HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	不当労働行為制度によって保護される「権利」の性質（二）－NLRBの手続からの考察－
Author(s)	道幸, 哲也
Citation	北大法学論集, 26(4), 131-173
Issue Date	1976-03-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16199
Type	bulletin (article)
File Information	26(4)_p131-173.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

不当労働行為制度によって保護される「権利」の性質（二）

――ＮＬＲＢの手続からの考察――

道幸哲也

〈目次〉

序
第一章　ワグナー法上の全国労働関係局（ＮＬＲＢ）
　第一節　独立規制委員会制度の成立基盤と特徴
　第二節　ワグナー法上のＮＬＲＢ（以上、二六巻三号）
第二章　タフト・ハートレー法上の全国労働関係局（ＮＬＲＢ）
　第一節　ＮＬＲＢの手続
　第二節　命令の司法審査
　　第一款　緊急救済制度
　　第二款　命令の執行
　第三節　ＮＬＲＢの機構（以上、本号）
第三章　申立人の手続上の「権利」をめぐる判例理論

第二章　タフト・ハートレー法上の全国労働関係局（ＮＬＲＢ）

ＮＬＲＢが不当労働行為の救済機関として設置されてからすでに四〇年がすぎた。その間、ＮＬＲＢは多くの裁定を下し労使間のルールをあきらかにすることに努めてきた。同時に、立法により、もしくは規則制定を通じて、迅速且つ効果的な救済のために、ＮＬＲＢの手続・機構は次第に整備されたものになっていった。ワグナー法期におけるこの過程は、前章で検討したとおりである。

そこで、本章は、前章をふまえてＮＬＲＢの現行の手続・機構を詳細に検討し、そこでいかなる問題が生じているかをあきらかにすることに努めた。ＮＬＲＢによる事件処理に申立人はどの程度関与しうるか、との本稿の課題達成のために不可欠な予備作業であるからに外ならない。すなわち、申立人の手続上の権利がＮＬＲＢの全手続のどの段階で問題となり、それが他の関係者の諸権利といかに関連するか、をあきらかにするためである。さらに、ＮＬＲＢの手続・機構を詳細に論じた邦語文献がみあたらないので、本章には、それなりの資料的価値あり、とも思ったからである。

ところで、以上のようなアプローチからすれば、本章においては、行政規制をうける「被申立人」の手続上の権利が考察対象とならざるをえない。そして、主要な論点となるのは、適法手続の保障と迅速且つ効果的な政策遂行という対立する二つの要請をいかに調整するか、の問題である。その点で、本章の問題関心は多くの論者のそれと軌を一にするものといえよう。

なお、具体的検討にはいる前に、ＮＬＲＢの手続・機構に関してタフト・ハートレー法により改正された点をあらかじめ簡単に指摘しておきたい。(1)

まず、機構について。第一に、ＮＬＲＢの権限は、局委員会（Board）と事務総長（General Counsel）とに二分され、判定は前者、告発は後者の排他的権限と定められた（三条(d)）。(2)第二に、告発に関する指揮命令系統は事務総長の下に一本化された。第三に、審査課（Review Section）が廃止され、各委員毎に法律補佐官（legal assistant）が配属された（四条(c)）。第四に、局委員会の委員数が三名から五名に増員された。それに伴ない、パネル（panel）システムが導入され、局委員会は、三名の委員より構成されるパネルに判定権能を移譲しうる、と定められた（三条(b)）。第一、第三の措置は手続の公正化のため、第二、第四の措置は、

増加をする事件を効果的に処理するため、といわれる。[3]

次に、手続について。この点については、機構に関しなされたようなドラスチックな改正をみない。最大の改正点は、緊急救済制度の導入である（一〇条(j)・(l)）。この制度によって、緊急な事件処理が特に必要な場合に、ＮＬＲＢが直接（命令を出すことなく）連邦地裁に不当労働行為の差止を求めることが認められるにいたった。

その他の改正点としては、以下があげられる。①申立の六ヶ月以前になされた不当労働行為に対しては救済請求状を発布しえない、という除斥期間に関する規定が創設された（一〇条(b)）。[4]②手続の公正化のために、審問時には連邦地裁で使用されている民事訴訟規則が可能なかぎり適用されるべし、と定められた（一〇条(b)）。また、当事者からの申請があれば、ＮＬＲＢは罰則附召喚状（subpoena）を原則として発布しなければならないとされた（一一条(1)）。[5]③裁判所を拘束する局委員会の事実認定は、「実質的証拠（substantial evidence）」に基づいた時にのみ認められると定められた（一〇条(e)）。[6][7]

（1） この問題を直接論じた文献は以下である。N. A. Somers, "The National Labor Relations Board from Wagner to Taft-Hartley, A Study in Transition and Adaptation." Federal Bar Journal, vol. 9. (1948) pp. 315—359.

A. L. Stern, "Annotation-The Labor Management (Taft-Hartley) Act, 1947. and its effect on the National Labor Relations (Wagner) Act." 173 ALR, pp. 1401—1445.

13 th Annual Report of NLRB. (1948) pp. 1—11.

（2） かような完全な内部分離の構想は、タフト・ハートレー法立法時における下院法案（H. R. 3020）と上院法案（S. 1126）との妥協の産物といわれる。ちなみに、下院法案は、完全な権能分離を実現するために、ＮＬＲＢを廃止し、判定権能を Labor Management Relations Board に、告発権能を Administrator of the NLRB にそれぞれ付与しようとしていた。一方、上院法案は、ワグナー法上のＮＬＲＢの温存をはかっていた（もっとも、審査課の廃止等の定めはあった）。この立法経緯につき詳しくは、I. Klaus, "The Taft-Hartley Experiment in Separation of NLRB Functions." Industrial and Labor Relations Review, vol. 11 (1958) pp. 375—378. をみられたい。

（3） Stern, op. cit., pp. 1404—1405.

（4） ワグナー法下においては、怠慢（laches）の法理で処理されていたといわれる。

（5） ワグナー法下において、ＮＬＲＢは、被申立人からの罰則附召喚状の発布申請をなかなか認めず、他方、地方法務官からのそれを比較的安易に認めていた。本改正は、取扱いの不平等の是正を目的としたものである。なお、ワグナ

ー法下におけるこの問題の実態については、C. W. Summers, "What Constitute a Fair Procedure before the NLRB." Michigan Law Review, vol. 41 (1943) pp. 614—617. をみられたい。

(6) もっとも、最高裁は、ワグナー法期においてすでに裁判所を拘束する「証拠」とは「実質的証拠」である旨判示していた (Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 U. S. 197 (1938) at. 229)。その点では、本改正は、判例の追認にすぎないといえよう。

(7) その後、一九五九年のランドラム・グリフィン (Landrum-Griffin) 法によってNLRBの手続・機構につき以下の改正がなされた。

①局委員会は、代表選挙遂行の権限を地方支局長に委任しうるとされた（タフト・ハートレー法三条(b)。ランドラム・グリフィン法七〇一条(b)。

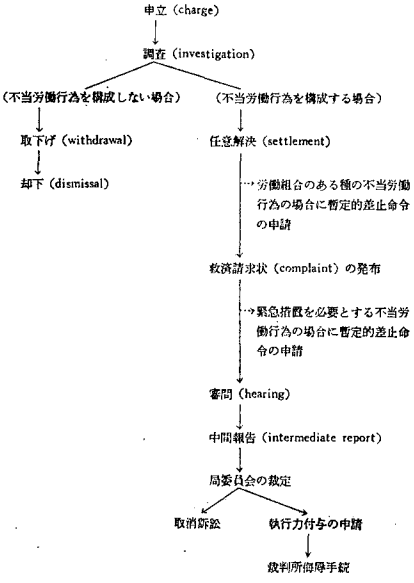
②事務総長欠員の場合に、大統領に代理を任命する権限を付与した（タ・ハ法三条(d)。ラ・グ法七〇三条。

③「ホットカルゴ」及び組合承認のためのピケットに関する申立がなされたならば、第二次ボイコット事件の場合と同様に迅速な措置をとるべきことが定められた（タ・ハ法一〇条(l)。ラ・グ法七〇四条(d)。

④差別待遇及び差別待遇の強要事件につき、迅速に処理すべきことが定められた（タ・ハ法一〇条(m)。ラ・グ法七〇六条。

第一節　NLRBの手続

本節ではNLRBの現行手続を事件処理の手順に従って検討する。[1] NLRBの現行手続は、ワグナー法上のそれと大きく異なることはないが、前述のとおりタフト・ハートレー法により若干の修正がなされている。ここでは、まず、現行手続の全体像を知るためにその概略を左に図示しておいた。なお、本節においては、NLRBの内部手続だけを対象とし、命令の司法審査については二節で検討することにした。



(1) NLRBの手続・機構に関する最も著名な文献は、L. G. Silverberg, How to Take a Case before the National Labor Relations Board. (3 rd. ed. by K. C. McGuiness, 1967) である。本稿もこれに負うところが多い。また、手軽な解説書としては、T. C. Kammholz & K. C. McGuiness, Practice and Procedure before the National Labor Relations Board. (1966) がある。

(一) 申立 (charge)

不当労働行為がなされた、もしくはなされていると思料する者は「誰でも (any person)[1]」その旨を不当労働行為がなされている土地を管轄する地方支局長 (regional director)[2] に対して申立てうる。これが手続開始の端緒となる。

(1) 申立主体

特別の申立「権」者というものは存せず、利害関係のない第三者 (stranger)[3] の申立も認められる。その点では、申立は、刑事訴訟法上の告発と類似しており、不当労働行為を当事者主義的に処理する日本法上の処理の仕方とは大きく異る。もっとも、運営の実際においては、申立をなす者は、不当労働行為によって自らの利益を害された者ないし組合が多いであろうから、その相違はそれほどでもない、と思われる。さらに、申立はあくまでも調査の端緒にすぎず、NLRBは救済請求状の発布につき無限定に近い裁量を有するので (後述)、申立「権」者を広く認めることによる弊害 (濫訴の危険性) は、あまりないであろう。

申立「権」者に関するかような定め方は、アメリカ法全体の中で占める不当労働行為制度の位置と密接に関連するといえよう。すなわち、アメリカ憲法上連邦の規制権限は、州のそれに比して極めて限定されたものであり、労使関係規制は原則として州の権限とされていた。しかし、労働運動の大規模化、州際化等に伴ない連邦の労使関係規制が次第に必要とされるにいたった。そこで連邦は、州際通商規制権[4]を根拠にして労使関係規制を開始した。当初、最高裁は、労使関係規制、とりわけ団結権保障政策と州際通商規制との関連を容易に認めようとしなかったが、[5] 一九三〇年のテキサス・ニューオリンズ鉄道会社対鉄道・汽船職員友愛会事件[6]で始めて両者の関連を認めるにいたった。その際、州際通商の円滑化のためには労使紛争の平和的調査が不可欠であり、「団交のための代表者選出の自由」がその平和的調整の前提となる、と判示した。ワグナー法上及びタフト・ハートレー法上の不当労働行為制度は、かような見解をうけついだものに外ならない。[7] したがって、不当労働行為の禁止についても州際通商の円滑化のための

措置との構成がとられるにいたった。換言すれば、不当労働行為制度は、たしかに労使双方にそれぞれ「権利」「義務」を課したものにはちがいないが、それはあくまでも州際通商の円滑化という「公益」の要請に由来する、とされたわけである。ここに、申立につき公衆訴追的手続が採用された主要な理由が存したといえよう。不当労働行為即公益侵害との図式が成立するからである。そして、この図式が不当労働行為で保護される権利は公権(public right)であるとの理論に連なることはいうまでもない。

なお、ここで例外的に申立「権」がない者がいることを指摘しておきたい（より正確にいえば、その者の「申立」に基づいて救済請求状の発布はなしえない、との意味である）。それは、NLRB自身と特定の共産主義者もしくは共産主義者の影響をうけている労働組合である。

NLRBは、自己の発意で調査を開始しえない。これは、「申立」がなされないかぎり事務総長は救済請求状を発布しえないことを意味する。[8] 公衆訴追的手続をとっているにもかかわらず、独自に救済請求状を発布しえないところに他の独立規制委員会にない特徴がみられる。[9] この限度で行政庁のイニシアティブが制限されているといえよう。かような措置がとられた理由はそれほどあきらかではない。

第二の例外は、一九五四年の共産主義者規制法（Communist Control Act）によりもうけられた。同法は、申立人が破壊活動規制委員会（Subversive Activities Control Board）により次のような組合もしくは個人であると認定されたならば、[10] その者の申立に基づいて救済請求状を発布してはならないと定めている。

①共産主義者の強い影響をうけた組合。
②共産主義の前衛たる（Communist Front）組合。
③共産主義者の活動グループ（Communist Action Group）たる組合。
④前衛たる個人。
⑤①から③までの組合のために活動する個人。

以上の例外を除けばあらゆる者の申立が認められている。したがって申立「権」者に関する法的問題はあまり生じていない。もっとも、不法な意図を持つ者もしくは不法な行為をした者の申立も認められるべきか、が争われた事案がある。同事案につき、[11] 最高裁は「通報者(informer)の邪悪な性格、不穏または不法な動機もしくは悪意を理由としてNLRBの調査権限は否定されえない」が、「NLRBは、申立をいかに処理すべきかの決定をなす際の

資料として当該非違（misconduct）を適当に考慮しえる」[12]と、判示した。妥当な見解とされている。

(2)申立期間

「記録が散逸し、証人のいくえがわからず、事件に関する記憶があいまいになった後になってから過去の事件について争うことを避け、且つ、既存の交渉関係（bargaining relationship）を安定化させるために」[13]六ヵ月の申立期間が定められている。申立人は、不当労働行為がなされてから六ヶ月以内に申立（書）を被申立人に送達しなければならず、期間経過後の申立は却下の対象となる。[14]これは、期間の長短の相違はあるが、日本法上の措置とその目的を一にするものといえよう。

申立期間につき生ずる主要な法的問題の第一は、所謂「継続する行為」に関する。これは、違法な組合保障条項や会社による「被用者委員会（employee committee）」への支配介入の事案を中心に争われている。第二は、申立六ヶ月以前の行為を不当労働行為認定の立証材料として使用しうるか、の問題である。裁判所は、行為の背景を立証する証拠（back ground evidence）としては使えるが争点を直接に立証する証拠（provative evidence）としては使えない[15]との見解を表明している。また、NLRBもそれとほぼ同一の立場をとっている。[16]証拠法則につきあまりデリケートでない我国においては、この種の問題が正面から争われた例をみない。

(3)申立内容

申立は、通常、地方支局に用意されている用紙（forms）に以下の事項を書きこみ、署名することによってなされる。[17][18]①被申立人の氏名・住所。②申立人の氏名・住所。申立人が労働組合の場合には上部団体たる全国組合もしくは国際組合の名称・住所。③不当労働行為を構成する事実。

ここで「請求する救済の内容」[19]が申立書の必要記載事項に含まれていないことに注目されたい。思うに、当事者主義的手続をとらないアメリカ不当労働行為制度においては、救済内容はもっぱら「公益」の立場から判断され、NLRBの裁量の問題として処理されているからであろう。とはいえ、申立人が救済内容につき無関心であるわけがなく、NLRBは、実務上、申立人の意向をかなり重視して救済をなす、といわれる。その点では、我国との相違はそれほど大きくないといえよう。

ところで、申立人は、申立後に申立内容を修正する権限を有する。この点につき、前述した申立期間との関連が問題となる。つ

まり、修正を無制限に認めたなら、場合によっては申立期間を定めた趣旨に反する結果（一度申立をしておけばそれ以前六ヶ月間のあらゆる不当労働行為を申立内容にしうる）が生じるからである。そこで、修正が最初の申立と基本的部分において関連するかぎり原則として六ヶ月の期間制限に服さないが、その修正内容が「新たな別の申立」とみられる時には独自に六ヶ月の制限に服する、との措置がとられている。(59)

（1） NLRB Rule and Regulations. § 102. 9.（以下、R. R. と略称する）なお、NLRBの規則は、Silverberg., op. cit., pp. 347—398.（Series 8）Appendix B によった。

（2） R. R. § 102. 10.

（3） 申立「権」が直接争点となった事案はみられないが、裁判所は傍論でその旨判示している。Southern Furniture Mfg. Co. v. NLRB, 194 F. 2 d 59,（CA 5, 1952）at. 61. : Hercules Powder Co. v. NLRB, 297 F. 2 d 424,（CA 5, 1961）at 433. : NLRB v. W. L. Rives Co., 328 F. 2 d 464,（CA 5, 1964）at 469. もっとも、これも傍論ながら、申立「権」を問題とする口吻の判決もないわけではない。たとえば、NLRB v. Indiana & Michigan Electric Co., 124 F. 2d 50,（CA 6, 1941）at 57. は、「申立をなしうる者（only persons authorized to file）」との表現をしている。

（4） 憲法一条八節三号。

（5） Adair v. U. S. 208 U. S. 161（1908）.

（6） Texas and New Orleans R. R. Co. v. Brotherhood of Railway and Steamship Clerks, 281 U. S. 548.（1930）. 本判決については、拙稿「アメリカにおける『不当労働行為制度』の形成(一)」北大法学論集二四巻二号（一九七三年）三七〇—三七四頁をみられたい。

（7） ワグナー法一条。タフト・ハートレー法一条。

（8） Radio Officers' Union, CTU v. NLRB, 347 U. S. 17（1954）at 53. 及び Nash v. Florida Industrial Commission 389 U. S. 235（1967）at 235—6. は、それぞれ傍論ながらその旨判示している。

（9） たとえば、連邦取引委員会法五条(b)は、連邦取引委員会の発意による告発を認めている。

（10） その具体例として以下があげられている。
Conneticut Volunteers for Civil Rights（1959）, California Emergency Defense Committee（1959）, Civil Rights Congress（1963）, Washington Pension Union（1963）, California Labor School（1963）, Jefferson School of Social Science（1964）, United May Day Committee（1964）, Silverberg., op. cit., p. 403.

（11） 本件は、使用者の財産にダイナマイトをしかけた者が代

表となっている組合の申立につき争われたものである。

(12) NLRB v. Indiana & Michigan Electric Co., 318 U. S. 9 (1943) at 18. なお、NLRB v. P. Weissman Co., 170 F. 2d 952, (CA 6, 1948) もまったく同旨の判示をしている。

(13) Local 1424, International Association of Machinist v. NLRB, 362 U. S. 411 (1960) at 419.

(14) 一〇条(b)。R. R. § 102. 14.

(15) NLRB v. Coast & Clark, Inc., 231 F. 2 d 567, (CA 5, 1956) at 569.

(16) News Printing Co., 事件。116 NLRB 210 (1956).

(17) R. R. § 102. 12.

(18) Silverberg, op. cit., p. 199. は、申立人は、申立後七二時間以内に次の補充的 (supporting) データを提出すべきであり、この期間内にそれが提出されなければ、申立は却下される、と指摘している。

①関連する諸事実につき、申立人の見解を詳細に記した宣誓供述書もしくは陳述書 (statement)。

②証人となる可能性のある人及び申立人にとって有利な事実を知っているかもしれない人の氏名・住所。

③申立人の入手した申立を補強する文書や他の証拠。

(19) 我国の労働委員会規則三二条二項四号は、「請求する救済の内容」を申立書の必要記載事項としている。

(20) Silverberg, op. cit., pp. 199—200.

(1)調査 (investigation)

申立がなされたら地方支局長は、現地調査官 (field examiner) をして調査をなさしめる。現地調査官は、公正な調査官 (impartial investigator) として、申立人、被申立人さらに証人と面接し、申立内容たる不当労働行為が現実になされたか、また、事案がNLRBの管轄下にあるかを調べる。[1] この際、申立人の協力が強く要請されることはいうまでもない。そして、この過程でしばしば当事者全員による審問前協議もしくは合同協議 (prehearing conference, joint conference)[2] が開催される。論点の明確化と任意解決の端緒を見い出すためである。

(1)優先順位

タフト・ハートレー法一〇条(1)(m)[3]は、不当労働行為の類型に応じた調査の優先順位を定めている。つまり、地方支局長は、次の順序に従って調査を開始しなければならないわけである。[4]

①八条(b)(4)(A)・(B)・(C)違反の事件（使用者団体への加入強制や不当な認証を要求するスト）。

②八条(b)(4)(D)違反の事件（仕事の割当てを不当に要求するスト）。

③八条(b)(7)違反の事件（認証を不当に要求するピケ）。

④八条(e)違反の事件（hot cargo 協定）。[5]
⑤八条(a)(3)違反の事件（組合活動を理由とする差別待遇）。
⑥八条(b)(2)違反の事件（使用者に対する差別待遇せよとの強要）。

一〇条(1)は、同時に、①②④それぞれの事案につき、その違反ありと信じるにつき相当な事由があるならば地方法務官(regional attorney)は、連邦地裁に対し「必ず」差止命令の申請をしなければならない（mandatory injunction）旨定めている。同規定については後述する。

（1）管轄基準については、Silverberg, op. cit., pp. 35—39. をみられたい。なお、一九七〇年以降、郵便事業、衛生施設（health care）、私立大学（private college）もNLRBの管轄下とされた。最近の措置については、B. S. Murphy, "The NLRB in its Fortieth Year." Labor Law Journal, vol. 26 (1975) pp. 554—556. が詳細である。
（2）NLRB Statements of Procedure § 101. 7.（以下、S. P. と略称する。）
（3）一〇条(m)は、一九五九年のランドラム・グリフィン法により創設された規定であり、⑤⑥の順位につき定めている。
（4）R. R. § 102. 95. Silverberg, op. cit., p. 201.
（5）同協定については、高木紘一「ホット・カーゴー条項と二次的ボイコット」季刊労働法八五号（一九七二年）一七四—一九〇頁をみられたい。

㈢取下げ（withdrawal）

調査の結果、申立てられた行為が不当労働行為を構成しないこと、もしくは、事案がNLRBの管轄下にないことが判明したら、地方支局長は、申立人に対し申立の取下げを勧告する。[1] 却下処分する前に、取下げを勧告するとの一見まわりくどい措置は、当事者（申立人）による任意処理は今後の労使関係の安定化に大きく寄与する、との判断に基づいている。同時に、申立人との事前折衝により、却下処分に対する事務総長への異議申立を減らそうという教育的措置でもある。

申立人自身も、自己の発意により申立の取下げをなしうる。とはいえ、それがまったく自由に認められているわけではない。取下げには「必ず」地方支局長の同意が必要とされる。[2] 申立てられた行為が不当労働行為を構成せずもしくは事件がNLRBの管轄下にない時には当然のように取下げは認められる。しかし、申立に理由がある場合には取下げは認められない。そこで、自主解決を望む当事者（申立人・被申立人）は、多くの場合、当事者間で非公式和解（informal adjustment）をなし、不当労働行為の救済

協定を締結する。地方支局長は、当該協定内容を審査し、それが救済措置として十分と認めるならば、原則として取下げを認める。もしそれが不十分ならば、地方支局長は、独自に事件処理をすすめることになる。

裁判所も、かような問題が正面から争われた事案で、[3] 次のように判示して以上のようなNLRBの措置を承認している。「(ここで争われている) 紛争は、私権を擁護することではなく、議会によって定められたパブリックポリシーに関連する。……中略……上述した条項 (ワグナー法一〇条(a) 不当労働行為を防止する権限は、排他的であり、協定 (adjustment)、規約 (code)、法律等によって影響をうけないものとする) は、ひとたびNLRBの管轄が認められたならば、その管轄は、私人間で締結された合意によって影響をうけるものでないことを明確に示している。[4]」

以上から、ひとたび申立がなされたならば、その後の事件処理は、NLRBのイニシアティブにかなりの程度まで委ねられることが理解されるであろう。この点からも、不当労働行為制度によって保護される権利は、当事者の自由な処分に委ねられている「私権」とみなされてはいない。[5] むしろ、不当労働行為は、もっぱら「公益」保護の立場から禁止されているわけである。ここにアメリカ不当労働行為制度の顕著な特徴があることは、再三強調したとおりである。

(1) S. P. § 101. 5.

(2) R. R. § 102. 9. その後の「取下げ」についても、その事件処理の段階に応じて、それぞれ行政法裁判官もしくは局委員会の同意が必要とされる。なお、我国においては、審問自体が申立人・被申立人間の当事者主義的構造を採用しているので、申立人は、命令書の写しが交付されるまではまったく自由に申立を取下げうる (労働委員会規則三五条)。不当労働行為制度の目的が私人の「権利」の救済だけにとどまらないことを考えるならば、アメリカ法上の当該措置は、日本法上の処理にとっても貴重な示唆を与える、と思われる。

(3) 〈事実〉 GMとUAW間で、紛争終了時に、UAWはNLRBに申立てたすべての事件を取下げ今後もNLRBに差別の申立をしないと協定した。その後、UAWは、協定を破り不当労働行為の申立をし、それをうけてNLRBは命令を発した。命令の執行力付与の裁判において、GMはUAWとの協定により、救済請求状の発布自体が許されない、と主張した。

(4) NLRB v. General Motors Corp., 116 F. 2 d 306, (CA 7, 1940) at 312.

(5) Silverberg, "Informal Procedure of the NLRB." Syracuse Law Review, vol. 6 (1954) p. 74.
(以下、Silverberg-Informal と引用)

(四)却下 (dismissal)

地方支局長の勧告にもかかわらず、申立人が申立を自主的に取下げない時には、地方支局長は、申立を却下し、その理由を当事者に通知する。[1] 申立人は、この却下処分の取消を求めて、通知をうけてから一〇日以内に事務総長に異議申立しうる。[2] 事務総長は、異議申立理由を検討の上、地方支局長の処分を認容するか否かを判断する。その結果、処分不適当とされたならば、地方支局長は、再度事件処理をやり直さなければならない。一方、処分が適当とされたならば、申立人にはそれ以上争う道は存しない。つまり、当該処分は司法審査の対象とはならない。したがって、この点に関する事務総長の権限はかなり強力なものといえよう。救済請求状が発布されなければ、局委員会が事案を審査することもありえないからである。

ところで、裁判所は、申立却下処分に対する司法審査は原則として認められない、と一貫して判示している。[3] また、「救済請求状」を発布せよとの差止命令も認められてはいない。[4] その点からも、不当労働行為からの「救済」は私権の擁護との側面ではとらえられてはいないわけである。ここにも「公」的な立場から不当労働行為を禁止するアメリカ法の特徴がはっきりと見い出されるであろう。なお、この問題については、三章で詳細に検討をくわえる。

(1) R. R. § 102. 18.
(2) R. R. § 102. 19.
(3) Lincourt v. NLRB, 170 F. 2d 306, (CA 1, 1948); General Drivers v. NLRB, 179 F. 2 d 492, (CA 10, 1950); Constructors' Ass'n of Philadelphia v. NLRB, 295 F. 2 d 526. (CA 3, 1961).
(4) Hourihan v. NLRB, 201 F. 2 d 187 (CADC, 1952); Retail Store Employees Union v. Rothman, 298 F. 2 d 330, (CADC, 1962); United Electrical Constructor Ass'n v. Ordman, 366 F. 2 d 776, (CA 2, 1966); Balanyi v. Local 1031, International Brotherhood of Electrical Workers, 374 F. 2 d 723, (CA 7, 1967) (3)(4)の判決については、三章で詳細に論ずる。

(五)任意解決 (settlement)

申立に理由がない時に、「取下げ」、「却下」がなされることは前述した。他方、申立に理由がある場合には、地方支局長は、ま

ず任意解決を試み、それが失敗に終ってから救済請求状の発布をなす。このようにあらかじめ任意解決を試みることの目的は、円満な解決によって今後の労使関係の安定化を図ることにある。[1] すなわち、労使間に感情のもつれが生じることを防ぎ、[2] 労使双方、とりわけ使用者の顔を立てる（face saving）[3]ことを目的とするといわれる。さらに、事件処理の迅速化に役立つことはいうまでもない。

不当労働行為事件の処理につき、任意解決をあらかじめ試みるアメリカ法上の措置は、日本法上の処理にも貴重な示唆を与えるものと思われるが、[4] その問題の検討は他日を期したい。

ところで、任意解決には、主にその拘束力の差異に応じて二つの形態があるといわれる。「非公式（informal）任意解決」と「公式（formal）任意解決」である。

(1)非公式任意解決

非公式任意解決は、多くの場合、救済請求状の発布以前に、地方支局長、被申立人、申立人間で不当労働行為を救済する協定を締結することによってなされる。[5] もっとも、申立人の「同意」は必ずしも必要とされているわけではない。[6] この任意解決は、被申立人がかつて不当労働行為をなしたことがなく、且つ、今後不当労働行為を反復するおそれのない、すなわち、悪質ならざる事案にかぎり利用されるのが普通である。そして、この協定になんらの拘束力がない点に「非公式」任意解決の顕著な特徴がある。したがって、被申立人が協定を現実に履行しなければ、地方支局長は、救済請求状を発布しなければならないわけである。一方、履行がなされたら、事件はこの段階で終了し、申立人は申立を取下げることになる。[7]

以上のように非公式任意解決は、調査段階で迅速且つかなりインフォーマルに不当労働行為の救済をなすところに「妙味」があるといえよう。

(2)公式任意解決

公式任意解決は、救済請求状の発布と同時、もしくはその直後に、事務総長と被申立人が以下の事項につき合意し、それに基づいて局委員会が救済命令を発することによってなされる。[8]

①事案がＮＬＲＢの管轄下にあること。

②審問及びその後の手続を利用する権利を被申立人が放棄すること。

③事案が不当労働行為を構成すること。

④命令が履行されなければＮＬＲＢが控訴審に執行力付与の申請

をすること。

さらに、①から④以外に同意命令（consent order）の合意もなされる場合が多いといわれる。これは、命令を執行する適当な控訴審にNLRBが判決登録（entry of degree）をするとの合意である。これがなされると命令は、裁判所の判決と同じ効力を持ち、命令不履行即裁判所侮辱を構成する。

以上のように、公式任意解決は、迅速且つ有効に命令を強制するための措置であり、その利用方法如何ではかなり強力な政策遂行の武器となると思われる。もっとも、これの利用には重大な制約が存する。すなわち、これは、原則として悪質な事案、たとえば暴力事件や違反が反復された事件にのみ利用されるからである。[9] また、同意内容については局委員会の承諾が必要とされ、この面からのチェックもなされている。

ところで、この公式任意解決に関し生じた主要な法的紛争は、任意解決がなされる以前に、申立人は解決協定に関する審問を要求しうるか、というものであった。これは、審問なしに締結された協定に基づいて出された命令の取消しを求める事件等で争われた。裁判所は、相対立する見解をあきらかにしている。[10] この対立は、結局、不当労働行為制度によって保護される「権利」をいかに把握するかに由来するものと思われる。そこで、この問題の検討は三章でなすことにし、ここでは問題点の指摘にとどめる。

以上述べた「取下げ」「却下」及び「任意解決」は、非公式措置といわれ、圧倒的に多くの事件がこの段階で処理されている。[11] たとえば、一九七三年版のNLRBの年報によれば、[12] 非公式に処理された事件は、全処理事件の九三・一パーセントを占めるほどである。そしてその内訳は、「取下げ」三五パーセント、「却下」三三・三パーセント、「任意解決」二四・八パーセントである。

この数字をみてもわかるように、全事件処理に占める非公式措置のウェイトは非常に高く、非公式措置が事件処理の中心となっている、といっても決しておかしくないのが実情である。[13] とはいえ、非公式措置が効果的になされるためには、やはり救済請求状発布という公式措置の「強制力」が不可欠と思われる。したがって、NLRBの効果的運営は、この両者のバランスにかかっているとみるのが妥当な見解であろう。

（一）Rothman, "Office of General Counsel of the NLRB." Labor Law Journal, vol. 12 (1961) p. 700. なお、事務総長経験者たるRothmanは、事務総長は告発官でなく、産業平和の担い手（peace maker）でなければならないとする。したがって氏は、任意解決を大いに利用すべきことを

提唱している。Rothman, "Four Ways to Reduce Administrative Delay." Tennessee Law Review, vol. 28 (1961) pp. 340—341.

(2) Woll, Administrative Law, The Informal Process. (1963) p. 128.; Silverberg-Informal, p. 76.

(3) Weyand & Zarky, "Informal Procedure before the NLRB." The Practical Lawyer, vol. 1. (1955) p. 42.

(4) 萩沢清彦「労働委員会と裁判所」中央労働時報四九一号（一九六七年）四一—四二頁は、和解前置主義を提言している。

(5) S. P. § 101. 7.

(6) Silverberg, op. cit., p. 210. 申立人が当該協定に不同意の場合には、申立却下後、事務総長にその却下処分の取消を求める異議申立をしうるにすぎない。

(7) したがって、ある種の「取下げ」「却下」事件は、同時に「非公式任意解決事件」でもある。事件処理の分類に関していえば、この種事件は「任意解決事件」とされている、と思われる。

(8) S. P. § 101. 9.

(9) Silverberg, op. cit., p. 221.

(10) 審問の権利を認めるものとしては以下がある。Marine Engineers' Beneficial Ass'n v. NLRB, 202 F. 2 d 546, (CA 3, 1953); Textile Workers Union v. NLRB, 294 F. 2 d 738, (CADC, 1961); Leed & Northrup Co. v. NLRB, 357 F. 2 d 527, (CA 3, 1966). 一方、審問の権利を認めないものは、Local 282, International Brotherhood of Teamsters v. NLRB, 339 F. 2 d 795, (CA 2, 1964) である。

(11) この問題を詳細に論じた Woll は、行政庁が裁決する際、非公式手続をとる理由として以下をあげている。op. cit., p. 143.

①事件の量が多い。

②政府の規制を効果的にするためには迅速な処理が必要とされる。

③公式手続につきものの多額の費用を避けるため。

④公式な対審的審問をすることによってしばしば生ずる悪感情（ill-feelings）を避けるため。

⑤公式手続につきまとう無用の公開性をさけるため。

⑥柔軟な調査技術を使って専門的判断を下すため。

(12) 38 th Annual Report of NLRB, p. 5.

(13) 一九七五年にNLRBの議長となった Murphy も、非公式措置の重要さを強調している。Murphy, op. cit., p. 551.

(六)救済請求状の発布

調査の結果、申立に理由があると認められる時には地方支局長

は、まず任意解決を試み、これが失敗に終った時に始めて救済請求状の発布をなす。[1] これは、救済請求状に審問開催の通知を附し、それを関係当事者に送達することによってなされる。この救済請求状発布決定に対し、局委員会はまったく関与せず、また、当該決定の再審査もなしえない。[2] この点は、ワグナー法上の処理方法と大きく異るところである。

救済請求状発布の目的は、「被申立人が審問の準備をしうるように、あらかじめ被申立人に判定さるべき論点を通知すると同時に、審問手続の内容を示すため」[3] の措置といわれる。したがって、救済請求状に記載されず且つ十分な審問の対象となされなかった行為は、「不当労働行為」と認定されることはない。適法手続に反するからである。もっとも、審問の準備をさせるためとはいえ、被申立人に証拠を開示（discovery）することには問題がないわけではない。証人になりそうな従業員に使用者が種々の圧力を加える可能性があるからである。[4] ここに、審問の準備をするという使用者側の利益、使用者からの強制をうけないという被用者側の利益及び効果的な調査をなすというＮＬＲＢの利益、それぞれをいかに調整するかの問題が生じている。[5]

(1)審問通知の名宛人

ワグナー法運営の初期において、審問通知の名宛人の範囲につき多くの紛争が生じたので、一九三九年の規則改訂によりその範囲が明確に定められた。現行ＮＬＲＢ規則もほぼその内容を踏襲し、以下の者を審問通知の名宛人としている。[6] ①被申立人。②申立人。③契約の違法性が問題となっている事案については、その契約の当事者。④「会社組合」の申立がなされた事案については、会社より援助されもしくは支配されている当該組合。⑤管轄争いの事案については、関係するすべての労働組合。なお、この①から⑤までの者が審問に参加できることはいうまでもない。

(2)救済請求状の内容

救済請求状の発布は、被申立人に審問の準備をさせることを主目的としている。したがって、その中に次の事項を明記しなければならない。[7][8]

①局委員会の管轄を基礎づける事実の明確且つ詳細な言明。

②不当労働行為を構成すると申立てられた行為の明確且つ詳細な叙述（当該行為がなされた正確な日時・場所及びその主体がそれぞれ判明している場合には、それらの事項をも含む）。

救済請求状の「内容」につき生じる法的問題は、それと「申立内容」との関連についてである。つまり、申立を前提として始め

て救済請求状の発布が可能となるので、救済請求状の内容は申立内容に制約されているわけである。それゆえ、救済請求状の内容は申立の内容と密接に関連している必要があり、もしその関連が不十分ならば当該救済請求状は違法とされる。もっとも、裁判所は、両者の関連性をそれほど厳格には要求しているわけではない。たとえば、第七控訴審は、組合活動を理由とする解雇（申立内容）と監督的立場にある従業員の不適切な発言（救済請求状の内容）とは、組合加入を阻止する会社とUAW間の長期にわたる紛争の過程でなされたものなので「共通の性質」[9]を有している、と判示している。[10]

(3) 答弁書 (answer)

被申立人は、救済請求状の送達後一〇日以内[11]に地方支局長に対し答弁書を提出し、[12]その中で救済請求状の内容に対する自らの見解をあきらかにしなければならない。[13]もし、答弁書が提出されずもしくは提出されても特定の事項につき反駁がなされていなければ、局委員会は、当該事項を真実なものとみなしうる。[14]この措置は、審問前に論点を明確化することによる事件処理の迅速化を目的としている。

なお、各当事者は、審問の準備のために、地方支局長に対し、供述録取書 (deposition) の採録並びに罰則付召喚状 (subpoena) 発布の申請をあらかじめなしうる。[15]

(1) R. R. § 102. 15.

(2) この点につき、第九控訴審は次のように判示している。「三条(d)を立法することによって、議会は、NLRB内部における告発権能と判定権能との効果的分離を意図した。局委員会の見解によれば、事務総長が却下した論点を局委員会が爾後に考慮しうることは議会の意図に反するであろうし、また、それは、申立を調査し、救済請求状を用意・発布し、さらに局委員会へ告発するという事務総長の最終的権限 (final authority) を無意味なものにするであろう、ということである」Frito Co., Western Division v. NLRB, 330 F. 2 d 458, (CA 9, 1964) at 462.

(3) NLRB v. Johnson, 322 F. 2 d 216. (CA 6, 1963) at 219.

経済ストを理由とする再雇用拒否は八条(a)(1)・(3)に違反する旨の救済請求状の内容にもかかわらず、局委員会は、スト開始日の差別的解雇を八条(a)(1)・(3)違反として命令を発した。本件は当該命令の取消訴訟である。第六控訴審は、本文のように「救済請求状の目的」について述べ、①再雇用拒否と差別的解雇とは違反態様がちがう、②差別的解雇については十分な審問がなされていない、との理由で

命令の当該部分を取消した。

(4) NLRBのエージェントに対して従業員がなした陳述をききまわったり、そのコピーを要求することは、それ自体使用者の不当労働行為である。
Henry I Siegel Co. v. NLRB, 328 F. 2d 25, (CA 2, 1964); Texas Industries, Inc. v. NLRB, 336 F. 2 d 128, (CA 5, 1964).

(5) この問題については、D. L. Manoli & L. M. Joseph, "The NLRB and Discovery Procedures." Administrative Law Review, vol. 18. (1966) が詳細である。

(6) 一〇条(b)、R. R. § 102. 8.

(7) R. R. § 102. 15.

(8) R. R. § 102. 17. は、地方支局長は、審問以前にその内容を変更しうると定めている。

(9) NLRB v. Kohler Co., 220 F. 2 d 3, (CA 7. 1955) at 6—7.

(10) 同裁判所は、同時に「NLRBが自らの発意によって手続を開始したとみなされるほど救済請求状の内容が申立を提起した状況とまったく関連がない時」at 7. には救済請求状は不適法になると判示している。

(11) 期間の延長も認められる。R. R. § 102. 22.

(12) R. R. § 102. 20.

(13) 答弁書の内容の修正も認められている。R. R. § 102. 23.

(14) R. R. § 102. 20. 局委員会は、Liquid Carbonic Corp. 事件で明確にその旨裁定している。116 NLRB 795 (1956) at 797.

(15) R. R. § 102. 30.

(七)審問 (hearing)

審問は、救済請求状の送達がなされてから少くとも一〇日経過した後に、申立がなされた地区 (region) において、原則として公開でなされる。(1) この審問こそが不当労働行為処理手続上のメインエベントといえよう。審問を主宰するのは、行政法裁判官 (administrative law judge)(2) である。そして、事務総長 (現実には地方法務官) 及び前述した審問通知の各名宛人が当事者として審問に参加し、各々その見解を主張する。さらに、場合によっては、参加 (intervention) 申請が行政法裁判官により承認された者も審問に参加しうる。(3)

審問の順序は、裁判所のそれをほぼ踏襲している。まず、告発官たる事務総長の冒頭陳述 (opening statement) がなされ、被申立人の冒頭陳述がそれに続く。その後、事務総長が関係書類 (申立書、救済請求状、答弁書等) を提出する。次に、不当労働行為の立証の段階にはいり、証人に対する尋問・反対尋問等が各当事

者及び行政法裁判官によってなされる。この立証の責任が事務総長にあることはいうまでもない。[4] この時点で、不当労働行為の立証と同時に、事実の評価や救済命令の適法性に関する議論がなされる場合も多々ある。最後に、各当事者により最終陳述がなされる。これは、摘要書（brief）の提出でかえられる場合が多いといわれる。

(1)行政法裁判官の任務

審問は、主席行政法裁判官もしくは次席行政法裁判官により指名された行政法裁判官[5]が主宰する。行政法裁判官の主要任務は、審問の主宰とそれに基づいた中間報告の作成である。前者につき、審問の秩序維持と各当事者の種々の申請を適宜に処理することが要請されている。そして、そのために以下の諸権限が付与されている。[6]

①宣誓及び確約（affirmation）の実施。

②罰則付召喚状の発布に関する申請の処理。[7]

③証拠の提出につき決定し、関連する証拠を受理すること。

④供述録取書の採録。[8]

⑤審問過程の統制。もし必要且つ適切ならば、侮辱的行為を理由として特定の人物や弁護士を審問から排除すること。また、適切な質問に答えない証人に対しては、その者がなしたすべての関連する証言を記録から削除すること。[9]

⑥任意解決や論点の明確化のために当事者の同意を得て協議をなすこと。但し、事件の調査（adjust）はなしえない。

⑦手続上の諸申請の処理。救済請求状の全部もしくは一部を却下すること。[10] 中間報告をなす前に、審問再開または審問合併命令を出すこと。

⑧行政手続法（Administrative Procedure Act）八条上の要請[11]に合致するように決定をなし、それをファイルすること。

⑨証人を召喚し、尋問・反対尋問し、書面や他の証拠を記録にのせること。[12]

⑩事件の論点につき、自らの見解を述べるよう当事者に要求すること。

以上のような広範な権限は、秩序だった審問を通じて公正且つ完全な記録を作成するためのものである。この記録は、行政法裁判官がなす中間報告の基礎とされるだけではなく、局委員会の裁定の基礎ともなる極めて重要なものである。したがって、公正且つ完全な記録の作成及びその前提として公正な審問を実施することが行政法裁判官に強く要請されていることはいうまでもない。[13][14]

(2)証拠法則

審問時の最大の争点は、通常、不当労働行為の事実認定に関する。事務総長及び申立人は、各種の証拠を提出して不当労働行為の立証に努め、一方、被申立人はそれに反駁を加えるのが普通である。ここに、証拠の認定及びその前提としていかなる証拠法則が適用されるべきかにつき多くの紛争が生じる原因がある。

ワグナー法一〇条(b)は、この点につき、コモンロー裁判所もしくはエクィティ裁判所で使われている証拠法則の適用はないと定めていた。「コモンロー上における証拠法則は、陪審による審理の成果として生まれたものである。この法則は、臨時に招集された素人による裁判を虚偽の推論から守ることを目的としている。明らかに、かような性質をもつ証拠法則は、常設の行政審判所(administrative tribunal)のもとでは適用されるべきではない」[15]からであろう。

しかし、その後、タフト・ハートレー法により当該条文は削除され、審問は、「可能なかぎり(so far as practicable)合衆国の地裁において使われている証拠法則に基づいて運営」[16]されねばならないとされるにいたった。一連の「司法」手続化のあらわれに他ならない。この改正条文については、「可能なかぎり」との要件自体のあいまいさもあって、いかなる証拠の認定がこの要件を満足させるかについての紛争が跡をたたない。また、この点に関する裁判所の見解もそれほどあきらかではない。ごく一般的にいえば、多くの裁判所は、「行政的審問としての特殊な性格」[17]から「厳格な証拠法則(exact rules of evidence)」[18]は適用されないと判示し、行政法裁判官の裁量をかなり重視しているように思われる。もっとも、行政法裁判官の認定が証拠法則に反するとされた例がないわけではない。たとえば、伝聞証拠だけ(hearsay alone)で不当労働行為を認定した事案[19]や特定の事項(会社が州際通商に従事していること)を立証するための証拠物件(exhibit)を他の目的(不当労働行為の立証)のために使った事案[20]においては、「可能なかぎり」の要件を満たしていないとされている。

(3)略式決定(summary judgement)

審問は、不当労働行為の立証を中心に展開されることは前述した。しかし、事案によっては事実関係につき争いがないこともありうる。この場合には、行政法裁判官は、証拠に関する審問(evidentiary hearing)を経ずに決定を下しうる[21][22]。これが略式決定といわれる。代表認証の効力を試すためだけに団交を拒否する事案に多く利用されている[23]。かような措置は、迅速な事件処理にと

って極めて有効と思われるが、一方、それを安易に認めたならば適法手続に違反するおそれも多い。[24] ここに略式決定の問題点が見出されよう。

(1) S. P. § 101. 10 (a).

(2) 一九七二年以前には「審問官 (trial examiner)」とよばれていた。McCulloh & Bornstein, National Labor Relations Board. (1974) p. 84.

(3) R. R. § 102. 29.

(4) S. P. § 101. 10 (b). なお、裁判所もその旨判示している。Local No. 3, United Packinghouse Workers v. NLRB, 210 F. 2 d 325, (CA 8, 1954) at 329. ; Boyle's Famous Corned Beef Co., v. NLRB, 400 F. 2 d 154, (CA 8, 1967) at 167.

(5) 行政法裁判官の採用は以下のようになされているといわれる。まず、人事委員会 (Civil Service Commission) が、行政法に携った経験と各種試験（筆記・口答）の成績に基づき、応募者の中から一〇—一二名を候補者として選択する。そして、局委員会が主席行政法裁判官の勧告に基づき名簿の上位三名の中から望ましい人物を採用する。なお、一九六八年段階においては、全行政法裁判官の内約七〇パーセントがNLRBの内部出身者である。W. P. Murphy, "The National Labor Relations Board-An Appraisal." Minnesota Law Review, vol. 52 (1968) pp. 827—828. (以下、Murphy-NLRB と引用する)。なお、本論文を紹介したものとして、塚本重頼「マーフィ『全国労働関係局—その評価』」同著『労働問題労使紛争の法理』(一九七四年) 所収がある。

(6) 一一条(1)、R. R. § 102. 35.

(7) R. R. § 102. 31. がその手続の詳細につき定めている。

(8) R. R. § 102. 30. がその手続の詳細につき定めている。

(9) R. R. § 102. 44. 参照。

(10) これは、事務総長からの却下の申請を認容することによってなされる。

(11) 八条（決定）「第七条に従い聴聞を行なうことを要する事件においては、

(a) 略

(b) 提出及び決定—決定の勧告、第一次決定、仮決定、又は下級者の決定に対する官庁の再審査に基づく決定のなされる前に、当事者は、右の決定に参与する職員の考慮を促すために、次に掲げる事項を提出する相当な機会が与えられなければならない。

(1) 自己の主張する事実認定及び結論

(2) 下級者の決定若しくは決定の勧告又は官庁の仮決定に対する異議の申立

(3) 右の異議の申立若しくは事実認定又は結論を支持する

理由

記録は、当事者が提出した右の事実認定、結論又は異議の申立に対する裁定を明示しなければならない。第一次決定、決定の勧告及び仮決定を含む一切の決定は、記録の一部となるものとし、これは、次に掲げる事項についての説明を包含するものでなければならない。

(1)記録に現われている事実上又は裁量上の一切の重要な争点につき、認定及び結論並びにその理由又は根拠

(2)適当な規則、処分、制裁、救済又はその拒否」

条文訳は、鵜飼信成編『行政手続の研究』(一九六一年)附録によった。

(12) かような権限は他の当事者に対しても当然のように認められている。R. R. § 102. 38.

(13) S. P. § 101. 10 (b) 及び R. R. § 102. 37. は、行政法裁判官の忌避、回避につき定めている。

(14) A. O. Smith Corp. v. NLRB, 343 F. 2 d 103, (CA 7, 1965) at 110. は、もし行政法裁判官の偏見により審問が不公正 (unfair) になったならば、NLRBは再度審問を仕直さなければならない、と判示している。

(15) Vanderbilt, "The Technique of Proof before Administrative Bodies." Iowa Law Review, vol. 24. (1939) p. 467.

(16) 一〇条(b)、R. R. § 102. 39.

(17) General Engineering, Inc. v. NLRB, 341 F. 2 d 367, (CA9, 1965) at 374.

(18) NLRB v. Local Union 1418, General Longshore Workers, 212 F. 2 d 846, (CA5, 1954) at 851.

(19) Boyle's Famous Corned Beef Co. v. NLRB, 400F. 2 d 154, (CA 8, 1967) at 170.

(20) NLRB v. Lightner Pub. Corp., 113 F. 2 d 621, (CA 7, 1940) at 627.

(21) Silverberg, op.cit., p. 233.

(22) NLRB v. Union Brothers, Inc., 403 F. 2 d 883, (CA 4, 1968) at 887.

(23) たとえば、Ortonix, Inc. 事件。156 NLRB 3 (1965).

(24) Petro, "The NLRB versus the National Labor Policy." Annual Survey of American Law, (1969) pp. 273—274 参照。

(2)中間報告 (intermediate report)

行政法裁判官は、審問後、中間報告書を作成する。これは、事実認定、法的判断及びなすべき救済の勧告からなり、(1) 当該事件の第一次的判定となる。この中間報告に不服な者は、局委員会に異議申立しうることはいうまでもない。「中間」報告たる所以である。

ところで、なにゆえかような二段階の判定手続をもうけたのであろうか。局委員会の裁定を待つことなく迅速且つ任意に命令を遵守する機会を被申立人に与え、同時に、爾後局委員会において争うべき論点をあきらかにするため、といわれる。[2] また、五名の委員より構成される局委員会が全国で生じている数多くの事件を直接に処理するのが不可能なことも「行政法裁判官制度」の導入を促した原因であろう。さらに、多少観点は異なるが、「行政府内部における上訴制度は、行政庁の長に対し、行政庁における裁定方法の改善をなすにつき必要な情報をもたらす。当事者をして、彼らが適正に取り扱われたと信ぜしめることにより満足感を与え、それにより行政庁の威信を高めるのに役立ちうる」[3] との指摘もなされている。一方、かような二段階の手続が迅速な事件処理を阻害することもあきらかである。そこで、多くの論者は、[4] 手続の不必要な重複をさけるために、特定の場合にのみ局委員会に対する異議申立ができるようにすべきだ、と提唱している。

中間報告に対する当事者の対応の仕方は、次の三つの場合に大別される。

第一は、不当労働行為の成立を認めた中間報告内容を被申立人が遵守する場合である。[5] この時には、事務総長及び各当事者からの異議がないかぎり、局委員会は、公式命令 (formal order) を出すことなく事件を終了させるのが普通である。[6]「中間」報告制度の目的が最もよく達成された場合といえよう。

第二は、いずれの当事者からも異議が申立てられない場合である。この時には、中間報告は自動的 (automatically) に局委員会の裁定とみなされる。[7] そして、局委員会は、爾後、当事者が中間報告に対する異議申立権を放棄したものとして行動する。さらに、裁判所も、執行力付与の申請等の判断をする際、中間報告の内容、たとえば事実認定[8]や命令の適否[9]に対する反駁を考慮する必要はない。ただ、被申立人が本法の管轄下にあること及び局委員会が命令を出す権限を有することのみを判断すれば足りる。[10] 異議申立権放棄の当然の効果であるからに外ならない。

第三は、当事者から異議申立がなされた場合である。これは、中間報告の送達をうけてから二〇日以内になされなければならない。[11] この場合には、局委員会が直接事件を判断することになる。もっとも、異議申立人が局委員会の手続 (及びその後の裁判手続)[12] で主張しうることは、異議申立事項に限定される。[13] 中間報告の内容を可能なかぎり尊重するためであろう。

なお、異議申立がなされたならば、相手側は、答弁摘要書

(answering brief)[14] 及び付帯異議申立（書）(cross-exception)[15] を提出しうる。

(1) R. R. § 102. 45., S. P. § 101. 11.
(2) Silverberg, op. cit., p. 251.
(3) Nelson, Administrative Agencies of the U.S.A. (1964) p. 177.
(4) McCulloch, "The NLRB and Techniques for Expediting the Administrative Process." Administrative Law Review, vol. 14 (1961—1962) pp. 99—100 ; Bartosic, "Labor Law Reform-The NLRB and a Labor Court." Georgia Law Review, vol. 4 (1970) pp. 663—664 ; Farmer, "Problems of Organization and Administration of the National Labor Relations Board." George Washington Law Review, vol. 29 (1960) p. 365.
(5) 中間報告を遵守させるのは、地方支局長の仕事である。
(6) 局委員会は、必要と思う時には、中間報告を自らの「命令」となしうる。S. P. § 101. 12 (c) また、被申立人が中間報告を遵守したならば、当該事件に対する局委員会の管轄が失われるか、が争点となった事案で、第九控訴審は、中間報告はあくまで「勧告」にすぎず、局委員会の管轄は失われない、と判示している。
NLRB v. Oregon Worsted Co., 94 F. 2d 671, (CA9, 1938) at 672.
(7) 一〇条(e)、R. R. § 102. 48 (a).
(8) NLRB v. Noroian, 193 F. 2 d 172, (CA 9, 1952) at 173. ; NLRB v. Pugh & Barr, Inc., 194 F. 2 d 217, (CA 4, 1952) at 221.
(9) NLRB v. Puerto Rico S. S. Ass'n, 211 F. 2 d 274, (CA 1, 1954) at 276.
(10) NLRB v. Hansen, 220 F. 2 d 733, (CA 1, 1955) at 734.
(11) R. R. § 102. 46.
(12) NLRB v. Kobritz, 193 F. 2 d 8, (CA 1, 1951) at 16.
(13) R. R. § 102. 46 (h).
(14) R. R. § 102. 46 (d).
(15) R. R. § 102. 46 (e).

(ウ) 局委員会の裁定

中間報告に対する異議申立がなされたならば、五名の委員より構成される局委員会 (Board) が中間報告の再審査を行なう。もっとも、多くの場合には、三名の委員から成るパネル[1]がそれをなし、五名全員の委員会が審査する事件は極めて重要な事件にかぎられている。この再審査は、通常、書面化された記録に基づいてなされるが、当事者による口頭陳述が許される場合もある。[2]

局委員会は、再審査において異議申立事項のみを審査し、その点につき独自に判断を下す。とはいえ、中間報告でなされた「事実認定」がくつがえされる場合は、それほど多くはない、といわれる。というのは、「証人の態度は、(証言の)信憑性を判断する際の重要な要素であり、また、局委員会ではなく審問官(行政法裁判官・引用者注)が証言中の証人を観察しうるので、信憑性に関する審問官の判断が証人の態度に基づいてなされるかぎりそれを重要視するというのが我々の政策である」[3]からである。

この審査の結果、不当労働行為の成立が認められない時には、局委員会は、救済請求状棄却命令を発する。一方、その成立が認められる時には、「その者に当該不当労働行為を中止すること、並びにバックペイを伴いもしくは伴わずに被用者を復職させることをも含めて、本法の政策を実効あらしめるような積極的行為(affirmative action)をなすことを要求する命令を発」[4]する。[5]もっとも、局委員会の命令には自力執行力がないので、それを強制するためには、NLRBは、連邦控訴審に執行力付与の申請をしなければならない。一方、局委員会の命令(棄却命令も含む)により自らの利益が害された者も、執行力付与の申請を待つことなく、命令の取消し訴訟を連邦控訴審に提起しうる。ただし、事務総長はなしえない。これ以降が命令の司法審査の過程となる。これは節をあらためて論じることにしたい。

(1) 三条(b)、R. R. § 102. 50.
(2) R. R. § 102. 50.
(3) Standard Dry Wall Products, Inc., 事件。91 NLRB 544 (1950) at 545. 局委員会は、続けて次のように裁定している「したがって、すべての関連する証拠を比較衡量した結果、審問官の判断はまったく正しくないと思われる場合を除いて、我々は信憑性に関する審問官の判断をくつがえすことはない。」
(4) 一〇条(c)。
(5) 特別の事情がある場合には、局委員会は、裁定後においても再考慮(reconsideration)、再審問(rehearing)及び記録の再開(reopening of the record)をなしうる。R. R. § 102. 48. (d).

第二節　命令の司法審査

局委員会の命令に対する司法審査は、原則として連邦控訴審でなされる。命令により自己の利益が侵害された者は、当該命令の取消訴訟を提起しうる。また、命令には自力執行力がないので、NLRBは、それを強制するためには連邦控訴審に対し執行力付

与の申請をしなければならない。それが認められて始めて当該命令に強制力が付与され、命令違反が裁判所侮辱を構成することになる。

ところで、命令に自力執行力が欠除するという命令の迅速な履行を阻害する措置は、なにゆえとられたのであろうか。[1] その理由はそれほどあきらかにされてはいない。被申立人をしてあくまで「任意履行」をさせる趣旨であろうか。[2] この点については、行政訴訟が提起されると救済命令の確定が遮断される日本法上の処理と一脈通づるところがあると思われる。これは、極めて興味深い問題であるが、ここではこれ以上立入らず他日あらためて論ずることにしたい。[3]

さて、命令の司法審査の手続は、ワグナー法、タフト・ハートレー法を通じて大きな変更をみない。ただ、タフト・ハートレー法は、迅速な事件処理が特に必要とされる事案に対処するために緊急救済制度を創設した。本節では、まずこの制度から検討していきたい。

(1) 創設当時のFTCの命令には自力執行力がなく、その強制のためには裁判所に執行力付与の申請をする必要があった（一九一四年のFTC法）。しかし、その後一九三八年のウイラー・リー（Wheeler-Lea）法により自力執行力が認められるにいたった。NLRBの命令の効果的実施の問題の解明のためには、ウイラー・リー法成立までの経緯が有益な示唆を与えると思われる。

(2) 我国の労働訴訟上頻繁に利用される「任意の履行に期待する仮処分」と同じ目的をもつといえないことはない。この点につき、萩沢前掲論文三八頁は「任意履行にまかしたほうが流動的な労使関係というものはけっきょく円満に解決する」と指摘している。この指摘は不当労働行為の処理にも同様にあてはまるであろう。

(3) 多くの論者が立法論として命令に自力執行力を認めるべし、と提唱している。たとえば、Bartosic, op. cit., pp. 664—665. Rothman, op. cit., pp. 712—713. 等。

第一款　緊急救済制度

緊急救済制度は、通常の執行手続によっては不当労働行為を効果的に中止しえない事案につき、迅速な救済をなすためにもうけられたものである。[1][2] これは、労働組合のある種の不当労働行為（一〇条(1)）や迅速な事件処理が特に必要とされる不当労働行為（一〇条(j)）の事案において、命令が出される以前にNLRBが連邦地裁に当該行為の差止を求め、地裁が適当な差止命令を発布することによってなされる。

ところで、この一〇条(1)と一〇条(j)上の差止命令は、緊急救済措置との点では同一の性格を有するが、その規制の対象となる不当労働行為類型や手続が大きく異なっているので、ここでは個別に論ずることとした。

(1) Bureau of National Affairs, The New Labor Law. (1947) p. 65.

(2) 緊急救済制度は、迅速な救済によって爾後の違反行為を防止すること（一般予防）を目的とする、といわれる。Note, "The Role of the Temporary Injunction in Reforming Labor Law Administration." Columbia Journal of Law and Social Ploblems, vol. 8 (1972) p. 578. (以下 Note-The Role と引用する)。

(一) 一〇条(1)上の差止命令

労働組合のある種の不当労働行為がなされているとの申立があり、調査の結果、地方法務官が申立を相当と認め、救済請求状を出すべしとの結論に達したならば、地方法務官は、「適当な差止命令による救済 (appropriate injunctive relief)」の申請を連邦地裁に対しなさなければならない。申請するか否かについての裁量の余地はない。この強制的差止命令の対象となる不当労働行為類型は、八条(b)(四)(A)・(B)・(C)違反行為（使用者団体への加入強制や不当な認証を要求するスト等）、八条(b)(四)違反行為（認証を不当に要求するピケ）、八条(e)違反行為（ホットカルゴ協定）である。また八条(b)(四)(D)違反（仕事の割当てを不当に要求するスト）の申立があり、上述の救済が適当と思われる時にも、地方法務官は、差止命令の申請をしなければならないとされている。そして、これらの申請をうけて、裁判所は、正当且つ適切 (just and proper) と思われる差止命令による救済や暫定的制止命令 (temporary restraining order) を発布することになる。

以上のように、一〇条(1)の規定は、上述の不当労働行為類型につき、それを迅速に救済することをＮＬＲＢに強く要請している。そして、この要請は、調査の際、当該類型の不当労働行為を優先して処理すべきであるとの規定[1]にも明瞭にあらわれている。もっとも、運営の実際はこれらの諸規定の構想どおりではなく、地方法務官による差止命令の申請は必ずしも迅速になされてはいない、といわれる。というのは、「組合が任意に当該行為を中止し、それを再開するおそれがないと思われる時には、一〇条(1)上の差止命令を申請するかわりに任意解決の努力をすべきである」との政策をＮＬＲＢが採用しているからである。[2] すなわち、任意

解決の試みを前置するがゆえに事件処理が遅滞するわけである。たしかに、事件の背景や内容の相違をまったく無視して一〇条(1)の対象となるあらゆる事案につき、差止命令を即座に申請することは不適当であろう。場合によっては、事件処理を不必要にこじらす可能性もある。したがって、事案の円満な解決をある程度重視するならば、NLRBのとっている措置は、必ずしも不適当だとはいいきれないであろう。(3)

差止命令の申請がなされたならば、連邦地裁は、地方法務官にとって不当労働行為の存在を信じるにつき相当な事由が存するか、また、暫定的救済をなすことが、適切かを判断する。そして双方の要件が満足された時にのみ差止命令を発布する。(4) この判断は、命令の司法審査手続（一〇条(a)～(d)）上の判断を拘束することはない。(5)

なお、一〇条(1)上の差止命令は、NLRBの裁定が下されるまで効力が継続し、当該命令違反は、裁判所侮辱を構成することとなる。

(1) R. R. § 102. 95.

(2) Note-The Role, op. cit., p. 583. (NLRB Field Manual § 10230) その外に、調査自体に時間がかかること及び連邦地裁判事が違反の明白な立証を求めることも差止命令の申請の遅延原因であると指摘されている。p. 579.

(3) かように、迅速な事件処理の要請と「任意」解決の要請を両立させることは極めて困難である。これは、日本法に関しても当然いえる。

(4) Building and Construction Trade Council v. Alpert, 302 F. 2 d 594, (CA 5, 1962) は、一〇条(1)の手続については、ノリス・ラガーディア法の制約をうけない、と判示している。なお、ノリス・ラガーディア法の内容については、高島良一「ノリス・ラガーディア法の解説」比較労働法研究会編『米国労働差止命令』（一九五〇年）所収が詳細である。

(5) この点は次のような事案で問題となった。元請の被用者が元請をして下請との取引を停止させるためにストをなした。そのストが八条(b)(4)(A)に該当するとして一〇条(1)上の差止命令発布の申請がなされた。しかし、地裁は、組合のストは州際通商に影響を与えないとの理由で申請を却下した。Sperry v. Denver Building and Construction Trade Council 77 F. Supp. 321 (1948). その後、NLRBは、組合の当該行為を不当労働行為と認定し、さらに執行力付与の申請をした。この時点で、地裁の判断によって論点が既判事項（res judicata）になるかが争われ、Burton 判事は、本文のように判示した。NLRB v. Denver Building

and Construction Trade Council, 341 U. S. 675 (1951) at 682.

(二)一〇条(j)上の差止命令

地方支局長は、救済請求状の発布後、迅速な救済が「特に」必要とされる事件につき、適当な暫定的救済 (temporary relief) もしくは制止命令 (restraining order) を発布するよう連邦地裁に申請しうる。もっとも、その権限は地方支局長の完全な裁量に委ねられているわけではない。この申請には局委員会の承認が必要とされる。この限度で局委員会は告発権限をも行使しているわけである。[1] かような申請がなされたならば、裁判所は「正当且つ適切 (just and proper)」と思われる差止命令を発布することとなる。[2]

以上の一〇条(j)上の手続を前述した一〇条(l)上の手続と対比すれば次の点に特徴があるといえよう。①申請するか否かの判断が局委員会によってなされる。②その時期は、救済請求状発布後である。③緊急の処理が必要とされるあらゆる不当労働行為類型に適用される。

ところで、一〇条(j)は、いかなる場合に局委員会は差止命令の申請をすべきか、また、連邦地裁はいかなる場合に差止命令を発布すべきか、についてなんらの定めもしていない。さらに、この点についての立法意図も極めて不明確である。[3] したがって、多くの紛争が生じている。特に、司法審査の範囲については激しい論議がたたかわされているところである。

さて、この一〇条(j)の規定は、迅速な事件処理という点においては日本法上の「緊急命令制度」とそれなりに類似した目的・手続を有しているといえよう。それゆえ、アメリカ法上の処理は、日本法上のそれに有益な示唆を与えてくれると思われる。そこでここではこの問題をやや詳細に論ずることとした。なお、主要な論点たる「司法審査の範囲」の問題にはいる前に、まず、NLRB内部における処理の実態につき検討をくわえておきたい。

(1)NLRBの内部手続

NLRBは、一〇条(j)の差止命令の申請を迅速且つ統一的に処理するためにガイドラインを設け、地方支局長は以下の諸事項を考慮して申請するか否かを決定すべしとしている。[4]

①違反があきらかか。

②重要な企業の閉鎖によって公益に異常な衝激を与えるか。

③不当労働行為が地域的に広範囲にわたり公けの関心を集めているか。

④通常の救済手続では現状回復が不可能であるような特別な問題を含んでいるか。
⑤NLRBの手続無視が悪質な態様によってなされているか。[5]
⑥違反の継続的性格ゆえに申立人に不当な負担を負わせているか。
⑦不当労働行為が繰りかえしなされる性質か。
⑧地方当局の手に負えない暴行がなされたか。
⑨救済請求をなす時機が適切か。

もっとも、以上はあくまでも「ガイドライン」にすぎない。また、その内容自体もそれほど明確なものではない。[6] したがって、現実には、統一的且つ迅速な事件処理が行なわれているとは必ずしもいえない状態である。このことは、地方支局長によって承認を求められた事案の圧倒的多数が局委員会の承認をうけえなかったことにもあらわれている。[7] さらに、次のような手続上運営上の欠陥も、事件処理を遅延させる原因となっている。[8] 結局、一〇条(j)の構想が十分には実現されていないのが実情であろう。①差止命令の申請をするか否か、及びいかなる申請をするか、の決定権限がワシントンに集中している。[9] ②地方法務官は、すでに提出された宣誓供述書(affidavits)によらず、自ら事件を再調査して局委員会の承認を求めるか否かを決定する。③申請がなされる以前に任意解決が試みられる。

以上のようにNLRBの内部手続には種々の欠陥が見い出されている。そこで、これらの是正を目的とした諸々の改革案が提唱されている。たとえば、迅速な事件処理のために地方支局長が独自の判断で申請しうるようにすべき、[10] とか、また、拘束力のある明確なガイドラインを議会が設定すべきとか、[11][12] の主張である。しかし、これらの提案はいまだに現実化されてはいない。

(2)司法審査の範囲

NLRBにより適当な差止命令の申請がなされたならば、連邦地裁は、正当且つ適切な差止命令を発布する。とはいえ、一〇条(j)は、いかなる場合に差止命令を発布すべきかについてなんらの定めもしていない。そこで、この点につき激しい論争がなされるにいたった。とりわけ、マクロード対GE事件(後述)で地裁と控訴審が差止命令発布の「要件自体」につき異った見解をあきらかにしたことから論争的状況が生じた。[13] それ以前には、その「要件自体」が争点となったことは少なかったといわれる。[14] 裁判所としては、個々の具体的事案の妥当な解決を主要な役割としているので、要件自体にそれほどこだわる必要がなかったからであろ

う。

では、裁判所は、いかなる場合に差止命令を発布すべきであろうか、換言すれば、それが発布されるための要件はいかなるものであろうか。この問題については、一応三つの考え方が提唱されている。[15]「一応」との留保をつけたのは、以下の三つの考え方は、あくまでも個別事案との関連で主張されたものにすぎず、一般的な判断基準として主張された場合はごく少ないからである。

第一は、本条違反があると認めるにつき相当な事由の存在のみを要件とするものである（便宜上第一説とよぶ、以下同じ）。差止命令発布の「必要性」の判断は必ずしも必要とされない。この第一説をとっている裁判例はそれほど多くはない。また、たとえ外見は第一説をとっている裁判例であっても、事案を総合的に観察するならば、黙示的に差止命令発布の「必要性」を判断している場合が多いと思われる。[16] したがって、第一説をとる裁判例の多くは、実質的に以下の諸説に組み入れられよう。

第一説以外は、相当事由とともに差止命令発布の必要性をもその要件とする。そして、この必要性の程度如何で見解がわかれる。

第二説は、必要性の内容を緩やかに解し、差止命令による救済がなされなければ本法の目的が阻害される、もしくは、公益侵害が著しい時にその必要性ありとする。[17] これは、マクロード対GE事件[18]における地裁の立場である。地裁は、以下のように判示して申請を認容した。「一〇条(j)の救済は、局委員会の裁定や裁判所による執行という通常の手続きよりもより迅速な是正措置が必要とされるほど（不当労働行為の）公益に対する侵害が極めて大きい時にこそ適切で且つ利用可能である。本件は、国防や経済全体に実質的な影響を与える巨大且つ基幹の企業に関するので明確にその場合に該当すると思われる。」[19] 本件につき評釈を書いている論者の多くは、この見解に賛同している。[20]

一方、第三説は、必要性をより厳格に解する。すなわち、差止命令が発布されなければ現状を維持しえず、また、回復不可能な損害を回避しえない場合にのみその必要性あり、とする。[21] これは、マクロード対GE事件の控訴審の立場であり、差止命令に関するエクィティ上の諸原則に最も忠実である。[22] 同裁判所は、「NLRBは、差止命令が現状維持と回復不可能な損害（irreparable harm）を防ぐために必要であることを示していない」[23]と判示して申請を認めなかった。

ところで、この第三説に対しては次のような鋭い批判が第二説

を支持する論者からなされている。その一は、エクィティ上の諸原則は、あくまで私人間の訴訟を処理するため、すなわち、私益の調整原理なので、公益の立場から不当労働行為を迅速に防止する一〇条(j)の解釈には適さない、[24] とする。その二は、不当労働行為防止の主要な役割をNLRBという独立規制委員会に委ねた以上、NLRBの裁量を重視し、裁量が濫用された場合にのみ裁判所がチェックすれば足りる、[25] とする。以上の批判は、理論的にかなり説得力があると思われる。

さて、この論争は、いまだに結着をみていないように思われる。というのは、マクロード対GE事件が当事者間で自主的に解決され、最高裁の判断が下されなかったからである。[26]

(1) 局委員会の承認が必要とされるにいたったのは一九五八年以降である。それ以前は、事務総長のコントロールをうけていたにすぎない。この点につき、Siegleは、局委員会が告発段階まで関与するのは権能分離に反するとして、一九五八年以前の手続に復帰することを主張している。Siegle, "Section 10 (j) of the National Labor Relations Act : Suggested Reforms for an Expanded Use." Boston College Industrial and Commerce Law Review, vol. 13 (1972) p. 459.

(2) 申立人は、差止命令申請手続を開始しえないばかりでなく、「参加」もしえない。Reynolds v. Marlene Industries Corp., 250 F. Supp. 722, (S. D. N. Y., 1966) at 723—724. は、その理由として、当該手続におけるNLRBのイニシアティブを重視している。

(3) Note, "The 10 (j) Labor Injunction : An Exercise in Statutory Construction." Washington Law Review, vol. 42 (1967) p. 1120, pp. 1122—1125.
(以下、Note-The (j) と引用する)

(4) House, Labor Subcommittee on the NLRB (1961) における事務総長の発言。Fusco v. Richard W Kaase Baking Co., 205 F. Supp. 465, (N. D. Ohio, 1962) at 478. からの引用。

(5) たとえば、選挙干渉やNLRBの認証を悪質な態様で無視することがこれに該当する。Siegle, op. cit., p. 462.

(6) Note-The Role, pp. 567—569.

(7) Siegle, op. cit., p. 461. は、具体的に次の数字をあげている。

年度	地方支局長からの承認要求件数	局委員会の承認件数
1962	143	11
1963	170	15
1964	141	18
1965	148	18
1966	212	17
1967	192	22
1968	190	16
1969	235	15
1970	191	17
総計	1622	149

(8) Note-The Role, pp. 569—570.

(9) 局委員会が地方支局長からの承認要求の是非と判断するのに平均三八日かかるといわれる。Note, "A Survey of Labor Remedies." Virginia Law Review, vol. 54 (1968) pp. 71—72. (以下、Note-Survey と引用する)

(10) Siegle, op. cit., p. 459.

(11) Rothman, op. cit., p. 712.

(12) たとえば、Note-The Role, p. 582. は、次の事案等については差止命令を発布すべきであると提唱する。
①組織化段階における八条(a)(3)もしくは八条(b)(2)違反事件。
②被用者に回復できない損害を与える差別的解雇。
③最初の交渉における悪質且つ明白な団交拒否。

(13) この問題は、前述したように、緊急命令を発布する際、裁判所はいかなる事項につき司法審査をすべきか、という日本法上のそれと極めて類似している。

(14) Note-The 10(j), p. 1122.

(15) Siegle, op. cit., pp. 473—482 ; Note-The Role, p. 568 注(108)参照。

(16) たとえば、この見解をとっているといわれる Johnston v. Evans, 223 F. Supp. 766, (E. D. North Carolina, 1963) は、該差止命令が現状維持に役立つことを強調している。at 769.

(17) たとえば、Angle v. Sacks, 382 F. 2 d 655, (CA 10, 1967) at 660.

(18) 〈事実〉International Union of Electrical, Radio and Machine Workers は、GEとの交渉をより効果的に遂行するために交渉委員会 (bargaining committee) を設置し、その中にGEと交渉関係を有する他の七組合の組合員を含ましめた。GEは、IUERMW以外の組合員を含むとの理由で該委員会との交渉を拒否した。そこで、IUERMWは八条(a)(1)及び(a)(5)に該当する不当労働行為であると申立てた。救済請求状の発布後、地方支局長は、一〇条(j)上の差止命令の発布申請をなした。

(19) McLeod v. GE Co., 257 F. Supp. 690, (S. D. N. Y., 1966) at 708.

(20) Siegle, op. cit., p. 482 ; Note, "Temporary Injunctions under Section 10 (j) of the Taft-Hartley Act." New York University Law Review, vol. 44 (1969) pp. 196—197. (以下、Note-Temporary と引用する)
なお、Note-Survey, p. 73. は、基準自体に関しては地裁の見解を支持している。しかし、本件は新規の且つ複雑な事案なので本件に関するかぎり、控訴審の判断を妥当としている。

(21) Note-The 10 (j), p. 1127. は、この説を支持する。

(22) エクィティ上の諸原則については、柳川俊一「英米法に

おける仮処分（Injunction）の研究」司法研究報告書九輯二号（一九五六年）四五―六五頁をみられたい。

(23) McLeod v. G. E. Co., 366 F. 2 d 847, (CA 2, 1966) at 850.

(24) Siegle, op. cit., p. 477. 参照。

(25) Note-Temporary, p. 196.

(26) McLeod v. G. E. Co., 385 U. S. 533, (1967) at 534.

第二款　命令の執行

〔一〕命令の司法審査

ＮＬＲＢの命令には自力執行力が欠除しているので、ＮＬＲＢは、それを強制するために連邦控訴審に対し執行力付与の申請をしなければならない。(1) この申請をするか否かは、まったくＮＬＲＢの裁量に委ねられている。命令違反が継続しているからといって必ずしも申請をする必要はない。(2)(3) かといって、申立人が独自に当該申請をなすことも許されてはいない。(4) ＮＬＲＢの提起した訴訟への「参加」のみが許されているにすぎない。(5) これらの点にも、行政庁主導型で事件を処理するアメリカ不当労働行為制度の特質がはっきりと見い出されるであろう。なお、この問題の詳細は三章にゆずりたい。

一方、ＮＬＲＢの命令により自己の利益が害された者も、命令の取消訴訟を提起しうる。(6) 具体的には、命令の名宛人（被申立人）及び申立人（棄却命令の場合）が、それをなしうる。事務総長はなしえない。(7)

以上の一〇条(e)もしくは一〇条(f)による訴訟が提起されたならば、控訴審は、(8) 裁定の事実認定、法的判断及び救済請求状の適否につき独自に判断をくわえる。この審査において、当事者は、各々自らの見解を主張しうる。しかし、ＮＬＲＢの手続において主張しなかった事項を主張しえない。(9) 但し、特別な事情（extraordinary circumstances）がある場合には例外的に許される。また、証拠の追加についても制約がなされている。証拠が重要（material）であり且つＮＬＲＢの審問の際、それを提出しなかったことにつき合理的な事由がある場合にかぎり追加が許される。(10)

この司法審査の過程で主要な争点となるのは事実認定に関してである。事案の性質上当然といえよう。そこで、ここでは事実認定に対する司法審査のあり方を中心に検討をくわえる。

一〇条(e)は、「事実問題に関する局委員会の認定は、記録全体を考察した結果、実質的証拠（substantial evidence）により支持されている時には最終的（conclusive）なものとする」と定める。したがって、裁判所は、局委員会の事実認定が「実質的証拠」に

より支持されているかぎり、その認定をくつがえしえない。[11] 局委員会（もしくは行政法裁判官）の専門技術性（expertise）を重視するゆえである。[12][13]

もっとも、「実質的証拠」の内容は必ずしも明確でない。ここにこの点につき多くの訴訟が提起される原因があるといえよう。最高裁は、ワグナー法以来、数多くの判決を下し、[14] 次第にその内容をあきらかにしていった。その後、一九四六年に行政手続法一〇条(e)が制定され、[15] より厳格な司法審査が要求されるにいたった。また、タフト・ハートレー法もこの点につき若干の改正をなした。そこで、最高裁は、一九五一年のユニバーサルカメラ会社対NLRB事件で次のように判示し、より厳格な司法審査を要求した。「いままで裁判所は、局委員会の裁定の基礎となる証拠の実質性（substantiality of evidence）を、その認定に反する証拠もしくは反対の推定が可能な証拠を考慮することなく、その認定を支える証拠に基づいてのみ決定しえた。しかし、新たな立法（行政手続法一〇条(e)・引用者注）は、審査に関するかような理論をはっきり排斥し、そのような慣行をも禁止している。証拠の実質性を考慮する際、記録中にあるがまったく重視されていない証拠をも考慮しなければならない。これこそが、両法（タフト・ハートレー法、行政手続法・引用者注）の中で、裁判所は、全記録（whole record）を考慮しなければならない、と定められた趣旨である」。[16] 以上は、「ユニバーサルカメラルール」と称され、爾後の裁判のガイドラインになることが強く期待されていた。しかしこの「ルール」自体のあいまいさもあって、現実にはそれほど重要な役割を果たしていない、といわれる。[17] 本判決の実質的効果は、むしろ審査する判事の「心がまえ」や「姿勢」に与えた影響であった、と指摘されるほどである。[18]

たしかに、この種の問題につき、司法審査の明確な基準を一義的に定めるのは不可能に近く、司法審査は、事案毎の判断に委ねざるをえないであろう。その点では、実質的証拠法則とは、結局公正さ（fairness）の観点から司法審査をすべし、との要請にすぎないというジャッフェの指摘が当を得ているように思われる。[19]

ところで、裁判所は、上述した事実認定の外に、局委員会の法的判断及び救済命令の適否についても独自の判断をくわえる。そして、それに基づいて局委員会の命令の全部もしくは一部を執行する、修正して執行する、取消す判決を下す。[20] この判決は、継続的差止命令の性質を有し、その違反は裁判所侮辱を構成することとなる。また、場合によっては、上述の判決をなす以前に、正当

且つ適切（just and proper）と裁判所が思料する暫定的救済もしくは制止命令（temporary relief or restraining order）を発布することも可能である。一〇条(j)上の差止命令と同じ目的を有する措置といえよう。以上の差止命令については、ノリス・ラガーディア法の適用がないことはいうまでもない。[21]

(1) 一〇条(e)。
(2) Stork Restraunt, Inc. v. McLeod, 312 F. 2 d 105, (CA 2, 1963) at 106.; NLRB v. Pool Mfg. Co., 339 U. S. 577, (1950) at 583. 但し、傍論。
(3) 申請すべき時期については明確なタイムリミットは存しない。たとえば、NLRB v. Todd Co. Inc., 173 F. 2 d 705, (CA 2, 1949) では、裁定後一年三ケ月経過後の申請を違法ならずとしている。
(4) American Newspaper Publishers Ass'n v. NLRB, 190 F. 2 d 45, (CA 7, 1951).
(5) International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers v. Scofield, 382 U. S. 205, (1965).
(6) 一〇条(f)。
(7) MuCulloch & Bornstein, op. cit., p. 92.
(8) 命令の再審査が連邦地裁ではなく控訴審に委ねられた理由については、本稿一五四〇頁注(3)をみられたい。
(9) 一〇条(e)。
(10) 一〇条(e)。
(11) 実質的証拠法則については、以下の文献等を参照されたい。
　猪俣幸一「実質的証拠—行政委員会審決の司法審査の範囲」法曹時報三巻六号（一九五一年）。
　和田英夫「司法審査の限界と実質的証拠の理論」公法研究八号（一九五三年）。
　西岡久輔「行政庁の事実認定と実質的証拠」佐賀大法経論集六巻一・二号（一九五九年）。
(12) NLRB v. Ogle Protection Service, Inc., 375 F. 2 d 497, (CA 6, 1667) at 500. は、「一般的にいって、証言の信憑性は、審問官や局委員会が決定すべき事項である」と判示している。
(13) 事実認定は陪審員の判断に委ねるというコモンロー上の原則もこの「実質的証拠法則」と深く関連する、といわれる。Stern, "Review of Findings of Administrators, Judges and Juries." Harvard Law Review, vol. 58 (1944) p. 73.
(14) たとえば、Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 U. S. 197, (1938) at 229. は、「合理的に思考する人がその結論を支持するに充分であると認めるであろうところの適

切な証拠」とし、また、NLRB v. Columbia Enameling & St. Co., 306 U. S. 292, (1939) at 299. は、「そこから係争事実が合理的に推断されうるような、事実の実質的基礎を提供する証拠」と判示していた。

(15) 同条は、審査の範囲につき定め、その末尾で「裁判所は、右の決定をするにあたっては記録の全部又は当事者が援用する部分を審査し、結果に影響する瑕疵の法則を充分に考慮しなければならない」と規定している。

(16) Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U. S. 474, (1951) at 487—488.

(17) Morris ed., The Developing Labor Law. (1971) p. 883.

(18) Jaffe, "Judicial Review : Substantial Evidence on the Whole Record." Harvard Law Review, vol. 64 (1951) p. 1236.

(19) ibid., p. 1239.

(20) 一〇条(e)。

(21) 一〇条(h)。

〔二〕裁判所侮辱手続

控訴審により執行力付与の申請が認められたならば、局委員会の命令に強制力が付与されるにいたる。すなわち、当該命令＝判決違反は、裁判所侮辱[1][2]を構成し、違反者は、拘束され、もしくは罰金が課せられる。これが命令違反に対する直接的サンクションである。

裁判所侮辱手続開始の前提として、命令違反の有無を調べるのは、地方支局の任務である。そして、その調査結果に基づいて、事務総長[3]が侮辱手続を開始する。その手続の開始については、局委員会の承認が必要とされる。もっとも、局委員会の関与は「承認」だけに限定され、自らが手続を開始することは許されてはいない。その本来の任務が準司法的なものに限定されているからである。また、申立人自身も、独自に手続きを開始しえない[4][5]。不当労働行為の禁止があくまでも「公的」な立場からなされ、それによって保護されている権利が「公権」であるからに外ならない。なお、この問題の検討は三章でなす。

さて、事務総長により侮辱手続が開始されると、控訴審は、訴答により、または自ら事件を審理し、もしくは証拠を調べる特別主事(special master)を任命して、命令違反の有無を調べ[6]、その結果に基づいて適当な措置をとる。通常、まず、違反行為の中止もしくは命令内容の履践を要求し、それにも従わなければ民事侮辱として罰金を課す場合が多いといわれる[7]。

以上が裁判所侮辱手続の概略である。では、運営の実際はどう

か。この点を詳細に論じたバートシック（Bartosic）とラノフ（Lanoff）は、当該手続は十分利用されるにいたっていない[8]とし、その理由として以下をあげる。[9]

第一は、機構上の欠陥。その一として、侮辱手続を履行する専門職員の不足があげられる。すなわち、当該手続を専門に取り扱う控訴審課（Appellate Court Branch）中の侮辱手続係（Contempt Section）には二名（一九七二年次）の監督的職員（supervisors）しか配置されていない。彼らは、事件があるたび毎にＮＬＲＢの職員を訴状作成官（briefing attorney）として任命し、彼らをして手続を開始させしめる。その際、相手側職員の同意が必要とされるが、職員の多くは、担当している仕事にさしつかえるとの理由で容易に同意しようとしない、といわれる。かように、専門職員数が非常に少なく、さらに、その不足を補う体制も不十分である点に、迅速な手続開始を阻害する原因があるとされる。その二として、局委員会自体が当該手続を独自に開始しえないことがあげられる。局委員会の権限は、手続開始の「承認」だけに限定されており、事務総長の不作為（手続を開始しないこと）を有効にチェックしえない。したがって、事務総長と局委員会の見解が対立した場合などには、命令の迅速且つ効果的な履行が阻害される可能性があるわけである。

第二は、侮辱手続上の欠陥。その一として、立証の問題があげられる。局委員会が不当労働行為の認定をする際に要求される証明の程度は、証言の優越（preponderance of testimony）で足りるとされる。一方、侮辱手続上要求される証明の程度は、それ以上に「明確且つ説得力のある証明（clear and convincing proof）が必要とされる。罰金等を課す前提であるがゆえの措置である。かように侮辱手続においてより厳格な証明が必要とされるということは、この時点で「不当労働行為」として認定されない事案がありうることを意味する。[10]これは、命令の効果的な履行を大いに阻害する原因といえよう。その二としては、侮辱手続において局委員会の専門技術性が十分生かされないことがあげられる。[11]これは、その一としてあげた事項とも関連する。裁判所は、当該手続において、ＮＬＲＢにその判断を委ねた方がよいと思われる問題たとえば、バックペイの額や復職の内容等までも「独自」に判断しなければならないわけである。[12]行政委員会制度を設置した趣旨がこの点においてはまったく生かされていないといえよう。

以上のような諸々の欠陥ゆえに、裁判所侮辱手続を介して命令を強制することは必ずしも満足のいくものではない、と思われ

る。しかし、この点を強く批判する論者はほとんどいないようである。アメリカ社会における裁判所の地位の高さゆえであろうか。前述したように「任意履行」を重視するがゆえであろうか。ともあれ、この問題の検討は今後の課題としたい。

(1) 裁判所侮辱については、伊藤正己『裁判所侮辱の諸問題』(一九四九年) 及び時国康夫「アメリカ連邦裁判所における差止命令違反の制裁『仮処分の研究(下)』所収 (一九六六年) を参照されたい。

(2) 裁判所侮辱には、民事侮辱 (civil contempt) と刑事侮辱 (criminal contempt) がある。両者の相違については、Moskovitz, "Contempt of Injunctions, Civil and Criminal." Columbia Law Review, vol. 43 (1943) p. 780. 以下をみられたい。

(3) S. P. § 101. 15.

(4) Amalgamated Utility Workers v. Consolidated Edison Co., 309 U. S. 261, (1940).

(5) もっとも、申立人は違反の事実を事務総長に通知することはできる。

(6) F. Bartosic & I. D. Lanoff, "Escalating the Struggle Against Taft-Hartley Contemnors." The Uni. of Chicago Law Review. vol. 39 (1972) p. 261. 現実には、自ら事件を審査する場合が多いといわれる。p. 262.

(7) ibid., p. 265.

(8) 下表にみられるごとく侮辱手続が開始される事案はごく少数であり、また、当該手続が開始されたとしても「侮辱」とされた事例は必ずしも多いとはいえない。ibid., pp. 257—258.

時期	訴訟提起数	侮辱された事例数	割合(%)
1938—1949	50	36	72
1950—1959	32	21	66
1960—1971	82	72	88

(9) ibid., pp. 277—279.

(10) ibid., p. 286.

(11) Fahy, "The NLRB and the Courts." Silverberg, ed. The Wagner Act : After Ten Years. (1945) p. 56.

(12) Bartosic & Lanoff は、特別主事として行政法裁判官、労働法・労使関係論の専門家もしくは専門の労働仲裁人を選任すべし、と提唱している。op. cit., pp. 289—290.

第三節 NLRBの機構

不当労働行為を禁止する役割は、行政委員会たるNLRBに委ねられている。これは、裁判所よりも行政委員会の方がより迅速且つ柔軟に事件を処理しうるからに他ならない。また、統一的処理にも適している。そして、そのためには、行政委員会の全職員が一体となって行動するのが好ましい。とはいえ、不当労働行為

の認定は、あくまでも準司法的権能であり、被申立人の手続上の権利が十分に保障さるべきこともいうまでもない。ここに、実効性ある政策施行と被申立人の権利をいかに調整すべきかの問題が生ずる。この要請に「機構的」にこたえたのが、同一行政機関内における告発権能と準司法的権能との「内部分離」の構想であった。NLRBは、この構想をほぼ完全に実現し、告発権能は事務総局に、準司法的権能は局委員会にそれぞれ排他的に委ねられている。[1] そして、この両機関の下に多くの部門を置いている。

以下がNLRBの機構のアウトラインである。本節では、この機構の概略について論ずる。

（1）　NLRBの内部分離構想については、本稿㈠五二二―五二五頁、五四三―五四五頁をみられたい。

〔一〕事務総局（Office of General Counsel）

事務総局の主要な権限は、不当労働行為の申立を調査し、その結果、違反ありと思料する場合に救済請求状を発布することである。また、審問の際には、不当労働行為の立証や事案に応じた救済請求をする。[1] さらに、命令遵守の有無を調査し、[2] 不遵守の場合には執行力付与の申請をし、その後も違反が継続していたならば裁判所侮辱手続を開始する。いわば、告発権能を行使している、といえよう。[3] そして、この権限は、前述した適法手続の見地から、原則として局委員会から完全に独立して行使されることが強く要請されている。[4] とりわけ、救済請求状発布（拒否）処分については、局委員会の審査はまったく及ばない。さらに、司法審査さえも認められてはいない。事務総局のこの権限は、極めて強力といえよう。したがって、それが濫用されるならば、申立人の「権利」を不当に侵害する可能性が大きい。なお、この問題については三章で検討したい。

ところで、事務総局のその他の主要な権限としては以下があげられる。[5]

第一は、緊急救済制度の実施に関する。すなわち、一〇条(l)及び(j)上の差止命令の発布申請を連邦地裁になす権限である。なお、前述のように、一〇条(j)の差止命令の申請に関しては、局委員会の承認が必要とされる。局委員会は、この限度であれ告発にも関与しているわけである。[6] 一方、一〇条(l)の差止命令に関しては、局委員会の承認は必要とされない。当該申請をするか否かにつき裁量の余地がないからである。

第二は、地方支局の職員（現地調査官・地方法務官・地方支局

長）の指揮監督である。統一的な政策実施のためである。なお、準司法的権限を行使する行政法裁判官及び局委員会委員の法律補佐官（legal assistant）は、当然のようにその指揮監督の対象とはならない。

第三は、九条の規定にしたがってなす、交渉代表者の選出である。(7)

次に、以上の諸権限を行使する事務総局の各機関について検討をくわえる。

事務総局の長は事務総長であり、後は、大統領により四年の任期で任命される。その任命には上院の承認が必要とされる。(8) そして、彼の下に以下の各部門がおかれている。(9)

まず、政策実施に関連するもの。

①運営管理部（Division of Operations Management）。現地での事件処理を監督、調整する。また、より効果的な処理システムの開発・研究をなす。

②助言（Advice）部。新しいもしくは複雑な論点につき、地方支局に指針を与える。また、種々の研究活動もなす。

③異議申立処理室（Office of Appeal）。救済請求状発布拒否処分に対する異議申立を処理する。

④執行訴訟（Enforcement Litigation）部。控訴審における執行及び取消訴訟でＮＬＲＢを代表する。また、裁判所侮辱手続を開始、遂行する。

さらに、内部運営に関するものとしては、⑤管理（Administration）部がある。これは、予算配分、人事管理等をなす。

また、全国三一ヶ所に地方支局が設置されている。地方支局は、地方支局長、地方法務官及び現地調査官を中心に構成される。圧倒的に多くの事件がこの地方支局段階で処理されていることは前述のとおりである。

（1）三条(d)。

（2）命令が現実の労使関係にいかなるインパクトを与えるかは、実務上及び理論上極めて興味深い問題である。しかし、この点に関する研究はほとんどなされていない、といわれる。Bernstein, "The NLRB's Adjudication-Rule Making Dilemma under the Administrative Procedure Act." Yale Law Journal, vol. 79 (1970) p. 578.

（3）もっとも、それはあくまでも産業平和の達成のため、と指摘される。Rothman, "Office of General Counsel of the NLRB." Labor Law Journal, vol. 12 (1961) p. 714.

（4）Gabriel は、事務総長は局委員会から完全に独立したものではないとし、以下をその理由としてあげている。

Gabriel, "The Role of the NLRB General Counsel." Labor Law Journal, vol. 26 (1975) p. 81.

①事務総長は、自らの立場が局委員会によって頻繁にくつがえされるのをおそれる。

②予算配分については局委員会に強い権限が認められている。

③一般的に、局委員会の委員長がＮＬＲＢ全体の長とみなされている。

④法の文言は「独立」である旨明確に定めているわけではない。

(5) その他の権限として、全国緊急事態の際、使用者の最終提案を労働者が受けいれるか否かに関する選挙の主宰があげられる（二〇九条(b)）。なお、「全国緊急事態」については、井上英夫「タフト・ハートレー法全国緊急事態条項の機能とその問題点」比較法学一〇巻一号（一九七五年）及び辻秀典「Donald E. Cullen, National Emergency Strikes.（紹介）」政経論叢二四巻二号（一九七四年）をみられたい。

(6) 裁判所侮辱手続の開始についても局委員会の承認が必要とされている。

(7) この権限は、一九四七年八月に局委員会から事務総長に委託された。13 th Annual Report of NLRB. p. 9.

(8) 3条(d)。

(9) 一九七二年七月に組織変更がなされて本文のような組織となった。MuCulloch & Bornstein, op. cit., p. 80. それ以前は、訴訟（Litigation）部、運営（Operations）部及び管理部から構成されていた、といわれる。Silverberg, op. cit., p. 31.

〔二〕局委員会（Board）

局委員会は、不当労働行為の認定及びそれに基づいた救済命令の発布をその主要な権限とする。準司法的権限を行使するわけである。[1] なお、団交代表の選出手続に関しては、地方支局長の処分（交渉単位の決定・交渉代表者の認証）に対する再審査をなす権限を有する。[2]

局委員会の構成は、四名の委員と一名の委員長よりなる。彼らは、大統領により任命され、[3] その任命には上院の承認が必要とされる。[4] 任命方法については事務総長のそれとまったく同一である。ただ、任期については五年であり、事務総長のそれより一年長い。そして、各委員会毎に二〇数名の法律補佐官が配属されている。これは、少数の委員が数多くの事件を迅速に処理するための不可欠な措置である。ところが、個々の委員毎に法律補佐官が配属されていることから、法律補佐官相互間での仕事の重複が多

くなり、それが事件処理遅延の主要な原因となっている、と指摘されている。[5] しかし、この問題に対する有効な対策はいまだ提唱されていないようである。[6]

さて、法律補佐官以外に局委員会の仕事を補佐するものとしては以下の機構等があげられよう。[7]

①事務長室（Office of Executive Secretary）。処理事件の順位、事件配分、全委員による協議会の準備等裁定が円滑且つ迅速になされるための措置をなす。

②法務官（Solicitor）室。法的問題及び政策問題につき局委員会に種々の助言をなす。

③情報（Information）部。NLRBの事件処理の実態に関する種々の情報を公開する。

④行政法裁判官部。行政法裁判官に事件配分をする。

(1) とはいえ、局委員会が告発段階にまったく関与していないわけではない。前述のように、一〇条(j)上の差止命令の発布申請及び裁判所侮辱手続の開始については、当該措置の「承認」という限度であれ、やはり関与しているとみられよう。

(2) R. R. § 102. 67.

(3) 局委員会は、しばしば当該委員会の委員の多くを任命した大統領の名前を付してよばれる。たとえば、Eisenhower Board とか Kennedy-Johnson Board とかである。Graham は、NLRBが準司法的権限を行使しているにもかかわらず十分先例を遵守しない理由として、委員が自分を任命した政権の政策を自らの裁定に反映するがゆえ、と指摘している。Graham, "How Effective Is The National Labor Relations Board?" Minnesota Law Review, vol. 48 (1964) p. 1043.

(4) 三条(a)。なお、委員の任命の際、当該人物が労使双方にうけいれられるかが十分考慮され、さらに、その任命にあたっても十分な根回しがなされている。MuCulloch & Bornstein, op. cit., pp. 113—114.

(5) W. P. Murphy, "The National Labor Relations Board -An Appraisal-," Minnesota Law Review, vol. 52 (1968) p. 833.

(6) 法律補佐官の制度は、ワグナー法期のNLRBが採用していた「審査課（Review Section）」のかわりに設置されたものである。法律補佐官の相互の仕事の重複を避けるためには、やはり審査課類似の制度が必要となろう。そうなれば、委員ではなく審査課自身が実質的な裁定を下す、という批判が再現するであろう。

(7) Silverberg, op. cit., pp. 30—32.