

[第II部]

政策課題別の論説

● 雇用・労働政策関係

2007年8月23日

◆労働分配率の問題を指摘『07年労働経済白書』

厚生労働省は8月3日、『2007年版労働経済白書』（以下、『白書』）を発表しました。今年の白書の特徴は、労働分配の問題を大きく取り上げているところにあります。全体としては、労働市場や労働環境をめぐる様々なひずみを指摘し、「ワーク・ライフ・バランス（生活と仕事の調和）」の視点から、賃金・労働政策等に関する企業行動に強く注文をつけるというものです。つまり、小泉政権時代の新自由主義的な労働政策、労働市場における競争原理の導入などがもたらした様々な問題を点を明確に指摘し、国民経済の健全な発展と国民生活の再構築について、厚生労働省自らが必要な政策の実行を訴えているという点に注目すべきだと思います。

1. 労働分配率の問題

白書による労働分配率の問題の指摘は的確です。ここ数年、日本経済は回復を続け、「いざなぎ景気」を超える景気回復局面にあります。また、企業業績も大幅に改善されていますが、企業が生み出した付加価値を人件費に回す割合を示す「労働分配率」は、2001年に74.5%に達して以降は低下傾向が続き、2004年、2005年は70.6%と低下傾向にあることを明らかにしています（図1）。

この結果、国際的にみて高かった日本の労働分配率は、英国や米国など主要国に近いレベルまでに低下し、さらに、製造業の時間当たりの賃金

も、円安の影響もあつて先進主要国より低い水準になりました。一方で、企業の業績改善がすすむ中、営業利益の配分先は株主などへの配当金や役員賞与に比重が移っていることが指摘されています。

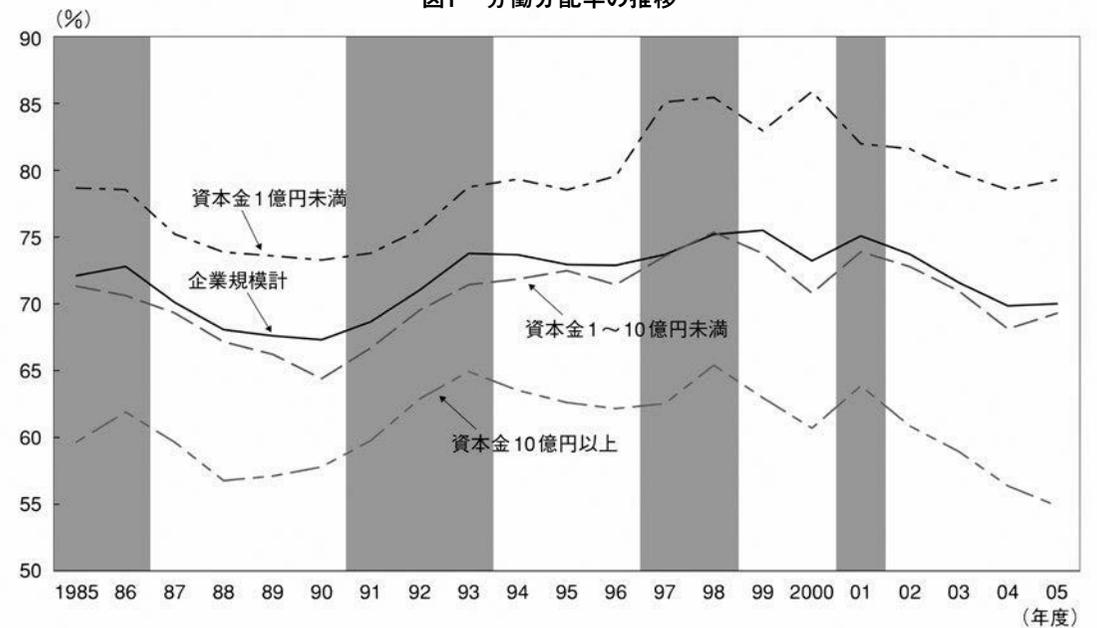
『白書』は、この労働分配率低下の背景について、経済の国際化のもとに収益性を重視する企業経営が強まっていること、また労働組合の機能が十分に働かなくなっていることを挙げていますが、今後は、「企業部門で先行している回復を、雇用の拡大、賃金の上昇、労働時間の短縮へとバランスよく配分することによって、勤労者生活を充実させ、社会の安定を基盤とした持続的な経済発展を実現していくことが求められている」として、労働分配率の改善、成果配分の抜本的な見直しが必要だと述べています。

コメント

特に、我が国製造業の国際競争力を支える「ものづくり」力を維持するためにも人材へのいっそうの投資が求められています。しかし、最近ようやく歯止めがかかってきたとは言え、90年代からは正規雇用率が減少し、人材育成に不可欠な教育訓練への支出が削減されるという深刻な状況が続いてきました。

このような状況に陥った要因の一つに、政府・与党による労働市場の自由化を促進した経済政策・労働政策があります。これに経営側の労働政策が加わり、非正社員の増加、若年労働者の採用抑制、労働時間の長時間化などに拍車がかかりました。その結果、労働環境に様々なゆがみが生じたばかりでなく、国民経済全体にも不安定

図1 労働分配率の推移



資料出所 財務省「法人企業統計調査」
 (注) シャド一部分は景気後退期。

出所：財務省「法人統計調査」

因を残すことになったわけです。

政府部内の厚生労働省が、今日に至り、ようやく労働政策に関する認識に変えつつある以上、民主党としても、従来の主張が正しかったことを再確認し、これまでの一連の政府・与党の政策の検証を行ない、労働市場の歪みや労働者間の格差を是正していくための環境づくりに全力を投入しなければならないと考えます。

2. 賃金格差の問題と非正規雇用の問題

『白書』は、事業所規模間の賃金格差、勤労者家計における所得階層間の消費格差など様々な格差の実態を取り上げていますが、その根幹にある雇用形態による賃金格差と正社員内部の賃金格差の実態を詳しく分析しています。

まず雇用形態の違いによる賃金格差について、2006年の勤労者の年収を比較していますが、これによると「アルバイト」は50万～149万円が過半数、「派遣社員や契約社員・嘱託」も200万～299万円が3割程度を占め、正社員と比べかなりの低水準となっている現状を明らかにしています。一般的に、非正社員の賃金水準は正社員の6割から7割とのデータがありますが、このことを裏付けています。

さらに、『白書』は、正社員間の賃金格差の拡大についても言及し、成果主義の導入により、これまで年齢や勤続年数などによって決まってきた賃金にばらつきが出てきたと分析しています。また、成果主義は、長時間労働をもたらすとともに、強いストレスを与える要因にもなっている現状を問題視しています。個別の労働者の評価における公正性も問われて

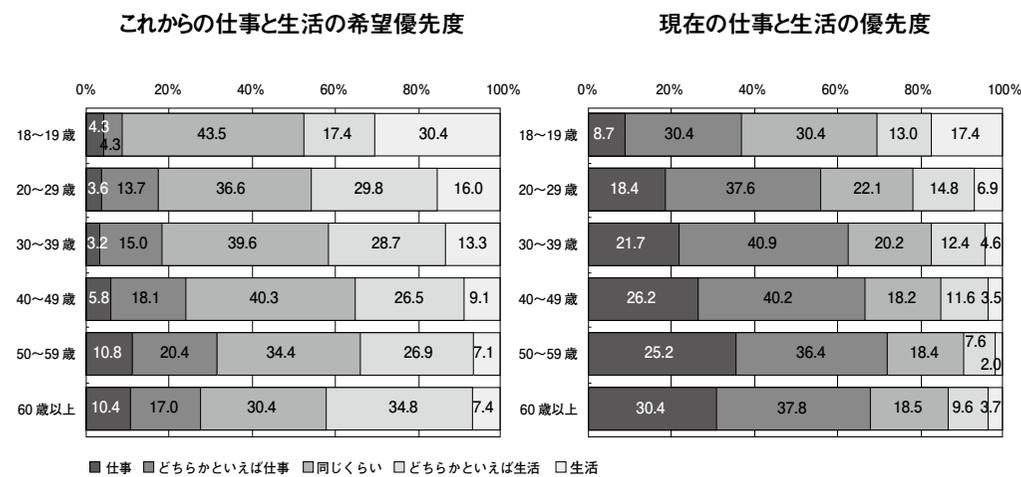
おり、「白書」は、「企業は人材マネジメントにおいて、付加価値創造能力と企業収益力とを相互に結びつける優れた企業経営の構築を目指すべき」と注文をつけています。

＜コメント＞

この賃金格差の問題と表裏の関係にあるのは、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の格差問題です。特に、非正規雇用労働者の割合は長期的に増えており、2006年10～12月期には1691万人となり、雇用者全体の33%を占め、2000年の26%から比べると大きく増加しています。非正規雇用労働者の増加は、雇用者報酬の切り下げ要因となり、さらなる労働分配率を下げることで、職務経験を通じた職業能力の開発の機会が乏しくなることなど、問題はさらに大きくなっていきます。また、勤労所得は暮らしを支える基盤であることから、低賃金で短期雇用期間の非正規雇用労働者が増えることは、国内需要を減退させ、出生率の低下や税収の縮小を招き、社会の安定化の障害となっていきます。非正規雇用労働者の「使い捨て」的な状況が続けば、我が国の経済の安定的発展は続かなくなります。

今日の景気回復過程において、労働政策などを通じ、非正規雇用労働者の雇用・労働条件を引き上げ、あるいは正規雇用化のための対策を講じていかなければならないと考えます。

図2 仕事と生活の調和の考え方



出所：(独)労働政策研究・研修機構「経営環境変化の下での人事戦略と勤労者生活に関する実態調査(従業員調査)」(2007年)

3. ワーク・ライフ・バランスの意義

我が国の経済・社会が直面する最大の課題の一つは、人口が減少していく中で、いかに国内需要を維持し、労働生産性を高め、国際競争力を維持していくのかということです。

白書は、この対応策として仕事と生活を調和させる「ワーク・ライフ・バランス」の意義を強調しています。具体的には、①人口減少社会における就業参加の機会を増やし、効率的な仕事の推進による高い生産性を実現させること、②生産・分配・支出という経済循環を円滑に展開させるために内需中心の経済成長を実現させること、③社会基盤を安定させ、結婚・子育てを支援し、自由時間の増加による地域活動の活性化——を掲げています。

このワーク・ライフ・バランスにかかわる施策は、企業にとってはコスト増となるために抵抗感が大きいでしょうが、中長期的には労働者のモチベーションを高め、最終的に生産性の向上に結びつくものです。また、労働者自身も、仕事より生活を優先したいという意識をますます強めつつあることに留意する必要があります(図2)。

＜コメント＞

もし、我が国がこのままの状態が続き、国内における社会的基盤が豊かにならなければ、経済も安定せず、優秀な人材も輩出できず、労働者のモチベーションも下がり、結局のところ労働生産性も停滞してしまふことになりまふ。

政府としても、女性、高齢者の就業率の向上に向け、さまざまな

支援策を実施していくとともに、勤労者の生活と雇用を安定させるためのあらゆる政策を推進していく必要があると考えます。

4. 労働組合の課題

『白書』は、平成不況から今日に至る労働関係や雇用管理をめぐる変化を整理しています。その間の環境変化の最大のもは、非正規雇用労働者の増加と、正規雇用労働者の職場での業績・成果主義的賃金制度の導入拡大です。そしてその結果、労働関係の個別化が進んだことを指摘しています。特に、この非正規雇用労働者の増加など、雇用形態の多様化によって、「今までの労使の力学を崩し、成長の成果が労働者全体に行き渡らないという今日のゆがみをもたらした」として、春闘のような集団的・横断的な労働組合による賃金引き上げなどが難しくなることを指摘しています。

＜コメント＞

今日、労働者への成果配分は、単に賃金上昇だけでは満足されず、労働時間の短縮、非正規雇用労働者の処遇改善など、労働者一人ひとりの状況に応じた成果配分が期待されているという環境変化もあり、労働組合としても、今後、運動課題の重点化と交渉機能の質的転換が求められていると言えるでしょう。さらに、経済全般から見ても、非正規雇用率が上昇している現状では、「春闘」で賃金アップが実現されても非正規雇用労働者には波及していかない

2009年2月18日

め、実質的には労働分配率が減少してしまうという構造的問題があります。

つまり労働組合としては、労働者の多様化しつつある個別要求に添えていくとともに、内需の拡大や生産性の向上、国際競争力を支える能力開発といったマクロ経済からの要請にも添えていかなければなりません。激しい国際競争の中にある産業の労働組合にあつては、すでにこういった状況をふまえた運動課題の見直しが進められていますが、労働組合全体としては、今一度、成果配分のあり方について十分に議論していかなければならないと考えます。

この際、『白書』が強調している「ワーク・ライフ・バランス」が議論におけるキーワードになるものと考えます。特に、労働組合としては、この「ワーク・ライフ・バランス」について、単に賃上げ要求を軽視するものとか、生産性向上のために労働密度を上げるものといったマイナスの見方をすることなく、雇用環境の整備、人材の確保といった積極面を意識し、仕事と生活の調和をはかる政策の立案と、これを実現する運動の構築をはかつていくことを期待したいと思います。

※2007年版労働経済白書は厚生労働省のホームページに掲載されています。

も、景気が徐々に回復していく中で、不安定ながらも働く場が与えられ、生活の糧を得ることができましたが、今回の世界的な不況の下で、フリーターの雇用を取り巻く状況は一転しました。いまこそ、若年者を中心に、生活補償と雇用対策を連動させた施策が求められており、とくに失業状態あるいは不安定雇用にある労働者に対して職業能力を付与する実効性ある職業訓練サービスの提供が重要であると考えます。

2. 訓練期間中の生活補償の問題

現在、若者をはじめとする職業訓練政策を進める上で最も留意しなければならぬ点は、訓練期間中の生活支援です。とくに非正規雇用から離職した失業者はもともと低賃金であったために貯蓄も少なく、どうしても訓練期間中の生活を支える生活費や住宅確保が必要になってきます。

厚生労働省は、この問題を直視し、介護労働に係わる訓練期間中の生活支援として、月10万円を貸付する制度をスタートさせました。この施策は、人手不足が慢性化している介護の分野に目をつけ、労働市場のミスマッチ解消と職業訓練を兼ねた施策として講じられるものです。具体的には、ハローワークを通じて介護関係の職業訓練の受講を請求した離職者に対し、介護福祉士の資格を取得する2年間養成コースやホームヘルパー1級用の半年コースなどを斡旋するものです。当然、訓練費用は国が負担し、その間の生活資金を貸し付けるというもので、2009年度は約2万6000人の受講を見込んでいます。

この1月に介護福祉士の国家試験(筆記)が行なわれ、14万人以上が受験したとの報道がありました。恐らく、多くの非正規雇用労働者も

◆ 深刻化する雇用情勢と職業訓練政策の重要性

1. 緊迫する雇用情勢と若年者の職業能力の問題

米国発の金融危機による世界同時不況が一段と進む中で、我が国の景気も大きく後退し、昨年末から、派遣など非正規雇用労働者の契約打ち切りのみならず、正社員の解雇も増加しはじめ、雇用情勢は深刻化しています。受注減や減産に対応する経営合理化がさらに進むことが予想され、働く場と生活の場を失った労働者がますます増え続けることになり、失業は、当事者とその家族を生活危機に追い込むとともに、社会全体として見ても大きな経済的損失を生むことになり、緊急かつ根本的な対策を講じていかなければなりません。

政府や自治体は、非正規雇用労働者の契約打ち切りなどによる失業者に対し、当面の生活支援や仕事斡旋、さらには自治体における直轄事業への就労促進などの対策を推進しています。しかし、これから不況の波がじわじわと広がり、膨大な失業が発生することが予想され、内需拡大をはかる緊急かつ適確な財政・金融政策を推進するとともに、中・長期的視点にたった周到な雇用対策を展開する必要があります。とりわけ、若年者に職業能力を付与する施策が最優先課題であると考えます。平成不況が長期化する中で、いわゆる就職氷河期にあつた多くの新卒者が正規雇用の道を閉ざされ、アルバイト、派遣、日雇いなど非正規雇用への就業を余儀なくされました。結果的に、一般的な職業能力を身につけるチャンスを失ったまま、多くの若者が30歳台に入っていました。それで

安定した職業への就職に結びつく資格や技術を身につけることの意義を実感していると思います。しかし、資格取得や職業訓練には、お金も時間も無いという若者が多くいるのも事実です。職業訓練政策においては、様々な事情を抱えた個々の労働者のおかれた状況を見ながら、きめ細かい施策を展開していくことが重要だと考えますが、今回の生活資金の貸付制度はその第一歩と言えるでしょう。但し、扶養家族がいる労働者にとっては、住居が確保されたとしても、10万円です生活するのは十分ではなく、さらなる制度の充実が求められます。また、介護労働については、雇用拡大の大きな受け皿とはなりますが、一方で、労働条件が厳しく相対的に低賃金であることから、今後、介護施設などに就職しても長期に定着していくかどうかは大きな不安が残ります。この分野における処遇改善・労働条件の引き上げが併せて求められることは言うまでもありません。

3. 公的職業訓練政策の問題

我が国における公的職業訓練政策は、先進工業諸国の中でも、質量ともにレベルが低いと言われています。ヨーロッパの先進工業国では、500日間の失業手当の支給と訓練期間中の無料の職業訓練が実施されたり、失業手当付きで1年間、国の認定職業資格を取得する教育・技能訓練が実施され、中には、400もの実践訓練コースを備えた職業訓練機関を持つ国もあります。

我が国の職業訓練の特徴は、いわゆる「on the job・オンザジョブ」と言つて、企業が採用した正規社員を企業自らが現場で訓練するというのが主流であつたということです。一方で、「職業訓練校」を中心に実施さ

れてきた公的な職業訓練政策は、かなり限定的なものとして運営されてきました。職業訓練の主なるものは企業内訓練であり、公的な職業訓練制度はあくまでも「従」という位置づけでした。しかし平成不況が長期化し、海外との競争激化に対するコスト削減が極端に進められたため、企業内の人材育成や技術訓練への資源配分が急速に縮小していきました。教育関係の予算や人員の削減が行なわれ、必要とされる技術や技能についても、一定の技能をもった労働者を擁する請負業や派遣に頼っていたわけです。

公的な職業訓練施策がもともと十分ではなかった中で、このように民間の職業訓練機能が大きく低下すると、国全体として、ものづくり力の維持・向上という製造業の根幹にかかわる点で大きな問題を引き起こすこととなります。

今日のさらなる不況のもとで、企業が職業訓練・教育にかけるエネルギーはさらに減退するものと予測されますが、このような時にこそ、労働者の職業訓練、能力開発における国や地方自治体の責任と役割が期待されるのです。「雇用対策法」は、女性や高齢者の就業、若者の雇用促進や不安定雇用に係る雇用形態の改善に向け、職業訓練や職業能力検定に関する施策を充実させることは国の責務であると明記しています。現在、非正規雇用労働者は全就業者の3分の1を上回り、しかも現下の不況のもとで多くの非正規雇用労働者が雇い止めや解雇の危機に直面している中、国・自治体は実効性のある「積極的雇用対策プログラム」を立案・実行すべきです。

管する。

④「私のしごと館」は廃止し、建物を売却する。

現在の公的職業訓練制度に関しては、訓練科目がそれぞれの地域のニーズに合っているのか、指導員の能力が十分なのか、あるいは予算の効率的な支出が行なわれているのかどうか、といった様々な課題があります。これらの課題については、閣議決定においても指摘されており、厚生労働省や「雇用・能力開発機構」は自らが問題意識をもって抜本的な改革をはかつていくべきです。

しかし、今回の閣議決定のように、公的な職業訓練施設を自治体に移管したり、民間に売却したりすれば全てが良い方向に向かって問題が解決するというわけではありません。職業能力開発促進センターや都道府県が運営する公共職業訓練校は、地元の若者が安い学費で職業訓練を受けることができ、就職率もよいことから、地域の雇用対策において大きな役割を担っています。2006年度の実績統計では、新規学卒者の職業訓練は、雇用・能力開発機構の関連施設で約8000人、都道府県の訓練施設で約1万5800人が受講しました。その就職率は、雇用・能力開発機構が98%、都道府県が93%と高率を維持しています。

これらの実績を重視しながらも、国や自治体関係者は、さらに大きな政策効果を生み出す仕組み、組織、人材確保を考えていかなければならないと考えます。

5. 注目すべきOECDの報告

経済協力開発機構(OECD)は、2008年12月18日に「若年雇用政策報告書・日本(Job for Youth-Japan)」を発表しました。

4. 職業訓練施設の縮小政策の問題

前述のように、我が国において公的な職業訓練政策の充実が求められているわけですが、実際は、小泉内閣から始まった行政改革・規制緩和路線のもとで、公的職業訓練施設の縮小・民営化が政府審議会などの中心的テーマとして論議されてきました。

現在、国が管轄する職業訓練施設は、独立行政法人「雇用・能力開発機構」が担っており、施設としては全国約60カ所の職業能力開発促進センター、10カ所ある職業能力開発大学校とその付属短期大学校があります。しかし、行政改革議論の中で、京都にある職業体験施設「私のしごと館」が行政の大きな無駄遣いと批判を浴び、このことに関連して、公的な職業訓練施設も無駄ではないかという議論に発展していきました。

こういった流れの中で、政府の「行政減量・効率化有識者会議」は昨年の9月17日、独立行政法人「雇用・能力開発機構」の業務について廃止、または地方・民間・他法人への移管を進め、同法人を解体する方向性を示しました。

政府はこの報告書にもとづき、昨年12月18日の閣議において、職業訓練施設に関する次のような合理化政策を決定しました。

- ①「雇用・能力開発機構」の廃止と機構もっている職業訓練機能は独立行政法人「高齢・障害者雇用支援機構」に統合する。
- ②職業能力開発総合大学校(神奈川県相模原市)はコスト改善をはかり、ものづくりのセンター・オブ・エクセレンス(卓越した研究教育拠点)として競争力強化に資する取り組みをする。
- ③職業能力開発促進センター(全国61カ所)と職業能力開発大学校・短期大学校(全国11校)は、都道府県の希望があれば都道府県に移

この報告書によると、日本の若年層は正規雇用にくのがますます難しくなっていること、具体的には、2007年で学生を除く15〜24歳の若年労働者の約3人に1人が派遣やパートタイムなどのいわゆる非正規雇用に就いており、若年者は労働市場における二重化の深刻な影響を受けていることを指摘しています。そして、日本の当局は若年層の支援に向けて職業訓練制度を拡大するとともに、若年非正規雇用労働者向けの社会保障を拡充する必要があると力説しています。

現在、日本政府としても、派遣やパートタイムの職に就いている「フリーター」と呼ばれる若年層を支援するため、やる気を失った若者向けの就職支援合宿の実施、求職中の若者向けワンストップサービスセンターであるジョブカフェ、職業訓練やキャリア開発を促進するジョブカード制度などを実施しています。

OECDの報告は、これらの施策に加え、①学生のスキル形成・向上のために高等教育機関と企業の連携を密にすること、②若年層向けの公的職業訓練を拡充するために、政府は、企業の資金、労働者の拠出、国の予算・特別会計などの公的資金の間で負担のあり方について合意をはかること、③正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間にある実効的保護の格差を縮小するとともに、賃金や給付金における差別的慣行の問題に取り組むこと、④若年層向けの積極的な労働市場プログラムを強化し、これに投入する公的資金を増やすとともに十分な資格を得ずに学業を離れた若者向けの支援を強化することなどを提言しています。

このOECDの報告・提言を参考にしながら、我が国も若年者を対象とする積極的な雇用対策・職業訓練政策を推進すべきだと考えます。とりわけ、我が国の雇用関連支出の対GDP比率をみると、失業給付な

どの消極的雇用政策支出の比率が高く、職業訓練、職業紹介、若年雇用対策、雇い入れ支援や雇用維持支援のための所得補償など積極的雇用政策支出の比率が低いという特徴があります。今後は、若年者の職業訓練を重視した積極的な労働市場プログラムを推進するよう、政策の根本的な転換をはかつていく必要があると考えます。

6. イギリスでの若年失業への取り組み

現在、我が国がおかれている若年失業者の問題は、1970年代の石油ショック以降、ヨーロッパの先進工業国が大いに悩んできた問題でした。若年失業者対策は、各国の中心的政策課題でありつづけ、各国政府はその経験の中で、若者の職業訓練政策に重点を移してきました。その代表例がイギリスです。1997年、若い党首ブレアで政権を奪還した労働党は、若年失業者対策を重点政策に位置づけ、「福祉から就労へ(Welfare to Work)」を目的とする「若年失業者ニューディール政策」として諸施策を実行に移しました。この政策展開は、現在の日本の状況から大変に参考になるものであり、以下、ブレア労働党の雇用・失業対策を概観します。

イギリス労働党が展開した「若年失業者ニューディール政策」の中心的施策は職業訓練政策でした。注目すべき点は、この失業対策と教育政策の財源を、「ウインドフォール税」(過剰利益を得た民営化企業に1回限りの税金をかけたもの)に求め、その財源の半分近くを若年失業者対策に充てるという大胆な政策を実行したのです(表1)。この政策の基本的考え方は、「低所得者層の若者はスキルを向上させる機会が少なく、失業状態になりやすい。そこで職がないために低所得から抜け出せないとい

最長4カ月間、就職に向けた支援を受けることができる。

3段階にわたるきめ細かい若年者雇用対策の実施により、イギリスでは、1998年から2002年12月までの間、プログラムに参加した若者の延べ人数は約91万人に上り、そのうち約41万人が就職し、さらにその約33万人が継続的な職(13週間以上)を得た、との実績が出ました。労働党は、すでに政権を獲得する1997年の総選挙のマニフェストで、「25万人の若年失業者の就職の実現」を公約として掲げていましたが、まさにこの「ニューディール政策」により、公約を実現させたのです(表2)。

イギリスの「ニューディール政策」は、失業者への失業手当や母子家庭に対する生活保護などを中心にした保護政策重視

表2 イギリスにおける若年失業率、若年就業率、実質GDP成長率等の推移

(単位：%)

年	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
若年失業率(15～24歳)	17.8	10.1	15.3	11.7	10.4	11.0	11.5	10.9
全年齢の失業率	11.3	6.8	8.6	5.5	4.7	5.1	4.8	4.6
25歳以上の失業率に対する若年失業率の比率	1.9	1.7	2.1	2.7	2.7	2.8	3.1	3.1
若年長期失業率(失業者に占める1年以上の長期失業者の割合)	41.6	20.7	27.2	14.4	14.5	11.2	12.5	12.1
若年就業率(15～24歳)	62.8	70.1	59.0	61.5	61.0	60.9	59.7	60.1
実質GDP成長率	3.6	0.7	2.9	4.0	2.2	2.0	2.5	3.2

出所：「OECD*Labour Market Statistics INDICATORS」

表1 イギリスの若者向けニューディールの予算推移

(単位：100万ポンド)

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
金額	12	162	282	293	219	178	212	193	190

出所：イギリス雇用年金省 資料

う悪循環に陥りやすくなる。したがって政府は、この悪循環を断ち切るために、若者むけに徹底した職業訓練政策を推進する」というものでした。この政策が長期にわたって継続された結果、イギリスでは若年者の失業率が他のヨーロッパ諸国に比べ、見違えるほどに改善していったのです。

この「若年失業者のためのプログラム(New Deal for Young People Aged 18-24)」の具体的施策をみますと次のようになります。

第1段階として、6カ月以上の求職者給付(失業給付)を申請している若年失業者に対し、彼らが長期失業者とならないよう、最初の期間、最長4カ月間にわたり、個人アドバイザーによる集中的なカウンセリングやガイダンス、職業能力評価を受けながら就職を目指していく指導を行なう。

第2段階として、この期間内で仕事が見つからなかった人には、次の4つから選択をもらう。①企

業に対し6カ月の賃金助成(週60ポンド≒約1万2000円を限度)を行なう助成金付き就職と訓練のための費用助成(750ポンド≒約15万円まで)、②最長12カ月間の教育訓練(この間は求職者給付を受けられることができる)、③ボランティア団体や公的環境保全事業での就労と訓練(6カ月間求職者給付と同等の手当、訓練機会等が提供される)、④自営業の開業支援(6カ月の助成)——という4つのオプションである。

第3段階として、この2段階を経た後でも就職していない人は、さらに

ではなく、就業という社会活動への参加促進を重視した政策に社会的資源を投入し、若者の自立意識を高め、失業の長期化を予防し、結果的には公的な財政支出を効率化しようとする極めて戦略的なものであったわけです。

現在、我が国においても、失業問題は若者に限ったものではなく、男女差・年齢差・雇用形態の差もなく、あらゆる層に広がろうとしています。イギリスの過去の例のように、多くの労働者が「失業→貧困→教育・訓練機会の喪失→失業」という悪循環に陥る危険が高まっています。この悪循環を断ち切るには、まず正規雇用労働者を増やす経済政策、高付加価値商品の開発など企業活動の活性化などとともに、生活補償を付加した積極的な職業能力開発政策を展開していくことが不可欠です。このことを積極的に政府に働きかけていきます。

2011年7月13日

◆ 国家公務員への労働基本権付与に向けて 関連法案を国会提出

政府は、6月3日、「国家公務員制度改革関連4法案」と「給与削減法案」を国会に提出しました。

その主な内容は、①現在、協約締結権や争議権が制限されている非現業の国家公務員に労働協約締結権を付与し、主要な労働条件については人事院勧告制度に拠らず労使の交渉によつて決められるシステムに変更する、②この自律的労使関係による労働条件決定システムを支える行政

機構として公務員庁を新設し、人事院は廃止する、③懸案事項であった公務員の適正な退職管理や幹部職員人事の一元管理を行なう、④震災復興費などに充てるために、国家公務員の給与を2013年度まで5〜10%（平均7.8%）引き下げる―などです。

とくに、国家公務員に労働基本権の一部を付与し、自律的労使関係によつて公務員自らの労働条件を決定するという内容を主とした「国家公務員労働関係法案」の策定は、公務員における労働関係の変更にいうことだけでなく、国家の統治機構の再編をはかるものであり、ここに至るまでには、公務員労働組合の長年にわたる運動の積み重ねがありました。これらの法案が、今通常国会あるいは次期臨時国会において一日でも早く成立することを心から願うものです。

1. 公務員の労働基本権回復への道のり

公務員の労働基本権にかかわる歴史は、第二次大戦直後にまで遡ります。

終戦直後は、連合国総司令部（GHQ）の占領政策のもとで、警察・消防・監獄職員を除き、公務員には現業・非現業にかかわらず、「団結権」、「団体交渉権」、「団体行動権（争議権）」が保障されました。しかし、政治的テーマも掲げた労働争議が激化する中で、体制崩壊を警戒したGHQによつて徐々に公務員の労働基本権に制限が加えられ、そして1948年12月3日に施行された「改正国家公務員法」において、公務員の争議禁止、団体交渉権（協約締結権）の制限、政治的行為の禁止などが規定されました。一方で、労働基本権の制約の代償として、第三者機関の人事院による勧告制度がつけられました。そして、今日まで、公務

員の労働基本権は制限されたまま、給与をはじめとする労働条件の改訂は、人事院勧告とその内容を反映した関連法案の国会承認によつて決定される仕組みが続いてきたのです。

しかし、①先進諸国では公務員にも広範な労働基本権が与えられていること、②行財政の改革が迫られる中で公務員に様々な能力が求められ、自主的な労使の交渉によつて労働条件を決定する仕組みが国全体としての便益を高める可能性が高いこと、③国際労働機構（ILO）における日本の公務員の労働基本権問題が大きく取り上げられるようになったこと―などを背景に、2000年前後より公務部門において労働基本権を回復させるための運動が一気に高まってきました。とくに2002年11月、日本の労働組合の提訴に対し、ILO理事会が「公務労働者に労働基本権を付与すべき」と日本政府に勧告して以降、公務員制度改革の中心テーマの一つになっていきました。この流れの中で、自公政権下ではありましたが、2008年6月に「国家公務員制度改革基本法（以下、「基本法」と略）」が成立しました。同法の第12条は、「政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする」と規定し、国家公務員の労働基本権付与・拡大の方向性が、はじめて法律によつて明確にされたのです。

2. 国家公務員への労働基本権付与に向けた民主党の取り組み経過

（1）政府の検討と平行した党内での勉強会

「基本法」の施行により、内閣に国家公務員制度改革推進本部が設置され、その事務局が内閣府に設けられました。同推進本部は、まず、幹部の労働基本権回復に関しては、「民主党として2009年12月中に考え方をまとめ、2010年中に所要の法案を国会に提出する」というスケジュール方針を確認しました。ただし、調整事項の多さや、膨大な法体系の整備が伴ったため、この2010年中に所要の法案を国会に提出するという目標は1年間遅れることになりました。

民主党は、2010年7月の参議院議員選挙が終わると、国家公務員の基本権問題と総人件費抑制にかかわる政策課題に対応する検討機関として「公務員制度改革PT（座長＝桜井充参議院議員、事務局長＝加藤敏幸）」を2010年8月5日に正式に発足させました。

PTは当初、平成22年度にかかわる人事院勧告の扱いと、民主党のマニフェストに掲げた「国家公務員の総人件費2割削減」との関係について議論をしましたが、人事院勧告制度を尊重し勧告どおり給与改定を進めるべきとする意見と、マニフェストを履行するためにさらに給与水準を引き下げるべきとする議論（深掘り論）が対立しました。PTの三役は、政府・党・労働組合の間の調整を行ない、その結果、2010年11月1日、「国家公務員の給与改定については、次期通常国会に、自律的労使関係制度を措置するための法案を提出し、交渉を通じた給与改定の実現を図ります。なお、その実現までの間においても、人件費を削減するための措置について検討し、必要な法案を次期通常国会から、順次、提出することといたします」とする内閣官房長官談話で政治的な結着をみました。

（3）法案化に向けての具体的調整事項への対応

その後、PTの三役体制は、座長＝大島敦衆議院議員、副座長＝階猛衆議院議員、事務局長＝加藤敏幸に代わり、またPTの名称も「公務員

人事の一元的管理体制や天下り規制施策などを中心に議論を進めましたが、労働基本権問題については、「国家公務員制度改革推進本部・労使関係制度検討委員会（座長＝今野浩一郎・学習院大学教授）が設置され、こゝで新しい制度の骨組みなどが検討されることになりました。同検討委員会は、2008年10月から17回の会議とワーキンググループにおける26回にわたる検討を経て、2009年12月16日に報告書「自律的労使関係制度の措置に向けて」を本部長（総理大臣）に提出しました。一方、民主党は、この検討委員会における議論と平行して、「公務員制度改革勉強会」を立ち上げ、法案化への対応について具体的検討を始めました。2009年1月には、民主党内での議論を促進し、労働組合側との折衝のための討議素材とするために、事務局長である私（加藤）の個人的見解として『公務員の労働基本権に関する主要な検討項目と検討の方向性について（メモ）』を提示しました。そして、このメモをベースに、勉強会メンバーによる議論を重ね、また労働組合からも意見・要望を聞き、同年7月10日にこれを改訂してその後の立法化への作業に備えました。

（2）政権獲得後の本格的な検討と給与改定問題

2009年8月末の総選挙で民主党が政権を獲得すると、「マニフェスト」で掲げた「公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によつて給与を決定する仕組みを作る」という方針を実現するために、党の「行政改革調査会」において、この政策課題の本格的な検討を開始しました。調査会としては、政府側の「国家公務員制度改革推進本部・労使関係制度検討委員会」が同年初に最終的なまとめの段階に入ってきた

制度改革・総人件費改革PT」に変更、2010年10月27日より、労働基本権付与問題と国家公務員の総人件費2割削減政策について本格的な議論に入っていました。

労働基本権付与問題に関しては、国家公務員制度改革推進本部事務局は、「自律的労使関係制度に関する改革素案(たたき台)」、「労働基本権をめぐる基本的な論点案」、そして2010年10月23日には「論点案・改訂版」を順次PTに提示し、PTも役員会を中心に具体的な論点や検討課題についての調整を行ってきました。また、PT全体としては、学識者や労働組合からのヒアリングを実施し、論点についての理解を深めていきました。

これらの段階での主な調整事項は、①団結権や労働協約締結権が制限される幹部職員の範囲、②刑事施設職員や消防職員(地方公務員)の扱い、③争議権の制限にかかわる諸課題、④現行の職員団体を労働組合にする問題、⑤団体交渉等における「管理運営事項」の扱い、⑥交渉当事者の単位や権限のあり方、⑦救済制度のあり方、⑧在職専従制度のあり方――などでした。

そして、政府の国家公務員制度改革推進本部事務局、党のPT、労働組合間で公式・非公式に精力的な折衝が続けられ、2010年12月22日、「国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会」の最終報告も受け、事務局は「自律的労使関係制度に関する改革素案」を提示しました。

民主党の「公務員制度改革・総人件費改革PT」は、12月22日に民主党の内閣部門会議との合同会議を開催して、政府の「改革素案」への対応について検討しましたが、PT役員会が提案した「国家公務員の労働基本権付与問題に関するパブリックコメント」の手続きを行なうとともに、法案化に向けての各省折衝に入っていました。

3. 法案化のための最終調整と法案の国会提出

国家公務員制度改革推進本部事務局は、2010年の年末で確認された「自律的労使関係制度に関する改革素案」にもとづき、1月に争議権付与問題に関するパブリックコメントの手続きを行なうとともに、法案化に向けての各省折衝に入っていました。

そして、法律案の全体の構成、自律的労働関係を司る行政組織や救済組織の改編を調整し、また現在の職員団体からの意見聴取などを経て、4月5日に法案骨子全体像を民主党PTに提示してきました。

一方、労働組合側は、従来から労働基本権付与問題で強調してきた施策のうち、どうしても譲ることができないものを絞り込んで、精力的に政府側との交渉を行なっていました。さらに、3月11日の東日本大震災の後、政府は復興予算の確保のために公務員賃金の引き下げ方針を打ち出したため、労働基本権付与問題にどこまで応じていくかが大きな課題となりました。

民主党の公務員制度改革・総人件費改革PTとしては、政府が示した「全体像」と労働組合側の要求を調整するために、両者の間に立って公式・非公式の会合を重ね、ようやく5月までに重要調整事項についての関係者の合意ができあがり、そして法案の6月の国会提出へととなりました。

以下、法案が目指す国家公務員に労働基本権付与の構想について、主な内容と課題を説明いたします。

(1) 国家公務員の労働基本権の現状と付与される基本権

現在、国家公務員は約60万人が在籍し、このうち約27万4千人が「非

本権」付与に関する基本的考え方」を確認することで、政府の二つの報告を了承しました。PTとして確認した「基本的考え方」は、私(加藤)の原案をベースにしてまとめたもので、その主な内容は次のとおりです。

● 自律的労使関係の確立によって公務労働の質と生産性の向上をはかり国民の行政ニーズに的確に対応する体制をつくる。

● 勤務条件の決定は労使の交渉によるが、財政民主主義の観点から、法定事項とのバランスを配慮するとともに、国会への交渉経過の報告義務などを課す。

● 国家公務員の職員団体制度を廃止し、民間の労働組合と同様の手続き・扱いとする。

● 労働基本権の制限は必要最小限とし、刑事施設職員や消防職員の団結権付与を引き続き検討する。

● 争議権は、一定の制限の下に付与することを検討する。

● 交渉にあたる使用者側責任者は総理大臣指名として、責任と権限を法定化する。一方、労働側も複数組合の場合の代表性などについて責任と権限の根拠を明らかにする。

● 管理運営事項は労働協約の対象外とする。あわせて、労使の共通課題については、労使協議制を設けてサービスの向上や業務の効率化をはかる。

● 労使交渉の参考となるように、使用者機関の責任で民間の実態を調査・把握する。

● 団体交渉拒否を含み、不当労働行為に関して法制化し、救済制度については中央労働員会での救済のあり方を検討する。

現業国家公務員」と言われ、中央官庁や国の出先機関で働いています。この「非現業職員」には団結権・団体交渉権は与えられていますが、労働協約締結権や争議権は与えられていません。今回の法案は、この公務員グループに労働協約締結権を付与しようとするものです。

一方、防衛省・警察庁・海上保安庁・刑事施設の職員は、引き続き、すべての労働基本権は与えられません。また、非現業の管理職のうち、事務次官、審議官、局長は労働組合を結成することはできず、基本権は付与されません。また、課長などの管理職は一般の職員と同じ労働組合には加入できないこととなります。以上、労働基本権の現状と法案で示された付与の方向は表1のとおりとなります。

(2) 争議権をめぐる課題

争議権、いわゆるストライキ権は、労働協約を締結する際の労働側の

表1 国家公務員の職種等による労働基本権の状況と今後の付与方針

	防衛省・警察・海上保安庁・刑事施設の職員	消防職員(※地方公務員)	非現業の幹部職員等	一般の非現業職員
団 結 権	×	→検討	現行○	現行○
団体交渉権	×	×	現行○	現行○
協約締結権	×	×	→付与	→付与
争 議 権	×	×	→検討	→検討

注)「→付与」は、今回の法案によって新たに付与される予定の基本権。「→検討」は、今後付与を検討すると明記・明言されている基本権。

交渉力(対抗力)を強めるもので、一般的に労働基本権という場合はこの争議権を含めて一体のものとして捉えられています。しかし、有識者による懇談会報告は、「まずは協約締結を前提とした自律的な労使関係の樹立に全力を注ぎ、労使交渉の実態や課題をみた上で、争議権を付与する時期を判断することも一つの選択肢」と結論付け、また、パブリックコメントの結果を踏まえ、政府は、今回は争議権を付与せずに今後の検討課題にすることにしました。

但し、この「検討」は、「国家公務員労働関係法案」の第11条において「団体交渉の実施状況、あつせん、調停及び仲裁に関する制度の運用状況その他この法律の施行の状況並びに自律的労使関係制度の運用に関する国民の理解の状況を勘案し、国家公務員の争議権について検討を行ない、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と、法的な根拠づけが行なわれました。労働組合側は、「一貫して争議権付与を強く求めており、今後、新制度の実施状況をみながら、なるべく早い時期に検討を開始していく必要があると考えます。」

(3) 消防職員の団結権付与問題

労働組合から強い要請があつた消防職員の団結権付与問題については、「付与することを基本的な方向としつつ、必要な検討を進める」との政府見解が示されました。今後は、所管する総務省で検討が行なわれることとなりますが、すでにILO(国際労働機関)理事会は5度にわたり日本政府に対し消防職員の団結権の付与を勧告しており、早急な検討開始が望まれます。

(6) 管理運営事項の扱い

民間の労使交渉においては、広く経営問題や人事問題などいわゆる「管理運営事項」も協議の対象となることがありますが、一般的に労使協議会などで対応します。今回の国家公務員労働関係法案では、「国の事務の管理及び運営に関する事項(人事権の行使、予算、政策等)は、団体交渉や労働協約の対象とすることはできない」としています。これらの項目については、やはり民間同様に労使協議会的な意見交換の場で労使が率直に話し合えるシステムを作ることが必要だと考えます。

(7) 紛争時の救済のあり方

当面、国家公務員に争議権は付与されないことから、労使の交渉が決裂した場合などに発生する紛争の処理システムを確立していく必要があります。今回は、中央労働委員会が、民間の紛争処理と同様に、あつせん、調停、仲裁によつて紛争処理を行なうことになりました。中央労働委員会は、長年にわたり紛争処理にあつたの調査や救済のノウハウを蓄積しており、公務労働の分野も受け持つことになったことは評価できます。また、中央労働委員会は、当局側の不当労働行為(組合員への不利益扱い、団体交渉拒否など)に対する労働側の申し立てに対して、必要な救済命令等を発することができます。

(4) 財政民主主義における法定主義と政令主義

国家公務員の非現業分野において、政府側と労働組合側が自主的な交渉によつて労働諸条件を決めていくという制度には、公務労働の特殊性や公務員の身分保障という点から一定の制約が課せられることは避けられません。とくに、国の財政事情や官公庁の業務の実態から、国民を代表する国会が公務員の労働条件決定過程に関与することは財政民主主義の立場から必要とされます。但し、どの事項を国会の承認事項(法定主義)とするのか、あるいは労使の協約合意を前提にした政令事項とするかが重要です。国会の関与が強まることは、実質的には労使協議の結果が国会で否決される可能性も出てくるわけですから、基本的には労使協議の結果がより広く尊重されるべきです。今回の法案は、重要かつ基本的な労働条件を列記することで法定事項を区分しましたが、この課題についても制度の運用の中で改変していくことが必要だと考えます。

(5) 行政組織の改編——人事院の解体

公務員の人事・給与制度を担当する行政組織を再編し、公務員制度全般を所管し、また労働組合との中央交渉をする組織として公務員庁が新設されます。また人事院勧告制度が廃止になるため、人事院は公務員庁や人事公正委員会などに編入されていきます。また、総務省をはじめ、幹部人事の二元管理や再就職規制にかかわる行政組織なども再編され、大規模な人員再配置や組織改廃が行なわれますが、結果的にこのことが行政の肥大化を招かないように配慮していく必要があります。

2013年11月5日

◆ 障害者の一般就労の拡大に向けて

1. はじめに

平成25年4月より「障害者総合支援法」が施行され、さらに先の通常国会会期末前の6月14日には「障害者の雇用の促進等に関する法律」(以下、「雇用促進法」)が改正されました。この二つの立法措置により、今後、障害者の就労支援事業が大きく前進するものと期待されています。

我が国の障害者の雇用に関しては、これまでの法整備と国・自治体の支援政策の推進、そして受け入れ企業の努力などにより就労者数は大きく伸びてきており、現在、5人以上の事業所で働いている障害者は、身体障害者が約34万6000人、知的障害者が約7万3000人、精神障害者が約2万9000人、総計で約44万8000人となっています(平成20年事業所調査)。しかし、精神障害者については、これまで雇用が義務づけられてこなかったこともあつて近年、就労が伸びておらず、国としても大きな課題の一つとなっていました。

今回成立した「雇用促進法」は、この精神障害者の雇用の義務づけが主な内容となっていますが、5年後の施行をめざし関係制度の整備を急ぎ、障害者全体の就労拡大をはかつていかなければなりません。

2. 障害者雇用政策の歴史

我が国の障害者雇用対策は、欧米諸国と同様に、第二次大戦後の傷痍

軍人・戦争傷病者の就職促進政策から始まりましたが、本格的な就業促進対策は、1960年の「身体障害者雇用促進法」制定以降となります。しかし、この法律は障害者の雇用を課す「割当雇用（法定雇用率）制度」を導入したものの、それはあくまで企業の努力義務とされたため、実際には障害者の採用は進みませんでした。

そうした中、国連は1975年12月に、「障害者の権利宣言」を発表。「障害者は、その能力に従い保障を受け、雇用され、または有益で生産的かつ十分な報酬を受ける職業に従事し、労働組合に参加する権利を有する」と訴えました。このような国際的な動きも背景に、国内での障害者自らの運動も盛り上がり、1976年に「身体障害者雇用促進法」の画期的な改正が行なわれました。その中心的制度は、「割当雇用制度」の企業への義務づけです。あわせて割当てに達しない場合に企業に納付金を課す「雇用納付金制度」が設けられました。この二つの制度によって、我が国の障害者雇用の拡大は大きく弾みをつけることになりました。

さらに、国連は1981年を「国際障害者年」とし、加盟各国に障害者対策の強力な推進を要請しました。我が国においても、教育、雇用、生活支援など様々な分野で障害者対策が推進されました。そして、6年後の1987年、「身体障害者雇用促進法」が名称を「障害者の雇用の促進等に関する法律」に変え、知的障害者も適用対象とする法改正が行なわれました。さらに1997年には、知的障害者を法定雇用率設定の算定基礎に加える改正が行なわれ、障害者雇用制度は大きく前進しました。

一方、2005年に、自公政権は、身体障害者、知的障害者の福祉と地位向上を目的としたいわゆる「障害者自立支援法」を成立させました。この法律の見直しに向けて、より良い制度に改善していく必要があると考えます。

3. 障害者雇用の現状と雇用義務制度の厳格化

本題の障害者の一般就労促進政策に戻りますが、一般就労移行事業は、多くの障害者が職業能力を身に付け、一般の企業などに就職し賃金を得て自らの力で生活をしていくという生活スタイルを望んでいる、という前提に立った制度です。

現在、我が国の障害者の総数は約744万人とされています。このうち、雇用施策対象者（18歳～64歳の在宅者）は、約332万人で、その内訳は、身体障害者124万人、知的障害者27万人、精神障害者181万人（平成17年～20年の厚生労働省調査）となっています。

冒頭に述べたように、現在、5人以上の事業所で働いている障害者は44万8000人ですので、障害者の働くニーズには十分に届きつつあるとは言えません。このことは、2010年時点における法定雇用率達成企業の割合が47%程度に止まっていることから明らかです。

このような状況のもとで、本年4月より、雇用主の障害者雇用義務制度が厳格化され、法定雇用率の引き上げと給付金の引き上げが行なわれました。具体的には、身体障害者、知的障害者の雇用率は、民間企業1.8%から2.0%へ、国・地方公共団体・特殊法人等は2.1%から2.3%へ、都道府県の教育委員会は2.0%から2.2%へと引き上げられました。また、本年4月からの法定雇用率の変更に伴い、障害者を雇用しなければならぬ事業主の範囲が、従来の「従業員56人以上」から「従業員50人以上」に変更され、対象事業所の拡大が実施されまし

た。その主たる施策は、①障害者福祉サービスの市町村への一元化、②一般就労移行事業の創設、③サービス利用に関する手続き基準の透明化、④利用したサービスや所得による自己負担制度の導入——などですが、市町村毎のサービス格差の発生、障害者の区分判定の問題、福祉サービスにおける自己負担が障害者の過度の負担となることなど、いくつかの問題点が浮上し、障害者団体やマスコミ等から大きな批判を受けました。

これらの声を受けて、民主党政権下で「自立支援法」の見直しの検討が続けられ、2012年6月に、「障害者自立支援法」から「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（通称・障害者総合支援法）と名称を変更した法案が可決・成立しました。

内容的には、①障害者福祉サービスによる支援に加えて地域生活支援事業などを総合的に行なう、②障害者の範囲に一定の難病患者を加える、③障害者支援区分は障害の多様な特性や心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合いを総合的に示すものに改正する、④障害者が住み慣れた地域で生活できるよう「共同生活介護（ケアホーム）」は「共同生活援助（グループホーム）」に一元化する、⑤「重度訪問介護」及び「地域移行支援」は利用対象を重度の知的障害者や精神障害者にも拡大する、⑥自治体が行なう地域生活支援事業は、新たに障害者に対する理解を深めるための研修・啓発事業や市民後見人等の人材の育成・活用のための研修事業など必須事業を拡大する——などです。

この法改正に関しては、利用者負担の応能負担制度は残り、また全体として財政削減をめざした障害者福祉の切り捨てではないかとの意見もあり、障害者や障害者団体からの批判が続いていますが、今後、3年ごりまた、「障害者雇用納付金制度」の対象事業所については、現行の常用雇用労働者200人以上が、平成27年4月より100人以上となります。

なお、給付金関係につきましては、障害者雇用未達成の事業主（常用雇用労働者200人超の場合のみ）には不足1人当たり月額5万円の障害者雇用納付金が徴収され、他方、雇用率を達成した事業主には超過1人につき月額2万7000円（常用雇用労働者200人以上）を支給することが定められています。

これらの措置により、企業による障害者雇入れが拡大し、さらに次項で述べる就労移行事業が効率的に運営されれば、障害者雇用は大きく前進するものと考えます。

4. 障害者の就労促進と就労移行事業の課題

一般事業所への就労という障害者の要求に現実的かつ具体的に届える施策として、全国的に就労移行支援事業が実施されています。この事業は、一般就労を希望するサービス利用者が、2年間の有期限の中で訓練を受けて職業能力を高め、そして自分の希望・能力に合致した企業に一般就労することを支援する事業で、海外に事例がない日本独自の制度として運営されています。

この制度ができるまでは、障害者が企業などに就職する場合は、特別支援校からの新卒としての就職、あるいは更正施設や授産施設に入ってから一定の職業能力を高めて企業に就職するケースが主でした。現在、特別支援校・高等部の卒業生の進路は、文部科学省の調査で、①大学・専門学校・教育訓練機関への進学5.2%、②企業・官公署などへの

就職25%、③授産施設など社会福祉施設への入所・通所67%——となっております(文部科学省調査)。つまり、大多数の障害者は、成人になっても社会福祉施設等に通り続け、僅かな労賃を得ながら厳しい生活を送っているのが現状です。そして、より高い収入を求め、授産施設からの一般事業所へ就職しようと思っても、その就労率は僅か1:3程度でした。それが、「自立支援法」によって導入された就労移行支援事業所からの一般就労率は、平成23年には20%を超えることになり、大きな政策効果をもたらしてきたのです。

障害者の生活支援・雇用対策が「福祉から一般就労へ」という流れになる中で、福祉の後退とか、重度の障害者には関係のないもの、という批判は残っていますが、就労移行支援事業の実績を見れば、障害者のニーズに沿った事業が進められているものと考えられ、さらなる制度の充実と関係予算の重点配分が望まれます。

現在、就労移行事業の関係者、関係団体より、次のような要望(骨子)が出されており、障害者の声とともに、これらの要望も参酌しながら、法令改正や必要予算の確保をしていかなければならないと考えます。

①福祉から一般就労へ移行することの重要性の強調

障害者の一般就労移行を支援することに特化した事業は、福祉施策として画期的なことであり、福祉事業所利用者が納税者となることで社会的にも大きな影響を持つてくる。障害者総合支援法の見直しに際しては、一般就労の重要性を条文に盛り込むこと。

②一般就労に向けた支援への評価

就労移行においては、利用者(障害者)ニーズと企業ニーズをふまえ、利用者の現状と可能性をアセスメントすることが大事であり、このアセスメ

後、精神障害者の就労も増えてくると医療機関との連携も必要となることから、一般就労政策に関わる政府の審議会や研究会での今後の議論では、省庁・部局を超えて開催し、就労支援事業所の意見も反映させながら、整合性ある支援策を論議していくこと。

2014年2月28日

◆政権による賃上げ要請の功罪

1. 景気対策としての賃上げへの思い

今年の春闘(春季生活闘争)は、各労働組合が賃金改善要求などを経営側に提出し、これより3月中旬の回答日に向け、交渉が本格化していきます。

今年、昨年以上に安倍総理大臣が財界に賃上げを要請するという、これまでの春闘には見られなかった様相を呈しています。

この背景には、4月からの消費税率引き上げによる景気へのマイナス影響を少しでも軽減するために、賃上げによって消費を増やして内需を拡大し、景気を回復させようという経済政策上の戦略があります。また、昨年末からいくつかの経済指標の下方修正が行なわれ、とくに昨年10月(12月の国内総生産の伸びは鈍くなってきた)(GDP年率換算で実質1.0%増)という背景もあります。

現在のところは、消費税率引き上げ前の駆け込み需要によって消費や設備投資は底堅く推移していますが、4月以降はその反動が予測され、さらに今年度補正予算と来年度予算では公共投資が実質的に減額され

ント・マッチングのプロセスを適正に評価する仕組みを作ること。特に、職場実習の機会(施設外支援)が提供されることが重要であり、施設外支援の報酬の引き上げと算定条件の改善などが必要である。

③一般就労そのものに対する評価

就労移行支援事業で障害者が一般就労を果たした後、利用者補充が円滑に行なわれないと事業所経営に大きな影響が出ることから、就労移行支援体制加算の拡充など、事業目的に適った運営をしている事業所への経営的な支援策を講ずること。

④職場適応期の支援に対する方策

一般就労後の職場適応期への支援は極めて重要であり、労働政策としてのトライアル雇用制度の利用が大きな成果を上げている。現在、財政問題などから、トライアル雇用制度の利用が制限されつつあるが、就労移行支援事業所によるこの制度利用を支援する仕組みをつくること。

⑤職場定着支援を充実させるための方策

一般就労が6カ月経過した後の職場定着支援は他機関との連携によって行なうことになっているが、連携先の障害者就業・生活支援センター等の機関は相談者の増加等で定着支援を続けることが困難になっている。そのため、多くの就労移行支援事業所が、6カ月後も職場定着支援策を独自に続けているが、この支援策を評価する仕組みをつくること。

⑥省庁間・各部局間の連携

現在、障害者の一般就労促進政策については、教育においては特別支援学校、障害福祉においては就労移行支援事業、雇用対策においてはハローワークと障害者就業・生活支援センターとジョブコーチがバラバラに対応しているが、役割が重複するなど、現場での連携に支障が生じている。今

ることもあって、景気の後退が大きく危惧されています。

安倍総理大臣としては、三本目の矢である「成長戦略」が効果を上げるには一定の時間がかかるため、当面は、さらなる金融緩和政策をとるか、勤労者収入の増加による消費拡大に期待するしかありません。また、昨年、アベノミクスによる大胆な金融政策と公共投資の拡大によって景気は回復したと騒がれましたが、安倍総理大臣の賃上げ要請に対しても一部の企業で夏のボーナスが増額されただけで、予想されたとおり、アベノミクスの恩恵は勤労者までには及びませんでした。かけ声だけに終わった昨年の轍を踏まないためにも、今年の春の賃金交渉に対する安倍総理大臣の思い入れは一段と強まっているようです。

というわけで、この賃上げ要請には、これまで下がり続けてきた勤労者の賃金水準を回復させ、生活を向上させようとする思いはさほど感じられません。これまで勤労者は、いかに賃金水準を下げられてきたかは、政府の統計を見れば明らかです。国税庁の「民間給与実態統計調査」によれば、平成24年の平均年収は408万円、昨年の409万円に比べ1.0万円(0.2%)の減少となりました。この平均年収は1997年の467万円をピークに下がり続け、2010年に若干水準が引き上がりましたが2011年からは再度下降し続けています。また、厚生労働省の「毎月勤労者統計調査」でも、2013年の労働者一人当たりの現金給与総額は平均31万4054円で、昨年に比べ73円下回り、ピーク時の97年以降、過去最低になりました。

これは、非正規雇用労働者が大幅に増加したことも要因の一つになっていますが、春闘における賃上げ要求の視点として、過去の賃金の下がった分を少しでも取り戻すこと、さらには、低賃金にある非正規雇用労働者

の比率を下げ、全体として雇用の安定と勤労者の生活向上をめざす、という政策の方向性が示されるべきだと考えます。

2. 賃金交渉への政府介入の評価

財界に賃上げを要請する安倍総理大臣の言動に対し、労働組合にとつては、「賃上げ交渉を有利にすすめることができる」とする歓迎論がある一方で、「政府が労使交渉に介入することは自律的な労使関係を損なうものだ」、あるいは「春闘への政府介入の前例を作れば、今後、賃上げ抑制の時にも利用される」などの批判的な意見も見られます。

慶応義塾大学経済学部の太田聰一教授は、①賃上げが総理大臣の要請によって引き上げた「特別なもの」なのか、あるいは労使が生み出した付加価値の配分交渉による「通常のもの」なのかの区分が不明瞭になり、この賃上げの「論理」の混迷が今後の交渉に混乱を招く可能性がある、②中小企業を中心に経営環境は依然として厳しい中で、全体のパイが小さいまま無理に賃上げをすれば、中長期的には企業体力が低下し、将来の競争力喪失、失業の発生を招くことになる、③非正規雇用労働者が増える中で、全体のパイ（社会的余剰）を大きくするためには労働生産性の向上が賃上げにとつて不可欠であるが、非正規雇用労働者に対する職業能力の向上という視点は欠けている、④生産性を向上させ、社会全体のパイが膨らむ中で労使が賃上げを決めても、全体の雇用が維持・拡大されなければ失業保険や生活保護などの社会的負担がかえって重くなる——と様々な視点から論評されています（「連合総研レポートD10」第285号）。

政権がいくら賃上げを誘導しようとしても、非正規雇用労働者の職業

所得政策は、これまでインフレ時において、賃金・物価・配当などを抑制する目的で実施されてきました。アメリカは、1971年8月から32カ月にわたり賃金・物価・配当の増加率にガイドラインを設けて賃上げを抑制する所得政策を実施しました。またイギリスも、1972年11月から翌年3月まで賃金・物価を凍結し、その後4月からはガイドライン方式を導入して、賃金、価格、企業利益、配当などを抑制する所得政策を実行しました。

我が国では、1975年（昭和50年）の春闘でこの所得政策がソフトな形で行なわれました。政府は60年代後半より物価安定のために所得政策について経済審議会などで議論をしてきましたが、1974年の春闘が賃上げ率32.9%、平均2万8981円の賃金引き上げにあつたことから、所得政策の実行に舵を切りました。まず政府は、春闘後の5月に、大幅賃上げは経済のバランスを悪化させ、賃上げ率32.9%は卸売物価を9.5%、消費者物価を10%程度上昇させる、とのハイパーインフレの危機を煽る試算を発表しました。そこで、12月の経済対策閣僚会議で具体的施策を議論しましたが、欧米が実施しているような法的規制による賃金規制ではなく、「労使双方が状況を理解して妥当な賃金水準を作り上げるよう努力してほしい」と労使に自粛を求めると考えを表明し、経済企画庁が消費者物価上昇率を翌75年は15%以下、翌々年は10%以下に抑えるとの目標を掲げる「ソフトな所得政策」を打ち出したのです。しかし、日経連はこの政府の意向を受け、75年春闘では「賃上げ率を15%以下とする」という強い方針を打ち出しました。また、労働組合側にもインフレを警戒する流れが生じ、結果的には、75年春闘は13.1%の賃上げ、そして翌76年春闘は8.8%の賃上げに止まり、この日本

能力の向上による生産性の向上や雇用の確保という施策が伴わないと、かえって社会的な負担は増え、景気には決してプラスにならないということでしょう。

安倍総理大臣の言動は、1%程度のベースアップを要求している労働組合にとつては、ある意味で応援団となるものですが、一方で、このような春闘を取り巻く環境が続いていけば、長期的には労使の当事者能力は弱体化していくことも考えられます。他方で、経済政策的には、賃金引き上げ率が金融政策や公共事業と並び、国の政策決定の重要ファクターとして位置づけられ、常に政府・日銀のコントロール下に置かれる可能性も出てきます。さらには、時の政権によつては、経営側が政治介入に反発してかえって賃金抑制に突き進むことも考えられます。

このように、政策当局による賃金引き上げ要請は、まさに労使交渉の現場からマクロ経済・金融政策に至るまで様々な影響を及ぼし、また予期しない結果をもたらす可能性もあることを当事者は肝に銘じるべきです。

3. 所得政策の歴史と意義

時の政権は経済の安定運営をはかるために、インフレ抑制の要請があれば金融を引き締め、賃金抑制政策を取ろうとし、一方、国内需要を喚起したい場合は、金融を緩和し、公共事業を増やし、そして賃金水準の上昇やボーナスの増額を期待します。政府が、民間企業における賃金交渉に介入したり、公務員の賃金をコントロールしたりすることはマクロ経済政策的には十分にあり得る話で、これを賃金面における「所得政策」と呼んでいます。

的な所得政策は、一定の成果を上げたわけです。

これら過去に実施された所得政策は、インフレ防止のための賃上げ抑制政策として実施されたものですが、現在、我が国で実施されようとしているのは、賃金引き上げを求める所得政策です。この政策がどこまで実効性を持つかは、次に述べる「所得拡大促進税制」がどこまで有効に機能するのか、そして政府の意を汲んで経営者側がどこまで労働組合の要求を飲むのかの決断、そして交渉に臨む労働組合の姿勢にかかっているとあります。

4. 「所得拡大促進税制」の効果

政府は、賃上げのかけ声だけでなく、唯一、賃上げを後押しする施策として昨年に引き続き、「所得拡大促進税制」の活用を強調しています。この制度は、従業員に支払う給与総額が前年度比で5%以上（25年度、26年度は2%以上、27年度は3%以上に改正）増えれば、増加分の10%を法人税から税額控除するという制度です。

具体的には、例えば前年度の賃金支払い総額が20億円とすると、当年度で5%の1億円増やす賃上げをすれば、その10%の1000万円を税額控除できるというものです。一見すれば、節税効果を見込んで賃上げが実施しやすくなりそうですが、1000万円の節税をするために節税分の10倍分の経費（賃金）を増さなければならぬ、ということでもあります。また、税額控除には、納めるべき法人税額の10%（中小企業は20%）という上限がありますので、この利用は人件費比率が比較的低く、法人税の納税額が大きい企業に限られ、インセンティブとしては弱いのではないかと、という意見もあります。

2014年10月28日

◆労働者派遣法改正案の問題

今臨時国会において、先の通常国会で廃案となった「労働者派遣法改正案」が再度上程されました。民主党は、今回の改正案は派遣労働者を拡大させ、正社員から派遣社員の置き換えを促進するものと判断し、臨時国会においても、連合と連携しながら、法案の成立阻止に全力を尽くす方針です。以下、今回の改正案の問題点と政府の目論みの背景にあるものを考えてみます。

1. 「派遣法・政省令」の変遷

「労働者派遣法」は1985年に成立しました。このスタート時点において法が目指したものは、自社の労働者を他社で働かせる形態を取りながらも業務請負には馴染まない13業務について、例外的・限定的に労働者派遣を認めるといったものでした。しかし、経済・産業構造の変化、就業に対する意識の変化、そして労働者派遣業という業界が成長する中で、その後、対象業務の拡大をはじめ様々な規制の緩和が行なわれ、労働者派遣を拡大する方向に進んできました。その結果として、正社員が派遣労働者に置き換えられていくという現象が起き、併せて、派遣労働の雇用の不安定性、正社員との賃金格差、職場における指定業務外の仕事の強要など、様々な問題が浮上してきました。

以下は、これらの諸問題の原因の一つとなっている派遣労働の適用対象の拡大の経過を法改正等の経過とともに見ることにします。

5. 終わりに

今春闘における安倍総理大臣の賃上げ要請は、前述のように、あくまで景気対策を目的としており、その内容も「賃上げ促進のための雰囲気作り」、あるいは「財界・経営者側に立つ政権として経済運営に協力して欲しいとするソフトな圧力」というレベルのものでした。また、一定の賃上げが達成されれば、強いリーダーシップをもった政権として、その成果を政治的宣伝に利用しようとする「いかがわしさ」も感じられます。

賃金水準の決定要因は、全体の経済情勢や個別企業の業績とその見通しであり、何よりも交渉の当事者である労使の力関係にあるわけですから、労働組合としては、周りの声に左右されることなく、要求の実現に向けて全力を尽くすという本来の姿に立つて交渉に当たるべきです。とりわけ今春闘は、中小企業を中心に経営環境は依然として厳しい状況にあるものの、例年になく賃上げで経営側に攻勢をかけることができ、環境下にあります。皮肉にも、自民党政権と民主党を支援する労働組合が同じ方向を目指すことになっていますが、消費税や社会保障関係の負担増を前に、労働組合は組合員の生活と雇用を守るという責任を十分に意識し、賃上げの成果を引き出してほしいと考えます。

とは言っても、この税額控除分は賃上げ原資の一部になることは間違いないと、収益を上げている企業では、労働組合もこの制度を交渉材料に使うべきでしょう。さらに、この制度は、賃金支払い総額にカウントされない派遣・請負労働者などを直接雇用で切り替えるインセンティブも与えます。労働組合も非正規雇用対策の一環として、この副次的な効果も交渉に生かしていくべきでしょう。

●1985年(昭和60年)に労働者派遣法が成立

派遣の対象は、次の「13の業務」のみ(ポジティブリスト)でスタート。①ソフトウェア開発、②事務用機器操作、③通訳・翻訳・速記、④秘書、⑤ファイリング、⑥調査、⑦財務処理、⑧取引文書作成、⑨デモンストレーション、⑩添乗、⑪建築物清掃、⑫建築設備運転・点検・整備、⑬受付・案内・駐車場管理——の13業務が政令で指定される。

●1986年(昭和61年)対象業務の追加

13業務に、①機械設計、②放送機器操作、③放送番組等演出——の3業務が適用対象業務に追加され、16業務となる。

●1996年(平成8年)対象業務の追加

16業務に、①研究開発、②事業実施体制等の企画・立案、③書籍等の製作・編集、④広告デザイン、⑤インターネット、⑥アナウンサー、⑦OAインストラクション、⑧テレマーケティング、⑨セールスエンジニアの営業(2002年には金融商品の営業が追加)、⑩放送番組の太道具・小道具の作成・設置等——の10業務が追加され、適用対象業務は26業務となる。

●1999年(平成11年)法改正 対象業務のネガティブリスト化

除外業務以外は派遣の対象業務とする(ネガティブリスト)に変更される。派遣期間は26業務が3年、それ以外は1年とする。

●2003年(平成15年)法改正 ネガティブリストの見直し

製造業への派遣が認められる。2004年3月から施行され、これにより、派遣労働者が約33万人(2000年)から約140万人(2008年)に増加する。また平成不況が続く中、これを契機に雇用労働者の中で非正規雇用労働者が増加していく。派遣受入期間の

延長が行なわれ、専門26業務は制限撤廃、その他は原則1年・最長3年とされた。

※この間、禁止業務への派遣や偽装請負といった違法派遣や派遣切りなど、派遣労働の問題が深刻化する中で、野党が日雇い派遣の禁止、製造業への派遣の原則禁止、登録型派遣の禁止を求め法案を提出するが実現しなかった。

●2012年(平成24年)法改正日雇い派遣の禁止など

特定業務や高齢者等を除き、日雇い派遣(日々または30日以内の期間を定めて雇用する派遣)を禁止。親会社と連結子会社間の派遣については8割を超える派遣を禁止。派遣元に、無期雇用への転換推進措置の努力義務を課すとともに、派遣労働者の賃金等の決定にあたっては同種の業務に従事する派遣先の労働者との均衡を考慮するなど、派遣労働者の待遇改善を規定。

2. 派遣労働者の実態

労働者派遣会社は、事業所単位で把握されており、平成25年度で、雇用期間が無期限の正社員のみを雇っている「特定労働者派遣事業所」は6万6308事業所、有期の労働者などを雇っている「一般労働者派遣事業所」は1万7539事業所となっており、一大産業を形成しています。また、派遣労働者数は、特定労働者派遣事業所で29万人、一般労働者派遣事業所で99万人、合計127万人と推計されています。このうち、一年以上雇用されている派遣労働者は80万人、1年未満の派遣労働者は47万人となっており、その内訳は表1のとおりです。26業務で雇用期間が1年以上の派遣労働者が一番多いですが、製造業に派遣され

表1 派遣労働者の雇用形態別人数

雇用期間	26 業務	26 業務以外		計
		うち製造業	それ以外	
1年以上の雇用	39万人	15万人	26万人	80万人
1年未満の雇用	15万人	9万人	24万人	47万人
計	54万人	24万人	50万人	127万人

出所：厚生労働省「労働者派遣事業報告書(平成25年6月1日現在の状況報告)」

ている派遣労働者も24万人もいることも注目されます。

民主党政権時代の2012年の法改正によって、ようやく日雇い派遣の禁止など派遣労働者の保護を強化する観点での措置がとられました。今日、依然として登録型の非正規の派遣労働者を中心に、突然の雇用契約の打ち切りや、一方的な労働条件の引き下げ通告などを受ける不安定な状況にある派遣労働者は少なくありません。

派遣労働者の実態については、政府や労働組合などの調査で明らかにされていますが、最大の課題点は、正規雇用を望んでいる派遣労働者が多い、つまり非正規の派遣という労働形態から脱したいと望む労働者が多いということです。

厚生労働省の「派遣労働者実態調査(2013年)」によると、派遣労働者の60.7%が「正社員として働きたい」という希望をもっており、また19.2%が「派遣会社で無期雇用される派遣労働者として働きたい」とし、併せて約80%の派遣労働者が正社員としての就業を望んでいます。もちろん、柔軟な働き方としての派遣労働を選択している労働者も一部いるわけですが、多くの派遣労働者が厳しい雇用情勢の中でやむを得ず派遣で働いているというのが実態です。

② 派遣期間の制限の変更

現行の派遣期間の制限に関する区分は、「専門26業務か、それ以外か」、また派遣者雇用形態が「有期雇用契約か、無期雇用契約か」によって分け、4つの類型に分けられますが、改正案は、26業務の区分を廃止し、「雇用形態が有期か無期か」の二つの区分のみと、派遣労働者個人は、有期雇用の場合は「最長3年」、無期雇用の場合は60歳以上の場合と併せ「制限無し」とされます。一方、派遣期間の事業所単位の制限では、派遣会社が企業などに派遣労働者を派遣できる期間は有期雇用の場合は「原則3年間」が上限となります。但し、この期間が終わっても派遣先の労働組合からの意見聴取を条件に、人を代えて派遣を継続することができるようになります。この改正が派遣労働を常態的に活用できる環境整備になるとされています。また、無期雇用の場合、現行制度では26業務以外の業務は原則1年・最長3年の派遣契約しかできませんでしたが、この規制が廃止され、同一労働者を継続派遣でき、事業所単位においても「期限なし」の派遣契約ができることとなります。この点も派遣労働を拡大していく改正とされています(表2)。

③ 派遣労働者の均等待遇とキャリアアップの推進

派遣元事業所と派遣先企業の双方は、賃金、教育訓練、福利厚生等の面において、派遣労働者が派遣先労働者と均等の待遇を受けることができるよう、それぞれに義務、努力義務、配慮義務を課す。

以上の3つが今回の法案の主な改正点ですが、最大の課題は期間制限に関わるものです。これまでの「労働者派遣法」の基本的立場は、労働者派遣という雇用形態はあくまで「専門的な業務」や「一時的な業務」

また、派遣労働者が持つ大きな問題点の一つは、派遣労働者の賃金水準が相対的に低位にあるということです。例えば、時給ベースで正社員と派遣社員を比較すると、30歳〜34歳層で正社員が2127円に対し派遣社員は1358円、50歳〜54歳層では正社員が3054円に対し派遣社員は1249円と4割程度の水準でしかありません(出所：厚生労働省「賃金構造基本調査(2008年)」)。「派遣労働者実態調査(2008年)」。

さらに、派遣労働者の方が正社員より労働災害の発生率が高いという統計もあり、教育訓練、福利厚生、有給休暇や産休・育休の取得などの面において、派遣労働者は総じて不利な立場に置かれていることが明らかになっています。

今後、派遣労働者と派遣先労働者との間で不合理な相違を禁止し、均等待遇を実現していくことが求められます。とくに、教育訓練による派遣労働者のキャリアアップは均等待遇を促進するために必要であり、未熟練の職務に派遣を拡大していくとする経営側の意図に歯止めをかけていかなければなりません。

3. 今回の改正の内容と問題点

今回の「労働者派遣法」の改正点の次の3つに要約されます。

① 派遣事業所の許可制

現在、常用雇用労働者のみを雇う「特定労働者派遣事業所」も届出制から許可制に変更し、すべての事業を許可制にすることにより行政の管理監督機能を高める。

表2 派遣期間の制限に関わる改正点

派遣元の雇用形態	業務の区分	派遣期間の制限	
		現行制度	改正案
有期雇用(登録型)	26 業務	制限なし	<派遣労働者個人> 派遣先の同一組織単位で3年を上限 <派遣先事業所単位> 原則3年。但し、過半数労働組合等への意見聴取で、人を代えれば延長可(上限なし)
	26 業務以外	原則1年(最長3年)	
無期雇用(常用型)	26 業務	制限なし	<派遣労働者個人> 制限なし(※60歳以上の労働者も同様) <派遣先事業所単位> 制限なし
	26 業務以外	原則1年(最長3年)	

への派遣として位置づけるもので、派遣が常態的に長期にわたって実施され、正社員との代替が拡大していくようなことは想定していませんでした。このことを保証するのが、「26業務区分」と「派遣期間の制限」であったわけです。今回の期間制限に関わる区分は、専門性に関わる26業務区分を廃止し、派遣元での雇用形態のみ区分としました。また、事業所単位における期間制限も「過半数労働組合等への意見聴取」という曖昧で実効性を伴わないような規定をもって派遣期間の継続が決まることとなります。

では、労働の現場において、どのようなことが起きてくるのでしょうか。まず、製造業などにおいて、作業が単純であったり作業がマニュアル化されたりする事業所では、労務管理コストが低く、経営環境の変化に雇止めなどで対応できる労働者派遣の活用は魅力ある施策になっ

てきます。当然、正社員を派遣社員に切り替えようとするインセンティブが強く働きます。労働者派遣法のスタート時点から心配されてきた「正社員の代替効果」という側面がますます強まってくるものと考えます。さらに、派遣会社にとっては長期の派遣が約束されれば、労働者を常用雇用化し、法の「制限無し」で派遣を継続することができるといふメリットが出てきます。このこと自体は、派遣社員の常用雇用化というプラスの面がありますが、一般企業の派遣労働の活用はもともと労務費全体のコストを削減しようとする施策の一つなので、多く派遣会社において当該派遣労働者に何らかの形でそのしわ寄せがいくことになるでしょう。

ソフトウエア開発など専門的技術・技能をもった常用雇用の社員が派遣される場合は、従来からの「専門性」、「一時的」という労働者派遣の規制的要素が引き継がれることとなりますが、今回の改正を全体として判断すれば、労働者派遣の「未熟練・非専門性」あるいは「永続性」という要素が強まり、結局は、登録型で経営している派遣会社や、取引関係が永続的で安定している派遣会社の経営を大きく支えるものとなるでしょう。本来は正社員としての雇用を望みながら派遣という労働にやむを得なく従事している労働者が大部分を占める中で、このような改正は、個人的には派遣労働を定着化させ、労働市場的には正規の社員を減じ派遣を増加させていくことになると考えます。

また、今回の改正で、派遣元・派遣先に課せられる均等待遇やキャリアアップ推進への義務についても、その実効性は極めて小さく、期待できるものではありません。とくに、登録型の派遣会社にあつては、派遣契約が切れば雇用責任は生じなくなるので、このようなキャリアアップ義

2015年8月7日

◆「最低賃金」をめぐる新たな動きと課題

民主党の「共生社会創造本部」は、「共生社会の構築」に向けた政策作りのために、順次、有識者などからヒアリングを続けていますが、その中で、ドイツの労働政策に関し、「最低賃金制度の導入」と「労働格差の解消政策」についての報告を受けました。

このうち最低賃金制度に関しては、ドイツで今年1月から新たに導入された全国一律の「最低賃金制度」について、これまでの経緯や背景にあるもの、あるいは今後の課題などについて学びました。

一方、この最低賃金制度に関わる動きとしては、7月22日、アメリカのニューヨーク州の賃金委員会がファストフードの最低賃金を大幅に引き上げるべきだとする勧告を行ない、また日本では7月29日に中央最低賃金審議会が全国平均で18円引き上げとなる目安を決定しました。

これらの一連の動きについては、各国とも事情の差はありますが、低賃金労働者層の増加と格差拡大を食い止めようとする労働運動などの活発化、そして経営側の反対を押し切り政策的に具体化しようとする政府の前向きな姿勢が伺えます。

このような状況の中で、以下、低賃金対策や格差是正対策としての最低賃金政策のあり方について考えてみます。

1. ドイツにおける最低賃金制度の導入

ドイツは、これまで多くの国が採用している「最低賃金制度」はありま

務を回避しようとするのは明らかです。

派遣会社は、今回の改正は経営に負担になるとしていますが、派遣業のマージン率(※)が20%もある中で、教育訓練などに関わるコスト負担増には十分に耐えることができると考えます。労働者派遣法がスタートした時代は、多くの派遣会社は教育センターを設置し、登録した主婦などにパソコンや経理などの研修を活発に行なっていました。現在は、専門的ではない業務に多くの派遣が行なわれているため、これらの派遣では教育訓練する必要がなくなっているでしょう。当然、派遣を受け入れる企業にも派遣労働者を教育訓練して育成していく必要性はありませんから、このような法の規定は全く意味を為しません。

民主党は、政権時代に「労働者派遣」のあるべき姿を追求して、その規制を強める形で対応してきましたが、以上見てきたように、今回の改正は、より労働者派遣を拡大しようとする規制緩和である上、派遣労働者の労働条件改善に結びつくものでもありません。断固反対の立場に立つて、法改正阻止に向けた活動を強化していきます。

せんでしたが、近年、ドイツでも非正規雇用労働者など低賃金の労働者層が増加する中で、賃金水準を下支えする最低賃金制度を新設すべきだとの声が高まってきました。

この流れを後押ししたのが、2013年9月に実施されたドイツ連邦議会選挙でした。この選挙では、それまでキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と連立していた自由民主党(FDP)が全議席を失い、新たにキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)の連立政権が樹立されました。自由民主党は、旧連立政権時代に最低賃金制度創設に反対していましたが、新しい連立政権は、連立協定『ドイツの未来を形づくる』において「一般的に拘束力を有する最低賃金の導入によって被用者のための適切な最低保障を確保するものとする」ことを約束しました。

そして両党は、本年4月2日、全産業を対象に法定最低賃金を導入する「協約自治強化法案」を閣議了承し、連邦議会に提出された法案は昨年7月2日に可決され、新制度は、本年1月1日から施行されました。

今回決められた全国一律の法定最低賃金は、1時間当たり8.5ユーロ(現在のレートで115.3円)で、2年間は経過措置が取られますが、2017年1月1日以降は、未成年者、職業訓練受講者、長期失業者の就職時、一部のインターンを除いて、すべての労働者に適用されます。

2. 背景にあるドイツの労働運動・社会情勢の変化

ドイツは、ヨーロッパでは珍しく法定最低賃金制度がない国でした。それは、労働組合の力が強く、産業別の賃金交渉の結果が未組織労働者に波及していく「協約賃金の拡張適用」という仕組みがあったからです。こ

$$\text{マージン率} = \frac{\text{労働者派遣料の平均額} - \text{派遣労働者の賃金の平均額}}{\text{労働者派遣料の平均額}}$$

※ マージン率…労働者派遣料金額の平均額から派遣労働者の賃金額の平均額を控除した額を労働者派遣料金額の平均額で除して得た割合。

の仕組みは、「労働協約法」や「経営組織法」などで規定されているものですが、とにかくドイツでは、これまで労働組合と使用者団体が高い組織率を保ち、産業別に締結された労働協約が一定の要件のもとで未組織労働にも拘束力をもつて適用されるという協約システムが形成されてきました。

しかし、1990年代から、ドイツにおいては産業構造の変化などによつて労働組合の組織率が低下し、これに伴い産業別労働協約の適用率も低下していきました。例えば、1996年時点は70%あった適用率が2013年には52%にまで低下し、その結果、協約の適用を受けずに低賃金で働く労働者が増加していきました。

これは、労働組合の組織力が大きく低下したという一面を表しているわけですが、労働組合としても、このような危機的状況を乗り越えるために組織化活動を一段と強めるとともに、最低賃金制度の法定化を求める運動を開始しました。そして、この運動の高まりと社会民主党の政権参加によつて、協約拡張適用に関わる「一般的拘束力宣言制度」における要件緩和（カバー率50%以上の要件を削除）と、全国一律に適用される最低賃金制度を創設する法整備が今回実現したわけです。

なお、今回の全国最低賃金制度の導入に関しては、①最低賃金額の算出の際にどの賃金部分を対象にするのかという定義が明確でないこと、②労働時間をいかに正確に把握できるのか、特に待機時間など報酬のない特別な時間をどのように扱うのか、③労働時間の記録義務をどのように遵守させるのか—などの課題が残っているようですが、この課題は我が国の最低賃金改定の課題にも繋がるものがあり、ドイツにおける今後の推移を見守っていく必要があります。

で、デモやストライキを含む運動が一段と高まる中で、ファストフード労働者が多いニューヨーク州において、進歩的な民主党の政治家であるクオモ州知事やデブラシオ・ニューヨーク市長らが最低賃金引き上げ要求を支持し、紆余曲折を経て、今回の賃金委員会の勧告へと至ったわけです。また、全国的に見ても、2010年時点で14州が全国最低賃金を上回る最低賃金を実施されており、さらにロサンゼルス市やシアトル市などにおいては「最低賃金15ドル」が実現しています。

以上、アメリカにおける最低賃金の引き上げは、「時給15ドル」を目標とする労働者の運動の中から実現しつつありますが、競争の激しい大都市のファストフード業界がニューヨーク州の「勧告」を受け入れる意義は大きく、その影響は国際的にも拡がっていく可能性もあると考えられます。

4. 我が国における最低賃金制度と課題

7月29日、厚生労働省の中央最低賃金審議会は、2015年度の最低賃金の引き上げ額の目安について、全国の加重平均で18円となる答申を行ないました。

我が国の最低賃金制度は、1978年から「中央最低賃金審議会が、各都道府県の地方最低賃金審議会で審議する地域別最低賃金の改定に関して、その引き上げ額の目安を示す方式」となっています。

中央最低賃金審議会は、労使の代表と大学教授ら公益委員の3者で構成され、賃上げ状況をはじめとする所得水準や物価・生活水準などの指標をもとに都道府県をA～Dの4ランクに分け、そのランクごとに最低賃金の引き上げ目安を示します。具体的には表1のとおりですが、

3. アメリカの貧困問題と最低賃金制度の新たな動き

アメリカ合衆国の法定最低賃金は、「公正労働基準法」で規定され、連邦議会が決める全国一律の最低賃金と各州が決める最低賃金の二本柱となつています。しかし、連邦議会は2007年5月の最低賃金引き上げの法改正で、1時間当たり7.25ドル(約900円)を決めた以降は法改正を行なつておらず、最低賃金は今日まで据え置かれたままになっています。オバマ大統領は、繰り返し法定最低賃金の引き上げを訴えてきましたが、議会で多数を占める共和党の反対で関連法案は成立しませんでした。

こうした中で、7月22日、アメリカ・ニューヨーク州のファストフード賃金委員会が、時間当たりの最低賃金を現在の8.75ドル(約1085円)から段階的に15ドル(約1860円)まで引き上げるべきだとする勧告を決めました。この賃金委員会は、ニューヨーク州の最低賃金を引き上げようとした法案が州議会ですら否決されたことに対し、民主党のクオモ州知事が特別の諮問委員会として設置したものです。したがって、「ファストフード賃金委員会」の決定はあくまで「勧告」であることから、対象となるマクドナルドやバーガーキングなど全米で30店舗以上を展開する外食チェーンがこの勧告を受け入れるかどうか注目されています。

格差拡大と貧困層の増加は先進工業国において共通の社会問題となっており、アメリカにおいてもこの問題は深刻化してきました。世界的なニュースとして取り上げられた2011年の「ウォール街占領運動」以降、市民の間で社会的不平等や格差拡大に関する認識が拡がりました。その後、アメリカの都市部におけるファストフードで働く非正規雇用労働者を中心に「最低賃金15ドル」を求める運動が高まりました。そし

表1 地域別最低賃金額の引き上げ額の目安

ランク	都道府県	金額	
		2014年度	2015年度
A	千葉、東京、神奈川、愛知、大阪	19円	19円
B	茨城、栃木、埼玉、富山、長野、静岡、三重、滋賀、京都、兵庫、広島	15円	18円
C	北海道、宮城、群馬、新潟、石川、福井、山梨、岐阜、奈良、和歌山、岡山、山口、香川、福岡	14円	16円
D	青森、岩手、秋田、山形、福島、鳥取、島根、徳島、愛媛、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄	13円	16円

東京など都市圏のAランクが19円、Bランクが18円、Cランク・Dランクが16円です。今回の「18円引き上げ」は、この4ランクの引き上げ額について都道府県毎の対象労働者人数を加味した加重平均の値となります。なお、各都道府県がこの目安どおりの最低賃金引き上げを決定すれば、最低賃金の全国平均は780円から798円になります。

中央最低賃金審議会での審議過程においては、労働側は、格差是正や貧困対策、そして今春闘の賃上げ実績や物価動向を踏まえ50円の引き上げを求めましたが、経営

側は、中小企業の支払い能力などから小幅な引き上げに止めるべきだと主張し、労使の意見は最後まで対立しました。最終的には、公益側が、消費税などで昨年物価が上がったことや、ランク間の最低賃金の差が広がっていることなどを踏まえて、平均で「18円引き上げ」となる目安額を提示し、決着に至ったというわけです。

我が国における春の賃金改定では、企業業績の回復を反映して大企業を中心に昨年を上回る賃上げとなりましたが、一方で中小零細企業の労働者や製造業やサービス産業などで働く非正規雇用労働者には賃上げは十分に波及しませんでした。このことから、労働側委員は、これらの労働者の待遇改善のための有力な政策手段として地域別最低賃金の大幅引き上げを要求しました。さらに政府も、当面の政策目標である景気対策と格差是正をはかるために最低賃金引き上げに積極姿勢を見せ、これらのことから、結果的にB・C・Dの引き上げ幅は、時給額で示すようになった2002年度以降で最大のものとなりました。

しかし、我が国の最低賃金制度は依然として次のような課題が残っており、今後、関係者による的確な対応と努力が期待されています。

(1) 最低賃金額の絶対的低さ

賃金格差が拡大し続け、相対的貧困率も上昇傾向にある中で、最低賃金の役割は以前にも増して高まっていますが、基本的に、その絶対額が低すぎるという問題が第一に指摘できます。

前述のようにドイツの全国一律最低賃金が8.5ユーロ(現在レートで約1153円)、アメリカが2009年以降据え置かれたままになっている全国一律最低賃金が7.25ドル(約900円)。今回ニューヨーク州のファストフード労働者を対象にした最低賃金の勧告額は15ドル(約1860円)です。

これに対し日本の地域別最低賃金は、最高の東京都が888円で今回の目安通りに引き上げが行なわれても907円。一方、最低の高知・鳥取・長崎・大分・宮崎・熊本・沖縄は677円で、目安の16円の引き上

実質可処分所得などをより考慮する賃金決定プロセスが一般化しているのではないかと考えます。

我が国においても、「最低賃金の引き上げがコスト上昇になり、そのため企業はとくに若年者の雇用を減らす行動に出る」ということを実証的に検証する研究もありますが、「低賃金労働者をそのままにして全体の雇用を確保すること」が社会政策として正しい選択肢となるか、疑問を呈せざるを得ません。今後とも、地域別最低賃金の大幅な引き上げを求めていくべきでしょう。

(2) 産業別最低賃金(特定最低賃金)の機能強化

我が国の場合、都道府県別に決定される「地域別最低賃金」とともに、特定の産業について設定される「産業別最低賃金」(法律上は「特定最低賃金」というものがあります。この最低賃金は、関係する労・使の申出に基づき、それぞれの都道府県の最低賃金審議会の調査審議を経て、同審議会が地域別最低賃金よりも金額水準の高い最低賃金を定めることが必要と認めた産業について設定されるものです。

2015年3月末日現在で、特定最低賃金の件数は2322件で、適用される使用者数は約11万人、適用される労働者数は約323万人となっています。参考事例として、表2に、北海道と東京の特定最低賃金を掲載しています。

この特定最低賃金制度については、近年、深刻な問題を抱えています。その一つは、経営者側がこの特定最低賃金に対して消極的になっており、特定最低賃金廃止論まで出ている状況にあります。その背景には、中小企業の厳しい経営事情があるわけですが、特定最低賃金は、当該

表2 産業別(特定)最低賃金の事例(北海道・東京、2014年度)

都道府県	地域別最低賃金	産業別最低賃金(特定最低賃金)	
		業種	金額
北海道	748円	処理牛乳・乳飲料、乳製品、糖類製造業	802円
		鉄鋼業	858円
		電子部品・デバイス・電子回路、電気機械器具、情報通信機械器具製造業	794円
		船舶製造・修理業、船体ブロック製造業	799円
東京都	888円	鉄鋼業	871円
		はん用機械器具、生産用機械器具製造業	832円
		業務用機械器具、電気機械器具、情報通信機械器具、時計・同部分品、眼鏡製造業	829円
		自動車・同附属品製造業、船舶製造・修理業、船用機関製造業、航空機・同附属品製造業	838円
		出版業	857円
		各種商品小売業	792円

げが行なわれても693円です。

つまり、日・独・米という先進工業国において、物価水準の違いや替レートの影響があるとは言え、日本の最低賃金はかなり低い水準にあるということなのです。この693円を単純に月給に換算(平均的1ヵ月労働時間1173.8時間)すれば、12万443円にしかありません。通勤手当が支給されない場合や、社会保険に加入できない場合もあり、最低の生活を保障するには至らないケースも考えられます。

2008年7月から施行された「改正最低賃金法」は、第9条第3項において「労働者の生計費を考慮するに当たっては、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護に係る施策との整合性に配慮するものとする」としました。これは、表向きは生活保護費との逆転現象の解消を求めたものですが、基本的には、地域別最低賃金は、「全ての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十全に機能させ、勤労者生活の安定と向上に寄与する役割・機能を持つ制度」として位置づけられるべきものです。

現在、労働組合や民主党をはじめとする野党の最低賃金の要求額は、「時給1000円」です。この金額は「きりがよい数字」ということでなく、実態生計費や最低生計費モデルなどから導かれるものであり、同時に、最低賃金で働く労働者のみならず、地域別最低賃金を全体の労働者の賃金改定に影響を与える「社会的賃金決定メカニズム」の中に位置づけようとする意図をもった要求でもあります。

一般的な賃金改定においても、また最低賃金の引き上げにおいても、当該事業における賃金支払い能力を重視した交渉や調整が行なわれませんが、こうした最低賃金をめぐる議論が活発化すれば、生計費の実態や

地域と産業において企業の枠を超えた労働条件決定システムとして重要な役割を担っており、例えば、特定最低賃金の設定過程がある意味で労使交渉の補完機能を果たす部分もあること、また最低賃金の設定が「公正な競争」を確保するものとなることから、使用者側にとってもこの制度の維持は大きなメリットになると考えられます。この制度は、とにかく労使がイニシアティブを発揮することが不可欠ですので、まずは地域の産業界における労使の意思疎通を密にしていくな必要があると考えます。

また、派遣先の特定最低賃金が派遣労働者にも適用されることも意識し、「同一価値労働・同一賃金」を基本とした非正規雇用労働者の賃金の底上げを図るといふ労働組合としての社会的使命を果たすためにも、特定最低賃金の引き上げに積極的に取り組んでいく必要があると考えます。

二つ目の問題は、表2の東京都に見られるように、特定最低賃金が地域別最低賃金を下回っている事例が増えているということです。これは、近年、地域別最低賃金の引き上げが続いたことと、前述のように使用者側が特定最低賃金の引き上げに消極的になつて金額改定が進まないという事情があります。すでに、経営者団体は、地域別最低賃金を下回つた特定最低賃金は、「その存在意義や役割・使命を終えたものとして速やかに廃止すべきである」と主張しています。しかし、非正規雇用労働者が増加し、社会の格差が拡大する中で、逆に特定最低賃金の存在意義や役割・使命はますます高まっているのです。

労働組合としては、この逆転現象の解消のために全力を尽くす必要があると考えます。まずは、企業内最低賃金(高卒初任給や年齢別最

低賃金など)の引き上げについて粘り強く交渉して協定を締結することです。そして、使用者の理解を求め、特定最低賃金制度を活用して、その成果を未組織労働者にまで波及させていく活動をあらためて構築していく必要があると考えます。