

## 第二次安倍政権以降の労働政治分析：労働者の境界設定をめぐる政治過程

小幡, あゆみ  
九州大学大学院法学府：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/2740990>

---

出版情報：政治研究. 67, pp.71-100, 2020-03-31. Institute for Political Science, Kyushu University  
バージョン：  
権利関係：

# 第二次安倍政権以降の労働政治分析

——労働者の境界設定をめぐる政治過程——

小幡 あゆみ

はじめに

第一節 本稿の課題とその背景

第一項 先行研究の状況と本稿の問題意識

第二項 本稿の課題と分析視角

第三項 対象とする事例

第二節 労働者派遣法の改正過程

第一項 事例の前提

第二項 改正過程

(一) アジェンダの設定

(二) 労政審での議論

(三) 国会での議論

第三項 小括

第三節 国家戦略特別区域法の制定過程

第一項 事例の前提

第二項 制定過程

(一) アジェンダの設定

(二) 労政審の迂回と厚労省の反発

(三) 国会での議論

第三項 小括

第四節 研究開発力強化法の改正過程

第一項 事例の前提

第二項 改正過程

(一) アジェンダの設定

(二) 国会での議論

(三) 労政審や当事者からの批判

第三項 小括

おわりに

## はじめに

従来の日本労働政治は、高度経済成長期に成立した「経済成長の枠組みの中で労働者の利益を実現する」という労使の合意によって安定した、と理解されてきた。しかし、この合意は「仕切られた生活保障システム」と呼ばれる条件<sup>①</sup>、すなわち、企業が労働者の雇用とその家族の生活を保障することで、労働者の利益が企業界の利益と一致する限りにおいて成り立つものであった。しかし、グローバルゼーションや長期の経済低迷はそのような条件を揺るがし、それに伴って労働政治は急速に不安定化し政治的争点となっている。既存のシステムが機能不全に陥る中で、新たなシステムの構築をめぐる政治が展開しているのである。このような状況の下で、二〇一二年に成立した第二次安倍政権も、雇用・労働政策の改革を次々と実行してきた。

本稿の目的は、現在の労働政治の分析に必要な視角を提示することにある。労働政治に生じた変化については、すでに多くの先行研究が存在しているが、本稿はそれらの成果を継承しつつ、特に第二次安倍政権成立以降の雇用・労働政策の領域においては、労働者の境界設定をめぐる政治過程が展開していることを示す。さらに、その背景に政策形成に関わるアクターの変化の影響があるのではないかということも指摘したい。

### 第一節 本稿の課題とその背景

#### 第一項 先行研究の状況と本稿の問題意識

一九九〇年代以前の労働政治研究は、労働勢力が政府の政策形成への関与を強めたことを背景として、日本におけるコーポラティズムの成立の有無を検討することに傾注していた<sup>②</sup>。それらの研究は、雇用・労働政策の形成過程における厚生労働省（以下、厚労省）主導での公・労・使三者の合意形成、具体的には、厚労省の下に設置された労働政策審議会（以下、労政審）を主要なアーリーナとした労使の合意形成の重要性を指摘してきた<sup>③</sup>。

しかし、一九九〇年代以降、このような政策形成過程から逸脱した事例が見られるようになり、日本の労働政治における政治過程の変化、特に政策形成のアーリーナに生じた変化を指摘する研究が現れる。これらの先行研究は、労働政治において労政審というアーリーナでの労使合意の機能低下を指摘してきた<sup>5)</sup>。特に三浦まりは、労政審におけるこの変化を政府権力の強化の結果であるとし、内閣に設置された規制緩和小委員会などの政策会議<sup>6)</sup>が新たなアジェンダ設定のアーリーナとなったことで、労政審の合意形成機能が低下していることを指摘した<sup>7)</sup>。三浦はこのような政策形成過程の変化を公労使の合意に基づく「合意形成型」から、政府の意向が強く働く「多数派支配型」の政策過程への転換であるとしている<sup>8)</sup>。また中北浩爾はこれらの検討を踏まえ、労働政治におけるアーリーナが労政審から、国会を中心とした政党政治の場へと移行しており、その結果、政党政治として労働政治を分析する必要が高まったと主張している<sup>9)</sup>。

以上の先行研究が示すのは、労使の利害が一致しない場面が増加している中で、政治的決定が重要な意味を持つようになっていくという点である。しかし、この政治的決定は、政権政党の党派性に必ずしも規定されてしまうわけではない。例えば、小泉政権は新自由主義路線の「構造改革」を積極的に進めたが、格差や貧困の拡大に対する強い批判を受け、その後の自公政権は路線の見直しを迫られている<sup>10)</sup>。二〇〇六年に成立した第一次安倍政権も「再チャレンジ」の可能な社会を政権目標として、規制の緩和と強化の二側面を備えた政策を実行しようとしていた<sup>11)</sup>。さらに民主党による政権交代を経た後は、自民党も政府も規制緩和と一辺倒の路線を採用することは困難であると認識していると考えられる。先行研究が提示した労働政治のアーリーナの変化、とりわけ政党政治としての労働政治という視点に立つならば、第二次安倍政権以降の労働政治は、雇用の規制緩和を推し進める新自由主義へ回帰していると想定されるであろう。しかし、右のような経緯を踏まえた場合、このように単純化した理解は不十分であろう。また、労働政治の主要なアクターであるはずの労働組合についても、その組織率が低下していることに加え、労働組合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）とそれを支持基盤とした民主党との関係も流動的であった<sup>14)</sup>。以上のような状況に鑑みると、現状の労働政治分析においては、アクターと政策内容との関係、つまり、いかなる勢力がどのような政策を推進するのかといった点をより実態に即した形で詳細に検討していく必要があると考えられる<sup>15)</sup>。

## 第二項 本稿の課題と分析視角

以上のような問題意識のもと、本稿は次の二つの課題に取り組む。まず、第二次安倍政権以降の政治の展開を、先行研究が指摘した労働政治の変化と対照して分析する。この分析によって、先行研究が指摘した労働政治過程の特徴が、第二次安倍政権以降においても見出されるのか、あるいは新たな展開が生じているのかが明らかにされる。先行研究はアジェンダの設定、労政審での議論、国会における議論という各段階においてアクターの行動が変化し、さらに世論の影響が強まったことを共通して指摘している。<sup>16)</sup>そのため、本稿もこれらの段階に注目した事例分析を行う。そして第二に、具体的な政策形成の過程における政策アイディアとその表出形態としての言説に着目し、政策形成過程に現れるアクターがどのような言説によって自身の政策を正当化しようとしているのか、そしてその言説が示すアイディアがいかなるアクターによって共有され現在の労働政治に影響を与えているのかを検討する。<sup>17)</sup>先述したように、今日ではいかなるアクターがいかなる政策を推進するのかは必ずしも自明ではなくなっている。この検討によって、アクターと政策内容の関係という観点から、労働政治の変化を詳細に描き出すことが可能になるだろう。

## 第三項 対象とする事例

第二次安倍政権以降、雇用・労働にかかわる多くの政策が実行されてきた。この中で、本稿が検討の対象とするのは、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」（以下、労働者派遣法）の改正過程、解雇規制の緩和の議論と結びついた「国家戦略特別区域法」（以下、国家戦略特区法）の制定過程、「研究開発システムの推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」（以下、研究開発力強化法）の改正過程である。いずれも、経済政策を推進するため内閣府に設置された「規制改革会議」や全閣僚で構成された日本経済再生本部の下に設置された「産業競争力会議」<sup>18)</sup>によって、重要な政策課題として当初から採りあげられていたものである。<sup>19)</sup>すなわち、これらの政策は政府にとって経済政策として重要度が高いといえる。<sup>20)</sup>先行研究の指摘する政策過程の特徴は、政府の影響力が強まったことによって現れたとされており、これらの政策過程には、先行研究の指摘する特徴が見出さ

れて然るべきであると考えられる。そのため本稿が課題とする対照分析に適合的であろう。

そこで本稿では、これらの事例を対象として、まずは先行研究が示す政策形成過程の特徴と対照し、次いで主要アクターの言説、政策アイディアの表出、共有過程を検討していきたい。

## 第二節 労働者派遣法の改正過程

二〇一五年の労働者派遣法改正は、それまで臨時的・一時的な雇用形態とされてきた派遣労働者の派遣期間に対する制限が見直されたという点で画期的なものであった。この改正をめぐっては、派遣労働という雇用形態の常態化や派遣労働者の「雇い止め」が生じるおそれがあるとして、野党や労働団体をはじめ広く社会から批判の声が上がり、審議は長期化することとなった。

### 第一項 事例の前提

そもそも派遣労働という働き方は、職業安定法（一九四七年）が禁止してきた雇用形態であった。しかし、専門的知識を必要とする労働者のみに許可する趣旨で一九八五年に労働者派遣法が制定された後は、許容される派遣労働の対象が徐々に拡大されていった。まず、一九九六年の改正で一部の禁止業務を除き対象業務の原則自由化がなされると、続いて二〇〇三年には製造業務への労働者派遣も解禁されている。この一九九六年と二〇〇三年の改正の過程は三浦まりが多数派支配型政策過程の典型事例として指摘していたものである。<sup>(21)</sup>これらの規制緩和によって、製造業を中心に派遣労働者は激増した。それに伴い、偽装請負に代表される違法派遣の問題が社会的な注目を浴びるようになる。<sup>(22)</sup>二〇〇六年には朝日新聞がこの問題を大々的に報じ、NHKが「ワーキングプア」の問題を特集したことで、派遣労働者を含めた非正規労働者の貧困問題に社会の注目が集まった。<sup>(23)</sup>さらに、リーマン・ショック後のいわゆる「派遣切り」問題も、二〇〇八年の「年越し派遣村」の活動を通して広く社会に認知されるようになっていった。

このように派遣労働者の状況に対する社会の関心が高まる中、二〇〇九年に民主党を中心とした連立政権への政権交代が実現する。民主党は当時のマニフェストに「常用雇用を拡大し、製造現場への派遣を原則禁止」<sup>(24)</sup>することを明記しており、政権についた直後から派遣労働の規制強化に乗り出した。二〇一二年に改正された労働者派遣法は、日雇い派遣の原則禁止や「労働契約申し込みなし制度」<sup>(25)</sup>を含む派遣労働者の無期雇用化促進措置などを定め、派遣労働者の増加を抑制しようとするものであった。しかし、ねじれ国会の下で成立した同法には、付帯決議として規定内容の見直しの可能性が定められていた。この付帯決議に基づき、二〇一二年一〇月一七日には、厚労省に「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会」が設置され、法改正に向けた検討が開始されることとなった。<sup>(26)</sup>

以上のように、この時期までの派遣労働をめぐる議論では、派遣労働者はあくまで臨時的・一時的な存在であることを前提に、その数をいかに増加させるか、あるいは削減するかという点が主要な争点であった。すなわち、そこには正社員という雇用形態を原則とする前提が存在していた。しかし、第二次安倍政権の下では、派遣労働者を「多様な働き方」の一形態とする新たな言説が現れる。その言説は、どのように提起され、どれほどの影響を与えたのであろうか。

## 第二項 改正過程

### (一) アジェンダの設定

まずアジェンダ設定の段階において主導的な役割を果たしたのは、規制改革を担当する政策会議であった。規制改革会議では、早くから労働者派遣法改正が課題とされており、第二回目会合の段階から「多様な方々の柔軟な働き方」を可能にするため、「労働者派遣制度の合理化」を行うことが必要であるとの提案がなされていた。<sup>(27)</sup>そして、同会議が二〇一三年六月五日に発表した答申の中では、労働者派遣法を貫く「常用雇用代替の防止」原則が「正社員の保護を目的とした」<sup>(28)</sup>ものであり、派遣労働者の保護とは相容れないため、その原則を抜本的に改めるべきであるとの提言がなされたのである。同答申は、法改正に向けた改正内容の案と具体的なスケジュールを提示し、労政審での早急な議論を促した。次いで、産業競争力会議が作成を主導し同月一四日に閣議決定された「日本再興戦略―JAPAN is BACK」の中でも、

「多様な働き方の実現」のために「労働者派遣制度の見直し」が必要であるとされている。<sup>(29)</sup>

さらに、二〇一二年から審議をすすめていた厚生労働省設置の研究会も二〇一三年八月に報告書を提出した。<sup>(30)</sup> ところで、「非正規雇用労働者の増加」した「日本の労働市場」においては「派遣労働をどう評価し位置付けるのかという視点」が必要であり、そのために常用代替防止の原則を再構成する必要があるとされた。<sup>(31)</sup> このように、アジェンダ設定の段階においては、多様な働き方を実践する存在として派遣労働者を捉える言説があふれていた。このような状況の下、労政審での議論が二〇一三年八月三〇日に開始されることとなったのである。

## (一) 労政審での議論

労政審では、職業安定分科会労働力供給制度部会において派遣法改正の審議が行われた。そこには、通常の労使代表に加え、使用者側のオブザーバーとして派遣業界の代表二人が（ランスタッド株式会社執行役員・青木秀登、株式会社ビッグアビリティ代表取締役専務・大原博）参加している。他方、労働者側にも、派遣労働の多い業種の代表として情報産業労働組合連合会と機械・金属産業別の労働組合であるJAMの代表が参加していたが、派遣労働者の利益の代表という位置付けではなかった。

ここで注目すべきは、この派遣業界の代表が、オブザーバーであるにも拘らず、審議において使用者側発言のほとんどを占めるほど活発に発言したことである。<sup>(32)</sup> 労働者代表は、直接の利害関係者である派遣事業者が審議に参加したことで使用者対労働者という構図が歪められることを懸念し、労働者と使用者の間では誰が派遣労働者の意見を代表する存在なのかという点が論点となった。労働者代表は、派遣業界の代表を直接の利害関係者であり代表性がないと批判したが、派遣業界の代表は、自身こそが派遣労働者の声を代弁する存在であると応答し、むしろ労働者代表を正社員の利害を代弁する存在であると応酬した。<sup>(33)</sup>

この派遣労働者の代表をめぐる議論の構図は、改正の焦点でもあった期間制限の撤廃をめぐる議論にも反映されることとなる。期間制限の撤廃は、派遣労働の常態化を可能にするため、常用雇用代替防止の原則との整合性をいかに評価するかという問題につながる。オブザーバーを中心とした使用者代表は、同原則が「正社員を中心とした雇用制度」を

守るためのものであり、「派遣労働者の就業機会、あるいはキャリア形成を制約、阻害する面が大きい」としてその撤廃を求めた。<sup>(34)</sup> 他方、労働者代表は、同原則が正社員の利益を擁護するためではなく、不安定な働き方を「これ以上増やしてはならない」ためにあるとして、派遣労働を臨時的・一時的なものにとどめるべきだと主張した。<sup>(35)</sup> しかし、派遣業界の代表は派遣労働を「多様な働き方」の一つとして位置付け、「人生の価値観の多様化、女性の社会進出、定年退職後の再雇用者の増加、ワーク・ライフ・バランス」の要請に適切な雇用形態として派遣労働者を位置付けようとした。これに対しても、労働者側は「多様な働き方」の実践は正規雇用の枠組みの中で行えばよく、それは「多様な雇用形態」に直接つながるものではないと反論している。<sup>(36)</sup>

このように両者の間には、派遣労働者を多様な働き方を実践する存在として捉えるか、あるいはあくまで臨時的・一時的な存在と捉えるかという認識の溝が、言説レベルで明確に存在していた。しかし、この溝は結局埋まることはなく、議論は他の論点へとスライドしていったのである。最終的に、労政審の報告書は当初研究会報告で出されていた案が踏襲された形で提出された。そこには、労働者代表が最後まで主張していた「派遣労働の利用を臨時的・一時的なものであるとする原則を維持する」という文言も織り込まれることはなく、労働者代表の反対意見が付されたのみで建議がなされることとなった。

### (三) 国会での議論

その後、労働者派遣法の改正案は二〇一四年一月からの第一八六回通常国会に提出された。しかし、同国会においては安全保障関連法案の審議などに多くの時間が割かれた上、改正案における厚労省の誤記の発覚も加わり、審議未了のために廃案となる。<sup>(37)</sup> その後、第一八七回臨時国会に法案は再提出されたが、この提出直前の段階で、与党である公明党が自民党に通知せぬまま改正法の修正案を提示した。この修正案には、労働側からの強い要請がありながらも労政審の報告書には入ることのなかった派遣労働を「臨時的・一時的なもの」とするという原則が盛り込まれていた。<sup>(38)</sup> この公明党の動きは、世論の反応を多分に意識した結果であったと推測される。この二〇一四年の国会審議中には、安全保障関連法に反対する市民運動が過熱しており、労働団体はそれらの運動に関わりながら、労働者派遣法の改正についても集

会や座り込みなど積極的な街頭活動を行なっていた。<sup>(39)</sup> また、野党も「生涯ハケン法」とのフレーミングを行うことで、世論を喚起し改正を阻止しようとしていた。そのため、公明党の動きは、このような動向を考慮し、恒久的な「働き方」として派遣労働を位置付けることは世論の反発を招くと判断した結果のものと考えられる。しかし、この公明党の修正に対して、野党はそれを法案自体の欠陥であると批判した。<sup>(40)</sup> その結果、この国会でも政府与党は法改正を見送ったのである。

改正についての本格的な審議がなされたのは、二〇一五年の第一八九回通常国会である。審議において争点となったのは、やはり派遣労働者の位置付けであった。国会審議における政府与党側の答弁からは、一時的・臨時的ではない形での派遣労働という雇用形態の確立を目指す意図、すなわち正規雇用と並列、等価な働き方として派遣労働を位置づけるというアイデアが見てとれる。

例えば、本会議において安倍首相は、今回の改正が「正社員を希望する派遣労働者について、正社員への道が開けるようにするとともに、みずからの働き方として派遣を積極的に選択している方については、待遇の改善を図る」ものであるとしているが、この言説からは派遣労働者と正規労働者とを等価な存在とする意図が読み取れる。<sup>(41)</sup> また、塩崎恭久厚生労働大臣も、派遣労働は臨時的・一時的な働き方であり規制されるべきだとする野党議員からの質疑に対し、法案にその趣旨が明確になる文言を規定していると述べつつも、「派遣で働きたいとむしろ積極的に選んでいらっしやる方がおられる」とも述べ、派遣という働き方を積極的に一つの雇用形態として位置付けようとした。<sup>(42)</sup> さらに、自民党の大岡敏孝議員も、派遣労働を「低スキル、低賃金、不安定」とする見方は「一面的で固定的な見方」であってより積極的な位置付けを与えるべき旨の発言をしている。<sup>(43)</sup> 塩崎厚生労働大臣もこの大岡議員の発言に同意した上で、「安倍内閣の成長戦略では、一人一人がそれぞれのライフスタイルとか希望とかに応じて社会で活躍の場を見出せるように、柔軟で多様な働き方が可能になることを目指しているわけであって、労働者派遣制度の見直しもその実現に向けた重要な取り組みの一つだ」と発言している。<sup>(44)</sup> 労働者個々人が選びうる一つの選択肢として、すなわち正規雇用と等価な働き方として派遣労働を位置付けようとする姿勢がここにも見出される。

他方、野党側は、このような言説に反発し、派遣労働が「臨時的・一時的」な働き方であるという原則を堅持すべきであると主張した。すなわち正規労働と派遣労働とは並列不可能であり、等価なものではないとしたのである。さらに、派遣労働者を恒常的に利用可能とすることは女性や若者の雇用状況を悪化させるとも批判している。<sup>45</sup> ここには政府与党の言説には見出せない、労働者の雇用の安定というアイデアが見出される。実際、法案の成立が確実視されるようになると民主・維新・生活の党は三党共同で「同一労働同一賃金推進法案」を労働者派遣法の対案として提出し、正期雇用と派遣労働との間の不均衡の是正を目指した。しかし、採決の直前に維新の党が与党との修正協議に単独で応じ、「同一労働同一賃金推進法案」を修正する代わりに、派遣法改正案の採決の出席に応じる方針に転じた。その結果、修正によって実質的に骨抜きになった「同一労働同一賃金推進法」と、労働者派遣法の改正法は二〇一五年九月一日に法案はほぼ原案通りに成立した。

### 第三項 小括

先行研究が指摘してきた労働政治の政策形成過程の特徴と対照してみると、次のような特徴が指摘できる。まず、アジェンダの設定段階においては、やはり政策会議が強い影響力を持っており、労政審での合意形成は失敗している。さらに、労政審の議論においては人材派遣業界の代表が新たなアクターとして加わったことで、派遣労働者の代表性をめぐって労使間の対立がさらに先鋭化することになった。

政策アイデアと言説に着目すると次のような特徴が指摘できる。それは、「臨時的・一時的」な働き方とされてきた派遣労働者の位置付けを変更するか否かという問題に関するものである。政府与党や派遣業界の代表は「多様な働き方」を実践する存在として派遣労働者を位置付け直し、派遣労働者を正規労働者と等価な存在にすることを試みていた。その言説からは、派遣労働者の雇用の安定をいかに確保するのかといったアイデアは見出されなかった。一方で、労働者代表や野党側は、派遣労働者の雇用の安定を重視し、その正規雇用化の必要性を主張した。ただし、政府与党は、野党やメディアが法改正に強く批判するようになると、正規労働こそが本来の働き方であるとする言説を用いる場面も見

られた。そのため、本法の中には、異なる労働者像が混在するという結果になったのである。<sup>(47)</sup>

### 第三節 国家戦略特別区域法の制定過程

本節では、二〇一三年に成立した国家戦略特区法の制定過程を検討する。国家戦略特区とは、「経済社会の活力の向上及び継続的発展」のため、「産業の国際競争力の強化」と「国際的な経済活動の拠点形成」を推進することを目的とした制度であり（国家戦略特別区域法第一条）、規制改革の実験場としての役割を期待されていた。第二次安倍政権は、この国家戦略特区によって「世界で一番ビジネスのしやすい環境をつくること」を政権の目玉政策に据えていた。同法の制定過程に着目する理由は、この特区選定の過程において、既存の労働政治とは異なるアリーナで雇用の規制緩和、特に解雇規制の緩和が目指されたためである。もともとその動きは、厚労省の反発が要因となり挫折する。しかし、そもそも雇用の規制緩和が議論されるような場ではない回路から政策変更が目指されるといふ過程においては、どのようなアクターがイニシアチブをとり、政策の変更はどのようなアイデアに基づいて進められたのだろうか。本節の検討を通して、「イノベーションを担う人材の育成」という政策アイデアが政策形成過程を牽引し、それによって従来の政策形成過程からの逸脱が見られることを確認したい。

#### 第一項 事例の前提

本事例における中心的な争点は解雇規制の緩和である。解雇規制の緩和が初めて政策課題として浮上したのは、二〇〇三年の労働基準法改正に至る過程の中であった。当時の小泉首相の主導により、「解雇の金銭解決制度」の導入や「解雇基準の明文化」<sup>(49)</sup>を検討課題とした議論が労政審および国会で行われている。しかし、前者については、労政審における議論の決着がつかず、導入が断念された。<sup>(50)</sup> また、後者についても、国会において与野党の修正協議が行われ、最終的には解雇権濫用法理を「足しも引きもしない」ものにとどまった。<sup>(51)</sup> このように二〇〇三年の段階では解雇の規制緩和が

限定的なものとなった要因について、三浦まりは、労働者全般に関わる争点であるという政策の特質上、労政審の労働者代表の正統性が高く、それに対する政府の配慮が働いたためであると指摘している<sup>(52)</sup>。

しかし、その後も使用者団体を中心に解雇規制の緩和が求められた。特に、米国の経済団体からの強い要望があった。米国は、日米投資イニシアチブ等の政府間交渉、さらには在日米国商工会議所や米日経済協議会といった経済団体を通じて、解雇の金銭解決制度の導入を幾度も日本に要求していた<sup>(53)</sup>。これに応えるかのように、安倍政権の下でも、解雇規制の緩和は重要な改革項目の一つとして位置付けられることとなる<sup>(55)</sup>。

## 第二項 制定過程

### (一) アジェンダの設定

まずアジェンダ設定の段階に関し、そもそもこの国家戦略特区制度を提案したのは、産業競争力会議の竹中平蔵であった。彼は小泉政権時代に構造改革を強力に推進したが、安倍政権の下でも経済政策に大きな発言力を持っており、二〇一三年四月三日に開催された産業競争力会議テーマ別会合において、「アベノミクス戦略特区」の創設を提案した<sup>(56)</sup>。

これを受け、内閣は二〇一三年五月、八田達夫アジア成長研究所理事長を座長とする国家戦略特区ワーキンググループ（以下、WG）を内閣府に設置した。このWGは、有識者五人と新藤義孝地域活性化担当大臣および西村康稔内閣府副大臣によって構成され、国家戦略特区のコンセプトを定めることとされた。WG第一回会合の冒頭で、新藤地域活性化担当大臣は国家戦略特区について「世界で一番ビジネスのしやすい環境」の創設を最終目標とした上で、規制の緩和によるイノベーションの促進とまちづくりの融合を目指す<sup>(57)</sup>と宣言した。そしてイノベーションを促進する上での阻害要因として、雇用規制が浮上することとなる。特に、WGの座長であった八田は、日本の解雇規制の厳しさがイノベーションの源泉たる「雇用の流動性」を阻害していると主張し、その緩和の必要性を訴えた<sup>(58)</sup>。

さらにWGは特区の選定を希望する自治体からのヒアリングも行なった。自治体というアクターは、解雇規制の緩和をめぐる過程において見逃すことができない存在である。特区での規制緩和については、それを推進する主体との協力

関係が必要となるため、自治体や企業の提案が重要な役割を果たしたためである。

このヒアリングにおいて雇用に関する特区提案を行ったのは、福岡市・福岡地域戦略推進協議会<sup>(59)</sup>と大阪府・大阪市であった。前者は「新たな企業と雇用を生み出すグローバル・スタートアップ特区」を提案した。この特区では、ベンチャー企業等を対象とした創業期の企業に対して期限付きの解雇規制の緩和、より具体的には解雇の金銭解決制度を導入することが目指されていた<sup>(60)</sup>。福岡市の高島宗一郎市長はヒアリングの場で「競争力のある産業へと雇用を移していく。新陳代謝というものを進めていきながら、スタートアップというもので、日本を再興」すると主張した<sup>(62)</sup>。また、福岡市議会においても、特区については「イノベーションを促して、そして人や企業をしつかりと育てる仕組み」であるとしている<sup>(63)</sup>。以上の言説は、福岡市が「雇用の流動性」をイノベーションの鍵と理解していることを示しており、WGと類似したアイデアを共有していたことが確認できる。

WGにおける議論と自治体からの提案の双方を踏まえ、八田座長は二〇一三年九月二〇日の産業競争力会議第一回課題別会合に「国家戦略特区WG規制改革提案に関する現時点での検討状況」という資料を提出している。ここでは、外国人比率の高い事業所、または、開業五年以内などの一定の事業所を対象に、(一) 有期雇用の規制の特例、(二) 解雇ルールの明確化、(三) 労働時間ルールの適用除外といった規制緩和の検討を行うことが提案された<sup>(64)</sup>。

これらの項目はそれ以前から重要な政策課題とされていたものであり、地域や企業を限定した上での規制緩和がここでは目指されている。そして、これらの提案において強調されたのは、地域あるいは産業レベルの「イノベーション」という言説であり、この下に自治体や地域レベルの経済界も積極的な姿勢を示し、相互の協力関係の中で、アジェンダが進められていったのである。

## (二) 労政審の迂回と厚労省の反発

その後、国家戦略特区を利用した雇用の規制緩和は、「解雇特区」、「首切り特区」と報道され、多方面から批判されることとなる<sup>(65)</sup>。そして、最終的には厚労省の反発によって修正に追い込まれるのである。そもそも厚労省は、特区制度を用いた雇用規制の緩和には当初から難色を示していた。厚労省は、労働者の公平および企業の公正競争の観点から雇用

政策は全国一律のものである必要があり、また、雇用ルールの変更は、労政審での審議を経る必要があると主張したのである。<sup>(66)</sup>しかし、このような厚労省の見解に対し、WGは「労使間協議を行う場が、労政審である必要はなく、別の場を設けて迅速に協議しても構わないはず」と反発している。<sup>(67)</sup>もちろん、WGには労働者代表も使用者代表も参加し、おろず労使間協議の体をなしていないにも拘らず、である。

しかし、その後も産業競争力会議において田村憲久厚生労働大臣が「労働者を保護する法令は憲法上の基本的人権の一つ。特区の内と外とで違うことが果たしてできるのか」と疑義を呈し、「生存権的基本権というものを無視するわけにはいかない」と発言したとされる。<sup>(68)</sup>その上で、厚労省は産業競争力会議に対して、雇用の規制緩和を特区に導入することは難しいと回答したのである。<sup>(69)</sup>

WGはその後、規制緩和の対象を「高度な人材」へとさらに絞る案を提示したが、<sup>(70)</sup>厚労省との調整は難航し、結局、法案自体には労働時間規制の緩和については規定されず、解雇規制の緩和も「雇用指針」<sup>(71)</sup>に基づく助言・指導に後退した。<sup>(72)</sup>また、有期雇用の特例措置についても、労政審での議論を経た後、二〇一四年の第一八六回通常国会に提出することを目指す旨が国家戦略特区法の附則に規定された。

### (三) 国会での議論

国家戦略特区法自体は、その後、二〇一三年の第一八五回臨時国会に提出され、内閣委員会での審議に入った。審議においては、民主党や共産党の議員から、特区制度を用いて雇用規制を緩和することに対して批判が相次いだ。それは、政策領域の異なる法において雇用の問題が語られることに対する違和感の表明でもあった。すなわち、国家戦略特区法は「本来的ではないことを別の法律に潜り込ませて」、「なし崩しの労働法制の規制緩和」を狙うものとして認識されたのである。<sup>(73)</sup>さらに、附則に有期雇用の特例措置の検討が定められたことについても、労働者保護のルールが特区法案を風穴として骨抜きになるのではないか、といった批判も見られた。<sup>(74)</sup>

これらの野党からの批判に対し、政府はいかなる言説によって正当化を試みたのだろうか。政府の答弁からは、法案の目的にも示された「経済の活性化」の手段として雇用の規制緩和を位置付けることで批判をかわそうとしていたこと

がわかる。安倍首相は、国家戦略特区での雇用の規制緩和を行うことが「企業が投資しやすく、雇用拡大につながるような仕組みづくり」につながると主張している。<sup>(75)</sup>さらに、新藤地域活性化担当大臣も「この国の経済をさらに活性化するためのいろいろな取り組みを推進する」ためにとり、附則に労働契約法の改正を定めたことを主張していた。<sup>(76)</sup>これらの発言が示すように、雇用規制の緩和は投資の促進を目標とした経済産業政策の一環として位置付けられており、雇用規制は「企業や新規事業の投資や雇用の阻害要因」として扱われていたのである。<sup>(77)</sup>

結果的に、国家戦略特区法の制定自体による雇用の規制緩和はほとんど実現することはなかったが、このような試みは雇用・労働政策の形成のアーリーナが変わりつつあることを示していた。そして、次節で扱う研究開発力強化法の改正をめぐっては、他政策領域の文脈がアイデアとして付与されたことで、雇用規制の緩和が実現することとなる。

### 第三項 小括

先行研究が指摘してきた労働政治の政策形成過程の特徴と対照してみると、次のような特徴が指摘できる。まず、アジェンダの設定段階においては、本事例においても政策会議が強い影響力を持つていたが、さらに自治体という新たなアクターが役割を果たしていた。さらに、解雇規制の緩和が焦点であったにも拘らず、労政審が迂回されていた点も極めて特徴的である。結果として解雇規制緩和の提案は法案としては国会に提出されなかったものの、労政審迂回という回路が開かれた点は注目に値する。

政策アイデアと言説に着目すると次のような特徴が指摘できる。政策会議や政府与党、自治体等は、国家戦略特区制度を用いた特定の地域におけるイノベーションの強化というアイデアによって、解雇規制の緩和を正当化しようとして試みていた。これは労働者側からみると、特定地域で雇用されたことのみを理由として、その権利が制限されてしまうということを意味している。厚労省や野党は、このような一部の労働者の差別的取扱いを、労働者の権利保障は一律であるべきとのアイデアから強く批判していた。労働者は一律に保障されるべき存在なのか、あるいは経済政策（イノベーション）のためであれば区別されるのか、この点の理解が分かれたのである。

#### 第四節 研究開発力強化法の改正過程

本節では、二〇一三年に成立した研究開発力強化法の改正過程を検討していく。同法は本来は文部科学省（以下、文科省）が管轄する法律であったが、その改正案においては、研究開発法人や大学との間で有期労働契約を締結した研究者あるいは企画立案等の業務に従事する者（共同研究の場合は民間企業の研究者も含む）に対して、無期転換の期限を五年から一〇年に延長するという労働契約法の特例措置が規定された。この規定は、民主党政権に定められた「無期転換ルール」の実質的な変更であったが、その改正は、前節で検討した事例と同様、労政審での審議を経ることなく進んでいった。

##### 第一項 事例の前提

研究開発力強化法の改正において争点となったのは、労働契約法における有期雇用の無期転換ルールの変更であった。そもそも労働契約法は、個別労働関係に基づく紛争が増加していることを背景に、労働契約における権利関係を明確化するために制定された法律である。<sup>(78)</sup>本法は民主党政権下の二〇一二年に改正され、雇い止めの不安を解消するため、通算五年を超えて反復更新された有期労働契約について、労働者の希望がある場合には無期雇用への転換がなされるという制度、いわゆる無期転換ルールが導入された。このルールの導入は、「有期から無期へ転換することによって、無期契約について確立している解雇権濫用法理（労働契約法一六条として立法化）の適用を受けることにより、雇用の安定を図ることができる」という意味で、有期雇用労働者の解雇に対し実質的に規制を強化するものと理解された。<sup>(79)</sup>

しかし、この改正に対しては、使用者側から批判や再改正の要望が相次いだ。<sup>(80)</sup>さらに一部の労働団体からも、五年の更新直前に雇用主が有期労働者の雇い止めを行うのではないかと懸念された。<sup>(81)</sup>実際、この懸念は大学を中心とした研究機関において現実のものとなる。同法改正の直後から、無期雇用への転換を避けようとしたいくつかの大学が就業規則を変更し、非常勤講師等の有期雇用労働者の契約更新に五年の上限を定める動きが現れたのである。<sup>(82)</sup>このような大学側

の動きに対し、例えば早稲田大学では同大学の非常勤講師等が労働基準法違反として大学側を提訴するなど、様々な大学で労使の対立が激化する。このような経緯もあり、第二次安倍政権においては無期転換ルールの変更が一つの争点となったのである。

## 第二項 改正過程

### (一) アジェンダの設定

無期転換ルールの変更というアジェンダは、そもそもは前節で検討した国家戦略特区法の制定過程において浮上した。WGの議論の中で、八田座長は「人材の流動性」と「イノベーション」の関連性を強調したうえで、研究機関などでは「五年後にも三年、四年の再契約が何度でもできるというようにしたら、安心して研究を続けることができてる」と発言し、研究職に従事する労働者の有期雇用の期間延長を議論の俎上にあげたのである。<sup>(83)</sup>

その後、この八田座長の提案はWGの議論と並行して、他の政策会議でも取り上げられていく。まず教育再生実行会議が提言を行なった。この教育再生実行会議は、「二十一世紀の日本にふさわしい教育体制を構築」することを目的として設置された協議機関で、内閣総理大臣・内閣官房長官・文部科学大臣に加え、学識者や財界人によって構成されていた。この会議は、「大学のガバナンス改革」や「財政基盤の確立による経営基盤の強化」の必要性から労働契約法の特例を認めるべきであると主張した。<sup>(84)</sup>さらに、内閣府に設置された総合科学技術・イノベーション会議<sup>(85)</sup>が作成した総合戦略の中でも、イノベーションのための「研究支援体制の充実」を目的として、「大学等における改正労働契約法の施行等に係る課題の精査及び対応策の検討」を内閣府、文科省、厚労省の協働で行うことが指示された。<sup>(86)</sup>

これらの提言を受けた形で、自由民主党の議員によって構成された「内閣部会・文部科学委員会・厚生労働部会・科学技術・イノベーション戦略調査合同会議」が研究開発力強化法の改正案を作成した。その際、法改正の趣旨については「専門的な知識及び能力を有する人材の確保その他の取り組みを支援するために必要な施策を講ずるとともに、イノベーションの創出に必要な能力を有する人材の育成を支援」することが目的として掲げられている。<sup>(87)</sup>この改正法の中で、

大学や研究開発法人と有期雇用を締結した研究者や技術者を対象として、無期転換ルールが適用される期限を五年から一〇年に延長することが規定されたのである。自民党内の議論では、この労働契約法の特例措置は「五年の任期」というと次のポストを探するための研究になってしまいイノベーションにはほど遠い状況<sup>88)</sup>が生まれるとして、高度な人材育成の手段として位置付けられたのであった。

## (二) 国会での議論

その後、本法案は議員提出法案として文部科学委員会に付託された。雇用・労働に関わる政策が議員提出法案として、さらに厚生労働委員会以外の委員会で審議されることは異例のことであったが、同法案は同時に提出されていた特定秘密保護法案をめぐる議会の混乱の中で、衆参あわせて三時間という短い審議時間によって可決、成立している。

その短い審議の中でも同法案に対しては、民主党や社民党、共産党等の野党議員らから、研究者の不安定雇用を長期化するものであるとの批判の声があがった。例えば、共産党の宮本岳志議員は「大学教員、研究者の終身的な雇用の確保というのは、国際的にも確立された大原則」であるとして、「博士課程に進学することさえちゅうちょせざるを得ないこうした現状を放置しておいて、さらに修了後の就職先も、一〇年経っても非正規、さらにその先には雇いどめの危険さえ排除されない。こんなことでは、今後、我が国の科学技術を担う人は本当に育つのか」と批判している<sup>89)</sup>。また、同法案が労政審での議論を経ることなく議員立法として提出されたことに対して、民主党の大西健介議員が「労働契約法の特例についても、本来は労政審にちゃんと諮っていただかなきゃいけない問題だ」、「議員立法だったら労政審を飛ばしていいんだということが前例になってしまっってはやはり困る」と批判した<sup>90)</sup>。

しかし、法案を提出した与党議員は、このような野党からの批判に直接答えることなく、経済の活性化を生み出すためのイノベーションの必要性によって本法案の正当化を試みた。つまり、イノベーションを生み出すにはそれを担う高度な人材の育成が必要であり、通常の労働者とは異なる仕組みが必要であると主張したのである。例えば、法案提出者の一人である自民党の大塚拓議員は同法の必要性について「研究者などが業績を上げて能力の向上を図っていくということが五年では困難な場合がある」として、有期雇用の期間延長の必要性を主張している<sup>91)</sup>。また、下村博文文部科学大

臣も「特に今後、科学技術イノベーションは日本の経済再生の原動力でありまして、これを担う多様な科学技術人材の育成は、我が国の発展の基礎」であると改正の必要性を主張した。<sup>(92)</sup>

この議論に見られた経済の活性化に向けたイノベーションの必要性というアイデアは、一部の野党（共産・社民）を除いた政党間では共有されており、その結果、研究開発力強化法は、無期転換ルールの変更に關しては批判が見られたにも拘らず、自民・民主・維新・公明・生活の党による賛成多数で可決されたのである。

### (三) 労政審や当事者からの批判

この研究開発力強化法の改正を受け、労政審においては、労政審を経ない形で労働契約法の改正がなされたことに対する労使双方からの批判が噴出した。例えば、使用者代表の委員ですら「労働政策というものは企業経営に多大な影響を及ぼすほか、労働者の生活にも直接かわるものであるとして、三者構成原則の尊重を訴えている。<sup>(93)</sup>」しかし、これら労使双方からの批判は、あくまでも労政審の迂回という手続き上の批判にとどまっていた。なお、これら点に対して、厚労省は、国会における議論と同様、法の対象となる労働者が特殊かつ限定的であること、また、法の趣旨が科学技術の振興にあることを理由として、例外的な扱いが許されるとの認識を示している。<sup>(94)</sup>

他方、法改正の影響を受ける当事者たち、つまり特例措置の対象となりかねない大学の非常勤講師や教職員で構成された労働組合からは、別様の批判がなされていた。例えば、非常勤講師の労働組合は共同で、「研究者であるというだけで、また大学と契約しているというだけで非常勤講師が無期転換の権利を制限されるのは、法の下に平等に反」として抗議する声明などを発表したのである。<sup>(95)</sup>

## 第三項 小括

以上の改正過程については次のような特徴が指摘できる。まず、本事例のアジェンダの設定段階においては、経済政策に関わる政策会議だけでなく、教育政策や科学技術政策の立案を主眼とした政策会議からの提言も影響力を持っていた。さらに、改正法案には労働契約法の特例措置という雇用・労働に関わる政策が含まれていたにも拘らず、その政策

形成が労政審を迂回して行われただけでなく、国会における審議も文部科学委員会という雇用・労働政策とは異質の場において進められた。また審議においては、労使の代表や本法の適用対象となる労働者からのヒアリングなどが行われることもなかった。本事例において際立ったのは、雇用・労働政策に関わるアクターの質的転換であり、このことは、これまでの労働政治では十分に考慮されていなかったアクターの動きが政策の形成にも大きな影響を及ぼすようになっていることを示唆している。

さらに、政策アイデアと言説に着目すると次のような特徴が指摘できる。政策会議や政府与党は、イノベーションを担う特定の業種の労働者に限定することで、労働契約法の特例措置を正當化しようと試みた。これに対しては、従来の雇用・労働政策に関わる労使代表などのアクターからは、利益代表が不在のまま政策形成が進展していったことへの批判が見られた。さらに、対象となる労働者自身は、特定の職種に属するという理由で一部の労働者の差別的取扱いが正當化されることに対して批判を行った。ここでも、労働者は一律に保障されるべき存在なのか、あるいは経済政策（イノベーション）のためであれば区別されるのか、という対立が見出されるのである。

## おわりに

本稿の検討の結果をまとめると次のようになる。労働者派遣法の改正は、それまで例外的であった派遣労働を、いかに正規の直接雇用と等価なものとして位置付けるかという点を争点として展開された。ここでは、派遣労働者の雇用をいかに安定させるかといった問題よりも、臨時的・一時的な雇用形態とされてきた派遣労働者をいかなる労働者として位置付けるかが中心的な論点となったのである。また、国家戦略特区法の制定過程では、特定地域において雇用されたという理由で線引きされた労働者に関する規制を緩和できるか否かが争点であった。この国家戦略特区法を推し進めようとした勢力は、厚生労働省および厚生労働大臣が反発した理由からも明らかのように、法の下での平等な存在としての労働者像を解体しようとするものであった。その後成立した研究開発力強化法は、特定の職種に限定した労働者に関する規

制を緩和することに成功した。同法の制定に対して、野党や対象となる労働者は「法の下の平等に反する」との批判を繰り返したが、これらの批判が法の修正に結びつくことはなかったのである。

これらの事例からは、「労働者」という存在を細分化していく政策形成の過程が展開されていることがわかる。すなわち、労働基準法に規定された法の下では平等な労働者という前提が揺らぎ、労働者を分断した上で別個の基準を適用させようとする勢力と、それに抵抗する勢力という構図の下で政治過程が展開されるようになってきているのである。これは、雇用・労働政策領域の規制を緩和するか強化するかという次元ではなく、そもそも法で保護されるべき労働者とは誰を指すのかという労働者の境界設定をめぐる政治過程の出現を意味するのである。

また、ここでさらに問われるべきは、このような政策形成過程が安倍政権の下で進行していくのはなぜかという問題である。そこで注目されるのは、雇用・労働政策の形成過程に関わるアクターの変化である。本稿で取り扱った事例において、新たな政策を推進していたのは、使用者や労働者の代表といった従来のアクターではなく、教育政策や経済政策に携わるアクターであった。彼らは、新たに設置されたアリーナにおいて政策形成に関わった。この政策過程の下では、従来雇用・労働政策の中心的争点であった労働者の雇用や生活をいかに保障するのかがという問いが正面から語られることは相対的に少なくなっているのである。このような事態は、いかなれば、これまで労働政治の先行研究が検討の対象としてきた労働政治という枠組み自体の相対化であり、それが他の政策領域の一要素へと変質していることを示している。すなわち、労働政治固有の領域というものが融解しつつあるのではないかと推測されるのである。

本稿の検討は、三つの事例のみを対象とした限定的なものである。「高度プロフェッショナル制度」の導入を含んだいわゆる働き方改革関連法案の制定等も同様の検討がなされるべきであろう。この点については、今後の課題としたい。また、政策形成過程において支配的な言説を共有したアクター連合に対抗する勢力として、既存の労働団体や新たな組織が現代の日本においていかに（再）編成されているのかといった点は、現代日本の労働政治の新たな展開を分析する上で欠かすことのできない視点であろう。これらの点に対する検討も、他日を期したい。

付記 本稿は、二〇一八年一月二六日に九州大学に提出した修士学位論文（第二次安倍政権以降の労働政治分析）に加筆修正を加えたものである。論旨に大きな変更はないが、論文の一部を割愛し、新たな解釈を付け加えている。修士論文執筆においてご指導、ご助言をいただいた出水薫先生、嶋田暁文先生、熊野直樹先生、また、本稿の草稿にコメントしていただいた岡崎晴輝先生、沖祐太郎氏、後藤啓倫氏、李鍾成氏に深く感謝を申し上げる。

注

- (1) 久米郁男「日本型労使関係の成功」有斐閣、一九九八年、一三頁。
- (2) 宮本太郎『福祉政治』有斐閣、二〇〇八年、三二頁。
- (3) 日本におけるコーポラティズム論争については、呉世榮「日本におけるコーポラティズム福祉国家の適用可能性」『佛教大学大学院紀要』第三一号、二〇〇三年、一七三―一九一頁を参照。
- (4) 猪口孝・岩井奉信『族議員』の研究』日本経済新聞社、一九八七年や、高梨昌「労働政策の立案過程」『日本労働研究雑誌』四七五号、二〇〇〇年、一頁、久米郁男『労働政治』中公新書、二〇〇五年を参照。また、雇用・労働政策の政策形成過程の実証的な研究として篠田徹「男女雇用機会均等法をめぐる意思決定」中野実編著『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、一九八六年、七九―一〇〇頁や梅崎修「労働基準法の一九八七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』五七九号、二〇〇八年、五三六―五五頁がある。
- (5) 久米郁男「労働政策過程の成熟と変容」『日本労働研究雑誌』四七五号、二〇〇〇年、二二三頁や中村圭介「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』五七一―五七二頁を参照。
- (6) 小泉政権期以降に多用されるようになったこれらの会議体について、本稿ではそれが旧来の審議会に対して質的な相違が見られる（野中尚人・青木遥『政策会議と討論なき国会 官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日新聞出版、二〇一六年）との指摘を妥当とし、これを「政策会議」と呼ぶこととする。
- (7) 三浦まり「新しい労働政治と拒否権」『社会科学研究』第五三卷第二・三合併号、二〇〇二年、五五―七八頁。
- (8) 三浦まり「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』四二号、二〇〇七年、一〇〇―一二頁。
- (9) 中北浩爾「日本の労働政治——民主主義体制の変容と連立」新川敏光・篠田徹編著『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、二〇〇九年、一四三—一〇頁。

(10) 例えば、自民党内においても当時の経済財政諮問会議の雇用政策（「労働ビッグバン」）に対し、「経済界の論理が強すぎる」と批判の声があがり、「格差社会の是正」を目的とした「雇用・生活調査会」が発足している（『朝日新聞』二〇〇六年二月六日付朝刊三面「会長に川崎二郎氏 自民『雇用・生活調査会』」）。

(11) 第一次安倍政権は、経済財政諮問会議の提唱する「労働ビッグバン」の実現と並行して、「再チャレンジ」可能な社会の構築を政策目標としていた。

(12) 五十嵐仁は、この一連の流れを労働側の反転攻勢と認識し、労働の最規制が進んだと評価した（五十嵐仁「新自由主義下における労働の規制緩和——その展開と反転の構図——」『社会政策』第一巻第三号、二〇〇九年、三八—四八頁）。

(13) 二〇一八年の厚生労働省の調査では、労働組合の組織率は一七％で、七年連続で過去最低を更新している（『朝日新聞』二〇一八年二月二〇日付朝刊五面「労組組織率、最低の一七％」）。

(14) 日本労働組合総連合会と民主党との関係については、堀江孝司「労働者・市民・生活者——政界再編期における労働組合と政党の模索」田村哲樹・堀江孝司編『模索する政治 代表制民主主義と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版、二〇一一年、六二—八五頁に詳しい。

(15) この点に関連するのが、辻由希による多数派支配型政策過程論の限界に対する指摘である。辻はアリーナとアクターに着目した上で変化を分析する多数派支配型政策過程論では、そこでどのような政策が選択されるのかは明らかにならないと指摘し、言説分析の視角を導入する必要性を主張している（辻由希「派遣労働再規制の政治過程——『一般労働者の代表』をめぐる政党間競争——」『レヴアイアサン』五五号、二〇一四年、五九—八六頁）。

(16) ここで、世論の影響が指摘されるのは、新たな政策過程において労働者の利益の代表のされ方が変化したためであるとされる。すなわち、時の政権が労働者の代表として労働組合が表明する利益よりも、選挙における多数派形成を重視するようになったため、世論の動向がより大きな影響力を持つとされている（三浦、前掲、二〇〇七年、一一—八頁）。

(17) 本稿においては、政策の具体的な中身と論拠とされたものを政策のアイデア、政策形成の過程において上記アイデアが具体的な形で現れたものを言説とみなす（西岡晋「政策アイデア論・言説分析」縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂、二〇〇七年、一四三—一六八頁）。

(18) 産業競争力会議は、「日本再興戦略」として、経済再生のためのいわゆる「三本の矢」を打ち出すなど、第二次安倍政権の経済政策を実質的に牽引し、雇用・労働政策にも大きな影響力を及ぼした。同会議に關し特徴的であるのは、人材業界やIT企業など新興

産業の企業代表が多く参加している一方で、労働者代表は参加していないという点である。

- (19) 中北浩爾は、この規制改革会議と産業競争力会議が「安部政権の規制改革の原動力」になっていると指摘している（中北浩爾「労働政治の変容と第二次安部政権」『労働調査』五四二号、二〇一五年、一〇一―一三頁）。
- (20) 産業競争力会議による最初の提言でもある「日本再興戦略―JAPAN'S BACK―」の中では、「ヒト・モノ・カネを一気に動かしていく」ことが目標とされ、そのような「新陳代謝」が「従業員の給与アップ、雇用の増大という形で国民に還元される」ことで、経済の好循環が招かれるというストーリーが示されていた。ここで、雇用・労働政策は「人材こそが我が国の最大の資源である」という認識に立って、働き手の数（量）の確保と労働生産性（質）の向上が必要であるとされ、そのような経済成長の観点から、雇用・労働政策に、政権の関心が最大限に向けられることとなる。日本経済再生本部（二〇一三年六月一日）「日本再興戦略―JAPAN'S BACK―」URL: <https://www.kantei.go.jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou/jpn.pdf> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、二頁。
- (21) 三浦、前掲、二〇〇七年。
- (22) 辻、前掲、二〇一四年、六三頁。
- (23) 『朝日新聞』二〇〇六年七月三日付朝刊一面「偽装請負 製造業で横行 実質は派遣、簡単にクビ」。
- (24) 民主党「Manifesto マニフェスト二〇〇九」、一四頁。
- (25) この「労働契約申し込みなし制度」は派遣先企業が禁止業務での派遣受け入れや期間制限の違反をした場合、その派遣労働者を直接雇用する義務を派遣先企業に課すものである。しかし、同制度の導入には、派遣元・派遣先両企業からの大きな抵抗があり、三年の猶予期間が設けられた。
- (26) 老月梓「労働者派遣法改正法の概要」『季刊労働法』二三九号、二〇一二年、二二―一八頁。
- (27) 「第二回規制改革会議議事録（二〇一三年二月十五日）」URL: <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee/130215/gijiroku0215.pdf> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、一九頁。
- (28) 規制改革会議（二〇一三年六月五日）「規制改革に関する答申／経済再生への突破口」URL: <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/130605/reni.pdf> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、六五頁。
- (29) 日本経済再生本部、前掲、二〇一三年、三三頁。この中では、厚労省の研究会での議論の結論を二〇一三年八月までに取りまとめることとされており、実際に研究会は二〇一三年八月に報告書を取りまとめた。
- (30) 「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会 報告書」、二〇一三年八月二〇日提出。
- (31) 同右、八頁。

- (32) 労働者代表委員の意見の中で、使用者側発言の八二%がオプザーバーである派遣業界代表の発言であったと指摘されている（「第一九九回労働政策審議会職業安定分科会労働力受給制度部会議事録（二〇一三年一月二八日）」URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000042233.html> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日）。
- (33) 「第二〇三回労働政策審議会職業安定分科会労働力受給制度部会議事録（二〇一四年一月一七日）」（URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000042278.html> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日）。なお、このオプザーバーの参加をめぐっては、その是非を慎重に検討することが建議の中でも、労働者側の反対意見として盛り込まれた。
- (34) 「第一九五回労働政策審議会職業安定分科会労働力受給制度部会議事録（二〇一三年一〇月一〇日）」（URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000042191.html> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、大原オプザーバーによる発言）。
- (35) 同右、新谷労働者代表委員による発言。
- (36) 同右、青木オプザーバーによる発言。
- (37) 和田肇「二〇一五年労働者派遣法改正手続の異常さ」『労働法律旬報』一八七〇号、二〇一六年、三三四〇頁。
- (38) 「第一八七回衆議院厚生労働委員会会議録 第五号」（二〇一四年一月五日）、一―二頁。長妻昭衆議院議員の発言。
- (39) 二〇一四年一〇月二九日の国会前での座り込みでは、全労連と共同参加し、「路線が異なる主要な労働団体の足並みがそろわない異例だ」と評された（『朝日新聞』二〇一四年一月八日付朝刊三面「派遣法審議、野党が拒否 大臣答弁と厚労省食い違い、反発」）。
- (40) 関口達矢「労働者派遣法『改正』の経緯と今後予想される問題点」『労働法律旬報』一八七〇号、二〇一六年、四一―四四頁。
- (41) 「第一八九回衆議院会議録 第六号」（二〇一五年二月二六日）、一九頁。
- (42) 「第一八九回衆議院厚生労働委員会会議録 第四号」（二〇一五年三月二五日）、三頁。
- (43) 「第一八九回衆議院厚生労働委員会会議録 第一四号」（二〇一五年五月一日）、二頁。
- (44) 同右、三頁。
- (45) 例えば、山井和則民主党議員は、派遣労働は「派遣労働者は、いつ契約が切られるかわからない、少し苦情を言えば契約更新されなくなる、最も弱い労働者」とし、それを拡大させることは女性や若者の雇用を悪化させることであるとの反対討論を行っている（「第一八九回衆議院会議録 第四五号」（二〇一五年九月一日、一頁））。
- (46) 『朝日新聞』二〇一五年六月一日付朝刊一面「派遣法改正案、成立へ 働き手を代えれば無期限可能に 『同一賃金』法案も」。
- (47) 江頭説子は、二〇一六年から一七年の間に派遣労働者へのインタビュー調査を行い、二〇一五年の労働者派遣法改正の結果設けられた雇用の安定措置も「派遣労働者の雇用の安定を図る『順機能』ではなく、派遣労働者の選別機能という『逆機能』をもち始めて

いること」を指摘している（江頭説子「派遣労働者の選別機能としての『直接雇用』転換と労働者の選択」『大原社会問題研究所雑誌』七一八号、二〇一八年、三二二頁）。

(48) 『朝日新聞』二〇〇三年六月一八日付朝刊三面「解雇ルールで職場どう変化 改正労基法、二氏に聞く」。

(49) 解雇基準の明文化は、それ自体必ずしも解雇規制の緩和と結びつくものではない。しかしながら、判例によって示されていた基準（いわゆる「合理的で社会的相当性のない解雇の禁止」という原則）を、実定法によって明文化することは、解雇の有効無効に関する予測可能性を高めることに主眼が置かれていたとの指摘がある（山川隆一「労基法改正と解雇ルール」『ジュリスト』一二五五号、二〇〇三年、四九頁）。

(50) 当時の労政審の議論においては、労働側が「使用者側の申立てにもとづく金銭補償の途を認めていたことに対して強い批判が出された」（同右、五〇頁）ことや、使用者側も「使用者が金銭解決を求める際の要件が厳しいことなどに、それぞれ難色を示した。補償金の水準も隔たりが大きかった」（『朝日新聞』二〇〇三年二月一四日付朝刊三面「金銭解決の法制化は先送り 解雇ルール改正案要綱」）ことが指摘されている。

(51) 渡邊義広「経済界からみた労働基準法の改正の評価と課題」『ジュリスト』一二五五号、二〇〇三年、五八―五九頁、長谷川裕子「改正労働基準法の評価と今後の課題」『ジュリスト』一二五五号、二〇〇三年、五九六―〇頁参照。

(52) 三浦、前掲、二〇〇七年、一一六頁。

(53) 経団連が毎年発表する「規制改革要望」の中では、二〇〇四年から二〇〇八年にかけて、「解雇の金銭解決制度の導入」が毎年提案されている。しかし、その後二〇〇九年から二〇一二年にかけてはその記述はなくなり、二〇一三年以降は「雇用保障ルールの明確化」といった、より緩やかな表現で提案が復活している。

(54) 米国からの要望という点に関しては、二〇〇一年から開始された日米投資イニシアティブの議論において、二〇〇六年から二〇〇八年の間「解雇の金銭的解決」の導入が要請されている。米国からの要請は、その後在日米国商工会議所や米日経済協議会を通して解雇の金銭解決導入の要望がなされている。

(55) 政権発足以後、この解雇規制の緩和をめぐる本節で扱う国家戦略特区による緩和の試みの他にも、「ジョブ型正社員」あるいは「限定正社員」制度、また「解雇の金銭的解決」制度の導入など様々な政策提案がなされている。ただし、これらについては現在も政策的成果は得られていないため、本稿では分析の対象とせず、その検討は他日を期したい。

(56) 「産業競争力会議テーマ別合合議事要旨（二〇一三年四月三日）」URL: [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kaigou/pdf/h250403\\_gijiyousi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kaigou/pdf/h250403_gijiyousi.pdf) 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、二頁。

- (57) 「第一回国家戦略特区ワーキンググループ議事概要(二〇一三年五月一〇日)」 URL: [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/dail/singiyoun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/dail/singiyoun.pdf) 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、二頁。
- (58) 特に解雇規制の緩和に積極的であったのは座長である八田達夫であり、「人材に関して雇用が流動化しないことの根本には、やはり解雇法制があるのだと思う」(同右、一三頁)などの発言を繰り返している。
- (59) 福岡地域戦略推進協議会は、麻生泰九州経済連合会会長(麻生セメント代表取締役会長)を会長とし、九州の経済界や大学また自治体で構成されたシンクタンクである。
- (60) 大阪府・大阪市による特区提案は採用されることはなかったが、都心部を「チャレンジ特区」とし、一定以上の年収のある労働者を対象に労働時間や解雇の規制の適用除外、さらに外国人の就労に関する規制緩和を提案していた。
- (61) この具体的な内容について、福岡市議会での議論の中で市の職員は「労働基準監督署による監視体制の強化を図りながら、国でも検討されていた解雇ルールを明確にする事前型の金銭解決制度などを創業後の五年間に限り導入すること」を検討していると発言していた(「福岡市議会 平成二五年第五回定例会(第二日) 議事録(二〇一三年二月十三日)」 URL: <http://www.city.fukuoka.fukuokabsr.jp/index.php/9143598?Template=doc-one-frame&VoiceType=onehit&DocumentID=1365> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日)。
- (62) 「国家戦略特区ワーキンググループ提案に関する集中ヒアリング議事概要(二〇一三年九月六日)」 URL: [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/pdf/08\\_250906\\_fukuoka.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/pdf/08_250906_fukuoka.pdf) 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、二頁。
- (63) 「福岡市議会平成二五年第五回定例会(第二日) 議事録(二〇一三年二月十三日)」前掲注(六一)。
- (64) 第一回産業競争力会議課題別合(二〇一三年九月二〇日) 八田達夫提出資料「国家戦略特区WG 規制改革提案に関する現時点での検討状況」 URL: <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kadaibetu/dail/siryous.pdf> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日、三頁。
- (65) 例えば、朝日新聞の記事の中では、新たな雇用特区について、「遅刻をすれば解雇」と約束し、実際に遅刻したら解雇できる。解雇のルールを明確にすれば、新産業の育成や海外企業の活動がすすむという考えからだ。だが、強い立場の企業が、労働者に不利な条件を強要して雇用が不安定になるおそれがある」と報道されていた(「朝日新聞」二〇一三年九月三〇日付朝刊三面「解雇特区、企業を優先 ベンチャー・外資進出促す 無理な働き方増える懸念」)。
- (66) 第一回産業競争力会議課題別合(二〇一三年九月二〇日) 八田達夫提出資料「国家戦略特区WG 規制改革提案に関する現時点での検討状況」前掲注(六四)、二頁。

- (67) 同右、二頁。
- (68) 厚生労働省HP「田村大臣閣議後記者会見概要(二〇一三年九月二七日)」URL: <http://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/0000021564.html> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日。
- (69) 「朝日新聞」二〇一三年九月二八日付朝刊五面「解雇特区の導入、厚労相「難し」と」産業競争力会議に回答」。
- (70) 「朝日新聞」二〇一三年一〇月五日付朝刊五面「解雇特区専門職に限定労働時間特例は先送り政府有識者部会」。
- (71) この「雇用指針」は、「新規開業直後の企業及びグローバル企業等が、我が国の雇用ルールを的確に理解し、予見可能性を高めるとともに、労働関係の紛争を生じることなく事業展開することが容易となる」ことを目的とし、労働関係の分析・類型化によって定められた指針である(厚生労働省HP「雇用指針」に「さつ」)URL: <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000042687.html> 最終閲覧日二〇一九年一月一九日。
- (72) 西谷敏「全面的な規制緩和と攻勢と労働法の危機」西谷敏・五十嵐仁ほか『日本の雇用が危ない―安倍政権「労働規制緩和」批判』旬報社、二〇一四年、一七―四四頁。
- (73) 「第一八五回国会衆議院内閣委員会議録 第七号」(二〇一三年一月二〇日)、一五頁。
- (74) 「第一八五回国会参議院内閣委員会議録 第四号」(二〇一三年二月六日)、五―六頁。共産党の山下芳生議員の発言。またこの際、「労働関係が何も書いていない法案」にこのような附則が設けられた事例はこれまでに存在しないと厚生労働職員が説明している。(同右、五頁)。
- (75) 「第一八五回国会衆議院会議録 第九号」(二〇一三年一月八日)、六頁。
- (76) 「第一八五回国会衆議院内閣委員会議録 第七号」(二〇一三年一月二〇日)、一五頁。
- (77) 「第一八五回国会衆議院会議録 第九号」、九頁。安倍首相による発言を参照。
- (78) 厚生労働省HP「労働契約法のお知らせ」URL: [https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudokujun/keiyaku/kaisei/dl/leaf.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudokujun/keiyaku/kaisei/dl/leaf.pdf) 最終閲覧日二〇一九年一月一九日)。
- (79) 唐津博「有期雇用(有期労働契約)の法規制と労働契約法改正と契約論的アプローチ――『日本労働法学会誌』二二二号、二〇一三年、三四頁。
- (80) 経団連が毎年刊行している『経営労働政策委員会報告』(一般社団法人日本経済団体連合会、二〇一二年)においては、「有期労働契約、高齢者雇用、労働者派遣制度に関する規制強化の方向は、本来、契約当事者の合意によって結ばれる労働契約について、成立や申し込みを一方向的に強制する点があることで共通している。企業の『採用の自由』を侵害し、直接雇用や再雇用、無期雇用を強制



(93) 使用者代表の鈴木委員による発言（第一〇五回労働政策審議会労働条件分科会議録（二〇一三年一月一八日）、「URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000038159.html>」最終閲覧日二〇一九年一月一九日）。さらに、「労働者側の新谷委員からも次のような批判がなされている。『労働契約の基本法である労働契約法の一部について修正を行うという重要な改正が、議員立法であるということから労政審での審議を経ずに国会に提出され、国会での参考人招致も行われず、労働者の立場からの意見表明を行う機会が得られないまま成立しており、このようなプロセスで労働契約法の特例が設けられたことについては非常に遺憾です』」（第一〇六回労働政策審議会労働条件分科会議録（二〇一三年二月一七日）、「URL: <https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000039582.html>」最終閲覧日二〇一九年一月一九日）。

(94) 厚労省職員による次の発言を参照。「勤労権の保障と、もう一方では、大学等における学問の自由という、いずれも憲法上の価値を調整しながら、分野を明確に限定した特例として立法される訳であります」（第一〇五回労働政策審議会労働条件分科会議録」、前掲注（九三））。

(95) 首都圏大学非常勤講師組合、東海圏大学非常勤講師組合、関西圏大学非常勤講師組合、大学等非常勤講師ユニオン沖繩）「研究開発強化法等の改正にともなう非常勤講師ほか有期雇用教員の労働契約法特例に反対し抗議する緊急声明（二〇一三年一月二二日）」（首都圏大学非常勤講師組合HP、「URL: [http://hijokin.web.fc2.com/shiryou/seimei\\_20131122.pdf](http://hijokin.web.fc2.com/shiryou/seimei_20131122.pdf)」最終閲覧日二〇一九年一月一五日）。