

労働契約法制定過程と 法制定の意義・評価

——労働者側弁護士の立場から

宮里 邦雄
(弁護士)

2008年3月1日から施行された労働契約法は、その内容において、全文わずか19条のささやかな法律である。労働契約法が定めたのは、労働契約における対等合意原則と限られた項目についての判例法理の立法化にとどまり、労働契約法に労働者側が求めた多くの項目の立法化は見送られ、今後の課題となった。しかし、労働契約法は労働者と使用者の間の労働契約に関する基本的なルールを定めるものとしてわが国で初めて誕生した法律であり、その制定意義は決して小さくない。労働契約法の制定過程においては、労使の厳しい対立があり、労働政策審議会での議論は難航し、労働契約法は難産の末に成立した。労働契約法の制定過程における労使対立の基本はどこにあったのか。労働契約法制定に労使が求めたものは何か。労働法研究者の間でも、労働契約法における就業規則変更に関する判例法理の立法化をめぐる、鋭く見解が対立したが、就業規則変更法理の立法化を含めて労働契約法制定の意義をどう評価すべきか。この間労働者側弁護士として労働契約法制定の必要性を唱えてきた立場から、成立をみた労働契約法の立法過程を検証し、労働契約法制定の意義と評価について述べ、あわせて近年の規制改革会議等による規制緩和政策が労働立法の決定プロセスにもたらした影響を指摘し、労働立法決定プロセスにおいて要となっている労働政策審議会の審議のあり方や果たすべき役割を論ずる。

目次

- I はじめに
- II 労働契約法制定前史——2003年労働基準法改正
(労基法18条の2)
- III 労働契約法の立法経過
- IV 労働契約法に対する評価
- V 労働政策審議会の役割をめぐって

I はじめに

労働契約法が2007年11月28日に成立し、2008年3月1日より施行されている。

労働契約法は、全部でわずか19条からなる小ぶりの法律であり、労働契約法に盛り込むことが期待された多くの項目が見送られており、本格的な労働契約法と呼ぶに値するものではない。

しかし、労働契約法はわが国で初めて立法化さ

れた労働契約立法であり、制定の意義は決して小さくない。

筆者が属する日本労働弁護団が「労働契約法制定立法提言」（第1次案）を発表したのは1994年5月であった。

日本労働弁護団は91年6月、初めて労働者のための全国ホットライン活動を行ったが、このホットラインに寄せられた全国の労働者からの相談は、われわれの想像を超える深刻なものであった。日本労働弁護団は、93年以降、毎年2回全国一斉のホットライン活動を続けることになったが、「雇用調整」「リストラ」の名のもとに行われた解雇、退職強要、労働条件の一方的切り下げ、いじめ、嫌がらせなど「雇用ルールの破壊」ともいべき深刻な労働者の実態は、われわれに「働くための法的ルールづくり」に向けた取り組みの必要を痛感させた。

93年5月、労働大臣の私的諮問機関である労働基準法研究会から、『今後の労働契約等法制のあり方について』と題する報告書が発表されたが、その内容はわれわれの期待に反し、労働契約法制を整備することについて積極的姿勢を示すものでなかった。

われわれは、ホットライン活動を通じて把握した労働者の実情から、労働契約の締結、展開、終了の労働契約関係の全ステージを対象とした権利義務の基準を明確にする民事的ルールとしての労働契約法の制定を目指そうと、前記立法提言をまとめて発表した。

日本労働弁護団は、その後の状況の展開に即して、95年6月に「労働契約法制立法提言」(緊急5大項目)、2002年5月に「解雇等労働契約の終了に関する立法提言」、2005年5月に「労働契約法制立法提言」を策定し、労働契約法制定を求める取り組みを継続して行ってきた。

労働組合の側からも、個別労使紛争が増大する一方、労働組合の組織率が年々後退を続けるという状況の下で、労働契約法制定を求める取り組みが始まり、例えば、連合は、2001年10月に「労働契約法案要綱骨子」をまとめた。2005年5月には、連合総研に設置された研究者による「労働契約法制研究委員会」から「労働契約法試案」が発表された。

今般労働契約法制定をみるに至ったが、筆者もその作成に携わった94年5月の立法提言当時においては、わが国において、果たしてほんとうに労働契約法が制定される時が来るのか、半信半疑であった。労働者や労働組合のなかには、労働基準法改正要求ではなく、何故労働契約法の制定を求めるのかという労働契約法制定の意義それ自体について疑問をもつむきもあったし、団体交渉と労働協約によって労働条件を決定している大企業労働組合や産別組織にとっては労働契約法は、関心の外にあった。それだけに、不十分とはいえ、労働契約法の制定が実現したいま、労働契約法の必要を唱え、その実現を求めてきた者として、ひとしおの感慨を禁じ得ない。

筆者は、労働者側弁護士として、不十分な法であるが、労働者の権利擁護のために可能な限りこ

の法を生かすことが必要であり、裁判その他の場における具体的な法実践活動を通じて、より望ましい労働契約法制定に向けて次の活動につなげていく必要があると考えている。

II 労働契約法制定前史——2003年労働基準法改正(労基法18条の2)

2003年、職業安定法、労働者派遣法、労働基準法について重要な法改正が行われた。労働基準法の改正においては、有期労働契約法制の規制緩和(契約期間の上限規制の緩和)が行われる一方、解雇に関しては、解雇権濫用の判例法理を明文化した条文が労働基準法18条の2として定められた。

労基法18条の2は、判例法理を忠実に明文化したものであり、あらためて解雇に対する法的規制が強められたと評価できるものではないが、判例法理を立法化することによって解雇規制をより安定化・明確化する意義を有するものであり、今回の労働契約法における判例法理の立法化(5条の安全配慮義務、10条の就業規則変更、14条の出向、15条の懲戒、16条の解雇)という立法手法の先例となるものであった。

しかし、労基法18条の2の制定経過をめぐっては、激しい対立があったことは周知のとおりである。そして、ここで繰り返された労使の対立は、労働契約法の立法過程においても引き継がれていくことになる。

もともと、解雇規制を明文化する立法については、経営側も行政当局も、判例法理で十分対応できるとの立場から消極的であった。しかし、解雇をめぐる個別労使紛争の増加や解雇ルールの明確化を求める声が強まるなか、厚生労働省の労働政策審議会労働条件分科会において解雇法制の整備が検討されることになった。

2002年11月に厚生労働省が労働条件分科会に提出した解雇ルールの法制化に関する素案は、①「労働契約終了のルール及び手続の整備」として、正当な理由のない解雇は、解雇権の濫用として無効とすること、労働者に解雇予告日から退職日までの間に解雇理由の証明書を請求できるよう

にすること、②「就業規則との関係」として、解雇をめぐる紛争防止の立場から、就業規則の必要の記載事項として「解雇の事由」を含めること、③「解雇の救済手段」として、解雇無効の場合にも、雇用関係を継続できない事由があり、かつ一定の要件のもとに、労使双方に、雇用契約を終了させ、使用者に対して、労働者に一定の金銭の支払いを命じることを裁判所に請求できる制度を設けること、を提言した。

分科会の議論においては、労働側から①～③について強いて反対論が唱えられたが、同年12月26日労働政策審議会はこの素案に基づく「今後の労働条件に係る制度のあり方」(建議)をまとめて答申した。

建議をもとに作成され国会に提出された労基法18条の2に関する政府案は、「使用者は、この法律又は他の法律の規定によりその使用する労働者の解雇に関する権利が制限されている場合を除き労働者を解雇することができる。ただし、その解雇が、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする」という文言であった。

この法案の文言、とくに前段の「解雇することができる」との文言について、労働側は解雇規制を緩和し、解雇を促進させるものであるとして強く批判し、削除を求める動きがひろがり、この文言を削除するかどうか国会審議で最大の焦点となった。

労働側が強く批判したとおり、「解雇自由の原則」をことさら明文化する条文は、解雇権濫用の判例法理が形成された歴史的意義を損ない、判例法理をも歪曲化し、判例法理を換骨奪胎するものであった¹⁾。

国会での審議をふまえ、政府案にあった前段の文言が削除され、18条の2は、「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする」との条文に修正された²⁾。

さらに、労働政策審議会建議にあった解雇の金銭解決制度は、法案要綱段階から盛り込まれず、政府提出の法案から除かれた。これは、「金さえ

払えば解雇できる」との誤ったメッセージを使用者に与えるものとして強い批判を浴びたことに加えて、制度設計にからむ多くの法的問題点を含んでいることによるものであった。

Ⅲ 労働契約法の立法経過

労働契約法制定に向けての立法作業が本格的に始動するのは、2003年の労基法改正の際の衆・参両院の厚生労働委員会における付帯決議からである。

付帯決議は、「労働条件の変更、出向、転籍など、労働契約について包括的な法律を策定するため、専門的な調査研究を行う場を設けて積極的に検討を進め、その結果に基づき、法令上の措置を含め必要な措置を講ずること」とするもので、この要請を受け、厚生労働省は、2004年4月「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会」を設置した。

研究会は1年半をかけて検討を行い、2005年9月15日に、最終報告がとりまとめられ、厚生労働大臣に提出された。

報告は、労働契約をめぐる多岐の論点について検討を加え、包括的な労働契約法を構想するきわめて意欲的な提案を行うものではあったが、多くの問題点をも含むものであり、労働側からは、①労使委員会制度、②就業規則変更による労働条件の不利益変更(ことに、過半数組合の同意または労使委員会の5分の4以上の多数による変更就業規則の合理性の推定)、③雇用継続型契約変更制度、④解雇の金銭解決制度などについて強い批判がなされた³⁾。

厚生労働省は、研究会報告を受けて、同年9月労働政策審議会に対し、今後の労働契約法制の在り方について、検討の諮問を行い、同年10月より、労働政策審議会労働条件分科会での審議が開始された。

審議の冒頭で問題となったのは、審議の進め方に関して研究会報告をどう取り扱うか、という点であった。労働側委員、使用者側委員ともに、研究会報告を土台として審議することがないよう求めた。

このような労働側の対応は、報告が先に指摘したような危惧される問題点を含むものであったことから、報告をベースにして審議が進められることを強く警戒したことによるものであった。一方使用者側は、そもそも包括的な労働契約法を制定することは規制強化につながり、労使自治への介入であるという基本的なスタンスであったから、研究会報告をいわば棚上げして審議会での審議を求めるといふ労使の一致は同床異夢ともいふべきものであった。

審議は難航し、審議中断などの経過もあったが、ようやく2006年12月労働条件分科会の報告がまとまり、報告をもとに、労働契約法が作成され、2007年3月第166回通常国会に提出された。しかし、第166回では採決に至らず、継続審議となり、第168回臨時国会において、政府案について7点にわたる修正が施されたうえ、11月28日に可決成立した⁴⁾。

難航の末に成立した労働契約法の立法過程を振り返ってみると、改めて労働契約法をめぐる労使の基本認識のちがいが、労働契約法に期待するものに対するちがいが浮かびあがってくる。

労働契約法の制定は労働側がその必要性を唱えてきたものであったが、使用者側は、労使自治を強調し、労働契約法の制定が使用者をしぼることになることを警戒した。労働側は、労働契約法の制定は、契約ルールの立法化によって労働者保護を図るといふ目的を実現するためのものであり、労働者にとって現在の法的状態（判例法理を含めて）を後退させることにつながるものであれば労働契約法は不要ということになり、あえてその制定を求める意味はない、とした。

このような労働契約法をめぐる労使の基本的対立のなかで、労働政策審議会の審議においては多くの項目について調整を図ることが困難となり、結果として、労働契約法の合意原則の確認と、内容は労使が一致しうるあるいは強く反対しない判例法理の立法化という最大公約数に落ち着ざるを得ないものとなったといえる。

IV 労働契約法に対する評価

「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会」の座長を務めた菅野和夫明治大学教授は、審議が難航した経過や審議過程での労使の対立点などにふれ、労働契約法案について、「研究会報告の包括的立法の構想に較べると、就業規則の効力を中心とした『小ぶり』な法案となったとの印象をめぐえません」と述べている⁵⁾。

連合は、2006年6月に「労働契約法案骨子」(案)をまとめており、その内容は、募集・採用、採用内定、配転、転籍、整理解雇、辞職などより広い項目をカバーするものであり、また民主党は全文45条からなる本格的な労働契約法案を作成していた。

民主党の労働契約法案が参議院で可決されたとしても、衆議院での可決は困難であったし、民主党を中心に野党が参議院で政府提出の労働契約法案に反対すれば、政府案も成立しないという状況になったと思われる。

1 連合の評価

労働契約法の成立について、連合は11月28日、次のような古賀事務局長談話を発表した。

1. 本日、労働契約法案が可決・成立した。本法案は、第166通常国会に提出され継続審議扱いとなっていたが、第168臨時国会において民主党が対案を提出し、修正がなされたものである。雇用・就業形態の多様化が進み、個別労働紛争が増加している状況の下で、労働者と使用者の権利義務関係を規律する労働契約法は、労働者にとって極めて重要な法律である。今般の労働契約法には不十分な点もあるものの、今国会での成立を評価する。
2. 連合は、2001年10月の第7回定期大会で「労働契約法案要綱骨子」を確認して以降、その実現に向けて8年にわたり取り組んできた。労働条件分科会や国会審議に際しては、全国での街頭宣伝、職場での学習会や決議、広報活動等々を展開した。労働契約法の成立は、構成組織・地方連合会をはじめ、関係したすべての人

の努力の成果である。

3. 国会に提出された政府原案には当初、6つの懸念があった。[1]「目的」において法案要綱とは異なり、「労働契約と就業規則との関係を定める」としていること（第1条）、[2]「締結し、又は変更した後の労働契約の内容について、労働者の理解を深めるものとする」との表現では、労働者が理解していなくとも労働契約を変更できることとなること（第4条）、[3]「使用者は労働契約により、（略）必要な配慮をするものとする」との表現では、労働契約で安全配慮義務を規定していない限りは使用者の安全配慮義務がないこととなること（第5条）、[4]「就業規則を労働者に周知させた場合」では、新たな就業規則を作成して労働条件の変更ができることとなること（第7条）、[5]在籍出向の定義規定のほが、「業としての出向」も含むものとなること（第14条）、[6]有期雇用の期間途中の解雇について「やむを得ない事由がないこと」の立証責任を労働者が負うこととなること（第17条）、である。これら6つの懸念は、法案修正により解消することができた。また、修正により、宣言規定ではあるが、労働契約の原則（第3条）に「均衡考慮」や「仕事と生活の調和」を規定し、労働契約の書面確認（第4条）に「期間の定めのある労働契約に関する事項」を入れることができた。
4. 労働契約法は、全条文19条という小さな形で誕生した。今後、連合は、その施行状況を見守りつつ、「経済的従属関係にある労働者」も対象にすること、労働契約における情報提供や説明のあり方、有期契約労働者の適切な保護など、その充実・強化を求める取り組みを進めていく。

2 全労連の評価

一方、全労連は、11月29日、以下のような小田川事務局長談話を発表した。

1. 11月28日、労働契約法案が可決・成立した。同法は、雇用契約のあり方について影響を及ぼす大型新法である。しかも労働条件の不利益変更法理を実定法化するという重大な法案であることから、多くの労働者・労働組合が慎重審理

を求めていた。にもかかわらず、衆議院厚生労働委員会では参考人も呼ばずに3日で採決し、参議院では労働者の要求に押されて参考人質疑は実施したものの、わずか2日で採決に付された。民主主義を軽んじる拙速審議は、大いに問題である。

2. 最大の懸念は、使用者が一方的に決めることができる就業規則と労働契約との関係が定められたことだ。修正協議で、このことは目的の条文から削除されたが、第7～10条は残された。第7条は「使用者が合理的な労働条件が定められている就業規則を労働者に周知させていたときは、労働契約の内容は、その就業規則で定める労働条件によるものとする」としている。加えて第6条の規定により、本法では、就労と賃金支払いの合意さえあれば、賃金・労働条件が明示されなくても労働契約は成立し、就業規則が契約内容となるとされている。これでは労働条件をめぐる紛争はかえって増加する。そもそも、現在の就業規則の周知方法は、作業場での備付け程度でよしとされ、真の意味での周知はほとんどなされていない。就業規則の制定・変更にもなっている労働者代表の意見聴取も、代表の選出もずさんなケースが多い上、労働者が異議を述べても「聞き置くだけ」で就業規則は成立する。そのためもあって、労働基準法違反も含めた不合理な規則が横行しているのが実態だ。政府は、労働契約法を拙速施行せず、まずは巷にはびこる不合理な就業規則を徹底的に洗い出して是正させ、労働者への周知をはかる作業に取りかかるべきだ。
3. 就業規則による労働条件の不利益変更制度の制定には反対である。第9条は「使用者は、労働者と合意することなく、就業規則を変更することにより、労働者の不利益に労働契約の内容である労働条件を変更することはできない」と原則を書いているが、同じ条文中に「ただし」書きをつけ、第10条で合意なしに不利益変更が可能となる条件をあげている。これでは使用者に対し、就業規則によって労働条件を不利益変更することは可能と示唆するようなものだ。しかも、政府は第10条に関して「判例法理を足

しもせず、引きもしない」といいながら、労働条件の変更の「必要性の程度」をあいまいにし、不利益変更の合理性判断要素を、最高裁判例の到達である7要件から4要件に省いている。省略された3要件は、「労働者への代償措置」「不利益性を緩和する経過措置」「一部の労働者に不利益が集中する場合の特別の手当て」など、労働者保護の観点から重要なものばかりだ。政府は答弁の中で「不利益変更の必要性の程度は『高度の必要性』を意味する」「省かれた3つの要件も含まれる」などとしているが、そうであればなぜ明記しないのか。書かれていなければ「紛争の未然防止機能」も発揮しようがなく、また、今後の判例水準を引き下げのおそれもある。政府には、こうした懸念を払拭し、答弁の内容を担保するための具体的な手立てを講じる責任がある。

4. 今回の労働契約法をめぐる国会審議では、あらためて職場における就業規則と労働契約の不合理的な実態に焦点があたった。監督官の大幅増員で就業規則の合理性チェック体制を強化することや、就業規則の全労働者への配布指導などしなければ、「労働者の保護を図りつつ、個別の労働関係の安定に資する」（第1条）という労働契約法の目的は達成しえない。全労連は、これらを政府に要求するとともに、労働契約法施行の職場への影響を監視しつつ、不合理な就業規則を洗い出し、是正させ、労働条件不利益変更など許さない運動を強化する。

労働団体の労働契約法への評価は上記のとおり大きく分かれた。日本労働弁護団は、労働契約法は、多くの課題を残しかつ内容も不十分であるが、法律が成立した以上、法律を労働者の権利擁護にどう生かすかという視点で活用していこうという基本的な立場をとっている。

3 労働法研究者の評価

労働契約法をめぐるのは労働法研究者の間でも評価が割れた。

角田邦重中央大学教授、西谷敏大阪市立大学教授、毛塚勝利中央大学教授ら（肩書きは当時）35

氏は、2007年12月21日、就業規則変更法理の成文化に焦点をあて、再考を求める労働法研究者の声明を発表し、労働契約法の制定に反対した⁶⁾。

労働契約法成立後、声明に賛同した研究者からは、就業規則法理の立法化を中心に批判が加えられている⁷⁾。

一方、本格的な労働契約法であるとはいえないとしつつ、新たな労働立法としての労働契約法制定の意義を評価し、今後より豊富な内容に発展させるべきであるとの趣旨の見解も表明されている⁸⁾。

4 筆者の評価

このように労働契約法をめぐるのは、さまざまな相対立する評価がある。労働契約法の必要性を唱え、日本労働弁護団の立場から法制定に取り組んできた労働者側弁護士のひとりとして、筆者の評価を述べておくべきであろう。

筆者は、不十分ではあったが労働契約法はこの機会に制定されるべきであったと考えている⁹⁾。

労働契約法制定の必要性については、今回の法制定を批判する労働組合や労働法研究者の間でも異論はなく、要は、その立法内容の評価にある。さらにいえば、労働契約法に対する評価が大きくわかるのは就業規則変更の判例法理を立法化したことをどう評価するかにかかわる¹⁰⁾。

就業規則変更に関する判例法理の立法化を批判する見解は、契約原理にもとるということに基づく。

たしかに、就業規則による労働条件変更が合理的なものであるときはそれが労働契約の内容となるという就業規則による労働条件の変更効の承認（10条）は、労働条件は労使合意によって決められるという契約合意原則に反する。しかし、合意原則はいかなる場合でも例外なく貫徹されるべきであるとする立場をとるならともかく、そうではない限り、「合意が成立しない場合」の法的な解決方法を合意原則の例外として検討せざるをえない。

昭和43年の秋北バス・最高裁大法廷判決から今日に至るまでの間に形成されてきた就業規則による労働条件変更法理は、最高裁判決が述べるとおり、「労働者の既得の権利を奪い、労働者に不

利益な労働条件を一方的に課すことは原則として許されない」が故に形成された例外的法理であり、労働条件変更について労働者との合意が成立しない場合の法的な解決方法を提示したものと見える。

そして、このような就業規則変更法理は、今日の労使関係実務において定着しており、これに変わる新たな説得的な労働条件変更法理によって判例変更がなされない限り、判例法理として就業規則変更法理は生き続ける¹¹⁾。

就業規則変更法理が判例上確立し、労使関係実務がこれに拠っていることからすれば、判例法理を立法化し、あわせて就業規則と労働契約の関係を整序することが望ましいといえるのではないか。就業規則変更法理とは別の法理、例えば、労働条件にかかわる契約変更権（形成権）という法理による法的解決もありうるであろうが、これとても、「合意原則」の例外を認めるものであり、「合意なき労働条件変更」を法的に容認するものであることには変わりはない。

合意原則を前提として労働条件変更の問題をつきつめていけば、変更解約告知を容認するのか、あるいは解雇法理との調整をどう図るか、というテーマに直面せざるをえないことになると思われる。労働条件の問題と雇用の問題は交錯し、密接に関連する問題だからである¹²⁾。

どのような法的な仕組みがより適切妥当なのか。労働者側弁護士立場からいえば、立法実現の可能性とあわせ、雇用確保と労働条件変更という二つの側面（両者は択一的関係としてではなく、調整的に捉えられるべきである）からどちらが労働者保護にとってより望ましい制度といえるか、という点に問題関心を向けることとなるが、就業規則を上回る個別合意の優先性を認めた立法化（7条ただし書、10条ただし書）とあわせてなされた就業規則変更法理の立法化は、結論として妥当なものといえるのではないか。労働者側弁護士に求められるこれからの実践的課題は、明文化された労働条件変更の合意原則（8条、9条本文）をふまえ、例外要件たる「合理性」の厳しい検証を裁判所に求めていく努力を積み重ねることであると考える。

V 労働政策審議会の役割をめぐって

1 労働政策決定プロセスの変容

規制改革会議再チャレンジワーキンググループ労働タスクフォースの意見書「脱格差と活力をもたらす労働市場へ——労働法制の抜本の見直しを」（2007年5月21日）は、「一部に残存する神話のように、労働者の権利を強めれば、その労働者の保護が図られるという考え方は誤っている」「行政庁、労働法・労働政策研究者などには、このような意味でのごく初歩の公共政策に関する原理すら理解しない議論を開陳する向きも多い」などと述べ、規制緩和の徹底を求めるきわめて挑戦的な内容のものであるが、意見書は、労働政策審議会による政策決定についても批判のほこ先を向け、「特定の利害関係は特定の行動をもたらすことに照らすと、使用者側委員、労働側委員といった利害団体の代表が調整を行う現行の政策決定の在り方を改め、利害当事者から広く、意見を聞きつつも、フェアな政策決定機関にその政策決定を委ねるべきである」と述べている。

労働政策の決定は、①厚生労働省内に厚生労働大臣の私的諮問機関として学識経験者による研究会が設けられ調査研究をする、②研究会報告がまとめられて大臣に提出される、③研究会報告に基づいて法改正等について労働政策審議会に諮問する、④公益、労、使の三者構成の審議会で審議し、大臣に建議する、⑤厚生労働省で建議に基づいて法案要綱を作成する、⑥大臣が法案要綱を審議会に諮問する、⑦審議会で審議し、大臣に答申する、⑧答申に基づき厚生労働省で法律案を作成し、国会に上程する、という過程をたどって行われてきた。

しかし、この政策決定のプロセスは、1995年に行政改革委員会に「規制緩和小委員会」が設けられて以後変容する。

「規制緩和小委員会」は「規制改革委員会」を経て、2001年の小泉政権発足後、「総合規制改革会議」、そして「規制改革・民間開放推進会議」（2003年）と続き、これらの会議は、規制緩和と推進の基本路線を掲げ、日本経団連の労働法制の規

制緩和の要望に沿って、労働政策決定にも大きな影響力を持ってきた。

1997年の労基法改正（裁量労働制）、98年の労基法改正（有期雇用期間の上限延長、企画業務型裁量労働制）、99年の労働者派遣法改正（派遣のネガティブリスト化）、2003年の労基法改正（有期雇用期間の上限延長、企画業務型裁量労働制の要件緩和）と労働者派遣法改正（派遣期間の上限延長、製造業への派遣解禁）などの相次ぐ労働法規制の緩和は、委員会や会議の方針が閣議決定され（2002年には総合規制改革会議の答申を受け、ホワイトカラー・イグゼンプションの導入についても閣議決定している）、そのお墨付きのもとで実施されてきた。もちろん、これら法改正も労働政策審議会の審議を経て行われるというプロセスを踏んではいるが、委員会方針の閣議決定という大義名分は審議会の専門的にして自由かつ実質的審議を阻んだ。労働政策決定の大枠は、審議会の外側で決められ、審議会の審議は、いわば外堀を埋められるなかで行われざるを得ないものとなった。

小泉政権下で多用された規制改革会議等によるトップダウンの政策決定方式は、衆参における与党絶対優位の政治的条件のもとで生じたものといえ、2007年7月の参議院での与野党逆転という政治力学の変化のなかで、かつてのような通用性を失っていると思われるが、労働政策審議会が労働立法の策定において要の役割を果たすというしくみの当否は慎重に考えなければならない課題である。

90年代の労働立法の改正から労働契約法制定までの労働政策策定過程を分析した中村圭介論文（「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, 17頁以下（2008年））は、労働契約法制および労働基準法制にかかわる審議経過を詳しくフォローしたうえで、「審議会の機能が徐々に低下しつつあるのではないだろうか」との仮説を提示し、その背景として次のように指摘する。

「まず取り上げるべきは、いうまでもなく規制緩和小委員会（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）の存在である。これらの委員会、会議は、強大な政治力をもって、

労働政策策定プロセスを外部からコントロールしている。政府主導のこの流れに、厚生労働省も、またそこに設置される審議会も抗うことは難しい。外部からのコントロールは、しかし、そこにとどまらずに、審議会内部の変容をもたらしつつあるのではないか。

使用者側にしてみれば、規制緩和、規制改革を求めるならば、審議会場で議論を尽くすことなく、規制改革・民間開放推進会議に要求したほうがよい。他方、労働者側にしてみれば、審議会がコントロールされるならば、自らの要求実現のためには、国会対策を強化したほうがよい。事実、それによって、いくつかの法案修正を勝ち取ってきた。中でも2003年の労働基準法18条の2『解雇ルール』の修文を国会場で勝ち取ったことの意味は大きいように思う。このように、労使いずれの側からも審議会軽視という流れは生じやすい。

また、特に、労働者側にしてみれば、規制改革会議等と研究会の違い、それぞれのメンバーの違いがなかなか見えにくいものかもしれない。審議会の前に設置される研究会も、結局は、規制改革会議等と同様に、審議を外からコントロールする存在であるように見え、したがって、そこに集う専門家への不信も募ってきているのではないだろうか」。

以上の指摘は、この間労働組合などとともに労働立法問題に取り組んできた筆者の認識とほぼ一致する。

2 労働政策審議会の役割

労働政策審議会の役割について、筆者は以下のように考えている。

労働立法をめぐっては、労使の利害が対立し、その内容如何により、労使関係に大きく影響する。労働者側が雇用・労働条件の維持改善を求め、それに沿う労働立法の実現を要求するのは当然であり、労働者保護の規制緩和に反対することもまた当然である。筆者も労働者側弁護士として基本的には同じスタンスをとってきた。労働政策審議会において実態をふまえて議論を尽くし、労使間の調整が図られるとともに、普遍性もあり理論的にも妥当性・整合性をもった政策決定がなされるこ

とは望ましいことではあるが、労働契約法において問題となったような解雇の金銭解決制度や労働基準法改正で問題となったホワイトカラー・イグゼンプションのような労使間で厳しく見解が対立するテーマについては労使のコンセンサスを得るのは難しい。審議会を労使の利害から離れた労働法研究者など専門家のみで構成することは一案であるが、専門家の人選において多様な意見を反映する人選がなされなければ、特定の意見に偏することになる。このことは審議会の構成のみならず、研究会の構成においてもいえることである。また、労使が参加しないで結論が出された労働立法をめぐっては、国会審議で一から議論を始めることになるであろう。

政府の設置する審議会には、さまざまな性格のものがあり、その役割も、行政上の課題について、専門家による技術的、中立的、第三者的な解答を得るための機関であるものや関係者の利害調整を図りつつ合理的な解決策をつくり出すものなどいろいろである¹³⁾。

労働政策審議会が公労使三者構成となっているのは、労働政策について直接的な影響を受ける労使の参加による利害調整を図りつつ、合理的な政策形成を図るところにあると考えられる¹⁴⁾。

労働政策審議会は、公労使三者構成のもとで、関係者の利害を適切に調整し、公明かつ公正に民主主義的な政策決定を行う場である。労使の意見が対立したり、労と使、公と労または使が対立することがあっても、それぞれの専門的知識・経験にもとづいて労働立法に関する事実を検証し、それにもとづく法のあり方を審議検討する重要なプロセスとして位置づけられるべきであり、「フェアな政策決定」が必要であるとして、労使を排除し、この民主主義的な政策決定のしくみを廃そうとする前記のタスクフォース意見書の考え方には与しえない。

しかし、労働政策審議会のあり方が現在のようなものでもいいのか、といえそうではない。審議会に求められるのは、よりオープンな議論であり、専門家としての研究者の人選にも多様な意見を反映することが必要である¹⁵⁾。また、研究会が設置され、研究会報告が素材として審議されるような

場合には、研究会構成メンバーが審議会メンバーにもなるというような人選は排されるべきであろう。労働側の人選にも配慮すべきことがある。非正規労働者が三分の一を超えていることからすれば、非正規労働者の代表が労働側委員として参加することが必要であろう。労働政策審議会には、政治から距離をおいて審議し、結論を出すことが求められるが、しかし、労働政策審議会の建議とそれを法案化した政府の提案が国会で修正されることも、国会が立法機関である以上、当然のことである。

労働者や労働組合が、法案に反対したり、修正を求めたりする運動を展開し、政党に働きかけ、国会審議に反映させる取り組みを行うことも議会制民主主義の原理に沿うものであり、最終的には国民の意思、選挙によって選ばれた議員によって構成される立法府において法律の成否は最終決定されることになる。労働政策審議会の政策決定の役割もこのような一連の立法プロセスのなかに位置づけられる。労働政策審議会の審議内容や結論が労使の利害を調整しかつ専門性に基づくものとして、立法府において尊重されることは望ましいことであるが、そのためには委員構成のあり方を含め、審議会が労使関係に関する実態を十分に把握し、パブコメなど外側からの意見もひろく参考にし、透明な議論を偏りなく行うことが前提となる。

- 1) 労働基準法改正について労働者側弁護士立場から検討したものとして、拙稿「労働基準法改正についての評価と問題点——労働者側弁護士の立場から」日本労働研究雑誌 No. 523, 46 頁以下。
- 2) 労基法 18 条の 2 の国会での修正に至る経過については、ハーバーマイヤー乃里子「労基法改正案・修正のプロセス」季刊労働法 203 号 190 頁以下 (2003 年春季号)。
- 3) 研究会報告に対する連合、全労連、全労協の見解について、労働法律旬報 1608 号 (2005 年) 69 頁以下。日本労働弁護団の会員弁護士が批判的に検討したものとして、特集「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会最終報告書批判」季刊・労働者の権利 263 号 (2006 年)。筆者の見解については、「『最終報告』を読んで」労働法律旬報 1615・16 号 4 頁以下 (2006 年 1 月上・下旬号)、「労働契約法制の問題点」労働法学会研究会報 2377 号 (2006. 3. 15)。
- 4) 政府案と修正案との対比や修正案の趣旨等については、古川景一「労働契約法=政府案・修正案と確認答弁」季刊・労働者の権利 273 号 96 頁以下 (2008 年 1 月)。また、野川忍『わかりやすい労働契約法』(商事法務, 2007) 53 頁以下に

審議会の議論経過がコンパクトにまとめられている。

- 5) 菅野和夫「雇用システムの変化と労働法の課題」ジュリスト 1347号 (2007.12.15) 6頁。
- 6) 声明文「禍根を残す就業規則変更法理の成文化——契約原理に反する労働条件変更法理の固定化は避けるべきである」労働法律旬報 1639・40号 4頁 (2007年1月合併号)。
- 7) 毛塚勝利「労働契約法の成立と今後の労働組合・労働委員会の課題」月刊労委労協 623号 10頁以下 (2008年3月号), 米津孝司「労働契約法の成立と今後の課題」労働法律旬報 1669号, 7頁以下 (2008年4月上旬号)。
- 8) 前掲野川著 61頁, 山川隆一『労働契約法入門』39頁 (日本経済新聞出版社, 2008), 荒木尚志「労働契約法の意義と課題」月刊労委労協 624号 3頁以下 (2008年4月号), 土田道夫『労働法概説』(弘文堂, 2008) 18頁以下。
- 9) 筆者の労働契約法に対する全体的評価については、「労働契約法について——労働条件の決定・変更のルール」季刊・労働者の権利 274号 68頁以下 (2008年4月)。
- 10) 就業規則法理の立法化に至る議論の内容については、「労働契約法逐条解説」労働法律旬報 1669号 (2008年4月上旬号)の根本到執筆部分 40頁以下参照。
- 11) 村中孝史「労働契約法制定の意義と議題」ジュリスト 1351号 (2008.3.1) 43-44頁は「学説においても様々な試みがなされたが、結局は、判例法理に代わり得る説得的なルールや

解釈理論を提起できたように思えず……」と述べている。

- 12) 拙稿「労働条件変更法理と解雇法理——交錯と判断」季刊労働法 210号 74頁 (2005年秋季号)。
- 13) 「審議会」の実態を分析した森田朗『会議の政治学』(慈学社出版 (2006))は大変興味深い。
- 14) 濱口桂一郎「労働立法プロセスと三者構成原則」日本労働研究雑誌 No. 571, 12頁 (2008年)。
- 15) 大内伸哉「法制度と実態の関係に関する二つのテーゼ——労働法制の改革をめぐる学者は何をなすべきか」山口浩一郎先生古稀記念論集『友愛と法』33頁以下 (信山社, 2007) は、「法政策形成過程という政治的な場面においては、そこにコミットする学者の使命は、国民の政策判断をするうえで必要な情報を提供する役割を果たすことにあると思われる」と述べ、「学説が分かれているようなテーマでは、対立する代表的な見解の論者が法政策形成過程にかかわるのが望ましい」とする。

みやざと・くにお 弁護士。日本労働弁護団会長。日本労働法学会会員。最近の主な著作に「投資ファンドによる企業買収と投資ファンドの使用性について——東急観光事件を素材に」労働法律旬報 1631号 (2006年) など。