

不当労働行為事件審査をめぐる問題

清水, 金二郎

<https://doi.org/10.15017/1394>

出版情報 : 法政研究. 27 (2/4), pp.137-150, 1961-03-25. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

不当労働行為事件審査をめぐる問題

清水 金 二 郎

は し が き

昭和二四年に不当労働行為制度が設けられてから、既に十余年を経た。その間、労働委員会は、数多くの不当労働行為事件を審査し、使用者の不当労働行為を排除し、労働者のために、できるだけ速かに、適正な救済を与え、労働者の基本権を保護することに努めてきた。ところが、かような労働委員会の努力にもかかわらず、制度が発足した当初から、不当労働行為事件の審査が極めて長期間を要し、事件の迅速な解決という本来の目的が達成されず、救済命令も適切な効果を殆んど挙げていないという批判がたえず行われていたし、現在でも行われている。

今日では、不当労働行為救済申立を労働委員会に対して行うとともに、それに並行して裁判所に対し仮処分命令を求めるといのがむしろ通常であるが、労働委員会には全然救済申立を行わず、裁判所に仮処分命令を求める事例さえ見受けられる。

このことは、労働委員会の不当労働行為救済手続に対する労働者の不信感を示すものであり、早急に改善を要する問題である。

本稿では、労働委員会の不当労働行為事件の審査に長期間を要する理由を検討するとともに、命令の実効確保のため

めの方策についても考えてみることにした。

昭和三〇年乃至三四年の五年間に、全国の地方労働委員会に申立てられ、命令決定又は和解取下げにより終結した不当労働行為事件が申立から終結までの間に要した日数は、次の通りである。すなわち

命令決定事件は、昭和三〇年二二六日、三一年一九七日、三二年二五〇日、三三年一八九日、三四年二〇九日であり、和解取下げ事件は、昭和三〇年八六日、三一年七八日、三二年六九日、三三年七一日、三四年八二日である。^(二)

これは、昭和二六年の命令決定事件の所要日数が一六六日、二七年が一四一日、二八年が一三三日となっているのと比較すると、まことに不満足な数字と言わなければならない。^(三)

もともと不当労働行為事件の審査の迅速化の必要なことは、労働委員会の内部でも夙くから問題とされており、毎年の全国労働委員会連絡協議会においても常に論議され、昭和三一年には、不当労働行為事件処理の迅速化、不当労働行為制度の実効化に関する申合せ^(四)を決定し、個々の地方労働委員会がこの申合せの趣旨に従って事件の審査に当ることとした他に、不当労働行為事件の当事者の代理人又は補佐人として審査に参与する弁護士が事件の迅速、適切な処理に積極的に協力するよう、日本弁護士会長に要望したこともあるのである。^(五)

このような努力が行われているにもかかわらず、申立より命令決定に至るまでに、依然として二〇〇日前後を要するというのは、果してどのような原因にもとづくのであろうか。

第一に考えられることは、不当労働行為事件の審査に当る公益委員が一方に本務を持っている非常勤の委員であるために、事件の審査に専念する時間的余裕が少ない、という点である。しかし、この場合は、審査を担当する公益委

員や、審問に参与する労使委員が、できるだけ審問を集中的に行うとともに、審問期日も二、三回は予め定めておいて、予定された期日はみだりに変更しないように努めるなどの方法をとることによって、審査の遅延を相当防止することができるであろう。週一回、月四回程度審問を行うこととすれば、調査、合議に要する期間を考慮に入れても、二、三ヶ月で終結、決定することは、決して不可能なことではない。なお、労使委員が審問に参与して当事者又は証人に対し質問ないし尋問を行う際に、事件と直接関係があり、真実の発見に必要な事実の究明に努めるよりも、むしろ事件の本筋とは関係のない問題について質問、尋問をしたり、同一事項を繰返し重複して質問したり、時には質問や尋問の形で自己の意見を陳述する場合さえ見受けられるが、かかる時間の浪費に対しては、審査委員長が適当に指導、抑制すべきである。

次に弁護士が当事者の代理人又は補佐人として審問に参与するときには、通常弁護士は他にも多数の事件に関係している関係上、審問期日の決定が困難となり、必然的に審査期日が長びくことになる、と一部では論議されているが、この場合においても、審問を集中的に行うことができれば、却って審査の遅延を防止し得ると考えられる。何となれば、素人である当事者のみで審査が行われる場合よりも、弁護士が参与して行われる場合の方が事実の整理もよく行われ、立証も必要かつ充分なものにとどめることができ、審問における無駄を省くことができ、結局、審査日数が減少することになるからである。

地方労働委員会のなかには、当事者双方が弁護士を参与させる場合を除き、当事者一方のみ、特に使用者側のみが弁護士をつけようとする場合には、これを認めないとするものがあるが、これは、弁護士の参与によって当事者の力関係が均衡を失し、一方の当事者が不利な立場に立たされることになるのを危惧してとられる措置であるから、このために若干の審査遅延を生ずることはやむを得ないことと言わねばならないであろう。

審査を長びかせる重要な原因は、労働委員や弁護士の側にあるのではなく、却って当事者の側に見出されるのである。すなわち不当労働行為事件の審問期日が当事者の都合で延期されたり、中止されたりする場合がそれである。

実際、当事者のいづれかから、さまざまな理由——たとえば賃金交渉で多忙であるとか、組合大会があるとか——に基いて既に定められている審問期日における審問の中止や延期を申請されたときには、労働委員会にはこれを拒否する権限は与えられていない。従ってその結果として、必然的に審査期間の長期化を来すこととなるのである。このような事態を革めるためには、審査手続の迅速化に対する当事者の積極的な協力が必要であるが、実際に積極的協力が行われることは殆どないというのが実情であって、最近では、迅速な裁定を待望している相手方の希望をくちくために病氣その他の理由を附して審問期日延期を申請したり、自己に不利な裁定が下される恐れある場合に、できるだけこれを引き延ばして、自主和解取下という形で解決する目的で審問期日延期を申請したりする悪質な事例さえ見られる。このように、当事者の審問延期申請が相手方に対するいやがらせとか、事件の解決を長引かせるための引き延ばし戦術にすぎないことが客観的に明白な場合には、労働委員会は延期申請を拒否し、当事者が審問期日に出頭しない場合はこれに出頭を命じ（労組法第二二条第一項）あるいは、不出頭のまま審問を行うことができる（中労委規則六四〇条第一項但書）と解すべきであろう。

(一) 中労委時報、第三五一号、第二七頁参照

(二) 労働委員会年報、第一一号 第三二頁参照。

(三) 「不当労働行為制度の実効化に関する申合せ」並びに中労委会長から日本弁護士連合会長に提出された要望書の内容については、「中労委時報」第三〇二号、第一三頁参照。

不当労働行為事件は、命令が下されて終結するよりも、当事者間の和解によって解決される事件の方が圧倒的に多数を占めている。昭和三〇年乃至三四年の五ヶ年間に申立てられた不当労働行為事件のうち、和解で解決された事件は、毎年全事件の八五%以上であって、昭和三四年度のみは、やや少いが、それでも、八三%となっている。^(一)

このように、和解で解決される不当労働行為事件は、大部分が中小、零細企業関係のもので占められている。^(二)これは、昭和二九年以降総評、全労などが中小、零細企業に従事している未組織労働者の組織化に努めた結果、^(三)中小、零細企業に多数の労働組合が設立され、それに伴って労働争議が増加し、不当労働行為事件も続発したことによるものであるが、今後も、未組織労働者の組織化運動が活潑に行われる限り、不当労働行為事件が減少することはないであろう。

ところで、中小、零細企業における不当労働行為事件の大多数が和解によって解決されるのは、どのような理由に基づくのであろうか？

これについては、一般に、審査が終結して命令が出されるまでには相当長期間を必要とするために、経済的に余裕のない申立人は、命令が出るまで窮乏に耐えて待っていることができず、不本意ながらも和解に応ずることになるのだ、ということが理由に挙げられている。

然しながら、審査が長びき、命令が出るまでに長期間を要することで困惑させられるのは、申立人ばかりでなく、被申立人すなわち使用者も同様である、ということに注意せねばならない。周知のように、従業員三〇人未満の零細企業や従業員五〇人以上一〇〇人未満程度の中小企業においては、受註、商品又は原料の仕入、製造、販売、集金、金融その他一切の業務を使用者が自ら責任を以て行わなければならないというのが通例であるから、たまたま不当行為事件の審査などのために、労働委員会へしばしば出頭しなければならないなどということになると、往々にして企

業経営に重大な支障を来すことになり、使用者は耐えがたい苦痛を与えられるのであって、その苦痛の程度は申立人のそれと全く異らないのである。

このように当事者双方に審査が長びいては困るそれぞれの事情があるので、徒らに感情に走らず、面子とか意地にこだわらないならば、長期を要する命令よりも、和解による早期解決を図ろうとするのは当然であり、中小零細企業の不当労働行為事件が和解で解決されることが多いのも、当然のことと言わねばならない。

第二に、たとえ救済命令が出されても、その実効が期待できない惧れがある場合が少くない、ということが、和解を利用させる大きい原因となっている。

たとえば、原職復帰を命ずる救済命令が出されて申立人が従前の職場に復帰することができたとしても、中小零細企業の場合には、復職後引きつづき勤続する者は極めて少数で、大部分の者は、折角復職しても短期間のうちに退職してしまっている事例が多いのである。^(四)かかる退職にはいろいろな事情乃至理由があるであろうが、結局は、中小零細企業においては、その従業員は、大抵は使用者と同郷であるとか、親戚であるとか、知人の紹介した者とか、いわゆる縁故、情実または義理などにより雇用されている者が大部分を占めており、身分的、封建的労使関係が残存しているのに加えて、小規模の職場では毎日使用者と顔を合せ、その指揮命令を受けて就業するというのが通常であるから、委員会の命令で復職したとしても、使用者との関係は、事件のために生じたわだかまりがいつまでもしこりとなって残存していて円滑を欠き、非組合員で使用者と縁故のある他の従業員からは白眼視される、という状態で居心地が悪く、職場における生活が不愉快なため遂に勤続意欲を失ってしまつて退職する、というのが実情であろう。

このように中小零細企業においては、職場復帰の命令が円滑に行われることが殆ど期待できないので、次善策として、退職金にプラスアルファを支給させるとか、他に就職口をあっせんさせるなどを条件として和解するというよう

な解決方法がとられることになる。

ただここで特に注意を要することは、申立人個人のためにするこのような和解は、時とすると、労組法第七条第一号の本来の目的である労働者の団結権の保護が達せられなくなるような結果を生ぜしめることがある、という点である。このことは、和解の結果退職することになった者が労働組合の中心的活動家であったために、その者の退職によって組合の勢力が著しく削減されてしまう事例が見られることにかんがみても明白である。

これと同じことが労組法第七条第三号関係の事件についても考えられる。たとえば労働組合の結成に当り、使用者がさまざまの介入行為を行ってその結成を妨げたのに対し、労働委員会が使用者に対し、労働組合に謝罪文を手交し、かつ謝罪文と同じ内容を誌した掲示板を一定期間一定場所に設置すべき旨の命令を交付したとしても、果してこのようなポスト・ノータイスによって労働者の団結権が効果的に保障されるか、否かは、極めて疑わしい。

実際、かかる命令が中小、零細企業の労働組合のために与えられた後も、かかる命令により労使関係の正常化が確立されるとは殆ど期待できない。けだし使用者は労働組合へ謝罪文を手交せよと命令されたことに対する屈辱感、不快感をいつまでも心中に抱いていて、組合を白眼視する態度を改めようとせず、組合員の中には、使用者や非組合員である他の従業員が行ういやがらせに耐えきれずに、組合を脱退したり、退職したりする者も生じ、甚しいときは、組合自体が消滅してしまうことさえあるからである。

かくて使用者に屈辱感や不快感を抱かせるのみのポスト・ノータイスの命令を出すよりも、使用者が介入行為を行ったことを口頭で陳謝するか、または同趣旨の文書を組合に交付するなどを条件として、和解によって解決する方が望ましい、ということになる。

もっとも、上述のいずれの場合でも、労働組合が強力ならば、次善的な和解によらずに救済命令を獲得し、その実

効を確保し、団結権を擁護し、更にこれを強化することも可能である。たとえば、経済的困難のために申立を維持することができず、やむを得ず和解に応じようとする組合員のために、救済命令が出される時まで生活資金を組合が貸与して生活を保障することができるならば、不満足な和解を応諾する必要はなくなるし、救済命令を得て原職に復帰することはできたが、使用者や非組合員である他の従業員のいやがらせ行為が甚だしいので就労意欲を失い、退職しようとする者がある場合にも、組合が使用者や非組合員を監視し、或いは説得しいやがらせ行為をやめさせるのみならず、逆に非組合員を勧誘して組合に加入させることもできるし、ポスト・ノーテイスに違反する使用者の行為を防止することもできるのである。

しかしながら、現在のわが国の中小、零細企業における小規模な企業別の労働組合には、そのような力を期待することはできない。

この故に、不当労働行為事件の審査に当り、労働委員会は、命令によるよりも和解を妥当とすると判断して当事者にこれを勧告するときはもちろん、当事者が自主的に和解を希望するときにも、できるだけ、それが当面の問題を解決するだけの妥協的、互譲的な和解とならないように努め、団結権、団体行動権が労働者の基本権であることを使用者に理解させた上での和解、いわゆる判定的和解となるように努めなければならない。これによって、和解は不当労働行為制度の本来の機能を阻害するものだという非難を解消することができる。なお、和解を判定的和解として労使関係の正常化に寄与させるためには、公益委員の努力もさることながら、審問に参与する労使委員が、当事者の利益や希望を代弁する立場をとらず、当事者を説得、教育して積極的に公益委員に協力せねばならない。この意味において、審問段階における労使委員の参与制度を一層活用することが望まれるのである。

(二) 不当労働行為申立件数のうち約六〇%は一〇〇人未満の中小企業所関係のものである。中労委時報 第三五一号二六頁参照

(三) 中小零細企業に従業する労働者を組織化する運動は、昭和二九年総評がその第五回大会で中小企業労働組合の全国組織化の方針を決定し、中小企業対策委員会を設置した時から活潑となり、最近では全労、新産別なども地方にオルグを派遣して、組織化が行われている。因みに労働者の労働組合基本調査によると昭和三三年七月乃至三四年六月の一年間に組合員二九人以下の組合が一、八九五、三〇人―四九人が九八九、五〇人―九九人が一、〇四〇、一〇〇人―一九九人が五三七組合設立されたことになっているが、四九人以下のものが全体の六〇%以上を占めている。

(四) この点について「都労委でアッターケアーしてみると、現在落ち着いて働いているのが、僅か二件しかなかった」との報告がある。(中労委時報第三四五号六頁「松崎氏等「不当労働行為制度とその運営をめぐる諸問題」」東京都労委でアフタケアした事件の全数が判らないので、この二件が全体の何%になるかということは不明であるが、筆者の乏しい経験からでも、中小零細企業において原職復帰が成功した事例は殆ど皆無である。

(五) これに関しては、既述の「不当労働行為制度の実効化に関する申合せ」の三において同趣旨の申合せ、すなわち労使参与委員の活用が示されている。

三

不当労働行為の迅速な救済という見地から特に問題となることの一つに、労働委員会の救済命令が確定するまでに、非常に長期間を要するということがある。

初審の地労委が出した命令は、当事者に命令書が交付された日から効力を生じ、もし交付された日から一五日以内に中労委に再審査を申立てないとき、または交付された日から三〇日以内に裁判所に行政訴訟を提起しないときに

は、命令は確定することになっている（労組法二七条四、五、六、九項）。

しかし、これは、初審地労委の命令に対し当事者が不服をもたなかった場合のことであって、不服があれば、周知のように、当事者は再審査を申立て、または行政訴訟を提起することもできる。すなわち使用者は中労委に再審査を申立て、またはこれを行わずに直ちに行政訴訟を提起することができ、労働者は先ず中労委に再審査を申立て、然る後に行政訴訟を提起し得るのである（法二七条五、六、九、一一項）^(二)。従つて一の事件を初審から最後まで徹底的に争つてゆくとする、地労委、中労委、地裁、高裁、最高裁の五段階または地労委、地裁、高裁、最高裁の四段階を経て漸く最終の結論に到達するわけであるが、そこに至るまでには多大の日数が必要である。既述した通り、初審の地労委で不当労働行為事件の命令が決定するまでに大体平均二〇〇日を必要としている現状であるから、これに中労委の再審査、地裁、高裁、最高裁の判決までに必要な日数を全部合計すると、恐らく三、四年の日数を要することになるであろう^(三)。しかし、このように多大の日数を要するのでは、不当労働行為の迅速な救済などという目的は全然達成されていないと言わなければならない。

もっとも、審査日数を短縮し、命令の実効ができるだけ速く挙がるように、若干の措置は定められている。第一に、初審の地労委で事件が審査中であっても、地労委は、審査の実効を確保するために、必要な措置をとることを、当事者に対し、勧告することができる（中労委規則三七条ノ二）^(一)。第二に、再審査の段階では、中労委会長は、再審査を申立てた使用者が初審地労委の命令の全部又は一部を履行しない場合に、必要があると認めるときは、使用者に命令を履行しないことに対する弁明を予め求めた上で、使用者に対し、命令の全部又は一部の履行を勧告することができる（中労委規則五二）^(二)。更に第三に、使用者が地労委の命令を不服として裁判所に訴訟を提起したときは、受訴裁判所は、当該地労委の申立により、決定を以て、使用者に対し判決の確定に至るまでその労働委員会の命令の全部又は一部に従うべき

旨を命ずる（緊急命令）ことができるのである（（労組法二七）
（条七項前段））。

しかし、これらの措置は、裁判所の緊急命令を除き、殆ど実効を期待し得ないものである。

第一の場合に、初審の地方委が審査中に果してどのような実効確保の措置をとることができるか、非常に疑わしい。たとえば懲戒解雇を不当労働行為として申立てられた事件の審査中に、申立人が生活に非常に窮迫しているからという理由で、審査が終結するまで一応賃金の六〇％を使用者（被申立人）から支給させるとか、組合員を東京本社から北海道支店へ転勤させることを組合勢力を弱める不当労働行為として申立てられた事件の審査中に、一応配転命令の実施を差止めるなどという措置は、労働委員会が当該の解雇または転勤が不当労働行為を構成しているという点について十分な心証を抱くに至った段階でなければ、到底勧告されないであろうし、またかかる措置がとられたとしても、それには強制力は全然無いのであるから、単純な勧告ないし要請として使用者から無視されてしまうのみであろう。この故に地労委としては一日も速く命令を出すことに努力すべきである。（三三）

第二の再審査の段階で中労委会長によって行われる初審命令履行の勧告も、同様に、殆ど実効を期待し得ない。ただし、この命令履行の勧告にも、道義的にはともあれ、法律的には全然拘束力がないからである。現に万座硫黄不当労働行為再審事件（中労委昭二七年不再第八号）において、中労委は、労働者側から生活窮迫を理由として初審命令の履行勧告申請を受け、使用者に弁明を求めた後に、初審命令の履行勧告をば、昭和二七年にこの制度が設けられて以来初めて行ったのであるが、使用者側に拒否されている。その場合に、使用者は弁明書においては拒否の理由として、初審命令は事実の認定を誤り、有効な解雇を無効とするなど種々の点で違法があるから、かかる違法な命令を履行し得ないと主張しており、その後の履行勧告を拒否した回答の中では、初審命令で救済を受けた労働者は日雇又は自家営業、失業保険その他により生活の資を得ており、さして生活は窮迫していないこと、また初審命令はあくま

でも違法であると所信しており、履行するに忍びない、と主張している。本件以後においても、いろいろな事件につき何度も履行勧告がされているが、勧告に従って完全に初審命令を履行した事件はない。もっとも、履行勧告を行う前の使用者に弁明を求めるという段階で、当事者が自主的に和解したという事例は見られる。従って履行勧告は、自主的和解のためのきっかけを与えるとか、和解のための場を作ることでもあるという意味で、全然無価値であるとも言えないであろう。^(四)

ところで、最近地労委へ申立てられる不当労働行為事件のうち、約八五％は和解で解決され、残余の約一五％につき命令が出されているのであるが、これらの地労委の命令がそのまま確定することは殆どなく、中労委へ再審査を申立て、または裁判所に訴を提起されることが多い。そしてこの場合、中労委へ再審査をする事件の方が行政訴訟事件よりも、圧倒的に多数となっている。これは、行政訴訟による場合には、緊急命令によって初審地労委の命令に従うことを命令され、違反すれば罰則を適用される^(労組法三二条)のに対し、再審査においては、単なる履行勧告制度が存在するのみだということから生ずる当然の結果である。

これらの再審査申立事件で下される命令で、初審地労委の命令を支持するものは、八五％に達している。^(五)

地労委の初審命令がこのように高い支持率を再審査で示していることと共に、最近の再審査申立や行政訴訟事件の中には、明白に相手方をいやがらせるためのみのもの、または争議の戦術として利用されているもの、或いは審理の期間をできるだけ引き延ばし、その間に好条件で和解する機会を求めようとするものなど、一般に濫訴とも言える事件が相当数見受けられることを合せて考えると、むしろ中労委による再審査制度は、廃止した方が、不当労働行為事件の解決を迅速にする所以であろう。なお、中央にある中労委で再審査するのに比して、地労委と同一地域にある地裁で再審査する方が、時間的にも経済的にも当事者には便宜であろう。

- (一) 労働者側が行政訴訟を提起するには、中労委への再審査申立を経てからでないといけない、ということは、東北電力秋田支店事件の最高裁三四、六、二六日判決によって確定された。
- (二) これについて具体的な事例をあげてみると、淀川製鋼事件は。地労委二六七日、中労委一九八日、地裁五八〇日、高裁三五七日、合計一四〇二日で、労使間に和解が成立して訴が取下げられているが、もしこれが最高裁まで争われたとするならば、これ以上三、四〇〇日は必要とされたであろう。なお中労委時報二九四号所載「不当労働行為命令に対する行政訴訟制度の問題点」五七頁など参照。
- (三) もっとも、この場合に、地労委から裁判所に対し仮処分命令を申請する方法が考えられるけれども、裁判所の仮処分命令が同等慎重に取扱われていて早急に出されないことが多くなっていることもあり、更に、自ら迅速救済の責を果すべき労働委員会が、これを裁判所に求めるという事は理に合わないことである。
- (四) これについては「不当労働行為審査における中労委の機能」(中央労働時報、一九五四年、臨時増刊、三四頁参照)。
- (五) 前出「不当労働行為審査における中労委の機能」三五頁以下参照。なお、中労委時報三四八号二五頁参照。