

論文

有料職業紹介事業・労働者派遣事業をめぐる 労働政策の「政治化」と国際労働条約

——1990年代外部労働市場政策における制度的要因および政治的要因に関する一考察——

本田恒平[†]

要旨

本研究の目的は、外部労働市場規制をめぐる交わされた労使間協議やその過程における発言や提言に着目し、1990年代後半の外部労働市場規制緩和の立法過程においてILO有料職業紹介所条約（第96号・181号条約）がどの程度影響したのかを明らかにすることである。

本研究の結果は1990年代の「政治化」された労働政策決定過程において国際労働条約は限定的にしか機能せず国内労働市場の合理化が優先されることが示唆された。1990年代外部労働市場規制緩和の事例では、政府委員会は新自由主義政策を推進させ、審議会では上部合議体によって外堀が埋められ、強制的な取り纏めがおこなわれた。労働側委員が審議会で細かな労働者保護規定なしの規制緩和に対抗したものの、それでも推し進められたのは政治的な介入が強かったためであった。

1. はじめに

(1) 「労働政策の『政治化』」

戦後、労働運動の方針は体制変革という政治的課題から次第に生活水準や労働条件といった経済的課題に移行し、利害調整による経済的水準の向上が志向された。戦前や戦後直後にみられた政治主義的対抗的労使関係は高度経済成長期以降次第に弱まり、それに反比例するように協調的労使関係が主流化したことで、労使関係の質的変化がみられた（五十嵐，1998；山田，2019）。労働組合は協調的労使関係の延長線上に政策・制度要求を通じた政策実現を位置付け、審議会のような政労使三者構成制度の場を「頂上交渉」の場として活用することで、「非政治」的な労働政策過程を展開させようとした（山田，2019）。非政治的労働政策過程における外部労働市場政策は、審議会における労使協調の下でILO条約とその条約意図に則した形で展開

[†] 立教大学経済学部助教 koheih@rikkyo.ac.jp

されてきたが（神林，2009），バブル崩壊後に労働政策過程は「政治化」した。山田（2019）の議論における「労働政策の『政治化』」とは，労使協調的な労働政策決定過程に政治的要因が強く影響することを指す。規制緩和推進5ヵ年計画の閣議決定（1995年3月）や，推進主体である行政改革委員会，その下部組織である規制緩和小委員会の設置によって，1990年代半ばに労働政策過程は「政治化」した。その後も行政改革会議や経済戦略会議といった八条委員会が設立され，それらが牽引する形で行政改革の推進が本格化し，裁量労働制や職業安定法・労働者派遣法といった労働分野の規制が次々に緩和された（樋渡・三浦，2002）¹⁾。

（2）先行研究

バブル崩壊後の減量経営，さらにグローバル化による産業の空洞化といった社会経済状況を背景に，非正規雇用労働者を多く仲介していた有料職業紹介事業や，労働者派遣事業の更なる緩和が推進された。それら規制緩和の要因について，筆者なりに類型化してみればおよそ3つのタイプに整理できる。

第一は，労働力需要側要因としての日経連批判言説である。非正規雇用労働者の増加と雇用不安定化に対して，日本経営者団体連盟（以下，日経連）による「新時代の『日本的経営』」の労務管理や労働市場政策への影響が指摘されてきた。1980年代までは小池和男による知的熟練論（小池，1994）と長期の競争理論（小池，1997）が日本型雇用システムにおける労務管理理論で一定説明力を持ったが，バブル崩壊による景気停滞とグローバル化，産業の空洞化によって外部労働市場からの労働力調達が高格化してからは日経連の「新時代の『日本的経営』」（1995年5月）が新たな参照点となった。同報告書が非正規雇用労働者の活用を促し，それに呼応するようにして規制緩和が推進され，1990年代後半以降非正規雇用労働者が増加したという趣旨の批判である。他方，八代・牛島・南雲・梅崎・島西（2015）や梅崎・南雲・島西（2023）は，規制緩和推進5ヵ年計画（1995年3月閣議決定）以前からフロー型／ストック型といった雇用形態の多様性を経営者団体は推進してきたとして日経連批判言説を労務管理研究の視点から否定し，本田（2023）は政策決定過程の分析を通じ，当時の経営者側圧力団体の影響力は多様であり，規制緩和推進5ヵ年計画の閣議決定やその後の規制緩和においては経営者側ナショナルセンターの日経連だけでなく，日経連非加盟の業界団体も影響力を持ったことを指摘している。

第二に，労働力供給側要因としての組織化努力不足説である。労働者派遣法は，同盟系労組・中立労連系労組と総評系といった構図の労組労働組合同士の対立（いわゆる「労・労対立」）がおこる中で立法化した。この労働4団体時代における対立構造はその後，連合と全労連といった構図に部分的に引き継がれたわけだが，派遣労働者のような未組織の非正規雇用労働者は利

1) 外部労働市場規制緩和の意義と課題に関しては加藤（1996），佐賀（1999），土田（2000），鎌田（2000）などが詳しい。

益媒介する圧力団体をもたないため、政策決定過程では労働者側のナショナルセンターである連合が、非正規雇用労働者など過少代表（underrepresentation）の利益表出を担った。しかし、1999年職業安定法・労働者派遣法同時改正の政治過程やその時に展開されようとした労働運動において、組合員の動員が不足し全国的な運動に昇華できず、不活発に終わってしまったことで、労働組合は派遣労働者などの過少代表を補完しきれなかった（三浦，2001；濱口，2018）。

最後に本稿が注目するILO条約並びに政府管轄の政策委員会・合議体による影響である（伍賀，1999；脇田，2000；濱口，2018）。まず前者について、民間職業紹介をめぐる戦前に不安定労働者にする仲介業者による不当かつ暴力的な中間搾取が広くみられたことで、戦後直後の1949年にILO第96号条約（「有料職業紹介所条約」）が定められた。同条約は職業紹介事業の国家独占の原則を確認し、有料職業紹介所の漸進的廃止あるいは規制の徹底を推進した。日本でも特に港湾運送事業や建設業を中心に暴力的な手配師が戦後も残存したため、戦後の職業安定法は有料職業紹介事業の拡大に対して厳しい見方をした。その姿勢は、職業安定法は45条で労働組合による労働者供給事業（労組労供）を特例的に認めつつ、有料職業紹介を規制した点に明確に表れている。しかし、1970年代以降、日本を含めILO加盟国では産業の空洞化やオイルショックの影響を受け、労働市場の硬直性がアジェンダ化され、規制色の強い96号条約は改正を余儀なくされた。

改正96号条約であるILO第181号条約は1997年6月19日に採択され、1999年7月28日に日本は批准した。同条約は労働者保護とセクトでの規制緩和を謳うものだが、日本の経営者団体や業界団体、規制緩和推進派の研究者は、新条約の意図や細かな労働者保護規定を議論せず、規制緩和を先行させた。例えば、脇田（2000）は「派遣法改正推進論の根拠の一つは、ILO（国際労働機関）が97年に採択した181号条約が対象業務の自由化を要請しているという欺瞞的なものであった」と厳しく批判したし、伍賀（1999）は、「日本の規制緩和推進論者は、ILO96号条約が改正されることになった点だけをとりあげ、ILOが規制緩和推進にお墨付きを与えたものと位置づけたが、[...] けっして規制緩和一辺倒の立場ではなかった」と指摘している。

一方、三浦（2001）は、外部労働市場の大規模規制緩和がアジェンダ化され、実際に規制緩和され始めたのは181号条約採択より前であり時期が矛盾するとし、政策決定過程に対する96号条約改正の影響を否定している。確かに、規制緩和推進5ヵ年計画が閣議決定されるのは、181号条約採択（1997年6月）よりも、「新時代の『日本の経営』」の発表（1995年5月）よりも前の1995年3月のことである。しかし、ILO加盟国内での96号条約改正の気運の高まりの中で、ILOが96号条約の改正を決定づけたとされる文書にThe role of private employment agencies in the functioning of labour markets, International Labour Conference 81th Session 1994 Report VI（以下、ILO1994年報告書）があり、同報告書は1994年6月のILO第81回総会でILO事務局により提出されている。96号条約改正とその方向性はこの時点で概ね決定されていた可能性が高いこと（伍賀，1999）を考えれば、条約改正が中央職業安定審議会や規制緩

和小委員会などの政策決定過程で影響を与えた可能性はある。

これら先行研究において、労働政策が「政治化」された1990年代半ばという特殊な時期にILO条約がどの程度政策決定過程に影響を与えたかについては精微な実証がされておらず、十分に明らかになっていない。また、当時の政策決定当事者たちが事後的に語られることで分かってきた部分もある。本稿では1990年代後半の労働者派遣法・職業安定法改正における96号・181号条約の影響の有無について、影響があったならばどの程度であったのか、なかったとするならば国際条約が国内法を規制するように機能しなかったのかを明らかにする。

(3) 分析手法

本研究の分析枠組みと手法に関して、第一に1990年代後半の労働者派遣法及び職業安定法改正を巡る労使の提言や資料に明示されたILO条約に対する言及をみる。ILOは、条約を通じて批准国の労働運動を理論面・法制度面から支えつつ、国内労働法と条約とに著しい乖離がみられる場合は批准国に対して勧告をおこなう。一方、国家は自国の法律、国益、外交戦略、倫理的価値観などを考慮して政策を決定するため、ILO条約を批准しても全ての国内法の政策決定が条約に基づいておこなわれるわけではない。したがって、政府や経営者側にとってILO条約が国内政策決定過程において不利に働くと予想すれば条約の存在意義を矮小化し（他方、利があると判断すれば積極的に援用し）、労働組合はそれに対抗するという労使攻防がおこる。日本労働組合総連合会（連合）と日経連、さらにそれらの加盟団体は、ILO96号・181号条約並びに規制緩和に関する認識について会議体での審議過程や業界雑誌で表明してきた。第一にそれら資料を中心にアクター中心アプローチ的に分析する。

第二に、規制緩和委員会と中央職業安定審議会の政策決定当事者たちの認識を見ていき、ILO条約がこの時の政策決定過程においてどの程度影響したかを分析していく。連合は、経営側委員が中心であった規制緩和委員会に対してゼンセン同盟出身の野口敞也を代表として送り込んだ。他方、審議会には、日経連は松井博志を経営者側代表として、連合は久川博彦を労働側代表として送り込んだ。両団体は96号条約改正過程にも関与していた両名を審議会に加えることで国際労働条約との整合性を確認しながら審議させようとした。規制緩和委員会や中央職業安定審議会でILO条約と国内法の整合性はたびたび検討されたが、委員会や審議会の議事録は十分に保管されておらず、議論はブラックボックス化されており、具体的なことまではわからない。したがって、政府委員会と審議会に関する分析においては事後談の記録やインタビューを通じて得た証言に基づいて検討していく。規制緩和委員会に関するインタビューは労働側委員の中心であった野口敞也氏に、審議会に関しては公益委員であり座長であった諏訪康雄氏におこなった²⁾。

2) 調査の際には、両名の研究参加者に対して事前に研究の趣旨および方法、結果の公表などに関する内容を説明し、調査協力への同意を書面で得た。本研究は一橋大学研究倫理審査委員会による倫

以上の政策成立過程で提起される数々の提言やヒアリングを通じて収集した証言などを吟味し、労使間の攻防の内情と最終的に成立した政策とを明確にすれば、論文全体を通じて1990年代外部労働市場規制緩和における制度的要因・政治的要因の影響を明確にできると考える。

2. 経営者団体, 業界団体, 労働組合の認識

(1) 1999年改正における労使交渉

行政改革委員会設置法に基づき行政改革委員会が1994年に設置され、規制緩和推進5ヵ年計画が閣議決定(1995年3月)されたのち、下部組織として規制緩和小委員会が設立された。政府内部で規制緩和を主導した同(小)委員会には経営者や規制緩和派研究者のみならず労働組合も合意形成に参加した。規制緩和小委員会は規制緩和に関して内閣総理大臣または関係行政機関の長に勧告することができ、内閣総理大臣は同委員会の意見を尊重しなければならない、行政の対応が不十分と判断されれば内閣総理大臣等に勧告できる権限を持つ。すなわち、同小委員会には提言だけでなく勧告の権限が与えられ、労働者派遣事業、職業紹介事業の規制緩和を確実に推進できるそれまでになかった委員会であった。他方、法案の審議・チェックに関しては中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会が担うという関係で両事業改正は検討されていった。

1990年代外部労働市場規制緩和の中でも労使間で特に熾烈な攻防が起こったのは、1999年労働者派遣法・職業安定法の同時改正である。外部労働市場政策のアジェンダセッティング機能を担う規制緩和小委員会で具体的な労働者保護規定が議論されないまま両事業のネガティブリスト化が提言され、労働組合は審議会での労使交渉が必要となった(連合総合生活開発研究所, 2001; 三浦, 2001)。制度設計の細部は労働省及び審議会の公益委員に委ねられたが、181号条約批准を目指し労働者派遣法と職業安定法を一括審議するために法案の国会提出期限が定められ、審議に十分な時間が取られず、審議会のコンセンサス形成機能は徐々に失われた。

日経連は衆参両院での意見陳述で、職業安定行政の制度疲労や派遣労働のメリットを強調し、衆参労働委員会関係議員に対して両法の速やかな改正を求めた³⁾。この頃の制度疲労とは、①一時的職業紹介所(TWA)など新しいタイプの有料職業紹介所が高度経済成長長期前後に設立され、96号条約や職業安定法ではそれらを管理・特定することが困難になったこと、②公共職業紹介事業を通じた調整は全体の3割程度でほとんどが非合法的有料職業紹介などインフォーマルな部門が担っていたこと、③それらインフォーマルな組織の役割を行政は過小評価していること、などを指す。また、派遣労働のメリットとは、①同事業が新規創業の際の人材確保に資すること、②中高年層に対する雇用創出効果や③労働市場におけるミスマッチ解消に向け

理審査を受け、承認を得たものである(2023C025)。

3) 「労働市場法制の改革と労使の主張」、『ジュリスト』, 2000年3月(No.1173)。

表1 有料職業紹介事業と労働者派遣事業の主な動き

年	有料職業紹介事業	職種数
1947	職業安定法施行, 有料職業紹介を禁止 (第32条) ※例外的に, 美術家, 音楽家, 園芸家, 医師, 歯科医師, 獣医師, 薬剤師, 弁護士, 弁理士, 公認会計士, 科学技術者は許可"	11
1948	助産婦, 看護婦, 理容師が追加	14
1949	マネキン (店頭販売員), 映画演劇関係技術者, 調理師, 保健婦が追加	18
1951	モデル, 家政婦が追加	20
1952	配膳人が追加	21
1955	生菓子製造技術者が追加	22
1956	美容師が追加	23
1957	バーテンダーが追加	24
1964	経営管理者, 通訳が追加	26
1969	クリーニング技術者が追加	27
1980	芸作家 (音楽家, 演芸家を併合) が追加, 獣医師, 保健婦が除外	24
1983	衣料技術者, 歯科医療技術者, 服飾デザイナー, 着物着付師が追加	28
1990	観光バスガイドが追加	29
1997	・ネガティブリスト化 ※サービス職 (従来許可分は除く), 保安の職業, 農林漁業の職, 運輸・通信の職, 技能工, 採掘・製造・建設, 労務の職業を除き取り扱いを許可 ・手数料体系変更	
1999	職業安定法改正 (法律の目的の改正 (民間職業紹介の役割を認め, 適正運用確保を目指す), 有料職業紹介事業の許可申請の簡素化・透明化, 事業許可期間の延長, プライバシー保護強化, 労働条件の文書明示義務, 手数料体系変更)	

年	労働者派遣事業	業務数
1986	労働者派遣法施行 (適用業務を13業務に限定) ※ソフトウェア開発, 取引文書作成, 調査, 受付・案内・駐車場管理, 建築物清掃, 秘書, 事務用機器操作, デモンストレーション, 財務処理, ファイリング, 建築設備運転・点検・整備, 添乗通訳・翻訳・速記の13業務 → 同年に機械設計, 放送番組など演出, 放送機器など操作が追加	16
1990	一部業務の運用範囲拡大	
1996	26業務に適用業務拡大 ※研究開発, 事業実施体制の企画・立案, 書籍等の制作・編集, 広告デザイン, インテリアコーディネーター, アナウンサー, OA インストラクション, テレマーケティング, セールスエンジニア, 放送番組等の大・小道具が追加	26
1999	労働者派遣法改正 ・対象業務のネガティブリスト化 (港湾運送, 建築業務, 警備業務と政令で定める業務を除き自由化) 製造業の生産ラインの業務のうち労働省令で定めるものについて当分の間禁止 ・同一業務への派遣は1年を限度 (新規業務のみ。従来対象業務は従来どおり (3年)) ・1年間派遣を受入れた場合の雇用努力義務明記。期間を超えた場合は派遣先の警告, 公表, 派遣先への罰則の適用 ・派遣先企業の就業環境の維持等の努力 ・派遣労働者保護の強化 (プライバシー保護, トラブル解決策強化)	

出所) 筆者作成

た能力開発が期待できること、などを指す。

他方、審議会建議に細かな労働者保護規定が含まれなかったことを受け、連合は労働運動として、派遣労働者相談ダイヤルの開設、意見交流会、団体署名運動を通じて修正案作成のための基礎資料作りを開始し、常用化を防ぐための派遣期間1年の制限、個人情報の保護、セクシュアル・ハラスメントや母性保護に関する規定の派遣先への適用、労働・社会保険適用の促進など7項目を含めた対抗法案を作成した。最終的に連合の修正案は民主党・公明党・社会民主党の3会派統一要求項目に盛り込まれ、その後自民党を含む5党共同修正案へと修正された。5党共同修正案は、衆議院労働委員会での可決、衆議院本会議を経て、参議院で可決された。改正法には具体的な労働者保護規定が部分的に盛り込まれたものの、労働者派遣事業はネガティブリスト化され、有料職業紹介事業もその役割を全面的に肯定されるようになった(表1)。

(2) 業界団体の認識

1999年労働者派遣法・職業安定法同時改正までは概ね上記のような流れで進んだわけだが、外部労働市場やILO条約に対する経営者団体や業界団体、労働組合のこの頃の認識はどのようなものだったのだろうか。

業界団体は有料職業紹介事業、労働者派遣事業を規制するILO96号条約を批判し続けてきた。96号条約は廃止主義の第2部と規制主義の第3部の選択制を採った条約である。96号条約第2条は、営利を目的として経営される有料職業紹介所の漸進的廃止および他の職業紹介所の規制を定める第2部の規定の受諾、または有料職業紹介所の規制を定める第3部の規定の受諾を求めている(廃止主義の第2部と規制主義の第3部の選択制)。第3部10条は、有料職業紹介所は権限のある機関の監督を受け、機関の裁量で更新される有効期間1年の許可証を有しなければならず、機関に提出してその承認を受け、又は権限のある機関が定めた金額表による料金および経費に相当する額のみを徴収しなければならないこと等を定めている。なお、日本はこの規制主義を採った第3部を批准しており、有料職業紹介事業を国内で全く展開できないという状況ではなかった。

ILOは1919年のILO第2号条約(失業条約)および第1号勧告(失業勧告)以来、有料職業紹介所の設置を禁止し、国が主に担うことを原則としていた。その後も、1944年フィラデルフィア宣言では、労働は商品ではなく、労働者の職業を紹介することは商業的な取引ではない、といったILOの基本的精神が再確認された。しかし、戦後のダイナミズムの中で、加盟国内の職業紹介事業をめぐる状況も大きく変化し、有料職業紹介事業については廃止の方向で進めるのではなく、規制の下で存続させるという選択ができるようにした96号条約(改正34号)が1949年に採択された。96号条約は先のように選択制を採ったことにより、加盟国内で有料職業紹介事業者が急増した。

1966年に日本でマンパワー・ジャパン社が設立されて以降、特にオイルショック後の減量経営志向に応える事業として仲介業者は急速に発展し、それに伴い業界団体は法制面での対応を求め始めた。社団法人日本事務処理サービス協会（現在の社団法人日本人材派遣協会）の渋谷喜三は96号条約を「問題な条約」とし、「問題は公共職安網の拡充につれ、民営は漸進的に廃止と決めたことだ。かつて社会主義国の一部に見られたが、公営市場さえあれば私営の小売店は不要としたのと発想を一にする」と批判している⁴⁾。この批判は、馬渡（1996a；1996b）などにみられた批判と同質であった。冷戦の終結、ソ連東欧の崩壊の直後においては国家独占に対する批判の気運が高まっていた。同協会の納富隆も、「ILO 第96号条約の批准は30数年も前のことで、(ILO が) 営利追求を第一とするものを規制・指導するという既成概念は、もはや通用しない」と回顧している⁵⁾。業界団体は、公共職業紹介事業は96号条約の下で徐々に制度疲労をおこし、同条約の規制に従って国内の失業対策や労働力需給調整を十分におこなうことは不可能であり国内法規制緩和は喫緊の課題であると考えた。

民営職業紹介事業協議会の横倉馨は戦後の職業安定法に対して、雇用の安定は国の責務であり民間の職業紹介は好ましくなく、いずれは全て国がおこなうべきだという強い国家独占の思想が貫かれている、と批判した（横倉，2000）。加えて横倉は、「人材紹介の規制緩和には大きな壁が立ちだかっていた。それはILO96号条約との関係だった。ILO 条約は国際基準だから、国際法は国内法に優先するという原則の下に、職業安定法の改正は難しいと考えられていた。しかし、ILO96号条約の中味を調べてみると、この条約でも、わが国の公労使が合意できれば、民間の職業紹介は、かなりの範囲で緩和することが可能だということがわかった」と述べている。敷衍すれば、業界団体の規制緩和戦略は、国内法の枠組みの中で省令細則による料金や手続き、対象職業の範囲に関する改正しつつ（第1段階）、他方で国際労働条約の改正や職業安定法の抜本的改正を求める（第2段階）というものであった。

96号条約を批准していない米国人材ビジネスの急激な成長が業界団体の方針を勇気づけ、業界団体にとって96号条約は有名無実化していた⁶⁾。そのような中で日本は96号条約第3部を批准しており、すでに部分規制であった職業紹介事業をさらに規制緩和するという方針が力を得ていった。しかし、日本における労働基準法と同様、ILO 条約や勧告が国内水準より低い条件を規定したからといって、それを理由に労働者の既得地位を引き下げてはならない（ILO 条約の最低基準条約的性格）。この原則にもとづいた条約と、より高い水準を盛り込んだ勧告とを使い分けながら、世界の労働者保護水準を一步ずつ高めようとする巧みさが、ILO の活動の根幹である（中山，1983）。とするならば、「96号条約の中味を調べてみると、この条約でも、

4) 「ILO 条約についての私見」、『職業安定広報』，1994年7月（No.1204）。

5) 「ILO96号条約と人材派遣」、『職業安定広報』，1993年7月（No.1169）。

6) 「規制緩和とILO 九六号条約改正で人材ビジネスが急拡大」、『週刊ダイヤモンド』，1997年7月26日（No.3690）。

わが国の公労使が合意できれば、民間の職業紹介は、かなりの範囲で緩和することが可能だ」という業界団体の解釈は、ILO 憲章に対する消極的な姿勢であると解釈できる⁷⁾。

(3) 96号条約改正を求める経営者団体

日経連の根本二郎会長は第82回 ILO 総会（1995年6月）で代表演説をし、円高状況下における雇用問題及び規制緩和の必要性が緊急課題であると語った⁸⁾。また、日経連内の ILO 担当ともいえる松井博志は、1994年 ILO 一般討議、1997年討議において、規制色の強い96号条約は改正すべきであると主張した⁹⁾。このほか、96号条約に関する日経連の認識を確認できるものとしては、ILO が1997年に公開した「Revision of the Free-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949 (No.96), *International Labour Conference 85th Session 1997 Report IV (2)*」(以下、ILO1997年報告書)がある。ILO に対して日経連は、有料職業紹介事業は原則として民間に開放すべきであり有料職業紹介事業の取り扱い業種や料金の制限は撤廃すべきとし、原則自由化を求めた。加えて、加盟国間の法制度や有料職業紹介事業の実態は多様であるため、勧告で詳細かつ具体的な規定を設けるべきでないと主張した。これら働きかけはあったものの、96号条約改正に関して日経連は総じて静観していた印象である。規制緩和推進5ヵ年計画が1995年3月に閣議決定され、規制緩和は既定路線に入っており、既にILO 第81回総会（1994年6月）において96号条約の改正方針である ILO1994年報告書が提出されていたため、日経連は ILO に対して熱心に働きかける必要はなく条約改正をただ待てばよかった。

日本政府はこの間日経連寄りの立場を採った。ILO1997年報告書で政府は、有料職業紹介事業においては独自の法律、慣習、労使関係を有する各加盟国において事情は大きく異なるのであって、96号条約の改正は労働者の保護と労働力需給の調整に十分な注意を払う必要がある。有料職業紹介事業が適切なサービスをおこなうことを確保することを基本原則とし、各加盟国に適用可能な広範な枠組みを提供し、柔軟性を持たせるべきであるとし、国内事情を強調した。加えて、新勧告制定の是非を問う質問に対して、有料職業紹介事業に関する法制度は国によって異なるため、条約は各国が実施すべき措置の方向性を示すに留めるべきであり、条約で定めることはできないが各加盟国が実施することが望ましい事項については勧告で定めることが適当であるとし、日経連と同様の認識を持っていた。つまり、条約として法的拘束力をもたせるのではなく、勧告の水準に引き下げようとしたのである。このように日経連や政府は条約に基

7) ILO 条約は「最低基準条約」(ILO 憲章第19条8項)としての性格をもち、労働者保護なしでの規制緩和を制約する。この規定は、事前規制を弱め、事後規制を強める規制緩和においては極めて重要であり、加盟国ないしは批准国の労働政策を監視する。

8) 「“根本日経連”国際活動スタート」、『日経連タイムズ』、1995年6月22日。

9) 前掲『ジュリスト』、2000年3月 (No.1173)。

本的抽象的原則のみを盛り込み、残りを勧告にするという手法を提言した。これは「条約プラス勧告方式を活用した条約の骨抜き」(中山, 1983) と呼ばれるものである。

また、労働省(1994)にも条約と勧告を矮小化させるような姿勢はあらわれている。労働省は条約および勧告の法的性格に関して、「条約は義務創設文書であるが、勧告はもっぱら基準設定文書である。換言すれば、条約は批准によって拘束力のある国際文書となるが、勧告は本質的に国内措置の指針である。〔中略〕条約は義務創設文書として生まれたものではあるが、それ自身において拘束力を有するものではなく、しかも、条約を批准するか否かは各加盟国の完全な自由で属し、したがって、これを批准しなかった場合には、当該国については、条約はなんらの拘束力を有せず、勧告と同様に単に国際基準を具体化したものにすぎない」として国側も条約や勧告を軽視していた。

しかし、ILO 憲章は勧告も条約と同様に実施されることを前提としてILO への報告を求めており、勧告と条約とについて基本的に同一の位置に置いている。条約と勧告の違いは、法的拘束力のあるものか自発的意思に委ねられているものかの違いであり、加盟国の一員であれば自発的意思が要請され、批准および措置の実施も同時に期待される。また、ILO 総会で採択された条約について、政府は議会に対して、採択から1年の間に条約批准に係る議案を提出する義務があり、議会審議の結果をILO 事務局に報告しなければならない。ILO 条約はその批准において加盟国に対して強制力をもたないものの、国が批准できず実施できない場合、国はILO 憲章19条にもとづく報告(「19条報告」)をILO 事務局長におこなわれなければならない(中山, 1983)。なお、ILO の条約批准義務において例外が認められているのは特殊国(経済水準・生産力がILO 条約の設定する労働条件に達していない国)か、労働条件に関する立法権が各州に属している米国のような合衆国(連邦国家)のみであり、それらに該当しない日本のような国は批准が期待される。政府の条約および勧告に対する認識は、ILO 憲章の消極的解釈であるといえる。以上のような流れで96号条約は矮小化されていった。

(4) 連合内部における対立

日本政府や経営者団体並びに業界団体の認識をみてきたが、一方で労働組合はどうであったのだろうか。連合内部の規制緩和派の中心は旧同盟系のゼンセン同盟と旧中立労連系の電機連合などであった。有料職業紹介事業に関してゼンセン同盟は、「現行29業種のポジティブリスト方式から、原則自由・例外規制のネガティブリスト方式に規制緩和すべき。ただし許可制は堅持すべき」とし、96号条約に関しては、「多様な勤労形態、職種、技能が求められる非製造業への求職ニーズに現在の職安は対応できていない。許可制を堅持して、ILO96号条約は廃棄すべき」とした(日本労働組合総連合会, 1996)。あくまでも96号条約の制限の中も国内法は規制緩和が可能であるといった業界団体の認識に比べ、ゼンセン同盟による「ILO96号条約は廃棄すべき」という主張は業界団体の提言よりも強い。

なぜ労働組合であるゼンセン同盟がこのような明確な立場を示したのだろうか。ゼンセン同盟が雇用流動化を推進した背景には、1990年代はゼンセン同盟にとって困難な時代だったという社会経済状況がある。1989年の日米構造協議をきっかけに大規模小売店舗法（大店法）が緩和され、1992年1月には出店調整期間及び手続きの短縮・明確化・透明化が要請され、1994年5月には500m²超1,000m²未満の店舗についての出店調整不要、閉店時刻・休業日数の届出（対通産省）不要基準の緩和がおこなわれた。届出基準の緩和により、大型店の出店届出は1年で4倍程度増加し、大店法規制緩和は大型店の競争を促進した。競争激化によって企業の新規出店と撤退・縮小、合併、分社化などの動きが加速した。雇用面では撤退・縮小に伴う解雇・希望退職等の人員削減と新規出店の際の人員確保、企業内における配置転換等が問題となった。

ゼンセン同盟の機関誌『月刊ゼンセン』によると、ゼンセン同盟加盟組合のうち、流通関連部門だけで、94年7月からの1年間で28店舗が閉鎖し1,821人が離職した。また、95年7月からの1年間では、19店舗が閉鎖し、495人が離職した。このような経緯でパートタイム労働者の確保、急激な離職者増加への対応が組合の課題となっていた¹⁰⁾。閉店時刻の規制緩和によって、正規雇用労働者よりもパートタイム労働者（特に男性）が経営者にとっては都合がよく、さらに競争激化に伴う離職者の増加が予想されたため、ゼンセン同盟にとって職業紹介事業ネガティブリスト化は急務であった。他方、ゼンセン同盟は、①許可制の堅持、②違法行為の基準の明確化、③紹介手数料は企業からとり、利用者からはとらないこと、④有料職業紹介の規制緩和と同時に、現行の職業紹介システムを強化充実することを提案した（日本労働組合総連合会、1996）。

電機連合もまた多くの規制緩和派単組を抱える産別組織であった¹¹⁾。電機産業は1989年からの8年で年間多い時で5,000億円から8,000億円の大規模な対外直接投資をおこない、当時の対外直接投資を牽引した産業である。海外での生産能力増強に伴い、従業員数は増加傾向にあったが、間もなく国内から海外への雇用シフトがおこってからは国内雇用数の割合は減少していった。表2は1985年から1995年までの10年間で電機産業の生産、輸出入、国内雇用者数が製品の種目ごとにどのように変化したかを示している。電機連合総合研究センターが発表した「日経電機企業の海外進出と国内産業・雇用への影響」（1998年）によれば、電機産業の内情の変化は「エアコンタイプ」、「カラーテレビタイプ」、「VTR（Videotape Recorder）タイプ」に分けることができる。まず、エアコンは国内での生産体制を維持しつつ海外での生産体制を拡充した製品の代表格であり、雇用も海外拡大・国内増大の共存共栄型であった。次に、カラーテレビは大型化・高付加価値化の流れの中で生産拠点を海外に完全にシフトしようとした製品であり、国内の雇用維持は逼迫した状況にあった。最後に、VTRは衰退部門であり、国内生

10) 「流通産業における規制緩和と雇用問題」、『月刊ゼンセン』、1996年10月（No.500）。

11) 連合総合生活開発研究所（1997）「平成8年度新時代の労使関係に関する調査研究（規制緩和の雇用労働領域への影響についての調査研究）」。

産の減少と雇用への直接的影響を与えた製品である。これら3タイプの製品で約76,000人の失業者を生んだ。国内雇用の縮小に伴い年功賃金制と終身雇用を維持できなくなった電機産業では、リストラがおこり、大量の失業者が発生した。電機産業もまた外部労働市場の弾力化が必要不可欠な産業の典型であったといえる。

ゼンセン同盟は国内産業規制緩和の流れを受け、電機連合は産業空洞化による流れを受けた労組の典型であり、そのような社会経済状況の中で規制緩和をはじめとする新自由主義への許容度が高くなっていった。

他方、規制維持派は公共職業紹介事業の充実・拡大など体制強化を図った。規制緩和よりも、公共職業紹介所の窓口業務の改善、サービスの拡充が重要であり、専門職種の枠をはずして一般化するのではなく、多様化・高度化している専門職種を追加する措置が妥当であるとした（日本労働組合総連合会、1996）。また、有料職業紹介事業に関して、許可制廃止では労働者の保護はできず、またネガティブリスト方式も賛成できないとして労働者保護を前面に出した。

このような96号条約をめぐる議論の中で、1997年6月に181号条約は採択された。181号条約（改正96号条約）の第2条4（b）では「特定の状況の下で、この条約の全部又は一部の規定の適用を特定の部門の経済活動又はその一部に従事する労働者について除外すること。ただし、関係する労働者に対して十分な保護が確保されている場合に限る」とされた。経営者団体と業界団体はこの「特定の〔…〕労働者について除外すること」という一文を、職業紹介事業及び労働者派遣事業対象業務のネガティブリスト化として解釈した。しかし、同条約は第2条3にて、「この条約の目的は、その規定の枠組みの中において、民間職業仲介事業所の運営を認め及びそのサービスを利用する労働者を保護することにある」としている。同条文は批准国に対して、労働者保護を意識せずに有料職業紹介事業を緩和することを規制している。

以上、ここまで、労働力需要側セクターと労働力供給側セクターを、日経連と連合といったマクロレベルのナショナルセンターと、業界団体と産業別労働組合といったメゾレベルの業界組織とに区分し、それぞれの外部労働市場政策やILO条約に対する認識をみてきた。圧力団体や利益団体を一枚岩の存在として捉えずに、それぞれのレベルで見れば、その利害関係や意見表出の温度感が多様であったことがわかる。労働力需要側セクターにおいては、ILO条約の改正を静観していた経営者団体よりも業界団体がILO96号条約に対して「国家独占的である」と強く批判し、条約の存在を矮小化しながら国内における規制緩和を図った。他方、連合内部では分裂がおこっており、ゼンセン同盟や電機連合が外部労働市場規制緩和を推進し、規制維持派は公共職業紹介事業の機能拡大でもって有料職業紹介事業や労働者派遣事業の緩和に対抗した。しかし、ここまでみてきても、連合がナショナルセンターとして政策決定過程において具体的にどのように立ち振る舞ったのかについてや、ILO条約が政策過程でどのような影響を持っていたのかについては、いまいち見えてこない。以降では、政策決定当事者の認識について深掘りしみていきたい。

表2 電機製品の趨勢（1985-1995年）

			エアコン		カラーテレビ		VTR	
			1985年	1995年	1985年	1995年	1985年	1995年
生産	国内	万台	511	↑ 818	1,789	↓ 785	3,958	↓ 1,615
	海外	万台		697	1,136	↑ 3,548	206	↑ 2,009
海外生産比率		%		46.0	38.8	81.9	6.3	55.4
輸出入	輸出	万台	127	87	1,342	↓ 367	2,547	↓ 975
	輸入	万台	0.3	↑ 69	4	↑ 746	4	↑ 313
輸出浸透度		%	0.1	8.6	0.8	64.1	0.9	32.9
国内雇用者数	人		7,546	↑ 10,227	26,943	↓ 16,581	105,876	↓ 38,224
	差し引き		-75,333					
類似タイプ			エレベーター, エスカレーター, 冷蔵庫, 洗濯機	磁気記憶装置, セラミックコンデンサ, プリント機器	ステレオ, ラジオ, テープレコーダー, ラジカセ, スイッチ, 抵抗			

出所) 電機連合総合研究センター (1998) 「日経電機企業の海外進出と国内産業・雇用への影響」をベースに筆者加工
 注) 輸出浸透度 = 輸出 + (国内生産 - 輸出 + 輸入)

3. 規制緩和と小委員会の認識—野口徹也氏への聞き取りを通じて

(1) 規制緩和と小委員会

本節では、この時期にアジェンダセッティングの機能を担った規制緩和と小委員会における認識をみていく。

連合はゼンセン同盟など規制緩和派を抱えながらも、基本的には規制維持の立場をとった。そのため、労使の両論併記的にまとめられている規制緩和と小委員会報告書（1995年7月）をただ確認すれば、外部労働市場での労働者保護に熱心だったようにみえる（規制緩和と小委員会「規制緩和に関する論点公開」）。例えば、有料職業紹介事業の許可制廃止に関して規制維持派は、許可制を廃止する場合には96号条約を廃棄しなければならないことを指摘し、廃棄すればILOの枠組みに大きな影響を与え、国際問題を引き起こすとし、許可制の廃止並びに96号条約の廃棄に反対した。一方で、規制緩和派は条約の存在で国の労働政策のあり方を規定するのは本末転倒であるとし、ILO条約を矮小化した。また、先進国の中には同条約を批准していない国や廃棄した国があるとし、自国に必要な政策をとることが国際信義にもとるとは考えられないと主張した。実際、職業紹介機能を国の独占とすることは認められないという考え方から、西ドイツやスウェーデンなどは96号条約を既に廃棄していた。

同事業のネガティブリスト化に関して規制維持派は、「(96号条約について) 1997年の総会で公的独占の考え方を廃し、公的部門と民間部門が補完協力して効率的な需給調整を図ってい

く方向で検討が進んでいるが、我が国は第3部を批准し、すでに有料職業紹介事業を活用した需給調整を実施している」と反対した。一方、規制緩和派は「少なくとも同条約はポジティブリスト方式を義務づけたものではなく、ネガティブリスト方式への移行は条約上何ら問題ないはず」、ILOのこれまでの職業紹介事業に関する考え方自体も1997年には見直されようとしており、我が国は率先して、民間活力をも導入した職業紹介をより一層推進すべき」などとし、反論した。1997年の条約見直しの根拠は96号条約改正当案であるILO1994年報告書であり、同委員会は1995年の時点で96号条約の改正に国内法制もあわせるべきであると認識していた。したがって、先述した三浦（2001）の時期矛盾に関する指摘は当たらないと考える。

次に、業界団体や労働組合が与えた規制緩和小委員会に対する影響に関して三浦（2001）は、「規制緩和小委員会が殊更に派遣労働者の利益を代表しようとした痕跡は[...]見当たらない」と指摘しており、一方の業界団体の利益表出は、日経連をはじめとした経済4団体や民営職業紹介事業協議会、日本事務処理サービス協会などを通じて規制緩和小委員会により反映された。しかし、規制緩和小委員会内での労働者派遣事業・職業紹介事業の規制緩和をめぐる議論は労使の両論併記型の要約になっており、会議体の内情までは十分に把握できず、ブラックボックス化している。さらに、規制緩和小委員会は1995年に意見書「光り輝く国をめざして」を、1996年には意見書「創意で造る新たな日本」を発表しているが、96号条約に基づく細かな労働者保護規定に関してはいずれの意見書も強調していない。両論併記にもかかわらず、規制維持派の意見がほとんど反映されていないのは不可解であり、報告書作成過程で委員会内における政治あるいはパワーバランスの中で削除された可能性がある。

以上を踏まえ、規制緩和小委員会に連合の代表として唯一参加し、委員を務めていた野口徹也に筆者は直接取材をおこない、ブラックボックス化された会議体の内情を聞き取りした¹²⁾。野口氏はゼンセン同盟出身であり、規制緩和小委員会委員であった当時は連合総合政策局長を担っていた。規制緩和小委員会は20名弱の委員で構成されているが、経営者側が中心であり、労働側委員は少数であった（表3）。野口氏は1995年から参加し、連合の認識を規制緩和小委員会で示す上で中心的な役割を担ったため重要な政策決定当事者の一人であり、質的調査研究手法上の判断標本（judgement sampling）の視点からも適当であると判断した¹³⁾。

12) 2022年9月15日市ヶ谷のゼンセン会館にてインタビュー。

13) 野口氏の経歴に関しては南雲智映、梅崎修、島西智輝が聞き取りした「《元ゼンセン同盟副書記長・連合副事務局長》野口徹也オーラル・ヒストリー」があるため、参照されたい。

表3 行政改革委員会名簿

日付	1995年12月14日		1996年12月16日	
意見書	規制緩和の推進に関する意見（第1次）		規制緩和の推進に関する意見（第2次）	
表題	「光り輝く国をめざして」		「創意で造る新たな日本」	
名称	行政改革委員会		行政改革委員会	
委員長	飯田庸太郎	三菱重工業（株）相談役	飯田庸太郎	三菱重工業（株）相談役
委員長代理	竹中一雄	（財）国民経済研究協会顧問	宮崎勇	（株）大和総研特別顧問
	大宅映子	ジャーナリスト	大宅映子	ジャーナリスト
	後藤森重	日本労働組合連合会会長代行	後藤森重	日本労働組合連合会会長代行
	田中直毅	経済評論家	田中直毅	経済評論家
名称	規制緩和小委員会		規制緩和小委員会	
小委員長	竹中一雄	（財）国民経済研究協会顧問	宮崎勇	（株）大和総研特別顧問
座長参与	椎名武雄	日本アイ・ピー・エム（株）会長	宮内義彦	オリックス（株）代表取締役社長
委員	田中直毅	経済評論家	大宅映子	ジャーナリスト
参与	伊藤元重	東京大学経済学部教授	岩田規久男	上智大学経済学部教授
	大田弘子	大阪大学経済学部客員教授	大田弘子	大阪大学経済学部客員教授
	鈴木良男	（株）旭リサーチセンター代表取締役社長	鈴木良男	（株）旭リサーチセンター代表取締役社長
	三輪芳朗	東京大学経済学部教授	三輪芳朗	東京大学経済学部教授
	牧野昭次郎	グレース・ジャパン取締役相談役／ポリファイブロン・テクノロジーズ・インク副会長	牧野昭次郎	グレース・ジャパン取締役相談役／ポリファイブロン・テクノロジーズ・インク副会長
	エマニュエル・プラット	LVMH モエヘネシー・ルイヴィトン・ジャパン（株）代表取締役社長	エマニュエル・プラット	LVMH モエヘネシー・ルイヴィトン・ジャパン（株）代表取締役社長
	野口敏也	日本労働組合総連合会総合政策局長	野口敏也	日本労働組合総連合会総合政策局長
	吉永みち子	作家	吉永みち子	作家
	堀内昭善	東京大学経済学部教授	堀内昭善	東京大学経済学部教授
	中西真彦	ベンカン（株）代表取締役社長	中西真彦	ベンカン（株）代表取締役社長
	岩田規久男	上智大学経済学部教授	鈴木敏文	（株）イトーヨーカ堂代表取締役社長
	坂本春生	（株）西友専務取締役	滝上宗次郎	（株）グリーン東京社長
	宮内義彦	オリックス（株）代表取締役社長	竹中一雄	（財）国民経済研究協会顧問
			中条潮	慶應義塾大学商学部教授
			本間正義	成蹊大学経済学部教授

出所）筆者作成

(2) 規制緩和小委員会の内情

行政改革委員会には自治労出身の後藤森重が、規制緩和小委員会の方に野口徹也が委員として参加した。基本的なアジェンダセッティングや各規制に関する議論は行政改革委員会ではなく規制緩和小委員会の役目である。規制緩和小委員会はそれぞれ3,4人程度の分科会に分けられており、内ひとりが主査を担う。野口氏は規制緩和小委員会の議論過程に関して、基本的には主査の決定に合わせ、他所の分科会の問題について強く批判することはなく概ね任せきりであったという。加えて、以下のように回顧している。

「連合の人も入れておかなければいかん、そんな扱いですから、私も正面切って反対することもしません。規制緩和に反対の人もたくさんいたかと思いますが、それをするとも何も動かなくなってしまう。行政改革担当大臣も委員も新たな分野を切り開き、政策を考えるわけですから、お互いに反対しあってもしょうがない。そういった中で、最終的には規制緩和に押し切られる形になった」

この点に関して規制緩和小委員会に参加した東京大学経済学部教授の三輪芳朗は、「労働組合などの出身母体や出身企業等の利害に直接関係する論点について、求められて意見を述べることはあるとしても、決定的な段階での結論に関する賛否には固執しないという了解がほとんど完全に守られたのです。これがなければ『相互牽制』によって自由な問題提起・審議は大きく妨げられたはず」とし、同様の感想を持っている（三輪, 1997）。

1990年代後半、政府による規制緩和推進5ヵ年計画や日経連による「新時代の『日本の経営』」などの雇用流動化方針に対して批判が強まった。そういった社会状況に対して、野口氏は以下のように述べている。

「私は政府と一緒に規制緩和を進める連合内で唯一の役割でした。最初は内部から、あれやってくれ、これやってくれという感じだったのが、2,3年経つと全く逆になりました。こんなことやったから、など言われ、背中に矢が刺さるような思いでした。今でも委員の方と年賀状のやりとりをしますが、お互いを『戦友』と認識しています。戦友というのは、それだけ周りに敵が多かったということです。お互いを守り合っていました。」

「労働組合も当初はもろ手を上げて賛成していた。最初は欧米のサッチャー、レーガンの流れもあって総論賛成するのだけれど、いざ始まってみると、新自由主義の色が強すぎたのか行政改革・規制緩和に対して途中から反対が強くなっていった。最初は（規制緩和が労働市場にどんな影響を及ぼすのか）よくわかっていなかったのです。」（括弧内筆者）

これら発言からどれほど規制緩和小委員会委員が世間から厳しい批判を受けていたかがわかる。この点は派遣労働者の過少代表を補完しきれていなかったという批判である組織化努力不足説と繋がる。派遣労働者や有料職業紹介事業を利用する非正規雇用労働者の労働者保護を十分に連合自身が認識できていなかったがために、細かな保護規定等が後手に回ったと推察される。

野口氏の証言を部分的に補完できる資料として連合総合生活開発研究所の「平成8年度新時代の労使関係に関する調査研究—規制緩和の雇用労働領域への影響についての調査研究」がある。同調査は1990年代に労働組合内部で実施された規制緩和に関する意識調査で最大規模のものであり、加盟単組を対象としたものと組合員個人を対象としたものに分けられる。組合票結果において、確かに、連合内部の規制緩和派の割合は規制維持派を優に上回っている。例えば、有料職業紹介事業の対象職業の制限に関して、規制緩和・撤廃を期待する組合は50.6%であるのに対し、規制継続・強化を期待する組合は7.7%であった。なお、許可制の維持や手数料規制など新規参入を制限する要件に関しては、緩和派の割合は30%から20%の間まで下がり、維持派の割合は20%程度まで上がる。加えて、労働者派遣事業の対象業務の制限に関しては「どちらともいえない」と意思表示を保留する組合が41.5%と有料職業紹介事業の設問と比べ多いものの、規制緩和派が規制維持派の数を上回っている。同調査は分析報告として、「(このような政策選好)労働者派遣制度が終身雇用としてのストック雇用を全体として減少させ、それに代替するフロー雇用の1つとして、雇用構造が変容していくことを客観的な動向として容認していることを示している。これは労働者派遣事業が労働組合の中核である在籍男子組合員の雇用・労働条件に直接影響を与えることは少なく、あくまで直感的には組織外の新卒等への影響に留まると考えているからであろう」と述べている。

野口氏は外部労働市場政策と96号・181号条約に関しては以下のように述べている。

「当時、派遣の問題、職安所の問題は関心も高く、大きな注目を集めていました。ただ、その問題の複雑さゆえに、推進派はたくさんいましたが、反対派は限定的でした。労働組合は行政改革委員会・規制緩和小委員会よりも職安審の方で抵抗していた。」

「職業安定法、並びに労働者派遣法の規制緩和とILO条約との整合性というのは、職安審の方で議論にはなっていたかと思います。しかし、日本社会においてもあまり意識されていないのと同じで、規制緩和小委員会においても重要視されていませんでした。当時の労働組合もしっかりILO条約を理解していた人はごく僅かだった。規制緩和に関しては松浦清春さん(総合労働局長)と議論を重ねていましたが、ILO条約の話をした覚えはありません。あるから制限するとか、ないから推進するといったことではなかった。」

以上、聞き取りした内容から野口氏の主観的な部分を差し引いても、規制緩和小委員会どころか連合内部でILO条約が重視されていなかったことは事実であろう。規制緩和小委員会における労働者保護規定に関する不十分な議論は審議会に参加していた労働対策局長の久川博彦に「ネガティブ論ありき」という印象を与えた¹⁴⁾。

4. 中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会における労使交渉

(1) 中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会

次に本節では審議会の内情についてみていく。審議会での議論の様子は細かな議事録はないものの、2000年代に入り事後談的に語られる機会が増え具体的な内情が明らかになってきた。それら資料と聞き取りを中心に検討していく。なお、聞き取りは法政大学名誉教授であり中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会座長（公益委員）であった諏訪康雄におこなった¹⁵⁾。中央職業安定審議会は基本的政策型審議会かつ法実行型審議会でもあり、立法過程において重要な権限を持つ。三者構成原則に基づいて委員が構成されるため、審議会での交渉は労使にとって「頂上交渉」的意義を持つ。通常は、議論が難航し公益委員が裁定しないように、労使の意見分布や対立箇所などは慎重に見極められるが、職業安定法・労働者派遣法1999年同時改正においては審議会での労使対立がみられたため、諏訪康雄を含め公益委員が重要な役目を担った。したがって審議の最終的取りまとめを担った公益委員で座長の諏訪氏が判断標本の観点からも適当であろうと判断した。

まず、審議会のILO条約の捉え方は、181号条約採択前後で異なる。1996年12月に同審議会がおこなった建議には、「近年の経済社会情勢の変化に伴い、有料職業紹介事業制度に対するニーズが高まる中、産業構造の転換の必要性、国際的な競争への対応、雇用機会の創出と均等、労働者の意識やニーズの多様化への対応などの観点」が重要などと規制緩和の理由を並べ、業界団体が採った規制緩和戦略でいうところの第1段階の手法を採用していた¹⁶⁾。しかし、181号条約採択後の1999年の建議においては、181号条約が政労使一致の賛成によるものであること、条約を踏まえた労働力需給調整機能の整備を図るべきである点など181号条約の存在を前面に出し条約批准及び国内法の改正を求めた¹⁷⁾。

では労働者派遣法・職業安定法改正の審議過程の実態はどのようなものだったのか。労働者派遣法は181号条約批准のための国内法整備という位置付けで法改正・ネガティブリスト化された。また、職業安定法は有料職業紹介事業を公共職業紹介事業と相互補完的な機能とし適正

14) 前掲『ジュリスト』、2000年3月（No.1173）。

15) 2022年9月14日に取材し、書面で回答いただいた。

16) 「職業紹介事業等に関する法制度の在り方について」、『月刊人材ビジネス』、1999年4月（No.144）。

17) 同上

な運営を図ることとされた。このような大幅な規制緩和であったため、労働側委員は審議会で抵抗したが、審議会は十分な時間を確保できない中での審議・労使の利害調整を強いられた。聞き取りで諏訪氏は「議論対象が『原理原則』性を強く持てば持つほど、そして、労使双方の陣営がその時点での『原理原則』や『立場』を譲らない姿勢が強固であればあるほど、労使間さらには審議会内に強い緊張関係が生じ」と述べており、当時の審議過程が難航したことがわかる。加えて、諏訪（2021）は、規制緩和期には政府側の選挙戦略に基づき、トップダウンによる政策決定が進み、その具体的な政策の整備を審議会のような行政下部組織に求める動きが目立ち始め、政府サイドが主導する行政改革会議や経済戦略会議といった上位の会議体の方針に審議が縛られ、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役へと骨抜きにされるとし、当時の審議過程の形骸化を指摘している。

（2）行政改革会議と経済戦略会議による推進

諏訪のいう「審議過程の形骸化」とは具体的に何か。ここでは行政改革会議と経済戦略会議の持った役割について指摘したい。

まず、行政改革会議は行政改革委員会の機能を引き継ぎつつ発展させることを目指し、行政改革並びに規制緩和を促す八条委員会（国家行政組織法に基づく公的な機関）として発足した（1996年11月）。第二次橋本内閣は行政改革を最重要政策課題のひとつとして行政改革を位置付け、答申・勅告・意見という機能を同会議に与えたが、内閣総理大臣が行政改革に対して政治的に最大限コミットできるようにするため、会長には橋本龍太郎首相自らが就任し、会長代理には総務庁長官兼中央省庁改革等担当大臣、委員には学識経験者ら13人が任命された。さらに発足においては、行政改革委員会、地方分権推進委員会の委員長を委員に任命することによって、それまで行政改革の推進を担ってきた会議体の機能も十分に引き継ぎ発展されることが意識された。具体的には、行政改革委員会委員長を担った飯田庸太郎をはじめ、連合会長の芦田甚之助や経済審議会会長を務めた豊田章一郎などが参加し、まさに行政改革委員会の上位互換ともいえる影響力を誇る会議体となり、行政改革委員会並びに規制緩和小委員会の機能を後継した（行政改革委員会の解散後、行政改革推進本部の内部機関として1998年に規制緩和委員会を設置し、1999年に規制改革委員会に改称した）。

同会議体はILO181号条約制定後の1997年12月には最終報告をおこなった。度重なる省庁ヒアリングを経た上で、労働省の機能・政策のあり方の見直しに関して、職業紹介事業等の規制緩和による労働市場を通じた需給調整の促進を重要アジェンダとして盛り込んだ（行政改革会議「最終報告」（1997年2月））。行政改革会議は第二次橋本内閣後の小渕恵三内閣でも行政改革を推し進めたアクターだが、推進アクターの会長に内閣総理大臣自らが就き、労使のリーダーも参加しながら規制緩和の方針を定めた。これが中央職業安定審議会における審議を縛ることとなったひとつの要因である（増島，2004）。

第二に重要な政治アクターに経済戦略会議がある。小渕内閣の発足直後に設けられた首相直属の諮問機関である経済戦略会議は、米国の大統領諮問委員会（CEA）のようなアドバイザー機関ではなく、国家経済委員会（NEC）を参考に組織された。CEAは1946年に創設された機関で、マクロ政策について大統領に包括的なアドバイスをする機関（エコノミスト集団）であり、他方のNECはクリントン政権下でできた経済政策全体の最高決定機関である。CEAとNECが持つ機能・影響力は一長一短であるが、経済戦略会議はNECや行政改革会議に倣って、影響力を確保できる八条委員会として発足した。したがって、八条委員会としておこなわれた政策提言に対して内閣はそれを尊重しなければならないわけであるが、これは、中曽根内閣下の前川委員会が私的諮問機関であったために、官僚組織にその政策提言の多くが矮小化されてしまったという反省を生かしたことが背景にあり、ただのアドバイザー機関ではなく法的にも実行力のある組織にしようとしたのである（竹中、1999）。

八条委員会としての法律上の位置付けは一般の審議会と同等・同格であるが、同会議は省庁縦割りの審議会ではなく国全体の利益を追求する省庁横断的な審議会であることが画期的であるとされ、機能面では従来の審議会と異なり、その影響力は大きい。省庁横断的な審議会という点について、同会議第1回会合（1998年8月24日）にて、「各省庁の審議会と重複問題については経済戦略会議はいかなる立場をとるべきでしょうか」という委員からの質疑があった。それに対して小渕首相は、「経済戦略会議は他の審議会に対する配慮はしなくてもよろしい。たくさんの審議会があって、時間をかけて審議をしてもらっているが、なかなか明確な方向性をもった答申は出てこない。こういった多くの審議会の議論を束ねるという意味で経済戦略会議には、『審議会の審議会』の役割を果たして貰いたい」と回答した。小渕首相の経済戦略会議への力の入れようには凄まじいものがあった。なお、経済戦略会議には実効性を担保するために、アサヒビールの樋口廣太郎の他、竹中平蔵（慶應大学）、JR西日本の井手正敏、トヨタ自動車の奥田碩、イトーヨーカ堂の鈴木敏文など各業界を牽引する業界人に加え、中谷巖（一橋大学）、伊藤元重（東京大学）など研究者も参加したが、この「審議会の審議会」という立ち回りを要請されたことで委員の士気が上がったと中谷巖は回顧している¹⁸⁾。

経済戦略会議は、1999年2月に、①経済回復にはある程度の時間がかかること、②それにおいては労働資源の適切な配分が必要で、雇用流動化は避けて通れないことを指摘し、労働者派遣事業及び職業紹介事業の原則自由化を一刻も早く打ち出すことをその方針に盛り込み、行政改革会議よりも積極的に推進した（経済戦略会議「日本経済再生への戦略（経済戦略会議最終報告）」）。それら上部合議体の方針が中央職業安定審議会の議論を縛り、181号条約批准を急がせたのであるが、これら合議体の意識は雇用流動化によるサービス産業の発展に偏っており、181号条約第2条3に沿った形での労働者保護整備を同時に求めていった痕跡はない。

18) 「『経済戦略会議』とは何であったのか——その歴史的意味と限界（中谷巖）」、『正論』、1999年5月（No.321）。

(3) 中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会における腐心

審議会の形骸化に関して、連合から審議会に送り出された久川博彦は、「審議会の最終とりまとめというものが、見えない力によって行政も公益も縛られてきている。そこには、審議会の独自性や権威というものが失墜したのではないか」としているが、諏訪康雄は「もしあの時に動き出さないと、完全に審議会という回路は吹き飛び、政治のもっと露骨な諸要素が働いた」と応答している¹⁹⁾。なお、聞き取りにおいても諏訪氏は「労働をめぐる審議会は、当時も今も、政府・与党筋からはひどく煙たがられ、また規制改革派の人たちからは厳しい批判を受けていましたので、労働政策についての三者構成審議会での議論を尊重してもらうための腐心、すなわち、審議会内外でぎりぎりいっばいの主張と調整を重ねることには、労働政策の関係者の間で並々ならないものがあつたように感じていました。労使が対立しながらも調整つまり実質的な妥協をしていったのは、審議会方式という三者構成主義を守るという眼目にも支えられて」いたとしている。

審議に不満を感じた労働側委員は、審議を欠席し不満表明するという対応を採った。最終的に、具体的な労働者保護規定に関しては審議時間を確保できず、規制緩和が先行してしまったため、連合は修正案を作成し、労働者保護を図った(三浦, 2001)。これら経緯に関して濱口(2008)は「1990年代には規制緩和の波が高まり、労働省は既に閣議決定された規制緩和路線を実行する形となった。いかに労働省の審議会で三者構成が確保されていても、審議を始める前にすでに外堀は埋まっているということになると、労働側の不満は残る。このため、派遣労働と裁量労働制については、国会提出後に労働側が野党へのロビイングによって修正を勝ち取るという形で対抗を試みた」と総括している。

では、審議会における利害調整で96号・181号条約はどのような影響をもったのだろうか。諏訪氏は聞き取りにおいて、「審議会委員には条約改定に関与した者も参加し、労働省にはジュネーブに駐在員を派遣し、事務局関係者もILO総会や理事会などに参加していた。ILOの基本動向やそこでの議論の流れは審議会の議論にも直接、間接の影響を与えた。協調的に議論が進むという場面はほとんどなく、最後まで対立的な平行線に近い議論の応酬があつたような印象が残っているが、『円満決裂』あるいは不満を残しながらも強硬阻止的な取り纏めを回避できたのは、他の先進諸国の動向(ILO96号条約批准取り消しが有力国からあつたなどの不満の高まり)、ILOの場での議論の流れ(ILOの政労使会議で新条約案が検討されていたこと)が考慮されていたことがある」と指摘している。なお、労働市場におけるミスマッチなどの実態認識に関して、公労使の間で極端な断絶はなかつたのではないかと述べている。したがって、96号・181号は審議会内で意識されていたものの、原理原則性の強い労働者保護規制に関しては審議の過程では効力を持たなかつた。

19) 前掲『ジュリスト』, 2000年3月(No.1173)。

諏訪氏の証言を補完するものとして、久川博彦は労働者派遣事業のネガティブリスト化に関して、「181号条約採択では、連合も賛成を投じたということは、裏を返せば今のポジティブ方式というものは、もう採用できないのだと。いわゆるネガティブに移行するという、これまでの法の枠組みを大転換するということは我々は思っていた」と述べている。しかし久川博彦は、「ただ、派遣の働き方に対する公正なルールや公的サポートが、非常に弱い。そこを何とか変えていかなければいけない」といった認識ももち、審議の過程で、社会・労働保険の派遣元企業の負担についてはILO第11号条約・12号条約に規定されているとし、社会保険関連の適用の普及を要求した。また、181号条約で新たに取り入れられた個人情報保護の保護についても要求を追加した²⁰⁾。

他方で日経連の松井博志は、派遣先が派遣労働者の人物像を事前に把握できる方が就業先での不都合は解消されると認識していた。結果的に、厳格な労働者保護が円滑なマッチングに障害をきたすことが懸念され、審議会内では認められなかった²¹⁾。最終的な建議には含まれなかった部分もありながらも、審議会における細かな労働者保護要求においてはILO条約が影響し、連合の修正案に採用された。

むすびにかえて

本稿では外部労働市場規制をめぐる労使間で交わされる協議や交渉の過程に着目し、先行研究では十分に明らかにされていなかった「政治化」された労働政策過程におけるILO条約の影響力についてみてきた。政策過程におけるILO条約の影響は確認されたが、その内情は複雑である。

第一に職業紹介事業が制度疲労をおこしていたことを受け、経営者団体は、96号条約の意図に従っていればいずれ労働力需給調整システムは機能不全に陥ると考え、同条約は実質有名無実化していた。労働組合は96号条約を援用し規制緩和に反対したものの、既に規制緩和推進5ヵ年計画で決定され既定路線が定められていた。加えて、ゼンセン同盟は緩和を図るためにも96号条約を廃棄せよと提言するなど、組合内部も旧同盟系や中立労連系といった推進派を抱え、内部を統一しきれていなかった。

第二に、規制緩和小委員会における議論は、報告書が労使の両論併記になっていたこともあり、これまで会議体内情（ILO条約がどのように認識されていたのか等）までは十分に把握できていなかったが、本研究は野口敏也に対する聞き取り調査を通じて明らかにした。同委員会ではILO1994年報告書による96号改正方針を認識しており、外部労働市場規制緩和に対しては経営側も労働側も概ね賛成していた。労働者派遣事業や職業紹介事業の適用範囲拡大による

20) 同上

21) 同上

問題性が徐々に社会的に浮き彫りになっていく中でも、同委員会は96号条約を規制維持の提言として援用したり、積極的に労働者保護規定を設けていくことはなかった。

第三に、審議会では、労働側委員が労働者保護規定の根拠として96号・181号条約を援用した。連合は、社会保険の規定や181号条約で新たに設けられた個人情報の保護に関して、96号・181号条約を根拠に審議過程で求め、細かな保護規定なしの規制緩和を許そうとしなかったが、最終的に181号条約批准までに国内法の改正が求められ、審議がタイムアップになってしまったことや、規制緩和小委員会、そのほか行政改革会議や経済戦略会議の方針といった政治要因によって推進された。建議で盛り込まれなかった保護規定を連合は当事者からのパブリックコメントで代表性を補完しながら、国会での対抗法案や修正案に活かした。連合はロビイングや修正案作成に96号・181号条約を活かすことができたものの、全体として、ILO条約の中でも原理原則性の強い規定は政策案調整過程で労使間の緊張関係を生む要因となり、規制緩和小委員会、審議会ともに労働側が押し切られる形となった。これらの点は後日談の資料について諏訪康雄への聞き取り調査で補完する形で明らかにした。

以上本稿が明らかにした事柄から、「政治化」された労働政策決定過程において国際労働条約は限定的にしか機能せず、国内市場の合理化が優先されることが示唆される。1990年代外部労働市場規制緩和の事例では、政府委員会は国内合理性を優先し、新自由主義政策を推進させ、行政改革会議及び経済戦略会議といった上部合議体によって審議会は審議の外堀が埋められ、強制的な取りまとめがおこなわれた。労働側委員が審議会で細かな労働者保護規定なしの規制緩和を否定したものの、それでも推し進められたのは、政治的介入が強かったためである（この点は濱口（2008）による指摘と合致する）。96号条約は労働者派遣事業や職業紹介事業を強く規制し、規制緩和計画に沿うものでなかったため、業界団体を中心に等閑視されたが、他方、181号条約に関してはネガティブリスト化を容認するものであると解され、経営者団体にとって有利な点が先行・強調され、同条約は積極的に援用された。

参考文献

- 五十嵐仁（1998）『政党政治と労働組合運動』御茶の水書房
- 梅崎修・南雲智映・島西智輝（2023）『日本的雇用システムをつくる 1945-1995』東京大学出版会
- 加藤佑治（1996）「労働市場の規制緩和と雇用失業政策論」社会政策叢書編集委員会編『弾力化・規制緩和と社会政策——社会政策叢書第20集』啓文社，pp.41-56。
- 神林龍（2009）「なぜ職業紹介は国が行うのか」『日本労働研究雑誌』日本労働研究機構，No.585，pp.66-69。
- 鎌田耕一（2000）「改正労働者派遣法の意義と検討課題」『日本労働研究雑誌』日本労働研究機構，No.475，pp.48-57。
- 小池和男（1994）『日本の雇用システム——その普遍性と強み』東洋経済新報社
- 小池和男（1997）『日本企業の人材形成——不確実性に対処するためのノウハウ』中公新書
- 伍賀一道（1999）『雇用の弾力化と労働者派遣・職業紹介事業』大月書店
- 諏訪康雄（2021）「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」『日本労働研究雑誌』

- 誌』労働政策研究・研修機構, No.731, pp.4-12。
- 竹中平蔵(1999)『経世済民——「経済戦略会議」の一八〇日』ダイヤモンド社
- 土田道夫(2000)「改正職業安定法の意義と課題」『日本労働研究雑誌』日本労働研究機構, No.475, pp.36-47。
- 中山和久(1983)『ILO条約と日本』岩波新書
- 日本労働組合総連合会編(1996)「行革委規制緩和小委員会『論点整理』項目と関係構成組織の意見・要望と今後の検討課題／総合政策局」『れんごう政策資料』日本労働組合総連合会, No.91, pp.17-34。
- 濱口桂一郎(2008)「労働立法と三者構成原則」『ジュリスト』有斐閣, No.1369, pp.73-79。
- 濱口桂一郎(2018)『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構
- 樋渡展洋・三浦まり編(2002)『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
- 本田恒平(2023)「1990年代外部労働市場規制緩和における『新時代の「日本的経営」』の影響力」『社会政策』社会政策学会, No.43, pp.109-119。
- 増島俊之(2004)『行政改革の視点と展開』ぎょうせい
- 馬渡淳一郎(1996a)「ILO九六号条約見直しの背景と今後の方向」『労働法律旬報』労働旬報社, No.1389, pp.6-10。
- 馬渡淳一郎(1996b)「職業安定法の再設計」『日本労働研究雑誌』日本労働研究機構, No.437, pp.2-8。
- 三浦まり(2001)「代表性・説明責任・政策有効性——派遣法改正の政策形成過程を政策評価する一試論」『日本労働研究雑誌』日本労働研究機構, No.497, pp.33-43。
- 三輪芳朗(1997)『規制緩和は悪夢ですか』東洋経済新報社
- 連合総合生活開発研究所編(2001)『労働組合の未来をさぐる——変革と停滞の90年代をこえて』連合総合生活開発研究所
- 八代充史・牛島利明・南雲智映・梅崎修・島西智輝編(2015)『「新時代の『日本的経営』」オーラルヒストリー——雇用多様化論の起源』慶應義塾大学出版会
- 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』労働政策研究・研修機構, No.710, pp.16-27。
- 横倉馨(2000)『規制緩和と人材紹介』日本人材紹介事業協会
- 労働省編(1994)『ILO条約・勧告集 第6版』労務行政研究所
- 脇田滋(2000)「労働者派遣法改定の意義と法見直しに向けた検討課題」『日本労働法学会誌』日本労働法学会, No.96, pp.71-90。