

労働力政策の新段階

—若者自立・挑戦プラン

山田 隆

1 はじめに

(1) 産業界による雇用慣行の否定と 追隨する労働行政

1995年、日経連は、「新時代の『日本的経営』」を発表し、これまでの日本型雇用慣行と言われた終身雇用制と年功序列賃金を否定し、有期雇用の拡大と成果・成績主義賃金制度の導入を進めるとともに、政府に対し外部労働市場の整備と労働時間の弾力化に関する規制緩和を要求しました(表1)。

政府は、こうした規制緩和要求に労働諸法制の改悪を行い応えてきました(表2)。この結果、派遣労働者は175万人(対前年度比26.1%増、2002年12月厚労省発表)と急増し、常用雇用が100万人減少する(4,709万人(1995年)→4,604万人(2002年)総務省労働力調査)一方で、臨時は170万人増加(433万人(同)→607万人(同))しています。

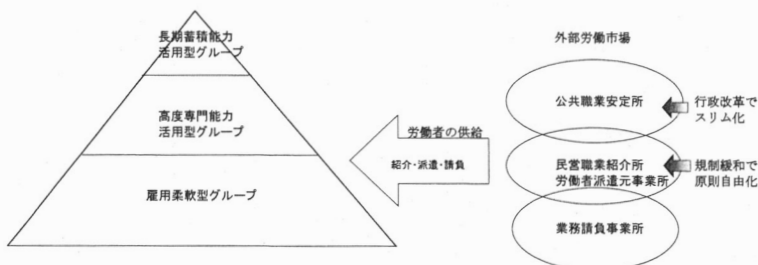
(2) 雇用対策の基本理念の変更

政府・厚生労働省は、2001年に職業安定行政の基本法である雇用対策法に新たに「基本理念」を設ける「改正」¹⁾を行いました。これまで長期雇用(終身雇用制)を前提とした雇用対策の基本方針であった「雇用の安定」の考え方を、すでに拡大している有期雇用を前提に、労働者が離職しても再就職支援を行い早期再就職を図ることにより失業期間を短くすることで、個々の労働者の(職業生活の全期間を通して)「職業の安定」を図ると変更しました。

あわせてこの時、事業主の責務(第六条)として事業規模の縮小等に伴い離職を余儀なくされる労働者について、求職活動に対する援助その他の再就職の援助の努力規定を設けました。

この「改正」により国の雇用対策の柱は、リストラを規制し雇用の維持を求めるのではなく、リストラで離職を余儀なくされる労働者の再就

表1 「新時代の『日本的経営』」～挑戦すべき方向とその具体策～(日経連)



	雇用形態	対象	賃金	賞与	退職金・年金	昇進・昇格	福祉施設
長期蓄積能力 活用型グループ	期間の定めのない雇用契約	管理職・総合職・技術部門の基幹職	月給制か年俸制 職能給・昇給制度	定率+ 業績スライド	ポイント制	役職昇進・職能 昇格昇給	生涯総合施策
高度専門能力 活用型グループ	有期雇用契約	専門部門(企画・営業・研究開発)	年俸制・業績給 昇給なし	成果配分	なし	業績評価	生活援護施策
雇用柔軟型 グループ	有期雇用契約	一般職 技術部門・販売部門	時間給制・職務給 昇給なし	定率	なし	上位職種への転 機	生活援護施策

職支援におかれ、そのための助成金が拡大されています。

(3) 雇用対策基本計画の見直し

これにつづいて2002年7月、雇用政策研究会（職業安定局長が委嘱した学識経験者による研究会）は、「雇用政策の課題と当面の展開」副題を『『多様選択可能型社会』の実現に向け個人の新たな挑戦を支援する政策展開』とした報告（以下「報告」）を公表しました。

報告は、「第9次雇用対策基本計画」策定後の雇用・失業をめぐる情勢の変化と経済の集中調整期間にあたる今後2～3年の時期を見据えて重点的に展開する雇用政策のあり方について検討を行い、「多様選択可能型社会」の形成というビジョンを示すとともに、当面、「労働市場のインフラ整備の推進」「雇用・就業機会の整備」等に重点的に取り組むよう提言しています。

報告は、「正社員」以外の働き方による者が雇用者全体に占める割合は傾向的に高まっているが、こうした働き方が「正社員」を含む他の働き方との間での転換の可能性を欠いた、いわば閉鎖的なままで並存しているような「多様化」の進展のみでは不十分として、個人の個性と能力に応じた働き方が、複線的で、かつ随時選択可能なものとして用意され、誰もがそれを明確に認識している社会を「多様選択可能型社会」として、その実現に向けた労働市場システムの整備を求めています。

報告のいう「多様選択可能型社会」は、考え方としては成り立つのですが、企業間競争の激化とコスト削減が追求されている現状では、「正社員」→「正社員以外」への「選択」はあってもその逆は極めて困難といわざるを得ません。報告は、中期的な労働移動について、今後5年間の労働移動の年平均を379万人（2000年は323万人）、うち産業間移動は201万人（2000年は164万人）、産業内移動は178万人（2000年は158万人）と見通しています。「多様選択可能型社会」での

こうした労働移動は、現在の「正社員以外」の働き方をする者の増加の流れをより促進すると考えられます。

2 新たな労働力政策の展開＝「若者自立・挑戦プラン」

(1) どこにも見あたらない需要拡大と求人増の有効な対策

今年の6月10日、文部科学、厚生労働、経済産業、経済財政政策担当の四大臣が連名で「若者自立・挑戦プラン」（以下「プラン」）を公表しました。

プランは、若者の雇用・失業の現状を、「若者の高い失業率、増加する無業者、フリーター、高い離職率など、自らの可能性を高め、それを活かす場がない」と捉え、このような状況が続けば、若者の職業能力の蓄積がなされず、中長期的な競争力・生産性の低下といった経済基盤

表 2 労働諸法制等の規制緩和の軌跡

1997年	職業安定法の「改正」 職業紹介事業の原則自由化 ・対象となる職業をポジティブリストからネガティブリストに変更 ・第2種紹介手数料の設定 etc
1998年	労働基準法の「改正」 ・労働契約期間の上限延長（一部の労働者の労働契約の上限期間が3年に） ・1か月単位の変形労働時間制（労使協定でも導入可に） ・1年単位の変形労働時間制（対象労働者の範囲の拡大、労働日等を特定する場合の対 象期間の区分期間の短縮等） ・女性の時間外労働規制廃止 ・企画型裁量労働制の創設 ・個別紛争解決援助制度のスタート etc
1999年	労働者派遣事業法の「改正」 労働者派遣事業の原則自由化 ・対象となる業務をポジティブリストからネガティブリストに変更 ・派遣期間制限 臨時的・一時的業務→1年、26業務→3年で行政指導 etc
2001年	雇用保険法の抜本「改正」 ・離職理由による所定給付日数の決定（特定受給資格者制度の導入） etc 雇用対策法の「改正」 ・基本的理念の追加 ・事業主の責務の追加 etc
2003年	雇用保険法の全面「改正」 ・掛金率の引き上げ ・基本手当日額の引き下げ ・非特定受給資格者の所定給付日数の削減 ・就業手当の創設 etc 職業安定法・労働者派遣事業法の「改正」 職業紹介事業 ・許可の単位を事業所単位から事業主単位に ・兼業禁止規定の削除 ・地方公共団体の無料職業紹介事業の緩和 etc 労働者派遣事業 ・派遣期間制限 臨時的・一時的業務→3年 26業務→行政指導の廃止 ・「物の製造」の業務への派遣解禁 ・許可の単位を事業所単位から事業主単位に ・紹介予定派遣の制限緩和 etc 労働基準法の「改正」 ・解雇規定の明文化、 ・有期雇用契約期間の上限延長 ・企画型裁量労働制の拡大 etc

特集／時の焦点を読む

の崩壊、所得格差の拡大、社会保障システムの脆弱化など社会問題を惹起しかねないことから、人材こそ国家の基礎として、教育・雇用・産業政策の連携を強化し、人材対策への政策資源の重点投入とその効率的な活用、成果の最大化を図りながら、官民一体となって総合的な人材対策を強化するとしています。

こうした若者の高い失業率等の現状の原因を「第一に、需要不足等による求人の大幅な減少と、求人のパート・アルバイト化及び高度化の二極分化により需給のミスマッチが拡大していること」をあげ、第二に目標がたてられない、目標実現のための実行力が不足する若年者の増加、第三に職業探索期間の長期化、就業にいたる経路の複線化、求められる職業能力の質的变化等の構造的変化に、従来の教育・人材育成・雇用のシステムが十分対応できていないことをあげています。

ところがプランは、目標を「当面3年間で、人材対策の強化を通じ、若年者の働く意欲を喚起しつつ、すべてのやる気のある若年者の職業的自立を促進し、もって若年失業者等の増加傾向を転換させることをめざす」とし、具体的な政策の展開では、①教育段階から職場定着に至るキャリア形成及び就職支援、②若年労働市場の整備、③若年者の能力の向上／職業選択肢の拡大、④若者が挑戦し、活躍できる新たな市場・就業機会の創出、を掲げ、問題の原因の第一にあげた需要不足等による求人の大幅な減少等に対する需要拡大と求人増の有効な対策を示していません。

(2) 若者の創業・起業支援は 従属した自営業者を拡大する懸念が

プランで最も懸念される問題点は、需要不足等による求人の大幅な減少等に対する需要拡大と求人増の有効な対策を示さず、若者の創業・起業支援を強調していることです。

プランは、「若年者創業チャレンジプラン」とし

て、「創業コミュニティの形成」^{*2}「産業再生・創業促進型人材の重点的育成」^{*3}「創業促進のための制度基盤整備」^{*4}を掲げています。

この創業・起業支援は、日本経団連と日本商工会議所の「若年者を中心とする雇用促進・人材育成に関する共同提言」（以下「共同提言」）でも学校でのキャリア教育への協力として、「キッズマート事業、ビジネスコンテストなど、起業家精神を醸成する事業や中小企業の役割、意義についての理解を促進するための取り組みを推進する」と小学校の教育課程から計画的にとりくまれることが述べられています。

具体的には、「総合的な学習の時間」でテキストとして使用される「心のノート」（小学校5～6年生用）では、「働くってどういうこと？」の教程で近江商人の「自分もよい、相手もよい、そして社会もよい」の「三方よし」の考え方を紹介し、「働くということは自分のためにだけではない」ことを強調しています。近江商人の考え方を紹介することで起業精神を醸成し、「働くということは自分のためにだけではない」ことを強調することで、人間らしく働くために法定された最低労働条件さえ曖昧にさせかねない内容となっています。さらに次のページでは、「社会の役に立とうとする心」としてボランティア活動を紹介しており、働くということとボランティア活動を混同させ、最低労働条件以下でも進んで働く人材を育てようとしているのではないかと疑わざるを得ない内容となっています。

こうして起業精神を育てられた若者が、いよいよ卒業後に創業・起業して果たしてうまく事業を採算ベースに乗せて成功するのでしょうか。帝国データバンクによると、全国の企業倒産（負債額1000万円以上）は、2002年度18,928件（戦後4番目）、負債総額13兆3100億円（戦後5番目）と高水準を続けており、社会経験・職業経験とも未熟な若者が、このような厳しい環境下で事業を採算ベースに乗せるのは極めて困難ではないかと考えられ、結局こうした若者は、フリー

ランサーとして特定の事業者に従属した自営業者に没落していくのではないのでしょうか。

これまで政財官が一体となって外部労働市場を原則自由化し、事業を派遣事業者、請負事業者等に競争入札させることや契約社員など有期雇用を拡大し労働者間の競争を煽ることで、事業収益をあげても賃金コストを上げないシステムを完成させた今、次は、労働法の保護を受けない偽装された自営業者としてアメリカ等で増大し問題視されている就業形態 (independent contractor) を、わが国にも広げようとする新たな労働力政策が、失業率の高い若者をターゲットに進められようとしていると見るのは早計でしょうか。産業界は、これもアメリカのホワイトカラー・イグゼンプションをモデルに労働時間管理の適用除外や社会保険財源を消費税で負担し事業主負担を免れる要求を行っており、そうした課題をクリアする自営業者の拡大の懸念は、十分根拠のあるものだと考えます。

(3) 学校教育を産業・企業が必要とする人材育成機関に

労働力政策から少し外れますが、新キャリア教育プランでは、「勤労観・職業観の醸成を図るため、学校の教育活動全体を通じ、子供の発達段階を踏まえた組織的・系統的なキャリア教育を推進する。このため、学習プログラムの開発や教員研修の充実などを図り、各学校の取組を促進する」とされています。プランへの産業界の積極的協力の意思表示である共同提言では、「小学校段階からキャリア教育を充実させ、就業意欲の涵養、就業能力の開発を継続的・体系的に推進する。企業は、中小高校生を対象にした総合的な学習への支援として、職場見学・実習プログラムや企業人による授業の実施に積極的に協力するとともに、その内容について学校側と連携の上充実を図る」(学校でのキャリア教育の充実) 等とされ、日本経団連は、「学校と企業の連携による『人づくり』施策として、高校

校長に民間人を登用するほか、企業の実務担当者を高校等に派遣し、講演や授業を通じて企業の生きた事例を紹介し職業観や就業意識を涵養する」(教育支援活動) 等、日本商工会議所は、「学校運営を改善するために、学校評議員制へ積極的に参画し、民間人校長の推薦など人材面での学校活性化を支援する」(教育支援活動) 等としています。

これでは、学校教育を産業・企業が必要とする人材育成機関に変質させるものであり、教育基本法にある教育の目的「教育は、人格の完成をめざし…」(第一条) を歪めるものと指摘せざるを得ません。

(4) 政府の基本方針への位置づけと産業界の協力

プランは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(6月27日) の7つの改革の1つである「雇用・人間力の強化」の具体的手段に雇用制度改革として、「今後の時代を担う若年者の人間力強化のため、『若者自立・挑戦プラン』を推進する」と位置づけられており、閣議決定された政府方針であること、若者の創業・起業支援が雇用制度改革として位置づけられていることに留意しなければなりません。

さらに、プランに先駆けて日本経済団体連合会と日本商工会議所が5月13日に発表した共同提言は、プランも「産業界から、若年者の雇用促進・人材育成を強力に進める決意や、政府の施策への積極的協力の意思が表明された」と評価しているように、プランの施策をより具体化した内容となっており、「産業界も…具体的施策の積極的推進に協力する」と宣言しています。プランの公表(6月10日) より1か月も早い産業界のプランへの協力宣言は、プランが産業界と綿密に打合わせられたものであること、産業界がプランの政府方針化を強く促したこと、そのことからプランが産業界の要求そのものであることがわかります。

3 すでに広がっている 個人業務請負の実態

(1) 出版での個人業務請負

こうした個別の自営業者として労働法の適用外に置かれている労働者が、すでに出版・印刷・マスコミ・運輸等では以前からいました。

出版では、週刊誌が広がった60年代からフリーの記者が増えはじめました。週刊誌は、創刊・廃刊を繰り返しながら、若い読者を対象に熟練より若いセンスの編集を求めて請負に出されるようになり、また、プロダクションの労働条件が悪いことから独立してフリーとなる者も出、その後SOHOの広がり等もあり、外部労働の活用としてフリーが広がっていきました。

このようなフリーの拡大に対して労働組合は、20年くらい前まで「必要な人間は正社員に」と下請け・外注反対を掲げ正社員化闘争をたたかいましたが、企業間競争の激化にともない正社員化の闘争方針だけではたたかえず、フリーを組織化し労働条件を改善する方針へ転換し、10年前にフリーの個人加盟の組合「出版ネッツ」等が結成されました。

(2) 個人業務請負の現状

フリーの増加と景気が悪化・長期化した下での請負事業量の縮小により、請負単価が引き下げられています。契約（編集の業務）によっては、請負額を実労働時間で割ると時給300円程度となることもあり、出版物が売れたら払う（実売印税）という契約もあります。発行計画が中止されると契約料金も支払われず、逆に発行が遅れると違約金を請求されることもあります。請負契約の多くは口約束で、請負額も支払われるまでわからないのが実態です。発注者に対してフリーの立場は極めて弱く、契約内容の改善や文書による契約の申し出ができる環境にありません。

業務請負契約は、労働契約と違い商契約であ

るため労働法の適用対象とはならず、このような契約や働かせ方が可能となってしまいます。最近では出版以外の業界でも、派遣労働者や入社後一定年数の経験を積んだ労働者に対して、派遣契約や雇用契約を請負契約に切り換え、機械・設備はリース契約等で貸され従来の仕事を継続する手法で、個人の請負業者が広がっています。

出版ネッツでは、フリーの増大とともに請負料金が低下している実態から、フリーにも最低料金を適用させる運動の一環として請負料金の調査にとりくんでいます。また、出版ネッツの要求として、①契約書の作成・受け渡し、②契約内容のミニマムの確立・拡大、③支払いルールの確立を掲げ、業務請負の最低条件の確保、契約の遵守を求め運動しています。

4 ILOでの議論

(1) これまでの議論

労働者の保護を目的とするILOでは、労働保護の恩恵に浴さない労働者の拡大に関し、「自営促進に関する決議」（1990年6月27日採択）で外見上の自営業者に言及して、「名目上の自営業者を含む労働者が、下請け取り決め及び彼らの搾取をもたらす労働契約から未だ保護されていない場合、そのような保護を制定し実行するべきである」と勧告しています。

また、1998年の総会は、「労働における基本的原則と権利に関するILO宣言」を採択しました。この宣言は、ILO憲章とフィラデルフィア宣言に規定された原則と権利の普遍性を改めて確認し、更にILO基本条約における特別な権利と義務の形で発展させていますが、宣言はその範囲から雇用関係にない労働者、厳密な意味で使用者をもたない労働者を除外していません。

こうした経過を踏まえILO総会は、1997年及び1998年に「契約労働」に関する議題の予備討議を行いました。討議の最初の意図は、こうした保護のない従属労働者を条約と勧告を通して保護することにありました。しかし、使用者グ

ループは、各国の取り決めとアプローチの種類が多いこと、及び提案文書が商業契約に介入し、経済活動と職の創出に悪影響を与えることから、基準設定に適さないとして文書の採択に反対しました。しかしながら、使用者グループにも「偽装雇用」規制の可能性及び法的義務と不利な立場の労働者を避けるために採られる偽りの取り決め、詐欺的又は不法手段の防止に対しては検討の余地があることから、将来の総会の議題とするため、理事会に4年後までにそのための手続きの完了を促す議決が採択されました。

ILOでは、この討議のための基準点としての「雇用関係の範囲」を確認することによって、従属労働者の労働保護を討議の中心に据えようとしています。「雇用関係の範囲」は、2001年3月の理事会の決定により2003年の第91会期の議事日程にされました。

(2) 第91会期総会 (2003年)

今年の6月に開催された総会では、実際には雇用者に等しいにもかかわらず雇用関係が偽装あるいは隠蔽されている結果、労働法に保護されていない従属労働者がいる現状に鑑み、「雇用関係の範囲」について一般討議が行われました。

総会議案では、こうした就業を偽装雇用関係として、「法律によって与えられる保護を無し又は弱める意図を持って、基礎をなす現実とは異なる外見を与えられている雇用関係」と捉え、それは雇用関係を、法律上別の装いをさせ又は労働者の受ける保護を縮小する別の形を与えることによって隠し又は歪めようとする試みであるとしています。

使用者グループは、加盟各国の労働市場への十分な配慮の必要、「偽装」や「あいまいな」雇用関係を定義することの困難から、条約や勧告などの作成には反対であると主張し、労働者グループと激しく対立しましたが、各国政府が労働グループを支持したため、総会は偽装雇用関係に焦点を合わせた勧告の制定を、将来のILO

総会議題にするべきとの結論を出しています。

5 おわりに

プランによる若者の創業・起業は、大学発ベンチャー1,000社創出の加速化、産業クラスター計画の強化により3年間で1万件の新事業創出、技術と経営に精通した高度人材(MOT人材)の育成強化により5年間で1万人のMOT人材の輩出など、これから具体化が進められていきます。こうして創業・起業した自営業者が、法定された労働基準以下での労働条件で働くことを余儀なくされ、こうした働き方が拡大されることによって労働者全体の労働条件が引き下げられることの無いようとりくみを強める必要があります。

私たちは、出版のこれまでのとりくみ等に学び、個人の自営業者の組織化にとりくむとともに、ILO総会での「雇用関係の範囲」に関する議論を促進させ、その議決、条約、勧告を日本政府が批准等し、新規立法などを通して遵守するよう求めるとりくみが重要になっています。

(やまだ たかし・労働問題研究家)

(注)

*1 雇用対策法(基本的理念)第三条 労働者は、その職業生活の設計が適切に行われ、並びにその設計に即した能力の開発及び向上並びに転職にあたっての円滑な再就職の促進その他の措置が効果的に実施されることにより、職業生活の全期間を通じて、その職業の安定が図られるように配慮されるものとする。

*2 ①若年者など30万人以上を対象とした起業予備軍総合支援サービス「起ちあかれニッポン DREAMGATE」を学生へ集中啓発等、②民間やNPOによるベンチャー企業向けの実践型インターンシップ等を実施し、創業に挑戦する人材を大量発掘・養成、③大学発ベンチャーについて、1000社創出の加速化や、統合技術による事業化など総合的な市場化支援、④産業クラスター計画の強化。

*3 ①実効的な教育内容と高い創業・就業実績を持つ民間事業者が行う実践的な創業教育を支援、②市場が求める産業再生・創業促進型人材の育成を強化、③技術と経営に精通した高度人材(MOT人材)の育成を強化し、5年間で1万人のMOT人材を輩出、④小中高校生に対する体験・参加型の企業家教育を充実、⑤若手経営者の育成のため、創業塾を拡充
*4 最低資本金制度の撤廃や、簡易で柔軟な事業組織制度として、有限責任会社(LLC)や有限責任組合(LPS)を導入。