2013 年度
学士論文

1980 年代～2000 年代 の労働政策過程の変容

— トップダウン型の政策過程を左右するのは誰か —

一橋大学社会学部
4109198B
松川文平
田中拓道ゼミナール

目次

序論	4
トップダウン型の労働政策過程	
本論文の課題と仮説の提示	
仮説の検証方法と本論文の構成	
第1章 労働政策過程とその変容	5
1-1. 従来の労働政策の形成過程とその特殊性	5
1-2. 労使の変質	7
1-2-1. 労組団体の変質	7
1-2-2. 使用者団体の変質	9
1-2-3. 労使の90年代の変質についてのまとめ	11
1-3. 労働政策の決定主体である政策アリーナの変容と背景	11
1-4. 小括—仮説の確認	15
第2章 官邸主導型の労働政策過程—近年の労働法制のケーススタディ	15
2-1. 官邸主導型の労働政策過程—近年の労働法制のケーススタディ	16
2-1-1. 1999年労働者派遣法改正（ネガティブリストの導入）	16
2-1-2. 小泉政権期における政策過程の変容と労働政策	18
2-1-3. 2003年、労働者派遣法改正（製造業派遣の解禁、派遣期間の延長）	19
2-1-4. 2003年、労働基準法改正（解雇ルールの法制化）	20
2-2. 3つの事例と仮説との照応関係の検討	22
2-2-1. 1999年派遣法と2003年派遣法の相違点	22
2-2-2. 2003年の改正派遣法と改正労基法の相違点	23
2-2-3. 官邸主導型の労働政策過程に審議会が及ぼす影響—仮説の検証	24
2-3. 小括	25
第3章：オランダ、ドイツにおけるトップダウン型労働政策過程	25
3-1. オランダ、ドイツの労働政策過程を扱う意義	25
3-2. オランダ	26
3-2-1. オランダの一般的な労働政策過程	26
3-2-2. オランダにおけるトップダウン型の労働政策過程	29
3-2-3. オランダの労働政策過程を考える上で考慮すべき点	32
3-3. ドイツ	32
3-3-1. ドイツの一般的な労働政策過程	32

3-3-2. ドイツにおけるトップダウン型の労働政策過程	34
3-3-3. ドイツの労働政策過程を考える上で考慮すべき点	37
3-4. 日本・オランダ・ドイツの事例の比較から考えられること	38
3-5. 小括	39
<u>第4章：労働ビッグバンの政策過程分析と今後の労働政策過程への示唆</u>	<u>39</u>
4-1. 労働ビッグバンとはなにか	40
4-2. 労働ビッグバンへの評価	42
4-3. ホワイトカラーエグゼンプションをめぐるアクターの動き	43
4-4. なぜ労働ビッグバンは挫折したのか	46
<u>第5章 (終章)：論文全体のまとめ・今後の労働政策へ本論文が与える示唆</u>	<u>47</u>
5-1. 仮説の検証を通して課題として残ったもの	47
5-2. 労働政策過程の変容は何をもたらしたのか	48
5-3. 今後の労働政策過程への示唆	49

序論

トップダウン型の労働政策過程

近年、労働法制の政策過程においても、トップダウン型への変容が見られる。トップダウン型の政策過程は日本では官邸主導型と表現されることも多く、政策立案を担う部門が政府内に新設され、議論が閣議決定されたうえでその後の審議が行われるものを指す。このトップダウン型はすべての労働政策に一律に適用されるわけではなく、トップダウン型の政策過程に乗る政策の性質は様々だが、迅速な決定が目指されることがこの過程の共通した特徴であるといえる。そのため、閣議決定後の審議は従来と比べて圧縮される場合が多い。この政策過程を眺めれば、表面的には政府の意向をより反映した形で政策形成が可能となっているように見える。しかし、この過程を経て成立した法案の中には政府が当初目指した方向性から逸脱した事例も見られる。

本論文の課題と仮説の提示

こうした前提を踏まえ、トップダウン型の政策過程において、政策の帰結を左右する要因とはなにかについて考察を行うのが本論文のテーマである。第一章で詳しく述べるが、従来型の政策過程では、厚労省に設置された労働政策審議会がきわめて強い影響力を持っていた。この審議会は公益代表を含めた公労使の三者から構成されており、政策の立案から修正までほぼすべての政策過程を担っていた。この従来型の政策過程が存続したまま、政府主導の政策立案部門が加わったものが、トップダウン型の新しい政策過程である。本論文は従来型とトップダウン型との相違点、共通点に着目し、次のような仮説を立てて論証を行う。すなわち「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、制度的に政策過程に組み込まれている審議会である」ということを本論文の仮説とする。この仮説を用いて近年の労働政策過程の変容を考察するに際し、審議会において対立を引き起こす主要なアクターが労使であることから、本論文では労使の戦略的な部分についても紙幅を割いて論じる。

仮説の検証方法と本論文の構成

仮説を検証する手段としては事例分析を用いる。第一章では先行研究をもとに近年の労働政策の変容をまとめる。第二章では小渕政権、小泉政権における官邸主導型の労働政策過程を、第三章では海外の事例としてオランダ、ドイツにおけるトップダウン型の労働政策過程をそれぞれ取り上げ、事例と仮説との照応関係について分析する。次いで第四章では第一次安倍政権で政策課題とされた労働ビッグバンの政策過程を取り上げて仮説の検証を行い、終章でトップダウン型の政策過程において政策の帰結を左右する要因についてのまとめを行うこととする。

第1章：労働政策過程とその変容

本章では、日本の労働政策過程の特徴と、その特徴が時代に応じてどのように変容してきたのかを考察する。オランダやドイツなど大陸型福祉国家と呼ばれる国の労働政策は、政労使の三者構成機関によってその方向性が策定されたうえで、実質的な政策の運用は労使の自治によって行われるというコーポラティズム的な政治過程が従来採用されてきた（第二章で詳述）。日本においても、厚生労働大臣（省庁再編前は労働大臣）の諮問機関である三者構成の労働政策審議会（労政審）および各分科会が労働政策形成を担うという類似性が見られた。第一節では、どのような背景があってそうした政策過程は機能してきたのかについて記述する。第二節では、日本における労使の政治参加の歴史をまとめる。戦後からしばらくの間は限定的であった政治参加が、近年において急速に拡大した背景についても考察を行う。第三節では、第二節までに述べた社会情勢の変化によって近年労働政策過程が変容し、トップダウン型の政策過程が導入されるようになった現状とその背景について先行研究を踏まえて考察する。

1-1. 従来の労働政策の形成過程とその特殊性

実質的な決定の場としての審議会

他の政策領域での政策過程と比較した場合、従来の労働政策過程の特徴は次の二点に集約される。一つ目は、省主導の労働政策審議会（労政審）の場で具体的な政策立案が行われてきた点であり、二つ目は、その過程に国会議員が介入する程度が非常に低かったという点である¹。言い換えれば、政策過程に関わるアクター数が他の政策領域に比べて限定的で安定的であったということである。また、他の先進国と比較した際の特徴として、山口二郎は審議会が立案の過程を担っている点を指摘する（花見ほか 2008: 7）。

従来の労働政策過程は次のように進む。

研究会（研究会報告）→審議会（建議）→厚労省（法案要綱の作成）→審議会（答申）→国会提出

まず、審議会の構成メンバーでもある学識者（公益代表）が「研究会報告」を審議会に

¹ 労働政策は1950~60年代前半にかけては与野党対決の焦点として争われたが、それ以降高度成長が進むにつれ、労使は野党を経由せずに直接政府（官僚）と交渉する「非政治化」が見られた（久米 2005: 71）。

提出する。公労使同数（各 10 名、合計 30 名。厚労相が決定）の三者構成で成る審議会はこれをたたき台として審議を行い、政策の内容について労使の合意が得られた段階で厚労相に「建議」を行い、これに沿って省が法案要綱を作成する。この要綱を審議会に諮問し、それに対して審議会が答申を行ったのち法案を国会提出という流れになるが、法案の内容は審議会から大臣への建議に沿うものであり、実質的な決定の場は審議会であった（中村 2008: 18）²。審議会は慣例として全会一致制を採っており、制度設計上労使の出席が不可欠である。そのため、労使委員は審議会を欠席することにより審議を中断させる「拒否権」を持つと解釈できる³。また、他の政策領域における審議会と比較した場合、法令によって構成員の属性を規定している点、労働市場規制の立案・執行にあたって審議会への諮問が運用規則上義務付けられている点が労政審の特徴として指摘できる⁴⁵。

議員からの政策過程への関与

従来の労働政策過程に国会議員が関与する度合いが低かったことの原因としてあげられるのは、主に次の二点であろう。まず、一党優位制当時の自民党議員にとっては、労働政策に関わる族議員となることで得られる利益が少なかったことである（久米 2005: 72-73）⁶。これに関連して、当時の自民党の「財政的テコ」を重視した経済成長的なイデオロギーと、雇用保障的な政策分野は背反するものであったことが二つ目の理由として指摘される（猪口 1987: 199）。労働組合と使用者団体にとっても、経済成長期に優先して実現すべきは賃金上昇に関する調整であり、そのため賃金水準以外の分野での労働政策は審議会にほぼ委任する立場がとられてきた。

こうした背景から、労働政策においては公労使の三者から成る審議会が政策形成の中心となってきた。こうした政策過程への評価として、労使団体・官僚それぞれが関係を持つ社会集団・アクターと緊密に連携をとったことで、政策に一定の合理性と自律性が生まれたとするものがある（久米 2005: 70）⁷。雇用対策法（1966 年）、雇用保険法改正（1974 年）、労働基準法改正（1987 年）などの重要な労働政策の展開には「労政審が必ず関与」（神林・大内 2008: 66）してきたことを見ても、労政審の役割を評価することはできるだろう。

² 審議会を労働政策形成主体として捉えるべきかどうかについては異論もある。花見他（2008）を参照。

³ これまで拒否権が使用された例は極めて少ない。直近の事例は 1999 年の労働者派遣法改正を扱った労働政策審議会（本論文第二章を参照のこと）。

⁴ 労働政策審議会令第 3 条では、労働政策の宿命的な利害関係者である労働者及び使用者の代表並びに公益の代表（学識者）を同数ずつ委員に任命することを求めている。

⁵ 厚生労働省ホームページ「労働分野の法律改正等については、労働政策審議会（公労使三者構成）における諮問・答申の手続きが必要」（2013 年 11 月 14 日閲覧）

⁶ 特に高度成長期においては、経済のパイの拡大に従って雇用も自動的に拡大していったため、労働政策に関わるものが選挙での票集めに貢献する度合いは、他の政策領域（運輸・建設等）に比べて低かった（猪口 1987: 134-141, 199）

⁷ 久米郁男は審議会のあり方を「日本で最もコーポラティズムの定義に近い政策過程」と述べている（久米 2005: 73）。

1-2. 労使の変質

しかし、本論文の序論で述べた通り、こうした従来型の労働政策過程は近年に近づくにつれ次第に変容していく。次節の内容を先取りすると、その変容は労使団体の性質の変化によって引き起こされた側面が大きかった。そのため、本節では労使それぞれの性質の変化をいくつかの時代区分において記述する。なお本論文で特に断らずに労使と言うとき、労組に関しては総評・同盟（連合）、使用者に関しては経団連・同友会・日経連・日商などそれぞれのナショナルセンターを指すものとする。

1-2-1. 労組団体の変質

70年代からの労組の政策参加と政治の応答

まず労組の1970年代からの変質について述べる。労組の政策選好の変化をもたらしたのは、高度成長期の終盤から見られた社会情勢の変化であった。1960年代末から公害や物価上昇などが社会問題化したことを受けて、経済問題や社会問題への対応といった賃金水準以外に関する要求（政策制度要求）を労働団体が強める動きが生まれた（辻中 1986: 289-290）。従来のような企業レベルの労使間交渉だけでは解決できない問題の範囲が拡大したのである。特に1973年の第一次石油危機以降は、構造的な不況産業と産業構造の転換、貿易摩擦や国際為替相場への対応といった問題が噴出することになる。こうした変化を受けて、労組の政治参加の拡大は必然的なものとなった（辻中 1986: 290）⁸⁹。

こうした労組の変化への政治の対応も同時期に起こる。1974年7月の参院選、1976年12月の衆院選での自民党の敗北を受け、55年体制下で初の保革伯仲状況がこの時期に生じた。自民党にとって支持層の拡大が急務となり、労組への接近の必要に迫られたことによ

⁸ 1970年代から1980年代にかけての労組の政策制度要求を並べると次のようになる。

- ・春闘共闘会議が1960年代末以降徐々に政策制度要求を充実させる
 - ・1974年に春闘の名称を「国民春闘」に変更
 - ・政策制度要求を扱う主体として1976年に「政策推進労組会議（政推会議）」結成（全民労協発足で停止）
 - ・1982年全民労協（ナショナルセンターの統合のための組織）の発足（以上辻中 1986）
- 久米（2005）など、こうした流れを労組の「政治主義路線への転換」と表現する研究もある。

⁹ 労組が政策参加へと傾いた契機として社会情勢の変化だけでなく労組内部での権力構造が変化したことをあげる研究もある。辻中（1986）は、官公労中心の総評がナショナルセンターとして機能していたことに不満を抱えていた民間労組が、政策制度要求や政策参加を主体的に行っていくことで労組の統一を企図していたことに、70年代に労組が政策参加への傾斜を強めた要因を求めている（辻中 1986: 289）。この総評内での民間労組の影響力の高まりの背景として、久米郁男は1975年の官公労によるスト権ストが国民の支持なく失敗に終わったことをあげている（久米 2005: 223）。

って、敵対的と言ってよかった自民党の労組に対する態度は次第に軟化していく¹⁰。自民党や省庁、財界との協議では主に予算案に関しての折衝が行われ、野党とは国会運営についての折衝が行われるなど、労組の政治参加は拡大した（辻中 1986: 295-296）。また、中曽根内閣時の福祉制度改革にも賛成の立場を採る¹¹など、この時代の労組には規制緩和的な政策に対して好意的な側面もあった。

労組のナショナルセンター統一と労働の政策参加傾向の変化

前節で述べた 1970 年代から 1980 年代前半までの労組の政治参加の流れは、労組のナショナルセンターである日本労働組合総連合会（連合）が 1989 年に結成されたことによってさらに強化されると思われた¹²。実際に 1993 年には規制改革、行政改革を検討する委員会に連合から委員を輩出し政策に関与している¹³。しかし、連合内の規制緩和路線は急速に後退する。政権への関与の度合いを強める過程で連合内部での意見の対立が表面化し、最終的に行政改革慎重派が主流となったからである¹⁴。こうした政策選好の右往左往を繰り返す連合が、政府にとってどのように映ったかは想像に難くない。バブルの崩壊を受けて規制改革が叫ばれていた時代ただでさえ、連合には「官公労など官僚と組んで既得権益の確保を行う抵抗勢力というイメージ」（久米 2005: 111）が持たれるようになった。

労働政策への関与

労働政策の分野への労組の関与もまた変化した。次節で詳しく取り上げるが、1990 年代には審議会中心の政策過程への関与の仕方からの変容が見られるようになってきた。労働時間法制の分野でその傾向が顕著であり、1997 年の労働基準法改正（週 40 時間労働法制）

¹⁰ 自民党の「運動方針」にその変化を見ることができる。1977 年には「協調と対話」のための「対話シリーズ」を労組代表と実践するとの表現が見られる。これは政推会議を意識したものである。1978 年には積極的な労組幹部との対話を評価する表現が、1980 年には「自民党員は労組に理解を持つべきである」旨に加え、労組幹部との定期協議を持つとの表現が見られる。加えて 1981 年には、「物価安定等が労組の協力のお陰」であるとの表現や、政推会議を評価する表現が見られるようになる。

¹¹ 1983 年の老人保健法を指す。翌年の健康保険法改正には反対の立場（久米 2005: 240）。

¹² 労組間でナショナルセンターの統一に向けた動き、いわゆる労働戦線統一運動は 70 年代から見られた（脚注 9 参照）。連合の結成に至るまでの労組を分析・記述した研究として、久米郁男（2005）『労働政治』、岩崎馨（2013）『日本の労働組合：戦後の歩みとその特徴』日本生産性本部生産性情報センター、など。

¹³ 1993 年行革審で設置された行政改革推進本部の設置のもとに置かれた「規制改革検討委員会」、第三者委員会である「行政改革委員会」を指す。

¹⁴ この時期、全国各地で郵政民営化反対の集会が開かれた。1997 年には連合傘下の全通（全通信労働組合）は当時の橋本行革に対し、「一部の業界、一部の企業のための行革であってはならない」と発言。連合と対立していた全労連傘下の国交労連は「腐敗根絶のためにも行革が必要だと思っている」ため単なる行革反対では「国民から浮いてしまう」としたうえで、不正の解決を省庁再編に短絡させる行革を「まやかし」と批判（久米 2005: 109）。当時「政治腐敗」とされた一連の不祥事については本論文 1-2-1. を参照のこと。

などいくつかの労働政策に関しては、連合が与党内（当時）の社民党のみならず野党にも働きかけて国会審議で修正決議がなされるなど、労働政策に関して国会対策重視の傾向があらわれ始める（久米 2000: III 労働政策過程）。政策過程へ連合の関与の仕方（戦略）が変わり、従来のコーポラティズム的な労働政策過程の枠内から連合自身が逸脱するようになったということである。

1-2-2. 使用者団体の変質

次に、使用者団体の政治参加の姿勢の変化について見ていく。本章第一節で見たように、使用者団体も賃金水準以外の労働政策に関しては労組と同様、審議会にはほぼ一任する立場であると理解されてきた。しかし近年のトップダウン型の政策過程を見ると、使用者団体は審議会を越えた政策過程への介入を強めてきている¹⁵。本項ではこうした変化が生じた背景について考察を行う。

70年代～80年代、政治参加の拡大と内部対立

使用者団体が政治参加を強めていくきっかけは、労組のそれと同じであった。ニクソンショックや石油危機の影響で高度成長が終わる1970年代前半には、先進各国でインフレ対策が政治課題となっており、日本でもこの時期に「狂乱物価」と呼ばれるほどのインフレが生じていた。この事態に際して、経団連が労使間での賃上げ抑制を主導しインフレ抑制に貢献したことで使用者団体の発言権は拡大し、使用者団体は政府に対し構造改革を求めるなど政治への関与を強めていくことになる（菊池 2005: 176）。

政治への関与を強める傾向が見られたとはいえ、求める政策の方向性には使用者団体内部でも対立があった。1970年代半ばからの社会情勢の変化は経済を基盤とする使用者団体にとっても極めて影響の大きなものであり、重厚長大型からの産業構造の転換については使用者団体内部でも議論が割れていたからである。特に日米貿易摩擦への対応をめぐるのは、輸出規制による国内産業保護を主張するグループと、米国での現地生産と国内規制緩和を主張するグループで意見の対立が見られた（菊池 2005: 215-216）。経団連・日経連を主体とする前者を「国内派」、経済同友会を主体とする後者を「国際派」とする対立の構図が使用者団体内部に出来上がることになったのである¹⁶。

この対立は、政治の決定によって表面的には見えにくくなっていく。使用者団体は構造

¹⁵ 小泉内閣で成立した労働者派遣法の改正に大きな影響を及ぼした経済財政諮問会議の有識者（民間委員）として、牛尾治朗ウシオ電機会長や、奥田碩経元団連会長。直近では第二次安倍政権における規制改革会議、産業競争力会議、経済財政諮問会議など労働政策が議論される政策アリーナにおいて、使用者団体あるいは企業の代表として参加している。

¹⁶ 使用者団体内部の対立はそれ以前にも見られた。1964年から1965年にかけての証券不況をめぐる同友会と経団連の対立や、1960年代の「貿易自由化」論と「資本自由化」論に関する対立など（菊池 2005）。

改革を目指す中曽根政権の第二臨調への参加¹⁷などを通して政治参加を強めていたが、このことが使用者団体内の主張の優劣にも影響を及ぼすことになる。特に、1986年に「国際協調のための経済構造調整研究会」（中曽根内閣の私的諮問会議）がまとめた政権の経済方針（通称「前川レポート」）に「国際派」の主張が幅広く盛り込まれたことは「経団連の主張を一蹴」（菊池 2005: 218）するものであり、使用者団体内の国内派にとっては痛手となった。

90年代、対立超克・路線統一

1990年代に入ると、使用者団体はそれ以前の対立を超克し、グローバル化と市場主義を前提とした自由主義路線への合意を果たすことになる。冷戦終焉による資本主義経済圏の拡大やバブルの崩壊、55年体制の終焉など枚挙にいとまのない社会情勢の変化を受けて、バブルを引き起こした旧来の日本のあり方を批判する同友会の「国際派」的主張が使用者団体の主流になっていくということである（菊池 2005: 224）。座長に平岩経団連会長を据えた「経済改革研究会」（細川内閣の下設置された私的諮問機関）は1991年の証券不祥事、1993年のゼネコン汚職などに見られる「古い政財関係」を改革すべく、規制緩和による市場主義的な提言を行う¹⁸。1995年に日経連が「新時代の『日本的経営』」で従来の日本型経営からの転換を示してこの流れに追随したことで、使用者団体は構造改革で意思統一を果たした。2002年には経団連と日経連が統合して日本経済団体連合会（日経団連）となり、現在に至るまで政権の政策決定機関には使用者団体代表者の意見が反映される構造が出来る¹⁹。

政治参加の強化による使用者団体の得失

以上のような過程を経て政治参加を強めた使用者団体だったが、政府の政策決定機関に深入りすることは、果たして使用者団体の政治的影響力を本当に高めているのか、という疑問も提起される（菊池 2005: 191）。中曽根内閣の第二臨調、橋本六大改革への関与を通して、従来ならば賃金水準や産業政策等に限定されていた政策に関する対立軸の範囲が政府の政策全般へと拡大した。これにより、使用者団体内部における利害関係の対立が表面化する範囲も拡大することになった。政治への提言や要求はするが政策決定機関への深入りはしなかった1980年代以前の「非政治的」な特色を自ら放棄して政治への関与を深めた

¹⁷ 第二臨調の調査会は会長に土光敏夫前経団連会長を置き、財界、官界、労働界、マスコミなど各分野からバランスよく人材を集めたが、基本的には民間企業側に発言権のウエイトを置いたものであった（菊池 2005: 207）。

¹⁸ 12月16日最終答申「経済改革について」で「長引く景気低迷による厳しい雇用問題に対応するとともに、規制緩和の実施、産業構造の変化、経済の国際化に対応するため、参入しやすく、転職しやすい労働市場を形成する」とし、労働市場改革に言及。

¹⁹ 総合規制改革会議の宮内義彦（オリックス会長）や経済財政諮問会議の牛尾治朗（ウシオ電機会長）らが代表例であろう。

ことによって、使用者団体は政府と連動した存在となり、自らの選好と異なる政策に対して強く反対することが難しくなるというリスクも同時に背負うことになる²⁰。

1-2-3. 労使の90年代の変質についてのまとめ

以上述べたように、1990年代半ばに自由主義的な構造改革で意思統一を経た使用者団体は、その後政府と一体となり改革を進めていくことになる。一方の労組は、政治参加は従来より拡大したと言えるものの、統一後の連合内部での対立によって政治参加の方向性に振れ幅があり政府の政策選好とは対立することとなった。労使で政治参加の程度には差異が生じたと言えるだろう。具体的な政策への関与の仕方について見ると、労組は与野党と連携して国会対策を強化し、労働政策過程がほぼ審議会に限定されていた状況に変化を生み出した。使用者団体は政策立案に関わる機関に密接に絡んだことによって労働政策の形成に影響を及ぼしたものの、政策の反動が起きた場合には内部で政策路線について対立が起こりやすい状況が生み出された。政治参加を強めたデメリットを端的に言えば、労組は路線の急旋回を繰り返すことで、財界は政策の失敗に関わるリスクを背負うことで内部に不安定を招く要因が増大したということになる。

1-3. 労働政策の決定主体である政策アリーナの変容と背景

本節では、第一節で見たような従来型の労働政策過程の中に、トップダウン的な要素が流入し政策過程が変容していく過程とその背景を記述する。前節で労使が政治参加を拡大させてきた経緯を見たが、これが労働政策過程の変容に及ぼした影響についても留意しながら論を進めていきたい。

官邸主導型政策過程

トップダウン型の政策過程の導入が求められた理由は後の項に譲り、まずこれがどういった政策過程を指すのかについて述べる。トップダウン型は日本の国政に限って言えば官邸主導型と同義であり、首相官邸あるいは首相自身のリーダーシップの強化として論じられることが多い。本論文の主題は労働政策過程であるため、首相のリーダーシップ論について詳細な議論に立ち入ることは避け、自民党におけるトップダウン型の政策過程について簡潔に要点だけ述べることにしたい。トップダウン型の政策過程への移行は、法案提出までの自民党内の意思決定過程の変化で説明することができる。従来自民党で伝統的だっ

²⁰ 2004年に公明党議員によって提出された年金改革法案は使用者団体にとって全面的に賛成できる内容のものではなかったが、前年の衆院選で自民党が公明党に選挙協力を受けたという事情もあり、使用者団体の代表として経済財政諮問会議に参画していた奥田碩は政府の一員としての立場から賛成せざるを得なかった。

た政策過程は、官僚が作成した法案を自民党の作業部会、政務調査会などで審議したのち総務会で了承をとり、それを国会に提出するというものであった。これに対しトップダウン型の政策過程とは、経済財政諮問会議などの諮問機関が政策立案の主体となり法案作成が進められるものを指す。同じトップダウン型でも対象となる政策分野によって政策過程に違いはあるが、首相の政策選好を強く反映した法案が形成される点が、この政策過程の重要な特徴であると言える。

労働政策に影響が出始めたのはいつなのか

こうしたトップダウン型の政策過程がいつ労働政策の分野に影響を及ぼし始めたのかについては、大きく分けて中曽根政権期、橋本政権期、小泉政権期の3つの見方がある。中曽根行革以降、審議会の利害調整機能、政策立案機能が次第に低下したとする花見(2007)を嚆矢に、橋本政権の規制緩和小委員会(村山政権時に設置)を例として、1990年代半ば以降、強力な政治力を持った組織が政策決定に極めて強い影響力を及ぼすようになったとする中村(2008)らの研究がある。これらを踏まえた上で、五十嵐(2009)は小泉政権期の諮問会議を労働政策における官邸主導型政策過程の本格的な展開としている。

なにが変わったのか

このいずれの立場を取るにしても、労働政策の政策過程に変化が起きたことは共通して認識されている。では具体的にどのように変化したのか。まずは政策立案から成立までの過程の変化である。審議会の答申を基に法案が国会へ提出されるのが従来の過程だったと先に述べたが、これが官邸主導型機関での議論を経て閣議決定された法案が審議会に降りてくるという過程へと変化した(三浦2002:262)。「実質的な決定の場は審議会であった」(中村2008:18)状態からの変容である。また、政府から審議期間について期限を切られたり、研究会を設けず審議会から審議を開始する場合が生まれたりするなどの変化が見られた²¹。これを図示すると次のようになる。ただし、これはあくまで政策過程を簡略化したものであり、すべての官邸主導型労働政策がこのパターンに沿って行われるわけではないことには注意が必要である。

図表1. 日本の労働政策過程

従来	研究会→審議会(建議)→厚労省(法案要綱)→審議会(答申)→閣議決定 →国会提出
官邸主導型	官邸主導機関→審議会(建議)→厚労省(法案要綱)→審議会(答申)→国会提出

出典：筆者作成

²¹ 2003年労基法改正の政策過程を指す(花見ほか2008:5)。

次に変わった点として、この官邸主導型機関を構成するメンバーが、使用者団体に有利な配分となったことである。反面労働代表の数は次第に削減されてゆき、小泉政権期の経済財政諮問会議では、会議のメンバーから労働代表が排除された（図表 2. 参照）。

図表 2. 首相直属の行政改革・規制緩和を推進する審議機関

名称	期間	委員数	委員数に占める労働者代表
第二臨時行政調査会（第二臨調）	1981年3月～1983年3月	9	2
臨時行政改革推進審議会（行革審）	1983年7月～1986年6月	7	2
第二次行革審	1987年4月～1990年4月	7	2
第三次行革審	1990年10月～1993年10月	9	2
行政改革委員会	1994年12月～1997年12月	5	1
同・規制緩和小委員会	1995年4月～1997年12月	14	1
行政改革会議	1996年11月～1997年12月	13	1
行政改革推進本部・規制緩和（改革）委員会	1998年2月～2001年3月	7	1
総合規制改革会議	2001年4月～2004年3月	15	0
規制改革・民間開放推進会議	2004年4月～2007年1月	13	0
規制改革会議	2007年1月～	15	0

出典：中北 2009: 19

これらの変化は、必然的に政策過程に関わる労使の戦略も変化させる。使用者側にとってみれば、規制緩和・規制改革のためには審議会での議論ではなく官邸主導型機関に要求したほうがよい。一方の労組側にしてみれば、審議会での議論が労働政策に対して以前のような影響力を持たないならば国会対策を強化した方がよい（中村 2008: 23）。労使双方にとって、「審議会で壊れても、政党に持ち込んで国会でやればできるという見通し」（花見他 2008: 15）があったため、こうして労使双方の戦略として審議会がバイパスされる傾向が生まれた²²。ただし、この傾向を継続性のあるものと捉えるか否かについては議論がある²³。また、労使の戦略が変化した結果生じた現象として、労使の選好が一致する分野とそう

²² 実際、そうすることでいくつかの法案修正が実現した。使用者は 1993 年の労基法附則 131 条の改正（週 40 時間労働）において、猶予措置 46 時間の延長を獲得し、労組は 1998 年の労基法改正（裁量労働制）、1999 年の派遣法改正（ネガティブリスト化）、1993 年の労基法改正などに際し、国会で修正。これらのうち後の 2 つについては本論文第二章で詳述。

²³ 中村圭介は 1998 年の労基法改正（裁量労働制の導入）において労組が国会対策を重視したことを引き合いに出しつつ、「他の労働法改革のプロセスをみてみれば、連合自体が逸脱を続けていこうとする、つまり、審議会以上に国会審議を重視するという方向に向かっていくとは思えない。あくまでも、本章でみたケースは連合にとっても例外にとどまる」と

でない分野での協調、対立の違いが鮮明になったとする指摘もある²⁴。

なぜ変わったのか

なぜこうした政策過程が求められたのか。労働政策過程の変容を扱った研究で共通して指摘されているのは、政策過程における審議会の地位低下あるいは機能不全である。官邸主導型が審議会の機能不全を引き起こしたのか、あるいは審議会の機能不全をカバーするものとして官邸主導型が生まれたのかについては議論がある²⁵。まず前者の論点として、濱口桂一郎が「規制改革会議から結論ありきで降りてきたものをとにかくこなすために三者構成審議会を使おうとしたことが本来の三者構成原則に対してゆがみを生じさせた」（花見他 2008: 21）とするものがある。後者の論点としては、政治家から全会一致に基づいた審議会の政策形成の遅さに対して不満が提起された結果、より迅速な決定ができ、官僚主導の審議会を迂回したアドホックな規制緩和委員会などの機関が設置されたとする研究がある²⁶。また、三浦（2002）は、経営者団体からの要望によって官邸主導型が生まれたという側面を指摘する。この指摘は、審議会の利益調停システムによる合意形成の困難を感じた経団連が、閣議決定に直接影響力を持つ機関として規制緩和委員会の設置を要望したという事実に基づくものである。神林・大内（2008）は次の2点を指摘している。まず労組の代表性の低下に原因を求める立場からは、労組の組織率の低下傾向²⁷と労働者の働き方の多様化により、労働に関わる問題が労使の頂上交渉では対応できないものとなり²⁸、その結果として審議会の正統性が低下し、労働政策過程の変容が生まれたとしている。もうひとつは、公益委員の客観的な判断基準が低下したことに審議会の機能不全の原因を求めるものである。神林・大内（2008）は、近年選出された公益委員の専門分野が必ずしも労働

している（中村 2006: 276）。

²⁴ 雇用維持や賃金抑制の面では労使協調が強く、それ以外の労働政策分野では対立が生じる（三浦 2002: 275）。

²⁵ 選挙制度に変化の原因を求めるものもある。久米（2000, 2005）は、労働政策過程を政治化させないための一つの前提は自民党の単一優位体制にあったと説明する。ある政党あるいは連立与党が長期に政権の座にあると予測される場合、対立する利益団体はその政権の枠組の中で行政を通して利益の実現を図ろうとするが、ウェストミンスターモデルのように二大政党間の政権交代が予測される場合は、対立する利益はそれぞれを代表する政党を通じて実現されることになるため、利益調整過程は政党政治を通して行われることとなり、審議会のようなコーポラティスト体制は成立しにくい。90年代に起きた政界再編によって国会の議席配分が二大政党制に近づいた結果、労使が審議会を重視する程度が低下して審議会の機能不全、労組の国会対策重視傾向が生まれたとするものである。

²⁶ Miura（2011）。類似の研究として花見（2007）がある。

²⁷ 労組組織率は1983年に30%を割り、2003年に20%を割った。2012年の労組組織率は17.9%（厚労省「労働組合基礎調査」）。また、選挙における労組の動員力も低下傾向にある（Miura 2011を参照のこと）。

²⁸ 本章第二節でも扱ったが、経済成長期における労働政策の課題は労働時間・賃金率・雇用保険料率・給付水準などであり、それ自体が単一の問題として扱われるものが多かった。労使による合意が比較的派遣・非正規・解雇権濫用問題。

問題でなくなっていることを二点目の根拠としている。

これらの変化によるメリット・デメリットとは

官邸主導型の労働政策過程に関する詳細な事例分析は第二章で行うこととし、ここでは官邸主導型の政策過程による利点と欠点を概観したい²⁹。先に述べたように、利点として指摘されるのは首相の意向に沿った法案が国会に提出されやすくなり、従来型に比べて法案提出までの時間が短縮されるという点である。一方欠点としては、官邸主導型で成立した労働政策が、国会審議の過程で法的に実行力を持たないほど当初案からの大幅な修正が行われたケースを指して「法の有効性からの逸脱」を危惧するものがある（中村 2006, 2008）。これは 2003 年の労働契約法の形成過程を指したものであり、花見（2007）は契約法の政策過程について官邸主導の政策形成の拙速さを指摘し、技術的に未熟なまま国会提出がなされたことが法律の機能低下を招いたと指摘している。

1-4. 小括—仮説の確認

以上本章で述べたように、労働政策過程には近年多方面に渡って変化が見られた。労使の労働政策への関与が深化したこと、労働政策への政治家の関与が拡大したことなどがこの変化の背景としてあげられる。先行研究では審議会の労働政策過程に及ぼす影響の低下が一般的に主張されるが、これらの変化の中にあって強調しておきたいのは、審議会がいまだに存続し続けているという点である。政府や使用者側は時間のかかる審議会をバイパスする戦略を選好するようになった。しかし実際の政策過程を見れば、諮問会議などバイパス先の機関によって打ち出された政策も、三者構成原則の労政審での審議を経る必要があることに変わりはない。官邸主導型において保持されている審議会の政策過程への制度的な関与が、この新しい政策過程においてどのような影響力を及ぼすのかというのが本論文の主題であったことを確認したうえで、第二章では近年の労働政策のケーススタディを通し、仮説の検証を行うこととする。

第 2 章：官邸主導型の労働政策過程—近年の労働法制のケーススタディ

第一章では、従来審議会を中心として機能していた労働政策の形成過程に官邸主導型の

²⁹ 「小泉政権期の労働者派遣法改正によって格差が拡大した」などの政策が及ぼした影響については扱わない。本論文で重視するのは、官邸主導型に乗った労働政策が、当初官邸が目指した方向性にどれだけ沿った形で法制化されたか、という点である。

政策過程が入り込んできた経緯を考察し、労働政策の成否に関わる要因として審議会が果たす役割についての仮説を確認した。本章では官邸主導で行われた労働政策過程が具体的にどのように展開していったのか、その特徴とはなにかと言う点について、事例の比較を通して考察を行い、その過程を仮説に照らして検証する。

2-1. 官邸主導型労働政策過程

本章では、はじめに小渕政権で1999年に改正された労働者派遣法の政策過程をとりあげ、つぎに官邸主導機関を構造改革の中心に据えた小泉純一郎政権における2003年の労働基準法の改正と労働者派遣法の改正をとりあげることとする。

2-1-1. 1999年労働者派遣法改正

先に要点を述べると、本項で扱う1999年の派遣法改正過程は、審議会において労働代表が「拒否権」（第一章の脚注4を参照）を行使し、法案の帰結に大きな影響を与えた事例である。後の項で扱う2003年の派遣法改正過程を近年の変容の中に位置づけ、本論文の仮説を検証する上で、この事例との比較が重要になってくる。

見直しの背景

1995年にも改正があった派遣法が1999年にも改正されることとなった背景には、首相の諮問機関である規制緩和委員会³⁰が労働者派遣事業の適用対象業務について行った提言がある³¹。この提言では、それまで限定的であった派遣労働の領域を広げることが目標とされた。1995年改正にこの提言を反映させることが時期的に不可能だったため、派遣労働の原則自由化はそれ以降の課題とされたのである。1996年12月に政府が労働者派遣事業制度の抜本的検討の開始を閣議決定³²したことを受けて、中央職業安定審議会（中職審）の小委員会（民間労働力需給制度小委員会）で議論が始まる³³。規制緩和委員会の先導によって議論が開始されたという意味で、典型的な官邸主導型の労働政策過程の事例と言える。

審議会での議論と規制緩和委員会の動き

³⁰ 行政改革委員会内部に設置。総合規制改革会議の前身。

³¹ 「業務全般を視野に置き、労働者派遣が適切な業務と不適切な業務を区分する基準を明確化し、労働者派遣が不適切な業務を列挙することにより、それ以外は、労働者派遣事業の対象業務とするべき」（行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第一次）」1995年12月14日）

³² 内閣府「経済構造の変革と創造のためのプログラム」1996年12月

³³ 派遣元事業者団体、派遣元事業主、派遣労働者、派遣先事業主、労使団体からのヒアリングを含む計13回の審議を経て1997年9月16日、中央職業安定審議会に意見報告。

審議は1997年1月に開始されるが、議論は平行線をたどり、試案すら出ない状況が続いていた。主要項目（適用対象業務・派遣期間など）について労使が対立し、調整が困難であったことがその背景である³⁴。一方で、この間も規制緩和小委員会は議論を重ねていく。11月18日に内閣が「緊急経済対策」の1つとして派遣法改正を次期国会で提案することを決定したことによって、審議会は法案提出期日までに一定の結論を出す必要に迫られた。12月24日にはネガティブリスト方式の採用、派遣期間の制限という基本方針に労使意見を加えた「基本的方向のとりまとめ」が出されたものの、依然として労使は対立していた。これを調整するため、公益代表委員が見解を提示して審議を促し、審議会は厚労相へ建議（両論併記）を行う（高梨 2007: 215）。しかし、法案要綱を採決する1998年5月14日の審議会において、労働代表の全委員が出席を拒否するという事態が起こった³⁵。これを受けて労働省は労働代表である連合と水面下で交渉を行い、約2か月後の7月15日に審議会が再開した。1998年8月5日には厚労相への答申が行われ、物の製造業派遣は当分見送り、また適用除外解除のためには中職審への諮問が必要であるとの指針を省令に明記することの2点の修正がなされた。労働代表の拒否権の行使が功を奏したと言える。

国会での審議及び修正

こうした経緯で国会に提出された同法案は、やや時間を置いて1999年から国会での審議に付されることとなった³⁶。審議会場で派遣労働者の拡大防止が議論され修正が行われた経緯は先に述べたが、国会においても主に労働委員会で議論が交わされいくつかの修正が行われることになった。この背景として、派遣労働者の保護規定について連合が民主党と協同して修正要求を提出したことがあげられる。この要求に応じた修正案は、派遣期間の制限について政府原案よりも充実したものとなったうえ、違反した事業主への罰則等を盛り込む内容（図表3.を参照）となり、加えて自民党を含む複数党派による附帯決議が採択された³⁷。この修正法案は1999年5月19日に衆院本会議で可決、参院に送られたのち、参院でも12項目にわたる附帯決議が採択され、可決された。

³⁴ 労使の対立は以下のようにまとめられる。

- ・適用対象業務について…労働側「適用対象業務を専門的な業務等に限定することで常用雇用の代替を防止し、また結果として派遣労働者の高賃金につながっている現行の枠組みを維持すべき」「ネガティブリスト化は反対」
使用者側「現行のポジティブリスト形式については、指定基準の妥当性について疑問、ネガティブリスト方式に早急に移行すべき」
- ・派遣期間について…労働側「常用雇用の代替防止の観点から、派遣期間の制限を維持すべき」使用者側「常用雇用と派遣雇用を対峙させる考え方は日本の企業の置かれている実態を反映していない」
- ・許可・届け出制について…労働側「維持」使用者側「廃止」

³⁵ 労働代表が審議を欠席してまで法案の修正を求めた理由は、労組は製造業で最も組織されており、物の製造業派遣の解禁は労組の弱体化につながるなどの懸念があったからである。

³⁶ 景気対策等の重要法案審議が優先され、審議入りが2国会に渡って見送られたため。

³⁷ ネガティブリストを政令で定めるに当たり審議会の意見を踏まえること等5項目。

図表 3. 1999 年改正派遣法の国会での修正点（派遣期間の制限について）

政府原案	国会修正
<ul style="list-style-type: none"> ・派遣先は派遣就業の場所ごとの同一の業務について派遣元事業主から一年を超える期間継続して労働者派遣を受けてはならない ・派遣先がこれに違反した場合、違反状態の是正を勧告、これに従わない場合には公表 	次の規定を追加 <ul style="list-style-type: none"> ・派遣先が左記に違反した場合、当該派遣労働者が希望する場合にはその派遣労働者の雇い入れを勧告、これに従わない場合には公表
<ul style="list-style-type: none"> ・派遣先は派遣期間の制限に抵触する日を派遣元事業主に通知しなければならない 	次の規定を追加 <ul style="list-style-type: none"> ・派遣元事業主は左記の通知がない場合には労働者派遣契約を締結してはならない
<ul style="list-style-type: none"> ・派遣元事業主は派遣先において派遣期間の制限に抵触する日以降その派遣先に継続して労働者派遣を行ってはならない 	次の規定を追加 <ul style="list-style-type: none"> ・左記の違反に対して罰則を適用

出典：高梨 2007: 229

審議会での争点と国会での争点の相違

審議会での争点が派遣労働者の拡大によって常用労働者への影響を減らすことであったのに対し、国会での争点は派遣労働者の保護規定に関するものであった。この争点の相違は何に起因するのであろうか。まず、内閣の設定した法案提出期日までに、労使が対立する争点全てを審議会で網羅することができなかつたことが指摘できるだろう。逆説的だが、審議会では「時間切れ」で派遣労働者保護規定に関して議論ができなかつたことが、国会の重要性を高めたとも言える（三浦 2005: 184）。また、派遣労働に関する問題は当時、主に女性労働問題として捉えられていたため、民主・社民含む 3 党修正要求が、正社員中心の労組団体である連合が要請した以上の修正を求めたことも保護規定の強化につながった（三浦 2005: 184）。また、こうした国会での修正が行われえた要因として、当時自公与党が参院で過半数に達していない、いわゆる「ねじれ」が国会で生じていたことも指摘しておくべきだろう。

2-1-2. 小泉政権期における政策過程の変容と労働政策

つぎに、2003 年の労働者派遣法と労働基準法の改正の改正を取り上げる。これらは官邸主導型の政策過程に乗り、ほぼ同じ時期に改正されたという類似点を持つものの、それぞれの法律が対象とする労働者の性質については相違点があるという意味において、仮説を検証する上で重要な事例である。

官邸主導の強化

小泉政権における官邸主導機関としては経済財政諮問会議が有名である。しかし本章で扱う派遣法と労基法に関しては、諮問会議と同様首相の諮問機関である「総合規制改革会議」³⁸が強い影響力を持った。当時進められた構造改革の一部である不良債権処理による失業率の上昇を受けて、小泉政権では雇用の創出が政策課題となっていた。小泉による直接の指示³⁹もあり 2001 年の「骨太の方針」にはそれを反映した形で労働市場改革が盛り込まれ⁴⁰、総合規制改革会議の「中間とりまとめ」において具体的な労働政策が提示される⁴¹。1998 年の改正労基法、1999 年の改正派遣法でも官邸主導型機関の主導による政策形成が行われたが、首相の直接の関与はなかったことを考えると、この点は特徴的である（三浦 2007: 110）。官邸主導型の政策過程が強化されたといえることができるだろう。また、この総合規制改革会議には労働代表が委員に召集されなかった。1990 年代の規制緩和関連の審議会まで少なくとも一名は労働代表が委員として参加していたことを考えると一つの転換点と言える⁴²。以下では事例を通して、小泉政権期の労働政策過程の特徴をより詳しく考察していくこととする。

2-1-3. 2003 年、労働者派遣法改正（製造業派遣の解禁、派遣期間の延長）

見直しの背景

2003 年の派遣法改正は、派遣期間の延長（1 年から 3 年へ）と、物の製造業への派遣、いわゆる製造業派遣の解禁がテーマであった。既に述べた通り、本法案は総合規制改革会議の「中間とりまとめ」が発端である⁴³。2002 年 3 月に閣議決定された「規制改革推進 3 か年計画（改定）」には、派遣労働者にも「他の労働者と同じく職業選択の自由」を認めるべきであり、そのために業務制限や期間制限を撤廃することが望ましい、という趣旨の文

³⁸ 2002 年設置。座長は宮内義彦オリックス会長。2004 年 3 月末をもって廃止。組織については図表 2. を参照。

³⁹ 朝日新聞（2001 年 5 月 11 日）によると、小泉首相は「2、3 年の期限付きの雇用ができたり、社員の解雇をしやすくすれば、企業はもっと人を雇うことができる」と厚労省幹部に発言したとされる。これを受けて坂口厚労大臣は期限付き雇用の拡大について検討を進めるよう厚労省に指示し、03 年の労基法・派遣法の改正へとつながる（三浦 2007: 110）

⁴⁰ 「派遣、有期雇用、裁量労働、フレックス就業等の多様な就労形態を選択することが可能になるような制度改革」の推進。労働市場の構造改革が必要な理由として「構造改革に伴う雇用への影響を最小限にするため」との表現。（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001 年 6 月 26 日）

⁴¹ 解雇法制の立法化、解雇の金銭賠償方式の導入、有期雇用の五年への延長（「重点 6 分野に関する中間とりまとめ」2001 年 7 月 24 日）

⁴² 労働代表が委員から排除された理由として、先に述べた不良債権処理と構造改革により企業の人員整理が加速し、労組の基盤が縮小したことが一因としてあげられる。

⁴³ 脚注 40 を参照。

言が入っており、この意向を受けた労働省が「総合規制改革会議の中間とりまとめに示された各種指摘等も踏まえ」法制化を進めることになる（高梨 2007: 245）。この「規制改革推進 3 か年計画」が「議論の材料」として労政審に提出されたことで、審議会における議論が始まる。

審議会での審議

審議は 2002 年 9 月から、1999 年改正と同様に労政審の民間労働力需給制度部会で行われた。しかし当初から労使の主張にかみ合いが見られたとは言い難い。特に労働代表である連合にとって、派遣労働はあくまでも「一時的需給調整の仕組み」として認められるものであり、「規制改革推進 3 か年計画」の「派遣労働者にも職業選択の自由を認めるべき」との立場とは明確に対立するものだった（三浦 2005: 185）。12 月の報告とりまとめののち職業安定分科会に報告が行われ、同日付で労政審から厚労大臣へ建議が提出される。この建議には総合規制改革会議の提言は全て盛り込まれる一方、連合側要求はほとんど顧みられることがなかった（三浦 2005: 186）⁴⁴。翌 2003 年 2 月には法案要綱を労政審に諮問し「おおむね妥当」⁴⁵との答申を得ることになる。これを受けて厚労省が作成した法律が 3 月 7 日に閣議決定され、同日国会に提出される。審議会でも表面化した争点対立については、答申の段階に至っても労使の間で妥協が見られなかった。

国会での議論

審議会では対立が明確なまま答申が行われたため、連合は民主党を通じて国会での修正を求めた。しかし結果として民主党から修正案は提出されず、2003 年 3 月に提出された法案は 5 月 16 日に衆院厚労委員会原案通り可決され⁴⁶、5 月 22 日には原案通り衆院で可決、参院へ送られた。6 月 5 日には参院厚労委員会で原案通り可決され⁴⁷、6 月 6 日参院本会議で可決・成立した。

2-1-4. 2003 年、労働基準法改正（解雇ルールの法制化）

つぎに、解雇規制の法制化を目指した 2003 年の改正労働基準法の事例を見る。この法案

⁴⁴ 労使で議論は対立したままだったため、労使の主張両論併記という形が採られた。本法案における規制強化の側面として、1 年を超えて派遣労働者を受け入れる場合、派遣先の労組（過半数代表）の意見聴取が義務付けられことがあげられる。また使用者代表が反対して期間制限を越えて労働者が就労している際、派遣先は当該労働者に対して雇用申込み義務が課されるという点も、連合要求に近い規制強化の側面がある（三浦 2005: 186）。

⁴⁵ 労働代表委員から、基本方針として差別禁止、均等待遇、連帯責任を含む派遣先雇用責任を強化する措置、労使関係の確立などの担保措置を含む派遣労働者の保護と雇用の安定確保を求めた意見書の提出がなされた（三浦 2008: 185）（高梨 2007: 254）。

⁴⁶ 自民含む 6 会派による 7 項目の付帯決議がなされた。

⁴⁷ 自民含む 5 会派及び無所属の共同提案で 11 項目の付帯決議がなされた。

は前の項でみた 2003 年の改正派遣法と同じ時期に審議が行われたが、その政策的帰結は派遣法とは大きく異なる。政策過程を詳述したのち、両法案の帰結の差異が何に起因するのかについて考察を行う。

見直しの背景と労使間での意見対立

この法案の法制化に関しては、労働政策に関わる各アクターの反応は当初から大きく異なるものであった。判例として確立されている法規（解雇職権濫用法理と整理解雇 4 要件法規）の忠実な法制化を強く主張する労働側に対し、使用者側は法制化が解雇規制の強化につながるとして反対の姿勢を崩さなかった。管轄の厚労省も、労使の関係団体からの要望がないことを理由に法制化には慎重な姿勢を崩さなかったとされる（三浦 2007: 111）。各アクターでの主張の対立が鮮明であったところに、前述した総合規制改革会議からの要請⁴⁸が入ることで、法制化に向けた具体的な手続きが進行していくことになる。総合規制改革会議が求めた解雇ルールの法制化自体は、解雇の金銭解決にまで踏み込んだ解雇規制の緩和を意図するものであった。法律の文言によって解雇の正当性に関する立証責任の所在が決まり、法制化が解雇制限につながるのかあるいは解雇促進に結び付くのかが決まるため、この点が争点となった。

審議会での審議

法制化に向けての審議は、2001 年 9 月から労政審の労働条件分科会で始まる。一年以上の審議の結果、分科会は翌 2002 年の 10 月に素案をまとめ、12 月 26 日に厚労相への建議を行った。審議過程で労使の対立があった場合には、労働者要望と使用者要望の「抱き合わせ」が行われるのが一般的である（三浦 2007: 112）。今回の事例でも、「使用者は労働者を解雇できるが、正当な理由がない場合は、権利の濫用として無効とする」という「権利濫用説」から解雇制限を主張する労働側と、解雇促進を主張する使用者側の要望の折衷案に基づき、素案や建議が作成された。通常ならばこの建議をベースとした法案要綱が作成されるが、2003 年 2 月に厚労省が労政審に諮問した法律案は、立証責任の所在について判例と相反する点があり、労働側に懸念を抱かせるものであった。これに対し厚労省は、判例である解雇職権濫用法理を忠実に法制化したと対応し、これを受けて審議会は 2 月 18 日に「概ね妥当」として答申を行い、法案は国会へ提出された。

国会における修正と帰結

以上の様に、2003 年の労基法改正案は審議会での審議過程で労使の妥協が見られたが、立証責任の所在については労使の対立が表面化したことも指摘できる。こうした経緯をたどり答申がなされた改正労基法案だったが、国会での審議は「純粋な政策協議がなされた稀な事例」（ハーバーマイヤー 2003: 191）と言われるほど活発なものとなった。特に議論に

⁴⁸ 内閣府「規制改革推進 3 か年計画（再改定）」2003 年 3 月

なったのは、解雇が正当であるか否かに関する立証責任の所在が労働者側にあるのか使用者側にあるのかについてである⁴⁹。この点に関して、本会議ならびに厚生労働委員会で質問が相次ぎ、厚労省職員の答弁が判例に反するものであったことをきっかけに与野党の修正協議が活発化した。この協議の結果、立証責任の所在が使用者にあることを明確にする修正がなされ、2003年6月4日に法案は可決される運びとなる。衆参両院で与党が過半数を占めていた当時の国会の議席配分を見ると、与野党協議による法案修正を行う必然性はないようにも思われる。自民党内にも原案に反対する議員は存在した⁵⁰が、与党内で修正が検討されてはいなかったようである（三浦 2007: 116）。野党の要求を呑んだ形で修正が行われた背景として、三浦（2005）は労基法というすべての勤労者にかかわる法律の性質に理由を求めている。正規社員を対象とする労働政策に関して国会で対立が見られた場合、自民党も正面から敵対的姿勢はとらない傾向にあるということである（三浦 2005: 190）。

2-2. 3つの事例と仮説との照応関係の検討

以上 3 つの事例を検討して得られた結果を踏まえ、本節では官邸主導型の労働政策の成否を左右する条件とは何かを考え、仮説の検証を行う。

2-2-1. 1999年派遣法と2003年派遣法の相違点

政策過程の変容という視点から見た相違点

1999年と2003年の派遣法改正の帰結を比較すると、2003年の改正派遣法の政策過程では三者構成の審議会において見られたコーポラティズム的な側面がさらに薄れ、官邸主導機関の原案に沿った形で法制化がなされたことが見て取れる。両法案の帰結に影響を持つ審議会・国会における審議過程でも、その様相が大きく異なっていたことがわかる。

政策的帰結の違い

2つの政策過程の共通点と言えば、官邸主導機関からの直接の指示によって法案の検討が支持されたこと、またその政府原案に対して労使で意見の対立が見られたことであった。このようにスタートラインが類似していたにも関わらず、両法案のその後の過程は大きく

⁴⁹ 従来の判例である「解雇権濫用法規」では、解雇の正当性は使用者側が立証するものとされていた。

⁵⁰ 労働省出身の自民党議員長勢甚遠は、総合規制改革会議の方針について「必要な労働者をアラカルトでそろえて企業経営するのがいいんだという風に言っておるとしか思えないわけでありまして。こんなシステムで勤労生活を全うできる労働者はどれだけいるんだろうか。この方向でどんどんいきますと、日本はどんな社会になるんだろうということを考え、まさに慄然として思いがいたします」と述べている（「衆議院厚生労働委員会議事録」平成15年5月23日）。

異なるものとなった。1999年改正過程においては、審議会での法案採択を労働代表がボイコットし拒否権を行使したことで、結果的に製造業派遣解禁の見送りにつながった。さらに、国会においても派遣労働者保護規定が当初の労組の要求以上の水準となった。一方の2003年改正過程においては、審議会で労働代表の主張がほとんど考慮されなかったうえ、国会での修正も附帯決議のみの拘束力の弱いものとなった。1999年改正過程では強く反対した製造業派遣についても、当面は1年に限るという点を除けば労働側の抵抗は実を結ばなかった。

帰結の違いは何に起因するのか

両法案の政策過程の違いは、先に述べたように当時の国会議席配分で説明される部分もある。しかし、労働代表のプライオリティの変化にその相違の原因を見出すこともできる。1999年の改正過程において、労働側は物の製造業派遣解禁の延長と期間制限を強く主張したが、2003年改正過程における労働側の重点は、派遣労働者の保護措置の強化と使用者責任の明確化にあった（三浦 2005: 186）。労働側の力点が変わったこと背景として考えられるのは、派遣労働を取り巻く環境がこの4年間に大きく変化したことである。派遣労働者の数が大幅に増加した⁵¹ことで、連合が主張していた「常用雇用の代替阻止」の要請がより「現実的な対応」をせまられることになったのである（三浦 2005: 187）。また、2003年改正当時は偽装請負の問題も表面化してきており、派遣を禁止しても請負が増えるだけではないか、という懸念が労働側にあり、むしろ派遣と請負の区分のガイドライン制定のほう現実的だという事情もあった（三浦 2005: 187）。

2-2-2. 2003年の改正派遣法と改正労基法の相違点

政策的帰結の違い

ほぼ政府原案通りに成立した派遣法と比較して、前項の労基法は政策過程がほぼ同時期であったにもかかわらず、審議会での労働側の要求が国会での修正に反映された結果となった。議論の広がり的一端と考えられる新聞記事等の件数を見てみると、派遣法は労基法ほど取り上げられていないになっていないことがうかがえる⁵²。

帰結の違いは何に起因するのか

両法案の帰結の違いは何に由来するのか。2つの事例を比較する上では、労働側の労働側

⁵¹ 2000年の107万人から2002年には213万人へと増加（厚労省「労働者派遣事業の平成14年度事業報告集計結果」2004年2月）

⁵² 2002年12月1日から法案が成立した6月末までの期間で、朝日新聞において「派遣法」を含む記事件数は22件。一方の労基法は34件。内容についても、労基法に関しては著名人のインタビューや労組の集会等の様子を掲載しているのに対し、派遣法は法案の審議の経緯を伝える記事がほとんどである。

の行動（戦略）を規定する要因を考えることがこの問いに答えることになる。端的に言えば、法案の対象となる労働者層が、自らの代表する労働者層にどれだけの影響を与えるのか、ひいては労組組織率にどれだけ影響を与えるのかという点が、労働側の行動を規定する要因であると考えられる。1999年の事例で労働側が強く反対した理由は、製造業派遣の解禁によって製造業に従事する正規労働者が派遣労働者で代用される結果として、正規社員を中心に組織された自らの正統性が低下することを懸念したからであると考えられる（脚注43を参照）。一方2003年では、派遣労働が拡大している現状を認め、現実的な対応へとシフトした。審議会における労働代表は、派遣労働者を組織することが難しいとの認識から、次善の策として既に組織されている正規労働者の保護へと動いたのである。この違いが同時期に行われた派遣法と労基法の帰結に差異を生み出したと考えられる。審議会における労働代表は連合傘下の組合に限定されている現状を考えると、法案の対象となる労働者層と、審議会において代表となっている労働側組織との性質に現時点あるいは将来的に類似性があればあるほど、労働政策過程のアリーナにおける労働側は積極的な行動をとることになるのではないだろうか。

2-2-3. 官邸主導型の労働政策過程に審議会が及ぼす影響—仮説の検証

使用者団体の選好と官邸主導機関の選好が多くの場合において労働市場の規制緩和で概ね一致していることを考えると、審議会が政策過程に影響力を持ったかどうかは、必然的に政策過程において法案が労働側の選好に近づいたか否かで下すことになる⁵³。実際に本章で扱った3つの事例においては、労働側の行動が法案の修正を左右する結果となっている。

図表4. 3法案の政策過程の比較

	2003年労基法改正	2003年派遣法改正	1999年派遣法改正
法案検討のきっかけとなった主体	総合規制改革会議	総合規制改革会議	規制緩和と小委員会
法案提出期日の有無	不明	不明	あり
審議会での労使の対立の有無	あり	あり	あり
労働代表の審議会対応	両論併記のうえ了承	両論併記のうえ了承	法案要綱の諮問を欠席

⁵³ 使用者代表と官邸主導機関は必ずしも一枚岩ではないことには留意する必要がある。近年の労政審の議事録を見る限り、労働代表だけでなく使用者代表も、政府が労働政策過程に関与する姿勢に対し批判的に意見を述べる場面が散見される（2013年8月22日労働政策審議会など）。

審議会での修正	なし	なし	物の製造業派遣の 当面禁止
国会での民主党対 案の有無	あり	なし	あり
国会での修正の有 無	あり	なし	あり

出典：三浦 2005: 177 に筆者加筆・修正

本章で見た 3 つの法案の政策過程を図表 4. にまとめた。仮説との照応関係から考えると、1999 年の事例は審議会で労働側が拒否権を行使し、審議会において修正がなされた点で目を引く。しかし、法案の修正には拒否権の行使が必要かという点、必ずしもそうではない。2003 年の労基法改正過程では、審議会での拒否権行使がなかったものの審議会の議論を踏襲した形で国会での修正がなされている。この 3 つの事例の政策過程を眺めたとき、最終的な法案の修正に影響を与えたのは、労働側が野党に働きかけた結果として、野党が国会において修正要求を行ったかどうかである。したがって、本章の事例研究からは、審議会の対立自体が法案の帰結に影響を及ぼすことはないが、対立が国会に拡散した場合には審議会の対立を反映した形で法案の修正が行われることが明らかになった。

2-3. 小括

本章では近年おこなわれた官邸主導型の労働政策の事例研究を行い、その上で「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、制度的に政策過程に組み込まれている審議会である」という仮説の検証を行った。その結果明らかになったのは次の点である。3 つの事例と仮説との照応関係について述べると、最終的に法案の修正が行われる場合でも、審議会での拒否権の行使は必ずしも必要ではない。また、審議会での労使の対立の有無が国会での修正と直接的な相関関係を持っているわけではないということも明らかになった。法案が政府の意向通り成立するか否かにおいて鍵となるのは、結果的に国会において修正要求を出される程度まで、政策アリーナの国会への拡散が起きたかどうかである。また、労働政策過程の変容を扱う本論文の視点から重要なこととして、3 つの事例には労働側の国会対策重視の傾向が明らかに見られることを確認しておきたい。

第 3 章：オランダ・ドイツのトップダウン型労働政策過程

3-1. オランダ、ドイツの労働政策過程を扱う意義

本章で扱うのはオランダとドイツにおける労働市場改革の事例である。両国は 1970 年代からの石油危機、1990 年代の経済危機などへの対処の必要から、労働市場の構造改革を含む福祉制度改革を行う。日本では従来、労働政策過程に関して審議会が政策立案の主体となっていたことを第一章で示したが、オランダ、ドイツ両国においても労使が主体となって労働政策過程に大きな影響力を持っているという点で、日本と似通った構図を持っていた。また、こうした従来型の政策過程にトップダウン的な性質が導入される傾向が生まれたことも日本と共通している。日本と対照的なのは、トップダウン型の政策過程が労働政策に導入されるにあたって、政策過程において影響力を持っていた労使の制度的な関与の仕組みを廃止したうえで労働政策を成立させたことである。ただし、政策の成否に関して評価を下すことは長期的な視点に立たなければ難しい。ドイツのみならず、オランダでも改革後の労働市場への評価は賛否があるためである。

そのため本論文では、日本と同じく労使が政策過程へ関与する仕組みを持っていたオランダ、ドイツ両国において、労働市場の構造転換をもたらすような労働政策がトップダウンによって成立しえた背景とはなにか、ということに焦点を絞って両国の労働政策過程を分析し、本稿の仮説を検証することとする。なお、「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、制度的に政策過程に組み込まれている審議会である」という本論文の仮説の「制度的に政策過程に組み込まれている審議会」の部分、本章では「労使が持つ制度的な政策過程への関与の仕組み」として読み替えることとする。

3-2. オランダ

3-2-1. オランダの一般的な労働政策過程

オランダの労働政策過程を論じるにあたってはじめに述べておきたいのは、オランダにおいて（特に労働政策に関して）は、トップダウン型の政策決定プロセスは従来一般的ではなかった、ということである。むしろトップダウンとは反対の合議的なものである点に特徴があったといえる。トップダウン型の政策過程が採られた経緯については後述するとして、比較のために従来オランダにおいて一般的であった政労使によるコーポラティズム的な労働政策過程を詳述する。

法案作成から議会提出まで

オランダでは従来、各省に設置されている「審議会」において具体的な法案作成を行った上で議会に法案を提出するのが一般的であった。労働政策の議会提出までの過程を時系列にすると次のようになる。

社会問題省（原案の作成）→諮問→社会経済協議会で協議・修正（答申）→政府→諮問→枢密院（答申）→国会提出

まず労働政策の所轄官庁である社会問題省が政府提出法案の作成を行い、それをもとにオランダの有力な審議会である社会経済協議会が必要な修正をしたのちに答申を行う。社会経済分野の法案は基本的に公労使三者協議の対象となり、労使の合意を踏まえて成立するのがオランダの特徴である（水島 2010: 138）。この社会経済協議会での議論が労使の合意を取り付ける重要なプロセスになっており、国会での修正には高いハードルが設定されている⁵⁴。こうした政策過程を見ると、政治家からの関与の程度、省主導の立案過程、中間団体が政策過程に持つ影響力の大きさなどの点で、日本の従来型の労働政策過程と似通った部分が多いということがわかる。

政策過程に影響を持つ中間団体

オランダでは、労使団体を中心に構成された 2 つの組織が労働政策過程に影響力を及ぼしている。一つは法律によって規定された政府内部の審議会である「社会経済協議会」（*Sociaal-Economische Raad*: SER）であり、もう一つは政労使の定期協議が行われる場としての「労働協会」（*Stichting van de Arbeid*: Svda）である。

社会経済協議会

社会経済協議会は 1950 年に設立され、政府の社会経済政策に関する最高諮問機関として位置づけられている。オランダにおける主要な審議会の一つである。重要な社会経済政策関連の法案に関しては、政府が議会提出以前に社会経済協議会に諮問することが法的に義務付けられていた（義務付けが排除されたのは 1995 年。後述）⁵⁶。社会経済協議会は日本の公益代表委員に似た性格の「独立委員」⁵⁷に労使を加えた計 33 名で構成されている⁵⁸。

⁵⁴ 労働政策関連法案が以上のプロセスを終えてから議会に提出されるまでの流れは基本的に他分野の法案と同一である。政府の最高諮問機関である「枢密院」に政府が諮問を行ってから議会へ提出され、二院構成の上下院で可決される必要がある。議員による法案の修正は下院で可能だが、修正案のうち当初法案と反対の内容を含むものあるいは法案と無関係の内容を含む修正案は提出できず無効である。修正案が可決され、所轄大臣が修正案を受け入れ可能と判断した場合に修正が行われるが、所轄大臣が受け入れ不能とした場合には法案の撤回・大臣の辞任にもつながる（水島 2010: 154）。

⁵⁵ また、オランダでは議員立法をする際に国務院に諮問をする必要があることなどから、議員立法は非常に少ない（1813 年から 1990 年で計 70）（水島 2010: 154）。

⁵⁶ 社会経済協議会の設立根拠および諮問の義務付けの根拠として、公法産業組織法、審議会枠組み法がある。

⁵⁷ 政府任命。実質的には社会問題相と下院各会派の議員団長らによる協議によって委員が決定される。専門分野としては法律・経済学・行政学・社会学が多い。また、学識者のほかにオランダ銀行と中央計画局の代表者が各一名。独立委員は政府の公式の立場を代表するものではなく、政労使からは距離を置くものとされている。社会経済協議会の議長は独

扱う政策分野は狭義の労働分野だけでなく⁵⁹、10分野で計20-30に渡る下部組織を専門委員会として持っている。この専門委員会も原則公労使の三者による構成⁶⁰となっており、ここで関係する省庁の職員の陪席のもと実務的な答申作成作業が行われる（水島 2010: 140）⁶¹。答申は多くの場合全会一致で行われ⁶²、諮問した閣僚は答申を受けて3か月以内に答申に対する見解を上下両院に公表する義務⁶³があるものの、政府は答申に対して必ずしも拘束されるものではない（水島 2010: 137）。社会経済協議会は自身が内閣の方針や議会の立法過程に与える影響について「直接の影響を与えることは難しい」と考えているが、「通常、答申は政策過程に影響」を及ぼすものであるとの認識を持っているとされる⁶⁴。

労働協会

もう一つの有力な団体である労働協会は1945年に設立された。戦後直後の混乱状況を打開するため労使関係の安定化と政府との協調を図ることが設立の目的とされたが、設置に係る法律の類は存在しない。そのため、労働協会は基本的には政府と距離を置く「中間団体」と見なすことができる。構成は対等な労使二者⁶⁵で、執行部の決定に際しては慣例的に4分の3の賛成が必要とされている。年二回（春と秋）政労使協議が開かれることが慣行として定着しており、この協議で扱われる労使関係・労働政策の基本方針の政労使の合意は「協定」的側面を持つ（水島 2010: 137）。労使に対立がある場合には政府が仲

立委員から選出される（水島 2010: 137-139）。

⁵⁸ この構成を指し、社会経済協議会の構成は「政労使」ではなく「典型的な『公労使』三者構成である」とする指摘もある（Andeweg, Ruby B. and Galen A. Irwin, 2009, *Governance and Politics of the Netherlands*, Third Edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 172-173）。

⁵⁹ 背景として、労使が社会保障分野（特に年金・保険）の運営に深く関与してきた歴史がある（水島 2010: 141）。

⁶⁰ ただし、消費者問題に関する専門委員会では、労働代表に代わって消費者代表が委員として選出。

⁶¹ 答申数は年平均で20弱程度とされる。2001-2005年で提出された答申・報告は80件。そのうち自らの発意によるものは9件。答申作成にかかる期間は当該機関で平均して7.3か月。

⁶² 全会一致率：2001-2005年で95%、1996-2000年で92%。2002年の答申（労働時間に関する労働者の発言権の拡大に関するもの）では労使が対立したまま答申を行った（水島 2012）

⁶³ 審議会枠組み法 24 条

⁶⁴ SER 報告書（Sociaal-Economische Raad, 2006, *Evaluatie adviezen en rapporten period 2001-2005*, Den Haag: SER）。これに対し、社会経済協議会の影響力が過大評価されているとする研究もある。Camphuisの次の文献を参照のこと（Camphuis, Willem, 2009, *Tussen analyse en opportuniteit: De SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek*, Amsterdam: Askant）

⁶⁵ 執行部は労使8:8で、議長は労使各一名ずつが月ごとに輪番で務める。

⁶⁶ 労働協会の委員は社会経済協議会の委員と兼任することも可能である。かつて労働協会の委員全員が社会経済協議会の委員を兼任していたこともある。余談だが、社会経済協議会と労働協会の入っているビルは同じである。

裁を行うこともあり、公労使（「公」は独立委員）の構成である社会経済協議会よりも実質的な政労使の協議の場であるという評価もある（水島 2010: 147-148）。労働協会は社会経済協議会と同様、幅広い下部組織を持っており⁶⁷、具体的な政策課題については下部の委員会で検討を行い、勧告や政策文書等を作成する。社会経済協議会と労働協会の性質は次の図表 5. のようにまとめられるだろう。

図表 5. 社会経済協議会と労働協会が持つ機能の比較

	社会経済協議会	労働協会
法的な位置づけ	審議会	なし
構成	独労使	労使+政府
主要な機能	社会経済政策について政府からの諮問を受ける義務	政府に対する勧告・政策文書の送付、政労使協議の場

出典：筆者作成

3-2-2. オランダにおけるトップダウン型の労働政策過程

政策過程の変容

このようにオランダの労働政策過程では、制度的および慣例的に労使団体の関与が重視されてきた。しかし、第二次石油危機以降の不況と財政危機への福祉支出削減など様々な改革が求められた時代において、政労使間の合意形成が頓挫する事例が相次いだことから、オランダ特有のコーポラティズム的政策決定システムは「機動性」に欠けるとの批判が噴出し、既存の意思決定回路の変革が叫ばれるようになる⁶⁸。当時問題とされたのは、特定の官僚・政治家と利益団体が排他的に政策過程への参加を独占していること、また政策過程において合意を得る必要のあるアクターの数が多いことであった。従来は当該団体の合意と協力を獲得するうえで重要な役割（水島 2012: 37）を担ってきた審議会などコーポラティズムを構成してきた団体への評価が一変したということになる⁶⁹。

労使の排除—審議会改革

同時に、政策形成における合意の調達を審議会や中間団体に深く依存してきた政権への

⁶⁷ 毎月のアジェンダ委員会（労使 4 名ずつ、議長は輪番制。労働協会の活動を調整する総務的な役割を担い、実質的な執行機関（水島 2010: 147））。また、分野ごとにワーキング・グループが設置されている。

⁶⁸ 1990 年前後には福祉給付の受給要件の厳格化を進めようとする政府案を労組側が拒否し、デモが多発するなどのほか、福祉政策以外にも、農業政策や環境政策、都市計画など様々な経済分野で改革が停滞した。

⁶⁹ 背景として、労使が含まれる各団体の支持基盤である労組などの求心力が低下したことがあげられる。また、労使以外の特に消費者団体・環境保護団体などから労使のみを特別扱いする委員構成への不満が強いことも一因である（水島 2012: 31）。

批判も高まり、1994年の選挙でそれまで76年間にわたって政権に関与してきたキリスト教民主主義政党（キリスト教民主アピール）が歴史的な大敗⁷⁰を喫した。これにより労働党・自由民主人民党・民主66の3党からなる連立政権へと政権交代が起きる。新政権は合わせた党旗の色から「紫連合」政権と呼ばれる。反コーポラティズムと政治の優位を掲げ、審議会制度改革へと乗り出した紫連合政権は1995年に「諮問義務廃止法」を制定し、加えて1997年に「審議会枠組み法」の改正を行う。これらの法律により、従来の審議会はいったんすべて廃止・再編（審議会数120→23、総委員数2300→400）されたうえ、従来の審議会への諮問義務の規定は大幅に削除された。

審議会改革の影響は労働政策過程にも及んだ。社会経済協議会の委員数が45人から33人に削減されただけでなく、「諮問義務廃止法」によって社会経済領域の政策において社会経済協議会に対する諮問の義務付けが解除された。従来の政策過程との比較では次のようになる。斜字体になっている部分は、必須の過程ではなくなった過程を指す。

従来：社会問題省（原案の作成）→諮問→社会経済協議会で協議・修正（答申）→政府→諮問→枢密院（答申）→国会提出

審議会改革後：社会問題省（原案の作成）→*諮問*→*社会経済協議会*で*協議・修正*（答申）→政府→諮問→枢密院（答申）→国会提出

他の政策分野における審議会と同様、労使は重要な政策課題に対する拒否権を失うことになったと言える（水島2012:35）⁷¹。

トップダウンによる福祉縮減

紫連合政権が「政治の優位」を掲げ審議会改革を行ったのは、不況下で増加し続ける社会保障給付支出を抑制することが喫緊の課題だったためである。そもそも政府は、政権交代前からインフレ抑制による実質賃金の維持、減税による企業負担の軽減によって税収を維持しつつ、同時に公共セクター賃金の削減と社会保障給付の抑制を進めようとしていた。しかし、失業保険・就労不能保険など被用者保険に関しては、その給付水準の高さ⁷²に加え、各産業の労使による裁量を認める分権的な運営慣行が存在していたため、セーフティネッ

⁷⁰ 定数150の下院での議席数が54から34へ。

⁷¹ しかし、1999年から下院による社会経済協議会への直接の諮問が可能となったこともあり、答申数の年間平均は20件と改革前とほぼ同数である。答申に要する期間も平均6.5か月と改革前より短縮され、全会一致による答申の比率は上昇している（水島2012:36）。

⁷² 失業した場合、公的年金受給開始年齢まで、最終勤労所得の7割の給付が保障されていた。特に57.5歳以上の失業者は、求職活動をせずに65歳まで失業給付を受給できる制度設計であった。1982年のワセナール合意の背景にあった雇用創出の為に高齢者の早期引退が奨励されたことが背景にある（日本労働研究機構2004:71）。

トの縮小につながる改革への労働者の抵抗は大きかった⁷³。被用者保険の給付水準の高さは労働者にとって再就労の必要性を失わせるものであり、特に経済危機時の当時のオランダにとっては被用者保険が持つ負の側面が大きかったことが、福祉縮減改革が行われた大きな背景である。

この被用者保険の縮減と、失業者の再就労促進を意図したのが2002年の「雇用・所得執行組織構造法」だった⁷⁴。雇用・所得センターを設立し、職業紹介と生活保護設立申請の窓口を一括化し、それまで分断されていた福祉給付の申請と職業紹介を統合することで、福祉給付受給者の労働市場への円滑な復帰を促進することが同法の目的とされた（水島2012: 59）。労使にとっては、この転換は危機感を持って受け止められた。法律の制定は、被用者保険の運用に関するそれまでの役割を国に奪われることを意味するからである。そのため、労使はこの法案の政府提案が具体化した1999年末から共闘し、政府との交渉を拒否、政府を「国家社会主義」であると批判するなど抵抗を見せる。しかし政府側は当初案を堅持し続けた。最終的に新たに設置される「雇用・所得協議会⁷⁵」への参加で妥協し、労使の抵抗は終結する。

改革はなぜ進展したのか

オランダにおいて被用者保険の改革が進展した理由はどのように分析できるだろうか。前提として、政党と支持母体が従来緊密に保持していた関係が緩み、政党の自律性が高まっていたことがある。そうした状況において経済情勢および財政が悪化し、停滞・機能不全に陥っていた従来の制度改革の必要性の高まりを受けて政権交代が起きた。新政権では審議会改革が断行され、政策過程において従来労使が持っていた制度的な関与の仕組みを排除したうえで、政府は労使の抵抗を受けながらも当初案通り就労支援政策を断行した⁷⁶。これら改革の進展には、政権交代前のルベルスや紫連合のコックなど、首相が国民的信任を得ていたという事情が寄与した面もある（水島2012: 70）。つまり、政党の自律性の高まりと、国民的不信を受けた審議会・中間団体の影響力の削減という、相互に関連した二つの要因によって「政治の優位」を貫徹する環境が整ったことが、改革が進展した理由であると考えられる。

⁷³ 1991年の就労不能保険の改革に対する反対運動には数十万人が参加（水島2012: 69）。

⁷⁴ 就労促進を主目的としない被用者保険制度の改革は、1995年と1997年に二度改正された「社会保険組織法」が嚆矢である（水島2003）。

⁷⁵ 雇用・福祉政策に係る諮問機関として毎年春に雇用・社会保障分野の政策に関して答申を作成し社会相に提出する形で政策提言を行う。この協議会には労使のほか自治体の代表も参加し、かつてのような労使による排他的な影響力行使は不可能となった。2012年に廃止。

⁷⁶ 労使の抵抗を政権が無視できた背景として補足すべきこととして、マスコミなど世論の反応が労使団体に冷淡であったことがある。有力紙「*de Volkskrant*」は労使を排除する改革プランを公共の利益に資するものとして全面的に支持している（*de Volkskrant*, 1999年11月24日）。

3-2-3. 補足：オランダの労働政策過程を考える上で留意すべき点

本節で扱ったオランダの例は、トップダウン型の政策を行うために、従来存在していた制度的な拒否権プレーヤーを政策過程から排除するという戦略が機能した例と言える。しかしここで一点補足しておくべきことがある。オランダは従来、利害関係者の自治的な協調関係によって必要な政策が決定されてきたと本節の初めに述べた。そこに審議会改革があり続いて福祉縮減改革があったわけだが、この改革の際に導入されたトップダウン型の政策過程は一時的なものにすぎないのではないかと、ということである。審議会改革によって、労働政策に影響力を持っていた社会経済協議会への諮問義務が廃止され、労使が持つ制度的な政策過程への関与の図式は崩れたように見える。しかし社会経済協議会が行った答申の数を見てみると、改革の前後でほとんど変わっていない。また、1999年からは所轄官庁だけでなく上下院による諮問も可能となり実際に諮問が行われている(脚注20も参照)⁷⁷。近年のオランダにおける政策過程を扱った文献においても、従来型のコーポラティズム的政策決定の構図が変わっていないことを指摘するものも多い⁷⁸。

3-3. ドイツ

次に、ドイツにおける労働市場改革の事例を見ていく。政労使三者のコーポラティズム的な政策過程が重視されるオランダに対して、労使の自治によって政策形成がなされる傾向が強く、政府による直接的な介入は労使が対立した場合の仲裁に限られていたのがドイツの特徴であった(JETRO2000: 12)。労使間で結ばれる労働協約が福祉供給機能(早期退職、年金、職業訓練、解雇保護など)を持ち、産業全体に広く適用される慣行が存在していたことがその背景にある。言い換えれば、政府による社会保障政策と労働市場政策の「機能的代替物」として労働協約が存在していたということである(近藤2009: 13)。しかし時代が進むにつれ、ドイツの従来の労働市場はサービス産業化や女性の労働市場開放といった新しい課題に対処できておらず、かつ政治は改革能力に欠けているという批判が噴出することになる。特に統一後のドイツでは、財政難と高い失業率の解消のため労働市場改革が新たな政策課題となった。

3-3-1. ドイツの一般的な労働政策過程

⁷⁷ 2001-2005年で上院2回、下院2回の諮問。労働協会からの諮問も二回(水島2010: 141)。

⁷⁸ 水島(2010, 2012)や、Akkerman, Agnes, 2005, “Verhoudingen tussen de sociale partners in Nederland anno 2005: Corporatisme of lobbyisme?”, *b en m*, vol.32, no.4, pp.187-198 など。

法案作成から議会提出まで

ドイツの労働政策過程には、所轄官庁である「労働社会省」(Bundesministerium für Arbeit und Soziales: BMA) 内で労使の意見が反映される仕組みが存在している(濱口他 2010: 37)。労働政策の形成過程は次のようにまとめられる。

労働社会省(草案作成) → 労使関係団体(協議・修正) → 労働社会省(最終案作成) → 内閣(閣議決定) → 労働社会委員会・公聴会(審議・修正) → 本会議

まず、労働社会省の担当部局によって草案作成がなされる。この草案は労働社会省内で承認を得たのち、労使など外部団体へと送付される。これら外部団体は必要があると認めた場合修正提案を行うことができ、諸団体の意見が大きく異なる場合にはヒアリングによる調整が行われる。諸団体から出された修正意見を考慮しつつ省内で最終案のとりまとめが行われたのち、労働社会相から内閣へ草案が提出され、内閣の了承を経て議会へ提出されることとなる(濱口ほか 2010: 28)。草案作成直後の段階から労使の関与が認められている点⁷⁹、また省担当課の役割が大きいという点がドイツの法案審議過程の特徴であろう⁸⁰。

議会における審議過程

議会に法案が提出された後の審議過程では、ドイツでも日本と同じく委員会における審議の場が重視されている。労働政策を扱うのは「労働社会委員会」⁸¹であり、委員の構成は連邦議会内の各政党の割合に準ずるものとされる。委員会で可決された法案が本会議に回される過程は日本と同一だが、ドイツにおいて特徴的なのは、委員会内に労使関係者の関与が制度化されている「公聴会」⁸²が存在することであろう。公聴会は、各方面の専門家や利害関係団体から意見を聞き法律案を条文ごとに審議・修正することを目的として設置されており、委員の4分の1の要請で開催される(濱口他 2010: 30)。法案の修正を行うこの公聴会の場に、利害関係団体あるいは専門家として労使団体の代表が出席し意見を述べるのが制度的に可能となっているのである。

労使が政策過程に及ぼす影響

ドイツには労使それぞれのナショナルセンターとして労働総同盟(DGB)とドイツ使用

⁷⁹ 連邦省庁共通職務規定(GGO)第47条で、利害関係が生じる州、地方自治体中央団体、専門家団体や諸団体に早期に草案を送ることが定められている。

⁸⁰ この点については、服部高弘(2002)「ドイツの議院内閣制における連邦政府と与党」『改革者』43巻10号、政策研究フォーラムが詳しい。

⁸¹ 労働社会委員会には使用者団体や労組団体出身の議員が多数おり、それぞれの議員が労使と密接につながっているため、立法審議の過程で自然に労使の意見を反映させるしくみが存在している(濱口他 2010: 37)。

⁸² 公聴会の構成: 専門委員会の各政党の割合に応じた委員構成に影響を受ける(濱口他 2010: 30)

者連盟（BDA）が存在している。労使が持つ政策過程への関与の仕組みは先に述べた通りだが、加えて労働団体は労働社会省の下部組織で労働政策施行後の実務を専門に扱う「連邦雇用庁」（Bundesagentur für Arbeit: BA）の長官などの主要ポストを独占し、伝統的に労働政策を主導してきた歴史がある。また、他にも非公式な関与の回路が慣例として存在している。すなわち、BDA または DGB の会長が首相と直接 2 者で懇談すること、当該の政策主管大臣へ書面での要請を行うこと、政労使トップ三者による協議などである。また、労使団体は記者会見やバックグラウンドミーティング（メディアを個別に招待して法案に関する詳細な説明を行うこと）など、政策への影響を目的としたメディア利用も行うことが知られている（濱口他 2010: 29）。繰り返しになるが、ドイツにおいては労働協約の福祉代替機能を重視する観点から、政府は労使関係への介入を自制する姿勢を変化させなかった（濱口他 2010: 67）⁸³。この傾向は 1980 年代まで続くことになる。

3-3-2. ドイツにおけるトップダウン型の労働政策過程

トップダウン型政策過程が導入される背景

ドイツの労働政策過程における従来型の枠組みが変容する潮目となったのは東西ドイツの統一だった。それまでドイツでは CDU（ドイツキリスト教民主同盟：中道右派）、CSU（キリスト教社会同盟：保守）、SPD（ドイツ社会民主党：中道左派）の 3 党派を横断した形で福祉国家的な政策を掲げる「福祉連合」⁸⁴が有力であったが、この福祉連合が徐々に権力資源を低下させていく傾向が 1990 年代前から見られた⁸⁵。ここに統一後の失業率の悪化等の経済的な不安定要因が加わり、財政健全化と自由主義市場化を目指す「モダナイザー」と呼ばれる経済的右派がそれぞれの政党内部で伸長していく。こうした自由主義的な政策選好⁸⁶が拡大した影響は、労働政策にも労働者派遣法の制定、解雇保護規制の緩和等といった労働市場柔軟化の形で及ぶことになる⁸⁷。しかし 1998 年の連邦議会選挙で自由主義的な

⁸³ 労使の労働政策過程への影響力が見られた例として、1983 年の労働時間法の事例があげられる。労働社会委員会での審議において、労働・社会政策委員会が労働時間法の審議の優先順位を下げ、十分な議論ができないような予定を組むという「意図的な怠慢」を行い、同法案を廃案に追い込んだ。

⁸⁴ 近藤正基による造語と考えられる（近藤 2009: 3-5 ほか参照）。

⁸⁵ SPD の支持母体である労組の組織率低下、SPD 内の労組出身議員の割合の低下、また SPD 内部での経済自由主義路線の伸長など。

⁸⁶ 福祉国家的な政策という観点から見た場合の自由主義的な傾向を近藤（2009）は「自由主義モデル化」として次のようにまとめている。社会保障政策においては「脱商品化の大幅な低下」、「年金の準ビスマルク化への低下」、「労働力削減ルートへの制限」。労働市場政策では「ワーク・ファースト・モデル化」。賃金決定においては連带的賃金に対して生産性インデックス賃金の優位（近藤 2009: 4）。

⁸⁷ 福祉縮減が労働政策に及んだ例として、1996 年の「経済成長・雇用促進法」がある。この法案は女性の年金支給開始年齢引き上げ（63 歳から 65 歳へ）の前倒し、賃金継続支払いの削減（100%から 80%へ）、解雇保護の緩和（適用企業規模の下限を 5 人から 20 人へ）な

改革を行ってきたコール政権⁸⁸が倒れると、新しく首相についたシュレーダーはコール政権で行われた福祉縮減改革の多くを見直す方針を提示する⁸⁹。シュレーダーは未熟練労働者向けの労働市場政策の実施も同時に明言し、「雇用のための同盟⁹⁰」といわれるマクロ・コーポラティズム組織を設置するなど、労働政策の規制緩和路線に関して一時的な揺り戻しが見られた。しかしこの「雇用のための同盟」が短期間のうちに機能停止に陥り⁹¹、「福祉連合」内部では家族政策をめぐる分裂が起きる⁹²など、左派側の権力資源の低下傾向は止まらなかった。同時に、左派内部の自由主義的な政策選好を持つ議員を取り込むことでモダナイザー勢力が伸長し、この流れは次第に超党派的な「自由主義連合」⁹³と呼ばれる政治勢力の形成へと向かう。

左派勢力の削減

政権交代時にシュレーダーが掲げた未熟練労働者向けの労働政策は、2000年代初頭実際に実現された⁹⁴。低賃金雇用を生み出す性格を持つ法律もほぼ同時に成立するが、当初の政府案に労組・SPDの反対があり修正が加えられた⁹⁵。こうして見てみると、福祉連合の権

どを目的としたものである。

⁸⁸ ただし、コール政権もなりふり構わぬ自由主義路線をとってきたわけではなく、連邦議会の与野党の議席配分によっては協調的な政治手法を用いることもあった。特に1994年で野党の議席数が与党に肉薄した折は、労組の要望を容れてマクロ・コーポラティズムの組織である「産業立地と雇用のための同盟」を設置し、政労使の間で雇用の安定に向けた協議を行った（近藤 2009: 100-101）。

⁸⁹ 年金改革の凍結、解雇保護規制の緩和・賃金継続支払いの縮減・労働者派遣法の差し戻しなど。

⁹⁰ 政府と労組は失業率の低下、使用者団体は労働コストの低下を目標として議論が進められた。

⁹¹ 1998年末に発足。1998年12月に第一回会談が行われ若年者雇用プログラムについての同意が得られたが、翌1999年2月に行われた第二回会談では労組が賃上げ時短年金給付開始年齢の引き下げ要求を行い、使用者団体との折り合いがつかず破談になる。7月の第三回会談でも労使間で紛糾、10月、12月の会談も不調で6回目の会談は無期延期となり、「雇用のための同盟」は実質的に機能停止となった（近藤 2009: 114）。

⁹² リースター年金と呼ばれる個人年金創設の過程で、SPD内の伝統的な社会民主主義者とモダナイザーとの間に対立が生まれ、最終的にモダナイザーの路線が採用される（近藤 2009: 117）。

⁹³ ドイツの福祉国家政策が福祉連合によって担われていた時代において、CDU/CSUとFDP内で自由主義的な政策選好を持つ議員らによる横断的な連合関係を指す。近藤正基による造語と思われる（近藤 2009: 3-5ほかを参照のこと）。

⁹⁴ 2000年12月の「パートタイムと派遣労働に関する法案」と、2002年2月の「コンビ・ローン法」。前者はパートタイマーや有期雇用者に常勤労働者と同待遇での就労を認め、解雇を制限し、かつ試用期間を2年間（延長措置は3回まで）と定め、その後は正規労働者となることを定める。後者は失業者が低賃金労働に参入する場合、補助金を受け取れるようにしたものである。どちらも未熟練労働者に対する保護措置と言える。

⁹⁵ 2001年11月の「職業斡旋法」を指す。職業訓練を拡充すると同時に、低賃金雇用を生み出すための施策とされる。公共事業への失業者の参加率を定め、企業内職業訓練への補

力資源は低下したとはいえ、労組や SPD が持つ影響力は少なくともこれらの政策においては効果があったともいえる。これは本節の冒頭で触れた労使が持つ制度的・非制度的な政策過程への関与の仕組みが機能していたことに背景が求められる部分があるだろう。

権力資源が低下する中でも一定程度の影響力を保持していた福祉連合であったが、その状況を一変させる出来事が起きる。労組が深く関与する連邦雇用庁でのスキャンダルである。2002年に発覚したこのスキャンダルでは、連邦雇用庁が職業紹介に関わる数字を水増ししていたことが大きな問題となった⁹⁶。さらに、労組出身議員が情報の隠ぺいに関わっていたことも明らかになる。本項の冒頭で述べたように、労組は伝統的に連邦雇用庁の運営に参加し、長官など主要ポストを独占することで労働市場政策を主導してきた歴史がある。そのため、批判は連邦雇用庁の組織運営だけでなく労組自身にも向けられ、福祉国家の政治に労組が関与してきた従来の在り方に対して疑義が持たれることとなる⁹⁷。これを受けてシュレーダーは連邦雇用庁の長官（野党 CDU 議員）と副長官（SPD 議員）を更迭し、後任にモダナイザーを登用した⁹⁸。加えて、シュレーダーは連邦雇用庁改革を含む労働市場政策全般を首相管轄事項にすることを試みる（近藤 2009: 121）⁹⁹。

トップダウン型の労働政策過程の実行

政策過程からの労組の排除はこれだけにとどまらなかった。福祉改革の方向性を議論するために設置された首相の諮問機関である「ハルツ委員会」では、そもそも同委員会が「明確に経済的自由主義に基づく」（近藤 2009: 121）ものであったとはいえ、労働代表の数が大幅に削減された¹⁰⁰。このハルツ委員会で決定された「ハルツ第一法」と「ハルツ第二法」（ともに 2003 年施行）によって、非正規雇用を拡大し、民間職業紹介の利用可能性を拡大

助金を増額し、ジョブ・ローテーション制によって失業者を受け入れた企業に助成金を支給するとともに、派遣労働の機関を 12 か月から 24 か月へ延長することを決定した。当初政府案では派遣は労働協約の適用を受けないことになっていたが、修正ののち協約適用・派遣期間の短縮が認められた（近藤 2009: 119）。

⁹⁶ 連邦雇用庁の下部組織である公共職業安定所の職業紹介のうち約 70%が虚偽報告であり、実際には職業紹介は失業者のおよそ 30%にしかなされていないことが明らかになった（近藤 2009: 121）。

⁹⁷ このスキャンダルを受けて、非組合員からの労組への支持率は旧西ドイツ地域では 2000 年の 38%から 2003 年には 27%へ、旧東ドイツ地域では 51%から 27%へと下落した。一方で、組合員からの支持率はスキャンダル後もほぼ変化なく 80%以上での高い水準であった（Deutschkand Trendbuch 2000-2003）。

⁹⁸ ラインランド・ファルツ州の労働大臣を務めていたフロリアン・ゲルスター。就労支援促進のための理論モデルを設計。（海外労働時報「ヤコダ連邦雇用庁長官更迭」

http://www.jil.go.jp/kaigaitopic/2002_05/germanyP01.html

2014 年 1 月 18 日最終閲覧）

⁹⁹ この方針は「ハルツ第三法」によって具体化されることになる。ハルツ第三法により、連邦雇用庁の労働市場政策の運営が経済大臣に移管され、長官と副長官の任命権が政府に付与されることになった。

¹⁰⁰ 使用者団体 8 名、労働者団体 3 名。

するなど、使用者側の労働コストを軽減する労働市場柔軟化が決定された¹⁰¹。この法案の制定にあたって労組は抵抗を行ったものの¹⁰²、政権はこれをほぼ無視し、当時野党だったCDU/CSU内のモダナイザーらの賛成によって成立に至った（近藤 2009: 127）。

改革はなぜ進展したのか

ドイツにおいてトップダウン型の労働政策過程が導入され、政府の望む形で成功を収めた経緯は以上述べた通りである。財政難と失業率の悪化を受け、自由主義的な政策選好がドイツ国内で拡大し、それに対して福祉連合の権力資源が低下したことが第一の背景だった。加えて、連邦雇用庁の運営等、労組が保持していた政策過程への関与の仕組みが大幅に取り除かれたことが、自由主義的な労働政策を進める上で二つ目の背景と言える。オランダとの比較では、ドイツの労働政策過程は表面的には変化していない。しかし労働社会省内で実質的に労働政策を主導してきた連邦雇用庁のポストを奪われことで、労組の権力資源は著しく低下したと言える。また、ハルツ改革を断行したシュレーダーは「経済政策におけるモダナイザーを代表する人物であり、伝統的社民主義者ではなかった」（近藤 2009: 112）ことも最後に指摘しておく必要がある¹⁰³。トップダウンによる政策過程を考える上で、首相個人が持つ政策選好がこうした改革を後押しした側面も無視できないからである。

3-3-3. ドイツにおけるトップダウン型の労働政策過程を考える上で考慮すべき点

以上述べたように、ドイツにおける労働政策過程のトップダウン型への変容は、オランダと同様、労組が政策過程において従来持っていた制度的な関与の仕組みを削減した事例であると言える。一つ留意すべき点として、ハルツ改革による規制緩和的な労働政策の対象となる労働者層は、ほぼ非正規雇用¹⁰⁴に限定されるということがある。労働市場の柔軟化改革を受けて、長期的に正規雇用者の減少が起こることは考えられる。ただし、ユール政権で進められた解雇規制の緩和などはシュレーダー政権で見直しがなされており、「労働法上の保護規定の核心部分はこのハルツ改革によっては侵害されていない」（桑村 2012: 8）という重要な指摘もある。そのため、この改革がドイツの労働市場にもたらした影響の評価は慎重に行わなければならないだろう。

¹⁰¹ 日本における 2003 年の改正労働者派遣法とかなりの部分で似通った法律である。このハルツ改革で目指された労働市場の在り方は「ワーク・ファーストモデル」と呼ばれる。

¹⁰² 労組は 2003 年スト（金属産業）によって抵抗戦略を採るも、失敗。影響力低下が明白に（近藤 2009: 126）。

¹⁰³ ニーダーザクセン州首相時代は財政再建、社会扶助の縮減などでプライマリーバランスの向上を達成して名を揚げた（近藤 2009: 112）。

¹⁰⁴ ドイツにおいて非正規雇用と言った場合、それは日本の非正規雇用とは大きく異なることを考慮に入れる必要がある。ドイツでは同一労働同一賃金が一般的であり、また非正規雇用者のなかで派遣労働者が占める割合はごくわずかである。

3-4. 日本・オランダ・ドイツの事例の比較から考えられること

事例のまとめ

本章ではオランダとドイツにおいてトップダウン型の労働政策過程が導入された背景を詳しく見てきた。「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、労使が持つ制度的な政策過程への関与の仕組みである」という仮説の観点からは、両国の事例は次のように捉えることができるだろう（図表6.）。

図表6. オランダ、ドイツにおけるトップダウン型で進められた労働政策過程の特徴

	オランダ	ドイツ
政策決定主体	政府	ハルツ委員会（労3：使8）
改革が求められた背景	財政難、高失業率、改革の停滞	財政難、高失業率
改革前に労働側が持っていた政策への制度的関与の仕組み	政策過程における社会経済協議会への諮問義務	草案作成過程への関与・公聴会への出席・連邦雇用庁の主要ポストの独占
制度的拒否権の削減	社会経済協議会への諮問義務の廃止・委員数の削減（諮問義務廃止法、審議会枠組み法）	連邦雇用庁の政策運営権を経済大臣に移管、同庁長官・副長官の人事権を政府に移管（ハルツ第三法）
維持されている制度的拒否権	なし（ただし、答申数をみると諮問は変わらず行われている）	草案作成過程への関与、公聴会への出席
労組の非制度的な政策関与の仕組み	労働協会での政労使協議の仕組みなど	政労使協議の慣例など
トップダウンで実施された労働政策の名称	雇用・所得執行組織構造法	ハルツ第一法、第二法（、第四法）
政策の対象となる労働者層	全労働者層（特に高齢労働者層）	非正規雇用者層
労組の抵抗への対処	新たな諮問機関への参加で妥協を引き出す	無視

出典：筆者作成

両国の事例との比較で日本の官邸主導型労働政策過程を考える

トップダウン型の政策過程を導入し、政府の意向通り改革が進んだオランダ、ドイツ。一方でトップダウン型機関を設置しながらも、労働政策に関してはその影響力が限定的に

なることがあった日本。本章では「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、制度的に政策過程に組み込まれている審議会である」という本論文の仮説を「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、労使が持つ制度的な政策過程への関与の仕組みである」と読み替えて論を進めてきた。本章の事例においてはこの仮説は妥当性を持っていると考えられる。それは以下の理由による。

第二章で扱った日本の事例のうち、政府の当初案通りに進んだものとして2003年の労働者派遣法改正がある。しかしこの事例では、労働団体からの抵抗は審議会、国会を通してそれほど大きなものではなかった。労働団体の抵抗が見られた2003年の労基法改正では、最終的に政府は労働団体の主張に対し譲歩する形で国会での法案の修正を認めている。翻ってオランダ、ドイツの事例ではどちらも労働団体からの強い抵抗がありながらも、その抵抗からの影響をほとんど受けない形で法案を成立させている。政策推進の主体は両国で異なるものの、労働団体（オランダにおいては労使）が従来持っていた制度的な関与の仕組みを法律によって明確に削減し、労働団体の抵抗を無力化してトップダウン型の労働政策を実施したという点で両国には共通点がある。

日本とオランダ・ドイツとのこの違いは、従来政策過程に組み込まれていた組織が制度的に保持していた政策への関与の仕組みをどれだけ削減できたか、ということによると考えられる。政策過程への制度的な関与に関して、オランダでは完全に削減され、ドイツにおいても大幅な削減が行われた。一方で日本は、政府により法案提出の期日を設定されたことで審議時間が削られたことを指して限定的な削減が行われたとも解釈できるが、あくまで従来の政策過程の枠組みは存続している点が両国と対照的であると言える。

3-5. 小括

本章ではオランダ、ドイツにおけるトップダウン型の労働政策過程の事例を検討したうえで、第2章で検討した日本との比較にもとづき仮説の検証を行った。政策立案の主体が変化したという意味では日本の事例は両国と同様トップダウン型と見なせるものの、従来の政策過程の枠組みが保存されたまま新しい政策過程が導入された点において、オランダ、ドイツの事例とは明確に異なることが明らかになった。

第4章では、第一次安倍政権で企図された労働市場改革である「労働ビッグバン」のうち、ホワイトカラーエグゼンプションを盛り込んだ労基法改正案がなぜ国会提出前に見送られることになったのかについて、本章までで得られた知見も踏まえて分析し、仮説の検証を行う。

第4章：労働ビッグバンの政策過程分析

本論文ではここまで、日本とオランダ、ドイツにおけるトップダウン型の労働政策過程の事例を考察し、この新しい政策過程の成否を左右する要因を探ってきた。第二章で明らかになったことをもう一度確認しておく。最終的に法案の修正が行われる場合でも、審議会での拒否権の行使は必ずしも必要ではないこと。また、審議会での労使の対立の有無が国会での修正と直接的な相関関係を持っているわけではないということ。また、法案が政府の意向通り成立するか否かにおいて鍵となるのは、結果的に国会において修正要求を出される程度まで、政策アリーナの国会への拡散が起きたかどうかだということの三つである。次いで第三章では、オランダ・ドイツにおいてトップダウン型の労働政策が政権の意向通り成立した共通の要因として、労使が持っていた政策への関与の仕組みを削減したことを指摘した。

日本における官邸主導型の労働政策過程の傾向について理解を深めるため、第四章では2006年に発足した第一次安倍政権において当初大きな政策課題であった「労働ビッグバン」と呼ばれる政策パッケージを分析の対象とする。第二章で述べた通り、労働市場は中曽根政権期から長期的に見れば一貫して規制緩和の方向へと変化している。その流れの中で、労働時間法制・解雇規制の分野まで踏み込んだ労働ビッグバンは抜本的な労働市場改革であったと言えるものの、結果的には挫折に終わった。第三章までの知見を踏まえ、挫折の要因を特定することが本章の目的である。

4-1. 労働ビッグバンとはなにか

立案の背景と帰結の概略

労働ビッグバンという言葉は、2006年10月13日の経済財政諮問会議に提出された有識者議員資料『『創造と成長』に向けて』¹⁰⁵に初めて登場した。内閣の方針として「労働市場の効率化（労働ビッグバン）」があげられ、「経済全体の生産性向上のためには、貴重な労働者が低生産分野から高生産分野へ円滑に移動できる仕組みや人材育成、年功ではなく職種に追って処遇が決まる労働市場に向けての具体的施策が求められているのではないか」とされた。この方針は11月30日の諮問会議で提出された資料においてさらに明確化された¹⁰⁶。具体的には、労働移動のしやすい職種別労働市場の形成のため、正社員の解雇規制の緩和・派遣法の規制緩和（派遣期間の延長・正社員としての直接雇用を申し入れる企業

¹⁰⁵ 7つの課題の2つ目として「労働市場の効率化（労働ビッグバン）」があげられ、「経済全体の生産性向上のためには、貴重な労働者が低生産分野から高生産分野へ円滑に移動できる仕組みや人材育成、年功ではなく職種に追って処遇が決まる労働市場に向けての具体的施策が求められているのではないか」

¹⁰⁶ 伊藤隆敏、丹羽宇一郎、御手洗富士夫、八代尚宏委員より提出された「複線型でフェアな働き方に一労働ビッグバンと再チャレンジ支援」において、「働き方の多様性、労働市場での移動やステップアップのしやすさ、不公正な格差の是正」を目的とするとの記述。

の義務の廃止)・時間に結びついた労働形態の転換(=ホワイトカラーエグゼンプションの導入)を目指す、という方針である¹⁰⁷。

これら個別の政策課題のうち、正社員の解雇規制の緩和とホワイトカラーエグゼンプションについては、第一次安倍政権の組閣前から、労政審及び労働条件分科会で労働契約法の創設と労基法の一部改正ということで議論がなされていた。2007年1月の通常国会においてこれらの法案を提出することが目指されたという背景もあり、2006年12月27日には審議会から厚労相への両法案要綱の諮問が行われた。諮問に対する答申はなされたものの、分科会での労使の意見には相当な隔たりがあり、労働側全委員と使用者側委員の一部から答申に対する反対意見が出されるなど、審議会での議論は労使双方が納得して終了したわけではなかった。当時はワーキングプアや偽装請負、未払い残業など労働環境の悪化が問題となっていたこともあり、2006年12月から2007年1月上旬にかけて、諮問会議における労働ビッグバンの議論に関して「経済界の論理が強すぎる」¹⁰⁸との声が与党内から起こり、特にホワイトカラーエグゼンプションの導入に対して反対の声が聞かれるようになった。夏に参院選を控えていたこともあり、政権内部でも「北風政策」的な労働ビッグバンはトーンダウンすべきとの認識が持たれるようになる。こうした経緯から、年初の段階では通常国会への法案提出を目指していた政府¹⁰⁹は2007年1月16日に「現段階で国民の理解が得られているとは思えない」¹¹⁰としてホワイトカラーエグゼンプションの改正を含む労基法改正案の国会提出を断念した。その後、諮問会議の下部組織として組織された「労働市場改革専門調査会」の報告書¹¹¹、政権の基本方針を示す「骨太の方針」(2007年6月)のいずれにも労働ビッグバンという単語は見られず、参院選の大敗を受けて第一安倍内閣は退陣し、後を継いだ福田内閣では規制緩和路線からの大幅な修正が採られた(新川ほか2013)。

労働ビッグバンという政策目標がいつ消えたのかという問いに明確に答えることは難しい。後述するが、国会提出が見送られたのちも、諮問会議とは別の諮問機関である規制改

¹⁰⁷ 八代尚宏氏(諮問会議委員)へのインタビュー(朝日新聞、2006年11月15日)

¹⁰⁸ 自民党内に設置された「雇用・生活調査会」の12月13日の会合での議員からの発言(『週刊エコノミスト』2007年1月2・9日合併号)(朝日新聞2006年12月14日、12月29日)や、公明党代表の「基本的には賛成できない」(2007年1月6日、NHK)など。

¹⁰⁹ 柳澤厚労大臣は「与党内で十分な理解がいただけていない」と認めつつ、「次期通常国会に法案を提出する方針を変えるつもりはない」と発言(朝日新聞2007年1月5日)。塩崎官房長官も2007年1月10日の記者会見でホワイトカラーエグゼンプション関連法案の提出を明言。この時点で、対象となる労働者は年収900万以上とされた。(朝日新聞2007年1月11日)

¹¹⁰ 安倍首相の発言(朝日新聞2007年1月17日)。

¹¹¹ 2007年4月6日の諮問会議に提出された労働市場改革専門調査会第一次報告「働き方を変える、日本を変える—<<ワークライフバランス憲章>>の策定」。内容は若者・女性・高齢者の就業率の向上と時短、ワークライフバランス。完全週休二日制の100%実施、年次有給休暇の100%取得、残業時間の半減、年間実労働時間の1割削減が提示され、休日労働にも4週4休という上限を設けることが提起されていた。

革会議で労働市場の規制緩和を目指す政策提言がなされていたからである。しかし、2007年1月にホワイトカラーエグゼンプションを含む労基法改正案の国会提出を断念した段階が一つの分岐点になったことは間違いないだろう。そのため本章では、この時点を労働ビッグバンが挫折した瞬間だとして論を進める。

4-2. 労働ビッグバンへの評価

労働ビッグバンは与党内からの反対やそれを受けての政権の方針転換という意味で耳目を集める政策課題であったということもあり、関連するマスコミ報道は正規労働者の雇用保護を破壊するものだとする方向からなされたものが多かった。ホワイトカラーエグゼンプションが「残業代ゼロ法案」と報道されたことからそれは明らかだろう。使用者側からはこの報道が今回の政策過程に及ぼした影響を認める発言も見られた¹¹²。それでは、学術的な立場からはどのように評価されているのだろうか。

失敗の原因に関する先行研究

田端（2009）は、労働ビッグバンを「小泉改革期に頂点に達した新自由主義の規制緩和政策の延長上」（田端 2009: 42）にある政策課題だと位置づけている。正規雇用の権利や法規制を解体する「一歩踏み込んだ規制緩和」（田端 2009: 35）であり「理論上は、職種別労働市場がその先に展望される労働市場の理想像」（田端 2009: 36）だと評価する。しかし労働市場を純粋に自由な市場に任せるものとする構想そのものがある種「ユートピア」（田端 2009: 37）であり、また、当時労働ビッグバンを企図した時期がそもそもこの政策を推進するには政治的に不利な条件がそろい始めていたとして、実現の可能性には疑問符をつけている（田端 2009: 36）。

特にホワイトカラーエグゼンプションについては、濱口（2007）が「本来の時間外手当の適用除外という枠組みであれば審議会で労使合意が可能であったかもしれないものを、虚構の論理に固執したために失敗した」（濱口 2007: 90）と分析する。これは、労基法改正法案の国会提出が断念されたあとの八代委員の発言を受けてのものである。八代は、「（導入後の給与は）残業代も含まれた定額制になるのに、政府が定額払いのPRをしなかったため、（法案提出が）つぶされた」¹¹³との認識を示したうえで、「働き過ぎの正社員と雇用の不安定な非正社員という二極分化」の是正が必要¹¹⁴であり、それが労働ビッグバンの目的であるとした。濱口は、その趣旨ならば労働ビッグバンは真剣な検討に値するとしている（濱口 2007: 95）。

¹¹² 日本経団連「残業代ゼロ法案なんて名前を付けられた時点でダメだった」（朝日コム、07年1月17日）

¹¹³ 読売新聞 2007年4月17日

¹¹⁴ 『ESP』2007年6月号における八代氏の巻頭言

つまり、田端（2009）では、労働ビッグバンの中身そのものが失敗の原因であるとしている。濱口（2008）の分析では、諮問会議による政策の説明が不十分だった点（言い換えればプレゼンテーションの仕方とでもいうような、諮問会議の政策立案の運営の仕方）にホワイトカラーエグゼンプションが挫折した原因があるとしている。これらの見方が部分的には正しいことは否定しないが、単に政策の中身やプレゼンテーションの仕方に労働ビッグバン失敗の原因を求める分析は、これまでの労働政策過程の変容の中に労働ビッグバンを位置づける視点が欠けている点で不十分と言わざるをえない。そのため、本章では労働ビッグバンの挫折に決定的な影響を及ぼしたホワイトカラーエグゼンプションの政策過程におけるアクターそれぞれの主張を省察し、それらが近年の官邸主導型労働政策過程とどのような共通点、相違点を持っているのかという視点から次節で分析していくこととする。

4-3. ホワイトカラーエグゼンプションをめぐるアクターの動き

本論文ではここまで、審議会の制度的な拒否権が行使されたか否かという点、あるいは政策アリーナの国会への拡散が審議会での争点对立によって生じることが官邸主導型の労働政策の帰結に影響を与えたか否かという点について分析を行ってきた。官邸主導型の政策立案として労働ビッグバンを考えたとき政策アクターと考えられるのは、政府、諮問会議、規制改革会議、労働者団体、使用者団体、厚生労働省、与党、野党である。このうち、本来は一体となっていると考えられるのは政府・厚生労働省・諮問会議・与党だが、ホワイトカラーエグゼンプションを含む労基法改正の政策過程にはこの前提からやや外れる部分がある。その関係を明らかにするため、本節では審議会の議論、諮問会議の議論、与党内の議論を中心に各アクターの政策選好をまとめる。

審議会の議論

それでは、ホワイトカラーエグゼンプションに関して最も早く議論が開始された審議会での議論の行方から見ていく。審議会の構成員は第一章で述べた通り、公労使の各委員と厚生労働省の事務局である。2006年3月15日に労政審の労働条件分科会に提出された研究会報告「労働時間法制について」が議論の始まりだった。同報告書のなかではホワイトカラーエグゼンプションという言葉は使われていなかったが、「自律的に働き、かつ労働時間の長短ではなく成果や能力などにより評価されることがふさわしい労働者のための制度」の創設が提案されていた。これはのちに提出される素案や中間とりまとめ、答申でも一貫した形で盛り込まれた。当時の審議会ではホワイトカラーエグゼンプション・時間外割増率の引き上げ・企画業務型裁量労働制の見直しに関する労基法改正案、解雇規制判例の法規化に関する労働契約法の創設案が合わせて議論されていた。労使の主張が対立する場合は双方の妥協を引き出すため法案の抱き合わせが行われるのが通例であったことは第二章で

も述べたが、今回両法案が併せて審議されたのも、ホワイトカラーエグゼンプションの導入に反対していた労働側の主張と、契約法の創設・時間外割増率の引き上げに反対していた使用者団体の主張をそれぞれ折衷する目的があったと思われる。

しかし、議論は相当数の審議を経ても平行線だった。労働側がホワイトカラーエグゼンプションや解雇の金銭解決に、使用者側が割増率引き上げや休日確保義務などにそれぞれ強く反対した結果、中間とりまとめを予定していた2006年6月27日の審議会で労使双方から審議の中断要請が出される。審議は2か月後の8月31日に再開されるが、厚労省から提出された法案の基本的な路線は不変であり、11月10日の分科会に至っても労使の間で共有されている問題意識は長時間労働を是正すべき、という点に関してだけであった¹¹⁵。労使の間で妥協点が見出せないまま審議が進んだ背景には、ホワイトカラーエグゼンプションの導入に際して、年収要件の有無を定めることに労使で対立があったことがある。年収要件の設定において労使はお互いに労使自治で行うべきと主張するが、労使の力関係が対等でないという前提に立っている労働側にとっての労使自治とは審議会の場での一律的な合意であり、制度の柔軟な運用を望む使用者側にとっての労使自治とは各企業レベルでの労使の合意を意味していた。審議は年末に近づき、ホワイトカラーエグゼンプションの年収要件や時間外割増率の引き上げ率など、具体的な数値の設定に関しては省令によるものとして、法案の基本的な性格は変わらないまま12月27日に答申がなされた。

労働側がなぜ拒否権を行使しなかったのかについては定かではない。委員を出していない労働団体からは席を立って答申を中断すべきだったとの声も聞かれた¹¹⁶。しかし労働側にとっては政府の政策に影響力を行使できる場はもはや審議会しか残されておらず、6月の段階で審議を一時中断させたうえでさらに拒否権を行使することによる批判を避けたかったことが指摘されている¹¹⁷。

この労使自治のレベルに関しての労使のずれを考える上で、厚労省の立場は重要である。厚労省が労基法改正法案を通常国会に提出する方針を貫いたことは既に述べたが、ホワイトカラーエグゼンプションの年収要件の設定に関しては、下限を設定して対象となる労働者を少なくすべきという点で労働側と同じ立場をとっていた¹¹⁸。使用者側は法案の通常国会提出の必要性については厚労省と認識を共有していたが、労使自治の観点に関しては両者で大きな懸隔があったということになる。

諮問会議の議論

¹¹⁵ 労働条件分科会2006年11月10日議事録で使用者側委員が「長時間労働についての問題意識は労使で共有している」との発言に対し、労働者側委員が「問題意識は共有しているということではっきりしている」との発言。

¹¹⁶ 朝日新聞2006年12月29日

¹¹⁷ 同上

¹¹⁸ 2007年2月2日の労働条件分科会で監督課長から対象労働者の範囲について「かなり絞り込んでいる」。「相当程度ニーズの少ないものになる」旨の発言。

労働ビッグバンにおいて経済財政諮問会議の議論を主導したのは、有識者委員として参加した八代尚弘である。諮問会議の構成員は首相、有識者議員、所轄大臣や使用者団体委員などであり、労働者代表は含まれていない。諮問会議の方向性として打ち出されたのは先に触れた通り、正社員の解雇規制の緩和・派遣法の規制緩和・ホワイトカラーエグゼンプションの導入だった。2006年11月30日の諮問会議でも、同日提出された議員ペーパー¹¹⁹に即し、八代委員は、雇用条件の設定は労使自治でやればいい、規制は撤廃すべきという趣旨の発言をしている。これに対し、同席していた柳澤厚労大臣は現場レベルの労使自治に懐疑的な立場を示し¹²⁰、また諮問会議の議論が先行することへの違和感、審議会での議論を重視する立場を明確に発言している¹²¹。ホワイトカラーエグゼンプション等を扱う労基法改正案および解雇規制の緩和を扱う労働契約法の答申が行われる12月27日までに、これらの政策課題について議論があった諮問会議を数えると10月13日、11月30日、12月20日の計3回というごく限られた回数に留まり、政策の方向性、進め方については諮問会議と厚労省との間で隔たりを残したままであった。

その他の議論（与党内、規制改革会議）

与党内では2006年末から2007年1月初旬にかけ、労基法改正案の国会提出に対して批判の声が高まったことを先に述べた。

諮問会議と同時期に規制改革会議でも労働タスクフォースという専門部会が設置され労働市場改革が議論されたが、政府が労基法改正案の国会提出を断念したのちも労働市場の規制緩和を主張したことで政府内部、国会、閣僚から批判が噴出した¹²²。「労働タスクフォースの暴走」（五十嵐2008: 167-196）とも言われる急進的なもの¹²³であったこともあり、

¹¹⁹ 「複線型でフェアな働き方に一労働ビッグバンと再チャレンジ支援」

¹²⁰ 「労使自治で労使が対等の交渉ができるかということ、実際の力関係から言ってできない、という考え方で労働法制ができております……最低限の労働者保護規定を設けるといことは労働法制の一番の基本でございますので、そこはしっかり考えていただけたら大変ありがたいと思います。」

¹²¹ 「諮問会議でご議論いただいて、いろいろと教えていただくことは結構ですけれども、その上で法制度の改廃ということになると、この労働政策審議会の場に持ち込んでエンドースしてもらおうプロセスを避けるわけにはいかない、ということだけは申し上げさせていただきたいと思います。」

¹²² 2007年5月29日参院厚生労働委員会での林芳正内閣府副大臣答弁「(前略) 政府提出の関連法案との趣旨に照らしまして進めるべき政策の方向と異なる内容のある文書が、規制改革会議そのものではないものの、下部組織である労働タスクフォースの名をもって公表されたことは不適切なことであり、誠に遺憾であります。(中略) 閣議決定を経て国会提出中の法案とそれに示された政策の方向性に反することのないよう…。また柳澤厚労大臣「政府が法律案をだして、実現を図ろうとしている時に、不適切と申し上げております」『労働法制中央連絡会ニュース』No.28 (07年6月8日付)

¹²³ 2007年5月21日に提出された規制改革会議労働タスクフォース「脱格差と活力をもた

規制改革会議の議論への批判は労働ビッグバンをめぐる議論に終止符を打つ役割を果たしたと言える。議論が政権の意向に反したものであったことから、政策過程への直接的な影響力という意味では、本論文で重視するほどのものではなかったと考えられる。

議論のまとめ

以上の議論を通して、労働ビッグバン、特にホワイトカラーエグゼンプションの導入を含む労基法改正案に関する政策アクターの主張は次のように整理できる。

図表 7. ホワイトカラーエグゼンプションを巡る政策アクターの主張

	07 年通常国会 への提出	年収要件	年収要件設定に関する 労使自治の決定レベル
諮問会議	賛成	不要	企業
厚労省	賛成	必要	審議会
労働者団体	反対	必要	審議会
使用者団体	賛成	不要	企業
与党	反対	(不明)	(不明)

出典：筆者作成

4-4. なぜ労働ビッグバンは挫折したのか

仮説との照応関係

それでは、今回の政策過程と本論文の仮説との照応関係を考えてみる。今回の政策過程では審議会において拒否権の行使がなかったため、審議会内部における労使の対立が直接的に政策の動向に影響することはなかった。また、法案の国会提出がなされなかったため、国会での審議に審議会が及ぼした影響力を測ることはできない。それでは、仮説は今回の政策過程においてどのように検証できるだろうか。今回の政策過程の特徴は、政策過程が進むにつれて、本来一枚岩であると考えられた政権と厚労省との間に懸隔が生じたことである。また、先に述べた審議会の中断やその後の対立などが相次いで報道され、これがホワイトカラーエグゼンプションに関して批判的な世論の醸造と時系列的に前後するものとなっている。このことを踏まえると、労働ビッグバンの事例は審議会の議論の拡散が新たな方向に向かったものであると捉えられる。第二章の事例からは、審議会の対立自体が法案の帰結に影響を及ぼすことはないが、対立が国会に拡散した場合には審議会の議論を踏

らす労働市場へ—労働法制の抜本的見直しを」には「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、……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」という、審議会批判ともとれる主張も盛り込まれていた。

襲した形で法案の修正が行われることが明らかになった。翻って今回の事例は、審議会の議論が報道ひいては世論へと拡散したケースであると考えられるのである。

挫折はどこに起因するのか

仮説の検証とやや重複する部分もあるが、本章の主題とした労働ビッグバンの挫折の要因について考察を加える。本章の冒頭でまとめた先行研究は、政策の中身やプレゼンテーションの仕方に問題があったことが、労働ビッグバンが挫折する要因であったとするものであった。しかし政策過程全体を眺めてみると、それらが決定的な要因であると断定することはできないと考えられる。

労働ビッグバンと呼ばれるパッケージ的な労働政策が企画され、それが挫折した過程からは、次のような事実が浮かび上がる。すなわち、労働環境の変化（労組組織率の低下、非正規雇用の増加と雇用流動化、グローバル化した経済に対応するための弾力的な労働市場の要請など）に対し、労働者側と使用者側とで求める労使自治のレベルが異なってきたということである。審議会は労働側にとっては政策への制度的な関与が行えるほぼ唯一の場であるが、それゆえに労働側は審議会での合意形成・主張に固執し、労使自治に関する認識のずれが審議会でも表面化した。本章三節で述べた通り、対立は労使間に留まらず、政策過程の終盤において、与党や厚労省、諮問会議といった本来ならば政策推進派と見なせる勢力の間に亀裂を生み出し、同時並行的に世論にも拡散した。つまり、単純に政策に問題があったことが挫折の原因だというよりも、審議会を起点として表面化した労使の対立が他のアクター間の対立へと拡散したことが、労働ビッグバンが挫折した主因であったと考えられるのである。

第5章（終章）：論文全体のまとめ・今後の労働政策へ本論文が与える示唆

以上、本論文では日本における官邸主導型の労働政策過程について、海外の事例も含めた考察を行ってきた。その考察の手段として「トップダウン型の労働政策過程において政策の帰結を左右するのは、制度的に政策過程に組み込まれている審議会である」という仮説を立て、事例分析によって仮説を検証するという形で論を進めてきた。終章では、全体の流れを振り返った上で、本論文において明らかになったこと、課題として残ったこと、また今後予想される労働政策過程の展開について述べ、本論文の結論とする。

5-1. 仮説の検証を通して課題として残ったもの

本論文で明らかになったこと

官邸主導型の政策過程の傾向について本論文で明らかになったことを整理すると次のようになる。まず第二章の事例分析からは、①最終的に法案の修正が行われる場合でも、審議会での拒否権の行使は必ずしも必要ではない、②また、審議会での労使の対立の有無が国会での修正と直接的な相関関係を持っているわけではない、③法案が政府の意向通り成立するか否かにおいて鍵となるのは、結果的に国会において修正要求を出される程度まで、政策アリーナの国会への拡散が起きたかどうかである、ということがわかった。第三章では、オランダ・ドイツによってトップダウン型の政策過程が機能した理由として、労使が持つ制度的な政策過程への関与の仕組みを削減したことを指摘した。最後に第四章では、従来は審議会内部に留まっていた対立が、国会など他の政策アリーナや、本来ならば政府の政策を擁護する立場であるはずの与党内部、また世論などへと拡散するケースが存在するということが明らかになった。

また、このように労使の対立が及ぶ範囲が拡大した傾向は、政治参加を強めた結果内部の不安定要因が拡大した労使の動向（第一章参照）とも対応しているように見える。以上が本論文を通して得られた知見である。

今後の課題

これらの事実を解明するうえで、審議会を中心に政策過程の変容を捉える本論文の仮説はある程度の役割を果たしたのではないかと考える。審議会での対立と、それが拡散したと考えられる領域での対立に相関性が見られるからである。一方で、この仮説により説得力を持たせる上で、必要な考察が複数存在することも明らかになった。本論文では先行研究を踏まえたうえで、新しい政策過程において審議会の対立が拡散する場として、国会、与党、世論の3つを指摘した。先に述べたように、審議会とこれらの内部における対立とは表面的な相関関係がある。しかし、労働側の政党への働きかけの経路や与党への拡散の経路、世論の形成の経路に関しては、審議会とこれら相互の相関関係について考察が不十分な部分がある。今後より多くのケーススタディを通して、審議会を中心に据えた本論文の仮説の妥当性を検証していくことが必要であると考ええる。

5-2. 労働政策過程の変容は何をもたらしたのか？

「労働政治の政党政治化と審議会の機能低下」は正しいか

ここで、本論文の大枠としての労働政策過程の先行研究に立ち返ることにする。久米(2005)や三浦(2007)、中北(2009)などの議論にあるように、労働政策過程が政党政治化した(審議会政治の重要性が低下した=審議会における労働側の拒否権は有効性を減じた)ことは、第二章・第四章で行った事例分析からも明らかであると言える。特に第二章の事例からは、

審議会が持っていた労使の利害調整機能は低下し、特に規制緩和に対抗する労働側にとって重要な政策アリーナは国会へと移ったように見える。さらに、国会提出を待たず政策過程が終わった第四章の労働ビッグバンの事例では、従来機能していた利害の「抱き合わせ」が機能しなくなったことが見て取れる。労使で対立する主張を「両論併記」という形で附則に取り入れ、議論を後回しにするケースが増えたことから、審議会の調整機能に低下傾向があることは論を待たない。

官邸主導型の労働政策過程における審議会の存在意義

しかし、新しく生まれた官邸主導型が理想の政策過程ではないことも同時に明らかである。官邸主導型の政策過程の導入は時の政権の政策立案機能の強化をもたらした反面、労働政策に関わるアクターの数を増やし対立軸を増加させた側面もある。労働政策の立案に関しては官邸が審議会に優越する立場となった。しかし、議論のスタート地点として審議会が制度的に依然存立していることにより、労働側は国会など他の政策アリーナへの拡散を見据え、争点の明確化に審議会を使うようになった。対立の拡散は国会など既存の政策アリーナに留まらず、第四章の事例でみたように政府内部、メディアを通じた世論へ及ぶ場合も見られるようになった。

労働政策の中身を決めていく上で、審議会政治と国会での議論とどちらが適しているかについては議論がある（花見ほか 2008）。労組の組織率低下を受けて、労働者の過半数代表ですらない審議会が政策の中身に意見する権利を持っているか否か、また、調整機能を低下させた審議会では既に労使の妥協は難しいのではないかと、という審議会の機能低下に関する論点の一つ。この論点の延長線上に、国会での修正に民主的な正統性を見出す、つまり政策アリーナの国会への拡散を是とする見方がある。一方でこうした見方に対しては、2006年の労働契約法で国会での修正が相次いだことで「法の有効性を失する」法律であるとの評価もあるように、国会で修正を行うことが労働政策過程に適しているのかどうかという論点もある（第一章参照）。

5-3. 今後の労働政策への示唆

今後の労働政策過程への展望

以上を総合した上で、筆者なりの今後の労働政策過程に対する展望を述べ、本論文の結論とする。審議会の利害調整機能は減じた。労組組織率の急激な上昇が見込めない現状にあっては、審議会が持つ制度的拒否権を労働側が行使することは今後も不可能であろう。しかし、オランダやドイツの例のような審議会に対する社会的な批判がない日本では、労政審を改廃するような流れは現在まで起きておらず、また、三者構成の労働政策形成を求めるILOの条約を日本が批准していることから、審議会は今後も法的に保護されていくだろうと予想される。つまり、審議会が労働政策過程に関与する図式は今後も変化しないと

考えられる。

一方で、官邸主導の政策決定を政府が望む傾向は日本だけではなく世界的に見られる現象であり、その傾向はおそらく今後も続くと考えられる。本論文で見てきたように、審議会での議論の幅を縮小した結果として、必ずしも政権の意向に沿って政策過程が進展したわけではない。審議会での労使の対立が必ずしも拡散するわけではないが、拡散する場合の領域は拡がりを見せる傾向にあると言える。こうした傾向が続くとすれば、官邸主導型の政策過程は、望みどおりの帰結をもたらすこともあれば、第一次安倍政権のように退陣の要因となることもある両刃の剣となりうる。

今後望ましい労働政策過程

以上にまとめた現在の労働政策過程が抱える諸問題の根源には、官邸主導機関と審議会との間でそれぞれの役割分担が明確になっていないことがある。政府は官邸主導機関でまとめたものの忠実な法案化を目指す審議会を通さなくてはならないジレンマに苦しみ、一方の審議会は着地点を政府に提示された議論を行うことが労働政策にはなじまないと考え、この政策過程に反発している。労働側が他の政策アリーナを重視した結果、審議会を対立を演出する場として使用するようになり、求める労使自治のレベルにアクター間で認識のずれが生じる。さらに、対立が拡散する傾向も生まれた。

こうした課題があるにも関わらず、トップダウン型の政策過程が現状のまま続くことは明らかに得策ではない。本論文で扱った労働政策を見ても、労使の合意の上で法制化がなされたと見なせるものは存在せず、得失がどちらかに偏ったものとなっている。審議会が今後も政策過程に保存されることを前提とする場合、安定的な政策過程と帰結を見るためには、労使の合意調達が可能なように政策過程を改組すべきであると考えられる。

政府が官邸主導型の政策立案を必要とする場合には、労使で大枠の合意が得られるような組織によって立案を行うことが望ましい。その大枠の労使の合意を具体化するものとして審議会を使うべきである。でなければたとえ法案が成立したとしても、本論文で見た事例のように、審議会が単に食い違った主張を繰り返す場になり、結果的に得失が労使どちらかに偏る危険性がある。近年の官邸主導機関への参加を通じて政権に深く関与する使用者団体も、そうした危険性を十分認識して政策立案を行っているとは思えない。こうした政策のバランスの悪さは政権の浮沈にも影響を及ぼしかねず、政権に関与している使用者団体にもその累が及ぶ可能性は第一章で指摘した。

審議会も変わる必要がある。特に労働側については大きな変化が必要だと考える。政策アリーナを拡散させる傾向は、審議会を嫌がる政府の政策過程が創り出した面が大きい。しかし、労働政策が極端なものになったのは審議会における合意形成に現在の労働代表が十分適していないからでもある。端的に言えば労働代表の構成が問題なのである。現在、審議会の労働代表は連合傘下の組合からしか輩出されていない。連合が代表する労働者は、結成の経緯からも明らかなようにその多くが正規社員である。連合は非正規社員の組織化

を進めてはいるが、現在まで目立った進展はないように見える。こうした性格を持つ連合が審議会の労働代表を独占していることは、議論の相手である使用者側にとって不自然に映るだろう。特に非正規社員に関わる労働者派遣法などについても、連合は正社員保護の観点から主張を述べる傾向があり、使用者代表との主張にかみ合いが見られないケースがある。労働形態の構成は時代に応じて変化するため、審議会もそれを反映した構成にしなければ、かみ合いのない議論が続くことになるだろう。

本論文は、どういった政策ならば政権の意向通り進むのか、といった疑問には答えられていない。しかし、現在の官邸主導型労働政策過程が抱える問題点については詳細に検討したつもりである。それを踏まえ、やや具体性に欠けることは承知のうえで、以上のような変化を踏まえた労働政策過程が、今後望ましい在り方なのではないかと考える。

以上

参考文献リスト

一次資料

(順不同)

労働政策審議会議事録

労働政策審議会労働条件分科会議事録

経済財政諮問会議議事録

規制改革会議議事録

新聞各紙

日本労働協会『週刊労働ニュース』

厚生労働省『資料労働運動史』

株式会社労務行政『労政時報』

二次資料

(50音順)

安周永 (2013) 『日韓企業主義的雇用政策の分岐』 ミネルヴァ書房

五十嵐仁 (2007) 「労働政治の構造変化と労働組合の対応」法政大学大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』2007年3月号、31-43頁

五十嵐仁 (2008) 『労働再規制—反転の構図を読みとく』 筑摩書房

五十嵐仁 (2009) 「新自由主義化における労働の規制緩和」『社会政策』第1巻第3号、38-48頁

井戸正伸 (2007) 「拒否権プレイヤーと労働市場政策」眞柄・井戸『拒否権プレイヤーと政

- 策転換』早稲田大学出版、186-221 頁
- 稲上毅 (1989) 『転換期の労働世界』有信堂高文社
- 猪口孝 (1987) 『「族議員」の研究』日本経済新聞社
- 小野耕二 (2007) 「拒否権プレイヤーと日本政治—ドイツ政治との比較における『政策転換』のメカニズム分析」眞柄・井戸編『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版、165-185 頁
- 神林・大内 (2008) 「研究ノート—労働政策の決定過程はどうあるべきか」『日本労働研究雑誌』第 50 卷 10 号、66-76 頁
- 菊池信輝 (2005) 『財界とは何か』平凡社
- 草野厚 (2012) 『政策過程分析入門』東大出版
- 久米郁男 (2000) 「労働政策過程の成熟と変容」労働政策研究機構『日本労働研究雑誌』第 475 号
- 久米郁男 (2005) 『労働政治—戦後政治の中の労働組合』中公新書
- 桑村裕美子 (2012) 「欧州諸国との比較におけるドイツ労働法の最近の展開—ドイツ労働法は危機にある国々の模範足りうるのか」東京大学グローバルCOEプログラムディスカッションペーパー
- 小林良彰 (1997) 『現代日本の政治過程—日本型民主主義の計量分析』東大出版
- 近藤正基 (2009) 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房
- 佐々木憲昭(2007) 『変貌する財界—日本経団連の研究—』新日本出版
- 佐藤進 (2005) 「オランダの雇用政策と労使関係の動向」日本 ILO 協会『世界の労働』55(1)、34-40 頁
- 篠田徹 (1986) 「審議会」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、79-110 頁
- 曾根泰教 (1986) 「やらせの政治」『中央公論』1 月号、142-155 頁
- 高梨昌 (2007) 『詳解 労働者派遣法 第三版』日本労働研究機構
- 田中拓道 (2008) 「労働の再定義」『年報政治学』通巻 2008 (1) 号、11-36 頁
- 田端博邦 (2007) 「労働ビッグバンとグローバリゼーション上」一橋大学フェアレイバー研究教育センター『労働法律旬報』No.1658、50-58 頁
- 田端博邦 (2007) 「労働ビッグバンとグローバリゼーション下」一橋大学フェアレイバー研究教育センター『労働法律旬報』No.1660、36-41 頁
- 田端博邦 (2009) 「労働ビッグバンは終わったか」一橋大学フェアレイバー研究教育センター『労働法律旬報』No.1700、34-44 頁
- 辻中豊 (1986b) 「窮地に立つ『労働』の政策決定」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、267-300 頁
- 永戸力 (2012) 「ポスト構造改革の政策路線—労働市場規制を事例として—」日本政治学会『年報政治学』2012(1)、65-88 頁
- 中北浩爾 (2009) 「日本の労働政治—民主主義体制の変容と連合—」新川敏光・篠田徹編『労

- 働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較—』ミネルヴァ書房、14-30 頁
- 中村圭介 (2006) 「改革の中の逸脱—労働政策」東大社研編『「失われた 10 年」を超えて II』東大出版、251-277 頁
- 中村圭介 (2008) 「逸脱？それとも変容？—労働政策策定過程をめぐって」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』571 号、17-24 頁
- 日本労働研究機構 (2004) 「第 7 章 オランダの状況」『「欧州における高齢者雇用対策と日本一年齢障壁是正に向けた取り組みを中心として—』、71-81 頁
- 丹羽宇一郎 (2007) 「財界だって格差社会は『ノー』」文芸春秋 3 月号、144-151 頁
- ハーバーマイヤー乃里子(2003) 「労基法改正案：修正のプロセス—『第 18 条の 2』の条文案を中心に—」『季刊労働法』203 号、190-207 頁
- 花見忠 (2007) 「迷走する労働政策—政策決定システムの凋落—」『季刊労働法』通巻 217 号、2-3 頁
- 花見忠、山口浩一郎、濱口桂一郎 (2008) 「＜鼎談＞労働政策決定過程の変容と労働法の未来」『季刊労働法』通巻 222 号、4-26 頁
- 濱口桂一郎 (2007) 「『労働ビッグバン』を解説する」『世界』771 号、87-96 頁
- 濱口桂一郎ほか (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』労働政策研究・研修機構
- 廣瀬真理子(2011) 「オランダの労働市場と雇用政策」社会政策学会『社会政策』3 (2)、37-47 頁
- ペンペル、T. J.、恒川恵市 (1984) 「労働なきコーポラティズムか」シュミッター、レームブルッフ編『現代コーポラティズム I』木鐸社、239-293 頁
- 牧野富夫編 (2007) 『労働ビッグバン—これ以上、使い捨てにされていいのか』新日本出版社
- 三浦まり (2002) 「労働規制—新しい労働政治と拒否権」樋渡展洋、三浦まり編『流動期の日本政治「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会、259-277 頁
- 三浦まり (2005) 「連合の政策参加」中村圭介『衰退か再生か：労働組合活性化への道』勁草書房、169-192 頁
- 三浦まり (2007) 「小泉政権と労働政策の変容」『年報行政研究』42 号、100-122 頁
- 水島治郎 (2003) 「オランダにおけるワークフェア改革—『給付所得より就労を』—」『海外社会保障研究』144 号、国立社会保障・人口問題研究所、53-66 頁
- 水島治郎 (2010) 「現代オランダにおける三者協議制：『政労使』と『公労使』」『千葉大学法学論集』第 25 巻第 1 号、135-157 頁
- 水島治郎 (2012) 『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影』岩波書店
- 水町勇一郎 (2001) 『労働社会の変容と再生—フランス労働法制の歴史と理論』有斐閣
- 宮前忠夫 (2001) 『人間らしく働くルール—ヨーロッパの挑戦』学習の友社
- 安原恵子 (2010) 「政治主導下の労働政策形成過程における各アクターの役割」東京大学公

共政策学教育部公共政策学専攻リサーチペーパー（未公刊）

JETRO(2000)「社会民主党政権下における失業問題への取り組み（ドイツ）」『ユーロトレンド』2000年4月号、11-17頁

Miura Mari “*The impact of two-party competition on neoliberal reform and labour market*” Schoppa, Leonard (ed)(2011) *The Evolution of Japan’s Party System* University of Toronto Press, pp177-204