

# DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第25巻第1号通巻267号

連合総研レポート

2012年1月1日

No.267

## CONTENTS

特集

### 就業を通じた参加型社会をめざして

#### 政権交代後の雇用政策

濱口 桂一郎……………6

#### パーソナル・サポート・サービスの運営実状

濱里 正史……………10

#### 知らなければ困る

—NPO「職場の権利教育ネットワーク」の活動—

道幸 哲也……………13

寄稿

新年のご挨拶……………3

草野 忠義  
古賀 伸明

巻頭言……………2

#### 主権回復とIMF加盟から60年 沖縄の復帰から40年

視点……………5

#### 復興・日本再生へ—新たな起点と なる年に

報告……………16

#### 東日本大震災を契機に 社会的つながりの重要性を再認識

第22回「勤労者短観」調査結果の概要（2011年10月実施）

報告……………20

#### 「日本の職業訓練および職業教育事業の あり方に関する調査研究報告書」

報告……………26

#### シンポジウム「連帯経済における協同 組合の新たな展開」を開催

今月のデータ……………27

厚生労働省「平成23年パートタイム労働者総合実態調査  
（事業所調査）の概況」

#### 改正パートタイム労働法施行を機に雇用管理の 改善措置を講じた事業所は48.6%

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/>

連合総研は、公益財団法人に移行しました。

# 主権回復とIMF加盟から60年 沖繩の復帰から40年

連合総研所長  
薦田隆成

壬辰（みずのえ・たつ）、西暦2012年を迎えた。旧年から持ち越された大問題はいうまでもなく、わが国では、東日本大震災からの復旧・復興・再生であり、世界では、ヨーロッパ財政金融危機の解決である。いずれについても、自助共助公助を組み合わせた全力での取り組みが急がれている。

60年前の壬辰1952年、わが国は、サンフランシスコ講和条約発効によって主権を回復し、そしてIMFへの加盟が認められた。その年の国連加盟はソ連の拒否権によって阻まれたが、ヘルシンキで開催されたオリンピックには、戦後初めて代表選手団を送ることができた。同じこの年に、欧州では、現在の欧州連合（EU）のもととなったEECの前身、ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体（ECSC）を設立する条約が発効した。現在のEU加盟国数は27であるが、ECSC設立当初の加盟国は6カ国であった。

40年前の1972年には、沖繩の施政権が米国から返還された。「沖繩の祖国復帰が実現しない限り、わが国の戦後は終わらない」という、当時の内閣総理大臣の「思い」と「発言」が、政策として実現されたという意味で、今も政治の世界の手本といえる。新たに就任したわが国総理が訪中して、日中共同声明が発表されたのもこの年であるが、一方、欧州では、英国のECへの加盟が同年に調印されている。終戦後、EECに対抗する欧州自由貿易連合（EFTA）の盟主であった英国は、長年の厳しい交渉を経てEC加盟を果たした。いまの欧州ソブリン危機への対応についても、英国は独自の主張をしているようであり、欧州における英国と大陸諸国との関係は、現在も世界が注目するところである。

30年前の1982年におけるわが国内政治の大問題は、グリーンカード問題であった。いわゆる「マル優」適用の厳格化のために、口座の本人確認に用いるグリーンカード制度を導入する法律が80年3月に成立したのであるが、制度開始前年であるこの年になって、大与党

の実力者連を先頭に、見直し論、反対論が燃え盛った。翌83年に入って3年間の延期が決定され、結局、85年3月には、制度そのものの廃止が国会で議決されてしまった。税務当局等にとっては、これがトラウマとなっているといわれる。

このところ、社会保障・税の共通番号制度に向けての議論が、広く各方面で、段階的に行われてきてはいるが、社会保障・税の一体改革を推進するためには、より正確な所得把握と、給付つき税額控除制度の裏付けとなる、適切な番号制度は不可欠であるので、政治の世界においても、真剣に、かつ早急に議論を詰めなければならないと思う。

まもなく、大震災からの復旧・復興を強力に推進する復興庁が設置されるが、その担当大臣を専任とする目的で、閣僚の人数が今世紀になって初めて増員される。98年末の自自連立政権合意を受け、閣僚を2名減らして99年1月に成立した、小渕第一次改造内閣と同じ数となる。今回の大臣一人と副大臣二人の増員が、迅速な復興・再生につながることは、これから証明されることとなる。GDPギャップの数値は、マクロ経済の供給と需要の乖離を把握しようとするものであるが、政治の面でも、閣僚数だけでなく、国・地方を通じた議員数について、供給過剰でないかどうか、国民の関心は高い。

欧州では、財政、金融危機への対応に苦しむ過程で、経済のみならず、政治の変動もこれから予想される。民間金融機関の抱えていたリスクも、その多くは国家に移転しているため、国の政治指導者選びが注目されている。ギリシャ、ローマは、西欧の起点として西欧民主主義の源流とされることも多いが、昨年は、直接民主主義、そして衆愚政治の発祥地である、と皮肉な言及をする向きも多かった。今年も、その欧州に限らず、世界の数多くの国で、国家指導者の選び直しが行われる年である。“チェンジ”と“風評”を好むマスコミの影響力が強いわが国も加わるのだろうか。

# 新年のご挨拶

連合総研理事長 草野 忠義

明けまして おめでとう ございます。

昨年、わが国においては、東日本大震災とそれに伴う原子力発電所の事故など、極めて厳しい一年となりました。また、世界においても各所で自然災害に見舞われたほか、欧州の金融危機や格差に対する不満の民衆の行動があちこちで見られるなど、多くの課題を抱えた一年だったと言えます。

このような中で、皆様方には連合総研に対して多くのご指導・ご支援をいただき、多くの研究や調査の成果を世に問うことができました。新年にあたり心から御礼を申し上げます。

ところで今年の十干十二支は「壬辰（みずのえたつ）」で、「壬」は草木の内部に新しい種子が生まれた状態を表しているとのこと。辰の字は「振るう」の意味で、陽気が動き草木が伸長する状態を表しているそうです。この通りにいけば、今年は明るい年になりそうですが、諸般の情勢を鑑みるとなかなかそうはいきそうにありません。それでは困るので、今年のことを振り返りながら、三点ほど私見を述べてみたいと思います。

第一には、東日本大震災からの企業や第一次産業、あるいは地元の人々の復興への目覚ましいまでの意欲と努力、あるいはタイにおける大洪水からの日系企業の立て直しなどを目の当たりにすると、大いなる希望が沸々と湧いてまいります。そこには、働く人たちの素晴らしい能力と明日への希望と意欲の高さを認識させられます。この背景にあるのは、正に人と人との絆や労使関係の歴史ではないでしょうか。タイでの復旧に対するタイの働く人たちの努力に涙する日本人経営者の姿が報道されていましたが、そこには日本的経営の神髄である良好な労使関係があったことは間違いのないことだと痛感いたしました。もう一度、市場原理主義によってないがしろにされてきたと言われていた日本の労使関係を見直すきっかけになればと思いました。そして、労働人口の減少と非正規労働者の激増によって、働く人の能力の総和が低下している現状を転換し、わが国の経済力を成長させていくには、働く人々の能力の向上が最大の課題であることをも示していたと考えます。

第二には、行政刷新会議の一連の仕分けや昨年11月に実施された「提言型政策仕分け」で明らかになったことですが、行政の無駄の削減は直ちに正していかなければなりません。そのほかにもいわゆる既得権益の中には、多少きつい言い方かも知れませんが、不労所得あるいは不当利益などが散見されたことです。これらが国民の前に明らかになった以上、ここに大胆なメスを入れなければなりません。この場合、それを断行することによっては国民の負担が増えることがあるかもしれません。しかし、それは別にしても社会保障と税の一体改革を断行すれば負担増は十分あり得ると考えます。給付と負担のあり方に理屈が通っていれば、それを受け入れなければならないでしょう。国民の負担増は選挙に不利だからと言って、理屈・論理を無視することは、国の仕組みを歪めてしまいかねません。政治家にはそれを国民に説明する責任と勇気を求めたいと思います。

第三には情報公開についてであります。小説「虚像(高杉良著・新潮社)」と回顧録「ザ・ラストバンカー(西川善文著・講談社)」を読んでみました。回顧録は当然のことながら登場者は原則実名であるのに対し、一方は小説ですので仮名ですが読んでいけばすぐに実名が推測できます。それはともかくとして、ある事柄についての記述というか理解・説明が正反対になっています。もちろん物事の見方は一つでないことは承知していますが、国民やマスコミの大きな関心事であっただけに、本当はどうなんだという思いを強くしました。言いたいことは、これも情報が正確にそして迅速に公開されていなかったがゆえにもたらされたものだと考えます。マスコミの取材不足も否定できません。これは一つの例に過ぎませんが、国民の税金や保険料に関するものについては、情報公開に真摯に取り組んでいくべきと考えます。

新年の挨拶にも拘わらず、愚痴めいたことを述べて申し訳ありません。今年も連合総研一同さらなる前進に努力してまいる所存であります。倍旧のご指導、ご支援を心からお願い申し上げます。と同時に、東日本大震災からの早急な復旧・復興を心から祈っております。

# 新年のご挨拶

復興・再生に全力を尽くし、「働くことを軸とする安心社会」につなげる

連合会長 古賀 伸明

新年を迎え、2012年が皆様にとって安らかで実りのある年となるようお祈り申し上げます。

2011年を振り返る時、3月11日に発生した巨大地震、それに続く大津波、そして福島第一原子力発電所の事故を忘れることはできません。亡くなられた方々には謹んで哀悼の意を表するとともに、いまだに避難生活を余儀なくされている方々をはじめ、被災者の方々が一日も早く穏やかな生活を取り戻すことを祈念します。

連合は、昨年の10月4日・5日に、「復興・再生に全力を尽くし、『働くことを軸とする安心社会』につなげる」のスローガンの下、第12回定期大会を開催しました。2012～2013年度運動方針では、震災からの復興・再生に全力をあげて取り組むこと、「働くことを軸とする安心社会」を基盤に新たな社会・経済モデルを構築すること、そしてそのためには集団的労使関係を確立し社会的インフラとしての役割を発揮するとともに、労働者自主福祉事業団体をはじめ、志を同じくする幅広い人々や組織との連携をはかり、労働運動をさらに社会化していくことを確認しました。

2008年9月のリーマン・ショックを引き金とする金融危機、それに続く世界同時不況により、新自由主義の政策モデルでは人々の幸せを生み出せないことがより一層明らかになりました。G20ではディーセント・ワークの創出こそが、世界経済を復興する政策の核となるべきことが確認されました。昨年11月に開催されたフランスG20では、ナショナルセンターの代表によって構成されるL20が開催され、ホスト国をはじめ各国の首脳との協議が行われ、労働者の声をグローバル政策に反映する公式なメカニズムが確立されました。

国内に目を向けますと、二項対立的な議論が目立ちます。「高齢者の雇用促進vs.若年者の就労支援」「企業の競争力強化vs.労働分配率の回復」「輸出基盤産業の強化vs.農業の育成」「電力の安定供給vs.脱原発」等々、ともすれば一方の利益を実現するためには、他方の利益を犠牲にするトレードオフの議論に陥りがちです。結論ありきの分析や偏見的な議論による不必要なトレードオフを回避していくためには、いかにして包括的な評価の中で多様な価値観に配慮していくかということが鍵となります。不都合な意見やグループを排除するのではなく、異なる意見を持つさまざまなグループに対して包摂的なアプローチをとり、社会全体にとって何が共通の価値であるかを見極め、丁寧に合意形成のプロセスを踏んでいくことが今求められています。

連合は、一昨年の12月、共通の価値を構成する基盤として、「働くことを軸とする安心社会」を提起しました。誰もが働くことで社会に参加し、社会的にも経済的にも自立し、そして互いに支え合う社会こそが、わが国がめざすべき社会であると考えます。昨年6月には、積極的社会保障政策と積極的雇用政策の連携を前面に打ち出した「新21世紀社会保障ビジョン」、そして負担の分かち合いの在り方を示した「第3次税制改革基本大綱」をまとめました。

本年は、「働くことを軸とする安心社会」の理念を広く社会全体と共有できるよう合意形成をめざす運動を進めるとともに、理念を具体的な政策に落とし込み、実現に向けたロードマップを描いていきたいと考えます。その中では、連合総研の研究活動に重要な役割を担っていただくことを期待します。本年も連合へのご支援を心より願います。



## 復興・日本再生へー新たな起点となる年に

新しい年を迎えた。

最優先課題である被災地の復旧・復興、原発事故収束の先行き展望はいまだ道遠しの中で、世界同時不況の様相さえ見せ始めた環境下での日本の再生が問われている。これまで長い間先送りしてきた構造的課題の解決も同時平行的に取り組まねば、もう後がないとの危機感も高まっている。問題は、この複雑な多元方程式を、そして場合によっては痛みを伴う改革にどう合意を形成し、一つひとつ解を出していくのか。—おそらく、今年2012年は、後世から見れば日本の岐路であった年と評されるのではないだろうか。

社会保障・税の一体改革がいよいよ法案の形で国会に上程される。しかし、これまでのところ報道される社会保障改革の中身は、相変わらずの省庁・部局縦割り体制を想起させる従来延長線上での財源論優先の改革が、急ごしらえで店先に並べられたように見えてしまうのである。はじめに消費税増税ありきの辻褄あわせのような社会保障改革と採られたのでは、失敗に終わるのではないかと危惧している。

重要なのは、未来への骨太のビジョン、めざすべき社会像を同時に自信をもって打ち出すこと。そういう社会を実現するために、何を守り、何を变え、何に切り込み、何を強化するのか、熱い想いと理念をいま国民に向かって語りかけて欲しいのである。

もっとも、社会保障制度の抜本改革は、年金、医療、介護、社会扶助、子育て各制度それぞれに複雑で課題山積の中、積極的雇用・労働政策とドッキングさせた中長期のトータルビジョンと財源論込みのパッケージ政策をまとめるには、まだ時間が必要なこと。その究極にめざす政策を実現するには、いま打ち出している消費税5%アップ程度では済まないであろうこと。など現実の事情がわからないではない。しかし、国民はバカではない。率直に直面する事態を開示し、理念と方向感をもった改革の道すじをブレずに提起していく以外にないのではないか。

連合総研は、いまから5年前の2007年、設立20周年を記念して、「現代福祉国家への新しい道」研究委員会を開いた。主査の岡澤早稲田大学教授をはじめ、後

藤玲子、駒村康平、斉藤弥生、白波瀬佐和子、神野直彦、武川正吾、坪郷實、濱口桂一郎、久塚純一、広井良典、宮本太郎各教授などそうそうたる研究者に集っていただき、熱心な討議の中から、21世紀型の新しい福祉・社会保障の理念とグランドデザインを提起した。

これまでの「日本型福祉社会」の政策路線を検証するとともに、西欧・北欧福祉国家における挑戦とその到達点について考察・評価を行い、その上で20世紀型福祉国家を超える新しい理念と方向性を明らかにしようという意欲的なものであった。

その中では、①受動的な所得再分配から、能動的な参加保障へ、②事後的な救済から、多様な選択を可能にする事前的な能力形成支援へ、③老後中心の社会保障から、「人生前半の社会保障（出産・育児支援等）」「人生後半の社会保障（就労支援や再訓練等）」の拡充へなどの基本方向とともに、「労働市場への参加」「無償労働を含む地域社会へのアクティビティへの参加」「政策形成過程への参加」など三つの次元での参加保障型社会の実現がうたわれている。そして最も重要な部分は、「積極的な労働政策」と「社会保障政策の再構築」を連結し、経済成長ともポジティブな関係を作り出していくことにあった。つまり誰もが働くことを通じて社会に参加できる世の中を目指そうというものである。「生産性の高い者だけが働き、低い者はおこぼれにあずかる」というような社会は、経済的に持続可能でないということに加えて、仕事は単に所得を得るという以上の意味を持つ。それは個人の尊厳であり、社会的な認知であり、人々とのつながりでもある」等の提起は、連合が一貫して運動の柱に据えてきた「働くことを軸とした安心社会の実現」にまさに呼応するものであったと思っている。

これからの社会保障・税一体改革をめぐる国民的議論や、さらにその先の日本再生にむけた国家戦略ビジョンの中に、しっかりと組み込まれるよう取り組むとともに、連合総研としても具体政策化に向けた粘り強い調査・研究・提言活動を行っていかなければならない。

（専務理事 久保田泰雄）

# 政権交代後の雇用政策

濱口 桂一郎

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

みんなが働き、つながり、支えあう安心社会を創り出すために

就業を通じた参加型社会をめざして

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

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

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

## 1. 労働市場のセーフティネット

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

った。

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

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

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

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

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

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

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

水準の生活保護と、両端が高く、中央が低い矛盾した構造になっている。

## 2. 誰も理解していなかった子ども手当

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

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

## 3. 職業訓練への重視と軽視

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



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

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

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

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

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

#### 4. 派遣法改正の迷走と非正規労働改革への一歩

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

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

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



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

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

## 5. 三者構成原則の動揺と堅持

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

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

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

---

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

# パーソナル・サポート・サービスの運営実状

濱里 正史

(財)沖縄県労福協 就職・生活支援パーソナル・サポート・センター総合コーディネーター

## 1. はじめにー背景ー

政府は、2010年5月11日に、セーフティーネットワーク実現チームを設置し、その第1回会議で、2009年度に取り組んだワンストップサービスデイなどの貧困・困窮者支援等を踏まえ、わが国における新たなセーフティーネットワーク構築に向け、本格的な取り組みをはじめた。

パーソナル・サポート・サービスは、緊急対応でなく通年対応の取り組みとして、利用者に対して「パーソナル・サポーター (PS)」が個別かつ継続的に相談を行って問題を把握し、必要なサービスのコーディネートや開拓、自立に向けてのフォローアップを行う総合的な生活・就職支援制度として構想されており、その特徴は、これまで別々に行われがちであった生活支援と就職支援を一体的に行うことにより、ひとり親世帯、就労できない若者、長期失業者、ホームレスや生活保護に近い世帯など、生活困窮者と就職困難者の支援を一体的かつ継続的に実施できる点にある<sup>1</sup>。

沖縄県は、全国で最も失業率が高く、特に、若年層の失業率の高さやひとり親世帯 (特に母子家庭)、生活保護世帯などの貧困問題も深刻である。こうした問題は、復帰後一貫して抱える沖縄の問題・課題であり、これまでさまざまな支援策がなされてきたが、いまだに解決できていない。その一因としては、経済・産業・社会構造が他府県と比較して大きく異なる沖縄において、全国一律型の支援制度では不十分との指摘があり、沖縄の地域特性にふさわしい生活支援と就職支援を一体的に行うセーフティーネットの構築が待望され

ていた。「パーソナル・サポート・サービス」は、まさに沖縄が待ち望んでいた制度といえる。

現在、パーソナル・サポート・サービスは、沖縄を含めた全国19のモデルプロジェクト地区で実施され<sup>2</sup>、その実践・成果を踏まえた上で、2013年度からは恒久的な制度として導入することが企図されている。

## 2. パーソナル・サポート・サービスの特徴

パーソナル・サポート・サービスの出発点の1つは、世の中には行政やNPOなどによるさまざまな支援 (地域資源) がある一方で、多様で複合的な問題を抱え、そうした支援を必要としながらそこにたどり着けない人々がいる、という現実のギャップを埋めるところにある。

したがって、パーソナル・サポート・サービスの本質は、直接・具体的な支援ではなく、個々の人々に必要な支援を見極め、その人が必要とする支援につなげるコーディネート機能にある。ただし、そのためには、相談者一人ひとりの個別状況だけでなく、地域における行政やNPOの支援をしっかりと把握する必要がある。また、困窮し相談に来る方々の多くは途方に暮れ自分では何をどうすればよいか分からない人が多く、そうした方々に対して単に情報を提供しただけでは支援にたどり着けない場合が多いため、同行支援を含めしっかりと必要な支援先につなげる事が重要である。このことが、パーソナル・サポート・サービスが個別支援 (オーダーメイド型支援)・伴走型支援・包括的支援 (分野横断型支援)

と言われるゆえんであり、パーソナル・サポート・サービスの5つの理念である「本人と向き合う支援」「本人の個別状況に合った支援」「継続的支援」「予防的支援」「本人をとりまく環境への働きかけ」につながっている<sup>iii</sup>。

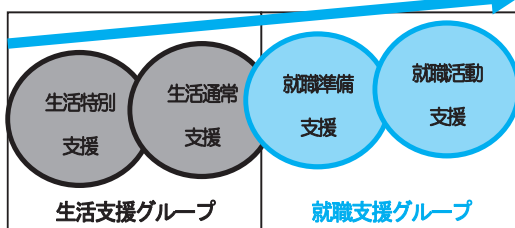
以上のことから分かる通り、パーソナル・サポート・サービスでは、その直接的な担い手である相談員・支援員<sup>iv</sup>の力量に負うところが大きいだけでなく、人材育成や地域資源のネットワーク化など、従来イメージされるよりも踏み込んだ事務局機能が重要となる。

### 3. 沖縄におけるパーソナル・サポート・サービスの運営状況

沖縄県におけるパーソナル・サポート・サービスは、2010年11月に1センター17名体制でスタートした。<sup>v</sup>

現行の沖縄におけるパーソナル・サポート・サービスの支援プロセスは、大きく「生活支援」と「就職支援」に分けられるが、「生活支援」はさらに「生活特別支援」と「生活通常支援」に、「就職支援」は「就職準備支援」と「就職活動支援」に分けることができる。支援体制は、これに即して、生活支援グループと就職支援グループの2つからなる。

#### ◆支援プロセスと支援体制



また、これら直接支援に関わるグループとは別に、人材育成や地域資源のネットワーク化、分析・評価を担う事務局を置いている。

#### ◆事務局の主な機能と役割

- 人材育成（研修の充実）
- 地域資源のネットワーク化
- 分析・評価とそれに基づく提言
- 相談・支援業務のバックアップ
- 業務体制や環境の整備
- 相談シートやマニュアル、データベースなどツールの開発と改良
- 社会への働きかけ（ソーシャルアクション）

支援にあたっては、支援が独断に陥らないようにという配慮と相談・支援員の負担を考慮して二人一組体制を基本としている。当然のことながら、複雑な事情や問題・課題を抱えている相談者が多いため、丁寧なヒアリングが必要であり、また、一人では動けない方も多いため、同行支援や訪問、複数の支援機関を交えたケース会議なども必要となる。したがって、一人ひとりに関わる期間も長く、1回ごとの相談も1～2時間は普通で、場合によっては半日～丸1日かかることもある。

相談件数をみると、最近では1日平均の相談件数は約20人程度であるが、これは相談件数が落ち着いたというよりも、上記のような事情から対応できる件数に限界がきているため、潜在需要はさらにあると思われる。

実際、2011年度からは、前年度まで行っていた無料求人誌等への広報をやめているにもかかわらず、ハローワークや行政、社協、他の支援機関、知人などを介して来所する方が多く、体制を整えた上で広報（アウトリーチ）に努めれば、さらなる来所者が見込まれる。

#### ◆相談件数

年度	2010年度	2011年度
稼働日数	86件	162件
新規件数	243件	323件
リピーター件数	1,084件	2,674件
延べ件数	1,327件	2,997件
1日平均件数	15.4件	18.5件

※2010年度は11月～3月、2011年度は4月～11月

年代別では、50代が151人と最も多く、次いで40代（128人）、30代（123人）となっており、中高年の相談者が多い。また、男性348人、女性218人と男性の相談者の方が比較的多い。

#### ◆年代別・男女別相談者内訳（単位：人）

	男	女	合計
10代	6人	1人	7人
20代	33人	34人	67人
30代	77人	46人	123人
40代	84人	44人	128人
50代	98人	53人	151人
60代	46人	32人	78人
不明	4人	8人	12人
合計	348人	218人	566人

※2010年11月～2011年11月

支援内容をみると、2010年度は就職支援系が多かったのに対し、2011年度は生活支援系



が多くなってきている。また、総支援数を新規相談者数で割った1人当たり支援数は、2010年度が2.4、2011年度が5.7と倍以上に増えている。これらのことから、貧困や長期失業を背景として、生活から就職まで多くの複合的課題を抱えた生活困窮者が増えているものと思われる。

#### ◆支援内容

年度	2010年度	2011年度
就職支援系	330件	780件
生活支援系	261件	1,067件

※2010年度は11月～3月、2011年度は4月～11月

就職率をみると約20%と低いように思われるが、沖縄の有効求人倍率が0.3を切る状況であることと、対象者が就職まで時間のかかる生活困窮者や就職困難者であることを考慮すれば、やむを得ない部分もある<sup>vi</sup>。

#### ◆就職者数と就職率

年度	2010年度	2011年度	通算
就職者数	44人	69人	113人
就職率	18.1%	21.4%	20.0%

※2010年度は11月～3月、2011年度は4月～11月

### 4. おわりに—今後の課題—

沖縄におけるパーソナル・サポート・サービスの課題は、心に問題を抱える相談者が想定していた以上に多いだけでなくその内容も深刻であるため、メンタルヘルス支援の充実が喫緊の課題である。また、出口戦略としての就職支援の充実も開所以来の課題であり、労働意欲の喚起から働くための基礎的なスキルアップ支援、具体的な就職活動支援までを充実させる必要がある。そうした積み重ねの上で、「死にたい」「今日食べるものがない」「住む所がない」といった深刻かつ緊急的な状態の方々への支援から、通常の生活支援、就職準備支援、就職活動支援までを、さまざまな地域資源をつないで幅広くかつ深く実施するパーソナル・サポート・サービスという支援の在り方が沖縄という地域、ひいては日本という国にとって必要なものであることを証明し、恒久制度化につなげることが当面の目標である。

支援の現場からは、日本という国が成長期から成熟期に入ること、期間の長短はあるものの多くの人々が社会からはじき出され、

生活困窮に陥っていく姿が見える。そしてそうした状況は決して一部の人の問題ではなく、今、普通に暮らしている人々に、いつ訪れても不思議ではない身近な問題となりつつある。そうしたなか、既存のセーフティネットの再編・強化と新しいセーフティネットが必要となっていており、パーソナル・サポート・サービス・モデルプロジェクトもそれに向けた試みの一つである。

パーソナル・サポート・サービスの最大の特徴をあげるとすれば、それはコーディネート機能と地域資源のネットワーク化にあるといえる。行政だけでなくNPOなどの民間支援を含め、支援制度や事業を増やしたとしても、それらがバラバラに動いていたのでは、本来期待されるほどには有効に機能しない。したがって、今後、どのようなセーフティネットが構築されるにせよ、その中の一つひとつの支援制度や事業をコーディネートし地域資源をネットワーク化するパーソナル・サポート・サービスのような機能を入れ込むことが是非とも必要である。

- i プロジェクト開始当初は、かなり長期的ではあっても、最終的には「就職につながりうる者」を対象とするという規定があったが、2012年度からは、病気や高齢などの理由により就労を前提とすることが適切でない者や、生活困窮の度合いが高く生活を再建し就職に向けたスタートラインに立つまでに相当の時間と労力を要する者、ひきこもりやホームレスもしくはそれに近い状態の者、東日本大震災の被災者など、当初想定していたよりも社会的排除リスクが極めて高い深刻な状況に置かれている者も対象とすることとしている。
- ii 第1次モデルプロジェクト地区として銅路市、横浜市、京都府、福岡市、沖縄県の5地区でスタートし、現在は岩手県、野田市、長野県、岐阜県、浜松市、野洲市、京丹後市、大阪府（豊中市、吹田市、箕面市）、大阪市、島根県、山口県、徳島県など14地区を加えた19のモデルプロジェクト地区で実施中であるが、次年度からはさらに第3次モデルプロジェクトが加わる予定である。
- iii パーソナル・サポート・サービスの5つの理念など詳細については、パーソナル・サポート・サービス検討委員会による「『パーソナル・サポート・サービス』について～モデル・プロジェクト実施前段階における考え方の整理～」(平成22年8月31日)、「『パーソナル・サポート・サービス』について(2)～22年度モデル・プロジェクトの実施を踏まえた中間報告～」(平成23年5月12日)を参照のこと。
- iv パーソナル・サポート・サービスでは、相談員・支援員のことを、「チーフ・パーソナル・サポーター (PS)」 「パーソナル・サポーター (PS)」 「アシスタント・パーソナル・サポーター (APS)」と呼ぶ。
- v 11月18日に県庁所在地である那覇市に開所し(那覇・南部センター)、現在、CPS1名、PS4名、APS11名、事務兼相談員1名の17名体制で運営しているが、次年度からは、中部サテライトを増設し、総勢26名体制となる予定である。
- vi そもそも、パーソナル・サポート・モデルプロジェクトは、就職率のみが評価の対象ではなく、生活支援を含めそこに至るプロセス全体を評価する試みであり、先日公表された実施要領によると、次年度からは対象者を必ずしも「就職につながりうる者」と限定しない方針である。



# 知らなければ困る

—NPO「職場の権利教育ネットワーク」の活動—

道幸 哲也

(放送大学教授・NPO「職場の権利教育ネットワーク」代表理事)

労働法学の教育はなんのためか。ロースクールの場合は、司法試験突破のための専門職教育と位置づけることができる。では、労働法が実際に適用されている職場では労使に対し適切な労働法教育はなされているか。ワーキングプアや格差問題がこれほど論議されている割には、そのような問題関心は社会的に驚くほど希薄である。

現状への疑問は、自分の研究が進むほど、また労働委員会等の実務に携わるほどに湧いてきた。そこで、2007年10月に、北大の労働判例研究会が中心となって職場においてワークルールを生かすことを目的としてNPO法人「職場の権利教育ネットワーク」を立ち上げた。以下その成立と活動、さらに直面する問題点について紹介する。同時に、前提として、労働法学的に権利教育をどう位置づけるかについても検討したい。

## 1. 権利実現の仕組みは

学校で権利教育をする意味は、権利行使の前提となる知識等を生徒が獲得することにある。そこでどのような労働法的な知識をどう教えるかの問題になるが、その前に、権利実現の仕組み自体の議論も重要である。では、具体的な権利実現の観点からの労働法システムをどう構想するか。

第一は、労働者の権利内容自体の確定である。労働基準法、最低賃金法、労働契約法等の労働関係立法は、労働者の権利内容について規定している。労働法学はもっぱらこの問題、つまり実体的権利を対象とした。

第二は、権利実現のための機構・仕組みである。典型が裁判所であるが、その他に労働審判制度、労働局における個別労働事件解決

制度、労働委員会における調整・不当労働行為の救済制度がある。最近、労働紛争が増加するにともない、労働相談・斡旋制度の拡充は顕著である。問題は、それらによって実際に権利が守られているかである。

第三は、個々の労働者が実際に権利を行使するための仕組みである。制度的な整備を前提にそれが実際に生かされるために次のような施策が必要とされよう。

その一は、学校等における権利教育である。権利内容をわかりやすく教えるとともに権利主張をする力（パワー）や「気合い」を注入することが必要である。知識はともかく、権利主張の気合いを身につけさせることは困難である。

その二は、自分の権利内容を自分なりに確認する仕組みである。まず、契約締結時や変更の際に、使用者が労働条件を明示し説明することが必要である。労働者サイドとしても、当該説明を適切に理解する能力の養成が前提になる。また、自分の労働実績を知ることも不可欠である。たとえば、人事考課の開示とか就労した労働時間数の開示等がその好例である。

その三は、権利行使に対するサポートである。多様な労働相談システムや労働組合等の支援システムがそれを担っている。特に、労働組合、とりわけコミュニティーユニオンの役割は重要である。このサポートは、当該個人の権利実現だけではなく、職場全体におけるワークルールの実現との関連でも重要である。

## 2. なぜNPOを立ち上げたか

### 1) 自分なりの問題関心

研究対象は不当労働行為制度が中心であっ

たが、1995年頃より労働契約、とりわけ職場における労働者の自立やプライバシーについても興味をもつに至った。この過程で、労働法教育・権利教育についても考えることが多くなり、①「権利主張の基盤整備法理」季刊労働法207号（2004年）（その後拙著『成果主義時代のワークルール』（2005年、旬報社）所収）、②「労働法教育の課題」学会誌107号（2006年）、③『15歳のワークルール』（2007年、旬報社）を発表した。最近になって労働法学会でも権利教育の必要性は広く認められるようになったきた。

権利教育の必要性は、労使紛争処理や労働相談での体験から学んだ。まず、1982年から北海道労働委員会の公益委員となった。労働委員会は、不当労働行為の救済と集团的労使紛争の処理を目的とする。労働組合が関与しているので組合サイド、特に上部組織に一定の法的知識や経験があるケースが多かった。むしろ使用者のほうが法的知識に欠ける場合が多く、さらに経営者の団体に加入していなければ孤立していることさえある。労組法に関する無知が、無用な労使紛争を招来せしめることも多かった。

さらに、2001年から、個別紛争の斡旋的処理も労働委員会の権限となり、最近同種事件は増加傾向にある。この種事案については、労使とも法的知識に欠ける場合が多い。斡旋にくるようなケースは自主解決の可能性がほぼないので、適切な解決をするためには、ワークルールの教示と労使による理解が不可欠といえる。

## 2) 労働審議会での論議

北海道労働審議会は、北海道における労働政策・労働問題を審議し、必要があれば知事の諮問を受けて答申する機関である。権利教育の必要性は、この審議会でも議論され、社会的に発信された。2006年5月に労働審議会が専門部会報告書「若年者等の労働教育に関する検討会議」を受けて報告書を作成し、知事へ建議した。当時私は当審議会の会長であり報告書作成に深く関与した。

その内容は、労働教育の基本的視点として、①就労前における勤労観・職業観の育成、②地域社会全体で行う労働教育、③学校教育における働く際の権利・義務に関するルール教育をあげている。とりわけ、若年者に対する労働教育の具体的な方向として、①中・高等学校におけるインターンシップの実施、②仕事相談システム（ネットワーク）の構築、③

学校教育における働く際の権利・義務に関するルール教育をあげ、③について、「労働教育は、社会的適用能力や職業能力の養成だけではなく、働く際の職場のルールをしっかりと教えることも重要である」ことを強調した。

この審議の過程において、権利教育の必要性について労使や行政機関が十分な問題関心を持っていないことが判明したので、その実現はNPO等 自主的な運動によらざるをえないと考えるに至り、2007年にNPOを立ち上げた。

## 3) NPOの立ち上げ

北大労働判例研究会が中心となり、NPOの立ち上げを図った。私にとってそこしか基盤となる組織がなかったからである。理事10名については、労働法・社会保障法の研究者3名、教育研究科教授1名、弁護士2名、社労士1名、さらに連合北海道から3名という構成となった。

最初の仕事はNPO設立の趣意書の作成であった。以下は、「ワークルール教育のためのNPO設立趣意書」のポイントであり、NPOの原点でもある。

「若年者の失業率の上昇やフリーター化、さらにニートの出現に関しては社会的に大きな注目を浴び、キャリア形成のために学校教育や雇用促進施策につき多様な試みがなされている。たしかに勤労意欲の涵養やキャリア形成の必要性は否定しがたい。しかし、職場における権利やワークルールを全く無視して勤労意欲の側面だけが強調されることはやはり異常である。職場において権利が守られるということは「働くこと」の前提であり、営々と築き上げられてきた「文化」に他ならないからである。また、生きる力は、職業能力だけではなく、権利主張をする知識と気構えをも含むものと思われる。この権利保障は、とりわけ若年者について、勤労意欲の向上に役立つばかりでなく、職場の風通しをよくすることによって経営効率や職場定着率をも高めることも期待される。同時にこのような権利教育は、民主主義の担い手を養成するという市民教育でもあることも強調したい」

そして、ワークルール教育を実現、支援するために次のような事業を企画した。

1. 学校におけるワークルール教育のために専門家を派遣すること。そのために専門家のネットワークを形成するとともに、人材のデータを作成すること。

2. ワークルール教育や労働教育のための資料やテキストを作成すること。そのために

必要な調査・研究をすること。

3. ワークルール教育の担い手の教育・研修を行うこと。

4. 労働に関する相談を行うこと。

### 3. なにをどう教えるのか

権利教育といっても高校でなにをどう教えるのか。こうなるとNPOのメンバーはど素人である。大学生への講義や組合員対象の講演の経験は多いが、高校生となると全く自信がない。以下は、ある高校で職業講話の一環として話した内容である。権利よりもその前提となる「働くこと」を中心に話した。

第一は、人はなぜ働くかについて。ここでは三つの側面（①お金を稼ぐため・経済的自立、②人間的な成長、③社会参加）を指摘した。同時に、「自分らしい働き方」とはなにかについて言及した。若い人は「自分らしさ」というマジックワードに弱いからである。そこで、どんな場合でも自分らしさは出ることも指摘した。

第二は、働く際に必要なことについて、①仕事に関する知識・能力として専門性や資格（運転免許等）の必要性、②組織の一員としての対人的能力（協調性）やコミュニケーション能力、具体的には相手の言うこと、ニーズに関する理解能力や表現・発言能力、③時間どおり出勤する・休まない等の体力・勤勉さ、④仕事をする際の権利と義務を定めるワークルールに関する知識、をあげた。

特に、④のワークルールについては、就職の際だけではなく働き続けるために不可欠であることを強調した。転職が多い理由の一はワークルールを知っていないもしくは守られていないことにあるからだ。さらに、ワークルールは、労働条件だけではなく、職場における服装や髪型の自由や職場イジメ等にも関係することを指摘した。

以上をふまえて、第三として、いくつかの観点からワークルールの実現の方策について話をした。この部分が講話のポイントである。

その一は、労働基準法・最低賃金法・労働組合法・労働契約法等についての知識の必要性である。法律条文自体は、本やネット等容易に調べることができる。

その二は、心構え・気合い、「許せない」というある種の正義感についてである。職場で実際に権利主張する場合に不可欠であるが、これが一番「教えること」が難しい。

その三は、コミュニケーション能力であり、

自分の立場を主張するとともに相手の立場を理解する能力といえる。その前提としてなにが問題かが分かることも重要である。KY好きの若者は、「分かり合う関係」を好むが、論争が苦手である。

その四は、権利主張は個人では難しいので職場でのサポートの必要性である。職場での人間関係の意義や労働組合の役割を説明した。友情は容易にわかるが、「労働組合」の連帯を理解させるのは至難の業である。

### 4. 課題はなにか

NPOが活動を開始して4年が経過した。その間、高校への出前授業、大学生対象のシンポジウム、教師や組合員への研修等を行ってきた。その間に学校でワークルールを教えることの困難さも少しずつ明らかになってきており、課題は多い。

第一は、権利教育の必要性について社会的意識の高揚・啓発である。具体的には、まず、インターンシップや就職活動にとどまらない労働や働くこと自体についての論議を深めることが不可欠である。その意味では、2009年2月に厚労省から「今後の労働関係法制度をめぐる教育の在り方に関する研究会報告書」が発表された意義は大きい。もっとも、社会的反応はほとんどない。世論形成の担い手という点では、教職員組合の役割も重要であるが腰は重い。

第二は、ワークルール教育内容の精緻化である。これは高度なことを教えることではなく、教育の仕方・スキルの高度化を意味し、そのための研究会の立ち上げや教育モデル・教材の作成が考えられる。実際には、生徒と日常的に接触している受け入れ教師との連携、つまり生徒と教師と外部講師との三面的な授業の試みが有効となろう。はっきり言って「出前授業」的な対応では意味のある教育は不可能である。

第三は、ワークルールの実現のための仕組みを理論的に研究することも重要である。私は、そのために①法的な知識、②心構え・気合い、③職場でのサポート、④法的な制度、が必要だと考えている。特に、②についての本格的な研究は緊急の課題といえる。

第四は、権利教育の制度化・義務化の試みである。教育カリキュラムに入れることは無理であっても、進路指導の一環としての一定の義務化はありうる。本来NPOの仕事ではない。



# 東日本大震災を契機に 社会的つながりの重要性を再認識

第22回「勤労者短観」調査結果の概要(2011年10月実施)

本稿は、2011年10月初旬に実施した第22回「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート(勤労者短観)」の結果概要を紹介したものです。本調査は、連合総研が毎年4月と10月に定期的を実施していますが、第22回調査では、毎回実施している仕事と暮らしに関する意識変化をとらえるための定点観測調査に加えて、隔回で実施している「所定外労働・賃金不払い残業と労働時間管理」、さらにトピックス調査として「生活時間に関する意識と実態」「東日本大震災の前と後における生活や仕事に関する状況や、意識・行動の変化」といったテーマで調査をしています。なお、2011年4月の第21回調査より従来の郵送モニター調査からWEBモニター調査に切り替えており、今回は2回目のWEBモニター調査になります。なお、本報告では紙幅の関係から結果の概要の一部のみの紹介となっていますので、詳しくは連合総研ホームページまたは、報告書をご覧ください。

(文責：連合総研事務局)

## 調査実施要項

### 1. 調査対象：

株式会社インテージのインターネットアンケートモニター登録者のなかから、居住地域・性・年代・雇用形態で層化し無作為に抽出した、首都圏ならびに関西圏に居住する20～50代の民間企業雇用者1874名(60～64歳126名は、参考扱いとして別集計)

### 2. 調査時期：

平成23年10月1日～6日

### 3. 調査方法：

インターネットによるWEB画面上での個別記入方式

### 4. 回答者の構成：

単位：%、( )内は回答者数

	合計	20代	30代	40代	50代
全体	100.0 (1874)	20.4 (450)	30.0 (562)	23.9 (448)	22.1 (411)
男性	100.0 (1071)	22.2 (238)	31.8 (341)	23.9 (256)	22.0 (236)
女性	100.0 (803)	26.4 (212)	27.5 (221)	23.9 (192)	22.2 (178)

### 5. 調査項目：

- 景気・仕事・生活についての認識 [定点観測調査]
  - ・景気、物価、労働時間、賃金、失業、仕事、生活等に関する状況認識について
- 所定外労働と労働時間管理についての認識 [10月定点観測調査]
  - ・9月の所定外労働時間、不払い労働、労働時間管理に関する状況認識について
- 日常生活における時間配分と意識 [トピックス調査1]
  - ・生活時間に関する意識と実態について
- 東日本大震災前後の勤労者の意識・行動の変化 [トピックス調査2]
  - ・東日本大震災前後の生活や仕事に関する状況や、意識・行動の変化について

## 調査結果の ポイント

## 東日本大震災を契機に社会的つながりの 重要性を再認識

### (1) 景気・仕事・暮らしについての認識 (定点観測調査)

#### ◆景気、物価に対する意識

1年前と比べた景気についての認識DIはマイナス41.8と低い水準で推移しており、1年後の景気予測についてのDIもマイナス20.9と悲観的である。物価の見方に関しては、1年前と比べて上がったとの見方が強く、今後1年の物価についても上がるとする者が多い。

#### ◆勤め先と仕事に関する意識

正社員の賃金には回復の兆しが見られず、勤め先の経営状況についても1年前より悪化したとの見方が増加している。

#### ◆失業不安

失業不安を感じる割合は、全体では39.6%、男性非正社員では過半の55.1%に達する。また、正社員においては、勤め先が小規模で労組がない場合に強い失業不安を感じている(勤め先が99人以下で労組がない正社員52.0%)。

#### ◆暮らし向き・生活満足度

1年前と比べた暮らし向きDIはマイナス18.6と低位であり、特に20歳代の男性正社員での悪化が目立つ。また、生活全般に対して<不満>とする割合が相対的に高いのは中高年、非正社員、世帯年収600万円未満の層である。

### (2) 生活時間および労働時間についての意識と実態

#### ◆仕事と私生活重視の希望と現実生活を重視したい希望を持つ人



は64.5%。しかし、現実私生活を重視できているとする人は33.5%しかいない。

◆賃金不払い残業の実態

所定外労働をしている人の4割弱に賃金不払い残業があり、6.5%の人は所定外労働をしながら残業手当を全く支払われていない。残業手当の一部またはすべてを支払われていない人について、不払い残業時間の平均をとると21.6時間におよぶ。

(3) 大震災による意識と行動の変化

◆大震災による意識と行動の変化  
地縁や地元自治体など、地域の社会的なつながりを震災前より大切に感じるようになったとする人が多い。一方、原発事故による周辺地域の食品等の買い控えを一度でも行ったとする人が3割程度みられた。

◆電力不足等に対する職場の取り組み

約半数の人が勤め先・職場で

何らかの取り組みが行われていると回答。特に製造業で労働日や労働時間に係わる対応がとられたとする割合が高い。

◆現在の内閣に期待する政策的取り組み

3分の2の人が震災復興を挙げた。ただ、景気対策・経済活性化や財政再建への期待も高く、地域や年齢層で政策の優先度の考え方に違いもみられる。

調査結果の概要 (一部抜粋)

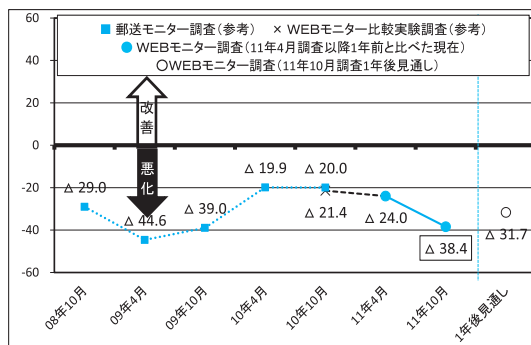
I 景気・仕事・暮らしについての認識

◆勤め先と仕事に関する意識

勤め先の経営状況は1年前より悪化した、との見方が増加している。(RQ4, RQ5)

・1年前と比べた勤め先の経営状況認識 D.I. はマイナス 38.4 となっており、前回調査より大きく低下した。また、1年後の経営状況見通しの D.I. もマイナス 31.7 となっており、さらに厳しくなることが見込まれている。

図表 1 1年前と比べた勤め先の経営状況 (D.I.) と1年後の経営状況見通し (D.I.)



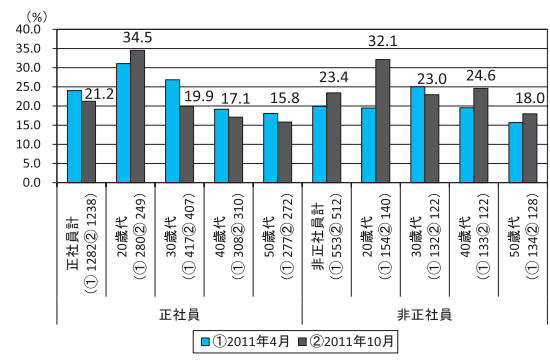
(注1) 1年前と比べた勤め先の経営状況認識D.I.=「かなり良くなった」×1+「やや良くなった」×0.5+「変わらない」×0+「やや悪くなった」×(-0.5)+「かなり悪くなった」×(-1)÷回答数 (「1年前は現在とは別の勤め先で働いていた (11年4月調査)」、「1年前は働いていなかった (11年4月調査)」、「わからない」、「無回答 (10年10月調査まで)」、「不明 (11年4月調査)」を除く) ×100  
(注2) 1年後の勤め先の経営状況予測D.I.=「かなり良くなる」×1+「やや良くなる」×0.5+「変わらない」×0+「やや悪くなる」×(-0.5)+「かなり悪くなる」×(-1)÷回答数 (「わからない」

「無回答 (10年10月調査まで)」、「不明 (11年4月調査)」を除く) ×100

20歳代を除く正社員では、1年前より賃金収入は減少。(RQ9)

・前回の調査と比較すると、正社員では、20歳代を除くすべての年代で賃金収入が<増えた>とする割合が減少している。一方、非正社員では、30歳代を除くすべての年代において賃金収入が<増えた>とする割合が増加しており、対照的な結果となっている。

図表 2 賃金収入が<増えた>とする割合(属性別)



(注1) 賃金収入が<増えた>=「やや増えた」+「かなり増えた」  
(注2) ( )内は、各グループの回答者数(N)。

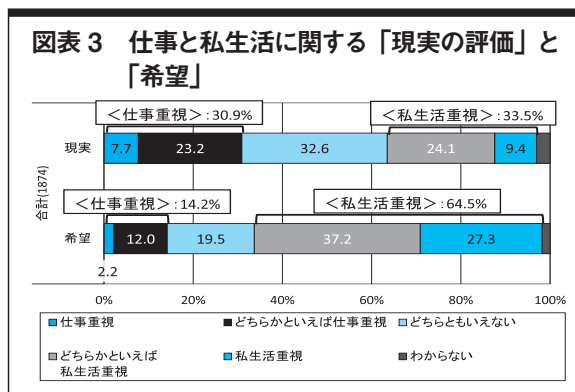
II 生活時間および労働時間についての意識と実態

◆仕事と私生活重視の希望と現実

現実の生活は、本人の希望よりも<仕事重視>になっている。(TQ12)

・現実の生活について、仕事と私生活(仕事以外の生活)のどちらを重視しているかをたずねたところ、

30.7%が<仕事重視>、33.5%が<私生活重視>と回答し、ほぼ拮抗していた。一方、仕事と私生活のどちらを重視したいか希望をたずねたところ、<仕事重視>の希望を持つ人が14.2%、<私生活重視>の希望を持つ人が64.5%と、圧倒的に<私生活重視>の割合が高かった。本人の希望よりも現実とは<仕事重視>になっている。

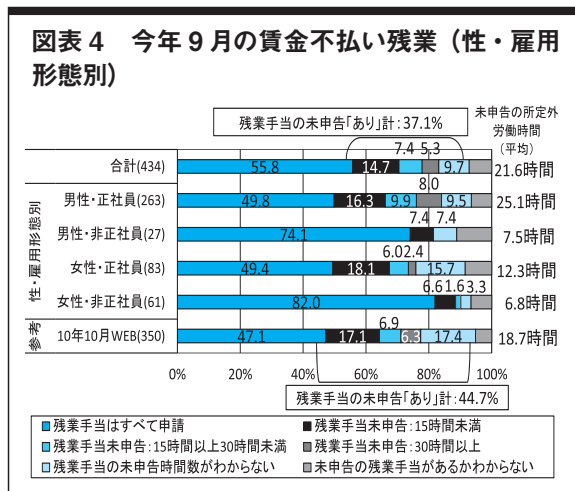


(注) <仕事重視> = 「仕事重視」 + 「どちらかといえば仕事重視」、<私生活重視> = 「私生活重視」 + 「どちらかといえば私生活重視」。(N=1,874)

### ◆賃金不払い残業の実態

所定外労働を行った人の37.1%が賃金不払い残業「あり」と回答。不払い残業時間の平均は月21.6時間。(TQ6、TQ7)

・残業手当が支給される立場の人のうち、今年9月に所定外労働を行った人の37.1%が残業手当の未申告(賃金不払い残業)があると回答した。不払い残業時間の平均は21.6時間におよぶ。正社員では男女とも、不払い残業「あり」が4割強を占める。男性正社員はとくに不払い残業が多く、不払い残業時間の平均は25.1時間におよぶ。



- (注1) TQ5で残業代が「支給される立場である」と回答し、かつTQ1で今年9月に「所定労働時間を超えて働いた」と回答した人を集計。
- (注2) 表中の「未申告の(平均)」は、TQ1で今年9月に「所定労働時間を超えて働いた」(所定外労働「あり」と回答した人)について、未申告の所定外労働時間数の平均値を計算した結果である。
- (注3) 参考の「10年10月WEB」の「残業手当の未申告時間数がわからない」には、未申告時間が無回答である回答者を含み、「未申告の残業手当があるかわからない」には、未申告時間の有無が無回答である回答者を含む。

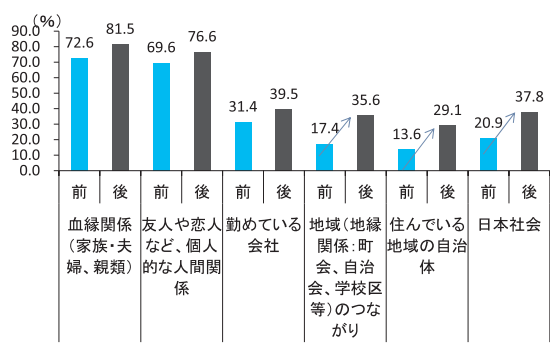
## Ⅲ 大震災による意識と行動の変化

### ◆大震災による意識と行動の変化

地域のつながりや地元自治体について、大切に感じているとの回答が震災前より多い。(QT15)

・自分が属する人間関係や団体を大切に感じるかどうかについて、震災前と震災後に分けて質問した。血縁関係や友人など、いずれの人間関係・団体についても、大切に感じていると回答した人が震災前より多い。特に、地縁関係(町内会など)や地方自治体、日本社会といった社会的なつながりについて、震災前後の差が大きい。

図表5 人間関係・団体について大切に回答した人の比率(震災前後)

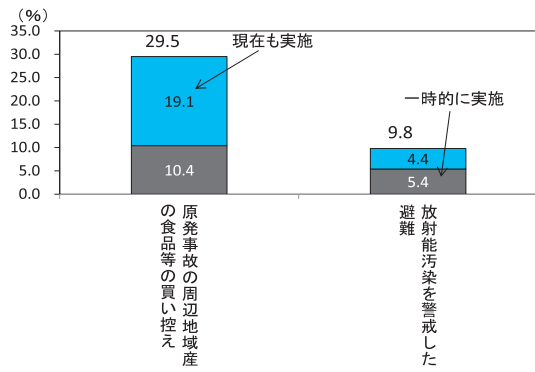


(注) それぞれの質問に対し、「大切に感じていた/感じている」と回答した人の回答者全体に対する比率(%)を示した。

原発事故に対応し、食品買い控えや避難などの行動をとった家計は少なくない。(QT17)

・3割程度の人が原発事故の周辺地域の食品等の買い控えをしたと答えており、2割程度の人が現在でも何らかの買い控え行動を行っているとしている。また、1割程度の方は放射能汚染を警戒した避難を行ったと回答した。

図表6 原発事故に対する対応



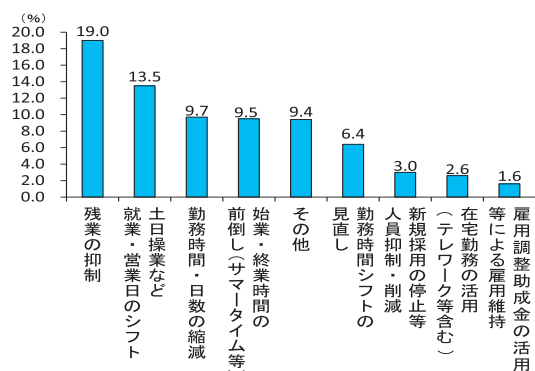
(注) 回答者全体に対する比率を示した。

◆電力不足等に対する職場の取り組み

電力不足等に対し、多くの職場で勤務日や労働時間に関する取り組みが行われた。(QT20)

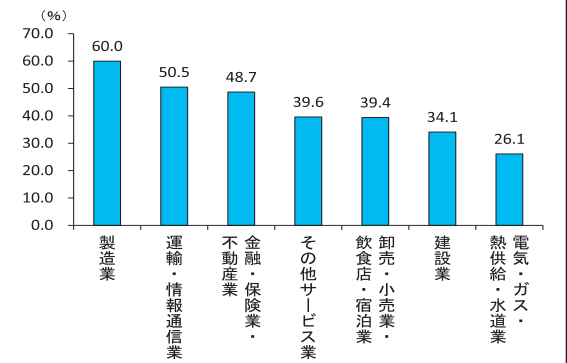
・回答者の勤め先のうち、特段の対応を行わなかったのは53.1%であり、ほぼ半分近い企業(46.9%)が何らかの対応をとったと見られる。内容としては、残業規制、土日操業、勤務時間や日数の見直しなど、勤務日や労働時間に関するものが多くみられた。これを業種別にみると、製造業において、6割の勤め先が何らかの対応を行ったことが分かる。次いで、運輸・情報通信、金融・保険、その他サービス業、卸・小売業等においても、職場において何らかの対応がなされた。特に、製造業において、土日操業やサマータイム、勤務時間シフトの見直しなどの対応が広くとられたことが分かる。

図表7 電力不足等に対する職場の取り組み



(注) 複数回答。グラフでは、回答者全体に対する比率を示している。

図表8 勤め先が何らかの対応を行ったとする回答者の割合(業種別)



(注) 業種ごとに100%から「特段対応なし」との回答比率を差し引いたもの。

図表9 業種別の対応策内訳

	製造業		運輸・情報通信業		卸売・小売業・飲食店・宿泊業		金融・保険業・不動産業		その他サービス業	
	回答数	比率(%)	回答数	比率(%)	回答数	比率(%)	回答数	比率(%)	回答数	比率(%)
残業の抑制(356)	106	23.4	62	20.6	51	16.9	53	27.5	67	13.3
土日操業など就業・営業日のシフト(253)	127	27.5	37	12.3	28	9.3	19	9.8	38	7.5
勤務時間・日数の縮減(182)	51	11.0	23	7.6	31	10.3	9	4.7	58	11.5
始業・終業時間の前倒し(サマータイム等)(178)	70	15.2	31	10.3	23	7.6	20	10.4	27	5.3
勤務時間シフトの見直し(120)	43	9.3	10	3.3	19	6.3	5	2.6	36	7.1
新規採用の停止等人員抑制・削減(58)	12	2.6	12	4.0	7	2.3	6	3.1	18	3.6
在宅勤務の活用(テレワーク等含む)(49)	12	2.6	16	5.3	8	2.6	4	2.1	9	1.8
雇用調整助成金の活用等による雇用維持(30)	7	1.5	9	3.0	1	0.3	3	1.6	8	1.6
その他(176)	37	8.0	35	11.6	28	9.3	24	12.4	44	8.7
特に変化はない(996)	185	40.0	149	49.5	183	60.6	99	51.3	305	60.4
合計(1874)	462	100.0	301	100.0	302	100.0	193	100.0	505	100.0

(注) 比率は、各業種の全体に対する対応策の比率、( )内は回答の総数。

# 「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書」

勤労者の人材育成、能力開発が、グローバル化が進展するなかで企業の競争力の向上、新しい産業の生成発展にとって極めて重要であることは、かねてから指摘されているが、日本の人材育成・能力開発事業は、公的事業、民間事業ともに貧弱な現状にある。

近年、公的職業訓練施設の縮小が進められ、国の職業訓練策は民間委託を重視する方向にあるが、民間委託事業の効果への疑問も呈されている。しかも、こうした離転職・職業訓練事業の規模は委託訓練を含めて数十万人程度にすぎず、失業者の多くは、個人努力による再就職活動を強いられている。一方で、民間企業における能力開発は1990年代半ば以降、停滞・縮小傾向が続いている。

2008年9月のリーマンショックを契機とする世界的金融危機により、わが国も戦後最大の不況に陥り、翌2009年半ばには完全失業者数は約350万人を超える水準となった。緊急の政策対応として2009年7月、職業訓練および職業訓練

期間中の生活給付を行う「緊急人材育成支援事業（基金訓練）」が始まり、これは、就労支援のための「第二のセーフティネット」として、雇用保険と生活保護との中間に位置づけられた（2011年10月から恒久法に基づく「求職者支援制度」となった）。

連合総研は、在職者、失業者、新規学卒者・未就業者の対象者ごとに職業訓練事業の現状と問題を分析するなかで、国等の公的職業訓練、事業団体の職業訓練などの社会的に職業能力の形成をはかる新しい職業訓練・職業教育事業のあり方について検討するため、2010年3月、「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する研究委員会（主査：学習院大学経済学部 今野浩一郎教授）」を設置した。

その研究成果としてまとめられたのが、「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書」である。

ここでは、本報告書の概要について紹介することとする。 （文責：連合総研事務局）

## 第1部 総論 主査(今野 浩一郎)

### 本研究プロジェクトのねらいと概要

わが国はいま、労働者の職業能力の育成（以下、「人材育成」と呼ぶ）のあり方を見直さねばならない時にきている。

しかし、わが国の人材育成の基本的な仕組みは、時代や社会の変化に対応できないでいる。変化に対応するには個々の企業に依存せずに、社会全体として人材を効果的に育成するための仕組みを整備することが必要になる。その政策的な方向を明らかにすることが本プロジェクトの研究課題である。

今回は、政府の公共的な組織でもなく民間企業でも

なく、両者の間に存在する公的な領域にある訓練実施期間としての中間組織に注目しており、この点が本プロジェクトの最大の特徴である。

#### ・求められる人材育成の社会的な仕組みの整備

人材育成の社会的仕組みを構想するにあたっては、二つの視点が重要になる。

第一に、人材育成の社会的な仕組みは、個人が生涯にわたって必要に応じて学習機会を活用できる「生涯学習機会」を実現する仕組みであることである。市場や技術が急激に変化するなかでの個人の長期的なキャリアは不安定になっており、企業は人事管理を労働者に能力開発の自発的努力を求める方向で再編している。こうしたなかで、労



働者個人は能力開発に主体的に取り組むことが求められており、それを支援するために「生涯学習社会」を形成することがますます重要になっている。

そのためには、第二に個人の学習を支援する環境整備が不可欠であり、そのための仕組みを具体的に検討するにあたっては、上記の「学習支援」と「職業訓練」の両者を視野に入れることが必要である。

#### 学習支援の基盤の整備

##### ・情報（学習計画）の面からみた学習支援

学習に意欲的に取り組もうと考えている個人が効果的、効率的に学習行動を再開するには、いまの能力特性は何か、それを踏まえると、また将来のキャリア目標を念頭に置くとどのような学習目標が適切か、学習目標を実現するための適切な訓練は何かについて正しい情報を得て、適切な学習計画を立てることが必要である。

##### ・学習資源の面からみた学習支援

カネの学習資源については大規模な公的訓練基金の創設が考えられる。この基金は離転職者、母子家庭の母、障害者等の経済的弱者にとどまらず在職者も対象にすることになるので、国とともに企業も資金の主要な負担者になろう。時間の面については、とくに訓練者が訓練のための時間を保障されることが重要になるので教育訓練休暇の充実等の施策が考えられよう。なお、カネ、時間ともに既存の諸制度があるので、その政策的効果を十分に評価したうえで政策的方向を新たに検討する必要がある。

#### 職業訓練政策の整備の視点

職業訓練の仕組みは「職業訓練の実施」「職業訓練のインフラ」「職業訓練の企画・調査・監査」の三分野から構成されているので、以下では分野ごとに政策の方向を考えることにする。

##### ・職業訓練の企画・調整・監査機能備

政府が全国ベースの企画・調整・監査機能を適切に担うにあたっては、以下の点が整備される必要がある。第一に「何を訓練するのか」の企画にあたっては、産業政策との連携強化が必要であり、産業政策を人材ニーズに、人材ニーズを職業訓練に展開するための体制整備を求められる。第二に「どのように訓練をするのか」の企画にあたっては教育政策との連携強化が必要であり、職業教育と職業訓練が分離されているようでは効果的、効率的なオールジャパンの訓練体制を構築することはできない。したがって第三に、企画・調整・監査機能を担う組織は職業訓練、職業教育を統一的に担当することが望ましい。文科省と厚生労働省で分離されている職業教育と職業訓練の企画・調整・監査機能を統括する何らかの組織の創設、あるいは両省の密接な連携による機能の統合化をはかる必要がある。

第四に、政府資金で賄われる訓練の実施を多様な非政府組織に任せることになるので、訓練が効果的・効率的に行われるように調整し監査することが政府の重要な役割の一つになる。

##### ・職業訓練のインフラ整備機能

###### ①「能力の見える化」インフラ

職業訓練のインフラには労働市場の情報インフラ、「能力の見える化」インフラ、「職業訓練の品質保証」インフラの三分野があるが、今後、と

くに整備が望まれるのは後者二分野である。

まず、「能力の見える化」インフラについては、第一に、能力を表現する「共通言語」としての能力評価システムの開発と浸透が必要である。これにより産業・企業の人材ニーズ、労働者の能力、訓練目標となる能力、訓練で獲得した能力が同一の「共通言語」で統一的に表現できるようになり、人材ニーズと職業訓練との整合性、職業訓練の効果的、効率的な実施が可能になろう。こうした「共通言語」をベースにして、第二には、労働者の能力を認定するための職業資格制度の整備が求められる。まずは、職業資格の統合化、それも各省庁が別々に認定している公的資格の統合化が必要である。

## ②「職業訓練の品質保証」インフラ

「職業訓練の品質保証」インフラは訓練の質を正しく知り、訓練の品質向上をはかるために不可欠な訓練インフラである。その整備・充実をはかるには職業訓練機関が提供する訓練の品質を事前に担保されるための認定基準を整備・設定することが必要である。

### ・職業訓練の実施体制の整備

#### ①公共的な訓練を担う中間組織

現状を踏まえると中間組織として期待できる主要な組織は専門学校等の教育機関、業界団体や職能団体によって業界別あるいは職種別に組織された業界（職能）型訓練センター、行政による地域内労働者を対象にした地域型訓練センターであり、そのなかでもとくに注目したいのは業界（職能）型訓練センターと地域型訓練センターである。

さらに企業にも中間組織的な役割を担ってもらうことが重要になってきている。企業が社外の労働者に対しても自社の訓練資源（施設、指導員等）を提供するという役割を果たすことも考えられ、中間組織的な機能を果たすことが期待される。

#### ②公共職業訓練体制の再編策

まずは、公共職業訓練機関の役割を再整理する必要がある。訓練体制については、第一に職業教育機関との連携、統合をはかることが重要である。第二に、地域ニーズに的確に応える訓練を機動的に提供するために、業界団体、経営者団体、経営者団体との連携を深化させることによって、公共職業訓練機関を地域や産業の職業訓練センターとして充実させることが考えられる。第三の訓練方法については、非政府組織についても当てはまることであるが、産業・企業のニーズに合った人材を育成するという「出口主義」が重視される必要があり、そのためには、日本版デュアルシステム等の「雇用・訓練融合型」訓練の徹底化をはかることが重要である。

### 中間組織の支援政策

#### ・中間組織の類型化

まず、中間組織にはどのようなタイプがあり、それぞれがどのような特徴をもっているのかを確認しておく必要がある。「誰を対象にするのか（訓練対象者の特性）」「誰が訓練の企画・調整・監査を行うのか（企画担当組織の特性）」「誰が訓練の実施機能を担うのか（訓練実施組織の特性）」「誰が訓練資源を提供するのか（資源提供支援組織の特性）」によって、中間組織は図表1のように分類される。

図表1 中間組織の類型化

タイプ名	対象者の特性	企画担当組織	訓練実施組織	資源提供支援組織
企業系列型	系列企業の労働者	企業	企業	企業
業界型	同一業界の労働者	業界団体	業界団体	業界団体企業
職能型	同一職種の労働者	職能団体	職能団体	職能団体企業
地域型	同一地域の労働者	行政	教育機関	教育機関

以上の4種類のなかの企業系列型は、企業が系列企業の労働者を対象に社内教育を一形態として

行う訓練があるので、残る3類型について、検討したい。

#### 中間組織の機能する条件と支援策

##### ・組織立ち上げの前提条件

業界（職能）型の中間組織を立ち上げるには、次の前提条件が満たされていることが必要である。

第一は、当該の業界と職種（以下では、業界等と呼ぶ）に関連する企業が、社員は社内で養成するという社内養成一辺倒の方針から脱却して、企業を超えて必要とされる業界等共通能力を養成するには社外の訓練機関を積極的に活用することが有効であるという視点を持つことが必要である。第二に、業界等全体のレベル向上には業界等をあげて人材の質の向上をはかることが不可欠であるとの認識にたつて人材育成を目標に関連企業を組織化することである。第三には、政府がこうした業界等の動きを積極的に支援し、「上手に手を引く」役割を果たすことが必要である。

##### ・訓練マネジメントの仕組み

訓練マネジメントの仕組みについては、第一に「何を訓練するのか」「どのように訓練するのか」の基本方針を決め、実施を統括し、訓練成果を評価する責任機関の設置が必要になる。第二に、人材ニーズを的確に反映する訓練コースを開発し運営するための実施訓練が必要になる。第三に、中間組織が継続的に機能するには、コストを負担する企業と個人に対して、「目に見える」形でメリットを提供できる仕組みが必要である。

##### ・訓練の実施

第一は「何を訓練するのか」に関わる点であり、当該の業界等において企業を超えて必要とされる共通能力を洗い出し、その内容を明確に定義し、そのうえで訓練目標を設定する。第二は「いかに効率的、機動的な実施体制を構築するか」に関わ

る点である。第三は訓練方法に関わる点であり、「分かる能力よりできる能力」を養成する工夫が重要である。第四は訓練の品質保証に関わる点である。第五は訓練資源の調達についてである。

##### ・地域型の留意点

第一には、多様な企業で働く多様な労働者が対象になるため、企業と労働者個人のニーズを的確に把握し、ニーズに合わせた訓練目標を設定することが極めて難しい。この課題を解決するには、業界、職種特殊の高度な専門スキル等を対象にするのではなく、業界、職種を超えて共通的に必要とされる基礎的な専門スキル、マネジメント能力等を対象とすることが必要である。第二には、訓練対象となる企業、労働者の範囲が広いために、訓練内容を地域に広報し普及させることが難しい。このため、訓練内容広く売り込むためのマーケティング機能を業界（職能）型以上に充実する必要がある。第三には、政府との密接な連携が必要である。

#### 労働組合が果たすべき役割

労働組合には、以下のことを期待したい。第一には、業界、職種、地域を軸に中間組織が形成されることが重要であることを提言してきたので、それらに対応する労働組合組織には、中間組織の形成と運営に積極的に関与することを求めたい。そこで期待される役割は職業訓練の企画や実施に関わる実務的な役割であるので、それを担えるプロ人材の育成が不可欠である。さらに、企業が行う教育訓練についても労働組合が貢献できる分野は広い。教育訓練は投資活動の一環なので経営の専権事項であり、団体交渉の対象事項ではない。これが企業の基本的な姿勢であり、教育訓練は労働組合が関与することの難しい分野であるが、職業能力は労働者の資産であり、教育訓練はその価値を左右する経営活動である。労働者の利益を代表する労働組合にとって、労働者の職業能力

という資産の保全と向上をはかることが重要な役割の一つである以上、教育訓練は重要な関心事にならざるをえない。そうなれば、教育訓練は団体交渉事項でないとしても、経営から情報提供を受ける事項あり協議する事項として重視されるべきであろう。

そうなると労働組合は、適正な教育訓練を実現するために、組合員が受ける人材育成機会を把握し、経営に改善すべき点を提案するという行動を強化することが求められる。組合員を対象にした労働条件調査を行う労働組合は多い。そのなかには、教育訓練の項目を追加することで現状を把握できるとともに、産別であれば、傘下組合を対象に統一的な調査を行うことで、賃金等の労働条件と同じように企業間比較が可能になる教育訓練情報を収集できる。こうした情報は企業別組合が自社の教育訓練政策を評価するために活用できるとともに、企業にとっても教育訓練政策を評価し改善するためのベンチマーク・データとなる。

職業能力は組合員の大切な資産であり、その保全・向上にとって教育訓練が重要であることを労働組合が改めて確認する必要がある。

## 第2部 ケースレコード

学校教育を終えた若者を企業の社内教育を通じて育成するというわが国の人材育成の基本的な仕組みの働きが弱まる中で、教育訓練プロバイダーの社会的役割が重要になりつつある。第2部では、以下の13のプロバイダーを対象に実施したヒアリング調査の結果をまとめた。

- 第1章 教育訓練プロバイダー別にみる特徴と課題
- 第2章 電機産業職業アカデミー：全日本電気・電子・情報関連産業労働組合連合会
- 第3章 IFI ビジネス・スクール：財団法人ファッション産業人材育成機構
- 第4章 ITC カレッジ：情報サービス産業協会

- 第5章 仙台地域職業訓練センター
- 第6章 東京都立中央・城北職業能力開発センター
- 第7章 大田区産業振興協会
- 第8章 マツダ工業短期大学校
- 第9章 因島技術センター
- 第10章 ポリテクセンター関東
- 第11章 建設技能者の認定職業訓練校
- 第12章 東京都鍍金工業組合高等職業訓練校
- 第13章 関電工・人材育成センター

本稿で調査した教育訓練プロバイダーは、図表2のように、その母体（主催者）の違いによって「企業型」「産業型」「公共型」の3つのタイプに分類することが可能である。

図表2 教育訓練プロバイダーのタイプ分け

タイプ	教育訓練プロバイダー
企業型	マツダ工業短期大学校、関電工・人材育成センター
産業型	因島技術センター、ICT カレッジ、IFI ビジネス・スクール 東京都鍍金工業組合高等職業訓練校、電機産業職業アカデミー 宮城県建設技能者訓練協会連合会高等職業訓練校、東京建築カレッジ
公共型	ポリテクセンター関東、仙台地域職業訓練センター 東京都立中央・城北職業開発センター、大田区産業振興協会

## 第3部 各論

### 第1章 職業教育と職業訓練の連携 (児美川孝一郎)

本章では、戦後型の「学校から仕事への移行」システムの特徴とその変容を確認し、それが、なぜ職業教育の強化を必然化しているかについてふれている。そのうえで、学校教育と職業訓練との連携のあり方について述べている。

### 第2章 職業訓練と労使関係 (北浦正行)

本章では、職業訓練をめぐる労使の見方の変遷を整理したうえで、今後労使が取り組むべき課題について言及している。



### 第3章 認定職業訓練（共同職業訓練）の現状と課題 ～再編・強化に向けて（大木栄一）

今後も、日本社会において、認定職業訓練（共同職業訓練）が果たす役割は大きいと考えられるが、現状を改善するためには、新しい施策を仕組みに加えていくことが必要になる。

ヒアリング調査結果から明らかになったことを整理すると、新たな施策は大きく分けて2つある。

- (1) 認定職業訓練（共同職業訓練）校自身に関わることであり、方策は2つある。
  - ①受講料を直接負担する受講者の意向を中心に運営されている専門学校のように技術革新等の環境変化に伴う仕事の仕方の変化に対応して、コースやカリキュラムの大幅な変更を機動的に行っていくこと。
  - ②訓練機能だけでなく別の付加価値機能を付ける

こと。

- (2) 公共政策の観点からみると、2つの施策が必要である。

- ①認定職業訓練費補助金の交付基準の緩和を検討すること。
- ②都道府県独自の財政上の支援。

### 第4章 フランスの職業訓練政策の展開：とくに職業教育・訓練の機会と費用に関して（鈴木宏昌）

この章では、まず教育と職業の微妙な関係にふれ、学歴社会のフランスと職業教育と訓練が一体化するドイツの対比をしている。その後、フランスの職業教育・訓練政策の展開・現状の把握を行い、最後にわが国にとって参考になるポイントについて言及している。

#### 「日本の職業訓練及び職業教育事業のあり方に関する研究委員会」

主 査	今野浩一郎	学習院大学経済学部教授
委 員	大木 栄一	職業能力開発総合大学校・准教授
	北浦 正行	日本生産性本部・参事
	桐村 晋次	日本産業カウンセリング学会・会長、日本経団連教育問題委員会・委員
	新谷 信幸	連合総合労働局・総局長
	鈴木 宏昌	早稲田大学名誉教授、フランス国立科学研究センター・客員研究員
	仁田 道夫	国士舘大学経営学部教授
	藤波 美帆	(独) 高齢・障害・求職者雇用支援機構 雇用推進・研究部 研究開発課
事務局	龍井 葉二	連合総研 副所長
	中野 治理	連合総研 主任研究員
	高原 正之	連合総研 主任研究員 (2011年7月29日より)
	松淵 厚樹	前連合総研 主任研究員 (2011年7月28日まで)
	山脇 義光	前連合総研 主任研究員 (主担当) (2011年6月まで)
	城野 博	連合総研 研究員 (2011年7月より)

# シンポジウム「連帯経済における協同組合の新たな展開」を開催

2011年11月25日、総評会館（東京・神田駿河台）において、中央労福協、連合総研の共催によるシンポジウム「連帯経済における協同組合の新たな展開」が開催された。地方労福協を中心とする多くの方にご参加いただいた。

連合総研では、中央労福協から「協同組合の新たな展開に関する研究」を受託、勉強会、研究委員会を設置し、約1年半にわたる議論を続けてきた。その研究の成果としてまとめた報告書が『協同組合の新たな展開－連帯経済の担い手として』である（報告書の内容は「DIO」266号を参照のこと）。

今回のシンポジウムでは、はじめに、高木郁朗・日本女子大学名誉教授（本研究委員会主査）から、研究委員会報告を中心に問題提起をいただいた。つづいて、坪郷實・早稲田大学教授（「新しい公共」推進会議委員）からは『「地域活動をする協同組合」と「新しい公共」』、重頭ユカリ・農林中金総合研究所主任研究員からは「ヨーロッパにおけるソーシャルファイナンスの展開」に触



11月25日、東京・総評会館で開催されたシンポジウム

れながら、本報告書へのコメントをいただき、討論を行った。

各協同組合の代表者からもコメントをいただいた後、コーディネーターの高橋均・中央労福協事務局長が、今後協同組合や労福協により一層求められる課題として、①協同組合間協同の実践、②地域社会への関与、③意識的な人材育成、④労働組合と協同組合との関係の再構築、の4点を掲げ、まとめとした。

（文責：連合総研事務局）

## ◇好評発売中



OECD 編著／連合総研 訳  
明石書店(2010年7月刊)  
定価：3,800円(税別)

### 「社会的企業の主流化」

#### 「新しい公共」の担い手として

The Changing Boundaries of Social Enterprises

OECD 加盟国における社会的企業の最新動向をふまえながら、法的構造、資金調達、ネットワーク支援、地域開発の側面から鋭く分析。各方面の政策担当者必読の書。

#### 【本書の内容】

- 第1章 ヨーロッパにおける社会的企業の法的構造と立法の新しいフロンティア：比較分析
- 第2章 OECD 諸国における社会的企業：資金調達の動向
- 第3章 社会的企業を支援する仕組みとしてのネットワーク
- 第4章 社会的企業と地域経済開発
- 第5章 連帯協同組合（カナダ、ケベック州）：社会的企業が社会的目的と経済的目的を結合できるようなする方法

# 改正パートタイム労働法施行を機に 雇用管理の改善措置を講じた事業所は48.6%

厚生労働省では、12月14日に「平成23年パートタイム労働者総合実態調査(事業所調査)の概況」を公表しました。

これは、事業所における正社員及びパートタイム労働者に係る雇用管理の現状とパートタイム労働者の働き方の実態などを把握することにより、平成19年のパートタイム労働法改正(平成20年4月施行)後の事業所における正社員とパートタイム労働者との待遇の比較など、パートタイム労働者をめぐる雇用管理等の実態を明らかにして、同法の改正を始めとする今後のパートタイム労働に関する施策の立案に資することを目的とした調査です。概ね5年おきに調査が実施されています(前回は平成18年に実施)。

このうち事業所調査の結果が公表されたので、今回はその概要について簡単にご紹介します。

### ・就業形態別労働者の割合(図表1)

平成23年6月1日現在の正社員以外の労働者割合は34.4%(前回調査では30.9%)、うちパートの労働者割合は27.0%(前回25.7%)となっており、いずれも前回調査より上昇している。

これを性別にみると、男性では正社員以外の労働者割合は20.3%(前回15.7%)、うちパートは13.8%(前回11.4%)、女性では正社員以外の労働者は54.4%(前回52.5%)、うちパートは45.9%(前回46.2%)となっている。また、パートの性別割合をみると、男性が29.8%、女性は70.2%(前回はそれぞれ26.0%、74.0%)となっている。

### ・パートを雇用する理由(図表2)

正社員とパートの両方を雇用している事業所について(以下、同様)、パートを雇用する理由をみると(複数回答)、「人件費が割安なため(労務コストの効率化)」が48.6%(前回71.7%)と最も高い割合となっており、次いで「仕事内容が簡単なため」36.5%(前回36.5%)、「1日の忙しい時間帯に対処するため」35.4%(前回38.5%)の順となっている。

前回調査と比較して、「人件費が割安なため(労務コストの効率化)」とする事業所の割合が低下しているのに対し、「定年退職者の再雇用のため」「経験・知識・技能のある人材を採用したいため」とする事業所の割合は上昇している。

### ・改正パートタイム労働法施行を機に講じた改善措置(図表3)

平成20年4月の改正パートタイム労働法施行を機に「実施した措置がある」とした事業所は48.8%、「特に実施した措置はない」とする事業所は48.6%となっている。

また、実施した措置についてみると(複数回答)、「パートの労働条件通知書等で、特定事項(賞与、昇給、退職金)を明示するようにした」が60.3%と最も高い割合となっており、次いで「パートの賃金等処遇を(正社員との均等・均衡や、意欲・能力等を考慮して)改善した」23.7%、「正社員とパートの職務内容の区分(違い)を明確にした」23.4%、「パートにも教育訓練を実施するようにした」18.8%、「パートから正社員への転換推進措置を設けた」18.2%、「パートも福利厚生施設(食堂、休憩室、更衣室等)を利用できるようにした」17.2%、「パートと職務が同じである正社員の賃金等処遇を見直した」6.1%、「パートの所定労働時間を正社員と同じにした」2.1%、「正社員の中に新たに雇用区分を設けた」1.2%、「その他」2.2%の順となっている。

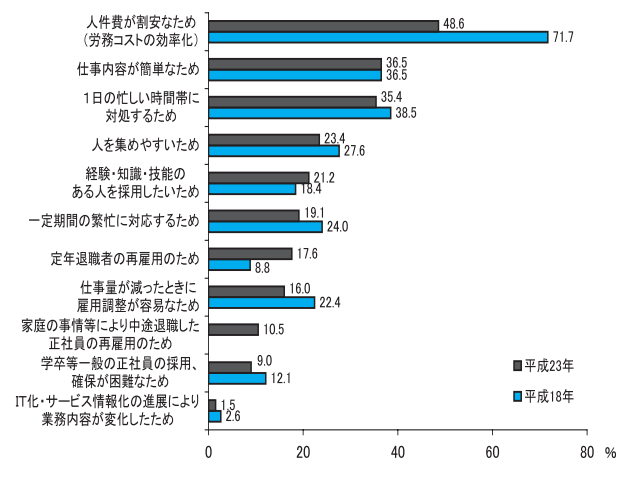
ここでは、紙面の関係でごく一部を紹介したが、同調査結果には他にも、パートタイマーの人事異動、賃金、教育訓練、正社員転換推進措置の実施方法等、さまざまな調査結果が紹介されており、今後のパートタイム労働者の問題を考えていくうえでも、非常に興味深いデータが数多く含まれています。

図表1 就業形態別、性別労働者数の割合

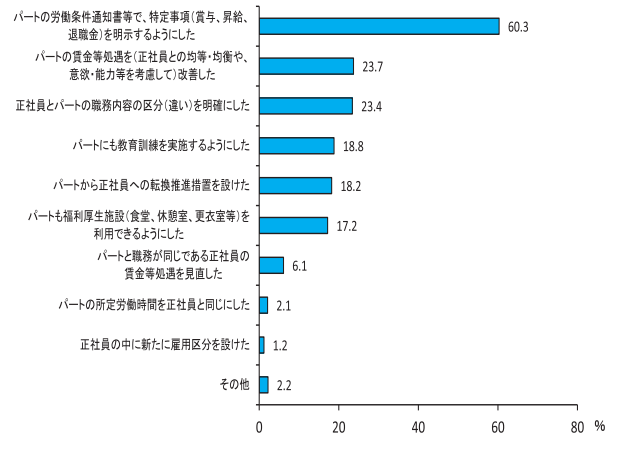
		就業形態					性別の割合(%)				
		総数	正社員	正社員以外の労働者	パート	その他	総数	正社員	正社員以外の労働者	パート	その他
平成23年	計	100.0	65.6	34.4	27.0	7.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	男性	100.0	79.7	20.3	13.8	6.5	58.6	71.3	34.6	29.8	52.1
	女性	100.0	45.6	54.4	45.9	8.5	41.4	28.7	65.4	70.2	47.9
平成18年	計	100.0	69.1	30.9	25.7	5.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	男性	100.0	84.3	15.7	11.4	4.3	58.8	71.6	29.9	26.0	49.6
	女性	100.0	47.5	52.5	46.2	6.3	41.2	28.4	70.1	74.0	50.4

(注) 東日本大震災の影響により調査実施が困難と思われる、岩手、宮城、福島の三県を調査対象から除外した。前回調査との比較においても、これら3県を除いて集計した数値を用いた(図表2同様)。

図表2 パートを雇用する主な理由別事業所割合(複数回答)  
(正社員とパートの両方を雇用している事業=100)



図表3 改正パートタイム労働法施行を機に実施した措置の内容別事業所割合(複数回答)(実施した措置がある事業所=100)





## INFORMATION

### 【12月の主な行事】

- 12月5日 地域福祉サービスのあり方に関する研究委員会  
(主査：駒村 康平 慶応義塾大学教授)
- 7日 所内・研究部門会議
- 14日 研究部門・業務会議  
企画会議
- 21日 所内・研究部門会議
- 24日 芦田甚之助さん(連合総研 元理事長) お別れの会  
【ホテルラングウッド】
- 28日 仕事納め



芦田甚之助さん 御逝去  
連合総研の3代目理事長を務められた(在任期間:1996年5月23日~2002年9月30日)芦田甚之助様が、2011年11月10日、逝去されました(享年77歳)。

芦田様は、1956年に全国繊維産業労働組合同盟に入局されて以来、一貫して労働運動に従事され、1994年10月からは、連合(日本労働組合総連合会)会長を3年間務められました。

連合総研では、2代目山田精吾理事長の急逝(1996年2月)を受けて、連合会長在任のまま理事長に御就任され、1997年10月からは専任の理事長として、研究所の発展に尽力されました。

ここに、芦田様の御貢献に感謝し、謹んで御冥福をお祈りいたしますとともに、生前に賜りました皆さまのご厚誼に御礼を申し上げます。

発行人/薦田 隆成  
発行/公益財団法人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3階  
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

### editor

今号の報告で取り上げた「第22回 勤労者短観(2011年10月調査実施)」では、震災から半年以上経過してもなお勤労者の景気、仕事、暮らしについての認識に明るさがみられず、将来への希望を見出せずにいる状況が明らかになりました。2012年は「震災からの復旧・復興」に注力しなければならぬことは言うまでもありませんが、併せて「超高齢化社会での社会保障政策と財源問題」「デフレ脱却に向けた経済政策や雇用・格差問題」なども解決すべき重要な課題です。

そこで、今号の特集では政権交代後

の雇用対策を振り返りつつ、具体的施策等の現状と課題について認識を深められるご寄稿をいただきました。

多様な働き方を通じて社会に参加することで、社会的・経済的に自立し、そして相互に支えあい、自己実現に挑戦できるセーフティーネットが組み込まれた活力あふれる参加型社会の実現に役立つ特集となったと思います。

2012年がみなさまとご家族にとりまして、安全で健康で笑顔に満ちた良い一年となりますよう、心からお祈り申し上げます。

(くろかん)