

労働法令の立案・立法過程の研究

—立法を促進する要素、遅滞

させる要素は何か—

盛岡 多智男

はじめに

第1章 論証の対象および狙い

第2章 労働時間短縮に関わる立法事例

第1節 事実関係の経過

第2節 立法ダイナミズムの作動

第3章 男女平等法制に関わる立法事例

第4章 パート・派遣労働に関わる立法事例

第5章 立案・立法過程に関わる諸問題

第1節 立法ダイナミズムについての「まとめ」

第2節 立案・立法過程における各アクターの働き

第3節 法制化を手段とした政策の効果

結びにかえて

はじめに

本稿 (1) において、筆者は、労働法令の立案・立法過程について事例研究を行い、立法ダイナミズムがどのように作動するのかを探ろうとしているが、それは以下のような問題意識からのことである。

まず73年4月4日、「刑法200条尊属殺人罪」の規定を憲法違反とする最高裁判決があった。筆者は、その違憲判決に接して「わが国の法制度はこのように健全なのだ」と感激した。しかし、その後、同規定がそのまま12年間も改正されずに存続していたことを知り、「法制度は本当に健全なのか」と疑問を感じるようになった。次に、外部から労働者の派遣を受ける労働者供給システムが、職安法抵触を避けながら、10数年間日陰者の状態で存続していることを知り、そこでもやはり「法制度のどこかがおかしい」と思わずにはいられなかった。そのシステムが法の理念に背くとするならば、断固取り締まるべきであるし、逆に是認すべきだとするなら、当然何らかの改善策があってしかるべきだからである。そして95年、介護休業制度が法制化され、事業主は努力義務を負うことになったが、筆者は企業実務家として、基準となる関連規則の改正が一向に進まないという法令待ちの状態を経験した。

このように、最高裁判所から違憲判決の出た法令規定について改正が遅滞している現象、立法需要が顕著な領域において立案・立法が遅滞している現象、法律の努力義務規定が発効しているのに関連政・省令の制定が遅滞している現象、基本規定が立法されているのに（告示等による）要件充足が遅滞している現象など、「法令の受け手側からみて、当然実施されるべき筈の法令制定が遅滞している現象」（筆者は、これを「立法遅滞現象」と規定する）が何故起こるのか、いろいろな経験的事例に鑑みて問題意識を強めるようになった (2)(3)。

もとより、出来るだけ多くの領域で法令の成り立ちを検討してみたいが、

本稿では、実務で多少なじみのある労働法令の研究に焦点を絞ることにした。労働法令に着目する所以は、国民の立法意思が、労働団体経由等でフィードバックしやすくなっているからでもある。

ひとまず、男女雇用機会均等法が制定された85年以降の立法事例に当たってみたが、立案過程にまで遡るには当然に対象期間を広げる必要があり、結局、およそ20年間の政治・行政の流れを辿ってみることになった。また、政治・行政の流れを見る場合、「立法遅滞現象」という視点で現象を追うよりも、「立法ダイナミズム」という、より広い視点で網をかけた方が、立法・政策効果・法改正の循環を捉えやすいということに気付いた。

こうして、「労働法令の立案・立法過程の研究」というテーマで、およそ20年間の政治と行政の流れを追い、労働法令の立法ダイナミズムがどのように始動し、政官労使のアクターたちがどのように立案・立法に関わり、労働法令の受け手である企業の経営者・労働者がそれらに対しどのように対応し、どのような政策効果が得られたか、そしてそれがどのように次の法改正に結びついたか、それらの過程が孕む問題点は何か、なかでも立法遅滞をもたらす源は何か、重層的に探求して行くことにした次第である。

第1章 論証の対象および狙い

対象とする立法事例

85年以降の立法事例（法令改正を含む）⁽⁴⁾を分析してみると、およそ①労働時間短縮、②男女平等法制、③パート・派遣労働、④高齢者雇用・能力開発、⑤雇用創出・中小企業対策の5立法群に類別することができる。

このうち、政策効果の難易度からみて、①②③の比重がとりわけ大きいことが分かったので、本稿では①労働時間短縮、②男女平等法制、③パート・派遣労働の3立法群、計11件の立法事例に絞って研究を進めることにした。

[論 説]

下表では、これらの3立法群について、およその特徴を挙げ、立案・立法過程の違いを比較している。

付表1. 各立法群の特徴および立案・立法過程の比較

立法群	① 労働時間短縮	② 男女平等法制	③ パート・派遣労働
法と実態の乖離	<ul style="list-style-type: none"> ● 法先導ないし法強制型 ● 実態改革型 	<ul style="list-style-type: none"> ● 法先導型→後に法強制型 ● 実態改革型 	<ul style="list-style-type: none"> ● 法追認ないし法後追い型 ● 実態先行型
実効性の担保手段	<ul style="list-style-type: none"> ● 遵守義務（罰則つき） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 努力義務→後に遵守義務（罰則なし） 	<ul style="list-style-type: none"> ● パート法は、努力義務 ● 派遣法は、遵守義務（罰則つき）
利害の対立関係	<ul style="list-style-type: none"> ● 労使対立型 	<ul style="list-style-type: none"> ● 労使対立型 	<ul style="list-style-type: none"> ● 派遣法は、派遣元、派遣先、派遣労働者の三者鼎立型 ● 両法とも正規従業員との利害が絡み企業内でも三者鼎立型
立法の起動力	<ul style="list-style-type: none"> ● 貿易摩擦 ● 労働運動 	<ul style="list-style-type: none"> ● 女子差別撤廃条約の批准 ● 女性運動 	<ul style="list-style-type: none"> ● 派遣法は、行政管理庁の勧告 ● パート法は、女性運動、野党政治活動
政策効果実現までの道のり	法制化着手・効果実現まで長期間を要したが、法制化によって時短政策は一応目標に到達した	早期に法制化に着手しているが、効果の達成度が低く10数年後に再改正を余儀なくされている	両法とも法制化に至るまで長期間を要した。派遣法は改正検討中に原則自由化へ方針転換した

論証の狙い

これら3立法群の立案・立法過程を比較することにより、次のような問題提起をすることができる(5)。

- (1)法制化の着手または実現までに長期間を要したのは、それぞれどのような理由によるのか。とくに、③の派遣法制定が遅れたのは何故か。
- (2)法制化着手の遅れをチェックする仕組みは確立されているか。
- (3)法制化の手段（実効性の担保など）によって、政策効果の実現にどのような

な違いが生じたか。とくに、①が成功し、②が失敗したのは何故か。

(4)政策効果があがらないのに再改正（または新法制定）までに長期間を要したのは何故か。とくに、②の育児休業法制定が遅れたのは何故か。

(5)実態先行型の法分野に対して、政治ないし行政はどのように対応したか。

(6)同一省庁の所管法令であっても、所管局の違いによって法令の実効性に差が出てくるのは何故か。以下、これらの問題提起に応える形で分析を進める。

第2章 労働時間短縮に関わる立法事例

本章では、「労働時間短縮」に関わる四つの立法事例について事実関係の経過を追い、立法ダイナミズムの作動について私見を述べる。

第1節 事実関係の経過

政府は既に79年から労働時間短縮を政策目標として定めていた。これは、わが国企業の労働時間が欧米に比べて極端に長く（英米と年250～280時間、独仏と年430～450時間の格差）、しかもわが国の輸出急増に対して「長時間労働による失業の輸出だ」という国際的非難が高かったことによる。当初、行政指導による時短実現を目指したが及ばず（85年度目標2000時間、実績2112時間）、85年12月に時短法制化を決断する。しかし、この間の労働行政には、具体的手法の不適切さ、政策効果の見極めの悪さ、法制化決断の遅れ等があり、これらが立法のスタートを遅らせた。一方、労働者側は、85年を「時短元年」として時短春闘に取り組むが、経営者側の抵抗が強く、欧米と違い、労使の自主交渉で時短を実現するには限界があった。他方、法制化についても、法の理想と現実の乖離が大きく、一片の法律改正で実態を変えうる状態ではなかった。結局、四度の立法過程を経由して実態改善を進め、ギャップを埋める方策をとった。

[論 説]

まず、87年9月に労基法改正を行い、現行の法定労働時間週48時間を週40時間（当面46時間）に改め、88年4月から施行した。しかし、法改正の完全適用者は全労働者の65.9%に過ぎず、残りの34.1%は3年猶予となっている。

次いで、90年12月に政令改正を行い、91年4月から週44時間制に移行する。中小企業の対応が遅れており、完全適用者は三分の一に減るが、大手企業での時短中期プログラムの策定や休暇・休日制度の新設、国家公務員の完全週休2日制実施等が進む。92年5月には時短促進法が成立、時短助成金制度の設定、所定外労働時間の目安指針改定がある。この91年度からの3年度間に時短成果は最も挙がる。

次に、93年6月に労基法改正が行われ、94年4月から週40時間制へ移行するが、原則適用者は22%に留まり、残りは3年後の適用となる。96年度に入り、中小企業団体から猶予措置延長の要求が激しく高まる。労働省は97年4月、以後2年間の指導期間を設けることにして、週40時間制を全面实施する。

最後に、98年9月、労働基準法改正案が成立、裁量労働制の対象拡大、女性保護規定の撤廃、そのための緩和措置等が定められ、99年4月、一部2000年4月施行が決まる。同じく98年には、祝日3連休化の改正祝日法が成立しており、97年度に始めて総実労働時間が1800時間台に到達した。

労働時間短縮の過程では、前述の労働行政の脆弱さと併せ、立案段階（とくに法制化決断）における政治のリーダーシップの弱さ、法律の核心部分が政・省令に委ねられる委任立法のあり方が課題として指摘される。

第2節 立法ダイナミズムの作動

時短第一次段階（～88/3）の状況

「労働時間短縮」という政策課題は、既に70年代初期に政府において定まっていた。これは、①西欧諸国が早くも昭和30～40年代（55～74年）に週40

時間制を定着させていたこと、②欧米諸国がわが国の長時間生産による輸出増加を厳しく非難していたことに由来するものと想定できる。しかし、実態面では、総実労働時間が75年まで低下傾向を示していたから、③労働省は週休2日制普及を中心とする行政指導で対応しようとしたが成果は得られなかった。このようにして、④労働基準法研究会も時短法制化の方向をまとめた。この①②③④、特に②③が立法ダイナミズムを始動させたと考えられる。

次に、法律立案のリーダーシップをとったのは誰か。少なくともこの立案初期の段階では政治のリーダーシップが見えてこない。この事例では「労働官僚が立案のイニシャティブをとった」と見ることができる（6）。

山口二郎氏は、「官僚制は政策立案、実施におけるその専門能力のゆえに正統性を持つ…現実の政策過程において官僚制が受動的な執行だけでなく、自ら積極的に立案を行うことは不可避となる」と述べている（7）。

久米郁男氏は、「労働省は、85年10月に貿易摩擦に対処するために経済対策閣僚会議において決定された「内需拡大に関する対策」の中に、労働時間短縮を1つの目玉的施策として取り上げさせることに成功した。労働時間短縮が政府全体の喫緊の課題とされたのである」と述べている（8）。このように久米氏は、労働官僚が労働組合と連合して時短を成功に導いたと説いているが、筆者の事例分析では、労働省は自律性に劣る一面があり、行政指導では成果を挙げ得ず、法制化のタイミングを遅らせたことも否定できない。

さて、立案初期において政治のリーダーシップが見えてこないのは何故か。村川一郎氏は「政党政治は政党間の「権力闘争」という性質を帯びるから、最大戦略であるそれぞれの政策決定を秘密のベールに包んでいる。そのため、政府を組織する政党は自らの国家運営基本方針を政府政策に置き換える「政策決定手続き」を非公開にしている」（9）と述べている。

しからば政治のリーダーシップは、具体的にどのように機能しているか。

[論 説]

村川氏は続いて『政府官僚は政府等によって国家基本方針が示唆されるから、それらを事務的に法解釈、運用の指針、財政的裏付け、新規か、継続か、打ち切りか等を検討して政策草案に纏め上げる。このように、政府党は自ら内閣を組織してその政治精神、哲学を政治化するために政府官僚達を政治的に統制するため、政府党は政府政策の事前審査を制度化することにより、政府を牽制するのである』と述べている。

中央労働基準審議会は、86年12月に法定労働時間を週40時間（当面46時間）とする建議をまとめたが、与党自民党では、政調会労働部会の丹羽雄哉労働時間問題小委員長がこの建議に賛成するとともに、週40時間制実現のメドを「10年以内」とする、週46時間から週44時間への移行時期を改正法施行後3年以内とする旨の見解をまとめ、労働部会の了承を得ている。

丹羽小委員長の発言は、村川氏のいう「政治的統制」「事前審査」「政府の牽制」を裏付ける事実と見ることが出来よう。しかし、「政策決定手続き」が非公開であっては、「立法ダイナミズムの始動の遅れ」（立法遅滞現象の重要なひとつ）をチェックすることができない。新聞報道でもこの部分の記述が手薄である。立案過程における重要な問題として指摘しておきたい。

時短第二次段階（88/4～91/3）の状況

この段階では、次の週44時間制への移行時期（91年4月）が既に自民党から示されていたこと、それが政令改正によって行われたこともあって、政治的なうねりは小さい。与野党による3年後見直しの取り決めはあったが、法改正に絡む動きはない。むしろ、実態改善をどのように進めるかが、この段階における政官労使の課題であった。

日経連は88年2月、時短問題への積極姿勢を表明し、竹下内閣は同5月、経

済運営5カ年計画の中で完全週休2日制の目標を設定した。連合は93年度1800時間実現を目標に時短重視の闘争を進めることにした。このようにして鉄鋼大手の時短中期プログラム、電力各社の新休暇制度、各業界での休日増等が実現していった。

労働省は、89年2月に残業目安時間を450時間とする指針改正、90年12月に政令改正（91年4月の週44時間制移行）を行った。

同省の所定外時間削減の行政指導は実らなかったが、所定内時間の減少は（同省予測の1/2の速度ではあったが）88年以降着実に進んで行った。法定時間の先行きが具体的に示されたこと、年間1800時間の目標が次第に社会共通のものになってきたこと、これが各企業の時短取り組みに弾みをつけたものとみられる。

時短第三次段階（91/4～94/3）の状況

87年9月に法定時間を原則週40時間とする法改正が成立し、大きな方向付けは定まっていたが、現実には後続の諸立法がない限り、時短政策の実現はなかなか困難なことだった。しかし、第三次段階の宮沢内閣時代には、政治のリーダーシップが最も強く現れ、時短について幾つかの立法が実現した。

まず総理府調査では、収入増より余暇を優先する民意の変化が明らかになった。臨時行革審は91年12月、時短のための所定外労働割増賃金率の引き上げを提唱。宮沢内閣は「ゆとりある生活大国」構想具体化の一環として、92年3月に公務員完全週休2日制関連法を成立させ、また同6月には中小企業の時短を促進する時短促進法を成立させた。時短促進法には野党や連合に不満があり、法案を一部修正した。経済審議会は同5月、新経済五カ年計画中に年間1800時間を達成する目標を発表した。労働省は92年6月、所定外労働上限を360時間とする指針改正を行い、同8月に時短助成金制度の導入を企画した。

[論 説]

労働省が進める労基法抜本改正に対し、同10月に東京商工会議所が反対する旨を発表した。審議会でも労使の意見が厳しく対立した。争点は、週40時間制の移行時期、中小企業対策、法定割増賃金率の引き上げである。審議会では、中小企業の時短猶予措置（週46時間制）の1年延長に対し連合が反発、93年3月に労働者側欠席のまま答申をまとめたという経緯がある。

連合と社会、公明、民社、民主改革連合は、政府提出の労基法改正案に対し、割増賃金率引き上げを明記した修正案を提出することで合意したが、同改正案は93年6月に共産党を除く各党・会派の賛成で原案通り成立した。

このような政治的リーダーシップもあって、この段階は時短成果が最も大きく現れた期間でもあった（92年には、総実労働時間が1972時間に減少）。この段階末期には、細川護熙内閣（非自民）に替わったが、労働政策の内容は自民党時代の踏襲に過ぎず、新たな立法ダイナミズムは起きていない。

時短第四次段階（94/4～）の状況

94年4月、労基法改正法（週40時間制）が施行されたが、同法がそのまま適用された労働者は全体の22%に過ぎない。そこで、残り80%近い労働者に対して、週40時間制をいつ、どのように適用していくかを巡り、新たな立法ダイナミズムが始動する。また、バブル経済崩壊後の長い不況期にあって、雇用調整が重要課題となり、裁量労働制拡大など新たな雇用形態を巡る法改正が取り上げられていく。

この第四次段階では、羽田内閣、村山内閣、橋本内閣、小淵内閣と続いて行くが、第一次橋本内閣（96・1・11～96・11・7）までは連立内閣であったから、政局の動向が立法ダイナミズムに微妙な反作用を加えていく。

まず97年4月に予定されている週40時間制完全移行について、中小企業団体が猶予措置の延長を求めて自民党・新党さきがけに猛烈な圧力をかけ、こ

れが自・社・さ連立与党内で新たな争点となる。また、通産省は、中小企業対策の観点から、労働省に対して全面移行を先送りするよう強く求めた。労働省は、2年間の指導期間を設け、悪質事例以外は行政指導に留めるという決断をする。これに対し審議会の労働者側委員から強い反対意見が出されたが、結局は労働省案で決着した。

裁量労働制の拡大適用に関しては、98年2月、橋本内閣が労基法改正案を国会に提出したが、労働界が反発、民主党など野党各党が厳密な歯止めを求めたため、法案は継続審議になった。小淵内閣に替わり、自民党が共産党を除く野党各党と修正協議し、98年9月に成立させた。野党側に配慮し、施行は2000年4月からとなる。

このようにして、97年度年間総実労働時間は1896時間と、目標の1800時間台に初めて到達し、大幅な遅れながらも時短政策は成果をおさめた。

第3章 男女平等法制に関わる立法事例

本章では、男女雇用機会均等法の制定過程、育児休業法の制定過程、育児・介護休業法の改正過程および男女雇用機会均等法の改正過程をとりあげ、立法ダイナミズムの作動について私見を述べる。

男女雇用機会均等法制定の立法ダイナミズム

この法律は、女子差別撤廃条約批准のために、その条件整備として制定が急がれていた。伊東首相臨時代理の閣議決定（80年7月15日）では、5年後の85年7月15日までに同条約を批准することが決まっていた。従って、その前に男女雇用機会均等法を成立させる必要があった。

他方、85年5月にこの法律が制定された当時、中曽根康弘内閣は国際的経済摩擦に直面しており、わが国が「安価な女子労働力を利用して洪水のよう

[論 説]

な輸出を行っている」とする非難を浴びていた。その両者がいわば「外圧」となって、この法律の立法ダイナミズムを始動させたと見て良い。

そうした経過からすると「政府与党主導型」立法といってよいが、専門的な内容については完全な「官僚主導型」立法である。というのは、法律の核心部分が、法が成立してから施行されるまでの間に、労働省が作る指針（ガイドライン）に委ねられていたからである。法律が出来上っても指針ができない間は、何が適法で何が違法なのか分からない状態であり、国民の法律に対する理解が遅れても当然であった。周知期間をなおざりにした立法である。

さて、募集・採用、配置・昇進の男女平等を政府案のように「努力義務規定」にするか、野党案のように「罰則付き禁止規定」にするかは、審議会検討段階以来の大きな争点だった。社会、公明、民社、社民連は、84年の特別国会に罰則付き禁止規定を中心とする「男女雇用平等法案」を提出したが玉砕した。次の国会では、その反省に立って「見直し規定」追加という修正を取り付け、努力義務規定を中心とする政府案の成立に甘んじた。

育児休業法制定の立法ダイナミズム

育児休業制度は、72年7月に勤労婦人福祉法を施行して以来法制度として存在していたものの、女性労働者だけが対象とされ、かつ努力義務の範囲に留まっていたためか、行政指導も成果があがらず、90年に至っても実施事業所は20%弱に過ぎなかった。しかし、女性労働者の急増、共働きの増加に伴い、仕事と家庭の両立が働く者にとって切実な課題となってきた。そうした要請に応えるものとして、参院の社会、公明、民社、社民連の各党は、自民党より先に育児休業法案を国会に提出し、二度の廃案の後、90年4月に再々提出していた。89年の参院選までは、衆参両院とも自民党が多数を占めていたが、海部内閣（89・8・10～91・11・4）以後、参院では自民党が過半数を割り、

野党提出法案が可決される可能性も高まっていた。野党案に対しては経営者側の反発が強く、労働省は90年10月、政府提出法案を国会に提出することを決めた。自民党の育児休業問題等検討小委員会も、同年11月、次期通常国会に育児休業法案を提出することで意見が一致した。労働省は、91年2月に婦人少年問題審議会に原案を提示、同3月に最終答申を受けている。

育児休業法については、①育児休業制度を求める社会的気運の醸成、②行政指導による普及率アップの限界、③野党提出法案の成立可能性、これらが立法ダイナミズムを活性化させ（具体的には自民党を奮起させ）、導入義務化を定める同法の成立（91年5月）に結びついたと見る事が出来よう。

育児・介護休業法改正の立法ダイナミズム

急激な高齢化社会の到来と共働きの増加により、勤労者福祉の次のテーマが介護休業制度であることは早くから叫ばれていた（10）。にもかかわらず、この法改正の実現までには非常に長い行程が必要だった。何故、どこで時間を費やしたのか。

労働省は、育児休業法立案の90年10月頃（海部内閣時代）には、元々この法律に介護休業制度を盛り込む構想を持っていた。92年7月には、同省の指針（ガイドライン）として、介護休業制度についての通達を出している。一方、連合は92年2月頃「介護休業法案」の骨子をまとめている。その後、細川内閣（93・8・9～94・4・27）、羽田内閣（94・4・28～94・6・29）時代を経て、村山内閣（社会・浜本万三労相）時代の94年9月から婦人少年問題審議会で法制化審議を始めたが、使用者側と労働者側の意見が激しく対立していた。

政府は95年2月、育児介護休業法案を国会に提出した。国会では、この法案が与野党唯一の対決法案であった。野党新進党（海部党首・小沢幹事長）は、連合の主張をそのまま盛り込んだ対案を国会に提出して、与党切り崩しの構

〔論 説〕

えを見せていた。その連合も支持政党の関係では「股裂き状態」にあり、社会党もまた与党の立場と連合との間で板挟みになっている、という複雑な政治力学が絡んでいた。曲折はあったが、95年6月に同法が成立し、95年10月からの施行となった。ただし、導入義務化を99年4月（これまた長いインターバルである）からとし、その間を努力義務期間とした。本稿「はじめに」で筆者が指摘した関連規則改正の遅れは、その間に発生したものである。

以上の事実から、幾つかの指摘が可能になる。①官僚が立案を主導したとしても、それだけでは立法は実現出来ないこと、②使用者側の意向の配慮から、自民党が立法にあまり乗り気でなかったこと、これが立法遅滞の最大の原因になったこと、③使用者側委員・公益側委員ともに、中小企業に対する影響を危惧したこと（導入義務化を遅らせたのもそのためである）、④連合が早くから法制化を企図したが、支持する非自民勢力では立法を実現できなかったこと、⑤介護問題に対する国民の関心がたかまり、国家的課題になってきたこと、⑥わが国も95年1月にILO第156号条約を批准し、この外圧が直接の立法の契機として働いたこと。

男女雇用機会均等法改正の立法ダイナミズム

同法の努力義務規定に対して、法制定時に女性団体・労働組合から「ザル法」という批判を浴びたが、施行後10年を経て、現実はそのを否定できなかった。学卒就職の女性差別、一般職女性の補助業務固定化、総合職転換の困難さ、機会均等調停委員会の無力さ、セクハラ問題の表面化など課題は多い。

こうして、婦人少年問題審議会は95年10月、均等法の見直し作業を開始したが、使用者側は女性保護規定の撤廃、労働者側は罰則付き禁止規定の設定、をそれぞれ主張して対立を続けた。後に労働者側が軟化して、女性保護規定の撤廃と引換に「男女共通の時間外労働規制」の新設を要求する。しかし、

審議会では時間外規制の決着がつかず、橋本内閣（自民:岡野裕労相）は97年1月、女性保護規定撤廃、施行時期1年繰り延べ（99年4月）の形で法案を国会に提出した。国会では、時間外共通規制を巡って議論が沸騰し、労相は答弁の形で残業抑制を約束、後に98年9月成立の労基法改正で育児・介護に当たる女性労働者への対応策を実現する。

このように、この審議会では、それぞれの利益代表がエゴイステックな主張をくりかえしている。使用者側委員には、国際感覚に欠ける発言もある。女性の時間外労働規制の問題は、85年10月のガイドライン諮問以来の懸案であったにもかかわらず、言いつ放しの議論で終わっている。その時期を含めて、使用者側委員6人のうち、茅野亮氏(すかいら-く)は五選、荒川春氏(日経連)・橋本一美氏(全国中央会)・深澤和章氏(東京中央会)は四選、井上悦次氏(トヨタ)は三選されている。分野別に、推薦枠が固定化され、何回も同じ顔ぶれが出ている。これでは10年間議論が進展しないのも道理である。審議会については、後述する。

第4章 パート・派遣労働に関わる立法事例

本章では、労働者派遣法の制定過程、パートタイム労働法の制定過程および労働者派遣法の改正過程をとりあげ、立法ダイナミズムの作動について私見を述べる。

労働者派遣法制定の立法ダイナミズム

この法律は、長い間実態が先行した後に「法追認型」立法で成立したものである。同法については、行政管理庁（現在の「総務庁」）の勧告という一種の「外圧」が契機となって立法ダイナミズムが始動している。しかし、元々職業安定法で禁止されている労働者供給事業の「例外的許容」という法

〔論 説〕

形式だった故か（法学者の反対もあった）、その後、78年10月研究会の設置、80年5月調査会の設置、84年3月審議会小委員会の発足といくつもプロセスが重なり、6年余りの歳月を経た後、やっと労働者派遣法案を固めるに至った。

小野善康氏⁽¹¹⁾は、審議会の審議に対して『第一に、最初の構想（「労働力需給システム研究会」の提言）は、その後、労働者側の不利益になる方向での重要な修正がなされた。…第二に…この調査会の審議は、使用者側に有利な偏った審議をしているという印象を免れない』と批判しているが、筆者は事例分析を基にその批判とは異なる見方をしている。

審議に長い歳月を要した原因は、①「提言」にあった労働組合による労働者供給事業廃止の意見に労働団体が反発したこと、②派遣事業が終身雇用・年功賃金の脅威になるかどうか労働者側の見極めがつかなかったこと、③労働者側の消極姿勢を理由に、労働省も遅れに任せていたことによる。法律の立案過程を「官僚お任せ」にしている日本の立法制度が、その欠陥を露呈したケースである。

こうした経過にもかかわらず、同法は85年6月に自民、公明、民社各党の賛成多数で成立している。その理由は、①労働省が目をつむっているうちに、派遣事業の実態が固まってしまったこと、②経済的な時代変化に経営者側が機敏に対応したこと、③時の中曽根内閣（新自ク：山口敏夫労相）がこれに巧く同調したことによる。

パートタイム労働法制定の立法ダイナミズム

この法律もまた、労働者派遣法と同じく、実態が先行し「法後追い型」立法となっている。パートタイマーも派遣労働者も組織力が弱く、労働条件向上のために自ら行動する力は乏しい。既存の労働団体も手を差し伸べようとしない（むしろ警戒感を持っていた）。そのため、これら労働者に対する保

護立法の胎動が早くからありながら、立法実現までの道程は総じて長かった。

パートタイマーは、高度成長期以後急速に増加している。特にサービス産業での増加が著しく、79年の調査で全体の二割を占めていたものが、86年の調査では四割に達している。この傾向は、欧米とくに北欧で、さらに顕著に現れている。このような実態の変化が立法ダイナミズムを始動させた、と見てよいのであろうか。国会では81年以降パートタイム労働者保護の問題がしばしば取り上げられ、日本社会党は83年10月に「パート等保護法案」を国会に提出している。労働省も、84年には「パートタイム労働対策要綱」を定め、同省の要請で「女子パートタイム労働対策に関する研究会」は、87年10月に報告書を提出している。対応して社会党が89年7月に「パートタイム労働法」を国会に提出する動きを示し、92年1月に社会、公明、民社、社民連と連合参議院が「パート労働法案要綱」を発表した。一方、労働省の「パートタイム労働問題に関する研究会」は92年12月、パートタイマーの雇用管理改善を目的とした法制定を求める報告書を労相に提出した。野党四党が共同で国会に提出したパート労働法案（罰則付き）が当時継続審議されており、これと政府案（努力義務）との兼ね合いが問題となった。

このような中で、93年6月に宮沢内閣（自民:村上正邦労相）が提出したパート労働法案は一部修正の上、共産党を除く各党の賛成多数で成立した。この法律に関しては、経営者側が消極的であり、政府・自民党は後手に回った（立法遅滞の源は、経営者側と自民党の消極姿勢にある）。しかし、宮沢内閣は、連合及び野党側の法案提出に対する反作用として、週40時間制移行の労基法改正とともに同法を成立させた。それらの動きの原動力は、結局「実態の変化」であった、と筆者は見ている。

[論 説]

労働者派遣法改正の立法ダイナミズム

この法改正では、当初は対象業務について漸進的な拡大を検討していた。それが後半は、一挙に対象業務の原則自由化へと方向が変わる。そうになると、従来の労働法の原則規定（中間搾取排除・労働者供給事業の禁止）を変えずに、それだけの法改正が出来るのか、という問題が出てくる。規制緩和が広く求められる時代にあつて、旧来の法体系を墨守してきた「労働官僚ないし内閣法制局」(12)が、どの程度までスタンスを変えられるのかが注目された。

さて、派遣法施行後10年、急激な雇用の流動化、企業ニーズの変化があり、規制緩和の大きな流れがあつて、労働省は94年11月、60歳以上の労働者派遣を原則自由化し、中央職業安定審議会も派遣事業対象業務の拡大を検討し始めた。しかし、今もなお労働者側は規制緩和に慎重であり、経営者側との対立の構図を変えない。その中で審議会は、対象業務の拡大と労働者保護の整備を求める建議をまとめ、95年12月、労相に提出した。ところが、労働省は96年3月、政府の市場アクセス改善策を受け、派遣事業の対象業務を原則自由化することに方針を転換する。一方、ILOは97年6月の総会で派遣業務の原則自由化を求める条約を採択した。中央職業安定審議会（高梨昌会長→西川俊作会長に交替）も98年5月、対象業務を原則自由化する建議をまとめ、同8月に労働者派遣法改正案要綱についても賛成多数の審議結果を答申した。答申に反対の連合は、野党の協力を得て政府案の修正を狙ったが、小淵内閣（自民:甘利明労相）は労働者派遣法改正法と職業安定法改正法を国会に提出、これらの法律は99年6月に成立した。しかし、政令改正において、正社員採用候補の労働者派遣については2000年12月施行となり、産業界の不満を招いた。このように労働省は、派遣法制定時と全く同様に消極姿勢を変えておらず、立法を遅滞させる一因となっている。そうした抵抗がありながら立法が成立した源は、小淵内閣の積極姿勢であり、不況克服・雇用促進に挑む熱意であつたと見られる。

ところで、連合は99年10月に至って従来の方針を転換し、自ら人材派遣会社を設立すること、派遣労働者・パートタイマーの連合加入を促進することを取り決めた。この事実は、労働者側に対する筆者の批判が的外れでなかったことを示すものと見て良いのであろう。

第5章 立案・立法過程に関わる諸問題

第1節 立法ダイナミズムについての「まとめ」

付表2.立法ダイナミズムを動かす諸要素

区分	立法促進要素	立法遅滞要素
労働時間短縮 第一次段階 87/9改正	① 長時間労働に対する外国からの非難 ② 行政指導による時短の不成功(13) ③ 労働攻勢と労働省攻勢(審議会立案能力の高さ)	① 行政指導効果の見極めの遅れ(実態改善の遅れ) ② 法制化決断の遅れ ③ 法規制に対する日経連の抵抗
労働時間短縮 第二次段階 90/12改正	既定路線による政令改正で大きな立法はなかったが、以下は次段階の立法を促進した。 ① 日経連の積極姿勢転換、② 大企業の時短プログラム設定、③ 実態改善意識の高揚	① 行政指導による時間外労働削減不成功(実態改善の遅れ)
労働時間短縮 第三次段階 93/6改正	① 宮沢内閣の「ゆとりある生活大国」実現に向けたリーダーシップ	① 不況による中小企業実態改善の遅れ ② 中小企業団体による猶予措置延長運動
労働時間短縮 第四次段階 98/9改正	裁量労働制について ① 小淵内閣の不況克服のためのリーダーシップ	① 中小企業実態改善の遅れ(40時間制の3年猶予) ② 中小企業団体の40時間制適用反対運動(2年間の指導期間を設定) ③ 裁量労働制について労働者側・野党の反対

[論 説]

<p>男女雇用機会均等法の制定 85/5</p>	<p>① 女子差別撤廃条約の批准 ② 安価な女子労働力による輸出増に対する国際的非難 (14)</p>	<p>① 国民一般の男女平等意識の低さ ② 審議会における経営者側委員の実態改善意識の低さ ③ 政令・省令・告示お任せ立法の弊害 (周知期間の不足)</p>
<p>育児休業法の制定 91/5</p>	<p>① 共働き増加に伴う「育児休業制度」への関心の高揚 ② 行政指導の不成功 (努力義務規定の実効性の低さ) ③ 参院における野党提出法案可決の可能性</p>	<p>① 審議会における経営者側委員の法制化への抵抗</p>
<p>育児・介護休業法の改正 95/6</p>	<p>① 急激な高齢化に伴う「介護問題」への関心の高揚 ② 連合・新進党の立法攻勢 ③ ILO第156号条約の批准</p>	<p>① 非自民党首相による不安定政権 (官僚は積極立案姿勢) ② 経営者側・自民党の消極姿勢 ③ 中小企業対応能力への危惧</p>
<p>男女雇用機会均等法の改正 97/6</p>	<p>① 企業における男女差別の顕在化 ② 当初規定 (努力義務) の実効性の低さ</p>	<p>① 審議会経営者側委員の改善意識の低さ ② 審議会運営の不備</p>
<p>労働者派遣法の制定 85/6</p>	<p>① 行政の長期野放しによる派遣業「実態の先行化」 ② 就業形態多様化と経済界の機敏な取り込み ③ 行政管理庁の勧告</p>	<p>① 労働者側・労働官僚の抵抗 (研究会・調査会・審議会の重複) ② 旧い労働法諸原則へのこだわり (労働法学者の反対) (15)</p>
<p>パート労働法の制定 93/6</p>	<p>① パートタイム労働者の急激な増加 (欧米と共通実態) ② 連合・野党攻勢に対する官沢内閣の反作用</p>	<p>① 経営者側・自民党の消極姿勢 (自民党は始めブレーキ、後にアクセルを踏む)</p>
<p>労働者派遣法の改正 99/6</p>	<p>① 雇用促進の要請 (成長産業への人材移動、供給規制緩和) ② 小淵内閣の不況克服のためのリーダーシップ ③ ILO総会における「派遣業務の原則自由化」の採択</p>	<p>① 連合など労働者側の旧態依然たる反対</p>

上述の事例分析を基に、立法ダイナミズムを動かす諸要素をまとめてみたのが上表である。

立法促進要素について

まずここで、立法の機能について考えてみたい。碧海純一氏の表現（16）を借りると、「労働時間短縮」に関わる立法と「男女平等法制」に関わる立法は、「法を手段として社会のほうを一定の期待される方向に導いてゆく」ためのものであり、「パート・派遣労働」に関わる立法は、「法を社会に追いつかせていく」ためのものだったが、労働者派遣法改正法（99年6月）については、「法改革方法」に近いものだったといえよう。

上表の「立法促進要素」には、様々な性格のものが入り混じっており、一様ではないが、まず、立案の契機となったものには、「労働時間短縮」立法における外国からの非難、「男女雇用機会均等法」における女子差別撤廃条約批准、および「労働者派遣法」制定時の行政管理庁の勧告が挙げられる。

しかし、「労働時間短縮」立法については、行政指導によって実態改善の成果が挙がっていれば、立法の必要はなかった。その点は「育児休業法」立法でも同様である。このように、行政指導の不成功も法律立案の契機として働く。国際社会にあって、海外情勢も立法に強く影響する。ILO第156号条約の批准が「育児・介護休業法」改正法の立法に弾みをつけ、同じくILO総会における「派遣業務原則自由化」の採択が「労働者派遣法」改正法の立法に弾みをつけている。国内にあって、労働者側・野党側の立法攻勢が、逆に自民党を結束させ、内閣提出法案の立法を加速させるケースもある。育児休業法、育児・介護休業法改正法、パート労働法の立法過程がそうである。

しかし、立法ダイナミズムとして最も迫力があるのは、政府・与党が明確な政治理念ないし使命感をもって当該法案に取り組むケースである。宮沢内

〔論 説〕

閣が「ゆとりある生活大国」実現の一環として取り組んだ時短関係諸立法、小淵内閣が不況克服手段として取り組んだ労基法改正法及び労働者派遣法改正法がそうである。それにしても、実態改善の土壌がないところに、「社会づくり」の苗（法制度）は育たない。実態改善を求める国民の声が高ければ高いほど、立法ダイナミズムは活性化する。育児休業法、育児・介護休業法改正法の立法では、そうした国民の声をバックに野党が健闘ぶりを見せてくれたのだと思う。反面、「労働者派遣法」制定時、「パート労働法」制定時には、当該労働者にはフィードバック・システムがないために、立法の歩みは遅々としていた。このように利益団体・政党などのフィードバック・システムを持たない場合、補完装置として期待できる存在は、やはりマス・メディアであろうか。『読売新聞』の例では、90年4月の「人材派遣業」、95年11月の「変わる職場・動く雇用」といった連載特集や多くの論説が、組織を持たない労働者の声を代弁する力になった。最後に、官僚の立案姿勢は立法ダイナミズムにどのような影響を及ぼすか。育児・介護休業法改正法で見るとおり、政府・与党が消極的である限り、官僚がいくら積極的でも、立案段階から先に進むことは不可能ということになる。反対に、労働者派遣法のように、経済界や与党が積極的でも、官僚が消極的である限り、法律の立案はなかなか進展しない。結局、わが国では、官僚の知恵と政治家の力が噛み合わない限り、立法ダイナミズムは活性化しないといえそうだ（17）。

立法遅滞要素、結果としての「立法遅滞現象」

上表記載の事例が立法遅滞要素の全てではないが、筆者が「立法遅滞現象」と呼んできたものは、結局これら立法遅滞要素の結果であることが読みとれる。この要素にも様々な性格のものがあり、やはり一様ではない。法案反対勢力との調整で時間をとるのは、民主主義に必要なコストかもしれないが、

自ずと合理的な限度がある筈だ。限度を超えていると思われるものに、労働時間短縮に関わる第三次段階・第四次段階の立法における中小企業団体の抵抗がある。男女雇用機会均等法の制定時と改正時、育児休業法制定時においては、審議会経営者側委員の改善意識の低さが立法遅滞の原因になっている。均等法改正法立案時には、それに加えて、審議会運営のまずさも遅滞の原因になっている。労働者派遣法制定時及び改正時には、労働者側の抵抗が審議会の審議を遅らせている。派遣法当初の立案時には、労働官僚の一種のサボタージュも加わって、研究会、調査会、審議会と6年余りの歳月を費やした。労働官僚に関しては、行政指導不成功の見極めで遅れをとったと思われるものがある。労働時間短縮の第一次段階立法と育児休業法制定の過程がそうである。このように、「立案過程の主役」と見られる官僚自らが「立法遅滞要素」になることがあるとすると、このような場合にも、岩井奉信氏の『立法過程は…気の遠くなるような「障害物競争」となっている』（18）という比喻が使えるものなのか、この場合「競争者は」は誰で「障害物」は何なのか、疑問を感じざるを得ない。本来国会で決めるべきことを政・省令に委ねる委任立法も、国民に対する周知期間を短くする意味で遅滞要素になる。時短第三次段階の労基法改正時と、男女雇用機会均等法制定時がその例である。

佐藤功氏は「立法のアフター・ケアを重視すること…一つは委任命令に対する統制ということ…現代における執行権の優位は委任立法の増大という現象として現れる…立法部は委任に基づいて行政部の制定する委任命令につき、つねにそれが委任の範囲を逸脱していないか、また行政部の権限が適切であるかどうかを監視し、必要があれば行政部に勧告し、さらにはその法律の改正によってその委任を撤回することができるという権限を保留しているといわなければならない。」（19）と述べている。同氏の見解に賛成したい。

上表に類例はないが、本稿「はじめに」で指摘した事例のように、法律規

〔論 説〕

定について最高裁判所違憲判決がありながら、所管省庁から一向に法改正草案が上がってこないという遅滞もある。これら「立法着想の遅滞ないし不発」は全て、官僚に「政策草案の纏め上げ」を任せてきた結果がツケとなって回ってきたものである。対案としては、国会としての本来の機能に立ち戻り、行政の法律立案作業に対する監視機能の強化と国会自体の法律立案機能の充実（議員立法補佐機構の充実、主要審議会の国会委員会移管（20）等を含む）をはかることが求められよう。

清水陸氏は「政府法案に発した立法の運用状態をふまえ、社会の実情を考慮して改正法の準備をすること…裁判所が違憲審査により適用違憲と判断した法律規定や、下級審のみが違憲とした法律規定についても…自ら改正法案を用意することが望ましい」（21）と述べており、筆者も同意見である。なお、佐藤功氏の意見についても別注で紹介する（22）。

さて、当然のことながら、政治のリーダーシップが確立できない場合に立法は遅滞する。育児・介護休業法改正法は、海部内閣時代の立案が…非自民内閣時代も素通りして…橋本内閣時代に漸く実ったものである。

浅倉むつ子氏のいう「『漸進主義』『段階主義』に貫かれた『日本的』立法」では、法制度の受け皿となる実態の改善が進まない場合は、そのこと自体が次段階の立法に進む場合の遅滞要素になる。「労働時間短縮」立法の第三・第四段階では、中小企業の実態改善の遅れが立法遅滞要素になっている。

法制度の受け手となる国民（労働者）の側の実態改善意識の遅れがあれば、当然に立法は遅滞する。そのことは、立法すべてに通じることではあるが、労働時間短縮立法における「時間外労働削減の困難さ」は、意識の遅れによる実態改善の遅れ、それによる立法の遅れがとくに顕著に現れた事例である。

このように、「立法遅滞現象」の源は、司法・立法・行政三権の抑制・均衡問題から始まり、立法作業における政・官の機能分担の問題、労使におけ

る政策課題解決の問題、方法論として審議会の機能の問題その他があり、最後は国民1人ひとりの法意識の問題にまで及ぶ。結局は、民主主義が抱える問題全てに及ぶことになる。

第2節 立案・立法過程における各アクターの働き

1 労働官僚の働き

立案・立法に関わる労働官僚の働き

立案・立法過程における官僚の役割は大きい²³が、問題も少なくない⁽²³⁾。事例分析が示すとおり、労働法令に関する官僚の役割は、「政策原案の作成」については全て官僚の手になり、「政策課題の発見」については、政党の役割が必ずしも明確でなく、それもまた殆ど労働官僚が担っているように見える。ただ、「政策課題の発見」が直ちに「政策原案の作成」につながるわけではなく、そこに「政治家」の意思なり、「官僚」の意思なりが入ってくる。そのため、重要な「政策課題の発見」がありながら「政策原案の作成」に入らないケースが出てきたり（上述の最高裁違憲判決の事例）、形の上では官僚の手で「政策原案の作成」を進めているながら、サボタージュして「政策決定」の阻止を行っている²⁴としか思われないケースも出てくる。労働者派遣法の制定および改正時の対応がそうである。

また、「政策評価」についても国会の「監視」は十分でなく、多くは官僚の「自己評価」に依存しているところに問題がある。73年の「経済社会基本計画」以降において行政指導による時短効果の見極めに遅れをとったこと、男女雇用機会均等法の実効性見極めに遅れをとったこと、（勤労婦人福祉法による）育児休業制度の普及率見極めに時間を費やしたことなど、いずれも次の段階の立法の遅れを誘発しているのである。

行政指導による実態改善の働き

労働省は、予算・許認可権限などの手段に限界があり、行政指導能力はそれほど高くない。しかし、そうは言っても、法改正と実態改善は車の両輪の関係にあり、実態改善を進める場合、特に中小・零細企業等に対しては、労働省の啓蒙・指導等が欠かせないものになってくる。そこでは、実態把握能力が問題となる。佐竹五六氏は、『法と実態の乖離というものは、どこの国にもあることだが、日本は、その乖離のあり方に「日本型特徴」があるのではないか』という神田秀樹氏の発言を引用しつつ、その『背景には、日本のエリート官僚のファクト・ファインディングの弱さ、立法過程のあり方もその一因として作用しているのではなからうか』(24)と結んでいる。同氏のいう「現状の把握と評価、その規定要因の分析」に欠けた事例としては、各企業から「三六協定」の届出をさせながら、適切な時間外労働削減策に結びつけられなかった時短第二次段階の経緯、80年当時職安経由の労働者供給割合が僅か19.8%だった実態を直視せず、雇用流動化の気運を看過していた派遣法制定時の経緯などが挙げられよう。

2 政党の働き

政府与党の働き

84年当時の政府自民党の法案審査について、関守氏は「内閣法制局の審査が…最終段階に入ると、担当省庁は、与党である自由民主党の政務調査会の関係部会の法案審査を要請する」(25)と述べており、政府与党が法律の立案段階に関与してくるのはかなり後だということを示唆している。現に、同氏が「立案に必要な情報及び立案の契機」として挙げるのは次の六つであり、「立案の契機」として「政治家ないし政党の発案」は登場してこない…①日常業務での問題提起、②国会における質疑、③マスコミ等ジャーナリズムに

よる指摘、④審議会等の提言、⑤利益集団、地方公共団体等による陳情、⑥他官庁の勧告等…

これらの点について、飯尾潤氏は、95年の論文で次のように整理している(26)。「政治家が問題意識を持ったとしても、政治家の側は凝集性が低く、相互に個別案件についての注文を付けるという形以外に、事態をコントロールする能力に欠ける。逆に官僚の側は、意思統一のための仕組みをもっている」 「結局、問題は政治家の側に統合性と総合性がないことであり、これは政党のあり方に大きく依存する。そしてこれに関して注目すべきなのは…政治家の側で与党と内閣が分離しているという問題である。その調整過程はきわめて複雑であり、内閣の側の決定権限の空洞化を招いている」と。同氏のここまでの分析については賛成できる。しかし、「日本の政官関係の枠組みに照らせば、官僚側が行政資源を個別の政治家に利用させることと引き替えに、政策の全体的設計を自らの手に守ったと解釈することも可能であろう」という点はどうか。省庁によって異なるのではなからうか。労働省に関しては、上述の事例分析からみて、省としての政策設計を持つことは事実だとしても、それも政治の意思で調整可能な範囲に留まるのではないか。たとえば、労働者派遣法などは、経済界をバックにした政治の意思で成立した法律という性格が強い（もちろん法律草案づくりは官僚だが）。

同氏の表現を借りて、「第一に日本の政官の関係が融合関係をなしていること…どちらが優位に立っているのかという問題の立て方が、現実を過度に単純化する危険をはらんでいる。第二に何に関して優位なのか、つまり活動の質と量の吟味が必要である」という捉え方が実情にピッタリした表現だと思う。

マルガリータ・エステベス氏も「飯尾の指摘のように、政策プロセスにおいて官僚の果たす役割が非常に大きいことが否定される余地がない以上、発案から関係者の支持を得て、立案に持ち込み、法制化まで運ぶ作業の中での、

[論 説]

官僚制内におけるダイナミクスを見ていくことが必要である」という(27)。

次に、法案国会提出後の立法過程では、官僚に対し政党が優位に立つこと、政府与党が法案審議の主役になることは当然であるが、それとても国会答弁のかなりの部分を官僚にゆだねているという構造は周知のとおりである。

野党の働き

ここでは、野党について、まず国会と官僚制の関係を見てみたい。前掲の山口二郎氏は「与党の側は内閣を通して政策立案や官僚制の統制を行うことができるので、議会として政策の提起や官僚制のチェック活動を行うのは野党のイニシアティブによるところが多い。そして、それはほとんどの場合官僚制に対する批判的な活動である…野党から与党を批判し、代案を提示しようとする場合…野党の側から官僚制の活動についてその実態を把握し、官僚制の政策立案の基礎になっている様々な情報に接近する必要がある。そこで、野党政治家は一方で官僚制に依存しつつ、他方でこれを批判するという両面関係を官僚制との間で形成しなければならない」と述べている。再び、関守氏の紹介を引用すると「各省庁担当官は、更に野党に対しても、進んで根回しを行い、あるいは求められて説明に行く等接触を持つが、その方法はケース・バイ・ケースである」と述べ、山口氏の見解を裏打ちしている(28)。

以下、上述の事例分析から、具体的に野党の働きを抽出してみよう。

まず、政府法案の立案段階では、労働団体経由で審議会の審議に影響を及ぼしたり、政府に先行して国会に対立法案を提出し揺さぶりをかけたりする。育児休業法、育児・介護休業法、パート労働法その他多くの事例に見られる。

野党の国会質問が「立法の契機」になる場合もある。パート労働法立法の例がそうである。

野党質問に対する政府答弁が具体的な法改正に結びついたものとして、労

基法第133条改正（女性保護規定撤廃の緩和措置）がある。付則に法施行3年後の見直し規定を設ける戦術などは、近年野党の常套手段になっている。

ところで、自民党が野党に転落したときの対応は、他の政党と異なっていたらどうか。再び、山口二郎氏の主張を引用すると「第一の特徴は、権力から離れた自民党は政策的代案を示す能力を持っていないということである。自民党は政権奪回のための政策構想を示すこともできず、かつての社会党的ように政府・与党に対する批判に終始した…第二に、自民党の組織の維持は行政官庁が持っていた様々な利権に決定的に依拠していたということが出来る」と述べている（29）。確かに、労働法令に関して、この間における野党自民党としての実績にめばしいものはない。

3 利益団体の影響力

経営者団体の影響力

財界四団体と呼ばれる経団連、日本商工会議所、日経連、経済同友会の中で、政治に対して最も強い影響力を及ぼしているのは経団連である（30）。日経連は「主に労働問題に関して経営者側の団結をはかり対策を練る全国的な経営者団体」（31）であり、労働団体に対抗する勢力としての発言が目立つ。

ただ、会長交代が行われる毎に、かなり姿勢転換が見られるのも事実である。

日本商工会議所は、会員の中に多くの中小商工業者を持つことから、中小企業の立場を意識する発言が目立つ。同様に、全国中小企業団体中央会、東京中小企業団体中央会などの中小企業団体が中小企業の利益を代弁している。時短第四次段階での反対圧力は猛烈なものだったし、均等法改正時の審議会でも、経営者側委員として強硬な主張を繰り返していた。

しかし、久米郁男氏主張（32）のとおり「経営者を一枚岩の政治アクターと見ることはできない」ことは、すでに事例分析によっても確認できた。こ

[論 説]

のことは筆者の実務経験を通して肯定できる。たとえば、時短政策の成功については、日経連の姿勢転換のみをもって語ることはできない。各企業における「協調的」な労使関係、時短問題に対する十分な理解、それを実現するための生産性向上活動があつて始めて達成されたものである。時短第四段階における中小企業団体の巻き返しは、それらに遅れをとった企業の代弁に過ぎないと思う。反対に、男女平等法制における政策実現の遅れは、各企業（経営者側・労働者側を含めて）における男女平等問題に対する意識の不足、政策遂行に対する経済的見返りのなさ（「女性」の人材確保以外にメリットを見出せなかった）にあると思われる。

労働団体の影響力

村松岐夫氏は、「労働組合の政治的影響力」に関して「諸労働関係立法の形成過程では、労働組合の代表者は相当に深い相談を受けていると考えてよい」と述べており⁽³³⁾、このことは上述の事例分析からも肯定できる。

同氏は、さらに「総評は、企業別組合が横の連帯を組みにくいとされている困難を克服して、日本の組合の交渉力を連帯によって上のせするのに成功した。春闘は、法・政治の構造と連動しながらも、それに直接依拠しない、企業間の自己調整的な、多元主義過程の一部である」「にもかかわらず、日本の労働組合が政治的な影響力を行使していない印象を与えてきた理由として…組合の企業別行動に過剰な注目がなされたことをあげることができる」「企業別組合は、決して弱くはない…企業別のゆえに組合が企業レベルの労働政策に、またそれを越えて経営政策の一部にも参加してきた」と述べる。

同氏の分析は85年執筆当時までのものであり、それ以後が筆者の事例分析につながる。篠田徹氏は、96年の論文⁽³⁴⁾で「この時期連合の政策制度要求と春闘はかなりの成功を修めることができた。とりわけその焦点は、連合

が93年までの年間1800労働時間の達成という目標を掲げた時短問題であった…他にも連合は、この時期育児休業法、地価税、パート労働法を始め多くの「ゆとり」関連の諸立法にも大きく貢献した」と述べている。

さて、筆者の事例分析から、労働者側の主要な動きを辿ってみる。まず、時短問題については、上述してきたとおり労働者側の貢献は大きい。とりわけ審議会における法案の原案審議では、労働者側の発言が労働省原案の推進力として働いたことは事実だ。しかし、高度成長期を別にして、労働者側の時短攻勢だけでは成果に限界があったこと、だからこそ法制化政策が必要だったことを忘れてはならない。時短は、労働者側の一方的成功でもなければ、ましてや経営者側の一方的敗北でもないのである。

次に、男女平等法制に関しては、審議会における労働者側発言が経営者側発言に対する強い牽制力として働いたことが認められる。連合が野党と提携し、育児休業・介護休業に関する法案を、政府案に先んじて提出したことは立法促進に役立っている。ただ、労働組合もまた、ホンネとしては男社会の性格から脱皮できず、企業レベルの貢献度では必ずしも高くない。

次に、パートタイム労働法に関しては、育児休業法に関して述べたと同様の貢献が認められる。しかし、労働者派遣法の制定・改正に関しては、繰り返して述べたとおり、労働者側の消極的、閉塞的姿勢は、批判されてしかるべきものである。連合が、99年に至って、派遣事業ないし派遣労働者を傘下に取り込む姿勢に転換した決断は評価されてよいだろう。

4 審議会の働き

辻中豊氏は、審議会等の諮問機関について『日本では、一種の制度コーポラティズム（協調主義）の考え方が強く、業界団体、専門家機構、企業、労働組合などの社会制度・組織体の組み込みに力点がある…官僚制が同意を調

[論 説]

達することを終局的な目的としているが…官僚制による「誘導型」、社会利益集団との「交渉型」、両サイドの「協調型」、そして純粋な政策アイデアの「模索型」と類型化できる。実際には一つの諮問機関が多様な機能を遂行することも多い(35)と述べているが、本稿で関連する審議会もまた、一つの類型に納まらず、多様な機能を果たしている。

労働時間短縮法令の審議会

この法律の立案過程では、まず労相の私的諮問機関である「労働基準法研究会」が85年12月に「法定労働時間の短縮」を提言しているが、最終報告まで3年半を費やし、結果的に立法を遅らせてしまった。この研究会は、政策「模索型」諮問機関に位置づけることができよう。84年8月に「中間報告」(週45時間・1日9時間)を行ったが、労働者側から批判を受け、最終報告では「週45時間・1日8時間」という内容に変わった。

この研究会の方向づけに沿って、中央労働基準審議会は、86年8月に労働基準法改正案のための本格的論議を開始、86年12月に建議をまとめ、87年2月に改正案要綱について答申した。この審議会の審議は、官僚制「誘導型」スタイルで進められ、そこで当面の労働時間(週46時間)と次の労働時間(週44時間予定)の移行時期について「政令で定める」旨を決定したことが注目される。①法律の核心部分について「本来国会における話し合いによって解決すべき問題を、政党間の対立を回避するために審議会に付」(36)されていること、すなわち、官僚の人選によって構成される審議会がミニ国会的な性格を帯びていること、②罰則付き規定の構成要件である法定労働時間の取り決めが安易に政令に委ねられていること、③その委任立法が官僚自身の手で誘導されていること、に問題があると思料する。

時短の第三次段階・第四次段階の審議会では、法定割増賃金率の引き上げ、

2年間の指導期間の設定をめぐって労働者側委員と経営者側委員の意見がまとまらず、公益委員の了承を理由に最終方針が決定されている。ここでは、三者構成的な「利害調整型」審議会（37）のスタイルが注目される。

男女平等法令の審議会

法案の殆どは婦人少年問題審議会（後に「女性少年問題審議会」に名称変更）で審議されているが、「一貫して」「議論の収斂の悪い」審議会だった。「議論の収斂の悪い」所以は、経営者側委員の改善意識の低さに原因があるように思われる。収斂の悪い議論が「一貫して」いるのは、「多選」によって同じ顔ぶれが続いているためではあるが、それを許しているのは審議会運営のリーダーシップの弱さであろう。まず、男女雇用機会均等法の制定では、7年間議論を重ねても意見がまとまらず、三論併記の形で建議を提出している。法成立後の指針・省令の審議では、女性の時間外・休日の労働時間について意見が対立、建議は同様に三論併記となった。

育児休業法の制定では、90年11月に自民党が先行して法案提出を決定、91年2月に労働省が原案を提示して審議会審議が始まり、91年3月に建議をまとめた。立案初期段階で、自民党のイニシャティブが顕示された珍しい事例である。育児・介護休業法改正では、中小企業代表を中心に経営者側の反対が強く、公益委員の意見に沿って3年間の猶予期間を設けることにして建議した。

均等法改正と労基法見直しでは、女性保護規定の解消をめぐって意見がまとまらず、三論併記の中間報告を出している。この保護規定解消の問題では、10年間かけても議論が収斂していない。この事例のように審議停滞がある場合はどうすべきなのか。外部からも意見を募って何らかの方向転換を図るとか、一旦解散して人選をやり直し新しい審議会を作るべきではないだろうか。

[論 説]

パート・派遣労働法令の審議会

労働者派遣法の制定では、三つの諮問機関が登場する。労働省は78年3月、労働者派遣事業に関する行政管理庁の勧告を受け、同年10月に職業安定局長の私的諮問機関「労働力需給システム研究会」（高梨昌会長）を設置する。これは政策アイデア「模索型」の諮問機関であろう。80年4月に「職安法見直し」と「労働者供給事業の緩和」を柱とした「提言」を行っている。これを基に法律立案に取り掛かってよさそうに見えるのだが、労働省は80年5月に同じく職業安定局長の私的諮問機関である「労働者派遣事業問題調査会」（石川吉右衛門会長）を設置する。これは「労使間の最初の意見調整の場になった」（38）とされるが、調査会では、「提言」にある「労働組合による労働者供給事業の廃止」の主張に労働四団体が反発し、審議は中断してしまう。84年2月に漸く「何がしかのルールづくりが必要」という公労使三者の意見がまとまる（39）。この程度の結論付けに、何故に4年近くの歳月が必要なのであろうか。この間、政治のチェック作用は働かなかったのであろうか。

84年3月になって、中央職業安定審議会は労働者派遣事業等小委員会（高梨昌座長）を発足させ、16回に及ぶ審議を経て、同年11月に報告をまとめる。

次に、パートタイム労働法の制定に移る。労働省は、パートタイマーの急増をうけて、「女子パートタイム労働対策に関する研究会」に対策の検討を委託する。同研究会は87年10月、パートタイム労働者を基幹労働力の一つと位置づけ、パートタイム労働者福祉法の制定を提言する。これに対し、経済界・自民党は消極的な態度を見せ、法案提出は見送りとなる。しかし、連合や野党は法案提出に積極的であり、四野党は92年1月に法律案要綱を発表する。対抗して労働省は、労相の私的諮問機関である「パートタイム労働問題に関する研究会」で検討を進め、92年12月に報告書の提出を受ける。これを基に、93年6月にパート労働法案は成立するが、何故二つの研究会（どちら

も高梨昌座長である）を重ねる必要があったのだろうか。

最後に、労働者派遣法の改正過程である。同法施行後10年、急速な時代変化の中、規制緩和の大きな流れがあって、中央職業安定審議会（高梨昌会長）は94年11月、対象業務拡大の検討を開始する。同会は95年12月、12業種を追加する建議を行う。しかし、時代変化はさらに速く、政府は96年3月に市場開放問題対策として「原則自由化」の方針を打ち出し、労働省も「労働者派遣事業の原則自由化」へ方針転換を余儀なくされる。新メンバーによる中央職業安定審議会（西川俊作会長）が98年5月、対象業務を原則自由化する最終報告をまとめる、という経過を辿る。ここでの問題は、①労働者側と労働省が、派遣法について最後まで消極姿勢を変えなかったこと、②原則自由化の方針転換から具体化まで2年以上も費やしていること、③78年以来、高梨昌氏が一貫して派遣法・パート労働法の立案過程をリードしてきたこと、である。同氏が不適任だというつもりは全くないが、「新しい血を入れていく」という発想の乏しいことが危惧される。

第3節 法制化を手段とした政策の効果

1 労働時間短縮法令の政策効果

時短政策について、法制化のステップ、実態改善努力、年間総実労働時間の実績を「付表3.法制化のステップと実態改善」にまとめてみた。

これらを分析してみると、日本の時短政策は、①「法制化の手段」を経由することによって…欧米のごとく、労使の自主交渉のみを手段とするのではなく…始めて着実な歩みを進めることができたということが分かる。しかもそれは、一片の法律改正によって実現されたものではない。

付表3.法制化のステップと実態改善（労働時間短縮）

段階	年度	労働時間	法制化のステップと実態改善
①	1985	2112	労働基準法研究会中間報告に対する批判と85年度時短春闘、 85/12同研究会による労働時間法制化の最終報告
	1986	2104	労働者側の労基法改正要求、86/8中央労働基準審議会による改正案審議がスタート、 金融機関の土曜閉店制拡大
	1987	2120	4週6休の人事院勧告、87/9時短のための改正労基法成立、 金融機関の完全週休2日制移行を労相が要請
②	1988	2100	日経連が時短積極取り組みに姿勢転換、88/4法定労働時間週46時間制がスタート
	1989	2076	所定外労働時間の目安指針改正（年450時間）、時短春闘による休日 増実現
	1990	2044	90/12週44時間制移行のための政令改正、 91/1日本商工会議所が法律措置一律実施に難色示す
③	1991	2006	91/4週44時間制がスタート、鉄鋼大手の時短中期プログラム・電力各社の新休暇 制度の設定
	1992	1958	国家公務員の完全週休2日制実施、92/5時短促進法が成立、 東京商工会議所が労基法抜本改正に反対表明
	1993	1909	所定外労働時間の目安指針改正（年360時間）、時短助成金制度を実施 93/6週40時間の改正労基法成立
④	1994	1903	94/4週40時間制スタート
	1995	1913	
	1996	1912	96/4中小企業団体が猶予措置期限（97/3）の延長を要求
	1997	1896	97/4週40時間制の全面実施（ただし2年間の指導期間を設ける）
	1998	1913	祝日3連休化の改正祝日法成立、98/9裁量労働制の改正労基法成立

注1.①②③④は、それぞれ時短の第一次段階～第四次段階にあることを示す。

注2.「労働時間」は年間総実労働時間の実績を示す。

注3.政策の実施は年度始めに行われることが多いので、上表は年度単位でまとめた。

上表が示すように、②段階的な立法（法改正を含む）の積み重ねによって…「漸進主義」「段階主義」に貫かれた「日本的」立法だが…長い時間をかけながらも、時短を目標達成に導いたものと見ることが出来る。その点では、③担当した官僚陣の「立法技術」（政治的心配りも含めて）が評価されてよいのであろう。

しかし、法律によって労働時間が自然減少した訳ではない。一つひとつの企業による時短実現の過程が、上表の労働時間逡減に現れているのである。その意味で、最終的には、④労使の努力によって時短が実現できたことに間違いはない。そして、その場合の法は、多くの企業にとって「行動目標」として機能したものと解する。何故ならば、各段階において、それぞれ改正法施行日より前に法制化の効果が現れているからである。法が強制力のある「行為規範」として機能したのは、そのような自主的改善の進まなかった企業に対してであった、と筆者は見る。その面から見れば、⑤労基法の「罰則付き禁止規定」が、法制化政策の実効性を高めていたことは否定できない。

2 男女平等法令の政策効果

もともと、この法律の基本的なスタンスは、雇用の場における「男女平等」を、欧米のように「法律優先」で実現していくのではなく、「行政指導」と「日本的労使関係」の中で一つずつ実行に移そうという「漸進主義」をとるところにあった。しかし、均等法施行後の10年をみた結果として、そのスタンスでは法制化の効果が得られなかった。

時短法令と対比してその原因を考えて見ると、①各企業における男女平等問題に対する意識の不足、②政策遂行に対する経済的見返りのなさ（「女性」の人材確保以外にメリットを見出せなかった）、③法律の核心部分を「努力義務」としたなど、法律としての「実効性の低さ」に問題があったからであ

[論 説]

る。結局、均等法は、努力義務であったものを明確な「禁止規定」に改めて、再スタート（97年6月に改正法成立）を切ることになった。

次は、育児休業法制定の問題である。育児休業に関する前法（72年に成立の勤労婦人福祉法等）でも、均等法と同じく核心部分を「努力義務」として定めていたため、18年経っても実効性が高まらなかった。91年5月に成立の育児休業法では、罰則はないものの「義務規定」に改め、従業員30人以下の中小企業に対し法律の適用を3年間猶予して再出発している。

育児・介護休業法改正（95年6月に成立）では、核心部分の「介護休業」の導入を、99年4月から「義務規定」とすることにし、それ以前は「努力義務規定」にしている。そのような段階的のプロセスが必要であったのだろうか、疑問なしとしない。

以上のごとく、男女平等法制全体として、実効性の低い無駄なプロセスが多く、時短法制の場合に比べ、立法技術の点でもやや見劣りするように思われる。「国民の欲する法律が手に入らない」という結果から見れば、これもまた「立法遅滞現象」の一つとすべきものであろう。

3 パート・派遣労働法令の政策効果

まず、労働者派遣法（85年6月に成立）について検討する。行政管理局の勧告にも見られるとおり、同法には、政策効果として二つの狙いがあった筈である。①労働者派遣事業を規制・適正化して「新しい労働力需給システム」として機能させること、②福利厚生を拡充など、派遣労働者の保護を図ることであった。まず、①の「新しい労働力需給システム」の政策効果であるが、これについては働く者の意識変化にもマッチして、人材の流動化・雇用機会の創出に役立ったと見てよい。対象業務が「原則自由化」にまで拡大されたのは、その証左であろう。次に、②の「労働者の保護」の政策効果はどうで

あろうか。時短の場合とは異なり、結果を計量化できないことから、政策効果は見えにくい。都内の労政事務所に持ち込まれた相談内容、労働省の実態調査などから見る限り苦情も少なくなく、安心して働くための環境づくりは、まだこれからのようである。

それでは、派遣法は、立法技術の点（政治的心配りも含めて）ではどうなのか。労働省の立案初期における調整不備については、既に述べた。もともと、派遣法については、国が法制化によって政策を実現したというよりは、経済界が自らの政策を実現するために、国に法制化を求めたものだったとする見方もある。そのように見れば、労働省の消極的な態度も…心情としては…理解できる。しかし、仮にそのような取引があったとしても、この立法は、②の「労働者の保護」の整備と、①の「新しい需給システム」の認知とが、対等な交換条件にあった筈である。労働省も労働者側も、消極的態度に終始せず、逆に①を交換条件にして、②を死守する戦略があっても良かったのではないか。後知恵ではあるが、立法材料の生かし方という点では、派遣法の立法には政治的工夫の足りないところがあった、という取り方もできる。

次に、パート労働法（93年6月に成立）について検討する。

この法律も、労働者保護の政策効果は見えにくい。派遣法と同じく、結果の計量化が困難だからである。一方では、女性パートの急増に伴い、労働者の保護の面で「女性は今下り坂の時代」にいるという見方があり、他方では、柔軟な労働力として、雇用の拡大、経済の活性化に貢献している面も強調される。この法律では、情報提供、助成金支給など、労働者保護を促進する機関として「短時間労働援助センター」が設けられている。今後その機能発揮に着目したい。

結びにかえて

さて、本稿も終わりに近づいた。立案・立法過程の研究では、特に立案過程のダイナミズムが捉えにくく、仮説に対する立証の難しさを痛感した。「法律は官僚が作っている」という見方は一般的なものであろうが、事例分析が示すとおり同じ省の中でも所管する「局」が違えば(40)、立法についての考え方も政治力も異なり、「作り」上げられた法律の実効性まで違ってくる。立法の進むべき方向としては、上述の事例分析の結果を教訓として「官」の都合に合わせた立法となる道避け、「国民」のための立法となる道を選ぶべきことは当然であろう。そのためには、政府与党は、立案過程の、とくに「発案」プロセスにおいて、より明確なリーダーシップを示し、かつ、その政策立案をもっと国民に知らしめる必要がある。政府与党は、国民に対し、政策立案について「説明責任」があるからである。メディアもまた、そのための努力を尽くすべきである。

また、国会及び国会議員は、正統性ある立法機関として、さらに立法補佐機構を充実し、「議員立法」の道を一段と拡大強化すべきことを提言したい。

<脚注>

(1) 本稿は、筆者が学習院大学大学院に提出した平成11年度修士論文「労働法令の立案・立法過程の研究」を要約したものである。

(2) 筆者は、「立法遅滞現象」について、四つの例示を基に「法令の受け手側からみて、当然実施されるべき筈の法令制定が遅滞している現象」と定義したが、率直に言って、これは一般企業実務家の意識を起点にしたものである。今後の研究により、この定義を更に一般化することが課題である、と認識している。

(3) 福井秀夫「市場重視の立法改革」(『日本経済新聞』経済教室 98年8月5日)は、筆者と同じく、「立法的解決の遅滞がばく大な社会的コストをもたらしている」旨の論旨で以下のように論じている。『法は市民や企業すべてにとっての豊かさや公正のために存在すべきものである…これまでの日本には法政策の担い手は、学術的にも、実務

的にも、不在であった。法が現に「ある」ことを無批判に受け入れるのではなく、必要悪としての法解釈学が不要になるような立法の営みを「実践する」ことにより、本当に公正で活力のある社会を実現すべきである…日本では、法解釈の裁量が広く客観性がないために、ばく大な社会的コストが発生している。政策判断を司法にゆだねずに、争点ごとに素早い立法的解決方法を追求すべきである」

(4) 本稿の事実関係の説明においては、とくに注記がない場合は、すべて『労働時報』および『読売新聞』15年分（85年-99年）の記事から引用している。

(5) 本稿では、紙面の都合により事実関係の説明を大幅に割愛している。詳細は、拙稿修士論文「労働法令の立案・立法過程の研究」を参照されたい。

(6) 中川剛「行政権の研究」良書普及会1978p.27では次のように述べる。「議会による目標設定の行為が、行政組織によって影響され、あるていどにおいてとってかわられることにもなる。すなわち法律制定の形式を保ちつつの意思決定過程の実質を行政機関が支配し、立法そのものが一定の条件で行政機関に任せられる…」

(7) 山口二郎「現代日本の政官関係」（『年報政治学』岩波書店1995）p.151

(8) 久米郁男『日本型労使関係の成功』有斐閣1998 p.263

(9) 村川一郎「自由民主党の政策決定過程の軌跡」（中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究』信山社1997）p.126

(10) 樋口恵子「高齢化社会を下から見れば<1>」『労働時報』446号（85年10月）pp.52-55

(11) 小野善康「審議会の役割」（前掲 中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究』）pp.93-96

(12) 五十嵐敬喜・小川明雄「議会」岩波書店1998p.154から引用する。「ある法律の改正法案を用意しても、内閣法制局が…「過去の行政法との整合性がない」と突き返す可能性がある…「規制緩和」にとっても、最大の障壁といえるのはこの内閣法制局なのだ」

(13) (14) 浅倉むつ子「均等法施行後の政策課題」『ジュリストNO.894』p.22では、男女雇用機会均等法について「「漸進主義」「段階主義」に貫かれた「日本的」立法と称される」云々と表現しているが、これは時短立法についても全く同様に当てはまる。ただ、時短立法については、その後の「段階主義」的フォローがタイムリーに連発されたために、「日本的」立法が曲がりなりにも成功した例だと筆者は見ている。

(15) 「社会経済の変動と労働法の変容」『ジュリストNO.894』p.9の座談会で、初井常喜氏は「(労働組合の)権利闘争といえば、いわば従来の既得権擁護の面だけに目を向けて、しかも法律論に依拠しての抵抗のみであって、将来の労働者が置かれるであろう苦しい条件に先手を打って、どう対応するかということについては、非常に鈍感だったのではないかと。…労働法学に問われている理論面における課題は何か…一つは従来の労働法学が理論的基軸にしていた生存権的基本権論一本槍の理論構成についての反省です。…今までの労働法学界がいちばん弱かったのは立法論だったのではないかと

【論 説】

と思うのです。従来は治安型立法との対応だけで済みましたので、批判、暴露だけで済んでしまった…」と発言している。筆者も全く同感である。

(16) 碧海純一『法と社会』中央公論社 1998 pp.104-105

(17) 佐竹五六『体験的官僚論』有斐閣 1998 pp.359-360 は、次のように述べる。「理想を現実化するためには、知恵と力が車の両輪として不可欠である。このことは、1970年代、80年代を通じて、めばしい改革が、広義における官僚の知恵と政治家によるその補正および政治家の力がうまくかみあって実現されたことによって立証されているといつてよいであろう。…とくに強調しておきたいのは、官僚が政治家に期待するのはまず政府与党内で合意をつくりだしうる政治家の力なのである。…いかに深い洞察力とよいセンスをもった政治家といえども、官僚にとつて、力をもたない政治家の主張についていくわけにはいかないのである。…一度出撃すれば敗戦後の戦線整理は、自分たちがやらなければならないからである」

(18) 岩井奉信『立法過程』東京大学出版会 1996 pp.207-211では、「わが国の国会が野党にとって有利な制度や慣例を提供し、それが政府・与党の立法過程に大きな障害となっている…まさにわが国の立法過程は…気の遠くなるような「障害物競争」となっているのである」と述べている。筆者がこの欄で示す「立法遅滞要素」については、岩井氏のいう「障害物競争」の「障害物」よりも広く捉えてみたい。法律の受け手である国民の立場に視座を移せば、国民の目に見えて来ない部分の立法遅滞要素も探るべきだと思うからである。たとえば「障害物競争」のアリーナに入ろうとしない「サボタージュ」もある筈である。なお、筆者のいう「立法遅滞現象」とは、この「立法遅滞要素」の結果に過ぎない。

(19) 佐藤功『日本国憲法の課題』学陽書房 1976 p.131

(20) 坂本孝治郎「立法過程」（高橋和之ら『政治過程と法3』岩波書店1997）p.144参照

(21) 清水陸「立法過程における国会と政府の役割分担をめぐって」（前掲 中村陸男・前田英昭編『立法過程の研究』）p.24

(22) 前掲・佐藤功『日本国憲法の課題』p.131では、さらに次のように述べている。「法律が裁判所により…適用違憲の判決を受けた場合の事後措置ということ。適用違憲の判決を受けた場合、その法律をそのままにして置くか、…その改廃を考慮するかという問題が生ずる。…この場合、内閣（各省庁）に代わって国会がそのイニシアティブをとることは、その改廃を容易にするであろう。また、それこそ立法部の機能と責任からいって、立法部にふさわしいしごとであるといえるのではないか」筆者も同意見である。

(23) 曾根泰教・岩井奉信「政策過程における議会の役割」（『年報政治学』岩波書店 1987）p.153

- (24) 前掲・佐竹五六『体験的官僚論』 pp.269-274
- (25) 関守「内閣提出法律案の立案過程」（『ジュリストNO.805』1984） pp.25-33
- (26) 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家」（『年報政治学』岩波書店1995） pp.135-149
- (27) マルガリータ・エステベス「政治学から見た官僚制」（城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部1999） p.25
- (28) 前掲・関守「内閣提出法律案の立案過程」 p.33
- (29) 前掲・山口二郎「現代日本の政官関係」 pp.169-170
- (30) 辻中豊『利益集団』東京大学出版会1996 pp.162-164
- (31) 『現代用語の基礎知識1996』自由国民社 p.176
- (32) 前掲・久米郁男『日本型労使関係の成功』 p.55
- (33) 村松岐夫「利益集団」（三宅・山口・村松・進藤『日本政治の座標』有斐閣1985） pp.222-225
- (34) 篠田徹「再び“ニワトリからアヒル”へ？」（『年報政治学』岩波書店1996） p.136
- (35) 辻中豊「審議会等の透明化・公開の政治学的意義」（『都市問題研究』第51巻第11号1999） p.60
- (36) 前掲・小野善康「審議会の役割」 p.88
- (37) 前掲・坂本孝治郎「立法過程」 pp.120-121
- (38) 前掲・小野善康「審議会の役割」 p.94
- (39) 「人材派遣法の成立にあたって」『労働時報』443号（85年7月） p.9
- (40) 本稿で取り上げた労働法令の所管局は、以下のとおりである。
- 労働基準局 ……………労働基準法および時短促進法
- 女性局（前婦人局） ……男女雇用機会均等法、育児・介護休業法およびパートタイム労働法
- 職業安定局 ……………労働者派遣法