# DIO

DATA資料　INFORMATION情報　OPINION意見

連合総研レポート
2009年6月1日
No.239

CONTENTS

特集
## 『労働法改革』を考える

寄稿
**労働時間法制の課題**～長時間労働の原因はどこにあるか～
梶川　敦子…… 4

**雇用における年齢差別の撤廃**
柳澤　武…… 6

報告
**シンポジウム「イニシアチヴ2009ー労働法改革のグランドデザイン」**
…… 8

巻頭言 ……2
**今こそ絶好のチャンスでは？**

視　点 ……3
**雇用の維持・職業の創出が日本経済のイノベーションを促す**

雇用に関する特別報告 ……20
第３回雇用ニューディール研究委員会
**社会保障制度の改革と積極的雇用政策による雇用セーフティネットの構築を討議**

報　告 ……24
**2008年度新規研究テーマ紹介**（その2）

今月のデータ ……27
**支給要件等の大幅緩和を受けて急増する雇用調整助成金**
厚生労働省「雇用調整助成金等に係る休業等実施計画届受理状況及び支給決定状況」（5月1日発表）より

事務局だより …… 28

ホームページもご覧ください　http://www.rengo-soken.or.jp/

巻頭言

# 今こそ絶好のチャンスでは？

草野忠義
連合総研理事長

かの有名な「流れに掉さす」は、時折間違えて用いられるとのことである。言うまでもなく、川の流れに乗って船の速度を上げるという意味であるが、かなり多くの人が「ブレーキ」と取り違えているようである。そして本来の意味は良い方向に向かって行くことを指しているわけだが、最近の経済に対する見方は、安易な方向に「掉さしている」ように思えてならない。「百年に一度」といわれる今回の金融破綻に端を発した不況（恐慌か?）は、実体経済に大きな影響を与え、雇用も極めて厳しい状況に陥っている。しかし、自動車産業をはじめとした製造業に在庫調整の見通しが立ったことや、大盤振る舞いの補正予算に加えて、日経平均株価が9千円台に回復したことなどから、1～3月期が底で、その後回復に向かうという説が、与党の政治家や一部のエコノミストから発信されている。また、アメリカのFRBのバーナンキ議長からも条件付きとはいえ、アメリカの住宅価格相場は底を打ち、早晩景気は回復に向かうという主旨の発言があったと聞く。本当にそうだろうか?　マスコミ報道などもその流れに乗っているように思えて仕方がない。実体経済の受けている打撃の大きさから見て、残念ながらとてもそんな短期間で回復するとは考えられないし、今般の総花的な政府の対策が簡単に効を奏するような状況ではないと思う。多分、これらの対策は線香花火的な形で終わってしまうのではないだろうか。今、最も重視することは雇用の安定であることは言を俟たない。雇用の安定なくして生活の安定はあり得ないし、将来への不安も払拭できない。それを放置したままでは消費の回復につながるとは到底考えられない。総花的な対策ではなく、重点的な対策に舵を切るべきである。それが雇用対策であり、それなくして日本経済の復興はなし得ないであろう。

その上に立って言えば、今は日本経済・産業復興、再構築の絶好のチャンスでもある。日本人はどうも、ギリギリまで追い詰められないと本来の持てる力を充分に発揮できないように思えて仕方がない。歴史を振り返ってみても、そのような思いに駆られる出来事は少なくない。本来はもっと早めに対策を講ずれば痛手、被害はより少なくて済むのは言うまでもないが、過去のいくつかの姿を顧みれば、そう思わざるを得ないのも事実である。しかし、そうであったとしても火事場の馬鹿力はいまだ失われたとは信じられないし、信じたくない。まさに経済のあり様、産業のあり方の大転換期にあたって、新しい経済・産業の道筋を見いだし、新たな進路を切り開いていくことを期待したいし、われわれもその一員として最大限の努力をしていかなくてはならないと痛感している。誰かがやってくれるのではなく、国民一人ひとりがそれぞれの立場で全力投入していくことが必要だろうが、何と言ってもその場合、リーダー・シップが不可欠である。政治にそれを求めることが高望みだとすれば、民間の知恵と力で乗り切っていかなければならないし、そのチャンスでもある。民間は萎縮しているといわれているが、萎縮している場合ではない。当然、労働組合を含めた民間部門が、リーダー・シップを発揮すべきであろう。高く硬い壁を突破することは困難な仕事かもしれないが、必ずやできるとの信念と熱意と努力・工夫が今最も求められていると考えている昨今である。

私の心配が杞憂で終わればそれに越したことはないのだが……。

しかし、それでは「日本の明日」は見えてこない!

視　点

# 雇用の維持・職業の創出が日本経済のイノベーションを促す

戦後最悪の世界同時不況により生産の減退、雇用の縮小が続いている。2009年の世界経済は、一部の新興国を除いて軒並みにマイナス成長に落ち込み、世界経済として戦後初の1.5%減のマイナス成長となり、回復への転換点は2010年後半以降になる見通しにある（IMF改定世界経済見通し・4月）。今回の世界不況は、世界金融危機により各国で信用収縮が生じていること、そして資産価値下落から企業、家計の投資、消費活動が減少していること（バランスシート調整）が主因であり、景気回復への道のりは長引くと見られる。

この同時不況は各国に高失業を生み出している。米国では2008年11月以降に毎月失業者が前月より60万人強増え、2009年3月までの1年間に530万人が失業し、本年4月の失業率は8.9%へと高まり続けている。日本および欧州においては2009年初春の統計までは米国ほど急激な失業増には至っていないが、OECD中間見通し（3月発表）では、今後、ユーロ地域においても失業率が急テンポに増加し、この秋には10%台を上回るとしている。日本においては、政府がこの4月末に2009年度経済見通しを改定したが、それによると新年度に財政支出15兆円増の緊急経済対策を織り込んでもその実質成長率は、マイナス3.3%に陥み、失業率は5.2%に上昇するとしている。そして本年3月の失業率（5月1日発表）は、4.8%、失業者数は520万人に増大しており、前月よりも0.4%、25万人増の悪化である。

先進国では緊急雇用対策の必要性が強く指摘されている（OECDの戦略提言：3月27日）。失業給付期間の延長、公共投資等による雇用対策、環境等の新規産業振興による雇用創出策を既に主要先進諸国は実施している。日本においても、上記の緊急経済対策で、雇用保険給付期間の60日延長、職業紹介事業の強化、休業に対する賃金助成（雇用調整給付金の増額）、また低炭素など環境対応の自動車、電機、住宅、交通への支援策を組み込んでいるが、失業を改善する力強さに欠ける。また日本では失業者の雇用保険受給率が2割台にとどまり先進国では最低レベルにすぎない。

この状況下で、一部の論者は、正規雇用と非正規雇用との雇用格差を理由にして日本の正規雇用の解雇規制を緩和すべきと主張している。正規雇用と非正規雇用との格差に対しては均等処遇ルールを厳格に適用することこそが指摘されねばならない。この不況下で単に雇用の規制緩和を行うことは勤労者の消費活動を萎縮させて景気底割れの事態を招く。さらに、労働力コスト切り下げの雇用の規制緩和は、日本産業のイノベーション（産業革新）力をそぐこととなろう。業績不振を理由に安易に雇用削減を進めた企業が、その後の企業発展を大きく損なった事例が数多く指摘されている。

経済構造変動を伴った今回の世界不況の脱出には新しい産業･雇用を生み出すイノベーションが不可欠になっている。そのイノベーションでは、中長期視点をもって新しい質の雇用･労働を育む職業、企業における努力こそがその礎石に他ならない。単なる価格競争力からはイノベーションは生み出せないことを深く自覚しなければならない。

（三沢川）

寄稿

# 労働時間法制の課題

## ～長時間労働の原因はどこにあるか～

梶川　敦子
（神戸学院大学法学部准教授）

日本の長時間労働問題が再びクローズアップされている。正社員を中心に長時間労働により心身の健康に支障を来す人が増加しており、その状況は深刻である。日本の長時間労働の原因はどこにあるのか。労働時間法制度面における原因と今後の課題をさぐる。

### 1.　日本の労働時間規制は緩やか？

法制度面における日本の長時間労働の原因を考えるとき、まず最初に浮かんでくるのは、日本の労働時間規制が緩やかではないかという疑問である。しかし、日本の労働時間規制は、比較法的にみても、決して緩やかであるとはいえない。

第1に、日本の労働時間規制はより厳格な欧州型の規制方式を採用している。すなわち、労働基準法（以下、労基法）は法定労働時間を超える労働を罰則付きで原則禁止しており（32条、119条）、アメリカのように法定労働時間を超える労働であっても単に割増賃金さえ支払えばよいというわけではない。第2に、法定労働時間の水準（1日8時間・週40時間）も決して低くはない。確かにフランスの法定労働時間は週35時間であるが、時短で有名なドイツも法定労働時間そのものは一定の調整期間を通じて週48時間（＝1日8時間×6日（日曜休日））を超えなければよいというかなり緩やかなものである。第3に、日本では時間外労働を例外として認めてはいるが、イギリスのような「個別的オプトアウト」という手法は採用していない。あくまで集団的同意（三六協定の締結・届出）が必要である。第4に、労働時間規制がなじまない者であっても適用除外することにはかなり慎重である。すなわち、適用除外の対象たる「管理監督者」（労基法41条2号）の範囲は「経営者と一体的な立場にある」かなり上層の管理職層に限定されている（昭22・9・13発基17号、昭63・3・14基発150号等の通達および裁判例参照）。またそれ以外の中間的な層にはみなし労働時間制が許容されている（企画業務型・専門業務型裁量労働制（労基法38条の3・38条の4））が、その導入には厳格な手続が必要となり、また実労働時間規制の解放に伴って予想される弊害（健康被害）に配慮した要件も定められている（具体的には、導入には労使協定や労使委員会の決議が必要であり、またそこでは健康福祉確保措置などを定めることが要件となる）。またこのみなし労働時間制の対象者を実質的な適用除外対象者として含めてみても、アメリカの「ホワイトカラー・イグゼンプション」の範囲の広さには及ばない。

以上のように日本の労働時間規制は、長時間労働を規制する枠組みとしてはむしろ相当に厳格なのである。

### 2.　日本の労働時間規制の問題点

では、どこに問題があるのか。日本の労働時間規制は、その枠組みこそ厳格であるが、細やかな部分における規制が十分に定められていないゆえ、現実にはそれほど厳格なものとして機

能していない可能性がある。

第1に、時間外労働の上限規制が十分でない。労基法は、厚生労働大臣に時間外労働の上限に関する基準を定める権限を付与している（36条2項。これに基づき月45時間・年360時間などの基準が定められている（労告154号））が、三六協定の締結当事者はその内容をこの基準に「適合したものとなるようにしなければならない」（同条3項）と規定するにとどまり、基準の遵守の確保はあくまで行政の助言・指導にゆだねている（同条4項）。つまりこの基準自体はこれに違反する三六協定を無効とする効力までは持たないと解されている。もちろん使用者が労働者に対して有効に時間外労働を命令するには別途労働契約上の根拠が必要となる。しかし、現在の判例はその根拠をかなり緩やかに解し、就業規則における時間外労働規定が合理的であれば、それが労働契約上の根拠となると判断している（日立製作所武蔵工場事件最1小判例平3・11・28民集45巻8号1270頁。また労働契約法7条も参照）。またそこで求められる合理性の要件もかなり緩やかに判断されている。こうして日本では長時間労働がいわゆる「サービス残業」のような違法な形態でなくとも生じることとなる。

第2に、適用除外にかかる規制も十分でない。適用除外の対象者たる「管理監督者」の具体的基準は法律上明記されておらず、またその範囲を事前にチェックする手続規制も定められていない。そのため法が本来予定している「管理監督者」に該当しないような労働者まで管理監督者扱いとするいわゆる「名ばかり管理職」の問題が横行している。要するに適用除外にかかる規制も現実にはそれほど厳格なものとはなっていない。

## 3．2008年労基法改正と今後の課題

では、今後、長時間労働問題を解消していくにあたり、どのような見直しが必要となるのか。2008年にはその1つの試みとして、時間外労働時間数が月60時間を超える場合に割増賃金の率を25％から50％に引上げることを内容とする労基法改正がなされた（2010年4月1日施行予定）。しかしこの改正には残念ながら以下の点で疑問がある。

第1に、割増率を引上げても算定基礎賃金の抑制といった賃金調整により使用者はそのコスト増を回避することが可能である。また労働者にとっては収入増につながり、かえって長時間労働を誘発する可能性もある。第2に、比較法的にも、割増賃金の労働時間抑制機能は労働時間規制においてさほど重視されていない。例えば、イギリスでは割増賃金に関する法律上の規制は存在せず、またドイツでも、調整期間の総労働時間は必ずその平均が法定労働時間におさまるよう調整されなければならず、法律上、時間外労働の概念が放棄され、それゆえ割増賃金に関する法規制も存在しない（ちなみに従前存在していた割増賃金規制は任意規定にとどまっていた）。

先述のように長時間労働の抑制という観点からみた日本の労働時間規制の問題は時間外労働の上限規制の緩やかさにある。そうであれば、立法論として検討されるべきことは、第1に三六協定による時間外労働の限度を法定すること、第2にEC労働時間指令にならい、労働と労働の間に連続した休息を付与すべしとの規制を設ける、といったことになろう。とくに休息時間の保障はそれにより1日の総労働時間の上限を規制することができるだけでなく、「休む」ことの重要性を労使に認識させることができる点で、長時間労働のより実質的な解決につながる可能性が高い。その意味では、今回の労基法改正で新たに導入された代償休暇方式（改正による割増率の引上げ分（25％分）については労使協定の締結により有給の休暇を付与することで代替できる）は、休息時間規制と同様、「休む」時間の確保により長時間労働の抑制に導く新たな労働時間規制の手法として積極的に評価できるものであり、今後はより広い範囲で認めていくべきであろう。

最後に管理監督者に関する規制については、いわゆる日本版ホワイトカラー・イグゼンプションの導入の是非とあわせて根本的に議論されるべきである。しかし、少なくとも現行制度については、その運用の適正化を図るべく、事前の手続規制を導入することが早急に検討されるべきであろう。

---

＊本稿は拙稿「日本の労働時間規制の課題－長時間労働の原因をめぐる法学的分析」日本労働研究雑誌575号（2008年）17頁以下を要約・修正したものである。

寄稿

# 雇用における年齢差別の撤廃

柳澤　武
（名城大学法学部准教授）

2007年の雇用対策法改正によって、募集・採用時における年齢制限が原則として禁止された。日本でも、年齢に関わりなく働くことができる（エイジフリー）社会を目指した法政策が動き始めた。急速な少子高齢化社会を迎えるなか、いかなるアプローチによる法改革を行うべきか。

## 1．今までの法政策

年齢差別の禁止が、日本の法政策で明確に具体化されたのは、2001年の雇用対策法である。同法旧7条は、中高年齢者の再就職を促進するため、募集・採用における事業主の年齢制限緩和の努力義務を定めた。この文言は、雇用機会均等法5条と同じ文言形式であることから、「差別の禁止」を意識して制定されたといってよい。さらに、2004年に改正された高年齢者雇用安定法18条の2によって、募集・採用において一定の年齢（65歳以下）を下回ることを条件とするときは、事業主が求職者に対して当該理由を示さなければならないとの説明義務が課され（同条1項）、厚生労働大臣は事業主に助言・指導・勧告ができるようになった（同条2項）。そして、2007年の雇用対策法改正によって、募集・採用時における年齢制限の禁止は義務化された（雇対10条）。

もっとも、2007年の雇用対策法改正は、年齢差別の禁止という手法について、十分な議論を尽くした上で実現したものではなかった。「法律案要綱」時点では義務規定化に関わる文言は記載されていなかったが、就職氷河期に正社員として就職できなかったフリーター対策が与党の会議で議論されるや否や、突如として募集・採用に関する年齢制限禁止が法案に挿入されたのである。すなわち、若年者の雇用対策という（2001年改正時とは異なる）政策目的によって、審議会等での議論を経ることなしに、年齢差別禁止の義務規定化が実現したといえる。

## 2．年齢差別の禁止は「いつでもクビ切り社会」に！？

筆者としては、かねてより年齢差別禁止の実現を主張してきたこともあり、改正経緯には問題があったものの、雇用対策法改正で「義務規定化されたこと自体は一歩前進」と結論付けた（柳澤武「新しい雇用対策法制 ―人口減少社会における年齢差別の禁止」季刊労働法218号110頁（2007））。そして、義務規定化を契機として、「年齢差別」という概念の多義性や柔軟性が見直され、日本の平等法理全体の発展に寄与することを期待したのである。この見解は、基本的に今でも変わっていない。

これに対し、今のまま年齢差別禁止政策を進めていくと、年齢に関わりなくクビになる社会がやってくると警告するのが、森戸英幸氏（上智大学教授）である（森戸英幸『いつでもクビ切り社会「エイジフリー」の罠』（文藝春秋、2009））。そして、「義務規定化が少し早すぎたの

ではないか」として、高年法18条の2による説明義務を中心とした施策を行うべく、雇用対策法10条の廃止を主張する。「なぜエイジフリー社会になるのか？」という要点整理や、高年法が課す説明義務の重要性、現行法に対する「ちぐはぐな法政策」という批判など、森戸氏の主張には共感できる部分も多々ある。ただし、年齢差別の禁止が「クビ切り」に結びつくという見解だけは、にわかに賛同することができない。これはアメリカ法との比較から導かれた帰結だとされているが、果たしてそうだろうか。第1に、アメリカの随意的雇用（≒解雇自由）の原則も、パブリック・ポリシー、契約上の誠実義務、被用者ハンドブックなどにより、現在では部分的に修正されている。第2に、アメリカでは差別禁止法違反について行政機関（EEOC）に申立を行うことが可能であり（2008年度には95,402件の申立があり、そのうち年齢差別が25.8%を占める）、内容次第ではEEOCが原告となって民事訴訟を提起する権限が与えられているなど、差別禁止法を実効化するための法システムが整っている。以上の2点からも、日本で年齢差別禁止法を導入することと引換えに、使用者による「いつでもクビ切り」を認める必然性は乏しいと考える。

とはいえ、森戸氏のスタンス（解雇規制の緩和）に同意される人事担当者も少なくないであろう。実際、年齢差別を禁止するならば50代で解雇されざるを得ない人が多く出てくるとの意見が、大手製造業の人事部長から示されている（「イニシアチヴ2009」ディスカッション・ペーパー163頁）。その一方で、日本マクドナルドなど、定年制度の廃止はもとより、年齢に関わらない雇用管理制度を新たに導入した企業があることも事実である。

## 3．あるべき改革の方向性
### ――ハードローによる実現を

年齢差別の禁止については、ソフトローによるアプローチも提唱されている。その代表格である櫻庭涼子氏（神戸大学准教授）は、立法論として、包括的な年齢差別禁止法を新たに制定する必要はなく、雇用対策法や高年法による既存の政策を強化すべきか否かを論じれば足りると述べている。確かに、これまでの労働立法政策で用いられた手法としての実績があり、ソフトロー（とりわけ努力義務規定による行政指導）が人々の価値観の転換に寄与してきたという評価も存在しており、傾聴に値する見解である。

しかしながら、労働者個人の権利の実現という観点に立つならば、ソフトローによる法政策に対しては懐疑的にならざるを得ない。雇用機会均等法の条文の多くが努力義務規定であった時代の差別（区別）について、「時代制約論」が用いられることで、司法救済（の一部）が退けられたことは記憶に新しい。また、政策的な視点からみても、生産年齢人口の減少が急激に進む日本社会では、あらゆる年齢層の就労を促進することが求められるが、それが労働者の自由な引退を妨げるような施策であってはならない。働く意欲を持つ労働者が、自らの主体的な意思によって、年齢に関わりなく働くことを実現するためには、むしろハードロー的な（＝差別禁止法による規制）アプローチが適合的であると思われる。

もちろん、やみくもに年齢差別を禁止すればよいというわけではない。憲法14条が一般的に禁じている性差別や人種差別といった類型とは異なり、「雇用」における「年齢」差別の場合は当該社会の労働慣行やコンセンサスを強く反映した法政策となる（諸外国の例をみても、そうである）。様々な場面で年齢に固執する日本社会において、その実現には時間がかかるかもしれない。それでもなお、年齢のみを基準とする一律的な取扱いを「考え直す」企業（そして労働組合も！）が増えるよう、年齢差別という概念自体への積極的な理解が求められる。

【参考文献】
柳澤武『雇用における年齢差別の法理』（成文堂、2006）
櫻庭涼子『年齢差別禁止の法理』（信山社、2008）
森戸英幸・水町勇一郎編『差別禁止法の新展開』（日本評論社、2008）
紙幅の都合で主要書籍のみ掲げた。下記ホームページに文献リストを掲載しているので、詳しくはこちらを参照されたい。
http：//webs.to/takeshi

報　告

# シンポジウム「イニシアチヴ2009－労働法改革のグランドデザイン」

連合総研は、連合雇用法制対策局からの委託を受け、労働を取り巻く状況の急速な変化に対応した、労働ルールの新たなグランドデザイン（全体構想）を提起することを目的として、2007年4月に「イニシアチヴ2008－新しい労働ルールの策定に向けて」研究委員会（主査：水町勇一郎・東京大学社会科学研究所准教授）を発足させた。

2007年4月の第1回から第5回研究委員会までの討議を経て、同年10月に公開で開催した中間報告会には、本テーマに関心を持つ多くの方々の参加を得た。その成果をも踏まえて、さらに研究を進めるため、研究期間を1年間延長する（「イニシアチヴ2009」研究委員会に改称）とともに、講師として計9名の外部研究者にも議論に加わっていただき、累次の研究委員会で議論を深めた（計22回の研究委員会を開催）。

これらの成果として、ディスカッション・ペーパーを発行するとともに、4月22日にホテルラングウッドにおいてシンポジウムを開催した。

本シンポジウムは、前半部分において、水町主査に基調報告「提言：イニシアチヴ2009－労働法改革のグランドデザイン」を行っていただくとともに、山川隆一・慶應義塾大学教授、鶴光太郎・経済産業研究所上席研究員、岡崎淳一・厚生労働省高齢・障害者雇用対策部長の3名から水町提言に対するコメントをいただいた。後半部分では、フロアーとの意見交換・質疑応答を行った。

当日は、労働組合役員・企業労務担当者等の労使関係実務家をはじめ、政府の政策担当者、研究者等220名を超える参加を得、質疑応答では約30件の質問が寄せられるなど、活発な議論が交わされた。

本号では、水町主査による基調報告の要約を掲載する（本要約は当日の講演録をもとに、事務局の責任において取りまとめたものである）。

なお、ディスカッション・ペーパーは、下記ホームページに全文を掲載予定のため、参照願いたい。

**連合総研ホームページ**
http：//www.rengo－soken.or.jp/

**「イニシアチヴ2009－新しい労働ルールの策定に向けて」研究委員会**

| | | |
|---|---|---|
| 主　　査 | 水町勇一郎 | 東京大学社会科学研究所准教授 |
| 委　　員 | 飯田　高 | 成蹊大学法学部准教授 |
| 〃 | 大石　玄 | 北海道大学外国語教育センター非常勤講師 |
| 〃 | 太田　聰一 | 慶應義塾大学経済学部教授 |
| 〃 | 神林　龍 | 一橋大学経済研究所准教授 |
| 〃 | 桑村裕美子 | 東北大学大学院法学研究科准教授 |
| 〃 | 櫻庭　涼子 | 神戸大学大学院法学研究科准教授 |
| 〃 | 濱口桂一郎 | 労働政策研究・研修機構統括研究員 |
| 〃 | 両角　道代 | 明治学院大学法学部教授 |
| アドバイザー | 荻野　勝彦 | トヨタ自動車株式会社人事部担当部長 |
| 〃 | 杉山　豊治 | 情報労連政策局長 |
| オブザーバー | 長谷川裕子 | 連合総合労働局長 |
| 〃 | 花井　圭子 | 連合雇用法制対策局長 |
| 〃 | 村上　陽子 | 連合雇用法制対策局部長 |
| 〃 | 弘岡　建史 | 連合雇用法制対策局部長 |
| 〃 | 伊古田隆一 | 連合雇用法制対策局部員 |
| 〃 | 北岡　大介 | 株式会社労働開発研究会 |
| 〃 | 末永　将太 | 株式会社労働開発研究会 |
| 事　務　局 | 薦田　隆成 | 連合総研所長 |
| 〃 | 鈴木不二一 | 前連合総研副所長 |
| 〃 | 成川　秀明 | 連合総研上席研究員 |
| 〃 | 川島　千裕 | 前連合総研主任研究員 |
| 〃 | 宮崎　由佳 | 連合総研研究員 |
| 〃 | 山脇　義光 | 連合総研研究員【主担当】 |

# 提言「イニシアチヴ2009－労働法改革のグランドデザイン」

水町　勇一郎　東京大学社会科学研究所・准教授

## ■研究委員会メンバーと ディスカッション・ペーパーの内容

私からは、「イニシアチヴ2009」研究委員会でまとめましたディスカッション・ペーパーの第1部に記載しました労働法改革に関する提言についてご報告します。

最初に、研究委員会がどのようなメンバーで構成されていたか、ディスカッション・ペーパーがどういうものかを簡単に説明します。

第1に、研究委員会のメンバーですが、若手の労働法と労働経済学の研究者を中心に構成しました。世界の最先端の研究をしている若手に集まっていただき、自由に純粋に理論的な観点から研究しようという考えによるものです。一方で、労働の実態と合わないような研究にならないよう、労使の現場第一線で活躍されている方にもアドバイザーとして参加いただき、貴重なご意見をいただきました。

第2に、ディスカッション・ペーパーについてですが、研究委員会の総意として1つの結論を出すというよりは、むしろある立場からきちんとまとめた上で、議論の多様さ、自由闊達な議論のあり方はそのまま残したかたちでまとめようということになりました。そこで、ディスカッション・ペーパーを第1部と第2部に分け、第1部の労働法改革に関する提言は、研究委員会の約2年間の議論を踏まえて私が主査として取りまとめ、第2部は、研究委員会メンバーや山川慶應義塾大学教授が各論的なそれぞれの専門領域から意見を述べています。第2部の意見の中には提言と同じような立場から書かれたものもありますし、提言を批判的に議論したものも含まれています。

本日は時間の都合上、第1部の提言についてのみご報告させていただきますが、併せて、第2部も後ほどご覧いただきたいと思います。

なお、この研究委員会は連合の委託研究で連合総研が実施しましたが、研究委員会の立ち上げにあたり、報告内容は連合の方針とは必ずしも合致する必要はない、ということを連合ならびに連合総研と約束したうえでスタートしました。実際、議論経過においても、結論についても一切の口出しはされておりません。研究者としての立場から自由に議論した内容になっています。このディスカッション・ペーパーは連合や連合総研の意見とは必ずしも合致したものではないということを申し添えておきます。

## ■労働法改革のグランドデザインの重要性

本日の報告内容は大きくわけて3つです。①はじめに－労働法改革のグランドデザインの重要性、②労働法改革の基本理念、③新たな労働法のグランドデザインの3点です。②労働法改革の基本理念というのは全体としての議論の基盤にあたるところで、③新たな労働法のグランドデザインが具体的な改革の提言です。

本日は限られた時間ですので、提言について全てを言い尽くすことはできません。詳しい内容については、後ほど、ディスカッション・ペーパーをご覧下さるようお願いします。

最初に、労働法改革のグランドデザインの重要性、

労働組合役員、企業労務担当者をはじめ政府の政策担当者、研究者など220名が出席して開かれたシンポジウム――4月22日、東京・ホテルラングウッド

つまり、労働法改革のグランドデザインをなぜ今議論して提言する必要があったのかを簡単に話します。

ここ半年ぐらい世界的な同時不況の中で労働問題がクローズアップされていますが、それ以前1990年代後半以降、様々なかたちで労働問題が生じていました。それに対する政策的な対応はどうだったかというと、ある意味では場当たり的な議論がなされ、切り貼りのような改革が繰り返されてきたといえるのではないでしょうか。

そこで、労働法の背景にある理論と歴史に対する基本的な考察を重視しつつ、全体として一貫性のある改革の全体像を描いて提言する必要があるのではないかと考えました。

## ■労働法改革の基本理念

### ◇歴史的・理論的背景

次に、労働法改革の基本理念に話を移します。

歴史的な背景でいうと、労働法はそもそも19世紀後半からの工業化社会を前提にできてきました。今から150年ぐらい前、工業化社会を迎えた中での工場労働者をモデルとしています。その工場労働を前提にした労働法のモデルが、脱工業化社会、情報化社会、グローバル化社会といわれる中で社会に十分に対応できなくなってきました。そのため、新しい社会に対応すべく労働法の見直しが必要だと世界的にいわれています。

こうした歴史的な状況の中で、世界では新しく労働法改革を支える理論としてどういうものがあるかというと、ヨーロッパでは1990年代からここ15年ぐらい「手続的規制理論」といわれるものが新たな理論として唱えられています。アメリカでは2000年以降ここ10年ぐらいの間に「構造的アプローチ」といわれるものが提言されるようになってきました。

ヨーロッパの「手続的規制理論」の基盤にある思考は何かというと、政治哲学です。社会が多様になったときにどういう理性で問題の把握を行い、解決した方がいいかという政治哲学的な基盤を持った理論です。

アメリカの「構造的アプローチ」は何かというと、どうしたら効率的に、労働者・企業双方の利益になるかという、いわゆる経済学・経営学的な議論が前提になった理論です。

このようにヨーロッパやアメリカの背景にある議論は基盤にあるものが違います。ヨーロッパでは政治哲学、アメリカでは経済学です。しかしながら、方向性として志向されているものとしては同じような結論がいわれています。結局、ヨーロッパの政治哲学的な議論でもアメリカの経済学的な議論でも、新しい労働社会においてはプロセス（コミュニケーション）を重視した主体的、動

態的な法が大切だということです。昔のように国がいろいろなことを定めてそれを上から強制する画一的な法から、新しい社会状況の中では当事者が集団的にコミュニケーションを行い、当事者自体が主体的に法を作り、社会の変化にダイナミックに動態的に対応していくのが新しい労働法の姿なのではないかとヨーロッパでもアメリカでもいわれているのです。

**◇日本の労働法の課題**

このような世界的な動きの中で、日本で起こっている深刻な問題としてどのようなものがあるでしょうか。

まず第1は、法の複雑化・マニュアル化です。法が複雑でマニュアル化してしまって多様で複雑な実態に対応できなくなっているということは世界的にいわれていますが、この法のマニュアル化・複雑化によって、実態と法の間に乖離が生じているという現象は日本でより深刻なかたちで起こっています。

その原因の一端は日本の労働法の性格にあります。例えば男女雇用機会均等法、労働者派遣法、パートタイム労働法など、いろいろな法律が新しくできたり改正されたりしていますが、労働法規といわれるものの多くは行政取締法規としての性格を持っています。裁判で争った場合に裁判所が違法・適法という判断をするための根拠となる規定ではなくて、行政として指導監督するための行為規範として行政取締法規を定めて、それに基づいて指導監督を行うことが目的なのです。行政は画一的に、均一的に指導監督を行わなければなりません。北海道と東京と九州で対応が異なっては困ります。そこで、多くの場合、全国でいろいろな問題が起こったときに行政としてどう対応すべきかを定めた細かいマニュアルを通達というかたちで出し、チェックリスト化しています。各企業は、そのチェックリストを見て、役所から指導を受けることなく対応できるか否かを判断することになります。

マニュアル化してしまうことの問題は何かというと、当事者、つまり、現場にいる労使が、とにかくチェックリストさえクリアしていればいいという表面的なその場しのぎの対応で終わってしまったり、いわゆる法適用回避行動を取ったりすることにあります。自分たちの足元にある問題に目がいかずに、根本的な問題解決に至らないという問題が日本ではヨーロッパやアメリカに比べてより深刻なかたちで起こっているのではないでしょうか。

第2に、日本において、労働法の現場での運用はどのように行われているかというと、アメリカやヨーロッパと違って労働組合が企業内で組織されることによって、労使関係が企業別に展開されています。企業別労使関係は急速な激しい変化が起こったときに、労使関係が現場で組織されているので、現場で問題を把握してルールを変えることができるため、迅速に対応できるというメリットがあります。他方で、企業の外に基盤がある欧米の労使関係と比べて、いわゆる日本の企業共同体的な労使関係は閉鎖的になり、不透明になって、その結果弊害が生じているともいわれます。例えば、少数者が排除されることです。非正規労働者が同じ企業のなかで働いていても正規労働者中心の企業共同体のメンバーとは位置づけられず、非正規と正規の間に垣根ができてしまうことがあります。一方で、垣根の中にいるメンバーとなっている人も実はその共同体が濃密になりすぎると、個人としての意見を言いにくくなる、つまり個人の抑圧が生じます。分権的な労使関係では、その閉鎖性・不透明性に対する注意も必要です。

**◇労働法改革の基本理念**

このような状況にあって、労働法改革の基本理念をどう立てるべきなのでしょうか。世界的な労働法改革のスローガンとして以下のことが挙げられます。

つまり、社会的に「公正」で経済的に「効率的な」

基調報告をする水町研究委員会主査

社会を、当事者の参加、言い換えると、現場にかかわっている労使が参加した集団的なコミュニケーションを通じて実現するということです。

ただし、日本では特に次の2点について注意すべきです。1つが、その基盤にある集団的なコミュニケーション、労使のコミュニケーションをなるべく開放的で透明なものにするように心掛けて改革をすべきであること。もう1点は法自体のあり方として画一性という性格を強く持っている行政規範から、なるべくその状況に応じた柔軟な対応を可能にする裁判規範へと法のあり方自体をシフトさせていくことです。

この2点に留意しながら社会的に公正で経済的に効率的な社会を当事者のコミュニケーション参加によって実現するというのを一つの改革の大きな理念として、これから5つの分野における改革の提言を行います。

## ■新たな労働法のグランドデザイン

### ◇労使関係法制

5つの分野というのは、「労使関係法制」「労働契約法制」「労働時間法制」「雇用差別禁止法制」「労働市場法制」です。

第1の法分野は、労使関係法制です。この労使関係法制は5つの法分野の中でも基盤となるものです。公正で効率的な社会を実現するための集団的コミュニケーションの基盤にあたるのが、この労使関係法制だからです。

ここでは制度設計のポイントを2点話します。

第1点は、集団的コミュニケーションの当事者として、これまでの労働組合に加えて、新たに労働者代表という制度を創設することです。

そもそも労働組合は労働者が自発的に組織するものです。自発的に組織するときにどういう観点から組織化するかというと、利益が近く、自分と同じような状況にある者同士が自分たちの利益を守るために組織します。労働組合の基本的な性格としては利益の同質性を前提とした組織なのです。もちろんその利益の同質性を前提とした組織である労働組合が重要なことはいうまでもありませんが、多様化が進んでいる現状の中では、利益が違う人たちの相互の調整をどうするかを考える必要があり、多様な利益を調整する制度として労働者代表制を作っていくべきではないかと考えています。

労働者代表制のポイントは2点あります。まず1つは比例代表選挙を行うことです。基本的にはそれぞれの事業場レベルで比例代表選挙を行い、労働者の代表を選びます。例えばある事業場で正社員4割、パート4割、派遣労働者2割といった労働者がいる場合に比例代表選挙を行うと、正社員が4割ぐらい、パート4割ぐらい、派遣2割ぐらいの代表が選ばれることが想定されます。つまり、比例代表選挙にすることによって多様な労働者を選出することが可能となるのです。

また、本提言では、ヨーロッパのような従業員代表という言葉ではなくて労働者代表という言葉を使っています。なぜこの言葉を使ったかというと、単にその企業に雇用されている従業員だけではなく、他の企業に雇用されて、同じ場所で働いている派遣労働者や請負労働者などにも労働者代表への選挙権や被選挙権を認めて、その事業場における利益調整の幅をより広くするということを考えているからです。

制度設計の際のポイントの第2は、労働者代表と労働組合の権限の調整をどう図るかということです。2つの観点から見ていきたいと思います。

いわゆる労働条件の決定・変更については、基本的に労働組合が団体交渉で決定することを想定しています。労働組合には憲法28条により団体交渉権が認められています。労働条件の内容を決定したり、変更するというのは、団体交渉に委ねられるべき問題だと考えているからです。それでは、労働者代表は何ができるかというと、使用者から情報提供を受け、さらには使用者側と話し合う、協議するというレベルに権限をとどめることを想定しています。

もう1つは、労働基準法などの規制立法、健康確保、差別解消などの政策立法との関係で労働者代表の権限を考える必要があります。例えば労基法上の規制立法との関係でいうと、代表的な例としては、労基法36条の三六協定があります。三六協定は過半数組合、または過半数組合がないときは過半数代表者が締結することになっていますが、この三六協定の締結権を過半数組合・過半数代表ではなくて労働者代表に与えることなどが挙げられます。

このように労働組合と労働者代表との権限をすみ分けて、両方がうまく機能しあうような制度とすることが不可欠です。

**◇労働契約法制**

第2の法分野は労働契約法制です。この労働契約法をめぐる改革のポイントは大きく2つあります。

1つ目は、労働契約法の内容の豊富化を図ることです。労働契約法は、これまで法律上明文化されていなかった判例法理を労働契約法という法律上に明文化するという重要な機能を持っています。しかし、これまでの判例法理がすべて明文化されたかというと必ずしもそうではありません。就業規則法理、解雇権濫用法理という重要な法理は労働契約法の中に盛り込まれましたが、まだ労働契約法に盛り込まれていない判例法理があります。採用内定法理、試用法理、配転法理、解雇権濫用法理の中でも整理解雇法理、雇止め法理などです。労働契約法が施行されて約1年になりますが、この1年間に大きくクローズアップされた問題に、採用内定・雇止めがあります。社会的には重要だといわれ騒がれていますが、まだ労働契約法の中には明文化されていません。これらをどのような条文にして補充するかが1つの重要な課題です。

これと並んでもう1つ重要なポイントは、労働契約法制の中にも集団的コミュニケーションの視点を入れていくことです。

ここでは大きく2つお話しします。

1点目は、労働契約の内容の公正さ、つまり合理性や権利濫用性などを判断する重要な要素として手続きの公正さを位置づけることです。

もう少し詳しく説明しましょう。労働契約法の内容になっている法理の中には、合理性という言葉がたくさん使われています。例えば、解雇はどういう場合に有効で、どういう場合に無効かというと、客観的に合理的で社会通念上、相当と認められれば解雇は有効だが、その客観的合理性がなければ解雇は無効だということになっています。この合理性とは何だろうという中身を考えるときに手続きの公正さが重要なのです。「ちゃんと労使で話し合って問題を発見しよう」「発見された問題を解決しよう」「次に同じような問題が起こらないように予防しよう」ということを労使できちんとコミュニケーションしていれば、その手続きの公正さを重視して合理性を肯定しようという方向に解釈していくことによって、労働契約法の解釈や運用の中で集団的コミュニケーションが重要なのだと位置付けていくことが1つの重要なポイントです。

2点目は、労働審判制度で労働者側の代理人は誰がなるかという問題です。労働契約法と対となった労働審判法はなぜ作られたかというと、その大きな目的として労働者個人をサポートすることが挙げられます。最近の労働関係は、労働組合の組織率は低下し、集団紛争は少なくなっていますが、一方で、労働者個人と使用者間の紛争が増加しています。個別の労働契約関係に関するルールとして労働契約法の中に労働契約の紛争にかかわるルールを明文化するとともに、そこで起こった問題を解決する制度として労働審判制が作られたのです。単にここでは労働者個人に着目するだけではなくて、次のステップとして、この個人を支える集団をどう法制度の中に盛り込んでいくかというのが重要な課題です。

今の制度では、代理人は原則として弁護士がなることになっています。労働審判制のモデルとなったフランス、ドイツ、イギリスでは、弁護士だけではなくて労働組合自体が代理人になるということが広く認められています。実際上の運用としても労働組合が労働者の代理人になって問題解決を図っているということが多々あります。

今後は日本においても労働審判制における労働者の代理人として労働組合がその役割を果たすということを広く認めていくことが大切ではないでしょうか。身近にいる労働組合の人が相談に乗って、場合によっては使用者が言うことを聞かないときには労働審判制で代理人になって訴えてあげるというようなサポート、バックアップ体制を整えられれば、労働者個人の利便性は、コスト面をふくめて格段に向上します。

さらに企業内で紛争解決にあたっている労働組合が、法的な紛争解決の場としての労働審判制でも活動するようになることによって一つのサイクルが出てきて、法的な問題解決と企業内での紛争解決の間で情報のフィードバックが起こって全体としての問題解決や問題の予防を図りやすくなります。労働審判制の審判員経験者がまた労働組合に戻って、労働審判における代理人として活躍されるということも今後は期待されるようになると思います。

**◇労働時間法制**

第3の法分野は労働時間法制です。

日本の労働時間法制をめぐっては、世界的に見た場合、大きく2つの課題があります。

1つは長時間労働問題です。特に日本の正社員は非常に長い時間働いています。その長時間労働問題では、不幸なことに過労死や過労自殺という問題が今なお起こっています。

もう1つは、世界共通の課題ですが、労働者の多様化への対応です。労働法というのは工場労働を前提とした1つのモデルを持った性格を歴史的に有していると先ほど述べましたが、その中でも最も定型的なものは何かというと労働時間法制です。労基法上では、1日8時間、週40時間の法定労働時間が定められていますが、1日の8時間の労働の間には休憩を一斉利用しなければいけないという原則が定められています。朝8時に工場が稼働し12時で一旦ラインを止めて、1時まで一斉に休憩し、また1時から5時まで働くというのが一つのモデルなのです。このような定型性を持った労働時間法制に対してその柔軟化を図る改革が1980年代以降立て続けに行われていますが、それでもまだ実態の多様性、複雑さに対応できるような労働時間法制にはなっていません。労働者の多様化に対応するような法改革を行わなければいけないというのが第2のポイントになります。

まず前者の長時間労働問題への対応について具体的な例をお話しします。労働時間法制の1つの重要な目的は労働者の健康を確保するという点にあります。しかしながら今の日本の労働時間法制を見てみると、労働時間

の絶対的な上限は定められていません。

ヨーロッパでは、最長労働時間と休息時間の保障がヨーロッパ全体に共通する規制として導入されています。

最長労働時間とは何かというと、残業時間も含めて全体として何時間まで働けるかという時間です。この最長労働時間がヨーロッパでは週48時間になっています。日本の基準からすると法定労働時間は週40時間ですので、週にそれプラス8時間までしか残業できないことになります。日本でもヨーロッパ同様に、週48時間という基準を設定することは可能なのでしょうか。

週48時間では、厳しいということになれば、少し上の基準として週60時間という基準も考えられます。ヨーロッパ全体として週48時間という最長労働時間の基準が定められていますが、イギリスは例外的な状況で週48時間を超えて働く場合にはオプトアウトという制度があって、労働者がサインをすれば週48時間を超えて働かせることができます。実際ヒアリングに行っても、注文が多いときには工場労働者はサインをして週48時間以上働いているということが頻繁に見られます。このオプトアウトを認めているイギリスに対してヨーロッパの他国からは、オプトアウトを認めるとしても週60時間を上限とした方がいいという提案がなされています。ヨーロッパがイギリスに対して課そうとしているこの週60時間という基準も選択肢となりえるかもしれません。

さらに、もう1つ参考となる基準としては、日本における過労死の労災認定基準があります。月平均80時間を超えて働いていて脳・心臓疾患になった場合には労災と認定されやすいというものです。直前の1カ月だと100時間、直前の2カ月から6カ月の間の平均を取ったら週80時間という基準です。この過労死の認定基準を健康確保のために最長労働時間に設定するということ自体いいかどうかは議論の余地がありますが、仮にそれを参考とし、1カ月の残業時間80時間を最長労働時間として基準を設定し直すとだいたい月251時間になります。これら3つの基準が日本で最長労働時間を設定するときの参考になるかもしれません。

もう1つヨーロッパでは休息時間の保障というのがあります。これは1日の労働が終わった後、次の日の労働を始める間に労働解放時間として休みを取らせることです。例えば、ある日、夜中の12時まで働いたとした場合どうなるかというと、ヨーロッパでは11時間の休息時間を置かなければいけませんので、次の日は11時までは働けないということになります。

日本でもこの休息時間を設けるかどうかです。休息時間11時間となるとちょっと厳しいという場合には、さしあたりもうちょっと短めにすることも考えられるかもしれません。

労働時間法制における第2の課題としては、多様な実態、特にホワイトカラーの働き方に合った労働時間制度に見直すことが考えられます。現行法上は、例外的な制度として3つの類型があります。労基法41条2号の管理監督者と、2つの裁量労働制、専門業務型裁量労働制と企画業務型裁量労働制があり、実労働時間によらないで労働時間の規制を考えることができるという制度となっています。

管理監督者については規制があまりにも簡略すぎるとの指摘があります。監督もしくは管理の地位にある者としか書いていなくて、それが具体的にどうなのか法令上は必ずしも明らかになっていません。その法令上の定めが簡略的すぎるゆえに実態と合わなくなって、いわゆる名ばかり管理職という問題が生じています。

一方、裁量労働制は規制が細かすぎる、複雑すぎるというので利用率はそんなに高まっていません。

そこで改革の提言としては、この管理監督者や裁量労働制について連続性と一貫性を持って実態に合ったかたちで、3つの適用除外制度に整理・再編することを考

えています。

ここでは管理監督型適用除外と専門業務型適用除外と企画業務型適用除外という3つの適用除外に整理・再編しています。その要件としては、第1に実体的要件です。管理監督者、専門業務従事者、企画業務従事者といえるような職務・責任の要件を満たしているか、実際に時間管理を受けていないという時間管理要件を満たしているか、さらには適用除外として割増賃金をもらわなくてもふさわしいような一定の処遇を受けているかという要件です。第2に、先ほど述べた労働者代表との労使協定を結ぶこと。第3に、それを行政官庁へ届け出るという3つの要件をきちんと満たしていればその効果として適用を除外します。

ここでの適用除外というのは何時間働いても割増賃金を発生させないという意味での適用除外で、健康確保の観点からなされる最長労働時間、休息時間規制はこれらの人にも同じように及ぼすべきではないかと思います。健康確保の要請というのは管理監督者になっても裁量的な労働者になった場合であっても、その人たちは急に健康はどうでもいいことになるわけではありませんので、健康確保の観点からの規制については、適用除外はしないけども、割増賃金の計算との関係では適用除外をするという制度にすべきなのではないかということを提言しています。

**◇雇用差別禁止法制**

第4の法分野は雇用差別禁止法制です。

この分野では世界的に法改正が進んでいます。まず最先端を走っていたのはアメリカです。1960年代からどんどん雇用差別禁止法制が進められ、年齢差別禁止、障害差別禁止も法制上整理、規定がなされています。ヨーロッパはそれに対してアメリカよりもちょっと遅れていましたが、2000年に均等待遇枠組指令といわれる指令ができて、ヨーロッパでも差別禁止法制をきちんと整備しようという原則が掲げられ、その後数年かけて各国で国内法の整備を行い、アメリカにほとんど追いつくか、もしくは分野によっては追いついた規制がなされています。これに対して日本ではどうかというと、まだ法律がばらばらで、ヨーロッパやアメリカに比べて大きく遅れています。

今回は、雇用差別禁止に関する現行法制を抜本的に見直すことを提言しています。人種、社会的身分、宗教・信条、性別に加え、今の日本の現行法ではまだ明確なかたちで禁止されていない性的指向、障害、年齢、雇用形態をも含め、合理的な理由のない差別を禁止する包括的な雇用差別禁止法を制定すべきなのではないかと考えています。

少し具体的に見ていきます。世界的に雇用差別禁止を見たときに大きく2つの目的があります。1つは人権として差別をしてはいけないという人権保障的な側面で、もう1つは政策的な要請として差別禁止をした方がいいのではないかという政策的な側面です。

先ほど挙げた雇用差別禁止は大きく3つのタイプに分かれます。

まず第1のグループですが、人種、社会的身分、宗教・

フロアとの質疑応答

信条、性別、性的指向を理由とする差別禁止は、人権保障的な側面が強い差別禁止です。これらについての不利益取扱は罰則付きで禁止し、仮に労働者代表が同意していたとしても例外を認めません。

第2のグループ、年齢と障害を理由とする差別の禁止については人権保障的な側面を持っていますが、同時に政策的な要請も考えなければいけないものです。例えば年齢差別の禁止の場合にどういうことが起こるかというと、典型的には定年制です。定年60歳というのは明らかな年齢差別です。60歳になったら退職するという年齢差別にあたりますが、一方で60歳定年制は60歳まである程度の雇用保障を図るという意味を持っています。逆に定年制がなくなると定年前であっても解雇されるおそれが出てきます。こうした定年制が持っている雇用保障機能を考える場合に、定年制がまさに年齢差別そのものにあたるからといって即禁止の対象にするのかどうか。場合によっては人権保障的側面と雇用保障という政策的な要請との調整を考えて一定の間は合理的な理由ありとすることも考えられます。

障害者については日本の現行法上、法定雇用率制度があります。事業主は1.8％の障害者を雇うことが課せられており、雇わなければひと月につき5万円お金を払いなさいという制度が取られています。アメリカで法定雇用率制度のような制度を取ることは憲法違反とされています。つまり、障害者というレッテルを張って、それを何パーセント雇えというのは障害者と健常者を分けることになるから、差別にあたるといわれています。果たして日本でもそのままアメリカと同じようなことがいえるのか。アメリカで1つの弊害としていわれているのが、障害者の差別禁止を徹底すると障害者の雇用が少なくなる、障害者が雇われにくくなるという問題です。特に重度の障害を持った人が雇われにくくなるという弊害があることが指摘されています。障害者の雇用促進という政策的な要請をより強く考えるとすると、この法定雇用率制度は合理的な理由のある障害者と健常者の差別的取り扱いとして許容するということも考えなければいけないかもしれません。

第3は雇用形態を理由とする差別です。これはより大きな問題をはらんでおり、ヨーロッパとアメリカで異なる対応が取られています。簡単にいうと、ヨーロッパでは雇用形態を理由とする差別、パート、期間の定めのある労働契約という有期契約労働、さらには労働者派遣も含めて差別を禁止する指令が成立しました。他方でアメリカでは雇用形態の違い、つまり、労働時間が長いか短いか、契約に期間をつけるかつけないか、直接雇用にするか間接雇用にするか、というのは契約内容そのものなので、もし条件を変えたとしてもこれは契約自由の原則が及ぶので法は介入しない。つまり、雇用形態を理由とした差別について法は介入しないという立場を取っています。

どちらの立場を取るべきか。結論として、日本ではヨーロッパと同じように合理的な理由のない雇用形態を理由とした差別も禁止すべきではないかと考えています。ただ実態としては非常に多様なものになるので、そこでは多様な労働者を代表する労働者代表との協議・合意に基づく利益調整プロセスが必要です。労働者代表とどのように話し合って納得を得られたかというのが、禁止される「差別」にあたるか、差別を正当化する「合理的な理由」になるかどうかの判断において重視されるべきではないかと考えています。

**◇労働市場法制**

最後は労働市場法制ですが、大きく2つ改革のポイントがあります。

1つは労働者派遣などにどういうかたちで法を適用するか。現行法上は問題がねじれた状況にあります。労働

者派遣に該当するならば労働者派遣法による、かなり厳しい詳細な規制が課されます。一方、業務処理請負だと労働者派遣等の規制は及ばずに自由に行うことができます。労働者派遣と業務処理請負の区別がどうなされているかというと、いわゆる労告37号で、非常に形式的な区別がなされています。指揮命令を誰が行ったか、どちらが持っている機材を使って働かせたかというような形式が基準で、その基準の形式性ゆえに、形式的な操作をすることによって法適用を回避しようという行動が生まれて、いわゆる偽装請負問題が生じたわけです。そういうねじれを解消するために派遣と請負の定義の区別を明確にして実態に応じた法の適用を図るべきというのが第1のポイントです。

第2のポイントは派遣や有期契約の利用についてどうするかです。労働者派遣法改正でこの点は議論されることとなっており、日雇い派遣を原則禁止するという入り口規制をすることを政府は提案しています。この派遣や有期契約の利用については大きな方向性として入り口規制をかけるか、それともセーフティーネットを充実させるかの2つがあります。

ここでの提案としてはどっちを取っているかというと後者です。入り口規制は取りません。セーフティーネットを充実することで対応することを考えています。なぜ入り口規制を取らないか。簡単に言うと3つ理由があります。1つは当事者の利便を害するからです。派遣等の利用については会社側だけではなくて働く側にとっても大きな利便がある場合があります。働く場所を探すときに個々に面接してやるよりかは、登録をしておいて探してきてくれるということは当事者としても大きな利便があります。

第2に、実際に規制しようとしてもちゃんと守られにくい側面があります。やるな、やるなと言っても、利用することでメリットがあるものについては裏で隠れていってしまってやられることになりかねません。ヨーロッパでも80年代以降、有期契約や派遣契約に入り口規制として縛りをかけた経験がありますが、規制の実効性は上がらなかったため、結局規制を緩めていったという経緯もあります。

そして第3に、特定の雇用形態に対して入り口で規制をかけると雇用全体の硬直性につながることが懸念されるからです。原則として期間の定めのない契約にして解雇も難しいという状況になると雇用全体が硬直的になって、なかなか雇用の促進が進まずに全体として失業率が高止まりする可能性があります。このことはヨーロッパの教訓からもいわれていますので、ここでは入り口規制はかけずに、どういう契約形態を取るかは契約の当事者に任せておいてセーフティーネットを充実することを考えています。

セーフティーネットの充実というのは、1時間でも1日でも働いたら保険料を支払わせ、それに対して雇用保険によるカバーを図るというかたちでセーフティーネットをきちんと充実することが大切なのではないかと提案しています。それと同時に、失業した人がなるべく円滑に仕事に戻れるようにきめの細かい、実態にあった訓練、いわゆるアクティベーションを施していくことも重要な課題になります。

最後になりますが、この2年間やってきたプロジェクトは何か1つの結論を出すための企画ではなくて、むしろなるべく具体的で、かたちのある提案をすることによってこれからの議論を喚起するということを目的としたものです。そのため、今後は皆さまからのご意見も踏まえながら、さらに議論を深めていければと思います。

## ◇新著紹介

中村圭介著・連合総合生活開発研究所編・教育文化協会発行
連合新書16

労働組合必携シリーズⅠ

# 「壁を壊す」

第一書林　定価700円（税別）

著　者　　中村　圭介　東京大学社会科学研究所教授
編　者　　（財）連合総合生活開発研究所
発行所　　（社）教育文化協会
発　売　　（株）第一書林

「一人はみんなのため、みんなは一人のため」を合い言葉に、雇用・生活の危機を連帯で乗り越える労働組合の役割が、いまほど求められている時代はありません。労働組合がもっと広がりのある開かれた存在であるためには、職場や地域で取り組まれている地道な努力に着目し、その成功と失敗の教訓に学ぶ必要があるのではないでしょうか。労働組合必携シリーズは、新書版という気軽に持ち運べて読みやすい労働組合運動実践の手引き書であると同時に、「労働組合って結構頑張っているな」と多くの人に労働組合の真面目な努力を知ってもらうことを目標に編纂しました。本シリーズ第Ⅰ巻のテーマは、「非正規労働者の組織化」です。本書が、非正規労働者の組織化や処遇改善に向け、労働組合が新たな挑戦へと進む一助となれば幸いです。

**第1章　自分のために**
**第2章　危機の察知**
**第3章　異論と説得**
**第4章　組織化の実際**
**第5章　壁の崩壊**

※「壁を壊す」チェックシート付き

※連合加盟組織には割引価格にて販売を行っております。
本書に関するお問い合わせは、連合総研（会田）まで　TEL：03−5210−0851

報　告

# 社会保障制度の改革と積極的雇用政策による雇用セーフティネットの構築を討議

## １．駒村委員の報告要旨

### 「社会保障政策と雇用政策の連携に向けて」

#### (1) 非正規雇用増大の社会保障制度への影響

日本の雇用形態は、1990年代後半以降に非正規雇用を急速に増大させ、現在の比率は30数％まで達していますが、この非正規の増大は社会保障制度に大きな影響を与えており、その問題に対処した社会保障制度の改革が課題になっています。

雇用形態の変動が社会保険に与えた影響を見ると、事業主負担割合の低下と、非正規雇用の増大のなかで社会保険制度からの脱落者の増大を指摘できます。

自営業者に対応している国民年金は、自営業者が占める割合が現在は事業主本人と家族従業員合わせても27～28％に過ぎず、代わって不安定労働者と言われるような人々や常用雇用の人の比率が高まっています。いまや国民年金は不安定労働者年金になり始めています。そして、免除者を考慮しても、これら非正規のパート・臨時の労働者また正規雇用者は、保険料の完納率が低いのが現状です。

さらに、健康保険にしても厚生年金にしても正社員になればある程度はカバーされていますが、非正規労働者になればそこから外れている問題があります。そして、失業率と国民健康保険の未納率の間には強い相関関係が現れています。この雇用形態の変化に対して社会保障制度をどのように対応させるかという改革が課題となっているのです。

さらに、生活保護などの所得保障政策における改革問題が生じています。日本では国の定める生活保護以下の所得しかない貧困層が増大しています。「消費実態調査」から世帯・個票データによって、生活保護の所得水準よりも低い収入しかない人を数え、「ワーキングプア世帯」比率を推計してみますと、2004年のその値は、1999年よりも40歳代を例外にしてその他の年齢層では上昇しています。とくに30歳未満の若年層での上昇が目立っています。

今の生活保護に関する統計や行政を見ると、世帯員あるいは世帯主が生活保護をもらっている割合は極々わずかであって、実質的には稼働可能な人が貧困になっても生活保護はほとんど出ていないのが現実です。そして、この貧困世帯では、子供の可能性に影響を与えています。東京23区別の就学援助率（生活保護所得の1.1倍程度の収入を下回っている場合に一定の学費補助）をみると、就学援助率の高い区は、学力テストの得点数が低いとの相関が明瞭に読み取れます。また親の所得は子供の健康状態にも影響を与えている可能性があります。

#### (2) 社会保障制度の改革案

この非正規雇用の低賃金問題と貧困問題に対しては、社会保障の観点からは、それが世代連鎖となって社会に定着することを防止するために、いま対策が必要です。均等処遇を進めること、さらに非正規雇用の正規雇用への移動可能な仕組みを整えること、また非正規への能力開発やキャリアラダーの仕組みを考えるなどの政策が重要と指摘できます。さらに社会保険では、所得比例型の社会保険料方式をもっと適用拡大するなどの改革が必要になっています。

加えて、所得保障政策では、まず現状の最低賃金の低さを改め、せめて日本の最低賃金を単身者の生活費並までは上げておく必要があります。それに加えて、社会保障制度の4つの重層的な改革に着手することが大事です。その一つは、低所得者向け児童手当の抜本拡充、二つには低所得者向け住宅手当の創設、三つには失業扶助の恒久的な制度の創設です。さらに四つには社会保険の適用拡大（制度の一元化）です。四つめの社会保険の適用拡大についてですが、現状の国民健康保険

本稿では、2009年4月27日に開催された「第3回雇用ニューディール研究委員会」における、駒村康平委員（慶應義塾大学経済学部教授）および宮本太郎委員（北海道大学大学院法学研究科教授）のご講演概要および討議の概要を紹介します（文責：連合総研事務局）

では、生活保護に入らない限り保険料ゼロを認めていませんが、ゼロ保険料制度を導入し、全ての人を加入させる制度に改めるべきです。実施の場合には、所得補捉の問題があります。

また、三つめの失業扶助制度については、期間限定つきの定額給付とし、給付要件には職業訓練受講条件を課し、生活保護よりは緩い資産要件をつけて実施すべきです。そして所得保障の最後として生活保護制度を位置づける、以上のような3段階構造とすべきです。

生活保護では、現状では高齢者が生活保護に流れ込んで、保護者の半分が高齢者です。これは結果的に年金化しています。そうであれば、生活保護の高齢者の最低保障年金化した部分については独立させて最低保障年金の制度に改めるのが好ましいと思います。最低所得保障年金構想とは、保険料は賃金に比例させ、年金額は現役時代の賃金および加入年数に比例して給付するというシンプルな仕組みです。給付乗率は1％とすると、40年働いた場合、給付水準は現役時代の年収の40％です。年収600万円の場合には年金給付は年間240万円です。ここで、再評価後に現役時代年収が一定水準（たとえば平均600万円）より低かった人々に対しては、最低保障年金を支給し、この部分には税財源を投入して保障します。最低保障年金は個人単位ではなく世帯単位とします。ただし個人でもらうときは7万円、夫婦でもらうときは調整されて13万円という仕組みにする案を提案します。この構想で参考にしたのはフィンランドの年金制度です。

最後に、基礎年金方式にしても経済成長がなければ維持できないので、いずれにしてもある一定の経済成長が必要です。

それから雇用の流動化を進めながら小さい政府を目指して90年代以降行われてきた改革は誤った組み合わせだったと指摘したいと思います。小さい政府を目指しながら貧困率を下げるということは、どの国でも達成できない矛盾した政策にほかなりません。

## 2．駒村報告に対する委員の討議

以上の報告を受け、委員から社会保険の適用拡大のあり方、社会・雇用保障受給者に対するアクティベーションのあり方、世帯と家族の関係と家族の扶養義務問題、さらにアクティベーションの実施主体のあり方、ベーシック・インカムの考え方などについて質問が出され、意見交換を行った。

社会保険の適用拡大では、財源の投入が必要なこと、アクティベーション政策の実施の現状は貧弱であり、抜本強化策が工夫されるべきこと、その際には実施主体を地方自治体に移管させるにしてもそのあり方はどうすべきかが論じられた。

また、貧困問題に対する家族相互の扶養をいかに考えるか等について討議が行われた。

さらに現在の政府の求職者支援施策がその場対応にとどまっている現状、また補正予算において多くの基金設立が行われ行政運用型の予算となっている問題点が指摘された。

## 3．宮本委員の報告要旨

### 「スウェーデンの雇用危機と政策対応」

#### (1) スウェーデンの今次不況の特色と政府の対策

スウェーデンの大手銀行はバルト諸国に大きな投資をして稼いできましたが、バルト諸国は金融危機の影響で大きなマイナス成長に落ち込み、その影響もあって、スウェーデン経済は3月の企業倒産が前年同月比で85％増です。完全に外需依存で、貿易収支の黒字幅は大幅に縮減し、ボルボ・サーブも相当厳しく、ボルボのトラック部門では大規模な人員削減が進んでいます。失業率は今8.3％まで上昇しています。恐らく2010年中

には10%を超えるだろうと言われています。

政府の経済危機対策パッケージは、一つは政策金利の大幅引き下げ、二つには財政出動です。去る12月23日に第1弾の財政による景気刺激策が行われ、第2弾が1月22日の刺激策です。さらに第3弾として4月15日に春予算制度による財政拡大策が打ち出されています。

その財政規模は、2009年度分だけで450億クローナ、名目GDPの1.4%程度です。ヨーロッパでは相当大きな規模です。その歳出内容は、労働市場政策、なかんずく訓練プログラム重視の政策が再び取られています。2006年の社民党から保守への政権交代では、保守党が社民党の社会保障モデルを全面的に取り入れました。今回の対策も労働市場政策で25万人規模の対策を打ち出しています。もう一つの対策は公共事業増政策で、「修繕・改築・増築」に対して減免税手続きの発動による公共事業喚起策です。ただ日本と違い、既存施設の維持管理が公共事業に直結していくシステムが制度として作られています。

もう一つの対策は、日本ではワークシェアリングとして紹介されていますが、経済危機を乗り越えるための労使協約を3月2日にIF Metal（製造業労組合体の金属労組）とそれに対応する雇用主団体との間で締結しています。その内容は、労使協約を締結して協約賃金および手当を2割まで引き下げる（労働時間削減）ことを認めたもので、その削減された時間数に対応して職業訓練を企業内、また地元の公的職業訓練と連携して行うよう努めるとした労使プログラムです。3月2日以降で既に150くらいの協約が結ばれています。

スウェーデンでも有期雇用が拡大しています。ある程度の労働時間を満たせば社会保険等、基本的には正社員と同じ条件を得ることができますが、今回の不況のなかでやはり真っ先に雇用削減に直面しています。もう一つ注目すべきは、現業中心のLO組織が派遣協約を締結していることです。これは派遣会社における労使協約で、派遣先の企業の労使協約が派遣労働者に適用されることを義務付けた協約であり、一つは派遣労働者の生活擁護、二つには労働ダンピング回避が目的になっています。

### (2) スウェーデン・モデルの機能不全の発生

スウェーデンの今回の雇用危機は必ずしも経済危機だけによるのでなく、従来のスウェーデン・モデルが機能不全に陥っていることが根本要因にあります。それは、従来のスウェーデンの雇用レジームであるレーン・メイドナー・モデルが限界に直面していることです。縦軸に生産性および賃金をとり、横軸に企業や部門をとると、企業や部門間の生産性較差により賃金水準に差が生じる産業構造が示されます。この生産性較差に対して、賃金格差縮小の連帯的賃金政策が取られ、生産性の低い部門には意図的に生産性を上回る賃金を設定して産業縮小プレッシャーを加え、他方、生産性の高い部門には連帯賃金で生産性を下回る賃金を設定して、生産性の高い部門の雇用・成長を促します。そして、高生産性部門の利益余剰に対して雇用主に負担金を課し、それを社会保障策に活用する社会的契約がその趣旨です。しかし最近では高生産性の成長センターが雇用を吸収せず機能不全に落ち込んでいます。

一方で地方には失業者が潜在的に滞留して社会保障をあてにしている深刻な問題を生んでいます。

この完全雇用を実現できない現状は、雇用を前提としたスウェーデンの社会保障制度についても機能不全をもたらします。労働市場外の人たちに対する最低保障はありますが、労働市場内との間には保障水準が違い、市場外の人にはペナルティー的機能を与えています。年金を別にして社会保険の保険料は雇用主負担が中心です。所得比例型社会保障給付は就労とそのパフォーマンスに対する報償という意味合いで成立していました。ところが完全雇用が揺らぎ、失業など労働市場外にある人々に対する各種の社会保障プログラムの受給者が労働者の2割を上回り、この制度の持続可能性

に問題が生じているのです。

2006年の選挙で保守党が勝利したのは、この労働市場外にいる2割、50万人に就業を与えることを呼びかけたことが大きく影響したといわれています。保守党は「ニューレーバー」を自ら標榜して、ワークフェア政策を掲げたのです。

スウェーデン保守政権の就労支援策は、就労第一原則（work first principle）を掲げ、アクティベーション重視です。その雇用対策の一つの柱は、失業者を雇用する企業への給与税32％免除です。また、スウェーデンの失業保険制度は労働組合が失業保険事業を管理運営しているゲント制ですが、保守政権は、この失業保険の労働組合管理に対して雇用主負担の保険料を引き下げ、給付上限要件を厳格化してじわじわと空洞化を図ってきています。また、疾病保険では病気やけがで就労できない人たちに対する所得保障、この受給者が相当な割合に達していますが、これに対してワークファースト的な制度改革を行っています。雇用主にはその稼働能力の低下に見合って仕事を探すことを義務付けています。

最後に、スウェーデンは失業率全体に対して若年失業率は4倍になっています。これはスウェーデンの若者が高等教育に入るタイミングが非常に遅いことが影響しています。また高等教育の期間が長く、これらには高等教育が無償であり、また若年者の就労・就学への生活保障を行う下支え基盤があることも、この高い失業率に影響を与えています。

## 4．宮本報告に対する委員の討議

報告に対し、就業支援策の実施主体の連携問題、賃金助成を意味するという給与税免除の効果、休職制度に対する支援策、雇用主の保守政権の雇用対策への評価、連帯賃金政策の内容、アクティベーション策の類型、地域の産業・就業政策のあり方、職業教育の特色などについて相互討議を行った。

次回の第4回研究委員会は6月下旬とし、報告書概要について議論することにしている。

報　告

# 2008年度新規研究テーマ紹介（その2）

## 〈シリーズ研究〉21世紀の日本の労働組合活動に関する調査研究委員会Ⅱ「地域労働運動の再生－地域に根ざした顔の見える労働運動」

### 1.シリーズ研究について

日本の労働組合は、組合員数の減少、労働条件改善機能の低下、政策提言・実現力の制約など基本的な課題に直面している。しかし、労働組合の活動の場が主に企業現場にあることから、労働組合の活動実態が必ずしも組合間、労働者間に共有されていない。

連合総研では、2007年度より、日本の労働組合が現在努力している活動実態について、企業レベル、地域、職能など労働現場での組合活動を基本に、産業別組織およびナショナルセンターの役割も示しながら、労働組合の実践的課題を明らかにすることを目的としたシリーズ研究をスタートした（初年度テーマ「非正規労働者の組織化」）。

### 2.研究の概要

1990年代後半以降、非正規労働者比率は上昇し、雇用労働者に占める非正規労働者の割合は3割を占めている。また、年収300万円以下の給与所得者が全体の4割を占めるなど、厳しい状況に置かれた労働者は多い。しかし、労働組合の組織率は年々低下し、2割に満たない状況にとどまっている。いまだ組織化されていない8割の労働者を組織化し、全体の底上げをどのようにはかるか、労働組合の存在意義が問われている。

2003年9月にとりまとめられた「連合評価委員会最終報告」では、企業別組合では対応できない社会変化が起こっていることを提示し、労働運動の再出発として、地域労働運動の強化を提言した。連合は、こうした提言等を踏まえ、2005年10月大会において、「地域に根ざした顔の見える労働運動」の実践としてモデル地協の立ち上げを行った。現在、地方連合会の人的・財政的支援を受けて、全国106のモデル地協（地域協議会）において、労働相談や生活相談の実施、未加盟単組へのオルグ活動、NPOとの連携など、地域に開かれた労働組合をめざした取り組みが進んでいる。

一方、地方連合会に加盟する地域ユニオンや全国ユニオンに代表されるコミュニティ・ユニオン等、地域社会を単位とした組合の動きが注目されている。地域ユニオン等、個人加盟の労働者の受け皿となる組合が労働紛争の解決に成果を上げていることもあり、中小企業労働者・未組織労働者の賃金や処遇、労働条件の向上に、企業・産別を超えた地域単位の労働組合組織が存在感を高めつつあるのは明らかである。

本研究では、「地域労働運動の再生－地域に根ざした顔の見える労働運動」をテーマに、中小企業労働者・未組織労働者における雇用のセーフティネット機能を中心とした労働組合の共闘のあり方や地域単位のネットワークの構築等について、現状や課題、展望を明らかにする。このため、地域に根ざした顔の見える労働運動に取り組む連合地協に主に焦点をあて、地方連合会や地協における先進的な活動事例をもとに今後の地域における社会運動・労働組合運動のあり方を検討していく。また、地域ユニオン、コミュニティ・ユニオンと地協運動との連携のあり方も視野に入れて、地域労働運動の今後を提示する。

なお、研究方法としては、地方連合会と地協に対しヒアリング調査を実施し（必要に応じて、アクターとして地協活動を牽引する産別地方組織等へのヒアリングを実施）、現在の活動内容、地協と産別・単組の関係、未組織労働者・非正規労働者の地協活動への参加、地協事務局長の役割、労働相談や生活相談の状況、NPO等他団体との連携のあり方等の把握を行う。そうした聞きとり調査をもとに、地域労働運動の課題や今後の展望を探っていく。なお、聞きとり調査は、研究者と連合総研で構成し、連合組織拡大・組織対策局や地方連合会等の協力を得る。また、研究委員会での討議やヒアリング調査結果をもとに、調査報告書を発刊し、あわせて職場役員、職場組合員が読本として活用できる組合活動実例冊子を取りまとめる。　（研究期間：2008年10月～2009年9月）

### 3.構成

主　査：中村　圭介　東京大学社会科学研究所教授
委　員：呉　　学殊　労働政策研究・研修機構主任研究員
　　大塚　敏夫　連合総合組織局長
　　一條　　茂　連合組織拡大・組織対策局長
　　松永　裕彦　連合組織拡大・組織対策局長
事務局：成川　秀明　連合総研上席研究員
　　大谷　直子　連合総研研究員
　　小熊　　栄　連合総研研究員
　　南雲　智映　連合総研研究員
　　会田麻里子　連合総研研究員

# 外国人労働者問題に関する調査研究委員会

## 1. 研究の概要

外国人労働者数は2006年には厚生労働省推計で92.5万人（不法残留者を含む）と、「出入国管理及び難民認定法」(入管法)が改正された1990年以来16年間で3.6倍に増加している。

外国人労働者問題は、1985年のプラザ合意以降、急速に円高が進むなか議論が活発化した。1990年代に入ると、長期不況にもかかわらずその数は増加し、同時に、賃金水準の低下もあって滞在期間が長期化することで家族の呼び寄せへとつながり、定住化の傾向が見られ、新しい局面に入ったと言われている。

ここ数年は、サービス分野における貿易の自由化という動きの中で、FTA/EPAの交渉において、ASEAN諸国との間で、看護師・介護士の受け入れについて議論が展開されている。一方で、国内においては、研修・技能実習制度の悪用から人権問題に発展するケースが報道されるなど制度の見直しが指摘されるようになっている。また、世界経済危機の影響によって国内経済が悪化する中、非正規労働者として雇用される外国人労働者の失業問題が取り上げられている。

外国人労働者の受け入れについては、いわゆる単純労働に関して、少子高齢化社会への対応や受け入れに伴う社会的コストなど、積極的受け入れ論と慎重論をめぐって政治的な課題となっている。世界に目を転じると、グローバル競争の視点から、単純労働の受け入れを制限する一方、技術者などの高度人材を確保する「選別的受け入れ」策を採る傾向にあるとされる。

こうした状況を踏まえつつ、当研究委員会では、外国人労働者の実態把握に重点を置き、「社会的包摂」の観点から、滞在期間の長期化あるいは定住化に伴って生じる諸問題を分析し、今後の政策につなげていくこととする。なお、外国人労働者の集住地域や支援団体等のヒアリング調査を実施し、現在日本に居住している外国人労働者の雇用・生活の実態を把握する。

（研究期間：2008年10月～ 2010年9月）

## 2.構成

主　査：鈴木　宏昌　早稲田大学商学部教授
委　員：天畠　一郎　芝浦工業大学教育支援センター特別任用講師
ウラノ エジソン　上智大学外国語学部講師・一橋大学フェアレイバー研究教育センター共同推進者
上林千恵子　法政大学社会学部教授
竹ノ下弘久　静岡大学人文学部准教授
濱口桂一郎　労働政策研究・研修機構統括研究員
首藤(杉田)佳世　早稲田大学大学院
オブザーバー：
密田　義人　自治労政治政策局次長
竹詰　　仁　連合生活福祉局部長
漆原　　肇　連合雇用法制対策局部長
橋本　由紀　東京大学大学院
事務局：成川　秀明　連合総研上席研究員
会田麻里子　連合総研研究員
宮崎　由佳　連合総研研究員
大谷　直子　連合総研研究員

# 同志社大学ITEC・連合総研共同研究プロジェクト
# 医療人材の育成・確保に関する研究委員会

## 1.研究の概要

持続可能な社会保障システムの構築には、医療費財源の構造改革と並行して、すぐれた医療職の養成と確保が不可欠である。しかし少子・高齢が進行する今日の日本においては、他の先進欧米諸国と同様、医療人的資源の確保と適切な配分が大きな政策課題となりつつある。現にFTA交渉による看護・介護労働力の受け入れ決定は、医療人的資源の国内需給においてミスマッチが進行しつつある実態を証明したといえる。

医療改革の実現にはさまざまな政策領域での多角的検討が必要であるが、本研究は医療人材に関わる政策課題という視点から、この問題への接近をはかろうとするものである。病理研究、臨床技術、医療機器、薬剤など、医療における知識と技術の進歩の成果が、福祉の向上に結びつくためには、これらイノベーションの成果を医療サービス需要者に適切に提供できる医療人材の育成・確保、さらにはモチベーション向上、ワークライフバランス実現などの能力発揮のための諸条件の整備が不可欠である。

そこで、本研究では、第1に、そうした医療人材に関連する政策制度面での諸課題を明らかにし、さらに第2には、人的資源と医療におけるイノベーションの成果を適切に結びつけるための、医療経営の組織および運営上の諸課題についても検討し、政策提言をとりまとめることとする。

初年度の本研究委員会では、とりわけ「看護人材」の需給マッチングの問題に焦点をあて、適切な数と質の人材の確保を阻害あるいは促進する社会経済的要因を明らかにするとともに、それらの結果をふまえて、今後の持続的な看護人材確保・育成に資する政策提言を行なう。

2年度目以降は、医師、医療専門職などに対象を拡大して、検討を行いたい。

（研究期間：2009年2月～ 2009年9月）

## 2.構成

| | | |
|---|---|---|
| 主　査： | 中田　喜文 | 同志社大学技術・企業・国際競争力研究センター（ITEC）センター長、同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 |
| 委　員： | 田中　幸子 | 山形大学医学部教授 |
| | 藤本　哲史 | 同志社大学 ITEC 副センター長、同志社大学大学院総合政策科学研究科教授 |
| | 飯倉　裕之 | 連合生活福祉局次長 |
| | 小川　　忍 | 日本看護協会常任理事 |
| | 篠原　國造 | ヘルスケア労協事務局長、全済生会労働組合書記長、連合医療・福祉部会委員 |
| | 米田　幸夫 | 経営支援センター松江・取締役、医療経営アドバイザー |
| 事務局： | 成川　秀明 | 連合総研上席研究員 |
| | 南雲　智映 | 連合総研研究員 |
| | 宮崎　由佳 | 連合総研研究員 |

# 支給要件等の大幅緩和を受けて急増する雇用調整助成金

厚生労働省「雇用調整助成金等に係る休業等実施計画届受理状況及び支給決定状況」（5月1日発表）より

厚生労働省は、5月1日に、2008年度における雇用調整助成金（以下、雇調金）の申請および支給決定の状況（速報値）を発表した。

雇調金とは、雇用保険二事業を財源とし、景気の変動、産業構造の変化等により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、労働者を一時的に休業、教育訓練、出向させた場合に、賃金･手当の一部を助成するものであり、短期的・一時的な景気変動要因による失業を防止する政策の中核を担うものである。

雇調金の支給実績は、景気の循環に応じて、大きく変動してきた。バブル崩壊後の94年には過去最高の657億円が支給された（図表１参照）。

雇調金は、一般に失業率上昇を押しとどめる効果があるとされ、旧経済企画庁の分析によると、93年から96年にかけては、平均で0.2%ポイントの失業率押し下げ効果があったとされる。

バブル崩壊からの景気回復とともに、産業界を中心に、「雇調金は、構造不況業種に対して長期的・継続的に支給されるため、非効率な分野を温存し､産業構造転換を妨げる可能性が高い」との指摘がなされ、2001年には支給方式が従来の業種指定方式から個別認定方式へと転換された。この方式変更に伴って、支給額は激減した（図表１参照）。

昨年12月には、リーマン・ショック以降の厳しい雇用情勢を反映して、支給要件の緩和、助成率の引き上げ等の大幅な拡充が行われた。

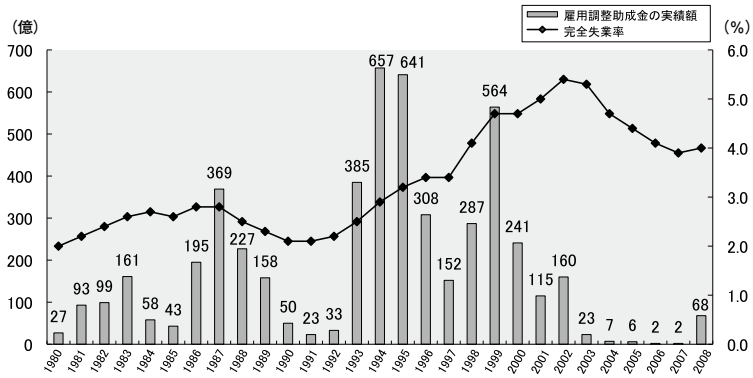
5月1日発表のデータによると、制度見直し後、申請、支給決定ともに急増している（図表２，３参照）。

申請については、本年3月の対象労働者数は、前年同月比2000倍増の238万人となった。また、支給決定については、3月の対象労働者数は、前年同月比150倍増の21万人、支給額は、260倍増の58億円となった。2009年度は更なる大幅増が見込まれる。

単純な試算ではあるが、3月に申請のあった238万人の労働者が、通常週休2日のところ、本制度を活用して週休3日に変更し、月間で4日間休業した場合を想定すると、１ヵ月で約32万人分の雇用維持をはかっている計算になる。

雇調金制度は一時期不要論が声高に叫ばれたが、今回のような急激な雇用環境の変化に際しては大きな役割を果たしうるといえよう。

図表１　雇用調整助成金の支給額と完全失業率（1980 年度～ 2008 年度）




出典：厚生労働省および総務省公表データをもとに筆者が作成

図表２　雇調金の申請状況 (2008 年度 )

| | 事業所数 | 対象者数 |
|---|---|---|
| 4月 | 63 | 1,343 |
| 5月 | 79 | 2,601 |
| 6月 | 92 | 1,774 |
| 7月 | 96 | 2,429 |
| 8月 | 123 | 3,060 |
| 9月 | 107 | 2,970 |
| 10月 | 140 | 3,632 |
| 11月 | 198 | 8,598 |
| 12月 | 1,783 | 138,549 |
| 1月 | 12,640 | 879,614 |
| 2月 | 30,621 | 1,865,792 |
| 3月 | 48,226 | 2,379,069 |
| 計 | 94,168 | 5,289,431 |
| 〈参考〉 | | |
| 2007年度計 | 638 | 12,940 |

出典：雇用調整助成金等に係る休業等実施計画届受理状況
※速報値であり、今後変更の可能性がある。
※ 2008 年 12 月分より中小企業緊急雇用安定助成金分を含む。

図表３　雇調金の支給決定状況 (2008 年度 )

| | 事業所数 | 対象者数 | 支給額(千円) |
|---|---|---|---|
| 4月 | 43 | 1,214 | 34,691 |
| 5月 | 52 | 1,287 | 30,466 |
| 6月 | 61 | 1,532 | 37,208 |
| 7月 | 56 | 1,866 | 44,586 |
| 8月 | 86 | 2,099 | 44,870 |
| 9月 | 75 | 1,608 | 41,214 |
| 10月 | 103 | 2,409 | 54,342 |
| 11月 | 76 | 1,590 | 37,518 |
| 12月 | 83 | 2,716 | 49,683 |
| 1月 | 127 | 4,150 | 81,139 |
| 2月 | 460 | 21,575 | 501,148 |
| 3月 | 3,658 | 212,348 | 5,820,109 |
| 計 | 4,880 | 254,394 | 6,776,974 |
| 〈参考〉 | | | |
| 2007年度計 | 517 | 11,826 | 244,528 |

出典：雇用調整助成金等に係る支給決定状況
※速報値であり、今後変更の可能性がある。
※ 2009 年 1 月分より中小企業緊急雇用安定助成金分を含む。

DIO
DATA資料
INFORMATION情報
OPINION意見
事務局だより

## 【5月の主な行事】

5月7日　所内・研究部門会議
8日　21世紀の日本の労働組合活動に関する調査研究委員会Ⅱ『地域労働運動の再生－地域に根ざした顔の見える労働運動』　（主査：中村　圭介　東京大学教授）
13日　企画会議
2008年度所内研究成果報告検討会①
14日　非正規労働者の雇用のあり方に関する調査研究委員会　（主査：佐藤　厚　法政大学教授）
15日　「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート調査（勤労者短観）」アドバイザー会議
参加保障・社会連帯型の新しい社会政策・雇用政策の大綱に関する研究委員会
（主査：埋橋　孝文　同志社大学教授）
第7回ゆめサロン　（講師：山田　昌弘　中央大学教授）
18日　グローバル経済下の産業革新と雇用に関する研究委員会
（主査：尾高　煌之助　一橋大学／法政大学名誉教授）
20日　所内・研究部門会議
21日　経済社会研究委員会　（主査：小峰　隆夫　法政大学教授）
22日　同志社大学ITEC・連合総研共同プロジェクト　医療人材の育成・確保に関する研究委員会
（主査：中田　喜文　同志社大学教授）
25日　外国人労働者問題に関する調査研究委員会　（主査：鈴木　宏昌　早稲田大学教授）
労働ペンクラブとの意見交換会　【連合3F】
27日　2008年度所内研究成果報告検討会②

［DIO No.238（2009年5月号）の一部訂正］
中北浩爾・立教大学教授の寄稿「社会的労働運動－それは政治的要請でもある」に誤植がありました。以下のとおり訂正して、お詫び申し上げます。

p.7左段・最後から1行目
（誤）…… 連合も運動領域で民主党基軸を掲げている。
↓
（正）…… 連合も運動方針で民主党基軸を掲げている。

［編集後記］
今月の特集は、『「労働法改革」を考える』と題し、労働時間法制、雇用差別禁止法制について、それぞれ気鋭の研究者に論文をお寄せいただくとともに、去る4月22日に開催した連合総研シンポジウム「イニシアチヴ2009－労働法改革のグランドデザイン」の中から、水町勇一郎・研究委員会主査による基調報告「労働法改革に関する提言」の要約を掲載している。
同シンポジウムは、「イニシアチヴ2009」研究委員会の最終報告会として実施したものであるが、同研究委員会には、多様なお考えをお持ちの研究者・実務家にお集まりいただいたこともあり、各回の研究委員会では、実に様々な議論が交わされた。
ディスカッション・ペーパーでは、各委員から（水町提言とは異なる意見を含め）多様な意見提起がなされており、読み応え十分な内容となっている。
是非ともご一読いただき、今後の労働法改革のあり方についてご一考いただきたい。（wacky）

発　行　人／薦田　隆成
発　　行／（財）連合総合生活開発研究所
〒102－0072　東京都千代田区飯田橋1－3－2　曙杉館ビル3F
TEL 03－5210－0851　FAX 03－5210－0852
印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ
〒108－8326　東京都港区三田1－10－3　電機連合会館2階
TEL 03－3456－1541　FAX 03－3798－3303

DIOに対するご意見、ご要望がございましたらDIO編集部（dio@rengo-soken.or.jp）までお寄せください。