

# 個別的・集团的労働紛争解決 システムの現状と制度改編の課題

野田 進

(九州大学大学院法学研究院教授)

労働紛争の実態と各機関の意義をとらえた制度改革が不可欠

特集

労働紛争解決システムのさらなる展開に向けて

## はじめに

本稿は、わが国の労働紛争解決システムについての、次の認識を出発点としている。

第1に、個別労働関係紛争については、さまざまな紛争解決機関が整備されたが、それらは、不安定雇用、労働条件の引き下げ、いじめ・パワハラ、メンタル・ヘルスといった雇用場面での深刻な実情に起因する紛争の潜在に対して、十分な受け皿となっていないという認識である。たしかに、各種の紛争解決機関の紛争受理件数は着実に増えているように見えるが、諸外国（ヨーロッパ各国、東アジア各国）の労働紛争の解決件数からすると、数分の一、数十分の一の規模にすぎない。日本はそもそも労働紛争が起りにくい国であるからなどと、どこまで強弁できるだろうか。やはり、紛争解決機関が、受け皿として十分に機能しておらず、今後の紛争増加により、問題はさらに深刻となるのではないか。

第2に、集团的労働紛争については、労働委員会の機能が縮小し、紛争態様が変容しているにもかかわらず、それにふさわしい制度の再整備がなされていない。すなわち、労働委員会では、受理件数の減少により全体として集团的労働紛争の解決の役割が後退しているが、他方で調整・判定の事件とも合同労組の提起する「駆け込み訴え」が増加している。全国の労働委員会とそれを支える集团的労働

法は、こうした変化に十分に対応できずに機能不全に陥っているのではないか。

本稿では、まず、これらの認識のもとに基礎的問題状況を個別に概観し、次に、そこから引き出される課題を検討するものである。

## 1 労働紛争解決システムの現状

### (1) 個別的労働紛争の現状

個別労働紛争の解決システムの全体像は多様で複雑なものとなっているが、ここでは、労働審判制度、労働局のあっせん制度、道府県労働委員会のあっせんに目を向けておこう。

#### (a) 労働審判制度の現状

まず、労働審判制度は、確実に新受件数が増加しており、平成21年には3468件に達した<sup>1</sup>。制度2年目の平成19年度の新受件数が1494件、平成20年の新受件数が2052件であったから、この3年間で大幅な伸びを示したことがわかる。この傾向からすれば、今後もさらなる増加が予想されよう。

とすれば、これからの問題の中心は、新受件数の増加に制度が対応し切れないことであろう。すでに、件数の増加により例えば第1回期日指定に遅れが生じるなど、解決の迅速性に懸りが生じているとの指摘がある。他面、労働審判所の施設面での対応状況も問題であり、一部の地方県の地裁は、本庁所在地が県内の経済中心から離れていることが原因で、新受件数が伸

び悩んでいるとの報道もある。なお、周知のように、地裁本庁のみで実施していた労働審判は、平成22年度より地裁支部（福岡地裁小倉支部、東京地裁立川支部）にも設置される。また、労働審判官の人員不足を指摘する声も強く、家事調停の場合と同様に、弁護士を非常勤任官させることで対処すべきであるとのアイデアもある。しかし、イギリスの雇用審判所判事（Regional Employment Judge）のように、安定した地位を保障するものでなければ、人材の確保は、なかなか容易ではないであろう。

以上、現状では問題解決は容易ではないが、不十分な体制で制度を維持すると、制度の信頼性が失われて新受件数が頭打ちになり、結局は有効な紛争解決機関として機能しなくなるおそれがある。

#### （b）労働局あっせんの現状

労働局あっせんも、件数は今日まで著しい増加を遂げており、平成20年には、都道府県労働局の行う紛争解決のうち、総合労働相談件数が約108万件（そのうち、民事上の個別労働紛争相談件数が約24万件）、助言・指導申出件数が7592件、あっせん申請受件数が8457件にのぼっている。解雇に関するものが39.6%と最も多いが、次いで、いじめ・嫌がらせに関する紛争が多い（15.2%）点が、この制度の特色である\*2。

労働局あっせんでの最大の問題は、解決率の低さという点であろう\*3。その背景は多様であるが、基本的には、あっせん制度という当事者間の「合意を促す」にすぎないという制度の建て前によるところが大きい。被申請人（多くは使用者）があっせんの手続に参加するか否か、あっせん案に合意するか否かはまったくの自由であるとする任意性が、この制度の弱みである。こうした任意性により、真に紛争の「適正な解決」を図りうるかが課題となろう。

また、労働局あっせんでは、法律の要請する「3人のあっせん委員」ではなく（個別労働関係

紛争解決促進法12条）、「必要があると認められるとき」に許される1名のあっせん員（同法規則7条1項）で実施することが常態となっている。事件数の増加に対処するためのやむをえない対応であるが、法に適合しない運用である。

#### （c）労働委員会あっせんの現状

労働委員会あっせんの現在の問題点は、あっせん受件件数の伸び悩みであり、平成20年の係属事件数は、全国の合計で481件にとどまる。もっとも、件数は漸増しており、また各労働委員会によってバラツキが大きく、北海道労働委員会の77件が突出している\*4。

道府県労働委員会の場合、後述のように、本来は労調法に基づく労働争議の斡旋（労調法10条以下）を実施するものであるが、その延長において、要綱・要領（一部には条例・規則）の制定により、公労使三者構成の取り組みによる個別労働紛争のあっせんを実施している（個別労働関係紛争解決促進法20条も根拠とされる）。ただし、三者構成体制は、労調法上の斡旋については必ずしも要請されているわけではないから、個別紛争独自の取り組みと叫ぶ。それは、紛争解決への労使参加という点で評価できるが、制度が軌道に乗って受件件数が増えると、たちまち破綻する。公労使三者の日程調整が困難となるからである。三者構成あっせんという特色が失われたとき、労働局あっせんとの違いをどのように打ち出して、「二重行政」という批判を免れるかが課題となろう。

#### （2）集团的労働紛争の現状＝個別紛争化

労働委員会では、調整事件および審査事件ともに、新規申立件数が大幅に減少するなど、その役割の低下が指摘されている。全国都道府県労働委員会の調整事件新規申立件数は、1974年には2249件にのぼったが、2008年には546件である。また、不当労働行為救済申立件数は、1975年には929件にのぼったが、2008年には355件にとどまる。こうした減少傾向は安定的

であり、復興改善の兆しはない。集团的労働紛争の解決申立が、調整・審査ともに年間ゼロ件の都道府県さえみられ、紛争解決機関としての機能回復が大きな課題となっている。上記のように、個別労働紛争のあっせんは漸増傾向にあるから、調整事件でいうと、個別紛争の受理件数が集团的紛争を上回るという「逆転現象」さえ目前である。

のみならず、労働組合の申請する斡旋も、合同労組の申請する「駆け込み訴え」事件が多いから、集团的労働紛争の外形を取りながら、実は解決すべき課題は解雇等の個別紛争であることが多い。2008年の全国労委の労委の調整事件申請件数は546件であるが、うち375件(68.7%)が合同労組申請であり、そのうち181件(全体の31.7%)が「駆け込み訴え事件」である。つまり、労働組合申立という集团的労働紛争の外形を持ちながら、実はその集团的紛争の実質が「個別紛争化」している実態もはっきりと見てとれる。

### (3) 総合的に見ると

個別労働紛争においては、全体として、紛争解決機関の受理件数は増加している。しかし、それでも、現状では諸外国の紛争解決状況と比較すればごく低調であることからすれば、今後も引き続き増加し、各紛争解決機関は紛争の増加に対処することに困難を強いられることが予想される。限られた物的・人的資源の中で、紛争の増加に対処でき、かつ適正な解決を提供しうる紛争解決システムへの改編が求められる。

集团的労働紛争は、受理件数が大幅に減少しているだけでなく、その内容も実質的に個別労働紛争にあたるものが増加している。したがって、労働委員会の体制や法制にかかる状況に見合ったものに改編していくことが課題となる。

## 2 紛争解決システム改編の具体的課題

それでは、個別的・集团的労働紛争の解決システムを、より具体的に、かつ現実的に、どのように改編していくべきか。ここでも、まずは各紛争解決システムについて検討し、両者を総合することにしよう。

### (1) 個別的労働紛争解決システムの課題

#### (a) 審判とあっせんの関連

イギリスの雇用審判所は、わが国の労働審判所制度のモデルとなった制度として知られている。そして、イギリスのシステムでは、雇用審判所で受理された紛争は、国の労働紛争管理センターであるACASにおいて、調停に服させることとされている。このように、筆者の知る限りでは、フランスや中国、台湾など多くの国において、紛争の判定的解決の前に調停を義務づけており、これにより判定システムが過剰な紛争を抱え込むことがない仕組みが設けられている。

これに対して、わが国の労働審判所と各あっせん制度とでは、システムとして何らの関連づけもなされず、ただ当事者に選択を委ねているだけである。このため、労働審判の新受件数がどんなに増大しても、あっせん前置の前さきによる歯止めをかける手だてがない。また逆に、事案によっては、あっせん機会を経ることなく労働審判に持ち込んでしまうことにより、あっせん独自の救済機会を享受することなく、審判において請求棄却の判断を受けてしまうこともありうる。両制度の意義を打ち消し合う、甚だしい制度不経済である。

あっせん制度と労働審判とを有機的に関連付けることにより、あっせん制度を有効活用するとともに、労働審判が過剰な負担を負うことのないようなシステムを構築すべきである。

#### (b) 両あっせん制度の連携

次に、労働局あっせんと労働委員会あっせんは、ともに行政ADRによる合意を基本とする調整的解決を実施しており、違いがあるとすれ

ば、前者が国（労働局長）の委任を受けた紛争調整委員会、後者が道府県の労働委員会の委員である点にすぎない。なお、三者構成であるか否かが、必ずしも絶対的な差違でないことは先に述べたとおりである。

とすれば、両者はほとんど同じ仕事をしており、利用者から見てその違いは明確でない。したがって、国と道府県の二重行政という非難を免れることはできず、将来的には一方の機能を他方に移管するという課題が現実的に不可避なものとなろう。少なくとも当面は、地方分権の理念のもと地方の役割拡大が課題となっている現状からすれば<sup>\*5</sup>、労働局のあっせん業務を都道府県労働委員会とに連携させて、紛争解決機能を強化することが重要な課題となろう。

## (2) 集団的労働紛争解決システムの課題

上記のように、労働委員会における個別労働紛争事件の相対的増加と、事件内容の個別紛争化という実態のもとでは、東京都など一部の労働委員会を別にすると、その活動や事務の中心はすでに個別紛争に移っている。言い換えると、労働委員会は、集団的労働紛争の解決機関ではなく、実際は個別労働関係事件を含む労働紛争全般の解決機関としての実態を持つに至っている。労働委員会の機能が、従来の集団的労働紛争の「専門店」から労働紛争解決の「総合デパート化」へと展開するにいたった。我々としては、そのことを正面から現状認識すべきではないだろうか。その結果として、次の点を指摘しうる。

第1に、労働委員会制度は、労働組合法の第4章19条以下に詳細に規定された制度である。しかし、多くの労働委員会が個別労働紛争解決を主力業務として取り扱っている以上、もはやそれを労組法の中に位置づけることはできず、労組法から切り離して、独立した労働紛争解決手続法（たとえば「労働委員会法」）の中に位置づけるべきではないか。そうでないと、労働委員会が現に行うあっせん等の個別紛争解決に

ついて整合性がとれないからである。

第2に、労働関係調整法においては、労働争議について定義があり、それは「争議行為が発生している状態または発生する虞がある状態」と定義されている（労調法6条）。つまり、労働委員会は、労働組合が行う争議行為について斡旋・調停・仲裁を行う建て前になっている。しかし、ここでも、労働争議の定義規定を、個別労働関係紛争も含む形で法改正されるべきではないか。それとともに、労調法全般が、個別労働紛争解決をひとつの柱とする趣旨で全面改定されるべきではないか。そうでないと、いつまでも、個別紛争あっせんに、法的な根拠と位置が与えられず、労調法の予定しないあっせん活動をしていることになるからである。

## むすび

以上、紙幅の許される範囲で、駆け足で紛争解決システムの具体的課題について検討してきた。個別、集団のいずれについても、労働紛争解決システムは、それぞれ別の意味で実情に合わず、制度の大幅な改革が課題となっている。これらの改革を実現しなければ、各機関の事件の解決能力は個別労働紛争の増加に対処できず、やがて飽和状態になって、紛争解決制度が再び機能しなくなるのではないか。残された時間は、それほど多くないのである。

\*1 最高裁行政局平成22年2月集計。

\*2 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/05/h0522-4.html>（厚労省「平成20年度個別労働紛争解決制度施行状況」）

\*3 個別紛争処理制度委員会「最終報告書」（平成21年6月）によれば、「不参加打ち切りを除く解決率」（平成19年度）は、労働委員会の個別紛争あっせんが77.1%であるのに対して、労働局（申請受理件数200件以上の主要8局平均）のあっせんは60.8%であり、労働局あっせんの解決率の低さが指摘されている。

\*4 第64回全国労働委員会連絡協議会総会（平成21年11月）資料。

\*5 周知のように、地方分権改革推進委員会「第2次勧告～『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」（平成20年12月8日）の「個別出先機関の事務・権限の見直し事項一覧表」では、都道府県労働局の個別労働紛争解決業務が取り上げられ、「見直しの内容」として、「国と都道府県等の労働相談・紛争解決関係機関の連携強化を図る」ことが提言されている。