

これからの労働政策を見直すための基本的な考え方と3つの論点

『賃金事情』2629号（2012年5月5日号）pp.10-13

筆者は前々号まで、35回にわたって「労働政策を考える」という連載を担当させていただいた。第1回が2009年2月号だったので、約3年間続けさせていただいたことになる。

この間、リーマン・ショックや政権交代、東日本大震災など経済・社会に大きな変動があり、日本経済は総じて低迷を続け、雇用失業情勢も厳しい状況が続いた。そうした中で、雇用の創出に向けて2009年4月の「経済危機対策」、同10月の「緊急雇用対策」などといった経済対策が次々と打ち出され、求職者支援制度などセーフティネットの整備も進んだ。少子高齢化が進展する中で高齢法の改正が議論され、非正規労働問題が注目を集める中で労働者派遣法の改正や有期労働契約のルール作りなども進められた。

もともと、これらの過程では、労働者派遣法改正の経緯に典型的にみられるように、相当の混乱や迷走がみられたことは否定できないし、「派遣労働がマスコミで大きく取り上げられたから禁止・規制する」といった場当たりの対応や、「労働市場への影響などを十分考慮しないままに非正規労働者の賃金を上げるために最低賃金を引き上げる」といった短絡的な対応、あるいは「年金支給開始年齢の引き上げにともない希望者全員の継続雇用を60歳まで勤務していた企業に義務付ける」といった安易な対応への批判も少なくなかったように思う。

もちろん、この間の政策には非常対応的なものも多かったし、とにかく可能な政策を総動員しなければならないような状況もあったので、多分に致し方のない部分もあったとは思う。しかし、今後も経済・社会の環境変化に応じた政策対応が求められる中では、基本的な考え方を整理しなおす必要があるだろう。私個人としては、次の4つのポイントがあるように思う。

第一に、個別的労使関係については、多様性を尊重し、重視することが重要となろう。かつてのような「夫は長期雇用で家計を支え、妻はもっぱら専業主婦または家計補助的で就労で家事を担う」といった一律的な考え方は大きく後退し、働き方に対する労使のニーズは多様化している。今後、経済・ビジネスのグローバル化が一段と進展すれば、働き方の多様化もさらに拡大しよう。もはや「期間のない直接雇用が原則」といった画一的な発想を転換し、多様な働き方のそれぞれが立派な働き方として、いわば「市民権」を得られるような方向に向かわなければならぬ。

今後は、ともすれば一律・画一に陥りがちな実体規制は必要最小限にとどめ、契約自由の原則のもと、労使が多様な選択肢を持って、働く人がそれぞれに自らのキャリアを構築できるような政策が望ましい。2007年に成立した労働契約法は、従来の実体規制による労働者保護中心の労働政策から、民事的な手続のルール作りへと転換する重要な第一歩とも考えうるだろう。今後もその方向で労働契約法の充実がはかられることが期待される。

第二に、集团的労使関係については、労使自治を重視し、集团的対話を促進する政策が求められよう。労使の対等性の確保に関する簡素な手続規制のもとに、労使の取り組みを通じて政策目的が達成されることを支援する政策とすべきだろう。

職場の実情はそれぞれに多様であり、今後ますます多様化が進もう。こうした中では、各職場の実情に適応したルールを個別労使が対等な力関係のもとに決めていくことが望ましいことは言うまでもない。現行の労働基準法にある過半数代表者との労使協定については、代表性や対等性の確保に一部疑問も呈されており（それもあって労働基準法第38条の4では企画型裁量労働制について労使委員会の決

議を求めている)、大きく拡大することは難しいだろうが、過半数労組との労働協約であれば対等性も高く、これによる自主的な職場のルールづくりはさらに拡大されてもよいのではないか(高齢法改正をめぐる労働政策審議会の部会の議論では、従来のいわゆる基準制度について、過半数労組との労働協約による場合に限りて存続すべきとの主張がなされた)。より対等性の高いしくみとして、かつて労働契約法の検討段階で提案された「特別多数労働組合」(当時は労働者の3分の2以上を組織する労組とされたが、他の割合も考えられよう)に幅広い権限を与えるとの考え方も十分ありうるものだろうし、ユニオン・ショップ制の労働協約が締結されている場合にはさらに広く権限を認めてもいいだろう。これは労使双方に組合組織化のインセンティブを与えるものだから、それを通じた集団的対話の促進も期待できよう。

第三に、労働行政においては、透明性と継続性の確保という観点が重要となろう。規制を行う場合は極力明確な基準を設定し、労使双方の事前予見性を高め、また行政の恣意的判断が入り込みにくい法制とすることが求められる。もちろん、多様化が進展する中では一切の疑問の余地なく判断できるルール作りは不可能に近く、最終的には実態を踏まえた個別判断にならざるを得ないことが多かろう。しかし、「本来そこまでやる必要はないだろうが、少なくともここまで手順を尽くしたならば疑問の余地なく問題なしと判断できる」といった、いわゆるセーフ・ハーバー・ルールの規定が導入されれば、これは労使双方の実務に大いに有益なものとなろう。

また、継続性の重要性については、典型例として2011年2月に突如として打ち出された「専門26業種派遣適正化プラン」を指摘すれば十分だろう。これは従来の運用を前触れなく大きく変更するものであり、派遣業界に多大な混乱をもたらされたばかりか、派遣労働者本人、派遣先の職場、派遣会社の3者がいずれも満足度が高く、派遣就労の継続を希望しているにもかかわらず契約満了で就労打ち切りのやむなしに至るといふ悲劇が随所で繰り広げられた。

第四の、おそらく最重要の観点は、政策の実現可能性だろう。世間の論者の中には、現状のさまざまな問題に対してわが国労働市場や人事管理の「構造的な問題」を指摘して「抜本的な改革」を主張する人も多くみられる。その方向性は米国型の流動的労働市場であったり、大陸欧州型の中央集権的ネオ・コーポラティズムであったり多様である。

しかし、短期間に「抜本的な改革」を実施しようとする、そのコストは膨大なものになることには十分に注意する必要がある。たとえば米国型をめざして解雇の自由を保障したとしよう。それで解雇が急増すれば(本当に急増するかどうかは別の議論として)、失業給付の支給が大幅に増加したり、解雇を不満とする紛争が多発したりするだろうことは容易に想像できる。もちろん企業の人事管理に与える影響も多大であり、これらのコストは膨大なものとなろう。全雇用者の約2%に過ぎない派遣社員の、さらに一部の専門26業種の運用を変更しただけでも、あれだけ大騒ぎになったのだ。わが国にせよ米国にせよ大陸欧州諸国にせよ、雇用システムは政労使の三者が長い時間をかけて、漸進的に作り上げてきたものだ。それを一気に変更することは常識的に考えて無理としたものだろう。政策の検討にあたってはそのコストに十分留意し、労使双方が対処可能なものを積み上げていくことが求められよう。特に規制強化については、労使による取り組みを先行させ、十分に広く普及した段階でのルール化をはかることが必要だろう。

さて、こうした基本的な考え方を確認したうえで、以下では今後取り組みが求められる個別の課題として、連載中に十分に取り上げることができなかった論点を3点紹介していきたい。

まず喫緊の課題として、知識労働者の就労実態に応じた労働時間制度の導入があげられる。

これは連載で取り上げたが、ファーストフード店や紳士服量販店の店長が労働基準法41条2項の「監

督若しくは管理の地位にある者」に該当するか否か（割増賃金の支払いを要するか否か）が話題となった。これら店長はおおむね現場の監督職といった立場であり、労基法 41 条 2 項の管理監督者には該当しないと考えるのが常識的だろうし裁判所の判断もその傾向にあるが、これがたとえば高度な研究開発に携わるエンジニアや、企画的業務に従事する経験豊富なスタッフ職などであれば、企業だけでなく労働者本人も「自分は工数ではなく技術力や専門性によって評価・処遇してほしい」と考えることも多いだろう。

こうした人たちを「工数ではなく技術力や専門性で」処遇するために、企業は大きく 2 つの方法をとっている。ひとつは管理職待遇のスタッフ職として労基法上の管理監督者扱いする方法で、特に組合のある大企業においては労働組合法 2 条 1 号の「監督的地位にある労働者その他使用者の利益を代表する者」に抵触するとして労働協約で組合員の範囲から除外している人をそのまま労基法 41 条 2 項の管理監督者として取り扱うことで特段の問題もなく運用されている例が多いものと思われる。しかし、これらの人たちがすべて本当に労基法 41 条 2 項の管理監督者に該当するかと問われれば、実ははなはだ疑わしいし、これにより適用除外となる規制の中には、たとえば 4 週 4 日の休日など、適用して差し支えない・適用すべき規制もあるだろう。

もうひとつ、裁量労働制を利用する方法があるが、これは予見可能性に大きな問題があるといわれている。つまり「対象業務に該当するか否か」の判断が不明確で、所轄の労働基準監督官の異動により、前任者が問題なしとしていたものが後任者からは是正勧告を受けるといった例もあるという。もちろん、裁量労働制を適用されている労働者の側も、疑問や不満を持つことがあるだろう。

こうした状況を解決すべく検討されたのが自律的労働時間制度、いわゆる日本版ホワイトカラー・エグゼンプションの導入であった。2007 年には労働政策審議会が労働基準法改正の法案要綱に織り込まれるところまで議論が進んだが、一部マスコミや野党が「残業代ゼロ法案」「過労死促進法案」などというネガティブキャンペーンを展開し、支持率の低下に悩む当時の政権によって、まさに安易かつ短絡的・場当たりに改正法案から削除されてしまった。

しかし、法案要綱を改めて見てみると、休日の確保や長時間労働の抑制、健康被害の防止などにもよく目配りされていて「過労死促進法案」とは無縁だし、たしかに残業代という名目の賃金はゼロになるにしてもかなり高額（900 万円と言われていた）な年収要件が設定されていて「残業代ゼロ法案」というのもかなりミスリーディングであることがわかる。本人同意や労使委員会決議といった個別的・集団的手続も必要とされており、かなりよく考えられた、実態に適合した案ではなかったかと思われる。2007 年当時の経緯を考えると政治的な困難は伴おうが、いつまでも放置はできない課題であり、早期の検討再開が望まれる。

続いてやはり喫緊の課題として問題提起したいのが、労働基準監督行政の質・量両面での強化である。

労働条件の劣悪な企業を「ブラック企業」と称するのはすっかり定着した感がある。その中には、ノルマが厳しいとか、作業密度が高いとかいったことにとどまらず、賃金不払や最低賃金不達といった法違反も多々見られるのが現実だろう。こうした法違反を取り締まり、是正させるのが労働基準監督行政の役割のはずだが、残念ながら国の監督体制は充実しているとは言い難く、平成 22 年度の労働基準監督官数は 2,941 人、雇用者 1 万人あたり 0.53 人とどまり、雇用者 1 万人あたり 1 人という ILO のガイドラインに遠く及ばない。この人数には労働基準監督署長などの管理職も含んでいるため、実働数はさらに少ないのが実情であろう。

企業の実務家からは、質的な面での強化を求める声大きい。たとえば、賃金台帳などの資料が整備されていて監督がやりやすく、是正実績の稼ぎやすい大企業を中心に監督が行われ、中小規模のブラッ

ク企業が放置されている、という不満はたびたび耳にする。もちろん、監督の相当割合は申告にもとづいて行われていることを考えれば単なる印象論である可能性も高いが、一方で厚生労働省は賃金不払残業の是正成績を毎年公表しており、平成 22 年度は約 123 億円、21 年度は約 116 億円、20 年度は約 196 億円となっていて、この数字は是正により 1 企業あたり 100 万円以上の割増賃金が支払われた例の合計額である。このように是正金額の大きさ、しかも 1 企業あたり 100 万円以上というある程度まとまった事案の合計金額で評価されるとなると、現実にそうかどうかは別としても、小規模企業に対する監督のインセンティブが働きにくくなることもやむを得ないという感はある。

そのほかにも、前述した監督官による見解の相違を指摘する意見があるし、たとえばタイムカードの記録どおり 1 分単位で割増賃金を支払うよう指導するなど「とにかく法違反が出さえなければよい」との安易な発想からいたずらに厳格な指導が行われるという話もある。

こうした問題点を克服し、法違反を撲滅するためには、定員増はもちろんのこと、人材育成を強化し、本来監督すべき対象に対して適切な監督が行える体制整備が必要となろう。組織面では、大企業に対する大規模監督についてはたとえば「東京地検特捜部」のような専任の組織を全国に 1～3 設けてそれに特化させ、地域の労働基準監督署は地場企業対象の「ドブ板監督」に専念できるしくみとすることが考えられるのではないかと。事前規制から事後規制という流れの中では、監督体制を強化する必要性は高い。

もうひとつ、中期的な課題として、労働組合の組織化を後押しするような政策があげられるのではないと思う。現状では労働者代表制を法制化するといった提案が連合などからなされているが、画一的な義務化は即座に形骸化につながるとしたものだだろう。むしろ、組合結成にインセンティブを与える施策が望ましい。

特に重要なのは、経営者にインセンティブを与えることだ。実際、企業別組合との間に安定した労使関係が成立している企業の経営者は、組合とのコミュニケーションに大きな意義を見出していることが多い。このような企業経営における労働組合の有用性を経営者が理解・評価し、自社における労働組合の結成を容認・歓迎するよう誘導することが求められる。そのためには、組織形態として企業別組合を中心とすべきであり、個別労使に対するナショナルセンターや産別・地域別組織の介入は抑制的なものにとどめることが必要となろう。

これは組合にとってもメリットがある。集団的労使関係において、組合の交渉力の後盾となるのが争議権であることは言うまでもないが、しかし企業別組合にとってはこれは伝家の宝刀である一方できわめて抜きにくい両刃の剣でもある。働き方の多様化が進む中で、組合が多様な労働者を組織し、その利害を調整し、結果として労使関係の安定をもたらすといった役割を果たして、労働者だけでなく経営者にとっても「なくてはならない存在」となることができれば、それは組合にとって争議権を上回る交渉力の源泉となるだろう。

具体的には、前述したように組織力の強い労組との労働協約に、労働基準法などの規制の適用除外などにおいてより大きな権限を与えることが考えられる。その他にも、たとえば労働協約により使用者から経費援助を受けることができる範囲を拡大することなどは考えられてよい。あわせて、多数労組との労働協約における唯一交渉団体約款の有効性を担保することも、経営者にとっては企業別組合の存在に対する大きなインセンティブとなるだろう。

本稿の後半では、連載で取り上げなかった論点を 3 点紹介したが、もちろん他にも課題はあるし、連載中にご紹介したテーマの中にも十分な解決に至っていないものが多い。今後とも政労使三者によるたゆまぬ努力が継続されることを強く期待しつつ筆をおくこととしたい。