

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

神林 龍

(一橋大学准教授)

大内 伸哉

(神戸大学教授)

本稿は、わが国での労働政策の決定を長く担ってきた、審議会方式についての理論的な検討である。従来、審議会方式は労使の頂上交渉という形で理解されてきたが、現実には、審議会代表委員は必ずしも日本全体の労使を代表して選出されているとはいえない。さらに、公益代表委員が存在することを考慮すれば、単純な労使の頂上交渉とは別に、政府委員としての公益代表委員が労使の参考意見を聞く場という別の役割があることも考えられる。労働政策審議会は、扱う問題や場面によってこの二つの側面を使い分けてきたのかもしれない。近年、労働契約法制定時にみられたように、審議会は労使対立を解消できなかつたり、正統性に疑問が呈されることも増えた。この背後には、審議会の代表委員が審議会の役割や正統性の根拠について、共通見解が形成できなかつた可能性がある。

目次

- I はじめに
- II 労働契約法の制定作業をめぐる最近の動き
- III 審議会方式の仕組みと特徴
- IV 審議会方式の正統性の動向
- V おわりに——政策決定に関わる研究者の役割

I はじめに

議院内閣制を採用している日本では、内閣は国会の多数派である与党を中心に構成されており、政策の決定は、その立案から立法化に至るまで、実際には内閣と国会とが連携して進めてきた¹⁾。このことは労働政策にもあてはまり、与党の長である内閣総理大臣に任命された厚生労働大臣（以前は、労働大臣）を組織のトップにいただく厚生労働省（以前は、労働省）において、政策立案・審議が行われ、それが内閣を経て国会に提出され、立法化されてきた。労働政策以外では、族議員の存在などにより、与党による政策立案過程への介

入というプロセスが介在することがあるが、労働政策においては、旧労働省時代から、そのような族議員の介入が指摘されることは少なく、むしろ非政治的に省主導の政策立案が行われてきた²⁾。

そのなかでも、労働政策の実質的な立案・審議は、戦後長きにわたり、省内に設けられる労働政策審議会（旧中央労働基準審議会、以下、労政審と略す）の場でなされてきたことが知られている。公労使の三者で構成されるこの審議会は、1966年の雇用対策法、1974年の雇用保険法改正、1987年・2003年の労働基準法改正など、重要な労働政策の転回には必ず関与してきた。

しかし、今その正統性が問われている。

II 労働契約法の制定作業をめぐる最近の動き

その一つの例が、2007年11月に国会で成立し、2008年3月から施行されている労働契約法である³⁾。労働契約法の制定過程については、すでに、

いくつかの文献で紹介されているところであるが、ここでもう一度、かいつまんで紹介しておくこととする⁴⁾。

労働契約法の制定の直接的なきっかけは、2003年の労働基準法の改正に遡る。このとき、衆議院と参議院において「労働条件の変更、出向、転籍など、労働契約について包括的な法律を策定するため、専門的な調査研究を行う場を設けて積極的に検討を進め、その結果に基づき、法令上の措置を含め必要な措置を講ずること」という付帯決議があった。

このときの労働基準法改正の最大の目玉は、判例上の解雇権濫用法理の成文化であった（18条の2、労働契約法の制定により削除）。ただ、これは労働基準法の中では異例の純然たる民事的規定であり、民事法としての労働契約法の制定のプロローグとなった。

厚生労働省では、労働契約法の制定に向けて、省内に、菅野和夫明治大学法科大学院教授を座長とし、有力な労働法学者を中心とする有識者をメンバーとする研究会が設置されることになった。この研究会では、2004年4月23日より28回もの会議が開催され、2005年9月15日にその成果として、「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会」報告書（以下、「報告書」と略す）が出された。「報告書」は、労働契約をめぐる法的な論点を包括的に分析する質の高いものであり、その後の労働契約法案の作成は、これをベースにして行われるものと考えられていた。

ところが、労政審の労働条件分科会では、「報告書」の取扱いをめぐる紛糾することになった。「報告書」をたたき台として労働契約法の制定の議論をすることに労使の代表委員がともに反対の意見を表明したのである。さらに2006年6月27日の会議では、事務局（厚生労働省）から出された中間とりまとめのための素案について労使の代表委員が反対の意見を表明し、その後しばらく、審議の中断を余儀なくされるという出来事（ボイコット事件）も起きた。

この一連の出来事により、労働契約法の制定作業は、研究者の理論的な検討の成果をふまえたものとするのではなく、現在の判例法理をそのまま

成文化することを主たる目的としたものへと変質していくことになる。2006年12月に最終報告書（「今後の労働契約法制及び労働時間法制の在り方について（報告）」）が出され、それをベースにして2007年3月に労働契約法案が提出されることになるが、その内容をみると、法的効力の明確ではない規定が多かったり、規制される範囲が狭すぎたりするなど、専門家の目から見れば、「労働契約法」という名に値するだけの内容がない貧弱な法案になってしまっていたのである。

この法案は、労働契約法案が提出された第166回通常国会では成立せずに継続審議となり、その後の参議院選挙（与党が敗れて、いわゆる「ねじれ国会」を生むことになる）を経て、第168回臨時国会で、ついに成立に至ることになった。国会の段階では、参議院選挙の勝利で政治的発言力を高めた民主党の案が取り入れられて法案が修正された。特に重要な修正は、労働契約の締結・変更における、就業の実態に応じた均衡の考慮と、仕事と生活の調和への配慮を義務づける規定の新設であった（労働契約法3条2項および3項）。これは格差是正やワーク・ライフ・バランスの実現といった現代社会のニーズをダイレクトに取り込んだもののといえるが、この規定の法的効果は明確ではなく、法技術的な面での稚拙さは覆い隠しようのないものであった。

Ⅲ 審議会方式の仕組みと特徴

労働契約法制定を巡る混乱は、労政審および労政審労働条件分科会の機能不全によるものとの指摘もある⁵⁾。実際、今回の労働契約法の制定において、同審議会は良きにつけ悪きにつけ重要な役割をはたしたといえる。労政審とは、いったいどのようなものなのであろうか。

労政審の役割を一言で要約すれば、厚生労働大臣より諮問された審議事項に関し答申を作成することにある。多くの労働政策は、この労政審の答申に則って法案化され、政府原案として国会に送られ立法化される。

労政審の組織は労働政策審議会令（以下、労政審令と略す）により規定されている。労政審本体

は、公益代表委員 10 名、労働者側代表委員 10 名、使用者側代表委員 10 名の計 30 名で構成される。いずれも厚生労働大臣が任命する。もちろん、この 30 名のみですべての審議事項を扱うわけではない。労政審は、分科会を置くことができ、また労政審および分科会それぞれが部会を置くことができる。実際には、分科会としては、労政審令 6 条で定める 7 つ（労働条件分科会、安全衛生分科会、勤労者生活分科会、職業安定分科会、障害者雇用分科会、職業能力開発分科会、雇用均等分科会）があり、部会としては、労政審直轄の 4 部会（雇用対策基本問題部会、個別的労使紛争処理対策部会、最低工賃専門部会、労働委員会の審査迅速化等を図るための方策に関する部会）があるほか、7 分科会の下に 10 部会・懇談会の合計 21 の枝会議が設置されている。のべ 300 名を超える委員を抱え、多くの専門的な議論の場を提供している、大きな合議体であるといつてよい（2008 年 7 月現在）⁶⁾。

労政審は厚生労働大臣の諮問機関なので、事務局は厚生労働省官僚で構成され、多くの場合、審議事項の原案や議論の材料は事務局によって作成される。それゆえに、労政審での議論は実質的に官僚により差配されているとの批判もある。確かに、国会で成立する法案の大部分が政府原案であり、法案の作成過程で官僚が内閣を補佐して重要な役割をはたすことは、議院内閣制の下では不自然なことではないが、官僚の関与が大きすぎて、国会議員が本来担うべき政策決定権限が空洞化しているとの批判もある。この批判と同様に、労働政策の立案において審議会が用いられる場合でも、そこでの議論を実際には官僚が主導しているのではないかという批判がある。著者のひとりが厚生労働省政策統括官付労働政策担当参事官室に電話で尋ねたところ、下部組織を含めて委員はすべて厚生労働大臣が決定しており、外部からの推薦や名簿の提出などは一切なく、選出に際しては、様々な理由を総合的に勘案するのみで明確な基準はないとのことであった。もしこの言が真実であるとすると、審議会の委員の人選面における官僚主導を端的に表現していることになる。

こうした厚生労働省主導の運営形式とは対照的に、労政審では、原則として全会一致、すなわち

公労使合意で答申が決定されてきたという点にも注目すべきである⁷⁾。もちろん、労使の合意が見出せない場合には、公益代表委員が決着を付けることもあった。典型例は梅崎（2008）で取り上げられた、1987 年の労働時間規制強化に伴う労働基準法改正時である。詳細は当該論文を参照していただきたいが、このときには、公益代表委員が裁定者に近い役割を果たしたといえる。

以上のような審議会方式の特徴としては、次の 2 点を指摘することができるであろう。第一に、審議会は公労使の三者構成であるが、実際上は、厚生労働省が公益代表委員との一定の協力関係をもって政策立案の主導をしているという点である。第二に、第一にもかかわらず、労働者代表委員と使用者代表委員の合意なしでは政策立案ができないのであり、その実際上の機能をみると、審議会では労使が頂上交渉をしているとみることができるという点である。とりわけ、労使交渉が現実に機能していないと考えられる中小零細企業での労働条件に関しては、労政審の場で代理交渉する性質があることは、審議会代表委員の代表性を考えると重要である。

このような審議会方式の特徴は、政策立案において国民を代表する労使のニーズを反映させることができるという点、しかし、利害が真っ向から対立する労使だけでは政策立案が難航することも予想されることから、公益代表委員を関与させてスムーズかつ適切な政策立案を可能とするという点でメリットがあったといえることができるであろう。

IV 審議会方式の正統性の動揺

以上のように、審議会方式には、それなりの特徴があり、かつまた、その機能を肯定的に評価することもできるように思われる。しかしながら、今日、労働契約法の制定過程に典型的に現れているように、こうした審議会方式が十分に機能せず、その正統性に疑問が呈されていることも事実である。そして、この事実を、審議会方式のもつ本質的な問題点が露呈してきた結果とみることもできる。本稿では、Ⅲに指摘した審議会方式の 2 つの

特徴、すなわち、公益代表委員・厚生労働省の介在と労使の頂上交渉という特徴をもとに、Ⅱで紹介した労働契約法制定過程を念頭におきながら、具体的な論点に絞り込んで審議会方式の動揺の原因を考察する。

1 労使交渉による政策立案・決定の正統性

まず第二の特徴、すなわち労政審は労使の頂上交渉によって政策の実質的決定が行われている場であるという特徴に着目しよう。そもそも、審議会において労使交渉による政策立案・決定が行われていると観念することは、立法という規範定立行為を、審議会の構成員にすぎない労使が実際上担っていると考えることに等しい。実際、労働契約法の制定過程では、「報告書」をたたき台とせず、労働者代表委員と使用者代表委員がそれぞれの立場で政策立案をするという姿勢を示し、まさに労使交渉によって政策決定をしようとした。審議会代表委員は国民によって選ばれた政治家でもなく、政治機関（国会、内閣）を補佐する役割をもつ官僚でもない。なぜ、このような労使の代表に、労働政策の舵取りを任せることができるのであろうか。

この問いに答える出発点として有用なのは、従来の労働政策は、現実の労働条件の水準そのものを決定する性質が強かったという認識であろう。もちろん、労政審で決定される労働基準はあくまで最低基準であり、個々の労使において、それを上回る労働条件を決定することを排除するわけではない。しかし、実際の労働条件がその水準に張り付いたり、強く影響を受けたりする場合、審議会での決定内容が現実の労働条件を制約する可能性は高い。このような観点からは、労政審は、労働者と使用者の当事者二者間で決定されるべき労働条件（あるいはその決め方）を統一的に決定するという性質を持たされていることになる。事実上個々の団体交渉が成立しにくい中小企業の労使にとっては、審議会での交渉はいわば代理交渉の役割を果たしているともいえる。このように、日本の労働政策には労使分配の統一的決定という性質が色濃く反映されている。

一方、政治家（典型的には国会議員）は自らを

選出する地元選挙区の後援者の期待に応えようとして行動する存在であるという認識は根強い（clientelism）。わが国の地域別選挙を中心とした国会議員選出方法を考慮すると、少なくとも戦後の国会議員が多くの関心を向けたのは、極論すれば地域利害であったと考えても差し支えはない⁸⁾。国民の多くも、自らの選挙区で後援する国会議員に、地域利害と関係のない労働政策についての何らかの政治的な決断や信念を期待するということはなかったと思われる⁹⁾。労働政策は、政治家にとって「票にならない政策」だったのである。

もし国会議員が地域利害を代表して行動すると考えれば、現実の国会における立法行為は、議員が各々代表している地域利害を調整する行為となる。このとき、国会議員に労使分配に関する労働政策を議論させることは必ずしも適切ではないし、効率的でもない。決定権をもつ国会議員の利害関係と、決定すべき問題の利害関係が一致しないからである¹⁰⁾。労使の分配の統一的決定に関わる政策については、労働者と使用者を代表する者が交渉して立案・決定することのほうが、むしろ自然であろう。

おそらくこうしたことを背景に、少なくとも現時点までの日本の政治家は、地域代表として労働政策に関与しようとはせず、その決定を別の交渉の場に委ね、その結果をそのまま受け入れてきたといえる。その別の交渉の場として機能したのが、審議会だったと考えられる。

このように、審議会が労使の頂上交渉だとし、地域利害を代表する国会よりもより直截に労使の利害を調整しやすい場であるとすれば、Ⅱでみた機能不全はなぜ生じたのだろうか。

まず、審議会が取り扱う問題が、労使間の頂上交渉で決着させるにはそぐわない性質を持つようになった可能性がある。たとえば、派遣労働や非正規雇用の規制まで、労使交渉による決定に委ねられるべきだろうか。また、判例法理として整備されてきた諸ルール（たとえば解雇権濫用法理における「客観的合理性」や「社会的相当性」など）は、労使交渉の頂上決着で内容を豊かにできるだろうか。労働時間や賃金率、雇用保険料率や給付水準など、労使の所得分配に直接つながる事項ではな

いこれらの議論を、労使交渉という二者間利害調整枠組みで決着できるかは、それほど自明ではない。

これに付随して、真に解決すべき利害関係が変質してきた可能性もある。たとえば、同じ労働時間や賃金率の決定でも、従来は労働者・使用者間の交渉で足りた。しかし近年では、労働者内（あるいは使用者内）の分配のほうに、重要になってきている可能性は否定できない。特に、非正社員の増加は、労働者内に利害が異なるグループが登場してきたことを意味しており、解雇規制や均衡（均等）処遇など事項によっては、非正社員と正社員との利害が真っ向から対立することもある。このような状況が生じたとき、審議会における頂上交渉は、真の問題に対応する利害関係と対応しないこととなる。

元来、国会と審議会の役割分担が正統性をもつ前提は、労使の頂上交渉において、問題解決にふさわしい代表が交渉を行っていることである。代表委員の選出が取り扱う問題の利害関係と対応していないという意味で代表性を失う場合に、代表委員の決着には正統性が認められないはずである。もしも近年審議会の正統性に疑問が持たれるとすれば、審議会代表委員が特定の利害代表に偏ったり、審議事項が変質した結果、代表委員が審議事項に関わる利害関係を真に代表していないと考えられるようになったのかもしれない。

以上の議論を確かめるために、審議会に参加する代表委員が、全労働者・全使用者をそれぞれ代表するといえるのかを確かめてみよう。まず、

2008年6月3日付の労働政策審議会労働者側代表委員は表1の通りである。

さきにも指摘したように、代表委員は、形式的には厚生労働大臣が総合的に勘案して直接任命しており、その代表性をどのように考慮しているかは不明である。ここでは、実際に任命された代表委員の出身母体を観察することで、彼/彼女らの代表性を吟味しよう。

一見した労働者側代表委員の特徴は、最大のナショナルセンターである連合傘下の組合代表に限られることである。わが国には連合のほかのナショナルセンターとして全労連（組合員数約68万人）や全労協（同約13万人）があるが、双方からは代表がでていない。また、組合員数の多い単産から代表が選出されるというわけでもないようである。たとえば、非連合系では全建総連（同約68万人）、連合傘下では電機連合（同約64万人）、生保労連（同約24万人）、基幹労連（同約24万人）、サービス・流通連合（同約21万人）も組合員数が20万人を超えていながら代表者が含まれていない¹¹⁾。その一方で、組合員数が3万人程度の航空連合は代表を出しており、好対照である。日本の就業者は2007年平均で6412万人にのぼり、連合は約662万人の組合員を有するとはいえ、10%程度をカバーしているに過ぎない。さらにいえば、代表を送り出している単産の組合員数合計は約360万人を数えるが、パートタイマー組合員は合計40万人にも届いていない。

このような代表委員の出身母体の分布の偏りに選考過程の不透明さを考慮すると、現在の労働者

表1 労働政策審議会労働者代表委員（平成20年6月3日現在）

(労働者代表委員)		組合員数(人)	うちパートタイマー(人)
古賀伸明	日本労働組合総連合会事務局長	6,621,854	
山口洋子	日本労働組合総連合会副事務局長		
滝澤八千子	UIゼンセン同盟常任中央執行委員	981,301	351,170
岡部謙治	自治労中央本部中央執行委員長	906,431	16,100
加藤裕治	全日本自動車産業労働組合総連合会会長	720,247	520
河野和治	JAM会長	387,020	490
森嶋正治	情報産業労働組合連合会中央執行委員長	227,727	4,660
南雲弘行	全国電力関連産業労働組合総連合会長	212,488	170
土屋哲世	全日本運輸産業労働組合総連合会執行委員長	132,102	320
宮下佳子	航空連合中央執行委員	32,381	260

代表委員が全就業者を代表する正統性に疑問を投げかけられることは、理由がないことではないであろう。

一方、同日付の使用者側代表委員は表2の通りである。

日本経団連と東京都中小企業団体中央会の2つの経営者団体の代表者が参加しており、単体での参加企業7社の連結での売上総計は14兆5700億円、従業員総数は20万人程度である。東京電力や日本通運など5万人を超える従業員を抱えている企業から代表を得ているほか、売上高23億、従業員122名の観光業など中小企業の使用者も参加している点に特徴がある。

労働者代表委員と使用者代表委員を見比べると、大規模な出身母体をもつ参加者に関して双方にカウンターパートがいることがわかる。経団連と連合とは団体同士の関係であるが、東京電力と電力総連、NTTドコモと情報労連、日本通運と運輸労連、全日空と航空連合は個別の労使で交渉するときの重要な交渉相手となる組み合わせであり、富士電機のカウンターパート（電機連合など）だけがない。ちなみに、オーデリック(株)の有価証券報告書によれば、この会社の従業員の中で労働組合に参加しているのは19名のみで、全国一般東京一般労働組合オーデリック分会を形成している¹²⁾。

結局、労使ともに連合・経団連中心の構成となっており、全国民を代表する分布にはなっていない。また、審議会を離れた各場面で直接交渉する相手が、双方に含まれる傾向にあることは注意すべき

かもしれない。すなわち、審議会場で初めて交渉相手と話ができるという構成にはなっていない。労使の頂上交渉には、中小零細企業の代理交渉という性質もあるはずという推論を念頭におけば、代表委員は労使ともに大企業に偏っていると指摘できるかもしれない。

もちろん、審議会も合議体であるから、あまりに考えの異なる代表者が混在するのは効率的な意思形成を著しく損なう可能性もある。日頃からコミュニケーションをとっている単産と使用者であれば、様々な情報を共有するのもそれほど難しくはない。その意味では、現在の連合・経団連中心の構成が効率的決定を為しえないとすぐに結論することはできない。また、公益代表委員も参加する審議会場では、労使代表委員は自らの出身母体の利益のみを考えて行動しないというディシプリンを有しているとも考え、その場合にはそもそも代表委員の出身母体の分布のみを議論の対象としてもあまり意味がない。したがって、審議会の正統性を問うのであれば、単に外形的に代表性があるかどうかだけでなく、審議会での参加者がどのようなインセンティブで参加しているのかを確かめる必要がある。

以上のように、現在の労政審は外形的に全労使を代表するとは言いがたいかもしれないが、審議会の代表性に否定的な結論を下すには材料が不足している。実際には参加していない企業や組合、労働者に対する公正代表意識の有無は確かめることは容易ではないが、審議会の正統性を検討する上での大きな論点となろう。

表2 労働政策審議会使用者代表委員（平成20年6月3日現在）

(使用者代表委員)		連結売上高(億円)	従業員数	平均臨時従業員数
鈴木正人	(社)日本経済団体連合会参与			
紀陸孝	前(社)日本経済団体連合会専務理事			
大村功作	東京都中小企業団体中央会会長			
勝俣恒久	東京電力(株)取締役社長	54,793	52,319	6,227
井手明子	(株)NTTドコモ執行役員社会環境推進部長	47,880	21,591	5,999
岡部正彦	日本通運(株)代表取締役会長	18,663	67,773	23,796
山内純子	全日本空輸(株)取締役執行役員客室本部長	14,878	31,345	4,132
加藤丈夫	富士電機ホールディングス(株)相談役	9,221	25,634	3,602
伊藤雅人	オーデリック(株)代表取締役社長	241	623	162
齋藤朝子	(株)山翠楼代表取締役会長	23	122	

2 公益代表委員の存在の正統性

以上のように、審議会を労使の頂上交渉と考えたとき、現在の審議会代表委員がどのような意味で労使を代表しているのかが、審議会の決定の正統性を保持するための論点となることを提示した。

次に、公益代表委員が介在するという三者構成について議論を試みよう。IIでみたように、労働契約法の制定過程では、公益代表委員がスムーズかつ適切な政策立案という役割をはたすことができなかった。労使代表委員は「報告書」にシンパシーを示す公益代表委員の声に耳を傾けることはなく、事務局主導の議事進行も、ボイコット事件で表面化したように、今回は大きな困難に直面した。なぜ、公益代表委員が事務局と協力して政策立案に十分なイニシアティブをとることができなかったのだろうか。以下、この点について詳しく検討してみることにする。

そのために、まず公益代表委員が介在する理由を考える必要がある。なぜなら、労働政策の立案・決定が、実質的に労使の頂上交渉に委ねられているとすれば、公益代表委員が介在する理由は明確でないからである。個別労使交渉に第三者が当然のごとく介在するのが不自然なように、審議会を労使の頂上交渉として理解すれば、そこに公益代表委員が介在するのは自明ではない。他の三者構成の機関として労働委員会があるが、労働委員会と異なり審議会の公益代表委員には最終的な決定権限は付与されておらず、公益代表委員の役割は明確ではない¹³⁾。とはいえ、いくつかの仮説を立てることはできる。

まず、審議会が実質的に労使交渉をしていると考えたときに、審議会にはストライキによる解決が想定できないという特徴があることに注目してみよう。このとき、公益代表委員が介在し、労使の主張が対立した場合に、合意が成立するように斡旋し、最終的に合意が得られない場合には何らかの裁定を下すという役割があるかもしれない。ただし、この場合の公益代表委員は、あくまでも当該問題を解決に導くための斡旋者のような立場にあり、何らかの形で両者の合意を引き出すこと

を主要な目的とし、労使の立場から独立して決定を下すことが役割ではない。

あるいは次のような解釈もありえる。本来、労使交渉は、賃金や労働時間を決定するという労働市場の機能を代替している。しかし、もし市場の失敗などの問題が発生する場合、当事者同士の決定によらず法（第三者）が介入する余地が生じる。その第三者介入の具現が、審議会における公益代表委員の役割であるという考え方である¹⁴⁾。この考え方を論理的に突き詰めると、審議会に必要なのは労使交渉そのものではなく、公正妥当な結論を積極的に提示し、第三者的な立場からの裁定を行うことに近い機能をはたすものといえる。もちろん、現実には公益代表委員には労使に対する強制的な裁定を下す権限が与えられているわけではないので、正確には、労使交渉を高次の見地からリードして、労使の合意を模索するという役割ということになる。具体的には、労働法の研究者である公益代表委員であれば、法的な整合性・理論的一貫性を保持するよう、労使とは独立して政策論議を誘導し制御する役割が期待されることになる。

もちろん、以上の推論のなかで示唆した公益代表委員の2つの役割は常に背反するわけではない。一般的に両者の性格を有し、交渉事項や交渉の位置づけによってどちらの性質を強く帯びるかは様々であろう。現実の公益代表委員が両者のどちらの性格をもつかは明らかではないが、梅崎（2008）にみられたように、審議会の現場では、公益代表委員が労使交渉をより高次の見地からリードするという役割をはたすことがあったことも事実である。

ただし、公益代表委員が労使の交渉を高次の見地からリードする役割を果たすためには、現実には、公益代表委員と厚生労働省の事務局との協力が欠かせないと推察できる。もちろん、その際に、この協力関係がいささか行き過ぎて、公益代表委員の表明する意見は学識に基づいた委員自身の判断ではなく、厚生労働省の根回しの結果に対する「お墨付き」にしか過ぎなくなる、という危険性がないわけではなく、また現実にもそのような批判もある。

この批判が現実を的確に言い表しているかどうか

かはそれほど明白ではない¹⁵⁾。しかし先にも紹介したように、委員の選定や諮問事項の決定、原案の提出などの側面からみて、労政審の設定・運営自体は厚生労働省が主導する形式を保っている。あるいは、2008年6月3日現在の労政審公益代表委員のひとりである伊藤庄平氏は元労働事務次官の経歴をもつ。これらの事実を考慮すれば、上記の意見は故ないことではない。

もちろん、審議会が実際の政策推進過程で担う役割を念頭に置けば、議決権をもつ委員の中に実行責任者の代弁者がいても、すぐに不公平・非効率であるとはいえない。ここで念頭におくべきは、公益代表委員が単なる政府の代弁者であるとする、審議会を労使の頂上交渉の場とみることは著しく現実離れたものとなるという点である。労使交渉に政府が第三者的に介入する必然性を見つけないのは難しいからである。むしろ、労使代表委員は労使の立場から政策に関する参考意見を述べる役割にすぎないし、公益代表委員であっても、専門的な知見に基づく鑑定意見を述べるにすぎないことになる。

このような解釈は、審議会は厚生労働大臣の諮問機関であること、答申が直ぐに法的効力を持つわけではなく、政治的なプロセスを経た末の立法行為が必要であること、労使代表委員が民主的手続を踏んで選出されるわけではないこと、なども整合的である。この意味では、審議会は国会における「公聴会」と同様の役割をもつことになる。

以上のように、審議会における公益代表委員の役割は明白ではない。しかし、労使交渉の斡旋、労使交渉の高次の見地からのリード、政府委員的な立場といったいくつかの役割をもつとして解釈できる。それでは、典型的には労働契約法審議過程にみられた公益代表委員の力の減少をどのように考えるべきであろうか。

まず、労使交渉の斡旋をしたり、労使交渉を高次の見地からリードするといった役割について考察してみよう。一般に、二者間交渉における裁定者の役割を考えると、裁定者が公正な判断基準を保持しなければ、二者間交渉は決裂するケースが多いとされる。たとえば、裁定者が労使の言い分を「足して2で割る」裁定をするのであれば、交渉

主体は最初から最大限の要求を出し、最終的に譲歩することはない。裁定者が自らの公正と信じることを双方の交渉主体の主張とは独立にもち、どちらか自ら公正と信じる場所に近いほうの主張を全面的に採用するのであれば、交渉主体は最大限の要求を出し続けることはなく、自らの真の要求のみを明らかにする。ところが、裁定者が公正と信じる判断基準が交渉主体の主張に左右される場合、議論は振り出しに戻ってしまう。交渉主体は自らの主張で、裁定者の判断基準を有利に操作しようとするから、譲歩する理由はどこにもなくなるからである¹⁶⁾。この議論は、効率的な交渉妥結を目指すのであれば、裁定者は交渉主体の主張と独立した判断基準を保持すべきであることを物語っている。

前述のように、公益代表委員は厳密な意味での裁定権限をもっているわけではないが、以上の議論は、公益代表委員の役割を考えるうえで重要な示唆を与えているように思われる。すなわち、公益代表委員が労使代表委員の主張に影響されずに客観的知識に依存した判断をすることができるかどうか、その役割をはたすうえでの鍵となるということである。もし、この推論が正しいとすると、近年の労政審において労使決裂状態で答申を出す場面が増えたのは、公益代表委員が独自の判断基準を定立できなくなり、労使代表委員の主張によって影響されるようになったからではないかという疑問が生じる。このとき、労使代表委員は譲歩するインセンティブをもたず、交渉は最後までまとまらない。

そこで、公益代表委員の人選をみてみよう。次の表3は表1・2と同時期の労政審公益代表委員を示したものである。

10名のうち7名までが現在大学に職を得ている研究者である。また、労働政策研究・研修機構の今田幸子氏は長く研究職を勤め、主に人事管理の分野で定評のある研究業績を残している。したがって、公益代表委員の大部分は、労使代表委員の主張とは独立に自らの学識をもとに学術的見解を述べる能力を保持した人々によって構成されているといえる。しかし、その専門分野や過去の研究業績から判断すると、すべての学識経験者が、

表3 労働政策審議会公益代表委員（平成20年6月3日現在）

(公益代表委員)		(特記事項・専門分野)
伊藤庄平	(独)労働者健康福祉機構理事長	元労働事務次官
今田幸子	(独)労働政策研究・研修機構特任研究員	
今野浩一郎	学習院大学経済学部経営学科教授	人事管理
岩村正彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授	社会保障法
大橋勇雄	中央大学大学院経営戦略研究科教授	労働経済
勝悦子	明治大学政治経済学部教授	国際金融
菅野和夫	明治大学法科大学院教授	労働法
清家篤	慶應義塾大学商学部教授	労働経済
林紀子	弁護士	
平野敏右	千葉科学大学学長	安全衛生

労政審に諮問される労働問題を必ずしも専門的に扱ってきたわけではないこともまた事実である。もちろん、労働を専門分野としない研究者あるいは非学識経験者が、相互に対立した労使代表委員の主張と独立に物事を判断できるかどうかは難しい問題であろう。しかしこの際事実はどうであれ、公益代表委員の判断に影響を与えることができると労使代表委員に思われてしまうと、公益代表委員は効率的に仲介の役割を全うできない。その意味で、現在の公益代表委員の人選は、少なくとも審議会の正統性の動揺が公益代表委員の判断のゆらぎにあるとする考えを否定するものではない¹⁷⁾。

別の説明として審議会を単なる公聴会として解釈すると、以上の推論はまったく別の様相を呈することになる。詰まるところ、審議会の力量は政府原案の良否にほとんどすべて依存することになる。したがって、この観点から近年の審議会の正統性の危機の原因を推測すれば、それは政府原案の質の低下に集約されることになる（ただ、そこでいう質とは、委員に対して説得力があるということであり、学術的にみて質が高いということに限るものではない）。実際、労働契約法制定過程での事務局の議事進行は必ずしも成功したわけではなく、労使双方から反発された結果、審議中断を招いた。国会における公聴会では、通常賛否両論の立場から陳述されるが、公聴会といえども、もしすべての公述人が反対の立場で陳述をしたとすれば、さすがにその法案が無事委員会を通過するかは定かではない。

審議会における公益代表委員の介在を検討する

と、審議会方式の動揺の要因として、公益代表委員の中立的役割や政府原案の質についての疑念を指摘できるかもしれない。

V おわりに——政策決定に関わる研究者の役割

以上のように、本稿は労政審の特徴を労使の頂上交渉である側面と、公益代表委員の介在という側面からまとめ、審議会の正統性に疑問符がつくとすれば、いくつかの原因がある可能性を指摘した。たとえば、審議事項が労使交渉にそぐわなくなったという要因、労使代表委員が審議事項に関わる利害関係を代表しなくなったという要因、公益代表委員の独立性に疑いが発生したという要因、政府原案の質の低下という要因などである。ただし、現時点では本稿の議論はすべて推論であって、実証的に頑健な根拠を有するわけではない。それゆえ、どれが主要な原因であるのか、あるいはこれらが審議会のもつ真のメカニズムであるかは、実証研究をまつ必要がある。しかし、これらの考察から、審議会方式を考察する場合、いくつか論点を提出することができよう。

第一に、労働政策の立案・形成を労使の頂上交渉に委ねるべきかという問題である。おそらく、労働政策のなかには労使交渉にふさわしい事項とそうでない事項がある。審議事項がどのような性質をもつ問題なのかは、区別する必要がある。もちろん、どちらの事項についても代表性の問題は残る。もしも代表性が客観的に担保されないの

であれば、労使の代表者は審議事項にふさわしい「公正な」代表である必要があると考える。すなわち、自分の出身母体の立場だけを代弁しないことが必要になる。議事録の公開はこの意味では功罪両面あるだろう。

第二に、公益代表委員は、審議会方式においてどのような役割を持つべきかという問題である。労使の頂上交渉にふさわしい事項では労使を妥結に向ける斡旋役として振る舞い、労使の頂上交渉にふさわしくない事項では、議論をリードする第三者的役割が望ましいのかもしれない。

おそらく、従来の労政審は、三者構成のもと、各々の代表委員の正統性を曖昧にすることで、これらの諸特徴を場面によって使い分けてきたのかもしれない。あるときは労使の頂上交渉の場として公益代表委員は斡旋的役割に徹し、あるときは労使の利害を超越した方針を決定するために公益代表委員あるいは事務局が中心となったという可能性である。それゆえに、ひとつの大きな殻で多様な問題に対処してきたとも考えられるが、そのフレキシビリティゆえに、どの種の問題に対応しているのか、当事者の考えが食い違った場合には混乱をきたす。近年の審議会方式に対する疑念は、審議会方式の複数ある特徴が整理されず、各代表委員が自らの役割について合意が成立しなかったことに原因があるのではないとも考えられる。

結局、労働契約法は労使の頂上交渉にふさわしくないというわけではないが、むしろ労使交渉の前提条件を整備する役割を担う立法であって、その意味では労使とは別個の第三者が設計すべき事柄だったとも考えられる。もし、事務局あるいは公益代表委員がこのような意識のもと、自らのイニシアティブで原案を作成し、労使の参考意見を求めたという意識が強く、対して労使の代表委員は労使交渉でこそ決着をつけるべき問題と考えたとすれば、学術的色彩の強い「報告書」が審議会上で宙に浮いてしまったのは起こるべくして起きたことなのかもしれない。

労政審を中心とした政策決定過程については、その機能や近年の変化について、もう少し研究の蓄積を待つ必要があるだろう。

- 1) なお、「連携」というのは、議院内閣制の一側面にすぎず、議院内閣制には、国会による内閣不信任と内閣による国会の解散という対立的な均衡関係があることも看過できない。
- 2) たとえば猪口・岩井（1987）など。久米（2005）は「労働政策を……見るとき、その特徴は与野党対立という意味での政策過程の政治化の度合いが低下してきたこと、族議員現象の浸透という意味での政治化の程度が、他の政策領域に比べて低いことにあったと思われる」と述べている（p. 71, 中略は引用者）。
- 3) その他にも、久米（2005）は、1986年と1993年の労働基準法改正過程の比較などを通じて、1990年代の労働政策形成過程を「審議会を中心とする労働政策過程の枠組みから、利益調整がより大きな政治過程へ溢出する傾向が生まれてきた」と評している（p. 77）。
- 4) 労働契約法の制定過程については、野川（2007）p. 37以下が詳しい。
- 5) 中村（2008）など。
- 6) もっとも、委員の重複はかなり多く、厚生労働省のウェブサイトを見る限り、活動中であるのか活動を終了したのか区別がつかないものもある。ちなみに参議院の議員定数は242である。
- 7) 白井（1987）など。ただし、法令上は、「委員及び議事に関係のある臨時委員で会議に出席したものの過半数で決」することとなっている（労政審令9条2項）。
- 8) 建林（2004）など、政治学などの文脈では政治家の目的は再選確率最大化として観念されることが多い（いわゆる合理的選択制度論）。ただし、実際の国会議員に対するアンケート調査では、政策の態度決定時に重視するものとして「選挙民の意向」と答えた議員は10%程度で、半数近くが「自分の判断や信念」と答えている（建林 2006, p. 81）。
- 9) 谷口（2005）はアンケート調査を中心に選挙民の意識をまとめているが、その中で労働政策は明示的には取り上げられていない。
- 10) もちろん、族議員が地元の雇用対策として公共事業をもちこむというレベルでは、国会議員が体现する地域代表的利害が労働政策に関心をもったこともあったかもしれない。しかし現実に雇用対策として選択される諸政策は、建設業や小売業など特定産業への公共支出を増やすことに終始しており、労働基準等の労働政策とは直接的な関連はない。
- 11) ただし、山口氏はサービス・流通連合出身である。
- 12) 山翠楼は上場していない。
- 13) 労働委員会においては、たとえば不当労働行為の救済命令に関する権限は、公益委員にのみ与えられており、労働者委員と使用者委員は意見を述べることができるだけである（労働組合法24条1項, 27条の12第2項）。
- 14) もちろん、大企業では、十全な労使交渉によって市場の失敗がある程度回避できると考えられるのであれば、やはり公益委員の役割も中小零細企業に対する第三者介入の意味を持っていると考えるべきかもしれない。
- 15) 実際、久米（1998）は官僚に対する面接調査の結果から、「労働省は他の省庁より審議会および関係団体の影響力を他省庁よりも強く感じている。同時に、政策形成や執行に際しての調整が困難である相手方として審議会をあげる比率が、最も多かったのが労働省であった」と指摘している。
- 16) いわゆる Conventional Arbitration と Final Offer Arbitration の議論である。
- 17) ちなみに労政審労働条件分科会によって労働契約法案に関する答申が作成された当時（2007年2月2日）の同分科会

公益代表委員は、荒木尚志（東京大学大学院法学政治学研究科教授）今田幸子（本文参照）岩出誠（弁護士）久野貞子（国立精神・神経センター武蔵病院副院長）西村健一郎（京都大学大学院法学研究科教授）廣見和夫（労働問題リサーチセンター理事長）渡辺章（専修大学大学院法務研究科教授）の各氏であった（肩書きは当時）。廣見和夫氏は労働省出身で、労働基準局長などを歴任ののち最終官職は大臣官房総務審議官。久野貞子氏はパーキンソン病など神経難病が専門。

参考文献

- 猪口孝・岩井奉信（1987）『「族議員」の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
- 梅崎修（2008）「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」『日本労働研究雑誌』No. 579。
- 久米郁男（1998）『日本型労使関係の成功』有斐閣。
- 久米郁男（2005）『労働政治』中央公論新社。
- 白井泰四郎（1987）「労働時間法改正をめぐって」『日本労働協会雑誌』No. 338。
- 建林正彦（2004）『議員行動の政治経済学——自民党支配の制

度分析』有斐閣。

- 建林正彦（2006）「政党内部組織と政党間交渉過程の変容」村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の30年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社，pp. 67-94。
- 谷口尚子（2005）『現代日本の投票行動』慶応義塾大学出版会。
- 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」『日本労働研究雑誌』No. 571，pp. 17-24。
- 野川忍（2007）『わかりやすい労働契約法』商事法務。

かんばやし・りょう 一橋大学経済研究所准教授。最近の主な論文に「非正社員の活用方針と雇用管理施策の効果」『日本労働研究雑誌』No. 577（有賀健・佐野嘉秀氏との共同論文）。労働経済専攻。

おおうち・しんや 神戸大学大学院法学研究科教授。最近の主な著作に『雇用社会の25の疑問——労働法再入門』（弘文堂，2007年）。労働法専攻。