

2000年12月1日

労働紛争解決システムの改革について（意見）

司法制度改革審議会

委員 高木 剛

（はじめに - 司法制度改革と労働紛争解決システム）

わが国の労働紛争解決システムの現状は、労働事件裁判も含めて多くの課題を抱えている。

小さな司法のなかでも際だって少ない労働事件裁判件数、数十万件に及ぶ労働相談件数と泣き寝入り、労働紛争の特性に応じた労働裁判手続（例えば労働裁判所）の欠如、労働法体系の未整備、裁判官の労働事件の特性に関する認識不足と裁判所の審理体制の問題、「救済の遅延は、救済の拒絶である」といわざるを得ない一部事件の長期化、いわゆる実質5審制問題と多発する行政命令の取消判決、労働紛争解決システムの一環をなすべき労働紛争ADRの未成熟、本人訴訟の難しさと裁判所・弁護士等へのアクセスの悪さ、司法試験や司法修習における労働法・行政法の軽視等問題点は枚挙に暇がない。

何故、こんな状況になっているのか、なってしまったのか、雇用労働者の仕事と生活に関わる職務に30年余にわたって従事してきた自らの不明と努力不足について心から反省するとともに、法曹三者、労働法学者、労使関係に係わる皆さん、そして政治や行政に携わられておられる各位にも、日本の労働紛争解決システムの現状を直視した改革が緊急の課題であるとの認識を共有していただくよう強く訴えたい。

時あたかも21世紀を目前に控え、産業社会、雇用社会も大きな変転の時代を迎えており、労働に関するルールにも揺らぎが見え始めている。個別労働紛争の増大等に的確に対応できるシステムを構築し、統治主体意識を持ち自立・自律できる雇用労働者が国の根幹を為す社会を創造していくためにも、今次司法制度改革の大きな輪の中で労働紛争解決システムの改革を同時に行っていくことは、時代の強い要請でもある。

1 . 労働紛争解決システム改革を論議するに当たっての状況認識・背景

(1) 司法制度改革審議会の「論点整理」、「中間報告」の脈絡

本審議会は、「論点整理」、「中間報告」で、論議の基底をなす基本的な考え方と改革の方向を各般にわたって整理したが、考え方については、大方の合意がなされたが具体論は今後の論議に待つ項目、あるいは今迄に論議を行っておらず今後論議を行う予定の項目などについて、来年7月までに煮詰め、「最終報告」をまとめていくことになっている。

従って現段階では今後の論議に委ねられている部分もあるという状況ではあるが、「論点整理」、「中間報告」では多くの点で基本的な考え方や改革の方向が合意されており、労働紛争解決システムの改革をめぐる議論も大枠としては本審議会の論議の結果・経過を踏まえたものとして捉えるべきである。

(2) 多くの課題を抱える日本の労働紛争解決システム

日本の労働紛争解決システムが多くの課題を抱えていることは、(はじめに)のところでも述べた通りであるが、幾つかの課題についてその問題点の所在を示し、認識を共有すべきと考える。

小さな司法のなかでも際だって少ない労働事件裁判件数

小さな司法といわれる日本の裁判の現状のもとで、民事訴訟に占める労働事件の比率は0.5%程度に過ぎず、欧米の20～30%と比べると際だって少ない。

何故こんなに日本では労働事件が少ないのか。国民性の問題や社会の風土の問題という側面があるとはいえ余りにも少なく、日本の労働紛争解決システムの根幹を為す労働裁判に係わって問題点があると判断せざるを得ない。

今後、労働裁判件数は、「働き方のルールの揺らぎ」や雇用労働者の自立・自律意識の高まりなどにより増加していくものと思われるが、労働裁判の現状が抱えている問題点の克服がなければ、「泣き寝入りしないですむ社会」の実現は覚束ない。

労働紛争の特性を踏まえた紛争解決システムの構築

労働紛争は、紛争当事者という面から見れば、個別労使関係の紛争（個別紛争）と集団的労使関係の紛争（集団紛争）の二つに集約され、紛争の性格面から捉えれば、権利紛争と利益紛争に大別される。

このように仕訳される労働紛争の解決とりわけ労働事件裁判においては、例えば『規範的要件』（解雇、転勤、配転、就業規則変更、賃金切り下げ、労働時間制度変更、団体交渉拒否、労働組合員の不利益取扱い、有給休暇の時期変更権行使等々の問題について、「正当な理由」、「やむを得ない理由」、「客観的合理的理由」、「社会的正当性」、「合理性」、「権利の濫用」、「不利益性」等の『規範的要件』）についての価値判断が求められるが、これらの判断は、企業社会の風土・土壌やそれらを律する目に見えない企業の「葉隠的な働き方に関するルール・掟」にも精通して初めて可能になる。

日本の労働事件は、企業社会の風土・土壌や「葉隠的な働き方に関するルール・掟」に接する機会のない法曹とりわけキャリア裁判官によって判断が下され、時には判断の内容が問われるケースもあるといわれている。労働紛争の特性については後述するが、この労働紛争の特性をふまえた紛争解決システムとして、労使の非職業裁判官が参加する裁判制度が、ヨーロッパを始め多くの国々で実施され、所期の成果を挙げている。

労働実体法の整備の必要性

日本の労働法体系は、特に労働契約法制について整備が遅れており、裁判所は民法の一般条項（例えば法1条、90条など）等を援用しつつ判例を積み重ねることによって法的ルールを形成し、いわゆる「法創造」的な役割を果たしてきた。この裁判所による判例の積み重ねで形成された法的ルールには、採用内定、試用期間に始まり整理解雇の四要件に代表される解雇権濫用法理、男女平等取扱法理等、日本の労働契約をめぐるルールの根本に関わるものが多く、判例を法律化していく必要性の高いものが多い。最近の東京地裁の判決の一部に、基本的な法的ルールとして定着している判例の法理を安易に修正しかねない判決が見られるという批判もあり、こうした判断のブレを起こさせないためにも判例の実定法化が強く求められている。なお、判例の拘束力をめぐる論議と定着した判例の実定法化の議論は、別次元のものである。

また、この問題については、労働省は所管行政に属さない純然たる民事法に分類される労働契約分野の法整備を怠り、他方で法務省は労働省との縄張りを意識してか労働契

約分野を放置してきたという批判があることを敢えて付記しておきたい。

因みに、多くの国々は労働契約の実体法を整備している

なお、日本のように労働契約等の実体法を整備しないまま、判例法理に依拠して個別事件の解決を図るという方法は、企業経営者や雇用労働者等の間に判例法理が十分に浸透しているとは言い難い現状を見るにつけ、問題が多いといわざるを得ず、ILO第158号条約・第160号勧告(「使用者の発意による雇用の終了に関する条約・勧告」)の批准と、解雇制限法など労働契約に関する実体法の制定は急務中の急務である。

労働紛争解決の迅速化

労働紛争解決に、10年以上の年月がかかっている例も散見される。生身の労働者が、労働紛争の未解決の状態に長期間さらされることは、余程のバック・アップ体制がない限り耐えられることではなく、十分な救済のないまま和解せざるを得ないか、泣き寝入りするしかない。

「救済の遅延は、救済の拒絶である」という法格言を銘記すべきである。

なお、不当労働行為事件に関する労働委員会命令の取消訴訟に関連して、いわゆる5審制の問題が従前より指摘されているが、この問題に対する解決の努力がほとんど為されていない。現に5審制になっていることは、誰しも認めない訳にはいかない状況にありながら、労働委員会も裁判所も水掛け論に終始し、双方の努力で問題の解決を図っていかうとする姿勢が伺えない。5審制のもとで長期化する問題解決に苦吟する労働者を放置し続けて良いのか、答えは否に決まっている。

また、社会保険・労働保険をめぐる紛争についても、行政不服審査手続・行政訴訟手続のそれぞれに二段階(審査請求と再審査請求)、三段階(地裁・高裁・最高裁)、合計五段階の階段を登らせられているケースもあり、結局5審制となっている。

5審制は、例外なく救済遅延を招いており、その現状はまさに不正義といわれても仕方がない。行政不服審査手続と行政訴訟手続の早急な見直しを求めたい。

労働紛争解決システムとしての裁判外紛争解決システム(ADR)の整備

労働紛争解決システムの一環としてのADRには、準司法的機関としての位置付けを与えられている労働委員会の不当労働行為救済制度、国の行政機関(例えば労働基準監督署)による行政行為としての対応、自治体の設置する労政事務所による相談・あっせ

ん活動や、労使団体、弁護士会（団）などの相談・私的あっせんなどがある。

しかし、近年の年間数十万件に及ぶ個別労使紛争を中心とする労働相談の実情は、現在のADRを質・量ともに飛躍的に拡充させていくことの必要性を強く示唆しており、そのための方法論についての提案が労働省・地方自治体、労使団体、全労委協議会、弁護士会（団）等から出されている。

特に労働省は、地方労働局を使って相談・あっせん・調停等を行う案を提起しているが、労働局という公的行政機関が労働基準監督官を局内に配置しながら個別労使紛争に関与することの可否を含め、労使団体や一部の法学者が反対しているにも拘らず何とか実現したいとの強い意向を持っているといわれている。

日経連は民事調停案（労働調停を創設）、連合及び全労委協議会は労働委員会活用案、東京都等は労政事務所活用案をそれぞれに提案しており、それぞれ一長一短があるが、相互の仕組みと運用の連携も含めて公正・迅速・廉価な労働紛争処理システムの一環としてのADRが拡充され、「泣き寝入りのない社会」へ一歩でも近づくよう関係者の努力が求められている。

なお、企業内における自治的紛争解決システムとしての労使協議制や苦情処理制度についても一部で制度運営のマンネリ化が指摘されるなど改善の必要がある。また、近年アメリカを中心に企業内の自治的紛争防止手段としてオンブズパーソン制を導入する企業も増えており、企業のコンプライアンス（法令遵守）の重要性についても関心が高まっている。

このように労働紛争解決システムとしてのADRの拡充をめぐる論議が活発に行われ始めているが、最後の司法判断を行い、法形成の役割を担うのは裁判所・裁判官であり、迅速化の強い要請にも応えつつADRから裁判所へのつなぎ方の問題も検討を急がなければならない。

本人訴訟の難しさと裁判所・弁護士等へのアクセスの改善

ごく普通の雇用労働者が労働紛争の当事者となり、ADRや裁判に関わることは多くの場合、驚天動地の話であり、「誰に相談したら良いのか」から問題がスタートするという意味で相談活動の意義は極めて大きい。

また、相談の結果、裁判所に訴えようとする場合の各種書面の作成等は雇用労働者本人の手に余ることが多く、裁判所の窓口なり弁護士の助けがないと対応できないケース

が多い。

裁判所や弁護士へのアクセスの改善など利用し易いしくみづくりが労働紛争処理にあたって極めて重要である。

なお、本人訴訟をサポートするという観点から労使関係者等の活用の方途についても検討を加えるべきである。

弁護士などの労働事件への対応強化の必要性

我が国の法曹全般について、労働事件への関心と対応に問題があることはすでに述べた通りであるが、これは弁護士にもあてはまることである。労働事件を専門あるいは得意分野とする弁護士はあまりにも少なく、弁護士過疎は、労働分野で特に著しい。弁護士の意識と対応の改革もまた求められている。

司法試験や司法修習における労働法・行政法の軽視

1999年から司法試験の対象科目から労働法・行政法がはずされた。

また、両科目を司法試験からはずしたことの補完措置として司法研修所における司法修習で労働法・行政法の修習を強化するとの約束も十全に果たされていないといわれている。

こうした労働法・行政法の軽視は、労働法や行政法に精通した法曹を養成していくという点で、今後に禍根を残しつつあるとの批判を浴びている。

昨今、労働事件の判決内容についての批判が散見され、労働事件の特性に対処できる裁判官の育成の必要性が指摘されているが、労働法や行政法の軽視を今後も続けていけば労働事件裁判に対する信頼性が失われかねないとの懸念が広がっている。

2 . わが国の労働紛争解決システムの概要と課題

労使関係システムがひとつの労働紛争解決システムであるように、労働紛争解決には、裁判所外の紛争解決システムも重要な役割を担っている。すなわち、司法的システム以外に行政的システム、自治的システム等、多様なシステムが織り成されて労働紛争解決システムは発達してきた。したがって、裁判所における労働紛争解決のあり方を考えるには、

労働紛争解決システム全体のなかで理解するとともに、その改革はこれらと他のシステムとが調和する形で進められなければならない。

(1) 裁判外紛争解決システムの概要

行政的紛争解決システム

行政的紛争解決システムとしては、現在、国の行政機関である労働基準監督署、雇用均等室、都道府県等自治体の設置する労政事務所などをみることができる。その性格はそれぞれ異なるが、本来、労働事件の紛争解決機関として位置づけられたものではない。労働基準監督署は保護法規違反を取り締まる監督機関であり、民事紛争には不介入が原則である。雇用均等室（旧女性少年室）は男女雇用機会均等の実現にむけた女性差別是正と啓発活動を主たる任務とし、労政事務所も、適正な雇用慣行や安定的な労使関係を形成するための教育啓発活動を主体にした行政サービス機関である。

このなかで、いち早く個別労使紛争解決ニーズに対応するために労働相談とあっせんを主体にした労働紛争解決に取り組んできたのが、東京都を中心にした労政事務所である。1998年における労働相談受理件数（東京都）は5万件を超え、あっせんは1,492件となっている（東京都労働経済局）。労政事務所が設置されていない県は少なくないが、自治体の各種労働関連行政窓口における労働相談件数は、約16万件（1999年、労働省）といわれている。

雇用均等室における労働相談件数は、1999年で全国で37,305件（東京都で2,813件）となっている。雇用均等室には1985年の雇用機会均等法制定の際に、機会均等調停委員会が設置されたが、民事調停と異なり当事者双方の同意が調停開始の条件となっていたこともありほとんど利用されなかった。1998年の改正により一方の申請で開始可能となったこともあり、1999年には31件が申請されている。

労働基準監督署（全国343署）は年間20万件の臨検監督を実施しているが、そのうち約1万5,000件が労働者の申告による監督である。労働基準法の改正により、昨年より労働基準監督署も労働基準法違反以外の民事的紛争について労働条件紛争担当官・労働相談員による解決援助を行うことを始めたが、1999年4月から2000年3月までの相談件数は、電話等を含めると100万件となっている。

なお、集団紛争に関しては、労働委員会が不当労働行為事件（集団的権利紛争）の審

査と争議調整（集团的利益紛争）を行っている。1999年における不当労働行為事件の新受件数は380件、争議調整の新受件数は623件となっている。不当労働行為事件は、一般に労使関係の「成熟」によって減少しているといわれるが、背景にはこのほかにも労働委員会の不当労働行為事件の処理が裁判以上に長期の時間を要すること（公序紛争でありながら当事者主義をとっていること、公益委員のパートタイム制度、専門職スタッフの数の少なさ、事件の複雑性等）と、不当労働行為救済命令に対する司法審査のあり方（例えば、1998年に労働委員会命令の6割が取り消された）や結果的に5審制となるケースが多いなど、アクセスメリットが大きく減退しているという面もあるからである。また、中小の新設組合のなかには手続結審をまたず解体してしまう例が少なくないという実態もある。加えて、争議調整事件のなかには、個別紛争解決制度が不備なため集団紛争の形をとって労働委員会に登場することもかねてから指摘されている。

このように労働委員会の活用が司法審査のあり方との関係で減少しているとすれば、不当労働行為事件について労働委員会がルール違反の是正を担当し、裁判所はルール違反に関する労働委員会の命令の適法性を判定するという相互の役割分担の根幹が揺らぐことにつながりかねず、労働組合法が意図した不当労働行為の禁止という立法趣旨が歪んでしまうという懸念が生じている。労働委員会の審査、裁判所の司法審査の両面からの改善の努力が強く求められる。

企業内自治的紛争解決システム

個別労使紛争の自治的紛争解決システムとしては、労使協議制と苦情処理制度をあげることができる。労使協議機関は、1999年現在、50人以上の事業所の約4分の1で、300人以上の事業所では約6割の事業所で設置されている。労働組合のある事業所だけで見れば、8割を超える事業所で設置され、その設置率はきわめて高い。他方、苦情処理機関は、設置率も低く（50人以上で18.6%、300人以上で28.6%、1,000人以上で45.8%）、苦情処理件数が少ないなど、機能しているとはいえない。企業内組合が発達させてきた労使協議制（労使協議機関への付議事項はきわめて広くて深い）がある以上、事後的処理である苦情処理が発達しないのはある意味では致し方のないことかも知れない。

なお、今日、企業内自治的紛争解決システムの見直しの機運も生まれつつあるともいわれているが、企業別労働組合という組織形態が一般的である日本の労使関係が、堀内主義に傾斜する余り、労使が堀の外へのアカウントビリティーより、堀の中の論理を優

先させてきた弊害が目立つとの指摘もある。

社会的な存在としての企業が、その社員に雇用の場を保証し、社員がそれぞれの仕事を通じて自己実現をはかりながら生活していくために設定される雇用や働き方のルールは、その透明性・客観性について社会的にもアカウンタブルなものとして広く承認される必要がある。

企業のコンプライアンスを高めていくことは、今まさにコーポレート・ガバナンスの視点からの要請でもあり、そのための企業内自治的紛争解決システムの改善も急がなければならない。

社会的紛争解決システム

現在、労働組合や経営者団体、弁護士会（団）などの労働相談も活発化しつつある。神戸では震災以後、労使共同による労働相談業務が行われている。また、相談的処理を越えた紛争解決機関としては、1990年に東京第二弁護士会のなかに設置された仲裁センターの活動があり、同センターの扱った事件には、解雇、退職金等の労働事件も含まれており、応諾率と解決率が高いこと及び弁護士の関与率が高いことに他のシステムにない特徴がある。

いずれにしろ、相談活動等のチャンネルの多元化は、利用者の利便性にも資するものであり、公正、迅速、低廉な解決という点に留意しつつ、社会的な紛争解決システムも拡充をはかっていくべきである。

裁判外紛争解決システムに関する課題

わが国の多様な裁判外労働紛争解決システムは、特に個別労使紛争について、その多くが存在感が薄く質・量共に拡充する必要がある。その際、個別労使紛争の解決機関として利用者の信頼を得られる社会的な位置付けと多くの専従、非専従員が関与できる対応体制を持ち、システム相互間の連携をはかり、裁判にも的確に接続できることが重要である。

また、仲裁センターや一部の労政事務所を除けば、紛争の解決方法としてそれぞれのシステムが相談的処理の域を出ないことも魅力を失わせている原因の一つであることにも留意する必要がある。

なお、現在労働省が提起している地方労働局に裁判外紛争解決システムを設ける構想

は、同じ局内に公的な権限に基づく労働基準監督行政を抱えるため、法違反摘発の任務を負う行政機関が民事紛争の調停的解決にあたるのは、監督行政と紛争解決機能との行政配分に混乱をきたすものとなり、適当でないという批判がある。また、労働局長による紛争解決援助制度も紛争調停委員会による調停も、人的な体制として各県一人乃至1~5チームが想定されているにすぎず、さらに総合労働相談員は紛争解決機能を有していないため、多くの紛争を処理することは難しいとの声もある。

(2) 労働委員会における労働紛争解決

労働委員会は、これまでに述べてきたとおり、労働紛争解決システムのなかでは、ADRの一つとして位置づけられるが、同時に労働関係の紛争を労使が参加して処理するという理念は、ILO等の国際基準を踏まえたもので、戦後の労働紛争解決システム民主化のシンボルとして今日まで機能してきた。しかしながら、審理の遅延などの問題が生じており、中央労働委員会、地方労働委員会それぞれについて、新時代にふさわしいシステムに改革していく必要がある。また、労働委員会を、個別労使紛争解決システムの軸とすべきことについては後に述べる。

(3) 裁判所における労働紛争解決

個別労働関係事件の紛争解決の現状と問題点

日本において裁判所に係属する労働紛争は、先進経済諸国のなかでは極めて特異というほどに事件数が少ない。この10年間に事件数は3倍に増えたといっても、平成11年（1999年）の民事事件新受件数は、一審で1,802件（仮処分848件を加えても2,650件）、全審級で2,236件（仮処分890件を含め3,126件）、である。この件数は、ドイツの60万件、フランスの22万件、イギリスの13.6万件と比べることのできない数字である。こうした数字が、わが国の労働関係において紛争が実際に少ないことを意味するのではないことは、多様な労働相談機関への相談件数をみれば明らかである。

裁判所における労働関係事件の少なさは、裁判所における紛争解決に時間と費用がかかること、アクセスの問題、そして裁判所が雇用労働者にとって近寄り難い敷居の高い

ところにあること、などが主な原因であろう。

裁判所の「敷居の高さ」は、わが国の裁判所に登場する労働関係事件の多くが、ヨーロッパの労働裁判所における労働紛争と異なり、労働者にとっては紛争解決コストに見合わない紛争、いわゆる「人格紛争」や「権利確認紛争」を占めることにも現れている。時間と費用という経済的コストを考えた場合、裁判所に紛争の解決を求めることは割に合わなくても、名誉感情や権利感情の充足をはかろうとする強い意思をもった労働者しか裁判所を利用していないという側面もある。

また、わが国には、諸外国と違って労働関係事件について特別な訴訟手続が設けられていないこと、解雇制限法などの立法もされていないことなどによる問題点は前述した通りである。

加えて、いわゆる仮処分の本案化といわれる現象も労働事件裁判の長期化の原因として指摘されてきた。1991年の民事保全法の制定により、この現象は形の上では解消されたが、本質的な問題は解決に至っていない。

1999年司法統計によれば、労働仮処分事件の83.5%が解雇事件であるが、事件を扱う裁判官の多くは判事補であり、経験年数が5年に満たない判事補が労働仮処分事件を扱うケースが相当数にのぼるといわれている。労働事件の特性である労使の非対等性や職場の実情を知らない判事補によって人証の取り調べもほとんど行われないうまま報告書や陳述書などの書面審理のみで心証形成が行われているのが実情といわれる。その結果、雇用労働者の救済はますます難しくなっており、1999年の司法統計では、申立が認容されたのは全体のわずか20%にすぎず、65%以上が和解又は取り下げで終わっている。個別労使関係事件で解決に1年以上かかる通常訴訟を利用することは、生活維持、訴訟コストの負担、訴訟を行いながら再就職することの困難さ、などのためほとんど不可能に近い。その結果として、やむを得ず不満足な内容の和解に応ずるということになる。

個別労使関係事件が今後ますます増大されると予測されている今日、雇用労働者が訴訟提起しやすい簡便な手続や法律扶助の拡大などによるコストの低廉化、証拠の偏在と証拠開示、集中審理による迅速化など単なる運用の改善にとどまることなく抜本的、本質的な改革が不可欠である。

集団的労働関係事件の紛争解決の現状と問題点

裁判所が取り扱う集団的労働関係事件は、労働関係の「成熟」のなか相対的に減少し

ている。こうした状況のもとで、解決への努力がほとんど見られない大きな問題は、労働委員会における紛争解決と裁判所の関係がうまく整理されていないことである。不当労働行為救済制度は、団結権・団体交渉権・争議権保障を前提に使用者の団結否認行為を排除し、公正にして安定的な労使関係の形成を目的としたものであり、労働委員会における行政救済は、その実効性を確保するための、いわば「公序紛争」の解決機関である。したがって、労働委員会が公正な労使関係を形成する観点からその行政的救済を行うには、法律の範囲内で一定の裁量権をもつこと、救済命令もまた司法的救済における損害賠償を中心とした事後的救済につきることなく、将来の労使関係を形成する観点から行う必要がある。しかし、裁判所は往々にして不当労働行為救済の特質を理解することなく、きわめて法形式論的な解決を行うことで、労働委員会の救済命令を取り消すことを繰り返してきた。その結果、不当労働行為救済事件が実質的に「5審制」に転化しているのは前述した通りである。

3 . 欧米の労働紛争解決システムから見た労働紛争解決システムの特質

(1) 各国の概要

イギリス

ヴォランティアが労使関係を支配していたことから、伝統的に個別労使紛争もまた企業内の苦情処理手続や団体交渉によって解決されるものとされてきた。したがって、個別労使紛争解決の公的システムの整備は比較的最近のこととなる（雇用審判所が1964年、助言・斡旋・仲裁局（ACAS）が1974年）。

雇用審判所（全国に25所、2000年）は、法律家の審判長と労使関係の経験者による三者構成である。法曹である審判長が400人、労使代表の非職業審判官も約2,000人程である。しかも、審判長のうちフルタイムは100名で、300名はパートタイムである。不公正解雇、剰員整理手当、賃金差別、性・人種差別等の雇用保護法や性差別禁止法等、コモン・ロー裁判所の管轄外である制定法上の権利に関する紛争を管轄する（1999年の新受件数は136,000件）。雇用審判所の控訴審（法律審）として雇用控訴審判所が設置されている。

ACASは、個別的紛争にかぎらず集団的紛争をも管轄する三者構成理事会が運営す

る行政機関で、本部ロンドンと9支部に、職員数617人(1994)がいる。個別労使紛争の斡旋においても重要な役割を果たしている(1992年の斡旋件数72,000件で、その6割はやはり不公正解雇)。このほか公序紛争に関しては、雇用機会均等委員会(EOC)、人種平等委員会(CRE)等の行政委員会も設置され、行為準則の作成、差別停止勧告、和解援助、雇用審判所への提訴の援助等を行っている。

手続面で特徴と思われるのは、雇用審判所に提訴された事件は、まずACASに移送され斡旋が行われる斡旋前置主義をとっていることである。なお、雇用審判所に提訴されることなく、直接ACASに申し立てることも可能であり、近時その数が増えている。斡旋によって紛争解決の合意をみたときは、合意書面を作成し、当事者とACASが所持するとともに、雇用審判所に送付され記録されることで最終的解決とされる。

アメリカ

個別労使紛争に関するアメリカの公的紛争解決システムの中心は、連邦及び州の裁判所であるが、このほかに不当労働行為事件を管轄する全国労働関係局(NLRB)や、雇用差別に関する雇用機会均等委員会(EEOC)等の準司法的行政機関がある。このほか、私的紛争解決システムとして、労働協約の解釈適用をめぐる権利紛争を解決する苦情処理・仲裁制度(自治的システム)が発達してきたのがアメリカの特色といえる。

近時では、雇用差別や不当解雇事件を中心にした訴訟の増大(1986/87年における雇用差別事件の行政機関への申立件数12万件、88年の不当解雇事件の州裁判所への係属件数2万件)や証拠開示制度の濫用等による訴訟の遅延や費用の増大をもたらし、また、企業に対するコンプライアンス(法遵守)の要請と法違反企業に対する社会的制裁の強化を求める声が強まるなかで、企業にとって紛争解決の予測が困難になりかつ費用の高額化をもたらしていることから、当事者の交渉、調停、仲裁、メドアーブ(調停前置仲裁)、ミニトリアルといった代替的紛争解決制度(ADR)が注目され、私的紛争解決システムとしてあらたに発達をみせるにいたっている。また、企業内にオンブツ・パーソンを置く企業も増えてきている。

裁判所における紛争解決手続面での特徴は、労働事件に限定されるものではないが、証拠開示制度である。これには証拠の収集が容易になることや情報の共有によって無用な争点を回避することができる積極的な側面がある一方で、事実審理における訴訟の遅延や費用の増大という消極面が指摘されている。これがADRを促す一要因となってい

るとともに、事実審理の負担を軽減するために、一部の州の裁判所では仲裁（調停）前置を義務付けたり、また、少額事件には陪審や弁護士代理を排除する少額裁判手続を取り入れている。なお、雇用差別のような公序紛争について行政機関による斡旋前置をとっているのが注目される。私的システムの中心をなす仲裁に関しては、仲裁裁定に対する取消の訴えに対する裁判所の介入が限定的であり、また、司法救済の排除効が原則的に承認されている。協約仲裁ではなく個別合意にもとづく仲裁において、雇用差別のような公序紛争にまで司法救済の排除効を承認するのは驚きに値する。

ドイツ

ドイツの個別労使紛争解決システムの特徴は、労働裁判所が中心的な役割を果たしていることである。労働裁判所は、制度の淵源を同じくするフランスの労働審判所と同様、労使の参審をとるが、現在では職業裁判官が中心的な役割を果たし、弁護士による訴訟代理や司法当局の管理監督権を認め、控訴審、上告審をみずからもつなど司法機関としての性格を強くもつにいたっている（1998年現在、連邦労働裁判所以下、19のラント労働裁判所、支部を含め140所を超える地方労働裁判所に、職業裁判官1,153人を擁する。また、非職業裁判官は12,000人を超える）。反面、私的システムの発展がほとんどみられないことも大きな特徴であろう。これは、私的仲裁は力の対等性を欠いている個別労使間では適切な手段とはいえないとの認識のもとに、労使代表が参加する労働裁判所制度を発展させてきたことが原因となっていると思われる。1998年の個別労使紛争の新受件数は、1審の労働裁判所で62万5000件、控訴審のラント労働裁判所で2900件、上告審の連邦労働裁判所で959件と、その紛争処理件数は極めて多い。

ドイツの労働裁判所は、フランスの労働審判所のような調停部をもたないが、判決手続の最初に和解弁論という手続がとられるところに特徴をみることができる。第1回目の弁論は、職業裁判官である裁判長のみによる和解弁論で、裁判長は紛争に影響をおよぼす重要な項目について関係者と議論し、証拠を直ちに調べたうえで、裁判長がその法的見解を紛争当事者に開示し、和解をすすめる。その結果、1審手続の大部分は和解や訴えの取り下げ（77%）で終了する。和解の試みが失敗に終わり、労使の非職業裁判官の参加する争訟手続に移るものは10%程度である。

また、迅速な解決のために、裁判所休廷日をなくす、応訴期間を1週間に短縮する、解雇等雇用関係の存否に関する事件は、訴えの提起があった後2週間以内に和解弁論の

期日をいれる、争訟弁論は原則 1 回の期日で終了できるように証人や鑑定人などの呼出等準備を整えるなどの措置がとられている。さらに、弁護士以外に労使団体の法律専門書記の訴訟代理が認められている。

フランス

フランスの個別労使紛争解決システムは、労働審判所（92年現在全国で281所）が中心的な役割を担っている点でドイツとほぼ同じである。しかし、労働審判所は、戦後、司法組織に統合されたが、労使の自主的紛争解決制度として誕生したその歴史的経緯から、なお行政機関的性格を色濃く残している。審判所は、労使別の直接選挙（代表的組合及び使用者団体がリスト作成。投票率は労働者6割、使用者3割）によって選出される労使同数の審判官（同1万4,646人）によって構成され、職業裁判官は調停手続のみならず判決手続についても原則として加わらない。また、独自の上級審はもたず、一般民事事件を管轄する通常裁判所の下級審として位置付けられている点も、ドイツの労働裁判所制度と大きく異なる点である。1995年の労働審判所の新受件数は約22万件である。

労働審判所の紛争解決手続は、判決部（労使各2名）の行う判決手続に先立ち必ず調停部（労使各1名）の行う調停手続がとられる（調停前置主義）。手続の簡易化迅速化のために訴えの提起に準備書面を作成する必要がなく口頭の申立てでよい。調停手続は非公開で、調停が成立すると調停調書が作成される。不調に終わった場合は判決手続に移送される。判決手続は審判官の合議によるが、労使の審判官が同数のため結論がでないときは、職業裁判官（控訴院が小審裁判所の裁判官の中から任命）が加わり再審理を行う（約6%）。

(2) 比較法的検討からみた日本の労働紛争解決システムの問題点

比較法的検討が示唆するもの

第1に、いずれの国でも公的システムとして通常裁判所に限定されない機関をもっていることである。司法的システムを重視する大陸法の国（独仏）においては、労働裁判所や労働審判所という労働紛争に特化された組織と手続を設けている。また、コモン・ロー裁判所の管轄がもともと限定的であり、もっぱら労使関係システムのなかで個別労

使紛争解決をもはかってきたイギリスでも、70年代以降、労働審判所やA C A Sを設けた。協約仲裁制度を発達させてきたアメリカでは、雇用差別を中心にした公序紛争については行政的救済システムを発達させてきた。

第2に、労使の代表が紛争解決に参加する点も共通するところである。行政システムをとる場合はもちろん、労働裁判所や労働審判所に労使の代表を加えている。

第3に、手続面からみれば、個別紛争の解決に際して、判定的解決の前段階として調整的解決を必ずおいていることである。イギリスでは、労働審判所の前にA C A Sによる斡旋を前置し、アメリカでは一部の州で仲裁（調停）前置とし、また、雇用差別事件について行政委員会の斡旋前置をとっているし、ドイツでは和解弁論が争訟弁論の前におかれ、フランスでは判定部に先立ち調停部の調停がおかれている。

日本の紛争解決システムの特徴と問題点

日本の紛争処理システムは、ドイツやフランスと同様に、公的システムしかも司法システムが中心であるが、ドイツやフランスと異なり、労働事件を専門管轄する制度を発展させることがなかった。他面、自治的システムの発展がみられる点では、アメリカに類似するが、協約仲裁制度のように社会化されたシステムをもたない。イギリスは、日本と同様、労使関係システムのなかで個別労使紛争に対処する方法をとり、70年代以降、労使関係の変化に対応して、雇用審判所を作り上げてきたが、わが国ではこのような新たなシステムの構築はこれまでみられなかった。その結果、日本の公的紛争解決システムは、ドイツやフランス、イギリスの労働裁判所や労働審判所、雇用審判所と異なり、組織的には労使代表の参加がないこと、手続的には判定的手続きに先立つ調整的解決手続がとられていないことなどの特徴をあげることができる。その結果、現在の裁判所を中心にした公的紛争解決システムは、時間と費用を度外視した紛争・紛争行為が多く裁判所に提起されるシステムとなっている

4．労働紛争解決制度を考えるにあたっての留意点

(1) 労働紛争の特性と紛争解決の特徴

紛争の多様性・多面性

労働紛争は、個別労使紛争であっても、多様にして複雑な性格を持っている。例えば、権利の存否が問題となる権利紛争といっても、その内実は利益紛争であったりする。その理由は、雇用関係が非対等な当事者間の継続的な関係であることから、労働条件（雇用契約）の内容が一方当事者の恣意によって変更されることが少なくないからである。

また、個別労使という契約当事者間の紛争でありながら、雇用や労使関係のあり方に関わる紛争（公序紛争）として全体に波及するという側面もある。このことは、労働法が公法、私法両方の性格を持つ法律であり、当事者間の契約上の権利義務を明確にするにとどまらず、最低労働条件や公正な雇用慣行や労使慣行を確保するという重要な任務を担っていることに係っている。

紛争解決目的の多様性

雇用関係が継続的な性格をもつことから、同じ権利紛争であっても当事者の紛争行為（紛争の解決目的）が同一なものとして登場するとはかぎらない。例えば、解雇の効力を争う事件でも、職場復帰を求めることに力点を置いて解決を求める場合もあれば、不当な解雇を受けない権利の確立に力点を置く場合や、一定の金銭的補償をうけることを主たる目的とする場合もある。したがって、紛争行為の性格に応じた紛争の解決方法を考えておく必要がある。権利義務関係の存否を明確にすることに主眼をおいた解決手続以外に、当事者間の信頼関係の回復に重点をおいた調整的解決も当然に予定されなければならないとともに、迅速な金銭的解決の要請にも応じうる手続が必要となる。

紛争当事者の非対等性

雇用関係・労使関係の継続性もあって、紛争の背景事情にはじまり事実の認定作業が困難であることのほか、雇用関係は、労働者と使用者という社会的関係として、一般には、当事者の対等性、相互互換性を欠いている。したがって、紛争解決に必要な証拠の発見においても、単なる当事者主義に委ねるだけでは立証過程での公平性が担保できないことに配慮すべきである。

利益調整的判断が占める比重の大きさ

労働紛争は、利益紛争はもちろんのこと、権利紛争であっても、整理解雇、懲戒、配

置、異動等の人事をめぐる問題に関しては、法や協約、契約の解釈といっても権利濫用の有無が中心的な争点となり、雇用関係当事者の利害調整の問題に帰することが少なくない。とりわけ、整理解雇や労働条件の不利益変更問題等に関しては経営問題についても一定の判断をした上での利益調整が不可避となる。従って、雇用・労使関係の実務に対する理解が必要となる。

紛争の集団性・代表性と法形成機能の大きさ

雇用関係が組織的性格をもつことから、個別労使間の紛争であっても多くは当該企業における紛争の代表としての側面を持つ。したがって、当該紛争の解決のされ方は、当該企業の雇用・労務管理のあり方について影響を与えることになる。また、先にみたように、権利紛争の多くが広い意味での公序紛争の性格を持つために、当該企業の雇用・労務管理のあり方にとどまらず、日本の雇用関係や労使関係のあり方に対して重大な影響を与えることについての十分な認識と配慮が求められる。

(2) 労働紛争解決の専門性と独自性

上記のような労働紛争の特性は、労働事件裁判について通常の裁判手続に一層の配慮を加えることの必要性を強く示唆している。

独自の手続の必要性

まず当事者の非対等性に留意し、紛争処理手続において労働者の負担が軽減される措置がとられる必要がある。

解雇の効力を巡る紛争においては、当事者の関係の継続性の切断の可否が問われている訳であり、可否いずれにしろ迅速な解決が求められている。労働条件の変更問題等の利益紛争は、雇用関係を維持したまま迅速な解決をはかることが必要であり、解決の遅延は当事者のどちらかに負担を強いることになる。権利紛争の場合も、長期にわたる紛争処理は紛争の解決の意味を縮減してしまう。労働紛争解決の要諦の一つは迅速な解決にある。

また、紛争行為の多様性に応じた適切な手続を整備する必要がある。信頼関係の回復を目的とする紛争解決手続（調整手続）をまず用意すること、金銭的給付の実現を優先

させる定型的紛争には簡易な労働裁判手続を用意することも必要となる。

裁判所における労働紛争解決と他のシステムとの整合性

裁判所における労働関係事件の解決を考える場合に留意すべき第1の点は、裁判所における労働紛争解決は、労使関係システムを含む労働紛争解決システムの一部であるということである。個別労使間の紛争も、すべて国家機関としての裁判所において解決することが当然に望ましいということではない。むしろ、労使関係システム等の自治的紛争解決システムで解決されることが望ましいといえる。ただ、自治的紛争の解決は、労働組合組織のないところでは大きな期待はできないし、また、紛争の性格が、自治的システムを否認することで発生する紛争や社会的差別のようないわゆる公序紛争は、国家機関としての裁判所が紛争解決にあたらなければならない。さらに、公序紛争に関していえば、国が行政機関を通して当事者主義を超えて、労使関係システムの確立や雇用差別の排除のために指導的役割を果たすことも期待されることで行政的紛争解決システムも重要な役割を果たす。それゆえ、裁判所の紛争解決は他の紛争解決システム、とりわけ自治的紛争解決システムや行政的紛争解決システムとの整合性を保つことが重要である。

専門的識見をもつ人材の必要性

労働紛争は、継続的な雇用・労使関係のなかで発生することから、一つの紛争にも錯綜した背景があり、事実の認定が困難であることが多い。また、紛争の代表性や集団性とあいまち、当該紛争の解決は、当該事件の事後的解決につきることなく、常にその後にある雇用・労使関係のあり方に影響を与える法形成的な役割を担うこととなる。このため、労働紛争解決には、事件の背景に思い至る透徹した眼差しと、企業内の雇用管理や経営実務、日本の雇用慣行や労使関係システムのあり方を見据える十分な見識が求められる（社会文化的識見と経験科学的専門性）。有期契約や整理解雇に関する裁判所の判断が、日本の労働市場や雇用システムのあり方を左右してきたこと、また、例えばJR事件に見られるように、裁判所が労働委員会の救済命令を次々と取り消すことで、今日、労使関係システムそのものの有り様に大きな影響を与えていることをみても明らかであろう。

諸外国において、労働審判所や労働裁判所が労使参審の紛争解決システムとして形成

されてきたことの意味を十分に認識すべきである。

さらに、労働法は、今日、その内容が極めて広範囲であるとともに専門的である。労使関係法（不当労働行為法制、争議法制、団体交渉・労働協約法制、国营企業労働関係法、公務員法等）の領域に加えて、近年の雇用関係法の領域での法制度の拡充（労働基準法、労働時間法制、雇用機会均等法、育児介護休業法、パートタイム労働法等）、及び労働市場法の領域での改編（職業安定法、労働者派遣法、高齢者雇用安定法、障害者雇用促進法等）がめざましいほか、常に、時代の変化に応じて新たな困難な問題（法的規制のない領域での賃金処遇制度の一方的変更事件等）の発生に対応することが求められるし、技術的専門性が求められるもの（過労死労災認定事件を含む労災補償保険法領域）もある。労働法の専門家ですらこれらのすべてに対応することは今日不可能となっている。

（参考）別紙 2000年11月22日朝日新聞「論壇」“国労判決は団結権の「挽歌」”

（花見 忠、前中労委会長、上智大学名誉教授）

5 . 労働紛争解決システムの改革の方途

(1) 裁判制度の改革 - 陪審・参審制の採用

現在、多くの国で労働裁判所や労働審判所が設置され、非職業裁判官が参審している。この参審制は、裁判所における労働紛争の解決も広い意味での労働紛争解決システムの一部であること、労働裁判所の沿革が労使の自律的紛争解決システムにあること、雇用管理や労使関係の実務に精通した労使代表が加わることで、ややもすると法形式主義に陥り易い職業裁判官の判断を補正するとともに、労働者と使用者の判決の受容可能性を高めることに役立っているとの認識が背景にあって各国で採用されている。わが国でも、現在の裁判所が労働者にとってきわめて遠い存在であることを考えれば、参審制を採用することによって身近なものにすることができるであろうし、また、裁判官が雇用・労使関係の実態についての認識を深めることによって、日本の雇用・労使関係のあり方について誤りのない判断を下すことに資するであろう。さらに、公労使委員をもって構成される労働委員会における紛争処理との連携もよりうまくいくことになるであろう。

こうした認識を共有し、労働事件に関するいわゆる参審制の採用に踏み切ることは、今

次司法制度改革における労働紛争解決システム改革の最大の眼目である。

また、陪審制については、雇用差別訴訟や不当労働行為訴訟など公序紛争に関しては、原告の選択により陪審裁判を行うことを検討すべきである。

なお、陪・参審制の問題など「国民の司法参加」に関する論議は、本審議会の「中間報告」に書かれてある通り、国民の司法参加を各般において拡充する方向性は確認されているが、具体的な参加の形態など「最終報告」に向けて今後も論議を続けていくこととされている。従って、このレポートにおいては、今後の論議をふまえて制度設計等についての検討が加えられることを想定し、具体的な制度のイメージ等を書き込むことは控えたい。

(2) 労働事件裁判手続の改革

労働裁判所の設置と簡易労働裁判手続の新設等

日本においても、特別の労働裁判手続としての参審型の労働裁判所の設置を検討すべきである。また、簡易かつ迅速な解決をはかりやすい特別な訴訟手続を設けることや、小額訴訟手続の訴額の上限アップも行うべきである。

民事調停のジャンルの一つとして労働調停を設けることについては、労働紛争解決のチャンネルの多元化という観点から検討することを否定すべきではなく、調停の場に労使の経験者や社会保険労務士等を関与させることを想定することも考慮すべきである。

「中間報告」に掲げられた改革・改善策の労働裁判への援用

法務省の質問への回答書「労働関係事件訴訟について」の3ページに記載されている“「中間報告」に掲げられた改革・改善策を労働裁判においても具体化すべきである”との趣旨には、全く異論なく、早期の実現が望まれる。

迅速な解決を実現するためには、期日をできるだけ間を置かないで指定すること（解雇事件には一定期間内に期日を入れること）、裁判官は書面による審理を進める事を避け、口頭主義の原則に立ちかえること、証拠調べを効率的に行い得るようにすることなどが必要である。そのためには、裁判官を増員すること、訴訟代理を1審では弁護士以外の労働組合の法律担当職員等にも認め、代理人の拡充をはかること、公序紛争（不当労働行為、差別事件）には一部職権主義を採り入れ採証活動を容易にすること等の対策をとるべきである。しかし、迅速な処理をはかっても、上級審の判断を含めると一定の

長期化は避けられないケースもある。それゆえ、雇用関係の存否をめぐる紛争に関しては、1審判決で労働者が勝訴した場合には確定判決まで継続雇用義務を課する等の対応も必要である。

労働組合訴権の創設

フランスでは集団利益擁護のための団体訴訟のコンセプトのなかで労働組合訴権が認められ、広く活用されているという。この労働組合訴権についても団体訴権等の議論の中で導入を検討すべきである。

利用しやすい裁判所

前項と内容が重複するが、雇用労働者が利用しやすい裁判所としていくことも大切な課題である。

労働事件の裁判所に対するアクセスが困難になっている要因の第1は、労働者が訴訟を提起することについて、なんらの法的知識や訴訟知識をもっていないことに対する配慮がほとんどなされていないことである。裁判所の窓口において、定型的な訴状を用意するほか、訴訟の相談にのる事務官（例えば、ドイツの司法保佐官 Rechtspfleger レヒツ・フレーガー）を配置して司法サービスを行うことが重要である。労働法が労働基準法のように監督行政を通して法の実効性を確保しようとしてきたのは、労働者が訴訟を通してその権利を守る事実上の困難を認識したからにほかならないし、ドイツやフランスにおいて、歴史的には労働裁判所において弁護士がつくことを排除してきたのも、当事者間の訴訟における公平性を損なうことに配慮したためといわれている。今日、行政的監督（事前予防）から司法による権利の確保と実現（事後救済）に国の政策を転換するには、このような労働者の裁判における弱者（司法弱者）という側面にも配慮した対応が不可欠である。それゆえ、労働事件における裁判費用を民事事件一般と別立てにするとともに、1審の訴訟代理には弁護士以外に組合の法律専門家や社会保険労務士の訴訟代理を認めること、法律扶助制度を拡充することなどが強く求められている。

(3) 調停・和解前置主義の採用

諸外国が労働事件に関して調停手続や和解手続を前置していることは、ひとつは、継続

的性格をもつ雇用関係や労使関係にとって当事者間の信頼関係の回復が重要な紛争解決要素であることを認識しているからである。もちろん、破綻型紛争に対して信頼関係の回復を強制することでいたずらに時間を浪費すべきではないが、信頼関係の回復が可能であるものにはそれがまず追求されるべきであろう。また、定型的紛争に関しては、判決手続に入ることなく紛争解決の相場的なものが提示されることで容易に解決されるものもある。このことは和解や調停手続きが前置されるもうひとつの理由である。したがって、調整的手続きを判決手続きに前置することは、労働事件にとって適合的であるといえる。

その場合、調整的解決を行う機関としては、民事調停を利用することも考えられるが、集団労使紛争の解決機関であった労働委員会を、個別労使紛争の解決にも貢献できるように改編することが、労使代表の参加による紛争解決の経験とノウハウをもつこと、都道府県の自治事務である労働行政の拡充をはかること等からみて、望ましいと考える。ただし、その場合、労働委員会が都道府県に1ヶ所しかないことに鑑み、労政事務所等身近なところでもあっせん等の調整活動ができるようにすること、また、労働基準監督署、職業安定所等労働行政機関との有機的連携をはかることのできるワンストップサービスの拡充も重要である。

なお、裁判外紛争解決システムにおいても、労使の経験者や社会保険労務士等が関与するシステムとすることも検討に値する。

(4) 労働法・行政法の司法試験科目化と裁判官研修の強化

労働紛争の特性や労働事件裁判における専門性については前述した通りであり、労働法・行政法を司法試験科目からはずしたことは、労働事件裁判の今後にはボディブローのように効いてくる。早急に司法試験の科目に復活させるべきであり、近い将来に行われるであろう新司法試験においても試験科目に組み込む必要がある。

なお、司法研修所での研修においても、労働法・行政法の研修を強化するとともに、裁判官の専門性強化という観点からの研修も充実・強化すべきである。

なお、「法科大学院（仮称）」においても、労働法・行政法は必置科目とすべきことは言うまでもない。

(5) いわゆる5審制の解消

不当労働行為事件に関する労働委員会の命令の取消訴訟を含め、5審制となっている現実を等閑視することは許されない。

どのような解決策があるのか、裁判所、労働委員会の双方で、早急に検討を加えるとともに、本審議会においても行政事件訴訟のあり方の問題の一環として検討し、5審制の解消をはからなければならない。労働省に設けられている「労使関係研究会」報告でも問題提起されている取消訴訟の高裁への提訴による審級省略や実質的証拠法則の採用、労働委員会審議の厳格化などについて、一つの事案について5回も関所を通らされる者の身になって、直ちに真剣な検討に着手すべきである。

(6) 裁判外紛争解決システムの拡充

前述した「調停・和解前置主義の採用」の項に重複するが、労働紛争解決システムとしてのADRの拡充も図らなければならない。

その際、重要なことは、紛争解決の最後の手段である裁判との接続・連携という側面に留意したシステムの設計を行うという点である。

以 上