

[第II部]

政策課題別の論説

● ものづくり・産業政策関係

2005年5月18日

◆日本の製造業を守るために政治がやるべきこと

「今日日本に一番必要なことは「製造業の復活」です。そして、そのための政治の役割は大変大きいと思います。」

「経済のソフト化・サービス化」と言われます。たしかに日本経済全体の中で製造業のウエイトは下がっていますが、依然、雇用を生み出す中心産業は製造業です(図1)。製造業は工場の直接雇用だけではなく、輸送や金融・保険、コンピュータのシステムから従業員の飲食にいたるまで、多くのサービス産業の需要も支えているのです。また、資源や食料を輸入している日本が、そのための外貨を稼ぐ産業は製造業において他にありません。現在でも、外貨獲得の90%以上は製造業なのです。製造業が無くなってしまうたら、残る第一次産業とサービス産業で1億2700万人の国民が生活できるでしょうか。答えは否です。これまで多くの工場が海外に移転しました。日本への製造業の回帰が始まったと言われますが、やはりそれは一部です。海外流出の流れはまだ止まっています。正直に言えば、「もうこれ以上海外に日本の工場を出したくない」、これが私の気持ちです。

「そんな事を言っても、日本で作ったら商売にならない」、「工場は製造コストの安い海外に出ていくのが経済の必然だ」、「気持ちはわかるが、それぞれの企業の努力の結果であつて政治に何ができるのか」と疑問に思われるでしょう。

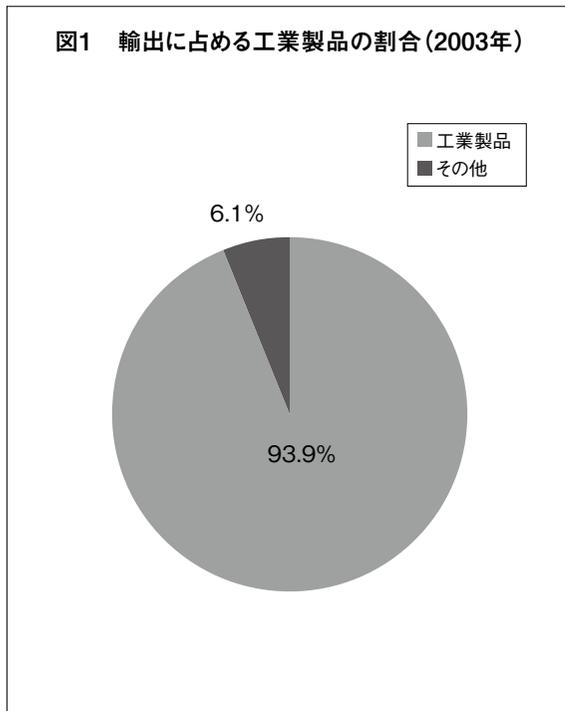
確かにコストが問題なのです。海外の人件費は安い。特に中国は「勝負

リスクが大きすぎます。事業の立ち上げには国のサポートが必要なのです。実現すれば世界をリードする産業になります。橋や道路をつくったのと同じように、公共性をもった事業として、介護ロボット事業を国が育成・推進するという、そのような施策がこれから必要なのです。

他にも、「ものづくり」のすばらしさを教える教育のあり方、一つの事業をネットワークで実現する中小企業の連携策づくりなど、政策面での課題は多くあります。

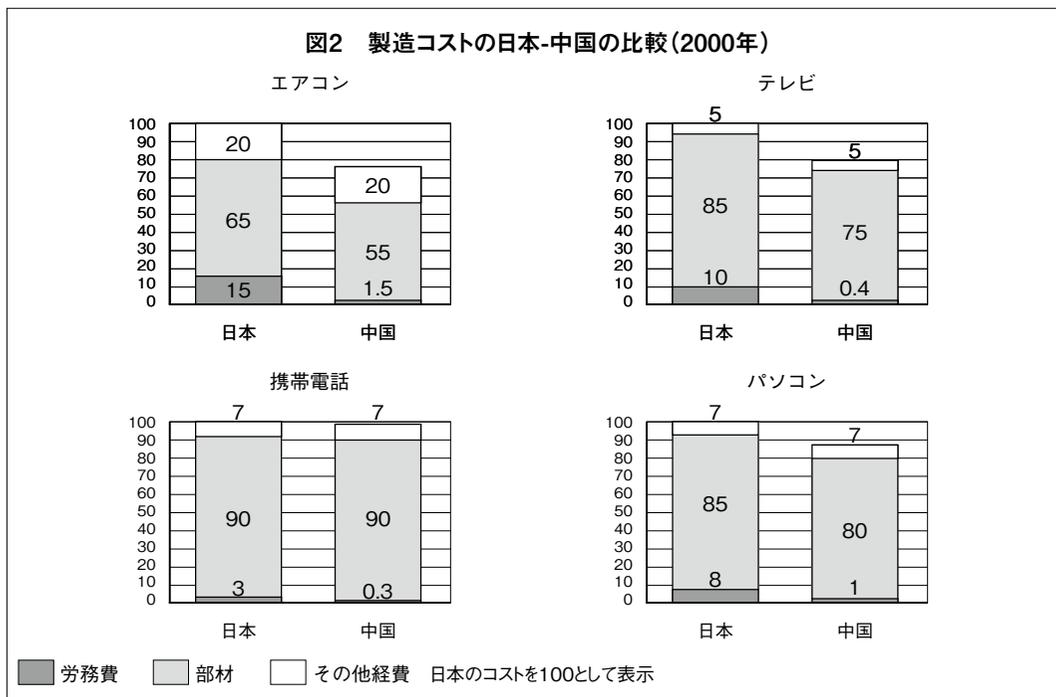
私は、日本の政治や行政は、製造業を日本にとどめ置くことに無関心すぎたのだと思います。まずは、製造業の復活が国の政策の最重要課題であること、このことを政治の場でしっかりと確認していきたいと思っています。

図1 輸出に占める工業製品の割合(2003年)



出所：財務省資料

図2 製造コストの日本-中国の比較(2000年)



出所：日本興業銀行「わが国製造業の変容と中国進出の実態」(興銀調査2002-NO.3)

にならんよ」と言われます。しかし、人件費の差がそのまま最終コストに反映されるわけではありません。2000年に中国製と日本製の最終コストを比較した日本興業銀行の調査(図2)では、最終製品でのコスト差は、テレビで20%、エアコン25%、パソコンでは10%、携帯電話では5%以下でした。これは2000年の調査です。この5年間、各企業では実に多くの苦勞も伴いながら、文字通り血のにじむようなコスト低減を行ないました。この差は相当縮まっていると思います。

問題は企業の外にあるコスト、企業努力では減らせないコストです。たとえば、エネルギーコスト、水道代、そして物流費の中に含まれる空港使用料、高速道路の料金、港の使用料。世界一高いこれらのコストは、すべて行政が作り出したものです。行政がつくったものは行政に下げさせるしがあります。それは、政治の役割です。さらに、その行政機構を維持するためのコストも高い。行政の非効率さが、各企業の必死のコスト低減を帳消しにし、結果としてこの国の製造業のコストを押し上げているのです。行政の効率化と製造業の海外流出は無関係ではないのです。

次の政治の役割は「需要の創出」です。ご承知のとおり、これまでの我が国では、国による需要の創造は、道路や建物といった土木建築物が中心でした。活用されればもちろん良いのですが、経済的波及効果が小さい投資は、社会コストを引き上げるだけの結果になりかねません。

これからは、福祉型の公共事業に注力する必要があると思います。その一つが「介護」です。たとえば、入浴介助ロボットの開発・導入です。入浴介助は本当に重労働で、時には大人3人がかりになります。日本の技術をもってすれば、施設介助だけでなく、在宅での入浴介助にも活用できる製品を開発可能だと思っています。ただ、企業がこの事業を始めるには、

2005年12月21日

◆『ものづくり国家戦略ビジョン』がまとまる

11月末に経済産業省が『ものづくり国家戦略ビジョン』（以下、『ビジョン』）を発表しました。

「ものづくり日本の復活」を政策目標に、国会質問においても「ものづくり」に関する政策提言を行なってきましたが、この『ビジョン』については、担当者からもヒアリングをするなど、経済産業省の私的諮問機関での検討段階から注目してきました。

以下、その内容の紹介をしながら若干のコメントをいたします。



1. 『ものづくり政策』の新しい視点 — パラダイム・シフト

「ものづくり政策」に関しては、政府も経済産業省と厚生労働省が中心になって『ものづくり白書』を毎年発表するなど、技術・技能の継承あるいは製造業の基盤強化という視点から「ものづくり政策」を推進してきましたが、今回の『ビジョン』は我が国の「ものづくり」そのものに関して戦略的視点から政策のあり方をまとめたものと言えます。

その特徴は、大きく三つあります。第一は、日本が歴史的に持っている「ものづくり」の強みを生かそうということです。ここでは「ものづくり

トモダンの考え方をベースにしているものです。

このような三元論的な議論は近年よく行なわれていますが、今後「ものづくり」政策を議論する際には、抽象的な議論に陥ることなく、「ものづくり」に関わるすべての人が、生産から消費・リサイクルに至るまでの経済活動において、この「ものづくりパラダイム」にベースにした行動をとっていくよう期待したいと思います。

2. 我が国の「ものづくりDNA」

『ビジョン』は、我が国の「ものづくり」に関して、江戸時代以前から育まれたものづくり力のDNAというものに注目しています。

一般的に西欧の文明や歴史は、過酷な自然と戦い、人間・国同士が闘う戦争によって発展してきましたが、日本は四季の恵みを享受し、その中で自然、動物、植物と共生しようという考え方が根強かったことが指摘されています。そして、このような文明的背景があったからこそ、製造現場において工程管理や品質管理の成否をにぎる「チームワーク」が機能し、相互協力態勢が生まれたのだとしています。強い現場を支える「チームワーク・コミュニケーション力」、これが我が国の「ものづくり力」のDNAというわけです。

「ものづくりパラダイム」は、こうした日本の良さを生かしながら、生産規模をいたずらに拡大するのではなく、環境資源や人口問題の制約の中で持続的な経済発展を志向する、まさに我が国が「脱資源発展国家」として未来を切り開いていくキー概念になるのだと強調しています。併せて、『ビジョン』は、このDNAに裏付けされ高い生産性の伸びを維持してきた製造業の潜在的可能性を、それ以外の産業にも波及させることがで

力」という表現を用いています。第二の特徴は、「ものづくり」の技能・技術と科学を融合させるべきだということです。そして第三に、世界的に製品の開発競争とコスト競争が激化する中で、アジア諸国と日本が「ものづくり」という価値観で一緒に発展していくという視点を強調していることです。

三つの特徴を具体的に検討してみます。

まず、「ものづくり力」ですが、『ビジョン』は、環境資源問題の深刻化や少子高齢化、人口減少などの内外の情勢変化に伴い、従来の規格大量生産の製造業を中心とした経済発展の「パラダイム（その時代を支配する価値観や規範）」は、もはや限界にきたと指摘しています。そして、その解決策が、日本が歴史的に培ってきた「ものづくり力」にあると主張しています。

「脱産業社会論」など、産業社会におけるパラダイムの転換はこれまでも幾度となく取り上げられてきましたが、今回は「製造業パラダイム」から「ものづくりパラダイム」という枠組みを提案しています。簡単に言えば、「製造業パラダイム」は大量生産・大量消費・大量廃棄を特徴とし、自然を人間社会と対峙するものとみなし、自然を「開拓」して右肩上がりの進歩を遂げようという考え方。それに対して「ものづくりパラダイム」は、多品種・少量生産を特徴とし、自然と「共生」しようとするボス

きる、としています。「ものづくり力」の汎用性、普遍性に大いに期待しています。

こういった考え方は妥当なものと考えますが、それを実現していくためには、公的政策において、例えば環境政策の推進やエネルギー政策の転換、あるいはリサイクル社会を支える社会資本整備など、個々の企業の活動を誘導し、コスト負担を軽減する支援策が不可欠となります。また個々の企業においても、人材育成、省エネルギー、生産工程の効率化など綿密な事業計画と十分な資金手当が必要とされてくるため、「ものづくりパラダイム」に関して経営全体の意思統一をはかることが重要になってくるものと考えます。

3. 『ものづくり力』は技能+技術+科学

『ビジョン』は、「ものづくり力」は技能・技術・科学の三つの要素が結合したものでなければならぬと強調しています。これまで、「ものづくり」は、どちらかという点に力点が置かれていたわけですが、今後はこの三つの要素が融合、相互補完されなければ製造業の発展はないとしています。

確かに、私たちは「ものづくり」と言う場合、現場でのものづくりの技能、あるいはものづくりの工程管理・品質管理などを頭に描いていました。さらに近年は、技能と技術の融合が日本製造業の成功を導いたとの分析が一般的でした。

しかし『ビジョン』は、この「技術・技能」に加え「科学」との結合を強調しています。確かに、「ものづくり」と科学との融合はまだ成功事例が少なく今後の課題でしょうが、『ビジョン』は、新しい科学理論をベースにしな



から技能・技術に異分野の知識を融合させ、新製品・新サービス・新プロセスを作り出していくことが重要だとしています。具体的には、最先端ナノテクノロジー、ロボット、バイオなどの分野が重要視されています。そして、このことが日本の製造業の競争力のアップにつながっていくと大きな期待を寄せています。

私たちは、「技能・技術」という狭義のものづくりを重視しがちですが、今回の『ビジョン』は、科学の「知」を使ってイノベーションを起こすことが、今後の「ものづくり」の基調になると強調しています。これは、「技能を美化することがイノベーションを阻害している」との見方を再確認しているかのようなのですが、製造現場では、科学によって成り立たない、あるいは科学には代替できない名工的な技能が多く見られるのも事実です。また、これまで長年にわたって完成された「ものづくり」の技能・技術がたとえローテクであったとしても、実は社会的に非常に高い有用性をもっているものも少なくありません。さらに、新製品・新サービス・新プロセスの開発においても科学的知識は決して万能なものではなく、実際は新しい生活様式や社会の価値観、過去から引き継がれるニーズを的確に汲み取っていく能力や勘が深くかかわってきます。

要は、「技能重視派」と「科学重視派」が互いの「良さ」を認識し合うということが大切です。『ビジョン』が強調している技能・技術・科学の「共鳴」によって我が国の「ものづくり力」が一段と強化されるよう関係者の取り組みに期待したいと思います。

4. アジアとの共生

今回の『ビジョン』で注目すべき主張は、「ものづくりパラダイム」は、既核となる産業・技術をどこに置くのか、さらには「ものづくり」のノウハウを受け入れるアジア諸国の人材育成をどのように支援するのかなど、具体的な施策を検討していくことが重要だと考えます。

同時に、我が国としては、「ものづくり」の技能・技術のノウハウで中核的なものは日本に残し温存・進化させるとか、アジアにおける知的財産権保護の規制を強化するなどの施策も併せて考えていくべきでしょう。

5. 行政の自己変革

『ビジョン』は、国の「ものづくり政策」に関して、今後の国家間競争に打ち勝つていくためにも、官が市場のプレーヤーの行動を正しく理解し適切な市場をデザインしてこれを提示することが重要であるとしています。

そのためにも、行政は「現場」を見なければならぬ、現場で起こっている変化の原因や構造問題を考えなければならぬ、と指摘しています。

このような現場主義にこそ、ピラミッド型組織における組織的一体性を重視した従来型の情報伝達や意思決定システムではなく、ITによる共有可能な形式知に加え、「顔と顔を会わせること」でしか得られない「現場の暗黙知や臨機応変な判断の重要性」を認識し共有できるチャンスがあるとしています。そして、「ものづくり政策」を担う行政担当者は、政策現場の精鋭部隊としての自己変革をしなければならぬと自ら宣言しています。

「ものづくり政策」における行政の役割は非常に大きいものがあり、それだけに『ビジョン』が示したこのような発想は十分に評価できます。但し、実際にどれだけの行政担当者が生産現場に足を運び、その現場経験から我が国の「ものづくり力」の強化、ひいては製造業の発展に向けて実

存の会社組織や国家組織すら超えて連携を求め拡大していく、というものです。「ものづくり」においては、研究開発・生産・販売など、それを構成する機能に分解し、それぞれを世界の中の最適地で展開する国際的な最適機能分業体制を構築することになり、このことが我が国を含めたアジア諸国の利益の創造につながると強調しています。

確かに、「ものづくりパラダイム」が力をもっていけば、「ものづくりDNA」を持つ日本は明らかに主導権を握ることができそうです。さらに『ビジョン』は、「特定の国家・地域が特定の産業・経済活動を惹き付けるのは、均質化する世界の中で依然として残るローカルな特性・強みである」と主張しているわけですが、このローカルな強みがアジア全体ではなく日本のみ限定されるのであれば、東アジア全体としての新しい成長や「最適機能分業体制の構築」は実現できません。実際に近年、我が国の製造業は東アジアへの直接投資を一段と拡大させ、その国の経済成長と産業の発展に大きく寄与しているわけですが、そこで「ものづくり」の技術移転が適切に行なわれなければ、日本の企業は東アジアの安い労働力を求めているだけの戦略なき海外進出だと言われてしまいます。

他方で、「ものづくり」の技能・技術・科学をアジアへ無条件に伝搬することは、我が国の製造業の競争力を相対的に低下させることも意味します。現在でも、製造業の海外投資が我が国の雇用の減少と技能者育成の後退をもたらしており、そのことで「ものづくり力」が実質的に弱まっている状況は否定できません。

『ビジョン』が主張するように、たとえ「ものづくり力」自らが連携を求めて拡大していくにしても、我が国としては、まず「国際的な最適機能分業体制」とはいかなる姿なのか、またアジアにおける成長プロセスとその

効性ある政策を打ち出していけるのか、政策の実行面が大きく問われると思います。また、この『ビジョン』が示した国家戦略に関わるすべての行政部門の関係者が意思統一し、行政組織の改編を含めて的確に対応しなければならぬことは言うまでもありません。

この他、行政として、「ものづくり」の人材育成の観点から技能を客観評価できる基準の作成にも取り組む、あるいは「ものづくり」現場での女性の活躍も検討していく方針が示されています。今後の「ものづくり」行政のたいなる前進を期待したいと思います。

2007年6月5日

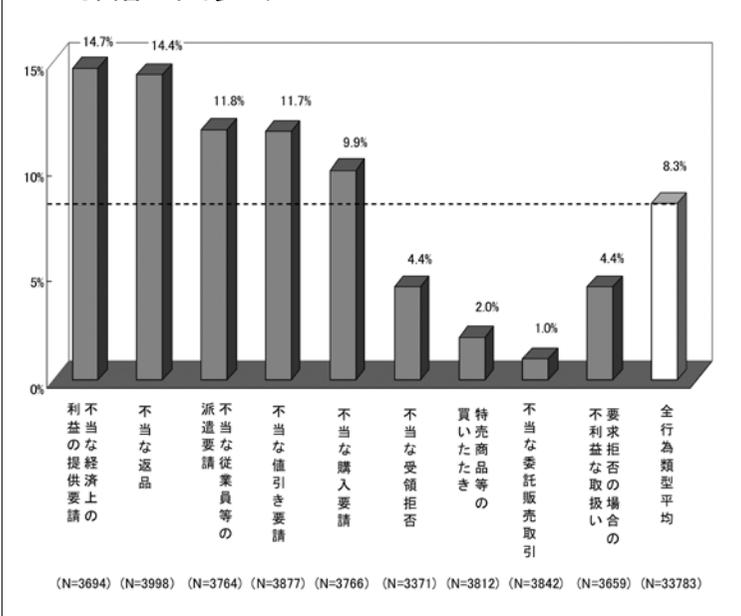
◆家電製品の販売における不公正・不透明な取引慣行の是正について

先月、大手家電量販店が不当な販売員（ヘルパー）派遣をメーカーに求めたとして、公正取引委員会はこの量販店の店舗への立ち入り検査を行いました。メーカーが販売店にヘルパーを派遣することは、自社製品を販売させる場合、もしくは販売店が人件費を負担する場合以外は禁止されています。この行為が独占禁止法に定める優越的地位の乱用による「不公正な取引方法」に当たるとされるからです。立ち入りを受けた店舗では、ヘルパーに販売店がレジ打ちや商品陳列、閉店後の棚卸などの店舗業務をさせ、人件費はメーカーに負担させていました（なおヘルパー派遣の勤務実態については、職業安定法上の問題も指摘され、都道府県労働局が立ち入り調査を始めています）。

ヘルパー問題以外にも、商品納入後に業者に価格の引き下げを要求する「協賛金」という名目でリベートを要求するといった不正な実態が公正取引委員会の調査でも明らかになっています(図1)。

製品の性能・品質・コストを企業が競い合うのは当然です。しかし、流通段階での過当競争によつて合理性を欠くような価格破壊が起こり、事業の発展が阻害されるという事態も散見されます。そしてこの問題は、多くの家電製品がいまや国内での製造・開発が難しくなっていること

図1 大規模小売業者から不当な行為・要請を受けたことがあるとする回答の中で多いケース



出所：公正取引委員会「大規模小売業者との取引に関する納入業者に対する実態調査」(2006年12月)



なる原油高や金融不安などが絡んでくれば、新たな次元の不況が到来する可能性も出てきます。

そこで、ますますグローバル化する国際社会の中で、日本経済を維持・発展させる方策が問われるわけですが、その有力な選択肢の一つが製造業の基盤を一段と強化し、その競争力を維持していくことです。まさに、部品材料産業の「ものづくり」は、今後の我が国経済の行く末を大きく左右する重要な施策の一つになっていると言えるでしょう。

このような認識のもとに、以下、今年の「ものづくり白書」の概略や主な問題提起について紹介します。

2. アジアとの関係とサプライチェーンの強化

今日、製造業のグローバル展開がますます加速し、特にアジア諸国との競争が今後一段と激しくなることが予想される中、「白書」は、素形材産業等における「ものづくり」現場を中心に、経営基盤全体の強化をはかる

とも無関係ではありません。

透明で公正な競争環境づくりには、当事者である製造側、流通側双方の努力が必要です。それと同時に、日本の産業を育てるためには健全な事業環境が必要だという観点で、国の産業政策としても重要なテーマであると考えます。

「加藤議員が家電の流通問題に取り組まれてきたことに感謝します。真面目に働き、額に汗したものが、それ相応の報いを得る。そんな世の中のために、今後ともご活躍を期待しております」こんな励ましのご意見もいただきました。

継続的な是正努力を引き出す行政の指導を求め、引き続きこの問題に取り組んでいきたいと思えます。

2008年7月1日

◆ 2008年版「ものづくり白書」はアジアとの関係に注目

1. 「ものづくり」政策の重要性

政府が刊行する「ものづくり白書」は、議員立法により成立した「ものづくり基盤技術振興基本法」に基づき、経済産業省・厚生労働省・文部科学省の3省が連携して作成する年次報告です。白書は、最終製品の国際競争力を支える我が国の部品材料産業の「ものづくり」の状況について分析し、製造業の更なる発展に向けた必要な支援策の具体的な方向などを紹介していますが、6月10日に、2008年版が閣議で了承されました。

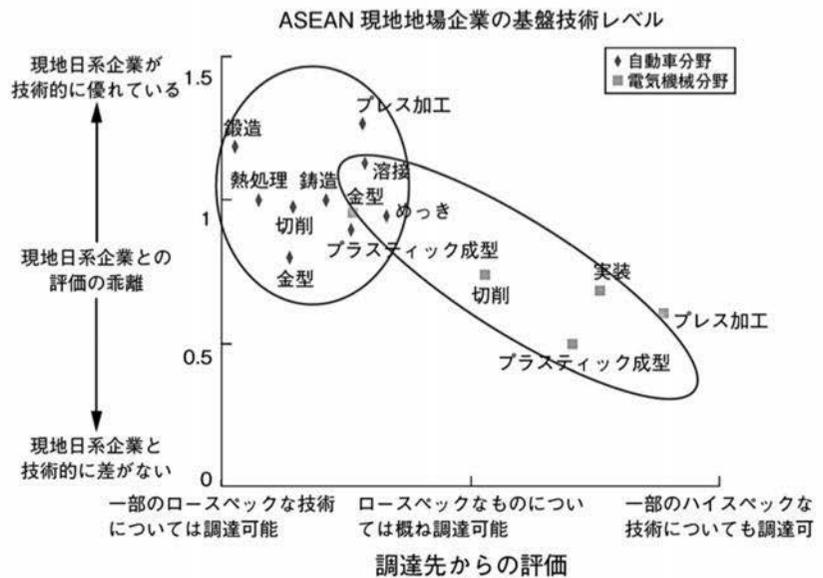
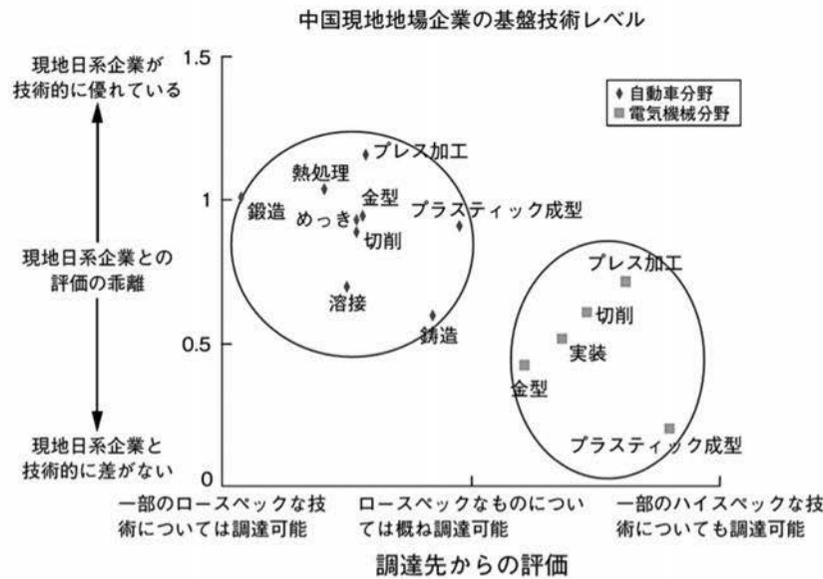
ことが重要だと指摘しています。

具体的には、①在庫削減など効率化の一段の追求、②災害により供給が途絶した場合の顧客供給責任体制の整備、③取引先から技術情報が流出するリスクへの対応、④自社はもとより取引先の人材確保や技能伝承、⑤研究開発の促進、⑥環境規制への対応などです。特に、災害関係では、昨年7月の新潟県中越沖地震において、自動車部品メーカーのリネンが被災したため、自動車メーカーの操業が一時停止しました。また、今年5月の中国・四川大地震では、ハイテク製品作りに不可欠な希少金属(レアメタル)の産地などが被災しましたが、「白書」によると、突然、部品の供給がストップした場合、「部品・材料が代替できない」企業は8割に達し、レアメタルの確保に懸念を抱く企業も6割との調査結果を出しています。カンバン方式が浸透し、部品の在庫をあまり持たず、調達先も特定する効率重視の生産体制が一般化していますが、万が一の時の調達先の分散化や在庫積み増しなど、緊急時に備えた対策が求められるとされています。

さて、今年の「白書」は、経営基盤の強化策として、川上から川下までの製造・管理の全プロセスにおける事業者とのつながりを意味する「サプライチェーン」の強化という視点を打ち出しています。しかも、「白書」は、事業間のつながりは国内に止まらず、アジアとの関係を視野に入れて、そして我が国からアジア諸国への中間財の輸出増加がもたらすプラス面と、アジア諸国の生産力や技術力の向上がもたらす我が国経済へのマイナス面という二つの側面から「サプライチェーン」の問題を論じています。

まず、プラス面を見ますと、薄型テレビのパネルを日本からアジア各地工場に供給して組み立てるといった事例を紹介し、こういったアジア各地

図1 アジアの現地(地場)ものづくり基盤産業の技術レベル



備考：「調達できるレベルにない」(0点)、「一部のロースペックな技術については調達可能」(1点)、「ロースペックなものについては概ね調達可能」(2点)、「一部のハイスペックな技術についても調達可能」(3点)、「スペックを問わず調達可能」(4点)で点数化し指数化した。縦軸は、同様の操作を行った日系現地法人との差。
自動車分野：自社の生産する製品が最終的に自動車の生産に利用される企業
電気機械分野：自社の生産する製品が最終的に電気機械の生産に利用される企業
資料：経済産業省調べ(07年12月)

※自動車産業と比較すると、電気機械分野では、現地日系企業と地場企業の技術差が少ないと評価されている。

に広がる国際分業体制が、成長著しいアジアの活力を我が国に取り込むことにつながり、国内の経営基盤の強化に生かしていくべきだとの方向性を示唆しています。さらに、アジアとの関係では、中間財の供給という点のみならず、原材料の調達や消費地としても日本との関係が一段と深まっている点もプラス面として分析しています。

一方、マイナス面では、日本のものづくりを支える「川中」分野で、アジアの現地企業と競争が増していると警告しています。実際、日系企業が部品を現地調達したり、韓国や中国から輸入したりする傾向が強まっていることを指摘しています。また、我が国の中小企業が得意とする「金型、鍛造、鍛造」などがアジアとの競争下に置かれると予測しています。

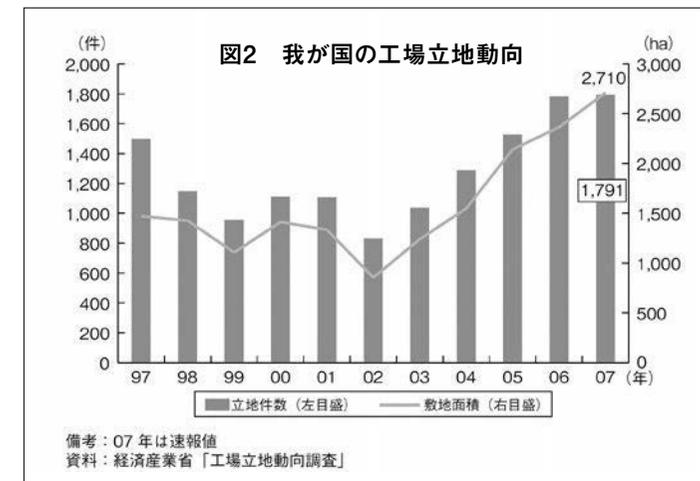
これら、我が国の「ものづくり」が追い込まれていく事態を克服するためには、日本の部品産業が生産の効率化や弱点の補強に加え、競争力の源泉になる独自の製品開発で対抗していくしかないと言っています。

さらに、「サプライチェーン」の強化策として、大企業が下請けの中小企業の経営基盤の強化に資する施策、例えば、原材料の高騰などの経営上の負担を下請けに押しつけるのではなく、中小企業の経営基盤の強化に資する施策が重要であるとしています。

言うまでもなく、技術力を向上させたアジア企業が追い上げ(図1)、中堅・中小企業が多い我が国の「川中」が弱体化すれば、国内産業の新たな空洞化を招く恐れが出てきます。国内生産拠点の海外流出については、近年その傾向がおさまりに始め、国内回帰という流れも出てきました。「白書」も、2007年は2002年の2倍の工場立地があつたこと(830件→1791件)を紹介しています(図2)。しかし、新たに国際的な「サプライチェーン」の強化という視点から経営再編

が行なわれれば、我が国の産業空洞化は避けられなくなります。「白書」も、代表的な自動車や電機業界において、こうした懸念があると指摘しています。とにかく、この懸念を払拭するためにも、大手企業が、技術開発などで支援して「川中」の生き残りに協力して共存共栄を目指していくしかありません。

さらに「白書」は、資源・環境制約が製造業の経営を左右する段階を迎えたとし、そのための取り組みを強化することが重要だとしています。すでにレアメタルの価格が高騰するとともに、資源産出国の政策による供給リスクも増えています。今後は、資源保有国との関係強化や、リサイクルや代替資源・材料開発といったレアメタルの使用量を削減する「ものづくり」への転換が急務としてあります。これらの取り組みでは、個々の企業のみならず、サプライチェーンを構成する企業間での省資源化に向けた擦り合わせが重要だとしています。



備考：07年は速報値
資料：経済産業省「工場立地動向調査」

3. 製品の安全性確保の重要性

今年の「ものづくり白書」は、ガス湯沸かし器やリチウムイオン電池などの製品事故報告やリコール件数が2006年以降に増加傾向になり、また国民生活センターに寄せられる回収・無償修理などへのアクセス件数も月平均で10万5000件超と激増している実態を紹介しています。さらに、再生紙の偽装問題があったことなども取り上げ、技術大国・日本のブランド力の土台が大きく揺らいでいることを指摘しています。

これらの背景には、製造プロセスが高度化・複雑化し、特に「ブラックボックス」となっている組み込みソフトの使用拡大といったものがあります。手仕事が消え、製品の故障や不具合は部品の修理より交換で対応するようになった中で、エンジニア(技術士)の技術を磨く場面がなくなっている現実があります。設計思想などを含めたさらなる安全対策の強化が求められています。

一方で、競争の激化でコスト削減など効率化が優先され、安全や信頼に対する取り組みが不十分になっている点や、コンプライアンスが軽視されている点を指摘し、企業の今後の努力に期待しています。

また、アジアなどで安全上に問題がある模倣品が日本のものづくりの信頼を損ねる可能性があるとし、模倣品対策の必要性も指摘しています。

4. 学校教育におけるものづくり教育の重要性

「ものづくり白書」は第2章で、ものづくり基盤強化のための人材の育成を論じています。具体的には、ものづくり現場における就業形態の多様化とこれに伴う人材育成の現状・課題を整理し、能力開発等の取組

等を示しています。これは、例年の「白書」の主張を繰り返しています。

さらに、「ものづくりの基盤を支える学習の振興・研究開発」の項では、「学校教育等を通じたものづくり人材の育成」について提言をしています。ものづくり基盤技術の振興のためには、これを支える創造性に富んだ人材の育成が不可欠であることは言うまでもありません。

2006年に成立した「改正教育基本法」は、教育の目標の一つとして、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うということが新たに規定されました。これにもとづき、2008年3月に公示された文部科学省の「新学習指導要領」は、中学校における職場体験活動を新たに盛り込むなど、「ものづくり」について従来よりも問題意識を高めています。

すでに、文部科学省は、小学校から大学までの各学校段階で「ものづくりに関する教育を実施してきていますが、さらなる教育内容の充実を示しております。

具体的には、初等中等教育では、優れた技術や技能を持つ社会人の方々の協力を得た「ものづくり」に関わる教育の実施、職業見学や5日間以上の職場体験(中学校)などのキャリア教育の推進があります。また、科学技術・理数教育の充実をはかるため、小学校に観察・実験などを支える人材を新たに配置する施策が実施されています。

一方、高等学校においては、理科・数学に重点を置いたカリキュラム開発の推進、大学では、高度な知識・技術を併せ持ったものづくり技術者の育成を目的とした教育プログラムへの支援や、産学協同による質の高い長期インターンシップの推進などがはかられています。専修学校では、産業界などと連携した実践的な職業教育を行なうことや、ものづくり技術を

支える研究者の環境整備を行なうために特に、博士号取得者の産業界での活躍を促進することや、技術士などの技術者資格制度の普及拡大などが実行に移されています。

青少年が、日頃の学習の中で、「ものづくり」の魅力ややりがいを感じ、さまざまな技術や技能を身につけていくことは極めて重要であり、今後、「ものづくり」教育の推進に関し、関係する経済産業省と厚生労働省の支援や民間企業の支援策を一段と充実させていくことが求められます。

2010年4月26日

◆ 理科教育充実に向けた今後の課題

1. 「学習指導要領」の見直しによる理科・算数授業の拡充

文部科学省は、3月末に、来年度から小学校で採用される教科書の検定結果を発表しました。新しい教科書は、「ゆとり教育」の見直しをはかる「新学習指導要領」にもとづくもので、報道によれば、これまでの教科書に比べると、全体で42.8%のページ数が増加します。科目別に見ると、特に理科は67.3%、算数は67%も増えることとなります。

近年、子どもたちの理科・算数嫌いが増える傾向にあり、大学進学における理工系離れも一段と顕著になってきました。また、学力に関する国際調査では、日本の子どもは算数・理科の学力低下が明らかになり、理科・算数教育の現状は日本の科学技術の将来にとって大きな不安要因になってきました。そして、初等・中等教育における理科教育の充実



を求める声にこたえるために、昨年4月から「新学習指導要領」のもとに、理科・算数関係の授業時間が増えるとともに、小学校は来年度の4月から新しい教科書にそって授業がすすめられることになったわけです。

理科の授業時間については、小学校(1コマ=45分)の場合、1、2年生で週2コマ、3年生~6年生で週1コマ増えることになりました。

また、理科・算数の学習内容では、「川の上流・下流と、石の大きさや形」、「月の位置や形・太陽の位置」、「重さの単位」と、「面積の単位のアールやヘクタール」、「台形の面積の求め方」など、1998年の「学習指導要領」改定時にはずされた内容が復活してきます。

私は、文部科学省の政策会議や参議院文教科学委員会、製造業における国際競争力の維持と科学技術立国を維持していくために、子どもたちの科学教育が必要だと主張し続けてきましたので、その第一歩となる今回の教科書改訂は大いに歓迎したいと思えます。

2. 「ゆとり教育」の評価と問題点

小学校の理科教育を充実させ、子どもたちに科学・技術全般に大き

な興味を持たせるといふ教育目的は妥当なものです。この目的を達成するための教育現場の試みは多くの課題を抱えることになると思えます。例えば、理科や算数の授業時間を増やし、多くの学習内容を子どもたちに叩き込めば、将来、本当に日本の科学技術の発展に寄与する優秀な人材が育つかどうか、その確証はないのです。

この議論は、「ゆとり教育」の評価に関する議論と深く関連します。今日、「ゆとり教育」は、子どもたちの学力を引き下げ、現場の教師に学習評価や総合学習などで大きな負担を強いたとして、失敗策であったとの評価が一般化しています。今回の小学校・中学校の授業時間の拡大や教科書の大改訂は、この「ゆとり教育」の反省が起点になっています。

しかし、一方で、初等中等教育を「ゆとり教育」前に戻すことが真に妥当であるかという意見もあります。現在、先端科学や先端技術を支える天才的な研究者の多くは、欧米を中心にした国のいわゆる「ゆとり教育」的な教育環境の下で育っているという事実もあります。そこで、我が国としても、これまで実施されてきた「ゆとり教育」を総括しながら、新しい理科・算数教育のあり方を探る必要があると考えます。

「ゆとり教育」は、実質的には「学習指導要領」の全面改訂が行なわれた2002年(平成14年)から始まりました。当時は、知識偏重の「詰め込み教育」や受験競争の激化が問題視され、さらに校内暴力や登校拒否、落ちこぼれといった深刻な教育問題が発生する中で、初等・中等教育において、「全体としてゆとり」をつくり、「社会性・倫理性」、「国際性」、「社会参加」、「生きる力」などを重視する教育改革が指向されたのです。そして、具体的に授業時間と学習内容の削減が行なわれ、「総合学習」の導入や、子どもたちの評価では、「関心・意欲・態度」、「思考・判

できないものです。

我が国が先進工業国として生き延びていくためには、子どもたちの全体の学力を向上させることはもちろん重要ですが、「ゆとり」や「自由」の中で伸びていく能力、そして真に社会から必要とされる能力の伸長についても初等教育の段階から十分に配慮していく必要があると考えます。

3. 今後の理科教育の進め方の課題

今後の小・中学校の理科教育の充実を期待するものですが、とくに新しい理科の教科書で増えることになる理科実験に注目したいと思います。子どもたちは、理科実験に対して大きな興味をもっていますので、この実験が増えることは、理科に対する興味を高め、また学力向上にも寄与するものと考えます。

しかし、教科書的に実験が増え、内容が充実しても、実際に子どもたちに教える立場にある教員の指導力がなければ、大きな効果は望めません。特に、大学の教員養成課程で理科などを専攻した先生が極めて少ないことは大きな懸念材料です。今後、教員養成課程の改善と、現場の教員の指導力を高めていく研修の充実が必要だと考えます。

また、教科書で指定される実験に関し、各学校が実験材料・実験機器を用意できるかどうかという問題も残されています。

この際、実験や自然観察などに関しては、学校や教員のみにも頼ることなく、地域の大学や企業、ボランティア団体などの協力が必要だと考えます。とくに、経験豊かな企業の技術者・技能者OBなどは、大いに協力してもらえないかと思えます。

いまや、子どもたちの理科・算数教育の推進は国の将来を左右する国

断、「技能・表現」、「知識・理解」の4観点を基本にした「観点別評価」が導入されました。「学習は生徒自ら主体的に取り組むものである」という「新しい学力観」が前面に打ち出され、「オンリーワン、個性、自由、自主、ゆとり、特色づくり」を重視したカリキュラムと生徒評価が行なわれたのです。

しかし、時間が経過するにつれ、予想された学力の低下という問題が、経済開発協力機構(OECD)が実施する学習到達度調査(PISA)などで明らかになったのです。このほか、生徒の評価に関しても、関心・意欲などを数値化することの問題や保護者からの不評の問題なども出てきました。世論的にも、「小中学校は、生きるための基礎的な知識や技術を強制的にでも身につけさせる時期」だという意見が大きくなっていき

ました。

このような状況の中で、2007年、安倍内閣のもとで「ゆとり教育」の見直し作業が行なわれ、今回の「学習指導要領」の見直しや教科書改訂となったわけです。

このように評判の悪かった「ゆとり教育」ですが、一方で、日本の教育で必要とされていた「論理思考」、「説得技術」、「説明能力」、「コミュニケーション能力」、「問題発見・問題解決能力」の向上という重要な教育課題については一定の役割を果たしているとの評価もあります。今回の新しい「学習指導要領」にもとづく学校の授業が、単なる「詰め込み」教育の復活に終わり、知識が豊富で処理能力に長けただけの青少年が増えるのであれば、我が国の科学技術を支える人材育成においては悲観的にならざるを得ません。とくに「問題発見・問題解決能力」は研究者や技術者にとって欠かせない能力の一つであり、一般的に知識を与えるだけでは開発

家プロジェクトの様相を呈してきたと言えます。

2010年5月13日

◆「ものづくり白書」に見る製造業の現状と課題

6月はじめに発表される政府の「ものづくり白書」(平成21年度)ものづくり基盤技術の振興施策」の最終的な案が示されました。

「ものづくり白書」は、平成11年に施行された「ものづくり基盤技術振興法」に基づく年次報告で、担当する経済産業省・厚生労働省・文部科学省の3省が、製造業を取り巻く情勢分析、技術・技能労働の能力開発政策の現状と課題、さらには「ものづくり教育」やものづくり基盤技術の開発支援の課題などについてまとめたものです。今年10回目という節目の発行となりましたが、ここ10年における「ものづくり政策」への意識は、官・民・教育界とも徐々に高まってきており、この法律が果たしてきた役割があらためて評価できると思えます。「ものづくり政策」の強化を主張してきた議員の一人としても、「ものづくり白書」の充実に努められてきた関係者に敬意を表したいと思います。

さて、今年度の「ものづくり白書」の特徴について、以下、概略的にまとめましたが、併せて所感を付記しましたので、電機産業をはじめ、製造業関係者のご参考になれば幸いです。

1. 世界同時不況からの回復で立ち後れる製造業

「白書」は、最初に現在の製造業の動向を分析しています。2008年

のリーマン・ショックが引き金となった世界同時不況により、我が国の製造業は大打撃を受けましたが、2009年になると徐々に生産・設備投資が増加しはじめ、持ち直しつつあります。しかし、その回復基調はバブル不況からの脱出期に比べても、かなり遅れていることが指摘されています。また、回復の牽引役も前回の回復期が一般機械や電子部品・デバイスであったのが、今回は輸送機械が中心になっているというアンバランスな状況の特徴として挙げられています。

製造業の回復基調の遅さは、設備投資、稼働率の低さにも表れています。この設備投資に関しては、今後、中国・韓国・台湾などの追い上げに対応していくために、我が国の企業は、国内拠点と海外拠点とで使い分けをしていることが指摘されています。国内拠点では、新製品開発や製品の高度化、工場の維持補修を重点にした投資、また海外拠点については主として生産能力の増強に重点を置き始めており、このような傾向が今後、雇用や地域経済にどのような影響を与えていくのか、気になるところです。

2. 国際的な構造変化の中での製造業の課題

リーマン・ショック後の世界経済の大きな構造的変化の中で、我が国製造業は幾つかの課題に直面していることを「白書」は取り上げています。主なものを、四点取り上げてみました。

第一には、我が国製造業の強みになつている「中間財」の生産において、近年、中国、台湾、韓国の企業がこの分野で競争力を強めてきており、この傾向に我が国製造業がいかに対応するかという課題。

第二には、日本の製造業の回復を牽引している中国やアジアの新興国

の経済成長に対し、経営戦略として、これらの市場をターゲットにした製品開発や設計の現地化、あるいは現地企業との連携などをいかに迅速に対応していくかという課題。

第三には、台頭する中国・台湾・韓国企業の製造技術力の向上は、日本からの技術流出に拠つている部分があり、今後、いかに技術流出を防止するか、あるいは中核技術の伝授や流出をいかに抑えていくかという課題。また、これに関連し、新技術の国際標準化にむけた人材育成の課題。第四としては、新興国の経済成長に伴う資源・エネルギーの消費拡大に対して、我が国がどのように安定的に資源・エネルギーを確保していくのか、また環境制約が経営リスクとなる場合にどのように対応していくのか、という課題。

3. 自律的回復と「ものづくり力」強化に向けた人材育成

今日、デフレ経済のもとで製品価格が下がっていますが、一方で、消費者の製品の品質に対するニーズが高まっていることが指摘されています。各企業がこれに対応していくためには、技能者・技術者の能力向上が求められるわけですが、製造現場においては、「管理・監督担当者」、「多能工」、「技術的技能者」、「高度熟練技能者」の不足が言われています。とくに、製品に対するニーズが多様化する中で、技能労働者には、個別領域の熟練技能だけでなく、生産ライン全体の管理的能力へのニーズが高まっています。このためにも、「改善・提案の奨励」や「技術教育」の充実への期待が高まっていることが報告されています。

また、「ものづくり」に関わる人材確保と能力開発については、一段と公的な取り組みの必要性が高まっています。公共職業訓練においては、の価値創造型ものづくり基盤技術の開発について政府の取り組みの重要性を強調しています。

5. 「ものづくり政策」に関する今後の課題

(1) 国家戦略としての「ものづくり政策」のあり方

本年度の「白書」は、リーマン・ショック後の世界経済の構造的変化をふまえた製造業の今後のあり方と人材育成の方向について積極的な提言を行なっています。とくにアジア諸国は、拡大する市場としての価値があると同時に、強力な競争相手としての存在感が増しています。このアジアの中で、我が国の製造業は、今後どのようにアジアの中で生き延び、国内企業とアジアの企業との競争に打ち勝っていくのか、大きなテーマがのしかかっています。

新興国が先進国並みの製造する力をも持ってきた今日、我が国における製造業の競争力を強化する政策は、従来の枠組みにとられず、大胆な発想への転換が必要だと考えます。とりわけ韓国のように、政府と民間が一体となった産業政策や輸出政策、というようなものが求められていると思います。このためにも、行政の縦割りを打破して、産業・通商政策、中小企業政策、職業訓練政策、学校教育政策をより連携させて、一体的な政策を推進すべきです。まさに「ものづくり」を国家戦略的な位置づけをしなければならぬと考えます。

「白書」が取り上げているように、学校における職業教育の充実から技術研究開発に至るまで、様々な施策を早急かつ大胆に打ち出していく必要はなりません。これらの政策が実際に成果を出すには長期の時間を要するからです。今後の政府の取り組みを期待したいと思います。

「ものづくり産業」の将来を担う中核的人材の養成、技能検定制度の充実、技能オリンピックの開催などによる技能習得意欲の増進をはかる必要があります。さらに、熟練工の養成をはじめ「ものづくり人材」を育成していくためには、中長期的視点にたつて非正規雇用労働者の活用をはかることを企業に提言しています。

4. ものづくり教育・研究開発の課題

「ものづくり産業」に限らず、今後の日本の産業全体を支えていく若年者の職業能力の付与・向上が国としての大きな課題となっています。とくに「白書」は若年者の失業率の高さ、非正規雇用労働者の増加、早期離職者率の高さなどに懸念を示し、今後は、社会人を対象にしたキャリア教育のいっそうの充実を求めています。

また、現在の中等・高等教育における職業教育の遅れも指摘されています。ものづくり教育については、小学校での理科の観察・実験の充実や中学校での職場体験活動、高校における理科・数学に重点をおいたカリキュラム編成など、ようやく充実の方向に向かいはじめたことが紹介されています。しかし、家庭においても、また教育界全体としても、職業教育、職業選択に関する教育的指導の推進への意識は依然として遅れていることが指摘されています。

今後は、政府としても、「キャリア教育・職業教育」の充実策の検討を深め、とくに義務教育から高等教育に至るまでの体系的な教育のあり方や、生涯学習の視点にたつたキャリア形成支援策の充実の必要性を訴えています。

さらに、「ものづくり」を基盤とするイノベーション創出、我が国の独自

表1 2010年・2011年の経常収支

()内は対前年比

	2010年	2011年(速報値)
①貿易収支	7兆9,789億円	▲1兆6,089億円
輸出	63兆9,218億円 (25.7%)	62兆7,234億円 (▲1.9%)
輸入	55兆9,429億円 (19.5%)	64兆3,323億円 (15.0%)
②サービス収支	▲1兆4,143億円	▲1兆6,407億円
③所得収支	11兆6,977億円 (▲5.1%)	14兆296億円 (19.9%)
④経常移転収支	▲1兆917億円	▲1兆1,511億円
経常収支 (①+②+③+④)	17兆1,706億円 (29.2%)	9兆6,289億円 (▲43.9%)

出所：財務省「平成23年中の国際収支状況」より作成

※「貿易収支」は、税関を通過した時点でのカウントではなく、海外居住者と国内居住者の間で所有権が移転した時点でのカウントである。

(2) 中小企業政策の転換

我が国の製造業における製品の質を維持し高めていくためには、中小・零細企業が独自に持っている技術力を回復しなければなりません。長期にわたる平成不況の中で、製造現場における熟練工の確保とその技能の継承システムは崩壊状態にあります。また、独自の優秀な技術・技能を要する企業も、経営難によつてその潜在的な能力を発揮できない厳しい状況があります。これらの中小企業群の品質維持能力や製品開発における試作能力などは製造業に欠かせないものがあり、この機能を回復させる政策を真剣に論じなければならぬと考えます。

このためにも、従来の低金利融資や減税などを中心にした中小企業政策を見直し、これまで漸進的に進められてきた技術移転への便宜供与やネットワークづくり、地域の大学との提携など、中小企業を元気づける様々な施策を積極的に展開していくべきだと考えます。また、行政的には、中小企業が地域密着型であることから、中小企業政策の地方分権化を進めることも重要だと考えます。

(3) 国際標準化への努力

我が国の製造業の国際競争力を維持する上で、国際標準化の努力を怠つてはなりません。これは、我が国が開発する新製品・新技術の国際的な標準化を勝ち取るという狭義の標準化のみならず、国際労働基準、安全基準、環境基準というような、製品の生産コストや社会的インフラコストを平準化するという広い意味での標準化も含みます。とくに、アジアの新興国が、低賃金・低労働基準で労働者を雇用し、環境問題を無視して無規制に温室効果ガスを排出し、また製品や食品の安全面を軽視して「ものづくり」をすれば、これらのコスト負担が大きい我が国の製造業は

日本は、これまで「貿易立国」とか「輸出立国」と言われてきただけに、とくに製造業に関係する人々を中心に、貿易の赤字転落が不安視されています。貿易収支の赤字と経常収支の大幅減少はどのような背景があり、今後の日本経済にどのような影響をもたらしていくのか、以下、言及していきます。

貿易赤字問題を議論するにあたって、まず国際収支統計はどのような

表2 国際収支の構造

A. 経常収支	海外とのモノ・サービスの交換の総計 ①～④の合計
①貿易収支	輸出と輸入の総計
輸出	海外への物品の販売
輸入	海外からの物品の購入
②サービス収支	国境を越える輸送、旅行、保険・金融取引、特許権使用料などの支払い・受取の総計
③所得収支	企業や金融機関の海外投資による利子・配当金収入、雇員報酬(外国で得た報酬の受取)等の総計
④経常移転収支	政府間の無償資金援助、国際機関への拠出金、出稼ぎ外国人の母国への送金、海外留学生への仕送り等の総計
B. 資本収支	海外との資産・負債の受取の総計 ⑤～⑥の合計
⑤投資収支	国境を越えた直接投資(経営への支配を目的とし、原則出資比率10%以上)、証券や金融派生商品への投資
⑥その他の資本収支	資本移転(対価を伴わない固定資産の取得・処分にかかる資金の移転)など

立ち行かなくなりします。

国際機関や国際的な協議の場などを活用し、同じ競争条件で「ものづくり」ができる土俵づくりに我が国政府がリーダーシップを発揮していくべきだと考えます。このための、予算や人材の重点的配分を主張していきたいと思ひます。

2012年2月22日

◆貿易収支の赤字化と日本経済の課題

1. 31年ぶりの貿易赤字とその要因

1月25日に財務省より「2011年貿易統計速報」が発表され、続いて2月8日「2011年国際収支統計速報」が発表されました。

これらによると、昨年の我が国の貿易収支は31年ぶりに赤字に転じ、「貿易統計」(通関ベース)では赤字額は2兆4927億円、「国際収支統計」(所有権移転ベース)では1兆6089億円となりました。また、貿易収支にサービス収支や所得収支などを加えた経常収支も2010年の約44%の14兆296億円に止まったことが明らかになりました(表1)。

また、2月13日に内閣府が発表した2011年10月～12月期の国内総生産(GDP)は前期比で▲0.6%(年率換算で▲2.3%)となりましたが、これも輸出が前期比で▲3.1%となったことが主因であると考えられています。さらに、2月20日に財務省が発表した本年1月の貿易統計(通関ベース)は1兆4750億円の赤字で、その額は過去最大となり、輸出減・輸入増の傾向がますます強まっていることが窺われます。

な構成になっているのかを理解しておく必要があると思ひます。国際収支は様々な収支の部門を総合的に把握したものであり、表2のとおりです。

この表で明らかのように、我が国と外国との財貨・モノ・サービスの出入りの総計である「経常収支」は、「貿易収支」と「サービス収支」と「所得収支」と「経常移転収支」の総計です。したがって、貿易収支やサービス

収支が赤字になっても、海外からの配当や利子などの所得収支が黒字であれば経常収支は黒字になり、我が国の国内に存在する「富」は全体として増えたということになります。

なお、表2の②「サービス収支」については、日本人の海外旅行の活発化で外国での宿泊・移動・買い物・国外航空会社の利用等の支払い超が続き、収支はこれまで赤字で推移してきました。しかし今後、外国人の日本観光旅行が増えたり、我が国が所有する国際特許の海外での利用などが増えたりしていけば、この赤字は縮小していくとされています。また④の「経常移転収支」は、日本政府が実施するODA（政府開発援助）や日本で働く外国人労働者の母国への送金などで構成されるため、毎年1兆円強の赤字となっています。

さて、今回の貿易赤字の主な要因については、昨年3月の東日本大震災と原子力発電所事故によって引き起こされた特殊かつ一時的なものであるという見解が一般的です。表1でも明らかのように、貿易赤字の発生要素は、輸出が大幅に減少したのではなく、エネルギー資源の輸入が急増したことによるものです。今後、東北を中心にした被災地での製造業の復興が進んで輸出量が増えたり、発電において石油や天然ガスへの依存が低下したりしていけば貿易赤字は解消に向かうこととなります。但し、本年1月分の貿易統計では、輸出が前年同期比で9.3%と大幅に減っており、世界経済が減速する中で、輸出については楽観視できない面もあります。

一方、今回の貿易赤字については、我が国経済とそれを取り巻く国際経済情勢の変化の中で、じわりと進行している構造的な要因もあるとの指摘があります。一つは、新興国の経済成長に伴って増加する資源需要によ

国債を発行しています。その額は2010年度、2011年度、また2012年度予算案においても約44兆円です。これは、一般会計の赤字を埋める特例公債の発行額で、国債としては、この他、建設国債、財投債、そして本年度から始まった復興債が加わりま

す。これらを含めると、来年度末の国債累積残高は国だけで822兆円になります(表3)。これらの膨大な規模で発行される国債は、現在のところ約95%が国内で消化されています。日本銀行や銀行、郵便貯金・簡易保険、年金基金、保険会社などが国債を円建てで買ってこれを保有し、しかも財政赤字が続いても投げ売りなどはしません。ギリシャのように国債の多くを外国金融機関が保有している国では、財政問題が深刻化すると国債の買い手がなくなり、いつでも国債の売り崩し起きかねない状況に陥っていくこととなります。

我が国の場合でも、今後、経常収支が赤字になっていけば、国債の国内消化ができなくなり、外国人・外国金融機関に国債を購入してもらわなければならないとなります。また、金利も上昇していくこととなります。

これら経常収支の赤字問題と財政赤字のもとでの国債の消化問題を国民所得理論で単純化して説明すると、次のようになります。

この恒等式の意味するところは、もし左辺の貿易収支NX(広義に経常収支とする)がマイナスになるということは、「稼いだもの」の国民

表3 平成24年度における国債発行残高

(各累積残高 単位:兆円)

特例国債	建設国債	財投債	復興債	総計
449.5	246.7	113.5	12.7	822.3

る資源価格の上昇です。もう一つは、我が国の製造業における生産の海外シフトの進展です。つまり近年の新興国の著しい経済発展とそれに対応するための我が国製造業の戦略の転換の流れが明白になっているのです。

2. 経常赤字への懸念とその影響

貿易赤字の構造的要因を強調する立場から、例えば、経済産業省は、資源価格の上昇と生産拠点の海外移転という傾向が今後とも強まっていけば貿易赤字は拡大していき、2015年頃から日本の経常収支も赤字化するのではないかと分析しています。その場合、我が国としては、どのような対応が必要となるのでしょうか。

まず、経常収支がどのような要因で赤字になるかどうかということですが、まず第一に、前述したように、新興国の経済発展による資源価格の上昇と我が国製造業の生産拠点の海外シフトなどに起因する貿易収支赤字が常態化していくこと。第二には、海外での金融商品への投資比率が高い中で、欧州などでの景気減速と金利低下がもたらす利子・配当所得の減少によって所得収支の黒字が縮小化していくこと。第三には、人口減少と高齢化に伴い純貯蓄が減少し、これに連動して海外投資も縮小して所得収支そのものが減少していくこと——などが指摘されています。

経常収支が赤字になった場合、日本経済にはどのような影響が出てくるかという問題ですが、その議論の中心は財政赤字との関係です。経常収支が赤字になるということは、国内の富が外に出て行き、国家財政を支えている国債の国内消化ができなくなるということです。

我が国は、税収が大きく落ち込んでいるために、その穴埋めに大量の

①一般的に、国民所得は次のように構成されます。

$$\text{国内所得 } Y = \text{家計消費 } C + \text{政府支出 } G + \text{民間投資 } I + \text{貿易収支 } NX$$

②この式を変形すると、次のようになります。

$$\text{貿易収支 } NX = \text{国内所得 } Y - (\text{家計消費 } C + \text{政府支出 } G) - \text{民間投資 } I$$

所得Yから「出ていくもの」の家計消費C+政府支出Gの差である貯蓄がマイナスに転じるということになります。また、現在は家計消費Cや民間投資Iが低迷していますので、このCとIを一定とすれば、右辺にある政府支出Gが大きくなると、左辺の貿易収支NXは縮小またはマイナスになっていきます。

今日の政府支出Gの約半分は国債で賄われているという財政赤字にあるわけですから、この状態は、まさにアメリカが1980年代半ばから経験した、「経常収支赤字」と「財政赤字」が併存する「双子の赤字」の時と同じになります。

この時に問題となるのは、貯蓄率の低下によって国債の国内での消化が厳しくなっていくことです。当然、外国人を含め国債を市場で消化させるために国債の表面利率や流通利回りは上昇していきますから、長期金利は引き上がり景気にマイナスに作用していきます。これに加え、財政赤字への対応として増税指向が強まりますので、これも景気にはマイナスとなっていきます。

以上を要約すれば、財政赤字のもとで政府予算を増やし続け、一方で経常収支が赤字になっていけば、国債の発行管理面を通じて、これまで何とか保たれてきた日本経済と財政のバランスが大きく崩れていくということになります。

そこで、多くのエコノミストが、近い将来に現実化するであろう経常収

支の赤字化への対応策を提言しています。

その主たるものは、

- ① 高度技術とインフラ・コストの低減で産業競争力を高め、輸出を拡大する。
 - ② 原子力発電を再稼働させ、天然ガスなどの化石燃料の輸入を減らす。
 - ③ 日本への資金流入を促進するために日本株投資や対日直接投資を促進する規制緩和策・市場開放策を講じる。
 - ④ 外国人観光客を増やすための観光政策を推進し、サービス収支の赤字を縮小する。
 - ⑤ 日本の対外投資を収益性の低い債券投資から実物資産への直接投資に比重を置く施策を講じる。
 - ⑥ 我が国の財政の国債依存度を減らすために消費税増税と行財政改革を推進し、このことで海外の投資家の信頼を得ていく。
- などは、これらの政策推進はそれぞれ多くの時間を要するため、今後は国民的な合意を得ながら、実現可能なものから順々に具体化していく必要があると考えます。

3. 製造業の海外シフトと政策課題

貿易収支の赤字化によって、我が国の製造業そのものにも様々な懸念が持たれています。

前述のように、貿易赤字の構造的な問題として、生産拠点の海外シフトが加速しているという問題があります。このことについて、経済団体は、①円高、②高い電気料金、③CO₂排出規制など過大な環境規制、④厳しい労働規制、⑤高い法人税、⑥自由貿易協定の遅れ—がその主要因で

この他、輸出の大きな部分を占めている素材・部品製造についても、「日本でしかできない」という高付加価値化のための開発投資と経営の安定化のための支援措置を積極的に講じていく必要があります。さらに、国内立地と国内の雇用確保という視点から、外国資本ができるだけ直接投資の形で日本に進出してくるような施策を展開する必要があります。経済産業省は、昨年「特定多国籍企業による研究開発事業等の促進に関する特別措置法」を成立させ、アジア拠点化推進事業を展開していますが、この事業が大きな成果を上げるよう期待したいと思えます。

また、輸出産業の強化のみならず、今後は、エネルギー・環境・医療・介護・農業等を中心に、新たな成長産業を育成していくことも重要です。これらの産業の成長によつて内需が拡大していけば、人口減少社会にあつても企業活動は活性化し、研究開発や人材育成にも十分な投資が行なわれるようになるはずですが、このことで産業が高度化していけば輸出競争力も強まることになり、昨今、貿易収支の赤字化がもたらした日本経済への様々な懸念も払拭されることになるでしょう。

2012年3月16日

◆ 製造業における新素材への期待

1. 製造業の国際競争力の低下

我が国の製造業の国際競争力は、新興国の台頭による価格競争の激化、エネルギーや流通などの社会インフラにおけるコスト高、円高など輸出環境の悪化などにより、徐々に低下してきました。さらに、2008年

あるとし、これを製造業にとつての「6重苦」と呼んでいます。いずれも政治的・政策的課題ですが、これらの問題を解決するための政策手段は限定的であり、また複雑な利害調整も求められます。とくに「地球環境の保全」や「労働者の基本的権利の確保」などの観点に立つて確立された政策は、規制緩和には馴染みません。

そこで、比較的实现可能であり期待される政策は、円高対策、電気料金対策、法人税対策です。

まず円高については、為替レートの変動要因は主として輸出・輸入量の差と金利差ですから、今後、貿易赤字と経常収支縮小の基調が続けば、為替レートは徐々に円安に誘導されるものと考えられます。

エネルギー政策については、脱原発の流れの中にあつても、今後、安価で、安定的で、且つ環境に優しい発電が急速に普及していくものと考えられます。当面は、安全が確認された原子力発電所の再稼働、地熱発電、海上風力発電などが期待されます。

法人税については、昨年、税率の引き下げが一旦は決まりましたが、東日本大震災によつて見送られた経過があります。今後は、復興の状況や財政事情を見ながら、タイミングのよい時に引き下げが実施されるものと思えます。

次に、これら生産拠点の海外シフトを抑制するための施策とともに、国内の製造業そのものを活性化させることも重要です。例えば、前節で述べたように製造業の競争力を一段と高めていくことです。輸出の稼ぎ頭である自動車や一部の産業用機械などの分野は依然として優位性を保っていますが、これらの産業を中心に、生産拠点をできるだけ国内に残すための国・自治体による積極的な支援措置が必要であると考えます。

秋のリーマン・ショックによる世界同時不況のもとで輸出が大幅に低下し日本の製造業は大きな打撃を受けることになりました。そして、リーマン・ショックから立ち直っていく中、昨年は東日本大震災とタイの洪水によるサプライチェーンの断絶、ギリシャの財政危機から発生したEU経済の低迷、そして超円高に直面し、再び輸出産業を中心とする日本の製造業は窮地に立たされ、結果として、2011年の貿易収支は赤字に転落しました。

この間、周知のように、「モジュラー型」の組立製品であるコンピューター、半導体、家電分野などを中心に生産拠点の海外移転が進み、国内の雇用の縮小化をもたらすことになりました。これらの分野は、かつて貿易の稼ぎ頭であつたわけですが、今日では、通信機器や重電機械などの分野でも輸出が大幅に減少し、我が国の製造業の凋落の象徴的なものとなつていきます。さらに、最近では生産拠点のみならず研究・開発拠点の海外移転も進みつつあり、我が国の「ものづくり」における総体的な力のレベルダウンが懸念されています。

2. 部品・素材産業の復活

このような状況の中でも、輸出入比率、市場占有率、収益率などで競争力の強さを見せている分野があります。それは部品・素材製造の分野です。この事実は、奇しくも、昨年3月の大震災の際に生じた部材のサプライチェーンの断絶が与えた影響の大きさからも明らかになりました。しかし、この分野が今日の地位を築いてきた背景には多くの苦難がありました。

部品・素材産業の歴史を振り返りますと、1990年代以降、いわゆる

る鉄鋼、セメント、石油製品など素材産業は何れも製品価格の低迷や利益率の低下が続き、大変苦しい経営状況に陥っていました。その要因としては、第一に、バブル崩壊以降の日本経済の長期低迷と公共投資の抑制による内需の冷え込みが挙げられます。さらに、第二の要因として、鉄鋼、化学、石油、セメントなどの分野はエネルギーを多量に消費するために、省資源・省エネへの投資が大きな負担になったことが挙げられます。そして第三には、素材産業における川上・川下の双方で国際的な産業再編が進んだために、価格交渉力が失われたという点が指摘されています。例えば、鉄鋼では、川上で鉄鉱石企業の再編が進み、世界生産の約4割をブラジルのCVRDなどの世界的企業の3社によって抑えられ、一方、川下では、1998年のダイムラー・クライスラーの誕生をはじめ国際的なメーカーの再編と国内の寡占化が進み、最大メーカーの新日鐵でさえ価格主導力を失っていった経過があります。同様に、石油産業も国際再編が進むとともに、石油製品の輸入解禁などの自由化政策が推進され、収益率の低下を余儀なくされたのです。

こうした中で素材産業は、過剰設備や過剰人員などに対し厳しいリストラを実行し、企業間の合併や業務提携などに踏みだし、ムダな過当競争に陥らない業界再編を推進したのです。この結果、製品価格の低下に耐えうる体質改善が進み、徐々に国際競争力を回復させてきました。この素材製品の低価格は大きな武器となりました。輸出で稼ぐことを最大の目的とするアジア工業国は、加工・組立生産に人材や資本を投入し、素材・部品は安いものを日本から輸入した方が効率的であると判断したのです。ここにアジアの製造業において、国際分業体制が形作られたわけです。経済学的には、国際分業における「比較優位」ということにな

りますが、アジアにおける日本の素材製品の比較優位が、素材産業の市場確保と競争力を回復させてきたのです。

3. 新材料の開発競争

素材産業が経営力を回復している中で、各メーカーはもう一つの競争要素である新材料の開発にしのぎを削っています。

日経「ものづくり」の2月号は、「使ってみた材料30」という特集を組み、最近、開発された主な新材料について特質や活用分野を紹介しています。新しい材料・素材が次から次へと開発されることは、我が国の製造業にとつて極めて重要なことです。この特集の冒頭で、編集者が「製品設計上の重要課題に直面したとき、解決の切り札になり得るのが新たな材料の採用だ。特に省エネルギー、CO₂排出量削減の流れの中で、構造物の軽量化の決め手としてより高強度の材料を追求する動きは、ますます強まっている。…これまで予想もつかなかったような機能をもつ材料も次々と生まれている」と前文を書いています。まさに新材料は革新的な新製品や新技術を生み出す「素」となるものです。

ちなみに、日経「ものづくり」が「宝があふれる材料の島」として取り上げた「使ってみた材料30」は、次のとおりです。

〈強度関係〉

- ① 自動車の軽量化を実現する「新型ハイテン」(高張力鋼板)
- ② 大型部品を低コストで一発成形できる「シンクロペンタジエン樹脂」
- ③ 耐食性とスポット溶接性とプレス加工性を大きく向上させた「クロレートフリー電気亜鉛めっき鋼板」
- ④ 強度を保ちながら航空機の軽量化を実現する「PAN系炭素繊維」

- ⑤ 高速動作や高温下の部品に適した「ピッチ系炭素繊維強化樹脂」
- ⑥ 自動車などの金属部品の代替となる高強度で軽量の「長繊維強化樹脂」

- ⑦ 自動車エンジン部品や電機自動車のパワーモジュール用基盤への用途が期待されている耐熱性や靱性に優れた「窒化ケイ素」

- ⑧ 薄く形成しても衝撃強度を向上させることができる「PLA系バイオ樹脂」

- ⑨ 自動車のサスペンション部材の軽量化と靱性向上をはかる「ダクタイル铸铁」

- ⑩ 動力冷却用のプレート式熱交換器材料として腐食・強度・成型性に優れた「チタン薄板」

- ⑪ 船舶の大型化に伴う脆性破壊を防止する強度の強い「TMCP鋼板」
- ⑫ 振動減衰能が高く、延性があり、緩まないネジとして利用できる「制振合金」

- ⑬ 自動車用の高張力鋼板など強度の高い材料を成形することができる「金型材料」粉末ハイス」

- ⑭ 金型製造時における熱処理による変形量を減らす「冷間ダイス鋼」
- ⑮ 地震に強いガス・水道管ヒシパイプ材料の「高密度ポリエチレン樹脂」

〈電気関係〉

- ⑯ 高度道路交通システムなどでの活用が期待できる、高周波数領域でも低誘電損失を維持する「シンクロオレフィンポリマ樹脂」
- ⑰ 太陽電池の低コスト化・高効率化に寄与する「異方導電フィルム」

- ⑱ レアアースのインジウムを使わずに透明な電子回路を形成することができる「転写形透明導電フィルム」

- ⑲ 小型電子機器におけるノイズ遮断をハロゲン無しで、しかも難燃性の維持を実現した「ノイズ抑制シート」

- ⑳ 自動車部品や電子機器の部品として活用できる低ニッケルで低価格、低磁性に優れた「ばね用ステンレス鋼」

〈熱関係〉

- ㉑ 耐熱性を備え、航空機のエンジンを70kgも軽量化させることができるセラミック繊維「チラノ繊維」

- ㉒ 低温輸送コンテナ用など、温度の変動を防ぎ、高温で溶けない「潜熱蓄熱材」

- ㉓ 節電効果があるカーテンの材料などに活用できる「太陽光遮蔽繊維」
- ㉔ 電子デバイスからの放熱を効率化させ、製造上の作業効率も上げる「放熱用シリコーン」

- ㉕ リサイクル不能であった熱硬化性樹脂であるフェノール樹脂をリサイクル可能にする新「フェノール樹脂」

- ㉖ 耐酸化性と導電性を両立させ、家庭用燃料電池の部品として活用できる「高熱耐酸化ステンレス鋼」

- ㉗ デーゼルエンジンの排ガス浄化装置に活用でき、1gで小学校のプール並の表面積を有する効果を持つ「遷移アルミナ」

- ㉘ 高級鋼板用焼却炉や自動車の排ガス処理装置の断熱材となる「結晶質アルミナ繊維」

- ㉙ アルミよりも断熱性や防音性に優れ、サッシに利用できる「ポリ塩化ビニル」

- ㉚ 太陽電池のセルの劣化と防ぐバックシートとして活用できる「シリカ蒸着フィルム」

以上の選ばれた30の新材料は、素材メーカーが開発し、注目されているものの中の一部ですが、製品開発に携わるメーカーはこれらの新材料の使い道をさらに広げるものと考えられます。もともと、我が国の製造業の強みは、これまでの「ものづくり白書」が指摘してきたように、産業レベルや企業レベルでの擦り合わせを通じて、関連する企業が技術的に集積した形で高度な部材を生産して供給していく力を持っているところにあります。

経済産業省も、このような高度部材産業の集積を核として国際競争力を維持・強化していくという産業戦略を打ち立てています。すでに、経済産業省や都道府県・市町村が、企業や大学に対して新素材開発に対する補助事業を活発に進めています。我が国から世界市場を席巻するような新材料が次々に出現し、そしてこのことで製造業の空洞化が回避されることを期待したいと思います。

2012年9月13日

◆医療機器・介護機器開発と中小企業のものづくり

1. はじめに

各種の検査機器や手術・治療機器など、医療機器産業の市場は、世界市場で毎年、約5～8%の成長を維持し、その市場は世界規模で約25兆円(2011年)、日本国内市場は2.2兆円(2008年)とされています。また、高齢化の進行と介護保険からの補助等により介護機器の市場も拡大しています。これらの産業は、中小企業を含め、我が国の「ものづ

り」の重要な産業分野として、開発から承認までの期間を短縮化

- (2) 新たな医療技術等の研究開発・実用化促進
- ① 医療の実用化促進のためのコンソーシアムの創設と研究支援人材配置・研究費の重点配分、先進医療等の規制緩和
- ② 未承認薬・機器を提供する医療機関の選定とネットワーク化、当該医療機関における先進医療の評価・確認手続の簡素化
- ③ 早期臨床試験の強化やグローバル臨床研究拠点の整備を含む「ポスト治療活性化5カ年計画」の策定・実施
- ④ 未承認医療器の臨床研究に係る薬事法適用範囲の明確化、医療機器の開発・製造に係る法的論点の整理と解決
- (3) 介護機器(福祉用具)振興、生活支援ロボットの実用化
- ① 介護機器(福祉用具)の研究開発の推進・臨床評価の拡充
- ② 介護機器(福祉用具)における給付のあり方の検討(サービスの向上・貸与と販売の整理等)
- ③ 生活支援ロボットの基本安全性・評価手法の確立、国際標準化の推進

このように、厚生労働省は、医療機器や介護機器の開発・普及を医療の高度化や効率化という視点のみならず、関連産業の成長をも視野に入れた施策を打ち出したわけです。また、今後、要介護者の急激な増加に対応できる介護職員の増員が見込めない中で、ベッドから車いすへの移乗など、負担が大きい介護業務を軽減するような支援機器の普及が欠かせないものとなっています。厚生労働省としても、現在の介護の実態から、介護機器(福祉用具)の普及・拡大は切実な政策課題として認識し

「ものづくり力」を大きく活かせる分野であり、国・自治体としても、産業振興のための支援策をよりいっそう充実させていく必要があると考えます。

現在、医療機器・介護機器の分野には、我が国の電機機器メーカーや光学機器など多くの企業が参入しています。その中には、内視鏡でグロバルシェアの70%を占めるオリンパス、血圧計で50%のシェアのオムロン、透析事業(人工腎臓)で世界2位のシエラ18%をもつ旭化成メディカルなどのトップランナー企業もありますが、全体的には海外のメーカーが優位に事業を展開し、貿易収支を見ても医療機器は輸入超過で推移している状況です。つまり、我が国の医療機器メーカーは高度な技術開発力を持ちながら、世界的には苦戦を強いられているのが実情です。

しかも、最も懸念すべきことは、医療機器や介護機器の開発・製造・販売に意欲を持っている中小企業が、実際は様々な壁によって参入できず、「ものづくり力」を活かしきつていないという事実です。行政が、開発力をもつ中小企業の積極的な参入を支援すれば、製造業全体の復権にも繋がっていくものと考えます。

2. 成長分野の医療機器・介護機器分野

政府は、平成22年6月に閣議決定した「新成長戦略」とその後の具体的方針の中で、医療・介護機器の市場拡大を促す支援策を打ち出しました。そして厚生労働省は、この新成長戦略の具体化に関して、現在、次のような施策の具体化をはかっています。

(1) ドラッグ・ラゲ、デバイス・ラゲの解消

検査・承認を実施している「医薬品医療機器総合機構」の人員増強、アカデミア・企業等との人材交流、臨床評価ガイドライン等の整備、アジ

ているようです。

3. 産業成長の阻害要因とその対策

医療機器・介護機器の分野では全般的に我が国の国際競争力が低く、また中小企業がこの分野になかなか参入できないことについて、様々な要因が指摘されています。

その最大なもの、厚生労働省も課題意識をもっている、「薬事法」に基づく医薬品や医療機器の承認審査です。命にかかわる薬や機器については慎重にも慎重を重ねた安全審査が必要ですが、一方で、開発の負担を軽減し、多くの優秀な企業がこの分野に参入して高度な機器を開発できる環境を整えることも求められています。

次に、医療機器・介護機器は、もし事故などが起きた場合、製造物責任が重くなることから、とくにトラブルへの対応力がない中小企業は参入しづらいという事情もあります。

このほか、次のような要因も指摘されています。

- ① 医療機関において、海外製品を使用する医療文化が確立しており、国内メーカーへの需要が低いこと。
- ② メーカー開発者と医師などの医療関係者とのかわりが薄く、開発現場における医療分野に対する知識が不足していること。
- ③ 医療知識を得るための医療関係学会と関係を持つとしても、学会が閉鎖的で学会費用も高額であることから、中小企業が参加しにくい状況にあること。
- ④ 中小企業においては、競合品や競合企業情報を含めた市場マーケティング

グ、あるいは販路開拓などのノウハウや資金が不足していること。

⑤新技術の開発に必要な特許侵害調査の負担が大き過ぎること。

これらの課題を克服して、中小企業の参入障壁を取り除き、経営者が投資意欲を高め、開発者が本気になって取組む姿勢を強めていくような公的支援が一段と必要になってきています。

すでに、国・地方自治体においては、いくつかの支援策が講じられていますが、今後はさらに次のような対策をきめ細かく実施し、我が国の「ものづくり」の成長分野として育成していくことが重要であると考えます。

●中小企業に対する情報提供、コンサルティンク

①医療機器・介護機器開発に関わる講習会の地域単位での開催

②有識者によるコンサルティンクなど経営サポートの実施

●中小企業のリスク回避

①PL(製造物責任)保険等の整備

②部材供給者としての中小企業の製造物責任を回避できるメーカーとの契約モデルの普及

③リスク回避のための法的知識の習得

●技術、製造に関するコミュニケーションの進化

①行政情報を含む様々な技術・情報ネットワークの構築

②中小企業と工業系大学との連携支援

③産業総合研究所など公的研究機関や公設試験所などの積極的な活用

の確立」

供給側においては海外の未利用エネルギーを用いた水素供給システムを確立するとともに、水素発電ガスタービン等の開発・本格導入も視野に入れ、エネルギーセキュリティの向上を目指す。(2020年代後半の実現を目指す)

第3フェーズ:「CO₂フリー水素供給システムの確立」

再生可能エネルギー等を用いたCO₂フリーの水素供給システムの確立を目指す。(2040年頃の実現を目指す)

一方、参議院経済産業委員会は、水素エネルギーの研究開発と活用の実情を把握するために、6月23日には水素活用に先進的な取り組みを行なっている福岡県を訪問し、県知事などと意見交換するとともに、「水素エネルギー製品研究試験センター」、九州大学の「次世代燃料電池産学連携センター」と「水素素材先端科学研究センター」などの視察を行いました。

福岡県はすでに平成16年に行政・メーカー・大学が連携した「福岡水素エネルギー戦略会議」を立ち上げ、研究開発、人材育成、水素エネルギー新産業の育成・集積、情報拠点の構築、社会実証などに取り組んでいます。現在の中心的な研究テーマは、燃料電池自動車(FCEV)の普及に伴う水素ステーションの整備に関する研究で、日本では4億円から5億円かかるとされている水素ステーションの建設コストを低減する技術開発、あるいはヨーロッパ並みに建設コストを抑えるための必要な規制緩和策に関する研究等について報告を受けました。

例えば、「水素エネルギー製品研究試験センター」では、水素ステーション

2014年8月26日

◆「水素エネルギー」への期待と課題

1. 水素社会の実現にむけての国家戦略と福岡県の取り組み

我が国のエネルギー供給を取り巻く事情が厳しくなる中で、現在、水素エネルギーへの期待が大きくなっています。

太陽光や風力など再生可能エネルギーによる発電が脚光を浴びる一方で、水素エネルギーはその陰に隠れていた観がありました。今日、二次エネルギー(電力のように、石油、石炭などの一次エネルギーを加工・変換したエネルギー)として重要視されており、政府も、本年4月に閣議決定した「エネルギー基本計画」において「水素社会の実現」を前面に打ち出しました。そして、6月24日には、経済産業省が「水素・燃料電池戦略ロードマップ」を公表しました。

そのポイントは、水素利用における技術的課題や経済性の確保の観点から、それに要する期間によって、次の3つのフェーズに分けて取組みを進めるといったことです。

第1フェーズ:「水素利用の飛躍的拡大」

家庭用・産業用燃料電池の導入支援や実用化に向けた実証、燃料電池自動車の導入促進、車両の低コスト化・高耐久化など、現下で実現しつつある燃料電池技術の活用を拡大し、大幅な省エネの実現や世界市場の獲得を目指す。(現在〜2020年代中頃)

第2フェーズ:「水素発電の本格導入/大規模な水素供給システム

で使用される大型容器や蓄圧器の開発試験が行なわれていました。この水素ステーションのシステムができあがれば、自動車に高圧の水素ガスを充填することが可能になるということでした。また、九州大学の伊都キャンパスでは、大学と企業が共同で燃料電池関係の材料開発などの研究・実証を続けるなど、大学のキャンパス自体を水素社会のモデルとして活用しようとする姿勢が見られました。



次世代燃料電池産学連携センターを視察

2. 燃料電池の開発の歴史

水を電気分解して水素と酸素を発生させる逆の原理で、水素を酸素と反応させて発電するのが燃料電池です。その実用化に向けて、アメリカのゼネラル・エレクトリック社の研究者が1955年から研究をはじめ、固体高分子形燃料電池(PFEC)を開発しました。この燃料電池は1965年に、アメリカの有人宇宙飛行計画であるジェミニ5号で採用されました。その後も、定置式燃料電池の開発や出力強化のための改良が続けられ、アポロ計画からスペースシャトルに至るまで、この燃料電池は電源、飲料水源として活用されました。

一方、日本においては、第一次石油ショック後の1978年に、通商産業

省(当時)が「ムーンライト計画」において燃料電池の開発方針を打ち出し、民生用、産業用の燃料電池の開発が開始されました。1982年には、東芝が50kWの「りん酸形燃料電池」実験プラントを川崎工場に建設し、発電に成功するとともに、1991年には東京電力五井火力発電所の実験プラントで、出力1万1000kWの発電を実現しました。

燃料電池を自動車に搭載可能とする画期的な研究となったのは、1987年、カナダのパラード・パワーシステム社によるフッ素系樹脂を電解質膜に用いた固体高分子形燃料電池の開発でした。これより、FCVの世界的な開発競争が始まります。

まず1994年には、ダイムラーベンツ社が、パラード社の燃料電池を搭載した燃料電池自動車の試作車を発表。またトヨタは、1997年の東京モーターショーに燃料電池自動車の試作車を発表し、量産化に向けた研究開発に膨大な資金を投与して、きました。

そして12年前の2002年12月には、トヨタと、独自の開発を続けてきたホンダがそれぞれ燃料電池自動車の第一号を日本政府に納入し、首相官邸と経済産業省で使用されることになりました。各自動車メーカーは、これらの技術をベースに、高出力化、軽量化、低コスト化を目指し触媒や容器など材料開発などを含めた研究開発を続けました。そして、ようやくトヨタが本年中に、日産とホンダが来年中に燃料自動車の市販を行なう方針を出し、世界の開発競争において日本のメーカーは一步先んじることができました。しかし、欧州のメーカーや韓国のメーカーも着々と市販化を準備しており、燃料電池自動車をめぐる国際競争は予断を許さない状況となっています。

一方、定置式に関しては、家庭用電源や産業用電源として、「固体高分子」燃料電池自動車の普及には、販売価格の課題とともに、まず燃料の水素をどのように供給するかという課題があります。トヨタは、かつてはガソリンから水素を取り出す「ガソリン改質」の研究を続けてきましたが、技術的な困難性に直面し、車に搭載したボンベに圧縮した水素ガスを充填する方法に切り替えました。この場合の最大の課題は、ガソリンスタンドのように、水素ステーションを全国に設置しなければならないことです。前述のように、「福岡水素エネルギー戦略会議」と関係研究機関が水素ステーションの整備に関し、建設コストの低減や水素ガスの高圧充填の方法などを研究していますが、燃料電池自動車の市販にあわせて、一刻も早い水素ステーションの全国的な整備をはかつていかなければなりません。この社会インフラ整備については国としても十分な支援措置を講じていく必要があります。

もう一つの課題は、燃料電池自動車の普及に伴い大量の需要が見込まれる原料の水素をどのように安定的に供給するかということです。水素は自然の中に広く存在しないため、主に、①化学工場や製鉄工場などの石油鉱物を改質して水素を取り出す方法、②天然ガスで副産物として発生する水素(副生水素)を利用する方法、③天然ガスなどの石油鉱物を改質して水素を取り出す方法、④水を電気分解して水素を取り出す方法、の三つしかありません。現在、環境問題への対応ということから、③の電気分解の電気を風力や太陽光発電などの再生可能エネルギーでまかない、CO₂フリーの水素を製造する方法が国際的にも主流になりつつあります。さらには、最近の実証研究によつて、中東など油田で原油産出時に副産物として発生する水素をトルエンに溶かし、これを海上輸送で日本に運び、トルエンから水素を取り出して利用するという方法が実現化の方向にあります。この水素供給システムも大いに期待

子形」の他に「りん酸形」「固体酸化物形」の燃料電池が開発され、それぞれ実用化されるに至っています。とくに家庭用の燃料電池は、バナソニクと東京ガスが開発した天然ガスから水素を取り出して発電する「エネファーム」が2009年より販売され、政府の補助金を受けながら徐々に拡大してきました。さらに大阪ガス・長府製作所のエネファームも市場投入され、東京ガス管轄と大阪ガス管轄を合わせた現在の普及台数は約4万台となっています。

3. 水素エネルギーの利活用の展望と課題

水素をエネルギーとして活用する分野は、政府のロードマップにあるとおり、大きく3つの分野での活用拡大が期待されています。

第一は、水素を使った燃料電池自動車の普及。第二は、現在すでに実用化されている「家庭用燃料電池(エネファーム)」、「産業用燃料電池」のさらなる普及拡大、そして第三が水素を直接燃やして発電する「水素発電」の実用化です。

以下、この三つの開発・実用化の現状と今後の課題について説明します。

(1) 燃料電池自動車の展望

トヨタ自動車は、世界で先陣を切つて、本年中に燃料電池自動車の一般販売を行ないます。また、日産、ホンダもこれにも続くようですが、日本のメーカーの社運を賭けた研究開発の努力がようやく実を結んだと言えます。政府も、燃料電池自動車の普及を目指して、まず、予定されている販売価格の約700万円のうち、200万円程度を補助する方針を打ち出しています。

できると思われます。

(2) 定置形燃料電池の普及

天然ガスから水素を取り出して発電する家庭用の「エネファーム」は、前述のとおり、東京ガスならびに大阪ガス管内で徐々に普及し、現在、約4万台が稼働しています。経済産業省は、2016年に「市場の自立化(普及のための補助金は縮小もしくは廃止)」をはかり、2020年には140万台、2030年に530万台、つまり全世帯の約1割にまで普及させるという目標を示しています。

この目標は、「日本再興戦略」(2013年6月閣議決定)において、国の目標として位置づけられています。これを達成するためには、さらなる材料コストの削減や大量生産体制をつくり、販売価格をさらに引き下げることがあります。

一般的に、国民がこういった機器を導入するかどうかの判断基準は、投資資金の回収が10年以内に収まる価格かどうかということですが、具体的には50万円程度が想定されています。当面は、一般家庭の導入に対する補助金を継続することが重要ですが、太陽光発電の補助金を一時打ち切ったことによる普及停滞という過去の事例を参考に、補助金打ち切りのタイミングは慎重に検討すべきだと考えます。

さらに、エネファームを普及させるためには、住宅形態の4割を占める集合住宅への設置も促すことが必要です。例えば、マンションなどのベランダや屋上などに設置できるかどうか、その方法や安全性の確保について規制緩和や導入支援策の展開など、積極的な対応が必要となってくるでしょう。

(3) 水素発電

水素を直接燃やして発電する水素発電は、現在、千代田化工建設と川崎市との共同事業として、川崎市鶴見区の臨海部において実証研究と発電所建設が進められています。水素は空気の混入割合と一定の温度によつて燃焼する性質を持ち、この燃焼熱を利用してタービンを燃焼させて発電するしくみですが、川崎でのプロジェクトは、LNG発電所を改良して、LNGに水素を混ぜて燃焼させ、これでLNG使用量を減らし、またCO₂の排出も削減しようとするものです。また、このプロジェクトは、前述したトルエンを使った水素製造・移送システムも研究しており、来年の本格的な稼働に向けて最終段階に入っています。

原子力発電所が稼働していない中で、天然ガスの輸入が増加し続けており、このことが貿易赤字を拡大させ、国民には電気料金の負担増を強いているわけですが、水素発電は今後のエネルギー供給体制を大きく変えるものであり、今後の発電所の増設を大いに期待したいと考えます。

2015年7月16日

◆『ものづくり白書』と製造業の今後

政府は6月に「平成26年度ものづくり基盤技術の振興施策」(「ものづくり白書」)を閣議決定し、国会に報告しました。「ものづくり白書」(以下、「白書」)は、毎年、経済産業省、厚生労働省、文部科学省が共同して作成するもので、今回は15回目の発行となります。

「白書」は2部構成になっており、第1部は「第1章 我が国ものづく

に輸出産業主導のもとで回復しているものであり、産業・業種間のバラツキが大きいこと、②国全体としては内需拡大をベースにした手堅いものにはなっていないことを銘記する必要があると考えます。

このことを踏まえた慎重な設備投資計画の実行が求められますが、実態は業績の回復を受けて、国内工場の増強する動きは活発化しています。

「白書」は、後でも述べるように、

- (ア)最新の生産技術を確立して海外に移す「マザー工場」化の推進
- (イ)老朽化した工場の設備更新投資
- (ウ)最新ロボットを導入し生産の自動化技術の開発や工場の省エネ化のための投資の活発化

――を挙げています。しかし、これらの投資は国際競争力を高め、ものづくり人材の有効活用に資するものとなりますが、一方で、真の技術継承に繋がっていく投資になるのかどうか、あるいは直接的な人員削減をもたらしてはしないのか、検証していく必要があると考えます。

2. 海外投資国内拠点の変化と収益率改善の必要性

「白書」は、ものづくり産業の海外投資と国内投資に関わる最近の変化を捉え、製造業における資金計画について、徐々に国内設備投資に重点が置かれつつあることを指摘しています。とくに、主要生製造業738社を対象にしたアンケート調査によれば、過去2年間に約13%の100社の国内に生産拠点を戻したという回答について注視しています。

その主な理由としては、

- ①「品質や納期など海外でのものづくり面で課題があったから」(34.4%)、

り産業が直面する課題と展望」で経済産業省が担当、「第2章 良質な雇用を支えるものづくり人材の確保と育成」は厚生労働省が担当、そして「第3章 ものづくりの基盤を支える教育・研究開発」は文部科学省が担当しています。また、第2部は、「平成26年度におけるものづくり基盤技術の振興に関して講じた施策」について紹介しています。

本レポートは、主として、この第1部第1章「我が国ものづくり産業が直面する課題と展望」について紹介・論評します。

1. 製造業を取り巻く情勢について

製造業を取り巻く景気や輸出入の状況などについて、「白書」は次のとおり説明しています。

- ①景気回復基調の中で企業業績は回復していること。今後は、経済の好循環の流れを加速させ投資をさらに活発化させる必要がある。
- ②依然として設備投資はリーマンショック前の水準に及んでいない。
- ③経常収支は、4年連続で黒字が縮小しているが、輸出から投資で稼ぐ構造に変化している。また、貿易は天然ガスなど燃料輸入が増大し、一方で海外直接投資による収益が拡大している。但し、海外整備投資比率は頭打ちになっているが、グローバル最適地生産という基調は変わらず、今後とも企業の海外展開は続くであろう。

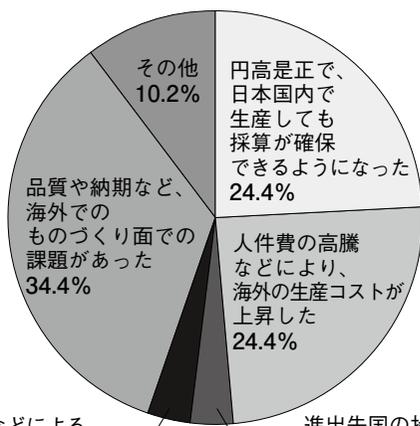
製造業を取り巻く情勢についての「白書」の分析は、現状を反映したものとなっていますが、現在の製造業の業績回復については、①円安を背景

- ②「円高は正で、日本国内で生産しても採算が確保できるようになったから」(24.4%)

- ③「人件費の高騰などにより、海外の生産コストが上昇した」(24.4%)などを挙げており(図1)、現在の状況からすれば、この傾向はさらに続くことが予想されます。

そして国内拠点については、①海外拠点との差異化を図るための拠

図1 国内へ生産を戻した理由



デモや自然災害などによる進出先国のリスクが高まった
3.3%

進出先国の投資規制や制度に問題があった。
3.3%

備考：海外拠点を有する企業への訪問。
資料：経済産業省調べ(2014年12月)

点」と位置づける企業が多く、具体的には、新製品開発などの「イノベーション拠点」、海外工場のバックアップをする「マザー工場」、多品種少量生産・短期生産などに柔軟に対応できる「フレキシブル工場」などの役割を果たしているとしています。

そして、「白書」は、この国内回帰現象の傾向を指摘しながらも、一方で、企業の海外現地生産比率の上昇や海外現地調達率の上昇傾向を捉え、企業に対しては、「国内に残す分野」と「海外で稼ぐ分野」を明確化する必要があるとしています。そして、国内は輸出競争力の強化をはかり、海外で稼ぐ分野は収益を還流させ、国内でイノベーションを生み出すサイクルを作ることが重要としています。とくに自動車産業では、国内需要の低迷のもとで海外生産にシフトし、日本をマザー工場として位置づける方向にあるとしています。

「白書」は、この国内と海外の棲み分けについて、化学産業と航空機産業の具体的な事例を紹介していますが、多くの研究開発拠点を国内に残している傾向が依然としてある中で、製造業における研究開発費が減少傾向にある(図2)こと、特に、「情報通信機器」や「電子部品等」の業種で減少していることを懸念しています。これらの産業における国内での研究開発投資の拡大に向け、政府としての新たな投資促進支援政策が必要になってきているものと考えます。

一方、7月3日に閣議報告された「2015年度通商白書」は、日本企業が輸出や海外投資によって稼ぐ力を分析しています。これによると、売上高に対する営業利益率が10%以下の企業は日本企業の91%で、アメリカや欧州やアジアの他の国の企業に比べて多過ぎることを指摘しています。また、輸出全体を見ても、輸出品が増えている品目のシェアは日本が

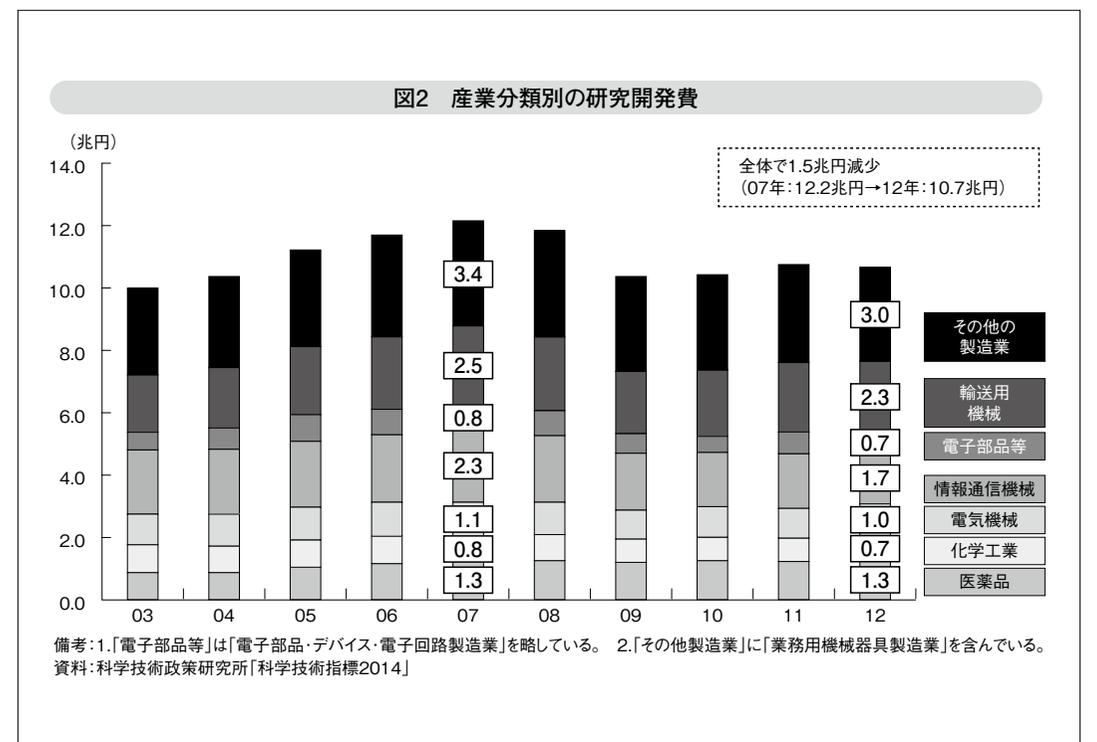
47%に止まっております。アメリカ(74%)、ドイツ(71%)、中国(79%)に比べ、数量拡大の面でも大きな問題を抱えていることを明らかにしています。「白書」では、「海外で稼ぐ分野を明確にすべきである」としており、事例として航空機産業を取り上げていますが、今後、海外市場の需要動向を見極めた「選択と集中」を基本とする研究開発が求められており、政府としても、収益率の高い商品を生み出すハイテク企業などへの積極的支援を行なっていくことが重要であると考えます。

3. 「ものづくり人材」確保と地域振興

「白書」は、多くの業種で「ものづくり人材」が減少していることを指摘しています。この背景には、団塊の世代の退職や若年者の減少があるでしょうが、「白書」は研究開発に携わる人材が増加傾向にあり、企業が求める人材に変化が生じていることも挙げています。

一方で、「ものづくり」の人材不足を見据えた、シニア・ベテラン人材の活用や女性の活用という企業の取り組み状況も紹介していますが、とくに製造業における女性の就業率の低さから、今後、女性採用や女性の幹部登用の促進を提言しています。

しかし、製造業における女性の活躍においては、これまでは組み立てラインなど単純な作業に従事するケースが多かったわけですが、熟練技能工や研究開発に携わる技術者の養成については、学校教育段階からの中長期的な育成プランが必要であり、さらに家庭的責任も果たすことができる労働環境を整備することが重要になってきます。今後、各種の休暇・休業制度の充実をはじめとする法整備や、企業の女性活躍のための積極的な施策が求められます。



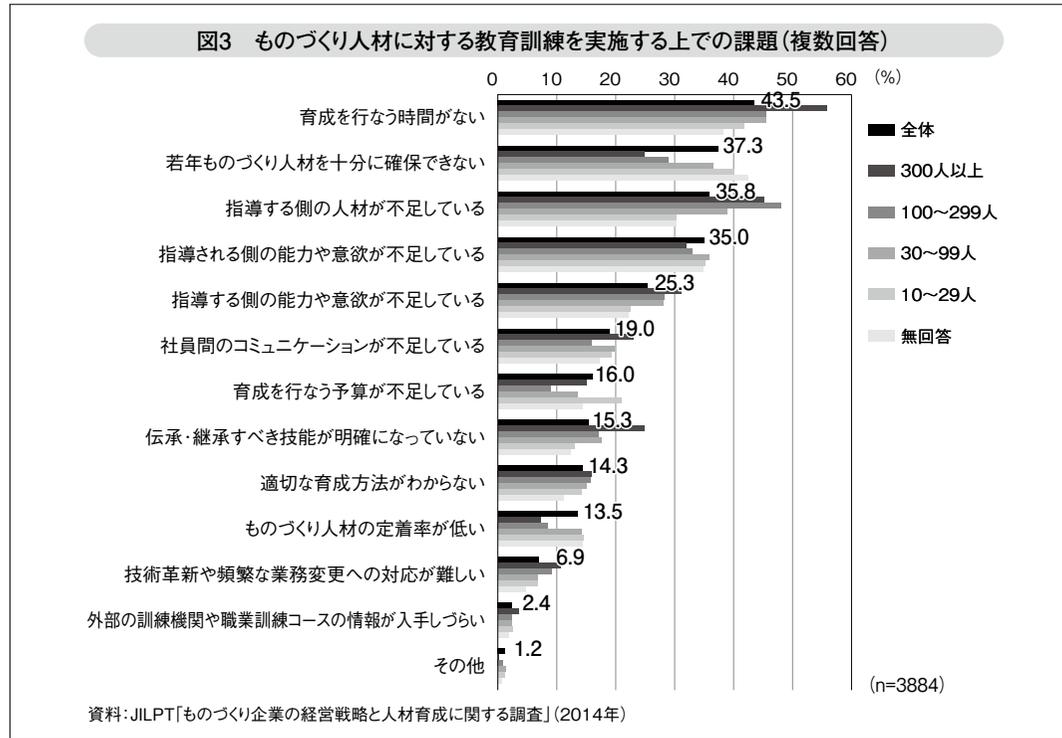
また、「白書」は、「ものづくり産業」を振興する目的の一つとして、「地域における雇用の受け皿を作り」と「地域内調達による地域経済の貢献」ということを挙げています。そして、グローバル化が進む中で、特定の製品や技術に強みを持ち、世界で高いシェアと利益を確保している優良中堅企業である「グローバルニッチトップ(GNTT)企業」の育成と「ものづくりベンチャーの創出」を重点課題に挙げています。

しかし、GNTT企業を発掘し育て、ベンチャーを育成していくためには、民間の自助努力では限界があります。政府は現在のところ「人材確保・育成」、「製品開発・生産」、「活躍舞台の国際化」の政策パッケージの活用を提案していますが、国の支援政策のみならず、自治体や大学・研究機関などの技術的・資金的支援が不可欠であることは言うまでもありません。

4. 製造業の新たな展開

ITの急速な技術革新が産業の様々な領域に影響しはじめており、「白書」は、データ収集、解析、処理というサイクルの中で製造業においても新たな付加価値が生み出され、国際的な競争領域が変化していることについて注目しています。しかし、我が国製造業におけるIT利活用は、例えばビッグデータの活用という点だけでも米国より大きく見劣り、またIT技術者の分布状況も米国と比較して製造業では少ないことを指摘しています。

すでに、国際的には、センサー技術の進歩やデータ蓄積のクラウドの普及等により、「もの」をデータ化してインターネットにつながる「Internet of Things(IoT)」が製造業において実用化されつつあり、ドイツでは、



のIoTを活用した製造業振興政策として2011年から「インダストリー4.0」が推進されています。とにかく、このIoTの強みは、企業や工場の内部をつなげ、市場ニーズに応じて柔軟な生産を行なうスマート工場を作り、さらに企業間の壁を越えてつながること、国内製造業の全体最適化を目指すというものです。このIoTの活用による生産方式の革命を期待し、さらに我が国の強みである「ロボット戦略」をつなげていけば、我が国の製造業の新たな地平が切り開かれると展望しています。

しかし、我が国は、官民挙げた政策の展開が遅れており、IoTに関するベンチャー企業も少ない状況で、国際標準化への対応も遅れています。但し、政府や企業の担当者の中では、①「Japanブランド」という言葉までが築き上げられてきた信頼によって日本製が選ばれる可能性は依然として高いこと、②家電分野においては我が国のメーカーの家電設計者の数は圧倒的に多く、IoTを導入すれば製品開発力をさらに強化することができること、③家電やハードウェアの工場がアジアに集中している状況のもとで、日本との時差が少ないことが情報収集や製品開発に有利になること、④日本人技術者のこだわりや職人気質は「プロトタイプ開発」において短期の開発に有利に働いたことなどを指摘しています。

IoT活用に関するこれまでの遅れを取り戻し、我が国の製造業がニーズの把握と迅速な開発に優位に立てるよう、関係者の努力を期待したいと思います。

5. 「ものづくり人材」の確保と育成の課題

「ものづくり産業」において、これまで「ものづくり人材」の果たして

きた役割は大きく、これは自社の強みに「高度な熟練技能を持っている」(33.8%)ことを挙げる企業が最も多いことに表れています。そして各企業は、「ものづくり人材」を定着させるために、「賃金水準の向上」や「能力を処遇に反映」など、処遇の改善の取り組みを行ない、職場での教育訓練をはじめとする熟練技能伝承のための努力を続けてきました。一方で、教育訓練の課題(図3)としては、「育成を行なう時間がない」(43.5%)、「若年ものづくり人材を十分に確保できない」(37.3%)などを挙げる企業も多く、今後は、ものづくりの魅力発信、女性技能者を含む職業訓練などについて、国としての助成金の充実、技能検定の受検促進策などの必要性を「白書」は提言しています。

なお、「ものづくり人材」の確保・育成の課題を論じる際に気になることは、製造業において、派遣労働者や契約社員など非正規雇用労働者が増えていることです。恐らく、多くの派遣先企業は派遣労働者に十分な職業訓練を行なっていないと思われ、また逆に、重要な製造行程に外部の労働者を配置し、労働者自らによる改善・改良のインセンティブを削いでいる状況もあるかと思われます。前述のように、製造業の強みの一つは「熟練技能」を持つている労働者がいるということ。今後、我が国製造が強みを発揮し続けていくためにも、優秀な労働者を確保・育成していく労働政策を展開していく必要があります。非正規雇用労働者が製造現場で増え続けていくことは決してプラスにはならないと考えます。

2015年12月4日

◆放射性廃棄物処理の課題と欧州の現状

1. 我が国における放射性廃棄物処理の問題

福島第一原子力発電所の事故を経て、原子力発電に関する国内の見解は二分されています。原子力発電をこれからもベースロード電源として位置づけるのか、それとも廃止の方向にもっていくのか。あるいは、現在休止している原発を安全性の確保を前提に早期に再稼働して行くべきか、それともそのまま稼働せずに廃炉にしていけるのか、といった議論です。

しかし、いずれにしても、これまで出た放射性廃棄物に加え、今後も増加が見込まれる使用済み核燃料などの高レベル放射性廃棄物をどのように最終処分していくかは、まさに国家的課題として残り続けます。

我が国では、2000年6月に「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」の施行により、最終処分の実現に向けた体制が整備されました。この事業主体として、2000年10月に原子力発電環境整備機構(NUMO)が設立され、2028年(平成40年)代後半の処分場の操業開始を目指し、処分場の選定、処分施設の建設・管理、最終処分などの処分事業全般に取り組んでいます。なお、処分地の選定に関しては、自治体・住民からの理解が得られなかったため、本年5月から国が主導する選定作業に切り替わり、現在、有望地の調査を進めています。

我が国における高レベル放射性廃棄物の処分の方策は、使用済み核燃料の場合には再処理してウランやプルトニウムを取り出して再利用し、残った廃液などの廃棄物をガラス固化体とし、キャニスターといわれる円筒形

の厚さ5ミリのステンレス製容器と分厚い銅製容器に入れ、周りを防水粘土で固めて地下数百メートルに隔離保存するという、放射能の封じ込めに万全の対策をとるといふものです。

しかし、火山活動や活断層の問題、地下水の流れの変化の問題、あるいはガラス固化における技術的問題やキャニスターの耐食性の問題なども指摘されており、施設を受け入れる国民的な合意はできていません。また、2012年に日本学術会議の「万年単位に及ぶ超長期にわたって安定した地層を確認することは、現在の科学的知識と技術的能力では限界がある」との見解も国民的合意形成を遅らせている要因の一つとなっています。

そこで、この課題に関して欧州がどのような対応を行なっているのか、その解決の糸口を探するため、2015年10月中旬に、電機連合出身の大島衆議院議員、石上参議院議員、関係する労働組合の担当者らとスウェーデン、イギリス、ドイツ、フランスにある関係施設を視察し、関係者との意見交換を行なってきました。

なお、私は、日程の関係から、後半のフランス視察からの参加となりましたが、以下、各国の原子力発電と再生可能エネルギーに関する政策、核廃棄物の処理に関する政策と実情、処理施設建設に関する住民合意に関する実情に絞って、視察報告の概略とフランスにおける視察と意見交換の所感を記載します。

2. 欧州における原子力発電政策の基本と再生可能エネルギー政策

〈スウェーデン〉

スウェーデンは、1980年の国民投票で「脱原子力発電政策」に舵を

1991年から「固定価格買取制度(FIT)」を導入したが、料金負担が過大になってきたため、風力発電にシフトしつつある。発電における再生可能エネルギーの比率は、2020年までに35%、2050年までに80%という高い目標を掲げている。一方、再生可能エネルギーの増加に伴い、送電網の整備や安定供給のための火力(石炭)発電の運転調整が必要となっている。

〈フランス〉

本年7月に成立した「エネルギー移行法」により、原子力発電の割合を現在の約75%から2025年までに50%に削減することを決定。また、運転40年を越す原子炉の運転期間延長については、原子力安全規制当局(ASN)が2015年、その要件などをフランス電力公社(EDF)に提示しており、これを受け、EDFは検討して2018年以降に意見表明を行なう予定である。

3. 放射性廃棄物処理の政策と施設の現状

〈スウェーデン〉

低中レベルの放射性廃棄物の処分場として、エストハンマル市のフォルスマルクが選定され1988年から稼働している。また、使用済み核燃料についてはオスカーシヤムに集中中間貯蔵施設が設置され1985年より稼働している。使用済核燃料などの高レベルの放射性廃棄物については、フォルスマルクでの地層処分が計画されている。また、今回、調査団が視察した地下廃棄物処理の実験施設の「エスポ地下岩盤研究所」においては、耐食性が高い銅を材料とするキャニスターの研究が行なわれているが、2025年以降の用途は未決定となっている。

切ったが、2010年には、政府は軌道修正を行ない、現在運転中の10基の建て替えに限って原子炉の新規建設を認めることにした。しかし、2014年に共産党系・緑の党系が連立政権を組み、2015年8月から原子力発電にかかる税金を上げた。スウェーデンの現在の電源構成は水力48%、原子力38%と二つが主要電源となっているが、2015年10月に、電力価格の低下や原子力発電に関わる税負担の増加など採算性の問題から、民間事業者が4基の早期廃炉を決めているので、原子力発電の比率は下がっていくことになる。

〈イギリス〉

イギリスは化石燃料資源に恵まれ、石炭や天然ガスの火力発電が中心となってきたが、北海の石油・ガス資源の枯渇問題や地球温暖化対策などから、2008年以降、原子力発電を推進する政策へ転換するとともに、再生可能エネルギーの開発も推進している。原発に関しては、2014年7月時点の運転中の原子力発電ユニットは16基・990万kWで、国内発電量の2割弱を占めている。また、新規建設計画は11基である。

なお、再生可能エネルギーについては、イギリス政府は、地球温暖化対策から、その比率を2035年までに60%に引き上げる方針を打ち出している。

〈ドイツ〉

福島第一原発の事故を受け、ドイツは2011年3月に、17基の原子炉のうち、1980年以前に運転開始した8基を停止させるとともに、予定していた原子炉の運転期限の延長を凍結した。そして2011年6月、連邦政府は停止させた原子炉8基を即時閉鎖し、残る9基も2022年までに閉鎖するとした。再生可能エネルギーについては、

〈イギリス〉

調査団が視察に訪れたセラフィールド再処理施設には、酸化燃料再処理工場と低中レベル放射性廃棄物保管庫がある。中レベルは2040年までに、高レベルは2075年までに廃止する予定である。2075年以降の高レベル廃棄物の処分場については、今後、選定プロセスを経て決定されるが、現在のところ未定である。なお、イギリスでは、2005年に独立行政法人の原子力廃止措置機構(NDA)が設立され、原子力施設の廃止や放射性廃棄物の管理業務などを担っている。

〈ドイツ〉

2002年に改正された原子力法において、使用済燃料を外国の再処理施設に運搬することが禁じられ、高レベル放射性廃棄物(使用済燃料と英仏で再処理されたガラス固化体)を国内で地層処分する方針に変えた。

ドイツでは、すでに1979年からゴアレーベンを処分地候補として調査が続けられてきたが、2013年に高レベル放射性廃棄物処分場選定に関する法律が制定され、これを受けてゴアレーベンの調査は中断された。今後は、市民参加型の新しいプロセスによって選定がスタートされる計画である。具体的には、ドイツ連邦環境省におかれた33名の専門家が、国民が納得できる選定方法について議論している。なお、この過程で、ゴアレーベンが再び候補地として扱われる見込みである。

一方、今回調査団が視察したコンラッド処分場は鉄鉱石の採掘跡で、中低レベルの放射性廃棄物を対象にしており、2007年に建設の許可がされた。2022年の完成を予定し、その後30年から40年の操業を見込んでいる。

〈フランス〉

調査団は、フランス北西部のコランタン半島の先端にAREVA社のラ・アーク再処理施設を視察した。ここでは、現在、UP21800とUP3と呼ばれるプラントが操業し、回収したプルトニウムをMOX燃料等に加工し、再び原子力発電の燃料として利用している。

高レベル放射性廃棄物については、ビュール地区に処分場の建設を予定している。スケジュールとしては、「2017年に原子力安全規制当局に申請↓2020年に処分場建設開始↓2025年にパイロット操業開始↓2030年頃に本格操業」となっている。この場合、政府は処分事業に関し100年間の「可逆性」を求めている。これは将来の人達が今の決定を覆すことができることを保証するもので、そのため事業はステップ・バイ・ステップで進められることになる。

なお、フランスの核廃棄物処理の政策は1991年に施行された「バタイユ法（放射性廃棄物研究法）」が基本になっており、①責任の所在を明らかにする、②透明性を貫きすべてをガラス張りにする、③国民が反対することはしない——の3原則のもとに、深地層研究所の必要性を規定したものである。そして、2006年までの15年間に地下研究所の候補地を決めて研究所を設立し、その研究成果を見て、最終処分地として最適か否かを国会が評価することを決めた。

4. 高レベル放射性廃棄物の処分場建設における住民合意

〈スウェーデン〉

高レベル放射性廃棄物の地層処分が計画されているフォルスマルクでは、20年以上にわたって関係者と住民との熱心な対話が行なわれてきたこと

て、原子力廃棄物政策には国民・住民の意見を反映させることにした。

そして、ビュール地下研究所に関しては、ビクターセンターを設置し、見学者に研究状況を直接見せるとともに、常に研究成果を公開して国民の理解を得る努力をしている。また、地域住民との対話においても、言葉遣いまで気を遣い、信頼関係を築いているとのことである。とくに、地方議員・環境団体・労働組合などから構成される「地域情報委員会」がプロジェクトの透明性確保において大きな役割を果たしている。併せて、地域の持続可能な地域振興政策やインフラ整備などの施策を推進し、国と地元が連携した「共生政策」をスタートさせている。

5. フランスにおける関係者との意見交換所感

フランスにおける核廃棄物処理の最先端設備として、シエルブルのラ・アーク再処理場とビュールの地下貯蔵庫の視察を行なうとともに、原子力発電・廃棄物処理に関する政府関係者や国会議員との意見交換も行ないましたが、フランスにおける原子力政策の課題と展望の一端を見ることができました。フランスにおいても、他の欧米諸国と同様に、高レベル放射性廃棄物の処分方法の技術開発と処分地の選定に苦労している実態がありますが、以下、関係者との意見交換の中で、印象に残ったものを綴ってみます。

●フランス国民議会議員のクリスチャン・バタイユ氏との懇談では、「廃棄物処理問題は長い時間軸で取り組むべきだ」と発言が印象に残りました。バタイユ氏は、1990年の「放射性廃棄物管理研究法（バタイユ法）」の制定に尽力されるなど、廃棄物問題に

もあり、施設建設に対して住民から高い支持（81%）を得ている。また、原発のあるオスカーシヤムは住人の84%が原子力発電支持であるが、その理由として、原子力発電所をリスクとして見ていないということである。住民の理解を得るために、徹底した情報公開とFace to Faceの対話の積み重ねなど、地道な取り組みが成果をあげている。

〈イギリス〉

高レベル廃棄物の処分サイトの選定については、カンブリア州が辞退したことで、選考が中断し関係者も苦慮している。今後、全国を対象とした地質学調査を実施し、併せて、地域住民を含む利害関係者との関わり方についての文書も準備するなど、処分に関する国民の理解レベルを上げ、2040年代をメドに最終処分地の選定を行なうという方針である。

〈ドイツ〉

コンラッドの処分場の選定については、かつて反対運動が起き、反対派は訴訟を起こしたが、司法庁が「適地」とした経過があった。その後、連邦放射線防護庁は国民の理解を得るために、「ビクターセンター」を中心市街地に建設し広報活動を行なっている。また、コンラッドは鉄鋼山の封鎖に対し、地元として施設の活用を模索していたため、処分場の建設による地元経済の自立・雇用の確保といったニーズとも一致し、処分場の受け入れに繋がった経過もある。

〈フランス〉

フランスでは、1987年に高レベル廃棄物埋設の地下研究所の建設を発表した際に、地元の激しい反対運動を経験したことから、前述のように、1991年の「バタイユ法」と2006年の「改正バタイユ法」によ

関する専門家なのですが、放射性物質の半減期のこと、また行政手続きの問題や環境対策、さらには安全確保に関する技術上の問題などを考えると、バタイユ氏が言われるとおり、廃棄物処理問題は100年単位で物事を考えていかなければなりません。この点において、フランスの取り組みは「腰が落ち着いたもの」となっており、評価できるものと思いました。

●ビュール地区の廃棄物の地下貯蔵庫の視察では、「可逆的対応」ということが説明されました。これは、今後20年、30年が経過する中で、廃棄物処理の新たな技術が開発されれば、すでに貯蔵した廃棄物を再度取り出して新たな処理をするというものです。この課題は、貯蔵と最終的な封じ込めの判断基準を何に求めるのかなど、日本においても議論になっているものです。この施策は、コスト面では経済的負担は次世代にまで残していくことになりませんが、とにかく廃棄物処理における絶対的な安全確保に対するフランスの意気込みを感じました。

●OEC D原子力機関事務局長のW・D・マグウッド氏との懇談では、私から、原発事故における避難問題を取り上げました。マグウッド氏からは「避難しても死者が出ることもあり、避難しなくても死者は出る。しかし、まずは避難することが大事である」とのことでした。避難問題は避難先や避難期間によつては住民の生活や人生に大きな影響を与えることから、行政としての現実を見据えた対応のあり方について、あらためて考えさせられました。

●フランスの原子力規制庁のP・フランク・シエベ氏は、原子炉の寿命問題について意見交換しました。私から、日本の40年廃炉方針

は古い原子炉をアップグレードの基準を用いる「バックフィット方式」であるが、発電事業者や大口需要家からは批判的な意見があると指摘。シベ氏からも原子炉の廃炉基準は現実的な対応が必要であり、政治的課題として国民的議論をすべきであるとの考えが述べられ、参考になりました。

この他、フランス環境省のエネルギー・気候変動局長のL・ミッシェ氏との懇談ではCOP21への対応などについて意見交換しましたが、今回の調査団への参加によって、原子力発電に関する廃棄物処理の社会的・技術的課題、地球環境の保全、エネルギー政策における国民合意・住民合意のあり方を含めた幅広い課題について見識を深めることができました。

とりわけ、ヨーロッパでは、福島第一原発事故以降、再生可能エネルギーの導入拡大が進んでいます。一方で、原子力発電を活用しながら欧州全体でエネルギーのネットワークを構築して、エネルギーの安定供給を図ろうとする流れも強まっています。その流れの中で、放射性廃棄物の再処理と最終処分に関する政策の推進がますます重要になっています。この課題に果敢に挑戦しているフランスの取り組みは、日本にとっても大いに参考となるものと考えます。

【第II部】

政策課題別の論説

● 経済・金融・財政政策関係

2012年7月25日

◆消費税率引き上げ実施に関わる課題

1. 消費税率引き上げの懸念と対応

「社会保障と税の一体改革」の関連8法案が6月26日の衆議院本会議で可決され、現在は参議院での審議が続けられています。これらの法案のうち、もつとも注目されるのが、消費税率を引き上げる「消費税法一部改正案」です。この法案は、消費税率を2014年4月から8%へ、2015年10月から10%へ引き上げることとし、その財源は社会保障分野に充てるとしています。10%に消費税率が引き上げられた場合の税収は、現在より13兆5000億円の増収になることが試算されています。

現在（24年度）の税収見込みの内訳は、所得税13兆4910億円、法人税8兆8040億円、そして消費税が10兆4220億円です。この消費税の増税分は現在の所得税とほぼ同額分の増税ということで、国民生活や経済活動に大きな影響を与えることとなります。一方で、我が国の財政は危機的な状況にあり、社会保障の制度を今後とも安定的に維持するためにも、一刻も早い財政再建への対応が求められており、消費税増税の影響を最小限にする諸施策の展開が重要になっています。

消費税率引き上げについては、様々な視点に立った反対論が展開されましたが、その主なものは、次の4点に集約されます。

第一は、政策遂行の手順にかかわるもので、国民に負担を求める場合は、国会議員の定数・歳費の削減や、徹底した行財政改革を先に推進すべきだとするもの。これに関連し、民主党が選挙のマニフェストでは消費税率

引き上げによる負担増の問題

第一の問題ですが、国民感情からすれば、増税の前に行政改革や議会改革など、いわゆる「身を切る」改革を優先すべきだという主張が出てくるのは当然です。また、安易な増税政策は行財政の無駄の排除という政策に対してブレイキ役を果たし、政府の放漫経営を許すことになるという考え方も、あるいは増税はぎりぎりまで実施するものではなく、先に行政改革を断行すべきという考え方も説得力があります。しかし、これら身を切る改革や行財政改革は、組織的な支持を失うことに繋がってきま

すので、複雑な利害調整が必要となってきます。また、政権運営のパートナーである行政組織の抵抗も強いいため、自公政権時代でもそうであったように、常に先送りされてきた政策の一つです。

3. 増税による負担増の問題

第二の問題は、増税によって家計の負担が増え、生活がより厳しくなるということですが、この負担増は二つの面で国民生活や国民経済に影響を与えると考えられます。

第一は、消費税率増税による生計費支出の増加がもたらす直接的な影響です。消費税率の引き上げは、消費者にとっては物価上昇という形の負担増になりますので、これまでと同水準の消費生活を維持しようとするなら、貯蓄に回すお金を減らすか、負担増分の収入を増やすしかありません。一方、貯蓄を維持しようとするれば、生活品・サービスの購入量を減らすか、より安いものを購入するという節約の方法しかありません。いずれにしても、生活関連支出の量と質を落としたり、将来に備える投資を減らしたりしていくこととなります。

もう一つの面は、消費者が物品・サービスの購入量を減らす行動をとれば、全体としての内需が縮小し、このことが経済全般に大きなマイナスの影響を与えるというものです。商品・サービスを供給する企業は、当然、売上高が減少しますし、販売量を維持しようとして商品価格を引き下げ、それにより利益率が減り、従業員の所得水準が低下することになります。消費税率引き上げが、巡り巡って生活を圧迫することになるのです。

この家計の負担について、シンクタンクや研究者が、家計調査などをもとにして増税による負担増の試算を行っていますが、例えば、代表的な

一方、国会議員や公務員が「先に身を切るべきだ」とする主張も根強くあります。この議論の前提には、国民と国会議員・公務員の関係は、支配・被支配の対置関係にあり、増税は国民がさらに富を収奪される、という図式が想定されているかのようです。当然、国家議員や国会公務員は国の財政の歳入・歳出をコントロールする権限を有し、また税金から収入を得ていることから、財政を通じた富の再配分において政治家と国民は対置関係にあるかも知れません。しかし、今回の消費税率増税は社会保障目的の性格を有しており、国民みずからの健康維持や老後生活を保障する諸制度の安定化のためなのです。増税の負担は、国民福祉の維持向上という面で必ず跳ね返ってくるものであることを認識すべきでしょう。また、財政破綻が国民生活にどのような影響をもたらすかは、ギリシャなどの欧州の事例を見れば明らかです。

与野党間の折衝の中で、現政権は消費税率増税と社会保障改革に向けた国民的議論の枠組みづくりを決断したわけですが、あわせて、行政の

試算として、年収500万円～550万円の夫婦・子ども二人（妻は専業主婦）の世帯では、税率8%で年間7.2万円、税率10%で11.9万円の負担増といったものがあります。また、低所得者層の試算では、年収250万円未満でも税率10%で負担増は年間最大7.6万円とされています。

これらの負担を、節約や貯蓄の取り崩し、あるいは家計収入を増やす方法で対応できる家庭は増税を乗りこえることができますが、問題は低所得者層です。食料費など家計に占める生活必需品の割合が高い低所得層では、所得との対比において税負担率が高くなる逆進性の性格をもつ税金だからです。

さらに、この消費税増税に先立ち、来年1月より25年間にわたり震災復興増税が行なわれます。具体的には、所得税の納税額に2.1%が上乗せされます。財務省の試算では、夫婦・子ども二人（妻は専業主婦）の場合で年収500万円なら年間増税額は1600円とされています。さらに、住民税については10年間にわたり、年収に関係なく一律年間10000円が増税されます。

増税によって家計が直撃される低所得者層の負担増を軽減化する施策は極めて重要であり、民主党内でも法案の策定段階から様々な施策の可能性が検討されてきました。その中で、諸外国の事例なども参考に、低所得者層の負担軽減措置については、①食料品などの生活必需品の税率を引き下げる軽減税率の採用、②低所得者に対し、負担増分を税金から還元する「給付付き税額控除」や給付金の方式——の二つが有効な措置として取り上げられました。衆議院段階における民主・自民・公明の修正協議では、これらの措置を選択肢として検討することになりま

ことは必至であるという議論も現実味を帯びることになってきます。今後の経済の推移と増税のタイミングがますます重要になっていくわけですが、現在、審議されている法案では、税率引き上げは、「経済状況を好転させること」を条件とすることを記しています。「消費税法改正案」の附則第18条には、次のように明記されています。

第18条 消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率で3パーセント程度かつ実質の経済成長率で2パーセント程度を目指した望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。

(2) 税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び被災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。

(3) この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行なうとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第2条及び第3に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前2項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停

した。しかし、税金からの還元・給付方式は低所得者層の所得を正確に把握できるかという所得捕捉の問題が出てきますし、軽減税率では適用にあつての基準の問題や、適用・不適用をめぐる業界ごとの政治活動の活発化などの問題が指摘されています。

法案が可決された後は、制度運営上の効率性や公平性、あるいは徴税と還付に関する行政コストの問題などを含め、これらの負担軽減措置について慎重に議論を進めていく必要があると考えます。

4. 経済への影響——実施時期の問題

一般的に、消費税などの増税政策は景気にマイナスに作用すると言われています。とくに、その影響の大きさは、増税を実施するタイミングにかかっているとされています。

今回予定されている消費税増税が経済全体にどのような影響を与えるかについては、多くの研究者がマクロ経済の計量モデルを使って試算を行なっていますが、民間のシンクタンクによる試算、あるいは内閣府の試算においても、平成26年の8%引き上げにおいては実質GDP成長率を0.8～1.0%引き下げることが、また平成27年の10%への税率引き上げにおいては実質GDPを約0.6%引き下げることが予測されています。

今日の経済情勢を見ますと、リーマン・ショックから続く世界経済の低迷が依然として続き、さらに東日本大震災や原発事故の打撃と復興のための膨大な負担、電力不足と発電コストの上昇が製造業に与えるマイナスの影響、欧州の財政危機の長期化など、景気回復には厳しい状況が多く見られます。このような状態が続く中で消費税の増税が行なわれれば、1997年の5%引き上げの時と同様に、景気に悪影響をもたらす

止を含め所要の措置を講ずる。

「法案」の検討段階では、税率引き上げには、「名目成長率3%、実質成長率2%」という条件をつけるべきだとの意見も多くありましたが、最終法案ではこの数値はあくまで経済運営の努力目標、つまり「経済情勢をこの目標に向けて好転させていこう」ということになりました。しかも、附則第18条の2項は、自民・公明両党との修正協議で追加された項で、増税によって財政的な余裕ができれば、成長戦略や防災・減災の公共投資にも予算を重点配分するというもので、これは経済情勢や財政再建についてかなり楽観した見通しに立っています。

識者の見方は、2014年までに大幅な景気回復が期待できる環境にはないこと、また消費税率引き上げは負担軽減措置などの導入もあり予定どおりの増収は期待できないとするものが一般的ですが、では、この附則第18条の与野党の合意にはどのような意味があるのでしょうか。それは、消費税率引き上げに向けて景気対策に全力を尽くすという政府の強い決意と、増税によって確保される予算の使い方によっては経済にプラスに作用することもあり得るという考え方が読み取れます。

例えば、菅政権時代の2010年6月に策定された「新経済成長戦略」では、グリーン・イノベーションによる環境への投資拡大、医療・介護などの健康関連産業の振興、観光立国など、大きな成長が期待できる分野の振興政策を打ち出しました。また、大震災後の野田内閣では、今後3年間程度の「自律的成長への土台づくり」として、①被災地域の本格的な復興支援、②災害に強いエネルギー供給体制の構築、③日本ブランドの復活・強化、④企業や人材の海外流出防止、海外からの人材等の流入確保、⑤風評被害の克服による観光需要の回復、⑥新たな成長の芽（コンパ

クトシティ、エコタウンの建設、省エネ・新エネルギー、分散型エネルギーシステムの展開、地域のニーズに合った社会保障サービス、農林水産業の6次産業化等)の育成——などを打ち出しています。

これらの政策の推進に積極的な財政援助を展開することにより、関連産業の収益が回復し、雇用と収入が増加することによって国内需要が拡大すれば、景気回復への道筋が見えてくることとなります。

いずれにせよ、消費税率引き上げの最終的な決定は、その時の内閣が判断することになりますが、判断時期が近づいた時に景気の回復が順調でなければ、政府内や与野党間において実施派と慎重派の対立は激化することになります。したがって、政府・与党は、附則第18条の趣旨を十分に踏まえた積極的な政策を推進していき、国民世論が税率引き上げに納得できる経済情勢を作っていかなければなりません。

消費税率を3%から5%へ引き上げた1997年は、年度後半から経済情勢は悪化していましたが、これはアジアの通貨危機や山一証券の破綻をはじめとする不良債権処理問題、社会保障負担の増大など、様々な経済情勢の変動がその主要因とされ、消費税増税が経済全体にどのように影響したかは明確ではないとされています。我が国経済は、内外の経済・政治変動に大きな影響を受けますので、例えば欧州経済の不安定が続けば、いつまでも消費税率の引き上げはできなくなり、その間、我が国の財政事情はますます悪化していくこととなります。

消費税率引き上げが経済にマイナスに作用するという考え方に捕らわれることなく、内外の経済情勢を見極めて最良のタイミングで税率引き上げを実施することが重要だと考えます。

分から、A社から商品を購入した際に負担した15万円を差し引いた5万円を納税する。

以上の仕組みは、事業者は取引毎に消費税を上乗せして請求し、受け取った消費税は、仕入れにかかった消費税を控除して税務署に納税するというものです。つまり、自らが付加価値を生んだ分の販売額に相当する消費税を負担すればいいのです。消費者が最終的に負担した20万円の消費税分は、逆の順序でC社が5万円↓A社が5万円↓B社が10万円、という形で納税されるわけです。

しかし、この消費税の転嫁をめぐって日常的に問題が生じているのです。我が国では、各段階に課税される消費税額を明確にする「インボイス(送り状)方式」が採用されていないために、取引における消費税額と実際の商品の売上金額の区分が明確でなくなり、「消費税の転嫁」は「消費税分の価格転嫁」になっているのです。このための、例えば、商品を販売するC社の販売力が強く、A社の商品の納入に関して、納入代金にかかる消費税分を製品価格から値引くよう要請し、A社がやむを得ずこれに応じた場合は、A社の収益が大きく圧迫されることとなります。

先程の例で説明しますと、C社はA社からの165万円の仕入れ(消費税分15万円)について、税務署に納税する5万円分の値引きを要求したとします。この製品を当初どおり200万円で販売すれば、C社の納税額は20万円(14万5000円+5万5000円)となり、値引き前より5000円は増えますが、仕入額は5万円引き下がりましたので、利益は4万5000円増えることとなります。一方、A社は150万円(税別)で納入するはずが、145万円に値引きされましたので、消費税の納税額は14万5000円(10万円+4万5000円)に減額されま

5. 消費税の転嫁の問題と対応策

今回の消費税増税に関連して、大きな課題として浮き上がったものは、企業間の取引における消費税の転嫁にかかわる問題です。

消費税は最終的に消費者がその税を負担しますが、その納税の仕組みは、製品が製造・販売されるそれぞれ過程において課税され(多段階課税)、それぞれの事業者が納税するものになっています。

事例として、製造業A社が原材料をB社から購入し、これを加工して販売店C社に売却するケースを取り上げます。消費税率は最終的な10%とします。

- ① A社がB社より100万円の原材料を消費税(10万円)込み110万円で購入する。
- ② A社はこれを加工して付加価値を付け、150万円(これを販売店のC社に売却する。代金は消費税(15万円)込みで165万円になる。
- ③ C社は、165万円(仕入れた商品を経費や利益分を上乗せし、総額200万円)で消費者に売る。その売上代金は消費税(20万円)込みで総額220万円になる。

ここで、各社が税務署に納入する消費税額は次ようになります。

- ① 原材料を販売したB社は、A社から受け取った消費税分10万円をそのまま納税する。
- ② 商品を製造したA社は、C社への売上(150万円)を上乗せした165万円の消費税分から、B社に支払った10万円の消費税分を差し引いた55万円を納税する。
- ③ 商品を消費者に販売したC社は、消費者から預かった20万円の消費税

すが利益は5万円分圧縮されます。

このように、大企業や親会社(下請け会社や子会社)に対し価格形成上の支配力をもっている場合は、消費税そのものが価格交渉の範囲内に入っていく、消費税の適正な転嫁ができない状況が作られます。とくに消費税は売上に対する課税ですので、基本的に収益が赤字となった場合も課税されるため、滞納になるケースが多く見られます。平成20年度の国税滞納額の内、45.8%が消費税の滞納であったとされています。

今回の税制改正に伴い、政府としては、1989年の消費税の導入時、1997年の税率5%への引き上げ時の経験を活かし、事業者間の転嫁が適正かつ円滑に行なわれるよう、次のような対策をとることにしています。

- ① 消費税の円滑かつ適正な転嫁に資するため、事業者等が消費税の転嫁・表示等に関して行なう行為についてのガイドラインを策定し、その周知徹底、相談等を行なう。
- ② 中小事業者向けに相談窓口を設置するとともに、講習会の開催等を行なう。
- ③ 取引上の優越的な地位を利用して下請事業者等からの転嫁要請を一方的に拒否すること等の不公正な取引の取締り・監視の強化を行なう。

- ④ 競争制限的行為による便乗値上げを防止するための独占禁止法の厳正な運用や便乗値上げ防止のための調査・監督及び指導を行なう。
- ⑤ 適正転嫁等への取組を効果的に推進する観点から、関係行政機関相互の緊密な連携を確保し、総合的に対策を推進するための本部を内閣に設置する。

これらの施策は、親会社や大企業に対する行政指導によって中小企業

が価格転嫁しやすい環境づくりをしようとするものですが、厳しい経済情勢の中でこれらの施策が効果を上げるためには、公正取引委員会をはじめ関係行政機関の不断の努力が不可欠となります。もともと現行の帳簿・請求書保存方式による前段階階控除方式は、納税者の主観がはいつてくることから一定の限界がありますので、今後は税率引き上げの時期までの間において、「インボイス方式」と同様な効果を上げる転嫁の方法を考えていく必要があると思います。

2013年6月14日

◆ 安倍政権の金融政策の効力と問題

1. 安倍政権の金融緩和策の経過と背景

安倍政権が発足して半年になろうとしています。新政権は、景気回復を政策目標の中心に据え、「金融緩和」、「財政支出」、「成長戦略」の3本の矢を打ち出しましたが、日本経済回復への期待感から市場が敏感に反応し、この半年間、急激な円安と株高が進みました。しかし、5月下旬から株価と為替レートは調整局面を迎え、また長期金利の基準になっている10年物国債の利回りが上昇するという予測に反した波乱含みの様相も呈しています。

安倍政権による金融緩和政策は、デフレ脱却を旗印に、とにかく日本銀行に徹底した金融緩和政策を求めることにありました。日銀は、法律によって政策決定の独立性が保障されていますが、安倍政権は3月から4月にかけて予定されていた日銀首脳人事(国会同意人事)に政治介入

来の路線に乗っただけの政策であったわけです。

一方、外国為替に関しては、本年に入ってから急激にレートは円安に動き、5月には1ドル＝100円を突破しました。円安の要因は、日米の金利差が小さいことから、日銀の量的緩和政策が大きく影響していると言われています。一般的に、自国通貨が市場に大量に供給されれば通貨価値は下がりますし、「マネタリーベース(資金供給量)」を増加させインフレへの期待値を高めれば将来的な自国通貨の価値はますます下がっていきますから、円安はさらに進むこととなります。

為替レートに関しては、原子力発電の停止以降、原油・天然ガスの輸入拡大による貿易赤字を主要因として、昨年からの円安傾向が現れています。この状況下で、安倍政権が金融緩和策を打ち出し、さらに日銀の黒田新総裁が4月はじめにマネタリーベースを2年間で倍増させる「異次元の金融緩和策」を打ち出したことにより、円安にますます拍車がかかったということです。つまり、政府・日銀が金融政策のスタンスの変更を演じたということであり、安倍政権が円安誘導のために特別の政策選択をしたというわけではありません。

2. 金融政策の目標と手段

(1) 金融政策の手段の変遷

金融政策の主要目標は、「物価の安定」、「雇用水準の維持」、「経済成長の維持」、「国際収支の均衡」、「為替レートの安定」にあるとされています。このうち「雇用水準の維持」は「経済成長の維持」と一体ですが、「物価の安定」は経済の状況によって、景気対策・雇用対策とトレードオフの関係になります。後述するように、石油ショック以降の先進工業国の金融

するという手段を使い、市中に大量のお金を供給する量的緩和政策の強力な推進や、2%の物価上昇の目標設定を日銀に迫ったわけです。

実は、日銀に対し、より徹底した金融緩和を進めるべきだという働きかけは民主党政権下においても継続的に行なわれてきました。しかし、日銀は民主党政府の要請に対し、2010年10月の日銀金融政策決定会合で打ち出した「包括的金融緩和政策」の延長線上で対応し続けてきました。政権側も日銀の独立性を尊重する立場から、それ以上の緩和策を押しつけることはしませんでした。

この「包括的金融緩和政策」とは、①金利をゼロに誘導するための金融政策、②物価目標の導入、③国債やCP(企業が発行する無担保約束手形)などの金融資産を買い入れるための35兆円規模の基金創設——などで構成されています。このうち「資産買入れ等の基金」は、新型オペレーションのために2010年8月に導入された30兆円の資金に5兆円加えるもので、買入れ対象は、国債やCP以外にも指数連動型上場投資信託(ETF)や不動産投資信託(J-REIT)など、幅広い金融商品をも含んでいました。基金は2012年末には65兆円に達し、さらに2013年までに101兆円、2014年には111兆円程度にまで膨らませる計画でした。

つまり、日銀は民主党政権下にあつて、着実に市中にお金を回す政策を推進していたのです。また、日銀は物価の目標についても前々から2%の目標を視野に入れていました。しかし安倍政権は、この「包括的金融緩和政策」では満足せず、総選挙の圧勝と高い内閣支持率を背景に、さらなる金融緩和策の徹底化と2%の物価目標の設定などを日銀に迫り、そして、これを実行させたとして自画自賛していますが、実際は、日銀の従政策はインフレ防止対策を最優先し、失業問題の解決が長引くことになりました。

一方、金融政策の政策手段としては、①金利政策、②公開市場操作、③支払準備率操作(預金準備率操作)、の3つが挙げられます。このうち、中心的な政策は①の金利政策で、かつては日銀が市中銀行に貸し出す金利の公定歩合を操作するという手段が用いられました。しかし、1980年代の中頃から金融の規制緩和が進んで公定歩合と市場金利が連動しなくなりました。そこで日銀は、1994年の民間銀行の金利の完全自由化を機に、民間銀行が資金の運用と調達を行なう短期金融市場の金利(無担保コール翌日物の金利)を操作する方法で金利政策を実施するようになりました。具体的には、日銀が民間銀行から国債や手形を買い取る買いオペレーション(買いオペ)、または、その逆(売りオペ)を行なつて金利を変動させるというものです。さらに日銀は、黒田総裁に代わつてから「量的・質的金融緩和」の導入を決定しましたが、これより金融市場調節の操作目標を「無担保コール翌日物金利」から「マネタリーベース」に変更しました。

日銀は、通貨供給量の動向を監視して、その量を適正に調整して経済活動全体の動きをコントロールする施策を金融政策の中心に据えています。

(2) 金融政策の波及効果と労働組合

日本銀行による金融政策を評価する場合、物価の安定を最優先課題に据え続けてきたことが分かります。日銀の認識は、「長期的には、物価の安定が適切な雇用水準の維持や適正な経済成長をもたらす」というものですが、このような考え方が妥当であるかどうかは議論の余地があ

ります。

例えば、各国の金融政策を勤労者の視点、労働組合からの視点でみると、深刻な歴史がよみがえってきます。

1970年代、二度にわたり原油価格が急上昇し、世界的に経済活動は低迷しました。ここでは、経済停滞(デフレ)と物価上昇(インフレ)が同時に起こるスタグフレーションという経済状況が出現し、先進工業国では大量の失業が発生しました。しかし各国の政府と中央銀行は、雇用対策よりもインフレ対策を最優先し、もっぱら金融引き締め政策を採り続けたのです。これに対し、先進工業国の労働組合は、失業対策・雇用創出政策をとるべきだとして、OECD・IUA(経済協力開発機構・労組諮問委員会)や先進国首脳会談(サミット)の直前に開催される労働サミットの場において、「中央銀行の過度なインフレ対策が景気を後退させ失業を増やしており、金融緩和策を推進すべきである」と訴え続けてきたのです。

この国際労働運動における金融政策へのコミットメントは、我が国においても継続されています。例えば、国際金属労連日本協議会(IMF-JC)として発足し、電機連合、自動車総連、基幹労連などで組織される全日本金属産業労働組合協議会(金属労協)は、民主党政権下においても、日銀の金融政策を生ぬるいものとして批判を続け、日銀政策委員の交代を含め徹底した金融緩和策を要求する運動を展開してきました。

金融政策は、個人の生活や家計とは直接に関係しない国の政策と思われがちですが、これまで国際労働運動も大きな関心を持ってきたように、実際は勤労者の雇用と生活を大きく左右する重要政策の一つであるということ認識する必要があります。

するには、企業が得る利潤のうち、相当部分が労働者に還元されるといふ前提が必要です。企業としては、今後の市場変化や技術革新に備えた投資のために内部留保も必要ですし、また株主のことを考えれば少しでも多くを配当に回したくなります。経営者がこのことを重視して労働者に還元する部分を小さくすれば、景気回復は遅れることになります。

安倍総理大臣もこのことがよく分かっている、今年の春闘では財界に賃上げを要請するという前代未聞の行動をとりました。しかし、実際の賃金交渉では、消費を大きく増やし、景気を回復させるほどの成果は得られませんでした。最近発表された総務省統計局の「家計調査」も表1のようになっています。

つまり、4月段階で家計の収入の伸びは名目・実質とも伸びているもの、その伸び率は僅かであり、税や社会保険料を除いた可処分所得で見れば、ほとんど変わっていないということです。生活実感として「豊かになった」と思われないのは、この数字が物語っています。

表1 家計収入と可処分所得

	名目実収入	名目可処分所得
2013年1月	0.8	▲0.4
2月	▲1.5	▲2.4
3月	0.8	▲0.4
4月	2.2	▲0.2

	実質実収入	実質可処分所得
2013年1月	1.1	▲0.1
2月	▲0.8	▲1.7
3月	1.8	0.6
4月	2.9	0.5

※2人以上の勤労者世帯 前年同月比伸び率
出所：総務省「家計調査」

次にマイナスイ面を見ますと、まず問題となるのが輸入物価の上昇です。安倍内閣は、物

3. 産業・生活への影響

昨年からの景気回復基調やアメリカの経済活動の活性化に加え、安倍政権による大胆な金融緩和政策によって日本経済回復の期待感が一段と高まっています。とくに昨年末の政権交代時から、外国人投資家による日本株への投資が増え、これに国内の法人・機関投資家が続き、そして個人投資家の株売買が活発化し、株式市場は5月22日に日経平均が1万5000円を超えました。まさに「ミニ・バブル」の様相を呈していますが、その後、株式市場は調整局面に入っています。現在は、この水準が維持されるのか、あるいは外国人投資家が東京市場から引き揚げ株価が大きく下落していくのか、その分岐点にあるようです。

アベノミクスについては経済学者からも多くの問題点が指摘されてきましたが、現在は「市場」からもその評価を受けている段階にあると言えます。とりわけアベノミクスの副作用として懸念材料となっている物価上昇、長期金利の上昇、財政再建の長期化などについては、以下のとおり、リスクとして注意深くチェックしていく必要があります。

(1) 家計収入と物価上昇のリスク

まず円安、株高と物価上昇について検証します。円安や株価の上昇は私たちの生活にどのように影響するのでしょうか。

プラス面では、低金利と市場に潤沢な資金が回ることで企業の投資が増え、また円安による交易条件の改善により輸出産業が潤い、経済活動が活発化するという展開が挙げられます。これで企業の収益が増え、賃上げなどによって勤労者の収入も増えていけば、消費主導・内需主導型の景気回復が実現することになります。しかし、このシナリオが実現

値上昇2%の目標値を日銀に設定させましたが、勤労者家計から見ますと、これは消費抑制につながるリスク要因となります。すでに、円安による輸入物価が上昇する中で、原材料を輸入する製造業、エネルギー消費型の第一次産業や物流分野では深刻な影響が出始めています。今後は、最終消費財で値上げの動きが広がるでしょう。

円安は輸出産業にとつて有利に働き、政府からも「物価上昇はデフレ脱却のため」と言われれば、国民としてもこれを受け入れざるを得ません。しかし、家計部門は収入が増えない限り、物価上昇は生活費を圧迫するものであり、消費者は節約・儉約に走るようになります。結果的に全体として消費が縮小していく可能性もあります。

日本経済は、当面外需が先行して回復していくでしょうが、それに続いて内需が着実に拡大していくかどうかは、今後の消費拡大とそれを支える家計収入の増加にかかっているということです。夏のボーナスをはじめ勤労者の賃金水準の動向にいつそう注目していく必要があります。

(2) 長期金利上昇のリスク

次に、金融緩和・株高によって、長期金利の上昇という現象が起きています。我が国の場合、10年物国債の流通利回りが長期金利の基準になっています。その金利は3月、4月で0.5〜0.6%台で推移してきましたが、5月になって一挙に0.9%にまで上昇しました。現在は0.8%台で推移していますが、今後、金利の乱高下が続けば、民間の経済活動や財政運営に悪影響を与えることになりかねません。

一般的に、長期金利は長期間にわたって予測されるインフレ率や短期の金利予想などによって変動し、「インフレ期待は長期金利を高くする」と

言われています。専門家の間では、日銀が2%の物価上昇の実現を目指す中で、現在の長期金利の上昇は想定内のもので、国際的にも長期金利の最低水準は1%と言われており、現在の1%以下では何ら問題がないとの見方をする人もいます。

しかし、実際には住宅ローンなど長期金利連動型の融資では、長期金利の上昇によって貸出金利の引き上げが行なわれます。債務負担が増えれば、企業活動においても、またローンを抱える家計においてもマイナスの影響が出てきます。

一方で、金利上昇の直接的な影響のほかに、「国債利回りの上昇＝国債価格の低下」ということにも留意する必要があります。ここ1カ月の長期金利の急上昇は、金融機関や法人が所有している国債を売って株式の運用に切り替えようとしたことが主要因だとされていますが、世界には我が国の財政状況を厳しく見ている投資家も多く、今回の金利上昇について、日本の財政危機の兆候ではないのかとの分析も始めています。

日本の政府債務の対GDP比は世界でも突出して高いわけですが、これまで財政破綻が取り沙汰されてこなかったのは、国債の国内でおける消化が順調で、国際的にも日本国債への信認度が高かったからです。しかし、今回の日銀による国債の大量購入が日本の財政への信認度を低下させ、国債価格下落の引き金を引く可能性は「まったく無い」とは言えません。とにかく、日銀は今後2年間で年間60兆円から70兆円の資金を市場に供給し、市場で取引される国債の約7割を日銀が購入するとの推測もあります。

長期金利上昇を財政危機の兆候として捉えずに、日銀が今後も無制限に市場に資金供給していくことを続けられれば、国債デフォルトと歯止め

2015年1月28日

◆ 2015年度政府予算案の編成と諸課題

1月14日に2015年度の政府予算案が閣議決定されました。予算案は1月26日開会した通常国会に提出され、2014年度補正予算案の審議・成立後に衆・参それぞれで審議・採決されることとなります。一般会計は、本年度の当初予算に比べ約4600億円増え、過去最大規模の96兆3420億円となりました。歳入・歳出の主な項目は表1のとおりです。

1. 政府予算案の特徴

この来年度予算案の編成の枠組みは基本的には昨年と変わっていませんが、主に次のような特徴が挙げられます。

- (1) 景気回復を背景に、法人税を減税しながらも、約5兆5000億円もの大きな増収増を見積もっていること。そしてこの増収の増収分は、主として国債発行の減額に当てられ、一応、財政健全化のための道筋をつけたこと。
- (2) 予算規模の増大は、主として社会保障費支出の自然増によるものであり、前年度比で3.3%の増加となっている。しかし、消費税率の10%への再引き上げが見送られたことで、社会保障関係・子育て支援関係の充実策の一部が見送られたこと。
- (3) 社会保障関係では、統一地方選挙が控える中で、高齢者の負担増につながる医療・介護における運用や給付の効率化が見送られたこと。

表1 平成27年度予算政府案

歳入		歳出	
税 収	54兆5,250億円 (50兆010億円)	政策経費	72兆8,912億円 (72兆6,121億円)
税外収入	4兆9,540億円 (4兆6,313億円)	社会 保 障 関 係	31兆5,297億円 (30兆5,226億円)
国債発行	36兆8,630億円 (41兆2,500億円)	文 教 ・ 科 学	5兆3,613億円 (5兆4,330億円)
		地方交付税交付金	15兆5,357億円 (16兆1,424億円)
		公 共 事 業	5兆9,711億円 (5兆9,685億円)
		防 衛 費	4兆9,801億円 (4兆8,848億円)
		エ ネ ル ギ ー 対 策	8,985億円 (9,642億円)
		食料安定供給関係	1兆417億円 (1兆507億円)
		そ の 他	7兆5,731億円 (7兆6,459億円)
		国 債 費	23兆4,507億円 (23兆2,702億円)
合 計	96兆3,420億円 (95兆8,823億円)	合 計	96兆3,420億円 (95兆8,823億円)

出所：財務省「平成27年度予算政府案」(2015年1月14日)

※ () 内は平成26年度当初予算。27年度概算予算との比較のため組み換えをしてある。

かからないインフレが起きる可能性も出てきます。

長期金利については、政府・日銀としても推移を見守り、金利が低位に安定するようマネタリーベースの供給調整を行なう必要があると考えます。

(3) 財政赤字の深刻化

この長期金利の上昇問題と関連して、アベノミクスと財政再建の関係についても注視していく必要があります。

自公政権は本年度政府予算について昨年度補正予算と一体化させた15カ月予算を編成し、本年度については42兆8510億円の国債を発行するとしています。公債依存度は昨年度の47.6%より僅かに少ない46.3%となりましたが、年度後半には景気対策などと称して補正予算を編成するはずですので、当然、国債は追加発行され、国債頼りの財政運営が続くことになるでしょう。しかも、日銀は無制限的に国債を引き受けるわけですから、ますます財政規律は緩むこととなります。今後、国債価格が低下していくと日銀の債券購入リスクが大きくなり、将来的に税金でこのリスクを負担することも考えられます。財政政策としては増税の方向に向かうわけで、財政再建もさらに遠のくことから、国債への信頼度が失われ、国債価格の低下・長期金利の上昇という悪循環に陥ることも考えられます。自公政権の防災・国土強靱化をうたい文句にした公共事業の拡大もこのシナリオを促す要因の一つとなります。

このような展開を防ぐためにも、財政のムダを徹底的に排除し、財政規律を確立していく必要があります。いずれにせよ、日本経済の復活と経済の活性化に波及させることができるかどうかにかかっていると云えます。

こと。その分、健康保険組合などサラリーマンの負担増に頼っている側面があること。

(4) 財政健全化のために十分に削減の余地がある「公共事業」については、ほぼ現状の支出水準が維持され、新幹線の整備、空港の整備、大

規模災害対策、東日本大震災の被災地対策などを中心に使われること。防衛費の拡充と併せ、自民党らしい予算となっていること。

(5) 高校授業料無償化や子育て給付金など所得制限を設け、一見して所得再分配機能を導入しているようだが、一方でジュニアNISA（少額投資非課税制度）創設、結婚・子育て一括贈与非課税枠の創設、住宅取得資金贈与非課税枠の拡大など、金融資産の贈与に係る課税優遇措置を講じていること。これは、「持てる者」を優遇する政策で、結果的に資産格差の拡大に繋がっていくこと。

2. 予算案と暮らしの変化

私たちの暮らしに関し、大きな増減があったものや新規に打ち出された主なものは次のとおりです。基本的には、政策の充実や財政支出の効率化など、予算編成上の変化が見られる項目は、子育て世代や高齢者、あるいは失業者を対象とした対策が中心になっています。

(1) 子育て支援関係

全体として国・地方あわせて約2兆5000億円の予算が計上され、待機児童解消のための保育所の拡大・整備、保育士確保のための給与改善などへの補助が拡充されます。これら保育政策の充実を中心とした少子化対策は、民主党政権時代に行なわれた「幼保一元化のための総合こども園」の設立や民間施設の積極的活用策などの延長上にあるものです。

しかし、現在でも待機児童数は約2万1000人（2014年4月現在）と言われており、予算案ではその対策として2195億円が計上されているもの、さらなる保育政策の充実が求められているところ

減措置が継続され、また高額療養費制度における低所得者（年収約370万円以下）への負担の軽減化、介護保険の保険料について低所得者の高齢者への軽減措置が行なわれます。

一方で、低所得者対策として、年金に最大月5000円上乗せする「年金生活者支援給付金」の実施は、消費税率再引き上げの延期に伴い、2017年度まで延期されることになりました。また、昨年度、遺族基礎年金の支給対象が母子家庭に加え父子家庭にも拡大されましたが、来年度についてもこの制度が継続されます。

(4) 雇用関係

女性の活躍に関する目標を達成した企業には助成金が支給されます。また、非正規雇用対策としてパートタイマーの均等・均衡待遇の確保をはかるための「働く女性の処遇改善プラン」への支援策や、ひとり親の就業機会・転職機会を広げるための支援策、育児との両立に配慮した「短時間訓練コース」の実施などが行なわれます。一方、若者に関しては、ニート対策としての「地域若者サポートステーション」をハローワークと連携させて就職支援を充実させる施策、また高齢者に関しては65歳を超えてもシルバー人材センターなどで働くことを促進する「シニア活躍応援プラン」が実施されます。

地域の雇用対策としては、地方自治体が創意工夫を活かして雇用機会の創出をはかる「実践型地域雇用創造事業」の拡大が行なわれます。

以上の雇用関係の諸施策は一定の評価はできるものの、現在、政府の雇用政策において最も緊急課題となっている2000万人を超えた非正規雇用労働者に対し、どのように雇用を安定化させ、労働条件を引き上げ

す。とくに、消費税率の再引き上げ延長によって、財政局が十分な施策の展開を抑制したわけですが、政策的に優先される課題であるだけに、もう一段の配慮が欲しかったと考えます。

一方、低所得世代に対し私立幼稚園保育料への補助が継続される他、子育て世代に対し消費税率引上げの影響を緩和する目的で支給された「子育て世帯臨時特例給付金」が引き続き来年度も支給されます。給付は本年6月分の児童手当の受給者を対象とし、児童1人につき3000円が支給（1回）されます。ややバラキ的な政策ですが、増税への負担軽減という点では若干の政策効果があると考えます。

(2) 教育支援関係

高校生等奨学給付金支給対象者の拡大（131万人→34万人）、大学等奨学金事業の無利子奨学金制度の対象拡大、幼児教育の無償化に向けた段階的な措置が実施されます。しかし、貧困状態にある児童・生徒が増加する中で、実質的に子どもたちの進学と生活を支援する方策は十分とは言えません。厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査」によると、現在、「貧困線」（2012年は122万円）に満たない世帯で暮らす18歳未満の子どもの数を推計した「子どもの貧困率」は16.3%で、子どものうち6人に1人が貧困という状況になっています。本人の希望にもとづく進学、就学の継続、最低限の文化的・健康的な生活が送れるような支援策の充実が必要となります。

(3) 医療・年金・介護関係

負担軽減に関しては、国民健康保険の保険料について低所得者の軽

るかという視点にたった施策は全く不十分であると言わざるを得ません。

3. 消費税率と社会保障給付の関係の課題

(1) 社会保障目的税としての消費税の位置づけ

現在、年金・医療・介護などに支出される社会保障の給付費は、全体で115兆円にも上っています。このうち約4割の43兆円が公費負担（うち国は約30兆円）で、残りは社会保障料や利用者の一部負担で賄っているという構図になっています。

高齢化に伴う社会保障給付の増加と、少子化対策としての子育て支援策の必要性とともに、民主党政権は二つの方針を打ち出しました。一つ目は、消費税率は医療・年金・介護の給付に少子化対策の費用をプラスした「社会保障四経費」に充当すること。二つ目は、消費税を原則として社会保障の目的税とすることを法制化し、会計上も区分経理を徹底し、その使途を明確化すること。

この方針にもとづき、「消費税法」の改正により、社会保障目的税としての消費税の位置づけは明文化されましたが、会計上、毎年度の予算及び決算において消費税率（国分）が社会保障四経費に充てられることを明確に示す方法は現在、検討中となっています。

ここで二つの懸念が生じてきます。消費税を「社会保障四経費」に全て充てたとしても、国が負担する30兆円には達しません。例えば、消費税率を10%に引き上げた段階でも、地方消費税（1%分）や地方交付税に回す部分（消費税の29.5%）を含めても税収は26兆円前後と試算されています。そこで、この不足分について、従来通り他の税金などから補うのか、それとも消費税率を引き上げながら補っていくのか、という政策的な

選択がいずれ迫られてくることとなります。

来年度予算案については、安倍内閣が消費税率10%の引き上げを延期したことにより、実施されるはずであった社会保障関係の予算措置が延期されたり、縮小されたりしました。これまでは、「高齢者三経費」の不足分は他の税収や国債発行などで補填されてきたわけですが、今回のように、「消費税増収が減れば社会保障給付を減らす。逆に増えれば制度の充実をはかる」というパターンが一般的に行なわれれば、消費税率と社会保障給付の水準の連動性があります。つまり、消費税率の安易な税率引き上げにつながる、この懸念が生じます。消費税を負担する国民としては、将来の消費税の姿をどうするのかという議論を含め、納得のいく説明がほしいと考えます。

(2) 基礎年金の国庫負担の問題

消費税増収分の扱いについて見ますと、本年度は、昨年4月からの消費税引き上げの増収分5兆円について、社会保障関係予算の四つの分野に配分されました。

- ① 約6割の2兆9500億円が「基礎年金国庫負担割合の2分の1」の差額費用に
 - ② 1兆3000億円が「後代への負担のつけ回しの軽減」として安定財源の確保ができていない既存の社会保障費に
 - ③ 5000億円が子育て支援、医療・介護の充実、年金制度の改善など社会保障の充実に
 - ④ 2000億円が消費税引き上げに伴う社会保障関係給付の物価上昇分に
- 一方、来年度予算案においては、厚生労働省が作成した下図のように、

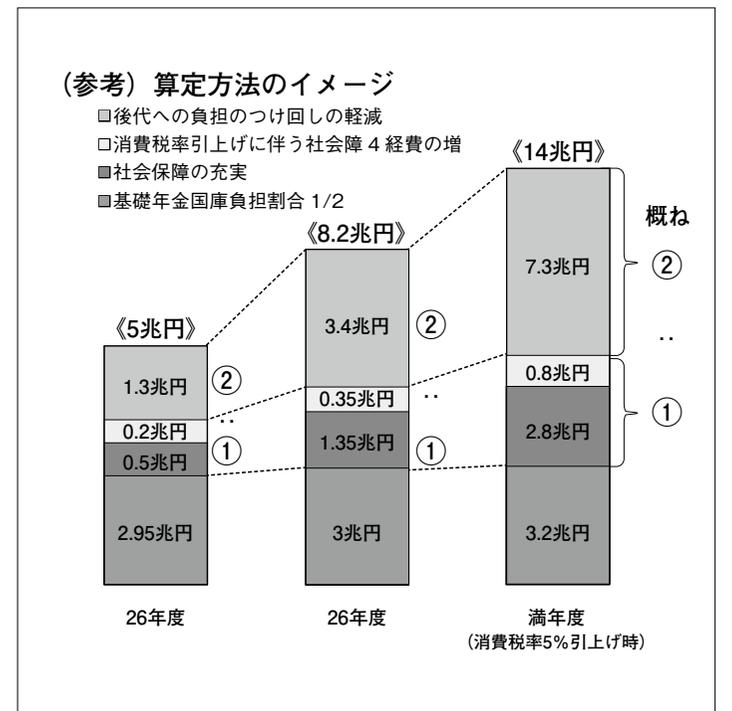
の増収分を充てることになりました。

この措置は民主党政権時代の構想に沿ったものですが、この機会に一度、基礎年金の財源の負担のあり方を議論していく必要があると考えます。一つの問題は、国民年金の加入者(第1号被保険者)の保険料免除者・保険料未納者の割合が増える中で、実質的に厚生年金など被用者年金からの基礎年金拠出金が国民年金からの拠出金分の一定割合を補っていることです。また、非正規雇用労働者の急増に伴い、本来は厚生年金に加入すべき労働者が自営業者などを対象とする国民年金に流れ、いまや6割を占めるに至り、国民年金の保険料負担の収入の中心的な役割を担っているという実態もあります。つまり、被用者・サラリーマンが基礎年金の財政運営において大きな負担を強いられているということです。

今回、基礎年金の「2分の1」の差額部分に消費税の増収分が充てられることにより、サラリーマンと自営業者との負担上の格差が一定程度は縮小することになりますが、依然として、サラリーマンは基礎年金に対し、①保険料 ②所得税 ③消費税の三つの負担を継続するわけであり、今後とも公平性の観点から負担のあり方を検討すべきだと考えます。

4. 財政健全化の目標達成の課題

今回の予算案編成を見ると、あらためて財政再建について考えていく必要があると考えます。増収の伸びを背景に、国債の発行を本年度より4兆3870億円減額したことで、安倍晋三首相は、「経済再生、財政健全化を同時に達成するに資する予算になった」と述べています。しかし、果たして、来年度予算案は財政健全化に資するものとなるで



出所：厚生労働省「平成27年度厚生労働省予算案概要」

増収分を8兆2000億円と見積もり、それぞれ四つの分野に本年度分+αで配分されます。

ここで気になることは、消費税増収分のうち約3兆円がつき込まれる「基礎年金国庫負担分」のことです。基礎年金の国庫負担は、従来は「3分の1」でしたが、保険料負担の軽減化と給付水準維持のために「2分の1」に増やすことになり、2005年度から2009年度までに段階的に引き上げられてきました。その財源は財政投資特別会計の剰余金や「つなぎ国債」など限りのあるものでしたが、本年度から消費税

しょうか。

政府の言い分は、新規の国債発行は36兆8630億円と4.4兆円減り、歳出入の総額に占める割合を示す国債依存度は本年度より4.7ポイント低い38.3%に下がる。そして、2015年度の基礎的財政収支(PB)プライマリーバランス・税収・副収入で政策経費をどれだけ賄えるかを示すの赤字を2010年度比で半減させる、という財政健全化目標をクリアしたというものです。具体的には、来年度予算案における基礎的財政収支の赤字は13兆4123億円となり、地方分を含めた赤字の国内総生産(GDP)比は3.3%。これは2010年度実績の6.6%の半分ということで、財政健全化の中間目標達成にメドがついたというものです。

この背景には、景気回復に伴う増収があります。本年度当初予算に比べ、所得税は1兆6520億円の増収、法人税は減税にも拘わらず9720億円の増収、そして消費税は1兆7730億円の増収を見込んでおり、そこに、新規国債の発行額をギリギリまで抑えたことで、PBの対GDP比を辛うじて3.3%に抑えたということですが、この政府の財政健全化に道筋を付けたという説明には、いくつかの問題点があります。

第一に、景気の変動が読み切れない中で、今後の景気情勢によっては増収が落ち込むことも予想されるということです。本年度についても、政府や多くのエコノミストは、消費税増税による消費抑制効果は半年程度で薄まると予測していましたが、実際は消費の低迷が続いているわけです。とくに、企業業績の改善で法人税収は大幅な増収が見込まれますが、実際のサラリーマンの実質可処分所得は低下している中で、消費低迷、内需

の縮小に繋がる可能性が極めて高いという現実を直視する必要がある。また。

第二には、財政健全化に対する政権としての姿勢の問題があります。例えば、①社会保障関係給付が増え続ける中で、選挙対策のために、制度の改革・効率化策を打ち出そうとしていないこと、②大震災の復興需要や災害対策は暫く続くものの、比較的予算を削減しやすい公共事業は抑制する方向にないこと、③防衛予算については今後とも増額されることが予想されること、④異次元の金融緩和政策として日銀による大量の国債引き受けが一般化したことで、国債発行に関する抑制的意思が働かなくなっていること――などが挙げられます。

今回は、税収増を見込んで国債発行は減額し、財政健全化の姿勢を表しましたが、このような経済情勢の今後の展開や政権の姿勢を考えれば、この方向が今後とも続くかどうか、注意深く監視していかなければなりません。

2015年10月21日

◆ 中国経済の動向と今後の見通し

10月19日に発表された中国の7～9月期のGDPは6.9%の上昇にとどまり、6年半ぶりに7%を切りました。中国経済は、ここきて景気減速の様相を呈しており、これを主要因とする世界的な株価の下落や原材料価格の低下による途上国の経済的混乱などが生じています。世界第2位のGDPをもつ中国経済の減速は、日本を含め世界経済に対し

(1) 内需拡大による安定的成長へのプロセス

楽観的な見方の代表的な見識は、日本が経験したように、中国も現在、高度成長から安定的な成長に至る成長プロセスを辿っているというものです。

これまで中国は低賃金を背景に「世界の工場」として、海外企業から導入した技術で、カラーTV、エアコン、パソコン、スマホなどを作ってきました。これらの製品の製造技術で中国は日米に追いついたわけですが、しかし、このキャッチアップが終わると、技術進歩のスピードが低下し、これが経済成長率の低下をもたらしているという見方です。中国には、優れた商品開発能力とか消費市場に大きなインパクトを与えるような技術開発力が十分に蓄積されてきませんでしたので、このことによる成長率の低下は避けることができないといつことです。

1970年代の日本も同様に、高度成長期から低成長期への転換プロセスを経験しました。日本はその後、設備投資や輸出拡大による成長から、消費を中心とする内需拡大による成長パターンへの切り替えが実現しましたが、楽観論は、中国もこのような展開になっていくのではないかと予測しているわけです。実際に習近平政権は、消費拡大による内需型の成長、あるいは質の経済成長をめざす「新常态」の目標を掲げています。今後、中国は自力による新たな技術進歩を追求し、とくに人材育成や研究開発投資の促進政策に一段と力を入れていくことになるでしょう。この消費と技術進歩という二つの政策が具体的に実現していけば、中国は再び世界の経済をリードする経済大国になっていくものと考えられます。

なお、この内需主導型の成長に関し、中国政府は、①経済成長に対する

て大きな影響を与えるものであり、今後の動向が一段と注目されます。

これまで、我が国の多くの経済学者やエコノミストは、中国経済を悲観的に論評する傾向が強く、リーマン・ショックの際も「中国経済は崩壊する」と断言した人も多くいました。今回もすでに悲観論が広まりつつありますが、今後の日本経済の成り行きを考える場合、実際に中国で何が起きているのか、あるいは今後どのような展開になっていくのかを正確に把握することが大事だと考えます。

以下、さまざまなデータ分析や中国経済研究者などの論評から、中国経済の実状と今後の予測などについてまとめてみました。

1. 中国経済への楽観的な見方

中国経済の減速は、ここ3年間のGDP成長率の低下に明確に表れています。中国は、2008年のリーマン・ショック不況を、4兆元(当時の為替レートで約57兆円)という膨大な財政投資によって乗り切り、その後10%前後の実質経済成長率を達成してきました。しかし、2012年からは7%台に低下し、2014年が7.4%、そして本年の上半期は5%台、通年でも6%台前半になるのではないかと推測されています。なお、もともと中国の経済統計の正確さについては疑問が投げかけられており、本年の経済成長率は、実際は5%を切るのではないかとの見方も出ています。

問題は、この経済成長率の低下傾向をどのように見るかということですが。当然、楽観的な見方と悲観的な見方の両方があります。以下、それぞれの見解を見ていきます。

消費の寄与率が投資の寄与率を上回ったこと、②GDPに占めるサービス業の割合が工業の割合を上回ったことを挙げ、さらに今年に入って李克強首相が言及している「新・李克強指数」(雇用・住民の収入・エネルギー消費・海外旅行者数を指標にしたもの)が昨年10～12月期から大幅に上昇していることを明らかにし、中国はすでに内需主導型の成長過程に入っていることを表明しています。

(2) 最近の経済指標の好転

もう一つの楽観的な見方は、以下に列挙した最近の経済指標の動きから、中国経済は回復に向かっている、というものです。

- ① 鉱工業生産指数が本年4月以降、5カ月連続で前月を上回っていること。
- ② 比較的経済実態を表していると言われている「李克強指数」の電力使用量・社会融資規模・貨物輸送量は、最近それぞれ上昇に転じていること。
- ③ 自動車販売台数は、最近、上昇の動きが見られること。
- ④ 輸出入とも、2015年年初の谷を下回ることはなく、底入れが確実な線形になっていること。
- ⑤ 不動産バブル崩壊と言われた地価の大幅下落も本年の1～3期が底値になっており、最近は大都市を中心に上昇に転じていること。

- ⑥ 過去1年間の利下げ政策によって社会融資規模は増加していること。
- ⑦ 電子商取引のアリババ集団に代表される通販市場が急成長していること。

このような直近の経済指標などから、中国経済はすでに底を打って回復過程に入っているという見方が出てきてきているわけです。但し、このような経済指標の動きは、これからも中長期的に継続していくという保証はありません。今後、これらの指標の発表を注意深く見守っていく必要があります。

あります。

2. 中国経済への悲観的な見方

中国経済の減速について、今回は構造的な問題を含めてこれまでのものとは違う、という見方も一般化しつつあります。このことは、中国政府自らが認めており、例えば、楼継偉財政大臣は9月のG20の会議で、「過去の景気刺激策により過剰生産能力と在庫が大量に増加し、この解消に時間を要する。今後5年間は構造調整の陣痛期に当たる」と表明しました。

以下、中国経済の今後について厳しい見方をする論評や実態の分析などをまとめてみました。

(1) 株価と不動産価格の下落

中国では、上海・深圳（しんせん）証券取引所において、6月半ばから株価が下がり続け、8月には大暴落し、日本円にして数百兆円に及ぶ時価総額が減少する事態となりました。上海総合指数で見ると、本年初めから上昇に転じ指数は6月12日に6112のピークに達し、その後下落に転じて7月末3664、8月末3206と大幅下落をしたのです。この株価の大幅下落は、それまでの1年半にわたって2倍にまで膨張した株価が反動に転じたという側面もありますが、元の切り下げや成長率の低下などによってもたらされたとの見方が有力です。そしてこの株価下落がさらに中国経済の先行きを不安視する材料となり、世界的な株価の低迷を誘発しているのです。

もう一つの大きな問題は、不動産価格の下落です。2013年に前年

これにより中国に原材料を輸出している資源国や開発途上国を中心に、各国経済はマイナスの影響を受けつつあります。

一方、輸出についても今日までマイナス傾向が続いています。その主な要因は人件費上昇と人民元の上昇とされていますが、この傾向は実は3～4年前から続いており、また7月の▲8.3%という大幅減少は、前年同月が大幅に上昇したこと（前年6月は+7.2%、7月は+14.5%）への反動減とされていますので、深刻に考える必要はないとの見解もあります。

中国では消費が堅調に推移しており、これら輸出入の落ち込みによって景気の底割れが起きることにはならないわけですが、7月の輸出入データが8月10日に発表され、その直後の8月11日、12日、13日に3日連続で人民元切り下げが行なわれたことから、中国経済が緊急対策を必要としているほど悪化している、という印象を対外的に与えたいです。

今回の人民元の切り下げは、人民元を国際通貨基金（IMF）の特別引き出し権（SDR）に加えるための措置において、IMF側から「人民元の基準値が市場の実態からかけ離れて高い」と指摘されたことへの対応として行なわれた面もあります。つまり過大評価され上昇し過ぎた元を調整するための措置でした。もともと中国の為替制度は米ドルと連動するように基準値を動かす「ソフトペッグ制度」を採用しているために、近年、米ドルの上昇に伴い人民元も上昇してきたのです。これが輸出に大きなブレイキをかけてきたため、中国としてもIMFへの対応とともに貿易政策上の調整も必要となってきたということなのです。

しかし、この人民元切り下げの効果が出ずに、輸出が停滞・縮小す

同期比19.1%あった不動産開発投資伸び率も、10月19日発表の統計で、本年1～9月期は2.6%にまで低下してきています。まさに、中国の不動産バブルははじけた、という見方が一般的になってきました。

こうした中で、政府は本年8月までに政策金利を5回引き下げるなどの金融緩和策を実施するとともに、地方政府にインフラ投資の促進を要請しました。また、中央政府自らも積極的なインフラ投資を加速させ、住宅に関しては2軒目の住宅購入における最低頭金比率を引き下げる施策などを打ち出しました。さらに中国財政部（財務省）は9月8日に「更なる積極的な政策を講じ経済の安定運行を促進する」との声明を発表、9月14日には発展改革委員会が「投資促進のための8つの措置」を決定しました。これらを受けて、各国の株式市場では株価が一時的に上昇しましたが、基本的には中国経済の落ち込み傾向を受けて、世界の株価は下落傾向にあります。今後、株価や地価の動きを含め、中国政府の政策展開を注視していかなければなりません。

(2) 輸出入の減少と人民元の切り下げ

中国のここ3カ月の輸出入量の推移は次のとおりです。

輸出（前年同月比）

7月＝8.3%減 8月＝5.5%減 9月＝3.7%減

輸入（前年同月比）

7月＝8.1%減 8月＝13.8%減 9月＝20.4%減

この輸出入の落ち込みは、中国国内における生産活動が停滞していることを表しています。とくに輸入減が激しく、8月は▲13.8%、9月は▲20.4%と大幅に落ち込み、原材料の国際価格まで引き下げられています。

る状況が今後も続いていけば、中国経済は困難に直面することになるでしょう。

(3) 生産活動の低下

10月19日に発表された中国の民間固定資産投資の統計結果は、本年の1～9月が10.4%の伸びとなっています。1～4月が12.7%ですから、じわじわと低下してきている様子が伺えます。とりわけ製造業は、その実質成長率が本年1～6月期で6.11%と全体より低く、2014年比で1.2ポイントも低下しています。自動車販売数も、少しは改善の兆しは見られるものの、対前年同月比で大きく落ち込んでいます。都市部の求人倍率は、すでに1.0%に近づいていないのかとの推測もあり、中国は全体として生産活動が低下し、調整期に入っていると言えます。この背景には、技術進歩率の低下と資本ストックの調整、そして不動産バブル崩壊が重なっているようです。

例えば、中国の主力産業である鉄鋼業は、生産能力が11億トンもあるのに対し、実際の粗鋼生産量は8億トンに止まり、3億トンが過剰設備の状況にあります。この状況は、セメント、ガラス、化学など広範囲の産業で生じており、当然、新規の設備投資は抑制され、国内のGDPを押し下げることとなります。さらに不動産バブルの崩壊によって建設業関係の投資も低下が続いています。

今後、これらの主要産業においてこのような状況が続けば、中国のGDPの伸び率は低下し続け、また競争力維持に重要な研究開発投資に資金が振り向けられなければ、産業自体が大きく衰退していくことになるでしょう。

(4) その他のマイナス的要素
① 地方財政の窮状

今日の中国には、地方政府が大きな財政赤字を背負っているという深刻な問題があります。地方政府は、「資金調達プラットフォーム(融資平台)」といわれる子会社を設置し、ここで銀行からの借入れ社債を発行して都市化関連投資を展開してきました。この資金を使って、いわゆる土地転がしの事業を展開してきたわけですが、不動産バブルが去り不動産バブルが崩壊する様相を見せると、これらの借金は一挙に不良債権化し、地方財政を窮地に追い込んでいくことになります。この事態を重く見た中央政府は、まず融資プラットフォームによる資金調達システムを止め、地方政府みずからの「地方債」を発行して資金調達するように指導してきました。しかし、最近、景気の低迷が一段と明らかになる中で、一部の地方政府において融資プラットフォームを復活させる兆しが出ています。この問題は、これまで様々な投資活動において機能してきた「シャドーバンク」が抱える問題の一つとして、中国経済全体にマイナスの影響を及ぼしていくのではないかと懸念されます。

今後、地方政府の資金調達システムに何らかの制度改善がなされなかった場合は、地方政府はさらに返済不能の借入金を増やすことになり、中国経済は一挙に落ち込んでいくこととなります。今後の地方政府の動きは見逃しません。

②「アジアインフラ投資銀行」の設立問題

本年6月29日、中国が主導する「アジアインフラ銀行(AIIB)」設立の調印式が行なわれ、年内にも事業が開始されることになっています。創設メンバー国は57カ国でした。

中国はこれまで、失業対策や内陸部の所得引き上げ対策など経済的な社会問題に対しては、とにかく中国経済を成長させることで解決しようとしてきましたが、さらに人口の高齢化問題とそのため社会保障制度の整備の課題も絡み、社会問題はより複雑化・深刻化してきています。このような中で、政治の責任が大きく問われようとしています。中国経済を展望する際には、これらの社会問題の解決に向けた中国政府の社会政策の展開も注視していく必要があります。

3. 中国経済の今後と我が国の対応のあり方

以上見てきたように、中国経済は様々な事象が複雑に交錯し、現在は経済指標に表れているように全体として経済活動は低下しつつあります。中国経済の先行きに対して厳しい見方が出てくる論拠も揃っていますし、一方で、それほど深刻に見る必要もないのではないかと、あるいはこの程度の経済的停滞は想定内である、との見方も十分な説得力を持っています。今回の7～9期GDPの伸びが6.9%についても、とくに金融機関に属するエコノミストの間では、さほどの悲観論は出ていません。

ただし、中国と密接な関係にある日本経済を考えた場合、例えば8月の中国向けの輸出は前年同月比で▲14.2%となっており、このような状況が続けば日本経済への影響は無視できないものとなります。当然、日本企業にとつては、海外投資戦略や商品・部材の輸出方針を見直す必要を迫られます。さらに中国経済の成り行きがより厳しいものになっていけば、我が国企業の収益そのものに影響することになり、ひいては来年の春季賃上げ交渉にまでその影響が及んでくることとなります。当然、労働組合としても中国経済の動向にはいっそう注視していく必要があるわけ

これまで、アジアのインフラ投資を支えてきた世界銀行やアジア開発銀行(AIDB)は、アメリカ、日本の主導のもとに運営されてきましたが、融資条件が厳しく、資金援助を受ける途上国側の意見がなかなか通らないという課題が指摘されてきました。その間隙を縫って、今回中国がアジアへの影響力を強めようとして、このAIIBの設立に動いてきたのです。

しかし、AIIBは、投資プロジェクトの財務的判断基準が適正に行なわれるのか、あるいは環境基準・労働基準などを配慮した運営が行なわれるのかなど、いくつかの点において不安視する意見もあります。この新しい銀行の事業が成功すれば、中国の多くの国営企業は利益を得ることができませんが、一方、融資の不良債権化や、インフラ施設そのものが想定外の事由で機能不全などを起こすようなことになれば、中国経済は大きな荷物を背負うこととなります。今後は、このリスクについても十分に留意していく必要があると考えます。

③ 深刻化する社会問題

中国においては、様々な社会問題が横たわっており、社会の安定と発展の大きな障害となっています。その代表的なものが格差問題です。従来から指摘されてきた「都市と地方の格差」のみならず、最近では都市における富裕層と出稼ぎ労働者・非正規雇用労働者・若年失業者などの貧困層との間の格差問題も深刻な社会問題となっています。とくに若者の就職難と、格差問題で自殺する若者が増加し、社会への不満も高まっています。

また、相次ぐ化学工場の爆発や労働災害事故の多発に見られる安全対策の不備、大気汚染や水質汚染などの環境汚染の深刻化、食品の安全確保の問題、汚職事件追究の泥沼化、インターネット言論と宗教への弾圧強化など、さまざまな社会問題がなかなか解決されない状況にあります。

ですが、この際、中国経済に対して過度に危機意識を醸成することはマイナスになると思われれます。

いずれにせよ、我が国の企業労使や政府には、今後の中国経済の動向に対し、様々なデータや現地の生の情報などを冷静に分析し、適確に対応していく姿勢が求められます。

2016年1月8日

◆ 補正予算案とアベノミクスのゆくえ

1. 補正予算案の内容と政策効果

政府は、本年度補正予算案と来年度予算案を策定し、1月4日から始まった今通常国会に提出し、現在、その審議が行なわれています。

来年度政府予算案については、あらためて論評することになりますが、まず今国会で審議されている補正予算案を見ますと、7月の参議院議員選挙を見据えたバラマキ的要素が強く、国民生活向上のための景気回復や格差の是正、あるいは社会保障制度の安定化や少子化対策といった緊急の政策課題には十分に配慮していない内容となっています。その枠組みは、次のとおりです(表1)。

この他、既定経費の減額およびその他の経費があり、支出総額は3兆3213億円です。そして、500億円規模を越える大きな支出としては、主として次のような費目が計上されています(表2)。

このうち、年金生活者等支援臨時福祉給付金は、選挙を意識したバラマキ的な要素が強いとともに、234億円もの膨大な事務費を伴って

表3 平成27年度補正予算の概要

項目	内容	総額
1. 一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等		
(1) 「希望出生率1.8」及び「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策等	<ul style="list-style-type: none"> 希望出生率1.8(第2の矢)関連 <ul style="list-style-type: none"> 保育所等の整備(511億円)(このうち501億円は都道府県が設置した基金への「子育て支援対策臨時特例交付金」、保育士修学資金貸付等事業(566億円)、保育所等におけるICT化推進等事業(148億円)、三世帯同居・近居の推進(161億円)、地域における結婚に向けた活動の支援等(36億円)、公立学校等施設整備(438億円)、ひとり親家庭等の支援(117億円)、児童虐待防止対策の強化(91億円) 「介護離職ゼロ」(第3の矢)関連 <ul style="list-style-type: none"> 介護基盤の整備加速化事業(922億円)(このうち921億円は都道府県が設置した基金への「地域介護対策支援臨時特例交付金」、介護人材の育成・確保・生産性向上(444億円)、サービス付き高齢者向け住宅の整備(189億円) 	3,951億円
(2) アベノミクスの果実の均てんによる消費喚起・安心の社会保障	<ul style="list-style-type: none"> 年金生活者等支援臨時福祉給付金(3,390億円)(別途事務費234億円) <ul style="list-style-type: none"> 給付額は給付対象者一人につき3万円 ①平成27年度の簡素な給付措置(一人につき6,000円)の対象者のうち、低所得の高齢者(65歳以上:1,130万人程度)を対象にできる限り早期に支給 ②平成28年度の簡素な給付措置(一人につき3,000円の見込み)の対象者のうち、障害基礎年金または遺族基礎年金受給者(①の該当者を除く:150万人程度)に対しては、平成28年度の簡素な給付措置と併せて支給(平成28年度予算) ※簡素な給付措置の支給対象者は住民税の非課税対象者(課税者の扶養親族や生活保護受給者などは除く)(所得水準の目安) ※東京23区などの例 <ul style="list-style-type: none"> 給与所得者の場合-----単身:100万円、夫婦:156万円 公的年金受給者の場合-----単身・65歳以上:155万円、夫婦・65歳以上:211万円 など 	3,624億円
(3) 投資促進・生産性革命	<ul style="list-style-type: none"> ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金(1,021億円)、中小企業等の省エネ・生産性革命投資促進補助金(442億円)、住宅省エネリノベーション促進事業(100億円)、国・自治体・独法等のサイバーセキュリティ強化(520億円) 	2,401億円
(4) 地方創生の本格展開等	<ul style="list-style-type: none"> 地方創生加速化交付金(1,000億円)、海外展開戦略等支援事業(60億円)、地域発コンテンツ海外流通基盤整備事業(67億円)、訪日外国人の受入環境整備(外航クルーズ船の急増、宿泊施設のインバウンド対応支援等)[41億円]、訪日プロモーション[42億円]、出入国管理体制の整備[27億円] 	1,670億円
2. TPP関連政策大綱実現に向けた施策		
(1) 攻めの農林水産業への転換(体質強化対策)	<ul style="list-style-type: none"> 畜産クラスター事業(610億円)、農産物の産地パワーアップ事業(505億円)、農地の更なる大区画化・汎用化等(農業農村整備事業)[940億円]、革新的技術開発・緊急展開事業(100億円)、担い手経営発展支援金融対策(100億円)、木材産業・水産業の体質強化(515億円) 	3,122億円
(2) TPPの活用促進・TPPを通じた「強い経済」の実現	<ul style="list-style-type: none"> 日本製機材の海外展開・投資環境整備等(無償資金協力・技術協力等)[229億円]、対日直接投資促進[13億円]、放送コンテンツの海外展開支援[12億円] 	280億円
3. 災害復旧・防災・減災事業		
災害復旧	<ul style="list-style-type: none"> 公共土木施設等の災害復旧等[1,032億円]、学校施設等の災害復旧等[92億円] 	5,169億円
防災・減災事業	<ul style="list-style-type: none"> 自然災害リスク回避等のための防災・減災対策[2,642億円]、農山漁村の防災・減災対策[308億円]、循環型社会形成推進交付金等[473億円]、水道施設の耐震化対策等[285億円]、矯正施設等の耐震化等[148億円]、大学・研究開発法人等の防災対策等[89億円]、鉄道施設の安全対策、緊急的な火山観測体制の強化等[99億円] 	8,215億円
復興の加速化等	<ul style="list-style-type: none"> 26年度決算剰余金等の一部を活用した東日本大震災復興特別会計への繰入[7,935億円](復興債の償還など)、廃炉・汚染水対策事業(156億円)、原子力発電所周辺地域における防災対策の充実・強化等[124億円] ※復興特別会計において、除染事業の追加783億円、福島12市町村の被災事業者の自立支援228億円等を計上。 	8,215億円
4. その他喫緊の課題への対応		
(1) 国民生活の安全・安心の確保	<ul style="list-style-type: none"> テロ対策・サミット対応経費[144億円]、自衛隊の災害対処能力・安定的な運用態勢の確保[979億円]、戦略的海上保安体制の構築等[255億円](※再掲29億円を含む)、情報収集衛星・国産ロケット高度化等[421億円]、マイナンバーカードの製造・発行等[283億円] 	2,285億円
(2) 中小事業者・農林漁業者等の支援	<ul style="list-style-type: none"> 相談窓口等(軽減税率)[170億円]、高速道路料金割引[256億円]、水田活用の直接支払交付金(160億円)、さけ・ます流し網漁禁止緊急対策(100億円) 	752億円
5. その他		
その他	<ul style="list-style-type: none"> 国連分担金・国際機関拠出金等(1,853億円)、米軍再編に係る経費等[757億円]、特定B型肝炎ウイルス感染者給付金[295億円]、すまい給付金(200億円)(平成26年4月の消費税率引上げに伴う住宅取得に係る給付措置を実施するために必要な経費) 	3,560億円

※上記のほか、地方交付税交付金の増加(1兆2,651億円)を計上。
 ※平成27年度補正予算の概要(平成27年12月18日閣議決定)、平成27年度補正予算等の説明(財務省平成28年1月4日)、各省庁の資料などから作成

表1 補正予算案の枠組み

一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等	1兆1,646億円
TPP関連政策大綱実現に向けた施策	3,403億円
災害復旧・防災・減災事業	5,169億円
復興の加速化等	8,215億円
その他喫緊の課題への対応	3,037億円
地方交付税交付金	1兆2,651億円

表2 補正予算の主な費用

年金生活者等支援臨時福祉給付金(事務費234億円と併せ)	3,624億円
ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金	1,021億円
保育所等の整備	511億円
東日本大震災復興特別会計への繰入	7,935億円
自衛隊の災害対処能力・安定的な運用態勢の確保	979億円
米軍再編に係る経費等	757億円
国連分担金・国際機関拠出金等	1,853億円

り、予算の無駄遣いとしか言いようがありません。また防衛関係予算について重点的な配分がなされていることも特徴的です。これは、昨年の安保法制改定による集団的自衛権の限定的行使を装備面などで担保するために措置されたものですが、米軍再編に係わる経費とともに、安倍内閣の防衛力強化の方向が明確に打ち出されたと言えるでしょう。しかし、今日、緊急を要する政策課題は山積

しています。例えば、金融緩和策をとり続けても、なかなか浮上しない国内の景気をどのように浮上させるのか、あるいは格差が拡大する中で子どもの貧困をはじめとする生活困窮者への対策をどのように進めるのか、とりわけ格差・貧困対策として生活支援・学習支援・就労支援や増大する非正規雇用への対策が急がれているのです。安倍政権は、これらの社会的要請をよそに、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等」として補正予算案に1兆1646億

円を計上しました。具体的には、前述の年金生活者等支援臨時福祉給付金3624億円、希望出生率1.8に向けた保育所等の整備費に511億円、保育士修学資金貸付事業に566億円、また「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策として介護基盤の整備加速化事業に922億円、介護人材の育成・確保・生産性向上に444億円などを計上しました。これらの予算措置には政策的意義はありますが、本来は年度初めからの手厚い対策が求められる施策であり、小規模の補正予算で補足的に手当てするようなものではありません。来年度予算案を含め、本格的な対策を講じることが求められます。

一方、補正予算案の目玉として投資促進策が掲げられ、「ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金」として1021億円、「中小企業等の省エネ・生産性革命投資促進事業」として442億円などが計上されています。具体的には、中小企業の革新的な新商品・サービス開発、生産性向上のための設備導入に対して補助上限額を引上げるといったものですが、これまでの中小企業施策の延長線にあるものであり、大きな効果が新たに生まれてくるとは思えません。

この他、農家の反発を受けているTPPの合意に対して、補正予算案では「TPP関連政策大綱実現に向けた施策」として3403億円が計上されていますが、このうち940億円が農地や水路など農業インフラを整備する農業農村整備事業に充てられ、農業土木分野へのバラマキの様相を示しています。これらの問題を含め、補正予算案(表3)は選挙向けの大盤振る舞いの性格が強く、衆参の予算委員会における審議を注視していかなければなりません。

2. 上方改定された国民所得統計

政府は、来年度政府予算案の編成を前に、昨年12月22日に「平成28年度政府経済見通し」を発表しました。これによると、来年度の実質GDPは1.7%、名目で3.1%の伸びを見込んでいます。27年度については、政府は当初の実質1.5%を下方修正して1.2%としています。現在の状況では、この達成も困難なのではないかとの予測も出ています。来年度は、これを上回る1.7%ということですが、内外の経済情勢を見るとこの数字を達成するのでは容易ではないと思われまます。昨年の四半期別の国民所得統計を見ますと、4～6期が実質▲0.3%、名目0.1%となり、7～9期は当初の1次速報でマイナスとなり、日本経済の失速が叫ばれました。7～9期の2次速報がプラスに上方修正され、政府・与党関係者も胸をなで下ろしたことでありますが、具体的経緯は次のとおりであり、厳しい状況は変わりありません(表4)。

表4 2015年7-9期の国内総生産の速報(1次速報と2次速報) (前期比)

	実質		名目	
	1次速報値	2次速報値	1次速報値	2次速報値
国内総生産 (GDP) [年率換算]	▲0.2 [▲0.8]	0.3 [1.0]	0.0 [0.1]	0.4 [1.6]
民間最終消費	0.5	0.4	0.5	0.4
民間住宅	1.9	2.0	1.9	1.9
民間企業設備	▲1.3	0.6	▲1.0	0.8
公的需	0.2	▲0.1	0.5	0.0
輸 出	2.6	2.7	2.0	2.0
輸 入	1.7	1.7	1.3	1.3

内閣府は、まず11月16日に7～9月期の「実質国内総生産」のため、今後、担当部局において速報値の推計精度を高める努力を期待したいと思えます。

3. 経済活動の停滞とアベノミクスの評価

7～9月期の国民所得の推計値の上方改定によって、経済成長率はプラスに転じましたが、4～6期のマイナス成長とともに依然として景気は停滞状況にあることは間違いありません。

とくに、昨年11月16日の1次速報では2期連続のマイナスとなったため、国内外のエコノミストや投資家から「アベノミクス失敗論」が大きく浮上りました。そして、この論調の流れは現在も続いています。

しかし、安倍政権は自らがアベノミクスの成功を喧伝し、さらに昨年9月14日に「①2020年頃に名目GDPを600兆円にする。②2020年初頭に希望出生率1.8を実現する。③2020年代中頃に介護離職をゼロにする」という「新3本の矢」を打ち出しました。国民にバラ色の社会・経済の姿を見せようとしています。経済の実態はどのようなものにはなっておらず、新方針を打ち出すことそのものがアベノミクスの失敗、あるいは効果が小さかったことを物語っているのではないかと考えられます。

元々のアベノミクスは政権に復帰した自公の政権が、2013年1月以降、「大胆な金融緩和」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」という三つの方針と具体的政策を打ち出したものですが、現時点でこの総括が済んでいるとは言えません。その目標は「デフレ脱却」ということでしたが、日銀が目指したインフレ目標2%の達成もほど遠いものになっていますし、GDPも前述のように停滞したままです。このような

(GDP)の1次速報を発表し、「前期比▲0.2%、年率換算で▲0.8%」としました。そして12月8日に2次速報値を発表し、11月16日に発表した1次速報を大幅に上方改定し、「前期比プラス0.3%、年率換算でプラス1.0%」「名目でも前期比プラス0.4%、年率換算でプラス1.6%」としました。実質成長率、名目成長率ともに1次速報値から上方改定したわけですが、統計処理上の改定とは言え、マイナスからプラスへと真逆の速報結果となったのは意外な感じがします。

内閣府は、上方改定の理由として、民間在庫品増加や民間企業設備などの推計値を上方修正したとしています。

1次速報と2次速報との違いは次のように説明されています。

在庫品に関しては、1次速報は「鉱工業生産指数」の製品在庫指数、流通在庫については「商業販売統計」の商品手持額から推計しますが、仕掛品在庫と原材料在庫については、「四半期別法人企業統計調査(法人季報)」の棚卸資産残高から推計するため、これが発表されてからの推計となり、2次速報にその結果が反映されます。

また、民間企業投資については、1次速報では「工業統計表」の結果が利用できないため、「鉱工業指数」や「生産動態統計」など産業を大括りにした統計を用いる簡易コモディティ・フロー法により供給側推計値を使用しますが、2次速報では、「法人季報」のデータを利用して需要側推計値を作成し、先の供給側推計値と加重平均して推計値を策定するため、数値が変わってくるというものです。

推計の元となるデータの違いによって、1次速報と2次速報の間に誤差が生じるのは当然のことではありますが、今回のように、マイナスからプラスへと大きく改定されると、社会全体に与える影響が大きくなる

状況のもとで、唐突に新しい「3本の矢」が出て来ても、多くの人は疑問を感じるだけです。

アベノミクスに対する批判は、これまで伊東光晴・京都大学名誉教授や、浜野子・同志社大学教授など、金融政策による景気対策を主張する「リフレ政策」を批判するケインズ派の経済学者によって行なわれてきましたが、これらの批判も、株価の上昇や円安、それに伴う輸出産業の回復によって、「単なるいちゃもん」に過ぎないと無視されてきました。

しかし、今日、国民所得統計でみる限り、景気は停滞・下降局面に入っているという見方が拡がっており、マスコミ等でも、「新3本の矢への失望」、「アベノミクスはしばらく様子見」、あるいは「アベノミクスは終わった」という海外の論調を紹介するまでになっています。

例えば、昨年11月17日のアメリカの「ウォール・ストリート・ジャーナル」の「アベノミクス、今こそ再考の時」と題した社説は、「日本経済の停滞に終止符を打つという首相の公約は達成できておらず、今こそ抜本的に再考しなければならない」と示唆しています。

また、ロイター通信は昨年11月18日に、デンマークの投資銀行のサクソバンクの主任エコノミストであるステイン・ヤコブセンの「アベノミクスは失敗に終わったと思う。新3本の矢はもはや矢ではない。構造改革はどこへ行つたのか」とのインタビュー内容を伝えています。

さらに、ニューヨーク・タイムズは11月18日の「日本の人口問題」と題した論説で、「近々、米連銀が利上げに踏み切ることになれば、円の価値はますます下落し、日銀はさらに手詰まりに陥る。日銀がアベノミクスへの信認を守るためにさらに国債を買い続けるとしたら、ますます円安が進むが、円安を業績向上に結びつけることに失敗し続けてきた日本の輸出

表1 政府予算案の主な収支項目と前年度比較

	2015年度予算	2016年度予算案	増減率
歳出総額	96兆3,420億円	96兆7,218億円	0.4%
基礎的財政収支対象経費	72兆8,912億円	73兆1,097億円	0.3%
社会保障関係費	31兆5,326億円	31兆9,738億円	1.4%
文教・科学振興費	5兆3,584億円	5兆3,580億円	▲0.0%
地方交付税交付金	15兆5,357億円	15兆2,811億円	▲1.6%
防衛関係費	4兆9,801億円	5兆541億円	1.5%
公共事業費	5兆9,711億円	5兆9,737億円	0.0%
経済協力費（ODAなど）	5,064億円	5,161億円	1.9%
エネルギー対策費	8,958億円	9,308億円	3.6%
その他事業経費・予備費	8兆1,111億円	8兆221億円	▲1.1%
国債費	23兆4,507億円	23兆6,121億円	0.7%
歳入総額	96兆3,420億円	96兆7,218億円	0.4%
税収	54兆5,250億円	57兆6,040億円	5.6%
所得税	16兆4,420億円	17兆9,750億円	9.3%
法人税	10兆9,900億円	12兆2,330億円	11.3%
消費税	17兆1,120億円	17兆1,850億円	0.4%
その他	9兆9,819億円	10兆2,110億円	2.3%
その他収入	4兆9,540億円	4兆6,858億円	▲5.4%
公債金	36兆8,630億円	34兆4,320億円	▲6.6%
公債金（建設国債）	6兆30億円	6兆500億円	0.8%
特例公債金（赤字国債）	30兆8,600億円	28兆3,820億円	▲8.0%

企業を、さらなる円安で救済することは出来そうにない。他方、輸入された食品やその他の商品を買う消費者はその過程で大きな打撃を受けると論評しています。

今後の我が国の経済は、アメリカ経済や中国経済の動向、企業の投資行動、春の賃上げの状況など、様々な要因によって状況は変移していくこととなりますが、確実な経済の好循環を作っていくためには、基本的に内需の拡大・消費の拡大が不可欠となります。したがって、春の賃上げはもろろのこと、不安定雇用が家計の維持に大きなマイナス要因になっていることから、正規雇用の拡大に重点をおいた雇用政策の推進、生活困窮者への支援、子どもや若者が将来に希望が持てるような就学支援措置や職業能力を高める教育の充実などの諸施策を優先的に展開していく必要があると考えます。

安倍政権のスローガン政治や、非正規雇用労働者の増加を雇用が増えたと評価するような統計数字の恣意的な利用を許さず、真に求められる政策の推進と関係予算の確保を粘り強く要求していかねばなりません。

2016年2月23日

◆ 2016年度政府予算案・税制改正案の問題点

現在、衆議院で審議されている「2016年度政府予算案」は、関連して実施される税制改正とともに、いくつかの問題点や課題を含んでいます。

政府予算案は、各省庁の経常的経費や政策的経費を賄う「一般会計予算案」と、労働保険会計や特許会計など特定の収入源をもつて特定の事業を行なう「特別会計予算案」の二つがあります。このうち国会に提出して承認を得なければならないのは「一般会計予算案」です。その予算規模は96兆7218億円にのぼり、過去最大の規模となっています。

今日のように、税収の増加が見込まれる中にあつては、政府予算案への評価は、主として次のような観点から行なわれます。①財政再建との関係でどうみえるのか、②税制改正の公平・公正性とともに、予算と税制による所得再配分機能がどの程度働いているのか、③社会保障関係費は社会的にニーズに応える側面と効率化すべき側面のバランスがとれているのか。

以下、これらの観点から来年度政府予算案について検証します。

1. 予算規模と財政再

まず、財政再建について見ます。政府予算案の特徴は、景気回復による所得税・法人税などの増収を見込んだ分の多くを国債発行の縮減分に充てることにしています。表1にあるように、税収の見積もりは本年度が

54兆5250億円、来年度予算案が57兆6040億円、約3兆円の増収を見込んでいます。このうち、公債費の発行を2兆4300億円減らし、2000億円を支出増に振り向ける形になっています。このような予算の組み方について、政府・与党は財政再建に向けた積極的な措置だと主張し、一方で、野党は財政のムダを取り除く努力が見えず、増収分をあてにした大盤振る舞い予算で、財政再建への道のりは見えない、と批判しています。

すでに政府は、2013年8月に「当面の財政健全化に向けた取組等について」中期財政計画を閣議決定し、2020年度までに「基礎的財政収支（プライマリー・バランス「PB」）を黒字化する」との財政健全化目標を掲げました。「基礎的財政収支」は、国債費（利払い分と償還分）を除いた「歳出」と、国債発行収入を除いた「歳入」の収支バランスのことです。

2015年度のプライマリー・バランスは、当初予算で13兆4122億円の赤字、2016年度は予算案で10兆8199億円の赤字となっています。これから毎年3兆円ずつこの赤字を減らして行けば、2020年度までにプライマリー・バランスが黒字化する計算となりますが、今後、経済が持続的に成長し、安定的に税収が確保されていくのかどうかは保証できませんし、社会保障関係費は自然増により確実に増えていきます。行財政上の効率化、ムダの排除というインセンティブを保持し、歳出面からの財政再建のための施策を追求していかねばならないと考えます。

他方、我が国の1000兆円以上にのぼる財政赤字問題の強調は、消費税引き上げなど増税を受け入れる世論を広げる財務省のプロパガ

ンダだと批判する論評もあります。この考え方は、政府の財政を企業と同様に、資産と負債のバランスシートで評価すべきだとの考えに基づいています。

国のバランスシートについては、財務省主計局が2005年から毎年、正式に出していますが、「平成26年度 国の財務書類」は本年1月に出され、具体的な「貸借対照表」は表2のとおりです。

これによると、来年度末の国の資産は679兆8114億円。このうち、比較的換金が可能なものは、「現金・預金」27兆7618億円、「有価証券」139兆4771億円、「貸付金」138兆2510億円、「出資金」79兆39億円の合計約384兆4938億円。一方、負債は、公債や政府短期証券や借入金など、合計1171兆8103億円です。そして、負債と有形固定資産などを含めた資産の差額は▲491兆9990億円で、これがネットの国債となるわけです。

問題は、この我が国の1年間の国内総生産（GDP）に匹敵する約500兆円をどのように評価するか、ということです。政府系特殊法人や日銀なども連結対象企業とすれば、このネット国債はさらに250兆円程度にまで減るといふ試算もある中で、我が国の財政状況は政府が言うほどに厳しいものではないという説も十分に成り立ちます。

今日の財政状況を厳しいとするのか、あるいは政府は大きな資産を持つているので言われるほどには厳しくないとするのか、この見解の相違は、増税政策の是非論に大きく影響します。いずれにせよ、国の財政状況は、経済・景気の動向に左右され、また一段と高齢化が進む中で社会保障制度の運営や改革の動向にも大きく影響されます。基本的には、1年でも早くプライマリー・バランスの黒字化をはかり、政策的支出を膨らませます。

さて、最大の高齢化社会を乗り切る財政的基盤を固めることが肝要だと考えます。2月15日に発表された「10月～12月期GDP速報」では、マインナス成長という結果になっています。このような経済の実情などを考慮すれば、少なくとも、景気回復による税収増に期待するのは禁物だと考えます。

2. 予算案・税制改正案における所得再分配機能の課題

今日の福祉国家においては、政府予算や税制は基本的に所得の再分配機能を持ちますが、来年度予算案と税制改正案を見ると、いくつかの点で、この再分配機能を弱めるような施策が見られます。

その一つは、消費税の軽減税率の導入です。政府案は、来年4月から消費税を10%に引き上げる際に食料品などの税率を8%に据え置くというものです。食料品に対する軽減税率の導入は、低所得者の負担を軽減する措置として見られがちですが、所得の高い層ほど軽減額も多くなり、逆進性対策とはならないとする意見が大半です。しかも、政府は、軽減税率導入のための財源約1兆円のうち4000億円を、予定していた「総合合算制度」の実施見送りで調達しようとしているのです。この「総合合算制度」は、国民が医療、介護、保育等、公的サービスを受ける際に負担する窓口一部負担や利用者負担について、低所得者には、例えば世帯所得の10%といった上限を決め、それを超える分は公費負担にしようとする制度です。低所得者層にあつては、病气、介護、保育など複数の困難を抱えた世帯が多く、これらの利用者負担は複合的に家計の重みを増しているという実態があり、所得の再分配をはかる有効な政策の一つとして、民主党政権時代から準備されてきたものです。消費税の逆進性

表2 2016年度の財政の貸借対照表(2017年3月31日時点)

<資産の部>		<負債の部>	
現金・預金	27兆7,618億円	未払金	10兆2,819億円
有価証券	139兆4,771億円	未払備金・未払費用	1兆6,418億円
たな卸資産	4兆147億円	保管金等	7,089億円
未収金・前払費用等	15兆8,003億円	前受金・前受収益	582億円
貸付金	138兆2,510億円	未経過保険料	1,343億円
運用寄託金	103兆6,747億円	賞与引当金	3,004億円
その他債権	3兆852億円	政府短期証券	99兆1,948億円
有形固定資産	179兆5,735億円	公債	884兆9,151億円
無形固定資産	2,258億円	借入金	28兆8,975億円
出資金	79兆39億円	預託金	6兆5,414億円
		責任準備金	9兆6,502億円
		公的年金預り金	113兆7,053億円
		退職給与引当金	8兆0,519億円
		その他債務等	7兆7,286億円
		負債合計	1,171兆8,103億円
		<資産・負債差額の部>	
		資産・負債差額	▲491兆9,990億円
資産合計	679兆8,114億円	負債及び資産・負債差額合計	679兆8,114億円

出所：財務省「平成26年度 国の財務書類」

対策には直結しない軽減税率を導入ために、低所得者対策を放棄しようとしており、認めるわけにはいきません。

一方で、政府予算案では、①低所得者で子どもが複数の一人親世帯への児童扶養手当の増額(子ども3人・年収227万円以下で月5万円→5万8000円)、②低所得者で子どもが多い世帯の保育料負担の軽減化(年収360万円以下で第2子は半額・第3子は無料)、③大学生向け無利子奨学金の対象者拡大(総額880億円)——などの低所得者対策が盛り込まれています。これらの予算は、緊急を要する対策として計上されたことは評価しますが、全体の予算総額と給付額水準では全く不十分であると言わざるを得ません。全体としてみても、来年度の政府予算案と税制改正案は、所得再分配機能を十分に発揮しているとは言えず、評価することはできません。

なお、2016年度の税制改正の具体的内容を表3にまとめていますので、ご参照下さい。

3. 社会保障関係予算の課題

(1) 社会保障関係予算の抑制の本質

最後に、来年度予算案の社会保障関係費を見てみます(表4)。総額は31兆9738億円で、今年度予算と比較して、額で4412億円、率で1.4%増えました。社会保障関連費は政府予算の歳出の約3分の1を占める最大のもので、そのうち、消費税引き上げ分の使途対象の「医療・年金・介護・少子化対策」の4分野で約8割を占めます。

厚生労働省は、昨年夏の概算要求で高齢化による自然増として

表4 来年度予算案の社会保障関係費の内訳

	2015年度	2016年度案
年金給付費	11兆1,194億円	11兆3,130億円
医療給付費	11兆2,123億円	11兆2,739億円
介護給付費	2兆8,294億円	2兆9,323億円
少子化対策費	1兆9,742億円	2兆0,241億円
生活扶助等社会福祉費	4兆34億円	4兆80億円
その他	3,939億円	4,225億円
合計	31兆5,326億円	31兆9,738億円

よって黒字化がもたらされましたが、一方で、後期高齢者支援金の報酬の導入によって、大企業などで運営されている健康保険組合や公務員共済などが負担増になり、相対的に協会けんぽは支援金負担が軽減されたという実情があります。しかも、2017年度より全面的に総報酬

6700億円を見込んでいますが、最終的な予算案では、①薬価引き下げによる診療報酬の引き下げ、②医薬品価格の適正化、③協会けんぽ（全国健康保険協会）への国庫補助の減額、よって4412億円に抑えたとされています。努力のあとを評価してもらいたいという意図が見えますが、一概にそうとは言いません。

財政事情から、社会保障関係費の自然増を抑制し、国民のニーズを優先したムダのない制度の効率的運用が求められることは当然ですが、例えば、今回の協会けんぽへの国庫補助率の減額は、その背景に、協会けんぽにおける財政の黒字化という事情があります。財政赤字が続いた協会けんぽは、これまで保険料率の引き上げや国庫補助に

具体的には、「年金生活者等支援臨時福祉給付金」です。すでに、本年度補正予算において、低所得の高齢者向けに1人3万円の支給が決まっています。さらに来年度予算案では、65歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者に1人3万円を簡素な給付措置（臨時福祉給付金）の

割合が実施され、多くの健保組合・共済はさらに財政運営で苦しむことが予想されています。現政権が、「共助」の名の下で、実際は勤労者に偏った負担増を前提に社会保障関係費の効率化を進めようとするならば、それは「整合性ある財政政策」とは言えません。

(2) 社会保障の充実予算とバラマキ

そのほか、社会保障関係予算で特徴的な支出項目と金額は次のようになります。

消費税率の5%→8%の引き上げに伴う国と地方の増収分は、2016年度においては8兆2000億円と見込まれています。その内訳は、①基礎年金国庫負担に3.1兆円、②社会保障の充実に1.35兆円、③消費税引き上げに伴う社会保障4経費の増加に3700億円、④後代への負担のつけ回しの軽減に3.4兆円—となっています。

このうち、社会保障の充実策として「子ども・子育て支援策の充実（+817億円）」や「国民健康保険への財政支援の拡充（+380億円）」、あるいは「子どもの貧困対策とひとり親家庭対策の推進に1931億円」、「不妊治療への助成拡大に158億円」等が計上されており一定の評価はできますが、一見して予算が充実していると思われるものの、実際は夏の参議院議員選挙を意識したバラマキ的な性格をもった項目があります。

具体的には、「年金生活者等支援臨時福祉給付金」です。すでに、本年度補正予算において、低所得の高齢者向けに1人3万円の支給が決まっています。さらに来年度予算案では、65歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者に1人3万円を簡素な給付措置（臨時福祉給付金）の

表3 平成28年度税制改正の大綱について(主なもの)

税	内容	備考	負担																	
個人所得課税	空き家を売却した際の譲渡所得の特別控除の導入 ・相続により生じた空き家であって旧耐震基準しか満たしていないものに関し、相続人が必要な耐震改修又は除却を行った上で家屋又は土地を売却した場合の譲渡所得について特別控除（3,000万円）を導入。		↓																	
	三世代同居に対応した住宅リフォームに係る税額控除制度の導入 ・三世代同居に対応した ^(※) 住宅リフォーム（①調理室、②浴室、③便所又は④玄関のいずれかを増設する工事で、改修後①から④までのいずれか2つ以上が複数となるものかつ工事費用の合計額が50万円を超えるもの）に関し、借入金を利用してリフォームを行った場合や自己資金でリフォームを行った場合の税額控除制度を導入。	借入金：住宅借入金等の年末残高の1～2% 自己資金：標準的な工事費用相当額の10% ※ 実際同居しなくても、三世代同居に対応したリフォームであれば対象。	↓																	
	スイッチOTC薬控除（医療費控除の特例）の導入 ・検診、予防接種等を受けている個人を対象として、いわゆるスイッチOTC医薬品の購入費用（年間1.2万円を超える部分の金額）についてセルフメディケーション推進のための所得控除制度を導入。	・本特例の適用を受ける場合、現行の医療費控除の適用を受けることができない。	↓																	
	個人の寄附税制の包括的な見直し ・国立大学法人等の行う学生の修学支援事業のために充てられる個人寄附について税額控除制度を導入。 ・公益法人等について、個人寄附に係る税額控除の対象となるために必要な寄附者数の要件を事業規模に応じて緩和。		↓																	
	農地保有に係る課税の強化・軽減 ・農業委員会から農地中間管理機構との協議の勧告を受けた遊休農地について、通常の農地より固定資産税の評価額を引上げ。 ・所有する全農地を農地中間管理機構に10年以上貸し付けた場合は、固定資産税等の課税標準を最初の3年間価格の2分の1等とする特別措置を創設。		↑																	
法人課税	成長志向の法人税改革 法人税率の引下げ等	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>現行(平成27年度)</th> <th>平成28・29年度</th> <th>平成30年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>法人税率</td> <td>23.9%</td> <td>23.4%</td> <td>23.2%</td> </tr> <tr> <td>法人事業税所得割^(※)</td> <td>6.0%</td> <td>3.6%</td> <td>3.6%</td> </tr> <tr> <td>(参考) 国・地方の法人実効税率</td> <td>32.11%</td> <td>29.97%</td> <td>29.74%</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 平成28年度までは、地方法人特別税を含む</p>		現行(平成27年度)	平成28・29年度	平成30年度	法人税率	23.9%	23.4%	23.2%	法人事業税所得割 ^(※)	6.0%	3.6%	3.6%	(参考) 国・地方の法人実効税率	32.11%	29.97%	29.74%	<p>・平成27年度税制改正で引下げが決まっていた国・地方の法人実効税率（平成28年度の）さらなる引き下げ（31.33%⇒29.97%）。</p>	↓
		現行(平成27年度)	平成28・29年度	平成30年度																
法人税率	23.9%	23.4%	23.2%																	
法人事業税所得割 ^(※)	6.0%	3.6%	3.6%																	
(参考) 国・地方の法人実効税率	32.11%	29.97%	29.74%																	
課税ベースの拡大等	<ul style="list-style-type: none"> ・租税特別措置の見直し（後掲） ・減価償却の見直し（建物附属設備・構築物の償却方法を定額法に一本化） ・欠損金繰越控除の更なる見直し（法人の控除限度 平成28年度：所得の65%⇒60%、平成29年度：所得の50%⇒55%） ・法人事業税の外形標準課税の更なる拡大（現行（平成27年度）：3/8⇒平成28年度：5/8） 		↑																	
消費課税	租税特別措置の見直し ・生産性向上設備投資促進税制の縮減・廃止 ^(※) ・環境関連投資促進税制の見直し（売電用の太陽光発電設備の除外等） ・雇用促進税制の見直し（対象地域・対象雇用の限定）等		↑																	
	地方法人課税の偏在是正（平成29年度～） ・法人住民税法人税割の税率の引下げ及び地方法人税の税率の引上げ、地方法人特別税及び地方法人特別課税の廃止、法人事業税交付金の創設		↑																	
	地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）の創設 ・地域再生法の改正を前提に、地方公共団体の行う同法の認定計画に記載された一定の事業に関連する寄附金を支出した場合の税額控除を創設		↓																	
	復興支援のための税制上の措置 ・復興産業集積区域において機械等を取得した場合の特別償却又は税額控除制度について、一定の見直し ^(※) を行う。適用期限を5年延長（その際、被災地の実情等を踏まえ、一部要件緩和）等		↑																	
	消費税の軽減税率制度の導入 ・平成29年4月から軽減税率制度を導入。 ・対象品目は、①酒類及び外食を除く飲食品、②新聞の定期購読料 ・軽減税率は8%（区分：6.24%、地方分：1.76%） ・平成33年4月から適格請求書等保存方式（いわゆる「インボイス制度」）を導入。それまでの間は簡素な方法とするとともに、税額計算の特例を設ける。 ※ 軽減税率制度の導入に当たり、安定的な恒久財源を確保 ^(※) するとともに、軽減税率制度の円滑な導入・運用のために必要な措置を講ずる旨を、平成28年度税制改正法案に規定する。	<p>※ 軽減税率導入で収収が約1兆円減り、うち4,000億円は低所得世帯の医療費などを国が補助する「総合算制度」導入見送りで確保（自公合意）。</p> <p>※ 「年金生活者支援給付金」(低年金者)に対し月額最大5,000円を年金に上乗せ支給、消費税率10%への引上げ時に施行の財源約5,600億円が狙われる？</p>	↓ or ↑																	
外国人旅行者向け消費税免税制度の拡充 ・外国人旅行者向け消費税免税制度につき、免税販売の対象となる一般物品の購入上限額を引下げ（1日1店舗当たり「10,000円超」⇒「5,000円以上」）。		↓																		
車体課税の見直し ・平成29年4月の消費税率10%への引上げ時に、自動車取得税を廃止するとともに、自動車税及び軽自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能割をそれぞれ導入。 ・平成28年度に適用される自動車税及び軽自動車税におけるグリーン化特例（軽減）の見直し・延長。		↓																		
国際課税	日台民間租税取決め ・「日台民間租税取決め」（租税条約に相当。法的効力は無し。）（平成27年11月に署名）に規定された内容（日台間で支払われた配当等の源泉地における課税の税率の10%への引下げ等）を日本で実施するための国内法を整備。 多国籍企業情報の報告制度等の構築 ・多国籍企業のグローバルな活動・納税実態の把握のため、各国が協調して情報収集・共有する枠組等を構築。		—																	
その他	納税環境整備 ： 国税のクレジットカード納付制度の創設 インターネット上でのクレジットカードによる国税の納付を可能とする制度を創設。 ： 加算税制度の見直し 短期間に繰り返して無申告又は仮装・隠蔽が行われた場合の加算税の加重措置等を導入。		—																	

※ 平成28年度税制改正の大綱（平成27年12月24日閣議決定）および概要をもとに加減としゆき事務所が作成。「負担」欄は加減としゆき事務所の評価。

3000円(平成27年度は6000円)に付とになっています。

これらの低所得者向けの給付金は、僅かながらも生活を下支えするものとなり、受給者にとってはプラスになるものですが、前述のように、「総合合算制度」を見送るなど、低所得者に厳しい対応を取ろうとしている面もあり、選挙を意識したバラマキ的な施策であるとの評価は免れません。また、前述の簡素な給付措置(臨時福祉給付金)が継続する一方で、子育て世帯に対して消費税引き上げ(5%→8%)による影響を緩和するため給付されてきた子育て世帯臨時給付金(平成27年度…子ども一人につき3000円)は廃止されます。

来年度政府予算案の問題点・課題を徹底的に追究していかなければなりません。

[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。

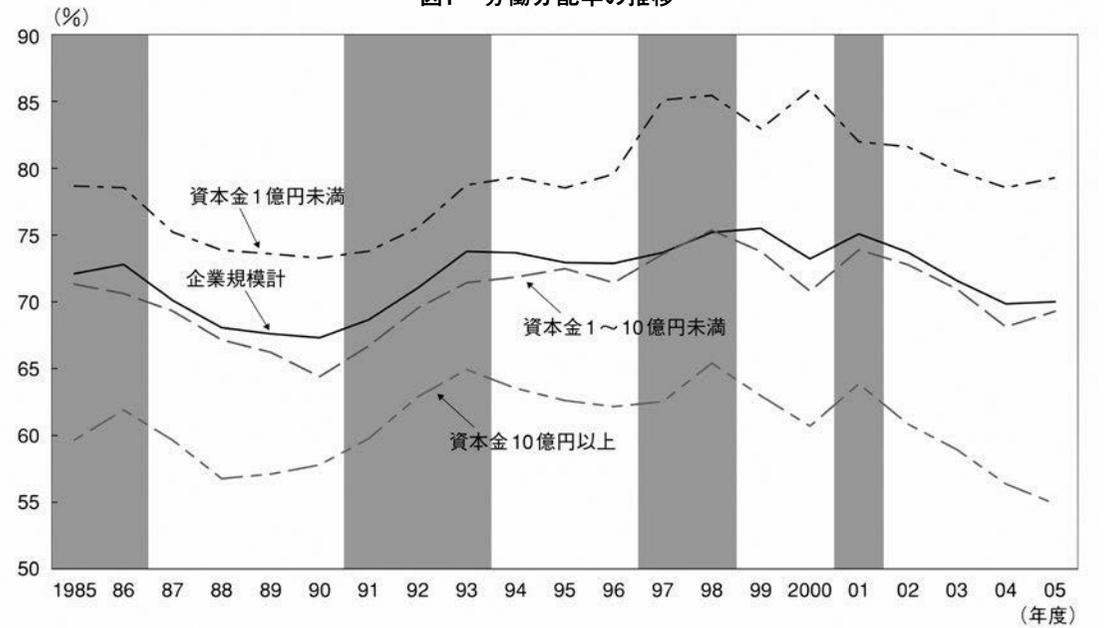
『白書』は、この労働分配率低下の背景について、経済の国際化のもとに収益性を重視する企業経営が強まっていること、また労働組合の機能が十分に働かなくなっていることを挙げていますが、今後は、「企業部門で先行している回復を、雇用の拡大、賃金の上昇、労働時間の短縮へとバランスよく配分することによって、勤労者生活を充実させ、社会の安定を基盤とした持続的な経済発展を実現していくことが求められている」として、労働分配率の改善、成果配分の抜本的な見直しが必要だと述べています。

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

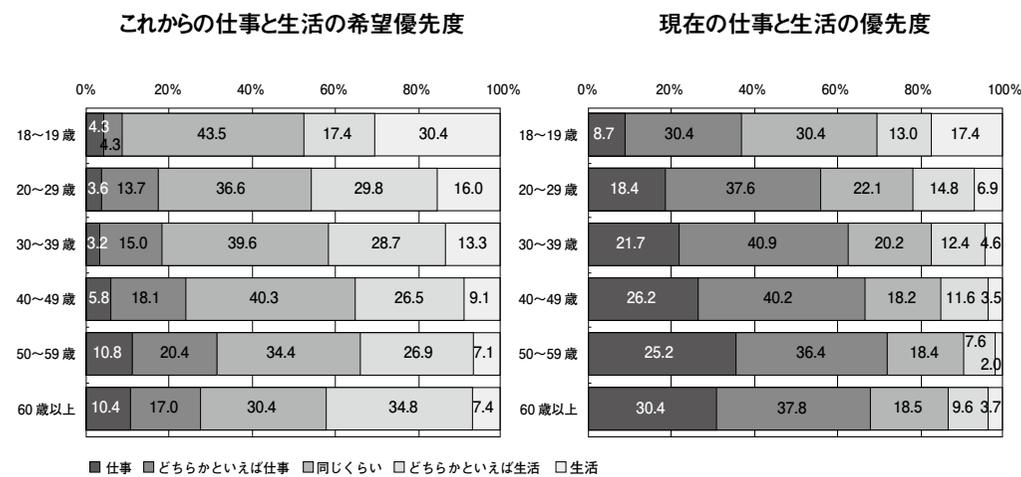
おり、『白書』は、「企業は人材マネジメントにおいて、付加価値創造能力と企業収益力とを相互に結びつける優れた企業経営の構築を目指すべき」と注文をつけています。

＜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つていかなければ、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となります。

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ってい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た

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な問題があります。

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ね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、10万円では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ったということです。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

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%（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、公務関係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りました。

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りました。

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りました。

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になりました。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変更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

た。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は

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

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。

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。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。

5. 終わりに

今春閣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。とりわけ今春閣は、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。

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うものでした。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。

● 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 派遣労組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う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と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ける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っ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った特定最低賃金は、「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き必要があると考えます。

[第II部]

政策課題別の論説

● 社会保障政策・格差問題

2008年10月3日

◆ 後期高齢者医療制度の問題点と医療制度改革の方向

2006年6月に与党の自民党・公明党の強行採決で導入された「後期高齢者医療制度」は、本年4月からスタートしましたが、当初から問題点が一挙に噴出し、高齢者をはじめ国民からの大きな反発を買うことになりました。その直後に実施された衆議院山口2区補欠選挙や、6月の沖縄県議会選挙の結果にも大きく影響したため、危機感をもった与党は負担の軽減化をめざし制度の修正作業を急ぎました。

与党プロジェクトが主導した修正によって、高齢者を対象にした負担増は若干緩和されましたが、しかし制度はさらに複雑化するとともに、基本的な問題は先送りにされました。舛添厚生労働大臣も、最近はその廃止や国民健康保険への統合などについて発言し、政府・与党内にも混乱が続いています。

このような状況の中で、すでに年金からの保険料天引きが行なわれている800万人の高齢者に加え、この10月から新たに325万人の高齢者が年金からの天引きが始まります。

民主党は先の通常国会で、この制度を廃止するという法案を参議院に提出し、各野党の賛同を取り付け、これを可決させ、法案を衆議院に送りました。衆議院では、現在、継続審議扱いになっていますが、民主党としては制度を廃止した後の望まれるべき高齢者の医療・保険制度改革の方向についても鋭意、検討しています。

以下、後期高齢者医療制度の問題点と医療制度改革の方向について

な政策が展開される中で、高齢者の医療費増大を抑制しさえすれば財政は何とかなるという理屈で、この後期高齢者医療制度が導入されたわけです。

その施策の基本は、次の4点に集約できます。

- ① 高齢者に対し、保険料一部負担で新たな負担を求めていること。
- ② 高齢者の受診抑制のために、さらなる施策を講じていること。
- ③ 医療サービスの合理化によって高齢者の命を軽んじる方向に向かっていること。
- ④ 中小の病院を中心に、さらなる病院経営の合理化・収益率の低下を求めていること。

まさに医療費支出をいかに抑え、いかに保険料収入を上げていくか、という財政的視点のみに終始しています。

2. 後期高齢者医療制度の問題点

(1) 子どもの被扶養者であった者に新たな負担

一般的に、高齢者は次の3つのいずれかの健康保険に加入しています。

- ① 市町村が運営する国民健康保険
- ② 勤め先の事業所が加入する被用者健康保険(夫が働き、妻が働いていない場合は、妻はその被扶養者として加入)
- ③ 自分の子どもの被用者健康保険(被扶養者として加入)

後期高齢者医療制度は、75歳以上の全ての高齢者をこの三つの健康保険から切り離して運営するため、とくに③の子どもの被用者保険の被扶養

考え方を述べます。

1. 高齢者医療制度の変遷と後期高齢者医療制度のねらい

高齢者に対する医療給付の特別措置は、昭和48年の老人医療無料化制度に始まります。しかし制度実施以降、無料化のための支出増による

財政問題が生じたため、表1にあるように、政府は、順次、一部負担などを引き上げる財政対策を講じてきました。

後期高齢者医療制度は、この高齢者医療の財政対策の歴史の流れの中でうち立てられた制度です。しかし、現在の健康保険財政の赤字体質は、本能的には医療の高度化によってもたらされているという説が一般的であり、政府・与党が言っているように、高齢化に伴う受診率の向上や治療費の増加が主要因となっているわけではありません。小泉政権下において、「小さな政府」、「社会保障分野への市場原理の導入」といった新自由主義的

表1 高齢者医療の変遷

1973年	・ 老人医療の無料化で、70歳以上の患者負担が無料化される。
1983年	・ 70歳以上を対象とする老人保健制度が実施される。 ・ 治療には、外来1カ月＝400円、入院1日＝300円(2カ月を限度)の一部負担が導入される。
1997年～	・ 外来・入院・薬剤の一部負担が段階的に引き上げられていく。
2001年	・ 老人保健制度に、外来・入院の1割定率負担が導入される。但し、外来＝月3,000円・入院＝月37,200円を限度とする。
2002年	・ 医療費全体に定率負担が導入され(1割、高額所得者は2割)、また対象者も段階的に75歳に引き上げられていく。
2008年	・ 75歳以上を切り離した後期高齢者医療制度がスタート。 ・ 一方、70歳から74歳までの高齢者は2割負担を導入。但し08年度は1割負担の特別措置がとられる。

者となつている高齢者は新たに保険料負担が生じることになります。この対象者は約200万人と言われています。

政府は、対象となる高齢者の保険料がゼロから一気に増えるため、激変緩和措置として「本年4月から10月までは全額免除。10月から2009年3月までの半年間は9割を免除(1割負担 全国平均で月額約350円)にする」としました。しかし、この暫定措置が終われば、所得(年金)によって保険料が確定され、負担感是一段と高まってきます。もともと子どもの健康保険に加入している高齢者の所得は低いので、この負担増の影響は深刻なものになると思われます。

(2) 保険料負担の引き上げと複雑な軽減措置

後期高齢者医療制度の保険料は、当初、「国民健康保険の保険料より低くなる、あるいは変わらない」と宣伝されてきましたが、新制度がスタートして、保険料支払いの連絡が届いたり、年金から保険料が控除されたりしてはじめてその負担が増えたことが明らかになりました。これに高齢者が怒りをもつて強く反発したわけですが、慌てた政府・与党は、保険料の軽減措置をはかる作業にとりかかり、6月末に、現行の軽減措置をさらに強化する案をまとめました。

しかし、この軽減措置は、確かに低所得者層を中心に保険料負担は減ることになります。平成20年度と21年度予定の措置が違っており、また年金収入等による所得別の軽減措置が9つのパターンに分けられるなど、表2のように、保険料体系は非常に複雑なものになりました。これらの軽減措置は、あくまで制度発足に伴う混乱を回避するためにとられた措置であり、今後、高齢者の医療が大幅に増えていくことになれば、保

表2 収入別にみた保険料負担の軽減措置

年金収入別階層	本来の保険料		軽減措置後の負担	
	所得割	均等割	所得割	均等割
①80万円以下	負担なし	7割軽減	負担なし	21年度より9割軽減
②80～153万円				8.5割軽減
③153～168万円	10割負担	5割軽減	5割軽減 21年より負担なし	5割軽減
④168～173万円			5割軽減 21年より7.5割軽減	
⑤173～192.5万円			5割軽減	2割軽減
⑥192.5～193万円			5割軽減	
⑦193～211万円			5割軽減 21年より2.5割軽減	
⑧211～238万円			10割負担	10割負担
⑨238万円以上			10割負担	

※①の80万円以下は基礎年金のみの収入しかない高齢者
 ※③～⑦の153万円～211万円は住民税非課税の低所得の高齢者

表3 自己負担率が「1割か3割か」に関する5類型

夫の収入	夫婦の所得類型	自己負担率	軽減措置
383万円以上	・ 夫収入 383万円以上 ・ 夫婦合算収入 520万円以上 且つ妻収入 383万円以上	夫3割 妻3割	夫3割 妻3割
	・ 夫収入 383万円以上 ・ 夫婦合算収入 520万円以上 且つ妻収入 383万円未満	夫3割 妻1割	夫3割 妻1割
	・ 夫収入 383万円以上 ・ 夫婦合算収入 520万円未満	夫3割 妻1割	夫1割 妻1割
383万円未満	・ 夫収入 383万円未満 ・ 夫婦合算収入 520万円以上	夫1割 妻1割	夫1割 妻1割
	・ 夫収入 383万円未満 ・ 夫婦合算収入 520万円未満	夫1割 妻1割	夫1割 妻1割

注) 夫75歳以上、妻70歳～74歳で夫の収入が妻より高い場合

保険料の軽減措置も徐々になくなっていく可能性が十分に考えられます。

(3) 給付率が複雑化

後期高齢者医療制度は、加入単位が世帯単位から個人単位になりましたので、高齢者夫婦の場合、夫妻それぞれの収入額(年金)によって、保険料や給付率が違ってくることになります。

給付率(残りは自己負担率)は、年間収入383万円(課税所得では145万円)で線が引かれ、それ以上は現役並み所得者として医療費の自己負担率は3割になります。しかしこれは原則であって、夫の収入と妻の収入によって1割負担になるのか、3割負担になるのかが決まってきます。

今回の与党の修正により、一部の所得層において3割自己負担が1割に軽減されることとなりますが、表3を見れば分かるように、対象となる所得層はほんの僅かです。そして全体としては5つの類型に分かれ、非常に複雑で分かりにくい制度となりました。

(4) 地域によって差が出る保険料

後期高齢者医療制度は、これまで市町村別に運営されてきた国民健康保険と違い、都道府県単位の「広域連合」が保険料を決めることになっています。このことは将来、地域によって保険料に大きな格差が生じることを意味します。

具体的には、各広域連合に対し、2年ごとの保険料見直し義務付けられています。とくに医療給付費総額の10%は保険料を財源にする仕組みとなっていますから、広域連合内の後期高齢者の人数が増えれば

ば、当然、医療費が増えて、保険料が引き上がっていくことになります。厚生労働省の試算でも、7年後の2015年には、現在の保険料は平均で約4割上がるとしています。

後期高齢者医療制度は、このように医療給付費が増えれば、「保険料を値上げする」か「医療給付内容を切り下げる」か、という選択を迫られます。しかも広域連合における保険料の決定権限が広域連合議員に限られているという問題があります。この広域連合議員は「各市町の長及び議会の議員」のうちから選ばれることになっており、当事者である後期高齢者本人達や医療機関従事者の意見が直接的に反映できる仕組みにはなっていないのです。行政の都合、行政の判断だけで保険料が決められることになるわけですが、今後は、当事者・利害関係者が広域連合の政策決定過程に関与できる仕組みを作っていく必要があると考えます。

(5) 年金からの保険料の天引き問題

国民健康保険の保険料は、これまで現金納付や口座振替方式でしたが、後期高齢者医療制度では、年金の年額が18万円以上の高齢者は年金からの天引きに切り替えられました。

厚生労働省の試算によると、平均的な厚生高齢年金受給者の場合で、後期高齢者の保険料は、月額6200円(年額7万4400円)になります。しかし、この保険料が、2カ月ごとに支給される年金から介護保険料と合わせて2万円以上が天引きされると、手取り分は大きく減ることになります。この突然の措置に、多くの年金受給者が、「生活ができません」と大きな不安を訴えました。

この問題は社会問題化したため、政府・与党は保険料徴収方法を改

め、一定の条件がそろえば、口座振替や家族・配偶者が代理で納入することができるようになりました。しかし基本的には保険料負担が変わらないわけですので、高齢者の負担に関し、さらに様々な軽減措置をとっていく必要があると考えます。

この保険料の年金天引き制度のもう一つの問題は、これまでは高齢者が保険料を支払えない場合、市町村で相談することになっていたわけですが、こういった相談の機会が奪われるという問題です。政府・与党は、「困ったことがあれば市町村の窓口できめ細かい対応をする」と強調していますが、とくに一般財源を持たない「広域連合」では、独自の保険料減免などの措置も簡単には講ずることができないと考えられます。困ったお年寄りに対して、本当に市町村の窓口での確な対応ができるのかどうか、依然として見通しはたっていないものと思われれます。

（6）現役世代・サラリーマンの負担増

高齢者医療制度を支える財源は、①高齢者の保険料が10%、②現役世代の特定保険料が40%、③国・県・市町村の公費が50%——となっています。

一般的にサラリーマンの健康保険は、①中小・零細企業の従業員が入る「政府管掌健康保険（現・協会けんぽ）」、②大手企業などが独自に運営している「健康保険組合」、③公務員や教員等の団体が運営している「共済」——の三つがありますが、それぞれの保険者は、今回の後期高齢者医療制度への支援金が大幅に増えることによって、財政が大変厳しくなっていくと見られます。

具体的に説明しますと、各被用者保険は、高齢者の医療に対し、①前

期高齢者医療保険（65～74歳への納付金）、②後期高齢者医療保険（75歳以上）への支援金、③療養病床転換支援金の三つを特定保険料として負担することになっています。この負担額は、医療給付が増えれば支援金も増える仕組みになっており、従来の「老人保健拠出金」に比べ、サラリーマンが加盟する各保険は確実に負担が増えると試算されています。

運輸業大手の西濃運輸が、8月1日をもって健康保険組合を解散し、政府管掌保険に加入したという衝撃的な報道がありました。この意味するものは、特定保険料の負担増のために大幅な保険料引き上げに追い込まれ、健康保険組合を運営するメリットがなくなったということとです。

厚生労働省の試算によると、表4にあるように、本年度の健康保険組合の高齢者医療に対する負担は、リタイアした70歳までの高齢者を対象にした「退職者医療拠出金」と合わせ、3900億円の負担増となっています。現在、政府管掌健康保険の保険料の8.2%を超える組合は約200組合にもほり、今後それぞれ組合の財政状況が一段と苦しくなれば、健康保険組合の解散が続くことが予想されます。

健康保険組合は、とくに若い従業員が多い

表4 健康保険組合の拠出金等の負担増

	19年度	20年度	増減額
後期高齢者に関する支援金等	1兆1,600億円	1兆2,300億円	700億円
前期高齢者に関する納付金等	1兆700億円	1兆3,900億円	3,200億円
合計	2兆2,200億円	2兆6,100億円	3,900億円

出所：厚生労働省資料

場合など、保険料を低く抑え付加給付をするメリットがあつたわけですが、そのメリットがなくなるのです。また健康保険組合は、スタッフが医療費の無駄のチェックをするという医療費抑制の役割を担ってきました。しかし今後、健康保険組合が減少していくことになれば、医療費の膨張に歯止めがかからなくなる危険性もあります。

（7）かかりつけ医制度による受診抑制

後期高齢者医療制度は、高齢者をあらかじめ「かかりつけ医」に登録させ、それ以外の医療機関への受診を制限するという新しい制度を導入しました。具体的には、後期高齢者については、1カ月600点（6000円）という医療費の支払いに制限を設けます。しかし、こういった上限設定は「粗診粗療」になるのではないかとという批判が出てきました。

しかし、この「かかりつけ医」制度は「包括支払い制度」と連動しており、上手く運営すれば無駄な医療費の排除に働くこととなります。これまでの医療は「出来高払い制度」といつて、かかった治療費についてはすべて保険者に請求できたわけです。無駄で過剰な治療や投薬を誘発し医療費の増加に結びついてきたとも批判されてきました。

「かかりつけ医」制度のここ数カ月の実践では、医師側が患者の同意を取り付け、治療の目標設定をして検査や生活指導し、患者側も「自分の健康状態をトータルで診てもらえる」と好評なケースも一部の地域や医療機関において見られます。但し、良心的な医師や病院は、急な検査や治療が必要となり医療が上限を上回った場合には「持ち出し」を覚悟しなければなりません。こういった経営リスクについては、多くの高齢者が来

院することでリスクを分散させるなどして対応できるのではないかと考えます。

「包括支払い制度」は、今後の医療費の膨張に歯止めをかけることができる重要な施策の一つですが、医師・病院側の良心的な対応が前提となつているだけに、「粗診粗療」を第三者がチェックできる体制づくりなど、さらなる制度の発展が望まれます。

（8）終末期医療の抑制

終末期の医療・延命治療のあり方については、これまでも様々な議論がされてきました。後期高齢者医療制度では、「終末期相談への診療報酬」が導入されました。これは、終末期における診療方針を医師、患者本人、家族が相談した場合に、医療機関に「終末期相談支援料（診療報酬200点）」が支払われるというものです。

しかし、この制度の背景には、医師が患者の余命期間を推定し、事前に終末期における延命措置を縮減することによって財政効果を挙げるという狙いがあります。そのため、高齢者の命を軽視しているのではないかととの国民的な批判が起り、結局、外添厚生労働大臣の指示により、この「後期高齢者終末期相談支援料」は凍結されることになりました。

一般的に患者の「最期の看取り」と医療の関係は、財政的視点で簡単に割り切れるものではありません。今回は、終末期医療を抑制しようとする意図が前面に出すぎた観がありますが、今後は、患者本人に治療継続が困難な状況が生じた場合、継続・中止について家族・医療関係者が真剣に判断を下せるような制度のあり方を全国レベルで検討すべきではないかと考えます。

3. 高齢者医療制度のあり方

世界に類を見ない急激な高齢化が続く我が国において、年金制度とともに、医療保険制度をどのように維持していくかは重大な政策課題となつていきます。制度改革の設計とその実行は、ある意味で、壮大な社会実験であるとも言えます。

この制度設計にあつては、①高齢者の医療費の膨張に対して現役世代がどのような形で負担していくのが適切か、②全体として公費(税)の負担をどのようにするのか、③どのような単位(地域・職域など)で保険者を組織すれば効率的な運営ができるのか、そして④全国的に同レベルに近い医療サービスをどのように供給していくか――などが大きな検討テーマになるでしょう。とくに、医師不足、公立病院の閉鎖、へき地・離島医療の深刻化など医療供給体制の問題が大きくなる中で、④のテーマは社会政策の根幹に関わる重大テーマと言えます。

まず、①と②に関わる財政的問題は、公的な健康保険制度を維持し、同時に一定水準の医療供給体制を維持していくための膨大な財政負担を、関係者がどのよう形で分かちあうかという問題になります。我が国の場合、公的な医療保険制度は地域と職域に分かれ、高齢者を多く抱える保険に対して、高齢者加入率が少ない保険が財政支援するという方法が取られてきました。さらに国民健康など財政的に厳しい保険に対しては、国・自治体による公的資金が多く投入され保険事業を維持してきたという経過があります。

しかし、豊かな財政を維持してきた健康保険組合が高齢者医療への支援のために財政難に陥り、また、国も地方も膨大な財政赤字を抱えて医療や保健に十分な資源を割り当てることができなくなっています。

2011年2月22日

◆「幼保一体化」構想と待機児童問題

このほど内閣府は、「子ども・子育て新システム検討会議作業部会」で、2年後の2013年度から、幼稚園と保育所の一体的運営を行なう、いわゆる「幼保一体化」政策の最終案を明らかにしました。

この「幼保一体化」は、民主党がかねてより掲げてきた目玉政策の一つですが、様々な調整を経て、ようやく実現化に向けたスケジュールと内容が具体化しました。以下、「こども園」を中心とする「幼保一体化構想」の内容やその背景、課題などについて説明します。

1. 幼保一体化への転換の背景

(1) 幼児教育・幼児保育の二重行政

民主党が国政選挙の「マニフェスト」に掲げ、政権獲得後、政府が精力的に検討を続けてきた「幼保一体化」政策には、大きく二つの背景の事情があります。

一つは、現在、幼児教育・保育の行政分野が二重行政になつてのことです。幼稚園は学校教育ということで文部科学省が所管、保育所は福祉行政ということで厚生労働省が所管しているのです。これが、財政面、運用面などで無駄を生んでいます。また、これに関連し、幼稚園も保育所も公立と私立が半々となっており、補助金の支給や利用者の手続きなどを含め制度が複雑化しているという問題点もあります。

民主党としては、充実した子どもの育成環境を提供するために、あえ

これから、公的医療保険制度を財政的にどのように維持していくかは、本当に多くの困難を伴う政策課題になっていきます。この問題は、国会や政府の審議会、学会などで検討・審議されてきましたが、現在のところ、これといった決め手となる制度改編には至っていません。後期高齢者医療制度も一つの試みなのですが、実際に運営してみると、前述のように様々な問題が噴出してきました。財政対策として、消費税率を引き上げて、医療・年金制度の基本部分の原資にすべきだとの意見もあります。が、国民的な合意が得られるかどうかは全く見通しが立っていません。

民主党はこれまで、あるべき医療制度改革について活発な議論と提言を行なってきました。その改革理念は、「医療制度・健康保険制度を根幹から改革し、無駄を排した効率的な医療システムを構築して、必ず最善の医療が受けられるという安心を国民の心に満たすことをめざす」ことに置いています。また改革の骨組みとして、①各職業・階層を超え、世代間で連帯したセーフティネットとしての医療制度を再構築し、全国一律二本の健康保険制度も考慮する、②救急・小児科・産科医療やがん治療における現在の危機的状況の改善を早急にはかつていく、③所得再分配機能を強化し、低所得者層、乳幼児を抱える家庭、へき地・離島などに十分配慮したものとす、④医療供給体制の充実をはかる中で適正な国民負担を求めていく――などを挙げています。

今後は、地方公共団体・労働組合・経営者団体・高齢者団体などの保険者側に関わる関係者のみならず、医師・病院・大学・医療従事者など医療供給側の関係者とも十分な調整を行ない、あるべき医療保険制度を構想し制度改革を実行していかなければならないと考えます。

て教育機関と福祉機関とを分離せずに、とくに入園条件などの制約も緩和して、利用しやすい保育・教育機関にする必要があると考えてきました。

(2) 増加する待機児童問題

二つ目の背景の事情は、深刻化する待機児童の問題です。近年の共働き世帯の急増に伴い、都市圏を中心に0歳児から2歳児までの保育需要が急増し、保育園に行けない児童(幼児)が増えているという問題です。その児童数は、2010年4月現在で2万6275人であり、とくにその半数が都市部(埼玉・千葉・東京・神奈川・京都・大阪・兵庫)に集中しています。

保育所利用児童数の過去の経過を見ますと、ピークは1975年の199万6082人で、その後、少子化の進行により1994年まで減少傾向が続いてきました。しかし、1995年以降は上昇傾向に転じ、2004年に196万6929人となり1975年のピークを超えました。これには、団塊ジュニア層の子ども世代の人口増と働く女性の増加が背景にあります。

一方で、幼稚園については、少子化を背景に定員割れなどが起き、経営難から閉園する幼稚園が後を絶たないという状況にあります。民主党としては、ニーズに対して定員が不足している保育園と、定員割れをしている幼稚園の間で、制度的な垣根を取り払い、一元的運用で待機児童の解消をはかるうとする考えに至りました。

2. 現在の幼稚園・保育所の実態と幼児教育問題

(1) 幼稚園・保育所の実態

「幼保一体化」構想、ならびにその手段としての「こども園」の設立構想に触れる前に、現在の幼稚園と保育所の実情を見てみたいと思います（表1）。

文部科学省の「学校基本調査」により、幼稚園は全国に8283カ所あります。このうち国立幼稚園は2556カ所で園児数は116万4149人。一方、私立幼稚園は5728カ所で園児数は99万9144人となっています。また、幼稚園は、少子化の影響を受け、ここ10年で約1000園が統合を含め、廃園となっています。とくに、園数で約70%、園児数で46%を占めている私立幼稚園は、依然として大きな経営課題を抱えています。併せて「幼保一体化」で最も大きな影響を受けるのも私立幼稚園だと言われており、後述するように、どれほどの幼稚園が「こども園」に移行できるかが大きな焦点になっています。

一方、保育園は、現在（平成22年度）、全国で2万3068カ所あります。このうち公立は1万766カ所で利用児童数は213万2081人、私立は

表1 幼稚園・保育園（認可）の園数と利用者数（平成22年度4月）

	園数	公立・私立別園数		利用者数
		国立幼稚園	私立幼稚園	
幼稚園	8,283	2,556	5,727	1,164,149人
				999,144人
保育園	23,068	10,766	12,302	2,132,081人
				1,189,630人
計	31,351	31,351		5,485,604人

出所：文部科学省「学校基本調査」、厚生労働省「社会福祉施設等調査」

1万2302カ所で利用児童数は118万9630人とほぼ公立の半分です。また、全国の待機児童数は、前述のように2万5384人ものほり、深刻な状況となっていますが、実際は、潜在的な入園希望者は100万人に上るのではないかとされています。

保育所は、職員数、敷地面積、規定遊具、定員数の基準によって認可されますが、このほか認可保育園の設立運営基準よりも緩やかな基準で公的な補助金を受けている認証保育園や、自主的に運営されている無認可保育所（認可外保育施設）、さらには一般的には「保育ママ」と称される「家庭的保育事業」などの保育システムもあります。これらの保育システムについては、保育料や保育内容に関する問題も指摘されていますが、親のニーズに対応した保育を実践している施設も多く、待機児童問題を緩和する一定の役割を果たしています。

(2) 公立と私立の問題

幼児保育において、これまで制度改革が進まなかった要因の一つに、幼稚園、保育園とも、それぞれが公立と私立で経営・運営されているという構造的な問題が指摘されています。

公立の幼稚園・保育園は、自治体が設立予算を確保し、土地購入・園舎建設、職員採用などの過程を経て開園し、また保育士や給食職員の給与は自治体が支払います。一方、私立幼稚園や認可保育園は、個人・グループや寺院・教会などが土地や設立資金などを準備して法人格（学校法人や社会福祉法人など）を取得し、自治体から認可を得て設立し、自治体からの補助金と保育料を設備整備や運営費に充てて経営するものとなっています。また、多くの私立幼稚園や保育園は、設立者やその関

係者が理事長・園長に就任するケースが多く、世襲する例も多く見られます。いわば公益を追求しながら自営的な経営が行なわれているわけで、法人の理事長は、一般的にも「幼稚園経営者・保育園経営者」などと称されます。

この私立幼稚園・私立保育園は園数でほぼ半分を占め、子どもの保育・教育分野で大きな公益を担っていますが、一方で、経営的視点から、どうしても区域内に保育・教育の需給バランスをはかろうとする力が働いてきます。これまでも、公立の保育園や幼稚園の増設計画に対して、私立側が自治体や地方議会に反対の陳情をするケースが多く見られました。

現在も、待機児童問題が深刻化すると、予算を確保して公立保育所を増設・増員すればよいという考え方が示されますが、実際は、地域内で公立と私立の間のバランスを考えなければなりません。また、自治体も財政難にありますから、公立保育園の直接投資よりも、認可保育園への補助金を引き上げて児童の受入れ枠を増やしてもらい、無認可保育園や保育ママ制度などに補助金を支給して一定の役割を担ってもらうなどの補完的施策で対応している側面があります。

公立と私立の間に関わる問題は、「こども園」による「幼保一体化」政策においても残つてくると思われるので、それぞれの役割分担や公的補助のあり方、あるいは教職員の労働条件や身分保障の問題などについて、さらなる関係者間の調整が必要であると考えます。

(3) 「認定こども園」の実情と課題

「幼保一体化」の前哨的な施策として、すでに2006年10月から

「認定こども園」という施設が運営されています。しかし、その数は現在、公立が122施設、私立が410施設、合わせて532施設にとどまっております。全国的な広がりを見せていません。

この「認定こども園」は、幼稚園と保育園の一体的運営をする子育て支援施設で、保護者の就労の有無で利用を限定せず、また少子化が進む中で幼稚園と保育園を一体運営することで子どもの成長に必要な規模の集団を確保することを目的としています。さらに、子育てについて不安や負担を感じている保護者への支援策も講じています。

「認定こども園」が一般の保育所と違うところは、①入園申込及び入園審査は、自治体の審査基準を準用して各園が独自に行なうこと、②幼保連携型・保育所型では「保育所保育指針」に加えて「幼稚園教育要領」に沿った教育が行なわれること、③職員資格は、0～2歳児は保育士資格保有者、3～5歳児は幼稚園教諭免許と保育士資格の併有が望ましいとされていること、④保育料等は、自治体が定める保育所の保育料等の基準に準じて各園が独自に定めて徴収できることなどですが、一方、公的な補助に関しては、依然として、幼稚園部分は私学助成、保育所部分は保育所運営費と別々になっており、園の事業者には煩雑な手続きが残されています。

このように、「認定こども園」は、保護者や地域のニーズに対応して一定の機能を果たしていますが、幼保一体化のシステムとしては十分なものはなっていないというのが現状です。

3. 「こども園」を中心とした「幼保一体化」構想

(1) 「こども園」構想と現制度との違い

民主党・政府は、幼稚園・保育所の二重行政と「待機児童の増加」という二つの事情を前に、幼稚園と保育所の区分を排し、新たに設ける「こども園」に統合し、「幼保一体化」によってこの問題解決をはかる方向を打ち出しました。

しかし、今回検討された案は、「こども園」を柱にするものの、「建学の精神」を生かして独自の運営を行いたい幼稚園の要望を取り入れ、従来の幼稚園や保育園(0～3歳未満)も残して、この3施設の並立型の「幼保一体化」構想になりました。ただし、これまでの2つのルートの補助金は一体化され、「こども園」に対する補助を増額して、幼稚園・保育園の「こども園」への移行を促す仕組みが考えられています。また教育・保育内容についても、「こども園」は、これまでの保育園が実施してきたゼロ歳から小学校就学入学まで子どもたちに対して行なわれている養護と教育を一つにした保育が行なわれることとなります。当然、幼稚園から移行する「こども園」では、これまでの短時間で幼児教育に保育機能を付加した養護施策が義務付けられることとなります。

- では、「こども園」は、従来の幼稚園や保育園とどのように変わるのか、制度的な類似点と相違点を見えます(表2)。
- ①「こども園」の設立主体は、現在の幼稚園・保育園(自治体、学校法人、社会福祉法人など)と同様とする。
 - ②公的な財政支援は、従来の文部行政と厚生行政の2ルートの補助金から、「幼保一体化給付金」に一本化する。
 - ③入園の際の「こども園」と保護者との契約は、私立幼稚園と同様に直接契約とする。保育園のような自治体の関与はない。
 - ④利用者負担(保育料)は、各自治体が一定の基準保育料を決めるが、

- ⑤現在の公立保育園や認可保育園のように入園申し込みに対して応諾義務を課すが、「建学の精神」など正当な理由がある場合は入園を拒否することもできる。

(2) 幼保一体化構想の問題点や課題

最終的な検討が行なわれている「こども園」構想については、依然として次のような問題点や課題が残っており、今後、さらに検討を深め、社会や子どもを持つ親から期待される教育・保育施設になるよう十分な調整をしていく必要があります。

① 公共政策としての保育政策のあり方

「こども園」を中心とする「幼保一体化」政策は、企業をはじめ様々な組織・団体がこの分野に進出しやすくする規制緩和政策の一つであり、国や自治体はこれまでの関係予算を減らして公的責任を放棄しようとしているのではないかと、この批判的意見が出されています。とくに幼稚園から「こども園」への移行に関しては保育基準が引き下げられたりしないか、あるいは経営優先策から高めの保育料の設定が認められたり、さらには保育水準が引き下げられ、保育士・職員の労働条件も引き下げの方向にいくのではないかと、この懸念も示されています。

また、待機児童問題は原則として公立保育園や認可保育園を増やして対応すべきだと考えからすれば、幼稚園に保育機能を持たせようとする「幼保一体化」は真の問題解決にはならないという批判も出ています。

これら国・自治体が児童福祉政策を後退させるのではないかとこの批判は確かに想定される事態に陥れば問題ですが、制度設計の段階でそれ

表2 幼児教育・保育の現行制度と一体化構想

	幼稚園	保育園	認定こども園	幼保一体こども園
設立主体	公立：国・自治体 私立：学校法人等	公立：自治体 私立：社会福祉法人等	幼稚園・保育園と同様	幼稚園・保育園と同様
財政措置	公立：一般財源 私立：私学助成、幼稚園就園奨励費補助金等	公立：一般財源 私立：保育所運営費負担金	幼稚園・保育所制度の組み合わせと「安心こども基金」	幼保一体給付金(仮称)
契約方式	私立は保護者との直接契約	行政が仲介	保護者との直接契約	公的幼児教育・保育契約が基本
利用者負担	私立は幼稚園によって異なる	所得に応じた費用徴収	幼稚園・保育所制度の組み合わせ	給付に応じた一定負担
価格設定	私立は自由価格	自治体による公定価格	幼稚園・保育所制度の組み合わせ	公定価格に上乗せ徴収できる柔軟な価格設定
応諾義務	私立は利用者を選考できる	応諾義務があり	応諾義務あり	応諾義務あり。但し、正当な理由がある場合は拒否できる

らの懸念を取り除き、事前解決ができる問題でもありません。例えば、多くの自治体が待機児童問題の解決策として、国の保育基準に満たない無認可保育園に対して認証保育園として一定の補助金を出していますが、ここではどのような問題が発生し、どのように問題解決をしようとしたか、など検証すれば、「こども園」への移行においても保育内容をむしろ充実させていく方向が見出されると考えます。

また、民主党・政府の「子ども・子育て新システム」の構想には、「子ども手当」に見られるように、いかに財政事業が厳しくとも、子育て支援を優先していくという基本政策に立つものですから、国や自治体の役割や支援策が現状より後退するという事にはなりません。このことは、今後、一体化される補助金の規模や保育基準の見直しの内容を見ながら評価していくべきだと考えます。

② 幼稚園から「こども園」への移行の問題

「幼保一体化」政策の成否は、幼稚園側がどのくらい「こども園」に移行するかにかかっています。幼稚園に保育機能を持たせるためには、保育士の採用、給食設備の準備をはじめ、大きな経費がかかります。また、多くの私立幼稚園が、宗教的情操教育や英才教育あるいは受験準備的教育など、園独自の特徴を打ち出して園児を集めており、これら「建学の精神」を大事にして、行政からの関与が強まる「こども園」に移行しないケースも見られると思われまます。

「幼保一体化」政策を力強く推進するためにも、とくに私立幼稚園の「こども園」への移行についてインセンティブを働かせる施策の展開が必要で、移行コストへの十分な助成はもちろんのこと、周囲から大きな評価を受けるモデル的な「こども園」を作る、あるいはきめ細かいコンサルタ

ント的な支援策などを講じていくことが重要であると考えます。

③ 応諾義務と入園排除の論理の問題

「こども園」の大きな役割は、すべての子どもに対して、充実した教育・保育サービスを提供することにあります。

現在、入園に関しては、公立保育園や認可保育園では、市町村が親からの入園申し込みに対して、家庭の事情や通学時間などさまざまな事情を配慮しながら入園の可否を判断しますが原則的に、すべての子どもに保育園の門戸が開かれています。一方、現在構想されている「こども園」は、保護者による入園申し込みと園との契約は個別対応であるために、園側がさまざまな理由を楯に、入園を拒否するという事態が生じる可能性があります。とくに、現在の制度構想では、私立幼稚園は、「建学の理念」を拒否の正当な理由になるとしていますので、場合によっては、親の収入、主義・信条、子ども成長度合いや能力などで子どもたちを選別することが可能となります。

「こども園」は児童福祉と児童教育を兼ねた公的施設ですから、子どもを不合理・不公正な理由で選別・差別することは許されません。基本的には、入園の申し込みに対して「応諾義務」を課し、例外は極力認めないという方針で、手続き面での配慮や違反した場合の罰則などについても検討していくべきではないかと考えます。

④ 教員・保育士の資格の問題

現在の幼稚園・保育園の教員、保育士の資格は、いずれも国家試験を合格しなければなりません。幼稚園は幼稚園教諭免許（一種・二種・専修の3種）、保育園は保育士資格の取得が必要です。

今日、幼児への保育・教育に対する質的なニーズが高まっている中で、よ

2012年1月23日

◆ 「税と社会保障の一体改革」の構想と課題

1. 「税と社会保障の一体改革」の道筋が明示される

民主党は、昨年6月以降、政府での「社会保障改革に関する集中検討会議」などと平行して検討を進めてきた「税と社会保障の一体改革」に関し、昨年末の12月29日に結論を出し、明けて本年1月6日、政府・与党社会保障改革本部（本部長＝野田総理大臣）として「改革素案」を決定しました。

政府・与党としては、今後、野党と共同のテーブルで最終改革案の検討に入ってもらい、順次、国会に関係法案の提出をしていく意向です。

今回の素案は、これまでの政権が先延ばしにしてきた社会保障制度全般にわたる改革案を提案するとともに、その主要財源となる税についても、少子高齢化のもとで膨張しつづける社会保障給付を賄う税収として、「消費税率の引き上げ」という大胆な政策を打ち出しました。

まず、この「素案」で示された主な改革内容のうち、とくに負担と給付の変更等にかかわる項目を次のとおり列記します。

《税制関係》

- (1) 消費税率を段階的に引き上げ（2014年4月より8%、2015年10月より10%）、そのうち国の税収分は社会保障目的税化し、年金、医療、介護、少子化対策に当てる。
- (2) 消費税率引き上げによる低所得者への負担増（逆累進性）を緩和するため、2015年度以降の共通番号制度の定着を前提に「給

り高度な知識・経験を持つスタッフが求められています。すでに、「認定こども園」では、園の性格から、幼稚園教諭と保育士の二つの資格取得者が求められています。しかし、二つの資格を取ることは、時間的にも、経済的にも大変なことです。

「こども園」を中心とする「幼保一体化」への流れが強まる中で、この資格制度についても改革・改善をはかつていかなければ、「こども園」に移行しても十分にスタッフを確保することができなくなります。また、資格制度の複雑さや様々な負担から、幼児教育・保育の分野への就職希望者が減少することも考えられます。

具体的な改革の方法としては、①現在の幼稚園教諭免許と保育士資格について、試験や指定教育機関での単位取得を統合する方法、②一方の資格取得者には他方の試験科目の免除を増やすなど、相互乗り入れを拡大して両方の資格を取りやすくする方法などが考えられます。関係者の意見を聞きながら、早急に制度の改革をはかつていくべきだと考えます。

4. 今後の制度実現化にむけて

このほかにも、関係者や関係団体から幾つかの課題や問題点が指摘されていますが、この政策の最終目標は、あくまで「すべての子どもに良質な成長環境を保障すること」です。また、近年、幼稚園と保育園の教育が小学校にうまく連動させる教育・保育のあり方も大きく問われており、この視点も含め、「幼保一体化」政策を万全の準備体制を進めてほしいと考えます。

付付き税額控除制度」を導入する。この制度は様々な実施方法があるが、代表的なものとして、収入より所得控除（配偶者・扶養控除や基礎控除などの合計）が上回る低所得者に対して、上回る分に対応した現金（負の税金）を支給する方法。

- (3) その他の税制改革として、税の所得再分配機能を高めるために、
 - ① 所得税の最高税率の引き上げ（40%）↓課税所得5000万円以上上を45%
 - ② 証券優遇税制の廃止（売却益などにかかる税率を10%↓20%）
 - ③ 相続税の課税強化（基礎控除の4割縮小と最高税率5%引き上げ）

——などを実施する。

《年金関係》

年金制度の改革に関しては、抜本的な制度改革には触れずに、当面する幾つかの課題についての改革案を打ち出しました。

- (1) 過去の物価下落時に据え置かれた年金額を段階的引き下げ（3年間2.5%）。
- (2) 非正規雇用の社員への厚生年金の適用拡大（週労働時間30時間超↓20時間超に条件緩和）をはかる。
- (3) 高額所得者（年収1000万円以上）の基礎年金を減額する（最大で月3.3万円）。
- (4) 低所得者の年金支給額を上積みする（最大で月1.6万円）。
- (5) 公的年金の受給資格の期間を現行の25年から10年に短縮する。
- (6) 産休中の厚生年金保険料を免除。

《医療・介護関係》

- (1) 高額療養費については年間負担に上限等を設けるなど負担の軽減をはかる。
 - (2) 低所得者の介護保険料と国民健康保険料を軽減する。
 - (3) 会社員の介護保険料を収入に応じた負担に変更する。
- 《子育て支援》

- (1) 「子ども園」による幼保一体化をはかり、給付と施設を一体化する。
- (2) 小規模保育、家庭内保育、事業所内保育などを支援する「地域型保育給付」を新設する。

今後、この「素案」をベースにして、与野党間の協議の場がもたれ、合意されたものについては順次、実施されていくこととなりますが、野党側の対応も定かになっておらず、今後、粘り強い協議が求められています。

2. 改革案の課題と調整事項

「素案」で示された、税と社会保障の一体改革について、未調整の部分や、政策意図が明らかになっていない部分もあり、以下、今後の与野党間の協議においても論点となるであろう項目を挙げます。

(1) 所得再分配機能の強化と中間層の負担の問題

今回の改革案に一貫しているものは、所得再分配機能をやや強めていく施策です。所得再分配機能とは、税制や社会保障制度の中に組み込まれる機能で、高所得者から低所得者に富を移転させることを目的としています。高度な福祉国家とリベラル的政策を志向する民主党らしい政策スタンスですが、昨年、自民党や公明党が「子ども手当」に所得制限を設けるよう主張したように、基本的に我が国では、この所得再分配機

能を重視する政策は一般的なものとなっています。

しかし現在のような景気の低迷時には、中間層に税・社会保険料の負担増を課することには十分に留意しなければなりません。一般的に、中間層は比較的旺盛な消費を行ない、国民経済を支えているわけですが、この層が節約モードに入っていくと、現状の景気にマイナスの影響を与えることとなります。とくに住宅など高価な買い物では、10%の消費税は購入費を大幅に引き上げ、購買意欲を減じさせることとなります。

今回は、高所得者や金融資産・不動産資産を持つ層への負担強化策が多く織り込まれていますが、この負担増は当然中間層にも連動します。4月からの「子ども手当」への所得制限の導入（年収960万円以上はひと月1万円から5000円に減額）もあり、消費税率の引き上げについては、今後、景気動向や雇用者所得の状況を見ながら、増税の時期を予定どおりにするかどうかの議論もしなければなりません。

(2) 家計の負担に対する国民への説明

今回の「税と社会保障の一体化（素案）」で示された具体的な施策は、低所得者に対して負担・給付面での配慮を行なっていますが、全体として見れば、少子高齢化社会における社会保障制度を財政面で維持するために、国民に負担増を求めるものとなっています。

とくに消費税率の引き上げについては、日常生活の中で負担感を感じる増税であり、これまでも税率引き上げ構想が出るたびに、国民の大多数は反対の意思を示してきました。国民のアレルギーが強い消費税率引き上げにあたっては、政府・与党は、国民理解を得るために、よりいっそうの努力をしなければなりません。

その第一は、「増税やむなし」と多数の国民が納得できるような行財政の徹底的改革です。現在、マスコミで取り上げられている議論では、まず、これを提案する側（税金で歳費・賃金が賄われている国会議員と国家公務員）が「身を切る」べきだというものがあります。具体的には、「国会議員の定数削減と歳費引き下げ」、「公務員の定数削減と賃金引き下げ」、「補助金が投入されている独立行政法人や公益法人等の整理合理化」などです。民主党・政府は、これらの施策を準備しておりますが、具体策については、どこまで野党に協力してもらえるかは不透明です。

また、消費税については、これまで指摘されてきた制度的問題点について改善をはからなければなりません。例えば、①課税売上高・非課税の土地売買などを除くものが1000万円以下の事業者を非課税とする免税点制度、②課税売上高が5000万円以下の事業者に適用される簡易課税制度、③輸出業者への輸出免税制度（前段階課税の還付）などは、事業者の手に消費税が残る（益税）実態が指摘されており、制度の公正な運用が求められています。

この点に関しては、原材料の仕入れから製品の販売に至るまで多段階に課せられる消費税を的確に転嫁していく「インボイス方式」の導入が最も望ましいものとされています。インボイスは、課税事業者が物を売る際に発行する消費税額を記載した納品書のことです、それがなければ仕入業者は消費税の仕入れ税額控除ができません。これにより売上げ側と仕入れ側の相互チェックが働き、過大仕入れや過小売上げの計上による脱税行為も困難になり、適正な課税が行なわれるメリットもあります。

残念ながら、今回の「素案」では、この「インボイス方式」の採用は見送られました。さらに与野党間の協議などを通じて、消費税における益

税解消や適正な課税方式を実現し、国民の皆さんからより理解が得られる対応をしていかなければなりません。

(3) 実現困難な施策への挑戦

今回の「素案」には、実現に困難さを伴う施策が多く含まれています。この困難をどのように克服し、提案した施策をいかに実現していくか、という政策実現プロセスが明示されなければなりません。与野党協議という場に調整事項の多くが委ねられており、実現に向けた見直しは現在のところ不透明なままです。

まずは消費税率の引き上げそのものに大きな困難が伴います。そして、消費税率引き上げによる低所得者への負担強化を緩和するために構想されている「給付付き税額控除制度」も制度設計が複雑になります。この制度は、簡単に言えば、低所得者に対し消費税負担分を返金するというものです。ですから、まずは個人・世帯の所得を正確に把握する必要があります。このために「素案」は、全国民の所得・金融資産などを番号管理する「共通番号制度」の導入を前提としています。この新制度についても、金融資産に対する課税のあり方の整理やプライバシー保護の問題も絡み、導入には大きな準備が必要とされます。

また、子育て支援政策における「幼保一体化」は、入園児の減少に苦しむ「幼稚園」と、特に都市における待機児童の増加に対応できない「保育園」を一体的に運用しようというものです。スタッフが設備の充実の問題、現存の私立の幼稚園・保育園の経営問題なども複雑に絡んでおり、幼保一体の「子ども園」にスムーズに移行できるかどうかについては、予断は許されない状況です。

このように「素案」には、困難が伴う新しい制度の導入が企画されていますが、これを実現していくためには、内閣として強力な主導権を発揮していかなければなりません。まさに「政治主導」が問われているわけで、これを支援する与党民主党の党内の意思統一も不可欠となっています。

（4）マニフェストとの関係

政府・民主党で今回まとめた「税と社会保障の一体改革(素案)」については、先の衆議院議員選挙・参議院議員選挙で掲げた「マニフェスト」との関係が問われています。税や社会保障分野では、①2010年参議院議員選挙マニフェストで、「消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始する」で止まっているにも拘わらず、消費税率の引き上げと実施時期を明示した、②マニフェストで公的年金の一元化をはかり、最低保障年金を創設するなど公的年金制度の抜本的改正をはかるとした具体的な提案がない、③現在の高齢者医療制度を廃止し高齢者向けの新しい制度を創設するという構想が具体化していない――などが指摘されています。

このうち、最も批判されているのが消費税引き上げ問題です。民主党の「マニフェスト」については、財源対策が十分に検証されていなかったという問題点が指摘されましたが、今回の消費税率引き上げ問題については、民主党が唐突に政策を変更して打ち出したものではありません。この背景には、①2009年の総選挙後にリーマン・ショックによる世界的不況が発生し、これが我が国経済に大きな打撃を与え税収が減ったこと、②昨年3月の東日本大震災によって、被災地の復旧復興、原子力発電所事故の対応などで膨大な予算措置を伴う新たな行政ニーズが生ま

- ②「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行なうための地方税法及び地方交付税法の一部改正案」
- ③被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部改正案
- ④公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部改正案
- ⑤「子ども・子育て支援法案」
- ⑥「総合子ども園法案」
- ⑦「同法関係法律の関係整備法案」

- ①と②の法案は、消費税率を8%、10%と二段階で引き上げようとするもので、国・地方とも増税分の使途は社会保障に限定することを規定しています。③は、厚生年金と共済年金の一元化をはかるもの、④は基礎年金の国庫負担2分の1の維持を目指すもの、⑤⑥⑦の法案は、待機児童解消のために幼稚園と保育園を一体運営する「こども園」の設立を中心に、子育て支援策を強化するという内容の法案です。その他に、税に関

しては、国民一人ひとりに固有の番号を付け、納税情報と社会保障関係情報を一元的に管理する「共通番号制度関連三法案」という重要法案も提出されています。

これらの法案については、衆議院に特別委員会が設置され、これより本格的な審議に入っていきますが、現在のところ、野党側は消費税率引き上げに反対する党も多く、二大臣への問責決議の対応を含めて、審議促進に全面的に協力する姿勢を示しておりません。また、消費税率引き上げについては、民主党内部にも反対論が強く残っており、反対グループの動

れたこと、③ギリシャやイタリアなどに見られたように、国家財政の赤字の膨張は国民経済を破綻に追い込む可能性があることが明らかになったこと、④少子高齢化が予測以上に進み、また経済がいつそう停滞する中で社会保障の財政基盤が急速に弱体化していること――など日本経済・社会を取り巻く状況の大きな変化があったのです。

この問題については、「マニフェスト違反」と批判されないよう、政府・与党は消費税率引き上げについて、現在、日本社会がおかれている状況と、若い世代や後代に負担を残さない必要性を的確に説明し、国民の皆さんに理解を求める努力を継続していかなければなりません。

2012年5月9日

◆年金制度改革の論点

1. 「社会保障と税の一体改革」の関連法案が国会提出へ

民主党は、政権獲得後から「社会保障と税の一体改革」構想を打ち出し、その具体化について、政府内での検討と平行しながら党内調整を精力的に行なってきましたが、ようやく消費税率引き上げを中心とした税制改革、年金制度の一部改正、そして「子育て支援」等に関する政策調整が完了し、それらの関連法案11本が4月13日までに国会に提出されました。

- ①「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行なうための消費税法等の一部改正案」

向も注目されます。会期末が6月21日であること考えると、法案の国会中の成立にはかなりの困難が伴うと思われる、会期延長も視野に入れた厳しい折衝が予想されます。

今後の消費税をめぐる国会審議では、調整困難なくつかの重要課題をどのように克服していくかが、法案の成否を決するポイントになります。

第一に、消費税が持つ逆進性(低所得者ほど所得に対する税負担率が増えること)に関し、低所得者の負担をいかに軽減するかという課題があります。第二には、中小・零細企業が、消費税分を取引先企業に容易に価格転嫁ができないという実態がある中で、今回税率を引き上げても、それが確実に価格転嫁できるという措置は何かという課題。さらに第三に、景気への影響という視点から、どのような経済情勢であれば消費税率の引き上げの影響を最小限に食い止められるかという実施時期の課題があります。

現在、政府・民主党としても、負担軽減措置の具体化や適切な価格転嫁の担保措置について、精力的に検討を行なっていますが、早急に結論を出していかなければなりません。

2. 急がれる年金制度改革

「社会保障と税の一体改革」の政策理念は、少子化・高齢化がますます加速する中で、「社会保障の機能強化」と「財政の健全化」という二つの政策理念を同時に達成するというものでしたが、民主党政権として、現時点で制度全体のトータルな改革案を打ち出すには至りませんでした。とくに社会保障制度の中核的的制度である医療保険制度と公的年金制

度についての抜本的な改革案づくりはこれからとなっており、年金制度は5月連休明けから民主党のプロジェクトチームが本格的な検討に入り、来年の通常国会に関連法案を提出する予定になっています。

では、なぜ年金制度改革を急がなければならないのでしょうか。現在、我が国の年金制度はいくつかの深刻な問題を抱えているからです。

第一は、現在、さまざまな事情で国民年金の保険料を納めていない国民が急増し、将来、多くの高齢者が無年金者になる恐れが大きくなっていることです。2010年度の統計で、国民年金の保険料未納者は40.7%という状況です。この背景には、自営業の厳しい経営事情や、社会保険が適用されない、急増する非正規雇用労働者の低賃金の実態、あるいは年金制度への不信感を持つ層の意識的な保険料未納などの実態があると指摘されています。他方、国民年金は、40年間保険料を納めた人で月額6万5000円程度の支給となりますが、これでは老後生活は十分に保障されないこともあり、自分で金融資産を蓄積した方が有利だという考えも出て、自営業者の国民年金離れを促す要因の一つにもなっているとされています。しかし、国民年金の保険料の滞納者・未納者が減少せず、この傾向が続けば、財政破綻も不可避となつてきます。そして将来的には、これらの無年金者の生活を支えるため膨大な生活保護費が必要になってきます。

第二の問題は、公的年金の将来の収支見通しが一段と不透明になっていくことです。これまで厚生労働省は5年毎に年金財政の将来見直しを練り直し、それに対応した保険料や給付額などの手直しを行ってきました。自公政権では、2004年に「年金100年安心プラン」が策定され、保険料の段階的引き上げで将来の年金財政はぎりぎり安定する

に改革構想を明らかにしており、政府も2010年6月に「新年金制度に関する検討会」が「新たな年金制度の基本的考え方について（中間まとめ）」を打ち出しています。これらの年金改革構想と課題は次のとおりです。

〈構想1〉年金制度の一元化をはかる。現在、主として職域によって分かれている厚生年金、共済年金、国民年金を将来的に一つの制度にする。

●課題 厚生年金と共済年金については、制度的に類似しているため、その一元化は比較的容易に進めることができ、今国会にもそのための法案が提出された。問題は、これらサラリーマンの被用者年金と国民年金の一元化で、制度の成り立ち方が全く違うため、簡単には一元化はできない。民主党の構想としては、次項のように、現在の基礎年金のような全国民共通の最低保障年金を創設し、さらにサラリーマン以外の国民にも所得比例年金を導入して一元化をはかろうとするものである。しかし、誰もが納得できるような経過措置や給付水準の調整に困難が伴うであろう。

〈構想2〉すべての国民を対象とした最低保障年金をつくる。財源は消費税とし、その支給額は現在価値で、概ね月額7万円とする。

●課題A 民主党の最低保障年金の月額7万円については、その財源を全額消費税で賄うことは、消費税率を最大7.1%もさらに上げなければならなくなるため、実施は困難と見られている。そのため、この部分の財源を減らすために、支給対象者を限定していく案が検討されている

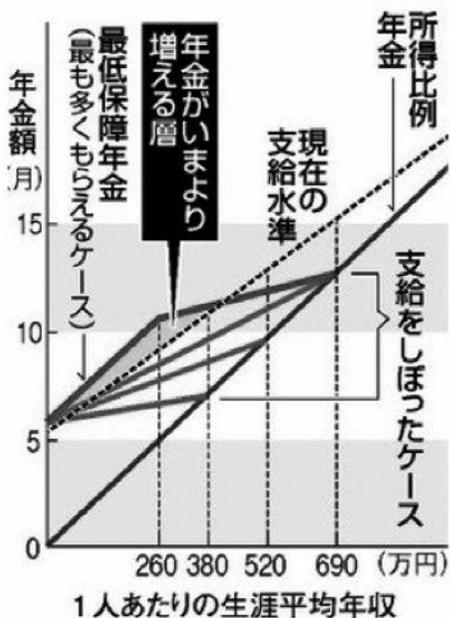
という計画を打ち出しました。しかし、最近では、厚生年金、国民年金のそれぞれに対し、非常に厳しい財政見通しが出始め、専門家の一部からは、30数年後には双方の積立金が枯渇して年金財政は破綻するのではないかという分析まで出ています。これらの財政破綻論は、①少子化・高齢化が予測以上に進み高齢者と高齢者を支える現役の人口比率が急激に変化していること、②厚生年金では、現役世代の賃金の伸びの停滞と、非正規雇用労働者の増加による被保険者の減少によって保険料収入が伸びていないこと、③積立金の実質的な運用利回りが一段と低下してきていることなどをその主要因として掲げています。

第三の問題は、前項の財政問題とも絡む問題ですが、公的な年金制度への信頼性が失われかけており、これにより世代間対立が激化する恐れがあるという問題です。最近では、「今の若い世代は、将来、年金はほとんど貰えないかも知れない」とか、「若い世代は保険料として負担したもので、はるかに少ない年金しか貰えない」というような情報が飛び交っており、このことが若い世代の保険料未納を誘導している面もあります。若年層は、すでに就職や雇用面で大きな苦勞を強いられており、さらに年金制度が自分たちの利益にならないことが判明すれば、年金受給者層や中高年層に対して大きな不満を持つことになり、社会の大きな分裂要因になってきます。公的年金制度への信頼感を高め、国民の誰もが積極的

3. 年金制度改革に関する民主党の構想と課題

政府・民主党による公的年金制度の抜本的な改革案づくりは、これからの作業となりますが、民主党としては、すでに国政選挙のマニフェスト

図1 最低保障年金の年収別支給モデル(4ケース)
(民主党の非公式試算)



が、やり方によっては、平均年収が高いサラリーマン層が大きな負担を強いられることになる。つまり、サラリーマン層から自営業者や低所得者層に極端な所得移転が起こることとなり、これでは労働組合などから合意を得ることは難しくなる。

図1は、政府・民主党の内部資料として出された試算を図にしたものである。最低保障年金をどこまで減額するかを4つのモデルケースで示してある。

試算は、制度の移行措置が完了した2075年の最終段階のものである。最も給付が手厚いケースは一番上の実線で示されているが、生涯平均年収が260万円までの人には最低保障年金を満額支給し、それ以上の人には徐々に減額していき、年収690万円を打ち切ることを想定

している。この最低保障年金の財源には61.3兆円かかり、消費税率を7.1%上げなければならない。

これでは大増税となり国民の合意は得られないとして、最低保障年金の給付対象を絞ったケースを3つ示している。具体的には、最低保障年金の支給をストップする年収ラインを、690万円、520万円、380万円の3パターンで計算したものである。これらのケースでは消費税率の引き上げ幅は2.3〜4.9%に抑えられるが、サラリーマンが入る被用者年金では、すべての人で年金が減額となる。いずれのケースも平均年収で690万円を超える層は、自らの年金給付に反映することのない最低保障年金の財源を、消費税と保険料の一部で負担させられることになるのである。

●課題B 最低保障年金については、現在のところ、公平を期す立場から、所得比例年金の保険料納付者に限って支給し、また保険料滞納者には年金支給時に滞納分を天引きするという案が検討されている。しかし、サラリーマン以外の自営業者や第一次産業従事者、それにアルバイトやフリーターは所得が一定でなく、また場合によっては無収入になる場合もある。これらの層が無年金者になることが多いわけであるので、その対策こそが必要である。一方、所得に応じた保険料徴収は、所得の把握問題をはじめ、運用上、多くの困難が伴うものと考えられる。

●課題C 最低保障年金を導入し、被用者年金と国民年金を一元化するためには、膨大な移行期間が必要となる。現在の年金受給者とすでに保険料を払い続けている加入の受給権(既得権)を保障しなければなら

2012年6月18日

◆生活保護制度の課題と解決方法

生活保護制度は、憲法上の「生存権」にもとづき、生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じて生活費の支給や医療費・教育費の無償化などの必要措置を行なって最低限度の生活を保障し、またその自立を援助する制度です。

国民の安定した生活を保障する諸制度の中で、生活保護は最後の最後の「セーフティー・ネット(安全網)」と言われるもので、近代国家にとっては不可欠の制度となっています。しかし今日、この制度をめぐって、主として二つの大きな問題点が浮上し、制度改革への気運が高まっています。その一つは、受給者の急増による国・地方の財政への圧迫という問題。もう一つは、生活保護に関する不正受給や不適切な受給が依然として続いているという問題です。

以下、生活保護制度の現状と課題、そして現在、検討されている改革の方向などについて述べます。

1. 生活保護制度の現状と問題点

1. 生活保護の受給者増と財政問題

現在の生活保護制度の支給実態は、本年2月時点で次のようになっています。

●受給者数 209万7401人

ないからである。現在、60年の移行期間が想定されているが、果たして、すべての年齢層が負担と給付の関係で格差が生ずることがないような措置が講じられるかどうかの保障はない。また、移行期間中、現在の無年金者や今後無年金になるであろう人の年金権をどのように付与するかの議論はできていない。

〈構想3〉 負担と給付の明確化をはかる。年金制度の透明性を確保し、国民が負担(保険料・税)と給付(支給年金)の關係に納得できるような制度に改革する必要がある。その一つが、国民全てが一定の負担をするというところで、年金の財源に消費税を充てることにある。

●課題 年金制度の改革構想は、最低保障年金と所得比例年金の2階建て制度を提言しているが、最低保障年金の方は一定の所得水準を超えると給付されないという制度設計となっているので、「負担の給付の明確化」というよりも「所得再分配機能の強化」の方に重点が置かれていると言わざるを得ない。また、消費税については、低所得者に対する負担軽減のための措置も検討されているので、負担と給付の両面で所得再分配機能が大きく働くことになる。このことで、国民全体が「負担と給付」の關係について納得するかどうか、不明である。

また、「負担と給付の明確化」を突き詰めた議論として、年金の「積立方式化」の提言が行なわれている。つまり、個人個人が積み立てた保険料の個人勘定をベースに年金を支給するというものである。しかし、現在の「賦課方式」から「積立方式」に切り替えることは、現役世代が二重負担をしなければならないという大きな障害があるとされている。

●受給世帯 152万1484世帯

●世帯内訳 高齢者世帯 42.4%

傷病者世帯 21.3%

障害者世帯 11.5%

母子世帯 7.7%

その他の生活困窮世帯 17.1%

●支給総額(2010年度決算ベース) 総額約3兆3000億円

うち国 約2兆5000億円

地方 約8300億円

●支給内訳(2010年度決算ベース)

「医療扶助」 1兆5700億円(47.2%)

「生活扶助」 1兆1600億円(34.7%)

「住宅扶助」 5000億円(15.0%)

受給者数については、現在、過去最大を更新し続けています。受給者が100万人を突破したのが1999年、さらに、東日本大震災が起きた昨年3月には200万人を突破しましたが、基本的には、長引く不況によつて国民の貧困化が構造的に進んでいる状況が伺えます。

一方、支給額についても、受給者数の増加に伴って急増し、平成21年に3兆円を突破し、平成24年度は国・地方で3兆7000億円が予算として計上されています。これが国・地方の財政を大きく圧迫するようになったわけですが、さらに現行制度のままでは、さらに財政支出が膨張することが予測され、いまや生活保護費の増加は全国的な問題になってき

ているのです。

また、受給者の属性をみますと、高齢者世帯(60歳以上)が4割以上になっています。高齢者世帯の割合は、1980年度(昭和55年度)では全体の30.2%でしたので、近年の急激な伸びが目立っています。その背景としては、無年金・低額年金の高齢者の増加と高齢者の雇用状況が一段と厳しくなっていることが挙げられるでしょう。この高齢者世帯が増加する趨勢は今後とも続いていくものと思われます。

生活保護の支給の内訳を見ますと、医療扶助が半分近くを占めています。まさに生活保護制度が、医療保険制度や高齢者医療制度などを代替・補完する役割を果たしているのです。このことは、生活保護制度の改革を論じる場合に、医療保険制度など社会保障制度全体の改革の中で議論していかないと問題解決はしないという実情を示しています。

2. 不正受給の問題

最近、生活保護費の不正受給の問題がマスコミで大きく取り上げられています。正確に把握されたものだけを見ても、2010年度の不正受給額は128億円に上り、過去最多となっています。この不正受給の問題は、制度的な不備や業務管理体制の不完全さから生じてくるものですが、制度の不備について意図的に不正な受給申請をするケースも後を絶ちません。

摘発される不正受給の手段は、収入があるにもかかわらず、これを申告しない所得隠しによるものが大半です。例えば、所得税の源泉徴収をしない雇用主から現金払いで給料をもらうケース、親族などからこっそりと仕送りをしてもらうケース、他人の名義を借りた不正な就労、ギャンプ

II. 制度改革の方向と課題

1. 財政問題への対応

生活保護費は、本年度の予算額が3兆7000億円ですが、厚生労働省の試算では、2015年度は4兆1000億円、2020年度に4兆6000億円、2025年度に5兆2000億円に達するとされています。高齢化にともない、年金・医療・介護などへの公的な負担の増加が見込まれる中で、この生活保護費の増加は国と地方の財政に一段と大きな重荷を課すこととなります。

すでに、政府・民主党は「社会保障制度と税の一体改革」を進めつつあり、社会保障制度の安定化のための財政対策を中心に、関連法案を国会に提出していますが、生活保護費の増加傾向は、これらの社会保障制度全体の改革論議にも大きな影響を与えることとなります。生活保護は、憲法にもとづく生存権を保障する最終段階の制度ですが、国民全体の生活を守り健康を保持する社会保障システム全般を安定的に運営していくためには、ある程度は生活保護費の財政的効率化をはかるべきだとする意見が出てくるのも当然です。

その方法は、短期的なものの中長期的なものに分かれます。中長期的な展望のもとで取り組まれるべき政策は、就労促進策など受給者自立を促す施策や、年金制度や最低賃金制度の見直しを含めた最低限の生活を保障する社会保障制度全体の再編策です。これらの施策は後述しますので、まず、短期的な対応策について述べます。

ルの賞金や配当金、株や先物取引での儲けなどの収入が隠されるケースなどです。本来ならば、これらの収入は正確に申告しなければならず、制度上はこれらの収入分を差し引いた金額が受給される仕組みになっているのです。

また、制度的にグレーゾーンになっているのが、別居の扶養義務者(3親等以内)の支援の問題です。扶養義務者が実際は生活費を補助できる状況にあるにもかかわらず、さまざま事情を理由にして援助を回避して、結果的に生活保護の受給が認定されるケースです。この問題に関して、小宮山厚労大臣は「扶養義務者に扶養が困難な理由を証明する義務を課する」という方針を打ち出し、今後、関係審議会で検討されることになっています。ただし、親族の扶養義務問題、とくに自立した子の老親への保護義務・扶養義務については、民法との関連を含めた制度運営上の歴史の経過があり、扶養義務者に新たな義務を課す施策は慎重に検討すべきだと考えます。

かつては、不正受給の問題は暴力団員によるものが主でしたが、昭和50年代後半に、当時の厚生省が保護規準の適正化を進め、保護を求める世帯の資産や収入を厳しくチェックするよう福祉事務所への指導を強化しました。この対策により、受給者は約4割減少しましたが、この措置が適正化のためのものであったにもかかわらず、不正受給ではない生活困窮者の申請に対しても、簡単には認可しない「締め付け策」として機能した経過もあります。

不正受給対策が、結果的に受給対象者を締め出すことにならないよう、制度の本来の目的に立ち返った改革議論が期待されます。

(1) 支給額についての再検討

生活保護の支給額は、①住んでいる地域、②年齢、③家族構成、④病気や障害の有無、⑤介護の必要性など、個別の基準によって個々に判定されます。その基準(生活保護基準)は、必要とされる食費、光熱費、住居費などについて最低限の生活を送れる水準から算定されます。

例えば、東京都の特別区では、41歳から59歳の単身者の場合、生活扶助が8万1610円、住宅扶助が5万3700円で合計13万5310円が毎月の生活保護基準となります。収入がなければ全額、また本人や扶養義務者などの収入があれば、基準額から収入分を差し引かれた金額が支給されます。

さて、問題は、この生活保護基準が水準的に妥当かどうかという点にあります。現在、財政の効率化をはかる観点から、この基準額を引き下げる方向で見直そうという考えが野党からも出されています。その根拠として持ち出されるのが、地域の最低賃金との関係や国民年金との関係です。

最低賃金に関しては、例えば、東京都では現在、時給で837円になっており、1日8時間労働で月に20日間働いた場合、月の総収入は約14万円になります。しかし、これから税金・国民健康保険料・国民年金の保険料が差し引かれますと、手取り額は11万円程度にしかありません。一生懸命に働いても、手取り額は生活保護より低くなります。また国民年金は、40年加入の満額支給の場合でも、本年度における支給月額額は約6万5500円で、大都市の単身者の生活保護の半分にもなりません。

これでは、「無理をして働かない方がいい」、「国民年金に加入しなくても老後は生活保護で暮らせる」とする考え方が出てくるとともに、生活

保護の水準を最低賃金以下の水準まで引き下げても大丈夫である、という考えも成り立ってくるのです。しかし、ほとんどの生活保護受給者は、働けない厳しい事情や貧困に至った深刻な事情を抱えており、給付額を一方的に引き下げることが、生命的な危機を招くおそれもあります。

基礎年金や最低賃金とのバランスを考慮して生活保護基準のあり方を考えることも必要でしょうが、あくまで最低限の健康的な生活が保障されることを優先し、保護基準の引き下げについては慎重な検討を行う必要があると考えます。

(2) 医療費扶助の見直し

生活保護費の約半分を占める「医療扶助」については、2012年度で1兆7000億円が見込まれ、さらに2025年度には2兆6000億円に急増することが試算されています。

生活保護世帯は高齢者が多く、また病気や怪我で働けないという世帯も多いため、当然、医療費への支給は増加します。一方で、指摘されているように、診療にかかわる自己負担が無いため、過剰受診を招きやすいという側面も否定できません。

また、医療機関の方でも、生活保護者を相手にした過剰診療が行なわれている事例が発覚しています。厚生労働省が最近行った調査では、2日に1回以上の高頻度で3カ月以上にわたり通院する生活保護者の人数が、全国で1万8271人にも及ぶことが判明しました。入院・通院患者の全てが生活保護の受給者で占められていたという医療機関も存在します。

このため、生活保護者への過剰診療による医療扶助の増加を防ぐ方

化策です。

近年、生活保護の申請者と受給者が増加している中で、各自治体の生活保護を担当するケースワーカーが大きく不足し、申請に対しても、また日常的なフォローについても十分な対応ができていない実態があります。国が示すケースワーカー1人当たりの標準受け持ち世帯数は80世帯ですが、現在は100世帯を超えることは当たり前のようになっています。これでは、不正受給を発見することは困難になります。

国も地方自治体もマンパワー強化のために努力を続けています。しかし、予算的な制約がある上に、社会福祉主事の資格者を増やし、職員に十分な経験を積ませることは簡単ではなく、なかなか目標の数字に達しないのが現状です。とくに生活保護事務は自治体職員にとって事務処理が膨大であることや、申請者から恫喝や脅迫まがいの圧力を受けることから敬遠されがちな業務の一つになっており、このため、比較的に新人職員が配置される傾向にあります。このことも不正受給を摘発するマンパワーの強化に繋がっていない要因になっています。

今後は、福祉事務所が不正追及を徹底的に行なうことが担保される法令的根拠の整備や不正受給に対する罰則強化、あるいは警察との連携も強化しながら、働きやすい職場づくりに努めていくことが重要だと考えます。

一方、生活保護の対象者をお客として対応する「貧困ビジネス」という業態が増えています。例えば、ホームレスの人に生活保護を受けさせ、自前の宿泊施設に泊め、その生活の面倒をみるわけですが、支給される生活保護費を全額管理し、「経費」としてそれをピンハネするようなことがあれば、このビジネスは本来の制度の目的に沿ったものではないと考えます。

法として、次のような施策が地方自治体を中心に政府に要請されています。

- ① 指定医療機関に対する指導強化。さらには不適切な診療を行なっている病院に対する指定医療機関の取り消し
- ② 後発医薬品(ジェネリック)の利用促進と、その義務付け
- ③ 翌月償還を前提とした一部自己負担の導入

ムダな受診や投薬を減らすべきだとするこれらの要求は、生活保護者のみならず国民全体の医療費抑制に必要なものですが、生活保護に限って言えば、医療機関への指導強化は、医師が福祉事務所に提出する「医療要否意見書」などを通じて、結果的に過度の受診抑制をもたらす可能性も出てきます。医療扶助費の支出を抑える施策としては、このことも配慮して検討していく必要があると考えます。

(3) 不正受給の防止策の強化

不正受給は、受給資格要件を満たしていないにもかかわらず、さまざまな偽装をして生活保護を認定してもらおうケースと、収入などを隠すことによつて支給されるべき金額以上の保護費を不正に受給するケースに分かれます。

これらの不正受給を見逃すことは、国・地方の財政問題をより深刻化させるばかりでなく、国民の納税意識をも揺るがすことにもなり、しっかりとした対応が望まれます。

不正受給を防止するために、これまでも様々な対応がされてきましたが、大きな効果をもつ対応策は、生活保護を担当する部署のマンパワー強

今後は、これらの事業を行なう団体については、届出制の対象としたり、不正行為があつた際の立入検査や行政処分の対象にしたりするなど、適切な対策を講じていく必要があると考えます。

2. 中長期的な政策課題

(1) 社会保障制度全般からの制度見直し

現在、急増している高齢者の生活保護受給は、多くは年金制度との関係から生じています。勤労収入や仕送り収入がなく、かつ年金が無年金または低額年金の高齢者が貧困状態に陥り、生活保護に頼らざるを得なくなっているのです。

この無年金・低額年金は、国民年金の保険料未納や保険料免除によつて生じてきます。平成21年度末で、国民年金保険料が2年以上未納になっている人が321万人、未加入者は9万人に上っています。また、低収入などによる保険料免除者は335万人に上っていますから、これからも無年金者や低額年金者が増えていくことが予想されます。さらに、現在の国民年金加入者の6割は非正規雇用労働者か無職の人で構成されていますので、今後とも経済が成長軌道に乗らない場合は、保険料未納や免除者がさらに増加していくことも十分に考えられます。

現在の日本社会は、公的な年金制度や雇用保障制度が生活保護という点で完全に機能していないために、生活が困窮化した場合、多くの人が最後のセーフティ・ネットである生活保護になだれ込むという実情があります。このため、生活保護制度の見直しに関しては、年金制度や雇用政策などとの関連で論じていく必要があるのです。

そこで、まず、求められる政策は、誰もが最低限の老後生活を送ること

ができる年金制度を確立することです。現在、政府・与党は、全国民を対象に消費税を主な財源とする月額7万円程度の「最低保障年金」の創設を検討しています。給付水準や負担の問題で色々と議論があるところですが、将来的に生活保護に頼らない老後の生活を保障する制度として、この最低保障年金は非常に有効に機能すると考えます。当然、他の収入や住宅を含めた資産がなければ、この年金だけでは暮らしていけません。しかし、この年金の受給によって生活保護費の支給額は大幅に減額できるはずで

ます。また、高齢者の医療保険については、現在、後期高齢者医療制度の廃止を含めた制度改革の議論が行なわれています。この場合、できるだけ高齢者の患者負担を減らしていく方策をとっていけば、財政負担をどのようにするのかという議論が残りますが、生活保護における医療費扶助を大幅に減らしていくことが可能になってきます。

また、雇用保険制度の充実、最低賃金の引き上げ、パート労働者や派遣労働者の保護政策の拡充など、雇用対策を積極的に推進することで、一部の労働者の貧困化を防ぐことができると考えます。さらに、高齢者、病気を抱える人、失業者などが貧困に陥らず、なんとか自活できるような共助のシステムを行政が積極的に支援していくという「新しい公共」を重視した政策を展開していくことも重要であると考えます。

(2) 自立に向けた就労促進

働いて自立できる能力がありながら、仕事を得るチャンスがない労働者や、いくら働いても貧困から抜け出せない、いわゆるワーキングプアになり、最終的に生活保護を申請する事態に追い込まれる労働者が増えている

いたという実態が明らかになっています。

生活保護受給者の自立に向けた支援策の雄は、なんと言っても職業訓練と職業紹介にあるわけですので、今後は、地域のニーズにあった職業訓練のコースの多様化や訓練内容の充実をはかっていくことが重要です。すでに、国と地方自治体は、①ハローワークの就労支援員の増員、②福祉事務所とハローワークの連携強化、といった対策方針を打ち出し、予算措置を含めた自立支援政策を展開しています。この施策により実効性を持たせるためにも、訓練コースの紹介から就業までの全プロセスにおける細かいフォローアップや追跡調査などを確実に実施していく必要があると考えます。

また、生活保護の受給者には、勤労意欲を失っている人や社会から孤立している人が多いため、職業訓練などの経済的な自立支援策に加え、精神的な自立を支援する体制も必要となってきます。現在、自治体によっては、NPOや社会福祉法人、あるいは社会貢献事業を行なう企業の協力を得ながら、農作業の手伝いや地元企業の企業・商店での体験労働などしてもらい、これを通じて社会とつながりを持たせる取り組みが行なわれています。このような取り組みは、労働能力のある生活保護受給者の一部に必要とされており、今後とも積極的にこれらの事業を推進すべきだと考えます。

ます。このような窮乏化する労働者を増やさず、また生活保護受給者の自立を促す実効性ある雇用政策が求められています。

まず、緊急的な措置として、現在、求職者支援制度が活用できるようになっていきます。この制度は、失業手当が切れた人、雇用保険の適用が無かった人、加入期間が足りず雇用保険の給付を受けられない人、自営業を廃業した人などを対象に、無料の職業訓練(求職者支援訓練)を実施し、また本人収入や世帯収入及び資産要件等で一定の受給要件を満たした場合は受講中に給付金を支給するというものです。まさに、生活費を補償してもらいながら、次の就職に向けて安心して職業訓練を受けることができるというものです。この制度は、前制度の「基金訓練制度」で多くの不正受給が発覚したため、給付金の支給要件のチェックが厳しくなっていますが、この制度の活用によって多くの人が生活苦と将来への不安から救われることになり

ます。問題は、本当に次の就職に結びつく職業訓練が行なわれるかどうかです。訓練コースには、IT、営業、医療事務、介護など色々なコースが設定されていますが、訓練のほとんどが民間の専修学校などに委託されていることもあり、実際は、ワードやエクセルを学ぶパソコン講座が多数を占めています。当然、安定した仕事に結びつくコースは稀であり、また他の訓練コースも地域のニーズに応じたものになっていないことも多く、さらなる改善をはかっ

ていかなければなりません。政府の調査でも、訓練を受けた人の就職率は約7割と公表していますが、実質的には就職した人のほぼ3分の2がパートやアルバイトなどの非正規雇用

2014年7月4日

◆ 非正規雇用問題への民主党の取り組みとその意義

1. 非正規雇用の実態と民主党の関わり方

今日、非正規雇用労働者が増え続けています。本年3月時点で、全雇用労働者数5541万人のうち、1964万人(うち1332万人が女性)が非正規雇用労働者になっています。ほぼ3人に1人の割合です。非正規雇用労働者は相対的に賃金水準が低く(正規雇用労働者の62%)、雇用期間が定められていて不安定な状況にあります。社会保険が適用される人も半分程度です。

特に問題なのは、主たる生計維持者が非正規雇用労働者の場合、本人・家族が生活苦に陥るケースが多いことです。とりわけシングル・マザー、シングル・ファザー家庭の場合はこのケースが多く見られます。また、非正規雇用労働者は職業能力を高めるチャンスも少なく、正規雇用

に結びつくことが困難になっていますし、雇用が不安定なため、結婚、子育てなど将来設計を立てるにも困難な状況に置かれています。これら、非正規雇用労働問題は、我が国として早急に解決すべき政策課題であり、民主党も野党時代・与党時代を通じ、保育対策、貧困対策を含めた雇用政策を提言し実行してきましたが、現在まで事態を大きく改善するには至っていません。

民主党としては、野党の立場から単に政策面で政府・与党に注文をつけるだけでなく、実際に非正規雇用労働者を支援し、併せてこのような地道な活動を通じ民主党への信頼と支持を取り戻すという方針も

とに、本年4月16日に大畠幹事長を本部長とする「非正規雇用対策本部」を発足させました。

私はこの本部の事務総長に就任しましたが、この本部は、非正規雇用労働者にかかわる諸課題をより明らかにし、政党として何ができるのか、あるいは、労働組合やNPOとどのように協働できるのかなど、関係者のヒアリングも行ないながら検討してきました。

そして、6月24日の民主党役員会において、非正規雇用労働者をもつ個別の課題を受け止め、その問題解決に全国の民主党組織や議員が取り組む運動体として、「働きがいのある人間らしい仕事」推進協議会を設置することを決めました。

今後は、民主党の県連・総支部・議員が、連合や労働者福祉協議会の地域組織、あるいは非正規雇用問題に取り組むNPOなどに共同行動を呼びかけ、問題を抱える非正規雇用労働者の声を聞きながら、相談活動や行政への働きかけを行ない、さらには生活資金の貸し付けを含む必要な支援活動を展開していくこととなります。

2. 非正規雇用労働問題の課題と対応のあり方

民主党非正規雇用対策本部は、非正規雇用労働問題の本質はどこにあるのか、その解決に向けた政策的・運動的課題や留意点はどこにあるのかなどの点について、関係者からのヒアリングも参考にしながら検討してきましたが、6月19日の対策本部で、以下の『非正規雇用労働問題の課題抽出にむけた中間報告』を確認しました。

この『中間報告』は、対策本部が設置される前から、私(加藤)と岸本衆議院議員、辻元衆議院議員、NPO活動家、労働組合関係者など数名の

「同一価値労働・同一賃金」の原則に立ち、非正規雇用労働者の雇用の安定と労働条件の引き上げ、そして職業能力の付与について、一刻も早い対策を講じていく必要があります。また、このことは労働組合の組織率の引き上げにも繋がっていくものと考えます。

以下、これまでの議論から浮かび上がった論点を整理しながら、政策的インプリケーションを探り、民主党や連合等に向けて「政策課題」、「運動課題」に関する提案を行ないます。

1. 格差問題の本質と格差是正の可能性

(論点1) 格差そのものを分類する必要があるのではないか？

格差問題を論じる場合、「格差」に対する人々の認識には幅広いものがあります。一定の格差については許容されるべきという意見、あるいは格差に関する自己責任論を主張する意見も根強く残っており、このことが議論を複雑にしています。

例えば、労働・雇用の場における様々な格差があり、正規雇用労働者と非正規雇用労働者との間では賃金水準、福利厚生、訓練機会などで差別的処遇が見られますが、これを許容することができるかどうかの明確な基準はありません。

また、残存する差別的処遇や格差について、最低賃金制度などのミニマム保障、所得再分配機能の活用、あるいは機会均等の保障など企業内外の制度改革によって対応できる格差と、社会的正義・社会通念、あるいは人間の尊厳などの視点から、文化的・社会政策的な改革をしなければ解消できない格差もあります。

有志で検討してきたものをベースにして策定されたもので、9つの論点整理と、3つの各論から成り立っています。今後の非正規雇用労働問題の解決に向けての民主党の活動の参考になれば幸いです。

「非正規雇用労働問題の課題抽出にむけた中間報告」

2014年6月19日

民主党非正規雇用対策本部

バブル崩壊後の日本の社会・経済は、内外の様々な影響を受けたことにより構造的な変化が起き、その結果の一つとして、様々な面で格差が拡大しました。そして、格差拡大は、低年金・無年金の高齢者、長期間にわたる失業者、低賃金の非正規雇用労働者、シングル・マザーなどに見られるように、深刻な貧困問題を引き起こしています。

このような状況の中で、民主党と民主党を支持する労働組合は、その政策立案・政策実行力と組織力を背景に、格差と貧困の問題に真剣に取り組んでいく必要があります。当然、この課題については幅広い視点からの検討が必要となりますが、ここでは、格差と貧困の大きな誘因の一つとなっている「非正規雇用労働問題」に焦点を絞ることとします。とくに労働・雇用分野における格差問題は、これまで、性別、学歴別、年齢別、企業規模別、職業能力別などに起因する格差が論じられてきましたが、現在は、「正規雇用か、非正規雇用か」という点での格差問題に焦点が移ってきています。そして何よりも、多くの若者が非正規雇用労働に就くことを余儀なくされ、そのことで職業能力を向上させる機会を失い、さらに将来に展望が持てないという深刻な状況に置かれています。

幸いにして、労働・雇用の場においては、「同一価値労働・同一賃金を原則とする」という理念が、様々な格差や差別的処遇についての判断基準の一つとなってきました。例えば、一定の権限と責任を与えられ、やりがいをもって仕事をしている「パートタイマー」の労働者について、許されない格差や差別的処遇は何なのか、という判断基準は、裁判における判例や労働組合の取り組みなどの積み重ねから明確になりつつあります。その基準にもとづき、緊急性の高いものや実現性の高いものと、時間を要するものに分類し、優先順位をつけながら、その是正策を打ち出していくことが一つの方法として考えられます。

具体的には、労働・雇用政策に関する政府への要請や議員立法、さらには企業の労務管理システムの改革要請など、フォーマルな形での対策を推進していく方法を取っていくこととなりますが、併せて、市民・労働者が地域のコミュニティの中で助け合うというインフォーマルな共助システムの構築についても、積極的に関係方面に働きかけていくことも必要となります。

(論点2) 非正規雇用労働者が増加した要因を明確化する必要性

職場における正社員との処遇格差、低い労働条件、雇用の不安定という非正規雇用労働者の問題を解決するためには、非正規雇用労働者が増加した背景や要因についての確な認識を持つことも重要です。一般的には、「不況による市場の縮小や経済のグローバル化によっていくつかの国内産業が比較劣位に置かれ、その産業の生き残りをかけた製品・サービス単価の引き下げとそれを補う労働コストの切り下げを迫られた経営者が非正規雇用の積極的活用をはかったため」と要約できるでしょう。

ある意味で、グローバルゼーションの必然的な結果として表れた側面があります。これに政府による労働市場の規制緩和政策が拍車をかけたわけです。

そこには、財界の政策要望を寛大に受け入れる自民党政権の体質や、それまで企業構成員である従業員を優先してきた日本の経営の転換や、国内での投資を避け海外での工場立地を選択する経営者の投資戦略の変化があったわけです。さらには、不況のもとで正社員組合員の雇用確保を優先した労働組合の行動規範があったことも指摘できるでしょう。これらマクロ・ミクロの政策変化が相乗的に作用して、「非正規雇用労働」という労働市場における低コスト構造が形成され、その増加を促してきたわけです。

このことから、格差是正には、制度改革とともに、政治や経営戦略のみならず、企業文化や労働組合の行動様式などの見直しも前提になってくるでしょう。

（論点3）「新自由主義」的政策から如何に訣別していくのか？

格差が拡大し非正規雇用労働者が増加した実質的な契機は、多分に「新自由主義」的な政策理念にもとづく労働政策にありました。我が国において、本格的な規制緩和と政策が実施されたのは小泉政権からです。とくに、「労働者派遣法」の改正による労働分野における規制緩和策は、一挙に非正規雇用労働者を増加させることになりました。

もともと「新自由主義的」政策は、福祉国家の限界と財政の赤字化、そしてその背景にある既得権益の温存、公的部門の非効率化、公的な規制による市場活動の停滞などを問題視し、規制緩和、行政改革、競争原理

員として働く機会がないために、やむなく非正規雇用で働いている」という労働者は、契約社員で34・1%、派遣社員で44・9%にも上り、また、非正規雇用労働者で「正社員になりたい者」は15歳～34歳の層で41%、33歳～45歳の層で24%となっています。

この数字は、「非正規から正規への転換」という要求は正当な要求であることを裏付けていますが、一方で、正規への転換の可能性が現実のこととして見通せない、あるいは、諦めなどの消極的な考え方、さらには労働時間・勤務地・仕事上の責任の負荷などの面から「非正規でよし」とする考え方から、「非正規雇用のままで働きたい」という労働者の比率も高い、という事実をも表しています。

したがって政策的には、第一に、「非正規雇用から正規雇用へ」と雇用契約上の移動を促す政策と、第二に、非正規雇用労働者そのものの労働条件を、「同一価値労働・同一賃金」の原則の下、EU諸国並みに引き上げ、雇用を安定化させる政策、の二つを同時に提示する必要があると考ええます。

また、第一については、企業内における移動、つまり非正規雇用労働者を正社員に採用する誘導政策と、正社員を募集する企業への就職を支援するという企業横断的な移動促進施策、の二つの施策を考慮する必要があります。

（論点5）「正社員」は果たしてディーセントワークなのか？

前項の「非正規雇用を正規雇用に」という要求は、「正規雇用労働者は、雇用が安定し、一定の労働条件が確保され、福利厚生やキャリア教育が充実し、働きたいをもって働くことができる」という前提があつては

の導入などの政策を取り入れることで脚光を浴びてきました。この政策は、公的部門の効率化、住民サービスの向上、市場の拡大、チャレンジ的精神の醸成など、それなりのプラスの影響をもたらしましたが、労働市場においては、既述のように、派遣労働者など非正規雇用労働者の増加や労働条件の低下など、大きなマイナスの作用をもたらしました。

今日、景気が回復基調に乗り、産業の国際競争力も回復しつつある中で、労働者を犠牲にした過度の競争原理の導入、株主利益の優先、労働分配政策の軽視、さらには社会問題からの逃避といった「新自由主義」的経営の「エートス」を転換する必要があります。まさに、新しい資本主義のあり方を追求する企業の取り組みが求められているわけですが、今日、その可能性の一つとして、大企業を中心としたCSRの活動とともに、利潤以外の価値をも追求し、途上国支援や貧困対策など社会的問題にも関与する「公益」的資本主義あるいは共益資本主義という考え方とその理念にもつき実際に活動している企業が注目されています。

これらの企業活動が、労働市場における従業員の地位向上にも影響を与えることが期待されます。また今日、景気回復と人口減の中で労働力・人材不足が問題視されていますが、労働市場の需給逼迫を労働条件の引き上げに連動させていく環境整備も行なっていかなければなりません。

2. 非正規雇用労働への評価と格差是正のための具体的政策

（論点4）「非正規から正規へ」という主張とその可能性は？

非正規雇用労働の問題の解決策として、一般的に「非正規雇用を正規雇用へ転換せよ」という要求があります。厚生労働省の調査でも、「正社

じめて正当な要求になるものです。しかし、企業間競争の激化や収益率の低下、労働分配率の低下などを背景に、現在、正規雇用労働者も厳しい労働環境に置かれているケースが多いと言われています。極端な事例として、「ブラック企業」と称されるものまで出現しています。

したがって、非正規雇用労働問題を論じる際には、同時に正規雇用労働者の働き方についても論じるべきであり、民主党や連合としても、すべての労働者に「ディーセントワーク（働きたいのある人間らしい仕事）」が保障されるよう、日常の労働組合活動や労働・雇用政策に関する立法活動を推進していく必要があると考えます。

（論点6）非正規雇用労働者の労働条件引き上げの方法は？

労働市場において非正規雇用という働き方を少しでも減らし、また非正規雇用として働いている労働者について、「同一価値労働・同一賃金」を原則とした労働条件の引き上げを実現していくためには、社会的な運動の盛り上がりや背景にした政策推進活動、とくに労働組合やNPOなど、関係者による活動の推進が必要となってきます。

まず、非正規雇用労働者の増加の要因・背景を考えれば、非正規雇用を相対的に減らす方法として、マクロ政策的にはデフレ経済からの脱却や産業競争力の強化、ミクロ政策的には労働現場における労働生産性の向上などが挙げられます。当然、経済情勢の好転を労働政策の変更に結びつけるには、何らかの政策的トリガーが必要となってきます。従来の発想からすれば、非正規雇用労働者を正規雇用として雇う際に、補助金や税制上の優遇措置を企業に付与するなどの方法、あるいは女性や若年者の公的職業訓練制度のいっそうの拡充政策などが考えられますが、さらな

る政策的な工夫が必要でしょう。

他方、個別企業における対策としては、企業内で非正規雇用を正規雇用に変えやすくするためのコンサルタント業務の推進や、「正規」と「非正規」の間の労働条件の格差を縮める具体的施策を企業に求める活動が考えられます。いずれも、「同一価値労働・同一賃金」の基本理念に立つて一つの差別的処遇を改善していく活動が基本となりますが、このプロセスを後押しする最低賃金制度をはじめとする労働関係法令の整備を推進するとともに、企業内や地域社会において差別意識を取り除き、基本的人権を尊重する文化を醸成することも必要だと考えます。

なお、非正規雇用労働者の労働条件の改善に関わる法的措置としては、「パート労働法」の改善が目されます。「パート労働法」は、①社員と仕事内容が同じ、②社員と同じように転勤や配置換えがある、③契約期間に定めがない—の3要件が当てはまるパート労働者について正社員との差別を禁止していますが、今回、国会で改正された「パート労働法改正案」は、③の要件を削除し、期間に定めがある有期雇用のパート労働者にも対象を広げます。このことで、約1400万人(2012年)のパート労働者のうち、対象者は約20万人から約30万人になることが推計されています。今後は、この法的枠組みについて、さらなる条件緩和を行ない、他の雇用領域にも拡大していくことが重要になってきます。

3. 非正規雇用労働者に対する日常的な支援・フォローのあり方

(論点7) 職場において何がフォローできるか？

政党、労働組合が日常的な活動の中で、非正規雇用労働者を支えることができるのかどうかを試されています。とくに労働組合は、事業所も政党、労働組合の一つの運動課題であると言えます。さらに、「非正規雇用労働者」のみならず、「ひきこもり」の青少年、血縁・地域社会から孤立した人々、社会的活動への参加からの逃避している人々へのアプローチも重要な課題です。

とくに、このような人々に対して、様々な支援活動を行なうことは重要ですが、同時に、政党にとっては、最終的には、社会参加や政治的参加が得られるような活動ができるかが問われます。例えば、貧困問題、非正規雇用問題に取り組むNPOの活動支援では、会議室や印刷機の利用などでも便宜をはかるなど、きめ細かい対応が必要となります。

一方、連合では、現在「STOP THE 格差社会」を掲げ、職場のワーク・ルールの点検を訴え、非正規雇用労働者の労働相談に応じるなどの活動を展開し、さらに貧困問題に取り組んでいるNPOや弁護士会と連携した反貧困キャンペーンにも協力しています。孤立化した非正規雇用労働者の社会参加を促進する次なる運動の展開が期待されます。

(論点9) 労働者福祉事業との連携は可能か？

政党や労働組合の非正規雇用労働者への支援方法としては、生活相談・法律相談・労働相談などの各種相談活動が一般的に考えられますが、さらに、生活資金の貸し付けなど、経済的な支援まで踏み込んでいくことも検討する必要があります。この際、労働組合と深い関係にある労働金庫や労働者共済など労働者福祉事業活動と連携することが考えられますが、これらの事業は生協法の規制により、組合員以外の員外利用については強い規制がありますし、貸出しリスクの管理の問題も出てきます。

内の活動において、非正規雇用労働者を「働く仲間」として組織化することに全力を尽くすことが求められます。かつてのゼンセン同盟などが取り組んできた「パート労働者の組織化」は長い歴史を持っていますが、依然として組織化の運動方針を決めるまでには至っていない労組も数多く残っているのが現状です。これからも連合の方針に沿った組織化の努力が求められますが、組織化に至らなくとも、労働組合は労働条件改善をフォローすることができる唯一の職場組織であるという認識に立ち、非正規雇用労働者を職場の改善や労働条件の決定プロセスに参加させる機会、つくりを考慮しても良いでしょう。例えば、労働組合の大会や会議にオブザーバー参加を認めたり、「三六協定」や労働安全衛生委員会などにおける従業員代表の選出に非正規雇用労働者を参加させることが考えられます。

また、パート労働者などの組織化といっても、結社的な強固な組織論ではなく、出入り自由で、集まりの場を提供する程度の緩く自由な組織論で臨むなどの工夫も必要だと考えます。

なお、非正規雇用労働者が組織化されていなくとも、当該企業の労働組合が強い交渉力を持ち、常に一般的水準より高い労働条件を獲得する活動をしていれば、非正規雇用労働者も安心感を持つことができるという事例も報告されており、交渉力強化に向けた労働組合運動のさらなる発展が期待されます。

(論点8) 孤立化した非正規雇用労働者にとどのようにアプローチするか？

「経済的貧困」とともに、孤立化した非正規雇用労働者の「承認の貧困・つながりの貧困」に対してどのようにアプローチしていくか、という点今後、この運動を進めていくために、政府に対し法改正や行政指導の改善を求める必要がありますが、「各論」で述べるように、当座の生活資金や結婚資金などの低金利貸付、住宅生協や医療生協の利用における便宜供与など、自らができる支援活動を展開していく必要があると考えます。

今後は、労働組合と福祉事業団体が参加して、勤労者福祉の向上のための政策活動をしている全国の労働者福祉協議会(中央労協)とも連携しながら、これら施策の実現化に向けた検討を進めていく必要があります(各論3を参照)。

〈各論〉

(各論1) 非正規雇用労働者の生涯設計の支援の一つの試み

非正規雇用労働者の生活支援に関しては、一部で先進的な取り組みを実施している自治体がありますが、全国的に国や自治体の諸対策は大きな効果を上げていません。このことから、政党、労働組合、NPOなどの運動体がこれらの対策の限界を乗り越える新しい政策メニューを考える必要があります。

例えば、この施策を検討する際に、若い非正規雇用労働者が希望を持てなかつた結婚を実現化するという理念型を想定し、そのための政策メニューを組み立ててみる方法も考えられます。

《非正規雇用労働者の結婚を可能化する政策メニュー》

目標

今後の経済の動向や社会環境の変化によって諸条件が変わってくるが、

例えば、年間の所得200万円の非正規雇用労働者の男女が結婚するとし、世帯収入400万円ですら暮らせる家計が将来的にも安定することになれば、若年者も結婚に希望が持てることになる。労働組合や労働福祉事業団体などと連携し、その際の障害を取り除き、諸条件を整える施策を考えていく(国・自治体の政策を含む)。

政策メニュー

- 結婚資金(結婚式、新居や家財の購入など)に対する低金利貸付
- 若年夫婦向けの公的(NPO運営の住宅を含む)な低家賃住宅の供給。安心して生活できる住まいの確保支援(affordable housing)
- 民間アパート・空き家の借り上げ、家賃補助
- 出産にかかわる負担の軽減化措置として、出産手当金の増額、保育料軽減化措置、その他、様々な育児支援
- 若年低所得者に対する所得税・住民税、健康保険料の軽減化
- 正社員化を促進する雇用法制の改正
- 若年者の公的職業訓練制度の拡充(雇用保険加入を前提としない労働者層に対するアプローチ)

【参考1】 非正規雇用労働者の年収

国税庁の民間給与実態統計調査によると、非正規雇用労働者の年間給与平均額は、男性225万円、女性143万円(平均168万円)となっている。ちなみに、正規雇用従業員は男性520万円、女性349万円(平均467万円)である。

に生活苦に陥っている定型的な貧困層がシングル・マザーです。シングル・マザー(シングル・ファザーも含む)の貧困問題は、現在、自治体での取り組みが先行していますが、細かい生活支援を含めた多角的な支援体制が不可欠であり、政党や労働組合としても、非正規雇用労働者への対策を徹底するとともに、該当する組合員への直接的な支援や、NPOと連携した支援策を講じていく必要があります。

〈充実すべき政策メニューの例〉

- 母子家庭対象の公共住宅の拡充
- 生活資金の貸付制度の拡充
- 母子世帯に対する生活保護や児童扶養手当の拡充
- シングル・マザー向けの就学支援策並びに職業訓練制度の拡充(給付金付き)

【参考1】

現在、行政が提供しているシングル・マザー世帯への諸対策

(1) 手当関係

※世帯収入・子どもの年齢・年金支給の有無など、また各市町村により手当・支給の条件が異なってくる。

- 児童扶養手当：第1子で4万1720円(所得制限あり)
- 児童手当：3歳未満Ⅱ月額1万円、3歳以上第2子Ⅱ月額5000円
- 児童育成手当：児童1人につき1万3500円(所得制限あり、東京都)

【参考2】 単身者の税・社会保険料負担

《年収200万円の税・社会保険料》(住民税と健康保険は世田谷区の場合)

- a 所得税 2万7200円(1221c1d138)万円×5%
 - b 住民税 6万9000円(1221c1d133)万円×10%
 - 1 2500円 + 4000円
 - c 国民健康保険料 11万5900円(89万円×6.28% + 3万円 + 89万円×2.23% + 1万2000円)
 - d 国民年金保険料 18万4800円(1万5040円×12カ月)
- a + b + c + d 合計 38万4480円
- 手取り 161万6960円
- 単純に、200万円の非正規雇用労働者(社会保険非加入)の男女が結婚した場合を考えると、実質可処分所得は年間約320万円、1ヵ月Ⅱ約27万円となる。したがって、税・社会保険・住居費、そして育児・教育費の負担を軽減していけば、一定の生活水準が保たれ、子どもも持つことができる。

【参考3】 世帯人数別の家計支出(月額 全世帯の平均、平成20年)

単身世帯	172000円
2人世帯	258000円
3人世帯	297000円

(各論2) シングル・マザー対策の強化の必要性

多くが非正規雇用労働者で、且つ少ない収入と子どもの養育費のため

- 生活保護(8種)：住宅扶助は、母と子ども一人で上限家賃6万9800円

(生活保護には、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助などがある)

- 母子福祉資金(資金の貸付)：生活資金・就学支度資金・転宅資金等の貸付(審査あり)
- 母子家庭自立支援教育訓練給付金制度(杉並区)

(2) 生活支援の優遇措置関係

- 国民年金の支払い(全額・半額免除)
- 住民税・所得税の減免等
- 水道・下水道料金の減免等
- ひとり親家庭医療費助成(東京都)
- 子育て支援
 - ・ ホームヘルプサービス、ファミリーサポートセンター(ショートステイ)
 - ・ トワイライトステイ
 - ・ 病後児保育、病児保育
 - ・ 民間のヘルパー派遣

(3) 就労促進

- 高等技能訓練促進費
- 自立支援教育訓練給付金
- 常用雇用転換奨励金(企業向け)
- 在宅就業支援事業

(各論3)労働運動と労働者福祉事業の運動への期待
 (1)貧困対策、非正規雇用労働者対策など活動領域の拡大

日本最大の労働組合の中央団体である連合は、増え続ける非正規雇用労働者の問題について、一つは、そのことが労働組合の組織率(2012年で17.9%)を下げる主要因になっていること、もう一つは、正規雇用の社員に比べ雇用が極めて不安定で労働条件も劣位にあることが様々な社会問題を引き起こしていることから、労働者派遣の製造業への解禁をした2003年の「労働者派遣法」の改正以降、連合運動の中心課題の一つとして位置づけてきました。そして連合本部に「非正規労働センター」を設置して当該労働者からの様々な相談活動の展開や、企業内の非正規雇用労働者を積極的に組織化する方針を打ち出してきました。

一方、労働金庫や労働者共済など、労働組合と連携した労働者自主福祉事業活動も、労働組合員間の「共助」のシステムからさらに踏み込み、とくに東日本震災以降、貧困問題や雇用創出などの「共生」、「公益」に関わる活動まで事業範囲の拡大をはかっています。そして労働組合とこれら福祉事業団や生協などで構成される労働者福祉協議会(以下、「労福協」)は、関係組織の連携の拡大と強化をはかり、「共助拡大」と「実効性ある生活支援戦略」を展開してきました。

非正規雇用労働者や生活困窮者を対象にした労福協、ならびに個別の事業団体による具体的な活動としては、主として次のようなものがあります。

①労福協では、政府のパーソナル・サポート・サービスのモデル事業27のうち、5つの労福協(沖繩、長野、山口、徳島、新潟)がこれに取り組み。現

かし、事業団体も公益機能を担っているという自覚に立ち、リスクが高くとも、具体的な制度設計を工夫すれば、そのリスクを軽減することができるはずです。

その際の課題として、①失業共済(失業の際に見舞金を出す)の商品化については、母集団のスケールなどを加味した数理計算上の可能性の検討、②奨学金による奨学支援と、奨学金の返済困難者に対応するために、借り換え、利子補給などの措置の検討、③これらの制度・商品設計にあたっての利用者が許容できる負担額と不足分のシミュレーションなどが指摘されています。

労福協は、これらの課題に対応し、持続可能な運動を展開していくために、リスク軽減のための「勤労者連帯支援基金(仮称)」を創設して各制度に不足分の資金を提供する方法を提案しています。そして、この基金への拠出方法として、次のような対応を示しています。

- ①労働組合が事業団体から受けとる利用配当、出資配当の一部を拠出
- ②労働組合の闘争資金預金の利子の一部を拠出
- ③事業団体の利用促進に伴う利用配当を拠出
- ④事業団体の収益の一部を拠出
- ⑤関係団体の公益法人改革に伴う公益支出
- ⑥個人寄付(例えば、事業団体に再就職した組合役員の報酬の一部)
- ⑦事業団体による、社会目的に限定したファンドの発売

これらの財源対策については、労働組合と事業団の合意が必要であり、今後、関係者によって真摯な論議が展開されることが期待されています。

在も「生活困窮者自立促進モデル事業」として引き継がれようとしている。

②静岡県労福協は、2010年に、労金の特別利用配当金を受け取った労働組合の再拠出による「地域役立資金」を30億円積み立て、ライフ・サポート・センターの活動支援や奨学支援などに活用した。

③労福協として、「生活困窮者自立促進モデル事業」、「寄り添い型相談支援事業」、「反貧困キャラバン」への協力を行なった。また、これらの運動から、地域の勤労者のセーフティネットの機能を果たす「拠り所づくり」の運動に発展させようとしている。

④産別共済を活用した非正規雇用労働者への福祉サービスの提供(UAゼンセン)

⑤労働金庫による失業者支援。離職によって住居を失った人への「就労安定資金融資制度」の実施。1万4620件・118億7797万円の利用があった。

⑥労働金庫による職業訓練中の生活費補助支援の「訓練生活支援特別融資」を行ない、その融資実績は約4万件・108億4000万円であった。

⑦全労済は、非正規雇用労働者を対象に、団体共済内の非正規雇用労働者を対象にした掛け金を下げたコースを導入。また、「こくみん共済」において掛金・保障が半額となるハーフタイプを用意。

(2)福祉事業団体による活動の展望とリスクの低減策

非正規雇用労働者や失業者をはじめとする生活困窮者は、とくに経済的理由(リスクが高い)から、協同組合を利用することが困難です。し

民主党としても、これまでの労働組合、労働者福祉事業団体が実施してきた活動をしっかり評価し、さらに今後、取り組みまようとしている実効性ある活動を政治的側面で支援していく必要があると考えます。

2014年12月8日

◆トマ・ピケティの『21世紀の資本』の読み方

1.我が国の格差拡大の問題

今日、我が国において、「格差拡大の問題」が大きく取り上げられています。個人間の所得格差や資産格差、大都市と地方との間の地域間格差、あるいは産業・業種・企業間の収益力格差など、様々な格差が指摘されていますが、その中には社会的にも経済的にも不公平・不平等を作り出しているものもあります。

とくに我が国では、所得格差が拡大しており、現役世代においても年収200万円以下の新たな貧困層が増え、大きな社会的問題となっています。その背景には、パートタイマー・アルバイト・派遣労働者・契約社員・嘱託社員などの非正規雇用労働者の増加、あるいは正規雇用であっても低賃金のためにワーキング・プアになっている労働者の増加があります。

貧困層の増加は、生活苦に陥ること、病院にも行けなくなること、社会的に孤立化することなど当事者の問題のみならず、とくに貧困家庭の子ども達はその影響をまともに受けることとなります。栄養摂取のアンバランス、給食費の支払い不能、学力の低下、進学の断念など、学校の対応で

は限界を超えた状況に陥っています。このことにより、貧困が次の世代にも継承され、社会的格差の固定化をもたらします。今こそ、あらゆる政策手段を使って、格差の拡大と固定化を防ぎ、公正・公平な社会をつくりたいかなければなりません。

我が国において、格差が生じ、拡大している要因については様々な分析があります。一般的には、①1991年からのバブル崩壊による長期の不況と経済のグローバル化によって賃金コストの引き下げ圧力が強まったこと、②2004年の小泉政権における製造業への労働者派遣解禁などを契機に一挙に非正規雇用労働者が増加し始めたこと、③不況と人口減と高齢化によって特に地域経済が疲弊してきたこと、④国民年金の制度と運営の問題から、無年金や低年金の老人が増加していることなどが挙げられます。

これらの要因のうち、雇用の場における所得格差や身分的格差の拡大が、今後、我が国の社会・経済に深刻な影響をもたらすのではないかと懸念します。所得格差は、次に資産格差をより拡大させ、じわじわと社会の2極化が進み、そして中間層が失われることによって経済・社会は大きな悪影響を被ることになります。社会に格差が存在するのは当然だが、という考えもありますが、過度な格差は社会の不安定要因となるのみならず、非正規雇用労働者や貧困層の増加は、生存権を保障する公的支援のための国民負担をますます増加させ、また出生率を低下させて国力そのものが弱体化するという大きな問題を孕んでいるのです。

2. ピケティ教授の格差の分析

格差拡大の問題は、日本のみならず、欧米やアジアにおいても大きな政治的・政策的なテーマになっています。このような状況のもとで、先進国の格差問題に関し、欧米や日本の過去300年にわたる税務データを収集して所得と富の分配を分析し、その要因と歴史的な経過と処方箋を明らかにしたのが、フランスの経済学者のトマ・ピケティ教授です。その著書『21世紀の資本』が、今年4月に英訳されると一挙に欧米でベストセラーとなりました。最近では中国でも翻訳され、日本では12月9日に翻訳本が出版される予定です。

この富の偏在について、2010年代のヨーロッパでは富裕層のトップ10%が富全体の60%を占め、逆に下位50%が占める富の割合は概ね5%未満になり、アメリカでは上位10%が富の72%を占め、下位50%が占める割合は僅か2%に過ぎない、と試算している。

格差拡大と固定化を防ぐ政策としては、高額所得者や高額資産保有者に対する累進的課税を行なう必要がある。具体的には、年0.3%程度の税金をグローバルに取り立てるグローバル累進課税の導入、租税回避を防ぐための国際金融機関のデータ共有などを提唱している。

規範的な考え方が変わってきた。一つは、所得税の最高税率を引き下げたことである。ちなみに、日本では1970年ころは所得税の最高税率は75%であったが、1999年以降は40%程度にまで引き下げられた。また、1980年代以降の先進諸国では、経済活動の自由を高める様々な規制緩和、官営企業の民営化、労働組合の弱体化政策、金融政策を重視するサッチャリズムやレーガノミクスが実施され、格差の解消より経済成長率を高める方策が優先された。そして、ピケティ教授は、「先進国では、長期的・趨勢(すうせい)的に労働分配率が低下し、資本への分配率が上昇していること」、「資本の分配率上昇の恩恵をより大きく享受しているのは、中間層ではなく富裕層である」ということを指摘している。

この著書に関する論評・報道などから、格差問題の本質を突くピケティ教授の分析と格差問題への対処法について以下、要約して説明します。

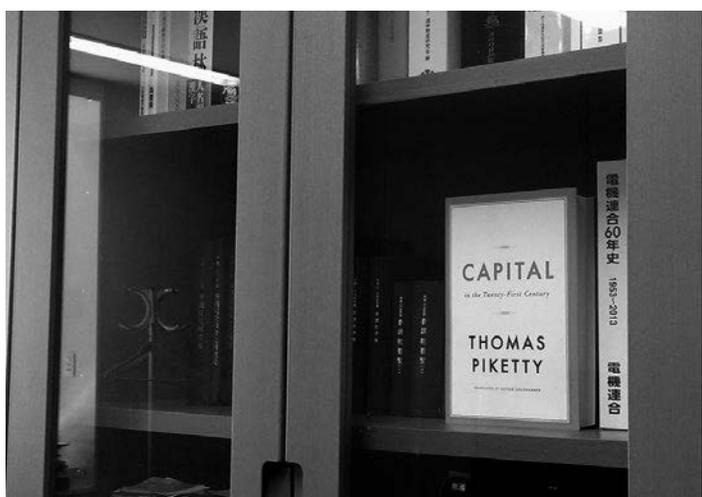
欧州における格差拡大のメカニズムは、それぞれの世帯が所有する資産額に大きな格差があること、そしてこの資産格差が所得格差を生み、それがまた資産格差を拡大させるというものである。具体的には、「資本収益率」(株式や不動産投資などにおける利回り)が、1914年から1970年までの期間を除き、常に「経済成長率」(賃金の伸び率とほぼ同一)を上回り、このことにより、持てる者はより資産・所得を増やし、持てない者との間の格差が拡大していった、ということである。ちなみに、18世紀以降では、「資本収益率」は平均して5%、「経済成長率」は1~2%であった。欧州では、第1次世界大戦から1970年代までは格差は一旦縮小したが、1980年以降は再び拡大し、格差が拡大していた100年前の状態に近い状態に近づいている。

欧州に対し、米国ではトップの企業経営者や金融の専門家が高額所得を得ることで所得格差が生まれている。保有している資産から得られる

3. 格差是正のための政策のあり方

ピケティ教授は、「資本・所得倍数(ストックである資本をフローの所得で割った比率)が上昇して資本主義が先鋭化しても、それ以上に経済全体のパイが成長すれば労働者は報われるはずである」という考えに対して、データを示して、資産保有者と労働者の所得格差がますます広がっていることを説明しました。また、資本に対する税制が低下する一方で、経済成長率が低下していることも格差拡大を誘導していることを指摘しています。とくにIT(情報技術)の発達で労働者の「生産財」として相対的価値が低下し、一方で資本収益率が守られる優遇措置により、現代資本主義は宿命的に格差を生み出す構図にあることを明らかにしたわけです。

この格差拡大を防止するためには、政府が積極的に市場をコントロールする必要があります。ピケティ教授は、資産や高額所得に対する累進課税、あるいは資産格差の是正という視点から、相続



への重い課税などを提唱していますが、我が国としても、これまでの所得再分配政策や雇用政策を検証しながら、ピケティ教授の提言について具体化に検討すべきだと考えます。

今日、我が国の政府・与党は法人税減税の方針を打ち出し、また租税特別措置法の維持、株式や投信など個人の資産運用への優遇措置など講じていますが、企業や資産家の資産増大に大きく寄与するだけに、このような政策のあり方についても格差の視点から再検討していく必要があるでしょう。

我が国においては、近年、労働分配率が低下し続け、労働者の賃金水準は低迷したままで、ワーキング・プアも増加しています。その結果として、生活することが困難な労働者が増え、消費の低迷が続き、経済全体の足を引っ張っている状況にあります。いまこそ、給与水準と最低賃金の水準を引き上げ、また非正規雇用労働者については、「同一価値労働・同一賃金」を保障する制度設計をしていく必要があります。

ピケティ教授の分析と提言を念頭に、格差の拡大・格差の固定化を防止する視点からも、まずは労働・雇用政策の抜本的見直しをはかっていかなければならないと考えます。

2015年3月19日

◆ 所得格差の捉え方と格差是正策のあり方

今日、格差問題・貧困問題が大きく取り上げられています。すでに、この問題に関し、トマ・ピケティの「21世紀の資本」に関するレポートを掲

は、連合も加盟している「OECD・TUAC（労組諮問委員会）」が設置されており、経済政策や雇用政策などの個別の政策に関する専門家会議への参加の他、先進国首脳会議やOECD閣僚会議など国際的に大きな影響力をもつ国際会議の場に労働組合としての意見反映を行なう場として機能しています。

さて、OECDの分析は、結論を言うと「所得格差は、統計的にもその後の中期的な成長に悪影響を及ぼす」というものです。具体的には、「OECD諸国における過去20年間の〈ジニ係数〉が平均して3ポイント上昇した一方で、経済成長率は25年間にわたり毎年0.35%ずつ押し下げられ、25年間の累積的なGDP減少率は8.5%となった」と分析しています。

(2) ジニ係数とは

〈ジニ係数〉は、経済活動の成果である国全体の所得が各世帯にどのように配分されているのかを示す統計学の数字で、0から1の間の数字で表されます。この係数は〈ローレンツ曲線〉から導かれます。〈ローレンツ曲線〉とは、横軸に世帯の累積比、縦軸に所得の累積比をとり、所得の低い方から順番に並べて世帯間の所得分布をグラフ化したものです。全世帯の所得が同じという完全平等であるなら〈ローレンツ曲線〉は均等分布（45度）線と一致します。

一方、世帯間の所得に差がありその差が大きければ大きいほど〈ローレンツ曲線〉は下方により大きく膨らんだ形になります（図1）。

〈ジニ係数〉は、この45度線と〈ローレンツ曲線〉の弧で囲まれる面積と、直角二等辺三角形の面積との比で、0に近いと所得格差は小さく、1に

載しました。その後、民主党は2月3日に「共生社会創造本部」を立ち上げ、格差や差別のない共生社会を作るための方針作りの作業に入り、現在、有識者や関係者などから格差・貧困問題に関するヒアリングを行なっています。民主党としては、今年の秋には政策要求や党としての活動方針を出す予定ですが、これらのヒアリングの中から、参考となるデータや識者の知見を紹介し、あらためて格差是正に向けた取り組みの重要性について考えてみたいと思います。

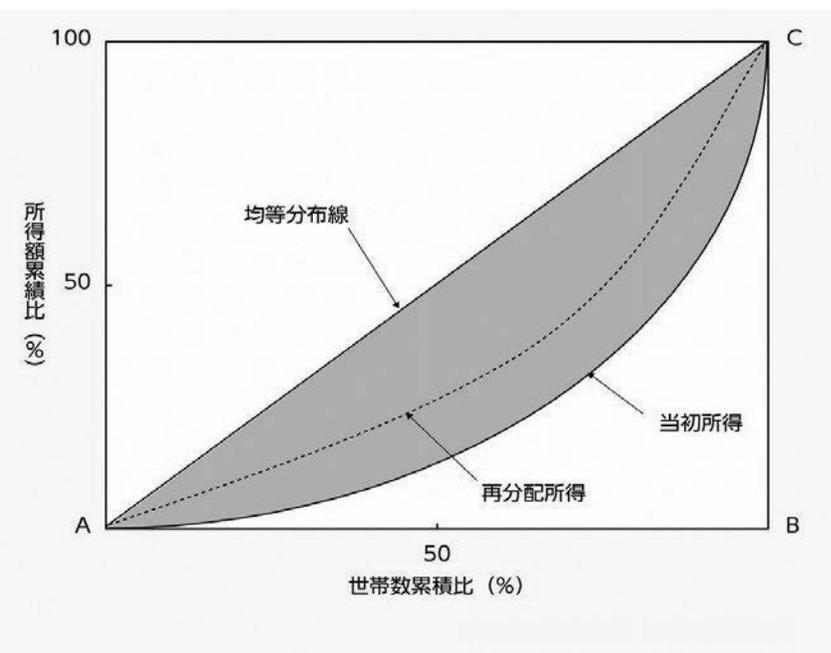
1. 格差と経済成長の関係

(1) OECDの政策・調査レポート

昨年12月に経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development 以下、「OECD」）が発表した「格差と成長との関係」に関する政策・調査レポートは、国際的にも注目されるレポートとなりましたが、格差が拡大している日本においても、この問題を考える際に大いに参考になるものと考えます。

OECDは、先進工業国34カ国で構成される国際機関で、先進国間の自由な意見交換・情報交換を通じて、①経済成長、②貿易自由化、③途上国支援の三つを目標として活動しています。とくに各国のデータを集めて分析し、それぞれの加盟国や先進国首脳会議などに対し、経済・社会政策に関する勧告・提言を行なうなど、極めて高い調査・政策立案能力を有するシンクタンクの機能を果たした国際機関です。ちなみに、パリに置かれたOECD本部事務局は、直属スタッフの他、加盟各国の政府や諸機関から派遣された人材が業務に当たっており、労働組合団体と経営者団体から様々な意見を聞くことも制度化しています。労働組合の方で

図1 ローレンツ曲線

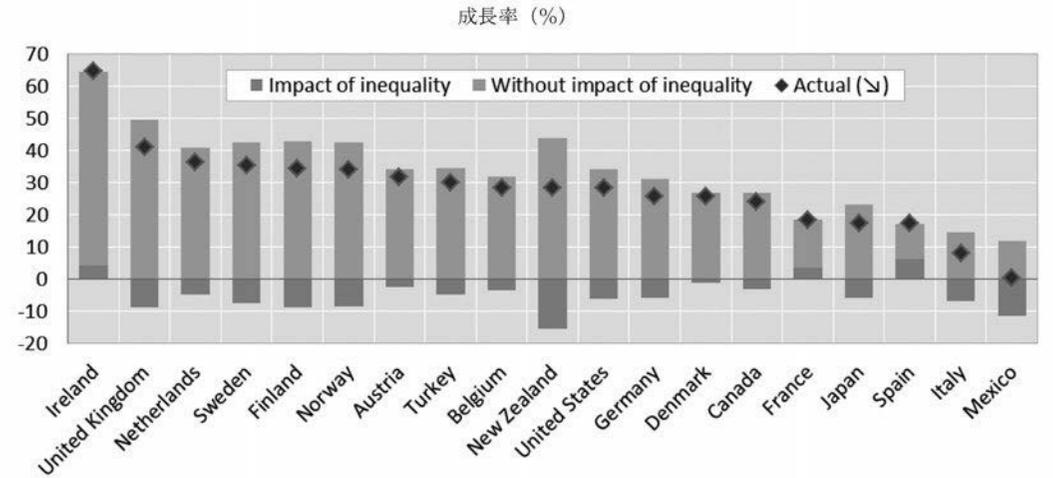


出所：平成24年版 厚生労働白書

近いと所得格差が大きいということになります。

〈ジニ係数〉はその国において、所得の分布状況がどのようになっているのかをみることができます。例えば、ある二つの国の一人当たりの国民所得が同じだったとしても、実際の所得格差の実態は様々であり、この場合、〈ジニ係数〉を用いて比較すれば二つの国の格差の度合いの違いが分かり

図2 格差変動のその後の累積的成長に対する影響(推計)



注：格差の変動が1990～2010年の25～64歳人口1人当たりのGDP成長率にどのような影響を及ぼすかを推計した。Actual(実際)は、実際の1人当たりのGDP成長率。「Impact of inequality(格差の影響)」は、OECD各国の実際の格差変動(1985～2005年)および分析により推計された格差の成長に対する影響に基づき算出。「Without impact of inequality(反事実)」は、「Actual」から「Impact of inequality」を引いた差で、格差の変動がなかった場合の成長率と解すべきものを示す。ドイツの「Actual」成長率は1991年以降。オーストリア、ベルギー、スペイン、アイルランドの場合、格差の変動は1985～2000年。

出所：OECD報告書「特集：格差と成長」(2014年12月)

ます。一方、(ジニ係数)が同じだったとしても、(ローレンツ曲線)の曲がり具合によって二国間の格差の質が違ってくることに留意する必要があります。

(3) 格差が経済成長に与える影響と対策

OECDは、「所得格差は、統計的にもその後の中期的な成長に悪影響を及ぼす」という結論を出しましたが、(ジニ係数)の増減と経済成長率の相関関係を国別に推計したのが次の図2です。

推計によれば、格差拡大が過去20年間の経済成長率を10%以上押し下げた国はメキシコとニュージーランドです。また、イタリア、英国、米国では所得格差が拡大していなければ累積成長率は6～9%高くなるとなっています。日本も、ほぼこの範囲に入ります。他方、スペイン、フランス、アイルランドは格差が縮小し、その分1人当たりのGDPの増加に寄与したと分析しています。

これら各国を対象にした分析において、「ある国の所得格差が拡大すれば経済成長は抑制され、格差を是正すれば経済成長は活性化される」との結果が得られたわけですが、OECDはその理由を次のように分析しています。

「格差拡大が成長に及ぼす最大の要因は、貧困層の増加によって人的資源の蓄積が阻害されることにある。つまり低所得者の子ども達が教育機会を失うことによって、その社会における技能開発が阻害されること成長のマイナス要因になる」というものです。

格差があっても、社会的流動性(低所得の家庭で育った子どもでも、ミドルクラスやそれ以上の社会経済地位を獲得するチャンスがある社会の状

能がどの程度、有効であるかを問う数字です。

まず、「相対的貧困」、「相対的貧困率」という貧困の捉え方ですが、国内の所得格差の実態把握や、国際比較をする上で有効な指標となっています。

「相対的貧困」とは、等価可処分所得(世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得)の中央値の半分に満たない世帯員を指し、全国民におけるその割合を示すものが「相対的貧困率」です。最新データである2007年の「国民生活基礎調査」では、日本の2006年の等価可処分所得の中央値は254万円、その半分の127万円未満が相対的貧困者となります。世帯人数毎に表せば、単身者では手取り所得が127万円以下、2人世帯では180万円以下、3人世帯では224万円以下の場合に相対的貧困者となります。また、厚生労働省の統計によれば、平成24年の我が国の相対的貧困率は16.1%となり、近年、とくに子供の貧困率の上昇が続いています(図3)。

(2) 所得再分配機能の強化を

さて、「貧困削減率」については、民主党の「共生社会創造本部」において、東京大学の沢真理教授がいくつかの特徴や課題を指摘されました。第一に、国際的に比較すると日本の「貧困削減率」は公的年金制度の成熟などを反映して急激に向上してきたが、ヨーロッパ諸国に比べれば依然として低位にあること。第二に、現役世帯では全員が就業すると社会保障などの負担面が大きくなり「貧困削減率」はマイナスになること。第三に、「貧困削減率」を上げる政策としては貧困層が多い一人親世帯への支援(子ども手当、負の税額控除など)が効果的であること。

況)が低下しなければ社会全体が活性化し発展する可能性もあるのですが、現在は、先進工業国において格差はより拡大し、貧困などが世代を越えて固定化している状況にあります。このことが成長に大きなマイナスの影響を与えているというわけです。また、OECDは、貧困または人口の最下位10%の所得層のみならず、とくに下位40%の所得層の動向が成長のマイナスに大きく影響していると分析しています。

この点において、OECDは社会政策として、①貧困層への現金移転施策、②質の高い教育・訓練の実施、③保健医療などの公共サービスへのアクセス拡大——など、機会均等化を進めるための施策に対する社会的投資の拡大策を提言しています。

併せて、OECDは、これら「租税政策や所得移転政策による再配分政策の強化は、経済成長を損なわない」ということをデータを用いて強調しています。民主党政権の時にあった「所得再配分政策と成長政策との間のトレードオフの関係」との批判は、データのにも間違った説であったことが明らかにされたのです。

2. 「貧困削減率」と政策のあり方

(1) 「貧困削減率」と「相対的貧困率」

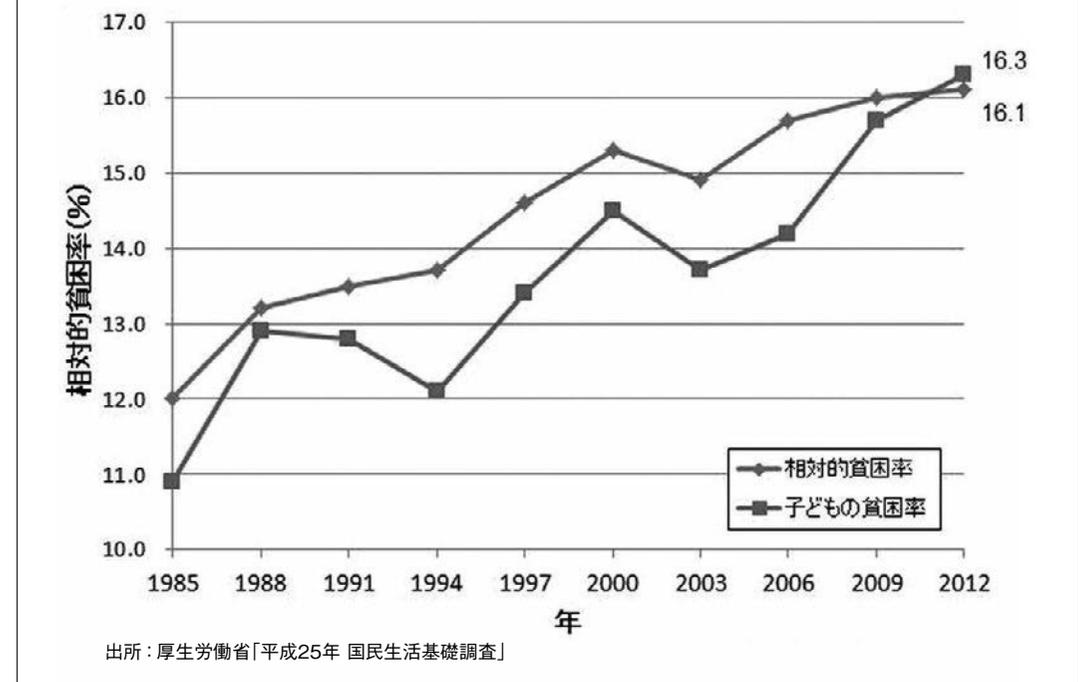
格差問題と格差解消政策、あるいは所得再分配政策のあり方を考える際に、参考となるデータの二つが「貧困削減率(poverty reduction rate)」です。「貧困削減率」とは、相対的貧困層にある世帯の所得が政府の所得移転(手当、年金など)によって可処分所得が増え、その結果どの程度貧困率が下がったかを表す数字です。つまり、政府が実施する租税政策、社会保障政策、さらには教育支援施策などにおける所得再分配機

[第II部]

政策課題別の論説

● 外交政策・国際問題関係

図3 相対的貧困率の推移



以上のことから、我が国の所得再分配の政策は有効・公平に機能しているとは言えず、今後の政策の変更の検討が必要であると考えます。とくに勤労や資産運用などで得る所得が少ない高齢者世帯では、年金給付は多額の所得移転をもたらす「貧困削減率」を大きく引き上げるものとなりますが、貧困世帯で国民年金や国民健康保険に加入する人は、定額の高い保険料を納めることで可処分所得が大きく減り、「貧困削減率」をマイナスにしています。一方、我が国においては所得税の最高税率が低く抑えられていること、社会保険料算定の基礎となる標準報酬月額に上限・下限があることなども所得再分配機能を弱めている要因となっています。

大沢教授は、本来であれば所得の再分配機能を果たすべき日本の社会保障制度は、高所得者には優しく低所得者ほど厳しくなるという逆進性を持つことを指摘されました。確かに、国民年金や国民健康保険に加入している非正規雇用労働者などは保険料負担に耐えられないために制度から脱落し、最低限の社会保障すら受けられなくなる状況に追い込まれている現状があり、民主党が主張した消費税を財源とする最低保障年金制度の導入など、社会保障制度の抜本的改革が求められます。

OECDの分析は、所得再分配機能を重視した租税政策や所得移転政策は「適切な政策設計のもとで実施される限り、成長を阻害しない」ことを明かにしました。我が国としても、民主党政権時代の子ども手当や高校授業料無償化政策が家計の可処分所得を増やし「貧困削減率」を高めたという経過がありました。今後は、OECDの知見もふまえて、子どもの貧困対策を最優先しながら、貧困家庭や生活保護にまで至らない生活困窮者に対する施策を一段と充実させていかなければなりません。

2012年11月1日

◆ 尖閣諸島の領有権をめぐる歴史的経過と関連資料

我が国の国境周辺水域にある離島の領有権問題が大きな政治課題になっています。とくに尖閣諸島の領有権をめぐる日中間の対立は、本年9月11日の尖閣諸島3島の国有化以降、激しさを増し、経済的な影響も出始めるほどに深刻化しています。

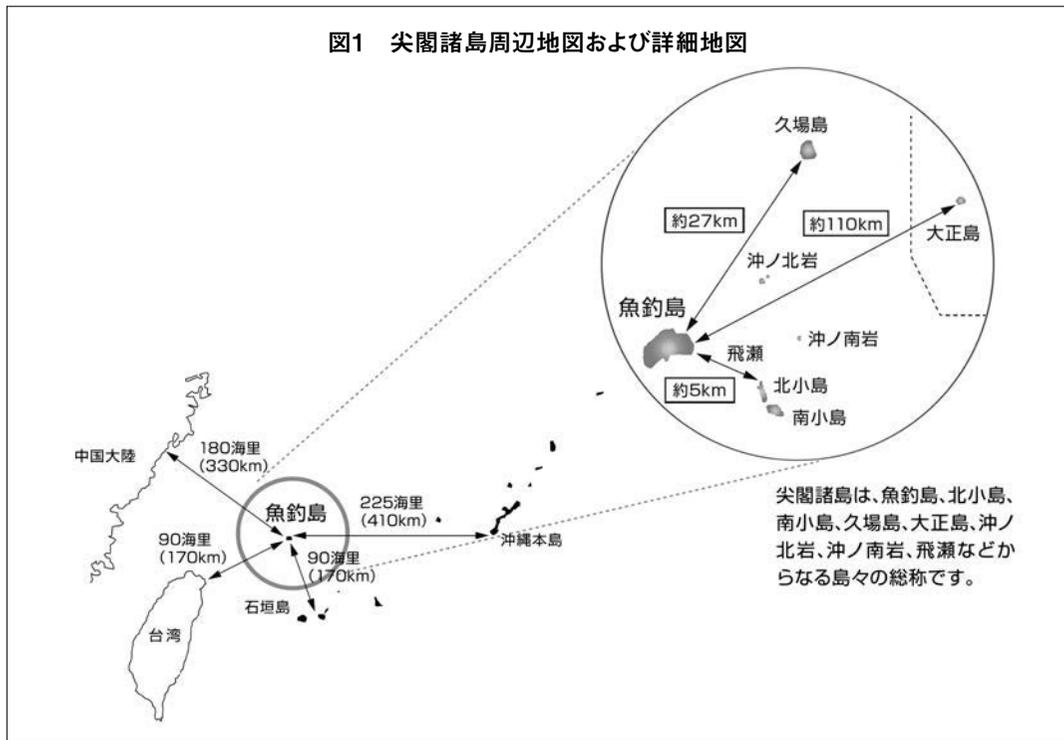
この尖閣諸島の領有権をめぐる問題は、過去の歴史資料や史実の解釈の問題のみならず、東シナ海や太平洋をめぐる軍事的な意図、海底資源や漁業の権益に関連するE.E.Z (Exclusive Economic Zone：排他的経済水域)をめぐる問題なども複雑に絡んでおり、その解決には多くの困難と時間が伴いそうです。

問題解決に向けての理解を得るために、以下、尖閣諸島の領有権問題をめぐる歴史的経過、領有権に関する国際法や紛争処理の法理の実情などについて、最近外務省が中国政府への反論としてまとめた資料を中心に、日中双方の主張などを整理・検証します。

1. 領有権をめぐる国際法の法理

竹島をめぐるのは、日本政府は韓国との間に領有権をめぐる問題があるとして、現在、国際司法裁判所への提訴の準備を行なっています。一方、尖閣諸島については、もともと日本の固有の領土であり中国や台湾との間で領有権をめぐる問題は無い、というのが日本政府の立場です。

今日、世界各地で国境問題や島嶼の領有権をめぐる紛争が起きてい



出所：外務省資料

ますが、これらの紛争を円滑に解決する実効性ある国際法は完成したもものとはなっていません。また国際紛争処理システムも完全に機能しているわけではありません。国際司法裁判所も、これまで国境紛争や島嶼の領有権をめぐる紛争を扱ってききましたが、双方が納得できるように終結したケースは限られています。

領土の帰属に関する国際法の法理については、近代以降、主として次の4つの説が取り上げられます。

- ① 領域権原説 土地の発見、先占武力による征服などを根拠とするもの
- ② 歴史的権原説 過去の支配などを根拠とするもの
- ③ 領域近接性説 自国領土に近接していることを根拠とするもの
- ④ 承継取得 条約による割譲、編入などを根拠とするもの

しかし今日では、国境などをめぐる紛争処理への対応が進化し、国際司法裁判の判例も徐々に定着化して行く中で、領有権の根拠として、「過去のからの実効的支配」、「他国の領有権の宣言に対する異議の有無」、あるいは「当事国間の合意にもとづく割譲、編入」などが重視されるようになってきました。

このことを踏まえ、以下、尖閣諸島の領有権について、日中双方の主張を検証することとします。

2. 尖閣諸島の領有権を巡る中国の主張

尖閣諸島の領有権をめぐる、日中両政府はそれぞれ、過去からの様々な歴史的資料などを持ち出して領有権を主張しています。それぞれの主張は次のとおりです。

(1) 歴史書などの記述・島の命名による主張

中国側は、①1403年の明の時代に著された『順風相送』、②1534年の明の琉球冊封使・陳侃の『使琉球録』、③1556年の『日本一鑑』、④1561年の明の琉球使節・郭汝霖の『重編使琉球録』、などの書物に、釣魚台・釣魚嶼(日本名は魚釣島)、黄毛嶼(または黄尾嶼)、赤嶼(または赤尾嶼、日本名は大正島)など、中国語で命名された尖閣諸島についての記述があることを論拠に、尖閣諸島は古来より中国の領土であったと主張しています(図1)。

これに対し日本は、これらの昔の文献で島名が記されているもの、それはあくまで航行の目印としての島の存在であり、中国人が実際に島に住む、行政機関が島や周辺海域を管理するというような実効的な支配はなかった、と反論しています。また、中国側に、尖閣諸島が台湾の付属島嶼であったとする説もありますが、台湾が清朝に降伏して清の福建省に編入された1684年に清朝政府によって編纂された『福建通志』では、尖閣諸島が当時の福建省の行政範囲に含まれていたことを示す記述はないというのが日本の主張です。

これら古い文献における中国読みの島名の記述は、国際法における歴史的権原にはならず、あくまで実効的な支配が行なわれてきたことが明らかにされなければならないというのが今日での通説です。

さらに、中国側は領有権を主張する文献の一つとして、1785年に林子平が書いた地理書の『三国通覧図説』を取り上げています。この書物の中の地図で、尖閣諸島が中国と同じ桜色に塗られていることから、昔の日本人の認識においても尖閣諸島は中国に含まれていた、という主張です。しかし、地図では清に編入された台湾も中国とは違う色で塗られて

おり、日本列島そのものも曖昧に描かれていることから、この地理書は正確に記されているとは認められず、しかも徳川幕府が正式に編纂したものであることから、領有権を主張する証拠文献には当たらないと日本側は主張しています。

(2) 日清戦争による強奪論と第二次大戦の戦後処理

次に、中国が領有権を主張する最大のものが、日本が日清戦争において台湾とともに尖閣諸島をかすめ取った、というものです。

1895年4月に、日清戦争の講和条約として下関条約が締結され、「清国は、遼東半島、台湾、澎湖諸島など付属諸島嶼の主権ならびに該地方にある城壘、兵器製造所及び官有物を永遠に日本に割与する」との条文により、日本は清から台湾の割譲を受けました。

この日清戦争の戦後処理において、中国政府は、日本に割与する「付属諸島嶼」に尖閣諸島が含まれており、太平洋戦争の終結に関わる「カイロ宣言」と「ポツダム宣言」と関連させ、尖閣諸島も中国(中華民国)に返還されるべき島嶼であると主張しているのです。

この主張に正当性があるかどうかは、「下関条約」、「カイロ宣言」、「ポツダム宣言」、「サンフランシスコ平和条約」、「沖繩返還協定」、そして「日中共同声明」を順に検証していく必要があります。

《下関条約》

1895年に日本政府と清国政府との間で締結された「下関条約」は、第二条、第三条において、「清國ハ左記ノ土地ノ主權竝ニ該地方ニ在ル城壘、兵器製造所及官有物ヲ永遠日本國ニ割與ス」として、①遼東灣東

⑥ 朝鮮の独立

このうち領土問題に関するものは、④項の「満洲、台湾及澎湖島ノ如キ日本國ガ清國人ヨリ盜取シタル一切ノ地域ヲ中華民國ニ返還スルコト」と、⑤項の「暴力及び強欲ニヨリ日本國ガ略取シタル他ノ全テノ地域」になります。⑤項の「下関条約」の締結経過やその後の歴史に見れば、尖閣諸島を日本が盗取・略取した事実は全くありません。

《ポツダム宣言》

1945年8月14日に日本が降伏文書として受け入れた「ポツダム宣言」についても中国は領有権の根拠にしています。まず、中華民国は「ポツダム宣言」策定に参加していなかったわけですが、現在の中華人民共和国政府は、「ポツダム宣言」の中の「カイロ宣言ノ条項ハ履行セラルベク」という条文を拠り所に、その中の「満洲、台湾及澎湖島ノ如キ日本國ガ清國人ヨリ盜取シタル一切ノ地域ヲ中華民國ニ返還スルコト」を根拠に、その地域に尖閣諸島が含まれると、領有権を主張しているわけです。しかし、この主張に明解な根拠がないことは、前項の「カイロ宣言」で触れたとおりです。

《サンフランシスコ平和条約》

日本と連合国との間の戦争状態を終わらせ、実質的に日本を独立させる平和条約として、1951年に「サンフランシスコ平和条約」が締結されました。この条約において、朝鮮、台湾、北方領土に関する領土問題は、この条約の第一条に次のように記述されています。

岸及黃海北岸ニ在テ奉天省ニ屬スル諸島嶼、②臺灣全島及其ノ附屬諸島嶼、③澎湖列島即英國「グリーンウイチ」東經百十九度乃至百二十度及北緯二十三度乃至二十四度ノ間ニ在ル諸島嶼——を具体的な地域として示しています。

この条文には、台湾の西側にある澎湖列島については東経・北緯を示して具体的に示されていますが、尖閣諸島については何ら言及されていません。また、下関条約の締結に関わる日清間の交渉経緯の資料からも、尖閣諸島が「台湾及びその附属諸島嶼に含まれる」という解釈を根拠付けるようなものは無いとされています。

後述するように、この時期においては、尖閣諸島の主な島には日本側による移住・開拓、調査が行なわれており、清国側も自国領土という意識はなかったものとされています。

《カイロ宣言》

「カイロ宣言」は、1943年11月、米英中(ルーズベルト、チャーチル、蒋介石)の首脳が集まり、日本との戦争について協議して合意されたものです。

この宣言の主要項目は、次の5つです。

- ① 米英中の対日戦争の継続
- ② 日本国の無条件降伏を目指す
- ③ 日本への将来的な軍事行動を協定
- ④ 第一次世界大戦により占領した太平洋の全島奪還、及び日本が中国領土から奪った領土を中華民国へ返還
- ⑤ 日本の、強欲と暴力により獲得された全領土剥奪

第二条

(a) 日本国は、朝鮮の独立を承認して、済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。

(b) 日本国は、台湾及び澎湖諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。

(c) 日本国は、千島列島並びに日本国が1905年9月6日のポーツダム条約の結果として主権を獲得した樺太の一部及びこれに近接する諸島に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する。

このサンフランシスコ平和条約でも、「カイロ宣言」「ポツダム宣言」同様に、尖閣諸島についての帰属先は明確にされませんでした。しかし、「ポツダム宣言」第8項の「日本国ノ主權ハ本州、北海道、九州、四国及吾等ノ決定スル諸小島ニ局限セラルベシ」という項目は、日本の四島以外の島嶼の領有権は連合国が決めるという意味であり、ソ連とともに、この平和条約に参加していなかった中国は、日本周辺の島嶼への領有権については依然として決着していない、という立場を取っています。

《沖繩返還協定》

1971年、沖繩の施政権を日本に返還する「沖繩返還協定」が日米間で締結されました。この協定の第1条2で「この協定の適用上、『琉球諸島及び大東諸島』とは、行政、立法及び司法上のすべての権力を行使する権利が日本国との平和条約第三条の規定に基づいてアメリカ合衆国に与えられたすべての領土及び領水のうち、そのような権利が1953年12月24日及び1968年4月5日に日本国とアメリカ合衆国との間

に署名された奄美群島に関する協定並びに南方諸島及びその他の諸島に関する協定に従ってすでに日本国に返還された部分を除いた部分を用い」としています。つまり、奄美群島に引き続き、施政権を返還する琉球諸島と大東諸島は「日本の領土」であること、また「合意された議事録」によって、その範囲に入る「島・小島・環礁・岩礁」に、尖閣諸島が含まれることが明らかにされています。

また、米国公文書館の資料には、当時の政策決定過程が明らかにされており、中華民国の尖閣諸島の施政権を明確にすべきではないとする要求を退け、ニクソン大統領が「尖閣諸島の施政権返還」を明言したことが記録されています。

《日中共同声明》

日本と中国が、直接的に領土に関して協議・合意したものは、1972年の「日中共同声明」です。領土問題に関しては、「声明」の第三項において「中華人民共和国政府は、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを重ねて表明する。日本国政府は、この中華人民共和国政府の立場を十分理解し、尊重し、ポツダム宣言第八項に基づく立場を堅持する」としています。つまり、「日本国ノ主権ハ本州、北海道、九州、四国及吾等ノ決定スル諸小島ニ局限セラルベシ」と規定している「ポツダム宣言」の立場の堅持とは、前述のように、連合国たる中国側にも決定権があることを意味するわけであり、結局は日中平和友好条約において領土問題は保留され、「将来の解決に待つ」ことにされたという解釈が一般的になっています。しかし日本政府は、交渉経過を明らかにし、交渉過程において尖閣諸島の領有権をめぐる解決すべき問題がある

清国国境に近い小島嶼で清国も島名を付けていること、②清国の新聞に、日本が清国領の尖閣諸島を占領したとして清国政府に注意を促す者がいる——ことなどから、国標建設は清国の疑惑を招くことになる」と回答。結局、内務卿は国標建設の件を太政官会議に上申することを見送った。

1886年 明治政府は古賀辰四郎氏に対し、尖閣4島を30年間無料貸与することを許可。以降、島には延べ数百人の労働者が送り込まれ、棧橋、船着場、貯水場などが建設され開拓が進められた。当時、魚釣島と南小島ではカツオ節、海鳥の剥製製造が行なわれ、現在もカツオ節工場跡が残っている。

1895年 1月14日、明治政府は、尖閣諸島は無人島であるだけでなく、清国の支配が及んでいる痕跡がないことを慎重に確認した上で、現地に標杭を建設する旨の閣議決定を行ない、正式に日本の領土に編入する。さらに3月14日の閣議で、魚釣島・久場島を沖縄県の所轄と認め、沖縄県知事の上申通りに所轄標杭を建設することを決定、その旨を沖縄県知事に指令した。

1896年 4月1日、沖縄県知事は勅令十三号に基づき尖閣諸島を八重山郡に編入させる措置をとる。これにより尖閣諸島は正式に我が国の領土に編入される。また同年、実業家の古賀辰四郎氏が、沖縄県庁に開拓の目的をもって無人島借区を願い出て、魚釣島、北小島、南小島、久場島の30年間の無償貸与の許可を得る。以降、古賀氏は大規模な資本を投じて開拓に着手し、魚釣島と久場島には家屋、貯水施設、船着場、棧橋、排水溝などを建設した他、海鳥の保護、実験栽培、植林なども行なった。この明治政府による尖閣諸島

ことを日本が認めた事実は一切ないとし、中国側が主張している「棚上げ論」を否定しています。

3. 日本における実効支配の歴史

領有権の判断として実効支配というものが重視されていますが、尖閣諸島に関しては、近代より日本が実効支配していたことが歴史的にも明らかになっています。その主な経過は次のとおりまとめてみましたので、参考にして下さい。

● 明治時代以前から太平洋戦争まで

1879年 『大日本全図』（日本版・英語版 私人作成）が発行され、尖閣諸島は琉球諸島に含められていた。また、同年の『大日本府県管轄図』も尖閣諸島は琉球諸島に含まれる。さらに、1881年に刊行された『大日本府県分割図』でも、尖閣諸島は沖縄県図の中に示されている。

1884年 沖縄の実業家・古賀辰四郎氏が尖閣諸島を調査して有望性を認め、鳥毛、フカひれ、貝類、ベツ甲などの事業に着手する。

1885年 古賀辰四郎氏が、明治政府に久場島の開拓許可を申請。しかし、島の帰属がはっきりしていないという理由で、申請は不受理となる。一方、当時の沖縄県令西村捨三が尖閣諸島に興味を持ち、独自に調査団を派遣。調査の結果、島は無人島であり、かつて人が住んでいた形跡もないことがはっきりしたため、西村捨三は政府に対し尖閣諸島を日本領とするよう上申（1890年・1893年にも上申）。しかし、10月21日、国標建立にあたって内務卿から外務卿への問い合わせに対し、井上外務卿は、①尖閣諸島は

の開発許可は、同諸島に対する日本の有効な支配を示すものであったと言える。なお、久場島の移住者は1899年には23名となり、以降、毎年30人〜40人の開拓民が送りこまれ、10年後の1909年には定住者248人・99世帯に達する。

1910年 古賀辰四郎氏が、沖縄県技師熊蔵工学士の援助を受けて、釣魚島に防波堤を建設、漁船が接岸できるようにする。

1920年 尖閣諸島で遭難した福建省の漁民の救出に関し、中華民国駐長崎領事から感謝状が送られる。これには、「日本帝国沖縄県八重山郡尖閣列島」との記載が見られる。

1921年 7月25日、赤尾嶼を「国有地」編入するに際して、「大正島」と改称。

1932年 古賀辰四郎氏の子息の古賀善三氏が、魚釣島、久場島、南小島、北小島の4島の払い下げを申請し、有償で払い下げられることになる。

1940年 米軍の沖縄侵攻の可能性も出てきたため、艦節工場は閉鎖され無人島となったが、それ以降も日本の実効支配は継続する。

● 太平洋戦争後の経過

1945年 11月26日に告示された「米国海軍軍政府布告第1A号」によって尖閣諸島はアメリカ軍による軍政下に入る。その後、琉球列島米国民政府および琉球政府が管轄する地域に編入された。

1946年 2月2日、北緯29度以南（屋久島の南の口之島以南）がアメリカ軍の軍政下に置かれた。

1952年 4月28日、サンフランシスコ講和条約の発効により、清国

から割譲を受けた台湾及び澎湖諸島を中華民国に返還。尖閣諸島は、南西諸島の一部として米国の施政権下に置かれた。

1963年 琉球政府が、尖閣諸島にアホドリ生息調査団を派遣。また1968年にも環境調査のための調査団を派遣。調査では、アホドリ生息は確認されず、台湾漁民による海鳥の激減が判明する。

1968年 国連・アジア極東経済委員会が、東シナ海に中東級の石油・天然ガス田が存在する可能性があることを調査し、翌年、報告書を出す。以降、1970年9月に台湾が、また11月には中国が尖閣諸島の領有権を主張し始める。

1969年 5月に琉球政府が石垣市に命じて魚釣島、北小島、南小島、大正島、久場島の5つの島に標杭を建てる。また、翌年7月には、台湾籍漁船の密漁や外国人の不法上陸に悩んでいた琉球政府が、この5島に不法入域防止のための警告板を設置した。

1971年 4月に、アメリカのマクロスキー国務省報道官は、「尖閣諸島の施政権は沖繩返還で日本に戻るが、尖閣諸島をめぐる領有権争いは関係当事者間の話し合いか、第三者の裁定で解決されるべき」とする米政府の公式見解を発表。これに対し、国防省は、長期にわたり米軍の射爆場として使用してきた経過を踏まえ、国務省の「中立の立場」はこれまでの経緯に反するとする「覚書」を出す。このマクロスキー国務省報道官の見解発表の後に、中国や台湾による領有権の主張がより強くなる。

1971年 6月17日、沖繩返還協定が調印され、尖閣諸島を含めた沖繩の施政権が返還される。これに対し、台湾外交部は協定に先

反日世論が高まってきたため、最終的に日本側は海保巡視船の過失を認め、謝罪を表明し、賠償することになった。

2010年 9月7日、久場島沖で中国漁船と海保巡視船が衝突する事件が発生し、海保は船長を逮捕し、石垣市の地方検察庁支部に送検。中国側は対抗措置として、4人の日本人ビジネスマンの逮捕、レアアースの輸出規制などを行なった。最終的に、船長は不起訴処分とし国外退去にした。

2012年 4月16日に石原東京都知事が尖閣諸島の購入計画を発表。政府は、魚釣島、北小島、南小島の国有化の方針を決定し、9月11日に所有者から購入し、国有化した。これ以降、台湾の漁船、中国の海洋監視船などの領海侵犯や、中国各地での抗議行動が続く。

2013年5月22日

◆ TPP交渉参加に関する日米合意の問題

1. TPP参加に道筋

政治上の懸案事項であるTPP(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: 環太平洋経済連携協定)への参加問題は、2月22日の日米首脳会談を経て、3月15日に安倍内閣が交渉参加を決定、そして4月20日の先行参加閣僚会議が日本の交渉参加に承認を与えたことにより7月下旬からの本交渉参加、という経緯を辿っています。

TPPへの参加は、世界の自由貿易体制を維持・発展させていく使命を担う我が国にとっては重要な政策選択の一つです。しかし、関税撤廃や

立つ6月11日に抗議声明を発表、中華人民共和国も12月30日に尖閣諸島は台湾の付属島嶼で中国の領土の一部である、とする外務省声明を発表。翌年には、釣魚島が沖繩と一緒に日本に戻ったことへの抗議運動として、在米中国人による「保釣運動」が起こる。

1972年 5月15日の日米合同委員会において、久場島と大正島を米軍の射爆撃場として提供することを合意(日米地位協定2条1(a)の規定にもつく)。以降、2島は実質的に米軍の管理下に置かれている。但し、1978年6月以降、射爆撃場として使用されていない。

1978年 8月に、日本の政治結社「日本青年社」が魚釣島に灯台を設置する。

1992年 2月に中国が領海法を制定し、尖閣諸島を自国領土として明文化する。これに対し、日本政府は「極めて遺憾で是正を求め」と抗議した。

1996年 7月に、「日本青年社」が北小島に第二灯台を設置。これに対し、香港で大規模な抗議行動が起き、9月には抗議中の香港の船から活動家が海に飛び込み1名が死亡。

1997年 5月に台湾の抗議船が尖閣諸島の領海を侵犯。これ以降、台湾、香港の抗議船が領海侵犯を繰り返す。

2004年 3月24日に、中国人活動家7人が尖閣諸島に不法上陸し、沖繩県警がはじめて活動家を現行犯逮捕したが、2日後に全員を国外退去処分にする。

2008年 6月10日、領海侵犯した台湾の遊漁船「聯合号」に海上保安庁の巡視船が衝突し沈没する事件が発生。この事件で、台湾の

非関税障壁の撤廃等に絡む規制緩和などの影響から、TPP参加に反対する声は依然として強く、TPP交渉を円滑に進めていく上で、影響を受ける国内産業をどのように説得し、産業の競争力を高めていくかが、今後の交渉を進めていく上で重要な課題になってくるものと考えます。

この点において、安倍総理大臣は、2月の日米首脳会談の合意内容を反対派への説得材料に使ったわけですが、しかし、最近になって、この日米首脳会談の合意内容そのものが意図的に隠された事実や様々な問題点を含んでいることが明らかにされ、TPPの影響を受ける国内産業のみならず輸出産業においても不満や懸念が出されています。

7月からのTPP交渉参加を前に、日米首脳会談における合意が実際はどのようなものであったのか、その厳密な評価・分析が求められるところです。以下、TPP交渉参加に関する問題点や課題を含め、今後の対応のあり方などについて考え方を述べます。

2. GATTからTPPへ

貿易立国の我が国としては、世界の自由貿易体制を維持・発展させることが国益の増進に資するものとなります。しかし、発展途上にある新興工業国のみならず先進工業国においても、自国産業の保護という観点から、輸入品に対して高い関税をかけたたり、厳しい基準や規制を設けたりするなど、さまざまな保護主義的政策がとられています。

第二次世界大戦後の国際経済社会は、大戦の原因の一つともなった保護主義を打破する戦いの歴史でもありました。自由貿易体制を維持・拡大する国際的枠組みは、GATT(General Agreement on Tariffs and Trade: 関税及び貿易に関する一般協定)の場で多国間の交渉

が行なわれ、日本はGATT体制のもとで輸出拡大をはかり、大きな利益を享受してきました。GATTを引き継いだWTO(World Trade Organization：世界貿易機関)は1995年に設立され、ウルグアイラウンドで合意されたサービス貿易や知的所有権などの分野や農産物の自由化に関する新しいルールづくりの他、貿易に関する国際紛争の解決にも対応しています。

日本は、WTO設立後の初めてのラウンドとなる2001年から開始された「ドーハ開発ラウンド」の成功に向けて尽力してきましたが、農作物分野で、アメリカなどの輸出国グループ、農業保護のための助成金を多用するEUや日本などのグループ、そして特別な保護を要求する発展途上国の中で三つ巴の対立が続き、2008年7月には農業・鉱工業分野での交渉が決裂することになりました。これを契機に、WTOを主体に自由貿易体制の構築を目指していた日本は戦略の見直しを迫られ、その後は、2国間での貿易自由化を定めるFTA(Free Trade Agreement：自由貿易協定)の推進に重点を移してきました。

すでに2002年11月には、我が国初となる2国間自由貿易協定の「日・シンガポール新時代経済連携協定」を発効させていましたが、その後もFTAとともに、貿易のみならず人の移動・知的財産権の保護・投資・競争政策など様々な分野での連携を目指すEPA(Economic Partnership Agreement：経済連携協定)の締結を積極的に推進してきました。現在、EPAを締結した国と地域は13にのぼっており、さらに今通常国会においても、EPAと関係する「投資協定」(現在15カ国と締結済み)を5件承認する予定になっています。

TPPへの参加は、この対外経済政策の延長線上にあるもので、政府とPへ向けて―日本との協議事項報告」と「日米TPP事前協議の非関税障壁報告」という二つの文書から成り立っています。

現在、日本政府の合意文書は、USSTRの文書を意図的に要約し、さらに日米会談後に取り交わされた、駐米日本国大使の佐々江賢一郎氏とUSSTR代表代行のマランティス氏の間で取り交わされた書簡をもとに、都合良く作成されたものであるとの見方も出ています。

まず、日本政府発表の文書(資料1)とUSSTR発表文書(資料2、3いずれも仮訳)を見てみましょう。

〈資料1〉

日米協議の合意の概要

平成25年4月12日

内閣官房TPP政府対策本部

1. 日本が他の交渉参加国とともに、「TPPの輪郭」において示された包括的で高い水準の協定を達成していくことを確認するとともに、日米両国が経済成長促進、二国間貿易拡大、及び法の支配を更に強化するため、共に取り組んでいくこととなった。
2. この目的のため、日米間でTPP交渉と並行して非関税措置に取り組むことを決定。

対象分野：保険、透明性／貿易円滑化、投資、規格・基準、衛生植

3. また米国が長期にわたり懸念を継続して表明してきた自動車分野の貿易に関し、

しては、2010年10月に当時の菅総理大臣が参加方針を打ち出しました。しかし、関税撤廃や規制緩和で影響を受ける農業、保険、医療、消費者などの諸団体から強く反対され、また与党内でも強い反対論が展開されました。さらに東日本大震災の影響もあってTPP参加の動きは停滞しました。その後、野田前総理大臣が再びTPP参加に意欲を示しましたが解散総選挙となり、最終的には、自公政権への判断に委ねられることになりました。

自民党は、TPPに強く反対する農業団体や医療団体を支持母体に抱えていたため、昨年末の衆議院議員選挙の公約には「聖域なき関税撤廃を前提とする限り、TPP交渉参加に反対します」と掲げました。しかし、安倍総理大臣は日米関係の強化方針や最大の支持母体である財界への配慮もあり、国益を追求する視点からTPP交渉参加に重点を移し、そして2月の日米首脳会談で「聖域」は守られたとして反対派を説得し、3月15日に正式に交渉参加を決定しました。

3. 日米首脳会談の合意事項の問題点

(1) 日本の「概要」とUSSTR文書

2月の安倍首相の訪米において、TPPに関して日米首脳間の合意がなされました。しかし今日、この日米合意について様々な問題点が指摘されています。日米合意の内容については、4月12日に日米双方で公表されましたが、実は日本政府の発表内容とアメリカ政府の発表内容とはいくつかの齟齬があることが明らかになったのです。日本政府が発表したものは、「日米協議の合意の概要」という要約版で、アメリカ側の文書は、USSTR(アメリカ合衆国通商代表部)のリリースした英文原文ですが、「TPP

(1) TPP交渉と並行して自動車貿易に関する交渉を行なうことを決定。

対象事項：透明性、流通、基準、環境対応車／新技術搭載車、財政上のインセンティブなど

(2) TPPの市場アクセス交渉を行なう中で、米国の自動車関税がTPP交渉における最も長い段階的な引き下げ期間によって撤廃され、かつ、最大限に後ろ倒しされること、及び、この扱いは米韓FTAにおける米国の自動車関税の取り扱いを実質的に上回るものとなることを確認。

4. 日本には一定の農産物、米国には一定の工業製品といった二国間貿易上のセンシティブイティが両国にあることを認識しつつ、TPPにおけるルール作り及び市場アクセス交渉において緊密に共に取り組むことで一致。

〈資料2〉

TPPへ向けて…日本との協議事項報告(仮訳)

2013年4月12日

アメリカ政府はTPPに参加したいという日本との公式二国間協議を2012年2月に開始しました。これは日本のTPP参加国との協議を始めたという2011年11月の表明にもとづくものです。

日本との協議は、自動車や保険セクターおよび他の非関税障壁に関する二国間の幅広い関心事をカバーし、TPPが求める高い基準を日本が

満たす用意があるかどうかという点に関する議論も含まれています。今日、アメリカ政府は日本との間に、強固な実施行動のパッケージおよび諸合意が成立したこと、そしてアメリカ政府が一連の協議を成功裏に完結したことを報告申し上げます。

自動車

アメリカ政府は、自動車部門に関する深刻かつ積年の関心事を明確にしました。日本政府はアメリカとの協議において、日本車の輸入関税はTPP交渉の他のいかなる製品に猶予された最長期間よりもさらに遅い時期において段階的に廃止されることに合意した。しかも、この段階的廃止は猶予期間が終了した後のみ実行されることも日本政府は合意した。さらに、これらの措置は米韓FTAで韓国に認められた関税廃止措置よりもはるかに遅れることも日本政府は合意した。

4月12日に日本政府は、簡易許可手続き(PHP)すなわち日本に輸出される米国車に対してより簡単に時間がかからない認証方法での輸入台数を二倍以上にすることを一方的に決定して通告してきました。最近の例でいえば、車種ごとに年2000台まで認められている簡易輸入手続きを、今度は車種ごとに年5000台までアメリカ自動車メーカーは日本に輸出する際には認められることとなります。

アメリカ政府と日本政府は日本の自動車産業分野に存在する広範な非関税障壁(NTM)を、TPP交渉と並行して行なわれる二国間協議の組上に載せることを合意した。そのテーマの中には諸規制の透明性、諸基準、証明書、省エネ・新技術車そして流通などの問題が含まれる。さらに、特定車両に対するセーフガード条項を協議し、係争事例の法的救済

日本は高い基準での協定受け入れを表明

我々二国間の協議を通してアメリカ政府は、日本がTPP交渉に参加したいなら、現在の参加国である11カ国によってすでに交渉された高い基準での協定を受け入れを保証せよと強く強調してきた。それに対し、また2月22日の共同声明に記載されているとおり、日本政府は、すべての産品を交渉のテーブルに乗せ、そのうえで2011年11月12日にTPP参加国によって表明されたTPP協約に明記された包括的で高い基準の協定を達成するために、交渉に参加することを表明した。

強固な関係の成長

もし日本がTPP交渉に参加するならば、その参加はアメリカの最大の貿易パートナーである国の参加であり、TPP協定の経済力を高める。日本は現在、アメリカの第4位の貿易パートナーである。2012年にアメリカは700億ドルの産品を日本に輸出し、サービス分野は2011年に440億ドルに達した。TPPに日本が参加することは、アジア太平洋地域FTA(FTAA)への道筋を進めると同時に、競争力のあるアメリカで生産された製品とサービスに対する日本市場のさらなる開放を意味する。そのことは同時にアメリカ国内の雇用を支えるのだ。TPPに日本が参加したことにより、TPP参加国全体では世界のGDPの40%近く、そして世界貿易の三分の一を占めることになるのだ。

以上

として関税再課税(snapback tariffs)などのメカニズムも協議すること。日本政府は合意した。そしてその協議の結果はTPP交渉におけるアメリカと日本の二国間における最終二国間市場アクセス包括協定における強制的約束として含まれるものである。

保険

近年、アメリカ政府はアメリカの保険会社が日本郵政の保険との関係において、日本の保険市場で平等な基準で取り扱われていないことを強調してきた。今回の協議において、TPP協議へ向けて平行して行なわれる交渉と同時に、このTPP交渉における平等な取扱いの問題を取り上げることに合意した。さらに、日本政府は、4月12日に一方的に以下のことを通告してきた。その内容は、日本郵政の保険に関しては、民間の保険会社に日本郵政と平等な競争条件が確保され、また日本郵政の保険が適切なビジネス経営(非公営)の下で運営されていると日本政府が決定するまでは、いかなる新規のあるいは修正された「がん保険」及び単独の医療保険を許可しない、ということである。

非関税障壁(NTM)

アメリカ政府はアメリカ製品の日本への輸出を妨げている広範な産業分野および産業横断的な非関税障壁に対する懸念を表明してきた。これらの問題がTPP交渉においてはまた十分に討議されていない以上、それらは二国間で、TPP協議と並行して、討議され、TPP交渉終了までに完結させなければならない。

〈資料3〉

日米TPP事前協議の非関税障壁報告(仮訳)

2013年4月1日

アメリカ合衆国通商代表部

非関税障壁(NTMについて)

日本政府のTPP参加意思に基づく二国間協議において、日本から確固とした成果のパッケージを獲得した上で、協議が成功裏に完結したことをアメリカ政府は4月12日に発表した。

自動車分野における非関税障壁問題交渉に加えて、アメリカ政府と日本政府は他の重要分野における非関税障壁について協議で取り上げることに合意した。これらの問題は、TPP交渉と並行して協議に付され、TPP交渉完了までに両国間の交渉により処理される。

交渉に向けて追加的な非関税障壁をも包含させることは、これまで歴史的にアメリカの輸出者、投資家、労働者、農民、牧場経営者の日本市場へのアクセスを阻害してきた無数の非関税障壁に光をあて、この協議の成果を生み出す重要な要素である。

TPP協議と同時に、並行して行なわれる非関税障壁に関する二国間協議は、日本の障壁を取扱い、価値のあるそして形のある成果を達成するための追加的な手段である。端的に言えば、この二国間並行協議の結果は、法的拘束力のある合意、文書の交換、新規制あるいは規制の改正、法律およびその他の相互に合意した手段によって履行されることになる。

非関税障壁の取り扱い

アメリカ政府は日本市場に関して、以下のような問題が、両国政府間平行協議において取り扱われることを提起する。

- ・ 保険…日本郵政との関係において平等な取扱いを得ること。
- ・ 透明性…パブリック・コメント手続きや政府諮問機関への参加機会の向上などを含め、多様な利害関係者(stake holder)が情報を得る機会を改善する。
- ・ 投資…真に独立した取締役の役割を強化するを含み、日本でM&Aを実質的に行なう機会を促進する。
- ・ 知的財産権(IPR)…著作権および関連権利、技術保護手段、民事的・刑事的強制手続きなどを含む、知財に関して保護および強制力のある手段を強化する。さらに原産地証明や優先的トレードマークの保護、ジェネリック(商標登録されていない)期間の使用に対するセーフガード、法の適正手続を保証することなど、といった核心的原則を確保すること。
- ・ 基準…基準を設けまた使用するとき、それが規制に使われる場合を含め、より大幅な柔軟性そして透明性を確保する。同時に国際的な基準をより広く受け入れること。
- ・ 政府調達…入札プロセスの改善、入札配分(談合)を阻止する手段の実施。
- ・ 競争政策…捜査、事前判決、上告手続きにおける公正な裁判手続きの確保。
- ・ 速達便…国際速達における日本郵政との平等な取扱い。
- ・ 衛生および植物衛生(検疫)…WTO/SPS協定の権利と義務

ありませんが、問題ある対応だと思えます。そもそも、TPPにおける保険の扱いは重要事項であるにもかかわらず、「その他非関税措置」として扱われていること自体に違和感を覚えますが、日本側が外した三つの項目も重要です。

例えば、著作権など「知的財産権」では、これまでもアメリカが著作権保護期間の延長などを強く要望してきた経緯があり、もしTPPでこのことの合意がされれば、著作権などを活用している我が国の企業は、著作権料負担が長期にわたって続くこととなります。また、「政府調達」についても、国内の公共事業などに海外企業が参入してくれば、当然、地域の建設業などに影響が出たり、安全基準などに関する規制緩和が行なわれたりする可能性も出てきます。

さらに注目すべき点は、USSTR文書の最後のところにある「両国の合意があれば、これら問題以外にも付け加えることができる」という部分です。TPP交渉の過程で、日本の対応次第では、これまでも日本側に指摘してきた非関税障壁の各項目をどしどし持ち出しますよ、というアメリカ側の意図が伺えます。

USSTR文書から、TPPの21の対象分野以外にも、アメリカが我が国に対して非関税障壁の撤廃を求めて交渉を強化してくることは必ずであり、今後、この交渉過程についても注視していく必要があると考ええます。

(3)自動車関税撤廃の先延ばし

TPPへの参加が我が国にとって大きな国益となるという論拠は、我が国の工業製品の輸出に対する関税が撤廃されることにあります。その

の遂行。共通の食物添加物に関するリスク評価の加速と合理化。人間消費費用ゼラチン・コラーゲンおよび防かび剤に関する問題などを取り上げる。

これ以外の問題も両国政府が合意した場合、追加される場合がある。

日本政府の文書は概要ということから簡明に書かれており、日米は双方それぞれの利益を尊重し、今後とも自由貿易体制の確立にむけ国際的に尽力する、という基調に立っています。ここでは、日米双方は対等の立場で協議してきたという印象を受けます。

一方、アメリカ側が発表した文書(以下、「USSTR文書」)は、過去の経過を含め、米国側による日本への自由化要求に対して、首脳会談で日本側が具体的にどのように応じたか、という詳細な経過を含むものとなっています。この翻訳(仮訳・前衆議院議員首藤信彦氏)を丹念に読むと、次のとおり、いくつかの問題点が浮かび上がってきます。

(2)「知的財産権」、「政府調達」、「急送便」の項目の削除

今回の日米首脳会談では、関税以外で自由貿易の障害となっている非関税措置への対応についても、その項目を取り決めました。対象分野については、日本政府文書は、「保険」、「透明性/貿易円滑化」、「投資」、「規格・基準」、「衛生植物検疫措置等」を挙げていますが、アメリカ側の「USSTR文書」では、さらに「知的財産権」、「政府調達」、「急送便」の三つが加えられています。

日本政府の概要が、この三つを意図的に外したかどうかは明らかではありません。今回の日米首脳会談では、関税以外で自由貿易の障害となっている非関税措置の延期期間を最大限とすることを約束させられました。ここでいう最大限度期間は、一般的には「米韓FTAより長い期間」で、概ね10年間と解釈されています。つまり、今回の合意では、日本は韓国以上にアメリカに譲歩したということになります。日本車の市場占有率が高いアメリカにおいては、今回の延長措置は、アメリカの自動車産業にとって競争力を高めるための期間が十分に与えられたということになります。

さらに、自動車に関して、日本が簡単な書類上の審査だけで外国車の販売を認める台数を1つの型式当たり年間2000台から5000台に増やすことも合意させられました。「自由貿易の理念に反する自動車等の工業製品の数値目標は受け入れない」は、自民党の「TPP交渉参加の判断基準」の6条件の一つでしたが、この条件も日米首脳会談の中で反故にされたわけです。

(4)農業への配慮は本当か

TPP交渉における我が国の最大のテーマは農業に関するものです。とくに我が国はコメ・小麦や乳製品をはじめとする主要な農産品に高い輸入関税が掛けられ、生産者が価格競争から守られています。

TPP参加をめざす安倍総理大臣は、「聖域なき関税撤廃を前提とするTPPに反対」という農業団体や自民党の条件をクリアするために、日米首脳会談では「コメなどの聖域は守られた」と表明しました。

日米首脳会談では、「自動車でアメリカに譲歩し、コメでアメリカから譲歩してもらった」という形になっていますが、実際にこのような解釈で大丈夫でしょうか。

日本政府発表の概要では、「日本には一定の農産物、米国には一定の工業製品といった二国間貿易上のセンシティブティが両国にあることを認識しつつ、TPPにおけるルール作り及び市場アクセス交渉において緊密に共に取り組むことで一致」とし、一見して安心感を与えているかのようですが、これは前述のように、駐米日本国大使の佐々江賢一郎氏とUS TR代表代行のマランティス氏との間の書簡をベースに書かれたものであり、一般的にアメリカ側のリップサービスではないかと見られています。

US TR文書は原文では、「日本は高い基準での協定受け入れを表明」という項目において、「2月22日の共同声明に記載されているとおり、日本政府は、すべての産品を交渉のテーブルに乗せ、そのうえで2011年11月12日にTPP参加国によって表明されたTPP協約に明記された包括的で高い基準の協定を達成するために、交渉に参加することを言明した」と記述し、TPP交渉はすべての物品が対象であることに日本政府も同意した、とのニュアンスで記述しています。コメなどの我が国の主要農産品が本場に聖域扱いされたのかどうかは大いに疑問が残るところであり、今後の交渉過程を見守っていかなければなりません。

4. 我が国の製造業の強化のために

日米首脳会談において安倍総理大臣が繰り出した技は、日米の聖域である「コメと自動車」をお互いが守る、という約束だったわけですが、しかも、US TRの文書では、「アメリカ政府が一連の協議を成功裏に完結した」

ことになり、各国間の粘り強い折衝が行なわれた結果、会議日程を1日延長し、10月5日に大筋の合意にたどり着きました。合意に至る交渉期間は5年半、また日本が交渉に参加してからは約2年が費やされましたが、これにより、世界の国内総生産(GDP)の約4割を占める巨大な経済圏が誕生することになります。

TPPの交渉はこれまで秘密裡に進められたこともあつて、農業をはじめマイナスの影響を受けそうな産業界では、合意内容に対する不安や戸惑いが出ています。日本政府は、今回の合意は日本経済にとって大きなメリットとなると強調し、影響を受ける農業などに対しては、その支援策を含めた「政策大綱」を11月下旬に決定する方針です。

政府は10月5日の大筋合意のあと、政府間において合意された内容の詳細な詰めと協定文や付属文書などのテキスト化に向けた交渉を継続しており、交渉結果や合意文書を順次発表し、関係省庁のホームページに公開しています。また、農業関係については、農水省が、10月29日に21品目別の「影響評価」を公表し、大きな反響を呼んでいます。民主党としては、現在、「経済連携調査会」を随時開催して、政府の担当者などから、交渉の経過や具体的内容、影響などについて確認する作業を進めています。

以下、TPPの合意内容と今後の対策のあり方について考えてみたいと思います。

2. TPP合意の主な内容と農業への懸念

今回の合意では、まず、関税に関する幅広い合意が行なわれました。日本に関しては、現在、9018の貿易品目のうち、95%の8675品目の輸入関税が撤廃されることとなります。これにより、モノの貿易の自由化

とし、日本のTPP参加は「競争力のあるアメリカで生産された製品とサービスに対する日本市場のさらなる開放を意味する。そのことは同時にアメリカ国内の雇用を支えるのだ」と勝利宣言をしているのです。

そもそも我が国のTPP参加の意義は、自由貿易体制を維持拡大し、我が国の国際競争力を高め、工業産品の輸出の拡大によって製造業・ものづくり産業の拡大・発展をはかるというものでした。このことは当然、日本国内の製造業の雇用を支えることにもなります。アメリカが国内雇用を守るために日本の市場開放を求めるなら、我が国も積極的にアメリカの輸入関税の早期撤廃を求めるべきだったのです。とくに自動車の関税撤廃の延期措置は、TPP交渉の中で他の国も追いついてくる可能性もあり、これでは何のためのTPP参加なのか、ということになります。

今こそ、TPP参加の本来の意義に立ち返り、我が国の製造業・ものづくり産業の発展のために政府はTPP交渉において最大限の努力をしてほしいと思います。

2015年11月17日

◆ TPP協定交渉の大筋合意をどのように評価するか

1. ようやく合意に至ったTPP

2010年3月から始まった環太平洋経済連携協定(TPP協定)の交渉は、本年から最終的段階を迎えましたが、7月下旬にハワイで開催された閣僚会議では合意に至りませんでした。その後、交渉再開を求める声が強まる中で、ようやく9月30日、アトランタで交渉が再開される

が一挙に進むこととなります。さらに、今回の合意においては、このモノの関税のみならず、域内のサービスや投資、金融サービスなどについても自由化が進められ、また特許・商標や著作権などの知的財産の保護ルールの統一化も行なわれます。一般的には、日本のような大きな資本力や国際競争力のある製品開発技術、あるいは多くの知的財産を有する工業先進国は、市場開放によって企業活動の海外展開が一段と拡大し、経済を大きく活性化させるチャンスを得ることになります。

では、これまで国論を二分し、国政選挙においても重要争点の一つとされてきたTPP交渉参加問題について、今回の合意内容はどうのように評価がなされるべきでしょうか。結論的には、大筋合意から1カ月を経過した今日、国内の関係者、有識者、そして政党・国会議員の間では依然として賛否両論がぶつかり合っています。とくに慎重派からは批判が出ていることは当然ですが、TPP推進派からも一部、批判が出ているという状況です。

まず慎重派・反対派は、従来から主張されてきたように、日本の農業が被るマイナスの影響を問題視しています。関税の撤廃・引き下げや輸入枠の拡大などにより、売上減や収益減などの実質的な被害を受ける可能性が大きいからです。

我が国は、これまで国内の農林水産産業を守るために、2328品目の農産物について関税をかけてきました。これが今回のTPPの合意によって、最終的に81%の品目で関税の撤廃が行なわれ、また関税が残されてもその引き下げが行なわれることになりました。具体的には、与党が「重要5品目」として自由化の対象にしないことを選挙公約した①コメ、②麦、③牛・豚肉、④乳製品、⑤甘味資源作物については、大枠として

現行の制度は維持されることになりましたが、関税の引き下げや輸入枠の拡大が行なわれるのです。また交渉過程において一切明らかにならなかった、野菜・果物など多くの農作物や加工食品の関税撤廃などが行なわれることになりました。

具体的には、農水省のホームページに掲載されていますが、全体として、関税対象の農林水産物2328品目のうち、協定発効時で51.3%が関税ゼロとなり、また段階的に実施されるものを含めると最終的に81%が関税ゼロになりますので、その影響は小さくないと推測されます。例えば、農業県である長野県は、政府の試算を待たずに、専門家の協力を得て、TPPが県の農業・経済に与える影響について次のように試算しています。

- ① 長野県の農林水産業の生産減少額の推定額は102.9億円
- ② 農林水産業の生産減少による全産業の生産減少額の推定額は約188.4億円(波及倍率は1.83)
- ③ 勤労者に与える影響は、農林水産業で約3万9千人、全産業で約4万5千人の雇用減
- ④ 県民総生産(GDP)は約103.2億円の減少でGDPを1.29%押し下げ

この試算は、長野県全体として受けるTPPのマイナス影響をかなり深刻なものとして捉えています。今日、多くの農家は、「どんなに良い作物を作っても、海外から安く農産物が輸入されれば、消費者はどうしても安い方に引張られていく」ことを実感していますから、TPPによって農林水産業における生産量が大きく減少するという試算も説得性をもっています。もちろん、農産物の関税引き下げによって、消費者サイドは価値

ラスに作用するものとして判断してよいでしょう。

そこで、TPPをものづくり産業の視点から見ますと、まず、工業製品を輸出する場合は、相手国の関税が撤廃もしくは引き下げられますので、輸出品の拡大もしくは利益の増加が見込まれます。但し、この影響に関する試算は、現在政府の中で行なわれていますが、非常に難しいとされています。例えば、一つの工業製品の関税が撤廃されることになったとしても、製品の国際競争力は単に価格だけでなく、品質・納期の問題、あるいは他国の代替製品の存在やその国における非関税障壁の状況なども複雑に絡みますので、関税撤廃が直ちに売上げに繋がるとは限らないからです。

いずれにせよ、ものづくり産業にとってTPPはプラスの影響を受けることは間違いないことですが、今回の合意においては、とくに自動車の貿易自由化に関しては大きな不満が残りました。アメリカ向けの自動車の関税引き下げは、今回のTPP交渉では「攻め」の中心的課題でした。しかし交渉の結果は、アメリカが現在日本車に課している2.5%の関税は、15年間は現状が維持され、その後段階的に引き下げられ、完全撤廃は25年後とされたのです。また、トラックについては25%の関税について完全撤廃は30年後とされました。これは米韓FTAと比べても非常に不利な内容であり、日本の自動車輸入に対するアメリカの厳しい態度が貫かれました。しかもこの合意には、協定違反があった場合にはこの期間をさらに延長できるという日米間のルールが規定されているのです。まさにアメリカはアメリカの聖域を守ったということです。

このように、自動車輸出の大きな市場であるアメリカとの交渉結果は期待はずれとなり、TPP推進派もこのことへの批判を強めています。但

格引き下げという恩恵を受けるという全体としてのメリットは出てきません。しかし、生産者サイドに焦点を当てれば、付加価値の高い農産物を生産する農家はさほどの影響は受けませんが、長期的には離農者が増え、新規就農の停滞も起き、ひいては食糧自給率そのものも大きく低下していくという国家安全保障上の問題も出てくることになります。

農業・酪農・畜産などの産業比率が高い北海道においては、関係者の危機意識は一段と強いものがあり、今後の国と地方自治体の農水政策のあり方が大きく問われることになるでしょう。政府は、今後の農業について「攻めの農業」、「強い農業」といった大規模農業の推進に力を入れようとしています。我が国の自給率の維持に実際に貢献しているのは小規模農家や中山間地域の農家です。これらの農家に対する支援施策が今後の焦点になってくるわけですが、一方で1993年ウルグアイ・ラウンドの時のようなバラマキ的政策(約6兆円)では国民的合意は得られませんが、いざにせよ、政府・与党の責任において、実効性と効率的を重視した適確な農業支援策が推進されなければなりません。

3. TPPのプラス評価とものづくり

TPPは、国家間のモノ・ヒト・カネの移動に関わる様々な障害・障壁を取り除き、それをもつて域内全体の経済の活性化を図ろうとするものです。資源を持たない貿易立国の日本としては、輸出を増やし、ビジネスチャンス拡大していく絶好の機会となります。とくに、自動車産業のように域内で比較優位にある産業には大きくプラスに働きます。もちろん、日本の農業のように全体として比較劣位にある産業はマイナスの影響を受けますが、中長期的にみれば、我が国全体としては、TPPはプ

し、日本政府の交渉団は、自動車部品について輸出金額81%相当分の関税の即時撤廃と、「域内の部品や組み立ての付加価値の合計が55%以上なら関税を優遇する」という域内調達率の改善を勝ち取りましたし、ベトナムをはじめとするアジア・大洋州諸国における自動車の関税撤廃という合意結果を併せると、自動車部品業界を含めた自動車関連産業にとっては一定の評価ができるものと考えます。

一方、関税問題の他にも、今回のTPP合意においては、様々なビジネス環境の整備についても方向性が示されました。とくに貿易ルールや投資ルールの整備により日本は大きなビジネスチャンスを得ることになります。例えば、これまで東南アジアの国々では金融機関などの外資の進出が厳しかったわけですが、コンビニやレストランの出店規制などとともに大幅な規制緩和が行なわれますし、公共事業など政府調達の参入についても規制緩和が行なわれ、我が国企業のインフラ輸出に拍車がかかるとされています。

また、交渉段階からTPPの懸念材料として指摘されてきた輸入食料品の安全基準適用問題、郵貯などの政府系金融機関の扱いの問題、国民皆保険制度の廃止圧力の問題などは「現状維持」ということで決着しました。さらに、企業や投資家が国を相手取って非関税障壁などの問題を訴えることができる「ISDS条項」が乱発され、日本の安全や国益が損なわれるのではないかと懸念についても、「ISDS条項」は限定的なものであること、また日本にとっても必要な制度であるという認識に落ち着いています。

これらの点についてもTPP交渉を評価する要素となっています。

4. 今後の農業対策のあり方

再び農業への影響の問題に戻りますが、TPPが農産物の価格引き下げや生産量の減少を引き起こし、当該作物を生産する農家は収入源などの影響を受けるので、TPPは受け入れがたいという主張があります。しかし、今回の合意は、基本的に農業分野では保護主義的色彩が強く残ったとの見解もあります。それは、関税撤廃率が他の11カ国は100%（8カ国）・99%（3カ国）であるのに対し、日本は農業関係の関税を維持したことによって95%に止まったことに表れています。具体的に「重要5品目」の取り扱いを見ると、その影響は深刻な問題とはならないことが分かります。

例えば、コメについては、今回、米国から5万トン・豪州から0.6万トン（当初3年間）の追加輸入枠が設定されました。この枠は13年目以降で最大7万8400トンになりますが、実は、我が国ではコメの消費量は年間8万トンから9万トン減少しており、追加枠と消費量減少分はほぼ同じ量になります。つまり、消費量減少分に見合った生産調整を1年分前倒しすることになります。もちろん、輸入枠の拡大によってコメの在庫が増加すれば米価の下落圧力になってきますが、生産調整やコストの引き下げ努力で対応できるという意見も否定できないと思います。

このような考え方は乳製品についても言えます。今回、生乳換算で6万トン、6年目から7万トンの低関税輸入枠が新たに設けられましたが、コメ同様に、我が国の生乳生産量は、国内消費量の落ち込みを見込んで、1年で9万トン以上減少しています。これも1年分の前倒しと同様に捉えることができます。つまり、米作も酪農も、我が国の人口減・少子高齢化、食生活の変化を見据えた適確な生産体制の確立が求められている

です。

また、牛肉・豚肉については、牛肉は16年、豚肉は10年かけて段階的に関税が引き下げられることとなりますが、両方とも輸入量が一定水準を超えた場合はセーフガードを発動し、関税を引き上げることができます。さらに豚肉は「差額関税制度」が維持されたので、小売価格の低下につながるかどうかは現時点では不明ということですが。

このように、重要5品目に限っても、「さほどの心配をする必要はないのではないか」、「経営力を強めればTPPの影響を最小限に食い止めることができるのではないか」といった見解も出てくるわけです。むしろ、日本農業は、「農家の高齢化、後継者不足、経営者能力の格差拡大」に対していかなる改革を実行していくのか、ということが喫緊の課題となつています。これには、海外からの輸入拡大を食い止めることではなく、意欲ある農家や農業経営者の経営イノベーションを支援する方策が必要だと思えます。もちろん、この施策は「言うは易く行なうは難し」なわけで、前述のように小規模農家や中山間地域の農家については食糧供給の主要な担い手として、特別の支援策を講じていかなければならないと考えます。

今後の政府・与党の政策の詰め作業を注視していく必要があります。

[第II部]

政策課題別の論説

● 政治問題・政党と労働組合の関係

2005年10月7日

◆ 政党と労働組合との関係のあり方について(1)

はじめに

多くの勤労者国民の支持を得ている民主党が政権を目指していくためには、大きな支持母体である労働組合と適正な関係を築いていく必要があります。今回の総選挙2005年9月においても、選挙の論点となった「郵政民営化問題」を巡り、小泉首相に「民主党は改革を阻む労働組合が支援している」と、攻撃材料としてこれを利用されました。民主党がこの問題を曖昧のままにしますと、今後とも自民党やマスコミから言われ無き誹謗中傷を受け続けることになり、民主党内部においても、さまざまな軋轢(あつれき)が際だつていくことにもなると思います。

また一方で、双方が反発しあつて距離を取り過ぎますとマイナス面が出てくる可能性もあります。10月5日、6日に開催された第9回連合定期大会では、民主党代表と連合会長の挨拶の間で、この問題に関する認識の大きなずれが見られました。民主党の政権獲得には双方の恒常的な協力が必要であると考える人々にとっては、この問題は大きな懸念材料となっています。

私は、いまこそ「政党と労働組合の関係」はいかにあるべきかというテーマについて、民主党、連合の双方が真剣に向き合つて取り組んでいかなければならないと考えます。

折しも、私は民主党の新しい執行体制の中で団体交流委員会・労働

局長を拝命し、この問題解決に向けて尽力すべきポジションに置かれています。以下、このテーマに関し、これまでの経過と論点をまとめてみましたので、関係者の皆様の論議の素材にいただければ幸いです。

1. 政党と労働組合の関係改善にむけた経過

(1) 民主党側の検討

「政党と労働組合の関係」に関する問題は、すでに1998年の民主党結成時から存在しました。とくに選挙における候補者選定、あるいは構造改革に関わる民主党の政策選択などにおける労働組合からの関与・干渉に対し厳しい批判が行なわれてきました。一方、連合側も、国民的課題に関する政策要求であっても民主党が理解を示さないことや、選挙時に労働組合員が献身的に選挙運動を支援してもそれに応えようとせず、労組批判を繰り返す議員に対し大きな不満を募らせてきました。そして、民主党が党員・サポーターによる代表選挙を終えた2002年の秋頃から、連合首脳は、与党候補者への支援の可能性を含む民主党との支持・協力関係の見直しを主張するまでに至りました。

両者の関係が著しく冷え切つていく中で、2002年12月に民主党代表に菅直人氏が選出されると、民主党は労働組合との関係回復をめざす動きを活発化しはじめ、2003年2月に「連合及び労働組合との連携・協力の基本的考え方について」(資料参照)と題する新たな方針を決定しました。連合側もこの民主党の方針を評価するに至り、両者の関係は形の上では一応修復されることになりました。

〈資料〉
民主党「連合及び労働組合との連携・協力の基本的考え方について」
(2003年2月18日)

民主党は、その結党理念の中で、「これまで既得権益の構造から排除されてきた人々、すなわち「生活者」「納税者」「消費者」の立場を代表し、「市場万能主義」「福祉至上主義」にも立たず、自立した個人が共生する社会をめざす」ことを宣言し、その基本的立場に立つて、日本の政治に一刻も早い政権交代を実現し、政権交代可能な二大政党制の一極を担うという重要な政治目標を追求している。

一方、連合及び労働組合は、労働条件の改善にとどまらず、「生活者」「納税者」「消費者」の立場から、様々な政策・制度要求の実現を掲げて活動し、そうした活動の帰結として「民主党を基軸とする」政権交代可能な、勤労者・市民を基盤とする幅広い政治勢力の結集をめざしている。

多くの政策課題の実現と政権交代という政治目標を共有する連合及び労働組合は、民主党がめざす国民各界各層とのネットワークの重要な一角を占めるパートナーであり、今後一層緊密な連携・協力関係を築き上げていく必要がある。

1. 連合及び労働組合との基本関係について

国民的な政策課題の実現のための政権交代・政権獲得を命題とする政党と組合員及び広く勤労者の「生活と権利」の向上・発展を

第一義的な使命とする連合及び労働組合の目的と性格は、その活動目標・政策等の全てが一致するとは限らないが、基本的方向性は共通するものが多く、とりわけ今日の社会経済情勢の下では両者の連携・協力関係を一層発展させていくことが、民主党にとっても、双方にとっても、極めて有意義かつ重要な課題である。

連合及び労働組合との関係は、あくまで自立・自主的な立場を尊重することを前提とし、政党の意思を連合及び労働組合に押し付けたり、ストレートに持ち込むべきものではなく、また党の意志決定が連合及び労働組合によつて直接に左右されるべき関係でもない。両者の連携・協力関係は、双方の確認されたルールと信頼関係に基づいて、相互理解と意志疎通が深められ、双方のパートナーシップがより緊密となるよう努力していかなければならない。

2. 政策における連携について

民主党と連合の政策的連携については、雇用対策や労働法制、社会保障など、国民的政策課題等について、相互に理解を深め、その共有化と実現に最大限の協力・連携をはかることが基本となる。

産業別労働組合の個別政策課題については、政党との間に政策的意見に相違が生ずることもあり得るが、その場合は、その相違を双方で認識・確認しつつも、それぞれの考え方と立場について理解し、一致点と協力事項を見出すべきであり、一部をもつて総体としての対立関係に陥ったり、殊更に意見の相違を強調することは相互に回避するよう留意しなければならず、その努力が政党の側により多く求められている。

3. 国会活動における連携について

各種制度・政策課題について、連合と連携した取り組みを展開する領域が徐々に拡大している。そうした課題に対する取り組みに当たって、院外の取り組みと連動した国会対策活動を展開することは極めて重要であり、引き続き連合及び労働組合との協力・連携を拡充していく。

4. 地域における連携について

政策課題や政治要求において地域の取り組みは極めて重要であり、各県、市町村段階で党の地域組織と連合及び労働組合の地域組織が様々な課題で連携が強化されるよう、意見交換や交流等を一層推進していく。

また首長候補擁立について、民主党も連合も多選・高齢化を回避するという擁立基準・考え方をそれぞれ持っている。擁立過程において、可能な限り相互の意志疎通をはかるよう努めることが前提とされるが、首長選挙を含む地方選挙で、民主党と地方連合等で候補者の選定が異なり、結果として取り組み方針が異なる場合もありうる。その場合でも、それぞれの判断の相違を相互に認識した上で、基本となる連携・協力関係の否定とならないように留意する必要がある。

5. 議員（候補者）の連携姿勢について

議員（候補者）は国民、有権者の代表であり、政権をめざす党の「顔」である。一方、組合員は、市民・有権者であり、労働組合は、そ

れを組織化した団体であり、民主党のめざす国民各界各層とのネットワークの重要な一角を占めるパートナーであることを忘れてはならない。

政党が国民各層の多様な意識とニーズを受けとめ、その政策的調整を含めて国民合意の形成をめざす立場であることを踏まえ、今後一層、党所属議員（候補者）は、協調と信頼関係が醸成されるよう努力することが求められている。

民主党はこの「基本的考え方」において、連合及び労働組合は民主党がめざす国民各界各層とのネットワークの重要な一角を占めるパートナーであり、今後いっそう緊密な連携・協力関係を築き上げていく必要がある、と明言したわけですが、別の見方からすれば、労働組合とは課題毎に適切な距離をとっていくことを表したとも言えます。先の連合定期大会で前代表は「労働組合からの要求については是々非々で判断する」と表明しましたが、この発言はこの文脈に沿ったものと言えます。具体的に言えば、民主党と連合は互いの自立・自主的な立場を尊重し、雇用や労働法制をふくむ国民的政策課題についてはより連携していくが、これまで意見の相違が見られた個別の産業的政策課題については、双方の相違点を理解しあい一致点や協力しあえる点を見出す努力をする、ということです。また、「基本的考え方」では、地域の労働組合や民主党県連と民主党中央の意思がたびたび対立してきた首長選挙の候補者擁立問題について、両者間の対立を先鋭化させてはならないとの基本姿勢も示しました。

以上の点から、民主党としては労働組合との関係について一定の整理

をしたわけですが、個々の議員や政党支部の日常活動・選挙活動における労働組合との支持・協力関係、あるいは国家ビジョンに関わる連合の基本政策との調整など、本質的な課題について明快な方針を出したわけではないということですが、私は、ここに、民主党と連合・労働組合の関係のあり方にかかわる諸問題が今日まで引きずられてきた要因があるのではないかと思います。

(2) 連合側の検討

一方、連合は1993年10月の第3回定期大会において採択した「連合の政治方針」を、時代の変化を踏まえたものにするために、1998年秋からこの方針の見直し作業に入っていました。その背景には、①支持連携する政党が細川連立政権・村山連立政権で与党を経験し、国の基本政策や国家ビジョンに関するスタンスをより明確にしなければならぬ状況が生まれたこと、②村山連立政権・第1次橋本内閣では支持する政党が与野党に別れ、政治へのアプローチの見直しを要請されたこと——などがありました。約1年間の検討を経て、連合は1999年10月の第6回定期大会において、新しい「連合の政治方針」を決定しましたが、この中で、「政党との関係」について、次のように記述しています。

- ① 労働組合と政党とは、性格と機能を異にし、相互に独立・不介入の関係にある。
- ② 連合は、政策・制度要求の実現のために、政党および政治家への働きかけを行なう。
- ③ 連合は、要求の実現に努力する労働組合にとって望ましい政党お

よび政治家を支援し、選挙協力をすすめる。

④ 連合および構成組織は、連合の政治理念や政策の基調を共有し、その実現に向けて協働できる政党および政治家と協力関係をもつ。その場合の関係は固定的な支持関係ではなく、政治理念・政策重視による協力・協調関係とする。

この連合の方針と民主党の2003年2月の新しい方針を照合しますと、「政党と労働組合の関係」に関する双方の基調は一致・符合していると言えます。簡単に要約すれば、「政党と労働組合は支持・協力関係にあるのが理想的であって、互いに深く介入しあうものではない。しかし、労働組合は勤労国民の要求の実現のために政策決定過程に関与する政党に働きかけ、一方、政党側は選挙や政策実現のための院外行動について労働組合に協力を求めることができる」ということになるかと思えます。かつては、総評「社会党ブロック、同盟」民社党ブロックと言われたような一体感や統一性がありました。しかし今日では支持・協力関係という一定の距離をおいた関係に変わっています。まさに、このことで両者間のさまざまな調整システムが複雑化しているのではないかと思っています。

今後とも、国民政党である民主党が発展していくためには、関係者がこの課題についての確な状況認識と方針をもち、細心の注意を払いながら対応していかなければならないと考えます。

2. 政党と労働組合が共に目指すべきもの

政党と労働組合の関係のあり方について、民主党も連合も「独立・不

介入」の関係が適切であると明言しています。しかし、この関係は二つの組織の距離感の問題として考えるべきではないと考えます。国民党党としての民主党、そして勤労国民の国内最大の組織としての連合が共に何をめざし、いかなる社会を築こうとしているのか、そして、そのためにいかなる協働ができるかという運動体としての関係のあり方がむしろ問われるべきです。

もちろん政党と労働組合は役割・機能は異なっていますが、双方とも市民・消費者によって支持され構成されている組織であること、また民主的に運営されるリベラルな組織であることに違いはありません。互いの意見と立場を尊重し、議論を尽くせば、基本的政策理念や目指すべき社会像について大方の意思統一が為されるはずですが、そこで、連合と民主党のそれぞれの結成時の理念や基本的政策、双方のリーダーがもつ政治理念や哲学などを照合した場合、大きく次の4点程度が共有されるのではないかと考えます。

- (1) 民主党を二大政党の一翼を担う国民党へと大きく成長させること、そして、一刻も早い政権交代を実現すること。
 - (2) 既得権益を擁護する構造を打破し、「生活者」「納税者」「消費者」重視の政策・制度課題の充実を実現すること。
 - (3) 実質的な官僚主権の政策決定プロセスを排除し、政治(政治家)が行政に対してリーダーシップを発揮できる政治を実現すること。
 - (4) 金権腐敗の政治構造を打破し、クリーンな政治を実現すること。
- 民主党と民主党を支援する労働組合が相互理解と意思疎通を深め、この4つの政治的・社会的改革目標を共有すれば、両者のパートナーシップはより緊密化することになるでしょう。

このこと自体は労働組合の政治活動としては当然のことですが、民主党の内部あるいは外部からは、労働組合は強力な圧力団体であり金と人を提供することで政党をコントロールしようとしている、との見方が出てくることになります。とくに「応援しているのだから自分たちの要求を聞くのは当然ではないか」という一方的な発言はこのような見方を助長することになり、労働組合にとっても大きなマイナスになると思います。政党と労働組合は相互に独立したものであり、相互の自主性・自立性を尊重しあい、あるいは相互にチェックしあうことで組織力と政策立案能力を高めていくというのが理想です。労働組合は、このことに留意しながら日常的な政治活動をすすめていくべきでしょう。

第2の問題は、労働組合の政策要求づくりの問題です。当該産業が抱える政策課題を政党に持ち込むことは労働組合の重要な運動テーマですが、その際に、個別の産業利害にもとづく要求を過度に打ち出し、国民的視野を欠いたまま政党の政策決定過程にアプローチすることは問題になってきます。ここ数年、特定の産業への補助政策、あるいは産業税制の問題、さらには公的部門の改革問題などで民主党に対する政策要望が頻繁に行なわれるようになっていますが、このことは民主党の政策づくりの客観性に異論を唱える批判勢力を勢いづかせることとなります。もちろん1998年の結成以降、民主党がこのような国民的利益に反する

今回の総選挙で、小泉首相は郵政民営化法案に反対した自民党議員を既得権益擁護の守旧派というレッテルを貼って排除し、そして構造改革のさらなる推進姿勢を打ち出し、このことを国民に広く簡明にアピールしました。当然、その内容には大きな問題があり、改革の犠牲となるものへのフォローアップも不十分でしたが、そのアピール力の強さゆえに、民主党や連合が目指す改革も守旧派的なものに映ってしまうことになりました。民主党としては、小泉改革を越える改革構想を提示するとともに、とくに「公務員制度改革」をはじめとする公的セクターの改革問題については、国民的利益や社会的公平性を第一義とする改革案になるよう、当該労働組合との調整に真剣に臨んでいくことが求められています。

3. 労働組合の政治への関わり方について

この際、もっとも必要なことは、労働組合との調整における地道な努力の積み重ねです。このようなプロセスを通してはじめて民主党と労働組合との適切な関係が築かれることになると考えます。

政党と労働組合の関係を論じる際に、労働組合側にも留意すべき点があると考えます。以下、3点について、問題点の指摘と私の考え方を提示いたします。

第1は、政党・議員・議員集団に対する日常的なアプローチの問題です。今日、民主党内にあつては、労働組合出身の議員、あるいは労働組合が重点的に支援している議員によって「連合組織内議員懇談会」が組織されています。私もこの議員グループに加入しておりますが、このグループは、ある意味で労働組合の要求に対する良き理解者としてその存在を誇示しています。また、個別の産業別組織、あるいは金属労協など大産

併せて、私は労働組合が単なるエゴの集団ではなく広く国民の利益も考える組織として評価されることが大切だと考えます。例えば、労働組合が一般的な社会運動に積極的に取り組んでいくこともその一つでしょう。これまでも難病対策、臓器移植のためのカンパ活動、老人介護事業、新しいタイプの学校づくり、都市・農村交流などの活動が行なわれてきましたが、今後はさらに活動領域を広げていく必要があると考えます。

第3の問題点は、戦後労働運動の歴史的経過の中で醸成されてきたものですが、民主党内での特定のグループを支援する労働組合の問題です。これは民主党が拡大してきた過程にも関連しますが、党内の様々な議員グループが労働組合と呼応しながら主導権争いを活発化させますと、党全体の連帯と融和が大きく乱れる要因になります。労働組合と一定の距離を置く議員にとつては、このような労働組合の動きは党への介入そのものと映り、このことがさらなる労働組合批判、連合批判へと繋がっていくこととなります。昨今、こういった労働組合の動きはおさまりつつありますが、今後とも労働組合の慎重な対応が望まれると考えます。

以上、3つの問題点を指摘しましたが、労働組合としても政治へのアプローチ方法を再点検することが望まれるということです。連合の政治方針で謳われているように「労働組合と政党とは性格と機能を異にし相互に独立・不介入の関係にある」という両者の関係のあり方を今一度真剣に受け止め、民主党が政権を担うことができる政党へと大きく飛躍できるようによう適切な支持・協力関係を築いていく必要があると考えます。

4. 民主党と労働組合の分断策の克服

民主党と労働組合の関係について論じる際、政党側や労働組合側に内在する問題だけでなく、この両者の支持協力関係を希薄化・分断化させようとする外からの力が働いていることも指摘せざるを得ません。その最たるものは自民党・公明党の与党です。そして、その意を汲んだ一部の識者による論調も際立ち始めています。

この背景には、2003年11月の総選挙、そして2004年7月の参議院議員選挙と、民主党が大きく議席を伸ばし政権を狙えるポジションに至ったことに対する与党側の強い危機感があったということです。そこで民主党を弱体化させるために、民主党を後押しする労働組合との間に楔(くさび)を打ち込もうとする動きが活発化したものと考えられます。この動きは、前々回総選挙における労働組合に対する選挙違反の徹底摘発、労働市場における規制緩和策の推進、大阪市に見られたような地方公務員の処遇に関する反労働組合キャンペーンなどが見られますが、今回の選挙においても小泉首相は、労働組合は改革を阻む勢力であるとする選挙演説を意図的に行なってきました。

民主党と労働組合は、これらの意図的な反労働組合キャンペーンに対し過剰反応することなく、両者間の適切な支持協力関係を築きながら、勤労国民を代表する政党としての存在意義を国民に訴えていく必要があると考えます。また、労働者の権利や労働基本権を侵害するかのようないかなる言動に対しては、当然のこととして、両者が結束して反論・反撃していかなければならないと考えます。

ここで、イギリスの労働党と労働組合との関係の歴史をみますと、ニール・キノック党首の後を継いだジョン・スミス党首が1993年に実行した党大会投票システムの改革で、強力であった労働党内における労働組合の発言力を大きく制限したことが大きな節目の一つです。具体的には、団体加盟している労働組合の団体投票制度(block vote)組合員の数をまとめて投票できる制度で、9割の票が労組に割り当てられていたのを廃止し、党員1人1票制度を導入したことです。さらに、急死したジョン・スミスの後任党首トニー・ブレアは綱領改正や労働法改正によって左派色の強い労働組合の影響力を制限する党改革や、経営者や中間層からも支持を受けるような政策をつぎつぎと打ち出してきました。

そして、この3人の党首によって、万年野党に成り下がっていた労働党を国民政党へと脱皮させ、ついに1997年の総選挙で労働党は大勝利をおさめ政権を獲得するに至ったのです。

その後、暫くの間は党内改革派と労働組合との対抗は続きますが、①労働組合サイドも政権を支えるために一定の譲歩をせざるを得ないこと、②労働組合内における穏健派の発言力が増してきたこと、③財政的にも一般党員や経営者からの支援が増加して労働組合からの資金は50%を割り込んだこと——などにより、TUCと労働党との関係は徐々に相互が独立した関係へと変化していきました。

また現在では、公共サービスの民営化路線やイラクへのイギリス軍の派遣に反対する労働組合がブレア政権への反発を徐々に強めています。1998年時でTUC加盟70産業別組合のうち労働党に直接加盟していた組合は26組合にのびりましたが、昨年(2004年)から消防隊組合の脱退を契機に労働党からの脱退が相次ぎ、現在では18組合とされて

5. 海外における労働組合と政党の関係

労働組合と政党との関係について論じる場合、長い歴史的経過の中で両者の良き関係を築き上げてきた欧米の事例が参考になります。以下、代表的事例となるイギリス、ドイツ、アメリカの歴史的経過と現状を概観してみたいと思います。但し、イギリスとドイツに関しては、労働組合が支援する社会民主主義政党が政権を担っているという事情があり、とくに公的セクター改革においては政府・政党側と労働側が直接ぶつかり合い、過度の緊張関係を生みやすいという事情をあらかじめ頭に入れておいていただきたいと思います。

(1) イギリス

イギリス労働党は、1900年に労働組合の全国団体のイギリス労働組合会議(TUC)と社会主義団体、協働組合などが協力して結成されました。そして今日でも労働党は、①団体加盟している労働組合、②社会主義団体など団体加盟している各種団体、③地区労働党の連合組織として運営されていますが、やはり最大の支持基盤は労働組合です。

その支持システムの典型例は、労働組合がもつ「政治活動基金」制度です。いわゆる労働党に対する政治献金システムです。労働組合の弱体化を意図したサッチャー首相は、まずこの制度の廃止をはかり、労働組合と労働党にプレッシャーをかけようとした。しかし、両者は徹底的に抵抗し、最終的には労働法制上、10年に一度の頻度で労働組合員による投票でこの制度の継続を承認すればよいという程度の制度改定に止まりました。現在でも、制度継続を支持する組合員も約80%にのぼっていると言われています。

イギリスにおいては後述のドイツ同様に、政権を掌握する政党を支援する労働組合におけるジレンマ、つまり譲歩しながらも政権を守っていかなければならないこと、政権に反対してでも組合員の利益を守っていかなければならないこととのジレンマが鮮明に見られるのです。一方で、労働党を資金的に組織的に支援する労働組合は「労働組合」労働党連絡組織(TULO)を中心に、従来と変わらない連携活動を活発化させており、イギリスにおけるこのような労働組合と労働党の間の動きを今後とも注視していく必要があると考えます。

現在、我が国の民主党の中には、イギリス労働党で行なわれたように、労働組合からの介入を制限すること、あるいは労働組合との関係を断ち切ることこそが国民からの支持者を増やし政権を得るための必要条件になる、との主張が存在します。しかし、この主張はイギリス労働党の結党から近年までの歴史的経過を軽視した議論であると言わざるを得ません。ブレア党首はイギリス労働党における労働組合のポジションを軽々しく扱ってはならず、労働党の労働組合排除論は一面しか見ていない議論だと思えます。我が国の民主党としても、このイギリスにおける政党と労働組合の関係の歴史的経過を参考にしながら、適切な関係づくりに知恵を出し合っていく必要があります。

(2) ドイツ

ドイツの労働組合の中央組織は「ドイツ労働総同盟」(DGB)で、第2

次大戦後、西ドイツの地域内において「産業別統一労働組合」として出発しました。これは、戦前、イデオロギー、宗教、職業身分によつて四分五裂の状態にあった労働組合がナチスの台頭を抑えることができなかつたという教訓によるものです。

DGBは政党との関係について、その規約で「政府、政党、宗教各派、経営者に対して独立であること」と規定していますが、具体的には次の4点を基調としています。

- ①労働組合の活動に対して政党から指示を受けないこと。
- ②労働組合が政党の目的遂行に対して、暗黙裡でも服従しないこと。
- ③「政党は政治活動」、「労働組合は協約活動」とする両者の分業は暗黙裡にも存在しないこと。

④労働組合と政党間に財政的依存関係がないこと。

しかしDGBは、労働運動は政治運動の一つであるから政治的に「中立」であることはなく、政党を支持するのは当然という立場をとっています。また選挙への対応については、どの政党、どの候補者を支持するかは、労働組合の政治目標や政策要求に沿った主張をしているかを検討し、その判断材料を組合員に提供するという姿勢で、あくまで投票における最終判断は個人としての組合員に任せる立場です。但し、ドイツの場合、歴史的経過からDGBと社会民主党(SPD)との関係は緊密であり、産業別組織の幹部もほとんどがSPDの党員になっています。また逆に、SPDの党員はいずれかの労働組合に加盟するという関係になっており、今日、連邦議会の社会民主党議員の4分の3はDGB傘下のいずれかの組合員の籍を持つていると言われています。しかし、DGBの組織運営として、政党からの独立を守るために、不文律で二人の副会長はキリスト民主

(3) アメリカ

世界で最も古い歴史を持つアメリカの労働組合は、経営者や反労働組合的な政治家からのさまざまな攻撃を切り抜け、中央政府や州政府の社会政策に対し、また大企業における経営方針に対して大きな影響力を与えてきました。今日、最大のナショナル・センターであるアメリカ労働総同盟・産業別組合会議(AFL-CIO)はこれまで約1300万人の組合員と潤沢な予算を有してきましたが、残念ながら2005年7月の大会で組織化・政治への関与をめぐる路線の対立が激化し、主要3組合・400万人が脱退しました。また組織率も、最も高かった35%(アイゼンハワー政権時)から14%(クリントン政権時)へと低下し、その傾向に歯止めがかからない状況が続いています。

近年のアメリカ政治における労働組合のポジションを見ますと、その転機はニクソン時代にまで遡ります。ニクソン大統領は労働組合との敵対関係をできるだけ避けるように政策展開してきましたが、1974年に退任して以降、共和党内の穏健でリベラルな議員達も次々と消えていきました。逆に、労働運動に対して敵対意識を持つ南部諸州から多くの共和党議員が議会に入ってくることになり、70年代後半から、共和党の労働組合に対する敵対心はますます強まってきました。

一方、民主党の方は、50年代は南部諸州から数多くの保守的な民主党議員が議会に送り込まれていましたが、60年代になると民主党大統領がアフリカ系アメリカ人による市民権獲得運動を支持した結果、共和党の地盤においてアフリカ系アメリカ人の支持を得たりベラルな民主党議員が共和党議員に取って代わるという結果になりました。しかし、多くの南部民主党議員はさらに保守的な共和党議員に打ち負かされ、保守系も

党同盟(CDU)の党員から選出されるようになっていきます。また、産業別組織の中央執行委員も、CDU、自由民主党(FDP)、緑の党などの党員からも選出されるような様々な配慮が行なわれています。

このように、ドイツにおいては、形の上では労働組合と政党の独立関係が明らかにされていますが、実態は党員・議員の属性、資金面など多くの面で両者は極めて緊密な関係を維持しています。一方、ドイツにおいても経済のグローバル化にともなう経済の構造改革の問題、社会保障政策の見直し問題、環境保全、移民労働者問題、EU内の主導権問題など、従来の社会民主主義的な政策手段では解決できない多くの課題を抱えています。これらの問題解決には労働条件、雇用への影響もあり、労働組合もこれら新しい社会問題に対する対応が迫られている状況です。とくにSPDは政権与党として社会経済の構造改革に取り組みざるを得ず、シュレーダー首相は「アジェンダ2010」という社会・労働市場改革政策を打ち出しましたが、DGB最大の金属機械労組IGメタルはこれに反対し、あからさまにシュレーダー批判を強め、DGBとSPDの間の緊張関係は高まりつつあります。

2005年9月の総選挙においてSPDは過半数に達せず、最終的にはキリスト教民主・社会同盟(CDU・CSU)と大連立を組む、シュレーダー首相は退任しました。これはシュレーダー首相の改革路線と社会民主主義路線の曖昧さが野党側に突かれたという側面と、労働組合のSPDへの非協力的姿勢が敗因の一つであるという見方があります。

SPDが今後、国民からの圧倒的支持を得て政権を運営できるように成長していくために、労働組合側も新しい国家ビジョンと新しい政治へのアプローチを考えていかなければならない時期を迎えていると思います。

力を得ていくという複雑な展開になりました。構造的には、南部から選出される保守的な共和党議員が増えた一方で、かなりの数のリベラルな民主党議員も議会に送り込まれたことで、アメリカの二大政党が互角の力を持つようになると同時に、この二つの政党はよりイデオロギー色を強めていったということです。そういった状況のもとで、アメリカの労働組合は組織率が低下しているにもかかわらず、80年代、90年代を通じて、よりリベラルになった民主党とかつてない友好関係を築き、併せて共和党とのパイも残しながら労働者の権利拡大の運動を展開していきました。

アメリカにおける労働組合の政治との関わりを見ますと、大統領選挙に顕著に見られます。AFL-CIOは、1999年10月の第23回定期大会で2000年の大統領選候補者としてゴア副大統領への支持を決定しました。この時は、全米自動車労組(UAW)、全米鉄鋼労組(USWA)、チームスターズ労組は、ゴア氏の貿易政策が曖昧であることを理由に、左寄りの政策へと誘導することを意図してゴア支持に反対しました。最終的には、スウィーニー会長が、労働組合が長期的な目標を達成するために一丸となって協力すべきだと説得し、AFL-CIOのゴア氏支持に漕ぎ着けました。これより、各組合は選挙キャンペーンを人的・資金的に支援し、また多くの組合員は選挙投票を呼びかける電話作戦に取り組み、民主党と労働組合の一体感を示しました。これは、2004年の大統領選挙においても民主党のケリー候補支援と同様の体制が取られましたが、民主党候補の連続2回の敗北により、いくつかの組合からAFL-CIOの政治活動に対する疑義が出されるようになりました。これが本年7月の大会における分裂の引き金の一つになります。

アメリカの場合、もともと「弱者の立場」から政策を打ち出している民主党を労働組合が支持・支援するという構造でしたが、2000年、2004年の大統領選挙の結果、議会やホワイトハウスに対する民主党の支配力は低下し、また共和党が一段と保守化していく中で、労働組合は政治的にかんがりの脅威にさらされるようになりました。現にブッシュ政権は労働運動に敵対的であり、労働運動を力で抑えようとしている姿勢に変わりはありません。

一方で、労働組合は反共和党・親民主党であるという図式も流動化しています。一部のAFL-CIO傘下の組合や地区組織では、9・11テロ事件後の人権抑圧やアフガン戦争にむけた公的年金基金や経済困窮州への交付金の削減、低価格住宅補助やホームレスへの社会サービスの切り詰めなど、戦争動員のための貢献政策を民主党も支持していることに対して露骨に異議を唱えるところも出てきました。労働組合としては当面する産業政策、あるいは失業対策や貧困対策などをめぐる社会政策の是非によって政党への支持の度合いを決めており、いまや民主党支持も一枚岩とは言えない状況になっています。本年7月のAFL-CIO大会で脱退した主要3労組も、民主党への献金資金を組織拡大のための資金にまわすべきだと主張しており、労働組合の民主党離れが明確に始まろうとしています。

アメリカでは労働組合幹部が議員になつていくケースは少ないものの、労働組合と民主党との関係は、資金提供、選挙応援などを見ても、日本の連合と民主党との関係に非常によく似たところがあります。私としても、引き続きアメリカの労働運動の動向を注視していきたいと思えます。

なお余談になりますが、先の連合大会において会長に高木剛氏が選任や政権担当能力を訴えていくことが基本的な戦略となりますが、一方で、最大の支持団体である労働組合から最大限の支援をもらう体制を整えることも重要です。

基本的に、政党と労働組合は性格も目的も違う組織ですから、考え方の違いや運動スタイルの違いが生じるのは当然ですが、民主党と連合は日常的に連携し、勤労国民の利益のために協力しあいながら運動を進めていくことが求められています。

そこで、私たちは政党と労働組合の在り方について再度整理していく必要があると考えます。結論から言えば、両者は互いの違いを理解し、共通の利益を追求する姿勢を明確にして、それぞれ運動を推進していくべきだということになります。すでに私は、民主党・労働局長時代の2005年10月7日に、このことを記載しました(前項参照)。その後、連合と民主党との間には緊張関係の時期があり、またそれを修復する努力も行なわれてきました。この経過は省略しますが、実は、そういった政党と労働組合の関係のねじれ現象は欧米先進国においても現れています。イギリスとドイツにおいては労働組合が支持する政党が政権を担っており、またアメリカにおいては支持する民主党が議会を制しているという状況にあります。それでも政党と労働組合はその関係において様々な問題を抱えています。

これら、欧米における政党、労働組合のそれぞれの取り組みは気になるのですが、幸いにも昨年12月に、連合は「労働組合の政治活動や労働組合と政党との関係に関する欧米調査」を実施しました。この調査は、アメリカ、ドイツ、イギリス、スウェーデンの各関係機関を訪問して聞き取り調査をしたものです。

されましたが、これもAFL-CIOから分裂した組合の主張、つまり政治的な政策決定プロセスを重視するよりも足下の組織強化に資源をつぎ込むべきだとする主張に通ずるものを感じます。

〈参考文献〉

薬科満治『出会いこそ人生の分岐点』より第Ⅲ部「連立時代10年の検証と民主党への提言」(2003年 日本評論社)、桑原靖夫他編『先進諸国の雇用・労使関係』(2000年 日本労働研究機構)、Business Labor Trends(2005年10月号)

2007年2月28日

◆ 政党と労働組合との関係のあり方について(2) —— 連合の欧米調査を踏まえ、4つの課題提起 ——

- ① 生活に密着する身近な課題で連携を
- ② 労働組合の選挙活動を受け入れる体制づくり
- ③ 政治教育を重視せよ
- ④ 国家理念・基本政策の積極的論議を

はじめに

今年、4月の統一地方選挙、そして7月には参議院議員選挙が予定され、主として自民党と民主党との間で「政治決戦」とも言うべき闘いが展開されます。民主党にとりましては、多くの国民に政策(マニフェスト)

以下、この連合の調査結果の紹介を兼ねながら、民主党と連合の関係のあり方について、改めて私の考え方を述べてみることにします。

1. 連合調査に見る欧米の動向

今回の連合の調査は、欧米の労働運動やそれを取り巻く情勢の変化を詳細に報告していますが、この中から、我が国における政党と労働組合と政党との関係を論じる際に参考になる特徴点について、以下のとおりまとめました。

① 高まる格差・貧困問題への対応

各国共通して、経済のグローバル化、新自由主義的政策の拡大によって、労働市場の規制緩和・自由化が進み、労働者の労働条件が切り下げられ、貧困層やワーキング・プアの増大や若年者の雇用問題などが深刻化している。このような状況のもとで労働組合は立法措置を含め、基本的に福祉国家論に立ちながら政府による積極的政策の展開を要求している。具体的政策としては、共通して最低賃金の引き上げを求めているが、これに加え、イギリスでは「非正規雇用労働者」の権利向上のための運動が進められ、またアメリカでは保険未加入者が増大する中で公的な医療・年金制度の拡充が求められている。

② 労働組合の政治力の減退

グローバル化による製造業の海外移転などに伴い製造業が衰退し、これまで製造業を基盤としてきた労働組合の組織率が大きく低下している。さらに、我が国と同様に、増大するサービス産業の労働者やパー

ト労働者の組織化が進まず、全体として労働組合の政治的影響力も大きく減退している。そして、労働組合の力が弱まり、一方で政権政党の新しい自由主義的傾向が強まる中で、イギリス、ドイツ、英国において多党化現象が顕著になってきている。労働者は以前のように単純に社会民主主義政党を支持するのではなく、少数派の権利と利益を主張する中道政党を支持する、あるいはドイツのように社会民主党より左派の政党を支持するという現象が起こっている。こういった多党化の流れは労働組合自らが関わっている側面と、結果として労働者が様々な政党を支持しているという側面があるが、いずれにせよ、労働組合の政治的影響力が弱まっている傾向は変わっていない。まさに、政党と労働組合の関係のあり方が大きく問われている状況にある。

③ 社会民主主義的政策の再構築

ヨーロッパでは労働組合が支持する社会民主主義政党の政権参加があつても、グローバリゼーションに対応するために産業振興・規制緩和・福祉効率化政策が進められ、これを容易に変更できない状況にある。政策の選択肢がますます狭まっている中で、政府の政策と労働組合の政策が往々にしてぶつかることもあり、労働組合の働きかけに混乱が生じている。しかし、欧州では基本的に、労働組合が国家の基本政策づくりにイニシアティブを発揮してきたという長い歴史的遺産があるため、現在、新しい状況のもとでの福祉国家をいかに再編するかという課題で労働組合のさまざまな試みが行なわれている状況にある。

するなど、ドイツ労働総同盟と社会民主党との関係は冷えているが、地方においては依然として支持・協力関係は続いており、さらに労働組合が議員の大きなリクルート源になっていることに大きな変化はない。

〈イギリス〉

イギリスの労働組合は、9年間のブレア政権に対し、政策的にはほぼ評価しているものの、労働組合との関係づくりにおいて労働党に対する不満が大きく、労働組合と労働党とは緊張関係が続いている。さらにブレアの後任とされているブラウン蔵相が首相になれば、さらなる市場経済主義に偏ることから、とくに公共部門の労働組合の警戒感強い。しかし、依然として、18の産業別組織が労働党に加盟し、労組・労働党連絡会議(TULO)によるコミュニケーション活動も円滑に行なわれている。さらに18の組合は個々の労働党国會議員との関係を維持しており、労働党国會議員360人のうち3分2の議員が労組の議員グループに所属しているという状況にある。依然として労組は労働党の政治資金の大きな部分を担っており、また議員候補者の供給源にもなっているが、次の総選挙で労働党が政権を維持できるかどうか、どこまで労働組合が支援できるかが焦点になっている。

2. 我が国の動向と今後の課題

1989年11月に、主として4つに分かれていた労働団体が統一され、800万人の組合員が結集する連合(日本労働組合総連合会)が結成されました。労働界の悲願であった、いわゆる労働戦線統一が実現したのです。一方、政界は労働組合が支持する政党の分立状態が続きました

④ 政党と労働組合の関係の特徴

政党と労働の関係について各国の特徴的な状況を以下のとおり列挙する。

〈アメリカ〉

アメリカにおいては、共和党と民主党の政策軸の相違が明確であり、下院・上院両院の多数派形成と大統領選挙の勝利によって国家の基本政策の大転換が期待できるという政治構造にある。そこで、アメリカの労働組合は、選挙は政党に任せるのではなく労働組合自らが社会的弱者の権利擁護のために労働者全体に働きかけるという社会運動面と、国内産業は自らが守るといふ産業政策の追求という運動面が強く出る。この傾向は現ブッシュ政権のもとますます強まっており、昨年の中間選挙においては労働組合が膨大な選挙資金を集め、またボランティアの大動員をかけた経過がある。さらにブッシュ政権の反労働組合的政策が前面に出てきているため、組織拡大策の一つとして、組織化促進・組織化妨害の禁止措置に関する法整備を大きな政策目標としている。

〈ドイツ〉

ドイツでは、労働組合と社会民主党(SPD)が社会民主主義的理念を共有し一定の連携関係をもっているが、基本的には2005年9月の総選挙に負けた社会民主党と保守政党のキリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)とが大連立を組んだことにより、労働組合が政権を支えようとするパワーも減退し、以前にも増して労働組合と政党との間の距離は開いている。またIGメタルなど大産別組織が左翼政党を支持

が、離合集散が繰り返される中で、ようやく1998年4月に現在の民主党が結成されました。これにより、労働組合と社会民主主義的・リベラル的な政党との連携が実現したのです。当然、民主党には労働組合と一定の距離をおく保守的資質をもつ政治家や市場の力に重点をおく新自由主義的政策を重視する政治家も参加しましたが、両者の連携に大きな障害になることはありませんでした。

その後、政党と労働組合の関係の在り方、あるいは運動の進め方に関して組織内の意思統一の必要性が高まり、連合は、1993年の第3回定期大会で採択した『連合の政治方針』の見直し作業を開始し、民主党結成の翌年の1999年の第6回定期大会において新たな『政治方針』を確認しました。この方針で連合は、民主党への支持・協力関係の強化について意思を表明しました。一方、民主党は2003年2月18日に『連合及び労働組合との連携・協力の基本的考え方について』を発表し、労働組合とは一定の距離を置いた支持・協力関係を構築することを確認しました。

しかし、実際の日常活動においては、例えば選挙での候補者調整の段階から労働組合が過度に関与する、あるいは民主党の議員が労働組合の支援を受けていながら労組の政策や活動を批判するなど、両者の間に不信感が芽生える場面も少なからず出始めました。こうした流れは2005年9月に新たに民主党代表に就任した前原誠司・前代表の「労組依存体質からの脱却」という主義主張のもとでいっそう顕著になり、さらに、国会対策方針や外交防衛問題などをめぐっても民主党と連合の間の連携関係が後退していきました。その後、前原代表が偽メール問題の責任を取って退任し、そして小沢新代表のもとで、両者の関係を

修復しようとする動きが強まりました。私自身も民主党の労働局長としてこの作業に関わり、共同宣言という形で「民主党と連合」ともに生きる社会をつくる」をまとめるに至り、昨年10月13日に、高木連合会長と小沢民主党代表との間で調印が行なわれました。

この宣言のめざすところは、民主党と連合の連携にあたっては原理・原則論から入っていくのではなく、まず当面の社会・経済問題への対応から両者が協力しようとするものです。まさに「世直し宣言」とも言うべき内容となっているわけですが、自民党の長期政権のもとで、政治が格差問題、安全問題、老後の保障といった基本的課題に対応できていないという基本認識に立ち、民主党と連合は「将来に向かって安全で安心して暮らせる社会づくりと、そのための政治の使命を果たす政権の樹立」を求め共に手を携えていくとしています。ここでは、「連携」という抽象的表現にとどまっていますが、それまでの民主党・連合の関係の流れを考えれば、新たな関係構築に至ったものとして評価ができるでしょう。

そこで、この経過をふまえ、また今回の連合の欧米調査を参考にしながら、民主党と連合の連携の在り方、支持協力関係の在り方について、以下、4点ほど私自身の考え方を提示したいと思います。関係者の皆さんのご参考になれば幸いです。

①生活に密着する身近な課題で連携を

民主党と連合は、昨年秋の「共同宣言」で確認したように、格差問題など、当面の社会問題の解決にむけて緊密に連携し、それらの運動の積み重ねのもとで政権交代にむけた地盤固めを行なっていくべきだと考えます。欧米の労働組合も格差是正・貧困対策という基本的な課題、

員を政治活動に関わらせる際には、何よりも政治教育が重要であるということを確認すべきです。一人ひとりの組合員の意識と能力を高めるとともに、労働組合自らが候補者を発掘し、候補者を育成する教育プログラムを作っていくことが求められます。我が国の民主党の場合、候補者は党の有力者が様々なルートで発掘したり、公募制度を活用したり、あるいは地方組織の政治大学などで育成していくというのが基本になっており、とくに政治に意欲をもつ若者や女性などの候補者を育てていくプログラムが一般的に推進されています。一方、労働組合出身の候補者は参議院の比例区などに限られています。我が国の民主党の場合、候補者が広がりつつあるイギリスやドイツにおいても、また様々な階層から政治工リートを産み出すアメリカにおいても、労働組合出身の議員候補者の育成に積極的であることに注目すべきです。併せて、労働組合の組織率が低下している中で、当然、公的教育機関や地域やNPOなどが実施する社会教育・成人教育の分野においても政治教育の拡充を要請していくべきだと考えます。

④国家理念・基本政策の積極的議論を

経済のグローバル化がすすみ、新自由主義的政策が先進国の主導的政策理念になっていく中で、福祉国家のあり方そのものが大きく問われ、現在も欧米の労働組合や社会主義政党は様々な試練に直面しています。しかし、欧米では伝統的に労働組合が国家像や社会政策の基本作りをリードし社会運動を展開してきたという歴史があり、むしろ現在の危機的状況をバネにしながら問題点を克服し、新たな国家像を提示しようとする努力が地道に行なわれています。ブレア首相が打ち出した「第三

生活に密着する課題を取り上げて政府・与党に働きかけを強めています。壮大な政権構想は、運動面において、また選挙対策においてむしろ障害になる可能性があり、個々の問題への対応という地道な努力の積み重ねこそが多くの国民の支持を取り付けることになると考えます。

②労働組合の選挙活動を受け入れる体制づくり

勤労者、国民の利益と国民経済の発展を目指すためには、民主党を中心にした政治勢力が政治権力を掌握することを第一義的な戦略目標にするべきです。当面する統一地方選挙や7月の参議院議員選挙においては、民主党と連合が最大限の協力体制をとっていくべきだと考えますが、何よりも労働組合の支援体制を強化することが求められます。この際、選挙運動のスタイルが我が国と似ているアメリカの事例を大いに学ぶべきでしょう。とくに昨年の中間選挙で労働組合が見せつけたように、膨大な資金提供と膨大な人数による選挙ボランティアの提供は圧倒的なものがあり、これが民主党の躍進に繋がりました。このダイナミズムは来年の大統領選挙においても発揮されようとしています。我が国の民主党としても、これから予定されている選挙において、連合の支援活動を受け入れる体制づくりに配慮すべきだと考えます。もちろん、労働組合に頼りすぎると支援者の広がりや障害が生じるなど、一般の市民ボランティアとの関係での調整が必要となってくるので、双方の関係者による事前の細かい調整が重要だと考えます。

③政治教育を重視せよ

欧米の組合、とくにアメリカの労働組合に見られるように、労働組合の道」もその試行錯誤の一つです。我が国においても、今日一段と深刻化する格差問題や貧困問題に対して自民党の新自由主義的政策の帰結だと非難するだけでなく、連合と民主党は試行錯誤があっても、それに代わる政策理念や新しい国家像を提示しながら政治的主導権をとっていくというような意気込みが必要であると思います。このためには、双方の経験交流と政策の練り合わせが必要であると考えます。昨年の連合・民主党の「共同宣言」はこの意味で大きい第一歩であると考えますが、この作業を中断することなく、次の段階つまり国家理念や政策理念の提示ができるまで努力を継続していくことが重要だと考えます。この作業は、いずれ政権を獲得した際に、政権内部の分立や主導権争いを未然に防ぐことになると思います。細川連立政権分解の失敗を繰り返さないためにも、参議院議員選挙の後のことも展望しながら、連合と民主党は連携して、この基本的な作業に踏み出すべきだと考えます。

2013年3月8日

◆民主党の新綱領が目指すもの

民主党は、党の再生・再出発のための最初の作業として、本年(2013年)に入り、綱領「私たちの基本理念」(1998年4月結成大会、以下「旧綱領」)の本格的な改訂作業に取りかかりました(参考資料1)。

民主党の綱領については、すでに昨年の春段階から検討が続けられ、5月22日には「綱領検討委員会」が、「私たちの基本理念」が民主党の綱

領であること。また状況が変化したため、その改定の必要があること」を常任幹事会に答申しました。同委員会はその後、綱領の改定作業を本格化し、昨年8月7日に「綱領改正案」なるものをまとめましたが、この案の党内議論を進める中で解散総選挙となり、作業は仕切り直しとなりました。

再開された綱領改定作業では、与党経験や総選挙で得られた反省や教訓を踏まえ、5回にわたっての全国会議員による討議、そして党員・サポーターも参加する全国的な意見集約を経て、本年2月18日に「綱領改正案」をまとめることができました。そして同案は、2月24日の民主党大会において最終確認されました(参考資料2)。

以下、新綱領のポイントや策定過程で明らかになった論点などについて解説します。

1. 国家論について

(1) 旧綱領の国家論

一般的に「綱領」とは、「物事の要点をまとめたもの」や「眼目」を意味し、この綱領をもつ組織はこれを基準にして組織運営を行いません。中でも、政党の綱領は特別な意味を持っています。政党・政治団体は、国の政治体制や政策理念などについて同様・同質な考えを持つ人々が集まり、代議制民主主義のもとで政治活動を推進する結社ですから、政党の綱領は、国の政治・経済体制や国の進むべき道をどのようにするか、つまり国家論をまず明らかにします。

一般的に、国家論における具体的な論点としては、「国家や公共の利益と個人の権利・利益のどちらに重点を置くのか」

いて特定のイデオロギーを前提に議論することは、むしろ国民を政治選択において混乱をもたらすとして、あえてそれを提示せず、選挙において具体的な政策をもつて政党間で争うというパターンが一般的になっています。2009年に民主党が勝利した総選挙も、マニフェスト選挙として政策の選択を有権者に問う典型的な選挙となりました。

こういった流れの中で、民主党は新綱領において、旧綱領と同様に明快な国家論は明記しませんが、今回は「新しい公共」という考え方を前面に打ち出しました。この「新しい公共」という考え方は、福祉国家を目指す欧州の先進工業国が経済の停滞と国家財政の悪化を契機に、行政が様々な分野を中心に担う社会民主主義的な政策を転換する中から出てきた政治理念です。「小さな政府での高い福祉」を志向するために、国家運営に民間企業の経営手法を取り入れ、しかも民間団体やボランティア、NPOが公共サービスの一部を担うことで、高効率を徹底的に追求し、弱者の切り捨てさえも厭わない「新自由主義的」政策のマイナスイ面を補おうとするものです。

「弱者・少数派への配慮」という政治スローガンは、自民党や公明党など全ての政党が掲げているものですが、概してそれらは有権者受けを狙った抽象的・道徳的スローガンであるのに対し、民主党新綱領は「新しい公共」という考え方を強調することにより、国家運営における政策実行プロセスに新しい考え方を導入しようとしているわけです。そこには、国家・行政権力が主導する国家利益を優先する国の運営ではなく、個々の市民が納税者・消費者・生活者として尊重され、主体的に公共・政治への参画が保障されるという、「市民を主とする活力ある福祉国家論」を展開したものと考えます。

「様々な領域に国が関与する大きい政府を目指すのか、あるいは個人・共同体の活動や市場原理を重視する小さい政府をめざすのか」「政策決定過程において国民の直接的な声を反映させるシステムを目指すのか、あるいは官僚・社会的リーダー・議員など選ばれたエリート主導で決定するシステムを目指すのか」

――などが挙げられます。

民主党の旧綱領においては、この国家論は明瞭に示されませんでした。「わたしたちの立場」として『生活者』『納税者』『消費者』の立場を代表し、『市場万能主義』と『福祉至上主義』の対立概念を乗り越え、自立した個人が共生する社会をめざし、政府の役割をそのためのシステムづくりに限定する、『民主中道』の新しい道を創造します」と表明しました。その文脈から、「市場原理や効率化なども重視した高度な福祉国家」、「国家を構成する最小単位の個人や共同体に重きを置き、弱者・少数者を中心に人権や人間的尊厳を重視するリベラルな国家」を指向していることが類推できます。

これは、イギリスのブレア元首相が1990年代に示した、社会民主主義でもない、新自由主義でもない「第三の道」に通じるものがあります。また、政治路線としては、ヨーロッパの社会民主主義政党と同様に「中道左派」というポジションになりますが、旧綱領では、穏健な国民政党的を目指す立場から「中道民主」という表現を用い、「リベラルな福祉国家」という国家論を示したものと考えます。

(2) 新綱領の国家論と「新しい公共」概念

今日、議会制民主主義体制にある先進工業国においては、国家論につ

2. 「リベラル」と「社会民主主義」について

(1) 民主党とリベリズム

新綱領を検討する段階で、多くの国会議員から、民主党を「リベラル政党」として位置づけるべきだという意見が出されました。

ところが、「リベリズム」の意味合いは、政治学で使う場合と経済学で使う場合で違い、厳密に定義づけ、明解に使い分けられる用語にはなっていません。例えば、アメリカにおける「リベリズム」は、米国民民主党の選挙公約などで見られるように、徹底した差別禁止政策やマイノリティー対策、同性愛者結婚の是認、環境政策重視など、ラジカルな政策をも取り込んだ政治的立場を指します。この基準からすると、日本では社民党や共産党がリベラル政党の本家ということになってしまいます。他方、保守・伝統・秩序・自助を主張する自民党も、2010年綱領で「我々が護り続けてきた自由(リベリズム)」という表現を使っています。もちろん、これは全体主義や共産主義に対する自由主義を強調したものであるりますが、とにかく我が国の各政党がそれぞれの考えや立場から「リベラル」を掲げている中で、民主党があえて「リベラル政党」として独自色を出していく意味はさほど大きくないと考えます。

また、民主党内の議論では、「民主中道」「保守中道」「社民リベラル」といった様々な政治的立場を組み合わせた用語の提案もありましたが、いずれも採用されませんでした。今日、経済・社会システムが高度に発達した法治国家において、「民主的なもの」と「非民主的なもの」、「保守的なもの」と「革新的なもの」、あるいは「中道的なもの」と「急進的なもの」などの対立概念を、政治的システム論や社会政策論の中で議論する意義は小さくなっており、こういった現状を見据えた判断であったと考えます。

いずれにせよ、現在の民主党にとっては、「リベラル」や「中道」など単純化された用語をもつて政党色を打ち出すことは、もはや与党との対立軸を鮮明にする有効な手法にはなり得なくなつたと考えます。

(2) 社会民主主義と勤労者の権利擁護

1996年9月に結党された旧民主党は、社民党からの離党者や新党さきがけの国会議員、市民リーグの活動家などが集まった政党で、労働組合の連合からも全面的な支援を受けていたことから、党としての政治理念や基本政策は「社会民主主義・リベラル」という性格を強く持つていました。しかし、民主党はその後、様々な政治勢力が合流し、より国民政党的なものに成長していったために、「社会民主主義・リベラル」的な政治色は徐々に薄れていきました。

新綱領の策定作業も、この流れの中で行なわれたものですが、しかし決して労働者の利益や権利を重視しない方向に向かっていたわけはありません。新綱領も、「生活者、納税者、消費者の立場を代表し」、「透明・公平・公正なルールにもとづく社会をめざし」、「あらゆる人々に安心・安全を保障し、公平な機会の均等を保障する共生社会の実現をめざす」と強調しています。

さらに、新綱領の「憲法の基本精神の具現化」という項目も勤労者の権利を尊重する立場を表しています。基本的な人権、労働権、生存権など現行憲法の柱になっているものは、近代産業が発展する中で労働者・市民によって勝ち取られてきた社会民主主義的な理念から打ち立てられたものであるからです。

実際に、3年余にわたる民主党を中心とした連立政権は、社会保障政策など党内で完全には合意していない課題が残っていること、③これまでの数回にわたる国政選挙のマニフェストで主要政策は明示されていること――などの理由によるものです。

政党の綱領に、どこまで具体的な政策を書き込むかは、特に定説はありません。自民党は、「民主党には、まともな綱領はない。芯のないバラバラの政党である」と批判を繰り返してきましたが、前述のように、旧綱領も新綱領も党としての国家論と基本的な政策理念を明解に打ち出し、しかも政権運営を前提にした厳密に策定されたマニフェストも存在しています。

このことと併せ、民主党は引き続き勤労者、生活者の立場に立つ政治を目指しているということも銘記しながら、新しい民主党の綱領を読んでいたきたいと思います。

《参考資料1》

旧綱領「私たちの基本理念―自由で安心な社会の実現をめざして―」

1998年4月27日民主党統一(第1回)大会決定より

● 私たちの現状認識

日本はいま、官主導の保護主義・画一主義と、もたれあい・癒着の構造が行き詰まり、時代の変化に対応できていません。旧来の思考と権利構造から抜け出せない旧体制を打ち破り、当面する諸課題を解決することによって、本格的な少子・高齢社会を迎える21世紀初頭までに、「ゆとりと豊かさ」の中で人々の個性と活力が生きる新しい社会を創造しなければなりません。

策、労働政策、教育政策、少子化対策、弱者対策や人権擁護政策などにおいて、「リベラル的・社会民主主義的」な政策を推進してきました。もちろん、労働組合の要求がすべて実現したというわけではありません。衆参の「ねじれ」によって、立法措置が必要な政策では自民・公明が反対する政策の実現が阻止されたという物理的な面に加え、与党として産業界、第一次産業、地方公共団体、消費者など、国全体の利害を総合的に調整した判断も行なわれたからです。

いずれにせよ、連合をはじめとする労働組合からすれば、頼れる政党の政権は失われたわけですが、生まれ変わろうとしている民主党は、勤労者・市民の権利と生活を最優先に尊重するという結党の精神を依然持ち続けていることを、新綱領から読み取ることができます。

3. 新綱領と基本政策の関係

新綱領の検討段階では、経済・金融政策、環境政策、労働政策、社会保障政策、外交政策など、自民・公明との間で論点となるような主要政策については、民主党の立場を具体的に列記すべきである、との意見が多く出されました。

新綱領では、「新しい公共」の他にも、具体的政策立案に通じる「人権尊重」、「生涯教育の充実」、「男女共同参画社会の実現」、「持続可能な社会保障制度」、「弱者との共生」、「自然環境との調和」、「日米同盟の深化とアジア・太平洋地域との共生」、「防衛力の整備」、「未来志向の憲法改正」などの政策的キーワードが散りばめられていますが、全体的には抽象的な表現に止まりました。

これは、①政策はその時代の環境変化によって左右されるため、中長期

● 私たちの立場

私たちは、これまで既得権益の構造から排除されてきた人々、まじめに働き税金を納めている人々、困難な状況にありながら自立をめざす人々の立場に立ちます。すなわち、「生活者」「納税者」「消費者」の立場を代表します。「市場万能主義」と「福祉至上主義」の対立概念を乗り越え、自立した個人が共生する社会をめざし、政府の役割をそのためのシステムづくりに限定する、「民主中道」の新しい道を創造します。

● 私たちのめざすもの

第1に、透明・公平・公正なルールにもとづく社会をめざします。
第2に、経済社会においては市場原理を徹底する一方で、あらゆる人々に安心・安全を保障し、公平な機会の均等を保障する、共生社会の実現をめざします。

第3に、中央集権的な政府を「市民へ・市場へ・地方へ」との視点で分権社会へ再構築し、共同参画社会をめざします。

第4に、「国民主権・基本的人権の尊重・平和主義」という憲法の基本精神をさらに具現化します。

第5に、地球社会の一員として、自立と共生の友愛精神に基づいた国際関係を確立し、信頼される国をめざします。

● 理念の実現に向けて

私たちは、政権交代可能な政治勢力の結集をその中心となつて進め、国民に政権選択を求めることにより、この理念を実現する政府を樹立します。

《参考資料2》

民主党綱領

民主党2013年度定期大会(2013年2月24日)決定
日本は古来より東西の文化を取り入れ、大いなる繁栄と独自の誇るべき伝統・文化を築き上げた。多大な犠牲をもたらした先の大戦からも復興を遂げた。しかし、経済の長期停滞、少子高齢化、人口減少による国力の低下に加え、新興国の台頭等による国際環境の変化は国民に長期にわたる閉塞感と不安感をもたらしている。このような状況下で発生した東日本大震災及び原子力発電所事故は、未曾有の被害をもたらした。私たちに生き方や、科学・技術、物質文明のあり方までも問い直している。

大きな変革期を迎えた今、公正・公平・透明なルールのもと、生きがいを持って働き、互いに負担を分かち合う持続可能な社会を再構築しなければならぬ。そして政党と国民が信頼関係を築かなければならない。

私たちは、政権交代の実現と総選挙の敗北を受け、あらためて原点を見つめ直し、目指すものを明らかにする。そして道半ばとなった改革を成し遂げるため、必ずや国民政党として再生し、政権に再挑戦する。

● 私たちの立場

我が党は、「生活者」「納税者」「消費者」「働く者」の立場に立つ。同時に未来への責任を果たすため、既得権や癒着の構造と闘う改革政党である。私たちは、この原点を忘れず、政治改革、行財政改革、地域主権改革、統治機構改革、規制改革など政治・社会の変革に取り組む。

共生を実現し、専守防衛原則のもと自衛力を着実に整備して国民の生命・財産、領土を守る。多国間協調の枠組みを基調に国際社会の平和と繁栄に貢献し、これらによってもたらされる開かれた国益を通して広範な人間の安全保障を確保する。

三・憲法の基本精神を具現化する

私たちは、日本国憲法が掲げる「国民主権、基本的人権の尊重、平和主義」の基本精神を具現化する。象徴天皇制のもと、自由と民主主義に立脚した真の立憲主義を確立するため、国民とともに未来志向の憲法を構想していく。

四・国民とともに歩む

私たちは、地域社会に根差した活動の中から課題を見出し行動する。積極的な議論と結論の遵守を旨として、健全な党内統治を徹底する。公開・参画・対話を重んじ、広く国民との協働による政策の決定と実行を目指す。

2013年8月30日

◆ 「政党法」制定の必要性について

1. 活発化する政党論

今日、政党に関する議論が活発化しています。また、政党の民主的運営や活動内容を規制する「政党法」を制定すべきという提言も、経

● 私たちの目指すもの

一・共生社会をつくる

私たちは、一人ひとりがかけがえない個人として尊重され、多様性を認めつつ互いに支え合い、すべての人に居場所と出番がある、強くてしなやかな、共に生きる社会をつくる。

1. 「新しい公共」を進める

私たちは、公を担う市民の自治を尊び、明治以来、中央政府が吸い上げてきた「公共」をそれぞれの主体に還す。地方自治体、学校、NPO、地域社会やそれぞれの個人が十分に連携し合う社会を目指す。

2. 正義と公正を貫く

私たちは、互いの人権を尊重し、正義と公正を貫き、生涯を通じて十分な学びの機会と環境を確保する。男女がその個性と能力を十分に発揮する男女共同参画を実現し、不公正な格差の是正と、将来にわたって持続可能な社会保障制度により、すべての国民が健康で文化的な生活を送ることができる社会をつくる。

3. 幸福のために経済を成長させる

私たちは、個人の自立を尊重しつつ、同時に弱い立場に置かれた人々とともに歩む。自然環境との調和のもと経済を成長させ、その果実を確実に人々の幸せにつなげる。得られた収入や時間を、自己だけでなく他者を支える糧とする、そんな人々の厚みを増す。

二・国を守り国際社会の平和と繁栄に貢献する

我が国の発展は開かれた交流の中からもたらされた。私たちは、外交の基軸である日米同盟を深化させ、隣人であるアジアや太平洋地域との

济同友会やシンクタンク、学識者グループなどから行なわれています。

この背景には、主に次の三つのことが挙げられます。

第一に、民主党政権の経験から、政党のガバナンス(統治能力)の問題が取り上げられるようになってきたことがあります。民主党政権下では、党の決定事項に従わないグループが常時異議申し立てを行ない、最終的に離党して党勢を大きく減退させ、政策決定過程を混乱させたという経過がありました。政権党における「統合性」とは何か、という問題提起がなされているのです。

第二は、選挙制度の特徴から生じる事情です。現在の衆参の選挙制度は、候補者個人間の競争から「政党間の競争」に重点を置く形で制度設計されており、実体的にも、候補者選びや党公認のプロセス、選挙資金の配分を含め、政党の機能・権限が一段と強まっています。そうした中で、党の決定プロセスに国会議員の資質・能力がどのように生かされるのか、党全体の目標と議員・議員グループの目標が異なる場合などのような調整が必要か、そして議会での議決の際の党議拘束はどうあるべき、といったような政党と国会議員との関係に関わる問題があらためて問われているのです。

第三は、近年の国政選挙では特定の政党が絶対多数を獲得して政権運営を担うことが多く、政党の綱領や政権公約(マニフェスト)が政権の政策決定に絶大な影響を与え、政党が実質的には公的機関の役割を果たしているという現状があります。さらに、政党には国庫から助成金も出されていますが、法的には任意団体に近い扱いがなされており、このような実態のもとで、政党にも一定の公的規制が必要ではないかという議論が高まっているのです。

以上、三つの背景を挙げましたが、政治学における政党研究が活発化し、政党法制定の動きが出てきているのは、皮肉にも民主党の政権の失敗が契機になっているのです。ここで政党のガバナンスの課題を論じ、さらに政党法の制定を含めて、政党を中心にした議会制民主主義の運営システムをより高度化させていけば、民主党にとっても党内改革を大胆に進めることができ、将来における政権復帰の可能性も出てくるものと考えます。

2. 民主党のガバナンスの問題

民主党政権が失敗した要因の一つが、党内ガバナンスの問題であったことは、様々な検証から明らかにされています。具体的には、次のようなことが指摘されています。

- ① 結党過程から議員間のイデオロギーの多様性(保守主義、新自由主義、社民リベラル主義、市民主義、平和主義など)が存在し、本格的な党綱領もできず、ともすれば遠心力が働く組織の体質について、これを克服する体制がとれなかったこと。
- ② 小選挙区制度で再選をめざす議員個人の考えと、民主党の方針・政策に乖離が生じた場合(消費税やTPPなど)、それを調整する仕組みや強力なリーダーシップ、派閥による議員の統制、あるいは党内の暗黙のルールなどがなかったこと。
- ③ 党のマニフェスト策定プロセスの問題に見られたように、党内の意見集約のやり方、党議拘束を含め決定された事項に従うルールなど、基本的な組織運営のノウハウ・ルールが整備されていなかったこと。
- ④ 野党時代を含め、人事権の行使を含めた官僚組織の活用の仕方の問題

用し、その他その目的達成のための業務を運営することに資するため、政党交付金を受ける政党等に法律上の能力を与え、政党の健全な発達の促進を図り、もって民主政治の健全な発達に寄与することを目的とする」としています。

この法律は、政党が政党交付金を受けるためには、法人格を取得しなければならぬことを規定していますが、基本的には、一定の要件を満たせば政党を社団や財団などの「公益法人」と擬制して、助成金支給の根拠を持たせたというだけのものです。

一方、親の法律である「政党助成法」は、「議会制民主政治における政党の機能の重要性にかんがみ、国が政党に対し政党交付金による助成を行なうこと」としているだけですが、その助成金は、国民一人あたり年間250円の負担となっており、あるいは政党が日本の政治の進路に直接影響を与えている現状を考えれば、意思決定プロセス、機関運営、綱領・マニフェスト決定方法、選挙に関する候補者選定、事業計画、予算管理など、一般の公益法人と同様の基本事項について一定の基準を定めるべきだと考えます。

4. 歴史的経験から制定されたドイツの「政党法」

欧米諸国や韓国では、政党のガバナンスを意識した政党法が制定されていますが、もつとも整備されているのはドイツです。ドイツは、ファシズムを生み出した過去の歴史から、政治の展開における政党の持つ役割と問題点を学び、戦後、民主的な政党運営が行なわれるよう、政党を明確に位置づけ、その健全な発展を目指すための「政党法」を1967年に制定しました。

題、マニフェストの財源問題で見られたように基本的な政策情報の収集能力の問題など、内外の組織を動かす経験が不足していたこと。

⑤ 与党時代は、党代表・総理大臣のもとで、内閣支持率や政党支持率の低下を一つの契機として代表を交代させるパターンが続き、強力なトップが確実に実行されないことは、マスコミや野党の最大の攻撃目標になつたわけですが、政権政党にとって最も重要な文書であるマニフェストの変更に関する規定がなかったことは致命傷となりました。増税という国論を二分する政策課題に関し、民主党内部に党分裂さえも辞さないグループが存在したとは言え、党内ガバナンスが機能していれば、党分裂は避けられたかも知れません。

3. 政党の法的な位置づけ

我が国の政党活動に関わる法律は、テーマ毎にばらばらに制定されています。

具体的には、「政党助成法」「政治資金規正法」「公職選挙法」「政党交付金を受ける政党に関する法人格付与に関する法律(法人格付与法)」の四つで、政党運営全般について定めた法律はありません。

敢えて、政党について目的などを規定しているのは、四つ目の「法人格付与法」です。その第一条は、「議会制民主政治における政党等の機能及び社会的責務の重要性にかんがみ、政党が財産を所有し、これを維持運

なお、1949年に制定された「ドイツ連邦共和国基本法」でも、第21条で「政党」の位置づけがなされています。この条項はナチスの台頭を許したワイマル体制の反省から政党禁止要件を主として規定したものです。一方、次のように政党の目的・機能、活動規制の基準なども明記しています。

第21条「政党」

(1) 政党は、国民の政治的意思形成に協力する。その設立は自由である。政党の内部秩序は、民主主義の諸原則に適合していなければならない。政党は、その資金の出所および用途について、ならびにその財産について、公的に報告しなければならない。

(2) 政党で、その目的または党員の行動が自由で民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し、または、ドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを旨とするものは、違憲である。違憲の問題については、連邦憲法裁判所が決定する。

また、「ドイツ政党法」は、この「基本法」の条文をベースに、政党について次のように、より具体的に規定しています。

第1条「政党の憲法上の地位および任務」

(1) 政党は、自由にして民主的な基本秩序の憲法上不可欠な構成要素である。政党は、国民の政治的意思形成への自由で継続的な参加をもつて、基本法により政党に課せられ、基本法により保障された公的使命を遂行するものとする。

(2) 政党は、特に、世論の形成に影響を及ぼし、政治教育を振興し、かつ、深化させ、市民の政治的活動への積極的参加を推進し、公的責任を担う有能な市民を育成し、候補者の推薦を通じて連邦、州および市町村の選挙に参加し、議会及び政府における政治的發展に影響を及ぼし、その努力によって策定した政治的目標を国家的意志形成の過程に導入し、国民と国家机关との間の不断で活力のある結合の為に意を用いることにより、公的生活のあらゆる領域における国民の政治的意思形成に協力するものとする。

(3) 政党は、その目標を政治的綱領において規定するものとする。
 (4) 政党は、基本法および本法によって自らに義務づけられた任務に關して、その手段を排他的に行使するものとする。

このように、ドイツ政党法は、政党などの政治結社は議会制民主主義のもとではある種危険なものであるが、国として政党の民主的な運営について基準を設け一定の規制をしていけば国民的な意思決定においてプラスになるものである、という認識に立っています。そして、実際にドイツでは、キリスト教民主同盟(CDU)と社会民主党(SPD)の二大政党が少数政党などとの連立を組みながら政権交代を繰り返し、政権政党としての役割・機能を十分に果たしてきたわけです。

5. 政党法制定の主張とその特徴

近年の我が国の政党政治の諸経験を踏まえ、政党法制定を求める動きが活発化していますが、いくつかの提言から、政党のガバナンス、運営のあり方について考えてみます。

部数に上限を設けるべき。

③ マニフェストに盛り込むべき事項、策定手順の規定・公開

マニフェストは有権者が容易に比較でき、また実現可能性が求められることから、形式、盛り込むべき事項をある程度、統一・標準化すべき。

④ 政権獲得後のマニフェスト修正に必要な手続き

世の中の変化によりマニフェストの修正もあり得るので、修正の度合いに応じた手続きを予め定めておくことが必要。

⑤ 代表選挙のあり方、与党党首の任期

党毎に代表選挙のやり方が違っており、投票資格、党員票のポイントなどは一定程度、統一化する必要がある。また、外国人党員の投票を禁止すべき。代表の任期は、常識的に考えれば、衆議院議員と同様に「4年」とすべき。

⑥ 政党助成金の支給対象・管理のあり方、用途の公開

政党助成金は政策立案のための経費に限定するなど用途制限をかける。但し、落選者への「雇用責任」として、落選中の候補者に生活費を支給できるようにする。

⑦ 連立協議のあり方

連立政権が一般的になっていることから、連立マニフェストの策定を義務づける。

⑧ 候補者選定・比例代表名簿の順位付け過程の透明化

どの政党においても、候補者選定・公認や比例名簿の順位付けのプロセスは明解に公表されておらず、一定の公的なルールを課して透明化すべき。また、候補者選定における予備選挙、公募制、世襲議員の同

(1) 経済同友会の提言

政党法の制定を求める提言活動で最も先頭を走っているのは、経済団体の「経済同友会」です。なぜ、この種の提言が政治そのものの世界からではなく、財界から出されてきたのかという疑問もありますが、基本的には、経済同友会は民主党政権の経験から、政党政治における「政党力」の底上げによって、国会運営の停滞や政府の政策決定・政策遂行の機能不全を防げるのではないか、という純粋な政治的心情にもとづいて提言をしているものと思います。

- この「政党力」に関しては、その要件として次の五つを掲げています。
- 確立した政治理念・政治ビジョンと明確な国の将来ビジョンの形成力
- 客観的かつ謙虚に民意を吸収する能力
- 全体最適かつ時間軸をも考慮した政策選択能力
- 社会の課題の発掘能力と実行力
- 党としての統率力と団結力

経済同友会の提言は、この政党力の底上げをはかるために、主として政党法に規定する事項を9項目提示しています。

① 党綱領の制定と公開

綱領の策定・改定は、党の最高議決機関(大会など)で議決するという手続きの必要性を明記する。

② 支部設置数の制限

自民党の党支部は7259支部(2013年1月1日現在、民主党は569支部)にも及び、企業・団体献金の受け皿となっている。政治資金規正法の本来の趣旨は献金禁止となっており、この趣旨から支

一選挙区での立候補制限なども規定する。

③ 倫理規定

各党とも、反党的行為に対する除籍・除名処分が行なわれているが、疑義が残っているような案件については、政党共通に説明義務、意欲申し立ての機会を保証などをルール化すべき。また党議拘束に従わなかった場合の処分については、懲戒の権限・責任の明確化、決定プロセスの透明化、異議申し立て手続きの保障などを法制化する。

(2) 「構想日本」の提言

一方、政策シンクタンクの「構想日本」は、議院内閣制における内閣機能の強化、政党の政策立案能力の強化の視点から、政党法の制定の提言を行なっています。

以下、「経済同友会」と重複しない部分を中心に、主な項目を掲げます。

- ① マニフェストは各党共通の「公約フォーマット」で作成する。
- ② 与党はマニフェストの進捗度を半年毎に発表する。
- ③ マニフェスト策定に必要な官庁の情報は国会の秘密会を利用して与党と一定規模以上の野党に開示する。野党には、国会調査局の利用を優先させる。
- ④ 政党助成金の目的の半分は政党の政策立案援助にあり、その配分は議員数による単純比例ではなく、半分は均等配分する。
- ⑤ 内閣と与党の二重権力構造を解消し内閣機能を高めるために、与党幹部の入閣を義務づける。また与党の政策検討機関の責任者(部長)は対応する省庁の副大臣を兼務する。

- ⑥ 与党の一般議員と官僚との接触を制限する。
- ⑦ 党首・幹部・監査委員会などの重要機関の設置を義務づけ、その役割と責任を党則で規定する。
- ⑧ 党支部は、行政単位毎に一つに制限し、また国会議員と支部長の兼務を禁止し、国・地方の議員による支部の私物化を排除する。
- ⑨ 政党は党員のみならず、有権者に対しても大きな政治責任を負っていることから、政党に年一回の「有権者総会」の開催、ならびに地域では定期的な報告会の開催を義務づけ、活動状況と資金の収支を有権者に開示させる。

以上、「政党法」制定に関する「経済同友会」と「構想日本」の提言を紹介しましたが、これらの内容で構成される「政党法」や関連法をもって、一挙に政党力が強まり、議会制民主主義のもとで政党政治が機能的に運営されることにはならないでしょう。しかし、民主党政権の下で明白になった政党のガバナンスのあり方が大きく問われている今日、他に有効な施策がない中で、各方面から提言されている政党法制定要求を政界としてもきちんと受け止め、政党の改革に真摯に取り組んでいくことが重要だと考えます。