



琉球大学学術リポジトリ

University of the Ryukyus Repository

Title	米軍統治下の沖縄における労働委員会の権限と機能（1）
Author(s)	戸谷, 義治
Citation	琉大法学 = Ryudai law review(100): 31-41
Issue Date	2019-03
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/44286
Rights	

《研究ノート》

米軍統治下の沖縄における労働委員会の権限と機能 (1)

戸 谷 義 治

はじめに

沖縄の施政権がアメリカから日本へ返還されてから50年以上が経過し、琉球大学で学ぶ学生はもとより、教官についてもその多くが生まれるより前の歴史的な出来事となりつつある。しかし、沖縄は終戦の直前から米軍の軍政下に置かれ、その後長きにわたって外来政権による統治を受け、特殊な法秩序が形成されることとなった。

労働法だけを見ても、就労人口に占める基地労働者の比重の高さは、当然に特殊な法環境を作出することとなった。さらに、東西冷戦が激化する中で、労働組合の問題は、日本本土におけるのと同様に自由で民主的な社会の創出に不可欠であるのと同時に、共産主義対策とも表裏であった。

また、沖縄は基本的には米軍政府・米国民政府の直接統治でありながら、琉球政府という中間的な自治政府が形成され、さらに終戦以前からの日本法も残存するという複雑な法体系が構築されることになった。労働法制のうち、軍労働法が軍政府・民政府の布告・布令によって規律されていたのに対し、民労働法^{*1}は琉球政府立法院の定める立法によっていた。立法院での立法作業では、日本本土の法令が大きく参照され、ほとんどそのまま引き写されたものも少なくない。それでもなお、沖縄の特殊性や当時の政治状況による変容を受けている。

そこで、本稿では、民労働法のうちでも労働組合法によって設置された労働委員会の活動をみることで、日本本土との異動について検討することとした

*1 当時の用語法に従えば、基地労働者に適用される労働法令の総体が軍労働法、それ以外の民間労働者に適用されるのが民労働法となる。ほかにも、「民」を冠した民裁判所といった用例もあり、通常の日本語の語感からすると奇異にも思えるが、英語の military (軍) の対比として civil を直裁に「民」と充てていたものと思われる。本稿でも、基本的にこれに従う。

い。

まずは、前提となる制度を確認した上で、労働委員会のした不当労働行為救済命令や資格審査について検討する。なお、琉球列島に対する米軍の統治は1945年に始まっているが、本稿ではひとまず沖縄の統治体制が概ね安定する1950年代からを検討対象とした。

I 琉球列島の政治機構と労働行政・労働立法

(1) 琉球統治の基本的組織

1951年4月1日、米国民政府は布告3号「臨時中央政府の設立 (Establishment of Provisional Central government)」を發し、沖縄、宮古、八重山、奄美の各群島政府を統轄する琉球臨時中央政府 (Provisional Central government of the Ryukyu Islands) を發足させた。

さらに翌52年2月29日、布告13号「琉球政府の設立 (Establishment of Central government of the Ryukyu Islands)」、及び布令68号「琉球政府章典 (Provisions of the Government of the Ryukyu Islands)」を公布し、琉球列島(奄美群島を含む)の中央政府としての琉球政府が發足した。

琉球政府は一応の三権分立体制がとられ(布告13号1条)、立法権は民選議員によって組織される立法院(同3条)、行政権は行政主席(同4条、当初は任命制、後に直接選挙)、そして司法権は琉球政府裁判所(同5条)がそれぞれ担う体制となっていた。ただし、「琉球政府は、琉球における政治の全権を行うことができる。」としつつ、他方で「但し、琉球列島米国民政府の布告、布令及び指令に従う。」とされていたことから(同2条)、実質的には米国民政府の下部組織であった*²。

*² 赤嶺義信「琉球統治基本法(その一)」(琉大法学2号39頁)も、1950年の發極東軍總司令部・宛琉球軍司令官「琉球列島米国民政府に関する指令 (Directive for United States Civil Administration of the Ryukyu Islands)」及び琉球列島米国民政府布告第1号「琉球列島米国民政府の設立」による米国民政府から米国民政府への統治権移管の後も、権限が文官に移されなかったこと(民政長官は米国民政府總司令官が兼務。実際には同總司令官はダグラス・マッカーサー陸軍元帥が充てられていたので、実質的には米国民政府總司令官が日本本土を間接占領する連合国軍最高司令官と、沖縄を統治する民政長官を兼ねる体制であった。実際に民政府を統轄する民政副長官はもとの軍政長官がそのまま充てられた)、また地方自治を認め管理権を委譲することもほとんどなかったことから、実際には「軍政」が続いていたと指摘する。

琉球政府には、行政主席官房を含む計 14 局がおかれ、労働行政については当初は厚生局が担当、54 年にいって社会局と改称していた同局から労働局が分離して、労働行政専任の部局となった。

(2) 沖縄に施行される法令

イ. 軍政府・民政府の法令制定

1945 年 3 月 26 日に米国太平洋艦隊司令長官によって布告された米国海軍軍政府布告 1 号「米国軍占領下の南西諸島及び其近海居住民に告ぐ（権限の停止）*³」によって沖縄における日本政府の行政権の停止と沖縄における米軍政府の設立が宣言された。さらに日本敗戦後の同年 11 月 26 日、上記布告と同内容の米国海軍軍政府布告 1 号 A が布告され、大島群島等を含む北緯 30 度以南の全ての南西諸島に軍政府の統治権が適用されることとなった。

1945 年から日本が主権を回復する 1952 年までの間は、上記布告による軍政府の権限として、米国軍政府または米国民政府が法令制定改廃権限を有していた。

その後、1952 年にサンフランシスコ講和条約が日本と連合国との間で締結されると、同条約 3 条は「日本国は、北緯二十九度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む。）、孀婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする。」と定め、最終的には信託統治領とする前提で、引き続き沖縄をアメリカの施政下に置くことを認めるという日本からの合意に基づき、米国民政府に法令制定改廃権限が認められることとなった。

ただ、これは根拠が変更になっただけで、米国民政府の組織や権限に変更はなく、また同年までに制定・改正された法令も特段に廃止されることはな

*³ 当時の太平洋艦隊司令長官兼軍政府総長であったチェスター・ニミッツ海軍元帥の名前から「ニミッツ布告」と通称される。

かった*⁴。

こうして、まず米国軍政府及び民政府は布告や布令という形式において、法令を制定改廃した。

ロ. 立法院による立法・琉球政府の規則

上述の通り、琉球政府の成立にともなって、立法権限を持つ琉球政府立法院が設置された。立法院は法律としての「立法」を制定することができた*⁵。

また、琉球政府もまた、規則を制定することができる。

ハ. 日本の法令

米国民政府布令144号「刑法並びに訴訟手続法典（Code of Penal Law and Procedure）」は、1.1.2条で「1945年4月1日現在施行されていた現行法はそのまま琉球の法律として有効とする。但し、民政府、琉球政府及び其の前進たる機関の制定する法令によって改正、修正その他改変されたものについては、その限りでない。」と定めていた。そのため、同日までに施行されていた日本の法令*⁶は、その後も引き続き有効であった*⁷。

*⁴ 1952年5月12日付で、琉球政府立法院は民政府に対し、戦時国際法に基づいて占領国として公布した布告や布令が、日米講和後も有効であるか否か、もし有効であるとすればいかなる法的根拠によるものであるのか決議により質問を出したが、民政府は極東軍に取り次いだとのみ回答し、結局明確な返答をしなかった（新城利彦「沖縄統治の機構の機能」（琉大法学創刊号55頁）61頁参照）。

*⁵ ここで言う「立法」は日本法における狭義の法律（議会制定法）と同義である。前掲・新城「沖縄統治の機構の機能」61頁は、「法律のことを立法と呼んだのは占領当時、法律知識のない者の翻訳によるものと思われる」とする。

*⁶ 戦前の家制度を前提とした民法（家族法）も1955年の琉球民法制定（厳密には琉球に施行されていた日本民法の立法による改正）までは継続して適用されていた。ただ、改正以前においても琉球大学法文学部では、憲法を含む各種法律について、将来の制定・改正を見越して日本本土の法律に依拠した教育が実施されていたとされる（砂川恵伸「法学教育の思い出－草創期の琉球大学－」（沖縄法政学会会報24号37頁）42頁）。

*⁷ 日本法令が琉球において有効であるのは、引き続き日本の法秩序内にあるからではなく、米国防秩序内に日本法令を継承したからだと説明される。そのため、1945年4月2日以降に日本本土において同一法令が改廃されても、琉球には影響を及ぼさない（前掲・赤嶺「琉球統治基本法（其の一）」90頁参照）。

(3) 労働三法の制定

以上のように、米軍統治下の沖縄にあっては、米軍政府や米国民政府が発する布告・布令、琉球政府及び立法院が発する立法及び規則、並びに軍政開始までに沖縄で施行されていた日本法令という、極めて複雑な状況となっていた。

その中にあって、軍政府・民政府は日本本土におけるGHQとは異なり、必ずしも労働立法には熱心でなかった。そのため、特段に労働関係に関する布告や布令が制定されることもなく、わずかに日本の旧法令たる工場法や労働者災害扶助法が、米国民政府の法令に抵触しない範囲で適用される状況であって、労働立法は空白の状況が続いた。

しかし、琉球政府の設立と前後して労働立法を求める世論が高まり、1952年5月の第1回立法議会において、既に日本本土で制定施行されていた労働基準法、労働組合法、及び労働関係調整法（いわゆる労働三法）に範をとった法案が議員提案により発議された。

審議は紆余曲折し、審議中にはルイス首席民政官が法案通過を見合わせるよう勧告、それでも労働組合法案及び労働関係調整法案が可決されると、さらに首席民政官から行政主席に対する勧告がなされ、行政主席が拒否権を行使するなどがあった。それでも、1953年9月には3法案全てが立法院において可決され、行政主席による署名を経て成立・施行された。

なお、3法案は沖縄において雇用される全ての労働者をその適用対象とすることが想定されていたが、実際には立法成立の直前に民政府布令116号「琉球人被用者に対する労働基準及び労働関係令（Labor relations and Labor standards concerning Ryukyuan Employees）」が公布され、これによって軍属・基地労働者は琉球政府の立法からは分離されることとなった。ぎりぎりの妥協点であったとも言えるが、今日に至る基地労働関係法の特殊性の出発点とも言える*⁸。機会を改めて検討したい。

*⁸ 最近の基地労働の法的問題については、「特集・在日米軍基地従業員の労働問題」（労旬1917号6頁）所収の春田吉備彦「駐留軍等労働者に関わる労働法上の課題」（6頁）、福田護・小宮玲子「解雇事件に見る駐留軍等労働者の制裁手続上の諸問題」（15頁）、紺屋智弘・渡辺健二「見えざる労働者（invisible worker）」（20頁）参照。

(4) 労働組合法の内容と日本本土の議論

琉球労組法*⁹は、日本労組法を元にして法案が策定されている。

そこで、1952年から53年当時の日本本土における議論を確認しつつ、琉球労組法と日本労組法の異動を見ることとしたい。

イ. 日本本土における労組法制定と改正

日本が連合国に対して降伏すると、連合国は東京に連合国軍最高司令部を置き、日本を占領しつつ、日本政府を通じた間接統治を開始した。

占領開始から間もない1945年10月11日、新任の挨拶のため司令部を訪れた幣原喜重郎内閣総理大臣に対して、マッカーサー最高司令官は会談の中でその後の日本占領の方針を示した。これがいわゆる「五大改革指令」であり、その第二では「労働組合ノ組織奨励一以テ労働ニ威厳ヲ賦与シ労働者階級カ搾取ト濫用ヨリ己レヲ擁護シ生活程度ヲ向上セシムル為大ナル発言権ヲ与ヘラルヘシ（以下略）」として、労働組合の結成・活動を保護助長するよう通告した。

これを受けて、日本政府は制定の趣旨として、①団結権の保障、②団体交渉、争議の損害賠償からの解放、③組合結成、運営の自主性の確保、④協約の効力付与、⑤労働委員会制度の確立を掲げ、政府提案として労働組合法案を帝国議会に提出、同年12月22日に可決・成立した。

同法は、現行労組法と比べると、組合規約や役員氏名・住所の官庁への届け出、規約の変更命令や、裁判所による組合の強制解散など、組合規制の色合いが濃いものであった*¹⁰。また、不当労働行為制度を備えていたが、不利益取り扱いと黄犬契約を対象とし、違反に対しては刑事罰を以て臨む体制であった（6ヶ月以下の禁固または500円以下の罰金）。

その後1949年に同法の全部改正がなされ、現行法の形がほぼできあがった。そこでは、不当労働行為の類型として支配介入及び団体交渉拒否を導入

*⁹ 以下、便宜のため、日本の国会で制定された労働組合法を「日本労組法」、琉球政府立法院で制定された労働組合法を「琉球労組法」と表記する。

*¹⁰ 道幸哲也『労働委員会の役割と不当労働行為法理－組合活動を支える仕組みと法』（日本評論社・平成26年）18頁以下。

し、また違反行為に対しては刑事罰ではなく、行政救済方式を採用した。さらに、組合規約等の届け出制や規約変更命令などの制度は廃止し、事後的な資格審査制度を取り入れた。なお、当初から不当労働行為に該当する行為は、刑事罰や行政救済の対象となるばかりではなく、民事上の効果（司法救済）、すなわち行為の無効や損害賠償の根拠となると考えられてきたが、1949年改正に際しても行政救済と司法救済の関係は議論されておらず、今日に至るまで必ずしも整理されていない。

ところで、後述の布令145号との関係で琉球労組法上問題となった資格審査の日本法における取り扱いについて付言すれば、日本労組法においては、必ずしも資格審査（日本労組法5条1項）は重要視されてこなかったと言える。資格審査は不当労働行為をはじめとする労組法上の特殊の手續に参与したり、法人登記をするために必要とされるものであって、審査を経ないことによって労働組合としての存在や活動が否定されるものではないとの理解が一般的である。

資格審査は不当労働行為の審査手續の開始要件ではないとされ、不当労働行為の審査と並行して確認すればよく、すなわち命令の直前に資格審査がなされていれば差し支えない*¹¹。

また、日本通運事件*¹²で最高裁が、「この義務（筆者註：労働組合が労組法に定める資格を具備していることを確認する義務）は、労働委員会が、組合が第二条および第五条第二項の要件を具備するように促進するという国家目的に協力することを要請されている意味において、直接、国家に対し負う責務にほかならず、申立資格を欠く組合の救済申立を拒否することが、使用者の法的利益の保障の見地から要求される意味において、使用者に対する関係において負う義務ではないと解すべきである。それ故、仮に資格審査の方法乃至手續に瑕疵がありもしくは審査の結果に誤りがあるとしても、使用者は、組合が第二条の要件を具備しないことを不当労働行為の成立を否定する事由として主張することにより救済命令の取消を求め得る場合のあるのは格別、単に審査の方法乃至手續に瑕疵があることもしくは審査の結果に誤りがあることのみを理由として救済命令の取消を求めることはできないも

*¹¹ 東京光の家事件（最二小判昭62.3.20 労判500号32頁）。

*¹² 最三小判昭32.12.24 判時136号29頁。

のと解すべきである。」とするように、資格審査は労働委員会が公法上、国家に対して負っている義務であって、労使紛争の当事者に対して負っている義務ではないから、仮に資格審査に問題があったとしても当事者がその故を以て不当労働行為に関する判断を左右し得ないと考えられている。

そして、最終的に資格審査を通過できなかったとしても、労組法2条に言う「労働者が主体となつて自主的に労働条件の維持改善その他経済的地位の向上を図ることを主たる目的として組織する団体又はその連合団体」に該当していれば、憲法28条の定める人権としての労働基本権を享受するとの理解が通常である*¹³。

ロ. 琉球労組法の内容と資格審査制度

琉球労組法は、前述の通り、1949年改正後の日本労組法を元に制定されており、その条文構造はほとんど同じである。

ただ、不当労働行為の類型として7条2号に「労働者の雇い入れに際し、雇用条件として労働者に不利益な宣誓をさせること」という日本労組法には存在しない条文が挿入されている。アメリカの全国労働関係法にも見いだすことのできない規定であるが、現在沖縄県公文書館や琉球大学図書館で確認可能な労働委員会命令事案において同号が問題とされたものを見つけることが現状ではできていない。黄犬契約については同条1号で定められていることから、この規定の想定する場面は必ずしも判然としない。立法過程を含めた検証は今後の課題としたい。

不当労働行為の類型のほかに注目すべきは、労働組合の資格審査である。琉球労組法においても、直接的な組合規制は導入せず、組合を自由設立主義においた上で、労組法や労調法の手続に関与するためには労働委員会の審査を受けるべきものとした。

しかし、琉球労組法制定から間もない1955年3月18日、民政府は、米国民政府布令145号「労働組合の認定手続（Approval of Laobr ornizations）」を公布した。同布令は、第1項で「琉球政府により適当な立法が制定されるま

*¹³ 三井正信『基本労働法Ⅲ』（成文堂・平成26年）56頁。菅野和夫『労働法第11版』（弘文堂・平成28年）780頁。

では、在琉米合衆国軍隊の安全に何ら不利な影響を与えないという民政官の裁断がない限り、団体又は個人のいかなるものも、琉球の諸法規（民政府布告及び布令を含む。）によって付与された団体交渉または諸権利及び恩典取得を目的とする労働組合とは見なされない。」とし、第2項で「労働組合の認証又は認定に先立ち、労働関係委員会または労働委員会は承認を受けようとする労働組合の役員及びその他の代表者の名簿を民政官に提出して該組合の資格について民政官の認可書又は却下書の交付を受けること」とした。さらに、第4項で「琉球の法規に基づく組合として認定を受けた労働組合は、1人又はそれ以上の役員その他の代表者の選任又は既任者の更迭若しくは追加補充を行う度毎にその新役員名簿を資格を認定した関係機関に提出しなければならない。該機関は、これを民政官に取り次ぎ、民政官はこの新役員が適任であるかどうかにつき文書により該機関に通告しなければならない。」とした。

そして、報告を怠ったり、民政官が不適任と認定した役員を直ちに解任しない場合には、やはり琉球労組法の与える特典を享受する資格を失うとする(5項)。

琉球労組法自体は資格審査について、「労働組合は、労働委員会に証拠を提出して第2条及び第2項の規定に適合することを立証しなければ、この立法及び労働関係調整法（1953年立法第43号）に規定する手続に参加する資格を有せず、且つ、この立法に規定する救済を与えられない（5条1項本文）」と定めて、労働委員会が単独で審査を完結させられる構造になっている。しかし、前述の通り、立法院の立法権限は民政府による布告及び布令に反しない範囲に限定されており、結果的に布令145号の制定により、琉球労組法5条は実質的な変容を受けることとなった。

条文の文言を見るだけでも、米軍・米国民政府の利害を最優先にして、労働組合を管理・統制しようという意図がよく見える規定であるが、これが制定された当初は、必ずしも重大視されていなかったようである。琉球政府労働局は、資格審査を受けて米軍に不利がないと認められれば法内組合になるという簡単な解説をしていただけだとされ*¹⁴、また実際に資格審査を所掌

*¹⁴ 幸地成憲「布令百四十五号『労働組合の認定手続』について」（琉大法学2号23頁）28頁。

する中央労働委員会においても、「役員名簿は日本では証拠書類として別段提出していないようであるが、琉球では、布令百四十五号……に基づいて労働組合の役員は中労委を経て米国民政府首席民政官に提出され、その承認を得なければならないので、労働組合は役員名簿を作成し、中労委に報告しなければならない。」としつつ、「役員については単に『無記名投票』によるばかりでなく、前記の通り『布令百四十五号』によって首席民政官の承認を要することになっているが『共産主義者またはその同調者』でなければ誰でも『直接無記名投票』で役員になれるのである。」として、共産主義者排除の規定という程度に捉えていたようである*¹⁵。

このような労働行政当局の態度は、前述の日本本土における議論を多分に参考にしていたためであり、すなわち法外組合であっても、労働者の基本権としての団結権や団体交渉権、争議権は有しており、使用者は法外組合であっても、団体交渉に応じる義務があると理解していたようである*¹⁶。

これに対して、当時のバージャー首席民政官は1958年8月1日、書簡を公表し、「過去数ヶ月における労働不安の多くは、琉球政府労働局職員が行ってきた声明に含まれているあやまりに直接原因していることが明らかになった」と琉球政府労働局を名指しで批判した上で、「組織が法的要件に適っている旨、担当政府機関が証明しないかぎり、労働組合または組合役員と称するいかなる団体又は個人も労働組合としてのいかなる特権または権利をも有するものではない」とし、「使用者は未認可組合と団体交渉する義務がない。このような団体はいかなる特権も有しない」とした（いわゆる「バージャー書簡事件」）。

こうして、民政府による組合統制的運用は、1962年に同布令が廃止されるまで、続くこととなった。

以上のように、当時の沖縄においては、まず布令116号によって軍属・基地労働者を通常労働者から切り離し、また労働組合に対しては民政府が直接

*¹⁵ 下地恒忠「労働組合の資格審査について」（琉球労働2巻2号13頁）。なお、下地は執筆当時、中央労働委員会事務局調査課長であった。

*¹⁶ 前掲・幸地「布令百四十五号『労働組合の認定手続』について」28頁。前述の通り、日本本土でも、法外組合について使用者が団体交渉に応じる義務まであるとは考えられていなかったように思われるが。

的な介入を行うことによって統制する体制が構築されることとなった。

(4) 労働委員会の発足

さて、問題を含みながらも、沖縄においても労働組合法を含む労働三法が成立し、これに基づいて労働委員会が設置されることとなった。

琉球労組法は、労働委員会として中央労働委員会及び地方労働委員会を設置することを構想し、中央労働委員会は沖縄群島（実際には那覇）に、そして地方労働委員会は沖縄、宮古、八重山^{*17}に置くことができるとした（19条2項）。日本本土と同様の2段階方式を予定していたと言える。

しかし、中央労働委員会は1954年に発足したものの、地方労働委員会はその必要性が主張されながらも、結局1ヶ所も設置されないまま、1972年の本土復帰を迎えることとなった。そのため、沖縄全域の労働事案は、全て中央労働委員会において処理された^{*18}。なお、公共企業体等労働関係法（1960年立法107号）に基づく公共企業体等労働委員会が設置された1960年には公共気業態職員の労働事件が、また船員法（1960年立法115号）に基づき船員労働委員会が設置された1961年には船員の労働事件がそれぞれ分離された。

中央労働委員会は公益委員、労働者委員、使用者委員の各3名を持って組織する（19条5項）。会長は公益委員の互選によって定められる（同条16項）。当初は会長だけは常勤とされたが、後に全ての委員が非常勤となった（同条5項但書き）。

（続く）

^{*17} この時点で奄美は施政権が日本に返還されていた。

^{*18} 中央労働委員会事務局編『労働委員会年報（1954年～1963年）』18頁を始め、当時の文献は、地方労働委員会が設置されていないから中央労働委員会が全ての事案を処理していると、当然のように記述しているが、いかなる根拠によって不当労働行為事件を初審として審査していたのかは不明である。なお、2以上の群島にわたる事件、全琉球的に重要な事件、及び地方労働委員会が置かれていない群島の事件に関する斡旋、調停、仲裁、処分については中央労働委員会が優先的に管轄する（25条1項）とされるが、不当労働行為審査は含まれていない。