

不當勞働行爲制度の實效化

吾 妻 光 俊

人も知るように、不當勞働行爲制度は、勞働運動に對する使用者側からの妨害工作その他、いわば勞働運動に對する内政干渉の一切を廣く禁止することを、その内容としている。そして、この制度が、アメリカの制度の踏襲ないしその翻案として、昭和二四年以降、勞働組合法の中にとり入れられたいきさつも、既に周知の事實としてよいであろう。

さて、従來、母法たるアメリカの制度(ワグナー法ないしタフト・ハートレー法における不當勞働行爲制度)についての研究も見られ、また、わが勞働組合法上の制度の解釋論についての研究も少なくないのであるが、しかし、その檢討が、必ずしも、徹底して行われたとは云えない情况である。

本稿は不當勞働行爲の制度についての研究を目指すも

のではあるが、この制度に徹底的にメスを入れるだけの用意はない。そこで、本稿では、不當勞働行爲制度についての、一種の試論として、制度の解釋というよりは、むしろ、制度の立法論上の問題点を指摘することとしたい。

不當勞働行爲制度について、立法上、最も論議の對象とされる點は、現行法の下で、制度の實效ある運営が困難であること、従って、なんらかの立法的措置を講ずることによって、制度のより效果的な運営をはかる、という主張をめぐっての問題點である。ところで、制度の效果的な運営をはかる、という場合に、その視角は、この制度の目的をよりよく達成する、というところに向けられることとなるのであるが、制度の目的をどのようなものとして把握するか、特に、わが勞使關係の實體を背景

(17) 不當労働行為制度の實效化

としつつ、制度の目標をどこに置くか、という制度の基本的な構造との関連なしに、この問題についての決定的な解答を與えることは不可能であるといわなければならぬ。そして、この制度がアメリカに生まれたことを考慮に入れる場合に、母法の政策的企圖を探究することが、不可欠の準備工作ともいえる。だが、アメリカ法の徹底的検討になお、準備不足であることは、前述したとおりであり、従つて、ここでは、不當労働行為制度實效化の主張が、どのような動機から、また、どのような構想の下に行われているかを概観し、これを、不當労働行為制度の目的と、日本の労使關係の實體との両面から検討する、という程度に止めざるを得ない。

一 實效化論の動機と構想

一 實效化の主張の動機 不當労働行為制度を勞組法にとり入れた昭和二四年以降、制度運用の經驗が蓄積されるにつれて、不當労働行為制度實效化の問題が提起され、かつ、特に、制度の運用を擔當する労働委員會の側から、毎年のようにこれをめぐる改善策が提案されているのである。その動機は、この制度による労働組合な

いし組合員に對する救済が、地勞委↓中勞委↓裁判所（地裁↓高裁↓最高裁）の段階で、多くの日時を経てはじめて實現されるために、その實を擧げ得ないという單純な事實に基くのである。

(1) 救済に長期間を要することの弊害を、各種の不當労働行為について、類型的に示すならば

a 不利益待遇 不利益待遇、例えば、正當な組合活動を理由とする解雇について云えば、労働委員會の命令は、復職並びに賃金の溯及拂を内容とすることとなるが、この命令の確定に長期間を要することは、解雇による生活難のために、労働者側が、本意に、金銭の支給を條件とする和解のやむなきに至る、という結果を招き、制度の本來の運用が妨げられることとなる。

b 團交拒否 使用者側の團交拒否については、期間の経過は、更に致命的な影響を持つ。即ち、團交は、ある具體的な日時においてか、少なくとも、爭議時等一定期間の範圍内においてのみ意味を持つものであるから、その時期に遅れた命令の確定は、殆んど無意味である。

c 支配・介入 支配・介入については、例えば、使用者の支配・介入が逐次行われて、労働組合の組織が

崩壊しようとしているような事情を考えると、労働委員
會の救済命令が、労働組合の崩壊した後に至って、確定
して見ても、それが、本来の意味の原状回復を意味しな
いことは、いうまでもない。

(2) 命令が確定すること、即ち罰則の強制力を發揮す
るのに、極めて多くの日時を必要とすることが、各種の
弊害を伴い、場合によっては、制度本来の機能を失わし
める、という點が、實效化論のよりどころとなる。従っ
て、後に述べるような、命令確定の迅速化の諸方策が、
その對策として構想されることになるのであるが、その
諸方策の具體的内容に立入るまでもなく想定することの
できる、實效化論の問題點として、あらかじめ、左の二
點に注意を求めて置く必要がある。

a 救済の迅速性の要求と對立するものとして、不當
労働行為の存否の正確な認定の必要性を擧げることがで
きる。もちろん、この種の對立は、およそ判定的な機能に
内在するものであり、裁判において常に問題とされてい
ることがらである。そして、現實においては、常に或程度
の妥協が圖られているし、また、圖られなければならな
い。そしてその妥協は、この二つの要請を共に、耐え難

い程度には害しない、という限度において、その妥當性
を保障することができる。従って、不當労働行為制度に
おける、救済の實效化に向つての具體的諸方策は、この
基準に従つて、その價値を測定されるべきことになる。

b 右は、實效化論のいわば內面的な問題點である
が、第二に、われわれは、實效化論が、法律制度の強制
力を媒介として、労働運動の保護助成を強化しようとい
う態度をとっていることとの關係で、法律制度による勞
働運動の助成になんらかの限界が存するか否かを吟味す
べきこととなる。そして、そこになんらかの限界がある
と假定すると、この限界を無視する實效化論は、立法政
策として採用できないことになるであらう。

二 實效化論の方策 實效化論は、一部の學者によ
つて既にとり上げられてはいるが、なお、掘り下げた研
究を見るに至っていない。そして、この論議は、主とし
て、労働委員會、特にその労働側委員が、労働委員會の
運営の實際に即して展開している。従つて、その主張の
多くは、必らずしも體系的なものとはいひ難く、特に、
救済命令が強制力を持つに至る段階までの時間的間隔を
短縮しようとする目的から、不當労働行為制度の運用面

(19) 不當労働行為制度の實效化

の中、この目的に關連する制度ないし手續を個別的に捉えて、時間短縮の方策を考慮するという態度が採用されている。いま、從來の實效化論の中、特に、注目すべきものを指摘しようとするならば、左の諸點をとりあげることができる。

(1) 最も端的な方策として主張されるのが、いわゆる課罰主義の採用である。労働組合法に即して云えば、昭和二四年の改正前の舊労働法第一一條に復歸し、労働委員會の處罰請求を條件として、不當労働行為を行った使用者に對して、直接これを處罰する方式である。もっとも、この點については、現行法のアメリカ式原狀回復主義を廢して、舊法に完全に復歸するという主張と並んで、課罰主義を原狀回復主義と併用すべしとの立場も見られる。この中前者は、不當労働行為に對する豫防に主眼を置き、後者はこれを加味するという立場である。

(2) 第二が、現行法の審級制度を改革して、いずれかの段階を省略しようとする主張である。

a 労働委員會の段階を省略して、地勞委（又は中勞委）の一審制度を採用すべしとの立場が主張されている。

b 裁判所の段階を省略して、労働委員會に對する行

政訴訟を、直ちに高裁に提起する制度に改めるとい主張がある。

(3) 第三が、労働委員會の命令の強制力を（現行法では、裁判所の緊急命令が出された場合と、命令の終局的確定との二つの場合に、強制力が生ずるが）なるべく早期に發動せしめようとする立場であつて、一例を挙げれば、事件が中勞委の審査にかかった段階で、緊急命令の發動を求める、という立場も見られる。

以上の三つは、むしろ、例示的に掲げたものであつて、實效化論のすべてを網羅したものではない。しかし、以上の三つのポイントは、その相互の關係で、密接に關連するのである。例えば、課罰主義一本で行く場合には、審級問題ないし命令の強制力の問題は、考慮の外に置かれることになる。また、中勞委の段階で緊急命令の發動を求めるという見解が現行の二審制度の上に立っていることは、いまでもない。

三 さて、われわれは、一で實效化論の動機を窺い、二で實效化論の内容ないし構想を吟味したのであるが、ここでつぎの二つの問題點に再度注意を求めて置く必要がある。

(1) 實效化論が、審理の迅速化という見地の下に、さまざまの提案を行う場合については、前にも指摘したような、事件の正確な把握という要請との間に、一種の摩擦を生ずることを注意しなければならない。

(2) つぎに、特に課罰主義の主張に對しては、課罰主義は、團結權の侵害を犯罪視すべしという理論上の立場と、課罰主義の豫防的效果を重視する實際論との両面から主張されているのであるが、強制力という點で最も強力な處罰によって制度の實效化を擔保しようとする立場は、かかる強制が果して望ましいものか、特に、その運用上、果して、制度の趣旨を活かすことになるかどうかという實際上の見地と、そもそも不當労働行為制度の趣旨を、罰則による強制という形で法の規制そのものの限界との關係で、いかに理解するかという理論上の問題とが考慮されるべきことになる。

本稿は、従つて、右の二つの論點に分けて、實效化論を検討しようとするのであるが、私の一定の結論を示しながら、實效化論の妥當性を批判するよりは、實效化論にまつわる問題點をとり出すという態度で論じて見たい。前述のように、實效化論は、むしろ現行制度の運用

上の難點、特に命令が強制力を得るまでに、永い年月を必要とする、という實際問題に端を發する意見として提供されているに止まり、必ずしも、體系的な理論として主張されていないのであるから、現在の段階では、むしろ問題點を指摘して、體系的考察への準備をととのえることが、重要だと考えられるからである。

二 不當労働行為の運用における迅速と正確

前にも述べたように、裁判をはじめ、すべて事實の認定を基礎としてこれに法律的な判断を下すという判定において、迅速性と正確性とは、對立する二つの要請である。そして、不當労働行為制度における労働委員會の機能についても、この對立する要請をいかに調節するかが基本的な問題となる。しかも、不當労働行為事件においては、事件の本質が、時々刻々流動する團體的な關係であり、時の経過が後に回復できないまでの決定的影響を持つところから、特に迅速性の要請が強く、ここに迅速性と正確との二つの要請の調和が、とりわけ、問題となることは、いうまでもない。

しかし、手續の遅延の原因は、實は、極めて多様である。言葉をかえて云えば、事實の認定を基礎として、法律的判断を下す場合に、法律的判断が個人の権利義務に作用するだけに、正確な事實認定の要請を生じ、それによって、手續と運用とが慎重となる、という、極めて一般的な遅延の動因が存在すると同時に、制度の本質とは必ずしも、かかわりのない遅延の原因も、いくつもある。まず、後者について、その事例を挙げた後、前者について、實效化論の含む問題点を明らかにしよう。

一 審理遅延の個別的な原因は、極めて多種多様である。本来、審理の遅延が、労働者側に不利に作用する、という点から云えば、審理遅延が、使用者側の引延し戦術の結果として生ずる、というような事態が、一般に想定されるのであり、また、このような傾向が部分的には見られるけれども、しかし、審級制度の利用、即ち、地勞委↓中勞委↓裁判所という段階をフルに活用して時を稼ぐ、というような方策は別として、審理遅延の原因は、必ずしも、使用者側においてのみ生ずるのではない。労働者側の事情から生ずる遅延としては、特に、いわゆる濫訴と稱せられる場合、即ち、不當労働行為の成

立について成算のあるなしを問わずに、労働委員会に提訴するような場合、不利な結論が出るのを引き延ばすために、例えば、提訴のまま、審問廷に出頭しない、というような事例も必ずしも少なくない。また、辯護人の都合で審問期日が延び延びとなる、というような事例も多い。しかし、このような原因が實際に、審理の遅延という結果となってあらわれるのは、むしろ、労働委員会での審理が、極めて裁判所における審理手續に近く、慎重に行われるという点を利用しての遷延策のためであることが多く、従って、いわば制度的な審理の遅延の副産物とも稱すべきものである。従って、これら遷延の原因については、特に、それをとり出して個別的に迅速をはかる、という考慮は必要であるけれども、むしろ問題の焦点は、制度上の遅延の解決策にあるといわなければならない。

二 制度上の審理の遅延について、審理の各段階における審理の態度と、審級制度そのもの、及び、労働委員の命令が強制力を賦與される段階等が、そのファクターとして、とり上げられることは、實效化論の動機ないし構想との関係で、既に、一應の吟味を経た点である。

(1) まず各段階における審理の遅延、という点については、先に述べたような、個別的な原因は別として、最も根本的な原因としては、むしろ、各審級間における審理の仕方を擧げることが出来る。即ち、地勞委↓中勞委↓裁判所(地裁↓高裁↓最高裁)という段階において、特に事實の認定について、各段階で、殆んど、證據調べ、特に證人尋問等を、振り出しに溯って、繰りかえず、という仕方が行われているのである。もっとも、地勞委・中勞委の關係では、實際上の運用として、地勞委の事實認定を尊重する、というような態度が見られるけれども、これは、あくまで、事實上の運用の態度であるに止まり、證據調べを反復するという制度上の立前については、法律的な制限はなく、特に、勞働委員會と裁判所との關係においては、證據調べの反復が現に行われて居り、特に、勞働委員會の段階であらわれなかつた書證、證人等についても、無制限に證據調べが行われている。そして、この事は、單に各審級における審理が省略されないという點で、手續遅延の原因となるばかりでなく、裁判所が勞働委員會の事實認定の結論について、あくまで、これを洗う、という態度は、當然に勞働委員會

の審理の仕方に影響し、極めて慎重な、いわば裁判所的事實認定の方法を採用させ、また、法律的判断についても、裁判所の法律的判断の態度ないし傾向を考慮することによって、命令の結論を出すことに極めて慎重となり、これが、手續遅延の根本原因となっていることを否定できない。即ち、正確という要求に最も忠實な審理の形式が支配して、迅速性の要求が殆んど抹殺されている、というのが審理の現状である、といつても、云い過ぎではない。

さて、この點に對する實效化論の方策は、少なくとも、裁判所がなんらかの程度に勞働委員會の事實認定に拘束されるという立法措置であろう(この點は實效化の構想としては、前にとり出さなかつたが、實は、この主張も既に存する)。公正取引委員會の事實認定と裁判所との關係について、かかる趣旨の規定が存する(八條法)ことをよりどころとする立法論である。しかし、この實效化論には、つぎの問題點があることを指摘すべきである。

a 右のような立法論の前提條件は、勞働委員會の性格を、現在よりもなお、裁判所に近づけることである

(23) 不當労働行為制度の實效化

う。特に事實認定において、現在よりも更に厳格な手續が要求され、かつ、労働委員會の委員任命についても、例えば、國會の議を経る、というような條件を附すべきことにならう。そして、このような機構上の變化は、三者構成の労働委員會を母胎とする不當労働行為制度の運用、という現行制度とは、相容れない要素を含むことを否定できない。

b 労働委員會の裁判所化、ということについて、不當労働行為をめぐる労使の集團的關係を處理するに、現在の労働委員會が、裁判所よりも、適當である、という考え方は、反省を餘儀なくされ、ひいては、少なくとも、不利益待遇について、現在、労働委員會と併行して、民事訴訟の形式を通して、事件を處理している裁判所の側に、その判定を委ねることが、反って、實效化原則に適うとする立場を生ぜしめることとなる。

(2) 實效化方策の中に、審級制度の省略という主張が含まれ、この中に、労働委員會における一審制の主張と、裁判所段階で、地裁の審級を省略すべしとする主張とがあることは、先にも述べたとおりである。この審級の省略は、使用者側の再審請求ないし行政訴訟の比率との關

係で、特に行政訴訟の提起が原則化する事情（現在必ずしも原則化しているとはいえないが、しかし、その比率が必ずしも低下の方向を指しているとも稱し難い）の下で、効果的であることは、いうまでもない、しかし、この主張にとっても、吟味を要する問題点として、左の二つを擧げることができよう。

a 裁判所段階での審級の省略について云えば、(1)に述べたような、労働委員會の裁判所化が、ある程度において實現することが、この省略の前提となるべきであろう。従って、(1)に述べたような問題点が、この主張についても存することを指摘することができる。

b 労働委員會の段階における一審制の採用については、右と同様に、審級の省略が地勞委・中勞委のいずれの側について行われるにせよ、ある程度の裁判所化が問題化し、特に、そのような考慮から、地勞委段階のみの一審制には、運用上・制度上の難点が多いと考えられる。そして、そのような問題点をも含めて、地勞委・中勞委の現在の機構を、現状のままに据え置いて、一審制を採用することは困難であり、例えば、現在の労働委員會制度が、調整と並んで不當労働行為事件を處理してい

る實情に對して、後者の機能を全く別個の機關(そして、より裁判所に近い、完全に中立的な機關)に委譲する、というような構想が登場することは、ほとんど、必然であると考えられる。

(3) 實效化の方策として、最も緩いと考えられる第三の立場、即ち、命令の強制力の發生を、行政訴訟の前の段階にまで溯らせようという主張は、勞働委員會⇩裁判所の審級と審級間の關係とを、現狀に維持したままで、制度の實效化を圖るための、最も、穩健であり、かつ、實現性の高い提唱であると思ふことができよう。地勞委段階で、地勞委自身に原狀回復についての假處分的權限を認めようとする立場、中勞委段階で、裁判所に向つて、緊急命令の發動を求め得るようになるという主張などが、この種の立場における提案であるが、二審制、即ち、中勞委における再審の可能性を残しつつ、地勞委段階で強制力を伴う、原狀回復の假處分的權限を地勞委に賦與することは困難であり、中勞委段階での右のような主張がより考慮に價いするものである。しかし、現在の勞働委員會の審理方法が、特定の公益委員に事件を擔當せしめている實情を考えると、審理中に、當該公益委員

のイニシアティブによって、緊急命令の請求を裁判所に向つて請求することになるが、このことは、審理の結論としての命令についての豫斷を含まないで行うことは不可能であろうと考えられ、また、このような豫斷を基礎として、裁判所が緊急命令を發動することは、現行法上の緊急命令の場合に比して、裁判所をしてより慎重な検討を餘儀なくさせることになるであろうから、果して、どの程度の遲延防止に役立つかは疑問である。特に、裁判所が、徹底的に事實認定をやり直す、という、現在の運用の實際との關係で、益々その感が深いのである。

結局、不當勞働行為實效化の主張の中、原狀回復主義を維持するという前提の下に提唱される諸方策は、少なくとも、勞働委員會制度の根本的再検討と、その機構の再編成の提案とを以て、基礎づけられることなしには、立法化されることは、極めて困難であろうこと、即ち、正確の要求に對して、迅速性の要求を以て對抗することは困難であると同時に、迅速化の諸方策が、機構の裁判所化を前提とすることが、根本の問題點であると斷定できるであろう。そして、裁判所化の方向が、果して、勞働關係の處理の方式として適當であるかどうか、という

基本的な問題がそこに提起される。言葉をかえていえば、それは、不當労働行為という制度を法制化するということと自身の問題点ともい得るのである。しかし、法律制度の限界を問題とするこのような観察は、つぎに、課罰主義の立場との關係をとりあげるとき、最も深刻な問題となるのである。

三 課罰主義と不當労働行為制度の限界

原狀回復主義と眞向から對立し、不當労働行為に對して、罰則を以て臨むべしとする課罰主義は、團結權の侵害を犯罪視すべしという理論上の主張と、原狀回復主義の救済の遅延という事情に對して、不當労働行為の豫防に全力を傾倒するという實際的な考え方とにおいて、最もラヂカルな實效化論ということができる。もっとも、先にも述べたように、原狀回復と課罰との併用を主張する立場もあるが、むしろ、純粋な課罰主義を素材とすることによって、問題点を、はっきりした形で提供することができるように思う。

一 課罰主義の中に、不當労働行為犯罪論によって自己の立場を基礎づけようとするものがあるが、もとより、

その制度運用の實際に、その立論の眞の動機があり、また、不當労働行為犯罪論は、なお、素朴な主張という段階に止まって、何故に課罰主義が原狀回復主義に對して必然的であるかの理論的基礎づけを經ているものではない。従つて、われわれは、課罰主義の實效化の機能に着眼しつゝ、また不當労働行為制度の趣旨に照らして、この立場の持つ問題点を指摘すれば足ると考える。

二 課罰主義の構想は、必ずしも體系的に示されてゐるわけではなく、例えば、昭和二一年法第一一條のよりに、「労働委員會ノ請求ヲ俟ツテ」、即ち、労働委員會の處罰請求を條件として罰則を適用する、という趣旨なのかどうかを明らかにしてはいないが、恐らくは、昭和二一年法に復歸するという趣旨であろうと推測される。そして、昭和二四年法によるアメリカ式の制度の採用に至る間の、舊制度運用の實績について見て、單なる統計上の数字のみでその功罪を論ずることは不適當であるが、しかし、處罰請求の比率が極めて低かつた事情について見ると、労働委員會が、處罰請求の可否を總會の決議によって決定することが、いかに困難であつたかは、推測できるところである。そして制度的には認められて

いなかつた原状回復を條件として、處罰請求をさしひかえる、といったような運用上の手心が加えられたことも想像に難くない。そして、原状回復主義の現行法から、舊法の課罰主義に復歸する場合に、このような困難をいかに解決するか、運用上・制度上の準備が果して行われているかどうか、これを問題點の第一として擧げることが出来る。

三 しかし、課罰主義の含む問題の焦點は、實は、不當勞働行爲制度をどのような趣旨の制度として理解するか、また、理解すべきか、という點に關連して定めらるべきものであり、また、ひいては、法が勞働關係に對して介入するという機能の限界の問題と接觸する。

(1) 制度の趣旨をいかに理解すべきかについて、當然、母法としてのアメリカ法の趣旨が參考さるべきではあるが、勞働法體系を異にし、また勞使關係の實體を異にするアメリカとの關係で、必らずしも、アメリカ法の態度に追隨すべし、という結論も、必然的ではない。しかし、この制度が、勞使の間の不正な慣行を除去し、健全な慣行の支配の下に、勞使關係を安定せしめようとする趣旨の下に構想されたことは否定すべくもなく、原

状回復主義は、この理念の下に、構築されていると見ることが出来る。わが現行法の運用に即して云えば、わが現行法は、勞働者側の不當勞働行爲の制度を認めない點で、ワグナー法と軌を一にしているが、しかし、使用者側の不當勞働行爲の成否を判定する場合に、必然的に、勞働者側の行動の正當・不當、即ち、公正・不正との相關關係を考慮せしめる結果となり、この考慮の下に、勞使關係に、より健全な慣行の成長を刺戟する、という効果が、原状回復主義の機能である。このいわば、機動的な運用が、行政委員會としての勞働委員會による行政處分を通して行われることの意味でもある。課罰主義は、いわゆる手心という裏面工作を除いて、その効果を期待できない方式であり、そこから、具體的には、つぎのような難點が生ずる。

a 右のような極めて機動性ある勞働委員會の判断は、課罰主義の下では不可能となり、また、強いて機動的判断の實を擧げようとすれば、デリケートな判断に犯罪の成否がかけられるという點で、罪刑法定主義の原則との矛盾をも生ずることになる。

b 勞働委員會ないし裁判所の民事的な審理の過程に

において、労働の慣行に對する勞使の意識が陶冶される、
という現行制度の利點は、課罰主義の下では失われる。

要するに、一言にして云えば、課罰主義によつて、フ
エアリーな慣行の樹立を圖る、ということの中に、法が、
その限界を越えた強制力を用いたことにならないかどうか、
これが、課罰主義の反省すべき根本問題である。

(2) およそ、わが國の勞使關係に接觸する場合に、誰
しも痛感するのは、勞使の集團的關係における慣行ない
し準則の未成熟ということである。この事は、不當労働
行為事件の處理に當つても、基本的準則の確立されてい
ない状態の中で、不健全な慣行と健全な慣行とを、わけ
ることの困難が、労働委員會の判定を動搖せしめ、また、
この動搖が、労働委員會の對する不信を誘發し、
裁判所段階へ事件を持ち込む原因の一つとなつてゐる。
不當労働行為制度は、法の名において、不健全な慣行を
抑制しようとするところにその狙いがあるが、右のよう

な、勞使關係そのものの未成熟と不安定という現實の前
に、法による介入が、極めて困難であり、かつ、比較的
狭い限界の中に立ち止らざるを得ない理由が存する。課
罰主義の最大の難點は、實に、法則性の確立しない勞使
關係に、最も強い強制力によつて、法が法則性を強行し
ようとする點にあると考えられるのである。

* * * * *

以上、冒頭にも、あらかじめ斷つて置いたように、本
稿は、不當労働行為制度に對する一種の序論ないし試論
として域を超えるものではない。日本の勞使關係の實體
の上に、この制度の運用ないし改善について、體系的理
論を展開することは、私にとつても今後の問題であり、
労働法學界に對しても、この方向への研究の發足を期待
してゐる。

(一橋大學教授)