

労働保護法の再編と課題

—規制緩和への対抗戦略

和田 肇

はじめに

1980年代以降、規制緩和を中心とした労働法制の再編が行われてきたが、特に労働市場法（雇用対策法）、労働保護法、雇用平等法、そして労働紛争解決法の分野が大きく変化している。本稿では、このうち雇用平等法を含む広い意味での「労働保護法」の分野を取り上げ、次の2つの観点から検討してみたい。第1に、1980年代以降の労働法制の再編をどのように評価したらよいのか。第2に、こうした労働法制の再編は、憲法理念に照らしてどのように考えたらよいのか。

1. 戦後労働保護法の展開

日本で近代的な労働保護法が本格的に展開するのは、1947年の労基法制定からであるが、そこから1970年代前半までは労働保護法の定着期・充実期であった。それを支えた主要因が、労働組合運動の進展、市民・労働者の権利意識の高揚、そして春闘でのベアに見られるような順調な経済発展であった。

戦後労働法制の発展は、労働組合運動も含めて、男性正社員・本工という終身雇用型労働者を標準的な労働者として想定し、企業内での雇用関係（内部労働市場）の保護体系を発展させていった過程であった。しかし、他方でこの当時の労働法制では、女子労働者や臨時工等の縁辺労働者の保護が十分に視野に入っていなかった、といった弱点も抱えていた。

2. 1980年代における労働法再編の始動

1980年代に入ると、〈資料1〉(p.21)に見られ

るように、労働法制の再編が開始される（労働法再編の始動期）。しかし、その方向は必ずしも単線的ではない。一方では、労基法に限っても労働時間規制の弾力化や契約期間の上限規制の緩和のように、法による労働者の権利保護を後退させる方向のものがあるが、他方では、雇用機会均等法の制定や労基法改正による労働時間の短縮のような、労働者の権利保護を強化する方向を向いているものがあるからである。これらが混在している構図は、その後の労働法の本格的な再編にも共通している側面がある。

こうした労働法制の再編の背景には、経済システムの機能不全という大きな変化があった。それに対応して、市場経済活動に対する規制的な法政策への批判が、規制緩和論という形で展開される政治プロセスとなっていく（ただし、80年代にはそれほど明確に意識されていたわけではなく、明確に主張されるようになったのは90年代からである）。80年代以降の労働法制は、こうした国の労働市場政策をより濃く反映したものへと急速に変貌していく。

3. 1990年代以降の規制改革の本格化

1990年代以降は、労働法制の再編が本格化する。まず、〈資料1〉に沿いながらいくつかの特徴を指摘したい。

(1) 雇用平等の強化と女性の保護法規の廃止

雇用機会均等法や育児休業法の制定・改正（改正後は育児介護休業法）に見られるように、性差別の禁止・雇用平等の分野および男女共同の家族的責任の分野では、労働者権の強化が行わ

れてきた。しかし、これについては、次の3点に注意しなければならない。

第1に、均等法の制定・改正と引き替えに行われた労基法の女子(97年改正により女性)労働者の労働時間等の保護規定の削減・廃止についてである。雇用平等の実現・強化の過程で生じた女性労働者の保護規定の見直しとしては、男性基準に一元化するという方向ではなく、女性基準に一元化するという方向(当時は労働法規制のジェンダー化といわれた)もあり、労働の現場を見ると、それが「労働の人間化」としての選択肢であったはずであるが、そうはならなかった。その結果、女性労働者の2極化が進み、不安定雇用の急増に示されるように、総体として女性労働者の雇用は悪化していく。

第2に、法的整備が雇用の現場を本当に変えているか、という問題である。たとえば、男性の育児休業・介護休業の取得率は、異常な低さであるし、女性の場合でも、雇用を継続しながら育児・介護休業を取得している労働者の割合は、それほど高くない。また、女性の雇用については、法施行後20年経過してもM字型カーブに変わりはないし、男女間の賃金格差は依然として大きい。

第3に、雇用平等政策は、規制緩和と矛盾するのだろうかである。この政策は、国内的なニーズというよりは、条約批准という国際的な圧力によって推し進められた側面が強い。他方それは、少子化対策という国民経済を支えるためのものでもあった。こうした雇用平等法制の強化が、規制緩和の流れと矛盾するものではないことは、積極的な規制緩和論者も認めている。そこでは、雇用平等政策は、必ずしも市場原理主義と矛盾せずに、自由市場を支える合理的な経済人(homo economicus)を創出する政策と考えられている。今日の雇用平等法論には、むしろ強い市民をイメージする新自由主義と手を結ぶ流れが強まっている。

この間の労働法政策は複雑な要素を含んでお

り、単純に規制緩和と捉えることは誤りである、としばしばいわれるが、このように考察してみると、そのような評価は誤りだということが分かる。労働法政策の基調は、いぜんとして規制緩和であり、その通奏低音は市場原理主義や新自由主義と考えるべきである。

(2) 雇用の多様化と格差の拡大

1980年代には6人から7人に1人だった非典型雇用がその後拡大の一途をたどり、現在では3人に1人の労働者が非典型雇用で働いている(詳細は『平成18年版労働経済白書』を参照)。その背景には、一方では、85年の制定以降改正を繰り返して、その結果として法を支える哲学が全く変わってしまった労働者派遣法と、有期雇用の規制に何ら手を着けることなく、むしろ上限規制を緩めることによってその利用可能性を拡大してきた労基法14条の改正等の規制緩和がある。他方では、パートタイム労働法のように、確かに制定はされたが、ほとんど労働者保護法としての機能を果たさないという、法整備の立ち後れや怠慢がある。これらには基本的には市場の重視という同じ思想が貫いている。

パートタイム労働法についていえば、ヨーロッパでは典型雇用との均等待遇と典型雇用への移行(その逆も含む)が法的に整備されており、非典型雇用と典型雇用の格差が無いわけではないが、その差ははるかに小さい。そこには、経済環境、経営環境あるいは生活スタイルの変化等から生じる労働者や使用者のニーズに対応して雇用の多様化を図るが、非典型雇用を使用者にとって安価で使い勝手の良いだけの雇用にはしない、という考え方が存在している。それは雇用における均等待遇や正義の考え方といってもよい。

ところが日本では、雇用形態だけでなく、その内容(労働条件)についても市場での自由取引に任せており(下支えはほぼ最低賃金制度だけである)、かつ労働組合がこの点について事実

特集・憲法と勤労権・団結・労働組合

上交渉を通じた規制力を有していない。このことには労働組合の責任も大きい。ヨーロッパの経験を見ても、労使間での交渉の前提には、法的な規制による条件整備が必要である。日本ではそれが欠けていることが、決定的な欠陥である。かくして日本では、雇用の多様化はそのまま社会的格差の拡大に連動していく。そしてまた、非典型雇用従事者には女性が多いことから、そのことは男女の差別の拡大に繋がっていく。

(3) 労働時間の規制

労働時間規制は、広義に捉えると、日（労働時間と休憩時間）、週（休日）、年（年休）、生涯（育児、介護休業等）の単位での規制となる。このうち生涯での労働時間規制は、家族的責任の強化という方向で進んでいるし、週単位での労働時間も短縮されてきた。いずれも国際的な流れが影響している。

しかし、ホワイトカラー層を中心に労働者の精神的、肉体的負担は決して軽減していないし、過労死や過労自殺問題はむしろ深刻になっている。その要因は、IT化により労働密度が濃厚になっていることと、新たな成果主義型の人事評価制度の導入による競争の激化がある。法規制の面からそれを後押ししているのが、裁量労働制の導入（労基法38条の3、38条の4）等である。現在検討されているホワイトカラー・エグゼンプション制度が導入されれば、これに一層拍車が掛かることが容易に想像できる。労働時間規制は、職場での雇用平等を現実に実現していくためにも不可欠な要素であることは、前述したとおりである。

こうしたことは、労働時間についても規制の撤廃ではなく、新たな規制のあり方が検討されなければならないことを意味している。

(4) 労働契約法

労働契約の内容を規律する法制が不備であり、多くの問題が判例法理に委ねられており、かつ

それが使用者の権限を擁護する機能を営んでいることから（就業規則の不利益変更論、配転命令権論、出向命令権論等）、使用者の権限を縛る労働契約法の制定は、実は労働側から提案されてきた経緯がある（2003年労基法改正時の附帯決議等）。しかし、2004年から厚生労働省内で開始された検討は、規制改革会議によって提起されたミッションを前提に行われ、その結果、当初から議論を巻き起こす内容が盛り込まれていた。無効な解雇における金銭解決の制度（実は03年労基法改正の際にも検討されたが、途中で頓挫している）、就業規則の不利益変更の規制、とりわけ過半数代表の権限の強化、変更解約告知制度等の実定法化に加えて、労働契約法とは直接には関係ないホワイトカラー・エグゼンプション制度の導入等である。

もちろんこの検討の過程では、年休規定の改正、時間外労働に対する割増率の改正、一般的な均等処遇規定の導入等も話題に上ったが、使用者が容認しようとしにくい論点は、ほぼすべて先送りされたり、埋葬されてしまった。かくして現在厚生労働省の審議会で検討されている（雑誌が出る頃には法案化されているであろう）法律案は、全体として換骨奪胎された（判例法理の追認に過ぎない内容）、しかし一部使用者が強力に提案する内容を取り込んだものとなっている。その結果、憲法理念を活かしたものとなるべきはずの労働契約法は、規制緩和の流れに棹さず役割を担うことになってしまう。

以上の政治プロセスにはいくつかの問題が含まれているが（一番大きな問題は労働組合・運動無きネオコーポラティズムの欠陥である）、ここでは、公益を代表し、法的正義を探求すべき学者が、十分にその役割を果たしていない点を指摘しておきたい。どんなに立派な学者でも、政治プロセスに巻き込まれ、その枠の中でしか発言・行動できないのでは、単なる御用聞きになってしまい、学問に対する社会的信頼を失う。立法政策に積極的に関与する官僚法学に付

きまとう陥穽である。

4. 労働法制改革を動かしたもの

この間の立法政策について重視すべきは、1980年代から90年代前半までは当時の通産省を中心とした、そして90年代後半からは内閣府を中心とした政治主導のプロセスである。労働省・厚生労働省を飛び越した内閣府直属の行政改革会議や規制改革会議等（経営者やそれに近い学者から構成される）がまず政策決定を行い、それが各省の審議会の議論を縛り、法案化されていく。かくして経済界の要求がストレートに通りやすい仕組みが出来上がっていく（〈資料2〉p. 21参照）。

こうした要求の中でとりわけ重要なのは、1995年の新時代の日本的経営のあり方に関する当時の日経連の提案である。それは、労働者を「長期蓄積能力活用型グループ」、「高度専門能力活用型グループ」、「雇用柔軟型グループ」の3グループに分け、管理職や基幹労働者のみを常用雇用とし、他の2つのグループについては労働力の「弾力化」「流動化」を進め、総人件費を節約し、「低コスト」化しようとすることを提案している。これがその後の立法改革で見事に実現していく。直近では、ホワイトカラー・エグゼンプションの導入をかねてから主張し、それが厚労省の審議会案として提案され、労基法改正に繋がろうとしている。

しかし、この間の労働現場の実態は、こうした法政策が誤っていたことを実証している。

5. 憲法規範と労働法改革

(1) 労働法を支える憲法規範

現在行われている規制緩和は、経済効率を目的としたものであり、その結果、使用者に対する労働者の立場は明らかに劣化、弱体化している。こうした実態は、規制緩和論が想定する自律的な、あるいは交渉力を備えた労働者像が非現実的であることを示している。

本来、憲法の人権保障に支えられている労働

法体系は、経済効率のための規制緩和や弾力化の限界を画するものでもある。法律、立法政策の評価は、常に法体系の頂点にある憲法的価値の視点から行われなければならない。このことは労働法分野により強く妥当する。たとえば、若年層を中心とした雇用の危機の中での国あるいは企業の雇用保障責任については、憲法27条1項の勤労権保障の視点から、現在導入が検討されているホワイトカラー・エグゼンプションの問題については、憲法25条の生存権や憲法13条の自己決定権および人間の尊厳の保障の観点から、社会的格差や差別の拡大については、憲法14条や25条等の観点からの検証が必要であろう。

ところで、ドイツはアメリカ型と異なる市場経済を目指しているが、その背景には憲法（基本法）上の選択がある。それは、社会国家の理念（基本法20条1項、28条1項）に支えられた社会的市場経済（soziale Marktwirtschaft）の考え方である。それでは日本の憲法が目指している国家観は何か、それは市場経済のあり方に影響を与えないのか。憲法25条2項は、明確に国の社会的使命を規定しているが、そこには、ドイツの社会国家に似た福祉国家の理念が示されていると見ることができよう。これを受けて憲法27条2項により、国には労働条件に関する法規制を行うことが義務付けられている。とすると、これらによって規定される市場経済とは、合理的な経済人によって支えられる自由な市場経済とは異なる性格のものでなければならない。

憲法規範は、労働法の制定や改編の根拠を与えるとともに、それに重大な枠をはめていることを看過すべきではない。

(2) いくつかの政策論点

憲法規範を実現していく道筋を、2点に絞って簡単に述べてみたい。

第1は、雇用の多様化に対してどのような戦略が可能かである。生活スタイルやニーズに対応した雇用形態の多様化それ自体は、おそらく

特集・憲法と勤労権・団結・労働組合

不可逆の現象であろう（といっても、日本のそれは明らかに行き過ぎである）。しかし問題は、典型雇用と非典型雇用が、労働の内容ではなく契約形式という点のみで、一方は安定した雇用、他方は安く使い勝手が良い雇用というように、質的に全く異なる雇用と位置づけられていることにある。そのことが労働法や社会保障法上の保護と連動している。この点は、法的正義の観点や21世紀の雇用のあり方を考えたときに、改められるべきである。私見では、それは企業という内部労働市場において典型雇用と非典型雇用との双方向的な架橋を行うことである。そのために必要なのは、雇用形態の違いと関係なく、実態に合わせた均等待遇（賃金のみでなく、教育訓練や福利厚生等も含めて）を義務付け、また後者の雇用形態から前者の雇用形態への移行を促進するための法整備である。

第2は、労働時間規制のあり方である。労働時間規制は単純に数的規制の面からのみ捉えることはできない。この規制のあり方を考えるためには、経営環境の変化に十分に対応できるような労働者の健康への配慮、人間らしい生活と労働とのバランス（ワーク・ライフ・バランス）、そして雇用平等の促進といった視点が必要である。具体的には、時間外労働の上限時間の強行法規化、時間外労働の割増率の通増方式の導入、年度当初における年休の計画化の義務付け等が急務である。これに加えて、フレックス・タイム制をもっと柔軟に活用できるような制度整備、休日付与による時間外労働の精算方式（事後振り替えであるから割増賃金の支払いは必要であるが）等が考えられる。

6. まとめに代えて

この間の労働法分野の規制緩和は、労働市場

に与えた影響（雇用破壊、雇用現場の荒れ）を考えると、明らかに失敗であった。規制緩和論者はしばしば規制の失敗を口にするが、むしろそれが目指す「市場」の失敗が顕著になっている。そのことをまず謙虚に反省し、その上で新たな雇用と法のあり方を再構成すべきである。いずれにしても、労働法政策としては、現在進行している典型雇用と非典型雇用との分断による雇用の格差拡大や労働条件のマイナス・スパイラルを断ち切ることが何よりも大切である。この点では、偽装派遣や偽装請負について、それを無効化するのではなく、使用者の直接雇用を義務づける方向で問題解決が図られている最新の労働行政のあり方は、積極的に評価できる。

人間らしい労働のあり方をめぐる闘いは、あちこちで芽を吹いている。

（わだ はじめ・名古屋大学教授）

＜参考文献＞

①労働法改革全般に関するもの

萬井隆令・脇田滋・佐賀一道編『規制緩和と労働者・労働法制』（旬報社、2001年）、西谷敏『規制が支える自己決定』（法律文化社、2004年）

②この問題に関する拙稿

「雇用関係法制の回顧と展望」日本労働研究雑誌463号（1999年）

「労働と人権—セーフティネット論を中心に」法の科学29号（2000年）（石田眞と共著）

「労働法制の変動と憲法原理」法律時報73巻6号（2001年）

「雇用形態の多様化と均等処遇」法律時報75巻5号（2003年）

「労働契約法制の意義と課題」季刊・労働者の権利263号（2006年）

「労働法の再編と憲法理念」法の科学38号（2007年・近刊）

〈資料1〉労働保護法制定・改正の流れ

年	労働保護法	雇用平等法
1985	労基法改正 →女子保護規定の削減、母性保護規定の強化	雇用機会均等法（勤労婦人福祉法の改正）
1987	労基法改正 →週労働時間の短縮、労働時間の弾力化、年 休日数の増加、計画年休制、等	
1991	育児休業法の制定	
1992	時短促進法の制定	
1993		パートタイム労働法の制定
1995	育児休業法改正 (→育児介護休業法へ)	
1997	労基法改正 →女性保護規定の削減	雇用機会均等法改正
1998	労基法改正 →労働条件明示の強化、労働契約の上限期間 の引き上げ、企画立案型裁量労働制（労使 委員会制度）、等	
2003	労基法改正 →解雇権濫用法理の立法化	
2004	育児介護休業法改正	
2006	労基法改正 →女性保護規定の撤廃	雇用機会均等法改正

* 法律は、制定・改正年で、適用年ではない。

〈資料2〉日経連の労働法政策

1995年 日経連『新時代の日本的経営』

1995年5月 同「規制改革要望」→行政改革委員会規制緩和委員会(*)

1996年6月 同「規制改革要望」→行政改革委員会規制緩和委員会(**)

1999年～2002年 同『労働問題研究委員会報告』

(*) 要旨（雇用・労働分野）

〈基本的考え方〉

経済のグローバル化、情報化、サービス化が進展する中で、ライフスタイルが多様化し、働く者が自らの働き方を自らで選択する傾向が一層強まっている。企業・労働者ともに多様な雇用機会を創出・拡大し、働き方の選択肢を多様化させるためには、新たな時代に即した発想のもと、労働基準法や労働者派遣法、職業安定法などの規制緩和に向けた見直しを行う必要がある。その際、規制強化につながるような改正等は厳に慎むべきである。

改革提案：33項目

(**) 要旨（雇用・労働分野）

〈基本的考え方〉

高付加価値の創造を可能とする働き方を実現させる等、わが国産業の国際的競争力を強化する

特集・憲法と勤労権・団結・労働組合

視点から労働基準法の見直しを行うことが必要である。さらに、働き方の選択肢を多様化させ、多様な雇用機会を創出させるとともに、労働力の需給調整機能を強化するため、労働者派遣法、職業安定法などの見直しを行うべきである。

改革提案：23項目（以下はいくつかの例で、○はその後実現したもの、△は部分的に実現したもの）

- 有期労働契約に関する雇用期間の上限の延長
- 1年単位の変形労働時間制における変形期間途中の異動者の時間外清算に関する適用除外
 - ・1年単位の変形労働時間制の規制緩和
 - ・フレックスタイム制の全労働日適用要件の緩和【新規】
 - ・週休2日制の場合のフレックスタイム制の適用
- 企画型裁量労働制に関する対象業務の早期拡大
- 企画型裁量労働制に関する手続きの簡素化の早期実施
 - ・管理監督者に対する割増賃金支払い義務の見直しの早期実施
 - ・解雇の金銭解決制度の早期導入
 - ・ホワイトカラーエグゼンプション制度の早期導入
 - ・育児休業期間中の社会保険料免除の拡大【新規】
- △自由化業務における派遣期間制限の撤廃
- △派遣労働者を特定することを目的とする行為の禁止の撤廃
 - ・派遣労働者への雇用契約申込義務の廃止
- △派遣禁止業務の解禁
 - ・労働者派遣法上のいわゆる26業種の見直し
 - ・外国人研修・技能実習制度の見直し