

「望ましい働き方ビジョン」（仮称）

～非正規雇用問題に総合的に対応し、労働者が希望する働き方を実現する～

【骨子案】

○ 序文

- 日本は既に人口減少社会。今後、就業者数は大幅に減少の見込み。失業率は高止まりし、非正規雇用の労働者は全体の3割を超える状況。

国力の源は労働。持続的な経済成長、社会保障制度の維持を図り、調和と活力のある社会を形成するためには、雇用の下支えが不可欠。経済の活性化を通じて良質な雇用を創出するとともに、「持続可能な全員参加型社会」を構築し、若者・女性・高齢者・障害者の就業率を高め、積極的な社会参加を進めていくことが不可欠。

このためには、「人材立国」に向けて一人ひとりの能力を高めていく必要。「積極的労働市場政策」の観点から、介護・福祉、医療、子育て、情報通信、環境・エネルギー分野など、今後の成長が見込まれる分野を中心に人材育成を進め、新しいシステム・付加価値を生み出せる能力を高めていくことによって、日本経済社会全体の発展にもつなげていくことが重要。

また、人々の価値観が多様化する中、人々が働くことの価値を高め、「働くことが報われる」ようにし、人を大切にする文化のもとで「働きがいのある人間らしい仕事（ディーセント・ワーク）」を実現していく必要。

今後の雇用労働政策の在り方としては、「雇用の安定の確保」、「公正な働き方の確保」、「労働者による多様な働き方の自律的選択」の三つの基本的考え方に立ち、産業政策や教育政策との連携、税制・社会保障制度等との整合性を相互に保ちつつ、着実な実施に努めることが重要。

- 「日本再生の基本戦略」や「社会保障・税一体改革大綱」では、「分厚い中間層」復活のため、非正規雇用問題への横断的取組みが重要との位置づけ。非正規雇用の労働者の雇用の安定や公正な待遇の確保は、社会保障制度の「支え手」の確保とともに、自立・安定した生活を通じて、社会保障に係る将来の財政負担の軽減にも寄与。
- これまで非正規雇用を巡っては、正規雇用との対比の中で、多様な働き方を求めて非正規雇用を選べば、雇用の安定と公正な処遇が後退し、雇用の安

定と公正な処遇を求めて正規雇用を選べば、働き方が拘束され、グローバル経済の中で企業経営の自由度も制約されるというように、二極の選択肢それぞれについて負の側面のみが強調されてきた面があった。こうした考え方を超えて、雇用労働の「安定」「公正」「多様性」と企業経営の「自由」という価値の共存を実現するための新たな道筋を描くことが必要。

本ビジョンは、有期、短時間、派遣など「非正規雇用」の多様性を踏まえつつ、共通する課題に総合的に対応し、一人ひとりの労働者が希望する働き方を実現することができるよう、雇用の安定や公正な待遇の確保に必要な施策の在り方を示すもの。

1 「非正規雇用」とは何か

- 「非正規雇用」については、様々な類型、呼称があり、形態も多様。
- 「正規雇用」については、「典型的な正社員」像としては、長期雇用慣行を背景として、以下の要素すべてを満たすイメージで論じられることが多い。
 - ① 労働契約の期間の定めはない。
 - ② 所定労働時間がフルタイムである。
 - ③ 直接雇用である。
 - ④ 勤続年数に応じた処遇、雇用管理の体系となっている。
 - ⑤ 勤務地や業務内容の限定がなく、時間外労働がある。
- 多様な働き方と雇用の安定の両立という点で、正社員を希望する「非正規雇用」の労働者について、「典型的な正社員」像のみを念頭に正規雇用化（無期雇用化、直接雇用化）を進めることは、現実的でない。

労働者の価値観や生活様式の多様化、ワーク・ライフ・バランスの観点などから、多様な働き方をできることが望まれる。
- 今後、正規雇用化を進めるに当たっては、雇用の安定と典型的な正社員との処遇の均等・均衡を前提条件として一人ひとりの労働者の希望にかない満足できる形態としての「多様な正社員」も考慮。
- 「非正規雇用」の労働者にも、高度な内容の職務に従事している者もいる。また、正社員にも、勤務地や業務など働き方が限定されている者もいる。

一定の価値観で「正規」「非正規」とするのではなく、法的な視点から雇用形態に応じて、「有期短時間労働者」など、要素（労働契約期間の定めの有無、所定労働時間、直接／間接雇用）を組み合わせた呼称とすることが適当。

※ なお、本ビジョンでは、非正規雇用問題に総合的に取り組むという観点から便宜的に「非正規雇用」という用語を以下でも用いる。

2 非正規雇用をめぐる問題点や課題

- 非正規雇用の労働者は増加傾向を続け、2010年には34.4%と過去最高水準。「常雇」(1年超の有期又は無期)の非正規雇用の労働者も2007年には22.0%と大きく上昇。
- 労務コストの削減などへの対応のほか、即戦力人材の確保や専門的業務への対応など、業務の専門性等によって、活用の目的や必要とする人材は様々。
- 積極的な理由で非正規雇用を選択する労働者の割合が高いが、「正社員として働ける会社がなかった」など消極的な理由の者(不本意就業者)も存在し、その割合は上昇。正社員として働きたい非正規雇用の労働者の割合も上昇。
- 非正規雇用一般の問題点や課題としては、以下の点が挙げられる。
 - ① 雇用が不安定。(景気の後退局面では正社員と比べて雇用調整の対象となりやすい。)
 - ② 経済的自立が困難。低賃金は有配偶率の低下や少子化の進展にも影響。
 - ③ 職業キャリアの形成が不十分。(職業能力開発機会が少なく、職業キャリアの展望も持ちにくい。若者のキャリア形成不足は、人的資本蓄積の点でマイナス。)
 - ④ セーフティネットが十分に整備されていない。(制度的な課題と運用上の課題が存在。)
- 若者を中心に、非正規雇用になるとその状態が長期にわたって続き、正社員になることが困難。
非正規雇用の労働者に労働関係法令が適用されるとの認識が不十分との指摘。特に派遣労働者の場合は留意が必要。
また、非正規雇用で働く労働者の声が使用者に届きにくい。(労働組合への未加入、未組織化)
- 非正規雇用には、無業・失業状態から雇用につなぎ、さらに安定雇用へつながるという側面があることに着目し、安定雇用への移行というプラスの側面をより発揮できる方向にしていく必要。

3 非正規雇用をめぐる問題への基本姿勢

- (1) 労働者がその希望に応じて安心して働くことができるよう、雇用の在り方として、①期間の定めのない雇用、②直接雇用、③均等・均衡待遇をはじめとする公正な処遇の確保が重要。こうした雇用を実現するための環境を整備。

安定的な雇用の下で、継続的な能力形成を図ることにより、処遇の改善につなげていくことが重要。このことが、労働者のモラルアップや職業能力の向上につながり、企業の生産性の向上、ひいては日本経済社会全体の発展にもつながる、といった好循環を生み出すことが重要。

- (2) 希望に応じて正社員への移行を支援し、不本意就業者を減らしていく。従来の典型的な正社員以外にも視野（雇用の安定、処遇の均等・均衡が前提）。

特に若年者に配慮し、新規学卒者を含む若者の就職支援を充実強化。

短時間労働などの柔軟な働き方を求めて、現在の雇用形態で継続して働く労働者についても、公正な処遇の下、働きがいのある人間らしい仕事（ディーセント・ワーク）の実現のため、不合理な格差を解消。さらに、「同一価値労働同一賃金」の考え方を尊重し、性別等を理由とする差別が生じないように留意しつつ、正規・非正規との間の具体的な均等・均衡策を検討。多様な非正規雇用の形態の中での処遇の均等・均衡の確保にも留意。

長い職業人生の中でライフステージ等に応じて様々な働き方を主体的に選択できるよう、雇用形態に関わらず公正な処遇を確保するとともに、社会全体として職業能力開発機会を確保し、継続的なキャリア形成を支援。あわせて、社会全体に通ずる職業能力開発・評価制度を構築。

正社員の働き方も、ワーク・ライフ・バランスの実現など意欲と能力を十分発揮できる環境を整備。

非正規雇用の労働者の公正な処遇の確保、ステップアップのための能力形成支援を行うとともに、正社員の働き方を変えていくことで、正規雇用と非正規雇用の連続性を確保。

ハローワークを主軸とした就労支援体制の構築、雇用保険制度、求職者支援制度など、雇用のセーフティネットを強化。非正規雇用のまま人生の大半を過ごす者への対応も視野。

- (3) 非正規雇用問題へのアプローチに当たっては、以下のような点にも留意。
- ・ 女性の就業率を高めるとともに、処遇の底上げを図る。
 - ・ 年金、医療や税制について労働者の働き方やライフコースの選択、企業の非正規雇用への選好に影響を与えないような仕組みに改めていく。
 - ・ 高齢者については、企業の継続雇用制度等により非正規雇用で働く者が増加していくことを踏まえる必要。
 - ・ 変動の大きいグローバル経済下では、非正規雇用のマイナスの側面に着目するあまり過度に対応し、無業・失業に陥るような事態を招かないようにする必要がある。非正規雇用を無業・失業から雇用に結びつけるために活用し、あわせて職業能力開発や正社員への転換も促進することで、より良好かつ安定的な雇用形態としていく。
- (4) 「日本再生の基本戦略」を踏まえ、労使の現場の実態を踏まえた意見を基礎に、政労使の社会的合意を得ながら、強力に取り組むを推進。

4 非正規雇用に関する施策の具体的方向性

(1) 若者の安定的な雇用の確保

- 介護、医療、環境エネルギー等の分野での雇用の創出。学校等で、就職事例等を用いた働くことやそのルール、労働者の権利・義務などについての若い段階からの意識づけ・啓発。
- 新規学卒者が非正規雇用に入流し、そのまま固定化することのないよう、ハローワークによるきめ細かな相談体制を構築。
- 若者（フリーター）の早期の正規雇用化に向けて、中長期的な視野で段階に応じた支援対策の実施。スキルが十分ではない若者に対する「求職者支援制度」、ジョブ・カード制度等の活用による職業能力の形成（特に有期実習型訓練など企業の現場での実践的能力開発）、トライアル雇用など企業による雇入れ支援の強化等雇用機会拡大措置の実施。
- 社会からドロップアウトする若者をなくすためのニート対策の強化。その際、多様な就労機会の確保も視野。
- 年央を目途にとりまとめる若者雇用戦略（仮称）でも、こうした対策を盛り込み、国家的課題として労使、教育界及び政府が一体となって強力に対策

を推進。

(2) 正社員・無期雇用への転換の促進

- 正社員として働くことを希望する者については、外部労働市場や同一社内における正規雇用（無期雇用化、直接雇用化）に向けた支援措置を充実。
短時間労働者の正社員への転換の推進、派遣労働者の派遣先での直接雇用等無期直接雇用への転換の推進。

有期契約労働が非正規雇用の労働者の大半に共通する特徴であることを踏まえ、労働契約のルールの整備により、有期労働契約の無期労働契約への転換を促進し、雇用の安定を確保。昨年末の労働政策審議会の建議を踏まえ、所要の措置。有期契約労働者の無期労働契約への転換を円滑化するための企業等の取組や、その後の継続的なキャリア形成や処遇改善を支援。

- ディーセント・ワークにふさわしい働き方を労使が選択できる環境整備。
また、出産、育児期の女性労働者のキャリアが途切れることのないよう、短時間正社員などによる継続就業を促進。

(3) 雇用形態に中立的な税・社会保障制度の構築

- 厚生年金や健康保険の適用に係る労働時間の要件、税や社会保険でのいわゆる103万円、130万円の取扱い等について、企業の非正規雇用への選好、労働者の働き方やライフコースの選択に影響を与えない仕組みの早急な検討。
社会保障・税の所得再分配機能を強化。

(4) 働き方に応じた公正な処遇の確保・不合理な格差の解消

- 労働契約は、当事者たる労働者と使用者が均等・均衡を考慮しながら締結、変更すべきもの。非正規雇用として働く場合でも、正規・非正規との不合理な格差が固定しない、実質的な男女差別を招かない等に留意しつつ、公正な処遇がなされるよう、事業主への助成措置も充実させつつ、引き続き、制度等の周知、指導等を着実に実施。「多様な正社員」も、一人ひとりの労働者の希望にかない満足できる形態として、雇用の安定や典型的な正社員との処遇の均等・均衡の確保に留意。
- 公正な処遇の確保に向けて、非正規雇用の労働者を含む個別企業の労使協議を基礎に協力して取り組むことが有益。
このため、個々の企業で労働者と使用者が自主的にそれぞれの実情を踏まえ

て適切に労働条件を決定できるよう、集团的労使関係システムが企業内のすべての労働者に機能するような仕組みを整備。

- ハローワーク等で、非正規雇用の労働者の処遇改善に係る事業主への専門的・きめ細かな相談支援。非正規雇用で働く女性の仕事と家庭の両立支援を促進。処遇改善に熱心な企業を社会的に評価し、普及させる仕組みを検討。
- 「新成長戦略」を踏まえ、最低賃金制度について、引上げに向けた着実な取組（中小企業への支援、生活保護と地域別最低賃金の「逆転現象」の解消）。
- 有期契約労働者の不合理な処遇の解消のため、昨年末になされた労働政策審議会の建議を踏まえ、所要の措置。

(5) 正規・非正規間の均等・均衡待遇の効果的な促進

- 「同一価値労働同一賃金」により性別等を理由とする差別を生じさせないという基本姿勢の下、日本的な「均衡」という考え方により、正規と非正規の間で、労働の価値の違いと賃金の違いのバランスがとれるようにしていく。この場合、派遣労働者については、労働者保護の観点から、賃金等の決定に当たり、同種の業務に従事する派遣先労働者との均衡に配慮。
具体的手段として、労働者のニーズ等の実情に合わせ、職務評価や職業能力評価の手法を一層活用（職務の内容を基本としつつ、人材育成・能力開発の観点から、職務の成果、意欲、能力又は経験等も加味して均等・均衡待遇を促進）。
- 正規・非正規間の賃金以外の均等・均衡待遇も促進。労働政策審議会で、今後の短時間労働対策の検討が進められており、今後、その結論を得て、所要の措置。

(6) 職業キャリアの形成の支援

- 人口減少社会の下、活力ある経済社会の構築のため、一人ひとりの労働者のキャリア形成を社会全体で支え、国力を支える人材を育てていくことが重要。
厳しい経済情勢の下、企業内の教育訓練は低下傾向。特に非正規雇用の労働者については、正社員と比べて職業能力形成機会が乏しい状況。
このため、国や地方公共団体による公共職業訓練をさらに推進するとともに、企業内での職業能力開発を強化し、業界団体なども含め社会全体で職業キャリ

ア形成を支援。

- 具体的には、
 - ・ 労働者の主体的な職業キャリア形成を支援する観点から、キャリア・コンサルティングの活用を一層推進。
 - ・ 企業が行う非正規雇用の労働者に対するステップアップのための能力形成の支援や能力評価の機会の確保等のキャリア形成支援の取組を促進。
 - ・ 外部労働市場を含め社会全体での職業能力開発の機会を確保するため、ジョブ・カード制度の積極的な活用をはじめ、業界団体などと連携した職業能力評価基準の策定・改訂、それをベースにした職業能力開発プログラムの普及、民間職業訓練の質の保証及び確保等のツールとなるガイドラインの普及・促進も検討。

その際、現場で通用する人材を育て正規雇用につなげる観点から、若年層だけでなく中高年層も含め、職業訓練・企業実習・職業紹介によるマッチングを一体的に行っていくことが重要。また、個別の技術・技能だけでなく社会人としての基礎的な力を身につけさせる視点も不可欠。
 - ・ 「求職者支援制度」のほか、民間での実施が困難な「ものづくり分野」を担い、安定した雇用が期待できる「公共職業訓練」を効果的に活用。

(7) 雇用のセーフティネットの強化

- 雇用保険制度における適用範囲の拡大（2010年法改正）や「求職者支援制度」における職業訓練・給付・就職支援の一体的な実施（2011年10月施行）。

急激な景気変動等により企業が雇用調整の必要に迫られる局面では、雇用調整助成金の活用など非正規雇用の労働者に対する企業の雇用維持努力を支援する形でのセーフティネットも重要。
- 福祉施策とも連携しつつ、雇用に結びつきやすい実践的な職業訓練を行うジョブ・カード制度の活用、ハローワークの全国ネットワークを活用した早期の再就職支援。特に生活保護受給者を含めた住居・生活困窮者や長期失業者に配慮し、「福祉から就労」支援事業等による就労・自立支援を拡充。あわせて、多様な就労機会の確保も検討。

好事例の効果的活用によるノウハウの蓄積・普及、全国ネットワークを活かした広域・一貫した就職後のフォロー等、取組を充実強化。
- 機動的な対策実施のため、非正規雇用の基本的指標を継続把握できる統計調査を整備充実。データに基づき、対策実施の効果を定期的・定量的に検証。