

博士（法 学）紺 屋 博 昭

学 位 論 文 題 名

サンクションからみた外国人と雇用ルール

学 位 論 文 内 容 の 要 旨

1. 労働法システムの転換期にあって、労働法のエンフォースメント手法および労働法のサンクション機能は新たな展開を見せている。雇用政策法／労働市場法が労働法領域に占める割合を高めるにつれ、雇用関係を規定する法制のあり方とその履行確保の手法は少なからぬ影響を受け、専門機関の監督行政および刑罰による履行担保といった伝統的スタイルから、所管行政の行う奨励・援助・インセンティブ付与および市場メカニズムに接近した脱刑罰的なペナルティによる誘導というスタイルへと進展しつつある。

こうした状況に対して、労働政策の実効化に関する法理論的アプローチが試みられることは少なく、実証面からの議論および考察もまた依然乏しい。そこで統制手法の展開とサンクション機能の進展という観点から、アメリカ移民法が 1986 年に定めた “employer sanction (雇用主〈懲罰〉制度)” に着目して以下のような研究を行った。

2. アメリカでは雇主が誰を雇おうと自由であり、不法移民を雇用することも何ら違法ではなかった。ところが 1986 年の移民法改正により、それは一変して違法になった。不法移民の違法雇用に関わった雇用主には以降サンクションが与えられることになった。

アメリカの新たなサンクションを定めた雇用主〈懲罰〉制度のベースは “civil penalty (行政制裁)” というユニークな法制度である。行政制裁は行為規制に有効な金銭ペナルティである。市場 (market) におけるフェアな行為を支援する経済制度と説明されることもある。アメリカ社会において不法移民の違法雇用は犯罪とまでは言えないからである。

雇用主〈懲罰〉制度は移民管理 (immigration control) のための一法制度である。しかしそれは合衆国という〈労働市場〉へ参入する〈移民〉労働力の統制 (control) を目的にした労働市場法制でもある。雇用主〈懲罰〉制度は移民政策と同時に、労働政策の実効化を支援するサンクション制度なのである。加えてそのエンフォースメント過程には、所管行政の工夫を凝らした関わりが存在する。

本稿は雇用主〈懲罰〉制度とその基幹部分となる行政制裁の制度設計および運用を通じて、まず行政制裁の実体研究を進め、さらに金銭ペナルティと労働法サンクションとの相関について論述を進めた。

3. 本稿が明らかにした事実および考察結果を要約すると以下のようになる。

(1) アメリカはなぜ移民政策法のエンフォースメントに、そして労働市場の適正管理に雇用主〈懲罰〉制度および行政制裁を必要としたのか。この論述にはアメリカ合衆国における雇用社会

と外国人労働力との関係史、“civil penalty”の起源、そして雇用主〈懲罰〉制度が設けられた 1986 年法の制定史という三点の検証が不可欠である。本稿第一章は、これら三点を中心とした史的考察が構成内容となる。

連邦政府および連邦議会は国境管理による不法移民のコントロールに限界を感じ、労働市場における雇用機会の統制によってこの問題に対処しようと試みた。つまり移民法に反して就労資格に欠ける外国人を使用する雇用主にサנקションを課し、不法移民の吸引力を根絶しようとしたのである。それは同時に、違法な就労／雇用に関する当事者に対してサנקションを衡平 (symmetry) に分配するという制度上の改善策にもなっていた。

ただしアメリカ社会には “employment at will (随意的雇用)” という法理と、外国人の雇用の自由という気風が、相互に影響しつつ存在していた。移民国家アメリカにおいて就労資格に欠ける外国人を雇用することは非難すべき事柄でない。こうした環境の下でサנקションとして刑事制裁を用いることは雇用主に対する説得力を持たないばかりか、激しい反発が立法化を阻む運動につながる恐れがあった。

そこで雇用主に対するサנקションとして行政制裁が選ばれた。行政制裁の起源は 19 世紀初頭の移民法にあって、当初は入国拒否事項に該当する外国人を輸送した船舶の長に課す金銭罰制度だった。当時は不適格者が混じっていても移民輸送は歓迎されるべき行為だった。そこで行政制裁は〈悪くない／非ではない〉行為を規制する手段として用いられた。条文上罰金や制裁を匂わせる文言はなく、また連邦政府は制裁金未納者たる法違反者に直接制裁金の徴収権限を持っていなかった。制裁金を納入させるには政府機関が民事訴訟を提起し、裁判所による納付命令を獲得せねばならなかった。つまり行政制裁は当初から公権力の優越と介入力に乏しい非刑事的／非警察的なサנקション制度だった。

行政制裁はやがてそのサנקションとしての特質に注目を集め、1970 年代には連邦行政法の各領域で有効利用されるようになった。連邦政府および連邦議会は行政制裁を主軸に据えた “employer sanction” および移民法プログラムの立法化を模索した。行政制裁の採用に何一つ反対はなかったが、“employer sanction” は差別問題をはじめとする雇用現場の懸念を理由に審議過程で大きな政治的混乱を生じさせた。そして行政制裁そのものについては立法過程で充分な議論が尽されないまま、サנקションの内容になってしまった。言い換えれば、行政制裁というサנקションの正統性 (legitimacy) は、立法過程ではなく運用・執行過程を通じて確立されることになったのである。

(2) 本稿は続けて、雇用主〈懲罰〉制度および行政制裁が、いかに移民政策および労働政策を支援し実効化させる法制度であるかを実証的に探究した。本稿第二章は行政制裁の実態面を探るべく、連邦移民帰化局 INS のエンフォース活動および行政制裁の再審査を担当する司法省「行政聴聞審判官長室 (Office of Chief Administrative Hearing Officer ; OCAHO)」による裁決例に対するアプローチを試み、そして行政制裁の〈運用法理〉について考察した。

行政制裁は執行猶予期間を経て、1988 年 5 月末以降、本格的運用が開始された。INS は立法過程で反対の多かった雇用主〈懲罰〉制度を運用するにあたって、慎重姿勢を崩さなかった。それまで INS の取締対象は不法移民であり、多少荒手の摘発手法が許容されていた。しかし立法後は雇用主が新たな対象である。INS の統一方針は、雇用主 (=企業) に対する教育・指導を通じて行政制裁金算定プロセスに至る前に、違反行為を修正させ新制度の理解・順守を徹底させることだつ

た。それが雇用主の反発を抑え、法制度の正統性の確立に貢献すると INS は考えたのである。

しかし INS の助力にも関わらず、違反雇用主がひとたび行政制裁金算定プロセス（＝「立件」）に突入すれば、その金額は雇用主に相当な負担をもたらすばかりか、雇用主が聴聞過程で行政法審判官による行政制裁金額の審査や取消を求めて、その審査内容（＝裁決）は雇用主に厳しくかつ不利な結果しか期待できないことが裁決例の分析から明らかになった。

ここで重要な点は、行政制裁が正規のエンフォースメント進行と並行して「和解（compromise）」という当局との取引的交渉のきっかけを雇用主に提供することである。行政制裁金算定プロセスに至ったおよそ 8 割の違反雇用主が「和解」による行政制裁算定額のディスカウントの道を移民帰化局相手に模索する。他方行政制裁額の算定を通告された違反雇用主の 1 割ほどが聴聞を要求し、行政法審判官の審査と裁決を求める。しかし聴聞過程の「終局」すなわち行政聴聞審判官長室 OCAHO が最終命令を違反雇用主に裁決する例は年間 10 件程度である。

つまり行政制裁は金銭ペナルティの発動可能性を担保に、柔軟な教育・指導の機会を行政庁に与えると同時に、手続的正義を雇用主に保障しながらも柔軟かつ的確にペナルティ金額を回収する制度になっているのである。

4. 本稿が明らかにした雇用主（懲罰）制度およびその中軸となる行政制裁は、移民政策上の一制度研究のための単なる素材にとどまることなく、雇用政策ひいては社会政策全般における法制度の実効性確保および法規制のあり方についての基礎研究となると同時に、わが国の今後の労働法のエンフォースメントおよびサンクション機能の相関関係論に対して具体的な知見と示唆をもたらすものと考えている。

学位論文審査の要旨

主査 教授 道幸哲也
副査 教授 畠山武道
副査 助教授 倉田聰

学位論文題名

サンクションからみた外国人と雇用ルール

(論文の要旨)

アメリカでは雇用の自由が大原則であり、不法移民を雇用することも何ら違法ではなかった。ところが 1986 年の移民法改正により、それは違法になり雇用主にはサンクションが与えられることになった。このサンクションを定めた雇用主〈懲罰〉制度の基礎は “civil penalty (行政制裁)” 制度であり、規制方法としては刑事罰ではなく違反態様に応じて金銭ペナルティを課すというものであった。

規制内容からみれば、雇用主〈懲罰〉制度は移民管理 (immigration control) のための法制度である。合衆国という〈労働市場〉へ参入する〈移民〉労働力の統制 (control) を目的にした労働市場法制という側面をももつ。したがって、同制度は移民政策とともに、労働政策の実効化を支援するサンクション制度ともいえる。

本論文は、アメリカ移民法が 1986 年に定めたこの “employer sanction (雇用主〈懲罰〉制度)” の形成史および同制度の実際の運営を詳細に検討することによって外国人労働者問題を行政制裁法理の観点から考察しようとするものである。

1 章では、アメリカ合衆国における雇用社会と外国人労働力との関係史、“civil penalty” の起源、そして雇用主〈懲罰〉制度が設けられた 1986 年法の制定史を検討している。その概略は以下のとおり。

連邦政府および連邦議会は国境管理による不法移民のコントロールに限界を感じ、雇用機会の統制によってこの問題に対処しようと試みた。つまり移民法に反して就労資格に欠ける外国人を使用する雇用主にサンクションを課すことによって不法移民を規制しようとした。移民国家アメリカにおいて就労資格に欠ける外国人を雇用することは格別非難すべき事柄でないため、サンクションとして刑事制裁を用いることには激しい反発が予想されたからである。

そこで雇用主に対するサンクションとして行政制裁が選ばれた。行政制裁の起源は 19 世紀初頭の移民法にあって、当初は入国拒否事項に該当する外国人を輸送した船舶の長に課す金銭罰制度だった。当時は不適格者が混じっていても移民輸送自体は歓迎されるべき行為だったので行政制裁は〈悪くない〉行為を規制する手段として用いられた。やがて、

行政制裁は、1970 年代には連邦行政法の各領域で有効利用されるようになり、連邦政府および連邦議会は行政制裁を主軸に据えた “employer sanction” および移民法プログラムの立法化を模索した。1986 年法の立法過程では、行政制裁の採用自体については反対はなかったが、関連して差別問題が争点となった。

2 章では、行政制裁の運営実態面を、連邦移民帰化局 INS のエンフォース活動および行政制裁の再審査を担当する司法省「行政聴聞審判官長室 (Office of Chief Administrative Hearing Officer ; OCAHO)」による裁決例を素材に行政制裁の〈運用法理〉について考察している。その概略は以下のとおり。

行政制裁は執行猶予期間を経て、1988 年 5 月末以降、本格的運用が開始されたが、INS 雇用主〈懲罰〉制度の運用について、慎重姿勢をとった。INS の統一方針は、雇用主 (=企業) に対する教育・指導を通じて行政制裁金算定プロセスに至る前に、違反行為を任意に中止させ新制度の理解・順守を徹底させることだった。それが雇用主の反発を抑え、法制度の正統性の確立に貢献すると考えたのである。

他方、違反行為が継続しつつも行政制裁金算定プロセス (=「立て」) に突入すれば、その金額は雇用主に相当な負担をもたらし、また、雇用主が聴聞過程で行政法審判官による行政制裁金額の審査や取消を求めて、その採決内容は雇用主に厳しいものであった。もっとも、この過程において正規のエンフォースメントの進行と並行して当局との間で「和解 (compromise)」が試みられていることが注目される。実際には、行政制裁金算定プロセスに至ったおよそ 8 割の違反雇用主が「和解」による行政制裁算定額のディスカウントを試み、1 割ほどが聴聞を要求し、行政法審判官の審査と裁決を求めている。つまり行政制裁は金銭ペナルティの発動可能性を担保に、柔軟な教育・指導の機会を行政庁に与えながらも柔軟かつ的確にペナルティ金額を賦課する制度になっていると評価しうる。

(評価の要旨)

1986 年移民法上の行政制裁制度の形成史や運用実態を詳細に考察した本論文は、資料的価値が高いだけではなく、法政策のエンフォースメントの在り方について深い理論的な考察を示している。とりわけ、同制度が、教育と指導を重視し、かつ制裁金の具体的算定過程において「和解」が試みられ、それによって迅速かつ任意に違反状態の解消がなされていることを明らかにしたことは、移民法や労働市場法だけではなく、ADR の在り方を考えるうえでも示唆的といえる。また、移民規制が不法入国の労働者ではなく、アメリカ市民たる使用者にシフトしたためにどのように政策実施体制の変更をみたか、また使用者に対する規制がなされたために外国人差別問題が新たに発生したこと等についても興味深い指摘がみられる。他方、本論文においては、アメリカにおける行政規制全般のなかで行政制裁制度がいかなる位置を占めるか、また、日本の労働市場法との比較については、必ずしも十分な検討がなされていなかった。しかし、この点の本格的研究は将来の課題として期待することとし、審査員全員一致で本論文を博士論文としての評価に値するものと判断した。