

## 労働政策

菅野 和夫  
(東京大学名誉教授)

### 1 はじめに

戦後の経済成長過程で産業構造や労働市場に生じた構造変化に対応する労働政策が昭和末期に開始されたが、平成期にはそれら構造変化が拡大して労働政策が本格化し、思想を異にする政策の波として相次いで押し寄せた。平成期は労働政策のうねりの時代であったといえよう。

### 2 平成期の労働政策の流れ

#### (1) 前史としての昭和期労働政策

第二次大戦敗戦後は、日本社会の民主化の一環として、近代的・民主的な労働関係の法的枠組みづくりが行われた。労働組合法制と争議調整手続の整備<sup>1)</sup>、近代的労働基準とその監督体制の確立<sup>2)</sup>、労働市場における搾取防止と労働権保障の体制造り<sup>3)</sup>などである。その後しばらくの間は、これら戦後労働法の枠組みを補う立法が労働組合法制や労働基準法制の補充として行われ<sup>4)</sup>、また労働運動の秩序化政策が行われた<sup>5)</sup>。

以上のように労使対等の労使関係を制度化し、近代的労働基準法制を確立し、労働権保障の体制を樹立した戦後労働法制は、1973年の第一次石油危機までは揺らぐことなく続いた。ただし、戦後労働法制は、日本の法体系に新たな原理を導入したこと、短期間で整備された比較的簡素な法規群であったこと、労使の思想的対立が厳しかったことなどから、具体的問題に関する解釈が定まらず混乱が生じた。そこで、この時期は裁判所が個別事件の処理を通じて、労働法制の骨格を補うような重要な法解釈を相次いで発出した<sup>6)</sup>。

上記の戦後労働法体制は昭和期のうちに修正され始めた。すなわち、第一次石油危機後の雇用調整の進展に対して失業保険制度に企業の雇用維持努力を助成する制度を付加する雇用保険制度が樹立され<sup>7)</sup>、その後の構造不況業種・地域の雇用安定を図る政策枠組みとして利用された<sup>8)</sup>。ここに積極的雇用政策が開始され平成期に継承された。また、サービス経済化、女性労働

者の増加、人口の高齢化傾向、長時間労働への国際批判などから昭和末期に新たな政策立法が行われ<sup>9)</sup>、「立法の時代」が開始した。

#### (2) 平成期の長期経済低迷と労働政策

1990年代の初め、バブル経済とソ連・東欧の社会主義体制の崩壊によって、日本経済は、膨大な不良債権を抱えつつグローバル競争に突入し、平成期は低成長・デフレ経済<sup>10)</sup>の時代となった。この間、1997年のアジア通貨危機、2001年のIT不況、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災などが不況を深化させた。企業経営においては、企業の主要な資金調達方法が銀行金融から証券(株式等)金融へ転換して行動原理が配当・利益率重視へと変化し、委員会設置会社、社外取締役の導入などのガバナンス改革が開始した。また、事業の再構築・再編成が進行し、正社員の採用抑制や大量希望退職募集が行われた。その結果、失業率が上昇して2002年に5.4%に達し、また若年者の就職が困難化して「就職氷河期」や「フリーター・ニート問題」などが生じた。加えて、非正規労働者が増加して2000年代半ばに雇用者の3分の1を超え、「ワーキングプア」や「格差社会」が流行語となった。職場においても、30歳台ホワイトカラーを中心に長時間労働が進行し、過労死・過労自殺問題、メンタルヘルス問題等が生じた。他方、組合の組織率は2003年には20%を割って逡減し、春闘は定昇確保がやっとの状況となった。また、労働争議の数は最低レベルとなる一方、個別労働紛争が顕著な増加傾向となった。

以上のような産業・労働情勢に対しては、異なる思想の政策が相次いで行われた。まず1990年代後半～2000年代半ばにかけて行われたのは、経済体制全般の規制改革の一環としての労働法制の改革である。すなわち、市場の規制緩和と競争法制・企業再編法制・紛争解決法制の整備などの大改革のなかで、労働法制においても職業紹介業の官独占から官民共存体制への

転換、労働者派遣制度の規制緩和、会社分割制度の創設、行政・司法にわたる個別労働紛争解決制度の整備、労働契約ルールの明確化などが行われた<sup>11)</sup>。

これに対して、2007～2012年にかけては、上記規制改革の行き過ぎを是正する弱者保護政策として、まずは第一次安倍政権でパート労働者保護の開始、最低賃金制度の整備、月間60時間超え時間外労働の割増率の5割への引上げなどが行われた<sup>12)</sup>。また、民主党中心政権では、求職者支援制度の創設、有期労働者の保護法制の樹立、派遣労働者の保護などが行われた<sup>13)</sup>。

### (3) 経済成長戦略としての労働政策の遂行

2012年12月の総選挙により自公政権が復活し、翌年早々より、大胆な金融政策、機動的財政政策、民間投資喚起の成長戦略などによりデフレ脱却・安定成長軌道復帰を目指した。市場もこれを歓迎して景気は好転し、「景気は弱さもあるが緩やかな回復基調にある」（月例経済報告）と評価される状況となった。顕著な変化は雇用失業情勢の改善であり<sup>14)</sup>、少子化による若年者を中心とする人口減少の中、就業者数の増加を伴いながら人手不足基調の経済へと転じた。

労働政策としては、以前の弱者保護政策の連続線上のものもみられるが<sup>15)</sup>、最大の特徴は労働政策が成長戦略の中心に据えられ、矢継ぎ早に行われていったことである。

まず、「成長と分配の好循環」の標語で、連合・経団連に対し春闘賃上げを要請し、最低賃金についても「加重平均1000円まで年3%引上げ」の目標を提示して実現を図った。また、「行き過ぎた雇用維持政策」から「失業なき労働移動の促進」への転換が行われ、雇用保険における雇用調整助成金制度の縮小と学び直し支援のための教育訓練給付の充実や、キャリア形成支援のためのジョブカードやキャリアカウンセラーの制度化などが行われた<sup>16)</sup>。

また、「一億総活躍社会」の標語で、①企業に障害者に対する差別的取扱いを禁止しつつ合理的配慮を義務づけ、②女性活躍の社会的な数値目標を設定し、企業に対し女性活躍に関する一定情報の公開を義務づけて優良企業の認証を行うこととした<sup>17)</sup>。また、③若者の雇用促進のために企業に一定情報の公開を義務づけ、④65歳以降の高齢者にも雇用保険の適用を拡大し、⑤育児介護を行う労働者への休暇・休業・給付等を一層充実させた<sup>18)</sup>。さらに、⑥派遣労働者の雇用安定・キャリア形成支援のために労働者派遣事業の規制枠組みを大きく改正し、⑦外国人については、技能実習の適正な実施等のために制度を整備するととも

に、活用促進のために就労資格を拡大する立法も行った<sup>19)</sup>。

成長戦略としての労働政策の仕上げともいえるべきものが、平成末期の「働き方改革関連法」（平30）であって、主要内容として、過重労働防止と労働生産性向上のため時間外労働の罰則付上限を設定し、高度プロフェッショナル労働制を新設し、使用者に年5日の年次有給休暇指定を義務づける等の労働基準法改正を行った。また、「同一労働同一賃金」と称して、パート・有期労働者のためにはより強化された均衡・均等待遇原則を、派遣労働者のためには派遣先基準での均衡・均等待遇を原則としつつ派遣元での一定基準での適正待遇の選択肢を定立した<sup>20)</sup>。

### 3 平成期の労働政策の特色

以上、平成期には、思想を異にする労働政策が多くは立法として波のように押し寄せ、特に現政権下ではラッシュとなった。それらの特色を3つ指摘しておきたい。

(1) 長期雇用システムの部分的改革から全体的改造へ  
平成の起点から終点までを通して見た場合には、第1に、長期（内部労働市場型）雇用システムに対する政策の立場が変化したことを指摘できよう。

まず、2012年までの労働政策は、概ね長期雇用システムの雇用安定機能を強化しつつ、同システムの問題点への政策的対応を行って、その改革を図るものであった。

例えば、従前の雇用システムでは企業において社会全体の男女役割分担を基盤に男女別雇用管理が行われて、女性のキャリア形成が困難であったが、これに対しては男女雇用機会均等法の制定と強化がなされた。次いで、育児の負担について、男女役割分担を崩しつつ負担を軽減するために育児休業制度を創設し、改正で強化した。

昭和期の長期雇用の終点であった55歳定年については、人口高齢化傾向に不適合となって、60歳以上への定年延長と65歳までの雇用継続を企業に義務づける改革を成就した。また、長期雇用システムでは労働時間による雇用調整が行われて経済成長期に残業が恒常化し、貿易摩擦のなかで国際批判を招いた。そこで、労働時間規制を弾力化しつつ週法定労働時間を48時間から40時間に段階的に短縮する政策を行った。

以上の労働政策は、人材を長期的に育成活用する安定的雇用関係という長期雇用システムの本丸は維持しつつ、問題性が顕わになった側面について改革をはか

る立場であって、前記の規制改革においても、それに続いた規制改革の行き過ぎは正の弱者保護においても、立法政策としては維持された。まず前記規制改革のなかでは、労働市場サービスの規制を緩和し、企業再編の手段を整備し、個別労働紛争解決制度を整備したものであり、次いで弱者保護政策のなかでは、パート・有期労働者の保護立法を開始し、かつ労働市場のセーフティ・ネットの補正を図ったものであって、いずれも長期安定雇用という本丸に迫るものではなかった<sup>21)</sup>。そして、リーマンショックや東日本大震災後の経済停滞に対しては、雇用調整助成金の積極活用等による企業の雇用維持努力の全面的支援が行われた。

以上に対し、現政権の労働政策は、長期雇用システムの問題側面の部分改革という従来の流れを引き継ぎつつも、長期安定雇用という本丸の部分に対しても改革のメスを入れようとするものといえる。少なくとも「働き方改革実行計画」の冒頭部分は、日本経済の諸問題（投資と分配の不足、生産性の低さ、仕事と家庭の両立困難、転職の困難性、非正規雇用格差、等）の根源は「硬直的な雇用制度」にありとして、これを流動的雇用システムに向けて全体的に改造する意図を宣言している。令和期の労働政策がそのような方向にさらに進むのか、そして、実態としての雇用システムがそのような方向に変化していくのかは、注視する必要がある。

## (2) 労使自治に沿った労使関係政策の後退

戦後樹立された民間部門の雇用労使関係の法的枠組みは、労働条件の最低基準は罰則と監督行政によって確保しつつ、労使対等の団体交渉によって労働条件の維持向上を図るというもので、雇用労使関係の具体的内容は、民法（「雇傭」）と労基法・労組法の簡素なルールのほかには労使交渉（労働協約）と就業規則に委ねられた。とりわけ重視されたのは、労働条件や労使関係ルールの具体的内容は基本的に労使交渉で決めるべきで行政や立法はできるだけ介入すべきでない、との「労使自治」の考え方である。昭和期には、政府はこの考え方を尊重し利用して、労働政策を行ってきたといえる。

例えば、経済成長に寄与した生産性三原則や春闘賃上げ波及の仕組みの形成には、この考え方を基礎とする政府の関与を見逃すことはできない<sup>22)</sup>。また、第一次石油危機後の物価高騰と大幅賃上げによって生じたインフレのおそれ、鉄鋼労連・JCの経済整合性論を政府が支持して労使の社会的合意に仕立てることによって防止された。さらに、労働政策の形成プロセ

スとしても、労使自治の延長線上で労働省内の三者構成審議会における審議が重視・尊重されてきた。

ところが、平成期においては、政府による労使自治利用の労働政策が後退した。その端緒は、行政改革による労働省の厚生労働省への統合（2001）のなか労使関係の担当局（労政局）が廃止され、全国的使用者団体であった日経連も2002年に日本経団連に統合されたことであろう。たしかに現政権は、成立早々から労使に対し春闘賃上げを呼びかけてきたが、産業労働懇話会など労使自治の枠組みを利用した働きかけとは異なる。より大きな変化は、労働政策決定過程の三者構成審議会主導から官邸主導への変化であって、とりわけ「働き方改革」の立法過程では、時間外労働の上限設定や「同一労働同一賃金」について基本方針のみならず具体的方針も官邸で形成され、審議会の役割はそれらの事後承認と更なる具体化に留められた。働き方改革関連法により立法された労働施策総合推進法における労働施策の列挙のなかで、労使関係の施策が見当たらないのも、労使関係政策の後退を表しているようにみえる。

## (3) 企業の人事労務管理への法規制の進展と多様化

平成期には、労使関係政策の後退と裏腹に労働立法の増加と複雑化が進行し、企業の人事労務管理に対して格段に介入を拡げ、深めている。介入の内容は、サービス経済化、女性参加、少子高齢化、働き方の多様化などの構造変化に対する昭和末期からの政策的対応、戦後経済システムを市場経済の構造変化に即したシステムに変えるための平成中期の規制改革、同改革のなか生じた新たな経済的弱者への保護策、そして日本経済の成長軌道復帰のための今回の雇用システム改革などである。とりわけ、働き方改革関連法によって労働立法の拡大・複雑化傾向が一段と進み、労働基準法、パート・有期労働法、労働者派遣法などの複雑さが増大した。戦後労働立法は一般人にも理解可能な比較的簡明な条文で構成されていたが、現在の労働立法の多くは専門法律家だけ理解可能な難解な条文群となっている。

平成期に行われた多数の労働政策立法のもう一つの特徴は、それら立法が法の性格や施行方法において多様化していることである。もともと政府の各種政策は、様々な行政施策や予算措置によっても行われるが、ここで指摘するのは法律の性格・施行方法の多様化である。従来の労働法規は、罰則や行政指導・監督によって履行をはかる強行法規を基本としていたが、やがて男女雇用機会均等法や高齢者雇

用安定法のように、社会に対し改革理念（目標）を掲げてその実現を呼びかけ、行政的支援（助成金支給、等）を行う「努力義務」が多用されるようになった。また、個別労働紛争の増加傾向に対しては行政ADRや専門司法手続などの手続制度が設けられ、次いで労働契約ルールの特化のための民事法規の制定や、パート・有期労働法のような民事法規と行政取締法規の複合立法も増えている。さらに、経済活動のグローバル化を背景に法の透明化と遵守が社会的課題となり、しかも企業が自企業の社会的評価を重視するようになったことを背景として、次世代の育成支援<sup>23)</sup>、女性の活躍推進、若者の雇用促進等の社会的理念を掲げて企業に協力を要請し、その理念に沿った情報を公開させたり、一定基準への適合を認証したりする立法も盛んとなった。また、パート・有期・派遣労働者のための均衡・均等待遇原則のように、企業に規範遵守に関する労働者への説明義務を課する手法も開発された。法制度全般における、伝統的「ハードロー」に対する「ソフトロー」の増加といわれる現象でもある。

#### 4 おわりに

平成期の労働政策を以上のように素描してみると、労働研究者にとっての今後の課題は、進行中のデジタル情報革命の影響も含めて雇用システムの変化を見極めること、そして看過されている労使関係政策の役割を再考すること、と考えている。

- 1) 憲法（昭21）28条、労働組合法（昭20）、労働関係調整法（昭21）。
- 2) 憲法27条2項、労働基準法（昭22）、労災保険法（昭22）
- 3) 憲法27条1項、職業安定法（昭22）、失業保険法（昭22）・緊急失業対策法（昭24）。
- 4) 労働組合法改正（昭24、27）、最低賃金法（昭34）、労働安全衛生法（昭47）。
- 5) 官公労働者の争議行為禁止等が行われたが、これに関する論述は割愛する。
- 6) 生産管理や実力行使ビケの違法性、公共部門の争議行為禁止の合憲性、解雇権の限界、就業規則の法的効力、配転命令権の限界、臨時工の雇止め、男女平等の公序、整理解雇の要件、等々に関する判例法理。昭和期はそれらの検討が労働法研究者の主要関心事であった。
- 7) 失業保険法の雇用保険法への改正（昭49）。
- 8) 特定不況業種離職者臨時措置法（昭52）、特定不況地域離職者臨時措置法（昭53）、等。

- 9) 男女雇用機会均等法（昭60）、労働者派遣法（昭60）、高齢者雇用安定法（昭61）、労働基準法改正（昭62）。
- 10) 1991～2011年の平均経済成長率は0.9%。2001年4月の月例経済報告からデフレ状態とされた。
- 11) 職業安定法改正（平11）、労働者派遣法改正（平11、平15）、会社分割に伴う労働契約承継法（平12）、個別労働紛争解決促進法（平13）、労働審判法（平16）、労働契約法（平19）。
- 12) パート労働法改正（平19）、最低賃金法改正（平19）、労働基準法改正（平20）。
- 13) 求職者支援法（平23）、労働契約法改正（平24）、労働者派遣法改正（平24）。
- 14) 2013年1月には完全失業率4.2%、有効求人倍率0.84倍であったが、2019年には完全失業率は2.2%（11月）、有効求人倍率は1.57倍（11月）となった。
- 15) 最低賃金引上げ政策やパート労働法改正（平26、均衡待遇原則の導入）は、第一次安倍政権で行われた最低賃金法改正や非正規労働者保護政策の延長線上にもある。
- 16) 雇用保険法改正（平26）、職業能力開発促進法改正（平27）。
- 17) 障害者雇用促進法改正（平25）、「2014年日本再興戦略」における指導的地位にある女性を2020年までに30%とするとの目標設定と、女性活躍推進法（平27）。
- 18) 若者雇用促進法（平27）、雇用保険法改正（平28）、育児介護休業法改正（平26、平28）、雇用保険法改正（平26、平28、平29）。
- 19) 労働者派遣法改正（平27）、外国人技能実習法（平28）、出入国管理法改正（平30）。
- 20) パート・有期労働法への改正と労働者派遣法改正（平30）
- 21) ただし、規制改革時には、雇用調整助成金については、成長産業への労働移動を妨げないようとの観点から、不況対策としての活用はなされなかった。
- 22) 1955年に日本生産性本部が政府の肝いりで設立され、①生産性向上による余剰人員は解雇でなく配転によって解決すること、②生産性向上の手段は労使で協議すること、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すること、との原則が樹立された。春闘（1955～）については、例えば1964年4月の太田・池田会談で公労委仲裁裁定尊重が約された。
- 23) 次世代育成支援対策推進法（平15）。

#### 参考文献

- 荒木尚志（2016）『労働法第三版』有斐閣（第27章）。
- 五十嵐仁（2008）『労働政策』日本経済評論社。
- 草野隆彦（2018）『雇用システムの生成と変貌Ⅱ』JILPT資料シリーズNo.199-2。
- 菅野和夫（2019）『労働法第十二版』弘文堂（第1編第1章）。
- 千葉利雄（1998）『戦後労働運動——軌跡と展望』日本労働研究機構。
- 濱口桂一郎（2018）『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。

すげの・かずお 東京大学名誉教授。労働法専攻。