

労働基準法の1987年改正 をめぐる政策過程

——オーラルヒストリー・メソッドによる検証の試み

梅崎 修

(法政大学准教授)

本稿の目的は、1987年に成立し、1988年に施行された改正労働基準法の政策過程を検討することである。1987年改正は、1週間に48時間であった法定労働時間を40時間に変更している。1987年改正では、当面週46時間を認めているが、当時において大きな変更であり、その後の労働時間問題に与えた影響も大きいと言える。このような政策過程の検討に当たっては、当時、労働基準法の改正に携わった元労働省職員2名のヒアリング調査を行い、彼らの口述記録（オーラルヒストリー）を利用した。オーラルヒストリー・メソッドの利点は、文書資料として残らない政策決定者たちの意図を読み解けることである。なお、労働法政策は、労使などの複数の利害集団の間の意見調整が不可避であるが、1987年改正では、研究会・審議会を中心に細かい意見調整が行われていた。本稿では、その調整過程を正確に把握し、研究会・審議会主導の政策決定の具体的特徴を考察した。

目次

- I 問題の所在
- II 労働時間規制の概略と政策研究の視角
- III 労働省OBオーラルヒストリーの概要
- IV 改正労働基準法の成立過程の解説
- V 研究会・審議会主導の政策決定
- VI 調整メカニズムの喪失？

I 問題の所在

本稿の目的は、1987年に成立し、1988年に施行された改正労働基準法を調査対象として取り上げ、どのような過程を経てその改正が行われたのかを検証することである。

1987年の労働基準法改正は、日本における労働時間規制において画期的な政策決定であった。それまで労働基準法の中で週48時間と書かれてあった法定労働時間に変更され、改正後の本則には「使用者は、労働者に、休息時間を除き1週間について40時間を超えて、労働をさせてはなら

ない」(32条1項)と記されたのである。この40時間制は、それまでより8時間の短縮という大きな変更であったが、それと同時に当面は週46時間制を認め、徐々に40時間に移行するという段階的短縮案も示されていた。このような政策的工夫は、この1987年改正という法政策の独自性であろう。

1987年改正の労働法における位置づけは、法律学において行われるべき重要な分析課題であろう¹⁾。しかし、本稿における分析上の関心は法律学の研究史につながるものではない。むしろ、長時間労働問題に対する規制として、なぜ1987年改正が他の代案を押しつけて選ばれたのかを政策研究の一調査対象として検討したい。労働問題に関する政策決定にあたっては、労使などの複数の利害関係集団による複数の意見を調整する過程が不可避な場合が多く、本稿ではそのメカニズムの特徴を検証したい。

意見調整メカニズムの代表的な仕組みとしては、(1)市場、(2)投票、(3)組織などが挙げられよう。市場メカニズムは、価格というシグナルを通して

買いたいという意見と売りたいという意見を調整していると言えるし、投票制度も大多数の意見集約を行うことができる²⁾。他方、組織の意見調整メカニズムは市場や投票よりも複雑である。組織内の構成員に与えられた権限の範囲（意見を言える範囲）は、組織構造によって別々に決められており、そのうえで集団的な意思決定が行われるからである。

政策決定の意見調整過程は、もちろん市場メカニズムとは異なる。政策決定の過程で投票が行われることもあるが、投票だけでは政策は決まらない。むしろ組織内の意見調整と同質であると言えるが、政策決定の場合、一つの組織内だけで意見調整が行われるのではないので、意見調整メカニズムはさらに複雑になる。したがって政策研究を成功させるためには、研究会、審議会、国会などの政策決定の場において、どのような意見が存在し、どのように協議され調整されたのかを一つひとつ検証する必要がある。

ところで、労働法政策に限られたことではないが、法政策の決定は、その結果（つまり施行された法律自体）は正確に把握できても、その決定に至る途中経過を詳細に把握することは難しい。議事録などの内部資料が公開されていればよいが、研究会や審議会の途中経過は参加者以外にはなかなか把握できない。また、かりに議事録があったとしても事務局における事前打ち合わせやインフォーマルな会合の中身まではわからない。しかし、その途中経過を知る資料がなければ、本稿の分析目的は半分も達成できないと言えよう。そこで本稿では、当時、労働省の責任者として1987年改正に関与された労働省職員OBのオーラルヒストリーを行った。オーラルメソッドは、政策決定の途中経過や行動の意図を理解する貴重な情報源となる³⁾。

ただし、今回使用したオーラルヒストリーは労働省OBのものに限られているので、今後は証言記録のクロスチェックをするために複数の調査を追加していく必要がある。したがって本稿は、仮説検証の論文とは言えず、調査報告に解釈を加えた論文であることを最初に記しておく。

なお、本稿の構成は以下の通りである。続くII

では、労働時間規制の概略と政策研究の分析視角を説明する。IIIでは、労働省OBオーラルヒストリー調査の概要を説明する。IVでは、改正労働基準法の成立過程を時間的経過に沿いながら解説する。Vでは、調査と分析から発見された研究会・審議会主導の政策決定の特質をまとめる。最後にVIでは、1990年代以降の労働法政策との比較から1987年改正を再検討する意義を考察した。

II 労働時間規制の概略と政策研究の視角

労働時間問題とそれに対する規制の歴史は古い。その歴史を遡れば、工場法の導入期まで達するであろう⁴⁾。また現在においても、長時間労働は大きな問題となっている⁵⁾。

長時間労働が労働者にとって不本意な形で成立してしまうのは、なぜであろうか。まず考えられるのは、労働者と企業が対等な契約を結べていないという事実である。労働者の交渉力が弱いならば、罰則を伴う法律によって労働者を守る必要がある。実際、非常に不利な条件で長時間労働を強いられる労働者は今も昔も多い。

しかし、かりに対等に契約をしていたとしても、長時間労働問題が発生する可能性がある。佐々木(2008)が指摘するように、経済学が想定するような完全競争が現実には成立していなければ、全体としては負の外部性が発生し、規制の必要性が生まれる。また大橋(1989)は、そもそも労働時間の問題については、制度的な側面が重要であり、新古典派的なアプローチをそのまま適用しただけでは豊富な洞察が得られないことを指摘している。

労働時間の分析に対して、完全競争＝新古典派的なアプローチが成り立たない理由は、労働サービスの取引という特殊性からも容易に推測できる。なぜなら、多くの労働者にとって労働時間などの労働条件は就職・採用（契約）の時点ですべて決められるわけではなく、長い雇用関係の中で徐々に更新されるものだからである。たとえばMarsden(1999)は、雇用関係には本質的に、明確な期限が存在せず、仕事内容を事前に詳細に規定することが難しいことを指摘している。労働条

件とは雇用契約以前に決められる数字ではなく、事後的に変化するものなのである。つまり、スポットの市場取引ではなく組織取引によって労働時間は決定されるのであるが⁶⁾、その事後的に決定した労働時間が、企業側の都合で長時間にすり替わってしまう可能性は高いと言える。それゆえ、事後的で不本意な変化に対する規制が必要となる。

ところで、長時間労働に対する規制は先進国間でも大きな違いがある。梶川(2008)などによれば、規制方式は大きく分けると2種類になる。第一に、アメリカのように法定労働時間を超えても直接的に禁止(罰則)されず、高い割増賃金(通常の賃金率の1.5倍)が要求されるだけの間接的な規制方式が挙げられる。第二に、欧州諸国のように法定労働時間を超える労働そのものを原則として禁止し、違反に対しては罰則を課すという厳格な規制方式がある。日本の労働時間規制は欧州諸国と同様の方式を行っている。

2種類の規制方式のうちどちらを採用するかはとも大きな選択であるが、かりに日本や欧州諸国の規制方式を採用したとしても、法定労働時間を何時間にして罰則の厳しさをどの程度にするかを決めなければならない。その他、割増賃金率の額や弾力的な労働時間をどこまで認めるかも選択になる。

ここで改めて確認すべきは、法定労働時間などの選択すべき事柄は、多数の経営者と多数の労働者の意見を反映したものになるが、それは投票や市場ではなく代表者間の話し合いによって決定されるという点である。代表者は、所属集団内の多様な意見を集め、政策決定の場で一つの案として提示する。審議会方式の政策決定の場では、代表者による話し合いが公益者や官僚という中立的な調整者となりうる立場の人たちと一緒に行われるのである。

代表者と調整者による交渉こそが法政策の本質であり、以下のような問いを考察することが分析のポイントとなる。代表者は所属集団内の多様な意見をどの程度汲み取り、一つの提案にまとめることができるのか。また、代表者と調整者による交渉は一つの結論を導きだし、なおかつその結論は各所属集団の納得を得られるのか。本稿では、

これらの問いに注目しながら分析を進めたい。

Ⅲ 労働省 OB オーラルヒストリーの概要

本章では、労働省 OB (2名) のオーラルヒストリーを説明しよう。表1と表2はお二人の簡易略歴である。

平賀俊行氏は、1986~87年における労働基準局長であり、中央労働基準審議会や国会審議においても労働基準局の代表者であった。氏は、1956年に労働省入省後、失業対策部企画課、熊本県庁などを経験し、1970年に在英大使館一等書記官に就任した後は、国際関係の仕事も多く経験され、国際労働課長や国際担当の総務審議官などを歴任している。氏は、労働基準局の仕事は局長が初めてであったが、海外(特に先進国)との比較という視点で日本労働時間規制を見る知見がある方であった。

野崎和昭氏は、1986~87年に労働大臣官房審議官(労働基準局・婦人局担当)であった。氏は、1982~84年に労働基準局監督課長を、さらに1984~86年には大阪労働基準局長を歴任されている。中央労働基準審議会と国会審議だけでなく、平賀氏が労働基準局長就任以前の労働基準法研究会の時代を語れる方である。なお、氏は、1959年に労働省に入省された後の見習期間1年も東京労働基準局であり、その後本省に戻られたときに

表1 平賀俊行氏略歴

年月	配属
1956年	労働省入省
1958年	労働省失業対策部企画課(係員→係長)
1965年	熊本県庁(職業安定課長→財政課長)
1970年	在英大使館(一等書記官→参事官)
1974年	労働省職業安定局特別雇用対策課長
1976年	内閣審議官(公共企業体等閣僚会議)
1978年	労働省大臣官房国際労働課長
1981年	公共企業体等労働委員会事務局次長
1982年	労働省大臣官房審議官(労政局担当)
1985年	労働省大臣官房総務審議官
1986年	労働省労働基準局長
1987年	労働省退官

表2 野崎和昭氏略歴

年月	配属
1959年	労働省入省。東京労働基準局に配属
1960年	労働基準局監督課（係員→係長）
1968年	富山県教育委員会教職員課長
1969年	富山県厚生部社会福祉課長
1970年	労働省労政局労働組合課課長補佐
1971年	労政局労働法規課課長補佐
1976年	労政局労政課長
1978年	内閣官房内閣審議官
1980年	労働省職業訓練局訓練政策課長
1982年	労働基準局監督課長
1984年	大阪労働基準局長
1986年	労働大臣官房審議官（労働基準局・婦人局担当）
1987年	職業能力開発局長
1989年	労働基準局長
1990年	労働省退官

も、労働基準局の監督課に配属されている。労働基準局の仕事に精通している方と言える。

以上、お二人のオーラルヒストリーは、一人当たり約2時間、事前に質問を用意する方式で行われた⁷⁾。これらの証言によって労働省側の内部情報が集まったと言える。本研究では、お二人の証言を文書資料とクロスチェックしながら分析を行う。なお、研究会、審議会、および国会における重要なアクターである政治家、公益委員（主に研

究者)、使用者団体と労働者団体の代表者などに対するヒアリング調査は残念ながらできなかった。それゆえ今回の分析は、労働省側からの証言に偏るという限定を持っている。労働省以外の情報は、できるかぎり文書資料による確認を行った。

IV 改正労働基準法の成立過程の解読

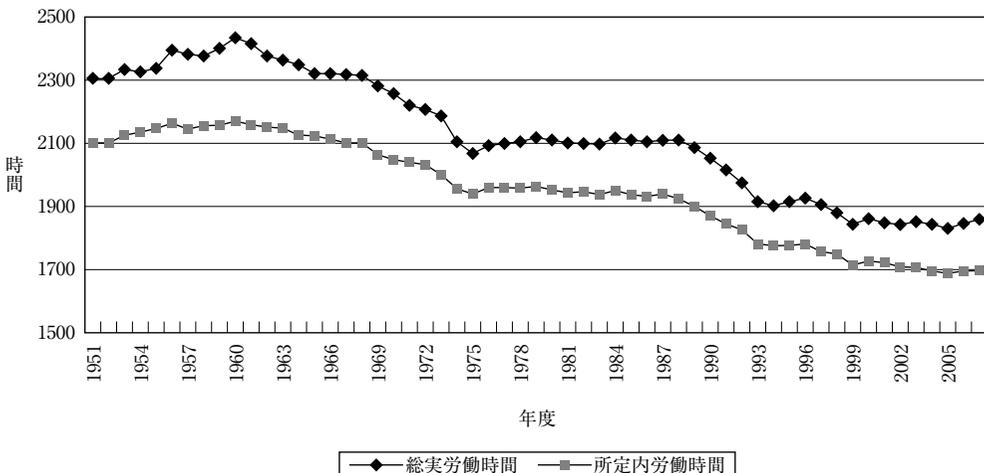
本章では、文献資料と労働省OBのオーラルヒストリーを使って、1987年改正が行われるまでの政策決定の流れを把握しよう。政策決定を分析するには、まずそれぞれ対立する意見を整理し、そのうえで対立から一致に至る過程を検討する。

1 労働時間の推移と時短への取り組み

1947年に制定された労働基準法は、1日8時間、週48時間労働を定めているが、36条の時間外労働に関する規定は、一定の条件に合えば、残業や休日出勤を可能にするものであり、法的な拘束力は弱かったと言える。また、法律が要求する48時間という水準まで短縮できない企業も多く、違反も多かった⁸⁾。さらに、図1に示した年間総実労働時間の推移を見ると、1955年には2338時間であったが、1960年には2432時間にまで増加している。

その後、高度経済成長の中頃から1970年前半

図1 年間総実労働時間の推移（調査産業計、事業所規模30人以上）



資料出所：『毎月勤労統計調査』。

まで労働時間短縮も大きく進展する。人手不足の企業は若年労働者を確保する必要に迫られ、労働条件を整備したのである。労働者の所得水準も向上し、余暇に対する重みづけが強まった。

しかし、1970年代中頃総実労働時間は2100時間前後で推移しはじめる。この傾向は、1973年の第一次石油ショックによって経済成長率が低下し、企業は雇用調整による人員数の縮小を行った結果、少なくなった人員による時間外労働増加が進んだからである。所定内労働時間は微少なながら低下傾向にあったが、所定外労働時間は増加を続けた。

1980年代後半まで時短は進まないが、労働組合を中心に時短に対する要求は続けられていた。また、海外からも日本人の働き方(workaholics)に対する批判が多かった。しかし、実質的に時短が進展したのは、1988年以降である。この結果は、完全週休二日制の拡大や祝日法の改正による影響もあるが、最も大きな要因は労働基準法の1987年改正(とその後に続く労働基準法の再改正や労働時間短縮促進法改正)であったと言える。

2 労働基準法研究会

1987年改正につながる前史として1982年5月に再開された労働基準法研究会(会長 石川吉右衛門(東京大学名誉教授))の活動を検討する必要がある。この研究会は、労働大臣の私的諮問機関であり、労働時間は第2部会で研究された。座長と委員は以下に示した通りである。

座長 花見忠(上智大学教授)
 若菜充子(弁護士)
 山口浩一郎(上智大学教授)
 安枝英紳(同志社大学教授)
 渡辺章(東京学芸大学助教授)
 菅野和夫(東京大学教授)
 島田晴雄(慶應義塾大学教授)
 井上正仁(東京大学助教授)

そもそも労働基準法研究会は、1969年に設置された。1971年には「日本の労働時間、休日・休暇の現状」という報告をまとめ、時短促進に向けた提言を行っていた。再開された労働基準法研究会では、法定労働時間の改正、つまり労働基準

法の改正が議論された。労働基準法研究会は、学識者ばかりの文字通りの研究会であり、普通は報告や提言を行うだけに止まることが多い。ところが、少なくとも労働基準局の中では、1982年に再開された時点で労働基準法の改正は最終目標として意図されていた。

この“意図の存在”は研究会のその後の影響を測るうえで重要である。1982年の7月に労働基準局監督課長に就任した野崎氏は、労働基準法研究会の事務局を担当するが、引き継ぎの際に前任者の岡部晃三氏から「改正のための研究会である」と告げられて驚かされている。野崎氏は、「岡部さんが労働基準法研究会を再開したときには、法改正のために再開したと思います」と証言している。ただし、当初この意図は、野崎氏をはじめ労働省内部にも、さらに研究会委員にも周知されていたとは言えない。野崎氏は次のように証言している。

「私が監督課長になって研究会が始まった後も、委員のある人から、ほんとうに法改正のためにやるんですねと念を押されたことがあります。委員の中にも半信半疑だった人もいたようですね」

労働基準法改正を目指しつつ、最初は学識者中心の研究会からはじめたのは、野崎氏の証言によれば、最初から労使の代表を入れて議論をするともとまらない危険性が高く、行政主導では労使が納得できる解決策をつくるのが難しいと考えたからである。最初は研究に重点を置けば、中立的で実証的な案を模索することができるし、その後その案を変更することも可能である。

労働基準法研究会は1984年に中間報告を発表する。この中間報告では、1日9時間、1週45時間という方向性が打ち出される。この45時間という数字は、産業別・規模別に所定労働時間の実態調査を検討した結果である。野崎氏の証言によれば、研究会では46時間は実現可能という見通しが立ったが、44時間では中小企業を中心に実現は難しいという意見も多かった。45時間は現状追認的ではなく現実的な目標になりうるという結論になった。また1日9時間になったのは、第三次産業を中心に1日の労働時間の規制を緩めてくれという意見があり、週休2日制の実現を重視したからである⁹⁾。

なお、1984年の時点で最終報告を急がず、まず中間報告を行った理由について野崎氏は次のように証言している。

「中間報告が出たのは、ちょうど私がそのときに監督課長から大阪労働基準局長に転出になったものですから、その前にとにかく一応区切りをつけておかなければいけないということでした。しかし、まだ確定的な案ができていないと。それから、ある意味では、どうもなかなか簡単に世論や労使の動向が読めないです。それで、中間報告でアドバルーンを揚げるという意識もありましたね」
要するに、中間報告によって世の中における意見の分布を把握し、最終報告につなげるという目的があった。結果的に、この中間報告、とくに1日9時間に対しては労働側から強い反対が生まれた。労働時間の1日1時間の増加は、共働き女性を働けなくするという問題である。つまり、週休2日を強く希望する労働者もいれば、1日の労働時間の増やせない労働者もいるのである。1985年に発表された最終報告「今後の労働時間法制的あり方について」においては、週45時間、1日8時間という数字が示された。

3 中央労働基準審議会

労働基準法研究会の最終報告を受ける形で、1986年3月に中央労働基準審議会が開始された。この審議会において、はじめて公労使三者構成での話し合いがはじまった。審議会の構成は以下の通りである。

公益委員

- 会長 白井泰四郎（法政大学経営学部教授）
会長代理 和田勝美（雇用情報センター理事長）
川口 實（慶應義塾大学法学部教授）
辻 謙（日本労働協会理事）
中西正雄（安全衛生技術試験協会理事長）
西川濱八（日本体育大学体育学部教授）
渡邊道子（弁護士）

労働者代表

- 遠藤為个（全日本交通運輸労働組合協議会事務局長）
岡村省三（日本労働組合総評議会労働国民生活局部長）
雑賀静也（全日本労働総同盟組織局長）
清水永一（日本労働組合総評議会労働時間短縮センター局長）
高木剛（ゼンセン同盟常任中央執行委員産業政策局長）
田村憲一（全日本食品労働組合連合会中央執行委員長）
本道善夫（日本労働組合総評議会常任幹事）

使用者代表

- 大森武英（戸田建設株式会社取締役副社長）
郷 良太郎（株式会社ニチエン化工取締役社長）
中井 健（三井東圧化学株式会社人事部長）
錦織 璋（全国中小企業団体中央会常務理事）
丹生谷龍（三菱レイヨン株式会社常務取締役）
本田千之（株式会社神戸製鋼所専務取締役）
松崎芳伸（日本経営者団体連盟専務理事）

中央労働基準審議会は、最初の数回総会で審議を行った後、部会を組織して審議を継続することになった。労働時間部会の構成は以下の通りである。

部会長 辻 謙

公益委員 川口實 西川濱八 和田勝美
渡邊道子

労働者代表 遠藤為个 岡村省三 雑賀静也
高木剛 田村憲一

使用者代表 郷 良太郎 中井 健 錦織璋
本田千之 松崎芳伸

ここで、中央労働基準審議会は労働基準法研究

会の最終報告を受けて開始されたが、学識者は重なっていないことに留意すべきである。野崎氏は、「基本的には研究会の委員とあまり重ならないようにした方がよいという判断だったと思います。もし重なると、その先生は、研究会の最終報告を審議会で反対するわけにはいきませんからね。自由に意見を言えなくなってしまう。そういう意味では、審議会の委員の方を拘束する結果になってしまう」と証言している。この証言から、最終報告の結論は、公労使三者構成で再度一から議論し直し、その審議の結果は大きく変化する可能性が予測されていたと言える。

労働基準法研究会の最終報告では、法定労働時間は48時間から45時間に縮小されたが、法定労働時間に関しては労使の意見対立は避けられないと言えよう。ただし、ここでは、そのような対立は審議当初から明確だったわけではないことも確認すべきである。この対立は審議の過程で徐々に顕在化したのである。野崎氏の証言を以下にあげよう。

「審議会で労働側が研究会報告（週45時間）に賛成したということもないし、経営側が賛成したということもないのです。最初はなかなかほんとうのことを言っていただけなかったんですけども、だんだんわかってきたのは、労働側はやっぱりスタートラインは44時間にしてもらいたい、経営側は46時間が限度だと。そこに45時間というのが出てきたわけですからね。両方とも、とにかくいいとは言えないということで、審議会が始まって半年ぐらいはそんな押し問答でしたね（傍点は引用者）」

言い換えれば、45時間という提案があったから、使用者側の46時間と労働側の44時間という意見が生まれたのである。もともと48時間という使用者側意見と40時間という労働者側意見が存在し、交渉の過程で譲り合いながら45時間になったのではない。隠された要望として48時間と40時間は存在していたとしても、45時間という提案自体が46時間と44時間という2つの具体的な意見を顕在化させたのである。そのように考える方が、政策決定過程の分析としては正確であろう。それゆえ、両者にとって妥協となる45時

間は労使双方から嫌われ、45時間を挟んでお互い譲り合えなくなったと言える¹⁰⁾。

ちなみに中央労働基準審議会の白井泰四郎会長は、三論併記を認めないことを最初に公言していた。三者一致の建議を出さなければ、たとえ建議が出されても労働基準法改正にはつながらないという明確な意思の現れと解釈できるが、それゆえ審議会での結論は重みを持ちはじめ、審議の難しさを高めたと言えよう。

このような対立という閉塞状況に風穴を空けたのは、週40時間という方向性である。むろん、この数字は45時間という数字を大きく労働側に偏らせるので、使用者側の納得は得られない案と言えなが、国際基準という視点から見ると、週40時間という「目標数字」は説得力を持っていた。

そもそも1980年代後半、労働時間短縮問題は国政の重要課題の一つであった。1986年4月、前川春雄前日銀総裁を座長とする「国際協調のための経済構造調整研究会」は、報告書（通称、前川レポート）を発表し、国際通商問題解決のためには内需拡大が必要であり、内需拡大のためには労働時間短縮が必要であることを主張し、「欧米先進国並みの年間総労働時間の実現と週休2日制の早期完全実施」を求めている。平賀氏の以下の証言によれば、中央労働基準審議会の内外で40時間を求める流れ、つまり反対を押しつける勢いはあったと言える¹¹⁾。

「45時間に中途半端に変えるんだったら、やはり最低基準であっても40時間を新しい法制の中に置かなければいけないのではないか。それをどういう位置づけで置くかというのは別ですけども、これはいわゆる国際基準というか、国際的な常識の考え方からすると、週休2日制が常識であれば、40時間というのがどこか出てこないとおさまらない。（傍点引用者）」

平賀氏と野崎氏を中心になって考えた提案は、週40時間を法定労働時間の目標として定めるが、当面の法定労働時間は週46時間にするというものであった。この提案は、改正案として前例がないものであったが、目標であっても労働基準法の中に週40時間という数字を入れれば、労働側の理解は得られるし、当面46時間であれば使用者

側の納得も得られ、さらに国会を含めた世論の理解も広く得られると考えられた¹²⁾。この提案は、新しくつくられた労使妥協案と言えよう。

このアイデアは、はじめに公益委員と相談され、そのうえで使用者側委員との個別相談が行われた。労働側より使用者側との相談を先に開始したのは、この提案は労働側よりも使用者側の反対が大きいと考えられたからである。労働側の譲歩は当面、46時間であるというものであるが、使用者側の譲歩はいずれ週40時間になるということなので、使用者側にとっては大きな譲歩であり、反対の可能性は高かったのである。

公益委員との話し合いでは、白井氏と辻氏が即座に賛成し、和田氏は、労働省OBでもあったので、今回の改正案の法制上の問題について内閣法制局と詰める必要性を指摘した¹³⁾。使用者側に対する相談は、平賀氏と野崎氏で担当を分担して慎重にお一人ずつ行われた。平賀氏と野崎氏の証言によれば、使用者側委員でも大企業出身委員は大きな反対をしないことが予測されたが、全国中小企業団体中央会常務理事の錦織氏、商工会議所を代表しているニチエン化工取締役社長の郷氏、日本経営者団体連盟専務理事の松崎氏からの反対が予測された。

野崎氏は、錦織氏との個別相談の印象を次のように語る。

「もう、反対と言われるのは当然と半ば覚悟して行ったんですけども、意外にも、スタートは46時間にしてもらいたいとはっきり言われました。その上で、時間をかけてやってくれるなら、週40時間制を打ち出すのもやむを得ないかもしれませんねと。私見ですが、と言われました。あれっ?と思いましたね。ここまで理解していただいているのかと、これならやれるんじゃないかと思いました。それと同時に、中小企業の経営者の代表でそこまで考えていただいているというのには、感銘を受けましたね。そんなことで、最初は無理かと思われた40時間制の案に、前方に明かりが見えたということですよ」

他方、郷氏は、ご自身が経営者でもあるので、反対の意見を述べられた。日経連を代表している松崎氏も、個別相談の席では賛成を得られなかつ

た。しかし、平賀氏による次の証言によれば、反対も言明されなかった¹⁴⁾。

「松崎さんは即答をされませんでした。私の感じでは、松崎さんはこの問題を自分で泥をかぶるつもりでおられたと思います」

「泥をかぶる」という発言の意味は次のように解釈できよう。松崎氏のような経営者団体の代表者は、所属団体の意見を審議会で発言すると同時に、審議会の結果を所属団体参加者に説得する役割も持っている。この役割の二面性を考慮すれば、審議会内部だけで意見を一致させても、委員が所属団体の説得に失敗すればその決定を広められないのである。つまり、平賀氏は、松崎氏自身を説得するのではなく、松崎氏が使用者団体参加者を説得できることを説得している。代表者による協議の成功条件は、このような説得のための説得であろう¹⁵⁾。

「結局、判断基準というのは後ろにいる使用者団体に対して、これで説明がつけられるかということになると思うんです。同じように労働組合でも後ろにいる組織に、これで理解してもらえるかということになります。どちらかといえば、それは我々の立場にわりと近いわけですよ。共同作業になるわけです。そういう意味では、自分でそこで即答はできないけれども、いろいろな意見を言う過程で、それぞれの方が、じゃあ、これで説得できそうだと考えるかどうかですよ」

もちろん、使用者側は説得されたからといって40時間案には賛成しないであろう。また、使用者側に続いて個別相談を行った労働側委員も、当面であっても46時間ではなく、44時間を主張している¹⁶⁾。しかし、この提案に労使は賛成しなくても、“反対しない”という選択はありうる。個別相談、さらには公益委員を真ん中に挟んで、労使が直接的には議論しない公使委員会や公労委員会を重ねた結果、1986年12月に労働時間部会の結論が取りまとめられ、中央労働基準審議会に報告された。中央労働基準審議会は、公労使全員一致で「労働時間法制等の整備について」という建議をまとめ、法定労働時間は、週40時間を目標として定め、当面46時間、なるべく早い時期に44時間に移行することを決めたのである¹⁷⁾。

公労使全員一致の建議に対しては労働団体が声明と意見を発表し、使用者団体も所感を発表している。これは、審議会の外の意見をまとめるためにも、「主張すべきことはちゃんと主張したことを明確にしておく（平賀証言）」必要があったと解釈できる。

なお、中央労働基準審議会の建議では、法定労働時間にも変形労働時間やフレックスタイム制などの労働時間弾力化法政策も同時に提案されている。これらの提案は、主に使用者側の意見を取り入れたと言える。

4 国会審議

1986年の建議に続けて、国会に法案が提出され、国会審議に入るのであるが、その前に各省庁との調整や与党である自民党内での意見調整があった。

まず、各省庁に関しては、中小企業を所管している通産省、病院や社会福祉施設などを所管している厚生省、運輸などを所管している運輸省は、労働問題を抱える関係団体が多いので、陳情を受けて反対意見をあげる可能性が高かった。しかし野崎氏は、「全くと言っていいほどなかった」と証言する。当時、先述した前川レポートや1987年5月に経済審議会によって発表された「構造調整の指針」という建議（新前川レポート）が政府全体の方針として示されていたので、反対意見が形成されにくかったと考えられる¹⁸⁾。

自民党内の労働部会では、中小企業を支持基盤とした国会議員から強い反対を受けるが、建議自体が経営者団体も含む公労使全員一致であったので、反対意見として説得力が足りなかったと言える。法案を没にできないことが暗黙の了解であった¹⁹⁾。

くわえて、労働省側から反対意見の国会議員に対しては何度も法案の趣旨を説明し、説得する努力が行われた。もちろん、反対が賛成に変わることはないが、平賀氏が以下のように証言するように、法案提出に納得してもらうのである。

「反対でも、会議の場では言わないとか、法案として出すことはやむを得ないとか、そのようなことになるわけです」

1987年3月9日には、「労働基準法の一部を改正する法律案要綱（案）」が第108回通常国会に提出された。しかし、売上税やマル優等非課税貯蓄制度の改正を目的とした所得税法等の一部を改正する法律案の国会審議の余波を受けて一回の審議も行われず、第109回臨時国会に持ち越された。

ところが、7月6日に衆議院社会労働委員会に再付託された後、野党側の反応が悪くなり、なかなか国会審議に入れなかった。この理由は、日本社会党を中心として民社党、公明党、社会民主連合を含めた共同要求を準備するのに時間がかかったからである²⁰⁾。この「労働時間短縮・労働基準法改正に関する共同要求」では、できるだけ早い時期に44時間へ、さらには40時間へ移行すること、また変形労働時間制に関して制限を加えることなどが主張された²¹⁾。

結果的に、自民党からは修正案が提出され、政府提出の改正案及びこの修正案が賛成多数で可決された。さらに、自民、社会、公明、民社の四党共同提案の付帯決議が提案され、賛成多数で可決された。

さて、衆議院を通れば、次は参議院の審議である。既に衆議院で修正案と付帯決議が可決されているので、これ以上の修正意見は出てこないと考えられていたが²²⁾、修正の希望が出てきた。結局のところ、変形労働時間に対する規制などについて修正案と付帯決議が作成された。1987年9月18日には、衆参両院で「労働基準法の一部を改正する法律案」及び「労働基準法の一部を改正する法律に対する修正案」が可決され、労働基準法は改正された。

ところで、国会審議の流れを検討すると、目標は週40時間で当面は46時間という改正案は、当然、何時になったら44時間になり、40時間になるのかという新たな対立点を生み出したことがわかる。自民党の労働部会の下の小委員会では、委員長丹羽雄哉氏が、3年後に44時間、10年後に40時間という目標を委員長見解として出していた。野崎氏の以下のような証言によれば、この発言は当時あまり大きな問題にならず、多くの人に妥当な数字と思われていたと考えられる。

「当時としてはかなりいい線だったんじゃない

でしょうか。だから、あまり問題にならなかったですね。普通、行政がそんなことを言ったら、もちろん大騒ぎになります。丹羽先生が言われても問題になる可能性もあるんですけども、問題にならなかったですね。まあ、みんな、常識的にはそんなところかなと思ってた線だったんじゃないでしょうか」

しかし、国会審議の中で野党からの質疑は勢いを増す。すでに1987年5月に刊行された「新前川レポート」では、年間1800時間という完全週休2日制で、なおかつ有給休暇の20日間完全消化を前提とした目標値があげられており、野党側には追い風になったからである。

衆議院では、1990年代前半にできるだけ速やかに移行できるように努力するという答弁がなされた。さらに参議院では、衆議院における答弁の中身に対して厳しく質疑を受け、平井卓志労働大臣は1993年と考えるよと答弁している²³⁾。さらにその大臣答弁を受けて、野党側がそれを中曽根康弘総理大臣に確認しており、総理大臣もそれで結構であると答弁した。行政当局から見れば、あえて曖昧にしていた表現が徐々に具体的な数値(1993年)に変わってしまったのである²⁴⁾。国会審議は、必ずしも行政当局の計画通りにはならないことがわかる²⁵⁾。

V 研究会・審議会主導の政策決定

前章で把握してきた1987年改正の決定過程を一言でまとめるならば、研究会・審議会中心の政策決定と言えよう。研究会や審議会を中心に細かい利害調整をしながら政策立案を形成するやり方は、優れた意見調整メカニズムと考えられる。以下では、その具体的特徴をまとめよう。

第一に、研究会・審議会主導の政策決定には、議論の順番をコントロールする(タイミングを計る)ことで結論を導きやすくするという特徴がある。

1987年改正の審議においては、法定労働時間をめぐって激しい数字の交渉が行われている。数字なのだから調整は容易とも思えるが、実際は複雑である。まず、数字といっても小数点以下の調

整は難しいと言える。48時間を47.5時間にするような変更は難しいので、たとえば48時間と47時間という二つの案が対立したら調整は難しくなる。さらに、この調整されるべき多様な意見は、もともと形成されているわけではなく、はじめは具体性を欠いて漠然としている。使用者側は法定労働時間が長ければ長いほどよく、労働側がまったく逆の意見であろうが、具体的に何時間にするべきかどうかは、相手を見ながら交渉されるのである。

1987年改正の場合、45時間という研究会報告が発表されてから44時間と46時間という意見が形成されたと言えよう。その結果、その対立を回避するために目標40時間、当面46時間という二つの数字を組み合わせる形で調整が行われている。平賀氏は、次のように証言している。

「45時間があって、これがあったからこの案が通ったので、それが順序は逆で、40時間法制、当面46時間で出発しようという案を研究会で出していたら、それは多分だめだったでしょう。そんな微妙な問題ですよ」

利害関係者たちの意見は徐々に顕在化し、交渉の中で変動するので、行政当局と公益委員があらかじめ“落とし所”を予測してタイミングよく働きかけをしなければ、意見調整は不可能であろう。言い換えれば、44時間と46時間という意見が形成された時点で新しい提案をしたことが効果的であった。

第二に、情報公開に一定の制限を設けることで説得の効果を高めるという特徴がある。そもそも、審議会であっても公の場であり、具体的な数字をあげることは慎重にならざるを得ない。45→44、もしくは43→44という言い直し(模索)が難しいのである。つまり、「一発勝負(野崎氏証言)」なのであり、事前にインフォーマルな話し合いを行うことは重要である。そのような意見調整では、情報を流し、説得する順序も考慮されている。今回のケースでは、審議会の案は使用者側にとって厳しい条件であったので、使用者側から説得を行っている。情報を一斉に広めるタイミングも重要であり、タイミングを間違えると、研究会・審議会の意見調整は困難になる。その意味では、マスコミ

の発表は慎重にならざるを得ない。平賀氏は、「一番警戒したのは、実は新聞に抜かれることでした。まとまるものがまとまらなくなりますからね」と証言している。

第三の特徴として、行政当局や公益委員が中立的立場をとりつつ、主導権を発揮する能力を持っていたことが挙げられる。1987年まで行政当局には主導権を持って新提案を生み出す能力があったと言える。また公益委員は、三論併記を認めないという抑止を与えつつ、公労委員会や公使委員会を繰り返し、個別相談をしながら双方を丁寧に説得している。ここでの丁寧な説得とは、代表者の所属団体での反応を踏まえたものになり、それゆえに最終案の納得が得られやすいと言える。

以上要するに、1987年改正という一事例の調査であるが、意見調整の成功とその要因を十分把握できた。審議会主導の政策決定は、それぞれ代表者が所属集団の意見をまとめきれないという危険性もあるが、その一方で複雑な意見調整が可能になるという利点が確認できた。

VI 調整メカニズムの喪失？

1990年代以降、研究会・審議会主導の政策決定は変化し、審議会軽視の流れが生まれたという指摘は多い。具体的には、審議会における公益委員や官僚のリーダーシップが薄れ、労使ともに審議会ではなく、政府主導の委員会²⁶⁾や国会に対する働きかけに力を入れるようになった。行政（官僚）主導から政府（政治）主導への意見調整メカニズムが変化したのである。このような変化を久米（2000）は変容と呼び、中村（2008）は逸脱と呼んだ。久米（2000）は、「審議会を中心とする労働政策過程の枠組から、利害調整がより大きな政治過程へ溢出する傾向が生まれてきた」と主張した。

以上のような1990年以降の変化の意味を1987年改正との比較で検討するには、1990年以降の法改正の政策決定を本稿と同じように検討する必要があり、本稿の分析範囲を超える。残念ながら今後の課題としたい。

本稿の分析から言えることは、審議会の主導権

の弱まりが、前章で把握した意見調整メカニズムの利点を失わせることである。議論の順序や情報の順序に配慮しなくなれば、労使は中立者や調整者を介在せずに向かい合ってしまう。マスコミを介した情報戦は行われているであろうが、それは今までのような情報コントロールとは異なり、流動的な世論に直接的に働きかけるというやり方であろう。

中村（2005, 2008）が指摘するように、国会対策に力を入れた連合はいくつかの法案修正を勝ち取っている。しかし国会対策は、法案ごとに勝ち負けがはっきりと決まるゼロサム式の調整メカニズムであって、一つひとつの法政策に関して、できるかぎり労使の調整や妥協を探っているわけではないと思われる。

そのように考えると、今、労働基準法の1987年改正を再検討することは、今後の政策決定のあり方を実践的に考えるためにも大きな意味を持つ。1987年改正という成功事例を検討し、そのような意見調整メカニズムを失った理由を考え、なおかつ過去のやり方を今に役立てる可能性を探ることが可能ではないか。労働省OBのオーラルヒストリーは、歴史研究のために史料を提供しているだけではなく、現在の政策決定のあり方への反省と将来への再設計に向けて、過去から鋭い光を浴びせているのである。

- 1) 労働時間に関する労働法制度に関しては、菅野（2007）等を参照。
- 2) もちろん、市場の失敗や投票のパラドックスも存在する。
- 3) オーラルヒストリーを使った政策研究に関しては、政策研究院政策情報プロジェクト（1998）、御厨（2002）、御厨編（2007）などが詳しい。
- 4) 労働時間規制の歴史的変遷を追った研究としては、小倉（2000）や濱口（2004）などが参考になる。
- 5) 長時間労働の実態を分析した研究として、小倉（2007）などが挙げられる。
- 6) 市場と組織を比較分析できる取引費用の経済学（transaction cost economics）については、Williamson（1975, 1999）を参照。
- 7) 2008年6月4日14時～16時（平賀俊行氏）、2008年6月19日14時～16時（野崎和昭氏）。なお、お二人に対するヒアリング調査は日本労働研究機構の証言研究会でも行われている。しかし、この研究会の証言記録は現在公開されていないので、分析に使うことはできなかった。今後の公開が待たれる。
- 8) たとえば、1953年に労働基準監督官が労働基準法の遵守状況を監督した30万事業所のうち、労働時間に関する違反

- は、4万3000事業所であった（平賀（1988）参照）。
- 9) 当時の議論として、通勤時間の長い日本人は休日の増加による時短を強く望むという予測もあった（野崎氏証言）。
- 10) 平賀氏は、「45時間は、法定労働時間を提案するという意味では非常にオーソドックスな提案だったわけですが、それゆえに大方の納得を得られなかった」「要するに、45時間を中心にして真っ二つに分かれているわけです。それは実は45時間を労使とも嫌った原因でもあるわけです」と証言している。
- 11) 平賀（1997）では、「（前略）今回の改正は「天の時」に恵まれた。日本の経済的地位にふさわしい労働時間のあり方が、労働省のみならず、政府全体として取り組むべき重要課題として圧倒的なコンセンサスを得ていたからである」と記されている。また野崎氏も、平賀氏と同様の発言をしており、労働基準局内部において、世論の評価を得るためにも40時間を明記すべきであるという意見が形成されていたことがうかがえる。
- 12) 「40とはっきり打ち出して、そして途中で46でも44でもいいんですけど一つ置くというほうが、やはり関係者の理解も得られるし、国会も含めた世間の理解もより広く得られると思いましたがね（野崎氏証言）」。
- 13) 平賀氏証言。
- 14) 松崎氏の考えは現時点では解釈に止まるが、野崎氏の以下のような発言からも所属団体内の説得の可能性を探っていた可能性が高い。「日経連の事務局の人から漏れ聞いたところでも、日経連の中でも松崎委員は一言も意見を言われなかつた。事務局はむしろ困っていましたね」。
- 15) 日経連の所属企業の中でも、とくに中小企業の説得が難しく、その困難を基準局の人間も配慮していたことは、平賀氏の証言からもうかがえる。「日経連に参加しているといっても、業種別に参加している大企業からはそんな意見（反対）はほとんど出ないです。結局、日経連で言うと地方組織ですよ。地方の経営者協会がみんなメンバーになっていますから、大体主として意見をおっしゃるんです。それをどのように説得するか、おさめるかというのがやっぱり松崎さんの一歩頭の痛いところだったと思います（括弧内引用者）」。
- 16) 平賀氏の次の証言によれば、労働側に具体的に最終建議の形を話したのはかなり最後の段階である。「使用者側が十分納得してからじゃないと労働側には話しませんから、したがって労働側に具体的にお話をしたのは、最終建議の形をお話したのはかなり最後の段階です」。
- 17) 労働時間短縮が難しい企業を対象に以下の取り扱いも決められている。(1)中小企業等に対する新たな法定労働時間の適用については、一定の猶予期間を置く。(2)零細規模の商業・サービス業等については、労働時間の換算的な取扱いをする。
- 18) 「取捨つかなくなるというおそれも十分あったんですが、幸い、『前川レポート』がありました。これは政府全体の方針だということだったので、そういう意味での反対めいた意見はなかったんです（野崎氏証言）」。
- 19) 野崎氏は次のように発言している。「大きな流れというのはそういった先生も（反対意見の国会議員）もちろんわかっておられますから、この法案を自分が反対して没にしてしまうということは難しいだろうなということ、ご理解いただいていたと思うんです（括弧内引用者）」。
- 20) 野崎氏は以下のように証言する。「法案が成立したときに社会党国会議員の大出俊先生が談話を出されましたが、その談話を読んでみたら、野党側は、労働時間の短縮、その

- ための労働基準法の改正はぜひとも実現しなければならないと書いてありました。これはやっぱり法案を成立させるという前提だったということがわかりましたが、その後ろに、社会、公明、民社、社民4党の共同要求というのがあるって、その実現のために全力を挙げるといって方針で臨んだと書いてあったわけです」。
- 21) なお、共産党・革新共同の「労働基準法の一部を改正する法案に対する修正案」も提出され、否決されている。
- 22) 野崎氏証言。
- 23) 平井（1988、116頁）を参照。
- 24) 当然、この結果には経営者団体は強い不満を表明した（野崎氏証言）。
- 25) 「国会にかかったら行政当局もアウト・オブ・ハンドだと。だから、何が起るか分からない（野崎氏証言）」。
- 26) 具体的には、規制改革委員会、総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議などが挙げられる。

参考文献

- 石岡慎太郎（1994）『明解 改正労働基準法』労務行政研究所。
- 大橋勇雄（1989）「労働時間の分析」伊藤元重・西村和雄編『応用ミクロ経済学』東京大学出版会、pp. 195-228。
- 小倉一哉（2000）「第4章 労働時間」永山武夫編『新版 労働経済』ミネルヴァ書房、pp. 125-150。
- （2007）『エンドレス・ワーカーズ』日本経済新聞出版社。
- 梶川敦子（2008）「日本の労働時間規制の課題——長時間労働の原因をめぐる法学的分析」『日本労働研究雑誌』No. 575、pp. 17-26。
- 久米郁男（2000）「労働政策過程の成熟と変容」『日本労働研究雑誌』No. 475、pp. 2-13。
- 佐々木勝（2008）「第4章 労働時間」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』有斐閣（小畑史子と共著）、pp. 79-109。
- 菅野和夫（2007）『労働法〔第7版補正2版〕』弘文堂。
- 政策研究院政策情報プロジェクト（1998）『政策とオーラルヒストリー』中央公論社。
- 中村圭介（2005）「連合の政策参加」中村圭介＝連合総合生活開発研究所編『衰退か再生か——労働組合活性化への道』勁草書房、pp. 169-192。
- （2008）「逸脱？それとも変容？——労働政策策定過程をめぐって」『日本労働研究雑誌』No. 571、pp. 17-24。
- 濱口桂一郎（2004）『労働法政策』ミネルヴァ書房。
- 平井卓志（1988）『大いなる道——平井労政の軌跡』労務行政研究所。
- 平賀俊行（1988）『増補 改正労働基準法——背景と解説』日本労働協会。
- （1997）「労働基準法改正を中心とした労働時間政策」労働省労働基準局編『労働基準行政50年の回顧』日本労務研究会、pp. 223-235。
- 御厨貴（2002）『オーラルヒストリー——現代史のための口述記録』中公新書。
- 編（2007）『オーラルヒストリー入門』岩波書店。
- Marsden, David (1999) *A Theory of Employment Systems: Micro-Foundations of Societal Diversity*, Oxford University, Oxford University Press, 宮本光晴・久保克行（訳）(2007)『雇用システムの理論——社会的多様性の比較制度分析』NTT出版。
- Williamson, Oliver E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New

York (浅沼万里他訳『市場と企業組織』日本評論社, 1980年).

—— (1999) *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press, New York.

うめざき・おさむ 法政大学キャリアデザイン学部准教授。
最近の主な著作に『人事の経済分析——人事制度改革と人材マネジメント』(共編著, ミネルヴァ書房, 2005年)。労働経済学専攻。