

司法制度改革と労働関係事件

菅野 和夫

(司法制度改革審議会 2000.12.1.)

司法制度改革審議会の皆様が司法制度改革という国の重要課題に精力的に取り組んでおられることに対し、深甚の敬意を表明したい。本日は、司法制度改革の各論として、労働関係事件の問題を取り上げていただいたことを有り難く存じている。

1. 労働関係事件裁判のあり方は、労使紛争解決制度の全般的改革という大きな課題のひとつの柱

最初に申し上げたいのは、労働事件裁判の改革は、司法制度改革の課題の一部であるとともに、「労使紛争解決制度の改革」という大きな労働政策課題の一部であるということである。

雇用労働者は約 5300 万人、働く国民の 8 割強を占め、現代社会は「雇用社会」と称される。労使紛争解決制度改革は、国際的企業競争の熾烈化、労働力の高齢化、労働者の価値観や働き方の多様化、これらに伴う雇用システムや労働市場の変化、などの雇用社会の構造的変化の中から生じている課題であり、現代の労働政策の最重要課題のひとつとして、労働行政機関の紛争解決サービスの整備、労働委員会制度の改革、企業内苦情処理制度の整備などにおよんで議論がなされている。

労働関係事件裁判は、労使紛争解決制度の要であり、それが十分機能するように改善されることは、労使紛争解決制度の改革にとって重要な課題である。労働政策はこれまで労働省内の審議会等で立案されてきたので、裁判制度の問題を論じることが困難であったが、今回の司法制度改革の論議は、労働関係事件裁判のあり方を論じる好個の機会であると思われる。

2 国民のより利用しやすい司法、法治国家の担い手としての司法 - - 労働関係事件についても司法の役割の強化を

(1) 労使紛争解決における司法の限定的な役割

労使紛争の傾向としては、1980 年代以降組合と使用者間の集団的労使紛争が減少傾向にある反面、個々の労働者が使用者に対し苦情や権利主張を提起する個別的労使紛争が 1990 年代に大幅に増加している。これは、上述した雇用社会の構造的変化を背景に、雇用労働者の労働生活において、解雇、退職誘導、賃金不払い、賃金・労働時間制度の変更、雇用調整、男女の機会均等、等々の様々な問題が生じていることを反映している。

このような傾向の中で労働関係訴訟も相当程度増加しているが、いまだ地裁年間新受民事訴訟（仮処分を含め）は年間 2700 件程度であり、諸外国との比較においても、各種公的・私的な機関・団体に来る相談件数との比較においても、きわめて少ない。

わが国ではこれまで、裁判所に来る労働関係事件はきわめて少なく、裁判所は労使紛争解決についてはごく限られて機能しか果たしてこなかったと見ることができる。

しかし、裁判所は他方では、雇用労使関係のルールを具体化し明確にするという重要な機能を果たしてきたのであり、これまでも労働関係事件裁判が重要な問題でなかったというわけではない。そして、雇用社会の構造的変化を背景とした個別的労使紛争の増加傾向の中では、司法の従来の機能限定を改革することが重要な課題となる。

(2) 行政中心の公的労使紛争解決システム

従来は、大部分の労使紛争は、長期的雇用関係を基盤とした企業共同体のメカニズムのなかで未然に防止され、非公式に解決されてきたと見られる。しかし、企業共同体の中で解決されない紛争も相当数存在してきたのであるが、これらはごく一部しか裁判所に持ち込まれてこなかった。それはなぜかを考える必要がある。

わが国では、独、仏、英、北欧諸国、等々の多くの国々の労働裁判所のように、司法を労働関係事件について専門化することをせず、米国に代表されるように、通常の裁判所が権利義務紛争の一環としてこれを引き受けることとし、ただし集团的労使関係のルールと紛争の調整を中心として専門的行政機関を設置するというシステムをとってきた。こうして、組合と使用者間の集团的労使紛争は労働委員会へ、労働者・使用者間の個別的労働関係を中心とした権利義務問題は通常裁判所へという役割分担が行われてきた。

しかし、通常の裁判所については、司法の容量、裁判所へのアクセス、訴訟提起へのインセンティブなどにおいて、米国に比してはるかに機能が限定的であり、雇用労働者が裁判所を気軽に利用して労働関係上の権利を実現したり、紛争を解決することを誘導する体制はとられてこなかった。

代わりに、わが国では、各種の行政機関が紛争解決機能を大幅に担い、行政中心の紛争解決システムがとられてきたといえる。つまり、集团的紛争は主として労働委員会へ、労働立法の違反をめぐる紛争は主として労働基準監督署や女性少年室などの労働行政機関へ持ち込まれ、雇用契約上の権利義務問題のごく一部のみが裁判所へ持ち込まれるという構図となった。近年における個別的労使紛争の増加も、都道府県の労政主管事務所、労働基準監督署などの行政機関がいち早く対応している。

(3) 雇用労使関係における司法の役割の重要性

以上のように裁判所は、労使紛争解決については限定的機能しか果たしてこなかったが、労働関係事件裁判はやはり労使紛争解決制度の要として重要である。

まず、労働関係事件裁判は、労使紛争の解決機能のみならず、雇用社会の法的ルールの明確化・具体化という重要な機能がある。そして、わが国の裁判所は、労働立法の内容を明確化するのみならず、立法が規制していない雇用契約上の諸問題について基本的で重要なルールを定立してきた。企業の雇用労使関係も労働行政機関も、裁判所の定立したルールに従って活動するのであり、裁判所は雇用社会における法治の要としての役割を担っている。

また、今後の雇用社会においては、激しい市場競争のもとで企業が事業の合理化や再編成を重ねていくなかで、雇用システムは大幅に修正され、雇用の不安定化、労働者間の競争の強化、労働移動の増加、価値観や働き方の多様化などが進展すると予測される。したがって、企業共同体による紛争の予防・解決機能は弱まり、紛争は顕在

化し、かつ企業外のサービスを求めていくと見られる。したがって、労働行政機関等によるADRとしての紛争解決サービスを強化するとともに、「国民により利用しやすい司法」の観点から、司法の労使紛争解決機能を強化する必要がある。法治国家の実質化に向けて「この国のかたちを整える」(中間報告)ためにも、行政に頼りすぎる紛争解決システムに手を入れて、司法が相当の役割を果たすかたちに整えるべきと考えられる。近年において、経済社会の変化に対応して、労使紛争解決について行政機関と(準)司法機関の双方を整備してきたモデルとしては、英国の助言あっせん仲裁局(ACAS)と雇用審判所の組み合わせのモデルがある。

3. 国民により身近で利用しやすい裁判 - 労働関係事件の性格に応じた裁判システム

(1) 労働関係事件の専門性 - 手続きにおける特別の対応

発達した産業社会を有する国の大多数においては、労働関係事件(労使紛争)を専門とする裁判所ないしは行政機関が存在する。このこと自体、労働関係事件(労使紛争)には国際的に広く認められた一定の専門性があることを示している。いいかえれば、労働関係事件の裁判については、通常の民事事件とは相当に異なる対応が行われている。

まず、裁判(判定)の手続について見ると、労働関係事件は、経済的資力に乏しい労働者が優越的な企業を相手に生活をかけて争うケースが多いので、簡易・迅速・低廉な手続きを要請される。労使紛争におけるADRの必要性・重要性も主としてここに発する。かくして、企業内の苦情処理手続が発達したり(米国の大企業)、企業外に出た労使紛争の相談・あっせんを行う行政機関が活況を呈したり(英国のACAS)する。労働関係を専門とする裁判所においても、和解(調停)前置主義がとられ(英国の雇用審判所、独の労働裁判所、仏の労働審判所)、和解が成就しない紛争については、集中的で簡易な手続きによる判定が心がけられる。例えば、手続きは、裁判長の主導下でインフォーマルに集中的に行われ、複雑な事件でない限り1, 2回の期日ののち即日に判定結果を言渡す(理由書は後日送付)、などの工夫が行われる(英国の雇用審判所、独の労働裁判所)。

(2) 労働関係事件の専門性 - 判断を行う者についての特別の対応

次に、労働関係事件の判断については、特許訴訟、医療過誤訴訟などとも異なる「専門性」が認められてきた。

集团的労使関係における法的問題は、労使による集团的労働条件の形成・運用と労使関係のルールを巡るものであって、集团的・継続的・利益調整的性格を帯びる。諸外国でもわが国でも専門的行政機関があるゆえんである(米国の全国労働関係局・連邦あっせん仲裁局、等)。

これに対して、労働者個々人と企業との個別的労使紛争は、一見、雇用契約上の権利義務の問題にすぎないようであるが、企業の組織的雇用人事管理の中で生じる問題であって、企業や労使が作り上げた雇用人事管理の仕組みと実情の理解を必要とされる。そして、紛争を裁断すべき規範も、産業別ないし企業内の労使が形成し、運用している集团的な自治規範(労働協約、労使協定)であることが多い。

かくして、労働関係事件については、判断を行う者についても、法律専門家としての職業裁判官のほかに雇用労使関係について知識経験を重ねた労使が参加する制度がとられる。これが、労働裁判所における労使裁判官の関与する参審制である。労使紛争解決の行政機関においても雇用労使関係を専門とする法律家、行政官、労使委員が判断を行い、あるいは判断に関与する。

4．労働関係事件に関する司法制度改革の具体的課題

(1) 司法制度の全体的改革との関係

貴審議会の中間報告が司法制度改革として打ち出している、法曹人口の拡大、法曹養成制度の改革、弁護士や裁判所へのアクセスの拡充、民事手続きの充実・迅速化、法律扶助制度の拡充、専門的知見を要する事件への的確な対応、国民の訴訟手続きへの参加、等々の方策は、労働関係事件における司法の役割の強化、より利用しやすい司法の実現という課題にも資するものである。中間報告が打ち出した改革の一般的方針に沿って、労働関係事件についてのさらなる課題を指摘すれば、次のようなものであると考える。

(2) ADRの整備

まず重要なのは、労使紛争に関するADRの整備である。企業内苦情処理制度、労使団体・弁護士団体等による相談サービス、行政機関による相談・あっせんサービスなどであり、現在、特に行政機関によるサービスの整備について、関係者による大々的な議論がなされており、その成果を期待できる。司法制度におけるADRとしては、民事調停においても労働関係事件への積極的な対応をはかるという課題があり、積極的な取り組みが望まれる。

(3) 労働関係事件裁判システムの強化

簡易迅速な裁判手続きの整備

貴審議会でも議論していただきたい主要テーマは、労働関係事件裁判システムのあり方である。まず、裁判の手続きであるが、民事通常訴訟は厳格な手続きと実際に要する時間・費用において労働関係事件には重すぎる感がある。仮処分手続きはかなり簡易迅速に行われているが、あくまでも本案訴訟を前提とした保全訴訟であり、手続においても救済方法においても限界がある。口頭主義、直接主義、集中的審理などを加えた、労働関係事件に適した簡易迅速な手続きを樹立できないかについて、実務家をも入れた検討が望まれる。なお、少額訴訟は、未払賃金等の労働債権の請求にはよく機能しているようであり、上限額の引き上げが望まれる。

判断への雇用・労使関係の知識・経験の注入

私が近年考えてきたのは、労働関係事件の判断について、雇用労使関係について知識経験を積み重ねた人々がもつ労使紛争の事案に対する洞察力（中間報告にいう「何が事案の真相であるかを見抜く洞察力」）を活用する仕組みをつくるべきではないかということである。

上述したように、労働事件（労使紛争）は、賃金、労働時間、定年、服務規律、

雇用調整、労使協議などに関する制度・技術・慣行をめぐって生起する。労働事件の裁判は、これら雇用人事管理や労使関係の制度・技術・慣行をめぐって生じている争いを、一定の法規範に従って裁断する作業なので、雇用労使関係上のそれら制度・技術・慣行を理解して始めて法的判断ができる。しかも、規準となる法規範は、労使の利害を複雑に調整した立法規定（労働基準法の労働時間に関する規定、等）か、あるいは抽象的評価規準（「合理性」、「社会的相当性」、「経営上の必要性」等）による総合的判断を要する規範（整理解雇の4要件、就業規則変更の法理、等）であることが多い。そこでは、労働者個人に対する解雇や配転や労働条件変更を通して、企業の人事労務政策の是非、労使間および労労間の集団的な利益調整の是非などが検討の俎上に載せられる。

要するに、労働事件裁判においては、当該争いを生じさせている雇用人事管理や労使関係に対する理解が重要であって、これについては、法律専門家たる裁判官では必ずしも十分とはいいがたく、雇用人事管理や労使関係に関する知識と経験を蓄積している労使実務家の専門的識見を活用することが望まれる。

これが、諸外国で労働裁判所が設けられ、労使裁判官が関与している主要な理由である。わが国でいえば、参審制ないし参与制となるが、私自身は、裁判所の専門性の強化という観点から参与制度をと、法曹時報 52 巻 7 号の論文で書いた。これは、事実関係の見方について労使専門家の洞察を参考にしつつ、究極の法律問題について法律専門家である職業裁判官が判断を下すのがよい形であると考えたからである。しかし、これは一介の労働法研究者の見解であって、司法改革審議会は、国民の司法参加というより広い視野から検討を加えていただきたい。

参与制度といっても、参与委員の関与は実質的なものであるべきである。他方、参審制であっても、諸外国の労働裁判所について指摘されるように、労使裁判官は大部分の事件で意見が一致するし、また意見が対立しても職業裁判官が casting vote を握るので、運用においてはそれほど違いがないとも考えられる。なお、参与委員ないしは参審裁判官は、労使団体の推薦する名簿から任命するが、中立公正な立場において関与するものとするのがよいと考える。もし、それら参加者の意見（責任）の明確化を望むのなら、書面による意見表示を行うこととするなどが考えられる。

(3) その他の課題

労働委員会命令の行政訴訟のあり方

その他、特別の問題としては、中間報告でも指摘されている、労働委員会命令の取消訴訟における五審制の問題がある。これは、以前から論じられてきた問題であり、労働委員会の関係者は、少なくとも中労委による再審査を経由した命令については審級省略を、と訴えてきた（例えば労働省の昭和 57 年労使関係法研究会報告）。全国労働委員会連絡協議会では昨年より労働委員会制度の改革の検討を行っているが、そのなかでの地労委に対するアンケート調査でも審級省略を望む意見が多い。労働委員会における審査体制のあり方との関係における課題であるが、前向きのご検討をいただければ幸いである。

労働法の専門教育

最後に言及しておきたい課題としては、法曹の養成過程および職業発展過程での労働法の専門教育がある。労働法は、1980年代以降、次々に生起する政策課題に対応して立法の増加・複雑化を重ね、企業の経営や労働者の生活に大きな影響を及ぼしている。他の法律専門科目の教育と併せて、中間報告で設置が打ち出された法科大学院の一つの任務であると考えているが、裁判所、弁護士会でも研修への取り組みが望まれる。