

労働政策審議会

——労働政策の形成過程における合議体の機能

諏訪 康雄

(法政大学名誉教授)

労働政策審議会は、①労働法令や各種の労働政策について公労使三者が役割分担をしつつ調査審議する合議体であり、②調査審議は既存の問題への対処だけでなく近未来に起きうるであろう課題への対応も視野に入れ、③建議・答申等の内容が実際の政策に反映されることで今後の労働関係・労使関係に影響する。まさしく「労働者保護」の基盤整備そのものに寄与すべき存在である。ただし、④審議の前提となる枠組みは市場経済体制であり、⑤そのもとの市場制度や機能の整備、市場では適切に対応できない性質の諸課題への対応などについて、労働をめぐるマクロ次元からミクロ次元までの領域を扱う。さらに、⑥政策課題に対する最終決定の権限と責任は政府にあり、また、内閣提出法案の調査審議と採否は国会が行うので、審議会における苦心の調整の結果としての合意であっても、当然にそのまま法令や政策の中身となるわけではない。近年の傾向として審議会で盛り込めなかった主張を国会を通じて修正しようとする労使各側の動きが目立つ。行政組織の階層性からして、政府（官邸）が労働政策の課題をみずから扱おうとすれば、政策的な枠組み・方針が上位の場において事前に設定されてしまうので、それを前提に下位に位置する審議会が専門的・技術的な調査審議をすることとなる。また事後的にも、審議会の調査審議結果につき取捨選択や修正などを政府はなしうるし、その内閣提出法案に対しては議会がさらに修正を加えたり、あるいは議員立法がなされたりもする。これらは近年の傾向が示すとおりである。だが、⑦三者構成による審議会を軽視すれば、政治過程における行政府や立法府の負荷はその分だけ強まっていき、官邸や上位の合議体でそれに応じた態勢が整わなければ、法令や労働政策の企画立案が適切かつ円滑になされなくなったり、利害関係者や専門家の納得を得られなくなったり、さらには施行が滞ったり混乱するリスクは高まる。

目次

- I はじめに
- II 労働政策審議会の構成と役割
- III 労働政策審議会の特徴と運営
- IV 近年の流れ

I はじめに

日本の行政機関では「審議会」という方式が多用される。現に「国の行政機関には、法律の定めるところ掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めると

ころにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる」と規定されている（国家行政組織法8条）。

行政官僚だけで政策形成に不可欠な専門知識や視点を十全にもつことは困難である。当然ながら、医系ほかの技官のように専門性が高い職群に従事していても、自分の専門分野のすべて、とりわけ最新事情や海外事情、個別領域などに常に通曉しているわけではない。変化が激しかったり、

専門分化が著しかったりする多種多様な特定専門事項については、自分たちだけではとても対応しきれない。ましてや、ジェネラリストとして比較的短期間で種々の業務に従事しながらキャリアを形成していく企画・立案を担う官僚の場合は、いくら優秀であっても、その有する知識、技術技能、経験だけで、ある特定の政策領域の立案や決定をなしきれものではない。

そこで、必要に応じて外部の専門家・有識者をもつ理論や技術技能、知見の蓄積などに頼らざるを得なくなる。さらに当該領域の制度、慣行、現場の状況などを熟知する関係者が委員として参画すれば、相談や意見交換、議論などを通じてそれらの知識・情報を得ることにより、机上の空論や独善にならないともかぎらない法や政策を立案するリスクは軽減されていく。

もちろん、外部の知識や情報、意見などを得る方法は、審議会ばかりに限られない。各種調査結果、書籍・論文、報道記事・番組、インターネット、有識者・関係者との会見、ヒアリング、懇談会、検討会、研究会、パブリックコメントなど、たくさんある。なかでも審議会は、より制度化されており、多くは恒常的な行政機関であり、政策の形成と執行への影響力も大きい存在である。企業組織でいえば第三者委員会や社外取締役、社外監査役の役割などと比肩される面がある。

本稿が考察の対象とする「労働政策審議会」(以下、労政審)は、厚生労働省(以下、厚労省)に設置される審議会の一つである(厚生労働省設置法6条1項)。主として雇用労働をめぐる政策の形成に大きな役割を担う。とはいえ、どのような構成で、どのような役割をはたすために、どのように運営されているのかは、それほど世間に知られていない。また、他の審議会などと比べて、こういった特徴があるのかも、あまり理解されていない面がある。以下で、その概略を検討してみたい¹⁾。

II 労働政策審議会の構成と役割

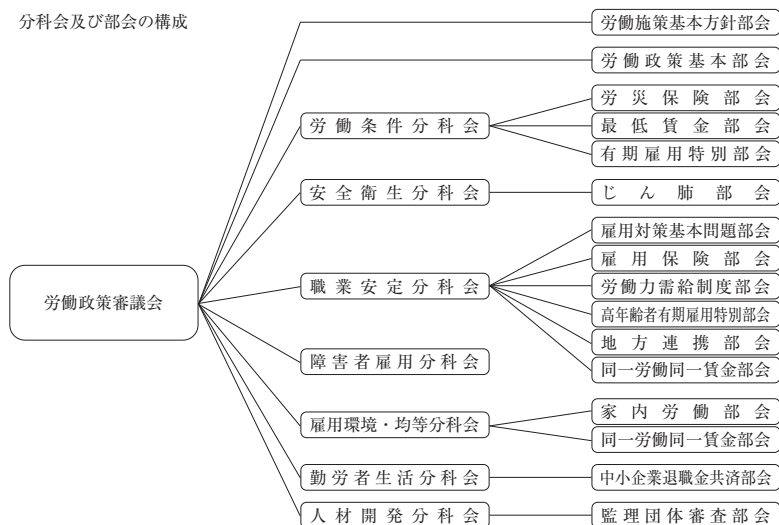
労政審は、2001年に労働省と厚生省とが合併した際、中央最低賃金審議会を除く労働関係の政策

決定にかかわる既存審議会を整理統合して生まれた。統合前の中央労働基準審議会は「労働条件分科会」へ、中央職業安定審議会は「雇用安定分科会」へ、中央職業能力開発審議会は「職業能力開発分科会」(現在の「人材開発分科会」)へといったように、旧労働省の各局に設置されていた以前の審議会が厚労省の各局に受け継がれ、それぞれ労政審の分科会となり、また、旧各種審議会の下にあった専門部会や委員会などは分科会に所属する部会等と位置づけられた(例えば旧民間労働力需給制度小委員会は「労働力需給制度部会」として雇用安定分科会に所属)。その後も名称変更などを経て、現在は7分科会、16部会から構成される(図1参照)。また、必要に応じて旧「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」のように特定課題を論じるための臨時の部会が設けられたり、分科会や部会の名称の見直しがなされたりする。なお、「労働施策基本方針部会」と「労働政策基本部会」は、どの分科会にも所属しない形である)。

労政審は、「厚生労働大臣の諮問に応じて労働政策に関する重要事項」と「厚生労働大臣又は経済産業大臣の諮問に応じてじん肺に関する予防、健康管理その他に関する重要事項」を調査審議するほかに、「重要事項に関し、厚生労働大臣又は関係行政機関に意見を述べる」(厚生労働省設置法9条1項1～3号)。また、労働基準法(以下、労基法)や労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律(以下、労働施策総合推進法)ほかの「規定によりその権限に属させられた事項を処理する」とされる(同項4号)。これらは厚労省が「労働条件その他の労働者の働く環境の整備及び職業の確保を図ることを任務」とするところに対応する(同法3条1項。なお、同条3項でこれら「任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること」も同省の任務とされる)。

労政審は、重要事項に対して大臣からの諮問につき審議して「答申」するほか、委員による審議を経て「建議」をする。また、法律の規定にもとづいて厚生労働大臣が指針を定める際に意見聴取されるもののように(労基法38条の4第3項、労働施策総合推進法30条の2第4項ほか)、一

図1 労働政策審議会の構成



出所：厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/000485258.pdf> (2021年5月7日確認)

定の事項についての意見を述べるなどの立場にもある。つまり労政審は、①労働行政の企画立案や立法過程における法案作成や法案作成につながる事項などの基本的な政策を審議事項に含む「基本的政策型審議会」であるとともに、②行政の執行過程における計画や基準の作成、不服審査、行政処分等に係る事項について、法律又は政令により、審議会等が決定もしくは同意機関とされている場合または審議会等への必要的付議が定められている場合に、当該事項を審議事項とする「法施行型審議会」でもあるという双方の性質を兼ねている。きわめて重要な役割・権限をもつ審議会といえる²⁾。

ちなみに、審議会が行政の「いわゆる隠れみものになっているのではとの批判を招いたり、縦割り行政を助長しているなどの弊害を指摘されている」ことに言及した「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」(1999[平成11]年4月27日閣議決定)は、1998年に成立した中央省庁等改革基本法30条にもとづき、行政責任を明確にするため審議会等を整理合理化するとして「政策審議・基準作成機能」は「原則として廃止」とした。ただし「行政の執行過程における計画・基準の作成について、法律又は政令により、審議会等が決定若しくは同意機関とされている場合又は審議会等への必要的付議が定められている場合については、

その必要性を見直した上で、必要最小限の機能に限って」、また「基本的な政策について審議するものを数を限定して」存置するとした。労政審は、同ただし書きに該当する審議会の一つに当たることとなる。

こうした労政審の本審委員として厚生労働大臣が任命する委員(いわゆる通常の委員)の数は、公益代表、労働者代表、使用者代表の3者それぞれ同数の10人ずつで合計30人になる(任期は2年で再任ができる)。また、通常の委員のほか、必要に応じて選任する臨時委員と専門委員が相当数いる³⁾。公益委員から選出される会長または分科会長は、委員の部会への所属を指名する。各側同数からなる本審、分科会、部会においては、委員数の3分の2以上かつ各側委員の3分の1以上が出席することで開催でき、出席委員の過半数によって議決をする(可否同数の場合は会長が決する)。なお、審議会は原則として公開される。審議会の議事録や各種資料も原則として厚生労働省ホームページに公開される(以上については労働政策審議会令および労働政策審議会運営規程を参照)。

Ⅲ 労働政策審議会の特徴と運営

労政審の特徴は、公益代表、労働者代表、使用者代表の三者の委員が同数ずつ参加するという

「三者構成主義」にある。これには、国際労働機関（ILO）が根本原則とする考え方としての「政労使」三者による方式が基礎となる⁴⁾。

労働関係の利害関係者である労使双方の委員は、それぞれの側によって自主的に選ばれた者が任命され、組織を背負って意見を述べるのが通例である。労側は日本労働組合総連合会（連合）が、使側は日本経済団体連合会（経団連）が、それぞれの関係筋を調整し、自分らの側の委員候補のリストを作成し、それにもとづき厚生労働大臣によって任命される。他方、中立的な有識者としての公益代表委員は、事務局が選定した者が厚生労働大臣によって任命される⁵⁾。

他府省の審議会でも、審議事項に関する有識者、利害関係者などとして労働組合側や経営側の代表が委員となる例は多い。だが、①労働政策の広い領域について法令や施策についての調査審議をすること、②労使を代表する委員の数が同数であること、③労使委員とは別に中立的な立場の有識者（労使各側と同数）が公益委員として選ばれることの3点において、労政審は特徴的である。

労政審では、本審でも、分科会や部会でも、より活発に発言をするのは労使の委員である。労使とも自分の側の役割を踏まえ、組織を背負ってその意向をくんだ発言をする。それぞれ出身組織や業界などによって必ずしも意見を同じくはしないけれども、大所高所の見解から始まって現場に近い課題の指摘まで、双方間で丁寧な発言と認識や見解のやり取りをすることが一般的である⁶⁾。

ただし、利害関係者といっても、委員が所属する労働組合や企業の立場だけを主張するにとどまらない。労働者全体あるいは経営全体の広い視点からの発言をそれぞれ心がけているものとみられる。したがって、厳しい労使対決的な論点をはらんだ問題については、まるで大河をはさんで兩岸から石を投げあうけれども石はみんな川の中ほどに落ちてしまい、相手側の陣営にまでは届かないような事態も、しばしば起きる。とりわけ重要な議題を論じはじめた当初会合ではそうである。一般的には交渉ごとの常のように、会合を重ねるにつれて、徐々に細分化した論点の検討に移り、議論の対立点が少なくまとまりやすい部分から対処

されていき、最後に難航する個所の詰めへと進む。だが、労使双方が立場を譲らず原則論を繰り返すばかりで、具体的な検討作業に進めなかったり、あれこれの論点で「そもそも論」を持ちだしてしまうと、会議回数や時間ばかりをいたずらに重ねてしまうこともある。

こうした事態を避け、労使双方の意見の幅寄せをするために、労働をめぐる審議会では、まず公益委員あるいは学識経験者だけをメンバーとして論点を整理したり、たたき台となる案を提起するための研究会や検討会を事前に開催し、それがまとまったところで審議会に当該議題をかける方式が工夫されてきた⁷⁾。

審議会の場合での公益委員の発言は、相対的に少ない。理由は、一般的にいて、①組織を背負わない専門家として中立的な立場であること（選出母体の背後組織がないのでそれ向けに発言する必要がない）、②会合前に公益委員同士で発言をめぐる事前折衝や役割分担などを決めることはほぼないこと（そうした事前打ち合わせ会を設定することはまずなく、専門家としての個人的見解が尊重される建前から、労使委員のように組織からの代理出席者があることもない）、③審議会には労使間の「頂上交渉」という側面があって、議論が難所にさしかかれば調整し、一種の裁定をする役割が公益委員に期待されるので、労使の意見分布や対立個所などを慎重に見極めようとする傾向があること（座長以下には審議会における当該プロジェクトをしかるべき時期までに適切と思われる着地点へ向けて円滑に進行させるという役割意識がある）などによると思われる。また、④研究会報告を踏まえて審議をする場合で研究会と審議会の公益委員を兼ねているとき、すでに主張すべき見解は報告書に書かれており、それらの紹介や関係する実務的課題などの説明は事務局に任せて重複発言を差し控えようとする意向があるかもしれない。

労政審の運営上、他の審議会と同様かそれ以上に、事務局の役割は重要である。旧労働省の官僚は、他省の官僚に比べて使用者団体と労働団体の影響力をより強く感じており、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高いたかねてから指摘されてき

た⁸⁾。厚労省の労働政策担当の官僚にとっては現在も、基本的に同様かと推察される⁹⁾。

労政審には常勤委員がない。非常勤の委員ばかりである。委員はいずれも本務をかかえているので、事務局が担当する審議会開催の日程調整は、定足数の確保のほか、当該事項について特に専門性が高かったり、利害関係が深かったりする委員の出席を確保するため、まるで綱渡りのようなことになる。とりわけ審議が山場に差しかかった時点で会議と会議の間の日程を詰めざるを得ないような場合は、相当な無理を委員は強いられる。逆に、日程間が離れている場合は、審議会を開催するまでもない状況であることが通例だろうが、時には各種の調整作業に手間どって会議開催が遅れていることもある。

実際、事務局を担当する官僚は、幾度となく多層、多重の関係筋と意見の調整作業を重ねる。審議会内だけでなく、連合や経団連などとも非公式の折衝をするし、課内・局内・省内はもちろんのこと、官邸や他の府省などとの意見調整、法案などをめぐる内閣法制局との意見調整、与野党の国会議員への説明などに当たる。どれも、行政の専門家ではない非常勤委員（とりわけ公益委員）が進めるには、権限面や時間面だけでなく、個別専門的・実務的な知識、スキル、経験などにおいて調整作業を担うのに無理があるからだ¹⁰⁾。

運営にあたっての事務局の役割は大きい。事前作業としては、審議会公益委員の選定、各側委員との意見交換、政策課題設定の調整、審議会以前の研究会の運営、研究会や審議会の資料準備、課題審議の進行案の調整、会議開催の日程や緩急の調整、審議会や資料の公開、議事録の作成、省内外との情報共有や意見調整、パブリックコメントへの対応、建議や答申の草案作成、法案要綱等の作成と内閣法制局との協議など、すこぶる多種多様な事務作業を担当する¹¹⁾。

労政審には常勤の委員がいなくて非常勤ばかりであるから、そのバックヤードを担う事務局の存在なくしては、審議会としての円滑な運営も成果も期待できない。しかもフロントヤードでも事実上、以上のような多様多彩な事前準備や調整作業、起案事務などをこなすことにより、事務局は

存在感を示す。審議会に対して行政の「隠れみの」論が指摘されるゆえんである。国会で何か問題点を指摘されると、それは審議会で検討中である旨の政府答弁がなされることがあるように、時間稼ぎに使われることもある。

ILOの三者構成は「政労使」であるが、その「政」が公益委員と事務局（行政）という2つの存在による「2人3脚」のような構成となっているのが労政審の特徴である。2人3脚の足並み揃えが円滑でないと、審議会の議論はいたずらに紛糾しかねない。当面する状況のもとで、課題となる政策を前に進める執行責任を負う行政側（事務局）としては、審議会の場で実現可能性が高い結論を得られるよう最善をつくそうとしても不思議ではない。だが、まるで「2人2脚」のような意見ばかりを公益委員が述べるならば、労使各側は不信感を抱く。とりわけ当該見解に反対の側が承服しなくなる。逆に、もし「2人4脚」となって公益委員が自分たちの専門的見解に固執するばかりで事務局の意向や実情説明を無視すると、行政側はそっぽを向きかねず、具体的な成果を求める労使双方の委員も政策形成の行く末に懸念を感じてしまう。こうした三者構成がもつ微妙なバランス感覚のうえに、公益委員も事務局もそれぞれの立ち位置を決めていくことが求められる。

労政審の答申や建議、報告などの草案の作成は、委員の発言、審議会での合意または異論や注文などを受けて、事務局が担当する。当然、そこに行政側の視点や思惑は入ってこよう。ただし、行政だけの意向に引っ張ってしまっていると決めつけるのは、早計である。三者構成の各委員が必ず草案に目通しを行い、修文を図り、検討する会議を何度か開いたうえで、また、会議外でも事務局とのやり取りなどをして修正を加えた結果、審議会の答申や建議、報告となるからである。とりわけ全会一致といった場合には、三者委員と行政（事務局）との「4人5脚」になった作業結果であるとみることができよう。他方、委員間に不一致を残す場合には、極端な場合、公労使各側の主張の「三論併記」という結果になることもある。諸事情から一定の結論を出さざるを得なくなった場合に、委員間の意見の相違を踏まえた修正をと

もないつつも、最終的に「公益委員+労働者委員」あるいは「公益委員+使用者委員」による賛成という形の多数決に至ることがある。この場合、当然、審議会運用にはしこりを残す。

IV 近年の流れ

利害関係者の代表が同数ずつ参加する三者構成主義の審議会は構造的に、労使委員のどちらか一方が望む方向にアクセルを踏むと、他方がこれに反対してブレーキをかけるといった具合で、抜本的な大変革やまったく新しい政策の導入をすることは容易に進まない。そもそも大きな改革を図るには、ひとつの省の審議会だけでは手に余ることもあるが、労政審が他省の審議会等と合同会議を開くといったこともまず聞かない。

そうなると、既存の路線において現状維持をするか、労使双方で利害一致する政策を導入するか、せいぜい部分的・専門的・技術的な改善を導入するかなどにとどまりがちとなる。審議会内外における調整作業を行なう事務局も、思い切った方向性を打ち出すには、相当な準備と覚悟がいる。とはいえ、社会経済や政治の大きな流れの変化が押し寄せてくると、三者構成の合議体も大きく動き出すことがある。

1980年代にひとつのピークがあった。男女雇用機会均等法、労働者派遣法といった新しい分野の立法がなされたり、週48時間という労基法の法定労働時間が40時間へと大きく改定されたりしたのがそうである。40時間法制への移行は審議会運用の好例となった。そこでは、労働基準法研究会報告を踏まえた審議会での辛抱強い調整作業の過程が際立っていた。利害関係者を巻き込んだぎりぎりの交渉の場として審議会の自律性が機能し、その決定が尊重されて法政策の動きを決めていったとみられる¹²⁾。

ところが、1990年代に起きたバブル経済崩壊と長引く経済停滞、グローバル化の進展、さらには政治体制の変化（1993年の細川護熙内閣成立と自由民主党下野による政治の55年体制の崩壊、1996年の小選挙区制の導入、一連の行政改革・中央省庁再編、2001年の小泉純一郎内閣成立と規制改革、2009年の

民主党政権の成立、2012年の自民党・公明党連立政権の成立など）といった一連の事態は、労働をめぐる審議会の運営に多大な影響を及ぼした。

政権側が自己の選挙基盤となる支持勢力の意をくみ、さらに無党派層の支持を確保しようとして、トップダウンによって目玉となる政策を決定する傾向を強め、その基本方針にもとづいた具体的な施策の整備を行政組織の下部に求めるような動きが目立ってきたからである。そうなると各府省にある各種審議会は、官邸サイドが主導する基本政策や上位の合議体（規制改革会議や経済財政諮問会議など）の方針に縛られ、その枠内において専門的・技術的な制度を作り上げていくための調整を行なうという傾向が顕著になってゆく。

議院内閣制における政府の責任と権限および行政組織の階層性が、原理原則としてある。時の政権が厚労省やその審議会に任せる前に、みずから労働政策をメインターゲットに据え、官僚主導とみなした従来の政策決定の枠組みや方向性を変更しようと企図するならば、かなりの対応は可能となる。政策過程の変更の余波は、ただちに下位機関の運営に波及する。労働政策の基軸や戦略を異にする政権交代があれば、政権の指示には反することができないのが官僚の立場である。こうした官僚が構成する審議会事務局の流れも、変わらざるを得ない。上位政策と事務局の風向きが変われば、下位にある審議会運営にも影響を与えていく。そこで、政権交替がまた起きたならば、揺り戻しや政策の方向変更がさらに起きる¹³⁾。

その場合、事務局の構成員や審議会の公益委員も同時に交替するならば、それはそれで仕方ないとして、審議会の議論に仕切り直しはあり得よう。だが、そうでない場合はどうか。官僚側の動きは立場上やむを得ないとみなされよう。だが、個人としての専門的見解に立脚する公益委員はどうか。同じ人が公益委員である場合、一貫性や信頼性がただちに問われることとなる。上部からあらかじめ設定された土俵内でも、専門的、技術的な対応の余地は残るから、政策の安定性や継続性を考慮し、個人としての基本的な考え方や専門知識、バランス感覚、調整能力などが評価されるならば、労使各側や世間からの一定の了解もある

う。とはいえ2大政党制などで政権交代が頻繁になれば、相当に狭い領域での専門性や技術性に依拠する部会の公益委員などの場合を除くと、政治的色彩が強い任命姿勢による委員交替が起こるようになるかもしれない。そうすると、三者構成のもとでの公益委員による裁定的な調整機能は、低下しかねないことも予想される¹⁴⁾。

政権が力を入れた「働き方改革」の過程では、案件が係属する以前に大枠がはめられたことにより、労政審はその具体化のための専門的下請け機関化する様相を呈したところがある¹⁵⁾。例えば、ネット検索における「働き方改革実現会議」と「労働政策審議会」との関係では、まず前者への検索の波が先行し、追って後者へと世の関心が移った様子がみてとれる(図2参照。なお、実現会議の第1回会合は2016年9月27日。ただし、労政審に対する検索はかなりコンスタントにある)。

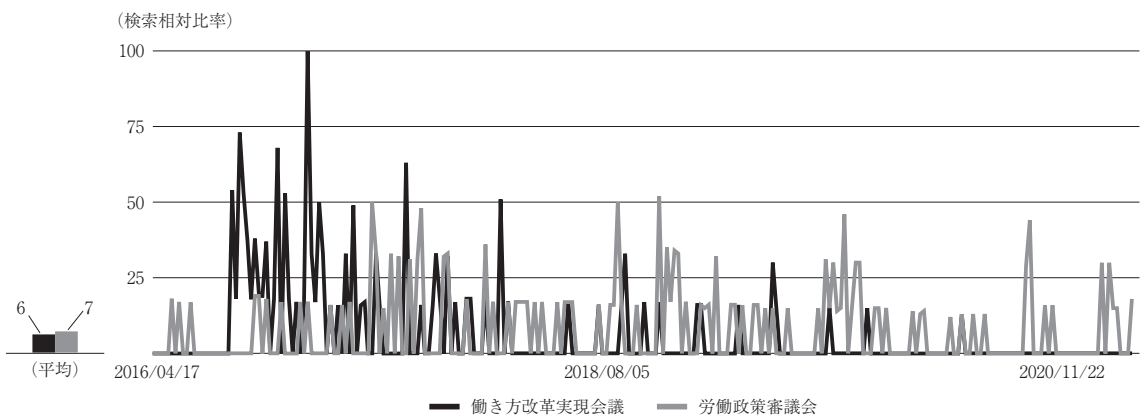
そのような近年の流れをみると、①労働政策の決定過程における政権(官邸)側のイニシアティブが目立つようになったこと、②政権の意を受けた官邸の側近官僚(働き方改革の場合、内閣府政策統括官など)の意向と働き方改革実現会議のような上位合議体の決定が先行する傾向がみられたこと、また、③官邸サイドで政労使合意に至ろうとするトップ調整の動きが出ていたこと、その結

果、④「同一労働同一賃金」や「残業時間の上限規制」などの積年の課題にこれまでにない一定の解決策が生まれたこと、⑤一連の過程から、いわば全体最適を政府と議会が図り、部分最適には労政審と担当行政部署が対応するといったような、役割分担が定式化されつつあるかのようにみえること、などが指摘できそうである。この現象は、定常期でなく変動期にある政治傾向の反映と捉えることもできよう。

いずれにせよ、政治過程と政策過程における労働をめぐる審議会の位置づけが、昭和から平成さらに令和へと、このように移ってきているとしたならば、官邸サイドにおける政権を補佐する少数の側近官僚の政策提言能力や意思決定能力がより問われるようになってくる¹⁶⁾。首相秘書官が外務省、財務省、防衛省、警察庁、経済産業省からの5人である(2021年3月7日現在)ことから、労働政策に関しての適切な大枠設定ができるようになっていくかどうかは、労働政策の対象人口が多いだけに、世間の関心の的となる。

もし労政審の議論の前提となる枠組みや基本方針が不適切であるならば、審議会レベルにおいて補正をしようとしても、その余地は狭く、容易でなくなる。現場や社会からの反発も起きようし、政策の実効性が上がらない懸念も生まれる。さら

図2 働き方改革実現会議と労働政策審議会に対する社会的関心度合いの推移(前者が先行し、追って後者が増える)



注:「働き方改革実現会議」(検索キーワード)平均6(ピークは2017年1月29日~2月4日の週で100)

「労働政策審議会」(検索キーワード)平均7(ピークは2018年11月11~17日の週で52)

出所: Googleトレンドにより検索

<https://trends.google.co.jp/trends/explore?date=today%205-y&geo=JP&q=%E5%83%8D%E3%81%8D%E6%96%B9%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%AE%9F%E7%8F%BE%E4%BC%9A%E8%AD%B0%E5%8A%B4%E5%83%8D%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%AF%A9%E8%AD%B0%E4%BC%9A> (2021年4月12日検索)

に将来、もし政権交代が頻繁に起こるようになれば、労働政策の継続性や一貫性にも問題が出てこよう。もし労政審に下請け機能性がより顕著になれば、また、政府と議会による労働政策の修正が前面に出るばかりとなれば、かつての審議会におけるような丁々発止といった労使間の厳しいやり取りとぎりぎりの調整といった性質は薄れていき、政策決定の一過程といった儀式化にもつながりかねないとする気がかりの声が高まろう。

このように、社会経済にとって重要な労働政策の形成については、従来にない新たな状況や諸課題が生まれてきていると思われる¹⁷⁾。

- 1) 労働政策審議会の動きを概括的に展望するには、労働法政策や各種審議会などにつき過去からの状況をまとめた濱口(2018)が参照に値する。また、審議会全般の状況については、西川(2007)が概説する。本稿は、やや異なった視点から、いくつかの審議会などの委員経験を通じて筆者が有するに至った個人的かつ概括的な印象を記すにとどまる(自身が直接に関係した案件には、原則としてふれない。記述におけるありうべき誤りの責任は筆者にある)。
- 2) 法令等の条文において「労働政策審議会」という用語を含むものは、厚労省の「法令等データベースサービス」による検索で42件(厚労省告示3件を含む)、総務省の「e-GOV法令検索」による検索で40件が表示される(告示は含まない)。このように、多くの労働法令等に関係している。なお、前者には <https://www.mhlw.go.jp/hourei/html/hourei/search1.html> (2021年4月6日検索)、後者には <https://elaws.e-gov.go.jp/> (同上) を用いた。
- 3) 神林・大内(2008)が延べ300人を超えると指摘するところ、所属分科会、部会などの臨時委員、専門委員も加え、委員の重複を含めた現時点(2020年5月8日現在)での人数を数えてみると、本審委員30人のほか分科会と部会等の委員延べ418人がいるので、合計して延べ448人の委員が各種の議論(1回につき2時間の予定が通例)に参加しているようだ(<https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/000770650.pdf> (2021年4月22日閲覧))。
- 4) 濱口ほか(2010)参照。同資料は、三者構成による協議機関の設置や労使からの意見聴取を義務づけるILO第26号条約(最低賃金決定制度条約)、第88号条約(職業安定組織構成条約)、第144号条約(国際労働基準の実現促進のための三者間協議条約)などを取り上げ、これら条約の批准状況、批准国における「協議機関の設置」や「労使からの意見聴取」の実態を把握して、何らかの形で協議機関の設置や、労使からの意見聴取などがあると指摘する。日本では、「政」側が事務局という裏方に回り、別途に「公益委員」を立てて審議する方式に独特の面がある。かつては元次官・元局長などといった行政OBが公益委員になったり、座長になったりすることもあったが、現在は原則としてない(例外的に、一時期公務員であったものが学界に転身し大学教員となって委員になる例はある)。なお、都道府県労働局に設置される地方労働審議会も三者構成であるが、専門委員に行政側の局長や次長が入っていたり、都道府県による労働にかかわる審議会に地方議会議員も委員になっていたりする例がある(例えば、東京地方労働審議会、東京都雇用・就業対策審議会など)。
- 5) 中央省庁等改革基本法30条4号には「委員の構成及びその資格要件については、当該審議会等の設立の趣旨及び目的に照らし、適正に定める」とある。事務局の総合的判断によるという公益委員選定の過程は詳らかではない。元内閣府政策統括官であった興(2008)は「審議会委員には、自分の意見に固執しすぎる方は向かない。大学教員にもときどき見られるが、『おれの意見が通らないなら辞める』では結論が出ない。自分の意見がなく、提案をなんでもかんでも認める方も適さない。委員の専門性や見識が生かされないからだ」と、プロジェクトチームとしての審議会の性質からくる委員適性を指摘する。三者構成下の公益委員選任にあたっては、その種の配慮のほか、事務局(厚労省官僚)が労使各側とのさまざまな折衝や調整を繰り返すなかで、各側における拒否反応が強かった公益委員候補者は結果的に選任されないのではないかと推定される。というも労政審では、労使間で意見対立が起こることがしばしばであり、場合によっては公益委員と労使のどちらかの側の意見は一致するが他の側は反対であったり異論を残したりする事項についても答申や報告などがなされることがあるからである(反対または不満のある側は審議会の場での意見表明のみならず、答申文などに付帯意見を記すことを求め、また、労使双方ともにそれぞれ納得のいかない部分を個別に指摘して残すことがある)。当然、誰が公益委員となるかについて労使双方とも関心が高くなる。
- 6) 例えば、「職場におけるパワーハラスメントに関して雇用管理上講ずべき措置等に関する指針」などをめぐる第20回雇用環境・均等分科会(2019年10月21日)の議事録をみると、労働委員の発言回数26回、使側委員が同24回に対して、公益委員は13回である。女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律の施行などについての同分科会議事録(第23回, 2019年12月10日)では、労働委員が8回、使側委員が7回に対して、公益委員は1回だけである(いずれも分科会会長の発言は除く)。企業別交渉がほとんどで、産業別交渉も例外的であり、ましてや産業を超えた全国的な頂上協約交渉などが根付かなかった日本では、公益委員を間にはさんで労使が一種の「中央交渉」をすることで、公労使間で意見調整できたものを行政が受け止め、政策や政府提案の法案にまとめあげ、一般的な規制力があるものにしていく方式が発達したとみられる。それを象徴的に可視化しているのが、着座の形式である。労政審ではリモート開催でなく口の字形の会議机に座るとき、公益委員席からみて右手に使側委員が、左手に労働委員が、そして正面に事務局が座る。激しい議論の展開に座長が立往生しそうになって、横や後ろに事務局がついていなくて、すぐに何かさきやいたり、メモを回したりするようにはなっていない。ところが、他の府省審議会などの経験では、主な事務局メンバーが座長をはさんで同じ机側の左右に座り、他の委員はその他の椅子に着座する例がほとんどだった。事務局(行政)と委員とりわけ座長の関係が、労政審とは微妙に異なるように思われる。
- 7) 例えば、週の所定労働時間を48時間から40時間に短縮した1987年の労基法改正については白井(1987)、久米(2000)、梅崎(2008)など、また労働契約法制定については神林・大内(2008)、中村(2008)など参照。なお、前者の労働時間をめぐっては研究会委員が泊まり込み合宿までして議論を重ねたと聞く。研究会でまず議論をしたたたき台を用意する方式は、高齢者雇用安定法改正による65歳までの雇用確保措置をめぐっても採用されるなど、きわめて多用されている。それらの工程管理を計画し、運用する官僚側当事者の意識は、梅崎(2008)が紹介している。
- 8) 例えば、久米(2000)参照。

- 9) 千正 (2020) は、40 代前半まで厚労省のキャリア官僚をしていた経験から、管理職がする説明の相手を、審議会の委員である有識者、国会議員、政府内の各所という順に例示している (33-34 頁)。同書では、若手が国会対応ばかりでなく、審議会資料の作成に相当な時間を割く様子もうかがえる。
- 10) 公益委員とりわけ座長が、厚生労働大臣のほか他省大臣への説明、議会参考人としての意見開陳などを依頼されることもあるが、それほどではない。以前は行政 OB の委員がいたので、この種の役割をはたしていた可能性がある。事務局によってさまざまに対処されている場面は多いと思われる。
- 11) 千正 (2020) は、政策の案づくり以上に官僚が大きな労力をかけるのが「意思決定に至るまでの関係者との調整」と指摘する (94 頁)。想定外のことも起こりうる多種多様な諸見解の間の調整作業につき、その相当部分を官僚が担うという観点から眺めるならば、官僚の意識においては審議会運営もそうした調整過程の一環と意識されるのかもしれない。
- 12) 注 7) 掲記の諸文献参照。労働基準法研究会は労働時間法制の見直しの中間報告 (1984 年 8 月) を出し、中曽根康弘首相からの各種の検討要請 (1985 年 10 月) を受けた「国際協調のための経済構造調整研究会」は「労働時間の短縮により自由時間の増加を図るとともに有給休暇の集中的活用を促進する。[……] 欧米先進国なみの年間総労働時間の実現と週休二日制の早期完全実施を図る」と記す報告をしていた (1986 年 4 月)。なお、ネオ・コーポラティズムという視点から労使関係と政策の関わりについて考察した文献として、稲上ほか (1994) 参照。
- 13) 労働者派遣法をめぐる法政策の揺れのような事態も生じる。例えば、濱口 (2018) 参照。
- 14) 例えば、三浦 (2007)、山田 (2019) 参照。
- 15) 例えば、戎野 (2019)、山田 (2019) 参照。なお、新聞記者としての丹念な取材にもとづく澤路・千葉・費川 (2019) は、官邸の動向や労働トップの動きにほとんどの頁を割いており、労政審への言及が少なく、それについては、「すでに骨格は働き方改革実現会議で労使のトップが合意しており、[労使の] 実務担当者が出席する労政審で反対の声が上がるはずがなかった」(152 頁。[] 内は引用者) などと記す。働き方改革の政策をめぐる関係者によるものとしては、神津 (2018)、岡崎 (2018)、水町 (2019) など参照。
- 16) 改革の実行過程では内閣官房に働き方改革実現推進室がおかれ、その室長代行補には内閣府政策統括官と厚生労働審議官が就き、スタッフ約 40 人のうち 15 人は厚労省からだった。澤路・千葉・費川 (2019) は事実上のトップは内閣府政策統括官という。
- 17) 労働組合の組織率低下 (1947-49 年の年別組織率の相加平均が 51.4% に対し 2015-19 年のそれは 17.1% で、前者のわずか 3 分の 1 の割合となっていた。なお、1980 年代前半は同 30.2%、後半は 27.5% だった)、経済団体側でも労働対応の役割の重要性が退潮するなど、現在では、労使双方の中間団体・中間組織としての代表性や正統性が問われている。今後として、①政治主導がさらに強化されるのか (労働政策に関していえば、官邸レベルの会議などにもっと労働関係の専門家・関係者らが入らないと、議論に具体性や実効性が欠けてくる可能性もあるが、政権側はどう判断するか。また、官邸サイドの上位の横断的検討会議が多くなりすぎると別途の問題も生じかねない)、②議会主導となるのか (議会側の態勢強化が不可欠であり、議会に審議会のような調査審議の各種機関が必要となることだろう)、③かつてのようなコーポラ

ティズム型に似たものへ戻るのか (社会の移行期・激動期が過ぎ、人びとの意識がまた幅寄せされる安定的な時代となれば、まったくその可能性がないわけではない) など、検討すべき点は多い。例えば、フリーランスやギグワーカーなど雇用類似や雇用近接の就業形態への対応にも迫られている。また、政治過程や政策過程がどのような形態になるにしても、非常勤である審議会等委員の政策形成をめぐる能力開発のあり方や事務局との関係なども論じる必要がある。三者構成の意義と専門性が有効に発揮され続けることを切に期待したいが、これらについては、別の機会に譲る。

参考文献

- 稲上毅・H. ウィッタカー・逢見直人・篠田徹・下平好博・辻中豊 (1994) 『ネオ・コーポラティズムの国際比較——新しい政治経済モデルの探索』日本労働研究機構。
- 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』579 号、53-65 頁。
- 戎野淑子 (2019) 「働き方改革関連法の審議と労使関係——労働時間法制について」『日本労働研究雑誌』702 号、63-74 頁。
- 岡崎淳一 (2018) 『働き方改革のすべて』日本経済新聞社。
- 興直孝 (2008) 「立派な業績として高く評価したい」『2009 年版大学ランキング』朝日新聞社、316 頁。
- 神林龍・大内伸哉 (2008) 「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」『日本労働研究雑誌』579 号、66-76 頁。
- 久米郁男 (2000) 「労働政策過程の成熟と変容」『日本労働研究雑誌』475 号、2-13 頁。
- 神津里季生 (2018) 『神津式労働問題のレッスン』毎日新聞出版。
- 澤路毅彦・千葉卓朗・費川俊 (2019) 『ドキュメント「働き方改革」』旬報社。
- 白井泰四郎 (1987) 「労働時間法改正をめぐる」『日本労働協会雑誌』338 号、2-11 頁。
- 千正康裕 (2020) 『ブラック霞が関』新潮新書。
- 中村圭介 (2008) 「逸脱? それとも変容? ——労働政策策定過程をめぐる」『日本労働研究雑誌』571 号、17-24 頁。
- 西川明子 (2007) 「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』676 号、59-73 頁。
- 濱口桂一郎 (2018) 『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。
- 濱口桂一郎・吾郷眞一・町田敦子・飯田恵子・水島治郎・樋口英夫 (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——ILO・仏・独・蘭・英・EU 調査』JILPT 資料シリーズ No.67。
- 三浦まり (2007) 「小泉政権と労働政治の変容——「多数派支配型」の政策過程の出現」『年報行政研究』42 号、100-122 頁。
- 水町勇一郎 (2019) 『「同一労働同一賃金」のすべて』(新版) 有斐閣。
- 山田久 (2019) 「労働政策過程の変容と労働組合」『日本労働研究雑誌』710 号、16-27 頁。

すわ・やすお 法政大学名誉教授。著者に『雇用政策とキャリア権——キャリア法学への模索』(弘文堂、2017年) など。労働法・雇用政策専攻。