

特集 ● 安倍「雇用改革」との対抗軸——労働運動の課題と役割

雇用流動化政策と 供給機能高める外部労働市場

木下秀人

はじめに

1995年、日本経営者団体連盟は「新時代の『日本的経営』」と題する新・日本的経営システム等研究プロジェクト報告を発表し、それまでの長期雇用、年功賃金といった日本型雇用慣行を否定し、雇用の流動化、能力・成果重視の人事処遇、総額人件費管理を導入し、仕事・人・コストを最も「効果的」に組み合わせる経営の方向を示した。

この方向に沿って政府は、1999年に労働者派遣事業の対象業務と有料職業紹介事業の取扱職業を原則自由化するとともに、2001年には職業安定行政の基本法である雇用対策法に基本的理念（第3条）を追加し、短期雇用を前提にした再就職促進措置の実施を国の雇用対策の基本に据えた。

こうした動きと相まって、1990年代後半にアメリカ型金融経済システム（カジノ型金融資本主義）が日本に導入されると、外国人投資家を中心に株主資本利益率を最大化する経営が要求され、企業利潤の配分において株主への配当金と役員報酬を増やす一方で、実質賃金は低下を続け、雇用の流動化により非正規雇用は全労働者の4割を超えるまでになっている。

この20年間、政府と経営者団体が一体となって「新時代の『日本的経営』」が示した経

営の方向の実現にむけて、政策と経営を展開してきた。その雇用分野での手法は、外部労働市場を経営者の労働需要に応じて、必要な時に、必要な労働者を、必要な量だけ供給できるように機能強化するとともに、外部労働市場で同じく労働力の需給調整事業を行う公共職業安定所の業務を、人材ビジネスと一体化して運営するよう再編成し、交渉力に格差のある労働市場において労働者を保護育成する行政責任を放棄させることにあったと指摘せざるを得ない。

1 マッチング機能を高める外部労働市場

1) 労働市場インフラ整備としての職務経歴等記録書（以下、「新ジョブカード」という）の普及

昨年（2017年）の第189回国会（常会）で「勤労青少年福祉法等の一部を改正する法律」が成立した。この法律は、青少年の雇用の促進等を図り、能力を有効に発揮できる環境を整備するためとして、新卒者の募集を行う企業に対する応募者等から求めがあった場合の職場情報提供の義務化、一定の労働関係法令違反の求人者に対する公共職業安定所での求人の不受理などとともに、関連法の「改正」として職業能力開発促進法（以下、「能開法」という）に新ジョブカードの普及とキャリアコンサルタント（以下、「コンサルタ

ント」という)の登録制を導入した。

コンサルタントとセットになった新ジョブカード制度は、労働市場のインフラ整備として設計されており、その概要は、①その普及が法定されていること(能開法第15条の4)から、今後人材ビジネス事業所、一般事業所や大学等にもコンサルタントが配置され、求職者、在職者及びこれから労働者になろうとする学生等(以下、「求職者等」という)を対象にキャリアコンサルティング(以下、「コンサルティング」という)を通して逐次新ジョブカードが作成(普及)されていくこと、②新ジョブカードにはこれまでの免許資格や職務経歴に加えて、仕事ぶりを多岐にわたる評価項目で簡易に評価する「職業能力証明(訓練成果・実務成果)シート」(以下、「職業能力証明シート」という)が新たに加わり、その様式は国が定めること、③新ジョブカードの個人情報、コンサルティングを通して電子データとして記録・蓄積され、個々の労働者の職業生活の全期間にわたって管理されること、④求職活動時には求人者や派遣元事業主(以下、「派遣元」という)から新ジョブカードの提出を求められること、などとなっている。

これらのことからその普及と活用が進めば、外部労働市場が経営者の求める労働者像に適合する労働者を瞬時に検索できるなど供給能力を高め、ますます経営者の外部労働市場への依存が高まり、非正規雇用が拡大・増大していくことが推認される。

(拙稿「勤労青少年福祉法等「改正」と新ジョブカード制度による労働市場インフラの戦略的強化」
労働総研ニュースNo.303・2015年6月掲載)

2) 一層強まる労働者の選別・差別と失業の長期化・滞留、在職者の雇用不安

職業安定行政に総合的雇用情報システムが導入され、求人情報がオンライン化されると、求職者にとって求人情報が入手しやすくなった一方で、少しでも条件のいい求人求職者が殺到し、また一人の求職者が同時に複数の求人に応募するようになったことから求職者間の就職競争が激化し、求人条件の低下や求職活動(失業)期間が長期化することになった。

使用者(求人者)と労働者(求職者)に交渉力の格差がある労働市場では、求人情報提供のシステム化でさえこれほどの影響が生じたのだから、ましてや求職者等の個々人の職業能力や仕事ぶりに関する情報が詳細に記録・蓄積され外部労働市場で活用されると、①求職者の選別・差別がより一層強められ、失業期間が長期化し、就職困難な層が形成される、②外部労働市場に在職労働者を代替する機能が高まることで雇用不安が強まり、労働条件が外部労働市場における賃金・労働条件の水準に強く影響を受けるようになるのではないかと。

3) 仕事ぶりの多岐にわたる評価項目と簡易な評価方法を国が定め普及することの影響

新ジョブカードの職業能力証明シートの評価項目には、「小集団活動に…積極的に…参加している」や「会社行事や各種懇親会など…積極的に参加し…人的ネットワークを広げるよう努めている」など労働時間外にまでおよぶものがあり、「A 常にできている」「B 大体できている」「C 評価しない」の簡易な三段階で評価する内容となっている。

しかも、これらを国の様式として定めるのだ

から、①新ジョブカードの評価項目に定められた仕事ぶり（働き方）がこの国の標準とされること、②簡易な評価方法は恣意的な評価が行われ易いこと、③能力・成果重視の人事処遇を行う上で使い勝手がいいことから、中小企業を含め急速に広がること――が危惧される。このような評価項目と評価方法の新ジョブカードが普及されると、能力・成果重視の人事処遇が一層広げられるのではないだろうか。

「トヨタ労組に新たな成果主義賃金の提案」の記事を目にした。それによると、労働者の「働きぶり」を「規律性」「協調性」「積極性」「責任性」の四項目で評価する「技能発揮給」を新設し、評価期間を「直近の働きぶり（毎月）」として6段階の技能発揮考課点で評価し（最高＋4点（期待を大幅に上回り、職場の模範となる）～標準＋1点（期待通り）～最低－1点（期待を大幅に下回り）、標準額は7万円で1点当たり5000円が増減されるそうで、賃金が上司の査定で毎月増減することになる。新ジョブカード制度の普及は、こうした動きに国がお墨付きを与えることになるのではないかと懸念している。

2 派遣先事業所による派遣労働者の選別（特定）機能を高めた労働者派遣事業

1) 規制要件が業務から人（派遣労働者）へ

同じ昨年の通常国会で、「改正」労働者派遣事業法（以下、「改正」派遣法という）が成立した。労働者派遣事業は1985年の制度制定以来、派遣を受け入れることができる業務は臨時的・一時的業務とされ、受け入れることができる期間で規制されてきたが、「改正」派遣法は、

派遣労働者を入れ替えれば当該業務に労働者派遣を継続して受け入れることができるとしたことにより、派遣先事業所（以下、「派遣先」という）が労働者派遣を受け入れることができる期間の規制要件は、業務から人（派遣労働者）へと変わった。

2) 教育訓練に名を借りた派遣先による派遣労働者の選別（特定）

「改正」派遣法では、派遣元に対してその雇用する派遣労働者に段階的かつ体系的に派遣就業に必要な技能及び知識を習得する教育訓練の実施を義務化する（第30条の2）とともに、派遣先は派遣元からの求めに応じ、派遣労働者に対しても教育訓練を実施するよう配慮しなければならない（第40条）とこちらも義務化した。

この場合の派遣先における教育訓練は、「当該派遣労働者が既に当該業務に必要な能力を有している場合……を除き」とされていることから、既に派遣先で働いておりまたは過去に働いた経験があり職業能力が実証されている派遣労働者を除き、新たに派遣する労働者を対象としたものである。その上で派遣先は、派遣元からの求めに応じて派遣労働者の業務の遂行の状況その他の情報を派遣元に提供できるとされた（第40条第6項）。

つまり、派遣元は新たな労働者の派遣にあたって派遣先に教育訓練の実施を要請し、派遣先はこの求めに応じて教育訓練を実施し、その結果を派遣元に提供することができることになったのである。派遣元は、派遣契約に定められている業務が遂行可能な労働者を派遣しなければならないことから、派遣先による訓練成果・実務成果の評価の悪い派遣労働者を当該派遣先へ派遣できなくなる。派遣先は労働者派遣

を受け入れるにあたって、派遣労働者を教育訓練と銘打ち派遣業務で使用してその実務評価を行い、派遣労働者の選別（特定）を確実にできるのだから、派遣先にとって労働者派遣事業は限りなく使い勝手の良いものとなった。

3) 派遣先による派遣労働者の選別（特定）は、労働者供給事業

労働者派遣事業は、派遣元と派遣労働者の雇用関係を明確にし、派遣契約で派遣先による派遣労働者の使用関係（指揮命令）にある形態を労働者派遣とし、派遣先に雇用させることを約してするものを含まないもの（労働者派遣事業法第2条1号）として、職業安定法で禁止されている労働者供給事業（第44条）と区別された。このことから派遣先による派遣労働者の特定行為は派遣先による採用（雇用を約す）行為とみなされ、「派遣先が講ずべき措置に関する指針」及び「派遣元が講ずべき措置に関する指針」（以下、「指針」という。）では禁止されてきた。

ところが指針に「派遣労働者又は派遣労働者となろうとする者が、自らの判断の下に派遣就業開始前の事業所訪問若しくは履歴書の送付又は派遣就業期間中の履歴書の送付を行うことは、派遣先によって派遣労働者を特定することを目的とする行為が行われたことには該当せず、実施可能である…」が加えられ、事実上派遣先による派遣労働者の事前面接が横行するようになった。

今回、指針ではなく法律を「改正」し、派遣期間による規制要件を派遣先の業務から人（派遣労働者）に変更した上で、派遣労働者を選別（特定）する手段として「教育訓練」に名を借りた派遣労働者の「試派遣」が「義務化」された。指針の「自らの判断」が法律で義務化され

たことにより、これまでの労働者派遣事業の性格が大きく変わったと言えるのではないだろうか。さらに、このような事業設計の潜脱ともいえる「試派遣」を「教育訓練」と名を騙ることで助成金（キャリアアップ助成金）まで支給し、奨励することによって、派遣先における派遣労働受入れ初期の負担を軽減させることから、より一層労働者派遣の受入れが拡大増大していくことが懸念される。

3 行政機関である公共職業安定所の職業紹介業務の変質と行政責任の放棄

1) 行政機関としての公共職業安定所の任務と業務

公共職業安定所は、憲法が保障する職業選択の自由（第22条）、勤労権（第27条）はもとより、個人の尊重、幸福追求権（第13条）、奴隷的拘束及び苦役からの自由（第18条）、生存権（第25条）等、労働分野における基本的人権を確保する国の行政機関として設置されている。

このため、使用者（求人者）と労働者（求職者）に交渉力の格差がある労働市場において求職者を支援し、対等な立場で雇用契約が結べるための具体的な業務として、求人条件の明示と法違反の点検指導、明示された求人条件の遵守指導、求職者本人の職業経験や希望を尊重した職業相談と適格紹介、失業期間中の生活を保障する失業給付等を行っている。

2) 弱められていく職業安定行政の基本的 人権保障機能

ア 労働力政策の経済政策への埋没

我が国が1964年に経済協力開発機構（OECD）に加盟すると、当時OECDで提唱されていた

積極的労働力政策により失業対策が雇用対策へと切り替えられた。1966年雇用対策法の制定、1971年失業対策事業への新規流入の停止、1974年雇用保険法の制定などにより、労働力政策が経済政策に埋没しはじめた。

1985年に労働者派遣事業法が制定されると、雇用を流動化させる外部労働市場の規制緩和が段階的・継続的に行われてきた。外部労働市場の行政機関である公共職業安定所を1990年度からハローワークと愛称で呼ぶようになったのは、雇用流動化政策を公共職業安定所も含めて展開（不安定化）していくことを象徴するものだった。

イ 再就職を経済的に強制する失業期間中の生活保障の縮小

勤労権の最終確保手段としての失業対策事業が終息・廃止された。失業期間中の生活保障をした失業保険が再就職を促進する雇用保険に転換され、退職理由による給付制限期間（失業給付を行わない期間）の延伸、失業給付日額の引き下げ、給付日数の短縮が行われた。公共職業安定所が行政機関として果たさなければならぬ、求職者が生活苦から労働力を安売りすることを防ぐ機能が弱められてきている。

ウ 定員削減等による行政運営の困難化

1000兆円を超える国債を抱え、支出削減の前提条件として行政機関の統廃合と公務員削減が行われてきた。正規職員が削減され、今や公共職業安定所職員の6～7割は非正規職員となっている。非正規職員には職業紹介業務に関する資格を有した人や業務を数年経験された人等も多いが、非正規職員は規程に定められた業務しか行えないことから、これほどまでに非正規職員が増えると、職業紹介業務・雇用保険業務・雇用対策業務（助成金）が三位一体で行わ

れる職業安定所の業務運営上の連携が困難になってきている。

3) 職業安定行政の人材ビジネスとの一体的運営

ア 規制緩和による人材ビジネスへの協力

1999年に労働者派遣事業の対象業務と有料職業紹介事業の取扱職業を原則自由化すると、同年に職業安定法を「改正」し職業安定機関と職業紹介事業者等の協力（第5条の2）を追加した。職業安定行政の人材ビジネスへの協力は、派遣元より労働者派遣求人を受理することに始まり、人材ビジネスへの求人情報の提供、2016年度より求職情報の提供が始められる。

職業紹介事業者にとっての求人情報・求職情報は事業実施の基幹情報であり、これを人材ビジネスに提供することは職業安定行政の主体的事業運営を阻害し、「底を貸して母屋を取られる」ことになると指摘せざるを得ない。

イ 職業安定行政の職業相談・紹介の変質と行政責任の放棄

雇用の流動化政策が進められる下で、公共職業安定所が受理する求人も労働者派遣や有期雇用が増えてきた。

そうした中でも公共職業安定所職員は、憲法理念である労働分野における基本的人権の確保が行政責任であるとして、労働者国民本位の職業相談を行い、職業生活・家庭生活が安定する正社員求人への職業紹介を心がけてきた。しかし、公務員にも能力・成果重視の人事処遇が導入され、業務の数値目標に就職件数が設定されると、職業相談に質的变化が生じ、人材ビジネスの業務手法である就職件数至上主義の職業相談・紹介へと誘導させられてきている。

さらに現在、ハローワークインターネット

サービスの機能拡充を図り、公共職業安定所に来所せずともオンラインを利用して求人・求職登録や職業紹介を受けられるようにする提案が行われている。

公共職業安定所の特色は、労働市場の行政機関として交渉力の弱い労働者（求職者）に寄り添い職業相談・紹介業務、求人者指導を実施することにより、対面した職業相談や求人受理を無くしていくことは、交渉力に格差がある労働市場における労働者（求職者）保護の放棄、行政責任の放棄と指摘せざるを得ない。

すでに職業安定行政は、雇用保険事業において失業期間中の生活保障機能を弱め、雇用対策事業では雇用維持から労働移動支援の助成金へとシフトしている。その上、さらに職業紹介事業において相談業務を縮小すれば、行政機関としての公共職業安定所が終息するに等しい事態に陥ると言っても過言ではない。

4) 労働者国民の基本的人権を保障する行政機関の確立を目指して共同を

これまで職業安定行政は労働市場の行政機関として、雇用の流動化を目指す経済界や人材ビジネスから目の敵にされ、地方移管・民営化の攻撃に晒されてきたが、ILO 条約（第 88 号）が職業安定組織を国の機関と定めていることから、その目論見を阻止してきた。ここにきて、安倍政権は、その戦略を、組織は国の機関としつつも職業安定行政の業務を労働移動促進に再編成し、人材ビジネスと一体的運営を行わせることで、実質的に民営化の目的を達成しようというところに置くようになっている。

憲法を「改正」し国民の基本的人権を制限しようとする動きが、声をあげはじめている。基本的人権を保障する憲法理念を、国の機関とし

て業務を通して実現し、憲法「改正」に反対するたたかいで共同を広げるとともに、国民の共有財産である労働行政を労働者国民本位に守り育てることが、喫緊の課題であると考えている。

おわりに

視点は全く変わるが、先の大戦（アジア・太平洋戦争）で労働行政は、国家総動員法（1938 年 4 月）に基づく国民徴用令（1939 年 7 月）等により、戦争遂行のため国民を労働力として統制し軍需産業等に動員してきた歴史を持っている。昨年の第 189 回国会（常会）で憲法違反の戦争法（安全保障法制）が成立させられたが、その同じ国会で前述したとおり労働者・国民個々人の免許資格、職務経歴や仕事ぶり等の詳細な職業能力を把握・蓄積する新ジョブカードの普及が法定された。新ジョブカード制度が、やがては国民職業能力申告令（1939 年 1 月）、国民労務手帳法（1941 年 3 月）を現代に具体化する政策となるのではないかと危惧している。

憲法違反の戦争法（安全保障法制）が成立させられた下で、国民の基本的人権保障にかかわり国民生活のいろいろな分野で戦争遂行のための準備がすでに進められているのではないだろうか。そうした視点で身の周りの点検が必要になっていると考えている。

（きのした ひでと・会員・元公共職業安定所職員）