

# 労働者を守る公的機関のいま

『日本労働研究雑誌』編集委員会

働き方の多様化は急速に進んでいるが、働き手が「労働者」にあたるかはいまだに重要な問題である。それは、私たちの社会が、労働者に特別な権利を保障しているからだ。労働法は、最低賃金や労働時間などの労働条件を直率的に規制し、団結権を保障し、団体交渉を促進する仕組みに加え、安全衛生の確保や労働災害の補償制度を用意し、労働市場の需給調整や、労働紛争の予防や解決の機会保障までを構築してきた。そして、それらの権利の多くは、単に法律に書き込まれるだけでなく、さまざまな公的機関が関与することによって適切な実現が担保される仕組みとなっている。労働者の立場の弱さに鑑みれば、権利保障を専ら個人の訴訟提起に委ねるのではなく、行政監督や特別の紛争解決システムなどを通じた保護の実効化は不可欠ともいえる。

もっとも、こうした権利の側方支援の仕組みは、あまり横断的に顧みられる機会がない。また、労働市場の変容に応じて、多くの場面で、従来のシステムに変化が求められている可能性もある。そこで本特集では、労働者を守るさまざまな公的機関の役割と現代的課題について論じてもらうことにした。そして、なるべく多くの機能的側面を検討するため、いわゆる「役所」たる狭義の公務員のみが任務にあたる常設機関のみならず、法律に基づいて設置され、常勤公務員以外の労使関係者等が関わる組織も検討対象に含めた。具体的には、労働政策や最低労働条件の形成に関与する機関として労働政策審議会と最低賃金審議会、監督や労働市場政策の執行機関として労働基準監督署と公共職業安定所、紛争解決機関として労働審判委員会、紛争調整委員会、労働委員会の7つの機関を取りあげた。

これらの機関には、労働者の権利保障という役割と同時に、山川提言で述べられているとおり、権力行使という性格がある。それゆえ、正義や真理の発見そのものを直接的にめざすことより、社会システムの安定的な運用のための、判断の正統性確保の道筋こそが重

要となりうる。労使の代表が加わる機関については、その当事者性と公益性のバランスも注目される。

こうした観点からすると、まず諏訪論文で指摘される労働政策審議会（労政審）の機能的課題は示唆的である。労政審は、労働行政の企画・立法過程において法案作成などを審議するとともに、行政の執行過程における計画や基準の作成等にかかる事項を審議する大きな役割を担う機関であるが、労使の代表が同数参加する三者構成の構造ゆえに、抜本的な変革や新しい政策導入が難しい。1980年代には利害関係者の交渉の場としての審議会の自律性が機能していたが、1990年代以降、政権がトップダウンで政策決定し、各種審議会はその方針の枠内での調整を担う方向性が強まってきたという。とくに2016年の「働き方改革」の過程では、労政審は専門の下請け機関化する様相を呈し、政策を追認するだけの儀式化が懸念される。政権によるイニシアティブで積年の課題に一定の解決がもたらされた結果は評価される一方で、（行政の階層性を原則としても）政策の大枠設定が実際には少数の官邸官僚によって行われるとすれば、正統性確保のプロセスには課題が残る。翻って、労使による政策形成への関与の意義やあり方にも再考を促す。

政権と審議会の関係を考えさせるもう一つの例が、地域別最低賃金の引上げであろう。前年には全国加重平均で27円引き上げられたが、2020年は新型コロナウイルス感染症による雇用・経済への影響を懸念した政権の方針を受けて、1円引上げにとどまった。藤田論文は、最低賃金額の審議が集中して行われる中央・地方最低賃金審議会の「目安に関する小委員会」や「専門部会」の審議がブラックボックスとも呼ばれ、その決定プロセスが不透明であることを憂慮する。そこで、審議会の全面公開をおこなった「鳥取モデル」の運営実態と効果が紹介される。藤田論文では、目安制度と地域間格差を問題視し、全国一律最低賃金の導入とともに中央最低賃金審議会への一本化が提唱され

るのであるが、審議会の自主性の確保や委員の多様化といった課題と併せ考えれば、本来的には地域の実情への目配りが可能なはずの地方最低賃金審議会が活用されていないという問題こそが浮き彫りになる。

政策決定への関与から法の適用に目を転じると、人員削減政策の影響を受け、増大する業務負荷に対応し難い現況が浮かび上がる。その実態を多角的に分析する池山論文によると、日本の労働者当たり労働基準監督官数は先進国でも少なく、業務の複雑化にもかかわらず、従前は厚生労働事務官・技官等が担っていた業務に従事せざるを得ない状況に至っている。公正な業務遂行のためには、民間委託を安易に拡大することではなく、労働基準監督官の身分と安全を保障し、とくに使用者の圧倒的多数を占める中小企業における労働者の保護を実効化できる手立てが必要とされよう。

同じく行政機関とはいえ、職業紹介を中核業務とする公共職業安定所は、国が対面サービス事業を行う意義自体が問われる特殊な機関かもしれない。奥津論文によれば、公共職業安定所は、もともと民間の職業紹介事業が要請されて国営化されたという経緯を背景に、雇用政策の労働移動支援型への転換を経て、国全体の労働力需給調整という機能を果たしている。働き方が多様化し、コロナ禍後に人事管理の変化が進めば、公共職業安定所のもつ全国網の情報機能や広域職業紹介機能はより重要になり、雇用形態以外の働き方への橋渡しを含めた役割が期待される可能性もあるという。こうした労働市場の実態にあったサービス手段の確保が今後の課題とされる。

紛争解決に関しては、通常の民事訴訟以外の3つのタイプを検証する。まず、労働審判手続は原則3回以内の期日での迅速処理を目指し、労使から推薦された労働審判員と労働審判官（裁判官）が労働審判委員会を形成して行う非訟手続であるが、労働審判がなされた場合には裁判上の和解と同一の効力が生じ、措置命令等の強力な解決力をもつ。浅野論文によると、労働審判員が加わることで、現場の実情や慣行などについての多角的な検討が可能となっておりとされ、法解釈に関わる課題（労働者にあたるかの判断が困難なグレーゾーンの働き手の問題や、均衡処遇など高度な法的判断と労使の実情の理解を要する問題等）や能力担保、経験の継承その他の運用上の課題はあるにせよ、

解決率が約8割に上る成功例と位置づけられる。

これに対して、村田論文が詳解する紛争調整委員会は、個別労働紛争解決促進法に基づいて都道府県労働局ごとに学識経験者により組織され、個別労働紛争のあっせんや男女雇用機会均等法等に基づく調停を行う、行政型の紛争解決機関である。無料で迅速、非公開のあっせんを経て、合意が成立した場合には民法上の和解契約としての効力を有する。効力では劣るものの、労働関係民事通常訴訟と労働審判制度の新受付数（各々、年間約3000件）よりもあっせん申請件数が上回り（約5000件）、解決率も6割を超える。申請の3分の1を占める内容は「いじめ・嫌がらせ」であることから、労働審判や訴訟提起が困難な、明確な証拠に乏しく厳密な事実認定が困難な事案についてあっせんが選択されるという機能分担が推測される。労働紛争調整官（労働基準監督官）への依存性が高いといった人員不足の問題は、労基署について指摘されたのと表裏一体の課題でもある。

最後に、不当労働行為からの救済と集団的労使紛争の調整を担ってきた三者構成の労働委員会について、道幸論文は制度の真の担い手というべき労働組合自身の見識・力量の強化を支える法理や手続の必要性を強調する。そもそも不当労働行為に関して、なぜ「行政」機関が公的に関与するか、ひいては労使関係において「救済」とは何かという問いへの答えは必ずしも明らかでないとして、労使間ルールの確立という観点から、組合（員）と使用者の二者対立構造を前提とした手続構造の不十分さが指摘され、労働委員会の権限や役割の根本的なあり方が問われる。なお、同論文における事務局職員の重要性の指摘は、他の論文にもみられた。特別の機関においては専門性や当事者性が強調されがちであるが、機関や手続の安定性、一貫性の重要さに鑑みれば、基盤となる人材を確保し、研修によって必要な知見を蓄え、経験を継承していくことは各機関に共通する課題であるといえよう。

これらの機関が扱う問題の変遷や直面する課題の考察のなかから、労働者保護のあるべき姿と方向性が見えてくれば幸いである。

責任編集 神吉知郁子・富永晃一・原ひろみ  
（解題執筆 神吉知郁子）