

Ⅳ 4つの柱にもとづく雇用安定の社会実現を

1 正社員が当たり前の安心社会

(1) 有期・間接労働と解雇・雇止めに対する規制の抜本的強化

労働者が安心して働き、生活するためには、安定した良質な雇用を基本に、期間の定めのない直接雇用を大原則として、正社員として働きつづけられる条件を確保することを、法的にも、労働行政としても明確にする必要がある。新自由主義的「構造改革」、労働分野の規制緩和が推進されるなかで、非正規労働者が増大し、雇用・失業危機の深刻化が急速に進行したが、その転換が今日の日本ではまさに急務となっている。

具体的には、以下の基本的な原則のもとに、雇用の安定をはかる労働法制の規制強化が求められる。

震災後の状況は、人材派遣会社の重用など雇用の場があれば中身は問わないかのような状況もみられるが、それは逆立ちした論理と言わざるを得ない。安心して働きつづけられる雇用の場と人間らしい生活を営むことのできる賃金・労働条件が保障されることが、復興にとっても、内需を促し日本経済を立て直すためにも不可欠である。震災後の今だからこそ、雇用の安定がよりいっそう求められているのであり、そうした理解の共通化が必要である。

- ① 「期間の定めのない直接雇用」と「均等待遇」を雇用の大原則として、有期・非正規労働契約については、「臨時・一時的な業務」に限定する「入口規制」をおこなうこと。

また、労働契約法や労働者派遣法などについては罰則を強化するとともに、行政指導の対象とすること。

- ② 上記の規制を実効あるものとするため、有期労働契約などについては、同一業務について最長でも「1年・更新2回」を上限とすること。
- ③ 期間制限違反をはじめ法違反などがあった場合には、「無期みなし直接雇用」規定を法に明記すること。
- ④ 同じ仕事に従事する正規労働者との「均等待遇」原則を明確化し、有期・請負・非正規労働者の賃金・労働条件の格差、差別的待遇を一掃すること。有期・非正規労働者の活用による人件費ダンピング、常用代替を禁止すること。
- ⑤ 以上の趣旨を踏まえ、労働契約法や労働者派遣法などを抜本改正すること。その際、究極の不安定雇用である登録型派遣、問題が多く指摘される製造業派遣については全面的に規制すること。また、専門業務については真に高度な業務に限定すること。
- ⑥ 「整理解雇四要件」を法制化することを手始めに、解雇・雇止め規制を抜本的に強化し、違反した場合には直接雇用を義務付けること。会社更生法を見直し「更生計画」への労働組合・職員の関与と合意を盛り込むことなど、経営危機などの場合にも解雇・雇止めは最後の手段として「整理解雇四要件」に基づき厳格に判断することを明確化

すること

- ⑦ 低賃金・劣悪な処遇の仕事をなくしていく見地からも、失業給付の抜本拡充はじめ失業時の総合的な生活保障制度（含む失業扶助制度）を確立し、失業時の生活と安心してまともな仕事を探すことのできる状況を保障すること。

（2）働くルールの徹底による雇用の創出

——今すぐ実施すべき課題

厚生労働省「労働力調査」2012年（速報）によると、正規労働者が減少する一方で、非正規労働者は前年より48万人増加し、1733万人となった。労働者全体に占める非正規労働者の割合も過去最高の35.2%となっている。男性の非正規労働者が19.9%であるのに対して、女性の非正規労働者は54.7%と、女性の非正規労働者の割合は著しく高く、青年、高齢者のなかでも非正規労働者は急増している。また、完全失業者は前年に比べて33万人減少したが、それでも284万人と高止まりの状態である。

完全失業者はもちろん、多くの非正規労働者は正規雇用を望んでいる。これら労働者の要求を実現することは、労働者の安定的な生活を保障することにつながるのはもちろん、デフレ不況に苦しむ日本経済の国民的な再生を実現していくためにも重要な課題になっている。

1) 当然おこなわれるべき3つの働くルールの厳守

雇用・失業危機を打開するために緊急に着手すべき課題は、働くルールの厳守による新規雇用の創出である。当面する施策として、誰もが“当然おこなわれるべき”と思われる3つの施策をおこなう。

①不払い残業（サービス残業）の根絶

サービス残業は不払い労働であり、労働基準法違反の犯罪行為である。にもかかわらず、実態として多くの企業で不払い残業（サービス残業）がまかり通っている。サービス残業は、裁量労働制の導入によってホワイトカラー職場にも広がり、残業の上限設定や残業手当の請求を認めないなどにより、長時間労働の実態が隠蔽され、メンタルヘルス障害、過労死の多発につながりだけでなく、過労死の実証をも困難にしている。こうした現状を根本的に打開するために、サービス残業根絶法を制定し、法的にも、サービス残業を根絶する仕組みを確立する。

②年次有給休暇の完全取得

日本の労働者1人当たりの年次有給休暇付与日数は18.1日であり、フランスの30日、イギリスの4労働週、ドイツの24日など、EU諸国と比べて極めて低い水準にある。にもかかわらず取得率は48.1%と5割を切っている（厚生労働省「就労条件総合調査」）。EU諸国では、年休の完全取得が常識になっている。それは、生産計画のなかに、年休完全取得を前提にした要員計画が組み込まれているからである。

年休は労働基準法に基づく労働者の権利であり、その完全取得は当然の要求である。その実現のためには、年休完全取得を前提にした要員計画を組み、必要な雇用を増やす必要がある。

フランスやイギリスなどでは、経営者に年次有給休暇の完全取得を労働者に義務付けることが法律で明記されている。日本でも、年次有給休暇完全取得法を制定し、年休完全取得を実現する。

③週休2日制の完全実施

週休2日制は、日本でも一般的な制度として定着しているが、「就労条件総合調査」(2011年)によると、「週休1日制または週休1日半制」をとっている企業が、まだ9.1%もあり、そこに働く労働者は、全体の4.2%を占めている。週休2日制の完全実施を事業主に義務付けるようにする。

2) 3つの施策の実施で雇用は466万人増える

この3つの施策を実施すれば、雇用は466万人以上増えることになる。

①サービス残業(不払い労働)の根絶で310.9

万人の雇用創出

総務省「労働力調査」により働く者の側から見た年間労働時間は2204.8時間であるが、企業が「毎勤統計」により労働省に報告した年間労働時間は2008.80時間となっており、その差196.0時間を賃金が支払われない労働、いわゆる「サービス残業」と見ることができる。

1時間あたり所定内賃金は1800円だから残業代を25%増しの2250円として計算すると、1人あたり年間196.0時間×2250円＝44万1000円も損をしていることになる。一般労働者全体では、企業規模5人以上の事業所に働く一般労働者は3186.1万人だから、年間サービス残業時間は196.0時間×3186.1万人＝62億4476万時間、損失金額は、62億4476万時間×2250円＝14兆0507億円に達する。

もし、この「サービス残業」を根絶して必要な人材を補充するとすれば、310.9万人の新規雇用が創出されることになり、それだけで、2011年の完全失業者284万人すべてを正規労働者として雇用することができる。

②年次有給休暇の完全取得と③週休2日制の完全実施で154.2万人の雇用創出

年次有給休暇の完全取得と週休2日制の完全実施による雇用創出効果は別表に示すとおりであり、それぞれ138.4万人、16.8万人、あわせて154.2万人の新規雇用が創出される。

働くルールの厳守による雇用創出効果は、サービス残業根絶で310.9万人、年次有給休暇の完全取得で138.4万人、週休2日制の完全実施で16.8万人、あわせて466.1万人の新規雇用が創出されることになる。

(3) 労働時間短縮・ワークシェアリングによる雇用創出で、非正規労働者の正規社員化をはかる

働くルールの厳守だけでは、正規雇用を希望する非正規労働者すべてを正規労働者として雇用することはできない。フランスやドイツなどでは、労働者の雇用の創出をはかるために労働時間短縮をすすめてきた。その経験に学び、日本でも本格的な労働時間の短縮に取り組むこととする。

1) 年間総労働時間1800時間の実現

非正規労働者は年々増大し、いまでは1733万人、雇用者の35%余になっている。厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」によれば、非正規労働者の25.7%が正社員として働きたいという要求を持っている。そのためには、新たに451万人の正規雇用の創出が必要になる。

そのためには、本格的な労働時間の短縮・ワークシェアリングをすすめることによって、雇用

別表 有給休暇取得等による雇用増加（2010 年）

産業	雇用者数 (A)	完全週休 2 日制の 実施による雇用増		年次有給休暇完全取得による 雇用増加			雇用 増加数 合計
		(B)	雇用増加数 (A) × (B)	年休未消化 日数 (E)	年間出勤 日数 (F)	雇用増加数 (E) × (A) ／ (F)	
	万人		万人	日	日	万人	万人
鉱業、採石業、砂利採取業	2.0	0.0113		6.9	230.7	-	0.2
建設業	132.8	0.0061	0.8	11.5	234.5	6.5	7.3
製造業	762.1	0.0025	1.9	8.7	224.1	29.6	31.5
電気・ガス・熱供給・水道業	24.0	—	—	5.0	220.6	0.5	0.5
情報通信業	153.2	0.0014	0.2	8.5	221.9	5.9	6.1
運輸業、郵便業	267.7	0.0095	2.5	8.8	233.6	10.1	12.6
卸売業、小売業	597.7	0.0117	7.0	11.5	220.1	31.2	38.2
金融業、保険業	144.0	0.0003	—	11.1	216.9	7.4	7.4
不動産業、物品賃貸業	51.5	0.0164	0.8	9.8	221.8	2.3	3.1
学術研究、専門・技術サービス業	67.5	0.0060	0.4	8.5	218.3	2.6	3.0
宿泊業、飲食サービス業	170.6	0.0033	0.6	10.8	193.2	9.5	10.1
生活関連サービス業、娯楽業	102.5	0.0003	—	8.9	216.7	4.2	4.2
教育、学習支援業	79.1	0.0152	1.2	10.1	196.3	4.1	5.3
医療、福祉	360.1	0.0002	0.1	8.1	218.7	13.3	13.4
複合サービス事業	40.2	0.0041	1.3	7.8	214.2	11.2	12.5
サービス業(他に分類されないもの)	267.9						
計			16.8			138.4	155.4

注1 雇用者数は、非農林業で、官公、日雇労働者を除く従業員規模 30 人以上。

注2 (B) 式は次式により産業別に計算している。

【((各週休制別週所定労働時間) - (完全週休 2 日制週所定労働時間)) × 各週休制別適用労働者割合】の累計 ÷ 完全週休 2 日背う所定労働時間

注3 年間出勤日数 (F) は、年次有給休暇を完全に取得した場合の日数。

資料：厚生労働省「就労条件総合調査」、総務省統計局「労働力調査」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」、各 2010 年版。

創出をはかる必要がある。労働時間の短縮は、将来的には、EU 先進資本主義国並みの労働時間の水準に近づけることが基本となる。そうした将来展望を見据えながら、2025 年までの中期的展望としては、かつて、日本政府が国際公約として掲げた年間労働時間 1800 時間を実現する。

2) 年間総労働時間 1800 時間の実現で 369.5 万人の雇用を創出

厚生労働省「毎月勤労統計調査」2010 年によると、従業員規模 5 人以上の労働者 3186 万

人の年間労働時間は 2008.8 時間となっている。これを 1800 時間に短縮すると、1 人当たり 200.8 時間、労働時間を短縮しなければならない。年間総労働時間を 1800 時間に短縮すると、全体では 200.8 時間 × 労働者数 (3186 万人) = 66 億 5525 時間削減しなければならない。これを 1800 時間で除すと、労働時間短縮で新たに創出される雇用を算出することができる。その結果、年間労働時間を年間 1800 時間に短縮することによって、新たに雇用は 369.5 万人創出されることになる。

働くルールの厳守、年間労働時間 1800 時間

の実現による雇用創出効果は、835.6万人にのぼり、これによって、完全失業者334万人、正社員を希望する非正規労働者451万人、合わせて785万人を正社員として雇用できる。

働くルールの厳守と労働時間短縮・年間総労働時間1800時間の実現で、正社員が当たり前の労働社会を実現することができる。

(4) 中小企業支援による雇用の創出

中小企業は、企業数の99%を占め、日本全体の雇用の7割をになうなど、雇用の最大の担い手である。中小企業の振興をはかることは、内需中心の経済社会をつくるためにも重要になっている。製造、建設、小売、サービスなどあらゆる分野で大きな役割を果たしている中小企業を振興することによって新たな雇用の創出をはかる。

- 1) 地域活性化につながる地場・伝統産業、農林・水産業の支援・振興、後継者育成をはかる。
- 2) 災害対策や、老朽化した上下水道、橋梁改築工事など地域の「安心・安全」につながる生活密着型の公共事業を実施する。

(5) 自然エネルギーなど新規産業育成による雇用創出

大震災のもとで引き起こされた福島原発事故は、原発に頼らないエネルギー政策が必要になっていることを示した。原発に代わる太陽光・風力など再生可能エネルギー開発や環境優先施策による新規産業分野を育成する。

(6) 解雇規制と雇用維持のために

日本では、現行の労働法制さえ乱暴に踏み込んだ違法、脱法のリストラ・首切りが横行している。現行の労働法制に多くの「抜け穴」が

あり、不当解雇の禁止など多くのルールが判例や行政基準にとどまっているからである。非正規労働に歯止めをかけるべき派遣法や有期労働契約が規制を緩和され、雇い止めによる解雇も横行している。労働者を「正当な理由なしに解雇」することは許されない。労働者が人間的な労働と生活実現するためには、安定的な雇用が必要であり、安定的雇用そのものを奪う解雇を規制することは不可欠の課題になっている。

1) 国や自治体が講ずべき措置

- ① 国や地方自治体は、経済団体や大企業が「社会的責任」を明確にし、年次有給休暇の完全消化促進はもとより、「内部留保」の取り崩しにも踏み込んで、雇用の維持・確保にむけた最大限の努力をおこなうよう求めること。
- ② 国は、中小企業の倒産防止・経営基盤擁護のため、大企業による下請け二法の厳守、金融機関による貸し渋り・貸し剥がし防止に最大限の努力をおこなうこと。
- ③ 国は、「労働者の働く環境の整備及び職業の確保を図る」(厚生労働省設置法第3条)のために、雇用対策法や地域雇用開発促進法、雇用保険法等々、現存する法制度を実効あるものとして総合的かつ柔軟に活用し、失業の防止・就業保障に責任を果たすこと。
- ④ 国は、中小企業の雇用維持に向けて、雇用調整助成金などの諸制度をいっそう拡充すること。障害者雇用助成金をはじめ雇用調整助成金などが本来の目的に照らして有効に活用されているか、チェックする制度及び機能を整備すること。
- ⑤ 厚生労働大臣(都道府県労働局長)は、事業主から「人員削減計画」(雇用対策法第

27条)などが提出された場合、労働者の雇用維持のために実効ある再就職支援・職業訓練などが計画されているかを厳格に審査のうえ認定すること。また、人員削減計画が30人未満の場合でも「少なくとも一カ月前」(同法施行令第4条)に提出されるよう指導すること。

- ⑥ 国、地方自治体は、公務非正規労働者の大量解雇を中止し、その雇用安定につとめるとともに、正規職員化をめざすこと。
- ⑦ 競争入札が、雇用の不安定化や業者の経営破綻の原因となっている実態をふまえ、入札制度の仕組みを改善すること。国や自治体が発注する公共工事や委託事業の現場で働く労働者に適正な賃金・労働条件が保障されるよう「公契約法・条例」を制定すること。
- ⑧ 各地のハローワークや労働局を統廃合する計画を撤回し、人員確保と機能強化をはかること。また、都道府県労働局の雇用均等室の人員確保と権限の強化をはかること。

2) 安易な解雇・雇止めを許さない解雇規制法を制定すること

安易な解雇・雇止めを許さないために、解雇規制法を制定する。その主な内容は次の通り。

- ① 整理解雇については、人員整理をしなければ企業の存続ができないほどさし迫った必要性があるか、解雇回避のためにあらゆる努力が尽くされたか、解雇対象の人选が合理的かつ公平か、事前に労働者個人ならびに労働組合もしくは労働者の代表に十分な説明をおこない、納得を得る努力をしたか、といった4つの要件を充足しなければ、解雇無効となるものとする。

- ② 普通解雇については、解雇すべき客観的理由、解雇回避努力の履行、解雇理由明示と説明・協議の履行、労働者への抗弁機会付与の4要件を充足しなければ、解雇無効となるものとする。また、解雇の「正当な理由」については、使用者側が举证責任を負うものとする。
- ③ 退職の強要を禁止し、労働者が会社の圧力によって不本意ながら退職の意思表示をした場合は、それを取り消す権利を保障すること。
- ④ 解雇をめぐる係争中及び裁判で仮処分申請や判決によって身分が保全された場合、労働者に就労請求権を認めること。
- ⑤ 労働者を解雇に追い込むために、出向・退職を強要するケースが後を絶たない。出向・退職の強要を禁止し、労働者が出向・退職を拒否したことを理由に、不利益扱いすることを禁止する。

2 非正規労働者・失業者の生活と権利が保障される社会を

1995年の財界戦略「新時代の『日本的経営』」による労働力の流動化政策のもとで、1990年代後半から非正規労働者が急速に増加した。しかし、その労働条件は劣悪なまま放置されてきた。それだけでなく、非正規労働者の増大は、労働市場を買い手市場に変え、リーマンショック後の“派遣切り”“非正規切り”に象徴されるように、経営者が低賃金で使い捨て可能な労働者として非正規労働者を自由に活用できる状況を作り出すことになった。いまでは非正規労働者の多くが失業と就業を繰り返すような状況に追い込まれている。非正規労働者の処遇改善と失業保障は一体の課題としてすすめることが重

要になっている。

(1) 非正規雇用の使い捨てをやめさせ、 安定雇用を実現する

「労働力調査」2012年(速報)によれば、パート・アルバイト、契約社員、嘱託、派遣社員などの非正規労働者は増加の一途をたどり、労働者の35.2%を占めており、女性労働者は54.7%ととりわけ高い。パート労働者は本来、「労働時間が短い労働者」というだけで、労働時間以外はフルタイム労働者と均等待遇にすべきであるが、わが国ではその大半が有期雇用とされ、正規労働者の労働条件と大きな格差がある。契約社員や派遣社員などは、本来、一時的・臨時的で合理的な理由がある場合に限定すべきである。ところが、こうした有期労働者を常用雇用の代替としている場合が少なくない。有期労働者を雇用している理由は、「業務量の中長期的な変動に対応するため」38.9%、「人件費(賃金、福利厚生など)を低く抑えるため」37.7%が上位を占めている。使用者にとって有期労働は、使い捨て可能で安上がりな労働力として位置づけられている。実際、派遣や契約社員などの非正規労働者は、細切れの雇用契約の更新を繰り返し、いつ契約が打ち切られるかという雇用不安のなかで働いている。

こうした状況を根本的に打開するために、当面、パート労働法や労働者派遣法の抜本改正をはかるとともに、有期雇用を制限するルールを確立する必要がある。

1) パート労働法を抜本改正し、すべてのパート労働者に均等待遇を

非正規労働者のなかで最も多いのはパート労働者で、全体の68%を占めている。とりわけ、

女性の非正規労働者の78%、4人に3人がパート・アルバイトである。日本では、女性労働者の多くは、仕事と家族的責任を両立しがたい長時間・過密労働が蔓延するなかで、結婚や出産を契機にいったん退職し、育児期を経て、パート労働者として再就職せざるをえない状況に置かれている。パートの大部分が女性で、しかもその多くが既婚者であることに示されるように、パート労働は、非正規という雇用形態による差別にとどまらず、雇用における男女差別の典型ともなっている。

パート労働法は1993年に制定されたが、雇用管理のための法律であり、改正後もパート労働者の権利を守る上では極めて不十分な内容になっており、抜本改正が必要である。

- ① パート労働者は本来、「労働時間が短い労働者」であり、その労働契約は原則として期間の定めのないものとするとの原則を明記する。
- ② 同種の仕事をおこなっている正規労働者と時間比例を含めて均等待遇を保障し、賃金、休暇、教育訓練、福利厚生、解雇、退職その他の労働条件について、正規労働者との差別的取り扱いを禁止する。
- ③ 正規労働者を募集する際、その業務に現にっているパート労働者で正規労働者になることを希望する者に優先して応募の機会を与え、採用にあたっては、優先的に雇い入れるようにする。
- ④ 正規労働者から、子どもの養育や家族の介護その他の理由で、短時間労働者への転換の申し入れがあった時は、申し出の期間、短時間労働者として雇用するための措置をとる。

2) 労働者派遣法を、労働者保護法に転換する

派遣労働は当初 16 業務に限定して認められていたが、その後、相次ぐ派遣法改悪によって、対象業務が製造業にまで広げられ、派遣労働者が急増した。「派遣切り」が横行し、2008 年の「派遣村」で明らかになったように、その劣悪な働き方が大きな問題となっている。現在、非正規労働者の 5% が派遣労働者であるが、派遣労働者の 60% は女性で、その大半が登録型派遣である。

2012 年に民主、自民、公明が合意して成立した派遣法「改正」案は、登録型派遣と製造業務派遣の「原則禁止」規定の削除、日雇派遣の原則禁止の緩和など、安上がりで使い捨て可能な派遣労働の固定化につながるものとなっている。労働者派遣法を抜本的に改正し、派遣労働者の生活と権利を守る労働者保護法に転換する。

- ① 労働者派遣は「臨時的・一時的」業務に限定し、常用雇用の代替としてはならないとの原則を明記する。
- ② 派遣労働者と派遣先会社の正規労働者との均等待遇原則を明記し、派遣労働者に対する差別的扱いを禁止する
- ③ 日雇派遣も短期雇用によるスポット派遣も禁止し、日雇労働市場に関してはハローワークの職業紹介でおこなうものとする。
- ④ 登録型派遣は原則禁止にすること。当面、現行 26 業務を見直し、安全面での問題がなく、賃金・労働条件が適正に確保されうる専門性の高い業務に限定する。
- ⑤ 派遣期間の上限は 1 年とし、その期間を超えて雇用する派遣労働者に対しては派遣先会社が正社員としての雇用申し入れをおこ

なうものとする。

- ⑥ 常用労働者を整理解雇した後の 1 年間は派遣労働の導入を禁止する。
- ⑦ 派遣先会社に対し、労働組合の団体交渉への応諾義務を課す。
- ⑧ 偽装請負や期間制限違反、「事前面接」などの違法派遣があった場合は、派遣先会社に雇用責任があると「みなす」制度を導入する。
- ⑨ 派遣契約のマージン率の上限規制をおこなうとともに、個別の派遣契約におけるマージンを明らかにする。
- ⑩ グループ企業への派遣については、派遣元会社の全派遣労働者の 5 割以下に規制する。

3) 労働基準法・労働契約法を改正し、有期労働契約についてのルールを整備する

厚生労働省「有期労働契約研究会」の報告書は、契約社員、期間社員など有期契約労働が雇用の不安定さや待遇の低さなどの問題を掲げ、政策的対応が必要といいながら、有期労働契約を一時的臨時的業務に限定する、有期労働の契約更新回数や利用可能期間の規制について消極的であるだけでなく、有期契約労働者にたいする整理解雇の 4 要件の類推適用が必要なことについての言及もされていない。また、有期契約労働者と正社員との均等待遇についても消極的な姿勢を示している。これでは、有期契約労働者の生活と権利を守ることができない。労働基準法、労働契約法を抜本改正して有期労働のルールを整備する必要がある。

- ① 労働契約は原則として期間の定めのないものとするとの原則を明記する。
- ② 有期労働契約は、期間を定めることに合理

性がある場合に限るものとする。契約時の書面では労働条件などとあわせて、有期とする理由を明記するものとする。

- ③ 有期労働契約労働者と、同種の仕事に就く期間の定めのない常用雇用労働者との均等待遇原則を明記する。有期労働契約労働者が短時間就労である場合、賃金・一時金・各種手当については、少なくとも1労働時間当たりの均等待遇を保障する。
- ④ 恒常的にある業務に有期労働契約労働者を就労させた場合や契約を複数回更新した場合、契約期間が1年を超えた場合は、期間の定めのない労働契約を結んだものと「みなす」ものとする。

(2) 失業者の生活保障にむけて

長期にわたるデフレ不況と経済危機が深刻化するもとで、失業者は高止まりで、1年以上の長期失業者数は、109万人にも上っている。労働者は、失業すればとたんに収入が途絶え、生活そのものが困難になる。しかも、派遣労働者をはじめとした非正規労働者は、貯蓄もできない劣悪な賃金・労働条件のもとで働かされて、首を切られると同時に寮から追い出されてホームレスになる状況も広がっている。また、東日本大震災で職場と同時に、家屋を失った失業者が多数生まれている。失業者が安心して仕事を探せるようにするためのセーフティーネットの拡充が不可欠である。

今日、失業者のための生活保障制度として存在するのは、雇用保険しかない。この制度は保険によるものであるため、就業して一定の保険料を支払うことで給付を受けることができるようになっている。さらに、この制度による失業手当の給付日数は最高でも360日という短期に

なっている。

そのため、①就業経験のない失業者の保障としては機能せず、②長期の失業者への保障として機能しないという致命的欠陥がある。先進国の失業対策として貧弱な状況は早急に改善されるべきものとなっている。

そのために、現行制度の雇用保険、生活保護の改善・拡充をはかると同時に、「失業保険」、「失業扶助」から外れた失業者を対象にした失業扶助制度を創設する。

1) 雇用保険制度の改善・拡充

ILOの調査では、失業給付を受けていない失業者の割合は、フランス18%、イギリス40%にたいして、日本は77%となっている。日本の雇用保険制度は、フランスやイギリスなどEU諸国と比べても、失業給付のハードルが極めて高くなっているからである。日本の雇用保険制度の改善と拡充は急務とである。

① 受給資格要件を緊急に緩和すること。

日本の雇用保険の受給条件は、原則として、離職の日以前2年間に、賃金支払額の基礎となった日数が11日以上ある月が通算して12ヵ月以上、かつ雇用保険に加入していた期間が通算して12ヵ月以上ある場合となっている（特例措置として「12ヵ月以上」が「6ヵ月以上」と現在はなっている）。しかし、フランスは過去28ヵ月に通算4ヵ月以上就労していれば失業給付を受給することができる。フランス並みに受給資格要件を緩和すべきである。

② 雇用保険による求職者給付の申請後、直ちに給付を受けられるようにすること。

日本では、失業しても求職者給付を実際に受け取るのは申請してから1ヵ月以上（自

己都合退職の場合は3ヵ月以上)かかる。
EU 諸国では申請後1週間程度で失業給付を受け取ることができる。EU 諸国並みに改善するのは当然である。

- ③ 求職者給付の所定給付日数は離職事由にかかわらず、倒産・解雇などによる離職者並みとすること。
- ④ 雇用保険制度の周知・徹底をはかり、とくに非正規労働者の加入促進をはかること。
- ⑤ 日雇労働保険制度、特例労働保険制度については制度の周知・徹底をはかり、受給要件の緩和をすること。

2) 失業扶助制度の創設

新規学卒者、雇用保険の給付が終了した人を対象にした無抛出の「失業扶助制度」を創設し、失業手当と生活保護とのあいだにセーフティネットを整備する。給付水準は失業手当と生活保護基準との中間に設定するとともに、給付は再就職まで無期限とし、労働力の安売りを防止する。

3) 生活保護の制度と運用の改善

生活保護の捕捉率は、欧州諸国が90%前後に対して、日本は15%程度にすぎない。早急に改善を図らなければならない。

- ① 生活保護の申請を速やかに受け付けること。
- ② 申請受理後、早急に生活保護を受給できるようにすること。
- ③ 生活保護受給開始前の困窮状態を回避するために、緊急小口貸付が活用できるようにすること。
- ④ 「自立」を口実とした生活保護打ち切りの強要をおこなわないこと。
- ⑤ 老齢加算制度を復活させること。

(3) 失業者の仕事確保・就労支援にむけて

失業者の仕事確保は、失業者が人間らしく生きるために不可欠の課題である。できるだけ多くの失業者・求職者に雇用の機会を提供し、すべての労働者に人間らしく働き生きる権利を保障することが求められている。そのために、公的就労事業の確立と再就職支援の拡充が急務である。

1) 失業者に対する公的就労事業の確立

国と地方自治体は、失業者の生活と権利を保障するために、仕事を見つけることのできない失業者にたいして、国・地方自治体の責任で公的就労事業を開始する。とりわけ、東日本大震災で被害を受けた地域では、震災復興事業のなかで公的就労事業を早急に開始する。

地方自治体は、雇用創出に実効ある公的就労事業の確立につとめ、「創出される雇用」においては、まともな生活ができる賃金・労働条件を保障すること。

国と地方自治体は新規公共事業を発注する際、就労者の一定部分に失業者を優先雇用すること。

2) ハイロード戦略にもとづく新たな職業訓練制度の確立

安定した仕事につく機会を広げるために、専門学校なども活用して職業訓練制度を抜本的に充実させることが必要である。政府は、雇用保険を受給していない労働者や、給付を受けても再就職できなかった労働者を対象に、職業訓練とセットで訓練期間中の生活を保障することを柱とした「緊急人材育成・就職支援基金」を創設した。しかし、職業訓練は、民間丸投げのうえ、3年間の時限措置であり、単身者月10万円(扶

養家族ありで12万円)と、自活できない十分な生活保障である。有給の職業訓練制度を創設し、訓練期間中の生活援助をおこなうことはEU諸国の常識である。日本でも、公的職業訓練の抜本的な拡充が必要不可欠である。

①無料の職業訓練制度の確立

技術・技能の取得が無料でできる職業訓練制度の確立をはかる。既存の公的施設の活用、専門学校の利用を拡大するとともに、新たな施設と教育訓練に必要な設備、講師などの指導者を配置する。

②ハイロード戦略にもとづく職業訓練

アメリカのウィスコンシン州では、大学の研究者やNPO組織が中心になってネットワークをつくり、労働者の技能の確保による賃金の上昇をはかるための職業訓練を軸にしたハイロード戦略をすすめている。高度な技能を確保する労働者を育成することによって、企業の再建、雇用の確保をはかり、地域経済の復興を実現しようという試みである。日本でも、ハイロード戦略に学び、大学・専門家の協力を求め、高度な技能・技術を身につけることのできる職業訓練制度を確立することが必要である。

③短大と同様の技術・習得期間で本格的な技術・技能の習得を

教育訓練の期間については、必要な技術・技能の内容に応じて一律ではない対応が必要だが、求められる習得に必要な期間は短大と同じであってよい。その期間中は失業給付もしくはそれと同額の生活保障手当とともに、訓練手当が支給されることが必要である。

3) 失業者の再就職支援行政の充実

リーマンショック後の経済危機のなかで、イ

ギリスでは職安行政の職員を増員し、多様な職業訓練コースの紹介や面談の準備など失業者の要求に即した再就職支援をおこなっている。日本でも、再就職の支援をおこなう態勢を確立することが重要である。

① 失業者の求職活動について、ハローワークは求職者の個々の状況に適合する再就職計画を策定し、求職活動に必要な費用を支給する。

② 求職者の再就職支援に十分な職員数の確保をおこなう。

③ 職業訓練を終了した時、職業訓練の成果に適合する就職先を保障する。

3 ジェンダー平等の社会を

ジェンダー平等とは、「差別されている女性を男性並みに引き上げる」ということではなく、男女の固定的な役割を前提にせずに「社会的・文化的につくられた性差(=ジェンダー)」を男女双方からなくし、男性も女性も基本的人権が保障された社会を確立することである。わが国のジェンダー平等の遅れは、国連・ILOをはじめ国際機関からも厳しく指摘されている。

雇用におけるジェンダー格差は、性別・年齢別労働力率に顕著に現れている。男性の年齢別労働力率をグラフにすると「台形型」の曲線になるが、女性は30代前半を谷とする「M字型」となる。これは出産・子育て期の女性が働けない実態を示している。実際、妊娠・出産をうけて働き続ける女性は少なく、6割が第一子出産を前後して仕事をやめており、この比率は20年来、ほとんど改善されていない。そして、再就職は賃金の安いパート労働しかない実態である。女性労働者の賃金は、男性労働者の半分、

正規労働者だけで比べても7割程度にとどまるなど、男女格差が歴然としている。

その背景には「男性は仕事、女性は家庭+家計補助的労働」という根強い性別役割分業意識を利用した政府・財界の労働力流動化政策がある。劣悪な労働条件の女性労働者を活用し、それを重石にして非正規化を男性にもひろげ、性別・年齢を問わずにいつその搾取の強化がはかられ、労働者全体の貧困化がすすめられてきた。

ジェンダー平等を実現することは、人間らしい労働と生活を実現するうえで、不可欠の課題となっている。

(1) ジェンダー平等実現への課題

1) ILO 111 号条約の批准と国内法の整備

わが国はILOの基本条約である「雇用及び職業についての差別待遇に関する条約」(第111号条約)を批准していないが、性差別のみでなく雇用におけるあらゆる差別を禁止して基本的人権を守るためにこの条約の批准と差別是正の国内法整備が重要である。

2) 労働時間短縮はジェンダー平等実現の重要課題

長時間労働が横行するなかで、家族的責任が重い女性労働者は、退職や低賃金・非正規雇用のパートなどへの転換を余儀なくされ、男性は家事・育児などを担うことが困難になっている。男性も女性も、健康を脅かされることなく働き続けて経済的に自立し、ともに家族的責任を果たすことができるゆとりある生活を築くために、労働基準法を改正し、労働時間を短縮することが急務である。

3) 非正規労働者の労働条件の改善と均等待遇の実現

非正規労働者の7割を占める女性労働者は、雇用形態による差別と性差別のダブルパンチでもっとも低賃金におかれている。非正規労働者全体の労働条件改善、均等待遇の実現はジェンダー平等の実現に不可欠である。

4) 仕事と家庭生活の両立のため育児・介護休業制度の改善と公的保育・福祉の拡充

ジェンダー平等の実現には、男性も女性も仕事と家庭生活が両立できる社会の実現が重要である。しかし、育児や介護のために退職を余儀なくされる労働者が少なくない実態がある。男性、女性にかかわらず、働きながら育児や介護を安心してできる条件整備が急務になっている。

① 各職場で労働者が希望通り育児・介護休業などの権利を行使できるよう職場環境の整備、両立支援の意識啓発、時間外労働の免除・制限なども含め男性の積極的な取得の促進などとともに、より活用しやすい育児・介護休業制度へ現行法を改善する。

② 保育所や介護施設・在宅介護支援体制の不足が働くことを困難にしている。公的な保育・学童保育の増設と保育所の職員配置・面積などの最低基準などの引き上げ、公的介護施設の増設、介護士・ホームヘルパーの増員と待遇改善、在宅介護支援サービスの内容改善などをすすめる。

5) 一人ひとりが自立して、人間らしく生き働くことができる社会システムの確立を

わが国は「世帯」を単位とした社会システムを基盤としてきたが、さまざまな問題が生じて

いる。極めて低い非課税限度額やサラリーマンの被扶養者の社会保険料が免除される制度は賃金抑制効果をもたらし、とりわけ女性労働者の低賃金を形成している。また、サラリーマンの被扶養者認定制度と急増している単身者や主たる生計維持者である非正規労働者、配偶者が自営業の非正規労働者との矛盾が顕著になっている。遺族年金制度やひとり親家庭の支援などにおける性で異なる取り扱いは、男性へのジェンダー差別であり、問題である。性や婚姻の有無などによって不当な差別、不利益を被ることなく、個々人が自立して人間らしく生き働くことができる社会の実現が求められている。

(2) 「男女雇用機会均等法」を抜本改正し、 実効ある「雇用平等法」へ

男女雇用機会均等法制定から四半世紀が経過し、07年改正で男女双方に適用される法律になったが、ジェンダー差別は依然として残され、男女の賃金格差是正も昇進昇格差別の改善も、遅々としてすすんでいない。家族的責任を担う労働者が働き続けることを困難にしている現状を抜本的に改善し、労働者の権利を守り、性差別を是正するために、「女性差別撤廃条約」を生かして「男女雇用機会均等法」から実効ある「雇用平等法」へ抜本改正を実現する。

- ① 賃金も含めて性差別はもちろん雇用形態差別も禁止し、均等待遇を実現する。
- ② ILO「男女労働者特に家族的責任を有する労働者の機会均等及び平等待遇に関する条約及び勧告」(第156号条約及び165号勧告)を踏まえ、職業生活と家庭生活の調和をはかることを明記する。
- ③ 「間接差別」の禁止について体重・身長や

転勤など3要件に限定している条項を削除し、「間接差別」の禁止を明記し、抜け道は許さない。

- ④ パワー・ハラスメント、セクシャル・ハラスメントを禁止し、事業主にそのための職場環境の整備を義務づける。違反に対しては事業所名の公表その他罰則規定を設ける。被害を受けた労働者やそうした職場環境の改善を申立てた労働者に解雇その他不利益な取り扱いを禁止する。
- ⑤ 差別の是正・救済を実効あるものとするために、「この法律に違反する労働協約、就業規則、その他慣行、個人的契約などは、その部分については無効とする」ことを明記する。差別についての立証責任、資料提出義務を企業側に持たせ、差別の訴えにたいして、事業主が取った措置を合理的で適切なものであると証明できなければ、差別とみなすようにする。
- ⑥ 性差別を迅速に処理・解決するために、「雇用均等行政」を拡充し、権限強化をはかる。とりわけ、雇用均等室の体制の抜本的な強化をはかり、各事業所がすみやかに差別是正措置をとるとともにポジティブ・アクションを積極的におこなうなど指導を強化する。また、法違反や紛争の解決に対しては助言、指導、勧告、調停にとどまらず、是正命令を発することができる強い権限を認める。
- ⑦ 法律違反に対する罰則規定を強化する。
- ⑧ 事業主にポジティブ・アクションの実施計画作成・実施状況報告を年1回義務づける。

4 公務・公共労働の役割が発揮される労働社会を

「公務員定数の削減」「公務員給与の削減」「国会議員定数の削減」が多くの論者によって主張されている。しかし、日本の公務員・公的部門職員の人件費は世界最低で、GDP比ではOECD27カ国平均の6割にも満たない。公務労働は、福祉、医療、防災、教育など、憲法が国民に保障している労働・くらし・生命・人権などを守るため、住民・国民に奉仕するという他に替えられない側面を持つ労働である。しかし、この分野では、深刻な人手不足が起きており、住民サービスの低下にもつながっている。その背景には、新自由主義的構造改革路線があり、「小さな政府」論によって、国民サービスを次々と切り捨ててきたことがある。

しかし、東日本大震災は、公務・公共サービスの大切さを改めて浮き彫りにするものとなった。公務・公共サービス労働なしに国民生活の安全・安心が保障されないことが、たとえば、交通網の復旧における国土交通省の地方整備局、医療や介護における公的施設・公立病院、復興過程における行政サービスなどを通して明らかにされた。

2011年3月に起きた東京電力福島第一原子力発電所の事故もそうである。原発関連施設の唯一の法定検査機関で独立行政法人の「原子力安全基盤機構」は、検査対象の東京電力などの事業者が作成した原案を長年、審査せずに通過させていた。「原子力安全基盤機構」には75人の常勤検査員が在籍しているが、その大半は東京電力などの事業者出身者であり、事実上チェック機能を持っていない。一方、アメリカの原子力規制委員会は約3500人の独立した人

員を保持する、非常に強力な組織である。このように、日本の公務部門は国民・住民の生活の安全を守る最低限の人員すら配置されていないのが現状で、公務・公共サービスの拡充こそが求められているのである。

(1) 教職員の大幅定数増を実現する

一人ひとりの子どもにゆきとどいた教育を実施することは、国民の切実な願いであるとともに、子どもの健全な発達を保障するために不可欠の課題である。しかし、世界では「30人学級」が常識となっているにもかかわらず、日本の制度は「1学級35人以下」であり、世界の常識に背を向けるものとなっている。また、学校現場では、教職員の「多忙化」が日常化し、教職員の残業時間は、月平均81時間と国の過労死ラインを上回る労働時間になっており、多くの教職員が授業準備や子どもと触れ合う時間が取れずに悩んでいる。しかも、教育予算が切り捨てられるなかで、非正規の臨時教員が増加している。その割合は、2000年の約6%から2009年には11.1%にまで増大していると推計されている。教職員の生活と身分を保障することは、ゆきとどいた教育をおこなううえで不可欠の課題である。

教職員の絶対数が不足していることが最大の問題である。子ども1000人当たりの教職員数は、EU諸国の平均は125人だが、日本は約85人である。日本の教職員数は、小・中・高あわせて98万人だから、EU諸国並みの教職員定数を実現すると、46万人増員し、144万人体制にしなければならないことになる。

そうした方向にすすむための1歩として、当面、国の制度として「30人学級」を実現し、そのために必要な教職員定数を増やすとともに、

非正規教員の正規教員化をはかる。非正規教員は、夏休み・冬休みなどの賃金保障もないなどの劣悪な処遇のもとに置かれているが、その改善も進める。

(2) 「少子・高齢化」社会にむけた医療・福祉分野での雇用拡大

国民の命と健康に直結する医療・福祉労働の現場は、どこも人手不足で深刻な状況になっている。その背景には、新自由主義的構造改革のもとで、医療や福祉の予算が削減され、業務量に照らして少ない職員定数すら確保することのできない状況が広がっているからである。「少子・高齢化社会」の到来がいわれている状況のもとで、医療や福祉の拡充が急がれており、この分野での雇用拡大をはかることが求められている。

1) 医療・福祉職場の労働条件改善と雇用拡大を「少子・高齢化」が大きな社会問題になっており、保育・介護・医療制度などの拡充が強く求められている。保育所や高齢者施設の増設、在宅介護制度・医療制度の充実とあわせて、保育・介護・医療従事者の養成を積極的にすすめ、雇用拡大をはかる。

①医療職場

医師・看護師などの過重労働の解消と「少子・高齢化」にむけた「安心・安全」の医療・介護態勢を確立するため、「医師確保法」の制定や「看護師等」や「介護従事者」の人材確保などに関する法律の抜本改正、人材確保と労働条件改善に対応できる診療報酬や介護報酬の改正などにより、医療・介護職員の雇用増をはかる。

しかし、医療・介護現場の定数は、極めて低い水準にある。たとえば、看護師の配置基準は

「患者7人に1人」となっているが、アメリカやオーストラリアでは「常時、患者5人1人」が州法などで決められている。

②介護・福祉職場

高齢者や障害者介護施設の待機者が増大しているにもかかわらず、その改善策は遅々としてすすんでいない。介護・福祉施設を抜本的に拡充するとともに、そこで働く労働者の賃金・雇用条件を改善する。介護職場では、特養ホームは「利用者3人につき職員1人」(3対1)の基準になっているが、交代制勤務などによって夜間は「高齢者25人に職員1人」という深刻な状態になっている。在宅介護などのホームヘルパーの労働条件もきわめて劣悪である。そのために、少なくない介護労働者が離職せざるを得なくなり、慢性的な人員不足になっている。

こうした医療・介護職場の状況を改善するために、人員の配置基準を抜本的に改善するとともに、福祉労働を担うのにふさわしい労働条件を実現する必要がある。

③待機児童の解消へ、施設拡充や学童保育支援などによる保育士の雇用拡大をはかる

保育所は、親の就労、子どもの生活と成長を保障する場としてなくてはならない施設である。ところが、公立保育所の民営化、指定管理者制度の導入などによる営利企業の参入をはじめ、公的責任を放棄する「子ども・子育て新システム」の推進などが進められている。こうしたやり方ではなく、公的責任での保育所・学童保育などの増設をすすめると同時に、民間に移行した施設でも、保育条件の整備、労働条件の改善など、子どもの生活と成長を保障する場にふさわしい条件整備を図る。

保育所に入所したくても、入所できない待機児童は2万5000人にも上っている。3歳未満の子どもが認可保育所を利用している割合は、フランス42%、スウェーデン44%に対し、日本は20%にすぎない。待機児童を解消するために、保育園の増設をはかるとともに、保育士の雇用拡大をはかるのは急務となっている。

また、共働き家庭やひとり親家庭が増えるなかで、小学生の放課後の生活と安全を保障する学童保育の拡充をはかり、学童保育指導員を増員する。

(3) 国民のための行政サービスの拡充

医療や福祉はもちろん、完全雇用を具体化するための職業訓練や職業紹介事業、防災や社会的インフラ整備とその維持管理など、公務労働は、国民の暮らしを守る行政の担い手として重要な役割を果たしている。ところが、歴代政権は、「小さな政府」にもとづく公務部門の民営化推進と一体になっての公務員の削減を強行してきた。

しかし、日本の公的部門の職員数は、人口1000人当たりでみると、フランス86.1人、アメリカ77.9人にたいして、わずか31人にすぎない。定員削減によって少なくなった公務員の仕事を補うために、大量の非常勤職員が導入され、国の行政機関で働く非常勤職員は7万人以上に上っている。これら非常勤職員の多くは、年収200万円以下の「官製ワーキングプア」であり、その処遇改善は急務になっている。

1) 防災や職業紹介など国民の生活に直結する行政サービスの拡充

国民の暮らしを守る行政の担い手である公務労働者の定員拡大をはかることによって、国民

のための行政サービスの拡充をはかる。

2) 「官製ワーキングプア」の処遇改善と運動の結節点としての公契約条例

「官製ワーキングプア」の処遇を抜本的に改善する。2010年12月に、政令市で初めてとなる公契約条例が川崎市議会で全会一致により可決された。川崎市の公契約条例は、市内中小企業の受注機会の増大と適正な労働環境の保持を目的としている。その内容は、川崎市発注の6億円以上の工事請負契約と1000万円以上の業務委託契約で労働者の作業報酬下限額を、公共工事設計労務単価や生活保護を基準に定めるとしている。

この公契約条例は、地方自治体にかかわる仕事に携わる労働者の処遇改善のために非常に有効な方策である。公契約条例を活用して、地域からすべての分野のワーキング・プア撲滅のための社会運動を発展させることが急務となっている。

公契約運動を結節点として、たとえば、大学や病院の清掃などに従事している労働者の賃金を最低賃金以上の生活保護水準で結ぶことを求めるなど、公契約条例は公務部門だけでなく、さまざまな低賃金で働く人々の処遇改善につながる社会運動になるであろう。

雇用政策作業部会メンバー

大須 眞治 責任者・労働総研事務局長、
中央大学教授

伊藤 大一 大阪経済大学准教授

井上 久 労働総研常任理事、全労連事務局次長

伍賀 一道 労働総研常任理事、金沢大学教授

近藤ちとせ 労働総研常任理事、弁護士

藤田 宏 労働総研事務局次長