

# 概 要

# 概 要

## 1. 研究の目的

本報告書は、労働政策研究・研修機構の中期目標にその実施が掲げられている9つのプロジェクト研究のうちの一つ、「労働条件決定システムの再構築に関する研究」の中間とりまとめである。

我が国における労働条件決定システムの基本的な枠組みは、労働者保護法によって最低の労働基準が定められ、それよりも有利な労働条件が労使交渉の結果労働協約で定められているというものである。「労働条件決定システムの再構築に関する研究」は、就業形態の多様化、労働組合組織率の低下、労務管理の個別化等の進展を踏まえて、関連する諸問題の分析を行い、これに対応した労働条件決定システムについて検討し、必要な政策提言を行うことを目指している。

## 2. 研究の進め方

研究の具体的実施に当たっては、欧米諸国における法制度の比較研究、労働組合・労使協議の機能と実態、労働関係の変化と法システムのあり方、パートタイム労働者の組織化というサブテーマを掲げ、これまで研究を進めてきた（その成果については、巻末の一覧を参考にしたい）。

計画されているプロジェクト研究の実施期間は、2003年10月から2007年3月までである。現在、進めている研究の最終報告書の完成には未だ1年を残しているが、これまでの約2年半の期間に行ったサブテーマ研究の結果を踏まえ、また、最近労働政策研究・研修機構が取り組んだ本テーマに関連する調査・研究の成果も踏まえて中間とりまとめを行った。

欧米諸国における法制度の比較研究では、2004年3月に当機構が開催した比較労働法セミナーの際に提出された、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカ等7カ国の雇用労働法研究者の論稿を翻訳の上、我が国における問題意識に即した解題を加え、比較法的考察を通じて導出されうる政策的含意をまとめた。本報告書第2章では、この研究の成果を、JILPTが行った諸外国に係る関連研究の成果も踏まえ、アメリカ、イギリス、ドイツ及びフランスにしばってとりまとめている。

労働組合・労使協議の機能と実態に関する研究は、労働条件決定システムの中で大きな役割を担っている労働組合、労使協議等の実態、機能について分析を行うものである。この研究は、労働組合に関する既存の調査研究の総合的なレビューを行うものと、研究会を設けて中小・零細企業に焦点をあてて調査・分析を行うものから成る。本報告書第3章においては、既存の調査研究結果を通じて、労働条件決定システムにおける主要なプレイヤーである

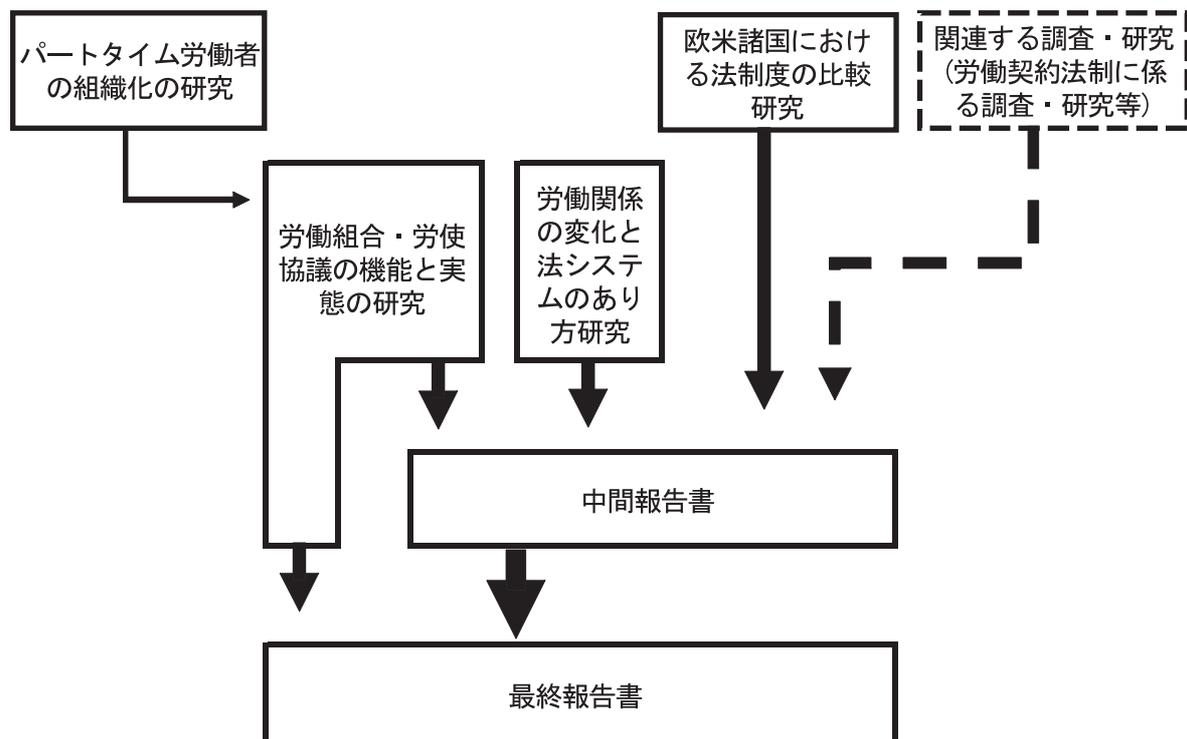
労働組合の機能と実態はどのようなものであるかを明らかにしている。なお、研究会による中小・零細企業に関する研究の成果については最終報告書に盛り込む予定である。

労働関係の変化と法システムのあり方に関する研究では、世界的な規模で生じている社会経済構造の変化に適応するために、海外主要国においてみられる労働関係や労働法の変化を、その背景も含めて考察し、日本との比較検討及び政治哲学、経営史、法経済学といった分野からの分析も行い、労働関係の変化に対応した新たな労働法のモデル（基本的枠組み）を提示することを試みた。その成果は、本報告書第4章にとりまとめられている。

パートタイム労働者の組織化に関する研究は、非正規労働者の労働組合組織率が著しく低いことに鑑み、非正規労働者の中でも最も大きな割合を占めるパートタイマーに焦点をあてて、その組織化についての労働組合の取組を中心に調査分析するものであり、その結果は第3章に盛り込むとともに、プロジェクト研究全体の参考資料としている。

研究の流れを図示すると次のようになる。

#### 研究の流れ



### 3. 内容

本報告書は、プロジェクト研究「労働条件決定システムの再構築に関する研究」の中間的なとりまとめを行ったものであり、サブテーマ研究の成果も踏まえ、今後の労働条件決定システムを再構築していくにあたっての問題点と課題を具体的に提示し、今後の議論に資することを目的としている。

本報告書の構成は、次のとおりとなっている。

まず、第1章において、労働組合組織率の低下と労働組合員の減少、企業や労働者の多様化・複雑化という点を中心に、労働条件決定システムが直面している課題を概観し、労働条件決定システムの再構築について研究することの意義を示した。次に、第2章においては、本プロジェクト研究のサブテーマ研究として行った「労働条件決定の法的メカニズム：7ヶ国の比較法的考察」に関する研究の成果を中心に、最近、JILPTが行った諸外国の労働条件決定システムに関連する研究の成果も踏まえ、アメリカ、イギリス、ドイツ及びフランスの4カ国の労働条件決定システムについて紹介する。第3章においては、労使交渉による労働条件の決定、つまり、集団的労働条件決定システムの現状を的確に把握することを目的として、労働組合の状況について、先行する数多くの調査、研究等を幅広くレビューし、これらの分析結果を提供している。そして、第4章においては、本プロジェクト研究のサブテーマ研究として行った「労働関係の変化と法システムのあり方研究」の成果を紹介する。この研究は、かつての「労働法」が「無期・フルタイム・集団的・従属的労働者」を対象とし、「国家」が一律に規範を設定するという性格をもったものであったといわれているのに対し、近年のポスト工業化、グローバル化といった社会変化を踏まえ、新たな労働法システムのモデル（基本的枠組み）を探ろうというものである。以上の成果を踏まえ、最後の第5章では、労働条件決定システムを検討していくうえでの課題や問題点を整理し、提示することとした。

各章の概要は以下のとおりである。

#### (1) 労働条件決定システム研究の意義（第1章）

第1章においては、労働条件決定システムの再構築について研究する意義及び問題意識を明らかにしている。

労働条件決定システムの直面している課題の中で最も重要かつ基本的なものと考えられるのは、第一に、労働組合組織率の低下・労働組合員の減少は、労使交渉の一方の当事者である労働組合の存在の縮小をもたらし、集団的労働条件決定システムの縮小をもたらすということである。第二に、就業形態の多様化、労働者の多様化、企業における人事労務管理の個別化の進展は、労働条件の最低基準を定める労働者保護法の分野において、従来の画一的・一律的な規制に困難をもたらし、新たな対応が求められることである。これら2つの課題は、労働者保護法による最低基準の設定と労使交渉による労働条件の上乗せという労働条件決定

システムの基本的な枠組みに関するものである。

そして、労働組合の組織率の低下と労働組合員の減少は、労働条件決定システムのあり方を考える上で次のような問題を提起することとなる。第一に、労使自治のあり方をどのように考え、労使自治に関する法制をどのように見直していくのかという問題である。これは、労働者の発言システムをどのように考え、構築していくかという問題でもある。第二に、雇用の過半を占める中小・零細企業においては労働組合組織率が極めて低いことから、労働条件決定システムを見直す上で、中小・零細企業の労働者の労働条件決定についても十分考慮に入れることが必要になる。これは、労働者の発言システムを中小零細企業においてどのように考えるのかという問題を提起するばかりではない。労働者保護法の定める最低基準というものの重みが特に、中小零細企業の労働者にとっては、さらに増してくることを意味する。

従来の画一的・一律的な規制の柔軟化のために、労働時間規制について一連の改正が行われてきた。その背景には、従来の一律的・画一的な規制では、産業の特殊性や個別企業の事情、労働者の多様化、就業形態の多様化等に対応することが難しくなってきたことがある。そして、事業場において柔軟な労働時間制を導入するためには、過半数代表との労使協定、あるいは、労働者を構成員とする労使委員会の決議を要件とされている。過半数代表との労使協定を条件として企業、事業場の実情等に合わせて一律の規制を解除する例は、育児・介護休業法や2004年の高齢者雇用安定法の改正でも見られる。他に、2003年の労働者派遣法改正では、1年を超え3年以内の期間継続して労働者派遣の役務の提供を受けようとするときは、派遣先は、あらかじめ、労働者の過半数代表の意見を聴取することとされた。

このように、近時の重要立法においては、過半数代表制等が含まれる立法例が増加しており、これは、あたかも、労働組合組織率の低下、労働組合員数の減少といった傾向とは反比例しているかのようである。今後、企業、労働者等における多様性や複雑性は、さらに増大していくものと考えられる。従来の一律的・画一的な規制とは異なり、企業、労働者等における多様性や複雑性といったものを、どのように労働条件の最低基準を画する労働者保護法に取り込んでいくかが大きな課題となる。そして、そのために設けられている過半数代表との労使協定、労使委員会等の制度は、同時に、労働組合の存在感の低下という状況下における労働者の発言システムとして、重要な示唆を与えるものである。

## (2) 諸外国における労働条件決定システム (第2章)

第2章は、サブテーマ研究の成果を中心に、最近、JILPTが行った諸外国の労働条件決定システムに関連する研究の成果<sup>1</sup>も踏まえ、フランス、ドイツ、イギリス及びアメリカの4カ

---

<sup>1</sup> 労働政策研究報告書 No. 9「諸外国における集团的労使紛争処理の制度と実態ードイツ、フランス、イギリス、アメリカー」2004年、労働政策研究報告書 No. 39「諸外国の労働契約法制に関する調査研究」2005年、労働政策研究報告書 No. 55「労働関係の変化と法システムのあり方」2006年等。

国の労働条件決定システムについて、最新の姿を明らかにし、日本のシステムの検討にあたっての政策的な含意を得ようとするものである。

### （フランス）

フランスでは、立法による詳細な労働条件規制が歴史的にも主たる地位を占めてきたのであるが、近年、法律による規制から労使交渉による規制へという方向で変容してきている。とりわけ1980年代から、団体交渉の促進やそれを保障する労働協約制度の改革など、労使交渉による規制への開放を実現する政策が進められてきた。その上で、労使交渉による規制への開放は、さらに企業レベルでのそれに重点移動してきている。そして、労働協約は、複数の職業・産業を対象とする職際全国協定、特定の産業部門を対象とする部門別協約、特定企業を対象とする企業協定に大別でき、労働条件を具体的に定めるのは、部門別協約と企業協定である。従来、部門別協約が最低線を規定し、企業協定がそれに上積みするという関係にあったが、最近、企業協定が部門別協約よりも労働者に不利な内容を定めることが認められることとなった。労使交渉による規制への開放、企業レベルでの労使交渉を促進という方向性は、継続・発展すると見込まれる。

### （ドイツ）

ドイツでは、産業別の労働組合と企業内の事業所委員会からなる二元的な労使関係制度が構築されていた。労働協約には事業所協定に優越する地位が与えられており、事業所協定は、労働協約で規制されている、あるいは規制されるのが通常であるような労働条件については規制ができない。近年、産業別労働協約の開放条項による事業所協定への委任、特定企業を対象とした労働協約の増加が見られる。ただし、この分権化は産業レベルの労使の同意に基づいて行われるものであり、この産業レベルでの方向性・枠組み決定を離れて分権化することは現時点では認められていない。労働条件決定レベルの分権化は、協約が事業所当事者による労働条件規制を許容した場合に限られるのが原則とされ、なお産業別の労働組合・労働協約の優位性を前提し、その枠内で展開されている点に留意する必要がある。

### （イギリス）

イギリスでは、そもそも産業レベルの団体交渉・労働協約を中心とした集団的自由放任主義の伝統が存在し、その正統性はこれに拘束力を認める個人の同意（契約）に求められていた。これに対し、1980年代以降、集権的な交渉の硬直性が指摘され労働組合の権利が法的に制約されていくなかで、産業レベルの団体交渉は後退し、それに代わって労働者個人に権利を付与する法律が多数制定されるようになった。これには、EU法の影響もある。現在の労働党政権は、効率性と公正さを確保するという観点から、2つの集団的なチャンネルの形成を促そうとしている。1つは、労働組合による団体交渉の促進であり、もう1つは、企業内

の情報提供・協議制度の創設である。特に、2005年4月以降、被用者に対する情報提供・協議に関するEC指令を国内法化するための情報提供協議規則が施行されており、労働組合に代わる被用者代表制度の構築を後押しするとも考えられる。同制度がどのように展開されるかについては、今後の推移をしばらく見守っていく必要がある。

### (アメリカ)

アメリカでは、1930年代に確立された団体交渉法制の下、団体交渉と労働協約を基盤とした集团的労使関係が形成されていた。アメリカは基本的に労働条件も労働市場による調整に委ねる傾向が顕著で、労働者保護は排他的交渉代表制を採用する団体交渉制度を通じてのものに限定されてきた。つまり、法の役割は、団体交渉制度の枠組み設定が主であり、実体的な労働条件規制には謙抑的であった。しかし、近年、労働組合が徐々に衰退していくなかで、本来想定した団体交渉制度を通じた労働者保護が機能しないこととなった結果、これに代わって労働者個人に直接権利を保障する法律が数多く制定されるようになってきている。

### (3) 労働条件決定システムにおける労働組合の機能と実態 (第3章)

労働組合は労働条件決定システムにおける主要なプレイヤーであるが、我が国では、労働組合の推定組織率が30年連続して低下し、2005年では18.7%となっており、このような組織率の低下が集团的労働条件決定システムの機能の低下をもたらすことが指摘されている。

第3章では、行政機関が実施した各種調査を含めた既存の調査研究の成果に基づき、労働組合が労働条件決定システムの中で果たす機能と実態を分析している。

### (労働組合の機能と実態)

我が国の労働組合は労働者の2割弱、しかも多くが大企業又は官公営の事業に雇用される正社員であり、中小企業の労働者や非正社員はほとんど労働組合に組織されていない(99人以下企業における組織率は1.2%に過ぎない。また、パートタイム労働者の組織率は3.3%に過ぎない)。すなわち労働組合をプレイヤーとする労働条件決定システムが機能する範囲は限定的なものである。

厳格な意味での労働組合の賃金効果については議論があるところであるが、先行する調査研究からは、労働組合には、労働条件面、雇用面、労使の意思疎通の面等の多様な面で、そして、労使当事者の実感や他の企業への影響を含めた多様な意味での効果が認められる。また、労働組合の必要性についての評価や労働条件の改善等についての労働組合への期待は組合員であるかどうかを問わず高い。それにもかかわらず、必ずしも実際の組織化には結び付いていない労働組合について、その活動実態の分析を行ったところ、既存の調査研究から浮かび上がった労働組合の活動実態は次のようなものである。そして、このような実態が、労働者からの期待に十分応えていない労働組合という姿に結び付いていることが示唆される。

労働組合は組合員の減少や事業所内での組織率の低下という課題に直面しているが、組織拡大には必ずしも積極的ではない。パートタイム労働者等の非正社員の組織化についても同様に積極的でないことに加え、パートタイム労働者の労働条件については会社と協議する労働組合も少ない。組織拡大に積極的ではない傾向は、ユニオン・ショップ協定を締結している労働組合により強く表れているが、既存の労働組合の組織自体は、ユニオン・ショップとチェック・オフとで支えられている。(ユニオン・ショップが労働組合活動全般に及ぼし得るデメリットは十分意識される必要がある。)

使用者との関係では、労働争議等に裏付けられた団体交渉から、法的な位置付けのない労使協議へのシフトが進んでおり、集团的労使紛争も減少している。集团的労使紛争は減少しても労使紛争そのものが減少しているわけではなく、労働組合も個別の苦情や労使紛争に対する取組を見せているものの、未だ十分ではない。

以上のような実態がある中、労働組合の重要性と課題を認識している労働組合自身によって既に多様な取組が展開されている。法令上労働条件決定に当たっての役割が期待され、労働者に及ぼす影響も大きい労働組合の組織面・活動面での更なる充実が期待される。

#### (労働者の意見を反映させる仕組み)

労働条件決定に労働者の意見を反映させるための仕組みには、労働組合によるもの以外にも多様なものがある。

法令に基づかないものとしては、労使協議機関、職場懇談会等がある。労働組合がない場合にはこれらに一定の労働組合代替効果が期待できるが、設置状況は減少傾向にある。任意の制度であるだけに法令上の担保もなく、労働組合が存在する事業所において労使が協議してこれら制度を創設し運用するという状況がある場合に、これら制度がより効果的なものとして機能し得るものと考えられる。

法令に基づくものとしては、労働基準法等に見られる過半数代表制や労使の委員会がある。過半数代表制に関しては、従来から過半数組合がない場合の過半数代表者の選出手続に関し問題が指摘されてきたが、1998年の労働基準法施行規則等の改正で選出方法等の明確化が図られている。就業規則変更時の意見聴取に関する調査からは、過半数代表者の選出手続等の適正化が進んでいると思われる結果も見られるが、実質的な適正さには疑問を抱かざるを得ないような状況がなお残ることがうかがえ、選出の一層の適正化が必要であるとともに、過半数代表者が活動しやすい枠組み作りが望まれる。労使の委員会に関しては、労働時間短縮推進委員会(2006年4月からは労働時間等設定改善委員会)、企画業務型裁量労働制に係る労使委員会等を紹介するとともに、厚生労働省に設置された「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会」により提言された労使委員会を紹介している。

### （小括）

使用者との関係では相対的な弱者である労働者が使用者と対等な立場に立つためには労働組合によることが最も効果的である。そのため、労働組合の組織面・活動面での更なる充実が図られ、労働組合が多様な労働者の意見を適切に反映して使用者と適切に交渉できる状態となることが期待される。

しかし、中小企業には労働組合がほとんどないこと等の現実に着目すれば、労働条件決定システムは、労働組合のない事業所の労働者が労働組合がある状態に少しでも近付いていけるようなものとなる必要がある。

### （４）労働関係の変化と法システムのあり方（第４章）

第４章は、サブテーマ研究「労働関係の変化と法システムのあり方に関する研究」の成果を紹介したものである。

この研究は、社会経済構造の変化に適応するため、海外主要国において生じている労働関係や労働法の変化を、その背景も含めて考察し、日本との比較検討、法哲学、政治哲学、労働史、法と経済学といった分野からの分析、さらに日本企業の実態調査も行い、労働条件決定システムに係る法制を含め、広い観点から、労働関係の変化に対応した新たな労働法のモデル（基本的枠組み）の提示を試みたものである。研究の成果は次のとおり。

#### （決定レベルの分権化）

分権的コミュニケーションによる決定は、法哲学の観点からは、複雑化した問題を認識・解決するための理性（手続的理性）の実践の場として、政治哲学の観点からは、個人のあり方の多様性に適合しつつ個人に社会的紐帯を提供する中間団体の一つとして、また、法と経済学の観点からは、多様化する価値観や嗜好にきめ細かく対応するための方法として、望ましいものである。

比較法的には、法律による集権的決定から当事者による交渉・決定へという動きとともに、伝統的に労使交渉が集権的に行われていたフランス・ドイツでは労使交渉のレベル自体が分権的なレベルへ移行している。もっとも、分権化が進められても、その前提となる基本的な目的・方向性や枠組みは集権的なレベルで定められることが多く、また、平等権や健康・安全など労働者の基本的権利に関しては分権化によっても侵害されてはならないとされている。

日本では、すでに企業レベルの分権的な労使関係が形成されており、そのなかでも現場での柔軟なコミュニケーションを重視する動きがみられている。

#### （決定のプロセス）

日本の労使関係を歴史的にみると、集団的決定が重視され、特にそこでは正規従業員中心の関係が築かれてきた。現在の日本の実態をみると、労働組合がない企業では、多数派・少

数派の区別なく全社員が参加・発言できる場が設けられ、多様な意見の吸収・反映が図られている例もみられるが、そこでは労働条件など労務関連事項に関する意見があがってきにくくという傾向が認められる。

比較法的には、労働者個人の交渉力の弱さや、集団的サポートがないところでの権利実現の実効性のなさを理由に、集団を重視する動きがみられている（フランス・ドイツでは伝統的に集団を重視する傾向が強く、アメリカ・イギリスでは集団の重要性が再認識されつつある）。かつ、そこでは単純な多数者決定ではなく、少数者の意見や利益に配慮した制度設計がなされている。それは、少数者の参加・意見反映を促す手続面での保障、多数者の決定によっても侵害されえない実体的な基本的権利の保障である。

この動きは、法哲学の観点からは、複雑化する問題の認識・解決のためには少数者の意見・利益をも踏まえた調整が必要であるとされ、政治哲学の観点からは、現在の社会で求められている社会的紐帯・社会的関係性とはそこに属している個人の権利をよりよく実現するものであるため単純に多数者の意見が優先されてはならないとされ、法と経済学の観点からは、分権的交渉のレベルを適切に設定することが集団の効率性を十全に発揮させるための条件であり、具体的には、交渉事項が多く労働者にかかわる性質を持つ場合にはその決定権限があるところで交渉を行うことが望ましいとされている。

### （新たな労働法のモデル）

この研究においては、結論として、次のような労働法のモデルを析出した。

第1に、法律や判例による画一的な基準・規制よりも、労使交渉による柔軟な交渉・決定を重視する分権的な法システムを構築することである。その手法としては、①法律上基準となる規制を定め、分権的な交渉・決定が適正になされている場合には、その規制を解除するという手法（労働基準法と労使協定・労使委員会の関係と同様の手法）、②判例で設定されている使用者の義務・責任について、分権的な交渉・決定に基づき十分な配慮・予防措置が尽くされている場合には、使用者の責任を免除するという手法などが考えられよう。適正な交渉を促すために、交渉が適正に行われない場合に課される原則的な規制・責任を高く設定することが重要である。また、分権化を進める前提・基盤として、基本的な目的・方向性や制度の枠組み及び労働者の基本的権利の保障を集権的に定めておくことが必要である。

第2に、分権的な交渉のプロセスとして、集団的で、かつ、少数者の意見・利益を反映できるプロセスを構築することである。具体的なあり方としては、比例代表方式で代表を選出する従業員代表組織等を法律上制度化する、労使等利益関係者によって問題の性質にあった開かれた交渉が行われるよう法的に促す（適正な交渉が行われていない場合には法的サンクションを課す）、といった方法がありうる。

ただし、提示した労働法のモデルは、本研究における限られた検討・考察を総合して析出した1つの試案にすぎない。これを契機に、さらに多様な観点から考察を深め、具体的な法

制度設計につながるよう議論を重ねていくことが、今後の課題である。

#### (5) 問題の整理と見直しの方向性 (第5章)

以上の分析を踏まえ、第5章においては、労働条件決定システムを再構築していく上での課題や問題点を整理するとともに、検討に当たっての視点を提示している。

労働組合の勢力回復に期待しながらも、労働組合の組織率低下等の実態を踏まえれば、労働組合がある場合と同程度の効果が期待できるような発言システムの検討が必要である。

既に労働基準法等で労働者の過半数代表との協定、労使委員会の決議等で事業場や労働者の実情にあった制度の導入が認められるという手法が拡大していることに着目し、既に事業場に設けることが可能な労使委員会の延長上の制度として新たな発言システムを構想することが現実的である。また、労使の対等性を実現する上では企業からの情報提供が重要であり、労使のコミュニケーション、情報交換を推進する仕組みも検討の余地がある。

さらに、特に労働組合の存在が希薄である中小・零細企業の労働者やパートタイム労働者、派遣労働者等にとって、労働者保護法の定める最低基準とその遵守のための労働基準監督制度の重要性が増す。

なお、本報告書は前述のとおりプロジェクト研究「労働条件決定システムの再構築に関する研究」の中間報告であるが、2006年度に、プロジェクト研究の一環として中小・零細企業の労働条件決定の実態等を更に把握するための研究を行い、その成果を踏まえて最終報告を取りまとめる予定である。