

外部労働市場規制緩和と労働組合

——日経連批判言説の再考

本田 恒平

はじめに

- 1 先行研究・分析枠組み・仮説・手法
- 2 外部労働市場政策過程における労使対立・労労対立
- 3 規制緩和派労働組合員

おわりに——日経連批判言説の再検討

はじめに

日本の労働政策研究において、1990年代の有料職業紹介事業・労働者派遣事業対象範囲のネガティブリスト化など規制緩和は、非正規労働者増加の契機とされている。すなわち、日本経営者団体連盟（日経連）による「新時代の『日本的経営』」（「日本的経営」）によって規制緩和や非正規労働者の活用が推進され、同報告書の発表が非正規労働者増加の契機となったと指摘されてきた。非正規労働者の増加は1986年の派遣法制定に始まり、「日本的経営」によって外部労働市場規制が緩和され、「日本的経営」を契機、あるいは「震源」にその後10年間で雇用の規制緩和が急激に進んだと理解され、リーマンショックやコロナ禍での非正規労働者の生活困窮や雇用・労働問題が取り上げられるたびに、「日本的経営」は常に参照点にされてきた。いわゆる「日経連批判言説」である（梅崎他2023；本田2023）。同言説では、政府は提言に基づく形で規制緩和促進計画を改定し続け、労働者派遣の原則自由化などを積極的に推し進め企業の雇用行動を変化させたとし、経営者団体の行動・提言に重きが置かれ解釈される。なお、労働政策および社会福祉政策の基本的なテキストも、「日本的経営」と規制緩和と非正規雇用労働者増加を三位一体として括り、時代の政策を語ってきた。

日経連批判言説は労働力需要側要因にかなりの比重をおき、55年体制後の行政改革および外部労働市場規制緩和政策を説明してきたが、しかし同言説は、労働力供給側の要因を矮小化し、特定の団体を過大評価、あるいは過小評価してしまい、適切な政労使関係の把握を不可能なものとしている感がある。したがって本論考では、日経連批判言説の再考、ひいては1990年代外部労働市場規制緩和政策における政労使関係の適切な把握を目的に、同言説では十分に指摘されてこなかった労働力供給側要因に着目し、外部労働市場規制緩和における労組およびその組合員の影響を検討する。

1 先行研究・分析枠組み・仮説・手法

(1) 外部労働市場規制緩和における日経連批判言説

東京新聞の報道、「非正規雇用の活用を30年前に提言したら…『今ほど増えるとは』 労組側『やっぱりこうなった』」（2023年2月27日）では、「日本的経営」作成の指揮をとった成瀬健生と報告書発表当時（1995年5月）にゼンセン同盟書記長であった高木剛が報告書発表から約30年を機に労働市場の変容を総括した。日経連常務理事だった成瀬は、「日本的経営」の制作プロジェクトを指揮した。河毛二郎日経連副会長が1992年に発表した「これからの経営と労働を考える特別委員会」（通称、河毛報告書）で使用されたフロー型／ストック型という語を部分的に引き継ぎつつ、自著の成瀬（1987）から使用してきた「（自社型）ポートフォリオ」と組み合わせモデル化した。他方、高木は「日本的経営」を「非正規のススメ」であると解釈し、その後「非正規が増える懸念が現実になってしまった」、「やっぱりこうなった」と回顧した。

研究領域において、西成田（2000）は終身雇用制肯定派の減少と「日本的経営」の発表は関連しており、日経連の提言を受け人材派遣を自由化し、派遣労働者の増加が本格化したと論ずる。穂山（2007）は、日経連は国際競争を勝ち抜くための雇用制度の見直しを提言したが、政府も同提言に応え、外部労働市場制度を改正し雇用流動化を促進したとし、「日本的経営」を「市場主義の綱領」として位置付けている。牧野（2007）は、「日本的経営」は戦後労働法制における民主的原則の形骸化攻撃の「震源」であり、「90年代不況に苦しんでいた財界・大企業が、労働者に全面的に犠牲を転嫁することによって〔…〕グローバル企業として成長していくための方向」を示すものであったとしている。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）が日本型雇用下の労務管理理論で一定説得力をもち労働経済学に影響を与えたが、外部労働市場からの労働力調達が高格化してからは、「日本的経営」が研究分野の新たな「参照点」となった。

一方で、日経連批判言説を直接的に検証しているのは、八代他（2015）、梅崎他（2023）、本田（2023）である。八代他（2015）はオーラルヒストリー研究を、梅崎他（2023）はHR Policyの分析を、本田（2023）は政策決定過程の詳細な実証研究を通じて同言説を批判している。規制緩和推進5ヵ年計画の閣議決定（1995年3月）など「日本的経営」発表時には既に規制緩和はアジェンダ化されていたことをあげつつ、外部労働市場規制緩和政策においては日経連外の複数の業界団体からの提言も積極的であり、それらは審議会の議論に対しても影響を与えられたこと、経営者団体や業界団体の影響力は分散的であったことを指摘した。

次に、労働力供給側要因に着目した研究は西野（2003）、三浦（2001）や連合総合生活開発研究所（2001）である。西野（2003）は、派遣法制定の政治過程に着目し、政治過程においては「労・労対立」が存在し、総評系労組は立法化に抵抗し、電機労連など中立労連系は推進し、労働側も統一できていなかったと指摘した。三浦らは、1999年職安法・派遣法同時改正に対する修正案作成に関して、労働側の運動を概ね評価しつつも、規制緩和をめぐる労働運動で組合員が一枚岩になれなかったとして、派遣労働者の利益代表を担った連合の内部分裂を指摘した。さらに、「時短や裁

量労働制をめぐる要求実現運動と比較すると、派遣法の取り組みはその規模や全国レベルでの広がり
の点では弱い」とし、連合の正社員組合員の外部労働市場政策に対する関心の低さと労働運動の
不活発による責任を指摘した。これら労働側に着目した研究は仮説の提示に留まったし、労働側組
織の重層性や政策過程における影響を考慮していないという課題は残すものの、日経連批判言説に
基づく労働政策研究に重要な指摘をおこなった。すなわち、同言説は1990年代外部労働市場規制
緩和を労働力需要側要因の側面から観察しているに過ぎず、労働側の考察を疎かにしたことで経
営者団体の影響を過大評価しているといった研究領域の課題である。

(2) 分析枠組み・仮説・手法

本論考では、研究領域の課題の克服ないし日経連批判言説を再検討する上での示唆を得ることを
目的に、労組ならびに組合員の要因について着目し、外部労働市場規制緩和における労働側の影響
を考察する。労働力供給側要因に着目した先行研究を進展させつつ日経連批判言説を再検討するこ
とで、1990年代外部労働市場政策における政労使関係、ひいては日本の未組織非正規労働者に対
する労働組合の特徴を適切に把握していく。

まず、労働政策研究と圧力団体研究の知見を活かした分析枠組みおよび仮説を提示する。辻中・
森(2010)や五十嵐(1998)は、利益団体は一枚岩な存在ではなく、マクロレベル(ナショナルセン
ター)、メゾレベル(産業別組織)、ミクロレベル(個人)によって政策選好が異なる存在として
その重層性を指摘した(利益団体の重層性)。ナショナルセンターや産業別組織は頂上団体として
政策分野・領域内の当事者利益を集約しつつ、政党、官僚、政府委員会や審議会委員など政策決定
当事者との調整をおこなう(Schmitter 1974; Katzenstein 1984)。とりわけ、多元主義論を批判し
発展したコーポラティズム論から政治過程を捉える場合、政策領域内において頂上団体や産業別組
織などへの集権化や集中化の程度の高低、そして労使の協調・対立関係が団体の影響力の要諦とな
るが、松村他(1986)は、「団体間関係モデル(自民党政権に系列化される団体と革新野党に系列
化される団体に大別)」(石田1961)を修正し、労働4団体時代並びに連合発足後の労使関係にお
ける「民間大企業労使連合」の存在を指摘した。すなわち、①総評系労組は労使関係を階級対立的
に把握するが、一方の同盟系労組は協調主義を採る。②領域・産業間協力関係について、総評系労
組と同盟系労組のパートナーは異なり、総評系労組は革新的な市民団体との協力が主。③他方、同
盟系など民間系労組と経営者団体(大企業)とが連携し、企業別労組は革新的な価値志向を示さ
ず、利益再分配政策を求める市民団体や総評系労組と対立する。その関係は政策推進労組会議、全
民労協、民間連合、そして連合へと引き継がれた(Knoke et al. 1996; Crump 2003)。松村他
(1986)は協調主義労組が経営者団体・業界団体と採るこの有形無形の協力関係を「民間大企業労
使連合」と呼んだ⁽¹⁾。この場合、民間大企業労組は国家に対して利益分配を要求する「分配志向団
体」(Lowi 1964)ではなく、むしろ市場における企業活動から得られる利潤を重視し、協調主義
労組の興味関心は主に正規雇用労働者の賃金、福利厚生、退職金などの企業内分配の維持となるの

(1) Song (2012) は「保守的な政策立案者、大企業、中核的な正規労働者からなる政治連合」の存在を辻中らと同様に指摘した。

であって、企業別組合の多くは未組織労働者の保護に対して組織の人的・物的資源を割くことに消極的である（Yun 2009）。このような団体間関係は第1次圧力団体調査のみならず1994年の第2次調査においても確認された（辻中 2016）。

これらを踏まえた仮説は以下である。すなわち、労働4団体時代から労働戦線統一にかけて右派組合勢力が伸張し、新自由主義政策への許容度が高まる中で、総評系をはじめ左派労組が衰退し、閉鎖的かつ保守的な大企業労組の体質が「民間大企業労使連合」との関わりの中で温存され、それが外部労働市場政策において色濃くあらわれたのではないだろうか。

次に、ミクロ（組合員）レベルに関して、従来の多元主義論やコーポラティズム論ではマクロ・メゾレベルを対象とした分析が主流であり、ミクロレベルは中心的な問題関心ではなかったが、その重要性は五十嵐（1998）や辻中・森（2010）で指摘されるに至った。ミクロレベル（組合員）においては団体内部の個人、個人と個人の関係性、個人と組織の（集合行為などの）関係性に焦点が当てられるが、この次元では単位組織の特徴、個人の団体参加の事由、団体に属している人々の属性・志向性・政策選好などが分析対象となる。加えて、ミクロレベルの政策選好は圧力団体の政策案で強く、労働運動への参加など資源動員でより強く結びつく。ナショナルセンターや産業別組織は圧力団体として組合員の政策選好の把握に日々努め、利益媒介を図り、政策案の作成に活かしている。さらに、資源動員論の観点からみれば構成員個人の政策選好は極めて重要で、構成員は反対する政策に関するバラ撒きや対抗法案作りといった労働運動には参加しないだろう。効果的な政策要求の立案や労働運動の実施においては組合員の政策選好の把握が決定的に重要である。これに関連して、Rueda（2007）は、E. アンデルセンなど従来の比較福祉制度研究は社会民主主義政党が労働者階級の利益を擁護することを前提としており、労働者の複雑性を考慮できていないとして批判的に検討し、労働者をインサイダー（安定した仕事をもつ労働者）とアウトサイダー（失業者や臨時的契約労働者）とに系統化した。Ruedaは、インサイダーが雇用保護の維持を選好しながらも、雇用流動化に関しては関心を示さないことを明らかにし、この指摘はSong（2012）やRhodes（2013）にも影響を与え、政治行動学を比較政治経済学に積極的に取り入れたという点での意義は大きい。

それらを踏まえ仮説を導出すると以下のようなものである。すなわち、連合総合生活開発研究所（2001）や三浦（2001）は職安法、派遣法をめぐる労働運動で組合員が一枚岩になれなかったことを指摘しているが、その要因は正社員組合員の政策選好が規制緩和に偏り、非正規雇用労働者の労働者保護という 이슈が波及力を得なかったからではないだろうか。

次に構成である。まず、第2節では、マクロ・メゾレベルの内情に関して、政策決定過程における議論や団体が意見表出したものに基づき分析するが、規制緩和政策における労労対立に関する研究は特に日経連批判言説に基づいた労働政策研究で不足していた点である。次に、この時代には連合が非正規雇用労働者の暫定的な利益代表を担ったが、第3節ではその構成員である正社員組合員の政策選好に関して、連合調査から明らかにする。

2 外部労働市場政策過程における労使対立・労労対立

(1) 派遣法制定をめぐって

高度経済成長期に職安法上曖昧な存在であった社外工や業務請負あっせん業者は増加した。この事態に対して行政管理庁は労働省に対して、業務請負に関する規制の緩和、さらには、労働者供給事業規制の再検討を勧告した（1978年7月）。同勧告を受け職業安定局長の私的諮問機関として労働力需給システム研究会が発足し、業務委託・業務処理請負複雑化および職安法の制度疲労、派遣法の立法化・職安法改正をアジェンダ化した⁽²⁾。

1980年5月に中央職業安定審議会（職安審）労働者派遣事業問題調査会が設置され、労供労組（労働者供給事業をおこなう労組）の代表3名と同盟の代表が参加した。労供労組は総評系労組と連携し同調査会内外で派遣法制定に反対し、「労働者派遣事業の制度化に反対する要望書」を提出した。要望書では、民間派遣事業の開始ではなく、労組労供の再起が必要であるとした。他方、同盟系労組やソフトウェア関連の業務請負に依存していた電機労連との労労対立もおこった。1983年11月、電機労連は派遣法制度に関する要望書を労働大臣に提出し、調査会の再開（労労対立によって2年間中断されていた）や労働者保護を担保した上での派遣法の早期制定を要求した⁽³⁾。この時の電機労連は経営者によって派遣労働者の低賃金、長時間労働が生み出されるという懸念もあり、専門職など業種を限定し、労働者保護を意識した法制化にすべきとした。電機労連の要望書を受け、調査会は1983年12月に再開され、1984年2月には、事務処理サービス、情報処理サービス、ビルメンテナンス、警備の4業種に限定して立法化すべきとの報告書がまとめられたのだからその影響力は大きかった。

その後、電機労連にとっては思いもよらない方向に政策決定は進んでしまった。1984年3月に職安審に労働者派遣事業等小委員会（座長：高梨昌）が設置された。同年11月、小委員会発表の「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」を受け翌年2月に労働省が発表した法案要綱では、当初の4業務から14業務へと大幅に変更が加えられ、不安定なため推進派労組すらも懸念していた登録型派遣が盛り込まれ、最終的には13業務で立法化した。法案に関して、電機労連と総評の双方に配慮した社会党は情報処理業務のみに派遣を認める独自の対案を提出したが、賛成派、反対派からも受け入れられず、最終的に、自民・公明・民社の賛成、社会・共産・社民連の反対で可決された（西野2003）。総評系労組や労供労組は、第二次世界大戦中に労務報国会が統率した港湾運送業や建設業での労働者派遣解禁は強制労働や中間搾取等の弊害を再度招くとし反対したことで制度適用を食い止めるという成果はあったものの、派遣法立法過程においては大きな不満を残す形になった。制定に先んじて労供労組が中心となり1984年2月に労働者供給事業関連労働組合協議会を結成した。

(2) 労働力需給システム研究会「今後の労働力需給システムのあり方についての提言」（1980年4月4日）

(3) 経営者団体もこの時、調査会の再開や立法化を後押しした。関西経営者協会労働法規研究委員会の「労働基準法の改正を求める意見」（1982年3月）や東京商工会議所の「昭和58年度労働政策に関する意見」、日経連の「労働問題研究委員会報告」（1985年と1986年）は過度な行政介入と法規制を批判した。

（2）規制緩和をめぐる

外部労働市場の体系的な活性化を通じて労働市場の硬直性とコスト高を軽減しようとする流れの中で重要な政策だった派遣法は、労労対立を伴いながら制定したが、その後、1990年代に同法は大幅に対象範囲を拡大した。背景としては、バブル崩壊後の失業率の高まり、人件費を含め固定費の流動化など企業の減量経営志向があり、行政改革、派遣事業・職業紹介事業の規制緩和は迅速に進んだ。規制緩和推進5ヵ年計画に先んじて設置されていた行政改革委員会（1994年から）の下部組織に規制緩和小委員会が新設された（行政改革委員会設置法）。職安法・派遣法改正は労使参加の規制緩和小委員会が推進し、職安審民間労働力需給制度小委員会が改正案を審議する形で進んだ。規制緩和小委員会は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十分に尊重しなければならず、行政の対応が不十分と判断されれば再勧告する権限をもつ。同小委員会には提言だけでなく勧告の権限が与えられ、派遣事業、有料職業紹介事業の規制緩和を確実に推進できるこれまでにない委員会であった。その後、上部合議体（かつ八条委員会）として行政改革会議（1996年11月）が行政改革並びに規制緩和を促す機関として、経済戦略会議（1998年8月）が首相直属（当時小渕恵三内閣）の諮問機関として発足したことで、経営者団体・業界団体、そして規制緩和派労組は大きな推進力を得た。

派遣法は1996年に26業務へと規制緩和され、1999年には派遣先企業での就労環境の強化や派遣期限1年の定め付きといった事後規制とセットにネガティブリスト化された。職安法は派遣法よりも先にネガティブリスト化（1997年）されたが、ILO第96号条約（有料職業紹介所条約）の改正を受け、民間職業紹介の役割を認める法改正が、派遣法1999年改正と同時におこなわれた。この迅速な法改正は、労働省審議会における三者構成原則の瓦解と無縁ではなく、審議を始める前には上部合議体における労使合意の規制緩和路線で既に外堀は埋められていた（濱口2008；山田2019）。

規制緩和に対する連合の規制維持派労組・推進派労組それぞれの意見は「れんごう政策資料」掲載の連合中央執行委員会報告書（1995年10月）でまとめられている⁽⁴⁾。経営者団体や業界から制度疲労を指摘される公共職業紹介に関して、連合の規制維持派は①公共職安の窓口業務の改善やサービスの拡充が重要であること、②専門業種以外に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こと、③雇用流動化に職安行政の規制緩和を位置付けることには反対であること、④労働者保護を果たせない許可制の廃止やネガティブリスト化も賛成できないこと、を示した。加えて、派遣法に関しては、①違法・偽装派遣の拡大が予想されるため、派遣労働者の権利保障を労基法や労働安全衛生法等に照らし進める必要があること、②派遣労働者の社会・労働保険の完全適用、を提起した。他方、規制緩和派労組であるゼンセン同盟（旧同盟系）は、有料職業紹介事業に関して、①許可制を堅持しつつのネガティブリスト化、②業界団体から職安の国家独占として批判されてきたILO第96号条約の廃棄、などを提言した。この時、業界

(4) 「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」、『れんごう政策資料』、1996年（No.91）

団体が、ILO条約の規制下で条件闘争的に規制緩和を図っていたのに対して、96号条約廃棄を提言するゼンセン同盟の方針は業界団体のものよりも規制緩和色が強かった。

連合自体、雇用問題においては規制維持派も一定占めていたものの、行政改革・規制緩和全体に対しては総じて積極的であった。連合内に設置された行政改革推進会議にはIMF・JC、ゼンセン同盟、日本ゴム産業労働組合連合が集まり、そこで事務局を担った野口敏也連合総合政策局長を規制緩和小委員会の唯一の労組代表として推薦している。規制緩和小委員会での論議は「規制緩和に関する論点公開」（1995年）に両論併記でまとめられており、求職情報提供の機会、労働者保護、労働諸法違反の防止、労働力移動、ILO条約との整合性、許可制、対象業務・業種、とりわけ派遣法に関しては常用雇用労働者との代替防止など多様な観点から議論されている。議論を経て、行政改革委員会意見書「光り輝く国をめざして」（1995年12月）、「創意で造る新たな日本」（1996年12月）が発表され、後者では、「光り輝く国をめざして」で言及されていなかった非正規労働者の労働者保護の重要性が含まれたものの、総じて規制緩和派による対象業務拡大路線が反映された意見書となった。その背景には、①規制緩和推進5ヵ年計画の方向性に縛られる形で派遣法と職安法規制緩和の方針が定められたこと、②有料職業紹介事業を限定的にしか認めなかったILO第96号条約が1994年頃から事業拡大を認める方針で改正が検討されていたことなど、経営者側に有利な条件が既に整っていたことがある。

（3）新自由主義への許容度の高まり

では、ゼンセン同盟や電機労連（1992年に電機連合）らはなぜ外部労働市場拡大を推進し、時には業界団体よりも規制緩和色の強い要求をおこなったのか。まず、ゼンセン同盟に関して、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、大型店の出店は1年で4倍増加し、大型店の競争を促進した。競争強化によって流通構造は変化し、企業の撤退・縮小、合併、分社化などの動きが加速した。地方の自営商店が軒並み閉業したのはこの頃である。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。機関誌『月刊ゼンセン』によると、ゼンセン同盟加盟労組のうち流通関連部門だけで1994年に28店舗が閉鎖し1,821人が離職した。また、1995年には、19店舗が閉鎖し、495人が離職した⁽⁵⁾。このような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労組の課題となり、ゼンセン同盟にとって有料職業紹介事業のネガティブリスト化は急務であった。次に、電機・電子・情報関連産業の産業別労組である電機連合は、バブル崩壊頃までの対外直接投資を牽引した産業であるが、1990年以降の海外への生産拠点の移動・雇用シフトにより国内雇用者数は減少していった。電機連合総合研究センターの「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1985年から1995年までの10年間で電機産業は約76,000人の失業者を生んだ。とりわけ大型化・高付加価値化の流れを受けたカラーテレビなどの製品は生産拠点の移動を必要としたし、VTRなど衰退製品は国内生産と雇用へ直接的影響を与えた製品の代名詞である。

(5) 「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）

ゼンセン同盟は大店法規制緩和の流れを受けた労働組合として、電機連合は産業空洞化による流れを受けた労組としての典型であった。これら労組を中心に大量離職への対応として一刻も早く労働力を確保する必要があったが、企業は減量経営志向にあったため確保においては正規労働者の雇用保護をも見据えていたため（Song 2012）、非正規労働者や業務請負の積極的活用への許容度が労組内部でも高くなっていった。さらに、両法改正の周辺では日経連に対するそれら産業別労組の物理的な接近もみられた。例えば、1999年の日経連主催の経営トップ・セミナーの講演にて電機連合委員長鈴木勝利は、電機連合自ら人材派遣業に取り組む意向を示した。それは、高失業が今後も続く見通しの下で、職安行政頼みの失業対策への危機感が強かったためであった⁽⁶⁾。このような接近は実質的な民間大企業労使連合とはいえないだろうか。

バブル崩壊後の経済停滞に起因する非正規労働者活用気運の高まりは、最終的に、1999年両法改正周辺にみられた審議会への政治的要因の介入といった事態へと繋がった。改正法案の審議を担った職安審小委員会における議論の内情については、議事録は残されていないものの、『ジュリスト』の「労働市場法制の改革と労使の主張」（2000年3月（No.1173））で後日談的に明らかにされている。連合が送り出した久川博彦は職安法・派遣法1999年改正に関して最後まで反対の姿勢を崩さなかったが、審議全体は「ネガティブ論ありき」として進んだ。さらに、ILO第181号（改正96号）条約の制定（1997年）以降はポジティブリスト方式を維持できないと判断し、連合側は妥結を余儀なくされた。「ネガティブ論ありき」という印象に関して久川は「政府や経済界の外圧」があったと回顧しているが、これは山田（2019）が指摘する「労働政策の政治化」と関連する。「労働政策の政治化」とは、政労使三者構成制度の下で「頂上交渉」の場として運用される労使協調的かつ非政治的な労働政策関連審議会の場に政治的要因が強く介入することを指すが、1990年代後半には行政改革会議、経済戦略会議の介入がおこった。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、行政改革ならびに規制緩和を促す機関として発足した八条委員会（1996年11月）だが、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・勧告・意見という機能を同会議に与えた。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、会長には首相自らが就任し、委員には連合会長芦田甚之助や豊田章一郎などを任命、さらに飯田庸太郎行政改革委員会委員長や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がれ、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った。行政改革会議は省庁ヒアリングを経た上で、規制緩和による労働力需給調整の円滑化を重要方針として盛り込んだ（「最終報告」（1997年2月））。また、同じく八条委員会の経済戦略会議は、1998年8月に、労働市場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んだ（「日本経済再生への戦略」）。小渕恵三首相は直々に同会議に対して「審議会の審議会」としての立ち回りを要請し⁽⁷⁾、積極的に推進させた。このような政治的要因の介入・プレゼンスの高まりによる審議会の形骸化に関して、連合の久川は、審議会の最終とりまとめというもの、見えない力によって行

(6) 「労働力巡って労使さや当て 日経連セミナー閉幕」、『朝日新聞』、1999年8月7日

(7) 『「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）

政も公益も縛られ、審議会の独自性や権威というものが失墜した、と不満を吐露した。それに対して公益委員を務めた諏訪康雄は、規制緩和寄りにも審議を取りまとめなければ、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だろうと応答している。外圧の下で審議会における三者構成主義を維持するために公益委員は労使の間で腐心し、審議会内外での調整を図り、1999年両法同時改正という形で着地させた。

3 規制緩和派労働組合員

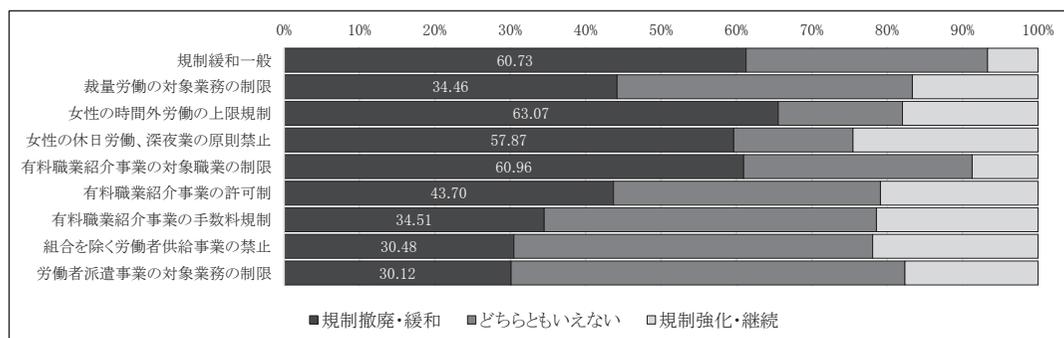
これまでみてきたように、1990年代に職安行政の制度疲労（公共職安による労働力需給調整は、職業紹介全体の3割程度で、残りはインフォーマルな部門が担っていたこと、職安法の規制に従って失業率の上昇や雇用流動化に対応することは不可能であることなどや派遣可能業務の狭さ）が経営者団体、業界団体そして規制緩和推進派労組から指摘され、両法改正は喫緊の課題であるとされた。1999年改正をめぐって連合は、派遣労働者相談ダイヤルの開設、意見交流会、団体署名運動などに正社員組合員を資源動員し、全国的に実施し、議会に働きかける上での基礎資料を作成し、適用対象除外業務の拡大、登録型派遣の禁止、就業環境の確保などを含んだ対抗法案を作成した。これらが、連合が当時おこなった労働運動である。しかし、冒頭でも述べたように、連合総合生活開発研究所（2001）、三浦（2001）はそれらの取り組みの規模は小さく、全国レベル（特に地方）での広がりには弱かったと総括している。その要因は何か。これを、正社員組合員の政策選好と資源動員論を接続し、労働力供給側要因の一側面として位置付け考えるならば、なぜ正社員組合員が外部労働市場規制維持に関心を示さず、非正規労働者の労働者保護という 이슈は波及力を得ず労働運動は不活発に終わったのか、を明らかにすべきである。

正社員組合員の政策選好に関しては、連合総合生活開発研究所1997年調査「規制緩和に関する調査（組合、個人）」の組合員データ（N = 769）に着目する。この調査は、既に検討段階であった1999年両法改正を視野に入れながら、産業構造の変化と多様化する雇用労働条件への対応のための基礎資料を得ることを目的として実施されたもので、連合の正社員組合員の外部労働市場規制緩和に関する政策選好がわかる⁽⁸⁾。調査時点で、有料職業紹介事業は職種が制限されており、紹介責任者の経験年数が10年以上とするなど参入規制である許可制が採られていた。加えて、紹介手数料は求人企業からのみ徴収することができ、額は紹介先年収に依存する。次に、職安法45条に基づく労組労供以外、有料労働者供給事業は原則として禁止されており、対象業務は派遣法による制限を受ける。

同調査における外部労働市場に関する質問は、「有料職業紹介事業の対象職業の制限（Q10A）」、「有料職業紹介事業の許可制（Q10B）」、「有料職業紹介事業の手数料規制（Q10C）」、「労働者供給事業の禁止（Q12A）」、「労働者派遣事業の対象業務の制限（Q12B）」の五つである。図表1では

(8) 二次分析に当たり、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センターSSJデータアーカイブから「[規制緩和に関する調査（組合、個人）、1997]（連合総合生活開発研究所）」の個票データの提供を受けた。

図表 1 規制緩和一般ならびに労働市場諸規制緩和の是非（単位：％）



業種別(%)	有料職業紹介事業の対象職業の制限			有料職業紹介事業の許可制			有料職業紹介事業の手数料規制			組合を除く労働者供給事業の禁止			労働者派遣事業の対象業務の制限		
	規制撤廃・緩和	どちらともいえない	規制強化・継続	規制撤廃・緩和	どちらともいえない	規制強化・継続	規制撤廃・緩和	どちらともいえない	規制強化・継続	規制撤廃・緩和	どちらともいえない	規制強化・継続	規制撤廃・緩和	どちらともいえない	規制強化・継続
総計	61.0	30.3	8.7	43.7	35.4	20.9	34.5	44.1	21.4	30.5	47.6	21.9	30.1	52.2	17.7
製造業	60.4	32.2	7.4	43.6	37.6	18.8	35.8	44.3	19.9	30.6	49.0	20.4	28.9	55.7	15.5
加工組立型製造業	57.6	34.8	7.6	38.7	35.5	25.8	28.1	47.2	24.7	32.6	44.2	23.3	27.6	52.9	19.5
素材型製造業	61.2	30.6	8.2	45.2	38.6	16.3	39.3	44.8	16.0	29.7	48.7	21.5	27.3	59.1	13.6
その他製造業	62.3	32.8	4.9	47.3	38.2	14.5	38.2	38.2	23.6	30.0	58.0	12.0	36.0	50.0	14.0
非製造業	60.5	30.7	8.8	45.5	33.3	21.2	33.9	44.9	21.2	31.8	47.0	21.2	32.5	49.5	18.0
飲食・建設業	75.6	17.8	6.7	45.8	31.3	22.9	42.2	35.6	22.2	29.5	36.4	34.1	35.6	42.2	22.2
卸売・小売業	53.8	46.2	0.0	54.1	35.1	10.8	42.1	50.0	7.9	42.1	52.6	5.3	39.5	55.3	5.3
運輸・情報・通信	55.3	26.3	18.4	35.4	35.4	29.1	31.1	43.2	25.7	29.2	38.2	32.6	26.7	41.9	31.4
金融・保険・不動産業・卸売・小売業・サービス業	58.4	33.7	7.9	50.6	30.6	18.8	31.1	50.0	18.9	34.4	55.6	10.0	36.6	52.7	10.8
電気・ガス・熱供給業	63.8	31.9	4.3	45.8	35.4	18.8	28.9	42.2	28.9	24.4	53.7	22.0	25.6	60.5	14.0

出所：連合総研調査より筆者作成

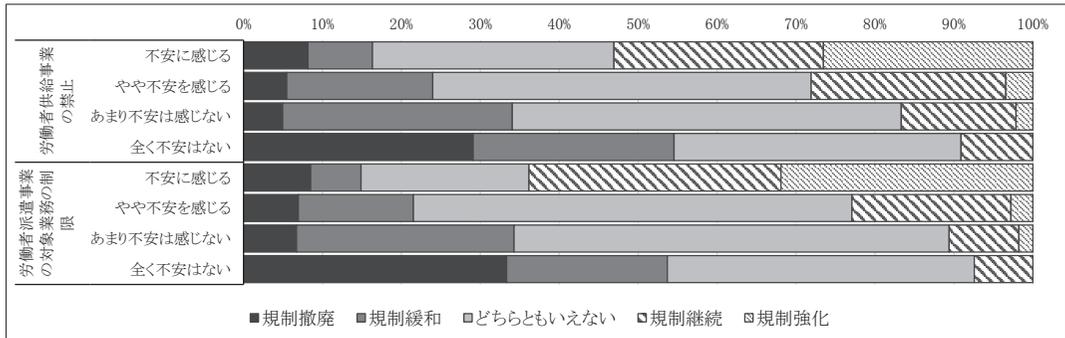
注：業種別結果に関して、3種の回答の中で最も高い割合のものを太字にした。

規制緩和一般⁽⁹⁾ならびに労働市場諸規制緩和の是非を示した⁽¹⁰⁾。図表をみると、①全種規制における規制撤廃および緩和派割合の高さ・維持派の低さ、②外部労働市場規制とそれ以外の項目で意思表示を保留する割合が相違していること、③業種別表によれば①が全業種で普遍的にあらわれていること、の3点が確認できる。②に関しては、外部労働市場規制そのものは正社員組合員にとって馴染みが薄く、政策に関する判断材料をもたないことが意思表示の保留に影響していると推察される。まず有料職業紹介事業の対象職業の制限において、61%の組合員が規制緩和に賛成しており、許可制、手数料規制に関しては、緩和派の割合が減少する。この差には、対象職業の拡大には概ね賛成するが、事前規制の緩和と事後規制の強化を求めるワンセット主義的要求があらわれている（それでも規制緩和派が相当数いるのだが）。次に、有料職業紹介事業に比べ、労働者供給・派遣事業に関する規制緩和に関しては、意思表示を保留する組合員が多い。これには外部労働市場の流動

(9) 規制緩和一般に含まれる労働規制以外の経済的規制緩和は、企業による医療機関経営への参入や医薬品販売など医療・福祉分野、大店法や再販売価格維持制度などの流通分野、企業年金制度運営や損害保険料といった金融・証券・保険分野である。

(10) 業種別結果については産業別組織の選好の代替として解釈されたい。

図2 組合員の将来雇用不安と労働者派遣（供給）事業規制緩和の是非（％）



出所：連合総研調査より筆者作成

化は職業紹介の規制緩和や直接雇用を主軸におこなうべきであり、この時既にたびたび雇用問題として問題視されていた労働者派遣事業に関しては慎重に考えるべき、といった態度も示されている。しかし、それでもほとんどの業種で各種規制緩和派正社員組合員の割合が規制維持派を上回っているのである。

組合員が労働運動に参加するための一つの要件として、労働運動の目的や目標にある程度の共感をもつことがあげられる。しかし、これだけ規制緩和派や十分な判断材料をもたず意思保留している組合員が多ければ、労働者派遣事業の規制緩和に関する労働運動が不活発に終わったことも頷ける。

では、外部労働市場規制緩和派割合の高さは何が要因であろうか。仮説として提示するのは雇用不安の有無と外部労働市場規制緩和選好の相関関係である。図2は「現在審議が続いている労働者派遣法の改正により、派遣対象業務の制限が大幅に緩和され、一般事務職まで派遣労働者が認められるようになった場合、あなたは自分の雇用の将来に不安を感じますか」という質問に対する回答結果別の労働者派遣（供給）事業に関する見解割合である。労働者供給事業の禁止、労働者派遣事業の対象業務の制限のどちらも、雇用不安を感じる組合員における規制撤廃・緩和派は15%程度と少数だが、不安がなくなるごとに規制緩和・撤廃派の割合は増加する。「全く不安はない」までになると、「規制強化」と回答した組合員は両項目とも0%となり、規制撤廃・緩和派が55%ほどになる。つまり、連合系組合員の政策選好では、自分の雇用に影響するなら規制維持・強化に賛成するし、不安を感じなければ規制緩和に賛成する可能性を示唆する。

正社員組合員の労働・雇用問題の興味関心が自身のことに偏っているのかについて、他の調査結果で補完しよう。連合「生活アンケート調査」は連合組合員の生活実態・困難を汲み上げ、春闘における運動方針を策定することを目標に、民間連合時代の1988年から隔年で実施している内部調査である。中では「労働組合に取り組んでほしいもの」の回答を求めており、1990年代半ばから後半にかけての結果は表2である。正社員組合員が労働組合に対して強く望んでいるものとしては3ヵ年平均で、月例賃金・一時賃金等賃金引き上げ（62.8%）、退職金引き上げ（54.2%）、働きや

表2 正社員組合員が労働組合に取り組んでほしいもの（単位：％）

労働組合に取り組んでほしいもの(%)	年度	強く望む(平均)		ある程度望む	望まない	N.A	強く望む ×男性	強く望む ×女性	強く望む ×役員経験 なし(A)	強く望む ×現在役員 (B)	A-B	強く望む × 過去経験	サンプル サイズ
月例賃金・一時金等の賃金引き上げ (トップ1)	1998	60.4	62.8	31.6	1.4	6.6	61.7	53.6	60.4	59.0	1.4	59.1	25,029
	1996	62.6		34.4	1.6	1.4	64.1	55.7	63.6	62.2	1.4	61.1	19,807
	1994	65.5		31.5	1.3	1.7	67.6	56.6	65.7	65.2	0.5	66.5	22,538
退職金など老後保障への取り組み (トップ2)	1998	54.4	54.2	37.2	1.6	6.8	55.4	49.7	53.6	53.2	0.4	57.8	25,029
	1996	59.1		37.4	2.0	1.5	60.5	52.7	58.3	58.9	-0.6	63.2	19,807
働きやすい職場環境への取り組み (トップ3)	1998	45.4	50.1	44.8	2.5	7.3	46.2	41.0	43.5	48.0	-4.5	44.5	25,029
	1996	54.8		40.8	2.7	1.7	51.0	41.0	47.6	51.8	-4.2	48.0	19,807
組合員への情報提供・相談活動強化 (ワースト4)	1998	33.7	36.0	53.8	4.6	7.9	35.1	26.5	29.7	40.0	-10.3	32.0	25,029
	1996	36.0		55.8	6.6	1.6	37.5	28.3	32.6	41.0	-8.4	33.4	19,807
	1994	38.3		53.4	6.2	2.1	40.6	28.5	34.5	45.2	-10.7	36.9	22,538
経営内容・事業計画への組合の参加 (ワースト3)	1998	28.1	25.4	51.2	12.8	7.9	30.2	16.7	22.1	34.9	-12.8	25.5	25,029
	1996	23.6		55.5	19.3	1.6	25.4	14.2	19.1	29.5	-10.4	22.2	19,807
	1994	24.4		54.6	18.8	2.2	27.1	12.2	19.6	33.1	-13.5	21.8	22,538
雇用における男女平等の促進 (ワースト2)	1998	21.2	21.8	60.8	10.4	7.6	18.2	36.5	21.5	21.2	0.3	22.7	25,029
	1996	20.8		63.4	14.2	1.6	17.7	36.5	21.0	20.7	0.3	20.8	19,807
	1994	23.4		62.9	11.8	1.9	20.4	37.7	23.5	23.4	0.1	23.9	22,538
パート・中間管理職などの組織化 (ワースト1)	1998	10.5	13.0	46.9	33.6	9.0	10.9	8.4	9.5	11.5	-2.0	11.8	25,029
	1996	13.0		55.7	29.4	1.9	13.5	10.2	11.6	14.1	-2.5	14.3	19,807
	1994	15.4		57.1	24.9	2.6	16.4	11.0	13.4	18.0	-4.6	16.3	22,538

出所：連合調査（各年版）より筆者作成

注：「A-B」にて、選好における差が比較的大きいものを太字にした。

働きやすい職場環境の整備（50.1％）となっており、年度によって微増減はあるものの、これらは性別や役員経験の有無にかかわらず、組合員にとっての中心的な興味関心となっている。次に、関心度が低いものとしては、パートタイム労働者・中間管理職などの組織化（13.0％）、雇用における男女平等の推進（21.8％）、経営内容・事業計画への組合の参加（25.4％）である。未組織労働者の組織化に関しては、1994年から1998年にかけて5ポイント減少し、その分回答の保留が増加しており、役員経験の有無にかかわらず、労働組合オルグへの関心の低下がみえる。男女平等推進に関しては、女性の関心は約37％と高いものの、男性中心的な労組構成から20％強となっている。表2からも、正社員組合員の興味は総じて賃金や退職金、職場環境への取り組みといった自身の職場環境や労働条件に集中し、それ以外に対する興味は薄い。加えて、賃金の引き上げや老後保証、男女平等の推進、未組織労働者の組織化などで役員経験なしの者と役員のある者の選好に差がさほどない点は大変興味深い。久米（2005）や辻中・森（2010）などの利益団体研究は、労働組合のリーダーの政策選好や政治志向は一般組合員に比して革新的でリベラル、利益再分配志向的であり、他方、一般的な組合員は概ね中道（位）的であることを指摘してきたのであって、この点は辻中らによる圧力団体調査の結果と本研究が採用した調査とで解釈が異なる点の可能性もある。この点は今後の実証の更なる深化に期待したい。

この政策選好の背景にはどのような要因があるのだろうか。労働力需給システム研究会による「今後の労働力需給システムのあり方についての提言」（1980年4月4日）や職安審労働者派遣事業等小委員会「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」（1984年11月）に貫かれている労働者派遣立法化を正当化させる要因は以下のようなものであった。すなわち、労働力需要側要素

としては①経済社会活動の高度化・多様化の中で専門的な知識や技術、経験を有する労働者が適切に能力を発揮できる分野が増加してきたこと、②①においては通常の雇用管理とは異なる扱いや教育訓練をおこなわなければならないこと、③②のような労働者は自社で調達するよりも外部に委ねた方が効率的に処理されること。次に、労働力供給側要素としては、労働力需要側要素と呼応する形で、①専門的な知識や技術、経験を活かしてスペシャリストとして働くことを希望する労働者が増加してきたこと、②人間関係を含めフレキシビリティの高い労働条件の下で働くことを希望するものが増加してきたこと、がある。これらに対しては、労働者派遣が労働力需給調整システムを労働力供給側、需要側双方のニーズに応えながら円滑にさせ、複数企業を渡り繋いでいくことで継続的な雇用が実現するため、立法化されるべきである、というものである。同様の指摘が規制緩和小委員会でもなされた。議論では、「労働者の保護は当然重要だが、労働者は弱い立場と一面的に決めつけるのではなく、[...] 派遣労働という就労形態を望むものも増加して」おり、と述べられた（「規制緩和に関する論点公開」（1995年））。つまり、派遣法制定派、その後の規制緩和派は、有料職業紹介事業を通じて就労したり、労働者派遣事業を利用するであろう労働者は必ずしもミゼラブルな労働者ではなく、また就労形態の選択は合理的な自己決定に基づいている、と主張する。「非正規雇用労働者は必ずしもミゼラブルではない」という言説や労働市場を自由意思によってセクター間の行き来が可能な連続的なものとして把握する見方が正社員組合員を含め世間一般に一定拡大・普及し、規制緩和への許容度が経営者団体や業界団体はもとより労組内部においても高まっていたものと推察する。連合系正社員組合員が必ずしも外部労働市場の拡大を批判すべきものとして捉えていなかったことは、本節が示した規制緩和推進派組合員の政策選好が裏付けており、これが、正社員組合員が労働運動に接続されず、全国的な展開を不活発にした要因である。

おわりに——日経連批判言説の再検討

本論考では、日経連批判言説によって矮小化されてきた1990年代外部労働市場規制緩和の労働力供給側要因に着目し、マクロ・メゾ・ミクロの各次元で要因を検討した。その結果、特にメゾ、ミクロにおける規制緩和許容度の高まりを確認した。メゾにおいては、失業者が多く発生した電機やゼンセンによる経営者団体・業界団体に対する協調主義的な接近がみられ、「民間大企業労使連合」的特徴が色濃くあらわれていたことを政策過程の分析から明らかにした。ミクロにおいては連合総研調査から、規制撤廃・緩和派組合員の割合の高さを明らかにし、その政策選好の背景を考察し、労働運動の不活発の原因を指摘した。それらを通じて、1990年代における外部労働市場規制緩和の実態が、日経連批判言説が想定する社会構造と乖離していることを示した。ただし、本論考は日経連批判言説再考の必要性を指摘するものであって、経営者団体・業界団体による影響を等閑視するものではない。無論、外部労働市場規制緩和推進は経営者団体・業界団体から積極的に発せられた。総評系労組など革新派労組は派遣法制定にも規制緩和にも反対し続けた。しかし、電機やゼンセンなど一部の労組が経営者団体と軌を一にし、規制緩和に向かって有形無形の接近を図ったことも事実である。ありていにいえば、雇用側も雇用側だが、外部労働市場に対しては労働組合も責任のある行動を労働運動として十分に採れていなかったのではないだろうか。であるならば、

1990年代外部労働市場政策に関しては、労働力需要側要因に帰責するのではなく、労働力供給側要因にも着目し、多面的に分析しなければならない。

（ほんだ・こうへい 立教大学経済学部助教）

【参考文献】

- Crump, John (2003) *Nikkeiren and Japanese Capitalism*, Routledge Curzon.
- Katzenstein, Peter (1984) *Corporatism and Change*, Cornell University Press.
- Knoke, David, Franz Pappi, Jeffrey Broadbent and Yutaka Tsujinaka (1996) *Comparing Policy Networks*, Cambridge University Press.
- Lowi, Theodore (1964) "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, Cambridge University Press, Vol.16 (4): 677-715.
- Rhodes, Martin (2013) "Labour markets, welfare states and the dilemmas of European social democracy" in Michael Keating and David McCrone (eds.) *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh University Press: 140-155.
- Rueda, David (2007) *Social Democracy Inside Out*, Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe (1974) "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, Cambridge University Press, Vol.36 (1): 85-131.
- Song, Jiyeoun (2012) "Economic distress, labor market reforms, and dualism in Japan and Korea", *Governance*, Blackwell Publishing Inc, Vol.25 (3): 415-438.
- Yun, Ji-Whan (2009) "Regulatory contradictions : The political determinants of labor market inequality in Korea and Japan", *Governance*, Blackwell Publishing Inc, Vol.22 (1): 1-25.
- 穂山守夫 (2007) 「労働政策における新自由主義政策の展開」『千葉商大論叢』千葉商科大学, No.45 (1), 1-29 頁
- 五十嵐仁 (1998) 『政党政治と労働組合運動』御茶の水書房
- 石田雄 (1961) 『現代組織論』岩波書店
- 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
- 久米郁男 (2005) 『労働政治』中公新書
- 小池和男 (1994) 『日本の雇用システム』東洋経済新報社
- (1997) 『日本企業の人材形成』中公新書
- 辻中豊 (2016) 『政治変動期の圧力団体』有斐閣
- 辻中豊・森裕城 (2010) 『現代社会集団の政治機能』木鐸社
- 成瀬健生 (1987) 『人事トータル・システムの設計と運用』中央経済社
- 西成田豊 (2000) 「日本的経営とその今後」『一橋論叢』日本評論社, No.123 (6), 873-893 頁
- 西野史子 (2003) 「労働市場と政策の相互作用」『日本労働社会学会年報』日本労働社会学会, No.14, 69-102 頁
- 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, 73-79 頁
- 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, 109-119 頁
- 牧野富夫 (2007) 『労働ビッグバン』新日本出版社
- 松村岐夫・伊藤光利・辻中豊 (1986) 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社
- 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, 33-43 頁
- 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，
16-27 頁
連合総合生活開発研究所（2001）『労働組合の未来をさぐる』連合総合生活開発研究所