

政権交代後の雇用政策

濱口 桂一郎

(独立行政法人労働政策研究・研修機構 (JILPT) 労使関係・労使コミュニケーション部門 統括研究員)

みんなが働き、つながり、支えあう安心社会を創り出すために

就業を通じた参加型社会をめざして

2009年8月の総選挙で民主党は空前絶後の大勝利を収め、社会民主党、国民新党とともに連立政権を形成した。民主党は総選挙に「マニフェスト」を提示し、政権交代後はこれに基づいて政策を実行していくと明言していた。

それから2年半近くが過ぎ、民主党政権は既に内政外交ともに多くの失敗を繰り返した。ある点ではマニフェスト通りに実行したゆえをもって、ある点ではマニフェスト通り実行しなかったゆえをもって批判されている。それらにはもっともな批判もあればこじつけ気味の批判もある。民主党政権2年半の政治的総括は、しかしながらここでの課題ではない。

本稿は民主党政権がマニフェストで提示し、その後実現に向けて努力してきた雇用政策上の諸課題について、現在の時点から振り返りつつ、暫定的な認識と評価、そして今後への展望と提言を行おうとするものである。

1. 労働市場のセーフティネット

民主党政権の雇用政策としてもっともその意図通りに実現したのは、雇用保険法の改正や求職者支援制度の制定など労働市場のセーフティネットに関わる領域であろう。もっとも、その流れは（マニフェストにおける昂揚した表現にもかかわらず）自公政権末期に始まった動きの延長線上に位置づけられるものであ

った。

例えば、2010年4月に施行された雇用保険の適用範囲を雇用見込み1か月以上の者にまで拡大するという政策は、その1年前（麻生政権時代）に施行された雇用見込み1年以上から6か月以上への拡大の延長線上にある。もとよりその意義は小さいものではないが、政権交代しなければ実現しなかったかどうかは定かではない。2008年のリーマンショック以後の急激な景気後退の中で、派遣労働者をはじめとする非正規労働者が解雇、雇止めされ、セーフティネットの不備が指摘されるようになっていたという状況を考えれば、いずれ自公政権の下でも実現したかも知れない。

もう一つの成果である求職者支援制度についても、その制度設計がほぼ自公政権時代の訓練・生活支援給付制度を受け継いでいることは周知の通りである。雇用保険と生活保護の間の第二のセーフティネットとして、職業訓練の受講を条件とする無拠出の失業給付制度を設けるという政策もまた、麻生政権時代にその出発点がある。民主党政権が行ったのは、3年間の予算措置であったその制度を法律に基づく恒久的な制度として定礎したことに過ぎないとも言える。

ただ、こういった言い方は、政策形成の背後にあるさまざまなアクターの関係を無視し

ている。自公政権末期に予算措置とはいえそのような制度が形成されたのは、リーマンショック以後の雇用危機の中で、小泉政権を始めとするそれまでの自公政権が採ってきた新自由主義的な政策の欠点が露呈し、急遽労働者の保護や社会的セーフティネットの拡充をしなければならないという状況に追い込まれていたからであり、その状況下で労働者の利益を代表する労働組合のナショナルセンターとしての連合の存在感が急上昇し、その訴える政策が政府によって次々と採用されるようになっていたからである。

いわば、自公政権末期は既に、雇用政策については連合の政策を若干値切りながら丸呑みに近い状態であった。民主党政権とはその値切りがなくなっただけと評することもできるかも知れない。いや、正確に言えば、全額国庫負担という連合の要求を、財政状況を理由に半額雇用保険負担に値切ったのであるが。

なお、労働市場のセーフティネットの問題は、昨年10月に求職者支援法が施行されて一件落ち着いたわけではない。その下の第三のセーフティネットである生活保護の問題が昨今ますますクローズアップされてきている。長年高齢者や障害者、傷病者、母子家庭の母が中心で就労可能な成人男子を事実上排除してきた生活保護制度の運用が、年越し派遣村以後（本来の法の趣旨に則って、ではあるが）一気に崩れて、現役世代の受給者が急拡大し、大阪市を始めとする地方自治体が悲鳴を上げつつあるのである。

ここには、世界的に見てもかなり高水準の生活保護と、職業訓練を受講しても月10万円という求職者支援制度の逆転現象をどう考えるか、という社会政策的な難問がある。さらにマクロ的に見れば、高水準の正社員の賃金から、主に非正規労働者に及ぼされる低い最低賃金、訓練受講生への月10万円の求職者支援制度、そしてさらに活動水準が下がれば高

水準の生活保護と、両端が高く、中央が低い矛盾した構造になっている。

2. 誰も理解していなかった子ども手当

こうしたマクロ社会的問題に対応する政策がマニフェストに載っていなかったわけではない。華々しく打ち出された子ども手当や高校授業料の無償化とは、育児や教育にかかる費用を生活給で賄うのではなく、公的な給付として社会全体で支えていくという方向性を示したはずであった。半世紀前の国民所得倍増計画で打ち出された課題がようやく日の目を見始めたはずであった。これまで奇形的に未発達であった日本の社会手当制度を抜本的に拡充する第一歩となるはずのものであった。

ところが、政権交代後の子ども手当をめぐる迷走劇は、これを批判する側だけでなく、これを推進したはずの側も、そのような社会的意義を何ら理解していなかったことを露呈した。大部分の民主党議員にとって、子ども手当とは票集めのためのバラマキに過ぎなかったようである。従来の児童手当を引き継いで在日外国人にも支給されることが大問題であるかのようにフレームアップされたとき、政策の責任者自身、冷静にたしなめるところか、慌てふためくだけであった。

3. 職業訓練への重視と軽視

自公政権末期の政策の延長線上という点では、職業訓練政策をめぐる矛盾に満ちた姿勢もその典型である。一方では、安倍政権時に設けられた三者構成の成長力底上げ戦略円卓会議が打ち出したジョブ・カード制度を、さらに高い次元で推進する姿勢が示されている。政権交代後の2009年12月に策定した「新成長戦略（基本方針）」では、「非正規労働者を含めた、社会全体に通ずる職業能力開発・評価制度を構築するため、現在の「ジョブ・カード制度」を「日本版NVQ（National Vocational Qualification）」へと発展させてい

く」と述べた。長らく一般化してきた、スキルは企業内で身につけ、企業内で認定されるものという認識からの脱却の方向性が、かなり明示的な形で打ち出されてきているのである。

ところが一方で、民主党政権の目玉商品として喧伝されたいわゆる「事業仕分け」の一環として、2010年10月にこのジョブ・カード制度が廃止と判定されてしまった。これに対し、とりわけ民主党を支持してきた労働組合から批判の声が上がり、同年12月、官邸に設けられた三者構成の雇用戦略対話において、ジョブ・カード制度をより効率的・効果的な枠組みとなるよう見直しつつ推進すると方向転換した。

こうした職業訓練への重視と軽視の混じり合った政策姿勢をよく表しているのが、公共職業訓練を担う雇用・能力開発機構に対する態度である。これも自公政権末期の混乱した政策をそのまま受け継いでいる。福田政権当時に行政減量・効率化有識者会議が打ち出した雇用・能力開発機構の廃止という政策を、リーマンショックにより大量の解雇や雇止めが行われ膨大な数の失業者が労働市場に溢れ出していた2008年末という時期になって、麻生政権は閣議決定した。積極的労働市場政策がもっとも求められる時期にそれと真っ向から反する職業訓練縮小政策が遂行されたのである。こうして公的職業訓練が縮小する一方で、上記求職者支援制度に連なる民間教育訓練施設への委託は拡大の一途をたどった。

連合が支持する民主党政権は、この方向性を見直すどころか、さらに強く押し進めた。雇用・能力開発機構の廃止法案を審議している労働政策審議会において、これを前例とすべきではないという異例の労働側の意見をつけた答申がされた直後になって、突然厚生労働省の省内事業仕分けなるものが行われ、職業能力開発総合大学校が大幅に整理されることとされたのである。この省内事業仕分けに

ついては、経済学者の鈴木亘氏がネット上の論考で、長妻昭大臣に呼び出された際に、官僚をコントロールするためにアドバイスしたものであることを明らかにしている*1。「政治主導」という至上目的が、個々の政策目的に優先するという、民主党政権の一つの側面が如実に表れたケースと言えようか。

4. 派遣法改正の迷走と非正規労働改革への一歩

自公政権末期から日本の労働市場の二重構造の問題点が指摘されるようになり、非正規労働者の待遇改善に向けた法政策が徐々に進められていた。2007年の改正パート労働法や労働契約法は、その第一歩であった。それまで規制緩和の一途をたどってきた労働者派遣法について、規制強化への反転が起こったのも同じ自公政権末期であった。リーマンショック後の2008年10月には、一定の待遇改善を目指す労働者派遣法改正案が国会に提出されていた。

これに対し、民主党がマニフェストで打ち出したのは製造業派遣や登録型派遣の原則禁止という事業規制に強く傾いた政策であった。これは社会民主党の政策を大幅に受け入れて三野党法案としたものであって、それ以前の民主党の派遣政策とはかなり異なるものであったが、選挙に向けた政治的配慮が優先されたものと思われる。いずれにせよ、総選挙の勝利によって、この事業規制路線が政権交代後の派遣労働政策を色濃く支配することになる。結論先にありきの状況の中で、マニフェストに沿った答申を労政審から得、2010年4月に国会に提出された改正案は、しかしながら同年7月の参院選で民主党が惨敗した後はほとんど審議されないまま塩漬け状態となった。

それから1年半以上経って、ようやく2011年12月、民主党と野党の自民・公明両党の合意で、製造業派遣と登録型派遣の原則禁止規定を削除する修正が行われ、継続審議となった。

ある意味では、かつての三野党法案以前の民主党案に近づいたとも言えるが、法案を国会で塩漬けにしたまま貴重な時間を空費したことは間違いない。

一方、有期労働の雇止め問題やパートタイム労働の均等待遇など、自公政権から引き継いだ課題は、この間厚生労働省の研究会や審議会における議論が少しずつ進んできている。2010年6月に策定された政府の新成長戦略には『「ディーセント・ワーク（人間らしい働きがいのある仕事）」の実現に向けて、「同一価値労働同一賃金」に向けた均等・均衡待遇の推進…に取り組む。』という文言が盛り込まれた。これが今後どこまで現実の政策として実現していくのか、注視する必要がある。

5. 三者構成原則の動揺と堅持

ほかにも、最低賃金を生活保護以上に引き上げるなど、自公政権末期の延長線上に進められた政策は多い。また、企業の倒産が相次ぎ、未払賃金の立替払額が2008年度の248億円から2009年度の334億円に激増している状況を目の前にしつつ、2010年10月には事業仕分けの一環として、この未払賃金立替払事業を廃止するという結論を一旦出したことも、民主党政権の労働問題に対する感覚の鈍さを示したといえよう（連合が猛然と抗議したため無事撤回されたが）。

ここでは最後に、民主党政権の最大の「売り」であった「政治主導」が、政労使三者構成という労働政策に関する国際標準を踏みにじりかけたことを指摘しておきたい。かつて自公政権が新自由主義的な政策を推進したときですら、労働政策を三者構成の審議会で議論するという枠組みは維持された。選挙で勝ったのだから何をしても許されるというような発想はとられなかった。ところが、民主党は政権交代の興奮のためか、政府の審議会は官僚の隠れ蓑だとして、軒並み機能停止に追い込んだのである。

この時、当時の高木連合会長は鳩山首相に対して、「労働政策の検討にあたっては、ILOの三者構成主義に基づき、公労使による審議会での議論を引き続き行う」旨を要請した。政権交代の勢いで三者構成審議会をパスして労働側の要求を一気に実現してしまおうという発想があっても不思議ではなかったが、それでは将来の選挙で再び与野党逆転が起こった場合、同じような「仕返し」をされる可能性がある。より長期的なマクロ的労使関係の安定性を考えれば、政権交代の勢いに頼るのではなく、三者構成原則の重要性を強調しておくことが重要である。まことに労使関係の道理にかなった行動であったというべきであろう。

*1 鈴木亘「長妻厚労相更迭が突きつけるリアリティー」（シノドス・ジャーナル2010年10月7日）(<http://webronza.asahi.com/synodos/2010100600001.html>)