

労働政策を考える

『日本労働研究雑誌』編集委員会

労働研究の目的のひとつが、労働政策が拠って立つ論理的・科学的知見の発見・提出にあることに異論はないだろう。実際、本誌で編集される特集や掲載される投稿論文も、大部分が何らかの労働政策に関わる話題・論考であり、この点については労働問題を扱う著名な英文雑誌でも同様である。

ところが、労働政策を取り扱うことがあまりに自然であるために、考察の枠組みの厳密性や基礎的な事実認識がおろそかになっていることはないだろうか。近年の政策論争時に時折発生する混乱は、労働政策を議論する枠組みや事実認識が論者に共有されていないことに原因があるかもしれない。現実には、当否は別として、労働市場を取り巻く市場原理の理解も進み、競争圧力とインセンティブ・メカニズムを抜いて実効的な労働政策を考えることすら難しくなっている一方で、労働政策が国民の生活基盤を維持するという考え方も根強い。結局のところ、労働政策を取り巻く立場・価値観は大きく多様化してきているものの、議論する人々は必ずしもその多様性を許容していないとすれば、労働政策が国民生活と直結し人々の関心を集めやすく、過度に政治的な議論を誘発しやすいがゆえに、その状況はそれほど望ましいことではないだろう。本特集では「労働政策を考える」と題し、労働政策を考えるための基盤をできる限り客観的論理的に解説し、メカニズムや評価方法など議論の際の思考方法を整理したい。

そのために、本特集ではまず労働政策の効果に関わる論点を提示したい。労働政策が政策である以上、何かしらの目的がある。それゆえ、労働政策に関わる議論の第一歩は、常に政策目的の特定と政策効果の評価から出発する。

ここで最も重要なのは、労働政策が労働市場への介入である以上、市場メカニズムを通じてターゲットとは別の経済主体へ影響を及ぼすことである。したがって、労働政策の影響を受ける利害関係者は、規制主体と規制対象者の二者にとどまらず、より広く当事者と

して考慮すべき可能性のある人々がいる。安藤至大の「労働政策を策定・評価する際に経済学が果たすべき役割」は、経済学を用いて解説した論考である。安藤論文は、政府の役割と個別取引への公的介入から説き起こし、政策を考察する際に欠かせない観点としてインセンティブと波及効果をあげる。特に波及効果については、結果として政策の影響を受けていながら、政策の直接的ターゲットではないがゆえに考慮外に置かれる人々がいることを繰り返し指摘している。ただし、これらの人々を分析に包摂するためには、「多様な価値観への理解と共感が欠かせない」とまとめている。

それでは、政策の効果はどのように計測するべきなのだろうか。政策に参加した人と参加しなかった人の間で、なにがしかの結果を単純に比較すれば十分である訳ではない。参加者と非参加者が全く事情の異なる集団だとすると、観察された結果の違いは政策の効果ではなく、単に被験者の背後の事情の違いから派生した可能性があるからである。もし労働政策の効果の計測に実験が許されるのであれば、問題はない。しかし、通常労働政策の効果を検証するのに社会実験が認められることは少なく、非実験的環境で政策効果を検出する方法を考えなければならない。この点について、計量経済学的な枠組みを解説したのが、川口大司による第二の論考、すなわち「労働政策評価の計量経済学」である。近年では経済学のみならず社会科学諸分野で普通に用いられる最小二乗法を出発点に、社会実験に匹敵する状況を探し出し、そこから生じる変化を巧みに用いる操作変数法、同一標本を追跡することで本来観察できない事情を考慮しなくて済む差の検定やパネル推定までカバーしている。多少統計的・計量経済学的表現が多いが、比較の要点や用いるべき情報の種類を中心によく整理されているので、根気よく一読願いたい。

ただし、本特集におけるこの論文の意味が、単なる計量経済学的手法の解説にとどまらないことには読

者に留意していただきたい。この論文の本特集に対する最大の貢献は、労働政策の効果を判断するのに本質的に必要な情報の種類を提示したことである。すなわち、政策効果を測定するには単に母集団を正確に反映する情報を集めればよいわけではない。「説明変数群で条件づけたうえでの政策処置の外生性が満たされる」ような情報が必要なのである。換言すれば、政策そのもの (x_1) や評価軸 (y) について母集団に対する代表性を確保することは比較的重要ではなく、むしろ政策以外の要素で評価軸を動かしてしまうような要素 ($x_2 \cdots x_n$) をいかにそろえるかが重要なのである。この種の情報を念頭に調査を設計すれば、実験環境になくとも、比較的簡便かつ小標本の調査で政策評価のための材料を集めることができる。

現実によく行われているのは、行政上の政策評価である。アメリカ合衆国の労働力投資法を中心に、この行政上の政策評価についてまとめたのが、原ひろみによる論文「アメリカの職業訓練政策の現状と政策評価の取組み——労働力投資法を取り上げて」である。原論文では、合衆国の政策評価の歴史を紹介しながら、同法の位置づけや仕組みをまとめる。本特集との関連で最も重要なのは、同法が採用している、予算決定とリンクした形での業績評価システムである。その意味で、行政上の政策評価は、真の政策効果の測定というより、むしろ政策実行者（まさに行政）のインセンティブ・ディバイスの意味合いが強い。原は、政策目的から行政のインセンティブへのブレイク・ダウンの方法を紹介し、行政のインセンティブと政策目的との関連を整理する一方、データ上の問題などから当該システムが十全に機能していないことも指摘している。とくに、行政情報のみを用いた業績評価システムの構築に対して疑問を投げかけており、興味深い。

元来、学術的な政策評価と行政上の政策評価を区別する必然性は乏しく、多くの人々の中では同一のものとして観念されているかもしれない。しかし、政策評価を事業費や人件費の予算配分と直接結びつける（すなわち行政上の政策評価）のであれば、現実には時間との戦いは大きな制約である。行政情報をそのまま評価のためのデータとして用いることができれば問題ないが、川口論文や原論文で整理される限り、政策評価のために必要な情報と行政のために必要な情報は本質

的に異なる可能性は否定できない。行政情報としては、まさに政策の対象となっているかどうか (x_1) とその結果 (y) がおそらく貴重であって、その他の背景に関する情報 ($x_2 \cdots x_n$) はそれほど重要ではない。これからの政策評価のデータ上の基盤を考えるうえで、この二者の差をどれほど真剣に考えるかは改めて問われることとなる。

以上が労働政策を評価する際に考えなければならないいくつかの論点である。しかし、「そもそも労働政策を評価する必要があるのか？」という根本的な疑問も存在する。なぜなら、完全に民主的に決定された政策は、その効果がどうであれ、完全に政治的に正しいからである。政策決定の政治的正統性は、実のところ、政策の（経済的）効果という正統性を超越するかもしれない。労働政策にこの議論が当てはまるとすれば、本特集の前段4本の論文の適用範囲も自ら狭くなる。それを確かめるためには、日本の労働政策の立案過程を検討する必要がある。本特集では、最後の2つの論考で、この点について論点を整理したい。

まず、梅崎修の「労働基準法の1987年改正をめぐる政策過程——オーラルヒストリー・メソッドによる検証の試み」は、週40時間制を導入した1987年の労働基準法改正時に、労働政策審議会を舞台にどのような議論が進められたかを、オーラルヒストリーの手法を用いてまとめたものである。本誌読者にはまだなじみは薄いかもしれないが、オーラルヒストリーとは、ある歴史的事象に関与した人物その人にインタビューを試み情報を蓄積する方法で、高度成長期を対象とした研究を中心に近年普及しつつある研究手法である。本稿では、当時のキーパーソンである2人の労働省OB、すなわち平賀俊行氏と野崎和昭氏にインタビューを試み、1987年改正時の議論を整理している。ここでは、研究会・審議会を通じて議論の順番をコントロールすることの重要性や、労使代表委員の微妙な立場、公益代表委員の中立性など興味深い論点が提示されている。とくに、公益代表が45時間制を提示するまで、労使にそれぞれ44時間と46時間という対立意見が形成されていなかったという指摘は新鮮である。45時間という公益代表の意見表明があってはじめて、44時間と46時間という対立意見が労使に形成され、三者の意見対立を所与に目標40時間、当面46時間で妥

協が図られたという、公益代表と事務局の差配の妙があった。あるいは、政策決定の大きな流れはかなり長期に渡って進行しており、いわゆる「前川リポート」の影響も限定的であることも指摘されている。今回のインタビューは2人の労働省OBに限られており、これからの更なる蓄積に期待したいが、現実の労働政策決定プロセスの赤裸々な姿は多くの読者の知的好奇心を刺激するに違いない。

最後の内内伸哉・神林龍の研究ノート「労働政策の決定過程はどうあるべきか——審議会方式の正統性についての一試論」は、審議会方式の位置づけに関する理論的な検討である。梅崎論文に映し出されたように、審議会方式は公益代表委員を交えた労使の頂上交渉という側面が強い。しかし当研究ノートでは、現実の労使の代表委員は必ずしも日本全体の労使を代表していない可能性を指摘している。ただし、単に代表委員が比例的に代表していないという意味だけではなく、扱われている問題と対比しての代表性の有無を検討する必要があると説いている。また、通常の労使交渉に第三者が介入する必要がないことを念頭におけば、公益代表委員が存在する審議会は単純な労使の頂上交渉ではなく、むしろ政府委員としての公益代表委員が労使の意見を参考に聞くという、国会の公聴会にあたるという議論も提示する。この場合、公益代表委員はより客観的専門的な見地から判断を下すべきで、労使自治による民主主義的決定原理とは別個なメカニズムが働いていることになる。

もちろん、審議会の性格を明確に二分できるわけではなく、著者らは場合によって使い分けてきたのではないかとしている。ただし、自らの位置づけについて審議会の出席者らが共通見解を形成できないと議論は収束しない。労働契約法を巡る審議会の混乱は、事務局の力量が不足したことはもとより、審議会の各プレーヤーが上記のような審議会の位置づけについて共通見

解が形成できなかったことが問題だったのではないかという仮説を提示している。審議会など労働政策の決定プロセスに関する研究や実証的材料は乏しい。それゆえ、本研究ノートもどちらかといえば論理的な可能性をつなげたもので、実証的検討はこれからの課題といえよう。

このように、労働政策の決定プロセスを考えても、完全な民主的決定は担保されておらず、やはり政策効果の客観的評価の必要性はあるようである。とはいえ、現実の政策決定プロセスでどのような情報が流れ、各プレーヤーがどのような予想のもとに決定に参加したのかは、政策効果を評価するうえでも有益な情報となる。

最後に、労働研究が政策研究に目を向ける意味をもう一度考えたい。本特集前半部分の諸論考からは、現実に政策効果を観察するためには、理論的枠組みをどう設定するか議論が欠かせないことがわかる。逆にいえば、ある理論的な前提に基づく限りにおいて、政策効果はデータ上観察することができることになる。それゆえ、政策効果の推測を目的とした議論と、理論的な正しさをデータ上探求する議論は、本来独立に行われる必要がある。そしてそのとき、むしろある政策効果が存在することを前提として、理論の正しさを議論する方法がしばしば採用されることは注意すべきであろう。このような議論では、政策効果は、その存在を前提として労働市場をどう理解するか鍵を提供してくれることになる。

以上、労働政策の議論の方法を考えることは、二種類の議論の異なった性質を常に意識する必要があることを思い出させてくれる、とまとめ、少々長くなった本特集の解題としたい。

責任編集 川口大司・神林龍・小杉礼子
(解題執筆 神林龍)

(2009年3月13日改訂)