員法九条二項）、私の知る限り、それが、「議会の同意」をめぐってこじれたケースは知らない。

(6) 塚本・前掲、一四頁。

(7) 塚本・前掲、二四～二五頁。

(8)(9) 塚本・前掲、三二七頁、三三三頁。石川・前掲、四二二頁、四二〇頁、四二六～四二七頁。和田「行政訴訟と民事訴訟—司法制度におけるその関連と課題—」、田中二郎先生追悼論文集『公法の課題』六四一頁。

(10) 労使関係法研究会(会長・石川吉右衛門教授)編「不当労働行為事件審査の迅速化」(労使関係法研究会報告書)七四頁。

ついでにいえば、同報告書は、東京都労働委員会そのものについての報告書ではなく、全国都道府県での実情の検討からの問題点の集約ではあるが、その多くは、実質的には、都労委の実状をもふまえての論議とみられなくもない。

(11) 同報告書、一二七頁参照。ちなみにこの点については、東京と大阪の事例が同報告書の中で大きな比重を占めているようである。

五 結 び

最後に、本稿のテーマを念頭におきながら、行政委員会制度一般について、また、その一環としての労働委員会特有の問題について、今後の課題と思われるところを要約的に、簡単に指摘して結びにかえたい。

一 すでに述べたことでもあるが、行政委員会一般については、次の四点があらためて確認され、あるいは課題とされるべきだと思われる。

第一は、戦後行政民主化の一所産たる行政委員会について、関係者の正当な理解と協力と支持が不可欠な条件だということである。このことの意味ないし理由については繰返さないが、わけても、制度改革の実権をにぎる関係行政

庁に対してこのことを強く要望したい。

第二は、準司法的機能——たとえば人事委員会における不利益（公平）審査、労働委員会における不当労働行為の審査——と裁判所との関係の問題であり、より詳しくいえば、行政委員会の決定・裁決・命令が裁判所の司法審査のきびしいテストに耐えられるような内容のものでなければならぬということである。⁽¹⁾

第三は、行政委員会の第三者的・中立的性格が、強く維持されるべきことである。このことは、委員の任命・人事権限を掌握する当局の姿勢にかかわる最も重要かつ微妙な問題であり、かりにもこの点の慎重な配慮に欠けるころがあれば、行政委員会は民主化の装いよそおの下に、ときには、政党政治や官僚行政の隠れ蓑みと責任回避の道具にも利用されかねないだろう。

第四は、行政委員会の審査手続に関しては、一方では、委員の人選における法曹資格の問題、他方では、事務局（とくに審査課関係職員）の法律的訓練の問題が、これと不可分に関連して重要な関連テーマとなるだろうと思われる。たとえば、審理手続における職権主義と当事者主義、審尋・審問・立証責任、等に関する行政不服審査法、民事訴訟法、行政事件訴訟法の知識が労働法一般の知識とともに、最少限度、要求されることは当然である、

二 右に述べた行政委員会制度一般に関する問題点は、ある程度までは、労働委員会についてもあてはまるのではなからうか。ただ、あえて労働委員会、とりわけ、地方労働委員会について付言すれば、次の諸点が指摘できるように思われる。⁽²⁾

第一は、全国の地方労働委員会における処理事件の極度のばらつきについて、適切かつ十分な対応がなされているかどうかの問題である。すなわち、委員、事務局の人的・事務的体制とその活動・実態が、本来の地労委の機能に要

求される諸責務を適切かつ充分に果しているかどうか、が、全国それぞれの地労委について、より簡別的・実証的に検討されるべきであろう。⁽³⁾

第二は、公労使の三者体制の維持・充実が——公益委員の人選や事務局体制を含め——、今後も一層強く望まれることである。とくに不当労働行為における審査手続については、労働委員会の主導的体制（調査の充実と審問における審理指揮の適切な行使など）が、また、審査体制一般および労働争議の調整については、事務局の強化に関連して若干数の専門職員^{スペシャリスト}の養成と確保が要求されるであろう。

第三に、すでに提起されている「五審査体制」（行政庁レベルでの地労委・中労委、裁判所レベルでの地裁・高裁・最高裁）の技本的改正問題は、審査の迅速化の要請からすれば、理由があるが（とくに中労委の再審査命令における二回にわたる準司法的な手続の履賤）、他面では、審査体制（とくに中労委についての公取委に比すべき審査体制の充実と実質的証拠法則の明文化など⁽⁴⁾）の強化が「裁判を受ける権利」（憲法三二条）に見合う審級省略の代替を実質的に補填ないし保障しておく必要がある。この点の十分な解決がなされない限りは、審級省略を含む現行法制の改正には、なお問題が残ると思われる。

(1) かつてストーン米国連邦最高裁判官は、次のように述べた。いわく「行政機関の行為についての司法審査を定めた法令を解釈するに当っては、裁判所と行政庁は、全く独立の無関係の正義を実現する機関として目されるべきでない」し、また、「相互に未知の侵入者として目されるべきでない」(Justice Stone, in *United States v. Morgan*, 307 U. S. 183, 191 (1938))。このことは一般に、実質的証拠法則 (substantial evidence rule) が採用されるアメリカの行政委員会についてだけでなく、わが国の、とりわけ、準司法的機能を行使するすべての行政委員会についても、基本的には妥当するといえよう。和田「司法審査」日本法律家協会編『準司法的行政機関の研究』一七〇頁、同「司法審査と実質的証拠の理論」公法研究、一二九頁以下。なお、和田『公平審査制度論』第一部 1 人事委員会と公平審査制度を参照されたい。

(2) この点については、前掲「不当労働行為事件審査」の「迅速化」／「労使関係法研究会報告書」が参考になる。とくに、

「問題点の検討」、「第1不当労働行為の審査手続」「第1初審」(4)審問(労組法二七条一項、労委規則四〇条)についての、⑦審査委員主導の審問 ⑧「審尋方式」ラウンド・テーブル方式⁴⁾ (8)「小委員会方式」による合議等の問題提起ないしは提言、「第2審査体制」、「2事務局」においては「審査専門職」の配置などが注目される。また、「第3取消訴訟」においては、1審級省略、2実質的証拠法則、3新証拠の提出制限、4形式的当事者訴訟などの、一般行政事件訴訟と労働事件訴訟との関連を含む、新しい注目すべき多数の提言的な問題提起がみられ、これらは今後の重要な検討問題となろう。

(3) この点で前掲「労使関係法研究会報告書」は、「一都道府複数地労委制」の提言があることを報告しているが、それとともに労使紛争事件数の少ない県にまたがる「数県複数地労委制」も考えられないわけではない。ただし、現実には、管轄をどうするか、都道府県の執行機関(地方自治法 第二編普通地方公共団体、第七章 執行機関、第三節 委員及び委員会として第六款には「地方労働」委員会がある)としての性格から、地方自治法の改正を含むことになろう(ただし、労使の紛争処理が地方自治の上で、現行都道府の管轄と実質的に不可分かどうかについては問題があろう)。

(4) 公取委については、委員長・委員の任命に当っては、法文上、「法律又は経済に関する学識経験のある者」(独禁法二九条二項)とあり、また、審判手続の一部を行うための事務局の審判官五人については、「審判手続を行うには必要な法律及び経済に関する知識経験を有し、且つ、公正な判断をすることができると認められる者」について公取委員会が定める(同法三四条二項・三項)とある。なお、和田「行政委員会の法的性格と運営・実態——公正取引委員会と人事委員会を中心に——」明大創立百周年記念論文集七頁〜八頁。