

労働立法プロセスと 三者構成原則

濱口桂一郎

(政策研究大学院大学教授)

目次

- I 日本における三者構成原則の展開
- II EUにおける労使立法システムの展開
- III 先進社会共通の課題としての「労働法の再編」
- IV 労働法の再編と三者構成原則の未来

I 日本における三者構成原則の展開

政策決定過程は行政分野によって様々であり、また行政手法によっても様々であるが、労働政策分野における政策決定過程の特徴は政労使三者構成システムにある。ここではまず、日本におけるその形成過程、展開過程及び最近の変容過程を概観する。

政労使三者構成制度が世界に登場したのは、第1次大戦後のヴェルサイユ条約において、労働条件の国際規制のための常設機関（ILO）の総会に出席する代表の議席配分が政府2票、労使各1票とされたことに遡る。この原則は1944年のフィラデルフィア宣言で再確認され、1976年の第144号条約（国際労働基準の実施のための三者協議）および1978年の第150号条約（労働行政）に具体化されている。

戦前の日本では労働組合法もなく、三者構成の法的基盤が確立されていなかった。終戦直後に労働組合法等の制定のために設けられた労務法制審議委員会は、官庁10名、学識経験者7名、事業主6名、労働者5名、議員6名という変則的な形であったが、労使がほぼ対等に政策決定に参加したという点で三者構成の出発点と言える。この

委員会が事実上策定した労働組合法に、公労使からなる労働委員会が規定され、斡旋、調停、仲裁のほか、労働事情の調査や労働条件改善についての建議もその権限に含まれていた（後者は後に削除）。政労使ではなく、公労使三者構成の原点である。

その後、労働基準法にも同じく公労使三者の労働基準委員会、職業安定法に職業安定委員会が設けられ、諮問に應ずるほか建議をすることができるとされた（後にいずれも「審議会」に改称）。労働政策各分野への三者構成原則の拡大である。これが特に有用であったのは、占領終了に伴い政府の政令諮問委員会が労働基準法の大幅な規制緩和を求めた際、労働省が原案なしに白紙で中央労働基準審議会に諮問を行い、かなり穏当な答申を得て、小規模改正にとどめたことであろう。

以後、労働省は公労使三者構成原則を前面に打ち出すことにより、労使以外の外部（労働省以外の政府当局を含む）からの圧力を忌避しながら、労使のバランスをとって政策を決定していくというスタイルが定着した。そして、新たな行政分野の登場に伴って、最低賃金審議会など様々な三者構成審議会が設置されていった。このうち、障害者雇用審議会や家内労働審議会は、特定の社会集団や職業集団の代表を参加させる仕組みが組み込まれている。

1970年代以降、政策決定過程の前段階に労使を除いた学識経験者による研究会を置き、労使の議論のたたき台を作るというやり方が一般化した。労働時間、男女均等、労働者派遣、高齢者雇用など、緻密な制度設計が必要な立法過程において、

この方式は有用であった。

1990年代には再び規制緩和の波が高まった。労働省以外の政府機関が打ち出した規制緩和路線を実行するための審議会と見なされれば、三者構成の地位は低下することになる。この時期に問題となった派遣労働と裁量労働制は、いずれも早くから労働行政内部で検討されてきた問題であり、必ずしも規制緩和サイドの要求によるものとはばかりはいえないが、結論に期限が切られて集約されたこともあり、労働側がかなりの不満を残し、国会提出後に野党へのロビイングによる修正を勝ち取るという形で対抗を試みた。

こうした三者構成原則の変容は2003年改正でも見られたが、逆に規制緩和サイドによる外からの入力を三者構成ゆえに修正するというメカニズムも働いた。すなわち、立法による解雇規制の緩和というアジェンダ設定に対して使用者側は極めてリラクタントな姿勢を示し、解雇立法に消極的な使用者側と規制の強化を求める労働側の間で現行の解雇権濫用法理をそのまま法文化するという妥協が成立した。当時、日経連の奥田会長は「クビを切るなら腹を切れ」と発言していた。これは三者構成原則のもう一つの機能、すなわち労使が一致することについて一定の正統性を付与し、外部からのイデオロギー的批判に対して防護壁になりうるという面を示している。

この「正統性」を崩すべく、近年労使のうち特に労働組合側の代表性を問題視する議論が提起されてきている。組織率が2割に満たない現状で、労働組合に労働者を代表する資格があるのか、特に組織が進んでいない非正規労働者の利益を代表していないのではないかとという批判である。規制緩和サイドからは、さらに進んで労使という利害当事者が審議を行う政策決定方式自体に対する批判すら提起されてきている。この批判にどう答えるかが、今日労働政策決定に関わる政労使に課せられた課題であろう。

II EUにおける労使立法システムの展開

これに対しEUの労働立法システムにおいては、

設立条約という憲法的規範のレベルで労使の関与やイニシアティブが規定されており、いわばコーポラティズムが立法における民主主義の現れとして明確に位置づけられている。この規定は、1991年のマーストリヒト条約によりイギリスを除く加盟国間の社会政策議定書として成立し、1997年のアムステルダム条約で設立条約本体に組み込まれ、現在凍結中のEU憲法条約にも盛り込まれている。

本規定により、欧州委員会（行政府）が社会政策分野で何か提案しようとするときは、必ずEUレベルの労使団体に協議を行い、その意見を聞かなければならない。これだけなら普通の三者構成原則であるが、協議を受けた労使団体の側が自分たちの間で団体交渉を行い、EUレベルの労働協約を締結したいと考えれば、行政側の動きはストップして、立法過程は労使に移る。もし労使交渉が決裂すれば、ボールは再び行政側に戻り、欧州委員会が立法提案を行うことになる。しかし、交渉がうまくいって労働協約が締結されれば、各国労使団体を通じて実施することもできるし、「締結者の共同要請により、欧州委員会の提案に基づく理事会決定により実施」することもできる。

重要なのは、その際欧州委員会にも理事会にも協約を修正する権限はないということである。実際、EU労働協約を実施する指令は、協約を別添とし、本文は別添協約に拘束力を与える規定のみとなっている。ということは、これは労働協約に一般的拘束力を与えるという労働法的規定であると同時に、規範を定立する立法行為の中核部分を労使団体に委ねるという憲法的規定とも言える。

本規定に基づいて初めてEUレベル労働協約が指令となった育児休業協約について欧州裁判所の判決¹⁾があり、一般的には立法手続への欧州議会の参加が民主的正統性を基礎づけるが、本手続においては民主制原則たる人々の参加が他の方法で、すなわち労使の代表を通じて確保される必要があるとし、欧州委員会と理事会は締結者が真に代表性を有しているかを検証する義務があるとしている。立法過程における労使の参加を直接選挙による議会の参加に代替する民主制原則の現れと位置づけた点が注目に値する。

これを明示しようとしたのが凍結中の EU 憲法条約であり、欧州議会が EU 市民を代表する旨の代表民主主義の原則と並べて代表的団体や市民社会を通じた参加民主主義の原則が規定され、その代表例として社会的パートナー（労使団体）と自律的労使対話に関する規定が置かれている。これは、憲法条約制定過程で労使が共同して（とりわけ使用者側が熱心に）挿入に努めた規定である。

このように、労使立法システムの正統性が強調される一方で、その限界を示す事態も見られる。上述のアムステルダム条約は、人種、性別、年齢などを理由とする差別禁止立法の根拠規定を設けたが、こちらは通常の立法手続であって労使の関与は規定されていない。このため、その後の EU 差別禁止立法は労使への協議もいわんや参加もなく、欧州委員会の提案を欧州議会と理事会が審議するだけで制定している。この事態に対し、特に使用者団体が、「年齢差別は人権問題であるとともに雇用問題だ」等と繰り返し抗議しているが、現在は男女差別立法も労使の手から取り上げられている。ここには、特定の人々の差別禁止という問題が労使交渉にふさわしくないという判断があると思われる。しかしながら、では女性団体等に労使と同等の代表性があるのかといえれば答えは否定的であろう。

一方、2006年に「広く一般に向けて」行われた労働法の現代化に関する協議に対しては、それが「フレキシキュリティ」の名の下に解雇規制の緩和を狙っているとして労働側が猛反発しているが、とりわけこれが労使団体への協議という形を敢えてとらなかった点が批判的となっている。労働市場の二極化と解雇規制の緩和という日本にも共通する今日的テーマは、ある意味では労使交渉で決するにもっともふさわしいテーマとも言えるが、もし労働組合の代表性に疑問があるとするれば、その手に委ねるべきではないテーマということになる。現在そういう議論が行われているわけではないが、日本における議論の現状と比較して、たいへん興味深い状況であることは間違いない。

III 先進社会共通の課題としての「労働法の再編」

福祉国家の発展とともに成長してきた労働法規制が、市場を歪め競争力を失わせているとして見直しを受けるようになったのは、1980年代の英米におけるネオ・リベラル政権の誕生以降である。大陸ヨーロッパ諸国や EU における労働法の見直しは、このネオ・リベラリズムの挑戦に対する応戦として1990年代前半に始まった。その際、労働市場の柔軟性（フレキシビリティ）と労働者の安定性（セキュリティ）の両立という問題意識が強調された。

最初に柔軟性と安定性を両立させる方法として EU レベルで唱道されたのは、企業内部で配置転換、職務再編成、労働時間の弾力化、企業内訓練等を通じて、できるだけ解雇せずに労働力を調整することであり、そのための企業レベル団体交渉の促進であった。「雇用の安定性こそが労働組織の柔軟性の基盤」という考え方には、日本の雇用システムの知的影響がうかがえる。しかし、この日本型企業内フレキシキュリティモデルは、90年代後半以降日本経済の威信喪失とともに、政策課題としての重要性が下がってきているようである。とはいえ、欧州委員会の企業レベル交渉への志向はますます強まってきており、2007年にも欧州労使協議会を団体交渉の場として位置づける提案を行う予定である。

次に注目を集めたのは、パートタイム、有期、派遣といった雇用形態の多様化である。ここでは、柔軟性とは様々な雇用形態を選択できることであり、安定性とはどの雇用形態を選択しても均等待遇が保障されることを意味する。かつては非典型雇用に否定的だった労働側が雇用創出に役立つとして肯定的評価をするようになり、1997年にはパートタイム、1999年には有期について EU レベル労働協約が締結され、指令として施行されている（派遣は交渉決裂。欧州委員会提案も停止状態）。こういう柔軟性と安定性の組み合わせはオランダモデルと呼ばれることが多く、ワーク・ライフ・バランスの観点からも望ましいモデルとされている。

しかし、労働条件の均等待遇は正規労働と非正規労働の職務内容が同等であって初めて成り立つものであり、非正規労働が未熟練労働分野に偏って分布していれば、それは不安定かつ低賃金の労働形態の拡大に過ぎない。スペインなどラテン諸国では、職業資格を持たない若年者が常用就職できず、非正規労働に滞留するという事態が進行した。いわゆる労働市場の二極化である。

こうして2000年代に入って新たな政策課題が登場してきた。それまでの正規労働者には内部的柔軟性と引替えの雇用の安定を、非正規労働者には雇用の不安定と引替えの均等待遇をという割当て政策が行き詰まりを見せ、正規労働者の雇用保護自体にメスを入れる必要性が主張されるようになった。その際、解雇規制が緩やかな一方、失業保険制度が寛大で、積極的労働市場政策への支出が大きいデンマークをモデルとして賞賛されることが多い。とりわけ、『2004年版 OECD 雇用見通し』は、デンマークモデルをゴールデントライアングルと呼び、社会民主主義的な北欧モデルの一変種をあるべき労働市場モデルとして推奨することによって、雇用保護規制の緩和をネオ・リベラルな主張ではなく、むしろ主流から排除された人々の統合のためのソーシャルな主張として売り込もうと試みた。

現在欧州委員会首脳はデンマーク型フレキシキュリティの唱道に熱心であり、雇用社会総局担当官と若干温度差が見られる。2006年11月に「労働法の現代化」グリーンペーパーによる一般協議が行われる際にも、原案がかなり修正されたようである。この協議は、かなり明確に正規労働者の雇用保護を縮小し、失業給付と就職援助にシフトすることを提起している。これに対し労働組合は上述のように猛反発しているが、特に正規雇用は硬直的ではなく、団体交渉を通じて企業内の柔軟性に協力してきたと主張している点は、かつての欧州委員会の立場に立って現在の欧州委員会首脳を攻撃していると言える。

もう一つの論点として、デンマークモデルは政労使協調というコーポラティズムの上に成り立っているものであり、労使間に信頼関係がない国に移植することは困難だという主張がある。デンマー

クは労使関係の枠組みがほとんどすべて中央レベルの労働協約で決定され、議会制定法は最小限にとどめられている。いわば、デンマーク社会全体が一つのグループ企業のようなもので、解雇自由といっても子会社からの配転に過ぎず、組合を通じた失業給付も他の子会社に移るまでの休業補償のようなものだとすると、その間教育訓練を受けて早く新たな子会社に赴任しようとするのも不思議ではない。そうでなければ、寛大な失業給付はモラルハザードを生むのが通例である。

とはいえ、マクロレベルの労働者参加を前提として、手厚い社会保護と積極的労働市場政策とともに雇用保護規制を緩和しようとする政策理念が浮かび上がってきていることは注目に値する。排除された人々の社会への統合を優先して、既得権を有する労働者の権利を縮小するという発想は、一種のポジティブアクションとしての面があるのかもしれない。

IV 労働法の再編と三者構成原則の未来

EUの動きと対比すると、日本は1970年代から雇用の安定と企業内柔軟性を組み合わせる方向に法制度を展開させてきた。これは雇用保険法を始めとする雇用法制に顕著であるが、解雇権濫用法理や就業規則不利益変更法理、配転法理など、この時期に発展した判例法理も司法サイドから同様の法政策を追求したものと言えよう。

皮肉なことに、EUが日本型フレキシキュリティに注目するようになるにつれ、日本国内ではその見直しが主張されるようになった。雇用法制においては1990年代半ばから政策方向が企業内雇用維持から再就職促進へとシフトする傾向が見られた。しかしながら、解雇権濫用法理の緩和を目指した規制緩和の動きは上述のように使用者側の消極性のため実現せず、むしろそれを法文上に明記する形で決着した。そして、その後進められた労働契約法制の検討や審議においては、これら判例法理を（一定の修正を加えつつ）明文化する方向が目指された。労働契約法案に盛り込まれなかった大きな論点は、過半数組合や労使委員会の同意を就業規則不利益変更や整理解雇の合理性を判断

する基準としようとするものであり、今後集团的労使関係法制の在り方という観点からの検討が必要となろう。

日本においても1970年代以来非正規労働者の拡大が進んできたが、その多くは主として家事に従事する主婦パートと主として学業に従事する学生アルバイトであり、労働の場においては不安定な縁辺労働力として安定性なき柔軟性を体現していたが、それが彼らの生活の不安定に結びつくものではなかった。いわば世帯主労働者に対する雇用の安定が、家計補助的労働者の不安定さを補う仕組みであった。ところが、家計維持的パートやフリーターの問題がクローズアップされてくるにつれ、改めてオランダ型の均等待遇モデルが注目されるようになった。職務給や同一労働同一賃金原則の根付いていない日本で、均等待遇型法政策がいかにか可能であるかが模索されている。

このように、現在日本の労働法政策は日本型フレキシキュリティを修正しつつ維持発展させていく方向、オランダ型フレキシキュリティを導入する方向が存在するが、規制緩和サイドからは解雇規制の緩和という方向性が示されている。この最後のものは、失業給付や就職支援の強化を明示的に打ち出しているわけではないので、必ずしもデンマーク型フレキシキュリティとは言い難い面もあるが、いわゆる労働市場の二極化現象を考えれば、特に非正規労働者への差別を含んでいる整理解雇法理については一定の見直しは避けられないであろう。EUの動向を踏まえればこの3つのフレキシキュリティを適切に組み合わせていくことが必要であると思われる。

ただし、その際EUでも指摘されているように、デンマークモデルがマクロな政労使協調システム

の上に成り立っているという点を忘れてはなるまい。日本の規制緩和サイドはデンマークモデルの基盤でもある政労使三者構成原則に対して極めて敵対的な姿勢を見せることが多いが、解雇規制を含めいかなる労働関係の規制緩和も、緩和される側の労働者を無視して行うべきでないのは当然であろう。今日、EUでも日本でも労働法の再編が重要課題として提起されてきているだけに、三者構成原則の重要性を再確認する必要性は高まってきたと考えられる。

その際、すでに述べたように労働組合の代表性、とりわけ非正規労働者との関係での代表性が問題となる。長期的には労働組合の組織率向上によって対応すべきとの筋論が妥当するかもしれないが、現在の問題を解決するためには役立たない。この点で、労働契約法制の議論で提起され、現在いったん凍結された形になっている労働者代表制の議論が、ミクロな企業内意思決定の正当化要件のみならず、マクロな労働政策意思決定の正統性にも何らかの示唆を与える可能性がありえよう。もちろん、自発的結社としての労働組合の性質と、政治的意思決定に関与する公共的団体としての性質の関係をどう考えるべきかなど、検討すべき課題は山のようにある。統治機構に関する憲法学的議論を踏まえたマクロな集团的労使関係法の議論が求められよう。

注

1) IT-135/96 (UEAPME v Council)

はまぐち・けいいちろう 政策研究大学院大学教授。最近の主な著作に『労働法政策』ミネルヴァ書房（2004年）など。労働法政策専攻。