

労働政策過程の変容と労働組合

山田 久

(日本総合研究所理事)

本稿は戦後日本の労働政策過程の変遷を概観したうえで、労働組合の政策決定への参画の在り方について考察する。1970年代以降、公労使三者構成の審議会主導の政策過程が確立し、1980年代には労働政策は高いパフォーマンスを示す。しかし、90年代以降は政治主導（官邸主導）にシフトするなか、経済環境変化への対応は進む一方、様々な副作用が生じるようになった。労働組合の政策関与が「政治化」するなかその対応は守勢に回り、時代に適応した新たなシステムを創造するよりも、政治的に押し付けられる改革にブレーキをかける動きが目立ったからである。主要先進国と比較すれば、長期的に見た労働関連指標の高いパフォーマンスの条件として、①公労使三者構成による労働政策決定、②ポジティブ・サム路線の労働組合の存在、の2点が指摘できる。本稿の考察からは、「政治からは中立的な立場で、既存の枠組みを超えて必要な改革に対して主体的・創造的に取り組む、三者構成からなる実質的な政策決定の場」の創出の重要性が導かれ、それには労働組合が従来の枠を超えて発想し、行動することが大きな鍵になる。

目次

- I 公労使三者構成原則に基づく労働政策過程の確立
——70～80年代
 - II 公労使三者構成から政治主導（官邸主導）へ
——90年代半ば以降
 - III 政治主導（官邸主導）の帰結
——国際比較を踏まえて
 - IV 労働組合の影響力低下とその意味合い
——安倍政権の労働政策過程の評価
 - V 今後の展望——ドイツ、スウェーデンを参考に
-
- I 公労使三者構成原則に基づく労働政策過程の確立——70～80年代

1 公労使三者構成による政策過程

わが国の労働政策の立案・決定は、公労使三者

構成の場を通じて行われることになっている。ILOが1976年に採択した第144号条約に規定する「政労使三者構成制度」¹⁾に沿った形であるが、わが国の場合「公労使」の表現が使われる。これは、労使双方の代表に、厚生労働大臣が任命する公益代表を加えた形で構成する審議会等によって主に実行されてきたからである。実は日本がILO第144条に批准したのは2002年と比較的最近であるが、終戦直後に労働組合法等の制定のために設置された労務法制審議委員会が三者構成の原点となったとされる。その後、労働基準法、職業安定法の制定に際し、公労使三者からなる委員会が設けられ、それ以降、労働省は三者構成を原則に政策決定を行ってきたという経緯である²⁾。

公労使三者構成による政策過程が確立・定着するのは1970年代以降である³⁾が、その標準的なプロセスをみておくと以下の通りである。まず、

学識経験者による研究会を設置し、議論のたたき台が作成される⁴⁾。次に、これをもとに、学識経験を公益代表として、使用者代表と労働者代表を同数参加させた審議会場で議論し、建議がまとめられる。なお、現状、労働政策審議会が労働政策にかかわる議論の大半を行う場となっているが、これは1999年に中央省庁等改革推進本部が決定した方針によって、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」が閣議決定されて以降である。以前には雇用審議会、中央労働基準審議会、中央職業安定審議会、中央職業能力開発審議会などが分立していたが、この時にこれらの大半が統合され、部会または分科会として労働政策審議会の下に置かれることになった⁵⁾。ちなみに、厚生労働省は法案・省令などを作成するに際し、審議会に諮問することが運用規則上義務付けられている。労働政策審議会等は厚生労働大臣あてに答申を行うが、その建議をもとに厚生労働省の担当部署は法案要綱を作成し、これを再び審議会に諮問する。審議会が承認した後、その法案要綱に基づいて法案が作成され、国会に提出される⁶⁾という手続きを経る。

歴史的にみれば、こうした政策過程が定着する前提として、戦後の労働組合運動における現実路線の強まりを待つ必要があった。戦前からの「政治主義的（イデオロギー対立的）な戦闘的路線」と「改良主義的な労使協調的路線」の対立図式は、戦後の労働組合運動にも継承されるが、「二・一スト」中止に象徴されるGHQの急進的労働運動抑制方針の明確化以降、左派の戦闘的潮流は弱まり、右派の協調的潮流が主流になっていく⁷⁾。政治的・闘争的な性格が薄れ、企業内の労使関係を軸に位置づけつつ、それを経済面から補完する共闘による処遇改善に組合運動の重点が置かれるようになったのである⁸⁾。1955年の春闘のスタートは、当時「左派」に位置づけられていた「総評」内部でも、政治闘争路線から経済闘争路線へのシフトが進んだ象徴的出来事であった⁹⁾。とりわけ60年代後半以降、輸出産業の組合が構成するIMF-JC（国際金属労連日本協議会）が春闘をリードするようになり、労使協調路線は明確化していく¹⁰⁾。

そうした流れのなかで民間企業を中心とした労働組合は、労働政策の策定に積極的に関わっていった。1970年に労使トップと関係閣僚、学識経験者が加わって構成される産業労働懇話会が創設され、労働・産業にかかわる幅広い情報・意見の交換が毎月行われるようになった。70年代後半からは、公労使間の政策協議の場が組織化・制度化され、労使の全国中央組織間の懇談や対話、労働組合幹部の政府審議会への参加も活発化した¹¹⁾。例えば、1975年、当時労働組合運動をリードしていた労働4団体は「全国一律最低賃金制度のための統一要求書」を当時の三木総理大臣に提出し、「目安方式」による地域別最低賃金制度の創出につなげている¹²⁾。労働組合が政策決定に関与したのは、労働政策プロパーの分野ではなかった。例えば、1978年に制定された特定不況業種安定臨時措置法の策定にあたり、重要な役割を果たしている¹³⁾。

1989年、「統一と団結」の悲願のもとに誕生した¹⁴⁾連合も、そうした労使協調路線の延長線上に、政策・制度要求を通じた政策実現を主要活動の1つに位置づけた。法案を作成するための研究会や小委員会、審議会に多くの代表を送り、政策決定過程に積極的に関与してきた¹⁵⁾。こうして90年代前半ごろまでは、連合は公労使三者構成制度のもとで、政策実現の十分な成果をあげてきたといえる¹⁶⁾。

2 労働政策過程の「非政治化」

以上のように公労使三者構成制度のもとでの労働組合の積極的な関与により、様々な労働政策関連施策が策定されていくが、他の政策分野との違いで特徴的なのは、政治の介入が少なかったことである。労働政策過程の「非政治化」がみられた¹⁷⁾のであった。この理由としてまず指摘できるのは、公労使の審議会で実質的に決定することに合理性があったことである。労使協調路線が強まるなか、労働組合の関心が体制変革といった政治的なマターから、生活水準の引き上げという経済的マターにシフトするなか、主にその立法の対象が、労使の所得配分にかかわる利害調整や現実の労働条件の水準そのものを決定するものになっ

た¹⁸⁾。その意味で労使間交渉で決着させることに適合したケースが多くなったのである。

加えてもう一つ、政治サイドの理由もあった。元来政治家は、自らを選出する地元選挙区の後援者の利益を調整する役割を期待される存在である。労働分野は地域の利害と関係がないため票にも金にもならず、自民党議員はほとんど関心を示さなかった¹⁹⁾。結果として日本の政治家は、公労使三者構成制度のもとでの労働政策の自律的な決定を受け入れてきたと考えられる。

ここで審議会については、それが官僚主導の隠れ蓑に過ぎず、実質的な機能を果たして来なかった、とする見方がある。審議会一般でいえば、確かにそうした面が否定できないが、労働政策分野については、実質的な政策決定機能を果たしてきたとみられている。一口に審議会といっても多様なパターンがあり、労働政策にかかわる審議会の場合、三者構成をとることによって労働者および経営者という利害関係者の「かかえこみ」を行い、政策の実効性を担保してきた「利害調整型」であったとする見方が有力である²⁰⁾。各省庁の官僚に対する面接調査を行った分析では、労働官僚が関係団体（労使の団体）の影響力を他の省庁よりも強く感じており、労働政策関連の審議会は官僚主導の「隠れ蓑」以上であったことが示唆されている²¹⁾。

その半面、労働政策の審議会が実質的な政策決定機能を有していることは、官僚組織が利益誘導型で、顧客集団の「いいなり」になってきたことを意味するわけではない²²⁾。それは、労働政策は利害の対立しがちな労使という2つの顧客の間にとって「裁定的な」役割を果たすことが求められるという、政策の性質に起因するものである。

以上のように、労働政策においては他の政策分野と異なり、公労使三者構成制度によって実質的な政策決定が行われてきたわけだが、そうしたもとは公益代表に重要な役割が求められることになる。具体的には2つの役割が期待される²³⁾。1つは、労使の主張が対立したときに、合意が成立するように斡旋し、それでも合意に至らない場合には裁定を下す、という役割である。これは、あくまで利害の調整者であり、自律的に決定を導き

出すことが期待されているわけではない。これに対し、もう1つは市場の失敗などで第三者の介入により、公正妥当な結論案を提示し、より高次の見地から労使の合意をリードするという役割である。これらの役割が果たされてきたかを実証することは難しいが、公労使三者構成制度が数十年にわたって継続されてきたことは、その間に公益代表がそうした2つの機能を相応に果たしてきたからといえよう。

II 公労使三者構成から政治主導（官邸主導）へ——90年代半ば以降

1 公労使三者構成による政策決定の終焉

しかし、以上のような労政審を主要舞台とした公労使三者構成による政策決定の「黄金時代」は、90年代半ば以降終焉をみせる。従来、全会一致で決められてきたものが、労使が対立したままで強引に取り纏められることが頻発するようになったのである。

久米（2000）は、1993年の「週46時間労働制の猶予措置」を1年間延長する労働基準法の政令改正の事例が、その端緒になったと指摘している²⁴⁾。当時、当該分野の審議会であった中央労働基準審議会は、政令改正を条件付きで認める答申を労働大臣に提出したが、労働側委員全員が欠席して、公益代表と使用者代表のみによる答申の形となった。この背景には、不況を理由に使用者側が自民党に要請していた46時間制の延長を、労働省が審議会に諮る前に約束していたといわれる事態があった。このため、労働代表を送り出していた連合は「初めに結論ありきの審議には応じられない」と反発したのである。ちなみに、それ以前、1986年の労働基準法改正でも、法定労働時間の短縮をめぐる労使双方が対立した。しかし、このときは公益委員が当初45時間制としていたものを本則は40時間制としたうえで、猶予期間を設けて段階的に短縮していくという調停案を提示し、全会一致で建議が提出されている。

この後、90年代後半以降に審議会の機能不全化が進み、「労働政策決定過程の政治化」が進む

ようになる。三浦（2005）は、その最初の典型的な事例として1998年労働基準法改正のケースを指摘している²⁵⁾。労働時間規制の緩和と雇用契約・解雇通知に関する規制強化を抱き合わせたものであったが、裁量労働制の適用拡大をめぐって労使は激しく対立した。当該制度は1987年に専門的職業に限って導入され、1997年には対象の拡大が行われていたが、1998年の改正は企画型の導入を目指したものであった。実はこの争点自体は中央労働基準審議会（中基審）が1994年に研究会を発足させ、その可能性に言及していたが、当時労働省は結論を急がず、時間をかけて合意形成を醸成する姿勢をとっていた。しかし、1997年7月、労働省は唐突に中基審に裁量労働制の適用拡大を含めた試案を提出する。

この背景には、規制緩和と小委員会の意見に基づいた規制緩和計画の閣議決定があったとされる。それは、1998年の通常国会に関連法案を提出するという内容であったため、審議会に猶予された交渉期間は実質3カ月と短く、答申は公労使それぞれの三論が併記される異例な形になった。これを受けて労働省は法案要綱を作成し、審議会でのおおむね妥当という決定を経て、国会に提出される運びとなった。なお、この事例では、労働者側は審議会を欠席しなかった。これは、自動車総連と電機連合は裁量労働制の導入を支持しており、連合が組織としての意見を統一できなかった点が指摘されている。以上の経緯の先に連合は国会における修正を求めるという戦略を採用する。連立与党の足並みの乱れで1998年通常国会では法案の継続審議となり、折しも同年夏の参議院選挙では与野党が逆転する。選挙後に開催された国会で多くの法案修正が加えられたのである。具体的には、裁量労働制の実施期の1年延長や指針を中基審の審議事項とするという、連合の要求が盛り込まれた。加えて、本人の同意を必要とすることで、実質的な適用範囲を相当に狭めることに成功した。

三浦（2005）に従えば、こうした審議会の形骸化・決定過程の政治化は、解雇ルール法制化をめぐっての2003年労基法改正のときに一層先鋭化する²⁶⁾。2002年12月、労働政策審議会労働条件

分科会は「労働者を解雇できるが、使用者が正当な理由なく行った解雇は、その権利の濫用として、無効とすることを規定することが必要である」との文言を含む建議をまとめた。2003年2月、法案要綱が諮問されるが、そこでは「労働者を解雇できること。ただし、その解雇が、客観的かつ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、無効とするものとする」との表現になっていた。これに対し、労働側は立証責任の所在が使用者から労働者に移るのではないかと懸念を表明する。だが、公益代表および事務局は解雇権濫用法理を忠実に法制化したものだと反論し、結局、労働側の強い懸念を盛り込む形ながら「おおむね妥当」との答申が行われた。こうしたもとの、労働側は国会での修正を試みる。連合の支持を得ている民主党は国会で立証責任の所在について厳しく問いただし、同時に修正案も提出した。結局、「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」という形の大幅修正で、与野党が合意し、2003年6月に可決した。

2 政策過程の政治化はなぜ生じたか

以上のように、90年代後半以降、かつて政策決定の実質的な役割を担ってきた審議会の機能低下が目立ち、政策過程の「政治化」が進展していったが、こうした底流には、客観的な経済環境変化、すなわち産業構造や雇用構造の変化があった。不況が長期化するなか、雇用調整や人件費抑制を巡る労使の対立が激化し、とりわけ解雇ルールの法制化が象徴であるが、容易に合意点を見つけることが難しくなった。就業形態の多様化や働く人々の属性の多様化の進展により、正規と非正規、男性従業員と女性従業員など、労働者内部での利害対立も目立ってきた。さらに、裁量労働制の適用拡大の事例でも触れたように、労働組合内部での意見の違いも出てきた。

以上のような客観情勢の変化が進展するもとの、政策立案プロセスにも大きな変化が見られた。その端緒となったのは、2001年1月の中央

省庁再編である。ちなみにこのとき、労働省と厚生省が統合されて厚生労働省が創出される。省庁再編の結果、官邸の政策決定権限が強くなり、経済財政諮問会議などの新たな仕組みが創設された。こうした仕組みをフルに活用し、官邸主導の政策決定プロセスを強化したのが小泉政権であった。この政権のもとでは経済低迷を打破するために、市場原理をフルに活用しようという政策が施行される。司令塔としての経済財政諮問会議が活用され、従来の政策決定プロセスの「前工程」に、総合規制改革会議が位置づけられることとなった²⁷⁾。すでにみたように、1998年労働基準法改正のケースでも規制緩和小委員会がこの「前工程」の役割を果たしたが、小泉政権下ではそうしたプロセスが明確化したのである。総合規制改革会議の意見が閣議決定に直結するようになったことで、官邸主導の政策決定過程が創出され、審議会を経て閣議に案件がもちあがるのではなく、閣議決定されたものが審議会に下されるようになった²⁸⁾。ちなみに、省庁再編の際に労政局が廃止されており、行政組織にとっての労働組合の位置づけ低下が窺われる状況が生じている²⁹⁾。さらに、2002年5月の日経連の経団連への吸収も、労使間の調整を難しくした可能性がある。

これと呼応するように、連合の誕生以降労働サイドの利益実現方法が大きく変わっていった。連合の主要母体である民間労組は労使協調路線が明確であったが、多様な考え方の労組を取り込むことで「統一と団結」の悲願を果たした形である。しかし、ナショナルセンターとして労働者全体の代表として行動することが期待されるようになり、かえって使用者に対する安易な譲歩はやり難くなった。当時期待が高まった二大政党制への流れも、連合をより政治的な行動スタンスを取るように働いた。国会対策に力を入れ、支持政党に働きかけ、法案修正、付帯決議などを勝ち取り、組合員に不利な法律の骨抜きを図った。とりわけ小泉政権のもとで政府の使用者寄りのスタンスが強まったことが、こうした労働政策決定プロセスの「政治化」を助長することになった。実質的な政策形成過程の権限を持つことになった経済財政諮問会議も総合規制改革会議も、メンバーに経営者

は入っていても労働代表は入っておらず、労働側は政策立案の上流に関与することができなくなった³⁰⁾。労働側に不利な政策立案が行われることになり、国会など政治を活用した防衛的な「権益維持」行動を採ることを強いられた面があったのである。

労働政策決定プロセスの「政治化」は、連合が支援した民主党が政権を掌握した2009年夏から2012年冬までの3年3カ月において、ある意味でより強化された。民主党は経済財政諮問会議を休止する一方、雇用戦略対話、新成長戦略実現会議などを設置し、「政治主導」の政策過程を追求した³¹⁾。そうしたもとで連合は民主党政権との間に様々な政策協議の場を作り上げ、直接的に労働政策の立案に関わったのである³²⁾。形式的にはともかく³³⁾、実態的には小泉政権時代の政策運営を左右逆に鏡に映したような形となった。連合主導で労働者派遣の規制強化や有期契約の上限規制導入など、非正規労働者の保護強化は行われた一方、産業界の求める正規労働に関する新たな在り方の議論を深めることはできなかったのである。

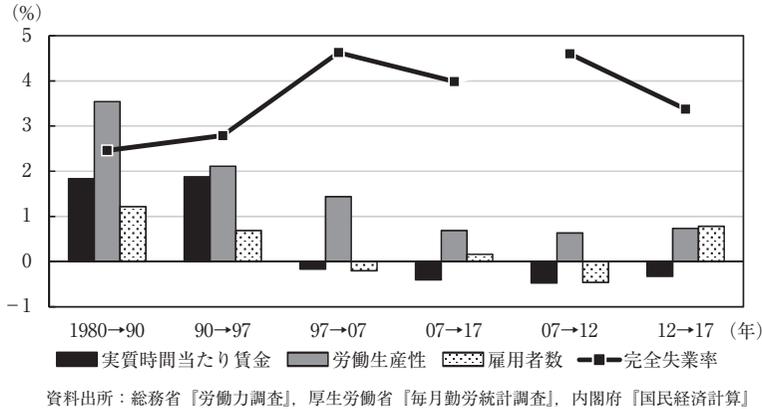
Ⅲ 政治主導（官邸主導）の帰結 ——国際比較を踏まえて

1 労働関係指標のパフォーマンスの変化

こうして進んだ「労働政策決定過程の政治化」をどう評価すればいいのか。ここではその前提作業として、1980年代以降の労働関係指標のパフォーマンスを、国際比較も踏まえながら比較したい。

まず、わが国の時間当たり実質賃金、実質労働生産性、就業者数のそれぞれ伸び率、および、完全失業率の水準を時系列に概観すると、最近はやや改善の動きがみられるものの、1990年代以降の長いトレンドでみれば、いずれの指標のパフォーマンスも悪化傾向にある（図）。この原因としては、経済成長率の大幅な低下が大きい。80年代の日本は、先進国の中ではむしろ例外的に高い経済成長を享受できていたわけで、90年代以

図 日本の労働関連指標の時系列変化



降のパフォーマンスの良し悪しは、時系列的な観点よりも国際比較の観点から判断されるべきであろう。その観点からすれば、「雇用面での高パフォーマンス」と「賃金面での低パフォーマンス」という特徴が浮かび上がってくる(表)。失業率

が主要国中最低にとどまる一方、実質賃金の低迷が目立っているのである。

90年代初めの大幅な構造調整圧力のもとでも、失業率の上昇を限定的にとどめ、多くの世帯主の雇用を守り、社会の安定が維持されたことはマク

表 労働関連指標の国際比較

	実質賃金伸び率 (%)		生産性伸び率 (%)		完全失業率 (%)		労働者数伸び率 (%)		ジニ係数
	1990→17年	2008→17年	1990→17年	2008→17年	1990～17年	2008～17年	1990→17年	2008→17年	
日本	▲0.4	▲0.6	0.9	0.5	3.9	4.0	0.2	0.2	0.363 (15)
米国	0.8	0.7	1.5	1.0	6.0	7.0	0.9	0.6	0.435 (16)
英国	1.2	▲0.3	1.4	0.4	6.7	6.6	0.7	0.9	0.388 (16)
カナダ	0.8	0.5	1.0	0.8	7.9	7.2	1.3	0.9	0.348 (16)
スウェーデン	1.9	1.6	1.8	0.7	7.7	7.6	0.3	1.0	0.313 (16)
デンマーク	0.9	0.6	1.3	1.0	6.1	6.4	0.2	▲0.1	0.306 (15)
オランダ	0.3	0.1	1.0	0.5	5.7	5.6	1.1	0.3	0.334 (16)
ベルギー	0.6	0.1	1.0	0.3	8.0	7.8	0.7	0.6	0.316 (16)
オーストリア	0.5	0.2	1.1	0.1	4.5	5.2	0.8	0.7	0.334 (16)
スイス	0.6	0.5	0.7	0.0	4.1	4.6	0.9	1.1	0.293 (15)
ドイツ	0.2	1.2	0.9	0.4	7.6	5.6	0.4	1.1	0.351 (15)
フランス	0.7	0.6	0.9	0.5	9.2	9.5	0.5	0.2	0.326 (16)
イタリア	0.0	▲0.6	0.3	▲0.4	9.5	10.1	0.2	▲0.0	0.373 (16)
スペイン	▲0.0	▲0.4	0.8	1.2	15.9	20.5	1.4	▲0.9	0.378 (16)
ポルトガル	0.5	▲0.6	1.1	0.5	8.0	11.8	0.1	▲0.8	0.394 (16)
EU16 各国	0.3	0.4	0.9	0.4	9.6	10.2	0.6	0.1	

注：伸び率は年率換算。一部の国ではデータの起点が1990年以降のケースがある(ベルギーは実質賃金が1991年以降。カナダは実質賃金が1992年以降。ドイツは実質賃金が1995年以降、生産性、雇用者数が1991年以降、完全失業率が1992年以降。ポルトガルは実質賃金が1995年以降。スペインは実質賃金が1992年以降)。

資料出所：OECD.Stat (Economic Outlook No.104-November 2018)

口としてみれば前向きに評価されてよい。それを可能としたのは、雇用を維持し賃金は柔軟に調整するという労使の行動³⁴⁾であったが、労働政策もそれを強くサポートした。具体的にはこの時期に拡大した正規・非正規間の労働規制の非対称性である。90年代半ば以降、すでにみたように官邸主導で労働規制の緩和が進められるが、主に進んだのは派遣労働に関する規制緩和であり、正規社員にかかわるものは多くが骨抜き状態になっていたのが実情である。

実は派遣労働者のシェアは全体の2%程度未満であり、それ自体のマクロ的なインパクトはさほど大きくない。問題の本質は、そもそもわが国では非正規雇用に対する労働者保護が弱い状況が放置される一方、相対的に強い正社員の保護の在り方の見直しが進まなかったことに求められる。対照的なのは欧州で、元来企業が有期労働者を雇う際やその活用期間に厳しい制限を設けてきたが、それを緩める半面処遇面での保護を強化していった³⁵⁾。他方、欧州では一般に余剰人員の整理解雇は一定の条件で認められている。

こうした結果、わが国企業は、低賃金での活用が可能であり雇用調整も容易であった非正規労働者の割合を高め、人件費削減によって不況に伴う正社員の人員整理を抑えようとした。大手企業ほど雇用保護が十分でない中小・零細企業の正規従業員では解雇の憂き目に遭った人々は多かったが、企業の非正規雇用需要は存在したため、失業者の増加は一定水準に抑えられたのである。

しかし、こうした状況が、その後の正規・非正規格差問題の深刻化につながっていく。低失業、低賃金、正規・非正規格差は、日本型労使関係の必然的結果ということもできるが、官邸主導の労働政策過程が結果としてそうした帰結を促進したともいえる。なぜならば、労働組合の政策決定過程への関与を弱めることで、日本の弱点とされる(正規社員の)雇用調整の遅さを正面から解決することを避け、対症療法を進めることになったからである。

2 国際比較からの含意

ここで、労働政策決定過程に労働組合が関与す

ることの意味を、国際比較の視点からみておきたい。労働関連指標の長期的なパフォーマンスの国際比較からすれば、スウェーデンほか北部の欧州諸国が相対的に優れており、リーマンショック以降はドイツの改善が目立つ(表)。これらの国は今日まで、労働政策決定過程に使用者団体と共に労働組合が深くかかわってきた国々である。具体的にみるとドイツでは、労働政策の所管官庁(連邦労働社会庁)が政策立案時に労使から意見を聴取することを頻繁に行い、連邦議会でも主に労使を中心とした関係者が公聴会に召集される。政労使あるいは公労使の三者構成の組織も多く存在する³⁶⁾。スウェーデンでも労働立法の制定過程で労使が積極的に関与し、労働裁判所にも労使の代表が裁判官として加わっている。同国では戦後の多くの時期を労働組合が支えるスウェーデン社会民主労働党が政権を担い、1970年代半ばから80年代の初めの経済情勢が悪化した局面で、労働組合が要請する形で多くの労働者保護のための法律が制定された³⁷⁾。

加えて重要なのは、これらの国では労働組合が対話を重視する労使協調路線を歩んできたことである。EU諸国は押し並べて三者構成での労働政策決定の仕組みを採用しており、総じて労働組合は政策決定に影響を及ぼしている。にもかかわらず、経済・雇用のパフォーマンスに違いが生じる大きな背景に、労働組合のスタンスの違いがあると考えられる。具体的には、労働組合には企業の利益を所与としてそれを取り合う「ゼロ・サム」路線と、企業利益をまずは拡大させることに協力したうえで、自分たちの配分を増加させる「ポジティブ・サム」路線がある³⁸⁾が、ドイツやとりわけスウェーデンの組合は後者のスタンスをとってきた。これに対し、高失業や実質賃金の低迷がみられるフランスやイタリアの労働組合は前者の傾向が強い。こうした国による労働組合のスタンスの違いは、労働争議の件数に表れている。ETUI (European Trade Union Institute) によれば、労働争議による年間労働損失日数(従業員千人当たり、2010~17年平均)は、ドイツで17日、スウェーデンではわずか3日にとどまるが、フランスで125日、イタリア(2000~09年平均)で88

日と多い³⁹⁾。

ちなみに、米国や英国といったアングロサクソン諸国は市場原理重視の「新自由主義」のモデルとされ、90年代以降の平均でみれば賃金・雇用・生産性の各面で高いパフォーマンスを挙げてきたが、ここ最近ではパフォーマンスの低下がみられる。かつての両国の労働組合の敵対的な姿勢が経済低迷の元凶とされ、80年代、レーガン・サッチャー政権下で「組合つぶし」に遭遇する⁴⁰⁾。新自由主義では労働組合は既得権者の象徴とされ、その政策決定過程からの排除どころか勢力そのものの弱体化が図られた形である。その後、両国では経済活力は高まったが、所得格差が大きく開き、時代の変化に取り残される人々が増えた。これが、英国のEU離脱の決定や米国トランプ政権の誕生に象徴される両国の政治面で不安定化の背景にあるとの指摘は少なくない⁴¹⁾。

以上の国際比較からは、①政労使（公労使）三者構成による労働政策決定、②「ポジティブ・サム」路線の労働組合の存在の2点が、長期的に見た労働関連市場の高いパフォーマンスの条件という整理ができよう⁴²⁾。

3 労働政策決定過程の政治化の評価

以上を踏まえれば、90年代以降わが国における労働政策決定過程の政治化の評価は、さしあたり以下になるだろう。まず、それは経済環境変化に雇用システムを迅速に適應させていったという点では、前向きの評価をすることができるだろう。90年代以降、技術革新や経済グローバル化の進展のもとで、日本の産業基盤が浸食され、雇用システムについても見直しが要請されることになった。そうした時代環境の変化に対応するため、政治は従来の枠組みの外から仕組みを変えようとした。従来の公労使の枠組みでは既存秩序の維持が図られがちであり、内部からの自己改革が難しいとすれば、それは必要な取り組みであったといえよう。90年代以降、世界でもまれに見る経済の低迷が続いたにもかかわらず、総じてみれば失業率は低位で推移したのはその成果である。

しかし、そうした対応はあくまで受け身であ

り、様々な副作用を生むことになった。解雇規制に対する反応は最たるもので、政府は法制の改変によってその自由化を進めようとした結果、労働組合は正面から反対し、国会の場での骨抜きで対抗した。国際比較からすれば、わが国では少なくとも法的な解雇規制は厳しく、大手企業を中心に正社員の雇用調整は極力回避される傾向があり、その見直しは検討課題といえよう。スウェーデンやドイツをみれば、整理解雇の必要性は認めたいので、実際に人員整理の対象となる労働者のその後の再就職や生活保障をどう確保するかの現実的な対応に力を注いでいる。政府の強引なスタンスが組合のスタンスの防衛姿勢を強めた面があったとはいえ、労働組合が正社員の雇用調整ルールの見直しに強く抵抗したことで、結果として、非正規労働者比率を大きく高め、団塊ジュニア世代における就業率の低下をもたらした。

外部からの攻撃にさらされ続けた労働政策は、必ずしも全体の整合性をとれる形ではなく、方向感を失ったままでも変容を遂げていった。労働組合の対応は守勢に回り、時代に適用した新たなシステムを創造するよりも、政治的に押し付けられる改革にブレーキをかけることに終始したのである。その結果、破綻を避けることはできたがあくまで対症療法に終わり、労働関連指標の改善は限定的にとどまってきた。

IV 労働組合の影響力低下とその意味合い——安倍政権の労働政策過程の評価

以上のように、労働政策決定プロセスにおける労働組合行動の「政治化」は、労働組合の行動の保守化・受動化をもたらし、労働政策のパフォーマンスの低下をもたらしたようにみえる。連合の誕生という労働組合内部の変化がその行動様式を変えたことに主要な原因を求めるのか、あるいは、グローバル資本主義の変質によってレジーム転換や企業統治構造が変わったことを背景に、政治が労働組合を排除しようとしたことに主因があるのか、そこは様々な議論があり得るであろう。だが、結果として、政策過程における主体的な労働組合の関与は弱まり、それは労働政策審議会に

おける建設的な議論の後退、あるいは、機能の低下⁴³⁾という形に表れた。そうした動きと呼応して進展した連合の国会対策の強化は、政権との距離を生み、かえって主体的な政策の実現の道を狭めてきたようにみえる。

そうした傾向は、民主党政権誕生によって反転されるかにみえたが、その間に採られた政策は小泉政権下の政策の穴埋めないし反動にとどまったといえ、再度の政権交代で生まれた安倍政権では再び労働組合と政府の間に距離が生まれている。もっとも、現政権のもとではやや複雑な状況がみられている。保守政権であり使用者寄りであるはずの現政権が、賃上げや労働時間の短縮など、労働者寄りに思われる政策を実現しているからである。また、小泉政権の時とは異なり、政労使会議や未来投資会議など、重要会議に連合会長をメンバーに加えている。しかし、その実態はかつての労働政策「黄金時代」のころの公労使三者構成の復活とは大きく異なる。「官邸主導」の性格が小泉政権時代よりも一層強まっているとも言え、かつての労使自治が尊重されていた状況とは大きく変わってきている。

具体的事象として、俗に「官製春闘」と呼ばれる政府の春季労使交渉における賃金決定への介入をみてみよう。安倍政権は、経済政策の目標を「デフレ脱却」においており、積極的な金融財政政策と並んで重視しているのが賃金の引き上げである。政権発足後に策定した経済財政政策の目玉の一つとして「経済好循環形成のための政労使会議」を創設し、労使トップもそのメンバーに加えられることになった。政策目標だけみれば、労働サイドにとって歓迎されるべきであるが、本来連合が率先して働きかけるべき賃上げ交渉のイニシアティブを政府に奪われた形である。その後、連合と政権との間の溝ができて政労使会議は休業状態となり、官民対話などを通じて政権が直接経団連に賃上げ要請を行う構図が鮮明になった。現政権は労働組合のお株ともいえる労働者処遇の改善に率先して取り組み、組合の存在意義が問われかねない事態になったのである。

連合と政権との間の溝ができた背景には、雇用調整ルールを含めた雇用制度改革に対する連合の

不信感があった。政労使会議が開催された時期、安倍政権は岩盤規制の一つとして労働規制を挙げており、産業競争力会議や規制改革会議での議論を起点に推進しようとした⁴⁴⁾。小泉政権に倣って官邸主導を強めたわけだが、小泉政権下での労使対立先鋭化の再現よろしく「改革」は失速し、政労使会議の休止につながっていったのである。

いわゆる「働き方改革」も官邸主導で進められており、その青写真である働き方改革は首相を座長とする有識者会議で決められている。そのメンバーをみると、連合会長も名を連ねているものの、労働組合の発言力は抑えられてきた。もっとも「働き方改革」では、残業上限の厳格化や非正規処遇の改善など、経営サイドに不利なアジェンダが設定されており、労働組合のみならず経営者団体も政策決定への影響力を低下させているともいえる。これは、時代の変化に対応するために従来の発想にとらわれない形で取り組むという面では前向きに評価できる。しかし、労働組合をはじめ、重要な当事者の意向が十分反映されたかは疑問であり、実効性に不透明さが残る。働き方改革が法律主導で進めば、企業サイドにとっても問題である。柔軟性を欠いた取り組みは経済活力をなくす。

これら、政府主導で労働組合の関与なく進めることは、現時点では労働者にとってプラスであったにしても、将来的に大きな問題をはらんでいる。官邸主導ということは、政権が代われば政策の方針が大きく変わりうるということであり、まさに政策の安定性・持続性に問題がある。経済情勢が悪くなれば、一転して労働条件の引き下げを進める政権が誕生するかもしれない。加えて問題は、当事者意識のない取り組みが中長期的な企業活力を削ぎ、ひいては労働者の処遇低下にも働くという逆説である。とりわけ、働き方改革にその懸念が残る。労働時間の短縮を自己目的化してしまえば、労働者の能力開発が犠牲になる可能性が懸念される。わが国の場合、学校教育での実践的な職業能力の開発は限定的で、いわゆるOJTが能力育成の基本であり、労働時間が長くなる傾向があった。欧州で労働時間が少なくとも人材育成ができてきているのは、学校段階で企業での実務研修が

行われる仕組みが様々に整備されており⁴⁵⁾、いわば就職するまでに基本的な実務能力が育成されている状況がある。こうした彼我の差を無視して労働時間の上限規制を機械的に強めるとなれば、中期的な副作用が懸念される。労働時間と学習時間の区別はあいまいな面があり、過度な規制は人材育成に問題を引き起こす。使用者が悪用するケースがあるため、上限規制の導入は必要だが、現場の実態をよく知り、十分なけん制機能を持つ労働組合が関与する形で、職場に適合したルールを柔軟に設定できるのが本来は望ましい。

以上のことを逆に言い換えれば、労働組合の主体的な政策決定への関与なしに、継続性があり、実効性のある労働政策の展開は困難といえよう。政策決定からの労働組合の排除は経営サイドにとっても望ましい結果をもたらさない。労使のパワーバランスが崩れて労働者保護が弱くなった結果、一般には経営寄りとされる保守政権が皮肉にも、残業上限の厳格化やいわゆる同一労働同一賃金など、労働者保護強化のための政策をやや強引ともいえる形で進める結果を招いたからである。では、労働組合の主体的な政策決定への関与をどう実現すればよいか。これまでの考察によれば、そのためには労働組合が政党活動とは一定の距離を置き、労働政策決定プロセスの「非政治化」を進めることが有効だということになる⁴⁶⁾。

V 今後の展望

——ドイツ、スウェーデンを参考に

こうしてみれば、三者構成原則に基づく労働政策過程を復権させることが、望ましい労働政策を実現していくために有効であるといえる。しかし、それは90年代以前の「黄金時代」の単なる再現を意味するものではない。それには、政治から中立的で、既存の枠組みを超えて必要な改革に対して主体的・創造的に取り組む、三者構成からなる実質的な政策決定の場を創出することがカギである。

そうした文脈での労働政策審議会の見直しはすでに行われている。「働き方に関する政策決定プロセス有識者会議」の提案に基づいて、労働政策

基本部会が設置され、技術革新(AI等)、労働移動、雇用類似の働き方や副業・兼業など、時代の変化を踏まえた、従来の枠を一步踏み越えた内容を示した報告書が2018年9月に取りまとめられた。もっとも、重要なのは、そうしたビジョンを具体的にどう実現していくかであり、それには目の前の利害対立を超え、高次の判断から労働の現場を望ましい方向に向かわせる推進力が必要になる。そうした意味では、首相を議長としつつ、労使トップをコアメンバーとしてあくまでその合意を政策決定の条件とする、政労使の協議体を設置することも必要であるように思われる。加えて、それと連動しつつ、業界別や地域別の協議体の活性化が望まれる。

ここで極めて重要なのは、それが言葉通りの政労使(公労使)であるためには労使自治の基本が再確認される必要がある、それにはこれまで隅に追いやられていた感のある労働サイドの発言力をきっちり保障することである。ただし、これを実効ある形で進めるには、労働組合の自己改革が必要で、従来の枠を超えて発想し、行動することが求められる。労働関連指標の長期的な高いパフォーマンスを示しているドイツおよびスウェーデンを参考にすれば、具体的には3つの方向性が検討される必要がある。

第1は、従業員代表制度の導入である。労働サイドの交渉力を高めるには、スウェーデンのように労働組合の組織率を高めるのが理想であるが、少なくともそれが短期では難しいとすれば、従業員代表制の導入が有力な選択肢になる。その際に参考になるのがドイツの事業所委員会(Betriebsrat)である。それは労働組合とは別の独立した法主体であるが⁴⁷⁾、基本的には事業所ごとに設置され、当該事業所内の労働条件の決定にあたり、同意権としての共同決定権が与えられている。その設置目的が、企業と労働者が協力して企業の発展を追求することになっているため使用者は利点を認め、一方で労働組合も自らの優位性が確保されているため組合活動の阻害要因になっているとの声は少なく、むしろ事業所委員会を組合活動のPRに活用している。わが国でも事業所委員会をモデルにした従業員代表制を導入

し、企業内労働組合が非正規労働者も含めた従業員全体の「公正代表」となることを宣言し、その主導的な役割を果たすことが望ましい。そうすることにより、労使自治によって個々の企業のレベルで非正規労働者も含めた処遇改善を図る仕組みが整備されよう⁴⁸⁾。

第2は、産業別あるいは地域別の労働組合間の横のつながりの強化である。労働組合が一企業での雇用保障を最優先課題として位置づける状況を脱するには、組合員の雇用を一企業の枠を超えて守るという発想を持つことが必要になる。スウェーデンでは「守るのは仕事ではなく人である」との発想で、余剰人員の整理自体には反対せず、再就職支援を円滑化するための労使共同による組織を整備している。ドイツでも、不採算事業の整理に伴う人員削減の必要性そのものには、合理性があれば労働組合は反対しない。ただしその際、事業所委員会が再就職支援や退職金、家族のための支援等について取り決めを行う役割を担っている。両国の労働組合がこうした発想を持てる基本的背景には、企業横断的な産業別組合であることが大きく、わが国の企業内組合と成り立ちが根本的に異なるのは確かである。しかし、産業別組織や地域別組織はすでに存在し、その中での連携を強化することは可能であろう。連合も2001年から企業別組合主義から脱する方策を模索している⁴⁹⁾。奇しくも政府が取り組む「働き方改革」がその絶好のチャンスを与えてくれている。長時間労働の是正には業界を挙げて商取引慣行の見直しが必要であり、同一労働同一賃金の円滑な運営には業界別ガイドラインの策定が有益である。この推進のために組合間の横のつながりが強化され、雇用の安定について一企業内を超え業界全体・産業全体で発想することを期待したい。

第3は、労働組合の政策立案機能の強化である。スウェーデンの労働組合には多くの優秀なエコノミストが雇われており、経済理論に基づく説得力の高い議論を行ってきた。戦後のスウェーデン・モデルの中核となった「レーン・マイドナー・モデル」は、ブルーカラー階層のナショナルセンターであるLO所属のエコノミスト2人が構想した⁵⁰⁾。また、大卒ホワイトカラーのプロフェッ

ショナルな職種の組合であるSACO⁵¹⁾は博士号保有の有能なエコノミストを多数抱え、政策立案の基礎となる論文を数多く生み出している。付言すれば、政府が中立的な第三者的な研究機関を有している⁵²⁾ことも、エビデンスに基づく労使対等の政策決定に貢献している。要するに、労働組合組織の内外に、労働者の観点からの実証的・客観的な分析が多く行われる分厚い調査研究体制を整え、その成果に基づく政策立案を行うことで、労働組合が提案する政策の説得力を高めることが重要であろう。

- 1) 国際労働基準の実施を促進するための三者の間の協議に関する条約」。第61回総会で1976年6月21日に採択され、条約発効日は1978年5月16日(ILO駐日事務所, https://www.ilo.org/tokyo/standards/list-of-conventions/WCMS_239035/lang-ja/index.htm)。
- 2) 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, 12頁。
- 3) 濱口(2008)12頁。
- 4) 濱口(2008)12頁。
- 5) 五十嵐仁(2008)『労働政策』日本経済評論社, 101頁。中央最低賃金審議会の法施行機能、労働保険審査会は労働政策審議会とは分立した形で存在している。
- 6) 三浦まり(2005)「連合の政策参加」中村圭介・連合総合生活開発研究所編『衰退か再生か——労働組合活性化への道』勁草書房。
- 7) 久米郁男(2005)『労働政治』中公新書, 146-153頁。I, IIの論考は本書を参考した部分が多い。
- 8) 労働政策研究・研修機構(2018)『雇用手システムの生成と変貌——政策との関連II 戦後復興期からバブル期の雇用手システム』151頁。
- 9) 久米(2005)172頁。
- 10) 久米(2005)174頁。
- 11) 労働政策研究・研修機構(2018)273頁。
- 12) 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, 464頁。
- 13) 日本労働研究機構(1995)428頁。
- 14) 久米(2005)253頁。
- 15) 五十嵐(2008)24頁。
- 16) 三浦(2005)169頁。
- 17) 久米郁男(2000)「労働政策過程の成熟と変容」『日本労働研究雑誌』No.475, 4頁。
- 18) 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」『日本労働研究雑誌』No.579, 69頁。
- 19) 久米(2000)4頁。神林・大内(2008)69頁。
- 20) 篠田徹(1986)「審議会 男女雇用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, 第3章, 103頁。
- 21) 久米(2005)69-79頁。
- 22) 久米(2005)709頁。
- 23) 神林・大内(2008)72-73頁。
- 24) 以下は久米(2000)5頁による。
- 25) 以下は三浦(2005)176頁による。
- 26) 以下は三浦(2005)188-190頁による。

- 27) 中村圭介 (2008)「逸脱?それとも変容?」『日本労働研究雑誌』No. 571, 18頁。
- 28) 三浦 (2005) 174頁。
- 29) 五十嵐仁 (2007)「労働政治の構造変化と労働組合の対応」『大原社会問題研究所雑誌』No. 580, 34頁。
- 30) 五十嵐 (2008) 187頁。
- 31) 三浦まり (2012)「民主党政権の雇用・社会保障政策Ⅱ」『政策決定プロセスを検証する～政権交代から3年』連合総研ブックレットNo. 8, 23頁。
- 32) 三浦まり (2014)「民主党政権下における連合」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折』日本経済評論社, 174-178頁。
- 33) 雇用戦略対話, 新成長戦略実現会議では, 民主党出身の大臣, 連合会長, 有識者のほか, 経済団体代表もメンバーに入っており, 小泉政権よりも労使バランスを考慮する形にはなっていた。
- 34) 山田久 (2016)『失業なき雇用流動化』慶應義塾大学出版会, 129-130頁。
- 35) 山田 (2016) 56頁。
- 36) 労働政策研究・研修機構 (2010)『政労使三者構成の政策検討に係る制度・慣行に関する調査——ILO・仏・独・蘭・英・EU調査』27頁。
- 37) 両角道代 (2009)「変容する「スウェーデン・モデル」?」『日本労働研究雑誌』No. 590, 46-47頁。
- 38) 久米 (2005) 56頁。
- 39) [https://www.etui.org/Services/Strikes-Map-of-Europe, 2019.1.15](https://www.etui.org/Services/Strikes-Map-of-Europe,2019.1.15) アクセス。
- 40) ハーヴェイ, デヴィッド (2007)『新自由主義——その歴史的展開と現在』渡辺監訳, 作品社, 邦訳 39頁。今井貴子 (2008)「イギリスの労働組合と政治」『生活経済政策』No. 134, 24頁。
- 41) 例えば, 米国は, 安井明彦 (2017)「米国の所得格差と2016年の大統領選挙」日本国際問題研究所『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因』第3章。英国については, 太田瑞希子 (2018)「Brexitの背景としての英国労働市場の変化と国内政策の影響」『亜細亜大学国際関係紀要』第28巻・第1号。
- 42) 労使関係と労働市場パフォーマンスとの関係の古典的見解に, 組合組織率に注目して組織率の高い集権型か組織率の低い分権型の双方でパフォーマンスが良く, 中間で劣るとする「ハンプ・シェイプ理論 (Calmfors-Driffill 仮説)」がある (久米 (2005) 50頁)。OECDは従来, この見方に依拠しつつ組合組織率の低下傾向を考慮に入れて, 分権型を推奨して労働市場の規制緩和を主張してきたが, 最近, 新たな見解を示している (OECD Employment Outlook 2018, Chapter 3)。組織率のみではなく労使交渉システム総体として集権か分権かという基準に, セクター間の協約の全体調整の度合いという基準を加え, 「全体調整型の集团的労使関係システム」が, 集権型か分権型かを問わず総じて優れたパフォーマンスを示すとしている。ドイツ, スウェーデンはこのタイプに属している。ちなみに, フランスやイタリアは集権的だが全体調整の弱いシステムに分類され, 米国や英国は分権型の労使関係システムとされ, 共にパフォーマンスは相対的に劣ると分析されている。
- 43) 中村 (2008) 23頁。
- 44) 山田 (2016) 215頁。
- 45) 日本総合研究所 (2017)「生産性向上につながる人材投資改革」日本総研リサーチレポートNo.2017-005。
- 46) このことは労働組合が特定の政党を支持すべきではないことを必ずしも意味するわけではない。政党ありきではなく, あくまで最初に政策ありきで, その政策と親和性のある政党を支持するのであれば, 政党活動とは一定の距離を置くといつてよいであろう。だが, 政権が支持政党でなくとも, 政労使会議や審議会などの政策決定に積極的に参画し, 議論を尽くして可能な限り労使共栄の道を探る姿勢が重要といえよう。
- 47) 以下は, 労働政策研究・研修機構 (2015)『企業・事業所レベルにおける集团的労使関係システム (ドイツ編)』, ヘルント・ヴァース (2013)「ドイツにおける企業レベルの従業員代表制度」『日本労働研究雑誌』No. 630, そのほかフランクフルト・ゲーテ大学 (2018年当時)のSebastian Beckerle氏へのヒアリングに基づく。
- 48) 連合自体は非正規労働者の利益増進にも取り組んでおり, 民主党政権のもとで実現した政策の幾つかは非正規労働者の権利保護に関わるものであった (三浦 (2014)183頁, 188頁)。しかし, 企業別を基本とする日本の労働組合活動の現状では, 個別労使レベルでの非正規処遇の改善インセンティブは働きにくい。
- 49) 三浦 (2014) 188頁。
- 50) 宮本太郎 (2009)『生活保障——排除しない社会へ』岩波新書, 93頁。
- 51) <https://www.saco.se/en/>
- 52) IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering; The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy) <https://www.ifause/en/About-IFAU/>

やまだ・ひさし 日本総合研究所理事兼主席研究員。主著に『失業なき雇用流動化』(2016年, 慶應義塾大学出版会)。労働経済学専攻。