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(一)：NLRBの手続からの考察
Author(s)	道幸, 哲也
Description	資料
Citation	北大法学論集, 26(3), 233-268
Issue Date	1976-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/27945
Type	departmental bulletin paper
File Information	26(3)_P233-268.pdf

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（一）

――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
　　第一款　独立規制委員会制度の成立基盤
　　第二款　独立規制委員会制度の特徴と問題点
　第二節　ワグナー法上のNLRB
　　第一款　立法時の論議
　　第二款　NLRBの手続と機構（以上本号）
第二章　タフト・ハートレー法上の全国労働関係局（NLRB）
第三章　申立人の手続上の「権利」をめぐる判例理論

序

労働委員会を通じて不当労働行為からの救済をなす現行不当労働行為制度が成立してから四半世紀がすぎた。その間、労働委員会は、多くの命令を発し、不当労働行為制度運用の実績を着実に積みあげてきた。同時に、裁判所も不当労働行為たる解雇を無効[1]にすることによって、また、団交応諾仮処分や団結権妨害排除仮処分を認めることにより[2]、実質的に不当労働行為の救済機関として活動してきた。したがって、労働委員会と裁判所がともに不当労働行為の救済機関とみなされるのが現状である。

一方、この間に現行不当労働行為制度のかかえる諸問題も次第にあきらかになっていった。労働委員会と裁判所がともに不当労働行為の救済機関となっていることの是非や労働委員会が調整権能と判定権能をともに有することの是非がまずあげられよう。また、救済命令のあり方や特定の型の救済命令の適否についても激しい論争がなされている。とりわけ、「条件付救済命令」をめぐる最近の論議は、不当労働行為制度観の対立に深く根ざしたものであり、その帰趨は今後の労働委員会の運営に大きな影響を与えると思われる[3]。

ところで、不当労働行為制度に関するこれら一連の論争をフォローして感じることは、当該制度の制度目的如何という基本的問題について多様な位置づけがなされ、この点に関する共通の理解が論者間に存しないことである[4]。さらに、この基本的問題に関する究明が十分にはなされていないことである。とりわけ、現行不当労働行為制度が行政規制という規制方法を採用した理由やそのことから生ずる特殊な法理の究明が不十分ではなかろうか。多くの論者の関心は、実践的課題もあって、もっぱら団交「権」・団結「権」の被保全権利性を問題にしている場合が多い。ここには、行政規制との関連で不当労働行為制度を把握する観点が完全に欠落しているといえよう。

さて、本稿は、以上の情況をふまえて我国の不当労働行為制度の母国であるアメリカの不当労働行為制度を支える法理の究明をめざすものである[5]。アメリカにおいては、日本と異なり不当労働行為の救済は、もっぱら行政委員会たる全国労働関係局（National Labor Relations Board）を通じてなされ、裁判所が直接民事的に救済することはない。不当労働行為は、常に行政規制との関連で把握されているわけであり、不当労働行為の法理論も、もっぱら行政規制との関連で構成されることになる。したがって、不当労働行為制度の「本来」の法理論は、この行政規制の法理を検討することによってはじめてあきらかになると思われる。少くとも、

不当労働行為制度の独自の法理の究明にとってかような観点は不可欠といえよう。これは、アメリカ法ばかりでなく、日本法にも当然あてはまる。

では、かような問題関心からする不当労働行為制度の法理論の究明は、具体的にいかなるアプローチでなされるべきか。本稿では、不当労働行為制度によって事実上自らの利益が保護される労働組合及び労働者個人（「労働組合の不当労働行為」の禁止によって使用者の利益も事実上保護されているが、本稿では日本法上の不当労働行為制度との対比を鮮明にするため原則として「使用者の不当労働行為」のみを考察対象とした。あらかじめおことわりしておきたい）が、NLRBや裁判所の手続にどの程度関与しうるか、とのテーマの下にこの点に関する判例理論を中心に検討を加えることにした。(6)「被申立人」ではなく「申立人」の手続上の「権利」に焦点をあてたわけである。これは一見些細なテーマのように思われるが、ここにこそアメリカ不当労働行為制度を支える「公権（public right）」理論ともいうべきものがはっきりとあらわれているからである。ちなみに、公権理論とは、不当労働行為制度によって保護されている「権利」を、「私権（private right）」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。たとえば、NLRBのなした申立却下処分に対する司法審査は認められず、また、申立人は、被申立人に命令不遵守があったとしても独自の立場で執行力付与の申請や裁判所侮辱手続を開始しえない。原則としてNLRBが開始した手続に「参加」しうるにすぎない。(7)かようにこの法理によれば申立人の「権利」は、いわばNLRBによる行政規制の反射的効果によって事実上保護されるにすぎず、申立人に独自の「権利」が認められるものではないことになる。そして、この点にこそアメリカ不当労働行為制度の顕著な特質が存するので、本稿はもっぱらこの問題に焦点をあてて当該制度を支える法理の究明をめざした。

以上が本稿の問題関心と論述の視角である。

最後に本稿の構成について簡単にふれておきたい。本稿は、申立人の手続上の「権利」に関する判例理論を中心に検討を加えるものであるが（三章）、その前提としてNLRBの手続・機構の全般についてもかなり詳細に論じることにした（二章）。全手続のいかなる段階で申立人の「権利」が問題になるかをよりあきらかにし、また、「被申立人」の手続上の権利との対比を鮮明にするためでもある。さらに、この問題について詳細に論じた邦語文

献がないので、資料的な価値もあると思ったからである。

NLRBの手続・機構については現行のそれを中心に検討したのはいうまでもない、同時にその形成過程をあきらかにするためワグナー法期のNLRBの手続・機構についても若干考察した（一章二節）。もっとも、そこではワグナー法期に問題となった事項に焦点をあてたので論述内容の重複は多くはないと思われる。さらに、独立規制委員会制度の成立基盤等についても論じた（一章一節）。アメリカ型行政規制の一般的特質の検討によって、不当労働行為の救済が独立規制委員会に委ねられた理由をあきらかにするためである。

（1）医療法人新光会事件（最三小判　昭和四三・四・九　民集二二巻四号八四五頁）。

（2）もっとも、これらの仮処分申請に対して、被保全権利なしとして申請を却下する一連の裁判例があることは周知のとおりである。

（3）詳しくは、拙稿「文献研究　日本の労働法学（一三）不当労働行為の救済」季刊労働法九四号（一九七四年）一九七―一九八頁を参照されたい。

（4）岸井教授は、巨視的にみて「団結権侵害説」と「団交権保障秩序違反説」の対立ととらえている。岸井貞男「不当労働行為禁止の法理―沼田教授の所説を中心として―」沼田稲次郎先生還暦記念論集『労働法の基本問題』（一九七四年）四四頁。

（5）この問題を論じた主要な文献は以下である。本多淳亮『米国不当労働行為制度』（一九五三年）

籾井常喜「アメリカ不当労働行為制度を支える法理」同『経営秩序と組合活動』（一九六五年）所収。

沼田稲次郎「不当労働行為と団結権との関係についての考察」末川先生還暦記念論文集『労働法経済法の諸問題』（一九五三年）所収。

岸井貞男「日米不当労働行為制度論」季刊労働法八〇号（一九七一年）。

片岡昇「不当労働行為論序説㈠㈡」法学論叢六八巻三、四号（一九六〇年）。

坂本重雄「アメリカにおける『営業の自由』と団結権」高柳信一・藤田勇編『資本主義法の形成と展開2』（一九七二年）所収。

拙稿「アメリカにおける『不当労働行為制度』の形成㈠㈡」北大法学論集二四巻二、三号（一九七四年）。

（6）NLRBの手続について書かれた文献は以下である。なお、その中で本稿のような問題関心から書かれたものは皆無である。

岸井貞男「NLRBの機構と手続」学会誌労働法二八号（一九六六年）。

籾井常喜「アメリカ不当労働行為制度の仕組みと運用の

実際」季刊労働法四〇号（一九六一年）。

田辺公二「米国における労使紛争処理の実情」「アメリカの仲裁と不当労働行為救済制度の実情について」同『労働紛争と裁判』（一九六五年）所収。

石川俊雄「NLRBにおける不当労働行為審査の手続について」中央労働時報四二四号（一九六五年）。

L・シルバーバーク「NLRBの不当労働行為事件の審査について」中央労働時報四二四号（一九六五年）。

平井信次郎「米国不当労働行為制度の救済手続」商船大研究報告・人文科学七（一九五七年）。

(7) かように行政庁主導型で事件処理がなされる点では、日本法上の公正取引委員会の手続と極めて類似しており、同じような問題点をかかえている。たとえば、申立却下処分に対する司法審査が認められるか、との問題は、最近問題となったジュース訴訟（東京高判 昭和四九・七・一九判例時報七四六号六頁）と類似の論点を提起しているとみなすことができよう。

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

不当労働行為制度の主要な特徴の一は、裁判所ではなく独立規制委員会（independent regulatory commission）たるNLRBが不当労働行為の救済機関として設置されている点である。これは、迅速且つ柔軟な救済をなすための措置と一般的にいわれている。かような措置は、特殊な専門的知識を有する委員からなる独立規制委員会が企業活動の規制をなす、という一九世紀末以来のアメリカにおける行政規制の伝統に由来するものである。(1) それ故、ワグナー法制定の際にはこの点に関する批判はあまりなされなかった。そこで、本節ではNLRBの手続・機構の検討に入る前にかような法的伝統の成立基盤をまず解明しておきたい。

(1) 『日米比較労働法 ラッセル・A・スミス教授セミナー記録』 研修叢書五五号（一九六八年）七四頁。

第一款 独立規制委員会制度の成立基盤

独立規制委員会制度の成立の背景には、行政規制の強化を促した歴史的事実が存することはいうまでもない。かような傾向は、ごく一般的にいえば、西欧諸国のそれと軌を一にするものであり、社会関係の複雑化にともない行政規制が次第に必要とされるにいたった結果である。ところで、アメリカにおいてはこの過程で鉄道料金に対する規制がその後の行政規制の基本的パターンを形成したことは周知のとおりである。(1) その際、司法的規制ではな

く「行政」規制の手段が採られた理由は、特定の理論的根拠に基づくものではなく、もっぱら「特定の害を除去するために効果的な機構を選んだ」結果にすぎないとされている。[4] かようなプラグマチックな観点は、アメリカ法の伝統であり、アメリカ行政法を理解する鍵となる発想法といえよう。[2][3]

さて、ここでの我々の関心は、行政権強化の歴史的経緯を個々にフォローすることではない。むしろ、その過程にみられる一般的特徴をあきらかにし、それとの関連で独立規制委員会制度の成立基盤の解明をめざすことにある。では、行政権強化のアメリカ的展開の特質は何か。これは、ひとまず以下の三点に要約できると思われる。

第一は、行政規制、とりわけ経済活動規制の主要な目的が、経済的弱者保護というより、公正な自由競争秩序自体の維持にある点である。シュウォーツは、この傾向を次のように簡潔に指摘している。「連邦政府の基本的な経済政策が、自由競争の助長にあったことは、事実であるが、しかし、一方、逆説的にいえば、まさに、このことが、経済制度の規制の面において政府の役割を増大せしめるにいたった。自由競争の所期の目的は、自由放任主義（laissez-faire）に起因する慣行の濫用を抑制することによってのみ、これを達することができる。さもなければ、無拘束な競争のために、良心的な実業家を不利な状態に陥れるような商業慣行が生じ、また、経済力の集中のために、自由競争制度の所期の目的の達成が不可能になるという結果に帰着するからである。かくして、連邦政府は、自由競争に賛成するその政策を有効ならしめようとする限り、経済部面に介入せざるを得なかった。こうした自由競争維持政策ともいうべきものが、おそらく、アメリカにおける行政手続発展の背後にあって、その主たる動因となった要素なのであった。」[5] このような傾向は、アメリカ行政法の基礎を形成した鉄道料金の規制や反トラスト政策に顕著にあらわれており、労使関係規制も決してその例外とはいえない。[6] そして、固定した階級分化が生じなかったこと及び強固な個人主義の伝統がかような特質を有する行政介入を促した主原因であろう。[7]

一方、このような型の行政介入は、「経済活動の自由」を確保するために（不当な）経済活動を規制するという非常にデリケートな規制方法であった。それ故、その権力行使の濫用が常に問題となった。そして、ここに個人もしくは個別企業[8]の自由な経済活動を（不当な）行政介入から擁護する「司法権の優位（Judicial Supremacy）」や適法手続の理論の成立する基盤があり、行政庁の専断的権力行使の抑制に裁判所が重要な役割を担った。[9] 以上がアメリカ型行政規制の第一の特徴である。

さて、第二の特徴は、行政権の強化が「連邦」の権限強化としてあらわれたことである。アメリカでは建国時の経緯から、政治体制は連邦・州の二重構造がとられ、憲法上明文をもって認められた連邦の権限はごく限られたものであった。[10] しかし、産業の高度化に伴う経済活動の州際性が連邦規制の必要性を次第に高め、[11] 行政権の強化は、「連邦」の権限強化としてあらわれた。[12] さらに、陸海軍や関税に対する規制等連邦の権限下にある事項が重要性を増したこと、児童労働・衛生・離婚・労働災害予防措置等の分野において、州間の規制の相違により弊害が生じたこと及び鉄道運行や料金規制の場合に連邦・州の権限の二元性が不便になってきたことなども「連邦」権限の強化を促した原因とされている。[13]

第三の特徴は、行政権行使の主体として、独立規制委員会[14]が重要な役割を担ったことである。この点が我々の主要な問題関心である。では、なにゆえアメリカにおいてこの独立規制委員会制度が一般化したのか。換言すれば独立規制委員会制度の成立基盤はなにか。勿論、これは、個々の独立規制委員会毎に異っており、したがって、すべての独立規制委員会に通じる統一的且つ明確な設置理由や理念というものは存しない。しかし、一応、該制度の共通な背景とみなされるものは概略以下であろう。

まず、独立規制委員会の「独立性」、すなわちその職務遂行につき大統領の監督をうけないとの特徴はいかなる理由により認められたのか。この理由としては、第一に、議会が行政府の長たる大統領の権限強化を恐れたことがあげられる。[15] アメリカにおいて三権分立がほぼきれいな型で実現されているので、大統領の増大する権限を議会がチェックすることは、他の議院内閣制の国家におけるより困難であった。そこで、行政権限の分散化、すなわち、大統領の監督下にない行政庁を設置することによって、議会の地位の相対的低下を防ごうとしたわけである。したがって、該制度は、まさにアメリカ政治制度の所産といえよう。第二の理由は、準司法的権限を公正に行使するため、といわれる。[16] そして、ここにアメリカ型行政規制が「独立」規制委員会制度を必要とした原因があった。前述のようにアメリカにおける行政規制の主目的は、自由競争秩序自体の維持であった。それ故、規制態様としては、多くの場合、自由競争秩序（ルール）違反行為を個々的にチェックするとの方策がとられた。行政庁は、違反行為の有無を判定し、適当な措置をとるわけである。これは、準司法的機能に外ならない。ここに、行政規制の中で準司法的権限が大きなウエイトを占め、また、その主体として「独立」規制委員会が前面にあらわれる理由があった。というのは、準司法的権限は、行政庁が大統領の監督下にあり、種々の政治的圧力を受ける場合より

も、「独立」した行政庁に委ねた方がより公正に行使されうるからである。(17)

次に、「委員会」制度が採用された理由としては、決定の公正さと政策の継続性の確保があげられるのが普通である。

(1) 鵜飼信成『行政法の歴史的展開』（一九五二年）二〇五―二一六頁参照。

なお、この過程を詳細に分析したものとしては、和田英夫「州際通商委員会（ICC）の成長と展開」北大法学論集一号（一九五一年）がある。

(2) Slesinger と Isaacs は、コモンローによる企業活動規制の不十分さを次のように指摘している。「司法的決定で規制する際の主要問題の一は、訴訟が提起され法的な判断がなされるまでコントロールがなされないということである。司法的決定は、遅延し、費用がかかり、判事の違いに応じて解釈が異なる。かような規制は、訴訟を待たなければならないので間歇的、非継続的になる。裁判所は、また、以前の法解釈に拘束される傾向にあり、さらに、経済の変化・成長する制度に見合う柔軟さを持つことはできないであろう」。Business, Government and Public Policy. (1968) p. 57.

(3) Davis, Administrative Law. (1951) p. 12.

(4) たとえば、鉄道輸送から生ずる諸々の弊害の是正を民事的な損害賠償訴訟で処理することには次のような欠陥が存する、といわれる。

① 被害者は自ら訴訟を提起しなければならない。
② 救済は個別的となる。
③ 訴訟には費用・時間がかかる。
④ 損害発生後になされる救済では十分な原状回復を期待しえない。

亀川清「準司法機関に関する研究」司法研究報告書三輯一号（一九五〇年）二二―二三頁。

(5) シュウォーツ（和田英夫訳）『アメリカ行政法〔増補版〕』（一九六八年）一四頁。（B. Schwartz, American Administrative Law）

(6) ガルブレイスは、国家の経済規制の主要な役割を平衡力（countervailing power）の機能を十分に発揮せしめることにありとし、その例として反トラスト政策やワグナー法をあげている。（藤瀬五郎訳）『アメリカの資本主義』（一九五五年）一四二頁以下。（Galbraith, American Capetalism）

(7) アメリカの「自由企業の伝統」の由来については、ナイ（原島善衛訳）『アメリカの知性』（一九六九年）一四七―一三七頁が詳細である。（Nye, This Almost Chosen People.）

(8) 最高裁は、一八八六年の Santa Clara County v. Sout-

hern Pacific Railroad Co., 118 U.S. 394. において、適法手続の権利を保障される「人」の中に「会社」もまた包含されると解した。

(9) 橋本公亘『米国行政法研究』(一九五八年) 二七頁参照。

(10) 憲法一条八節。

(11) たとえば、鉄道規制の分野では、最高裁が一八八六年に Wabash, St. L. & Pacific Ry. v. Illinois (118 U.S. 557) において、州は州際鉄道事業を規制しえない、と判示した。その結果、連邦規制の必要性が決定的に増大し、翌年ICC法が成立するにいたった。和田英夫・前掲論文五三—五四頁。

(12) 連邦規制の多くは、主に、連邦の州際通商規制権に基づいていた。州際通商規制権の歴史的展開については、Benson, The Supreme Court and the Commerce Clause, 1937—1970. (1970) が詳細である。また、連邦制度と労使関係規制との関連については以下の文献をみられたい。外尾健一「アメリカ労働法における連邦法と州法」日本労働協会雑誌六六号。A. Cox, "Federalism in the Law of Labor Relations." Harvard Law Review vol. 67 (1954) p. 1297; Cox & Seidman, "Federalism and Labor Relations." Harvard Law Review vol. 64 (1950) p. 211.

(13) 東大社会科学研究所編『行政委員会—理論・歴史・実態』(一九五一年) 二八〇頁。

(14) 代表的な独立規制委員会としては、以下があげられ、通常ビックセブンとよばれる。Civil Aeronautics Board (1938—設立年次), Federal Communications Commission (1934), Federal Power Commission (1930), Federal Trade Commission (1914), Interstate Commerce Commission (1887), National Labor Relations Board (1935), Securities and Exchange Commission (1934). Schwarz & Wade, Legal Control of Government. (1972) p. 28.

(15) ibid., p. 30. 亀川・前掲論文二三頁。

(16) シュウォーツ・前掲書九一頁。Schwarz & Wade, op. cit., p. 30.

(17) なお、独立規制委員会の立法的機能を重視する立場からその「独立性」を強調する論者もいる。亀川・前掲論文八三頁は、「規制的任務を遂行する委員会は、一の立法機関とも云うべく、司法的、行政的な面は政策の樹立、法の執行という立法機能と密接な関連を有するものである。従って大統領よりもむしろ議会に直接責任を負うべく、その司法作用たるや裁判所の審査によって充分監督できるものである」と指摘する。

第二款　独立規制委員会制度の特徴と問題点

独立規制委員会制度の成立基盤の大まかな説明は前述したとおりである。そこで、以下では、独立規制委員会制度の特徴をやや

詳しく検討し、それとの関連で独立規制委員会制度の直面した（しつつある）問題をあきらかにしたい。それらは、その設立以来ＮＬＲＢが直面した（しつつある）問題であることはいうまでもない。それ故、ＮＬＲＢの手続・機構をよりよく理解するためには、この問題の検討が非常に有益と思われる。

独立規制委員会制度の第一の、そして最も顕著な特徴は、独立規制委員会が大統領の監督下になく、大統領に対して責任を負わないことである。[1] そして、この独立性の徴憑は以下といわれる。[2] ①委員の任期は、大統領の任期である四年より長く、さらに、委員の交替は同時に一名しかなされない。②ハンフレー事件（後述）であきらかになった如く、連邦議会のみがＦＴＣ委員の罷免事由を定めうる。この原則は、他の委員会にも適用されうるであろう。③原則として、委員会の決定は大統領との関連では最終的である。④大統領と独立委員会との間には正規の連絡方法が欠けている。

もっともこの独立性はまったく完膚なきまでに認められたものではない。つまり、大統領は、通常、「新」委員の任名を通じて独立規制委員会の運営にそれなりの影響力を与えうるからである。とはいえ、かような権限は、それほど実効性のある統制手段ではなかった。というのは、その任命には、多くの場合上院の助言と承認が必要とされ、任命権は議会のコントロールをうけざるをえなかったからである。さらに、この種の影響力の行使は、あくまでも「新」委員の任名の場合しか行使されえず、大統領がすでに着任ずみの委員を罷免する場合は、法定の罷免事由[3]によらなければならない、とされるからである。この原則は、一九三五年のハンフレー事件[4][5]以来確立されたものであり、該事案で最高裁は次のように判示した。「法律（ＦＴＣ法）の表現、立法の際の報告、論議にあらわれている立法目的は、一体となって、長期の勤務の結果経験を得るであろう専門家の団体を創設することが議会の意図であることを示している。そして、その団体は、その任命を除いて執政（Executive）権から独立し、また、政府の他の部局の許可や妨害をうけることなく自由に判断をなすべきものである。議会の意見は、任期の長さと安定性がこの目的を達成するのに非常に役立つと明確に認めている。したがって、委員会の委員の任期を単に大統領の意思にかかわらしめることは、議会が任期をはっきりと固定することによって実現しようとした当の目的の大半をおびやかすであろう。[6]」

結局、以上の諸事情を総合的に考察するならば、独立規制委員会の「独立性」は、かなり大幅に認められている、といえよう。独立規制委員会の「独立性」をほぼ全面的に認めようとするこ

のような傾向に対して、三権分立主義の立場からの批判がないわけではなかった。その代表例とでもいうべき一九三七年の「行政管理に関する大統領委員会（President's Committee on Administrative Management）」の報告書はこの点につき次のように指摘している。「これらの独立委員会は、規制政策を研究、形成、執行する広汎な権限を与えられた。委員会は、事業の非行を調査訴追する任務を与えられた。委員会は、裁判所により行使される権限と同様に、具体的事件について、法律に従って個人の権利義務を宣言する権限を与えられた。委員会は実際のところ、鉄道問題、銀行問題、又はラジオ問題を処理するために設けられた小型の独立政府である。委員会は、頭首のない政府の『第四部門』（headless "fourth branch"）を形成している。すなわち無責任な官庁と斉整されない権力とのでたらめな堆積を形成している。これは、政府に三つの主要部門がなければならず、そして三つに限るというアメリカ憲法の基本理論に反するものである。(7)」

ところで、厳格な三権分立主義に立脚するこの主張は、それほどの説得力を持ちえなかったといわれる。というのは、三権分立主義は、あくまで人民の権利・自由を擁護するためのものであるから、それが十全になされているかぎり三権分立主義「自体」にこだわる必要は少ないからである。(8) そして、人民の権利、自由の擁護は、主に、適法手続の理論を通じて実質的に確保されていったことは周知のとおりである。(9) 結局、今では独立規制委員会の「独立性」を正面から否認する見解はほとんどない、といってもよいと思われる。

なお、後述のように、ワグナー法の立法時において、NLRBを独立委員会にするか、労働省下に置くかにつき激しい論争がなされた。この論争の意味を十分に理解するためには、今まで検討してきた独立規制委員会の「独立性」の意義を十分に把握することが不可欠といえよう。

独立規制委員会制度の第二の特徴は、行政目的達成のために広範な準立法的及び準司法的権限を有することである。準立法的権限は、包括的な政策を具体化するために、準司法的権限は、当該政策を具体化した規範に反する行為をチェックするためにそれぞれ認められた。

準立法的権限としては、第一に、規則（rules and regulations）制定権限がある。(10) これは、基本となる法律の細部を補充したり、委員会の手続の細目を定めたりする権限である。第二は、かなり特殊なもので、鉄道や公共企業の料金決定権限のように議会の設定した基準（たとえば、正当かつ合理的な運賃）を具体的事態に適用して持続的効力をもつ命令を発する権限である。(11)(12) 以上の準立

法的権限を独立規制委員会が保持していることについては、ほとんど異論はなくいわば当然視されている。

むしろ問題となったのは、準司法的権限の行使態様の方で、独立規制委員会が調査・告発権限と判定権限をともに有するのは決定の公正さに欠けるとの批判が強くなされた。かような観点から、委員会内部における行政権能と司法権能との分離を提案した代表的見解としては以下があげられる。まず、一九三七年の「行政管理に関する大統領委員会」の報告書は、次のように主張した[13]。行政部は、規則を方式化し、訴訟を提起し、告訴を調査し…委員会が現在行っているすべての純粋に行政的な、また、従位立法的な（sub-legislative）職務―要するに、本質的に司法的な性格でないすべての職務を行う。そして司法部は、行政部が提出した記録等に基づいて、公益と私権に影響を及ぼす決定を下す、公平且つ独立の機関として行動する。

その後、一九四一年に「行政手続に関する法務長官委員会（Attorney General's Committee on Administrative Procedure）」の報告書は、次のようなより具体的勧告をなしたといわれる[14]。①決定権限を有する審査官の権限と地位を強化する。②審査官を行政庁のコントロールから独立させる。③完全分離の考え方をとらず内部分離を採用する。④審査官に最初の決定をなす権限を与え、その決定を委員会の再審査の対象とする。⑤行政庁の上部における権能の結合を認める。⑥再審査職員（reviewing staffs）を減らす。

これらの内部分離の構想は、一九四六年の行政手続法（Administrative Procedure Act）[15]でほぼ全面的に実現されるにいたる。同法五条(c)は、「ある事件について行政庁のために調査もしくは訴追の職務を行う官吏、被用者又は代理人は、該事件又はこれと事実上関連ある事件において、第八条に従ってなされる決定、決定の勧告又は行政庁による再審査に関与し、又は助言してはならない」と定めた。また、七条は、審査官の権限を強化、明確化し、さらに一一条では、審査官の身分保障が定められた。

ところで、以上のような一連の見解に対しては反駁がないわけではない。それは、内部分離自体を過度に強調することは、行政目的の効果的遂行を阻害するおそれ大、との反論である。ここに、公正手続の保障と行政の効果的遂行とをいかに調和すべきかというアメリカ行政法の主要争点の一が存するわけである。これは一般的基準を極めてたてにくい問題であり、個別行政庁毎に適当な内部分離を実現する以外に妥当な解決はないであろう[16]。

さて、この内部分離の問題をNLRBについてみれば、一九四七年のタフト・ハートレー法においてほぼ完全な内部分離が実現

された。告発権能は事務総長（General Counsel）に、決定権能は局委員会に委ねられ、両者は、それぞれ独立して権能を行使することになった。これは、前述した一連の動きに対応したものであることはいうまでもない。したがって、NLRBにおいても、公正な手続の保障と行政目的の効果的遂行をいかに調和すべき、かの問題が鋭く提起されている。とりわけ、内部分離がほぼ完全に実現されているので、これは他の独立規制委員会よりもより切実な問題といえよう。詳しくは二節で論じたい。

独立規制委員会制度のその他の特徴としては、その名のとおり「委員会」制度、換言すれば、合議制[17]を採っていることがあげられる。これは、単独決定よりも合議制の方がより、公正、民主的に決定がなされるからであろう。準司法的権限を行使する場合には、特にかような配慮が必要とされることはいうまでもない。そして、かような措置を側面から支えるものとして、特定の委員会については、委員の政党所属に関する制約が存している[18]。

また、委員の任期が長く[19]、委員の交替が原則として一年に一人づつなされることも独立規制委員会制度の特徴といえよう。かような措置は、「独立性」のあらわれであるとともに、政策の継続性、一貫性をも目的としている[20]。

(1) 議会は、以下の方法で独立規制委員会の活動を制約している。
① 特別な場合について一定の政策又は一定の行動をとることを委員会に指示する法律を制定し、決議をなす。
② 予算措置。
③ 委員を退職せしむる法律の制定。
R.E. Cushman, "The Constitutional Status of the Independent Regulatory Commissions." Cornell Law Quarterly, vol. 24 (1938—1939) pp. 163—165, なお、行政裁資九号に本論文の邦訳がある。

(2) 東大社研編・前掲書二七六—二七八頁。

(3) 法定の罷免事由としては、非能率（inefficiency）、職務怠慢（neglect of duty）、無能（incompetence）、非行（misconduct）及び職務上の非違（malfeasance in office）等がある。Cushman, op. cit., pp. 181—182.

(4) 〈事実〉フーバー大統領によって任命されたFTCの委員たるハンフレーをローズヴェルト大統領が、見解の相違を理由として罷免した（FTC法一条は、委員の罷免事由を非能率、職務怠慢、職務上の非違と定めている）。その直後、ハンフレーが死亡したので彼の遺言執行人（Executor）が、ハンフレーがFTCの委員であったら得ることができたであろう罷免から死亡までの間の俸給を請求した。

(5) 本件は、一八六七年の官職法（Tenure of Office Act,

市の郵便局長の罷免につき上院の同意を必要とすると定める）を、大統領の権限を不当に制約するとの理由で違憲とした、Myers v. U.S., 272 U.S. 52 (1926) と対比される。Donnovan と Irvine は、両判決を子細に検討し、行政機関の機能が執政的 (executive) な場合には、該機関の職員の罷免は自由であり、一方、その機能が司法的、準司法的、準立法的な場合には制限をうける、と指摘している。"The President's Power to Remove Members of Administrative Agencies." Cornell Law Quartely vol. 21 (1936) pp. 247—248.

(6) Humphery's Executor v. U.S., 295 U.S. 602. at 625—626.

(7) President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies. (1937) pp. 39—40. (橋本・前掲書一〇六頁からの再引用)。

(8) Cushman. op. cit., p. 33, p. 38. 参照。なお、Cushman は、独立規制委員会制度を「違法な権力の混合」との理由で裁判所がその存立を否定しなかった理由として以下をあげている。pp. 20—33.

① 「権力の混合」との憲法的攻撃をうける以前に、独立規制委員会制度は、既成事実となり、多年活動し相当の成功をおさめていた。

② 委員会に付与されている権限は、準立法・準司法的権限であるとの構成がとられた。

③ 裁判所は、独立規制委員会の社会的必要性を認識していた。

④ 規制委員会の処分は、厳密な司法審査の対象となり、それにより専断的な権力行使をチェックしえた。

⑤ 規制委員会に対する憲法上の吟味は、適法手続という広く弾力的な視点からなしえた。

(9) この問題については、和田英夫「行政委員会と権力分立論」公法研究三号（一九五〇年）をみられたい。

(10) 複雑高度な技術的問題や適度の裁量権が必要とされる私企業の規制には、委任立法が最適とされる。鵜飼信成編『行政手続の研究』〈川上〉（一九六一年）五頁。

(11) Cushman, op. cit., p. 27.

(12) 最高裁は、U.S.v. Berwind-White Coal Mining Co., で、ICCの運賃設定行為を立法的性質のものと判示している。274 U.S. 564 at 583. (1933).

(13) シュウォーツ・前掲書一七四頁参照。

(14) Davis, "Separation of Functions in Administrative Agencies." Harvard Law Review, vol. 61 (1948) pp. 397—398. (以下、Davis-Separation と引用する)

(15) APAの成立史は、鵜飼編・前掲書〈川上〉七—二三頁が詳細である。

(16) Davis-Separation p. 394. は、「調査と判定（権能）と

の結合は、NLRBやFTCのような告発機関においては不適当なことであろう。しかし、退役軍人庁（Veterans Administration）、社会保障局、鉄道退職局のような資格者（deserving）に支払いをなし、非資格者には支払いをしないことを職務の中心とする請求（claims）機関においては、害がないばかりか、積極的に望ましいであろう」とし、また、p. 406. は、「料金率の確定（rate-fixing）機関や他の同様な規制機関に完全な分離を導入することは、高価かつ不必要な二重の努力をもたらすことになろう」と指摘している。

(17) 委員数は以下のとおりである。ICC 一一名。FCC 七名。FTC、SEC、NLRB、CAB、FPC 各五名。なお、ワグナー法上のNLRBの委員数は三名であった。

(18) たとえば、CABの五名の委員中、三名以上が同一政党に所属することは許されない。

(19) 委員の任期は以下のとおりである。ICC、FCC、FTC 各七年。CAB 六年。SEC、NLRB、FPC 五年。なお、NLRBの事務総長の任期は四年である。

(20) チェンバレン、ドウリング、ヘイス（富田豊訳）「連邦行政機関の司法機能」法務資料三〇二号（一九四九年）七五頁。（Chamberlain, Dowling & Hays, The Judicial Function in Federal Administrative Agencies.）

第二節　ワグナー法上のNLRB

NLRBの手続と機構は、諸々の先駆的経験をふまえて一九三五年のワグナー法により始めて明確に定められた。そして、その後、一九四七年のタフト・ハートレー法制定までに労働委員会制度の確固とした基礎は形成されたといわれる。タフト・ハートレー法は、NLRBの機構を中心に若干の修正をなしたが、NLRBの手続の基本的枠組を変更することはなかった。そこで、本節では、いわば労働委員会制度の形成・確立期にあたるワグナー法期において、NLRBの手続と機構がいかに整備されていったか、また、その過程でどのような問題が生じたかを検討する。

第一款　立法時の論議

独立規制委員会が不当労働行為の救済機関として設置されている点に不当労働行為制度の主要な特徴がある。この独立規制委員会制度がアメリカ行政法の伝統に深く根ざしていることは前述したとおりである。ここでは、その点をふまえて、ワグナー法の立法時に、NLRBに関しいかなる論議がなされたかを検討する。それによって、NLRBという独立規制委員会を不当労働行為の救済機関とした議会の意図をあきらかにしたい。

まず、個々の論点にはいる前に、裁判所ではなく行政庁が不当

労働行為の救済機関として設置された理由を検討しておきたい。これは、繰りかえし述べているようにアメリカ行政法の伝統に由来するとともに、不当労働行為制度が不況の克服をめざすニューディール政策の一環として成立したことにも原因があると思われる。すなわち、ニューディール期の労使関係規制政策の「主」目的は、賃上げによって大衆購買力を増強し、それによって生産と消費のアンバランスを是正し、不況を克服することにあった。当時は、労働組合運動が極めて停滞していたのでこの賃上げは、国家が積極的に団結権・団交権を保障し、労働組合の交渉力を強化させることにより始めて可能となったと思われる。したがって、かようなシェーマを前提とするかぎり、国家は、積極的に労使関係に介入する必要があり、それには私人の訴訟提起にたよる必要のない行政規制が最適であったといえよう。さらに当時は、労使関係規制に関する裁判所の見解が非常に保守的であったので、立法府は、これらの進歩的な政策を実施する第一次的責任を裁判所に委ねることには非常な危惧をいだいていたと思われる。また、全国的に統一した政策を緊急に遂行するためには、司法的規制よりも行政規制の方がより好ましかったことはいうまでもない。それ故、立法時において、不当労働行為の救済を行政庁に委ねること自体に対する異議はほとんど出されなかった。むしろ、論議の対象となったのは行政規制の「あり方」の問題であった。

この行政規制の「あり方」に関する論争は、次の二点を中心になされた。

第一は、NLRBを独立委員会にするか、労働省の監督下におくか、についてである。この論争は、NLRBの行政機構上の位置に関するばかりでなく、NLRBの権限をいかなるものにするかの問題をも含んでいた。

ワグナー法成立の立役者であるワグナー上院議員らは、団結権、団交権を効果的に保障する機関を設置することを同法の主要な立法目的の一としていた。そこで、彼らは、ニラ期（NIRA, National Industrial Recovery Act）における労使関係規制「方法」の欠陥の是正を目的としてNLRBの手続・機構を構想した。具体的には、NLRBの権限を準司法的なものに限定し、その命令に一定程度の強制力を付与した。さらに、決定手続の公正さの確保と命令の十全な実施のためにNLRBを「独立」規制委員会とした。

かような構想に対して、当時の労働長官パーキンスは、正面から反対した。彼女は、以下のような理由をあげて、NLRBを労働省下に置き、あらゆる労使紛争を協議方式で解決すべきであると提唱した。①独立規制委員会は、業務遂行に時間がかかり、結

局、大統領の負担を増す。②独立規制委員会は、政策全体との関連で行動することが少ない。③労働省調停部（Conciliation Service）は、長期間にわたり労使紛争を調停してきた実績を有するので、NLRBを労働省内に設置することは、多くの紛争を協議方式で解決しうることを意味する。④労働者に関する総ての問題を集中して労働省に処理させることは合理的である。

パーキンスのこの構想は、一時は下院労働委員会の賛同を得たほどであった。しかし、その後の下院本会議において、マーカントニーオ（Marcantonio）議員らの強い反対にあい、一三〇対四八で否決されるにいたった。彼らの反論は次の三点からなっていた。

第一に、NLRBを労働省下に設置したならば、人事と予算のコントロールを通じてNLRBの運営は、結局、労働長官に牛耳られるであろう。[10] さらに、労働省は、「米国の賃金労働者の福祉を向上、発展させ、その労働条件を改善し、有益な雇用に就く機会を一層拡大する（一九一三年、米国労働省設置法）」ために設置されたので産業界は労働省の中立性に不信を有していた。そこで、産業界からの信頼をかちとるためにもNLRBを「独立」規制委員会にすることが不可欠である。[11] 第二に、ニラ期の経験に鑑み、NLRBを「独立」委員会にすべきである。すなわち、ニラ期の全国労働局（National Labor Board）と第一次NLRBは、その命令の実施につき全国復興庁（National Recovery Administration）及び司法省の協力が必要とされていたが、この両機関は、当該政策にあまり熱意を示さず、NLRBの政策遂行を大いに阻害した。[12] そこで、かような欠陥を是正し、独自の立場で一貫した政策を実施するためには、NLRBの「独立化」が不可欠である。[13] 第三に、紛争調整機能と準司法的機能との混同を避けるべきである。[14] NLRBを労働省下に置いたならば、法の施行というNLRBの機能と紛争調整という労働省調停部の機能の混同がなされるであろう。かような事態は、団結「権」・団交「権」保障のためにNLRBを設置した趣旨にそむくものである。[15]

以上のマーカントニーオ議員の主張は、極めて説得力に富むものであり、NLRBを「独立」規制委員会とした直接の理由をあきらかにしているものといえよう。同時に、ニラ期において、大統領及び彼の側近が労使関係規制政策に対してとった消極的な態度も、[16] NLRBの「独立化」の構想を促した重要な一因であると思われる。

行政規制のあり方に関する第二の論争は、NLRBの手続をめぐってである。ワグナー議員らは、連邦取引委員会等の既存の独立規制委員会の手続に範をとり、迅速且つ実効性のある事件処理

と人権保障の双方を調和せしめるようにＮＬＲＢの手続・機構を定めた、と主張した。

一方、反対側は、ＮＬＲＢの手続の不当性を、違憲性と濫用のおそれの両面から主張した[17]。まず、違憲性については次のように論じた。①確立された証拠法則を無視してＮＬＲＢが証拠の認定をし、裁判所がその認定に拘束されることは、憲法修正五条（適法手続の保障）に違反する。②裁判所による制約をうけないＮＬＲＢの調査権限は、修正四条（不当捜査・不当差押えの禁止）に違反する。③損害額を評価し、原状回復を命じ、裁判所を拘束する事実認定をなすＮＬＲＢの権限は、修正七条（陪審裁判の保障）に違反する。次に、手続の濫用のおそれの具体例として以下をあげた。①ＮＬＲＢは、いやがらせのために罰則附召喚令状（subpoena）を使うかもしれない。②組合や競争関係にある企業は、ＮＬＲＢの手続を利用して被申立企業の企業秘密を知りうるかもしれない。③証拠法則の不採用は、伝聞に基づく決定を許す。④ＮＬＲＢは、同一事件で告発官と裁定官としての役割を担うので公正な決定をなしえない。

ところで、ＮＬＲＢの手続は、すでにその手続の合憲性[18]が認められているＦＴＣのそれをほぼ踏襲しているので、以上の違憲性の主張にはそれほど説得力はなかった。また、手続の濫用のおそれの多くは、制度上よりも運営上の問題にすぎないので、これも決定的な反駁になりえなかった。むしろ、これらの批判が力を持ち出すのは、ＮＬＲＢの運営が始まってからであった。その後、その中のいくつかはタフト・ハートレー法により採用されるにいたったのは後述するとおりである。

以上のようにワグナー法成立時におけるＮＬＲＢに関する主要な争点は、ＮＬＲＢの行政機構上の位置及びＮＬＲＢの手続・権限についてであった。そして、そこでは結局、公正且つ効果的な行政規制と「被申立人」の諸権利をいかに調整すべきか、を中心に論議がなされたといえよう。その際、行政規制のあり方は、もっぱら行政庁主導型でとらえられ、規制によって自らの利益が擁護される「申立人（労働者もしくは労働組合）」の手続上の「権利」についてはほとんど論議の対象とされなかった。すでにこの点において、団結「権」、団交「権」を人権レベルではなくあくまでパブリックポリシーの観点から把握するアメリカ型不当労働行為制度の特質が見い出されるであろう。

（1）ニューディール期の労働政策については、アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』（一九六五年）二八七―三三六頁が詳細である。

（2）かように、団結「権」、団交「権」の保障が人権レベル

ではなく、主に経済政策の問題として把握されている点に、アメリカ労働法の顕著な特質がある。

(3) スミス教授は、行政規制が採用された理由として次の四点をあげている。

① NLRAは公権を創設するものなので、私的でなく公的な訴追がなされなければならない。

② 訴訟には費用がかかる。

③ 裁定的権能を単一の機関に委ねることによって法解釈の統一性を達成する。

④ 連邦の経済的規制は、特殊な専門性を有する機関に委ねるのが望ましい。

『日米比較労働法』七三―七四頁。

また、Jaffe は、労使関係規制は「基準が一般的であり、サブカテゴリーを形成発展させる必要があり、且つ、処罰よりもガイダンス」が適当なので、行政手続による方が好ましい、と指摘している。"The Public Right Dogma in Labor Board Cases." Harvard Law Review, vol. 59 (1945―1946) p. 728.

(4) ワグナー法の立法過程については、拙稿「アメリカにおける『不当労働行為制度』の形成(一)」六〇五―六二〇頁をみられたい。

(5) ニラ期のNLB及び第一次NLRB(通常、公共決議四四号に基づくNLRBは第一次NLRB、ワグナー法上のそれは第二次NLRBとよばれる)は、準司法的権限だけではなく紛争調整権限をも有していた。とりわけ、NLBは三者構成の委員から成り、紛争調整にウェイトを置いたものであった。実際の運営ではこの両権限は十分に使いわけられなかった、といわれる。

(6) NLBと第一次NLRBには、命令を強制する権限がなかった。この点については、拙稿(二)五八二―六〇五頁をみられたい。

(7) もっとも、労働省は、NLRBの人事・予算をコントロールするだけで、命令の再審査はしない、と主張された。

(8) F. Perkins. The Roosevelt I knew. (1946) p. 240.

(9) 彼女は、ニラ期のNLB及び第一次NLRBについても、それらを労働省下に置くべしと大統領に進言していた、といわれる。J. A. Gross, The Making of the NLRB;A Study in Economics, Politics and the Law―(1974) p. 104―108.

(10) Cong., Record, LXXIX 9722.

(11) ibid., 9723 ; E. Platt, "The Genesis of the NLRB in Historic Perspective." Labor Law Journal, vol. 20 (1969) p. 8.

(12) 全国復興庁は、公正競争規約の作成・監督を主要任務としていたので、使用者と完全な敵対関係に立つことを好まなかった。また、司法省は、労働事件の処理に不慣れであ

り、さらに、団結権の保障等を規定するニラ七条(a)に違憲の疑いを有していたといわれる。R. Brooks, Unions of Their Own Choosing. (1939) p. 41, Gross. op. cit., pp 60—61.

(13) Cong., Record, LXXIX 9722—9723.

(14) ibid., 9723.

(15) この点につき、ローズヴェルトは、ワグナー法成立の際に、「調停の本質たる妥協は、法の解釈、執行とはあいいれない」と声明した。1st Annual Report of NLRB. p. 9 の(注)。

(16) 彼らはワグナー法の積極的な支持者ではなかった。ローズヴェルトが同法に対する支持をあきらかにしたのは、同法案の下院労働委員会通過後であった。この点については、L. H. Keys erling, "The Wagner Act : It's Origin and Current Significance." The George Washigton Law Review vol. 29. (1960) p. 202—204. が詳細である。

(17) I. Bernstein, New Deal Collective Bargaining Policy. (1950) p. 107.

(18) Sears, Roebuck & Co. v. FTC, 258F. 307, (CA 7, 1919) at 311—312, は、FTCにある行為が「不公正な競争方法」に該当するか否かを認定する権限を付与しても立法権、司法権の違憲たる委任にならない、とする。また、Arkansas Wholesale Grocers' Ass'n v. FTC 18 F. 2 d 866, (CA 8, 1927), at 870. は、FTCの事実認定は証拠により支持されるかぎり最終的であるとの条項は、適法手続に違反しない、とする。

第二款　NLRBの手続と機構

一九三五年七月五日に、ワグナー法が成立し、八月四日にNLRBの委員としてマデン（W. Madden）、スミス（E. Smith）及びカモーディ（J. Carmody）が任命され、これで職務開始の準備が完了した。彼らが最初に直面した仕事は、NLRBの機構整備(1)とワグナー法が宣言した団結権・団交権保障政策の内容を労使に周知徹底せしめることであった(2)。当時にあっては、労使双方ともワグナー法に対し違憲の疑いを有していたので、この後者の作業は困難を極めたと思われる。NLRBがある程度労使の信頼を克ちえるにいたったのは、ワグナー法合憲判決たる一九三七年のNLRB対ジョンズ・ローリン鉄鋼会社（NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U.S. 1）判決以降である(3)。そして、この間及びその後を通じてNLRBの手続・機構は次第に整備され、現在のNLRBの基盤が形成された(4)。そこで、ここでは、労働委員会制度の形成・確立期であるワグナー法期におけるNLRBの手続・機構の内容をあきらかにし、この期を通じていかなる

問題が生じ、それがどのように処理されたかを検討したい。(5)

(1) ＮＬＲＢは第一次ＮＬＲＢの組織をそのままそっくりうけついだ。

(2) W. Madden, "Birth of the Board," (L. G. Silverberg ed., The Wagner Act : After Ten Years. 1945) p. 38. ; Brooks. op. cit., p. 109.

(3) ワグナー法成立から同判決にいたるまでの経緯は、拙稿㈠六二四―六三四頁をみられたい。

(4) Millis と Brown は、ワグナー法期のＮＬＲＢの運営を三期に区分し、その期毎の特質を次のように要約している。

第一期は、Madden 委員長の時期（一九三五―四〇）で、政策上・運営上の基礎づくりがなされる。第二期は、Millis 委員長の時期（一九四〇―四五）で、権限の委託と分散化がなされる。第三期は、Herzog 委員長の時期（一九四五―四七）で、局委員会に対する批判が強まり、局委員会の自主性が無くなっていった。

From the Wagner Act to Taft-Hartley. (1950) pp. 235―236. なお、本書の著者たるミルズは、一九四〇―四五年にＮＬＲＢの委員長を勤めたミルズと同一人物である。

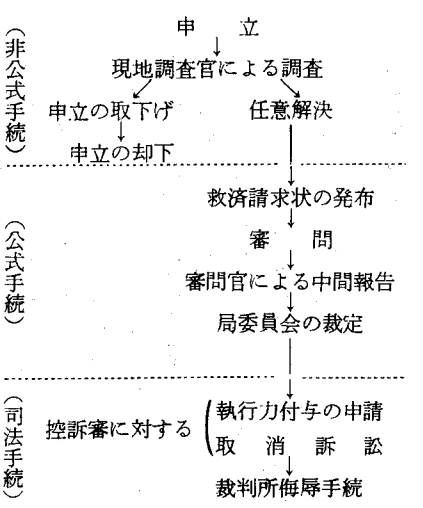
(5) Millis と Brown は、ワグナー法期のＮＬＲＢの運営を評価する際、その前提として次のような運営阻害要因に留意すべきである、と指摘している。①対処すべき問題の新しさ。②議会・産業界の継続的抵抗。③立法時に予想しえなかった組合運動の分裂。④全期間の半分が、国防・戦中・戦後の異常状態であったこと。ibid., pp. 33―34. その外に、ＮＬＲＢの運営を阻害した要因としては、一九四四―四五年にかけて、Smith-Connally War Disputes Act により、ＮＬＲＢにスト権投票を主宰する役目が課せられ、これがＮＬＲＢの負担を増したことがあげられる。

8 th Annual Report of NLRB. pp 74―81 ; 9 th Annual Report pp. 72―74. ; 10 th Annual Report pp. 76―77. 参照。

〔一〕 ＮＬＲＢの手続（概略）

ＮＬＲＢの手続の基本的枠組は、ワグナー法、タフト・ハートレー法を通じて変更をみないので、その詳細は二章以下にゆずる。ここでは、ワグナー法の運営時に問題となった事項を中心に検討をすすめたい。(1)

ＮＬＲＢの手続の概略は、左のとおりである。以下、この手続の順序にしたがって論述する。



なお、この時期のNLRBの手続・機構が適法手続に違反しない、との立場から書かれたものとしては、W. Gellhorn & S. L. Linfield, "Politics and Labor Relations, An Appraisal of Criticism of NLRB Procedure." Columbia Law Review vol. 39 (1939) pp. 339—395. がある。この論文は、NLRBの手続・機構に対する批判を類型化し、それに逐一反論を加えているので、NLRBの手続・機構に関する当時の論点を知るうえで極めて便利である。

(1) ワグナー法の手続については、主に以下の文献によった。
D. O. Bowman, Public Control of Labor Relations. (1942) pp. 315—336.
9 th Annual Report of NLRB. pp. 12—15.
Monograph of the Attorney General's Committee on Admini strative Procedure, part 5, National Labor Relations Board. (77 th Congress, 1 st Session, Document No. 10.) pp. 3—30.
C. Summers, "What Constitutes a Fair Procedure before the NLRB." Michigan Law Review, vol. 41 (1943) pp. 595—643.

(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、だれでもその旨を地方支局長 (Regional Director)[1] に申立てうる。この申立が手続開始の端緒となる。申立「権」者というものは存しない。その点では刑訴法上の「告発」と極めて類似している。まず、この点に、アメリカの不当労働行為手続の顕著な特徴が見い出されるであろう。もっとも、利害関係のない第三者が申立をすることは、実際上ほとんどなかった、と思われる。なお、NLRB自身は、自己の発意だけで（申立なしに）事件調査を開始しえない。申立についてだけは、NLRBのイニシアティブが制約されていたわけである。かような措置がとられた理由

はあきらかでない。

左表は、ワグナー法期における申立件数の変動である。一九三八年以降その数が急増したのは、ワグナー法合憲判決の影響といわれている。(2) また、一九四二年以降、不当労働行為申立に比して代表事件の申請が増加したのは、この頃から不当労働行為制度が定着していったことを暗に示すものであろう。

年　次	全申立件数	不当労働行為事件	代表事件
1936	1,068	865	203
1937	4,068	2,895	1,173
1938	10,430	6,807	3,623
1939	6,904	4,618	2,286
1940	6,177	3,934	2,243
1941	9,151	4,817	4,334
1942	10,977	4,967	6,010
1943	9,544	3,403	6,141
1944	9,176	2,573	6,603
1945	9,738	2,427	7,311
1946	12,260	3,815	8,445
1947	14,909	4,232	10,677
1947 6.1-8.21	939	296	643
合　計	105,341	45,649	59,692

12 th Annual Report of NLRB. p. 83

(1) 重要な事件の場合には、直接局委員会に対して申立てをなしえた、といわれる。Wolf, "Administrative Procedure before the National Labor Relations Board." The University of Chicago Law Review vol. 5 (1938) p. 379.

(2) Bowman, op. cit., p. 400.

(ロ) 調査 (investigation)

申立がなされたならば、地方支局長に指名された現地調査官 (field examiner) が調査を開始する。調査事項は、①申立てられた行為が不当労働行為を構成するか、②当該行為が州際通商に関連するか、すなわち、事案がNLRBの管轄下にあるか、の問題である。この調査の際、しばしば申立人、被申立人及び現地調査官による予備会談 (preliminary conference) が開催された。これは、調査のスピードアップ、論点の整理及び迅速な任意解決のためといわれる。(1) この予備会談は、タフト・ハートレー法下においても大いに利用されるにいたる。

(1) Gellhorn & Linfield. op. cit., p. 345.; Wolf, op. cit., p. 388.; Monograph. p. 5.

(ハ) 非公式措置—取下げ・却下・任意解決—

調査の結果、当該行為が不当労働行為を構成しないこと、もしくは、当該事案がNLRBの管轄下にないことが判明したならば、現地調査官は、申立人に対し申立の取下げ (withdrawal) を

勧告する。[1] 却下処分をする前にひとまず任意的取下げを勧告するところに当事者、とりわけ申立人に対する「教育的配慮」がみられる。また、かような措置は、結局、局委員会に対する申立人側の異議申立を減らすのにも役立ったであろう。

申立人も自己の発意によって申立を取下げうる。但し、それには公益保護の観点から地方支局長もしくは局委員会の同意が必要とされる。[2] 取下げがなされたら、この時点で事件処理は終了する。

一方、取下げがなされなければ、地方支局長は、申立を却下（dismissal）する。該処分に対し、申立人は、局委員会に異議申立しうる。異議申立の内容が相当とされたならば、地方支局長は、救済請求状を発布しなければならない。他方、局委員会が地方支局長の処分を相当とするならば、この時点で事件処理は終了する。かようにワグナー法下においては、局委員会は、告発段階にも関与していたわけ[3]である。

ところで、ここで注意すべきは、局委員会の決定に対して司法審査が認められないことである。すなわち、局委員会が地方支局長の処分を相当としたならば、申立人は、それ以上争う道がないわけである。その点では、申立人の「権利」が十分擁護されているとはいいがたい。ボーマンは、かような措置がとられた理由を次のように述べている。「この場合、司法審査を認めたら、取下げ事件や却下事件は潜在的な訴訟事件となり、かような訴訟が現実化したならば、法の執行を非常に阻害するばかりでなく、論争を裁判所に委ねることになる。裁判所は、特殊な裁定機関を必要とする技術的問題を処理するためにはまったく不適当である。たとえば、地方裁判所により審査がなされるとするならば、特別の裁定機関ではなく二〇〇の裁判所により法が発展せられ、事件処理の継続性と統一性は不可能となるであろう。[4]」以上の見解は、行政規制の効果的・統一的遂行のみを強調し、申立人の「権利」にそれほど留意してはいない。申立人の「権利」は、効率的な行政規制の反射的効果として擁護されるものといっても決して極端な表現ではない。ここに、行政庁主導型で事件を処理するアメリカ型不当労働行為制度の特徴が鮮明にあらわれている。なお、この問題は、三章で詳論するつもりである。

調査の結果、申立内容が相当であることが判明したら、地方支局長は、当事者にまず任意解決（settlement）をすすめる。地方支局長が適当な任意解決協定（settlement agreement）を作成し、当事者に合意を求める、との形式をとる場合が多い。かような措置は、事案の迅速な解決と爾後の労使関係の円滑化、安定化を目的とするものである。[5]

ところで、以上の取下げ、却下及び任意解決は、通常、非公式

措置と、また、申立からかような措置までの一連の手続は、非公式手続といわれる。[6] ワグナー法期の事件処理の実態は、圧倒的に多くの事件が非公式手続だけで処理されていることをあきらかにしている。すなわち、この期の全事件処理に占める取下げ処理の割合は三六パーセント、却下処理は一六パーセント、任意解決処理は三七パーセントである。[7] これらを合計すると九〇パーセントの事件が非公式手続だけで処理されたことになる。したがってNLRBの運営を評価するには、裁定集に決して掲載されることのないこの九〇パーセントの事件を常に念頭におく必要があろう。なお、タフト・ハートレー法下においても圧倒的に多くの事件が非公式手続だけで処理されている。この非公式処理の重視は、NLRBの一貫した基本方針である。

(1) ワグナー法の立法の際に、法の執行と調停との相違が強調され、現地調査官は、調停的活動 (mediatory activity) をしてはならないとされていた。しかし、現実には調停的活動がなされる場合が少なくなかった、といわれる。Wolf, op. cit., p. 368. この点につき Davey は、組合がその調停的活動の結果、それなりに満足のいく救済をうることができたならば、かような活動を一概に非難できない、と指摘している。H. Davey, "Separation of Functions and the National Labor Relations Board." University of Chicago Law Review, vol. 7 (1939—1940) p. 334.

(2) Summers, op. cit., p. 598.

(3) タフト・ハートレー法下においては、異議申立は事務総長に対してなされ、局委員会が告発に関与することはない。

(4) Bowman, op. cit., p. 232.

(5) Gellhorn & Linfield は、任意解決を「過去の威信を傷つける結果や非違があきらかにされることを回避せしむる機会」ととらえている。op. cit., p. 346.

(6) 運営の初期においては各支局毎にばらばらの非公式手続がとられていた。この手続が整備されるのは一九四〇年以降である。Millis & Brown. op. cit., p. 42, p. 45.

(7) 12 th Annual Report of NLRB. p. 86 の表より。

四 救済請求状 (complaint)[1] の発布——公式措置——

任意解決が不成功に終ったならば、地方支局長は、審問の通知を付した救済請求状を発布する。これ以降が公式手続とよばれる。一九四一年以前には、救済請求状の発布につき事務長 (Secretary of Board) の承認が必要とされ、それ以降は、承認 (Authorization)[2] 委員会の承認が必要とされていた。これらは、各支局毎にばらばらな運営を統一化しようとした措置であった。その後、ワグナー法の政策内容が次第に労使双方に受けいれられ、ま

た、ＮＬＲＢの手続・機構が整備されるにともない、一九四二年一〇月に地方支局長に救済請求状を独自に発布する権限が認められるにいたった。[3] 迅速な事件処理のためである。もっとも、重要な事件、新たな事実問題や法律問題を含む事件の場合及び地方支局長と地方法務官（Regional Attorney）の見解が相違している事件の場合には、やはり局委員会の承認が必要とされた。局委員会は、この限度であれ告発段階まで直接に関与しており、これは、権能混合の一つのあらわれに外ならなかった。

ワグナー法期に救済請求状の発布に関し生じた主要問題は、誰に審問の通知をしなければならないか、というものであった。同法は、その一〇条(b)で被申立人に対する通知義務を定めたにすぎなかった。それ以外の利害関係者についてはなんらの定めもなかったので、この点につき多くの紛争が生じた。[4] そこで、ＮＬＲＢは、次の者に対しては審問の通知をしなければならない、との規則を作成してこの問題の解決をはかった。[5] ①申立人、申立組合。②会社による組合支配の事件においては当該会社組合。③被申立人と組合が協定を締結し、その協定の違法性が事案の論点となっている場合には当該組合。

救済請求状が発布されたならば、被申立人はそれに対する答弁書を提出しうる。論点をあきらかにし、迅速な審問を行なうためである。

（1）私は、以前の論文において complaint を「告発状」と訳していた。しかし、告発とは、私人が国家機関に犯罪事実を申告する行為であり、それは、国家機関が法律違反者に対して出す complaint とはかなりその性質が異なっている。むしろ、complaint を「救済請求状」と訳した方が、誤解をうける恐れが少なく、且つ、complaint の性格をより適確に表現していると思われるので今後そのように訳したい。ここで、お詫して訂正したい。

（2）その構成は、事務総長（もしくはその受任者）、現地部の部長（もしくはその受任者）及び訴訟課の事件処理係の長（Chief of the Case Clearance Unit）から成る。Bowman, op. cit., pp. 236—237.

（3）Monograph. op. cit., p. 9.

（4）最高裁は、NLRB v. Pennsylvania Greyhound Lines, Inc., 303 U.S. 261 (1938) at 271 で会社組合に対しては通知する必要なしとし、一方、Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 U.S. 197 (1938) at 232—234. において は、違法な協定を締結したＡＦＬ傘下の組合に対しては通知する必要あり、と判示していた。ＮＬＲＢは、これらの判示を参考にしつつ一九三九年七月に規則を改正し、本文のようにした。Rule & Regulation, Series 2, Art. II, Sec. 5., (5 th Annual Report of NLRB. p. 11.)

(5) Gellhorn と Linfield は、かような措置によって利害関係者に十分な通知がなされている、と指摘する。op. cit., p. 353.

㈣ 審問 (hearing)

審問は、主席審問官 (chief trial examiner) の指名をうけた審問官[1]が運営する。審問官の任務は、不当労働行為の有無の判定と局の審査のために完全な記録を作成することである。[2] そのために、彼は、当事者（申立人・被申立人・地方法務官）をして証拠を提出させ、証人尋問等をなさしめる。また、審問手続に関する種々の異議 (exception) や申請 (motion) につき決定を下す。

審問の実態は、個別的に適法手続に違反するとされた事例もあるが[3]、おおむね公正な審問がなされていた、といわれる。[4]

(1) Davey は、審問官は、法律家であるとともに行政専門家 (administrative experts) でなければならない、とする。op. cit., p. 338.

(2) Summers, op. cit., p. 608., p. 621. は、記録作成の任務を極めて重視している。たしかに、運営初期についてはそのようにいえるであろう。

(3) Montgomery Ward and Co. v. NLRB, 103 F. 2 d 147, (CA 8, 1939); Inland Steel Co. v. NLRB, 109 F. 2 d 9, (CA 7, 1940); NLRB v. Washington Dehydrated Food Co., 118 F. 2 d 980, (CA 9, 1941); NLRB v. Phelps, 136 F. 2d 562, (CA 5, 1943)

(4) その理由として、Gellhorn と Lienfield は、次の四点をあげている。op. cit., pp. 356—362.

① 審問官は、労使関係の実態をよく理解している人から成る。

② 審問官の決定は、局委員会の再審査をうけるので不当な審問はチェックされる。

③ ほとんどの使用者は、審問に弁護士を出席させる。

④ 当事者ないしその代理人は、証人を尋問、反対尋問しうる。

㈤ 中間報告 (intermmediate report)

審問終了後、審問官は、事実認定・法律判断・救済措置からなる中間報告を作成する。これは「中間」報告といわれるものの、局委員会が判断をなす際の基礎資料であり、その役割は決して小さいものではない。

もっとも、運営の初期段階においては、審問官の経験の未熟さ、彼らに対する監督の不十分さ及び彼ら自身の多忙さのために中間報告の内容は極めて貧弱であった。[1] すなわち、証拠の採否や

結論にいたるまでの過程に関する論議はほとんどなされなかったといわれる。したがって、それが局委員会によってくつがえされることが応々にしてあり、事件処理の遅延の主要原因として指摘されていたほどである。(2) その後、一九三九年に審問官部内に中間報告の審査機構が設置され、さらに、法務官の補佐をもうけることができるようになったので、その内容は次第に改善されるにいたった。

ところで、この中間報告で救済請求が却下されたならば、申立人等は局委員会に異議申立しうる。異議申立がなされなければ、この時点で事件処理は終了する。また、救済請求が認容され、被申立人がその請求内容を履行した時にも事件処理は終了する。一方、請求認容の場合に、被申立人が異議申立し、もしくは、被申立人が請求内容を事実上無視した時には、局委員会が事件を審査することになる。

(1) Millis & Brown, op. cit., pp. 46—47.

(2) Monograph. p. 22., pp. 26—30. は、審問終了後から局委員会の決定までに要する平均処理日数を一五〇日（内訳、審問終了から中間報告作成まで六〇日、それから局委員会での口頭陳述まで三〇日、それから局委員会の決定まで六〇日）とし、このように日数がかかる主要原因として中間報告内容の不十分さ（結局は局委員会が再度証拠調べ等をしなければならないので二重手間になること）をあげている。

(七) 局委員会 (Board)

中間報告に対して異議申立がなされた時、もしくは、被申立人が救済内容を履行しない時に三名の委員から成る局委員会が事件を審理する。個々の委員が全事件を詳細に審査するのは不可能なのでその際、審査法務官 (review attorney) の援助をうける。審査法務官の役割は、委員に事案の概要をつたえ、また、委員の命により命令の草案を作成することである。

局委員会内部のかような決定手続に対して、委員ではなく審査法務官自身が実質的決定をなしているとの強い批判がワグナー法期を通じてなされていた。(1) そこで、タフト・ハートレー法は、この批判をいれてこの審査法務官制度を廃止するにいたる。(2)

(1) Gellhorn と Linfield は、審査法務官は、あくまでも委員の代作者 (ghostwriter) にすぎないと反駁している。op. cit., p. 385.

(2) タフト・ハートレー法四条(a)は、各委員毎に法律補佐官 (legal assistant) を配属すると定めた。かような措置に

対し、Murphy は、それが事件処理遅延の原因となっているとし、個々の委員ではなく委員会に法律補佐官を配属すべし、と提唱する。"The National Labor Relations Board-An Appraisal." Minnesota Law Review, vol. 52 (1968) p. 833.

(ハ) 執行 (enforcement) 手続

NLRBの命令には執行力がないので[1]、被申立人の命令不遵守の場合には[2]、NLRBは、控訴審[3]に執行力付与の申請をしなければならない。この申請は、NLRBのみがなしえ、申立人自身はなしえない。かように命令のエンホースメントの主体はあくまでNLRBであり、この点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ころである。

一方、局の命令によって自らの利益が害される被申立人は、控訴審に当該命令の取消を請求しうる。さらに、申立人も、救済請求を認めないNLRBの裁定に対して、当該裁定の取消を控訴審に請求しうる[4]。

控訴審は、争点となっている事実認定、法律判断及び救済命令の適否について判断し、NLRBの命令を全部認容、一部認容もしくは棄却・却下する判決のいずれかを下す。ワグナー法期におけるこの判決内容を主に執行力付与申請事件（取消訴訟は除外されていることに注意）についてみるならば左表の如くである。この表は、控訴審、最高裁を通じて八割近い事件がNLRBにとって有利（もっとも、一部認容の事案につき、そのように断言できるかは多少疑問だが）処理されていることを示している。この数字は、他の独立規制委員会のそれと比較しても決して劣るものではないといわれる[5]。

	結果	件数	パーセント
控訴審	全部認容	420	59.6
	一部認容	185	26.2
	取消し	89	12.6
	NLRBへ差戻し	11	1.6
最高裁	全部認容	45	76.3
	一部認容	9	15.2
	取消し	2	3.4
	NLRBへ差戻し	2	3.4
	その他	1	1.7

12 th Annual Report of NLRB p. 41.

ところで、この訴訟の過程で主要な争点となったのは、証拠の

認定に関してであった。[6] ワグナー法一〇条(b)は、NLRBの手続において、「コモンロー及びエクィティ裁判所で使われている証拠法則（rule of evidence）は、適用されないものとする」[7]と、また、同条(e)は、「局委員会の事実認定は証拠によって支持されるかぎり最終的（conclusive）なものとする」と定めた。かなり広範な裁量が局委員会に認められていたわけである。そこで、なにが裁判所を拘束する「証拠」に該当するかにつき激しい論争がなされ、この点につき数多くの訴訟が提起された。[8] そして、一連の判決を通じてここにいう「証拠」とは、連邦取引委員会法や州際通商委員会法にいう「実質的証拠（substantial evidence）」と同義であるとの見解が次第に一般化していった。[9] その後、タフト・ハートレー法はその旨を明文で定めるにいたる。もっとも、これで問題が解決されたわけではなく、タフト・ハートレー法下においても「実質的証拠」の内容如何について多くの論争がなされていることは後述のとおりである。

（一）　一九一四年の連邦取引委員会法は、FTCの命令に自力執行力を付与しなかった。執行力が付与されるのは、一九三八年のウイラー・リー（Wheeler-Lea）法によってである。この点につき、ある論者は、NLRBの手続が不十分とみなされるならば、FTCがたどったと同様なことがNLRBについても生じるであろう、と予測していた。Note, "The Scope of NLRB Cease and Desist Orders : Contempt Proceedings against the Employer," Harvard Law Review, vol. 53 (1940) p. 483. しかし、不十分さは指摘されつつも、現在でもNLRBの命令には自力執行力は付与されていない。

（2）　命令を遵守させる第一次的責任は、地方支局にある。

（3）　Gross は、地裁ではなく控訴審が命令の審査をすることになった理由として以下をあげている。op. cit., p. 135.

①　連邦取引委員会法がかような定め方をする。

②　控訴審には行政活動を処理するという慣行があり、また、それに関する知識もある。

③　控訴審は多忙なので記録を十分審査しえず、NLRBの事実認定を黙認する場合が多い。

④　地裁の判決に対しては上訴しうるので事件処理が遅滞する。

⑤　控訴審の判決は、certiorari が認められなければ上告されえないので、最終的決定となる場合が多い。

（4）　Jacobsen v. NLRB, 120 F. 2 d 96, at 99—100, (CA 3, 1941).

（5）　Millis & Brown, op. cit., p. 85. は、それを実証するものとして左表をかかげている。

＜1941—1946年にかけて最高裁に判示された事件の結果＞

行政機関名	全件数	認容処分件数	パーセント
NLRB	28	24	86
SEC	9	7	78
FPC	10	7½	75
ICC	46	34	74
Wage and Hour Administration	21	14	67
Office of Price Administration	19	12	63
FTC	5	3	60
FCC	8	3	38
総計	146	104½	72

(6) Fahy, "The NLRB and the Court." Silverberg ed. op. cit., p. 50.

(7) Gellhorn と Linfield は、かような規定がなされた理由として以下をあげている。第一に、行政事件処理に裁判所の証拠法則を適用したら、厳格すぎて十分な審理がなしえない (pp. 363—364.)。第二に、報復をおそれて本人が出頭できない場合があるので伝聞 (hear say) 証拠も採用する必要がある (pp. 365—366.)。また、Summers, op. cit., p. 619. は、伝聞証拠の排除法則はあくまでも陪審裁判を前提としており、専門の判定者の場合にはそれほど厳格に適用する必要なし、とする。

(8) 最高裁がNLRBの事実認定をくつがえした例はそれほど多くはない。NLRB v. Columbia Enameling and Stamping Co., 306 U.S. 292, at299—300. (1939) ; NLRB v. Sand Manufacturing Co., 306 U.S. 332, at 345. (1939) などがその例である。この問題については、Summers, op. cit., pp. 629—638. が詳細である。

(9) Washington Virginia and Maryland Coach Co. v. NLRB, 301 U.S. 142, at 147. (1937) が代表的判決といわれる。

(ハ) 裁判所侮辱 (contempt of court) 手続

NLRBの命令に執行力が付与されたにもかかわらず、使用者が当該命令の違反を継続していたならば、それは裁判所侮辱になり、民事もしくは刑事制裁が課せられる。(1) これが命令違反に対する唯一の公式制裁である。この手続を開始しうるのは、NLRBだけであり、申立人自身はなしえない。(2) この点は、執行手続の場

合と軌を一にする。このように法のエンフォースメントにおいて行政庁が主導権を握るというアメリカ不当労働行為制度の顕著な特徴の一は、すでにワグナー法期においてほぼ完全に完成をみていたわけである。この問題は三章で詳論する。

裁判所侮辱の成否の判断は、裁判所が独自になしうる。これは、本来NLRBの判断に委ねた方がより合理的と思われる事項をも裁判所が判断しなければならないことを意味する。(3) 運営如何によっては、独立規制委員会制度の妙味を大いに没却せしめる可能性のある手続といえよう。この点は二章で検討したい。

(1) ワグナー法期における「裁判所侮辱」の成否は以下のとおりである。申請数七四件。判定前に命令の履行がなされたもの二二件。裁判所侮辱の成立が認められたもの三三件。成立が認められなかったもの一八件。未決一件。Millis & Brown, op. cit., p. 86.

(2) Amalgamated Utility Workers v. Consolidated Edison Co., 309 U.S. 261 (1940). 本判決は、不当労働行為制度で保護されている権利を「公的」なものと判示し、その後の判決に多大な影響を与えた。

(3) Fahy, op. cit., p. 56.

〔二〕 NLRBの機構

NLRBの機構は、その手続と同様、実際の運営を通じて次第に整備されたものになっていった。その具体例としては、決定手続の公正さを目的とした告発権能と判定権能との内部分離の実現があげられる。そこでここでは、まず機構の概略を述べ、次に、この権能分離の問題に主に焦点をあてて論ずることとした。

一　機構の概略(1)

NLRBは、ワシントンの局委員会と各地に点在する二二の(2)地方支局から構成される。

局委員会は、三名の委員から成り、その下に以下の各部がおかれている。

① 現地部（Field Division）(3)。部長（Director）の下、地方支局における事件処理と法務官以外の地方支局職員を監督する。

② 法務（Legal）部。事務総長（General Counsel）(4)を長に、次の三課から構成される。審査課（Review Section）は、局委員会にまわされた事件記録の分析と局委員会の裁定の草案を作成する(5)。執行（Enforcement）課は、一〇条(e)（執行力付与の申請）及び同条(f)（命令取消訴訟）に基づく訴訟をNLRBを代表して遂行する。また、裁判所侮辱手続も遂行する。審判（Trial）課は、地方法務官の仕事の内、法技術的側面について監督する。

③ 審問官部。主席審問官の下、審問官に事件の分担をし、また、審問及び中間報告の作成につき審問官を援助、監督する。

④ 情報（Information）部。NLRBの運営に関する種々の情報を整理、公開する。

⑤ 人事（Personnel）部。職員の職務記録を作成し、職務分類をなす。

⑥ 管理（Administration）部。事務長（Executive Secretary）の下、予算及び管理上の措置をなす。

地方支局は、地方支局長の下、地方法務官と現地調査官から構成される。地方法務官の役目は、審問時において不当労働行為を立証することであり、現地調査官のそれは、申立に基づいて不当労働行為の有無を調査することである。ところで、地方法務官は、その仕事の法技術的側面については審判課の監督をうけ、指揮系統が二重になっている。このことから生ずる問題は後述のとおりである。

（1） この部分は、主に 7 th Annual Report of NLRB. (1942) pp. 8—9. によった。

（2） その外に、ハワイ、プエルトリコの准州に事務所があった。

（3） 同部は、地方支局に権限が分散化されるにともない地方支局の運営を監督する必要が高まったので一九四一年に創設された。

（4） タフト・ハートレー法上の事務総長とはまったく権限が異なることに注意されたい。

（5） 局委員会ではなく審査課が実質的な裁定をなしているとの強い批判がなされたので、同課は、タフト・ハートレー法により廃止されるにいたる。

(三) 権能分離の問題

NLRBの機構に関しては多くの論者から種々の批判がなされた。その中でも最も多くの論者が強く批判したのは、同一機関が調査・告発権能と判定権能をともに有している点であり、決定手続の公正さを欠くとの指摘がなされていた。また、告発権能を担う地方法務官に対する二重の（事務総長・地方支局長）指揮命令系統は、NLRBの効果的運営を阻害するとの批判も同時になされていた。そこで、以下ではこの権能分離及び命令系統の一本化の問題を論ずる。

NLRBの権能は、大別して調査・告発権能と判定権能から成る。前者の権能を担うのは、現地部部長の監督下にある地方支局長で、彼の主な任務は、救済請求状の発布と命令の履行の確保で

ある。そして、彼の下に、不当労働行為の有無の調査をなす現地調査官と審問時に不当労働行為の立証を担う地方法務官が配属されている。もっとも、救済請求上の発布につき地方支局長は、地方法務官の「同意」をとりつける必要がある。その点では地方支局長と地方法務官は必ずしも上下関係にあるとはいえない。上下関係といえば、地方法務官は、法技術的問題については、むしろ法務部の事務総長の監督をうけていた。したがって、告発権能を担う主体は、現地部部長―地方支局長―（地方法務官）と法務部の事務総長―地方法務官との二系列があり、両者の見解が相違した時にはその調整が必要とされた。(1) かような事態が迅速且つ統一的な事件処理を著しく阻害したことはいうまでもない。(2) そこで、その後、タフト・ハートレー法により事務総長の権限が強化されるにともない告発権能は、事務総長の排他的権能にされるにいたった。ここに、告発権能に関する指揮系統の一本化が達成されたわけである。まさに必要な措置であったといえよう。

一方、判定権能は、ワシントンの局委員会と審問官が担った。局委員会の役割は、審問官が作成した中間報告に対する審査であり、両者の権限は明瞭に分化されていた。

問題となったのは、判定権能自体の問題ではなく、NLRBという同一機関が調査・告発権能と判定権能をともに有する点であり、決定手続の公正さを欠くとの批判が強くなされた。もっとも、多くの論者は、この批判に対し、審問官は、調査・告発の権能を担う職員との接触を禁じられており、十分な内部分離が実現されている、と反駁している。(3) たしかに、審問官についてはそのような反駁は成り立つ。しかし、局委員会自体に関していえば、前述の如く判定権能とともに調査・告発についての最終的権能も付与されているとみられよう。したがって、局委員会という同一主体が調査・告発権能と判定権能とをともに有するのは否定しえない状態であった。(4) とりわけ、運営初期においてはその傾向が顕著であったといわれる。(5) その後、局委員会は、告発段階に直接関与しないよう努めてきたが、権能の完全分離にまでにはいたらなかった。(6) これが実現されるのは、タフト・ハートレー法においてであり、調査・告発権能は、事務総長の排他的権能とされた。かような完全分離は、たしかに公正な決定にとっては望ましいが、一方、迅速且つ効果的な行政運営を阻害するおそれもあり、(7) その評価は簡単にはなしえない。それは、実際の運営を詳細に検討して始めて可能となるであろう。

(一) A. N. Somers, "The National Labor Relations Board from Wagner to Taft-Hartley, A Study in Transition

and Adaptation." Federal Bar Journal, vol. 9 (1948) p. 321

(2) 救済請求状の発布の有無につき、現地部々長と事務総長の話し合いがつかない時には局委員会が直接決定を下した、といわれる。G. Farmer. "Problems of Organization and Administration of the National Labor Relations Board." The George Washington Law Review, vol. 29 (1960) p. 357.

(3) Millis & Brown, op. cit., pp. 66—67; Gellhorn & Linfield, op. cit., pp. 387—388; Davey, op. cit., p. 344.; Davis-Separation, pp 406—407; Monograph p. 15.

(4) Farmer, op, cit., p. 356. もっとも、委員会ではなく委員個人についてみれば、告発段階において当該事案に関与した「委員」は、判定に関与してはならない、との措置がとられていた、といわれる。I. Klaus, "The Taft-Hartley Experiment in Separation of NLRB Functions." Industrial and Labor Relations Review, vol. 11 (1958) p. 373.

(5) 運営初期においては、ワグナー法の政策内容が支局段階まで十分浸透していなかったので、統一的な政策形成のために局委員会自体が直接告発段階まで関与する必要があったといわれる。Gellhorn & Linfield, op. cit., pp. 66—67.

(6) 一九四六年に制定された行政手続法五条(c)等は、行政庁内部における権能分離を定めた。Findling は、これらの条項につきNLRBの機構の実際を追認したものにすぎない、と指摘している。"NLRB Procedures : Effect of the APA." American Bar Association Journal, vol. 33 (1947) p. 16.

(7) 事務総長と局委員会の見解が相違した時などはその好例といえるであろう。J. R. Ryan, "Taft-Hartly-Separation of Function in NLRB." Uni. of Pennsylvania Law Review, vol. 99 (1951) p. 647. 参照。

最後にワグナー法期の運営を通じ、NLRBの手続・機構に関し改善された点を再度指摘しておきたい。その一は、権限の分散化である。これは、迅速な事件処理のために、地方支局長に救済請求状の発布権限を付与したことに明瞭にあらわれており、分権的な処理に委ねてもほぼ全国的に統一した処理が可能となった一九四二年に実現された。その二は、権能の内部分離である。審問官部の設立及び審問官と地方法務官の接触禁止措置がその具体例といえよう。この措置は、いうまでもなく公正な決定のためである。もっとも、局委員会自体に関していえば、両権能をあわせもっており、その限度で完全な分離とまではいえない状態であった。これが実現されるのはタフト・ハートレー法三条(d)において

であった。

その他の改善点としては、審問通知の相手側の範囲に関する規則の制定や中間報告の内容の向上等があげられよう。