

## 【パネルディスカッション・討議概要】

### 1 はじめに

本年の労働政策研究会議は「雇用システムの変化と労働法の再編」を議題とし、会議全体でのパネルディスカッションが行われた。

まず、座長を務める荒木尚志氏（東京大学教授）が、直近の国会において改正された法律を含め過去10年間における労働法制の再編の状況とその背景を説明した。荒木氏は、労働法は、社会経済情勢の大きな変化を受けて改革されている過程にあり、大きく、労働者派遣法の改正等の規制緩和、労働基準法上の労働時間規制の改革や労働契約法など規制の現代化（再規制）、均等法や育児・介護休業法、雇対法改正等の新たな価値に対応した規制の導入（新規制）という三つの類型に分けることができると述べた。そして、多様化した労働者に対してどのような、また、どのように労働立法政策を行っていくべきかが大きな課題であると述べた。

続いて、パネリストの樋口美雄氏（慶應義塾大学教授）が経済学、濱口桂一郎氏（政策研究大学院大学教授）が立法政策、中村圭介氏（東京大学教授）が労使関係論、それぞれの立場からプレゼンテーションを行った（報告順）。

### 2 法と市場の役割

各氏の報告を踏まえ、荒木氏は2つの問題を設定して議論を促した。1つは雇用システムが変化する中で法又は市場の役割、もう1つは労働立法のプロセス（後掲3）である。

この問題設定を受けて、樋口氏は、雇用システムの変化がもたらす課題と現在の労働立法に対する評価として、個別化多様化している労働者を一つの法律で想定し規制することに困難が生じている。過去10年ほどの規制緩和においては非正規労働者について対処されてきた一方で、正規労働者についてはあまり対処されてこなかった。その結果、保護の面で正社員と非正社員の差が非常に大きくなり、法律間のバランスが悪くなっている。政策を議論する審議会の部会との連携がとれていないとすると、全体のビジョンを見通した上でどのように政策を進めていくのかという手順が非常に重要になってきているのではないかと述べた。

同じ論点について、濱口氏は、正規と非正規の二極化はヨーロッパでも非常に大きな問題になっており、均等モデルだけでは二極化の解決にはならないことが大きな問題であると述べた上で、正規の解雇規制（雇用保障）をどのようにすべきかとの議論につながっていかざるを得ないとする。この議論において注意を要するのは、正規・非正規間の格差問題において何が本問題なのかを、雇用保障を担保しながら解決方法を探っていくことではないかとコメントした。

また、中村氏は、労働法を見る観点として、労働者が理不尽な扱いを受けたときの保護の観点、労働者が働きにくいと考えたときに働きにくさを生んでいるものは何かという観点、そして、企業が現行法の使い勝手が悪いと考えたときに、使い勝手をよくするという3つの観点が考えられるが、90年代の基本的論調は、企業が使い勝手が悪いからよくしようという観点であったのではないかと述べた。そして、そのときに併せて考えられるべきは労働者の保護が失われるかであったが、併せて考えなかったのではないかと述べた。法は何をなすべきかを考えていないと、きちんとした議論ができないのではないかと述べた。

中村氏のコメントについて、樋口氏は、ある扱いを理不尽と感じるかは経済成長と緊密な関係にあり、全体のパイが拡大しているときには、自分の所得が伸びている限りにおいてそれを感じないが、低成長に移った段階において一定のパイの奪い合いが起きたときに理不尽さを強く感じるようになる」と述べた上で、低成長経済下において労働契約法制のような労使が全面的に対決する問題を審議会の三者構成においてどのように解決していくことができるのかを議論することが必要であると述べた。

樋口氏の応答に対して、濱口氏は、経済循環的なものだけではなくて経済構造的な要因があるのではないかと付け加えた。例えて、非正規労働者の社会的なありように大きな違いがあり、70年代80年代の主婦パート・学生アルバイトはそれぞれ、家計補助的・小遣い稼ぎと捉えられる一方で、90年代以降のそれらは、家計を支えたり、あるいはアルバイトの延長線上でフリーターと把握される存在になってきて、社会的に均等や差別の視点から意識されるようになったという構造的な要因があるのではないかとした。そして、この

ような現状を踏まえた対応が必要であり、これに応じて政策議論の枠組みを組み替えていく必要があるのではないかとコメントした。

### 3 労働立法のプロセス

#### (1) 三者構成の意義

上記2における論点は、すでに労働立法プロセスの問題を内包しているとの認識に立った議論が展開されている。そこで荒木氏は、審議会における三者構成の意義を口火に、議論を促した。

これに依って濱口氏は、労働基準法改正と労働契約法制定に係る審議会での議論状況を挙げ、いずれの問題も多くの論点を含み、かつ、個々の論点について長期間かけて議論する必要があったであろうに、全部まとめて議論したために突っ込んだ議論をしていないという事態を招いたと述べた。一方で、全体を集約する労使ともハイレベルの司令塔的な人が参加して突っ込んだ議論をする必要もあったとする。三者構成のメカニズムを生かしつつ、突っ込んだ議論ができる二段階の方法を考える必要があるのではないかと述べた。

中村氏、樋口氏はともに、審議会における労使は他人事のような議論をしているのではないかと述べ、続けて樋口氏は、三者構成において公益委員が実質的に果たす役割は限定的で、審議会はむしろ、個別労使の公の場における交渉と思われると述べた。しかし、労使は経済学でいう政府介入の必要性の論拠である潜在的第三者（例：起業家）に配慮した議論をしているのか疑問があり、労使自らの利害の議論になっていることに限界を感じる。本来この部分は公益委員が補うべきであるが、十分には機能していない印象があると述べた。

この点、濱口氏は、そもそも三者構成とは、関係者の利害を適切に反映させるような政策や立法をすることに最大の根拠があり、その基盤は、産業社会においては社会的二大マジョリティである労働者と企業者の代表が両者間の利害関係をもって議論するのが最も公明正大な方法であることであると述べた。問題は、特に労働側は一体どのような労働者の代表であるのかであり、メカニズムとしてどのような答えを出していくかではないか。適切な意味での三者構成原則は現在なおその射程距離を持っているはずで、どのように効果

を上げていくかが課題であろうと述べた。

#### (2) 労使の代表性等の低下

また、荒木氏は、関係労使が未組織労働者や非正規労働者に対して代表性を有していない、あるいは労使双方が自らの陣営をまとめる力量が低下してきており、実質的な三者構成でなくなってしまっているのかもしれないが、この点についてどのように考えるかと水を向けた。

この問題について、樋口氏は、非正規労働者に係る規制緩和の法政策において正規労働者の代表が労働者代表として参加していて、自らの組織と関連の薄い問題について強い抵抗を示さないということがあったのではないかと述べ、他方で、労働契約という正規労働者の問題が俎上に上ったときに強く抵抗し、その結果、正規と非正規の間で歪んだ法体系が形成されたのではないかと述べた。

#### (3) 労働市場の柔軟性と雇用保障

さらに、荒木氏は、非正規労働者に関する規制を緩和して正規労働者の雇用保障を維持したまま放置すれば両者間の格差が拡大するので正規労働者の保護を緩和すべきとの提言があることに触れ、労働者が非常に多様化している状況下で市場の力を利用するという選択肢を与えると、交渉力が上がる人と下がる人が出てくるかもしれないが、そのときに雇用保障をどのようにコントロールするべきかとの問題（フレキシビリティとセキュリティの問題）について、パネリストにコメントを求めた。

濱口氏は、ヨーロッパの動きで興味深いのは、労働者保護を重視している国において、社会の二極化という問題意識から正規労働者の雇用保護を見直そうとの考えが出てきていることであると述べた。その上で、このような議論ができるのは、様々な労働者の利害を代表し、マクロの観点から議論するので決して労働者の既得権を剝奪するのではないという社会的理解があるからではないかと述べた。そして日本の場合、このようなプロセスが労使の利害調整メカニズムにうまく乗っていかないのではないかと述べた。三者構成の基盤である集团的労使関係制度の根本に踏み込んで議論していく必要があると述べた。

樋口氏は、議論を進めていく順番が非常に重要ではないかと述べる。例えば、外部労働市場もなく転職コ

ストが高いにもかかわらず解雇規制緩和問題が最初から出されると、大抵の労働者は不安に陥って反対に向かうが、議論をする前に、まず外部労働市場を作り転職コストを引き下げる様々な方法が考えられること、次いで解雇規制の緩和について話を進めていき、解雇規制対象者の問題、金銭解決の問題という順番で議論しないと具体的な賛同は得られないだろう。その手順を決めていくのが雇用戦略ではないかと述べた。

#### (4) 経済財政諮問会議

加えて、荒木氏は、現在の労働政策が首相直轄の経済財政諮問会議から次々と出されてきている状況をどのように評価するかも重要な問題であるとして、パネリストにコメントを求めた。

樋口氏は、経済財政諮問会議の専門調査会の議論の過程では、日本の労働市場や国民生活をどのような方向に導いていくのかという全体像を描き、そして、順番に一次答申、二次答申と追って議論を進めてきたと述べた。

濱口氏は、労働政策にとって立案のプロセスが極めて重要であると前置きした上で、同会議はマクロの司令塔機能という意味においてよく理解できるものの、労働問題をよく理解していない人が自分の考え方で一方的に画を描いて話を進め、政府の中核で決まったこととして政策を進めていくことには問題がある。むしろ、労働問題をよく理解している人がたたき台を作ることが担保される必要があると述べた。

中村氏は、権力を持ったある一人が事を決めることができるということは、たとえ内容がよくよい結果が生まれたとしても危険である。そのプロセスが続くとすべてがすべて良いものとは限らないと懸念を表した。

中村氏のコメントに対して、樋口氏は、経済財政諮問会議専門調査会では、労働のルールだけでなく全体の経済政策やその中における労働政策のあり方を議論していると述べた。そして、労働政策や労働法だけ議論するのであれば専門家に任せるべきだが、一方で、経済政策の中で労働政策を考えていくときには、大きな流れとしてどのような方向に向かっていくのかという示唆は必要なのではないかとする。この背景には、雇用政策は社会保障、税、産業政策との関連を考えていく必要があること、法律で対応できない景気変動の影響が大きくなっていること、さらに、政策を決定、

実施するスピードが求められるということ（三者構成では対応できていないのではないか）があると述べた。

#### 4 フロアとの議論

パネルディスカッションに続き、議論がフロアにオープンにされた。特に、審議会公益委員経験者又は政府関係委員会等経験者から、経験に基づく三者構成又は政策決定プロセスに対する意見が多く提示された。

高梨昌氏（信州大学名誉教授）は、労使の機能が非常に低下したのではないかと述べる。高梨氏は、重要な法案の場合に政府は研究会を事前に設置し、審議会を開いていく手順を進め、研究会メンバーも行政担当者も事前に考え方を関係者に投げかけていた。研究会報告をまとめる段階ではおおよその根回しがなされ、その上で審議会にかけられるので、比較的対立なく意見がまとめられ、国会でもスムーズに法案が成立した。うまくいかなかった理由はそれぞれの力量低下であろう。人材がおらず、労働組合の政策立案能力が低下し、経営者側もまとめ役がいらない。それぞれが日本全体の現状についてグランドデザインを描き、その下でどのような政策が必要か原点に戻って考え直さないと、三者構成の審議会は機能しないのではないかと述べた。

花見忠氏（上智大学名誉教授）は、日本の労働政策決定が審議会で行われているのは建前で、実際は審議会を取り巻く様々なメカニズムによって成立していたとする。一つは80年代後半から用いられた研究会方式で、これが実質的なことを議論し、審議会と二本立てで動いていた。もう一つは労働官僚であり、根回しの面でその役割は非常に大きい。審議会は、政策決定機関というよりも利害調整機関であって、しかも実質的な利害調整は行政官が、与野党、労働組合、経営者団体と連携を図りながら行い、社会的地位のある学識経験者、公益委員の意見を聞いたという権威を用いて政策に正当性を与える機能を持っていた。問題の一つは、今の審議会は政党との関係など、審議会の外の状況が大きく変わったため利害調整そのものもできなくなったことである。中でも大きな問題は、労使の代表性、特に労側のそれが大きく崩れたということである。二つ目の問題は、現在では労使の代表者が出身母体からある程度独立して自分の見解でまとめる姿勢がなくなったことである。三つ目に公開制度であり、特に利

害調整は公開ではできるはずもなく、政策決定など行えない。政策決定は中立の専門家、学識経験者が行い、行政官が利害調整するのが理想なのではないかと述べた。

なお、樋口氏は、研究会と審議会の二本立てで手順を進めることに関連して、年金のパート労働者への適用拡大を研究者で構成される部会で検討した際、適用拡大を強く押し出したが、その後、議論はその報告書をベースにとされながらも、実態としては政治プロセスの中でかなり骨抜きにされていった。審議会が三者構成であろうとなかろうと、審議会での議論が軽視されるようになってきているのは事実ではないかとコメントした。

長谷川真一氏（ILO 駐日事務所代表）は、国連で政府機関以外の役割が重視されつつあることを引き合いに、ILO は 1919 年以来労使が意思決定過程に参加しており、これは非常に先進的なことであったと述べる。そして、現場で起こっていることをどのように実際の政策決定過程に巻き込むかが重要であることからすると、審議会での議論の前提になる案がどのように作られるかが一つのポイントになる。すると、労使の関与という機能の面は議論になるとしても、労使が関与する構造自体は非常に重要であるとのコメントを寄せた。

菅野和夫氏（明治大学法科大学院教授）は、今後どのようにしていくべきか、見解を述べた。踏まえる必要があるのは、現在の法制の下では審議会を通さないと法改正や新立法ができないようになってきていることである。機能する労働政策、労働立法は労使の意見を聞かざるを得ない。様々な工夫が必要と思うが、雇用労働政策のあり方が国の経済政策全体の中で大きな重要性をもって語られる時代になっていることからすると、経済財政諮問会議などで経済政策全体が議論される中で雇用労働政策の方向性が語られ、そして、専門調査会などで経済政策全体との関係で労働政策が検討され、さらに、厚労省の各分科会で具体的にその労働政策の中身を考える。また、それらの中間、労働政策審議会の本審で国全体の経済政策との関連性や分科会全体を考えるような議論をし、労働政策を考えていくことが必要ではないか。実際のプランニングをどこで行うかは別にして、労使の意見を聞かないと制度政策は機能

する内容にはならないと述べた。

清家篤氏（慶應義塾大学教授）は、総合規制改革会議に関してコメントした。厚生労働大臣が反対するのは閣議決定にのらない。また、答申を出す際、厚生労働行政官と議論して、答申に出すものと出さないものを仕分けしていた。1 年目に出すものについては大きな議論の相違はなかったと思うが、2 年目、3 年目になると、議論が隔たる論点が見られるが、その際の厚労省担当者がある論点を答申に掲げることには否定的である論拠は、三者構成の審議会では通らないというものであった。すると実は、規制改革会議のほうも一部では三者構成の審議会の影響下にあったということができ、規制改革会議が一方的に三者構成の審議会に対して影響を与えているということばかりではないのではないかと述べた。

桑村裕美子氏（東北大学大学院准教授）は、労使間でうまく利害調整が行われていない場合は、立法者にある程度の裁量権限、修正権限を持たせるという方法もあるのではないかと質問を提出した。

これに答えて、濱口氏は、論点や議論を理解していない人たちが修正しようとする、本質的ではない部分でしか修正できないのではないかとした上で、利害関係者、論点や議論を理解している人たちが関与する仕組みが重要であろうし、制度が実効的であるためにどのようにしたらよいかを議論していくほうが多いのではないかと述べた。

また、小池和男氏（法政大学名誉教授）は、日本の若手経済学者は解雇を非常に狭く解釈しているが、日本を含め先進諸国では希望退職が主流であり、解雇を会社都合解雇とすると、希望退職は会社都合解雇に他ならず、日本では正社員を解雇しにくいとは到底思えないと述べる。アメリカの一企業の調査では解雇は非常に少なく、その理由は、複雑な仕事を処理できる人材であるかを判断するには時間がかかるためであるとする。複雑な仕事を処理するには、人材の持つ潜在能力と技能を伸ばすための期間が必要で、労働力構成として非正規だけでは困るという反動が生じている。必要なのは、非正規が正規になっていくプロセスを調べその情報を知らせることと、市場メカニズム以外に個別企業の中での長期の条件を作り支えていく仕組みではないかとコメントした。

これに就いて、樋口氏は、解雇の問題について、アメリカのテンポラリー・レイオフの場合、7、8割は元の企業に戻らずにレイオフ期間中に別の職を探すということだが、レイオフの段階では非自発的だが、他企業に行くか元の企業へ戻るか選択肢があるので自発的とみることもでき、判断が非常に難しいと述べた。また、非正規から正規への転換に関して、景気が悪ければ企業は非正規を雇止めし、景気がよければ正規に登用していくというように、景気に大きな影響を受けるとし、経済全体で考えると、個別企業の中の議論ではなく、競争力や安定性が重要なのではないかと述べた。

## 5 おわりに

パネルディスカッションを終えるに当たり、パネリストらが一言ずつコメントを述べた。

樋口氏は、経済成長が期待できない時代においては、雇用労働政策も他分野との連携が重要になってきており、それが可能な政策決定ができるシステムをどのように構築するかが課題であろう。また、政策が効果を上げるには運用が重要であり、関係機関と自治体などの連携をどのように強化するかも重要になってきていると結んだ。

濱口氏は、三者構成は集团的労使関係システムの上

に成り立っているものであるから、集团的労使関係システムをガバナンスのメカニズムとして改めて考えることが問われているのではないかとまとめた。

中村氏は、労使にとってほとんど無関係な問題は議論が紛糾しない一方で、労使が対立する問題の場合は議論が紛糾し政策立案が困難になる。これはゆゆしき問題だが、このインパクトは徐々に広がるのではないかと懸念していると述べた。

最後に荒木氏は、実効可能性ある政策を企画・立案する上で三者構成による利害調整プロセスは重要で、機能不全に陥っているとすれば改善努力の価値があるが、利害調整の前の段階である政策プランニングのプロセスでは、広い視野から国の経済政策全体の中で労働政策をどのようにコーディネートするかを考える必要がある。このプロセスに労使がどのように関与していくかを議論しなければならない。労働条件分科会で労使が指名した弁護士の参加により非常に効率的な議論ができたように、それぞれのプロセスで、労使代表に限らず、労使それぞれが指名する専門家を活用するなど、三者構成の使い方を工夫することによって、これをより実効性のあるものにしていく余地はなおあるのではないかと総括した。

(池添弘邦：労働政策研究・研修機構 副主任研究員)