

「規制緩和」の主標的となった丘の上のオットセイ

経済システムの究極の目的は、消費者・生活者の満足度を長期安定的に高めることにあるといえよう。消費者と生産者が、それぞれ「利己的」な利益・効用最大化にもとづいて行動したとしても、その結果実現される資源配分は「効率的」である、というのが市場メカニズムによる資源配分を主張する立場である。「規制緩和」によって、一般的には、価格の低下や料金の弾力性化、サービスの改善、規制緩和された産業における効率性の向上・労働生産性の向上、コストの低下やニュービジネスによる内需の拡大、といった消費者余剰、生産者余剰双方にわたるものをもたらされるとされてきた。価格の低下やサービスの改善は、直接には消費者余剰の増加をもたらし、料金体系の弾力化は消費者の選択の幅を拡大するとともにマーケットの拡大にもつながるだけではなく、効率性の向上やビジネスチャンスの拡大は生産者サイドからみても経済の活性化に貢献しうる、というものであった。

「市場原理主義」にもとづく「規制緩和」とグローバルイゼーションとによって、これまで規制されていた高コスト部門が効率化され、価格が下落する。高コスト部門の価格が下落すれば、その部門に支出されていた所得が、別の部門に支出されることになり新たな需要が生まれる。この新たな需要を満たすためには、新規に労働者を雇用して供給を増さなければならない。新規労働者は、高コスト部門の労働者がより高い賃金に導かれ、より効率的な産業に移動することによって生まれる。新しい雇用は、これまでの高コスト部門の雇用より生産性が高いので、社会全体としては、一層生産性が高まることになる、というのである。

こうした理解は、しかし、その根本において「誤謬」を内包しているといわねばならない。価格の下落によってその部門の所得(その多くは他部門の消費にあてられていた)が減少するし、価格下落が社会全体に普遍化すれば、社会総体の所得は減退する。仮に、労働力の部門間移動があったとしても、「より効率的な産業」がより高賃金であるという保証はないし、むしろその逆のケースがおおいことも事実である。

市場メカニズムは万能ではなく、規制が市場メカニズムにまさる場合に「市場の失敗」が存在する。「市場の失敗」とは、完全競争を仮定しても価格メカニズムが資源の最適分配をもたらさない場合を意味する¹。これまで、規制や政府介入の根拠とされてきたのは、その多くが「市場の失敗」が存在するとし市場メカニズムを補完するため、という議論であったと思われる。換言すれば、完全競争を前提とした市場メカニズムは絶対的なものではなく、「市場の失敗」もあるから、市場原理の適用が困難ないし不適切な事項については、必要条件の範囲内である程度の規制は必要悪であるというものであった。

「市場の失敗」について、これまで、公共財(消費の排除困難性や消費の区分困難性、消費の集団性など)、外部性、限界費用逓減産業における独占化懸念、情報の不完全性・不平等性などがもっぱら指摘されてきた。公的規制が「市場の失敗」に求められる以上、市場の失敗に関連した法令等による規制のすべてが例外的必要規制となる。たとえば、参入規制(需要調整や中小企業の保護等)、退出規制(供給責任)、価格規制(独占的価格制限)、設備規制(過当競争防止、安定供給)、社会的規制(安全や健康の維持、環境の保全、災害の防止等)などである。しかしながら、「市場の失敗」があつて市場メカニズムだけでは最適な資源配分が達成されない場合、直ちに規制が正当化されるのだろうか。規制には規制の弊害もあるし、市場の失敗によるコストに比べて、政府の失敗によるコストが上回る場合も考えられる²。

ここでも、大きな問題が看過されているといわねばならない。それは、「市場の失敗」が効率化の追求過程で生じるたまたまの「弊害」、あるいは受忍し是正可能な「失敗」としてしか語られていないことにある。すでに述べたように、効率化の追求が、付加価値そのものの増大と生産拡大に対応した需要の増大、したがってまた需要の過半を占める個人所得の増大を伴う限りにおいて、それはより長期的な視点からみて現実のものとなる。しかしながら、完全競争による効率の追求が、労働コストの相対的・絶対的な節約を主たる手段として遂行され、結果として需要の源泉としての個人所得が減退されれば、果てしのないデフレ・スパイラルが引き起こされるだけになるのである。それは、けっして「改革に伴う痛み」などではなく、規制緩和、そして「市場原理主義」的競争のもたらした結末としての「失敗」なのである。

効率化(生産性の向上)の追求におけるこの2つの道の分岐点には何があるのだろうか。それは、需要の創造が生産者にとって死活問題であるという認識、個別経済主体間の不可分離な相互関係性についての認識の有無であるといえよう。さらには、前述したように、現実の社会において公正で平等な「競争」などおおよそ存在しなかったし、残念ながら今後も当分の期間、存在しないという認識、経済的に諸個人あるいは諸経済主体間に経済的にも非経済的にも資産、所得、情報、能力、そ

¹ 「市場の失敗」については、谷口洋志『公共経済学』創成社、1993年、第3章～第4章を参照されたい。

² 「政府の失敗」、あるいは規制の経済学に大きな影響を与えたのはスティグラーによって開始された「獲得理論(キャプチャード理論)」と、ポーモルが提唱した「コンテストバリティの理論」である。キャプチャード理論は、規制とは規制される業界が獲得するものであり、主として当該業界の利益のために策定・運用されることがあるというもの。コンテストバリティの理論は、市場に存在する企業数が問題ではなく、仮に市場に存在する企業が一社であっても、参入が自由であればそこで成立する価格は自由な市場で決定される価格と同じになる、というもの。

の他さまざまな競争条件が不均衡であるという認識が、その分水嶺にあると思われる。

そして、その最も重要な要素が、社会需要の過半を形成する労働者の所得であるというきわめて当たり前の認識の欠落が、「市場原理主義」の、そして「規制緩和」の「失敗」なのである。人類社会は、この「失敗」を幾度となく経験してきた。社会不安、争乱、そしてまた戦争や強権的独裁制の登場、それへの「反省」としての規制の強化、それらの繰り返しの過程から、人類社会は「進歩」とか「発展」、「共存」という知恵を獲得してきた。市場原理主義の源泉として語られるアダム・スミスの時代、深刻な労働力不足や国内外の激烈な競争がみられたイギリス綿業において、年少労働が劣悪な労働条件のもとで大量に雇用され、酷使され、一部で社会問題となった。悲惨な年少労働に対する道徳的同情、あるいは、労働力の摩耗を恐れた国家の介入、さらには安価な労働力を武器とした弱小資本との競争における生き残りをかけた「大資本の論理」、などさまざまな要因が指摘され論争にもなったが、1802年の「徒弟法」以来、工場法、労働法という国家的規制が、無定見で短絡的な「競争」を規制しつつ、安定的な需要基盤を形成するものとして登場してきた¹。

個別労働立法の制定には、多様なものがあり、またその評価も多様であるが、労働法は契約自由を法理とする自然法²(コモンロー)への対抗的法理をもつ近代法として形成、確立されてきた。それは、労働者の貧困、抑圧、無権利がその摩耗を促進し、労働力の再生産を阻害し、ひいては資本主義商品生産そのものにとって桎梏となるだけではなく、社会階層間の対立を招来し、社会不安の種子になるという認識からの「規制」であった。使用者と労働者との関係は、必ずしも均等で平等なものではない。今日までの労働の歴史が示しているように、賃金を得ることを唯一の生活手段としている労働者の権限・資力・情報は、生産のための諸手段を所有している使用者のそれと比較して、相対的に脆弱であるといわなければならない。両者の関係は、いわば従属的な関係にあるといわれている。憲法や近代労働立法は、そうした従属的な関係を前提として、労働者の権利(勤労権)を擁護するために、さまざまな保障措置を講じてきた。労働基準法をはじめとする労働条件の規制にかかわる諸立法は、労働契約に際しての労働者の脆弱な立場に配慮し、使用者による一方的な労働条件の設定を制約し、その最低の基準を設け、それ以下での労働契約を無効としている。

¹ 1802年の「徒弟法」をはじめとするイギリス初期向上立法をめぐる論議については、以下の拙稿を参照されたい。「イギリス初期綿工場における労働力の調達と労務管理」『高崎経済大学付属産業研究所紀要』第14号、1979年、「イギリス初期綿工場における労働力の調達と教区徒弟～カーリー・バンク工場の事例を中心として～」『高崎経済大学付属産業研究所紀要』第17巻2号、1982年、「近代の労務管理の生成に果たしたイギリス初期工場立法の役割～初期工場立法をめぐる論議を中心として～」『高崎経済大学論集』第24巻4号、1982年、「ピール工場法案をめぐる論議～イギリス初期工場立法と近代の労務管理の生成～」『高崎経済大学論集』第25巻2・3号、1983年、「1819年法制定前夜における児童労働者の状態と労務管理」『高崎経済大学論集』第25巻4号、1983年、On the Non-linear Development of the Mule Cotton Spinning Machine and the Spinner's "sk ill" in the Early British Cotton Industry, 『高崎経済大学論集』第45巻3号、2003年、On the Workshop Organization in the Early Lancashire Cotton Mills : The Skilled Operatives and Workshop Labour Practices, 『高崎経済大学論集』第46巻3号、2003年。

² ロックやホッブスの主張した自然法が人間社会の外、つまり神の掟に等しいものであったかぎり、それを社会規範と同一視することはできない。人間社会を内側から制御する論理が求められる。この自然法にかかわる社会規範の形成に決定的な影響を与えた思想こそ功利主義といえよう。ベンサムが主張した功利の原理、すなわち人間を支配する快楽と苦痛が個人の行動や社会を判断する基準となり、また善悪を判断する道徳的基準となる。C.B. マクファーソン『自由民主主義は生き残れるか』田口富久治訳、岩波書店、1978年、pp.42-44。ベンサム、『道徳および立法の諸原理序説』山下重一訳、中央公論社、1975年、pp.81-87。

他方、こうした法的保障だけでは、従属的な労働関係における労働者の権利の擁護やその地位の向上が必ずしも十分に確保されるわけではない。労働者保護立法が制定される以前から、労働者はその個別的な脆弱性を補完するために、労働者の自主的な団体、すなわち労働組合を結成し、その集団的な力によって使用者との交渉にあたってきた。こうした労働組合と使用者との集団的な交渉・協定関係を一般に集団的労働関係というが、個々の労働者は、労働組合を通じた集団的交渉、すなわち団体交渉によって、使用者との間で、賃金その他の労働条件を一括して集団的に合意(労働協約の締結)し、均一的で平等な労働条件の維持・向上をはかろうとしてきた。使用者がそうした要求に応じない場合には、労働者は労働組合という自らの自主的な団体の団結力によって、団体行動、争議行為を展開し、その力によって使用者との合意を獲得しようとしてきたのである。

もっとも、こうした団体力によっても、基本的な労働関係のパワー・バランスを変えることは困難なことといわねばならない。集団的労働関係においても、従属的性格を払拭することは容易なことではない。現代の法秩序は、そうした現実にもとづいて、集団的な労働関係においても労働者の権利や地位を擁護するとともに、集団的労働関係そのものを保障しようとしている。すなわち、労働者の団結権、団体交渉権、争議権をそれが正当な範囲で行使される限りにおいて、法的に保障し、使用者に集団的な労働関係における労働諸条件の決定を義務づけているのである。

こうした法的措置は、ともすれば契約自由という近代市民法原則を一部制約すること、すなわち個別的労働関係における労働契約の自由を規制することになるわけであるが、むしろそうした制約を課すことこそが、基本的人権としての生存権や勤労権を積極的に保障することになるという主旨から、これまで当事者間の自由な意思に委ねられてきた自由な契約をあえて制限しているわけである。

こうして、個別的な労働関係は、法的に保障された集団的な労働関係によって一定の基準を与えられ、それによって制約されることになったわけである。その意味では、個別的労働関係と集団的労働関係との区別は実質的には困難であり、両者は複雑に重なり合って、相互に規制・依存しているといえよう。個別的な労働関係は、集団的な労働関係によって制約されているし、集団的な労働関係は契約や労働条件規制立法などの個別的労働関係を前提として、それらの定めや基準に修正や付加を試みようとする。かくして、具体的な労働条件の設定は、個別的労働関係からも集団的な労働関係からも二重に規定されることになるのである。

こうした労働立法の法理は、現在の労働者がおかれた状況においてもその有効性をいささかも失っていないといえるのではなかろうか¹。しかしながら、「規制緩和」の波動の中で、労働者の自律性や自助努力が要請され、一部では労働者の従属性を「過去の遺物」と看取り、確立した個人としての労働者像を措定することで、こうした法理の必要性を否認する動きが生まれてきている。問題は、「規制緩和」の主たる標的がこうした認識に立って、社会の弱い、したがってまた抵抗力が脆弱な部分を選択したことにある。財政赤字解消を一部目標にした「規制緩和」は、より本来的には政府機構の効

¹ 西谷敏「労働法の規制緩和論の総論的検討」『季刊労働法』183号、1997年、pp.10-16。

率化、無駄の排除、民間事業者の機会均等付与などに向けられてしかるべきであるにもかかわらず、「自立した」、経営者と対等の力量をもった存在として労働者像を仮想的に描定し、現代社会の良心的「知恵」として築き上げてきた労働立法の法理を、労使間のみならず個別労働者間の競争をより個別的、より自由に展開させるものとして「規制緩和」の標的としたのである。

周知のように、「規制緩和」は 1980 年以降、「行政改革」、「財政再建」の名の下に多様な形態で進められてきたが、バブル崩壊後の 1993 年から新たな段階に入ったといわれている。同年 11 月に出された「規制緩和について」と題する経済改革研究会の報告書が規制緩和を大々的に打ち上げ、規制緩和論はにわかに社会の注目を集めることになった。もっとも、この段階にあって経済的規制は「原則自由・例外規制」、社会的規制は「自己責任」を原則に最小限にするといった基本的態度が示されるにとどまり、労働行政分野での規制緩和が具体的な論議的となることはなかった。

その後、長期不況の中で日経連を中心とする経済団体が次々と労働分野における規制緩和についての要望を提出し、それらが政府の規制緩和の計画の中に取り入れられるようになった。1994 年 11 月、日経連は以下のような骨子からなる「政府規制の撤廃・緩和要望」を提出した。産業別最低賃金の撤廃、労働者派遣法の適応対象業務の拡大、労働基準法的女子保護規定の撤廃、裁量労働制の適応範囲の拡充、有料職業紹介事業の取り扱い範囲の拡大。

翌年 3 月に政府が閣議決定した「規制緩和推進五ヵ年計画」は、を除いて基本的にそれらの要望に沿うものとなった。その後、日経連は 1995 年 5 月に発表した『新時代の「日本的経営」』においても、雇用の流動化・能力主義と個人処遇の強化などによる日本的経営見直し論を前提としてそれを法的に担保するために、女子保護規定の見直し、裁量労働制の拡大、民営職業紹介の拡大、などの必要性を強調した。

1996 年 3 月に政府は、「規制緩和推進計画(第二次)」を決定した。労働分野における主たる内容は以下のごとくであった。有料職業紹介業務の範囲の拡大、労働者派遣法に基づく適応対象業種の拡大、女子保護規定については「解消の方向で検討を進める」、労働契約期間の上限について緩和を検討する、裁量労働の適応範囲の拡大、休憩時間の一斉付与の弾力化、一年単位変形制労働時間のあり方の検討。

日経連はさらに同年 6 月、「政府規制の撤廃・緩和要望について」を発表した。その主たる事項は、裁量労働制の適用範囲の拡充、1 年単位変形労働時間制の適用要件の緩和、法定労働時間の 1 日 8 時間の制限の削除、事業場外みなし労働時間制の拡大(無線・ポケベル・携帯電話を持つ者を除外するとの通達の廃止)、フレックスタイム制の弾力化、割増賃金算定基礎からの住宅手当の除外、一斉休憩規定の廃止、労働法の罰則の廃止、女子保護規定の撤廃、新産業別賃金の廃止、有料職業紹介事業の事業制限の撤廃、労働者派遣事業の自由化、などであった。日経連はこの要望において、規制緩和にはあまり関係がないと思われる事項まで持ち出し、一挙に積年の課題を実現させようとした感が否めない。

しかし、政府が 1996 年 12 月の行政改革委員会規制緩和小委員会報告を受けて、1997 年 3 月閣議で再改訂を決めた「規制緩和推進計画」は、日経連の要望からはやや離れたものになった。労働分

野に関する計画は、広義の労働時間関係の規制緩和(労働契約期間の上限延長、裁量労働制対象業務の拡大、1年単位の変形労働時間制の運用弾力化)については、中央労働基準審議会の議を経て同年の7月までに見直しの方向を決め、女子保護規定の撤廃は1999年4月から実施予定、労働者派遣については対象業務のネガティブ化、派遣期間、労働者保護のための措置を中心に制度の全面的な見直しを進め、12月には基本的方向を決定する、有料職業紹介は、4月から大幅自由化するが、一層の規制緩和もさらに検討する、というものであった。

このような経過で労働行政の規制緩和が進められてきたが、基本的に日経連などの経営者団体の強い要望に沿ったものであるといっても過言ではない。また、法改正の手順についても、従来のような方式(労働基準法研究会報告→労働省原案作成→中央労働基準審議会→法案作成)がとられず、労働者側の意見聴取が不十分のまま法案化が急がれたという批判もある。閉塞的な経済状況下での「規制緩和」推進ムードの中で、日経連などの要望が行政改革委員会規制緩和小委員会などを経て直接政府の方針に反映されることによって、まず「規制緩和」の方向が決定され、それが事実上、各種審議会での議論を強く拘束しているかに思われる。日経連などが主張する「規制緩和」は、労働条件規制の緩和により業績の回復を期待する経営者の意向からであるが、長期的には、規制緩和によって雇用の多様化・流動を推進し、より業績主義的・成果主義的な管理を推進しようというバブル崩壊後の新たな経営戦略のためのものであるともいえよう。

規制緩和のもとで進められている労働法の見直しは、主要な論点だけでも多岐にわたっている。職業紹介の大幅な自由化、労基法的女子保護規定の廃止案、裁量労働制の拡大、労働者派遣の自由化などが推進されてきた。労働市場の流動化を高める目的から、職業安定法が改正され、これまで原則的に禁止されていた民営の有料職業紹介所業が原則自由の方式へ転換された。また、労働者派遣が認められる業務範囲の拡大も逐次拡大され、一部の禁止業務を除いて殆どの労働分野で労働者派遣事業の展開が可能となっている。労働者の労働時間を、実際に働いた時間ではなく、労使協定によるみなし労働時間にゆだねてしまうことを認める裁量労働制が、労働基準法の改正によって導入され、これも逐次適用範囲の拡大が行われている。女子のみを対象とした時間外労働ならびに深夜業の制限を撤廃する労基法の改正が、雇用機会均等法の規制強化と引き替えに成立した。さらにまた、一年を越える期間の労働契約を禁止してきた労基法の規定が改正され、3年の有期契約が認められるようになった。さらに、ホワイトカラー・イグゼンプション制の導入によって、労働時間規制という労働法の根幹にかかわる法規制の原則撤廃までもが法案化され、戦後わが国の労働法がその全領域において空洞化されようとしているのである。

労働法は、労働者の生活を確保するという生存権理念にもとづいて制定されてきたものである。労働条件の決定を労働者と使用者の自由な交渉に委ねてしまうと、使用者側に有利な労働条件での労働契約の締結を余儀なくされてしまうことは、歴史的事実、教訓となっていたはずであり、多くの学説、判例等もほぼ一致している。ではなぜ、「規制緩和」がそうした教訓を看過して労働法を「規制緩和」の標的としたのであろうか。

第一に、労働者の自立化、個としての確立が選択理由としてあげられている。「個人として市場で

評価されるだけの職業能力を備え、市場取引に必要な判断能力を有し、自己の責任でリスクを引き受けながら取引を行うことのできる労働者¹」が増えたため、先にあげたような、「規制緩和」が求められるというものである。だが、たとえ労働者の多様化が認められるにしても、労働法の保護規定を必要としない労働者が全体のどれくらいを占めるというのであろうか。

第二に、雇用・就業形態の多様化があげられる。確かにこれは趨勢的事実として認められるものであるが、安易な緩和は、労働者の一層の脆弱化を招きかねない。たとえば、「パートタイム労働という雇用形態を積極的に認めるとしても、フルタイム労働者とパートタイム労働者の差別を禁止するというのが国際的流れであり、日本もそういう方向に進むべき²」という指摘にみられるように、「規制緩和」よりも、むしろより厳密な規制が必要とされるのではといえよう。さらにまた、雇用・就業形態の多様化、流動化は、「規制緩和」の結果であるともいえよう。ことに、労働者派遣法の施行は、わが国における雇用形態の多様化を量的にも、また質的にも推進する役割を担ったといってもよいであろう。

第三に、地球規模の市場経済化の競争が激しい現在、国際的競争力をつけるために、わが国諸企業の競争優位を阻害してきた「高い労働コスト」を是正するための「規制緩和」が必要だとする考えがその根底にあるように思われる³。だがしかし、すでに指摘しておいたように、短期的な経済的視野からすると国際競争力の強化は欠かせないかもしれないが、それが、国内における雇用の不安定化や生活水準の劣化を招いたとするならば、「規制緩和」は自らの寄って立つ基盤そのものを蚕食してしまうことになるのである。

労働法は経済優位のもとに従属させられるのではなく、法理念に拘束された正当な利益衡量が優先されるべきであり、市場経済における企業の活動に対して正当な利益を心がける基本的条件を提供することに協力するところに、労働法の最も重要な課題の一つがあるといえよう。

こうして、1990年以降の「規制緩和」ないしは「規制改革」の主たる標的は、労働法、労働行政にかかわる労働者保護規定に収斂していったのである。その結果については、すでに簡単に触れておいたが、雇用・就業形態の多様化、非典型労働の増大、低賃金不安定就労層の増大、雇用不安の増大、労働時間の延長、不払法定外労働の横行、社会保障基盤の脆弱化、など総じて労働者の再生産条件を危うくするものであったといえよう。

しかし、それ以上に、労働者の再生産条件の劣化は、国内需要の低迷要因となることでわが国の成長構造を歪め、不安定なものにすることによって、「市場原理主義」が展望した「パイの増大」をも脅かしているのである。自由で何人も介入しない市場における競争の深化は、「勝者」と「敗者」との懸隔を拡げるだけではなく、「敗者」の退出・「遁走」⁴を必然たらしめることで「勝者」の寄って立つ基

¹ 菅野和夫・諏訪康夫『労働市場の変化と労働法の課題』日本労働研究機構、1996年、p.7。

² 西谷敏「労働法の規制緩和論の総論的検討」『季刊労働法』183号、1997年、p.13。

³ 角田邦重「労働法における規制緩和」『法律の広場』1997年8月号、p.6。

⁴ ここでいう「退出・遁走」は、たんに労働者の摩耗とか貧困化を意味するだけではなく、働きたい、学びたい、上昇したいなどの「意欲やコミュニケーション能力が低い」人々、包括すれば「人生への意欲が低い」人々が構成する社会として「下層社会」の出現をもその視野に内包している。三浦展『下流社会～新たな階層集団の出現』光文社新書、2005年を参照されたい。なお、三浦展がこの見解の根拠とした調査は、いずれも十数人程度にインタビュー

盤そのものを脆弱化してしまうのである。そうした意味において、「規制緩和」はその標的選択を見誤ったために「失敗」の淵に立っているといわねばならないであろう。

ューしたものであり、質問項目の不適切さや母集団の少なさから、妥当性については疑問の声も多かったが、その後の著作『下流社会第2章～なぜ男は女に“負けた”のか』光文社新書、2007年、では1万人規模のアンケート調査を実施し、職業別・雇用形態別に「下流意識」の内実を徹底検証しており、男女間の意識のギャップが浮き彫りにされ興味ある分析課題の種子が提示されている。