



Title	誠実団交義務法理の形成　－ワグナー法制定までの経緯
Author(s)	道幸, 哲也; DOKO, Tetsunari
Citation	北大法学論集, 31(3-4下), 173-208
Issue Date	1981-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16344
Type	departmental bulletin paper
File Information	31(3-4)2_p173-208.pdf



誠実団交義務法理の形成

——ワグナー法制定までの経緯——

道 幸 哲 也

目 次

はじめに

一章 全国産業復興法（NIRA）七条(a)までの経緯

一節 団交権保障の先駆的経緯

二節 鉄道労働法制

三節 NIRA 七条(a)

二章 ワグナー法制定時の論議

結語

はじめに

近時、労働委員会において多くの団交拒否事件が処理されている。たとえば、昭和五四年における新規申立事件の内、四五パーセント（二五二件）が労組法七条二号関係の事件であり、総体的にその比率は高まる傾向にある⁽¹⁾。また、それに伴ない論点も多様化している。

にもかかわらず、団交拒否事件をめぐる法理論の研究は必ずしも十分だとは思われない⁽²⁾。学界の主要な関心は、一貫していわゆる団交応諾仮処分⁽³⁾の許可の問題であった。本来の規制機関たる労働委員会の救済との関連において、団交権法理をきめ細かく検討する視角を有していなかったのは否定すべくもない。

さらに、以下のような基本的な問題さえも十分解明されてきたとはいえない。

その一は、なぜ我が国において団交権が独自の権利として保障されたのか、換言すれば、団交「権」の存在理由如何の問題である。団交制度の確立と団交「権」の保障とは必ずしも同じでないことは、イギリス、ドイツ、フランスの例をみてもあきらかである。その意味では、団交「権」を保障しないのが真の団交制度である、との立論も十分可能であろう⁽⁴⁾。我が国においては、かような基本的な問題意識さえあまりないようである。団交制度の実態をふまえたこの点の研究は、比較法的に極めて重要だと思われる。

その二は、団交権（義務）の具体的内容はいかなるものか。とりわけ、誠実団交義務と自由取引との関連性が問題となる。これは、労働法上の重要論点として注目すべき、と思われるが、救済措置の不十分さもあってほとんど論争的狀態になっていない。実益に乏しいということであろうか。現在のところ日本メール・オーダー事件等の併存組合の事案において論議されているにすぎない⁽⁶⁾。完全な団交拒否ではなく、交渉ルール、さらには交渉内容自体が争われる団交紛争が多くなる傾向にあるので、今後この点の解明がとくに必要となるであろう⁽⁷⁾。

その三は、団交拒否に対する労働委員会の救済のあり方についてである。救済命令の実効性については多くの問題点

が指摘されている。その典型が「団交拒否」に対する命令である。すなわち、団交命令は、その性格上「原状回復的」であり得ない。したがって、たとえ団交命令が出されたとしてもその間の団交拒否の事実は本来救済されえない。やりどくとの結果になる。かような結果を回避する命令は、いまだ考案されていない⁽⁸⁾。また、誠実団交義務の法的強制という難問もある。これらについて十分な検討がなされているとはいいがたい。

その四は、団交紛争解決過程における労働委員会の役割の解明である。他の不当労働行為事件とは異なり、団交拒否事件は、調整的処理と判定的処理との分化が極めて困難である。換言すれば、一連の事件処理の過程に依りて、労働委員会の役割が変化しているといえよう。団交「権」法理の確立のためには、かような処理実態をも念頭に置く必要があらう⁽⁹⁾。

以上の論点は、筆者の将来の検討課題であることはいうまでもない。しかし、本稿では、以上の基本的問題の解明の前提作業として、団交権法理形成の母国ともいべきアメリカの法理を検討したい⁽¹⁰⁾。アメリカにおいては、団交義務が労使関係法のシェーマの中心とされている⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。それに関する多様な論点が提起されており、詳細な法理論が形成されている。これらの検討は、日本法にも有益な示唆を与えると確信している。本稿は、その中でも、ワグナー法制定までの一連の経緯をふまえて主に次の二点につき検討をくわえるものである。

その一は、ワグナー法において団交「権」⁽³⁾がなぜ独自の権利として保障されるにいたったか。換言すれば、なぜ「団交拒否」が独自の不当労働行為類型とされたか、の問題である。同時に、団交権保障と排他的交渉代表制との関連についてもそれなりに検討したい。もっとも、団交制度の実態が団交権法理にいかなる影響を与えたか⁽¹⁴⁾、の問題は究明すべき他の多くの論点があるのでここではほとんどとりあつかうことができなかつた。本稿では、あくまでも法理論の流れを中心に叙述している。

その二は、いわゆる誠実団交義務の内容の解明である。とくに自由取引原則との関連性に注目したい。この問題が一貫してアメリカ労使関係法の重要論点の一つであったことは周知のとおりである。本稿では、NIRA七条(a)に関する裁定およびワグナー立法史をめぐるとの論争をフォローすることによってこの点に関する立法意図の究明に努めた。以上が本稿の検討課題である。したがって、ワグナー法およびタフト・ハートレー法の運営を通じて確立した種々の団交権法理についてはとりあげない。また、排他的交渉代表制の実態や当該制度に対する批判⁽¹⁶⁾についてもとりあげない。排他的交渉代表制をめぐるとの最近の論議は、わが国の併存組合問題を考える上で極めて興味深い⁽¹⁷⁾が、これらの検討はすべて他日を期したい。

- (1) 中労委事務局『昭和五五年版不当労働行為事件・労働争議調整事件の概況』(一九八〇年)六頁。
- (2) 大和哲夫・佐藤香『労働委員会規則』(一九七四年)一七一頁。
- (3) たとえば、松田保彦「団体交渉の法理」労働法文献研究会編『文献研究労働法学』所収(一九七八年)参照。
- (4) 三宅正男「団体交渉権」労働法講座2(一九五六年)三三四—七頁。
- (5) 誠実団交義務の法的実施というのは理論的に興味深いテーマであるが、なぜか研究はほとんどなされていない。実務的にはそれなりの処理がなされているのであろうか。
- (6) 論争状態は、拙稿「誠実団交義務と自由取引—組合併存下の団体交渉—」学会誌労働法五四号(一九七九年)参照。
- (7) 不当労働行為事件だけではなく、協約上の人事協議・同意条項や整理解雇事件において協議義務が問題となった事案においても同種の問題が提起されている。
- (8) アメリカにおける同種の問題については、拙稿「アメリカ法における団交拒否の救済—協約締結命令および損害賠償支払命令にいたるまで—」日本労働協会雑誌一八八号(一九七四年)、拙稿「タフト・ハートレー法改正の動向」学会誌労働法五五号(一九八〇年)参照。
- (9) その意味では、命令に至らずインフォーマルに処理された事案の研究も重要であらう。

- (10) この問題についての我が国における主要な研究は以下と思われる。
- 光岡正博『団体交渉権論序説』（一九七五年）、坂本重雄『アメリカの団体交渉制度』（一九六六年）、高島良一『労働契約と団体交渉』（一九五六年）、本多淳亮『米国における団体交渉法の発展』民商法雑誌二五卷五号、二六卷二号（一九五一年）、三島宗彦『団体交渉義務の存在意義』菊池祝賀論文集『労働法と経済法の理論』（一九六〇年）所収、同『米国労使関係法と団体交渉義務』季刊労働法四号（一九五二年）、前川正仁『アメリカ交渉単位制度の機能』立命館法学八九卷（一九七〇年）等。
- (11) *NLRB v. American National Insurance Co.*, 343 U.S. 395, (1952) at 402.
- (12) 一九七八年の *NLRB* の年報によると、使用者に対する総申立件数二七〇五六件の約三〇パーセント（八一三六件）が団交拒否の事案である。
- (13) 団交「権」はそのエンフォースメントの仕方が特殊なので、本稿では、この点についても注目している。
- (14) *Derek C. Bok & John T. Dunlop, Labor and the American Community.* (1970) pp. 208—214. は、アメリカにおける団交の特長として、①交渉単位の分散化、②排他的交渉代表制、③労働協約による実質的な労働条件の決定、④交渉戦術・手続を規制する法の存在、をあげている。団交制度の実態と法規制との関連性については、*Derek C. Bok, "Reflections on the Disjunctive Character of American Labor Laws."* 84 *Harv. L. R.* 1394 (1971) 参照。同論文の邦訳（国武輝久訳）は、『法政理論七卷三号以下に掲載されている。なお、当時の団交制度の実態については、*Doris E. Pullman & L. Reed Tripp, "Collective Bargaining Developments."* (*M. Derber & E. Young, Labor and New Deal*) 参照。
- (15) この点につき注目すべき最近の研究として、*Julius Getman, Stephen B. Goldberg & Jeanne B. Herman, Union Representation, Law and Reality.* (1976) がある。
- (16) たゞえび『*Eileen Silverstein, "Union Decisions on Collective Bargaining Goals: A Proposal for Interest Group Participation."* 77 *Mich. L. R.* 1485 (1979).
- (17) ある論者は、「交渉代表を選出するのに多数決原理を使わない団交モデルの基礎は、すべての従業員がもし必要ならば自らの代表を選出しようとの原則であろう。もし実際に自らが選出したのでなければだれも労働組合により代表されることはない。第二に、使用者は、従業員が選んだそれぞれの交渉代表と誠実交渉をする義務を負うものとする。第三に、組合は、連合もしくは共同交渉 (*coalition or cartel bargaining*) をなさない、使用者はそれに応じなければならない」(*George Schatzki, "Majority*

Rule, Exclusive Representation, and the Interests of Individual Workers: Should Exclusivity be Abolished? ” 123 *Univ. of Pa. L. R.* (1975) p. 919.)と述べている。これはわが国の団交権モデルにはかならない。

一章 全国産業復興法(NIRA)七条(a)までの経緯

交渉単位内の従業員の過半数により選出された交渉代表との団交を正当な理由なく拒否することを独自の不当労働行為類型として明確に定めたのは、ワグナー法が最初である。以後、「団交権」が独自の権利として保障されるにいたった。もっとも、それ以前においても団交「権」保障の動きがないわけではない。とりわけ、鉄道労働法及びNIRA七条(a)により展開された団交権理論は、ワグナー法に直接かつ決定的な影響を与えている。本章では、ワグナー法成立直前までの経緯を概観し、それがワグナー法の規定にいかなる影響を与えたかを検討する。⁽¹⁾

一節 団交権保障の先駆的経験

ビジネス・ユニオニズムをその特徴とするアメリカ型労働運動の確立は一八八〇年代といわれ、⁽²⁾すでにそれ以前から労使間で「自由な」団交がなされていた産業分野も存した。しかし、当時の使用者の多くは、きわめて反組合的であり、それ以降も組合承認や団交要求をめぐって多くの紛争が生じていた。団交権保障の萌芽となる考えは、これらの紛争を調査する以下の諸政府委員会の報告書にまずあらわれている。皮肉にも交渉さえしないという反組合的態度の強固さが、「団交権」という独自の発想を生み出したわけである。

それらの政府委員会の中で著名なものは、一八九四年(年次は報告書作成時)ストライキ委員会(U. S. Strike Commission)¹、一九〇二年産業委員会(Industrial Commission)²、一九〇二年無煙炭坑ストライキ委員会(Anthracite Coal Strike Commission)³、一九一六年労使関係委員会(Commission on Industrial Relations)⁴、一九二二年石炭委員会(U. S. Coal Commission)⁵である。それらの委員会の報告書は、ほぼ共通して使用者の反組合的行為を争議の主要な原因とみなし、争議の平和的解決のために使用者は組合の存立を認め反組合的行為を中止すべき、と提言している。

ところで、団交権保障との関連において最も注目すべき提言は、一九一六年労使関係委員会の少数意見報告書(notityreport)⁶である。同報告書は、使用者の組合承認拒否が産業不安の原因であるとみなし、以下の行為を不公正な取引行為(unfair trade practice)として禁止すべし、と主張していた。その一は、従業員が組合員になることを認めないこと⁷であり、その二は、承認を受けた被用者代表(authorized representatives of employees)との会談を拒否すること⁸である。「交渉拒否」が禁止されるべき独立の行為類型とされたことに注目したい。

以上の提言が実行にうつされるのは、偶然にもその直後の第一次大戦時においてであった。当時の連邦政府は、効果的な戦争遂行の観点から、争議の防止およびその迅速な解決のために全国戦時労働局(National War Labor Board)を設置していた。このNWL Bは、労使勢力の現状維持、労使双方の権利義務の明確化および紛争の調整に努めた。

その際、NWL Bは、事件処理の方針として「労働者の有する、労働組合を組織し、選出された代表者を通して団交をなす権利は承認される。この権利は、使用者により、いかなる方法によっても否定され、奪われ、干渉されてはならない」⁹との立場をあきらかにした。団交権が独自の「権利」として保障されるにいたったわけである。もともと、ワグナー法上の団交権保障との関連においては、次の二点に留意すべきである。第一に、NWL Bの権限はあくまで調整的なものにすぎなかった。その意味では、団交「権」といっても法的に強制しうる「権利」ではなかったわけである。第

説 二に、当時は戦時中なので必ずしも自由な団交はなされてはいなかった。この点も決定的な相違といえよう。とはいえ、労使紛争の予防・回避の観点から、国家が団交過程にまで直接関与する先例となった意味において、このNWL Bの経験は、団交権法理の形成史上きわめて重要な位置にあると思われる。

(1) ワグナー法成立までの連邦労使関係法の形成史については、拙稿「アメリカにおける『不当労働行為制度』の形成」北大法学論集二四卷二・三号参照。

(2) 津田真澄『アメリカ労働運動史』（一九七二年）八四頁。

(3) 報告書の詳しい内容については、Calvert Magruder, "A Half Century of Legal Influence upon the Development of Collective Bargaining," 50 Harv. L. R. (1937) pp. 1072—8. 参照。

(4) Philip Ross, *The Government as a Source of Union Power.* (1965) pp. 8—9. 同書は、誠実団交義務の形成史を詳細に展開している。

(5) 興味深いことに多数意見報告書は、団交権の保障は結局「強制仲裁」を招来することになるとして、これに反対している。

(6) Irving Bernstein, *New Deal Collective Bargaining Policy.* (1960) p.19. なお、使用者の団交「権」も保障されている。

(7) 団交権が団結権と分離されて独自の権利として保障された意義については、片岡昇「不当労働行為論序説」法学論叢六八卷三号（一九六〇年）五二—四頁参照。

(8) Russel A. Smith, "The Evolution of the 'Duty to Bargain' Concept in American Law," 39 Mich. L.R. (1941) pp.1069—70.

二節 鉄道労働法制

連邦労働政策の形成史上最も重要な役割を果たしたのは一連の鉄道労働法制の展開である。⁽¹⁾一八八八年鉄道仲裁法

(Railroad Arbitration Act) 一八九八年エルドマン (Erdman) 法、一九一三年ニューランズ (Newlands) 法の初期立法は、主に労使紛争の調査および調整機関の設置や権限につき定めていた。紛争の調整というのがその後も鉄道労働法制の基本的な規制目的となり、団交権もかような観点から保障されるにいたる。

具体的には、まず第一次大戦後、鉄道の民間経営移行にもなつて制定された一九二〇年輸送法 (Transportation Act) に注目すべきである。同法は、紛争調整機関たる鉄道労働調整局 (Railroad Board of Labor Adjustment) および鉄道労働局 (Railroad Labor Board) の設置につき定めているだけでなく、三〇一条において「労使紛争によって鉄道運行が阻害されないようあらゆる合理的な努力をし、かつ、可能なすべての手段を用いる」ことを労使の義務としている。同時に、まず労使の各代表による「協議 (Conference)」によってすべての紛争を処理すべき、とも定めている。ここに明文の規定によって (労) 使の協議義務が宣言されたわけである。

また、これをうけて、RLB は、三〇一条の解釈を通じて、多数決原理⁽²⁾や労働条件変更前の団交義務等につき裁定をなした。とはいえ、その裁定を法的に強制する権限までは認められるにいたらなかった⁽⁴⁾。その意味では、団交「権」が保障されているとはいえない状態であった。さらに、問題となった三〇一条の立法趣旨も必ずしもあきらかではない、といわれる⁽⁵⁾。

団交義務がより明確に定められたのは一九二六年鉄道労働法 (Railway Labor Act) においてである⁽⁶⁾。同法二条(1)は、労使双方は、通商の阻害事態を回避するよう「賃金率、諸規則、労働条件に関する協定を締結し、維持する (to make and maintain agreements) ため、および協約の適用や他の原因に由来するすべての紛争を解決するためにあらゆる合理的努力をするものとする」と定め、また、二条(2)は、労使間のあらゆる紛争は、労使の代表の間の「協議 (conference) によって話し合われ、もし可能ならばできるだけ迅速に処理されるものとする」と規定した。

同法は、同時にこの自主的紛争解決を促進するために紛争調整機関 (Adjustment Board, Mediation Board) を設置した。さらに、二条(3)において、団交代表者の選出の自由を保障するために、それに対する干渉、強制行為を禁止するにいたった。ここに鉄道労働法は、その全体的仕組の完成をみたわけである。ただ、ここでも注意しなければならないのは、その政策実施のあり方である。同法は、この点につき独自の救済機関を設置しなかった。それゆえ、同法上の「権利」の実現は、裁判所によらざるをえなかった。当時の裁判所は、団結権保障立法に対し極めて批判的であったので樂觀は許されない状態であった。しかし、最高裁は、*Brotherhood of Railway and Steamship Clerks v. Texas and New Orleans Railroad Co.* ⁽⁷⁾事件において、「団交代表者選出の権利」は差止命令の保護法益になると明確に判示した。もっとも、本件は、不当解雇、会社組合の事案であり、団交拒否が争点となったものではなかった。

その後、一九三四年に鉄道労働法は大幅に修正され、使用者による会社組合の結成・援助および黄犬契約が禁止されるにいたった。さらに、同改正法は、故意に反組合的行為をなした者に対し刑事罰を科すと定めた。厳しい規制手段を採用したわけである。しかし、このような刑事規制は、①「故意に規定に従わない」との構成要件事実の立証が困難である、②陪審員の多くは、いかなる行為が反組合的行為に該当するか、を認定する知識、経験を有せず、また、当該行為が刑事制裁の対象になると陪審員に説得するのは困難である、③刑事制裁は、反組合的行為によって不利益をうけた組合および組合員にとって真の救済とはならない、との理由で必ずしも効果的ではないと評価されている。⁽⁸⁾

ところで、団交拒否の民事救済が直接問題となったのは、同改正法二条(9)に関してであった。このテーマは、日本法の処理にとっても大いに興味深いので本件についてはやや詳しく紹介したい。

事案の概略は以下のとおりである。System Federation No. 40 は、バージニア鉄道会社のショップ・クラフト従業員
の交渉代表として全国調停局 (National Mediation Board) により認証されたので会社に団交を要求した。しかし、会

社は団交を拒否した。そこで、組合は、会社の行為は鉄道労働法二条(9)（鉄道会社は、本法の目的のためにクラブトもしくはクラスの代表者としてNMBにより認証された者と交渉(treat with)しなければならない）に違反するとして連邦地裁にエクイティ上の救済を求めた。

これに対し、連邦地裁は、使用者の行為は二条(9)に違反するとして以下の行為を命じた。⁽⁹⁾ ①組合と交渉し、賃金率・諸規則・労働条件に関する協約の締結および維持のために、また協約の適用や他の原因に由来する紛争を解決するためあらゆる合理的努力をせよ、②原告以外の組合とは協約を締結してはならない、③従業員による代表者選出に干渉してはならない。

第四控訴裁判所も地裁の立場を支持した。⁽¹⁰⁾ 最高裁では、二条(9)の法的強制力の有無とともに州際通商の問題が争点となった。ここでは前者についてだけとりあげたい。

まず、鉄道労働法上の権利につき、被用者には団結し、自ら選んだ排他的代表者を通じて団交をする権利があるの⁽¹¹⁾で、使用者は、「真の代表者とのみ交渉すべき積極的な義務があり、他の者と交渉しない消極的な義務がある」と判示した。次に、エクイティ上の救済の可否については、使用者の主張（①交渉(negotiation)というの⁽¹²⁾は願望や精神的態度に関連するので本来司法的コントロールに適さない、②エクイティは、合意の強制をなしえないのでそのための準備活動をも強制できない）に反駁して以下のように判断した。「裁判所には、すべての義務の完全な履行を強制しうる権限がないわけではない。それらは、原告以外の従業員代表と交渉しない消極的義務であり、また、原告と交渉する積極的義務である。判決で命じられている両方の義務の完全な履行は、その要件が不明確であるとの理由でなされないわけではなく、さらに、労使双方を交渉のテーブルに着席させることは、本法の目的たる産業平和の達成のために不可欠である⁽¹³⁾」と。ここに、団交「権」が法的に強制しうる権利であることがあきらかにされたわけである。

以上、団交権保障をめぐる鉄道労働法制の歴史を概観したわけだが、最後にそこにおける団交権保障の特徴を要約しておきたい。

第一に、団交権は、州際通商の自由な流れを阻害する労使紛争を回避する目的で、紛争調整機関の設置とタイアップして保障されるにいたった。⁽¹⁴⁾ その前提には、使用者の団交拒否が労使紛争ひいてはストライキの有力原因であるとの認識が存在していた。

第二に、団交権保障、つまり、交渉の促進による紛争回避との要請は、労（使）の「団交代表者選出の自由」との觀念を形成せしめた。不当解雇や支配介入等の不当労働行為は、この「自由」を侵害する行為とみなされるにいたる。団交権のコロラリーとして団結権との発想が生じたわけである。また、この「団交代表者選出の自由」が排他的交渉代表制と密接に関連することはいうまでもない。

第三に、独自の救済機関が設置されなかつたので、結局裁判所が団交「権」の保障機関となっている。この点に鉄道労働法の顕著な特徴がみい出せる。もっとも、鉄道産業においては団交制度がほぼ確立しているので、この種の紛争が裁判所で処理されることはあまりないと思われる。

ところで、以上の第一、第二の特徴は、ワグナー法上の団交権保障の仕方にも決定的な影響を与え、アメリカ労働法理論の基礎を形成することとなる。

(1) 鉄道労働法の歴史およびその直面する諸問題について、Charles M. Rehnus ed., *The Railway Labor Act at Fifty* (1977) 参照。

(2) 多数決原理は、一八九〇年から一九二五年にかけて鉄道産業の団交の経験から確立したと指摘されている。Herbert Schreiber, "The Origin of the Majority Rule and the Simultaneous Development of Institutions to Protect the Minority: A Chapter

- in Early American Labor Law.” 25 Rutgers L. R. (1971) p. 238. また A.F.L. が長期間採用していた排他的管轄 (exclusive jurisdiction) との関連性も指摘されている。Milton Derber, The American Idea of Industrial Democracy, (1970) p. 305.
- (3) 輸送法においても、N.W.L.B. の場合と同様、団結権と団交権の分離がなされている。光岡・前掲書八〇頁。
- (4) Pennsylvania Railroad Co. v. RLB., 261 U. S. 72, (1922); Pennsylvania Railroad System Federation No. 90. v. Pennsylvania Railroad Co., 267 U. S. 203, (1925). 具体的強制力は、世間の声だけであった。
- (5) Smith, op. cit., p. 1071.
- (6) もっとも、団交権の保障について特段の議論がなされたわけではない。Ibid., pp. 1074—5. は、その理由として鉄道産業においてすでに団交が慣行化していたことをあげている。
- (7) 281 U. S. 548, (1930). 本件につき詳しくは、拙稿(形成①)三七〇—四頁参照。
- (8) Herbert R. Northrup, “Unfair Labor Practice Prevention Under the Railway Labor Act.” 3 Industrial and Labor Relations R. (1949—50) pp. 321—2.
- (9) 11 F. Supp. 621.
- (10) 84 F.2d 641.
- (11) Virginia Railway Co. v. System Federation No. 40, 300 U. S. 515 (1937) at 548.
- (12) Ibid., at 550.
- (13) なお、最近の Chicago and North Western Railway Co. v. United Transportation Union, 402 U. S. 507 (1971) においても、最高裁は、鉄道労働法の規定(二条①)の法的強行性を強調している。本件は、組合のストの差止を求めた事案である。
- (14) したがって、組合の争議行為等も規制されている。
- (15) 刑事規制につき定められてはいるが、前述のようにその実効性はあまりない。

三節 NIRA 七条(a)

団交「権」との発想は、一九二〇年代までに鉄道労働法の運営を通じてすでに確立していた。しかし、その具体的内容は必ずしもあきらかではなかった。これが明確になるのは、NIRA七条(a)の解釈を通じてであった。この七条(a)の運営は、ワグナー法上の団交権保障条項の制定および実施に決定的な影響を与えるにいたる。⁽¹⁾

NIRAは、⁽²⁾ニューディール期の最も代表的な立法であり、「企業の自己規制、過剰生産の削減、賃金の引上げ、労働時間の短縮、物価騰貴などの導入」⁽³⁾による産業復興を目的とし、二年間の時限立法として制定された。労使関係政策としては、各産業毎の公正競争規約 (code of fair competition) の中に七条(a)の労働条項が挿入されるべきものとされた。それによって、組合の交渉力の強化をはかり、賃上げを実現し、それに基づく大衆購買力の増強によって不況を克服することをめざしたといわれる。

ところで、七条(a)の規定は、「本章の下で承認され、規定され、発行されるすべての公正競争規約、協定、免許は次の事項を含むものとする。(1) 被用者は団結し、自ら選出した代表者を通じて団交をする権利 (right to organize and bargain collectively with representative of their own choosing) を有し、かつ、団交、その他の相互扶助もしくは保護を目的とする代表者の選出、自主的団結 (self organization)、その他の団体行動 (concerted activities) において、使用者もしくはその代理人による干渉、制約、強制から自由であるものとする。(2)(3) (略)」との内容であった。

ここに、団結権、団交権の保障があらゆる産業分野における連邦労働政策の基調となつたわけである。もっとも、当該条項の立法過程⁽⁴⁾において、団交権保障の理由やその具体的内容についてはほとんど議論がなされなかつたといわれ

る。⁽⁵⁾また、条文の文言も極めて抽象的である。そこで、七条(a)については多様な解釈の余地が残された。⁽⁶⁾具体的には、団交義務のあり方、多数決原理 (majority rule) の是非、会社組合規制のあり方等が争点となった。

では、それらにつきいかなる判断がなされたであろうか。以下、七条(a)成立からの一連の経緯にそって検討していきたい。

まず、七条(a)の実施につき最初に直面した問題はその実施機関についてである。同条はこの点につきなんらの定めをしていなかった。大統領は、一九三三年八月に公益委員三名、労使委員各二名から成るNLB (National Labor Board) を設置した。このNLBの権限は、大統領再雇用協定 (Reemployment Agreement) および公正競争規約の解釈適用から生ずる紛争の調整とその平和的解決であった。つまり、あくまでも紛争「調整」機関として設置されたわけである。この点は、一九三四年六月に設置されたNLRB (National Labor Relations Board) も同様であった。⁽⁷⁾とはいえ、これらの機関は、七条(a)上の団交「権」のあり方につき注目すべき数多くの裁定をなした。本稿との関連では、団交権 (義務) の具体的内容と多数決原理に関するものが重要である。

(一) 団交義務の内容 (その一)

団交義務の内容は、以下のように所謂「誠実団交義務」として具体化していった。すなわち、団交義務とは、「合意をなそうとする真摯な意図で行う交渉 (negotiations with a sincere intention to agree)」⁽⁸⁾とか、「合意に達しようとして積極的に誠実に交渉する (negotiate actively in good faith)」⁽⁹⁾義務と裁定された。より具体的には、「制定法上の団交は二重の義務を含む。それは、ストをする前に使用者に苦情や要求を提出する被用者側の義務と被用者代表と対立点につき話し合い、すべての紛争事項につき、合意に達するようあらゆる合理的努力をする (exert every reasonable

説 effort to reach an agreement) 使用者側の義務である⁽¹⁰⁾と判断されている。

論

「協約締結」にむけて「合理的努力をなす」という誠実団交義務の基本的メルクマールがここに確立したわけである。とはいえ、かような裁定をなしたNLBには実質的に紛争「調整」権限しかなかったことにも注目しなければならぬ。つまり、当該裁定は、あくまでも教育的なものにすぎなかった。したがって、使用者側もその内容につきあまり不満を表明していない。この点につき本格的な論争がなされなかった所以と思われる。

(二) 多数決原理

むしろ論争の中心となったのは、多数決原理と比例代表制との対立であった。七条(a)は、この点についても明確に定めていなかった。一方、一九三四年二月一日の行政命令(executive order)六五八〇号は、「NLBは、被用者の過半数によって選出された代表者の氏名を即座に公表するものとする。代表者は、団交、相互扶助および使用者との関係における保護につき、選挙資格をもつすべての被用者を代表する」と定め、多数決原理に基づく排他的交渉代表制を明確に採用していた。しかし、当該命令は必ずしも重視されず、以後、会社組合規制のあり方とも関連して激しい論争、とりわけ政府部内でのそれが展開される⁽¹¹⁾。

すなわち、二月四日には、全国復興庁(National Recovery Administration)のジョンソン長官およびリッチバーク主任顧問が「七条(a)は、被用者の団結し、団交をする権利を認めている。かような集団的活動は、自らが適当と思う方法で団結し、代表者を選出した多数(majority)もしくは少数(minority)のグループによってなしうる。同法は、集団的行動の権利を認めていると同様に個人々の行動(individual action)につき制限をくわえていない」との声明を発表した。

さらに、ローズヴェルト大統領自身も、二月末の自動車争議解決の際に、比例代表制を支持するにいった⁽¹²⁾。これに対

し、NLRBは、Denver Tramway Co. 事件⁽²¹⁾において明確に多数決原理を採用し、対立が次第に激しくなっていた。その後、六月には公共決議第四号 (Public resolution No. 44)⁽¹⁴⁾により三名の公益委員から構成されるNLRBが設置され、NLRBは解散を余儀なくされた。同決議は、当時の議会の意図を知る上で重要であるが、上述の論点につき明確な態度を示さなかった。⁽¹⁵⁾この論争に一応終符がうたれたのは、八月に出されたHoude Engineering Corp. 事件⁽¹⁶⁾裁定によってであった。

本件は、少数派グループとの団交の是非が争われたものである。使用者は、多数決原理に反対する理由として、それが実質的にクローズド・ショップを目的とし、さらに個々の従業員の権利を侵害することをあげていた。⁽¹⁷⁾これに対し、NLRBは、多数決原理を採用する旨明言し、その理由として以下の三点をあげた。⁽¹⁸⁾第一に議会の意図に合致する。すなわち、一九三四年になされた鉄道労働法の修正および同年二月一日の行政命令において多数決原理が採用されている。⁽¹⁹⁾第二に、NLRBや鉄道労働法において展開された労使慣行とも合致する。第三に、多数決原理は、代表者選出の唯一の公正かつ機能的な手段である。交渉力の強化および責任の明確化のためには単一の交渉主体とした方が良い。

本裁定につき Gross は、「NLRBは、多数決原理に対する批判は団交自体に対する反対ゆえになされていると確信し、少数者や個人の権利に関する使用者側の懸念は組合主義と団交を妨害するためになされているとみなした⁽²⁰⁾」と指摘している。団交が効果的になされるためには「唯一」の交渉代表でなければならず、そのためには、「単位内過半数」による選択というのが最も理論的というわけである。⁽²¹⁾さらに、交渉力の強化との観点からしてもそうである。ここに、七条(a)の運営を通じて排他的交渉代表制はほぼ確立し、ワグナー法九条(a)においてその旨明言されるにいたる。

(三) 団交義務の内容 (その二)

さて、団交義務の具体的内容に関する論議にもどると、NLRBもNLBと同様多くの注目すべき裁定をなしている。その中でも最も著名なのが *Houde Engineering Corp.* 事件裁定⁽²³⁾であり、誠実団交義務の内容につき以下のように判断している。当該裁定は、ワグナー法をめぐる論議においてもしばしば引用されている。

「被用者の団交権は、被用者代表と交渉する使用者側の義務を内包している。団交義務が認められなければ交渉権（傍点 筆者）は意味のないものにならう。議会は、その権利を無意味なものにする意図を有しなかった。NLBは一連の裁定において、石油労働政策局は最も重要な事件の一つにおいて、制定法上使用者は次の義務を負うというまったく正しい (sound) 原則を確立した。それは、被用者代表と誠実に交渉すること (negotiate in good faith)、彼らの提案に対応すること、もしそれが受諾できないものならば対案を提出すること、合意に達するためにあらゆる合理的努力をすること、である。団交は、たんに目的に対する手段である。目的は、合意の達成である。慣行的に、合意は、賃金・労働時間・基本的労働条件につきなされ、特定の期間継続する。当該合意の目的は、労使双方の利益のためである期間雇用条件を安定化させるものである」。

以上の基礎視点に基づき、NLBおよびNLRBは、その一連の裁定を通じて団交義務の内容を次のように具体化した⁽²⁴⁾。

第一は、基本的労働条件（交渉事項）につき、労働者の代表者と交渉する義務である。団交回数・時間、組合員氏名開示の必要性、団交代表者の資格（従業員資格の必要性）等が具体的争点となった。第二は、誠実に交渉する義務である。協約締結にむけて合理的努力をしたかが問題となり、交渉テーブルにおける交渉態度や提案内容も判断の材料とされている。具体的には、反対提案をすることのない全面拒否⁽²⁵⁾、交渉権限のない者による交渉⁽²⁶⁾、協約の書面化拒否⁽²⁷⁾等が不誠実交渉と裁定されている。第三は、協約締結義務である。Houde 裁定にもあるとおり、七条(a)は、協約の締結自体

を目的としているので、団交義務には協約締結「義務」(換言すれば妥協「義務」)をも含むとされた。この点に顕著な特徴を見出すことができる。

ところで、本章をしめくくるにあたり、鉄道労働法および七条(a)を通じて展開された「団交権」の特徴を要約しておきたい。ワグナー法上の団交権イメージは、これらから直接かつ決定的な影響をうけているからである。

第一に、団結権は、団交権のコロラリーとして保障されるにいたった。この点は、鉄道労働法制の検討においてすでに指摘しておいた。ワグナー法上の不当労働行為制度も、秩序だった効果的な団交の実現を直接の目的としていると思われる。「団結活動の自由」を保障するのはその手段に他ならない。⁽²⁸⁾ その意味では、団結権のコロラリーとして団交権をとらえる日本法的な把握⁽²⁹⁾とは対照的である。

第二に、団交「権」が保障されるにいたった根拠、換言すれば、団交過程まで国家が強制的に関与した理由は、特定のパブリック・ポリシーの実現のためであった。⁽³⁰⁾ 鉄道労働法制については、労使紛争の回避によって州際通商を円滑化することが必要であった。また、七条(a)については、紛争回避の要請とともに大衆購買力増強のために賃上げの実現が必要であった。そのためには、協約締結の次元まで関与しなければならなかった。⁽³¹⁾ 紛争「調整」権限の行使としては当然であったといえよう。

第三に、団交権(義務)の内容は、七条(a)の運営を通じて次第に「排他的交渉代表制」⁽³²⁾と団交権に対応する「誠実団交義務」として具体化していった。さらに、協約締結義務との観念さえ生じるにいたった。これらの内容、とりわけ誠実団交義務との観念は、ワグナー法の制定およびその運営に決定的な影響を与えた。とはいえ、両者の基盤に次のような相違があることにも注意しなければならない。

その一は、NIRAが二年間の時限立法であり、初めから不況克服のための緊急政策の一環として立法化されたこと

である。不況の迅速な克服のためには団交権の抽象的保障だけでは不十分であった。賃上げの「実現」のためには協約締結もしくはそれにむけた合理的努力の義務づけがどうしても必要であった⁽³⁵⁾。それゆえ、そこで形成された団交義務観念をそのまま平常時の恒常的政策の基礎にすえることには多くの問題があったと指摘されている⁽³⁶⁾。もっとも、ワグナー法も緊急時の不況対策立法との側面を多大に有しており、この点はあまり重要な相違だとは思われない。むしろ、以上と関連して特筆すべき第二点は、NLBおよびNLRBには紛争「調整」権限しかなかったことである。誠実団交「義務」、協約締結「義務」といっても、それらは法的に強制しうる義務ではなく、結局は、紛争調整の処、理、準、則、に、す、ぎ、な、か、つ、た、わ、け、で、あ、る。協約締結義務との発想がなされた所以でもある。したがって、これらの機関は、誠実団交義務の法的強制との難問に直面することはなかった⁽³⁶⁾。

よくワグナー法は、NIRA期のNLRBの政策を踏襲し、NLRBの権限を強化しただけといわれる⁽³⁷⁾。しかし、この団交「権」については、そのエンフォースメントの仕方相違—調整的か判定的か—によってその持つ意味が大きく異なることに注意しなければならない。後述のように、ワグナー法立法の際には、この相違はほとんど意識されていない。立法意図に関し多様な位置づけが可能となった最大の原因がそこにあるように思われる。この問題は二章の検討課題となる。

(1) Smith, *op. cit.*, p. 1082.

(2) NIRA政策全般および労働政策については、アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』（一九六五年）参照。

(3) フォークナー『アメリカ経済史（下）』（一九六九年）八六〇頁。

(4) 立法過程については、拙稿（形成②）五八四—九頁参照。具体的争点は、会社組合規制のあり方であった。

(5) W. H. Spencer, "Collective Bargaining under Section 7(a) of the National Industrial Recovery Act," 8 *The J. of Business of the Uni. of Chicago* (Supplement, 1935) p. 5.

- (6) *Ibid.*, p. 9. は、大別して二つの解釈の可能性があったとする。その一は、効果的な団交をなす前提として団結すること自体を保護すべし、との立場である。その二は、団交し、その結果協約を締結することを促進すべし、との立場である。NLBやNLBは、原則として後者の立場によったといわれる。
- (7) NLBの権限は、違反者に対し適切な措置をとるよう司法省もしくは全国復興庁(NRA)統制部に要請しうるだけであった。
- (8) Hall Baking Co., 1 NLB 83. なお、NIRA期の裁定については直接原資料を参照しえなかつた。したがって、当該判断が個別事案の事実と如何に関連するかは明確ではない。
- (9) Eagle Rubber Co., 2 NLB 33.
- (10) National Lock Co., 1 NLB 78.
- (11) 一連の経緯については、Spencer, *op. cit.*, pp. 35—8. 参照。
- (12) Richard Utric Miller, "The Enigma of Section 8(b) of the Wagner Act," 18 *Industrial and Labor Relations Rev.* No. 2, (1965) pp. 172—3. 44' NLBの役割低下の原因としてこの点を重視してゐる。
- (13) 1 NLB 64.
- (14) 一連の経緯については、拙稿(形成⑤)五九二—八頁参照。
- (15) この点も、同時に設置された Steel Labor Relations Board に関しては多数決原理の採用が明言されていたといわれる。E. G. Latham, "Legislative Purpose and Administrative Policy under the National Labor Relations Act," 4 *The George Washington L. R.* (1936) p. 451.
- (16) 1 NLRB 35. 本裁定の意義、労使に対するインパクトについては、James A. Cross, *The Making of the National Labor Relations Board*, (1974) pp. 89—103. が詳細である。本裁定によつても論争は完全には終結せず、明確な立法化が必要な状態であつたといわれる。p. 103.
- (17) さらに、多数決原理に従うか否かの判断も被用者に委ねるべきであるとか、自らが属していない組合による代表との発想は、ナンセンス(mockery)であるとかの批判もなされてゐる。Minter Sargent, "Majority Rule in Collective Bargaining under Section 7 (a)," 24 *Illinois L. R.* (1934) p. 281. p. 284.
- (18) Spencer, *op. cit.*, pp. 40—44.

- (19) Sargent, op. cit., p. 285. は「公共決議において多数決原理が採用されなかったことから、この点に関する議会の意図は明確ではなからず反論している。
- (20) Gross, op. cit., p. 97. また Spencer, op. cit., p. 40. も、使用者のホッネは、多数決原理の採用によって労働者の交渉力が強化されるのを恐れたからだ、と指摘している。
- (21) もっとも、自主的団結との関連においては、選挙万能との発想がないわけではなかった、と指摘されている。Note, "The Decisions of the NLRB," 48 Harv. L. R. (1934—5) p. 647.
- (22) 代表選出選挙につき直面した諸問題については Spencer, op. cit., pp. 47—62. 参照。
- (23) 1 NLRB 35.
- (24) Spencer, op. cit., pp. 20—29.
- (25) Ely and Walker Drygoods Co., 1 NLRB 94.
- (26) Consolidated Film Industries, Inc., 2 NLRB 16.
- (27) National Aniline and Chemical Co., 1 NLRB 116.
- (28) 坂本・前掲書一〇七頁は「不当労働行為を」交渉の場をめぐって行なわれる使用者の反組合的活動の諸態様」と表現している。
- (29) もっとも、我が国において両者の関連性につき十分な議論がなされているわけではない。
- (30) それはも労使双方を規制している点にも注目すべきである。
- (31) Robert P. Duvin, "The Duty to Bargain: Law in Search of Policy," 64 Columbia L. R. (1964) pp. 251—2.
- (32) 多数決原理は「会社組合の規制とともに未組織労働者をも団交にとりこむシヨップ制的機能をはたした」といわれる。前川・前掲論文一〇—一頁。
- (33) Smith, op. cit., p. 1080.
- (34) Spencer, op. cit., pp. 33—4.
- (35) Ibid., p. 18. は「団交制度の確立は法的強制によるよりも忍耐強い教育的配慮による調停 (patent educative mediation) によってこそ健全に実現しようとする旨を指摘している。また、NLRB自身も「勧告 (recommendations)」にすぎないと表明した。Harry A Mills & Emily Clark Brown, From the Wagner Act to Taft-Hartley. (1950) p. 26.

(36) この点を早くから指摘していたのは、Spencer, op. cit., p. 24. である。
(37) たとえば、Latham, op. cit., pp. 440-1.

二章 ワグナー法制定時の論議

誠実団交義務の内容、とりわけ自主交渉と誠実団交義務との関連は、今日にいたるまでアメリカ労働法上の主要論点の一つである。この論争の際、まず問題になるのは団交権を保障したワグナー法の立法意図如何である。後述のように見解は鋭く対立している。

そこで、本章では団交義務をめぐる立法時の論争をフォローすることにより、この点に関する立法意図をあきらかにしたい。⁽¹⁾

ところで、団交義務に関する当時の主要な論点は以下であったと思われる。第一は、「団交拒否」を独自の不当労働行為類型とすべきか。換言すれば、団交「権」を独自の権利として保障すべきか、の問題である。第二は、(誠実)団交義務の具体的内容如何、「取引の自由」との関連性や義務不履行に対するエンフォースメントの仕方(調整的か判定的か)が論争の中心となった。第三は、排他的交渉代表制の是非である。

以下、立法の時間的経緯にそって論争状態を紹介し、立法意図の解明につとめたい。⁽²⁾ 本稿の問題関心により、前二者の問題を重視する。

(一) ワグナー労働争議法案

一九三三年成立の N I R A は、二年間の時限立法にすぎず、また、七条(a)の規定内容も必ずしも十分なものではなかつた⁽³⁾。とくに、その実効性のなさが多くの論者から指摘されていた。そこで、NLBの委員長であったワグナー上院議員が中心となり、一九三四〜五年にかけて精神的な立法活動がなされた。その結果が一九三五年成立の National Labor Relations Act に他ならない。同法が「ワグナー法」とよばれる所以でもある。

まず、一九三四年三月、ワグナー議員は、いわゆるワグナー労働争議法案 (Wagner Labor Disputes Bill, S. 2926) を上院に提出した。これがワグナー法の原型となる。同法案は、団交拒否を六つの不当労働行為 (unfair labor practice) 類型の一つとして明確に定めていた。すなわち、五条(2)は、使用者が「従業員代表を承認しないこと、もしくはそれと交渉しないこと、さらに賃金・労働時間・その他の労働条件に関する協定を当該代表を締結したりそれを維持するためあらゆる合理的努力 (every reasonable effort to make and maintain agreements) をしないこと」を不当労働行為として禁止した。なお、当時の主要争点たる「多数決原理」については明確な規定はなされていない⁽⁴⁾。

ワグナー議員は、同条項の提案理由を次のように述べている。「七条(a)の主要な欠点の第三は、被用者の団結権を保障したにもかかわらず承認をうける権利 (right to recognition) を保障しなかったところにある。NLBの委員長としての六月間の経験によれば、議会は後者の権利をもはっきりと保障すべきだと思われる。NLBにもち込まれる事件の七〇パーセント以上は、労働者代表との団交を拒否することが原因であった。もし、本法案が立法化されるとかような欠点は是正されるであろう。本法案は、鉄道労働法の成功した経験をモデルにしており、同法上、使用者は、適正に選ばれた代表者を実際に承認し、それと交渉し、さらに満足すべき協約を締結するために合理的な努力をする義務があるとされている⁽⁵⁾。かような視点は、ワグナー法にも受け継がれていく。

もっとも、団交「権」保障の具体的方法としては、実質的に調整的なものが考えられていたといわれる⁽⁶⁾。その意味に

おいては、七条(2)上のそれとほぼ同一の団交権イメージであったと思われる。我々は、まずこのことに留意しておきたい。

さらに注目すべきは、この時点からすでに団交権の意義・限界をめぐり、次のような批判がなされていたことである。まったく相反する視角からの指摘であるが、その内容は驚くほど今日的である。すなわち、著名な労働経済学者であった Slichter は、五条(2)の実効性のなさ、とりわけ、合理的努力云々の部分について、これは「殊勝な願い (pious wish)」にすぎないと手厳しく批判している。他方、使用者側は、結局は協約締結義務が課せられるとの危惧を表明していた⁽⁸⁾。これらは、まさに団交権に内在する「本質的」問題といえよう⁽⁹⁾。

(二) 全国労使調整法案

その後、ワグナー労働争議法案は、使用者側の強い反対にあい修正を余儀なくされる。そのイニシアティブをとったのは上院教育労働委員会委員長たる Walsh 議員であり、修正法案は全国労使調整法案 (National Industrial Adjustment Bill) とよばれた。

同法案三条においても労使双方の不当労働行為が定められている。しかし、「団交拒否」は独自の不当労働行為類型とはされていない。では、なぜ団交拒否条項が削除されるにいたったのか。その理由は必ずしもあきらかにされていない。団交を法的に強制することの非効率性 (disutility)、非実際性 (impracticability) との指摘⁽¹⁰⁾やウォルシュ議員の次の発言が若干の示唆を与えてくれるにとどまる。

「同法案は、被用者の団結する方法、仕方および彼らの代表者やスポークスマンを選出する方法、仕方を示す。さらに、仲間の被用者のために交渉する法的権限のある代表者を使用者の事務所のドアまでつれていく」。しかし、「賃金・

説 労働時間・その他の労働条件につき協約を締結することを使用者に強制はしない⁽¹¹⁾。

ところで、かような方針はワグナー法にも強い影響を及ぼす。つまり、提出時のワグナー法案において、団交拒否は独自の不当労働行為類型とはされていない。以上のように、団交権に関する立法当初の議論は、まさに「団交拒否」を独自の不当労働行為類型にすべきか、という基本的ポリシーをめぐって展開していたわけである。我々は、再度この点に注目したい。なお、同法案も成立にいたらなかったが、これを契機に暫定的な措置として公共決議第四四号が成立する。第一次NLRBの設置はこの決議に基づくものである。

(三) ワグナー法案

ワグナーは、第七四議会において再度労使関係法の立法化を試みた。一九三五年二月二日に法案(S. 1958)を提出し、これがワグナー法として成立する。同法案は、その政策宣言において、団交権の否認がストの原因であり、その結果州際通商が阻害される、と明確に指摘していた。にもかかわらず、提出時において、「団交拒否」は独自の不当労働行為類型とはされなかった。

その理由はなにか。ワグナー自身は、公聴会において、「当該事項を法律上の用語によって正確に表現することが困難であるがゆえである。しかし、そのような団交義務は、本法案の中に明確に内包(implied)されている⁽¹²⁾」と発言している。つまり、団交拒否の規制は、同法案の七条⁽¹³⁾・八条(1)⁽¹⁴⁾の解釈によって十分なしうると考えていたわけである⁽¹⁵⁾。また、同法案は結局協約締結義務を課するものである、との使用者側の強い反発を回避するためであった、とも指摘されている⁽¹⁶⁾。団交「権」の法的保障の困難さ、という今日の問題がすでに立法的において意識されていたことに注目したい。

他方、同法案は、ワグナー労働争議法案とことなり、多数決原理を明言するにいたった(九条(a))。かような政策変更の原因として、比例代表制を採用した自動車労働関係局の試みが結局失敗に終わったことがあげられている。⁽¹⁷⁾

不当労働行為類型の一として「団交拒否」が挿入されたのは、上院教育労働委員会の報告書作成段階においてであった。当時、労使紛争の解決に努力していたNLRB関係者の強い主張によるものであった。公聴会において、前委員長たる Garrison は、団交権の保障という最も重要な事項を解釈の可能性 (possible interpretation) に委ねるべき理由はなにか、と問い⁽¹⁸⁾、また、現委員長たる Biddle は、「使用者の団交義務のあり方については、顕著な意見の対立と混乱があった⁽¹⁹⁾」ので団交義務を明文化すべき、と主張していた。そこで、教育労働委員会は、これらの意見をうけいれ八条(5)を新設し、「九条(a)により定められた事項につき、被用者代表と団交をなすことを拒否すること」を独自の不当労働行為類型として定めるにいたった。

同報告書は、該条文新設の理由を次のように展開している。⁽²¹⁾「たとえ自ら選出した代表者を通じて団交をなす被用者の権利を保障したとしても、相手側に、指名された代表者(個人であれ組合であれ)を承認し、協約締結にむけて交渉すべく真摯な努力をなす義務を課さなければその保障はまったくみせかけ (deusion) のものにすぎないと思われる」。もっとも、使用者側への配慮から以下のような留保もなされていることにも注目したい。「当委員会は、同法案が協約締結を強制するとか、協約内容を政府が監督するとか、の誤った印象を除去したい。団交義務が協約締結義務と同じでないことが強調されなければならない。というのは、団交の本質上、提案内容が満足すべきか否かを決定する自由が当事者になければならないからである」。

以上の経緯により団交拒否が独自の不当労働行為類型として定められ、以後の論議は、もっぱら団交義務の具体的内容をめぐり展開される。とりわけ、(誠実) 団交義務と契約の自由との関連性が問題となった。しかし、必ずしも十分

かみ合った論議がなされたとは思われない。立法意図をめぐるその後の論争が紛糾した所以である。

団交義務のあり方につき、その立法意図をあきらかにしたものととして上院本会議におけるウォルシュ議員の次の発言が必ずといってよいほど引用される。そこで、まずそれを紹介したい。「同法案は、被用者の団結する方法、仕方および彼らの代表者やスポークスマンを選出する方法、仕方を示す。さらに、仲間の被用者のために交渉する法的権限を有する代表者を、使用者の事務所へのドアの所までつれてくる。しかし、同法案は、事務所のドアを越えることはない。労使は、自由に会談をなし、協約を締結するか否かは当事者の自由に委ねられている」との発言内容である。⁽²²⁾立法者意図をめぐるその後の論争は、このウォルシュ発言の評価をめぐり展開したといっても過言ではない。

まず、契約自由の原則を強調する論者は、当然のようにこの発言を極めて重視する。そして、NLRBは直接、間接に交渉内容に関与すべきではないと主張している。⁽²⁴⁾

他方、立法時において「誠実」団交義務との考え方が明確に意識されていたとみなす論者は、ウォルシュ発言をそれほど重視せず、次のような反駁を試みている。第一に、ウォルシュ自身以上の発言の直後に、「使用者は、団交をなす際、相互に満足のゆく協定を締結しよう真摯な努力 (in bona fide effort to reach a mutually satisfactory agreement) をしなければならない」と述べ、交渉時における「誠実さ」をはっきりと問題にしている。⁽²⁵⁾第二に、立法意図の解明のためには、ウォルシュよりもむしろワグナーの発言を重視すべきであり、ワグナーは、団交義務の具体例として、七条(a)上の Houde 裁定を引用している。⁽²⁶⁾同裁定は、その内容として、「被用者代表と誠実に交渉すること、彼らの提案に対応すること、もしそれが受諾不能ならば対案を提出すること、合意に達するようあらゆる合理的努力をすること」をあげ、交渉内容をも問題にしている。

思うに、立法過程において、団交義務の具体的内容については、七条(a)上の原則を踏襲したとして Houde 裁定が頻

繁に引用されているところからすると、後者の論拠の方がより説得力があるといえよう。NLRB⁽²⁹⁾および裁判所の見解⁽³⁰⁾もそうである。

とはいえ、誠実団交義務といっても協約の締結義務までも含むものではないことはまったく異論がなかった。⁽³¹⁾ その点において、ワグナーらの立場には若干の混乱がみられる。⁽³²⁾ つまり、七条(a)上の裁定は、その政策実施方法が調整的(強制力がない)であることもあって、団交義務の内容として実質的に協約締結「義務」をも含むと解される原則を確立していたからである。さらに、七条(a)上の原則を踏襲するといっても、政策実施方法の相違(調整的か判定的か)に由来する問題状況の変化は必ずしも十分意識されていたとは思われない。すなわち、裁定に強制力がなければ、誠実団交「義務」、協約締結「義務」ありとしても、契約自由の原則を害することはほとんどないからである。そもそもこの二つの義務を区別するメリットさえないかもしれない。しかし、裁定に強制力が付与されると状況は一変する。ワグナーらはどういうわけかこの点をあまり重視していない。したがって、誠実団交義務と契約の自由との関連性についての立法意図は、必ずしも明確ではない、というのがまず無難なところであろうか。⁽³³⁾

さて、以上で団交義務の根拠、内容をめぐる立法時の論議はそれなりにフォローされたと思われる。そこで、最後に立法時に問題となった他の関連する論点についても簡単に言及しておきたい。

その一は、多数決原理の問題である。ワグナー労働争議法案や全国労使調整法案とことなり、ワグナー法案は、提案時においてすでに多数決原理を明確に採用していた。該規定は、「適正単位内の被用者の過半数によって、団交目的のために選出された代表者は、賃金率、賃金、労働時間その他の労働条件に関する団交目的のために、当該単位内のすべての被用者の排他的代表者(exclusive representatives)になるものとする(九条(a))」との内容であった。

かような提案に対して、使用者側は、クロード・ショップを余儀なくされる等の反駁を試みた。しかし、多数決原

理を採用しなければ、個別交渉 (individual bargaining) が促進され、団交自体が阻害される⁽³⁴⁾か、「団交の目的は、協約を作成することによって経営状態を安定化し、労働条件の公正な基準を定めることである。ある単位内の労働者に対し二つ以上の協定を同時に適用すること、および単位内労働者の一部に対してのみ一つの協約条件を適用することは、實際上不可能であるとは一般的なにみなされているので、多数決原理なしに協約を締結することは実際的とはいえない⁽³⁵⁾」との理由で、九条(a)は修正されるにいたらなかった。この排他的交渉代表制がアメリカの労使関係において極めて重要な役割を果たしていることは周知のとおりである。

その二は、「組合の団交義務」の問題である。使用者側は、労働者個人の自由を保障するために組合の不当労働行為をも禁止すべきと主張し⁽³⁶⁾、その一環として組合の団交拒否をも禁止すべし、としていた。これに対し、NLRB関係者は、①被用者が最初に要求を提出しなければNLRBは使用者の団交拒否を認定しえないので、被用者には事実上団交義務が課せられている、②スト権を制限するおそれあり、③組合が団交をつくさないケースは少ない、との理由をあげ反駁をなした⁽³⁷⁾。結局、該規定は立法化されなかった。これが規定されるのは、タフト・ハートレー法八条(b)(3)においてであった。

- (1) ワグナー法の立法過程およびその際の争点については、拙稿(形成②)六〇五―二四頁参照。
- (2) 論争状態については、Ross, op. cit., pp. 49―100. が詳細である。
- (3) 会社組合規制のあり方とエンフォースメントの不十分さに多くの批判が集中していた。
- (4) 同法案四条参照。

(5) Legislative History of the National Labor Relations Act, vol. 1, pp. 16―17. (以下、立法史と引用する)。

- (6) Gross, op. cit., p. 65. ワグナー自身も、NLRB(同法案によって設置される不当労働行為の「救済」機関)の役割は警察官や判事としてのそれではなく、「その主要な役割は労使紛争の調停、あっせんである」と指摘している(立法史 一巻一七頁)。

もっとも条文上(二〇五条(a))は、NLBに不当労働行為の禁止権限が付与されている。

(7) 同法案に関する公聴会における発言(立法史 一巻八九頁)。

(8) Ross, op. cit., p. 60. また、立法当初から、NLBは結局協約内容にまで関与し、強制仲裁(compulsory arbitration)をなすようになるだろうとの危惧は表明されていた。W. H. Spencer, "The National Labor Relations Act," 8 The Journal of Business of the Uni. of Chicago (1935, supplement), p. 24.

(9) Ibid., p. 231. は、次のように興味深い指摘をしている。交渉義務のあり方については、自由な団交に対する政府介入であるから廃止すべし、との見解と、より効果的な保障のためにドラスティックに改正すべき、との見解がある。ただし、団交義務を有効に実施する手だてがない、との点については共通の了解に達している、と。

(10) Smith, op. cit., p. 1084.

(11) 立法史 一巻一一二四頁。

(12) 立法史 一巻一四一九頁。

(13) 同条は、被用者の団結権、団交権の保障を規定している。

(14) 同条は、七条に規定された権利を使用者が害することを不当労働行為としている。

(15) Ross, op. cit., p. 74; Bernstein, op. cit., p. 95. なお、NLRB関係者とAFLは、当初から「団交拒否」禁止の明文化を主張していた。

(16) Gross, op. cit., p. 137.

(17) Bernstein, op. cit., p. 96.

(18) 立法史 一巻一五七頁。

(19) 立法史 一巻一四五五頁。

(20) 「賃金率、賃金、労働時間、その他の労働条件」である。

(21) 立法史 二巻二三一二頁。

(22) 立法史 二巻二七三三頁。

(23) 興味深いことに、この発言内容は、団交拒否が独自の不当労働行為類型とされなかった前述の全国労使調整法案の立法目的と

まったく同一である。その意味では、このウォルシュ議員にとっては、団交拒否を独自の不当労働行為類型にするか否かは、それほど重要でなかったことが推測される。

(24) たゞせば、Smith, op. cit.; Archibald Cox & John T. Dunlop, "Regulation of Collective Bargaining by the National Labor Relations Board," 63 Harv. L. R. (1950).

(25) 立法史 二卷二三五二頁。

(26) Ross, op. cit., p. 97.

(27) Ibid., p. 97; Miller, op. cit., p. 184.

(28) 立法史 二卷二三三六頁。

(29) NLRBはその年報一冊(1st Annual Report, p. 85.)において、団交をなす際には「相違を調整し、受容しうる共通の土台へ到達しようとする真面目な意図」や「オープン・マインドで交渉にのぞみ、合意に達すべく合理的な努力をすること」が必要であると指摘している。

(30) NLRB v. American National Insurance Co., 343 U. S. 395 (1952) at 402.

(31) 前掲上院教育労働委員会報告書参照。

(32) Smith, op. cit., p. 1088.

(33) Davin, op. cit., pp. 252-3. また、pp. 262-3. では、当時の問題関心はもっぱら団交制度の確立自体にあり、きめ細かい論議をなす余裕はなかった、と指摘している。

(34) 公聴会における Biddle 発言。立法史 一巻一四五七頁。

(35) 上院教育労働委員会報告書。立法史 二卷二三三三頁。

(36) Bernstein, op. cit., p. 108.

(37) Ibid., p. 119.

結 語

最後に、ワグナー法制定までの一連の経緯をふまえて、団交「権」保障の根拠および団交権（義務）の具体的内容を検討してむすびとする。⁽¹⁾ それ以降展開された誠実団交義務法理についての検討は今後の課題としたい。

第一に、団交権保障の根拠はなにか。換言すれば、団交拒否がなぜ独自の不当労働行為類型とされるにいたったか。

まず、自力だけでは使用者を交渉の場に引き出すことのできな「弱い組合(weak union)」をバックアップするため、⁽²⁾との側面があることは否定できない。団交拒否が不当労働行為の一類型たる所以である。その意味では、我が国の場合の制度趣旨と類似している。しかし、この点を強調する論者は少ない。むしろ、当時の状況との関連においては、団交権保障は、以下のようなより具体的なパブリック・ポリシーの実現手段であったことに注目すべきであろう。⁽³⁾ かような性質は、その後の団交権法理の展開にも強い影響を及ぼしている。

その一は、紛争回避の要請である。ワグナー法は、労使紛争が州際通商を阻害しているとの認識に基づき、紛争の平和的解決によってその円滑化をはかる、とのシエーマを有していた。そのためには、当時多発していた組合承認(Recognition)⁽⁴⁾ ストの回避が不可欠であった。⁽⁵⁾ 団交過程の制度化、すなわち、排他的交渉代表制と団交「権」の保障は、かような要請から採られた措置に他ならない。団交紛争に国家が直接介入せざるをえなかった所以である。この点においては、鉄道労働法との類似がみられる。

なお、ここで排他的交渉代表制の意義について若干補足しておきたい。当該制度を採用した直接の理由は、会社組合規制、つまり、比例代表制の採用によって団交制度の運営が阻害されるのを防ぐためであったといわれる。⁽⁶⁾ 換言すれ

ば、労働者の分断化による交渉力低下を回避するためだったともいえよう。しかし、その後、AFLからCIOが独立したこともあり、当該制度の意義として、組合間紛争の平和的処理にかなりのウエイトが置かれるにいたつた⁽⁷⁾⁽⁸⁾。かような排他的交渉代表制の意義や機能の研究は、アメリカの団交制度の解明⁽⁹⁾のためにも日本法への示唆⁽¹⁰⁾とくに併存組合問題⁽¹¹⁾との点においても極めて重要と思われる。他日を期したい。

ワグナー法の政策の第二は、不況克服である。ワグナー法は、組合強化による賃上げの実現、その結果たる大衆購買力の増強によって不況を克服する、とのシエーマを有していた。そのためには、団結権(組合結成・運営の自由)のみを保障し、団交制度が自然に「成熟」するのを待つだけでは足りず、より積極的な措置がどうしても必要であった。つまり、協約の締結(賃上げの実現)にむけて、団交過程まで国家が直接関与する必要があったわけである⁽¹¹⁾。その意味では、ワグナー法は七条(a)と同様、不況克服のための緊急政策としての側面を強く有していた。

ところで、わが国の団交権法理には以上のような視角はほとんどない。団交権は、もっぱら団結権保障のコロラリーとされているにすぎない。独自の団交権法理が形成されない理由であろうか。

さて、第二の検討課題は、団交権の具体的内容、いわゆる「誠実団交義務」の内容如何である。その後の論争との関係においては、自由取引原則との関連性がとくに注目される。実は、立法時においては、この点につき十分な議論がなされた形跡はない。協約締結義務はないが、協約締結にむけて合理的な努力をする義務はある、というのが立法者のほぼ共通の了解であったにすぎない。それも抽象論のレベルにおいてである。

もっとも、七条(a)上の誠実団交「義務」についてはかなり論じられていたので、立法者はほぼそれを踏襲したとみることも可能であろう。しかし、我々はかような「踏襲」に多くの問題点があったことをわすれてはならない。すなわち、七条(a)の運営時において、誠実団交義務と自由取引との関連性はほとんど論じられていない。その主要な原因は、違反

の場合のエンフォースメントの手段が強制力を欠く調整的なものにすぎなかったから、と推察される。つまり、当時はあくまでも自主交渉の原則が貫かれていたわけである。しかし、ワグナー法上は誠実団交をすることが法的に強制されることになった。⁽¹⁴⁾ここに自主交渉との関連性が初めて問題になったわけである。政策実施方法のドラスティックな転換にともなう以上のような問題状況の変化を、立法者が十分予測していたとは思われない。立法の際に、この点につき十分つめた議論がなされなかった原因と思われる。したがって、誠実団交義務と自由取引との関連性についての立法意図は必ずしも明確ではない、というのが妥当なところではなからうか。

本稿を終えるにあたって、誠実団交義務との発想が主に調整権限との関連で形成されてきたことを再度確認しておきたい。団交紛争処理の原点は、案外そこにあるのではなからうか。

(1) 団交権と団結権との関連については、一八四および一九一頁参照。

(2) Bok, op. cit., p. 1430. なお、連邦労使関係法の基礎に交渉力の平等化との要請があることは、多くの論者によって指摘されている。たとえば Magruder, op. cit., p. 1108; H. Wellington, Labor and Legal Process. (1968) p. 42; Harold W. Davey, Contemporary Collective Bargaining (3rd ed. 1972) p. 95.

(3) Archbald Cox, "The Duty to Bargain in Good Faith," 71 Harv. L. R. (1958) pp. 1407-9.

(4) NIRA F のストの実態は左表のとおり。

全国産業復興法のもとにおける労使関係指標

年次	組合員数	組織率	ストライキ終結		ストライキ発生事由				
			件数	平均日数	参加人員	賃金時間	組合承認	その他	
一九二一	三三三	一一一	二、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九二二	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九二六	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九二七	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九二八	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九二九	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九三三	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九三四	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九
一九三五	三三三	一一一	一、一	一一一	一四一	七七一	九八三	二二二	一六九

アメリカ経済研究会編・前掲書一九六頁

- (5) もっとも、スト権自体は制限されていない(一三条)。ストと団交義務との関係についてもほとんど研究がなされていない。
- (6) 坂本・前掲書四三頁。
- (7) Bok, *op. cit.*, p. 1426. なお、Frank W. McCulloch & Tim Bornstein, *The National Labor Relations Board*, (1974) p. 123. は、排他的交渉代表制のメリットとして以下をあげている。①使用者にとっては、ストライキの原因となる承認をめぐる争いをなくし、複数組合間の紛争をはずめる。②組合にとっては、組合の正当性を社会的に認めさせる。③労働者にとっては、組合支持の選択権を保障する。④公衆にとっては、代表問題に関する危険かつ非生産的な紛争を解決するために、公正かつ秩序だった制度を形成する。
- (8) 当時であっても、会社組合との対立があったのでかような側面がないわけではなかった。
- (9) 交渉単位制度に関する最近の研究としては、米田清貴『「交渉単位」の概念とその決定基準』(『)』日本労働協会雑誌二〇六、二〇八、二一一号(一九七六年)、同『「適当な交渉単位」の研究』(『)』国際商科大学二二二号(一九八〇年)がある。
- (10) Bok, *op. cit.*, p. 1431. は、当該制度はアメリカにおける分権的交渉の実態を前提にしており、ヨーロッパ型の集権的交渉においては、団交過程につき、より効果的な監督機関がある、と指摘している。
- (11) 誠実団交義務の具体的内容として「協約締結」が念頭に置かれた理由であるといわれる。Duvin, *op. cit.*, pp. 251—2.
- (12) NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U. S. 1 (1937) at 45. は、ワグナー法が「いかなる合意も強制しない」ことを強調している。この点は、タフト・ハートレー法八条(d)において、明文化されるにいたった。
- (13) もっとも、協約締結義務がないことは極力強調されている。
- (14) 大衆購買力の増強のためには協約の「締結」が必要であり、それを促進するためにNLRBに調整権限を付与すべきである、との興味深い提言もなされている。Latham, *op. cit.*, p. 467. 同時に、誠実団交義務の法的強制の困難さも指摘されていた。Spencer, *op. cit.*, p. 27.

The Evolution of 'Duty to Bargain in Good Faith' concept in American Law

Tetsunari DOKO*

The 28th Article of our Constitution guarantees the right to organize and to bargain and act collectively. As for the right to bargain, the Article 7(2) of our Trade Union Act prescribes that it is an unfair labor practice for employers to refuse to bargain with their employees' representatives without a just cause. Recently, cases of refusal to bargain in our Labor Relations Commissions, have a tendency to increase. At the same time, there arises a variety of issues for discussion. Many labor law researchers, however, ~~wouldn't~~ make an effort to inquire into these problems.

In this paper, I make historical researches on the background of "duty to bargain in good faith" in American law, as a preliminary study of our legal theory. For our unfair labor practice machinery was modelled after the Wagner Act. I believe that it is of great use to study American legal theory for the establishment of our legal theory. This remark applies in particular to the "duty to bargain" theory.

My main research points are as follows. First, why did the legislature of Wagner Act provide that "refusal to bargain collectively" was an independent type of unfair labor practices? Second, What was the content of duty to bargain in good faith considered to be by the legislature?

* Assistant Professor of the Otaru University of Commerce