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（三）（完）－ＮＬＲＢの手続からの考察－
Author(s)	道幸, 哲也
Citation	北大法学論集, 27(2), 67-103
Issue Date	1976-11-11
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16209
Type	bulletin (article)
File Information	27(2)_p67-103.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（三）（完）

――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
　第三節　ＮＬＲＢの機構（以上、二六巻四号）
第三章　申立人の手続上の「権利」をめぐる判例理論（以下、本号）
　第一節　裁判所に直接救済を求める「権利」

第二節　NLRB手続上の「権利」
第一款　救済請求状発布拒否処分を争う「権利」
第二款　任意解決時における「権利」
第三節　命令の執行に関する「権利」
結　語

第三章　申立人の手続上の「権利」をめぐる判例理論

NLRBの手続全般及びその機構の概略については、すでに、一、二章において検討した。そこでは、被申立人の手続上の権利と行政規制の効率性をいかに調整するか、が主要な論点であった。同時に、申立人の手続上の権利についても簡単に論じておいた。それによって、申立人の手続上の権利がNLRBの全手続（命令の執行も含めて）中、いかなる位置を占めるかがあきらかにされたと思われる。そこで、本章においては、以上の予備作業をふまえて申立人の手続上の権利をめぐる判例理論の考察にはいりたい。その際、裁判上争われた以下の論点を中心に検討することとする。

「判例」理論という所似である。

まず第一は、NLRB手続上の「権利」に関する。具体的には、救済請求状発布拒否（申立却下）処分を争う「権利」及び任意解決（settlement）時に審問（hearing）の開催を要求する「権利」についてである。第二は、命令の執行に関する「権利」[1]についてである。具体的には、申立人は、執行力付与の申請や裁判所侮辱手続の開始を独自の立場でなしうるか、それが認められないとしたら、それらの手続に「参加」しうるか、の問題である。

さらに、我国の不当労働行為制度との対比を鮮明にするために、不当労働行為からの救済を直接裁判所に訴求しうるか、の問題もここで論ずることとする。というのは、この問題が主要な争点となった事案においても、不当労働行為制度で保護される「権利」の性質が正面から論じられたからである。

（1）　一〇条(f)は、「申立てられた救済の全部もしくは一部を認める又は棄却する（denying）NLRBの最終的命令によって自らの利益を害された者はだれでも」司法審査を訴

求しうると定めている。したがって、申立人が棄却命令の取消を訴求しうることは解釈上疑義はない。

第一節　裁判所に直接救済を求める「権利」

不当労働行為によって自らの利益が害された者は、当該行為の差止もしくはそれを理由とする損害賠償等を裁判所に直接訴求しうるであろうか。日本法的な表現を使えば、不当労働行為禁止規定は、行政救済の基準であるとともに「私法上」の規範でもあろうか。これが本節の論点である。(1) この問題の検討は、理論上極めて重要なばかりでなく、実務上も大きな意義を有すると思われる。つまり、NLRBの手続がまったく行政庁主導型で運営されているので、裁判所による直接救済が認められなければ、申立人の利益を直接に保護する法的手続がまったくないことになるからである。(2)

ところが、現実にはこの問題はまったく論争的状態になってはいない。不当労働行為の禁止はあくまでも行政規制との関連で把握されており、この点を疑問視する論者はほぼ皆無といってよい。ただ、タフト・ハートレー法成立直後にこの問題が正面から論じられた二、三の事案があるにすぎない。そこで、本節ではこの事案を中心に検討をすすめたい。なお、タフト・ハートレー法とほぼ同一の目的を有するといわれる鉄道労働法についても類似の問題が生じているので、あわせて論じておくことにする。

(1)　ここでは、タフト・ハートレー法八条違反との理由だけで直接裁判所に救済を求めうるかの問題だけをあつかう。Cox の指摘する次のような事例は本稿の対象外である。「NLRBは、組合のオルグを打ちのめすという不当労働行為に対して救済をなす。しかし、州も暴行を告発し、不法行為の損害賠償を認めることができる。というのは、打ちのめすことの州法上の不法性は、それが組織化をめぐる紛争の過程から生じたとしてもそれによって影響をうけることがないからである」。Cox, "Federalism in the Law of Labor Relations." Harvard Law Review, vol. 67 (1954) p. 1322.

(2)　もっとも、タフト・ハートレー法三〇三条は、八条(b)(4)に該当する不当労働行為（組合による二次的ボイコット等）についてだけは、それによって損害をうけた者は、加害組合に対し直接損害賠償を請求しうると定めている。本稿の対象となるのは、かような明文の規定を欠く場合の処理である。

〔一〕　タフト・ハートレー法上の事案

不当労働行為によって自らの利益を害された私人は、裁判所に

対して直接不当労働行為からの救済を求めうるか、が正面から争われたのは、タフト・ハートレー法成立直後の以下の二つの事案においてである。

第一は、全米繊維労働組合対アマゾン紡績工場会社事件である。本件は、不当な団交拒否の差止及びそれを理由とする損害賠償が訴求された事案であり、連邦地裁と控訴裁判所の判決がきわだった相違をみせている。

まず、原審は、次のように判示して実質的に原告の請求を認容した（より正確にいえば被告の棄却申請（motion to dismiss）[1]を認めなかった[2]）。「ワグナー法下においては、行政的救済が唯一の救済であった。しかし、タフト・ハートレー法下においては唯一の（exclusive）ということばが削除されたことによって救済方法の幅が広げられた。議会には法律家、それも有能な法律家がいる。彼らは、権利あるところに救済があり、連邦裁判所が連邦上創設されたあらゆる権利（federally created right）を実施しうる権限を有していることを知っている。通商に影響を与えるところの、被用者の団結し、自らを代表する代理人や組合を自由に選出し、且つ、使用者に対し当該代理人との団交を要求する権利は、実体的権利（substantial right）と思われる。それは、労働組合の立場に強い影響を与える。もし、労働組合が労働者の立場を改善しえないならばそれを結成する意味はないであろう。私の見解によれば、タフト・ハートレー法は、労働組合によって執行されうる私権（private right）（傍点、引用者、以下同じ）を明確に定め、連邦裁判所とNLRBがともにその権利を保護し承認するための機関である[3]」。

一方、控訴審は、次のように判示して原判決を破棄差戻した。「NLRAの立法史及びNLRAに関する決定から、同法の目的が『団交に関する連邦法を処理する単一且つ最高の（paramount）行政もしくは準司法機関を創設すること』であったこと、同法の下で執行されうる権利は個別事案に応じでNLRBにより決定されたものだけであること、及び連邦裁判所はNLRAが定めた不当労働行為を差止命令もしくは他の方法によって救済する権限を有しないことは、それぞれまったく疑問の余地がない[4]」。そして、ワグナー法に関するこの見解は、タフト・ハートレー法によって「唯一の」との用語が削除されたとしても変更をみない。というのは、タフト・ハートレー法の立法史を詳細に検討するならば、当該削除は、同法一〇条(1)・(j)[5]、二〇八条[6]及び三〇三条[7]により明文でもって地裁も直接不当労働行為からの救済を一定程度担うと

されたゆえの措置であるからに外ならない。[8] それは、一般的に連邦裁判所を不当労働行為の救済機関とする趣旨ではない。

第二の事案は、国際沖仲士・倉庫労働組合対サンセットライン・トウェイン会社事件である。本件も不当な団交拒否の差止と当該行為を理由とする損害賠償が訴求された事案である。連邦地裁は、次のように判示して被告の棄却申請を認容し原告を敗訴せしめた。「タフト・ハートレー法による改正以前において、NLRAは、私人（private parties）によって執行されうる私権を認めていなかった。むしろ、NLRBによってのみ執行されうる公権のみが認められており」、[9] これは改正後も変更をみない。[10]

さて、以上の諸判決、[11] とりわけ第一の事案の控訴審の判決[12]によって、私人が直接裁判所に不当労働行為からの救済を訴求しえないことがあきらかになった。その後、この問題が正面から論じられた事案はみられない。また、かような判決に積極的に疑問を呈する論者もほとんどいない。[13] したがって、以上の判決内容は、すでに確立した判例理論とみなすことができよう。

たしかに、不当労働行為制度が「人権」レベルで把握されず、また、不当労働行為の救済を排他的にNLRBだけに委ねた議会の意図が明確ならば、以上の判例理論をとりたてて批判することはできないであろう。当該政策の実施方法はあくまで「立法政策」の問題にすぎないからである。その点では、団結権、団交権を憲法上の「人権」レベルで把握し、そこから議論をすすめる我国とは、まったく事件処理のアプローチが異なるといえよう。

(1) 被告は、その理由として以下をあげている。①裁判所は原告につき管轄を有しない。②裁判所は本件事案につき管轄を有しない。③原告の最初の訴答（complaint）は、救済が認められるべき権利（claim）につき述べていない。

(2) 本判決後、同裁判所は、原告の請求を認容して暫定的制止命令（temporary restraining order）を発布している。

(3) Textile Workers Union v. Amazon Cotton Mill Co., 76 F. Supp. 159, (M. D. North Carolina, 1947) at 162.

(4) Amazon Cotton Mill Co. v. Textile Workers Union, 167 F. 2 d 183, (CA 4, 1948) at 186.

(5) 同条については、本稿(二)七四六―七五四頁をみられたい。

(6) 同条は、国家緊急事態に連邦地裁がストやロックアウトを禁止しうる旨定めている。

(7) 同条については、二三九頁注(2)参照。

(8) 167 F. 2d 183 at 187.

(9) International Longshoremen's & Warehousemen's Union v. Sunset Line & Twine Co., 77 F. Supp. 119, (N. D.

California, 1948) at 121.

(10) ibid., at 122.

(11) これらの判決がなされる以前に、労働組合相互間の紛争の事案でこの問題が論じられたことがある。その際、第七控訴裁判所は次のように判示していた。「(ワグナー)法により執行されうる権利は、個々の事案毎にNLRBにより認められた権利だけであることはあきらかであろう。権利が認められてもその執行の方法は同法の定めに従わなければならない。NLRBの措置とは独立に被用者が連邦裁判所にその執行を求めうるような権利を認める解釈を許す条項は存しない」。Blankenship v. Kurfman, 96 F. 2 d 450, (CA 7, 1938) at 454.

(12) 本判決は、原告がNLRBの救済をうけれることを申請棄却の理由としているので、「行政救済をつくすこと(exhaustion of administrative remedies)の法理」に基づいているとの評価もなされている。Note, "Labor Law-Federal and State Jurisdiction-Common Law Remedies." New York University Law Review, vol 27. (1952) p. 476.

(13) 積極的に批判的見解をあきらかにしているのはおそらくJaffeだけであろう。彼の見解は、Jaffe, "The Public Right Dogma in Labor Board Cases." Harvard Law Review, vol. 59 (1946) pp. 720—745. において展開されている。また、ワグナー法成立直後に、Simpsonは、同法に基づいてエクィティ上の救済が認められるであろうと予想している。Simpson, "Fifty Years of American Equity" Harvard Law Review, vol. 50. (1936) p. 201.

〔二〕 鉄道労働法上の事案

不当労働行為の救済方法につき注目すべきは、鉄道労働法上のそれである。すなわち、一九三四年修正鉄道労働法(1)(以下「鉄道労働法」という)二条三、四、五項(2)は、労使双方の団結及び団交の自由を保障し、その自由に対する相手側からの不当な制約を禁止している。さらに、同条一〇項は、その禁止規定に「故意に(willful)従わずまたこれに従うことを拒否した場合」には軽罪(千ドルから二万ドルまでの罰金、または六月以下の拘禁、もしくは両者の併科)に処すと明文をもって規定している。行政規制ではなく刑事制裁を背景に政策を実施しようとしているわけである(3)。

ところで、かような規制方法は、一見極めて効果的にみえるが、以下の理由により事実上ほとんど実効性がないといわれる(4)。したがって、現実にも刑事訴追がなされた例はほとんどない(5)。①厳格な証拠法則が適用されるので、「故意に規定に従わない」との構成要件事実の立証が困難である。②陪審員の多くは、いかなる

行為が反組合的行為に該当するかを認定する知識、経験を有しない。また、それが刑事制裁の対象になると陪審員に説得するのは困難である。③刑事制裁は、反組合的行為によって不利益をうけた組合及び組合員にとって真の救済とはならない。(6)

そこで、刑事制裁に代って利用されたのが民事的救済ともいうべきものであった。最高裁は、明文の規定がないのにもかかわらず、鉄道労働法の解釈を通じて使用者の反組合的行為を禁止するエクィティ上の救済を私人たる組合に認めた。ここでは、そのリーディングケースたるテキサス・ニューオリンズ鉄道会社対鉄道・汽船職員友愛会事件（一九三〇年）を中心に検討をすすめていきたい。

本件は、会社による会社組合の結成、組合脱退の強要及び組合指導者の解雇が一九二六年鉄道労働法二条三項(7)に違反するとして、組合が当該反組合的行為の差止を求めたものである。(8)

裁判上の論点は多岐にわたるがここではエンフォースメントの問題についてだけ紹介する。ヒューズ裁判長は、この点につき以下のように判示して組合の請求を認容した。「一九二六年法立法の際、議会は、運輸業者とその被用者間の紛争を友好的に調整し且つ任意的に仲裁するとの計画を構想したと同時に、司法手続で執行しうる明確な義務（definite obligations enforceable by judicial proceedings）を課す必要を感じ、実際にもそれを課したことは明白である」(9)。そして、二条三項で定められている「代表者選出の自由」は、「同法の構成の不可欠な基礎である。友好的調整や紛争仲裁協定のためのすべての手続及び同法の全体的方針の（実効性）は当事者にとって満足すべき合意がなされ且つ州際通商機構の円滑な遂行にとって不可欠な平和が維持されるべく、自らの代表者を通じて他から制約をうけることのない行為（uncoerced action）が当事者によりなされるか否かにかかっている」(10)。したがって使用者の反組合的行為は、差止命令により禁止されうる。

その後も最高裁は、ヴァージニア鉄道会社対第四〇システムフェデレーション事件(11)において、使用者に対して全国調停局（National Mediation Board）により認証された組合との団交を命じている。ここに、反組合的行為(12)からの救済を直接裁判所に訴求しうることが判例法上確立されたわけである。

たしかに、団結及び団交の自由が法律上保護されるべき利益であるにもかかわらず、それを効果的に保障する特別の機構(13)が存しなければ、その救済機関となれるのは裁判所だけであろう。その結果、鉄道労働法上保護される労働組合もしくは労働者の権利

は「私権（private right）」[14]とみなされるにいたる。では、タフト・ハートレー法と鉄道労働法とは、その規制目的及び禁止される反組合的行為が極めて類似しているにもかかわらず[15]、かような権利内容の相違はなにゆえ生じたのであろうか。それは、結局、以下の理由によると思われる。すなわち、「公権」「私権」というのは、団結権、団交権の「本質」ではなく、たんに結果を合理化するための理由づけの道具にすぎないのではなかろうか[16]。タフト・ハートレー法上、NLRBによる行政救済が「政策」として採用され、その効果的運営のために申立人の手続上の諸権利（直接裁判所に救済を求める場合も含む）を制限する必要があったので、「公権」との構成がなされたのにすぎない。一方、鉄道労働法では、立法者が有効なエンフォースメントの機構を創設しなかったので、裁判所が直接私人の請求を認めることを余儀なくされ、その結果「私権」との構成がとられたのであろう。いわば、政策の効果的実施との観点から権利の性質が論ぜられたと思われる。なお、この問題については本稿の最後で再度検討をくわえたい。

（1）鉄道労働法制の歴史については、拙稿「アメリカにおける『不当労働行為制度』の形成(一)(二)」北大法学論集二四巻二、三号（一九七四年）、(一)三六六—三八〇頁を参照されたい。

（2）三項は、代表者選出に対する干渉、威圧、強制の禁止、四項は、労働組合加入や組織化への干渉や資金援助の禁止、五項は、黄犬契約の禁止をそれぞれ定めている。

（3）かような規制方法は、カンサス、ミシガン、ミネソタ等の若干の州労使関係法においても採用されている。Killingsworth, State Labor Relations Act. (1948) pp. 132—133.

（4）ibid., pp. 133—134. ; Northrup, "Unfair Labor Practice Prevention under the Railway Labor Act." Industrial & Labor Relations Review, vol. 3 (1950) pp. 321—322.

（5）一九七〇年まで訴追されたのはわずか一件であり、それも有罪とはされなかった。その主要な理由は、使用者が組合を承認し、反組合的行為を中止したことによるといわれる。Northrup, "The Railway Labor Act." Boston College Industrial & Commercial Law Review, vol. 12 (1970) p. 25.

（6）我国の旧労組法上の直罰主義についても同様な欠点が指摘されていた。賀来才二郎『改正労働組合法の詳解』（一九四九年）一九六頁。

（7）同項は、「この法律の目的のため、法人または非法人団体の規定に従いもしくは他の集団的行為によって、代表者は、団結や代表者選出につき相手側からの干渉、威圧、強制をうけることなく、各当事者により選出されるものとす

る」と規定している。

(8) 本判決の判例法上の位置については、前掲拙稿(下)三七〇—三七四頁参照。

(9) Texas & New Orleans Railroad Co. v. Brotherhood of Railway & Steamship Clerks, 281 U. S. 548 (1930) at 567.

(10) ibid., at 569.

(11) Virginia Railway Co. v. System Federation No. 40, 300 U. S. 515, (1937)

(12) より正確にいえば、使用者だけではなく組合の行為も差止命令の対象となる。たとえば、Chicago & North Western Ry. Co. v. United Trasportation Union, 402 U. S. 570 (1970) がそうである。本判決については、アメリカ法一九七三年二（塚本重頼）三〇五—三一一頁を参照されたい。

(13) 鉄道においてNLRBのような特別の行政機関が設置されなかった理由は、労働組合が強くそれなりに団交秩序がすでに確立していたからだといわれる。

(14) スミス『日米比較労働法』研修叢書五五号（一九六八年）七二頁。

(15) この点を強調する Morris は、タフト・ハートレー法と鉄道労働法とを統合した法制度の確立を提唱している。Morris, "Procedural Reform in Labor Law—A Preliminary Paper." Journal of Air Law and Commerce, vol. 35 (1969) pp. 538—542.

(16) スミス・前掲書七三頁。

第二節　NLRB手続上の「権利」

NLRBの手続全般については二章で詳しく検討した。本節ではそれをふまえて、NLRB手続上の申立人の「権利」に関する判例理論を検討する。とりわけ、論争的状態になっている以下の事項をその中心とする。論点が明確になるからである。

まず第一は、事務総長のなす救済請求状発布拒否処分は司法審査の対象となるか。第二は、公式（場合によっては非公式）任意解決協定締結の際に、申立人はそれに関する審問の開催を要求しうるか。なお、その外にも、申立人は、NLRBが違法な手続運営をした際、その差止を裁判所に直接訴求しうるか（命令の司法審査の際にその違法性を主張しうることは問題がない）、の問題もある。(1) しかし、これは申立人だけの問題ではなく、行政運営の効率性と適法手続の保障をいかに調整すべきか、というかなり一般的な論点なので本稿の考察対象としない。

ところで、以上二つの論点は、救済請求状発布拒否もしくはその発布後の撤回に関連する。もし、それが撤回されることなく審

問が開催されたならば、申立人は「当事者」[2]として証拠を提出し、証人を尋問、反対尋問し、さらに自己の法律上の見解を表明しうる。その時点では完全に手続上の権利が認められているといえよう。[3]

(1) この点に関する主要な判決は、Myers v. Bethlehem Shipbuilding Corp., 303 U. S. 41 (1938) である。本件は、地方支局長たる Myers が救済請求状を発布したところ、会社は州際通商に従事していない、したがって本件はNLRBの管轄外であるとの理由で会社が審問の差止を訴求したものである。最高裁は、ワグナー法一〇条にいうNLRBの不当労働行為救済権限は排他的 (exclusive) であり、さらに、命令の司法審査段階で手続の違法性を独自に争いうる、との理由で請求を棄却した。at 48. 本件は、「被申立人」が原告となった事案であるが、「申立人」が原告となった Chicago Automobile Trade Ass'n v. Madden, 328 F. 2d 765, (CA7, 1964) においてもまったく同様の判示がなされている。もっとも、場合によっては、例外的にあまりに事件処理を遅滞せしめるとの理由で差止が認められている。Deering Milliken, Inc. v. Johnston, 295 F. 2 d 856, (CA 4, 1961) 命令の司法審査によっては十分満足すべき是正がなされえないからである。

(2) R. R. § 102. 8.

(3) 申立人を審問から排除せよ、との見解がないわけではない。たとえば、Monograph of the Attorney General's Committee on Administrative Procedure part 5, NLRB. (77 th Cong., 1st Session, Document No. 10. 以下、Monograph と引用) は、その理由として以下をあげている。①審問時に多くの時間が申立人側の弁護士による証人の反対尋問、再尋問に費され、被申立人をいらいらさせるので、時間の節約と不必要な摩擦を避けるため。②NLRBは私権の擁護機関ではない。pp. 13—14.

第一款　救済請求状発布拒否処分を争う「権利」

地方支局長は、労働者もしくは労働組合の申立に基づき調査を開始し、申立を相当と認める場合には救済請求状を発布する。一方、相当と認められない時には救済請求状発布拒否処分をなす。これに対し、申立人は、事務総長に異議申立しうる。[1] 異議申立が認められなければ、それ以上争う道はNLRB内部においては存しない。三条(d)は、事務総長は申立の調査、救済請求状の発布等につき最終的権限 (final authority) を有すると定めているからである。そこで、問題は、当該処分の司法審査が認められるか、ということになる。

裁判所は、ワグナー法以来、当該司法審査は認められないと一

貫して判示している。また、救済請求状を発布せしめる職務執行令状（mandums）[2]等の請求も認められてはいない。[3]ここでは、それらの判例理論を検討したい。

まず、救済請求状発布拒否処分はＮＬＲＢの「命令」であるとして、その取消を控訴裁判所に訴求した事案につき考察する。

第一は、この種事案のリーディングケースたるリンコート対ＮＬＲＢ事件である。本件は、原告が救済請求状発布拒否処分の取消を求めたのに対し、ＮＬＲＢが当該請求の棄却申請（motion to dismiss）をした事案である。第一控訴裁判所は、次のように判示して棄却申請を認容した。まず、司法審査の対象となる一〇条(f)上の最終的命令とは、救済請求状の一部もしくは全部を棄却するかそれを認容する命令であり、事務総長のなす救済請求状発布拒否処分はこれにあたらない。さらに、「同法一〇条による救済請求状の発布は、行政裁量（administrative discretion）事項である。最初のＮＬＲＡ 49 Stat. 449. においては、ＮＬＲＢのなす救済請求状発布拒否処分は控訴裁判所において審査されないことはあきらかであった」。[4]これは現在でも実質的変更をみない。

第二は、一般運転手組合対ＮＬＲＢ事件である。第一〇控訴裁判所は、「一九四七年の改正前はＮＬＲＢの救済請求状発布拒否処分が司法審査の対象とならないことはあきらかであった。同じルールが事務総長による救済請求状発布拒否にも適用される」[5]と判示し、原告組合の取消請求を棄却した。

次に、救済請求状を発布せしめる職務執行令状もしくは命令的差止命令（mandatory injunction）が訴求された以下の三事案を検討する。[6]それらの判示内容は微妙な相違をみせているが、請求を認めないとの結論は一致している。

第一は、ホーリアン対ＮＬＲＢ事件である。コロンビア地区控訴裁判所は、「局委員会は、事務総長が救済請求状を発布した後でなければ命令を出すことはできない。裁判所は、事務総長に対して救済請求状を発布せよと命ずる権限や、局委員会に対して係属しない事件につき命令を出せと命ずる権限を有しない」[7]とし、原告の請求を棄却した。同時に、原告のなした事務総長の「裁量権の濫用」との主張に対しては、それは結局証拠の評価に関するので濫用にあたらない、と判示している。[8]本判決に関しては、一般論としてであれ、「裁量権の濫用」の成立の余地が示唆されていることが注目される。

第二は、小売店従業員組合対ロスマン事件である。本件は、組合が事務総長に対し、救済請求状を発布せよとの命令的差止命令

を訴求した事案である。コロンビア地区控訴裁判所は、「裁判所は、事務総局の仕事を引き受けるよう要請されるべきでもないし、また、非常に特殊な場合（in the most extreme situations）を除いてこの種の事件につき事務総長の決定を審査すべきでもない」[9]と判示して請求を棄却した。本判決においては、司法審査が認められる余地がありうることが明確に判示されている。

第三は、電気関係請負人協会対オルドマン事件である。本件は、建設現場でのピケは労働組合の不当労働行為であるとの申立にもかかわらず事務総長が救済請求状を発布しなかったので、原告協会が①原告がタフト・ハートレー法上の諸権利を有する旨の宣言判決（declaratory judgement）、②事務総長をして救済請求状を発布せしめる命令的差止命令の発布、を求めた事案である。

連邦地裁は、事務総長のなす当該処分はタフト・ハートレー法一〇条(f)にいう最終的命令ではなく、またそれはあくまでも事務総長の裁量事項にすぎないので[10]、この種事案につき管轄を有しないとして請求を認めなかった。控訴審も、「地裁は、不当労働行為の救済請求状の際に事務総長が日々行使する裁量を審査しえない」[11]として原判決を支持した。

以上の諸判決により救済請求状発布拒否処分に対する取消訴訟及び職務執行令状の訴求は原則として認められないことがあきらかになった。最高裁の表現によれば、当該処分は「司法審査の対象とならない裁量（unreviewable discretion）」[13]事項となったわけである。

もっとも、その理由づけは必ずしも十分ではない[14]。告発的権能を有する事務総長のもつ広範な裁量権及び当該処分が一〇条(f)上の最終的命令でないこと（取消訴訟の場合）が判決中にあげられている理由である。その外には、効率的・統一的な行政運営の必要性[15]や裁判所に過度な負担を課すことの回避[16]があげられるのが普通である。また、これらの理由づけを支えるものとして「公権理論」の存在も無視しえないであろう。

たしかに告発的権限を効率的、統一的に行使するためには広範な裁量権[17]が不可欠である。しかし、どんな場合でも司法審査が認められないというのも問題があろう。すなわち、それが認められなければ、申立人の団結「権」、団交「権」の保障は、事実上、事務総長の無限定な裁量如何ということになるからである。申立人の「権利」は極めて制約されたものにならざるをえない。とりわけ、前節で検討したように、申立人が直接裁判所に救済を求めることが許されていないのでいっそうそのようにいえよう。また、

「行政庁の恣意は、通常、裁定ではなく告発（prosecuting）に関連し」、「本に書いてあるような法は、立法権、司法権を通じて形成され、実際の法は、主に告発権を通じて形成される」[18]ので、政策運営上「告発」のもつ意義は極めて大きい[19]。それ故、政策の効果的エンフォースメントは、告発権をいかに有効にチェックしうるかにかかっているといえよう。

そこで、以上の判例理論に批判的な論者は、事務総長の（恣意的）処分に対する司法審査を認めるべしとし、以下をその理由としてあげている[20]。第一に、救済請求状発布拒否処分は、通常、告発権能の行使の結果とみなされているが、それは、一方では当事者の権利を最終的に確定する裁定的（adjudicative）なものに外ならない。したがって、当該処分は、ＮＬＲＢの最終的命令（一〇条(f)）とみなされ、司法審査の対象となる[21]。また、三条(d)に規定する最終的権限とはあくまでも行政庁内部のそれにすぎない[22]。第二に、不当労働行為制度によって保護される権利は実質的に中立人個人の利益（私益）との側面もあるのでもっぱら公益の立場から司法審査を認めない、とするのは許されない[23]。

以上の反駁はそれなりに説得力を有すると思われる。しかし、事務総長に広範な裁量権を認める判例理論を動かすまでにはいたっていない。そこで、最近では、論者の多くは、むしろ次のような立法上の構想を提唱している。これらは申立人の手続上の「権利」の保護を目的としているといえよう。第一は、事務総長の処分に対して、その取消を局委員会に上訴しうるようにすべき、との提案である[24]。第二は、端的に事務総長の処分を司法審査の対象にすべき、とするものである[25]。第三は、事務総局自体を廃止して局委員会に対して直接「私人」の申立を認めるべし、との提案である[26]。

（1）R. R. § 102. 19.

（2）職務執行令状については、広岡隆「英米におけるマンデイマスについて」公法研究一〇号（一九五四年）をみられたい。

（3）行政処分の適否を争う訴訟形態については、Carrow, "Types of Judicial Relief from Administrative Action." Columbia Law Review, vol. 58 (1958) pp. 1—23. が要領のいい解説をしている。なお、本論文の紹介としては、川上宏二郎「アメリカ行政法における司法救済の類型」西南学院大法学論集一巻一号（一九六八年）がある。

（4）Lincourt v. NLRB, 170 F. 2 d 306, (CA 1, 1948) at 307.

（5）General Drivers, Chauffeurs and Helpers v. NLRB,

179 F. 2 d 492, (CA10, 1950) at 495.

(6) 不当労働行為事件の処理に際し、ＮＬＲＢに対し一定の行為をなさしめる差止命令の請求はほとんど認められていない。二四六頁注(1)参照。

(7) Hourihan v. NLRB, 201 F. 2 d 187, (CADC, 1952) at 188.

(8) 脚注で「救済請求状発布拒否の際、事務総長の裁量権の濫用 (abuse of discretion) を裁判所が是正しうるか否か、また、しうるとすればいかなる条件の下でか、ということをここで詮索する必要はない」と判示されている。

(9) Retail Store Employees Union v. Rothman, 298 F. 2d 330, (CADC, 1962) at 332.

(10) United Electrical Contractors Ass'n v. Ordman, 258 F. Supp. 758, (S. D. N. Y., 1965) at 760—761.

(11) 同事件 366 F. 2 d 776, (CA 2, 1966) at 776.

(12) 判決文の文言の中には司法審査が認められる余地ありとの表現をとっている例もみられるが（ホーリアン事件、小売店従業員組合事件）、当該処分に関する事務総長の裁量が極めて広範なので、事実上司法審査が認められないとみなされるのが普通である。たとえば、Silverberg, How to Take a Case before the National Labor Relations Board. (3 rd ed. by McGuiness, 1967) p. 206. は、「事務総長のなす救済請求状発布否の決定は最終的 (final) である。それは、それ以上争うことができず、また、司法審査の対象とならない (not subject to court review)」と記述している。また、American Jurisprudence 2d. (vol. 48. Labor) p. 588. は、「事務総長の救済請求状発布拒否は、司法審査されえない (unreviewable)」とする。

(13) Vaca v. Sipes, 386 U. S. 171 (1967) at 182.

(14) 一般的にいって、「司法審査を認めることによって制定法の政策の効果的遂行が阻害されるであろう」場合には、命令に対する司法審査は認められない。そして、その具体例としては以下があげられている。①申立人が他の者によって適正に代理されている場合。②訴訟が多発する危険性がある場合。③公益のために行政庁の迅速な行為が必要な場合。Note, "Statutory Standing to Review Administrative Action." University of Pennsylvania Law Review, vol. 98 (1949) pp. 77—78.

(15) Monograph, p. 6. は、その具体例として、当該事件が新たな法律問題を判断するのに不適当な時やそれが他の事件に比しあまり重要でない時をあげている。また、Foeller は、申立を取上げなくてもよい点に行政庁たるＮＬＲＢのメリットがあると指摘している。Foeller, "Comments on Recent Proposals for Improving the Administrative Procedures of the NLRB." Labor Law Journal, vol. 24. (1973) p. 87.

(16) Bowman, Public Control of Labor Relations. (1942) p. 232.

(17) McGuiness, "Effect of the Discretionary Power of the General Counsel on the Development of Law" George Washigton Law Review, vol. 29 (1960) p. 385. は、事務総長の権限のユニークさは、裁量権が異常なほど広範 (unusual scope) な点であると指摘している。なお、pp. 388—392. において、この裁量権の行使によって「政策形成」に影響を与えた事例があげられている。

(18) Davis, Administrative Law. (1951) p. 161.

(19) 「不作為によって救済を拒否することを行政庁に認めることから生ずる危険性は、当該行政庁が制定法の基本的政策にまったく好意的でなく、且つ、その行政庁だけがその政策を実施しうる場合には特に増大する」と指摘されている。Ryan, "Taft-Hartley : Separation of Function in the NLRB." University of Pennsylvania Law Review, vol. 99 (1951) p. 644.

(20) ibid., p. 651. ; Murphy, "The National Labor Relations Board-An Appraisal." Minnesota Law Review, vol. 52 (1968) p. 824. なお、Note, "Judicial Reviewability of NLRB Ruling." Northwesten University Law Review, vol. 63 (1968) pp. 116—117 (以下、Note-Judicial と引用する) は、司法審査の要件として以下の二点をあげている。①原告は、憲法上の権利が侵害されたこと、もしくは事務総長がタフト・ハートレー法上の規定に反して救済請求状発布拒否処分をしたことを明確に示しうる。②地裁による救済が原告の憲法上、もしくは制定法上の権利を保護するために必要なこと。

(21) 救済請求状発布後に地方支局長がそれを撤回する行為が司法審査の対象となるかが争われた最近の事案で、コロンビア地区控訴裁判所は、「告発的役割はしばしば判定的役割と混合している (blend with)」と判示している。International Ladies Garment Union v. NLRB, 501 F. 2 d 823, (CADC 1974) at 831.

(22) Note-Judicial., pp. 113—114, p. 116 ; Note, "Discretionary Jurisdiction of the NLRB." Harvard Law Review, vol. 71 (1958) pp. 531—532.

(23) Note-Judicial., p. 110.

(24) たとえば、Condon 法案 (H. R. 3067. 83rd Cong., lst Sess.) がそうである。Booker & Coe, "The Labor Board and its Reformers." Labor Law Journal, vol. 18 (1967) p. 72. また、一九六〇年に Cox 委員会もほぼ同様の提案をしている。Report of the Advisory Panel on Labor-Management Relations Law to the Senate Committee on Labor and Public Welfare on the Organization and Procedure of the National Labor Relations Board.

(86 th Cong., 2 nd Sess., Document No. 81) pp. 4—7. p. 11.

(25) Bartosic, "Labor Law Reform-The NLRB and a Labor Court." Georgia Law Review, vol. 4, (1970) pp. 665—666; Gabriel, "The Role of the NLRB General Counsel." Labor Law Journal, vol. 26 (1975) pp. 85—86.

(26) Philips, "Resolved: That The NLRB Be Replaced." Labor Law Journal, vol. 20 (1969) p. 640.

第二款　任意解決時における「権利」

第二の論点は、任意解決時に申立人は審問の開催を要求する「権利」を有するか、というものである。任意解決は原則として地方支局長と被申立人の間でなされるが、申立人も利害関係者としてその折衝に関与したがるのが普通である。また、爾後の司法審査の際の資料を作成するために審問の開催を要求することも多々ある。一方、地方支局長としては、迅速且つ任意的な事件処理のために申立人の関与を必ずしも歓迎しない場合もある。ここに、審問の「権利」につき紛争が生じる原因があるといえよう。

ところで、任意解決は、救済請求状発布の前後を通じてなされている。しかし、裁判上問題となっているのは発布後のそれに関してだけである。というのは、前述のように、発布以前における地方支局長の諸措置は、司法審査の対象とならないからである。一方、申立人は、発布後については「当事者」として完全に審問に参加しうる。では、任意解決の場合はどうか。この場合は、両者の中間的立場にあるといえよう。したがって、不当労働行為制度の中で申立人の利益をいかに位置づけるかに応じて種々の見解がとられうるわけである。以上が論争的状態になる所似である。

審問の開催を要求する申立人の権利は、大別して次の二つの事案で問題となった。第一は、公式任意解決がなされ、それに基づいて同意命令（consent order）が出される場合である。第二は、非公式任意解決がなされ、その結果救済請求状が撤回される場合である。(1)

さて、裁判所はこの問題をいかに処理しているであろうか。一応、以下の三つの見解があきらかにされている。「一応」との留保をつけたのは、これらの見解は、あくまでも個別事案を適切に処理するためのものであり、一般的命題として主張されたわけでは必ずしもないからである。

第一は、審問の開催を要求する権利を認める見解である（便宜上、「肯定説」とよぶ）。この見解をとっている裁判例としては以下をあげうる。

その一は、船舶技術者共済組合対NLRB事件であり、この問題が最初に争われた事案である。本件は、申立人の審問開催要求を拒否して公式任意解決がなされ、その結果出された同意命令の取消が訴求された事案である。第三控訴裁判所は、以下のように判示して、申立人の主張を認めNLRBに事件処理のやりなおしを命じた。「我々の最善の判断によれば、救済請求状発布後には、申立人は原告適格（standing）を有する。（中略）APA（五条(b)[2]及び六条(a)[3]）が規定しているように、申立人は審問をうける権利を有する。審問後に出された結論を好まなければ、彼は、異議を申立てる権利を有する。しかし、裁判所の判断の基礎となる審問がなされず、また、記録が作成されなければ、彼は、異議の基礎となる（資料）をまったく有しないものとな[4]る。そして「こう判断しても行政庁の効率的運営を決定的に（seriously）阻害することにならない[5]」。

その二は、国際機械工労働組合対ロスマン事件である。本件は申立人の審問開催要求が認められなかったので、審問の開催自体を訴求した事案である。コロンビア地区連邦地裁は、以下のように判示して審問の開催を命ずる略式判決（summary judgement）を下した。

NLRB規則一〇一条の九[6]によれば、「『当事者は友好的調整（amicable adjustment）を通じて』救済請求状発布後も任意解決をなしうる。『友好的調整』がなにを意味するかは説明の必要はなく、また、規則の一〇一条の九において言及されている『当事者』に申立人が含まれることはまったく疑う余地がない[7]」。さらに、タフト・ハートレー法三条(d)、NLRB規則一〇一条の九及び一〇二条の八によれば、「議会も局委員会も、救済請求状の発布後については、当事者全員の同意を得ることなしに任意解決[8]をする権限を事務総長に認めてはいない[9]」。

その三は、リード・ノースラップ会社対NLRB事件である。本件は、前二件と異なり、非公式任意解決後に救済請求状が撤回され、その撤回措置の取消が訴求された事案である。第三控訴裁判所は、申立人の主張を認め以下のように判示してNLRBに手続の再開を命じた。

「被申立人との間で非公式な合意がなされたならば、命令は、局委員会から出されず、NLRBの規則上、唯一の審理の道すじは事務総長にいくにとどまる[10]」。そして、「司法審査がなされなければ、タフト・ハートレー法七条及び八条(b)(1)[11]の下に認められた会社とその従業員の実質的権利（substantial rights）は、不当に

侵害される。規則やポリシーが裁判所のドアの所まで適切な審査の道すじを規定していないとの理由、もしくは、そのような審査につき議会の詳細な説示がないとの理由で、連邦控訴裁判所には管轄上、準司法的な行政行為を審査する権能がないとすることは、不適当であり正義にも反する。そして、それは議会が意図したものでもない[12]」。さらに、非公式手続を通じて当事者全員の合意による労働紛争の友好的調整がなされないならば、救済請求状発布後については、記録作成のために当該手続は公式化(formalized)されねばならない[13]。したがって、「いったん救済請求状が発布された後には、申立人は、提案された公式もしくは非公式の任意解決協定に異議を述べるために証拠に関する審問（evidentiary hearing）の開催を要求する権利を有する[14]」。

以上が肯定説をとる裁判例である。

第二の見解は、審問の開催を要求する権利を認めないものである（「否定説」とよぶ）。この見解をとっている裁判例は、国際トラック運転手組合対ＮＬＲＢ事件である。本件は、申立人の審問開催要求を拒否してなした任意解決協定[15]の締結及びそれを前提とする同意命令の発布の取消が訴求された事案である。第二控訴裁判所は、以下の理由をあげ申立人の請求を棄却した。

「申立内容の些細な詮索よりも、確実迅速な妥協や労使関係の調和の回復及び任意解決によるＮＬＲＢの財源等の節約の方が重要なのはいかなる場合か、を決定する権限は、合同公益事業労働組合対コンソリディティドエジソン会社事件[16]で、解釈されたように、タフト・ハートレー法の政策によりＮＬＲＢに与えられている[17]」。また、ＡＰＡ五条(b)[18]上、審問をうける権利は利害関係者(interested parties)に対してだけ認められるが、「このコンテクストにおける『利害』とは、行政庁による公権の執行から生ずるかもしれない金銭上の利得(pecuniary benefit)ではなく、法律的に認められた利益を意味する[19]」。申立人の「利益」はそれに該当しない。そして、あくまでも、「ＮＬＲＢは、公益を擁護するために不当労働行為を防止するのであって、申立人の私益を創設するためではない[20]」。

第三の見解は、個別事案毎の処理にゆだねるものである。ただ、原則として、任意解決協定に関する自らの見解を述べる相当な機会を申立人に与え、且つ審問を開催しないことに合理的な理由があれば、必ずしも審問の開催は必要とされない、とする（「中間説」とよぶ）。かかる見解は、前二説の中間に位置するもので、任意解決過程に参与する申立人の利益を認めつつも、相当な理由

があれば、審問を開催しないこともできる、とする。裁判例としては、以下をあげうる。

その一は、繊維労働組合対ＮＬＲＢ事件である。本件は、審問開催要求を拒否して発布された同意命令の取消が訴求された事案である。コロンビア地区控訴裁判所は、次のように判示して命令を取消し、手続の再開を命じた。

ＮＬＲＢ規則一〇一条の九[21]により、「申立人は、任意解決の内容を拒否しえないとしても、彼には、事実の提示や議論の機会が与えられており、また、公けの責務を遂行するＮＬＲＢを援助するという重要な役割も課せられている[22]」。さらに、公式任意解決の際、審問がなされなければ、裁判所は、その協定の是非についての判断資料を有しないことになる。そのうえ、本件においては、申立人がなした、協定に関する異議及び審問開催要求が認められなかった理由があきらかにされていない。したがって、本件は、「(1)異議に関し審問をなす相当な機会が組合（申立人）に認められるか、(2)組合の異議にもかかわらず、命令の基礎となる協定をなした理由を記載した記録の提出がなされるか[23]」のいずれの場合にも該当しないので、本件命令は取消を免れない。

その二は、ごく最近出された国際婦人服労働組合対ＮＬＲＢ事件である。本件は、審問開催要求を無視して地方支局長が会社と非公式任意解決をし、救済請求状を撤回したのに対し、その撤回の取消が訴求された事案である。コロンビア地区連邦控訴裁判所は、次のように判示して、申立人の請求を棄却した[24]。

「もしＮＬＲＢが申立人の実質的な異議にもかかわらず、審問なしに任意解決をするとの裁量を適正に行使すべきならば、ＮＬＲＢは、審査裁判所を満足せしめる相当な理由を述べなければならない[25]」。本件につきこれをみると、申立人には地方支局長及び事務総長に対し異議を申立てる機会があり、さらに、事務総長は、審問が認められない相当な理由をあきらかにしている。

以上が、審問の開催を要求する申立人の権利をめぐる裁判例の紹介である。そこでは、一応三つの見解が提唱されていた。肯定説は、同意命令もしくは救済請求状撤回処分の司法審査の際に必要とされる判断資料の作成のために、審問の開催が不可欠であることを強調する。そして条文上の根拠として、ＡＰＡ五条(b)、六条(a)、ＮＬＲＢ規則一〇一条の九及び一〇二条の八をあげる。論者の多くも、救済請求状発布後については、申立人にはＮＬＲＢ手続上の権利がほぼ完全に認められるとして、この見解を支持している[26]。一方、否定説は、公権理論に則り、迅速且つ効果的に任

意解決をなすためには広範な行政裁量が不可欠であることをあげている。中間説は、申立人の利益と迅速効果的な任意解決の必要性との両立をめざす妥協的な見解といえよう。そして、総じて多くの裁判例及び論者（肯定説・中間説）は、なんらかの形で審問の開催を要求する権利を認めようとしているとみられる。この種の事案に「公権理論」を正面からもち出す裁判例は極めて少ない。

むしろ、ここで注目すべきは、この種事案に対するコメントの中に「公権理論」自体に対する鋭い批判をなげかける見解がみられることである。たとえば、ある論者は、申立人が執行手続に参加し、NLRBの救済拒否処分を争うのは、「自らの行為が公益(public benefits)のためになるからではなく、自らの利益(self-interest)に動機づけられている」[27]からであるとする。また、「判定段階において、申立人に対し司法審査をうける権利が認められていることは、申立人がはっきりしない公的利益のために審査を望んでいるのではなく、不当労働行為をなされないという制定法上保護された権利の執行を介して自らの利益を主張しているのだという事実をNLRBの手続において明確に認めていることを意味する」[28]との指摘もなされている。たてまえとしての「公権理論」を真向うから批判するこれらの主張には大いに興味をひかれるが、ここではその紹介だけにとどめる。その検討は結語にゆずりたい。

(1)　この撤回には、局委員会の承諾が必要とされていないこともあって、当該処分が司法審査の対象となるか、も論点の一となっている。

(2)　同規定は以下のとうり。

「(b)手続—官庁は、すべての当事者に対し、次の機会を与えなければならない。

①時間、手続の性質及び公益がこれを許すときは、事実、弁論、解決案の申出又は調整案を提出し並びに考慮すること

②当事者が合意により争いを解決できない限りにおいて、通知に基づき、第七条及び第八条に従い、聴聞並びに決定を受けること」

(3)　同規定の関係部分は以下のとうり。

「(a)出頭（前略）当事者は、いかなる官庁手続においても、自身出頭し、又は弁護士若しくはその他の正当な資格を有する代理人をして出頭せしめ、又はこれとともに出頭する権利を与えられる。公務の正営な運営が許すかぎり、利害関係者は、官庁又はその責任ある職員若しくは雇傭人のもとに出頭し、すべての手続（中間、略式その他いかな

る形式のものであるとを問わない）において、又は官庁の職務に関して、争点、要求若しくは争いの提出、調整又は決定を求めることができる」。

なお、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。

(4) Marine Engineers' Beneficial Ass'n v. NLRB, 202 F. 2 d 546, (CA 3, 1953) at 549.

(5) ibid., at 550.

(6) 同規定は以下のとうり。

「公式手続が開始された後でも、当事者は、あらゆる手続の段階において法に従った友好的調整により事件を処理する完全な機会を有する。したがって、救済請求状を発布し、審問を予定し、もしくはそれが開始した後でさえ、事件を処理する法務官や地方支局長は、事実の提示や考慮、弁論、任意解決の申し出、もしくは調整の提案をするあらゆる機会を当事者に認める。但し、手続上の時機、性質及び公益上それが許されない時は別である」。

(7) International Union Allied Industrial Workers v. Rothman, 209 F. Supp. 295, (DC. DC. 1962) at 298.

(8) 普通は、申立人の「同意」は必ずしも必要とされていない。Silverberg, op. cit., p. 227.

(9) 209 F. Supp. 295, at 298.

(10) Leeds & Northrup Co. v. NLRB, 357 F. 2 d 527, (CA 3, 1966) at 531.

(11) 本件では、Leeds & Northrup Employees' Union が従業員に不当な圧力（工場出入りの妨害、ピケラインを越えた者に対する暴力による威嚇等）をかけている行為の不当労働行為性が問題となった。

(12) 357 F. 2 d 527, at 531—532.

(13) ibid., at 533.

(14) ibid., at 533.

(15) 協定内容は「会社は不当労働行為をなしたことを自認する（acknowledging）ことなく被用者のある者にバックペイを支払い、且つ、組合員たることを妨害する行為を中止するものとする」というものであった。かように、任意解決協定には、被申立人が不当労働行為をなしたことを自認しなくてもよいものが多いといわれる。これが通常、非自認条項（nonadmission clause）といわれる。

(16) Amalgamated Utility Workers v. Consolidated Edison Co., 309 U. S. 261 (1940). 本判決については後述。

(17) International Brotherhood of Teamsters v. NLRB, 339 F. 2 d 795, (CA 2, 1964) at 799.

(18) 注(2)参照。

(19) 339 F. 2 d 795, at 800.

(20) ibid., at 800.

(21) 注(6)参照。

(22) Textile Workers Union v. NLRB, 294 F. 2 d 738, (CADC, 1961) at 740.

(23) ibid., at 741.

(24) 本件では、「救済請求状の撤回」が司法審査の対象となるかの問題も正面から争われた。これにつき、裁判所は、「公式と非公式任意解決の実質的内容は本質的に同一であり、救済請求状発布後に、『局委員会のために活動する』事務総長により締結された非公式任意解決協定を10条(f)の司法審査条項から排除する意図を議会が有していたとは思われない」と判示した。International Ladies Garment Workers Union v. NLRB, 501 F. 2 d 823, (CADC, 1974) at 830—831. この点に関し、Kurnick は、事務総長と局委員会との完全な権能分離により、事務総長の撤回行為はあくまでも告発に関するので、司法審査の対象にすべきでないと指摘している。Kurnick, "Labor Law-The Withdrawal of an Unfair Labor Practice Complaint by the General Counsel as Part of an Informal Settlement is a Final Order of the Board Within the Meaning of Section 10 (f) of the National Labor Relations Act and its thus Reviewable by a United States Court of Appeals." The George Washigton Law Review, vol. 43 (1975) p. 943.

(25) 501 F. 2 d 823, at 832.

(26) Note, "The Charging Party before the NLRB : A Private Right In The Public Interest." The University of Chicago Law Review, vol. 32 (1964—65) p. 799 (以下Note-Charging と引用する)'; Seay, "NLRB Settlement Agreements-Right of a Charging Party to an Evidentiary Hearing." Southwestern Law Journal, vol. 20 (1966) p. 907.

(27) Note, "Labor Law : Right of a Person Filing an Unfair Labor Practice Charge to a Hearing" Columbia Law Review, vol. 65 (1965) p. 1107.

(28) Note-Charging, p. 796.

第三節　命令の執行に関する「権利」

地方支局長と被申立人間での任意解決の試みが失敗に終ると救済請求状が発布され、審問が開始される。審問においては、申立人は、当事者としてほぼ完全な手続上の「権利」を有する。証拠を提出し、証人を尋問・反対尋問し、さらに、事実の評価や法的判断の主張もなしうる。この点に関してはほとんど問題が生じていない。

申立人の手続上の「権利」につき問題が生じるのは、むしろNLRBの命令が出された後である。申立人は、執行力付与の申請や裁判所侮辱手続を独自に開始しうるか、が重要な論点となって

いる。また、それらの手続への「参加」の許否も争われている。そして、以上の訴訟において不当労働行為制度で保護される「権利」の性質が正面から論じられ、「公権理論」は、それらの訴訟を処理する過程で構想されたといわれるほどである。そこで、本節では、それらの裁判例につき検討をくわえる。

〔一〕　執行力付与手続に関する「権利」

ＮＬＲＢの救済命令は、自力執行力に欠けるので、当該命令に強制力を付与するために、ＮＬＲＢは、連邦控訴裁判所に対し執行力付与の申請をしなければならない。[1] とはいえ、救済命令違反が継続していたとしても、必ず当該申請をしなければならないわけでもない。それは、ＮＬＲＢの広範な行政裁量に委ねられている。[2] したがって、救済命令が出されたにもかかわらず、事実上、申立人の「権利」が十分に保障されない場合も大いにありうる。かような場合に、申立人は、当該申請を自らのイニシアティブで開始しえないであろうか。また、それが認められないとしても、ＮＬＲＢが開始した手続への参加は認められるであろうか。以上がここでの論点である。

まず、申立人が独自のイニシアティブにより執行力付与の申請を開始しうるか、が争われた裁判例を検討しよう。いずれの裁判例もそれを認めていない。

その一は、アメリカ新聞発行協会対ＮＬＲＢ事件である。本件は、ＮＬＲＢが国際印刷工組合（International Typographical Union）に対し不当労働行為の中止とポストノーチスを命じたにもかかわらず、その後一五月経過しても執行力付与の申請をしなかったので、申立人が当該申請を独自の立場で開始した事案である。第七控訴裁判所は、一〇条(f)で定められたのは、「最終的命令を争う（contest）機会であり、それを執行する（enforce）機会ではない」[3] と判示して申請を棄却した。

その二は、ストークレストラン対マクロード事件である。本件は、ＮＬＲＢが組合に対し八条(b)(4)違反のピケを中止するよう命じ、さらに執行力付与の申請を開始したにもかかわらず、その後その手続を停止したことが争われた事案である。ＮＬＲＢは、停止の理由として、現在なされているピケは、承認や組織化を目的としていないので不当労働行為にあたらない、と主張した。一方申立人は、そのピケも不当労働行為に外ならないとして、地方支局長たるマクロードとＮＬＲＢに対し当該手続の再開を命ずる職務執行令状を求めた。

第二控訴裁判所は、次のように判示して請求を棄却した。「労

働関係の分野で命令を執行することは、執行官代理（deputy marschall）や執行官（sheriff）による金銭判決の執行とはまったくことなっている。さまざまな裁判所でなされた同法の諸条項についての多様な解釈のゆえに、厳格且つ確固としたルールを確信をもっていうことは困難である。したがって、当裁判所は、この特定の状況下において、ＮＬＲＢはいかに行動すべきか、もしくは、行動すべきか否かを示すべきではない」[4]。

次に、ＮＬＲＢの開始した執行力付与手続に申立人が「参加」しうるか、が争われた裁判例を検討しよう。一九六五年までは、見解が対立していたが[5]、同年、最高裁が「参加」を認める旨明確に判示したのでこの論争に終止符がうたれた。

最高裁で判示されたこの事案は、自動車労働組合対スコフィールド事件（第一事件）と自動車労働組合対ファフナーベアリング会社事件（第二事件）の併合事件である。

第一事件の事実関係は以下であった。不当労働行為の申立に対し、ＮＬＲＢが棄却命令を出したので、申立人たるスコフィールドが命令の取消訴訟を提起した。この訴訟に被申立人たる自動車労働組合が参加しうるか、が争われた。一方、第二事件においては、被申立人が申立を認容する命令の取消を訴求した場合に、申立人たる組合が当該訴訟に参加しえるか、が論点となった。

最高裁は、「我々は、ＮＬＲＢの裁定において勝利した被申立人（第一事件）及び申立人（第二事件）が控訴裁判所におけるＮＬＲＢの命令の審査もしくは執行手続に参加する権利を有することを認める[6]」、これは、議会の意図したところである、と判示した。

その際、被申立人の参加権（intervention right）を認める主要な理由としては、手続の重複の回避があげられた。すなわち、「棄却命令を取消す裁判所の判決は、局委員会をして事件処理を再開せしめる効果をもつ。その結果、通常、被申立人に対する命令が発布される。前述のように、被申立人は、この救済命令により自らの利益を侵害され、そうなったら、司法審査を訴求しうる。結局、最初の控訴裁判所においてすでに解決されえた論点を判断するため裁判所の時と労力が費消される[7]」ことになる。

また、申立人は救済命令によって間接的な利益をえるもの（beneficiary）にすぎない、という公権理論に基づいたＮＬＲＢの主張に対しては、以下のように判示して申立人の参加権を認めた。「『公益』とのレトリックを使うことは公益が自己本位の私益（parochial private interests）とまったく関係がないことを必ず

しも意味するものではない[8]」。むしろ、「制定法は『私』益と『公』益とを二分してはいない。その二つは、複雑な制定法の中にまざりこんでいると思われる[9]」。

この判示は、申立人の利益を一定程度認めるための論拠として表明されたものにすぎないとはいえ、公権理論の修正をせまる極めて注目すべき内容をもつことは否定しえないであろう。

(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 580.

(3) American Newspaper Publishers Ass'n v. NLRB, 190 F. 2 d 45 (CA 7, 1951) at 48.

(4) Stork Restraunt, Inc. v. McLeod, 312 F. 2 d 105, (CA 2, 1963) at 106.

(5) 「参加」を認める裁判例としては以下があった。
International Union of Mine, Mill and Smelter Workers v. Eagle-Picher Mining and Smelting Co., 325 U. S. 335, (1945) ; West Texas Utilities Co. v. NLRB, 184 F. 2 d 233, (CADC, 1950).
一方、それを認めない裁判例としては以下があった。
Aluminum Ore Co. v. NLRB, 131 F. 2 d 485, (CA 7, 1942) ; Stewart Die Casting Corp v. NLRB, (CA 7, 1942) ; Haleston Drug Stores v. NLRB, (CA 9, 1950) ; NLRB v. Retail Clerks Internationl Ass'n, 243 F. 2 d 777, (CA 9, 1956) ; Amalgamated Meat Cutters and Butcher Workmen v. NLRB. 267 F. 2 d 169, (CA 1, 1959).

(6) International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers v. Scofied; International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers v. Fafnir Bearing Co., 382 U. S. 205, (1965) at 208.

(7) ibid., at 212.

(8) ibid., at 218.

(9) ibid., at 220.

〔二〕 裁判所侮辱手続に関する「権利」

救済命令に執行力が付与されると当該命令違反は裁判所侮辱を構成することになる。違反者は、違反態様に応じて拘束されもしくは罰金が課せられる。これが命令違反者に対する直接的サンクション[1]である。もっとも、NLRBには、執行力付与の申請の場合と同様当該手続の開始につき広範な裁量が認められている。したがって、この場合も、申立人は独自の立場で裁判所侮辱手続を

開始しうるか、もしくは、その手続への参加は認められるか、の問題が生ずる。

まず、申立人は独自の立場で侮辱手続を開始しうるかが争われた裁判例を検討しょう。それを認めた裁判例はみられない。

その一は、合同公益事業労働組合対コンソリデイティドエジソン会社事件である。本件は、バックペイ等を命ずる救済命令に執行力が付与されたにもかかわらず、その後ＮＬＲＢが侮辱手続を開始しなかったので申立人たる組合が独自の立場で当該手続の開始を訴求した事案である。原告組合は、ＮＬＲＡにより「私権(private right)」が創設されたことをその請求の主要な理由としていた。これに対し、最高裁は、以下のとうり判示して当該請求を棄却した。この判示内容は、「公権理論」の基礎づけを初めて行ない、爾後の判例理論に極めて重要な影響を及ぼしたものといわれる。

「憲法上の権限の範囲内で、議会は、救済の内容、それが求められる方法、それが認められる範囲、それが効果的になされる手段を決定しうる。議会は、労働者に対する特定の行為を不当なものと宣言し、かような行為を判定したり禁止したりするために特定の手段を定めた。同法の表現によれば、ＮＬＲＢは、その目的のための排他的機関(exclusive agency)である。すなわち、一〇条(a)は次のように規定する。『ＮＬＲＢは、以下に規定する如く、何人に対しても通商に影響を及ぼす（八条で定められている）不当労働行為をなすことを禁止する権限を有する。この権限は排他的であり、[2] 協定、規約、法律その他によって定められ又は定められるかもしれない他の調整もしくは防止（prevention）の方法によって影響をうけるものではない[3]』。

したがって、「議会がＮＬＲＢに、救済請求状による告発手続、審問の開催、裁定及び適切な救済をなすことを排他的に委ねたことはあきらかである。私人やそのグループ、被用者やそのグループのためではなく、公益のために行動する公けの機関（public agency acting in the public interest）としてのＮＬＲＢは、州際通商への妨害を除去する目的をもって、上述の不当な行為を禁止するために設置されたものである[4]」。

これは、ワグナー法立法過程における下院労働委員会の報告書の次の叙述からもあきらかであろう。「私人の訴権(private right of action)は考慮されていない。規定された不当労働行為は、現実のもしくは潜在的な性質や結果から、本質的に公けの関心事(matters of public concern)である。手続は、ＮＬＲＢの公式な

救済請求状に基づき、ＮＬＲＢの名前でなされる。差止的及び積極的命令の形態は、同法案の目的達成のために効果的である。そして、同法案の目的は、同法案により公共の福祉に有害であると宣言された、州際通商に対する妨害を除去するところにある」[5]。

また、一〇条(f)で認められた申立人の権利は、「ＮＬＲＢの最終的命令を争う(contest)ものであり、それを執行する(enforce)ものではない」[6]。

結局、ＮＬＲＢは、公けの機関として命令の執行を求めるのであって、『私的な行政救済(private administrative remedy)』を実施するためではない」[7]。それゆえ、申立人が独自の立場で裁判所侮辱手続を開始することは許されない。

その二は、ペープラスト独立工場労働組合対サイモン事件である。本件は、執行力が付与されたのにもかかわらず救済命令が十分に履行されていないとして[8]、申立人が地方支局の職員たるサイモン等を相手にして、侮辱手続の開始を求める職務執行令状を請求した事案である。第七控訴裁判所は、申立人の「権利」につき以下のように判示して請求を棄却した。「裁判所は、私人やその集団の訴えに基づき命令を執行するとの権限を有していないので、ＮＬＲＢが提起するのでないかぎり、執行判決違反を理由とする私人の請求を認めることはできないことはあきらかだと思われる」[9]。

以上の二判決、とりわけ第一の判決によって、申立人が独自の立場で侮辱手続を開始しえないことがあきらかにされた。では、ＮＬＲＢが開始した手続への「参加」は認められるであろうか。入手しえた裁判例は、いずれも認めていない。その点では、前述した執行力付与手続の場合とは著しく異なる。もっとも、裁判例の中には、特定の条件さえ整えば参加が認められると判示しているようにみえるものもある。それゆえ、一般論として参加が認められているか否か、を断定するのは困難な状態といえよう。ただ、この種事案の処理においても「公権理論」が大きなウエイトを占めているのが注目される。そこで、ここではその点に関する判示内容を中心に紹介したい。

その一は、スチュアートダイカスト会社対ＮＬＲＢ事件である。第七控訴裁判所は、合同公益事業労働組合対コンソリディテイドエジソン会社事件判決を引用した後、「我々の結論によれば、ＮＬＲＢは、公けの機関であり、そのようなものとして命令の執行手続と同様、侮辱手続に関してもそれを開始する排他的権限を有している」[10]ことを強調して、申立人の参加をも認めなかった。

その二は、NLRB対コーラー会社事件である。コロンビア地区連邦控訴裁判所は、「最高裁によれば、[11] 侮辱手続を開始するか否かの決定は、執行に関する決定とまったく同様にパブリックポリシーの問題とされている。したがって、NLRBだけがそれをなしうる。理由づけは多少弱くなるが、この理由づけは、NLRBが開始した侮辱手続に対する組合の参加申請の場合にもあてはまる」[12] と判示した。[13]

第三は、NLRB対シュルテンダステーキ会社事件である。第一〇控訴裁判所は、「特別且つ異常な事情（extraordinary and unusual circumstances）でもないかぎり、執行力付与手続に参加しない当事者は、侮辱手続にも参加しえないと信じる」[14] と判示した。[15] ここでは、公権理論は直接言及されていない。

さて、以上の諸判決によって概略以下のことがあきらかになったと思われる。まず、申立人は、独自の立場で執行力付与及び裁判所侮辱手続を開始しえない。というのは、不当労働行為の禁止はあくまでも公益擁護のためであり、その政策の実施は、原則として公けの機関たるNLRBだけに委ねられているからである。一方、NLRBが開始した手続への参加は認められる場合がある。執行力付与手続への参加は判例上明確に認められている。また、裁判所侮辱手続への参加も場合によれば認められる余地はある。この点において、公権理論は多少修正をうけているといえよう。[16]

ところで、これらの判例理論はどう評価されているのであろうか。この問題を意図的にとりあげている論者は極めて少ない。ただ、若干の論者が「公権理論」自体もしくは同理論の厳格すぎる適用に鋭い批判をなげかけている。最後にそれを検討しておきたい。

アメリカ行政法学の第一人者たるデービスは、政策の効果的エンフォースメントの必要性から次のように論じる。「もしNLRBのスタッフや資金が裁判所の判決を迅速に執行するに不十分ならば、自らの利益がほとんど直接的に影響をうける人—組合と被用者—をして裁判所の判決を根気よく監視し執行せしめることによって何が失なわれるであろうか。そのように解しても、同法は基本的には『私権』ではなく『公権』に関連するという理論とは矛盾しないであろうし、また、現在においては、合同公益事業労働組合事件判決の主要な支柱の一つであった不当労働行為の防止権限を『排他的』にNLRBに委ねるとの条項がLMRAにより削除されたので、そのような解釈はとりわけ支持される」。[17]

この指摘は、表面上「公権理論」を前提としているが、実質的には「私権」性をかなり重視しているとみられよう。これとほぼ同様な主張は次のようにバートシックとラノフによってもなされている。「ほとんどの場合ＮＬＲＢの裁量は望ましいが、もしＮＬＲＢが活動せずもしくは制定法上の政策を無視するような恣意的且つ気まぐれな妥協をなし、その結果、裁量を濫用したならば、裁判所は、判決の利益を、それに拘束され且つそれにより保護されている当事者に対して否定することにより私権を無視してはならない」[18]。

さらに、公権理論を一貫して精力的に批判しているジャッフェは、申立人の手続上の権利を「公権理論」から大上段に演繹する論理自体に次のような疑問を呈している。「もしＮＬＲＢの命令の受益者（beneficiaries）からの執行をなしえないとしたら、それは、命令が単に公権の擁護を目的としているからではなく、議会が、ＮＬＲＢだけが同法を執行する権限ありとし、さらに、裁判所が合法的にこの排他的権限を命令の執行の申請まで広げて解釈したからである。しかし、手続を開始する（傍点、引用者、以下同じ）ＮＬＲＢの排他的権限の説明となりうる理由は、排他的な（sole）命令執行権限をそれと同程度に正当化するものではない。少なくとも、ＮＬＲＢが裁判所に執行を申請するのを適当とみなした以後についてはそうである」[19]。

以上の論者の指摘は、かなり説得力に富むものと思われる。不当労働行為の現実の機能及び救済命令の型などからすれば、不当労働行為制度はやはり「私権」擁護との側面を強くもっていることは否定しえないであろう。この点は、結語で検討するとうりである。

(1)　裁判所侮辱手続が直面している問題については、本稿(二)七五七―七五九頁をみられたい。

(2)　「排他的」との用語は、タフト・ハートレー法によって削除された。それは、同法により裁判所も一定の範囲内で直接不当労働行為の救済をなすことが可能となったからである（一〇条(j)・(l)及び三〇三条）。したがって、その他の点に関しては現在でもＮＬＲＢに「排他的」権限が認められているといわれる。

(3)　Amalgamated Utility Workers v. Consolidated Edison Co., 309 U. S. 261 (1940) at 264.

(4)　ibid., at 265.

(5)　ibid., at 267―268.

(6)　ibid., at 266.

(7)　ibid., at 269.

(8) NLRBは、被申立人たる会社に対し、①被解雇者の復職、②バックペイの支払い、等を命じた（126 NLRB 74）。会社は、①中間収入控除を理由とするバックペイの減額、②本人の意向により復職を命じない、との措置をとった。サイモンは、会社の措置は命令に違反しないとみなしていた。

(9) Vapor Blast Independent Shop Worker's Ass'n v. Simon, 305 F. 2 d 717, (CA 7, 1962) at 720.

(10) Stewart Die Casting Corp. v. NLRB, 132 F. 2d 801, (CA 7, 1942) at 804.

(11) 前述の合同公益事業労働組合事件判決。

(12) NLRB v. Kohler Co., 351 F. 2 d 798, (CADC, 1965) at 809.

(13) 本件においては、参加申請が時機に遅れたものであるとも申請棄却理由の一とされている。

(14) NLRB v. Shurtenda Steaks, Inc., 424 F. 2d 192, (1970) at 194.

(15) Bartosic と Lanoff は、本判決の解釈によれば次の場合には参加が認められるであろうと指摘している。①NLRBが恣意的行動をする場合（「特別且つ異常な事情」に該当）。②申立人が執行手続に参加していた場合。
Bartosic & Lanoff, "Escalating the Struggle Against Taft-Hartley Contemnors." The University of Chicago Law Review, vol. 39, (1972) pp. 273—274.

(16) 前掲自動車労働組合対ファフナーベアリング会社事件の最高裁判決を参照。

(17) Davis, "Standing to Challenge and to Enforce Administrative Action." Columbia Law Review, vol. 49(1949) pp. 781—782.

(18) Bartosic & Lanoff, op. cit., p. 270.

(19) Jaffe, op. cit., pp. 727—728.

〈結語——「公権理論」の検討——〉

以上で検討したことから、「公権理論」とは、不当労働行為制度によって保護される権利を「私権」ではなく「公権」としてとらえ、不当労働行為の救済はもっぱらNLRBのイニシアティブでなされるべしとするものであり、申立人の手続上の「権利」を制限するための法理として多くもちいられたことがあきらかにされたと思われる。(1) そこで、最後に、この「公権理論」の全体構造を検討しておきたい。

そのためには、次の二つの論点の解明が必要であろう。第一は、不当労働行為の救済が行政庁、それも行政庁だけに委ねられた理由である。第二は、もっぱら行政庁主導型で不当労働行為事件が処理された理由である。勿論、以上の論点は相互に深く関連

しているが、ここでは一応区別して論ずることとした。この検討によって、不当労働行為制度を支える法理の究明が多少なりともなされるであろう。

（1）　ＮＬＲＢが公益擁護のために設置されたことは多くの判決において強調されている。たとえば、最高裁は、National Lincoric Co. v. NLRB, 309. U. S. 350 at 362, (1940) & Phelps Dodge Corp. v. NLRB, 313 U. S. 177 (1941) at 193. において「ＮＬＲＢは、『私的権利の裁定（adjudication of private rights)』のために存するのではない。ＮＬＲＢは、団交を促進することにより州際通商への障害を縮減、除去するという立法上宣言された公けの政策を実現する公けの権能（public capacity）に基づき行動する」と判示している。

㈠　行政規制が採用された理由

行政規制が採用された理由の解明のためには、まず、ワグナー法成立の由来までさかのぼらなければならない。では、ワグナー法上の不当労働行為制度は、いかなる目的をもって創設されたのであろうか。

それは、二つの政策目的を有していたといえよう。[1] 第一は、ニューディール政策の一環としての不況の克服である。すなわち、不当労働行為の禁止は、それによって労働組合の交渉力を増し、[2] 賃上げを実現し、その結果たる大衆購買力の増強によって不況を克服するための政策と位置づけられたわけである。これがワグナー法の主要な立法目的といえよう。とはいえ、それはあくまでもワグナー法の社会、経済的目的なので、それを直接「法理」として構成することはなされえなかった。第二は、州際通商の円滑化のためである。すなわち、使用者の不当労働行為の禁止によって労使紛争の主要原因を除去し、もって労使間の平和（団交秩序）を実現し、州際通商の円滑化を図るとされた。[3] そして、かような観点から、労使間の「交渉ルール」違反行為[4]そのものが規制の対象とされた。もっとも、以上はワグナー法の直接もしくは主要な立法目的だとは思われない。少なくとも、立法過程からはそのようにいえよう。[5] むしろ、それは、アメリカ憲法上連邦の権限が極めて制限されているので、連邦が労使関係規制をするためにやむなくとった構成とみられなくはない。しかし、「法理」としては、爾後かような構成が不当労働行為制度を支える法理としてもちいられる。不当労働行為制度は、州際通商の円滑化という「公益」を擁護するための措置とみなされるにいたる。この法理が「公権理論」にストレートに結びつくのは後述のとうりである。

以上のようにワグナー法上の不当労働行為制度は、もっぱら不況克服と労使紛争の回避を目的としたものといえよう。これは、タフト・ハトレー法により「労働組合の不当労働行為」が定められても原則として変更をみない。むしろ、この改正は労使紛争の回避という要請に応じたものとみることができる。ここには、団結「権」・団交「権」を人権レベルでとらえ、その延長上に不当労働行為制度を位置づける日本法的な発想はまったくない。アメリカ法上の不当労働行為制度は、あくまでパブリックポリシーの所産にすぎず、その制度目的は、労働者の「私権」の擁護ではなく、労使紛争の回避という「公益」擁護とみなされる。そして、この点に司法規制ではなく行政規制が採用された主要な理由が一応存したといえよう。憲法上のたてまえを規制方法にも貫いたわけである。

もっとも、スミスは、行政規制が採用された理由として「公権」をもち出すことは、「理由というよりむしろ結果を合理化するもの」[6]と指摘している。この点は、タフト・ハートレー法とほぼ同じ目的をもつ鉄道労働法上の処理との対比からもそのようにいえよう。[7] すなわち、「公権」であるがゆえに行政規制が採用されたのではなく、行政規制が採用されたゆえに「公権」との構成がとられたのであろう。したがって、「公権理論」によって行政規制採用の理由づけをすることは一種の循環論法といえないことはない。

では、実質的な理由はなにか。それはまず、ワグナー法成立時の以下の諸事情に由来すると思われる。

第一は、アメリカ行政法の伝統である。アメリカにおいては、一九世紀以来、独立規制委員会が行政規制を通じてあるべき取引もしくは交渉秩序を維持するという根強い伝統があり（ＩＣＣ、ＦＴＣ等）、この伝統が労使関係規制の分野においても生かされたのであろう。[8]

第二は、ワグナー法の主要な立法目的たる不況の克服を迅速、効果的に実施するためである。未曾有の不況から脱出するためには緊急に組合を強化する必要があり、そのためには、私人の訴訟提起をまたなければならない司法的規制よりも、行政庁がイニシアティブをにぎれる行政規制の方がより好ましかったことは多言を要しない。

第三は、当時の裁判所に対する不信である。ワグナー法立法時の裁判所は、労使関係規制につき極めて保守的な見解を堅持していた。[9] したがって、立法者は、ワグナー法のような革新的な政策

を遂行する第一次的な責任を裁判所に委ねることには強い危惧の念を有していたのであろう。

さらに、司法的規制に比して行政規制が一般的に有している事件処理上の以下のメリットも行政規制採用の理由といえよう。[10][11]

①迅速性。[12] これは、とりわけ労使関係の処理には不可欠な要請である。

②低廉性。

③専門性。[13]

④統一性。労使関係という新たな分野を効果的に規制するためには統一的な事件処理が不可欠であった。そして、そのためには事件の受理（intake）及びその後の処理につき広範な裁量を有する行政規制が最適であったといえよう。これは、NLRB主導型の手続が採用された理由でもある。多くの論者がこの点を行政規制採用の最も主要な理由としている。[14]

⑤手続及び救済の柔軟性。[15]

さて、「公権理論」との関係で最も問題にしなければならないのは、行政規制だけが採用された理由である。つまり、申立人が不当労働行為からの救済を直接裁判所に訴求しえないのはなぜであろうか。それは、不当労働行為制度で保護されている権利が立法政策上まったく「私権」とみなされていないからに外ならない。団結「権」、団交「権」を人権レベルで把握しないアメリカにおいては、それらの「権利」の内容及びそのエンフォースメントの仕方は、まったく議会のポリシーに委ねられている。不当労働行為に関する管轄を原則としてNLRBだけに委ねた議会の意図が明白であるならば、裁判所はそれに従わざるをえない。

また、実質的な理由としては、「私人（private parties）の差止的救済の申請を認めたならば連邦労働政策を分断化し、不当労働行為の決定及び適当な救済の選択についての局委員会の第一次的責任を非常に弱めるであろう」[16]ことがあげられている。

もっとも、議会の意図を以上のように把握することに対しては批判がないわけではない。とりわけ、ジャッフェは、「公権」「私権」の大上段の議論ではなく、もっとプラグマチックな観点から政策のエンフォースメントの問題を処理すべきとする。そして、裁判所への直接的請求も認めるべしとして次のように指摘している。「裁判所は、公行政の役割に対する理解と同情のあまりにその権限を排他的（exclusive）なものとする議会の意図を時々過大評価するように思われる。私人の訴訟は無責任かもしれず、また時によっては公行政計画を破壊するかもしれないが、同時にそれは、

公行政の時折なされる絶対主義的運営（occasional absolutism）もしくはその運営の怠惰さ（laziness）を是正するかもしれない。裁判所は、適切に創設された行政機関のみが判断するのに適合する問題を判断してはならない。しかし、一方、制定法は、その意図が明確に述べられていないかぎり、私人の訴訟を排除していると解釈されるべきではない」[17]。この指摘は、それなりにかなり説得力に富むと思われる。しかし、かような指摘に賛同する論者はほとんどいない。というより、むしろ、前述したようにこの問題は論争的状態にまったくなっていないのが現実である。

（1）ワグナー法成立までのアメリカ労使関係法の歴史については、前掲拙稿㈠三三九―三三八六頁をみられたい。

（2）アメリカ法上の不当労働行為制度も、労使間の交渉力は不平等であるとの事実認識を前提に、その不平等の是正をはかっている（実質的な「契約の自由」の実現）。Browne, "The NLRB and the Will of Congress: Restoring the Balance of Power in Labor Relations." Dickinson Law Review, vol. 73. p. 221. バーマン（石川・伊藤・平野・矢沢訳）『アメリカ法のはなし』（一九六三年）一三四頁（Cox 執筆）。その点では、日本の労働法に強い影響を与えたドイツ法上の経済的従属（Wirtschaftliche Abhängigkeit）論に極めて類似した側面をもつといえよう。しかし、アメリカにおいては、団結「権」自体を「人権レベル」で把握する発想法はなく、むしろ、交渉力の不平等に由来する個々の具体的弊害（不況・州際通商の阻害）のみをチェックすれば足りるとの政策がとられている。「契約の自由」の原則がいかに強固かの証左といえよう。

（3）「団交権」を独自に保障し、それと排他的交渉代表制を結びつけるのは、紛争回避との要請に深く関連すると思われる。

（4）坂本重雄『アメリカの団体交渉制度』（一九六六年）一〇七頁は、不当労働行為を、「交渉の場をめぐって行なわれる使用者の反組合的行為」と指摘している。

（5）前掲拙稿㈠六〇五―六二四頁参照。なお、ワグナー法一条において立法目的と州際通商との関連が詳細に定められたのは、全国産業復興法（NIRA）違憲判決直後の下院労働委員会においてである。したがって、一条の当該文言は、あくまでも違憲判決回避のためのものと思われる。

（6）スミス前掲書七三頁。

（7）本稿㈢。二四二―二四五頁参照。

（8）詳しくは、本稿㈠五一五―五二五頁参照。なお、この点から不当労働行為は、交渉「ルール」違反行為とみなされている。

（9）前掲拙稿㈠六二四―六三〇頁参照。

（10）Evans, "Render Unto Caeser: Federal District Court

and Unfair Labor Practice Jurisdiction." Uni. of Chicago Journal of Business, vol. 39 (1966) pp. 400—405. 参照。また、刑事的規制のデメリットについては、本稿㈢二四二—二四三頁をみられたい。

(11) 我国においては、労働委員会制度が採用された理由としては、もっぱらこの点だけがあげられている。不当労働行為の禁止は公けの関心事であるとのアメリカ法的な考えはあまりみられない。

(12) 任意解決の重視は、将来の労使関係の安定化とともに迅速な事件処理をも目的としている。

(13) Morris, op. cit., p. 570 ; Foeller, op. cit., p. 86.

(14) Note, "The Discretionary Jurisdiction of the NLRB." Harvard Law Review, vol. 71 (1958) p. 528 ; Jaffe, op. cit., p. 728 ; Evans, op. cit., p. 402 ; Morris, op. cit., p. 570 ; Bowman, op. cit., p. 232 ; スミス前掲書七四頁。

(15) Killingsworth, op. cit., p. 134.

(16) Note, "Accomondation of the Norris-La Guardia Act to Other Federal Statutes." Harvard Law Review, vol. 72 (1958) p. 359. また、Cox は、不当労働行為事件の処理を私人の訴訟 (private action) を許す州規制に委ねなかった理由として以下をあげている。

①連邦段階で統一的な処理をする必要性。②非公式任意解決や救済請求状発布拒否処分の重要性。③不当労働行為禁止措置が公益のためである。Cox, "Federalism in the Law of Labor Relations." Harvard Law Review, vol. 67 (1954) pp. 1343—1344.

(17) Jaffe, op. cit., pp. 735—736. なお、ジャッフェは、私人の訴訟をも認めるために参照となるルールとして以下をあげている。

①制定法がある集団 (class) の明確な利益となる責務を定めた場合には、制定法にその定めがなく、また刑事罰が定められていたとしてもその集団の構成員は、その責務違反に対して私的訴訟を提起しうる。

②連邦制定法は責務を定め、州のコモンローが救済をなす。(Tipton v. Atchison, T. & S. F. Ry., 298 U. S. 141, 1936) Jaffe, "The Individual Right To Initiate Administrative Process-The Relation Between Public And Private Action-" Iowa Law Review, vol. 25 (1940) pp. 493—494. (以下、Jaffe-Individual と引用)。

㈡　行政庁主導型の手続が採用された理由

同じ行政規制であってもその態様には種々なものがある。NLRBにおいては、もっぱらNLRB主導型で事件処理がなされ、本稿で検討したように申立人の手続上の「権利」は極めて制限されている。ここに、手続上、他の独立規制委員会にみられないN

ＬＲＢの顕著な特徴が存するといわれる。[1] また、同じ行政的規制方法を採用している日本法上の労働委員会と対比しても、その手続上、機構上の相違は極めて大きい。労働委員会は、労使間の紛争を第三者としてあたかも裁判所のごとく判断を下すのに対し、ＮＬＲＢの手続においては、公益を代表する事務総長が重要な役割を果たし、申立人はそれらの手続に「参加」するとの型をとる。

では、なにゆえこのようなＮＬＲＢ主導型の事件処理がなされているのであろうか。それは、判例理論の理由づけによれば、不当労働行為制度で保護される利益が「公益」であるからに外ならない。すなわち、同制度は、申立人の「私益」ではなく州際通商の円滑化という「公益」の擁護を目的としている。不当労働行為の禁止はあくまでも公けの関心事であり、その禁止によって事実上もたらされる申立人の「利益」は、いわば公益擁護から派生する反射的利益にすぎないとみなされる。したがって、その政策を実施する責任は原則として公益の立場から行動する行政庁たるＮＬＲＢだけにある。[2] そして、この理論をつきつめれば、申立人が自らの利益を害された者（Person aggrieved）として棄却命令の取消を請求するのは、申立人個人の利益のためでなく、あくまでも「公益」のための行為とみなされるにいたる。[3] ここに「公権理論」が完成される。

以上の「公権理論」は、合同公益事業労働組合対コンソリディティドエジソン会社事件以来、確固とした判例法理として現在にいたっている。[4] もっとも、この法理が必ずしも十分理論的に深められたものといえないことは前述のとうりである。しかし、この法理自体に疑問を呈する裁判所や論者は皆無に近い。ただ、ジャッフェは、「公権理論」に対する批判的立場をあきらかにし、行政救済の外に、私人による民事訴訟をも重複的に認めるべし、と主張している。その論拠としては、不当労働行為の禁止は事実上「私益」擁護との側面を有していること及び行政庁の恣意的な運営に対する有効なチェックをなす必要性をあげている。[5] また、若干の論者も、申立人は事実上「公益」ではなく「私益」を追求しているので、申立人にＮＬＲＢ手続上の権利を広範に認めるべしとの提唱をしている。[6] たしかに、救済命令の型やその現実の機能からはそのようにいえよう。しかし、これらの見解は、いまだ「公権理論」の改変をせまるまでにはいたっていない。[7]

むしろ、ここで注目すべきは、近年、申立人に手続上の権利を広範に認めようとする種々の立法構想が出されていることである。その中には、労働裁判所（Labor Court）構想等があり、今

後の動向が大いに注目される。(8)

(1) たとえば、ICCは、申立人の手続上の権利を広範に認めている。Jaffe-Individual, p. 516, p. 528. また、Rothman も、この排他性 (exclusiveness) をNLRBの手続の顕著な特徴としている。Rothman, "The National Labor Relations Board and Administrative Law." George Washington Law Review, vol. 29 (1960) p. 304.

(2) より実質的な理由としては、統一的な事件処理をなす必要性があげられている本稿(三)七一頁。注(4)参照。

(3) Jaffe,"The Public Right Dogma in Labor Board Cases". Harvard Law Review, vol. 59 (1946) p. 729. (以下、Jaffe-Public と引用)。

(4) Note, "The Discretionary Jurisdiction of the National Labor Relations Board." Harvard Law Review, vol. 71 (1958) p. 528. は、本判決に関連して、「私権」と対比される「公権」を最初の段階で強調することによって作られた惰性 (inertia) は、NLRBの決定に対する司法審査の発展につき強い影響を与えた」と指摘している。

(5) Jaffe-Public, pp. 735—736.

(6) Note-Charging, p. 796. ; Note, "Labor Law Right of a Person Filing an Unfair Labor Practice Charge to a Hearing." Columbia Law Review, vol. 65 (1965) p. 1107.

(7) 「公権理論」自体に対する不満があまり聞かれないのは、おそらくNLRBが事実上申立人の立場・利益を十分に尊重した事件処理をなしているからであろう。また、救済命令も申立の趣旨に合致する内容になっていると思われる。

(8) NLRBの改組案については多くの論文が出されている。その概要を知るには、Foeller, op. cit., pp. 81—91 ; Lyne, "The NLRB and Suggested Alternatives." Labor Law Journal, vol. 22 (1971) pp. 408—423. が便利である。

また、労働裁判所構想については、Morris, op. cit., pp. 537—574. ; Bartosic, "Labor Law Reform-The NLRB and a Labor Court." Georgia Law Review, vol. 4 (1970) pp. 647—672. ; Griffin," End NLRB and Create U. S. Labor Court." Michigan State Bar Journal, vol. 47 (1968) pp. 9—16. をみられたい。

The Characteristic of "Right" which is protected by the Unfair Labor Practice Administration (3)

Tetsunari Dōkō

Article 28 of the Japanese Constitution guarantees the rights of workers to organize and bargain and act collectively. To materialize the guarantee, Article 7 of the Japanese Trade Union Law prohibits employers' unfair labor practices. And any person aggrieved by the unfair labor practice may file a charge with the Labor Relations Commission and take civil action to the court (a two-way system). This Labor Relations Commission is modelled after the American National Labor Relations Board. But there is a certain degree of difference in their functions and structures between these two agencies.

In this thesis, I want to find out the fundamental reason why such an independent regulatory commission as NLRB is established to remedy unfair labor practices in the United States of America. I dwell upon the position of the charging party in NLRB procedure in particular. For in process of adjudicating legal conflicts concerning the rights of the charging party, many courts have brought forward a so called "public right" doctrine in order to restrict his procedural rights. I think that this doctrine is the distinctive characteristic of the American unfair labor practice administration and the fundamental reason for adopting the administrative remedy exclusively.

But, in Japan, the right protected by the unfair labor practice administration is regarded as a "private right". Besides this right is regarded as one of the fundamental human rights which are inviolable. Civil remedies are implied from the Constitution and/or the Trade Union Law. In our country, therefore, the reason why the administrative remedy is adopted is not clear.

The contents of this thesis are as follows. First, I throw a light

upon the background and character of independent regulatory commissions in general, and I conduct researches in issues concerning NLRB machinery at Wagner Act legislation and in Wagner Act era. Secondly, I conduct researches in procedure and structure of the present NLRB in detail as a preliminary study. Thirdly, I examine judicial precedents concerning the rights of the charging party in NLRB procedure. This is the central part of my thesis.