

働き方改革関連法の審議と労使関係 ——労働時間法制について

戎野 淑子

(立正大学教授)

歴史的改革ともいわれる働き方改革関連法が2018年6月に成立した。安倍総理大臣を議長とし、労働界、産業界のトップならびに有識者等からなる「働き方改革実現会議」が設立され、「働き方改革実行計画」が示されて進められたものである。政府が主導的役割を果たし、労働政策を決定する状況は、既におよそ20年に及ぶが、「働き方改革関連法」もまさに同様な傾向にあるものであった。しかし、本法案は、審議過程で様々な混乱が生じ、成立に至るまでには紆余曲折を経ることとなった。これまでの労働政策審議会で審議が紛糾し進展しなかった内容も含まれた一括法であったことが、その一因である。本稿では、まず、働き方改革関連法の中から「労働時間法制」、具体的には「時間外労働の上限規制」と「企画業務型裁量労働制の見直し（対象業務の拡大等）」、「高度プロフェッショナル制度の創設」を取り上げ、その審議過程を整理し、特徴を明らかにした。それぞれの審議の経緯には相違があり、労使の合意レベルにも違いがあった。そして、次に、なぜ、このような政府主導の政策決定の審議となっているのか、その原因について、労使関係論の視点から、労使関係の変容と労働政策審議会の審議の在り方に焦点を当て検討を行い、そこにおける課題について論じている。

目次

- I はじめに——問題意識と分析視点
- II 諸研究
- III 審議過程の特徴
- IV 労使関係の変容と労使合意
- V おわりに——労使の主体性の回復

I はじめに——問題意識と分析視点

働き方改革関連法が、2018年6月29日に成立した。働き方のルールや考え方を大きく変える一括法であり、労働基準法制定以来70年の中で歴史的改革とも言われている。

このような大きな改革が実現への道を歩みだしたのは、安倍総理大臣を議長とする「働き方改革実現会議」が設立され、2017年に「働き方改革

実行計画」が示されたところが大きい。この計画を前提に、労働政策審議会で審議がなされ、答申を経て2018年の通常国会にて審議入りした。安倍総理大臣が2018年の年頭に「働き方改革国会」と命名したように、「働き方改革関連法案」はまさに通常国会の最重要法案の一つであった。そして、この法律は紆余曲折を経た後、6月末に成立するに至ったのである。

政府が主導的役割を果たし労働政策が決定されていくという状況は、1990年代後半ごろから始まっており、今回の働き方改革関連法についてもこれまでと同様、あるいは今まで以上にその傾向が強いものであった。そして、法が成立するまでには、実にいくつもの大きな混乱が発生した。

労働者の代表たる日本労働組合総連合会（以下、連合）が労働者（労働組合）のデモに囲まれると

いう異例の事態も起きている。また、最重要法案の一つとして国会審議入りした「働き方改革関連法案」ではあったものの、国会審議の中で労働時間のデータにおける問題が発覚し、野党の厳しい追及によって審議は紛糾し、「企画業務型裁量労働制の見直し（対象業務の拡大等）」は最終的には法案から外されることとなった。

なぜ、このようなまれなる混乱が、政策決定過程において生じたのであろうか。政策決定過程に問題はないのであろうか。そして、なぜ、昨今、労働政策が政府主導によって決定されていくように変化したのであろうか。換言すれば、重要な役割を果たしてきた労働政策審議会の機能がなぜ低下したのであろうか。本稿は、「働き方改革関連法」の中の「労働時間法制」の審議過程を整理し、そこにおける特徴を明らかにするとともに、今日の事態が発生する原因について、労使関係論の視点から検討しようとするものである。

II 諸研究

経済財政諮問会議の設置をはじめ、政府主導の下で労働政策審議会の審議がなされて労働政策が決定していくという状況は、すでにおよそ20年に及ぶ。官邸が大きな力を持つに至った要因については、行政改革や選挙制度改革など広く指摘されているところであり、行政学や政治学等様々な分野から研究が進められている。本稿は、労使関係論の視点から検討するものであるため、その分析視点の位置づけや分析対象について、まずは簡単に触れておく。

政策課題の事例研究について、草野（2002：27）は、「利害関係者（政策過程に参加するアクター）が、それぞれの要求を反映させようとして、政府内外で対立と妥協を繰り返す過程の描写である。同時にその政策課題の特徴を整理し、そこに何らかの構造を発見しようとする試みである」と述べている。そこで、本稿は、労働政策決定に参画しているアクターである労と使の関係の変化に焦点を当て、労使関係と政策決定過程との関係を解明しようとするものである。つまり、政府の影響力が増大したという面からではなく、労使が

政策決定を担ってきた労働政策審議会が弱体化したという現象に注目する。そして、労使関係の変化から、審議会が弱体化した原因を検討し、今日の政策決定過程の特徴や課題について明らかにする。

そこで、次に、労働政策審議会に関する主な研究、とりわけ、昨今の変容に関する見解を中心に特徴的なものを整理し、検討しておく。

労働政策審議会について、篠田（1986：86）は、「単なる利害調整にとどまらない……、利害団体の政策決定過程への『かかえこみ』』という機能を指摘している。そのため、満場一致を原則としており、そこには「政治的価値が生じる」と述べている。白井（1987：6）も、1986年の労働時間に関する労働基準法改正について、「最終的には労使各側とも、公益案に……賛成」と述べており、不満が残ることはあっても、審議会にて労使の合意形成がなされていたことが分かる。

しかし、久米（2005：77）は、「90年代に入ってから、審議会を中心とする労働政策過程の枠組みから、利益調整がより大きな政治過程へ溢出する傾向が生まれてきた」と指摘している。政府の影響が強くなり、必ずしも審議会において労使の十分な合意形成がないまま答申がなされ、法制化が進められる事が生じることとなる。樋口（2008：11）は、「個別政策に精通した各政策担当者が一体となって、これを広い視野から政策立案しリードしていくコントロール・タワー（司令塔）の機能と権限の強化が必要であり」、「近年我が国においても、こうした流れは強まりつつあるが、これが強化されてこそ、『広義の雇用政策』は効果を発揮するものと考えられる」と述べている。昨今の政策決定過程の変化について、その必要性を示し、現在の方向性を評価している。安藤（2008：13）も、労働政策決定について、「そもそも公労使による三者構成のやり方が政策決定にとって最善なのだろうか」と原点を振り返り、「労使が合意できた部分だけが政策につながるのだとすれば、環境の変化への対応が遅くなるといった問題も大きいだろう。それならば労使……の意見をよく聞いたうえで、公益代表や政府代表が案を考えると……多様な意見の存在が反映されるよ

うな仕組みを……構築することと、労使が合意できたところのみ政策案となる現行のシステムの修正が求められている」と述べている。労働政策審議会の実態における課題を指摘し、審議会が三者構成であることそのものにも疑問を呈している。

他方、濱口（2008：12）は、三者構成について、「終戦直後の労働組合法等の制定のために設けられた労務法制審議会」が出発点であり、政労使ではなく公労使であることを指摘し、その意義について次のように述べている。「公労使三者構成の原則を前面に打ち出すことにより、労使以外の外部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。……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……緻密な制度設計が必要な立法過程において……有用であった」。そして、昨今の状況について、中村（2008：19～23）は、「強力な政治力をもって、労働政策策定プロセスを外部からコントロールして」おり、「審議会内部の変容」をももたらしたとし、「産業民主主義への挑戦」とも記している¹⁾。また、三浦（2002：275）は、審議会の合意形成機能の減退による「『新しい労働政治』の現出」と述べている。さらに、審議会方式を考察する際の論点としては、神林・大内（2008：74～75）が、「労働政策の立案・形成を労使の頂上交渉に委ねるべきかという問題」と、「公益委員は審議会方式においてどのような役割を持つべきかという問題」を指摘している。

このように、様々な分析視点から政策決定過程について論じられている。そして、そこにおいては、労働政策審議会の弱体化や政府の影響の強化という状況の意味するところやその影響、ならびに今後の検討課題等が指摘されていた。しかし、なぜ、労働政策審議会において労使の対立を乗り越えたところの合意が難しくなり、審議会の機能が低下し、相対的に政府の影響が強まることとなったのか、その原因について、政策決定の主体であり、かつ政策実行の主体でもある労と使の関係の視点から深く究明されたものはない。この20年間、政府の影響を強く受ける中での労働政

策の審議、そして決定という流れが続き、いくつもの課題を抱えながらも今日に至っている。このことは、決して一政治リーダーの方針や経済的変動といった単発的あるいは単独の要因によるものではなく、その背後に構造的変化があり、ある一定の理由をもって現在の姿が生みだされ継続していると考えるほうが妥当であると思われる。

そこで、本稿では、「労使関係」の構造と政策の審議過程との関係性について検討を行う。具体的には、「働き方改革関連法」の決定過程の中でとりわけ混乱が顕著であった「労働時間法制」に関する審議過程を検討し、審議のあり方の特徴や生じている混乱の実態を解明する。そして、その事態が生じる原因について、労使関係論の視点から分析することとする。なお、ここにおける労使とは、その代表性を有している労働組合や経営団体にとどまらず、労働者、企業（経営者）全般を内包しており、社会性を有する意において用いるものとする。

Ⅲ 審議過程の特徴

「働き方改革関連法」の「労働時間法制」に関する審議過程を整理することから始めたい。法律が成立するまでの審議過程の特徴を簡単にまとめることとする。

法案の正式名称は「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案」であり、8本の労働法の改正を行う一括法案であった。本稿で取り上げる「労働時間法制」は、その中の大きな改革の一つである。具体的には、「長時間労働の是正と多様な柔軟な働き方実現」に関する「罰則付き労働時間の上限規制」と、「企画業務型裁量労働制の見直し（対象業務の拡大等）」「高度プロフェSSIONAL制度の創設」の3点である。いずれも、言うまでもなく、「働き方改革実行計画」に記載されている。

そこで、まず、「働き方改革実行計画」に記載されている「労働時間法制」についての内容、またこの計画を作成した「働き方改革実現会議」の性格等について、「実行計画」を繙ひもときながら見ていくこととする。

1 働き方改革実行計画

「働き方改革実行計画」には、働き方改革実現会議の位置づけやこの計画の意味するところ等が記されている。働き方改革は、「日本経済の再生に向けて最大のチャレンジ」であり、「生産性を改善するための最良の手段」であるとその意義を述べている。そして、「成長と分配の好循環」が構築され、個人の所得拡大、企業の生産性と収益力の向上、国の経済成長が同時に達成されるものとなっている。この働き方改革を実行するために、働き方改革実現会議が設置され、総理大臣を議長に、労働界のトップとして連合会長、産業界のトップとして日本経済団体連合会（以下、経団連）会長、そして有識者等から構成されている。この会議は、「これまでよりレベルを上げて議論する場」であり、「実行計画はその成果」で、「働き方の実態を最も知っている労働側、使用者側、さらには他の有識者も含め合意形成をしたものである」と記されている。

次に、その合意形成された「実行計画」の「労働時間法制」に関する記載について、具体的内容を見てみよう。「時間外労働の上限規制」については、「現行の限度基準告示を法律に格上げし、罰則による強制力を持たせるとともに、……臨時的な特別な事情がある場合として労使が合意した場合であっても、上回ることでできない上限を設定する」法改正であると記されている。そして、「時間外労働の上限規制等に関する労使合意」が、「働き方改革実行計画」に別添されている。これは、経団連会長と連合会長が合意しているもので、「両団体は、罰則付きの時間外労働の上限規制導入という労働基準法70年の歴史の中で特筆すべき大改革に合意した」と記されている。そして、「その際、労働組合に属さない労働者の保護や中小零細企業の対応可能性なども考慮した」とあり、当該団体だけでなく広く労使の状況を踏まえ、労使の代表性を意識しているものであることが読み取れる。合意書には、具体的に、時間外労働の上限規制が記されており、月45時間、年360時間、やむを得ない特定の場合の上限については、休日労働も含んで単月100時間を基準値と

する等々、細かな内容が示されている。そして、「働き方改革実行計画」には、この労使合意を踏まえて、時間外労働の上限について、具体的数字が盛り込まれている。

他方、「企画業務型裁量労働制の見直し」と「高度プロフェッショナル制度の創設」については、「実行計画」に、国会に提出中の労働基準法改正法案に盛り込まれていることが記され、「多様で柔軟な働き方の実現に関する法改正で……国会での早期成立を図る」と記載されている。しかし、具体的な内容については言及されていない。この二つの制度については、「時間外労働の上限規制」のような経団連と連合による合意書もなく、どの程度詳細な部分に踏み込んだ議論がなされて、いかなる内容が合意されているのか、この「実行計画」からは見えてこない。

そこで、次に、この計画の策定後の労働政策審議会において、労使はどのような見解を表明し、いかなる内容について議論し合意したのか確認することとする。

2 労働政策審議会の審議

「時間外労働の上限規制」については、働き方改革実行計画に基づき労働政策審議会（労働条件部会）で議論が行われ、2017年6月5日に建議がなされた。他方、高度プロフェッショナル制度は、「ホワイトカラー・エグゼンプション」という名称で第一次安倍内閣の時から導入が目指されていた。しかし、厳しい批判のもと国会提出が見送られてきた。そして、「高度プロフェッショナル制度」に名称変更され、「企画業務型裁量労働制の見直し」とともに、2015年2月13日に労働政策審議会（労働条件部会）から建議がなされ、その後諮問、答申を経て、労働基準法改正法案が国会に提出された。しかし、野党の激しい反対を受け、審議入りされず、廃案となったという経緯がある。そして、今回、これらは、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案要綱」として一括され、厚生労働大臣から労働政策審議会に諮問がなされた。2017年9月15日に「おおむね妥当」との答申がなされるが、そこには、「高度プロフェッショナル制度の創設」と「企画

業務型裁量労働制の対象業務の拡大」について、労働者代表委員の反対意見が記載されている。そして、この答申を踏まえた法律案が2018年4月6日に国会に提出されたのである。

つまり、「時間外労働の上限規制」については、「働き方改革実行計画」に基づき議論が進められることとなったが、「高度プロフェッショナル制度の創設」と「企画業務型裁量労働制の見直し」については、それ以前の2015年にすでに審議会で審議がなされて答申され、国会提出されるものの審議入りできなかったという経緯がある。すなわち、これらは、働き方改革関連法案という一括法案の中に盛り込まれているが、異なる経緯をもち、審議の在り方や深さにも違いがあった。そして、それぞれに対して労使の見解があり、労使の合意レベルも各々大きく異なっているものと思われる。時間外労働の上限規制については、働き方改革実行計画に具体的な数字が記載されていることから相対的にかなり踏み込んだ議論がなされ、詳細な内容について合意が形成されていると思われるが、高度プロフェッショナル制度については、答申に労働者代表委員の反対意見が記載されている状況で、詳細な内容を審議するに至ることは難しく、最終的な年収要件ならびに対象職種などについても具体化されていない。

3 国会審議

「働き方改革関連法案」は、国会の最重要法案の一つとして位置づけられていたが、審議の過程にはいくつもの問題が発生し紛糾する場面があり、法成立までの道のりは決してなだらかなものではなかった。その中から、審議過程にかかわる象徴的な問題について見ていくこととする。

「企画業務型裁量労働制の対象業務の拡大」についての審議の際に、裁量労働制の労働者と一般労働者の労働時間の比較の仕方が不適切であったことが発覚した。裁量労働制の労働者の「平均的な労働時間」と一般労働者の1カ月で「最長」の日の労働時間とを比較し、裁量労働制で働くほうが、労働時間が短いという結論を出していた。そのため、安倍総理大臣は答弁を撤回し、謝罪する事態となった。そして、法案にかかわる労働時間

データについて調査を行った結果、労働者の1日の残業時間が45時間というような異常値も見付き、結局、「企画業務型裁量労働制の見直し」が法案から全面削除されることになる。そして、データの異常値問題では、その後重複なども発覚し、最終的に労働時間データの約2割を厚生労働省は削除する²⁾。

極めて重要な労働時間の検証において、その検証方法が間違っていたという極めて初歩的なミスがあり、さらにはそもそものデータの信憑性に疑義が生じ、国会は紛糾し、結果として、その部分が抜け落ちるという事態に至った。このことから、労使はそれまでの審議において、的確なデータを用い、しっかりとした検証を行ってきたのか、そして、十分な理解が図られてきたのか、という疑問が生じることになる。また、「労働政治」と言われるように、もはや国会の場が、労使の審議の代役を果たすようになっていとも考えられるが、その中身は、問題の核心部分に必ずしも十分な審議時間が取れず、国民が納得できるような審議内容とは言い難いところがいくつも見受けられた。

4 特徴と問題

「労働時間法制」について、「働き方改革関連法」が成立するまでの過程、すなわち働き方改革実現会議、働き方改革実行計画、労働政策審議会、そして国会における審議の特徴的な事象を整理してきた。これらの過程から見えてくる、労使関係に関わる特徴ならびに問題点について検討していくこととする。

(1) 労使の合意

「働き方改革実行計画」は、「合意形成されたもの」であることが、先に述べた通り記載されていた。その計画の中に、「企画業務型裁量労働制の見直し」と「高度プロフェッショナル制度の創設」も入っており、国会にて法改正の早期成立を図る、ことが記されている。したがって、内容の詳細については未だ議論の余地がある可能性はあるものの、制度そのもの、すなわち総論については、計画を作成した実現会議の構成員である経団連と

連合においては合意がなされているものと考えることが常識的な理解であると思われる。

しかし、労働政策審議会においては、労働者代表委員は2015年より「企画業務型裁量労働制の対象業務の拡大」と「高度プロフェッショナル制度の創設」について一貫して反対の見解を示しており、変化していない。そして、今回その反対意見を記載した答申がなされており、すなわち労使の合意は見られぬまま、つまり、具体的な内容に関する審議などが必ずしも十分には行われぬまま答申され、その後法案として国会に提出されている。国会においては、先に述べたように、激しい野党の批判があり、審議は紛糾し、一部が抜け落ちる形で「働き方改革関連法」は成立した。

連合の会長が構成員である「実現会議」において作成された「働き方改革実行計画」において合意形成されたということと、労働政策審議会で労働者代表委員である連合が一貫して反対していることに矛盾は生じていないのであろうかという疑問が生じる。

また、合意形成された「働き方改革実行計画」に、「時間外労働の上限規制」についてのみ、経団連と連合との合意書が添付されているということについて、どのように考えればよいのであろうか。合意書をもとに、働き方改革実行計画においても合意形成がなされたと読み取れるが、それでは「時間外労働の上限規制」以外のほかの内容については、どのような過程を経てどのような内容について合意されているのであろうか。誰が、いかなる立場において審議し、誰の責任において何に合意したのか、曖昧なまま事態が進行している感がある。ここにおいては、審議が不十分のまま、そして理解が進まぬまま、法律の成立が先行し、実行の段になって問題が発生するようなことはないのか危惧されるところである。つまり、労働政策審議会で労使の合意が図られ実施されてきた労働政策とは異なり、政府主導の中で労使の合意形成が曖昧となり、事態だけが先行してしまう可能性があると思われる。

(2) 連合の見解と動向

一連の過程において、もう一つ特徴的なこと

は、連合が労働者によって抗議行動を受け、デモに囲まれるという事態が発生したことである。労働者代表である連合が、労働者から抗議されるといふ異例の事態であり、混乱を象徴しているものと思われる。そこで、なぜ、そのような事態が発生することになったのか、連合の言動を整理し検討しておこう。

2015年の労働政策審議会から塩崎厚生労働大臣への答申には、「労働基準法等の一部を改正する法律案要綱」について、「おおむね妥当」としながら、「企画業務型裁量労働制の対象業務の拡大」と「高度プロフェッショナル制度の創設」についての労働者代表委員からの反対意見が記載されていた。

そして、今回の「働き方改革関連法案」に関する労働政策審議会の中でも、連合はじめ労働者代表委員は反対の意見を述べており、そして、2017年9月15日の加藤厚生労働大臣への答申にも、労働者代表委員の見解は、「時間外労働の上限規制」については評価すべき点も多いが、「企画型裁量労働制の対象業務の拡大」と「高度プロフェッショナル制度の創設」については反対であるとの内容が記されている。

しかし、「働き方改革実行計画」が発表された後の2017年7月12日、連合は安倍総理大臣に「企画業務型裁量労働制の対象業務の拡大」と「高度プロフェッショナル制度の創設」についての「要請書」を提出し、連合会長と安倍総理大臣の会談が行われた。この連合の行動は、「連合がそれまでの反対の見解から条件つき容認に転じた」と理解され、7月19日に、「連合の執行部は安倍総理と会談し、勝手に残業代ゼロ法案を容認した。連合は労働者の代表なのか」等々の抗議のデモが発生したのである。その後、連合内部からも批判が高まり、7月27日の中央執行委員会で組織としても改正案に反対との認識が確認された。

そこで、安倍総理大臣に提出された「要請書」の内容についても概観しておく。「企画型裁量労働制の対象業務の拡大」と「高度プロフェッショナル制度の創設」は、長時間労働・過重労働を助長しかねないとの理解から、労働政策審議会の議論の中で反対の意見を表明してきたことが述べら

れている。そして、「現在の法案の内容のままでは問題点が多く、少なくとも下記の点については是正することが不可欠です」とあり、是正内容がそれぞれについて記されている。「企画業務型裁量労働制の対象業務の拡大」では、「商品販売のみを事業内容とする営業所等で働く労働者は対象となり得ないこと」等の明記の必要性などが要請されている。「高度プロフェッショナル制度の創設」については、対象労働者の範囲が厳格であるだけでは足りず、対象労働者の健康が確保されなければならないことから、「年間104日以上かつ4週間を通じて4日以上以上の休日の確保の義務化」等々、具体的な内容が要請されている。つまり、現行の法案は反対であるため、是正すべき点を要請したものである。

連合から安倍総理大臣に要請書が提出されたことを受けて、2017年8月30日の労働政策審議会では、公益委員より労働者代表委員に見解の確認ならびに要請書に関しての質問がなされている。「連合、労働側は従来から……反対というスタンスは変わらないことはよく理解しているのですが、一部のマスコミ報道によると、先般、総理に修正要請をされて、連合会長がそれについてご発言なさっているのですが、『要請して一定の答えを受けていることは事実。撤回するつもりはない』と答えていらっしゃるのです。政府に最低限の修正を要請して、政府からの回答を受諾したように読めるのですが、それは事実と理解してよろしいのでしょうか」というものである。この質問に対し、労働者代表委員である連合からは、「そのこと自体は事実ですが、私どもとしては、……反対と申しており、その考え方は変わるものではありません」と述べている。そして、その後続いて複数の労働者代表委員から「一貫して反対している」との明確な意見表明がなされている（第138回労働政策審議会労働条件分科会）³⁾。

要請書からは、法案に反対であるため、修正内容を具体的に要請していることが分かる。そして、それは、修正されれば賛成できると読むこともできるものである。しかも、それを労働政策審議会等での審議の場で話されているのではなく、労と政のトップ会談で話し合い決めていると受け

止められるものである。つまり、連合は反対から条件付き賛成へ転換した。審議会等を通して主張してきたこれまでの連合の見解とも、そして労働者の意見とも異なるものである。しかも、労政のトップの会談で事態を進めている。このように理解されたことが、一部の労働者が連合に抗議デモを行うという異例な事態を発生させたものと思われる。

そして、その後、連合内で反対との見解が確認され、審議会では反対意見を述べるとともに、この要請書に関する事態についての事実関係も認め、労働側、連合が混乱した状態にあることを印象付けることとなった。さらには、連合内の意見調整、そして労働者の代表としての労働者の総意形成の困難さを示すことにもなったのである。

IV 労使関係の変容と労使合意

政府主導で進められる政策決定には、労使の審議、そして労使の理解が不十分のまま事態が進行している部分があり、労働者側、特に連合は、事態が進行する中で、労働者、労働組合の意見の集約、調整を十分に図れないまま対応せざるを得ず、混乱を招いていた。政府主導ということは、裏返せば労働政策審議会の弱体化でもある。なぜ、労、使が主体性を発揮していたこれまでの労働政策審議会が十分な機能を果たせなくなったのであろうか。労働政策審議会が中核をなした時代と、政府主導によって政策決定が進められてきたここ20年間との労使関係の相違を概観し、審議会の機能低下の原因を明らかにする。

1 日本の労使関係と合意形成

(1) 一体化構造と労使合意

高度経済成長をもたらした、いわゆる日本の労使関係⁴⁾は、生産性向上と雇用の維持という、通常矛盾する事象を両立させたことに最大の特徴がある。一般に、生産性を向上させれば人員が過剰になることから、人員削減等の雇用の喪失が生じ、そこに労使の対立が発生してきた。日本の労使関係においては、この矛盾する事象を企業の拡大を図って余剰人員を吸収して両立させたのであ

る。そして、企業拡大を実現するために、企業は利潤の追求よりシェア拡大を優先させ、生産性向上による諸成果を労働者へも公正に分配することにより、需要の増大を図ってシェア拡大を可能にした。

ここでは、労使とも、短期的な自己の利益は抑制し、双方の長期的発展を図る行動をとっている。企業は利潤最大化を図らず、労働者へ適切な分配を行い、労働者も賃金の最大化を図ることなく、企業業績に適合した分配を享受した。企業の成長によってはじめて雇用の安定が成り立つことから、労働者は自己の生活のため、企業の発展に尽力し、また、企業も労働者は生産を担う貴重な労働力であり、需要拡大に不可欠な消費者であるため、極力雇用維持を図った。労使は運命共同体的な関係にあり、自己の成長が他者の発展に繋がりを、またその逆でもあるという「一体化した労使関係」であった。そして、双方の発展が、日本経済の発展に直結していたのである。つまり、通常生じる労使の対立を、発展の契機に転化したものであった。

ここにおいて、その当時の労働政策審議会では、労使の合意形成が実現することとなる。両者の間に妥協や不満はあっても、相手の利益がいずれ自らの利益になり、それが日本経済の発展に繋がりを、失業や貧困といった社会問題の解決にも道を開いていくこととなった。このような構造が存在する中に労働政策審議会があり、そのため、労使の合意形成が実現したのである。

(2) 労使関係の絶対的存在

この日本的労使関係は、1955年に示された、いわゆる「生産性運動三原則」⁵⁾に起源をもち、ここに労使は近代化の道を開くことになる。

労使の激しい紛争は、戦後から日本の経済が戦前水準に回復した1950年代に入っても続いていた。厳しい経済状況が労使の激しい対立を繰り返し生じさせ、それとともに、この激しい紛争が生産を低迷させ、近代化を阻止し、日本経済の発展を阻害することにもなった。すなわち、日本経済発展の要に労使関係の問題があったのである。そして、「近代化によって、日本経済の発展を図る」

ということは、日本社会全体の望みであり、労使の立場を超えた共通の目標でもあった。このような中、先の三原則が示される。当時、資本も技術も競争力もない日本が近代化を図るためには、労使双方とも「国民経済的観点」に立ち、目の前の自らの利益配分の最大化を図らず、相手の発展も可能にして、日本経済全体の成長をもたらす、将来にわたり自らの一層の発展を実現する以外に道はなかった。

ここにおいて、労使関係の在り方が、日本の経済、社会の在り方を大きく規定したのである。春闘も、世間相場をつくり、日本経済を牽引する重要な役割を果たしてきた。そして、この日本的労使関係が、高度経済成長を生み出す一翼を担った。すなわち、労使関係は、産業社会において絶対的存在であったのである。

この状況において、労使が、労働政策の決定に参画することは、至極当然であった⁶⁾。まさに、政策を実行する当事者であり、日本の産業社会の在り方を規定する中核的主体である。それまでの紛争の実態を見てもわかるように、両者の合意がなければ政策の実効性は危ぶまれる。労働組合と経営者(団体)が政策の決定過程に参画し、責任ある決定を行うことは、政策の実行を確かなものとしたのである。

政府は、経済計画、雇用調整助成金等々によって、労使の経済活動が順調に進行するよう、補完、支援し、その役割は多岐にわたる大きいものであった。しかし、労働政策の決定においては、公労使での決定を原則とし、利害対立のある労使の主体性を確保し合意形成を図ることによって、政策の実行を確かなものにしたのである。

2 現在の労使関係と合意形成

(1) 疎隔化した労使関係

現在、日本的労使関係には破綻が生じ、疎隔化した労使関係が発生している。企業は、生産性向上と雇用維持という矛盾する事象を両立させなくてもよい別の選択肢を持つこととなった。人件費の低い地域への海外進出や非正規従業員の活用などによって、人件費コストを抑制して生産性向上を実現することができるようになったのである。

日本の労働者との従来までの日本的労使関係は、企業にとって選択できる様々な労使関係の中の一つであり、相対的存在となった。外需によって生産を拡大させ、資本は国際化した株式市場から調達し、労働力は海外展開において確保していくことも可能となり、日本も経済活動ならびに需要における一地域であり、日本の労働者も数ある労働者の中の一つである。

ここに、労使双方の発展のベクトルに相違が生じ、日本経済の発展という、労使のこれまでの共通目標も希薄化した。すなわち、相手の発展が、必ずしも自らの発展や日本経済の発展に繋がらない「疎隔化した労使関係」⁷⁾である。そして、労働者も多様化し、非正規従業員と正規従業員をはじめ労働者間での利害対立も生まれ、個人々が目の前の自分の利益のみを追求することとなれば、多様な労働者の総意を結集し団結を図ることも難しさが増す。

ここにおいて、公労使による審議会方式にも限界が生じることとなった。労使それぞれの意見集約が容易ではなくなり、そして、労使の最終的な合意というものが困難となった。日本的労使関係においては、労使が運命共同体のような一体化した関係であったため合意形成が実現していたが、その構造が崩れ、それぞれが目の前の利益を追求する傾向が強くなれば、日本の産業社会の発展、人々の暮らしの向上を目的とした労働政策の決定を図ろうとしても、対立は対立のまま平行線で存在することとなる。とりわけ、深刻な経済問題や社会問題への対応には、労使ともに自らの妥協や犠牲を要することは少なくなく、核心となる課題についての合意形成は一層難しくなる。そのため、問題が問題のまま存在し続けることも生じたのである。

(2) 労使関係の相対化

このような疎隔化した労使関係は、バブル経済崩壊後の1990年代半ば以降発生する。グローバル化が進む中、それまでの金融システムが崩壊し安定株主であった金融機関の株式所有比率が低下し、いわゆる物言う株主と言われる外国法人が増加した。そのため、以前に比べて株主の意向が経

営に強く反映されることとなり、配当や株価など短期的業績が重視されることとなった。このことが、疎隔化した労使関係が生まれる背景の一つにある。

さらに、独占禁止法の改正によってホールディングスが普及し、M&Aも進行し、資本の経営への影響力は一層増す。労使の合意による労働条件も、資本による企業買収等によって動揺することとなり、労使関係のあり方も資本の影響を多々受ける状況となった。日本的労使関係が成立していた時代は、金融機関による安定株主の下で、経営の論理と労働者の論理との調和を図ることで経済活動が行われ、資本の論理は、労使関係において表舞台には登場しなかったのである。しかし、現在は、経営の在り方にも労使関係にも資本の論理によって規定されるところが以前より大きくなり、産業社会における労使関係の存在は相対化したのである。

そして、労使の一体化した日本的労使関係の下では有効に機能してきた仕組みや制度が、機能不全を起こすことになる。1990年代後半から長期にわたり、春闘においてベースアップが見送られ、労働者は短期的な自己の利益の抑制をもって企業の業績回復を待ち、雇用維持、そして将来の賃金上昇という長期的な成果を得ようとする。しかし、結局実質賃金の低下、経済低迷という状況が続き、パイの拡大には至らず、雇用不安をも生み出す状況となった。そして、雇用調整助成金等の雇用を維持し、日本的労使関係の存続に寄与する雇用政策も、部分的かつ一時的な効果に留まった。結果として、日本経済の真なる成長には繋がらず、GDPがマイナス成長となることも生じ、失業率5%を超える高失業の状態をも発生させたのである。そして、格差問題、貧困問題など、日本社会において長い間あまり顕在化してこなかった問題が深刻化することになった。もはや、これらに対し、労使が一丸となって解決するような一体化構造はなく、労使関係自体が産業社会において力を失っていき、日本の経済問題そして社会問題に対する労使の解決能力は低下したと言えよう。

すなわち、労使関係が疎隔化し、それぞれの利

害の追求が必ずしも相手の発展に繋がらないばかりか、日本社会全体の発展にも繋がらず、日本社会の課題を解決することが難しいという状況が生じた。さらには、産業社会において労使関係が相対化し、労使が関与できる範囲も狭まり、手の届かないところでの課題も増加した。そのため、昨今の労使の審議で合意が可能な内容のみが政策に反映しても、日本経済、日本社会の問題解決に至らない事態も少なからず発生することとなる。そして、経済環境の急速な変化に対応する迅速かつ大所高所からの労働政策決定が求められていったのである。ここに、政府主導の政策決定が重視されてくることとなる。すなわち、労使関係が構造的に変容している中で、経済、社会問題の解決に向け構造改革を行うべく政府が存在感を現すことは、ある意味必然性を持っていたと思われる。

V おわりに——労使の主体性の回復

労使関係とは、Industrial Relations の訳であったように、もともと産業関係論であり、産業社会を大きく規定する関係性であった。そのため、労働政策は、労と使が合意と実行力をもってして以外に実現は難しいものであった。日本の労使関係においては、激しい紛争を治め、労働の秩序を形成するにあたり、労使とも当事者として主体的な参画をもってその実現を図った。労使自治を原則とした政策決定は、日本社会にとって最も現実的なものであり、有効であったのである。ここにおいて、公労使の三者構成による労働政策審議会が中核的役割を果たしてきた。そして、労使は国民経済的観点に立ち、一体化構造を形成していたため、合意形成が実現したのである。

しかし、現在の労使関係は、疎隔化したため、労使の合意形成は難しくなった。さらに、労使が解決出来ない経済・社会問題も増加し、労使関係は、産業社会において相対的な存在ともなった。労使関係論の視点からみると、ここに、労働問題の政治化、政府主導の政策決定という動きが生じる一因がある。したがって、これまで見てきたように、この約20年間の動向は、必然性をもって生じている面があると考えられる。しかし、将来

に渡ってこの方向が妥当性を持ち得ているかということとは別であり、最後に、今後の在り方を検討しまとめとしたい。

1 政府の役割と労使の役割

政府主導によって課題解決に取り組むことは、政治力ならびに行政力をもって、早急な政策決定が実現しやすい。したがって、これまでも効力を発揮し、成果をもたらしてきている。ただ、政策が真に成功するかどうかは、政策の内容はもちろんのこと、その運用にも大きく依拠するところである。例えば、時間外労働の上限規制についても、上限ギリギリまでの労働時間が頻発することとなるかどうかは、労使双方の労働時間に関する考え方と現場の運用次第である。つまり、労使による様々な議論の中で深まる理解と、その議論を踏まえた運用によって、実態は大きく異なってこよう。政府は、主導して仕組みを作り、実現に向け起爆剤を投下することはできても、経済活動を実際に担うのは、労使なのである。

先に述べたように、「働き方改革関連法」が成立するまでの過程を見る限り、スピード感ある進展の中で、誰がどのような内容に合意したのか曖昧なところが少なからず存在していた。議論も未だ十分には深まっていない部分も見受けられ、今後、実行に移す段には、詳細な内容の詰めが必要であるところが少なくない。労使は、主体性をもって、その在り方の決定に対し責任ある参画が求められている。

2 労使の協議・交渉

労使の政策決定への参画には、労使協議・交渉との整合性の確保が不可欠である。働く職場での労使関係、企業別労使関係、産業別労使関係等々において、基本的に労使の協議をもってその在り方を決めており、ここに、日本の労使関係の強みがあった。そして、労働政策審議会も、労使の頂上交渉の場としての役割も担ってきた。

現在は、政府の影響が強まり政治的に物事が決まっていく面も多く、労使は事態の動きに対し効果的かつ迅速な対応が必要となり、時には政治的な対応も求められる状態に置かれている。その中

で、今回、連合は意見調整や合意形成が必ずしも十分に図られず、一部の労働者に衝撃を与えたものと思われる。とりわけ、産業、企業毎に異なる環境や立場に置かれることが増加し、労使それぞれの中での意見調整も難しさを増している。ここに、代表を担うことの困難さがある。

ただ、実際に経済活動を担う主体は労使であり、各企業、労働者一人ひとりであるため、不満が残り妥協を要することはあっても、協議・交渉によって合意形成を図るといって、一定の納得性もてる審議の進め方は重要である。このことが、これまでの労働政策の実行を確実なものとしてきており、労使関係においても長らく大切にされてきたものである。現在も、様々な状況において対応するにあたり、改めて、この労使の協議・交渉との整合性を図り、歩調を揃えていくことが求められているものと思われる。

3 国民経済的観点

労働の秩序や仕組みづくりにおいては、労使が日本経済の発展、国民の生活の向上を目的とし、先人のように「国民経済的観点」に立つことも重要性を増している。

企業は、グローバル経済の中で世界を見据え最も適した経営手法を求められることも少なくなく、日本の産業社会のみを見て経営できない面もある。他方で、労働者には生活があり人生がある。雇用のみならず年金等の社会制度を含め、日本社会が労働者にとってよって立つところであり、絶対的存在である傾向が強い。したがって、安定した日本社会の形成は不可欠となっている。両者は経済活動に欠くことのできない主体ではあるものの、経済活動の目的も異なり、それぞれの原理による運動体であり、当然双方の利害は対立する。そして、現在、その利害対立を双方の長期的発展の契機に転化する構造が崩れた。自らの利益の追求のみでは両者の合意形成は難しく、また、現在の構造のまま、両者の合意できるもののみが政策となっても、日本の経済、社会問題の真なる解決へは届かないところもある。そこにおいて、労使は、自らの団体の代表として利益を追求する役割とともに、日本の産業社会、国民の生活向上を担

う役割を果たすことが重要となってくる。すなわち、日本社会、国民のために何ができるのかという認識である。労使の構造が一体化していた時は、必然的にこの二つの役割を同時に担うこととなったが、今この構造が破綻し、本来担うべき二つの役割を再認識しなければならなくなった。

そして、この重要な役割を担うにあたり、労使は、まさに自らの主体性を回復させることが重要な課題となっている。

- 1) 中村 (2006: 245 ~ 276) を参照。
- 2) 産経新聞、東京新聞はじめ各紙、ならびに厚生労働省「裁量労働制データ問題に関する経緯」平成 30 年 7 月 19 日参照。
- 3) 労働基準局労働条件政策課「第 138 回労働政策審議会労働条件分科会議事録」。
- 4) 詳細は戎野 (2018: 133) を参照。
- 5) 生産性労働三原則は主に次の 3 点を示している。
 - (1) 国民経済的観点に立ち、雇用の維持・拡大を図る。
 - (2) 生産性向上のための具体的方法は、労使で協力し協議する。
 - (3) 生産性向上の成果は、経営者、労働者、消費者に公正に分配される。
- 6) 国際的な影響は当然あり、濱口 (2008) や吾郷 (2009) を参照。
- 7) 詳細は戎野 (2018: 140) 参照。

参考文献

- Dunlop, John T. (1992) *Industrial Relations Systems* Harvard Business School Press.
- 吾郷真一 (2009) 「なぜ ILO は三者構成なのか」『日本労働研究雑誌』 No. 585.
- 安藤至大 (2008) 「労働政策を策定・評価する際に経済学が果たすべき役割」『日本労働研究雑誌』 No. 579.
- 戎野淑子 (2006) 『労使関係の変容と人材育成』慶應義塾出版会。
- (2018) 『労使関係と職場の課題』日本生産性本部。
- 神林龍・大内伸哉 (2008) 「労働政策の決定過程はどうあるべきか——審議会方式の正統性についての一試論」『日本労働研究雑誌』 No. 579.
- 厚生労働省 (2018) 「裁量労働制データ問題に関する経緯」。
- 神代和欣、連合総合生活開発研究所編 (1995) 『戦後 50 年産業・雇用・労働史』日本労働研究機構。
- 草野厚 (2002) 『政策過程分析入門』東京大学出版会。
- 久米郁男 (1998) 『日本型労使関係の成功——戦後和解の政治経済学』有斐閣。
- (2005) 『労働政治』中公新書。
- (2013) 『原因を推論する——政治分析方法論のすすめ』有斐閣。
- 濱口桂一郎 (2008) 「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.
- (2018) 『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。
- 働き方改革実現会議 (2017) 「働き方改革実行計画」。
- 働き方に関する政策決定プロセス有識者会議 (2016) 「働き方に関する政策決定プロセス有識者会議報告書」。
- 樋口美雄 (2008) 「経済学から見た労働市場の二極化と政府の役割」『日本労働研究雑誌』 No. 571.
- 三浦まり (2002) 「第 13 章 労働規則——新しい労働政治と拒否権」樋渡展洋・三浦まり『流動期の日本政治——「失われ

た十年」の政治学的検証』東京大学出版会。
五十嵐仁（2008）『労働再規制——反転の構造を読みとく』筑摩書房。
岩崎正洋編著（2012）『政策過程の理論分析』三和書籍。
中村圭介（2006）「7章 改革の中の逸脱——労働政策」東京大学社会科学研究所編『失われた10年を超えて』東京大学出版会。
——（2008）「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。
西谷敏，他7名（2014）『日本の雇用が危ない—安倍政権「労働規制緩和」批判』旬報社。
佐口和郎（2008）「制度派労働研究の現代的価値——社会政策研究との関連で」社会政策学会誌『社会政策』第1巻第1号。
篠田徹（1986）「3章 審議会——男女雇用機会均等法をめぐる意思決定」中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社。

白井泰四郎（1987）「労働時間法改正をめぐって」『日本労働協会雑誌』No. 339。
東京大学社会科学研究所編（2005）『「失われた10年」を超えてⅠ——経済危機の教訓』東京大学出版会。
——（2006）『「失われた10年」を超えてⅡ——小泉改革への時代』東京大学出版会。
労働基準局労働条件政策課（2015）「第128回労働政策審議会労働条件分科会議事録」。
——（2017）「第138回労働政策審議会労働条件分科会議事録」。

えびすの・すみこ 立正大学経済学部教授。最近の主な著作に『労使関係と職場の課題——雇用不安の解決に向けた労使の視点』（日本生産性本部，2018年）。労使関係論専攻。