

不透明な国際情勢下の「駐留軍等労働者」等の離職者対策

～ 駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結に伴う 漁業離職者に関する臨時措置法の延長～

厚生労働委員会調査室 あらい けんじ
新井 賢治

はじめに

駐留軍関係離職者等臨時措置法（以下「駐留軍離職者法」という。）は、在日米軍基地で働く労働者（以下「駐留軍等労働者」という。）が国際情勢の変動に即応する米国の安全保障政策の変更、部隊の撤退・縮小等により、特定の地域において一時に離職を余儀なくされる可能性があることから、離職者対策を定めたものである。また、国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法（以下「漁業離職者法」という。）は、国際協定等により操業区域、漁獲量等に関し規制が強化され、緊急に漁船の隻数が縮減され、一時に多くの離職者の発生が見込まれる特定漁業について離職者対策を定めたものである。

駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の一部を改正する法律案は、駐留軍離職者法が平成20年5月16日に、漁業離職者法が同年6月30日にそれぞれ法の失効期限が到来するため、駐留軍離職者法を平成25年5月16日まで、漁業離職者法を同年6月30日までそれぞれ5年延長することを内容とするものである¹。

本法律案は平成20年2月1日に閣議決定、同日国会に提出された。同年4月4日衆議院厚生労働委員会可決、同月8日本会議可決、本院に送付され、同月10日厚生労働委員会可決、同月11日の本会議において全会一致で可決成立した。

本稿では、まず法律の概要、対象となる労働者をめぐる環境等について状況を述べた後、委員会における論議を紹介し、最後に今後の課題について触れることとする。

1. 駐留軍離職者法関係

(1) 駐留軍離職者法の背景と概要

昭和20年の終戦により、我が国には米軍を中心とする連合軍が進駐し、それに伴い進駐軍からの労務要求を充足するため、政府により主要都市に日雇勤労署が設置され、多くの日本人労働者が進駐軍に雇用された。昭和27年4月28日の「サンフランシスコ講和条約」発効以後も、連合軍は、「日米安全保障条約」（旧安保条約）及び同条約の付属文書である「吉田・アチソン交換公文」に基づき、駐留軍及び国連軍（英、オーストラリア軍等）として引き続き我が国に駐留することとなった。しかし、朝鮮戦争の休戦等国际情勢の緊張緩和により、昭和32年2月に国連軍の全面撤退声明に基づき、国連軍労務者7,700人が解雇された。さらに、同年の岸・アイゼンハワー会談後の共同声明により駐留軍の撤退が具体化した。撤退に伴い、広範な地域で大規模な離職者が発生することとなり、離

職者対策の必要性が生じた。そのため5年の時限立法として、駐留軍離職者法が昭和33年の第28回国会において衆議院内閣委員長から提出され、同年4月18日に成立した。その主な内容は、離職者に対する職業訓練の実施、離職者が行う事業に対する融資のあっせん、駐留軍関係離職者等対策協議会の設置等である。本法はその後国際情勢の要因等により、駐留軍等労働者の離職者対策の必要性が引き続き生じたため、今回も含め、過去10回にわたり法の期限の延長が行われてきたところである。内容についても、昭和38年改正では、離職を余儀なくされた場合等に支給される特別給付金の支給対象の緩和、43年改正では、雇用促進事業団による再就職促進が図られた。さらに、41年に雇用対策法が制定され、駐留軍関係離職者に対し職業転換給付金が支給される等制度の拡充が図られてきている。

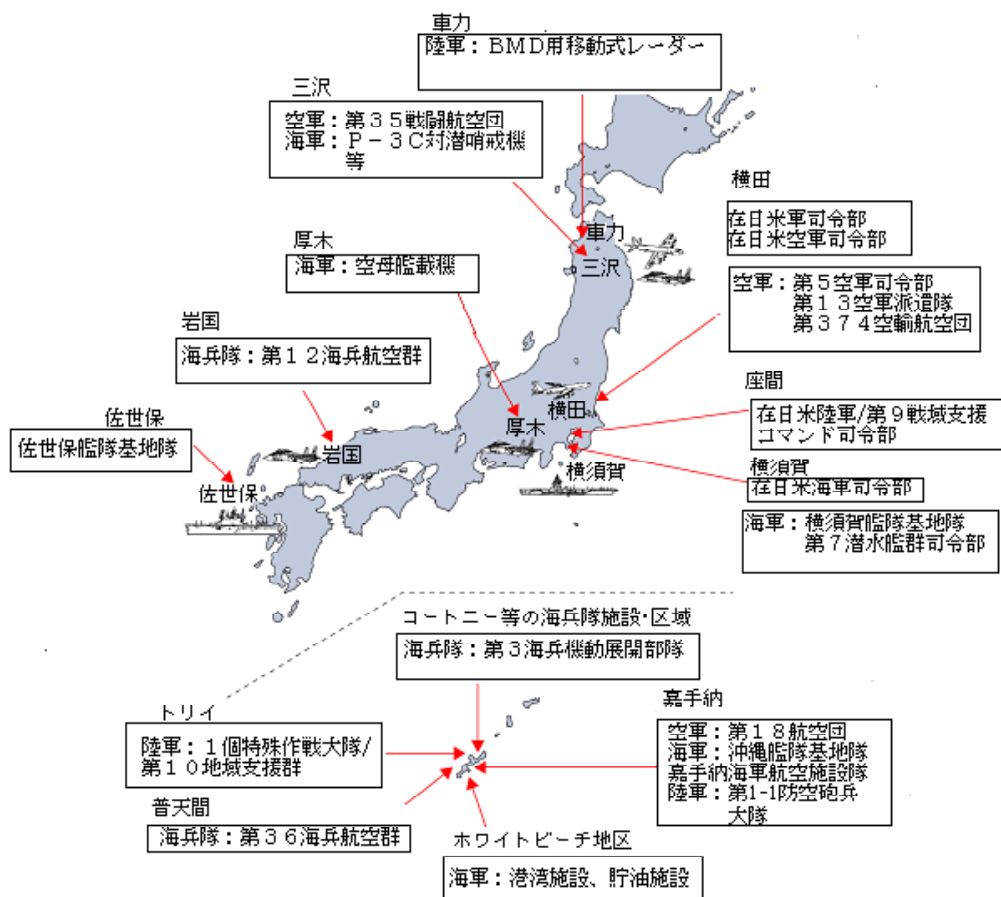
(2) 駐留軍等労働者の状況

現在我が国に駐留している米軍は、「日米安全保障条約」(新安保条約)²に基づき対日防衛義務を負い、それに伴い我が国の施設・区域の使用を認められている(図1参照)。そして、在日米軍がその任務を達成するために必要な労働力は、「日米地位協定」³により国が労働者を雇用し、その労務を駐留軍に提供する「間接雇用方式」が採られている⁴。現在本土及び沖縄の米軍施設において25,142人(平成19年12月末日現在)の労働者が事務員、運転手、警備員等1,335の職種に就労している(表参照)。採用に際しては公共職業安定所及び独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構(以下「LMO」という。)が募集を行い、必要な資格や免許を確認し、米軍による面接等を経て採用される。労務提供に当たっては、国(防衛省)と在日米軍との間で、軍の司令部や部隊において事務員、技術要員等として就労する基本労務契約(MLC)、所属港が日本国内にある米軍の非戦闘用船舶の船員として就労する船員契約(MC)及び施設内の食堂、売店等の販売員等として就労する諸機関労務協約(IHA)⁵の3つの契約を締結し⁶、国(防衛省)が契約に基づき労働者を雇用し、在日米軍に提供している。

(3) 米軍再編と今後の離職者の見通し

現在米国は、冷戦終結後の安全保障環境の変化に対応するための軍の体制の見直し(トランスフォーメーション)を進めている。在日米軍についても、「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO)⁷の最終報告(平成8年12月2日)、再編実施のための日米のロードマップ(平成18年5月1日)(以下「ロードマップ」という。)等を踏まえ、沖縄に過度に集中している米軍施設・区域の見直しを含めた大規模な再編が予定されている。ロードマップの土地返還等の対象施設に勤務しており、今後平成26年までの間に雇用に何らかの影響が生じることが想定される駐留軍等労働者の数は、沖縄8施設及び本土1施設で合計5,949人(平成19年9月末日現在)であり、引き続き駐留軍関係離職者が発生する可能性がある⁸。また、駐留軍等労働者は職種が非常に細分化されているため、いったん離職すると再就職が困難である。そのため、駐留軍離職者法に基づく対策が引き続き必要であるとされている。

図1 在日米軍の主な配置状況



(出所) 防衛省資料を基に作成

表 駐留軍等労働者の在職及び離職状況 (単位: 人)

年度 区分	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
労働者数	24,974	25,114	25,041	25,256	25,348	25,142
本土	16,296	16,301	16,228	16,328	16,361	16,324
沖縄	8,678	8,813	8,813	8,928	8,987	8,818
離職者数	43	42	25	53	79	48
本土	35	27	12	35	56	35
沖縄	8	15	13	18	23	13

(注1) 離職者数は、駐留軍離職者法第15条第1項が適用される離職を余儀なくされた者等である。

(注2) 平成14年度から18年度は3月末日現在であり、平成19年度は平成19年12月末日現在である。

(出所) 防衛省資料を基に作成

(4) 委員会論議

ア 延長期間の妥当性

今回の改正は駐留軍離職者法が平成20年5月16日に失効期限が到来するため、その期限を更に5年延長し平成25年5月16日までとすることを内容とするものであるため、その延長期間の妥当性が質された。特にロードマップ上では改正後の延長期間到来後の平成26年に普天間飛行場代替施設の完成、在沖縄海兵隊（第3海兵機動展開部隊要員（8,000人）・家族（9,000人））のグアム移転等大規模な再編の実施が開始されることになっているため、延長幅についてはロードマップに沿ったものにすべきではないかとの指摘があった。

政府からは、5年という延長期間については、今後の離職者の発生等について長期間にわたる見通しが困難であるため対象労働者の雇用への影響を中期的にとらえた期間として設定したこと、ロードマップとの関連については状況の変化を踏まえ、適宜国会による判断を踏まえることが適当であるためとの答弁があった⁹。

イ 米軍再編に伴い想定される離職者数

現在、ロードマップの土地返還対象施設に勤務する駐留軍等労働者の数及び再編に伴う離職者の想定数について質された。

政府としては米軍再編が雇用に及ぼす影響の見通しについては再編計画の詳細が策定されていない状況では確たる数字を把握できない旨答弁があった。その上で現状の沖縄における土地返還等対象施設の労働者数については平成20年2月末現在で4,816人であるとの答弁があった¹⁰。

ウ 駐留軍等労働者に対する「三六協定」等労働法制の適用状況

駐留軍等労働者については、「日米地位協定」第12条第5項により相互間で別段の合意がある場合を除くほか我が国の労働法制が適用されることとなっている¹¹。しかし、現実には時間外労働や休日の労働が、労働基準法第36条に基づく労使協定である「三六協定」を締結することなく行われている。また、就業規則については昭和39年に10章29条からなる本則は策定されているものの、その後の労働条件の変化に対応した改訂はなされておらず、附属文書である基本労務契約を事実上の就業規則として取り扱ってきた経緯がある。このように実際は我が国の労働法制が完全適用されていない状況については、前回の延長時にも本委員会では指摘されていたところであるが¹²、未だ適用は実現されておらず、その改善の遅れについて質された。舛添厚生労働大臣からは良好な日米関係を維持する観点からこのような足下の問題についてももしっかり対応していく旨の答弁がなされ、その上で、日米関係における様々な問題については政治的なリーダーシップを発揮し、政治トップのレベルで解決することの重要性が述べられた¹³。

エ LMO等の業務を見直すことの必要性

駐留軍等労働者の募集については、米軍からの労務要求がある前に求職者を募集し登録しておく事前募集は、沖縄においてLMOが直接実施しているものの、その他の地域では公共職業安定所による求人情報の提供や米軍による直接募集も行われている

現状にある¹⁴。この点を踏まえ、LMOの業務は労働者の労務管理に限定し、求人募集業務については労働行政を担う公共職業安定所が実施するべきではないかとの指摘がなされた。また、LMOの理事長及び理事が防衛省出身者であり、さらにLMOへの運営交付金約43億円（平成18年度）のうち労務管理等本体業務に係るものは約6億円に過ぎないことから、その組織の在り方や業務を見直すことの必要性が指摘された。駐留軍等労働者に対する福利厚生事業等を行っている財団法人駐留軍労働福祉財団については、運営する駐健保会館のホテル事業、会議室運営事業及び駐車場事業のいずれも稼働率が低く、さらに、LMOから受託した駐留軍等労働者の労働問題に関する調査報告についても財団が調査を行う必要性は認められず、いずれもLMOが直接行うか民営化するべきではないかとの指摘がなされた。

これらの指摘に対して政府からは、LMOの業務は本来都道府県が機関委任事務として行っていたのを見直したものであること、駐留軍等労働者の募集は「日米地位協定」に基づく労務提供の責務を果たすために継続して確実にを行う必要があること、米軍からの求人を満たすためには専門的な知見を有する職員が判断する必要があること等の答弁があり、さらに、独立行政法人の見直しについては防衛省内に設置されている独立行政法人評価委員会で検討が行われており、同委員会の指摘を踏まえ検討する旨答弁があった。財団法人駐留軍労働福祉財団については駐健保会館管理事業等の収益により運営されており、今後の在り方については、公益法人改革の観点から検討されることになる旨答弁があった¹⁵。

オ 地域の実情に対応した離職者対策の必要性

沖縄県には全国の米軍専用施設85施設のうち33施設があり、全国の米軍施設の38.8%が集中している。また、県土面積に占める米軍施設・区域は10.2%にも上る¹⁶。そのため駐留軍等労働者も8,818人おり、米軍再編等による影響が大きい地域である。その一方で沖縄県の雇用失業情勢は、有効求人倍率が0.41倍（全国0.92倍）、完全失業率は7.6%（全国4.0%）と非常に厳しい状況にある¹⁷。このため特に沖縄県においては、再編による離職者が発生した場合再就職が円滑に進まないことが想定されることから、それを踏まえた地域の実情に応じたきめ細かな対策の必要性について質問がなされた。

政府からは沖縄県については現在、地域雇用開発促進法等に基づく雇用開発促進地域に指定し、様々な支援を行っていること、また多数の離職者が発生した場合には駐留軍離職者法に基づき県内において特別の求人開拓の実施、職業相談・紹介の実施、ニーズを踏まえた職業訓練の実施等の支援策を講じる旨答弁があった。

さらに、ロードマップでは厚木飛行場から岩国飛行場への空母艦載機の移駐が示されていることから、岩国における駐留軍等労働者の需要が増大する可能性について質された。

政府からは、岩国飛行場における駐留軍等労働者の需要については必要な職務及び要員の確保について決まっていないが、一般論として、空母艦載機が移駐することにより駐留軍等労働者の増加が見込まれる見通しが示された¹⁸。

カ その他

離職が予定される駐留軍等労働者が速やかに再就職できるよう、在職中に駐留軍離職者法第10条第3項に基づき、防衛省による離職前職業訓練が規定されているが、実施に当たって訓練種目を増やすこと及び訓練種目の内容についてどのように離職者のニーズを把握しているかという点について質された。

政府からは訓練種目については駐留軍等労働者の意向を聴取した上で実施していること、種目の選定に当たってはコンピューター等要望の多いものを選定しているとの答弁があった¹⁹。

また、駐留軍離職者法に基づく離職者の再就職件数が駐留軍関係離職者就職指導票の発行件数に比べて少ない実態を踏まえ、法の期限の延長だけでなく実効性のある内容とする必要性について質された。

政府からは労働政策審議会の議論を踏まえ今回は内容の改正は行わなかったとの説明があったが、駐留軍等労働者の平均年齢が42.1歳と高くなっている現状では効果的な再就職支援に努める必要があるとの見解が示された²⁰。

駐留軍等労働者の警備員がけん銃を携行したまま米軍施設外を移動していた問題が取り上げられた。施設・区域の外でのけん銃携行は銃刀法違反であるとの認識が示された上で、警備員の募集要項にはけん銃を携行する旨の記載しかないことが問題を生じさせたとし、施設・区域の外でのけん銃携行は認められていないと明記すべきであるとの指摘があった。

政府からは施設・区域外でのけん銃の携行は「日米地位協定」上認められないとの認識が示された。その上で施設・区域内での警備は地位協定上も認められているため、募集要項に記載がないのは、施設・区域内でのけん銃の携行を前提にしたと解すべきとの答弁があった²¹。

2. 漁業離職者法関係

(1) 漁業離職者法の背景と概要

漁業離職者法は、1970年代以降各国が200海里の経済水域を設定し、水産資源の規制が強化された結果、一時に多数の漁業離職者が発生することが見込まれる状況となったことから、当初2年の時限立法として、昭和52年の第83回国会において衆議院社会労働委員長から提出され、同年12月9日成立した。その後も水産資源の規制強化等により、今回も含め、過去7回にわたり法の期限の延長が行われてきたところである。法律の内容は、漁業離職者求職手帳の発給、職業転換給付金の支給、就職指導・職業紹介の実施等である。なお、船員を引き続き希望する者は国土交通省地方運輸局が給付金の支給等各種施策を実施することとなっている。

(2) 漁業をめぐる国際環境

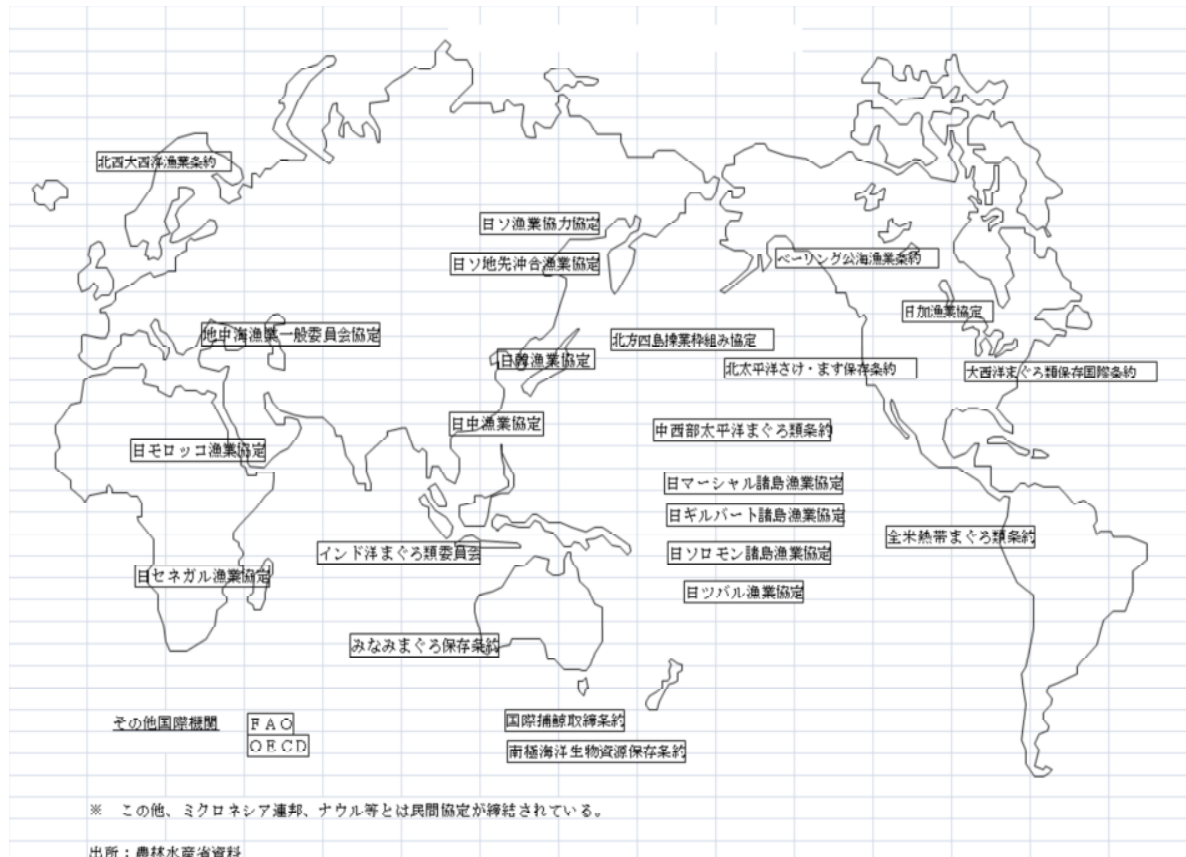
国連食糧農業機関（FAO）によれば、世界的な魚介類の消費拡大と人口増加等により、

海洋水産資源の利用については約半分が満限利用の状態、四分の一が過剰利用・枯渇、四分の一が適度な利用、低・未利用という状況にある²²。特にカツオ・マグロ類のような広範囲に回遊する魚類（高度回遊性魚種）については、国連海洋法条約²³を踏まえ、回遊範囲ごとに地域漁業管理機関を設立し、総漁獲可能量、国別漁獲枠の設定、漁船の隻数制限等を行っているところである。

二国間の漁業関係についても、日韓漁業協定²⁴において、排他的経済水域の資源は減少傾向にあることから、規制強化が不可避な状況にある。日中漁業協定²⁵についても、暫定水域における資源が悪化しており、資源管理の強化が必要な状況となっている。また、ロシア連邦周辺水域では、日ソ漁業協力協定²⁶及び日ソ地先沖合漁業協定²⁷に基づき、毎年の協議を通じて我が国に対し漁獲量の割当てが行われている（図2参照）。しかし近年ロシア側の漁業関係者が他国への漁獲割当てに対する批判を強めており、さらに、プーチン大統領（当時）が2007年の年次教書演説において外国企業への漁獲割当ての停止の可能性を言及する等厳しい状況にある。

漁業離職者法の対象となるのはこのような国際協定により規制が強化される漁業（特定漁業）であり²⁸、その対象は漁船数634隻、労働者数約10,150人である（平成19年8月1日現在）。減船による離職者は平成13年を最後に生じていないが、前述のような厳しい環境の中で今後減船による離職者が生じることが引き続き想定されることから、漁業離職者法に基づく対策が必要であるとされている。

図2 我が国の漁業に関する主な国際協定



(3) 委員会論議

委員会においては、漁業就業者の高齢化が進む中で、国際協定に係る減船により離職者が生じた場合、漁業の担い手がいなくなるのではないかとの懸念が示され、若年漁業就業者の確保策について質された。

政府からは、近年国際的な資源管理強化等により漁業就業者が減少傾向にあり、加えて、その約三分の一が65歳以上という現状において、若年層を中心とした漁業就業者の育成確保が重要な課題であるとの認識が示された。そのための施策としては漁業就業支援フェアの開催、漁業経営に必要な資金の無利子融資、水産高校を対象とした水産会社と連携した漁業の実地研修等を実施しているとの答弁があった²⁹。

また、離職した者が漁業以外の職業への転職を希望した場合の支援策について質問があり、政府からは漁業離職者求職手帳を発給した後、公共職業安定所において進路の選択や就職相談、さらに、必要に応じて面接の受け方や履歴書の書き方等各人の状況に対応したきめ細かい指導を行っているとの答弁があった³⁰。

なお、衆議院厚生労働委員会の審査において、漁業離職者法に基づく就職促進手当及び職業転換給付金の支給実績が近年ないことから、制度自体を抜本的に見直すべきではないかとの指摘がなされた。政府からは現実に対象労働者が1万人以上いること、今後も水産資源管理の強化により、漁業をめぐる国際環境が厳しい状況が続く等の要因から対策継続の必要性について答弁があった³¹。

おわりに

駐留軍等労働者については、今後の米軍再編の動向によっては多くの離職者が発生する可能性がある。ロードマップによれば平成26年には普天間飛行場代替施設の完成、在沖縄海兵隊の一部のグアム移転、空母艦載機の厚木飛行場から岩国飛行場への移駐等大規模な再編計画が控えている。しかし、実際は普天間飛行場の代替施設問題を見ても受入先自治体との調整、環境問題等様々な課題があり、再編計画の先行きは不透明な状況にある。また、米大統領選の結果次第では新たな米国の国防政策の変更もあり得る。

漁業については、特に中国等アジア地域の経済発展に伴い水産資源の需要が増加しているため、今後資源管理がますます強化される可能性がある。国際協定による減船は近年生じていないものの、漁業をめぐる環境は非常に厳しいことに変わりはない。

今回の改正により法律の期限が5年延長されたが、駐留軍等労働者及び漁業就業者をめぐる環境について不透明かつ厳しい状況が続く中、制度内容の在り方の検討も含めて、今後も離職者対策に万全を図る必要がある。

1 両法律は国際環境の変動等の影響を受けて発生する離職者に対して特別措置を講ずるという共通の性格を有することから、その改正に当たっては昭和58年以来一本の法律案として提出されているところである。

2 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」である。

3 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並

- びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」である。
- 4 現地の労務に対する合衆国軍隊及び第15条に定める諸機関の需要は、日本国の当局の援助を得て充足される。(日米地位協定第12条第4項)
 - 5 諸機関とは政府の予算によらず利用者からの収益により運営される機関である。具体的にはピー・エックス(P X : Post Exchange 駐屯地売店)、食堂、劇場等である。
 - 6 M L C : Master Labor Contract、 M C : Mariner's Contract、 I H A : Indirect Hire Agreement
 - 7 正式名称は「沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会」(Special Action Committee on facilities and areas in Okinawa)である。
 - 8 沖縄8施設は、キャンプ・コートニー(グアム移転)、キャンプ・ハンセン(グアム移転)、普天間飛行場(グアム移転・全面返還)、キャンプ瑞慶覧(グアム移転・部分返還)、牧港補給地区(グアム移転・全面返還)、キャンプ桑江(全面返還)、那覇港湾施設(全面返還)及び陸軍貯油施設第1桑江タンクファーム(全面返還)である。本土1施設は、厚木海軍飛行場(艦載機部隊の岩国への移駐)である。
 - 9 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号3頁、7頁(平20.4.10)
 - 10 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号3頁、7頁(平20.4.10)
 - 11 所得税、地方住民税及び社会保障のための納付金を源泉徴収して納付するための義務並びに、相互間で段階の合意をする場合を除くほか、賃金及び諸手当に関する条件その他の雇用及び労働の条件、労働者の保護のための条件並びに労働関係に関する労働者の権利は、日本国の法令に定めるところによらなければならない。(「日米地位協定」第12条第5項)
 - 12 第156回国会参議院厚生労働委員会会議録第8号1~3頁(平15.4.17)
 - 13 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号5~7頁(平20.4.10)
 - 14 横田・座間地区において米軍による直接募集が行われている。
 - 15 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号3~5頁(平20.4.10)
 - 16 『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)平成20年3月』(沖縄県知事公室基地対策課)1頁
 - 17 『平成20年5月の雇用状況概要』(沖縄県観光商工部雇用労政課)
<<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=156&id=15186&page=1>>
 - 18 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号7頁、10頁(平20.4.10)
 - 19 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号8頁(平20.4.10)
 - 20 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号8頁(平20.4.10)
 - 21 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号13~14頁(平20.4.10)
 - 22 『平成19年度水産の動向』(水産庁)30頁
 - 23 正式名称は、「海洋法に関する国際連合条約」である。
 - 24 正式名称は、「漁業に関する日本国と大韓民国との間の協定」である。関係する漁業は、以西底びき網漁業、沖合底びき網漁業、大中型まき網漁業等である。
 - 25 正式名称は、「漁業に関する日本国と中華人民共和国との間の協定」である。関係する漁業は、以西底びき網漁業、大中型まき網漁業等である。
 - 26 正式名称は、「漁業の分野における協力に関する日本国とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の協定」である。関係する漁業は、さけ・ます漁業である。
 - 27 正式名称は、「日本国政府とソヴィエト社会主義共和国連邦政府との間の両国の地先沖合における漁業の分野の相互の関係に関する協定」である。関係する漁業は、沖合底びき網漁業、遠洋底びき網漁業、たら等はえ縄漁業等である。
 - 28 「特定漁業」とは、我が国の漁業者が行う漁業について操業区域、漁獲量等に関し国際協定等により規制が強化されたことに対処するため、緊急に漁船の隻数を縮減することを余儀なくされ、これに伴い一時に相当数の離職者が発生するものとして政令で定める業種に係る漁業をいう。(国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法第2条第1項)
 - 29 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号8頁(平20.4.10)
 - 30 第169回国会参議院厚生労働委員会会議録第5号11頁(平20.4.10)
 - 31 第169回国会衆議院厚生労働委員会会議録第4号7頁(平20.4.4)