

労働分野の規制緩和・行政改革論の特徴と問題点

脇田 滋

はじめに

戦後形成された労働法制を根本的に崩壊させる労働関連の法改正が行政改革・規制緩和を名目に急速度で進められており、そのなかで労働行政が大きく変質しつつある。政府・労働省は、財界の規制緩和の圧力に抵抗するのではなく、むしろ、協調してそれを積極的に促進する施策を次々に進めている。本稿では、現段階の「労働行政改革」をめぐる動きを要約的に整理し、その特徴と問題点を明らかにしたい¹⁾。

1. 労働法・労働行政をめぐる最近の動き

労働省関連分野での規制緩和をめぐる最近の動きは法令の改正をめぐる急であるが、97年5月現在の主な動きを整理すると以下の(1)から(7)となる。なお、97年ILO総会で、有料職業紹介所条約(96号)の見直し＝民間職業紹介所条約の採択が予定されている。この動向と(1)と(2)に関連して、労働省は97年2月21日、「雇用法制研究会」(小池和男法政大教授ら学識経験者7人)を設置し、2年後をメドに職業安定法の見直しなどの最終報告をまとめることにした。また、96年11月、岡野労働大臣は、(4)から(9)について、中央労働基準審議会の各部会で審議を進め、97年7月までに「一定の方向」を出すよう指示している²⁾。

(1)労働者派遣事業の原則自由化

96年の労働者派遣法改正で対象業務が11追加され、育児休業・介護休業取得者の代替への派遣も認められ、同年12月から施行された。また、97年3月には、労働者派遣事業の許可要件の緩和・手続簡素化を内

容として労働者派遣法施行規制等が改正された(労働省令第17号)。96年3月に改定された「規制緩和推進計画」で対象業務の大幅拡大・原則自由化を含めた検討が求められており、これを受けて労働省では、97年早々から中央職業安定審議会が制度全般の抜本的検討を開始し、97年9月を目途に基本的方向を出す予定である。

(2)有料職業紹介事業の原則自由化

前記(1)の96年3月の「計画」に基づき、中央職業安定審議会で見直しを検討され、同年12月、取扱職業範囲のうちサービス業関連の「ネガティブリスト化」、徴収額の届出・承認による紹介手数料の自由設定、許可要件・手続の簡素化等の措置についての建議があり、1997年2月28日職業安定施行規則が改正され(労働省令第9号)、4月1日より施行されている。

(3)労働基準法的女子保護規定の撤廃

満18歳以上の女性労働者には、労働基準法・女子労働基準規則で、時間外労働の上限、休日労働の制限、深夜業の規制が定められていた。婦人少年問題審議会は、96年12月、女子保護規定解消と均等法の募集・採用、配置・昇進規定の禁止規定化(罰則なし)等を内容として労働者側委員(連合選出)を含む全会一致で建議を行ない、政府・労働省はこれを受けて国会に関連法案を上程し、6月11日成立した。

労働省は当初98年4月から施行する予定であったが、周知・準備期間の必要性や介護休業法施行に合わせて一部を除き99年4月となっている。

(4)変形労働制の拡大・上限時間の延長

すでに週40時間制への移行を促進するために労働時間の弾力化措置として、1日8時間の労働時間を繁忙期等には最長10時間まで認める各種の変形労働

特集・「行政改革」と日本の労働者・国民

時間制度が導入されているが、さらに規制緩和の一つとして「1年単位の変形労働時間制」や上限時間の引上げ等の導入が要望され、中央労働基準審議会でも検討されている。

1997年4月1日から法律改正を要しない弾力化措置（積雪地域の屋外作業につき3ヵ月を超える変形制、隔日勤務のタクシー運転者の労働時間の上限を1日16時間、同一週を超える休日振替）が講じられた。さらに、経済団体から上限時間の引き上げなどが要望されている。

(5)週40時間制移行にともなう経過措置・例外的緩和措置

88年4月施行の労働基準法で本文に規定された、週40時間労働制が97年4月からの全面实施されることになった。しかし、労働省は中小企業団体からの反発に対して、2年間は「指導、援助」の期間とし事実上罰則適用を猶予するという労働基準法を自ら骨抜きにする妥協案を出した。しかも、中小企業団体が40時間制実施にともなう時短分の賃金減額まで容認する時短促進法改正案を国会に提出した。さらに、97年2月の労働省事務連絡では、月給制の賃金について「基本的には労使間の話し合いで解説すべきだが、時間当たり賃金が減少しないなど、労働時間との関係からみて合理性があるものであれば、労基法の適用上問題とならない」とされているという³⁾。

(6)裁量労働制の拡大

裁量労働制については、「研究開発」など5業務に限られていたが、97年4月1日から、コピーライター、公認会計士、弁護士、一級建築士、不動産鑑定士、弁理士の合計6業務が追加された（労働省告示第7号）。中央労働基準審議会労働時間部会での検討では、使用者側からホワイトカラーを広く対象業務とすること、対象労働者とする際の本人同意を不要とすることが要望されている。

(7)一せい休憩の廃止

中央労働基準審議会労働時間部会で、使用者側は、労働基準法の一せい休憩の規定（第34条2項）を廃止すべきであると主張し、労働者側は現行通り、公益側は労使協定の締結を要件として適用除外とすることを主張している。

(8)割増賃金の算定基礎（住宅手当の除外）・割増率法定除外

中央労働基準審議会労働時間部会で、使用者側は、割増賃金の算定基礎から除外できること、実際の割増賃金の条件（算定基礎、割増率等）は労使間で定めるべきことを主張している。

(9)有期労働契約の拡大・労働契約時間の延長

労働基準法第14条では、労働契約の最長期間は原則として1年となっているが、この期間を5年を上限とすることが労働基準法研究会労働契約部会報告（1993年5月）で提言されている。中央労働基準審議会就業規則等部会で検討が進められており、使用者側は、上限規制は廃止して民法の規定により5年まで設定できるようにすべきであること、特に、開発プロジェクト等に外国人を採用する場合、専門性が高い業務に携わる者を確保する場合、高齢者を継続雇用する場合等に上限を延長する必要性を主張している。

他方、関連して有期雇用を拡大する立法の動向として、国公私立大学等の教授から助手にいたる大学教員に5年程度の任期を付すことを可能にする「大学教員任期制法案」と、国立研究所研究員を最長10年の「招聘型」と最長5年以内の「若手育成型」で採用できる制度を新設する「研究公務員任期制法案」が国会に上程され、前者は6月6日、後者は5月29日に成立した。

【表】労働分野の規制緩和と行政改革関連の動き

1995年5月17日	日経連「新時代の『日本的経営』—挑戦すべき方向と具体策」
1996年1月16日	経団連「魅力ある日本—創造への責任」（経団連ビジョン2020）
3月29日	「規制緩和推進計画」閣議決定
11月21日	行政改革会議設置
11月25日	産構審基本問題小委「中間とりまとめ」発表
12月3日	経済審議会「6分野の経済構造改革」建議
12月16日	労働者派遣法改正法施行
12月17日	婦人少年問題審議会女子保護規定

撤廃・均等法改正で建議

12月16日 行革委「規制緩和の推進に関する意見—創意で造る新たな日本」

12月25日 行政改革プログラム(閣議決定)

1997年1月 日経連・大学との就職協定廃止

3月28日 「規制緩和推進計画(95～97年度)再改定」を閣議決定

4月1日 週40時間労働制実施・有料職業紹介事業の「原則自由化」

裁量労働制対象業務拡大

5月7日 第12回行政改革会議・省庁再編につき労働省から聞き取り

2. 行政改革会議の論議と労働行政

以上の労働関連の法規制の動きは、政府の全体的な行政改革の論議と密接に関連して進行しているの、次に、最近の改革論の動向を整理したい。

1) 行政改革会議と労働分野の位置づけ

97年3月28日の閣議決定「規制緩和推進計画の再改定について」は、各分野での規制緩和の重点を挙げ、「経済的規制については、原則自由、規制は例外的な場合のみ」とする一方、社会的規制についても「本来の政策目的に沿った必要最小限のものとする」とし、行政の在り方については、「いわゆる事前規制型の行政」から「事後チェック型の行政」への転換を基本とすることを確認している。雇用・労働関係では、「労働者の福祉や雇用の安定を図りつつ、経済の活性化や国際的調和を推進する観点から」関係諸規制の撤廃・緩和を進めるとする。

財界の有力メンバーが構成員となっている行政改革委員会は、労働省内部での各種諮問機関に比較して「より大胆な」行政の見直しを迫っている。96年11月に行政改革会議が発足したが、中央省庁再編をめざして97年11月に再編案をまとめる予定で精力的に会議を重ねている。行革会議が描く再編構想は、中央省庁を政策立案部門と執行部門に分け、後者は独立機関(外庁)化か民営化する一方、前者を残した省庁は分野ごとに半減するというものである。労働行政も根本的な見直しの対象とされ、職業紹介業務が外庁化の検討対象に挙げられ、さらに労働省と厚生省等の統合論が浮び上がっている。他方、政府・

与党で特殊法人合理化の検討が進み、労働省関連では雇用促進事業団の新法人への移管、中央労働災害防止協会(2000年)、中央職業能力開発協会(98年)の民間法人化、5月には、政府対策本部で関係職員の雇用対策を含む措置(配置転換や再就職を含む)の検討が始まった。

5月16日には、総務庁長官が関係懇談会で、2001年の省庁再編に先立って98年度から3年間、各省庁の新規採用者数を原則として従来の5割まで削減することを要請し、同19日には、年功序列制など国家公務員の人事管理の在り方を見直す「公務員制度調査会」(首相の諮問機関)が発足した。98年度内に基本提言をとりまとめ、外庁制度については、行政改革会議の省庁再編論議に合わせて答申前に意見を示す予定である。

2) 労働省の対応

こうした凄じいまでの行政改革の急ピッチの動きに対して、雇用促進事業団の廃止に労働事務次官が反対を表明するなど(3月27日)、労働省は必死に「防戦」に努めているように見える。しかし、5月7日の第12回行政改革会議の労働省に対するヒアリングでは、(1)厚生省等との統合を前提にした労働行政と福祉行政の一体化、(2)労働行政が第3の「生活」か第2の「経済」のいずれの国家機能に含まれるのか(橋本首相の分類)、(3)公共職業安定所をエージェンシー(外庁)化する場合の問題点等が話題となった。しかし、提出された労働省説明資料が現状維持にとどまっているとして不満が出され、同会議が用意した質問に労働省が答えることと、むしろ積極的な組織改革案提示することが求められた。

労働省はこれに対応して5月20日、回答資料を準備し、次のように労働行政組織の存在意義と再編の方向を提示した。すなわち、労働行政の目的を全体として「市場原理と自己責任の原則を確立し、経済活動を活性化」のために、「経済社会が必要とする人材のニーズにこたえていく」ことに結びつけている。労働行政の各分野では(1)労使関係の安定、(2)労働条件の確保、(3)女性の働く環境の整備、(4)労働市場の整備、(5)職業能力の開発があげられているが、注目できるのは次の諸点である。つまり、(1)では、組合組織率低下、能力主義の進展、就業形態や労働者ニ

特集・「行政改革」と日本の労働者・国民

ーズの多様化に対応するため、「新たなフレームを検討」するとしている点、(2)では、労働条件の最低基準について「必要最小限のルールとなるよう」に不断に検討するとし、「年俸制度、ストック・オプション制度、企業年金制度、在宅勤務制度、サテライト・オフィスなど新たな制度や働き方との関連において、規制を見直す」とし、財界の要望に応えた一層の規制緩和を約束している。

(4)では、産業構造の変化により転職（＝失業）が増加することを所与の前提として、「社会のセーフティネット」としての公共職業安定所の機能充実、とくに職業紹介と雇用保険に関する事務を国が一体的かつ効率的に実施する体制の必要性を強調している。この回答資料でとくに注目できるのは、職業紹介と雇用保険事務について都道府県レベルの労働行政組織を一本化し、都道府県単位の労働基準局、婦人少年室、職業安定主務課の三組織を労働局（仮称）に統合することを打ち出した点である。

(3)労働省の主張は一方では規制緩和を自ら進めながら、省庁統廃合や外庁化といった破壊的な行政改革会議の議論に対抗しようとするものであるが、いかにも論理一貫性に乏しく、迫力に欠けるものである。後述するように、労働省は、労働者の権利と生活を守るという本来の行政として役割があるのに、規制緩和論の危険性や矛盾点を指摘することができない。同様に、芦田会長が行政改革会議の委員を勤める「連合」も、労働組合としての存在感はいかにも乏しく、財界主流の主張を補完する役割を果たしている。

3. 労働分野の規制緩和・行政改革論の問題点

1) 財界の主張に直結した規制緩和論

行政改革委員会・行政改革会議や経済企画庁・通産省関連の諮問諸機関が唱える規制緩和・行政改革論は、財界の見解をより直接的に反映してきわめてラディカルな内容となっている。その議論をまとまって展開したものは多くはないが、ここでは比較的率直な考え方を示す二つの提言を紹介する。例えば、1996年12月の経済審議会（首相の諮問機関）の建議（とくに同行動計画委員会雇用・労働ワーキング・

グループの提言）は、率直に国家による公的行政の縮減と労働市場の自由化の必要性を強調し「民営の有料職業紹介事業の自由化ならびに労働者派遣事業の規制緩和」を結論として職業安定行政の根本的な見直しを提言している。

そして、職業安定法の「職業紹介の国家独占」の考え方は、「人材ビジネスの原則的否定」によって労働市場の「市場」としての機能を麻痺させている。巨大な市場における経済行動を、国が一元的に管理しようとするには本来的に無理がある。労働力の一層の活用と労働の質の飛躍的な向上という時代的要請に答えていくためには、「半世紀前に作られた基本的枠組を根本的に改革していくことが急務である」と主張する。職業紹介は「労働市場における市場取引」と単純に決めつけ、この取引活動そのものを自由に行わせる必要が強調される。行政の役割は取引活動の公正と安全の担保のためには最大限の努力を払う「検査・監督機能」にとどまること、しかも、「それらを犯罪行為として取り締まるべきは警察及び司法の任務であり、労働力需給調査機関が負うべき任務ではない」と主張する⁴⁾。ここではILOの「労働力は商品ではない」とそれが取引行動の対象であることを否定する大原則は全く顧慮されていない。

労働基準監督行政については、「行政改革委員会」がその根本的な見直しの根拠を率直に示している。つまり、「昭和22年に制定された労働基準法は、…かつての工場法の流れを汲むものであり、制定当時の社会的背景、即ち、労働力の供給過剰、悪徳使用者による搾取の可能性、使用者と労働者の圧倒的な情報格差などの状況を踏まえ、『労働者保護』の基本的考え方を強くもって」おり、「今日における…就業構造や雇用形態の変化に十分対応できていない」。そして、現代においても労働者の正当な権利の侵害を防止する必要性は認めつつ、「労働基準法に基づく現行の諸制度が、労働者や企業のニーズに応えきれていないだけでなく、労働者自身の能力・意欲の発揮や企業による人材の有効活用のうえで、逆に足かせになっている点もある⁵⁾」。

2) 欺瞞の論理

以上の主張には、次に示すように論理の飛躍と意識的な事実無視が存在している。

(1)不十分な法運用が生み出した違法状態を追認する規制緩和論～不十分な50年間の法運用の結果、労働基準法・職業安定法違反の現実が蔓延している。この新たな現実に合わせて法規制を緩和するという本末転倒の論理を展開している。厳格に運用されていれば、現状のような野放図な法違反状態は生まれなかったはずである。労働行政の怠慢で違法状態を蔓延させておきながら、それが社会の必然的な発展であるとして、規制を見直すという議論はあまりにも欺瞞的な論理である。労働基準法は最低基準を設定しているのに、この50年間、零細企業だけでなく場合によっては大企業を含めて職場でいわば上限として運用されてきた現実を追認することが規制緩和とされている。これが労働行政改革の真の目的の一つである。

(2)50年前の古い規制緩和見直し論～国際的な労働法規制の目覚ましい発展を意識的に無視している。日本の労働法制は50年間、ほとんど改正されることがなかったが、この間に、EU諸国では労働立法分野で注目すべき改正があり、それを踏まえてILOでも条約・勧告が多数採択され、国際労働基準が大幅に改善されてきた。日本が批准したILO条約は全条約の4分の1に過ぎず、基本的条約すら批准できていない。

例えば、日本は男性労働者について36協定締結等の要件で無制限の長時間労働を容認する労働基準法の規制が温存されている。そのために、ILO第1号条約(1919年)さえ批准できていない。ところが、国会審議中の女子保護規定撤廃法は、男女ともに同条約に反して無制限の長時間労働を容認するものである。男女ともに長時間労働の上限を法定して、ILO第1号条約を批准できるようにするのが本来の法改正の方向である。

労働基準法が古いというのであれば、労働基準法以降の国際労働基準の新たな発展を踏まえて出発点を確認すべきである。80年前の基準にも達していない労働基準法をさらに後退させる「見直し論」は、決して「新しい」議論ではなく国際的な動向に逆行する反動的議論である。

3)労働分野の規制緩和・行政改革論と「労働者像」

従来の労働行政や労働立法は、典型的労働者像と

して、新規学卒者が定年まで長期雇用される公務員や民間企業の男性正規労働者を想定してきたし、「失業の防止」が政府の雇用政策の基本とされていた。これに対して、新たな労働行政が想定するのは、規制緩和に伴う産業構造の大規模変革を前提に、従来の「日本的雇用慣行」の破壊・「雇用の流動化」(＝失業の拡大)の渦中に置かれる労働者である。このような労働者が増加することを労働行政として予防するのではなく、規制緩和と保護の縮小によって逆に推進しようとしている。ここでは労働行政の改革論の本質を、その対象である次のような特徴をもつ「労働者像」から考えてみることにしたい。

(1)雇用保障のない労働者 労働者は、企業の雇用調整策に応じて有期雇用契約を前提に数年で離職し、民間の営利的労働者派遣事業や有料職業紹介業者を通じて転職を繰返す存在となる。すでに、女性労働者は1年契約を数回繰返し3年程度で更新を打切られる契約社員や派遣労働の雇用形態が広がりつつある。この形態が男性労働者を含めて一般化する。ごく一部を除いて雇用は不安定化し、労働条件の低劣な非正規労働者が増大する。社会的格差が拡大し、アメリカが苦しんでいる深刻な社会的格差や差別の問題が登場する。

(2)相互の厳しい競争を強制される労働者 労働者の多くは退職金や企業内福利を期待できず、企業への帰属意識は弱くなるはずである。しかし、雇用期限切れや年俸査定などの刺激要因が強められ、長時間・変則勤務を選ばないと雇用保障や高賃金が得られなくなる。労働者間競争はより厳しくなり、無権利化・労働条件の低劣化が進む。女性も男性並みの猛烈な働き方が求められ、女性にも過労死が増える危険性が強まり、こうした働き方についてはいけない多くの女性労働者はパートや派遣の非正規雇用を選択せざるを得なくなる。

(3)団結が困難な孤立した労働者 憲法第28条の団結権・団体行動権の主体である能動的な労働者でもILOが予定する超企業的に職業別・産業別労働組合に結集して団結活動を展開する積極的な能動的主体でもない。数年後には雇用保障を失う有期契約労働者は、現実には団結活動に参加することは不可能であり、労働者は集団的労働関係の主体としてはほとんど

特集・「行政改革」と日本の労働者・国民

ど位置づけられなくなる。

(4)自己責任の労働者 労働者には自己責任が強調され、行政を頼りにできず、労働条件向上や職業能力の開発も個人的にしか実現できない。最後に残された解決方法であるが労働裁判も現状は多くを期待できないし、労働組合や労働行政も十分に機能しなければ労働者はまったく個人として孤立化されられる。

筆者は、96年8月からインターネットによる「派遣労働者の悩み110番」を行っているが、この(1)～(4)の特徴をもつ労働者像は、まさに派遣労働者の現状そのものである。非正規雇用労働者（パートタイマーや派遣労働者）の組織率は3～4％程度で極端に低く、労働協約の適用を受ける例は皆無に近い。派遣元事業主はもちろんであるが、労働組合や労働行政を頼りにできない派遣労働者は、ボランティアの「110番」にしか相談をするしか道がない。行政改革は労働者全体をまさに現状の派遣労働者に近づけようとするものと言える。

4. 真の労働行政改革と今後の課題

真の労働行政改革の課題は、日本国憲法の理念を具体化し、さらにその後50年間に国際連合やILOが国際社会に提起してきた労働分野での社会的人権を日本国内でも具体的に保障する措置を推進することである。とくに重要なことは次の3点である。

(1)集团的労働関係の活性化が必要である。EU諸国の多くは、労働協約適用労働者の比率がいずれも90％前後と高率であり、本来の意味での集团的な自主的規制が社会的に機能している⁶⁾。憲法に違反する公務員の労働基本権剥奪の法規制を撤廃することを含めて、労働条件形成について集团的交渉の影響力を労働者全体に広げることが必要である。

(2)日本では労働協約機能が貧弱ななかで最低基準保障のセーフティネットとしての労働行政の支えの意味は大きい。雇用流動化や多様化を前提にすれば、むしろ「社会的規制」を新たな必要に応じてより充実させなければならないはずである。協約適用率の低下のなかで、中小零細企業や非正規雇用の労働者層が孤立し無権利が拡大する。労働者保護法の厳格な運用を進める労働行政の復活が必要であり、職業

紹介業務や労働基準監督業務の充実とそれを担う職員の大幅増員が強く求められる。

(3)現在の行政改革の動きは憲法を形骸化するだけにとどまらず、その改悪と結びついた危険な性格をもっている。職業安定法や労働基準法などは、50年前に日本国憲法とほぼ同時に制定され、その第27条等を根拠規定として憲法体系のもとに位置づけられて運用されてきた。50年前の労働法規制を古臭いとする前述の議論の主張者は、経営者など、憲法の理念に反する労働法規制を支持し、法違反の運用を蔓延させてきた人々自身であり、また、その人々とながりをもつ人々である。

憲法違反の現実を広げておいて、それを新たな変化＝現実であると強弁し、憲法理念に基づく法規制や憲法そのものをこの「現実」に合わせて撤廃・改変する。これは実質的に「憲法改正」である。まさに、国会に改憲を目的とする「憲法調査委員会」設置の動きが現れ、改憲論者の中曽根康弘元首相が憲法改正試案を持出してきた。

労働行政改革は、こうした憲法改悪策動と結びついていた、きわめて危険で重大な段階へと加速されていることを正しく理解しなければならない。そして、憲法改悪の中心的内容が労働者の権利の破壊＝労働法制的改悪であることを明確に位置づけ、憲法改悪反対の取組みを真の労働行政改革と結びつけて発展させることが必要である。

(注)

- 1) 谷山義博「労働諸法制改悪反対のとりくみの到達点と今後のたたかいの方向」国公労調査時報No.414 (1997.6.15)参照
- 2) 労働省・平成9年3月28日「労働契約期間、労働時間に係る規制等に関して平成8年度中に講じた措置等について」等参照。
- 3) 労働基準監査官の大野義文氏の「論壇」への投稿「阻止したい労働者保護の後退」朝日新聞1997年4月17日
- 4) 経済審議会建議「6分野の経済構造改革」・同行動委員会雇用・労働ワーキンググループ報告書「自由で活力のある労働市場をめざして」(1996年12月3日)。
- 5) 行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見第2次―創意で造る新たな日本―」(1996年12月16日)
- 6) 拙稿「派遣労働をめぐる国際動向と労働者の権利」労働運動1997年6月号81頁参照。

(会員・龍谷大学教授)