

イギリス労働協約の法的拘束力(2)

AKITA, Joju / 秋田, 成就

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and Labour

(巻 / Volume)

45

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

31

(発行年 / Year)

1998-09

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006398>

「イギリス労働協約の法的拘束力」(二)

秋田 成就

- 一 はじめに
- 二 一九六〇年代までのイギリスにおける労働協約の法的地位
- 三 一九六九年のフォード紛争の提起した問題
 - (一) フォード紛争
 - (二) Ford Motor Co. Case 1969 (以上第十七卷三・四号)
- 四 一九六〇年代の「労使関係改革」論争と労働協約の立法化問題
 - (一) 六〇年代における労使紛争の激化と「労使関係改革」論議
 - (二) 保守党の政策
 - (三) 労働党の政策
 - (四) 報告書と労働協約の法的拘束力の取扱
 - (五) 労働党政府の「新労使関係法案」とその挫折
 - (六) 小括(以上本号)

- 五 一九七一年 Industrial Relations Actと労働協約の取扱い(以下次号)
- 六 一九七四〜七六年 Trade Union and Labour Relations Actと労働協約の取扱い
- 七 一九九二年 Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Actと労働協約の取扱い
- 八 現代イギリス労使関係法における労働協約の法的地位
- 九 展望

四 一九六〇年代における労使関係制度「改革」論議と労働協約の立法化問題

(承前) はじめに

イギリスにおける労働協約の法的取扱いの歴史について、前稿第三章までに一九世紀の中葉以後から第一・二次大戦を経て一九六九年のフォード事件判決までを扱った。フォード判決は、それまでの制定法および判例法上の労働協約の法的地位を再確認する意味をもつ里程碑としての重要な地位を占めるとともに、それからの波乱に富む三〇年を経過した今日の時点においても、(その後の制定法の経過にもかかわらず)なお、コモンローとしての効力を持ち続けている。

同判決は、イギリスにおける労使関係の安定が大きく崩れた幾つかの時期の一つである一九六〇年代の産物であるが、労働協約に定める紛争処理手続を裁判所による法的解決に委ねようとした使用者の訴えに対し、法的伝統に従って門戸を閉ざしたのである。この裁判に先立つ「労使関係改革」論議の中では、労働協約の法的性格の「不明確さ」が労使関係の不安定を招いているとして制定法によって明確化することが必要かどうか問題となっていたが、王立

委員会の Donovan Report は消極的見解を採用し、その見解が同判決の裁判官に少なからぬ影響を与えた。

本章では、その Donovan Report における労働協約の立法化問題を扱う。イギリス労働法史において法理論上も、また訴訟実務の面でも、それほどホットな論議を招くことのなかった労働協約の「法的拘束力」の問題が、一九六〇年代になって「政治」の舞台において脚光を浴びるに至ったのは何故か。それは、労働協約を含めて労使関係一般についての、それまでの国家(法律)の非介入主義的——当事者自治主義政策が、もはや労使関係安定化の理念として機能せず、かえって労使紛争を激化させる一因となっているからではないか、そうだとすれば政府としてはより積極的に労使関係をリードする立場に立ち、従来の「消極的」労使関係法を改めることが必要ではないかとの論議が与野党を問わず、出てきたことによると思われる。二〇年後の今日の時点においてその間のいきさつをあらためて検討してみようというのが本稿のねらいである。

(一) 六〇年代における労使紛争の激化と「労使関係改革」論議

フォード紛争もその一つである職場における労働争議の激発をみた六〇年代末から七〇年代初めの時期は、第二次大戦後の政府の所得政策の一つである賃金凍結をめくり、特に職場の労使関係がきわめて不安定の様相を呈していた。好況による完全雇用状態の下で組織拡張の上げ潮に乗るTUCは、労働党政府の所得政策を支持する建前から、表面には政府の認めない賃上げストを自制する立場に立っていた。しかし、職場では、ショップ スチュワードが中心となって残業拒否 (overtime ban) 、順法闘争 (working-to-rule) 、怠業あるいは非公認スト (unofficial strike) の形で雇主に実質的な賃上げ交渉を迫り、ある程度、成果を収めていた。その結果、製造業を中心として生産が停滞し、国際競争力の低下が内外からの「イギリス病」との非難を招いていた。産業別組合を中心とした全国単位の団体

交渉と労働協約の締結というイギリスに伝統的な交渉システムの一方で、所得政策に足かせをはめられた中央交渉を不満とする職場闘争が捌け口を求めてこのインフォーマルな大衆運動に活力を与えつつあった。

六〇年代の中頃には賃金についての所得政策の機能はほとんど失われつつあったとはいえ、労働党政府としては、これを一挙に撤廃し、自由主義経済に復することも、逆に労使関係や争議に対する現状に即し国家の規制を強化する政策もとることができず、どっちつかずの状態での労使関係の「改革」によるその安定化をはかるという路線を採った。一方、保守党の方も、この時期にあつては、後年のサッチャー政権が採ることになる完全自由市場化を前提とした労使関係政策に踏み切るに至らず、労働党と大差のない政策をかかけていた。

政府が労使関係の「改革」を考へる場合にも、「改革」は、まづ当事者である労使のとり組むべき課題であり、それをさしおいて政府が直接、立法によって対処することは、イギリスの伝統的労使関係政策になじみにくい。特に団体交渉、労働協約、争議行為、労働組合など労使関係の法的側面にかかわる問題については、伝統的に必要最小限の法的規制にとどめ、労使間の「自治」になるべく介入しない政策がとられてきた。⁽¹⁾しかし、今や国の経済的「危機」に際し、政府として労使間の「自治」に任せておけず労使関係や労務関係の改革に手をつけなければならないとすれば、団体交渉のシステム、労働協約の履行問題、ストライキの規制、組合組織のありかたのいずれかに的がしぼられる。そして、それぞれについて一定の法的規制が必要であるとすれば、そのプラス、マイナスの効果、優先順位が問題となる。政党にとつては、そのいずれもが「政治的生命」を左右する重大な問題であつた。⁽²⁾

(一) この政策は、一般に Collective Laissez-faire Doctrine という名称で呼ばれる。語源は Kahn-Freund 教授が一九五〇年代初期のイギリスの制度の特色として使用したのが最初と思われるが、次第に (legal) abstentionism あるいは voluntarism の意味を含めて、またイギリスに限らず、他の国においても一つの政策理念を表わすものとして一般的に使用されるよう

になった。

(2) イギリスの、特に第二次大戦後から一九六六年頃までの労使関係の経過と分析に関する邦文献として、高橋克嘉「イギリス労使関係の変貌」一九八七年 日本評論社参照。

(二) 保守党の政策——「仕事に関する公正な扱い」

保守党は、一九六八年四月 (Donovan Report の発表の三ヶ月前) 「仕事に関する公正な扱い」(Fair Deal at Work) と題する文書⁽¹⁾を発表して、党としての労使関係「改革」の青写真を示した。それは、題名のように「職場における人権 (human rights) の保護」を基本理念としたが、そこでいう「人権」の保護とは、使用者側からのそれではなく、「強人」かつ「専制的」な (産業別) 労働組合の組織的圧力からの解放という意味が含まれていた。

それは、立法政策として、現在の団体交渉システムを、①交渉当事者がより大きな責任を持ち、締結した労働協約を遵守し、②産業の効率化を進め、その障害を除去し、③産業平和維持のため労使間の協調性を高め、④個々の労働者の基本的権利の公正かつ合理的な保護をはかるよう労使関係を改革するというものであった。

Fair Deal at Work は、このために、統一性に欠ける従来の立法を整理して一の総合的な「労使関係法」を制定し、その中に労使団体の登録制度、労働組合の法的地位の明確化、責任、組合員の権利の拡張等に関する定めをする。労働協約については、当事者がそれを望まない場合を除き、一般的に法的拘束力を付与し、これに抵触する一八七一年労働組合法を廃止することとした。これは第二次大戦後初の労働協約の立法化の提案という意味において、またその後の保守党の協約立法に関する基本指針を鮮明にしたという点で重要であった。この文書は労使関係の「改革」が必要だとする認識において Donovan Report と基調を同じくしており、ただ労使関係の悪化を招いた原因がもっぱ

ら労働組合の側にあるとすること、労使関係改革のためには積極的な立法の介入を主張する点で異なっていた。Robert教授が指摘するように、この文書は、一九六〇〜七〇年代のイギリスの労使関係観および立法政策のあり方に関する二つの潮流を反映している点においてDonovan Reportと一対のものとして読まれるべきものである⁽²⁾。

(1) Conservative Party, Fair Deal at Work, The Conservative approach to modern Industrial Relations: Conservative Political Centre, No.400, April 1968

(2) B. C. Roberts, Fair Deal at Work: A Review, BJIR Vol 7, 1968 P. 360

(三) 労働党の政策

(1) 労働党の政策形成過程

一九六四年十月の総選挙において勝利をおさめた労働党の最初の政策課題は、同年一月に出たRookes v. Barnard事件の貴族院判決により一九〇六年「労働争議法」により与えられていた保護(組合免責)の幅を著しく狭められた争議権の立法による回復措置であった。翌一九六五年の「労働争議法」の制定によってこれを達成した労働党は、同年二月労使制度改革の課題にとり組み、(労使関係については)一世紀ぶりに王立委員会(委員長Lord Donovan外十一名の委員)を設置し、「経営と従業員との関係および、組合員の利益を増進し、国民の社会的・経済的進歩を促進する際の労働組合と使用者団体の役割を考察し、あわせて特にこれらの団体の活動に影響する法律を考慮し、かつ報告すること」を付託した。委員会は、以後三年にわたる精力的な調査と聴取を重ね、一九六八年報告書案を作成した。

(1) イギリス労働法におけるRookes判決の意義については、拙稿「ショップ協定にもとづく経済要求のストと不法行為」季

勞四五号六二頁以下参照、かつての一九〇六年労働爭議法の制定と同様、コモンロー裁判所による爭議権に対する攻撃を労働運動自らの手で「戦い取った」という自負が、「労使関係改革」問題への対応についても組合側にある種の「氣勢」を与え、そこから労働党とのきしみが生じていったことは確かであろう。

(2) Lord DONOVAN (議長) / Lord ROBENS, Lord TANGLEY, HAROLD COLLISON, GEORGE WOODCOCK, MARY GREEN, GEORGE POLLOCK, ERIC L. WIGHAM, H. A. CLEGG, OTTO KAHN-FREUND, ANDREW SHONFIELD, JOHN THOMSON. 同委員会メンバーの政治的ないしイデオロギー的分析については「高橋」二二二頁参照。

(2) Donovan Report の公表

一九六八年六月十三日全委員の署名(全員一致)を得て Donovan Report⁽¹⁾が公表された。

報告書は、第三章から十五章までの以下の十三項目にわたる説明の後第十六章で「要約」と「結論」および「勧告」を提示している。①「労使関係制度」(The System of Industrial Relations) 第三章②「団体交渉の改革」(The Reform of Collective Bargaining) 第四章③「団体交渉の拡大」(The Extension of Collective Bargaining) 第五章④「マンパワーの効果的利用」(The Efficient Use of Manpower) 第六章⑤「ストライキその他の爭議行為」(Strikes and Other Industrial Action) 第七章⑥「労働協約の履行」(The Enforcement of Collective Agreements) 第八章⑦「被用者の不当解雇からの保護」(Safeguards for Employees Against Unfair Dismissal) 第九章⑧「労働審判所」(Labour Tribunals) 第十章⑨「労働組合の個人の保護」(Safeguards for Individuals in Relation to Trade Unions) 第十一章⑩「労働組合」(Trade Unions) 第十二章⑪「使用者団体」(Employers' Associations) 第十三章⑫「法の改正」(Changes in the Law) 第十四章⑬「労働者の経営参加」(Workers' Participation

(一) 「Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965-1968」. Report, Cmnd 3623 本文全十六章(二七八頁)、「補遺」、「追記」、「留保」、「付録」から成る。

(3) 報告書の結論と勧告

報告書は、「基調」(main findings)として、「イギリスには二つの労使関係制度がある。一つは公認された制度に具現する公式の(formal)制度であり、他は、労働組合と使用者団体、経営者、ショップ スチュワードおよび労働者の実際の行動が作り出す非公式(informal)の制度である」という分析を示す。前者の「公式」の制度の要め(keystone)は、使用者団体と労働組合グループ間の産業別又は全国単位の文書による労働協約であり、その中に賃金水準、週平均労働時間、年次休暇等の基本的雇用条件および交渉の手続きが定められている。その他の事項は、工場又は職場の単位でショップ スチュワードと経営者間で交渉されるが、その決定は、「インフォーマルで、断片的であり、多くは自律的(autonomous)なもの」である。問題は、このような制度が、全国的に労使関係一般のあり方に重要な影響を及ぼしつつあることであって、これが非公認スト、非効率な労働、賃金ドリフトその他の病弊(弊)を生じさせた原因と認められる。そこで、その改革の方向は、工場又は職場単位の「非公式」の交渉を「公式」の団体交渉や労働協約にまで高めることにより職場秩序を回復させ、産業効率を高めることである。改革の具体的目標としては、①会社、工場レベルで決定されるべき雇用条件についての包括的かつ権威ある団体交渉機構を発展させること、②労働協約に合致するよう従業員の苦情を早急かつ公平に処理するための手続を充足させること、③職場委員の地位と活動を規制する労働協約の締結、④不正解雇に関する労働協約の締結、⑤解雇を含む懲戒処分に関

する規則の制定、⑥労働安全促進のための協議制度等を設置することである、と。

(4) 報告書と労働協約の法的拘束力の取扱い

右に述べたように、報告書は、労使関係改革にとって労働協約が重要な問題であることを指摘し、そして、非公式団体交渉⇨労働協約制度を公式な制度にレベルアップすることによって権威を持たせることを強調したが、協約の権威を高める手段として、立法の力を借りて法的強制力を付与することについては、以下に述べる理由から消極的見解を示した。

(1) 非公認ストと労働協約

労働協約の問題が一九六〇年代の労使関係の混乱の状況の下で何故、重要なテーマとしてクローズアップしたかを明らかにするために、その背景を概観しておこう。

イギリスでは(記録されている)年間スト件数が一九五五年頃から急速に増え、一九六〇〜六五年には平均約二五〇〇件、一九六八〜七〇年には約四〇〇〇件に達し一九五五年の国鉄スト、一九五七年の機械および造船スト、一九五八年のロンドンのバススト、一九五九年の印刷業スト、一九六二年の機械工組合のスト、一九六六年の海運ストなど全国的規模のストライキが続発し、世界で有数の「スト王国」となっていた。

問題は、ドノヴァン委員会が注目したように、大規模ストやストライキの件数自体よりも、組合が正式に関与しない職場単位のストあるいはストライキに至らない争議行為が急増したことであった。政府の公式調査や委員会の調査の結果、「作業停止の圧倒的多数——約九五%——は、非公認ストであり、しかもその大部分において、組合は公式には認否を鮮明にせず、スト終結後にスト手当を支給さえしている」。そして非公認ストには、組合と使用者で締結

された協約に定める手続を無視して行われたものが圧倒的に多いことが判明した。

(一) 非公認スト (unofficial strikes) の意味については Report (17) は、実体的な説明をしている。わが国の労働法において通常、使用されている「統制違反のスト」とは若干ずれがある。

前二章でも触れたように、労働協約は、制定法上、どのような形のもでも、それ自体、法的に有効であるが、労働協約に定める手続を無視して組合または組合員がストライキを行なった場合に、相手方あるいは利害関係者が労働協約または契約違反を理由にその履行や損害賠償を求めて訴訟を起こすことは、一八七一年「労働組合法」の「裁判所は労働組合（使用者団体もその定義に含まれる）間のいかなる合意（労働協約も含まれる）も直接的に強行することができない」との定め（第四条）により困難とされ、裁判所は、しばしば同法を根拠に却下してきた。これは労働協約に契約としての法的（強制的）効力がないことを意味する。

多くの全国単位の労働協約には、労使の合意によって、協約期間中のストライキを自制する平和義務条項やスト手続等について定めた「手続協約」(procedure agreement と呼ばれる) が置かれていたが、組合または組合員がこの手続を踏むことなく、あるいは組合の暗黙の了解なしに、または統制力の事実上の欠如によって争議行為を行った場合の制裁措置を定めたものは少い。労働争議法にもそのような争議行為を直接禁止したり、当事者たる組合、組合役員、または組合員の賠償責任を問う規定がない。そこで、使用者サイドからは、(産業別の) 労働組合と使用者団体間で締結された労働協約の平和義務や手続規定を適用して「違法な」争議行為の差止めを求めるのが唯一の法的な救済措置であった。それにも拘らず、雇主側が救済を裁判所に求めたケースは少なく、フォード紛争における会社の提訴は、「例外的」現象であった。しかし、組合員を含めて労働者や一般社会の人々の中には、そのような状態を放

「イギリス労働協約の法的拘束力」(2)

置することにより、ストの被害を受けることに対して相当不満の声が上ってきており、委員会としてもそのことは、十分に認識していたところであつた。⁽¹⁾

(1) 例えは有名なジャーナリスト E. Wigham は、一九六二年に「What's Wrong with the Union」の中で労働組合を「無能、因襲的で妨害的」と批判し、労使関係の改革の必要性を強調していた。王立委員会はその彼をメンバー委員に迎え入れたのであつた。

(2) 労働協約の法的拘束力をめぐる労働法学説の見解

ドノヴァン委員会が設立された一九六五年当時の時点において、イギリスの労働協約の法的状況あるいは(その消極的性格から生ずる) 法的問題点についての労働法学者の見解は一般にどのようなものであつたであらうか。

一九三三年にナチスドイツからイギリスに劇的な亡命をし、三五年からロンドン大学、六四年からオックスフォード大学において労働法の講義を担当していた O. Kahn-Freund 教授⁽²⁾を別とすれば、六〇年代のイギリスにはまだ労働法を専門とする学者は少なく、労働協約についてのモノグラムも僅かであつた。一九六八年のフォード事件までは法的事件が少ないこともあつて、その著作においてドノヴァン委員会が取り上げたような角度からのアプローチはほとんど見られなかつた。⁽³⁾

その数少ない学者の一人である Grunfeld 教授は、ドノヴァン委員会に証人として招かれ(一九六五・十二・二二)、労働協約の法的問題を中心に証言し、さまざまな角度からの質問に答えて労働法学者としての見解を要旨次のように述べている。⁽³⁾

現在のところ、「労働協約は法的に拘束力のある契約ではない」というのが、定説とまではいえないにせよ、一般

的な考え方である。ただし、労働協約を法的に拘束力のある契約とすることに特別の法技術的障害があるわけではない。もし立法により協約に法的拘束力が認められれば、その内容が個々の組合員の契約に編入 (incorporate) されることになるが、それは立法の定めのない現在でも解釈上、明示または黙示の条項として推定されるから、特に変りはない。

協約を法的拘束力のある契約とすることの最大の問題はむしろ、「何のためにそうするか」という法政策上の問題である。それがイギリス経済の改善に役立つかどうかについては、証人としては、二つの理由から賛成しない。その第一の理由は、協約に法的拘束力を付与することが必ずしも当事者に協約内容を変更させることを意味せず、従ってそれが賠償訴訟によるレーバークストの削減や、公認・非公認ストの抑止につながらないからである。一方、労働協約が一度、民事又は刑事制裁の対象とされることになると、それは政府による労使関係操作の道具とされかねないであろう。

第二の理由は、立法によって協約有効期間中のストライキを禁止しようとすれば、組合に対する処罰が必要となるが、それには労使がそのような措置を「正しくかつ妥当なものとして広く受け入れること」が前提となるが、このことは、わが労使関係の当事者である労使双方の「深く根づいた思考様式」(deeply-rooted habits of thought) に反するし、また、その実現のための特別の機構についても、労使がこれを受け入れるかどうか疑問である。労働協約の履行のための法的制裁を支持する主張は、性急な文化の変革 (cultural change) を求めるものであるが、文化の変革は、カタクリズム (大変動) なしに行われることで初めて成功する。労働協約に法的拘束力を付与することは、望ましいとは思われるが、それは漸進的かつ経験的に進めるべきである。

Grunfeldの右の所説は、特に立法推進派の委員からの批判的な質問を受けたが、教授は、Robens委員による、

協約の拘束力付与の是非についての質問に対し、一般論として肯定説と受けとられることを恐れ、聴聞後、「補論」を提出して反対の立場に立つことを確認している。⁽⁴⁾

委員会に証人として出席したもう一人の労働法学者である R. W. Rideout 教授は、主として労働組合の登録問題についての意見を述べたが、終りに議長から労働協約の立法による「契約化」についての意見を求められ、ほぼ Grunfeld 教授と同旨の理由により反対している。⁽⁵⁾

(1) Kahn-Freund 教授は、すでにこの時点において Intergroup Conflicts and their Settlement, 1954, 及び Labour Law, 1959 の中で、イギリスにおいて労働協約に特別の法的考課を付与する立法のなごことを「法の自己抑制」(legal abstenism) ならし「集団的自由放認」(collective laissez-faire) の理念に基づくものとして高く評価していた。

(2) 例えば、Clrine's Trade Union Law 3rd ed. 1967, K. W. Wedderburn, The Worker and the Law, 1st ed. 1965, Cyril Grunfeld, Modern Trade Union Law, 1966 など当時の代表的著作は、単に労働協約の裁判所による enforcement は一八七一年法により認められない、と述べているだけで、その法的問題点には及んでいない。ただ「保守系法学会員と労働組合の会」による A Giant's Strength, 1958 は、現行法制を批判し、労働組合からの個人の保護を訴えていた。

(3) Minutes of Evidence, 12 pp.424-425

(4) Supplementary Note submitted after Giving Oral Evidence, Minutes of Evidence pp.426-427

(5) Minutes of Evidence 15 P.571

(3) 報告書の結論——多数意見

以上で見た背景事情から明らかなように、ドノヴァン委員会がとり上げ、議論の対象とした労働協約の立法問題は、イギリスにおける労働協約の「法体系の不備」といった一般論的なものではなく、当面焦眉の急となっている非公認

ストに対し、労働協約において当事者が定めている争議手続協定を有効に働かせるための立法的強制措置の可否ということであつた。少なくとも同委員会に期待された「政治的」圧力はそのようなものであつた。しかしそれは、一面では、非公認ストの適法性や協約の平和義務違反の争議行為の適法性という争議行為法に関連し、一面では、労働組合の内部統制という組織的問題に関連する。こうして同委員会は、集団的労使関係における法的規制 (legal sanction) というイギリスにおいて最も論議のある問題に正面からとり組まざるを得ない立場に置かれた。

報告書は、第七章でストライキその他の争議行為を、第八章で労働協約の法的履行 (enforcement) 及び制裁 (sanction) の問題を扱っている。第七章は争議行為上の問題を大規模の非公認ストと小規模の非公認ストの二つのケースに分け、現下の問題は、むしろ後者のほうにあるとし、小規模の非公認ストについては、その主たる原因が職場単位の個人的紛争を解決する手続の不備にあるとの分析に立って、一つには団体交渉システムの「改革」により、一つには個人的紛争解決のための法的機構の効率的運用を通じて解決すべきだとする。

報告書のこの取り上げ方からみると、委員会は、今起こっている問題も、イギリスの労使関係全体にかかわる、従つて争議行為法それ自体の変更を要するほどのものではなく、小規模の非公認ストに見られるコミュニケーションの不足によるものであつて、立法によるよりは組織の改革により解決すべき問題とみたようである。

第八章は、非公認ストに対する、全国的労働協約の争議手続協定が十分機能しているかどうか、機能していなければ、立法措置によつて協約の裁判所による履行をはかる制度を導入することが適当かどうかを論じている。

本章は Kahn-Freund 委員の起草にかかるといわれ、その全体の基調、論旨において、彼の確固とした労使関係一法価値観が色濃くにじみ出ている。それだけに、結論を出すに当つて賛否の両論が出つて、Lord Robens と G. Pollock 両委員は多数意見の一部に対し、後記の反対 (Dissent) 意見を述べた。Donovan 委員長も、多数意見に無

条件に賛成したのではなく、「全員一致のための調整者として」結論を支持⁽²⁾した。Shonfield委員は、多数意見の基調そのものに批判的で、労使関係改革のためのより積極的な案を提起し、労働協約についても、立法による法的拘束力の付与を主張した。

(一) Clegg, Otto Kahn-Freund and British Industrial Relations, in Lord Wedderburn, Lewis Clark, Labour Law and Industrial Relations, Building on Kahn-Freund 1983 P.20.

(二) Adendum by Lord Donovan, Report 279

以下に、労働協約の法的拘束力の付与をめぐる立法化についての報告書の多数意見と少数意見の論拠を検討してみる。

(4) 多数意見の労働協約立法化についての意見

報告書第八章本文 (Par 458~519) は、①問題の所在 (Nature of the Problem) ②労働協約と法 (Collective Agreement and the Law) ③病弊の根源 (Root of the Evil) ④法的制裁の問題 (Problem of Sanction) ⑤結論 (Conclusion) の部から成る。その要旨は、末尾の第十九章 Summary において要約されている (Par 1053~1056)。多数意見は次のようにいう。

(一) 報告書は、まず委員会が解決を求められている立法の中心的課題として、「われわれの前に提示されている立法案は、果たしてわが国の労使関係システムの改革に役立つか、それとも妨げになるか」を問う。(Par 458)。そして、法律によって労使関係を規制することの是非について、「われわれは、前に(第四章)、労働協約を雇用に省に登録させる新たな「労使関係法」を提案したように、その範囲において、労使関係改革のための立法措置が

必要という考え方を受入れる」。(Par 459) といふ。

これは、委員会としては、委員の中に Kahn-Freund を初め、労使関係に対する法的規制に対し、legal absentonist あるいは自由放任主義の立場から消極的だと世間がみなす者が含まれているところから、規制立法に最初から徹しく反対の立場を表明していた TUC 等労働組合サイドとは違って、あくまで「客観的」立場に立つことを鮮明にしたものと思われる。

(二) 報告書は、「ストライキの九五%を占める」非公認ストは、イギリス特有の争議形態であり、またそれには相当の理由があるから、労働協約に対し一般的に法的拘束力をもたせている諸外国の法制度は適切でない、として導入論却けている (Par 460)。

(三) 報告書は、立法によって労働協約に法的拘束力を持たせるべきだという提案に反対する理由として、イギリス特有の「二重の」団体交渉制度、非公認ストの構造、イギリス労働協約法の伝統的な考え方、当事者である労働組合および使用者の考え方、および立法で協約に法的拘束力を与えることのデメリットを挙げている (Par 465~474)。

(四) 報告書はいう。イギリスにおいては労働協約、あるいは平和義務を定めた手続条項に契約としての効力が認められていないが、それは、立法が「労働協約を契約ではない」と定めているからではない。法はどちらともいっていない。また契約当事者が常にそれに契約としての効力を付与しないと明示しているわけでもない。確かに一八七一年労働組合法は、裁判所が trade union 間の協約を直接強行することを禁じてはいるけれども、協約当事者は、同法の下でも協約の意味に関する確認判決を求めるなどの方法でこれを間接的に強行することができるし、また、個々の使用者や組合も協約の定めが編入された雇用契約に相手方が違反したことを理由に裁判所に救

済を求めることができる。しかし、この種の訴えがこれまで稀にしかなかったのは、何よりも労使の当事者がそういう手段をとろうとしなかったからである、と。(Par 471)。

確かに、労働協約に基づいて当事者が裁判所に訴えを起こす意思のない事実から「労働協約は法的に強行される契約ではない」と推認する(当事者)意思主体説は、イギリス法曹の独自の法理論であり、前記のように、当時の(現在でも)多くの労働法学者の通説的見解であった。報告書は、さらにその補強として、そのような労使の意思が、イギリスの労使関係に由来していることを、社会学的(sociological)方法論を用いて、次のように説明している。⁽¹⁾

労働協約に法的拘束力を持たせるといふ意思が当事者に欠けているということは、イギリスの労使関係の構造に深く根差した特色であって、ここでは協約当事者は、その合意の効果を通常の商取引の契約と同じように期待しているわけではない。また労働協約の運用の過程において、その内容に関し当事者間において重要な解釈の違いが出てきた場合には、彼らはその見解の対立を特に意識することなく(imperceptibly)、協約自体の改正という形で解決しようとする。このことを産業別の全国協約の場合で見ると、協約の解釈上の争いは、労働組合と使用者団体間の協議、決議(resolution)あるいは決定(decision)といふた可変的な意思(variable at its will)に従って解決されており、その交渉(bargain)は、契約法(law of contract)における取引のカテゴリーとは別ものである(Par 471)と。

一方、職場又は工場単位で行なわれる団体交渉(第二章)は、法的観点から見ると、特に労働者側の当事者(party)が何びとであるかを確認することが難しいという意味において部分的(fragmented)であり、また、その合意(agreement)の内容を法廷で立証することが難しいという意味においてインフォーマル(informal)

である。こうして、労働協約が締結された時点における当事者の「合意」なるものは、その大部分が、法的意味においては、「内容があまりにも不確か」のゆえに「無効」といえるだろう。しかも、両者（産業別の協約と職場別の協約）は、しばしば密接に交錯しており、いずれか一方だけを強行すれば、他方の効果を台なしにしてしまふという関係に立つ。このように、formal, informalな合意と慣行（custom and practice）を積み重ねた「パッチワーク」ともいうべき労働協約の合意の「強行」（enforcement）を求められても、裁判所としては、そのもつれをほどこくことができないであろう、と報告書は比喩的に説明する（Par 472）。

以上のことは、「手続協約」についても妥当する。それは文言からして当事者が法的に強行するという意思を示しておらず、もし法的に強行できるようにするには、協約の文言を書き改める必要がある。手続協約に関する委員会の調査（六一―六四）では、例えば機械および建築産業の協約には紛争の場合の最終決定について定めが見られないなど、紛争手続、法的意味での「平和（peace）義務」、または争議行為に訴えない（no strike, no lockout）義務」の意思を明示したものは少い（Par 403）。

(一) この部分には H. A. Clegg 委員や A. Flanders らを中心とするオックスフォード学派の労使関係論の考え方が反映されているように思われる。

(四) 現行の労働協約または手続協約を「法的」契約に変更させることは、法律によって当事者の意思に反して交渉内容についての法的強制（force of law）を科すことを意味する。しかしこのような試みは、イギリスでは先例のないことであり、契約法に関するコモンローの原則に全面的に抵触するものであって、労使関係の伝統を傷つけることになるであろう（Par 474）。報告書はこう論じて、法的観点からみて立法による労働協約の法的強制力の付与（enforcement）には賛成しえないとする。

(六) 報告書は続いて、非公式のストの頻発という「病弊」の根源 (“Root of the Evil”) は、職場交渉組織に、迅速、明確、かつ効果的な紛争手続が欠けていることにあるとし、この欠陥が匡正されない限り、手続協約に法的効果を付与する試みは失敗の外はない、として、団体交渉システムの改革こそが優先されるべきことを強調している (Par 475)。

(七) ここで報告書は、少し方向を転じ、立法によって協約に法的強制力を付与した場合に当然、要請される法的制裁 (sanction) の問題を取りあげる。すなわち、非公認スト防止のために労働協約に契約としての効果を付与する案は、これに参加した労働組合または組合員に対する何らかの処罰を予定することになるが、そうなると、労働関係に対する法の強制という、より広い側面からの問題に発展せざるを得ない。もちろん、労働関係においても法的制裁が必要な場合はありうるが、非公認ストの抑制のために協約にもとづく制裁を用いることには疑問があるとする。

一般に、労働協約に契約としての効果を付与することは、直ちに協約当事者である労働組合やその組合員に対する法的制裁を伴うわけではないが、報告書は、委員会の調査や聴聞を通じて関係団体あるいは個人の意見の中には非公認ストに参加した組合や組合員に対する法的制裁を支持するものがかなりあることを把握していたこともあって、協約の契約としての効力の問題と法的制度の問題を相関的な問題としてとり上げたように思われる。

労働協約の「平和義務」義務違反に対する法的効果の問題は、争議権の保護に関連してこの国においても労働法学上、意見の対立するところである。とりわけ、他国と違って労働協約について一般的立法の定めがないばかりでなく、協約の履行に関する当事者間の訴訟を窓口で封じているイギリスの場合には、労働協約の「平和義務」違反の争議行為だけについて法的措置を導入しようとする場合には、特に難しい法理論上の問題がある。

そこで、報告書のこの部分 (Par 477~499) に関する説示は、すぐれて「法理論」的であり、専門外の人には理解し難い。また、それだけに、委員会の中でも相当議論があったようであり、報告書は、そのことを率直に明らかにしつつも、委員会 (多数意見) としては、立法によって法的制裁措置を導入する方法は当面の非公認ストの対策としては最優先的な手段 (primary means) とは認められない、という結論に達した。

(4) 以上が、報告書の労働協約の法的 enforcement の主張に反対する理由である。報告書は、「われわれの提案する団体交渉改革の効果は、非公認ストを消滅させることはできないとしても、大幅に減少させるであろう。それはやがて法的制裁が不当でも無益でもない環境を創設することを可能にするであろう。何故なら、その時点では、紛争手続が充足され、また無責任又は悪意による手続き違反の紛争に対する法的処罰が正当になるからである。法的制裁が必要とされる場合——そういう事態は現在のところ予測できないが——にも、それはその都度のもの (ad hoc) であるべきであり、またそのし組みは、例外的なケースに応じた緊急措置として、かつ労使の当事者および「労使委員会」Industrial Relations Commission に諮った後、適用されるべきである。右委員会は、問題を労使関係一般、特に紛争手続の改革を進めるという見地に立って、紛争手続協約の履行に関する立法が緊急に必要とされているかどうかにつき、また立法制定後は、例外的措置の適用の可否につき雇用省に勧告する権限をもつべきだとしている。(Par 1055) という。

結局、報告書は、労働協約に法的効果をもたせる新立法の提案に対しては、「現時点においては」有効とは思われず、むしろ「団体交渉システムの改革」が優先されるべきであるとし、法的制裁についても、将来においてその提案する労使関係の改革後に、それら必要最小限で、かつ voluntary な労使間の制度を「法が支援する」という性格のものとして認められるべきだとした。

「イギリス労働協約の法的拘束力」(2)

(1) この部分には、本報告書の意見の中でも Kahn-Freund の「collective Leissez-faire」の色調が最も強く出ている。

(4) 多数意見に対する反対意見

(a) Robens, Pollock 委員の意見

報告書は、労働協約の立法化について手続協約に関する Robens および Pollock 両委員の反対意見⁽¹⁾のを付記している。彼らは、手続条項の作成について「当事者の一致が得られない場合には、労使関係委員会 (IRC) が然るべき諮問を経て独自の案を作成し、雇用省がこれを省令として公布すべきである。そしてこの手続協約を法的に履行しうるものとしないう限り、その持続的効果が期待できない」。この手続協約があるにも拘らず、被用者が予告なしに非公認ストに参加し就労を拒否した場合には、「自働的に雇用関係を破棄したものとみなされ、操業再開の際には『新規の被用者として再雇用される』地位に置かれ、既往の就労によって得られるはずの手当 (Benefits) について受給権を失う制裁が科されるべきである」とする。(Par 519)。

なお、両委員は、J. Thomson 委員とともに、労働組合または使用者団体が自らの規則に違反した場合、もしくは労働組合が登録した労働協約に違反した場合には、IRC が登録取消し権 (但し Industrial Court へ控訴権できる) をもつべきだとする「Parley」委員の「補足意見⁽²⁾」に賛することを、三者連名の「補足意見」の中で述べている。⁽³⁾

両委員の意見は、報告書による要約が簡単なために、多数意見にどこまで賛成し、どこに反対なのか、必ずしも明確ではない。全体の趣旨からみてこういうことであろう。すなわち、労働協約一般について立法によりこれに強制性を付与することには、多数意見とともに反対であるが、協約の手続条項については、まづ当事者の、任意の履行にまつ。協定に至らない場合には、IRC の関与を通じて、当事者にその作成を義務づけ、その手続に違反する非公認ス

トに対しては、参加した被用者に雇用上の不利益という私的制裁を科すことによりその限りで法的に enforceable なものとすべきだという考え方である。これは、労働協約の法制度の中に、協約違反の争議行為に対する一種の強制制裁制度を含ませるものとみられるが、つきつめると、Shonfield 委員の反対意見にかなり近づくとおもわれる。

(一) Note of Dissent, Report 140

(二) Supplementary Note by Lord Tangley, Report 282

(三) Supplementary Note by Lord Robens, Sir Gerge Pollock and Mr. John Thomson, Report 287

(b) Shonfield 委員の意見

報告書は末尾に「保留」(Reservation) として Shonfield 委員の意見を記している。同委員は、多数意見が(現在の)労働関係について提案した改革諸措置には賛成するしつつも、そこに「恒久的な政策としての」対応が欠けているとして、独自の案を提起し、Report を支持する「保留」条件を付けた。この中には、立法による労働協約の法的拘束力化について、これを否定する (main) Report の考え方を批判し、逆にこれを立法化する必要性を強調した。彼は、保守党を初めとする、問題の非公認ストの対策として、協約立法の制定と法的制裁をもって対処しようとする (Donovan 委員会の) 外部の硬派の声を報告書の中に反映させようと企図していた。その意味では、彼の意見は、明らかに報告書に対する「反対」意見であった。それは、次のように説く。

(一) 「労働協約が明確性を欠く理由の一つは、それが法的に拘束力ある契約 (enforceable contract) として扱われてこなかったことである。報告書が明らかにしているように、現在行われている労働協約は、法的に強行されることのできない種類のものである。しかし、私がここに提案する改正法が制定されたあかつきには、その下で

新たに締結される労働協約は、このような欠陥を免れることができる (34)』。

(二) 「労働協約は契約としての形式 (form) に適しないという考え方は、いずれも説得的とは思われない。労働協約は諸外国では法的拘束力をもつものとして扱われているが、そのことから特段の支障は生じていない。もちろん、協約締結の両当事者が、その署名に際して、何れの側もその契約上の履行義務を負わない旨を特に明示する場合には、その意思に任せるべきである。しかし、そうでない限りは、協約は通常の約束 (undertaking) として、いずれの当事者も他方が協定を遵守しないことによって生じた損害に対し法的救済の請求ができる性格をもつと考えるべきである (35)』。

(三) 「本質的に重要なことは、これまでのイギリス法の偏見を除去することである。法的に強行されうる契約上の義務を負うことが労働組合にとって煩雑でも困難でもないようにする措置を進めることによって、労使がそれを通常のこととして受け入れられるようにすべきである (36)』。

(四) 「この伝統的な偏見が、組合役員の労働協約に対するこれまでの対応に不幸な影響を与えてきた。彼らの多くは、協約を自分たちの将来の行動についての約束とは考えず、これを遂行することに誇りの気持ちさえもたなかった。協約締結後、状況が変化して組合が協定した条件以上のものを獲得する機会が得られるような場合には、彼らはこれを優先して、協約を無視する立場に立つことが当然と考えている。もちろん、協約に対する考え方は、組合役員によって異なるが、本委員会の調査によれば、多数意見は、先進産業諸国とは違って、労働協約が、予定された合意を下回る状況が生じた場合には、組合側に何らの義務も負わせるものではないと考えていることが明らかにされた。私の改革案は、少なくとも交渉当事者としての労働組合側に自らの態度をより明確にし、約束を守るという条件の下において、より有利な労働条件を獲得するための交渉を行うという方向に導くことである。

現状では、労働組合の側に何事につけ誠実な約束をさせようという誘因が働かない。従ってこれを強める必要がある(37)。

(五) 「私の提案が実現すれば、二つの結果が予想される。第一は、紛争手続の遵守に関して、労働組合に拘束力ある仲裁を受け入れ易くして、報告書「四五七」に示された目的の達成が容易になることである。第二は、経営者側の協約内容についての改革のとり組みが、組合の協力を得て進展することである。現在のところ、使用者が、産業コストを引下げ、または個人当たり生産性の上昇をめざし、新たな作業方法——それなくしては新機械の導入のコストの上昇を招く——を採用しようとしても、その協定の履行について組合を信頼できないため改革が進展していない。正確かつ信頼できる約束ができないことからくる不安の念が、経済成長のペースを引下げる要因の一つとなっている。使用者の中には彼らの信念を誤解している者もあるかもしれないが、多くの使用者は、労働協約に契約上の拘束力が与えられれば、作業方法の変更に関する交渉を含む構造改革をもっと早めることができると確信しているであろう。もっとも、このことは、必ずしも使用者が、一部の組合員により協約内容の遂行を拒否された場合に、組合から損害賠償をとり立てる自動的な権利をもつのを望んでいることを意味しない。この契約は、単に組合役員が協約内容を組合員に履行させるべく「最善の努力」を尽くすことを意味するにとどまる。「最善の努力」の意味については、その解釈に見解の相違が生ずることは免れないにしても、明確かつ具体的な表示される必要がある。それは組合と使用者の双方に役立つであろう。というのは、両者は、今後、協約締結に当たり、できるだけ明確な用語を使用することで相互に了解していることの意味を把握することができらるであろうから(38)。」

(六) 「私が、非公認ストの場合に、労働組合が「最善の努力」をしたことの立証として参加組合員に対し除名の威

しを加えたことまで求めているわけではないことを指摘しておくのは重要である。そこまで求めるのは、クロード ショップをもつ産業分野にあっては過酷な処罰に過ぎるからである。組合側は、単にショップ スチュアー ドを含む組合役員らが共謀してその権限を侵害するに至ったものではなかったことの立証を求められることになる。(39)』。

(七) 「私の提案する改革の主たる目的は、拘束力ある労働協約を締結するという慣行の長期的な効果である。協約における自らの責任を果し得ることを約束できる労働組合は、その決意に欠ける組合よりも、その組合員のために使用者からよりよい交渉結果を獲得する可能性が高いといえる。本提案は、わが国の産業は、この新たな制度の導入により締結した契約上の義務の遂行についての積極的支持さえ得られれば、速やかに革新に取り組む意欲に充ちた雇主が存在するという私の信念を前提としている。拘束力ある協約は、一定の期間を経た後、これを受入れた組合の組合員に利益を齎らすであろう。その主たる利益は、経営の決定事項がより広い範囲で職場の交渉事項となることである。経営者は、そうすることの利益が安定した労使関係の下において得られる変革計画への見通しさえあれば、労働協約の範囲を拡張する方向に進むであろう(40)』。

(八) 「契約としての労働協約を通常裁判所の手続の下に置くことは妥当とは思われない。その理由は、一つには、紛争事項についての決定が速やかになされる必要があること、二つには、決定の判定者には労使関係についての専門的知識が求められることである。その構成員としては、労使の各代表と専門の法律家を含む裁判官が望まれる。そして、この機能を果すには、強制仲裁事項にまで責任をもつ特別審判所 (Industrial Court) の設置が適当である(41)』。

Shonfield委員の労働協約に法的拘束力を付与すべきであるとす立法論は、(main) Reportの中では否定

され、留保意見として報告されたにとどまった。しかし、それは、労働党の敗北によって多数意見身が陽の目を見る機会を失うや、今度は保守党の「労使関係法」案に理論的な根拠を提供し、続いて一九七一年法の中に実現を見ることになった。彼の意見は、労働法に関するモノグラムとしてはあまりとりあげられていないが、(政治的立場を離れて)法理論として見た場合、十分に説得性のある立法論と評することができる、その意味において、イギリスの労働協約法論の一つとして位置づけることができると思う。

(1) Note of Reservation: Collective Agreements in the Form of Contracts, 34~39. by shonfield, Report pp. 300~302

(2) イギリスの労働法のテキスト (Cases and Materials) は、いずれも Donovan Report を重要な資料として扱っているが、Shonfield の意見に触れたものはあまり見られない。

(五) 労働党政府の「新労使関係法案」とその挫折

(1) 政府白書「In Place of Strife」

労働党政府 (B. Castle 雇用・生産相) は、一九六九年一月「闘争に代えて」(In Place of Strife) と題する白書⁽¹⁾の中で、労使関係改革に関する新たな立法構想を発表した。この提案はドノヴァン報告書の考え方を基調としたとはいえ、激化してゆく非公認ストに対する世論の反発や政治的状況⁽²⁾を考慮して微妙な方向転換を示している。とりわけ、組合間の紛争解決および労働協約の手續条項に違反し、労使協議を尽くさないストライキに対する(調停を目的とする)中止命令の権限を國務大臣に付与し、命令に応じない関係者に罰金の制裁を科すという政策は、もはや報告書の勧告からは遠く離れ、政府による介入主義の色彩を強く帯びるものであった。⁽³⁾

(1) In Place of Strife: A Policy for Industrial Relations. Cmnd. 3888

(2) 二の間の政治的葛藤については Peter Jenkins, The Battle of Dawning Street, 1970 によく描かれている。

(3) 二の白書の発表後、Donovan Reportの政策を対比させて論じたコメントとして R. C. Simpson, Reports of Committees, M.L.R. Vol. 32, 1969 参照。

(2) Industrial Relation Bill

一九六九年四月、Wilson首相は、片や、労働党内の自己の地位を補強する必要、片や「ゲリラ」ストとまで呼ばれるようになった非公認ストに対する、次第に高まりつつある立法への期待、といったジレンマ的状况の中で、「暫定的な」労使関係法を制定するという窺余の政策をとった。すなわち、白書の中の、当面の争議沈静化に必要な対策に限定した部分を「Short Industrial Bill」としてとりあえず議会で通過させ、残りの大部分は「Long Bill」として然るべき時期に立法化することとした。「Short Bill」の内容は、ドノヴァン報告書が「状況が必須とする時期に」、「必要最小限度の」強制立法として認めることとしていたものを、政府は、今現在がその「必須の時期」だと判断したのであった。

Case 雇用・生産性相は、議会における右法案の立法趣旨について、①当事者の自主的合意では解決することのできない組合間紛争の解決機構の設置、②規約違反の (unconstitutional) 争議行為に対し二八日間の冷却期間を設ける、③すべての労働者に組合加入の権利を与える、④使用者にCIRの組合承認の勧告を受入れさせる、⑤違法争議参加による失業手当の資格剥奪の要件を緩和する、と説明した。

(3) TUCの反発と行動綱領

政府案の①と②は、違反した組合または組合員に対し罰則の制裁を伴うものであったため、TUC側の大きな反発を招いた。六九年九月「TUCは、「労使関係—行動綱領」(Industrial Relation Programme for Action)と題する文書を發表して、組合間の紛争または規約違反の争議行為の解決は、法による処罰 (penal clauses) によらず、TUC自らの手で解決すべきことを宣言し、この方針は組合の臨時大会で圧倒的多数により承認された。罰則の点で政府と組合側は全面的対決の状況に立至ったのである。

(4) 終結

政府はTUCと折衝を重ねる毎に、次第に「後退」し、最後に法案から罰則条項を全面削除した。にもかかわらず、労働党は一九七〇年六月の総選挙においてH. Heathの保守党に破れ、白書「闘争に代えて」と法案 (Short Bill, Long Bill) に盛り込んだいづれの政策構想も陽の目を見ない結果に終わった。

そして代わって登場したのは、かつて、保守党がFair Deal at Workの中で主張していた法案を土台とし、ドノヴァン報告書の中の(政治的に)「都合のよい」部分だけをとり入れた一九七一年「労使関係法案」であった。ここでは、立法による労働協約の法的拘束力付与については、「世論がこれを支持している」との判断に立ち、報告書の「多数」意見ではなく、Sheffield委員の「反対」意見を採択して、その立法化に踏み切ったのである。

(5) 小括

労働協約には法的拘束力が認められない、として使用者側からのストライキ差止命令の請求を棄却した一九六九年のフォード判決は、この労使紛争のそもその発生原因である非公認ストが、イギリスの労働運動史の中で

もピークに達しつつあった六〇年代末の不安定な労使関係の只中に生れた。そして労使関係の問題が、労働党と保守党間の大きな政争となり、これに対する立法措置が政権の座を左右するまでに至って、労働党は王立(Donovan)委員会を設置して、診断と治療の青写真の作成を託した。労働協約の立法問題について、この委員会が立法措置による法的拘束力の付与に反対する(多数)意見を公表したのは、フォード判決の前年である一九六八年であり、それはフォード判決の結論に大きく影響した。

こうして現行法の規定、これに対する司法(裁判所)の判断、王立委員会という準行政機関の意見が、いずれも労働協約の法的拘束力をめぐる新たな立法措置に対する消極的見解を表明したのを受けて、労働党は、原則的にこれを支持する立場を装いつつ、政治判断として「反ストライキ立法を望む世論」を汲み、「協約の手續協定に違反する」ストライキに対する強制調停と処罰を含む立法案を提示した。しかし、それはTUCの強硬な反対の前に挫折した。その結果、政権を拾った保守党が、逆に、労働協約に法的拘束力を付与する新労使関係法を成立させることになった。以上が本章までに扱ったイギリスにおける労働協約「立法」の経過である。

回顧すれば、イギリスにおける労働協約と法の関係は、十九世紀の七〇年代に消極的な団結権を含む労働組合法が「(労働協約を含む) trade union 間の紛争を裁判所による解決から排除する」ことを定めた時に始まる。この立法政策は、団体交渉や労働協約に対する国家の過度の介入を防ぐという意味では大きな機能を果たしたが、市民法理になじみにくい労働協約制度を普及させるための、他の国では普遍的であった労働協約の私法的効果の発展を阻害する結果を齎んだ。イギリスの法曹および労働運動において、この問題がほとんど一世紀にもわたり、さして重要視されなかったのは、要するにイギリスの労使関係が法や国家の介入を必要としないほどに自主的解決の能力と余裕をもっていたということであろう。その基盤が崩れ始めたのが一九六〇年代である。労使関係に

関する王立委員会が一世紀ぶりに設立されたのもそれを示している。この委員会は、この政治的混乱期に、政策的判断としての労働協約の立法問題ととり組むことになったのである。報告書は、委員の「全員一致の」結論を提示したが、実質は多数意見と少数（反対）意見から成っている。本稿では、両者間の考え方の相違に重点を置いた。

ドノヴァン報告書は、その性格上、労働協約をめぐる法的问题のすべてを扱っているわけではなく、主として労働協約（の系統条項）に契約としての法的効果を持たせることの可否を問題とした。とりわけ、委員会が念頭に置いたのは、非公認ないし組合（中央部）の統制を外れた争議行為への対応策であり、考察の対象をそのように限定せざるを得なかった。委員会は多数意見の結論として、政策的判断としては、「目下のところ」「非公認ストトに対する（処罰を伴なう）立法政策として」、労働協約に法的強行性を付与するまでの緊急性はないと考えたのである。

多数意見が立法化に反対する理論的根拠は、第一に労働協約の当事者である労使が一般的に契約としての裁判所による解決を望んでいないということであり、第二に、当面の対策としては、まず労使関係—団体交渉システムを整備が急務であり、それを措いて労働協約の法的効果に手をつけるのは早尚で有効でないということである。第一の理由が協約の本質にかかわる法理論上のものであるのに対し、第二の理由は労使関係の組織に対するいわば「社会学的」診断であって、両者の主張にはかみ合わないと思われる部分もあるし、いずれも当面の非公認ストの「跳梁」や「イギリス病」に頭を悩ましている人々には、高踏的で分かり難く、（少なくとも）「反対意見」よりは、説得的でなかったように思える。

報告書自体は、より抜本的措置を含む立法を期待していたと思えるジャーナリズム（The Economist）が報

告書の発表直後に冷ややかに評したように、「じきに忘れ去られる」運命にあった。しかし、ドノヴァン報告書は、その付記する補足意見・資料、およびHMSOから発行された証言録 (Minutes of Evidence) Research Paper (一〇十一)とともに、当時の労働立法政策の動向や関与した政界、労働界などの多くの人々の考え方や対応の仕方を知るうえできわめて貴重なものであり、その資料価値は、今日までの約三〇年の間に刊行された多くの学術論文等により高く評価されてきた。労働協約の問題についても、その考え方の基本的差異が、その後の政争を経て現在まで持ち込まれており、その意味においても、報告書は常に新たな歴史文書であり続けるであろう。