

# 現代日本における「ナショナル・ミニマム」——労働法から見た諸問題

脇田 滋 (龍谷大学)

key words

ワーキングプア working poor, 非正規労働 contingent work, ナショナルミニマム national minimum, 格差社会 two tier society

## 1 雇用社会の激変

1980年代後半以降、雇用社会が大きく変容してきた。第二次大戦直後の時期を経て、高度経済成長の中で形成された「日本的雇用慣行」が激変し、それとは大きくかけ離れた非正規雇用が増加し、正規雇用労働者を含めて雇用崩壊・職場崩壊とも呼べる状況が強まっている。とくに、90年代以降、経済界は人員の「過剰感」を露骨に表明し、リストラを名目に人員整理と非正規雇用への切り替え、アウトソーシング等を強力に進めた。

その結果、雇用社会では、次のような問題状況が現出している。

① 失業者および半失業者の増大 2007年現在、非正規雇用が1700万人、労働者全体の3分の1を超えた。とくに女性は半数が非正規であり、男性を含む若年者のなかで非正規雇用が急増している。

② 雇用における労働条件格差の拡大 従来から企業間の格差が大きかったが、正規・非正規雇用間の格差が顕著で、同一価値労働差別待遇が広がっており、生涯賃金で4倍という試算もある<sup>1)</sup>。

③ 労働法違反の蔓延 偽装請負・違法派遣、違法・不払い残業（サービス残業）、名ばかり管理職など、大企業を含めて、労基法、労働・社会保険法、職安法・派遣法違反が広がり、職場の多くが無法地帯＝労働法氷点下の世界といえる状況になっている。

④ 労働者の孤立化・無権利化 過労死・過労自殺、うつ病の広がり、セクハラ、パワハラ、職場いじめなどの否定的現象が広がっている。その背景には、仲間としての労働者連帯が崩れ、労働者が個々バラバラに孤立して、経営者や当局の専断的支配が貫徹する職場が増えている。多くの労働組合は、本来の役割を見失い無力化・透明化している。

この約20年間、政府は個別企業のリストラや非正規雇用の増加を規制するのではなく、むしろ雇用・労働分野での法規制緩和を進め、日本的雇用慣行の見直しを積極的に推進してきたと言える。その意味で、雇用社会の激変は、政府・経済界の主導によって、政策的・立法的に意識的に生み出されてきたものであったし、法（労働法、社会保障法）もそれらを追認する方向にパラダイムを大きく転換してきた。

## 2 憲法が期待した労働組合の本来の役割

1947年の日本国憲法は、25条で健康で文化的な最低限の生活を権利として国民に保障することを明記した。そこには、国民生活の最低限を普遍的に保障するという考え方が前提とされていた。これは19世紀末のイギリスのウェッジ夫妻らが提起した「ナショナル・ミニマム」の保障という考え方を起源にするものである。そして、第二次世界大戦後、ILO（国際労働機関）を中心に労働・社会保障を中心とした社会的権利が条約・勧告として具体化され、各国の国内労働法と社会保障法分野の社会政策立法が本格的に展開した。そこに共通するのは、最も代表的な労使団体による集团的労働関係を中心にした、労使自治である。

日本の労働組合は、第二次大戦直後、急速に組織化され、日本社会の民主化と、困窮する多くの民衆全体の生存権の担い手として、組合員以外をも代表する積極的な活動を展開した。当時の主導的ナショナルセンター「産別会議」は、その名称に示されるようにヨーロッパ型の産業別全国組織を目指していたが、政治路線をめぐる内部対立を含みつつも、勤労者・国民全体を代表して生存権や勤労権（労働権）確立を目指す活発な闘争を展開した。具体的には、1947年の労働基準法、職業安定法、失業保険法など、失業者、日雇労働者、中小零細企業労働者を含めて労働者全体を代表する労働組合活動を反映した制度が整備された。

しかし、東西世界の緊張が高まるという国際情勢を背景にした「逆コース」のなかで、労働運動の中心であった官公労の弾圧によって、労組の変質化と官民労働者分断が強行された。産別会議に代わって企業別組合にとどまる志向をもつ総評が台頭した。公務員の労働基本権が剝奪され、1949年、改正労働組合法が制定されたが、これらは、労働組合を企業横断的産別組織ではなく「企業別労使関係」の枠組みに押し込める弾圧法であった。日本的労働法体系は、憲法施行直後に、憲法や国際労働条約の理念に反して、労働組合の役割を企業内のみに矮小化させることを前提に再編されることになった。

2008年現在、日本の雇用社会では、企業別労組の無力化・透明化、企業内での使用者の専制的支配、労働者の孤立化という惨憺たる状況が広がっている。およそ憲法が描いていた労働関係とはかけ離れた現実である。ここに至る最初のボタンの掛け違いは、1948年から1949年の労組弾圧の時点に遡ることができるであろう。

### 3 高度経済成長と日本の雇用慣行

第二次大戦直後の激動の時代、当初のナショナル・ミニマムを確立しようとする憲法の要請や、それに応える労働運動は、政府や経済界によって、企業内組織へと矮小化させる戦略で発展を阻害された。しかし、1955年からの高度経済成長のなかで、労働運動は相対的に自立した展開を示す。「ニワトリ」として生まれた総評が、戦闘的労働組合主義を掲げ、講和、米軍基地、平和問題で指導的役割を果たして、「アヒル」へと転換した。1960年の三池争議を筆頭に、各地で総労働と総資本の対決と呼ばれる地域闘争に取組むとともに、中小零細企業や未組織労働者をも組織・代表しようとして合同労組、春闘など、各種の活動を展開した。活発な運動のなかで、三池争議の後では各都道府県組織に地域オルグを置くなど、企業別組織の限界を克服する様々な試みが行われた。

また、生活保護基準の劣悪さを告発して憲法25条の生存権保障の意味を裁判で問うた朝日訴訟は、第一審判決で（1960年）、原告が勝訴し、これを総評が労働組合として支援することで大きな広がりをもち、国民的社会運動となった。また、1959年、最低賃金法が制定され、1961年には被用者保険に比較して制度不備が指摘されていた勤労階層を対象に国民皆保険・皆年金が実施されるなど、1960年前後には、ナショナル・ミニマムという視点から注目すべき制度化が進んだ。しかし、ナショナルセンターの総評としては、社会保障や最低賃金などのミニマム確立に前向きな姿勢を見せたが、単位労働組合としての企業別組織は、企業内での賃金引上げに比較して、社会的課題には必ずしも積極的であったとは言えなかった。

産業別労組が中心のEU諸国では、約20弱の産業部門毎で締結される全国労働協約でミニマムの労働条件が所属者全体に適用されるという労働慣行が維持されている。「協約なければ労働なし」と言われるほどで、個々の労働条件の8～9割が協約で決定されている。労働契約は一般には全国協約を指すと理解されており、企業を超えた仕事（職種・熟練）別賃金や労働条件ミニマムが詳細に設定されている。そして、この協約が、多くの未組織労働者に拡張適用されている。こうした産業別協約によって同一労働同一賃金が企業を超えて確立

するとともに、その協約が定めるミニマムが一般の最低賃金と密接に結びつき、さらに失業保障、年金、社会扶助とも深く結びつくこととなっている。

これと比較して日本では企業別集団の労使自治が中心であった。ナショナル・ミニマムと親和的な産業別全国協約は日本ではほぼ皆無であり、労働組合法18条、最低賃金法11条に基づく地域的協約拡張適用の試みも皆無といえるほどに少なかった。企業別組織は、同一企業の従業員＝組合員のみを代表し、未組織企業や労働者類似の自営業形式の勤労階層への獲得した労働条件の拡張適用を通じて、その利益を代表しようとする志向をもたず、連帯の視点を欠いていた<sup>2)</sup>。

#### 4 低成長と二回目の労組弾圧

1973年の石油ショック以降、日本経済が下降線を描き始める。そのなかで、企業は従業員意識を強めるとともに、労組の企業協調組織化を進めた。民間大企業でこれが成功する一方、「内部労働市場」を維持して、雇用調整や労務費削減政策が強行される。従来は、企業内労組の組合活動などにも理解を示していた裁判所や学説も変化する。企業内での労働者の抵抗を抑圧し、強大な企業権限を正当化する『労働法再入門』（1977年）の議論が最高裁で受入れられたのはその顕著な現れであった。

こうした状況を準備過程として、1980年代に入ってから中曽根内閣の下で、国鉄解体に象徴される「国家的不当労働行為」とも言える権力的な労働運動弾圧が行われ、総評運動の中核であった国労など官公労組が瓦解させられた。戦後の労働組合運動を指導してきた官公労組が力を失い、集団的・対抗的労働関係をめぐる状況が一変した。日本の労働運動において、第二次大戦直後の、占領軍権力を背景にした第一回労働運動弾圧に続き、約40年の歳月を経ての第二回目の労働運動弾圧であった。

その後、労働と資本の力の対抗を背景にしたダイナミックな集団的労働関係が姿を消した。ほぼ30年間もの長きに渡って大きな争議行為がない。新自由主義の嵐が吹き荒れているアメリカ、イギリス、韓国でも争議行為が多いことを考えると、日本のストライキの減少は世界でも際立っている。労働組合は毎年組織率を低下させ影響力を縮小し続けている。

#### 5 「日本の非正規雇用」の急増

1980年代以降、「日本の非正規雇用」が労務費削減の手段として重視される。

1970年代から広がり始めていた「家計補助型」非正規雇用（パート、アルバイト等）は、年収100万円程度の破格の低賃金労働で、日本以外に見られない雇用形態であった。厚生・労働行政が1980年代初めに、行政解釈を通じてこれらを追認してしまったが、正規従業員である夫や父の雇用や労働条件の悪化をもたらさないことから、労組側の問題意識や抵抗が少なかった。その結果、最低賃金が、それでは自立できない家計補助収入を前提にした水準で設定されることになったが、これは、まさにナショナル・ミニマムの視点を欠いた設定であった。

1985年には労働者派遣法が制定され、女性を中心に正規雇用から派遣労働への転換が進められ、1990年代には若年男性を含めて、フルタイム非正規雇用の受け皿とされることになった。登録型派遣の広がりの中で、本来であれば「解雇付雇用」として、労働法的には例外とされるべき「有期雇用」が、契約社員、嘱託社員など多様な雇用形態を装って広がることになった。そして、1995年には日経連が「雇用三分化論」を提起して、日本的雇用（＝正規雇用）を破壊するのに、派遣労働や有期雇用がもつ有効性を経営者側として確認し、21世紀の雇用慣行として戦略化した。政府も、労働・雇用分野での規制改革を推進し、新自由主義的路線を反映して1999年には派遣業務を原則自由化する労働者派遣法改正が強行された。

現在に至るも、非正規雇用労働者は、その多くが企業別労使関係から排除され、また、被用者保険の適用を除外され、正社員との同一労働差別待遇が当然とされている。最低賃金が家計補助型を前提に設定されているために、フルタイムで働いても年収150万円弱である。さらに、日雇派遣などで100万円に達しない者も少なくない（ワーキング・プア）。EU諸国では、非正規雇用の導入を例外的事由に限るとともに、最低の要件として同一労働同一待遇が貫かれている。日本の非正規雇用は、世界に例のない不安定差別雇用とともに、自立もできない低賃金という点で際立った劣悪労働となっている。

とくに日本の非正規雇用は、労働組合によって組織されることも援助を受けることも少ないという点で際立った存在である。逆に、非正規雇用の拡大は「労働組合無力化の武器」としてきわめて効果的に機能した。日本の労働組合は、第二次大戦後、企業別組織という枠組みに押し込められ、さらに、1980年代初めに、非正規雇用が拡大するなかで「企業別正社員組織」化させられた。非正規雇用が広がるのに、それを事実上放置して組織化しないでいるなかで、労組は労働者階層のなかで最も恵まれた大企業正社員や正規公務員だけの利益を囃す利己的組織に墮落させようとするのが、政府や経済界の意図であった。その意味では、1985年労働者派遣法には「搦め手からの団結破壊法」という狡

猾な側面が隠されていた。最も弱い立場にある非正規労働者や、困窮する勤労階層の雇用・生活条件の底上げをはかってナショナル・ミニマムの設定と向上を図る本来の機能を果たさないなかで、日本の労組は、時間が経つにつれて、憲法が規定する役割に基づく道徳的権威と、現実の影響力を失い、透明化・無力化することになった。

## 6 労働法学は、何をしてきたか？

日本の労働法学は全体として、戦後長く、企業別労使関係と正社員雇用を前提に議論を展開してきたし、依然として現在もその傾向を払拭しきれていない。たしかに、企業権限が強化され、労組が協調化する時期には、個別労働者の意思を重視する議論が労働者の権利擁護に資するものとして注目された。しかし、それらも、政治権力・経済界あけて社会・労働法や制度そのものを根こそぎ崩壊させる動きを強めるのに対して、有効な議論にはならなかった。規制緩和政策全体の批判を抜きに、個別労働者の意思を強調するだけではそもそも限界があったと言わざるを得ない<sup>3)</sup>。

筆者は、1985年労働者派遣法制定の時点から、派遣労働が広がれば劣悪労働が広がること、労働法の基本が崩れること、労組が無力化することを指摘し続けてきた。しかし、一部を除いて労働組合も労働法学界も、きわめて鈍感であり、本質的な議論を避けてきたと言わざるを得ない。

## 7 非正規雇用の目線から見直しを

企業別労使関係は、非正規雇用の拡大によって企業自身がその基盤を崩していると言える。長期の雇用を保障し、年功賃金や企業福利によって企業忠誠心をもつ正規雇用労働者を少数化して、その一方で、不安定劣悪雇用で企業に対して不満を有する労働者を企業自身が増やし続けている。いずれにしても、現在、企業別労使関係の基盤が崩れつつあること、企業別の桎梏が緩んできたことは誰も否定できない。企業間格差を超えた、ナショナル・ミニマムを推進する主体へ労働者連帯を大きく転換・展開する時機が到来したと言わなければならない。

労働法は、労働組合が職場から権利闘争を展開する時期には、そこから提起される法律問題を理論的に考えることで役割を果たすことができた。しかし、20年間の時間の経過で透明化・無力化した労働組合は、新たに再編・展開されるべき時期を迎えている。筆者は、日本と同様に企業別労組が支配的であった

韓国労働運動が、過半数を超えた非正規雇用問題の解決をも念頭に置いて、産別組織化（しかも、EUとは違って4～5の大産別組織）を目指していることに大いに注目する”。少なくとも、日本では、職場、地域、職種、産業で、そこに所属する者への拡張適用を基本に、すべての労働者を代表する労働者組織を目指すことが必要だと考えられる。

労働法学の課題は、判決の論評と整理を中心にした、既存法制度や企業別正社員労組を前提にした法解釈だけではない。現在、日本の労働法研究者に求められているのは、次の4点であると思う。すなわち、①自ら激変する雇用社会の現実に飛び込み、潜在化している問題を掘り起こすこと、②次世代が希望を持てる雇用社会にしようとする強い責任感と課題意識をもつこと、③比較法的視点を含めて、労働組合・労働法の本来の意義や方向を提起すること、とりわけ、④従来の研究者に欠けていた、非正規雇用労働者の目線に立った発想である。

- 1) U F J総合研究所（2004年）「『フリータ』人口の長期予測とその経済的影響の試算」。
- 2) なお、2007年の最低賃金法改正で、第11条が改正されて「協約に基づく最低賃金制度」が廃止されたが、ほとんどの労働組合も野党も、その問題点に気が付かないままである。
- 3) むしろ、この20年間、「雇用の多様化」（＝非正規雇用の拡大）を積極的なものとして位置づける労働法学者が多かったと言わざるを得ない。2006年になって、偽装請負や日雇い派遣、ワーキング・プアなどの悲惨な状況が目され、それが昨年参議院選挙での与党の「歴史的敗北」として明確な形になるまでは、労働法学界の大勢は、雇用社会の激変について、本当の意味で危機感を有していたか疑問である。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2月）、139頁以下（脇田担当）参照。
- 4) 韓国では、ここ数年、民主労総を中心に、企業別労組からEU型の「産別組織」への転換が進められている。相田利雄「韓国金属産業における労使関係—企業別組合から産別組合へ転換」大原社会問題研究所雑誌576号、21頁以下参照。

法の科学 第39号 民主主義科学者協会法律部会機関誌 (年刊)

発行 2008年9月10日

編集 民主主義科学者協会法律部会  
〒182-8570 東京都調布市国領町8-3-1  
東京慈恵会医科大学内 小沢隆一  
TEL: 03-3480-1151 (内線2241)  
Email: jrozawa@jikei.ac.jp

編集人 西谷 敏

発行所 株式会社日本評論社  
東京都豊島区南大塚 3-12-4 電話=03-3987-8611 振替=00100-3-16  
郵便番号=170-8474

---

Science in Law, Volume 39. 2008. 9. 10.

(Ch.)法権科学 (F.) Science du Droit (G.) Wissenschaft des Rechts

(K.)법률과학 (R.) Hayka Prava (S.) Ciencia de Derecho

Edited by the Law Section of the Association of Democratic  
Scientists(LSADS)

Editor-in-Chief: NISHITANI Satoshi  
Nippon Hyōron-sha Ltd.  
Minami-Otsuka, Toshima-ku, Tokyo 170-8474, Japan