

経営協議会指針の意義と示唆

禹 宗 杭

(埼玉大学教授)

本稿の課題は、中央労働委員会によって1946年7月に出された「経営協議会指針」の内容と意義を検討し、いまにつながる若干の示唆を引き出すことである。この際、経営協議会の附議事項に焦点を合わせる。指針の意義としては、次の3点が取り上げられる。第一に、資本主義体制内に収まる秩序を労使間に付与したことである。第二に、労使間で対等に話し合うことのできる枠組みを提供したことである。第三に、にもかかわらず、法律ではなく労使間の自律的な取組みでその枠組みを作るように促したことである。指針の課題としては、次の2点が指摘できる。その一つは、労働時間を含めた労働給付を規制できる道筋を提示できなかったことである。ここから、労使間で労働給付を真摯に議論できるように、現在の協議システムを修正・補完する必要性が出てくる。もう一つは、労使協議機関の法制化を実現できず、それを任意設置としたことである。ここから、非正規を含めて全従業員が発言できるように、従業員代表制を早急に法制化する必要性が出てくる。

目次

- I はじめに
- II 経営協議会指針とその影響
- III 制度化の意義その1——労使間秩序の体制内化
- IV 制度化の意義その2——労使間の対等な話し合い
- V 制度化の意義その3——労使間の自律的な取組み
- VI 経営協議会の行方と今日への示唆

I はじめに

この小論に与えられた課題は、中央労働委員会によって1946年7月に出された「経営協議会指針」(以下、単に指針と略す)の内容と意義を検討し、いまにつながる若干の示唆を引き出すことである。指針に関しては、その「作成経緯」や「意図」をめぐって、すでに相当程度考察がなされている(遠藤1983, 1984; 中島1982; 労働政策研究・研修機構2013)。ゆえに、本稿では、経営協議会の「附議事項」¹⁾に留意しながら、指針の歴史的

意義と今日に対する課題を探る。経営協議あるいは労使協議の場において、どのような事項(労働条件関係・生産関係・経営関係など)が、どのようなレベル(協議決定・協議・意見聴取など)で議論されるかは、協議という制度の性格を解明するに当たって、極めて重要なことである。にもかかわらず、それに焦点を合わせた研究は今まで十分ではなかった。本稿では、特にどのような事項が話し合われたのかに注目しながら、分析を進める。

II 経営協議会指針とその影響

1 指針の内容

まずは、指針の内容から検討しよう。敗戦直後、見通しの立たない状況を理由としていわば生産サボタージュを行っていた経営側に対抗し、結成されたばかりの労働組合が「生産管理」を争議戦術として使って、経営民主化や労働条件向上を求め

ていたことはよく知られている（山本1977）。当初生産管理に確固たる態度をとれなかった政府は、1946年6月13日、「社会秩序保持に関する声明」を発表し、この戦術を明確に否定した。そのうえ、「経営者側及び労働者側の代表者で構成する経営協議会等を各企業に設け、争議を必要としないような措置を予め整えて置くことが望ましい²⁾」と強調した。生産管理機構に代わる平和的な協議機関の創設を促したのである³⁾。これをふまえ、6月17日、厚生大臣は、経営協議会の組織運営等に関する参考例の作成を中央労働委員会に諮問した。これに応じ、7月17日に答申されたのが「経営協議会指針」である。以下、その内容を簡略に解説しよう⁴⁾。

指針は前文と5つの項目で構成されている。前文では、「経営協議会は……労働協約を以て適宜その内容を決定するを妥当」と謳った。「一律的の規律を決定し強いてこれに準拠せしめようとすると、反ってとかくの無理を生じて制度本来の機能を十分に発揮しえない」というのがその理由であった。これは、法律によって経営協議会の設置を強制せず、労使の自律的な選択に設置如何を任すことを意味するものであった。この任意設置の意義と課題については追って検討する。

「第一 経営協議会の本質」では、経営協議会を次のように規定した。「経営協議会は産業民主化の精神に基き労働者をして事業の経営に参画せしめるため使用者と労働組合との協約によって設けられる常設の協議機関である」。これは経営協議会の目的と機能を明確にしている点で重要である。すなわち、第一に、労働組合の経営参加の機関として経営協議会を位置づけた。戦前のいわば生産協力機関とは一線を画したのである。この際、いわゆる従業員参加ではなく、労働組合に依拠した参加を明確にしていることにも留意すべきである。これは労働組合に団体交渉と労使協議の両機能を担当させることを意味するものであった。後で見るが、これが複雑な問題を発生させることとなる。ただし、第二に、生産管理のなかで見られた、労働組合による企業の掌握という側面を抑えるために、「しかし協議会設置の故を以て事業幹部の経営全体を統括指揮する権限と職責とは何

等の変化があるわけではない」と付け加えた。

「第二 経営協議会の設置」では、労働協約による設置を改めて強調し、「労働協約によらず、使用者が労働者の経営参加を許すために一方的に設けた機関は経営協議会ではない」と断定した。戦前の強い傾向であった、経営主導による話し合い機関の設置をけん制したといえよう。

「第三 経営協議会の構成」では、労使の代表を以て経営協議会を構成するが、特に「労働者側委員は組合員従業員全員から信任を得て居り、完全な代表権限をもっていることが必要」と強調した。それは、「出来れば彼等が協議会に於て同意したことはそのまま組合従って組合員全員を拘束するようであって欲しい」という趣旨からであった。協議会の決定に実質的な効力を持たせようとしたのである。これに関しては、第五のところで再論する。

「第四 経営協議会の権限」では、どのような事項に関して協議できるかを規定した。「現行法上その限界を定めた強制法規は存在しない」としつつも、「(イ) もっとも普通なる」協議事項として、「労働時間、賃金の支払方法及び法定基準其他労働条件の適正化に関係ある事項、労働衛生、労働能率の向上と労働強度の調整其他労働力の保全に関係ある事項、労働者の関係施設、物資配給に関する事項、生産計画及びこれを実行するために必要な作業計画に関連ある事項等主として直接労働者の利害と関係ある事項」を取り上げた。そのなかに、広く労働条件にかかわるもののほか、「生産計画及びこれを実行するために必要な作業計画に関連ある事項」が含まれていることに留意すべきである。これこそ戦前とは異なる戦後の協議を象徴するものであった。これに関しては後述する。

ほかの協議事項としては、「(ロ) 労働者の雇入解雇その他人事に関する基準、職制等に関する事項」を取り上げた。ただし、「具体的人事」は経営協議会にかけないように促した。なお、「(ハ) 利益配当、重役その他会社幹部の人事事項」に対しては消極的な態度をとりつつ、それとは別途に、「会社の経理内容を常時なるべく詳細に報告して労働者に理解せしめて置くこと」は必要と指摘し

た。この時期労働者の関心の高かった人事事項の一定部分（人事の基準や職制など）を協議対象に取り入れながら、ただし高度な経営参加の可能性に対してはそれを制限したといえよう。

一方、「(二) 紛争ある場合必ずこれを協議会に附議してその解決を図ることとし、その上でなければ当事者双方とも争議行為を行わない旨の条項を設けること」を薦めた。この平和条項は、後述する労働関係調整法制定ともかかわるもので、争議の予防措置として大きな意味を持つものであった。

総じて、経営に関する事項は、「直接労働者の利害と関係ある事項」すなわち、「生産計画・作業計画」にその範囲を限定しつつ、主として労働条件に関する事項を中心に経営と労働組合との間で協議を重ねることを促したといえよう。いまにいたる労使間話し合いの枠組みはこれでほぼ定まったと言って過言でないが、その意味については、後で詳しく検討する。

「第五 経営協議会の性格」では、経営協議会を以て単なる「懇談会」としないために、「決議の効力は労働協約と同一の効力あるものと解すべき」ことを強調した。後述するが、この時期主導的な労働組合上部団体であった全日本産業別労働組合会議（以下、産別と略す）は、「経営協議会の決定は幹部の妥協にみちびき易い」という理由で、「経営協議会で決定したことを会社と組合との双方が認めたときは団体協約と同じ効力を有する」と主張していた⁵⁾。このような動きをけん制し、経営協議会決定自体を以て労働協約と両立できるようにしようとしたといえよう。

以上を要するに、指針は、労使間の協議を新たに制度化しようとするものであった。現に、政府機関が労使協議制に関して公的に提示した政策としては、これが現在にいたるまで唯一のものである⁶⁾。問題は、制度化の意義である。ここでは、次の3つにおいて、指針が労使協議の制度化を進めたこととらえる。第一に、資本主義体制内に収まる秩序を労使間に付与したことである。第二に、労使間で対等に話し合うことのできる枠組みを提供したことである。第三に、にもかかわらず、法律ではなく労使間の自律的な取組みでその枠組み

を作るように促したことである。

2 経営協議会指針の影響

指針は、現に協議の制度化を大いに促した。この時期厚生省労政局の報告によれば、1946年6月末までに報告された協約計354件のうち、協約内容の不明なもの25件を除き、協約中に経営協議会その他経営参加機関の設置を規定したものは207件(61%)であった。それが、同年8月には協約締結件数821、そのうち経営協議会設置件数520(63%)となった。さらに、1946年末には経営協議会設置件数1588となり、1947年末には協約締結件数1万2906のうち1万1883件(締結件数に対して92%、全組合数に対して42.4%)が経営協議の機関を有するようになった⁷⁾。この増加ぶりのすべてを指針のためとは言えないが、指針が大きな役割を果たしたことは否めないと思われる。

では、経営協議の内実はどのようなものだったのだろうか。1947年8月に行われた調査によると、経営協議会開催回数は、月1回が最も多く、338組合のうち163組合(48.2%)がそうであった。開催頻度という点では運営が活発であったといえる。ただし、調査担当者は、この頻繁さをむしろ「決定事項自体が経営に対しさしたる重要性を有せず」ことを示すものと解釈していた。月1回も開催されるのは、細かい事項の話し合いのためと見たのである。調査担当者はその延長線上で、「労働条件の決定をめぐる団体交渉と経営の問題をめぐる経営協議会との機能の相違が希薄にならざるをえなかったのであり、そこに協議会の構造的に不安定な所以が存する」と結論づけていた⁸⁾。経営協議と言っている以上、経営にかかわらないといけませんが、現実には交渉と協議がごちゃ混ぜになっており、結果、「協議会がなお経営内容に関与している事の弱い事⁹⁾」に対し、懸念を抱いていたといえよう。このように、経営協議会に交渉と協議の機能を併せ持たせたこと自体、指針の大きな影響の一つであった。

Ⅲ 制度化の意義その1 ——労使間秩序の体制内化

1 労働組合による既成秩序の否定

指針が、重層的な意味で労使間協議の制度化を目指したことはすでに述べた。敗戦直後の不安定な状況のなかで、まず意識されたのは、そのうち第一の制度化であった。すなわち、労働組合運動が体制を超えて進む可能性を予防し、労使間のやり取りを資本主義秩序のなかに収めることである。

この時期、活発になりつつあった組合運動は、単なる労働条件の向上だけでなく、企業の性格の変化をも求めるものであった。当時の調査によれば、1946年1月から6月までに生じた労働争議において、労働条件に関する要求が721項目出される一方で、「経営に関するもの」が366項目も出されていた。具体的には、経営参加（122項目）、人事参与（64項目）、機構改革（43項目）、監督者排斥（124項目）、職員労務者の差別撤廃（13項目）などである¹⁰⁾。特徴的なのは、このような経営民主化運動が、生産管理を伴うことが少なくなかったことである。なかんずく1946年4月から6月までにこの傾向は顕著で、4月には争議件数93件（参加人員5万1106人）のうち53件（同3万4815人）、5月には109件（同5万1903人）のうち56件（同3万8847人）、6月には87件（同2万7434人）のうち44件（同1万8056人）が生産管理を行っていた¹¹⁾。

問題は、これらの争議で勝利を取めた組合が経営協議会の設置を求め、なおそれが従来の秩序を否定する傾向を有していたことである¹²⁾。たとえば、石井鉄工所蒲田工場は、「本会ニ於テ協議スベキ事項」として、「人事、資金、資材、道徳、其の他経営ニ関スル事項」と定めた¹³⁾。必ずしも労働条件と直接かかわらない事項が、広く協議の対象となっていることが窺える。この場合の経営協議会はある意味で、生産管理が内包していた「既成の権威の否認や労働者組織による企業運営」を、闘争形態から平時の形態に移した機構であるともいえる¹⁴⁾。「それ自体としては経営権の長期

的・基本的否定を目的としていなかった」としても、「経営権にたいする基本的な制約を設定しようとした点では明らかに資本主義の枠をこえようとしていた」のである¹⁵⁾。

2 総同盟と産別の動き

経営協議会がどのような性格のものとなるかは、労働組合の上部団体の指導方針ともかかわりを持っていた。この時期、産別と並んでもう一つの有力な上部団体であった日本労働組合総同盟（以下、総同盟と略す）は、狭い意味での団体交渉よりはむしろ労使協議を中心とした労使関係を目指していたが、資本主義の枠を超えることに対しては自己抑制的であった。総同盟は、1946年2月19日に発表された「協約基本案」において、労使間に「労務委員会」と「生産委員会」という協議機関を設けることを主張したが、この際、生産委員会は「工程管理、原価計算、設計管理等につき協議取纏めすること」としていた。経営自体に関する事項は附議事項としなかったのである。したがって、経営参加機関というよりは常設的な団体交渉機関として経営協議会（この場合は特に「労務委員会」）を位置づけていたといえる。なお、「労務委員会又は生産委員会に諮らずして作業場閉鎖及び同盟罷業の挙に出でざる」ことを謳っており、平和義務を重視しながら体制内に留まる意志を明らかにしていた¹⁶⁾。

よって、問題は産別であった。産別は、1946年11月の「団体協約基本案」において、「本団体協約に反しない範囲において経営協議会を設け、経営の民主化を実現する」としながらも、「経営協議会で決定したことを会社と組合との双方が認めたときは、本団体協約と同じ効力を有する」と規定した。総同盟に比べ、団交優先の姿勢を明確に示したのである。このような姿勢は、工場閉鎖をはじめとする経営事項や人事事項などを、経営協議会規程のなかにではなく、団体協約本文のなかに、それらに対する「組合の承認」を明記したところにも現れる¹⁷⁾。

ただし、団交重視がすなわち体制内秩序の重視を意味するものではなかった。なお、団交重視がすぐ協議軽視に繋がるものでもなかった。産別に

とって交渉と協議は、基本的に労使間の力関係によってその性格が変動するものだったのである。たとえば、この時期産別に強い影響力を持っていた共産党は、経営協議会について、「事業経営の最高決定機関」である同時に「労働組合の一つの闘争の舞台」であると位置づけた¹⁸⁾。そして、産別に属する全日本化学労組は、その「経営協議会基準」のなかで、経営協議会を「『労働者の手による経営の復興』と云う吾々のスローガンを実際に実現するための戦場」と規定していた。よって、「経営の民主化を高めるに必要な具体的事項」を第一の協議事項として取り上げていたのである。なかでも「利益の分配並に経営及経理に関する事項」は、傘下の組合が経営協議会基準において「必ず規定する事」と強調していた¹⁹⁾。経営をコントロールしようとする姿勢が窺える。このような姿勢は、「工場幹部、役付工を公選し、人事の官僚化を防ぎ、生産の増大を図る」²⁰⁾という方針とともに、経営協議会をして労使関係の安定的な秩序に向かわせるよりは、力関係によっては経営権自体を蚕食する可能性を孕んでいたといえよう。

経営協議会指針は、このような不安定性を抑え、労使関係に体制内的な秩序を与えることを意図していた。前述した第一の本質規定において「事業幹部の経営全体を統括指揮する権限と職責」を明確に認め、第三の構成規定において「協議会で同意したことはそのまま組合員全員を拘束する」とし、第四の権限規定において共産党主張の「事業経営の最高決定機関」という性格を排除しながら、経営に関する協議事項を「生産計画及び作業計画」に限定し、かつ「協議会に附議してからでなければ争議行為を行わない」と平和義務を謳ったところが、それを如実に示す。指針は、資本主義秩序に収まる経営協議を制度化しようとしたのである。

IV 制度化の意義その2 ——労使間の対等な話し合い

1 話し合い事項からみた「民主化」

こうして指針は、労働組合運動の過激化を予防し、体制内に収まる労使間秩序の付与を意図したといえようが、それは資本主義体制に適合した新しい秩序を育てるものでもあった。この時期、戦前の古い秩序を打破しない限り、新たな社会の建設は望めないとする認識は、ほぼすべての社会構成員に行き渡っており、指針もそのような認識に依拠していたからである。そのコアとなるのが、経営に従属するのではなく、経営と対等に議論できる労働者の確保・育成であった。旧労働組合法は、自主的な労働組合の設立を支援することでそれを果たそうとしたが、基本的には対等な「交渉」を目指すものであった。これに対し指針は、対等な「協議」を制度化しようとしたのである。

この意味を理解するためには、戦前からの歴史をふまえておく必要がある。第一次大戦後、日本にはいわゆる工場委員会体制と呼ばれる労使関係が形成された。労働運動側は労働組合の法認を求めたが²¹⁾、それは受け入れられず、労使間に懇談・協議する機関としての工場委員会が少なくない企業で設置されたのである²²⁾。1919年から1923年にかけて大企業を中心に活発に行われた工場委員会設置は²³⁾、1924年以降停滞期を迎える（木元1977；左合1963）。ただし、1930年代に入ると、総同盟の産業協力運動の展開に伴い、労使協調的な組合と労働協約を結ぶ企業も現れ、これらに影響されながら中小企業においても工場委員会が増えるようになった²⁴⁾。現に、毎年20件程度のペースで増え続け、1936年7月には委員会数274件、関係労働者数約51万人に達したという²⁵⁾。これらの動きは、しかし戦時体制の成立とともに産業報国運動のなかに解消され、やがて敗戦を迎えることになる。

このような戦前の動きから戦後への移行プロセスは、いくつかの側面で「断絶」と「連続」を伴う。断絶の面でもっとも大きいのは、戦前法認されなかった労働組合が戦後法認され、団体交渉制

度が成立したことである。反面、連続の面では、労使間同質化や職工間平等化および生活保障の論理など、その思想上の繋がりが指摘される（佐口1991）。一方、「工場委員会—産業報国会—経営協議会—労使協議会」という線に沿う、日本の労働組合運動の強い「参加」志向も²⁶⁾、連続を表す一つの特質として強調される（労働政策研究・研修機構2013）。ここでは、労使間にどのような形で交渉・協議が行われたのかという「手続き」の側面よりは、労使間にどのような事項が交渉・協議されたのかという「内容」の側面から、戦前から戦後への移行における断絶と連続を検討することにする。

結論を先取りすることになるが、労使間話し合い機関に附議された事項を内容に沿って分類し、その歴史的な推移を示せば、〈表〉のとおりになる。調査票が同一のものでないので、いくぶんか恣意的な比較とならざるを得ないが、全体の傾向を見るにはさほど支障はないと思われる。戦前（1927年）と戦後（1948年）を比較すれば、その変化は一目瞭然である。人事関係を含めた、広い

意味での労働条件関係事項は、その比重を見る限り、戦前から戦後への大きな断絶は認められない。労使間話し合いの内容において労働条件の占める重要性に鑑みれば、ある意味当然ともいえる。戦前において労働条件をめぐる話し合いがそれなりに行われた事実こそ、むしろより注目すべきかもしれない。

戦前から戦後への移行においてもっとも大きな変化は、福利関係事項の比重が激減する代わりに、生産および経営関係事項の比重が激増したことである。これこそ断絶の側面を表すものであり、戦後「民主化」の動きを象徴するものであった。労働者自身の労働条件と直接かかわらない事項に発言することが、狭い意味での経営参加であるとするならば、それはまさに戦後始まったといえよう。では、戦後（表では1948年から1959年まで）における変化は何であっただろうか。それは、附議事項間の比重の変化というよりは、生産・経営関係事項のなかにおけるその中身の変化であった。これに関しては後述する。

表 労使間話し合い機関に附議された事項の歴史的な推移

1927年	1948年	1954年	1959年
労働条件関係 (25.6%)	労働条件関係 (16.5%) 人事関係 (12.8%)	労働条件関係 (10.4%) 人事関係 (27.7%)	労働条件関係 (19.1%) 人事関係 (16.8%)
福利関係 (55.6%)	福利関係 (14.3%) 安全衛生・教育関係 (4.8%)	福利関係 (9.1%) 安全衛生・教育関係 (7.4%)	福利関係 (14.5%)
作業能率関係 (6.2%)	生産関係 (14.1%) 能率関係 (14.1%)	生産関係 (16.6%)	生産関係 (15.6%)
	経営関係 (18.8%)	経営関係 (21.7%)	経営関係 (17.6%)
工場委員会関係 (3.8%)	権利関係 (4.8%)	権利関係 (6.5%)	権利関係 (13.7%)
雑 (9.1%)		その他 (0.5%)	その他 (2.8%)
計 (100.0%)	計 (100.0%)	計 (100.0%)	計 (100.0%)

出所：1927年は、左合藤三郎（1963：195）より引用。ただし、計算上の齟齬を若干修正した。1948年は、日本鉄鋼業経営者連盟（1948）を加工。1954年は、木元（1977：81）を加工。1959年は、木元進一郎（1977：298）を加工。

2 戦前の話し合い事項

戦前において工場委員会の制度化を模索した最初の試みといえる「労働委員会法案（内務省私案）」（1919年）は、委員会への附議事項について、次のように定めた。「賃銀・休業時間及び休日、作業規則、危険防止及び傷害、保健衛生及び法規、教育及び慰安、互助及び救済、能率増進、其ノ他労働者ノ福利増進」ニ関スル事項²⁷⁾。労働条件をはじめ、保健衛生や福利厚生など労働者の利害関係に直接かかわる事項を比較的広く含めているのがわかる。留意すべきは、生産あるいは経営にかかわる事項がほとんど取り上げられていないことである。附議事項となっているのは「能率増進」だけである。ただし、これも当時能率給が少なかつたことに照らせば、労働者の利害と密接にかかわる事項であったといえる。要するに、労働者の利害と直接かかわらない生産・経営関係事項は、労使間話し合いの対象から除外されていたのであり、その意味では、労働者の「参加」を促すものではなかつたといえる。この時期出された類似のもの、たとえば、東京府工場懇話会の「工場協議員会準則」（1920年）²⁸⁾や、大阪工業会の「工場委員会要項」（1921年）²⁹⁾および協調会の「労働委員会法案」（1921年）³⁰⁾なども基本的には同様であった。

留意すべきは、労働者側がわざわざ「参加」を求めたものでもなかつたことである。1921年、川崎造船所や三菱造船所の労働者が求めた工場委員会附議事項は、「労働条件並に保健衛生、危険防止、補償、互助共済、娯楽休養、風紀教育其他福利増進事項」であった³¹⁾。上記の経営側の案に比べ、「労働条件」が前面に出ているのは、労働者側の利害をより重視する考え方の表現といえようが、その代わりに「能率」に関しては何もふれていないのである。

戦前の工場委員会は、実態においても、このような考え方の線に沿って運営されたと思われる。たとえば、国有鉄道の現業委員会において1920年から1930年にかけて可決された事項の内訳をみると、現業委員会制度に関するもの3.3%、人事関係21.1%、労働条件関係16.4%、福利関係

36.9%、保健衛生・修養関係11.1%、業務関係10.3%、その他1.1%である³²⁾。国有鉄道は戦前において業務改善に積極的に取り組んだ代表的な組織の一つであるが、それでも業務関係は附議事項の1割を占めるにすぎなかつたのである。一方、三井鉱山の場合は、1931年の相談役会（工場委員会）において採用された事項の内訳が、組合自体に関するもの11.4%、労働条件関係2.9%、福利関係28.2%、保健衛生関係4.3%、業務（作業施設）関係43.9%、その他9.3%であった³³⁾。業務（作業施設）関係が半分近くを占めるが、これは鉱山のゆえの安全や能率給などと密接にかかわっており、その点では狭い意味での生産・経営事項とは限らず、むしろ労働者の利害関係事項であったといえよう。

3 戦後の話し合い事項

敗戦直後、労使間の話し合い事項は、その制度化を論じる前に、現に生じた争議自体を介して各段に広がった。たとえば、三菱製鋼は1946年1月に「人事異動は組合の承認なくして行わざること」などを定めた団体協約を締結したが³⁴⁾、後続の経営協議会規約において次のように謳った。「経営協議会は左の事業を行う。（イ）生産予定数量の決定、（ロ）技術の向上並に機械設備の補修改善に関する事項、（ハ）経営及び利益の向上、配分並に工場資金に関する事項、（ニ）資材材料燃料の獲得配分、（ホ）労働力の獲得配分並に労務管理に関する事項、（ヘ）食糧その他の厚生物資の獲得並にその配分、（ト）輸送能力に関する事項、（チ）工場安全管理並に従業員の健康保持増進に関する事項、（リ）その他生産上の隘路打開に関する事項の立案企画」³⁵⁾。労働組合は、生産事項だけでなく、ほぼすべての経営事項について、発言できるようになったのである。この時期締結された類似の規程において特徴的なのは³⁶⁾、附議事項に労働条件関係があまり見られないことである。これは、経営協議会を以て、企業的意思決定に対する労働組合の参加機関と位置づけ、労働条件は別途に団体交渉を通じて行うとする考え方の反映であったといえる。

ただし、総同盟の場合、戦前に比べればより広

い範囲の協議を促しながらも、その附議事項に限定をつけていたことはすでにみた。すなわち、「協約基準案」(1946年2月19日)において、労務委員会で「賃金、労働時間その他の待遇上の諸条件、解雇、雇入、登用等従業員人事並びに共済事業、物資配給、災害防止、衛生施設等施設に関して協議取決めをなす」ことや、生産委員会で「工程管理、原価計算、設計管理等につき協議取決めをなす」ことを定めたのである³⁷⁾。労務委員会の附議事項が労働者の利害に直接かかわるものであり、その意味で団体交渉事項と相当程度重なることは、すでに述べた。一方、生産委員会の附議事項は、その範囲が狭く、経営事項と密接な関係のある「生産計画」が附議の対象となっていない。経営参加よりは生産協力の意味合いがより大きかったといえよう。このような考え方は、総同盟系の多くの組合に踏襲された。たとえば、1946年5月に締結された正田製作所労働協約書の場合、労務協議会と生産協議会の設置を規定したうえで、生産協議会については単に「生産隘路の打開その他生産増強に関する事項を協議決定する」と定めていたのである³⁸⁾。

中労委の出した経営協議会指針は、その附議事項に関し、基本的には総同盟の考え方を取り入れながら、それを若干広げるものであった。この際、2つのことに留意しなければならない。一つは、「生産計画及びこれを実行するために必要な作業計画に関連ある事項」を附議事項としたことである。生産計画・作業計画は、労働者の利害に直接関係ある事項と、経営関係事項との間においてちょうどその接点をなすものである。よって、これを附議事項に含めることによって、労働組合は生産に「参加」することができる。逆に、これを附議事項から除くと、生産関係事項は単なる能率向上事項に矮小化する。指針は、生産計画・作業計画を附議事項に入れることで、生産に労働組合が参加できる制度的基盤を作ったのであった。

もう一つは、「労働衛生、労働能率の向上と労働強度の調整その他労働力の保全に関係ある事項」を附議事項としたことである。ただし、このことの意義に関しては、より慎重に評価する必要がある。まず、プラスに評価すべきは、次のこと

である。もともと「労働力の保全に関係ある事項」は、「労働時間」とともに、いわゆる労働給付のコアをなすものである。よって、それをどのように規制するかは、労使関係上の重要なポイントとなる。この際、労使関係システムが問題となる。もし、労働組合が職業別あるいは産業別に組織され、従業員代表が事業所別・企業別に存在する枠組みのなかであれば、労働組合が労働時間を含め労働強度に関する大まかな基準を設定し、その事業所・企業ごとの運用は従業員代表が担うことが考えられる(たとえば、ドイツを想起せよ)。事業所・企業レベルでは個々の事情(たとえば生産量の増大)による労働強度の変化(たとえば要員の不足)が常時生ずるが、それは基本的に労働組合の設定する基準との緊張関係のなかで調整されるのである。しかし、日本のように、労働組合機能と従業員代表機能が同一の企業別組合によって担われる枠組みのなかでは、このような調整が困難となる。ゆえに、両極端のプレが生じやすい。職場レベルで労働給付を規制しようとする、労使関係全体がぎくしゃくし、反対に労使協調で企業レベルの生産協力に走ると、労働給付がコントロールできず、労働時間延長や労働強化がもたらされるのである。このプレは実際に後で大いに現れてくることになるが、いずれにせよ、上記のことをふまれば、指針が「労働力の保全に関係ある事項」を附議事項とし、労働給付に関する労使間協議を促したのは、大いに評価すべきといわなければならない。

しかし、マイナスに評価せざるを得ないところもある。それは、労働強度の調整というリアルな問題を「労働力の保全」という抽象的な範疇で括ってしまったことである。労働強度の調整は、一定の労働時間を前提にすれば、何より要員計画と適正要員の配置に帰着する。したがって、前述した労働給付規制の困難さを予想していたならば、指針は、要員計画や適正要員配置に関する事項を附議事項の一つとして明示すべきであった。しかし、それをしなかったのである。

労働給付を相対的に軽んじるこのような考え方は、よく見えないところでより中長期的な影響を及ぼしたと思われる。たとえば、1946年12月に

出された、総同盟の「経営協議会規約案」は、その附議事項について次のように定めていた。「一、俸給賃銀及諸給与等労働条件其他待遇上の事項、二、採用解雇登用転任賞罰等人事事項、三、共済事業、物資配給、災害防止、衛生施設、娯楽施設、教育等厚生福利事項、四、技術の向上、能率増進、生産計画、生産施設の復旧等生産事項、五、社則、従業規則、其他諸制度の改廃運営に関する事項、六、会社経営方針並に内容等の変更につき従業員に影響ある重要事項、七、其他委員会に於いて必要と認めた事項」³⁹⁾。2月の「労働協約基準案」に比べ、附議事項が拡大しているのがわかる。なかんずく「五」と「六」は、明らかに経営関係事項への発言を意図するものであった。そして、「四」の生産関係事項においても、「生産計画」が明記されたのは進展といえる。しかし、抽象的であれ指針では例示されていた労働強度関係事項が、この案では抜けてしまっている。以後、「労働強度」問題は、それを調整できる制度的な装置を整えないまま、労使関係のアキレス腱としていまにいたることとなる。

V 制度化の意義その3 ——労使間の自律的な取組み

1 戦前の法制化の試み

経営協議会あるいは労使協議会に関する政策の特徴の一つは、それを制度化するに当たって、法制化を避け、基本的に労使の自律的な取組みに任してきたことである。戦前の動きからみよう。

原内閣の床次内相による労働委員会法案（内務省私案）が、工場委員会の制度化を試みた最初の政策ということはすでにふれた。ただし、これは、「常時50人以上の労働者を使用する事業にあっては労働委員会を設立することができる」とした任意設置案であった⁴⁰⁾。なお、委員会で議決された事項が使用者をどのように拘束できるかに関しても明らかにしなかった⁴¹⁾。これに対し、1921年に協調会の提起した労働委員会法案は、法律を以て委員会の設置を強制しようとした点で画期的であった。委員会の構成においては、労働者選出

委員と企業者指名委員からなるケースすなわち労使協議会と、労働者選出委員のみからなるケースすなわち労働者代表委員会の両方を想定していた。なお、会議は年に4回以上開催するものとするほか、会議で発表した意見のために解雇はされないことを定めるなど、当時としては先進的な内容を含んでいた。しかし、委員会設置を法定するのは不相当とするなどの反対に会い、結局法案として取り上げられなかった⁴²⁾。以後、1929年の産業委員会法案の提出⁴³⁾、1936年の内務省社会局による協力委員会法の制定検討⁴⁴⁾、1941年の厚生省による産業報国会法制化のための勅令案作成⁴⁵⁾など動きが続いたが、法制化には結局いたらなかった。

2 戦後の法制化の挫折

戦後になると、労使間協議の制度化をめぐる議論は、より複雑な様相を帯びることになる。それは一つには、労使協議が、労働組合法すなわち団体交渉との関係において、その性格をつけられるべきとともに、労働関係調整法すなわち紛争処理との関係においても、その位置をつけられるべき事態になったためであった。そして、もう一つは、労使協議をめぐる考え方が、日本政府と占領当局との間に大きく異なっていたためであった。これらの法案および経営協議会指針の立案過程に関しては、すでに研究成果が出されている（前掲の遠藤1983など）ので、ここでは簡単に検討する。

当初政府は、商工省の「工場（鉱山）委員会制度設置要綱」（1946年2月）⁴⁶⁾などにおいて労使間の協議機関として委員会の任意設置を検討していた。ただし、途中で方向を転換し、その法制化に着手した。一方、厚生省は、労働関係調整法案要綱（1946年4月）において、紛争処理機関として調整委員会の創設を検討していた。工場委員会あるいは経営協議会の性格を有するものに紛争の調整機能を託そうとしたのである⁴⁷⁾。これらの動きをふまえ、商工省は1946年5月に「経営協議会設置要綱（案）」⁴⁸⁾を提起した。ここでは、「経営協議会の設置は、一定の産業に属する企業又は一定規模以上の企業については法制によって之を実現し、右以外の企業については、之に準じて設

置せしむる如くこれを指導する」と謳った。経営協議会の法制化を進めようとしたのである。

しかし、この試みは、占領当局によって阻止された。GHQ労働課は、基本的に「労働協約を以て常時相互の意思の疎通調整を図るべき正規の機関及手続きを定め」る方針をとっていたのである⁴⁹⁾。したがって、その意思疎通機関としての経営協議会は、法律によってではなく、「労働協約」によって任意に設置されることとなった。結局、経営協議会/労使協議会らしきものの存在は、現行法律においては、それを体系的に規定する根拠を有しないことになる。単に、労働関係調整法第2条において、「労働関係の当事者は互いに労働関係を適正化するように、労働協約中に、常に労働関係の調整を図るための正規の機関の設置及びその運営に関する事項を定めるように、且つ労働争議が発生したときは、誠意をもつて自主的にこれを解決するように、特に努力しなければならない」と規定するだけに留まってしまっているのである⁵⁰⁾。

VI 経営協議会の行方と今日への示唆

1948年7月のマッカーサー書簡をきっかけに、労使関係は大きく転回した。1949年、労働組合法が改正され、多くの経営協議会は廃止に追い込まれた。そのなか、日経連は「労働関係調整に関する指針」(1949年6月)を発表し、労働条件に関する事項は団体交渉により、個人的苦情は苦情処理機関によりそれぞれ処理すべきとしたうえで、「業務並びに生産その他の事項については本来当然に経営者の責任と権限に於いて処理さるべきもの」と主張した⁵¹⁾。戦後型の経営参加を否定したのである。時間的には前後するが、これに歩調を合わせ、政府も「民主的労働組合及び民主的労働関係の助長について」(1948年12月)において、「労働者のいわゆる経営権に対する関与の範囲は、労働者としての組合員に直接関係のある事項に限られるべき」⁵²⁾とした。

こうして、1950年代に入ると、経営協議会は団体交渉の前段的な交渉機関としての性格を強めることになる。と同時に、生産をめぐっては、意

思決定への参加というよりは、能率向上のための労使協力という側面が強化されることになる。前掲表で示したように、生産・経営に関する事項は労使間で話し合い続けられるが、その話し合いの内実が変わり、経営関係事項の範囲が狭められると同時に、以前の労使「協議」から労働組合への「意見聴取」あるいは経営側の「説明」にシフトするのである。たとえば、1951年の労働省調査によれば、「生産・営業・計画」に関する事項24件のうち、協議が5件、意見聴取が16件、経営側の説明・通知が3件であった⁵³⁾。総じて、この時期日本の経営や政府にとって、労働組合による経営参加を許容する意志や能力はあまりなかったといえよう。以後、生産経営事項なかならず生産計画をめぐる労使間の話し合いは、日本生産性本部による労使協議制普及の動きを待って、再び活性化されることになる(日本生産性本部1980)。

以上をふまえると、労使協議をめぐる歴史は、次のようにまとめられる。第一、戦前は、労働者による団体交渉要求を回避・代替するものとして、主に経営側によって労使協議が使われた。第二、敗戦直後は、経営民主化を実現するための労働者参加の手段として、主に労働組合によって経営協議が使われた。第三、50年代の転換期を経た後は、生産に必要な労働者の協力を確保する手段として、主に経営側によってそして労働組合の協調によって労使協議が使われた。このような認識に立てば、1946年に出された「経営協議会指針」は、第二段階への転換期において労働者参加を制御し、その第三段階への移行を用意した点で、大きな歴史的意義を持つとすることができる。

ただし、指針は、いまにいたるまでの課題をも残した。その一つは、団体交渉と労使協議の混合を助長する一方、労働時間を含めた労働給付を規制できる道筋を提示できなかったことである。容易に短縮されない労働時間、現場の多忙感、ワークライフバランスのとりにくさなど、現在まで続く労働問題の原因の一端はこの辺にあるといえる。労働給付を議論できる協議システムの修正・補完が求められている。

もう一つは、労使協議機関の法制化を実現できず、それを任意設置としたことである。労働組合

の代表性がある程度認められた時期においては、労使の自律に依拠したメリットをそれなりに享受することができたかもしれない。しかし、労働組合の組織率がいまのように落ちた状況のなかでは、労働組合の存在を前提とした任意的な労使協議だけで従業員発言を保障することは、もはや不可能に近いと言わざるを得ない。従業員代表制の法制化を早急に進めるべきである。

- 1) 経営協議会の趣旨に照らせば、「協議事項」とするのが適切かもしれないが、戦前の場合「協議」の慣行が確立しておらず、戦後の場合も話し合いの程度によって「協議決定」「協議」「意見聴取」などの相違があるので、ここでは経営協議あるいは労使協議の場で話し合う事項を包括して「附議事項」と呼ぶことにする。
- 2) 労働省 (1969 : 286-287)。
- 3) 当日「経営協議会に関する内閣書記官長談」が出され、労使間の民主的な協力による生産増強を謳った。その内容に関しては、労働省 (1969 : 287-288) を参照。
- 4) 経営協議会指針の全文は、労働省 (1969 : 288-291) を参照。
- 5) 大原社会問題研究所 (1949 : 322-323)。
- 6) この点を強調したのは濱口桂一郎である。濱口 (2006b) を参照。
- 7) 大原社会問題研究所 (1949 : 318-319)。
- 8) 隅谷 (1956 : 249-262) を参照。
- 9) 隅谷 (1956 : 257)。
- 10) 東京大学社会科学研究所編 (1950 : 47)。
- 11) 労働省 (1951 : 1000)。
- 12) 代表的には、1945年10月23日～12月13日の第一次読売争議、1945年12月10～29日の京成電鉄争議、1946年1月12～29日の東芝争議などを取り上げることができる。
- 13) 労働省 (1951 : 7-11)。
- 14) 栗田 (1979)。
- 15) 中島 (1982 : 134)。
- 16) 労働省 (1951 : 77-78)。
- 17) 労働省 (1951 : 78-79)。
- 18) 遠藤 (1984)。
- 19) 大原社会問題研究所 (1949 : 328-329)。
- 20) 労働省 (1951 : 79)。
- 21) たとえば1921年、神戸の三菱造船所と川崎造船所を中心に広がった争議において、労働者側は、団体交渉権の確立を要求した。
- 22) 当時、これらは工場委員会、労働委員会、工場協議会など多様な名称で呼ばれたが、便宜のため、ここでは一括して工場委員会と称することにする。
- 23) 官営の陸海軍工廠や国有鉄道、八幡製鉄所のほか、民営の三井鉱山、三菱造船所、住友伸銅所、芝浦製作所などに設置された。
- 24) 濱口 (2006a)。
- 25) 濱口 (2006b)。
- 26) ここで、「参加」型とは、「企業という組織体における労働編成を管理者と実行者の集团的協議の中で決定しようとするもの」を指す。それは、「労働市場における労働力販売者と労働力購買者の関係を、個別取引ではなく集团的取引として行おうとするもの」としての「団結」型と対照されるもので

ある。よって、本稿で用いる、生産・経営事項に対する労働者参加というタームとは概念的に異なるものである。

- 27) 木元 (1977 : 148-149)。
- 28) 木元 (1977 : 152-155)。内務省私案と比較すれば、私案にはあった「作業規則ニ関スル事項」がここでは抜けているのが特徴的である。
- 29) 木元 (1977 : 174-175)。ただし、「工場ノ生産能率増進ニ関スル事」を附議事項の冒頭に取り上げ、労働条件のなかでは「就業時間」だけを附議事項にするなど、私案に比べても話し合いの内容はきわめて限定的なものとなっていた。
- 30) 木元 (1977 : 177-178)。
- 31) 木元 (1977 : 171)。
- 32) 禹 (2003 : 84)。元は、鉄道省大臣官房現業調査課「国有鉄道現業委員会事情概要」1930年11月。
- 33) 佐口 (1991 : 73)。元は、「三井鉱業所沿革史稿本」第九巻 労務課。
- 34) 労働省 (1951 : 72-73)。
- 35) 中島 (1982 : 172-173)。
- 36) これらに関しては、労働省 (1951 : 7-106) を参照。
- 37) 労働省 (1951 : 77-78)。
- 38) 労働省 (1951 : 163-165)。
- 39) 大原社会問題研究所 (1949 : 327-328)。
- 40) 労働政策研究・研修機構 (2013 : 133)。
- 41) 日本労働研究機構 (1994)。
- 42) 労働政策研究・研修機構 (2013 : 134)。
- 43) 日本労働研究機構 (1994)。
- 44) 労働政策研究・研修機構 (2013 : 136)。
- 45) 濱口 (2006b)。
- 46) 中島 (1982 : 161-163)。
- 47) 遠藤 (1983 : 64)。
- 48) 中島 (1982 : 164-167)。
- 49) 遠藤 (1983 : 76)。
- 50) 労働省 (1969 : 250)。
- 51) 大原社会問題研究所 (1951 : 399)。
- 52) 大原社会問題研究所 (1951 : 750)。
- 53) 木元 (1977 : 82)。元は、労働省労働統計調査部編著 (1954) 『労働協約全書』 労務行政研究所。

参考文献

- 禹宗杭 (2003) 『「身分の取引」と日本の雇用慣行——国鉄の事例分析』 日本経済評論社。
- 遠藤公嗣 (1983) 「労働関係調整法制定と経営協議会指針作成 (一) ——1946年の労使関係政策」『社会科学研究』 35 (4), 1-96。
- (1984) 「労働関係調整法制定と経営協議会指針作成 (二) ——1946年の労使関係政策」『社会科学研究』 35 (6), 1-60。
- 大原社会問題研究所 (1949) 『日本労働年鑑 戦後特集 (第22集)』。
- (1951) 『日本労働年鑑 1951年版 (第23集)』。
- 木元進一郎 (1977) 『労働組合の「経営参加」——「経営参加」の日本の特質と変遷 (新訂版)』 森山書店。
- 栗田健 (1979) 「戦後民主主義と日本労使関係」長洲一編『現代資本主義と多元社会』 日本評論社。
- 佐口和郎 (1991) 『日本における産業民主主義の前提——労使懇談制度から産業報国会へ』 東京大学出版会。
- 左合藤三郎 (1963) 「戦前の工場委員会と労使協議制」民主社会主義研究会議産業民主主義研究委員会編『産業民主主義

- 現代の労使関係』ダイヤモンド社。
- 隅谷三喜男（1956）『経営協議会』大河内一男編『労働組合の生成と組織——戦後労働組合の実態』東京大学出版会。
- 東京大学社会科学研究所編（1950）『戦後労働組合の実態』日本評論社。
- 中島正道（1982）『戦後激動期の「下からの経営協議会」思想——イデオロギーと労働組合に関する一考察』清水慎三編著『戦後労働組合運動史論 企業社会超克の視座』日本評論社。
- 日本生産性本部（1980）『わが国労使協議制の推進とその発展』。
- 日本鉄鋼業経営者連盟（1948）『鉄鋼労働年鑑 昭和23年版 第3部 労働協約及経営協議会編』。
- 日本労働研究機構（1994）『労使協議制の研究——諸外国の経験をふまえて』調査研究報告書 No.51。
- 濱口桂一郎（2006a）『現代日本の社会システム講義 労働編第3回』『対決から協調へ——労使関係から見た現代日本』（<http://homepage3.nifty.com/hamachan/japanlec03.html>）。
- （2006b）『労使協議制の法政策』『季刊労働法』第214号（『労働法の立法学』シリーズ第11回）。
- （2013）『団結と参加——労使関係法政策の近現代史』労働政策レポート Vol.10, 労働政策研究・研修機構。
- 山本潔（1977）『戦後危機における労働運動』御茶の水書房。
- 労働省（1951）『資料労働運動史（昭和20-21年）』労働行政史刊行会。
- （1969）『労働行政史——戦後の労働行政』労働行政史刊行会。

うー・じょんうおん 埼玉大学人文社会科学部研究科教授。最近の主な著作に『現場力の再構築へ——発言と効率の視点から』（編著，日本経済評論社，2014年）。雇用関係論専攻。