

旧労組法における

労働委員会制度の成立過程の研究

清 水 一 行

は し が き

旧労組法（制定，昭和20年12月21日，施行，昭和21年3月1日）における労働委員会制度は，戦後におけるわが国の行政機構改革にあらわれたもっとも著しい特色の一つである行政委員会制度^{①②}の先駆である。行政委員会制度が戦後わが国で広汎に採用されたのは，連合国の日本管理政策の一環としての中央集権的な官僚的権力機構の解体，行政機構の民主化政策（要請）にもとづくものであり，それはアメリカにおける *administrative commissions or boards* 制度の継受であると一般にいられている。

ところで，旧労組法における労働委員会制度は，このような占領政策やアメリカ法制度の影響をどの程度うけているのであろうか。とりわけ，わが国の労働委員会制度の特色である労・使・中立の三者構成や調整的機能と準司法的機能との兼有について，それがどの程度いえるのであろうか。

このような問題意識から，戦前の状況および昭和20年労組法の制定経過をさぐり，労働委員会制度がどのような経緯をへて，どのような影響をうけて制定されるにいたったかを明らかにすることが，本稿の目的である。そしてとりわけ，労働委員制度の組織構成面では労・使・中立（第三者）の三者構成ならびに中立（第三者）委員の選出方法（労・使委員の同意）の採用経過，職務権限面では調整的機能と準司法的（判定的）機能（とりわけ，第11条（不利益取扱の禁止・黄犬契約の締結禁止）違反事件への労働委員会の関与（処罰請求））を併有するにいたる経過を明らかにしたい。さらにあわせて，「労働委員会」と

いう名称の採用経過も明らかにしたい。

なお、旧労組法における労働委員会制度の運用の実態については、本稿ではふれない。機会を改め、昭和24年改正労組法における労働委員会制度の成立過程の研究の際に論述したいと考えている。

① 行政委員会とは「数人の成員より成る合議体が、多かれ少かれ、一般行政権（内閣とか地方公共団体の長）からの職権の独立性を有する一種の行政機関として、一部の行政権を担当し、自ら企画・調査・立案・勧告・争点判定・規則制定及び特定行政の実施等に当り、その直接の責任者となるものをいう。」とされている。そして、行政委員会は、その觀念の要素として、つぎの諸点を必要とするとされている。

(イ) 数人よりなる合議体であること。

(ロ) 多かれ少かれ、一般行政権からの職権の独立性を有すること。行政委員会は、その性質上、一般行政権をして担当せしめるのが適當でないと考えられる事務について一般行政権から独立した合議体の公正な判断を期待する見地から設けられるものであるから、多かれ少かれ、一般行政権からの職権の独立性を有しなければならない。

(ハ) その職務権限の範囲は、各行政委員会によって異なるけれども、行政的権限の外に、通常は、準立法的並びに準司法的権限を併せ有し、自らその直接の責任者となること。

(ニ) 上にあげたような諸機能を果すために、委員会には、通常、事務局を附置する。

このような性質を有する行政委員会は、つぎのような性質をもつ委員会とは区別される。

第1に、単に諮問的または調査的機関の性質を有するもの。終戦にいたるまで、わが国に存していた多くのいわゆる委員会は、この意味での諮問的または調査的機関である。国家行政組織法では、これを審議会または協議会と呼んで区別している。

第2に、単に行政的な決定に参与することを任務とする機関と区別される。この種の機関は、自らその行政について責任を負うべきものではなく、行政に対する参与機関にとどまる。

第3は、国会内部の委員会（常任委員会、特別委員会）とは区別されなければならない。（田中二郎，行政委員会の研究，日本管理法令研究，25巻11頁以下）

② 行政委員会制度に関する参考文献，田中二郎，前掲論文，同，行政法（中巻），同編，行政法（下）（法律学演習講座）。鵜飼信成，行政機構における委員会制度（法律学体系法学理論編），同，行政委員会制度—アメリカの理論とその意義，東大社研編，行政委員会。佐藤功，行政組織法。川上勝己，行政委員会（行政法講座・4巻）。最高裁行政局，米国の独立行政委員会（行政裁判資料，9号）等。

I 旧労組法における労働委員会制度

これからの検討のために、まず、旧労組法における労働委員会制度について、組織構成面と職務権限面に分け、関係条文を掲げその特色を明らかにしておこう。

1 組織構成

旧労組法は、労働委員会制度につき独立の章を設けて規定している（第4章労働委員会）（第26条—第32条）。そして、労働委員会の組織構成については第26条でつぎのように規定している。

第26条 使用者ヲ代表スル者、労働者ヲ代表スル者及第三者各同数ヨリ成ル労働委員会ヲ設ク

使用者ヲ代表スル者ハ使用者団体ノ推薦ニ基キ、労働者ヲ代表スル者ハ労働組合ノ推薦ニ基キ、第三者ハ使用者ヲ代表スル者及労働者ヲ代表スル者ノ同意ヲ得テ行政官庁之ヲ委嘱スベキモノトス

労働委員会ハ中央労働委員会及地方労働委員会トス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クルコトヲ得

労働委員会ノ委員及命令ヲ以テ定ムル職員ハ之ヲ法令ニ依リ公務ニ従事スル職員ト看做ス

労働委員会ニ関スル事項ハ本法ニ定ムルモノノ外勅令ヲ以テ之ヲ定ム

なお、労働組合法施行令（昭和21年2月27日勅令第108号）は、つぎのように規定している。

第35条 中央労働委員会ハ厚生省ニ、地方労働委員会ハ都道府県毎ニ之ヲ置キ地方労働委員会ニハ当該都道府県ノ名ヲ冠ス

第36条 労働委員会ハ別ニ定ムルモノノ外中央労働委員会ハ2以上ノ都道府県ニ係ル事務、地方労働委員会ハ当該都道府県ニ係ル事務ヲ掌ル

厚生大臣必要アリト認ムルトキハ前項ノ規定ニ拘ラズ法第27条第1項第2号又ハ第3号ノ事務ハ中央労働委員会又ハ厚生大臣ノ指定スル地方労働委員会ヲシテ之ヲ掌ラシムルコトヲ得

第37条 中央労働委員会ノ委員ハ21人以内トシ厚生大臣之ヲ委嘱ス

地方労働委員会ノ委員ハ15人以内トシ地方長官之ヲ委嘱ス

前2項ノ委員ノ外必要アルトキハ厚生大臣又ハ地方長官ハ臨時委員ヲ委嘱スルコトヲ得

厚生大臣又ハ地方長官ハ労働委員会ノ委員ヲ委嘱セントスル日ヨリ6週間前ニ使用者団体ニ対シ使用者ヲ代表スル者ヲ、法第5条第1項ノ規定ニ依ル届出ヲ為シタル労働組合ニ対シ労働者ヲ代表スル者ヲ推薦スベキコトヲ請求シ請求シタル日ヨリ3週間ヲ経過シタル日ニ推薦アリタル者ノ氏名ヲ公表スルモノトス但シ労働委員会ヲ設置セントスル場合ニ於テ使用者若ハ労働者ノ意見ヲ代表スル適當ナル使用者団体又ハ労働組合ナキトキ又ハ臨時委員ヲ委嘱セントスル場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラズ

労働委員会ノ委員ノ委嘱ニ付使用者団体若ハ労働組合ノ推薦若ハ使用者ヲ代表スル者及労働者ヲ代表スル者ノ同意ヲ得ルコト能ハザルトキ又ハ前項ノ規定ニ依リ推薦アリタル者不適當ナルトキハ厚生大臣又ハ地方長官ハ職権ヲ以テ委員ヲ委嘱スルコトヲ得

第38条 特別労働委員会ノ名称、位置、管轄区域、所管事務、委員ノ定数其ノ他特別労働委員会ニ関シ必要ナル事項ハ厚生大臣之ヲ定ム

第39条 労働委員会ノ委員ノ任期ハ1年トス

委員ガ法令ニ違反シ刑ニ処セラルタル場合、衆議院議員選挙法第6条ノ規定ニ依リ被選挙権ヲ有セザルニ至リタル場合、労働委員会ニ出席スルコト能ハザルニ至リタル場合又ハ労働委員会ノ決議ニ依ル議事其ノ他ニ関スル定ニ屢違反シタル場合ハ前項ノ規定ニ拘ラズ当該労働委員会ニ於テ他ノ出席委員全員ノ同意ヲ得テ任期中之ヲ解任スルコトヲ妨ゲズ但シ同去同条ノ規定ニ依リ被選挙権ヲ有セザルニ至リタル場合ニ付テハ委員ノ同意ハ之ヲ要セズ

委員ニ欠員ヲ生ジタル場合ニ於ケル補欠委員ハ前任者ノ残任期間在任ス

第40条 労働委員会ニ会長ヲ置ク会長ハ第三者タル委員中ヨリ委員之ヲ選挙ス

会長ハ会務ヲ総理シ当該労働委員会ヲ代表ス

会長事故アルトキハ第1項ノ規定ニ準ジ選挙セラレタル者会長ノ職務ヲ代理ス

第41条 労働委員会ハ会長之ヲ招集シ其ノ議事ハ出席者ノ過半数ヲ以テ之ヲ決ス可否同数ナルトキハ会長ノ決スル所ニ依ル

労働委員会ハ使用者ヲ代表スル委員，労働者ヲ代表スル委員及第三者タル委員各1人以上出席スルニ非ザレバ決議ヲ為スコトヲ得ズ

労働委員会ハ第1項ノ規定ニ拘ラズ其ノ決議ニ依リ労働委員会ノ招集又ハ議事ニ関シ別段ノ定ヲ為スコトヲ得

第42条 労働委員会（特別労働委員会ニ付テハ厚生大臣ノ指定スルモノニ限ル）ニ事務局ヲ置ク事務局ハ事務長並ニ幹事及書記若干人ヲ以テ之ヲ組織ス

前項ノ職員ハ会長ノ同意ヲ得テ中央労働委員会ニ在リテハ厚生大臣，地方労働委員会ニ在リテハ地方長官之ヲ委嘱ス

事務局長ハ上司ノ指揮ヲ承ケ庶務ヲ掌理ス

幹事ハ上司ノ指揮ヲ承ケ庶務ヲ整理ス

書記ハ上司ノ指揮ヲ承ケ庶務ニ従事ス

第43条 関係官吏ハ会長ノ許可ヲ受ケ会議ニ出席シ意見ヲ述ブルコトヲ得

第44条 法第26条第4項ノ命令ヲ以テ定ムル職員トハ第42条第1項ニ掲グル職員トス

(1) 労働委員会の種類 労働委員会は，中央労働委員会，地方労働委員会，特別労働委員会の三種に分たれる。中央労働委員会は，厚生省に附置され，原則として二以上の都道府県に係る事務を掌る。地方労働委員会は，都道府県に附置され，当該都道府県の名を冠し，原則として当該都道府県に係る事務を掌る。特別労働委員会は，「特別ノ必要」に応じ「一定ノ地区又ハ事項ニ付」き設けられうるものであって，その名称，位置，管轄区域，所管事務，委員の定数等必要な事項は，厚生大臣が定めることとなっている^{①②}。

(2) 労働委員会の構成，選出手続等 労働委員会は，「使用者ヲ代表スル者，労働者ヲ代表スル者及第三者各同数」をもって構成される（三者構成）。

委員数は，中央労働委員会は21名以内，地方労働委員会は15名以内とされ，

委員の任期は 1 年である。

旧労組法では、委員はすべて行政官庁（中労委委員は厚生大臣，地労委委員は地方長官）が委嘱するのであるが，その手続上，使用者委員は使用者団体の推薦に基づき，労働者委員は労働組合の推薦に基づき，第三者委員は使用者委員および労働者委員の「同意ヲ得テ」委嘱しなければならないこととしている。

しかし，同法施行令は，第 37 条第 5 項で労使団体の推薦なきときおよび第三者委員につき労使委員の同意なきときまたは推薦された者が不適當なときは厚生大臣または地方長官は「職権ヲ以テ」委員を委嘱することができる旨規定し職権委嘱の途を開いている^③。これはその後運用面において問題をおこしているので注意する必要がある^④。

(3) なおその他，施行令は，臨時委員，委員の欠格事由，会長および会長代理，議事運営手続，事務局および職員等につき規定をおいている。

2 職務権限

旧労組法は，労働委員会の職務権限について，つぎのように規定している。

第 27 条 労働委員会ハ第 6 条，第 8 条，第 15 条，第 24 条及第 33 条ニ規定スルモノノ外左ノ事務ヲ掌ル

- 一 労働争議ニ関スル統計ノ作成其ノ他労働事情ノ調査
- 二 団体交渉ノ斡旋其ノ他労働争議ノ予防
- 三 労働争議ノ調停及仲裁

労働委員会ハ労働条件ノ改善ニ関シ関係行政官庁ニ建議スルコトヲ得

第 29 条 労働委員会其ノ事務ヲ行フ為必要アルトキハ使用者又ハ其ノ団体，労働組合其ノ他ノ関係者ニ対シ出頭ヲ求メ報告ヲ徴シ若ハ必要ナル帳簿書類ノ提出ヲ求メ又ハ委員若ハ第 26 条第 4 項ノ命令ヲ以テ定ムル職員（以下職員ト称ス）ヲシテ関係工場事業場ニ臨検シ業務ノ状況若ハ帳簿書類其ノ他ノ物件ヲ検査セシムルコトヲ得

第 31 条 第 3 章ノ規定ハ労働委員会ノ関与シタル労働条件其ノ他ノ労働者ノ待遇ニ関スル規準ニ関スル協定ニシテ労働組合其ノ当事者タラザルモノニ付之

ヲ準用ス

第32条 一定ノ労働者ノ労働条件其ノ他ノ待遇特ニ適切ナラザルトキ労働委員会ハ其ノ実情ヲ調査シ改善ノ具体案ヲ作成シテ行政官庁ニ建議スルコトヲ得
前項ノ建議アリタル場合ニ於テ行政官庁必要アリト認ムルトキハ関係使用者ニ対シ労働条件其ノ他ノ待遇ニ関スル規準ヲ指示スルコトヲ得

使用者前項ノ指示ヲ受ケタルトキハ遅滞ナク之ヲ労働者ニ周知セシムルコトヲ要ス

第2項ノ規定ニ依リ指示アリタル規準ハ関係使用者及関係労働者ニ付労働協約ト同一ノ効力ヲ有ス

この旧労組法の規定および同法施行令の規定ならびにその後制定された労働関係調整法（制定，昭和21年9月27日，施行，昭和21年10月13日）の規定によると，労働委員会の職務権限はつぎのようである。

- (1) 設立つき届出があった労働組合が法第2条に該当する労働組合であるか否かを審査し判定（決議）をなす権限（第6条）。
- (2) 組合規約についてそれが法令に違反する内容を含んでいないかを審査し法令違反の規約に対する変更命令をなすべき旨の決議をなす権限（第8条）。
- (3) 法令に違反ししばしば安寧秩序を紊した労働組合について，事実を審査し解散を命ずる必要を認めるときは決議をなしその旨の申立を裁判所になす権限（第15条，施行令第11条）。
- (4) 労働協約の地域的な効力拡張（一般的拘束力付与）の決議（修正を含む）をなす権限（第24条）。
- (5) 不利益取扱の禁止および黄犬契約の締結禁止規定（第11条）違反事件に関し，違反の実情を調査し処罰の必要ありと認めるときは決議をなし検事に公訴提起の請求をなす権限（第33条，施行令第46条）。
- (6) 労働争議に関する統計の作成，その他労働事情の調査をなす権限（第27条第1項第1号）。
- (7) 団体交渉の斡旋その他労働争議の予防をなす権限（第27条第1項第2号，労調法第10条—第15条）。

(8) 労働争議の調停および仲裁をなす権限（第27条第1項第3号，労調法第17条—27条，第29条—34条）。

(9) 労働条件の改善に関して関係行政庁に建議をなす権限（第27条第2項）。なおこの建議権限は，さらに具体化されて，「一定ノ労働者ノ労働条件其ノ他ノ待遇特ニ適切ナラザルトキハ労働委員会は其ノ実情ヲ調査シ改善ノ具体案ヲ作成シテ行政官庁ニ建議スルコトヲ得」（第32条第1項）と規定されている。そして，この建議にもとづいて行政官庁が指示した労働条件その他の待遇に関する規準は関係労使に対して労働協約と同一の効力を有することとなる（第32条第2項—第4項）^⑥。

(10) 労働組合が当事者でない労働条件その他の労働者の待遇に関する規準に関する協定に関与する権限（第31条）。労働委員会の関与したかかる協定は労働協約と同一の効力を有することとなる。

(11) 強制調査権限（第29条，罰則，第35条）。

その他，労調法によって追加された職務権限としては，

(12) 公益事業に指定，追加すべき業種について審査し決議する中労委の権限（同法第8条）。

(13) 労調法第37条および第38条違反の争議行為に関する処罰請求および争議調整の際になした労働者の発言または争議行為をなしたことを理由としてなされた不利益取扱の禁止規定（同法第40条）違反事件に関する処罰請求^⑦をなすべき権限（同法第42条）。

労働委員会の有する以上の職務権限のうち，(1)労働組合の資格認定，(2)規約の変更命令 (3)労働組合の解散命令，(5)第11条違反事件および(13)労調法第37条，第38条，第40条違反事件への労働委員会の関与は，地方労働委員会の管轄とされた（施行令第2条，第7条，第11条，第46条，労調法施行令第11条）。中央労働委員会は，(1)労働組合の資格認定および規約変更命令に関してのみ，厚生大臣に対して異議が申し立てられた場合に再審査し決議を行なう権限を有するにすぎなかった。

これ以外の事務については，中央労働委員会は原則として2以上の都道府県

に係る事務，地方労働委員会は当該都道府県に係る事務を掌ることとなっている（施行令第36条第1項，例外同条第2項）。

- ① 特別労働委員会の制度は活用されていない。「特別労働委員会の制度（旧法施行令38条）があり，石炭小委員会をこれによって北海道・常盤・宇部・九州の4地区に設置したこともある。」との説明がある（菊池勇夫・林迪広，労働組合法，昭29，198頁）が，ここでいわれている「石炭小委員会」が旧労組法第26条第3項の「特別労働委員会」に当るかに問題がある。というのは，第2回全国労働委員会連絡協議会（昭和23年6月6日—10日）において，福岡および九州ブロックより「石炭委員会を労組法による正規の特別労働委員会とする件」が議題として提出され，それが否決されているからである。（全国労働委員会連絡協議会議題及び決定集—第1回～第20回（昭和41.3）19頁および36頁）

なお，臨時石炭委員設置の沿革等については，中労委事務局編，昭和22年度労働委員会年報，314頁以下参照。同書によってもこの問題はなお不明確である。ただ，委員は，施行令第37条第2項の「臨時委員」として委嘱されたことは明らかである。

- ② なお，船員労働委員会が，旧労組法第26条第3項の「特別労働委員会」に当るかについても疑義がある。

末弘博士は，特別労働委員会についての説明の際，「目下設置を予定されているものとしては，運輸大臣に附置せらるべき船員労働委員会がある」（労働組合法解説（改訂版），昭22，81・82頁）とされて，船員労働委員会を特別労働委員会の一種と把握されている。

労働省編，資料労働運動史（昭和20—21年版，784頁）によると，船員労働委員会の発足の経緯はつぎのようである。

「昭和21年1月10日，運輸省では，前年12月公布された労働組合法に基き，船員労働委員会の設置を次の如く決定した。

中央委員会は15名，地方委員会は9名で構成，使用者側代表は使用者団体の推薦により，第三者委員は両者の同意を得て，中央では運輸大臣，地方では地方海運局長が委嘱する。

運輸省では尚決定の趣旨を同日の全国海運局長会議で説明し，2月1日設置を目標に準備に着手した。

2月1日には事実上の機関として船員労働委員会の活動が開始され，その後労働組合法の施行と相俟って同法施行令第48条に基き正式の委員会に切替えられ，ここに法律に基き機関としての船員労働委員会の発足を見た。」

施行令第48条第3項 前項ノ船員ニ関シテハ本令（前条ヲ除ク）中厚生大臣トアルハ運輸大臣，地方長官トアルハ海運局長，厚生省トアルハ運輸省，都道府県トアルハ海運局ノ管轄区域トス

すなわち、施行令第48条第3項の読みかえ規定によって、船員法の適用ある船員に
関しては、「厚生省」が「運輸省」に、「都道府県」が「海運局」に読みかえられ、
施行令第35条にもとづき、厚生省、都道府県管轄の中央労働委員会、地方労働委員会
とならんで、運輸省、海運局管轄の船員中央労働委員会、船員地方労働委員会が組織
されたのである。(労働省労働法規課編著、改正労働組合法の解説、昭24、75頁参照
)

したがって、船員中央労働委員会および船員地方労働委員会はそれぞれ、旧労組法
第26条第3項前段の中央労働委員会および地方労働委員会にあたり、後段の特別労働
委員会にはあたらないと解するのがより適切と解される。

なお、施行令第48条第3項の規定が設けられた経緯については、松岡三郎・石黒拓
爾、日本労働行政、昭30、172頁以下参照。

- ③ 「第1期の委員の選出にあたっては、当時、労働組合、使用者団体が十分に発達し
ていなかったため、その選出にあたって労組法ならびに、本来的に予定される民主的
な選出方法によることができず、施行令の例外規定により、厚生大臣、地方長官がそ
れぞれ適宜労使の意向をきいて職権をもって委嘱した。その後労働組合組織も整備さ
れ、法の精神に基づく委員委嘱の合理的方途を見出すため、政府は、昭和21年6月17
日、中央労働委員会に対し、委員の選出方法に関して諮問し、中労委は、8月28日答
申を行なった。中労委の答申の骨子は、

1 労働者委員については、中央、地方の最上級連合団体を推進母体とし、この代
表より構成された推薦委員会が所定の手続(地労委々員にあっては単組の推薦投票)
を経て、定数の委員候補者、同数の予備候補者を推薦する。

2 使用者委員については、中労委にあっては経済団体連合委員会が、地労委にあ
っては商工経済会が委員候補者、予備候補者を推薦する。

3 第三者委員については、中労委にあっては厚生大臣が10名以上を選んで労使委
員に提示し、このうち労使委員の同意を得た7名を委嘱する。地労委にあっては委員
数を5名とするほかは、中労委の場合に準ずる。

というものであった。この答申に基づき、政府は、同年9月11日、厚生省労政局長名
をもって、各地方長官あて「労働委員会の委員選出例について」の通牒を発したが、
第2期委員はほぼこの方法によって選任された。」(全国労働委員会連絡協議会事務
局編、労働委員会の二十年一回顧と展望一、275頁以下)

なお、諮問および答申の内容については、労働省編、上掲書、788頁以下参照。

- ④ 「昭和23年に至り、労働者側の委員選出に関し、各地において、知事が一方的に委
嘱する、いわゆる職権委嘱の問題が起った。」(全国労働委員会連絡協議会事務局
編、前掲書、279頁以下参照)
- ⑤ しかし、この第32条の規定は、昭和22年制定の労働基準法第126条によって削除さ
れた。「其理由は、同法が第28条以下に最低賃金に関する規定を設け、そのため中央

及び地方に賃金委員会を設置し、行政官庁が一定の事業又は職業に従事する労働者について最低賃金を定める必要があると認める場合には、^{予め}委員会の調査及び意見を求めなければならないと規定すると同時に、委員会も「必要であると認める場合においては、賃金に関する事項について行政官庁に建議」し得ることとしたからである」（末弘、前掲書、第93頁）。

- ⑥ なお、労調法附則は、労組法第11条第1項を改正し、禁止行為として、「労働組合ヲ結成セントシ若ハ之ニ加入セントスルコト又ハ労働組合ノ正当ナル行為ヲナシタルコトノ故ヲ以テ」解雇その他の不利益取扱をなすことを追加している。

Ⅱ 戦前の状況

わが国では戦前、ついに労働組合法の制定をみななかった。また、大正9年から昭和6年にかけて発表されあるいは帝国議会に提出された諸労働組合法案のいずれにも、「労働委員会」の創設を規定したものはない。しかし労働組合法案のなかではないが、「労働委員会」の名称を使用している事例は、戦前においてもみることができる。また、大正15年の労働争議調停法における「調停委員会」制度は、かなりの程度、旧労組法における「労働委員会」制度に影響を与えているといえる。

以下、労働委員会の名称の使用例ならびに調停委員会制度についてその内容を検討する。

1 労働委員会の名称

わが国において労働組合法制定の要否が政府機関において問題とされたのは大正7年にはじまるとされている。すなわち、「世界大戦勃発以来の著しき社会不安に鑑み、政府は大正7年6月勅令第263号を以て、救済事業調査会なる一諮問機関を内務省内に設置し、関係官庁の官吏の外社会問題に対し学識経験ある人々を委員とし労働政策につきても調査答申せしむること」とした。

「同調査会に於ては諮問事項の一なる『資本と労働との調和を図る方法如何』に関し、労働組合法制定の要否、治安警察法第17条存廃の当否の問題起り、回を重ね議を練ること半歳、大正8年3月2日漸く審議を了し左の決議を為す

に至れり。

- 一 労働組合は之を自然の発達に委するを可とすること、
- 一 治安警察法第17条第1項第2項は之を前除すること^①

その後、「大正8年12月政府（内務省）は「労働委員会法案」を発表して各方面の意見を求めた。山中篤太郎教授によると「その内容は企業別に一定区域毎に労資共同の労働委員会なるものを組織する事を法律が認めるにある。この委員会は賃銀，休日，作業規則，危険防止，保健，慰安，互助，能率増進その他労働者の福利増進に関し調査審議し企業者に提議するのである。従って英国のホイットレイ（Whitley）案委員会類似の組織であり，内務省の発表せる如く労資協調の一案であって決して労働組合法ではなかったのである^②。」

この大正8年の「労働委員会法案」が，いわば公的に「労働委員会」の名称が使用された最初である^③。

しかし，その後，大正9年から昭和6年にかけて発表されあるいは帝国議会議に提出された諸「労働組合法案」には，「労働委員会」制度の採用は，どのような形式内容のものであれ，まったくみられない。

なお，協調会は，大正15年に，「我国に於ける労働委員会制度」という調査報告書で「労働委員会」の名称を使用している。

同書は，「労働委員会」をつぎのように性格づけている。

「吾国に於ける労働委員会は極めて最近の発達にかゝり加ふるに統一的法制を有せず各企業者任意に之を設置したるものなるが故に其内容甚だ区々にして適確な定義を下すことを得ない。然しながらこゝに労働委員会と云ふは大体左の如き標準に拠ったものである。

- 一 労資相互の意思疎通によって被傭労働者の境遇の改善，産業の発達に資するを目的とするもの。
- 二 右の目的達成のため労働者側より，又は労使双方より委員を出し労働条件，福利，能率，教育，衛生，其他の諸問題につき調査審議して事業主の諮問に応じ又は提案をするもの。
- 三 共済，修養，親睦等を目的とする労働団体の機関をして右の如き実質を有

せしめたるもの。

従て工場鉸山等に於て従来より存在している組長会，伍長会，役付会等はこゝに云ふところの労働委員会ではない。而して其の本質とするところは藤本製紙工場，淡陶株式会社，共同印刷株式会社等若干の労働委員会を除いては大体に於て単なる意思疎通機関及至諮問機関である^{④⑤}。」

このように、「労働委員会」の名称は，すでに戦前から使用されていた。しかしそれは，前述の山中教授ならびに協調会の説明によっても明らかのように，昭和20年労組法における「労働委員会」とはまった性格を異にしており，賃金委員会あるいは今日の労使協議会ないし経営協議会的性格のものであった。

なお，前述の山中教授の説明のなかに，労働委員会は「英国のホイットレイ (Whitley) 案委員会類似の組織」であるとの指摘は看過できない重要な指摘である。というのは，「労務法制審議委員会における審議状況」の項で述べるように，山中教授は同委員会の委員の一人であり，また，同委員会で Wage Board, Trade Board の構想 (末広意見書) が提案され，それが労働委員会の構想と結びついていく過程があるからである^⑥。

① 社会局，労働法案に関する資料，大15，1頁。

② 山中篤太郎，日本労働組合法案研究，大15，34頁以下，石井照久，労働法総論，昭32，28頁。なお，社会局，前掲書はこの「労働委員会法案」にはふれていない。

③ 大和哲夫，沿革的にみた労働委員会の思想，日本労働法学会誌28号，42頁。

④ 協調会，我国における労働委員会制度，大15，1頁。

⑤ このような意味での労働委員会は，大正8年から12年まで流行したが，その後労使双方ともそれに対する熱意を失なっていたといわれている (協調会，前掲書，9頁以下，大河内一男，講座日本の労働問題Ⅳ，昭37，21頁)。

その間，大正10年10月，協調会は「労働委員会法案」の起草建議を行ない (協調会，前掲書，10頁) この協調会の「労働委員会法案」とほぼ同一内容のものが，「産業委員会法案」として第56帝国議会 (昭4) において議員提案されている (日本工業倶楽部調査課，産業委員会法案に対する意見並参考資料，昭4)。

⑥ 末弘博士は，この大正8年の「労働委員会法案」を意識されていたようである。末弘意見書の説明の際，賃金委員会制度について，「日本でも今までこれに似たものを政府が議会に出そうとしたことがあります。」述べられている。しかし，末弘博士の

説明によると、この法案では労働者の代表を入れていないとのことである。(労働省編, 資料労働運動史・昭和20—21年, 707頁)

2 調停委員会制度

昭和20年労組法における労働委員会制度との対比において注目すべきものとして、労働争議調停法(大正15年4月9日法律第59号, 施行7月1日)における調停委員会制度がある^①。

以下、同法における調停委員会制度について、組織構成面と職務権限面に分け、関係条文を掲げ、同制度の特色を明らかにし、旧労組法における労働委員会制度と対比させる。

(1) 組織構成

第1条 左ニ掲クル事業ニ於テ労働争議発生シタルトキハ行政官庁ハ当事者ノ請求ニヨリ調停委員会ヲ開設スルコトヲ得当事者ノ請求ナキ場合ト雖モ行政官庁ニ於テ必要アリト認メタルトキ亦同シ(略)

前項ニ掲クル以外ノ事業ニ於テ労働争議発生シタルトキハ行政官庁ハ当事者双方ノ請求ニ依リ調停委員会ヲ開設スルコトヲ得

第2条 調停委員会ヲ開設セントスルトキハ行政官庁ハ当事者双方ニ之ヲ通知スヘシ

第3条 調停委員会ハ9人ノ委員ヲ以テ之ヲ組織ス委員ノ中6人ハ労働争議当事者ヲシテ各同数ヲ選定セシメ他ノ3人ハ当事者ノ選定シタル委員ヲシテ争議ニ直接利害関係ヲ有セサル者ニ就キ選定セシメ行政官庁之ヲ嘱託ス

前項ノ規定ニ依リ嘱託セラレタル委員ハ正当ノ理由ナクシテ之ヲ辞スルコトヲ得ス

第4条 労働争議ノ当事者第2条ノ規定ニ依ル通知ヲ受ケタルトキハ3日内ニ前条第1項ノ規定ニ依リ其ノ選定シタル委員ヲ行政官庁ニ届出ツルコトヲ要ス

当事者前項ノ規定ニ依ル届出ヲ為ササルトキハ行政官庁ハ当事者ニ代リ委員ヲ選定ス此ノ委員ハ当事者ノ選定シタルモノト看做ス

前2条ノ規定ニ依ル手續終リタルトキハ行政官庁ハ直ニ前条第1項ノ規定ニ依リ当事者ノ選定シタル委員ニ於テ選定スヘキ委員ノ選定ヲ要求スヘシ此場合ニ於テハ当事者ノ選定シタル委員ハ4日以内ニ之ヲ選定シ行政官庁ニ届出ツルコトヲ要ス

前項ノ規定ニ依ル届出ナキトキハ行政官庁ハ当事者ノ選定シタル委員ニ代リ前項ノ規定ニ依リ選定スヘキ委員ヲ選定ス此ノ委員ハ当事者ノ選定シタル委員ニ於テ選定シタルモノト看做ス

第5条 委員中欠員ヲ生シタルトキハ前2条ノ手續ニ準シ之ヲ補充ス

第6条 委員足りタルトキハ行政官庁ハ直ニ調停委員会ヲ招集シ之ヲ開会スヘシ

第7条 調停委員会ニ議長及其ノ代理者ヲ置ク議長及其ノ代理者ハ当事者ノ選定ニ係ル委員ニ於テ選定シタル委員ノ互選ニ依リ投票ノ多数ヲ得タル者ヲ以テ之ニ充ツ多数ヲ得タル者ナキトキハ抽籤ニ依ル

すなわち、その主要な点を列記すれば、

(イ) 調停委員会は、臨時の機関であつて常設の機関ではない。そして、争議の当事者双方の請求によつて行政官庁がこれを開催するのを原則とする。いわゆる公益事業に関しては、当事者の一方の請求によりもしくは当事者の請求なき場合でも行政官庁が必要と認めたときには開設しうる。(第1条)

(ロ) 調停委員会は労・使・中立各同数の委員よりなる三者構成をとる^②。調停委員会は、当事者委員および中立委員をもつて組織される。すなわち、使用者側の代表委員3名、労働者側の代表委員3名、中立委員3名の計9名の委員をもつて組織される。

(ハ) 選出方法 使用者側の委員3名は争議の当事者たる使用者またはその集団がこれを選定し、労働者側の委員3名は争議の当事者たる労働者の集団がこれを選定する。中立委員3名は、上の当事者委員6名が「争議ニ直接利害関係ナキ者」のなかからこれを選定する。そして、これらの委員が正式に調停委員会の委員となるためには、行政官庁がこれを囑託することを要する。(第3

条, 第 4 条)

なお, 所定の期日内に当事者委員の選定届出のないときおよび当事者委員による中立委員の選定届出のないときには, 行政官庁は職権をもって選定囑託しうることにしている。

(二) 中立委員の互選による議長および議長代理について定めている。

(2) 職務権限

(イ) 調停委員会は, 労働争議の調停を任務とする機関である。

第 8 条 調停委員会ハ労働争議ノ解決ニ必要ナル調査審理ヲ為シ其ノ調停ヲ為スモノトス

(ロ) 調停委員会は, その任務遂行のため, 強制調査権限を有する。

第 13 条 調停委員会ハ調停ニ必要ナル範囲ニ於テ当事者又ハ其ノ代表者其ノ他利害関係人又ハ参考人ニ対シ出席説明ヲ求メ又ハ説明書類ノ提示ヲ求ムルコトヲ得

第 14 条 調停委員会ハ調停ニ必要ナル範囲ニ於テ委員ヲシテ作業所其ノ他争議ノ関係場所ニ立入り, 作業若ハ設備ヲ視察シヌハ関係者ニ質問セシムルコトヲ得

なお, 第 13 条, 第 14 条違反については罰則規定がある (第 20 条, 第 21 条)。

この調停委員会制度^③ と旧労組法における労働委員会制度とを対比し, 主要な相違点および類似点を示すとつぎのようである。

(1) 相違点

(イ) 調停委員会は臨時の機関であるのに対して, 労働委員会は常設の機関である。

(ロ) 調停委員会は労働争議の調停のみを任務としているのに対して, 労働委員会はそれ以外にも広汎な任務を負っている。

(2) 類似点

(イ) 両者はともに合議体であって, しかも労・使・中立の代表委員からなる三者構成をとっている。また, 各側の委員の職務権限にも差異はない^④。

(ロ) 委員の選出方法においても, 労・使各側が代表委員をそれぞれ選定 (推

薦)し、労使の代表委員が中立委員を選定(同意)し、それを行政官庁が嘱託(委嘱)するという類似した方法を採用している。なお、労働争議調停法は選定届出のないとき職権選定嘱託の途を設けているが、旧労組法にはそのような規定はない。しかし、同法施行令第37条第4項が「使用者団体若ハ労働組合ノ推薦若ハ使用者ヲ代表スル者及労働者ヲ代表スル者ノ同意ヲ得ルコト能ハサルトキ」職権委嘱をなしうることにしたので、この点でも類似性を示すようになった。もっとも、施行令は「推薦アリタル者不相当ナルトキ」にも職権委嘱をなしうることにし、労働争議調停法よりも職権委嘱の途をより大きく開いている。

(イ) 両者はともに、その任務遂行のため、強制調査権限を付与されている。許された調査行為の態様もほぼ類似しており、調査妨害行為を罰則をもって禁止している点は同じである。

(ロ) 委員または委員たりし者に秘密遵守義務を課している点も類似している^⑤。

その他、旧労組法施行令とも対比すれば、会長および会長代理の選出方法、議事手続、関係官吏の出席に関する規定が類似しているといえる。

① 労働争議調停法に関しては、末弘巖太郎，労働争議調停法解説（労働法研究，大15，449頁以下所収），北原安衛，労働争議調停法論，昭2，孫田秀春，労働法（現代法学全集第2巻），昭3，399頁以下，長谷川公一，労働行政（行政実務講座4），昭12，122頁以下，菊池勇夫，労働争議調停法の試練（日本労働立法の発展，昭17，273頁以下所収），同，労働争議調停法の改正問題（労働法の主要問題，昭18，403頁以下所収），沼田稻次郎，労働法（法体制再編期）（講座近代日本法発達史5），昭33，274頁以下，野村平爾・島田信義，労働法（法体崩壊期）（講座日本近代法発達史8），昭34，232頁以下，秋田成就，戦前における我国争議調整制度の機能と展開（社会労働研究第11号，58頁以下），野村平爾，労働関係調整法（法律学全集，48），昭36，60頁以下，外尾健一，労働争議調整制度論（日本労働協会雑誌，第84号）15頁以下，林信雄，争議調整制度の史的展開（日本労働協会雑誌，第84号），20頁以下，参照。

② 調停委員会制度における三者構成の採用についてILOの三者構成の影響があったと思うと菊池教授が主張されている（日本労働協会雑誌，1号，63・4頁，日本労働協会編，戦後の労働立法と労働運動（上），昭35，17頁，19頁）が，それを明確に立

証できる資料をまだ探しえないでいる。

- ③ 労働争議調停法にもとづく調停委員会は、実際にはほとんど利用されず、同法にもとづかない事実調停が行なわれた。「調停法施行後法律に依る調停委員会の開設を見たのは、昭和5年大阪の湯浅伸銅株式会社の争議を始めとして、昭和9年の東京市電気局の争議に至る僅に前後6回に過ぎないが、調停官吏等が調停法の精神に基いて所謂事実調停を為したるものは、次表の如く急激に増加して来た。」(長谷川, 前掲論文, 108頁。表は, 108・109頁。)なお, 野村平爾・島田信義, 労働法 (崩法体制壊期) 232頁以下および, 野村平爾, 労働関係調整法, 63頁以下参照。
- ④ もっとも議長(会長)およびその代理の資格を中立委員に限定している(労働争議調停法第7条, 旧労組法施行令第40条)点ではひとしく差別している。なお, 労働争議調停法では議長および議長代理の選挙資格も中立委員のみにあるとしている。また同法は, 調停委員会の報告の公表に関して当事者委員の双方に拒否権を認めている。
- ⑤ 旧労組法は, 職員にも強制調査権限を認めていることと関連して, 「職員若ハ職員タリシ者」にも秘密遵守義務を課している。

Ⅲ 労務法制審議委員会における審議状況

昭和20年10月27日, 労働組合に関する法制審議立案のため^①, 厚生省の諮問機関として労務法制審議委員会が設けられた。同委員会は, 官庁側, 学識経験者, 事業主側, 労働者側, 貴衆両院議員の五者構成によって組織された。同日第1回審議委員会総会を開催して以来, 整理委員会(小委員会)を3回, 総会を5回開催し, 11月24日に, 政府に対して労働組合法案の答申を行なった。

この労務法制審議委員会において, 労働委員会制度についてどのような討議がなされ, どのような経緯をへて労働委員会制度が答申労働組合法案に採用されるにいたったのかを, 同審議委員会総会の議事録^②によって検討する。

1 第2回委員会

(1) 第2回委員会で末弘巖太郎博士によって「労働組合立法に関する意見書」が提出された。この末弘意見書は, 労務法制審議委員会における最初の具体的に整理された提案である。しかし, この末弘意見書ではいまだ労働委員会制度に関する意見はみられない。わずかにつぎの文言にその萌芽を認めることが

できる。

「基本方針 二 (イ) 今後と雖も未組織のまゝに残るべき労働部門の為に、オーストラリア、イギリス等の例に倣いて賃金委員会制 Wage Board Trade Board を設けこれをして労働組合に代る機能を営ましむるを適當とすべく、

五 労働組合に関する事務を円滑に運営する為には、此の種の事務を警察行政より分離し、社会行政及至民生行政の一部として取扱い、それが為特に末端行政機構を新設し、其人事の質的充実に注意を払うこと。

此種の行政機関に労働者側、企業者側を加えた有力なる参与機関を附置し、平時極力事務の官僚化を防止するに力むると同時に争議に対する仲裁調停の末端機構も此種機関を基礎として之を構成すること

第四 賃金委員会

一 未組織労働者を主とする産業につき、府県を単位として産業別に企業者側、労働者側の代表者を加えたる混合委員会を作り、之をして当該産業に属する労働者の賃金其他労働条件を査定せしめ其公正化を図ること

二 委員会の組織その他についてはイギリスの制度を研究した上、我国の実情に即して考案すること（イギリスの制度については Sells : Trade Board System なる好参考書あり）

第五 行政機関

一 労働組合その他労働に関する行政事務を警察行政より分離し、この事務を専管する行政機構を作ること

二 本機構には企業主側、労働者側の代表を参与せしめたる有力なる参与機関を附置し、極力労働行政の官僚化を防止すると同時に、労働関係の調整特に争議の防止、罷業の調停等の事務に参与せしめること」

この末弘意見書で注意すべき点の第一は、未組織労働者の賃金・労働条件に関して、オーストラリアやイギリスの Wage Board, Trade Board にならった賃金委員会制度の創設を構想している点である。この制度は、イギリスでは1909年の Trade Boards Act にはじまり、1917年のホイットレー委員会の

勸告にもとづく1918年法等をへて、1945年、1959年の Wage Councils Act にいたるまでうけつがれている^③。この Trade Board or Wages Council は、労・使・中立委員からなる三者構成の委員会である。もともと、末弘博士は「企業者側、労働者側の代表を加えたる混合委員会」（意見書）とされ、その説明の際には「企業者側と労働者側、それに政府のものが一緒になって……会を作り」と述べ、中立委員を加えることは主張されていない。

第2は、労働行政を警察行政より分離して専管の行政機構を創設し、それに労・使の代表を参与させた常設の有力な参与機関を附置し、労働行政の官僚化を防止すると同時に、労働関係の調整特に争議の防止、罷業の調停等に参与せしめようという構想である。その任務が、労働行政の官僚化の防止と同時に特に労働関係・争議の調整に重点がおかれている点、ならびに「争議に対する仲裁調停の末端機構も此種機関を基礎として之を構成すること」とされている点にも注意する必要がある。しかし、「参与」という用語を使用されているところからも明らかなように、いまだこの機関を独立の行政委員会として構想されるまでにはいたっていない。

(2) この末弘意見書に対する質疑の過程で、鮎沢巖委員により、独立の行政委員会としての三者構成による労働委員会制度を創設することについて、つぎのような注目すべき意見の開陳が行なわれた。

「御記憶のように「ニュー・ディール」大体あれは非常に進んだ労働立法、社会立法であって、そこでどういうことが試みられたかは今申上げる必要もないし、時間もないので省略致しますが、あの「ニュー・ディール」の中心をなすものは N・R・A 全国産業復興法であります。その方法は何であるかと云うと、あの全国に漲る失業者を救済するために、全国的に救済の設備を講ずると同時に、失業者に職業を与えるために労働時間を制限して就職せしめる。彼らの労働条件を規制する為に、労働者に労働組合を作ることを法律を以て命令し、これを連邦の力をもって助長する。そうして全国的団体協約をやらせた。それと同時に労働条件を規定する「コード」を各企業別に全国に亘って何れかの「コード」に属します。労働者はどんな形かの労働組合に入って、そこで、

「コード」が果して実施されるや否や、その完全にして忠実なる履行を実現させる為に、全国的な労働関係委員会という組織ができた。

あのニューディールについてはいろいろな欠陥があって米国内においての評判は決してよくなかった。失業対策も非効果的なものもあったが、その中に欧米戦争が起り、第2次の世界大戦となったためニューディールは色々な欠陥破綻を余り暴露しない間に此の戦争に入ってしまった。しかしアメリカのニューディールの中には、日本にとって参考とすべきものもあるように思います。恐らく今度出来る日本の新しい労働組合法というものは、その基礎におく新経済秩序においてもそういう形のものが出来ることについては非常に興味をもつであろうし、或いは考え方によってはそういう風に進まなければ拙いということを書いてくるのではないかと考えます。とに角そうした組織を参考として作る。若し作ったらどんなものであるかということは今日でなく此の後の機会に申上げて、皆さんの御批判を仰ぎたいと思います。早い話が各工場或いは産業において問題が起ってストライキがあったら、ストライキになる前に、賃金或いは工場監督の方法に関し、或いは雇傭問題等に関して、その度毎に協約する方法にするか、もう一つは一つの形を作っておいて、とにかくその中において色々な規定を置くか、そんなようなこともこの際此処で申上げて宜しい。其の取扱方についても末弘先生の御話の中に随分有益な御話がありましたが、やはり「ナショナル・レーバー・ボード」といった形のものを作ったらよいのではなからうか。或いは作るべきではなからうか、寧ろ私は遠慮なしに作るべきではないかと此処で提唱して見たいと思います。」と述べて、労働委員制度の創設を提唱された。

そして、労働行政を警察行政から分離する必要性を強調されたのち、「労働を新たな国民組織の下に、労働組合の一つの機能として、労働条件、あるいは産業秩序維持における諸条件というものは、かなり広汎な新国家機構の下に行われることに致したいと思うのであります。」と述べられ、つづいて、労働委員会の組織構成や職務権限についてつぎのように述べられている。

「中央に全国的の労働委員会というものを設けて、それは各3名位と致しま

すが、労働組合側の代表者と使用者側の代表者とが大きな権限をもって、労働に関する争議の問題は其処において調査する。これが最終審を行なうことに致します。各地方にも同様な組織があり、又各産業組織別に各工場、鉱山等にもあるという形にする。そして労働組合は国家の産業を維持する上において協力する。それは企業に従属する機関ではなく、対等の立場に立って働く。この敗戦後の日本が工業日本として起ち上る時に、各人が納得し、新たな決意をもって文化に貢献するという覚悟の上に、その自覚の上に協力する。その中から選ばれたものが官吏というか公吏というか、それに入って、長年の経験をもつものが此処で労働に関するところの裁判を取扱う。これも例えば刑法上の罪を犯した時は刑法により、又民法の規定にあるもので明らかなものは別であります。労働や産業秩序に関するものはここで取扱う。……こういう大きな労働行政機関があるということであつたならばよいのではなからうか。

……警察行政と切離して新たな行政機構が作られること。簡易裁判所というような恰好で……この新しい組織の下で簡単に、而も明るい空気の中で朗らかに、協力一致の精神をもってやってゆく。職場においても大きな工場で起つた問題について……東京、大阪など各方面の人の意見を聴く、きくのではなくその時には委員長は可なり大きな権限を持って呼び出すことが出来、已むを得ぬ事情がない限り拒否することが出来ないというようにして、そこで陳述することについては虚偽を防止し、それに対する罰則もある。失つた時間に対しては相当な報酬を払う。……その『ボード』の委員に挙げられるということは、一つの社会的責任であると同時に、大なる名誉でもある。報酬も十分にあるというように致したい。是は外国人、特にアメリカにおいて広く行なわれている所でありますけれども、弁護士、教会の牧師、大学の教授、大学の総長というような人々、或いは言論界において有名な人々が其の委員長に推されて、それから労働者側の代表としては労働組合から選出する。使用者側代表としては使用者組織の中から選ばれて出るということにする。」

このように述べられて、鮎沢委員がはじめて、独立の行政委員会としての三者構成による労働委員会制度の創設を提案されたのである。しかし、その表現

にあいまいなどところが多くその組織構成や職務権限等について不明確な点が多いが、この鮎沢委員の発言のなかでは、つぎの諸点に注意すべきであろう。

(イ) 第1は、労働委員会制度の発想をアメリカの労働法制とりわけニュー・ディールの労働立法によっている点である。しかし、アメリカのニュー・ディール政策の一環として制定された労働立法のうち全国産業復興法 (National Industrial Recovery Act, 1933)^④のみをとりあげるにとどまって、全国労働関係法 (National Labor Relations Act, (Wagner Act), 1935) にはふれていない^⑤。そのこととも関連して、行政委員会としても National Labor Board (全国労働関係局, 1933年設置) に重点をおき、第1次 National Labor Relations Board (全国労働関係局, 1934年設置) や National Labor Relations Act 下の第2次 National Labor Relations Board (1935年設置) にはふれていない^⑥。したがって、労働委員会の組織構成も NIRA 下の National Labor Board の三者構成 (労・使代表各3名, 中立委員長の計7名) を参考としている^⑦。また、不当労働行為制度の問題に関連しては、NIRA の code of fair competition (公正競争規約) の段階にふれるにとどまっており、ワグナー法の unfair labor practices (不当労働行為) 制度へは言及されていない。

(ロ) 労働委員会の名称は、(National) Labor Board の訳語として使用されている^⑧。

(ハ) 強制調査権限を有すべきことを強く主張されている。

(ニ) 中央に全国的な労働委員会をおき、各地方や各産業組織別に各工場や鉱山等にも同様の組織をつくるとの提案は、National Labor Board の組織と異っている^⑨。

(ホ) なお、労働委員会の職務権限については不明確な点が多い。「労働に関する争議の問題は其処において調査する。これが最終審を行なうことに致します。」「此処で労働に関するところの裁判を取扱う。」等の表現から考えると労働に関する一切の紛争解決機関たらしめようとの意図がうかがえる。「裁判」「簡易裁判所」といわれているところからは、判定的機能の重視がうかがえるが、労働争議の調整的機能をどのように考えているのかは不明瞭である (仲

裁機関として考えておられたのであろうか)。

(ハ) 中央の全国的な労働委員会とそれ以外の労働委員会との関係は「最終審」といわれていることから明らかなように、上下審関係におこうとされている^⑩。

2 第3回委員会

第2回委員会で原案作成を整理委員会に附託した。整理委員会は、労働組合法草案を作成し第3回委員会に提出した、整理委員会の議事録を参照することができないため、労働委員会制度が整理委員会でどのように討議されどのような経緯をへてこの草案に採用されるにいたったのかは明らかでない。

この草案では、労働委員会制度について独立の章が設けられ、つぎのように規定されている。

第4章 労務委員会

第26条 労働組合ニ関スル事務ノ円滑ナル運営ニ資スル為雇傭者ヲ代表スル者労働者ヲ代表スル者及中立ノ第三者同数ヨリ成ル労務委員会ヲ設ク

雇傭者ヲ代表スル者ハ雇傭者団体ノ推薦ニ基キ労働者ヲ代表スル者ハ労働組合ノ推薦ニ基キテ之ヲ委嘱ス

労務委員会ハ中央地方及地区ノ三種トシ、特別ノ必要アルトキハ臨時ノ委員会ヲ設クルコトヲ得

第27条 労務委員会ハ第3条第7条第23条ニ規定スルノ外左ノ事務ヲ行フ

- 一 労働事情ノ調査
- 二 団体交渉ノ斡旋ソノ他争議ノ予防
- 三 争議ノ仲裁並調停
- 四 労働条件ノ改善ニ関スル建議

第28条 労務委員会公益上必要アリト認ムルトキ又ハ関係者ノ同意アルトキハ議事ヲ公開スルコトヲ得

第29条 労務委員会前条ノ規定スル事務ヲ行フ必要アルトキハ雇傭者並ソノ団体及労働組合ソノ他ノ関係者ニ対シ出頭ヲ求メ労働事情ノ調査ニ必要ナル帳

簿ソノ他書類ノ提出ヲ求メ又ハ関係ノ工場事業場ヲ臨検スルコトヲ得

第30条 一定ノ産業又ハ職業ニ従事スル労働者ノ労働条件特ニ不良ナルトキハ労務委員会ハソノ実情ヲ調査シタル上改善ノ具体案ヲ作成シテ地方長官ニ建議スルコトヲ得

地方長官前項ノ建議ヲ受ケタル場合ニオイテ必要アリト認ムルトキハ関係ノ雇傭者又ハ雇傭団体ニ対シ労働条件ニ関スル一定ノ基準ヲ指示スルコトヲ得

雇傭者前項ノ指示ヲ受ケタルトキハ遅滞ナクコレヲ労働者ニ周知セシムルコトヲ要ス前項ノ指示ハ関係雇傭者及労働者ニ対シ労働協約ト同様ノ効力ヲ有ス前項ノ規定ハ労務委員会ガ主務大臣ニ建議シタル場合ニ之ヲ準用スル
附滞決議

二 政府ハ本法施行ト同時ニ労働行政機構ヲ整備拡充シ、労働省ヲ設置スルト同時ニ中央地方ニ亘ツテ一切ノ労働行政事務ヲ警察行政ヨリ分離シ、末端事務ハ勤労署ヲ拡充改造シテ之ニ当ラシム

五 中央労務委員会ニ労資協会及労働科学研究所ヲ附属セシメ労働ニ関スル科学的調査ヲナサシムルコト。

この草案ではつぎの点を注意すべきであろう。

(イ) この草案は、労働委員会制度に関しては、昭和20年労組法と全体的にきわめて類似している。

(ロ) 相違点をあげれば、まず、名称が「労務員会」となっていて「労働委員会」ではない。

(ハ) 中立委員（第三者委員）の選出規定が欠けている。

(ニ) 草案では地区労務委員会も常設機関としている。

(ホ) 裁判所による労働組合解散命令に関する労働委員会の関与（申立権）に関する規定がない。

(ヘ) 不利益取扱禁止および黄犬契約締結禁止違反事件に関する労働委員会の関与規定がない。これは、不当労働行為制度との関係において、労働委員会の職務権限上もっとも注意すべき点である。

(ト) 職員に関する規定がない。

(チ) 秘密漏泄の禁止規定がない。

(リ) 最後に、附帯決議で労働省の創設、勤労署の活用を要請しているところからも明らかなように、労働委員会を必ずしも総合労働行政機構として一元化して構想していないことに注意すべきであろう。

3 第4回委員会

第4回委員会では、第3回委員会提出草案の逐条審議が行なわれた。その際、労働委員会制度に関してつぎのような提案がなされた。

(イ) 第10条（不利取扱禁止等）違反行為に対する罰則を設けるに際して、労務委員会の関与（「労務委員会の決議によってこれを認定する」）を要件とする規定を入れよ（山中篤太郎委員）。この山中委員の発言は特記されるべきであって、わが国における不当労働行為制度確立の、いいかえれば労働委員会の不当労働行為に対する判定的機能の途をひらく第一歩といえる^⑩。

(ロ) 第14条（労働組合の解散命令）について労務委員会の関与を認めるべきである（鮎沢委員）。（なお、これは連合軍側の申入による旨の発言があった。）

(ハ) 第三者委員の任命方法についても規定をおくべきである（西尾末広委員）。

(ニ) 労務委員会の任務に労働争議の統計の蒐集および作成を追加せよ（鮎沢委員）。

4 第5回委員会

第4回委員会までに述べられた諸意見および鮎沢委員から連合軍側からの希望として述べられた点などを参酌して整理委員会で作成された新たな労働組合法案の草案が第5回委員会に提出された。

労働委員会制度に関する新草案の規定で注意すべき点は、第一に、この草案ではじめて「労働委員会」の名称が正式に採用されたことである。その経緯は明らかでない。すでに第2回委員会で鮎沢委員が「労働委員会」の名称を使用してその創設を提案されていたが、旧草案では「労務委員会」の名称が使用さ

れていた。旧草案を審議する第4回委員会で、その名称が問題とされ「産業審議会」（藤林敬三委員）、「労働産業委員会」（松岡駒吉委員）の名称があげられている。第5回委員会で新草案審議の際、末広委員は「先程申しましたように、労務委員会を労働委員会と云う名前に変えました。」と説明しているにすぎない。「先程申しました」の内容の記載が議事録にみあたらない^⑩。

つぎに、新草案は、旧草案について第4回委員会の席上で述べられた前記意見のうち、鮎沢委員による第14条（労働組合の解散命令）についての労務委員会の関与を認めるべきであるとの意見、および、労務委員会の任務に労働争議の統計の蒐集および作成を追加せよとの意見は採用されていた。しかし、第10条（不利益取扱禁止等）違反行為に対して罰則を設けるに際して労務委員会の関与を要件とする規定を入れよとの意見は、採用されていない。また、第三者委員の任命方法についても規定をおくべきであるとの意見も、採用されていない。もっともこの点については、第5回委員会の席上、改めて具体的に西尾委員より、命令によらないで本法に、第三者委員は労・使委員の同意をえてこれを委嘱する旨の1項を入れよとの提案があり、松岡委員が賛成意見を述べたのち、その提案は採択された。

その他、新草案は、若干の字句の訂正等を行なっていること以外には、(イ) 中央および地方にのみ労働委員会を常設することとし、地区は特別の必要あるときに設けることとしたこと (ロ) 委員および職員についてその法律上の地位を明定したこと、(ハ) 職員の調査権限をも明定したこと、(ニ) 委員および職員の秘密漏泄禁止規定をおいたこと、(ホ) 委員の人選について附帯決議を追加したことが、旧草案と異なる点である。

5 答申労働組合法案

第5回委員会をもって労務法制審議委員会の労働組合法案の審議は終了した。3日後の11月24日、労務法制審議委員会は、政府に対して労働組合法案の答申を行なった。

この答申案は、第5回委員会へ提出された新草案と対比すれば、労働委員会制

度に関しては、第三者委員の任命方法に関する規定をおいたことのほか若干の字句の修正を行なったにとどまる。したがって、この答申案の段階までは、第10条（不利益取扱禁止等）違反行為に対しては下記のように罰則を規定するのみで、労働委員会のそれへの関与規定がおかれていないことに、不当労働行為制度との関連において、特に注意する必要がある。（第32条、第10条ノ規定ニ反シタル者ハ6月以下ノ禁錮又ハ500円以下ノ罰金ニ処ス）^⑧

- ① 昭和20年10月1日閣議了解，労働組合ニ関スル法制審議立案ノ件
 - 一，終戦ニ伴フ新勤労情勢ニ即応シ労働組合ニ関スル法制ノ整備ニ付速急之ガ審議立案ヲ行フコト
 - 二，労働組合ニ関スル法制其ノ他労務法制ノ整備ニ関シテハ特ニ関係各庁並ニ民間有識者ノ意見ヲ徴スルノ要切ナルニ鑑ミ厚生省ニ適当ナル審議機構ヲ設クルコト（労働者編，資料労働運動史・昭和20—21年，689頁。
- ② 労働省編，前掲書，690頁以下。なお，重要な資料である整理委員会の議事録は公表されていない。
- ③ 石田磯次・川野広・梶原武共訳，イギリス労働省編，労使関係ハンドブック，昭41，247頁以下および岡部実夫，イギリスの労働政策と労使関係，昭41，114頁以下参照。
- ④ 全国産業復興法（National Industrial Recovery Act, 1933）については，戦前には，高柳賢三，NRAと米国憲法，国家学会雑誌84巻8号，松井七郎，米国産業復興法に就て——特にNRA第7条(a)を中心として，同志社論叢46号，菊池勇夫，米国労働法におけるNRAの意義，法政研究5巻1号といった論文が発表されていた。
- ⑤ 鮎沢委員は，昭和34年1月14日の「労働組合法制定の前後」座談会では，当時すでにワグナー法を意識していた旨発言されている（日本労働協会雑誌，1号，65頁，日本労働協会編，戦後の労働立法と労働運動（上），昭35，24頁——なお後者は前者を加筆訂正しているのので随所でニュアンスにちがいがある）。

なお，山中委員は，「鮎沢さんがアメリカのことに詳しいからワグナー法のことを話しておられた。」と語っている（中央労働委員会事務局編，労委十年の歩みを語る，昭31，22頁）。
- ⑥ 鮎沢委員は一度だけ「全国的な労働関係委員会」という用語を使用されている。第1次NLRBを指していられているのであろうか。しかし，組織構成面から考えてもNLBに重点がおかれていたのは明らかである。
- ⑦ 鮎沢委員は，前掲座談会で，三者構成の提案の際には，同氏が20年にわたって関係していたILOの三者構成が念頭にあった旨発言されている（63頁，65頁）。なお，ILOの三者構成とちがって政府の代わりに民間の中立委員が入ることについては，

政権の交代その他の問題もあって「民間の公正な意見で政府のポリチカルな態度というものに支配されないようなものはいったらいいじゃないか、という考えを私共持ったわけです。」(65頁)と発言され、また、「ワグナー法ではご承知のように三者構成ではないんです。ただ労働委員会というものをつくったということは、ワグナー法の一つの強味であったので、ぜひほしい。同時に末弘案(注、前掲末弘意見書)のときにできているのは労働問題の調整・調停・仲裁を考えているものですから、その調停を日本の場合にどうかというと、力のバランスによらないで第三者のフェアな意見、政府でなくてそういうようなものはいえるようにしたい、ということから民間代表ということを考えてわけです。」と発言している(65頁)。

なお大野緑一郎了員は、「国際労働会議に日本は入っておったのですが、その当時からエンプロイヤーの代表を選ぶというのは慣れておりましたので、それは大して問題ではありませんでした。」と語っている(中労委編、前掲書、24頁)。

⑧ 鮎沢委員は、前掲座談会で、労働委員会という用語は、ワグナー法の Labor Relations Board の訳として使用したと語っている(日本労働協会雑誌、1号、67頁、日本労働協会編、前掲書、32頁)。

⑨ このような発想は、1934年の第1次 National Labor Relations Board のアメリカの状況によっているのかもしれない。(松井七郎、労働組合法——ワグナー法よりタフト・ハートレー法へ——、昭23、88頁、本多淳亮、米国内不当労働行為制度、昭28、58頁以下参照)

⑩ 鮎沢提案に対して、末弘博士は、つぎのような意見を述べられている。

「実はアメリカのニューディール式に、むしろ強制的、或は半強制的に資本家側も労働者側も組織し、「コード」でやってゆけば非常にはっきりしてよいようにも考えられます。しかしそれを考えると頭の中にすぐ浮ぶのは、イタリーのファッショのやり方であります。資本家側と労働者側を産業別、地域別に全国的に網を張る制度であります。ニューディールは当時の経済の行詰りを打開するためには、あの国としてはかなり無理なやり方であった。……ニューディールの問題はどれも日本流に書こうとすると、ファッショの考えが出来るので、実はその考えは捨てたらということを一応申し上げます。」

⑪ 鮎沢委員は、前掲座談会で桂泉氏(当時の委員の一人)の「不当労働行為防止機関の考え方を、組合法に入れたらいいだろうとおっしゃったのは鮎沢さんか山中さんでしたね」という質問に、「私でした」と答えている(日本労働協会編、前掲書、13頁)が、これは、前掲雑誌で「私だったと思います」と答えているほうが正確で、多分誤解ではなかろうか。というのは、労務法制審議会の議事録では山中委員の発言となっているし、また、答申労働組合法案の段階までは、後述のよに、旧労組法第33条第2項に対応する規定はみられないのは、当時の鮎沢委員の草案に対する影響力からみてこのことを裏づけるものと思われる。さらに、前掲座談会で、「あの11条で

は、ワグナー法の不当労働行為制度が、とくに問題にされたことはなかったと思います。……アメリカのは公正競争 fair competition の考え方からきているんですし、日本のは別な考え方ですからね」(日本労働協会編、前掲書、28頁)と発言されていることも間接的証拠といえる。

- ⑫ なお、中労委編、労委十年の歩みを語る、昭31、ではこの問題について、桂岸委員と山中篤太郎委員がつぎのように語っている。

「桂 この委員会が、はじめは労務委員会になっていたのに、最後に労働委員会となっている。これは何か意味があったのですか。

山中 『労働』とすべきかどうかということについては初めから議論があった。ぼくが記憶しているのは、京都から出た社会党の水谷さん(長三郎氏)が『勤労』という字を非常に軍国調である、断じて『労働』にしなければいかぬということを盛んに議論していました。ところが『労務』という言葉がこれは末弘さんの原案で、末弘さん自分で書いたものだから出てきたが、諸君『労務』は困る……という結論だった。

桂 労務報国会というものがありませんからね。

山中 それで最後に『労働』ということに全部きちんと統一されたのですね。(23頁)

- ⑬ なお、労務法制審議委員会で労働組合法案について審議している間に、昭和20年11月2日に政府は、「労働争議ノ調停ニ関スル件」(労発1号厚生省労政局長、内務省警保局長発、警視総監、地方長官宛)の通牒を出している。そこでは、三者構成による常設の調停委員会の設置をうたっている。(その内容等については、労働省編、資料労働運動史・昭20—21年、687頁以下参照。なお、日本労働協会雑誌、1号63頁以下および中労委編、前掲書、15頁参照。)この調停委員会を積極的に労働委員会に吸収する意図を、末弘委員は第3回委員会での第一次草案の説明の際に述べている。

Ⅳ 確定政府案

昭和20年11月24日付の労務法制審議委員会の答申労働組合法案にもとづいて、政府は労働組合法政府案を作成し第89帝国議会に提出した。この政府案に対して、第89帝国議会はほとんど実質審議をなすことなく無修正で採択し、労働組合法は昭和21年12月22日法律第51号として公布され、翌21年3月1日から施行された。

確定政府案したがって昭和20年労働組合法は、労働委員会制度に関する規定については、つぎの点を除けば、答申案をほとんどそのまま踏襲しており、実質的には答申案と異ならないといつてよい。

大きな差異は、不利益取扱禁止および黄犬契約締結禁止規定の違反行為に対する罰則規定において労働委員会の関与（請求）を手続要件とする規定をおいたことである。すなわち、

第33条 第11条ノ規定ニ違反アリタル場合ニ於テハ其ノ行為ヲ為シタル者ハ
6月以下ノ禁錮又ハ500円以下ノ罰金ニ処ス

前項ノ罪ハ労働委員会ノ請求ヲ待テ之ヲ論ズ

この第33条第2項の規定によって、労働委員会は、不当労働行為制度の担当機関としての途を歩むことになったことに注意する必要がある。

しかし、この第33条第2項がどのような経緯によって挿入されるにいたったかは、労働省編、資料労働運動史・昭和20—21年版では明らかにされていない。ただわずかに、当時の担当官の一人であった松岡三郎教授の著書でのつぎのような記述^①が手掛りとなるにすぎない。

松岡教授は、つぎのように記述されている。昭和20年11月24日の労務法制審議会答申案は罰則主義をとっていたが、2日後の26日における厚生省と司法省との連絡会議で削られた。削除のままで法制局の審議を通過し、また閣議の承認も経た。ところが、12月5日連合国の労務担当官カルピンスキー少佐が罰則を設けるよう指示してきた。

「右の司法省法制局で罰則を削除した経過並に右のカルピンスキー少佐の指示を受けて罰則を設けた経過について、12月6日附のわたくしのメモに次の如く記載している。（原文のママ）。

『第11条に罰則を設けたことである。この点に付てはすでに審議会でも法制局に於ても論議された。其の結果罰則から除外された理由は次の5点である。第1にそれは構成要件が不明確である。労働組合は届出なくとも成立するので、どれが労働組合かはっきりわからない。況んや組合員であるか否かは不明である。而も組合員に不利益なる取扱いをなしたかどうかも甚だ不明である。かかる構成要件の不明なものに罰則をつけることはできない。第2にそれは政治的意味の規定である。政治的規定に罰則を附けるのは妥当でない。第3に労働者は第15条の解散の処分違反に対し、又第25条の平和条項違反に対して罰則

をつけていないのに、第11条違反に対し使用者のみ罰則をつけられるのは不公平である。第4に、使用者が解雇したり、労働者に不利益なる取扱をする場合には、労働者が組合員たる理由を用うるより、怠惰とかその他の理由を用いるので、恐らく本条に罪則を設けても無益である。第5に、本条違反の場合に、その私法上の行為が無効であれば、其の目的は充分達せられるのであるから、更に罪則を設ける必要がないというのであった。然し、これに罰則を附すれば、その予防的効果は充分であり、附することができれば、附したに越したことがない。そこで右の理由を考慮して、其の処罰は労働委員会の請求を待て之を論ずることとしたのである。』」（傍点筆者）

この松岡教授の記述によれば、連合国労務担当官の指示は、罰則の復活のみであって、労働委員会の関与には及んでいなかったようである。当然、連合国労務担当官には1935年のワグナー法ならびに NLRB についての知識はあったと思われるが、労働委員会制度を NLRB 制度へ積極的に接近せしめようとする意図がなかったのであろう。確定政府案のアップルバルの段階でその知識が積極的に規定を設けることに反対しないという機能を果たしたのであろうか。

結局、第33条第2項の規定は、政府案の作成過程で作業担当者により挿入されたことになる。

しかし、松岡教授の記述によっても、「そこで右の理由を考慮して、其の処罰は労働委員会の請求を待て之を論ずることとした」という記述と、罰則削除の5理由との関連はいまだ明確ではない^②。

この問題について、富樫総一氏（当時、厚生省労政局調査課長、労務法制審議委員会幹事）は、座談会の席上につきのように発言されている^③。

「組合法で、いまの不当労働行為制度は24年改正でアメリカからとり入れたと思うんですが、実は最初の組合法にその根っこがある。アメリカのことを考えて入れたのでなく、こういう経過です。あれに刑罰規定があった。ところが司法省の刑事局が組合法で刑罰規定は困る。やはり民事的なものでなくてはいけないというので、えらく反対した。私はこの段階ではこのぐらい厳しくやらんとあぶないというので頑張りましたが、それなら司令部に行こうというの

で、前の検事総長をやった佐藤藤佐さんが刑事局長で、2人でいった。佐藤さんはペチャンコにやられた。しかし事務的にいっても刑事裁判所はとてもやれない。それじゃクッションとして外国元首の刑罰（注）を援用していけないという理由はないんだから、この罰は労働委員会の請求を待ってやるということになればクッションになるだろう、じゃそれ一つ頼むというのが、事務的にいえば不当労働行為の根っこなんです。しかし、それもアメリカを勉強した結果出たのでなく、そういう経過であげたんす。請求を待ってやるというのは、いま考えておもしろい。

注 刑法第90条（昭和22年削除）

第2項 帝国ニ滞在スル外国ノ君主又ハ大統領ニ対シ侮辱ヲ加ヘタル者ハ
3年以下ノ懲役ニ処ス 但シ外国政府ノ請求ヲ待テ其罪ヲ論ス」

富樫氏は、上の事実が、労務法制審議委員会の段階であったのか、答申にもとづく確定政府案作成の段階であったのかを明らかにされていないが、旧労組法第33条に第2項が附加されたのは後者の段階でのことであるので、上の事実も後者の段階でのことであろう。

この富樫氏の発言のなかで、とりわけ、第33条第2項の規定は、アメリカのことを勉強した結果出たのでなく、（確定政府案作成の段階での）罰則削除・復活過程で、刑事局の罰則反対（事務的にいっても刑事裁判所はとてもやれない）意見との調整のため（それは、松岡教授によると、カルピンスキー少佐の罰則復活指令によるのであるが）、クッション（緩衝的な手続）として、刑法第90条第2項の規定様式をかりて、労働委員会の請求を待ってやることになったという趣旨の発言は重要である。

すなわち、確定政府案作成段階で第33条第2項の規定を設けるに際してアメリカの労働法制（unfair labor practices 制度や NLB, NLRB 制度）の展開が顧慮され、積極的にそれらの制度への接近をはかるという意図はまったくなく、いわば便宜的に、罰則復活との関連において、刑法第90条第2項の規定様式をかりて、法案において設置が予定されていた労働委員会制度へ結合させられたことがうかがえるからである。（もちろん、松岡教授がいわれているよ

うに、そこには労働問題の特殊性という認識が作用していたのではあろうが。

(注②参照) (未完)

① 松岡三郎・石黒拓爾, 日本労働行政, 昭30, 21頁以下, 116頁以下とりわけ123頁以下参照。

② この問題について参考資料として, 日本労働法学会(第31回大会)でのシンポジウムにおける松岡教授の発言をあげることができる(学会誌28号)

「私の記憶では司法省にいきますと, 当時司法省では起訴権の侵害だ, 労働委員会の申告権というのはよくない, こう言いました。それに対して末弘先生は, 労働問題は検察庁はわからない, 検察庁は結果として一時的な現象だけを見るんだ, その原因というものを把握するのだという考え方を, 強く主張されたように私は覚えています。」

(185・186頁)

「不当労働行為の処罰するということについて経営者側だけじゃなくて司法省が反対した。その反対理由は, 構成要件がきわめて明確でない。罪刑法定主義の原理という問題を見ると, このくらいではむずかしいだろうということをしたんです。そのような考え方もある意味では妥協という意味も多少ありますが, 先ほど申しあげました労働問題の特殊性から労働委員会が請求をもってやるというような形が出たと思うんです。」(190・191頁)

すなわち, 労働問題の特殊性という認識が, 労働委員会の関与(請求)を手続上の要件とさせた主因であろう。そこにはもちろん, 労働委員会が有すべき諸職務権限との関連性も考慮されたことであろう。

③ 労調法・労基法制定のいきさつ—戦後の労働立法とその背景Ⅲ—, 日本労働協会雑誌3号, 44頁, 日本労働協会編, 戦後の労働立法と労働運動(上), 135・6頁。