



なぜ公労使で労働立法をつくるのか

濱口桂一郎

(労働政策研究・研修機構労働政策研究所長)

1 はじめに

労働法政策が他の政策分野と異なる特徴の1つとして、立法過程において労使団体の関与が規範とされている点がある。いわゆる「三者構成原則」である。これは今から100年以上前に国際労働機関（ILO）が設立されたとき以来の国際的な基準であり、戦後日本においても労働行政における審議会の公労使三者構成として確立し、今日でも労働政策審議会の構成として維持されているが、21世紀になってから規制改革サイドから三者構成原則に対する批判が相次いでいる。一方、20世紀末以来の政治改革論の帰結として政策決定における官邸主導の傾向が強まり、官邸の会議体で結論が決まり、その旨が閣議決定されてから、厚生労働省の三者構成審議会で形式的な審議が行われるという事態が進んでいる。本稿では、三者構成原則の始まりとその展開を跡づけつつ、近年の動向をやや詳しく見ていく。

2 ILOの三者構成原則

三者構成原則は1919年に設立されたILOの根本原理であり、総会と理事会の構成、条約・勧告の採択、それらの実施監視の全レベルで、政府、労働組合、使用者団体という三者による協議と意思決定が原則となっている。ILOの会議に出席した者は皆、中央席に各国政府代表、右側席に労働組合代表、左側席に使用者団体代表が座っている姿を見て、三者構成原則を視認するであろう。100年以上も前にこのような仕組みが登場したのは、第一次世界大戦後のパリ講和会議にアメリカのゴンパーズ AFL 会長やフランスのジュオー CGT 書記長が参加して、労働条件の国際規制を促進するための常設機関の設立を求め、これがヴェルサイユ条約においてILOとして結実したからである。この時、国際労働総会に出席する代表の議席配分が議

論となり、政府2名2票、労使各1名1票となった。

これは現在ヴェルサイユ条約を受け継ぐILO憲章の各条に規定されているが、ILOが制定した多くの個別条約においても三者構成原則は繰り返し規定されている。その中で特に重要なのは、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144号）であり、「この条約を批准する国際労働機関の各加盟国は、第5条1に規定する国際労働機関の活動に関する事項について、政府、使用者及び労働者の代表者の間で効果的な協議が行われることを確保する手続を運用することを約束する」（第2条1）と定めている。日本は本条約を批准しているので、ILO条約・勧告に関わる国内立法に際しては政労使三者協議が必須となる。ただし、「1に規定する手続の性質及び形態は、代表的団体が存在し及び当該手続が確立されていない場合には当該代表的団体と協議した上で、国内慣行に従い各国において定める」（同条2）とされており、日本では審議会における公労使三者構成がこの役割を果たしている。

3 戦前日本と三者構成原則

さて1919年6月、ヴェルサイユ条約が調印され、これに基づき同年10月、ワシントンで第1回ILO総会を開催することが決まった。これを前にして、日本では誰が労働者代表になるかという問題があった。1900年に治安警察法を制定して労働組合活動を抑圧していた政府では、（内務省内部に改革への志向が生まれ始めてはいたが）なお国際機関に労働組合を公的な代表として送るなどという発想は欠如していた。

条約第389条は加盟国に、「使用者又は労働者をそれぞれ最もよく代表する産業上の団体がある場合は、それら団体と合意して選んだ民間の代表及び顧問を指名する」ことを求めている。ところが政府は、わが国には未だ代表的な労働団体が存在しないとの見地に

立って、総員 75 名（うち労働組合 5 名、残りは工場等の代表）の労働者代表選定協議委員会を設け、第 3 候補であった鳥羽造船所技師長の榎本卯平を選定した。ところがこれに対して労働組合側の反発は猛烈で、また ILO 総会でもその資格が問題となり、政府代表がわが国産業の実情を説明して何とかぐり抜けた。

第 2 回総会は海事総会で、通信省が海員組合の代表を選定したので問題は起きなかった。第 3 回総会では政府が任命した松本圭一が自ら、条約第 389 条違反として自らの資格を否認されんことを求めるという異常な事態となったが、政府の弁明で何とか乗り切った。第 4 回、第 5 回総会でも同様の事態が続き、条約に従って選定すべしとの総会決議が繰り返された。当時農商務省の工場監督官として工場法の施行に当たっていた若き日の河合栄治郎は、この問題で上層部と対立し、「官を辞するに際して」を東京朝日新聞に発表して農商務省を辞職した。結局、農商務省は国際労働問題を嫌ってこの問題をはっきり出したと解釈され、農商務省は労働問題に熱意がないという印象を与えた。当時の水野錬太郎内相は、労働問題のような大きな問題の所管が各省で分かれ、権限を奪い合ったり押しつけ合ったりしているのは遺憾なりとして、内務省に労働問題を統一的に所管する社会局を新設するという案を提出し、農商務省も労働問題を忌避した実績から反論できず、容易に閣議決定に至ったという。

新生内務省社会局は、労働組合のみを労働者代表の選定に参加させ（組合員 1000 名当たり 1 票）、日本労働総同盟会長の鈴木文治を代表に選出した。これは、日本政府が少なくとも国際的には労働組合を含む三者構成原則を受け入れたことを意味する。ところが、日本にはまだ労働組合法がなく、三者構成原則の法的基盤が確立されていなかった。内務省社会局の課題は労働組合法の制定であったが、先進的な社会局案が政府部内で骨抜きとなり、議会までいっても若槻礼次郎内閣時には衆議院で、浜口雄幸内閣時には貴族院で審議未了廃案となり、遂に制定に至らなかった。

もっとも、同時に提出された労働争議調停法は 1925 年に成立し、日本法として初めて労働争議を犯罪としてではなく、適法な行為として位置づけ、その解決のため三者構成（労使各 3 名、第三者委員 3 名の計 9 名で構成）の調停委員会を設けた。これは常設ではなく争議の都度設けられるもので、しかも非公益事

業においては当事者双方の請求がなければ設置されない仕組みであったため、実際にはほとんど設置されず、現実には三者構成原則が労働関係を支配したとは言えない。

なお 1931 年の労働者災害扶助責任保険法に基づき設置された労働者災害扶助責任保険審査会は、官吏と学識経験者のほかに事業者代表と労働者代表を 2 名ずつ委員としており、常設の準三者構成的政府機関として注目に値する。

4 終戦直後の三者構成原則

日本の政策決定過程への三者構成原則の導入は、敗戦後占領下で急速に進んだ。その出発点は 1945 年 10 月の労務法制審議委員会の設置である。これは官庁側 10 名、学識経験者 7 名、事業主 6 名、労働者側 5 名、貴衆両院議員 6 名という変則的な形であったが、労働組合法起草のための整理委員会は学識 4 名、労使各 2 名、議員 1 名、官庁 1 名と三者構成に近い。同委員会の意見書に基づき同年 12 月日本で初めての労働組合法が制定された。この労働組合法に、使用者代表、労働者代表及び第三者同数からなる労働委員会の設置が規定された。このときの労働委員会の任務には、斡旋、調停、仲裁の他、労働事情の調査や「労働条件の改善に関し関係行政庁に建議する」ことまで含まれていた。

労務法制審議会（審議委員会から改称）はその後も労働関係調整法や労働基準法の制定に当たった。1947 年に制定された労働基準法は、その明文の規定で政策決定過程における三者構成原則を謳った。すなわち、中央、地方に、労働者、使用者及び公益を代表する同数の委員からなる労働基準委員会を置き、諮問に応ずるほか労働条件の基準に関して建議することができる」とされた。

これに対して、この段階では雇用行政では三者構成原則がとられていなかった。1945 年 12 月失業対策委員会が設置されたが、これは学識経験者と役人からなるもので、労使代表という位置づけの委員はいない。同委員会は 1949 年に失業対策審議会となったが、公労使三者構成という位置づけはされなかった。実際、1950 年代を通じてこの審議会の答申や意見は学術論文並みの量と質を有している。これは 1957 年雇用審議会に受け継がれた。このころは事実上公労使同数の三者構成となっていた。

1947年の職業安定法も失業保険法も事実上役所だけで立案、制定されている。しかしながら、職業安定法上には労働基準法に倣って、中央、地方に、労働者、雇用主及び公益を代表する同数の委員からなる職業安定委員会を設置するという規定が設けられた。これはILOの失業に関する条約（第2号）の公共職業安定組織の経営に労使委員を参加させるべきとの条項に基づくものであるが、これにより労働行政の全分野において公労使三者構成に基づく政策決定過程枠組みが形成された（これらはのちに労働基準審議会、職業安定審議会と改称）。

5 日本の三者構成システムの展開

独立を達成した1950年代から90年代に規制緩和の波が再び押し寄せるようになるまで、労働政策の決定過程は基本的に公労使三者構成原則に基づいて遂行された。その中で新たな行政分野の登場に伴って、さまざまな三者構成審議会が設置されていった。

1950年代から60年代は最低賃金問題が重要課題であった。政府は1950年に公労使同数の中央賃金審議会を設置し、最低賃金を設定せよとの答申を得ながら、関係省庁の反対で実現しなかった。1959年によりやく制定された最低賃金法は業者間協定による最低賃金という正当性に疑問の残るものであった。1968年によりやく審議会方式による最賃決定を規定した最低賃金法が制定され、以後毎年中央、地方の最低賃金審議会では三者構成による最低賃金交渉が行われる仕組みができた。また1957年には労働省が閣議決定で臨時職業訓練制度審議会を設置し、その答申を受けて1958年に職業訓練法が制定され、それに基づいて中央、地方に職業訓練審議会が設置された。

厳密な三者構成でない行政分野もある。1952年には公労使プラス政の四者構成で身体障害者雇用促進中央協議会が設置され、その意見をふまえて身体障害者雇用促進法が1960年に制定され、それに基づいて身体障害者雇用審議会が設置された。この審議会は公労使プラス身体障害者代表による四者構成であるところがひと味違う。また1959年には臨時家内労働調査会が設置され、1966年には家内労働審議会となり、その答申に基づいて1970年家内労働法が制定され、それに基づいて中央、地方に家内労働者代表、委託者代表及び公益の三者構成の家内労働審議会が設置されて、最低工賃の審議に当たることとなった。

6 規制緩和の波と三者構成原則

1990年代にはいと規制緩和の波が高まり始めた。労働省よりも上のレベルの政府機関が規制緩和路線を打ち出し、労働行政はその実行部隊という風に位置づけられてくると、労働省に設置された審議会でいかに三者構成が確保されていても、現実の政策決定過程における地位は確実に低下することになってしまう。審議会で議論を始める前に既に外堀は埋まっているという状態になってしまうからである。

もっとも、1990年代には規制緩和を推進する機関にもきちんと労働側代表が参加していた。そもそも規制緩和は行政改革という課題から派生してきた形であり、1995年に有料職業紹介事業や労働者派遣事業のネガティブリスト方式への移行やホワイトカラーへの裁量労働制導入を求める「規制緩和の推進に関する第1次意見」を出した行政改革委員会には5名のうち1名¹⁾、その規制緩和小委員会にも16名中1名²⁾、労働側の代表が参加していた。これは行政改革推進本部規制改革委員会に改組されても維持されていたが、2001年の総合規制改革会議以後は、労働側代表が排除され、代わりに派遣会社と就職情報会社の代表が2名参加した。

こうした流れの中で、日本型公労使三者構成システムは変容を遂げていくことになる。たとえば労働者派遣法については、行政改革委員会の意見をもとに1996年に規制緩和推進計画が閣議決定され、ネガティブリストへの転換が政府方針となり、これをうけて労働省は1997年から中央職業安定審議会で検討を開始した。審議会では意見の一致に至らず労使の意見が添付される形で建議がまとめられたが、労働側の不満は大きく、国会提出後も労働側から野党へのロビイングによりかなりの修正が行われて1999年に改正法が成立した。

裁量労働制についても、1996年からの中央労働基準審議会ではなかなか意見の集約ができず、事務局が試案を示し、最終的な建議に労使が意見を付記する形でまとめられた。労働側の納得のないまま法案が国会に提出され、やはり労働側の野党へのロビイングによりかなりの修正が行われ、1998年に改正法が成立した。この両例では、労働側が労働行政内部の三者構成機関の中での活動だけに頼るのではなく、国会で野党に修正させるというやり方を公然と採ったという点

で、それまでのシステムを変容させるものであった。

さて、2001年の中央省庁再編で労働省が厚生省と統合して厚生労働省になったのに併せて、各種審議会も大幅に統合された。すなわち、最低賃金（正確には目安）を決定する中央最低賃金審議会を除き、政策決定に関わるすべての労働関係の審議会が労働政策審議会に統合され、それまでの審議会は分科会や部会とされたのである。

7 規制改革会議による三者構成原則批判

2000年代に入ると、規制改革サイドが労働政策立法プロセスにおける三者構成原則自体に批判を向けるようになった。

この問題を政府の文書としてはじめに取り上げたのは、2007年5月に規制改革会議の労働タスクフォース³⁾が公表した「脱格差と活力をもたらす労働市場へ——労働法制の抜本的見直しを」と題する意見書である。同文書は、内容的にも解雇規制、派遣労働、最低賃金など労働法のほとんど全領域にわたって徹底した規制緩和を唱道するものであったが、特に注目すべきは労働政策の立案の在り方に対して、「現在の労働政策審議会は、政策決定の要の審議会であるにもかかわらず意見分布の固定化という弊害を持っている。労使代表は、決定権限を持たずに、その背後にある組織のメッセンジャーであることもないわけではなく、その場合には、同審議会の機能は、団体交渉にも及ばない。しかも、主として正社員を中心に組織化された労働組合の意見が、必ずしも、フリーター、派遣労働者等非正規労働者の再チャレンジの観点に立っている訳ではない。特定の利害関係は特定の行動をもたらすことに照らすと、使用者側委員、労働側委員といった利害団体の代表が調整を行う現行の政策決定の在り方を改め、利害当事者から広く、意見を聞きつつも、フェアな政策決定機関にその政策決定を委ねるべきである」と、根本的に否定的な見解を明らかにした。

このような動きに対して、政策レベルではないが、研究者の側からの応答として、2007年6月に開催された労働政策研究会議のパネルディスカッション「雇用システムの変化と労働法の再編」や、同年9月の日本学術会議主催の「より良き立法はいかにして可能か——立法の実践・制度・哲学を再考する」という公開シンポジウムがある。筆者はそのいずれにもパネラーとして参加した⁴⁾。また、労働政策研究・研修機構は

この問題を調査研究し、報告書に取りまとめている⁵⁾。

8 働き方に関する政策決定プロセス有識者会議

2015年になって、再び三者構成原則に対する批判が持ちあがった。規制改革推進会議が同年3月に公表した「多様な働き方を実現する規制改革に関する意見」は、「現状では、さまざまな働き手の声や、働き方へのニーズが制度設計や政策決定の場に届いていない可能性が高い。多様な声をいかに受け止めるか、潜在的なニーズをどう拾っていくかという政策決定のプロセスにも目を向けることが必要である」と述べ、「多様な働き手のニーズに応える環境を整備するためには、従来の主要な関係者のみならず、さまざまな立場の声を吸収し、重要な改革課題をすべてテーブルにのせ、雇用制度全体を俯瞰しつつ整合性ある改革に取り組むべきである」と、政策決定プロセスの在り方に踏み込んだ。

これは同年6月の第3次答申に盛り込まれ、閣議決定された規制改革実施計画に「多様な働き手のニーズに応じていくため、従来の主要関係者のみならず、さまざまな立場の声を吸収し、それらを政策に反映させていくための検討を行う（平成27年度中に検討）」と明記された。

さらに、自由民主党の多様な働き方を支援する勉強会が2016年2月に「労働政策審議会に関する提言」を取りまとめ、分科会、部会の設置及び委員構成については定期的に厚生労働大臣がその適切性を評価して、諮問の期待に応え得よう適切に改めるべきとか、労使代表委員については、現行の労働構造・産業構造と比して著しくバランスを欠くことがないよう見直し、サービス業や非正規雇用者を多く雇用する業界の代表、昨今の労働問題に関与の深い業種などを考慮し、我が国の労使の代表たるに相応しい委員を選任すべきと提言した。

これらを受けて、厚生労働省は2016年7月、働き方に関する政策決定プロセス有識者会議を設置し、同年12月の報告書は「現在行われている働き方に関する政策についての議論……が分科会・部会単位で行われていることもあり、……分科会・部会を横断するような課題については議論されにくい環境にある」「研究会等や労政審での議論は法改正の具体的な内容が中心となり、中長期的な課題についての議論が不足している」「さらに、働き方の多様化により増えてきてい

る個人請負事業主など旧来の労使の枠にはまりにくい課題も生じてきている」等と指摘した。

この報告を受けて、厚生労働省は2017年7月、労働政策審議会に労働政策基本部会を設置したが、これは三者構成原則には従わず、学識者15名で構成されている。

9 官邸主導と三者構成原則の空洞化

しかしながら、近年の労働立法過程を特徴付けるものは、そうした三者構成原則自体をめぐる議論というよりも、労働政策のアジェンダセッティングが厚生労働省の手から離れて、官邸の会議体で結論が決まり、その旨が閣議決定されてから、厚生労働省の三者構成審議会で形式的な審議が行われるという事態が進んでいる点にある。これはもともと政治学者や政治評論家たちによる霞ヶ関主導の政策決定への批判に基づくもので、1990年代以来政権交代を通じて常に「政治主導」があるべき姿として掲げられてきたことの帰結であり、ほぼすべての政策分野にみられるが、労働政策においてはこれが三者構成原則と正面からぶつかることとなる。以下では近年の政策過程からその主なものを見ていく。

2018年に成立した働き方改革関連法は、時間外・休日労働の上限規制の導入と（「同一労働同一賃金」という看板を掲げた）非正規労働者の均等・均衡処遇が二大柱であったが、いずれも官邸に設置された一億総活躍国民会議と働き方改革実現会議において議論が進められ、ほぼ法案の内容となる結論が「働き方改革実行計画」としてまとめられた上で、労働政策審議会の関係分科会で形式的な審議が行われ、法案となるという経過を辿った。もっとも、働き方改革実現会議には15名の有識者構成員のうちに労働側から神津里季生連合会長が参加しており、労使双方の意見を踏まえて結論がまとめられたという意味では、三者構成的な手続に近い面があったともいえよう。これは特に、同会議の最終局面において、事務局原案の上限「1月100時間以内」との表現に神津が反発し、いったん場外で連合と経団連の間で交渉が行われ、最終的に「1月100時間未満」に落ち着くとともに、勤務間インターバル規制とパワーハラスメント対策が新たに盛り込まれたことに表れている。

もっとも、その後の立法過程では2015年に国会に

提出されていた高度プロフェッショナル制度を盛り込むことをめぐって、審議会や場外、国会等でかなりのやりとりが見られた。これはもともと、労働側が全く入らない官邸の産業競争力会議において「労働時間と報酬のリンクを外す新たな労働時間制度の創設」が提起され、閣議決定された「日本再興戦略2014」で「時間ではなく成果で評価される制度への改革」が明記され、労政審から労働側の反対を付記した建議がなされ、それに沿って2015年に厚生労働省が法案を国会に提出したものの、3年間塩漬けにされていたものである。労働側としては、推進すべき時間外・休日労働の上限規制と阻止すべき労働時間規制の緩和とが合体されることにより、単純な対応が困難になり、神津会長が安倍首相に直接談判して、高度プロフェッショナル制度の導入要件を一部修正させるという行動に出たが、それが傘下産別の一部や他の労働団体からの批判を浴びることとなり、政労使合意を諦めざるを得なかった。

これは三者構成原則の観点から見ても大変興味深い政治過程であったといえよう。十数年にわたって拡大強化されてきた官邸主導の政策過程の中で、排除されてしまいかねない労働側がいかに官邸主導の政治過程に入り込んでいくかが試された事例であった。都合のいいときだけ選択的・恣意的に労働側を政策決定に関わらせる政治状況下にあって、単なる「言うだけ」の抵抗勢力に陥ることなく、その意思をできるだけ政治過程に反映させていくためにはどのような手段が執られるべきなのかを、まともに労働運動の将来を考える者には考えさせた事例であった。

- 1) 後藤森重（連合会長代行）。
- 2) 野口敏也（連合総合政策局長）。
- 3) 座長：福井秀夫。
- 4) 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, pp. 12-16, 濱口桂一郎（2008）「労働立法と三者構成原則」『ジュリスト』2008年12月15日号。
- 5) 労働政策研究・研修機構編（2010）『政労使三者構成の政策検討に係る制度・慣行に関する調査報告——ILO・仏・独・蘭・英・EU調査』JILPT資料シリーズNo. 67。

はまぐち・けいいちろう 労働政策研究・研修機構労働政策研究所長。主著に『ジョブ型雇用社会とは何か——正社員体制の矛盾と転機』（岩波新書、2021年）など。労働法政策専攻。