

## 連合ビジョン

# 働くことを軸とする安心社会

—まもる・つなぐ・創り出す—

2019年10月

## 目 次

<b>「働くことを軸とする安心社会 ーまもる・つなぐ・創り出すー」(本文)</b>	
<b>連合結成 30 周年の決意 ～私たちが未来を変える～</b> .....	3
I. はじめに .....	4
II. 私たちの未来をどのようにとらえるか	
1. 日本社会の現状と世界の潮流 .....	4
2. これからの日本 .....	5
III. 連合は「働くことを軸とする安心社会」を深化させる	
1. 連合がめざしてきた社会像 .....	6
2. 「働くことを軸とする安心社会」の価値観の継承と深化 .....	7
3. 連合がめざす社会像 .....	8
IV. めざす社会の実現に向けた運動 ー「まもる・つなぐ・創り出す」ー	
1. 働く仲間一人ひとりをまもる .....	9
2. 働く仲間・地域社会をつなぐ .....	11
3. 社会・経済の新たな活力を創り出す .....	12
4. 実現に向けた運動の推進力強化 .....	14
<b>補論</b> 連合における「非正規」呼称の考え方について .....	15
<b>解説</b> .....	16
<b>「働くことを軸とする安心社会 ーまもる・つなぐ・創り出すー」の実現に向けた政策パッケージ (「働くこと」につなげる 5 つの安心の橋)</b>	
「働くことを軸とする安心社会 ーまもる・つなぐ・創り出すー」の実現に向けた政策パッケージ .....	26
橋 I. 学ぶことと働くことをつなぐ .....	28
橋 II. くらしと働くことをつなぐ .....	30
橋 III. 働くかたちを変える .....	32
橋 IV. 離職から就労へつなぐ .....	34
橋 V. 健康・長寿社会をつくる .....	36
「働くことを軸とする安心社会」を支える基盤 .....	38
<b>連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会「最終報告」(本文)</b>	
はじめに .....	43
<b>第一部 総論</b>	
I. 日本社会の現状と世界の潮流 .....	44
II. 人口減少・超少子高齢化が進む 2035 年の日本の姿 .....	49
III. 技術革新が進むことによる新たな社会変革 .....	51
IV. 連合がめざす社会像 .....	52
<b>第二部 各論</b>	
V. 懸念される未来と変えられる未来	
1. 経済財政・産業構造 .....	56
2. 雇用労働・人材育成 .....	60
3. 社会保障・健康・教育 .....	67
4. 仕事と生活の両立 .....	76
5. 地域社会・行政機構・政治のあり方 .....	79
6. 労働組合の将来 .....	85
おわりに ～持続可能で包摂的な社会の実現に向けて～ .....	90

## 連合ビジョン

「働くことを軸とする安心社会  
—まもる・つなぐ・創り出す—」

(本文)



**連合ビジョン**  
**「働くことを軸とする安心社会　－まもる・つなぐ・創り出す－」**

**連合結成 30 周年の決意**  
**～私たちが未来を変える～**

すべての働く仲間<sup>※1</sup>が、将来に希望を持って働き続けることができるのか？生活者がみな安心してくらししていくことができるのか？その問いに対して、連合が先頭に立って、答えを出していかなければならない。私たちの未来を、次の世代に続く持続可能な社会、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない包摂的な社会<sup>※2</sup>に変えていかなければならない。

たとえ今後どのような社会の変化が起ころうとも、未来に向かって挑戦し、希望あふれる未来へと変えていくことができるのは、私たち自身である。「働く」とは職場への参加、生活の糧であることのみならず、私たちの自己実現の機会となり生きがいにも通じる。そして、人と人、人と地域が直接的に「つながり」を持つということは、社会の中で生きていくうえで重要な価値であり続ける。

連合は、「働くこと」に軸を置き、働く仲間一人ひとりの尊厳とくらしを「まもり」、働く仲間・地域社会を「つなぎ」、社会・経済の新たな活力を「創り出し」ていく。そのためには、すべての働く仲間・生活者の身近な存在として、助けが必要なときに寄り添い、ともに進む、頼りになる拠りどころへと飛躍していかねばならない。

連合は、結成 30 周年を迎える。結成の原点である「連合の進路」や連合評価委員会「最終報告」なども踏まえつつ、果たすべき社会的責任や求められている労働運動とは何かを今一度見つめ直し、以下の決意を込める。

- 連合は、これまで大切にしてきた価値観や積み上げてきた運動や政策を継承・発展させ、大きな時代の変化に対しても果敢に挑戦していく。
- 連合は、働く仲間一人ひとりの参加のもと、社会に広がりのある運動をつくりあげていく。
- 連合は、積極的な社会対話を通じ、様々な課題の解決を着実にはかっていく。

この決意のもと、連合は「まもる・つなぐ・創り出す」の運動へと再構築をはかり、取り巻く変化に対応し、すべての働く仲間・生活者の先頭に立って力強く展開していく。そして課題を一つひとつ克服するため、連合に集う仲間のもとより、志をともにする仲間とともに、未来を変えていく。

## I. はじめに

連合は、第77回中央委員会（2018年6月7日）において、連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会「最終報告」を取りまとめた。

これを踏まえ、すべての働く者が能力を最大限発揮しながら、働きがいのある人間らしい仕事（ディーセント・ワーク）に就き、希望を持って安心してくらししていくことのできる社会をつくりあげていくために、2035年の社会を展望した運動と政策の方向性を検討してきた。連合ビジョン「働くことを軸とする安心社会 ーまもる・つなぐ・創り出すー」は、中長期の「羅針盤」であり、都度の運動方針などで具体的な展開をはかる。なお、今後の社会や働く人を取り巻く環境の変化、政策実現の進捗などを踏まえながら5年程度を目途に、内容の点検を行う。

連合は、働く仲間の集団であるとともに、生活者の集団でもある。連合結成30周年の節目に、「私たちが未来を変える」決意とともに、「持続可能性」と「包摂」を運動の基底に置き、多様なステークホルダーと対話・協働し、未来を切り拓く新たなビジョンの実現に向けて、連合・構成組織・地方連合会が一体となって取り組みを進めていく。

## II. 私たちの未来をどのようにとらえるか

### 1. 日本社会の現状と世界の潮流

#### ○不安定な雇用と格差の拡大

世界経済の急速なグローバル化は、世界全体の経済活動を大幅に拡大させた一方、むきだしの市場原理主義は、全世界に格差と貧困、社会の分断と差別を生み、人権意識の希薄化を招いた。日本でも非正規雇用で働く労働者数の増加をはじめ、雇用の流動化と不安定化、中間所得層の地盤沈下、貧困の固定化と格差の深刻化が進行している。

また、外国人労働者数は過去最高の数値を更新している。今後は外国人技能実習制度の拡大や新たな在留資格「特定技能」の施行により、さらに増加することが見込まれる。

#### ○社会保障と地域の持続可能性、国と地方の財政健全化の課題

いわゆる団塊の世代は2025年に後期高齢者（75歳以上）となり、団塊ジュニア世代も2035年に前期高齢者（65歳以上）となりつつある中、地域社会や家族の支え合い機能の弱まりと相まって、社会保障が担う機能の重要性が増している。地域における生活の維持・向上と社会保障の持続可能性を確保するためには、国と地方の財政健全化も重要な課題である。しかし現在も、政府は2025年以降のグランドデザインを国民に示すことなく、財政健全化への具体的な道筋は全く見込んでいない。

#### ○地球規模の課題

地球規模の気候変動は、世界各地で食料需給や水などの資源不足にとどまらず、自然災害の頻発と大規模化、激甚化への影響も指摘されている。さらに、大気汚染・海洋汚染など国境を越えた公害による健康に対する悪影響の懸念も高まっている。これ

らに限らず、私たちは日本国内だけでは解決できない地球規模の課題に対して国際社会全体と協力して取り組まなければならない。

### ○危機に瀕する民主主義

日本の政治は、いわゆる「55年体制」の終焉以降、政治改革の一環としての小選挙区比例代表並立制導入などの選挙制度改革、民主党政権の樹立、再度の政権交代など変遷してきた。一方、将来に負の遺産を付け回す異次元の経済政策など、短期的な視座にもとづく政府の対応はポピュリズム的政治と言わざるを得ない。健全な議会制民主主義が機能する政党政治を確立し、すべての働く仲間・生活者のための政策実現をめざす必要がある。

同時に、主権者教育の不備とも相まって、投票率の低下や地域における無投票選挙区の拡大、社会保障と税の給付と負担のバランスなど様々な課題に政治が十分に向き合わず、痛みを伴う解決策を将来に先送りにしてきた結果としての政治への不信など、日本の民主主義は危機に瀕している。

## 2. これからの日本

### ○人口減少と超少子高齢化の進行

わが国は今後、人口減少と少子化に加え、長寿化の進行に伴い、高齢者の総人口に占める割合は急激に上昇する。とりわけ団塊ジュニア世代の高齢化がもたらす影響は、その世代の正規雇用比率、既婚率、持ち家比率の低さ等から深刻である。同時に、独居や夫婦のみの高齢者世帯が増加を続ける一方で、現役世代の人口減少（15～64歳の生産年齢人口）が進行し、国民全体の就業率が低下していく。65歳以上の人口が4,000万人とピークを迎える2040年頃には年間170万人が死亡して70万人が生まれてくる社会となる。人口構造や世帯の姿の変化に伴い、子ども・子育て世代や高齢者世代への支援サービスの充実や社会保障制度の機能強化と持続可能性の確保に取り組んでいかねばならない。

### ○地域の持続可能性と、健康寿命延伸による高齢者像の変化

人口構造が変化していく中、地方と都市部の双方で地域コミュニティの維持という大きな課題に直面している。その一方で、地域コミュニティが担う機能はこれまで以上に重要性を増す。大都市圏では高齢者数が急増し、地方では高齢化・過疎化が同時進行していく。一方、「人生100年時代」と言われるように、地域の活性化や地域課題の解決に取り組む高齢者、やりがいを持って働き続ける高齢者など、健康を維持しながら様々な生き方を自ら選択する高齢者の増加も考えられる。こうしたニーズに応じて、すべての働く仲間・生活者が自らの選択で生き生きとした生涯を送ることができる社会を実現していかなければならない。

### ○AI、IoT等の情報技術革新のさらなる進展

今後、急速に進む技術革新は、多大な経済効果と生活者の利便性向上をもたらす一方、従来型職種における雇用の大幅減少なども指摘されている。こうした技術革新の光と影を見据えつつ、対応していくことが求められる。今後、AIが生み出す付加価値の公正な分配方法の構築や新技術に対応し得る人材育成・確保をはじめ、新たな時代に相応しい社会課題の解決をもはかる必要がある。人間本位の技術革新の道筋を定

め、倫理と原則にもとづいた社会の持続可能性を確保していく責任を有している。

#### ○グローバル化の進展

世界の情報、世界の富に限られた巨大なデジタルプラットフォームに集中する状況にある。同時に国家間の次世代技術の覇権争いは世界に不安定さを拡散している。一方で、頻発する紛争やテロは人々の生活、ひいては世界の平和を脅かしている。こうした中、国連は、地球規模の課題解決に向けて、持続可能な開発目標（以下、SDGs）を掲げ全世界での取り組みを促している。グローバルに連帯する労働組合は、世界全体の包摂的成長、平和で公正な世界の実現に向け努力していかなければならない。

### Ⅲ. 連合は「働くことを軸とする安心社会」を深化させる

#### 1. 連合がめざしてきた社会像

連合はこれまでも、直面する課題や時代の変化に対応していこうと、節目ごとに労働運動がめざすべき社会のあり方を提起してきた。

21世紀を迎えて策定した「連合21世紀ビジョン」（2001年）では、「労働を中心とした福祉型社会」を掲げ、働くということに最も重要な価値を置き、すべての人に働く機会と公正な労働条件を保障し、安心して自己実現に挑戦できるセーフティネットがはめ込まれた社会の実現をめざした。

外部有識者による連合評価委員会「最終報告」（2003年）では、労働運動として不条理に対して闘う姿勢をもった行動や、すべての働く者が結集できる組織のあり方などについて、問題提起があった。これを受けて、連合は国際労働運動を通じた世界的な分配公正化の取り組み（SDGs）や、パート・有期・派遣等で働く者を含む組織化、非正規労働センターの設置、男女平等推進計画の推進、大学における連合寄付講座の開設、トブ太カンパ（生活困窮者就労支援カンパ）の実施など、すべての働く仲間のための運動に力を入れてきた。また、なんでも労働相談や「STOP THE 格差社会キャンペーン」の実施、労福協、労働金庫、こくみん共済coop（全労済）と連携したライフサポートセンターの設置、連合地協の強化など、地域に根ざした顔の見える運動も進め、すべての働く仲間のための労働運動を進めてきた。

2008年には、世界同時金融危機の背景となった市場原理主義やむきだしの競争社会から「連帯と相互の支え合い」という協力原理が活かされる社会へのパラダイムシフトを呼びかける、「歴史の転換点にあたって～希望の国日本へ舵を切れ～」を発表した。

そして、「労働を中心とした福祉型社会」がめざす社会像をより分かりやすく、体系的なものとして継承・発展させるべく深化させたものが「働くことを軸とする安心社会」（2010年）である。これは、働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件のもと、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型の社会である。

この中で、「働くこと」の意味を深掘りし、その対象を雇用労働だけでなく家事労働や地域の問題解決の自発的取り組みなども含むものに広げるとともに、働くことを社

会像の中心に据え、希望するすべての人が安心して働くことのできる仕組みの構築を提起した。

その具体化として、働くことを軸に据えた「5つの安心の橋と基盤」の政策パッケージを作成し、非正規雇用や貧困の増加などによる経済的・社会的な格差拡大の流れに対抗する政策面の柱とした。そのいくつかは民主党政権での政策協議やその後の審議会等での意見提起や政府等への要請などを通じて実現した。

連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会では、私たちの直面する課題ととるべき方向性について検討し「最終報告」を取りまとめた。

検討委員会での論議およびその後の組織討議を通じて、連合は「働くことを軸とする安心社会」の価値観が、これからむしろ重要性を増し、今後の運動展開にあたっても継承していくことを確認した。同時に、今、大きな時代の変化点に立っているとの考え方のもと、「働くことを軸とする安心社会」の理念を深化させるとともに、運動、政策を強化していく必要があるとの認識に至った。

## 2. 「働くことを軸とする安心社会」の価値観の継承と深化

改めて「働くこと」の基本的な意味を再確認する。

私たちは多様なかたちで働きながら、他の人々と様々なかたちで結びつき、協力しながらモノをつくったり、サービスを提供したりしている。生活の糧を得るための雇用労働であったとしても、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）であるならば、それ自体が私たちの自己実現の機会となり生きがいにも通じる。仕事に取り組む中で自らの資質が活かされ、能力を高めていくことは、その人の毎日が手応えのあるものとなるだけでなく、社会の発展に貢献することにもつながる。社会の中で互いに認め、認められる豊かな関係が構築され、その関係が社会連帯へと発展し、社会全体ですべての人が支え合い共生できる仕組みの構築が必要である。人々が就労し、または活動し、健康で文化的な生活を送るに足る所得を得て、税金や社会保険料を負担し支え合うことは、その社会連帯の仕組みの基礎となるものである。

そのためには、年齢や性、国籍の違い、様々な障がいの有無に関わらず、誰もが働くことができ、つながること（結びつくこと、絆）ができる仕組みをつくり出していくことが必要である。このように、希望するすべての人がやりがいを持って「働くこと」につながることができ、ディーセントに働くことによって、人は経済的・社会的に自立するとともに、社会とのつながりを感じ、社会の安定と新たな活力を創り出すことができる。

こうした「働くこと」の基本的な意味を踏まえ、これまでは、ディーセント・ワークの保障と、病気、失業、子育て、老後などに対するセーフティネットの確立を重視してきた。これからは「包摂」の考え方を重視し、ディーセント・ワークの実現を通じて様々な変化に対応していく。それはすなわち、人権とキャリア権<sup>※3</sup>が尊重され働くことのできるルールをいかに広げていくか、希望する人は誰もが働くことができる支援をいかに拡充していくか、人生の時間軸が変化する中で多様な生き方と多様な働き方をいかに幅広く選択できるようにするかなど、「働くこと」に深く関わる理念を深化させていくことにつながる。

また、これまで安心社会の基盤として重視してきた社会保障制度や税制についても、

国民的な合意を積極的に形成し、「持続可能」で誰もが信頼できる仕組みとして再構築していくことが必要である。必要な負担を分かち合い、社会の分断を生まない再配分を進めるとともに、希望あふれる未来が次の世代に続いていく「持続可能性」、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない「包摂」を理念とし、すべての人がともに生きることのできる社会をめざしていく必要がある。それは、SDGsの考え方にも共通する「つづく社会」の実現をめざすものである。そしてまた、「つづけたい社会」を主体的な参加と関与でつくるものでもある。

### 3. 連合がめざす社会像

以上の認識に立ち、連合がこれまでに運動の基軸としてきた価値観を継承し深化させた社会像を次の通り提起する。

それは、働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件のもと、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型社会である。

加えて、「持続可能性」と「包摂」を基底に置き、年齢や性、国籍の違い、障がいの有無などにかかわらず多様性を受け入れ、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない社会である。

## IV. めざす社会の実現に向けた運動 —「まもる・つなぐ・創り出す」—

連合評価委員会「最終報告」は、「労働運動の原点を確認するためには、働くことの意味とともに、働く者が連帯し、協力する意味を問わなければならない」とし、連合に対し、「弱い立場にある人々から頼りにされ、広く国民の共感が得られる運動体として、社会をリードする、そのような迫力あるメッセージと行動に期待したい」と提起している。これを受けて様々な取り組みを進めてきたが、私たちの未来を展望して、改めて社会の不条理に立ち向かい、「すべての働く仲間のため」の運動を進めていく。

連合がめざす社会の実現に向けて、政策面の充実と同時に、組合員はもとより、広く国民の共感を呼び、社会的うねりをつくる運動面の強化が不可欠である。改めて、弱い立場にある働く者が協力・連帯することで運動に集う仲間を増やし、さらに他団体などとの連携をはかり社会的影響力を強めるため、「まもる・つなぐ・創り出す」を提起する。

連合はナショナルセンターとして、働くうえでの様々な困難を抱える仲間を含め、働く一人ひとりを「まもる」ことを運動の根幹に置く。そして、働く仲間が労働組合活動に参加し、輪を広げ、その参加の循環を構成組織・連合活動さらには地域活動につなぐこと、すなわち働く仲間・地域社会を「つなぐ」運動としていく。また、様々な課題に対して、多様なステークホルダーと対話・協働することで広がりある運動をつくりあげ、社会・経済の新たな活力を「創り出す」。

社会の分断や格差の固定、貧困の連鎖といった負のスパイラルを食い止め、今後急速に進む人口減少・超少子高齢化やAI、IoT等の情報技術革新の進展など、大きな社会変化がもたらす様々な社会課題を乗り越えていくために、「まもる・つなぐ・創り出す」運動へと再構築していく。このことをメッセージとして広く社会に発信する。

## 1. 働く仲間一人ひとりをまもる

### (1) 一人ひとりの仲間に焦点をあてる

労働運動は、経済社会の発展段階に対応して、抵抗運動から要求の組織化、そして経営への参画や政策・制度要求を通じた社会の仕組みづくりへの参画へと運動のあり方を変化させてきた。その結果、戦前・戦後の激しい労使紛争などの歴史も経て、戦後復興から世界有数の経済規模への発展を果たし、日本型の「雇用社会」<sup>※4</sup>をつくってきた。その過程では、男性正社員が安定して働き続け家族を支え引退後も安心してくらすという男性中心型労働慣行を念頭に要求への求心力を持たせ、運動をけん引してきた。

しかし、今は多様性（ダイバーシティ）を前提として職場や社会を組み立てていく時代になった。この間の産業構造の変化、経営環境と経営姿勢の変化、労働法制の変化などに伴い、多くの職場では雇用形態・就業形態の多様化が進み、働く側の意識やライフスタイルも個人ごとに多様性を増している。さらに将来を展望すると、少子化・高齢化・グローバル化の進展は働く環境を大きく変化させ、AI、IoT等の情報技術革新は、クラウドワーク、オンデマンドワーク（呼び出し労働）など、雇用関係によらない働き方を拡大させることが懸念される。これらの働き方は偽装雇用ないしは曖昧な雇用<sup>※5</sup>となる可能性がある。偽装雇用や曖昧雇用について現行の法律に不備または空白があると、労働法の規定の適用を受けることも、雇用にもとづく社会保障の対象となることもなくなるおそれがある。こうした事態を引き起こさないためには、労働組合を組織して労働協約によって働く人たちの権利を守るとともに、法律の不備や空白を補うことや保護を拡張する特別の規定を設けるなどしてワークルール<sup>※6</sup>を整備する必要がある。

また、日本型の「雇用社会」が抱えてきた、長時間労働、雇用形態間格差、過労死・過労自殺<sup>※7</sup>、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント、男女差別、性的指向及び性自認（SOGI）に関する差別なども深刻な問題となっている。加えて、わが国で働く外国の人たちも急速に増加しており、ともに働く仲間として生きていくための課題解決と共生社会の構築に向けて取り組む必要がある。

労働組合は、その原点に立ち返り、働く仲間一人ひとりの声に耳を傾け、問題解決の力となる存在になる必要がある。働く仲間一人ひとりに焦点をあてた運動が、すべての働く仲間を守っていくことになる。

### (2) 集団的労使関係の力で一人ひとりをまもる

一人ひとりを守るには集団的労使関係の確立と拡大が重要となる。働く一人ひとりには弱い存在であり、個別の課題をバラバラに要求しても解決が難しいことが多い。職場で困っている人がいれば見て見ぬふりをしない、そして「私」の問題を「私たちみんな」の問題として要求としてまとめ、職場のルールをつくり、ルールの周知・徹底をはかる、そのことができるのが集団的労使関係の力を備えている労働組合である。働き方改革関連法をきっかけとして働き方を見直していこうという機運が高まっている今こそ、労働組合の役割発揮が期待されている<sup>※8</sup>。

連合、構成組織、単組、地方連合会は一体となって、労働組合に集う仲間を増やすべく取り組んできた。新規加盟の組合づくりとともに、既存の組合のあるところでも様々な雇用形態で働く人を仲間とし<sup>※9</sup>、若者や女性などの積極的な参加にも力を入れてきた<sup>※10</sup>。また、「職場から始めよう運動」を推進し、同じ職場で働く人との接

点を積極的につくり、一人ひとりを守る一助としてきた。まずは、隣で働いている人を仲間に入れていくことが基本である。集团的労使関係を社会の隅々にまで広げていくべく、一層の取り組み強化をしていく。

なお、「非正規」という呼称について、雇用のあり方としての「非正規労働」の課題を論じる場合などに限定し、労働者自身をさす「非正規労働者」という言葉は連合として使用しないこととする（※補論として15ページに記載）。

### （3）働く者のためのワークルールをつくることで一人ひとりをまもる

わが国の多くの労働組合は企業別組合を基礎としている。力を合わせて、企業の中で獲得した権利や労働条件を社会的に波及させ、社会全体のスタンダードとミニマムを引き上げていくことが、中小企業や労働組合のない職場で働く仲間一人ひとりにも影響を与える。例えば、育児休業や介護休業制度は全国的な労働協約闘争の実績の上に法制化されたものである。協約から法制化の取り組みとともに、労働組合法における労働協約の地域への拡張適用<sup>※1 1</sup>など、新たな取り組みを進めていく。

また、連合は、労働分野の規制緩和の流れに対峙し、働く者のためのワークルールづくりに力を入れて取り組んできた。労働契約法や「同一労働同一賃金」の法規制などは、2001年に連合が提起し、その後政府提出法案として実現したものである。ワークルールの改悪に対しては毅然と対抗するのみならず、働く者のための新たなワークルールを積極的に提言し、実現に向けた運動を展開することが一人ひとりを守ることになる。

この時提言したものの一つが労働者代表法制である。現行の過半数代表制の厳格な運用とともに、あらためて労働組合のない職場における労働者代表制について議論を深めていく<sup>※1 2</sup>。

### （4）セーフティネットと労働教育を通じて一人ひとりをまもる

激変する雇用社会の中で、一人ひとりの働く者とその家族の命とくらしを守ることは、労働組合としての根源的な使命である。給付と教育訓練と雇用のマッチングを兼ね備えたセーフティネットの構築は不可欠である。そして、セーフティネットの上でこそ大胆な創造的労働が可能となる。5つの橋を行き来して主体的に職業人生を充実させることのできる仕組みを構築していく。加えて、労働組合が自らつくってきた労働者自主福祉事業を活用し、働く人たちのくらしの安心・向上につなげていくことが必要である。

また、雇用形態・就業形態が多様化し、仕事自体も変化しつつある中で、一人ひとりが、学校教育を含め人生の早い段階から働くことの意味を考えるとともに、ワークルールの知識を身につけることも重要である。そのためには、学校、職場、地域それぞれのレベルにおいて、労働教育・主権者教育を充実させていく必要がある。

連合は、5つの「安心の橋」の一つとして「教育と働くことをつなぐ」を掲げ、労働教育の拡充、学ぶ場から働く場への円滑な移行、労働者の学び直しなどの政策を求め、いくつかについては実現した。また、自らの取り組みとしても、大学での連合寄付講座<sup>※1 3</sup>や高校への出前講座などを実践するとともに、ワークルールを社会的に認知・普及させていくための「ワークルール検定」<sup>※1 4</sup>の実施にも力を入れてきた。すべての働く仲間、これから働こうとする仲間を視野に入れ、労働組合としての関わり方をより強め、それぞれの取り組みをさらに拡充していく。

## 2. 働く仲間・地域社会をつなぐ

### (1) 働く仲間をつなぐ

連合は新たに「参加の好循環」を提起する。その第一歩となるのが、組合員の単組活動への参加にある。組合員は日々の仕事に追われ、労働組合活動への参加が減少し、労働組合と職場の組合員との絆が弱くなっているのではないか。労働組合の力の源泉は、一人ひとりの組合員の参加と結集にある。そのためにも、労働組合の活動についても、身近に感じるテーマ設定や意見反映手法の見える化、開催時間の長さや時間帯の配慮など、多くの組合員が参加可能な内容へと見直し、労働組合活動に魅力を感じ、主体的に活動に参加できるようにしていく。

次のステップとして、単組活動から構成組織あるいは地方連合会・地域協議会、ひいては連合運動への参加につないでいくことが重要である。単組活動だけでは補えない人的な交流（若者層・女性の交流）など、労働組合として魅力を高める活動を行っていく。そのためにも、労働組合の組織や運動のあり方を見つめ直し、男女平等参画の推進をはじめ、年齢や国籍の違い、障がいの有無などにかかわらず、働く仲間とその家族を含め、社会・職場の多様性を受容していくことが欠かせない。このことが労働組合の新たな魅力にもなり、参加の輪が広がっていく。

さらに、労働組合役員や組合員が地域の仲間に、地方連合会・地域協議会が主催するメーデーや集会、大衆行動の参加を呼び掛けるなど、地域における労働組合活動を浸透させていく。

### (2) 労働組合が結節点となり、地域社会をつなぐ

これまで地域協議会は、連合本部・地方連合会が進める政策実現の取り組みを地域レベルで進めるとともに、組織化や労働相談、労使紛争解決の取り組みなどを行ってきた。しかし、これらの問題に加え、今後の超少子高齢化・人口減少の進展はさらなる地方都市の衰退、行政サービスの縮小、地域における若者の働く場や高齢者の充実した生活の場の消滅などにも影響を及ぼす。労働組合は組合員とその家族が地域において生き活きとくらししていくため、労福協、労働金庫、こくみん共済 coop（全労済）などの各団体に加え、新しい公共の担い手として期待される協同組合、NPO法人、地域関係者、公的セクター、企業など地域を支えるステークホルダーとともに、労働組合の運動として地域づくりの一翼を担う必要がある。

また、若年無業者（非就業希望者）は53万人、この層の人口に占める割合は2.1%に相当する<sup>※15</sup>。必要な支援を行き渡らせることで、一人ひとりの持つ力が十分に発揮していくことができる機会をつくり、参加につないでいく。

地域の仲間が今後直面する課題を解決し、これを地域に根ざした顔の見える運動としていくべく、地方連合会・地域協議会が各団体との「結節点」となり、ネットワークを広げ地域・ステークホルダーをつなぐ。

### (3) 地域社会を支える

地域社会を支えるためには、地域経済の活性化が欠かせない。地域社会には多くの中小企業があることから対話を重ねるとともに中小組合への支援を通じ、地域経済を支える取り組みを進めていく。

一方、地域社会においては超少子高齢化・人口減少により、安心して生活する基盤が揺らいでいる。労働組合の持っている一人ひとりとのつながりを活かしていくことで、地域を支え合う役割を発揮することができる。地域活動を担う人材の不足や、集

合住宅に居住する現役世代住民の孤立は深刻化しており、独居や夫婦のみの高齢者世帯の増加などに対して、行政だけでなく労働組合や新しい公共を担う団体などの協力がより重要性を増している。また、大規模な自然災害が発生した場合の備えと対応については、これまでの支援活動などの運動資源を活かしながら、さらにステップアップしていかなければならない。

これらのためには地域を支える人材がさらに必要であり、顔の見える関係をそれぞれの地域で構築しておくことは地域コミュニティの結び直し、つまり、地域住民が助け合い支え合う持続可能な地域社会づくりへとつながる。そのために、年齢によらず、より豊かな地域の活動へ参加し、人生100年時代を心身ともに健康でくらす、働く仲間同士を地域社会の中でもつないでいく。そのことが地域社会を含めた参加の好循環につながる。

また、組合員が構成組織・地方連合会を介して、例えば、「ゆにふあん～支え合い・助け合い運動～」<sup>※16</sup>のように、ともに地域社会の維持に参加できる仕組みを構築する。これにより、組合員が直接的に、あるいはNPO法人をはじめとした新しい公共を担う組織を支援することになり、地域社会を持続可能なものとするにつながる。連合が地域社会を担う人材、また、そうした人材同士をつなぐコーディネーター役を担う人材を輩出していくということであり、それは地方連合会・地域協議会などの労働運動の担い手を育成していくことにもなり得る。連合は地域ごとの特徴を活かしながら活動への参加を積極的に推進していく。

#### (4) 安心社会を世界へつなぐ

連合がめざす社会は、国内だけの取り組みでは実現できない。貧困や環境問題など持続可能な社会をめざした地球規模の課題、グローバル・サプライチェーンにおける労働問題など、国内外の労働者と協力して取り組まなければならない課題が多く存在する。労働組合は、国際労働運動を通じて、各国の労働者がつながり、連帯を強化することでこうした課題を克服しようとしてきた。

連合は、国際労働組合総連合（ITUC）の主要組織として、ITUC-AP（アジア太平洋地域組織）およびアジア地域のナショナルセンターと連携して、アジア地域におけるILO中核的労働基準の尊重・遵守を推進していく。また、JILAF（国際労働財団）や各国際産業別労働組合組織（GUFs）などとも連携・協力しながら建設的な労使関係の構築を海外に広めていくとともに、国際労働運動を通じて、政府、経営者などとの社会対話を促進し、すべての働く人のディーセント・ワークの実現と安心社会を世界につなげていく。

### 3. 社会・経済の新たな活力を創り出す

#### (1) 一人ひとりの働きがい・生きがいを生み出す

働くことを通じて新たな付加価値を創り出し、社会を進歩させてきたのは、人間である。技術革新は、人が働き生活する上での制約条件を克服し、幸せを追求するための手段として活用すべきものである。差別や人権の軽視を許さないことは当然であり、「労働は商品ではない」という国際労働機関（ILO）「フィラデルフィア宣言」の精神や「人間は、昨日より今日、今日より明日は成長し、進歩することができる」<sup>※17</sup>というヨーロッパ生産性本部の考え方に根ざした人間性尊重の労働観を共通の認識としていく。

日本的経営の強みの一つは、技術革新などに積極的に対応して働く者の能力を伸ば

し活かすことで企業の成長と働く者の働き甲斐を両立させてきたことにある。また、お互いの働きの価値を認め合い、安ければ安いほどよいという消費行動や取引慣行などを見直していく必要がある。

建設的な労使関係をベースとして人を大事にする企業・組織のあり方、人間中心の社会のあり方を追求していくことが、一人ひとりの働きがい・生きがいを生み出し、経済・社会の新たな活力の原動力となる。

## （２）働く者の立場から未来を切り拓く

18世紀の産業革命以降、技術の進化とともに、産業社会から情報社会という大きな時代の変化を乗り越えてきた。そのたびに、人々のくらしや働き方、経済社会のあり方が大きく変化してきた。そして、今、第4次産業革命によって新たな時代の転換点を迎えようとしている。

AI、IoT等の情報技術革新により、これまで空想の世界で描いていた社会が現実のものとなり、私たちのくらしをより便利で快適で豊かなものにする可能性がある。また、生産年齢人口の減少が見込まれる中で、場所や時間など就労の制約条件の壁を低くし多様な人が働きやすい環境をつくり、生産性の向上により人手不足の課題を解決する手段ともなり得る。それは一方で、産業構造を変え、必要とされる技能が変わることでもある。<sup>※18</sup>

こうした時代だからこそ、すべての働く者の立場から未来を考えていく必要がある。政策的には、集団的労使関係を含む雇用のセーフティネットの強化、積極的な労働市場政策の展開、持続可能な社会保障の実現をはかるとともに、国、地域、産業、企業、職場などそれぞれのレベルで未来について議論を深め、全員参加型で時代の転換点を乗り越え、この国の未来を切り拓いていかなければならない。

## （３）新たな時代に相応しい生産性運動で社会課題を解決する

戦後の労使関係のベースともなってきた生産性運動も重要である。わが国の格差や分配の現状を直視し、今こそ、生産性運動の中核をなす「生産性三原則<sup>※19</sup>」の運動を前進させていく。

今日、生産性本部結成当時とは取り巻く環境が大きく変化している。AI、IoT等の情報技術革新が生み出す付加価値の公正な分配、サプライチェーン全体で生み出した付加価値の適正分配、雇用の創出など、新たな時代に相応しい生産性運動の深化<sup>※20</sup>をめざすとともに、ディーセントな雇用の創出と生活の底上げを実現し、社会・経済の新たな活力を創り出していく必要がある。そのために、社会・産業を横断する社会課題（民間企業のみならず社会基盤である公共のサービスが生み出す付加価値など）に対して、やりがいと健全な産業の発展に努力してきた民間の職場、地域住民との直接コミュニケーションを通じてくらしや地域を最前線で支えてきた公務の職場などの知見・経験をどのように社会・経済の新たな活力を創り出すエネルギーとして深化させ活かしていくか、関係団体とともに取り組んでいく。

また、社会課題の解決に向けて、連合はこれまで以上に、政府・行政・経営者団体・NPOなどと積極的に対話・協働し、社会に広がりのある運動をつくりあげていく。加えて、企業レベルでの「人への投資」とともに産業構造の変化を見通して働く者がスキルアップできる社会的仕組みづくりや、誰もが働く場と学ぶ場を自由に行き来できる仕組みを確立し、主体的かつ積極的に職業生活を充実・発展させていくことを基礎づけるキャリア権を働く者の立場から検討し、新たな活力を創り出すことにつなげ

ていく視点も必要である。

#### (4) 誰一人取り残されることのない社会を実現する

グローバル規模での社会全体の取り組みとして、国連は、貧困の撲滅、ディーセント・ワークの実現、平和で公正な社会づくりをはじめとする 17 の目標を掲げた SDGs を推進している。創立 100 周年を迎えた ILO では、「仕事の未来のための、人間中心のアジェンダ」を設定し政労使による社会契約の再活性化を提唱するとともに、新たな 100 年に向けて 7 つの課題を掲げ、すべての人が人間らしく働ける世界を確立するための取り組みが始まる。日本においても、すでに様々な主体が持続可能で包摂的な社会の実現に向け、積極的に取り組んでいる。

連合においても、17 の目標を具体的な活動方針に組み込み、これまで以上に幅広く、政府・行政・経営者団体・NPO と、さらには国際的な対話の機会<sup>※21</sup>などをとらえながら積極的な連携を行い、着実に進めていかなければならない。連合は SDGs の考え方にも共通する「つづく社会」の推進に向けたメッセージなどを発信するとともに、社会課題の解決を通じて得られた新たな社会・経済を育むエネルギーをもとに、「誰一人取り残されることのない」社会の実現をめざし、一翼を担っていく。

#### 4. 実現に向けた運動の推進力強化

「まもる・つなぐ・創り出す」という運動の軸に沿った、職場、地域、政策・制度ごとのアクション<sup>※22</sup>が必要である。また土台として、それを担える人財の確保・育成、内外に向けた発信力の強化、政策実現力の強化などにもしっかりと取り組んでいかなければならない。

以 上

## 連合における「非正規」呼称の考え方について

連合は、すべての働く仲間一人ひとりを守るため、身近な存在として、助けが必要なときに寄り添い、誰も取り残すことなく、ともに進んでいく、いっそう頼りになる拠りどころへと発展・飛躍していかねばならない。雇用形態や働き方の差異に関わらず、すべての働く仲間が連帯し、互いに助け合い、支え合い、認め合っていくためには、当然、仲間の感情に配慮した取り組みが求められる。

そこで連合は、「非正規労働者」という呼称をめぐる、「非正規で働く仲間自身の状況にもとづいた個人感情や職場内の連帯感に配慮すべき」「不本意な非正規雇用であるかないかによる納得性の違いや、同じ働く仲間を使用する言葉として不適切」といった様々な論議を踏まえ、連合における「非正規」呼称の考え方を整理する。

まず、労働者自身と結びつけて言う「非正規労働者」「非正規雇用労働者」という言葉は、今後使用しないこととする。労働者自身の呼称については、連合として統一した用語は定めず、雇用形態に応じて、「パート・有期・派遣で働く仲間」など分かりやすく柔軟に書き分けて使用する。

他方、わが国において、非正規雇用で働く仲間は雇用労働者の約4割を占め、低い処遇、不安定な雇用状況、教育機会の不均衡、ジェンダー問題などは、大きな社会課題の一つとなっている。

連合はこうした問題点を社会に広く訴え、これまで以上に正面から向き合っていくことは引き続き重要であることから、雇用形態や多様な働き方、社会課題を表す言葉として、「非正規雇用」「非正規労働問題」などの呼称を使用し、すべての働く仲間のディーセント・ワーク実現に向けて、諸課題の是正をはかる取り組みを強力に進めていく。

---

【参考】ILOにおいても「非正規雇用」の正式な定義はないが、「世界の非標準的雇用：課題の理解と展望の形成」（2018年1月24日発行）が報告され、諸課題が提起されている。

- 「標準的雇用」に法律上の定義はないが、無期でフルタイム且つ使用者との二者間の従属関係が構成される労働で、ほとんどの労働・社会保障法の土台となっている考え方と関連づけられる。
- 「非標準的雇用」は大きく①非常用雇用、②パートタイム雇用、③派遣労働やその他の複数当事者が関係する雇用形態、④偽装雇用と従属的自営業、という4つに分類でき、さらにいくつかの形態に区分できるが、「標準的雇用」ではないことが共通点であり、やはり正式な定義はない。
- 非標準的雇用の増加とその形態の多様化は全世界的に強い傾向がみられる。今後、非標準的雇用が増加する要因（産業構造転換や技術革新、グローバル化、就労人口構成の変化など）はさらに増幅するとみられ、非標準的雇用はますます拡大していく可能性がある。
- 先進国では今後、非標準的雇用が新たな雇用創出やオンデマンド経済のニーズにマッチする可能性も高いが、標準的雇用の方が非標準的雇用形態に比べ不安が少ないため、世界各地で、非標準的雇用ではなく標準的雇用で働くことの方がより良い目標とされている。また非標準的雇用の質は、自発的な選択か否か、標準的雇用に移行できる可能性の程度に左右されるが、標準的雇用に比べ、ディーセント・ワークの大幅な欠如がみられる。
- そのため、非標準的雇用の労働者保護を強化し、使用者が正当な目的を損なう形で非標準的雇用を乱用することのないよう、法改正や労働市場を律する制度の強化など、多数の政策介入が必要である。（※連合事務局にて要約）

---

以上

## ■解説

### ※1：すべての働く仲間、働くことを軸とする安心社会

すべての「働く仲間」とは、雇用労働者だけにとどまらず、育児や介護、家事労働、ボランティアなどを含めた地域活動、さらには、病気などをはじめとして働くことが困難な状況にありながら、社会とのつながりを持つとうとするすべての人々のことである。

また、「働くこと」とは雇用労働だけを意味するものではない。日々の暮らしの中で子どもを育て、家事労働を担うことも、文化的な活動に参加することも、あるいは地域の問題解決や生活環境の改善などに自発的に取り組むことも、あるいは職場の外で様々なことを学ぶことも、働き、つながることの一部となる。そしてまず、すべての人々に人間的で誇りのもてる働く機会が提供されるべきである。そのため、やりがいのある仕事に就きたいという願いに立ちはだかっている困難を取り除き、「働くこと」に人々を結びつける「安心の橋」、意思があれば自由に往き来できる橋が架けられなければならない。このようにしてめざす社会は、困難を抱えた人々に「恩恵」や「保護」を与え、隠遁やあきらめにつながるものがない、「参加すること」に困難を感じているすべての人々に対して、その困難を除去し、一人でも多くの人々を包摂し迎え入れていく社会である。

### ※2：誰一人取り残されることのない包摂的な社会

「誰一人取り残されることのない」とは、2015年の国連総会で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の前文や宣言が誓う「no one will be left behind」の日本語訳。この言葉の公式日本語訳はないが、多くのNGOは「誰一人取り残されることのない」としており、連合もこれを用いる。同アジェンダでは、2030年までに実現をめざす17の目標と169のターゲットである「持続可能な開発目標」(SDGs)が掲げられている。SDGsは、2000年に採択された国連「ミレニアム開発目標」(MDGs)の後継目標としての側面があるが、MDGsは「持てる国」が「持たざる国」に支援するという側面が強く、目標の実行にあたっては「できそうなところから始める」「成果を上げられそうなところを優先する」といった面があり、結果、困難な課題は先送りされ、取り残される人たちが出てきた。SDGsは、この反省を踏まえ、持てる国、持たざる国に関わらず、すべての国が目標を掲げ、困難な目標についても先送りすることなく取り組むこととし、「最も遠くに取り残されている人々にこそ、第一に手が届くよう、最大限の努力を行う」と宣言されている。

包摂的とは「Inclusive」の日本語訳。包み込む、抱え込むというような意味で、排除の反対語。SDGsの17目標に貫かれた考え方で、働くことと密接に関わる目標8「すべての人々のための持続的、包摂的かつ持続可能な経済成長、生産的な完全雇用およびディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）を推進する」にも込められている。連合ビジョンでは、こうしたSDGsの意図するところを共有し、その一翼を担うことをめざしている。

### ※3：キャリア権

「働く者一人ひとりがその意欲と能力に応じて、自己の望む仕事を選択し、職業生活を通じて幸福を追求（自己実現）する権利であり、個々人のキャリア形成を企業や国、社会が保障・支援すべきであるとする法概念。この労働者の権利自体を企業の人

事権に対して『キャリア権』と言われている（出典：諏訪康雄『雇用政策とキャリア権』、弘文堂（2016））。連合は、労働者が主体的に職業生活を充実・発展させていくことを基礎づける権利としての「キャリア権」を「雇用基本法」（仮称）に規定することを求めている。

#### ※4：雇用社会

わが国の雇用者数は就業者数の約9割を占め、世界的にも雇用者比率が極めて高い。雇用は人々の生活を支えるだけでなく、人々が能力を発揮して自己実現をはかる最大のものである。また、高齢化による職業生活の延長や、女性の働く場への参加の伸展も雇用との関わりが大きく、グローバル化、金融化などの経済環境の変化も雇用に大きな影響を与える。このような社会を「雇用社会」と呼ぶ。戦後の混乱期、長く激しかった労働争議の中から労使がともに学び、相互の信頼のもとで、労働者に安定した雇用を保障しつつ能力開発を進める仕組みが形成されていった。

#### ※5：曖昧な雇用

事実上、従属的雇用関係にありながら、法規定の解釈やその適用に、法律に不備や空白があって、その狭間に置かれるような労働者が存在する。これを曖昧な雇用と呼んでいる。

急速な技術革新の進展などこれからの不確実な環境変化を踏まえると、曖昧な雇用は既存の雇用を脅かす可能性もある。ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）が欠如されることのないよう、就労実態から労働者性が認められる場合には労働関係の保護が受けられるようにすべきであるし、法律の不備や空白がある場合には、その隙間を埋める努力をしなければならない。こうした問題は社会の不条理として、労働組合が看過してはならない問題である。

#### ※6：ワークルール

ワークルールとは、雇用労働を中心として形成される働き方を規律する方法のこと。働き方を規律する方法には、①労働法令、②裁判による判例法理、③国際規範としてのILO条約、④労働協約、労使協定、⑤就業規則、⑥明文化されていないが、それぞれの国や地域でほとんどの人が当然のこととして受け入れている労働慣行などがある。

連合は第6回定期大会（1999年）において、雇用労働を中心として形成される社会関係のルールであり、労働者、使用者、労使団体、国家など、労働社会を構成するメンバーや組織が遵守すべきルールとしての「新しいワークルール」を提起した。その柱は、長期安定雇用の保障と労働契約、セーフティネットの確立、公正労働基準の確保と労働時間の短縮、雇用形態による差別禁止と男女平等参画社会の実現、賃金の公正評価基準と最低賃金制度などの整備・改革、安全衛生と環境対策の推進を行うとともに、すべての勤労者に対等な労使協議を保障するシステムづくりで構成される。

#### ※7：過労死・過労自殺

2017年の年間総実労働時間は1721時間であり、減少傾向で推移しているが、これはパートタイム労働者の比率が高まったことが原因である。一般労働者だけをみれば2017年は2026時間で、横ばいで推移している。時間外労働の常態化という問題は依然として続いている。過労死・過労自殺は労災認定されているだけでも年間200件前

後あり、こうした状態を早期に脱却しなければならない。年次有給休暇の取得率も先進国の中で最低レベルにある。欧米では100%取得が当たり前のこととされている。このような状態から脱却しなければならない。

#### ※8：労働組合の役割

2019年4月（中小企業は2020年4月）から労働基準法改正により、罰則付き時間外労働の上限規制が実施されることになった。36協定が正当に結ばれていなければ、36協定そのものが無効になり、罰則が科せられることになる。

働き方改革関連法の成立によって「同一労働同一賃金」が実施されることになった。これはパート・有期雇用や、派遣など正規（無期フルタイム）雇用と異なる雇用形態で働く仲間との不合理な格差を解消し、労働条件の均等・均衡をはかるものである。もとより従業員の労働条件は、当該労使が主体的に決定すべきものではあるが、正規非正規の著しい格差を解消すべく、政府が政策誘導をはかったのがこの法律の主旨であろう。ここでも、集团的労使関係の重要性が増してくる。雇用形態間の格差を解消しようとするれば、それぞれの個別企業において賃金・処遇制度全般の見直しが不可欠であり、現場で働く、有期・パート従業員などの声も反映させる必要がある。

こうした場面での協議主体は、過半数を組織する労働組合、過半数労働組合がない場合は、選挙や従業員の挙手などによって民主的に選ばれた従業員の過半数代表者である。そこに労働組合結成のシーズ（種）がある。この「種」を育て、花を咲かせ、実を結ばせることが既存の労働組合の役割である。

#### ※9：パート・有期・派遣で働く仲間

連合は、これまでも「壁をこわす」非正規雇用の組織化や、「地域に顔の見える運動」を進めてきた。その成果も徐々にではあるが実を結んでおり、組合員数は2014年以降増え続けている。ちなみに2017年は、前年比4万1千人、0.4%の増加であった。連合組合員に限れば4万6千人の増である。パート組合員は増加を続け、2017年は120万人に達している。

#### ※10：女性参加

連合は結成にあたって、「労働運動をはじめ、あらゆる分野に女性の積極的な参加を進め、男女平等な社会の実現をはかる」ことを基本文書である「連合の進路」に掲げてきた。国際社会においては、女性があらゆる分野に参画し活躍するのが当たり前の姿になっている。法律で国会議員の女性比率や、企業の経営陣の女性参加率に、クォータ制を定めている国もある。

連合も30年にわたり、女性参加の拡大に努めてきたが、まだ十分な段階とは言えない。今後も積極的な参加拡大をはかっていく。

#### ※11：労働協約の拡張適用

労働運動の強さのバロメータとなるものの一つに、労働協約のカバー率がある。組織率が低くても、協約カバー率が高ければ、労働条件決定への労働組合の関与の度合いが高くなる。日本は企業別組合が太宗であり、企業別労使で締結された労働協約が企業外に適用されることは皆無に近い。しかし、わが国の労働組合法には、地域への拡張適用（18条）条項があり、同一の地域（一般的には都道府県）に同種の労働者の労働協約を拡張適用できることになっている。しかし、適用のためのハードルが高い

こともあって、労働組合法 18 条が適用された事例はきわめて少ない。

しかし、そのニーズがないわけではない。サービス業などで深夜営業廃止や日曜配達の休止の動きがあるが、こうした事業に従事する労働者を疲弊させないためには、個別労働協約だけではなく、それを地域に拡張適用する取り組みを真剣に検討する必要がある。

最低賃金法 15 条の特定（産業別）最低賃金も、労働協約の拡張適用の類型の一つと見ることができる。地域別最低賃金があまねく全国各地域のすべての労働者に適用される、セーフティネットとしての機能を持っているのに対し、特定（産業別）最低賃金は、特定の業種や職種に適用されるが、設定や金額決定にあたっては、当該産業労使の参加が義務付けられており、日本で唯一の企業の枠を越えた産業別労働条件決定システムとして、団体交渉を補完・代替している。労働条件の向上と公正競争を確保していく観点からも特定（産業別）最低賃金の意義・役割の維持・継承を連合全体で進めていく必要がある。

#### ※ 1 2 : 過半数代表制

過半数代表者の選出方法については、約 4 割の企業で民主的手続きがとられていないという調査結果もある。こうした過半数代表制の不備を改善することは喫緊の課題である。現在、労働基準法施行規則で規定されている選出方法や不利益取扱いの禁止などは法律に罰則つきで規定すべきである。

加えて、従業員代表法制の検討にも着手する必要がある。連合はすでに、2001 年第 7 回定期大会で「労働者代表法案要項骨子案」を提起し、2006 年連合第 9 回中央執行委員会で補強案を確認している。それから 10 年以上が経過したが、具体的進展は見られない。連合が提案する、労働者代表制は、過半数を組織する労働組合が存在しない場合の補完的機能を果たすものであり、労働組合の権利を侵食しない範囲で、これを認めていくことを世論に訴え、実現していく必要がある。

#### ※ 1 3 : 連合寄付講座

各大学において正規の授業科目である「単位認定科目」との位置づけで、大学生に働くということを考え、労働組合や労働運動についての理解を体系的に深める機会を提供する目的で開設している。講義プログラムの作成や講師陣（労働組合役員）の配置など、講座全般の企画・運営に労働組合が主体的にかかわる。日本女子大学（2005 年 4 月～2008 年 3 月）を手始めに、2019 年度現在、連合の関係団体である教育文化協会が主体的に運営する 5 大学 1 大学院、および地方連合会が主体となって運営する 20 大学の計 25 大学 1 大学院において、当講座を開設している（予定含む）。開設以降 2018 年度までの受講者数は、16,312 名である。

#### ※ 1 4 : ワークルール検定

2013 年にスタートし、2018 年 11 月段階で受検者が約 8,700 名となっている。検定を全国展開していること、また啓発推進委員の構成が公労使の三者構成であることなどから、厚生労働省、日本生産性本部から後援を得て、社会的認知度も高まっている。受検者は、地域によりばらつきがあるものの全体の約 5 割が組織内、5 割が一般からの申し込みであり、社会的ニーズの高まりもうかがえ、2020 年には 47 都道府県での一斉開催をめざしている。なお、労働組合を通じて企業側への受検促進を呼び掛けると共に、企業独自の教育プログラムに検定問題を導入した事例等を PR しながら、企

業にも検定制度導入の検討をアプローチしていく。

#### ※15：若年無業者

総務省「労働力調査（基本集計）平成30年（2018年）平均（速報）結果」によると、若年無業者は15歳から34歳の非労働力人口のうち家事も通学もしていない者と定義され、2018年平均で53万人、若年人口2,545万人の2.1%に相当する。

なお、就職氷河期における学卒未就職者（失業・無業状態、パート、有期、派遣労働等を含む）や年齢を問わず社会から孤立し声をあげられない環境にある人など、実態をどのようにとらえていくのかということから、課題として認識しなければならない。

#### ※16：ゆにふぁん～支え合い・助け合い運動～

連合は第14回定期大会（2015年）において、「2016～2017年度 運動方針（総論）」における問題意識として、①組合員には、「不条理に立ち向かう」、「地域で働く者の頼りになる存在」、「弱い立場の者とともに闘う」といった労働組合に対する潜在的な関心がある、②しかし、連合運動への組合員の認知と参加が決定的に少ない、③よって、連合運動を大衆運動として発展させるためには、組合員の潜在的な関心に働きかけ、連合のスケールメリットを最大限に活かした社会運動を創りあげる必要がある、④そして、その運動において、組合員一人ひとりの「自らが創りあげる」という参画意識こそが、連合ビジョン「働くことを軸とする安心社会」が描いた望ましい社会を創る資源である、という点を確認するとともに、「支え合い・助け合い運動への意識を喚起し、組合員一人ひとりが参加するきっかけをつくるための取り組み（「就労支え合い基金（仮称）」の創設）を検討する」ことを提起した。これを受けて、2017年1月より「支え合い・助け合い運動基盤研究会」を設置し検討を重ね、報告書を取りまとめた。また、第15回定期大会（2017年）では「2018～2019年度 運動方針」において、同研究会の報告を踏まえ、構成組織・地方連合会による「働くことを軸とする安心社会」を地域で具現化する取り組みの共有化、組合員をはじめとする幅広い理解と参画意識を醸成する仕組みを構築することを確認した。

組合員一人ひとりの意志を問題解決の運動に結ぶ仕組みとして、資金以外の支援（「ゆにふぁん～支え合い・助け合い運動～マップ」や「ゆにふぁんクラウドファンディング」による資金の支援〔個人の選択による「意志あるお金」を提供する〕）といたったことができる。

#### ※17：ヨーロッパ生産性本部

第2次世界大戦後、荒廃したヨーロッパ諸国で経済再建のため政府、経営者、労働組合の三者による生産性向上の推進運動が起こり、その推進機関として各国に「生産性本部」が設立された。1959年にヨーロッパ生産性本部が発表した覚書では、生産性運動が何であるかを以下のように的確に表現している。

「生産性とは、なによりも精神の状態であり、現存するものの進歩、あるいは不断の改善をめざす精神状態である。それは、今日は昨日よりも、よくなしうるという確信であり、さらに、明日は今日にまさるという確信である。それは現状がいかによくなったものと思われ、事実またすぐれていようとも、かかる現状に対する改善の意志である。それはまた条件の変化に、経済社会生活を不断に適応させていくことであり、新しい技術と新しい方法を応用しようとする不断の努力であり、人間の進歩に対する

信念である。」

#### ※18：産業構造の変化による影響

2016年4月27日の経済産業省 産業構造審議会 新産業構造部会第16回会合にて「新産業構造ビジョン ～第4次産業革命をリードする日本の戦略～ 中間整理」について議論され、その中では2015年度と2030年度の比較した際の各産業部門における従業員数の合計が、現状放置シナリオでは6,334万人から735万人減少することが示された。

しかし、技術革新を活かしてサービスや製品の付加価値を創造することができれば、生活者の利便性を向上させ、大きな経済効果をもたらすことができる。また、その結果として産業構造を大きく変え、新たな雇用や活力を創り出すことにもつながる。変革シナリオでは労働者の減少は161万人にとどまる。

なお、AI、IoT等の情報技術革新が雇用へ及ぼす影響については、オックスフォード大学オズボーン准教授の研究以降も、欧州経済研究センター（ZEW）やフランス戦略庁（France Stratégie）、OECDレポートなど様々な研究がなされている。

#### ※19：生産性三原則

生産性運動は政労使三者によるものであったが、当初は理事には労働者側は入っていなかった。それは労働者側に、生産性運動に参加することに対する懸念や反発があったからである。そこでこのような疑問を解消し、生産性運動の趣旨を明らかにするために確認されたのが生産性三原則である。

##### 1 雇用の維持・拡大

生産性の向上は、究極において雇用を増大するものであるが、過渡的な過剰人員に対しては、国民経済的観点にたつて、能うかぎり配置転換その他により失業を防止するよう、官民協力して適切な措置を講ずるものとする。

##### 2 労使の協力と協議

生産性向上のための具体的な方式については、各企業の実情に即し、労使が協力してこれを研究し、協議するものとする。

##### 3 成果の公正な分配

生産性向上の諸成果は、経営者、労働者および消費者に、国民経済の実情に応じて、構成に分配されるものとする。

生産性三原則は、雇用の安定、労働条件の維持向上と生産性向上とは相対立するものではなく、むしろ労使の協力と協議によって両立が可能であることを明示したものであった。生産性運動がスタートした頃は、日本はまだ貧しかった。1955年の雇用者一人当たりの雇用者報酬は19万4千円であったが、2017年には469万7千円と24倍になった。この間、いくつかの経済危機や産業構造調整、大規模な技術革新があったが、わが国は欧米に比べて高失業率国に陥ることなくやってくることができた。生産性三原則を労使が共有してきたことの証とすることができる。

#### ※20：生産性運動の深化

雇用の多様化を認めつつ、どのような働き方であってもディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）が保障され、包摂的で、持続可能な社会とするために技術革新を利用していくことである。起こりうる産業構造の変化に恐れることなく、経営戦略策定や研究開発者といった上流工程、高度なコンサルティング機能を要する

営業販売、人の直接対応が質・価値の向上につながる分野において、ICTの利活用の拡大により雇用の創出をはかる。

第4次産業革命の影響により、職業転換や労働移動を余儀なくされる労働者が生まれる可能性がある。そのため、在職中・離職後の両段階において、労働者やその家族の事情も勘案したうえで、適切な学習・研修の実施などにより職業能力開発を促進する。他業種、職種への円滑な移動だけでなく、こうした変化への対応が困難な労働者についても、安心して働き、生活ができるよう雇用保険の給付拡充など、社会的セーフティネットの強化をはかる。

#### ※21：国際対話

連合は国際労働組合総連合（ITUC）を通じて国際労働機関（ILO）や世界銀行（WB）と、ITUCアジア太平洋地域組織（ITUC-AP）を通じてアジア太平洋経済協力（APEC）やアジア開発銀行（ADB）と、OECD労働組合諮問委員会（OECD-TUAC）を通じてOECDやG7・G20サミットなどと、国際産業別労働組合組織（GUFs）を通じて各種産業別使用者連盟や多国籍企業などと、社会対話の確立と進めるとともに、政策力の強化を行っている。

#### ※22：職場、地域、政策・制度のアクション

	職場（企業）	地域・社会	安心社会の制度
まもる	多様性の広がりの中ですべての働く仲間一人ひとりをまもる。	学び直したり、新たな技能を身につけたり、くらしをまもる。	5つの橋を行き来して人生を充実させる権利（キャリア権）、必要な技能を身につける権利をまもる。
つなぐ	すべての働く仲間を単組につなぎ、仲間同士をつなぐ。	労働組合が結節点となり、地域社会をつなぐ（新しい公共）。	地域に5つの橋を架ける（既存の制度を充実させる、新しい制度を構築する）、定年後を充実させる。
創り出す	AIやネットワークも活用した生産性向上でディーセント・ワークを実現する。生産性向上の成果を公正分配。	生産性向上と、その成果の地域への還元	当事者のキャリア権と人生を充実させるために転職やリカレント教育が可能な社会にする。

※中央大学法学部 宮本太郎教授作成資料を連合本部にて一部改訂。

# 国連「持続可能な開発目標(SDGs)」

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

世界を変えるための17の目標



## 国際労働機関(ILO)仕事の未来世界委員会報告書「輝かしい未来と仕事」 社会契約の履行:人間中心のアジェンダ

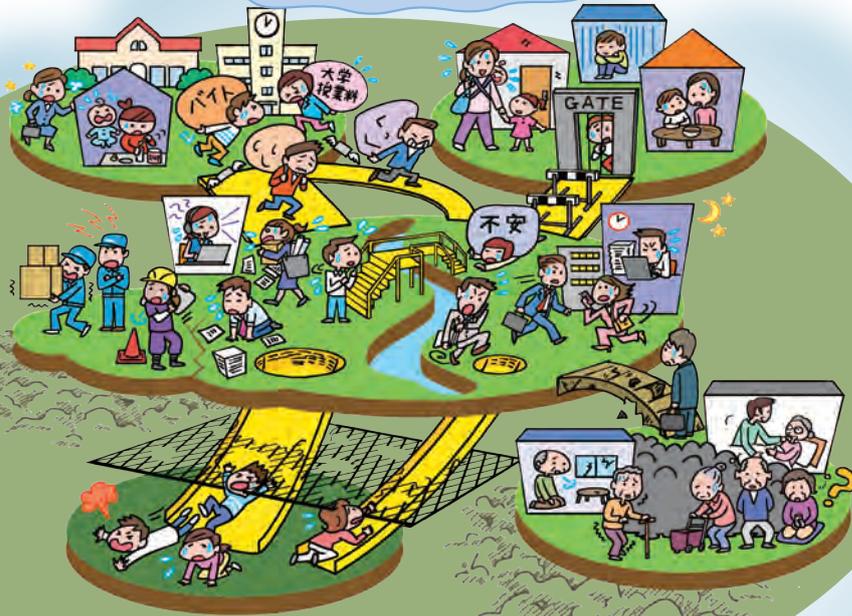




## 連合ビジョン

「働くことを軸とする安心社会  
—まもる・つなぐ・創り出す—」  
の実現に向けた政策パッケージ  
(「働くこと」につなげる5つの安心の橋)

## 懸念される未来



私たちが  
未来を変える！

## 橋Ⅰ 学ぶことと働くことをつなぐ

- すべての子どもたちに学ぶ機会の保障、教育の無償化
- すべての子どもを包摂する教育の推進
- 労働教育のカリキュラム化の推進
- 連帯、共生による発展をめざす教育の充実
- 学ぶ場から働く場への円滑な移行のための環境整備
- 生涯を通じて学び続けられる環境の整備

## 橋Ⅳ 離職から就労へつなぐ

- 職業訓練と公正な能力評価、雇用のマッチング機能のパッケージ戦略の構築
- すべての労働者に雇用保険と社会保険を適用
- 離職者や就業経験の少ない人への支援制度の拡充
- 「生活保障給付」制度の確立
- 住居と医療の確実な保障

## 基盤

## 「働くことを軸とする安心社会」を支える基盤

- 公正・公平な信頼のおける政府の確立
- 所得再分配機能の強化、分かちあいの社会の実現
- 企業の社会的責任の履行促進と生産性運動の深化
- グリーンでディーセントな産業・雇用の創出と持続的成長
- 自然災害への備えと人口減少・超少子高齢時代の地域社会づくりの推進



# 「働く・創り出す」の実現に向けた政策パッケージ

連合がめざす社会は、働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件のもと、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型社会であり、加えて、「持続可能性」と「包摂」を基底に置き、年齢や性、国籍の違い、障がいの有無などにかかわらず多様性を受け入れ、互いに認め支え合い、誰一人取り残されることのない社会です。その実現に向けて、「働くこと」につなげる5つの安心の橋を整備していくことが求められています。

## 橋Ⅱ 暮らしと働くことをつなぐ

- すべての人が働き続けられる公平・公正なワークルールの確立
- 多様な働き方・生き方が選択できる社会の構築
- 子ども・子育て、介護を社会全体で支える仕組みの構築
- 性やライフスタイルに中立的な税制や福祉・社会保障制度への改革、居住・医療保障の確立

## 橋Ⅲ 働くかたちを変える

- 良質な雇用の拡大と完全雇用の実現
- デイセント・ワークの実現
- 働く側が選択できる働き方の多様化の実現
- 多様化などに対応した集团的労使関係システムの構築
- コンプライアンスの徹底、ワークルールの整備
- 雇用分野の性差別の禁止、賃金格差の是正、男女平等の実現

## 橋Ⅴ 健康・長寿社会をつくる

- 誰もが希望すれば生涯にわたり働き続けられる社会の構築
- 社会的貢献など「働くこと」の幅広い選択肢とアクセスを保障
- 安心と信頼の所得保障制度の整備・普及
- 健康で長生きするための医療・介護保障

基盤

# I 学ぶことと働くことをつなぐ

## 連合がめざす姿

すべての子どもが学びたいことを学べる社会が実現しています。学校教育や社会教育で、働くことの意義や知識などを学ぶ労働教育、社会課題や政治課題について自ら考え主体的に行動するための主権者教育を通じて、人生で必要となる知識を学ぶことができます。

すべての子どもたちが学ぶ機会を保障されていることに加え、急速な技術革新の進展など不確実な環境変化にも適応していくことのできる「学ぶ力」を身につけることができます。

また、学ぶ場と働く場を円滑に移行できる多様な支援体制が確立されています。社会人になってからも、働く場と学ぶ場を自由に行き来し、学びたいときにいつでもどこでも学び直しができる、リカレント教育の機会が保障されています。



## 現状・ここが問題

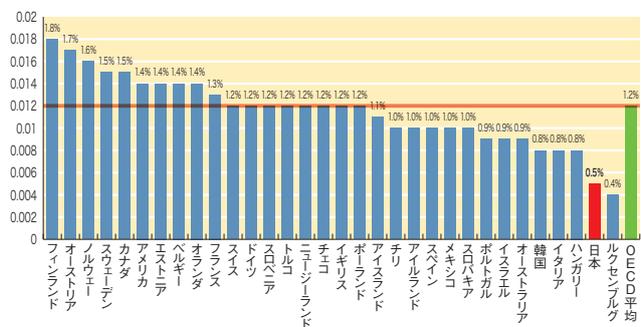
### ● 解消しない「子どもの貧困」

日本の「子どもの貧困率」は13.9%に達し、7人に1人の子どもが貧困の状態にあります。特に、ひとり親世帯の貧困率は50%を超えています。不登校やひきこもり、高校中退などの背景には、経済的な困窮があります。

### ● 社会の急速な変化

人口減少や超少子高齢化の進行、グローバル化やAI、IoTなど技術革新の進展といった経済社会の変化に直面しています。また、人口の半数以上が100歳以上まで生きる「人生100年時代」が到来し、生涯を通じて学び続けることの重要性が高まっています。

諸外国の高等教育の教育費に係る財政支援の状況

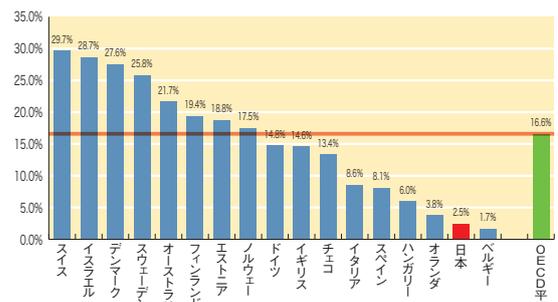


出所:「OECD 図表で見る教育(2015年度版)」

## 最優先政策

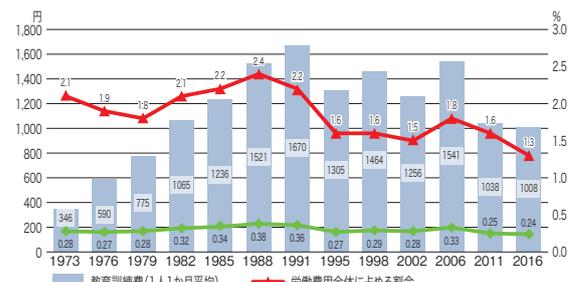
- 教育にかかる費用を無償化し、すべての子どもたちに学ぶ機会を保障する。
- 働くことの意義や知識、ワークルールなどを学ぶ機会を拡充する。労働教育をすべての教育段階においてカリキュラムに位置づけ、取り組むことのできる環境づくりを進める。
- 学ぶ場から働く場へ円滑に移行できるよう、国、地方自治体、学校、ハローワーク、地域若者サポートステーションなどの連携を強化し、就労支援や職業訓練機関に関する具体的な情報提供、就労支援体制の整備・強化をはかる。
- 不登校の子どもやひきこもり状態にある者、高校・大学中退者や離職者等について、本人の状況や希望も十分に配慮したうえで、適切な支援施設の活用など、本人に寄り添ったサポート体制を構築する。
- 大学などの高等教育機関で学ぶ社会人や、企業に対する公的助成制度を充実させることで、社会人が学び直しをするリカレント教育や生涯学習を推進し、生涯を通じて学び続けることのできる環境を整備する。

25歳以上の高等教育機関への入学者の割合



出典:OECD「Education at a Glance(2017)」  
(日本の数値は文部科学省「平成27年度学校基本調査」による社会人入学生数(4年制大学))

民間企業における教育訓練費の推移



出典:労働省「労働者福祉施設制度等調査報告」、「賃金労働時間制度等総合調査報告」、厚生労働省「就労条件総合調査報告」(抽出調査)

## 1 | すべての子どもたちに学ぶ機会を保障するため、教育にかかる費用を無償化

- ① 幼保連携型認定こども園への移行のさらなる推進と、0～2歳児を含む保育の完全無償化 **🔴**
- ② 学習支援をはじめとする子どもの貧困対策の充実
- ③ 就学援助制度の拡充
- ④ 高等学校授業料の完全無償化
- ⑤ 定時制・通信制の教科書等給与費の拡充
- ⑥ 給付型奨学金を拡充し公的奨学金制度を充実 **🔴**
- ⑦ 高等教育の完全無償化

## 2 | 障がいのある子どもや異なる文化・言語を背景とした子どもなどが排除されない、すべての子どもを包摂する教育の推進

- ① 障がいの有無にかかわらず教育体制を構築
- ② 障がいのある子どもの施策は、子ども・子育て施策に組み込み、地域における受け入れ体制を整備
- ③ 障がいのある子どもの特性・ニーズに応じた教育や支援のための教職員を確保
- ④ 外国人の子どもの就学、日本語教育、母国語教育の支援、外国人学校への運営補助
- ⑤ 義務教育期間に、不登校など何らかの理由で学習できなかった子どもや高齢者、外国人の子どもなどが通う、中学校夜間学級をすべての都道府県に設置

## 3 | 働くことに関する知識を学び活用できるよう、労働教育のカリキュラム化の推進

- ① 学校教育・社会教育において社会保障や税、労働法などの知識を学ぶとともに、職場体験などを通じて働くことを学ぶ機会を拡充
- ② すべての教育段階における労働教育のカリキュラム化の推進 **🔴**
- ③ 「労働者の権利と使用者の義務」に関する理解を促進するため、労働者や経営者に対する労働法教育の実施
- ④ 国、地方自治体、学校、労使団体などの連携を強化し、若者が働くことに関する学習や体験の機会を確保
- ⑤ 社会人として必要な知識を身につけ、また、政治参画意識や地域課題の解決に自ら参加する意識などを醸成するための主権者教育を充実

### キーワード

#### ★ 幼保連携型認定こども園

認定こども園とは、教育・保育を一体的に行う施設で、いわば幼稚園と保育所の両方の良さを併せ持っている施設。保護者が働いている・いないにかかわらず利用可能。

#### ★ インクルーシブ教育

障がいのある者や、異なる文化・言語を背景とした者などが、普通学級に在籍して同じ場で学ぶこと。個人にとって必要な合理的配慮が提供される等が必要とされている。

## 4 | 国際化・情報化社会における連帯、共生による発展をめざす教育の充実

- ① 環境教育、科学技術・理数教育、ICT教育、外国語教育などの充実
- ② 経験や知識、技能・技術の伝承
- ③ 成長分野に関する教育の推進
- ④ 職業技術に関する教育機関の社会的評価を高め、教育環境を充実
- ⑤ 大学・大学院は国際的な質保証を意識した、質の高い教育プログラムを充実

## 5 | 学ぶ場から働く場へ円滑な移行のための環境整備

- ① 「生きる力」と「未知のことに興味を持つ心」、社会性を育む基礎的教育を推進
- ② 高等学校におけるジョブサポーター配置促進、進路指導體制強化
- ③ トライアル雇用やインターンシップの活用促進
- ④ 貧困や障がいなど、困難を抱える子どもへの対応や就労支援を行うスクールソーシャルワーカーの常勤配置
- ⑤ 国、地方自治体、学校、ハローワークと地域若者サポートステーションなどが連携し、若年無業者に対する就労支援の強化 **🔴**
- ⑥ 不登校の子ども、ひきこもり状態にある者、高校・大学中退者、離職者などの当事者の視点に立った支援体制の構築 **🔴**
- ⑦ 高等教育におけるリベラルアーツ教育の充実

## 6 | 生涯を通じて学び続けることのできる環境の整備

- ① 社会人受入れ体制の拡充（社会人特別選抜枠の拡大、編入制度の弾力化、夜間大学院の拡充、科目等履修制度・研究生制度の活用、通信教育・放送大学の拡充）
- ② リカレント教育・学び直しなど、生涯学習の推進（個人への公的助成制度の充実、企業への長期の教育訓練休暇制度導入への補助） **🔴**
- ③ 急速な技術革新の進展など不確実な環境変化にも適応していくことのできる「学ぶ力」を養うとともに、年齢にかかわらず、いつでもどこでも働く場と学ぶ場を自由に行き来できる仕組みの確立

#### ★ 地域若者サポートステーション

厚生労働省からの委託を受けた、全国の若者支援の実績やノウハウのあるNPO法人・株式会社・社団法人・財団法人・学校法人などが、働くことについて様々な悩みを抱えている若者に対して支援を行う施設。キャリアコンサルタントによる専門的相談や就労に向けたステップアップのためのプログラムなどのサービスを、地域ネットワークを活用して総合的に提供している。

#### ★ リカレント教育

社会人が必要に応じて、教育機関において学び直しのできる循環型の教育システムのこと。

## Ⅱ くらしと働くことをつなぐ

### 連合がめざす姿

すべての人が公平・公正なワークルールの下で働いており、妊娠・出産、子育てや介護などを社会全体で支える仕組みが整備され、性別に関わりなく、誰もが仕事と生活の調和を実現しています。職場、生活、地域においては男女がともに責任と権限を担う男女平等参画社会となっています。



### 現状・ここが問題

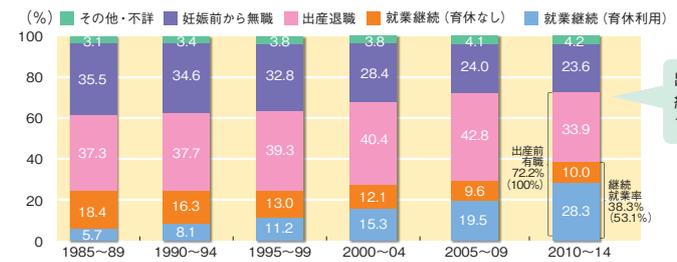
#### ●働く女性の5割以上がパート等

働く女性の5割以上が不安定で低賃金の雇用形態です。女性の管理職比率は低水準で推移し、勤続年数も男性より短く、それらを大きな要因とする男女間賃金格差は解消されていません。

#### ●約5割の女性が第1子出産前後に退職

長時間労働を前提とした男性の働き方の見直しが進まず、ケア労働が女性に偏る中、多くの女性が妊娠・出産を機に退職を余儀なくされています。また、男女問わず介護をしながら働く労働者が増える中、介護離職、育児とのダブルケアの問題が深刻になりつつあります。誰もが仕事と育児・介護などを両立し、働き続けることができる制度の拡充や環境の整備を実現することは喫緊の課題です。

第1子出産前後の妻の継続就業割合

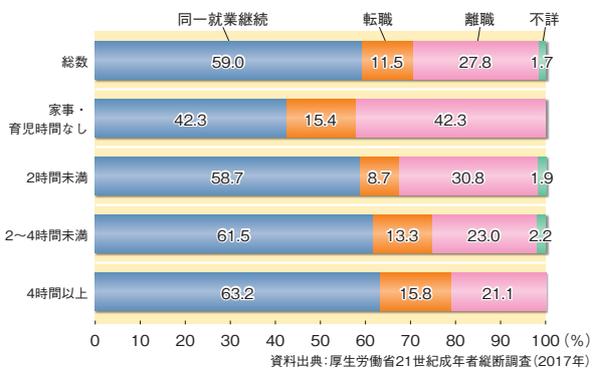


資料出所：国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査（夫婦調査）」（2015年）  
注）初婚同士夫婦について、第12回～第15回調査の当該児が1歳以上15歳未満の夫婦を併せて集計  
出産前後の職業経歴：就業継続（育児なし）：第1子妊娠前就業～育児休業取得～第1子1歳時就業  
就業継続（育児利用）：第1子妊娠前就業～育児休業取得～第1子1歳時就業  
出産退職：第1子妊娠前就業～第1子1歳時無職  
妊娠前から無職：第1子妊娠前無職～第1子1歳時無職

### 最優先政策

- 男女平等を含む公平・公正なワークルールを整備・確立するため、あらゆるハラスメントの禁止とともに男女雇用機会均等法に、時限立法である女性活躍推進法を統合し、ポジティブ・アクションの策定などの恒常化を行い、男女間における賃金差別の禁止やセクシュアル・ハラスメント等の禁止、新たな差別救済制度などを加えた「男女雇用平等法」を制定する。
- 妊娠・出産、育児や介護などと両立しながら、雇用形態に関わりなく、男女がともに働き続けることができる制度の拡充や環境の整備を行う。
- 仕事と生活の調和への取り組みと実績を公共調達における評価要件とし、公共機関や企業・団体の率先した取り組みを推進する。
- 男女があらゆる分野で活躍できるよう、長時間労働を前提とした働き方の見直しや固定的性別役割分担意識の払拭に取り組む。
- 婚姻制度に限定しない多様な家族のあり方に対応し、同性パートナーの事実婚に準じた扱いなどを構築する。
- すべての子どもと保護者が切れ目のない総合的な子ども・子育てサービスを受けることができるよう、「子ども・子育て総合支援センター（仮称）」を創設する。
- 医療・福祉・介護・保育などの分野において増大するニーズへのサービス確保と質の向上を実現する。そのために必要なこの分野で働く人の賃金・労働条件、労働環境を改善するとともに、専門性やキャリアアップ向上の仕組みの構築や復職支援を強化し、安定的に人材を確保する。
- 介護にかかる支援を日常生活圏域で提供する地域包括ケアを推進するとともに医療・福祉・介護・保健の連携を強化し、高齢者等へ切れ目ないサービス・支援体制を構築する。
- ひとり親世帯の貧困を是正するため、雇用・就労支援政策や子育て、生活支援政策などを包括的に強化する。
- 高齢期を中心に重点化し整備されてきたこれまでの社会保障体系を、人生前半期・子どもや若者の育成・支援、現役世代への就労支援を重視した全世代支援型の社会保障体系に改革する。

夫の家事・育児時間（平日）別出産後の妻の就業継続状況（17年）



## 1 すべての人が働き続けることができる公平・公正なワークルールの確立

- ①「男女雇用平等法」の制定（男女雇用機会均等法の改正）**最**  
（男女間の賃金差別の禁止、ポジティブ・アクションの策定・実施・公表の恒常化、セクシュアル・ハラスメント等の禁止、新たな差別救済制度など）
- ②雇用形態に関わりなく、育児や介護などと両立しながら男女がともに働き続けることができる制度の拡充と環境の整備**最**
- ③出産前後で退職が多い女性の妊娠・出産と仕事の両立、就労継続支援の強化**最**

## 2 男女がともに仕事と生活の調和が可能な社会の実現、就労による経済的自立、多様な働き方・生き方が選択できる社会の構築

- ①いわゆる「男性中心型労働慣行」を見直し、長時間労働を前提とした働き方や固定的性別役割分担意識の払拭**最**
- ②仕事と生活の調和への取り組みと実績の「見える化」をはかり、公共調達における評価要件とするなど、公共機関や企業・団体の率先した取り組みを推進**最**
- ③女性参画が進んでいない業種や中小企業への女性の就業と定着を推進するための設備や職場環境整備の支援
- ④多様化するライフスタイルに対応するため同性パートナーの事実婚に準じた扱いや嫡出推定の見直し**最**

## 3 子ども・子育て、介護を社会全体で支える仕組みの構築、医療・福祉・介護・保育分野の人材確保に向けたディーセント・ワークの確立

- ①すべての子どもと保護者が切れ目のない総合的な子ども・子育てサービスを受けられるための「子ども・子育て総合支援センター（仮称）」の創設。子ども・子育て支援の強化のための特定財源の創設など、財源確保策の検討。**最**
- ②妊娠、出産、子育て、介護を行う際や傷病により失う所得を保障する制度の拡充、妊娠・出産時の経済的負担の軽減  
（妊娠・出産費用の健康保険適用／利用者負担の軽減）
- ③医療・福祉・介護・保育などの分野のサービス確保と質の向上、安定的な人材確保**最**  
（賃金・労働条件、労働環境の改善／専門性やキャリアアップ向上の仕組みの構築／復職支援の強化）
- ④育児とのダブルケアを含め、介護を理由とする離職者の縮減  
（介護休業制度等の拡充／生活援助サービスを含む良質な介護保険給付の確保など）
- ⑤地域包括ケアの推進、医療・福祉・介護・保健の

連携強化

- ⑥介護保険制度の普遍化  
（介護保険制度の加入者の範囲を18歳以上のすべての医療保険加入者に拡大）
- ⑦ひとり親世帯への子育てや生活、情報アクセス、職業訓練など総合的な支援策の拡充
- ⑧治療と仕事の両立支援体制確立**最**

病気を抱えながらも働く意思のある労働者が適切な治療を受けながら就労継続が可能となる制度を早急に確立することが求められています。

## 4 税制や福祉・社会保障制度の性やライフスタイルに中立的な制度への改革と居住・医療保障の確立

- ①税による所得再分配機能の強化  
（所得税や相続税・贈与税の累進性強化／金融所得課税の強化など）
- ②人的控除の税額控除化・配偶者控除の扶養控除への整理統合
- ③低所得者の負担軽減や就労支援に向けた「給付付き税額控除」の実施
- ④医療保障財源は社会保険を基本としつつ公費を拡充
- ⑤全世代支援型の社会保障体系への改革
- ⑥住宅の現物給付と家賃補助の組み合わせによる「住宅セーフティネット」の構築
- ⑦良質で切れ目のない医療提供体制の確立  
（医療人材の偏在解消・適正配置／初期医療を担う「家庭医（仮称）」から高次医療に至る医療機関の連携／医療と介護の連携を強化）
- ⑧年齢別から負担能力に応じた医療費負担のあり方への転換、安定的で保険者機能を十分に発揮できる皆保険体制の堅持

高齢期を中心に重点化し整備されてきたこれまでの社会保障体系を、人生前半期・子どもや若者の育成・支援、現役世代への就労支援を重視した体系へと改革するとともに貧困・格差対策として税による所得再分配機能を強化していくことが求められています。

### キーワード

#### ★「男性中心型労働慣行」

「年功的な処遇、男性正社員を前提とした長時間労働、既婚女性の家事補助的な非正規雇用などを特徴とする働き方」を指し、女性が十分に活躍できない原因とされている。従来の「男性中心型労働慣行」からの脱却に向けては、長時間労働をはじめとする職場の慣行全般のジェンダーの観点から横断的に見直し、男女間の労働時間と生活時間の不均衡の是正を進めることが必要である。

#### ★「子ども・子育て総合支援センター（仮称）」

乳幼児期から思春期、青年期に至るまでのすべての子どもとその保護者があらゆる相談・支援サービスをワンストップで受けられるとともに、アウトリーチ機能を有する機関。連合は同支援センターを市区町村ごとに最低1ヵ所ずつ設置し、専門機関や地域住民、地域の労使など様々な関係者が運営に参画する体制の整備を求めている。

#### ★給付付き税額控除

個人所得課税において税額控除を導入し、その控除額が引ききれなかった場合に「負の所得税」として給付し、課税最低限以下の層を含めた所得再分配を行う仕組み。

#### ★「住宅セーフティネット」

住居を失った人や失うおそれがある人が一定基準以下の所得である場合や、求職者が求職活動中から就労後の生活基盤を確立するまでの間について、住宅の現物給付または家賃補助を行うとする連合が求める制度のこと。

# Ⅲ 働くかたちを変える

## 連合がめざす姿

「期間の定めのない直接雇用」を基本に完全雇用が達成され、公平・公正なワークルールが整備されています。労働者は均等処遇原則のもと、子育てや介護などライフステージに応じて柔軟に多様な働き方を選択できます。雇用形態の違いによる賃金・労働条件の格差が是正され、均等処遇が実現されています。すべての働く人に社会保険・労働保険が完全適用され、労働時間の短縮が進み、誰もが人間らしく働けるディーセント・ワークが確立されています。



## 現状・ここが問題

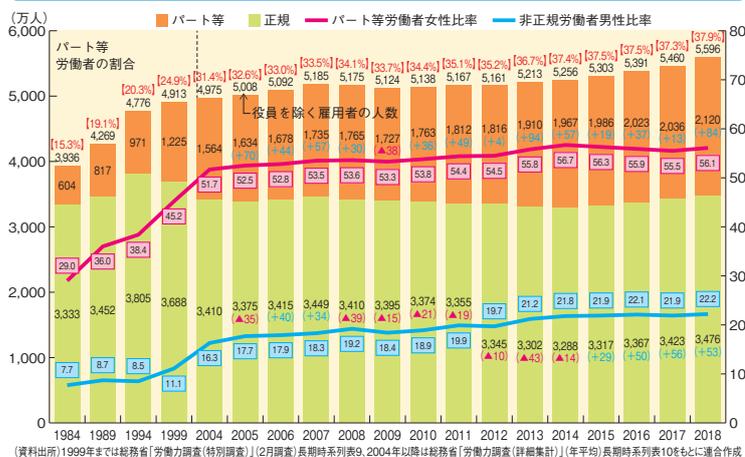
### ● 約4割がパート・有期・派遣等の雇用形態で働いている

雇用労働者のうち約4割がパート・有期・派遣等の雇用形態で働いており、さらにその6割超が年収200万円以下のワーキングプアとなっています。パート・有期・派遣等で働く人の多くは、社会保険や労働保険などの雇用のセーフティネットからこぼれ落ちています。

### ● 長時間・過重労働による健康不安

正規雇用であっても、人員が絞り込まれるなか過重な負担を抱え長時間労働を強いられ、健康に不安を感じたり身体の不調に悩む労働者が増えています。労働時間短縮やワーク・ライフ・バランス確保に向けた環境整備が求められます。

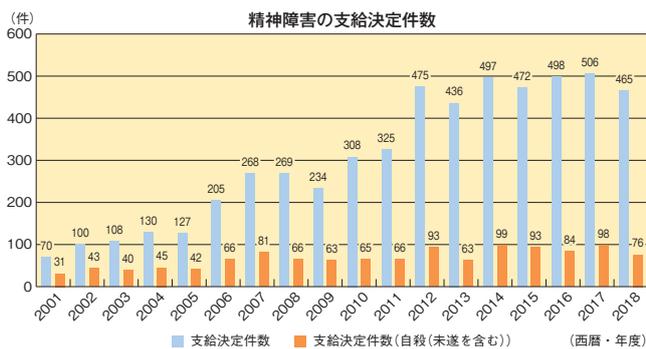
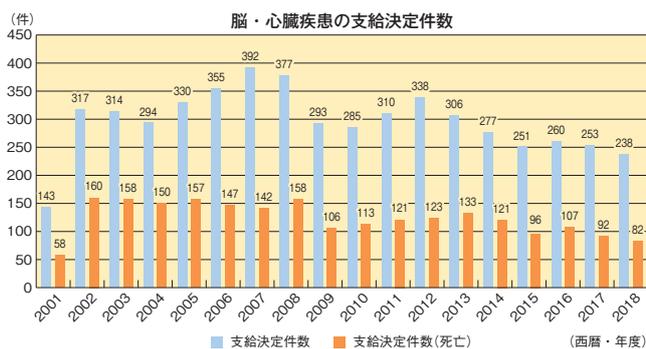
### 雇用形態別労働者の推移



## 最優先政策

- 雇用の原則は「期間の定めのない直接雇用」であることを基本として、人や社会の成長を促す雇用・労働環境の整備、公平・公正なワークルールの整備、社会保障システムの再構築、職場における諸課題の解決システムの強化をはかる観点から「雇用基本法」(仮称)を制定する。
- 労働組合のない職場で働く労働者など、職場における多様な労働者の意見反映による公正な職場環境づくりに向けた労働者代表法制や、労働協約の拡張適用を可能とする仕組みを検討する
- 総実労働時間短縮や年次有給休暇の完全取得など、労働者の健康・安全およびワーク・ライフ・バランス確保に向けた措置を講じる。
- 妊娠・出産、子育て、介護、自己啓発など、ライフステージに応じて働く側が選択できる働き方の多様化を実現する。
- 「曖昧な雇用」で働く就業者の法的保護を確立する。

### 過労死等に係る労災補償の状況(民間雇用労働者)



(資料出所)厚生労働省「平成30年版過労死等防止対策白書」をもとに連合加工

## 1 雇用創出と一体となった産業政策推進で良質な雇用の拡大と完全雇用実現

- ①雇用の原則は「期間の定めのない直接雇用」であることを基本とした、「雇用基本法」（仮称）の制定 **最**
- ②産業政策と雇用創出の一体的推進による良質な雇用の拡大
- ③中・長期的視点からの人材育成戦略・施策の構築
- ④非正規雇用から正規雇用への転換を促進  
(職業能力開発機会の拡充／パート・有期・派遣等の労働者のキャリアアップ施策強化)

## 2 ディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)の実現

- ①複数就労する労働者の保護強化  
(マイナンバーの活用を視野に入れた雇用保険・社会保険の適用、労働安全衛生上の取り扱い、労働時間管理のあり方などの横断的な検討)

生活費の補填のためにやむを得ず副業・兼業している労働者も多くいます。弱い立場の者の保護をはかるといふ考えのもと、対象労働者を正確に捉えた上で、複数就労者の保護に向けた法整備が必要です。

- ②有期契約労働者や派遣労働者の雇用の安定
- ③雇用保険・社会保険の完全適用実現
- ④最低賃金の履行確保の強化

## 3 働く側が選択できる働き方の多様化を実現

- ①妊娠・出産、子育て、介護、自己啓発などのライフステージに応じて、働く側が選択できる多様な働き方を整備 **最**
- ②雇用形態にかかわらず均等処遇原則を実現
- ③雇用労働に近い働き方であるにもかかわらず労働法の保護を受けることができない者への法的保護の確立 **最**

## 4 雇用形態の多様化や企業組織の変化に対応した集団的労使関係システムの構築

- ①過半数代表制の抜本的な見直し・改善と労働者代表制の法制化 **最**

- ②労働組合法における労働協約拡張適用要件の緩和 **最**
- ③純粋持株会社、グループ企業、派遣先企業、投資ファンドなどにおける使用者概念の明確化

## 5 コンプライアンスの徹底、ワークルールの整備、法違反等への厳格な対応体制をはかり、働き続けられる職場環境を実現

- ①雇用形態や年齢、性別、障がい、国籍などによる不当な差別を禁止する法律制定
- ②労働基準監督官の増員など労働監督行政の充実・強化
- ③労働契約法の内容の強化・充実（ILO第158号条約（使用者の発意による雇用終了に関する条約）の批准／労働契約法が対象とする労働者の範囲拡大）
- ④事業再編における労働契約の継承など労働者保護をはかるための法制化
- ⑤総実労働時間短縮や年次有給休暇の完全取得など、労働者の健康・安全およびワーク・ライフ・バランス確保に向けた措置の実施 **最**
- ⑥すべての労働者を対象にした実効性の高い過労死等防止対策の実施
- ⑦労働災害予防と再発防止策の強化、労災補償の拡充
- ⑧日本人との同等報酬確保や就労環境の整備など、外国人労働者が安心して働くことのできる環境整備

技能実習制度では監督指導に入った事業所の7割に労働関係法令違反が認められています。同等報酬基準の策定や多言語による相談対応など、共生施策も含めた環境整備が必要です。

## 6 雇用の分野における性差別の禁止、賃金格差の是正、男女平等の実現

- ①「男女雇用平等法」を制定し、男女平等を含む公平公正なワークルールを実現
- ②雇用形態に関わりなく男女がともに働き続けることのできる制度の拡充と環境の整備

### キーワード

#### ★ 曖昧な雇用

就労実態としては雇用労働に近い働き方であるにもかかわらず、契約形態が請負などであるため、労働関係法令の保護を受けることができない働き方・働きせ方のこと。現行法令上、「労働者」として認められなければ、労働関係法令等の保護を受けることができず、低く不安定な報酬や仕事だけがした際の補償がないなど、保護が喫緊の課題となっている。

#### ★ 労働協約の拡張適用

労働協約の効力は、労働組合員にのみ生じ、組合員以外の労働者には生じないことが原則であるが、労働組合法では2つの例外が認められている。1つ目は、同一事業場で常時使用される同種の労働者の4分の3以上が労働協約の適用を受ける場合は、他の同種の労働者にも労働協約の効力が及ぶというもの。2つ目は、同一の地域で働く同種の労働者の大部分が労働協約の適用を受ける場合は、厚生労働大臣または都道府県知事が、その地域で働く他の同種の労働者も労働協約の適用を受けるべきことを決定できるというもの。これらを総称し、労働協約の拡張適用という。

# IV 離職から就労へつなぐ

## 連合がめざす姿

社会保険・労働保険がすべての働く人に適用された上で、様々な理由で離職を余儀なくされても早期に仕事に就けるよう、職業紹介と能力評価、職業訓練、所得保障、住宅支援が一体となった重層的な社会的セーフティネットが構築されています。経済的困窮や社会的孤立の状態にあり直ちに就労することが困難な人には、一人ひとりに継続的に寄り添いながら相談、就労のための準備の活動を支援するとともに、安心してらせるための住宅支援と所得保障を含め、自立に向けた包括的な支援を行う体制がつけられています。



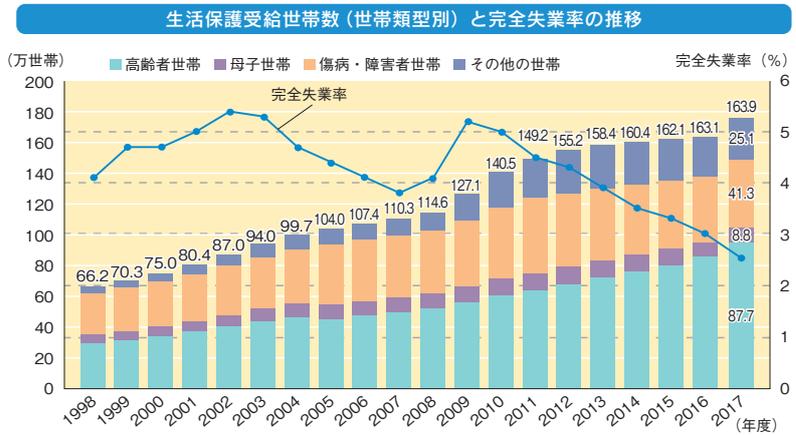
## 現状・ここが問題

### 進む社会保険・労働保険制度の空洞化

パート・有期・派遣で働く者や雇用類似で働く者には、依然として第1のネットである社会保険・労働保険から排除されている人が少なくなく、失業や疾病などのリスクに直面すると、最後のネットである生活保護に直行するしかないという現状があります。

### 孤立する失業者・生活困窮者

生活に困窮する人々は、個人の努力では解決できない様々な問題を抱えています。一人ひとりに寄り添った本人伴走型の総合相談支援体制の整備や住居と所得を保障する仕組みの構築が求められています。



資料出所：①生活保護受給世帯数=2011年度以前は福祉行政報告例、2012年度以降は被保護者調査（注）2015年度以降は速報値、2017年度の箇所は2018年3月概数を掲載、②完全失業率=労働力調査（注）2006年以前は年次ベース、2007年以降は年度ベース

## 最優先政策

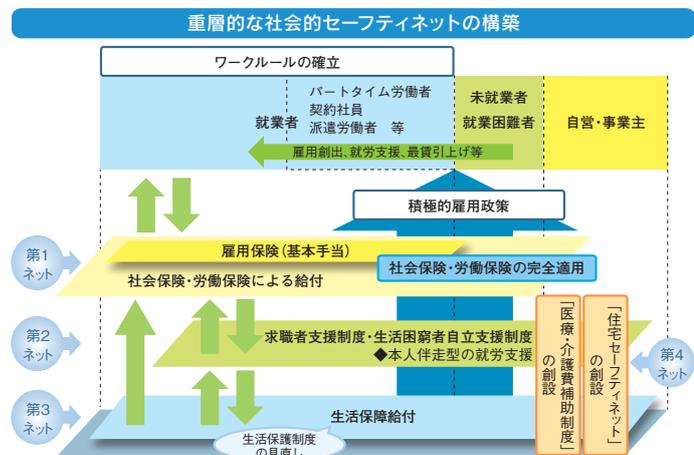
① 公的な職業訓練は雇用のセーフティネットであり、国として職業能力開発体制を充実・強化し、労働者のスキルアップ・キャリアチェンジを支援する。また、その内容は、産業構造の変化やAIなどの技術革新を踏まえたものとし、今後の成長の基軸となる産業に関する訓練内容を充実する。

② 業種・職種・職務ごとに必要な技術・技能に関する企業横断的な職業能力評価制度を整備、積極的な普及をはかる。

③ 地方自治体・地域の教育訓練機関・公共職業安定所（ハローワーク）が一体となって職業紹介と職業訓練に取り組み、離職者が早期に労働市場に戻ることを可能とする。

④ 雇用保険と社会保険をすべての労働者に適用し、安心して求職活動に専念できる雇用保険給付の確保と傷病手当金の確実な支給をはかる。（第1ネット）

⑤ さらに、求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度（第2ネット）、生活保障給付制度（第3ネット）、住宅セーフティネット、医療・介護費補助制度（第4ネット）の重層的な社会的セーフティネットを構築する。



## 1 職業訓練と公正な能力評価、雇用のマッチング機能（職業紹介）を総合的・一体的に行うパッケージ戦略を構築し、復職・就労を強力に支援

### 【職業訓練】

- ①雇用のセーフティネットである公的な職業訓練、職業能力開発体制の充実・強化 **最**
- ②産業構造の変化や技術革新などを踏まえた成長分野の職業訓練の充実 **最**
- ③労使が参加した訓練内容の柔軟で機動的な見直しを行う場の設定

### 【能力評価】

- ①企業横断的な職業能力評価制度の整備と普及
- ②介護労働における全国共通のキャリア制度の確立

### 【職業紹介】

- ①地方自治体・地域の教育訓練機関・公共職業安定所（ハローワーク）が一体となって職業紹介と職業訓練に取り組み、離職者の早期復職を支援
- ②ハローワークは、国の指揮監督と責任により、全国ネットワークで一体的に運営し、無料職業紹介、雇用対策（企業指導）、雇用保険（失業認定と失業給付）を行う
- ③「ひきこもり状態」にある者等も含めた就職氷河期世代への支援として、ハローワークや地域若者サポートステーション等の関係機関が連携したうえで、個人に適した支援を実施し、本人が納得のできる仕事を紹介 **最**

## 2 すべての労働者に雇用保険と社会保険を適用

### 〈第1のセーフティネット〉

- ①雇用保険制度はすべての労働者の就業と生活を守る第1のセーフティネットであるという制度意義を踏まえ、安心して求職活動に専念できる雇用保険の給付水準を確保
- ②適用対象や受給資格要件の拡大（すべての雇用労働者への雇用保険適用）

### キーワード ?

#### ★ 求職者支援制度

雇用保険を受給できない求職者に対し、①無料の職業訓練（求職者支援訓練）を実施し、②本人収入、世帯収入および資産要件等、一定の支給要件を満たす場合は、職業訓練の受講を容易にするための給付金（職業訓練受講給付金）を支給するとともに、③ハローワークが中心となってきめ細やかな就職支援を実施することにより、安定した「就職」を実現するための制度。

#### ★ 就職氷河期世代

1993年～2004年頃に学校を卒業した世代は、雇用情勢が長期間悪化したことにより卒業後の就職が困難であったことから、「就職氷河期世代」と呼ばれている。卒業後不本意に不安定な雇用で働く者も多く、その影響はいまだに残されている。

#### ★ 地域若者サポートステーション

地域若者サポートステーションについては、橋1のキーワードを参照

#### ★ 生活困窮者自立支援制度

様々な事情で経済的に困窮し、社会的に孤立して複合的な課題を抱えている人

- ③雇用保険の健全な制度運営（国庫負担を早期に本則4分の1に戻す）
- ④労働者の高齢期の生活保障の確立などのため、パート・有期・派遣で働く者や雇用類似等で働くすべての労働者に社会保険を適用 **最**

## 3 雇用保険の給付対象とならない離職者や就業経験の少ない人への支援制度を拡充

### 〈第2のセーフティネット〉

- ①求職者支援制度の機能強化と安定的な財政運営
- ②生活困窮者自立支援制度の全国的な実施体制の確立・強化と財源確保 **最**

生活困窮者自立支援制度を強化し、事業の質の向上をはかりながら、チームによる本人伴走型相談支援体制の構築、就労に至る多様な「訓練」機会の確保、就労支援体制の強化を行います。

## 4 社会保障の「最後の砦」としての「生活保障給付」制度の確立

### 〈第3のセーフティネット〉

- ①貧困者が確実に所得保障を受けられる、現行の生活保障制度に代わる新たな「生活保障給付」制度の確立 **最**
- ②ケースワーカーなど専門職員の増員と財源確保 **最**
- ③扶養照会の範囲を限定的にして、扶養義務を強要する運用を改善

生活保護に代わる新たな「生活保障給付」制度は、「健康で文化的な最低限度の生活」を営むために必要な保護基準とするとともに、本人への継続的な支援という観点を踏まえ、生活困窮者自立支援制度へと機能的に連動することなどを内容とします。

## 5 生きていくために欠かせない住居と医療の確実な保障

### 〈第4のセーフティネット〉

- ①住宅の現物給付と家賃補助の組み合わせによる「住宅セーフティネット」の構築 **最**
- ②低所得者の保険料・自己負担に関する「医療・介護費補助制度」の構築

が、最後のセーフティネットである生活保護の受給に至る前の段階で、総合的な相談窓口を入口として、住居や就労、学習等の支援を早期に支援を得ることで、生活困窮状態から脱却できるようにする「第2のセーフティネット」の制度。

#### ★ 「医療・介護費補助制度」

連合の求める、生活保護受給者を含めた低所得者を国民健康保険（国保）および介護保険の被保険者とし、その保険料（税）と自己負担分を手当する制度のこと。現在、生活保護受給者は国保の被保険者から除外されているが、介護保険の取扱いと同様に国保の被保険者とする事で、国保の健診などのサービスが受けられるようになることにも、保険者による不正請求に対する厳格なチェックが期待できる。

#### ★ 雇用保険料の国庫負担

雇用保険の求職者給付の財源は、労使折半による保険料とあわせ4分の1(25%)を国庫負担とすることが本則(法律)で定められている。また国庫負担については、雇用・失業情勢や保険料財政の状況により引き下げることができる弾力条項が定められており、2010年以降は13.75%に引き下げられている。さらに雇用保険法の改正により2017年4月1日から3年間は2.5%という本来の10分の1に時限的に引き下げられている。

# V 健康・長寿社会をつくる

## 連合がめざす姿

予防・健康づくりに対する国民一人ひとりの積極的な取り組みが広がることで健康寿命は延伸し、希望すれば誰もが年齢にかかわらず働き続けることのできる雇用労働環境が実現しているとともに、すべての労働者の雇用と年金の確実な接続がはかられています。高齢者が長年培ってきた知識や経験、能力を発揮する環境が整っています。それを若い世代に伝承する仕組みも構築されています。様々な働き方とボランティアや地域活動の参加機会が確保されています。賃金等の収入や貯蓄と年金によって、現役時代の働き方にかかわらず老後を不安なくらせる所得確保の制度と医療・介護が確立されています。



## 現状・ここが問題

### ● 人口減少・超少子高齢社会の到来

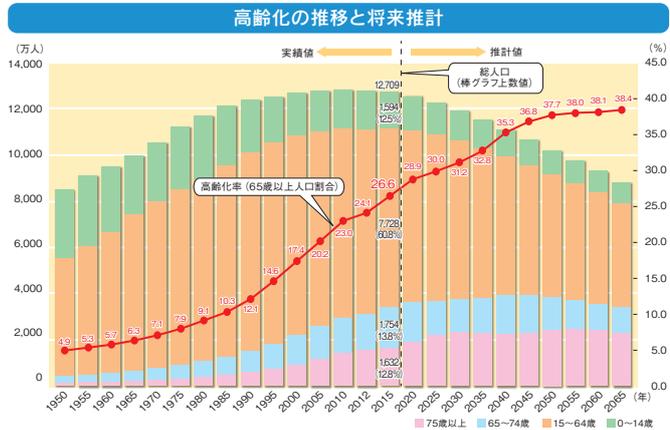
少子高齢化が急速に進む中、人口減少や世帯構成、労働力人口の変化、非正規雇用の拡大などにより社会保障は機能が低下すると同時に、制度の持続可能性の課題に直面しています。誰もが働くことができ、世代間や雇用形態間などの利害を超えて、分断のない、支え合い、満たし合い、分かち合うことができる社会の構築が求められています。

### ● 求められる雇用と年金の確実な接続

厚生年金の支給開始年齢の引き上げは2025年度（女性は2030年度）までに完了し、65歳からの支給となります。高齢者雇用安定法では希望者全員の65歳までの「雇用確保措置」が事業主に義務付けられていますが、定年の定めのない有期契約労働者はその対象外となっています。有期契約労働者も含めたすべての労働者の雇用と年金の切れ目のない接続が必要です。

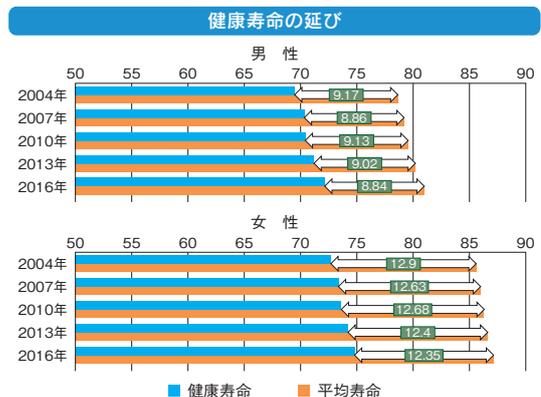
### ● 真の皆年金体制の確立が急務

社会保険（健康保険・厚生年金）の適用要件の制約により、社会保険が適用されないパート・有期・派遣で働く者や、中小・個人事業所や雇用類似等で働く者が多く存在します。また、無年金・低年金の問題ははまだ解消されていません。マクロ経済スライドは、財政的な持続可能性を高めたものの、基礎年金における生活保障機能の低下が大きな課題となっています。



## 最優先政策

- 1 年齢にかかわらず、誰もが希望すれば働き続けることのできるよう、雇用労働環境を整備する。
- 2 団塊ジュニア世代が高齢期を迎える時期を見据え、すべての労働者への社会保険適用を早期に実現するとともに、雇用と年金の確実な接続をはかる。
- 3 自らの健康面や家族の介護などの理由により、60歳以降働くことのできない人に対する雇用保険の給付期間を延長する。
- 4 「新しい公共」を創造・推進し、その担い手の一人として高齢者が様々な分野で活躍できるよう、「働くこと」の幅広い機会を提供する。
- 5 誰もが高齢期を住み慣れた地域で安心してらせるよう、地域包括ケアの普及とともに、持続可能で信頼できる医療保険・年金制度と普遍的な介護保険制度を確立する。
- 6 互いに認め合う共生社会の実現に向け、労働組合が地域社会をつなぐ結節点となり、地域コミュニティの結び直しを行う。

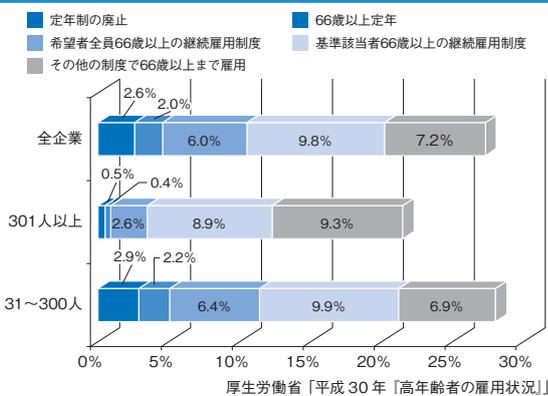


(出典) 平均寿命については、平成13・16・19・25・28年は厚生労働省「簡易生命表」、平成22年は「完全生命表」、健康寿命については、平成13・16・19・22年は厚生労働省科学研究費補助金「健康寿命における将来予測と生活習慣病対策の費用対効果に関する研究」、平成25・28年は「第11回健康日本21（第二次）推進専門委員会資料」。

## 1 誰もが希望すれば、生涯にわたって働き続けることのできる社会の構築

- ①年齢にかかわらず働ける労働環境の整備
- ②高齢者が安心して働くことができる環境整備や、心身の健康維持・増進に向けた取り組みの推進
- ③雇用と年金の確実な接続
- ④高齢者雇用安定法の雇用確保措置の実効性強化（私法上の効果（民事効）の規定）
- ⑤高齢者雇用安定法が適用されないパート・有期・派遣などで働く者の雇用と年金の確実な接続のための環境整備

66歳以上働ける制度のある企業の状況



## 2 社会的貢献や文化活動など「働くこと」の幅広い選択肢とアクセスを保障

- ①高齢者など住民による地域の見守りや知識・経験を生かした活動の機会などを提供する団体等を支援（税制面での支援や研修費の補助等）
- ②互いに認め合う地域共生社会の実現に向け、「新しい公共」の創造・推進による地域でつながるまちづくり、地域コミュニティの活性化とそのため「つなぐ社会基金」の創設

新しい公共の担い手である地域の労働運動は、行政や自治会、ボランティア団体、NPO、協同組合等の労働者自主福祉団体といった多様な組織と退職者をつなぐ役割を担うことが求められています。

## 3 安心と信頼の所得保障制度の整備・普及

- ①パート・有期・派遣などで働く者の雇用と年金の接続や家族介護などで継続雇用を希望できない人に対する雇用保険の給付期間の延長など、社会的セーフティネットの充実

- ②公的年金は支給開始年齢を原則65歳とし、厚生年金との組み合わせで所得代替率50%の給付水準を確保
- ③マクロ経済スライドによる基礎年金の給付水準の低下を防ぎ、生活保障機能を維持
- ④労働者の高齢期の生活保障の確立などのため、パート・有期・派遣で働く者や雇用類似等で働くすべての労働者に社会保険を適用
- ⑤低年金者と働く意思のある無年金者に対する生活手当の導入
- ⑥受給権保護の整った企業年金制度の普及

## 4 健康で長生きできるための医療・介護保障

- ①保険者機能が十分発揮される高齢期の公的医療保険制度の整備
- ②高齢期における医療の給付と負担のあり方は、被用者保険と共通のルール適用を原則
- ③地域ごとの医師・診療科および病院・病床の偏在を是正し、公平な医療アクセスを確保
- ④医療・介護・保健・福祉が連携した地域包括ケアの全国的な普及と、良質な介護保険給付の確保
- ⑤健康寿命の延伸に向けた予防・健康づくりの推進
- ⑥ビッグデータや新技術の積極的な活用による医療・介護の質の向上と効率化の促進

### キーワード

#### ★ 高齢者雇用安定法における「雇用確保措置」

高齢者雇用安定法の改正で企業に義務づけられた措置。企業は、定年に達した労働者を雇用するにあたり、①定年の引き上げ、②継続雇用制度の導入、③定年の廃止—のいずれかの措置をとる必要があり、希望者全員を65歳まで継続して雇用することとされている。2019年6月には、全世代型社会保障への改革として、「70歳までの就業機会の確保」に向けた法改正を行う方針が示された。

#### ★ 「生活手当」

連合が社会保障構想で提言している、低年金・無年金の解消に向けて、年金生活者支援給付金制度を強化した制度。低年金者への加算の充実に加え、働く意思のある無年金者に対して保険料納付済額に比例した社会手当を支給。

#### ★ 地域包括ケア

高齢者が尊厳を保ちながら、住み慣れた地域で自分らしく生活できる限り続けられるよう、利用者のニーズに合わせて医療、介護、介護予防、生活支援サービス、住まいを切れ目なく提供することにより、高齢者の暮らしを一体的に支援する考え方。

#### ★ 「退職者健康保険」

連合が求める、退職者のための公的医療保険。退職者を労働者の仲間と位置づけ、退職者自身が保険料を払い、被用者医療保険（健保組合、協会けんぽなどの労働者向けの公的医療保険）が共同して支えることで、自立的かつ安定的な運営が期待できる。これによって保険集団の同質性が高まることから、保険者機能をより発揮することが可能になる。給付と負担のあり方は、原則として被用者保険と共通のルールを適用する。

# 「働くことを軸とする安心社会」を支える基盤

## 連合がめざす姿

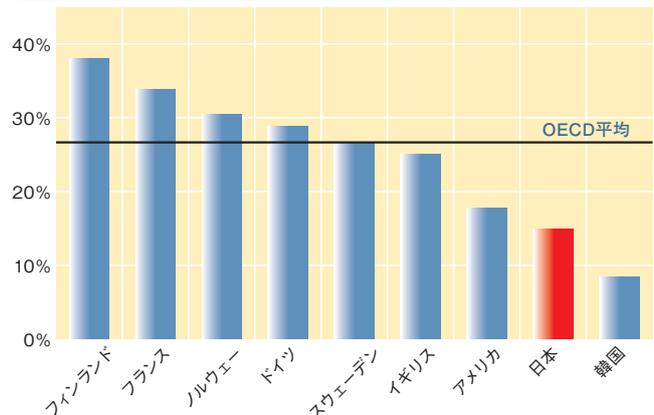
政府・地方自治体・経営者団体・NPOなどと積極的に対話・協働し、人口減少・超少子高齢化や技術革新の進展などによる社会課題の解決に取り組むことで、「持続可能性」と「包摂」を基底に置いた、SDGsの考え方にも共通する「つづく社会」を実現しています。また、働きたい、社会に参加したいという人々のニーズを適切に政策に反映できる信頼のおける政府が確立されています。



## 最優先政策

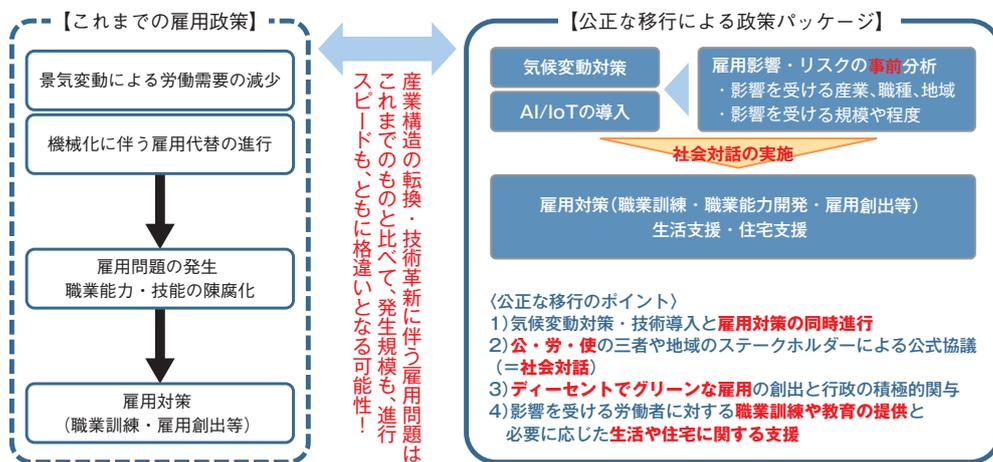
- 1 国と地方の役割分担のもと、働くことを有効に支援し、公正・公平な信頼のおける政府をつくとともに、地方分権を進める。
- 2 国や地方の重要政策の決定プロセスへの労働組合の参画と、多様な担い手が地域課題の解決に向けて協働できる仕組みを構築する。
- 3 政策の推進に必要な財源の確保や所得再分配機能の強化をはかるため、「公平・連帯・納得」の税制を実現する。
- 4 企業における社会的責任を履行促進するとともに、ディーセント・ワークの確立に責任を負い、健全な労使関係を構築する。
- 5 低炭素社会への移行や第4次産業革命の進展などを見据えたイノベーションや「公正な移行」の推進による持続的な成長の好循環を実現する。
- 6 労働組合が地域社会をつなぐ結節点となり、地域コミュニティの結び直しを行うとともに、激甚化する自然災害への備えと対応を進める。

税や社会保障による所得再分配効果の国際比較 (2014年)



出所: OECD「Income Inequality Update」(2016)

### 「公正な移行」政策の考え方



## 1 国と地方の役割分担のもと、働くことを有効に支援し、公正・公平な信頼のおける政府の確立

- ① 国と地方の役割の明確化と地方分権の推進、地方自治体間の広域連携の仕組みの活用。 **最**
- ② 国民本位の行政を行うための公務員の労働基本権回復と民主的で透明な公務員制度改革の推進、および公務における臨時・非常勤職員の常勤職員との均等待遇の実現
- ③ 国や地方の重要政策の決定プロセスへの労働組合の参画に加え、地域住民、地方自治体、民間事業者、NPO、協同組合など、多様な担い手が地域課題の解決に向けて協働できる仕組みの構築 **最**

## 2 所得再分配機能の強化、公平な負担による分かちあいの社会の実現

- ① 財政規律の確保と政策の優先順位づけを行っただけでの省庁の壁を越えた戦略的資源配分の実現
- ② 財政に関する将来推計や政府の財政計画の監視・評価を行う内閣から独立した機関の設置
- ③ 「公平・連帯・納得」の税制の実現（連合「税制改革構想（第4次）」の実現） **最**
- ④ サービスの公平な提供と適切な所得把握に不可欠なマイナンバー制度の活用

## 3 企業における社会的責任の履行促進と新たな時代に相応しい生産性運動の深化

- ① 企業における人と社会や地域をより重視した経営・事業活動の促進、社会的責任に見合った税・社会保険料負担の分かち合い **最**
- ② 働き方も含めた「サプライチェーン全体で生み出した付加価値の適正分配」の実現とその環境整備
- ③ 働き方も含めたAI、IoTなどの技術革新が生み出す付加価値の公正な分配方法の構築など、新たな時代に相応しい生産性運動の深化を実現

- ④ 公契約のもとで働く者の適正な労働条件確保のため、公契約基本法を早期に制定、公契約条例制定を促進

## 4 低炭素社会への移行や第4次産業革命の進展などを見据えたグリーンでディーセントな産業・雇用の創出と持続的な成長の好循環、包摂的で持続可能な社会の実現

- ① 低炭素社会への移行や第4次産業革命の進展、循環型社会の形成などを見据えたイノベーションの促進、「公正な移行」の推進による労働条件の向上とグリーンでディーセントな産業・雇用の創出、それらを起点とする持続的な成長の好循環の実現 **最**
- ② 国内外における各レベルでの社会対話とすべての人々の参加の保障、雇用と生活に関わる社会的セーフティネットの充実を通じた、社会的・経済的孤立や孤独、差別がなく誰一人取り残されることのない「ソーシャルインクルージョン」の実現

## 5 激甚化する自然災害への備えと人口減少・超少子高齢化時代に見合った地域社会づくりの推進

- ① 激甚化する自然災害への備えとしての道路、橋梁、鉄軌道、電気・ガス・上下水道設備、通信設備などの生活インフラの耐震化・強靱化の推進 **最**
- ② ICTや、AI、IoTなどの先端技術を公共交通や医療・介護分野、社会資本の老朽化対策などに活用することによる生活の豊かさの向上、住民の合意と地域の実状を踏まえたコンパクトなまちづくりの推進
- ③ 地方自治体による地域コミュニティ組織や地域自主福祉への支援強化、労働組合が地域社会の結節点となった支え合い・助け合いネットワークの拡充などを通じた、住民同士がつながる機会の創出や地域防災力の向上の促進 **最**

### キーワード

#### ★「マイナンバー制度」

国民一人ひとりに付与されるマイナンバーの活用により複数の機関に存在している個人情報の連携を可能にし、国民の利便性向上や行政運営の効率化をはかる制度。正確な所得捕捉による公平・公正な税制や真に必要な人に對するきめ細やかな社会保障給付を可能にするマイナンバーは、連合が求める「給付つき税額控除」（P7参照）の実現のために必要不可欠な制度である。

#### ★「ソーシャルインクルージョン」

社会的包摂と訳され、障がい者や高齢者、ホームレス、ニート等の人々に対し、孤立し、排除されないよう、あらゆる面で再挑戦の機会が与えられ、職業を必要としている人々には訓練の機会とその生活保障を、そしてより質の高い雇用機会を提供するなど、雇用と生活、健康、安心、安全のためのセーフティネットが張り巡らされた社会的、地域的サービスが提供される状態をいう。これに労働組合や協同組合などが積極的に関与し、連帯を築き上げ、すべての人々を社会的に支え合い、包み込み、ともに生きる社会を実現する考え方である。

#### ★「公正な移行」

ITUCや連合、ILOなどが提唱し、国連気候変動枠組条約・パリ協定に取り入れられた概念。日本政府の「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」、第五次環境基本計画にも謳われている。現在では温暖化対策だけでなく、第4次産業革命の進展などにより生じる地域経済や雇用への負の影響を予め予測し、関係当事者との対話を前提としながら雇用創出や職業能力開発、職業訓練などの必要な施策を講じることで、労働条件の悪化や失業などの雇用への影響を最小限にとどめるための政策パッケージ。

#### ★「地域自主福祉」

自治会、青年団、婦人会、消防団、水防団などといった地域コミュニティ組織の維持・強化など、住民同士がつながる機会の創出や地域防災力の向上をはかることで、非常災害時にとどまらず日常においても、地域ぐるみの子育て支援や高齢者の見守りなど、地域の住民が助け合い、支え合うという考え方である。



連合

「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会

最終報告(本文)

2018年6月



## はじめに

連合は、2010年12月2日の第59回中央委員会で、めざすべき社会像として「働くことを軸とする安心社会」を提起した。「働くことを軸とする安心社会」は、働くことに最も重要な価値を置き、誰もが公正な労働条件の下、多様な働き方を通じて社会に参加でき、社会的・経済的に自立することを軸とし、それを相互に支え合い、自己実現に挑戦できるセーフティネットが組み込まれている活力あふれる参加型の社会である。連合は、「働くことを軸とする安心社会」を概ね2020年までに実現することを念頭に、5つの「安心の橋」<sup>1</sup>と、「働くことを軸とする安心社会」を支える基盤に対応する政策パッケージを策定し、実現に向けた取り組みを進めてきた。

しかし、2020年よりさらに先の日本社会を見据えると、日本の人口動態は少子化を伴いながら急速に高齢化と人口減少が進んでいく。このことは、少子化対策などの政策を講じようとも当面は避けられない課題であることを直視しなければならない。

また、世界的に進行する格差・貧困、社会的分断、地球温暖化など、国際的な課題への対応も重要性を増している。

さらに、様々な情報をデータ化・ネットワーク化するI o Tの普及、大量のデータを分析して新たな価値を創出するビッグデータの活用、大量の情報から自律的に最適化を行う人工知能(AI)の導入といった急速な技術革新、いわゆる第4次産業革命が進んでいる中、働く者が引き続き能力を最大限発揮しながら、働きがいのある人間らしい働き方(ディーセント・ワーク)のもと、希望を持って安心して働ける社会をつくりあげていくことが急務となっている。

このような問題意識に立ち、連合は「2016～2017年度 運動方針」にもとづき、「人口減少・超少子高齢社会を長期的に展望し、労働運動が取り組むべき課題について検討する」ことを目的に、連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会を2016年11月に設置した。今後、日本の総人口が急速に高齢化を伴いながら減少するとともに、異次元の技術革新が進むことが予想される中、働く者が希望を持っていきいきと働き、安心して働ける社会をつくりあげていく、そのための不断の努力は労働組合・連合の社会的責任であり、現世代に生きる私たち一人ひとりに課せられた次世代に対し果たすべき責任である。こうした認識の下、連合は希望あふれる未来づくりをめざして労働組合が果たすべき役割を確認し、それに向かって組合員一人ひとりが取り組んでいくために、来たる2035年の日本社会の姿を示すとともに、そこに向かっていくための運動と政策の方向性を示す、いわば超長期の「羅針盤」として「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」を策定していくことが必要である。

この間、「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会での議論を踏まえ、2017年10月に「中間報告」を取りまとめた。その後、2018年4月の重点政策討論集会で構成組織・地方連合会からの意見集約を行い、その内容を踏まえて同検討委員会にて議論を行い、今後のビジョン策定のもととなる本「最終報告」を取りまとめた。

---

<sup>1</sup> 5つの「安心の橋」は、「I. 教育と働くことをつなぐ、II. 家族と働くことをつなぐ、III. 働くかたちを変える、IV. 失業から就労へつなぐ、V. 生涯現役社会をつくる」で構成される。

## 第一部 総論

### I. 日本社会の現状と世界の潮流

連合が1989年11月に結成されてから間もなく30年を迎える。この30年はどのような時代であったのか。そして、私たちは今どのような時代と社会に生きているのか。

#### <人口減少と超少子高齢化の進行>

2015年国勢調査にもとづく日本の総人口は1億2,709万4,745人と、1920年の調査開始以来、初めて減少に転じた(2010年国勢調査比で96万2,607人減)。住民基本台帳にもとづく人口も、2009年をピークに毎年減少を続けており、この傾向は高齢化を伴いながら今後も続いていく。その主な要因としては、出生数の長期にわたる減少が挙げられる。

日本の合計特殊出生率は、ベビーブームの第1次(1947～1949年)、第2次(1971～1974年)を経て、1973年の2.14をピークに低下を続けてきた<sup>2</sup>。2005年には過去最低の1.26を記録し、出生数はそれぞれ209万人から106万人へ約30年間で半減した。その後、合計特殊出生率は回復したものの1.4強の低水準で推移しており、総人口の減少に伴って出生数は減少し続け、2016年は初めて100万人を割り込むこととなった。このような事態を招いたのは、介護や子育てを家庭の責任とする「日本型福祉社会」の政策が進められてきたからにほかならない。小中学校ではすでに影響が顕在化しており、児童・生徒数は、1990年から2016年にかけて485万人減少<sup>3</sup>した。

人口減少と少子化に加え、長寿化の進行に伴い、高齢者の総人口に占める割合は急激に上昇している。一方、現役世代の人口(15～64歳の生産年齢人口)は1990年代の半ばから減少しており、日本の人口ピラミッド(人口構造)は、「富士山型」から「釣鐘型」に変化してきた。2015年では、1人の65歳以上高齢者を約2.3人の現役世代が支えている。社会保障ニーズの高まりと支え手となる現役世代の減少が同時進行しており、社会保障制度の持続可能性の確保という大きな課題に直面している。

#### <これまでの日本経済の推移と技術革新の進展>

日本では、1991年のバブル崩壊以降、1997年のアジア通貨危機、2008年末のリーマンショックを契機とした世界同時不況等の影響もあり、「失われた20年」といわれるように、経済の長期にわたる停滞とデフレの継続により、他の主要国と比べ経済成長が停滞した。一方、直近においては、政府は現政権によるアベノミクスの取り組みが日本経済にもたらした成果を強調している<sup>4</sup>。名目GDPや企業収益は過去最高水準にあるとともに、就業者数や正規雇用者数が増加。2016年6月の有効求人倍率は、

<sup>2</sup> 厚生労働省「人口動態統計」より。

<sup>3</sup> 文部科学省「文部科学統計要覧」より。

<sup>4</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2017(骨太の方針)」(2017年6月9日閣議決定)より。

1963年の集計調査開始以来、初めて全都道府県で1.0倍を上回ったほか、春季生活闘争で賃上げの流れが続いていることなどから、政府は2017年6月の「骨太の方針」<sup>5</sup>において、「雇用・所得環境は大きく改善しており、全国で経済の好循環が着実に回り始めている」と評価している。一方で、個人消費は十分に改善しておらず、働く者が景気回復を実感するまでには至っていない。

国内企業の99.7%、雇用者数の7割<sup>6</sup>を占める中小企業は、日本の産業競争力の原動力として役割を果たしてきている。一方で、近年、経営者の高齢化と後継者不足、労働者の確保難などにより事業継続が困難な状況に直面する中小企業が増加している。中には高い技術力や一定の利益率があるにもかかわらず廃業に追い込まれる例もあり、産業競争力や地域雇用を維持するうえで大きな課題となっている。

産業面においては、IoTの普及やビッグデータの活用、AIの導入など、第4次産業革命といわれる異次元の技術革新が急速に進んでいる。すでにAIの導入は様々な産業へ広がりを見せており、移動・交通手段となる自律走行の研究は実証実験の段階に入っている。IoTを活用して生産現場を含むサプライチェーン全体を機器・製品のレベルまでネットワーク化し、設計・生産から小売・保守まで膨大なデータを管理し、効率化をはかるシステムの構築も現実化している。しかし、これらは第4次産業革命の第一歩に過ぎず、グローバルな研究・開発競争や規格の標準化に向けた主導権争いが始まっている。

### <不安定な雇用と格差の拡大>

世界では、1989年のベルリンの壁崩壊や1991年のソ連崩壊による冷戦構造の終焉により、ソ連・東欧、中国が市場経済に移行した。こうしたことで、世界のマーケットが1つに繋がり、人・モノ・カネが自由に動き回るグローバル化が急速に進展した。世界経済のグローバル化により、先進国が持っていた多額の資本や高度な技術などが発展途上国へ流入することで、これらの国々の発展が急速に進むとともに、そのことで世界全体の生産活動や経済活動が大幅に拡大することとなった。

一方、世界経済の急速なグローバル化は、剥き出しの市場原理主義を全世界に伝播させ、その結果、内外で労働条件の引き下げを含む「底辺への競争」を巻き起こし、全世界に格差と貧困、非正規<sup>7</sup>雇用を拡大させた。また、アジアの新興国では中間層が拡大するもののインフォーマル経済<sup>8</sup>の拡大により貧困層が固定化する一方、先進国においては中間層の貧困化が進み、社会的分断が世界的に進行している。

日本においては、少子高齢化と急激な円高が進む中、1995年5月に旧・日本経営者団体連盟（日経連）の報告書「新時代の『日本的経営』」が発表され、さらに、2001年から2006年にかけての小泉政権での新自由主義にもとづく「聖域なき構造改革」等の影響も加わり、雇用の流動化が急加速した。いわゆる非正規雇用労働者数は毎年

<sup>5</sup> 政府が毎年発表する経済財政運営と改革に関する基本方針の通称のこと。

<sup>6</sup> 中小企業庁「2018年版中小企業白書」（2018年4月20日公表）より。

<sup>7</sup> 「非正規」との呼称については、連合で論点を整理しており、今後必要に応じて検討することとしている。

<sup>8</sup> 行政の指導下になく、国家の統計や記録に含まれないような、発展途上国において多く見られる経済活動（廃品回収・靴磨き・道ばたの売り子など）のこと。

増加を続けており、1990年には881万人であったが、2017年には2,036万人と約1,155万人も増加し、雇用労働者数の約4割を占めるに至っている<sup>9</sup>。連合総研の調査によれば、首都圏、中部圏、関西圏に居住する、20代から40代の、民間企業で雇用されている非正規労働者の3人に1人が世帯の主稼得者でありながら、そのうち男性の37.5%、女性の48.9%が賃金年収200万円未満のいわゆる「ワーキングプア」に陥っている<sup>10</sup>。また、生活保護被保護世帯数は2000年代に入ってから増加し続けており<sup>11</sup>、高齢者世帯の増加や単独世帯の増加など世帯の小規模化も相まって、ジニ係数を指標にした世帯ごとの所得格差も過去最大を記録した<sup>12</sup>。加えて、男女間賃金格差の是正や育児・介護と仕事との両立に向けた環境整備も遅れるなど、課題が山積している。さらに、貧困状態にある世帯の子どもたちが十分な教育を受けられず望んだ進学・就職ができないことで、子どもの世代にも貧困が及ぶ貧困の固定化や連鎖も懸念されている。

諸外国との比較においても、経済協力開発機構（OECD）の統計調査<sup>13</sup>によれば、所得格差はOECD加盟34カ国中9番目に大きく、相対的貧困率はワースト6位、ひとり親家庭の貧困率はワースト1位にある。このことは、政府も2017年6月の「骨太の方針」において、「雇用・所得環境が改善する一方、日本経済は、潜在成長力の伸び悩み、将来不安からの消費の伸び悩み、中間層の活力低下といった課題を抱えている」と指摘し、日本を覆ってきた不安社会を払拭するには至っていないことを認めている。

こうした雇用の流動化と不安定化、中間所得層の地盤沈下、貧困の固定化と格差の深刻化を放置することで、社会保険制度から排除される人々の増加という問題を招きかねず、このことが日本の経済成長を制約する条件になりかねない。

### <持続可能性が問われる財政と社会保障制度>

生活の維持・向上と社会保障の持続可能性を確保するためには、国と地方の財政健全化も重要な課題である。これまで政府の中期財政計画<sup>14</sup>では、2020年までに基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化をめざすとしてきた。しかし、消費税率10%への引き上げが再延期されるとともに、2017年12月に閣議決定した新しい経済政策パッケージで消費税の用途変更が明記され、2020年度でのプライマリーバランス黒字化が先送りされるなど、財政健全化への具体的な道筋は全く見込めていない。

団塊の世代がすべて後期高齢者となる2025年度までの社会保障制度の充実・安定化とそのための財源確保と財政健全化をはかるために、「社会保障と税の一体改革」が行われた。2015年4月には、社会保障の機能強化を目的に消費税率が5%から8%へ引き上げられ、子ども・子育て支援策が充実されるとともに、基礎年金の国庫負担

<sup>9</sup> 総務省「労働力調査特別調査」（1990年）および総務省「労働力調査（詳細集計）」（2017年）より。

<sup>10</sup> 連合総研「第2回非正規労働者の働き方・意識に関する実態調査」（2016年）より。

<sup>11</sup> 厚生労働省「被保護者調査」より。

<sup>12</sup> 厚生労働省「所得再分配調査報告書」（2014年）より。

<sup>13</sup> OECD(2014)Family database ”Child poverty”より。

<sup>14</sup> 「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」（2013年8月8日閣議了解）より。

が引き上げられるなど、全世代型社会保障の構築と財政再建が期待された。しかし、政府は予定されていた消費税率 10%への引き上げを 2 度にわたり先送りしており、国の財政再建には程遠い状況である。2025 年は目前に迫っているにもかかわらず、政府は改革を断行できぬまま、社会保障とその財源の姿に関する 2025 年以降のグランドデザインを国民に対し示していない。こうした政府・与党の姿勢は無責任と言わざるを得ない。地域社会や家族の支え合い機能が弱まる中、社会保障の機能の重要性は一層高まることとなるが、財源や人材等の資源にも限界があることを認識し、社会保障の効率的な運用とともに健康寿命の延伸に向けた取り組みが重要となる。

## <気候変動による地球環境問題と激化する自然災害>

地球規模の気候変動が世界各地において食料需給や水資源などに深刻な影響を及ぼすことが懸念されている。また、自然災害の大規模化、激甚化をもたらしているとの指摘もある。さらに、大気汚染など国境を越えた公害による健康に対する悪影響の懸念も高まっている。このように、私たちは日本国内だけでは解決できない地球規模の課題に直面している。

地球温暖化対策については、先進国の温暖化ガス削減目標を定めた「京都議定書」（1987 年 12 月採択）にもとづく国際的な枠組みが構築された後、科学的知見により明らかとなった地球温暖化がもたらす様々な脅威<sup>15</sup>に対する危機意識の高まりもあり、発展途上国を含めすべての国が参加する新たな国際的な枠組みである「パリ協定」<sup>16</sup>（2015 年 12 月採択）が締結され、世界各国で取り組みが進められている。しかし、米国のトランプ政権は 2017 年 6 月に同協定からの脱退を表明し、8 月には国連に正式脱退を通達するなど、目標達成に向けた国際的な取り組みの後退が懸念される。このような中、持続可能な社会の実現に向け引き続き世界各国が努力を続けることや、日本が目標達成に向けた取り組みをリードしていくことが求められる。

グローバルな技術開発・規格化に関わる競争においては、持続可能性の観点から、地球規模での環境問題への対応が重要なキーワードのひとつとなる。すでに地球温暖化対策における化石燃料の使用削減は世界的な潮流となっている。もはや、これまでの経済成長モデルの延長線上では、立ち行かなくなることは明白である。そのため、環境政策と産業政策、さらには雇用政策を統合した新たな経済発展モデル（効率と競争・株主最優先からの転換、「グリーン経済」、「公益資本主義」等）の構築が急がれている。また、日本にはこれまでの経験や技術等を活かし、地球規模の環境問題や公害対策、防災などの課題解決に向けた国際貢献の役割を積極的に果たしていくことが求められている。

---

<sup>15</sup> IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第 5 次報告書（2014 年 10 月）では、「1951～2010 年の世界平均地上気温において観測された気温上昇の半分以上は、温室効果ガス濃度の人為的増加とその他の人為起源強制力の組み合わせによって引き起こされた可能性が極めて高い」としたうえで、海面上昇、高潮被害や洪水、極端な気象現象に起因するインフラ・公共サービスの機能停止、熱波や極端な暑熱期間、食料システムの崩壊、水資源不足、海洋生態系と生物多様性の喪失等、気候変化が人々の健康や生命、生計に対して深刻な影響をもたらすリスクを指摘している。

<sup>16</sup> 産業革命以前と比べ気温上昇を 2℃未満、1.5℃以内に抑えること、今世紀後半には温暖化ガスの排出量を森林等が吸収する量と均衡する水準まで減らすことという長期目標を掲げている。なお、日本の温暖化ガスの削減目標は、2030 年までに 2013 年比で 26%削減、2050 年で 80%削減すると定められている。

## <危機に瀕する民主主義>

連合が発足した 1989 年以降、世界ではベルリンの壁崩壊やソ連の崩壊による冷戦構造の終焉によって、新自由主義による世界的な市場経済と激しい競争社会に移行してきた。その結果、「1%対 99%」<sup>17</sup>といわれるような富める者と富まざる者との格差拡大や中間層の消滅が指摘されている。

米国においては、製造業を中心とした産業競争力の低下と、そこに従事する白人を中心とした国内労働者の雇用不安や労働条件の低下に対する不満を背景に「自国第一主義」を唱えるトランプ政権が誕生し、社会的な分断が進んでいる。また、欧州においては排外主義・反グローバルを煽る極右政党の台頭に象徴されるように、「多文化共生」を掲げてきた EU 統合の危機が顕在化している。

一方、日本では、2011 年 3 月に発生した東日本大震災とその後の福島原発事故や 2016 年 4 月に発生した熊本県を中心とする九州地震など、大規模災害からの復興の過程において、地域コミュニティの重要性、「支え合い」や「絆」の重要性が強調された。ところがその後、いじめや差別、特定の人種や民族などへの憎悪をあおるヘイトスピーチの先鋭化はいっそう顕著となり、自己責任論はますます台頭し、社会的な分断の動きが進んでいる。

また、政治においては、自由民主党と日本社会党によるいわゆる「55 年体制」の崩壊や、1993 年 8 月の細川連立政権の誕生、2009 年 9 月の民主党・鳩山連立政権の樹立、2012 年 12 月の第 2 次安倍政権の発足へと変遷するなかで、無党派層の増加や政治不信が高まり、投票率の低下が進んでいる。北朝鮮や中国との緊張関係が高まる中、政治に強いリーダーシップを求める国民の意識も高まっており、多様な意見を尊重する民主主義に対する価値評価は後退しているかに見える。また、財政再建を先送りし、足元の選挙対策のみを意識したかのようなバラマキ政策などポピュリズム的な政治も続いている。

2017 年 10 月には解散権の濫用との指摘を受ける総選挙が実施され、小選挙区比例代表並立制のもとで野党が分裂し、多様な民意が反映されぬまま、自民党一強体制のもとで強行的な国会対応が行われている。さらに、国権の最高機関である国会に対して公文書が行政機関によって隠ぺいされ、また、改ざんされていたことが明らかになるなど、日本の民主主義は危機に瀕している。

## <持続可能で包摂的な社会を求める取り組み>

グローバル経済下での地球規模での課題である地球温暖化や自然環境破壊、貧困・格差、分断社会等による人類生存の危機に対し、国連は 2015 年 9 月、2030 アジェンダ「持続可能な開発目標 (SDGs)」を採択した。SDGs は、国際社会全体の開発目標として、2030 年を期限にディーセント・ワークの促進など包括的な 17 の目標を

---

<sup>17</sup> 世界人口の 1%にあたる富裕層が保有する資産が、それ以外の 99%の人々の資産すべての合計よりも多いとの英国 NGO による調査結果にもとづく経済的不平等への指摘。

設定し、「誰一人取り残されない」社会の実現をめざし、経済・社会・環境をめぐる前述のような課題へ統合的に取り組むこととされている。SDGsに対する取り組みでは、すべての関係者（先進国、途上国、民間企業、NGO、労働組合、有識者、市民など）がそれぞれ役割を果たすことが求められている。日本は、様々な主体が持続可能で包摂的な社会の実現に向け、積極的に取り組むことが求められている。

## II. 人口減少・超少子高齢化が進む 2035 年の日本の姿

### <人口減少の確実な進行>

日本の総人口は今後も減少を続け、2035 年には 1 億 1,522 万人（2015 年比マイナス 1,188 万人）、2053 年には 1 億人を下回ると推計されている<sup>18</sup>。仮に出生率が人口置換水準にまで改善したとしても、2030 年には 1 億 2,302 万人（2015 年比マイナス 408 万人）、2040 年には 1 億 1,621 万人（2015 年比マイナス 1,089 万人）へと減少し、その傾向は 2070 年代まで続くと見込まれている<sup>19</sup>。

これを年齢層別に見ると、経済活動へ大きく影響する生産年齢人口（15～64 歳）は、2035 年には約 6,494 万人（2015 年比マイナス 1,234 万人）まで減少する。逆に、高齢者人口（65 歳以上）は約 3,782 万人（2015 年比プラス 395 万人）まで増加し、高齢化率は 32.8%（2015 年時点 26.6%）に達する<sup>20</sup>。2035 年を過ぎると第 2 次ベビーブーム世代が 65 歳を迎え、高齢者人口はさらに増加していくことになる。さらに、このような人口減少と高齢化が、同時に世界でも類を見ない速度で進んでいくため、社会の持続可能性を確保するために、様々な分野で大胆な改革の実行を迫られることになる。

### <変わっていく高齢者像>

平均寿命の延伸と同時に健康寿命の延伸が確実に進んでいる。1965 年の平均寿命は男性 67.96 年、女性 72.85 年であったが、公衆衛生の向上や医療の進歩などにより、2015 年には男性 80.75 年、女性 86.98 年に延びており、さらに 2040 年には男性 83.27 年、女性 89.63 年にまで延びると推計されている<sup>21</sup>。今後は、「人生 100 年時代」を視野に、どのようにいきいきと自分らしく生きていくのか、どのようなかたちで社会参加を保っていくのか、一人ひとりが考えていくことが必要になってくる。定年後は地域コミュニティの活性化や地域課題の解決に取り組んだり、やりがいを持っていきいきと働き続けたりといった、様々な生き方を自ら選択することができるようになることが想定される。こうした健康で活力に富む高齢者で溢れる社会が到来することで、働く高齢者の増加も見込まれ、日本の生産年齢人口の減少が補完されるとの見方もある。

<sup>18</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」（出生中位・死亡中位）より。

<sup>19</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「統計資料集 2017 年版」（2015 年以降人口置換出生率、死亡率一定による人口指標）より。

<sup>20</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」（出生中位・死亡中位）より。

<sup>21</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」（出生中位・死亡中位）より。

## <問われる社会保障制度や地域社会の持続可能性>

医療・介護サービスが特に必要となる75歳以上の人口は、2016年の1,690万人から2035年には2,260万人に達し、高齢者の高齢化が進行する。これに伴い、終末期医療を含む医療・介護の需要が大きく増加していく。また、年間死亡者数も増加し、2015年の129万人が2040年前後には160万人を超えると推計<sup>22</sup>されており、多死社会が到来する。また、独居や夫婦のみの高齢者世帯も増加を続けていく。認知症高齢者数も、2012年の約462万人（高齢者の7人に1人）から2025年の時点で約700万人（高齢者の5人に1人）に増加すると見込まれる<sup>23</sup>。

一方で、社会保障の支え手となる生産年齢人口は減少していく。そのため、現行の社会保障制度による給付水準を維持するためには、財源の確保が大きな課題となる。大幅な負担増または給付抑制、給付を重点化するのか、あるいは広く薄い給付とするのかといった選択を迫られることになる。

こうした高齢化は、地域によって異なるスピードで進行し、とりわけ東京をはじめとする大都市圏で急増する一方、地方では高齢化と過疎化が同時に進行すると見込まれる。政府は、地域社会の形成、人材の確保および就業機会の創出を一体的に推進する「地方創生」に取り組んでいるが、人口の地域偏在がさらに顕著となれば、医療・福祉・介護サービスや行政サービス、公教育へのアクセスを保障することが困難となる地域が生ずることも懸念される。そのような状況にあつて、地域コミュニティが持つ機能は期待されており、地域コミュニティの維持は生活基盤の確保という観点から、これまで以上に重要性を増すことになる。

今後「人生100年時代」を迎え、働く高齢者の増加が見込まれ、一人ひとりの就業期間が長期化することとなれば、これまでの職業能力開発や技能習熟のあり方も見直しが求められる。技術革新が加速して行く中で、入職から退職の期間を通じて職業能力や技能を積み上げて習得して行くだけでなく、技術革新にあわせた「革新的な技術・技能」などの習得が必要になることも考えられる。

さらには、今日まで拡大を続けている雇用の非正規化や、現在の家庭の経済的背景がもたらす教育機会の格差の影響が、所得の二極化をもたらす可能性も否定できない。OECDレポート<sup>24</sup>においても、現在の所得格差拡大と経済停滞を指摘し、EU各国が進めている「社会的投資戦略」（教育等の人的投資）と再分配政策の重要性が強調されている。格差や貧困を固定化させることのないよう、普遍主義にもとづく社会サービスと再分配政策の充実・強化とともに、雇用における均等処遇や、学び直しを通じたキャリアアップ・キャリアチェンジができるような総合的戦略（社会的投資戦略）と体制整備・財源確保について、国が責任を持って行うことが不可欠となる。

<sup>22</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（出生中位・死亡中位）より。

<sup>23</sup> 厚生労働科学研究費補助金特別研究事業「日本における認知症の高齢者人口の将来推計に関する研究」（2015年5月）より。

<sup>24</sup> OECD「今後50年の政策課題」（2014年7月）より。

### Ⅲ. 技術革新が進むことによる新たな社会変革

#### <急速な技術革新の光と影>

第4次産業革命の進展が加速しており、今や国際競争の主要なテーマとなっている。また、大量生産・大量消費社会から持続可能社会へと経済社会の価値観が変化する中で、シェアリング・エコノミー<sup>25</sup>などの新たなサービス展開も実施されてきている。こうした第4次産業革命の進展に伴い、生活のあり様に変化し、これまで空想の世界で描いていた便利な社会が現実のものとなり、サービスや製品の付加価値を生み出し、生活者の利便性を向上させることで、大きな経済効果をもたらすことが期待される。その結果、産業構造を大きく変えていくことが考えられる。

また、様々な事故の防止、インフラや製造設備等の保安体制への活用などにより、安全・安心の向上や良質な商品やサービスの提供が進み、国民・住民・消費者・労働者各方面にメリットをもたらすことも期待される。

さらに、技術革新は就労環境の改善につながるだけでなく、雇用や働き方など就業構造に大きな変革をもたらすことが考えられ、世界中で様々な研究予測が行われている。技術革新がサービスや製品の付加価値を生み出し、大きな経済効果をもたらすだけにとどまらず、生産性の向上、新しい雇用や働き方の創出、定型業務に加え非定型業務の省人化による労働力不足の緩和、生活習慣病の予防や画期的新薬などの開発による長寿化のさらなる進展といった明るい側面が指摘されている。こうした技術革新により、労働力の確保はもはや経済の制約条件とはならないかもしれない。

一方で負の側面も懸念される。AIやロボットなどの出現により、雇用のボリュームゾーンである従来型のミドルスキルのホワイトカラーの仕事は、大きく減少していく可能性が高いとの指摘がある<sup>26</sup>。これを放置すれば、役務・技術提供型サービス部門を中心に、最大735万人の労働者が代替される可能性があるとも試算されている。さらに、シェアリング・エコノミーのような新たな事業が拡大する過程においては、とりわけ雇用に対する負の影響を及ぼすことのないよう、集团的労使関係を含む雇用セーフティネットの構築や積極的労働市場政策を講じるとともに、生活困窮者自立支援制度や生活保護制度などの社会保障政策との連携をはかることが重要となる。

また、機器・製品がネットワーク化され、設計・生産から小売・保守までの膨大なデータ管理にもとづき、サプライチェーン全体を効率化するシステムの普及により、労働のタスクがリアルタイムに把握されることで、働く者一人ひとりの生産性が測定可能となり、AIやロボットとの比較が行われ、労働者の監視強化につながる懸念がある。また、膨大なデータの集中化によって、情報漏洩などによる個人情報への被害のリスクも懸念される。さらに、働く者がこれまで培ってきたスキルが陳腐化する一方で、技術の伝承が困難となることも考えられる。それだけでなく、極めて高度な知

<sup>25</sup> 典型的には個人が保有する遊休資産（スキルのような無形のものも含む）の貸出しを仲介するサービスのことをいう。

<sup>26</sup> 経済産業省「新産業構造ビジョン」（2017年5月）より。

識・能力を持つ者とそれ以外の者が置かれる状況に、大きな格差が生じ、大多数の労働者の賃金水準が低下する恐れもある。高度な技術を保有あるいは導入できる企業が、そうでない企業を駆逐していく企業間格差の問題もよりいっそう鮮明となる懸念がある。こうした技術革新の可能性と発生しうる課題を見すえ、政府・企業・労働組合などがともに技術革新に対応していくことが求められる。

#### <予測は困難だが、変えることは可能>

人類は、18世紀の産業革命以降、技術の進化とともに、産業社会（Industrial society）から情報社会（Information society）へと発展させてきた。そして、いまを生きる私たちは、情報社会の下で情報収集技術、情報伝達技術、情報処理技術を進化させてきたが、それらを背景として進展する第4次産業革命の先にはどのような社会変革が待っているであろうか。

第4次産業革命がもたらす社会の変化については正確な予測が困難であるが、2035年よりも早く、技術的に実現不可能と思われていたことが実現されていくかもしれない。他方、新技術を導入する初期・維持費用を加味した費用対効果によっては、2035年になっても、労働者が代替されるという雇用への負の影響は、既存の試算を下回るかもしれない。

とはいえ、人口も市場も拡大を続けた時代に、「より速く」、「より多く」、「より遠くに」を追い求めて培った知恵は、もはや何の役にも立たなくなる時代が、確実に近づいている。これからの時代にあって求められることは、モノを「より速く」、「より多く」製造し、「より遠くに」運ぶための知恵だけではない。それは、人々が「より便利に」、「より快適に」、「より心豊かに」生きるための知恵である。技術を開発し、活用するのは人である。人こそが、技術革新の道筋を決め、社会の持続可能性を確保していく責任を有している。私たちは、未来を変えることができる。

情報社会において、溢れるような玉石混交の情報の中から、価値ある情報を見極め活用する力、いわゆるメディア・リテラシーの重要性が問われて久しいが、その基礎となるものが知識や知性に他ならない。それこそが、創意工夫の源となり、未来を変える原動力となり得るのである。

## IV. 連合がめざす社会像

### <連合がめざしてきた社会のあり方>

連合はこれまでも、直面する課題や時代の変化に対応していこうと、節目ごとに労働運動がめざすべき社会のあり方を提起してきた。連合統一大会で制定した「連合の針路」では、自由にして民主的な労働運動を継承し、労働者の結集をはかり、つねに社会正義を追求するとともに、飽くことなくよりよい未来に希望を持ち、国民の先頭に立って、自由、平等、公正で平和な社会を建設することを定め、その実現に向けて新たな闘いの一步を歩みはじめた。21世紀を迎えて策定した「連合21世紀ビジョン」

(2001年)では、「労働を中心とした福祉型社会」を掲げ、働くということに最も重要な価値を置き、すべての人に働く機会と公正な労働条件を保障し、安心して自己実現に挑戦できるセーフティネットがはめ込まれた社会の実現をめざした。外部有識者による連合評価委員会「最終報告」(2003年)では、労働運動として不条理に対して闘う姿勢をもった行動や、すべての働く者が結集できる組織のあり方などについて、問題提起が投げかけられた。2008年には、むきだしの競争社会から「連帯と相互の支え合い」という協力原理が活かされる社会へのパラダイムシフトを呼びかける、「歴史の転換点にあたって～希望の国日本へ舵を切れ～」を発表した。そして、「労働を中心とした福祉型社会」がめざす社会像をよりわかりやすく、体系的なものとして継承・発展させるものとして、2010年に「働くことを軸とする安心社会」を実現していくことを確認した。

### <重要性を増す「働くことを軸とする安心社会」の価値観>

「働くことを軸とする安心社会」を提言した背景には、非正規雇用や貧困の増加などによる、経済的・社会的な格差の拡大があった。このような状況に対し、連合が主体的に新しい社会を切り開くとともに、人々の絆を培っていく。社会的にも経済的にも持続可能性があらゆる面で脅かされている状況を打破し、こうした不安を乗り越えていこうという問題提起であった。

しかし、現在の状況は、社会を覆う不安が解消されないばかりか、絆でつながり合う社会の構築に逆行する動きすら見られる。このような危機に立ち向かうために、「働くことを軸とする安心社会」の中で掲げてきた「安心」「連帯」「公正」「育成」「包摂」という価値観は、むしろその重要性を増している。これらの価値観が広く共有・尊重されることで、たとえどのような変化が起ころうとも、年齢や性別、様々な障がいの有無にかかわらず、誰もが働くことができ、世代間や雇用形態間などの利害を超えて、分断のない、支え合い、満たし合い、分かち合うことができる社会の実現につながる。

2035年という近未来に形成される人口構造の現実と、急速な技術革新という正確に予測することの難しい不確実な環境変化を前に、連合はこれを新たな社会の活力を生み出す契機ととらえ、これらの価値観の下、連合として何を守るべきかを共有し、揺らぐことのない労働組合の責務を果たしていくことが必要である。そして、様々な困難に向き合いながら日々懸命に生きる人や将来を生きる次の世代のためにも、連合が取り組みの先頭に立ち、一つひとつ課題を克服していかなければならない。

### <めざすべき社会の実現に向けた5つの「安心の橋」と基盤への補強>

この責務を果たしていくためには、「働くことを軸とする安心社会」の実現に向けた5つの「安心の橋」と、その安心社会を支える基盤で構成される政策パッケージに、新たな視点を加えていくことが必要となってくる。

第1の橋は、「教育と働くことをつなぐ橋」である。ここでは、2035年以降の社会を生きていく次の世代が、安心して働き生活できるようにするためにも、すべての子どもたちに学ぶ機会を保障することに加え、急速な技術革新の進展など不確実な環境

変化にも適応していくことのできる「学ぶ力」を養っていく視点が必要になっていく。同時に、年齢にかかわらず労働者が働く場と学ぶ場を自由に行き来できる仕組みを確立することが必要となっていく。

第2の橋は、「家族と働くことをつなぐ橋」である。ここでは、妊娠、出産、子育てや介護などを社会全体で支える仕組みを早急に確立し、生活も仕事も不安なく誰もが安心して仕事と生活の調和をはかり、職場、家族、地域において男女がともに役割と責任を分かち合う男女平等参画社会を構築することが引き続き重要である。ディーセント・ワークを基盤に、人間中心の社会を構築することが必要となっていく。そして、将来にわたり国民の生活を支える安心の基盤の持続可能性が確保された社会にすることが重要である。

第3の橋は、「働くかたちを変える橋」である。働き方の多様化は、2035年に向けてさらに加速していくことも考えられるが、企業利益の維持・拡大だけが目的とされることがあってはならない。働く者の幸せを増すとともに、過労死等のない社会を実現させるよう、働く側が選択でき満足できる柔軟でディーセントな働き方の多様化をはかるとともに、労働時間短縮、ワークルールの整備を進め、いきいきと働き続けられる職場環境を実現することが、引き続き重要である。たとえ、さらなるグローバル化や技術革新、ネットワーク化の進展によって、働き方の多様化が進もうとも、働く者の権利は適切に保護されることが不可欠である。

第4の橋は、「失業から就労へつなぐ橋」である。技術革新などにより、離職を余儀なくされた人が雇用労働に円滑に復帰・移行できるよう、能力を可能な限り発揮できる就労機会が得られるための職業紹介（マッチング）と能力評価、職業訓練、所得保障が一体となった支援体制を強化することが引き続き重要である。同時に、働く人自らが別の就労ステージを希望する場合であっても、安心して橋を渡ることができるようにしていくことが必要となっていく。

第5の橋は、「生涯現役社会をつくる橋」である。ここでは、すべての働く者が、雇用形態や働き方にかかわらず適切に保護されることを前提に、健康寿命のさらなる延伸により「人生100年時代」<sup>27</sup>が視野に入る長寿社会の中で、高齢になっても健康を維持し、働きたい人が働き続けることができ、それによって自己実現をめざすことのできる社会にしていくことが必要となっていく。

これらの5つの「安心の橋」に必要な施策を遂行できるように、有効で分権的な信頼のおける政府、公平な負担による分かちあいの社会、企業の社会的責任と健全な労使関係、環境に配慮することを含めた持続可能で包摂的な社会の実現などにより、「働くことを軸とする安心社会」を支える基盤を構築していくことが必要となっていく。

そして、5つの「安心の橋」が架かる「働く」ことについては、その質が重要となる。人としての尊厳と誇りを持つことのできる雇用へ人々を結びつけていくとともに、長期雇用の慣行を堅持し、ディーセントに働き続けられる環境を将来にわたり保障す

---

<sup>27</sup> リンダ・グラットン著「LIFE SHIFT (ライフ・シフト)」より。

ることが必要である。予測の難しい不確実な環境変化に対しては、働く者が高い適応能力を培うことができるよう、人に対する投資を促進することが重要になってくる。また、誰もが良質な労働に就くには、働く者すべてが労働組合に集い、支え合うことで、「安心の橋」を行き来できる社会を構築していくことが、労働運動にとってこれまで以上に重要となってくる。

## 第二部 各論

総論で記載したとおり、日本では 2035 年に向けて少子化を伴いながら急速に高齢化と人口減少が進んでいくとともに、I o Tの普及やビッグデータの活用、A Iの導入といった急速な技術革新、いわゆる第4次産業革命が進んでいくこととなる。これらは、日本の社会、そして私たちにどのような影響を及ぼすであろうか。また、懸念される未来を変え、連合がめざすべき社会を実現するために、どのような針路を取るべきなのか。

総論の認識にもとづき「経済財政・産業構造」「雇用労働・人材育成」「社会保障・健康・教育」「仕事と生活の両立」「地域社会・行政機構・政治のあり方」「労働組合の将来」の各分野について、それぞれ懸念される未来の姿と取るべき針路を示すこととする。

## V. 懸念される未来と変えられる未来

### 1. 経済財政・産業構造

#### (1) 懸念される未来

##### ① 制約条件の増す経済成長

人口減少が確実に進む中で、とりわけ生産年齢人口の減少が急速に進むことは、経済活動に大きな影響を及ぼす。経済成長は、労働・資本投入量の伸びと、そこから生み出される付加価値、すなわち労働生産性の伸びで表される。しかし、日本は生産年齢人口の減少は避けられない状況に加え、政府の「働き方改革」などにより労働時間の短縮が進むことで、労働投入の総量も減少していく。さらに新興国の経済にこれまでの勢いが見られない不透明な外的要因を踏まえると、OECDや民間シンクタンクが予測<sup>28</sup>する継続的な経済成長が約束されているわけではない。GDPの規模では、2020年頃には中国が米国を上回り、インドが日本を上回ると予測されている中、日本がグローバル市場の成長力を取り込みつつ、労働生産性の向上なしには経済成長を維持できず、生活水準の維持・向上も難しくなることが考えられる。国民の将来不安は増幅され、消費は低迷し、景気の減退、ひいては雇用喪失や賃金の低下を招きかねない。また、技術立国を標榜しながら、日本の研究開発投資はそれに見合った額となっていない。対GDP比では3.29%であり、米国2.79%、中国2.07%、EU1.96%との比較では高い水準にあるが、金額では1,700億ドルであり、米国5,029億ドルなどと比べて3分の1もしくは半分である<sup>29</sup>。

また、技術革新の進展が、産業構造や労働市場に広範囲にわたり影響を及ぼすことになり、労働力需給の変化による雇用喪失や大規模な労働移動などが起こり得る。企業においては、新たに求められるスキルの習得や、A Iの導入・運用・保守コストが増大することになり、多額の資金がかかる。特に中小企業への影響は大きく、

<sup>28</sup> OECD「OECD. Stat GDP long-term forecast」より。日本のGDPは増加を続け、2035年には約5,200億ドルに達するとしている。

<sup>29</sup> 技術開発振興機構「主要国の研究開発戦（2018年）」（2018年3月）より。

企業の規模により職業能力開発の機会など技術革新への対応に格差が生じることが懸念される。さらに、AIの利活用などにより、大量の個人データが多様なかたちで分析・利用される中で、データの情報漏洩や、法律の保護が追いつかない状況が発生することも懸念される。

地球温暖化への対応についても、世界的にCO<sub>2</sub>を排出する産業に規制がかかるなど、生産活動に様々な制約が課せられることが考えられる。国際社会の中で環境問題に対し日本が果たすべき役割は大きいものの、環境保護と経済成長をいかに両立させることができるのかが問われてくる。

環境問題で言えば、地球温暖化のみならず、近隣新興諸国の工業化に伴う大気汚染の影響が、わが国にまで及ぶことや、過去には考えられなかったウイルスや病原菌、害虫が発生するといった問題も深刻化していく。つまり、グローバル化のさらなる進展に伴って、人とモノの移動が広範化かつスピード化していくことによる影響が、国民の健康や経済活動におけるリスクとして顕在化し、持続可能性を低下させるとともに、新たなコストとして重くのしかかることも危惧される。

## ②遠のく国と地方の財政再建

2018年度末の公債残高（見込み額）は883兆円（税収の約15年相当分）にまで上っている<sup>30</sup>。国と地方をあわせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化が2020年度までに実現されたとしても、人口減少と急速な高齢化の同時進行は、健全な財政を脅かしかねない。景気や経済成長の低迷は、直接税の減収につながり、かつ賃金水準も上昇しない中で生産年齢人口が急速に減少することは、消費税など間接税の税収低下につながる。一方、高齢者数の急増に伴う社会保障関連費は加速度を増して増加する。そのため、公債に頼る財政運営が続くことになり、将来世代に大きな負担を残すことになる。また、将来の財政破綻への懸念など国の信用不安につながり、金利の上昇を招き、経済成長にさらなるマイナス影響を与え、財政基盤がますます脆弱になるという悪循環に陥ることが懸念される。また、国民に安心を提供するための社会的セーフティネットについても、財政制約からむしろ機能を縮小せざるを得なくなる。

## （2）取るべき針路

### ①持続的で健全な経済成長に向けて

生活の維持・向上、ならびに国家財政の安定をはかるには、一定の経済成長が欠かせない。生産年齢人口が減少し、かつ労働時間の短縮により労働投入の総量が減少していく中で経済成長を維持するためには、労働生産性の向上をはかることが不可欠であり、とりわけサービス産業における生産性の向上が必要である。そのため、現在の日本企業の強みを活かしつつ、技術革新に伴う生産性の高い設備やシステムへの更新・導入など、生産効率の向上と業務の合理化を進めなければならない。また、製品やサービスの開発などを通じて新たな付加価値を創出することなどにより、同じ水準の労働や資本など生産要素の投入量が生み出す付加価値を拡大していかなければならない。労働組合としても、これまで労使で確認してきた「生産性三原則」の意義を再認識するとともに、これにもとづいた生産性向上の重要性を社会的

<sup>30</sup> 財務省「日本の財政関係資料」（2018年3月）より。

な合意としていくために取り組みをさらに強化していく必要がある。また、AIが生み出す付加価値の公正な分配方法を構築するなど、これまでの生産性運動の補強・深化を促す取り組みを進めることが必要である。

持続的な経済成長に向けて、世界経済の成長を取り込むことも重要である。具体的には、今後成長が見込まれるアジア・太平洋諸国やその他の新興国との経済連携の強化をはかる体制を構築していかなければならない。その際、米国との関係は今後とも緊密にし、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）またはそれに代わる経済連携の枠組みを構築あるいは模索していくことが必要である。他方、人口減少・超少子高齢社会にあっても医療・介護ニーズを十分に満たすことができる高度な技術やノウハウを蓄積することで、日本に遅れながらも確実に少子高齢社会が到来するアジア諸国に対し、課題克服先進国・日本の取り組みを国際展開していく視点も有効である。

また、IoTやAIなど技術革新の進展による果実を、広く生活者や企業が活用できるようにするため、AIなどのモジュール化<sup>31</sup>やオープンソース化<sup>32</sup>を進めることが求められる。その際には、労働者のプライバシーに関する権利と保護の確保などについて、「新たな社会的規範（行動原則など）」<sup>33</sup>を確立し、必要な対応を行うことが求められる。さらに、日本の産業の原動力である中小企業への設備投資や人材育成などの支援体制の整備、経営診断と支援・指導を進めるとともに、こうしたAIなどの技術革新を雇用の創出につなげていくことが必要である。

同時に、雇用における「公正な移行」<sup>34</sup>を担保しつつ環境保護と経済成長の両立が可能な「グリーン経済」への転換に向けて、省エネ・節電や資源効率性の向上を積極的に支援・推進するとともに、国民の環境意識とライフスタイルの転換をはかることが必要である。また、環境・エネルギー分野の技術において世界をリードし続けるよう、その深化・革新と実用化・標準化をはかつていかなければならない。

加えて、経済成長を健全なものとするために、人的投資を促進し、ディーセント・ワークの実現と適正な処遇の確保により、分厚い中間層を復活させていくことが重要である。

## ②生活の質（QOL）を高める技術革新に

技術革新は、労働生産性の向上をもたらすだけでなく、人口減少社会において、私たちのくらしの安全・安心の確保や生活の質（QOL）の向上をはかり、豊かな生活の実現に生かしていくことが重要である。

自律走行できる交通手段の普及は、地域的な利便性の格差を解消する。全国どこでもくらし人もエビデンスにもとづく正確な医療診断と最適な治療法の選択が可能となるとともに、高度な医療機器による低侵襲の治療がより身近になる。介護ロボットが身体的能力の低下を補い、介護方法とアウトカムのビッグデータの集積と利

<sup>31</sup> 全体を機能的なまとまりのあるモジュールに要素分割することをいう。

<sup>32</sup> ソフトウェアのソースコードをインターネットなどで公開し、誰もが改良や機能追加、再配布できるようにすることをいう。

<sup>33</sup> 例えば、労働省「雇用問題政策会議報告」（1984年4月）において、1980年代のマイクロエレクトロニクス導入による雇用や労働条件等への影響に対して「ME化5原則」が示された。また、情報・サービス・流通産業などを中心とした労働組合の国際組織であるUNI Global Unionは「倫理的な人工知能のための10大原則」（2017年10月）を策定した。

<sup>34</sup> 地球温暖化対策を実施した結果生じる失業や労働条件の低下に対して、必要な措置を講じる政策として、国際労働組合総連合（ITUC）や国際労働機関（ILO）が提唱している。

活用により効果的で効率的な介護が受けられるようになる。サービス・流通では、消費者が個々のニーズに応じて自由にカスタマイズできるようになる。行政サービスは抜本的に効率化され、住民満足度も向上する。働くことの困難を取り除く技術が普及すれば、誰もが仕事で能力を最大限発揮できるようになる。

このような便益を私たちが技術革新により受けられるようになるよう、こうした分野の規制を優先的に見直しながら、I o TやA Iなどを活用した研究開発力の強化（研究開発機関、政府およびプロバイダや最終利用者など関係するステークホルダー<sup>35</sup>間の連携強化）と、製造業を中心にI o TやA Iなどの活用などを通じた生産システムの高度化および競争力強化をはかることが必要である。また、熟練労働者が長年の経験で蓄積した知識・技能を活かせる働き方の実現をめざすべきである。

同時に、企業が産業構造や業務の変化に的確に対応するために、人材育成、技術開発、設備投資などを行うことができるよう、国による企業への支援、とりわけ中小企業への支援が求められる。また、A Iやビッグデータを活用したビジネスマッチングや、人材育成システムの導入など、人材確保に必要な技術力の向上をはかる視点も欠かせない。

### ③国の財政問題への対応

日本の財政は歳出が歳入を上回る状況が続いており、今後も人口減少と社会保障関係費の増加などにより、この財政構造を短期的に解消することは困難である。それを踏まえて、将来の財政破綻への懸念を払拭し、持続可能な財政としていく必要がある。

まずは、高水準にある債務残高を行財政改革と税制改革、および節度ある国債の発行で中長期的に圧縮し、「プライマリーバランスの黒字化」<sup>36</sup>を実現すべきである。

そのために、新規国債発行や歳出額の上限を設けるなど、予算編成の枠組みをルール化し、補正予算編成も含めた年度予算全体の中での財政規律を厳格化すべきである。その際には、緊縮財政の弊害に留意し、ルールを適切に検証・見直すことも重要である。

あわせて、一律的な歳出削減を行うのではなく、税収基盤の強化を進めるとともに、国民の暮らしに直結した歳出項目へ予算配分を重点化するなど、社会保障と税の一体改革を着実に進めるべきである。

税収基盤の強化については、所得税や相続税の累進性強化と課税ベースの拡大<sup>37</sup>、マイナンバーによる資産性所得捕捉を通じた所得課税の総合課税化<sup>38</sup>など、税による財源調達能力を強めるとともに、消費税率については社会保障の安定財源として段階的に引き上げを行うべきである。また、大相続時代の到来に対応した相続・贈与や寄付などに関する制度のあり方についても検討を深める必要がある。

加えて、普遍的な社会保障などの受益による租税抵抗の緩和や、非正規から正規への雇用の転換を進めることで賃金水準を引き上げるなど、税を納める支え手の生活の安定・強化をはかることも必要である。

<sup>35</sup> 企業・行政・NPOなどの組織の利害関係者をいう。株主や従業員、顧客、取引先、地域社会や行政機関なども含まれる。

<sup>36</sup> 国の収入のうち国債発行による収入を除いたものと、国の支出のうち過去に発行した国債の償還と利払いを除いたものを比較した場合の収支バランスを改善し、収入が支出を上回るようにすることをいう。

<sup>37</sup> 税金のかかる対象や範囲の拡大のことをいう。

<sup>38</sup> 給与所得、利子所得など所得の発生形態によって分類されている所得分類を一元化して課税することをいう。

#### ④地方の財政基盤の強化

地方税が歳入の3割に満たない自治体は、都道府県の約6割（28自治体）、市町村の約7割（1,150自治体）を占めている<sup>39</sup>。地方自治体の歳入基盤は脆弱であることを踏まえ、国の厳しい財政状況とのバランスを取りつつ、地方分権にふさわしい地方税・財政をめざして改革を進めるべきである。

そのために、財政調整機能と財源保障機能の両方を兼ね備えた地方交付税の仕組みと現行の交付税水準を維持するとともに、消費税を段階的に引き上げる中で、例えば地方税における消費課税のウエイトを高め、法人課税のウエイトを下げる税源交換<sup>40</sup>を行うなど、抜本的な税制改革を行うことにより地域による偏りが少なく安定的な地方税体系を実現すべきである。

また、地方自治体の使い勝手の良い財源として、担当省庁の枠を超えて自治体による自由な事業選択、予算配分額・用途の変更を認める国庫補助金の一括交付金化<sup>41</sup>をはかるなどの改革を進める必要がある。

加えて、地方債の発行の手続きを大幅に簡素化・短縮し、地方自治体の資金調達ニーズに機動的に対応するとともに、地方自治体の課税自主権を尊重することなどにより、地方財政の自立をはかるべきである。また、その際には、地方財政の状況を踏まえ、過度な地方債の発行にならないよう留意する必要がある。

## 2. 雇用労働・人材育成

### （1）懸念される未来

#### ①求められる職場の多様性への対応

「働くことを軸とする安心社会」は、性別や年齢、様々な障がいの有無にかかわらず、誰もが働くことができる、参加が保障された社会であり、生産年齢人口が減少していく中、その重要性は今後ますます高まっていく。しかし現状では、未だに解消されない男女間賃金格差など、職場が男女平等をはじめとする多様性を積極的に受容できる十分な環境にあるとはいえず、多様な労働者が十分に働くことはできない。このような状況を放置したままでは、内需の拡大と労働者数の増加は見込めない。また、その結果、労働力不足に拍車をかけると同時に、世帯全体の家計収入が減少し、経済的負担から出産や育児はますます困難なものとなり、少子化の改善は一向に進まないだろう<sup>42</sup>。

また、高齢者の就労機会が急速に増加することが考えられる。現在でも、65歳以上で就労する人は増え続けているが、さらなる健康寿命の延伸などにより、働きたい高齢者のニーズもますます多様化する。しかし、現状のままでは、高齢者に適した職務や労働時間、働き方に見合った処遇の仕事が確保されとは限らない。電子

<sup>39</sup> 総務省「歳入総額に占める地方税の割合の団体別の状況（平成28年度決算額）」より。

<sup>40</sup> 消費税の税率を引き上げることで増えた税収の分、法人課税の税率を引き下げることにより、税のかかる対象をシフトすることをいう。

<sup>41</sup> 国の政策目的に沿って国から地方へ交付される補助金を、基本的に地方が自由に使えるよう一括して交付することをいう。

<sup>42</sup> OECD24カ国の2000年のデータによれば、女性の労働力率が高い国ほど合計特殊出生率が高いという傾向にある。

機器などの進歩によるサポートを得たとしても、体力的に厳しい職務も含まれる。定年の引き上げ措置が行われたとしても、処遇をどのように確保するのか、若年者雇用はどうしていくのかなど、いくつかの課題の解決が必要である。定年の廃止となれば、働く意欲と体力を維持していればいつまでも働ける反面、どの年代であっても雇用関係を打ち切られる社会を招く危険性もはらんでいる。

障がい者雇用についても類似の危うさがあるとともに、中小事業者などにおける雇用促進や、たとえ就職したとしても短期間での離職が多数を占めるなど、職場定着に課題が残る。障がい者の雇用促進や職場定着が進まない場合には、失業者の総数の増加や雇用の不安定化、社会保障負担の増加を招きかねない。

## ②技術革新の進展による仕事の変化

第4次産業革命の進展により、非常に幅広い分野・職種において、生産性の向上・省人化が進展し、ビジネスプロセスが変化する。従来型の仕事は大きく減少し、新たな雇用ニーズに転換していくことが想定される。経営戦略策定や研究開発者といった上流工程、高度なコンサルティング機能を要する営業販売、人が直接対応することが質・価値の向上につながるようなサービス、IT業務に従事する者が増加する一方で、その他の製造ライン、企業の調達管理、レジなどの営業販売、銀行などの窓口サービス、経理などのバックオフィスに従事する者は、大きく減少していくことが想定される。

## ③人材育成、能力開発のあり方の変化

仕事の変化によって、職業転換や労働移動を余儀なくされる労働者が生まれる可能性がある。他業種・職種への転換に適応できない労働者層が出てくることも十分に想定される。

また、研究開発とともにこれまで日本企業の競争力の源泉のひとつであった、人材育成＝OJTの実施率が低下傾向にある。1987年の74.2%から1998年には40.3%へ低下。その後46.7%と若干は上昇したものの依然として低い水準にある。さらに、OJTは正社員に対しては約6割実施されているが、正社員以外には約3割に留まっている<sup>43</sup>。このように、産業構造の変化に対応した労働者への能力開発が必要とされているにもかかわらず、企業のOJT実施率、自己啓発実施率は低下している。こうした状況が続けば、労働者の能力開発が企業主体から労働者主体（自己啓発型）へ変化することが懸念される。加えて、労働者主体の能力開発を行う上で必要な時間と費用が確保されない可能性や、正規雇用と非正規雇用の間には企業の能力開発支出に差異があることから、非正規雇用労働者で能力開発の機会が乏しくなるなど、能力開発の面で格差が拡大する懸念がある。

## ④危惧される労働者の分断と非正規雇用のさらなる拡大

高密度の労働と引き替えに好条件で処遇されるごく一部のコア人材と、その他の雇用労働者が分断され、固定化される結果、賃金をはじめとする労働条件に大きな格差が生じる。低処遇から抜け出す術を持たない「その他大勢」の労働者は、仕事へのモチベーション維持と向上心の持続が困難になる。雇用労働者に占める非正規雇用労働者の割合が増加し、もはや非正規雇用労働者抜きでは、多くの職場は回ら

<sup>43</sup> 厚生労働省「能力開発基本調査」より。

ない状態にある。こうした傾向が今後も続くことや、2020年までは人手不足が続くとしても、その後の経済動向は未知数なことから、2035年には非正規雇用労働者がさらに拡大する可能性がある。

#### ⑤雇用関係によらない働き方の増大

現在、労働契約以外によって個人で業務に従事する委託型就業者数は82万6,000人と推計されている<sup>44</sup>。IoTの普及やビッグデータの活用、AIの導入といった急速な技術革新、いわゆる第4次産業革命により、雇用関係によらない働き方が急速に拡大することが懸念される。さらに、企業においても、本社機能は少人数化され、仕事はプロジェクト単位の管理となり、必要な人材は都度インターネットを通じて請負契約のチームを形成し、プロジェクト終了後には解散、という仕事のあり様に変化するなど、企業のあり方も変化するとの予測もある<sup>45</sup>。

#### ⑥依然として残る長時間労働

情報通信をはじめとする急速な技術進歩は、労働時間という概念に大きな変化をもたらす。典型的なものづくりの現場が減少し、サービス業などの第3次産業が増加するなどの産業構造の変化により、どのような状態をもって労働時間とするかという定義が曖昧になっていく。いつでもどこでも仕事が可能となる反面、いつまでもどこまでも仕事に追われることが常態化する懸念がある。また、AIの導入などにより工程単位に要する時間が大幅に短縮される一方、比較的単純な作業であっても機械化が困難なケースは、より長時間労働となる。技術革新の恩恵を受ける仕事と、受けない仕事により、労働時間の二極化が起こる可能性がある。

#### ⑦なし崩し的に広がる外国人労働者の受け入れ

2016年に初めて100万人を突破した外国人労働者<sup>46</sup>は、減少することなく増加の一途をたどることが予想される。そうなれば、1,000万人単位で不足する労働力人口への抜本的対策とはならないものの、短期的な人手不足への対応を契機として、様々な職種で外国人労働者が働く場面が増加し、外国人労働者を単純労働には受け入れない、という国の現在の方針<sup>47</sup>も転換を迫られる可能性もある。なし崩し的な外国人労働者の受け入れは社会的コストの負担の問題など、社会全体に大きな影響を与える。国民的な合意形成がないままに外国人労働者を受け入れることは、社会不安を招くこととなる。

## (2) 取るべき針路

### ①雇用の基本原則

ディーセント・ワークの確保と「雇用の原則は期間の定めのない直接雇用」という考え方は、労働力不足が進む中であっても、社会の揺るぎない共通概念として据えるべきである。そのうえで、長時間労働型の働き方を見直し、女性、高齢者、障

<sup>44</sup> 日本学術振興会・科学研究費調査「業務委託型就業者の就業実態と法的保護」より。

<sup>45</sup> 経済産業省「雇用関係によらない働き方に関する研究会報告」（2017年3月）より。

<sup>46</sup> 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ』より。

<sup>47</sup> 「第9次雇用対策基本計画」（1999年8月13日閣議決定）より。

がい者など希望する誰もが、公正な処遇のもと、安心して働くことができる環境整備をはかり、労働参加の促進と労働生産性の向上につなげていくことが重要である。

また、恒常的な仕事に有期雇用の導入を禁止する「有期雇用契約の入り口規制」<sup>48</sup>を実現し、その原則を社会通念として定着させなければならない。それに向けては、現時点から雇用形態間の均等待遇原則の法制化をさらに進めることが重要である。正規雇用と非正規雇用の処遇格差を解消すれば、非正規雇用を拡大させるコスト面からの要因は減少する。

## ②多様性を受け入れる職場

誰もが、差別されることなく、その持てる能力を最大限に発揮できる職場環境を整備しなければならない。そのためには、職場におけるあらゆるハラスメントの防止に向けた法整備を含め、性別、年齢、障がいの有無や種別、国籍・人種、性的指向、信仰、家族的責任の有無など、多様性を受け入れる職場環境とすることが求められる。多様性への理解とともに、きめ細やかなマネジメントが不可欠となる。

男女間における公平・公正なワークルールの確立はもちろんのこと、結婚、妊娠、出産、育児や介護を行いながら、雇用形態にかかわらず男女がともに働き続けることができる環境整備を、今まで以上に着実に進めていくことが必要である。男女間の賃金格差の是正に向けては、職務評価制度の研究開発などを進め、同一価値労働同一賃金の実現に向け取り組むべきである。また、性別、性的指向と性自認（SOGI<sup>49</sup>）などに関するあらゆる差別を禁止し、ジェンダー・バイアス（無意識を含む性差別的な偏見）を横断的に払拭しなければならない。

65歳以上の高齢者の雇用については、経済的な理由により就業する割合が最も高い<sup>50</sup>ことから、今後の平均的寿命年齢までの生活に必要な経費や、医療・介護に要する経費などを勘案したうえで、定年年齢や再雇用年齢を検討する必要がある。その場合においても、単に人手不足への対応策としてではなく、働きがいのある就労の場を確保すべきである。大原則は、希望する者が、年齢にかかわらず働き続けられることである。希望に応じ、誰もが安心して働くことができるための環境整備が必要であり、そのためには働き方に見合った賃金、無理のない労働時間、作業環境など労働条件の整備を進めなければならない。高齢者の職務設計とそれに対応した高齢者の職業能力開発のための教育システムの構築も必要である。教育システムは壮年期から受けられる教育とともに、高齢からスタートしても遅くはない内容を整備すべきである。

障がい者の雇用についても、雇用促進と福祉からの移行、職場定着の支援の強化が求められる。中途障がい者への就労継続支援の強化への対応も含め、ジョブコーチなど就業支援・職場定着支援を行う人材の育成と就労環境整備の促進に取り組むべきである。

## ③失業なき労働移動への体制整備

起こり得る産業構造の変化に恐れることなく、経営戦略策定や研究開発者といった上流工程、高度なコンサルティング機能を要する営業販売、人の直接対応が質・

<sup>48</sup> 有期労働契約は合理的な理由がない場合には締結できない仕組みの構築をいう。

<sup>49</sup> Sexual Orientation & Gender Identity の略。

<sup>50</sup> 労働政策研究・研修機構（JILPT）「60代の雇用・生活調査」（2015年7月）より。

価値の向上につながる分野において、ICTの利活用の拡大により雇用の創出をはかるべきである。

そのうえで、第4次産業革命の影響で職業転換や労働移動を余儀なくされる労働者が、他の業種・職種への円滑な移動を確保することが不可欠である。そのため、在職中・離職後の両段階において、労働者やその家族の事情も勘案したうえで、適切な学習・研修の実施などにより職業能力開発を促進することが重要である。もちろん、他の業種・職種への円滑な移動だけでなく、こうした変化への対応が困難な場合でも、安心して働き、生活することができるよう、雇用保険の給付を拡充するなど社会的セーフティネットの強化は基盤政策であり続ける。

人材育成の観点からは、第4次産業革命の特徴として、産業のサービス化とともにソフトウェアへの投資のウエイトが比較的高くなることから、現時点からデータサイエンティスト<sup>51</sup>、システムエンジニアなどの高度人材を含む人材能力開発が求められる。

労働者の人材育成・能力開発は、第4次産業革命が進展する中であってもOJTを中心とする企業内訓練を基軸とすべきであるが、人的投資の余力が乏しい企業やICT人材育成のノウハウや指導人材が乏しい企業においても、人材育成・能力開発を十分にできるように、企業の枠を超えた産業分野別の人材育成・能力開発機会の提供などの施策を進める必要がある。

また、雇用形態や企業規模による格差が生じることのないよう、とりわけ中小企業や非正規雇用労働者に対する人材育成・能力開発の支援強化が重要である。同時に、自前で人材育成・能力開発を行うことが困難な企業と訓練機関とのマッチングや、離職者・求職者などに対し、雇用の吸収力の高いICT産業向けの公的な人材育成・能力開発の強化が求められる。

労働者自らが取り組む自己啓発も必要性を増していくことから、労働者が学び直しできる環境改善をはかることも必要である。労働者が働きながら学び直しできるよう教育機関の地域偏在なき整備と学習プログラムの開発や、キャリア権の確立に向けた社会的啓発、有給教育訓練休暇<sup>52</sup>を制度化するなどの環境整備が求められる。

こうした取り組みを加速するためには、現時点から産官学金労で連携し、第4次産業革命に対応した人材育成・能力開発について検討する国レベルでの枠組みの構築が有効となる。

#### ④広がる曖昧な雇用への対応

請負契約を主力としたプロジェクトベースで事業を運営する企業の増加が予想されるが、2035年の社会においても少数派にとどめるべきである。すでに現在でも世界を代表するグローバル企業は、激しい競争を勝ち抜くために、むしろ長期雇用と人材育成を重視しつつある。2035年に向けてますます技術革新を取り入れる対応力が求められる中、その重要性はいっそう高まってくる。雇用確保義務を軽視し要員削減を目的とする外注化や、社会保険料コストなどを回避するために請負契約などへシフトする動きには、歯止めをかけなければならない。

そのため、労働基準法をはじめとする労働関係法令上の労働者性の判断は、形式

<sup>51</sup> 大量のデータを分析し、何らかの意味のある情報、法則、関連性などを導き出す、またはその処理の手法に関する研究を行う研究者をいう。

<sup>52</sup> 職業に関する教育訓練を受ける労働者に対して付与される有給休暇をいう。

上ではなく就労実態から判断されるべきであり、就労実態から労働者性が認められる場合は適切に労働関係法規の保護が受けられるようにすべきである。また、労働者性が認められない就労者であっても、保護の必要性が高い業務災害補償、解約・契約更新拒否、報酬の支払い確保・最低報酬額などの分野での保護が受けられ、かつ、十分な社会保障給付を受けられるよう、2035年を待たず対策を急ぐべきである。

同様のことは、近年広がりつつあるシェアリング・エコノミーやクラウド・ソーシング<sup>53</sup>にも当てはまる。こうした動きは、働き方の面で課題が多い。これらの分野は技術革新による新しいサービスの提供という側面などから、その利便性が喧伝されている。また、ICTの飛躍的発展やAIによる急速な技術革新の進展により、自らが希望する時間や場所で、スキルを活かして自由に就労することを望む就業者の増加も想定されるが、一方で労働者性やセーフティネットをめぐる問題など就業者保護の観点から法的に未整備の部分が多い。仕事の受発注はインターネットで行われ、国境がなく、契約は不明瞭で、人と人との関係も希薄なことから、働く者が集団を形成して発注者に対して交渉を行うことが現状では乏しい。こうしたギグ・エコノミー<sup>54</sup>の拡大に対し、労働組合は当該者を組織化し、非対称性のある発注者に対する交渉力を高め、人としての尊厳を軽視された働き方を強いられることのないようにしなければならない。同時に、こうした働き方がやみくもに拡大していくことは、社会保障や社会保険など既存のセーフティネットを毀損しかねず、社会全体の問題としてとらえるべきである。

#### ⑤持続可能な発展を担う人材育成の強化

急速な技術革新の進展など不確実な環境変化に適応し、人が自ら未来を切り開いていく、人が中心の社会であり続けるために、人材育成の強化が重要である。プログラミングなどのICT教育やグローバル社会に対応する外国語教育の充実はもちろんのこと、労働者が学び直しをしたい時に、いつでも取得できる有給教育訓練休暇の制度化や長時間労働の是正により、労働者が働く場と学ぶ場を自由に行き来できるリカレント教育<sup>55</sup>や、生涯にわたって学び続けるための生涯学習の推進に向けて、具体的な環境整備を行う。また、指導者の育成も含めて初等中等教育の段階から将来の国全体としてのICTリテラシーの向上につなげていく体制整備を考えていくべきである。加えて、高等教育においては、幅広い知識にもとづき多様な考え方を理解でき、新たな価値を創造できる人材を育成するための、リベラルアーツ教育<sup>56</sup>などを充実させる必要がある。

さらに、ICT人材の育成に向けて、サイバー攻撃の複雑化・多様化に備え、セキュリティ人材<sup>57</sup>の確保・育成も重要である。海外から日本へ優秀な高度ICT人材を呼び込む視点からは、ブランド力や処遇の向上などの企業力の向上や、受け入れ環境を整備する必要がある。

<sup>53</sup> 不特定の人に業務委託するという意味の造語で、ICTを活用して必要な時に必要な人材を調達する仕組みのこと。

<sup>54</sup> インターネットを通じて単発の仕事を受発注する労働によって成り立つ経済形態をいう。

<sup>55</sup> 義務教育や基礎教育の後、社会人が必要に応じて学校や教育訓練機関に戻って再教育を受けることをいう。OECDが提唱する生涯教育構想の1つ。

<sup>56</sup> 職業や専門に直接は結びつかない一般教養の教育をいう。ローマ時代末期の自由7科（文法、修辭、論理、算術、幾何、天文、音楽）を起源とする「人を自由にする学問」を意味する。

<sup>57</sup> サイバー攻撃被害の未然防止や問題の除去を行うことができる人材をいう。

#### ⑥労働時間の短縮と雇用形態間の均等・均衡待遇の確保

長時間労働是正に向けた法整備を進め、誰もがワーク・ライフ・バランスのとれた働き方ができることを目標とすべきである。その際、特に重要なのは仕事以外の時間＝生活時間の公共的性格を認識することである。非労働時間は、労働者の自由時間という側面から見るのではなく、育児や介護を担う時間、地域の社会活動に従事する時間でもあるとして、働く者の肉体的精神的負荷の増大防止から、生活時間の内実に配慮する見方への転換が求められる。睡眠や食事・入浴時間のみならず、介護や育児、趣味や自己啓発、地域社会との交流などにあてる時間の確保をインターバル規制や休日・休暇を組み合わせながら実現する。安全配慮義務からだけではなく「生活時間配慮義務」<sup>58</sup>にもとづいた時間管理を行う。そういったアプローチこそが、情報通信技術が加速度的に発達する将来において、働く者が主体的に労働時間をコントロールできる権利の確保につながる。

また、新たな時代背景において生産性運動の趣旨を活かし、労働者のニーズに応じて「働き方」を選択できるようにすべきであるが、その前提としては、上記の「生活時間配慮義務」にもとづいた時間管理に加え、雇用形態間の均等・均衡待遇の確保が必要である。さらに、消費者による過度な利便性の追求がディーセント・ワークの阻害につながりうることを、私たち一人ひとりが自覚し、倫理的な消費行動に向けた行動を実践することが重要である。

#### ⑦社会でともに生活する仲間としての外国人労働者の受け入れ

外国人労働者の受け入れを、単純な需給バランスの問題としてとらえてはならない。確かに、グローバル化がますます進展する中、世界から高度な専門性を有する外国人労働者が日本で働くことは、日本経済に継続的な活力をもたらすことにつながると考えられる。同時に、人手不足が続いた高度経済成長期に、日本は単純労働者を受け入れなかったことにより、技術革新を促し、成長を支える土台となったことも教訓とすべきである。

中長期的な労働力不足への対応に関しては、外国人労働者の受け入れは抜本的解消策となり得ない。非正規雇用労働者の問題や若者雇用の問題、さらには女性や高齢者なども含め希望者誰もが安心して働くことが可能な環境整備を最優先に取り組むべきである。

また、外国人労働者は単なる「労働力」として来日するのではない。ひとたび来日した者の中には、日本で暮らし、子どもを育てていく者もいることからすれば、「生活者」の視点を忘れるべきではない。場当たりの受け入れは、「生活者」としての受け入れの観点からも大いに問題である。外国人労働者の受け入れについては、総合的かつ国民的な議論を行うべきであり、その際には、国内雇用や労働条件に及ぼす影響はもとより、社会的インフラの整備やその整備にかかるコスト負担等も含め、検討することが必要である。

<sup>58</sup> 使用者が労働契約における付随義務として、労働者の生活時間に配慮する義務を負うとする考え方をいう。

### 3. 社会保障・健康・教育

#### (1) 懸念される未来

##### ①財政難による給付抑制

高齢化の急速な進行は医療・介護・年金の給付の増加を招く。2035年には75歳以上人口は2015年より628万人多い2,260万人となることが見込まれる<sup>59</sup>。

また、医療・介護ニーズの高い高齢者層の増加により医療給付費、介護給付費は急増し、2040年にはそれぞれ70.1兆円(2015年比31.2兆円増)、24.6兆円(同14.0兆円増)となる試算が示されている<sup>60</sup>。

公的年金においては、現役人口の減少や平均余命の伸びに合わせて年金の給付水準を自動的に調整する「マクロ経済スライド」<sup>61</sup>が2004年に導入された。さらに、2016年には、物価上昇局面でまとめて給付減額を行うマクロ経済スライドの強化や、賃金下落局面においては既裁定者についても賃金低下水準に合わせて給付減額を行う制度改正が行われた。

介護保険においては、2015年改正により、要支援者に対する訪問介護および通所介護が、市町村によるもつづく弾力的な事業に切り替えられ、その利用にあたっては市町村による基本チェックリストの活用によるサービスの振り分けが行われ、介護保険のケアマネジメント<sup>62</sup>の仕組みが後退するなど、保険給付範囲の抑制が行われている。

また、2015年には、社会保障の「最後の砦」である生活保護の給付抑制も行われ、デフレ傾向などを踏まえた生活扶助基準や冬季加算などの引き下げが行われている。

さらに、「経済財政運営と改革の基本方針2015(骨太の方針)」の「経済・財政再生計画」に示された、2016～2018年度の社会保障関係費の実質的な増加額を3年間で1.5兆円に抑えるという「目安」の下で、社会保障関係の予算編成が行われている。

長寿化は今後も継続し、2035年の平均寿命は男性82.85歳(2015年比+2.1歳)、女性89.20歳(同+2.22歳)となり、その後さらに延伸することが見込まれている。一方で、この間の介護不要寿命は2000年台に入り停滞しており、今後の長寿化がさらなる社会保障給付費の増加につながっていく。高齢者の増加が、現役世代の減少を伴って進むことにより、社会保障給付の抑制の圧力は、国だけでなく、その財源の多くを社会保険料や税で負担する現役世代からも高まっていくことが予想される。

<sup>59</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(出生中位・死亡中位)より。

<sup>60</sup> 平成30年第6回経済財政諮問会議「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省)」(2018年5月21日)より。

<sup>61</sup> 公的年金の支給額を決める際の現役世代と受給世代のバランスを確保するための仕組みとして、2004年年金制度改正で、給付水準抑制のために導入された。厚生年金および国民年金の将来の保険料水準を固定した上で、その財源の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みのことをいう。

<sup>62</sup> 利用者の心身状態や生活背景などを踏まえて、利用者が地域で尊厳ある暮らしを続けられるよう、適切な介護サービスを結びつける支援を行う専門技術のことをいう。

## ②人材確保難によるサービス低下

社会保障分野においては、特に社会福祉、医療、介護の分野で人材確保が長年課題となっている。「社会福祉における専門的職業」、「保健医療サービスの職業」、「介護サービスの職業」の有効求人倍率はそれぞれ 2.62 倍（2017 年計）、2.44 倍（同）、3.57 倍（同）と、全産業平均 1.35 倍（同）に比べ高く、その乖離は近年拡大し続けている<sup>63</sup>。

政府においては、保育士や医療従事者、介護職員について処遇や勤務環境の改善に向けた取り組みが行われてきているが、これらの分野のサービス需要の増加に人材確保が追い付いていない。保育所などの 25.0%、特別養護老人ホームの 46.9% で要員不足が発生しており、それぞれ 18.3%、11.9% が利用者の受け入れ制限を行っている<sup>64</sup>。2015 年から 2035 年にかけて生産年齢人口が 1,234 万人、16.0% 減少する中、各業種間で人材確保競争が激化することが予想され、社会保障分野における人材確保の課題は深刻になることが予想される。

すでに保育分野では人員配置基準の特例による引き下げ、医療分野では看護職員の月平均夜勤時間 72 時間要件の緩和、介護分野では経済連携協定（EPA）<sup>65</sup> 介護福祉士の業務拡大が行われているほか、外国人技能実習制度における「介護」の解禁、介護保険と障がい福祉の両方のサービスを一体的に提供できる「共生型サービス」の創設が行われた。さらに、2018 年度介護報酬改定によって、訪問介護の生活援助中心型サービスでは、短時間の研修を受ければサービス提供ができることとなった。人口減少により、こうした人材確保難をサービス水準の低下で対応する動きが強まりかねない。

## ③過疎化の進行と都市部への人口集中

人口の地域偏在がさらに進むことになれば、医療・福祉・介護の提供体制の確保に深刻な影響を与えることが予想される。

過疎地においては、医療機関や診療科の存続が困難となる地域が増加し、介護・障がい福祉サービス事業者の撤退が進みかねない。就学前教育・保育サービスにあっては、地域における出生数の著しい減少により、存続は極めて厳しい状況となることが予想される。

在宅医療・介護が進み、医療機関や事業者からの送迎サービスによる対応がはかれる一方で、医療機関や介護保険施設への入院・入所に対するニーズも高まることが予想される。また、医療機関などの閉鎖が、これらの提供体制が整った地域への移転を促進し、新たな地域偏在を形成することも予想される。

一方、首都圏など大都市部では高齢者人口が著しく増加するとともに、単身高齢者が急増し、家族による支え合いが機能しにくい上、集合住宅が多く地域社会による支え合いが機能しにくい環境のもとで、様々な困難を抱えたまま孤立した生活をする人々が増えることが予想される。

人口集中地域における生活困難者、要介護者は、過疎地の居住者に比べ事業者

<sup>63</sup> 厚生労働省「職業安定業務統計」より。

<sup>64</sup> 福祉医療機構「『保育人材』に関するアンケート調査結果」（2017 年 5 月）および福祉医療機構「『介護人材』に関するアンケート結果」（2016 年 12 月）より。

<sup>65</sup> 貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルールづくりなど様々な分野での協力の要素などを含む幅広い経済関係の強化を目的とする協定のことをいう。一部の国との間で、介護福祉士の資格取得をめざす人の移動が行われている。

よる給付や支援が提供されやすい環境にあると考えられる。しかし、人口減少・超少子高齢化による社会保障に関する利用者負担の増加によって、サービス利用を自ら控え、心身の状態を悪化させることが予想される。

ひきこもりの家族の世帯の高齢化も進み、社会から孤立しがちなこうした世帯の生活の持続可能性も大きな課題である。

このような家族による支え合い機能の低下により、親族間の経済的支援機能が低下し、生活保護制度の役割がより高まることが予想される。

#### ④利用者負担と現役世代の負担の増加

高齢者の増加と現役世代の減少は、社会保険財政および国・地方の財政を圧迫する。特に医療費と介護給付費は、高齢者人口の増加に伴い大幅な増加が見込まれる。国民皆保険を堅持することにより、これら給付費の増加に対応し、現役世代と事業主の保険料および税負担、高齢者などの自己負担が増加していくことは避けられない。

しかし、国・地方自治体においては財政事情、現役世代や高齢者などの家計においては相対的に所得水準の低い層の拡大などにより、各主体の負担能力（拠出能力）に対する制約条件は高まることが予想される。

高齢者の負担増により、医療・介護などの給付を受けられなくなる人が増加することが予想される。高齢者の保険料および自己負担が負担能力を超えることになれば、その場合に誰がどれだけ負担するのかという「分配」のあり方は、大きな政治的課題となるだろう。

また、貧困世帯が世代を超えて続く「貧困の連鎖」が現状においても指摘され、経済的理由で食料が買えなかったり、進学をあきらめたりする実態<sup>66</sup>が明らかになっている。このように経済的格差の拡大が進み、それが固定化されることにより、社会の分断が進むことが懸念され、ひいては子どもの成長に悪影響を及ぼしかねない。そのため、生活困窮者に対する積極的な支援や、すべての子どもが教育や保育の機会を確実に得られることが、社会の活力を高めていく観点からも極めて重要となる。

#### ⑤義務教育段階における学校運営

地域偏在が公教育の分野にもたらす影響についても忘れてはならない。既に過疎化に伴う人口減少が進行し、少子化による学校統廃合が行われている地方において今後さらに子どもの数が減少し続けた場合、学年をまたがる児童・生徒を一つの学級として運営する複式学級<sup>67</sup>が増加し、運動会や文化祭といった学校行事の運営や自校式給食<sup>68</sup>の維持がさらに困難になることが考えられる。

他方で、都市部やその周辺においても少子高齢化によって地域の子どもの数が減少するため、学校の統廃合が進むことが見込まれる。徒歩や自転車での通学が困難な地域に居住する子どもが増加した場合、スクールバスの新設など子どもの安全確保のための新たな負担が発生することとなる。

また、地域においては、学校が教育の場としての機能だけではなく、地域コミュ

<sup>66</sup> 北海道「子どもの生活実態調査結果」（2016年）より。

<sup>67</sup> 一定の人数に満たない場合に2つの学年で1学級を構成する方式をいう。

<sup>68</sup> 給食を学校内で調理・提供する単独調理場方式をいう。

ニティの拠点としての機能や災害時における避難先施設としての機能を有していることにも留意することが必要である。そうした機能が統廃合による廃校とともに失われることも、地域社会における課題となっていく。

#### ⑥生涯学習の機会の喪失

文部科学省では、18歳人口が2016年度の119万人から2040年度には88万人まで減少し、2033年度には高等教育機関の定員は現在の約85%になると推計している<sup>69</sup>。また、人口減少に伴い学校の統廃合や公民館の閉館などが進み、地域における学びの機会が失われてしまう懸念がある。

文部科学省に設置されている中央教育審議会大学分科会は、地方の規模の小さい私立大学の経営が悪化するため、将来にわたって質の高い教育機会を確保するために大学の統合や連携を進める仕組みを構築するとしている<sup>70</sup>。

今後、リカレント教育が広く推進され、社会人など多様な年齢層の学生が増加しなくてはならない。学びの場としての高等教育機関の統廃合が進んでいくことが予測され、ますます生涯学習の機会が失われることとなる。

#### ⑦社会構造の変化に伴い起こり得る課題

高度成長期に確立した日本の「中福祉・中負担」の社会保障モデルは、将来の所得上昇や収益増加に対する期待を背景にして成立してきた。換言すれば、家族や世帯を単位とした血縁を基礎とする相互扶助や、企業が優秀な人材を確保するために主体的に進めてきた従業員福祉の充実が、社会が担うべきセーフティネット機能を補うことによって、国は国民皆保険の維持・拡充に集中的に財源を振り向けることができたと考えられる。

これは、日本の教育制度においても同様のことがいえる。つまり、就学前教育や高等教育、さらには義務教育段階における塾や習い事など、学校外教育にかかる負担を家計が担うことによって、国は義務教育の完全公的負担を実現しながらも、世界的にみて相対的に少ない負担で平均的に高い教育水準を維持することができた。

しかし、1990年代初頭のバブル崩壊以降、長引く低成長と人口減少の進行によって、高度成長期モデルは既に機能不全を起こしている。さらには、現実問題として、かつてのような大幅な経済成長は期待できない上に、毎年生み出される付加価値をこれまで累積した財政赤字の解消に振り向けていくことが必要な中で、現状の教育水準を維持するためには、家計の教育費負担の軽減は望むべくもない。教育費負担のあり方を含めた日本の教育制度に対して、このまま何も手を打たずにいれば、親の所得の差による教育機会の格差は放置されたままとなり、少子化の進行と相まって、貧困の連鎖が税や社会保障の支え手をますます減少させてしまうことが懸念される。

<sup>69</sup> 中央教育審議会「我が国の高等教育に関する将来構想について（諮問）」（2017年3月6日）より。

<sup>70</sup> 中央教育審議会大学分科会「今後の高等教育の将来像の提示に向けた論点整理」（2017年12月）より。

## (2) 取るべき針路

### ①求められる社会保障の機能強化

2035年の日本社会においては、高齢者の増加による医療・介護ニーズの拡大、家族や地域社会の支え合い機能の低下、仕事と子育ての両立の促進といった社会的要請が一層高まることを踏まえれば、人々の生活の安心の基盤である社会保障の機能強化が求められる。

その際、医療・介護・年金などの社会保障制度のあり方については、人々の安心の基盤を提供するものとの観点から、現行制度からの連続性を確保することが重要である。幸い、日本には世界に誇れる「皆保険・皆年金」制度が存在する。これらの制度を堅持し、さらに発展させることは、人口構造・世帯・就業構造などが変化する近未来においても、効率性の高い社会保障制度を構築していく上で極めて重要である。こうした認識の下、サービス提供体制と財政の両面から持続可能な制度に見直していくことが求められる。

### ②安心してくらす生活環境の確保

医療・介護・障がい福祉・保育などの現物サービスについては、人口減少・過疎化のさらなる進行により、地域によっては民間医療・福祉・介護サービスの撤退が進むことが予想される。こうした状況を踏まえ、医療・介護の効率的な提供を行っていくことが必要となるが、効率化のために病院や介護保険施設を増やすだけでなく、医療圏やサービス圏域の広域化<sup>71</sup>と訪問および通院・通所の体制の強化など、地域の需要を踏まえ適切なサービス提供体制を構築する必要がある。

これら現物サービスにおいては、医師・看護師などの医療職、介護福祉士・ホームヘルパーなどの介護専門職、保育士など専門職の配置が、サービスの質の確保のために不可欠である。そのため、高齢者や子育て世帯など様々な困難を抱える人が地域で安心してくらし続けられるよう、処遇改善や雇用管理の徹底、離職防止策の強化、潜在的な資格保有者の専門職種への復帰促進に取り組み、地域住民やNPO、労働組合などが連携して支える体制を構築する必要がある。

また、加齢などに伴う認知機能の低下した人や認知症の人の資産の保全や悪徳商法被害の未然防止のため、専門職による成年後見制度の普及と低廉化、市民後見人の育成を進めるなど地域における支援体制、権利擁護のための体制、資産管理、金銭管理を支える仕組みを確保していく必要がある。

### ③ビッグデータなどを活用した医療・介護の効率化の促進

医療ビッグデータ<sup>72</sup>の分析・活用を推進することで、疾病予防の充実、医療技術や医薬品などの開発促進などによる医療の質の向上が期待できる。また、「医療等ID」<sup>73</sup>の導入・活用により、検査データの活用による利便性の向上や重複受診の抑制など医療の効率化が期待できる。さらに、患者が主体的に自身に関する医療情報を保有・活用できるようにすることで、医療機関に対するチェック機能が高まる

<sup>71</sup> 医療機関の整備や救急医療などの医療を提供する地域的単位として区分する医療圏、および介護サービスを提供する地域的単位の拡大をいう。

<sup>72</sup> 医療機関を受診した際のレセプト情報や健診データなどの蓄積された医療情報をいう。

<sup>73</sup> マイナンバーとは別に、医療分野における情報連携を行うための番号制度のことをいう。

ことも期待される。介護保険においては、現場の負担を増やさないよう配慮しつつ、介護の行為等のデータを集積し、介護給付費明細書のデータと併せて分析<sup>74</sup>を行い、その成果を介護技術に反映することで、効果的かつ効率的な介護が期待できる。こうした医療と介護のデータ収集を拡大するとともに、医療と介護が一体となったデータの分析を進め、良質な医療と介護のあり方に関する研究を深めていくことが必要である。その成果を、科学的根拠にもとづく医療と介護の普及と、地域や職域における予防・健康づくりの取り組みに活用し、健康でいきいきとくらすことのできる環境づくりにつなげていく必要がある。

遠隔医療の普及により医療アクセスの確保が期待できる。また、介護分野におけるロボット技術の普及により、移乗、入浴、排泄、夜間巡回などにおける介護労働の負担軽減につながることを期待できる。

マイナンバーの福祉分野での活用を進め、医療・介護・保育・障がいに関する自己負担の合計額に上限を設定する「総合合算制度」<sup>75</sup>を導入するとともに、福祉分野を含めた各種給付の漏給・重複給付の解消を進める必要がある。

こうしたデータやマイナンバー、新たな技術の活用にあたっては、個人情報保護の強化、安全性の確保に十分留意しなければならない。

#### ④健康寿命延伸の取り組み強化

長寿化については、人生を謳歌できる期間が延伸することであり、過去よりも人間の持つ様々な能力を発揮しうるものであるとして、肯定的に受け止めるべきである。長寿化を自己実現可能な豊かな人生につなげるためには、健康の維持・増進が重要な要素となる。健康寿命の延伸により、高齢期を含めた生き方の多様化も可能となり、雇用労働や起業などを通じ自身のもつ能力を活かすことや、医療・介護需要の伸びを抑える効果も期待できる。

健康の維持・増進には、若年期からの生活習慣病の予防や高齢期の生活の質（QOL）の改善につながる食生活の改善、体力づくりなど運動の習慣化、疾病の早期発見、国境を越えた大気汚染対策を含む公害対策の強化、地球環境問題に対する技術の開発や普及、国際的な規制の枠組に対し、積極的に取り組むことが必要である。

#### ⑤子ども・子育て支援サービスの充実

現役世代の人口減少に対しては、国民全体の就業率を上げていくことで対応していくことを基本とすべきである。その際重要となるのが保育サービスの充実である。子どもの最善の利益を優先するとの考えに立ち、保護者の就労状況や経済状況如何にかかわらず、子どもがより良い成育環境を得られるよう、保育所、放課後児童クラブなど良質で多様な子ども・子育て支援サービスの提供体制の確保を最優先に進めつつ、無償化に向け保護者の経済的負担の軽減をはかることが必要である。

また、家族や地域の支え合い機能が低下する中で、安心して出産・育児が行えるよう、行政と様々な社会資源の連携により、妊娠から出産後にかけての相談体制の充実や、アウトリーチ型の子育て世帯に対する支援体制の構築、子どもの最善の利

<sup>74</sup> 介護サービスの提供における介護行為等をデータとして収集し、介護保険の給付費明細書情報とともに集積・分析を行うことをいう。

<sup>75</sup> 制度単位ではなく家計全体をトータルにとらえて、医療・介護・保育・障がいに関する自己負担の合計額に上限を設定する仕組みをいう。

益の観点からの社会的養育と里親に対する支援などを推し進め、子育てを社会全体で支える体制を構築することが必要である。

#### ⑥高年齢期の所得確保

高年齢期の所得確保については、まさに生活の安心の基盤であり、一人ひとりにとって稼得収入などと年金が連続的に確実に確保される必要がある。

現在の公的年金制度については、新規裁定者、既裁定者ともマクロ経済スライドによる継続的な給付減額措置により、少子高齢化のもとでも持続可能な制度とされている。また、65歳を基準として60歳から70歳まで損得の生じないかたちで支給開始年齢を選択することができる制度となっている。

しかし、年金制度の将来にわたる財政の安定性については、現実的とは言えない前提条件の下で財政検証が行われていることなど、課題が多い。そのため、信頼性の高い財政検証<sup>76</sup>を行った上で、年金財政の改善をはかる必要があることが明らかとなった場合は、厚生年金についてマクロ経済スライドの強化や遺族年金の受給要件（年収850万円未満）<sup>77</sup>の見直しを検討する必要がある。

その際、いわゆる2階部分の給付水準が低下することから、現在の支給開始年齢の選択制度を前提に、65歳以上の就業を促進する施策を強化する必要がある。また、企業年金、個人年金などの自助努力を促すためのさらなる税制上の措置も検討する必要がある。

しかし、厚生年金の給付が十分に受けられない非正規雇用だった人や単身高齢者の増加により、基礎年金の生活保障機能を抜本的に強化する必要がある。そのため、基礎年金をマクロ経済スライドの対象とせず<sup>78</sup>、給付水準を確保するため国庫負担率の引き上げ<sup>79</sup>や低年金者対策も検討する必要がある。

なお、生活保護制度は、社会保険によるセーフティネットでカバーされない人に必要な給付が行われ、「最後の砦」としての機能を発揮するよう、生活保護水準<sup>80</sup>の確保とともに、居住を保障する住宅扶助などの単給化<sup>81</sup>を進めることが必要である。

#### ⑦皆保険によるアクセス保障と社会保障財源の確保

上記のように、社会保障を強化することにより増大する社会保障給付費の負担については、高齢者、現役世代、事業主を含め広く分かち合うほかない。

医療・介護・年金などの各制度のあり方については、人々の安心の基盤を提供する観点からは、現行制度からの連続性が重要となる。したがって、各制度の採用す

---

<sup>76</sup> 2016年年金制度改革法案の国会審議では財政検証の信頼性を高める必要性が与野党から指摘され、参議院厚生労働委員会附帯決議で、2019年財政検証に向けて、「現実的かつ多様な経済前提の下で将来推計を示すべく、その準備を進めること」が政府に求められている。

<sup>77</sup> 遺族年金が支給される際の遺族の年収基準を引き下げ、600万円程度から段階的に年金額を調整する仕組みにあらためるべきと考える。

<sup>78</sup> 2014年財政検証結果では、マクロ経済スライドの長期化により基礎年金の給付水準が3割程度低下することが示されている。

<sup>79</sup> 基礎年金の国庫負担率は1986年の制度発足時1/3とされ、2004年から段階的に引き上げられ、2009年以降1/2とされている。

<sup>80</sup> 食費・被服費・光熱費等日常生活に必要な費用を支給する生活扶助の基準は、2013年度から3カ年で6.5%の大幅引き下げが行われたほか、2006年度以降老齢加算および母子加算の廃止、期末一時扶助および冬季加算が引き下げられるなど、生活保護の給付抑制が続いている。

<sup>81</sup> 家賃に必要な費用として支給される住宅扶助など、生活を営む上で必要な各種費用に対応する扶助ごとに支給を可能とすることをいう。

る財源調達方法を採用し続けることが基本となる。

その際、すべての雇用労働者に社会保険を適用<sup>82</sup>し、医療と年金においては皆保険体制を堅持し、介護においては若年者が介護を必要とした場合に対応できる保険制度に発展<sup>83</sup>させるとともに、「給付と保険料との牽連性」により必要な社会保障給付が行われない社会保険制度の限界を克服するために、税財源を組み合わせていくことが必要である。今後広がっていく曖昧な雇用で働く者への適用も拡大していかねばならない。

また、負担能力の十分でない個人に負担を求めることは、社会保険制度の下では医療・介護などへのアクセスを実質的に遠ざけることとなる。経済的格差を健康格差につなげないためにも、まずは年齢にかかわらず応能負担原則<sup>84</sup>を徹底することが必要となる。

さらに、負担能力の十分でない個人に対して社会保障が確実に提供されるよう、所得税、金融所得課税、資産課税の強化に加え、消費税率の欧州主要国並みの水準への引き上げ<sup>85</sup>が不可避である。子ども・子育て支援の質と量の拡充、所得制限の廃止に向けて、社会保障・税一体改革として確認されている1兆円超の財源確保に加え、子ども・子育て支援にのみ使えるさらなる安定財源の確保が不可欠である。また同時に、社会保障財源のあり方に関して、保険料を含めた国民負担率<sup>86</sup>のあり方についての議論を進めることが必要である。

#### ⑧学校の機能強化

地域において、子どもの減少が進行した場合であっても、持続可能な地域社会の形成の観点から、教育の場としての学校の機能は何らかのかたちで残さなければならない。そのための工夫のひとつとして、初等中等教育の教育段階の一部またはすべてをカバーする一貫校化により、学校施設の統廃合を進めることが考えられる。しかし、学校施設は教育の場としての機能だけでなく、地域コミュニティの拠点や災害時の避難所としての機能を有している。そのため、学校施設の統廃合などを検討する際には、地域の中でそれら機能を維持するための方策を検討しなければならない。例えば、統廃合に伴う施設改修や新設にあたって、自校式の継続が困難となっている学校内の給食施設を利用して、近隣の介護施設に食事提供を行うことなどができるようにするなど教育施設の問題としてのみとらえるのではなく、福祉施設なども含めて地域全体の公共機能をどのように全体最適化し効率的に運営するのか、といった発想で考えていくことが必要である。また、同様の観点から、学校統廃合によって遠隔地から通う子どものためにスクールバスを設置する場合には、高齢者の通院や買い物の交通手段としての活用も併せて行うなど、地方自治体は遠方から学校に通う子どもの負担軽減と安全確保と高齢者の生活環境の維持を同時に実現するといった工夫が求められる。

<sup>82</sup> 現在、社会保険に加入するためには、「1週間あたりの決まった労働時間が20時間以上」、「1カ月あたりの決まった賃金が88,000円以上」などの要件を満たすことが必要となっている。

<sup>83</sup> 介護保険制度の被保険者は40歳以上、サービス給付の範囲は40～64歳までの被保険者は政令で定める特定疾病の場合に限定されている。

<sup>84</sup> 年齢で区切るのではなく、負担能力に応じた負担のあり方をいう。

<sup>85</sup> 消費税は国によっては付加価値税と呼ばれており、スウェーデンは25%、英国、フランスは20%、ドイツは19%となっている（2017年1月時点）。

<sup>86</sup> 租税（国税、地方税）と社会保険料を合わせた金額が国民所得に占める割合のことをいう。

#### ⑨誰もが生涯を通じて学び続けられる教育機会の確保

既に政府では、長寿化による「人生100年時代」の到来を見据え「100年という長い期間をより充実したものとするためには、生涯にわたる学習が重要である」と指摘している<sup>87</sup>が、今後、人口減少・超少子高齢社会のもとで一人の人生における就業期間や引退後の生活期間が長期化していく中で、生涯にわたって学び続けられる機会の保障がますます重要となる。

したがって、すべての都道府県における夜間中学の設置<sup>88</sup>、ICTを活用した学びのための仕組みづくり、地域の公民館などの社会教育施設の活用推進、誰もが年齢や学歴にかかわらず生活を営む地域で生涯にわたって学び続けられるような環境整備を進めていく必要がある。

また、地域において学びの機会を確保するため、離職者や退職者も含め専門的な経験や知見を有する人材を登録する制度など教育提供体制を整えることも求められる。

#### ⑩教育費の無償化

保護者の経済困窮が教育機会の格差を通じて子どもの世代に貧困が引き継がれる貧困の連鎖を解消することで、すべての子どもの就学機会を保障し国民の教育水準を引き上げるため、教育にかかる費用を無償とすることが必要である。具体的には、就学前教育における子どもの授業料、高等学校に通うすべての生徒の授業料、大学、高等専門学校、専門学校など学費を低額化した上で、高等教育の授業料の無償化、義務教育における学校給食の完全実施と無償化、給付型奨学金の拡充などを進めるべきである。

就学前教育の無償化にあたっては、就学前教育の質的・量的充実をめざした保育士、幼稚園教諭などの処遇改善や待機児童の解消を最優先事項として解決しつつ、低所得世帯を対象にすでに実質的に無償化されている保育料・利用料の負担軽減措置の効果を踏まえ、低所得世帯の児童を含めた初等中等教育時の学力の全体的な底上げにつなげることが重要である<sup>89</sup>。そして何よりも、出産・子育てに関わる国民の将来不安を払拭するため、確実に家計の教育費負担を軽減するものにしなければならない。

高等教育に関する公的負担については、進学者と非進学者との間の公平性や、費用負担と便益享受との関係における公正性についての指摘がある。その一方で、能力と意欲を持ちながらも、家計や奨学金では授業料を賄いきれず、高等学校の段階で進学を諦める生徒が存在する<sup>90</sup>。

教育は、国の繁栄や国民としての税負担能力の強化というかたちで国自身がその恩恵を受けるといった側面があるとともに、子どもの最善の利益として保障されるべ

<sup>87</sup> 内閣官房「人生100年時代構想会議 中間報告」（2017年12月19日）より。

<sup>88</sup> 文部科学省によると、全国の中学校夜間学級（いわゆる夜間中学）は、2017年時点で8都府県31校にとどまっている。

<sup>89</sup> 文部科学省委託研究「平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究」（お茶の水女子大学）によれば、家庭の社会経済的背景によって初等教育課程における学力差の存在が明らかになっている。

<sup>90</sup> 日本財団「子どもの貧困の社会的損失推計」および、文部科学省「高校生等奨学給付金の受給実績」より連合が試算したところ、経済的な理由により進学を諦めている貧困世帯の高校生は、1学年あたり最大で約6.4万人存在している。

きものである。したがって、受益者は社会全体であるという考え方にもとづき、授業料負担のない北欧諸国や一部欧州諸国、オーストラリアの「高等教育拠出金制度（HECS）」など、諸外国の制度や財源について研究しながら、公平・公正な教育制度のあり方を検討し、どのような家庭に生まれようと、学びたいという「意欲」さえあれば学ぶ機会が得られ、将来の職業選択の幅を広げることができる社会を実現することが求められる。それは同時に、将来の教育費負担への経済的不安を解消し、希望する誰もが躊躇することなく、出産・子育てができる社会でもある。

## 4. 仕事と生活の両立

### (1) 懸念される未来

#### ① 求められる男女の仕事と育児の両立

女性の第1子出産後の継続就業率は53.1%と、徐々に改善しつつあるものの、依然として約半数の女性が離職している現実があり、男性の育児休業取得率も約3%と極めて低迷した状況下にある。有期雇用の育児休業取得要件は依然として無期雇用と隔たりがあり、育休取得による継続就業したパート・派遣は1割程度に過ぎない<sup>91</sup>。加えて仕事と育児と介護を同時に両立することが求められるダブルケアの課題も浮上している。労働力人口の減少下において、これらの状況はいっそう深刻化する懸念があり、結果として人口減少社会における就労者数の減少を助長し、経済などに影響を及ぼしかねない。

また、非正規雇用と正規雇用との雇用格差や賃金格差が温存されることで、育児などにより一度離職した後に非正規雇用で就業する多くの女性や、はじめから非正規雇用で働く人が、ライフスタイルを問わず低賃金に陥り、自立が難しい貧困層の拡大を招く。特にひとり親世帯の子ども貧困の深刻化は、貧困の連鎖、ひいてはさらなる少子化を助長することが考えられる。

#### ② 仕事と介護の両立をめぐる課題

要介護認定者数が近年増加のペースを拡大する中、介護により離職する人の数は既に年間約10万人にのぼっている<sup>92</sup>。しかし、仕事と介護の両立支援制度利用は低迷しており、背景には制度利用による不利益取り扱いや、いわゆるケア・ハラスメントの存在が考えられる。このような職場環境を改善できなければ、増加が予想される要介護者に応じて、離職者の増大も避けられない。

また、既に若い時期から仕事と介護の両立を避けられないヤングケアラーが存在していることに加え、前述のダブルケアに携わる労働者の増加が見込まれる。一方で、介護保険財政が逼迫し、さらに介護人材の確保が進まないことにより、介護サービス利用料の大幅な引き上げや、給付範囲の縮小、サービス提供事業者の撤退が進めば、介護離職者が大幅に増加することが懸念される。介護離職者の増加は、労働力不足に拍車をかけるとともに、労働者にとってはキャリア中断や稼得収入が途絶えることを意味し、生活に困難を来たす要介護世帯の貧困が拡大しかねないなど、

<sup>91</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）」（2016年）より。

<sup>92</sup> 総務省「平成24年就業構造基本調査」より。

経済に大きな影響を与えることとなる。

### ③仕事と治療の両立をめぐる課題

医療技術の進歩により、様々な疾病に罹患しても入院せずに治療を行いながら仕事を続けることが可能になってきている。しかし現在、長期にわたる治療を必要とする病気で離職を余儀なくされる労働者が少なくない。さらに、職場に病気休職制度があってもすべての非正規雇用労働者に適用されている企業は約3割にとどまる<sup>93</sup>など、治療と仕事が両立できる職場環境づくりが急務である

また、仕事と不妊治療を両立する労働者は年々増加傾向にあり、不妊治療（体外受精）の治療延べ件数（人）は既に約42万人にのぼる<sup>94</sup>。治療は、身体的・精神的な大きな負担をもたらすとともに、費用的な負担も大きく、期間が長期にわたることも少なくない。こうしたことから行政への相談件数も年間2万件以上にのぼっており<sup>95</sup>、今後大きな課題になることも想定される。

### ④従来の「男性中心型労働慣行」による課題

日本の既婚男性の家事関連時間は国際的にも突出して短く、同様の傾向は自由時間にも見られ、パートナーとの「共有」時間が短いことも指摘される<sup>96</sup>。そのため、従来の「男性中心型労働慣行」が温存され、男性の家事時間や余暇時間をはじめとする生活時間の確保ができないことは、パートナーの継続就業を阻害し、第2子以降の出生の断念につながり、結果として人口減少社会を促進することになる。

## （2）取るべき針路

### ①仕事と育児の確実な両立

仕事と育児の両立を支援するためには、前提として、子ども・子育て支援サービスの質的な改善と量的な拡充を行い、社会全体で支える仕組みを確立し、これらのサービスの無償利用を可能とすることが不可欠である。また、保育士など専門職の離職防止策の強化、潜在的な資格保有者の専門職種への復職促進の取り組みなどによる保育サービスの充実に向けた環境整備を進める必要がある。

そのうえで、長時間労働の規制強化、時間単位の休暇制度や適正な労働時間管理のもとでのテレワークの導入など、両立のための柔軟な働き方の実現、パパクオータ制の導入など、性別に偏りなく利用される両立支援制度を構築する必要がある。同時に、非正規雇用など雇用形態に関わらず利用できる両立支援制度の構築が欠かせない。また、仕事と育児の両立を阻害する、マタニティ・ハラスメントやパタニティ・ハラスメント<sup>97</sup>など、あらゆるハラスメントを禁止する法整備を進めることが求められる。

<sup>93</sup> 労働政策研究・研修機構（JILPT）「メンタルヘルス、私傷病などの治療と職業生活の両立支援に関する調査」（2013年11月）より。

<sup>94</sup> 日本産科婦人科学会「平成28年度倫理委員会 登録・調査小委員会報告」の不妊治療（体外受精）の治療延べ件数（人）。

<sup>95</sup> 都道府県、指定都市、中核市が設置している不妊専門相談センターへの相談件数。

<sup>96</sup> 連合総研「生活時間の国際比較一日・米・仏・韓のカップル調査」（2009年3月）および「平成23年社会生活基本調査」による。

<sup>97</sup> 育児参加を希望する男性へのハラスメントのことをいう。

ほかにも、社会全体で課題に取り組むべく、上記の施策や国の積極的な啓発、情報発信とあわせて、職場においても取り組みを進めるべく、職場の労使交渉などにおいて、人口減少社会下の子ども・子育て支援や両立支援制度の重要性を念頭に、事業主に取り組みを促すことなどが考えられる。

## ②仕事と介護の確実な両立

少子高齢化が急速に進む中で、家族などの介護は現役世代にとって非常に重い負担となる。介護に直面した人の持続的な生活には、自らの生活と家族などの介護費用の一部を賄うために、安定した収入を得られることが不可欠となる。介護離職は貧困の入口となるとともに、事業主にとっては貴重な労働力の流出を招く。このような社会的損失を防ぐために、労働組合として、事業主、国・地方自治体、地域住民、NPOなどと連携しながら、主体的な役割を果たし、要介護者と介護者を支えていくことが求められる。

介護は要介護者の命と尊厳に関わるとともに、機能回復や認知症の進行を抑えるといった機能を含む、非常に専門性の高い業務である。そのため、介護福祉士・ホームヘルパーなどの介護専門職の継続的な処遇改善、雇用管理の改善やロボットなどの福祉用具の活用などによる離職防止策の強化、潜在的な資格保有者の専門職種への復帰促進の取り組みなどにより、質の高い介護サービスの確保を進める必要がある。あわせて、地域での見守りや介護サービス事業所における活動の支援などに、高齢者を含めた広い住民参加を促していくことも重要である。

また、介護の期間が想定し難く、個々の要介護者によって適切な支援の方法も異なるため、時間単位で取得可能な休暇制度など労働時間調整を労働者が行使することのできる権利として担保すべきである。事業所において、介護に直面した従業員が介護サービスの利用に速やかに結びつき、介護負担の軽減がはかれるよう、事業所内に社会サービスの窓口機能をもつ相談窓口の設置を進めることが求められる。

## ③仕事と治療の両立を可能とする職場環境づくり

超少子高齢社会の本格化は職場で働く者の高齢化を意味するが、罹患リスクの高い高齢者はもちろんのこと、すべての働く者が、長期にわたり治療が必要となる疾病を抱えていても、適切な治療を受けながら働き続けられるようにすることが重要である。そのため、事業主による就労上の措置や治療に対する配慮を強化するなど、治療と仕事の両立を可能とする職場環境づくりをいっそう推進する必要がある。

また、リプロダクティブヘルス/ライツ<sup>98</sup>の考え方にもとづき、女性の産む、産まない、産めないそれぞれの尊重を前提とした、仕事と不妊治療の両立支援制度の拡充が求められる。また、多目的休暇・育児目的休暇など既存の育児関連制度などを不妊治療にも適用できるようにするなど、休業・休暇、就業時間の調整に関する制度の適用・導入もあわせて必要である。

そして、仕事と育児、介護、治療など、多様な両立支援の窓口を一本化するなど、支援を希望する人が一体的にサービスを受けられるようにする環境整備を進めることが求められる。

<sup>98</sup> 性と生殖の健康・権利のことをいう。1994年に国際人口開発会議（ICPD）にて提唱された概念。

#### ④従来の「男性中心型労働慣行」からの脱却

これまでの「男性中心型労働慣行」から脱却するためには、長時間労働をはじめとする職場の慣行全般をジェンダーの観点から横断的に見直し、定時帰宅など効率的な業務を評価する制度の導入などを通じて、男女間の労働時間と生活時間の不均衡の是正を進めることが必要である。また、男女間賃金格差については、男性の長時間労働を助長する観点からも是正を進めるべきであり、配偶者などとの共有時間など、余暇時間が国際的に少ないことなどを踏まえ、実質的な余暇時間確保に向けた制度導入などに取り組む必要がある。あわせて、余暇時間の重要性など、ディーセント・ワークが保障されながら、雇用形態を問わず働く側が多様な働き方を選択できる労働慣行について、認識面などを含めて変革していくことも急務である。

その際、女性が非正規雇用労働者の多くを占め、貧困や自立できない状況が蔓延していることに鑑み、賃金の引き上げや正社員転換の促進を通じて貧困等からの脱却を促すことは喫緊の課題である。

加えて、諸外国の施策を踏まえ、様々なライフスタイルに対応する環境整備を進めるために、選択的夫婦別姓の導入や婚外子差別を撤廃するとともに、両立支援制度の利用対象にパートナーの連れ子を養育する場合も加える、ひとり親の家族的責任を考慮した両立支援制度の整備を進めるなど、性やライフスタイルに中立な制度の整備を進めることも重要である。

こうした従来の「男性中心型労働慣行」の見直しを進めることは、誰もが妊娠・出産・育児期を安心して迎えることのできる環境の改善につながり得る。

## 5. 地域社会・行政機構・政治のあり方

### (1) 懸念される未来

#### ①地域の暮らしへの影響

急速な人口減少と高齢化、高齢単身世帯の大幅な増加が見込まれることにより、行政サービスの提供のあり方や地域コミュニティの見直しも迫られている。

2035年には、新設はおろか更新できないインフラが約30兆円分も生じるとの試算もなされている<sup>99</sup>。人口減少下の社会インフラ投資においては、選択と集中を行いつつ、必要なものについて計画的かつ効率的な更新を行わなければ、住民の生活に支障が生じるだけでなく、国・地方の財政を圧迫し、必要な公共サービスの提供に制約が生じる恐れがある。

大幅な人口減少は、病院や各種サービス、小売店などの廃業・撤退を招き、公共交通機関の維持が困難になるとともに、よりいっそう買い物弱者が増加することが見込まれる。特に、医療、介護、子育て支援、教育などの機能が地域内で広く分散する状況となれば、生活に欠かせないこれらの公共サービスを維持し続けることもままならなくなってしまう。シビル・ミニマム（生活基盤最低保障基準）の観点からも、生産性や効率を高めつつ、地域内に機能を維持していくための対策が必要となる。

その一方で、首都圏や大都市部では、高止まりする地価あるいは利便性や防犯上

<sup>99</sup> 日本経済研究所（中村研二調査本部政策調査部長）「高齢社会における社会資本整備」（2014年3月）より。

の観点から、土地取得を伴う戸建てよりもマンションなどの集合住宅での居住を選択する者が増加してきた。そうした集合住宅に居住する住民は、核家族化のいっそうの進行とともに孤立し、将来的には地域コミュニティとの関係が希薄な高齢者となっていくことが懸念される。

また、今後も増え続ける空き家問題も深刻さを増すことになる。将来的には日本全体で居住地域の約2割が無居住地域化<sup>100</sup>し、2033年には総住宅数7,126万戸のうち、空き家数が2,166万戸と、空き家率が30.4%になると予測されている<sup>101</sup>。また、2035年には単身世帯の41.6%を高齢者が占めるとされおり<sup>102</sup>、地域によっては、町内会活動などの地域コミュニティを維持できなくなることが懸念される。

2035年の前後5年間に発生すると予測されている南海トラフ巨大地震<sup>103</sup>では、甚大な被害となることはもちろん、1週間分の水や食糧、燃料などの備蓄が必要となるとされている<sup>104</sup>。2011年の東日本大震災や2016年の熊本県を中心とする九州地震でも見られたように、地域の強固なコミュニティが被害の拡大を食い止め、その後の避難生活の中で心の支えとなった。そのような意味からも、地域のコミュニティの弱体化は大きな問題である。

## ②行政機構への影響

2001年に行政の簡素化・効率化などを目的に中央省庁の再編統合が行われたが、各府省における縦割り行政は一部で解消されたとはいえ、依然として課題は大きい。また、日本創生会議は少子化と人口減少により2040年までに896市区町村が消滅すると指摘<sup>105</sup>している。人口減少下で過疎化と偏在化が進む中、公共サービスを持続可能なものにしなければ、住民にとって安全・安心の暮らしが脅かされることにつながる。

## ③政治への影響

現在、若年層ほど投票率が低く、年齢を重ねるにしたがい投票率が高まる傾向にある。こうした中、超少子高齢社会の到来により、有権者全体における高齢者の比率が上昇すれば、現役世代や労働者のための政策が先送りされ、高齢者にとってマイナスとなる政策決定が行いにくくなることが予想される。このため、高齢者の給付減額や負担増加を伴う政策決定が先送りされる傾向が強まるものと考えられる。しかし、それは次世代の負担を高めることにほかならず、状況をさらに悪化させる。

また、投票所や期日前投票所へのアクセスが困難な人が選挙権を行使するための手段として郵便投票制度が存在するが、使い勝手の悪さなどが指摘されている。今後、高齢者が増加し、老齢・加齢による疾病や認知症などにより、アクセス困難者が増えると考えられる。こうした課題を放置することにより、投票を諦める高齢の有権者が相当程度生まれる可能性がある。

選挙制度については、人口減少と東京一極集中の傾向が続いていることから、現

<sup>100</sup> 国土交通省「国土の長期展望」より。

<sup>101</sup> 野村総合研究所「2030年の住宅市場」より。

<sup>102</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）」2018年推計より。

<sup>103</sup> 京都大学大学院人間・環境学研究科の鎌田浩毅教授による予測。

<sup>104</sup> 内閣府中央防災会議・防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」（2013年5月）より。

<sup>105</sup> 日本創成会議「人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口」（2014年）より。

行憲法上の要請である「投票価値の平等」<sup>106</sup>を実現するため選挙区割りの見直しが行われていくことはもちろんのこと、衆参選挙制度自体が大きく変更される可能性があると考えられる。

政党については、毎年の政党交付金の総額は、人口（直近において官報で公示された国勢調査の結果による確定数）に250円を乗じて得た額を基準として予算で定めることとされていることから、人口が大きく減少することで、総額が減少する。こうした中、党员を集めることができない、あるいは企業団体からの献金を集められないなど自ら資金を獲得することができずに政党交付金に頼ってきた政党は、まず資金面から弱体化する。その結果、党組織としての力をつけることができず、党勢は縮小していくものと考えられる。

地方議員のなり手不足の問題もある。離島を除けば全国で最も人口が少ない高知県大川村（人口約400人）は、地方自治法にもとづき村議会を廃止し、約350人の有権者が直接予算などの議案を審議する「村総会」の設置を検討するに至った<sup>107</sup>。大川村の現職議員は高齢による勇退の意向を示すが、(i)そもそも適正年齢の村民の絶対数が少ないこと、(ii)意欲のある者でも、青年団や消防団などを掛け持ちしながら薄給で引退後の保障のない地方議員に手を挙げることは難しいとの理由などから、若手の後継候補を擁立することが難しくなっている。人口減少・超少子高齢化と都市部への人口移動により、今後、こうした地域がさらに増加するものと考えられる。

## （２）取るべき針路

### ①地域のくらしのあり方

地域の生活に欠かせないインフラについて、厳しさが増す国・地域の財政状況を踏まえれば、優先順位をつけた効率的な長寿対策や老朽化対策や、早期検知システムの導入による適切な維持管理を行っていかなければならない。加えて、市民生活に必要な不可欠な地域公共交通については、高齢者や障がい者などの移動制約者も含めて、誰もが移動の自由を確保できる対策が必要である。例えば、実用化が見込まれている完全自動運転技術や、配車アプリなどのデジタル技術を活用し、柔軟な運行ルートや運行時間の設定を可能とした自動走行車による有償運送や無人コミュニティバスの運行などがその対策として考え得る。これらを進めるうえでは、安全・安心を保障する技術の確立と法的対応を確実に進めていくことが求められる。

過疎化や高齢化の進行によって懸念される買い物弱者の増加については、宅配ネットワーク維持のための「小さな拠点」<sup>108</sup>の形成など、持続可能な買い物環境の確保に向けた仕組みを構築することによって対応していくことが必要である。

さらに、急速な人口減少に加えて、高齢化率の上昇や高齢単身世帯が大幅に増えることが見込まれる地域については、地域福祉を支えるコミュニティ機能を補完す

<sup>106</sup> 選挙区ごとの議員定数1人当たり有権者数の不均衡から生じる一票の重み（投票価値）について、憲法にもとづく選挙権の平等の要求に反しない程度に解消する考え方をいう。

<sup>107</sup> 2017年6月12日に大川村の和田知士村長が「村総会」の設置検討を表明したが、その後の総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」の設置や高知県と大川村による「大川村議会維持対策検討会議」の設置等、それ以降の動きを踏まえ、9月11日に村民総会の調査・研究の中断を表明した。

<sup>108</sup> 過疎地の中で基幹となる集落に、住民の生活に必要な生活サービス機能の集約化と周辺集落とのネットワーク化を進める施策のことをいう。

るためのソフト、ハード両面からの対策が求められる。ソフト面においては、地域において事業活動を行う企業や組織団体、地域ボランティアが、それぞれの専門性や事業特性を踏まえ、高齢者、障がい者、子ども、生活困窮者などの要配慮者を対象に、見守りサービスや相談サービス、学習支援、技能習得支援などの地域貢献活動を推進することが有効な手立てとなりうる。

ハード面では、居住地域の分散化・点在化など地域の課題に応じたまちづくりが求められる。そのような地域では、地域での支え合いを可能とするコミュニティ機能や、公共サービス・社会福祉サービスなどの維持の観点から、都市計画や交通基本計画をはじめとした様々な施策が相互に機能し合うよう留意しつつ、コンパクトなまちづくりを推進することも選択肢のひとつになりうる。コンパクトなまちづくりを進める場合には、公共サービス提供体制の継続性を確保しつつ、質の維持・向上がはかれるよう、先進的な取り組み事例も参考にしながら、地域包括ケアシステムや社会教育などの多様なサービスが利用できる場をつくるなど、一定のエリアに公共サービス施設の集約を進めるとともに、すべての住民がそうしたエリアにアクセスできる交通ネットワークを整備することが求められる。

また、コンパクトなまちづくりには、住民の居住地の移動が必要となる場合もあるが、その際には、あくまでも住民の合意を前提とし、居住地選択は本人意思に委ねることが重要である。そのためにも、自治体は、まちづくりに関する明確な方針を示すとともに、住民が選択する際の判断材料となる情報を提供しなければならない。

一方で、山間部や離島などでの生活を選択する人への行政サービスの維持については、地域住民どうしの分断が起こらないよう留意しつつ、財政的負担を都市部も含めた地域全体で負担することを前提とすべきである。そのうえで、最低限必要な公共機能を維持する観点から、ICTなど様々な技術を使いながら可能な限り効率化をはかるとともに、健康面の理由から、そうした地域での自立した生活が困難になった場合については、地方自治体が、個別の事情に寄り添った対応ができるよう、ソーシャルワーカーやファイナンシャルプランナーなどの専門家による相談体制を構築しておくことが必要である。

現在、東京、神奈川、千葉、埼玉といった首都圏への人口集中が問題となっているが、2035年までを見通しても、この傾向に変化はなく、むしろ、さらに強まると推測されている<sup>109</sup>。地方における地域コミュニティを弱体化させることがないよう、Iターン、Uターン、Jターンを希望する人々が、地方に移り住みやすい環境を整えるための定住対策を進めることが重要である。同時に、農林水産業や観光業などの地域資源を生かした雇用創出や、技術革新の進展を通じたディーセントなテレワークの促進などによって、地方で働き続けることのできる環境づくりも必要である。

また、自然環境に恵まれた地方での生活を望む首都圏などに居住する高齢者に対しては、自己所有の住宅などを担保として融資を行うリバースモーゲージ制度<sup>110</sup>をさらに普及させることで、居住の安定と居住用資産の有効活用を同時に推し進めていくことが求められる。

<sup>109</sup> 総務省「平成27年国勢調査」によれば、2015年の首都圏（東京、千葉、埼玉、神奈川）人口の全国人口に占める割合は28.4%であるが、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」では、2035年に30.7%となるとの推計がされている。

<sup>110</sup> 居住する住宅などの不動産を担保として、一括または年金のかたちで定期的に融資を受け取り、当該融資契約が終了（利用者の死亡・転居・相続）する時点で、担保不動産を処分し、元利一括に返済する制度のことをいう。

全国各地で増えていく空き家の問題については、所有者に撤去や修繕などを指導・勧告・命令する地方自治体の負担を軽減することが必要である。国・地方自治体は、空き家・空き地のデータベースを構築することで、効果的に対策を講じることができるようにするとともに、空き家をシングルマザーや高齢独居者、障がい者など住宅弱者となりやすい人々に向けて、優良な賃貸住宅として提供するなど、有効活用していくことが求められる。その際、所有者が、データベースへの登録申告などを積極的に行うよう、税制上の優遇措置や、改修費の補助などのインセンティブ手法を活用した制度づくりを進めていくことが必要である。

また、激甚化する自然災害への備えとして、インフラなど社会資本の強靱化は進めていかなければならないが、一方で、地方に限らず首都圏や都市部においても、人口減少や高齢化によって弱体化した地域コミュニティを結び直し、平時から「顔の見える関係」を構築しておくことが重要である。したがって、自治会、青年団、婦人会、消防団、水防団などといった地域コミュニティ組織を維持・強化するために、自衛防災訓練や地域親睦行事、祭りや伝統芸能などの地域文化事業への助成を拡充するなど、地方自治体が地域コミュニティの維持・強化を支援し、住民同士がつながる機会の創出や地域防災力の向上をはかることが求められる。その取り組みは、非常災害時にとどまらず日常においても、地域ぐるみの子育て支援や高齢者の見守りなど、地域の住民が助け合い、支え合う「地域自主福祉」の充実につながっていくことも考え得る。

さらに、自然災害への備えとしては、上記のような人的な対応に加えて、国・地方自治体が、緊急地震速報や気象情報、ライフラインを含むインフラ設備の被害・復旧状況、避難場所や避難方法、被災者の安否、避難所の情報など、ICTシステムを活用して一元的に集約・分析し、タイムリーかつ適確な情報伝達を行うことができる体制を構築することが求められる。

いずれにしても、上記のような地域のくらしを支える地方自治体の機能を維持・強化していくためには、現時点においても課題となっている安定的な地方財政の確立に加えて、専門職の安定的な人材確保を実現することが必要であり、わが国全体の問題としてこれら課題の克服に向けた検討が早期に求められる。

## ②行政機構のあり方

国の行政機構については、国民生活の維持・向上につながる効率的かつ公正・透明な中央省庁体制の確立に引き続き取り組むことが必要である。各府省における縦割り行政を是正するため、省庁間における情報の共有化、中央省庁と地方自治体間の情報システムの単一化を推進するとともに、地方自治体への権限委譲と地方支分部局への権限委任をいっそう進めるべきである。

すべての国民が安心して行政情報に容易にアクセスできる「電子政府」を構築し、国民生活の充実と経済の活性化につなげるべきである。

また、国と地方自治体の権限を明確にしつつ、国と地方の垣根を越えた行政のワンストップサービスをいっそう進めるべきである。

マイナンバーにおける社会保障・税・災害対策の3分野以外の活用については、安全性の確保、行政の効率性の向上および国民生活の利便性の向上が認められる分野について拡大をはかるべきである。

地方の行政機構については、地域住民、地方自治体、民間事業者、NPO、協同組合など、多様な担い手が地域課題の解決に向けて協働できる仕組みを構築するな

ど、新しい公共サービスのあり方を模索・実現するとともに、担い手となる人材の確保・育成にも取り組むべきである。

また、地方行政の基盤強化や行財政運営の効率化をはかるとともに、都道府県をはじめ区域を越える広域的行政課題に対応するため、広域連合制度<sup>111</sup>や定住自立圏構想<sup>112</sup>の推進、連携中枢都市圏<sup>113</sup>の形成など、住民意思を反映しつつ、地方自治体間の広域連携の仕組みを活用すべきである。

### ③政治のあり方

社会保障制度における給付と負担のあり方などに関する政策決定については、先送りすることなく、早期に全世代のニーズに応え得る政策の立案への転換をはかる必要がある。その前提として、政治が特定の年齢層や投票率の高い層のみを利するような政策に陥らないよう、義務教育段階からの主権者教育を推進する必要がある。さらに、世代を超えて公平・公正な社会の重要性について価値観の共有をはかることが重要である。

また、人口減少に加え、大都市への人口偏在も想定される中、「投票価値の平等」を実現するための選挙制度が国会において検討されることも必要である。

そのうえで、投票率の向上策として、国政・県政・市政等のよりわかりやすい情報発信や参加型地方自治の実現はもとより、不正・トラブル防止、機器選定の公平性・透明性の確保など必要な措置を講じることを前提にしたインターネットによる「電子投票制度」の導入など、有権者が投票しやすい環境を整備することも必要である。加えて、有権者の選挙への関心を高めるという意味では、3割を切る状況の統一地方選挙の統一率向上に取り組むことも重要である<sup>114</sup>。

地方議員のなり手不足に関しては、議会への関心の低さや報酬水準、本業との両立の困難さ等々の課題が指摘されている。これらの課題を踏まえつつ、議員や首長に関する住民・有権者全体の理解深化や意識向上、若年層や女性の参画拡大に向けた固定的性別役割分担意識の改革や被選挙権年齢要件の緩和、議員活動を支援するための環境の整備などが求められる。

なお、基本的に民間企業の場合は、地方自治法上の兼職・兼業禁止の対象となっておらず、多くの企業で労働協約（就業規則）上、公職休職が認められており、当該休職期間を退職金の算定基礎期間に含めることや、企業年金がある場合に事業主が当該休職期間にかかる掛金を継続的に拠出することもできる。さらに、休職とせずに短時間でも勤務し、労働実態に見合った賃金を企業が支払うことも可能である。こうした仕組みを企業内で整備することによって、議員報酬とあわせて一定の年収を確保することも重要である。

加えて、やむを得ず町村総会を設置する場合には、すべての住民に総会への参加

---

<sup>111</sup> 都道府県や区市町村の区域を超える広域行政需要の増大などに対応する「地方公共団体の組合」の1つとして位置づけられている。事務の共同処理にとどまらず、広域計画の作成や連絡調整など弾力的・機動的な広域行政機構としての性格を持つ。

<sup>112</sup> 中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能等を確保する「定住自立圏構想」を推進し、地方圏における定住の受け皿を形成することをいう。

<sup>113</sup> 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点をいう。

<sup>114</sup> 統一地方選挙は、選挙の効率化や有権者の関心を高めるため、1947年4月に第1回目が行われた。その際には、すべての地方自治体の首長と地方議員の選挙が全国一斉に実施されたが、以降、昭和の大合併、沖縄の本土復帰、平成の大合併等を経る中で統一率は低下してきている。

を保障する仕組み（交通手段の確保、情報通信技術の利活用やそのための法整備など）を設けるとともに、公平・公正な手続きが担保されることが必要である。

政党については、政党交付金に頼らずに党を運営できる体制にしていくことが重要である。そのためにも、党員の確保とともに、企業団体からの献金獲得に向けた取り組みを地道に行っていくべきである。なお、企業団体からの献金は癒着につながるの見方もあるが、企業団体と意思疎通をはかる中で、すべての国民の生活の改善につながる課題を実現すれば、それは癒着とされることはなく、また、関係する企業団体の意見にもとづく政策となることから現実に即した内容になると考えられる。個人献金は善、企業団体献金は悪という国民の意識を変革する努力も求められる。

## 6. 労働組合の将来

### (1) 懸念される未来

急速な人口減少・超少子高齢化が進行していく中、労働組合の将来について楽観的な見方をしているのは、急速な変化に立ち後れるリスクがある。ここで改めて与件となる変化を整理する。

将来的に日本の経済成長が停滞を余儀なくされたとしても、経済のグローバル化と技術革新はさらに進展し、雇用の抑制と失業の恒常化を招く可能性がある。加えて、生産年齢人口の減少は、多様な労働者の就労が促進されたとしても、その不足を補うまでには至らず、組合員数の減少につながる可能性は否定できない。また、急速な技術革新の進展は、新たな雇用創出と既存業務の大幅な省人化をもたらす。さらに、プロジェクト単位に仕事の断片化が進むことなどにより、雇用関係によらない働き方が拡大していくことが懸念される。

他方で、産業構造は、情報化、医療・介護などの人間のケアの領域や健康・スポーツ・教育分野などにおけるサービス化、地域コミュニティの維持に関わる分野における「市民労働」<sup>115</sup>化が進むことが想定される。これら産業構造の変化は、地域に新たな就業機会をもたらす可能性も考えられるが、同時に、雇用関係によらない働き方の拡大をもたらすことも指摘されている。そうした働き方の拡大は、集团的労使関係や労働法による労働者保護など、雇用セーフティネットからこぼれ落ちる労働者が増えていくことを意味している。

加えて、企業経営は旧来の業種・業態を超え、多角化や業界再編などが進むこととなる。これら産業構造や企業経営の変化は、業種を軸とした産業別労働組合の機能低下を招くリスクがある。

また、多様性を受け入れることのできる職場環境の整備と同様に、労働組合においても、性別、性的指向と性自認（SOGI）、年齢、障がいの有無やその種別などをはじめ、多様な仲間が集い、ともに労働組合活動に取り組む環境にあるのかどうか問われてくる。とりわけ、女性の就業率が伸び続け、2016年には約66%<sup>116</sup>に達する

<sup>115</sup> 地域の持続可能性を支える協同事業に有償・無償で従事する労働のことをいう。

<sup>116</sup> 内閣府「男女共同参画白書」（2017年版）および総務省「労働力調査（基本集計）」より。

中、労働組合に加入する女性は推定約 12.5%<sup>117</sup>にとどまっております、連合加盟の労働組合における女性組合役員の割合も 1 割に満たない<sup>118</sup>。さらにパートタイムで働く労働組合員の割合も 1 割に満たない。加えて、従業員数 100 名未満企業の労働組合組織率は既に 1%を下回っている現状にある。このように、現在においても日本の組織率の低下に歯止めがかかっていない中で、このままでは懸念される未来が現実のものとなることを直視しなければならない。

## (2) 取るべき針路

### ①労働運動の課題

与件となる変化により組合員数が減少することとなれば、労働運動の基盤となる人材や財政などの運動資源の縮小をもたらし、労働運動の制約要因となる。また、曖昧な雇用の広がり、企業別労働組合主義や構成組織主義に対し、その限界を突きつけるかもしれない。このような状況下、どのように労働運動の資源を適正に維持していくのが課題となる。労働組合としてのまとまりの維持・強化、対等で健全な労使関係の維持・強化をいかに果たすかといった観点も重要である。また、働く者や働き方の多様化など多元的な変化に対し、労働組合に求められる運動・政策課題も多様化・多元化していく。

他方で、これまで「連合評価委員会」が指摘しているように、組合活動や労働運動がどう見られているのか、組合員や社会からの期待に応えられているのかといった点も常に顧みられなければならない。そのような中で、労働組合がどのように共通の目標を見出して社会連帯を促し、社会改革に向けた運動を展開していくのが問われている。

### ②「運動論」の構築

#### a) 「運動論」の構築における重要な論点

連合がめざすべき社会の実現に向けた「運動論」を構築するにあたり、重視すべきことがある。

第 1 に、社会は、それを構成する人々の生き方の総体であることを踏まえれば、「人間はいかに生きるべきか」という、一人ひとりの生き方に還元できる運動とすることが根本的かつ重要な論点となる。

第 2 に、経済・社会は、私たちの働くという行為の総体によってなされており、「いかに働くべきか」という、本来の人間の労働のあり方の観点から、望ましい働き方を追求していく必要がある。

第 3 に、民主主義が脅かされている中、社会発展の基盤である民主主義の強靱な発展・成長に寄与する運動を展開しなければならない。

また、労働組合の活動は、組合員の連帯を重視する観点から「体験」「交流」「学習」「対話」を重視すべきである。

#### b) 具体的な方向性について

連合・構成組織・加盟組合は、ナショナルセンター・産業別組織・単位組合

<sup>117</sup> 厚生労働省「労使関係総合調査（労働組合基礎調査）」（2016 年版）より。

<sup>118</sup> 連合「構成組織・地方連合会における女性の労働組合への参画に関する調査報告書」（2016 年）より。

(単組) それぞれの立場で前掲の事項を取り組みの基礎として労働組合活動や労働運動を提起するとともに、特にナショナルセンターである連合は、労働運動の全体像を提起し日本の労働運動全体を牽引する役割と機能を果たさなければならない。

このように、連合に集う労働組合は、全体でめざすべき社会像の実現のために「運動論」を共有するとともに、縦(連合・構成組織・単組)の補完性と重畳性<sup>119</sup>、横(単組・構成組織の枠を超えて)の相互性と交流性<sup>120</sup>をもって運動を展開することが重要となる。

また、めざすべき社会像の実現に向け、雇用を守り労働条件を維持・改善するといった身近な職場の取り組みとともに、組合員の人生と社会をつなぐことが重要となる。労働運動の起点と基点は、常に職場・単組の組合員にある。

単組は、組合員のニーズや思いをくみ取り、組合員の関与動機と仕事や働き方のあり方の観点から、問題・課題の発見と解決の取り組みを積み重ねた多様な機会(活動)を創出し、実践することが重要である。そのため単組は、自らの運動目標の実現に向けて組合員の関与総量<sup>121</sup>を増大していく必要がある。また、民間の単組においてはグループ経営など経営形態の変化に対応できる組織体制の整備や経営に対するチェック機能の強化をはかること、公務の単組においては民間委託のさらなる進行や人口減少に伴う行政機構の大きな変化を見据える必要がある。

構成組織は、めざすべき社会像を実現するための産業の姿と、そのための産業政策をつくるという観点から、加盟単組の取り組みへ補完性と重畳性をもって取り組むべきである。同時に、産業構造の変化に対応できる構成組織間の相互性と交流性をもって運動の発展・拡大をはかる必要がある。

そして連合は、構成組織・単組の枠を超えて、日常の政治活動を含む地域の運動への関与と一層の参加を求め、連帯を促し、地域はもとより様々な社会課題の解決に取り組むべきである。

### ③労働運動の実現に向けた組織像

運動目標の実現のためには、制約ある資源で成果を効果的に創出する体制の構築が求められる。そのためにはまず、連合を構成する各組織が価値観を共有し、目標の実現に向けてそれぞれが持つ人材などの資源を最大限活用できる戦略を描くことが求められる。また、ギグ・エコノミーに対応した新たな労働組合像を構築することも急務である。加えて、労働組合における業務監査や内部統制などのリスク管理も含めて、組織の全体的なガバナンスを強化していくことが必要となる。

また、運動資源に制約がかかる中では、連合本部・地方連合会・構成組織の自律性は保ちながらも、「運動論」を共有し、それぞれの組織が持つ資源を戦略的に配分し、さらなる協働・協同をはかることで目標の実現に向けて全体最適化をはかる必要がある。

<sup>119</sup> 連合・構成組織・単組がそれぞれの役割を発揮しながら、不足を補完し合うと同時に重なり合って運動に取り組むことをいう。

<sup>120</sup> 連合・構成組織・単組がそれぞれの組織や立場を超えて、相互に理解と交流を深めつつ運動に取り組むことをいう。

<sup>121</sup> ここでは、組合員が関わって何かをしたいと思える「関与」の意識をもって参画する取り組みの総量をいう。

#### ④労働組合活動・連合運動への参画および支持・支援者の拡大

雇用労働環境の著しい変化や運動資源の制約が想定される中において、次の各分野を中心に運動の選択と集中や重点化を進めつつ、機能と運動力を維持・拡大していく必要がある。

第1に、最も重要なことは、組合員が労働組合活動に魅力を感じ、自ら活動に関与する機会を増大させ、参加を促すことである。組合活動に対して、組合員の「組合離れ」や単なる形式的な参加に留まっていることが指摘されて久しい。組合員のワーク・ライフ・バランスなどを踏まえつつも、労働組合活動や労働運動のスタイルや手法について検討を進め、試行しながら普及させていくことに重点的に取り組まなければならない。

第2は、組合員がより良い地域社会づくりに積極的に参加し、労働組合が同じく地域社会づくりを担う多様な主体との関係を構築することで、それらの主体との有効かつ有機的な「結節点」となり、それぞれの活動の「触媒」となる機能を果たすことである。こうした取り組みを通じ、支持・支援者の輪を広げることで、社会的影響力を維持・拡大させ、組合員の地域の問題解決への関心を高めるとともに、連合運動への関心と関与を高めることにつなげていくことが求められる。

第3は、労働組合としてさらなる組織拡大を進めることである。労働組合にとって組織拡大は不断の取り組みの1つであり、それは、多様化・断片化・流動化によって増加する曖昧な雇用に従事する人に対し労働組合が果たすべき社会的責任でもある。こうした多様な働き方をする人の増加を想定し、新たな組織拡大戦略を描く必要がある。また、労働組合は、労働協約の拡張適用に取り組むなどにより、労働者性の再定義を進め、法的環境も含めたセーフティネットの拡充に取り組むべきである。

そして、連合は常に、性別、性的指向と性自認（SOGI）、年齢、障がいの有無やその種別、国籍・人種、信仰、家族的責任の有無などにかかわらず、また、雇用形態や雇用管理区分を問わず、多様な仲間を包摂し、労働運動を牽引していかなければならない。そのためにも、多様な労働運動の担い手の育成が不可欠であり、特に女性をはじめとする少数派の担い手の育成に向けては、積極的差別是正措置（ポジティブ・アクション）も含めた、役割と責任の分かち合いが急務である。

#### ⑤労働運動を推進する体制の維持・発展と人材育成

連合が労働運動を強力に牽引していくためには、これからも連合本部および地方連合会の体制を維持・発展させていくことが必要である。

先述のとおり、組合員の労働組合活動と連合運動への関与の機会を増大させ、参加を促すとともに、地域社会づくりを担う多様な主体との関係や多様な働き方をしている人との「つながり」を構築することは、労働組合・連合の組織の力を強固にし、拡大させることにつながる。

そして何より重要なことは人材育成である。労働組合活動や労働運動が個人のキャリアの過程あるいは生涯をかけて、関わりがい・やりがいがある重要なステージでなければならない。また、そうしたステージを維持・発展させるのも人材である。

こうした認識のもと、単組においては、若い組合員や女性組合員はもちろん様々な働き方をしている人の労働組合役員への登用を積極的に行うことが重要である。一方、構成組織や連合本部は、こうした多様なリーダーを養成する研修体制を強化すること、大学教員や研究者との連携を強化すること、組織化の技術や政策立案な

ど専門性の高い職員を養成することなどの取り組みを進めるべきである。

#### ⑥新しい運動の創造

連合に求められる「運動論」の核心は、労働組合全体への普及・拡大につなげる新しい運動を創造することである。そのため、「めざすべき社会」の実現に向けた戦略的な取り組みを構築するとともに、組織全体で共有しなければならない。

新しい運動の創造にあたっては、「運動論」における重視すべき3つの論点を踏まえ、「生き方」、「働き方」、「地域・持続可能性」、「交流と創造」、「対話と学び」、「支え合い・助け合い」（共生保障）、「人間性・人間力の涵養」、「多様な主体との連携」、「政治への関心・関与」などを基軸とすることが考えられる。そして、組合員一人ひとりが新しい運動を創造する当事者となり、すべての働く仲間や地域の様々な人々とともに取り組むことが鍵となる。

## おわりに ～持続可能で包摂的な社会の実現に向けて～

2035年、さらにはそれ以降も人口減少・超少子高齢化は続いていく。その間、社会では様々な変化、不確実な変化が生じてくる。連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会では、「教育と働くことをつなぐ橋」・「家族と働くことをつなぐ橋」・「働くかたちを変える橋」・「失業から就業へつなぐ橋」・「生涯現役をつくる橋」という5つの安心の橋が架かる「働くことを軸とする安心社会」については、引き続き変わることのない、私たちがめざすべき社会像であり、今後の運動展開にあたってその根底に置くべき考え方であることを確認した。今後は、長寿化の進展など「人生100年時代」における健康寿命の延伸といった新たな取り組み課題も出てくることが想定されるため、必要に応じて5つの安心の橋に関する補強・充実も求められる。

また、連合「人口減少・超少子高齢社会ビジョン」検討委員会では、人口減少・超少子高齢化に加えIoTやAIなどの技術革新の進展、気候変動による地球環境問題など、今後の取り巻く環境が大きく変化するなかで、労働組合としての取るべき針路を各論で提起した。連合は今後、構成組織・単組・地方連合会・地協などと広く本「最終報告」を共有するとともに、「持続可能性」と「包摂」を運動の基底に置き、課題解決に向けて取るべき針路の具体的検討を進めるべきである。そして、次のことをめざしつつ、取るべき針路の実現に向けて主体的な運動展開とより広範な社会的連携とネットワークの構築を進めるべきである。

### <課題先進国としての日本と国際的な連携強化>

人口減少・超少子高齢化は、家族・地域コミュニティ機能の低下などとも相まって、経済や地域社会のみならず、国・地方の財政や社会保障制度の持続可能性にも大きな影響を及ぼす。

今後、急速に進む技術革新は、新たな財・サービスや付加価値を生み出すことで、多大な経済効果と生活者の利便性を向上させるといった社会変革をもたらすことが想定される。技術革新にはこうした光の側面がある一方で、従来型の職種における雇用の大幅な減少や雇用の二極化による格差拡大など影の側面も懸念されている。労働組合としても、これまで労使で確認してきた「生産性三原則」の意義を再認識するとともに、今後、AIが生み出す付加価値の公正な分配方法の構築をはじめ、新たな時代にふさわしい「生産性」の定義の検討を行うとともに、あらためて共有化をはかるなど、生産性運動の補強・深化が求められる。

また、食料需給や水資源などへ深刻な影響を及ぼすとともに、自然災害の大規模化をもたらしていると指摘される地球温暖化などの気候変動への対策は、人類の生存可能性と社会の持続可能性にとっても喫緊の課題となっている。

日本は、課題先進国として、こうした多くの直面する課題に対する解決策を示し、国民とともに着実に一つひとつの課題を解決し、いきいきと安心して暮らせる社会をつくり、今後、同様の課題に直面する各国のモデルとなるべきである。

また、地球規模の課題解決にあたっては、地球温暖化防止のためのパリ協定や、ディーセント・ワークの促進や貧困の撲滅、公正で質の高い教育など17の包括的なS

DG s の目標達成に向けた取り組みは、2035 年時点で懸念される様々な課題の解決にもつながっていく。

そのため、「支え合い（連帯）」を基盤とした労働組合である連合は、持続可能で包摂的な社会、労働の尊厳がある公正・公平な社会、平和な世界の実現に向けて、国際的な労働組合組織（ITUC など）と連携し、ILO や G7、G20 などの議論において意見反映を行っていくとともに、地球規模の課題を解決するために積極的な役割を果たしていかなければならない。

### <互いに認め支え合う共生社会の構築>

日本では、非正規雇用労働者や低賃金労働者の増大による中間層の縮小とともに、格差の拡大や社会的な孤立、社会の分断が進んでいる。このような状況は、グローバル化と相まって行きすぎた自己責任原則や市場原理主義が広まった影響でもあり、さらなる社会分断や格差の固定化、貧困の連鎖といった負のスパイラルの拡大につながりかねない。このような社会は持続可能とはいえない。人々が互いに認め認められ、支え合う共生社会の構築をめざして、すべての者がステークホルダーとして主体的に取り組むことが求められる。労働組合は社会を構成する重要なステークホルダーとして、地域社会との連携を強化し、互いに認め支え合う共生社会の構築に向けた役割を担っていくべきである。

また、SDG s の具体的運動の一つとして、連合では、経済の「底上げ・底支え」「格差是正」、すべての国民が希望を持って働き、生活していける安全・安心のセーフティネットの構築、すべての働く人へのディーセント・ワークの実現といった社会的課題の解決をはかるため、全国で「クラシノソコアゲ応援団！ RENGU キャンペーン」に取り組んでいる。こうした取り組みをさらに広げ発信していくことで、互いに認め支え合う共生社会の構築に向けた取り組みを強化しなければならない。

### <地域での連帯基盤の強化と参加型民主主義の構築>

連合が本「報告書」で提起した取るべき進路を実現するには、労働組合の組織基盤の強化が必要となる。そのために、賃金・労働条件の改善やディーセント・ワークの実現、ワーク・ライフ・バランスの推進など職場での様々な課題を組合員の積極的な参画のもとで解決し、仲間づくりを通じた機能の強化が求められる。こうした取り組みにより、労働組合を含む地域の連帯基盤の強化につながっていくこととなる。

そのうえで、労働組合は、職場と地域の接点となる課題について、地方連合会・地域協議会との連携をさらに強めていくことで、地域のステークホルダーである組合員・未組織労働者、家族、地域住民、各種団体、NPO、自治体等とのネットワークづくりをさらに進めていくべきである。その際、労働組合の人材や資源を活用するとともに、行政・自治体との連携などのコーディネーター役を積極的に果たす必要がある。

格差の拡大や社会的な孤立、社会の分断を解決するためには、市民一人ひとりが政策や意思決定に参加するという参加型民主主義の構築が重要となる。地域における安心社会を実現するためには、労働組合として、こうした参加型民主主義を支える社会組織づくりを支援するなど各種団体とのネットワークを構築し、地域や政治を変えて

いかなければならない。

### <私たちが未来を変える>

本「報告書」で提起した取るべき針路に掲げた、経済財政・産業構造、雇用労働・人材育成、社会保障・健康・教育、仕事と生活の両立、地域社会・行政機構・政治のあり方といった政策課題の実現のためには、国・都道府県・市町村といった各段階での取り組みとともに、国際的な取り組みが求められる。そのため、連合本部（構成組織）－地方連合会（支部・ブロック）－地域協議会がそれぞれの段階において社会との対話を行い、各種団体と横の連携をはかり参加型民主主義の仕組みを構築する必要がある。また、労働組合の将来についての取るべき針路の実現にあたっては、まさに私たち自らが当事者として課題を認識し、自ら新しい運動を創造していかなければならない。

「私たちが未来を変えることができる」ということを共通認識として持つとともに、「持続可能性」と「包摂」を運動の基底に置き、連合は構成組織、地方連合会と一体となって多様なステークホルダーと対話・協働し、取るべき針路の実現に向けた運動を進めていくべきである。

以 上



**連合ビジョン**  
**「働くことを軸とする安心社会 ーまもる・つなぐ・創り出すー」**

---

2019年10月発行

日本労働組合総連合会(連合) 企画局  
〒101-0062 東京都千代田区神田駿河台3-2-11  
Tel 03-5295-0510 Fax 03-5295-0579

URL : <http://www.jtuc-rengo.or.jp>

