

労働法の履行確保のための 新しい枠組み

ト・ジェヒョン(梨花女子大学校法学専門大学院教授)

1、序論

伝統的な労働法は、正規職のフルタイム労働者を前提にして労働紛争を見て、それに合わせて労働法の履行確保手段を準備した。しかしこのようなアプローチは1990年代以後、非正規労働と間接雇用の拡大といった、変化した労働紛争の実態を過小評価する錯覚を引き起こした。更に、新自由主義的なリストラ政策による労働紛争の私法化は、労働監督と刑事制裁を労働法から押し出して、民事裁判所を労働紛争解決の主要なメカニズムにしてしまった。このように労働紛争を民事訴訟手続きによって解決することは、民事法が労働の法制であった資本主義初期に回帰するような結果を招いた。このことによって資本主義の初期の労働者のような境遇に置かれた非正規労働者たちは、労働法的な保護から排除された。

この状況を改善するためには、労働紛争の新しい傾向に合わせた労働法の履行確保手段を再整備する努力が必要だ。これは労働法の現在の課題である。なぜならば、労働法が法令の形式で存在するという事実だけで、その正当性が確保されるというものではないからだ。もし労使の現実において、その規範力が発揮できず、従属労働の保護という目的を達成できなければ、労働法は法的な正当性を確保できない。1990年代以降に推進された新自由主義的なリストラ政策によって、労働法の正当性は危機に直面した。労働法は市場の必要に応じていつでも修正可能になるものと認識され、それを遵守するかどうかは、使用者の意志に任せられたかのように理解された。労働法を守らない企業は、何も恥ずかしいがることなく、市場の論理で自身の違法・脱法行為を正当化したりもした。しかし企業の労働法の不遵守(違反)行為は、非公式雇用を拡大する原因だけでなく、商品・委託市場の不正競争の原因でもある。これによって発生する広範囲な死角地帯は、労働法の規範としての意義を傷つける。

したがって労働法の履行力を確保する方策は、①企業の自律的な履行を拡大する方策、

②労働条件を個別の労働者が訴求することができる司法的な権利として構成する方策と、
③労働監督官と行政的な制裁によって履行を強制する方策の三つに分けることができる。
従って労働法の履行力を高めるためには、①様々な政策手段を通して、労働法違反行為に
対して寛大な社会の雰囲気を変え、労働法を遵守する風土を企業に定着させなければならない。
これ以上、零細事業所の支払い能力を理由にした労働法の不遵守行為に、免罪符を
与えてはならない。②労働法違反の使用者に対する、個別労働者の訴訟と取り立てなどを
支援できる制度を拡充しなければならない。③労働法違反行為に対する監督能力を向上し、
違反行為があった時、それに相応する制裁を加えることによって、労働法違反企業が負担
する費用を高めなければならない。この中では、自律的な履行の拡大方策が労働法の履行
力の向上に最も大きな影響を与えるが、残りの二つの方策もやはり企業の自律的な履行を
拡大するのに必須の手段である。労働法的義務を履行しない場合に、制裁にあり可能性が
高ければ高いほど、企業が自律的に労働法を守る可能性も高くなるからだ。すなわち、制
裁の予測の可能性が担保されなければ、自律的な履行を拡大する方策は成功できない。法
律の存在だけでは充分ではないということである。

1990年代の中盤以降、我が国の労働紛争の解決制度、または労働法の履行確保手段は、
その役割を遂行できなかつた。裁判所は新自由主義的なリストラ政策に協力して、労働法
の保護範囲を拡大することには消極的だった。企業に友好的な政府もやはり、労働監督機
能を形骸化させた。労働監督機能はキチンと作動せず、摘発された事件の内の相当数は検
察によって不起訴処分とされた。これによって、新しく出現した労務提供者の類型の内の
相当数は、労働法的な保護から排除された。このように労働法の履行確保メカニズムが作
動しない状況で、企業の自律的な履行は、倫理的な側面から推奨されるものに過ぎないと
認識されたりもした。

このような状況を改善して、企業が労働法を自律的に履行する風土を定着させるため
には、労働法の履行力を向上させることが要請される。このためには、非正規労働の拡大な
どといった労働紛争の新しい傾向に合わせて、労働監督機能を強化し、労働・社会保障裁
判所の設置と、労働委員会の独立性の制度などによる労働法の履行確保制度を改善するこ
とによって、労働者たちが自身の権利をキチンと行使できるようにすることが必要だ。

2、労働法の履行確保制度の新しい構成

ア、労働監督制度の改善

我が国の労働法に広範囲な死角地帯が存在する理由の一つは、労働監督官制度が正しく機能していないということだ。労働法の規範力を確保するためには、何よりも先ず労働監督機能を活性化しなければならない。

第一に、労働監督庁(仮称)を設置して、労働監督機能を一般雇用労働行政から独立させ、労働監督官の専門性と独立性を確保しなければならない。今のような循環型の職務形態の人材運用のやり方は、人的資源の多様性と業務の専門性を担保する方向に改善されなければならない。したがって、労働監督官は別途の定員枠を設け、特定職の公務員で補充する方式が望ましい。それと共に、労働監督官の定員拡大も必要だ。労働監督官の業務量は引き続き増加しているのに人員は停滞しており、これは労働監督業務の処理の遅延と、残業時間の増加に繋がっている。現業の労働監督官に対するアンケート調査によれば、正常な業務処理のためには、現在の人員に対して約45%程度の人員補充が必要だという。

第二に、現在、集団的労使関係法の領域にまで拡大している労働監督官の業務領域を、日本のように個別的労働関係法の分野(不当労働行為を含む)に縮小することによって、労働監督官の業務範囲を労働者の労働条件の保護に集中しなければならない。今のように労働監督官が個別事業場の集団的な紛争に介入して、時にはこれらが収集した争議行為に関する証拠を根拠に、労働者に対する刑事処罰がなされるのは、労働監督官制度の本来の趣旨に合わない。国際労働機構の「工業と商業部門で労働監督に関する協約」(1947年)第3条も、労働監督の対象として「労働時間、賃金、安全、健康と福祉、児童と年少者の雇用、その他の関連事項に関する規定など、労働条件および作業中の労働者の保護に関する法規」を規定しているに過ぎない。

第三に、労働監督庁に労働検事を置いて、労働犯罪に対する刑事法的な機能を補完することが必要だ。我が国の労働監督制度の決定的な限界は、労働者の権利を侵害する犯罪に対する捜査・起訴権限が、労働監督機構と断絶したまま行使されているという点だ。この問題を解決するためには、労働監督の結果によって、必要な場合には労働監督庁が捜査・起訴権限を行使できるようにしなければならない。既に、アイルランドとフランスなどの労働監督機構はこのような権限を行使しているという。

イ、労働・社会保障裁判所の設置

実体法が存在するという理由だけで、すなわち実体法によって権利を付与したということだけで、その法体系が確立されたと見ることはできない。労働法が労働市場の二重化と

労働紛争の複雑化現象に対応するためには、実体法だけでなく、それに対応した訴訟体系が準備されなければならない。これを通して、新しい労働紛争を解決できる専門性も備えることができる。

労働法が独立した法体系として完成されるには、独自の訴訟手続きと労働裁判所の体系が必要だ。すべての法がそうであるように、労働法もやはり適切な手続きと結び付いたとき、より一層効果的に機能する。オ・セヒョク教授が比喻するように「実体法のない訴訟法(手続き法)は虚しく、訴訟法(手続き法)のない実体法は盲目だ」。民事法は民事訴訟法によって民事裁判所で、刑事法は刑事訴訟法によって刑事裁判所で、家族法は家事訴訟法によって家庭裁判所で扱われるなど、実体法はその理念と人間像に符合する訴訟手続きを備えていなければ、法体系として完全に運用されることはない。例えば民事訴訟手続きは、民事法が想定した自由で平等な人間に合わせて設計された論争の過程であり、その理念である処分権主義と弁論主義は、私的自治の原則の訴訟法的な変容である。したがって、民事法と異なる理念と人間像を前提にした労働法でも、独自の訴訟手続きと裁判所が準備されなければならない。

一方、この問題は労働法と同じ人間像に基づいた社会保障法の分野と一緒に考えなければならない。社会保障関連の紛争を一般行政訴訟に任せるということは、社会保障受給権者の生存を脅かしたり、貧困状態に陥るのを放任するのと同じである。社会保障紛争の解決手続きは速かに進められ、確定判決以前であっても、臨時的な保護措置が可能なように設計されなければならない。したがって、このような特性を反映した訴訟法(手続き法)と裁判所制度が必要だ。

労働・社会保障裁判所は、裁判所が扱っている既存の労働・社会保障事件を統一的に掌握する特殊裁判所の形態で設置できるだろう。これによって、労働・社会保障紛争の解決に関する裁判所の専門力量を育て、関連紛争の性格に相応しい手続きを準備することによって、労働・社会保障分野に適切な紛争解決手段を提供することができる。またこの方法は、労働委員会の権限をそのまま維持することによって、労働裁判所の設置に関する労使の憂慮を払拭し、不必要な論争が発生することを予防できるだろう。

ウ、労働委員会制度の独立性向上

労働・社会保障裁判所に関する議論とは別に、最も代表的な労働紛争の解決手続きである労働委員会制度の改善が必要だ。労働委員会制度は、費用負担がなく、迅速に労働紛争

を解決するという長所のために、非正規労働者たちが最も簡単に近付け、実際に多くが利用する紛争解決制度だ。したがって、非正規労働者の権益保護のためには、労働委員会がより一層活性化する必要がある。

しかし現行の労働委員会は、形式的には雇用労働部と分離しているが、人事と財政などで雇用労働部の実質的な影響力の下に置かれている。中央労働委員会の委員長を除く多くの高位職の人事は政府が任命し、その財政もやはり雇用労働部に従属している。このために、重要な事件を処理する過程で、労働委員会の政府からの独立性と中立性が疑われることもある。雇用労働部が労使関係で最も専門的な行政機関である以上、労働委員会の専門性の確保のために、その助力を取って排除する理由はないと考えることもできるが、審判機構としての信頼向上のためには、人材と財政運営の独立性を備えなければならない。

このためにはまず、労働委員会の公務員定数を雇用労働部と別にすることによって、人的独立性を備えることが必要で、財政上の独立性を確保する方案も準備しなければならぬだろう。

これと同時に、労働委員会が非正規労働者の権利救済制度として機能できる手続きも補完されなければならない。例えば、判例によれば、労働者が不当解雇の救済申請をし、解雇の効力を争っている間に労働契約期間が満了すれば、その救済の利益が消滅するとするが、これは期間制労働者に新しい民事訴訟を提起させるという負担を生じさせるだけで、労働法の履行確保には役に立たないので、このような場合にも救済の利益を維持できるようにする立法を用意しなければならない。

3、結語

労働法は決して労使関係の現実と分離することはできない。大部分の人がその存在を認める二重的労働市場は、労働紛争の実体を変化させ、労働法に影響を与えている。労働紛争で非正規職労働者はこれ以上の周辺部はないといえる地位にいる。したがって、所得活動期間中に常時的に解雇、または労働関係の断絶を経験し、賃金未払いや最低賃金法違反の事例もたくさん体験することになる。かつて正規職労働者が、生涯に多くても1、2回経験した雇用不安定、所得不安定は、非正規労働者には日常的な現象である。

労働紛争に非正規職が起こした変化は、単純に数字の問題だけではない。分離された労働市場に新しい労務提供形態が現れることによって、伝統的な労働法の法理だけでは労働紛争の当否を判断するのがますます難しくなっている。例えば、スマートフォンのアプリ

を通して配達をしたり、代理技士の業務を行う人の使用者は誰なのか、これらに社会保険を適用するとするならば、誰から保険料を徴収しなければならないのかなど、我々が知っている労働法の知識だけでは解決しづらい、見慣れない労働紛争が増えている。すなわち、過去には周辺部に留まっていた非正規労働関連の労働紛争の量と質が、いずれも変化しているのだ。そして、このような非正規労働者の規模の拡大、労務提供のやり方と企業組織の変化は、過去に正規職労働者たちを前提として作られた労働法の履行手段の正当性に対して、疑問を持たせるようにする。

それでも、1990年代以来、我々はその新しい種類の労働紛争の解決を民事裁判所に預けておいたまま、半分の労務提供者らが事実上労働法の死角地帯に置かれた状況を傍観している。更には、不完全な労働法の履行制度と政府の消極的な態度によって、企業の労働法違反行為は黙認され、労働犯罪による労働者の被害は関心事ではなかった。これは結局、社会的両極化、または所得の両極化という結果を招いた。

二重的労働市場の存在、半分に近い非正規労働者の存在を認めるならば、それに合わせて、労働法の履行確保手段も新しく用意しなければならない。前に述べたように、労働法の正当性は、窮極的に企業の自律的な履行を通して達成されるのであるが、このためには、履行力の確保のための手段を再整備することが必要であるからだ。これと関連してこの文章では、労働紛争の新しい傾向に合わせた労働監督制度の改善、労働・社会保障裁判所の設置と労働委員会の独立性の向上などが必要だ、という点を指摘した。