

アメリカ不当労働行為審査制度の研究

CHIJIWA, Chikara / 千々岩, 力

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

171

(発行年 / Year)

1999-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675乙第118号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

1999-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(法学)

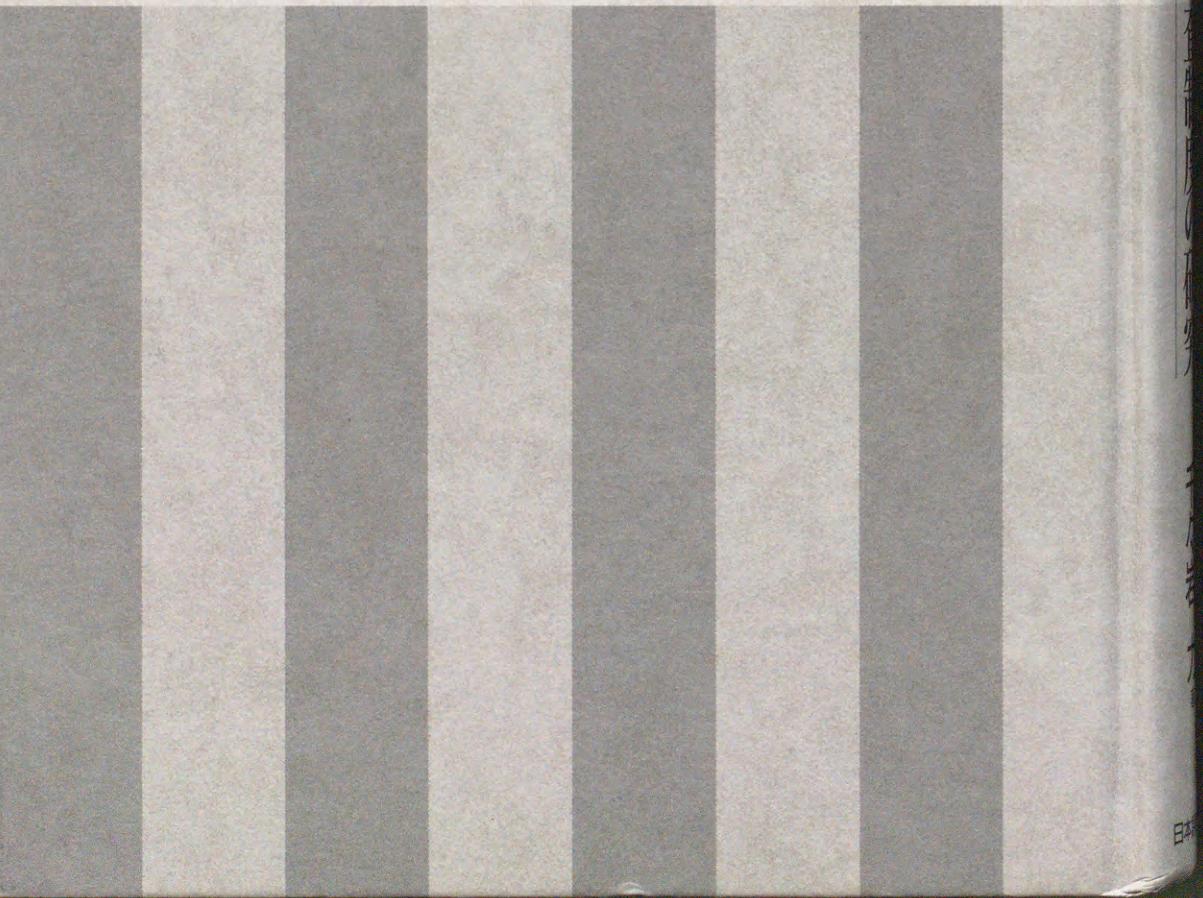
(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.11501/3168002>

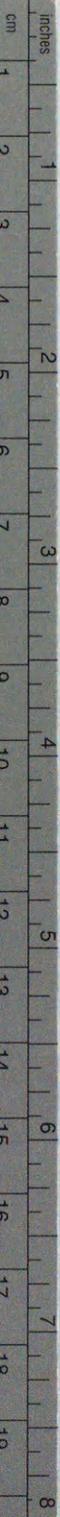
National Labor Relations Board



2007年11月15日

2007年11月15日

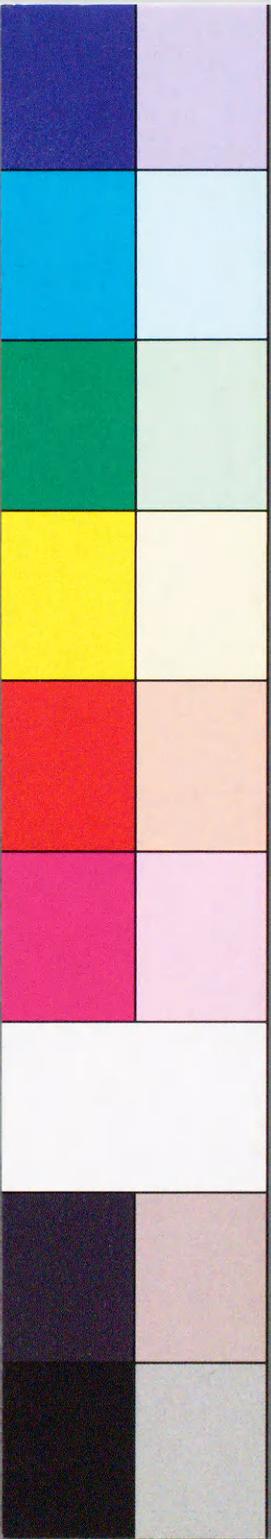
2007年11月15日



Kodak Color Control Patches

© Kodak, 2007 TM: Kodak

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black



Kodak Gray Scale



© Kodak, 2007 TM: Kodak

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19

① National Labor Relations Board

アメリカ不当労働行為
審査制度の研究

NLRB審査制度の実態と課題

千々岩 力
Chijiwa Chikara
著

日本評論社

はしがき

日本の労働委員会制度は、不当労働行為制度と相まって、米国の制度をいわば母法としている。しかし、その対比される制度としてのNLRBについては、不当労働行為事件の命令分析をはじめ多くの研究があるが、制度そのものについては、実務の面を含まざるをえないことからか、これまで明らかでなかった点も多くあったようにおもわれる。

わたくしは、東京都地方労働委員会事務局に、延べ約二四年間、職員として勤務し実務を担当した。都労委事務局に転入して以来、細々と不当労働行為を中心に労働委員会制度の文献を漁っていたが、米国の制度については資料が少なく、制度の紹介あるいは研究も文献に基づくだけのようである。現に生きている制度の研究はなによりも実地に現場を踏まなくてはならないとおもうのであるが、その匂いがいいのである。

そこでおもい立って米国のNLRBの本部に乗り込んだのであるが、「制度が機能してこそその法である」と、これを自己流の法社会学であると意気込んで、わが国の実務を下敷きにしてその制度運用の実態を握ろうと、何回も本部・支局あるいは州政府の機関などを現地で調査した。そのなかには日本人として初めて訪れたところもいくつかある。そして、会長やゼネラルカウンシルを含む機関のトップクラスから中堅職員、機関の労組役員らと会い、制度の意義に燃えてその機能発揮のために力強く活動している人々の姿を見るとともに、制度の機能状況と、制度自体も、予算・人員の不足、専門的職員の能力の問題やいわゆる審査遅延の悩みなどを抱えていることを知った。

これらの調査・研究で得たものは、日本の労働委員会制度のあり方を考えるにあたって重要な示唆を与えてくれるはずであるとの確信のもとに、さまざまな形で公表してきた。これらの主なものをもとめたのが本書である。もし手前みそをして意義づけることが許されるとすれば、これらの調査・研究は実務と学問との橋渡しといつてよいだろうか。この間、幸運にも一九七六年秋の日本労働法学会で「不当労働行為審査制度の日米比較」を報告する機会を与えられた。本書に収めた拙い研究の出発点であった。

ところで、ささやかな本書にいたる道程には、お世話になった多くの方々がおられるが、そのなかで、昨年一月に急逝された青木宗也先生には、先生の大きな度量のもとで、大変なご指導をいただいた。わたくしは、事務局の外でもう少し勉強したいとおもい二、三の大学院に問いあわせたのであるが、法政大学では青木先生に直接お願いし、聴講生としての入門をお許しいただいた。一九六六年のことである。翌年の元旦にはご自宅にお邪魔してしっかりと飲ませてまでいただいたが、その折、いま退職したら退職金はいくらか、辞めて大学院に来ないかといつてくださった。辞めはしなかったが、そのまま、ご指導をうけて今日にいたった。近年は、早く論文集を出すよう幾度もいわれていたが、「昨年「おい、どうした！」と、わたくしの大股を強打されたことがおもいだされる。本書の構成にも最終時点でご意見をいただいた。今ごろ本書を出すことではお礼のいいようもない。まことに、慙愧に堪えない。

それから、東京都地方労働委員会の会長を長くなさり、のちに最高裁判官になられた故塚本重頼先生は、わたくしが本書には収録していないがペンネームで書く都労委批判などを、どういうわけかコピーを差し出すまえに読んでおられ、書くこと自体をほめてくださり、学会報告の際は、レジュメに手をいれてくださった。やる気が起ったものである。

本書の出版については、日本評論社の古立正芳氏のお世話になった。古くからの友人であるが、この良き友に編

集・校正を煩わせたことは有難いことである。そして、この分野は最近とくに出版事情が悪いところを、あえてご快諾いただいた日本評論社の大石進社長にも心からお礼を申し上げる。

最後に、わたくしのわがままな研究生活とやらを、長い間放任してくれたわが家族にもこの一書でもって、決着を付けておくこととしたい。

一九九六年三月

千々岩 力

はしがき……………

序章 なぜ、いまアメリカ不当労働行為審査制度の研究なのか…………… 3
 ——研究の視点と各章の解題

第一章 NLRBの審査制度の概要…………… 14

一 はじめに…………… 14
 二 NLRBの組織と権限の概要…………… 15
 1 組織の二分化 2 委員会の組織と権限 3 事務総長部門の組織と権限
 三 NLRBの不当労働行為事件審査手続…………… 20
 1 係属事件の処理状況 2 審査手続の概要
 四 NLRBの特徴点とわが国の改善策…………… 28
 1 審査の遅延に関連して 2 制度の実効性に関連して 3 処理体制に関連して

第二章 NLRBの審査遅延対策…………… 36

一 問題の所在…………… 36
 1 わが国の労働委員会とNLRB／その創設目的 2 問題の共通性 3 審査遅延のマイナス
 二 不当労働行為事件審査のシステムとプロセス…………… 39
 1 審査機関 2 不当労働行為事件審査のプロセス 3 NLRBにおける審査方法の特徴
 三 NLRBの審査遅延状況…………… 43
 1 タイムターゲット 2 審査の遅延状況 3 遅延原因としての事件の急増
 四 遅延対策I——ゼネラルカウンシル系統…………… 48
 1 申立事件の淘汰／パイロットプログラム 2 タイムターゲットによる進行管理
 3 和解による解決の促進 4 命令履行の促進 5 マニュアル・実務手引書の完備 6 地方支局の増設と人員増 7 専門職制度と訓練および昇進システムの確立
 五 遅延対策II——ボード系統…………… 60
 1 行政法審判官の増員と常駐地の増設 2 集中審問・期日変更の制限など 3 行政法審判官命令の簡素化 4 パネル式合議 5 タフト・ハートレー法の改正案
 六 まとめ…………… 68
 第三章 NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案…………… 74
 一 はじめに…………… 74

二	改正法案の提案理由と概要	75
1	提案理由	
2	法案の内容と審査促進条項	
三	改正法案にたいする見解	77
1	AFL・CIOの主張	
2	改正案は遅延を増進するとの見解	
四	おわりに	84

第四章 NLRBの審問

一	はじめに	87
二	審問風景	87
三	審問日程と場所の決め方	91
1	原則	
2	審問時間と日数	
3	審問期日の延期	
4	審問の場所	
5	同	
6	セントルイス方式／第一四地方支局のカ	
7	セントルイス方式にたいするタクスフォースの提案とNLRBの	
	検討結果	
四	審問主宰者としての行政法審判官	98
1	行政法審判官	
2	行政法審判官の職務の評価	
3	審問における心構え	
五	マラソン審問の是非論議	103
六	おわりに	106

第五章 NLRBにおける和解

一	はじめに	109
二	和解の種類と手続	111
1	和解の対象と手続上の位置づけ／NLRB地方支局の「調査」の目的	
2	和解の種類と内容	
三	和解の政策目的	117
1	政策としての和解	
2	和解制度の生成と型の確立	
3	政策達成のための和解テクニック	
四	解雇ケースの和解の実態	121
1	実態調査A／NLRB第一地方支局の和解ケース追跡調査	
2	実態調査B／NLRB第一六地方支局の和解ケース追跡調査	
3	実態調査にもとづく改善案	
五	NLRBの問題意識と和解の改善案	133
六	おわりに	135

第六章 仲裁による解決

一	はじめに	142
二	わが国における仲裁制度の概観	143
1	幹旋・調停・仲裁の区別	
2	仲裁の利用状況	
三	中日新聞社・東京新聞社仲裁事件	146
1	事件の背景と仲裁申請まで	
2	仲裁の経過と対立点	
3	仲裁の結果(裁定書)	
4	小結(二、三の問題点)	

四	アメリカにおける問題状況の概観	159
1	NLRBの不当労働行為事件管轄権	2
2	スピールバーグ事件の判決基準	
3	コリヤール事件およびゼネラルアメリカントランスポートイション事件の決定	
五	むすび	163
第七章 NLRB審査制度の現状と問題点		
一	はじめに	166
二	NLRBの運営状況	169
1	申立件数の動向	2
2	タイムターゲット	3
3	メリットケースの処理	4
4	ノンメリットケースのふるい落とし	5
5	未処理(滞留)事件	
三	予算、要員をめぐる諸問題	181
1	予算要求	2
2	人員要求	3
3	NLRBユニオンの主張	
四	最近の特異な事件	188
五	おわりに	190
第八章 AFL・CIOのNLRB批判		
一	はじめに	194
二	レーガンボード形成前後の事情	195
三	コリヤール任命に反対する議会証言	199

四	おわりに——コリヤール事務総長の反論	204
補論 I カリフォルニア州の農業労使関係法		
一	はじめに	207
二	法律の立法目的とその背景	208
1	法律の目的	2
2	立法に至る背景	
三	不当労働行為の規定内容	212
1	農業労働者の権利	2
2	使用者の不当労働行為	3
3	労働組合の不当労働行為	4
4	労働組合と使用者双方の不当労働行為	
四	保護の対象としての農業関係者——CALRBの管轄権	218
1	「農業」の定義	2
2	「農業労働者」の定義	3
3	「農業使用者」の定義	
五	CALRBの権限と組織	219
1	権限	2
2	委員会の組織	
六	不当労働行為の救済方法とその事例	223
1	一一六〇・三条の規定内容	2
2	損失補償救済制定の背景	3
3	アダム・デイリ	
1	事件	
七	不当労働行為事件の審査手続	231
1	手続の根拠規定としての規則と手引書	2
2	審査手続	
八	交渉代表選挙の内容と手続	244
1	アクセス/組合オルグの施設内立入り権	2
2	申請前の従業員リスト	3
3	交渉	

補論IV オーストラリアの不当労働行為制度 290

一 はじめに 290

二 連邦幹旋仲裁法の規定内容 292

1 現行規定の条項 2 創設時の条項 3 現行規定に至る過程

三 法第五条の立法趣旨と性格 298

1 立法趣旨 2 手続の性格

四 救済方法 300

五 おわりに 301

補論V NLRBの六〇年 304

一 はじめに 304

二 前史——労働政策としての団結権承認の過程 305

1 WLBの設置 2 ノリス・ラガーディア法 3 ニラ法

三 ワグナー法の時代 308

九 制度の実績と評価 250

1 CALRBの事件取扱状況 2 財政バンクとCALRBの閉鎖と再開/CALR
B創設期の小史 3 若干の評価/まとめにかえて

代表認証の申請 4 当事者との連絡 5 使用者の文書回答 6 現地調査官に
よる調査 7 適正交渉単位 8 利益の呈示 9 他の労働組合の参加 10
選挙当日の状況 11 開票 12 選挙後の異議申立手続 13 以上のまとめ/連邦
法との比較

補論II NLRB職員の労働組合 260

一 はじめに 260

二 NLRBユニオンの目的と組織状況 261

三 ユニオンとNLRBゼネラルカウンシル間の協約 263

四 ユニオンの日常活動 266

五 おわりに 270

補論III 労働争議の調整テクニック 271

一 はじめに 271

二 Mediationの意味 272

1 アメリカにおける労働争議調整方法の種類 2 MediationとConciliation 3
調整の基本理念

1	ワグナー法の制定	2	ワグナー法下のNLRBの概要	3	ワグナー法とNL
	RBの試練	4	NWLBの設置	5	戦後の労働攻勢
	法の成立	7	ワグナー法下の実績	6	タフト・ハートレー
四	タフト・ハートレー法の時代			
1	NLRBの改革点	2	タフト・ハートレー法の主な改正点	3	ランドラム・
	グリフィン法の制定			
五	若干のトピックス			
1	タイムターゲットの設定など(審査遅延対策)	2	コーラー事件	3	管轄権の
	拡張	4	グレイハウンド事件	5	交渉代表選挙
		6	その他の記録	
六	おわりに			
		321		317	315

アメリカ不当労働行為審査制度の研究
NLRBの審査制度の実態と課題

序章 なぜ、いまアメリカ不当労働行為審査制度の研究なのか

——研究の視点と各章の解題

1 わが国の労働委員会は、一九四五年（昭和二〇年）二月、旧労働組合法のもとに創設され、翌四六年三月一日、同法の施行にともない業務を開始した。そして、四九年六月からは、現行の労働組合法が施行されるに当たって、現在の労働委員会になった。一九九五年は、その五〇年の節目にあたった。

わが国の労働委員会は、いわゆる準司法的機能と調整機能を有し、前者は主として不当労働行為事件の審査を行ない、また、後者は労働争議の調整を行なっている。この両機能が併有されているところにわが国の特徴をみることができる。この点、わが国と対比される米国においては、NLRB（全国労使関係局 National Labor Relations Board）以下、本書ではNLRBの略称を用いる）が不当労働行為事件とともに団体交渉における交渉代表選挙をその専属的管轄とし、一方、FMCs（連邦調整局 Federal Mediation and Conciliation Service）が独立の機関として労働争議の調整について管轄している。両者はまったく別個の連邦の政府機関であり、その一方が他方の権限を侵すことはない。

わが国の労働委員会制度を研究する場合、とくに現行法における不当労働行為制度が米国をその母法とし、いわ

ばそれを模範として立法された経緯から、比較法の視点からは、不当労働行為事件を専属的に管轄する機関である NLRB が、主として研究の対象とされてきた。

その NLRB は、一九三五年、いわゆるワグナー法により創設され、六〇周年を迎えた。NLRB も、わが国と同じく、節目を迎えたのである。

2 わが国の労働委員会と NLRB を、その制度あるいは手続・救済方法などについて対比すると、実のところ、根本的な点で異なっている。まさに、似て非なるものといつてもよいだろう。

(1) わが国の場合、まず、制度の点については、労働委員会は NLRB と同じく「行政委員会」であるが、いわゆる三者構成であり、公益委員・労働者委員・使用者委員の三者同数の非常勤委員で構成されている。そして、その運営は全員による「総会」を最高決定機関として民主的に運営され、政府その他の介入を排して機能する独立の行政機関である。

また、総会は、三者各側委員それぞれの過半数の出席によって成立するが、その議決は会長をふくむ三者委員が個々の意思によって表決に参加する。労働委員会は、三者が一体となつて、個々の立場を離れて構成され運営されるべしとの趣旨であろう。

一方、不当労働行為事件の審査に限ってみると、現行法は、審査はいわゆる公益委員中心主義をとり、その権限は公益委員の専権事項とされ、最終の命令決定は公益委員のみからなる公益委員会議の合議で決められる。そして、労働者委員・使用者委員は、その命令決定にいたる審査過程のうちの審問に「参与」する形になっている。この点は一九四九年の労働組合法で改正されたものである。旧労働法においてはいわゆる可罰主義がとられており、不正労働行為（旧法の呼び方）については、労働委員会は検察庁に法違反者にたいする処罰を請求することになっていたのであるが、この処罰請求は総会の決議によって決めることとされ、三者構成の総会で論議の末、多数決で決

めていた。現行労働法との大きな違いである。

労働委員会には事務局があり、事務局職員が配置されている。中央労働委員会の職員は国家公務員、地方労働委員会の職員は地方公務員である。総じて、事務局職員は三者委員、主として公益委員（形式上は、会長）の指揮のもとに労働委員会の審査・調整等の業務に従事するのであるが、その業務がきわめて専門的であるにもかかわらず実際には非専門職員で、一般事務職の職員が配置され業務に従事している。もともと、わが国の場合は、「専門職」という位置づけがはずこの労働委員会にもほとんどみられないのが実情である。また、事務局職員にはいわゆる権限らしきものはまったくなく、委員の指揮のもとに下働きをする形になっている。

なお、付言しておく、旧法時代の労働委員会の事務局職員はすべて民間人であつて公務員ではなかった。国家公務員あるいは地方公務員に身分が変わつたのは、一九四九年六月である。

(2) 不当労働行為事件の審査手続についてみると、わが国では、いわゆる当事者主義がとられ、申立人たる労働組合・労働者個人と、労働法七条の違反者として申し立てられた被申立人が相対する形で審査が進められる。そして、審問の手続においては、七条違反として申立を受けた使用者および申立人にたいして、証拠を提出し、証人に反対尋問をする十分な機会が与えられなければならないものとされているが、端的にいつて、民事裁判に似た手続が想起されるであろう。

ただし、不当労働行為事件の審査は公益委員中心主義をとり、その権限が公益委員（手続上は審査委員）にあるといつても、審問の過程における権限としては、せいぜい、重複尋問あるいは争点と関係のない事項の尋問の制限、また、公正な審問の進行を確保するため、当事者・関係人・傍聴者にたいして悪質な野次の禁止などの必要な指示をする程度の審査指揮権を有するのみであり、ましてこれを強制する権限等はない。

3 (1) これにたいして NLRB の組織は、会長を含む五人のメンバーからなる委員会と、事務総長を頭におく

系統の二系列からなっており、いわゆる双頭の府と呼ばれる。会長と委員会のメンバーおよび事務総長は、上院の承認をへて大統領が任命するのであるが、この選任をめぐる上院の意見聴取は、大統領の出身政党との関係もあって、労使それぞれの立場から毎回強烈的な論戦が繰り広げられている。委員会のメンバーは、労働委員会の公益委員と同じく、大学教授や法曹界の主として弁護士から選任されるが、たとえば、現会長のグウルド氏の前職はスタンフォード大学ロースタールの教授（労働法・比較法専攻）であり、また二〇年ほど前の、史上唯一の女性会長であるマーフィー氏は、弁護士からの任命であった。なお、この二人とも若い頃にNLRBの本部あるいは支局で法務官の経験がある。

NLRBは職員も多く、充実した組織があり、事務局には一般の事務職職員もいるが、所管の業務を中心にみると、多くの専門職スタッフの存在が注目される。すなわち、委員会のメンバーにはそれぞれ二〇名を超える法曹資格をもったスタッフがついており、委員会に上がってきた事件を専門的見地で詳細に調査するなど、委員を十分に補佐している。また、委員会の系統に属する行政法審判官が全米の各地で実際に審問を行なうが、その行政法審判官も、法曹資格をもった専門職である。一方、事務総長の配下にある地方支局には、法曹資格をもった支局長をはじめとする地方法務官あるいは専門的訓練を受けた現地調査官がいて、仕事に燃えた活躍をしている。

(2) NLRBにおける不当労働行為事件の審査に限ってみると、この双頭の府の関係は、委員会が準司法機関として審判をする側、事務総長が申立を調査し訴追する側となっている。不当労働行為の申立は地方支局の支局長あてになされるが、この申立は誰でもできることとされており、いわば不当労働行為の訴追手続の端緒となるにすぎない。申立があると、事務総長の指揮のもとに地方支局長が、NLRBの職務として、NLRBの費用で不当労働行為事件を追及していくのである。そして、地方支局長が委員会にたいして救済請求を行なうが、これを先に触れたように委員会の系統に属する行政法審判官が全米各地に飛んで審問するのである。わが国と異なり、刑事裁判

に似た手続が想起されるであろう。一段高いところに坐す行政法審判官と、向かって左側のNLRB地方法務官、これにたいして右側の訴追される被申立人（米国には労働組合の不当労働行為もある）とその代理人が、三つ巴の形で、打打発止とやりあう場面もみられるのである。

そして、行政法審判官はみずから単独で救済あるいは棄却などの命令を発するが、この命令に不服がある場合には委員会の審査を求めることになる。端的にいうと、NLRBという一つの連邦機関のなかに、行政法審判官が行なう初審機関と委員会の審査という再審査機関が併有された形ともいえよう。

わが国では、労働委員会に申し立てないで裁判所に直接訴訟を提起することもできるが、米国はNLRB一本である。

なお、NLRBにおいては、いわゆる和解が強力に勧められ、申立の却下・取下げを除くと、おおむね八割以上が和解で処理されている。この和解は、大半は救済命令に即した内容になっている。

4 以上に概観したように、わが国の労働委員会とNLRBとは組織・運営の両面にわたって大きく異なっている。不当労働行為事件の審査という共通の業務を中心に眺めてもまったく異なった手続で処理しており、その結果もまた、大きな相違がみられるのである。そして、その処理期間の長短については、異なった制度の上に立っているとはいえ、数字が一桁違う状況にある。

本書は、私が、NLRBについて、以上のような相違点をふまえ、その実像をより一層解明すべく、その不当労働行為審査制度を中心に十数年にわたって調査研究し発表してきた拙稿を収録したものである。そして、この研究は、不当労働行為事件の審査からみたNLRBの機能状況の実態調査を中心に行っている。みぎにみたNLRBの様相のなかには、この拙い調査研究によって少しづつわかってきたものが含まれている。

ところで、一国の制度を研究する場合、とくにNLRBに関しては、その不当労働行為事件の命令を理論的に分

析する方法がまず挙げられよう。NLRBは六〇周年を迎えたわけであるが、すでに膨大な数の命令を発しており、その分析などの研究がわが国における不当労働行為法理論の発展に寄与するところは少なくない。しかし、わたくしは、制度を研究する場合、法理論の研究とともに、その制度がいかに機能しているかの実態を知ることまた大切なことと考える。制度があつての法であり、それは、いわば縦糸と横糸の関係にあるといつてよい。制度が確実に運用されてこそ法も適正に発現されるのであり、この両者の研究が相まって、はじめてその本体が解明されることになるのである。

労働委員会は、この五〇年の歴史のなかで不当労働行為事件の救済理論、救済方法あるいは救済率なども問題とされてきたが、その運用面ではとくに「審査の遅延」あるいは「手続の民事訴訟化」などが問題とされてきた。後者については、制度が円熟かつ老化するなかで発現する問題とも考えられる面があるが、ともあれ、ここでは、とくに活性化と新たな発展が求められることになる。私のささやかな研究は、わが国の労働委員会のかかえる右の諸問題を検討し、その改善すべき点を模索するに際し、そのいわば母国としての米国の制度の実態をつぶさに調査して、その実情を明らかにするなかで、労働委員会制度を再検討するための視点を求めることにある。

5 このような問題意識のもとに、以下の拙稿はなりたっている（なお、本書は、資料・統計を含めて、原則として論文初出時のままとした。執筆当時の雰囲気や正確に伝えたいためである。したがって、内容的に重複のあるところもあるが、あえてそのまま再録した）。

第一章 「NLRBの審査制度の概要」（初出、学会誌労働法四九号（一九七七年）。「不当労働行為審査制度の日米比較」を改題）は、NLRBの組織と手続について、その全体像を眺めたものである。私にとって本研究の出発点となつた一九七六年秋の日本労働法学会における報告を基本にしている。それまでNLRBに関するいくつかの論考は、翻訳された専門用語がむずかしいくらいもあつて、一読してもその実像が掴みにくかつたようにおもわれる。そこ

で、わが国の労働委員会の組織あるいは手続に見合った用語を使用して、いわば連想的にその組織あるいは手続の構造がわかるように配慮し、また、叙述もなるべく簡明にするよう心がけたつもりである。

なお、とくに手続の面では若干の改正があるので、マッギネスの最新版の著書を参考に、右の報告を補正した（Kenneth C. McGuiness & Jeffrey A. Norris, How to take a case before the NLRB, 5th edition, 1986）。

第二章 「NLRBの審査遅延対策」（初出、中央労働時報六七七号・六八一号・六八四号（一九八二年））は、当時、NLRBはわが国に較べて不当労働行為事件についてのあらゆる面で審査期間が短かつたが、その審査遅延対策の研究である。一九七九年の東京都海外研修生として米国に長期間滞在し調査したのであるが、審査の促進に関係があると考えられた点をすべて集めまとめたものである。今も変わらないが、労働委員会が行政委員会の一つとして審査の促進などをその当然の性格として保持すべきものであるところから、審査遅延の問題は労働委員会の最重要課題だったのである。

第三章 「NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案」（初出、中央労働時報六四八号（一九八〇年））は、カーター大統領が大統領選に際してのAFLOとの選挙協定の関係もあつて議会に提案した米国の労使関係の基本法であるタフト・ハートレー法の改正案を、審査の促進その他制度の実効性を強化する視点でまとめたものである。これには、労働側にとつてきわめて有利なこととみられる、たとえば、悪質な使用者にたいする三倍バックペイ案など、わが国にとつても参考になる抜本的改正案が入っていたが、経営側の徹底的な抗戦に遇つて、下院は通過したが上院で葬られたものである。

第四章 「NLRBの審問」（初出、中央労働時報六六四号・六六六号（一九八一年））は、NLRBにおける不当労働行為事件の審問についてまとめたものである。現地において実際の審問を見る機会には意外に少ないものであるが、その実見した風景とともに、具体的な期日の設定の仕方や審問を行なう行政法審判官の資格などについても、資料

に基づいて明らかにした。

第五章「NLRBにおける和解」(初出、大和哲夫教授還暦記念『労働委員会と労働法』所収、第一法規(一九七九年))は、NLRBにおける不当労働行為事件の和解について、その政策目的を明らかにするとともに、和解による処理件数が圧倒的に多いことは知られていても、従来われわれの目に触れてこなかった和解の実態について、実際の調査資料にもとづいて検討したものである。

わが国では、不当労働行為事件の終結件数のうち、和解の占める割合が高いこととともに、その内容についても、団結権がいわゆる金銭解決のなかで取引の対象になっているのではないかと疑問視され、和解に関する賛否論は分かるところであった。

第六章「仲裁制度による解決」(初出、稲垣正明名誉教授古稀記念『労働法をめぐる諸問題』所収、日本大学法学部(一九八六年))。「不当労働行為事件の仲裁による解決」を改題)は、近年、米国において不当労働行為事件を、仲裁制度のなかで処理することが認められはじめた状況とその認められる条件について、東京都地方労働委員会で行なった実例とともに検討した。先に触れたように、NLRBは不当労働行為事件を専属的に審査する権限のみであり、仲裁その他いわゆる調整方法によつて処理してはならないものとされてきた。実際に私がNLRBの地方支局で聞いても、調整はしないといひ、不当労働行為事件ではないと判断し、むしろ調整に付すべき事件の場合は、即、FMCに送るとのことであった。これが、一定の条件のなかで認められるようになったのである。

第七章「NLRB審査制度の現状と問題点」(初出、中央労働時報八六六号・八六九号(一九九四年))。「NLRB・その近況」を改題)は、以上の第一章から第六章まで角度を変えてみてきたNLRBの不当労働行為審査制度についての結論部分であり、「現状と問題点」と題した。そして、本書は、実態調査を基に論述したものである。基本的資料あるいは統計などが若干古くなっている部分が少なくないことから、これを総括的に整理し、最新の状況を

紹介したものである。さきに述べたとおり、NLRBの審査制度は、従前は審査期間をはじめあらゆる点においてわが国からみると驚異的であった。私は数回にわたりワシントンDCにあるNLRB本部あるいはロスアンゼルスやサンフランシスコの地方支局などに出向いて、その本体に迫ろうと試みた。また、同様の機関であるカナダのCLRBや米国の州政府のSLRB(カリフォルニア州、ニューヨーク州)などにも物おしせずに出向いて調査し、実情を聞いてまわった。そこはまさに資料の宝庫であった。日本から調査に来たことで珍しがられ、勤務されている方々の大切な時間をとつてしまったわけであるが、親切に扱ってもらった。嬉しいことであった。

しかし、最近の状況はこの第七章にみたように、主として予算と人員の不足から惨憺たる状況に陥っている。「審問六カ月待ち」「行政法審判官の大量欠員」など、予想もできなかった事態といつてよいだろう。一九九五年秋の情報では、予算の三割カット案が議会を通過しそうだとのことである。今後のNLRBの課題は、この状況を当局がいかに乗り越え打開していくかにあり、昨今はリストラバやりであるが、その追跡もわが国の不当労働行為制度あるいは労働委員会制度の見直しなどのさいに、役に立つものではないかと考える。

第八章「AFL・CIOのNLRB批判」(初出、中央労働時報七六六号(一九八七年))は、NLRBの全体像が以上のようなものであるとして、米国の労働組合の総本山であるAFL・CIOがこれをどのようにとらえ批判しているのかをみたものである。政権が交代すると、NLRBの会長・委員会メンバーあるいは事務総長の任期がくるたびに改選人事が行なわれ、NLRBの姿勢もそのなかで少しずつ変わるわけであるが、労働側としても重大な関心を持たざるをえないわけである。労働側にとつて、NLRBは必ずしもその味方ということではないのである。

補論I「カリフォルニア州の農業労使関係法」(初出、中央労働時報七二四号・七二八号・七三〇号・七三四号(一九八五年))は、NLRBはその創設当初から農業関係の不当労働行為については管轄権を与えられず、いわば無法状態であったのが、カリフォルニア州法で農業労使関係法が立法・施行されて、農業労働者は保護されることになつ

た。その創設直後と、一年後に、再度訪問し制度の内容とその運用実態を聴取し資料を集めた。新設の制度であり、職員もNLRBから転出してきた人々をふくめて意欲にあふれ活気があったが、NLRBがかつて試みた、たとえば団体交渉拒否にかかる損失補償救済（現在の行政法審判官が命じたが、委員会に上がって三対二で否決・変更された経緯がある）を果敢に実行するなど、とくに救済方法に工夫がみられた。不当労働行為制度および交渉代表選挙制度について、全般的にその実態を解明した。

補論II「NLRB職員の労働組合」（初出、月刊労委労協二八九号（一九八〇年））は、労働委員会が労使紛争を取り扱うことから、事務局職員の中立性が問題とされることがあり、事務局職員が労働組合に加入していることの是非について、私が学会報告をしたさいもやや批判的に質問がなされた。これに答える意味もあって、NLRBで調査するたびにユニオンの幹部と会い、意見を交換し、またNLRBの運用状況等についても考え方を聞いてみたが、それらをまとめたものである。実は、膨大な資料を収集済みなのであるが整理できないでいる。いわば、中間報告である。

補論III「労働争議の調整テクニク」（初出、中央労働時報五九八号（一九七七年））は、従来わが国では労働争議の調整技法についてはほとんど研究されていなかったといえるが、米国の実情について連邦政府機関のFMCSおよびカリフォルニア州、ニューヨーク州の機関で調整担当者から聴取し、また、文献にあたつてまとめたものである。米国には大きな学会もあり毎年秋頃に三日間にわたつて研究大会が開かれているが、わが国ではこうした点について、最近になってやっと関心がもたれはじめた状況にある。紛争の処理技法は、真つ当な研究対象である。

補論IV「オーストラリアの不当労働行為制度」（初出、中央労働時報七一五号（一九八四年））は、オーストラリアにおける組合活動を理由とする不利益取扱などについて、これを一応、不当労働行為と呼んで整理したものである。豪州政府の調査研究費を支給されて渡豪し調査したのであるが、解雇に関する立証責任の転換規定、可罰制の併用な

ど参考になる点も多かったものである。

補論V「NLRBの六〇年」は、わが国の労働委員会が五〇周年を迎えたのにたいしてNLRBは丁度六〇周年になる。そこで、旧稿の「NLRBの四〇年」（月刊労委労協二六一号（一九七七年））を全面的に改めた書き下ろしである。NLRBの作成になる小冊子の「小史」を下敷きにして、米国の労働法史、労働運動史、経済史などの文献から若干補充して概説した。今回の書き下ろしにさいして新資料も手にしたが、通史を書く義務を感じており、他日を期したい。

6 わたくしの拙い研究は以上のような内容であるが、残している問題も多々あり、たとえばタ・ハ法一〇条(i)項の一时的救済ないし中止命令などはわが国にとって非常に参考になるものであり、今後もNLRBに関する研究の充実を求めて、その実態を追いつづけていきたいと考えている。そして、NLRBに関する改革論議も従前から盛んであり、この点も整理していきたい。

また、近年、隣国の大韓民国でも不当労働行為制度が充実をみつつあり、中華民国台湾でも不当労働行為制度の導入が検討されている。日本のおかれている地理的状况もふまえて、東・東南アジア諸国の諸制度をも含めて研究の手を広げていきたいと考えている。

第一章 NLRBの審査制度の概要

一 はじめに

わが国に労働委員会が創設されて五〇年になろうとしており、不当労働行為事件の審査でも多くの実績をあげている。しかし、労働委員会制度自体はなお多くの問題をかかえ、その根本的な改革をせまらされている。

そこで本章は、不当労働行為制度の発祥の地であり、かつ今日最も発達し活発に運用されているとみられるアメリカのNLRB (National Labor Relations Board) の組織と手続の現状を紹介し、これをとおしてわが国の労働委員会制度の現状を見なおし若干の改善策を提示しようとするものである。

周知のごとく、わが国の不当労働行為制度はワグナー法(一九三五年制定)を母法として形成された。その後現行のタフト・ハートレー法では、わが国の不当労働行為制度にはない労働組合の不当労働行為が規定されたほか、NLRBの組織あるいは審査手続にも相当の改革がなされた。

ところで、わが国の場合は行政委員会による審査制度を採り入れながらも、同時に、司法機関としての裁判所へ

の提訴が可能であつて、かつ実際に多くの事件が双方で処理されているのであり、この点、行政委員会であるNLRBのみで処理されているアメリカの制度とは異なっているが、なによりも、わが国の不当労働行為制度が憲法二八条の労働基本権保障に基礎をおくものであるのにたいし、アメリカにおいてはそのような憲法上の根拠規定はなく、それが州際通商の保護に根拠をおくところに根本的相異を見出すことができるのである。それゆえに、不当労働行為制度を比較研究する場合、日本の制度と、アメリカのそれとをたんに形式的に比較するのみでは、問題の十分な検討を果たすことができないことを示しているといつてよい。

しかし一方、わが国の不当労働行為制度の運用上の問題点は、審査の遅延、手続の民事訴訟化と、それにともなつて実効性があがない点にあると考えられる。こうした点を検討するにあつて、さきに述べたような相異点はあるが、NLRBにおける組織と手続の実情がわれわれに大きな示唆を与えるものと考えられる。

以下、NLRBの組織と不当労働行為事件の申立からNLRB委員会命令にいたるまでの審査制度を、使用者の不当労働行為(タ・ハ法八条(a)項)に限って検討していき⁽¹⁾たい。なお、訳文はなるべくわが国の制度に対応する用語を使用するよう心がけた。

二 NLRBの組織と権限の概要

1 組織の二分化

組織図にみるように、NLRBは委員会(Board)と事務総長(General Counsel)の二系統に分かれている。委員会は、不当労働行為(unfair labor practice)について審問し判定する準司法的部門であり、事務総長は、それを調査、訴追し、かつ委員会の命令を履行せしめる準檢察的部門である。

この組織の二分化は、タフト・ハートレー法によって行なわれたものである（一九五九年のランドラム・グリフィン法では改正されていない）。ワグナー法においては委員会の各委員は、例えば、不当労働行為事件の処理について訴追者（prosecutor）、裁判官（judge）、陪審員（juror）の三役を兼ねていたが、この二分割によって事件の処理方法は質的に変わり、かつ促進されたと評価されている。⁽²⁾

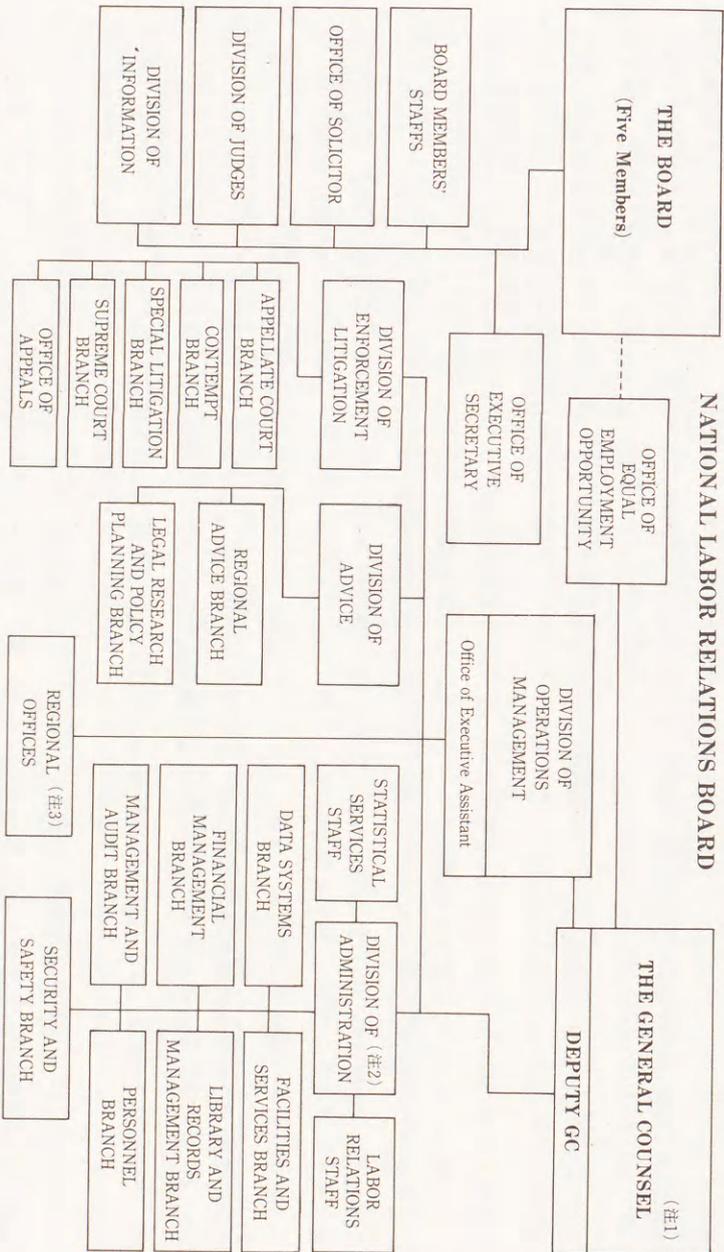
委員会と事務総長は、一つの組織体であるNLRBのなかで権限が事実上完全に独立した二つの機関であるが、条文（タ・ハ法三条(a)項）上不明確であったため、その初期においては両者の権限をめぐって鋭い対立がみられた。⁽³⁾しかしその後、委員会が事務総長に権限を委任する覚書を発する（一九五五・四・一。その後三回修正）形で解決され、現在は円滑に運用されている。⁽⁴⁾なお、覚書は、事務総長部門における人事権、規則制定権その他八項目からなっている。⁽⁵⁾

NLRBの職員数は、ワシントン本部は委員会部門約三〇〇名、事務総長部門約五〇〇名であり、そのほか各地方支局に計一六〇〇名の職員が配置され、合計約二四〇〇名で構成されている（一九九六年一月は約二〇〇〇名）。

2 委員会の組織と権限
(1) 委員会

委員会 (Board) は五人の委員 (member) で構成される。定足数は三名である。ただし、三名以上の委員で構成される小委員会（後述のパネル）の定足数は二名である（タ・ハ法三条(a)(b)項）。なお、ワグナー法では委員会委員は三名であった。

委員は、上院の勧告と同意により大統領が任命し、任期は五年である。義務の怠慢または職務上の不正行為があった場合に一定の審理をへて大統領によって解任されるほかは、いかなる理由によっても解任されることはない（タ・ハ法三条(a)項）。委員は常勤であり、他の兼職は禁止されている（タ・ハ法四条(a)項⁽⁶⁾）。



注1 セネラルカウンシルの一定の行政上の問題と、命令の強制・履行に関する訴訟の指揮についての権限と責任は、ボードの委任に由来する。
 注2 行政局は、ボードの職務執行に関して行政上の支援業務を行ない、ボードにたいして責任を負う。
 注3 タ・ハ法9条にかかるボードの権限としての交渉代表選挙事件は、ボードの委任により地方支局長が行便する。
 (NLRB作成)

委員会は、不当労働行為を防止する権限を有し(タ・ハ法一〇条(a)項)、救済(remedy)する機能をもっている。これについて委員会は、三人またはそれ以上の委員からなる小委員会(パネル panel)と呼ばれ実際には三人)に委任することができる(タ・ハ法三条(b)項)が、のちに述べるように、通常の事件はこのパネルで処理され、命令(Board's decision)が発せられている。パネルは五組構成されており、定足数は二名である。

(2) 委員スタッフ (Board members' staffs)
委員それぞれに、約二〇名の法務補佐官(counsel)がついている。法律の専門職であり、弁護士(Attorney)資格をもっている。NLRBは他の政府機関にくらべてとくに弁護士有資格者が多いといわれているが、ここではその質とともにスタッフの数に注目しておきたい。法務補佐官の職務は、委員会段階まできた事件の一件書類を審査し、決定書(Board's decision)の原案を作成することである。

(3) 審判官部 (Division of Judges)

審判官部は、行政法審判官(Administrative Law Judge)で構成されている。従来はTrial examinerと呼ばれていたもので、一九七二年に改められた(NLRB規則の改正は同八月一九日)。一九七六年八月現在八二名おり、ワシントンに四二名、サンフランシスコに四〇名配属され、それぞれアメリカ東海岸と西海岸を分担している。

行政法審判官の職務は、救済請求のあった事件の審判を行ない、行政法審判官命令を発することである。原則として事実審理はこの段階のみで行なわれる。

行政法審判官は委員会からも事務総長からも監督を受けず独立して職務を行なう。審問あるいは決定書作成その他を単独で行ない、補佐する者はいない。

行政法審判官は、人事委員会(Office of Personal Management)の決める任命方式、任期にしたがう。連邦地裁判事に類似しているといわれるが、実際にはNLRB出身者が多数を占めている。

(4) その他の部局長の職務

訟務官(Solicitor)は、委員会にたいして法と政策の問題について助言する委員会系統の最高のポストである。書記局長(Executive Secretary)は、委員会の行政部門の長として、委員会の決定作成過程における計画、指示を行ない、また委員スタッフにたいする事件配分、事件関係者との折衝を行なう。

広報部長(Director of Information)のみは、委員会の代表であるとともに事務総長の代理としての活動もする。

3 事務総長部門の組織と権限

(1) 事務総長 (General Counsel)

事務総長は、NLRB委員と同じく上院の勧告と同意により大統領が任命するが、任期は委員と異なり四年である(タ・ハ法三条(b)項)。兼職も同じく禁止されている(タ・ハ法四条(a)項)。

事務総長は、さきに述べた委員会の権限委任覚書によって、事件(complaint cases)の処理については、NLRBのために完全かつ最終的な権限と責任をもつものとされ、タフト・ハートレー法三条(a)項の規定が明確化されている。そして州際通商の促進という政策目的のどこに重点をおくかは事務総長が独自に判断し権限を行使することができるので、代々の事務総長の政策の変動がそのまま事件処理の件数等に影響する例もみうけられる。

(2) 地方支局 (Regional Office)

地方支局は、一九九五年現在、アメリカ全土に三三局あり、このほか準支局(Sub-Regional Office)三局と支局の出先機関である駐在官事務所(Resident Office)九カ所がある。その設置は、各種事件の発生件数、労使紛争の状況などから法の執行という行政目的にてらして行なわれる。

地方支局長(Regional Director)は、不当労働行為事件の申立を受理し、調査、和解、救済請求等を行なうが、たとえば一九七五年の場合、NLRBの係属事件の九二・五%が審問開始前にこの支局段階で処理終結しており、

NLRB 手続段階別処理件数

手続段階 処理内訳	申立～ 救済請求前	救済～ 請求審問前	審問～ 審判官命令前	行政法 官審判命令	委員 命令	裁判所 段階	計
「和解」	非公式	5494件 (23.7%)	2243件 (9.6%)	45件 (0.1%)			7782件 (33.6%)
	公式		30件 (0.1%)	79件 (0.3%)			109件 (0.4%)
命令履行				40 (0.1%)	414 (1.7%)	190 (0.7%)	644件 (2.8%)
取下	7046件 (30.4%)	213件 (0.9%)	35件 (0.1%)	0	0	0	7294件 (31.4%)
却下	6983件 (30.1%)	69件 (0.2%)	5	0	186 (0.8%)	8	7251件 (31.3%)
計	19523件 (84.2%)	2555件 (10.8%)	164件 (0.5%)	40件 (0.1%)	600件 (2.5%)	198件 (0.7%)	23156件 (100%) 含・その他76件

NLRB 1990年度年報：Table 7 を再構成。

それによると、①申立 (charge) があつてから七日以内にすべ
ての面での調査を開始すること、②申立後三〇日以内に調査を終
了し、申立に理由があるか否か (Merit) といっている。

重要な機能を果たしている。

地方支局で実際に事件を処理するのは、専門職群といわれる現地法務官 (Field Attorney) と現地調査官 (Field Examiner — Labor management relations examiner) である。この二者が同数ずつ六、八人のチームを組んで事件処理にあたっている⁽¹²⁾。なお、支局長は法務官が大半を占め (たとえば一九七五年には三一人中二五人)、現地調査官の意欲に影響すると批判されている⁽¹³⁾。

(3) その他の部局

事務総長系統の他の部局については組織図のとおりである。このなかで運営局 (Division of Operations Management) は地方支局において専門職群として広範な経験をつんだ者を事務総長補佐官、同補佐官代理 (各五名) に任命し、全国を五地区に分けて地方支局の監督にあたらせている。

三 NLRBの不当労働行為事件審査手続

1 係属事件の処理状況

(1) 手続の段階別処理件数

まず、最近のNLRBにおける不当労働行為事件の処理件数を、手続の段階別に一九七五年度NLRB年報でみておきたい (本書では、次表を一九九〇年度年報にて全面訂正した。数値に若干の差異があるが、全体の傾向をみていただきたい)。

不当労働行為事件の年間受件件数は、三万一二五三件であり、そのうち八条(a)項関係は、二万〇三二一件である。また、繰越件数を加えた年間取扱件数は四万〇九六四件であり、うち二万九八〇八件が終結しているが、八条(a)項

関係は一万九一四四件である。

この一万九一四四件の手続段階別終結状況の特徴として、つぎの諸点があげられよう。

- ① 申立から救済請求をへて審問が開かれる前までの、地方支局段階で約九三パーセントが終結すること。
- ② 取下・却下を除くと、「和解」による終結がきわめて多いこと。
- ③ 行政法審判官命令に服する件数は少ないが、それでも委員会命令段階にまで達するのは全体の五・五パーセント程度であること。

(2) 処理日程の目標と現状

NLRBにおいても、審査遅延の問題は事件増の問題とともにくりかえし強調されている。そして、その遅速の程度を計る基準は、一九六〇年に当時の事務総長であったロートマン (Stuart Rothman) によつて設定された「処理期間目標」(General Council's time targets) で計られている。

それによると、①申立 (charge) があつてから七日以内にすべ
ての面での調査を開始すること、②申立後三〇日以内に調査を終
了し、申立に理由があるか否か (Merit) といっている。

決定すること、③メリットに理由がある場合には、さらに一五日間に自由意思による解決 (voluntary adjustment) を試みるとともに、解決しない場合には申立後四五日までに救済請求と審問通知を発すること、④審理期間 (trial period) として四五日をおき、申立後九〇日以内に審問を終了することになっている。

この目標設定の結果、一九六〇年の処理日数は前年とくらべて、たとえば、申立から救済請求までが一〇四日から五二日 (五五%減) に、申立から審問終了までが一六三日から一一八日 (二六%減) に短縮された⁽¹⁵⁾。

また、一九七五年のデータを目標との関係でくらべるとつぎのとおりである。①申立から救済請求まで五四日 (目標四五日)、②救済請求から審問終了まで五一日 (同四五日)、③審問終了から行政法審判官命令まで六八日 (同六〇〜六五日)——当事者による三五日間の書面提出期間を含む)、④行政法審判官命令から委員会命令まで一六一日 (同二九〇日) となっている。そして、さらに全日程で三〇日の短縮を目標にしている⁽¹⁶⁾。

2 審査手続の概要⁽¹⁷⁾

(1) 申立 (charge)

申立は、不当労働行為が発生している土地を管轄している地方支局の支局長あてになされる。申立は、不当労働行為を防止する権限をもつNLRBが活動を開始する端緒であり、申立のないかぎり委員会、事務総長ともその自発的意思で不当労働行為の調査を開始することはできない。なお、申立人は誰でも⁽¹⁸⁾ (by any person) よいとされている。

申立は、支局にあるタイプ用紙一枚の様式の各欄に記入すればよく、申立の基礎となる事実の欄も葉書大のスペースしかない。頼めば、現地法務官あるいは現地調査官が手伝う。

提出部数は、原本一通、写し四通と相手方写し一通の計六通 (六枚) である。わが国の場合は、中労委の一九

七六年一月の調査によれば、提出部数一〜三部が一八地労委あるのにたいして、二〇部以上 (最高四〇部) の提出を求めるのが一〇地労委ある。平均をとっても一〇部をこえ、その後の準備書面、書証などを加えると当事者の負担は計りしれないものがある。アメリカでは申し立てた後はすべてNLRBが負担し遂行するのである。

(2) 調査 (investigation)

申立書が受理され、事件一覧表に記入して事件番号が付されると、被申立人へ写し一通を書留郵便で送付する。そのさい同封される事件の取扱説明書には、調査方法、取下・却下の説明とともに、すべての段階における自発的解決が可能な旨、念入りに書かれている。

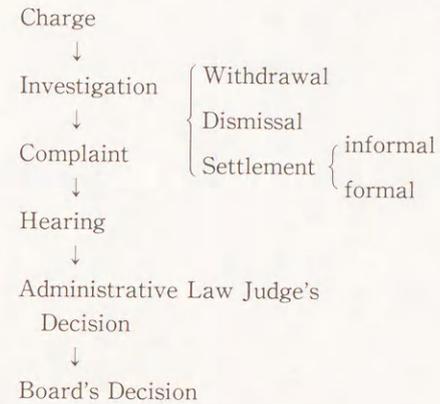
調査は、十分な訓練を受けた支局の現地調査官が行なうが、主として当事者その他の面接 (現地または呼出し) によって行なう。「手引き」によると、当事者の確認、申し立てた違反該当条項の確認、管轄、申立期間 (六カ月——タ・ハ法一〇条(b)項)、申立事実の確認、関連事実の収集、有効な事実の法的分析、有効な事実関係からみた紛争解決の可能性などが調査される。そしてポイントは証人の供述書 (affidavit) をとることである。調査は不当労働行為の存否 (merit) をさぐるためであり、わが国のような形式的なものではない。

(3) 取下げ (withdrawal)

調査の結果、不当労働行為について違反事実がないか、証拠が不十分な場合には、支局長は申立の取下げを勧告する。却下事由がある場合も事前に取下げを勧告する。この取下げ勧告の措置は、申立当事者による任意の処理は今後の労使関係の安定に大きく寄与するとの判断と、同時に申立人側との事前折衝によって却下処分をたいする不服申立を減らそうとする配慮からなされるものである⁽²⁰⁾。

申立人みずからの意思による取下げもできるが、わが国と異なり、審問開始前であれば支局長の同意が必要であり、その後も段階に応じて行政法審判官または委員会の同意が必要とされている。そして不当労働行為事件はたん

NLRBにおける不当労働行為事件審査過程



なる民事事件ではないので、不当労働行為を放置したり、公益に反すると認められるものは、たとえ当事者間に合意が成立しても同意されない。不当労働行為を金銭であがなう場合などである。⁽²¹⁾

(4) 却下 (dismissal)

取下勧告に申立人が応じない場合、支局長は申立を却下する。申立の一部却下もある。「手引き」によると、却下事由は、①申立書面では法的説明が不十分な場合、②申立側当事者の協力が不足する場合、③管轄基準に合致しない場合、④申立期間の徒過、⑤証拠不十分、⑥当初から相手方が法の目的に合った解決に同意している場合などである。

却下された者は、却下通知受領後一〇日以内に事務総長にたいして不服申立をすることができる。

審査を担当するのは不服審査課 (Office of Appeals) であるが、この不服申立書は事務総長と支局長あて各一通で足りる。

(5) 「和解」 (settlement)

調査の結果、不当労働行為の違反事実が明確になった場合、「和解」が試みられる。ただし、わが国の労働委員会の和解とは大きく異なり、たんに譲歩させあうのではなく、その違反事実の回復をさせたいうで、公式手続による形式ばった争いを避けて円満な形に導こうとするものである。

この「和解」はすべての段階で重ねて試みられるが、さきに述べたように、調査開始時に送付される事件取扱説

明書にも、法的解決に代わって自主的調整による解決を勧めるのはNLRBの政策であると明記されている。

「手引き」によると、「和解」は相互に満足 (amicable) させて労使関係を改善・安定させることを目的とするが、説得する際には調査にもとづく一定の違反事実の存在を調査の結果支局長側がすでに確信していることを違反者に明言するとともに、この和解により政府も当事者双方も以後の時間と費用の支出を節約すべきであることを強調すべしとされている。⁽²³⁾

(a) 非公式「和解」 (informal settlement)

非公式「和解」は、不当労働行為事件の前歴がなく、また今後反復再発するおそれがない場合に試みられる。そして、被申立人側が不当労働行為からの回復 (remedy) を約束するとともに、すべての場合にノーティスがつけられるが、いずれもNLRB所定の様式に記入する形で行なわれる。⁽²⁴⁾

一方、不当労働行為からの回復が十分であり、法目的を充足すると判断される場合には、申立人が不服でも被申立人と支局長による署名でもって和解は成立し、申立は却下される。

この和解条項が履行されれば事件は終結するが、たとえばノーティスは通常六〇日間掲示されるから終結はその確認がなされて後のこととなる。不履行の場合は、その後の違反事実と併せて救済請求 (complaint) される。

(b) 公式「和解」 (formal settlement)

公式「和解」は、不当労働行為としての違反事実がきわめて悪質か、または前歴からみてその再発、拡大の可能性がある場合に行なわれるが、非公式「和解」と異なり件数は少ない。多くは救済請求と同時にまたはその直後に試みられるが、救済請求前に行なうこともできる。公式「和解」の協定条項にはつぎの内容が含まれるが、委員会の承認が必要であり、承認する場合はパネルを構成する三名の委員が協定に署名する形をとっている。⁽²⁵⁾

協定には、管轄の存在、それ以後の審問その他の手続利用の権利を放棄すること、不当労働行為を構成する事実、

協定不履行の場合の委員会の執行力付与手続への同意について記載されるとともに、通常の救済命令と同様の不作為命令 (cease and desist order)、『積極的命 (affirmative order)』、ノータイスが命じられる。

(6) 救済請求 (complaint)

「和解」が成功しなかった場合、支局長は委員会名で当事者あてに、「救済請求および審問通知」(Complaint and Notice of Hearing)と題する書面を送付する。これ以降から公式手続 (formal proceeding)となる。

救済請求には、①管轄の基礎となる事実、②不当労働行為として申し立てられた行為の明確かつ詳細な記述 (正確な日時、場所、主体が判明している場合はその事項を含む)の記載が必要である。また申立内容との関連が要求される。わが国の申立書に類似しているとみてよい。

これにたいして被申立人は、答弁書 (the answer)を救済請求受領後一〇日以内に提出する。提出部数は申立書の場合と同数である。答弁書には、個々の事実についての明確な認否と釈明が必要であり、これがない場合は不知の事実を除いて真実とみなされる。そして、答弁書が提出されないか、またはこの答弁が不十分である場合には、支局長は通常の場合、審問をへないで命令を発するよう委員会に求める。

なお、審問期日は、被申立人が救済請求を受け取ってから一〇日 (タ・ハ法一〇条(b)項では五日)以上三〇日以内に設定される。

(7) 審問 (hearing)

審問は、申立のあった支局の所在地で行ない、特別異常な事態がないかぎり公開される。審問は行政法審判官が単独で行なうが、当日の審問開始時まで担当審判官が誰であるか知らされない。事前にわかると、訴追する側 (支局長)が対策をたてるなど有利になるからだといわれている。同時に、行政法審判官も申立書の記載以外の知識をもたないで審問に臨む。なお、支局側は通常救済請求を担当した法務官が出席する。

審問の日程、回数などは支局が審判官部に、事件の内容、証人数、予想される反対尋問の程度などを考慮して決定し連絡することになっている。二日以上にわたるときでもその週のうちに継続するよう決められる。従来この審問は一件一日が通例であったようであるが、最近では一日四、五時間で平均三日ぐらいかかっている⁽²⁷⁾。しかし継続して一気にやる点に彼我の差がみとめられる。

審問は不当労働行為の事実認定のために行なわれるわけであるが、その順序は事実審判所の順序にしたがうとされている。しかし、審問指揮 (to regulate the course of the hearing)その他行政法審判官の広範な権限は明確に規則に定められており、重複する証言などはきびしく制限するが、実際には個人差があるようである。なお、立証責任は支局側にある。

審問終了後、口頭または三五日以内に提出する書面でもって最終陳述を行なう。

(8) 行政法審判官命令と委員会命令 (Administrative Law Judge's decision and Board's decision)

前出の手続段階別処理件数表でみたように、審問までの段階で九五%近い事件が終結するが、残余の事件が行政法審判官命令の対象となり、またその命令に不服な場合には最終段階としての委員会命令を求めることになる。ちなみに一九七五年は、不当労働行為について行政法審判官命令は九二六件、委員会命令は一三〇二件であった⁽²⁹⁾。

(a) 行政法審判官命令

従来、行政法審判官命令は中間報告 (intermediate report)と呼ばれていた (二九六三・九・三規則改正)。命令は、事実認定と判断および当該事件についていかに処理すべきか (救済・却下)の勧告からなる。行政法審判官は、証拠、主張等の検討、適用法文の分析を単独で行ない、決定を下す。

この行政法審判官命令の機能は、①被申立人をして委員会命令また裁判所の判決をまつことなく、迅速、任意にこの命令を履行する機会を与えること、②委員会における争点を明確にすることにある⁽³⁰⁾。

行政法審判官命令が履行されれば事件は当然終結するが、命令受領後二〇日以内に不服申立（exception）がなければ自動的に委員会命令となる。

(b) 委員会命令

みぎの不服申立があつた場合、事件はNLRBの最終的審査の対象になる。審査は五人の委員全員ではなく小委員会方式——三名の委員で構成するパネルで行なうのが原則であり、五名全員によるのはとくに問題点が重要である場合である。パネル方式によって命令作成のための合議を能率化し、その面の遅延を少なくしているのである。⁽³¹⁾ なお、当事者には関係する事件がどのパネルで審査されているかは、命令書の署名をみるまではわからないようになっている。⁽³²⁾

四 NLRBの特徴点とわが国の改善策

以上のとおり、NLRBの不当労働行為事件審査制度について事件処理の流れにそつて概観した。さきに述べたごとくその単純な比較は適当ではないが、わが国の不当労働行為制度の運用上の問題と考えられる審査遅延、手続の民事訴訟化、それにともなつて制度の実効性が上がっていない点をどのように改善するかという観点からNLRBの組織と審査手続の特徴点を整理し、若干の改善策を示唆すると以下のごとくである。

1 審査の遅延に関連して

さきにみたように、NLRBにおいても審査遅延が問題とされ、現在もその対策が検討されているのであるが、ここでは手続の職権主義的性格、審問方法、命令の決定（作成）方法をあげておきたい。

まず、不当労働行為事件の手続開始の端緒は「申立」にあるが、地方支局長は申立がなされた以上は管轄がある

かぎり当事者の意思とは関係なく職権的・主体的に事実を追及し、違反についてはそれをあいまいにしない。NLRBにおける調査は、いかに早く真実をつかむかということが主眼であり、いわば当事者の準備書面あるいは証拠等の提出待ちのわが労働委員会とはまったく異なっている。申立後可及的速やかな現地調査が原則なのである。

この点わが国でも、労働委員会主導型の調査方法に改善し、真実の発見のために申立の直後に現地調査を行なうことを提案したい。⁽³³⁾ あわせて、申立書その他書類の提出部数は正・副二通とし、その作成のための遅延も少なくしたい。それを必要とする側（この場合は労働委員会である）が写しを作成すればよいのである。

現地調査は、担当審査（公益）委員を中心に労使委員も加わる（労組法二四条および労委規則三九条四項では審問のみ参加が原則）のが理想である。三者委員合同の調査によつて事実のありのままの姿を早急に掌握することは、その後の審査過程におけるあいまいな処理を防止することにもなる。また審査委員単独あるいはその指揮のもとに事務局担当職員が行なうのもよい。むしろ、専門的能力を十分備え、訓練された担当職員が数人組んで機動的に調査にあたるほうが、効果は大と考えられる。

調査調査は、申立書をもとにして整理した事実に関する争点について関係者との一問一答を簡明に記載する。そして、調査は審問期日の冒頭に当事者に提示して確認する。調査結果を審問の場に生かすためである。

審問については、NLRBの場合は高度な専門職としての行政法審判官が行なうので、わが国の場合とは比較できないが、継続して一気に行なう点が参考になる。一〇日位の日数がかかる場合には、二、三日ずつ期日を継続し、それを毎週あるいは二、三週ごとに行なうのである。審問を継続して行なうことによつて記憶は鮮明となり重複した証人あるいは証言も避けられるのである。わが労委規則四〇条五項も、審問が二回以上にわたるときはできるだけ継続して行なうよう定められ、実際に中労委の再審査における現地審問の場合などで行なわれているが、それは例外にすぎないのである。

そこで、審問方法については、現行の規則四〇条五項のとおり、期日を継続しかつ一回の時間を四、五時間にす
るように工夫できないものだろうか。現状でも担当公益委員は通常一日に幾件かを処理するのであり、一日一回二
時間程度のためだけに労働委員会に来局されることは少ないので、可能とおもわれる。当事者の協力も当然望まれ
るが、ここでは触れない。審査する側の主体性の問題とおもうからである。

そして、審問は調査結果の確認と補充を主目的とするものに改善すべきである。判定する側としての審査委員、
参与委員が積極的に尋問することにならう。事案の態様に対応して、審問方式も試みられてよい。

さらに、命令作成方法については、パネル方式が参考になる。NLRBでは、五人で構成する委員会のなかに三
人ずつ五組のパネルが存在するから、いわば命令作成能力は五倍になるわけである。

この点わが国では、合議体は一労働委員会に一つであり、命令を作成し合議する能力は限られている。このパネ
ル方式をわが国に採り入れる場合は、以上にのべた調査・審問の改善点とは異なり、少なくとも労委規則四二条の
改正が必要とならう。しかし、労働委員会制度創設以来の命令に関する実績からみて、合議体を、たとえば二つに
してなおかつ命令が公正さを失うことはないであろう。実現可能とおもうのである。

2 制度の実効性に関連して

審査の遅速の程度は、即実効性に関連する。遅すぎる救済は救済の否定につながるのである。NLRBの処理状
況については、却下・取下げ等を含めたその実質的内容についても十分な検討が必要であるが、すでに述べたとお
り比較しようもなく早いのである。ここでは処理期間の目標設定とその成果が上がったことが参考にならう。

わが国においてもかつて使用者側から審査手続に具体的目安をつけるべきとの意見が示されたことがあるが、具
体化されなかつた⁽³⁴⁾。検討する価値が十分あるとおもう。

さらに実効性に関しては、NLRBにおける和解の内容がきわめて参考になる。私が Settlement を和解とした

のは、規則一〇一・九に amicable adjustment とあり、解決結果の「円満」性を重視したからであるが、さき
も述べたとおり、厳密な調査を行なって、不当労働行為としての違反事実が明確になった場合、その違反事実をあ
いまいにしないで救済命令と同様な結果に回復し、かつ当事者をして円満・友好的にするのが、NLRBの行なつ
ている和解である。取下げについてもNLRBの承認が必要なことは同様の趣旨からである。

この点、わが国の和解は、その円満な形の事件終結を強調するあまり不当労働行為成立の心証があつても通常は
それを隠してすめられる。当事者ともに使用者側も、和解になれば命令ではないので違反事実が表面化しない
済まされることを前提として和解の場に臨んでいるのである。NLRBと同程度とまでいかなくとも、少なくとも
いわゆる判定和解（労委規則三八条）が正常な形で運用されれば、不当労働行為にたいする認識も高まり、規範意
識も増殖されるとおもわれる。とくに労働委員会側の和解にたいする認識を改められたのである。

3 処理体制に関連して

組織については、現状において大改革は望めないし、わが国に適用困難な面が多い。ここではたんにNLRBに
おける専門職の状況とその人数に注目しておく。NLRBは多くの弁護士有資格者を擁して、かつそれに対応する
処遇を行ない、一方、資格をもたない者も現地調査官として活躍し、ともにNLRBに長年勤務し定着する条件を
備えている⁽³⁵⁾。わが国では、ごく少数の例外はあるが、多くの地労委は勤続一〜三年の職員が圧倒的であり、またと
くに専門的職員としての処遇を与えているところは皆無である。

以上に示した改善点は、そのほとんどが事務局職員の能力と意欲にかかっているとみてよい。事務局職員の強
化こそがその鍵である。しかし、事務局職員は現状でもさまざまな種類の悪条件のなかで最大の努力を払っている
のであるが、現実にはその悪条件から少しでも早く転出したいと考えている者も多い。なによりもまず職員の定着
化のための方策が望まれるのである。わたくしはそれには、個々の自己研修、労働委員会における知識経験等が直

接昇進に結びつく人事制度が必要とおもう。多くの地労委では職務への努力研鑽が昇進に結びつかない例外的な職域となっており、長期勤続が昇進を遅らせるといっても間違いないのである。根本的には、専門職制度の導入以外にないとおもうが、たとえば都労委においても検討する姿勢はなく、実現はきわめて困難としかいえないような状況にある。

また、事務局職員の専門研修の体制もなきに等しく、見よう見まねで覚えるしか手がない状況にある。とくに専門的知識をもつ者が事務局職員として入局する例は少なく、入局後にその養成が必要である。この点、国の機関としての中労委が専門研修機関としての役割を果たすべく、すみやかな対処を望みたい。³⁶⁾

(1) すでに本多淳亮『米国不当労働行為制度』をはじめ、NLRBに関連する研究は多い。最近では、道幸哲也「不当労働行為制度によって保護される権利の性質——NLRBの手続からの考察(一)(二)(三)」北大法學論集二六卷三号、四号、二七卷二号が詳細である。

(2) Ronald L. Gabriel, *The Role of the NLRB General Counsel*, *Labor Law Journal*, Feb. 1975, p. 81.

(3) 初代事務総長の Robert Denham 時代が最も激しく、両者は対等というより、むしろ事務総長が上に立つ形になっていたといわれる。デナムは、タフト・ハートレー法により使用者側の保護が可能となったが、NLRB委員は依然としてワグナー法の労働組合保護の精神で決定を行なっていると批判し、資本側もこれを支援する発言をたびたび行なっていた。なおこの後、アイゼンハワー大統領になると、委員会委員の任期切れのたびにプロマネジメント的人物を任命してNLRB決定の方向を人の面から変革しようと試み、ケネディ大統領になるまで続いた。本書第八章「AFL・CIOのNLRB批判」を参照。

Cf., Gabriel, *ibid.*, p. 80. Gene S. Booker and Alan Coe, *The NLRB and Its Critics*, *Labor Law Journal*, Sept. 1966, pp. 526-7. Kenneth C. McGuinness & Jeffrey A. Norris, *How to take case before the National Labor Relations Board*, 5th edition. 1986, pp. 29-30.

(4) 権限をめぐって裁判上の争いも起こり、立法的解決も考えられたが、結局そのままにされた経緯もある。Cf., Stuart

Rothman, *the National Labor Relations Board and Administrative Law*, *The George Washington Law Review*, vol. 29, No. 2, 1960, p. 307.

(5) National Labor Relations Board, *Delegation of Powers to General Counsel*——Text of Memorandum Describing the Authority and Assigned Responsibilities of the General Counsel of the NLRB, 1965全文207頁をMcGuinness, *ibid.*, pp. 701-5.

(6) 一九七六年当時、報酬は「NLRB会長が年俸四万ドル、他の委員会委員および事務総長は三・八万ドルである」。

(7) William P. Murphy, *The National Labor Relations Board*——An Appraisal, *Minnesota Law Review*, vol. 52, 1968, p. 820. なお、本論文は塚本重頼教授の紹介がある(『労使紛争の法理』二二三頁以下)。

なお、委員スタッフは各委員ごとに所属シタテ割になつてゐるため非能率的であると批判されている。Murphy, *ibid.*, p. 833.

(8) NLRB所属の行政法審判官の適格者が不足し、同時に退職者が増えていることが問題になつている(Betty Southard Murphy, *The NLRB in its Fortieth Year*, *Labor Law Journal*, Sept. 1975, p. 556)。行政法審判官任命の資格要件としてNLRBの法務官歴年限も加算されるが、その年限を緩和して採用しやすくする案が検討されつつある。

なお、他の法務官もNLRBのAttorneyとして数年の経験を積んで退職し労働問題専門の弁護士になる例が多く、NLRBをその訓練機関として利用しているとの見方もある(Bernard Sanoff, *The Case of the Burgeoning Lord of the NLRB*, *Labor Law Journal*, Oct. 1971, p. 619)。

(9) McGuinness, *op. cit.*, pp. 32-3.

(10) Murphy, *op. cit.*, p. 828. なお、行政法審判官の報酬はGS一六(一九七六年現在二・六万ドル)であるが、連邦公務員としては最高クラスである。

(11) Gabriel, *op. cit.*, p. 84.

(12) Joseph E. De Sio and John E. Higgins Jr., *The Management and Control of Case Handling*, Office of the General Counsel, NLRB, *The Bureaucrat*, vol. 2, Nr. 4, 1974, p. 387.

(13) Bernard Sanoff, *Appointing NLRB Regional Directors*, *Labor Law Journal*, Sept. 1975, p. 575.

(14) 行政法審判官命令の段階でこれに服する件数は一九七〇年に降きわめて少なくなつてゐる。たとえば一九六九年は一

- 一九七五年一〇〇件をこえていた。もっとも、委員会命令における行政法審判官命令採択件数は一九七五年一八五件、一九六九年七二件であり、事実審理段階の命令がそのまま確定する件数としては大きな変化はないといえる。
- (15) 一九六〇年度NLRB年報 (Twenty-Fifth Annual Report) 六〇九頁。なお、ロートマンは審査遅延対策その他精力的に活躍し、歴代事務総長のなかで最も有能との評価がある。 Cf. Gabriel, op. cit., p. 83.
- (16) Cf. Murphy, op. cit., pp. 551-3. および一九七五年度NLRB年報一三三頁参照。
- (17) 手続については詳細なNLRBの「手引き」(manual)があり、不当労働行為関係は四〇〇頁をこえている。本稿は手続の概要をのべるのが目的であるのでとくに必要ないかぎり出典をいちいちあげないが、この「手引き」、NLRB規則、前掲マツギーネスの著書および私のNLRB本部および地方支局 (Region 21) における実地調査にもとづいている。
- (18) その具体的範囲については、道幸・前掲注(1)二六卷四号七二五頁以下、およびMcGuinness, op. cit., pp. 284-6.
- (19) 実務上の取扱いとして申立人は申立後七十二時間以内に申立事実に関する証拠を提出しなければ却下される。濫訴あるいは申立を戦術的にのみ利用することを防止するためである。 Cf. McGuinness, op. cit., p. 234.
- (20) 道幸・前掲注(1)二六卷四号七三〇頁参照。
- (21) McGuinness, op. cit., p. 303.
- (22) 管轄基準は州際通商の取引額その他を基礎にNLRBが独自に定める。管轄基準の改訂によって係属事件数が変動することともに保護の範囲も増減する。
- (23) しかし「和解」もそれほど効果はあがっていないようである。ある支局における調査によればタ・ハ法八条(a)(3)項違反による被解雇者一九四人(七一件)のうち八〇%が原職復帰を希望したが、実際に復職できたのは八五名であり、さらにその後、そのうちの六〇名は退職した(四〇名は会社の仕事上の不利益取扱いを理由)と云う。 Cf. Les Aspin, Reinstatement under Section 8(a)(3) of the NLRB, Monthly Labor Review, March, 1971, p. 75. 本書第六章「NLRBにおける和解」を参照。
- (24) いわゆるポストノータイスは命令の場合と同一形式であり、「和解」も救済 (remedy) の点では命令と全く同じであると強調されている。譲歩の面ではバックペイは約八〇%(先の一〇〇%より今の八〇%がよいとの感覚)が通例のほか、解雇期間中の保険料の遡及支払いを会社が負担する点ぐらいであるところ。
- (25) McGuinness, op. cit., pp. 340-3. の実例参照。
- (26) 前例がないかあるいは複雑なケースについては、助言局の指示をうける。
- (27) Murphy, op. cit., p. 830によれば「審問手続は通常平均三日(年々長くなる傾向にあるが)とされている(塚本・前掲注(7)二四一頁参照)が、学会報告後の再照会でも現状はやはり平均は三日とのことである。わが国では期日を離して一カ月に一回程度二、三時間の審問を行なうのが通例であり、遅延の主たる原因とみられているが、NLRBでは継続する日程で行ない長時間連続することになるので、この面の遅延は少ないといえる。なお、NLRB年報には審問日数の説明はあまりないが、一九四九年度版(一一頁)によれば、その年度は平均四・七二日で最高は五二日であった。私は、最近は一日五、六時間で一件の審問が終了する程度の事件は、審問前の段階で大半処理されており、かえって平均日数に近い事例が多いと考える。なお、ニューヨーク州労使関係局 (New York State Labor Relations Board) で入手した資料でも九回、三カ月におよぶ例があった。
- (28) NLRB規則一〇二・三五(任務と権限)。
- (29) 一九七五年度NLRB年報八〇九頁。
- (30) McGuinness, op. cit., p. 390.
- (31) 委員会命令の作成過程についてはMurphy, op. cit., pp. 831-2. 塚本・前掲注(7)二四二頁以下がくわしい。
- (32) 以上のほか、わが国にない制度として命令前の不当労働行為差止方法(タ・ハ法一〇条(1)項および(j)項についても)の予定であったが紙数の関係で省略した。
- (33) 石川吉右衛門教授も、現地調査その他、抜本的改善策を提示されている(「労働委員会規則の一側面——不当労働行為の処理」有泉亨先生古稀記念『労働法の解釈理論』所収)。
- (34) 吉田要三「不当労働行為事件の審査手続に具体的目安を設けることについて」『労働委員会制度二十周年記念論文集』所収。
- (35) NLRBにはThe NLRB UnionとNLRB Professional Associationという二つの労働組合があり、事務総長との間に詳細な協約を締結している。組織対象はGS一五までであるが、GS一六の高給者でも管理監督的ポストにいない者は加入できる。なお両組合ともいわゆる準中立で上部組織はない。なお、本書補論II「NLRB職員の労働組合」参照。
- (36) 拙稿「労働委員会と専門職」月刊労委協三三二号。

第二章 NLRBの審査遅延対策

一 問題の所在

1 わが国の労働委員会とNLRB——その創設目的

労働委員会は、周知のように、不当労働行為事件の審査判定を行なういわゆる判定的機能（準司法的機能）と、労働争議の調整を行なういわゆる調整的機能を併せもつ行政委員会である。とりわけ前者については、司法機関たる裁判所が時間と費用を要するとともに、その救済方法にも柔軟性を欠くところから、とくに簡易迅速な手続と専門性にもとづく事案に即した柔軟な判断と救済方法を期待されて設立されたものである。

労働委員会は旧労働組合法の制定（一九四五年一月）により創設されたが、戦後アメリカにならって導入された各種行政委員会の一つとして、NLRBをモデルとしている。旧労働組合法は不当労働行為について直罰主義を採っていたが、現行労働組合法の制定（一九四九年六月）のなかでいわゆる原状回復主義の救済方法に改められ、タフト・ハートレー法と同じ方式となった。タフト・ハートレー法（一九三五～一九四七年）と異なりNLRB

の組織、機構がBoard（以下「ボード」）の系統とGeneral Counsel（以下「ゼネラルカウンスル」）の系統に二分されるなかで大きく変わるとともに、従来の使用者の不当労働行為の規定に、労働組合の不当労働行為が加えられ、制度自体に大改革がなされた。

2 問題の共通性

労働委員会の制度目的の基本はさきに述べたとおりであるが、近時多くの点で批判をあびるにいたっている。すなわち、①審査の遅滞・長期化、②審査手続の硬直化（民事訴訟化）、③救済率の低下、④救済命令の形式化と調整的性格化、⑤救済命令の不実効性、⑥再審査・司法審査の重畳化、⑦公益委員選任の不適性、などである。¹⁾

しかし、とりわけ重要なのは①の審査遅延の問題である。すなわち、不当労働行為事件の申立から命令にいたるまでの所要日数をみると、一九八〇年の場合、初審地労委の全国平均は七五八日（前年、七七七日）、中労委の再審査は八二一日（前年、五六五日）となっており、単純に加算して中労委の再審査命令が交付されるまでに一五七九日、約四年四カ月を要しているわけである。

この審査期間の長期化の原因としては、最近の複数組合間の賃金差別事件などのように、事件の性格の複雑化からくる必然的な長期化、和解の試みとそのむずかしさからくる長期化、東京、大阪などいわゆる大地労委への過度の事件集中、弁護士等代理人および審査委員たる非常勤公益委員その他の日程調整の難易、事務局体制の問題、²⁾そもそも申立人自体が審査促進を希望しない休眠事件といわれるケースその他の事情が重複し合っており、³⁾いわば必然的ともいえる長期化をきたしている面も否定できない。それゆえ、単純な数値の比較から労働委員会のかかえている諸問題を遅延の点にのみしぼってしまうのは危険とも考えられようが、さきに一瞥したように圧倒的な審査期間の長期化の状況は、やはり制度本来の目的である簡易迅速性からみて、さらに労使紛争という日々流動するいわば生き物にたいする適応力において、労働委員会制度の根幹をゆるがす大問題にちがいないのである。

一方、労働委員会の本家ともいえるNLRBもわが国と同様の問題をかかえている。すなわち、NLRB前会長のマーフィー女史が一九七五年七月一五日アメリカ連邦議会の下院教育労働委員会労働小委員会で行なった聴聞における証言によると、①申立事件の激増、②有能な行政法審判官の不足、③最終的裁判手続を含む全過程における遅延の三点が、不当労働行為事件の審査に関して大きな問題であるといっている。そして、①については、最近の一二年間で倍増し、③については、(わが国とはくらべようもないほど短い)申立から命令まで約一年を要し、処理期間の目標(タイムターゲット)よりも七、八〇日遅れている⁽³⁾といっている。

NLRB前会長が挙げた三点は、一括して審査の遅延の問題に集約できるものである。①の申立事件の増加はそのまま予算あるいは人員がこれに伴うわけではなく、必然的に全体の事件処理能力を圧迫し、また②も、行政法審判官の能力あるいは員数の不足が審問あるいは命令作成の作業に悪影響をおよぼし、いずれも審査の遅延に働きかける要素となるからである。

マーフィー前会長は、以上のような実態をふまえて、一九七六年特別諮問委員会(Task Force)以下、タスクフォースという)を設置し、手続のあらゆる面の問題を洗い出して検討し、かつ改善策の提案を求めた。NLRBが現状をいかに重視しているか知られよう。

3 審査遅延のマイナス

法諺にいう「裁判の遅延は裁判の否定」あるいは「遅れた正義は正義にあらず」などをいまさら強調する必要もないほど、訴訟の遅延が問題であることはもはやいづれの国においても一般常識であるといえよう。わが日本国憲法も、刑事事件について迅速な裁判の保障がうたわれている(三七条)ところである。

NLRBにおいてもこの遅延問題は常に注意が喚起されているが、たとえば、ゼネラルカウンシルが作成した一九七九会計年度の業務概要においても、遅延のマイナス面として、当事者の立場の固定化、硬直化、緊張の増加、

さらにバックペイの累積、和解の機会が減少するとし、同時に長期の遅延は審査手続の点で証拠の消滅と記憶の喪失という問題が加わる、といっている⁽⁴⁾。

本章では、以上のようなNLRBとわが国の労働委員会に共通の問題である審査の遅延について、とくに従来調査されていなかったNLRBの遅延対策を検討しようとするものである。しかし、遅延対策としてNLRBが明言しているたとえばタイムターゲットなどは別として、格別遅延対策であると感じていない方法も、わたくしが促進の役に立つとみる場合は加えられるであろう。これが遅延対策であるとの一覧表などは存在しないからである。

二 不当労働行為事件審査のシステムとプロセス

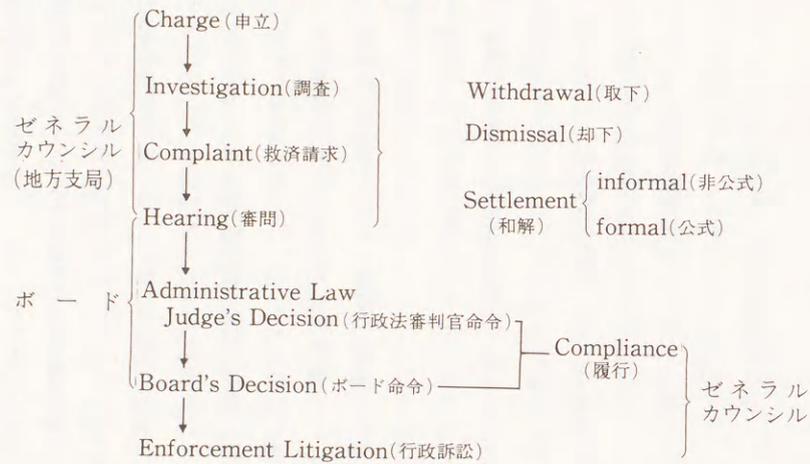
ここで、NLRBの審査遅延対策を検討する前提となる不当労働行為事件審査の制度と手続の概略を必要最小限の範囲でみておきたい⁽⁵⁾。

1 審査機関

NLRBはアメリカの他の行政委員会と同様に、ボードである合議体が最終的責任を負って政策を遂行するが、組織、機構の大綱としてはボードの系統とゼネラルカウンシルの系統に分かれている。そして後者が不当労働行為事件を調査し、ボードにたいして救済請求を行なういわば訴追者の役割をその職務とするのにたいして、前者はこれを受けて審問(行政法審判官が行なう)を行ない不当労働行為の成否を判定することをその職務としている。前者を準司法的部門、後者を準檢察的部門ということもできるが、合体してNLRBが運営されており、いわゆる双頭の府といわれる構造になっている。

この二分化された機構は、さきにも触れたように現行のタ・ハ法により改革されたものであり、それ以前のワグ

第1図 不当労働行為事件審査のプロセス



おり、各欄（たとえば不当労働行為の事実の欄は葉書大の程度）に記入すればよく、わが国のような小冊子風にはならない。

申立は、いわば捜査の端緒であって、あとは地方支局長の指揮のもとに現地法務官と現地調査官が調査を行なう。調査はメリット (merit) — 不当労働行為成立の可能性の有無を判断する目的で行なわれ、メリットがなければ取下の勧告と、これに同じなければ却下の手続がとられる。メリットがあると判断した場合は必ず非公式和解が試みられる。そして、その和解が成功しなかった場合はボードにたいして救済請求を行なうのであるが、この救済請求手続以降がNLRBの不当労働行為事件審査の公式手続となる。

救済請求を受けたボードは、担当の行政法審判官と審問日程を決めて審問地にその行政法審判官を派遣して審問を行なわせる。審問では地方支局長の法務官が被申立人 (charged party) にたいして訴追者たる検察官的地位に立ち、不当労働行為の立証を行なうが、審問廷 (court) では刑事裁判の⁽¹⁾とく被申立人側の代理人と激くやり合う場面もめずらしくないようである。

この審問の過程でも和解はたびたび試みられ、和解が成功しなかった場合に行政法審判官命令が発せられることになる。

ナー法の時代は、ボードが不当労働行為の訴追者、裁判官、陪審員の三役を兼ねる形をとっていた。わが労働委員会、このワグナー法時代のNLRBに似た機構であるといつてよいだろう。

ボードは五名のボードメンバーにより構成されているが、それぞれのメンバーに約三〇名の専門職たるスタッフ (Board members' staff) が所属していることが、わが国の労働委員会とくらべて大きな特色である。スタッフの大半は法曹資格を有しており、メンバーのもとで行政法審判官命令の実際の審査にあたっているものであり、わが国のように一般行政職の事務職員がたまたま労働委員会に配属されたという形にすぎない、いわば素人が前提であるとは大きく異なるのである。

ボード系統には、このほか法曹資格をもった行政法審判官 (Administrative Law Judge) が一三〇名程度おり、ワシントンのNLRB本部、ニューヨーク市、サンフランシスコ市にそれぞれ配置されている。行政法審判官は審問を行なうため各地に飛び、行政法審判官命令を発することを職務とするが、それぞれ独立して行ない、助手などもついでない。

一方、ゼネラルカウンシルの系統は、全米三三カ所に地方支局 (Regional Office) を置くとともに、本部にはこれを統括する部局が整備されている。地方支局は主として事件数の多寡に応じて能率的に設置されるので、たとえばカリフォルニア州には三局ある。

地方支局には、支局長のもとに、実務を行なう専門職として現地法務官 (Field Attorney) と現地調査官 (Field Examiner) が配置されている。

2 不当労働行為事件審査のプロセス

NLRBにおける不当労働事件審査のプロセスは第1図のとおりである。申立書はタイプ用紙大一枚程度の大きさで地方支局に用意されて

行政法審判官命令は、一九六三年九月の規則改正までは中間報告 (intermediate report) と呼ばれていたが、労働委員会の命令でいえば中労委の再審査命令の前段階としての初審地労委命令にほぼ相当する。行政法審判官命令に不服がある場合は、被申立人はボード命令を求めることとなる。

行政法審判官命令、ボード命令の履行監督、さらにボード命令に不服をもつ当事者との行政訴訟、ボード命令にたいする執行力付与のための行政訴訟などは、ゼネラルカウンシルの職務となる。ゼネラルカウンシルは審査プロセスのなかの準司法的判定手続を除くほか、申立の受理から命令の履行としての法の具体化、実現までの全責任を負っているわけである。

3 NLRBにおける審査方法の特徴

以上にみたNLRBにおける不当労働行為事件の審査あるいは処理方法は、つぎの点にその特徴がみとめられよう。

- ① 連邦政府たる国家機関が一体となって、州に権限を委任することなく中央集権的に処理していること。
- ② 処理方法は当事者（この場合、被申立人、被追訴者）の都合は第二次的となり、あくまでNLRBのペースで手続が進行すること。
- ③ ボードメンバーをはじめ、すべて常勤の委員、職員で構成され、かつそれぞれが専門的知識経験を尊重されて任命、採用されていること。

それぞれ、わが労働委員会とくらべた場合、その差異は明らかである。この特徴点からは、およそ審査の遅延など発生しそうにないとおもわれるのだが……。

三 NLRBの審査遅延状況

1 タイムターゲット

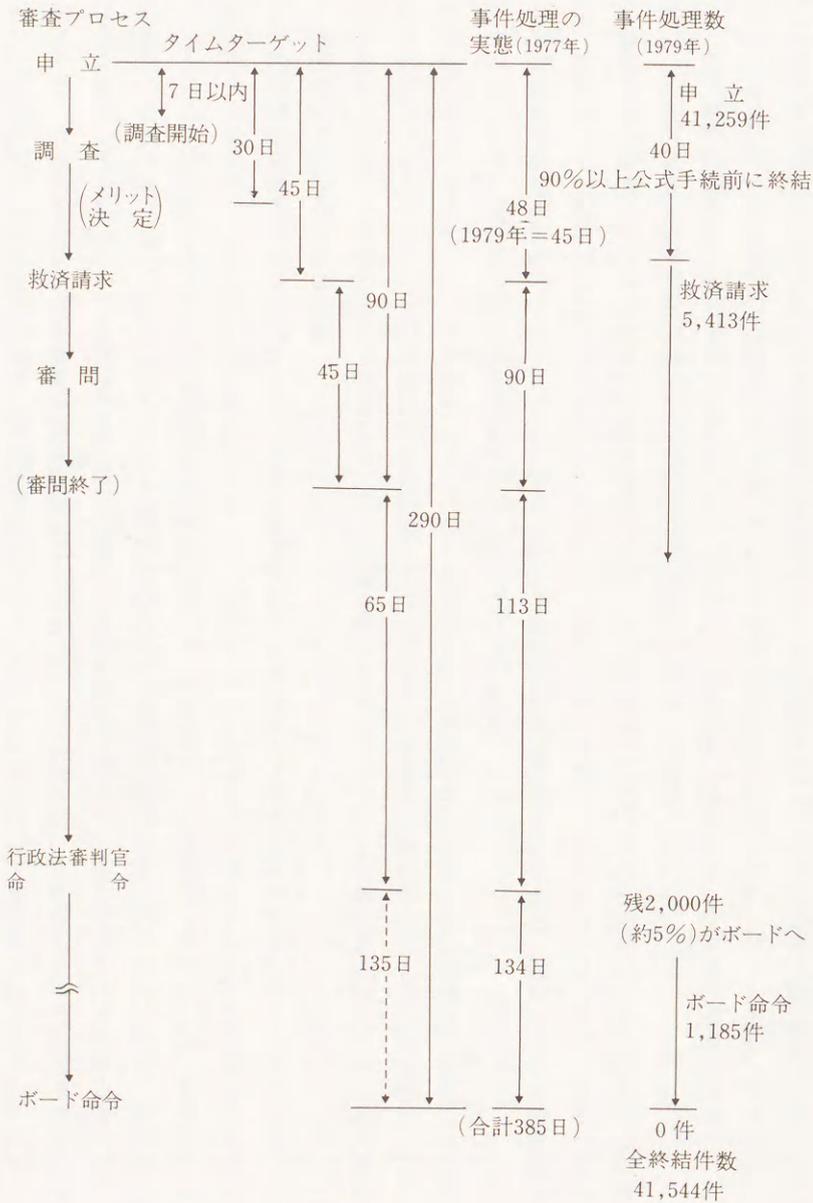
NLRBは、名ゼネラルカウンシルとうたわれたロートマン (Stuart Rothman) のいた一九五九年に、審査を促進させるために処理期間の目標 (the General Counsel's Time Targets — タイムターゲットと通称) を設定した。⁸⁾ 当時、遅延がピークに達し、その抜本的解決が望まれていたためである。現在もこのタイムターゲットは審査の遅速を測定する基準としてNLRBで常に使用されている。

第2図にしたがってタイムターゲットをみていくと、まず不当労働行為が申し立てられると地方支局長は七日以内に調査を開始する。ただし、この七日という目標は最近の数年は有名無実となり、実際には二〜四日で開始している。調査の結果、メリット有無の判断を申立から三〇日以内に行ない、メリットありと判断した場合は計四五日以内に救済請求をボードにたいして行なうこととされている。

救済請求を受けたボードは行政法審判官が審問を行なうが、この審問は申立から九〇日以内に終了することとされ、さらに行政法審判官命令を四五日以内に作成し、その命令は申立から計一三五日以内にこれを発することとされている。行政法審判官命令に不服がある場合、ボード命令を求めることになるが、このタイムターゲットは不服申立（二〇日以内）から一三五日であり、以上の総合計は二九〇日である。なお、つぎの段階は命令の履行であるが、そのタイムターゲットは八〇日とされている。

以上にみた主要なタイムターゲットのほかこまかい区分もあるが、実態をみるなかで必要に応じて示すこととする。

第2図 不当労働行為事件の処理状況



2 審査の遅延状況

タイムターゲットが設定された結果、一九六一年の処理日数は前年にくらべて、たとえば申立から救済請求までが一〇四日から五二日に、申立から審問終了までが一六三日から一一八日と、大幅に短縮される結果がでている。

最近の状況は第2図のとおりである。一九七七年の場合、①申立から救済請求まで四八日（一九七九年は、当時のゼネラルカウンシルのアービング氏の任期最終年でとくに審査促進が強化され、タイムターゲット設定以来はじめて目標と同日数である四五日）が達成されている、②救済請求から審問終了まで九〇日、③審問終了から行政法審判官命令まで一一三日、④行政法審判官命令からボード命令まで一三四日、合計三八五日となっている。②③が実質的な審理期間であるが、その間のタイムターゲットの一〇〇日にたいして二〇三日を要しており、この過程で大きく遅れていることが知られるのである。

このほか、地方支局における新しいケースあるいは複雑なケースについてNLRB本部の助言部 (Division of Advice) が助言・指導を行なうが、そのタイムターゲットは二五日である。一九七九年の平均日数は二四日（前年、二六日）であったが、実態は一六〇四三日とばらつきがあり、時には六〇日をこえる場合もあり問題とされている。なお、助言部の年間取扱件数は一九七九年一一一五件（前年、一一七八件）である。

また申立についてメリットなしと地方支局長が判断した場合、申立人が取下勧告に感じないときは申立を却下する。この却下については却下通知の受領後二〇日以内に異議申立ができるが、この異議申立の審査は不服審査課 (Office of Appeals) で行ない、そのタイムターゲットは約二〇日とされている。一九七一年はこれに六〇日を要したが、一九七九年は一八日（前年、一六日）であった。なお、異議申立の取扱件数は一九七九年は四二〇〇件（前年、四三八一件）で、例年このうち五パーセント弱が異議申立の理由ありと認められ、またそのうちの約八〇パーセントが審問をへて救済されている。

第1表 同一行政法審判官による審査の実例

ケース番号	32-CA-409	32-CA-798	31-CA-7973-1
申立	77. 9.23 (77.11.25 補正)	78. 3.17	78. 5. 8
救済請求	77.12.21	78. 4.28	78. 6.30
タ・ハ法8条 (a)項該当項目	(1)	(1)(3)(5)	(1)
審問期日 および 場所	78. 3. 2 カリフォルニア州 フレズノ	78. 7. 6 // 7 ネバダ州リノ	78. 9.12 カリフォルニア州 サンタマリーナ
証人数	不明	9	5
書面提出 期限	78. 4. 6	78. 8.18	78.10.31
行政法審判官 命令の結果	78. 7.20 救済	78.10.10 棄却	78.11.14 棄却

23-CA-7098 // // 7125	23-CA-7113	27-CA-5878 // // 5889	21-CA-17194
78. 6. 5個人 78. 6.22組合	78. 6.15	78. 6.27個人 78. 7. 7個人	78.10.20
78. 8. 8併合	78. 8. 7	78. 9.28併合	78.11.22
(1)(3)	(1)(3)	(1)	(1)(5)
78.12.13 // 12.14 テキサス州 サンアントニオ	78.12.11 // 12.12 79. 1.17 テキサス州 ヒューストン	78.11. 2 // 11. 3 コロラド州 デンバー	79. 2.15 // 2.16 カリフォルニア州 フラートン
8	6	8	13
79. 2. 1	79. 3.21	78.12. 8	79. 4. 2
79. 3.21 救済	79. 5.10 棄却	79. 3.13 救済	79. 6. 6 棄却

つぎに、平均処理日数の数値のみではイメージが湧きにくいので、具体例について審査の所要日数をみておきたい。第1表は一九七九年六月に労働委員会の視察団が訪米したさい、サンフランシスコにおいて行政法審判官のホームズ氏 (Roger B. Holmes) から受け取った同氏が審査し命令を書いた事例である。わたくしも面識があるが、同氏は人物がおだやかでガツガツしない、仕事を楽しむタイプの行政法審判官のようにみうけられた。申立から(補正、併合のある場合にはその日から)救済請求まで平均四八日、救済請求から審問終了まで九〇日、審問終了から行政法審判官命令まで一〇七日で計二四六日(タイムターゲットは計一五五日)を要しており、この表からもやはり行政法審判官の審問過程にタイムターゲットをこえる遅延が存在することがうかがわれる。

3 遅延原因としての事件の急増

NLRBにおける不当労働行為申立件数の増加状況は第2表にみるとおりである。業務量の増大がその処理を遅滞させる原因になることは、どの行政部門でも共通のことであるが、NLRBの場合は最近一〇年間に倍増している。一九六〇年にタイムターゲットを設定したさいの予測件数は一九七二年を二万八〇〇〇件とし、事実これは的確だったのであるが、その後の増加はこれを大きく上回ったわけである。

この事件数増加の原因については、NLRBでも十分な把握はできていないようである。議会における審議録によれば、毎年のように事件増の原因という項目があり、NLRB会長らが答弁しているが、たとえば、景気後退のときは被解雇者は転職せずに元の会社に復職を希望するので申立が増え、一方、にわか景気の上昇は組合が組織活動を強化し、その反動で被解雇者が増えるなどやはり事件増につながると説明している。⁽⁹⁾

また、個人申立の事件も、たとえば、一九七〇年の二万一〇三八件中八七五九件から、一九七九年には四万一二五九件中一万九七八一件と増加している。その原因について前ゼネラルカウンシルのアービング氏は、個人はNLRBという機関に親しんでおらず、その管轄権の限界についての知識も乏しい、それで賃金・労働時間、均等雇用

第2表 NLRBの不当労働行為申立件数の推移

1970年	21,038件
1971	23,770
1972	26,852
1973	26,487
1974	27,726
1975	31,253
1976	34,509
1977	37,828
1978	39,652
1979	41,259

四 遅延対策I——ゼネラルカウンシル系統

さきに述べたように、不当労働行為事件の申立はいわば捜査の端緒であり、あとはこれを受けて地方支局の現地法務官、現地調査官が支局長の指揮のもとに一体となって調査を開始する。第2図のデータは、このゼネラルカウンシル系統には大きな遅延がないことを示しているが、ゼネラルカウンシル代理のヒギンズ氏も、遅延はボード系統の、とくに最終段階の二〇〇〇件の問題であると述べ、また、同席していたラバーズ氏（直後にゼネラルカウン

シル任命、当時はボード系のトップである書記官長〔Executive Secretary〕も同意し、なかなかうまくいかない旨いつていた（一九七九年一月上旬のインタビュー）。
ボード系統では個々の行政法審判官の能力に依存する形で審査が進行するのにはたいして、このゼネラルカウンシル系統は、一定のラインのなかで一気に事件が処理される形となっており、権力的構造となっている。そして、個人の部署の怠慢は常にチェックされ、総合的に力が発揮できる態勢となっているのである。
以下、まずゼネラルカウンシル系統における遅延対策、いいかえれば、いかなる手段でもって審理が促進されているのかみていくことにしたい。

1 申立事件の淘汰——パイロットプログラム

さきにみたように、NLRBの事件増加は著しく、また個人申立の事件も増えているが、なんらかの形で不利益を受けていると感じた者がNLRBを訪れることについて、事前に拒まれることはない。窓口はできるだけ広くというのが米国の特徴ある考え方であり、事前に制限することが個人の権利を侵害する危険につながることをおそれるわけである。ここでは、法律上の区分に関する知識の不十分さから、一般の労働問題のほか、人種、性、年齢などによる差別はもちろん、およそ法の保護外の問題がもちこまれる場合もある。これらの事実が、不当労働行為事件として申し立てられるとしたら、事件数のみむやみに増える反面、いわゆるメリットなしとして、却下、取下げの措置につながることもあり、訴訟経済的にも疑問となろう。

この点、サンフランシスコ支局の法務官によれば、不当労働行為性がまったくなくないとみられる場合には一定の指導をしており、他の法律による保護が可能であればその行政機関を教えるなどしているという。

また、前ゼネラルカウンシルのアービング氏が、全米新聞協会で行なったスピーチ（一九七九・四・二三）によれば、申立事件をふるいにかける（screening of cases）方式を改善したパイロットプログラム（pilot program）を

機会その他それぞれの機関が取り扱うほうが適当な事件まで申し立てられており、これらを除くとメリットが認められる率（merit factor）は五〇パーセント（一九七九年は三四・五パーセント）にのぼるであろうといっている。¹⁰
この点、NLRBの地方支局長から大学教授の職に転じたセイモフ氏は、①法と権利に関する知識が一般に増加したこと、②インフレによりNLRBの管轄基準をこえる企業が増えたこと（NLRBは連邦における州際通商を阻害する事件のみを取り扱うので、業種別に一定の年間州際取引高を基準に管轄を決める。基準が一定であればインフレにより取引高が形式的に増え管轄内に自然に入ってくるわけである）、③新たな管轄業種の追加（公衆衛生、大学など）、④法的紛争が一般に増加する場合には、申立様式の簡易性がむずかしい法的手段選択からNLRBにむけさせる、⑤民主党がボードの構成メンバーの過半数を占めたこと、⑥使用者の組合対抗の増加、などをあげている。¹¹

完成したとし、近い将来全地方支局に拡張する予定であるという。それによると、問題をかかえて地方支局に来局した者と最初に接触する者として、当日担当官 (Officer-of-the-day) と呼ばれる者をあて、これに十分な知識経験者をあてると、多くの場合、手落ちなく即座に処理できる。NLRBの権限の法的限界と、申立をしようとしている内容について明らかにメリットがないことを説明するに十分な知識があるからである。それは申立事件を減少させると同時に、そのような来局者も行政機関の責任あるサービスを十分受けたとして満足して帰宅できるというのである。⁽¹²⁾

ちなみに、ロスアンゼルス支局が来局者用に作つてある「申立担当官を訪問する方へ」(To person visiting the information officer — Information Officer は面接担当官と訳すべきかもしれない。申立受理の担当官である)と題する一枚の用紙にはつぎのように書かれている(交渉代表選挙の部分を除く)。

「申立担当官に会うまえに、どうぞこれをお読み下さい。あなたは正しいオフィスに來ているのでしょうか?」
 「ここは、NLRBの第二地方支局です。このオフィスの管轄は、原則として雇業者の工場がつの地域に存在する場合で、地理的にロスアンゼルス郡、オレンジ郡、リバーサイド郡、サンディエゴ郡、インペリアル郡……です」

「申立担当官は、原則的に、あなたのタ・ハ法のもとにおける権利と義務について話をします。しかし、あなたにたいして、法的な助言を与えたり、契約上の条項やその法的な特別の運用に関する助言的判断を与えたりすることは、法によって禁止されています」

「不当労働行為事件の手続は、申立がなされる (filing) と同時に始まります。申立は、労働者、使用者、労働組合、その他誰からでもできます。申し出があれば、申立担当官は申立の準備のために助力いたします。申立担当官はどんな申立にたいしても受理いたします」

「支局の記録に必要なため、空欄に氏名・住所・電話・使用者の氏名住所を記入されたい」

「この用紙を部屋に入ったら申立担当官に渡して下さい」

要するに、この案内メモは、申立は必ず受理する、その前にこのオフィスは不当労働行為を取り扱うところで、しかも管轄する地域はロスアンゼルス近郊である、ということを押しているわけである。さきに見たパイロットプログラムはさておき、このメモは、窓口は広くということと、そこから派生する濫訴を制約する必要性とが最小限の面からみあっているとみられるのである。

2 タイムターゲットによる進行管理

(1) タイムターゲットの功罪

タイムターゲットの設定のねらいと、その結果、事件の処理期間が短縮されたことは、さきに見たとおりである。この点、タスクフォースは、タイムターゲットは有効かつ望ましい方法であるとし、また運用も合理的になされていると評価し、たとえば、調査については処理日数よりもその質の向上について時間をかけて検討すべしとしている。しかし、タスクフォースは、このタイムターゲットを行政監視の手段として使用する面の評価をみとめつつも、反面、統計データのみを重んじてかえって硬直化しないよう警戒する必要があると指摘し、一部地方支局において、処理日数をタイムターゲットに合わせる目的で申立の除斥期間たる六カ月(タ・ハ法一〇条(b)項)以内に処理中の場合、申立人に一度取り下げさせて再申立をさせた事例があるといっている。

(2) データ収集システムとチャートルーム

軍隊の作戦会議室を連想させるチャートルーム (Charts Room) は、NLRB本部一〇階のゼネラルカウンシル、同代理の執務室のすぐ近くにあるが、窓のない部屋の四面の壁を、全国の地方支局から毎月送られてくる事件処理状況のデータが図表化されたパネルで埋められている部屋である。不当労働行為事件のみではなく、団体交渉の代

表選挙に関するデータも揭示してあるが、データの中心はタイムターゲットに対応した日数である。この部屋の中
央には大テーブルが置かれ、データを見ながら具体的な討議ができるようになっていた。項目ごとに全国の状況が
わかり、また自分の所属支局の順位も一目瞭然であるので、この部屋に入った地方支局長は相当緊張するといわれ
ている。

この図表の元になるデータの収集システムが確立したのは、タイムターゲットの設定とほぼ同時であり、その後
大きな変化はないといわれる。約五〇頁にわたる「データ作成教本」(Instructions: Statistical Date Preparation for
Division of Operation-Management)にもとづいて地方支局からワシントンのNLRB本部にデータが上げられる
が、データ計算の例示まで含めてわかりやすく詳細に説明されている。

一方、一九七七年に、コンピュータで自動的に事件処理状況が集約でき、必要に応じて即時にデータが引き出せ
るシステムが開発されている。不当労働行為事件の申立と同時にコンピュータに組みこまれ、事件の終結まで逐次
インプットするという、その意気込みや大といえよう。

(3) 審査の進行状況の監督

地方支局の事件処理状況を管理し監督する部局として、管理運営局(Division of Operations Management)があ
る。ここには、地方支局で十分経験を積んだ専門職の職員を、ゼネラルカウンシル補佐、同補佐代理の地位に各五
名ずつ任命し、全国を五地区に分けて(地図上では南北タテ割り)管轄させている。

担当官は、地方支局ごとのデータを比較し、平均からはみ出しているケース、特殊なケースなどを調査して、文
書あるいは口頭で問題点を指摘するとともに、その是正方法を指示する。また、必要に応じて現地支局で調査を行
ない、具体的な指示を与える場合もある。

以上が、タイムターゲット設定にもとづく審査促進の方策である。⁽¹³⁾

3 和解による解決の促進

一九七八年の場合、メリットあり、不当労働行為成立の可能性ありと地方支局で決定した事件は、全申立事件の
三四・〇パーセントであった。そして、地方支局長が救済請求の手段をとったのは一七・八パーセントであり、残
る一六・二パーセントは救済請求以前に非公式和解で解決している。⁽¹⁴⁾ 救済請求手段以降が公式手続であるから、そ
れより前の段階で非公式和解により処理することは、一種の和解前置主義といつてよいであろう。また、メリット
ケース全体の八二・五パーセントが地方支局における和解で解決している(この割合は、翌一九七九年は八五・四パ
ーセントにのぼり、NLRB創設以来の最高率となっている)⁽¹⁵⁾。

ところで、NLRBマニュアルの和解の項の冒頭は「政策」(Policy)と題して、「公式手続に代わって、当事者
が争点について相互に満足する解決に至るよう十分な機会を準備することはNLRBの政策である。メリットケー
スの和解は当事者の関係を改善し、かつ、委員会をして他の和解不成立のケースについて命令を発する諸活動に集
中せしめる、それゆえすべての事件処理を促進する最も効果的な方法である」といつている。また、一九七〇年六
月から七四年一二月までNLRB会長であったミラー氏は、「和解が成功するための一時間の消費は、審理
(Trial)とその準備のための最小限四〇時間の節約に値する」と、この和解による解決を評価している。⁽¹⁶⁾

要するに、NLRBにおける和解は、とくに地方支局における手続段階において、審査促進方法の一つとして手
早くかつ強力に行なわれているのである。また、審問の段階に入っても、常に和解のチャンスをつかむ努力がなさ
れ、行政法審判官は審問開始直前に当日の審理の打合せなどの形をとりながら和解を打診している。そして、この
和解の促進は政策としてなされているわけであるが、当事者に対する説得方法としては、公式手続をふんでいくと
時間と金がかかる、早期に和解することは国家のためにも「あなた」のためにも有益なのだと言きふせるのである。
わが労働委員会で一般的に行なわれているように、和解の機運を待つというような悠長なことではないのである。

なお、NLRBにおける和解は、メリットの存在が前提となつてゐるので、不当労働行為からの原状回復およびその責任をあいまいにしてはならないことになつてゐる。たんに、早く片づけられよというものではないのである。⁽¹⁷⁾

4 命令履行の促進

NLRB命令は、わが国と同じく自力執行力 (self-enforcement) がなく、制度の弱点となつてゐる。したがつて、ボード命令、行政訴訟における裁判所の判決、和解協定 (settlement agreement) については、その早い履行が法の効果をあげる鍵となる。

履行は、申立のあつた地方支局の履行担当官 (Compliance Officer) が監督するが、履行されると地方支局長がボードに報告し承認を求めらるゝこととされている。NLRBは、近年、この履行手続のマニユアルを制定公刊し、関係者の協力を求めた。

履行のタイムターゲットは八〇日間であり、これが果たせなかつた場合NLRB本部に報告されるが、この報告システムも改訂され、執行力付与のための裁判手続 (連邦高裁で行なう) の開始が早められた。その結果、一九七六年の平均三五・五日にたいして、一九七七年は平均二九日間で執行力付与のための提訴がなされてゐる。⁽¹⁸⁾

5 マニユアル・実務手引書の完備

業務の執行を早く、確実に行なう基礎となるものとして、マニユアルがある。法務官、調査官用の五種、一般の事務官用一種、行政法審判官用一種についてわたくしは実物を確認したが、たとえば、地方支局における不当労働行為事件処理のためのマニユアル (Casehandling Manual, part-one, Unfair Labor Practice Proceedings, April 1975, 1978 amend) は、約四〇〇頁あり、手続をわかりやすく詳細に記述してゐる。なお、最新のものは行政訴訟用のマニユアルである。そして、マニユアルは一般に公開されるとともに政府刊行物として市販され、もちろんわれわれ

も自由に入手できる。

このマニユアルを使用して、一九七八年は多くの地方支局ごとに、NLRBの実務、手続に関するセミナーが開催され、地方支局と労働関係弁護士との間の実務上の協力関係が改善・確立される効果があつたとされている。⁽¹⁹⁾ 米国における特徴でもあるが、このマニユアルもたんなる内部資料として扱うのではなく、外部との関係 (rapport) の確立をも含めてその充分な実施を目指してゐるのである。

6 地方支局の増設と人員増

NLRBは、一九七九年現在、地方支局三三局、その他準支局、駐在官事務所等、計五〇の地方機関を全国に配置してゐる。⁽²⁰⁾ この配置は、事件の増加状況その他を考慮し、能率的に必要なに応じた形でなされる。たとえば、一九七七年にカリフォルニア州で四局目になる第三二地方支局 (在オークランド市)、⁽²¹⁾ 翌七八年にイリノイ州で四局目になる第三三地方支局 (在ピオリア市)、⁽²²⁾ さらに七九年には、コネチカット州に準地方支局 (在ハートフォード市) とアイオワ州に駐在官事務所が新設された。⁽²³⁾

わが国の場合、地労委は都道府県別に各々一つずつ独立して設置され、全国的にみた能率的配置などの考えは一切ないわけであるが、NLRBの場合、その地方支局の設置は、さきのカリフォルニア州とイリノイ州の四局のほか、一州に三局あるのもニューヨーク州をはじめ五州を数える。また、管轄地域は地理上タテ割りヨコ割り自在で、ニューヨーク市、ロスアンゼルス市などは市内に二局あり、一局が五州に関係する場合 (在ボストン市の第一地方支局) もある。

一方、実際に事件を処理する者としてのNLRBの人員をみると、全体としては別表のとおりである。⁽²⁴⁾ ここで専門職というのは、法務官 (Attorney) と調査官 (Examiner) のことである。この人員数の推移についてミラー氏は、つぎのように述べてゐる。

「多くの政府機関は、実際に公的サービスをしている現地支局スタッフの増員の割合をこえて、ワシントンスタッフが増員拡張される傾向にある。しかし、そのような不釣り合いはNLRBのGC（注）ゼネラルカウンシル）の本部スタッフにはない。現地支局の専門職員は一九五一年の四二四名から一九七五年の九八四名、一三二パーセントの増加であるのにくらべ、GCスタッフは三九名から五〇名、二八パーセントの増加にすぎないのである。非専門職員は同じ期間に現地支局では四二八名から五八八名に、三八パーセント増加したが、GC直属の者は二五名から三四名に、三六パーセントの増加である。

官僚的な一般的傾向としては、一定の専門職員のために、その専門職員をささえる非専門職の帝国が形成されることがある。しかしこの点もまさに、明らかにゼネラルカウンシルは除外してきたのである。すなわち、一九五一年において、現地支局の専門職員と非専門職員は四二四名と四二八名で、ほぼ一対一の割合であった。一九七五年はなんと非専門職員の割合が低くなっている！ 地方支局の専門職員は九八四名に拡張されたのに、非専門職員は、たった五八八名なのである⁽²⁵⁾」。

もともと、一九七九年の事業概要によると、NLRBの申立事件数が最近一〇年に七七・三パーセント増えたのにたいして、中心となってこれを処理する専門職員は四四・一パーセントしか増えていないとしつつ、一九七九年度は人員の増加分を効果的に投入して、係属事件数と遅延の減少に有効に利用できたとされている。また、議会の審議録をみると、毎年のように予算とともに増員要求をしているが、現実には満足する結果は出ていないようである。

業務量の絶対値が増えた場合、それが処理能力に直接影響するのは当然のことではある。その対策としての制度内部の増強の面では、NLRBは事件の多発地域の現地機関（地方支局、準地方支局、駐在官事務所など）に人員を重点的に配置し、また実際に専門的に処理する担当官を増強して、これにあたっているわけである。

別表 NLRBの職員数と申立事件数の推移

年次	専門職員				非専門職員			合計 (A+B)	申立件数				
	計(A)	GC	ボード 審判官	行政法 官	その他	法務官	調査官		計(B)	本部	地方 支局		
1951	669	39	95	40	71	166	258	733	305	428	1,402	5,261	10,247
1952	550	31	69	49	58	146	237	555	243	312	1,145	5,454	10,447
1953	709	40	96	52	87	169	265	636	280	356	1,345	5,469	9,243
1954	652	22	92	47	85	155	247	558	249	309	1,210	5,965	8,076
1955	608	36	86	47	59	144	236	541	238	303	1,149	7,165	7,165
1956	601	37	80	45	54	159	226	523	238	225	1,124	5,265	8,076
1957	598	40	77	45	54	177	205	574	268	303	1,172	5,506	7,797
1958	576	31	77	46	56	190	176	569	275	285	1,145	9,260	7,399
1959	786	32	98	58	86	334	178	689	292	306	1,475	12,239	9,347
1960	907	63	106	66	80	386	206	808	364	294	1,715	11,357	10,130
1961	979	65	124	64	85	418	223	833	375	397	1,812	12,132	10,508
1962	1021	41	118	71	108	427	256	836	358	444	1,857	13,479	11,286
1963	1100	45	115	73	109	460	298	882	372	458	1,982	14,166	11,116
1964	1117	40	113	76	115	464	309	875	363	478	1,992	15,620	11,685
1965	1178	38	124	81	111	478	346	918	376	510	2,096	15,890	11,989
1966	1236	45	122	93	114	490	372	980	392	542	2,216	15,933	12,620
1967	1255	39	121	99	128	495	373	1,008	421	588	2,263	17,040	12,957
1968	1303	40	129	100	140	523	371	1,039	446	587	2,342	17,816	12,307
1969	1305	41	130	104	143	526	361	992	431	593	2,297	18,651	12,107
1970	1272	38	121	96	142	514	361	934	407	561	2,206	21,038	12,077
1971	1234	34	109	95	136	474	386	918	382	527	2,152	23,770	12,965
1972	1254	59	108	99	116	513	467	1,007	404	536	2,261	26,852	12,965
1973	1350	56	112	94	105	508	475	1,018	421	603	2,368	26,487	14,032
1974	1380	59	113	89	109	524	486	1,017	417	597	2,397	27,726	14,082
1975	1336	50	114	79	106	517	467	1,040	452	600	2,376	31,253	13,083

資料出所 Edward B. Miller, An administrative appraisal of the NLRB, TABLE 3, 5, 6から作成

7 専門職制度と訓練および昇進システムの確立

専門職制度は、アメリカでは連邦、州のいかなをとわず採られており、これが遅延対策ということではないが、この制度と職群別、部門別の訓練システムが結びつくときは、業務執行能力の向上、ひいては業務に不馴れなために生ずる審査の遅延を除去する効果が大きいとみてよいであろう。

アメリカの場合、たとえば高校卒で非専門職の一般事務職員 (clerk) として採用される場合、給料はGS一からスタートし、せいぜいGS三どまりである。特技をつけて異職種に転じなければ昇給も昇格もなく、そのために訓練制度はとくに重視される。たとえばこの特技にはタイプライターが打てることも含まれている。そこで、NLRBには、NLRBユニオンと称するいわゆる純中立の労働組合があり、ゼネラルカウンシルと総合的な協約を締結しているが、その協約のなかにこの訓練条項も入っており、年間の訓練のために使われるべき予算額も明記されている。そして、ユニオンの機関紙などをみると、予算消化が不十分であるとの抗議がなされたりしている。ユニオンの要求で最近実施されているものに、NLRB本部と現地支局員間の交換プログラムがあり、たとえば現地で採用されてワシントンの空気を知らない者(逆も同様)に三カ月程度の出張勤務の体験をさせるものがある。訓練が昇給・昇進と関連するので、ユニオンの運動上も重要な柱となっているわけである。⁽²⁶⁾

- NLRBの地方支局に勤務する現地法務官の新任者訓練は、大略つぎのようになっている。
- ① 採用・配属の直後、まず監督的地位にある法務官に付き、必読文献の指示とデイスカッション、NLRBの各種命令や裁判所の判決の調査などを通じてNLRBの政策と手続を修得する。
 - ② 一定の地域の地方支局をまとめて順次行なわれる新任法務官の訓練を受ける。内容は法理論を中心に、期間は四カ月間である。
 - ③ その後、六カ月以上の勤務をへて、さらに業務に関する高度なテクニック (techniques and skills) について、

一週間の特別訓練を受ける。

このような新任者訓練のほか、随時行なわれている他の各種の教育・訓練に参加させて、法務官としてみかきかけ、高度に専門性が高まっていく。このため、この十分すぎる訓練を受けて、早々に退職して労働関係専門の弁護士になる者も多く、「NLRBは弁護士訓練機関か？」という批判まで出ている。⁽²⁷⁾そして、議会の審議でも問題にされ、マフィー会長は、最小限三年間の勤続義務年限を課するのが適当と考える旨、答弁している。

最後に、法務官と現地調査官の新任給とその後の昇給システムをみておこう。資料はNLRBが作成し所要所に配布している広く応募を求めるための二〇頁のパンフレットによるが、いずれもさきに述べたNLRBユニオンとゼネラルカウンシル間に締結されている労働協約に詳細に明記されているものである。⁽²⁸⁾

法務官は、ロースクール卒業者はGS九からスタートし、一年後にGS一一になり、GS一三まで一年一年で昇る。GS一四以上はスペシャリスト、監督的地位の法務官にならなければ昇給せず、地方支局法務官 (Regional Attorney) がGS一五、支局長はGS一六である。

NLRB本部の関係では、ゼネラルカウンシル代理が最高でGS一八、各局の局長クラスがGS一七、ボードメンバーに付いている法務官の長がGS一六、部長クラス(たとえば、Assistant G.C. Assistant Chief G.C. Deputy Chief Counsel) はGS一五とされており、GS一六のクラスまでの昇給・昇格は、法務官にたいして保証されているように、このパンフレットには書かれている。⁽²⁹⁾

一方、現地調査官は、学歴によってGS五またはGS七からスタートする。そして通常の成績であればGS一二まで一年ごとにのぼっていく。スタートがGS七の者は、一年後にGS九、二年後にGS一一、三年後にはGS一二になる。GS一三以上への昇進の機会もあり、エキスパートの調査官、監督的地位の調査官はGS一三、さらに、支局長補佐のGS一四または一五、地方支局長GS一六への昇進も可能であるとしている。なお、地方支局長への

調査官出身者の割合が低いとして不満がある。⁽³⁰⁾
以上のように、NLRBでは専門職制度と昇進・処遇の制度が確立され、いかなれば安心して働ける職業・職場とされており、このなかで安定し確実な業務執行が行なわれているわけである。

五 遅延対策II——ボード系統

ボード系統は、不当労働行為事件を審査判定する部門であり、行政法審判官はここに所属している。行政法審判官の職務の中心は、不当労働行為事件について審問を行ない、行政法審判官命令を作成交付することであるが、ゼネラルカウンシル系統である地方支局において、救済請求前に和解をすすめるのと同様に、成功する件数は少ないが行政法審判官もその審査段階で積極的に和解を試みている。

行政法審判官は、単独、独立して職務を行ない、一定の身分保障があり、行政手続法 (Administrative Procedure Act) は、その勤務成績を評価査定することを排除している。そして前述のとおり、タイムターゲットもたてられているのであるが、その数値は大まかなものであり、職務の遂行上特別の監督を受けないため、タイムターゲットが必ずしも審査を促進させる機能を果たすことになっていない。さきにもみた遅延の数値は、行政法審判官の職務執行の過程で大きく発生しているのである。

また、準司法機関として審査手続とその運用が公平・公正に行なわれなければならないことは、制度の本質的要請であるが、その点がかえって審査の長期化、遅延に結びつく性格をもっている。そして、行政法審判官の独立性から勤務評価がなされないこととこれが関連するときは、「行政」の面からみると、事実上致命的といってもよい欠陥となって現われるのである。しかし、この本質的な問題は、いわば、制度改革の永遠の課題といつてよいだろう。

以下に述べるボード系統の遅延対策も、この問題には答えていないのである。

ここで、行政法審判官をめぐる問題点を二、三みておこう。

まず、行政法審判官の適正な員数については、議会におけるNLRB会長らの証言では、一三〇名とっている。そして、一九七九年には念願がかなって三〇名の増員が認められたが、現在員としては一三〇名を割っている（一九八二年二月現在二一六名、一九九六年三月現在六五名である）。

ところで、行政法審判官の関与する過程で遅延が発生しているわけであるが、その年間に発する、いいかえれば書き上げる行政法審判官命令の本数およびその所要日数は、第3表のとおりである。タスクフォースは、この命令の生産力について、行政法審判官一名あたり一三ないし一四件であるが、このなかにはつきりした理由もなく一〇件を割る者が数名いるとともに、二〇件から二九件の者が九名いたといっている。この数字の調査時点は一九七六年頃とおもわれるが、年間五一週のうち休暇を除くと、審問（現地出張）の週を含めて三〜四週間に一件は命令を仕上げるわけであり、労働委員会におけるわれわれの経験からすると、雑用のない専門職とはいえ相当な業務量といつてよいだろう。しかも、冗長と批判されるほど、その命令は長文なのである。

行政法審判官は、NLRBをはじめ米国連邦政府の二八の行政機関に配置され、その員数は一〇〇〇名をこえている。⁽³²⁾連邦の人事院 (Civil Service Commission) は一九七九年初頭に廃止されたが、人事院を通じての採用手続はきわめて煩雑でわずらわしく、NLRBも強く批判し改善を求めていた。⁽³³⁾そのなかで、やはりNLRBにはその出身者が採用される例が多く、タスクフォースによれば、一九七三年九月一日からの三年間に二七名の行政法審判官が採用されたが、うち一九名はNLRBの他の部局の現職者、また五名は以前に在職した者であったという。なお、他の三名のうち一名は労働法関係の弁護士経験者、二名はまったく他の分野からの採用であった。

しかし、問題は、行政法審判官の職務を評価し監督する方法がない点である。ミラーによれば、首席行政法審判

務量の軽減につながる。また、不当労働行為事件の審問は、その常駐地から審問を開く都市に行政法審判官を派遣して行なわれるので、常駐地からの距離あるいは交通の便などが出張のための所要時間に大きく影響する。この点、員数が一九七九年に増えたことはさきに述べたが、常駐場所についても、従来のワシントンDCのNLRB本部とサンフランシスコ市に加えニューヨーク市が増設され、さらに一九八〇年には、第四番目の常駐場所としてジョージア州の首都アトランタ市に開設された。⁽³⁵⁾

なお、前述のとおり、NLRBにおいて有能な行政法審判官が不足している問題があるが、一九七六年には人事院の承認を得て、NLRBの定年退職者九名を一年間の期限でもって呼び戻し、活用した例がある。

州の例では、一九七六年にカリフォルニア州はALRB (Agricultural Labor Relations Board) を創設し、農業関係の不当労働行為事件を取り扱いはじめた。ここでは、新制度であるためエキスパートがいない、季節労働者など証人になるべき者の移動が激しい、言語が多様で意思疎通がむずかしい、被害者のアピールが少ないなどの問題が発生している。そこで、NLRBの経験者を迎えたり、言語担当課を設置し一六カ国語の用が足りる措置をとり、また、審問担当官 (Hearing Officer) 一〇〇名をおき、うち七名の常勤者のほかは非常勤であり、大学教授・弁護士・仲裁人その他の本職をもつ者を登録し、ほぼ順番に事件を割り当て、年間数件ずつの審問を担当させている。一九七九年一月二月当時、その日当は一五〇ドルであったが、審問実施を円滑にするとともに、次期ボードメンバーの人材発掘の特効薬ともみられよう。⁽³⁶⁾

このほか、ニューヨーク州のSLRB (State Labor Relations Board) では、カルバード会長、アーンバーク部長とも、遅延はとくに問題がない、意識していないといっていた。⁽³⁷⁾

2 集中審問・期日変更の制限など

行政法審判官の行なう審問は、古くは一事件あたり一回、通例二時間程度の審問で十分であったというが、最近

第3表 行政法審判官の命令件数と所要日数

年次	員数	行政法審判官 命令件数	1人あたり 命令件数	審問終了から命令 までの所要日数
1951	40	624	16	71
1952	49	435	9	68
1953	52	530	10	78
1954	47	556	12	73
1955	47	416	9	73
1956	45	319	7	61
1957	45	370	8	69
1958	46	439	9	74
1959	58	762	13	74
1960	66	1,226	19	88
1961	64	1,056	17	99
1962	71	989	14	67
1963	73	1,085	15	71
1964	76	1,157	15	91
1965	81	1,290	16	123
1966	93	1,376	15	116
1967	99	1,491	15	101
1968	100	1,427	14	97
1969	104	1,363	13	84
1970	96	1,281	13	84
1971	95	1,367	14	80
1972	99	1,533	15	83
1973	94	1,543	16	76
1974	89	1,519	17	69
1975	79	1,299	16	72

資料出所：Edward B. Miller, An administrative Appraisal of the NLRB, TABLE 9

官にたいする降級等、ならびに配転させる権限の設定を提案している。⁽³⁴⁾

1 行政法審判官の増員と常駐地の増設

行政法審判官は特別の補助者を付けずに、その職務を単独・独立して遂行することから、員数増の問題は直接業

官 (Chief Administrative Law Judge) は、行政法審判官のなかから任命され、審判官部 (Division of Judges) の長であるが、とくに職務上の地位 (Job rank) / 報酬 (pay) がその就任により昇るわけではない。そこで、行政法審判官にたいする指揮監督は大変な勇気を要し、いわゆるガッツマンを任命して種々の改善を試みたが成果があらわず、結局、その首席は退職した例があるといわれる。そしてミラーは、行政法審判官に関する改善案として、①採用段階におけるNLRBのコントロール、②刺激給の設定、③非効率な審判

は二〜三回が多く、連邦会計検査院の調査によれば他の行政機関の平均がほとんど一回であるのにくらべ、NLRBは平均五回という数字になっている。議会におけるNLRB会長の答弁では取り扱う内容が他の機関よりむずかしいために、審問が長くなるといっている。

審問期日と場所の決め方は、全体の審問日程表（カレンダー）を救済請求の決定にしたがって逐次埋めていくが、最近では日程表自体がつかまっていて、ずいぶん先に期日が設定される例が多い。そこで、いったん決定した期日の変更については文書による申請を要することとされ、被申立人の場合、書面に正当理由、複数の代替希望期日その他を記載して延期の申請をさせている。ただし、実際には変更手続のためまず電話により折衝がなされている。この申請は、審問が開始された後は集中審問が原則であり、ほとんど変更の許可はされないこととなっている。

さきにみたように、一九七九年までは行政法審判官の常駐場所は、現在の四カ所にたいしてワシントンの本部とサンフランシスコの二カ所であり、全米をほぼ東西海岸別に分けて管轄されていた。そして審問は、原則として一気に入集中して行なうこととされ、担当の行政法審判官は週のうち月曜日と金曜日を旅行日とし、火曜日から木曜日までを審問開催日とする。二日以上審問が必要な場合はなるべく少なくとも二日は連続して朝から夕刻まで同一事件の審問を続けて行なうこととされていた。常駐場所が増えた現在でもこの手順は変わっていない。わが労働委員会における月一回二時間程度という形とはまったく異なっている。

みぎのように期日は一件ごとに決めるので、予定の審問期日直前にその事件が和解になったような場合、他の事件をその期日、その時間にはめ込むのは非常にむずかしい。また、行政法審判官が現地に飛んで行って、はじめて当該事件の中止を知る場合もある。その無駄を除くため、ミズーリ州セントルイス市にある第一四地方支局は、セントルイス方式と呼ばれる日程調整方式を考案し、NLRB本部の了解のもとに実施している。

セントルイス方式は、要するに、第一四地方支局が本部の承認のもとに一年分の審問予定期日を前年に決め、その期日に必要な行政法審判官二、三名の派遣を求めるとともに、支局長はその派遣された行政法審判官が効率的に審問できるような事件を準備・調整する方法である。⁽³⁸⁾

なお、この方式については、タスクフォースも取り上げ、一九七九年末当時、NLRBは若干修正して採用すべく検討中であった。

審問に関連して速記のことであるが、これまで審問は速記者をつけて逐一速記していたが、最近では、テープレコーダーの逐語的録音と併行し、口頭録音とも呼ぶべき方法が採られている。わたくしはサンフランシスコの連邦ビルの審問廷で傍聴・見学したが、支局の法務官が会社代理人と激しくやり合う状況、証人尋問とも、速記担当官が耳で聞いたことを簡略にして、大きな逆メガホンのついたマイクに口をつつ込んで、口頭でもって記録していた。なお、その器械の名称はStenoretteと呼ぶらしい。審問廷を案内してくれた行政法審判官のホームズ氏によると、必要あるいは要望があれば逐語的に翻訳もするが、通常は何もしないそうである。速記をもどす時間と費用の節約ということである。

このほか、カナダの例であるが、CLRB (Canada Labour Relations Board) では、いささかのユーモアをまじえて、期日は休日の前に設定するに限る、とくに金曜日の夕刻などは翌日の休日を気にして当事者は審問をほとんどすすめるとのラポインテ会長の説明に、わたくしのインタビュに同席していた高官も同意の笑いで応じていた。

3 行政法審判官命令の簡素化

行政法審判官命令は、いわば事実審に相当するので、事実の摘示あるいは証拠の提示も詳細になされ、長文化する必然性もあるといえようが、この短縮・簡素化が命令作成過程の短縮につながるものとして検討されている。この点についてタスクフォースは、行政法審判官命令は同一事項のくりかえしや証拠の羅列が多く冗長であると指摘し、命令書には法的結論の基礎となった陳述された事実のみを書き、証拠を並べたてて避けるという命令作

成テクニク (decision-writing techniques) を十分検討すべしと提案している。NLRBはこの指摘をみとめ、検討中である。

また、NLRBの最終的命令である委員会命令は、行政法審判官命令を審査する形をとるので比較的短くなるが、これも short form が鋭意工夫され、事件の内容などに応じて実施されつつある。

さらに、タスクフォースは以上に関連して、行政法審判官に提出する準備書面は五〇頁以下に制限し、あわせて準備書面には参照した記録などを明示すること、行政法審判官がそれらの記録を使用した場合は、その旨を明示してボードにおける不服申立審査において調査などが迅速にできるようにすべきことを提案している。この二点とも一九七九年八月から採用実施している。

4 パネル式合議

行政法審判官命令に不服がある場合、ボードに審査を申し立てるが、このボードにおける最終的審査は、五名のメンバー全員ではなく、三名で構成する小委員会「パネル」で行なうのが原則である。五名全員の構成による審査は、とくに問題点がある場合である。パネル方式により合議の回数を増やし、その面の遅延を少なくしているのである。なお、この場合もボード命令として、命令の効力に差異はない。このパネルによる合議は、一九七六年の場合、ボード命令一〇三三件のうち九五五件を占め、全員によるものは七八件にすぎない。パネル方式なくしてはNLRB本部の最終審査は事実上不可能といつてよいだろう。

タスクフォースは、このパネル方式自体よりもそもそもメンバー五名にたいする事件の割当数を画一的に五分の一に固執し、事件の内容、継続事件の動向などが考慮されず、またメンバーを補助するスタッフが頭デッカチの職階機構（ハイラーキー）で、命令を書く職人 (journeyman writers) が不足していることなどを指摘している。そこで、NLRBは各メンバーに直接法律的側面の補助を行ない、また命令を作成する法務官に直接指示を与える、G

S一四の独任的カウンシルを創設・任命するなど、この点の改革には意欲的である。⁽³⁹⁾

5 タフト・ハートレー法の改正案

カーター前大統領は、一九七七年七月一九日、連邦の労働関係法であるタフト・ハートレー法の一部改正案を下院に提案し、同年一〇月に下院を通過したものの上院は通過せず、結局、廃案となった。

この法案には三本の柱があるとされたが、その第一はNLRBの審査遅延対策であった。その条項としては、①NLRBのメンバーを二名増員し七名にすること、②行政法審判官命令の略式承認手続の新設、③ボード命令の連邦控訴裁判所にたいする行政訴訟提起期間（三〇日）の新設の三点である。

①のねらいは、前項で述べたパネル方式の合議体がこの二名の増員によって同時に二つ開催・運営できることになり、ボードの審査能力を増強することである。一方、委員スタッフが自動的に六〇名増員されるわけであり、むしろこの点を強調するむきもあつたようである。

②は、問題点のない行政法審判官命令については、二名のメンバーによるパネルでもって短期間に審査して略式承認を与える手続を新設するものである。大半の行政法審判官命令はこの手続によって処理されることとなり、余力を他の重要・複雑なケースに回すことができるのである。

③は、従来、ボード命令に不服がある場合、行政訴訟提起の期限が法定されていなかったため、これを明記してその点の遅延を防止するためである。⁽⁴⁰⁾

この改正案は、みぎの規定のほか、たとえば二重バックペイのように不当労働行為救済の実効性を高める規定の新設も含まれ、労働組合が強力にバックアップしたものであつた。そして、法案が流れたのは使用者の反対運動の成果であつたわけであるが、カーターの落選と昨今のいわゆる労働界の冬の時代にあつては、よほどのことが起こらないかぎり、この法案は再び日の目をみないであろう。

六 まとめ

1 以上のように、NLRBの審査遅延対策として、とくに対策と意識されていないものも含めて審査促進にプラスすると考えられるものをまとめた。最初に述べたように、NLRBとわが国では、審査の方法・体制がまったく異なり、NLRBは国家機関が総力をあげて取り組み、職員も専門職群は格別の意欲をもって事件処理にあたっている。前提となる制度が異なるので、比較参考にしあるいは導入するべきがないともいえそうである。しかし、あえて委員会と事務局の問題について管見を述べて、本章のまとめとしたい。

2 まず、NLRBの審査方法をみると、わが国の地労委段階における不当労働行為事件の審査は、ボードの審査の部分に似ているようにおもわれる。もちろん、審査の補助体制、パネル体による書面審査その他が根本的に異なっている。わが国の場合、似ているというのはいささか皮肉な表現になるが、事件の大小、性格など一切抜きにして、すべてを三者構成で重々しく審査する点である。三者構成はわが労働委員会制度の生命の根源であって、三者で審査を行なうのは当然なのであるが、三者は各々の立場、視点からみた事件ごとの具体的処理方法について意見があるはずであり、それが発揮されずに、総論から各論に至る長い長い審問が続いている。三者の総合力が結集され機動性を発揮する体制になっていないようにおもわれるのである。要するに、現状はNLRBにおける現地法務官、調査官の活動、行政法審判官の集中的な審問などの部分はまったくわが国には存在せず、異動の激しい事務局職員よりは勤続年数がむしろ長期化している公益委員を中心に、それゆえ重々しく悠然と審査が続けられているといつて過言ではあるまい。それは労働委員会の権威というものでもないのである。

問題は、思い切つていえば、実はその点から発しているのであり、非常勤で他の本職をもつ（大半はそれ自体が

大変な職業である）三者、とくに公益委員を中心に、しかも審問中心主義の審査を行なっているかぎり、審査促進はたんなる旗印以上のものにはならないとおもうのである。事務局の活用を含めた調査の充実強化と、さらに公益委員をはじめ労使委員の審査に関与する能力の向上、その研修、訓練体制の確立が急務といえよう。

3 事務局職員の一員としていささか手前みそでないことは、『不当労働行為事件審査の迅速化』について意見をもとめた労使関係研究会が、その報告書のまさに最終頁において、「とりわけ労働委員会における審査体制の強化、就中、事務局の強化が最も重要な課題の一つであると考え。これなくしては、事件処理の迅速化は望むべくもない。国、都道府県においては、労働委員会における審査体制の強化に格段の配慮を払うことを期待する」と結んでいることで、理解されるであろう。もっとも、事務局の強化という管理体制としての職制強化のみに思いがうかぶむきが多い。しかしここでは、具体的・实际的に汗を流して仕事に取り組む現場の職員のレベルアップと真の意味の定着化が望まれているのである。口では「専門職だから」といいながら何の処遇もせず、仕事が面白いから長くいるという職員の個人的犠牲の上に立った制度では使命は果たせず、そのような時代は過ぎ去ったという現実が直視されねばならないのである。⁽⁴⁾

以上のことを一言でいえば、定着に値する処遇を与え、専門職としての訓練を基礎に仕事に専心できる体制ということになる。遺憾ながら、わたくしが勤続する二〇年近くの間、東京都において実際に現場職員の専門職化について人事当局その他で話題になったことはないといつてよい。むしろ誰にでもできる仕事、一般事務職とまったく同じという常識が前提となっているのである。⁽⁴⁾

4 最後に、NLRBの審査遅延対策としてあげたなかで参考になるとおもわれる点を、二、三あげてむすびにかえたい。

- ① パイロットプログラム——三者構成を前提とした専門的見地から申立事件を直近した時点で検討し、斡旋による解決などを含めて、事件の処理方針を決める。
 - ② いわゆる和解前置主義とする——時期を失すると、和解に最も適するケースでも和解できなくなる事件がある。むやみに和解を強要するのではなく、早期に事件の適性を検討する必要があるのである。わたくしの一〇年間の事務局斡旋の経験でも、解雇事件二、三件を含むいわゆる審査・調整併行事件を斡旋で双方の満足のうえに申立後数日間で解決した事例をもっている。
- なお、カナダ国連邦の法制度では、斡旋前置がなされ、不当労働行為事件の申立と同時に一週間の厳格な期限内でCLR B所属の調整担当官 (Mediator) が斡旋を強力に行なっている。その間、不当労働行為の手続は別途進行し、その妨害にはならない。⁽⁴³⁾
- ③ タイムターゲット——当面ゆるやかなターゲットを設定する。ターゲットなしの事件処理計画は具体性がなくその遅速の判定ないし批判は観念的になるであろう。
 - ④ マニュアルの制定と充実化。
 - ⑤ 命令簡素化の検討。
 - ⑥ そして、最後にふたたび専門職制度の創設と訓練制度の確立。

(1) 山本博「労働委員会改善の障害とその問題点」学会誌労働法四九号一〇六頁。なお、使用者側は本文④⑤に関連して労働委員会命令には行き過ぎがあると批判している。「労働委員会の行き過ぎを憂う」日経連タイムズ一九八〇・六・五。

(2) 森本弥之介「審査の遅延に関する一考察(上・下)」中央労働時報六六九号・六七〇号参照。

(3) Cf. Betty Southard Murphy, The NLRB in its Fortieth Year, Labor Law Journal, Sept. 1975, など、コメント

イー証言については、拙稿「NLRBの四〇年——その現状と対策」月刊労委労協一九七七年一〇月号で紹介している。

(4) Cf., Summary of Operations, Office of the General Counsel, Fiscal Year 1979.

(5) 本書第一章「NLRBの審査制度の概要」参照。

(6) 和解については、本書第五章「NLRBにおける和解」参照。

(7) 本書第四章「NLRBの審問」参照。

(8) 一九六〇年度NLRB年報六頁以下参照。

(9) 一九七七年の上院審議録参照。

(10) Cf., John S. Irving, The General Counsel: Labor Czar or Public Prosecutor?

(11) Cf., Bernard Samoff, The Case of the Burgeoning Lord of the NLRB, Labor Law Journal, vol. 22, No. 10, p. 611(1971), William H. Foeller, Comments on Recent Proposals for Improving the Administrative Procedures of the

NLRB, Labor Law Journal, vol. 24, No. 1, pp. 83-5.

(12) Cf., John S. Irving, Jr., Do we need a Labor Board? Labor Law Journal, vol. 30, No. 7, p. 394, 1979.

(13) 野沢浩「NLRB視察・賞書」(労働の科学三五巻三号所収)もタイムターゲットについて詳しく説明されている。

(14) 一九七八年度NLRB年報一〇頁。

(15) 一九七九年事業概要 (Summary of Operations Office of General Counsel Fiscal year 1979)。

(16) Cf., Edward B. Miller, An Administrative Appraisal of the NLRB, p. 16, 1978, revised edition.

(17) 和解については、本書第五章「NLRBにおける和解」参照。もともと、現実には建前どおり和解が実行されているわけではなく問題が多い。

(18) 前NLRB会長の退任にあたってのメモランダム参照。(John S. Irving, Memorandum, October, 19, 1979)。

(19) 同右。

(20) 一九七九年度NLRB年報三頁。

(21) 一九七七年度NLRB年報二頁。

(22) 一九七八年度NLRB年報二頁。

(23) 一九七九年度NLRB年報三頁。

- (24) Miller, op. cit., pp. 138-146, Table 3, 5, 6.
- (25) Miller, *ibid.* p. 44.
- (26) 本書補論II「NLRB職員労働組合」参照。
- (27) Cf. Sanoff, op. cit., p. 619.
- (28) Cf. A career in labor-management relations as an Attorney, p. 11, A career in labor-management relations as a Field examiner, p. 11.
- (29) なお、NLRBユニオンには、GS-16の者でも監督的役職に付いていない場合は加入している例がある。
- (30) Bernard Sanoff, Appointing NLRB Regional Directors, Labor Law Journal, Sept. 1975, p. 575.
- (31) 行政法審判官二名にたいして一名の秘書がいる。またロースクール(わが国の大学院に相当)学生が行政法審判官の駐在地であるたとえばワシントン本部に一〇名程度、サンフランシスコに二、三名雇用され、学期中は週二〇時間、休暇中は週四〇時間、行政法審判官を補助する仕事に従事している。後に触れるカリフォルニア州のALLRBでもみかけ、わたくしが会話をかわした学生は命令の体系的分類をやっている非常に疲れるといっていた。
- (32) 本書第四章「NLRBの審問」参照。
- (33) 行政法審判官の採用手続は、人事院の時代きわめて煩雑で、応募するには従前の本人の法律的経験を示す分厚い書類も要求され、この段階で大部分の者は意思を失うが、さらに六時間のテストと、一時間以上の面接(場所、期日は人事院指定、費用は受験者の自前)などが課されていた。Cf. Miller, op. cit., pp. 50-6.
- (34) Miller, *ibid.*, pp. 57-60.
- (35) 一九八〇年度NLRB年報二頁。最新の情報をこの年報からみておこう。
- (1) 受理件数五万七三八一件(前年比四・五パーセント増)、うち不当労働行為事件四万四〇六三件(前年比七パーセント増)、いずれも最高記録である。
- (2) 処理件数二パーセント増にたいし、人員は三〇二九名から二九三九名に減。
- (3) 行政法審判官の駐在地、アトランタ市にも新設(四カ所目)。
- (4) 使用者の団交拒否で九八六六件申立、全体の三二パーセントを占める。
- (5) メリット、全体の三六パーセントにあり、うち、使用者にたいするもの三九パーセント、組合にたいするもの二八パーセント。

ーセント。

- (6) 救済請求の八四パーセントは対使用者、救済請求までの所要日数は四六日。
- (36) ALLRBの取り扱う農業については、NLRBは制度創設以来管轄せず、いわば野放しであった。わたくしは、一九七八年と一九七九年に、日本人としてはじめて訪問したのであるが、季節労働者の一員として、また米語の不得意な少数民族の一つとして、日本出身者にも問題があることをきいた。わたくしはここでも多数の貴重な資料を入手した。使用者の団交拒否にたいする救済方法として、後述のカーター前大統領の改正案を先取りして実施している点に感激している。本書補論I「カリフォルニア州の農業労使関係法」参照。
- (37) ニューヨーク州は、わが国と同じくいわゆる小ワグナー法の法制度で創設以来一貫し、今でも労働側の不当労働行為を導入する必要はないと会長は説明してくれた。
- (38) 本書第四章「NLRBの審問」を参照されたい。
- (39) 命令作成段階のハイラーキーの問題などについては、本書第三章「NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案」参照。
- (40) 同右。
- (41) 佐藤香氏が、労働委員会の仕事の面白さについて書いておられる。中央労働時報六八二号「お・あ・し・す」。
- (42) 都労委は、一九七七年九月および一九七八年九月に、会長名の都知事あて要望書を提出し、労働委員会とその事務局体制の強化のために専門職制度の導入あるいは定数増その他を要望したが、その後、委員にたいするささやかな処遇改善が多少みられたものの、事務局職員については都独自の管理職昇任試験制度が壁とのわかりきった理由を口実にして皆無に等しい。この点、試験を受けること自体が労委職員の独自性をスポイルすると、わたくしなどは先輩からいくたびも言われてきたのである。
- (43) 和解前置主義については、萩澤清彦「労働委員会と裁判所」中央労働時報四五一号、塚本重頼「労働争訟の課題と展望」別冊判例タイムズ五号において強力に主張されている。

* 本稿はわたくしが東京都の昭和五四年度海外研修生としてアメリカで調査を行ない「NLRBにおける審査遅延対策について」と題してまとめた報告書(一九八〇年九月、東京都職員研修所刊)を基礎に、その後の資料、論説などを加えて再整理したものである。

第三章 NLRBの審査遅延と夕・ハ法改正案

一 はじめに

本章は、カーター大統領が一九七七年に提起し、下院は通過したものの上院で通過せず、結局、一九七八年に廃案となったタフト・ハートレー法の改正案について、これをNLRBの審査遅延問題との関連に限定して紹介し、若干の検討を試みたものである。わが労働委員会においても審査遅延の問題は重要な課題であるが、NLRBも同じ問題で悩んでおり、これを法改正によって解決しようとしたのである。

なお、法改正といえ、従来、カナダの不当労働行為制度は処罰主義と原状回復主義の併用がその特徴といわれてきたのであるが、すでに一九七二年の改正で処罰主義が廃止され、再整備されて原状回復主義一本となっていた。そしてCLRB (Canada Labour Relations Board) も一九七三年にまったくの新制度として発足していた(たとえば、年報などのナンバームその年を第一号とした)。

二 改正法案の提案理由と概要

1 提案理由

裁判の遅延は裁判の否定であるとの法諺をひきあいだすまでもなく、行政委員会たるNLRB(わが労働委員会も同じ)がとくに迅速な事件処理を主目的の一つとして設立されたことから、審査の遅延は制度の死命を決する問題といえる。

カーター大統領が一九七七年七月一日に下院にあてたメッセージは、冒頭、この法案は「労使関係に関する法律をより効果的、迅速かつ公正に機能せしめるため」に提出すると述べ、すでにNLRBの手続改善についてはアメリカ法曹協会、NLRB自身のタスクフォース⁽¹⁾(Task Force)等の諸提案のなかで有益な改善がなされてきているが、さらにNLRBがよりの確に法律を運用するには実際に法改正が必要であることは明らかであるとい、重要な問題は「不必要な遅延」であると強調している。そして、立案にあたっては、①NLRBの手続をより明確より迅速化すること、②法違反者にたいするNLRBの制裁を強化することにより、労使の権利を保護すること、③NLRBと裁判所の命令について故意に違反する会社の連邦政府との契約関係からの除外、という三つの柱をたてたとしている。この①には、交渉代表決定手続に関する遅延問題も含んでいる。②③は、要するに救済方法の強化とこれに関連して救済命令の遵守・履行の強化ということである⁽²⁾。

2 法案の内容と審査促進条項

(1) 審査促進と関連する条項

直接に不当労働行為事件の審査促進と関連する条項は、①NLRBの委員(Board member)を二名増員して現

在の五名から七名にすること（任期も五年を七年に変更）、②行政法審判官命令（Administrative Law Judge's decision）の略式承認手続の新設、③委員会命令（Board's decision）の連邦控訴裁判所（以下、控訴裁）にたいする行政訴訟提起期間の新設（三〇日）の三点とみられる。³⁾

①は、マーシャル労働長官の議会証言（一九七七年七月二五日、下院教育労働委員会労使関係小委員会）によると、現在多数の委員会命令が三名の委員からなるパネルで決定されているが、この二名の増員によって同時に二つのパネルを運営することができることとなり、これはNLRBの不当労働行為事件の処理能力を増強することになると説明されている。

②は、現在、行政法審判官命令にたいする委員会の審査は、委員三名で構成するパネルで行なうのを原則としているが、一九七七年のデータでは、不当労働行為事件の申立から委員会命令までいった事件の平均処理日数三八五日のうち、この審査に一三四日を要している。これを一定タイプの複雑でないケースについては委員二名のパネルによって短期間で略式的に承認させ、他の複雑ケースの判定により強力に対処できるようはかつたものである。なお、この略式承認は、行政法審判官命令から一〇日以内に、いわゆる勝訴側の当事者の申請（motion）によって手続が開始される。

③は、従来と異なり不服申立提訴期間の新設により三〇日の時点で当事者の意思が確実にわかるわけで、命令の自力執行力がない現行法のもとで不服申立がない場合に、執行力付与のための手続開始をNLRBに間接的に促す意味をもっている。⁴⁾

(2) その他の条項

みぎにあげた三点以外では、交渉代表決定に関する選挙手続の促進、一定の型の不当労働行為事件の差止命令（使用者側を規制するタ・ハ法一〇条(j)項）の活用、一定の場合の解雇事件についての二重バックペイ、一定の団交拒

否事件について賃上げが遅れたことによる損失分を補償する命令等の新設が主なものである。なお、ここで「一定」と付したものは交渉代表に関連する条項であり、アメリカの労使関係法を特徴づける交渉代表制を労働組合側についてさらに強化しようとしているわけである。

三 改正法案にたいする見解

1 AFL・CIOの主張

この改正法案提出の背景としては、AFL・CIO（アメリカ労働総同盟産別会議）のカーター大統領への強力な働きかけという事実がある。そして、法案審議中は新聞全面広告等、使用者側も相当な対抗をするなかで、相当派手にキャンペーンがなされたときいている。

AFL・CIOの執行委員会が一九七七年二月二二日になした法改正に関する決議では、五項目中の一つとして「審査手続の効率化と遅延の軽減」があげられている。そして、事件が倍増するなかで五名の委員では不十分である、問題は、議会が単純ケースについて手続を能率的にする委員会の権限を承認しない点にある、また、不当労働行為の最終的命に至るまでの所要期間は短縮しなければならぬとし、委員の増員なしにそれは不可能であるとす。そこで、アメリカ法曹協会の提案である現行五名から九名への増員案を支持している。

ところで、みぎの執行委員会決議は、使用者は事実上処罰なしに労働者の権利を侵害しており、手続上の遅延がNLRBによる法の実施を妨げていることを知っていて労働者の権利を無視し、かつ、遅延のなかで月日が経過すれば諸経費が安く上がることを知っている、そして、使用者はかかる状況のもとでは、労働者は結局のところ法が約束した保障はたんに一片の紙切れに書かれた言葉にすぎないと信ずるに至ることを十分に計算づくでいる、と

その前文でいつている。遅延が使用者にとって事実上有効であり、それゆえにこれを悪用している姿を端的に表現しており、アメリカでも労働側は審査の遅延と使用者との関係をこのようにみていることが知られよう。

しかし、具体的にはこの決議文のうえでは委員四名増の案しか示されておらず、抜本的な審査遅延対策がかならずしも直接法改正により行ないうるものではないこと、ならびに、審査遅延も問題指摘はたやすいがその抜本的対策がなかなか立てにくいことを示しているともみられよう。

2 改正案は遅延を増進とするとの見解

さて、タ・ハ法改正案の審査促進に関する条項の提案理由、これをバックアップするAFL・CIOの考え方は大要以上のとおりであるが、この改正案ではかえって審査促進とならず遅延を増進するのみであるとの見解が強く主張され、そのゆえか、改正法案に関する多くの論文のうち、審査促進条項について論じているものは少ない⁽⁵⁾。しかし、ナッシュ元NLRB事務総長と、ノーラン教授他の二論文はこの点について具体的かつ詳細に論じており、反面、われわれにとつてやや意外なNLRB内部の状況を伝える結果にもなっている。そこから、わが労働委員会について考え直す視点も示唆的に読むことができる。

以下において、審査促進に関連する改正案のうちNLRBの委員増員問題と行政法審判官命令の略式承認問題についての主張をみていくこととしたい。行政訴訟の提起期限については、一応命令決定過程の次段階であるので、この点にも具体的な批判があるが、ここでは割愛する。

(1) 委員二名の増員について

ナッシュ元NLRB事務総長はつぎのようにいう⁽⁶⁾。まず、なるほど論理的には委員増すなわち委員会の拡大は事件負担を減らし、事件の決定も促進するかにみえ、略式決定手続の採用は大多数の事件についてより早い決定を行なえると解釈できるだろう。しかし、改正案では現在の手続を前提としているので、その結果は以下ようになる。

現行手続では、行政法審判官命令は、パネル（通常は委員スタッフを通じて）によつて審査されるが、審査したケースをさらにパネルを構成していない他の二名の委員にも回付する。つまり、結局は各委員が全事件をみるわけであり、そこでパネル外のメンバーから異議があつた場合は五名全員の合議に付される。二名の増員はこの状況を拡大するものである。

また、複雑ケースについての論議が委員増のなかで拡大し、反対意見の増加はコンセンサスの形成を妨げるとともに、当事者の委員会命令受諾を減らし行政訴訟提起をうながす。そして三名のパネルが全員一致であつても五名から七名に増えれば過半数にはならず、負けた命令の受領当事者は全員による審査をより一層請求することになる。

そして、二名増にともない法務官、事務官など計六〇名は必要であり、これが結局以上の事実をささえるスタッフであつてみれば疑問である。

さらに、カーター政権存続中に改正案が成立するとなれば、どうしても労働側寄りの人物が選ばれるのも避けられないであろう。

要するに、この委員会の拡大案ではかえって遅延が増すにちがひなく、改正案は問題を簡略化しすぎた、算術的アプローチにすぎず、委員会運営の実情にそつた提案ではないといふのである。

一方、ノーラン教授らは、委員の増員案は、NLRB委員会の命令決定過程を検討したうえで論ずるべきである⁽⁷⁾という。

そこで、行政法審判官命令にたいする不服申立（二〇日以内）後、委員会命令に至る過程の概略をみてみると、行政法審判官命令の不服申立は、ボードの事務局長が受理し、ローテーションにしたがつて委員の一人に割り当てられる。ついで上級の委員スタッフが実際にあらゆる角度から行政法審判官命令を調査（review）するスタッフ法務官に再割当し、担当法務官は調査後通例のケースか、パネリストスタッフ（the staff of the panelist）に上げるか、

委員のために説明書を付すべきかなどの討議のため、監督者に報告をする。最も多くのケースは、サブパネルを構成する上級のパネリストスタッフメンバーにいく。サブパネリストは調査したスタッフ法務官と討論し、直属の委員が提起するであろうと信ずる命令の試案を作成するか、または全委員による審査を求める。後者はおおむね全体の一四パーセントであるが、その半数は送りかえされる。サブパネリストが命令の試案を作成した後、最初に調査したスタッフ法務官は三〇頁の試案要約を書く。

このように、命令書試案は委員を頂点とする官僚組織のなかで作成されるが、試案について直属委員の承認があれば試案は他のパネルメンバーに送られるとともに、パネル外の委員（前述のとおり、全員審査を求めうる）にも写しが送られる。

ところで、以上の段階の所要日数をみるとつぎのとおりである（合計一三八日）。

- (a) 行政法審判官命令から不服申立まで 二〇日
- (b) 不服申立からスタッフ法務官への割当まで 一八日
- (c) スタッフ法務官の調査 二二日
- (d) スタッフ法務官の調査終了からサブパネルのための命令試案作成まで 二三日
- (e) 最終的の命令草案の作成と回付 二八日
- (f) 命令草案の承認の整理 二〇日
- (g) 編集と複写作業 八日

そして、不必要な遅延はこのわずらわしい命令作成過程のなかにあるが、遅延問題はその事実の指摘よりもその除去・対策のほうが多かつたくむずかしいとしながら、この過程のなかにおける遅延の原因としてつぎの諸点をあげている。

① 少なくとも各委員自身のなかに一定のマイナス部分がある。まず、各委員ごとに命令作成過程において相互に依存しあうようになっていくスタッフ体制がムダを生む。ここでは委員が明確に自分の意見を表明伝達しない場合、スタッフの構成あるいはその業務のペースが適正でない場合には、そのすべての過程においてプロセスの進行を妨害し、かつ他の各委員スタッフのやる気を失わせる。それはまた、事件の機械的順番割当のなかで非能率的な委員とそのスタッフに過重な負担をきたし、一方、能率的委員とそのスタッフには軽い負担にすぎないという結果を生じることとなる。

② つぎの問題は、委員がむずかしいケースについて命令を作成しない点にあり、単純なケースはすぐ取り扱うが、より複雑なケースは処理を遅らせるのである。ミラー元会長によれば、複雑ケースを放置し単純ケースのみやるのは簡単なことで、ある委員などは常習的というより芸術家的にこれをやるといつている。また、他の委員においては、むずかしいケースはスタッフにまかせきりで、日常的なケースについてのみ意見をいうことで、以上と同じ結果をきたしている。

③ つぎの原因は、命令作成過程の官僚的構造そのもののなかにある。現在、各委員は約二〇名の専門職スタッフを有しているが、それは、部長 (Chief Counsel)、部長代理 (Deputy Chief Counsel) と、各部長補佐の下の五名の部員 (Staff Counsel) である。これは、三名の実際に仕事を法務官ごとに一名の監督者がおり、また、かかる法務官と委員との間に三名の監督的法務官がいることを意味する。

この点について、ミラー元会長は、このような複雑な階級組織は、「非能率者の安息所」をつくるようなものといっている。また、タスクフォースも、その中間報告書のなかで、「チーフが多すぎ命令を書く職人が不足している」ことは明白であり、ある委員が、熟練した十分の経験のある、一生をささげる熱意のある、かつ十分給与の補償された法務官ならば一〇名足らずで現在以上の命令が作成できるといつていたことをあげている。

そして、ノーラン教授らは、みぎの事実のなかでは、内部運営の改革をしない委員二名の増員案は、結局かえって事実上の所要時間増になるといい、つぎの理由をあげている。

① 二名増員分がそのまま命令草案回付の員数増となり、必要時間が増加する。② 少なくとも改正実施年度においては、NLRBの方針についての理解の不徹底が必要以上に全委員による審査を求めることになる。③ また、委員増は、命令作成をスローにする非効率な集団を増やすことになる。結局、委員増ということは一見事件増に対処する論理的提案のようにみえるが、じつは不必要な遅延を追加するにすぎないというのである。

(2) 行政法審判官命令の略式承認手続

まず、ナッシュ元事務総長の主張の要点はつぎのとおりである。

① 略式承認手続開始の申請があっても各書面の提出期限が現行のNLRB規則どおりであれば、担当官の裁量で延長される。法文で明定しなければ遅延をきたすのみである。

② 略式 (summary) が目玉 (catch word) となっているが、これは、現在NLRBが単純あるいは簡単なケースで行なっている審査よりも一層簡単な審査ですむとの誤解を招く。すべての事件においてメリットの有無は厳格に審査されねばならないが、まさに委員および練達した法務官はたやすく単純簡単なケースか否かを判断できるのであり、この点、手続はおろそかになり重大な問題である。

③ 手続申請のための一〇日間とその答弁のための二〇日間計三〇日間が、結局、最終的委員会命令の全過程に上乘せされることになる。とくに、略式決定に不服な場合および略式決定が承認されなかった場合、この遅延日数の追加となる。

④ 法文上は行政法審判官命令の勝訴当事者 (prevailing party) が申請人となるが、五名の解雇事件において三名を却下し二名に原職復帰バックペイを命じた場合は誰が勝訴当事者であるのか。また、この三名は、二名につ

いて略式承認されたとしてもさらに控訴裁に提訴できるのであり 審査の遅延が増加されるのみなのである。

一方、ノーラン教授らは、つぎのようにみている。

この略式承認問題は、行政法審判官命令にたいする信頼度にかかっている。一九七五年に上院の聴問会に提出された近年のデータでは、委員会が行政法審判官命令について完全またはごく部分的修正のみで承認したケースが六一・五パーセント、一部承認が二一・四パーセント、逆転が一七・一パーセントであった。委員会命令が控訴裁において全部またはごく一部修正で承認されたのは約八二パーセントであるから、行政法審判官命令のほうが少し支持率が低いといえる。

この比較から、まず、委員会によって行政法審判官命令が略式承認され委員会命令とされても、従来以上に控訴裁は厳重な審査をすることになり、少なくともその一部分は逆転されるであろう。

また、NLRBが行政法審判官命令の信頼を保護するために、過誤を避ける手続を制定しても、労働関係弁護士、司法裁判所と異なる行政審たるNLRBにたいする意識 (嫌疑的) の相違がその手続上の効果を終止させる。また当事者をしてこの略式承認が信頼に足る審査手続によってなされたものと納得させたとしても、当事者にとってこの手続は控訴裁に持ち上げる手段の一つを増やしたにすぎないことになろう。

ところで、より現実的問題は、現在すでに行政法審判官命令についてその受領後二〇日以内の異議申立と、一〇日以内のそれにたいする答弁書提出期限が規則で制定されていることである。つまり、この改正法と同じ日数である計三〇日間以内で、委員会は行政法審判官命令に関連する当事者のすべての書類を受理できるわけであり、三〇日という期間設定のプラスはないのである。そこで、確実に遅延の減少といえるのは、その三〇日以後の委員会命令を得るために要する期間が略式承認により短縮される点にある。

しかし、このことが手続を早め、または関与する法務官を除去したとしても、審査を促進することにはならない

といえる。すなわち、現状ですでに行政法審判官命令の主張をそのまま採った多くの「短い」(short form)命令が、早い期間で出されているのである。とすると、略式承認が得られなかった単純ケースは、そのために一カ月かそれ以上を経過した後に委員会命令の公式手続が開始されるわけであり、現実には遅延を増幅させるといえるのである。

四 おわりに

タ・ハ法改正案とそれに関する批判の概略は以上の次第である。端的にいつて、委員の増員による形式的なワケの拡大よりも、実質的には内部に問題がありその改善が前提であるということ、また、略式承認手続の新設も一見どしどし事件が片づくかにも見えるものの、やはりその前提として行政法審判官命令自体の信頼性・安定性に問題があり、改善を要することを示しているといえよう。なお、命令作成過程における問題点も明らかになったであろう。

このことから、わが労働委員会をかえりみると、まず、委員の増員は確実にその負担事件数を軽減しその面では有効であるが、やはり内部体制の検討も併行しなければ実質の薄いものになりかねない、ということであろう。いまさら強調するまでもないが、ここではとくに専門職制度を確立し、十分な知識・経験者をさらに充実した訓練制度にもとづいて十分に訓練し、それに対応した十分な処遇を与えるべきであることをいつておきたい。国あるいは地方公務員制度の限界、さては各都道府県それぞれの事情などを云々している時機ではないのである。仕事が面白いから労委にいるといういわば浪花節的な一部職員の熱意に頼っていた非近代時代が過ぎ、かわつて不当労働行為事件の審査も日常的・機能的事務の一つとし、専門職として不向きな者でも「管理」次第との考え方になりつつあ

る。定着化・専門化のなかで修得する労委業務の特殊性を前提とした内部体制の再検討が望まれる。

一方、略式承認の手続に関連しては、わが労働委員会制度にも一種の中間判決(民事訴訟法一八四条)的制度の導入、審査の実効確保(労委規則三七条の二)の強化などが考えられよう。しかしそれとて、現行程度の審査の実効確保の制度においてもその勧告を当事者に受け入れさせるのは必ずしも容易でなく、反面、労働委員会の権威が問われる現状では、はなはだ困難というほかあるまい。

最後に、ノーラン教授らの改善案を提示しておくこととしたい。なお、ナッシュはとくに改善案は示していない。ノーラン教授らは、審査遅延にたいする改善策についても詳細に論じているが、箇条書的に要約すると、つぎの諸点である。

- ① NLRB地方支局における不当労働行為事件申立から支局の処理決定段階では、調査(Investigation)過程のスピードアップよりも質の向上が重要であり、それには専門職員の十分な訓練と定着化などをはかること。
- ② 地方支局の決定から審問終了までの段階では、審問の方法、期日の入れ方の改善、採証法則の改善による審問の能率化、和解の促進などが必要であること。
- ③ 審問終了から行政法審判官命令までの段階では、行政法審判官の増員、行政法審判官を補佐するスタッフの増員など、その機能の充実が必要であること。
- ④ 行政法審判官命令から委員会命令までの段階では、行政法審判官とNLRB委員との関係の改善——たとえば、委員の審査における重複的審査の改善、委員の業務(命令の生産とスタッフの効用化)にたいする責任性の向上、命令作成過程の人的構成の単純化・明確化、訓練され十分補償された小グループ化と官僚的階層の排除など。

- (1) タスクフォース (the chairman's task force) は、一九七六年当時のNLRB会長マーフィー女史が、NLRBの規則と手続のすべてについてその現代化と能率化を検討するために、二十七名の著名な労働関係の法曹に二年間の期間を与えて諮問・委嘱したものである。すでに、長文の中間報告、最終報告が発表されているが、この報告なくしてNLRBを語れないというくらいに、問題点と解決方法を明確に提示している。
- (2) カーター大統領とマーシャル労働長官の提案理由および改正条項案、AFL・CIO執行委員会の決議文については、一九七七年当時の駐米大使館労働担当の若林之矩一等書記官が労働省に送られた資料(原文)によっている。
- (3) 視点の相違により、他の条項をも審査遅延対策の一環としてあげる論者もいるが、ここではマーシャル長官の説明にしたがっておく。
- (4) ②③についてはこの文献で補充した。
- Dennis R. Nolan and Richard I. Lehr, Improving NLRB Unfair Labor Practice Procedures, Texas Law Review, vol. 57: 1, 1978, pp. 47-77.
- (5) 本稿作成にあたり参考したが、審査促進について多くを論じていない文献を参考までにしてこの四点掲げておく。
- ① Vincent J. Apruzzese, The Proposed Labor Reform Legislation—A Management View of the most Controversial Labor Reform Proposals in Decades: An analysis of the provisions and where we go from here, Texas Law Review, vol. 57: 7, 1978, pp. 1-28.
- ② Howard Schulman, The Proposed Labor Reform Legislation—Its Frustration and Suggested Consequences, Texas Law Review, vol. 57: 7, 1978, pp. 29-42.
- ③ Harry L. Browne, A Management View of NLR Reform, Gonzaga Law Review, vol. 12: 32, Fall 1976, pp. 32-68.
- ④ Andrew J. Biemiller, A Labor View of NLR Reform, Gonzaga Law Review, vol. 12: 32, Fall 1976, pp. 69-77.
- (6) Peter G. Nash, The Labor Reform Act of 1977—A Management Viewpoint, Labor Law Developments, 1979, 25th Annual Institute Southwestern Legal Foundation, Dallas, Texas, pp. 43-125.
- (7) Nolan et al, op. cit.

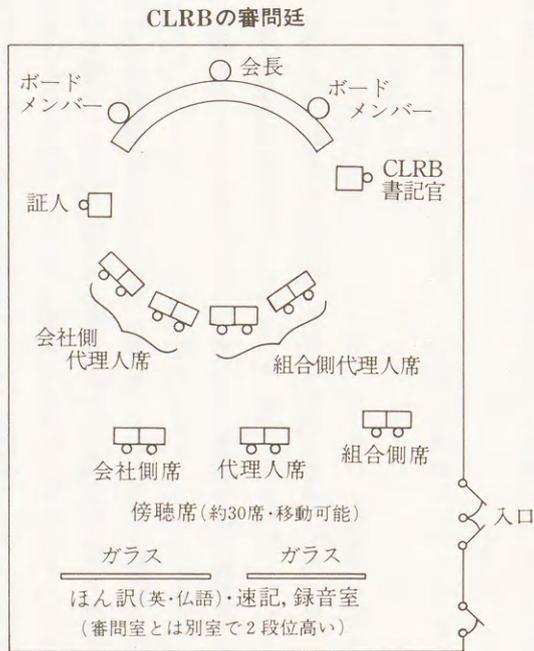
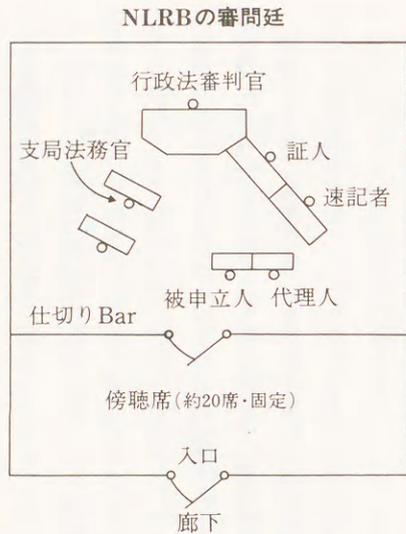
第四章 NLRBの審問

一 はじめに

本章は、NLRBの不当労働行為事件の審問について、二、三の資料を紹介するものである。わが労働委員会の審問はどのようなものかときかれて簡単にはその全貌を説明しにくいと同様、まして他国の模様を伝えるのはまことにむずかしいものである。そこで、私の傍聴した状況と併せて資料を紹介し、それぞれからその本体を想像していただくのが一つの方法として許されよう。

二 審問風景

行政法審判官のマニユアルによると、伝統的な公式の行政審問は、陪審員なしで行なう公判に似ているとされている⁽¹⁾。また、NLRBのアービング元事務総長は、救済請求 (complaint) は刑事手続における起訴 (indictment)



社側代理人がさらにパンチを加える有様であった。そして法務官の毅然たる釈明と会社代理人の応酬の後、行政法審判官が会社側の異議申立を却下して証人尋問が続けられた。なお、速記者はその間マイクを口にあてて何やら要
点、要約をモグモグと吹き込んでいたが、逆にメガホンゆえ周囲にはよくきこえないようであった。⁽⁶⁾ また証人席(二
段位高い)の黒人は打つ手もなく心配そうになりゆきを見つめているのみであった。
わたくしは、この法務官と会社側代理人との間の激しい応酬にすっかり驚いた。後でみると、かかる事例は多く
はないが珍しいことではないとのことであったが、とくにその職務上の地位権限などには雲泥の差があるとはいえ、

に似ているといっている。⁽²⁾ そして、救済請求がなされた後は、NLRB地方支局の法務官の性格は、調査官から訴
追者、検察官 (prosecutor) の立場にかかわるとされている。⁽³⁾ これらのことから、NLRBの審査は刑事手続に近く、
わが国の労働委員会がいわゆる民事訴訟的に審査されているといわれている状況とは、おのずから相当異なつてく
るのである。
わたしたちは、一九七九年一月一日に、サンフランシスコではじめてNLRBの審問を傍聴することができた。
NLRBも入っている連邦ビルの二階に、他の税務関係その他の審問廷 (hearing court) と並んで、NLRB専用
のものが一室あり、行政法審判官のホームズ氏の案内で行ったが、三階にある新左翼系の事件の法廷では直通エス
カレーターの前で、ビルの入口でのチェックに重ねて再び厳しく身体検査をしているのはちがいがい、公開そのもの
であった。入口の廊下に三人ほどの黒人系の労働者がいて、入ろうとするわれわれをいぶかしげに見た(傍聴者が
一人もいないのに、東洋人と白人がなぜ傍聴に入るのかとでもいうように) ⁽⁴⁾ ので彼らにきくと、組合を組織しようとし
たら解雇されたが、いま解雇された当の本人の証人尋問中だという。
審問廷に入って最後部の座席に坐ったが、見ると行政法審判官は正面の三段ほど高い席に坐り支局の法務官の証
人尋問をきいていた。速記者は広角の短いメガホンを逆にしたようなもの(防毒マスク風)を口に当てている。同
時にテープレコーダーも作動してして、行政法審判官の指示で必要な部分のみを後に翻訳提出することである。⁽⁵⁾
そのとき会社側の代理人(五〇代の男性)は右隣の若い婦人と耳打ちしていたが、突然立ち上がりて大声で異議を
唱えはじめ、こんな無能な法務官には付きあいかねる、俺はもう帰るといいはじめた。まったく突然のように見え、
かつ早口でまくしたてるのでわかりにくかったが、ホームズ氏によると、法務官が時機を失した主張をしたといっ
ている由。
ついで、行政法審判官が法務官に釈明をうながしたが、若い法務官はしばらく頭をかかえて考え込み、その間会

法務官の責任感とファイトに感じいった。そしてこのシーンについて異なる立場の人々に質問をこころみた。

まず最初にきいたNLRB職員(7)のユニオンの全国委員長代行も務め、当時全国委員長の決戦投票中であったカーター氏は、「労働法は刑事法 (Criminal Law) に似ているからだ」といった。カーター氏は労働者の立場で発言したのであるが、わたくしはアメリカには労働組合の不当労働行為も法制化されていることを忘れて意気投合したことであった。

また、NLRBのラバーズ氏は、「行政法審判官の権限が不十分のゆえ」といった。ラバーズ氏は当時ボード系列の書記局長 (executive secretary) で、事務総長に任命される直前であった。

一方、サンフランシスコの地方支局の次長と法務官系の長は、いとも簡単に「それはショーだよ」と笑った。そして大企業は金をたくさんもっているのが代理人もゆつたりしているが、おそらくそのケースは小企業で代理人はショーをやらないと会社から金をとれないのだからとの説明であった。

三者三様の答であり、いろいろ意味あいを考える余地があるが、ここではわたしの説明は加えないでおくこととする。⁽⁸⁾

ところで、ついではあるが、NLRBと類似の制度であるカナダ連邦のCLRBでは、訪問した一九七九年一月五日、六日は二日間とも同一事件の審問が開かれていて見学することができた。後から組織された組合が過半数に達した場合の交渉代表制にかかる争いであるが、ラポインテCLRB会長の話では、難事件でこの二ヶ月足らずの間に二一日目の審問だという。

審問は山場をむかえているらしく、日本の海員組合の村上行示委員長を知っているという前組合委員長が証人席に坐り、窓から見える美しくかつ広大な景色をよそに太いダミ声の証言が続く熱気のこもったものであったが、名高い(事務局長その他の言)ラポインテ会長のタイミングのいいジョークをまじえた審問指揮ぶりは、わたくしに

一つの芸術を感じさせた。もつとも審問の進行は、英仏語を公用語とする国であるうえ、組合側は代理人も含む全員が仏語地域であるモントリオールからきたとかで仏語が多く、わたくしには理解しえない点が多かった。

なお、絨毯をしきつめた審問廷はきわめて広く、ゆつたりと机などが同一平面に配置されNLRBのような傍聴席を仕切るバーもなかった。立会いの書記官はスリムな金髪美人で、テキパキと早足で提出書類の配付などをしていった。審問の途中に入室したわたくしを会長が全員に紹介し、休憩時間には組合側代理人が挨拶や説明にわたくしをとりかこんだが、これが公平を欠くとみたのか、会長はつぎの機会にわざわざ会社側代理人にわたくしを引き合させた。

三 審問日程と場所の決め方

1 原則

審問期日は、通常の場合、地方支局長が救済請求を行なう旨の決定をしてから三〇日以内のなかで、ボードの審判官部 (Division of Judges) から地方支局に期日を照会 (request) して決められる。そして地方支局長は被申立人側代理人の都合も調整するが、それはあくまで仮の日程であることを明確に行なわれ、決定権は審判官部にある。決定は支局と審判官部との間で電話で行ない、文書は一切不要である。また審問は少なくとも被申立人が救済請求状を受領してから一〇日以上後(夕・ハ法一〇条b)項では五日以上後となっており、一〇日はNLRBの運用である)になすこととされている。そして、この審問期日の通知は救済請求状の送付と同時になされる。⁽⁹⁾

2 審問時間と日数

審問時間 (hearing hours) は、行政法審判官共通のマニュアルによると、通例一日約五時間となっており、たとえ

ば午前一〇時から一二時半までと午後二時から四時半までであるという。そしてそのプラス面として、行政法審判官、法務官、当事者らは、夜間および朝の時間に前回の審問を検討し、また次回の審問の準備ができること、とくに小さい事務所の法務官の場合は他の事件を処理する時間が必要なこと、緊張したおむね五時間の審問は知的疲労をきたし、それ以上は明瞭正確さを欠き、混乱、ミスなどが増加することを挙げている。

審問日数は、ショートケースでは午前中だけで終わる場合もあり、一件一日が一応の目標であるとみてよい。しかし、近年は増える傾向にあり、一日四、五時間で数日かかっている場合もあるようである。米国連邦会計検査院長 (Comptroller General) の一九七八年五月一五日付下院あて報告書によると、他の機関、たとえば OSHRC (Occupational Safety and Health Review Commission 職業安全衛生審査委員会) の審問日数が一日となっているのに対して、NLRB は平均五日となっているのである。⁽¹⁰⁾ このことは以前の一日で審問が終わっていた通例的典型的事件は、多くの事件が複雑困難化するなかで、和解その他の非公式手続で処理される傾向が増加し、残された事件の審問がますます長期化しているのではないかと推定してよいとおもわれる。

3 審問期日の延期

審問は指定した期日に実施されるのが一般政策である。審問期日の延期は地方支局長または当事者の提起でなされるが、被申立人の場合には、正当な理由を示して支局長を通じて首席行政法審判官にたいしてなされる。そして、被申立人は、文書にその正当理由、他の複数の代替期日、確認した他の当事者の期日延期にたいする見解を明記して延期を申請し、また同時にその写しを他の当事者に送付することとされている。

なお、審問期日の決定および延期に関しては、地方支局長の都合・利益が優先しすぎるとの批判がある。この延期にかかる承認手続を促進するため、申請者は可能なかぎり他の当事者の同意をとりつけなければならない。なお、予定されている審問期日の三日前に至っている場合は、延期を申請することはできないこととされている。

4 審問の場所

審問は異常な状況がないかぎり公開され、通常は申立がなされた地域で行なわれる。

審問の場所の設定は、行政法審判官用のマニュアルでは、行政法審判官が当事者、代理人、証人、一般公衆の便宜を考慮して設定することとされているが、NLRBのマニュアルでは、可能なかぎり地方支局長の審問室を使用しなければならないとされている。

5 同一期日の一括呼出し——カレンダーコール

審問期日は、同一時間、同一場所に複数の事件 (二〜七、八件——several cases) が指定される。これをカレンダーコール (calendar call) とよんでいるが、要するに、同時刻に数件指定して呼び出すわけで、一括あるいは一覽呼出しとすべきものであろう。

カレンダーコールは、同一地域 (それぞれ三〇ないし四〇マイル以内) で、かつ審問が四日以内で終わる事件を選定して同一期日に設定する。そして、審問の順序は最も短い事件を最初に、つぎに短い事件を二番目とすることになっている。

6 セントルイス方式——第一四地方支局長のカレンダーコール

みぎのカレンダーコールでは、地方支局長のイニシアティブはないため、期日の直前に和解 (settlement) が成立したような場合には、行政法審判官はそれを知らずに審問地に飛んだり、また、救済請求を行ない審問を求めた地方支局長側でも急拠別件の審問をワシントンの審判官部に依頼することはできないので、まったくの無駄足となる。そこで、ミズーリー州セントルイス市にある第一四地方支局長は、NLRB本部の了解のうえ独自の日程調整方式を採っている。

以下、これをセントルイス方式 (the Region 14 Docketing system) と呼んで、その運用を含めた概要とその長短

をタスクフォース (Task Force) の報告書からみていくこととした⁽¹²⁾。

(1) 毎年その後半に、地方支局長はワシントン本部の首席行政法審判官にたいして翌年一年間の事件処理(審問)日程のリストを送る。それには毎月二回それぞれ隔週の月曜日が提案されており、首席行政法審判官は通常そのままこれを承認する。そして翌年はその日程にしたがって予定日に二名の行政法審判官を派遣する。(二名の勤務はその月曜日から開始し、木曜ないし金曜日までとなる)。支局長の要求があり必要とみとめる場合は、さらに追加の行政法審判官が送られる。

この場合支局長は、割り当てられた行政法審判官を最も効率的に使えるよう、その週間の処理日程を調整することが唯一の責務とされる。

(2) セントルイス地区以外で行なわれる審問は別途に取り扱われるが、とくにセントルイスの一五〇マイル付近で審問が行なわれるショートケースの場合などは、しばしばセントルイス方式のなかに組み込んで行なわれる。すなわち、行政法審判官はまずその地で月曜日にその短い事件を処理し、その足でセントルイスに向かい、残りの曜日をセントルイス地区独自の事件について審問・処理するのである。ただし、たとえば審問に五日またはそれ以上を要するとみられる複雑なケースについては、この組込みは行なわない。

(3) 支局長の行なう審問通知は、審問の予定週が記載され、ほとんどは月曜日かその直後に審問が行なわれる。第一四地方支局の場合、救済請求から最初の審問まで約三週間の間隔がある。

この最初の審問日程の決定については、被申立人側の代理人の都合はきかれない。その日程に合わせるか延期するかは代理人の責任であるが、審問通知を受け取つてすぐ支局の担当官に電話を入れ、決められた予定週間の出廷希望日を申し入れることができる。また文書でもって、予定週のつぎの週(隔週後)への延期を申し入れることができるが、さきに述べたように、正当かつ十分な理由 (good and sufficient grounds) がなければ承認されない。セ

ントルイス地区の不当労働行為事件のほとんどはこの延期申請によって少なくとも一回は延ばされるが、つぎの予定週間に延期する場合は、支局長は首席行政法審判官の意見をきく必要はない。

(4) 予定の審問週間の約一〇日前に、支局法務官はその週間にカレンダーコールをする事件の一覧表を作成し支局内に回覧するが、これを審問一括呼出案 (tentative trial docket) という。この場合、支局法務官はセントルイス地区以外の弁護士が代理人であるケースでは、なるべく週の初め、できれば月曜日に期日を入れるように努める。

この案を受け取つた後、審問を担当する支局の法務官は、被申立人代理人に電話し、和解についてさらに打診する。和解は申立後調査の段階から強力にすすめられ、これが不成立の場合に救済請求がなされ審問へと続くが、この段階でさらに支局側の最終的和解の努力が行なわれるわけである。そして和解不成立の場合は、証人の問題など以後の手続・処理方法について説明する。また、当該事件の予定審問期日についても話す必要がある。審問期日は最初のケースが月曜日の朝と決定されているのみで、あとは不確定というわけではなく、当然支局では他のほとんどの事件が予定の開始時間と時間内に処理されている。しかし、担当法務官は、たとえば水曜日がその事件の審問期日と知らされた場合、それは決定的なものではなく、予定として示されるのである。そして、水曜日に予定された事件が、前の事件が予想外に時間をとつたために木曜日に延ばされる場合もある。多くの場合、さきに述べた担当法務官と被申立人との電話による事件打合せで、結果的にこの審問一括呼出案の最終的調整をすることになる。

(5) 一覧表が編成され、かつ審問の前に和解が成立した場合、その事件は一覧表から落とされるが、別の事件を後から埋めることはしない。したがって、支局法務官の立てる日程は常に正確な予測にもとづいているとは限らないことになる。

タスクフォースが詳しく調査したところによると、一九七六年五月二四日の審問週間に起こったケース(以下は、英文和訳としては原文に忠実を期したが、実態のニュアンスは十分わからない点がある)は典型的とはいえないが、一定

の問題が生じうることを例証している。まず、第一の行政法審判官が月曜日に予定していた事件を処理したところ、その事件の審問にほとんど一日かかってしまい、火曜日と水曜日の予定事件は予想より長く、木曜日に続けられた。木曜日の夜にその週の最後に予定されていた事件が和解した。この場合、第二の行政法審判官は一件も手にしなかった。

月曜日朝の予定事件が前の週の金曜日に和解し、月曜日午後の事件は当日朝に和解した。火曜日、水曜日、木曜日の予定事件は、審問の始まる直前に和解した。追加の第三の行政法審判官の審問すべき事件はすべてつぎの審問週間に延期された。この場合、第三の行政法審判官はセントルイスに行く必要がなかったことになる。

(6) 第一四地方支局の支局長は、支局レベルで独自にスケジュールがたてられるセントルイス方式に満足してはいない。ワシントンDCにいる首席行政法審判官から逐一その日程について承諾を得なくても、実質的にはその地区のほとんどの事件は支局長が設定した予定どおり決められる権限をもっているのである。

これに加うるに、なぜ一括呼出方式がセントルイスの支局においてショートケースの処理期間の短縮の要因になっているかについては、少なくとも二つの理由があげられる。

① ほとんどの場合、支局長は被申立人代理人を一括呼出しの週の特定日に合わせるよう日程調整し、そのために延期されることがない。

② たとえ、つぎの呼出週(二週間後)に延期される必要があったとしても、支局長はただ次回に延期すればいいので、ワシントンからほかの行政法審判官を得るために生じるよけいな遅延にまどわされることがない。

特殊なケースは別として、セントルイス方式は全国の行政法審判官を最も有効的に使う結果となっている。理論的には、行政法審判官の出張時間の損失が減り、また出張回数も少なくなっている。そのうえ、出張日程もその期日のずっと以前に決めることができるのである。

(7) このセントルイス方式は、結果的には被申立人側代理人にとって不便なものかもしれない。しかしながら、その不便さも、弁護士たちが州あるいは連邦の裁判所における一括呼出方式に必ずともなう不便さよりはましである。セントルイス方式においては、被申立人代理人は少なくとも多少は日程を決める過程に加わっており、また、仮の日程を決める前には自分の日程をあらかじめ報告させられはしないのである。

7 セントルイス方式にたいするタスクフォースの提案とNLRBの検討結果

以上のような方法で審問期日の設定を行なっているセントルイス方式について、タスクフォースはこの方式は大都市の支局においてのみ利用できるが、また、かかる大都市においてもすべての事件に利用できるわけではないが、セントルイスの支局がこの方式で相当実績をあげているのは確かであると評価している。そして、NLRB会長にたいしてつぎの提案を行なった。

「タスクフォースは満場一致でもって、セントルイス方式に一定の修正をして他の適当な地区にこれを採用することを提案する。ただし、その一括呼出方式が、大都市の地区における行政法審判官不足の緩和とひきかえに他の地区を犠牲にすることがないよう十分注意を払うこととされたい」と。

なお、この提案は、タスクフォースがその中間報告書(一九七六年一月五日付)でなした六八項目にのぼる提案の一つであり、「未決事件」一覧表、日程、延期(Docketing, Scheduling, Postponements)の章では唯一の提案であった。⁽¹³⁾

これにたいして、NLRBの全メンバーである五人の委員はタスクフォースの全提案を検討したが、この提案に関してはファニング会長、マフィー前会長、ウォールサーの三委員が承認の方向で留意(noted with approval)、ジェンキンスとベネロ各委員は、セントルイス方式はすでに他の地方支局では実験が成功していないとして却下の投票をした(一九七七年五月二五日付タスクフォース宛文書)。この時点では承認の方向ではあるが採用(adopted)と

はならなかったわけであるが、その後、事務総長との協議などをへて、一九七九年八月二〇日の時点では修正採用 (adopted with modifications) とされ、ボードが任命した別の委員会 (pipeline committee) に付託され検討中とされ
てゐる。

四 審問主宰者としての行政法審判官

1 行政法審判官

行政法審判官は準司法職員 (quasi-judicial officer) であり、NLRBでみるように審問の実施と、圧力・干渉なしに独立して決定を行なうことが主たる職務である。行政法審判官という呼称は、一九七二年八月一九日発効の行政手続法 (Administrative Procedure Act) 改正によりなされ、それ以前はトライアルイグザミネーター (Trial Examiner) と呼ばれていたものである。もともと、一九四六年の行政手続法制定前は審問官 (Hearing Examiner) とす
ばり言っていた。

行政法審判官は、NLRBもその一つである米連邦政府の二八行政機関に所属している。これらの機関は司法権のもとにおける裁判所ではなく、執行部である行政権のもとでの行政機関である。そして行政法審判官は、連邦裁判所の取扱件数より多い事件を処理しているが、連邦の司法裁判官の二倍以上の人員がいる。この員数については、一九七七年四月現在で、二八の行政機関合計一〇二五名、うち一九九名は臨時 (temporary) である。各機関は、六一五名を擁するものから一名のみのものまでであるが、NLRBは二番目の陣容であり当時九六名であった。⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾ なお、一九七七年暮頃に全体として一〇〇名の行政法審判官の増員が議会で承認されたようであるが、この審議の段階でNLRBは三〇名の割当を当時存続していた人事院 (Civil Service Commission) から確約されていた。この三〇名

は従来のNLRB本部とサンフランシスコ市に加えて主にニューヨークに新たに常駐される予定の分であった。

行政法審判官の報酬 (年俸) は、さきの議会ではその増員者は連邦職員の給料表であるGS (General Schedule) の一六でもって採用するものとされたが、GS一六でなければ応募がなく空席が埋められないと論議されたのである。このGSは、一九七七年一〇月九日のものでGS一からGS一八まで等級があり、GS一からGS一五までは各一〇号ずつ号給があるのにないて、GS一六は九号、GS一七は五号、GS一八は一号だけであるから、行政法審判官のGS一六という処遇は連邦政府の一般行政官としては最高に近いものといつてよいものである。たとえば、新規採用の支局法務官はGS九で入り、GS一四に昇るには相当のキャリアを要求されるのである。また、特別の資格・技能をもたない一般の高卒事務職はGS一から始まっている。なお、ちなみにGS一六の金額は、一号が四万二四二三ドル、九号が五万三七三五ドル (当時) である。

2 行政法審判官の職務の評価

NLRBでも審査が遅延していることは多く知られていることであるが、NLRBの事務総長ラバース氏にきいたところでは、遅延は行政法審判官の担当部分に問題があり、端的にその行政法審判官命令として現われる最後の二〇〇〇件にあるといっている。つまり、年間五万件の申立事件のうち四%の問題だといふわけである。

サンフランシスコでも、さきにみたような審問風景に関連してその当日の担当行政法審判官は誰だったのが話題になり、ついで最近ワースト1が退職したこと、補充で州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) から若い優秀な行政法審判官六二名が来たことを支局次長らが喜んでた。ついでながら、行政法審判官の採用は、人事院の廃止された現在の方法は不明であるが、従前は人事院で一定の試験を行ない、その合格者を各行政機関に紹介してそれぞれが採用試験を行なう方法をとっていた。しかし、さきに触れた議会の論議のなかでは、この人事院の選考基準では不十分であつて、NLRBについても仲裁人、法律学の教授その他の経歴をもつ優秀な者を採用

することができないといっている。

一方、現在米国では年齢による差別 (age discrimination) が問題とされ、連邦公務員においても七〇歳の定年が廃止されている。みぎのワーストも年齢が高かったときいているが、身体の続くかぎり退職しないでもいいわけである。

このような状況のなかで、とくに行政法審判官が審査遅延の原因になっている点を重視して、さきあげた米国連邦会計検査院長の報告書は、つぎのようにいつている。

すなわち、行政法審判官の身分が保障されている一方で、行政手続法は行政法審判官の勤務成績を評価査定することをとくに排除している。各行政機関は、その評価基準がないため、

- ① 成績が十分でない行政法審判官を特定し、あるいはこれにたいする措置ができない、
 - ② 行政法審判官を最高の生産性をあげるよう効果的に使用できない、
 - ③ 行政法審判官の業務遂行にさいして要求すべき適正なプランが組めない、
 - ④ 行政法審判官の訓練あるいは経験の積み重ねを通じて、その最大の可能性に到達させることができない、
 - ⑤ 行政法審判官の人事の効果を判定する適当なフィードバック機構を設定できない、
- といっているのである。

そして、議会にたいして、

- ① 行政法審判官の定期的な勤務評定について特別な機関に責任をもたせること、
- ② その責任ある機関は人事院自身か、さもなくば法務官、連邦裁判官、首席行政法審判官、各行政機関の長、合衆国行政会議 (Administrative Conference of the United States) で構成する特別委員会の一部で行なうこと、
- ③ 人事院がその通常の人事機能を行政法審判官についても運用——すなわち、人事のガイドラインの設定と定

期的な勤務評定を各行政機関が遂行——できることについて権限を拡張すること、

- ④ 三年の試用期間を設定し、その間の身分保障の排除を盛り込んだ行政手続法の改正をしなければならない、と提案している。

さらに続けて、各行政機関の取扱事件に即したその行政法審判官命令の公式の評価基準を設定すること、とくに新たな行政法審判官を採用する前に各行政機関が業務の遂行基準を設定する作業を開始しなければならないことなど、議会にたいして強力に主張している。

3 審問における心構え

行政法審判官も人間であり、審問においても当事者、その代理人との間に種々の摩擦が生じることも予想される。そこで行政法審判官共通のマニュアルはつぎのように心構え (judicial attitude, demeanor and behavior) を説いている。⁽¹⁸⁾

- ① 行政法審判官は可能なかぎり個人的スケジュールを調整し、審問期間中の病気または疲労を避けること。常に警戒・注意して体調をととのえ、代理人・当事者をしてその疲れ・病氣・気の減入りなどを感じさせはならないこと。同じく、当事者らの異議申立等の態度から全体の審問における疲労の度合のサインを感じとること。

- ② 行政法審判官は審問でしばしば大きな声で発言するよう証人に求めるが、彼自身も常に審問廷の角々に聞かせるよう発言しなければならないこと。

- ③ 行政法審判官は断固としていなければならないが、代理人・証人その他の出席者に考慮を払わねばならない。そして、各証人は名前を呼ばれるとともに、証人席から離れるさいは、ねぎらわれること。また、注意を与えなければならない場合は休憩中に個人的に、あるいは速記を止めて行なうこと——しかし、なるべくこれも避ける

べきで、たとえば審問廷で新聞を読んだり声を立ててささやきあう妨害者にたいしても、速記を止めて公式に非難するより秘かにメッセージをその者に送って注意するほうがよいこと。

④ 行政法審判官は代理人と論争してはならないこと。行政法審判官は合理的な間、代理人の主張をきかねばならない。もし代理人が主張・議論をしつづけようとする場合は、証人尋問を続けるよう促し、またはていねいに議論をやめるよう注意すること。

⑤ 司法的権威と審査上の行動は休会または延期が宣告されるとただちに終わる。代理人が強情に反抗し、ごまかし、敵対した場合でさえ、行政法審判官は審問廷を離れるとただちに忘れなければならない。もし審問廷の行動として個人的立腹をした場合、行政法審判官は効果的に審問を主宰できない。

⑥ 審問参加者の経験・訓練・よって立つ背景については常に考慮を払わねばならない。経験者か職業的な証人で証言が冗長・ごまかし・的はずれな場合、行政法審判官は証言を止めるか適当な主題に戻させること。証言が正直・素直な場合は最大限に自由にさせること。反対に証人が未経験あるいは不馴れで驚き興奮している場合は、行政法審判官は如才なく証人を気安くさせてやらねばならない——代理人の高度なテクニクによる尋問からの保護、必要な場合は尋問の単純明確化、むだな曲りくねった長い証言の許可、混乱した証言について証人とともに復習すること、など。

⑦ 効果的に代理ができていない場合は、行政法審判官は援助を行なわねばならないこと。たとえば、助言——必要な注意の喚起、関連事項についての証人への質問など、より広い援助——が必要な場合には、行政法審判官は一定の行政機関のスタッフに援助を求めることができること。

五 マラソン審問の是非論議

さきに見たように、一日の審問時間の目安が設定されるとともに、その延期についても一定の制限がある。ここでは、朝の九時半から夜半の零時半まで延々と続いた審問についてのNLRBボードのパネルにおける論議をみることにする。

一九七三年一月一日付DLR紙(Daily Labor Relations)は「一五時間継続の審問でNLRBが分裂、裁量権の濫用か?」との見出しで、以下のように伝えている。⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾

本件はタ・ハ法違反の不当労働行為事件として救済請求が行なわれ、NLRBのパネルはこれを却下したが、審問が午前九時三〇分から夜中の零時三〇分まで続けられたことをめぐって意見が分かれ、ボードメンバーのジェンキンスとピネロは行政法審判官の決定を支持したが、ケネディは一晚の休会なしの審問を命じたことは行政法審判官の裁量権の濫用であるとの少数意見を付し、改めて審問をすべく差し戻すことを主張した。ケネディはいう。

「審問は一九七三年四月二四日午前九時三〇分に開始され、一五時間後の翌二五日午前一二時三〇分に閉廷された。このマラソン審問(marathon session)のゆえに、行政法審判官が審問の全体のなかで尋問した証人のうちの何人かの態度から不完全な印象を得たとしても驚くにあたらない」と。

一方、多数意見は、夜通しの開廷の承認は行政法審判官の裁量にかかる当然の司法的慣行であり、本件のもとにおけるその裁定は裁量権の濫用でもなければ、新たな審問を要求する正当性の根拠となる性格をも有しないとされた。ところで本件の救済請求は、会社の従業員にたいする威圧的な質問(coercively interrogating)がタ・ハ法八条(a)(1)項に、組合活動を理由とする三名の従業員の解雇が同八条(a)(3)項に違反するとしてなされた。被申立人会社の

一部門であるホリースプリング工場は五〇〇名の従業員が三交替で家庭用品を製造しているが、申立人組合の全米鉄鋼労組 (the United Steelworkers) が一九七二年秋に組織活動を行なった。そして、この期間を通じて会社は従業員を小グループに分けてミーティングをもち、会社の組合にたいする敵対意思を伝えるとともに、組合員の権利と会社の立場について彼らの質問に答えたのである。

審問続行に関して多数意見はさらにいう。

「本件の長い詰った審問の正当性を評価するにあたりとくに重要なことは、地方支局法務官を含む当事者が、夜間にかけて審問を続行して本件審問手続を終了させる必要の有無について合意した点である。夕刻六時頃、法務官は翌朝までの休廷を提議している。しかし彼は、本来審問の長さ自体を問題にしたのではなく、被解雇者の一人であるスミス証人を召喚状が有効なまま取り扱い、被申立人側の反対審問をも終了させる目的であった。そのうえ、最初の段階におけるスミスの態度から、法務官はスミスが意図的にその任務を避けつつ信ずるに足る十分な理由をもっていたのである。」

「異議申立のなかで法務官は、証人と行政法審判官の眞の疲労は、審判官が信頼するに足る解決をなすことについての無能力に原因があると主張する。しかしながら、すべてのゼネラルカウンシル (救済請求者) 側の証人は午後六時までに証言が終了しており、行政法審判官の眞の疲労が彼の態度に表われる以前なのである。」

「法務官が夜間への審問続行に同意し、また、本件が開廷時間の長さにより害されることを示さなかったことから、われわれはここに新たな審問を開く理由を見出せないのである。したがってわれわれは行政法審判官の決定と救済請求の却下をすべての意味で支持せざるをえない。」

ケネディはつぎの所見を述べている。一日の審問で本件の審査を終わる努力をすることについて当事者が同意していることは真実である。しかしながら、記録が示すとおり、法務官は本件について午後六時までに完了できなかった

ったのである。スミス証人は法務官に協力せず、かつ法務官はそれゆえ証人を召喚状でもって取り扱う最終の努力をすることを望んだのである。かかる理由で法務官は審問が午前にかかると続けられることを求めたのである。

行政法審判官は、たとえ法務官がその夜に審査を終結できない旨予言したとしても、それを否定したであろう。行政法審判官は一時間のディナー休廷に承認を与えたのであるから。

ケネディはさらに付言している。

「わたくしは、われわれが法を運用するにあたり遅延を避けねばならないこと、また事件は早期に処理せねばならぬことを認識している。しかしここでは、われわれは審問の夜間に向かつての延長を問題にしているのだから、審問が延期せらるべきという問題ではないのである。当事者は、ゼネラルカウンシル、被申立人側とも、自己の証人を出席させる正当な機会を権利として付与されている。わたくしは、本件の審問は、午前一二時三〇分までの手続続行を強制する根拠を欠くので、公正性を充足していないと考える。記録上、強制する理由は示されていないのである。」

「わが同僚 (多数意見) は夜通しの休廷を承認することがより公正な方法であった点については同意しているが、本件の状況においては、行政法審判官の決定が裁量権の濫用であるとは考えなかった。そしてとくに、法務官は事件を結審させるために審問を夜間に続行することに同意したという。しかしわたくしの見方では、法務官は午前一二時三〇分までの審問を要求されたのではなく、法務官としては協調の精神から、たんに一日で審問を終了する努力をすることについて喜んで同意したにすぎない。夜間への続行の同意は、真夜中をこえて朝にかかる続行を同意したわけではないのである。」

「本件の司法審査は、ここに多数意見が救済請求を却下したので成功しないであろう。それでも、本件における多数意見の決定はNLRBに關係するすべての当事者、すべての法務官、弁護士にたいする警告として扱われ

- 1974, p. 17.
- (2) John S. Irving, Do we need a Labor Board? Labor Law Journal, July 1979, p. 389.
- (3) Kenneth C. McGuiness, How to take a case before National Labor Relations Board, 4th edition, p. 265.
- (4) 前掲注(一)のマニユアル五一頁によれば、複数証人は同席させないが、たとえばある制度に関する証言で第一の証人が制度自体を、第二の証人がその運用の状況を証言する場合、両者を同席させ、また交互尋問も利用するほうが証言の重複が避けられるとしている。この取扱は行政法審判官の裁量で決定する。
- (5) 審問開始通知書に同封される「修正タ・ハ法一〇条にもとづく不当労働行為事件公式審問の基本手続概要」はつぎのようになっている。公式記録係は審問の議事録を作成する。準備書面における引用・論拠はこの公式記録を参照しなければならぬ。ボードは、裁判所で使用する場合を除いて、公式議事録の認証・証明をしない。また前掲注(一)のマニユアル三〇頁は、すべての公式手続(審問)の進行は逐語的に記録される。記録には速記、速記タイプを使用する。記録の写しは一定の価格で当事者にも分けるとしている。
- (6) 右に掲げた基本手続概要は、審問廷における開廷中の発言については行政法審判官がとくに記録にとめない討論を命じた場合のほか、すべて記録する。当事者が記録にとめない発言を求める場合は、直接行政法審判官に行ない、記録係にこれを求めてはならないとされている。本文の場合、一貫して記録されていたわけである。
- (7) NLRBユニオンについては、本書補論II「NLRB職員の労働組合」参照。
- (8) わたくしの傍聴は二時間ほどであったが、塚本重頼「NLRBにおける不当労働行為事件の審問を傍聴して」(『労働紛争の法理』二六八頁以下)が、審問の状況をはじめから詳しく説明されている。
- (9) 手続の原則はNLRBマニユアル参照。以下同じである。
- (10) 本文にあげた報告書の一一頁。
- (11) 前掲注(一)二九頁。
- (12) タスクフォースは、NLRB会長が手続の全体を全面的に調査検討するため一九七六年に設けたもので、外部の、弁護士を中心とした専門家二七名で構成されていた。
- (13) 1976 Interim Report and Recommendations of the Chairman's Task Force on the NLRB.
- (14) Report to the Congress, "Administrative Law Process: Better Management is needed", Comptroller General,

るであろう。すなわち、彼らが協調の意を表明し、一日で審問を終了する努力を行なった場合には、かかる意思表明は行政法審判官によって真夜中をこえる審理の続行を合意したと解釈される (may be interpreted) ということである。もし一人の行政法審判官の夜間休廷拒否の発言を信頼することになれば、このボードの多数意見は、かかる思慮に欠ける拒否を肯定することになるのである。

わたくしは、本件の夜間休廷の拒否はNLRBが果たすべき救済請求活動 (remedial action) にかかる裁量権の濫用であると考ええる。われわれパネルの意見調整の失敗は、われわれの行政法審判官全体の社会的信用を害することになるであろう。

わたくしは、ゼネラルカウンシルの異議申立——行政法審判官の午後六時における延長が誤ち (failure) ——をメリットありと判断する。別の行政法審判官による新たな審問のみが、有効適切なわれわれのパネルの活動である」

六 おわりに

以上のように、NLRBの審問にかかる資料を紹介し、かの地における審問の状況あるいは行政法審判官に関して、その一部の理解をすすめる試みをした。わが国の労働委員会では、審問はすべて非常勤である公益委員が行なっている。事務局職員についても同様であるが、この公益委員についても審査方式の研修を新たに計画すべしとの発言がきこえてきつつある。

- (1) Manual for Administrative Law Judges, prepared for the Administrative Conference of the United States,

May 15, 1978, p. 49.

(15) 行政法審判官に相当するトライアルイクザミナーは、一九四七年六月当時は、一五行政機関合計一九六名であった。 Cf., *ibid.*, p. 4.

(16) 審査遅延等の対策の一つとしてタ・ハ法改正が企図されたことについて、本書第三章「NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案」参照。

(17) 以上については、前掲注(1)参照。

(18) *Manual for Administrative Law Judges*, op. cit., pp. 48-50.

(19) DLR, No. 219, 13, Nov. 1973. DLRは日刊の労働関係資料紙である。

(20) 本件ケース名はこゝのとおりである。

Knapp-Monarch Division of the Hoover Company and United Steelworkers, 207 NLRB No. 13, made public November 13, 1973.

第五章 NLRBにおける和解

一 はじめに

わが国の労働委員会における不当労働行為事件の終結状況の特徴として、和解が多いことをあげることができる。すなわち、一九七三年以降五年間の合計で見ると、命令・決定によるもの六九一件（二九パーセント）、和解によるもの二三四四件（六四・五パーセント）、取下げによるもの五九一件（一六・三パーセント）、その他三件であるが、その終結状況の傾向は例年大きな変化がなく、和解の占める割合が高いのである。⁽¹⁾

一方、アメリカのNLRBにおける不当労働行為事件の終結状況を見ると、一九七七年の場合、タフト・ハートレー法八条(a)項（使用者の不当労働行為）関係では全終結件数二万五四四八件のうち、命令・決定の履行一〇二九件（四パーセント）、取下げ八六〇六件（三三・九パーセント）、却下九一五九件（三六・〇パーセント）にたいし、当事者の合意（agreement of the parties）六六五〇件（二六・一パーセント）となっている。また右の当事者の合意によるものの内訳は、非公式和解（informal settlement）六四九九件（二五・五パーセント）、公式和解（formal settle-

ment) 一五一件 (〇・六パーセント) である。⁽²⁾⁽³⁾

NLRBにおいても、この終結状況の比率には例年大きな変動がないのであるが、取下げと却下を除くと和解の占める割合は高く、この統計に関するかぎり、わが国の労働委員会とNLRBはいちおう類似した状況にあるとみてよいであろう。⁽⁴⁾

ところで、この不当労働行為事件の和解については賛否両論みられるのであるが、どちらかという労働委員会で実際の事件処理に関与された方々に賛成論が多いようにおもわれる。すなわち、労働紛争は一回の争いで終結するものではなく、労使関係は事件終結後も永く続くものであることから、もともと和解で解決することがきわめて望ましいとの前提にたち、労働委員会が関与する和解はいずれの主張がより正しいかの判定に立脚して、正しい側が有利な条件となるように配慮しなければならず、現にこのような配慮のもとに行なわれていると評価するもの⁽⁵⁾、「和解については、命令による解決よりも実際的であるという意味で実効がある」とするものなどである。⁽⁶⁾

しかし反対に、不当労働行為事件が本来、労働委員会の命令による侵害の除去ないしは救済を求めて申し立てられたものであることから、その和解による終結件数が多いにも多すぎる点とともに、和解の内容についても不当労働行為をあいまいにした、幹旋的・互譲的和解が多いとの強い批判もある。⁽⁷⁾もつとも、これら賛否両論があるとしても、和解の実態について詳細かつ具体的に調査が行なわれたことはなく、とくに和解後の労使関係の推移など、和解の実効性については不明な点が多いようにおもわれる。⁽⁸⁾

同様に、NLRBにおける和解の実情についても、さきにあげた数字が示すごとく事件処理のなかで重要な地位を占めているにもかかわらず、わが国にはいまだ十分にその紹介がされていない。⁽⁹⁾

そこで本章では、NLRBにおける和解について、わが国の労働委員会の状況との比較検討をも加えながら、その現実像を浮きぼりにすることを試みるとともに、理想像と現実像とのギャップのなかで直面している問題点とそ

れにたいする改善策の現状を明らかにしていきたい。このことがかえって、わが労働委員会における和解を再検討する一つの視点を提供することになるとおもうからである。⁽¹⁰⁾

なお、わたくしはNLRBにおけるSettlementにたいして、「和解」という語をあてていくこととしたい。以下にみるように、わが国とは建前が異なるので「和解」と呼ぶことは誤解を招くおそれなしとしないのであるが、実際の運用状況および終結区分の分類上は、「和解」としたほうが「解決」などとするよりもより具体的でわかりやすいとおもうからである。

二 和解の種類と手続

1 和解の対象と手続上の位置づけ——NLRB地方支局の「調査」の目的

NLRBの組織は、委員会 (Board) と事務総長 (General Counsel) の二系統に分かれており、不当労働行為事件の審査に関しては、前者がその判定・命令を下す準司法的部門であるのにたいし、後者はそれを調査・訴追し、かつ命令を履行させる準檢察的部門である。

不当労働行為の申立はNLRBの地方支局においてなされるが、準檢察部門たる地方支局長は、法務官と現地調査官の計六〜八人からなる担当チームを決め、申立後一週間以内に調査 (investigation) 活動を開始する。そして調査は、事実関係とその法的側面について多角的に行なわれるのであるが、要するにメリット (merit) ——不当労働行為成立の可能性——の有無の調査ということにある。いうなれば、準檢察的部門として救済請求を行ない、かつ、これを維持していけるかどうか判断することを最終目的とする調査である。メリットがない場合、あるいは相当可能性のある場合でも証拠上弱いと判断されれば、取下げ (withdrawal)・却下 (dismissal) の方向に手続が

進められる。⁽¹¹⁾

和解は、調査の結果このメリットがあると判断された場合に行なうのであり、申立内容の総合的検討のなかで不当労働行為の成立に一定の確信をもつたうえで行なうものである。⁽¹²⁾ NLRBにおける和解の対象は、当然ながら不当労働行為そのもののみであり、わが労働委員会のように不当労働行為の心証が不明確・不確定のままなされ、事案によっては付随的・派生的な紛争にまで和解の処理範囲を拡張する場合も相当数みられる状況とはまったく異なっているのである。もつとも、わが国の場合は、NLRBのごとく組織系統の分離などがなく、審査委員の心証が和解の段階で明らかにされることには多少問題があろう。

そして、和解はNLRBにおける審査手続のすべての段階で試みられるのであり、調査開始時点の事件取扱説明書、審問開始時点の公式手続説明書とも、和解 (adjustments or settlements) による労使関係の健全化は法目的に適合する旨書かれている。和解は、不当労働行為からの回復を実現するための重要な方法の一つであり、NLRB規則に相当こまかく規定され、手続過程のなかに正式に組み入れられているのである。⁽¹³⁾

2 和解の種類と内容

NLRBにおける和解は、その成立過程、当事者、和解時点における形式・内容、拘束力などの差異から、つぎの三種に分けられている。すなわち、当事者和解 (non-Board settlement)、非公式和解 (informal settlement)、公式和解 (formal settlement) の三種の形式 (type of settlement) である。⁽¹⁴⁾ 実務手引書にはあらゆる角度からそれぞれについて詳しい解説が付されている。

もつとも、NLRB年報あるいは定本ともいうべき解説書⁽¹⁵⁾においては、このうちの公式・非公式和解のみがあげられており、実際にもこの二種の和解がNLRBの運用上重要な役割を果たしている。本章でもこの二種に重点をおくこととなろう。

そこで、まずこの三種の和解形式について述べておくこととしたい。なお順序は実務手引書の説明順に従うこととする。

(1) 当事者和解

当事者和解は、地方支局の調査段階で担当官の示唆により当事者が直接話し合ってお互いに満足する解決をする場合をいう。話合いのきっかけを担当官がつくるのであり、当事者による直接の話合いには地方支局の担当官は関与しない。わが労働委員会の取扱いではこのような場合、関与和解に含まれる。この話合いのきっかけを与えた点を関与ありとみるからである。

当事者が組合と会社のようなケースで、組合員の解雇のような個人の権利がからむ場合には、当事者の話合いとは別に地方支局の調査は続けられる。話合いがついた部分は、一部和解 (partial settlement) として扱われる。

NLRBではわが国とは異なり、いったん申し立てると、以後、申立人は地方支局長の承認なしには取り下げることができない。不当労働行為が当事者間で闇から闇へと金銭的に処分されるのを防ぐためである。金銭解決という自己目的のみの処分が法の適正運用に危険を与えることになると考えられているからである。⁽¹⁶⁾ そこで、当事者和解が成立すると地方支局長に申請して承認を得ることとなる。

なお、当事者和解による和解条項は公式・非公式和解の場合における和解協定 (settlement agreement) とは称されない。

ところで、この当事者和解の現状についてであるが、不当労働行為からの回復という面では千差万別である。

たとえば、解雇事件の場合、非公式和解であれば、その救済措置としては、原職復帰、バックペイ、ノータイス (Notice——いわゆるポストノータイス) という三本立で行なうのが原則であるが、バックペイ五〇パーセントのみで、退職・ノータイスなしというケースもあるといわれる。もちろん、全部救済に等しい事例もあるが、のちにみ

る公式・非公式和解の場合にくらべ、実務上相当幅のある処理がなされているのである。右の事例でも、本人がかかる決着をつけることについて自発的に承諾していると確認できれば、地方支局長は本人の申立取下を承認するのである。⁽¹⁷⁾

しかし、団交拒否事件の場合は、事案が単純であり、地方支局長の担当官の強い説得がなくとも、調査の過程で団交を拒否している側が誠実交渉義務あるいは団交の必要性について自覚することが容易であるといえるから、誠実な交渉さえもたれば、地方支局長は過去の違反事実を追及することなく、申立の取下げに承認を与えるのである。最初に触れたようにNLRBの取下げ件数は非常に多いのであるが、この当事者和解による取下げを承認され、実質的には不当労働行為からの回復がなされている事例が相当あるといわれている。⁽¹⁸⁾

(2) 非公式和解

非公式和解は、NLRBにおける公式手続以外の処理方法のなかで、最も重要な位置を占めるものである。実務上は、地方支局長の次長 (Assistant Regional Director) が全責任をもって指揮監督をしている。

非公式和解もさきに述べたとおり、メリットが存在が確信されてから行なうのであるが、原則として公式手続としての救済請求 (complaint) をする前に、その被申立人に不当労働行為の前歴がなく、当該違反が単発的ですので終結し、再発する可能性、反覆拡張される可能性がないと判断される場合に行なわれるものである。救済請求後であっても、この基準に合っている場合は、さらに非公式和解が行政法審判官を中心にする。救済請求後

非公式和解は、NLRB所定の様式である和解協定書 (Settlement Agreement) に回復措置の内容を記入して行なうが、B 4判大一面でしかも内容を書くスペースは一〇行程程度の簡単なものであり、これに同程度の大きさのノートとあわせて二枚で成っている。

解雇事件の例では、復帰する原職または原職相当職、復帰を希望しない場合はその旨の記入とバックペイ (諸控

除、税金、中間収入差引きのほか、利息を付加する——なお、利息は賃金ではないので、社会保険などの諸控除の対象から除外される) である。またノートには、今後差別的解雇をしないこと、被解雇者をバックペイつきで復職させることなどが書かれている。メリットの存在が前提であり、いずれも公式手続における原状回復方法と内容的に同じである。⁽¹⁹⁾ このほか、不当労働行為を被申立人が自認したわけではない旨の条項 (non-admission clause) が付されるが、これはノートには書かれない。

また、支配介入事件 (タ・ハ法八条(a)(2)項該当) の例では、まず和解協定書の回復措置記入欄には右の非自認条項として「この協定に使用者が署名することは法に違反したことを自ら認めるものではないことと理解されている」と記されるとともに、「この和解協定はすべての申立内容を処理 (dispose) するものである」とのみ簡単にタイプされている。そしてノートには「会社は、今後従業員にたいしてその組合加入あるいは団体交渉または相互扶助のために許されるその他の活動を行うことを理由にA支店の閉鎖をほめかしておどしたりしません」、「また以上のほかの方法により、タ・ハ法七条により保障された権利を抑圧または強制しません」と記載されており、この二枚でもって一事件がすべて処理されているわけである。命令・決定ではないから、過去の違反にたいする黒白はつけず、不当労働行為の不作為宣言をさせているわけであるが、わが国の場合は、かかる形式・内容のポストノートが命令され履行されれば、これだけで支配介入にたいする一〇〇パーセントの救済と考えていいであろう。もともと、現実には命令の場合でもポストノートが確実につくといえず、命令以外の解決方法ではほとんど可能性のないことである。

非公式和解による事件の終結は、ノート掲示期間の六〇日 (短縮などの例外はない) が経過し、地方支局長の履行担当官 (compliance officer) が確認した時点である。申立人の取下げの効力もこのときに発生する。

非公式和解は公式和解とともに、NLRBが積極的にこれをすすめるものであり、メリットがある場合に命令に

よらず早期に回復をさせるものであるから、申立人が不服でも地方支局としてその回復が十分であると判断すれば、申立人抜きで被申立人と地方支局担当官および支局長の署名（支局長は承認権者として署名）のみで成立する。この場合、申立人にたいしては申立の却下が通告されるが、申立人としてこれに不服がある場合は通常の手続にしたがつて一〇日以内にNLRB本部に却下処分の変更申立ができることされている。

一方、非公式和解の内容が十分履行されないときは、事件は終結せず、救済請求その他の公式手続が進行することとなる。

(3) 公式和解

公式和解は、形式・内容あるいは効力からみて行政法審判官命令 (Administrative Law Judge's decision) よりも委員会命令 (Board's decision) に近いものである。非公式和解が和解の基本形であるので、公式和解は特殊なケースにたいする例外的処理方法であり、最初にみたように件数もきわめて少ない。

公式和解は、被申立人の不当労働行為違反の前歴からみて、再犯あるいは違反拡大の可能性があるとみられる場合、継続的違反行為 (continuing violence) または明白な再発が見込まれる場合に用いられる。時期的には主として、救済請求から審問をへて行政法審判官命令の発せられる直前までの間であるが、救済請求前でも違反の内容が右の基準にあてはまる場合には、公式和解によらなければならないとされている。

公式和解の内容は、救済請求がすでになされている場合はこれと一致すべきものとされ、救済請求の内容を公式和解条項 (a formal settlement stipulation) が満たしていない場合は、地方支局長はその余の部分を取下げ、却下の手続に付さなければならないとされている。

公式和解の様式は、公式手続における救済命令と同様の様式であり、当事者の表示につづいて“DECISION AND ORDER”と題されている。また他の和解形式と大きく異なっているのは、救済命令と同じく不作為命令 (cease and desist order) と積極的命令 (affirmative order) がなされる点であり、ノータイスも当然命じられる。このほか、管轄の存在、今後審問その他公式手続を利用する権利を放棄すること、命令の前提となる不当労働行為の事実認定 (finding of fact)、和解条項が履行されない場合には委員会が執行力付与手続をすすめることについての同意などの条項が含まれている。このように形式・内容とも委員会の最終的救済命令とほぼ同じであるが、これを早い段階に、しかも当事者の同意を基礎に実現させるところに、この公式和解方式のポイントがあるわけである。なお、公式和解は最終的に委員会の承認が必要であり、末尾には三名の委員が署名する。⁽²⁾

三 和解の政策目的

1 政策としての和解

不当労働行為制度が実効性をあげるためには、なによりもまず、その完全な救済 (remedy) —— 不当労働行為からの回復がなされなければならない。いうまでもなく、遅すぎた救済は救済とはいえないから、同時にそれは迅速になされなければならない。NLRBが考えている「和解」は、要するにこの法の具体的かつ迅速な実現ということにある。

NLRB規則は、その冒頭に近い個所で、非公式な不当労働行為処理方法を申立の調査後まず第一に検討すべき旨宣言している (§101.4 Investigation of charges)。また、実務手引書の和解の章は冒頭に政策 (Policy) と題して、つぎのようにいっている。「公式手続 (litigation) に代わって、当事者が争点について相互に満足する解決に至るよう十分な機会を準備することはNLRB (the Board and the office of the General Counsel) の政策である。メリットケース (meritorious case) の和解は当事者の関係を改善し、かつ、委員会をして他の——和解不成立の——ケー

スについて命令を発する諸活動に集中せしめる、それゆえにすべての事件処理を促進する最も効果的な方法である。また、自発的な不当労働行為からの回復措置としての和解が何をにおいても第一次的にすすめられるべきである理由として、公式手続に付された場合に生ずる財政支出と所要時間があげられている。⁽²³⁾

かつて名事務総長といわれたロートマンは、「誰からいかなる方法でも強制されない、任意かつ名譽ある和解は、不必要な行政上、司法上の訴追手続過程から解放され、他の仕事に専念するより多くの時間を与えられるという、絵画の最重要部分にひとしいものである」と、一九六一年に不当労働行為事件の当事者による任意的合意解決件数が飛躍的に増加したさい、これにコメントしているが、和解の真髓を語り、NLRBが自信をもってこれを政策としてすすめるゆえんを示しているを受けとつてよいであろう。

2 和解制度の生成と型の確立

(1) NLRBにおける和解は、NLRB年報によると制度発足の当初から重視され、すでに初年度においても全終結件数の四四パーセントがこれによって処理されている。⁽²⁴⁾そして、和解は法の示す政策に一致させることが目的であるとされるとともに、NLRBの公式手続においては一定の遅延が避けられないから、早期解決を可能にする方法としての和解の価値については論議の余地がないとまでいわれている。⁽²⁵⁾

しかし、現在のような和解の形式、あるいは解雇事件における原職復帰・バックペイ・ノータイスという組み合わせは、当初からあったわけではなく、いわば試行錯誤を重ねながら確立されてきたものである。以下、簡単にその過程をみておくこととした。⁽²⁶⁾

(2) 使用者の自由をおさえるものとしてワグナー法が制定（一九三五年七月五日）された後も、制定に反対した使用者の抵抗が続いたが、わが国と同様、NLRBの委員会命令には自力執行力（self-enforcement）がないことから、命令を履行しない、また判決が確定しても履行しない状況が生じてきた。そのピークは一九三八年から翌年

にかけてであるが、そのなかで審査が著しく遅延し、またNLRB本部でも命令を待っている事件が多くあり、全体として行きづまった状態となった。そして、事件がいわゆる「古く」なり、労使関係が被解雇者などのいない状態で固定化し、命令の履行あるいは和解によっても原職復帰などがむずかしくなっていた。

そこで考えられたのが「和解」の活用である。そして、一九三九年一月には和解で古いたまった事件を一掃するという方針がたてられ、NLRBのなかに和解部（Settlement Section）を設置し、和解に長じた弁護士（Lawyer）を任命した。そして、和解は地方支局の担当官の協力のもとに行なわれ、所期の成果があげられたのであるが、この努力のなかで、かえって従来無視されていた委員会命令あるいは判決が履行されはじめるという結果が生じている（たとえば一九三七〜八年は履行二九件にたいし、一九三九〜四〇年は三二四件）。

しかし、この和解部の努力による一定の成果にかかわらず、和解が法と命令の履行を原則とされながらも、多くの事件においては妥協（compromise）が避けられなかった。すなわち、復職させないという差別の犠牲、バックペイの削減、不十分なノータイス（労働者の組合加入が自由である旨の表示などを欠く）を内容とする事例が多くみられようになったのである。そしてこの和解内容が不十分であるという問題は長く意識されながらも、事件処理が促進され、係属事件が減少するという成果のなかで、このような和解が一九四〇年頃までつづけられていった。

ところで、これらの和解はNLRB本部の方針として実施されていたわけであるが、実際には地方支局がケースバイケースで独自に行ない、形式・内容とも一定したものではなかった。しかし、自然に一定のパターンができてはじめるとともに、さきの和解内容にたいする反省の意味もあって、その全国的な画一化がはかられることとなった。そして一九四二年二月には、和解内容の書面化とNLRB本部への報告様式がつけられ、最終的には一九四四年の終わりに、現在のような和解協定書とノータイスがワンセットとなる方式が確立されている。このノータイスも、委員会命令で命じられるものと同じのものとされ、法の具体化、命令の履行と同じ形になることとされたのである。

また併行して、和解について地方支局の責任が明確化され、現在の体制がほぼできあがっている。なお、この頃、和解にあてはまる用語として adjustment をあて、法あるいは命令・判決の履行 (compliance) の面を強調し、従来の取引あるいは妥協 (bargaining and compromise) を含んだ用語としての settlement を使わないこととされている。そして事件の終結区分も adjusted と表示されていたが、一九六五年からは現在の非公式和解、公式和解の二分類になっている。

以上は、第二次世界大戦の終戦直前までの状況であり、この過程のなかで法の履行面の強化と、様式の整備がなされ、さきにもた現在の型にたいする基本的な考え方が確立されてきたものと解してよいであろう。⁽²⁷⁾

3 政策達成のための和解テクニック

さて、われわれが労働委員会で経験しているとおり、和解のための折衝工作は漫然とやっけても成功するものではない。ましてNLRBにおけるごとく、法の具体化を目ざすものであれば、なおさら困難であろう。

そこでNLRBの実務手引書は、和解成功のための要諦を詳細に解説している。その大要は、つぎのとおりである。⁽²⁸⁾

- ① 和解成功の基本的な要因は、地方支局の能力と誠実さに関する社会的信用にある。事実をたいする十分な調査と検討のうえにたつて、公式手続に移行した場合の不当労働行為成立について、公正な確信をもって和解折衝に入らねばならない。メリットケースの公式手続における成功率（最終的に救済命令を得る率）の高さも社会的信用度と十分関係がある。また、回復措置 (remedy) は委員会命令で期待される範囲をこえてはならない。また、回復措置がこの範囲より低い場合は特別の理由がなければならぬ。
- ② 和解折衝の最初の時点で、当事者にたいして、地方支局が調査の結果メリットありと判断していること、かつ和解内容は調査担当官の提案を地方支局長が採用したものであることを明らかにしなければならない。

③ タイミングとしては、地方支局長が救済請求を行なう直前がよい。これ以降は、公式手続になるが、時間と金の節約は、国家にとつても当事者にとつてもきわめて有益であるといつて説得するのである。⁽²⁹⁾

④ 経験の積みかさねにより和解テクニックは熟練するが、絶対的には、法的にも事実把握のうえでもケースにたいする完全な知識をもつことが基本的な出発点である。これがなければ、説得する根拠がなく、説得力がないことになる。

もつとも、みぎにみたテクニックもまた建前にすぎない面がある。すなわち、和解に関してはNLRBは法律上の諸権利を強制する面と当事者の交渉による自主解決の促進という、矛盾した二つの義務をもつ。⁽³⁰⁾そして、違反からの回復と、当事者の自主解決とを同時に不可分的に成立させるためには、どうしても前者からの差引は免れないことになるのである。さきにもた和解方式としての当事者和解の内容が不均一であるのも、この当事者の自主解決が強調されたからにほかならないものといえよう。

以上で、いちおうNLRBにおける和解の建前論を知ったが、さらに実態調査にもとづくその現実像をみていくこととしたい。ここでは、法の実現と当事者の自主交渉（取引）との間のディレンマが具体的に現われるであろう。

四 解雇ケースの和解の実態

以上のような、NLRBの和解のいわば建前にたいして、さらに現実の和解がどのように行なわれ、また、その結果がどうなっているかを知ることには、法あるいは制度の実効性を測定する意味からきわめて重要なことである。

しかし、NLRBの和解の実態調査もわが国と同様非常に少ない状況にある。わたくしが参照しえたのも以下に紹介する二例のみであるが、いずれも解雇ケースに関する二地方支局で取り扱った事例の悉皆調査であり、NLR

第1表 被解雇者が原職復帰を拒んだ理由 (86名)

件数	理由
39	会社の報復を恐れたもの
28	よりよい仕事を得ている
10	バックペイが必要(会社による原職復帰なしの和解提案の受諾)
3	手続をすすめても棄却の可能性の高い弱いケース(同上)
9	会社が嫌いだ
12	不明
計 101	(重複回答あり)

このうち、最も多い「会社の報復がこわい (fear of company retaliation)」という理由は、具体的には他の者よりもきついか、または汚い仕事を与えられることであるが、和解折衝における会社の態度、会社の労務政策の長い歴史を知ることなどのなかから復帰後に起こりそうなこととして感じとられるものである。

「バックペイが必要」という理由は、州法により被解雇者は希望すれば失業手当 (unemployment benefits) を受け取ることができるが、金額が累積するとともにその返還支払いに悩むことになる。かかる場合に、たんに原職復帰を放棄することと引き換えに数百ドルのバックペイ支給を会社が提案することは、その条件受諾のための強い誘惑となるのである。

「会社が嫌い」というのは婦人の例で仕事に愛着心がない場合、「弱いケース」というのは、公式手続をすすめても救済命令の見とおしがたたず、かえってバックペイを失うとみられる場合である。いずれも原職復帰をあ

式一件書類により、また残り二〇パーセントは被解雇者、NLRB担当官その他の面接調査によっている。

(2) 被解雇者の原職復帰と復職しない理由

① 被解雇者に和解を打診した場合、ほとんどの者が会社への復帰を希望するが、この調査でも八〇パーセント(二五五名)が復帰を希望している。しかし、一九四名のうち復帰しえたのは八五名であり、八六名は退職し、二三名は優先的採用者リスト (preferential hiring list) に登録することとされた。

そこで、なぜ八六名もの被解雇者が復職しないで退職していったか(大部分はその意思に反して)が問題となるが、その理由は第1表のとおりである。

Bにおける和解の実態を相当正確に伝えているとおもわれる。解雇・不利益取扱いは支配介入などとは異なり、不当労働行為が個別具体的に発現されるのであり、和解によってそれがいかに回復・是正せしめられたかについても、具体的あるいは統計的にも把握することが可能だからである。同時に、解雇はタ・ハ法八条(a)(3)項に該当するが、同項違反の申立は例年最も多く、NLRB取扱事件の中心を占めているのである。³¹⁾

そこで、解雇ケースの実態調査を手がかりとして、NLRBにおける和解の現実の姿を探っていくこととしたい。貴重な資料と思われるので、少し長い要約と引用を許されたい。ここでは、解雇事件についていかに原職復帰がむずかしいか、それを使用者がいかに妨げているかを知るのである。

1 実態調査A——NLRB第一地方支局の和解ケース追跡調査³²⁾

(1) 調査の目的・対象・方法

さきにもたように、解雇が不当労働行為に該当する場合、その回復措置は、①原職または原職相当職 (same or substantially employment) への復帰、②バックペイ、③ノータイスから成っている。

この調査は、右の①について、何名の差別された被解雇者が企業に復帰しあるいは復帰しなかったか、復帰した者はその後もその企業に勤務しているか、退職した場合その理由は何かを中心に調査している。要するに、いかなる内容の和解が行なわれ、その後その和解はどうなったかということである。

調査対象は、NLRB第一地方支局(在ポストン市)において一九六二年七月一日から一九六四年七月一日までの二年間に和解したタ・ハ法八条(a)(3)項該当の七一ケースで、被解雇者は一九四名である。和解方式は、非公式和解が五〇ケース、公式和解が二一ケースである。業種は製造業三六企業、サービス業二一企業、販売業一四企業である。

調査方法は、約八〇パーセントが第一地方支局に保存されている担当官のメモなども含む詳しい公式、非公

きらめる理由として必ずしも自明とはいえないものである。

要するに、この調査結果は、会社の報復のおそれを除去することが原職復帰に大きく影響することを示しているが、他に一緒に復帰する者がいる場合、労働組合が引き続き支援する場合などでは、その恐怖が緩和されることとなる。

② 一方、和解折衝の過程において、会社が被解雇者の復職を拒否する姿勢をとりつづけることは容易である。

この調査では、三〇社が被解雇者の復職を和解の条件として主張したが、結局二一社がその意思をおし、説得の結果復職を受け入れたのは九社にすぎなかった。しかし、かかる条件が付されていない場合は、二九社中の二〇社が復職を受け入れている。復職にたいする会社の抵抗が復職者を少なくしている主たる要素となっているのである。

また、和解に要する期間も重要である。和解折衝の期間中に会社側代表が被解雇者または労働組合にたいしていかに対外的であるかを示すという意味で、和解の所要時間 (settlement time) も会社の主要な戦術となる。事実、この調査でも、四カ月以上かかったケースでは少数しか復帰していないのにたいして、一カ月以内に解決したケースでは、実に全員が復職を果たしているのである。³³

③ 以上はいわば外的な要素であるのにたいし、被解雇者個人の意思の面では、たとえば先任権 (seniority) についての考え方が復職に影響しており、先任権年限の長い者は復職希望が多い。この調査では、先任権一年未満の場合は復職を拒む例が多く、これにたいし五年以上の先任権を有する者は二八名中の二〇名が復職しているのである。

また、この先任権のほかでは、実際によりよい仕事を見つけたということが必ずしも復職放棄の原因にならないわけではなく、賃金がかえって低い場合でも主観的に自分で「よい」とおもう仕事につける場合は復帰しない例が多い。

(3) 原職復帰後の退職理由と就労継続の条件

① 和解によって復職し、ポストノータイスの掲示期間である六〇日を経過すると、事件は完全に終結する。わが国も同じであるが、NLRBでも事件終結後は当事者とまったく接触がない。

そこで、復職した八四名の状況が調査されたのであるが、そのうちの六〇名が二年以内に退職していた。調査者はこのうち三分の二にあたる四〇名の者と面接調査しているが、その結果、離職者たちは会社の復帰者にたいする不正・不利益な取扱い (bad company treatment) を、その離職理由として認めていることが判明した。

いわく、ほかの連中は常に自分より上にいる、自分は常に悪い仕事を与えられた、まったく不快なことであった、自分はこのようなことをふたたび繰り返したくないとおもっている……。

② まず、就労継続の条件とならないのはつぎの二点である。

第一は、最も驚くべきことに、復帰した会社のなかに労働組合が組織されているか否かは就労継続の条件にならず、調査例からはむしろ労働組合がない場合のほうがより多く就労を継続している。

第二は、和解の方式の差異も就労継続の長短に影響していない。NLRBは、当事者への強制面をもつ公式和解よりも、双方の合意を基礎に満足して履行する非公式和解を重要視しているが、調査結果は、就労継続ケースの七〇パーセントは非公式和解により、また離職ケースの七一パーセントも非公式和解により復帰したものであり、両方式による差はなかったのである。

③ ところで、就労継続の条件となるものとして、あらかじめわかっているものもある。たとえば先任権については、就労継続者の平均先任権は六年半でその中間値は三年半から四年であるのにたいして、離職者の平均は二年半であり、その中間値は一年半にすぎない。先任権の長い者が復帰後も就労を継続する例が多いのである。

しかし、以下にみる他の条件はあらかじめ明白であったのではなく、関係者との討議のなから発見されたものである。このなかでは、復職が成功した一六社について個別に検討して抽出したつぎの三点が重要である。

第一は、最も重要なものとして企業規模の点がある。この一六社のなかには、従業員数一〇人以下の小企業五社と、三〇人以上の大企業五社があるが、この一〇社のうち七社が就労を継続している。そして、企業規模が非常に小さいかまたは非常に大きいが、就労継続を明らかに区分けしているのである。すなわち、非常に大きい企業の場合は、被解雇者は企業全体の運営のなかに組み込まれてその個性を失ってしまう機会が多く、非常に小さい企業の場合は、被解雇者の個性になつた取扱ひをしており、いずれも復職者の不当取扱ひは発生しにくいとみられるのである。

第二は、企業側の変化の点である。たとえば会社内の反組合的感情が一人の人物によって形成されているような場合、その人物が会社を去ることは就労継続の決定的な好機となる。すなわち、この調査では四社がこれに該当し、とくに一社では、新しい経営者の就任が就労を継続させる条件となつただけでなく、すでに復職を放棄していた者の再採用さえ試みているのである。

第三は、企業の急速な発展の影響であり、三社がこれに該当している。すなわち、復職者は相対的に高い先任権とより豊富な経験をもっているわけであるが、業務の増大と新入社員増加は、この復職者に思わぬプレミアムをもたらすのである。このなかで経営側も不当な取扱ひをすることを忘れていくのである。

以上のように、復職者が退職せず就労を継続している一六社について、その特徴として経営側の変化(四社)、企業の急速な成長(三社)、小企業(三社)、大企業(四社)をそれぞれ抽出したが、一六社中の一四社がこれに該当している。同時にこの一四社の例では、労働組合の被解雇者にたいする保護、NLRBが強調する当事者の合意を基礎とする非公式解決の双方とも、就労継続の条件・理由になつていない。要するに、復職者が企業にとどま

っているのは法の履行ということとは無関係な理由によるのである。

また、種々の条件は相互に関連して被解雇者に働きかけるのであり、たとえば就労継続の強いプレッシャーとしての高い先任権、労働組合の支援、転職するための労働市場がない (poor job market) ことなどと、弱いプレッシャーとしての大・小企業、経営側の変化、企業の急成長などがからみ合っているのである。

要するにこの調査は、復職の成功と就労継続のための諸要素が実は、NLRBの事前の寄与あるいはそのコントロールとも関係がない要素から成り立っているという結果を示しているのである。

2 実態調査B——NLRB第一六地方支局の和解ケース追跡調査³⁴⁾

(1) 調査の目的・対象・方法

調査目的は、さきの第一地方支局関係の調査の場合と同様である。

調査の対象は、NLRB第一六地方支局(在フォートワース市)において、一九七二～七三年の二年間に和解したタ・ハ法八条(a)(3)項該当の全ケースである。対象となつた企業および労働組合は、業種、組織形態とも全体を網羅している。調査方法は、全ケース二二九名の被解雇者、八六企業、四三労働組合に質問票を送り、回答がない場合は電話、面接を行なっている。その結果、二二九名中の二二七名について調査がなされている。

(2) 被解雇者の原職復帰と復職しない理由

被解雇者二七名中、復職した者五七名、復職を拒否した者一二九名、優先的採用者リストに登録された者三一名(その後再採用された者一三名)である。復職を提示された者のうち一二九名(五九パーセント)がこれを拒絶したのであるが、この調査の結果、被解雇者が復職を提案したNLRBあるいは使用者にたいして述べたその拒否理由と、調査者にたいして述べた理由との間に相当の差異があることが判明している。

第2表は復職拒否理由の内容である。二ないし三の重複回答があるが、そのうち、「会社の報復が恐い」と「バ

第2表 被解雇者が原職復帰を拒んだ理由 (129名)

件数	理由
114	会社の報復が怖い
21	バックペイが必要 (会社提案受入れ)
51	すでによりよい仕事を得ている
7	弱いケース (会社の復職なしの和解提案受入れ)
20	会社が嫌いである
13	不明または説明なし
計 226	(重複回答あり)

「バックペイが必要」との重複が最も多い。問題はしかし、その真の理由であり、被解雇者が調査者にうちあげた話には、つぎのようなものもあつたのである (製造会社で働いていた婦人労働者の体験)。

Aは勤続三年、優秀な労働者として格付けされ、直属の監督者も、Aはかつて監督した者のうち最高の従業員の一人だといっていた。しかしAが組合のピケットラインをこえてくることを拒み、組合に加入した後、突然予告なしに解雇された。NLRBは和解においてAの原職復帰、バックペイを命じたが、監督者とAとの間につきの事実が発生した (以下はAの発言、ただし使用者側にも確認済)。

「……ストが終わって工場長から手紙がきた。私が、所属長のところへ話に行き、その後仕事に復帰させるとあつたので所属長に会つたが、彼は私の組合およびストライキにたいする考えは変わらないか、きいた。私が変わらない旨答えたところ、彼は「きみの仕事ぶりは好きだし、よい労働者だともうが、もうきみを使う気はないので他の仕事を捜せ」といった。それでわれわれ家族は移住を決心した。なぜなら同時に彼は、「きみの名前をブラックリストにのせすべての企業に回す、もうきみはテキサス州ではどの仕事にもありつけない」といったからだ。オクラホマ州にきてもう二年にもなる……」

このように法を侮辱しNLRBに挑戦する例が一ケースだけなら、いわゆる例外としてすまされよう。ところが、一六〇ケース中の四二ケースは、被解雇者が復職したあかつきには使用者はその者に報復すると脅迫しているのである。また、通常はインフォーマルグループの個人的会話のなかで、間接的なかたちでその意を伝えるのだが、八

ケースについては、復帰したときはその者を要注意人物 (marked man) として扱う旨、監督者が直接被解雇者に言明しているのである。

ある組合役員は、かかる脅迫はしばしば発生しているが証明はきわめてむずかしい、なぜなら、インフォーマルグループのなかで、しかも会社に忠誠な者がやるのであるから、その者からの証言は期待できないといっている。事実、この四二ケース (四二人の監督者) の組合抑圧・反組合的言動は、研究者の調査によつてはじめて明らかにしたのである。

(3) 原職復帰後の退職理由と在職期間

この調査対象者のうち、復職したのは結局七〇名 (三二パーセント) であるが、調査時点においてすでに六〇名が、せつかく復職した企業から退社している。

第3表は退職者が答えたその退職の理由である。これにたいして、第4表は公正を期するために使用者側からきいた退職の理由である。また第5表は、六〇名の復職者がどの時点で退職していったかを示すものである。

ここで、最も注目すべきことは、六六・五パーセントもの退職者が「会社の不公正な取扱」 (unfair company treatment) を退職理由にあげたのにたいして、使用者はその六六・九パーセントが「理由不明」 (employee left for unknown reasons) であつたとしている点である。第5表にみるように、退職は復帰直後から始まっているのであるが、この退職者があげる「意地悪」 (snipe) が大きく表面に出るのは、復帰の二カ月後である。

また、現に在職している一〇名と、六カ月以上在職し、その後退職した二〇名の合わせて三〇名を調査したところ、三四・三パーセントの者が復帰後に公正な取扱を受けなかったと答えている (退職者は健康上あるいは別のよい仕事につくなどの理由で退職)。しかし、これらの者の所属していた組合はまったくこれを否定し、使用者も四パーセントについてだけしかこれをみとめていない。

この法に従わない使用者にたいしては、「新しい武器一式」が必要だという。そして具体的につきの七項目にわたる改善案を示している。

- ① 被解雇者の経済的圧迫をなくするために、係争中は労働組合の負担において仕事を探すこと。
- ② タ・ハ法一〇条(j)項を活用すること。本項は、被解雇者を直接復帰させる命令 (injunction) を可能としているが、現実には反覆して違反するケース以外の適用は皆無に近い。本項の積極的活用は、復職をためらっている被解雇者の気持を変える効果がある。
- ③ 優先的採用者リストはやめること。ただし企業閉鎖の場合にのみ使用する。この場合NLRBは、被解雇者が再採用されるか、企業が活動を再開する意志がないことを確認するまで定期的にチェックしなければならぬ。
- ④ NLRBの機関（地方支局）における和解による復職政策の強化、徹底したインタビューシステムを設定すること。
- NLRBは和解復職のさい、当事者に文書を送り、復職に伴う諸権利、復職後いかなる取扱いが許されないかを記載すること。文書には、トラブルあるいは質問に答えるべき履行担当官 (compliance officer) の氏名を記入すること。
- ⑤ 不当労働行為については十分に公表すること。地方支局は新聞社との関係を設定し、不当労働行為の記事を強化すること。かかる広範な報道は、以後の妨害行為を予防できる。
- ⑥ 不当労働行為の違反者は、被解雇者に損金額として三倍のバックペイ (damages of triple backpay) を支払うこと。NLRBの利息付バックペイは、すでに訴訟費用原則 (the principle of charging damages) の考え方に非常に近いといえる。

第3表 復職者の退社理由

(退職者回答)

理 由	百分率
会社の不公正な取扱い	66.7%
会社が解雇した	6.7
レイオフ	3.3
企業閉鎖または企業移転	3.3
健康上の理由	6.7
定年退職	2.5
よい仕事をみつけた	6.6
不明または説明なし	4.2

第4表 復職者の退社理由

(会社回答)

理 由	百分率
業務遂行能力の不足	8.2%
会社の不公正な取扱い	2.0
企業閉鎖	3.3
レイオフ	3.3
健康上の理由	6.7
定年退職	2.5
よい仕事をみつけた	7.1
理由不明	66.9

第5表 復職後退職した者の在職期間

(退職者60名の回答)

期 間	百分率
0～1週間	10 %
1～2週間	8
2～4週間	7
1～2カ月	3
2～4カ月	27
4～6カ月	12.5
6カ月以上	32.5

なお、調査をつうじて明らかになった興味ある事実としては、その転退職の理由となつたいやがらせは、たんに使用者からだけでなく、一緒に働いている同僚からも受けていることである³⁵。

3 実態調査にもとづく改善案

和解の実態について以上のとおり詳しくみてきたが、そこではさきの建前論とは相当の開きがあることがわかった。そこで調査者はそれぞれの調査結果にもとづき、その改善案を提示している。

(1) 実態調査Aにもとづく提案

調査者は、実態調査Aの結果からみて、ワグナー法制定以来、使用者は法を十分に受け入れてこなかったとい

⑦ 反覆違反者にはきびしい罰金を科すべきである。この調査対象企業のなかには、法を破るほうが労働組合を受け入れるより金がかからないという単純な理由によって、故意に違反を反覆する明らかな例があったので、この提案は非常に重要である。

以上の七項目は一体となつて法違反の防止策として提案するものである。タ・ハ法は現在その違反にたいする原状回復 (restitution) のみを追求し、処罰はしない。しかし、この調査研究の結果は、かかる調整的政策 (policy of conciliation) は機能していないことを示している。企業が法を破るのは、かれらの考える目的が結局正当化され、費用もほとんど使わないですむからである。

十分な処罰、積極的な強制は、法にしたがうことについて重要な刺激を与えるにちがいないのである。

(2) 実態調査Bにもとづく提案

実態調査Bにもとづく提案は、つぎの五項目である。

- ① NLRBは被解雇者の諸権利について十分に説明すること。ただし、この点について一〇名に回答を求めたところ、わずか九名が知っていたにすぎなかったのである (A提案④参照)。
- ② 不当労働行為が発生したときは、いかなる場合でも十分に公表すること。企業内におけるノータイスでは不十分なのである (A提案⑤参照)。
- ③ タ・ハ法八条(a)(3)項違反者にはきびしい罰金を科するとともに、被解雇者には解雇による損害額を支払うこと。三倍のバックペイが命ぜられるべきであり、また、他法の例における二倍あるいは三倍の損害賠償も支払わせるべきである (A提案⑥⑦参照)。
- ④ システムの徹底的改善。原職復帰、復帰後の差別、ポストノータイスなどの徹底的追求、および、NLRB地方支局の予算、人員、過重労働の改善など (A提案④参照)。

⑤ タ・ハ法を改正し、悪質な違反者にたいする懲罰基準を設定すること。
以上の提案は、とくに新しいものではないが、解雇ケースに適用する場合一定の効果があるとおもう。懲罰的であつてはならない (must not punitive) ということから法が脱皮し、NLRBも、さらに手続も変わるなかで、解雇からの回復そのものも改善されることになるであろう。

五 NLRBの問題意識と和解の改善案

1 以上にみたように、NLRBにおける和解も、建前と現実の間には相当のギャップがあり、現実面ではわが国の状況と相共通する面が多いと考えてよいであろう。

わたくしは、都労委係属の不当労働行為申立事件のうち、一九六三〜七三年の一年間に和解で終結した二九五件について申立内容と和解結果を大まかに調べてみたが、労組法七条一号の事件は五割弱の回復、同二号事件はほぼ一〇割、同三号事件は抽象的表現による処理がなされる例が多く、ほとんどが回復されなまま終結していた。⁽³⁷⁾ このことを背景に、NLRBでも同じ人間のやることだから似た事情があると予想して地方支局で事情聴取をしたわけであるが、第二一地方支局では和解がうまくいっていない面があるのではないかと、質問に、現地調査官からむしろげんな顔をされた。第二〇地方支局の和解事件の責任者たる支局次長も、さきに述べた当事者和解 (non-board adjustmentと説明) の内容については相当苦慮している様子がみられたが、NLRBの指令にもとづき、政策としてこれを実施している面ではあまり疑問はもっていないように見受けられた。

ところでNLRBは、マーフイー (Betty Southard Murphy) 前会長が、事件増、審査遅延などの問題意識から一九七五年一〇月に、NLRB会長の特別調査委員会 (The Chairman's Task Force) を設置した。そして労働法を専

門とする弁護士、大学教授らで構成する二七人の委員にたいし、二年間の予定でNLRBの手続を中心に全体を洗い直し、規則と手続を最新のものにすべく答申を求めた。その結果、一九七六年一月五日に中間報告がなされ、六九項目にわたる提案がなされている。³⁸⁾

しかし、ここでも、諮問内容あるいはその視角と関連するが、和解の実態調査等にもとづく問題意識はない。そして、公式・非公式和解と取下げによる処理がNLRBの事件処理上重要な地位を占めてきたが、申立事件の激増のなかで和解による処理の割合が横ばいであることから、未処理事件が溜まり、ひいてはNLRBの予算、人員を圧迫しているとして、いかにすれば当事者の権利を保護した和解件数を増やすことができるかという点に焦点をあてて検討したといっている。³⁹⁾

2 特別調査委員会中間報告の和解に関する改善案はつぎの五項目である(委員の全員一致)。

① 委員会は、地方支局長が和解あるいは取下件数を調整する自由裁量権の範囲をより広くすること。

② 右の和解と取下げの調整責任者は地方支局長ごとに一名とすること。

③ 委員会の機関(注——地方支局長等担当官、行政法審判官)は和解交渉と取下げについてのテクニックと同様に、法と政策についての訓練をより強化されるべきこと、そのうえに立って、和解、取下げにより積極的に行動すること。

④ 行政法審判官の審問開始前打ち合わせ (pretrial conference) のさいにおける当事者間の和解を積極的に強化すること。

⑤ タ・ハ法八条(a)(3)項または同(b)(2)項該当のケースにおける当事者間の和解協定は、被解雇者本人の正当な異議申出がない場合には、原則として地方支局長が受け入れること。

この答申についてNLRBは、一九七七年五月二五日、特別調査委員会にたいしてその採否の結果を通知してい

る。その内訳は、採用(提案③)、却下(提案⑤)、留意(提案①②)、たな上げ(提案④)であった。和解に関するかぎり、この中間報告は、NLRBを満足させるものではなかったといえよう。

六 おわりに

以上、NLRBにおける和解の問題状況を明らかにした。最後に、簡単にNLRBにおける和解の特徴点をまとめ、わが国でもそれほどの困難がなく参考にできる点を指摘しておくこととした。

まず、特徴としてあげられるのは、つぎの諸点である。

① 和解はNLRBの政策であり、法的根拠、手続上の諸規定、実務手引書も完備していること。

② 和解の対象はメリットケースに限られること。

③ 和解の形式、内容はNLRBの救済命令が基本となっていること。

④ 早期の和解が絶対原則であり、メリットケースに関して和解前置の形をとっていること。

⑤ 和解のテクニックも研究されていること。

わが国の労働委員会制度がNLRB制度をならったものであるとはいえ、労働基本権の憲法上の根拠の有無、制度、機構その他に大きな差異があるので、一方の手続方式をそのまま無条件にとりいれるわけにはいかないが、少なくともつぎの点は可能であるとおもふ。

① 法的根拠の明文化・労働委員会規則の整備。

② 早期の和解を試みる。⁴⁰⁾ただし、現状は審査委員、労使参与委員とも調査段階から事件終結まで一貫して同じ委員が担当しているが、これを変え、調査・審問前の和解担当を、審問開始後の担当とは別の三者構成とする

こと。このなかではじめて自己の心証（メリットの有無）にもとづいて当事者を説得することができるのである。⁽¹⁴⁾

③ 和解のテクニクについても検討すること。

なお、わが国も和解を根本から再検討すべき時期にきていると思うので、まず具体的かつ体系的な実態調査をすべきではないだろうか。その場合、本章で紹介した実態調査A、Bの枠組が参考になるであろう。

- (1) 労働委員会年報第三二集資料第二表参照。なお、一九七七年度の初審事件の終結状況は、最終結案件八九六件のうち、命令・決定二六件、和解四八二件（うち関与和解三三三件、無関与和解一四九件）、取下げ二八八件である。
- (2) 一九七七年度NLRB年報二八二頁。
- (3) 却下については件数、その全体に占める割合ともわが国の数字とくらべると異常に多いようにおもう。NLRB第二〇地方支局長 Donald E. Twolhey 氏の説明では、「窓口はできるだけ広く」ということであった。取下げも同じく多いわけだから、PRその他政策的に不十分なのではないかとの質問にたいしては、ワシントン本部の方針であり関知するところではないとのこと。申立があれば、地方支局長はただちに調査活動に入るのを原則とするのであり、調査をしても却下が多いのでは訴訟経済的にも疑問になるが、窓口を狭くするマイナスのほうが大きいと考えられているのである。この却下の内容については、少し古いデータであるが、支局長の却下決定を不服として事務総長に不服申立をしたケースの場合、不当労働行為性の欠如または証拠不足 (lack of merit or evidence) が八九パーセント、NLRBの管轄基準外が五パーセント、六カ月の申立期間経過が五パーセントとなっている。また、この八九パーセントを占めたケースの審査結果は、明白な不当労働行為性の欠如三九パーセント、救済請求の提示八パーセント、ボーダライオンにあるもの四二パーセント（計八九パーセント）となっている。 Cf. Ernst J. White, *The NLRB and the General Counsel Revisited*, *Labor Law Journal*, April 1959, p. 257.
- (4) 現在NLRBは、事件増、審査遅延、有能な行政法審判官不足をその最大の問題点としているが、これらはわが労働委員会にも共通した問題といえよう。

- (5) 塚本重頼『労働委員会』一〇八頁。
- (6) 大和哲夫「労働委員会による救済とその課題」『実務民事訴訟講座』一八五頁。
- (7) 最近の文献として、森本弥之介「労働委員会における不当労働行為事件審査の運用からみた問題点」『学会誌労働法四九号五一頁。
- (8) 本稿脱稿後、和解後の状況についても調査された「不当労働行為事件に関する追跡調査」（中央労働時報六二七号）に接したが、参照するいとまがなかった。なお、原田賢司「和解」『学会誌労働法七二号三六頁。
- (9) NLRBにおける和解についても述べられている文献として、L・シルバーク「N・L・R・Bの不当労働行為の審査について」中央労働時報四二四号、石川吉右衛門「不当労働行為における和解」法学教室（第一期）四号九三頁、道幸哲也「不当労働行為制度によって保護される『権利』の性質」(一)(二)『北大法学論集二六巻三号、四号、二七巻二号がある。
- (10) 本稿の和解に関する実務的記述は、わたくしが一九七八年七月にNLRB第二〇地方支局（在サンフランシスコ市）を訪問し、同支局長から二日間にもわたり和解を中心に実情を聴取したもの、および、NLRBの実務手引書 (National Labor Relations Board Caschandling Manual — part One — Unfair Labor Practice Proceedings, April 1975) の約七〇頁にわたる説明を基礎としている。
- (11) NLRBにおける手続の概要については、本書第一章「NLRBの審査制度の概要」参照。
- (12) ちなみに、タ・ハ法八条(a)項の使用者の不当労働行為について一九七七年にメリットありとされたのは申立総数の三六・〇パーセントであった（一九七七年度NLRB年報一三三頁）。
- (13) 和解の権限は本来NLRBに固有のものともみられるが、法的根拠としてはタ・ハ法一〇条(a)項に、不当労働行為を防止する権限は他の和解 (adjustment) などに影響されない旨、いわば反面規定として存在する。またNLRB規則の §§ 101.7, 101.9, 102.51 に和解の規定があり、また、前掲の実務手引書の詳細な説明とあわせて和解の推進には遺漏ないよう配慮されているといえよう。なお settlement adjustment による非公式和解の推進は連邦行政手続法の精神でもある。 Cf. *Federal Administrative Procedure Act* § 554 (c).
- (14) なお、わが国の場合は労組法に規定がなく、労働委員会規則三八条のみである。

は、NLRBマニュアルにも明記されていたのであるが、一九七九年一月に、最高幹部のヒギンズ氏（事務総長代理。のちボードメンバー）とラバーズ氏（のち事務総長）に確認したところ、マニュアルをみて驚き、「すぐ訂正・削除する、今は運用されていない」とのことであった。以下に初稿時の拙文を掲げておく。なお、事例は少なかつたとおもわれる。

「文書化しない和解とは、被申立人 (charged party) が地方支局の担当官の提案にしたがって、具体的な回復措置 (remedial action) はするが、和解に伴うべき和解協定書の作成、あるいはノーティスの掲示を拒む場合である。実務手引書は、団体交渉の再開、被解雇者に対する原職復帰とバックペイの提供などを例示している。

このような回復措置とともに、申立人の自発的な申立取下申請がなされる場合、通常その取下げは地方支局長によって承認される。

一方、回復措置について申立人が不満足で取下申請がなされない場合があるが、地方支局長は以後の手續進行のために、その回復措置により法の目的が達成されているかを確認しなければならないとされている。この場合、十分なあるいは実質的救済がされており、かつ被申立人に同様な不当労働行為の前歴がなく、また再発、反覆するおそれもないとみられれば、申立は法の目的が達成せられたものとして却下される。事件終結後、地方支局長はNLRB本部に経過を報告する。」

(15) Kenneth C. McGuiness, *How to take a case before the National Labor Relations Board*, 4th edition, 1976.

なお、和解形式を三種に分類して、非公式和解・公式和解とともに、informal adjustmentをあげる例もあるが、後者はその解説によると、本稿の「当事者和解」をさしていると同解される。Cf. Morris D. Forkosch, *A treatise on Labor Law*, 2nd edition, 1965, p. 636.

(16) Cf. Louis G. Silverberg, *Informal Disposition of NLRB Cases*, *Monthly Labor Review*, July 1954, p. 762. McGuiness, *ibid.*, p. 239.

(17) 以上の実態は、前述一九七八年七月の訪米のさいに聴取したものである。ただし、説明者は non-Board adjustmentと表現し、第二〇地方支局で年間三〇〜四〇件あるとのことであった。

そのさい、私がいわゆる条件付命令について説明したところ、NLRBではまったく考えられないとし、「お前は調整担当 (mediator) だからそう考えるのだろうか」と一本とられたかたちとなった。

(18) たとえば一九六〇年度NLRB年報一三頁。

(19) したがって、「解決金」などはない。なお、別の資料によると、バックペイの利息は九パーセントに変更されるが、和解については従前どおり六パーセントのままとされるようである。Cf. *Labor Law Journal*, February 1979, p. 127.

(20) 一九七六年七月に第二二地方支局（在ロスアンゼルス市）を訪問して、写しを入手し説明を受けた事例である。

(21) 実務手引書によれば、委員会と事務総長の双方の承認が必要とされている。また、審問が開始された後であれば、行政法審判官の承認をとってからNLRB本部にあげられる。なお、公式和解の実物見本については、McGuiness, *op. cit.*, pp. 340-3.

(22) 州の労使関係局においても「和解」が重視されるが、たとえば、ニューヨーク州労使関係局 (New York State Labor Relations Board) では、当事者間の任意解決 (voluntary adjustment) を調査手続をおして試みるのが調査目的の第一にあげられている。Cf. Kurt L. Hanslowe, *Procedures and Policies of New York State Labor Relations Board*, 1964, p. 39.

また、新しく一九七五年八月に創設されたカリフォルニア州の農業労使関係局（略称ALRB—Agricultural Labor Relations Board）でも、訴訟手続によらずして当事者が相互に満足する解決にいたる十分な機会を準備することをその政策としてかかげ、手引書には約八〇頁にわたって「和解」(Settlement) の詳細な説明がある。本書補論I「カリフォルニア州の農業労使関係法」参照。

(23) 一九六一年度NLRB年報五〜六頁。

(24) 一九三六年度NLRB年報三五頁。

(25) 同右三二頁。

(26) Cf. Harry A. Millis and Emily Clark Brown, *From the Wagner Act to Taft-Hartley*, 1965, pp. 30-75, 81-82. なお、筆者の知るかぎり、このほかに和解の形成過程を記したものがなく、また、NLRB年報も断片的にしか載せていない。したがって、本文の記述はこの本の該当部分に負っている。

(27) この後、タ・ハ法が制定される直前にも戦後の財政難と人員不足から滞留事件が増え、これを一掃するため、ふたたび非公式和解が強調された経緯がある。Cf. Millis and Brown, *ibid.*, p. 61.

(28) 労使紛争解決のテクニクについては、わが国ではあまり体系的に整理されていないが、アメリカでは相当研究されている。調整関係については、本書補論III「労働争議の調整テクニク」においてアメリカの実情を紹介した。

(29) この「時間と金がかかる」というセリフは、NLRBでも、調整を行なうFMCでも聞かされたが、都労委の幹旋のさいにも「不当労働行為事件で争うことになる……」と、相当説得力をもって使われている。審査遅延が解決の妙薬となつてゐるといふやうか。

(30) Cf. 1976 Interim Report and Recommendations of Chairman's Task Force on The NLRB, VIII Settlement.

(31) 一九七七年の場合、タ・ハ法八条(a)(3)項の申立は(a)項全体の六四パーセントを占めている(一九七七年度NLRB年報二二二頁)。

(32) Les Aspin, Legal Remedies under The NLRA — Remedies Under 8(a)(3), Industrial Relations Research Ass'n Proceedings of the Twenty-third Annual Winter Meeting, Dec. 28-29, 1970, Detroit, Mich. 本論文の入手には東京大学菅野和夫教授のお世話になった。

(33) 復職はなるべく早いほうが成功率が高いことについては、後述の実態調査Bにおいても、二週間以内の場合は九三パーセントが復帰しているのたいして、六カ月をこえると五パーセント以下になるデータが示されている。

(34) Elvis C. Stephens and Warren Chaney, A Study of the Reinstatement Remedy under the National Labor Relations Act, Labor Law Journal, January, 1974, pp. 31-41.

(35) 調査者は、復帰して二カ月後に退職した一人の労働者の体験談をここでも詳細に記録し、復帰直後に始まった使用者の法を無視する態度に加えて、二カ月後には同僚が昼食のための食堂で彼のまわりには坐らず話しかけもしなくなり、話かけようとした彼を上司たる監督者がすぐさま飛んできて注意したと述べている。

なお、これらのほかにも興味あるデータが示されているが、対立する事実を鮮明にしているわけではないので、本章では引用しない。

(36) 他法の例として、民事訴訟(Civil Suit)とFair Labor Standards Actをあげている。

(37) わが国の労働委員会全体の和解による処理状況については、近藤紘一「和解を中心とした紛争処理状況」別冊判例タイムズ五号一二四頁以下が詳しい。

(38) 前掲注(30)参照。

(39) すべての申立事件が公式手続に付されるとすれば、法の運用が阻害されるとの感覚は、少なくともアメリカでは共通性があるように思われる。

Cf. Benjamin J. Taylor and Fred Witney, Labor Relations Law, 2nd ed., 1975, p. 188.

(40) 塚本重頼前都労委会長(のち最高裁判事)は、和解前置主義の採用と労働委員会規則上の明文化を主張されている(「労働争訟の課題と展望」別冊判例タイムズ五号八頁以下)。

(41) 心証の有無を明確にすることが法になつた解決を導く出発点になることについては、拙稿「調整事件の性格と調整機能」労働法律旬報八九〇・八九一号九一〜九二頁を参照されたい。

第六章 仲裁による解決

一 はじめに

標記のように、本章は「仲裁による解決」と題したが、内容としては、東京都労委が昭和五〇年六月二八日に、不当労働行為申立事件六件を含む労使間の長期紛争を、労働関係調整法第四章にもとづく仲裁により解決した「中日新聞社・東京新聞社仲裁事件」の紹介と若干の検討を中心としている。

この仲裁裁定自体はすでに二〇年以上も前のものであるが、あえてここに取り上げる理由は、後にもみるようにわが国では仲裁事件がきわめて少ないなかで、とくにその内容についても不当労働行為事件を対象としており、不当労働行為を斡旋事件の手続でいわば事実上処理することはあっても仲裁事件では唯一の公式に取り上げた事例であること、当時、中央労働時報において紹介したことはあるが、近時米国のNLRBにおいて、仲裁のなかで不当労働行為事件を処理することをもとめはじめ（以前は、不当労働行為事件はNLRBに優先的管轄権ありとしてみとめなかった）、その視点から若干の敷衍を試みたいとおもったゆえである。

以下には、まずわが国の労働関係調整法上の仲裁制度を概観してその意味を確認し、ついで、仲裁事件の経過・内容、その問題点をみることにする。さらに、わが国との対比においてアメリカの状況を概観し、その論点を簡略に示すこととしたい。

二 わが国における仲裁制度の概観

1 斡旋・調停・仲裁の区別

労調法は、労働争議を解決するため、斡旋・調停・仲裁の三種の調整方式を定めている。その調整は、それぞれ労働委員会の会長の指名により、斡旋は斡旋員が、調停は公益、労働者、使用者各側同数の三者構成による調停委員会が、仲裁は公益委員三名よりなる仲裁委員会が担当し行なっている。

斡旋はこの三種の調整方式のうち最も簡易な方法であり、関係当事者間を斡旋し、双方の主張の要点を確かめ、事件が解決するように努める（労調法二三条）こととされている。また、調停、仲裁と異なり、調停案、仲裁裁定など調整者の事案にたいする解決案提示は目的としていない。あくまで当事者による自主的解決の原則のもとに、いわば団体交渉の側面的援助を行なうことが主眼となっているのである。

調停は労働委員会を小型にした形の三者構成よりなる調停委員会が行なう（労調法一九条）が、斡旋より一段重い調整方式として調停開始の条件が法定されている（同一八条）。そして調停委員会は期日を定めて当事者の出頭を求めその主張を聴き、その判断にもとづいて調停案を作成しその受諾を勧告することが義務づけられている（同二四条・二六条）。三者構成による委員会組織がとられ、また調停案の作成義務がある点が斡旋と異なるわけである。しかし、調停案はあくまで案として勧告するものであるから、その受諾は任意である。

以上の二種の調整方式にたいして、仲裁は最も重い方法であり、仲裁委員会が争議の解決案を仲裁裁定の形で当事者に示すことにより争議を解決するものである。仲裁裁定は労働協約と同一の効力をもって当事者を拘束する(労調法三四条)点が、幹旋、調停と根本的に異なっているわけである。そして、仲裁裁定は事実認定にもとづく一種の判定的作業が必要であるから、判定者たる仲裁委員は労使当事者にたいして中立の立場にたつ公益委員から選任される(同三二条の二)のである。⁽²⁾

2 仲裁の利用状況

(1) 以上みたように、三種類の調整方式にはそれぞれ特長があるが、実際に利用されるのは幹旋が圧倒的に多い。すなわち、労働委員会制度の発足した昭和二十一年から同五〇年までの集計をみると、全調整件数四万一三四八件中、幹旋三万七八九件(九一・七パーセント)、調停三三四〇件(八・一パーセント)、仲裁二一九件(〇・二パーセント)である。また、最近も同様であり、たとえば昭和五九年は、幹旋七〇八件、調停二五件、仲裁三件が新規に申請されている。⁽⁴⁾

このように仲裁が少ないこと理由は、たとえば米国では、自分たち(この場合は労使)が努力しても決められなかったことを他の専門家に決めてもらうのは経済的でもあり当然のことと考えているのにたいし、わが国では歴史あるいは経験が浅い(件数も歴年少ない)ことに加えて、かかる場合でも他人に決められることの不安感が大きいことにあるようである。また、いわゆる幹旋の調停化・仲裁化といわれるように、幹旋の果たす役割が一部歪曲、拡大化していることにも理由がある。⁽⁵⁾しかし、いづれにしても、仲裁自体が稀な状況のなかで、後にみるように不当労働行為事件を仲裁方式により処理・解決したことは特記に値するものといつてよいだろう。

(2) ところで、不当労働行為事件を仲裁によって解決しようという都労委の発想には若干の経緯がある。すなわち、昭和四九年五月二一日に都労委が発したラジオ関東事件の命令⁽⁶⁾において、その救済命令主文につき項目(第

四項)があった。

「被申立人会社は、後記目録記載の甲ら七七名に対して、昭和四十七年四月に遡つてつぎの措置を講じなければならぬ。

- (1) 各人の同年四月の給与額を、昭和四十六年における考課区分を平均Aとして再査定した金額に増額すること。
- (2) (1)の増額された給与額を基礎として、昭和四十七年四月における考課区分を平均Aとして再査定して昇給させること。
- (3) 前記(1)(2)の個人別の決定については、労使で協議すること。この協議に際して、被申立人会社は(1)(2)項によることが不当と料する者については、明確な資料および理由を付して、申立人ラジオ関東労働組合にその旨を申し入れることができ、交渉開始の日から二か月以内に妥結に至らない者については、何れか一方からの申請により、本委員会におけるあつ旋手続において解決し、あつ旋の開始から三か月以内に協定が成立しない場合には、何れか一方からの申請により、本委員会における仲裁手続において解決すること。
- (4) 前(1)～(3)項によつて定まった差額を支給すること。」

この事件の中心は、みぎの命令主文からも理解できるように、人事考課の査定を差別し、その結果七七名の申立組合員の賃金、一時金を差別し支給したものである。命令は、賃金は本来労使で自主的に協議決定すべき性格のものであることを前提に、個人別の決定については協議させることとし、それが決定できない場合は、幹旋、仲裁による手続をふむよう最終決定に至る手続を主文に示したわけである。

なお、このような解決手続を主文において明示した事案は、都労委においてもこのラジオ関東事件のみである。この命令の直後、後にみるように中日新聞社・東京新聞社事件は不当労働行為事件が審問を終結し、ついで和解に入ったが結局解決せず、みぎにみた主文を実際に適用するかたちで、仲裁による最終解決を勧告した経緯をたどったわけである。結論としてみると、都労委は塚本重頼会長(当時)の発想もあつて一つの実験を行なつたとみて

さしつかえないであろう。

三 中日新聞社・東京新聞社仲裁事件

1 事件の背景と仲裁申請まで⁽⁷⁾

(1) 仲裁の申請者は、新聞労連、東京新聞労働組合（以下、東京労組）と、中日新聞社（以下、中日）および東京新聞社であり、いわゆる双方申請（労調法三〇条一号）である。東京労組は東京新聞社の従業員で結成されていたもので総評傘下の新聞労連に加盟しており、裁定時の組合員数は一〇四名であった。一方、東京新聞社は「東京新聞」を発行していたが、新聞業界の競争激化のなかで業績が悪化し、その再建のため折から東京への進出を目指していた中日新聞社（名古屋市を中心に東海地方で中日新聞を発行）と昭和三八年一月に業務提携を行ない、資本を導入した。この際、社長は中日社長が兼務し、副社長は中日専務が就任するなど、役員、資本とも中日が過半数を占めることとなった。

その後、三九年年末時の東京労組分裂、四〇年春の中日東京支社との編集局一本化、同年七月三〇日の春闘ストに関連した東京労組三役ら四名の解雇などを経て、四二年七月に東京新聞社から中日に新聞発行権を含む営業譲渡が行なわれた。そして同一〇月には従業員が「退職・再採用」の形で中日に移り、東京新聞社は「岳人」の発行その他を残すのみとなり、「東京新聞」は名実ともに中日の手にわたった。

このなかで四九年春までに一〇件をこえる不当労働行為事件が申し立てられ、このうち四二年九月二六日付で組合分裂からむ脱退勧奨、チェックオフ廃止その他の支配介入について、また四六年二月一六日付で三役らの処分について、救済命令が発せられた。しかし、仲裁作業の開始時点では、なお六件（賃金・一時金・昇格差別・過勤料

差別など）の申立事件が係属しており、三役ら四名の解雇問題も裁判所に係属していた。

(2) こうしたなかで四九年九月二一日に都労委に係属中の賃金・身分差別事件が結審したが、これを機に審査委員（塚本重頼都労委会長、後に最高裁判事）、労使参与委員は一致して係属中の六件を含む労使紛争の全面解決が必要と判断し、当事者双方に打診した。

その結果、一〇月五日を第一回とし以後計一四回の和解期日がもたれ、一〇月二一日の第二回期日には会社側から四名の解雇撤回と中日採用の方針が示され、自主交渉のなかでも解雇問題については相当の進展がみられた。しかし、賃金・身分の差別問題については、会社は差別があれば是正すると明言したものの、その決定経過あるいは基準について資料を提示しなかったため、労使の自主的な小委員会による具体的検討も併行して行なったが、結局双方の合意のメドが立たなかった。

そこで、三者委員は一二月二一日の第一回期日に連名でもって大要つぎの勧告を行なった。

① 身分是正は、すでに内示された昇進は五〇年一月一日付で行ない、その他については労使協議すること。この場合会社は従来の基準その他にとらわれず適切に配慮すること。協議は一月末日までに限り未解決部分は本委員会の仲裁に委ねること。

② 賃金は正は、組合主張の中日労組員の現本給の中位置の線で行なうこと、会社主張の四三年から四九年までの中日労組員と東京労組員との昇給額の格差等を検討協議すること、協議は二月一五日までに限り未解決部分は①と同様の手続によること。

③ 解雇および休職処分については、会社は労働委員会の救済命令の趣旨にしたがって解決すること、就労時の身分、配属先については本日付会社回答どおりとすること。なお労使は被解雇者の現実の就労に先だち専従協定、組合活動にたいする便宜供与に関する協定などについても自主交渉すること。

④ 解決金支払いについては、労使でさらに自主交渉のこと、その解決にいたらない場合は仲裁により解決すること。

⑤ その他の諸要求については、配転撤回は一月末日を目途に、その他についても勤続年数の引継ぎ問題も含めて自主交渉のこと。

⑥ 係属中の六件の事件については、それぞれ関連部分が妥結するか、または本委員会の仲裁に委ねられる日に取り下げること。

この勧告の諾否は同月二七日正午までを期限として申し出ることとされており、組合側は二七日に受諾を表明したが、会社側の態度決定は遅れ、翌五〇年一月一日になつてようやく受諾した。遅れた理由としては、自主交渉を含み全面解決へ努力したいが、社内に今なお反対意見があり説得に時間がかかること、調停ならばともかく仲裁には不安感があることがあげられていた。

その後、勧告の趣旨にしたがつて労使は自主交渉をもつたが、結局、身分、賃金、解決金の三点については自主解決に至らず、勧告①②④にもとづき仲裁にゆだねられることになった。しかし、なおその時点でも双方は勧告の受取方に異なる意見を持ち、双方が同時に仲裁申請を行なうなどの形にはならず、別々に申請がなされた。

2 仲裁の経過と対立点

(1) 仲裁作業は、双方からの事情聴取八回、仲裁委員会の指示で事務局職員が労使同席の形式で調査したもの七回、仲裁裁定のための仲裁委員会の会議五回でもつてなされた。この間、中日本社での調査二回、事務局の非公式事情聴取、個別のこまかい調査は多くの回数を重ねている。

(2) 身分差別是正問題のポイントは、東京新聞社の従業員が四二年一〇月に退職・再採用の形で中日に移つたさいの、身分に関する「移行基準」が東京労組にはもちろん都労委の審問あるいは和解の場でも提示されなかつたこ

とにあった。会社は、第二回期日において本件仲裁以外には引用・公表しないことを条件に「東京新聞、北陸中日新聞入社者の身分昇進有資格者移行基準」を提出した。

移行基準は、一般原則と例外として特別昇進する場合とから成っていたが、組合は、会社が中日労組に入った者には例外規定を原則的に適用し、中日社員となつても東京労組に残っている者には一般原則のみを適用することによつて差別したと主張し、裁定では、中日労組員と同様の適用による昇格を主張した。会社はこれについて、該当者に移行基準を単純に適用するのではなく選考を加えるので、必ずしも基準どおり昇格しない部分があると説明した。

そして、労使双方とも裁定を受けてこの問題に決着をつけたいとしたが、組合はたんに是正のための一般基準を示すのではなく、個人別に全員の具体的かつ最終的なものを示すことを要望し、会社もこれに同意した。裁定で一般的基準を示されても、その具体的適用のさいふたたび紛糾する可能性が大きかつたわけである。裁定作業としては、個人別の移行基準適用、現実の昇格・すえおき過程、入社年月日、前歴、年齢その他の比較のための基礎資料について労使各側作成のデータを一本化するなかでおのずと是正すべき客観的姿が明確化していった。そして、年度中途の昇格発令も行なう方法で将来にむけて早急に差別を是正せしめるとともに、過去の昇格しなかつた部分の手当相当分は解決金のなかに含めることとして、差別是正の方法を個人別に明示する裁定を行なつた。

(3) 賃金差別の是正問題についても、差別(格差)是正のためには、会社・全従業員あるいは中日労組員の賃金状況に関する資料提出がポイントであった。しかし、会社は最後まで四〇〇〇人をこえる多数の組合員をもつ中日労組との関係に影響が大であるとし、組合に見せる形では資料を提示しなかつた。また、会社は、四二年の中日への退職・再採用当時における中日労組員と東京労組員との差(比率)を算出し、現在その差が拡大している分(約六パーセント以下)を回復したいと、和解時点から一貫して主張していた。この点組合は、四二年当時に固定化し

て算出するのはそれ以前になされた差別を見逃がすとして反対したが、少なくとも二つのグループのいわゆる労務構成に変動があることは確かなこととされ、いわば単純計算のうえに成り立つ会社の主張は仲裁委員会の容れるところとはならなかった。一方、組合は、東京新聞社出身者で現在中日労組員である者の中位置の線までは是正すべしとし、前歴、嘱託歴、年齢等を考慮して決定することを主張した。

仲裁委員会は、身分の変更については発令が社内報に掲載される形で全従業員に周知されるが、賃金については各人別に誰でもが知っているわけではなく、詳細な資料を東京労組にのみ提示することは中日労組員との関係でかえって新たな紛争の原因になる可能性を考慮し、東京新聞社出身者で中日労組員である者の実態を明らかにする資料の提出は命じなかった。しかし、労使は賃金についても個人別、具体的な裁定を希望したので、仲裁委員会にのみ関係資料を提示させるとともに、事務局にその原本その他の現物確認を行なわせ、かつ比較すべき資料のない場合は従来から中日従業員であった者の賃金実態をも具体的に調査して裁定を行なった。

(4) 過勤料(超過勤務手当)については、本件仲裁の対象に含まれるか否か対立があったが、会社は第五回期日に、含むということに同意した。ただし、過勤料は超過労働の実績に厳密に見合う形では支給されておらず(新聞界特有であると説明された)、各人の所属部署ごとの状況も明らかにされていなかった。そこで、仲裁委員会のみに見せた具体的な支給実績を調査検討して主文の形にまとめた。

(5) 解決金については、当時、新聞労連所属組合は全国の労働委員会等で係争中の各事件が和解を中心に続々と解決していた状況にあり、組合はそこから割り出した数字を主張した。ここでは、たとえば賃金、身分手当とも資料のないまま要求している是正額の最高の線で算出していたので、いわゆる闘争費用などと総計すると、とうてい裁定などできそうにもない高額なものとなっていた。

仲裁委員会はこの問題でとくに二回の会議をもって検討し、裁定書の主文第四項および同末尾の「和解金に関する指示」の形で裁定した。

(6) 六月二八日の仲裁裁定書交付後、東京労組、中日、東京新聞社の三者は、和解と仲裁移行後も併行して行なってきた自主交渉のなかで、組合三役らの解雇撤回・原職復帰、処分撤回、組合専従、組合活動、組合事務所貸与、その他配転問題等、懸案事項のすべてについて合意、妥結をみた。そして、七月一日これらの全面的解決について調印するとともに、会社は仲裁裁定実施の作業を開始し、かくて一〇年以上にわたった労使紛争は完全に終結した。

3 仲裁の結果(裁定書)

裁 定 書

五〇都委争第5号申請人

同 第6号被申請人

名古屋市中区三の丸一―六一

株式会社 中日新聞社

代表取締役 加藤巳一郎

五〇都委争第5号申請人

同 第6号被申請人

東京都港区港南二―三―一三

株式会社 東京新聞社

代表取締役 沓名 秋次

五〇都委争第6号申請人

同 第5号被申請人

東京都港区港南二―三―一三

東京新聞労働組合

執行委員長 岩切 信

五〇都委争第6号申請人

東京都中央区京橋二―一三 田口ビル内

日本新聞労働組合連合

中央執行委員長 加藤 親至

上記当事者間の五〇都委争第5号、同第6号仲裁事件について、本仲裁委員会は、労働者委員大野秀雄、使用者委員今村久寿輝の意見をも聴取した上次のとおり裁定する。

主 文

- 一、身分差別の是正について株式会社中日新聞社（以下「会社」という。）は別表Ⅰのとおり該当者の昇格発令を行うこと。また昇格の資格発生時期については、同じく別表Ⅰに記載したとおりとすること。
- 二、賃金差別の是正について会社は、各人の昭和五十年三月三十一日現在の賃金（本給）を別表Ⅱのとおりとすること。
- 三、過勤料について会社は、その標準額および各人の各月の支給額の決定について、より合理的な方式を確立すること。
- 四、解決金について会社は、本仲裁委員会が別途指示するところに従って、日本新聞労働組合連合に所属する東京新聞労働組合に支払うこと。
- 五、本裁定の効力は、昭和五十年六月二十八日に発生する。

理 由

一、身分差別の是正については、仲裁委員会は労使双方の主張とその提出する資料、なかんずく会社が社内的に定めていたいわゆる移行基準、数年にわたるその具体的運用の実態を十分検討した結果、会社は五十年一月一日付で組合員のうち相当数について昇格の発令をしたがなお組合員のうちには移行基準に合致した後も必ずしもその直後に昇格の発令をされなかつた者があること等を考慮して別表Ⅰのとおりこれを是正することを相当であると裁定した。

なお、別表Ⅰに裁定不要とあるのは本仲裁手続の過程において既に労使間に合意が成立し現在の身分に関する限り紛争が解消した者であり、また五十一年一月一日参事資格発生等と記載されている意味は字義どおり資格の発生時期を表示したものであって、資格の発生時期に当然に昇格発令義務を会社に負させたものではないことを附言する。

二、賃金差別の是正についても本仲裁委員会は、同様労使の主張を聴取し、その提出した資料を検討したほか、会社の賃金台帳、全社員の賃金一覧表（前歴、嘱託の有無等も記載）労働者台帳その他の資料をも調査した結果、組合員のうち若干の者の賃金は東京新聞出身者で現在中日労組員である者の賃金に比較してやや低額であること、会社は従来その賃金を決定するに当り、その入社時期、学歴、年令、経験年数（嘱託を含む。）等を斟酌していたことを総合し、なお会社の従業員にして申請人組合に所属しない者の賃金の状況をも勘案して、別表Ⅱのとおりこれを是正することが相当であると裁定した。

なお、この賃金は正は、昭和五十年三月三十一日現在の本給について命ずるものであるから昭和五十年四月以降の賃金増額に伴う差額支給は別途に清算すべきものとする。

三、過勤料について本仲裁委員会は、同様労使双方の主張とその提出する資料を検討したほか、特に会社における全従業員に対する各月の過勤料の支払実績（昭和四十八年、同四十九年度分）を調査した結果、過勤料につ

いては、組合の主張するような大幅な差別があったとは認めがたいけれども、一部には若干の差別があったことを否定し難く、現行の過勤料支給の方式には問題なしとしないので、会社においてその標準額および各人に対する毎月の支給額の決定について、より合理的な運用方式を確立することがのぞましいと判断し、主文第三項のとおり裁定した。また、やがて会社の確立するであろう合理的な方式の内容が組合間の差別を一切排除したものであることを明白ならしめるため、本仲裁委員会は、本年七月中および本年十一月中に会社においてその実態を調査することとし、なお、この調査には東京新聞労働組合の代理人たる弁護士一名の立会いをも認めることが相当であると思料する。

四、本件解決金について本仲裁委員会は、本件紛争が発生以降多年にわたったこと、使用者が東京都に本社を有する株式会社東京新聞社から名古屋市中に本社を有する株式会社中日新聞社にかわったこと等諸般の事情を総合して別途指示することとしたが、この解決金は、本仲裁裁定において身分是正、賃金は正を行つたことに伴うバックペイ（昭和五十年三月末日までの分）および一部の者の過勤料支給差別の是正、それらの金員の支払の延引に伴う遅延利息、甲ほか三名に対するバックペイの支払遅延に伴う遅延利息その他、本件解決に関する一切の金員を包含するものである。なお甲ほか三名に対するバックペイ額は、この解決金に含まない。また、この解決金の支払いを株式会社中日新聞社と株式会社東京新聞社との間においてどのような割合で分担支出するかは両者に一任することとした。

以上のとおり仲裁裁定を行い、その交付の日たる昭和五十年六月二十八日より効力を発生せしめるものとする。

昭和五十年六月二十八日

東京都地方労働委員会
仲裁委員会

(注)
別表I 記載例

氏名	五〇・七・一付副参事、五二・一・一参事資格発生
氏名	五〇・七・一付参事

別表II 記載例

氏名	九一、八五〇円
氏名	五四、四〇〇円

解決金に関する指示

会社は組合に対し解決金として金一億四、〇〇〇万円を支払うものとし、半額を昭和五十年七月末日限り、半額を同年八月末日限り支払うこと。

仲裁委員長 塚本重頼
仲裁委員 松宮克也
仲裁委員 川口浩

4 小結(二、三の問題点)

(1) 仲裁は成功したか

これまでに述べたように、本仲裁事件は、いわば一〇年戦争ともいえる長期にわたった争議の全面解決に大きく寄与し、命令による場合よりも数段まさる結果を得たといつてよいだろう。命令では本件の事例のような場合はとくに具体的是正を命ずることは困難であり、どうしても一律の是正基準を示した命令にならざるをえない。そして命令後に改めて労使で具体化の作業が必要とされるのであるが、本件では最終的決着がつくいきとどいた裁定がなされたとみてよいとおもう。事実、さきに見たように、裁定後の短時間の間に労使は最終的合意・妥結をみているのである。その成功の理由として、つぎにあげる(2)(3)の条件が一応そろっていたことがいえるであろう。

ただ、調整事件として労調法上の仲裁形式をとっているが、実質的にみると労調法における仲裁とはやや異質であるように感じられる。対象が不当労働行為であったことがその主たる原因であろうが、労調法の仲裁が双方の主張を調整する点でやはり取引という面をもつのにたいして、客観的是正が強調されそれが相当実現された結果からみると、本仲裁では事実認定にもとづく一定の判定がなされたとみられるのである。労調法の仲裁は斡旋、調停と異なり解決案について異議をとなえずこれにしたがうという点に解決方法としての特徴があるが、その過程においていわゆる判定的和解(労働委員会規則三八条)の要素が加わったことは、労働委員会の審査調停の両機能が有効に交錯した例としても評価してよいようにおもわれる。

(2) 仲裁の適・不適

まず、仲裁の対象については、客観的に是正すべき数値の算定できるものは仲裁に適するといえる。本件では身分、賃金、解決金に限定し、勧告③に関する組合活動条項、組合事務所貸与等の問題が労使の自主交渉に付されたのは仲裁者の賢明なる判断であったといえよう。

さらに、本件は解決時点までは双方とも極度の相手方不信であり、資料その他についても相手の誠意などまったく信じられない状況にあったといつてもいいすぎではないとおもう。じつは仲裁はかかる極度の相互不信の場合に、有効な解決方法と考えられる。相手方の自己決定能力さえ疑い自主的に解決できない場合には、双方が第三者を信頼する形をとることが解決方法として有効となるのである。この点、第三者たる労働委員会側も信頼されるに足る実績が要求されることとなる。本件の場合、仲裁に入るかどうかの時点で、救済命令を二度にわたり発している都労委にたいし会社は若干の疑問をもっていたように感じられた。なお、裁定後は、不信感の大部分はすべての関係で消滅しているようである。

(3) 仲裁による解決の条件

当事者の全面的解決への熱意が解決条件の前提である。また仲裁は第三者の解決案に否応なく服するものであるが、その過程における当事者の主張を説明するに足る資料作成能力が求められよう。第三者まかせでは自分の権利を主張する材料にもこと欠き、決して納得できる解決案は得られないであろう。

これは、労使とも、とくに少数化した組合でもいわゆる戦闘性をもって対等に交渉できる能力をもつ必要があることを意味する。本件では双方とも見劣りするものはなかった。同時に、双方とも結果について客観的に受けとめる理性が必要であるが、少しずつ醒めていくなかで新聞人の理性が全面に出てきたことであった。

なお、客観的な事実認定が要求されることから、仲裁する側にも能力的に相当の負担がかかる。また、不当労働行為事件についての裁定であり、とくに中立性が要求されるが、この中立性は同時に当事者の信頼を担保する面をもつことにもなる。裁定にすべてを委ねることは当事者には相当の不安感をもたうのである。

(4) 資料(証拠)について

当事者の解決にたいする熱意の強弱と関係するが、仲裁では命令における勝敗のためのカケヒキを超越した客観

的資料が必要である。とくに本件は資料が不十分でも仲裁を打ち切るわけにいかない性格を有していたといえよう。この資料提出は相手方の不信感をやわらげる効果をもつ。本件でも仲裁であるがゆえに、たとえば移行基準についても提示されたが、救済命令で想定されるものにくらべ、より具体的な解決案が示される結果をもたらした。

一方、資料をもたない組合側は一見過大とみられる要求を行なわざるをえないことがある。資料にもとづく説明がないかぎり、納得のうえの要求削減は困難であり、合理的解決から遠ざかることになる。本件では双方の面前にさらす意味での資料提出には不十分な面もあったが、少なくとも裁定者側に提示された資料は有効な新資料であった。

(5) 仲裁の範囲と除斥期間

命令の場合、除斥期間あるいは継続する行為が問題となる（労組法二七条二項）が、本件仲裁では、四六年三月二十日の申立にかかるものより以前の身分、賃金、過勤料についても是正の対象とされた。かりに不当労働行為ではないにしても、客観的数値として表わされた格差については是正は可能であり、すべてを是正するほうが紛争を後に残さないことになり、不信感も除去されることになる。この全面的是正がなされるかぎり、一般の抽象的基準による是正命令（救済）よりも本件のような仲裁が最終的な紛争解決方法としてまざっているとみてよいであろう。

(6) その他

勧告⑥による仲裁申請時点での不当労働行為申立事件の取下げは、裁定時点まで延期された。裁定がなんらかの事情で不可能となった場合に、その取下げの効力に疑問があったからである。なお、裁定内容に合理性がなく当事者が不満の場合、その再申立は可能であるのか。仲裁の同意はいわゆる不起訴の同意ではないので、その余地ありと考えたい。

四 アメリカにおける問題状況の概観

1 NLRBの不当労働行為事件管轄権⁽¹⁾

周知のとおり、アメリカにおいてはNLRBが不当労働行為事件を専属的に管轄し、事件を処理している⁽¹²⁾。この点につきタ・ハ法一〇条(a)項は、「局は、以下に規定する如く、何人に対しても、商業に影響を及ぼす不当労働行為（八条に列挙）をなすことを防止する権限を有する。この権限は、労働協約、法律その他によつてすでに規定されている、または将来設定せられる可能性のある他の調整または防止の方法によつて影響されることはない」と規定している。この原則に変更はなく、たとえば、不当労働行為について独自に規定をもち、NLRBにならつて州に同様の独自の機関（State LRB）をおこしているニューヨーク州と管轄が競合したとしても、NLRBが必ず排他的に優先権をもつこととされている。

一方、アメリカの労使関係は、労使の自主的な団体交渉により妥結成立した労働協約が労使関係を規制するとともに、争議が紛糾した場合も労使があらかじめ合意し取り決めた方法、すなわち、労働協約により解決することが望ましいとされている。この点について、タ・ハ法二〇三条(d)項は、「両当事者の合意した方法による最終調整こそ、現存労働協約の適用乃至解釈に関して発生する不服にもとづく争議の解決として、望ましい方法であることをここに宣言する」と規定している。

みぎの二つの条項から、一つのたとえば解雇の事案についてNLRBが不当労働行為として審査し救済を与えると同時に、別途、労働協約にもとづく仲裁人（arbitrator）が労働者の行為に不当性を認めて解雇を正当と裁定する場合が生ずることがある。団交拒否の事例でも、組合側がNLRBに救済を申し立てるのにたいし、仲裁人は労

働協約の解釈上から固交拒否に正当性を認める場合がある。

このことは、タ・ハ法と労働協約の衝突の問題とされ、複雑な関係になる。すなわち、二つの異なる当事者を規制する規定、二つの異なる解釈と強制の機関の問題となり、一方はNLRBと連邦控訴裁、他方は仲裁人と（または）連邦地裁の関係となる。換言すれば、タ・ハ法を実施するNLRBと労働協約を実施する仲裁人の各々の役割、労働協約の有効期間中の交渉義務の問題であるとされる。⁽¹³⁾

2 スピールバーグ事件の判定基準

NLRBにおいて、不当労働行為に関する仲裁人の処理をみとめる場合の合法性の基準を明確にしたのは、一九五五年のスピールバーグ事件 (Spielberg Manufacturing Co., 118 NLRB 1080 (1955)) であった。事件内容は、ストの解決協定において仲裁人が四名の組合員のピケライン侵犯をみとめ解雇の決定をしたことが、タ・ハ法八条(a)(3)項違反としてNLRBに申し立てられたケースである。NLRBはメリット（不当労働行為成立の可能性）をみとめる方向にあつたのであるが、つぎの三点の理由により仲裁の合法性をみとめて、救済請求を却下した。⁽¹⁴⁾

- ① すべての当事者が仲裁の結果に拘束されることに同意していること。
- ② 仲裁の手續が仲裁人により公正かつ適法に運用されたこと。
- ③ 仲裁人の決定が、タ・ハ法の目的および政策に明白な矛盾をしていないこと。

この三点の理由はその後NLRBが仲裁の合法性を認める基準となつたのであるが、さらに、一九六三年のレイシオン事件 (Raytheon Co., 140 NLRB 883 (1963)) によつて、

④ 不当労働行為にかかる争点が仲裁人によつて提示され検討されていなければならないこと。
が第四の基準として加えられた。

ところで、NLRBが仲裁人による処理をみとめる政策的根拠としては、まずそれがタ・ハ法二〇三条(d)項の自

主的な争議解決の促進等に合致することとともに、NLRBの財政軽減ならびに審理が重複した機関でなされることとの回避があげられ、さらに、裁定が法に抵触する場合はその拘束力を取り消す権限をNLRBが留保しているかぎり仲裁過程における管轄権は消滅していないと考へていふことがあげられている。⁽¹⁵⁾

もっとも、スピールバーグ事件の基準が制定法と労働協約の双方の条項の適合性を保証したとしても、なお、注意すべき問題が残っている。まず、仲裁人または当事者にとつて決定が困難で裁定を避けるべきむずかしいケースがある。しかし通常の手續では仲裁は決定過程の文書の写しを作成しない例が多く、不可能ではないにしても乏しい資料でもつて「不公正」との判定は困難である。さらに、裁定自体が仲裁人の権限に即したものに於いても問題になる。この点、連邦最高裁はエンタプライズワーカーズ事件⁽¹⁶⁾ (Enterprise Wheel & Car vs Steelworkers) において、仲裁人の決定の基本的部分が協約の条項に基礎を置いているか否かが裁定の正否を決める基準であると判示している。

また、さきの基準③に関して、スピールバーグ事件は事実にたいする判断がNLRBと仲裁人とで一致していないわけであるが、明白な法違反は別として、仲裁人とNLRB決定とが一致（たとえばこの場合、救済という）しなくともよい。この場合、基準②の手續の公正・適法性があり、また、①の両当事者の拘束力に関する合意があれば、仲裁人の行なつた裁定についてNLRBは、新たに管轄権を主張して審査を行なうことはせず、その裁定をそのまま当事者間に尊重させるのである。

3 コリヤー事件およびゼネラルアメリカンコントラスポーション事件の決定

以上にみたスピールバーグ事件において仲裁人の裁定を合法化するための基準が設定されたのであるが、その後、一九六四年のデュボ事件 (Dubo Mfg. Corp., 148 NLRB 1114, 57 LRRM 1111 (1964)) では、同一事件について前年（一九六三年）に仲裁による処理をみとめたのかかわらず、メリットがある場合には、仲裁手續終了後にNLRB

(Regional Office) が調査をすべきことと決定を下している。本件は新たな基準を設定したものではないとされているが、事件内容は四名の労働者のスト参加後の就労拒否事件(タ・ハ法八条(a)(3)項該当)であり、NLRBが無制限に不当労働行為の処理を仲裁人に任せるとはならないとの姿勢を示したものと解してよいだろう。

これにたいして、一九七二年のコリヤー事件(Collier Insulated Wire, 192 NLRB 837 (1971))においては、会社の一方的な賃金、労働条件の変更を拒否(タ・ハ法八条(a)(5)項該当)として組合がNLRBに申し立てたのにたいし、トライアルイグザミナー(Trial Examiner)は不当労働行為の成立を認め救済したが、最終決定者であるNLRBは三対二の多数決でこれを否決した。その理由は、争点の中心は労働協約の解釈問題であること、当事者は友好的な団体交渉関係をもっていること、会社が仲裁に同意していることがあげられている。しかし、本事件も、スピールバーグ事件の基準に変更・追加はないといっている。¹⁸⁾

しかし、新たに注目すべき事件として、一九七七年のゼネラルアメリカントランスポートイション事件(General American Transportation Co., 228 NLRB No. 102 (1977))がある。本件は、タ・ハ法七条の被用者の権利を不法に侵害または妨害することを含む案件については仲裁を認めないとしたもので、内容はユニオンスタッフワード(union steward)としての活動を含む組合活動を理由としてレイオフされた事例である。NLRBが仲裁を認めなかった主たる理由はつぎの五点である。

すなわち、①八条(a)(3)項にたいする不法な動機による違反を判定する専門機関はNLRBであって仲裁人ではない、②八条(a)(3)項によって保護される権利は、完全なる結社の自由としての七条の権利の礎石である、また重要な権利であるがゆえに、使用者、労働組合の双方とも、これを弱体化あるいは排除してはならない、③公的機関としてのNLRBは七条が保護する権利を含むすべての公的権利(all public rights)を保護することを求められている、④労働協約により設定された権利は基本的には使用者と労働組合との関係であり、被用者個人には実質的役割をも

たない、⑤いわゆるコスト感覚その他の要素は七条と関係しないとしたのである。

なお、本件の採決もNLRBは三対二で決しており、委員の任免により今後の動向は一定しないであろうといわれている。²⁰⁾

五 むすび

アメリカにおいては、とくにスピールバーグ事件以後、仲裁とNLRBとの関係の論議が深められ、論文も多数発表されている。その立場は労使、仲裁人、NLRBそれぞれからの主張で異なるが、不当労働行為をそれ自体をたんなる労使紛争の一断面とみるか、それとも権利そのものとして保護すべしとみるかで大きく異なるといっている。本稿では、すべてを網羅することができず、主としてNLRB側の論文を整理するにとどまった。

ここでは、NLRBの判断の流れも同様であるが、仲裁の社会的機能の重要性を認めつつも一定の枠をはめ、やはりNLRBが不当労働行為事件を優先的に管轄することを基本に据えているようにおもわれる。

本章は、さきに、中日新聞社・東京新聞社仲裁事件を紹介し若干のコメントを付したわけであるが、その仲裁人(仲裁委員)はアメリカにみるような私的な民間人ではなく、労働委員会の公益委員であり、三名という合議体であった点に大きな特徴があった。本章で概観した範囲のみからアメリカの状況と比較することは無理なことであるが、一応この点は強調してよいとおもわれる。

また、わが国では不当労働行為事件は裁判所でも審理されうるとはいえ、専門機関である労働委員会の公益委員が仲裁を行なった点にも、労使の合意をとりつけられた理由があるといっている。

不当労働行為事件の処理を一足飛びにすべて仲裁にというわけにはいかないが、労使の合意、不当労働行為認定

の正確性の積み重ねからする社会的信頼感などを前提とすれば、労働委員会における審査の遅延状況をあわせて考
えると訴訟経済、コスト感覚からもある程度仲裁による解決が導入されてもよいと考えたい。

- (1) 拙稿「不当労働行為事件の仲裁による解決」中央労働時報五八〇号一頁以下。なお、労使の提出資料一覧を掲記し
てあるので参照されたい。
- (2) 以上は、別冊法学セミナー基本法コンメンタール『新版労働組合法』二九三頁以下（拙稿部分）参照。
- (3) 労働委員会年報第三〇集（昭和五〇年）資料八八頁第四四表参照。
- (4) 労働委員会年報第三九集（昭和五九年）資料一〇頁第一一表参照。
- (5) 拙稿「調整手続をめぐる二、三の問題点」法政法学六号一〇五頁以下。
- (6) 不当労働行為事件命令集五三集三五三頁以下。
- (7) 以下の大部分は、前掲拙稿「不当労働行為事件の仲裁による解決」を追加・修正したものである。雑誌の出版元であ
る労委協会の御好意により使用する。なお、本件仲裁の事務局職員は筆者が中心になって条件整備等を行なったのである
が、守秘義務の関係からエピソードなどが書けないのが残念である。
資料として、東京新聞労働組編「年々歳々五月の空の如く——東京新聞争議の十年」（昭和五二年一〇月、民衆社刊）
がある。
- (8) 不当労働行為事件命令集三七集二〇九頁以下。
- (9) 同右第四四集一〇〇頁以下。なお、同事件の再審査命令は、中労委昭和四七年一月一日、同命令集四八集四二六頁
以下。
- (10) 南亮三郎『第三者——労働争議の渦中に立ちて』を参照。同書は戦後の混乱期の争議調整事例についてくわしく分析
しているが、当時の北海道地労委における唯一の仲裁事例（北海道電溶争議二三・三・一八裁定）について、労使の発言
をもとに「仲裁という調整形式は争議当事者が相互に最も不信である場合に行われる」、「しかし、およそ仲裁というもの
が両当事者間のそうした不信感情の最大なる場合に申請される形式であるかどうかについては……断定を下しうるに足る
他の事案にぶつからない」（七八頁）とされている。

- (11) 佐藤進教授の詳細な『アメリカ労働協約の研究』があり、以下いちいち挙げないが甚大な御教示にあずかった。
- (12) 本書第一章「NLRBの審査制度の概要」を参照されたい。
- (13) Cf. Archibald Cox etc, Cases and Materials on Labor Law, 1977, p. 718.
- (14) Cf. Peter G. Nash, The NLRB and Arbitration, some impressions of the practical effect of the Board's Collyer
policy upon Arbitrators and Arbitration, 27th Arbitration——1974, p. 106. なお、Peter G. Nash は NLRB 事務総長
(General Counsel) である。
- (15) Ibid., p. 109.
- (16) Cf. Felicia A. Finston, The Board's Role in the Arbitral Process, Labor Law Journal, December 1981, pp. 800-3.
なお、Felicia A. Finston は NLRB 本局の現地調査官である。
- (17) Peter G. Nash, op. cit., p. 108.
- (18) Ibid., p. 107.
- (19) タ・ハ法七条「被用者は、自主的に団結する権利、労働組合を結成し、これに加入し、またはこれを援助する権利、
自ら選出した代表者を通じて団体交渉を行なう権利および団体交渉または相互扶助のためにその他の団体行動に従事する
権利を有することにも、かかる行動の一部または全部に参加しない権利をも有する。ただし……以下略」。
- (20) Finston, op. cit.

第七章 NLRB 審査制度の現状と問題点

一 はじめに

1 NLRBは、ワグナー法により一九三五年創設された米連邦政府機関であり、その権限の一つとして不当労働行為事件を審査判定する機関であるが、これまでの各章でみてきたとおり、その事件処理の迅速性など、わが労働委員会が見習う点が多いとされてきた。

はたして現在はどうか。申立事件が減少傾向にあるなかで、管轄地域が多数にまたがる複雑かつ困難な事件が申し立てられている。調査は終わったが審問の順番がなかなか来ない(六カ月!!)という状況は、わが日本のことではなく、アメリカのNLRBの現状なのである。もう古い話だが、日本労働法学会で、一九七五年頃のNLRBにおいて、一事件の審問に二〜三日を要している旨報告したところ、一日どころか二〜三時間で終了するはずだ、迅速そのものである、と実際の見聞からきた指摘があった。⁽¹⁾ その時点でも、それ以前と大きく変わっていたわけであるが、現在はNLRBの目指す本来の姿とはまったくかけ離れた状況にあるといつてよいだろう。

わたくしは、NLRBの制度とその運用状況について、これまでさまざまな資料を提供してきたが、本章では、それらが、現在どのような状況にあるかを、総合的にまとめてみていくこととしたい。そのなかで、日本の状況と問題点を検討する視点が提供できれば幸いである。

2 本章で参照した資料はつぎのとおりである。このうち、①③はNLRB本部から送付を受け、④は一九九三年六月に、ハワイ州ホノルルのNLRB第三七準支局(Subregion 37)を訪ね、支局長(Officer in charge; Mr. Thomas W. Cestave)からいただいたものである。

なお、②については、東京のアメリカンセンターで、マイクロフィルムを見ることができ。

① NLRB会長(Chairman)および事務総長(General Counsel)⁽³⁾が、一九九三年六月二日、上院の小委員会で
行なった予算に関する聴聞の冒頭説明書(以下、資料①)。

② ①と同じく、一九九二年四月七日の下院における冒頭説明書、全提出資料、その聴聞速記録(資料②)。

③ ②に続き、一九九二年四月二七日、下院で聴聞を受けたNLRBユニオン副委員長の冒頭説明書、その聴聞速記録(資料③)。

④ 事務総長が毎年全職員に配付する業務概要(Summary of Operations)の九一会計年度および九二会計年度分。

⑤ NLRB年報。

3 ところで、NLRBは主たる権限として、不当労働行為事件と交渉代表選挙事件を取り扱っているが、わが国には対使用者との関係で二つ以上の組合がある場合に、どの組合が代表してその使用者と団体交渉を行なうかを決める後者の制度はない。したがって、以下においては、不当労働行為事件が中心となることを許されたい。

なお、NLRBの制度目的、組織、不当労働行為事件の審査手続等についても、説明の都合上その骨組をみてお

く必要があろう。⁽⁶⁾ 幸い、事務総長の行なった、九二年四月七日の下院の証言のなかで、つぎのように簡明に触れているので紹介したい(資料②)。かの国の議員もNLRBの知識は十分ではないようである。

「NLRBの使命は、わが国の労使関係法の執行を通じて産業平和を促進し、かつ迅速に労働争議を解決することにより商業の自由な流れにたいする妨害を除去することにある」。

NLRBの組織はいわゆる双頭の府であり、委員会の系統と事務総長の系統に分かれている。前者は、不当労働行為事件を審査する裁判官的系統で、五名の委員(トップはChairman)と行政法審判官が中心である。後者は、申し立てられた事件を立証し、最終的には委員会の救済命令をとり、その履行を目指す検察官的系統であり、現在、五二の都市に地方支局その他を有している。

「申立事件は、事件処理のパイプライン(casehandling pipeline)を通り処理される。新件は、まず地方支局が調査する。そして、不当労働行為成立の可能性(merit以下メリット)がない場合は、取下げか却下となる。メリットありとみられる場合は、すぐ和解(settlement)がすすめられるが、和解不成立の場合は、委員会にたいして救済請求(complaint)がなされる。

この救済請求にたいして訴訟的ラインとしての、行政法審判官の審問(hearing)とその決定(ALJ's decision)その決定にたいする不服申立の結果としての委員会命令(Board's decision and order)その後、連邦の控訴裁判所、最高裁判所への道がある。この間、委員会命令の履行の強制は、さきのパイプラインで処理される。なお、この訴訟的ラインのいかなる時点でも、当事者(parties)は和解することで、それ以降の諸手続から免れることができる」。

「不当労働行為事件は必ず解決されなければならないが、事件処理パイプラインは多額の費用を要する。その財源は限られているので、われわれは効率的かつ能率的な事件処理を目的に、つぎの四点を確認している」。

- ① われわれは、メリットなしの事件については、正確かつ注意深くふるい落とす。
- ② われわれは、NLRBの設定した高い和解率の維持を強力にすすめる。これは、迅速な救済を提示し、公式訴訟のためのコストを避けることにより納税者の負担を軽減することである。
- ③ われわれは、最多数のケースについて、迅速かつ正確な事件処理ができるよう、よりよい方法の探求を続ける。
- ④ われわれは、以上の三点を相乗させ、公共にたいするサービスの維持改善に一層の努力をする。

二 NLRBの運営状況

1 申立件数の動向 (1) 申立件数の推移

まず表1で、この約二〇年間の不当労働行為および交渉代表選挙にかかる申立件数の推移をみておこう。

この間、八〇年に最多数の件数を受理しているが、不当労働行為事件についても、この年が最高である。八〇年の年報は、この事件増について、経済の発展とその変化に対応した一定の自然増であるといっている。アメリカにおいては、こののち現在に至るまで、全体としてはほぼ減少傾向にあるといつてよいだろう。

なお、合計件数が二万件をこえたのは六一年、三万件をこえたのは六七年である。

よく知られているように、日本と異なり、アメリカは使用者の不当労働行為とともに労働組合の不当労働行為も規定されている(ニューヨーク州など一部の州では、現在でもいわゆる小ワグナー法といつて、改正前の連邦法と同じく使用者の不当労働行為のみを禁止し規制の対象としている)。

渉拒否（八条(b)(3)項）が六四九件などとなっている。

また、申立人別にみると、対使用者事件の場合、労働組合申立二万六九四五件、個人申立七一三〇件である。一方、対労働組合事件の場合は、個人申立六八五四件、使用者申立二六六三件、他の労働組合の申立一九七件となっている。

(2) 大都市における事件増とその対応

資料②によると、シカゴ地方支局、マンハッタン地方支局、ブルックリン地方支局において、不当労働行為申立件数が急増している。そして、一般的には大都市が増え、とくに北部都市と、東海岸および産業都市であるという。もっとも、従前から、みぎの三局の属する州は事件が多かったが、このほかでは、九〇年の場合、ペンシルヴァニア、オハイオ、ミシガン、カリフォルニアの各州が多い。

なお、どの程度の増加があったのかについては、件数が示されていないので不明である。

この一部都市部における事件増に対処して、とくにニューヨーク市（マンハッタン地方支局、ブルックリン地方支局はそれぞれ Region 2、Region 29 と呼ぶ独立した地方支局で同市内にあり、ニューヨーク州としては、このほかバッファロー市に Region 3 がある）にたいしては、滞留事件の除去のみを目的としたチームを他の地方支局から派遣した。それは、あくまで一時的な配置であり、家族をともなわないいわば単身赴任である。そして、配置転換ではない一時的出張にした理由は、もし新人を採用して配置するとすれば六カ月の訓練期間を要するので間に合わないためであり、経験を積んだ調査官 (investigators) を送ったという。調査を重視し、メリットのないケースをふるい落とし、かつメリットケースの処理を一層強化する趣旨であろう。

2 タイムターゲット

不当労働行為事件の申立は、管轄の地方支局になされるが、新規申立事件は、地方支局長 (Regional Director)

表1 不当労働行為と交渉代表選挙の新規件数

	不当労働行為	交渉代表選挙	合計
1971	23,770	13,442	37,212
1972	26,852	14,178	41,030
1973	26,487	14,500	40,987
1974	27,726	14,647	42,373
1975	31,253	13,670	44,923
1976	34,509	14,826	49,335
1977	37,828	15,115	52,943
1978	39,652	13,609	53,261
1979	41,259	13,648	54,907
1980	44,063	13,318	57,381
1981	43,321	12,576	55,897
1982	38,097	9,113	47,210
1983	40,634	8,802	49,436
1984	35,529	8,589	44,118
1985	32,685	8,490	41,175
1986	34,435	7,887	42,322
1987	32,043	7,596	39,639
1988	31,453	7,898	39,351
1989	32,401	8,477	40,878
1990	33,833	7,674	41,507
1991	32,271	6,652	38,923
1992	32,442	6,501	38,943
1993	33,744	6,578	40,322
1994	34,782	6,079	40,861

(NLRB 年報により作成)

参考までに九〇年の申立事件の内訳をみておこう。

数値に多少合わない点もあるが、九〇年報の説明によれば、使用者側違反としての申立件数は二万一九一〇件、労働組合の違反は二万〇五七九件、このほかにホットカーゴ協定違反四四件となっている。

使用者の不当労働行為について、これを類型別にみると、タ・ハ法八条(a)(1)項（被用者が七条の規定によって保障された権利を行使することに介入し、こ

れを妨害し、または強制すること）はすべての申立事件がこの項目違反を必ず併記することから、いわば総則的地位を占め、総申立件数と一致する。そして、この(a)(1)項単独の申立件数は、四二二九件である。この(1)項を除くと、最多数は従業員の解雇その他の差別取扱い（八条(a)(3)項）で二万二八八六件、つぎが団体交渉拒否（八条(a)(5)項）で一萬〇〇二四件である。このほか、日本の四号事件と同じ内容の類型（八条(a)(4)項）が九二〇件、支配介入（八条(a)(2)項）が七六四件となっている。

労働組合の不当労働行為については、従業員にたいする抑圧、強制（八条(b)(1)項）が七七八三件、従業員にたいする差別取扱い（八条(b)(2)項）が一二六九件、第二次ボイコット、縄張り争い（八条(b)(4)項）が一二六二件、団体交

が、七日以内に数人でもってなるチームを編成して調査を開始し、メリットの有無を中心に調査し、メリットありと決定した場合、三〇日から四五日の間に和解を当事者にすすめる。そして、中間値として四五日 (median day) をもって救済請求 (complain) を行なう。この四五日目、事務総長系統の第一線機関である地方支局長の重要なタイムターゲットである。NLRB本部の事務総長室の前にあるチャートルームと称する、各種データが図表で一目瞭然にわかるように表わされ四面の壁に埋められている部屋にもこのタイムターゲットは当然あり、全支局の状況が明示されている。この部屋の図表には、各支局の和解の率なども示されているが、各支局長はこの部屋に入ると非常に緊張するそうである。

この救済請求までの日数は、一九九二年度は四七日であった(八九、九〇年とも四五日)。

なお、このタイムターゲットは、六〇年に当時のロートマン事務総長が画期的な功績の一つとして設定したものであるが、五八年一一六日、五九年一〇四日の実績にたいし、六〇年五二日、六一年四五日と半減している。

つぎのタイムターゲットは、行政法審判官の審問は申立から九〇日以内に終了すること、行政法審判官決定を四五日以内に作成し、合計申立から一三五日以内にその命令を発することである。

以前、わたくしが調査したデータでは、救済請求から審問終了まで九〇日、審問終了から行政法審判官命令まで一三日であり、大幅な遅れが目立っていた。⁽¹⁾しかし、今回の資料によれば、その大きな原因は後にも見るように行政法審判官の員数不足にあるが、九〇年から九一年にかけて、「審問開始待ち」ケースが急増し、なんと六カ月をこえるのが一般的になっている(九二年、会長証言資料⁽²⁾)。

資料⁽²⁾によると、全国レベルでみて、九〇年一〇月〜九一年一月にかけて、タイムターゲットをこえた不当労働行為事件の件数は、明らかに四〇パーセント増加している。そして、地方支局によっては、調査待ちの事件、救済請求までの期間増、審問待ちの事件などが目立っているが、(人員不足にもかかわらず)多くの地方支局はタイム

ターゲットのゴールを維持しつづけていると事務総長は議会で説明している。そして、この遅延の原因として、人員不足に加えて、大事件、複雑事件 (large or complex cases) の発生をあげている。

また、さきにもみたマンハッタン地方支局の場合、一時は三〇〇件をこえる未処理事件があったが、六カ月以内の滞留事件除去の目標を設定した結果、二〇〇件を切った。そして、バルチモア地方支局 (在メリーランド州 Region 〇) は一二〇件のタイムターゲットをこえた事件をかかえているが、本会計年度末には一掃したいといっている。

さらに、複数の地方支局が関係する事件 (multi-regional cases) は、管轄が交差し、地方支局間の協同と調整の必要があり、処理に相当な期間を要している。そして、この広域的事件のほとんどすべては、救済請求前の処理を嫌い、公式手続を要求するという。その好例は、グレイハウンド事件 (Grayhound Case) であり、全国的にメディアの注目を呼んだが、この事件のためにNLRBは九二年度に三〇万ドル以上の支出を要し、さらに九三年度にくりこして支出の拡大が見込まれているという。資料⁽¹⁾は、類似の事件は二〇件以上あるとし、うち一〇件の事件名を掲げている(内訳は、使用者側六件、労働組合側四件である)。

3 メリットケースの処理

メリットが認められない場合、申立事件は却下 (dismissal) または取下げ (withdrawal) となる。メリット件数の申立件数にたいする割合は、例年三一〜三六パーセントの間にある。最近では、九〇年が四一パーセント、九二年が三三、四パーセントであったが、八七年から九一年の平均は三六パーセントである。

メリットが認められた場合は、救済請求を行なう前に、精力的に和解がすすめられることは前述したが、このメリットケースで救済請求前に和解した率をみると、八九年八九パーセント、九〇年九一・五パーセント、九二年九四・三パーセントであり、九二年が最近七年間中の最大である(資料⁽¹⁾)。

和解については、わが国の場合、不当労働行為の性格から疑問視する見方もあるが、NLRBでは積極的にすす

められ、NLRB 年報にも、たとえば九〇年は「支局においてメリットが認められた場合、任意の解決 (voluntary resolution) の強制を試みる。それは、労使関係を改善し、かつNLRBの訴訟、事件処理の軽減となる」と記されている。⁽¹²⁾

なお、八二年には、この和解率は九九パーセントに達し、NLRB 史上において最高値であった。

わたくしが最初にNLRB本部を訪問した一九七六年頃は、地方支局における和解率は八一〜二パーセントが妥当であるとされ、チャートルームの和解のボードには目安として八一パーセントの点に赤点が付されていた。そして、この数字の妥当性は、高すぎるとかえってむずかしいケースなどを無理矢理和解にしてしまう例をあげて説明され、理論と長年の経験をふまえた理論的数字であると感心したことであった。その後十数年の間に数回は訪問して同じボードをみたが、この赤点の位置は変わっていなかったようにおもわれる。

八二年の後、八四年は九五・八パーセント、八五年は九四・四パーセントで、処理件数としての最高は八〇年の一万七七一一件である。いずれにせよ、八二年の数値は注目し値する。そこで、八二年の業務概要のコメントをみておこう(年報には特記なし)。

「事務総局は、紛争の任意の和解・調整を常に強調してきているが、それは二つの理由からである。第一は、任意の和解は労使紛争の迅速な解決に寄与し、それによって労使関係が改善されること、第二は、和解率の一パーセント増は、審査、訴訟、それに関連する事件処理に消費される経費として、年間百万ドルの節減に値すること、ゆえに和解率が高いことは、労使当事者双方とともに、納税者の利益でもある」。

そして、和解の率が史上最高になった結果、事件の諸書類、証人費用、出張費用が節減されるとともに、スタッフを他の多くの事件の処理にふりあてることができたとしている。

この、和解率の一パーセント上昇が百万ドルに相当するとの点は、資料②でも触れられており、賃金、出張費用、事件記録費用の節減があげられている。

なお、審査の促進に関連して、七〇年六月から七四年一月までNLRB会長であったミラー氏は、「和解が成功するための一時間の消費は、審理とその準備のための最小限四〇時間の節約に値する」と述べている。⁽¹³⁾

ところで、九〇年の終結事件全体の処理種別をみると、和解二九・八パーセント、行政法審判官・ボード命令の履行二・四パーセント、取下げ三〇・九パーセント、却下三五・七パーセント、その他となっている。

問題はこの却下であるが、一万一六九九件のほつている。不当労働行為の救済を求めて申し立てたのにたいし、いわば門前払いをするわけである。この却下にたいする不服申立の件数も多く、九〇年三五二五件、九一年三五七四件である。そして、九〇年は処理件数三四七五件のうち二パーセントが異議申立をみとめられ(メリットあり)、九一年は、同じく三六四八件のうち三・五パーセントが、支局決定をくつがえし異議をみとめられている。なお異議申立の処理日数の平均値は、九〇年一二日、九一年一〇日であった。

九一年の場合、約一三〇件がメリットありと、いわば逆転したわけであるが、申立件数が三万件をこえ比率が低いとはいえず、わが国の場合だと相当問題にされるところであろう。

申立事件は、以上の処理で残った部分について、地方支局長からNLRB委員会に救済請求が行なわれ、行政法審判官による審問へとすすむことになるが、この段階でも和解は公式和解として、さらにすすめられる。

資料①によると、ステファン会長は、九二年度の行政法審判官の実績として、審問終結五八七件、決定書発布六二九件をあげるとともに、和解として、面接によるもの一一一件、電話によるもの(telephone conferences)三二二件があったとしている。

4 ノンメリットケースのふるい落とし

「はじめに」でみたNLRBにおける事件処理に関する確認事項①のとおり、膨大な事件数を受理し、かつメリ

表2 広報・受理担当官の取扱件数

① 1980～1987年 合計1,549,811件 (年平均193,726件)

②	取扱件数	申立に至った件数と率
1980年	?	? (9.2%)
1983年	217,213件	14,509件 (?)
1984年	203,815件	13,295件 (6.5%)
1986年	205,461件	?
1987年	199,110件	?
1989年	211,934件	? (5.1%)
1990年	218,873件	? (5.2%)
1991年	219,821件	11,304件 (5.1%)

業務概要 (85、88、91、92年) により作成。ただし、数字が明記してあるもののみを集計した (?は記載なし)

を許されたい。

このプログラムの成果はつぎのように評価されている。
すなわち、一九八〇年発足時は、取扱件数のうち、九・二パーセントがその後新規に申し立てられた。そして、九〇年は五・二パーセントであるので、差し引き四パーセント減少している。九〇年の取扱件数は二一八八七三件であるから、約八七五〇件についての、時間とコストの節約になっていたというのである。最近では五・一%前後

で安定しているとの評価もある。

この評価のしかたは、一九八八年に当時のコリヤー事務総長も行っており、そのさいは九〇〇〇件の節約をうたっている。また、八八年は、八〇年の申立件数の最高値 (highwater mark) から劇的に三一・六パーセントもの減少を示したとして、その理由を、交渉代表選挙関係は組合の組織活動の低下であるとするともに、不当労働行為事件については、このプログラムが引き続き成功を収めているゆえであるとしている。

なお、このプログラムは、メリットなしのケースのふり落し (screen out) と思いとごまらせ (discourage) であり、慎重を期すこととされている。いいかえれば、事前の却下ではなく、申立を希望する者の権利は阻害されてはならないのであり、申立に至った件数 (たとえば九一年の一万一三〇四件) のなかには、説明、説得したにもかかわらず申し立てられた事件が相当数含まれているとみてさ

ットがないとしてその後六〇パーセント以上の事件が却下・取下げとなることから、かかるケースの事前チェック、ふるい落し (screen out and discourage the filing) が必要といわれている。「Information Officer Program」と呼ばれているが、「広報・受理担当官プログラム」と、一応、訳しておこう。
このプログラムは、七九年、当時のアービング事務総長が検討させ発足させたものであり、八〇年から開始された⁽¹⁴⁾。これは、従前の方法を改善し、問題をかかえて地方支局にやって来る者 (requestor) と最初に接触する支局の担当官を重視し、その担当官には十分な知識と経験をもつ者を当てることとし、この担当官に、迅速、公正、的確な処理をさせることとしたものである。そこでは、NLRBの権限の法的限界を明確にすること、メリットの有無を十分に説明し、かつNLRBの専権である不当労働行為のメリットがない場合でも、他の行政機関等の権限に属する内容であることが判明すれば、そのサービスを受けるよう指導するわけである。法律知識が乏しいことから、人種、性、年齢などによる差別の問題のほか、およそ法の保護外のことについても現実にはもちこまれているようである。

そのために、たとえば、ロスアンゼルスにある第三一地方支局の来庁者用のチラシには、「担当官に会う前に、どうぞこれをお読みください。あなたは正しいオフィスにきているのでしょうか」にはじまり、管轄、法の目的、手続などがごく初歩的に書かれているのである。

ところで、この広報・受理担当官の年間取扱件数は、表2のとおりである。二〇万件をこえることには驚かされるが、一桁違っているわけではない。NLRBは現在、三三地方支局、二準支局、一七駐在事務所から成っているが、すべて(支局数、開局日数)を単純に割ってみると、毎日十数件の取扱いとなる。

なお、どういうわけか、このプログラムあるいはその運用状況について、NLRB年報には一切記載がない。件数等については事務総長が毎年作成し職員に配付する業務概要をみるのだが、資料不足で数字が不十分であること

表3 審問待ちの期限と件数

	審問待ち2年 以上のケース	審問待ち 1～2年	審問待ち 1年未満
1989年	50 (9)	43 (4)	248 (82)
1990年	27 (3)	75 (7)	267 (80)
1991年	7 (0)	29 (3)	236 (73)

資料② 78頁。ただしこの1年は“6カ月”単位である。なお()内は交渉代表選挙事件である。

タイムターゲットは、申立から調査をへて救済請求を行なうまでが四五日、その後の四五日の間に審問をして終了する (conduct) ことになっている。極端ないい方をすれば、その九〇日目に一回の審問で終わっても、タイムターゲットには適合するわけである。なお、行政法審判官決定は、その後の六五日がタイムターゲットとされている。これを一五年ほど前の、七七年のデータでみると、救済請求までが四五日、その後審問終了までが九〇日、行政法審判官決定までが一三日、さらに、ボード命令までが一三四日、合計三八五日となっている。

これにくらべて、資料②によると、表3のとおりであり、シュテファン会長は、六カ月をこえる審問待ちケースをオーバーエイジとくにNLRBでは呼ぶといっている。六カ月が一応の目安となっているわけである。

これにたいする事務総長の説明は、救済請求後四五日までに審問を終了するのが事務総長の設定した目標 (goal)、すなわちタイムターゲットであり、現在(九一年)三三地方支局のうち三一支局がこれを達成していない。そして、九局が六カ月から一〇カ月の間、他の九局が五カ月から六カ月の間(いずれも救済請求後)であるという。

資料②は、予算と人員要求のための下院小委員会のものであるが、事務総長は、地方

しつかえないであろう。

また、九一年の不当労働行為事件の申立件数は三万件をこえているが、このプログラムを通過しないで、直接申し立てられた事件が差し引き約二万件あるわけである。

5 未処理(滞留)事件

NLRBの關係で、未処理事件 (backlog of cases) は、オーバーエイジ (overage) ともいっている。端的に、「期限切れ」といってよいだろうが、さきにみたタイムターゲットを一定の期限あるいは期間とみるのである。ただし、別途に「年」(year) 単位のものもありそうなので、わたくしの力量不足から一部誤解があるかもしれない。

(1) 地方支局の救済まで

タイムターゲットの項と若干重複するが、補足しておきたい。申立から救済請求までの期間は四五日であるから、オーバーエイジは四五日をこえた日からである。NLRB全体で、年間にこの四五日をこえた事件数は、八九年五二九件、九〇年九四九件、九一年八七三件、九二年八八〇件である。

九一年の八七三件については、マンハッタン地方支局に三四八件、ニューアーク地方支局(ニュージャージー州 Region 22) に六〇件あった。ニューヨーク州の三局合計では、四三六件あり全体の五〇パーセントである。他の八局(いずれも、五大湖(Great Lake 東岸)合計で二四六件(二八パーセント)、一〇件未満が八局、エイジオーバーなしが四局である。

これについて、近隣支局からの応援と事件の移送 (transfer of cases) を行なった結果、九二年一月に七〇六件になった。この結果、マンハッタン地方支局は依然として最多であるが三一八件に、ニューアーク地方支局は三九件になった。なお、ニューヨーク州の三局合計は三八〇件(五四パーセント)である。

このマンハッタン地方支局に続くのはフィラデルフィア地方支局(ペンシルヴァニア州 Region 4) の四五件で

あるが、ニューヨーク州を除く次点以下の六局合計は一九五件(二七パーセント)である。

以上の地方支局はいずれも、中西部から東部にわたる地域を管轄している局である。

なお、九二年一月に、一〇件未満となった局は一七局、エイジオーバーなしは四局であった。

(2) 審問待ち事件の状況

タイムターゲットは、申立から調査をへて救済請求を行なうまでが四五日、その後の四五日の間に審問をして終了する (conduct) ことになっている。極端ないい方をすれば、その九〇日目に一回の審問で終わっても、タイムターゲットには適合するわけである。なお、行政法審判官決定は、その後の六五日がタイムターゲットとされている。これを一五年ほど前の、七七年のデータでみると、救済請求までが四五日、その後審問終了までが九〇日、行政法審判官決定までが一三日、さらに、ボード命令までが一三四日、合計三八五日となっている。

これにくらべて、資料②によると、表3のとおりであり、シュテファン会長は、六カ月をこえる審問待ちケースをオーバーエイジとくにNLRBでは呼ぶといっている。六カ月が一応の目安となっているわけである。

これにたいする事務総長の説明は、救済請求後四五日までに審問を終了するのが事務総長の設定した目標 (goal)、すなわちタイムターゲットであり、現在(九一年)三三地方支局のうち三一支局がこれを達成していない。そして、九局が六カ月から一〇カ月の間、他の九局が五カ月から六カ月の間(いずれも救済請求後)であるという。

資料②は、予算と人員要求のための下院小委員会のものであるが、事務総長は、地方

支局の専門職員が一三名欠員し、九三年に転職または新規で採用しても、配属前に研修が必要であり、この六カ月を切っている地方支局もやがては六カ月をこえている局に追いつき、結局、一層状況が悪くなると予想している。

なお、件数の算定基準が異なるかもしれないが、八〇年年報では、審問待ち (pending hearing) 事件が二六九三件で過去四五年間最多数であるとし、さらに八一年年報では過去四六年間の最多数で三一〇九件とし、行政法審判官の退職、死亡、採用難をその原因にあげている。

(3) 委員会命令までの状況

NLRBの最終判断としてのボード命令を求めて、委員会まで上がってくる(残る?)件数は、おおむね当初の申立件数の約五パーセントであり、約三万件の申立事件として、一五〇〇件である。

九〇年の場合、メリットケースのうち六・七パーセントについてボード命令を発し、これは、審問を行なった事件の五八パーセントである。ボード命令は一三五二件、うち不当労働行為関係は八〇八件である。委員会の委員は定数五名であるから相当な数量である(委員には各人あて約二五名の法律専門の助手がつくこととなっている)。

タイムターゲットは一三五日であり、行政法審判官命令からボード命令までの期間である。資料②によると、九一年は一八九日を要したが、九二年は最初の五カ月間で一二一日となり、三分の一減に成功したといっている。

また、委員会における遅延は解消したとし、九一年は命令件数が大幅に増えるとともに、その一部には、最古、最困難のケースを含んでいた。九一年九月末には残り件数二七二件となり、これは過去一一年間の最低であるといっている。

一方、九〇年九月末には、タイムターゲットを基礎とした二年以上の未処理事件 (two years old cases) は二七件であったが、九一年には七件となっている(八七年七月当時は、この二年以上の事件は三〇〇件であった)。

また、処理中の事件としての係属事件数は、八四年一月が最多件数で一六九七件を示し、以後数年間続いたが、

これも九一年九月には三七〇件、九三年五月には二六四件と急減している。会長は、スタッフの法務官も予算も不足するなかでの成功であると、証言のなかで強調している。なお、八四年当時の状況の原因については、委員の欠員と、七九年一二月以降委員の交替が激しく、運営の流れの維持が困難であったことをあげている。

三 予算、要員をめぐる諸問題

NLRBの運営をめぐる評価の基準の中心点は、以上に述べたことで理解されるように、審査の遅延とその正常・適正化にある。裁判所の判定で命令がいかに維持されたかといういわゆる勝率なども年報に記載されるが、運営自体の評価としてはタイムターゲットが目安とされるのである。そして、タイムターゲットを達成させるモメントは、予算と要員、いわば、カネとヒトであろうか、議会では予算と要員問題が論議の中心となっている。

1 予算要求

予算の要求状況は、表4のとおりである。要求の具体的根拠としては、資料を読むかぎりでは、申立事件増加の見積りと必要人員の算定を基礎としている。

事件増に関しては、九三年度は三パーセント、九四年度は一・九パーセントを見込んでいる。人員については、次項で詳しく状況を紹介するが、三〇名の増員を要求している。

表でみるように、要求額は微増であり、NLRBの会長、事務総長とも、ぎりぎりの要求といっているが、わが国の労働委員会でも、特別の新規事業でも起こさないかぎり、予算要求で急増する要素はない。

ところで、事務総長は、グレイハウンド事件などの複雑、困難かつ広域にわたる事件に要する経費、人件費のうち従来止め置かれてきた昇進・昇格の実施、連邦機関職員全体にかかる賃金増などはもとより、さては、NLRB

表4 NLRBの予算要求

① 1992年	162,000,000ドル	(予算)
1993年	172,905,000ドル	(要求)
	10,905,000ドル	(6.7%増の要求)
② 1993年	169,807,000ドル	(予算・92年比4.8%増)
1994年	171,274,000ドル	(要求)
	1,467,000ドル	(0.86%増の要求)

本部を含む各庁舎のレンタル料のアップ、古くて使い物にならないパソコンの買い換え(それでも一部にしか渡らない)などのため、予算要求が全額認められても、なお、十分であるといっている。また、職員にたいする訓練・研修計画も十分に立てられない状況にあり、このわずかな増額要求のカットは、即、審査の遅延と未処理(滞貨)事件の増加につながることを説明している。

なお、三〇名の増員は法務官とし、全員地方支局に割り当てるとしている。予算に関する論議のなかで、比較的大きく取り上げられているのは、法律職スタッフにたいする研修の問題である。

この研修の対象者は、法務官の新任研修の場合、ロースクールを修了して法曹資格(弁護士)取得の試験にも合格し、NLRBに採用された専門職たる法務官であるが、そのなかには、すでに連邦の他の政府機関あるいは民間の法律事務所などで相当の実務経験を積んだ者も含まれている。NLRBは、この新規採用の法務官にたいして、六カ月間の集中的研修を行なうのであるが、NLRBとしては、採用後の六カ月は使い物にならないとの前提に立っている。そして、この間に、ケース・スタディを含む集中的講義、先任法務官との事件処理の進行に密着した実地研修などが系統的に組まれているのである。ここで、わざわざ国の状況と比較するまでもなからう。彼我の認識の差に驚くのみである。

しかし議会の論議のなかでは、近年の予算削減のあおりで、NLRBは八七年以来、法律職スタッフ研修(Staff legal training)ができなかったといっている。他の同様の法律関係機関である法務省あるいはEEOCは、年間べースで計画的に研修が実施できているが、NLRBはこれらの政府機関のみならず民間の機関にも劣る状況にある

というのである。研修予算の承認を強く求めている。

関連して、九三年の予算要求でとくに強調したのは、WESTLAWとLEXIS⁽¹⁵⁾に関する不備についてである。NLRBはこの設備が行きわたっていないため、新規申立事件があった場合、判例・命令等の検索が不十分であり、他の政府機関、民間会社、弁護士事務所よりも不利な地位にあるといっている。

このほか、予算がつかないため、障害者雇用のための設備改善が不十分であること、六〇年に入居したNLRB本部のビルは消防設備としてのスプリンクラーがないが、これは壁にアスベスト問題があり、ビル所有者も改築できないため移転する必要があるところ、その計画すら立てられないことが論議⁽¹⁶⁾されている。

2 人員要求

(1) 事務総長の系統(地方支局)

NLRB全体の職員数は、連邦政府の人員削減方針のなかで減員の方向にある。最近では、九〇年二二二七名、九一年二一四〇名、九二年二〇八六名⁽¹⁷⁾である。この職員は、フルタイムの勤務者であり、専門職・非専門職、行政法審判官、法務官、一般事務職員である。この連邦政府の方針は従前からのものであり、クリントン大統領もこれを引き継ぎ、命令(President Clinton's Order to reduce Federal positions)している。

九一年九月末現在、事務総長系統に所属する法務官は七十一名である。法務官の人員要求は三〇名である。国家財政の悪化から、九一年は雇用が凍結(hiring freeze)され、また、早期退職計画(early retirement program)もあり、新規採用ができなかったが、九二年は若干名の採用ができていた。

しかし、大都市にある地方支局では、政府機関の給与が民間の賃金より低いため、法務官などの専門職の採用がむずかしい状況にあり、大都市における審査遅延につながっているが、今回の三〇名については全員を地方支局に配属し、日常的に事件と接触する機会の最も多い部署を強化する予定であるという。そして、審問待ちとなってい

る事件を減らして審査を促進しようというわけであるが、要するに、先にみたように非公式和解の一層の強化ということであろう。

なお、雇用機会均等法のもとで、女性職員の採用が促進されている。事務総長は、さきの法務官七一一名中、九一年九月末現在二九三名(四一・二パーセント)が女性であり、自分の就任後は、出先機関では少なくとも新規職員のうち五〇パーセント、女性を採用した。そして、NLRB全体としては、現在五五パーセントが女性であると質問に答えている。⁽¹⁸⁾

(2) 委員会系統

(a) 委員 (Board member) の欠員

委員会は、五名の委員で構成され、その定足数は三名である。タ・ハ法三条に規定されており、「増員」の要求ではない。なお、任期は五年である。

この五名の定員について欠員があり、最近では、九一年八月の時点で四名になり、九三年五月末に一名の退任があつて、九三年三月末には創設以来二度目の三名になつた(つい最近、数週間であるが、二名の時期もあつたという)。この欠員をめぐって議論が交わされているが、九一年八月の欠員は、一名の女性委員の再任が上院で否決されたためである。⁽¹⁹⁾ 新委員の候補が挙がっても、種々の記録を示して報道関係に反対のキャンペーンを売りこんだり、特定の労働組合が強力に反対して流れることがあるようである。NLRB会長は、何回も質問が繰り返されたあげく、「何故新たに任命されないのか、直接ホワイトハウスに聞いてくれ」と答えた。そして、欠員が続いていることは、委員会の決定過程 (decisional process) に支障をきたし、重要事件の判断をスローダウンさせることになる。この二年間、欠員補充のないまま精一杯努力してきたが、五名が充足されておれば、少なくとも二年 (age over) にわたる事件などはなかつたといっている。

この五名の委員には、それぞれ法務補佐官 (Legal Assistant) がついており、法曹資格をもつた専門職として、最終的に委員会に上がってきた事件の一件書類を精査して、委員会命令の原案を作成する。この法務補佐官は、かつては委員一名につきほぼ二五名であつたが、九二年の時点では一八名程度に減っている。会長は、委員が欠員のうえ、補佐する者が規定より少ないことを強調し、これまでは何とかしのいできたが、事件の増加とその複雑化のなかで、このままでは未処理事件が増える危険をはらんでいるといっている。

(b) 行政法審判官の欠員

行政法審判官はNLRBの中間的判断である行政法審判官命令を発する権限を有し、不当労働行為事件について一人で審問して判断し決定する。⁽²⁰⁾

この審問については、本来は短期・迅速に行なわれていたのであるが、さきにもたように、現状は審問六カ月待ちなどという、NLRBの方針からいえば途方もない遅延の状態にあるわけである。

その原因は、行政法審判官の欠員にある。行政法審判官の適正な定数は、七〇年代後半頃は一三〇名とされ、いまでもその基本数字に変更はないようであるが、現在は八〇名しか在籍していない。そして、九四年度は、そのうち五一名の退職が予定されていて、きわめて深刻な状態にある。⁽²¹⁾

このようにNLRBの行政法審判官が減つた直接の原因は、八七年に実施された行政法審判官の「貸出し」(loan)にある。行政法審判官は、八〇年頃は、連邦政府の二八の行政機関に所属し、連邦政府全体で一〇〇〇名を優にこえる員数を擁していたのであるが、八七年に、その理由ないし要因は不明であるが元に戻すという条件でNLRBから他の行政機関に「貸出し」たのである。貸出先は多方面にわたっており、財務省、通貨監査長官、連邦預金保険組合、税関、中小企業庁、司法省の移民・帰化局である。資料では、毎年のようにNLRBはその呼び戻しを要請してきているが、いよいよ九四年度は三分の二の退職者が出て破滅的状态になるわけである。議会答弁

では、事件増の傾向等と相まって、この行政法審判官の不足では政策実現のための計画さえ立てられないと断言した。

全員を呼び戻して事件処理に当たらせたい、貸出しの期限は九三年九月（会計年度末）と会長はいつているが、どうなっていることだろうか。

3 NLRBユニオンの主張⁽²²⁾

NLRBユニオンが下院の小委員会において、NLRBに勤務する職員の労働組合の立場から予算等について証言したのは、NLRBの会長と事務総長が証言を行なった二〇日後のことである。ユニオンの発言は、会長らの証言内容をふまえたものとなっているが、会長らの、いわば責任者としての手慣れた陳述にくらべて、一気に大演説を行なっている感じがする。以下に、その要点をみておこう。

(1) ハルボーセン副委員長は、まず、つぎのように切りだした。

われわれは、NLRBのトップが四月七日に行なった証言にケチをつけたり、攻撃する目的ではなかったのではない。われわれは彼らと一般的問題を共有しており、この不十分な予算は、異なる立場からみても、まさに問題なのである。NLRBは予算不足であり、法の適切な運用のために必要な職員の教育・訓練も不十分である。予算不足によって、職員は契約上・法律上の義務を果たすことができず、連邦議会が職員に課した政府全体の利益向上の責務についても果たせないのである。われわれは、贅沢や法外の要求をするのではない。この不適切な予算では、NLRBがその使命として積み重ねてきた迅速かつ専門的な折り紙付きの業績が損なわれるのである。

(2) 予算については、トップが説明したように、その七八パーセントは人件費に関する固定経費であり、その一二パーセントはレンタル料その他の規定経費である。自由になるのは残る一〇パーセントのみである。九三年の増額要求については、既定経費を除くと、五〇万ドルの増額にすぎない。

人員についても、三〇名の増員を要求しているが、現在員はすでに九〇年の時点より五〇名下回っているし、三〇名の増員があっても、新規採用者には業務の助けにはならないのである。取扱事件が増えていながら、そのなかでわがスタッフは減っている。断じて止めなければならぬ (IT MUST STOP——速記録は大文字)。

(3) トップは、業務を改革しオートメ化を促進するため、コンピュータの増設と古いものの交換が必要であると説明した。しかし、ご承知のとおり、この点に関する一〇ミリオンドルの要求にたいして、予算当局は九〇パーセントをカットした。まったく極悪非道である (this is outrageous)。なお、パソコンについては、一部の職員は事前で購入して持参し使用しているが、このような状況は近代的連邦機関にまったくふさわしくない。

(4) 事務職職員は、他の連邦機関より遅れた古い筆記・通信などの諸設備を使用し、専門職職員は、賃金についてきわめて恵まれない状況にある。

(5) トップは、引き続き、事件処理について設定されているタイムターゲットを質を下げないで維持できる旨発言したが、「われわれは、如何にすればそれを維持できるのか、皆さんに聴きたい」のである。事件は、一層複雑・困難化しているのである。この不十分な予算で、すべてを成就させるには、結果的には公式の調査業務を省略するしかない。その答えは、「不可能」というほかない。

(6) NLRBユニオンおよびNLRB専門職組合 (NLRB Professional Association) は、当局と交渉をもち、労働協約を結んできた。しかし、三年の協定のうち最近の二年分については、当局は約束した取り決めに削減または打ち切っている。ぎりぎりに切り詰めるということを理由に、協定し約束した義務が不幸にも予算の犠牲にされたのである。

われわれ職員は、他の連邦政府機関の職員と同等にしてほしいのであって、より以上を求めているのではない。たとえば、連邦の身体健康センター、子どものケアセンター、大量輸送割引計画 (mass transit discount program)

その他、すべての連邦職員が受けている利益の享受をわれわれは求めているのである。当局は、一貫して財政難を理由にこれらを拒否しているのである。

NLRBユニオンは、以上のように、議会で主張したのである。

四 最近の特異な事件

1 事務総長が毎年作成する業務概要は、九一年、九二年度分とも、グレイハウンド事件⁽²³⁾について特記し、その審査経過を述べている。ただ、九二年度のものも九二年八月二十五日付けであり、その時点では行政法審判官命令にも至っていないので、その全容は不明であるが、参考になろうかと思われるので、九一年度の業務概要の記載の、ほぼ全文をみておくこととしたい。

2 グレイハウンド社 (Grayhound Lines Inc. 以下、会社と略) とグレイハウンド地方労働組合合同協議会 (The Amalgamated Greyhound Local Unions, 以下、組合と略) との労働争議で、組合は、九〇年三月にストに突入した。スト開始以降、一五〇件以上の不当労働行為事件申立が会社と組合にたいしてあり、NLRBの全国三三地方支局のうち三〇支局が関係することとなった。各支局の調査で、千をこえる宣誓供述書と数千の書証をとり、分析した結果、申立事件の相当数がメリットありと決定された。

組合にたいする申立事件は、全国にわたる調査により、数百の違反例が明らかになり、それらには、ピケラインをめぐる被用者その他の者との身体的衝突・突破、人と車にたいするターミナル間の出入妨害、脅迫、財産破壊その他の違法行為が含まれていた。そこで、事務総長は、救済請求を行なうとともに、これらの違法行為について、裁判所にたいしてタ・ハ法一〇条(1)項の一时的中止命令を求める準備を開始した。しかし、組合はこの手続の開始前

に、公式和解協定 (the formal settlement agreement) に同意し、違法行為の中止を合意した。この公式和解協定は、委員会で九〇年六月一九日に承認され、同一七日には連邦控訴第五巡回裁判所で確定 (enforced) した。

一方、会社にたいする申立事件は、九〇年一月六日、一括して救済請求を行なった。これも多数の違法行為からなり、団体交渉の妥結前における提案事項に関する一方的実施、適法なピケライン上における組合員の活動妨害、組合活動を理由とする被用者の雇止めと、それらに関連する事項である。

ついで、新たな申立事件について調査したが、二〇〇名にたいする組合活動を理由とする不法な解雇と、それに関連する事項であった。修正した第二の救済請求は九一年一月一〇日に行なった。この救済請求は、会社の団体交渉の妥結前における提案事項に関する一方的実施、組合活動に従事する被用者の権利の不法な妨害、および、全国にまたがる二〇〇名のスト参加者にたいする解雇の諸点を整理し、修正したものである。

この事件の審問は、ロバート・ジャイアナツシ行政法審判官の担当で、ミルウォーキー地方支局 (ウィスコンシン州 Region 30) において一月一五日に開かれ、次回期日も五月六日に設定されたが、夥しい数の証人呼出状 (subpoenaed document) の審査などのために中止となり、結局、一月まで審問は延期となった。この間、行政法審判官は、会社の提起した連邦的争点 (national issues) を切り離して判断すべしとの主張について、その決定に期間を費やした。そして、一二月三〇日、行政法審判官は地域的争点 (local issues) から連邦的争点を切り離すことを命令し、委員会はこの命令を、九二年三月一二日、支持した。そして、連邦的争点について、三月一八日、審問が再開されて、七月一四日に終了した。また、最終書面の提出期日は一月とされた。

この事件のような多くの争点を含む審査については、継続的に、確たる予算と要員措置が必要である。また、おむね千人をこえる証人が必要となり、多くの法違反がアメリカ大陸全体にまたがっているため、当事者も審査手続に関連して多数の不案内な地域に移動しなければならぬことになる。一方、NLRBも、会社が巻き込んだ新

しい問題の判定に追われる。

このほか全国にまたがる九三〇〇名もの差別された労働者の存在も強調しなければならない。このことは、差別を受けた者を特定するための、一万二六〇〇通の質問状の送達と、彼らの中間収入の状況の調査という、非情に困難な努力を求められるわけである。

五 おわりに

本章では、NLRBの現状について、予算審議に関連して、NLRBのトップである会長と事務総長、同ユニオンの代表の議会小委員会における証言をみたものであるが、一見して、審査が遅延し、かつ財政状況が逼迫していることがわかるであろう。NLRBは、先に述べたように、タイムターゲットを策定して、その運営をチェックしているわけであるが、行政法審判官の欠員に予算の不足などがさらに重畳して、(外部の者がいうのは失礼かもしれないが)行き詰まっているとみてよいだろう。

審査促進のために、七五年一〇月、当時のマーフィー会長はNLRBの内部にタスクフォース (the Chairman's Task Force) を作ってその遅延の原因と対策を検討し、その後カーター大統領も、タ・ハ法の改正を立案した。⁽²⁴⁾ そして、委員会委員の増員、有能な行政法審判官の補充・増強、行政法審判官命令の略式承認手続の新設などの提起があったが、行政法審判官の採用条件に若干の手直しが見られたばかりは、実現していない。タ・ハ法の改正案は、共和党の反対で潰れたのだが、結局は、NLRBは内部努力をするしかないこととなったのである。⁽²⁵⁾ ただ、最近のような審問期日が入らないなどの点は、行政法審判官の補充という現実的処置で解決可能なわけである。⁽²⁶⁾

現在、わが労働委員会は申立事件、係属事件が明らかに減少しているが、この制度はこの先いかにあるべきか、

それによって立つ基本、守備範囲はどこに置くべきなのか。わが国の場合、小幅の修正ではなく大きな転換が求められているようにおもわれる。

- (1) 本書第一章「NLRBの審査制度の概要」参照。
- (2) NLRB現会長の James M. Stephens 氏は、一九四六年九月一六日生。オハイオ州にあるケース・ウェスタン・リザーブ大学で七一年に法学博士。レーガン政権時の八五年に委員会委員任命。八八年一月(当時四一歳)から会長。
- (3) 事務総長の Jerry M. Hunter 氏は、一九五二年七月五日生。ワシントン大学で七七年に法学博士。八九年一月(当時三七歳)から現職。この間、七七年から二年間セントルイスにあるNLRB第一四地方支局で法務官を経験している。冒頭説明書に添付されている履歴書は正味二頁にわたる詳細なものであるが、「その他の活動」の一つに、つぎの記載がある。 Commissioner. The Dr. Martin Luther King, Jr. State Celebration Commission.
- (4) 七六年当時のマーフィー会長の議会証言について、拙稿「NLRBの四〇年」月刊労委労協二六一号参照。
- (5) ハルボーセンNLRBユニオン副委員長は、小委員会の証言の冒頭、自己紹介を含めてつぎのように挨拶している。「私はアレック・ハルボーセンと申します。連邦政府機関には三二年間勤務し、この二二年間はオハイオ州にあるクリーブランド支局 (Region 8) で労使関係の首席調査官 (Senior Labor Management Relations Examiner) を務めています。私は、NLRBユニオン副委員長二期目で、本日はユニオン役員の立場でここに参っております。」「本日、一緒にユニオンの法規委員会議長、全事務職の代表、NLRBの法務専門職 (the Attorney Professionals at the agency's Headquarter Staff) が来ております。わがユニオンは、管理職を除くすべての専門職、事務職を代表し、全国的にNLRB全支局と、同様に、NLRBの二系統の部門すべてにわたる職員を支えています。この委員会への出頭は長い歴史のなかで二回目ですが、われわれの要求にたいする予算当局の不適切性について申し述べます」。
- (6) 前掲注(一)参照。
- (7) 本書第五章「NLRBにおける和解」参照。
- (8) 本書第四章「NLRBの審問」参照。
- (9) 一九九〇年度NLRB年報六頁・一三七頁。

- (10) 同右一四九〜一五〇頁。Table 6 A。
- (11) 本書第二章「NLRBの審査遅延対策」参照。
- (12) 一九九〇年度NLRB年報六〜七頁。
- (13) Edward B. Miller, *An Administrative Appraisal of the NLRB*, p. 16, 1978 revised edition.
- (14) 前掲注(11)参照。
- (15) WESTLAW および LEXIS は、ともに、商業ベースで提供するコンピュータによる判例・法令などオンライン・フルテキスト・ドキュメント検索システムの商標名。WESTLAW は、判決要旨の検索も可能な点に特徴がある(『英米法辞典』東京大学出版会)。
- (16) このほか、専用の会長車ありやと聴かれて「NLRBには公用車なし」、海外出張はと聴かれて「九一〜九二年は一名の委員がメキシコの法曹会議に行ったのみ」と答えている。なお、NLRBには書類等の運送用の車はある。
- (17) NLRBの職員数、職種の内訳などの変遷については、前掲注(11)を参照。
- (18) 男女平等に関連して、EEOC創設後NLRBにEEO室(The Office of Equal Employment Opportunity)が設置された。EEO室は、委員会と事務総長双方の指示のもとに、雇用機会均等に関するNLRBの積極的なプログラムの発展とその監視を行なうとともに、内部における差別を告発する職責をもっている。
- なお、NLRBにおける女性職員等の採用については、古い記録だが、アービング事務総長が任期を終えて退任するさいに発したメモランダムが参考になる。
- 「過去四年間に、二〇名の女性と一九名の少数民族(うち女性は六名)を管理監督者のポストに任命した。また、ワシントン本部と地方支局の専門職の女性および少数民族も増え、七五年九月末は女性一五パーセント、少数民族九・三パーセントであったが、七九年九月末には女性二五・四パーセント、少数民族一四・三パーセントになった。そして、七六会計年度以降約千人の専門職を採用したが、その五〇パーセントは女性と少数民族であった」(七九年一〇月一九日付)。
- 一方、NLRB年報を繰ると、審問官(Trial Examiner 現在の行政法審判官)に女性が初めて登用されたことが六〇年のいわば特記事項として示されている。また、女性で初めてNLRBのトップである会長に任命されたのは、マリー女史(Ms. Betty Southard Murphy)で七五年二月一八日、前任のコリアー事務総長(Rosemary M. Collyer)も八四年に就任した初めての女性総長である。

- (19) 前委員の Mary Miller Cracraft であるが、Beck 事件が絡んでいるようである。
- (20) 私は、これまでは Administrative Law Judge を行政裁判官と訳して用いてきたが、『英米法辞典』(東京大学出版会)を参照し本書においてはすべて「行政法審判官」に改めた。
- (21) 行政法審判官については、前掲注(8)で連邦全体の状況を紹介した。
- (22) NLRBのユニオンと当局との間の各種の協定については、本書補論II「NLRB職員の労働組合」参照。職員の研修、昇進、昇格、昇給などについて、詳細に取り決めている。
- (23) 業務概要には、もう一件、Beck 事件があげられているが、記載記事が少なく、筆者の不勉強もあって、内容が十分に把握できない。なお、この件に関しては、大統領の行政命令がでていた。また、組合の前述した証言では、この事件と大統領の行政命令に関連して、「地方支局の運営をドラマチックに荒廃破壊させるほど業務量が増大する、すでに一部の支局ではその影響を実感しつつある」といつている。なお、前掲注(19)関連ケース。
- (24) 前掲注(4)参照。
- (25) 本書第三章「NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案」参照。
- (26) 当然ではあるが、NLRBの問題は審査遅延のみではなく、その不当労働行為にたいする判定の姿勢も問われている。本書第八章「AFL・CIOのNLRB批判」参照。
- 〔補注〕 NLRBの現会長に前スタンフォード大学教授のグールド(William B. Gould IV)氏が、九四年三月七日に任命された。

第八章 AFL・CIOのNLRB批判

一 はじめに

一九八七年一月中旬、NLRBを訪問しゼネラルカンシルのローズマリー・コリヤー女史と、旧知の同代理ヒギンス氏に会い、二時間近く説明を受け多数の資料を得た。はじめて会ったコリヤー女史は、華麗なる才媛であったろうとおもわせる中年女性で、終始、ていねいに答えてくれ、再会を喜んでくれたヒギンス氏のほうは前回から七年ぶり、知り合って一年になるが少しふけてみえ、わが身をふりかえった次第である。

訪問の目的は、とにかくNLRBの最近の事情を知りたいということにあったが、レーガン大統領のもとでのいわゆるレーガンボードの右傾化、使用者寄りの姿勢は労働組合側の反発を呼んでおり、この点も、AFL・CIO本部の資料室にもぐり込んで、アンチNLRB資料を一五〇枚ほどコピーしてきた。

コリヤー女史にたいして、労働組合の反発があるようだがと質問したところ、「ユニオン側も最近では自分の考えをわかってくれはじめた……」といい、両手先を少しはなし広げこれを狭める仕種をした。私はアンチNLR

RB資料を収集しつつあることなど一切いわず、また深くも考えず、「I hope so.」といってしまった。間髪を入れず、静かなしみいるがごとくの声で、「I hope so.」と返ってきた。その時の遠くを見るような目に余韻があった。⁽¹⁾

レーガンボード (Reagan Board) については、レーガン大統領になって以降、まず、カーター前大統領の任命したゼネラルカンシルのラバース氏 (私は、氏の就任発表があった直後の七九年一月に会っている。のちに触れるように、今では氏ははっきりしたプロユニオンと名指しされている) をその任期満了後、現在のコリヤー女史に代えるとともに、任期切れのたびにボードメンバーをアンチユニオンに変えて、ダットサン会長を筆頭に多数派となっている。

このレーガン大統領の組合にたいする姿勢・方針については、大統領に初当選して間もない八一年八月に発生した専門航空管制官組合 (PATCO) のストにともなう全米航空管制官のほぼ全員にあたる一万三〇〇〇人の懲戒解雇がわれわれの記憶にも鮮明である。⁽²⁾ 本章はもちろん、レーガン大統領の労働政策を取り上げるのではなく、NLRBの現状をAFL・CIOがどのようにとらえているかをみていこうとするものである。個人的にはNLRBの幹部も意見・反論があるわけであり、のちにダットサン会長の議会証言も紹介するが、そもそもはポリシーの問題でもあるので、正面切った論議にはならない面がある。労働側の批判は、場合によっては一方的なことも避けられないことであろう。ただ、そのなかでも問題点はおのずから浮び上がり、わが国の現状をみるうえでの参考になるであろう。

二 レーガンボード形成前後の事情

1 NLRB最新 (本稿執筆当時) の年報は、財政事情から遅れて八六年年末に出版された一九八三年度年報⁽³⁾である。この当時、NLRBの五人のメンバーは、ダットサン会長 (Donald L. Dotson)、ジェンキンス委員 (Howard

Jenkins, Jr.)、ナムマーマン委員 (Don A. Zimmerman)、ハンター委員 (Robert P. Hunter)、デニス委員 (Patricia Diaz Dennis、史上二人目の女性委員である) の五名、ゼネラルカウンシル事務総長は、ラバース氏 (William A. Lubbers) であつた。⁽⁴⁾ このメンバーの前任者としては、ウォーター氏 (John R. Van de Water) が会長として八二年八月にレーガン大統領から指名されたが、約二年の短期間で現在のダットサン会長に代わつて⁽⁵⁾ いる。また、デニス委員の前任者は、レーガンから会長を降されたファニング委員 (John H. Fanning、任期は八二年二月まで) であつた。

2 この当時の状況について、AFL・CIO図書室にファイルされてあつた八一年一月一二日のビジネスウィーク誌⁽⁶⁾ をみてみよう。

(1) 見出しは、NLRBの労使安定機能に重大危機⁽⁷⁾ となつており、NLRBは国内の労使間の平和安定の頼みの綱としての信頼を労使双方から失う危機に瀕していると、予算(八二年度)の削減が未処理事件の増加を生むこと、ウォーター会長とハンター委員が労働界の反対を押し切つて任命され、NLRBのなかに過去にはみられなかつたイデオロギッシュな部分を形成し、中立的機能としての信頼を失いつつあることをあげている。そして、誰しも大規模なストや大量解雇を予測するわけではないが、不当労働行為事件の申立が年間で一五年前の一七〇〇〇件から四万五〇〇〇件に増加している現在、NLRBの機能低下はとくに労働側の経済的手段 (economic weapons) 行使につながるおそれがあるといつている。

さらに、六名の首脳の顔写真をかかげてコメントを付し、ウォーター会長とハンター委員は反組合 (anti-union)、カーター大統領のもとで会長だつたファニング委員は労働側 (Pro-Labor)、最初の黒人メンバーであり就任前は労働法の教授であつたジェンキンス委員も労働側、共和党からは政治的中立者で決定権 (swing vote) を握ると期待されたナムマーマン委員はファニング・ジェンキンス側、そして、ラバース事務総長はファニング委員と

一致、すなわち組合側 (pro-union) としてゐる。

この点、全米商業会議所 (U. S. Chamber of Commerce) は、カーター大統領が事務総長にラバース氏を任命し、さらに七九年暮にナムマーマン氏を委員に任命した直後から、NLRBは組合側に転じた⁽⁷⁾ と主張している。ラバース氏は長年ファニング前会長を助けてきたこと、ナムマーマン氏はリベラル派上院議員の側近であつたことを問題としてゐるのである。

一方、AFL・CIOの弁護士は、NLRBはプロレトラーではないと強く否定し、交渉代表にかかる選挙で七九年度は四五パーセントしか勝つていないこと、使用者の不法な行動による労働法規違反にたいする処罰があまりにも弱すぎる⁽⁸⁾ こと、労働協約にもとづく特別給の支払いに関する団体交渉を長年にわたつて拒否している使用者の規制をNLRBが行なわないことなどをあげている。

ところで、ウォーター前会長の就任前後、同氏にたいする猛烈な反対・批判が労働側からなされて⁽⁷⁾ いた。それは、レーガン大統領はカリフォルニア州知事を務めていたわけであるが、ウォーター前会長は同州内を中心に活動していて中央にあまり知られていなかつたものの、調べてみると、やはり全米商業会議所の労働関係委員長、フォード社の顧問その他、経営側一本の経歴であつたことからくるものであつた。

この点、AFL・CIOの執行委員会は、ウォーター氏は一九六〇年代初頭から従業員が組合に加盟することを拒否する方策を企業に助言指導してきており、その最大のダメージは、組合結成にたいする合法的な抵抗方法をコンサルタントすることを業とする会社を設立したことであるとして、重要かつ忠実性が要請される準司法的ポスト (quasi-judicial post) には不適格と断じて⁽⁸⁾ いる。

また、ハンター委員については、カーター大統領時代に、労働側の主張を採り入れたタ・ハ法改正案が上程された七七〜七八年にかけて、使用者側の猛反対があり、最後にはプリバスター制度 (finjester) によつて廃案にいた

ったが、その中心であったハッチ上院議員 (Senator Drinn G. Hatch) の側近であったことが反対される直接原因となつて⁽⁹⁾いる。

なお、八三年五月から委員となつたデニス女史については、当初はAFL・CIOはとくに反対せずとしていたのであるが、後述のごとく、現在は反対の対象とされるとともに、レーガンボードはデニス任命を機に使用者寄りに過半数を占めることとなった。

このように、カーターボードからレーガンボードにいわば強引な形で転換したことについては、ハーバード大学のダンロップ教授は、両大統領ともに責任があり、労使双方からの承認がない者の任命はよくないとコメントしている。また、この労働政策のジグザグは国家のためによくなくとも付言している。

(2) 予算の問題は、予算不足と行政法審判官の不足に関連する。

予算については二〇年以上の間、会計検査院その他の「効果モデル」とされ、七〇年から八〇年までの間は平均一七パーセントの増加がみとめられてきたのにくらべ、八〇年は一〇パーセントの増を要求したのたいてして五・五パーセント増のみであった。

行政法審判官⁽¹⁰⁾は、全国四カ所に配置され、事実審としての審問を行ない、行政法審判官命令を発することを任務としているが、この予算削減以前から問題があるとし、「二年前は救済請求後四〜八カ月の間に審問が行なわれていたが、今では一年かそれ以上 (a year or longer)」になっているという。ある経営側弁護士も、行政法審判官には年俸五万ドル以上支払うなど待遇改善すべしといっている。なお、NLRBは行政法審判官は一一六名から、さらに二四名の増員が必要といっている。

3 ここで、ダットサン会長が、八三年一月二日に、下院の小委員会で行なつた証言の一部を紹介しておこう。⁽¹¹⁾この証言は、不当労働行為事件の審査過程に沿う形で問題 (批判) 点をデータをもとに説明している。

まず、さきに触れた地方支局長が救済請求を行なつてから行政法審判官による審問が行なわれるまでの期間について、ちょうど二年前は一〇〜一二カ月であったが、現在はほぼ一〜三カ月である (タイムターゲットは救済請求から審問終了まで四五日間である)⁽¹²⁾。

また、八二〜八三年に、ボードは行政法審判官にたいし、審問開始前に当事者と電話による協議 (prehearing telephone conferences with the parties) を行なうことが望ましい旨強調し、同時に、事務総長も和解についてさらに強化するよう地方支局長に指示した。その結果、八二年度には和解は九九パーセントに達した。このデータは一パーセントごとに関連する手続を含めて一〇〇万ドルの節約になるといっているが、予算削減への対策の一つということがある。それにしても、行政法審判官は審問には白紙で望む建前であつたはずであるが、背に腹はかえられないということであろうか。

ところで、ボードは定数五名で構成されているのであるが、七九年一月一日から八三年一月末日までの四七・五カ月に、五名揃つて任命されていた期間は二二・五カ月であり、四名の時期が一七・五カ月、三名のみの時期が七・五カ月もあつたといっている (氏名、年月日など明記)。そして、その間一名の新しい任命があつたが、新人が論議に馴れるのに一定時間を要し、機能がスムーズに発揮されるための調整過程で時間をとられるといっている。いろいろNLRBにたいする批判はあるが、内部の苦労は並大抵ではないといいたいのであろうか。

このほか興味のもたれるデータも多いが、本稿との関連がうすいので割愛する⁽¹³⁾。

三 コリヤー任命に反対する議会証言

1 コリヤー女史が事務総長に任命されたのは、八四年一〇月であるが、以下は、これに先だち、同年五月に上

NLRB 命令の概要

期 間	1975.10～ 1976. 3	1979.10～ 1980. 3	1983.10～ 1984. 3
決定 (Decisions) の合計	730	748	400
使用者の不当労働行為成立 (全部または相当部分)	329	433	111
〃 〃 却下	54	77	92
組合の不当労働行為成立 (全部または相当部分)	54	46	49
〃 〃 却下	21	14	9
差別ケースで使用者側の立 場を支持	54	32	26
交渉代表選挙ケースで組合 の立場を支持	109	38	8

各期間の合計件数は正確であるが、内容が適合しない場合は内訳に計上されていないので数字は合わない。

この明確な相異は、使用者の不当労働行為の発見と組合の立場を支持する交渉代表選挙の決定を、ダットサンボードが病的に嫌っていることをほぼ全面的に表わしている。

(2) 不当労働行為事件の命令五件のうち四件(五分の四)は、ファニング、マーフィーボードとも事務総長の救済請求を全部または相当部分認容している。これは対使用者、対組合の別にかかわらずのものであった。

この高い救済に驚くことはない。NLRBのケースは、論争点について法よりも事実をもとに審査がすすめられ、また、それぞれのケースは労働法に関してエキスパートである職業的訴追スタッフ (a professional prosecutorial staff) と行政法審判官の軍団によってふるいにかけられて検討されるものだからである。

ダットサンボードは、使用者の利益のためにほぼビジネス的に使用者にたいする不当労働行為申立を却下し、対組合事件に關しても調査と却下を行ない、また、交渉代表選挙の決定を行なっており、その件数としては過去と大体同じである。しかし、使用者の不当労働行為成立をみとめるのは以前のボードの三分の一であり、組合の立場を支持する交渉代表関係の決定は、フ

院の労働と人的資源委員会においてAFL・CIOの財政局長が行なった証言のあらましである。コメントを付けながらみていきたい。

証言の冒頭は、ダットサン会長、ハンター委員、デニス委員が任命され多数を得てからは、NLRBは使用者側の利益をひたすら求め、組合のために制定されたはずのタ・ハ法であるにもかかわらず、使用者のための法規として追及しているようにみえる。四人目のコリヤーは、この三人がすでに得ているものを、さらに機能させるための選任にみえるといっている。

ついで、AFL・CIOは独自の資料として、別表に示すデータをあげ、レーガン(ダットサン)ボードを分析している。

別表の、一九八三年一〇月～八四年三月は、ダットサンボードである。その前の一九七九年一〇月～八〇年三月は、ファニングボード、一九七五年一〇月から七六年三月は、マーフィーボードである。後二者は、一名を除き四名が同じ委員、ただし会長が交代しているのみであり、カーター大統領が任命したカーターボードである。ファニングボードの委員は、四名の政府行政経験者 (career government employee) と使用者側弁護士で構成され、民主党政府が任命した近年の代表的NLRBであった。マーフィーボードは共和党政府の公正な任命にかかり、三名の政府行政経験者と二名の使用者側弁護士で構成された。この二つのボードは、組織された労働側に好意を示し、また現在のダットサンボードと同様に、初期には四人の委員で運命されていたので、現状との比較の基準になるというのである。

2 以下は、ダットサンボードの不当労働行為事件を中心とした分析の要点である。

(1) ダットサンボードの命令件数は、ファニングボード、マーフィーボードのほぼ五五パーセントである。ダットサンボードの命令待ち件は、ファニングボードの三倍、マーフィーボードの四倍である。

アニングボードの三分の一、マーフィーボードの九分の一である。

このように、命令決定機能が氷結している場合、ボードが使用者の不当労働行為を一時的に差し止め中止させる命令 (injunction) を地方裁判所に求めることは救済上強力な武器である。ファニング、マーフィーボードとも事務総長の提案を九〇パーセント受け入れ、とくにタ・ハ法一〇条(j)項関係(使用者の不当労働行為)では、ファニングボードは八一件の差止命令を求めた。これに反してダットサンボードは、使用者の不当労働行為二件のうち一件(二分の一)は、事務総長の提案を拒否している。また八三年一月から八四年二月の間はわずか八件しかみめていない。

この点、八三年の年報(二〇頁)によると、一〇条(j)項および同(1)項(組合の不当労働行為関係)あわせて一一〇件の申請が地裁にたいしてなされているが、八〇年は二四五件であった(八〇年度年報二二頁)⁽¹⁵⁾。数字としても大きな差異がみとめられるわけである。

(3) ダットサン会長は、八四年五月九日、上院小委員会では証言を行ない、八三年一月以降のボード命令のうち、リードケース(lead cases)をあげ、最近の状況を説明しているが、それらのケースは労働側からみてつぎのような特徴があるという。

- ・使用者が組合加入の勧誘から労働者を締め出すルールを公表しやすくする (Our Way Inc., 268 NLRB No. 61)
- ・使用者が法的権利を主張する労働者に対抗する行動を提起しやすくする (Meyers Industries Inc., 268 NLRB No. 73)
- ・労働協約の適用を受けている労働者が、使用者の差別的解雇に関するNLRBの審問を受けにくくする (United Technologies Corporation, 268 NLRB No. 83; Olin Corporation, 268 NLRB No. 86)
- ・使用者が、労働者を組合組織のある工場から組合のない低賃金、一層悪い労働条件の工場へ異動させやすくする

(Milwaukee Spring, Division of Illinois Coil Spring Company, 268 NLRB No. 87)

- ・使用者が、スト参加者の違法行為を理由としてその職場復帰を拒否しやすくする (Clear Pines Mouldings Inc., 268 NLRB No. 173)
- ・使用者が、労働者にその組合加入の理由を問いたしやすくなる (Rossmore House, 269 NLRB No. 168)
- ・使用者が、組合組織のある工場において、労働者の配置転換を組合の意見聴取あるいは団体交渉をへなくともしやすくする (Otis Elevator Company, a wholly owned subsidiary of United Technologies, 267 NLRB No. 164)
- ・組合が、従業員組合の委員 (employee union officer) の仕事上の権利を保護しにくくする (International Harvester Co., 268 NLRB No. 145)
- ・独立組合の組合員の、全米あるいは国際的組合への加入がむずかしくなる (F. W. Woolworth Co., 268 NLRB No. 115)

3 以上にみた議会証言は長文であり、あと三分の二ほどあるが、ここでは具体的命令も二件あげて詳しく説明している。証言の最後は、コリヤー女史の任命に反対することで終わっている。

証言ではコリヤー女史の経歴とその職務内容を順を追って詳しく挙げ、それがいかに使用者側にのみ寄与するものであったかを説明している。

そして、NLRBの事務総長は、労働法「タ・ハ法とその法を完成させるケースについてエキスパートであるとともに、全国の地方支局と専門職群がいかに労使関係のシステムの機能発揮に苦心しているかなどに精通していなければならぬ、また広範囲の裁量権を事務総長はもっているが、その対象者は、議会によって制定された法的権利を使用者または組合が破ったことに異議を申し立てている労働者または婦人であるところに特徴がある、この場合、事務総長により個人の申立を却下され救済請求がされなかった場合、その個人は他に法的救済を受ける手段が

ない、それゆえ、コリヤー女史の経歴 (background) からは、かかる労働者を法的に代理する適格者とはみとめられないといっているのである。

四 おわりに——コリヤー事務総長の反論⁽¹⁶⁾

NLRBに関する批判文書は多種多様にわたっており、AFL・CIOの資料室も専用のファイリングボックス二ケースに収集している。以上にみたものは現状のごく一部であってすべてを語っているわけではない。

最後に、コリヤー事務総長自身がBNA (Bureau of National Affairs) のインタビューに答えているので、みておこう。

まず、NLRBに大げさな変革は必要ない、これは六カ月間、内側からNLRBの業務内容をみた感想である。

また、優秀な人々が揃っていて、事務総長とボード側法務官との間に裁判提起ケース (appeals cases) 上の争いはない。また、組合がNLRBの現状を批判しているが、NLRBの論争史上、目新しいものはない、といっている。

また、ボード側法務官とは事務総長の裁判上の位置づけについて八三年から十分討議を行ない、地方支局長とは却下ケースについて検討を行なってきたので、ボードの決定の真実性が高められるとともに、自分(コリヤー女史)の考え方を人々にわかってもらうための長い道のりもへてきた。

そして、事務総長任命を批判する組合に反論するかと聞かれ、それには法と理論にもとづいた決定を示していくほかに方法はないと答えている。

さらに、ある組合指導者が労働争議の解決にはNLRBを頼るより経済的手段をとるほうが有効だといっている

点については、組合はタ・ハ法がなくともみずから守ることができるが、個人 (individual employees) は困難である。個人の権利を集団的に行使するか、またはそれを選ばないという権利もタ・ハ法七条の精神である。それは集団的とか個人的とか呼ぶことができ、集団的にまたは個人的に行動することを選び、その選択の結果 (fruits) をエンジョイすることも権利であるといっている。

集団行動により労働者みずからの権利・利益を守ることが労働組合の本旨であるとして、また、集団行動いいかえれば団結活動のゆえに不利益をこうむった労働者を救済するのがNLRBの大きな目的の一つであるとすれば、集団的行動からのがれることを個人的に選択した結果はやはり個人が負担すべき責任であり、保護の対象外であってもやむをえないであろうとして、NLRBがこの点をとくに声を大にして説明するのは、やはり組合側の批判を招いてもやむをえないのではないかとの感がふかい。

- (1) Labor Law Journal 一九八七年六月号の表紙は、コリヤー女史である。
- (2) 島田晴雄『フリーランチはもう食えない』(日本評論社、一九八四年十一月) 一一二頁以下参照。
- (3) NLRBは一九八三年度年報まで財政難のなかで追いかける形で出版してきた。
- (4) 周知のとおり、NLRBは双頭の府と呼ばれるボード系統と事務総長の系統に二分割されている。本書第一章「NLRBの審査制度の概要」参照。
- (5) Labor Law Journal 一九八二年一〇月号の表紙はウォーター氏、同八四年一月号はダットサン氏である。
- (6) "A Peril to NLRB Peace-making" BUSINESS WEEK, October 12, 1981, pp. 100-2.
- (7) この時期の Labor Relations Yearbook, BNA に記事が多数。
- (8) "The Renomination of Van de Water" February 16, 1982, Statement by the AFL-CIO Executive Council.
- (9) 本書第三章「NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案」参照。
- (10) 行政法審判官については、本書第四章「NLRBの審問」参照。

- (11) Cf. Donald L. Dotson "Processing Cases at the NLRB", Labor Law Journal, vol. 35, No. 1, pp. 3-9.
- (12) タイムターゲットについては、本書第二章「NLRBの審査遅延対策」四五頁の第2図参照。
- (13) データについては拙稿「NLRBの最近の状況について」中央労働時報七五四号を参照されたい。
- (14) Statement by Thomas R. Donahue, Secretary-Treasurer, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, on the Nomination of Rosemary Collyer to be General Counsel of the National Labor Relations Board before the Senate Labor and Human Resources Committee (Wednesday, May 23, 1984).
- (15) 各年次のNLRB年報 Table 20 参照。
- (16) "Collyer says major changes are not necessary at NLRB", Daily Labor Report, May 15, 1985.

補論 I

カリフォルニア州の農業労使関係法

一 はじめに

米国の連邦レベルの労使関係法は当初から農業労働者 (an agricultural laborer) をその保護の対象とせず、現行のいわゆるタフト・ハートレー法二条(3)項も被用者 (employee) の定義から除外しており、NLRBの管轄外とされている。⁽¹⁾本章で検討するカリフォルニア州の農業労使関係法 (the Alatorre-Zenovich-Dunlap-Berman Agricultural Labor Relations Act of 1975 — 以下、「法律」または場合によりCALRAと略称⁽²⁾) は、一九七五年六月に従来の労働法典 (the Labor Code) に第三・五部 (Part 3.5) を追加する形で制定され、合計八章 (二一四〇条から二一六六・二条) から成っている。そして、不当労働行為、労働者の交渉代表制、それらを管轄するALLRB (Agricultural Labor Relations Board, 以下、CALRBと略称) の組織・権限等を規定している。カリフォルニア州がフロリダ州その他と並ぶ農業州であることは、日米交渉でオレンジ等が問題とされたりするなかで、われわれともおな

じみといえるが、農業にかかわる労使関係法の制定は連邦法制との関係で、画期的であったといつてよい。以下では、NLRBとの比較を意識しながらすすめることとしたい。

ここでは、不当労働行為制度とともに、交渉代表制についても若干の検討を行ないたい。労働者がはじめて組合によって組織される場合、その過程では少なからぬ使用者側の妨害がみられ、そこでも不当労働行為の事例が明らかにされるからである。

なお、わたくしは一九七八年七月と、翌七九年一二月にCALRBをはじめの日本人として訪問し調査した。創設直後でもあり、NLRBサンフランシスコ支局から転職してきた幹部職員らの熱気を感じる仕事ぶりが印象的であった。また、日本からの移民も多く、明らかに日本名とわかる当事者（労使）名も相当みられ、ゼネラルカウンスル（General Counsel）のチャトコフ（Boren Cherkov）氏からは、日本人が分の悪い農業の季節労働に従事することの疑問を質された。

二 法律の立法目的とその背景

1 法律の目的

CALRB作成のハンドブック⁽³⁾は、法令の目的（Purpose of the Act）として、つぎのように述べている。

「一九七五年、カリフォルニア州議会は、カリフォルニア州の農業労働者に一定の権利を保障する法律を可決した。この法律の目的は『農業労働者に正義（Justice）を保障することにより農作地の平和と労使関係の安定を確保する』ことである。法律は、農業労働者が相互に助け合い、組合活動に従事し、賃金、労働時間、労働条件を含む契約のために使用者と交渉するみずからの代表を選ぶ権利を促進、保護することはカリフォルニア州の政

策であると規定している。

法律は、労働者の権利にたいする使用者の妨害を禁止し、労働組合と使用者による妨害、強制を受けない権利を保護し、また労働組合の一定の種類のストライキとピケットを禁止している。

CALRBは法律を実施し、種々の方法において農業労働者の権利を保護する機関である。たとえば、法律は、労働者が望む場合、使用者と交渉するための労働組合または他の代表を労働者が選ぶ方法を作り出す。CALRBの担当官は、労働者が代理されることを望んでいるか、その場合誰に代理してもらおうかについて秘密投票（secret ballot elections）を実施する。また、法律は、不当労働行為の規定に違反する使用者または労働組合を調査し審理を提起する権限をCALRBに付与している。CALRBの担当官が調査し、不当労働行為を行なったことを示す十分な証拠を得た場合は、ボードにたいして救済請求（complaint）が提起され、そして、当事者双方が自己の主張を述べる権利をもつ審問が行なわれる。

法律は、労働者が組合活動あるいはこれに関連した活動としての雇用（賃金、労働時間または労働条件を含む）について相互に助け合い、保護することへの参加あるいは不参加の権利を保障する。CALRBの選挙において、使用者または労働側組織による労働者の自由な選択を妨げる行為は、その選挙を無効にし、新たに選挙を行なうこととなる。かかる妨害行為もまた不当労働行為とみなされるのである。」

2 立法に至る背景

(1) 農業労働者の状況

連邦全体の農業労働者数は、一九八二年度約二七二万人である⁽⁴⁾。一九七六年の米国労使関係学会における研究報告⁽⁵⁾では、当時の農務省統計として約二八〇万人、うち約五〇万人は農業から全収入またはその大部分を得るプロとして雇用された者である。そして農業労働の性格から過剰な臨時労働者を擁し、五〇万対二三〇万人の対抗関係

にあるが、過剰労働者のなかでも能力その他に関して相互の競争が激しいとされている。

また、カリフォルニア州の農業経営者は、シーズン中二万四七〇〇人の労働者を雇いあげることが、うち一〇万六〇〇〇人が常用雇用者 (permanent employee) で、その他は季節労働者であり、メキシコ移民、他州からの移住者などがカリフォルニア州に年間を通じて居住し働いている。⁽⁶⁾ 賃金は、同州の農業経営者は国内最高の賃金を支払っているといわれるが、実際には一時間五〇セントという賃金が、出来高賃金、労働形態のなかで発見される。また、大家族が一人の社会保障カードのもとに働き、家族中のすべての働き手の労働が一人の賃金支払総額のなかに集約される場合もみられる状況にある。

(2) 組織化の闘争と不成功の要因

農業経営者は、この一〇〇年間、その雇用する労働者は組合代表を求めなかつたし、その必要もなかつたと主張してきた。しかし、カリフォルニアにおける組織化の試みには、不安定あるいは激発的といわれる長い歴史がある。

カリフォルニアの経営者は、一八七〇年代から中国のクーリー (coolie 苦力) 団を農場に入れたが、そのために労働力の不均衡という基本的問題が発生した。そのため、従前からの定期的労働者の不安がしばしば暴力をともしなう組織的闘争へと発展したが、いずれもすぐ抑えられた。また、一九〇〇年からの六〇年間は、激烈かつ短命と称される組織化のための闘争が多く労働組合によってなされている。

しかし、農業労働者の組織化はいずれも成功していない。その原因としては、一般的問題としての、低収入、不確定な季節的雇用、差別、組織活動にたいする不馴れ、効果のないコミュニケーションがあり、これが経営者側の財力とおどしに対抗できず、組織化の足をひっぱった。

また、カリフォルニアの農業の規模と構造も組織化を困難にしている。たとえば、小家族の農場が少数の労働者を雇ったとしても、多くの労働者はその雇主との結びつきを深めるなかで、労働組合にたいする不信感を公然と唱

えるよう頼まれるのである。そして、かりに労働組合が小農場のなかの組織化に成功したとしても、広大な地域に散らばった小農場の労働者にサービスすることになるため、必然的に高い費用がかかるという新たな難関に直面することになる。

大農場の場合は、労働組合にたくに敵対的障害の形をとる。彼らは、季節労働者にたいして住宅を用意するが、組合オールの労働者へのアクセスは拒否する。アクセスなしには、労働組合が農業労働者と接触する機会は少ない。また大農場者は経営者の団体、労働者募集請負人の団体またはメキシコ人労働者の団体を結成するのである。

このほか、労働組合の直面するものとして、スト破りとなる外国人チープレーバーの問題がある。加えて、請負人システムは、農業経営者が農業労働者と直接対決したり彼らの利益に責任をとることから解放することになる。

また、労働組合内部の問題として、農業労働者が貧困ゆえに決められた組合費を払わないこと、季節労働ゆえに労働組合と長期的固定的関係が形成されないことがある。同時に、組合活動のリーダーシップについて労働者のなかで理解されず、行動がラジカルとみられてついていけない。

いずれも、農業地域の労働者の組織化には多くの問題があることが理解できるであろう。そして、農場内には大小の紛争が多発していたわけであるが、この組織化をめぐる混乱を長びかせていた最大の原因こそは、紛争を解決し、労働運動に合法性を与える法的枠組が欠如していたことにある。労働者が労働組合によって代表されることを希望しているか、その場合どの組合が彼らを代表するべきか、このことを民主的な手続とおして決定する手段が必要だったのである。連邦議会では、農業経営者は、労働者は労働組合を拒否しているとししばしば主張してきたのである。⁽⁷⁾

三 不当労働行為の規定内容

1 農業労働者の権利

CALRA第三章は「農業労働者の権利」(Right of Agricultural Employees)と題し、農業労働者の基本的権利の規定をおいている。

「労働者は、自主的に団結し、労働組合を結成、加入、援助し、みずから選出した代表者を通じて団体交渉を行ない、団体交渉の目的あるいは相互扶助または防護(Protection)に関連するその他の活動に従事する権利を有するとともに、かかる行動の一部または全部に参加しない権利をも有する」(法一一五二条前段——タ・ハ法七条と同旨)。

そして、以下にみるように、不当労働行為の規定は、右の基本的権利にたいする使用者と労働組合の双方の侵害から農業労働者を保護する条項である。この点、連邦法であるタ・ハ法と同様の構造であり、また条項の内容、配列とも、類似または同一内容である部分が多い。ここでは、CALRAを訳出することはタ・ハ法の引き写しになりかねないことでもあり、特別なもの(たとえば後述一一五五・四條)以外は「ハンドブック」の説明にしたがう形ですめたい。そこで挙げられている説明の事例はタ・ハ法の先例を含むものであるが、CALRBの姿勢を理解する参考になるとおもっているのである。

2 使用者の不当労働行為

法律は、労働者が労働組合に代表してもらおうか否かは、その排他的権利であるとし、これにたいする使用者の強迫・強制等の行為を不当労働行為とする。

なお、使用者は、直接または間接(directly or indirectly)に使用者の利益のために不当労働行為をした者にたいして責任をもち、この者には監督者、代理人、労働請負人(supervisor, agent, labor contractor)も含まれる。

(1) 一一五三条(a)項——一一五二条で保障された権利にたいする介入、妨害、強制(タ・ハ法八条(a)(1)項と同じ)。(説明)

・言論、印刷物、体罰、解雇、減給、配転等による強迫はすべて該当。なお、連邦最高裁は選挙活動中の利益付与、昇給約束、労働条件改善、健康保険付与その他も強迫とみなしている。

・組合活動、組合支持について質問すること、組合活動のスパイ、監視、施設内にかかわらず休憩時間、昼食時間、就業時間の前後における組合活動禁止、CALRBのみとめた時間内における組合オルグのアクセス拒否、就業中における組合ボタンその他組合のシンボル着用の禁止、など。

(2) 一一五三条(b)項——労働組合の結成・運営にたいする支配介入、経費援助の禁止(タ・ハ法八条(a)(2)項と同じ)。(説明)

・御用組合(company union)の設立、金銭その他特別の利益供与による複数のうちの一組合優遇などが該当。

・一定組合への加入強要、労働者または採用応募者に組合委任カード署名を求め、など。

(3) 一一五三条(c)項——雇入れ、雇用継続その他雇用条件による差別の禁止(タ・ハ法八条(a)(3)項と同じ)。(説明)

・組合活動を理由とする差別取扱いの禁止、解雇、処罰、他の従業員との隔離、配転、減給、あまり希望しない仕事への配転、むずかしい用具・設備を使用させ仕事をよりむずかしいものにするなどが差別に該当。

(4) 一一五三条(d)項——申立または証言を理由とする解雇その他の差別の禁止(タ・ハ法八条(a)(4)項と同じ)。

(説明)

・調査段階における証拠または情報の提供も含まれる。

(5) 一一五三条(e)項——誠意ある団体交渉の拒否(タ・ハ法八条(a)(5)項と同じ。ただし、同条(b)項の団体交渉の定義のなかに含まれている「誠意」"in good faith"が加えられている)。

(説明)

・妥結までは要求しないが、妥結のための嘘のない誠実な(honest, sincere)努力。

・「誠意」の事例、合理的な時間、場所、必須事項の協議(賃金、労働時間、職場環境、組合保障、年金、ボーナス、安全条件、団体保険、苦情処理手続、先任権、解雇、レイオフ、処分、仲裁)、必須事項に関する交渉に必要な情報提供、交渉なしの一方的な労働条件変更、妥結を目的としない不誠実な態度。

(6) 一一五三条(f)項——法律による認証のない労働組合をみとめ、交渉し、または協定に署名すること(タ・ハ法になし)。

(7) 一一五五・四条——農業使用者、その協会、またはいかなる者(any person)——使用者の労使関係専門家、助言者、コンサルタント、または使用者の利益のために行動する者)の、つぎの者にたいする金銭その他価値ある物品の支払、貸与、配達——労働者の代表、代表たらんとしている労働組合、または執行委員、その他。

同様に、一一五五・五条は、前条で禁止されたいかなる者の金銭その他価値ある物品の支払、貸与、配達の要望、要求、受領、同意を禁止。

なお、この一一五五・四、五条はともに、「違法(unlawful)」という用語を使い、不当労働行為を規定する第五章のなかにありながら unfair Labor practice といっていない。おそらく、金銭がからむ買収の刑事犯の意味を重視しているのであろう。

3 労働組合の不当労働行為

法律は、つぎのように労働組合またはその代理人(his agents)の、労働者(agricultural employee)にたいする妨害、強制、差別および一定種類のストライキ等を不当労働行為として禁止している。

(1) 一一五四条(a)項——一一五二条の権利を行使する労働者にたいする妨害、強制(労働組合が組合員の獲得、維持を目的とする規約にもとづく活動は除く)、団体交渉または苦情調整のためみずからの代表を選定中の使用者にたいする妨害、強制(タ・ハ法八条(b)(1)項と同じ)。

(説明)

・ピケットラインまたはストライキにおける暴力による脅迫(threatening)。

・組合支持の拒否、カード署名拒否などにたいする暴力による脅迫。

・ストライキを支持しない場合の傷害(bodily injury)をともしう脅迫または失業による脅迫。

・代表として認証されていない労働組合の使用との契約参加。

・労働組合にたいする不当労働行為申立、その証人になることで労働者が解雇される原因となること。

・組合支持の怠慢にたいする逮捕、追放(deportation)、失職、先任権その他利益の喪失による脅迫。

(2) 一一五四条(b)項——使用者をして一一五三条(c)項違反の差別取扱いをさせること(タ・ハ法八条(b)(2)項と同じ)。

(説明)

・協定により組合のハイヤリングホール⁽⁹⁾(union hiring hall)を通じてのみ雇い入れることの要求、雇入れ後五日以内にすべての労働者を組合に加入させる要求。

・組合員でない者のハイヤリングホール使用拒否、極端に高額な会費徴収。

(3) 一一五四条(c)項——誠意ある団体交渉の拒否(タ・ハ法八条(b)(3)項と同じ)。
(説明)

・使用者の団体交渉義務と同旨。
・人種、性別による差別を基礎とした団体交渉。

・一一五六条(e)項は、連邦雇用機会均等委員会(EEOC)が連邦法二〇〇〇条(e)(5)項に違反する人種、はだ色、出身国、宗教、性別その他によって個人を識別等する差別を労働組合が行なったと判定した場合、CALRBはその労働組合の交渉団体としての認証を取り消すと定めている。

(4) 一一五四条(e)項——労働組合加入の条件として極端に高額または差別的な組合費の徴収。ただし、判定にあたってCALRBは、農産業界における労働組合の実例、慣行、賃金の現状などを考慮すること(タ・ハ法八条(b)(5)項と同じ)。
(説明)

・賃金と比較して不合理に高い、一定のグループが他のグループと比較して高いか低いこと。

(5) 一一五四条(f)項——使用者にたいする前出2(7)の禁止行為の強請(タ・ハ法八条(b)(6)項と同じ)。

(6) 一一五四条(d)項・(g)項・(h)項——一定のストライキ、ピケット、経済的ボイコットの禁止。

(説明)(以下は、関係条項が長文かつ複雑であり、理解に苦しむ部分もあるので、ハンドブックの説明を全文訳出することとした)

「ストライキ、ピケッティング、経済的ボイコット(economic boycott)は、一定の状況における行動が不当労働行為とみなされるほか、この法律で許されている。一一五四条(d)項は、使用者、自営農業者(self-employed person)にたいして、労働組合または使用者団体に加入することを強制する目的で行なうストライキ、ピケッ

ティング、経済的ボイコットを禁止する」。

「一一五四条(b)項のもとで、第二次ボイコット——労働組合が、中立または第二次使用者(直接の労働争議がない者)にたいして、ストライキとピケッティングを行ない、行なわせまたは奨励することがある(exists)。法律は、第一次使用者(適法な労働争議がある者)にたいする労働組合のピケットまたはストライキは許すが、直接の争議のない他の使用者、個人または製造業者にたいして第一次使用者との取引停止を強制することは許されない」。

「法は、とくにピケッティング等による大衆宣伝(publicity)を許している。この目的は、生産物またはその原料が組合と第一次争議の関係にある第一次使用者としての農業使用者により生産され、そして第二次使用者としての他の使用者がこれを販売(distribute)していることを、大衆と消費者に明らかにすることにある。第二次使用者にたいする労働組合のピケッティングは、その使用者のサービス停止等がその従業員に影響しないかぎり、またその大衆宣伝が第二次使用者の物品販売を止める要請の効果のないかぎり適法である」。

「しかしながら、労働組合が第二次使用者の従業員の代表として認証されている場合は、ピケッティング等の大衆宣伝も、大衆が第二次使用者の物品販売を止める要請の効果も許されている」。

4 労働組合と使用者双方の不当労働行為

労使双方の不当労働行為として、法律は次の二カ条の規定をおいている。

(1) 一一五四・五条——ホットカーゴ協定(hot cargo agreement)(タ・ハ法八条(b)(4)項はホットカーゴ協定を目的とした組合のストライキを不当労働行為とする)

(説明)

・労使の協定により、使用者が一定の者と商取引を止めること、または生産物の取扱いを止めること(ホットカ

ゴ協定)。

ホットカーゴ協定禁止の適用例外は二つある。

- ① 使用者がある供給者 (supplier's) の生産物を取り扱わないことに同意する協定は、その組合が供給者の従業員を代表する認証をもち、かつ供給者と組合間の交渉による協定が未成立の場合。
- ② 農場の用地内および関連する作業所において果たすべき労働を定める契約または準契約としての協定。
- (2) 一一五四・六条——使用者、労働組合または各々の代理人が、組合代表選挙で投票させることを主たる目的として従業員の雇入れをすること。

四 保護の対象としての農業関係者——CALRBの管轄権

法一一四〇・四条は、用語の定義を定めているが、以下にみる「農業」に関連する農業使用者、農業労働者、農業労働者を代表する労働組合のみが法の対象とされ、同時にCALRBの管轄の範囲とされることとなる。

1 「農業」(agriculture) の定義

農業には農作 (farming) の各部門——土地の開墾、耕作業、酪農業、農作園芸物生産、収穫業、牧畜、養蜂、皮革動物、家畜業——を含む。また、これらの農業に従事する労働者らが農産物を市場に運搬配達し、またその準備をすることも含まれる。

2 「農業労働者」(agricultural employee) の定義

「農業」部門に従事する者。このなかには、農業経営者の事務所の事務職、会計担当も含まれる。なお、農業関係の建造物の建設、改造、塗装、ロジックなどは含まれない。

3 「農業使用者」(agricultural employer) の定義

農業使用者とは、農業に従事する個人、協会、グループ、また直接あるいは間接的に使用者、各種の生産組合、収穫会社、耕作組合、土地管理グループ、募集協会の利益のために行動する者である。

五 CALRBの権限と組織

1 権限

CALRBは、準司法的行政機関 (quasi-judicial entity) である。⁽⁹⁾⁽¹¹⁾

権限は、労働者の交渉代表としての労働組合を選ぶ秘密投票の実施と不当労働行為の調査・判定である。前者は、選挙にかかる違反にたいして異議申立がなされた場合の調査・判定と選挙結果の認証を含む。このほか、法律の施行・運用のための規則・細則 (rules and regulations) の制定改廃およびその普及活動がある。

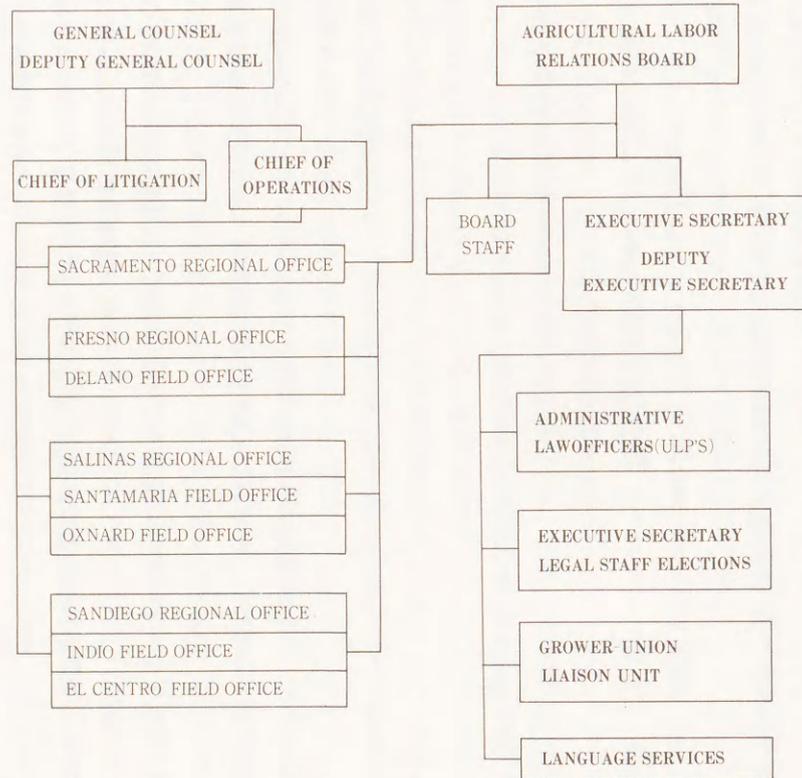
選挙と不当労働行為に関しては、委員会、事務総長ともその自発的意思では実施・調査・判定等を行なうことができず、あくまで、申請あるいは申立を待つて権限を発動することとされている。この点、NLRBと同様である。

2 委員会の組織

CALRBはNLRBと同じく、委員会 (Board) と事務総長 (General Counsel) の二系統に分かれた組織であり、いわゆる双頭の府の一つである。組織図は別掲のとおりで、一九七九年末当時、総人員は約二五〇名(うち、委員会系統は約六〇名)であった。

CALRBの本部は、州都であるサクラメント市にあり、このもとに地方支局 (Regional Office) 四局、駐在事務所 (Field Office) 五所がある。

AGRICULTURAL LABOR RELATIONS BOARD



〔出典：CALRBハンドブック〕

(1) 委員会

委員会は、五名の委員 (member) で構成されている。委員は州議会の助言と同意にもとづき州知事が任命する。任期は五年であるが、再任されることができる。任期中途で補充される委員の任期は前任者の残存期間である。知事は、委員のなから会長 (Chairperson) を指名する。知事は委員を解任することができるが、この場合、その公表と聴聞 (notice and hearing) を要し、また、職務上の義務違反または不正行為以外の理由では解任できないこととなっている (法一一四一〜一一四二条)。

委員会は、委員のうち三名またはそれ以上のグループにたいして、そのグループがみずから活動できるように委員会の一部または全部の権限を委任することができる。委員に欠員があっても残存の委員が委員会の全権限を行使することを妨げられず、すべての場合において三名が定足数である (法一一四六条)。

なお、立法時における委員報酬は、年四万二五〇〇ドルとされている (法一一四七条)。

委員会の委員および事務総長は、他の職業等 (any other business, vocation or employment) に就いてはならないとされている (法一一五〇条)。

(2) 行政秘書官 (Executive Secretary)

行政秘書官は委員会が任命する (法一一四五条)。組織図のとおり、委員会系統のトップであり下部に対して指揮命令を行なうが、同時に委員会にたいしては専門的な法律、政策上の問題に関する相談に応ずるとともに、事務総長との連絡も行なう。また、行政秘書官は州議会への出頭、労働組合、使用者、他の州機関との協議などの場合、委員会を代理する。

行政秘書官は、主たる任務として交渉代表選挙に関する異議申立の調査と審問 (screening and hearing) および交渉代表事件 (representation cases) に関連するすべての申立 (motion) 等を処理するスタッフを監督する。

スタッフ等の構成は概略つぎのとおりである(組織図参照)。

行政秘書官代理として、審問班 (hearing unit)、選挙異議調査班 (election objections screening unit)、法制班 (legal unit)、栽培者・労働組合連絡班 (grower union and liaison unit)、言語班 (language services unit)、庶務班 (clerical unit) がある。行政秘書官に配置されている法務官 (attorney) は、審問、法制、選挙異議の各班のなかで職務を行なう。

栽培者・労働組合連絡班には、広報担当官が配置されている。言語班は、委員会が必要とするすべての言語サービスをするものとされ、これには証拠書類の翻訳と審問の通訳が含まれている。わたくしが訪問した時点では、一六カ国語が可能とされ、日本語も含まれていた。

なお、組織図中の行政法担当官 (Administrative Law Officer) は、NLRBの行政法審判官に相当し、不当労働行為事件の審問を行なう。

(3) 事務総長 (General Counsel)

事務総長は、州議会の多数決による承認(委員会委員の選出規定と文言が異なる)により州知事が任命する。任期は四年である。事務総長は、法務官その他の任命権をもち、行政法担当官と委員会委員の法律助手 (legal assistant) を除くすべての法務官、地方支局職員等の指揮監督権をもっている。

事務総長は、委員会に代わって不当労働行為事件の申立 (charge) を調査し、委員会にたいして救済請求 (complaint) を発し、かつその救済請求手続を遂行する (prosecution) 最終権限をもつ。また、委員会命令 (order) の強制手続は委員会を代表して行なう。

事務総長系統にはつぎの部局がある。事務総長代理、主席訟務官 (Chief of litigation)、主席運営官 (Chief of operations)、地方支局、その他。

(4) 総務部 (Office of Administration)

総務部はつぎの班から成る。進化管理 (management analysis)、予算・会計業務。年報第一号は、右の各班の役割について詳しく説明している。

六 不当労働行為の救済方法とその事例

1 一一六〇・三条の規定内容

不当労働行為の救済方法については、タ・ハ法の場合一〇条(c)項に規定されているところであるが、法律は一一六〇・三条で定めている。双方とも約四〇行あり長文の規定といえる。また一見するところ前出の一一五三条以下の条項と同じく類似の内容であるが、じつは重要な相違点がある。すなわち、本法においては、いわゆる「損失補償救済」(make-whole remedy)が、その救済方法として明文化されているのである。そこでまず本条項の主要部分であるその前半をみておこう。

「これらの委員、代理人、代理機関もしくは委員会が聴取した証言は、書面に作成され、委員会に保管される。その後においても、委員会はその自由裁量により、通知でもって、さらに証言または弁論の聴取をすることができ、委員会は、その証言の優劣 (the preponderance of the testimony) に基づき、救済請求書に指名された者が当該不当労働行為を行なったか、また現に行ないつつあると認めるときは、その認定した事実を記載し、その者に当該不当労働行為を中止 (cease and desist) すること、ならびにバックペイをとめないもしくはこれをともなわない労働者の復職、委員会がかかる救済が適切と思料するときは使用者の団体交渉拒否の結果失った賃金の労働者にたいする補償 (making employees whole, when the board deems such relief appropriate, for the loss of pay

resulting from the employer's refusal to bargain) を含めて積極的行為をなすこと、また本法の政策を有効ならしめるその他の救済を準備することを命令し、かつ命令を送達しなければならぬ。労働者の復職を令する命令にあっては、バックペイはその労働者がこうむった差別待遇について責任のある使用者または労働組合にたいして要求することができる。かかる命令には、さらにその命令の履行の程度を随時報告することを要求できる（以下略）。

2 損失補償救済制定の背景

この使用者の団体交渉拒否を原因とした損失にたいする「損失補償救済」については、本章の中心的課題ではないので、NLRBにおける論議の経過などには触れない⁽¹²⁾。ただ、NLRBにおいては、エク・セル・オー事件その他の事件⁽¹³⁾で、トライアルイグザミナー（現在の行政法審判官の前身）がその中間報告のなかでこの「損失補償救済」を試みていること、また、右の事件ではNLRBの最終決定である委員会命令において三対二の評決でこの試みが見とめられなかったことをあげておこう。

このNLRB内部の検討とは別に、この経過をふまえて立法的にこれを解決しようとしたのは、一九七七年のタ・ハ法改正案であった。この改正案は、審査遅延対策とならんで実効性ある救済がねらいとされ、いわゆる二倍バックペイ、団体交渉拒否にもとづく損失補償救済などもこまれていたのであるが、主として経営側の猛反対でつぶれた⁽¹⁴⁾。

要するに、CALRAは勇敢にも、これらの論争・立法経過などをふまえて、州法でもって一挙にこれを解決したものである。CALRBも命令のなかで、「労働法典第一一六〇・三条によりCALRBに授与された救済権限はタ・ハ法が授与しているものより一層広い」（Reseter Farms case, 3 ALRB No. 18）といっている。ところで、ヤーティス教授はこの救済方法に賛成の立場で論文を発表されているが、とくにその立法の背景とも

いふべき点をおきたい。その主張を要約すると、つぎのようになろう。

団体交渉拒否にたいしてはとくに強力な救済方法が必要である。ほとんどの事件の経過はつぎのパターンをたどるといつてよい。まず、労働組合の認証または交渉代表決定のための申立がなされると、使用者はまず遅延を目的に論点もないのにNLRBに審問を請求し、審問では出席を遅らせ、準備書面も遅らせる。NLRBの選挙実施の命令にたいしてはワシントンの本部に異議申立を試みる。労働組合が認証を得た場合、使用者は団体交渉を拒否し、この時点で労働組合はタ・ハ法八条(a)(5)項違反に団体交渉の申立をする。その後、NLRB、連邦裁判所と経過し、使用者が最高裁判所の法廷侮辱罪適用をおそれる段階になって終結する。

命令の内容はノーティスと誠実な交渉である。この間一、四年を経ているが、命令はこの違反がはじまった時点の状態に戻るにすぎない。むしろその時点より労働組合は弱い位置にあり、団体交渉の機会がないことによる経済的損失をこうむっている。また、法廷侮辱罪は、単なるノーティスの揭示とうわべの団体交渉で免れることができるし、かりに罰金が科せられても労働側の金銭的損失は回復されない。労働側が失った、使用者の誠実な団体交渉によって得られるはずであった利益は、NLRBが、裁判所への主張をおして、使用者に補償を求めていかねばならない。エク・セル・オー事件はかかる背景で提起されたものであり、数名の審問官（several NLRB Trial Examiners）により新しい救済方法が提起され、NLRB委員会もこれを支持すると信じられていたのだが⁽¹⁵⁾。

ヤーティス教授が触れているように、わたくしも団体交渉拒否事件の救済については、それが端的にいつて誠実交渉義務を確認するものでしかない場合には、団体交渉をめぐる紛争それ自体の解決にはならず、団体交渉が発生した時点に戻すものにすぎないので大いに疑問である。次項で概観するアダム・デリー事件では、団体交渉のはじまったのは、一九七六年一月一六日と認定され、行政法担当官（Administrative Law Officer、以下ALOと略すこともある）の命令は翌七七年五月三日、委員会命令は七八年四月二六日であるが、その救済については七六年一月一六

日から団体交渉が法の理想とする形で開始される時点までの間の、損失・得べかりし分の補償を命じているわけである。⁽¹⁶⁾

3 アダム・デイリー事件⁽¹⁷⁾ (Adam Dairy case)

それでは、「損失補償救済」を中心に、CALRBにおける具体的な救済事例をみていくことしたい。なお、命令の具体例については、なかなか日本文への訳出例がないので、命令主文とあわせていわゆるポストノーティスについても全文を掲げることにする。

〔事実〕

当事者は、アダム・デイリー対UFW (United Farm Workers of American, AFL-CIO) といわれる組合申立てである。申立内容は、四名の労働者の解雇が法律一五三条(c)項および(a)項違反、団体交渉拒否が同一一五三条(e)項および(a)項違反とするものであり、ALOは、四名の原職復帰・バックペイ、団交拒否中の損失補償、申立側の弁護士費用支払い、ポストノーティス、団交拒否、支配介入等の中止等を命令した。ALRBの救済手続については次項に述べるが、このALOの命令はNLRBにおける行政法審判官命令に相当し、これに不服がある場合は、最終命令である委員会命令へとすすむこととなる。委員会命令はつきにみるとおりであるが、その後、本件はカリフォルニア州最高裁 (Supreme Court of the State of California) に係属し、口頭弁論が開始された。

〔命令〕 (Order)

被申立人 (respondent) アダム・デイリー、その役員、代理人、代表、承継人、譲受人は

- 1 以下の行為を中止すること
- (a) 解雇、レイオフ、その他労働者にたいする雇入れ、雇用継続の保証、雇用の条件に関する差別的方法によるUFW労組員またはその他の労組員であることのディスカレッジ。
- (b) 農業労働者の排他的交渉代表であるUFWとの誠意ある団体交渉の拒否、①合理的時間に会合すること、誠意をも

って協議すること、賃金、労働時間、その他雇用の条件に関して意義のある提案の拒否、②団体交渉のために求められた相当かつ必要な情報提供の拒否、③UFWにたいする通知と交渉のない雇用条件の一方的変更。

- (c) 法一五二条で保障された労働者の権利行使にたいする抑圧、強制をともなうその他の妨害。

2 法の政策を有効ならしめる以下の積極的行為を行なうこと

(a) 四名の被解雇者にたいして、直接かつ十分な原職または実質的に同等な職務に、先任権その他の権利または特典を侵すことなく復帰させること、そして、先例 (Sunnyside Nurseries Inc., 3 ALRB No. 42, 1977) にしたがって計算した解雇の結果こうむったすべての損失の補償 (make them whole) を行なうこと。

(b) 請求があった場合、UFWと団体交渉を行なうとともに、合意に達したときはその内容を署名された協定書に記載すること。

(c) 団体交渉の準備と運営のために要求された情報をUFWに提供すること。

(d) 請求があった場合、灌漑用パイプ設置作業 (pipe-moving work) のための賃金の支払方法と賃率の一方的変更より以前の状態で事実上回復させること、組合がその回復を要求するか否かを決定するために必要かつ重要なすべての記録を提供すること。

(e) 被申立人の従業員の排他的代表としてのUFWが、灌漑用パイプ設置作業の賃金等について一方的変更を取り消し、変更前の状態に事実上回復し、不法な理由にもとづく変更によりこうむったすべての損失の補償を要求した場合、その実行。

(f) 適正なる交渉単位内における被申立人の従業員にたいして、団体交渉の拒否の時から誠意ある交渉が開始され、その後合意に至るか行き詰まるまでの間、団体交渉拒否の結果発生した失った利益 (本決定書第一部で限定した損失) のすべての補償。

(g) この命令に基づく労働者への支払額の決定に関連する必要なすべての記録をその点検とコピー作成のために保存し、かつ請求ある場合は委員会 (Board) とその機関の利用に供すること。

- (h) 従業員にたいする本命令書添付のノータイスの実施、ノータイスは委員会の機関により有用な言語に翻訳され、被申立人はその後各言語ごとに十分な写しを作成して行なうこと。
- (i) 支局長 (the Regional Director) の決定した場所に、九〇日間連続してノータイスの写しを掲示すること、被申立人は、改竄・破損・取りはずしされたノータイスを相当の注意をもって取り替えなければならない。
- (j) この命令書受領の日から三〇日以内に、適当な言語でもってノータイスの写しを、一九七六年一月一五日から被申立人が誠実な団体交渉を開始しあるいはその妥結または行き詰まりに至るまでの間に雇い入れていた全従業員にたいして送付すること。
- (k) 被申立人の代表または委員会の担当官 (Board Agent) は、就業時間中 (on company time) に被申立人の労働者を集め、適当な言語でもってノータイスを読み上げること。読み上げの時間、場所は支局長の特定するところによること。読み上げた後、委員会の担当官は、被申立人の監督者を同席させないで、従業員にたいしてノータイスまたは法律上の諸権利に関する質問に答える機会を与えること。支局長は、この読み上げと質疑応答の間に従業員が不就労時間として失ったすべての賃金について、被申立人に補償させる合理的な補償率を決定しなければならない。
- (l) 本命令書受領の日から三〇日以内に、支局長にたいして書面でもって命令の履行状況を通知すること、また支局長の要請により、被申立人は以後定期的に書面でもって履行状況を通知すること。
- 〔ノータイス〕 (Notice to employees)
- すべての当事者が証拠を提出して審問を行なった後、ALRBはわれわれ (注——被申立人) が法律に違反したと認定した。そして、今後は、われわれは法のもとでの諸権利を尊重することを従業員に周知するよう命じた。それゆえ、われわれは今、諸君に言明する次第である。
- ALRAは、すべての農業労働者にたいして、つぎの諸権利を付与している。
- (1) 自主的に団結すること
 - (2) 労働組合を結成し、加入し、これを支援すること

- (3) 団体として交渉し、自身のために発言してほしい人物を選出すること
 - (4) 労働協約をかちとるために他の労働者とともに行動し、支援し、擁護すること
 - (5) 以上の行動に参加しないとの決意
- それゆえ、われわれのつぎの約束にうそ偽りはない。
- (1) われわれは、ルイス・チャベスら四名を解雇前の職または同等職へ復帰させ、解雇期間中に失ったバックペイを支払う
 - (2) われわれは、灌漑用パイプ設置作業のための賃金の支払体系と率について、諸君の交渉代表者であるUFWの要求がある場合はわれわれの変更を取り消す、そしてこの変更により失ったすべての損失を各自に支払う
 - (3) われわれは、諸君の排他的交渉代表者であるUFWと、賃金、労働時間その他の労働条件について団体交渉を行なう、そして合意に達した場合は署名する
 - (4) われわれは、UFWとの誠実な団体交渉を拒否していた期間に諸君が失ったすべての損失を補償する
 - (5) すべてのわが従業員は、UFWまたは他の労働組合の組合員を支持し、または組合員になり、または残留する自由がある。われわれは、法律が保障する組合活動の権利にたいして、解雇、レイオフその他の方法により妨害をしない。UFWは、団体交渉を目的とした排他的代表として従業員の多数決により選出されたのである。それゆえ、われわれは、UFWと合理的時間に会合し、誠意をもって、賃金、労働時間、労働条件その他の雇用条件について団体交渉をする義務を有している。われわれは、UFWに通知し交渉しないかぎり、雇用の期間、条件を変更しない。また、法律の要求するとおり会合と誠実な交渉を拒否しない。
- 日付
- 会社名
署名

(本書はカリフォルニア州の機関であるALRBの公式文書である。除去または切断しないこと。)

みぎの命令とノータイスについて若干のコメントをしておこう。⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾

- ① 賃金 (Pay) には、雇用関係から生ずるもので、広く金銭的に計算可能なすべての利益を含む。このなかには、所定労働時間、割増金(超過勤務、交替手当 shift premiums など)、付加給付(医療・年金制度など)を含む。なお、七パーセントの利息が付加される。
- ② 団体交渉で獲得される潜在的利益 (potential benefits) の多数は非金銭的(たとえば先任権、苦情処理手続)であるが、その正確な賃金換算と団体交渉過程における損失回復の強化を C A L R B は検討中である。
- ③ 損失補償救済としてのバックペイは、事務総長と組合側は、組合側が獲得すべきであるが期待した仮定の協定を基準にするよう主張した。しかし委員会は、前述のタ・ハ法改正案のなかに含まれていた、団体交渉拒否により妥結が遅延していた間の得べかりし差額に連邦労働統計局 (Federal Bureau of Labor Statistics) の四半期ごとの賃金、付加給アップ率を掛ける方式を採用した。ただし、委員会は、農業労働関係については比較すべき統計あるいは協定成立額の資料を F B L S はもっていないとしている。そこで基本賃金については、一定地域を単位として U F W がしかるべき期間中に要求し交渉した賃金アップ率を適用し、付加給については F B L S の統計を収集して決定することとした。
- ④ ポストノータイスは、N L R B の場合は公定の様式にタイプしてそれを掲示するよう命令し、その期間は六〇日間である。内容もいわゆる「お知らせ」にすぎない。これにくらべ C A L R B は、みぎにみたとおりに至れりつくせりの内容であるが、とくに、労働者の権利内容を高くかかげている点にもその姿勢が明らかにされているといえよう。事務総長のチェトコフ氏は、労働者が季節的雇用であり短期間の移動が激しく、せつかく不当労働行為を発見しても証拠として採用すべき本人がいなくなるケースが多いことを大きな問題点としていた。法律制定直後であり、法の周知の意味もあるが、N L R B 等の調査のさいにも感じたと同様、その熱意には見

- 習う点が多いとおもった次第である。それゆえ、ノータイスの掲示と読みきかせを、収穫期の初めに行なうよう命じた例もある (Tex-cal Land Management case, 3 ALRB No. 14)。
- ⑤ ポストノータイスの言語は、英語、スペイン語で印刷すること、従業員にたいする読みきかせは、これにポルトガル語が加えられている (A L O 命令による指定)。

七 不当労働行為事件の審査手続

1 手続の根拠規定としての規則と手引書

不当労働行為事件の審査手続は、C A L R B が制定した規則 (Regulations) と手引書 (Unfair Labor Practice Manual) に詳細に規定されている。この方式も N L R B と同様である。⁽²⁰⁾ 規則の制定経過については後に触れるが、本稿のために使用する規則は一九七八年四月一三日に改正されたもの、また手引書は法律一一四九条の授權により事務総長が作成した同年五月現在のもので、それぞれ七九年一月二月にわたしが訪問した時点で使用していたものである。

手続の説明は審査手続を開始する端緒としての「申立」から順を追っていくこととするが、C A L R B 年報第一号六二頁以下の簡明な説明を中心にして、規則と手引書でこれを補っていくことにしたい。

なお、N L R B の手引書も同様であるが、手引書はじつに詳しく、調査のさいのチェックリストなどもついている。たとえば、不当労働行為の各条項ごとのチェックリストのほか、Check List of Motivation もあり、それ自体実務上の参考になり興味がそえられるのであるが、本稿では割愛するほかない。

2 審査手続

(1) 申立 (charge)

(a) 申立人 不当労働行為の申立書提出 (file) は誰でもできるが、CALRB職員以外の者 (any non-ALRB person) でなければならず、CALRBの機関は申立をそのかしてはならない。ただし、申立のさいには、当日担当官 (officer of the day) が面談し、不当労働行為の内容、制度、手続について理解不十分な点があれば指導し、申立書作成にも援助することになっている。この点、NLRBも同じである。⁽²⁾

申立でもっていわゆる事件が始まるわけであり、申立のなにかぎり、CALRBはその自発的意思で調査を開始してはならない。

(b) 申立書の提出と補正 申立書は印刷物として様式化され、各支局に用意されている。提出部数は原本とコピー三部である。いわゆる口頭申立はない。提出先は、原則として不当労働行為の発生地を管轄する支局である。

申立書の必要記載事項は、①申立人たる個人または労働組合の氏名、住所、電話番号、②被申立人たる個人の氏名、労働組合または企業の名前、住所、電話番号 (わかれば)、③申立を構成する事実の簡単な記載、④違反の該当条項、⑤申立書を被申立人に別途送付済みの証明書 (書留郵便受領証明書は支局長の救済請求前に提出のこと) である。

申立書の補正は書面で行ない、当初の申立書と同じ取扱いをする。委員会は、当事者の諸権利に実質的な影響のないかぎり、申立書の誤りまたは脱落 (error or defect) に関心をもたない。

(c) 申立書等のファイル作成 部内における申立書の処理手続は、参考までに少しふれておくと、原本はマスターファイル (事件の完全・公式・法的記録) に綴じこむ。このファイルは所外持出し不可。第一コピーは、ワーキングファイルに綴じこむ。このファイルは事件進行中に使われる。第二コピーは、委員会の行政秘書官に送られる。

第三コピーは、マスターファイルの裏側に綴じ、取りはずしやすくして公共の用に使う。

なお、事件が終結した場合のファイルの整理は、部内の参考・研究の資料に供されるワーキングファイルと、公開とおもわれるパブリックファイルに分けられる。後者は、供述書 (Declarations) を綴じこまないこととされ、①最初の文書としての申立書、その補正文書 (もしあれば)、②取下げまたは却下の文書、③救済請求書 (もしあれば)、④救済請求にたいする答弁書、⑤各種の申請と答弁、⑥行政担当官命令、委員会命令、裁判所の判決 (もしあれば) に限って製本される。

(2) 調査 (investigation)

(a) 概説 不当労働行為の申立があると、支局長が支局の現地調査官 (Regional Field Examiner) の助力を得て調査を行なう。現地調査官 (複数) は、当事者双方の証人 (witnesses) に会いインタビューするほか、必要な調査を行なう。この調査に関しては、「何人も、この法典第三・五部の義務を遂行する委員会の委員または機関等に抵抗、妨害、邪魔、干渉 (resist, prevent, impede or interfere) する場合は、軽罪 (misdemeanor) とされ、五〇〇〇ドル以下の罰金に処せられる」(法一一五・一・六条) とされており、すべての者が協力義務を罰則により負っている。

調査が終了すると、当事者のすべての主張に関する意見を含む調査報告書を支局長に提出する。支局長は申立を却下する (dismiss) 権限を有するとともに、調査の結果、不当労働行為が行なわれたと信ずるに足る理由がなかったか、または申立をささえる十分な証拠がない場合は却下しなければならない。一方、申立人は、支局長の文書による同意がある場合は、任意に申立を取り下げることができる。

この調査に関する手引きの説明は約五〇項目、五〇数頁にわたっている。以下、実務の参考になるとおもわれる点を二、三紹介したいが、このほかにも、証人とのインタビュー技術など労働争議の調整テクニックなどの参考に

また、すべての証人は移動するに際して、CALRBを宛先とした葉書を渡され、あわせて支局等の電話番号などが教えられる。そして、担当官は新住所を書いて連絡するよう指示するとともに、移動計画、将来連絡をとるに
ついて証人と接触できる人物を聞き出し、その者 (such back-up persons) の氏名、住所、電話をファイルせねば
ならないとしている。証人を逃がさないための苦勞がわかるといふものであろう。

なお、証人の探索にさいしては、一般的に、反対当事者または潜在的反対当事者に、証人の特定を知られないよ
う注意せよとしている。

証人を探し出してインタビューするについては、その員数が問題となる。証人数は立証のための必要最小限でよ
いからである。そこで手引きは、調査の段階では証人を追加すべきか否かの決定を迫られるのが通例であり、コン
タクトは少なすぎるよりは多すぎるほうがよいし、事件によっては可能なかぎり多くの証人を求めたくなるもので
あるが、一つの事柄に一名をこえるのは、証言が同じである場合には不必要でしかない。むしろ、記録のなかに証
人の存在とその特定を明確にしておくべきである。証人がいなくなったり、証言を新たに集めるさいに便利であり、
証言に不一致が生じた場合の再調査ができるからである。

また手引きは、証人探索に関連する証拠については、企業の記録や文書が重要であり、それぞれ最も熟知してい
る者に内容を確認すること、確かめられない場合は、その証拠を収集した経緯を記録しておくこととしている。つ
いで、賃金支払記録、出勤簿など十数点の有力証拠を例示している。

(3) 却下 (dismissal)

前述のとおり、調査の結果、不当労働行為の不発生またはその証拠が不十分の場合、支局長は申立の全部または
その一部を却下しなければならない。この点、NLRBの場合は、却下事由があるときは地方支局長が申立人に取
下げを勧告し、それにしたがわなうときは却下するという手順となっているが、CALRBの場合は、公式にはこ

の勧告はなされない。

却下決定は、文書により理由を付して当事者双方に通知される。

却下決定にたいして、申立人は通知が送付されてから一〇日以内に、事務総長に異議申立をすることができる。
異議申立にはその理由を特定して十分な主張を付すとともに、証拠不十分が却下事由とされている場合は、新たに
申立事実を証明できる証拠を付し、その証拠が申立の当初に提示できなかった理由を説明しなければならない。ま
た、法律上不当労働行為を構成しないことが却下事由とされた場合は、その証拠が不当労働行為を構成することの
法的根拠 (legal authority) を付さなければならない。

異議申立書は、その他すべての添付書類とともに、被申立人に送付される。被申立人は、異議申立があった日か
ら (文書送付の日からではない) 一〇日以内に、反対意見を提出することができる。

事務総長は、当事者双方から口頭でその主張をきくなど調査を行なうたうえ、異議申立の却下、証拠が提出され
るまでの保留、または救済請求を行なうことを決定する。異議申立の却下にたいしては、委員会の審査を求めるこ
とはできない。

(4) 救済請求 (complaint)

後にみるとおり、NLRBの手続と同様、調査から審問に至る過程で和解 (公式・非公式) が試みられるが、和
解しない場合、事務総長は委員会名で「救済請求」を行なう。この救済請求は刑事手続における起訴 (indict-
ment) に類似のものであるとされている。⁽²³⁾

救済請求には、委員会の管轄の基礎となる事実、被申立人の特定、不当労働行為を構成するとして申し立てられ
た事実、その期日、場所、行為者の氏名などを記載しなければならない。ただし、委員会は当事者の権利に実質的
に影響のないかぎり、救済請求の誤りまたは脱落に関心をもちない (救済請求の変更・補正は審問の場でも行なうこ

とができる)。

救済請求(書)の提出先は行政秘書官である。提出部数は七部であり、ただちに当事者双方に送付される。被申立人の答弁書は、救済請求書の受領後一〇日以内に提出する。審問期日とその受領後一〇日以内に設定されている場合は、答弁書をその審問期日より前に提出しなければならない。

答弁書には、救済請求でなされた事実の認否、不知、事実に関する状況説明を記載しなければならない。この記載がない場合は事実をみとめたものとみなされる。

なお、事務総長は、数件の申立を一件の救済請求に、また数件の救済請求を一件の救済請求に、審問のために併合するよう命じることができる。また、事件の他支局への移送を命じることができる。いずれも、法律の目的を効果あらしめ、または不必要な費用と遅延を避けるためである。これらについては、当事者は行政秘書官を通じて委員会に異議申立(motion)をすることができる。

(5) 審問 (hearing)

審問は、不当労働行為の救済請求の基礎とされた証拠に争いがある場合に行なわれる。審問は公開される。証拠について争いがない場合は、当事者は事実と主張を整理した準備書面を提出するか、または法的主張に関する口頭弁論(oral argument)を要求することができる。

審問を主宰するのは行政法担当官である。

審問の場における当事者は、委員会のため(申立人の権利保護という公益をバック)に事件を訴追(prosecute)する事務総長と被申立人である。この当事者は、審問に個人、代理人または代表として出席する権利を有するとともに、証人にたいする交互尋問、すべての関連する証拠物件の提示を受けることができる。

審問は、日中または夜間の行政法担当官が適当と考える時間に行なわれる。また、終了するまで毎日続けて行な

われ、一度開始されれば、特別な状況がありかつ行政秘書官が命令した場合を除き、延期はみとめられない。

審問は、可能なかぎり、カリフォルニア証拠法典(California Evidence Code)に基づいて行なわれる。審問は、許可を受けた裁判記録サービスマン(Licensed court reporter service)により日常的に記録され、当事者はそのコピーを要求できる。記録の写しまたは記録テープは審問の公式記録を構成する。なお、当事者は記録の間違ひの訂正を行政法担当官または委員会に要求できる。

言語班は、審問に必要な場合、テストされた通訳を準備する。さきに触れたように、日本語を含む一六カ国語が可能といわれているが、たとえば年報第一号(六四頁)は、スペイン語、ポルトガル語、タガログ語、朝鮮語、アラビア語が示されている。

証人費用(旅費と日当)は、州の裁判所と同一基準で支払われる。この場合、支払うのは証人を呼んだ側の当事者である。

(6) 審問主宰者としての行政法担当官

NLRBの審問は行政法審判官が行なうが、これと区別するために、わたくしはCALRBについては行政法担当官(Administrative Law Officer)と一応訳語を当てている。しかし、いずれも、たとえば説明を受けるときはHearing Officerと呼ばれ、組織のうえでは委員会の系列に属し、その職務は不当労働行為事件の審問を行ない、委員会の最終命令の前の段階の決定・命令を発することである。

行政法担当官は、外部の労使関係専門家リストアップして登録したなかから選ばれるが、当初の選択基準はNLRBの経験を参考にして行なわれた。その後一九七八年初めからは、州人事委員会と協議して新たに職務分析を行ない、常勤者についてはその適格者リストが人事委員会で作成され、そのなかから選ぶことになった。

CALRBは、一九七九年一二月の時点で、一〇〇名の行政法担当官をもち、うち七名のみが常勤で、あとはす

べて非常勤であった。本職は、大学教授、弁護士、仲裁人などで、ほぼ順番に事件を割り当てているが、事件の増減に適宜対応でき、審査促進、経費節減の効果があるわけである。なお、当時、審問の日当は一五〇ドルであった。⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾

なお、CALRBの審問を誰が行なうべきかとの議論がその創設時に提起され、州行政審問庁(State Office of Administrative Hearings)に審問権限を委譲する案があったが、一九七六年にCALRBは、行政法担当官は特別の訓練が必要な職であること、CALRBのシステムよりも行政審問庁のほうが審問日当たりの費用が実質的に高いことを理由に拒否している。⁽²⁶⁾

(7) 審問の終了と行政法担当官命令

当事者は、審問・証人尋問が終了して二〇日以内に、最終陳述書(post-hearing brief)を提出することができる。この書面には事実および法律上の主張を述べる必要がある。

行政法担当官は、審問終了後三〇日以内に行政法担当官命令(Decision of ALO)を行政秘書官に提出(title)しなければならない(規則二〇二七九)。この命令には、事実認定と法律上の結論および根拠が示されなければならない。そして、不当労働行為が成立しないと判断した場合は、救済請求は却下される。

行政法担当官命令は、命令が提出されたと同時に委員会に送付されたこととみなされる。そして、行政秘書官がこの命令をすべての当事者に送付する。

命令にたいする異議申立(exception)は、命令受領後二〇日以内に、行政秘書官にたいして行なう。提出部数は、正本一通、写し六通である。異議申立書には、命令の異議該当頁を示すとともに、異議の根拠となる記録の該当部分を引用しなければならない。これらの書面が二〇頁をこえる場合は、頁を付した目次、参考の判決・命令のアルファベット順一覧などを添付しなければならない。

異議申立にたいして、反対当事者は申立後一〇日以内に答弁書を提出する。部数は異議申立の場合と同数である。

二〇日以内に異議申立がなされなかった場合、行政法担当官命令は自動的に委員会意見(opinion of the Board)になるが、この行政法担当官命令には先例としての拘束力は生じない。

(8) 委員会の最終命令と行政訴訟

行政法担当官命令にたいする異議申立があった場合は、委員会は、法的側面および事実認定について審査(review)し、判断が審問において提出された証拠によって根拠づけられているか判定しなければならない。委員会命令の実例はさきに見たとおりであるが、この最終命令書にはいずれの命令にも行政法担当官命令と事件および命令の概要が添付されている。

この委員会による審査は、いわゆる再審査に該当し、書面審査のみのものである。審問再開等の規定あるいはその手続の説明はまったくなく、入手している約一〇通の委員会命令には、行政法担当官が行なった審問期日は明記してあるが、委員会が審問を開いた形跡はまったくみられないのである。審査の促進とともに思いきった権限の委譲(審問はすべて行政法担当官にまかせる)である点でも大いに参考となろう。

委員会の最終命令に異議がある当事者は、命令後三〇日以内に州裁判所(State Court)に訴えを提起できる。州裁判所は、委員会命令の強制、修正その他の権限を有している。

訴えの提起がない場合は三〇日の経過によって命令が確定するが、それが履行されなるときは、事務総長が委員会を代行してその強制を、不当労働行為が発生した土地を管轄する郡裁判所(Superior Court of the County)に求める。郡裁判所は、命令を履行しない者にたいして差止命令(injunction)その他の手段によりこれを強制する権限をもっている(法律一一六〇・八条)。

(9) 和解(settlement)

(a) 和解の政策目的 NLRBと同じく、CALRBにおいても和解が重要視されている。手引書は約八〇頁

を和解にあてているが、全体の二分の一である。まず、その政策目的 (policy) の項をみておこう。

「訴訟に代えて、当事者が係争点を相互に満足する解決に到達するため、十分な機会を用意することは委員会および事務総長の政策である。事件を和解で解決することは、当事者間の関係を改善する効果的手段である。そして、委員会をして他の事件にたいする判定的活動に集中せしめる。訴訟にともなう費用支出と時間の合計は、和解に優先順位と、可能なかぎり多くの事件について和解成功のための多大な努力をすることを命ずることになる。和解成功への主たる要因は、すべての当事者が事件は十分調査され検討されたこと、公式訴追は確定的に不当労働行為を成立させると確信することである」。

そして、和解努力のためのタイムリングの項においては、手続の全過程で可能であると詳しく述べ、ついで和解交渉の準備、交渉の運営と、一層具体的な解説が続いている。

(b) 和解の種類 和解の種類も、NLRBの場合と同様である。非公式和解 (informal settlement)、公式和解 (formal settlement)、当事者和解 (non-board settlement) の三種である。以下、順次みていきたい。

① 非公式和解は、申立があつてから救済請求が行なわれるまでの間に試みられる和解である。そして、公式和解と異なり、委員会命令あるいは裁判所による強制などは含まれないが、項目を分けて、たとえば、復職、損害、アクセスの拡張、ポストノータイス、ノータイスの郵送、従業員への説明、和解の告示などが取り決められる。

この和解協定書 (settlement agreement) には、支局長の「承認」の署名が必要である。

事件の終結は、支局長が救済請求をやめるか、救済請求後はその取下げでもってなされる。ただし、支局長は申立人にたいして、和解成立の時点で反対意思を表明する機会を与えなければならぬ。この意思の確認後に救済請求を取り下げ、当事者(この場合は申立人、被申立人)にその旨通知するのである。

② 公式和解は、救済請求がなされた後の和解であり、非公式和解と異なり、委員会命令と同じく救済措置を明記するとともに、裁判所による強制条項も設定しなければならないものである。

公式和解は、委員会と事務総長双方の同意が必要であるが、すでに審問が開かれている場合は、その審問担当の行政法担当官の同意が必要である。この場合、申立人の同意は委員会が協定内容が十分な救済と判断するかぎり必要ないとされているが、被申立人の署名は必ずとらなければならない。

ところで、公式・非公式の差は一応形式的には区別されているが、いずれの形をとるべきか多少の混乱があつたようである。そこで、同種の不当労働行為の前歴がある場合、不履行問題が以前にあつた場合、とくにひどい不当労働行為である場合、他の状況からその履行について問題が発生するおそれがある場合は、手引書では形式的には審問開始前は非公式和解とする旨記されているが、支局長は公式和解を要求しなければならないとしている。この点はNLRBの場合も同じ取扱いなのであるが、困難なケースについても非公式和解により支局長の判断のみで事件を処理してしまうことの危険を避ける意味である。

③ 当事者和解は、CALRB担当官の参加なしで、和解の合意がなされる場合である。救済請求がなされた後でも可能とされている。

この場合は、支局長が和解条項を審査するが、とくに個々の労働者の権利が保護されているかを中心に審査する。そして、この当事者和解は申立人が申立の取下げを申請した時点で支局長が知ることになるわけであるが、審査の結果取下げに同意できない場合は申立人による理由を説明し、または、不利益取扱いを受けた労働者に直接会つてその和解内容で満足しているか否かなど問いたださねばならないとされている。

支局長は、取下げに同意したときは当事者に通知するが、その時点で事件は取下げとして終結する。

なお、CALRB担当官が当事者の交渉過程に加わつた場合は、必ず公式または非公式和解の手続で処理するこ

ととされ、単なる取下げで処理してはならないとされている。

八 交渉代表選挙の内容と手続⁽²⁸⁾

わが国の、企業一組合という企業別労働組合と異なり、アメリカにおいては一定事業所内に横断的組織としての労働組合が複数存在するのが通例であり、労働者・労働組合員はみずからの権利・利益を追求するための手段として、その労働組合のなかからみずからを代表させる労働組合を選択する。この選択・選挙による多数決で選ばれた労働組合は、当該企業のなかでは他の労働組合を排して使用者と団体交渉を行なう。

前述のように、農業労働者の基本的権利として、団結する権利その他が法律（一一五二条）で規定されているが、交渉代表選挙における秘密投票（secret ballot）は、その労働者の権利を確保する第一のステップとして位置づけられている。

以下では、この交渉代表選挙について概観するが、CALRBのハンドブック⁽²⁹⁾を中心に、規則、年報などで補いながらすすめることとした。

1 アクセス——組合オルグの施設内立入り権

労働者が間違いない選択を行なうためには、選挙運動において対抗する両者の主張をきかねばならない。規則二〇九〇〇条は、使用者を妨害しない範囲で労働組合のオルグが施設内に立ち入れる時間などを規定している。

時間は、就業時間の開始前と終了後の各一時間および昼食休憩中の一時間である。

オルグの員数は、三〇人以下の労働者の場合二名、三一名から四五名の場合三名、四六名から六〇名の場合四名などである。

また、その期間は、一年間のうち三〇日間ずつ四回のみとされている。

手続は、アクセスを希望する労働組合が、使用者およびCALRBに一定書式に記入して通知することで、アクセスの権利が発生する。このアクセスについては、季節的な農業労働者は、都市労働者と比較して、個人経営の農業経営者のもとで雇用期間が短いこと、住居が広範囲に散らばり、かつ遠方であるうえ一時的なものであること、さらに経営者の私的なキャンブに居住させられ組合オルグの障壁になっていることから、とくにみとめられるべく提案されたものである⁽³⁰⁾。

2 申請前の従業員リスト (pre-petition lists)

みぎのアクセスに関する通知を行なった労働組合は、その後三〇日以内に労働者を組織する意図がある旨を文書でもってCALRB支局に通知をし、これに使用者に同文の通知を発送した郵便局の証明書を添付する。この組織化に関する通知文書には、現に雇用されている労働者の少なくとも一〇パーセントが署名した組合授權カード (authorization card) を添付しなければならない。この時点は、選挙の申請前の段階である。

通知文書を受理した支局は、使用者にたいして、ただちに電話または電報でその日時を通知する。使用者はその五日以内に、完全かつ正確な、全労働者の氏名、住所、職務等級 (job classification) を記載した従業員リストを、支局宛に送らなければならない。使用者は交渉単位にたいする異議申立はできるが、リスト送付期限は変更されない。従業員リストのコピーは労働組合に送付される。

このリストは、労働組合の代表選挙およびCALRBが選挙に関連する諸問題を処理するうえで有効なものである。

3 交渉代表認証の申請 (petition for certification of representation)

つぎの段階は、労働者、労働者の集団または労働組合が最寄りの支局に交渉代表認証の申請書を提出することである。

ある(事前に使用者に写しを送付する)。この申請には、現に当該企業で就労している農業労働者の多数が選挙により決定することを希望していることを示さねばならない。

さらに、使用者が年間最盛時の少なくとも五〇パーセント以上の労働者を雇用していること、過去一二月以内に選挙が行なわれていないこと、現に認証されている他の労働組合がないことなどを申請と同時に申し述べること

を要するが、これらがCALRBの調査で正しいとみとめられた場合は、七日以内に選挙が行なわれる。この申請は使用者側からすることはできない。また、労働組合とその活動にたいして、いかなる妨害もしてはならない。

4 当事者との連絡

認証のための申請がCALRBにたいしてなされると、事件番号が付され、現地調査官が指名される。現地調査官はただちに電話で使用者に連絡し、選挙の手續、使用者の権利と義務などを助言する。

法律と規則は、使用者はすべての非管理職労働者(all non-supervisory employees)の氏名、住所、職務等級の完全、正確なリストを整備しておかなければならないとしている。

5 使用者の文書回答

使用者は、労働組合の申請内容に異議がある場合や現に雇用している労働者が最高時の五〇パーセント未満の場合、申請から四八時間以内に文書で、資料を添えてCALRBに通知しなければならない。

資料の提示がない場合は、支局長は、①申請に必要な労働者の支持について適当な数字であること、②シーズン中の最高雇用者数の五〇パーセント以上の雇用者数が現にいること、③すべての投票者は有資格者であることと推定する。

6 現地調査官による調査

選挙の施行前に、現地調査官は、適正な交渉単位であるか、申請者が十分にその選挙にかかる利益を申し立てているかを調査し決定しなければならない。併行して、現地調査官は、七日以内に選挙を施行するために、当事者との連絡およびその準備をしなければならない。また、申請が却下事由にあたる場合以外は、支局長に選挙を実施する旨、進言しなければならない。

7 適正交渉単位

一つの適正交渉単位(appropriate bargaining unit)は、単独使用者に雇用されているすべての非管理職労働者の集団で成立する。使用者が二以上の地域にわたって相互に移動する農業を経営している場合は除かれ、その一定地域をこえる労働者を単位に含めて選挙させるか否かは委員会が決定する。

8 利益の呈示 (showing interest)

選挙にかかる利益の呈示は、適正交渉単位内に現に雇用されている労働者の過半数が選挙を希望しているとの有効署名が申請書に添付されることとされる。この署名は使用者が提出した名簿と照合される。

この利益呈示が、詐欺、強制、使用者の援助により得られ、または署名が不正であると主張する場合は、選挙の申請があつた時より七十二時間以内に、刑罰付偽証罪の署名を付して支局長に申し立てる。

9 他の労働組合の参加

選挙を求めている組合以外の組合が、少なくとも選挙施行の二四時間以上前に、組合授權カードまたは他の証拠により、交渉単位内の二〇パーセント以上の支持を得た場合、選挙に参加することが許可され、投票用紙に組合名が表示される。

この場合、代表組合は二またはそれ以上の組合から選択することになるが、同時に、「組合不要」(to have no

union) の投票もできる。

10 選挙当日の状況

選挙当日、CALRB職員は投票所を開く予定時間の三〇分前に到着する。そしてポータブルの投票所が組み立てられ、テーブル等が整備される。投票箱も現場で職員が組み立てるが、これは誰でも投票前に投票箱のなかには何もないことを確認できるためである。

ついで、投票所内に選挙の宣伝物がないことを確認し、当事者は現場外に離される。経営側の代表者、監督者、組合オルグ、弁護士なども現場にいることは許されない。現場にいるのは投票する労働者、立会人、CALRB職員のみである。投票所内での選挙活動は禁止されるが、投票の順番を待っている間のお互いの雑談はできる。

立会人は、当事者から任命される選挙人または非管理職労働者である。立会人の職務は選挙の円滑な施行の補助であり、投票者の氏名確認、投票箱の安全を確保することなどである。

個々の労働者の投票の方法は、わが国の国会その他、公職選挙における投票場の模様とまったく同じのようである。異なるのは、投票者の資格について立会人の異議があり、CALRB職員もこれに同意した場合、異議用投票用紙(challenged ballot)に記入して投票させ、当事者の同意またはCALRBの同意があるまで得票として数えない点である。

11 開票

つぎの段階は、開票と得票数の集計である。開票は、投票箱が一カ所に集められ、各当事者の代表が出席して始められる。疑問票を別に取り出し、明確な票は読み上げられ集計されるが、この間のこまごましたハンドブックの説明は、一般の人々(この場合、農業労働者であるが)が投票、開票、集計の過程に不正などの疑いをもたぬよう記述されている。

12 選挙後の異議申立手続

開票され、得票数が公表されてから五日以内に、選挙異議申立(election objections petition)ができる。申立の根拠はつぎの四点である。

- ① 交渉代表認証の申請が不正確であること
- ② 委員会または支局長の決定した交渉単位は、地理的範囲が誤ったものであること
- ③ 選挙が正しく施行されなかったこと
- ④ 不当な選挙管理が選挙結果に影響したこと

異議申立には、申立の根拠を構成する事実を詳細に記した宣誓供述書を添付しなければならない。所管は、委員会の行政秘書官であるが、同時に、支局長と当事者にも写しを書留で送付しなければならない。

異議申立は、法律スタッフが審査し、法令、委員会あるいはNLRBの先例などをもとに、却下または受理を決定する。受理の場合、選挙は無効とされ、審問に付される。

異議申立については、さらに申立の却下にたいする委員会への再審査申立などの手続があるが、そのすべてが処理された段階で、選挙の結果である交渉単位の認証がなされるわけである。そして、認証の結果、団体交渉の代表となった労働組合は、少なくとも一年間は排他的にその地位が維持される。一方、「組合不要」との結果が出た場合は、その時から一年間は新たな選挙は行なわれない。

13 以上のまとめ——連邦法との比較

一九七六年の第二九回全米労使関係学会では、本章で概観した交渉代表選挙について連邦法(NLRA)と比較し、つぎのように整理されている⁽³⁾。これを紹介することにより、まとめにかえたい。

- ① 申請者 連邦法は労働者または使用者であるが、CALRAは労働者グループのみである。

第1表 不当労働行為事件の処理件数

内容 (件)	年		
	1975 1976	1976 1977	1977 1978
1 申立	—	—	747
2 救済請求の和解	158	162	123
3 救済請求の完了	71	46	66
4 審問	37	—	68
5 ALO命令の確定	2	2	10
6 和解なしの救済請求取下	10	5	11
7 委員命令	21	4	55
8 終結事件	104	57	62
9 未解決事件	54	105	123

CALRB 年報 (1st~3rd) より作成。—は記載なし。

内容 (件)	年					
	1978 1979	1979 1980	1980 1981	1981 1982	1982 1983	1983 1984
1 申立	814	1,302	938	930	1,234	882
2 救済請求の検討	345	438	426	366	192	162
3 救済請求	161	160	105	137	85	65
4 審問前取下	6	16	10	13	14	11
5 審問前却下	2	11	3	1	2	2
6 審問前和解	23	15	22	28	16	22
7 審問開始	79	94	87	90	110	45
8 審問中の和解	19	24	18	13	36	15
9 審問後の和解	5	2	0	0	8	0
10 委員命令	71	48	35	62	83	49

CALRB 年報 (4th~8th) より作成。4th から区分が上記のとおり変更されている。

委員会命令の七〇パーセントをこえる事件が裁判所に提訴されている⁽³³⁾。NLRBが放任していた農業分野に切り開かれた新しい制度であるだけに、使用者側の抵抗が大きいのであろう。しかし、CALRBの勝訴件数が圧倒的に多いことは、制度がこの約一〇年間、裁判所からもみとめられ評価されてきているものとみてよい。

(4) CALRBは初年度の財政破綻、業務停止、閉鎖をのりこえて再建されたが、いわゆる行政改革のなかで予算、人員削減の嵐を受けるのは他の行政機関と同様といえよう。そして、一九七九年一月一〇

九 制度の実績と評価

1 CALRBの事件取扱状況

- (1) 第1表は、CALRB創設以来の不当労働行為事件の処理件数である。申立件数に空欄があるが、年報本文の説明によると、CALRBが業務を開始した一九七五年八月二八日から翌年一月までの五カ月間に九八八件の申立があり、うち二五四件の救済請求を行なったとある。このデータは年報の付表から構成したのであるが、NLRBのデータ表とくらべると、たとえば、申立と救済請求の間の数的落差の説明(取下げ・却下の数値など)がないので、十分な比較はできない。
- (2) 第2表は、交渉代表選挙関係の件数である。のちに若干の経過を述べるが、CALRBは創設一年をへずに財政が破綻し、業務停止、閉鎖をした時期があった。その直接原因は、初年度に四二三件の交渉代表選挙が行なわれ、不当労働行為事件とあわせて、予想外の経費がかかったことにあった。
- (3) 第3表は、不当労働行為事件を中心とした行政訴訟事件の結果表である。不当労働行為事件については、委

- ② 利益の呈示 連邦法は現に雇用されている労働者の三〇パーセントであるが、CALRAは年間の最高雇用者数の五〇パーセントをこえる現に雇用されている者の支持となっている。
- ③ 選挙の期限 連邦法は申請後三〇日以内、CALRAは七日以内(スト中の場合は四八時間以内)である。
- ④ 投票資格 連邦法は投票日直前の賃金支払期間在職者(スト参加者はスト開始後一二月以内で職場復帰者)であるが、CALRAは選挙申請直前の賃金支払期間在職者である(スト参加者は原則は連邦法と同じであるが、一定のケースについては委員会の裁量で三六カ月まで認められる)。

くしも反省させられ忸怩たるものがある。

この CALRB 事務総長の主張は、事件の処理手続あるいは処理の結果を比較したものではないが、制度の対象とする農業労働者、制度自体の体制の相異を指摘しており、いわば本質的な点における事件処理の苦悩を表明している。制度の比較はたんなるデータくらべては不十分といっているわけであり、筆者たるわた

は救済請求後まで四二パーセントが最終しなかった。申立事件の一五パーセントのみが和解で処理されたが、今後は CALRB および裁判所が法律を明確化し、当事者も法律を受け入れるよう改善されるべきである。

③ 最も重要な点は、NLRB は不当労働行為事件の調査にも訴追にも経験豊かな監督者がいるが、CALRB はみずからが農業労働関係とともに進歩しつつある関係にある。NLRB は四〇年の実績から広く社会的に受け入れられ、メリットケースの七五から九〇パーセントが、救済請求前の和解で処理されている。時間の消費をともなう訴訟としての救済請求は、なお申立件数の五ないし一五パーセントにすぎないのである。

② NLRB の事件の多くは大都市圏であるロスアンゼルス、ニューヨーク、シカゴ等で処理され、支局の事務室から離れなくてはすむ。しかし、CALRB はカリフォルニアの田園地帯において、一日の調査に車で数百マイル走らねばならない。おまけに、少なくとも九カ国語を使用して農業労働者の各単位と話し合わねばならない。

① NLRB は創設（一九三五年）以来生産性が改善されてきてはいるが、NLRB の第二年度の終結件数はわずかに二件であり、CALRB の第一年度の支局の処理件数のほうが多い。

性を比較攻撃されているようである。

第 2 表 交渉代表選挙事件の処理件数

内 容	1975		1976		1977		1978		1979	
	1975	1976	1976	1977	1977	1978	1978	1979	1979	1980
1 申 請	604件		221		148		97		63	
2 却 下	60件		12		8		17		14	
3 取 下 げ	99件		21		18		9		14	
4 選挙実施	423件		188		122		67		38	
5 投票者数	47,812名		9,055		9,302		5,640		1,611	

内 容	1980		1981		1982		1983		1984	
	1980	1981	1981	1982	1982	1983	1983	1984	1984	1985
1 申 請	140件		38		69		53			
2 却 下	30件		4		7		4			
3 取 下 げ	40件		9		23		10			
4 選挙実施	65件		25		36		41			
5 投票者数	6,224名		2,396		4,623		4,918			

CALRB 年報 (1st~8th) より作成。

第 3 表 行政訴訟の結果 (1975.7.1~1984.6.30)

	CALRB 勝	一部勝訴	敗	訴
連邦最高裁判所	1	—	—	—
連邦控訴裁判所	2	—	—	—
連邦地方裁判所	8	—	—	—
カリフォルニア州最高裁判所	9	5	—	2
カリフォルニア州控訴裁判所 (最高裁係属中)	156	21	[5]	17
(一般事件決定件数)	(25)	(10)		(9)
(再審査決定事件)	(131)	(11)		(8)

資料出所：8th Annual Report of the ALRB (June 30, 1984).

日には、当時のブラウン州知事が、次年度（一九七九〜一九八〇）八二万五〇〇〇ドルの予算削減、サクラメント（州の首都）支局の閉鎖、専門職二三名、事務職一七名削減の案を CALRB に提示している。

これにたいして、事務総長が長文の反論を行なっており、NLRB との比較論を展開している。参考までにその大要をみておくこととしたい。

事務総長は、その反論文書³⁴のなかに「CALRB を NLRB と比較する

ことの危険性」との項目を設定している。うかがうに、NLRB における命令、和解など事件処理のいわゆる生産

2 財政バンクとCALRBの閉鎖と再開——CALRB創設期の小史⁽³⁵⁾

(1) 法律が施行される約一カ月前の一九七五年七月二十六日、委員会の会長、委員、事務総長ら最高幹部が州議会の同意により知事から任命された。事務総長はNLRBサンフランシスコ支局の管理職法務官であった。

委員会の第一回公式会議では、職員の採用と訓練、応急的規則の制定と、とくに組合オルグの施設内立入りをみとめるアクセスが中心議題であった。また、交渉代表選挙のさい、文字が読めない農業労働者に、「組合代表必要」と「組合不要」を区別する符号 (symbols) の採否が議論された。

初会議の四日後である九月二日に、交渉代表選挙の申請があり、同五日に初選挙が実施されたが、同月末までに一九四件の選挙が行なわれ、三万人以上の農業労働者が投票した。この選挙にたいしては約一五〇件の異議申立が委員会になされた。また、併行して、約五〇〇件の不当労働行為申立があった。この勢いは、翌一九七六年一月までの創設五カ月間に、選挙実施四二三件(約五万人が投票)、その異議申立八〇パーセント、不当労働行為申立九八八件となつて続いた。

この間、州人事委員会は、CALRBの業務の特殊性から適格な職員をテストして任命させることができず、一時的特別コンサルタントの雇用も決定した。そして、正規職員としては、他州を含む他の行政機関などからの転職を中心に、最初の一カ月間に九一名の職員を採用した。この際、NLRBの元職員が支局業務の中心者として投入された。また、特別の審問担当者として、五四人のパートタイム審問官が採用されたが、多くは仲裁人、労働法教授、法務官、NLRB元職員の経験者であった。

一方、一九七五年一〇月一日に、一四名の機動班 (Task Force) が任命され、その後数カ月間、主として滞留している不当労働行為事件の現地調査と救済請求にあたった。

以上のような状況のもとでCALRBは法的機能の発揮に全力をあげていたのではあるが、財政面の圧迫が表面

化し、一〇月八日に補正予算を財政当局に請求した。しかし、それがみとめられないまま州議会は翌年一月一日までの休会に入ったので、州緊急基金 (State Emergency Fund) から会長、事務総長の署名で借り入れた。この借入金、翌一九七六年二月六日までの所要経費であった。

この間の事情については、当初予算の策定にCALRBが参加していないこと、その補正が遅滞したことなどとともに、たとえば交渉代表選挙の必要性の有無について個々のケースごとに判断する裁量権を法がCALRBに与えておらずすべて実施しなければならないこと、代表認証の異議申立のさい必ず審問が必要なこと、不当労働行為事件が予想以上に申し立てられ、審問が多数重なったこと(一〇月頃は州全体で一日に一〇ないし一二の審問が同時に開かれていた)⁽³⁶⁾ などから、財政を急速に圧迫したとしている。

しかし、ついに一月六日には、CALRBは支局勤務の全職員にたいして三〇日前の解雇予告を行ない、同一六日には審問・調査の日程をすべて破棄し、選挙申請の受付も中止した。そして二月六日に全支局を閉鎖、職員をレイオフ (laid off)、すべての書類はサクラメント本部に送られた。

その後は、全員二五名で細々と一部の業務を維持していたが、三月五日に五名の委員、事務総長、行政秘書官、その他三名を残しレイオフ、ついで四月二日には残る全員がレイオフされ、CALRBは完全に閉鎖された。

この二月六日からの約二カ月間、残った最高幹部はCALRBの再起に備えて検討を重ねた。そして、規則の改訂案、職員の訓練マニュアル、支局運営の活性化の方策が検討され、とくに、交渉代表選挙手続の流れ、異議申立にかかる審問過程の改善、職員の行動基準の書き上げなどを行なった。

(2) さて、CALRBの借り入れた緊急資金の承認をめぐって議会がもめ、上院は承認したが、下院は否決した。この期限は一九七六年六月三〇日であり、新年度予算のはじまる七月一日を前にして両院の調整会議を重ねられ、ぎりぎりのところで妥協が成立し、CALRBの再発足が決った(緊急資金が承認されない場合、新年度予算の可否

とは別に、再開できない条件があったようである。この再発足した七月二日、それと同時に、州の上・下院は各五名ずつの委員でもって特別監察委員会 (Joint Oversight Committee) を構成することとし、CALRB に関してすべの角度から検討を行ない、その第一回公聴会は翌一九七七年三月四日にもった。一方、UFW もいわゆる一四提言 (Proposition 14) を行ない、アクセスルールの州法規定化、和解時の三倍バックペイ、緊急時の財政措置の法制化などを主張した。

この間、たとえば事務総長は NLRB サンフランシスコ支局に復帰するなど、職を求めて散っていたのであるが、再開第一週のうちに主たる職員が CALRB に復帰してきた。そして、法務官五四名、調査官五七名、事務職四八名、その他非常勤、特別審問員などが揃い、各種の事件書類などが出された。

第一回の CALRB 公式会議は、一九七六年七月一二日であったが、実質的にはこの日から業務が再開されたのであった。しかし、従前の支局については、一月二日に支局四局、準支局五局が開かれるまで閉鎖のままにされていた。そして、その間は、支局配属予定の職員の実施訓練を行なっていた。

3 若干の評価——まとめにかえて

本章では、カリフォルニア州の農業労使関係法について、不当労働行為制度を中心として紹介した。わたくしの場合、どうしても実務からの見方に偏り、処万件数などから評価しがちである。この点、さきにみたとおり、創設当初から予想外の事件が殺到し、ついに法を施行する主体である CALRB そのものの閉鎖にまで至ったわけである。NLRB が管轄外におき、連邦法制がいわば無法地帯として放置していた分野であったが、今こそ、その必要性が実績をもとに再確認されたといつてよいだろう。

ある論者は、「農業労使関係の新時代突入」とき及び、他州、連邦も、農業労働者がみずから選んだ代表を通じて交渉する権利を制定するよう主張している。⁽³⁷⁾ その結果は、正常かつ安定した労働関係、農業労働者の生産性と社

会的地位の向上、雇用条件と収入の向上、不安定な求職者の是正、季節的に突出する労働需要の調整などについて、連邦レベルの効果があがるといっている。

わたくしは、理論的には理解できない「アメリカ」というものを、この農業労使関係法あるいは CALRB の消長のなかから感性でもって理解させられた感じがする。日本には、この「いきおい」はないようにおもわれる。

- (1) Cf. Kenneth C. McGuiness, *How to take a case before the NLRB*, 5th ed., 1976, p. 5.
- (2) 以下、ALRA、ALRB に C を冠するのは California 州との意味であり、一九七六年の米労使関係学会 (IRRA) でも略称として使われた。
- (3) A handbook on the Agricultural Labor Relations Law; prepared by the staff of the ALRB, June 1978. このハンドブックは、「一般にたいする広報資料として作成されたもので、米語とスペイン語で書かれた六七頁の小冊子である。なお、ハンドブックは前文で、ここに説明されたことは CALRB を法的に拘束するものではないことわっている。
- (4) 一九八二年の数字は、東京のアメリカ文化センターへの照会による。このうち、約一二七万人は Laborer and supervisor となっている。
- (5) 一九七六年の第二九回全米労使関係学会 (29th IRRA) は California Farm Labor Conflict がテーマの一つとされた。本稿では、① Ronald B. Taylor, *California Agricultural Labor Relations*, ② John W. Mamer & Sue Hayes, *The California Agricultural Labor Relations Act: Meeting Peculiar Requirements*, を参照した。
- (6) 前掲注(5)②によれば、カリフォルニア州当局は、——正規(本雇い)労働者 (regular worker) と季節労働者 (seasonal worker) について、前者は同一の使用により一五〇日またはそれ以上連続して雇用される労働者、後者は同一使用者により連続して一五〇日未満雇用される労働者と区別していると述べている。
- (7) 以上は、右①②および③ Refugio I. Rochin, *New Perspectives on Agricultural Labor Relations in California*, Labor Law Journal, July 1977, を整理したものである。
- (8) 前掲注(3)ハンドブック三七〜五五頁。
- (9) 労働組合が、労働者の就職を世話する組織、事務所である。

- (10) CALRB年報第一号二頁。
- (11) 以下の記述および用語の訳出は、連邦のNLRBにならう形をとった。なお、本書第一章「NLRBの審査制度の概要」を参照されたい。
- (12) 道幸哲也「アメリカ法における団交拒否の救済」(日本労働協会雑誌一八八号二二頁以下)において、すでに詳細な研究があり、道幸教授は「団交拒否がなかったならば交渉の結果獲得できたであろう賃金額の支払いを命じる」ものとされ、「損害賠償支払命令」と呼ばれている。なお、中窪裕也「アメリカ団体交渉法の構造(2)」法学協会雑誌一〇〇巻一〇号一八二頁以下も、一八八〇頁以下で詳論されている。
- (13) Ex-Cello-O事件については、一九七一年度NLRB年報三三頁および九一頁以下に簡明な経過説明がある。なお、NLRBの救済の傾向については、Douglas S. Medowell and Kenneth C. Huhn, NLRB Remedies for Unfair Labor Practices, 1976. 同事件については、二三〇頁以下。
- (14) 道幸哲也「タフト・ハートレー法改正の動向」学会誌労働法五五号一四七頁以下参照。法案内容については、中央労働時報六〇八号参照。なお、本書第二章「NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案」参照。
- (15) Cf. Michael D. Yates, The "Make Whole" Remedy for Employer Refusal to Bargain: Early Experience under the California Agricultural Labor Relations Act, Labor Law Journal, October 1978, p. 666.
- (16) 団交拒否事件(申立は一・三号)の救済方法についての対照的なケースとして、東京地労委と大阪地労委がほぼ同一内容の事案にたいして発し、救済内容が相違した報知新聞、報知印刷事件がある(東京、四七・八・一命令、大阪、四七・八・二八命令、不当労働行為事件命令集四七集一五〇頁以下および二六二頁以下)。
- (17) Adam Dairy, dba Rancho Dos Rios case, 4 ALRB No. 24, case No. 76-CE-15-M & 76-CE-36-M. 本件は併合事件である。なお、同期日付けでペリーファーム社事件(Perry Farms Inc., 4 ALRB No. 25, case No. 76-CE-1-s)の命令が発せられ、本件も損失補償救済が命じられており、CALRB年報等では、通例両事件を並べて紹介している。そして、前者は不誠実な団交拒否、後者は当事者問題で争ったことから技術的な団交拒否の事例とされている。
- (18) 以下は、主としてCALRB年報第一号一四頁以下。
- (19) 本文のほか参考になるケースとして、弁護士費用(attorney's fee and costs)の支払いを申立側に命じた事例は、その理由として、①暴行事件がある、②抗弁が取るにたらない、③ノンメリット——不当労働行為成立の可能性がないケースの和解促進、④不当労働行為の防止を挙げている(Teamsters Local 865 case, 3 ALRB No. 60)。なお、救済命令の結果、コストを負うことになっても、それは懲罰を意味しない(Jackson & Perkins Co., 3 ALRB No. 36)。
- (20) NLRBの審査手続については、本書第一章「NLRBの審査制度の概要」参照。
- (21) NLRBの当且担当官制については、本書第二章「NLRBの審査遅延対策」参照。
- (22) NLRBは審査遅延対策の一つとしてタイムターゲットを設定している。その実状については、本書第二章「NLRBの審査遅延対策」参照。
- (23) John S. Irving Jr., "Do we need a Labor Board?", Labor Law Journal, July 1979, p. 389.
- (24) この状況については、本書第二章「NLRBの審査遅延対策」参照。
- (25) NLRBの行政法審判官については、本書第四章「NLRBの審問」参照。
- (26) CALRB年報第二号六四頁。
- (27) NLRBの和解の政策的その他実状については、本書第五章「NLRBにおける和解」参照。
- (28) 交渉代表制については、中窪裕也「アメリカ団体交渉の法構造」法学協会雑誌一〇〇巻八号、一〇号、一一号、一〇一巻一号が詳細に論究されている。
- (29) A handbook on the California Agricultural Labor Relations Law, pp. 13-35.
- (30) 前掲注(2)② p 78.
- (31) 同右 pp. 77-8.
- (32) First annual report of the ALRB, p. 10.
- (33) Eg., Fourth annual report of the ALRB, p. 33.
- (34) "Budget Statement"は、本文二〇頁、資料三五頁からなり、資料の一つには手続各段階における業務を細分化して分析し、所要時間を集計するとともに所要人員を割り出した分析表も含まれ、本格的反論がなされている。
- (35) Ibid., First annual report, pp. 9-22, "The History of the Agricultural Labor Relations Board".
- (36) 審査の遅延に関連して、わが国でも「事件ごとの審査回数が問題とされるが、CALRBの場合、わたくしが入手している命令でその回数が明らかな五件については、三回から八回、平均五・六回となっている。
- (37) Cf. Rochin, op. cit., pp. 395-402.

NLRB職員の労働組合

一 はじめに

労働委員会事務局の職員が労働組合に加入していることは、その職務を遂行するうえで問題があるのか。組合を脱退し中立であるべきとの主張が使用者側にみられるのは無理からぬとしても、公益委員の一部でも、事務局職員の職務が労使紛争に関与することから疑問視され、さらに、きわめて少数だが労働側にもかかる意見があることは否定できない。

現在、労働委員会事務局職員（当然にいわゆる管理職は除く）の大半は、自治労傘下の職員組合の組合員であるといつてよい。ここで大半といったのは、中労委は労働省職員の組織である全労働とは別個に独自の中労委労組を組織していること、また一部労委には県職組に加入しない者もいて、必ずしも百パーセントの組織ではないことを意味している。

本稿は、さきの主張に反論しようとするものではなく、わが労働委員会制度の本来たるアメリカのNLRBにも労働組合が組織されており、わたくしのみるところ、わが国よりも活発に活動している状況を伝えることにより、より進んだ議論がなされるための資料を提供しようとするものである。これまで多くの学者、実務家、労使各側関係者がNLRBを訪れているのであるが、NLRBの労働組合について質疑した例はきわめて少ないとおもうからである。

わたくしは前後数回の訪米のさい、とくに一九七八年夏は当時の全国委員長ホッフマン女史に会い、翌七九年秋は委員長代行を離れたばかりのカーター氏（当時、全国委員長の決戦投票中であつた）に会つた。前者はメキシコ系混血の神経がピリピリした美人で、サンフランシスコ支局の支局長の二つ隣りに個室をもつ現地調査官、後者は闘志を内に秘めながらも心の温かいおだやかな中年の黒人で、行政訴訟担当部門で書類などを整備する部署の係長クラスであつた。そして、インタビューをするとともに組合規約、労働協約、組合機関紙であるユニオンニュースレターなどを集めた。以下の記述はこれらの資料によつて行つた。

二 NLRBユニオンの目的と組織状況

1 組織の正式名称は、ナショナル・レイバー・リレーションズ・ボード・ユニオンという（規約一条）。以下「ユニオン」と略称する。

2 ユニオンの結成目的は、NLRB職員の経済的・社会的福祉の改善と促進、ならびに連邦政府職員の組合組織の適切なすべての活動への参加にある。同時に職員の賃金、労働時間、労働条件の改善、苦情処理の解決、ならびに個々の職員に影響する人事政策の形成とその履行に関して、無制限的に代表する権限を含む（規約二条）もの

とされている。

ユニオンは、いわゆる純中立で、いずれの組織にも加盟していないが、規約二条前段をうけて、全従業員の秘密投票で有効得票の過半数の賛成を得れば、連邦政府職員の組織に加盟できることとなっている（規約一四条）。たんなる中立・独立の組合ではないことが知られよう。

3 ユニオンの組織範囲は、NLRB職員なら誰でも加入でき、人種、皮ふの色、信条、性別、出身国によって差別されない（規約五条）。

しかし、実際には後述する労働協約のなかに、その地位に対応して適用範囲が明記されているので、おのずから組合の組織範囲も決まってくることとなる。また、NLRBには、このユニオンのほかに、ワシントン本部の法務官およびとくに行政法審判官を中心とする法律的業務の従事者で組織するNLRB専門職協議会がある。一九八〇年現在、ユニオン加盟の組合員数は一三〇〇名強である。

全国ユニオンに加入するには、管轄にしたがった地方組織に前もって加入する必要がある。そして具体的には、加入の方法は、氏名、住所、所属、職種（専門職か事務職）、電話番号を記入する簡単な様式（組合員となった暁には組合規約に同意する旨書かれている）にサインと日付を記入し、組合費のチェックオフ同意書を組合員資格審査担当執行委員に送り、その決定を受けることとされている。

4 ユニオンは「全国組合」、五つの「地方支部組合連合」、NLRB各地方支局・準地方支局ごとの「地方支部組合」とワシントン本部を一単位とする「地方支部組合」とから成っている（規約四条）。全国組合は本部をニューヨークの地方支部組合内においている。

なお、みぎの五つの地方支部組合連合はNLRBの行政上の管轄にしたがった区分けであるが、この地方支部組合連合の五名とワシントン本部の一名の委員長を、とくに地域副執行委員長と呼んで、一定の権限をもたせている。

全国組合と地方支部組合との間の問題についてのまとめ役である（規約七条六項）。

5 全国組合の組合役員は、全国委員長（President）、副委員長、書記長、会計の四名で編成され（規約八条）、また常任委員会として、苦情処理委員会、組織委員会、法制（立法）委員会、予算委員会、教宣委員会があり、委員長（議長）は全国委員長が指名する（規約九条）。このほかの特別委員会として、雇用機会均等委員会がある。

一九七八年八月のホッフマン委員長当時は、副委員長を除く三名と雇用機会均等委員会の議長が女性であった。

6 組合規約は以上のほか、定期大会（二年ごと）と一〇月開催、臨時大会（規約六条）、選挙規程（規約一〇条）、団交と苦情処理（規約二一条）、組合費、加入費、追徴規程（規約一二条）、単位組織としての地方支部組合（規約一三条）、解任、権利停止、除名（規約一五条）の各条項があり、相当詳細に定められている。

三 ユニオンとNLRBゼネラルカウンシル間の協約

1 ユニオンは、NLRB事務総長たるゼネラルカウンシルと団体交渉をもち、地方支局に勤務する専門職員、同一一般事務職員、ワシントン本部の一般事務職員について、それぞれ協約を締結している。さきに紹介したカーター氏の話では、勤務時間などの原則は連邦人事局で設定されるが、連邦人事局自体この原則を遵守せず、内部の具体的条件にあわせて別途に協定しているはずだという。たとえば、フレックスタイムの導入、石油危機に対応した通勤形態の省エネ化のなかでのフレックスタイムの修正などは、各行政庁の条件のなかで具体的に検討する必要があるわけである。

2 ここでは、地方支局の専門職員に関する協約を中心にみていく。この協約は二四章から成り、本文五九頁にわたっている。団体交渉は、ユニオン側は全国委員長、同書記長ら六名とNLRBゼネラルカウンシル側はゼネラ

ルカウンシル補ら四名が団交メンバーとなつて交渉し、協約末尾に署名している。そして全国委員長とゼネラルカウンシルがそれぞれ承認のための署名を付している。なお、ワシントン本部の一般職員にかかる協約については、全国委員長とゼネラルカウンシルがそれぞれの団交メンバーとともに直接交渉し、協定に署名している。この点についてカーター氏は、この場合の交渉相手はゼネラルカウンシルではなく、ボードであると強調していたが、形式上は右のごとくなっている。

3 以下、地方支局の専門職に適用する協約各章の一部について、かつその概略を紹介していく。

〔第二章〕 原則、政策、目的 ゼネラルカウンシルとユニオン双方は、適用されるべき法律の範囲内で合意協定する。人事政策の形成と運用に関する従業員の関係は、双方の建設的かつ協同的な関係を維持するなかで改善されるものである。

〔第二章〕 適用除外 つぎの者についてユニオンは団体交渉の代表となりえない。地方支局長、支局法務官、支局次長、支局法務官補佐、その他法律が制限している監督的地位の者。

〔第三章〕 法律、規則の優先と使用者の権利義務 使用者としての監督指示権、採用、昇進、配転、解雇、降格その他の権限の確認。ゼネラルカウンシルは右のすべてについてあらゆる理由の差別をしないこと。ゼネラルカウンシルは、ユニオンにたいして毎月の人事情報を文書で知らせること。

〔第四章〕 従業員の権利義務 従業員のユニオン加入、組合活動その他の権利の確認、および、協約有効期間中のストライキ、スローダウンなどの禁止。

〔第五章〕 ユニオンの権利義務 ユニオンの排他的交渉代表権の承認。協約有効期間中は他の組合組織等に加盟しないこと。また、ストライキ、作業停止、スローダウンなどしないこと。ユニオンの交渉権限の範囲に関する合意(争議行為が予定されている点が注目に値する)。

〔第六章〕 キアリアの加重と訓練 地方支局長は、その監督権を通じて多くの種類の事件の割当を考慮するなど従業員が規則正しくキアリアを積み重ねられるよう責任を負う。このなかには監督的地位につく十分な資格がある場合には、監督的地位を代行するグループとして勤務する有効な機会をも含む。キアリアの加重と訓練については、教育、経験、勤務状況、個人的熟練と特色などが要素とされるが、この要素は昇進のための基準とはしない。

〔第七章〕 昇進の原則 ゼネラルカウンシルは、専門職に欠員が生じた場合、通常はNLRB従業員のなかの有資格応募者でもって補充する。昇進(プロモーション)については、この協約の四分の一を占める分量で詳細に決めている。①原則と②評価に分け、組合員の範囲の最高とみられるGS一四に昇進するポイントについては、とくにこまかく協定されている。

〔第八章〕 異動

〔第九章〕 ワシントン交換プログラム 少なくともGS一二の現地調査官またはGS一三の現地法務官で最低三〇カ月以上勤務した者を毎年二〇名ずつ、NLRBのあらゆる局面の経験をさせる目的でワシントン本部に、通常四週間出張派遣させるプログラムである。

〔第一〇章〕 刺激給 NLRBの刺激給プランは、NLRBの業務についてすべての従業員の有効かつ経済的改善への参加の奨励を目的として、個人またはグループの提案、発明、特別な努力でNLRBに寄与するもの、同様に公共の利益に貢献する特別な行動などに与えられる。ユニオンは、刺激給委員会に代表を送る。

〔第十一章〕 離職

〔第十二章〕 組合掲示板および施設利用 組合掲示板の設置、会議室の利用、NLRBの機関内郵便システムの利用、業務にさしつかえない範囲の複写機その他の利用など(組合掲示板は廊下にあった)。

〔第十三章〕 苦情処理手続

- (第十四章) 仲裁
- (第十五章) 地方支局の個人別人事記録の整備
- (第十六章) 業務ポストの位置づけ
- (第十七章) 就業時間中の組合業務——とくに、就業時間中の団交、苦情処理手続等への組合役員の参加
- (第十八章) 協約の地方段階における補充
- (第十九章) 超過勤務
- (第二〇章) 退職
- (第二一章) 雇用機会均等
- (第二二章) 専門職教育
- (第二三章) 組合費の任意チェックオフ
- (第二四章) 協約の有効期間

四 ユニオンの日常活動

ユニオンがゼネラルカウンシルと締結している協約は、以上にみたように広範囲にわたっており、自分の労働条件は団体交渉により自分の力で決めていくという意味で、ユニオン結成成果は十分あがっているとみてよい。

そこで、つぎにユニオンの日常活動を、組合機関紙である「NLRBユニオンニュースレター」(二カ月に一回発行、各号約一〇頁前後)から拾ってみることにしたい。ここでも、ユニオンがきまこまかい活動を行ない、わが労働委員会の一部の組織にみられるような有名無実とかわいわれる存在ではないことが知られるであろう。

① 全国組合執行委員、常任委員会議長の合同会議における議題——定期大会のプラン作成、ユニオン組合員の苦情と不当労働行為申立の未処理状況、ユニオンと専門職協議会との合同団結のための最近の努力状況、地方支部組合とNLRB地方支局間の有効な補充的協約締結のための努力の強化。

② ユニオンは地方支部組合の団体交渉を強化する——ゼネラルカウンシルとユニオンの協約を補充するための地方段階の協定については、地方支局長と地方支部組合委員長が団交を行ない仮協定を結ぶのであるが、団交が非妥協的なうえ、仮協定についてユニオン全国委員長が承認してもゼネラルカウンシルが承認しない場合がある。最近も二つの地方支局において承認しないケースがあったが、ホッフマン新全国委員長は地方段階の団交を強化するとともに、地方で合意した協定を審査する委員会を設けて法的側面ならびに本部・地方を含めた協約との関係を検討して必要な助力を与えることとした。なお、委員会は全国委員長、同副委員長、苦情処理委員会議長の三名で構成する。

③ ユニオン勝利、労働省ゼネラルカウンシルの仲裁手続拒否の不当性をみとめる——ゼネラルカウンシルは、カンサスシティの法務官Aの不利益評価に関する苦情の仲裁手続を、すでに労働省の大統領令一一四九一にもとづく不当労働行為事件の審問で内容が審理されていることを理由に拒否した。しかし労働省は、不当労働行為の審問は組合活動の権利と大統領令一一四九一の不当労働行為類型が彼の評価の原因とされているか否かを審査するもので、彼が監督的地位につくための適格性に関する要因を審査するものではないとして、ユニオンの主張を認めた。

④ ユニオンは雇用機会均等法のNLRBにおける適用の改善をねらう——協約第二章の具体的実施の一つとして、少数民族と女性の採用促進および訓練システムの改善と強化によって事務職のみならず誰でも専門職ポストにもつけるようにする方針を雇用機会均等委員会議長が述べている。また、NLRBは法律職の採用について一部特定の大学あるいはロースクール出身者に限られ偏っているので、全国五一の大学、ロースクールをリストアップ

して、応募を働きかけることとなった。そして他の問題点の掘りおこしのための提案を次回の会議にむけて積極的にやってみようと呼びかけている。

⑤ ユニオンの強力な主張によりGS一四クラスが増員され、昇給が実現——現在、連邦公務員の賃金はゼネラルスケジュール(GS)と呼ばれる給与表で行なわれており、一〇一七程度のクラスに分けられている。たとえば、一般の簡単な事務職は二クラスから出発し、法務官なら初任給は七〇八クラスである。行政法審判官が一六クラスであるから、普通一三クラスといえれば位人臣を極めたといえる地位である。ユニオンは内部の年次協議会で検討し、全体の地位、給与の底上げをめざしてこの一四クラスのパーセンテージアップを取り上げたが、今回の地方支局の現地法務官の三〇パーセントが一四クラスであられることに変更され、昇給措置がなされることになった。

⑥ 苦情処理手続によるブルックリン地方支部組合前書記長のGS六への昇給と昇進——全国組合の雇用機会均等委員会議長をはじめ所属地方支部組合の幹部を永年務めた女性組合員が、昇格に不利があるとして苦情処理手続にかけていたが、ユニオンはこれが遅延しているので仲裁手続にかけたところ、ゼネラルカウンシルはGS六への昇給と、救済命令履行担当の事務官から履行官補佐への昇進を決めた。

⑦ 苦情処理でバックペイ付き遡及昇給をかちとる——苦情処理委員会議長は、シアトル地方組合で昇給が協約基準より遅れていた速記者の昇給(GS三→四)が仲裁手続により遡及して決まりバックペイも付されたと報告するとともに、地方支局において昇給遅延がないか点検するように指示している。

⑧ ワシントン本部の地方支部組合の訓練要求と成果——地方支部組合委員長を含む二〇名の組合員が合同訓練委員会の承認を受けて訓練に派遣されることとなった。訓練コースには、経済、労働関係、速記とタイプなどが含まれる。また、三名の組合員について他の部署への訓練のための派遣が決った。

地方支部組合は、NLRB行政部職員と、ゼネラルカウンシル、ボード双方のスタッフにたいして雇用機会均等

法に関する訓練を強力に要求している。また、ユニオンはデータシステム部門の再編成について一定の案をもっており、三名の組合員が配転を受けられている。職員の訓練が他職種への転換・雇用機会の増加、ひいては地位、労働条件の向上につながるものとしてとらえられ、部内の訓練システムの改善を強力に主張しているわけである。

⑨ 協定にもとづく事務職員のNLRB本部訪問——ユニオンとゼネラルカウンシル間の地方支局勤務の事務職員に関する協定(協約第九章関連)により、事務官の出張プログラムが立てられ、インディアナ支局の女性事務職員がNLRB本部に出張したが、彼女は事務職の職務の重要性を認識するとともに言い表わせないほどの楽しさをも味わったとして、このプログラムの与える利益を強調。

⑩ 婦人問題の掘りおこしを——女性の公式訓練会議が開かれ全国から集まったが、ユニオンはこの会議を利用して婦人の差別問題の情報、記録収集を呼びかけた。

⑪ ブルックリン地方支部組合、パートタイム学生の突然の不当解雇を阻止——ブルックリン支局の学生事務助手として働いていた市立大学生は、上司から夏季休暇中フルタイムで働くようにいわれ喜んでしたが、直前になって突然理由もなく契約の期限切れを申し渡された。ユニオンは地方支局長に抗議するとともに団交を申し入れ、雇用継続がききいられない場合は、プエルトリコ人社会、労働者グループ、弁護士、国會議員、一般公衆をまきこむ直接的社会行動をとると伝えたが、支局側はユニオンはパートタイム学生に関して交渉権限なしとしてこれを拒否した。しかし、その後支局長は意をひるがえし当該学生も満足のいく解決を得た。このケースはユニオンがすべての従業員の地位に関心をもっている一例である。

⑫ 連邦公務員労使関係法制定の促進——法案提出を支持している国會議員にたいして、現行大統領令がいかに不当か訴えるとともに、連邦公務員の組合活動と団体交渉の権利を強化した法律の制定を求めて各議員に手紙を送るよう要請している。

五 おわりに

NLRBユニオンの状況について大雑把にみたが、協約が広範囲にわたっているうえ、このほかにフレックスタイムに関する具体的取り決めなどもあり、また日常活動の範囲も多岐にわたっていることから、わが国における労働委員会内の組合組織反対論者には、これは予想外のこともおもわれる。

わたくしは、一九七六年にNLRBを訪れたさい、NLRBに組合があっても別段さしつかえないという実感をもち、学会報告でもその旨の発言をした。そして、学会での質疑を受けて七八年にはサンフランシスコのFMCSとNLRBの支局でそれぞれの次長にたいして「組合があることについてどう考えているか」という質問をしたのである。前者は、「FMCSは労使双方の間に立つて調整するので組合員では困る。さいわいFMCSには組合はない。しかし、NLRBは法を客観的に適用するわけだから組合員でも何のさしつかえもないとおもう」といった。また後者は、「組合員である職員がそのために当事者とトラブルを起こしたことはない、ユニオンは交渉の過程でストライキをほめかしたりするが実際に突入した例はない、私はユニオンを信頼している」といつていた。

NLRBユニオンはゼネラルカウンシルとの間に詳細な協約をもち、その協約にもとづいてそれぞれの組合員は職務を遂行しているわけである。わが国において地公法あるいは条例で詳細に勤務条件が定められたとして、たとえば、和解放業などで徹夜勤務も不規則に入るルーティンワーク性に乏しい労働委員会の職務が、実際的に労使ともに不満なく遂行できるであろうか。そして職務の実態に即して具体的に勤務条件を定めるとすれば、実際に働く側の代表がこの交渉にあたり実情に即した形で取り決めることは当然のなりゆきであろう。

補論III

労働争議の調整テクニック

一 はじめに

わたくしは一九七六年にアメリカに旅したさい、わが国の労働委員会に対応する諸機関を訪問した。不当労働行為関係では、NLRB本部(ワシントン)とそのロスアンゼルス支局およびニューヨーク州の労使関係委員会であり、労働争議の調整関係では、FMCS本部(ワシントン)と、カリフォルニア州調整局およびニューヨーク州調整局であった。

ところで、当時、斡旋員としていわゆる事務局斡旋を行っていたわたくしの関心は、主として調整方法・解決テクニックにあった。アメリカの調整制度そのものについてはすでにある程度紹介されているが、それは立法論の参考にはなるとしても、現実に日々生起する事件の解決には役立ちそうにない。昭和四〇年以降大幅に解決率が低下しているとき、この調整テクニックについて新たな認識をもつことが必要とおもったのである。⁽¹⁾⁽²⁾

さて、事前に質問事項を決め、アポイントメントがとれたところに送ったのであるが、大筋は①制度、機構、機能の問題点、②調整担当者の資格、訓練方法、③むずかしい事件の解決テクニック——足して二で割る方法、不信感のときほぐし方、不当労働行為がからむ場合の処理等々であった。①については行く先々でまったく問題なしといわれた。たとえば、NLRBでも審査の遅延、事件増等が問題となっているのであるが、ないと言いつつ問題なしである。制度に確信があるのか、制度に問題があっても担当する自分に自信があるのか、情性で問題に気づかないのか、はたまた語学力のない外国人にわかるはずがないとおもっているのか定かではない。

本章は、わたくしの問題意識の中心であった③について述べることにした。

そして、とくに、一九六一年から六九年までFMCsの長官であったW・E・シムキンの手になるMediation and Dynamics of Collective bargaining⁽³⁾を十分参考にし、あわせて延べ数時間にわたる当地での質疑のメモをもとにして、アメリカにおける争議調整方式の一つであるMediationの実態を中心として述べることにする。

二 Mediation の意味

1 アメリカにおける労働争議調整方法の種類

アメリカでは、自由主義社会の根本理念としての任意主義(voluntarism)は労使関係でも貫徹されるべきものとされる。このことから、労使間の自主交渉による解決が第一義(わが労調法も同旨)とされ、調整の種類は争議解決のための自主交渉にたいする第三者の介入の度合いによりつぎのように分類できる。

(1) conciliation

交渉を開始、継続、促進させるための最も軽い形の干渉である。張りつめた状態のなかでも前向きな姿勢で冷静

に考えようとする「よい感情の形成」、「親しい友人」にするための、仲のとりもちであり、感情を和らげなだめるものである。

(2) mediation

(1)のconciliationより少し能動的であり、当事者とともに論議し、示唆を与え、時には実質的な勧告(recommendation)をするかたちで干渉するものである。この場合、介入者は権限あるいは強制力をもたない。

(3) fact finding without recommendation

第三者による事実調査にもとづく正確な統計的あるいは論争点等の理論的分析をもとに、双方の同意解決に寄与するかたちのものである。

(4) fact finding with recommendation

みぎ(3)の型に、事実調査と分析にもとづく一定の勧告ないし提案を付するもので、問題の打開のために第三者たる公の意見をきくものである。

(5) voluntary arbitration

一般に仲裁(arbitration)は、第三者の判定(decision)に従う(拘束)ことによる解決方法であるが、この場合は事実調査に加えてそれにもとづく判定を受け容れることを当事者が合意するかたちをとる。なお、苦情(grievance)処理については、全労働協約の約九五パーセントが、この任意仲裁条項をもっているといわれる。

(6) compulsory arbitration

いわゆる強制仲裁であり、当事者の一方または双方が非常に強硬な場合に、通常は政府の命令で義務づけられるものである。

2 Mediation & Conciliation

以上の六段階の調整方法が、それぞれ種々の争議解決のために利用されているが、実際には conciliation と mediation は使い分けられているわけではない。たんに言語学上の区別しかないものから、厳密に conciliation にはテクニックとして干渉 (intervention) を含まない⁽⁴⁾、あるいは、より受動的な役割であるとする考え⁽⁵⁾ である。この点シムキンは、公平な第三者が団体交渉のなかで一般概念としての conciliation にはじまり、それを継続的積極的に機能させていく調整関係を mediation としてとらえ、判定的要素をその中核とする仲裁の直前までの段階としている⁽⁶⁾。

一方、わたくしの訪問した先の名称もさまざまである。カリフォルニアは State Conciliation Service という担当者は Conciliator である。

また、ニューヨークでは State Mediation Board と「Mediator」といっている。さらに、連邦の機関である F M C S は the Federal Mediation and Conciliation Service の略であるが、これは一九四七年の立法過程において、下院は the Federal Conciliation Service とし、上院は the Federal Mediation Service としたことに対する妥協の産物といわれる。F M C S は、連邦幹旋調停局と訳されているが、わたくしは、連邦調整局とよんでいる。なお、F M C S の担当者は Mediator である。

以上の状況からみて、わたくしも両者を区別する実益はないとおもう。わが国では幹旋を conciliation、調停を mediation と訳しているが、以下そのまぎらわさを避けるために、mediation と conciliation を調整と一括し、その担当者を調整者とよんでいくこととしたい。

3 調整の基本理念

調整は団体交渉 (collective bargaining) を円滑にするためにある。これは一つの信念ともいうべきものであり、

カリフォルニアでもニューヨークでも、「会合」をいかにうまくもたせるかが調整の唯一の目的であることを強調していた。一九六四年に起草せられ調整者がつねに携帯できるようになっている B 6 判八頁の「労働争議調整者の職務準則」Code of professional Conduct for Labor Mediators の第一章冒頭には下記の記載がある。

「労働争議解決についての基本的責任は、当事者自身にある。調整者は、団体交渉において到達した合意は当事者により自主的 (voluntarily) に行なわれるものであることをつねに認識しなければならない。当事者が解決に到達するよう当事者を援助することは調整者の責任である」。

すなわち、解決した場合もそれは当事者自身のものであり、調整者は団体交渉過程における援助者たることを基本目的とするのである。調整者が団体交渉の席に加わることも、労使二者の対立という基本的事実を変えることではない。また干渉という事実が新しい要素として加わることは避けたいが、それとも当事者をおしのけることではなく援助する機能としての要素である。そして最高に不親切であるべきであり、団体交渉の席においては誰にたいしても役に立たないということが重要であるとさえいわれている。

調整は当事者との信頼関係が大切である。それゆえ、一方の当事者から事件に関して知った事実のすべてを他方に伝えることにはならない。それぞれの信頼にもとづく機密的事項も解決後はもはや機密とはいえないが、それは調整者のポケットに保持されるべきもので、当事者の十分な承諾がなければ公表すべきではない。新聞発表は当事者と同席のうえ、事件の要旨あるいは一般事項に限られる。同様に調整者の所属する機関への報告も、機密的事項については年限がたつてもやはり当事者の特別の承諾がなければたとえ研究目的であっても他に利用させてはならない。調整者は不当労働行為あるいは団体交渉過程で発生した事柄について法廷で証言してはならず、たとえばシムキンのように本を書く場合でも、機密あるいは隠れた史実について書いてはならない。このようなことが強調されるのは、この信頼関係の破棄は団体交渉関係の重大な害悪と考えられているからである。

三 団体交渉における調整の機能——調整テクニック

1 調整者の特殊活動

調整者の最大任務が、当事者の自主解決の場である団体交渉の促進にあることから、調整テクニックもそのなかにおける調整者の活動のしかたの問題とみてよいであろう。次項以下には、主としてシムキンの整理したものを紹介するので、ここではまず、わたくしが訪問した先の三人の調整者のウラ話的テクニックを紹介しておこう。

どこに行っても、われわれの役目はミーティングさせることにあると強調する。そして、どうしても駄目な場合には、当事者のトップを秘密裡に連れ出してバー・レストランで調整の最中に三人で一杯飲む (over the drink) こともやる。わたくしの会った F M C S の調整者を除く他の二人は「誰がその支払いをするのか、関心はない。要はミーティングがうまくいくかだ」といって、とぼけた顔をしてみせたものである。

ニューヨークの調整者は、調整過程はすべて面子を立てる (saving face) ことと説明できるといふ。要は、双方に同情的態度を見せながら事を運ぶということの由。そして自分はやらないが、「クタバレ!」「帰って一寸寝て来い!」「労使関係コミッションナーに報告するぞ」などと大声でわめく者もいる、という。彼が“maneuvering”という軍事用語を使っていたことも印象的であった。また、わたくしは当事者をしてなるべく早く幹旋員たる私に任せると言わせる……といったところ、彼は間髪を入れず“Beautiful!”と顔を紅潮させていった。わたくしは、彼もそれが最良の方法であり、そうしたいのだが、アメリカの調整では権限外であると、うらやましさと残念さを同時に表現したと解釈したのだが。

なお、かばん戦術として伝えられる末弘巖太郎先生ばりの、かばんをかかえて「出て行くまねをする」のも有効

に使われているようである。

しかし、とことんまでつめても、調整者が足して二で割る (splitting of difference) ことはない。当事者をして自発的に歩み寄らせるよう調整するのである。そしてこのミーティングは、通常三回位必要であるが、多いときは六〇回を要することもあるとのことである。もっとも、初期の典型的な事件は通常の一労働日以内で片づいていたが、近年それぞれの要求とその獲得のための戦術が発達したため、長期化してきたのである。

2 手続的機能

(1) ミーティングの設定

調整者が事件を手にした場合、まず当事者と協議のうえミーティングの日取りを決める。双方が受け入れやすい時間と場所を決めることは決してむずかしいことではなく、本質的には事務的なことともいえる。しかし、場合によつてはそれが双方にとつての欠くべからざる戦術の一つであることがあり、リアルな問題が提起されることがある。

まず、膠着状態において一方の側がミーティングを求めることは、相手方への弱点の表明と解釈されるが、これは特別に詭弁的交渉者の言というわけではない。一方あるいは双方とも相手方のミーティングを求める意志表明がなければ会う気はないということもあるが、この立場の変転も手近な重要な争点なのである。この場合には、調整者が日程を設定すれば相手に弱点を見せるといふ恥辱をそらし、それに不本意ながら服従する形をとることによつて面子を失うこともない。一般に、かつしばしば、一方または双方が内々に相手に言わないという条件でミーティング設定を求めてくるのである。

また、交渉者が調整者のミーティング設定を極度に嫌い、それは効果のない無分別なものということがあり、事実上その時点では解決への建設的ムードがないとみられることがある。しかし調整者は、このミーティング設定に

ついでに反対と、実際にはミーティングをもたなくては解決をもたらすことがないという事実とをくらべなければならず、通常は経験ある調整者ならばほんの少しの進展の望みさえあれば日程を入れるのである。

(2) ミーティングの休止

状況によっては、当事者の意思に反してもミーティングを中止あるいは休止させることがある。立腹など交渉の後退の状態の場合に多いが、あるいは、適度に満足な状態で交渉が進んでいるときでも予期できない進展が後退をひきおこすこともある。状況にたいする敏感な判断を要求されるのである。休止による気分の転換は、時にはより建設的目的にかない、それゆえタイムリングをみて計画され工夫されるのである。

また、ミーティングが膠着状態をさらに長びかせている場合には休止させる。当事者が同じ問題で長時間うんざりするほど単純にミーティングをくり返しているようなときは、それぞれ単に自分の立場を固守しているにすぎず、討論の継続は無益だからである。

すべての事件について、ミーティングは規則正しく続けられるべきであるとの社会通念はまったく誤りである。状況によってはその継続は争議を悪化させるのである。

より積極的理由としては、休止は、双方が交渉の席から離れてそれぞれの側で十分討論しなければ求められないような新しい考え方の注入をもたらすことにある。また一応の合意に達した場合に、それぞれがさらに上部の団体あるいは権限あるものの承認を要するときも同様である。

調整者による休止宣言の文面は、「甲乙間の交渉は休止したが早急に再開される。休止の目的は、それぞれの立場を再吟味することを可能にすることにある」「この人々は双方とも気の立った状態にあり、さらに長時間一緒にいても解決の希望がない、彼らには冷却時間が必要である」「一応の合意に達した、しかしその内容はそれぞれの責任者の十分な承認あるまで発表できない」など、通常のものから極端な型までいろいろである。しかし交渉者以

外にわかるような十分な内容の記載はしない。より明確な内容の発表は、合意を遅らせるか妨げになることさえあるからである。

(3) 合同ミーティングと分離ミーティング

十分な当事者間の合意はテーブルにむかいあわなければ得られないが、調整者はそのあいまにそれぞれの側に分離したミーティングも行なう。そして調整者は双方の部屋を行きつもどりするのである。

調整者が当事者の尊敬と期待を得ている場合には、双方の別々の場でそれぞれの最終的かつより重要な要求の正確な情報と判断を得られるし、双方が出席する場合よりも、より早くより直接的に解決策を探ることができる。

調整者は、直接交渉を少なくして分離ミーティング手続をやりすぎると批判されることがあり、事件によってはその批判もあてはまる。シムキンの経験では、極端な場合、ミーティングのなかの九五パーセントが分離手続でされたことがあったという。この場合は双方の交渉者の憎悪感が強く、これ以外に方法がなかったからである。この場合、合意のメモはそれぞれが調整者と合意したもので相互の合意ではないとされ、調印式の握手も、それぞれが調整者とかわしただけであった、とのことである。

(4) ミーティングの場所の変更

当事者の直接交渉は、それぞれの慣習のなかで発展してきたので、統一の型はない。ミーティングの場所も会社の会議室あるいはまれに労働組合の会議室の場合もあり、またフォードのように特別しつらいの団交施設をもつものもある。また一般的なものの一つとしてホテルやモーテルを交渉期間中使用するものもある。

調整者は、事件によっては別の場所にミーティングのための部屋を提供することがある。しかし変更は希望される場合もされない場合もあり、特殊な事情によるわけであるから、調整者は当事者のニーズに敏感でなければならぬ。

F M C S は近年緊縮財政のなかにもかわらず庁舎とミーティングルームを拡張したが、施設が不適当な場合には生産的なミーティングの運用もできないと考えられているのである。

F M C S は、大きな交渉がたとえばあるホテルで始まると、同じホテルのすぐ隣の部屋を借りて陣どり、交渉の場に随時入って行って交渉のやり方に口を出しているようである。なお、ホテルはオフィスビルよりもよく、食事、睡眠などより敏速に得られるが、交渉の疲れなどから夜昼となくホテルのバーでサボることとなる欠点もある。

さて、ミーティングの場所を他の都市、とくにワシントンのホワイトハウスやF M C S あるいは労働省に移すこともあるが、その実益はなにか。まず、一つは交渉者を日常業務から切り離し交渉のために精力を集中させることである。また政府の要請で他都市に移すことによって争議を重要なもの、劇的なものにし、また公の関与を一般公衆に明らかにする点もある。また一地方工場段階からの都市部への移動は、関係する会社、組合、あるいは政府の参加を容易にする利点もある。¹⁰ なお、再移動はかえって障害になるとされている。

(5) ミーティングの議長

直接交渉は労使各側選出の二名の議長が共同してとりしきるのが原則であるが、それぞれ交代で議長をする場合もある。しかし交渉が膠着すると、議長の役割と各側の立場との区別がなくなってくる。その場合には、調整者が議長になるのが通例である。そしてより発見的な声が出はじめるまで議事を運営するのである。しかし、完全な膠着状態の場合は議長になってもむだであり、さきの分離ミーティングによってその進展に努力することとなる。なお、忘れてならないことは、調整者・議長の成功は、ひとえに調整者がミーティングをリードする技能に熟練しているかにかかっていることである。

(6) 争点整理

通常の争議は、大小さまざまな多数の論争点をもっている。熟練した交渉者はこれを論理的に整理し、順序正し

く討論していくが、とくに経験の少ない交渉者の場合はまとはずれのチグハグな会話をたたかわしていることがある。この場合、調整者は双方の争点とその根拠を十分把握して、論理的・重点的に争点を整理して、重要問題グループあるいは一つの主要な論点にしばって交渉させるようにする。また論争が激烈になった場合などには、論議の少ない問題を設定して、冷静な言葉になるのをまっぴりする。

(7) 小委員会とトップ会談

争点がほとんど合意に達しうる段階にまで煮つまったが、なおこまかい作業が最終合意までに必要な場合がある。この場合には小委員会方式が適当だが、当事者がみずからその方向をとらない場合は、調整者が示唆することとなる。この方式は、本来の交渉テーブルでは他の争点の討議に転じうるし、また小委員会のほうではとくに自分で問題を解決したという強い感覚をもつ——多人数の交渉会議のときは格別——点がよいのである。

しかし、小委員会も視野の狭いがんこな型の場合はすぐ壁にぶつかるところである（これは組合側にとくにみられるが）。しかし、小委員会としては力をつくして討議し、誰しもがその問題を放棄したくないと考え、あるいはとくに内部の政治的解決を要する問題が小委員会が生じた場合などは当事者はさらに強い示唆を調整者に期待する。この場合は公式あるいは非公式のトップ会談 (top committee) の設定を示唆するが、これにたいする過大な期待を避けるため、適切な周知とともにそのことはできるだけ小委員会の利点をそこなわれないよう配慮した慎重な共同討議にかけられなければならない。

3 コミュニケーションとしての機能

(1) 交渉以外の連絡通路保持

直接交渉が十分満足できる状態で行なわれている場合には、さらに当事者間の連絡を促進するための外部の助力の必要性は少ない。経験ある交渉者は、つねに交渉のテーブルでの討論以外に、お互いの効果的な連絡通路（いわ

ゆるパイプである)を維持しているものである。しかし経験の少ない交渉者は、実務的に優秀な会社あるいは組合であつても、膠着状態とくにストの期間中はこの連絡通路を閉ざす傾向にある。

かかる場合は、調整者は手続としてのミーティング設定に加えて、交渉の合間における話の通ずる路をつけておくようにする。慎重な、緊密な会話が通ずるなかで、ミーティングの早期開始も容易となり、調整者もこのルートで直接の示唆を当事者に与えることができる。

たとえ調整者が尊敬と信頼を保持している場合でも、このパイプを使った直接あるいは電話による話は注意深くやらねばならないことは明らかである。適切な行動のなかでこそ、このコミュニケーション機能は交渉促進に役立つのである。

(2) 最終的金額の打診

公式の合同交渉ミーティングにおいては、争点についての発言はとくに注意を要する。

一つの図式として、組合が一時あたりに二〇セントの賃上げを要求し、会社が一五セントの回答をしているとしよう。この場合、会社が「一六セントかどうか」とオープンにきくと、もうその質問と同時に一六セントまでは回答されたことになるであろう。組合側はその額を忘れることはないのである。また、逆に組合が二〇セントを下回るようなヒントを出せば、妥結額は二〇セントを確実に割ることとなる。

経験ある交渉者は、内密の、しばしばマンツーマンによる討議でこの問題を避ける。譲歩の可能性は、はっきりした発言なしに探るのである。

調整者が交渉にかかわる場合は、大きなバラエティのある解決可能性を探ることになる。調整者は金も、要求を下げる権限もっていない。この「探り」の過程は分離ミーティングにおける重要な部分である。当事者の信頼のうえに立つので、調整者にしかもらされない内容の情報を暴露するとすれば、最大の、たぶん致命的な失敗となる。

う。この信頼があるかぎり、調整者は最後の、ぎりぎりの線をはっきりとした発言なしにつきとめることができるのである。

訓練期間中の調整者からきかされることは、さきの図式において、分離ミーティングのなかで組合が一七セント、会社が一八セントと回答が要求を上回って一致する場合のやり方である。いろいろな答えがありうるが、一七・五セントは最良の答えではない。そのような場合には、当事者は通常助力なしに自主的に解決できるのである。

(3) 主張の強弱に関する調整者の判断

調整者が、当事者の主張の強弱の度合いを知るなかで、双方の公式、非公式の最終線のリストが明らかになってくる。またストをやつてもとる事項かそうでないかも明らかになってくる。

この主張の強弱あるいは譲れる線を当事者が互いに感知することはむずかしい。調整者のこの点の機能の価値は高いが、一方、明らかに危険をとまなうものである。組合にたいして会社は絶対譲らないから無益な要求となるといつている最中に、会社が突然これをのんだ場合、調整者は赤面すると同時に、その事件にたいする影響力を失うであろう。

調整における正確な判断は、たとえば会社が絶対に引けないといっているがじつは組合にとって最高に優先する問題ではない場合において、組合は会社が諸般の事情から譲る可能性があるかとみている場合に、調整者の評価と判断をもとに解決してストが回避できればきわめて有効といえるのである。

(4) 調整者による組合の交渉力評価

交渉が煮つまり合意の可能性が強くなってくると、会社側の代表の質問として、「組合は賛成を得られるか」「組合代表ははじめにやつてはいるが承認を得るのはむずかしいのではないか」などといわれる。この疑問に答えられなければ、結論にいたらず不必要なストが発生するであろう。

この問題については、調整者の一定の調査により会社の疑問に根拠がないことがわかり、また少なくとも誠意ある交渉の結果を組合員に説得する真摯な努力をするであろうという調整者の評価を会社の交渉員に伝達することによって、真の解決にむかうであろう。

ここでも、調整者はその評価に反するなんらかの拒否にあう危険性を負うが、調整者の個人的評価によるコミュニケーションはつねに危険をさけられないといえよう。

(5) トップレベルの直接交渉の設定

むずかしい事件がほとんど解決に近づいたが、なお重要な障害が残っている場合、調整者への依存度が高まりすぎてくる。調整者が調整の過程で大ききままなミーティングを設定してきた場合、従前は同じ状態でも助力なしに合意できたことを忘れ、または調整者抜きでの交渉は調整者に悪感情をいだかせるかれしれないとおそれているようである。

かかる場合、調整者は、自分のことは自分でやるとの原則にかえり、調整者抜きのトップ交渉、または、調整者は手をかさず彼ら自身で部屋に入りドアを締めさせて最後の障害を解決するよう示唆する。この基本的理念は、やはり交渉は根本的に当事者が責任をもつべきであり、調整の役割は助力に限られているということにあるのである。

4 より具体的・実質的機能

(1) 争点の優先順位の嗅ぎ出し

要求と回答の間には重要度について、絶対的なものから軽いものまであり、妥協、延期、また放棄の可能性など要求事項の処理形態にも動きがあるものである。

調整者の独断ではなく、一般的な労使関係の経験、契約条項の知識、交渉についての特別知識などによって、要求と回答事項それぞれにたいする各当事者の優先順位を知り、調整者はその一致点などを小出しに見せ隠しなが

ら解決方向への説得を慎重に試みるのである。この優先順位の嗅ぎ出しは、調整者が争議解決について実質的に寄与する過程といえる。

(2) 解決水準のデフレ化 (deflating extreme positions)

困難な事件においては最重要な数項目がそれぞれまったく対立関係にあり、完全なデッドロックに乗りあげ、膠着状態が続くことが避けられない。

この場合、その主張を引き下げさせる必要があるが、それにもまして、解決点の実質的引き下げ——いわゆる名をすてて実をとらせるかたちを選びさせることも重要である。これはつねに分離ミーティングで試みられる。また、調整者はこの引下げ行為を積極的にやりすぎるという批判がある。当事者のなかで中立性を保ちながらやるべしというのであるが、調整者の中立性が絶対的な本質であるとしても、その中立性は特殊な争点についての行動では判定しえないものである。組合と組合員にとって不必要なコストのコストと、会社にとってコストをさせるといふ不得策な決定をするコストは総合的に同じ重要性をもつのである。

たしかに、解決水準の引下げにたいする積極的な行動は冒険であるが、調整者の判断と説得能力がすぐれている場合には、当事者はその冒険を調整者に期待しているといえるのである。

(3) 特別な争点における創造的示唆

調整者の経験と構想力から、双方が進展しない特別の問題について解決のために一、二の示唆を与えることがある。この示唆は妥協という性格をもつといってよい。これは、3(2)の「最終的金額の打診」と同様な過程といえる。しかしこの示唆は、つねに当事者から喜ばれるとは限らず、当該問題については最後のデッドラインにいたるまで固守するという戦術下にあることもある。

この示唆は、通常双方を分けて行なわれるが、タイミングが悪いと怒りをかうこともある。もし一方から受け入

れられない場合はそのままにして、それを他方に教える必要はない。

この妥協の示唆も、争議の最終的解決のための実質的には補助的なものである。

(4) 残った争点のストの価値評価

交渉が終りに近づき、双方とも決定がむずかしい重大な相違点が残るに至った場合、残余の争点についてストをやる価値があるかの問題がおこる。これは全交渉過程のなかで最も危険な時点である。調整者はこのときこそ妙手をうつべきであろう。たとえば調整者が、過去その当事者間に同様な状態があったとき、あるいは他の同様な比較できる状態においていかなる事態が発生したかの情報を身につけておれば、双方にとってのストの値打ちをより強調できるであろう。

(5) 一括解決の勧告 (recommending a package settlement)

一括解決は残余の争点の取扱い方の問題である。それは、まず残る争点についてストに入るか否かの時点と、さらにストが継続強化されているが早急な解決の見通しがたない場合に問題になる。

一括解決の勧告はつぎの場合に効果的である。

第一の最もよい機会には、面子を立てる必要がある状態である。ストが不可避の状態でかつ解決策もないときでも、調整者の勧告は受け入れられ、双方とも内密に受諾をいつてくる。単純に考えると、当事者がこの方式を喜んで利用するのであれば、当事者自身で自主解決が可能というであろう。しかしそれは交渉における真実の姿を無視したもので、プライドと面子は人間行動の重要な一面であり、これは東洋社会と同じなのである。勧告は合意のための必要要素であり、一括された部分は調整者によって押しつけられたとみなされるのである。

第二の、あまり好ましくない機会には、本質的には第一と同じであるが、交渉でほぼ合意に達したにもかかわらず、それぞれが分かれて採決した場合に一方または双方とも、その批准を得られそうにない場合である。

なお、双方の主張に大きな差があつて勧告が受け入れられる可能性がない場合には、争議を泥沼化するだけであるから、勧告すべきではない。

ところで、この勧告は、決して標準的な運用でないことを注意しておきたい。また、勧告は公式的なものではなく、非公式的なものであり、当事者の承諾がなければ勧告の事実も内容も公表されないのである。さらに勧告を与える手続あるいはタイミングも、スト突入時期等の関係で重要である。しかし、最も重要なことは、調整者は状況を見きわめて各段階において勧告をするか否かの決定を、常に自分自身であらかじめ行なっておくことである。

四 まとめにかえて

1 以上、簡単にアメリカにおける調整の状況を概観したが、その社会的・文化的背景の相異、仲裁の実情、あるいは労働政策ないしは法制度全般等との関連のなかでさらに検討しなければ、十分な理解は得られないであろう。また、調整テクニックそのものについても、ここでは団体交渉の過程における調整者の機能的側面に限つたので、このほか調整開始のタイミング、単独の調整者か複数か、プロフェッショナルかアマチュアか、政府の調整か民間か、調整者の資格と訓練方法などが調整テクニックと一体となつて関係するので、さらに整理する必要がある。

わたくしとしても多少の資料はもっているが、ここではそのいとまがない。

しかし、わたくしの実感からいうと、個々の調整者はわが国の場合とまったく同じことをやっているという確信をもつた。¹⁾ いかに激烈な争議でも、背後の人間の性格などを色濃く反映し、結局は人間と人間がぶつかり合うことであるし、それを調整するといつても、しよせんはその人々の間に首をつつ込み、いわば三巴にならなければ争議は解決しないといつてよい。わたくしの会ったニューヨークの調整者は別れぎわに、「言語の問題さえ克服できれ

ばお前と俺はいつでも交換できるぜ」といつていたが、同感であった。日米間の異動ということである。

2 いま正確な統計はもっていないが、訪問先の三カ所とも、調整の解決率は約九〇パーセントということであった。解決率が直接調整テクニックと相関するわけではないが、団体交渉ですべてを解決するという原則が労使のなかに行きわたっているからこそ、さきに見た調整者の団交における役割が重視され検討されるのであり、解決率の高さを維持しているゆえんである⁽¹²⁾。

ひるがえってわが国の場合をみると、調整テクニック、技法というものにはほとんど学者の関心がない実情にある。本章でみた団交との関係でいえば、労働委員会の調整にかかわり合うのは労働争議のごく一部であるし、その他はまさに個々の企業の労使間の団体交渉において自主解決がされているのである。この団体交渉のテクニックは調整テクニックとつながる面があるわけであるが、「団体交渉のもち方」云々の書物を見ると、いかに「法的」にうまくやるかについては、相当の記述があるものの、いかにうまく解決するかという解決過程・方法の論述はまったくなく、この分野はまさに口伝として、個々の担当者の人物・性格に応じたかたちの運用や個人の経験とカンにまかされているといつて過言ではない。解決方法の科学的検討がのぞまれるのである⁽¹³⁾。

- (1) たとえば『労使関係法研究会報告書』四巻二七三頁以下、田辺公二『労働紛争と裁判』所収の論文など。
- (2) 解決率の低下とその対策については、第二八回全労委総会でも検討された。なお、拙稿「調整事件の性格と調整機能」労働法律旬報八九〇・八九一号で検討した。
- (3) William E. Simkin, *Mediation and the Dynamics of Collective Bargaining*, 1971, BNA. 本書はアメリカの調整者が座右に持っている書物の一つである。以下、*Mediation* と略す。
- (4) Frank Elkouri and Edna Asper Elkouri, *How Arbitration Works*, 1973, p. 4.
- (5) Walter A. Maggilo, *Techniques of Mediation in Labor Disputes*, 1971, p. 10.

(6) *Mediation* p. 27.

(7) 私見では、斡旋も含めた争議の調整方法は、一対一の紛争から、三巴の三者の新しい紛争に作りかえることにポイントがあるとおもふ。団交を重視すればシムキンのいうとおりであるが、単なる援助では解決しないわが国の状況ではこのように解さざるをえないのである。拙稿「調整手続をめぐる二、三の問題点」法政法学六号一〇三頁参照。

(8) サイラス・チング／稲本国雄訳『労働争議——ある調停者の記録』一一五頁には、FMC Sの調整官が昼食会を開き労使の反目を和らげて、以後非常にうまくいったとの記録がある。なお、サイラス・チングはFMC Sの初代長官であった。

(9) 辞書にはface-savingとあるが、一般には本文のように言っているようである。

(10) サイラス・チング／稲本訳・前掲注(8)二二七頁以下も、ワシントンに当事者を呼ぶと双方の責任感が高まり、争議の重大性も強く意識される、環境を変えろという新しい手を打つことが大切である、といっている。

(11) もっとも、勧告は斡旋案ではなく、いわゆる斡旋の調停化、仲裁化などの問題はおこりえない。彼らは、仲裁とは明確に違うことを強く認識している。

なお、わたくしは渡米にさいし肩書をMediatorとしておいた。内心忸怩たるものがあつたが、都労委の事務局斡旋員は都全体を七人でカバーし、カリフォルニア州は一〇人、ニューヨーク州は一四人でカバーしていること、現実の調整は似たようなことをやっていることを知るうちにその気になつてきた。もっともニューヨーク州の調整者は、都労委の会長室位の部屋におり、彼の前には団交用の木製大テーブルが備えられ環境はまったく違っている。ただし、給料は年俸二万ドル内外で意外な低さであった。彼は五〇歳前後の精力的な感じの男であつたが、日本の首都から来たMediatorに相当緊張していたので、内心ひそかに笑つたことであつた。

(12) 欧米では争議の解決テクニックを論じた本は多い。最近ではアメリカ労働争議調整機関協会の第二三回総会でも討論されてゐる。New Techniques in Labor Dispute Resolution, 1976, BNA.

(13) 川島武宜編『法社会学講座』5・6巻(紛争解決と法)、千葉正士「紛争および紛争処理研究上の問題点——理論的研究の準備のために」東京都立大学法学会雑誌八巻二号参照。

オーストラリアの不当労働行為制度

一 はじめに

1 わたくしは、一九八二年二月一日から二カ月間、豪日交流基金の調査研究費を得て、オーストラリアの不当労働行為制度を調査研究してきた。もともと、オーストラリアには、アメリカ・カナダ等と異なり不当労働行為 (unfair labor practices) と称する用語はなく「犠牲」(victimisation) とか、「反犠牲」(anti-victimisation) と呼称されている。しかし、以下にみるように、その内容・実績はまさにわれわれが不当労働行為と呼んでいるものに相異なく、またこの用語を使用するほうが、わが国では理解されやすいとおもうので、「不当労働行為」、あるいは、該当する条項として「法第五条」と呼びながら、以下に若干の紹介を試みることにしたい。

2 法第五条の規定は、一九〇四年制定のオーストラリアの労使関係を規制する基本法としての連邦斡旋仲裁法 (Commonwealth Conciliation and Arbitration Act 1904) において、その第九条、第一〇条として制定されていた。

アメリカの場合、ワグナー法が成立したのは一九三五年であるから、世界に先がけての制定であるといつてよいだろう。⁽¹⁾

もともと、不当労働行為「制度」と呼ぶ場合、わたくしは不当労働行為に関する実体法と、それを具体的に適用し実効をあげるための裁判所以外の制度があわせて存在することがその要件であると考えている。この点からみると、オーストラリアは、連邦、州とも裁判所が管轄権を有しているので、不当労働行為「制度」といえないかもしれない。しかし、以下にみるように、実体法が明確に存在していることは、広くみてやはり不当労働行為制度を有している国の一つとしてあげるべきとおもわれる。

3 ところで、オーストラリアにおける実際の機能状況としては、裁判所にあげられる件数は、せいぜい年間六〇件程度にすぎない。そして、たとえば、のちにみるように、労働組合の使用者にたいする不当労働行為が規定されているが、労働組合が使用者側の役員らに威圧を加えるためにストを行なったとしても、その真意としての不当労働行為意思については立証が困難であり、また、使用者がこれを裁判所に提訴した場合はその反発として、さらに強力なストが組まれることから、使用者はこれをためらい、結局、法律上の争いとしての裁判の場では機能していないといわれている。⁽²⁾

しかし、労働組合側からみれば、法第五条が存在すること自体が強力に労働運動をバックアップしているわけであり、いわば、運動を支える柱の一つとして水面下で機能しているとみてよいだろう。

4 オーストラリアの不当労働行為制度について概観する以上、そのすべての論点をあげることが必要であろう。しかし、ここでは法第五条の条項の拙ない訳とともに、立法趣旨、救済方法等について紹介させていただくこととしたい。

二 連邦斡旋仲裁法の規定内容

1 現行規定の条項

第五条

- (1) 使用者は、つぎの事項 (circumstances) を理由として、解雇、または雇用上の権利の侵害、または既得権を侵す地位の変更をしてはならない。従業員が、
- (a) 組合 (organization) または組合として登録された団体 (association) の役員または代議員 (delegate) または組合員 (member) であること、あったこと、なることを希望すること、希望したことがあること、なること、または (i or j) なること、
- (a) 組合の争議行為 (industrial action) への参加を拒否し、または脱落したこと、または、
- (a b) 無記名投票の実施に関する法第四五条に基づく命令を委員会 (Australian Conciliation and Arbitration Commission = ACAC) に申請したこと、または申請を希望したこと、または希望したことがあること、または、
- (a c) 法第四五条にもとづいて委員会が命令した無記名投票に参加したこと、または参加を希望したこと、または希望したことがあること、または、
- (b) 労働協約または仲裁裁定の利益を受ける資格があること、または、
- (c) 本法における手続において、証人として出頭し、または出頭することを希望したこと、証拠を提出し、または提出を申し出たこと、または、

- (d) 労働条件の向上を求めている組合の組合員として、自己の労働条件に不満であること、または、
- (e) 休暇以外で自己の業務を欠勤したこと、この場合、
- (i) 欠勤が組合の役員または代議員として、その義務の遂行または権利の行使を目的とすること、および (i and) は、
- (ii) 休暇の申請が欠勤の前になされ、休暇が合理的理由がなく拒否されたか許可されなかったこと、または、
- (f) 組合の役員または代議員または組合員であって、労使関係上の利益の促進または保護を目的とする合法的な行為または主張を行ない、または行なうことを希望すること、ただし、その行為または主張が組合規約にもとづいて、組合により明示された授權による権限の範囲内にあること。
- 罰金 (penalty) 四〇〇ドル。
- (1A) 使用者は、従業員にたいして、つぎの事項をもって、解雇する、または雇用上の権利を侵害する、または既得権を侵す地位の変更をする、と威嚇 (threaten) してはならない。
- (a) 従業員が、組合または組合として登録された団体の役員、代議員または組合員であること、またはそれらになることを希望すること、または従業員が本法のもとにおける手続において証人として出頭すること、または証拠を提出することを希望したという事実を理由として、
- (a a) 従業員が組合の争議行為に参加することを抑圧する意思でもって、
- (b) 従業員が、役員、代議員または組合員になること、または証人として出頭または証拠を提出することを、思いとどまらせ、または妨げる意思をもって、
- (b a) 略——(1)(a b)と同じ

(b) 略——(1)(a)と同じ。

(c) 役員、代議員または組合員である従業員が、前項(f)に関連する種類の行為または主張をすることを思いとどまらせる意思をもって。

罰金四〇〇ドル。

(2) 従業員は、つぎの事実を理由として、その使用者の施設内において (in the service of his employer) 作業を中止してはならない (shall not cease work)。使用者が、

(a) 組織 (organization) または組織として登録された団体 (association) の役員、代議員または構成員 (member) であること、または、

(b) 略——(1)(b)と同じ。

(c) 本法における手続において、証人として出頭したこと、または証拠を提出したこと。
罰金二〇〇ドル。

(3) 本法における組織 (organization) には出先機関 (a branch of an organization) を含めて解釈しなければならない。

(4) 本条違反にかかる手続においては、訴え (charge) のなかで理由または意思として設定され、違反行為の理由または意思と主張されているものを除くすべての関連する事実または状況 (all the relevant facts and circumstances) が証明された場合、その行為がその理由または意思によってなされたのではないとの証明は、訴えられた者の責任である。

(5) 使用者が本条違反の判決を受けた場合、判決した裁判所は、従業員が失った賃金の支払 (reimbursed) を命ずることができる (may order)、またあわせてその原職または相当職への復帰を命ずることができる (may

also direct)。

2 創設時の条項

さきに触れたとおり、連邦幹旋仲裁法は一九〇四年に制定（二月二五日、英国王裁可）されたが、その最初の条項をみておこう。

なお当時は第九条と第一〇条に規定され、これが現行の第五条に整理統合されたのは、数回の部分的改正を経た後、一九五六年であった。

第九条

(1) 使用者は、労働者が組合 (organization) の役員または組合員であること、または労働協約または仲裁裁定の利益を付与されたという、単なる事実を理由として (by reason merely of the fact) 労働者を解雇してはならない。

罰金二〇ポンド。

(2) 本条違反にかかる手続は、裁判所長または労働登録長官の許可なしに開始してはならない。

(3) 本条違反にかかる手続においては、労働者が組合の役員または組合員であること、または前記の利益を付与されたことゆえに解雇されたこと立証した場合は、使用者は、本条にかかげた理由を除く他の理由で解雇したことを示す責任がある (it shall lie upon the employer to show)。

第一〇条

(1) 労働者は、使用者が組織 (organization) の役員または構成員であること、または労働協約または仲裁裁定の利益を付与されたという、単なる事実を理由として、使用者の施設内において作業を中止してはならない。
罰金二〇ポンド。

(2) 略——前条(2)と同じ

(3) 本条違反にかかる手続においては、労働者の使用者の施設内における作業中止が、使用者が組織の役員または構成員であること、前記の利益を付与されたことのためになされたことと立証した場合は、労働者は本条にかかげた理由を除く他の理由で作業を中止したことを示す責任がある。

3 現行規定に至る過程

わが国とは違って、オーストラリアでは法改正はわりと頻繁にみられる。この法第五条も創設以来一〇回をこえる改正がなされているが、ここではこまかい修正の年度の方は除き、その主な点を拾っていくことにする。

(1) 一九一一年改正

1 第九条の罰金、五〇ポンド。

2 第一〇条の罰金、二五ポンド。

(2) 一九一四年改正

1 この年で三回目の改正であるが、旧九条、一〇条を廃止して条項を整理し、新しく第九条一本にまとめた。

2 新しい第九条(5)項につきの規定を新設した。
「法務長官 (Attorney-General) は、本条によって得た罰金の全部または一部 (the whole or any part of any penalty) を違反によって損害を受けた者 (the person injured by the offence) にたいして支払えと命ずることができる。」

本項は、のちにいわゆるバックペイに発展する前段階として創案されたものとみてよいだろう。

(3) 一九二〇年改正

1 第九条に加語。

2 第九条に(1A)項新設、現行第五条(a)(b)項とほぼ同じ内容。罰金は五〇ポンド。

この(1A)は、労働者を解雇すると威嚇 (threaten to dismiss) する形の行為類型を新設したもので、比較的大きな改正といえるものである。

(4) 一九二八年改正

第九条(3)項廃止……創設時の第九条、第一〇条の(2)項。

(5) 一九四七年改正

1 第九条違反の使用者にたいして、労働者の失った賃金支払いと原職または原職担当職への復帰命令の規定新設。いわゆる原職復帰、バックペイであり、従前の罰金の全部または一部を被害者に支払うという形から大きく変わった。

2 (1)項に加語。

(6) 一九五六年改正

1 この年の改正で、現行の位置と同じ第五条となった。

2 第五条は、現行の(1)(1A)(2)(4)(5)の各項となっている。

なお、法の各部分的改正は、一九〇四年の立法以来この年までに三三回を重ねている。

(7) 一九七二年改正

1 (1)項に(f)追加。

2 (1A)項に(c)追加。

3 (3)項を新設加入。

4 罰金増額

(1)(1A)項 四〇〇ドル(改正前一〇〇ドル)。

(2)項 二〇〇ドル(改正前五〇ドル)。

(8) 一九七七年改正

(1)(1A)項に(a)追加、(4)項を修正。(1)項(a)は個人の組合活動からの逃避を保護する、いわば消極的団結権類似のものをみとめるものともみられるが、ACTU(オーストラリアの労働組合総本部)が目のかたきになっている規定である。⁽⁴⁾

(9) 一九八一年改正

1 (1)項に(ab)(ac)追加。

2 (1A)項に(ba)(bb)追加。

三 法第五条の立法趣旨と性格

1 立法趣旨

法第五条(立法当時は第九条、第一〇条)は、他国にさきがけて立法され、幾多の改正をへながら現在に至っているわけであるが、ここで、一九〇四年立法当時のその趣旨目的をみておこう。

まず、一九〇四年法律第一三号の冒頭前文は、「一定の州の区域を越えて拡大した労働争議の予防と解決のための斡旋と仲裁に関する法律」と、この連邦レベルで制定した法律の目的を定めている。このことから争議の解決という労使のバランスを前提とした法律の性格がうかがわれる。

そして、これを具体的に説明するものとして、第二条(vi)項の規定がある。

「使用者および労働者を代表する団体の組織と組織による労働争議の裁判所への仲裁附託とを促進・奨励すること、ならびに使用者と労働者の代表組織が本法の目的のための組織として公表されることを可能にすること」。この規定は、その後とくに労働組合の組織化とその登録がすすみ、また連邦の仲裁機関(ACAC)が設立整備されるなかで、現行のつぎの規定のとおり簡明化された。すなわち、現行の第二条(e)項は、法の主たる目的の一つとして、「使用者と労働者を代表する団体の組織(the organization of representative bodies)の奨励とそれらの本法による登録」を掲げている。

そして、みぎの規定は、「この法目的の存在は、疑いなく、仲裁のシステムが労働者の組織の協力を依存しているという事実の認識」に立っている。

オーストラリアは労働争議が多発する国だが、まず労使対等の原則が前提となる労使の交渉と、その交渉が進展しない場合に機能すべき仲裁制度が発達するなかで、交渉に直接かわる労使双方の代表者、役員らが適法な行為のゆえに相手方からその地位、職務等に影響を受ける攻撃妨害(Discourage)を受けないことを確保することが、法第五条の目的である。⁽⁵⁾この視点は一九七六年の判決のなかで最高裁長官が示した考え方であるが、アメリカにおけるタフト・ハートレー法の考え方と相通するものといつてよいだろう。それゆえ、法第五条を「不当労働行為」の規定と呼んでさしつかえないとおもうのである。

2 手続の性格

法第五条に関する訴訟手続は、事実上、刑事手続の性格を有しているとみられている。これについて、連邦最高裁(the High Court)自身、刑事的という前提に立って処理しているといわれているが、連邦裁判所大法廷(Full Court of the Federal Court)も比較的最近、第五条が刑事条項の性格をもっているとの見方を判決のなかで、とくに論議はしていないが、表明している。⁽⁶⁾

法第五条の性格を「刑事」であるとして判決のなかで支持したのは、連邦裁判所の小法廷 (a five-member Bench) の一九七九年の判決である。この判決では、法第一一九条が仲裁裁定違反にたいする罰金を定めているところ、この裁定「違反」に offense の用語を用いていないの⁽¹⁾にたいして、法第五条の場合は、offence と明言しているとし、この対比から、前者の刑事的性格を否定するとともに、法第五条の刑事的性格をみとめたわけである。一方、一九四七年の改正で、罰金に加えていわゆる原職復帰とバックペイという救済方法としての原状回復主義が採られたが、このことをとらえて単なる罰則規定という法第五条の従来の性格がまったく一変したという見方もある。この点わたしも、事件を取り扱う裁判所が民事法廷であることと、わが国およびアメリカ、カナダ等の原状回復主義の現状からみて、やはり重点が従来の処罰主義一本の法体制から大きく変わっているとみるほうが正しいと考える。

なお、法第五条が刑事としての性格をもっていることの結果、立証の基準としては刑事事件の基準の充足を要することになる。この基準は「合理的疑い」をこえる (proof "beyond reasonable doubt") ということである。

四 救済方法

1 さきに見たように、法第五条(5)項は、原職復帰とバックペイを定めている。しかし、この、いわゆる原状回復は各条項の罰金の金額が上限を示し、その具体的な決定が裁判所の裁量にゆだねられているのと同じく、裁判官の自由裁量でその必要性あるいは金額を決定することができる。

事例として、連邦地裁(一審)では、罰金を科したが原職復帰についてはその労働者が会社施設の占拠を煽動したことを理由にみとめなかったものがある。この事例はすぐ控訴審でくつがえされたのであるが、これを契機に裁

判所の裁量権の存在が確定した。しかし、基本的には、労働組合員 (unionists) の場合は法第五条の政策目的からして原職復帰させる必要があるとされ、この点では完全な自由な裁量ではない。

この原職復帰にかかる裁量にさいして考慮されるべき点は、労働者が当該企業に雇用されていた期間、労働者の勤務成績、本人の復帰の意思および他の職が得られなかった事実、労働者が手続を不当に遅延させなかったかなどである。

バックペイについても、一応裁量権があるとされているが、たとえば、わが国のような中間収入その他の論議はない。

- 2 救済方法に関連して、オーストラリアの州法の内容をつぎにあげておく。
 - 1 ニューサウスウェルズ——使用者の不当労働行為のみ規定し、罰則と原職復帰。
 - 2 ビクトリア州——解雇された労働者ごとに最高五〇〇ドルの罰金。
 - 3 クインズランド州——原職復帰、バックペイ。
 - 4 西オーストラリア州——四〇〇ドルの罰金と原職復帰またはバックペイ。
 - 5 南オーストラリア州——違反 (offence) であるとされているが内容不明。

五 おわりに

最後に、本章では紹介しなかった点も含めて、オーストラリアの不当労働行為制度の特徴点を、諸外国と比較しながら整理することにした。

- ① 立法が、一九〇四年でありきわめて早い。また、度重なる改正がなされ内容が事例に即して充実化している。

- ② 内容として、団交拒否の規定はない。実際には、団交拒否は連邦幹旋仲裁委員会で強力な調整が行なわれている。
- ③ 呼び方として「犠牲」と表現され、アメリカ、カナダ等と異なっている。
- ④ 保護対象は、創設時から「労・使双方」である。また、立法目的は仲裁制度における双方の対等が前提となっている。
- ⑤ 審査判定機関は連邦裁判所である（一九七六年までは特別裁判所として Industrial Court があった）。
- ⑥ 違反の訴追者は、法務省に所属する solicitor である。
- ⑦ ペナルティとして罰金がまず科せられるとともに、救済方法として現職復帰・バックペイが行なわれるという、可罰主義と原状回復主義が併用されている。
- ⑧ 不当労働行為意思について、立証責任の転換規定がある。

(1) アメリカにおいて、初期の鉄道労働法制の一つとして一八九八年に成立した「エルドマン法 (Erdman Act)」の第一〇条は「……被用者または雇入希望者に対し、雇用の条件として、書面または口頭を以て、労働者の団体・組合・組織の構成員たることを理由に、被用者に対し雇用を奪うと威嚇し、若しくは不当に差別待遇すること」が、鉄道業者にとつて、百ドル以上千ドル以下の罰金をもって処罰されるべき軽罪とされていた。このエルドマン法は、一八八八年制定の鉄道仲裁法 (Railroad Arbitration Act) が規定していた鉄道労働争議にかかる仲裁手続を引き継いだのであるが、この組合員であることを理由とする使用者の従業員にたいする差別禁止条項は、同法によるオリジナルな新規定であった（以上、本多淳亮「米国外不当労働行為制度」三八頁、および Benjamin Aron et al, The Railway Labor Act at Fifty, 1976, p. 5. 参照）。

(2) Cf., The Operation of Section 5 of the Australian Conciliation and Arbitration Act 1904. (連邦雇用と労使関係省で入手した資料である)

- (3) President of the Court or Industrial Registrar.
- (4) この間の経緯については、拙稿「オーストラリアの労働基準監督制度」青木宗也先生還暦記念論文集所収。なお、法第一八八条は、組合の個人にたいする影響力を弱める規定である。いいかえれば個々の組合員あるいは労働者を保護するものであるが「団結保障」には反するとおもうので、わたくしは「不当労働行為」に含めないこととする。
- (5) Guidebook to Australian Industrial Law, [2071] [2743].
- (6) Australian Labour Law Reporter [7615], Nature of proceeding, 1982.
- (7) Cf., Nolan and Cohen, Federal Industrial Law, 5th ed., 1975, p. 56.

〔付記〕 本稿は、豪日交流基金の調査研究費を支給され、一九八二年二月一日から二カ月間オーストラリア国を訪問し、調査研究した成果の一部である。

NLRBの六〇年

一 はじめに

NLRBは一九三五年の創設であり、六〇年の歴史をもち、今日では、わが労働委員会の五〇年とあまり差がないようにもみえる。しかし、NLRBは、労働者の団結する権利を求めるアメリカの労働運動を背景に、資本・経営の政治とも一体となったすさまじい抵抗のなかで生まれ育ち、現在に至っている。このNLRBの六〇年は、アメリカ合衆国における団結権の確立とその擁護の歴史のように、わたくしにはおもわれる。

以下は、NLRB六〇年の小史であるが、NLRBがその六〇年を記念して発行した約七〇頁の小冊子である『The Story of the National Labor Relations Board 1935-1995』(以下、「小史」と略)を手がかりに、若干の補充をしながら、紹介する形で筆をすすめたい。「小史」は、写真を豊富に使用してハイライトをとらえる形でまとめたものとされ、NLRBにかかる歴史あるいは法政策を系統的に整理したものではない。

まず「小史」は、冒頭の頁に、ワグナー法の提案者として知られるロバート・F・ワグナー上院議員が、一九三五年、上院に提案した際の発言を掲げる。

「民主主義は、工場と同様に、投票用紙記入所においても与えられなければ機能しない。人々は、日々のパンを稼ぐ場に彼らの自由が拡張されないかぎり、身体および精神の自由は得られない」。

なお、同頁に、一九四一年五月に行なわれたフォードモーター社の工場における交渉代表選挙の投票風景写真があるが、投票箱の脇にミシガン州警察官の姿がみられる。

二 前史——労働政策としての団結権承認の過程

1 WLBの設置

第一次大戦への参戦(一九一七年)により、一九一八年にWLB (War Labor Board) が設置された。政府の労働政策は、一八〜一九世紀にかかる労働運動をふまえてはじまったが、開戦時、労働運動参加者は約三〇〇万人おり、戦争との関連で、ウッドロー・ウィルソン大統領が設置したものである。WLBは強制権限はなかったが、三者構成のボードは争議の調整に努め、翌年の休戦までに約一二〇〇件(七〇万人対象)の争議を処理した。

このWLBは、「労働者が労働組合に団結し、みずから選出した代表を通じて団体交渉をする権利」を認識して(recognized) 争議の調整にあたった。

その後、組合員が増えて一九二〇年頃には約五〇〇万人になったが、石炭・鉄・鉄道などの争議で組合が破れるなかで減少し、一九三三年頃は約三〇〇万人であった。なお、一九二〇年代は、スト中止を求めるインジャンクシヨンの全盛時代であった。

この間、一九二六年、鉄道労働法 (Railway Labor Act) が制定された。ここでは、ストとロックアウトを減らすためには団体交渉が重要であると強調され、鉄道労働者に「妨害、抑圧なしに団体交渉の代表者を選出する権利」を与え、その後、連邦が労働政策を敷くうえでの突破口となった。

2 ノリス・ラガーディア法

大恐慌による不況のなかで、議会のなかにも労働争議にたいする見方に変化が生じてきたが、フーバー大統領最後の年である一九三二年にノリス・ラガーディア法 (Norris-La Guardia Act) が制定された。裁判所にたいして、暴力または詐欺をとまわらない争議にかかるインジャンクション発令を制限するもので、いわゆる黄犬契約も違法とした。

しかし、重要なことは、政府の労働政策として、労働組合に加入することと団体交渉をすることは「労働者の自由」であると議会が宣言して結実したことであった。

3 ニラ法

ルーズベルト大統領の登場により、不況対策としてのニューディール政策の基本であるニラ法 (National Industrial Recovery Act) が制定された。一九三三年六月一日から二年間の限時法であった。

その七条(a)項は、労働者に「団結し、使用者の干渉、抑圧なしに選出した代表を通じて団体交渉をする権利」を保障した。加えて、使用者が労働者にたいして、いわゆる御用組合 (company union) 加入を求めたり、労働者がみずから選んだ組合への加入を妨害することを禁止した。この禁止を強制する行政機関はなかったが、労働運動には大きな効果があり、組合キャンペーンは「ルーズベルト大統領は、諸君の組合加入を望んでいる！」と、宣伝した。

(1) N L B の設置

ルーズベルト大統領は、使用者の組合承認拒否という事態が悪化するなかで、一九三三年八月、N L B (National Labor Board) を設置した。七名の三者構成で、労使各側三名と、チェアマン (Chairman) に、ワグナー上院議員を任命した(労働側には、A F L 会長グリーン、後のC I O 会長ルイスが入っている)。

設置目的は、七条(a)項に関する使用者の容認・受入れと争議の調整にあったが、同年十二月、大統領令 (Executive Order) によって権限を公式化した。しかし、七条(a)項違反にたいする強制権限はなく、あくまで任意の履行を求める形で処理した。

N L B は、一九三四年六月の閉局までに、争議調整の面では、一〇一九件のストを解決するとともに、四九八件のストを回避させた。また、その他のタイプの労働紛争一八〇〇件を解決した。

(2) 旧 N L R B の設置

N L B による七条(a)項に関する任意履行の方式が失敗に帰したため、ワグナー上院議員は新たな法案を一九三四年二月に上程した。この法案は、三者構成の常置機関を設置して、交渉代表の選挙実施と使用者の団結妨害行為の禁止を命ずる権限をもたせることとしていたことから、産業界はこぞって反対し、プロユニオン、憲法違反と、法案を攻撃した。一方、一九三四年、労働争議が最高潮になるなかで、O L D N L R B (現行のN L R B と区別する意味で旧すなわちO L D を冠している) が設置された。改革法四四 (Joint Public Resolution No. 44) の議会通過により、大統領にニラ法の一部として新しいボード設置権が与えられたのである。旧 N L R B は、N L B の三者構成と異なり、三名の公益委員 (public member) で構成され、ルーズベルト大統領は、ウイスコンシン大学の法学部長をチェアマンに任命するなど、有力者を委員に充てた。任期は五年であったが、三人をそれぞれ一年・三年・五年とした。旧 N L R B の初会合は、一九三四年七月にもたれた。

旧 N L R B は N L B と同様に、七条(a)項に関する強制権限はなかったが、国民の意識として皆が従前のより良き

繁栄の時代に戻りたいという「時代の波」に乗って、多くの使用者がそれを受け入れた。

この一九三三年から三五年にかけては、労働運動はかつてない高揚をみて、広範かつ敵対的ストもあったが、経済は依然として回復しなかった。そして、一九三五年五月一七日には、最高裁がニラ法を州際通商違反（以上にみた、労働者の団結権などの労働関係の部分は除かれ、助かっている）として、違憲の判決を下した。しかし、議会は、新しい立法計画があることを、その時点で発表している。

なお、旧NLRBは、NLRBが入っていた商務省内に当初は開設されたが、やがて労働省の庁舎に移らされた。時の労働長官であるフランシス・パーキンズは、旧NLRBを労働省の支配下におこうとし、また、二人の委員が、ボードが特別の任務を果たすためには権限の自由独立性保持が不可避であると発言したことをとらえて、その解任をほのめかしたが、いずれも失敗した由である。

三 ワグナー法の時代

1 ワグナー法の制定

ワグナー上院議員は、NLRBと旧NLRBという二つのボードの経験と、これを悩ませた強制権限の問題を解決するため、一九三五年五月、ワグナー法案を上程した。この法案は、労働争議の解決ということよりも、労働者の権利の実現とその使用者にたいする強制をするための新しい独立した機関の創設を企図していた。そして、使用者にたいして、労働者の多数決によって選ばれた適正規模の団交ユニットとの団体交渉義務を課し、排他的交渉権と多数決原理、ボードの決めるルールの強制権限をみとめ、州際通商にかかわるほとんどの労働者を管轄下におくととされていた。

ワグナー法（National Labor Relations Act）は、同年五月から六月にかけて議会をとおし、七月五日、ルーズベルト大統領の署名により発効した。「小史」は、「A new national labor policy was born.」と書いている。

写真によると、翌六日のニューヨーク・タイムズは一面トップで扱い、「ルーズベルト大統領ワグナー法に署名！」「労働関係の適正化！」などを見出しをつけ、大統領の談話として「新ボードは団結権にたいする侵害にのみ発動」「産業界の労使関係の正義と平和への重要ステップですべてのストを止める意図はない」と警告・注釈したとある。署名にルーズベルトは二本の万年筆を使い、署名後、一本をワグナー上院議員に、他の一本をグリーンAFL会長に贈った。

ワグナー法は、その合憲性の基礎を、使用者の、労働者が労働組合に団結する権利の妨害と、団体交渉の拒否が、労働争議を惹起すること、これがすなわち、州際通商を阻害するものと論理づけて、法案反対者がただちに行なうであろう最高裁への違憲訴訟に備えた。ここで、参考のためにワグナー法七条と八条を掲げておこう。

第七条 被備者は、団体交渉の目的、またはその他の相互間の扶助ないし保護の目的をもって、自主的に組織し、労働団体を結成し、これに加入し、またはこれを援助し、みづから選択した代表者によって団体的に交渉し、かつ共同の行動をとる権利（労働者の自主組織権）を有する。

第八条 使傭者がつぎの行為をすることは、使傭者の不当労働行為である。

- (1) 第七条において保障された被傭者の権利の行使にあたって、被傭者に干渉し、または被傭者を抑制し、もしくは強制すること。
- (2) 労働組合の結成ないしその運営に対して、これを支配しまたはこれに干渉し、もしくはこれに財政上その他の援助を与えること。（以下略）
- (3) 雇入れ、雇傭期間、または雇傭条件に関する差別待遇によって、労働団体に加入することを奨励しまたは

阻止すること。ただし、(以下略)

(4) 本法に従って、提訴し、または証言したことの故をもって、被備者を解雇し、またはその他差別待遇を行なうこと。

(5) 使傭者が……その被備者の代表者との団体交渉を拒否すること。

(アメリカ学会編『原典アメリカ史・第五巻』五四二〜三頁より引用、岩波書店)

2 ワグナー法下のNLRBの概要

ボードの構成は、メンバーは公益 (public member) 三名で、初代会長 (Chairman) のウォーレン・マッディンは、ピッツバーグ大学ロースクールの教授であった。ゼネラルカウンシルはボードが選び任命する (現行制度と大きく相異)。

NLRB内部は五部局からなり、中心となる法律担当局 (Legal Division) と審問官部 (Trial Examiners Division) のほか、事務総局、経済調査部、広報部があり、総員一九六名で、八六名をワシントンの本部におき、その他は、二一の地方支局に配置して業務を開始した。法律担当局には、不当労働行為を訴追 (prosecute) し裁判所ではボードを代表する訟務部 (Litigation Section) と命令案などの審査にあたる審査部 (Review Section) があり、職員は法務官 (法曹資格をもつ attorney) である。NLRBは女性法務官を当初から採用していて、一九三九年当時は、全員で九一名の法務官のうち二二名が女性であった。

新しい根本的権限としての強制手段を整備するものとして、不当労働行為の調査権限遂行のための証人召喚令状発布 (subpoena power) と積極的救済命令 (原職復帰・バックペイ、誠実団交命令など) を権限としてみとめた。

3 ワグナー法とNLRBの試練

ワグナー法は、その議会通過の直後から、経営者グループの猛烈な違憲キャンペーンにさらされ、また、法適用

にたいするインジャンクションも、最高裁の合憲判決までに下級裁判所は一〇〇件近く出している。経営者グループの違憲キャンペーンは大統領選とからんでいて、ニラ法の違憲判決を宣伝したのであるが、一九三六年一月、全国的人気でもってルーズベルトが大統領に再選された。ルーズベルトは先の違憲判決に懲りて、最高裁判事の入替え案なども計画したようであるが、翌三七年四月二日、最高裁は五対四で合憲と判決した。翌日のデイリーニュースは、「ワグナー法合憲」との見出しで、胸をはるワグナー上院議員を載せている。

ワグナー法は、労働者のマグナカルタ「Magna Charta for Labor」とまで呼ばれるようになった。一方、NLRBも違った点で試練にあっている。ワグナー法は国民大多數の歓迎を受け、経営者側からはプロレーバーと呼ばれていたわけであるが、NLRBは、労働側すなわちAFILからも予期せぬ攻撃を受けることとなった。しかし、この攻撃は、AFIL内部の亀裂から生じたものである。当時AFILは、熟練労働者を中心に職業別組織に焦点をあて、産業別組織をほとんど無視する状況にあった。そして、一九三五年のAFILアトランタ大会で、産業別組織のリーダーであるジョン・L・ルイスらが、AFIL役員選挙で落選したことをきっかけに、この問題が噴出するにいたった。ルイスらは、翌一九三六年にCIOを組織したが、この時はAFILの旗の下において活動する産業別労働者の組織と位置づけていた。しかし、AFILが、「重複組合主義」と非難し解散を要求し、これを拒否したルイスの率いる合同炭坑労組その他を除名したので、一九三八年産業別組合会議として再組織する形で新しくCIOは発足した。職業別対産業別という組織形態の対立は、AFILとCIOのリーダーシップの問題とからみ、解決不能といえる問題であったが、これが、生後五カ月のNLRBの階段口にやってきたわけである。当時、非熟練労働者が大量に出現し、それを産業別組織に組み込む過程では、事実上、NLRBはCIOに有利に機能する面があることは否定できず、AFILはNLRBを「プロCIO」と非難し、CIOも、ときには決定がAFIL寄りだと、いい合った。労資双方からの非難が最高潮であったのは、一九三九年である。民主党の保守リーダーであるハワード・A・

スミスは、下院の小委員会で、「NLRBはプロユニオン傾向!」「左翼支配!」「コミュニスト潜入!」などと発言している。

この点も、ワグナー法の不当労働行為は、労働側の団結権・団体交渉権を保護することが目的であり、そもそも制度自体が組合に有利に機能することになるのである。

なお、以上のような批判、攻撃を受けながらも、NLRBの不当労働行為事件は急増し、これに対応して予算・人員を増やしている。

4 N W L B の設置

大恐慌の最悪状況は一九三〇年代終わりに終結したが、一九四一年末には第二次世界大戦が待ちうけていて、ルーズベルト大統領はただちに労資の合同会議を招集し、軍需産業および関連企業の混乱をさけるため、労働争議を回避するための提案をした。そして翌一九四二年一月にN W L B (National War Labor Board) を発足させた。なお、ボードは公・労・使三・四・四の三者構成であった。

労資は「スト・ロックアウトなし!」を宣言し、N W L B に斡旋・調停・仲裁の権限を与えた。N W L B の活躍で、争議は解決しかつ生産力が向上したが、日独伊パワーの敗北に決定的役割をはたした。

しかし、争議は解決するのであるが、争議件数は減少したわけではない。すなわち、開戦年の一九四一年の四二八八件にたいして翌四二年は二九六八件と減ったが、四三年三七五二件、四四年四九五六件、四五年四七五〇件、そして戦後の四六年は四九八五件であった(戦時中にも争議が発生・増加したことは、敵国であったわが国の労働運動の状況からすると、驚異のほかない)。

5 戦後の労働攻勢

戦後の失業の増加、物価上昇のなかで、大手産業の組合が、戦時中凍結あるいは譲歩していた部分の回復を要求

しはじめた。そしてたとえば、自動車産業のゼネラルモーターは一九四六年一月から一一三日間のストを打ち、瀝青炭産業や鉄道関係でも、相当影響のあるストがあった。先にあげたように一九四六年は四九八五件のストが発生しているが、その参加組合員数は四六〇万人であった。このような事情から、国民のなかにスト反対の感情が高まっていった。

戦後初の選挙は一九四六年にあつたが、一九三〇年以来、初めて共和党が勝った。「労働の行き過ぎ」が叫ばれ、一九四七年には、組織労働者はもはや負け犬ではない、むしろ経済的・政治的に強すぎるといわれ、ワグナー法の改正は避けられない情勢となった。

6 タフト・ハートレー法の成立

ワグナー法は、制定以来、毎年決議案が出され、修正・追加箇条・廃案などの法案の洪水であつたが、一九四七年まで合計約一五〇件に達している。

第八〇議会において、タフト上院議員とハートレー下院議員がそれぞれ活躍して、長い審議の末、一九四七年、組合の不当労働行為を含む法案が四月に下院三〇八対一〇七、五月に上院六八対二四の採決で通過した。そして、上下両院の各修正案の差異を調整して再投票に付し、六月には下院三二〇対七九、上院五四対一七で可決した。

この間、労働側は新法案を「奴隷労働立法」と呼んで全国キャンペーンを行ない、四月下旬のニューヨークで開催したCIOによる一万二〇〇〇人参加の反対大会、デトロイトの五〇万人の五時間スト、アイオワ州全州の一日ストなど猛反対運動を実行し、またAFLは、反対運動の資金として五〇万ドルの支出を決議した。

トルーマン大統領は、産業界から法案署名の促進をうながされていたが、法案は「行き過ぎ・危険・非労働的・苛酷・専横」などとレッテルをはって反対し、六月二〇日午前零時署名拒否 (no) を宣言した。議会は、両院ともその数日以内に署名拒否を無効とし、署名がなくとも法案を成立させるための投票を行ない、大差でもって可決

した(三分の二の賛成必要)。

タフト・ハートレー法 (Taft-Hartley Act; Labor Management Relations Act: LMRA) は、六月三日の制定となった。

トルーマン大統領は、公約にタフト・ハートレー法の廃止をにかけて次期大統領選に出馬し、一九四八年再選された。前後して、タフト・ハートレー法案賛成者の落選運動が行なわれたが、死亡・不出馬を含め、上院一八名、下院一一三名が落選したようである。

7 ワグナー法下の実績

ワグナー法は、一九四七年八月二日でもって終わった。その一九三五年から一九四七年までの間のNLRBに関するデータの概要はつぎのとおりである(一九四七年度NLRB年報八一頁以下)。

① 不当労働行為申立件数 四万五六四九件
交渉代表選挙 五万九六九二件

合計一〇万五三四一件

② 処理件数

不当労働行為 四万三五五六件
交渉代表選挙 五万七八五二件

合計一〇万一四〇八件

うち非公式八万二三四八件(八一・二%)

公式一万九〇六五件(一八・八%)

③ 労働者原職復帰

約三〇万人

- ④ バックペイ 約四・一万人分 一二五六万ドル
- ④ 一七〇〇件以上のカンパニーユニオンにたいして会社支配をみとめ解散命令
- ⑤ ポストノーティス 約八〇〇〇枚
- ⑥ 連邦最高裁五九件のうち四五件に命令の強制力付与(七六%)

四 タフト・ハートレー法の時代

1 NLRBの改革点

タフト・ハートレー法のもたらす変革は、ボードの組織体制にもおよんだ。大きな変化は、ゼネラルカウンシル(General Counsel)がボードメンバーと同じく上院の承認のもとに大統領により任命され、NLRBがいわゆる双頭の府となった点である。ゼネラルカウンシルは、ボードメンバーとそのスタッフとトライアルイグザミナー(審問担当官、現行の行政法審判官)を除く、すべての法務官を指揮監督して独立して不当労働行為事件を訴追していくとともに、その事務総局および全地方支局を管理することになった。ワグナー法の一二年間、経営側は、NLRBが訴追と判定の併有機関である点を批判してきたが、ボードの判定機能はそのままにして、ゼネラルカウンシルを訴追者としてボードから分離したわけである。そして、ボードメンバーを五人に増員した。

NLRBは、一九四八年初頭、三人によるパネルで事件処理ができる体制を決定した。これは、審査の効率化をねらいとし、三人構成のパネルを五組作って、困難ケースまたはいわゆるポリシーとしての法と政策に関する事件を除き、それ以外はパネルで処理するものである。ポリシーに関するものは、全員であたるわけである。

一方、旧審査部(Review Section)は、法曹資格をもつ法務官がボードの発する全メンバーの命令を起草してい

たのであるが、廃止した。経営側は、この部門をプロレーバーと非難してきたのである。そして、それぞれのメンバーごとにスタッフ法務官を付けた。このほか、経済情勢の調査は、NLRBの権限からはずした。

2 タフト・ハートレー法の主な改正点

タフト・ハートレー法は、ワグナー法上の労働政策としての、団体交渉の促進強化については維持しながら、組合の一定の行為も経済の自由な流れを阻害するとした。

被用者の権利を定める基本である七条は、「被用者は、自主的に団結する権利、労働組合を結成し、これに加入し、またはこれを援助する権利、みずから選出した代表者を通じて団体交渉を行なう権利および団体交渉または相互扶助のためにその他の団体行動に従事する権利を有するとともに、かかる行動の一部または全部に参加しない権利をも有する〔以下略〕」として、傍点部分を加えた。

また、労働組合の不当労働行為として六種類の行為を、八条(b)項に定めた。被用者の七条の権利行使を組合が抑制あるいは強制すること、組合が現に代表である者を交代させることを求めて新たな代表選挙を強制することなどである。

交渉代表選挙に関しても、団体交渉の単位・適用範囲から監督者(supervisor)、専門職、専門的被用者、熟練職(craftman)、保安要員(plant guard)、守衛を除外する場合をみとめた。

3 ランドラム・グリフィン法の制定

労働組合に、組合年金の運用に関連して、瀆職・頹廃・恐喝などありとする問題提起から、一九五七年から五八年にかけてマクレラン委員会が設置された。そして、一九五九年、ランドラム・グリフィン法(Landrum-Griffin Act; Labor-Management Reporting and Disclosure Act)が制定された。不当労働行為に関しては、新たに、一定条件下の組合承認のためのピケを不当労働行為とした。

なお、タフト・ハートレー法九条(h)項にあった、不当労働行為の申立その他にさいして行なういわゆる非共産党宣言条項は廃止された。

「小史」は、タフト・ハートレー法が被用者の権利を使用者と組合の双方から守ったのにたいして、ランドラム・グリフィン法は被用者の組合員としての権利を、組合の不当労働行為から保護するものである、といっている。写真を見ると、マクレラン委員長の脇に、いずれも暗殺という非業の死をとげたケネディ兄弟(大統領と司法長官)が、青年の面持ちで並んでいる。

五 若干のトピックス

1 タイムターゲットの設定など(審査遅延対策)

一九六〇年、NLRBは二五周年を迎え、八月に八〇〇人の参加による記念ディナーがもたれたが、この頃の全常勤職員は一八二〇名で、地方支局には一一五〇名が配置されていた。

当時、不当労働行為事件の取扱件数が一九五七年から一九六一年にかけて増え、五五〇六件から一万二二三二件と約二倍になった。そのため審査が遅延し批判が強まったが、ケネディ大統領の提案したトライアルイグザミナー(当時、六四名)に命令決定権限を委ねる案が議会で却下された。

そこで、ゼネラルカウンシルのロスマンの発案で、審査手続の各段階にタイムターゲットを設定した。いわば、審査手続の各段階における時間的「目安」である。その結果、申立からトライアルイグザミナーのヒアリング終了までの平均所要期間は、一九五八年の一九九日から一九六一年には八七日になった。審査促進とサービス向上のため、地方支局が三一局になった。

2 コーラー事件

長期かつ広域的事件として、一九六一年のコーラー事件がある。ウイスコンシン州のコーラ社において、UAWが団交拒否に対抗して五四日のストを打った事件である。

本件は、ヒアリングに四年間を要し、書類の厚さ一六フィート、反訳記録二万頁、証拠物件は一九〇〇件におよんだ。コーラ社の不誠実団交を認定したが、一九六五年二月の和解では、バックベイその他が四五〇万ドルになった。

3 管轄権の拡張

NLRBの不当労働行為事件の管轄権は、「商業に影響を及ぼす」ことが基本となり、タフト・ハートレー法上除外されている政府法人・連邦貯蓄銀行(二条(2)項)など、また農業労働者(同条(3)項)などもあるが、法定以外はNLRBがその政策実施上の裁量で決定する。管轄権の拡張があった主要なものは、つぎのとおりである。

- (1) 法改正によるもの
 - ・一九七〇年、連邦政府の郵政職員 (postal service) ——このとき連邦郵政職員にスト権を与えるかわりに仲裁手続を定めた
 - ・一九七四年、非営利の病院およびナースホーム
- (2) NLRBの裁量によるもの
 - ・一九六九年、プロ野球(メジャーリーグ)
 - ・一九七〇年、私立大学
 - ・一九七〇年、米国で業務を行なう外国政府企業
 - ・一九七七年、法律事務所

・一九七七年、プロサッカー

この他、プロフットボール、プロバスケットボールも管轄内である。

関連して、一九九五年初頭、米国の人気スポーツの一つであるプロ野球が前年中途から開催されていなかったが、この争議(不当労働行為)はオーナー側の一方的な賃金交渉システムの変更に原因があるとして、NLRBはオーナー側にたいしてタフト・ハートレー法一〇条(j)項を適用し一時的救済命令を発した。これを契機にプロ野球が再開したが、NLRBの働きがなければ「野茂ブーム」もなかったわけである。なお、レッドソックスの猛烈なファンであるNLRB現会長グールド氏の、世間にアピールする初仕事でもあった。

4 グレイハウンド事件

最近における全国規模の事件として、グレイハウンド事件がある。一九九〇年に契約期間の変更をめぐる組合がストにはいり、違法ピケを理由に約三〇〇人が解雇された。そして、労使双方から計一七五件の不当労働行為事件申立があった。

全国三三地方支局のうち三〇局が関係したが、ゼネラルカウンシルの指揮のもとに一致協力して処理にあたった。またヒアリングに三年を要したが、ワシントン本部が応援して実施した。本件は、一九九三年に和解で解決した。

5 交渉代表選挙

交渉代表選挙は、労働者がみずからの交渉代表を使用者の介入なしに選出する(交渉者としての労働組合を決める)のであるが、民主主義のながい歴史のなかで、その基本として位置づけられている。一九七七年二月、カーター大統領は、NLRBの一九三五年開設以来、投票回数三四万五〇〇〇回、投票者数三〇〇〇〇〇に達したことは、「誇りあるもの」とする書簡をNLRBにおくった。

NLRBの実施した選挙の実態はさまざまである。

・地域的には、五〇州およびプエルト・リコ、グアムなど
・投票所は、工場・倉庫・製粉のための水車小屋・船上・有蓋貨車・競技場・映画館・サーカスの貸しテナントなど

・員数は、最少二名（二人の墓掘り人）、最多六八万六〇〇〇名（鉄鋼労組の関係）、一工場の最多七万八〇〇〇名（一九四二年、フォード社リバーラフ工場、六〇投票所、一日で終了）

・所要期間は、一五分間から一二日間（一九六五年、海上産業・二〇隻・乗組員の交代などで各船三回実施）、最近、郵便投票（日本・ドイツなどにドック中の船舶）も

6 その他の記録

(1) 近年のバックペイ金額

・ナショナルフットボールリーグ（三〇ミリオンドル、一九九四年）
・USマリンAIW（一六ミリオンドル、一九九四年）

(2) 六〇年間の取扱件数など

・申立件数	交渉代表選挙	五万一二八四件
	不当労働行為	一一二万三九六〇件
・交渉代表選挙	回数	三万八二二七〇回
	人数	三十七万五三八一名
・バックペイ（徴収）		八億二九七八万八三〇七ドル

六 おわりに

NLRBの「小史」にみる、その六〇年の足跡は、以上のとおりである。政治と労働運動・経営側の攻勢のなかで、NLRBが激しく揺れ動かされながらも、十分な実績を上げてきたことがわかるであろう。最近のレーガン大統領時代には、会長をはじめとするボードメンバーの入替えもなされ、NLRBはきわめて使用者寄りになっていて、その信頼性が問題とされていたが、クリントン時代になって、前スタンフォード大学ロースクール教授のグールド氏を会長に据え、労働法の権威である新会長のもとで、その動向が注目される場所であった。最新の情報はつぎのとおりである。

① 議会の多数を制する共和党の攻勢はすさまじく、下院で昨九五年七月に予算案の三〇パーセント削減が可決され、未だに予算は決定していないが、グールド会長はこれを米国民主義にたいする挑戦とみる。労働者の団結権と団体交渉権を保護し、労働条件を自主的に決めることが民主主義の基本であるとし、NLRBが十分機能しないというわけである。

② 審査の促進に関して、従来不十分であった救済請求（complaint）以降の公式手続段階における和解を促進するため、審問開始前にとくに和解に長じた行政法審判官を「和解判事」に任命し、時間のかかりそうな事件の和解をすすめる。この和解判事は事件の判断はせず、不調の場合は別の行政法審判官を指名して審問にはいる（大成功の由）。

③ タ・ハ法二〇条(j)項、一時的救済手続の活用（前述の大リーグの事件で成功）。

④ 単純事件（事実・法律関係）に限り、審問終了時から七十二時間以内に判断を示す。

著者紹介

千々岩 力 (ちぢいわ・ちから)

1935年 台湾・台北市生まれ

1960年 中央大学法学部卒業

その後、法政大学大学院にて、青木宗也博士に師事

1961年 東京都庁採用・民生局に配属

1964年 東京都地方労働委員会事務局審査課に異動

主査、幹旋員、審査担当課長などを経て

1996年3月 退職

1977年から、立正大学、法政大学、筑波大学大学院などの非常勤講師を兼任。主として、労働法を担当

主論文など

『基本法コンメンタール 労働組合法』(別冊法学セミナー、日本評論社)、『労働判例体系13』(労働旬報社)、『講義 労働法II (団結保障)』(青林書院)、『現代労働法講座第8巻、不当労働行為II』(総合労働研究所)などに多数執筆
共編著に『不当労働行為審査手続』(青林書院)がある

アメリカ不当労働行為審査制度の研究

—NLRBの審査制度の実態と課題

1996年4月20日 第1版第1刷発行

著者—千々岩 力

© C. Chijiwa 1996

発行者—大石 進

発行所—株式会社日本評論社

東京都豊島区南大塚3-12-4 (郵便番号170)

電話 03-3987-8621 (販売) / 振替 00100-3-16

03-3987-8631 (編集)

印刷所—株式会社厚德社

製本所—株式会社誠製本

ISBN 4-535-51053-9

Printed in Japan

検印省略

無断転載・複写禁止

(以上の新情報、グウルド会長から九六年二月の東京都労委五〇周年記念行事のさい、直接得たものである。)
じつのところ、「小史」を読みながら、NLRBの歴史の深さにいささかの感銘を受けた。手持ちの資料に不足はないので、近いうちの補正を期しておきたい。

〔参考文献〕

- ①アメリカ学会会誌編『原典アメリカ史・第五巻』(一九五七年、岩波書店)
- ②新川健三郎『ニューディール』(一九七三年、近藤出版社)
- ③アレン・オースチン／雪山慶正訳『アメリカ労働運動の歩み(上・下)』(一九五四年、青木書店)
- ④レオ・ヒューバーマン／小林良正／雪山慶正訳『アメリカ人民の歴史(上・下)』(一九五四年、岩波書店)
- ⑤NLRBの一九三五年、一九四七年、一九九四年度版各年報



0005.jp2	アメリカ不当労働行為審査制度の研究-目次 / p4
0003.jp2	はしがき / p1
0010.jp2	序章 なぜ、いまアメリカ不当労働行為審査制度の研究なのか-研究の視点と各章の解題 / p3
0016.jp2	第一章 NLRBの審査制度の概要 / p14
0016.jp2	一 はじめに / p14
0016.jp2	二 NLRBの組織と権限の概要 / p15
0019.jp2	三 NLRBの不当労働行為事件審査手続 / p20
0023.jp2	四 NLRBの特徴点とわが国の改善策 / p28
0027.jp2	第二章 NLRBの審査遅延対策 / p36
0027.jp2	一 問題の所在 / p36
0028.jp2	二 不当労働行為事件審査のシステムとプロセス / p39
0030.jp2	三 NLRBの審査遅延状況 / p43
0033.jp2	四 遅延対策I-ゼネラルカウンシル系統 / p48
0039.jp2	五 遅延対策II-ボード系統 / p60
0043.jp2	六 まとめ / p68
0046.jp2	第三章 NLRBの審査遅延とタ・ハ法改正案 / p74
0046.jp2	一 はじめに / p74
0046.jp2	二 改正法案の提案理由と概要 / p75
0047.jp2	三 改正法案にたいする見解 / p77
0051.jp2	四 おわりに / p84
0052.jp2	第四章 NLRBの審問 / p87
0052.jp2	一 はじめに / p87
0052.jp2	二 審問風景 / p87
0054.jp2	三 審問日程と場所の決め方 / p91
0058.jp2	四 審問主宰者としての行政法審判官 / p98
0060.jp2	五 マラソン審問の是非論議 / p103
0062.jp2	六 おわりに / p106
0063.jp2	第五章 NLRBにおける和解 / p109
0063.jp2	一 はじめに / p109
0064.jp2	二 和解の種類と手続 / p111
0067.jp2	三 和解の政策目的 / p117
0069.jp2	四 解雇ケースの和解の実態 / p121
0075.jp2	五 NLRBの問題意識と和解の改善案 / p133
0076.jp2	六 おわりに / p135
0080.jp2	第六章 仲裁による解決 / p142
0080.jp2	一 はじめに / p142
0080.jp2	二 わが国における仲裁制度の概観 / p143
0082.jp2	三 中日新聞社・東京新聞社仲裁事件 / p146
0088.jp2	四 アメリカにおける問題状況の概観 / p159
0090.jp2	五 むすび / p163
0092.jp2	第七章 NLRB審査制度の現状と問題点 / p166
0092.jp2	一 はじめに / p166
0093.jp2	二 NLRBの運営状況 / p169
0099.jp2	三 予算、要員をめぐる諸問題 / p181
0103.jp2	四 最近の特異な事件 / p188
0104.jp2	五 おわりに / p190
0106.jp2	第八章 AFL・CIOのNLRB批判 / p194
0106.jp2	一 はじめに / p194
0106.jp2	二 レーガンボード形成前後の事情 / p195
0108.jp2	三 コリヤー任命に反対する議会証言 / p199
0111.jp2	四 おわりに-コリヤー事務総長の反論 / p204
0112.jp2	補論I カリフォルニア州の農業労使関係法 / p207
0112.jp2	一 はじめに / p207
0113.jp2	二 法律の立法目的とその背景 / p208
0115.jp2	三 不当労働行為の規定内容 / p212
0118.jp2	四 保護の対象としての農業関係者-CALRBの管轄権 / p218
0118.jp2	五 CALRBの権限と組織 / p219

0120.jp2	六 不当労働行為の救済方法とその事例 / p223
0124.jp2	七 不当労働行為事件の審査手続 / p231
0131.jp2	八 交渉代表選挙の内容と手続 / p244
0134.jp2	九 制度の実績と評価 / p250
0139.jp2	補論II NLRB職員の労働組合 / p260
0139.jp2	一 はじめに / p260
0139.jp2	二 NLRBユニオンの目的と組織状況 / p261
0140.jp2	三 ユニオンとNLRBゼネラルカウンシル間の協約 / p263
0142.jp2	四 ユニオンの日常活動 / p266
0144.jp2	五 おわりに / p270
0144.jp2	補論III 労働争議の調整テクニック / p271
0144.jp2	一 はじめに / p271
0145.jp2	二 Mediationの意味 / p272
0147.jp2	三 団体交渉における調整の機能-調整テクニック / p276
0152.jp2	四 まとめにかえて / p287
0154.jp2	補論IV オーストラリアの不当労働行為制度 / p290
0154.jp2	一 はじめに / p290
0155.jp2	二 連邦斡旋仲裁法の規定内容 / p292
0158.jp2	三 法第五条の立法趣旨と性格 / p298
0159.jp2	四 救済方法 / p300
0159.jp2	五 おわりに / p301
0161.jp2	補論V NLRBの六〇年 / p304
0161.jp2	一 はじめに / p304
0161.jp2	二 前史-労働政策としての団結権承認の過程 / p305
0163.jp2	三 ワグナー法の時代 / p308
0166.jp2	四 タフト・ハートレー法の時代 / p315
0167.jp2	五 若干のトピックス / p317
0169.jp2	六 おわりに / p321