

望ましい働き方ビジョンについて

非正規雇用のビジョンに関する懇談会について

趣旨

- パート、アルバイト、契約社員、嘱託、派遣労働者等の名称を問わず、広く「非正規雇用」を対象
- 「非正規雇用」で働く労働者の雇用の安定や処遇の改善に向けて、公正な待遇の確保に必要な施策の方向性を理念として示す
- 現在検討されている有期労働契約法制やパートタイム労働法制等についての議論の成果を盛り込みつつ、非正規雇用全体に共通した大きな政策の方向性を示すことにより、将来的な取組みの指針とする

【検討事項】

- ① いわゆる「正社員」、「非正規雇用」の概念整理（呼称についても検討）
- ② 「非正規雇用」をめぐる問題点や課題（雇用の安定、処遇、能力開発などの観点）
- ③ 「非正規雇用」をめぐる問題への基本姿勢（雇用のあるべき姿についても検討）
- ④ 「非正規雇用」に関する施策の具体的方向性

など

参集者

荒木 尚志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
小杉 礼子	独立行政法人労働政策研究・研修機構統括研究員
佐藤 博樹	東京大学大学院情報学環教授
柴田 裕子	三菱UFJリサーチ&コンサルティング政策研究事業本部政策研究業務企画室長
諏訪 康雄	法政大学大学院政策創造研究科教授
清家 篤	慶應義塾長
◎樋口 美雄	慶應義塾大学商学部長
宮本 太郎	北海道大学大学院法学研究科教授
横溝 正子	弁護士

（五十音順、敬称略）

社会保障・税一体改革大綱等

◎ 社会保障・税一体改革大綱(平成24年2月17日閣議決定)

5. 就労促進、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

(2) 総合的ビジョン・若年者雇用対策

- 上記の有期労働契約やパートタイム労働対策についての議論の成果を踏まえつつ、非正規労働者の公正な待遇確保に横断的に取り組むための総合的ビジョンの年度内の策定に向けて検討する。

◎ 日本再生の基本戦略(平成23年12月24日閣議決定)(抄)

4. 新成長戦略の実行加速と強化・再設計

(2) 分厚い中間層の復活(社会のフロンティアの開拓)

① すべての人々のための社会・生活基盤の構築

<基本的考え方>

若者が夢と希望を持って働くことができ、女性、高齢者が更に活躍できるよう、政労使の社会的合意を進め、非正規雇用と正規雇用の枠を超え、仕事の価値に見合った公正な処遇の確保に向けた雇用の在り方の実現を目指す。

<当面、重点的に取り組む主な施策>

- 非正規雇用問題に横断的に取り組むための総合的ビジョンの取りまとめ

各分野において当面、重点的に取り組む施策(別紙2)

(2) 分厚い中間層の復活(社会のフロンティアの開拓)

① すべての人々のための社会・生活基盤の構築

- 非正規雇用問題に横断的に取り組むための総合的ビジョンの取りまとめ

有期労働契約等に関する検討の状況等を踏まえ、2011年度内に非正規雇用問題に横断的に取り組むための総合的ビジョンを取りまとめ、非正規労働者の雇用の安定や処遇の改善に向けて一体的に取り組を進める。

「非正規雇用のビジョンに関する懇談会」の開催状況

(平成23年)

- | | |
|--------|--|
| 6月23日 | 第1回会合 <ul style="list-style-type: none">・議論の進め方・非正規雇用を取り巻く現状と論点 |
| 7月14日 | 第2回会合 <ul style="list-style-type: none">・非正規雇用を取り巻く現状と論点・「雇用形態による均等処遇についての研究会」からの報告 |
| 9月28日 | 第3回会合（現場視察） <ul style="list-style-type: none">・東京キャリアアップハローワーク（新宿） |
| 29日 | 第4回会合（現場視察） <ul style="list-style-type: none">・ポリテクセンター関東・三幸福祉カレッジ（基金訓練） |
| 10月 7日 | 第5回会合（有識者ヒアリング） <ul style="list-style-type: none">・浅倉むつ子（早稲田大学大学院法務研究科教授）・大沢真理（東京大学社会科学研究所教授） |
| 10月27日 | 第6回会合（企業ヒアリング） |

(平成24年)

- | | |
|-------|--|
| 2月24日 | 第7回会合 <ul style="list-style-type: none">・ビジョン骨子案提示 |
| 3月27日 | 第8回会合 <ul style="list-style-type: none">・ビジョン案提示、とりまとめ |

「望ましい働き方ビジョン」

～非正規雇用問題に総合的に対応し、労働者が希望する
社会全体にとって望ましい働き方を実現する～

目次

○ 序文

- 1 「非正規雇用とは何か」
- 2 非正規雇用をめぐる問題点や課題
- 3 非正規雇用をめぐる問題への基本姿勢
- 4 非正規雇用に関する施策の具体的方向性
 - (1) 若者に雇用の場を確保する。
 - (2) 正規雇用・無期雇用への転換を促進する。
 - (3) 雇用形態に中立的な税・社会保障制度を構築する。
 - (4) 働き方に応じた公正な処遇を確保し、不合理な格差を解消する。
 - (5) 正規・非正規間の均等・均衡待遇を効果的に促進する。
 - (6) 非正規雇用で働く労働者の職業キャリアの形成を支える。
 - (7) 非正規雇用の労働者に対する雇用のセーフティネットを強化する。

○ 序文

日本は既に人口減少社会となっている¹。

今後有効な対策が講じられない場合には、就業者数は、2010年の6,256万人から2020年には5,849万人へと約400万人の大幅な減少が見込まれる²。また、少子・高齢化の一層の進展は確実である。このような中で、失業率は高どまりし、また、非正規雇用で働く労働者は全体の3割を超える状況にある³。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）中位推計」によると、2060年の人口は8,674万人、65歳以上人口割合は39.9%と推計されている。図表1参照。

² 厚生労働省で、国立社会保障・人口問題研究所による2020年の性別・年齢別の将来推計人口（平成18年12月推計）に、2009年の各層の就業率を乗じ、2020年の就業者数を試算。図表2参照。

³ 総務省「労働力調査（詳細集計）」（年平均）。図表3参照。

国力の源は労働にあり、持続的な経済成長や社会保障制度の維持、調和と活力ある社会の形成のためには、雇用の下支えが欠かせない。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・障害者などの就業率を高め、積極的な社会参加を進めていくことが不可欠である。

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がある。「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である。

また、労働は人たるに値する生活や人格の発展にとって重要なものであることを踏まえ、労働者の視点から、就労を困難にしている様々な要因を排除するとともに、労働の質を高めることが必要である。

すなわち、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、人を大切にす文化のもとで「ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」（①仕事の創出、②仕事での権利の保障、③社会的保護の拡充、④社会対話の促進の4つの戦略目標と横断的目標である男女平等の実行を通して達成される職業生活上の人々の希望）⁴を実現していくことが求められる。

これらを実現するための今後の雇用労働政策の在り方としては、政策としての中長期的な一貫性や高い実効性を確保するため、「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、その着実な実施に努めることが重要である⁵。

このような中、今回とりまとめられた「日本再生の基本戦略⁶」や「社会保障・税一体改革大綱⁷」では、全員参加型社会や「ディーセント・ワーク」の実現、

⁴ 21世紀のILOの中心的な目標として、1999年のILO総会で「ディーセント・ワーク」が提案され、支持された。

⁵ 「今後の雇用労働政策の基本的な考え方について」（2007年12月21日労働政策審議会建議）を参照。なお、建議では、「公正の確保」として、「労使の間では交渉力や情報量に差が存在する中で、労使が、実質的に対等な立場で労働条件を決定できるよう、集団的な労働条件決定システムの重要性を再認識する」とされていることに留意が必要である。

⁶ 「日本再生の基本戦略～危機の克服とフロンティアへの挑戦～」(2011年12月24日閣議決定)。

⁷ 「社会保障・税一体改革大綱」(2012年2月17日閣議決定)。

重層的なセーフティーネットの構築により、経済社会の持続可能性や社会保障制度を支える基盤を強化し、「分厚い中間層」を復活させるため、非正規雇用の問題に横断的に取り組むことが重要とされている。非正規雇用で働く労働者について、雇用の安定や公正な待遇を確保することは、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する。

これまで正規・非正規雇用を巡っては、非正規雇用で多様な働き方を求めれば、雇用の安定と公正な処遇が後退し、正規雇用で雇用の安定と公正な処遇を求めれば、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、正規・非正規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。

個々の企業や労働者というミクロの視点では、非正規雇用が合理的な行動であったとしても、それが合成されたマクロの日本経済にとっては必ずしも望ましい結果をもたらすとは限らない。すなわち、非正規雇用の増加により人々の不安が増大し、低い処遇と相俟って消費活動の停滞やデフレを生み、それにより経済が低迷するとすれば、更なる非正規雇用の増大を招くという悪循環（いわゆる合成の誤謬）に陥る。

こうした正規・非正規という二つの考え方を超えて、雇用労働の「安定」「公正」「多様性」とグローバル経済の中での企業経営の「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求められている。その道筋を、労働者個人、企業はもとより、一人ひとりの国民の力を結集し、社会全体で切り拓いていかなければならない⁸。

このビジョンは、有期、短時間、派遣などいわゆる「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社会全体にとって望ましい働き方を実現する観点から、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ため、取りまとめたものである。

⁸ 図表4参照。

1 「非正規雇用」とは何か

いわゆる「非正規雇用」については、法令や統計上の定義、事業所での呼称などにより様々な類型、呼称があり、また形態も多様であるが、このビジョンでは、その名称、形態を問わず、広く「非正規雇用」をその対象として論ずることとする。

「非正規雇用」と相並ぶ概念として「正規雇用」がある。

これも、「社員」「職員」「従業員」「正社員」など、呼称は事業所によって様々であるが、このビジョンでは、正規・非正規という雇用形態を巡る課題に焦点を当てるといふその性格上、便宜的に、雇用形態に係る法制的な視点から、以下の①、②及び③いずれも満たすものを原則として「正規雇用」とする。

- 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（労働者派遣のような契約上の使用者ではない者の指揮命令に服して就労する雇用関係（間接雇用⁹）ではない。）。

「正規雇用」のうち、大企業で典型的にみられる形態としては、長期雇用慣行を背景として、上記①、②及び③に加え、以下の要素をも満たすイメージで論じられることが多い。

- ④ 勤続年数に応じた処遇、雇用管理の体系（勤続年数に応じた賃金体系、昇進・昇格、配置、能力開発等）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。

他方、近年みられる「正規雇用」の中には、上記④や⑤の要素を満たさない、勤務地や業務などを限定する社員もいる。まさに「正規雇用」としての働き方自体が多様化してきており（「多様な正社員」¹⁰）、「正規雇用」を固定的に捉え

⁹ 労働者派遣の場合、派遣元との関係では労働契約の期間の定めのない雇用の場合もあるが、このビジョンでは、雇用関係と指揮命令関係が異なることを指して間接雇用としている。

¹⁰ いわゆる「多様な正社員」については、これまでその実態等が明らかにされていなかったことを受け、現在、厚生労働省の「多様な形態による正社員」に関する研究会（座長：佐藤博樹 東京大学大学院情報学環教授）で、多様な形態による正社員の導入状況、運営上の課題など人事処

るべきでない事象も見られる。

本ビジョンでは、上記①～③のすべてを満たす者以外の様々な雇用形態を便宜上「非正規雇用」とする。

「非正規雇用」で働く労働者の中には「正規雇用」を希望する者も少なくないが¹¹、多様な働き方と雇用の安定の両立という点で、①～③のみならず④⑤をも満たす「典型的な正規雇用」の労働者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、使用者にとってだけでなく「非正規雇用」の労働者自身にとっても難しく、現実的でない面もある。

労働者の価値観や生活様式は多様化しており、ワーク・ライフ・バランスの観点からも、多様な働き方を実現できることが望まれる。

企業は、需要変動等に弾力的に対応するため、あるいは人件費抑制のために「非正規雇用」を活用する一方で、人的資源の蓄積を前提とした安定的な事業運営のために、「非正規雇用」の労働者の雇用継続期間を長期化させる傾向も見受けられる。また、即戦力人材の確保や専門的業務への対応のため「非正規雇用」を活用する場合もある¹²¹³。

以上のことから、今後、正規雇用化を進めるに当たっては、不合理な格差の固定化や実質的な男女差別を招かないなど、雇用の安定と「典型的な正規雇用」の労働者との処遇の均等・均衡が確保され、一人ひとりの労働者の希望に照らし納得できる形態であることを前提条件として、「多様な正社員」の活用も考慮に値する。

「正規」と「非正規」という労働者の呼称については、その多様性にかんがみ、一定の価値観をもって「正規」「非正規」と決めつける二分法は適当ではない。

特に、「非正規」という呼称については、その言葉の持つ一般的なイメージや「非正規雇用」と称されることにより、「正規ではない雇用」だから法の正規の

遇制度の在り方等について検討中。多様な形態による正社員としては、職種限定正社員、勤務地限定正社員、短時間正社員などがある。

¹¹ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2010）によると、非正規雇用の労働者のうち、正規雇用になりたい者の割合は22.3%となっている。図表5参照。

¹² 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2010）によると、企業が非正規雇用の労働者を活用する理由は、「賃金の節約のため」（43.8%）、「1日、週の中の仕事の繁閑に対応するため」（33.9%）、「賃金以外の労務コストの節約のため」（27.4%）、「即戦力・能力のある人材を確保するため」（24.4%）、「専門的業務に対応するため」（23.9%）等となっている。図表6参照。

¹³ 総務省「就業構造基本調査」によると、「常雇」（1年超の有期又は無期）の非正規雇用の労働者の割合は、1997年の12.6%、2002年の16.9%、2007年の22.0%と大きく上昇している。図表7参照。

保護対象とならなくてもよい、あるいは雇用の安定が守られなくてもよいなど誤った方向で理解されてきた面がある。その結果、企業や労働者双方に、「正規」、「非正規」があたかも企業内の「身分」であるかのように認識されてきた面もある。

実態面での改善を図るとともに、こうした認識がなされないよう啓発等の取組を進め、二分法に伴うこうしたイメージを改善する必要がある。

また、「正規」と「非正規」の間には、実際には働き方に連続的な側面があることに留意する必要がある。例えば、「非正規雇用」の労働者の中にも、「正規雇用」よりも高度な内容の職務に従事している者もいる¹⁴。逆に、「正規雇用」の場合も、勤務地や業務など働き方が限定されている者もいる。

このため、働き方をめぐる課題には、正規・非正規という雇用形態からのアプローチによっては必ずしも括り出せない課題もあることに留意が必要である。

こういった雇用形態¹⁵については、労働契約の期間の定めがある「有期契約労働者」（前述①について、「正規雇用」と異なる）、所定労働時間がフルタイムでなく一部に限られている「短時間（パートタイム）労働者」（前述②について、「正規雇用」と異なる）、雇用関係と指揮命令関係が異なる間接雇用の「派遣労働者」（前述③について、「正規雇用」と異なる）の3つの角度から分類することが考えられる¹⁶。当該雇用形態に関する労働契約の内容に応じて、例えば「有期短時間労働者」のように、複数の要素を組み合わせて整理することも可能である。

なお、「正規雇用」以外の者を一括して整理する必要があるときには、例えば、「正規雇用」以外の労働者とすることが考えられる。

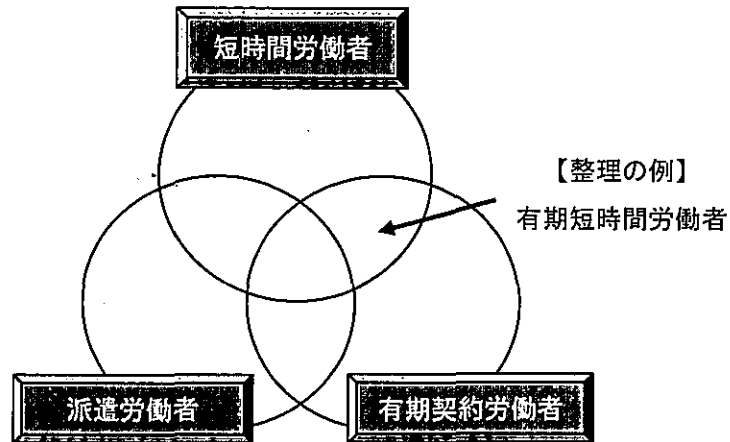
※ なお、このビジョンでは、非正規雇用に共通する問題点や課題に取り組むという観点から便宜的に「非正規雇用」という用語を以下でも用いる。

¹⁴ このほか、グローバル企業などのプロジェクトに見られる一定期間で完了する事業に従事する者も「非正規雇用」の労働者である。

¹⁵ 有期契約労働者、短時間労働者、派遣労働者に係る法令上の取扱いについては、図表8参照。

¹⁶ 製造請負として、発注者の工場で働く労働者が「非正規雇用」とされることがあるが、あくまで法的な視点から、要素を組み合わせて整理すべきである。

【分類のイメージ図】



2 非正規雇用をめぐる問題点や課題

(1) バブル崩壊以降の雇用情勢の悪化の中で、非正規雇用で働く労働者は増加傾向を続け、2010年には34.4%に上昇し、比較可能な2002年以降で最高水準となっている¹⁷。また、「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22.0%と大きく上昇し¹⁸、非正規雇用全体の労働者数の増加とともに、雇用期間が長い労働者が多くなっていることが見て取れる。

企業側の視点からみれば、労務コストの削減や時季による業務の繁閑に対応するために非正規雇用の労働者を活用する企業も多いが、即戦力人材の確保や専門的業務への対応が活用の理由である場合もあり¹⁹、その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であると考えられる。

他方、労働者側の視点からみれば、「自分の都合のよい時間帯に働ける」（2010年で38.8%）、「家計の補助・学費等を得たい」（同33.2%）などの理由で非正規雇用で働く割合が高い²⁰。

しかし、「正社員として働ける会社になかった」などの消極的な理由を挙げる者（不本意非正規就業者）も一定程度存在し、しかもその割合は2010年で22.5%と、最近は上昇傾向にある。特に契約社員や派遣労働者では、2010年で3割を超えている（契約社員34.4%、派遣労働者44.9%）²¹。

¹⁷ 総務省「労働力調査（詳細集計）」（年平均）。2011年、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果は年平均で35.2%。図表3、9～11参照。

¹⁸ 総務省「就業構造基本調査」。図表7参照。

¹⁹ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」。図表6参照。

²⁰ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」。図表12参照。

²¹ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」。図表13参照。

そして、正規雇用として働きたい非正規雇用の労働者の割合は近年上昇傾向にあり、2010年で22.3%となっており、特に契約社員や派遣労働者については、それぞれ43.1%、44.0%と、その割合が高く、伸びも顕著である²²。

(2) こうした非正規雇用一般についてその問題点や課題を考えると、以下のよう
な点が挙げられる。

① 雇用が不安定である。

景気の後退局面では正規雇用と比べて雇用調整の対象となりやすい²³。また、不安定雇用であることが、法の保障した各種の権利主張や労働条件改善の要求の主張を躊躇させるといった問題点の指摘もある。労働者が安心して働くことができるよう、雇用の安定を確保することが必要である。

② 経済的自立が困難である。

低賃金であり、年齢・勤続による賃金上昇も少ない²⁴。低賃金は有配偶率の低下と少子化の進展にも影響を及ぼしている²⁵。人口減少社会となっている日本が将来の労働力を確保していくためには、非正規雇用で働く労働者の賃金面の改善が必要である。

③ 職業キャリアの形成が十分でない。

正規雇用と比べて能力開発機会が不足しており²⁶、技能の蓄積等がしにくく、培った技能も企業横断的な汎用性のあるものとして社会的に評価されにくい。このため、希望の職業や正規雇用へのステップアップが難しく、職業キャリアの展望も持ちにくくなっている。特に、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であり、この解決のためにも、職業

²² 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」。図表5参照。

²³ 総務省「就業構造基本調査」(2007)によると、現在の会社での継続就業期間は、正規雇用の労働者は「10年以上」の者が5割を超える(53.7%)のに対し、非正規雇用の労働者は「3年未満」の者が5割程度(49.6%)となっている。図表14参照。

²⁴ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(2011)によると、正規雇用の労働者の賃金(所定内給与・月給ベース)が312.8千円であるのに対し、非正規雇用の労働者の賃金は195.9千円となっている。図表15参照。

²⁵ 総務省「就業構造基本調査」(2007)によると、30~34歳の男性について有配偶者の占める割合は、正規雇用の労働者が59%であるのに対し、非正規雇用の労働者は28%となっている。図表16参照。

²⁶ 厚生労働省「能力開発基本調査」(2010)によると、計画的なOJTを実施した事業所は、正規雇用の労働者が57.8%であるのに対し、非正規雇用の労働者は27.7%、Off-JTを実施した事業所は、正規雇用の労働者が67.1%、非正規雇用の労働者は31.4%となっている。また、自己啓発を行った正規雇用の労働者が41.7%であるのに対し、非正規雇用の労働者は18.4%となっている。図表17、18参照。

キャリアの形成に向けた対応が必要である。

④ セーフティネットが十分に整備されていない。

2010年4月から雇用保険の適用範囲を「31日以上雇用見込みがあること」に拡大し、2011年10月から「求職者支援制度」を創設するなどの対応をしているが、厚生年金が短時間労働者に適用されないなど各種制度が適用されないこと²⁷による生活の不安定などの問題が存在しており、さらなるセーフティネットの整備が必要である。また、既に適用される制度についても適切な運用を徹底していくことが必要である。

⑤ ワークルールの適用が十分に進んでおらず、労働者の声も届きにくい。

非正規雇用で働く労働者に労働基準法、労働安全衛生法をはじめとする労働関係法令が適用されることが、使用者だけでなく労働者にも十分に認識されていない。特に、派遣労働者については、派遣元事業主に雇用されながら、派遣先から指揮命令を受けて労働に従事する形態にあることから、法令の適用関係に留意が必要である。

また、労働組合への未加入など、組織化が進んでいないことから、非正規雇用で働く労働者の声が使用者に届きにくくなっている²⁸。

このほか、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、なかなか正規雇用になることができないという課題がある²⁹。

他方、非正規雇用を、無業・失業状態から雇用につなぎ³⁰、さらに正規雇用へつなげるというプラスの方向で活用できるようにしていくことも必要である。

²⁷ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」(2010)によると、適用されている各種公的制度の割合は、雇用保険(正規雇用99.5%、非正規雇用65.2%)、健康保険(同99.5%、同52.8%)、厚生年金(同99.5%、同51.0%)となっている。なお、当該調査は、各種社会保険の適用対象とならない労働者も対象としている。図表19参照。

²⁸ 厚生労働省「労働組合実態調査報告」(2008)によると、職場で労働組合への加入資格を与えられている非正規雇用の労働者の割合は、パートタイム労働者23.0%、契約労働者23.3%、派遣労働者3.1%等となっている。図表20参照。

²⁹ 総務省「就業構造基本調査」(2007)によると、前職が非正規雇用の労働者で、過去5年間で転職した者のうち、現職も非正規雇用の労働者である者の割合は73.5%になっている。図表21参照。

³⁰ 厚生労働省「若年者雇用実態調査」(2009)によると、在学していない若年労働者の最終学校卒業から1年間の状況を見ると、卒業時「無業だった」若年労働者のうち、現在正社員である者の割合は35.0%、現在正社員以外の労働者である者の割合は65.0%となっている。

(3) 他方、正規雇用の労働者についても、雇用は安定している反面、企業の広範な業務命令や人事権の下、長時間労働や遠隔地への単身赴任も一般的であり、仕事と生活の調和を図ることが難しいといった問題がある。

こうした正規雇用の労働者の拘束的な働き方は、「ディーセント・ワーク」の観点からも問題と考えられるほか、非正規雇用の労働者にとっても、人々の価値観や生活様式が多様化する中、雇用の安定を志向し、正規雇用になりたいにもかかわらずそれを選択することを躊躇せざるを得ない面があることに留意する必要がある³¹。

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直接雇用が重要であり、どのような働き方であっても、③均等・均衡待遇をはじめとする公正な処遇を確保することが重要である。こうした雇用を実現するための環境を整備すべきである。その際には、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である。

非正規雇用の労働者について、雇用の安定確保や処遇の改善を図ることで、労働者の士気や職業能力の向上につながり、その結果、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である。

(2) 具体的には、希望する労働者について、できる限り多くの者がその意欲と能力に応じて正規雇用に移行できるよう支援すべきである。その際、雇用の安定と処遇の均等・均衡を前提条件として、「典型的な正規雇用」以外の形態の正規雇用を視野に入れることも一助となる³²。

若年者については、学校を卒業し最初の雇用が非正規であるとその後も非正規となる傾向³³が指摘されており、非正規雇用に固定化することのないよう、特に配慮が必要である。人口減少社会となった日本では、明日の社会を支える

³¹ 労働者が非正規雇用で働く理由についてデータを見る際は、こうした点に留意が必要である。

³² 図表 22 参照。

³³ 厚生労働省「若年者雇用実態調査」(2009)によると、在学していない若年労働者の最終学校卒業から1年間の状況を見ると、「正社員として就職した」若年労働者のうち、現在正社員は81.3%、現在正社員以外は18.7%、「正社員以外の労働者として就職した」若年労働者のうち、現在正社員は35.3%、現在正社員以外は64.7%となっている。

若者が安定的な雇用に就き、適切なキャリアを積むことができるようにすることが何よりも重要であり、新規学卒者を含む若者の就職支援を充実・強化すべきである。

また、自ら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、「ディーセント・ワーク」を実現するため、不合理な格差の解消を図るべきである。さらに、「同一価値労働同一賃金」の考え方を尊重し、性別等個人の意思や努力によって変えることのできない属性等を理由とする差別が生じないように留意しつつ、短時間労働、有期契約労働等非正規雇用と正規雇用の間の具体的な均等・均衡策を検討することが必要である³⁴。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が必要である。

長い職業人生の中で、労働者が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の機会を確保し、継続的なキャリア形成を支援すべきである。その際、国力を支える人材を育成する観点から、社会全体の人材ニーズを的確に把握するとともに、社会全体に通ずる職業能力開発・評価制度を構築していくことも重要である。

また、正規雇用の労働者の働き方についても、「ディーセント・ワーク」の観点から、職業生活の各段階で、労働者の希望や、育児・介護など生活に関わる事情に対応できるよう、長時間労働の是正、ワーク・ライフ・バランスの実現³⁵など、心身ともに充実した状態で意欲と能力を十分に発揮できる環境を整備していくことが必要である。

このように、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、正規雇用の労働者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し、雇用形態に関わりなく「ディーセント・ワーク」を実現していく必要がある。

³⁴ (独)労働政策研究・研修機構「雇用形態による均等処遇についての研究会」(座長：荒木尚志 東京大学大学院法学政治学研究科教授)報告書(2011年7月)によると、EU諸国での「同一(価値)労働同一賃金原則」は、人権保障の観点から、性別など個人の意思や努力によって変えることのできない属性等を理由とする賃金差別を禁止する法原則とされている。他方、当事者の合意により決定することが可能な雇用形態の違いを理由とする賃金の異別取扱いについては、「同一(価値)労働同一賃金原則」は、特段の立法がない限り、直ちに適用可能なものではなく、雇用形態に係る不利益取扱い禁止原則の枠組みの中で対処されている。

³⁵ 「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」(2007年12月仕事と生活の調和推進官民トップ会議)を参照。

また、ハローワークを中心に、地方自治体、教育機関、企業などによる総合的な就労支援体制を構築するとともに、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すべきである。非正規雇用のまま大半の職業生活を過ごす者の生活を社会全体で支える方策についても検討しておく必要がある。

(3) 非正規雇用の問題にアプローチするに当たっての留意点として、女性について、非正規雇用の割合が高く³⁶、低所得者の割合も高い³⁷という実態や、日本の貧困層に共働き世帯が多い³⁸背景にはこうした女性の稼働能力が弱いことがあるとの指摘を踏まえ、女性の就業率を高める³⁹ことと同時に、処遇水準の底上げを図るための取組を両輪で進めていくことが必要である。

また、年金制度、医療保険制度については、雇用主の負担の観点から非正規雇用の増加に影響を及ぼしていること、また、これらの制度とともに配偶者控除などの税制は、労働者自身の働き方の選択にも影響を及ぼしていることが指摘されている⁴⁰。「社会保障・税一体改革大綱」では、年金については短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大が、医療保険については短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大が盛り込まれていることを踏まえ、各種公的制度について、働き方やライフコースの選択に影響を与えないような仕組みに改めていく必要がある。

なお、高齢者については、企業で雇用確保措置として継続雇用制度等が導入され⁴¹、65歳まで、そして、それ以上の年齢層まで有期契約の労働者として働く者がおり、また、短時間労働を選好する者もいる⁴²。このような非正規雇用

³⁶ 総務省「労働力調査」(2010)によると、雇用者に占める非正規雇用の割合は、男性が18.9%であるのに対し、女性は53.8%となっている。図表9参照。

³⁷ 国税庁「民間給与実態統計調査」(2010)によると、給与所得者のうち、年収200万円未満の割合は、男性が9.8%であるのに対し、女性は42.6%となっている。図表23参照。

³⁸ 経済財政諮問会議配付資料「所得格差の現状について」(2009年4月22日)によると、相対的貧困ラインを下回る現役世帯(世帯主が18~65歳の世帯)に占める共働き世帯の割合は、OECD平均の17.0%に対し、日本は39.0%(国民生活基礎調査ベース)となっている。

³⁹ 「新成長戦略」では、2020年までの目標として、「25歳~44歳までの女性就業率73%」としている。「新成長戦略」に掲載された「雇用・人材戦略」に係る目標は、図表24参照。

⁴⁰ 厚生労働省「雇用政策研究会報告書—持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム」(2010年7月)。

⁴¹ 高齢者雇用対策については、現在、継続雇用制度の対象となる高齢者を事業主が労使協定で定める基準によって限定できる仕組みを廃止すること等を内容とする高齢者等の雇用の安定等に関する法律の改正法案が国会に提出されている。

⁴² 総務省「労働力調査(詳細集計)」(2011)によると、55歳以上の非正規雇用の労働者(557万人)のうち、パート・アルバイトが346万人、契約社員・嘱託が148万人となっている。

で働く高年齢の労働者数は今後確実に増加を続けていくことに留意するとともに、一言に非正規雇用といっても年齢等によって抱える課題が異なることを踏まえる必要がある。

また、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することで非正規雇用から無業・失業に陥るような事態を招かないようにすることが重要である。むしろ、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、それへの固定化を排除し職業能力開発や正規雇用への転換を促進することで、公正な処遇が確保され、継続的に能力形成、キャリア形成していくことのできる良好な雇用形態としていくことが必要である。なお、この点は、非正規雇用の労働者の中で、一定期間で完了する事業に従事することを繰り返しながらキャリアを重ねる者が増加しているとの指摘があることを踏まえ、個々の企業の枠を超えて社会全体で確保する必要がある。

- (4) 以上のような非正規雇用をめぐる問題への対応に当たっては、「日本再生の基本戦略」でも触れられているように、非正規雇用を含めた現場の実態を踏まえ、労働問題の当事者である労使から提起された意見を基礎に、政労使の社会的合意を得ながら、社会全体で強力に取り組を推進していくべきである。

4 非正規雇用に関する施策の具体的方向性

非正規雇用をめぐる問題に対し、上記3を基本姿勢として、次のような方向性により施策を推進する。望ましい働き方を実現するため、国、地方自治体、教育機関、企業、家庭、労働者等社会全体で取組を進める必要がある。

(1) 若者に雇用の場を確保する。

まずは、政府全体として、今後の成長が見込まれる介護、医療、環境エネルギーなどの分野を中心に需要の創出策に取り組み、良質な雇用の場を生み出すことが必要である⁴³。労働政策の観点からは、こうした新たな雇用を含む地域の労働力需要に対応した良好な雇用機会に、新規学卒者を中心とする若者たちを、職業教育・訓練、職業指導、職業紹介を通じて結びつけることが重要である。

⁴³ 「新成長戦略」では、「グリーン・イノベーション」、「ライフ・イノベーション」、「アジア経済」、「観光・地域」を成長分野に掲げ、これらを支える基盤として「科学・技術・情報通信」、「雇用・人材」、「金融」に関する戦略を実施するとされている。

学校・大学等在学中のキャリア教育を一層推進することは、こうした観点からも重要であり、早期からのインターンシップ等の就業経験を促進する施策が有効である。こうした取組は、地域の産業や職業、企業への理解など学生の職業意識を効果的に醸成し、学びへの動機づけになることも含め、職業への移行を円滑にする効果を持つ。

また、学校・大学等で、若者が正規雇用化を果たした体験事例⁴⁴などを用いながら、働くことや働くことに関するルール、労働者の権利・義務などについての実践的な理解や知識を深めるなど、自覚を持って自らの働き方を選択できるよう、若い段階からの意識づけや啓発が必要である。

その上で、職業紹介についても、新規学卒者が、非正規雇用流入、そのまま固定化することのないよう、これまで以上に学校・大学等と連携し、正規雇用としての就職を支援するためのきめ細やかな職業相談等を行うとともに、卒業までに就職先が決まらない場合も、切れ目なく支援を得られるような体制を構築することが必要である。

現に非正規雇用に従事する若者（フリーター）については、キャリア形成の上での若年期の重要性にかんがみ、その早期の正規雇用化に向けて、本人の「気づき」を促しつつ職業相談から職業紹介までの一貫したマンツーマンの支援を行うための就職支援体制のさらなる強化、職業能力開発施策の活用など、中長期的な視野で、段階に応じたきめ細かな支援対策に取り組むべきである⁴⁵。スキルが十分ではない若者については、「求職者支援制度」や有期実習型訓練など企業の現場での実践的な職業訓練を行うジョブ・カード制度⁴⁶等を活用して職業能力を形成し、トライアル雇用など企業による雇入れへの支援を強化するなどの、雇用機会拡大措置も講じていく必要がある。

また、社会との接点を失って孤立化する若者をなくすため、中退者等への自宅訪問支援を含むニート対策にも力を注ぐべきであり、その際には学校との連携が重要である⁴⁷。また、円滑に社会参加を進めることができるよう、職場体験、就業体験など多様な就労機会の確保も視野に入れる必要がある。

⁴⁴ 参考資料「ハローワーク等における就職支援事例」参照。

⁴⁵ 「新成長戦略」では、2020年までの目標として、「若者フリーター数124万人」としている。

⁴⁶ 「新成長戦略」では、2020年までの目標として、「ジョブ・カード取得者300万人」としている。

⁴⁷ 「新成長戦略」では、2020年までの目標として、「地域若者サポートステーション事業によるニートの進路決定者数10万人」としている。

年央を目途にとりまとめる「若者雇用戦略（仮称）」⁴⁸でも、こうした具体的方向性を踏まえ、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していく必要がある。

(2) 正規雇用・無期雇用への転換を促進する。

これについても、まずは、政府全体として、今後の成長が見込まれる分野を中心に需要の創出策に取り組み、良質な雇用の場を生み出すことが必要である。

そして、正規雇用として働くことを希望する者については、ハローワークでの積極的な求人開拓や、職業相談、適切な訓練受講指示等、職業紹介、就職後の職場定着までの一貫したきめ細かな就職支援、正規雇用（無期雇用化、直接雇用化）に向けた助成措置や相談支援の充実などにより、外部労働市場を活用した正規雇用への転換を促していくべきである。

また、同一社内での非正規雇用から正規雇用への転換を促すため、能力開発機会の充実や正規雇用への転換制度の導入・整備が望まれる。企業の中には、非正規雇用で働く労働者を戦力として位置づけ、人材を発掘し、また、生産性向上の観点から、正規雇用への転換を進めているところもある。経営上の制約も踏まえつつ、労働者のニーズに応じた合理的な転換枠や基準を設定するなど、正規雇用化に向けた労働者の希望やモチベーションを維持・向上させるよう、人事管理上の配慮が求められる。また、政府も、このような内部労働市場を活用した正規雇用（無期雇用化、直接雇用化）に向けた助成措置、支援策を充実していくべきである。

正規雇用への転換に関し、短時間労働者については、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律で、通常の労働者の募集を行う場合の短時間労働者への周知、新たに通常の労働者を配置する場合の短時間労働者への応募の機会の付与、通常の労働者への転換のための試験制度の創設等、事業主が通常の労働者への転換を推進するための措置を講ずることが義務付けられており⁴⁹、着実な取組が求められる。

また、派遣労働者については、やむを得ず派遣労働者として働いている者が多いという実態を踏まえ、一定の派遣労働者について、希望に応じ、派遣先での直接雇用の推進等、より積極的に無期直接雇用への転換を推進していくべき

⁴⁸ 「日本再生の基本戦略～危機の克服とフロンティアへの挑戦～」では、将来の中間層となる若者の就業を強力に促進するため、政労使の協議の中で、「学校」から「職場」への円滑な移行、雇用の拡大など、各省庁の垣根を超えた一体的な「若者雇用戦略（仮称）」を2012年の年央までに取りまとめ、実行するとされている。

⁴⁹ 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律第12条。

である⁵⁰。

なお、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⁵¹であることを踏まえ、労働契約のルールを整備することにより、有期労働契約の無期労働契約への転換を促し、雇用の安定を確保する取組が重要である。昨年末になされた労働政策審議会の建議⁵²では、有期契約労働者の雇用の安定や有期労働契約の濫用的利用の抑制のため、有期労働契約が、一定期間を超えて反復更新された場合には、労働者の申出により、期間の定めのない労働契約に転換させる仕組みを導入することが適当とされたが、これを踏まえ、所要の措置を講じていく必要がある⁵³。この場合、有期労働契約の利用可能期間到達前の雇止めを抑制しつつ、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や団体の取組や、その後の継続的なキャリア形成や処遇改善を支援する施策も併せて講じられることが期待される。

このほか、「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よう、政府は、その環境整備に向けて、雇用管理の在り方を検討するとともに、好事例を収集して周知していくべきであり、こうした取組を通じて正規雇用への転換を円滑に進めていく必要がある。

さらに、ワーク・ライフ・バランスの観点から、非正規雇用の有する働き方の「自由度」（労働時間等）を正規雇用の形態で実現することによって、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⁵⁴などによる継続就業につなげていくべきである⁵⁵。

⁵⁰ 現在、日雇派遣の原則禁止や、違法派遣の場合に派遣先が派遣労働者に対して労働契約を申し込んだものとみなす制度の創設、派遣労働者の待遇の改善等を内容とする改正法案が国会で審議されている。

⁵¹ 非正規雇用の労働者 1,756 万人のうち、有期契約労働者（労働契約の期間に定めのある者）は約 1,200 万人（総務省「労働力調査（詳細集計）」（2010 年平均）を基に厚生労働省が試算）。図表 25 参照。

⁵² 「有期労働契約の在り方について」（2011 年 12 月 26 日労働政策審議会建議）。

⁵³ 有期労働契約について、有期労働契約が 5 年を超えて反復更新された場合は、労働者の申込みにより、無期労働契約に転換させる仕組みなどを内容とする労働契約法の改正法案が国会に提出されている。

⁵⁴ 短時間正社員とは、フルタイムの正規型の労働者と比べて、所定労働時間が短い、時間当たりの基本給及び賞与・退職金等の算定方法等が同一事業所に雇用される同種のフルタイムの正規型の労働者と同等の者をいう。

⁵⁵ 「新成長戦略」では、2020 年までの目標として、「第 1 子出産前後の女性の継続就業率 55%」としている。

(3) 雇用形態に中立的な税・社会保障制度を構築する。

加えて、非正規雇用を雇用する方が、企業の労務費などの負担が軽減されるような税・社会保障制度などの公的制度は、解消を図る必要がある。例えば、企業が短時間労働者を選好する大きな要因となっている厚生年金や健康保険の適用に当たっての労働時間の要件（通常の就労者の概ね4分の3以上）などについては、その在り方を早急に見直すべきである。この点、「社会保障・税一体改革大綱」を受け、2016年4月から一定の要件を満たす週20時間以上の短時間労働者まで適用範囲を拡大することとされており、被用者でありながら被用者保険の恩恵を受けることのできない短時間労働者へのセーフティネットの強化を図っていくべきである。この場合、適用拡大に伴う様々な影響にも配慮した措置が講じられることが期待される。

一方、労働者が非正規雇用を選択したくなるような公的制度も解消を図っていく必要がある。すなわち、税の配偶者控除と被扶養者認定の仕組み（年金制度の第三号被保険者、医療保険制度の被扶養者）での、いわゆる103万円、130万円の壁は、就労の阻害要因になっており、こうした「就業調整」の発生が、働くことを希望する労働者の能力発揮や企業の生産性向上の機会を損ね、ひいては社会経済にマイナスの影響を与えている恐れがあるとの指摘がこれまでもなされてきた。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ような制度の在り方について、早急に検討すべきである。

なお、社会保障・税の一体改革に当たっては、政府の再分配機能を高める観点も重要である⁵⁶。

(4) 働き方に応じた公正な処遇を確保し、不合理な格差を解消する。

労働契約は、当事者たる労働者と使用者が、就業の実態に応じて同じ職場で働く労働者間の均等・均衡を考慮しながら締結、変更すべきものである。非正規雇用として働く場合でも、正規雇用との不合理な格差の固定化や実質的な男女差別を招かない等に留意しつつ、職務の内容や責任の度合い等に応じた公正な処遇がなされるよう、事業主に対する助成措置も充実させつつ、引き続き、労働関係法令等遵守の周知や指導等を着実に実施していくべきである。

個々の企業では、公正な処遇の確保に向けた様々な試みが行われているが、こうした仕組みが有効に機能している例を見ると、制度設計の段階から労働組

⁵⁶ OECD 諸国における所得第 I 五分位階級の世帯可処分所得に占める公的移転と税・社会保険料負担の割合をみると、日本は、所得最下層に対する公的移転が薄く、税・社会保険料負担が重いという特徴がある (Jones 2007: Table 10; OECD 2008: Table 4.7)。図表 26 参照。

合が議論に参画するなど、労働者側が積極的な役割を果たしている。正規雇用と非正規雇用の労働者の間の公正な処遇の確保は、労働者と使用者が待遇についての話し合いを重ね、相互に納得性を高める努力を続けることによって可能になるものであり、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、協力して取組を進めることが有益である。

このため、労働契約の締結等に当たって、個々の企業で、労働者と使用者が、自主的な交渉の下で、対等の立場での合意に基づき、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⁵⁷が企業内のすべての労働者に効果的に機能する仕組みの整備が必要である。

また、非正規雇用の形態が、有期契約労働、短時間労働、派遣労働など様々であり、活用の状況や抱える課題も企業によって多様であることを踏まえ、ハローワーク・都道府県労働局で、個々の事業主の実情に応じて、非正規雇用の労働者の処遇改善のための専門的かつきめ細かな対応、支援を行うことが必要である。また、正規雇用で働く女性では育児休業を取得して継続就業をする者が増加しているものの、短時間労働、派遣労働等非正規雇用で働く女性については、第1子出産後に退職する女性の割合が依然として高い状況⁵⁸にあることを踏まえ、一定の条件を満たす場合、非正規雇用でも育児休業を取得できることを周知する等、事業主に対して仕事と家庭の両立支援を促していくことも必要である。

こうした事業主の取組を促進するに当たっては、正規雇用への転換や能力形成の支援を含め、非正規雇用の労働者の処遇改善に熱心な企業が社会的に評価され、それが企業経営にとっても有益となるよう、優良な企業を認定、評価し、普及させていく仕組みについて検討すべきである。

さらに、非正規雇用で働く労働者の賃金・処遇の改善の観点からも、すべての労働者の賃金の最低基準を保障するセーフティネットとしての最低賃金制度が十分に機能を果たすようにすることが重要である。具体的には、就労へのインセンティブを高め「働くことが報われる」ようにするため、中小企業に対する支援を行うほか、生活保護と地域別最低賃金の「逆転現象」がなお3道県⁵⁹で残されていることについて、震災からの復興状況、円高の影響を踏まえつつ、

⁵⁷ 集团的労使関係システムにおける労働者の代表として、ここでは、労働組合のほか、民主的に選出された従業員代表等を想定している。

⁵⁸ 内閣府「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）レポート2011」（2011年12月22日）によると、育児休業を取得して継続就業する者の割合は、正規雇用の労働者43.1%に対し、非正規雇用の労働者は4.0%となっている。

⁵⁹ 2011年9月13日現在、北海道、宮城県及び神奈川県。

その解消を直実に進めていくなど、「新成長戦略」を踏まえ⁶⁰、最低賃金の引上げに向けた着実な取組を進めることが求められる。

なお、有期契約労働者の不合理な処遇の解消について、昨年末になされた労働政策審議会の建議では、有期契約労働者の公正な処遇の実現に資するため、有期労働契約の内容である労働条件については、職務の内容や配置の変更の範囲等を考慮して、期間の定めを理由とする不合理なものと認められるものであってはならないこととすることが適当とされたが、これを踏まえ、所要の措置を講じていく必要がある。この場合、こうした措置の趣旨を広く労使に周知する等により、公正な処遇の確保や不合理な格差の解消を図ることが重要である。

(5) 正規・非正規間の均等・均衡待遇を効果的に促進する。

日本では、女性に非正規雇用が多く、低所得者も多いことへの対応の必要から、短時間労働という切り口を中心に非正規雇用対策が展開されてきた経緯がある。

こうしたことから、「同一価値労働同一賃金」により性別等個人の意思や努力によって変えることのできない属性等を理由とする差別を生じさせないという考え方を尊重しつつ、日本的な格差是正のアプローチとして、「均衡」という考え方により対応が図られてきている。

このような考え方に基づき、正規雇用と非正規雇用の労働者の中で、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とが重要である。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することが必要である。

均等・均衡待遇を促進するための具体的な手段としては、労働者のニーズ等の実情に合わせ、客観的かつ公正な職務評価や職業能力評価の手法⁶¹を一層活用することが重要である。なお、実際に職務評価を活用するに当たっては、職務の内容を基本としつつも、職務の成果、意欲、能力又は経験等も加味して均等・均衡待遇を促進することが重要である。また、日本では、こうした職務や職業

⁶⁰ 「新成長戦略」では、2020年までの目標として、「最低賃金引き上げ：全国最低800円、全国平均1,000円」としている。なお、この目標値は、2020年度までの平均で、名目3%、実質2%を上回る成長が前提となっている。

⁶¹ 現行の職務評価や職業能力評価の手法に関し、職務評価については、「職務分析・職務評価実施マニュアル～パート社員の能力をより有効に発揮してもらうために～」(平成22年3月厚生労働省)、職業能力評価については、厚生労働省ホームページ「職業能力評価基準について」(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/syokunou/index.html>)を参照。

能力の評価の取組はまだ道半ばであり、職務評価での各要素のウェイト付けの仕方を含め、各企業で個別具体的に事例を積み重ね、仕組みを精緻化していく必要がある。

また、正規雇用と非正規雇用の労働者間の均等・均衡待遇は、賃金以外の待遇についても促進していくことが重要である。例えば、短時間労働者については、勤続年数に応じた賃金の上昇や教育訓練の機会が限定的であるといった課題があり、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律は、通常の労働者と同視すべき短時間労働者に対し、賃金を含むすべての待遇について差別的取扱いを禁止する⁶²⁶³とともに、その他の短時間労働者については、賃金の決定や教育訓練の実施等に関し、通常の労働者との均衡のとれた待遇を確保する努力義務等を定めている⁶⁴。

現在、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、所要の措置を講じていくことが必要である。

(6) 非正規雇用で働く労働者の職業キャリアの形成を支える。

人口減少社会の下で、労働者が働くことに希望を持ち、活力ある経済社会を構築するためには、社会全体で一人ひとりの労働者のキャリア形成を支えるとともに、そのニーズに応じた⁶⁵国力を支える人材を育てていくことが重要である。

こうした中、厳しい経済情勢の下、企業が労働者に行うOFF-JT等の教育訓練は低下傾向にあり、特に非正規雇用の労働者については、正規雇用の労働者と比べて低水準となっており、実際の職務も単純な職務が中心⁶⁶であることと相俟って、職業能力形成機会が乏しい状況にある。

このため、国や地方自治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非正規雇用で働く労働者の職業キャリアの形成を支援することが必要である。

⁶² 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律第8条は、①職務の内容が通常の労働者と同じ、②無期労働契約（反復して更新されることによって無期労働契約と同視できる有期労働契約を含む。）、③職務の内容及び配置が通常の労働者の職務の内容及び配置の変更の範囲と同一の範囲で変更されると見込まれる短時間労働者に対する差別的取扱いを禁止している。

⁶³ 厚生労働省「平成23年パートタイム労働者総合実態調査」によると、正社員と職務が同じかつ人材活用の仕組みが同じで無期契約の短時間労働者の割合は1.3%となっている。

⁶⁴ 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律第9条～第11条まで。

⁶⁵ 成長分野のみならず、ものづくり分野など産業界のニーズを的確に把握した上で、社会経済全体の発展を下支えする人材を育成していくことが必要。

⁶⁶ 労働政策研究・研修機構「非正規社員のキャリア形成－能力開発と正社員転換の実態－」（2010）によると、「仕事遂行能力」の向上を経験した非正規雇用の労働者のうち、「仕事の担当範囲が広がった」、「仕事上の責任が大きくなった」と回答した割合は、いずれも約6割程度にとどまっている。

具体的には、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国が積極的に支援していくべきである。特に、非正規雇用の多い産業でこうした取組が進むよう、産業ごとの特徴を踏まえた支援が必要である。

また、非正規雇用の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進めるべきである。

さらに、中長期的なキャリア形成を通じて、労働者の希望する就業が実現されるよう、個々の企業での企業内訓練だけでなく、外部労働市場を含め社会全体での非正規雇用で働く労働者に対する職業能力開発の機会を確保する観点から、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、民間教育訓練機関が実施する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⁶⁷の普及・促進についても検討すべきである。

その際には、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である。また、個別の技術・技能だけでなく社会人としての自覚や基礎的な力を身につけさせる視点も不可欠である。この点、既にハローワークでは担当者制による支援などで求職者がこのような能力を身につけられるような取組みを進めているところであり、今後も引き続き実施していくことが必要である。

職業能力開発の機会を確保する上で、公的な職業訓練の果たす役割は大きく、「求職者支援制度」とともに、公共職業訓練を的確かつ迅速に実施し、非正規雇用の労働者が新たに職業能力や技術を身につけるための支援を強力に実施することが必要である。

その際、成長分野での公共職業訓練を進めるとともに、「ものづくり分野」での施設内訓練について、正規雇用につながることを期待でき、この分野での人材確保・育成を図ることは、日本の基幹産業であり、国際競争力を有する「ものづくり産業」にとっても極めて重要であることに着目し、就職支援と密接に連携しつつ、公共職業訓練が非正規雇用の労働者に一層効果的に活用されるよう、その運用を工夫することが必要である。

⁶⁷ 厚生労働省「民間教育訓練機関における職業訓練サービスガイドライン」（2011年12月22日）。

また、離職者が「求職者支援制度」や公共職業訓練を通じて就職していく流れを円滑なものとしていくため、非正規雇用の労働者が職業訓練を通じて正規雇用の労働者として職場で活躍している事例や職業訓練全体の流れをフローチャート等⁶⁸により分かりやすく周知する等の取組も重要である。

(7) 非正規雇用の労働者に対する雇用のセーフティネットを強化する。

雇用のセーフティネットである雇用保険制度については、2010年の法改正により2010年4月から「31日以上雇用見込み」まで適用範囲の拡大が図られた。これに加え、新たなセーフティネットとして創設された「求職者支援制度」では、雇用保険を受給できない求職者に対して、職業訓練・給付・就職支援を一体的に行うこととしており、その円滑な施行が重要である(2011年10月施行)。

また、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である。

不幸にも失業した非正規雇用の労働者に対しては、一人ひとりが抱える生活・心理面を含めた課題が複雑かつ多様になっていることを踏まえ、地方自治体が主体となった生活支援等の福祉施策とも密接な連携を図りつつ、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、マンツーマンでのきめ細かな就職支援により、早期の再就職を図っていく必要がある。その際、失業が長期にわたる者や住居・生活困窮者に対しては、特に配慮が求められ、「福祉から就労」支援事業等による国と地方自治体が一体となったチーム支援型の連携により、生活保護受給等に至る前段階からのアプローチ、福祉施策の対象となった失業者へのマッチング強化の両面から、就労・自立支援の拡充を図る必要がある。あわせて、多様な就労機会を確保していくことも検討すべきである。

ハローワークでは、非正規雇用の労働者が困難な事情を抱えながらも正規雇用による就職を果たした事例が数多く積み上げられている⁶⁹。こうした実績を踏まえ、今後とも非正規雇用の労働者に対する雇用のセーフティネットとして中核的役割を果たしていくことが重要であり、これまでの好事例を効果的に活用しながら、さらなるノウハウの蓄積・普及に努めるとともに、全国ネットワークという特性を活かし、広域による就職後も一貫してフォローアップできる体制を構築するなど、取組を充実強化することが求められる。

⁶⁸ 参考資料「ハローワーク等における就職支援事例」参照。

⁶⁹ 参考資料「ハローワーク等における就職支援事例」参照。

また、非正規雇用対策を実施するに当たっては、非正規雇用の実態を継続的に把握し、機動的に施策に反映させていくことが重要である。このため、政府全体として、非正規雇用について、労働者数、労働契約の期間の定めの有無、業務内容、労働時間、賃金など基本的な指標を継続的に把握できるよう、統計調査を整備・充実することが必要である。また、こうしたデータに基づき、対策実施の効果を定期的・定量的に検証することが必要である。