

労使関係法研究会報告においてこれまで指摘された 不当労働行為の審査に関する主な内容

労使関係法研究会で、標記問題について検討されているが、その検討結果は以下のとおりである。

第1 昭和57年報告「労働委員会における不当労働行為事件の審査の迅速化等に関する報告」の概要

1 実情

- (1) 労働委員会における不当労働行為事件の係属件数及び処理日数は、全体的に増加しているが、その状況は、以下のとおり、労働委員会によって、また事件の内容によって大きな差違が存在する。
 - ① 東京、大阪の各地労委及び中労委においては、他の労働委員会と比較して係属件数が特に多く、処理日数も多い。
 - ② 同一企業内に複数の労働組合が存在する場合における昇給・昇格等差別事件などのように複雑な内容をもつ事件の処理日数は、他の事件のそれと比較して特に多く、他方、団交拒否事件のように比較的単純な内容の事件の処理日数は少ない。
 - ③ 労働委員会が命令を発した事件のうち少なからぬものについては、再審査が申し立てられ、あるいは取消訴訟が提起されて、解決までに更に長期間を要している。
- (2) 労働委員会において事件処理に長期間を要している原因としては、以下のとおりである。
 - ① 不当労働行為事件の係属件数が昭和40年代に飛躍的に増加し、高い水準にあること。
 - ② 昇給・昇格等差別事件などの複雑な内容をもつ事件が昭和40年代以降に増加していること。
 - ③ 労働委員会の審査が争点・証拠の整理、証人尋問の指揮等の点において必ずしも効率的に進められていないこと。
 - ④ 労働委員会の審査手続において不当労働行為事件の当事者がその迅速な進行の要請には必ずしも合致しない態度をとる場合があること。

2 問題点の検討

不当労働行為事件の審査の迅速化のため、今後、以下の諸点について検討すべきである。

(1) 調査の充実

調査においては、争点・証拠の整理等の審問準備を十分に行い、事件処理の見通しを立てることが肝要であり、そのためには、労働委員会は、例えば現地調査や事務局調査の一層の活用を図るべきである。

(2) 審問における主導的な審査指揮の行使

① 審問においては、審査委員が証人尋問等の手続の進行を積極的に指揮すべきである。

② 証人尋問の際に、主尋問と反対尋問とを原則として同一期日に行うことも必要である。

(3) 団交拒否事件の迅速な処理についての特別な配慮

① 団交拒否事件は、その性質上、他の事件と比較してより迅速に処理されるべきであり、労働委員会は、その迅速処理について特別に配慮すべきである。

② 中央労働委員会は、労働委員会規則上、団交拒否事件については、審査委員が調査開始後速やかに被申立人に対して、口頭により答弁することを求める途を新たに開くことを検討すべきである。

(4) 労働委員会の事務局の強化

① 審査体制については、事務局の強化が必要不可欠であり、国及び都道府県は、審査事務について専門的な知識・経験を有する職員を必要数確保し、専門職として事務局に配置することにより、公益委員を十分に補佐することができるようにすべきである。

② 労働委員会は、担当職員が審問において制度上審査委員の指揮のもと自ら発問・尋問を行うことができるようにすべきである。

(5) 取消訴訟における審級省略及び新証拠の提出制限の導入

労働委員会の命令に対する取消訴訟の早期決着を図るため、中央労働委員会の審査体制の強化と併せて、その再審査命令に対する取消訴訟について審級省略及び新証拠の提出制限の制度を導入することは十分に検討に値する。

(6) 罰金等の額の見直し

救済命令の実効を確保するため、現行の罰金及び過料の額を再検討すべきである。

3 まとめ

(1) 不当労働行為事件の処理日数は、労働委員会により、また、事件の内容に応じて異なっており、したがって、審査の迅速化のための取り組みも、そのような状況の多様性に応じてなされなければならない。この意味において、各労働委員会が従来から試みてきた運用上の種々の工夫は貴重なものであり、今後とも一層の努力を積み重ねることが要請される。

(2) 労働委員会ばかりでなく、当事者その他の関係者も過去の慣行にとらわれず、それぞれの立場においてできる限りの努力をし、審査の充実と迅速化のために協力することが強く望まれる。

第2 平成10年労使関係法研究会「我が国における労使紛争の解決と労働委員会制度の在り方に関する報告」の概要

1 当面の制度運用上の課題

(1) 手続の迅速化と専門性向上への取り組みが緊急な課題であるとし、そのために以下の措置が必要としている。

① 公益委員及び職員の専門性の再構築

イ 公益委員・職員双方のための争点整理・命令書起草案についての実務的研修体制の樹立とプログラムの整備（中央労働委員会による中央研修の強化）

ロ 職員についてのローテーション人事の一般化を前提とした研修体制の整備すること

② 命令書（特に再審査命令）の定型化と簡素化等や争点事実に関する証拠の適示等々の工夫

③ 事件数・定員数の多い地労委と中労委における小委員会方式の導入

(2) 取消訴訟が特に多い中労委において、訴訟対応が望まれるとし、このために以下の点について努力されるべきとしている。

以下の項目について努力されるべきでと指摘している。

① 訟務検事等も含む訴訟専門家の確保

② 取消訴訟における証拠の適示と主張の迅速・効率的な展開

2 より基本的な制度的課題

(1) 労働委員会の審査体制の大幅な強化や取消訴訟への取り組みを充実させることを前提として、再審査命令についての審級省略は、一層重要な課題としている。詳細については昭和57年報告でやや詳細に検討されているので譲るとしている。

(2) 事件数の減少と行政改革の進展に対する労働委員会制度の抜本的再検討

以下の項目について、抜本的な再検討を行う必要があると指摘している。

① 委員の定数の弾力化

② いくつかの県にまたがる地方労働委員会の設置

③ 地労委の全国的統合又はブロック制化

④ 不当労働行為の初審・再審査という二審制の廃止等

(3) 産業構造の変化や労使団体の組織・機能の変容の進展に対する検討課題

以下の項目について、再検討の必要性があると指摘している。

① 労働委員会における労使代表制の在り方、三者構成方式の在り方

② 公益委員の資格要件（審査を担当する委員についての法律的知識、経験の必要性の有無等）

③ 一部公益委員の常勤制の拡大

④ 公益委員の任命に関する方式について慣行的に行われている労使委員全員の同意制等の再検討

労働委員会における不当労働行為事件の審査の
迅速化等に関する報告（昭和57年 労使関係法研究会）（一部抜粋）

Ⅲ 問題の検討

第 1 不当労働行為の審査手続

不当労働行為の救済手続においては、公正な手続による十分な審査とともに労使関係の流動性に合致した迅速な救済が要請される。これらのうち迅速性の要請は特に重要であり、迅速さを欠いた救済は公正・妥当なものとなりえないとさえいえる。しかるに、現状では「Ⅱ 実情」でみたとおりに、労働委員会における事件処理の長期化には座視できないものがある。その原因としては、係属件数の増加、事件内容の複雑化、当事者側の事情などのように、労働委員会としていかんともしがたいものもあるが、労働委員会の審査手続自体についても、種々の問題点を指摘することができる。以下、これを検討する。

1 初 審

(1) 審査手続の基本的枠組み

労組法27条によれば、労働委員会における不当労働行為の審査手続は、おおむね次のとおりである。

労働委員会は、使用者が労組法7条の規定に違反した旨の申立てを受けたときは、遅滞なく調査を行い、必要があると認めるときは、当該申立てに理由があるかどうかについて審問を行わなければならない（1項前段）。労働委員会は、審問を行う場合において、当事者の申出により、又は職権で証人に出頭を求め、質問をすることができる（3項）。また、当該申立てに係る使用者及び申立人に対しては、審問において、証拠を提出し、証人に反対尋問をする十分な機会が与えられなければならない（1項後段）。労働委員会は、審問を終わったときは、事実の認定をし、

この認定に基づいて、申立人の請求に係る救済の全部若しくは一部を認容し、又は申立てを棄却する命令を発する。この事実の認定及び命令は、書面によつてなされ、その写しが使用者及び申立人に交付される。命令は、交付の日から効力を生ずる（4項）。

ア 労働組合又は労働者が審査手続の当事者となる構造

現行の審査手続の仕組みは、申立てを行つた労働組合又は労働者が一方の当事者となり、使用者を相手方当事者として手続を追行するというものである。このような仕組みは、わが国不当労働行為制度の母法とされている米国のそれとは全く異なつている。すなわち、米国の全国労働関係局（National Labor Relations Board, NLRB）には、審査判定機能を持つ委員会（Board）と調査訴追機能を持つ事務総局（Office of the General Counsel）の2部門が設けられ、その審査手続においては事務総長（General Counsel）が一方の当事者となり、使用者を相手方当事者として手続を追行することとされている。

わが国においても、不当労働行為制度が行政救済にふさわしい迅速かつ効果的な救済制度として機能し得るためには、その手続の主体は、労働組合又は労働者ではなく、行政官庁でなければならないとし、現行手続を米国の全国労働関係局の審査手続類似の仕組みに改めるべきであるとの提言がある。すなわち、現行の審査手続の仕組みによれば、手続の追行が申立人の意向や力量に依存して行われるため、労働委員会が主導性を発揮することが困難であるとし、労働委員会における事件処理の迅速化を図るには、これを上記のような仕組みに改めるべきであるとする主張である。

しかしながら、審査手続の仕組みをこのように改めることを望む意見は、制度の直接の関係者たる労使にはほとんどない。また、この案の採用は、現在既に定着している労働委員会の三者構成の理念にも背くところがあるため、慎重な検討を要する。さらに、審査手続の仕組みをその

ように改める場合には、衝に当たる機関としても、事案を十分に解明して手続を追行することができるような部門を労働委員会に設置する必要があるが、この点については、更に考慮すべき事項が多々あろう。

他方、現行の審査手続の仕組みもそれなりの合理性を有している。ただし、不当労働行為に係る紛争の当事者である労使が審査手続に参加し、十分な主張・立証を尽くすことは、労働委員会の事実認定の公正・妥当を確保し、ひいては命令の説得性を高めることになるからである。さらに、労使が審査の過程においてあらゆる事情を十分了知する機会があるので、破綻していた労使関係が審査の過程で正常化に向かう場合もある。

結局、現段階では、現行制度の枠組みを維持しつつ、労働委員会における事件処理の迅速化を図るための方策を探ることとする。

イ 調査及び審問

(i) 審査手続を調査と審問に分けることの意味

労働委員会における不当労働行為事件の審査手続は、調査と審問の2段階に分かれている。調査は、申立てに係る事実を取り調べるほか、争点・証拠の整理、証人に対する尋問事項の明確化等審問の準備を行うための手続であり、審問は、主として不当労働行為の成否に関し争いのある事実関係を、当事者立会いのもとで明らかにする手続であると解される。

このような調査と審問の関係は、運用上、民事訴訟における準備手続と口頭弁論に類似したものとなっているが、それらを峻別することは必ずしも争訟手続についての専門家ばかりでない労働委員会の公益委員が行う審査においては適当でないし、また、そのような2段階の手続を経由しなければ事案の解明ができないというものでもないから、この区別を廃止すべきである、との提言もみられる。また、(4)カで述べるように、調査と審問の区別を廃止したうえで“審尋方式”あるいは“ラウンド・テーブル方式”を採用すべきで

ある、との提言もある。

しかしながら、審問をどのような方式で行うにせよ、争いのある事実関係を審問において適切かつ効率的に取り調べるためには、争点・証拠の整理等その準備のための手続がむしろ必要であると考えられる。結論として、現行の調査と審問の区別自体は合理的であるといえよう。

(ii) 審問を経ないで命令を発することの是非

労働委員会は、初審においては申立てを却下する場合を除き、審問を経なければ命令を発することができないと解されているが、この点に関しては、命令が迅速に発せられるようにするため、労働委員会は、調査において不当労働行為の成否が明らかになったときは、審問を経ないで命令を発することができるようにすべきである、との提言がある。

しかし、手続の適正の保障という観点から、労働委員会は審問を行つたうえで命令を発すべきものとする。また、このような場合に、たとえ審問を実施しても手続の遅延をもたらすことはないであろう。

(2) 申 立 て

申立ての方法としては、労委規則上、書面による申立てと口頭による申立てとが認められている(32条1項,3項)。実際の運用をみると、書面による申立てがほとんどであるが、申立人の負担を軽減するためにも口頭による申立てが活用されてしかるべきであろう。また、その後の審査の迅速化を図るためには、申立ての内容を明確にさせる必要がある。労働委員会においては、実情に応じ申立人に対し適切な指導を行うことが望まれる。

(3) 調 査

調査を開始するときは、労働委員会は遅滞なく、その旨を当事者に通知し、申立人に申立理由を疎明するための証拠の提出を求めるとともに、申立書の写しを被申立人に送付し、それに対する答弁書及びその理由を疎明するための証拠の提出を求める（労委規則37条1項）。会長又は審査委員長若しくは審査委員（以下単に「審査委員」という。）は、必要と認めるときは、当事者又は証人の出頭を求めてその陳述を聞き、その他適当な方法によつて事実の取調べをすることができ、これについては調査書を作成することとされている（労委規則37条3項、5項）。しかし、審問については、労組法が当事者に証拠の提出及び証人尋問の機会を保障し、さらに、労委規則が当事者立合いの原則（40条1項）及び公開の原則（40条2項）を規定しているのに対し、調査についてはその規定がないことに徴し、実際の運用においては、調査調査書を直ちに事実認定の資料として用いることはできないと解するのが一般である。

審査委員は、調査を行うに当たり、必要があると認めるときは、労使委員に協力を求めることができる（労委規則37条4項）、また、審査委員は、担当職員に調査を行わせることができる（労委規則37条6項）。調査には、審査委員によつて行われる委員調査と担当職員によつて行われる事務局調査がある。

この調査の実際の運用を中労委実情調査によつてみると、次のとおりである。大半の地労委が事務局調査と委員調査の双方を行つている。事務局調査の内容については、申立書の補正、審査手続の指導等に限つている地労委もみられるが、むしろ、当事者からの事情聴取、争点整理等を行つている地労委が多い。この場合、事務局調査の結果を踏まえて委員調査が行われる。事務局調査のみで委員調査を行つていない地労委においては、争点・証拠の整理等を第1回審問期日に行つている。調査を

行方場合、当事者ごとに個別に行っている地労委もあるが、委員調査のときは両当事者同席のもとで行っている地労委もある。また、審査委員又は担当職員が事業所等に赴いて事情聴取等を行ういわゆる現地調査があるが、これは事務局調査の場合に多い。労使委員の協力については、事務局調査に当たってはほとんどないが、委員調査の場合これを求めている地労委が多い。調査においては労使委員の協力を求めている地労委のなかにも、和解の可能性があるときには協力を求めることがある。

ア 審問との関係

労働委員会における審査の実情をみると、不当労働行為の成否に関する事実調べは、専ら審問において行うこととされている。これがいわゆる審問中心主義である。現行制度の発足当初は、調査において事実の取調べが積極的に行われ、その調書が不当労働行為の成否を判断するための資料として用いられていたようであるが、その後、このような運用が改められ、調査においては争点・証拠の整理等の審問準備を行うこととされるようになった(注)。

このように調査を審問の準備手続として位置づける考え方自体は不合理なものとはいえない。しかし、そのような審問中心主義が同時に調査の行きすぎた簡略化に連なるときには、問題が生じる。実際にも、争点・証拠の整理等が十分に行われないうまま審問が開始され、審問において、争点に関係のない証人尋問等に長時間を費やすこととなつている場合がみられるのである。審査の迅速化を図るためには、調査において争点・証拠の整理等を充実し、事件処理の見通しを立てるようにすることが肝要であろう。また、以下の各項で述べるように各労働委員会は、この見地から種々の工夫を行つており、そのような工夫を今後とも発展させることが望まれる。

(注) 1) このように運用が改められた事情をみると、次のとおりである。第5回全国労働委員会連絡協議会(昭25.10.11~13)において、「調査

は問題の焦点を明らかにする程度に簡潔なものにする」旨が議決された。また、全労委制度検討特別小委員会（全国労働委員会連絡協議会が設置した特別委員会）が行った「不当労働行為制度の実効化に関する申合わせ」（昭31.6.22）のなかでは、「『調査』は両当事者の主張を明確にし、その争点を整理する等『審問』のための準備段階をなすものである」と述べられている。

2) このように運用が改められるに至った原因としては、次の点があげられている。

- ① 「不当労働行為を構成する事実を証明するには審問手続における証拠に基づかなければならない」とし、審問を経ないで発せられた救済命令を違法として取り消した裁判例（揖斐川電気工業事件 岐阜地裁 昭26.7.2判決 労民集2巻2号215頁）の影響
- ② 調査において事実の取調べを行つても、それと同じ事項について審問で証拠調べ等が行われることになり、審査が遅延するおそれがあると考えられたこと。
- ③ 旧労組法のもとでは、労働者委員、使用者委員及び第三者委員が不当労働行為事件の審査を行つていたのに対し、昭和24年の労組法改正により、労使委員は審問にのみ参与することが認められることに改められた。この改正には労使委員の反発が強く、これが審査手続の運用において、審問中心主義を求める動きとなつて現われたこと。

イ 答 弁 書

調査を開始するときは、労働委員会は、申立書の写しを被申立人に送付し、それに対する答弁書の提出を求める（労委規則37条1項）。実際の運用をみると、この答弁書において被申立人の主張が詳細になされているとはいえないようである。調査において争点・証拠の整理を十分に行い、審問を効率的に行うためには、内容の充実した答弁書の提出が望まれる。

また、被申立人は申立書の写しが送付された日から原則として10日以内に答弁書を提出しなければならないとされているが（労委規則37条2項本文）、実情をみると、10日以内に提出されることはまれである。確

かに、10日以内に答弁書の提出を求めることが無理な場合もある。このような場合には、労働委員会は、事件の内容等を考慮して適切な提出期限を定めることが考えられる。そして、そのようにして定められた期限は、被申立人に厳守させるべきである。

なお、昭和52年の労委規則改正によつて、手続の簡易化と答弁書の提出遅延による審査遅延の防止を図るため、被申立人が口頭により答弁する途も開かれた(37条2項ただし書)。被申立人が期限内に答弁書を提出しない場合などは、審査委員が期日を指定し、被申立人に出頭を求めて口頭により答弁させることも一方法であると考えられ、その活用が大いに期待される(なお、団交拒否事件についてはコ参照)。

ウ 争点・証拠の整理

中労委実情調査によれば、争点の整理は、提出された書面によつて、あるいは口頭による事情聴取によつて行われている。いわゆる争点整理表を作成し、その内容について当事者の確認を求めている地労委もみられる。労働委員会においてはこのような形で争点・証拠の整理が進められているが、実際には、争点・証拠の整理が十分に行われないうまま審問が開始される場合が多い。調査において当事者がその主張を十分に明らかにしないこと、証拠の提出を十分にしないことなどをその原因として指摘できよう。審査の迅速化を図るためには、調査において争点・証拠の整理を十分に行い、審問においては必要な事項に絞つて証拠調べ等を行うことが肝要である。このためには当事者の協力が望まれることはもとよりであるが、労働委員会としても、当事者の主張が明確でない場合には積極的にそれを明確にするように当事者に求めたり、当該事案に関係のない主張が行われた場合にはこれを争点としないなど、主導的に争点・証拠の整理を行うようにすべきである。」

エ 事実の取調べ

調査においては、審査委員は、却下事由の存否のほか、不当労働行為を構成する具体的事実について取り調べることができるものと解される(労委規則37条3項)。中労委実情調査によれば、地労委においては関係者からの事情聴取などによつて事実の取調べを行つているが、これについて調書が作成された例は少ない。しかし、地労委のなかには、不当労働行為の成否に係る事実についても調査において若干の取調べを行つて調書を作成し、それを後日の委員調査又は第1回審問において当事者又は関係人に示し、異議の有無を確認したうえで、争点整理や審問の能率化に利用しているところもある。

調査において事実の取調べを実際に行つている地労委においては、次のような利点を認めている。すなわち、いきなり審問に入つても暗中模索になること、当事者本人の自由な発言を聞きやすいこと、調査が終了した段階で和解を勧告することができる場合があることなどである。

オ 委員調査と事務局調査

(3)の冒頭で述べたように、調査には委員調査と事務局調査とがある。委員調査における実際の運用をみると、労使委員が協力している場合が多く、その結果和解なども勧めやすいが、審査委員又は労使委員の都合によつて日程が立てにくく、このため調査に時間がかかるという面がある。他方、事務局調査は、そのような制約がないため臨機応変に行うことができ、審査の迅速化には効果的である。多くの地労委においては、委員調査と事務局調査の双方を行つており、最初に事務局調査において当事者からの事情聴取等を行い、その結果を踏まえて委員調査において争点・証拠の整理等を行う例が多いようである。

調査の充実のためには、委員調査、事務局調査それぞれの機能を生かした運用が望まれるが、特に事務局調査の一層の活用が図られるべきで

ある。

カ 現地調査

中労委実情調査によれば、事務局調査においては現地調査を原則としている地労委が多く、また、委員調査において現地調査を原則としている地労委もある。現地調査は、事件の実情の把握、争点の整理、事件処理の見通しを立てることなどに役立っている。調査の充実のためには、現地調査の一層の活用について労働委員会の工夫が期待される。なお、審問が開始された後にも適宜現地調査が行われる場合がある。

キ 労使委員の協力

審査委員は、調査を行うに当たり、必要があると認めるときは、労使委員の協力を求めることができる（労委規則37条4項）。この規定は、調査の充実を図るために、昭和52年の労委規則改正によって新設されたものである。

調査における労使委員の協力の状況は、(3)の冒頭でみたように各地労委によつて異なる。しかし、いずれの地労委でも、審査委員が労使委員の協力を得て調査を行うことは事件の実情を把握するうえで有益である、労使委員は証人数等についての関係者の意見調整に積極的な役割を果たしている、など労使委員の協力については相当に評価されている。

ク 両当事者同席による調査

(3)の冒頭で述べたように、調査については、労委規則上、審問におけるような両当事者立会いの原則（40条1項）は定められていないが、両当事者同席のもとに調査を行つている地労委がかなりみられる。両当事者を同席させての事情聴取等や争点・証拠の整理は、審査の迅速化のために効果的であると考えられるから、労働委員会においては、実情に応じこの方法の活用を考慮すべきである。

ケ 「事件処理計画」の作成・実施

審査委員は、調査終了時において審問の期間、回数及び期日、証人数、尋問時間等を内容とする「事件処理計画」ともいべきものを作成し、これに基づいて審問を計画的に行うようにすべきであるとの提言がある。

当事者の理解と協力を得て事件の実情にあつた「事件処理計画」が作成され、審問が計画的に行われれば、審問の迅速化に資するであろう。このような計画の作成は、現行労委規則のもとでも可能であると考えられる。そして、計画が作成された場合でも、労働委員会としては事情の変化に応じてこれを弾力的に運用すべき場合もあろう。

コ 団交拒否事件への特別な配慮

団交拒否事件にあつては、時宜を失した救済命令は、特に実益に乏しい。そして、労使関係の安定のために団体交渉の果たす機能が重要なことは、今更いうまでもない。したがって、団交拒否事件は、その性質上他の不当労働行為事件に比してより迅速に処理されるべきである。実際の運用をみると、団交拒否事件については、申立て後30日以内に処理することを目途とする等特に短期間で処理する方針をとっている労働委員会が相当数あり、その処理日数は、「Ⅱ 実情」でみたように他の事件よりも比較的短い。最近の親会社の使用者性をめぐる争いを含む事件などの複雑な内容のものを除くならば、その処理日数は、他の不当労働行為事件に比し相当短いことが推測される。しかし、それでも十分に迅速に処理されているとはいえない実情であるので、労働委員会においては、団交拒否事件を一層迅速に処理するように特別に配慮することが望まれる。そのためには、労委規則にく労組法7条2号に掲げる不当労働行為に係る事件については、労委規則37条2項の規定にかかわらず、会長は、必要と認めるときは、調査を開始した後速やかに、被申立人に対して、

会長が指定する期日に出頭して口頭により答弁することを求めることができる>旨の規定を置くことを検討すべきである。

(4) 審 問

審問は、主として不当労働行為の成否に関し両当事者間で争いのある事実関係を、当事者立会いのもとで取り調べる手続である。

審問は、当事者立会いのもとに、また、公開して行われるのが原則である（労委規則40条1項, 2項）。審問には、当事者自身又は労働委員会により指定された者が出頭しなければならない（労委規則40条3項）。当事者は、審査委員の許可を得て、補佐人を伴って出頭することもできる（労委規則40条3項ただし書）。

審問については、労使委員の参与が認められており（労組法24条ただし書）、審問に参加した労使委員は、審査委員に告げて、当事者に問を発し、又は証人を尋問することができる（労委規則40条9項）。

審問は、審査委員の指揮によつて行われ、当事者、代理人又は補佐人は審査委員の許可を得て陳述を行い、証人を尋問し、又は反対尋問することができる（労委規則40条10項前段）。この場合において、審査委員が適当であると認めるときは、当事者、代理人又は補佐人は、審査委員に先立つて尋問をすることができる（労委規則40条10項後段）。審査委員は、当事者の陳述又は尋問が、既に行われた陳述又は尋問と重複するとき、又は争点に関係のない事項にわたるとき、その他適当でないと認めるときは、これを制限することができ、また、公正な審問の進行を確保するために、当事者及び関係人並びに傍聴者に対して、必要な指示をすることができる（労委規則33条3項, 40条11項, 12項）。

審査委員は、審問を終結するに先立つて、当事者に対し、終結の日を予告して、最後陳述の機会を与えなければならない（労委規則40条13項）。

審問については、その要領を記録した審問調書が作成される（労委規

則40条15項)。当事者又は関係人は、これを閲覧することができ、この場合、当事者その他の者の陳述の記載について異議が述べられたときは、担当職員はその旨を審問調書に付記しなければならない（労委規則40条16項）。

ア 審査委員主導の審問

(i) 証人尋問の方式

審問に長期間を要する原因の一つとして、証人尋問が交互尋問方式によつて、しかも、それがあまりにも当事者主導で行われている点があげられる。

中労委実情調査によれば、多くの地労委では専ら交互尋問方式をとっている。この方式がとられていることについては、当事者に尋問を行わせた方が事案の解明に効果的であり、将来の労使関係の正常化にも有益である、といわれている。また、交互尋問方式にかえて審査委員による尋問を主体とする方式を採用するためには十分な事前の準備が必要であるが、それは、非常勤公益委員制のもとでは実際において困難であり、特に係属件数の多い労働委員会においてはその採用は難しいといわれている。

このような運用にはそれなりの理由があつて、審査委員による尋問を主体とする方式をとることはあるいは無理があるかもしれない。しかし、労委規則上は、審査委員の尋問を主体とした方式が原則とされているのであり（40条10項後段）、証人尋問を当事者に全く委ねてしまうような運用は慎むべきである。

(ii) 審問の適切な進行

審問の実情をみると、争点に関係のない尋問や重複する尋問が行われるなど、不必要なことに時間が費やされる場合が多い。昭和52年の労委規則改正によつて、審査委員は、必要があると認めたときはいつでも、当事者に対して釈明を求め、又は立証を促し、また、

当事者、代理人又は補佐人の陳述又は尋問が既に行われた陳述又は尋問と重複するとき、又は争点に関係のない事項にわたるとき、その他適当でないとするときは、これを制限することができる旨の規定が特に新設された(33条6項、40条11項)。審査委員は、権限を適切に行使し、審問を行うに当たつて主導性を発揮することが必要であり、また、当事者等も審査委員の指揮に従い、審査の充実と迅速化に協力すべきである。

イ 陳述書

当事者は、あらかじめ審問期日前に、証人予定者に陳述の内容を書面に作成させ、これを労働委員会に提出するとともに、相手方当事者に送付しておく例がみられる。しかし、実情をみると、審問において陳述書を提出しながらその内容と全く同じ内容の証言を繰り返させるような主尋問が行われたり、また、陳述書中の事件の争点に直接に関係のない片言隻句をとらえた反対尋問が多くなり、かえつて証人尋問の時間が長くなるということもある。このような陳述書を活用して、審問の場においてできる限り主尋問を省略し、審査委員の尋問又は相手方当事者の反対尋問を主として行うことにすれば証人尋問の時間の短縮に効果的であろう。当事者は、陳述書を提出した場合には、尋問時間の短縮のため効率的な尋問を行うよう特に協力することが望まれる。また、証人が陳述書の作成に当たつて当該事件の争点に直接関係のある事項のみに限り、しかも、簡潔に記載するように当事者としても配慮する必要があることはいうまでもない。

ウ 主尋問と反対尋問を同一期日に行うこと

審査の迅速化を図るためには、主尋問と反対尋問は、原則として同一期日に行われることが望ましい。ところが、実際の運用をみると、主尋問と反対尋問は同一期日に行われない場合が多い。そして、あらかじめ

審問調書の主尋問部分を閲覧し、準備した後に反対尋問をするために、かえつて争点と直接関係のない末梢的事項や片言隻句をとらえての反対尋問が行われ、そのため審問が長びくこととなりがちであるといわれている。労働委員会によつては、主尋問と反対尋問を同一期日に行うように努めている例もみられるし、また、審問調書が作成されているか否かにかかわらず反対尋問の期日を指定している例もみられる。

労働委員会としては、審査体制の現状から困難ではあつても、主尋問と反対尋問とを同一期日に行うようにするため、1回当たりの審問時間を十分にとるなど、その実現について考慮する必要がある。また、当事者も、当該事件が複雑な事情を内包している場合においても、尋問事項をあらかじめ十分具体的に明らかにしたり、書証をあらかじめ提出したりすることによつて、反対尋問を同一期日に行いやすくするよう協力することが望まれる。

エ 審問期日及び回数

「Ⅱ 実情」でみたように、第1回審問期日から結審までに長期間を要している現状においては、審査の迅速化を図るためには、いかに審問に要する期間を短くするかが大きな課題である。審問回数を減少させることは、その課題に対する方策の一つである。そのためには、(3)ウで述べたように、まず調査において、争点・証拠の整理を十分に行い、審問時間をできるだけ有効に用いることが必要である。また、(3)ケで述べた「事件処理計画」の作成・実施も審問を計画的に行うためのよすがとなろう。審問の実情をみると、証人尋問に費やされている時間が長いことからみて、特に、証人を必要な者のみに絞りその数を少なくするとともに、効率的な証人尋問を行うようにすることが肝要である。あわせて、当事者に対し適切な尋問時間の割当てを行つたうえで、これを遵守させることも考慮すべきである。

次に、審問に要する期間を短くするためには、上記のように審問回数

を減少させることと併せて、審問の期日と期日の間隔を短くすることも重要な方策の一つである。労委規則上は審問の期日と期日の間をできるだけ短くしなければならないとされているが(40条5項)、「~~其~~実情」でみたように、実際の審問期日の間隔は平均すると約1カ月となっている。これは、審査委員が非常勤であり、その多くは他に本務を有していることなどから、特に係属件数の多い労働委員会ではその負担が過重であること、他方では、当事者側の審問の準備に時間を要すること、また、弁護士である代理人が多忙であることなどの事情に起因しているといえよう。労働委員会の審査体制の強化と、当事者の十分な理解と協力——例えば、複数の弁護士が代理人に選任されている事件では、主任又は尋問の担当者が出席できれば期日の設定に応ずるなど——が望まれる。

オ 審問における秩序の維持

労働委員会が円滑かつ迅速に審問を進めるためにも、公正・妥当な判断を行うためにも、審問における秩序の維持が重要である。昭和52年の労委規則改正によつて、審査委員は、公正な審問の進行を確保するために、当事者及び関係人並びに傍聴者に対して、必要な指示をすることができる、との規定が新設された(40条12項)。当事者及び関係人並びに傍聴者は、この規則改正の趣旨にかんがみ、審査委員の指揮に協力し、審問の秩序維持をめぐる争いにより審問の中断等が生じないように留意すべきである。

カ “審尋方式”, “ラウンド・テーブル方式”

審問の現状をみると、それが民事訴訟における口頭弁論と同じように厳格・慎重なものになり過ぎているとし、審査の迅速化を図るためには、現行の方式を改めて仮処分事件の裁判等で行われている審尋と同じような方式——審尋方式——あるいは関係者を一堂に集め、当事者の主張及び立証もおりませずて事情聴取を行う方式——ラウンド・テーブル方式

——を採用すべきである、との提言がある。これらの提言は、審査手続も当事者が互いに対立した形で進められる対審構造ではなく、審査委員の指揮を受けながら、当事者が自由な形で発言を行うような非訟事件又は調整事件的構造の方が迅速かつ効果的に事案を解明でき、また、そうすることによつて和解で早期解決する事件の数も増えるはずであると主張する。

これらの提言は、審査の迅速化を図るための一つの解決策であり、また、現行制度のもとでもそのような方式を採用することは可能であると考えられる。しかし、そのような方式によつて審問を円滑に進めるためには、審査委員の適切な審問指揮と当事者の十分な協力が不可欠であり、労働委員会は、事件の内容その他諸々の事情に応じその採否を検討すべきであろう。

キ 審問調書

担当職員は、審問の要領を記録した審問調書を作成する（労委規則40条15項前段）。当事者その他の者の陳述は、その正確な要旨を記載し、又は速記等によつて逐語的に記録して、これを審問調書の一部としなければならない（労委規則40条15項後段）。

中労委実情調査によれば大半の地労委において、当事者、証人その他の陳述は、速記又は録音によつて逐語的に記録されている。このような方式については、審問調書の作成に時間を要し、審問間隔が長くなるという批判、また、反対尋問が主尋問の逐語的記録を閲覧したうえで行われるときは、反対尋問が当該事件の争点と直接関係のない片言隻句をとらえて行われ、長時間を要することとなりがちであるという批判、また、審問調書がいたずらに厩大化するという批判がある。そして、このような観点から、審問調書の記載を逐語的記録から要点筆記に改めるべきである、との提言もある。

審問調書のあり方についていえば、当事者、証人その他の者の陳述が

正確に記載されなければならないことはいうまでもない。微妙なやりとりについては、逐語的記録によらざるを得ない面もある。また、ウでも述べたように、主尋問と反対尋問を同一期日に行うとか、あるいは審問調書が作成されているか否かにかかわらず反対尋問の期日を指定することとすれば、反対尋問に長時間を要するというような事態もなくなるであろう。いずれにしても、審問調書を逐語的記録によつて作成するか、要点筆記によつて作成するかは、労働委員会がその実情に応じ、また、事件の内容も勘案して検討すべき問題であるとする。

ク 最後陳述

審査委員は、当事者に対し終結の日を予告して最後陳述の機会を与えなければならない（労委規則40条13項）。この最後陳述は口頭によることが原則であると解されているが、その実際の運用を中労委実情調査によつてみると、大半の地労委においては書面によつて行われている。

この最後陳述書の提出期限は、結審後1～2か月以内とすることが通常であるが、実際には、その提出が遅れる場合もみられる。審査委員は、当事者に提出期限を厳守させるべきである。

(5) 文書の提出部数

当事者が労働委員会に提出すべき申立書その他の文書の数の状況をみると、第18表に示すとおり、10部以上を必要と定めている労働委員会もみられる。事務局体制の現状その他の事情から来る種々の困難も考えられるが、当事者の負担軽減のためには労働委員会は、当事者の提出すべき文書の数を可能な限り少なくする努力をすべきであろう。

第18表 文書の提出部数

提出書類	部数							合計
	1 部	2 部	3～9 部	10 部	11～19 部	20～40 部	不定	
申立書	8	10	7	8	7	6	1	47
答弁書	3	5	14	7	9	9		47
準備書面	2	4	16	6	11	7	1	47
書証	1	5	26	3	6	6		47
最後陳述書	3	4	15	5	13	6	1	47

資料出所：中労委実情調査

(注) なお、中労委の再審査においては、これら文書の提出部数はそれぞれ10部とされている。

(6) 弁護士を代理人とすることの是非

当事者は、審査委員の許可を得て代理人を選任することができる（労委規則33条2項）。多くの事件では弁護士が代理人に選任されているのが実情であるが、それらの代理人が多忙であるため期日の指定が困難となる、あるいは訴訟の場合と同じような方法で手続を進めようとするため審査が遅延する、という指摘がみられる。このような観点から、弁護士を代理人に選任することを禁止すべきである、との提言もある。

しかし、弁護士を代理人に選任できないとすることは、弁護士法3条の規定との関係で問題があるし、また、複雑な内容の事件が多い現在では、代理人が弁護士であることは、争点・証拠の整理や証人尋問等の点で円滑な進行が期待できる。弁護士を代理人に選任することを一律に禁止することには消極的にならざるを得ない。実際の運用をみると、現実の問題点を解消するために弁護士である代理人の数を適正に制限する、代理人が複数の場合には主任を定めさせる、などの方策を講じている地労委もある。なお、一方の当事者のみから弁護士を代理人に選任しようとする旨の申請があつたときにはこれを許可しない、としている地労委

もみられる。

(4)エで述べたように、期日の指定や、手続の迅速かつ効率的な進行については、弁護士である代理人の一層の理解と協力が望まれる。

(7) 審査のために必要な資料の確保

ア 証人の出頭、証人に対する質問、証人の宣誓

労働委員会は、審問において当事者の申出により、又は職権で、証人に出頭を求め、質問をすることができる(労組法27条3項)。これに関連して、証人の出頭を確保するために証人に対し出頭義務を課すべきである、あるいは証言内容の真正さを確保するために証言義務及び宣誓義務を課すべきである、との提言がある。

しかし、仮にこのような義務を証人に課する旨の規定を設けたとしても、わが国の現状においてはその実効性はあまり期待できないし、かえってこれらの義務に違反したかどうかをめぐって労使間の対立をより激化させるおそれがないとはいえないであろう。

実際の運用をみると、いわゆる審査の実効確保の措置の勧告(労委規則37条の2)等によつて、当事者に対し証人の出頭を妨害する行為の排除を求めたりしている場合もみられる。また、証人尋問の開始に当たつて、審査委員が証人に「真実だけ述べられたい」旨告げるなどして証言内容の真正さの確保を図っている例もみられる。労働委員会においては、実情に応じこのような工夫を発展させることが期待される。

イ 関係者の出頭、報告・帳簿書類の提出、臨検、検査

現行法上、労働委員会は、その事務を行うため必要があると認めるときは、関係者の出頭又は報告・帳簿書類の提出を求め、労働委員会の委員や職員に関係工場事業場の臨検、検査を行わせることができるとされ、

これらの権限の行使には強制力が付与されている（労組法22条，30条，31条）。このいわゆる強制権限を不当労働行為事件の審査に関しても行使できるかどうかについては，現行審査手続の当事者主義的構造や，労組法22条の「事務」の解釈との関係で見解が分かれている。また，強制権限は，労働委員会の総会の決議に基づいて行使されることとなつているが（労委規則5条1項7号。なお，労組法24条参照），強制権限を不当労働行為事件の審査に関しても行使できるとの見解に立ち，公益委員会議の決議に基づいてこれを行使することに改めるべきである，との提言もある。

実際の運用をみると，労働委員会が不当労働行為事件の審査に関して強制権限を行使した例は極めて少なく，最近においてはその例をみない（注）。そして，他方では，労働委員会が具体的事件の審査に際して必要であるとして資料の提出を求めたにもかかわらず，その資料が特別の理由なく提出されない場合には，強制権限を行使するまでもなくそれに応じない当事者の不利益に判断したとしてもやむを得ない，とする見解がみられ，実際にそのような取扱いが行われることもある。

いずれにせよ，強制権限の行使に関する問題については，更に検討を要するものと思われる。

（注） 強制権限が行使された事件及びその事件において行使された強制権限の内容としては，次のようなものがある。

三原車輛事件（中労委 昭25.6.1取下）臨検検査

富士染工事件（京都地労委 昭32.4.26命令 命令集16・17集58頁）臨検検査

丸善商会事件（長野地労委 昭34.12.12命令 命令集20・21集218頁）証人の出頭

丸善商会事件（長野地労委 昭35.5.31取下）臨検検査

島精機製作所事件（和歌山地労委 昭49.4.25命令 命令集53集235頁）賃金台帳等の提出

(8) “小委員会方式”による合議

審問を終結したときは、会長は公益委員会議を開き合議を行う（労委規則42条1項，43条1項）。この合議については、特に係属件数の多い労働委員会あるいは公益委員数の多い労働委員会において、事件処理の迅速化を図るため、あるいは少人数でより効率的な合議を行うことができるようにするため、現在行われている全公益委員による合議にかえて、公益委員数名からなる複数の小委員会を設けてはどうか、との提言がある。

しかし、実情をみると、係属件数の多い労働委員会においても、合議の日程がとれず事件処理が大幅に遅れるということはないようである。結審から命令が発せられるまでに長期間を要していることは「II 実情」でみたとおりであるが、これは、主として命令書の作成にかなりの日数を要していることや、和解の試みが行われていることによるものである。したがって、少なくとも事件処理の迅速化の観点からは、“小委員会方式”を採用する必要があるかどうかは疑問である。また、“小委員会方式”については、同一の労働委員会において、複数の小委員会の均質性をどのようにして確保するか、判断基準の統一性をどのようにして確保するかという問題もあり、慎重な検討を要する。

(9) 命令書の作成

(8)で述べたように命令書の作成にかなりの日数を要していることから、短期間に命令書を作成することができるようにするため命令書の記載を簡潔にすべきである、との指摘がある。確かにこの指摘は正鵠をうがったものではあるが、簡潔な命令書の作成は誰にでもできるような容易なものではない。したがって、この点は、公益委員及びこれを補佐す

る事務局職員の一層の研鑽にまつよりほかはない。

(10) 和 解

ア 和解の機能等

審査委員は、適当と認めるときはいつでも、当事者に対して和解を勧告することができ、和解が成立したときには事件は終了する（労委規則38条）。また、当事者間に和解が成立したことを理由として申立てが取り下げられることもある。しかし、このような場合にあつても何らかの形で労働委員会が関与していることが多い。「Ⅱ 実情」でみたように、労働委員会においては事件の大半が和解によつて解決されている。

不当労働行為事件については、団結権等の特殊な性格から、そもそも和解による解決は認められないとする見解もないではないが、不当労働行為制度が使用者との対抗関係における労働組合又は労働者の利益を保護する制度であることからすれば、申立人たる労働組合又は労働者の納得による自主的解決を許容しないことは適切とは思われない。また、申立人が審査手続の当事者となる以上は、和解による手続の終了を認めざるを得ないともいえよう。和解による解決は、現実にも労使関係の安定化に寄与しており、また、事件そのものの早期解決にも役立つている。これらの効用から、和解は現在においては既に制度上確立し、定着したものとなつているといえよう。

しかし、和解の内容が適切・妥当なものでなければならぬことはいうまでもない。不当労働行為事件の和解は単なる妥協ではなく、労働委員会は、的確な実情把握と正しい法解釈によつて、適切・妥当な内容の和解が行われるように配慮すべきである。

また、労働委員会が和解によつて事件を解決しようとする場合にも、迅速を尊ぶべきは当然である。「Ⅱ 実情」でみたように、和解・取下

事件の平均処理日数も、命令・決定事件のそれを下回るとはいえ、漸次増加する傾向にある。労働委員会は、当該事件に係る実情の早期把握に努めるとともに、和解を試みるに際して時宜を失することのないよう十分に配慮すべきである。

イ 和解前置

和解の意義を積極的に評価し、いわゆる和解前置主義を採用すべきである、との提言がある。例えば、①申立てを受けたときは、被申立人の答弁を聴取したうえ、直ちに和解を試みることを原則とすべきである、②審問開始前の約1週間の期間内に和解を試みることを原則とすべきである、という提言などである。この点について、現行労委規則では、審査委員は適当と認めたときはいつでも当事者に対して和解を勧告することができる、と規定されており(38条1項)、運用上、これらの提言を実施することも可能である。実際の運用をみると、原則として審問前に和解を試みることとしている地労委もある。

しかし、この和解前置主義を制度上の原則とすることについては、申立人が救済命令を求めているにもかかわらず、労働委員会が審問を開始しないで直ちに和解を試みることに對して批判があろうし、申立ての直後に勧告してもその試みが容易に軌道にのらないことは多くの事例が示している、との指摘もある。また、和解については特に機運とか、きつかけといったものが必要である。具体的事件に応じて機械的に一定の時期をあらかじめ決めておくのではなく、審査委員が労使委員の意向をも徴して適宜判断するのが現実的といえよう。

ウ 和解の履行確保等

一般に和解の履行率は高いといわれているが、和解の不履行をめぐって紛議が生ずることもある。和解を不当労働行為事件の解決方法の一つとして認める以上、和解の履行についても関心を持たざるを得ないが、

和解のいわゆる履行確保制度(注1)の各種の提言にはそれぞれ一長一短がある。この問題は、労働委員会において、和解を試みるに当たり、後日に和解の不履行をめぐって紛議が生じないように当事者に十分に話し合いを尽くさせること、また、和解後においても、当該和解の履行について当事者に助言・指導等を行うことによつて解決することが望まれる(注2)。

(注1) 履行確保のために、①和解に救済命令と同一の効力を付与する、②和解の不履行を不当労働行為とする、③労働委員会が和解の履行を命じ、この履行命令に違反した者は過料に処する、といった制度を設けるべきであるとの提言がある。また、④公正取引委員会が行う勧告審決又は同意審決に類似する制度を設けるべきである、との提言もあるが、この提言も実質的には和解の履行を確保しようとするものといえよう。さらに、⑤和解が履行されなかつた場合には、事件は終了しないこととし、労働委員会は審査を再開すべきである、という提言もある。

(注2) 実際の運用をみると、和解内容の解釈等について当事者間に紛議が生じたときは、労働委員会のあつせん等によつて、これを解決する旨の取決めをしている例がある。

2 再 審 査

当事者は、地労委の命令の交付を受けたときは、15日以内(天災その他この期間内に再審査の申立てをしなかつたことについてやむを得ない理由があるときは、その理由がやんだ日の翌日から起算して1週間以内)に中労委に再審査の申立てをすることができる(労組法27条5項本文、11項)。中労委の再審査の手続は、おおむね初審のそれに準じたものになっている(労組法27条12項、労委規則56条1項)。

(1) 再審査制度の当否

「II 実情」でみたように、再審査に長期間を要している現状から、

事件処理の迅速化、救済の実効の早期確保を図るため再審査制度を廃止すべきである、との提言がある。この提言は、調査や審問の都度中労委に出頭することに伴う当事者の負担が重いことや、現在の再審査の運用においては地労委の命令と同じ内容で和解や命令が行われているにすぎないことなどを併せて指摘している。

確かに、このような考え方には傾聴すべき点があるが、次のような点を考慮すれば、再審査制度の廃止には消極的にならざるを得ない。すなわち、地労委の命令に対する取消訴訟においてはその適法性のみが争われるのに対し、再審査においてはその当否を含め審査が行われ、事件の公正・妥当な解決が図られる。また、不当労働行為の成否や救済の方法についての判断基準を統一することも、再審査制度の一機能である。さらに、「Ⅱ 実情」でみたように、現実にも労使双方とも地労委の命令に対しては取消訴訟を提起するよりも再審査を申し立てる場合が多く、また、地労委の命令が中労委の再審査命令によつて取り消され、又は変更されることも少なくない(注1)。そして、再審査命令のうち少なからぬものが裁判所に提訴されることなく確定している(注2)。そのほか、多くの再審査申立事件が和解・取下によつて解決しており(注3)、再審査制度が和解等労使の自主交渉による紛争解決の面で果たしている機能も否定することはできない。なお、同一の当事者について複数の地労委からそれぞれ命令が発せられた場合に、再審査段階での和解によつて当該事件が一括して解決された事例もある(注4)。

(注1) 昭和50～54年では、中労委の再審査命令85件のうち、地労委の命令の一部を取り消し、又は変更したものが30件(35.3%)、その全部を取り消し、又は変更したものが8件(9.4%)であつた。

(注2) 昭和50～54年では、約3割の命令・決定が裁判所に提訴されることなく確定している。

(注3) 昭和50～54年では、再審査申立事件の約3/4が和解・取下によつて終結している。

(注4) 聯合紙器事件(中労委 昭46.7.20取下)14件