

労働委員会公益委員忌避申立の判断に対する 不服申立としての行政訴訟

西 野 喜 一

一 問題の所在

平成16年改正の労働組合法（以下においては単に「法」という。）は、その第27条の3において、不当労働行為の審査に関わる公益委員^(注1)に対する忌避申立という制度を新設した。民事訴訟制度同様に、新たに設けられた公益委員の除斥制度（同法第27条の2）と相俟って公益委員の公正を担保する制度として機能させ、もって救済命令の正統性を保障しようとする趣旨と考えられる^{(注2)(注3)}。

この申立があると、労働委員会（公益委員会議）がこれについて判断することになる。

その判断が、忌避申立に理由がある^(注4)というものであるにせよ、忌避申立に理由がないというものである（この場合には、決定主文は「申立却下」と表示されることになるであろう。）にせよ、これに不服がある当事者は何らかの不服申立ができるであろうか。もっとも、忌避申立に理由あり、という判断になった場合には、他方当事者が仮にこれに不服があったとしても、ひとたび審査の公正を疑わせる事情があるとされた委員を審査に関与させるべきではないから、これに対する不服申立を認める必要はなく^(注5)、問題は、忌避申立を退ける判断となった場合である。

法にはこれに関する何らの規定がないのであるから、もはやこれに対する不服申立はできない、とするのが素直な解釈であろう^(注6)。即ち、都道府県労働委員会であれ中央労働委員会であれ、当事者が公益委員に対する

忌避申立をしてこれに関する判断を得られるのは一回限りである。

二 事例

1 事実経過

ところが先年、これに関する極めて興味深い事例があった。その事例を素材にしてこの問題をもう一度考え直そうというのが本稿の趣旨である。

事実経過は以下の通りである。

① 平成16年中、A県内のある会社（以下においては単に「会社」という。）において労働争議が起こり、同社の労働組合（以下においては単に「組合」という。）は会社に不当労働行為があったとして、同県労働委員会に救済を申し立てた。

② 同労働委員会で平成18年中に審査委員として審査手続を進めていたのはB公益委員であったが、同年中、審査途中で証人の採否をめぐって同審査委員ないし同県労働委員会と会社との間で軋轢が生じた。

即ち、ある証人に対する証人出頭命令（法第27条の7第1項第1号）の発令、同人からの中央労働委員会に対する審査申立（法第27条の10第1項）、中労委による原命令取消、その後の審査手続でのB審査委員による別の証人の採用決定ということがあったが、会社は、それまでの審査の経緯から見てこれらの証人はいずれも不要であるとして、これらの証人採用に一貫して反対していた。

③ 平成19年1月4日、会社は、B審査委員には審査指揮権の濫用があるとして、同県労働委員会に同委員の忌避を申し立てた（法第27条の3第1項）。

④ 右忌避申立に対し、同県労働委員会は同月10日の公益委員会議において右忌避申立を却下する旨を決定し、同月11日に同県労働委員会会長名義の書面でこれを会社に通知した。その通知書には、証人の採否に関する事

項は審査の公正を妨げるべき事情に該当しないし、また、審査の経過から B 審査委員には審査指揮の濫用は認められないという理由のほか、「この処分について不服がある場合は、この処分があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に A 県を被告として横浜地方裁判所に処分の取消しの訴えを提起することができます。」という「教示」の記載があった。

⑤ 会社は、同年1月29日、横浜地方裁判所に「A 県労働委員会会長^(注7)が平成19年1月11日付で会社にした忌避申立て却下処分を取り消す。」との判決を求める訴訟を提起した。

その請求の原因は、B 審査委員の審査指揮権の濫用は明らかで、本件忌避申立却下「処分」は法第27条の3第1項の解釈・適用を誤った違法なものであるから、取消を免れない、というものであった。

⑥ この横浜地方裁判所平成19年（行ウ）第10号「忌避申立て却下処分取消請求事件」に対して、被告となった A 県は、「原告の請求を棄却する。」との判決を求め、B 審査委員の審査指揮はいずれも審査委員としての裁量の範囲内であるから問題はなく、原告の訴えには理由がないことが明らかである、と答弁した。

⑦ この事件を担当した横浜地裁第七民事部合議 C 係（裁判長裁判官吉田健司、裁判官小川理津子、裁判官大原哲治）は、同年4月19日の一回の審理で口頭弁論を終結し、同年6月28日に「原告の請求を棄却する。」との判決を言い渡した。

判決理由の要旨は以下の通りである。

「本件の争点は、B 委員が本件事件につき、審査の公正を妨げる事情があるか否かである」。「労組法27条の3第1項にいう『審査の公正を妨げるべき事情があるとき』とは、公益委員と事件の関係から見てその公益委員によっては事件について公正な審査を期待できないような客観的な事情をいうものと解される」ところ、「審査委員には審査指揮について広範な裁量を与えられており、証人の採否もその裁量に属する行為であるから」、B 審査委員の証人採用が「審査指揮の濫用に当たり、その裁量を逸脱して

いるとまでは認められない。そうすると」、B 審査委員に労組法にいう審査の公正を妨げるべき事情があるとは認められないから、「本件忌避を却下した本件処分は適法であり、その取消しを求める原告の請求は理由がない。」

⑧ 会社はこの判決に対して控訴せず、この判決は間もなく確定した。

⑨ なお、A 県労働委員会では、右行政訴訟が係属中も B 審査委員による審査手続は停止することなく、そのまま続行した。

2 論点

労働委員会の公益委員に対する忌避申立を却下するという判断に対して、忌避を申し立てた当事者は、その取消を求めて行政訴訟を提起できるものであろうかというのがここでの問題である。

三 検討

1 「行政庁の処分」

労働委員会の公益委員に対する忌避申立を却下するという判断に対して、忌避を申し立てた当事者が、その取消を求めて行政訴訟を提起できるとするためには、これが行政事件訴訟法上の「処分の取消しの訴え」（同法第3条第2号）に該当すること、即ち、労働委員会の忌避申立却下決定が同法にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」であると言えなければならないが、ここでそれに該当するものはいかにも無理であると思われる。

同法にいう「行政庁の処分」^(注8)の判例・通説上のこれまでの傾向は既に定式化されており、それは行政庁による公権力の行使としてなされる行為であって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を具体的に確定することが法律上認められているもの、^(注9)というものである。

而して労働委員会の不当労働行為の審査手続において、審査委員に対する忌避申立を却下するというのは、従前の審査委員がそのまま審査を続けるということであるから、当該申立人の権利義務にはいかなる変動も影響も生じない。これを「行政庁の処分」と呼ぶのは誤りであるとせざるを得ないであろう。

2 「諾否の応答」

取消訴訟の対象となる処分性については、判例・学説上、諾否の応答を求める権利、申請の権利が、法令上国民に与えられている場合には、申請によって求められる給付・サービス等が法的な意味での権利でなくとも、行政庁の諾否の決定に処分性が肯定されるという傾向があり、そのような理由で処分性が肯定された事例として、最判36年3月28日民集15巻3号595頁、東京高判平成12年2月10日判例タイムズ1031号175頁などが挙げられている^(注10)。

しかし、これらは本件のような事例とは全く事案を異にしており、当事者の忌避申立に対して労働委員会は応答しなければならないからといって、本件の参考になるようなものではない。右前者最判は、地方公務員の勤務条件につき、地方公務員法第四六条に基く措置要求の申立に対する人事委員会の判定は、取消訴訟の対象となる行政処分にあたり、右後東京高判は公害紛争処理法に基く公害調停申請に対する却下決定は抗告訴訟の対象となる処分に当たるとしたもので、その対象はいずれも明らかに単発の行政行為と評価すべきものである。

これに対して労働委員会の場合には、言うまでもなく、最終的に一つの行政処分となる救済命令に向けて手続を積み重ねていくものである。準司法的機関であるというその特質に基づいて、当事者にはさまざまな申立権が与えられているが、これに対する労働委員会の応答(例えば証拠の採否)をその都度個別の行政処分に分解して不服申立としての個別の取消訴訟を肯定しては、労働委員会の不当労働行為救済手続は事実上崩壊してし

まうであろう。

なお、法律が行政上の不服申立の途を開いている場合にはそのことをもって処分性を肯定できる^(註11)としても、公益委員忌避申立に対する却下判断に対する法律上の不服申立は存在しないのであるから、これも本件には関係がない。

3 「教示」

こうしてみると、A県労働委員会が、会社の忌避申立却下を書面で申立人（会社）に通知するに当たり、この却下決定を「処分」と呼び、「この処分について不服がある場合は、この処分があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内にA県を被告として横浜地方裁判所に処分の取消しの訴えを提起することができます。」という「教示」を付したのは誤りであった。これではその取消訴訟を提起せよと言っているようなものである。

また、訴え提起後に、被告側処分行政庁のA県労働委員会が請求「棄却」を求めて本案で争ったのは、前記のような「教示」をした以上、やむを得なかったのかも知れないが、予備的にでも裁判所の注意を喚起しておくべきではなかっただろうか。

4 判決の問題点

また、この事件を担当した「横浜地裁第七民事部合議C係」が、これは取消訴訟の対象には該当しないとして訴えを却下せず、本案に立ち入って裁量権の濫用なしという本案の判断をしたことも問題であったと思う。ある行政庁のある判断が取消訴訟の対象となる「処分」かどうかということは、弁論主義の対象ではなく、行政訴訟の訴訟要件として裁判所が職権で判断すべきものであることは明らかであるから、当事者双方の主張の一致にかかわらず、本案前の事項として訴えを却下すべきであったし、更に、民事訴訟において裁判官の忌避問題は決定手続で迅速に処理されることと

対比し、より迅速を重んじる不当労働行為の救済手続において、三審制の忌避却下決定取消訴訟が介在する余地のないことに思いを致すべきであったであろう。

5 手続停止との関係

法第27条の5は、忌避の申立があったときはこれに関する決定があるまで審査の手続を中止しなければならないと規定している。ある公益委員がその事件に関わることができるのかどうかという重大な論点について、はっきり結論が出る前に手続を進めては、後に忌避に理由ありとされた場合に、それまでの手続全体が覆滅してしまうという事態を恐れたため、これは当然のことであろう。

ところが本件でのA県労働委員会は、自らが忌避申立の却下決定を出した後は、B審査委員のままで訴訟係属中でも審査手続を続行した。これはもとより法第27条の5の精神には合致しないことである。A県労委は、ここで取消訴訟の決着がつくまで審査を中断しては年単位で手続が遅延してしまうということを案じたようであるが、そのこと自体労働委員会の忌避申立却下判断に対する三審制の取消訴訟などは全く想定されていないことの十分な論証になる。最初からこういう取消訴訟を許してはならなかったのである。

更に、本件でのA県労委のように、忌避申立却下判断に対して取消訴訟を認めながらその係属中に審査手続は進行させるということにすると、万一その取消訴訟においてその却下判断が取り消された場合には、元の審査委員が進行させていた手続、或いはその委員も関与した命令の有効性はどうなるのかという処理に苦慮する問題が別途浮上してくることになることにも留意を要する。

四 まとめ

こうしてみると、公益委員に対する忌避申立の却下判断に対して、当事者とその取消を求めて行政訴訟を提起する余地のないことは明らかであろうと思われる。本件は、A県労働委員会の不適切な扱いによって、裁判所が労働委員会委員の忌避に介入できるという、労働委員会側にとって悪しき先例を作ったものとも評価し得るであろう。

しかし、前記横浜地裁判決は明らかに誤ったものであるから、労働委員会側としてはこの点を見失うことなく、将来仮に同種の訴え提起があった場合には、当然にその蒙を啓いて却下を求め、労働委員会の自主性、主体性を守るべきものと考えられるのである。

なお、本件の資料提供は神奈川県労働委員会のご好意による。記して厚く御礼を申し上げます。

《注》

- 1 忌避申立(除斥も同じ)の対象は、審査に当たる審査委員だけではなく、救済命令の発出主体となる公益委員全体である。厚生労働省労政担当参事官室監修『改正労働組合法の解説』73頁(労働新聞社、平成17年)。
- 2 前記(注1)『改正労働組合法の解説』73頁は、この点につき、「労働組合法においても、労働委員会が行う準司法的手続の公正を保障するためのものとして、今般、物件提出命令等公益委員が行使する権限が整備されたことを契機として、新たに設けられた手続です。」としている。
- 3 もっともこの忌避制度新設は立法論としては失敗であったと思う。民事訴訟においても、裁判官の忌避制度は裁判官の公正を保障する制度としては事実上殆ど機能していない(注①)だけでなく、労働委員会における不当労働行為救済手続を見識なく民事訴訟化することは、労働委員会の行政裁量の幅を狭めて己れの首を絞める結果となることが予想されるからである(注②)。

また、不当労働行為に対する救済は特に迅速なものでなければならぬのであるが、忌避申立があるとこれに関する決定があるまで審査手続は中止される

（労働組合法第27条の5）ので、これは審査手続の遅延によって利益を得る当事者にそのための新しい武器を与えただけであると評価し得よう。

更に、物件提出命令や証人出頭命令の発令を理由とするなどして公益委員全員に忌避の申立があると、当該委員はその判断に関与できないことから、法令上の根拠を欠く簡易却下制度を認めない限り、労働委員会として進退に窮するであろう。どうしても忌避制度を設けたいというのであれば、申立対象を審査委員に限定すべきであった。

① 拙著『裁判の過程』1頁以下参照（判例タイムズ社、平成7年）。

② 拙稿「労働委員会の未来を考える」月刊労委労協601号3頁以下（平成18年）。なお、拙稿「文書提出命令と物件提出命令」法政理論（新潟大学）39巻2号234頁以下（平成19年）も参照のこと。

- 4 忌避申立を認容する場合には主文の表現はこのようにすべきである。前掲（注1）①）拙著『裁判の過程』5頁参照。
- 5 忌避（除斥も同じ）を理由なしとする決定に対してのみ即時抗告を認める民事訴訟法第25条第4、5項もこの趣旨である。
- 6 平成16年改正労働組合法について公権的解釈を提示していると思われる前記（注1）『改正労働組合法の解説』には、その不服申立について何らの記載がない。そのような不服申立はできない、もはや不服申立の手段はない、との意であろう。
- 7 忌避申立を却下したのは、合議体であるA県労働委員会（公益委員会議）であるから、この表示には疑問がある。
- 8 行政事件訴訟法第2条第2項でいう訴訟の対象のうち、「その他公権力の行使に当たる行為」については、「公権力的事実行為」が挙げられているが、実際にはその例は稀少とされている（南博方・高橋滋編『条解行政事件訴訟法（第三版）』41頁〔高橋〕〔弘文堂、平成18年〕上、本件との関連も否定できるので、本稿では検討の対象としない。
- 9 リーディング・ケースとされる最判昭和39年10月29日民集18巻8号1809頁、前注『条解行政事件訴訟法』57頁〔高橋〕、塩野宏『行政法Ⅱ（第四版）』96頁以下（有斐閣、平成17年）、藤田宙靖『第四版行政法Ⅰ（総論）【改訂版】』367頁以下（青林書院、平成17年）など。

その他、国民の権利義務に具体的な法的変動或いはその範囲確定の効果をもたらすものではないことを理由として行政庁の行為に処分性を否定した事例に、最判昭和36年3月15日民集15巻3号467頁、最判昭和39年1月24日民集18巻1号113頁、最判昭和59年6月21日判例地方自治10号45頁、最判平成8年2月22日判例時報1560号72頁などがあるが、労働組合法に公益委員に対する忌避申立制度が設けられたのが平成16年であるから、右に掲げた先例はいずれも本件のような事例を扱ったものではない。

- 10 前掲（注8）『条解行政事件訴訟法』47頁以下 [高橋]。
- 11 塩野・前掲書（注9）99頁。