

イメージ

- 雇用の方が十分に確保され、職業キャリアが形成できる。
- 仕事と生活の調和が実現できる
- 生活を支えるしかるべき収入が得られる（例）
 - ・夫婦で働けば安心して子供を産み育てられる
 - ・労働者間の賃金バランスがとれている
 - ・介護などの公的制度の下で働く労働者も人並みの賃金が得られる
- 企業が活力を持つ

雇用の質が向上する働き方の改善（①）

雇用ルールを整備等を通じ、雇用の質を向上させることが必要

【雇用ルール】

- 「多様な正社員」の環境整備
- 複線型のキャリア選択の充実
- 労働者派遣制度の見直し
- 有期雇用ルールの整備

【賃金・処遇】

- 最低賃金の引上げ
- 均等・均衡待遇の推進等

【ワーク・ライフ・バランス】

- 労働時間等の見直し
- 育児休業等の取得促進 等

「持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム」

現状認識

<経済環境・労働市場等の変化>

- ・正規・非正規の二極化、所得格差拡大、ゆとり・さすなの喪失
- ・人口の減少、少子高齢化の進展、就業者の減少
- ・世界経済の連鎖の強まり、非正規労働者への雇用調整
- ・経済成長の鈍化、雇用機会の喪失 等

<経済・雇用システムに求められること>

- ①雇用の質の向上（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、雇用ルールの整備）
- ②就業意欲を実現できる「全員参加型社会」の構築
- ③再挑戦が可能な「トランポリン型社会」の構築
- ④雇用機会の創造

全員参加型社会、トランポリン型社会の構築（②・③）

誰もが「出番」と「居場所」のある社会を実現するとともに、外部労働市場を整備し、再就職しやすい社会を構築することが必要

【積極的労働市場政策】

- 若者、女性、高齢者、障害者への就労支援
- 労働市場の需給調整機能の強化
- 能力開発（キャリア形成）支援（ジョブ・カード制度、日本版NVQの整備等）

【セーフティネット】

- 雇用保険の機能強化
- 第2のセーフティネットの構築
- ハローワークを拠点とした支援の強化
- 緊急時の公的な雇用の維持・創出

新成長戦略の骨格

- 2020年まで名目3%、実質2%成長
- 失業率はできる限り早期に3%台に低下
- 成長分野による需要創造
 - ・環境・エネルギー
 - ・健康（医療・介護）
 - ・アジア
 - ・観光・地域活性化
- 新たな需要による雇用創出

雇用の量の拡大と質の向上のための経済システムの構築（④・⑤）

適切な雇用機会を確保し、雇用の質を向上させる観点から産業社会を変えていくことが必要

【雇用機会】

- 成長分野による雇用創出
- 「新しい公共」による国民ニーズの充足と雇用創出
- 地域における雇用創出

【経済社会のあり方】

- 企業評価・企業行動の仕組みの構築
- 公契約の在り方の検討
- 下請取引の適正化
- 過度に利便性を求める消費行動と、それに応える企業行動の在り方の検討
- 就業を阻害しない税・社会保障の検討
- 子育て・教育・住宅への支援
- 職業キャリア形成につながる教育

雇用政策研究会 委員名簿

氏名	所属・役職
あべ まさひろ 阿部 正浩	獨協大学経済学部 教授
かとう ひさかず 加藤 久和	明治大学政治経済学部 教授
くろさわ まさこ 黒澤 昌子	政策研究大学院大学 教授
げんだ ゆうじ 玄田 有史	東京大学社会科学研究所 教授
こすぎ れいこ 小杉 礼子	(独)労働政策研究・研修機構 統括研究員
こまむら こうへい 駒村 康平	慶應義塾大学経済学部 教授
さとう ひろき 佐藤 博樹	東京大学社会科学研究所 教授
しらき みつひで 白木 三秀	早稲田大学政治経済学術院 教授
すわ やすお 諏訪 康雄	法政大学大学院政策創造研究科 教授
せいけ あつし 清家 篤	慶應義塾長
つる こうたろう 鶴 光太郎	(独)経済産業研究所 上席研究員
はしもと ようこ 橋本 陽子	学習院大学法学部 教授
◎ ひぐち よしお 樋口 美雄	慶應義塾大学商学部 教授
みやもと たろう 宮本 太郎	北海道大学大学院法学研究科 教授
もりなが たくろう 森永 卓郎	獨協大学経済学部 教授
やまかわ りゅういち 山川 隆一	慶應義塾大学法科大学院 教授

計16名

(◎は座長、敬称略・五十音順)

雇用政策研究会報告書（案）

「持続可能な活力ある社会を実現する 経済・雇用システム」

目次

はじめに	1
経済環境、労働市場等の変化	1
雇用は「生活保障のかなめ」であり「成長の土台」	1
持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム	2
第1章 近年の経済環境等の変化	4
経済環境の変化	4
企業行動の変化	5
少子高齢化の進展等社会の変化	6
第2章 我が国労働市場の現状と変化	7
少子高齢化等我が国の労働市場が直面する構造的問題	7
正規労働者の諸問題	9
非正規労働者の現状	10
非正規労働者の諸問題	11
景気変動による非正規労働者への雇用調整	12
第3章 雇用の質が向上する働き方の改善	14
(1)雇用システムの現状と変化	14
我が国の雇用システムの特徴	14
新卒一括採用の特徴	15
正規・非正規の二極化構造の状況	15
(2)雇用ルールを整備等	16
「多様な正社員」の環境整備	16
複線型のキャリア選択の充実	17
労働者派遣制度の見直し	18
有期雇用ルールを整備	19
(3)賃金・処遇の改善	19
最低賃金の引上げ	19
均等・均衡待遇の推進等	20
(4)ワーク・ライフ・バランスの実現等	21
労働時間等の見直し	21
育児休業等の取得促進	22
短時間正社員制度の導入・定着、適正な労働条件下でのテレワークの普及の促進	22

労働安全衛生対策の推進	22
労働関係法令の履行確保及び個別労働紛争の予防と 解決に向けての取組	23
第4章 全員参加型社会、トランポリン型社会の構築	24
(1)積極的労働市場政策	24
若者、女性、高齢者、障害者への就労支援	24
労働市場の需給調整機能の強化	26
能力開発（キャリア形成）支援	27
(2)セーフティネット	29
雇用保険の機能強化	29
第2のセーフティネットの構築	30
ハローワークを拠点とした支援の強化	31
緊急時の公的な雇用の維持・創出	31
第5章 雇用の量の拡大と質の向上のための経済システムの構築	33
(1)雇用機会の創造	33
適切なマクロ経済運営と成長分野による雇用創出	33
「新しい公共」による国民ニーズの充足と雇用創出	35
地域における雇用創出	36
(2)雇用の充実に向けた経済社会の在り方	37
企業評価・企業行動の仕組みの構築	37
公契約の在り方の検討	38
下請取引の適正化	38
過度に利便性を求める消費行動と、それに応える企業行動の 在り方の検討	38
就業を阻害しない税・社会保障の検討	39
子育て、教育、住宅への支援	40
職業キャリア形成につながる教育	40
第6章 2020年の姿	41
2020年の数値目標の実現	41
新成長戦略による雇用の創出	41
実施体制の整備	42
PDCAサイクルの実施	42
(参考文献)	43

はじめに

2008 年末から 2009 年初めにかけて発生した非正規労働者の大量離職の状況は、経済危機後の世界経済の落ち込みの激しさと非正規労働者が置かれる環境の厳しさを浮き彫りにした。

その後失業率は 2009 年夏に 5.6%まで上昇し、最近では持ち直しの動きが見られるが、振り返れば経済危機の前にもいわゆるワーキングプアの存在は大きな社会問題となっており、仕事と生活の調和の難しさも以前からの課題となっている。

経済が危機を脱し、新たな成長に向かおうとする今こそ、もう一度雇用の来し方を振り返り、今後の行く先を考えるべき時であろう。

(経済環境、労働市場等の変化)

我が国の経済環境、労働市場は様々な変化に直面している。

グローバル化等による市場競争の激化によるコスト削減圧力やたびたび訪れるようになったマイナス成長に対応するという企業側のニーズ、多様な働き方を求める労働者側のニーズにより非正規労働者が増加し、雇用者数に占める非正規労働者の割合は3分の1にまで高まった。また、労働法制の規制緩和も非正規労働者の増加に寄与しているとの指摘もある。

しかし、非正規労働者本人にとっては相対的な雇用の不安定さや処遇の低さが、正規労働者に比べて家族形成やキャリア形成に困難を抱える原因にもなっており、このままこの割合が高まっていくことは社会的にも少子化に拍車をかけ、人材育成にも影を落としかねない。また、こうした非正規労働者に関わる問題は、今回の経済危機において、仕事のみならず住居も失うという、より切実な形で顕在化した。

その後、政府が講じた果敢たる緊急経済対策は新たな失業防止のための雇用調整助成金の思い切った投入など、かなりの程度、雇用、特に正規雇用の悪化を食い止めた点で評価される。しかし、世界経済の連鎖の強まりにより今後も同様のケースが起こりうることを念頭に、今回のような雇用問題が起こらないようにするためにはどうすればよいかが問われている。

(雇用は「生活保障のかなめ」であり「成長の土台」)

政府は今後 10 年間の我が国の進路を描く新成長戦略¹を策定した。経済社会が抱える課題の解決を新たな需要のきっかけとし、それを成長につなげていくことが極めて重要であるが、この「課題解決型国家戦略」は安定した雇用によって支えられる。国民は安定した雇用の場を得ることにより、所得を得て消費

¹ 新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～（2010 年 6 月 18 日閣議決定）

を拡大し、需要不足を解消することが可能となる。また、各々の生活保障を確立することによって、家族形成も可能になる。

このような意味で、雇用は「生活保障のかなめ」、「成長の土台」であり、それに関わる仕組みは持続可能なものでなければならないが、前述のように非正規労働者の増加は少子化に拍車をかけ、我が国の人材育成システムを弱めかねないという点で、現状のままそれが増加していくならば、持続可能な仕組みとは言い難い。また正規労働者は依然として長時間労働であり、ゆとりやきずなの喪失など別の問題を抱えている。加えて、我が国は少子高齢化の下で、今後中長期的に社会の支え手たる労働力人口の減少が見込まれており、その下で社会が持続可能で活力を持つような働き方の仕組みが求められている。

（持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム）

こうした課題を克服し、「持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム」を構築するには、第一に、雇用の質が向上するための働き方の仕組みの見直しが必要である。非正規労働者の雇用の安定性や処遇がその努力や働きに見合ったものとなり、かつ正規労働者も仕事と生活の調和などの観点から働き方の選択肢が広がり、また不断のキャリア形成が可能な仕組みが必要であり、同時にそれは経済変動の下でも企業が立ち行くことを可能にするものでなければならない。

第二に、経済の不確実性が増す中で、離職しても再挑戦可能な仕組みを強化する必要がある。転職してもキャリアがつながっていく仕組み、失業が長引いてもその間に安心して能力を磨き、再挑戦を行えるセーフティネットが必要である。また急速な人口減少の下で、若者、女性、高齢者などへの就労支援を行い「全員参加型社会」を実現していくことが重要である。

第三に、雇用の量を増やし質を高めていく観点から経済社会を変えていくことが必要である。新成長戦略により積極的に雇用を創出していくことはもとより、第一に掲げたような働き方の見直しに長期的な視点に立って取り組む企業が市場で評価されるような仕組み作りを進めていく必要がある。

このようにして構築される社会は、本人の努力に関わらず経済情勢に生活が過度に左右される運任せの冷たい社会ではなく、努力することなく生活の安定が得られるぬるま湯のような社会でもない。

こうした取組により目指す社会のイメージは以下の通りである。

- 雇用の場が十分に確保され、職業キャリアが形成できる
- 仕事と生活の調和が実現できる
- 生活を支えるしかるべき収入が得られる
 - ・夫婦で働けば安心して子供を産み育てられる
 - ・労働者間の賃金バランスがとれている

- ・介護などの公的制度の下で働く労働者も人並みの賃金が得られる
- 企業が活力を持つ

当研究会においては、経済環境、労働市場等の変化や課題を考察することにより、政府の新成長戦略が目標年次とする 2020 年を見据え、我が国が重点的に取り組むべき雇用・労働政策の方向性について検討を進め、今般取りまとめを行ったところである。なお、この雇用・労働政策は従来の狭義のものではなく、目指すべき社会の実現に資すると考えられる幅広い分野について取り上げている。

今後、実効性のある雇用・労働政策が展開されることにより、「持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム」が構築されることを期待するものである。

第1章 近年の経済環境等の変化

我が国の労働市場をめぐる環境は、近年目まぐるしく変化している。中国や韓国、東南アジア諸国の目覚ましい成長は、アジアでの巨大な需要の創出や外資系企業との協同等の企業戦略の選択肢を増やす一方で、国内企業にとっては国際競争圧力の増加を意味している。また、第一次、第二次産業から第三次産業へと産業構造が転換する中で、男性が多く従事する建設業、製造業の雇用が縮小する一方、医療・福祉分野等今後の成長が見込まれる産業での雇用の拡大が著しく、併せて女性の就業も増加している。さらに、少子高齢化の進展は、労働市場も含めた社会全体の在り方に大きな影響を与えるものである。

これらの変化については、雇用にとってプラス・マイナス両方の側面があると考えられるが、以下では主な経済環境、企業行動、社会の変化について概観する。

(経済環境の変化)

グローバル化の進展は、近年ますます勢いを増している。貿易については、海外市場での競争激化を背景に日本の輸出品は高付加価値化が進展²する一方で、日本企業の海外生産展開等により日本の輸出シェアは低下³している。投資について見ると、日本企業による対外直接投資は2008年まで上昇傾向にあったが、足下の2009年は世界的な金融危機の影響から急低下しており、振幅が拡大している⁴。他方、国内設備投資は、直近のピークの2006年度から一貫して低下傾向であり、特に直近の2008年度には前年度比マイナス38.3%と低迷している⁵。また、国内の株式の保有構造を見ると、1990年代以降外国人による株式保有が趨勢的に増加し、2003年度には外国法人等による保有割合が国内の事業法人等の保有割合を抜いた⁶。

国内経済に目を移すと、バブル崩壊後の「失われた10年」と呼ばれる長期の低迷期に、企業は厳しいリストラを実行した。その結果、雇用・設備・債務の3つの過剰が解消され⁷、2002年1月から2007年10月までの69か月間に「いざ

なぎ景気」を超える長さの景気拡張期がもたらされた。しかしながら、景気拡張期にあっても経済成長率は低水準であり⁸、さらに後述するように、2008年秋の経済危機に端を発する世界的な不況は、世界経済の連鎖が強まっている中で、外需依存・自動車依存を強めてきた日本経済を直撃し、急速な需要収縮から雇用にも深刻な打撃を与えた。

産業構造の変化としては、第一次、第二次産業から第三次産業への転換が進んでおり、雇用者数をみても1999年から2009年の10年間に全体としては5,331万人から5,460万人と129万人増加している中で、建設業は544万人から517万人と27万人減、製造業は1,223万人から1,073万人と150万人減となっている。これとは対照的に、サービス業では雇用者数の増加が顕著であり、特に医療・福祉分野では高齢化に伴うニーズの高まりとあいまって、2002年から2009年までの間に雇用者数は148万人増加している⁹。このようなサービス業中心への産業構造の転換は、男女別でみた雇用者数にも影響を与えており、男性の雇用者数は、1999年から2009年にかけて66万人減となっているのに対し、女性の雇用者数は195万人増となっている。25～44歳の女性の就業率についても、1999年の61.1%から2009年には66.0%と順調に上昇している。

(企業行動の変化)

新興国の台頭による国際競争の激化、国際的に見て高い水準の法人税率、株主配当の増額をはじめとした投資家への配慮の必要性などに加え、国内での競争激化¹⁰も企業経営に大きな影響を与えている。

また、労働生産性上昇率の低迷とあいまって、賃金は抑制傾向がみられる。実質雇用者報酬をみると、1997年までは概ね増加傾向にあったが、以降は横ばいで推移している¹¹。さらに足下を見ると、2005年を100とした2009年の消費者物価指数は100.3であるのに対し、現金給与総額は常用労働者30人以上規模の事業所で94.8、5～29人規模の事業所で94.4と消費者物価指数を下回っている¹²。

² 内閣府「平成16年度年次経済財政報告」(2004)を参照。日本銀行の輸出価格(企業物価指数)は、品質向上に伴う価格上昇分を除去する品質調整処理が施されているのに対し、財務省の輸出価格(貿易指数)は品質向上に伴う価格上昇がそのまま反映されることから、輸出価格(貿易指数)/輸出価格(企業物価指数)を指数化することにより、輸出品の高付加価値化指数としている。1990年を100とすると2008年は158と、高付加価値化が趨勢的に進展していることが分かる。

³ IMF "Direction of Trade Statistics," 世界貿易に占める日本の輸出シェアは、1990年は約8.5%であったが2008年には約5%と低下傾向にある。

⁴ 財務省「国際収支統計」。2005年の5兆459億円という水準から2008年には13兆2,320億円という2倍以上の水準に達し、足下の2009年は7兆334億円と低下している。

⁵ 財務省「法人企業統計調査」

⁶ 全国証券取引所「株式分布状況調査」

⁷ 内閣府「平成18年度年次経済財政報告」(2006)

⁸ 低成長の原因については、吉川(2003)や深尾(2003)が有効需要不足、デフレによる流動性の罫といった需要面や金融面に起因すると主張する一方で、Hayashi and Prescott (2002)等のように供給面に着目し全要素生産性(TFP)上昇の低迷を指摘する研究がある。

⁹ 総務省「労働力調査」。日本標準産業分類第11回改訂により、産業の区分が変わったため平成14年以前と以降では、必ずしもデータの接続はできない(建設業は接続可能)。「医療・福祉」は14年改訂で新設。

¹⁰ 近年、商品の入れ替わりのスピードが急速に増しており、市場競争の激化がうかがえる。中小企業庁「中小企業白書」(2005)によれば、ヒット商品のライフサイクルをみると、1970年代以前は5年超のライフサイクルを持つ商品が6割近くを占めていたが、2000年代までに急減し、代わりに1年未満の商品が2割近くを占めている。

¹¹ 内閣府「国民経済計算」

¹² 総務省「消費者物価指数」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」。いずれも2005年を基準の

(少子高齢化の進展等社会の変化)

晩婚化の影響もあり、合計特殊出生率が1.37¹³と低迷し少子化が進行する中で、我が国の人口は2004年にピークを迎え、減少局面に入っている¹⁴。2055年には人口が9,000万人を割り込み、高齢化率は40%を超えると推計¹⁵されている。

世帯の就業構造をみると、夫が働き、妻が専業主婦である世帯が減少し、1997年以降は共働きの世帯が専業主婦世帯を上回っており、さらにその差が拡大している¹⁶。ただし、最近の調査では、「家族に関する妻の意識」としては「夫は外で働き、妻は主婦業に専念」への賛成割合が微増となり、これまでの減少傾向に変化の兆しがみられる¹⁷。

個人の労働所得は、雇用者数に占める非正規労働者割合の上昇により、すべての年齢層で格差が拡大する傾向にある¹⁸。そのような中で、国民意識として目指すべき社会の姿として、「平等社会」は2004年の30.6%から2007年には43.2%に上昇し、「自由競争社会」は2004年の42.3%から2007年には31.1%に低下している¹⁹。

100としている。

¹³ 厚生労働省「人口動態統計」(2009)

¹⁴ 総務省「国勢調査」

¹⁵ (独) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)中位推計」

¹⁶ 総務省「労働力調査」、総務省「推計人口(年報)」

¹⁷ (独) 国立社会保障・人口問題研究所「第4回全国家庭動向調査」(2008)。夫婦の役割分担に関する「夫は外で働き、妻は主婦業に専念すべき」の賛成割合は1998年調査と2003年調査の間で10ポイント以上低下し、41.1%に下がったが、今回の2008年調査では反転し45.0%に上昇した。

¹⁸ 内閣府「平成21年度年次経済財政報告」(2009)

¹⁹ (独) 労働政策研究・研修機構「第5回勤労生活に関する調査(2007年)」(2008)

第2章 我が国労働市場の現状と変化

第1章で述べたとおり、我が国の労働市場を取り巻く環境は、近年大きく変化してきている。バブル崩壊以降、グローバル化や経済成長の鈍化、景気変動の振幅の拡大、デフレへの対応などの経済環境の変化、市場競争の激化や消費者行動の変化への対応の必要性などの企業行動の変化、人口減少社会の進展や少子高齢化、就業者の減少、所得格差の拡大などの社会の変化など近年の労働市場を取り巻く様々な変化に伴って、雇用システムにも変化が現れ、非正規労働者の増加や賃金格差の拡大等の問題が顕在化してきている。また、近年は、医療・福祉分野での雇用者数の増加や、女性の就業率の向上などの側面も見られている。

(少子高齢化等我が国の労働市場が直面する構造的課題)

少子高齢化が急速に進展し、現在の性・年齢階級別の就業率を前提とすると、我が国の就業者数は2020年には2009年と比較して433万人減少することが見込まれる中で²⁰、若者、女性、高齢者、障害者等の就業の促進が重要な課題となってきた。

また、雇用の安定や就業環境の改善等が求められる外国人労働者や、依然として地域において格差の見られる地域雇用問題についても考慮する必要がある。

①若者

若者の雇用情勢については、失業率については年齢計に比べて相対的に高い水準で推移するとともに、新卒者の就職環境については、2010年3月卒業の高校新卒者の就職内定率は93.9%(前年差1.7ポイント低下)、大学新卒者の就職内定率は91.8%(前年差3.9ポイント低下)となるなど、非常に厳しい²¹。フリーターについては、2003年の217万人をピークに5年連続で減少したものの、2009年には178万人と6年ぶりに増加している。また、教育も訓練も受けず、就労もしていないニート状態の若者の数は2009年において63万人と依然として高止まりしている²²。一方で、近年は、若者の仕事に対する意識が高まり、職業キャリア形成のニーズが高まってきているとの研究もある²³。

²⁰ 厚生労働省の算出によれば、国立社会保障・人口問題研究所による性別・年齢別の将来推計人口(2020年)に、2009年の各層の就業率を乗じ、2020年の就業者数を試算すると、2020年の就業者数は5,849万人と算出。詳細は第6章参照。

²¹ 高卒就職内定率は、厚生労働省「高校・中学新卒者の就職内定状況等」の調査(2010年3月末現在)、大卒就職内定率は、厚生労働省及び文部科学省「大学等卒業者の就職状況調査」(2010年4月1日現在)によるもの。

²² フリーター数、ニート状態の若者の数は、総務省「労働力調査」によるもの。

²³ (独) 労働政策研究・研修機構「従業員の人材マネジメントの課題に関する調査結果」(2008)によると、3年前と比べた仕事に対する意識の変化を性・年代別にみると、男女ともに年齢が

②女性

女性の就業状況については、2009 年の就業率は、出産・子育て期にあたる 25 歳～44 歳で 66.0%となっており、今後女性の就業の促進がより必要な状況である。平均勤続年数は、男性が 12.8 年であるのに対し、女性は 8.6 年といまだに男性より短く²⁴、管理職の女性の割合も 10.2%にとどまっている状況である²⁵。高齢化と人口減少の中で、女性の就業を促進し、働く環境を整備することが重要となっている。

③高齢者

高齢者の就業状況については、2009 年の就業者の割合は、男性が 55 歳～59 歳で 88.0%、60～64 歳で 71.4%、65～69 歳で 46.9%、女性が 55～59 歳で 60.6%、60～64 歳で 42.9%、65～69 歳で 26.3%となっており²⁶、60 歳を過ぎても多くの高齢者が就業している。少子高齢化の急速な進行により、今後、労働力人口の減少が見込まれる中で、高齢者の能力の発揮を図ることが重要となっている。

④障害者

厳しい雇用情勢においても、障害者の就労意欲は年々高まりを見せている。障害者の新規求職申込件数を見ると、2007 年度が 10 万 7,906 人、2008 年度が 11 万 9,765 人、2009 年度が 12 万 5,888 人と年々増加している²⁷。少子高齢社会が進展し、労働力人口の減少が見込まれる中、障害者の社会参加や自立を促すためにも、このような障害者の雇用を促進することは、社会全体として重要な課題となっている。

⑤外国人労働者

我が国に在留する外国人登録者の数については、1989 年に 100 万人程度であったが、この 20 年の間に急増し、現在 200 万人を超えるに至っている。これらの者のうち、経済危機の影響を受けやすい日系人等の定住外国人については、雇用の安定や就業環境の改善のための対応が必要であるとともに、社会的統合の観点も踏まえた政府全体の総合的な取組みが重要である。また、この 20 年で 3 倍以上に急増し現在 13 万人を超える外国人留学生は高度外国人材の卵と言え

若いほど『高まっている』と回答する割合が高くなっている。男性では 20 代、30 代で約 4 割(40.8%、38.8%)、40 代で 31.1%、女性では 20～40 代で約 3 割(32.0%、29.8%、28.5%)となっている。

²⁴ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(2009)

²⁵ 総務省「労働力調査」(2009)

²⁶ 同上

²⁷ 厚生労働省「職業安定業務統計」

る存在でありその受入れが進められているが、就職状況は望ましいものとは言えず、留学生等の国内就職の促進が今後とも必要である。

労働力人口の減少への対応として、外国人労働者の現行の受入れ範囲を拡大するという考え方もあるが、受入れ範囲の拡大は、国内の労働者との競合・代替が生じ、若者、女性、高齢者、障害者等の雇用機会の喪失を招くことに加え、労働条件等の改善を妨げるなど、労働市場に悪影響を与える懸念があり、十分慎重な対応が必要である。さらに、単に産業上の労働力ニーズの問題として議論するのではなく、医療・社会保障、教育、治安等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、幅広い見地から総合的に検討されるべきである。

⑥高度専門職

社会・経済・文化のグローバル化などにより、今まで以上に多様な経験や国際的視野を持ち、高度で専門的な職業能力を有する人材が多く必要とされるようになってきている。また、職業の高度化は、雇用の質を高め、キャリア形成の向上とともに、一生にわたってやりがいをもたらすものである。

高度専門職については、企業内外における長年の経験や蓄積が社会的に認知される仕組みや外部労働市場における支援が求められる。

⑦地域雇用

地域における雇用問題について見てみると、2008 年秋の経済危機以前は、公共事業を中心とする政府や地方自治体の財政支出に依存していた地域には、地域産業が弱体化し、雇用創出力が乏しい地域もみられるなど地域間格差は拡大していた。しかし、経済危機以降、全国的に急激に雇用失業情勢が悪化し、2010 年 4 月の都道府県別の有効求人倍率は、全てで 0.7 倍を下回るなど、地域間格差は一時的に縮小している現状にある。進展するグローバル化への対応のためにも、医療・介護等高い成長機会のある分野での雇用創造や、地域の特性に応じた雇用創造の取組が必要となっている。

(正規労働者の諸問題)

正規労働者においては、企業が中核的人材を絞り込んだ結果、長時間労働の問題が見られるようになり、特に、子育て世代である 30 代男性について長時間労働が顕著であり、心のゆとりを失う要因ともなっている。2009 年において、週労働時間が 60 時間以上の者が、全体では 9.2%であるのに対し、30 代男性は

18.0%となっている²⁸。子育て世代である30代男性の長時間労働は、仕事と家庭の両立を難しくし、女性の就業継続を抑制する原因ともなっている。

また、同一企業内でも雇用形態により、能力開発機会を享受できる者とできない者が分かれており、さらに正社員間でも能力開発機会の多寡に差が生じている。

(非正規労働者の現状)

バブル崩壊以降の日本の雇用情勢の悪化の中で、非正規労働者は近年増加している。非正規労働者の労働者全体に占める構成比をみると、1987年には19.7%であったが、2007年には35.5%に上昇している²⁹。また、常雇の非正規労働者は1987年には6.9%であったのが、2007年には22.0%と大きく上昇している³⁰。

さらに、非正規労働者の内訳の推移を見ると、派遣社員は2000年には2.6%であったが、2009年には6.3%に上昇し、契約社員・嘱託・その他（パート、アルバイト社員以外）は2000年には12.6%であったが、2009年には26.7%（うち契約社員・嘱託は18.7%）に上昇している³¹。

企業が非正規労働者を活用する目的としては、「賃金の節約のため（40.8%）」、「賃金以外の労務コストの節約のため（21.1%）」等のコスト軽減による意識が強くなっている³²。

また、労働者が非正規労働者の雇用形態を選んだ理由は、「自分の都合のよい時間に働きたいから（42.0%）」、「家計の補助、学費等を得たいから（34.8%）」、「正社員として働ける会社になかったから（18.9%）」などとなっている。その中で、「正社員として働ける会社になかったから」と答えた割合は、1999年の14.0%から4.9ポイント上昇している。他の就業形態に変わりたいとする者の割合は、1999年の13.5%から30.6%に上昇しており、そのうち、90.9%は正社員になりたいと答えている。非正規労働者の転職希望理由としては、「収入が少ない（32.6%）」、「一時的についた仕事だから（21.1%）」が多くなっている³³。

雇用形態別の年間所得の分布をみると、非正規雇用者は、正社員よりも年間所得の分布のピークが低い位置にあり、特にパート・アルバイトの約9割は年間所得200万円未満となっている。また、年収200万円未満労働者の構成割合

をみると、正社員が22.0%、パート・アルバイトが51.3%、その他非正社員が14.7%となっており、続柄別で見た世帯主の割合も全体で18.1%となっている³⁴。

このように、近年、本来は正規労働者になりたいと考えている者が、相対的に平均年収の低い非正規労働者にならざるを得ないケースが増加している。特に、派遣社員や契約社員の一部に見られる「正社員になれなかった」層は、不安と不満が大きいと感じ、正規労働を望む者も多く存在している。

(非正規労働者の諸問題)

非正規労働者は様々な問題に直面しているが、改めて問題点を整理すると、低賃金等により経済的自立が困難であること、能力形成機会の不足等により職業キャリアの形成が十分でないこと、セーフティネットが十分に整備されていないこと等が挙げられる。

①経済的自立が困難であること

非正規労働者は、正規労働者と比較して低賃金であり年齢による賃金の上昇も少なくなっている。このような中で、15歳から34歳の男性の有配偶者の占める割合をみると、正規労働者が約40%であるのに対し、非正規労働者は約10%と低い状況にあり、少子化を進行させている³⁵。人口減少社会の我が国において、労働力の確保のためにも、非正規労働者の所得面、賃金体系のあり方等処遇面の改善が必要となっている。

②職業キャリアの形成が十分でないこと

非正規労働者は正規労働者と比較して、OJT、OFF-JTといった企業内における能力開発機会が不足している³⁶。職業キャリア形成初期において能力形成機会が与えられないことにより、技能の蓄積等において問題が生じている。また、非正規労働者として勤務を重ねても、職務が比較的単純³⁷であることから、職業能力が高まらない傾向にある。

そのため、職業キャリアが十分に形成されず、希望の仕事につくことが難しくなっており、職業キャリアの形成に向けた対応が必要となっている。

²⁸ 総務省「労働力調査」（2009）

²⁹ 総務省「就業構造基本調査」。非正規労働者が年齢計で増加している要因には、高齢者人口の増加や各種制度改正による60歳以上労働者の増加などの高齢化要因も考えられる。

³⁰ 同上。「常雇」とは、1年超の雇用契約で雇われている者、又は期間の定めない雇用契約で雇われている者。

³¹ 総務省「労働力調査」

³² 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2007）

³³ 総務省「就業構造基本調査」（2007）

³⁴ (独)労働政策研究・研修機構「若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状－平成19年版「就業構造基本調査」特別集計より－」（2009）

³⁵ 総務省「就業構造基本調査」（2007）

³⁶ 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、正社員に対して57.2%、非正社員に対して28.3%となっている。また、OFF-JTを実施した事業所は、正社員に対して68.5%、非正社員に対して33.2%となっている。

³⁷ (独)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社員のうち、「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。

③セーフティネットが十分に整備されていないこと

非正規労働者に対するセーフティネットは、正規労働者と比較して十分に整備されていない現状にある。雇用保険制度の機能強化により、適用範囲の拡大等が行われたところであるが、各種公的制度からの欠落³⁸⁾による生活の不安定や共助（知人ネットワーク）の脆弱な状況による再就職の困難さなどの問題が存在しており、きずなのある共助の拡大、さらなるセーフティネットの充実が必要となっている。

・（景気変動による非正規労働者への雇用調整）

前回の景気回復の中で非正規労働者の数が増加していたことにより、前述のような正規労働者と非正規労働者との賃金格差、非正規労働者の不十分な能力開発等が指摘されるようになった。

さらに、2008 年秋の経済危機以降、外需の落ち込みが顕著で、経済成長率も大きく低下した。また、企業部門においても在庫調整の必要から急激な減産等により鉱工業生産が急落するなど、急速に日本経済は悪化し、雇用失業情勢についても、2009 年 7 月の完全失業率が 5.6%、2009 年 8 月の有効求人倍率が 0.42 倍とそれぞれ過去最悪を記録するなど大変厳しい状況となった。

経営の不確実性が増大し、予測が困難な状況の中で、企業の人材マネジメントの変化により活用が進んだ非正規労働者は、今回のような大きな景気後退局面において、真っ先に雇用調整の対象となり、2009 年第 I 四半期の非正規雇用者数が前年差で 38 万人減となるなど多くの雇用が失われることとなった。

企業が実施する雇用調整の方法として、従来は、希望退職者の募集を実施する企業が多かったが、非正規労働者のウエイトが高まる中で、今回は、派遣労働者の削減や有期契約労働者等の雇止め等を実施する企業が多く見られた³⁹⁾。

また、雇用契約の終了とともに住居も失うなど、雇用と生活の基盤を同時に失う者の存在が社会問題化することとなった。

一方、企業は、業況の悪化やコスト削減に対応するため、雇用調整の手段としての非正規労働者の活用とともに、正規労働者についても、労働時間の縮減

や賃金の減額等による調整の動きが見られるようになった。2009 年には、一人当たり総実労働時間が前年比 2.9%減、一人当たり現金給与総額が前年比 3.9%減となったが⁴⁰⁾、こうした賃金、労働時間による調整や、雇用調整助成金の活用等により、GDP の落ち込みの割には失業率の大幅な上昇は見られず、雇用維持手段としてうまく機能した面もある。

以上のように、我が国の労働市場は、取り巻く環境の変化に伴い、様々な問題が顕在化してきた。人口減少社会である我が国において、労働力の確保等のためにも、ゆとりときずなを確保しつつ、持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システムを構築することが求められている。

³⁸⁾ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2007）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（正社員 99.2%、非正社員 60.0%）、健康保険（正社員 99.7%、非正社員 48.6%）、厚生年金（正社員 98.7%、非正社員 46.6%）となっている。

※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。

³⁹⁾ 厚生労働省「労働経済動向調査」によると、雇用調整の実施方法別事業所割合は、2002 年では、「希望退職者の募集解雇」が約 7%、「臨時・季節、パートタイム労働者の再契約停止・解雇」が約 5%であったのに対し、2009 年は、「希望退職者の募集解雇」が約 5%、「臨時・季節、パートタイム労働者の再契約停止・解雇」が約 12%、「派遣労働者の削減」が約 17%となっている。

⁴⁰⁾ 厚生労働省「毎月勤労統計調査」（2009）

第3章 雇用の質が向上する働き方の改善

第1章や第2章を通じて明らかなように、雇用システムは、経済環境や社会の変化にあわせて変化してきた。特に、非正規労働者が増加したことは雇用システムの大きな変化であったが、非正規労働者の問題点が顕在化してくるにつれ、雇用システムにおける正規・非正規の二極化構造について問題視されるようになった。

このため、我が国の雇用システムの現状と変化を把握しつつ、雇用形態の多様化や複線型のキャリア選択の充実等の雇用ルールの整備や、賃金・処遇の改善、さらにはワーク・ライフ・バランスの実現を通じて二極化構造を解消し、雇用の質が向上する働き方の改善を図っていくことが重要である。

(1) 雇用システムの現状と変化

(我が国の雇用システムの特徴)

我が国の雇用システムの特徴として、第一に長期雇用慣行が挙げられる。この慣行の下で、景気変動に伴う整理解雇について、4要素(4要件)⁴¹が必要とされる判例法理の形成ともあいまって、景気後退期においても、雇用の安定が図られてきた。2008年秋の経済危機後においても、雇用調整助成金による企業の雇用維持支援等の効果もあり、主要国と比べて失業率が大幅に上昇することはなかった。また、学卒後同一企業に継続勤務する労働者の割合は、近年若年層では低下しているが、45歳以上では上昇している。

年功賃金制度⁴²に関しては、2007年においても賃金が年齢・勤続年数とともに上昇⁴³しており、年功賃金制度が存続していることがうかがえるが、1992年と比較するとその上昇の傾きが緩やかになっていることも確かである⁴⁴。

長期雇用制度と年功賃金制度に、企業別労働組合を加えた「三種の神器」とも呼ばれるこれらの雇用システムは、企業が雇用者の生活を保障しつつ、集中的に訓練を行う仕組みとして一定の合理性を持っていた。また、労使間の信頼醸成という点でも効果的であり、一つのソフトパワーとしてこれまで日本企業

⁴¹ ①人員削減の必要性、②解雇回避努力、③人選の合理性、④手続の妥当性、を指す。

⁴² 年功賃金に関する理論的な枠組みは、大きく分けて3つある。第一に、Becker(1964)の人的資本理論では、「投資」としての教育や訓練の結果により職業能力が向上するに従って賃金も上昇すると説明される。第二に、Lazear(1979)は、能力が向上しなくても年功賃金が存在することの説明として、個人が雇用期間の前半で限界生産性よりも低い賃金を受け取り「預託金」を積み、雇用期間の後半において高い賃金を受け取るという黙示の契約がなされていると捉えた。雇用期間の途中で解雇されることは「預託金」を十分に受け取れないこととなり、個人の努力を引き出すインセンティブになり得る。第三に、制度的な観点として、年功賃金を年齢とともに増大する生活費などを賄う「生活給」として歴史的に形成されたものとする考え方もある。

⁴³ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

⁴⁴ 溝家(2004)

の競争力の源泉となってきた。

(新卒一括採用の特徴)

教育機関を卒業した若者の多くは、企業に正社員として採用され、長期雇用のもとでOJT(on the job training)を受けながら技能を習得していった。職業経験のない新卒者に対し、集団的かつ集中的に企業内訓練を行うことは効率的であり、多くの企業においてこの方法が採られてきた。また、新卒者にとっても、失業状態を経ることなく社会人へ円滑に移行できることは大きなメリットであり、一定の合理性を持つ雇用慣行として広く定着した。

しかしながら、新卒一括採用の問題点も指摘されるようになってきた。近年は、転職率の上昇⁴⁵に加え「第二新卒」市場の拡大⁴⁶などがあり、必ずしも新卒採用のみが正社員の入口として限られているわけではないものの、就職先が決まらないまま卒業した場合や就職後早期に離職した場合に、正社員としての就職が困難となる状況が見られる。また、企業側と学生側との間で過度に早期かつ長期間の就職活動が行われていることも一部で問題視されている一方で⁴⁷、学生側に大企業中心の就業選択の傾向があることなどにより、労働需給のミスマッチも生じている。

加えて、新卒就職の可否は景気に左右され、いわゆる就職氷河期の「ロストジェネレーション」と呼ばれる世代に代表されるように、就職活動の時期が雇用失業情勢の厳しい時期にあったことで、特定の世代では正社員就職が困難な状況が続くという問題がある⁴⁸。

(正規・非正規の二極化構造の状況)

企業内において、従来は、長期勤続を前提とした男性正社員が中心となり、事務補助業務を担い、結婚退職までの短期勤続を前提とした女性正社員とパートタイム労働者が補助的労働力として活用されていた。しかし、近年は、有期契約の労働者を基幹的業務に積極的に組み入れるほか、経営の不確実性が増大し、予測が困難な状況の中で、変化に柔軟に対応するためのニーズが企業側で高まり、また、労働者側でも、長期・固定的な雇用よりも、柔軟で多様な働き方を求めるニーズが高まってきた。このような労使双方のニーズもあり、雇用

⁴⁵ 総務省「就業構造基本調査」によれば、転職率は年々上昇しており、特に若年層について見ると、20～24歳の転職率は1997年10.1%、2002年12.0%、2007年12.4%、25～29歳は1997年7.5%、2002年8.5%、2007年10.3%となっている。

⁴⁶ 厚生労働省「労働経済動向調査(2009年8月)」によれば、新規学卒者採用枠で既卒者を募集した企業は約5割となっている。

⁴⁷ 文部科学省「キャリア教育・職業教育特別部会(第21回)」配布資料2-2(日本学術会議「大学と職業との接続検討分科会」報告書案)

⁴⁸ 太田・玄田・近藤(2007)

者数に占める非正規労働者の割合が3分の1に達するなどの雇用構造の変化が見られた。

需要変動の調整手段としての非正規労働者の活用は、企業が経済環境に柔軟に対応するためにはいまや必要なものとなっている。また、近年は高齢化の進展により、定年後に嘱託等の非正規労働者として働き続ける高齢者の割合が高まっていることも非正規労働者比率を押し上げている。

一方で、経済のグローバル化や急速な技術革新が生産性の格差拡大や有期雇用の増加につながり、それがまた正規・非正規の給与格差や教育訓練機会の差を拡大しているといった指摘もある⁴⁹。また、労働者全体に占める非正規労働者比率が高まれば生産性が低下するといった指摘もあり⁵⁰、社会全体でみれば非正規労働者の増加には問題点がある。

(2) 雇用ルールの整備等

非正規労働者のウェイトが高まり、現在の雇用システムではその活用が前提となっているが、今般の経済危機における非正規労働者の問題の顕在化により、正規・非正規の差が特に注目されるようになってきた。今後は正規と非正規についてバランスの取れた法体系や雇用制度にする必要があり⁵¹、派遣制度の見直しや有期雇用ルールの整備等により、非正規労働者の雇用の安定を図るとともに、正社員においても多様な働き方を検討していくことなどにより、正規・非正規の二極化構造を解消し、雇用形態の多様化を目指していくことが望まれる。

なお、非正規労働者への対応を検討する際には、パート・アルバイト、派遣労働者、有期契約労働者等様々な雇用形態があり、さらには性別、年齢別、続柄別等によっても事情が異なることにも十分考慮する必要がある。また、現状の雇用形態の選択が自発的か非自発的か、さらには雇用契約期間の違いなども考慮し、注意深く考える必要がある。これらの事情は業種や規模など企業の実情によっても異なりうるものであるため、各企業の労使が、対象労働者の意向を踏まえつつ実情に合わせた自主的な取組を行うことも重要である。

（「多様な正社員」の環境整備）

第2章で述べたように、世界経済の連鎖性が強まる中、企業は異常時の雇用調整が比較的容易な非正規労働者を増加させており、非正規労働者の雇用期間は長期化している。

これは、企業にとって、安定的に事業を運営するには、非正規労働者が基幹的な業務も行えるようにするため、ある程度継続的な雇用関係を望んでいるこ

とが背景にあると考えられる。また、正社員においても、ワーク・ライフ・バランスの観点からより多様な働き方が望まれている。

以上のような状況も踏まえ、従来非正規労働者として位置づけられてきた労働者に対しても、ある程度正社員的な雇用管理をするような雇用システムが望まれる。そのためには、「多様な正社員」（従来の正社員でも非正規労働者でもない、正規・非正規労働者の中間に位置する雇用形態）について労使が選択しうるような環境の整備が望まれる。

「多様な正社員」の具体例としては、金融業や小売業で見られ始めた「職種限定正社員」や「勤務地限定正社員」といった、業務や勤務地等を限定した契約期間に定めのない雇用形態が挙げられる。

「多様な正社員」には、現行の有期契約の多くがこの「契約期間に定めのない雇用契約」に移行することで、労働者にとっては従来の細切れ雇用を防止できるという利点があり⁵²、また、非正規労働者が正社員へステップアップする手段にもなり得るものである。

企業にとっても、事業所が閉鎖される等の異常事態の際に雇用調整できる余地を残しつつ、非正規労働者を新しい雇用契約の下で、適切なキャリア形成支援の実施により中長期的に戦力化することが可能になることが期待される⁵³。また、企業内に多様な人材の存在を認める多様性がある企業となることによって、今後グローバルに競争していくなかで活力を維持することにもつながると考えられる。

「多様な正社員」の環境を整備するにあたっては、実態や司法判断の蓄積により、整理解雇等における法的地位の異同についての整理が必要なほか、正社員の中から切り出して一つの雇用アウトソーシングの手段として利用され、不安定な雇用形態を増大させることにならないよう十分配慮する必要がある。

現行の法律上は、「従来の正社員」と「多様な正社員」は、いずれも期間の定めのない労働契約を結んでいる労働者として区別されていないことを考慮しつつ、今後どのような取組が可能か労使も含めた検討が求められる。

「多様な正社員」の環境が整備されることにより、今後、非正規から正規への移行をはじめとする各雇用形態間の移行や、派遣労働者や有期契約労働者等の雇用形態のあり方にも大きな効果を与えることが期待される。

（複線型のキャリア選択の充実）

全ての非正規労働者の正社員化に取り組むのは現実的ではないが、正社員を希望する者に対しては、できる限り多くの者が正社員に移行できる環境を整備

⁴⁹ 鶴・樋口・水町（2009）

⁵⁰ Dolado and Stucchi(2008)

⁵¹ 鶴・樋口・水町（2009）

⁵² 内閣府 労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第4次報告」（2008）

⁵³ 同上

し、安心して働けるようにすることが重要である。

非正規労働者のうち、正社員に変わりたいと考えている人の割合は 27.8%である。これを雇用形態別に見ると、契約社員や派遣労働者は、それぞれ 46.8%、47.4%と正社員志向が強い。これに対して、期間工などの臨時的雇用者やパートには、出稼ぎ型や時間を区切った働き方を望む者がかなり含まれているために、正社員に変わりたいと考えている者の割合は臨時的雇用者で 27.4%、パートで 20.9%と、正社員転換の意欲は契約社員や派遣労働者と比較して少ない状況である⁵⁴。

非正規労働者が正社員に移行する場合の手段としては、企業内登用と企業間の転職があるが⁵⁵、企業内登用については、非正社員から正社員への登用制度がある企業の割合は 33.1%であり、登用制度があり、かつ登用の実績もあるのは全体の 27.8%となっている。一方、転職による非正規雇用から正規雇用への移行については、現に年間 34 万人が転職により正社員となっており⁵⁶、2～5 年程度の継続就業経験を持つ非正規労働者が正社員として転職した割合が高い。これは一定期間同一企業で勤め続けた実績が、安易に辞めない労働者の「シグナル」として、採用を考える企業から高く評価されるからであると考えられる⁵⁷。

長期的に労働力人口が減少する中で、意欲のある労働者を適切に活用することは企業にとって重要な課題であり、非正規から正規への移行に限らず、卒業の際に希望する仕事につくことができなかった若者や子育て終了後の女性、高齢者、特定分野に秀でた高度専門職など多様な人材を受容する複線型のキャリア選択を充実することが望まれる。

こうした取組により、労働者から見れば現在の仕事に固定されることなく条件の良い仕事へ移行が可能な環境（キャリアラダー）が整うことが期待される。

なお、近年、企業による能力開発の取組の停滞が指摘されているが、こうした複線型のキャリア選択の充実の中で、企業はそれぞれの労働者に必要な能力開発に取り組むことが重要である。

（労働者派遣制度の見直し）

⁵⁴ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2007）

⁵⁵ 鶴・樋口・水町（2009）によれば、非正規労働者から正規労働者へ変わった者を見ると、男性ではそのうちの 65%が、女性では 61%が同一企業内において転換した者で占められている。また、（独）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）によれば、25 歳から 44 歳のうち、2 割が同一企業内での登用となっている。

⁵⁶ 総務省「労働力調査」（2009）

⁵⁷ 玄田（2008）、玄田（2009）。なお、（独）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）によれば、20 歳代は正社員への移行者比率が高いが、30 歳代以上にとっては必ずしも当てはまらないとしている。

労働者派遣制度については、職を求める人々のニーズと、迅速に人員を確保したい企業のニーズの双方を結びつけ、短期的な雇用を実現する制度として一定の役割を果たしている一方で、近年、日雇派遣等の社会的に問題をもたらした派遣形態が出てきているほか、やむを得ず派遣労働を選択する人の存在や、いわゆる偽装請負や禁止業務への派遣等の違法派遣やそれに伴う指導監督件数が増加しているところである。

また、2008 年秋の経済危機以降、我が国の雇用情勢は急激に悪化し、派遣先が派遣元との労働者派遣契約を途中で解除する状況が多く見られ社会問題化するなど、派遣労働者をめぐる雇用環境に大きな変化が生じた。

これらに的確に対応した措置を講じ、派遣労働者の保護の仕組みを強化し、派遣労働者が安心・納得して働くことが出来るような環境を整備することが課題となっている⁵⁸。

（有期雇用ルール整備）

有期労働契約は、企業にとっては、需要変動等の場合の雇用調整を弾力的に行うことや人件費を削減すること等のため、また労働者にとっては、自らの都合に合った多様な働き方の選択肢の一つなどとして、労使の多様なニーズによって用いられてきた。

一方、雇用の不安定さ、待遇等の格差、職業能力形成が不十分等の課題が指摘されており、雇用の安定や公正な待遇等を確保するため、有期労働契約のルールの在り方を検討し、方向性を示すことが課題となっている。

こうしたことから、労使の対話促進や規制の相互関係という点にも留意しつつ、契約締結に関するルール、公正な待遇を実現するためのルール、更新・雇止めに関するルール等有期労働契約に係る施策の在り方を検討し、必要な対応を図っていくことが重要である⁵⁹。

（3）賃金・処遇の改善

（最低賃金の引上げ）

最低賃金制度は、すべての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十分に機能する必要がある。このため、2007 年の改正最低賃金法の趣旨を踏まえ、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護と地域別最低賃金の乖離解消を進めることが必要である。また、最低賃金でカバ

⁵⁸ 現在、登録型派遣や製造業務派遣、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ところ。

⁵⁹ 現在、施策の方向性について、厚生労働省の有期労働契約研究会（座長：鎌田耕一東洋大学法学部教授）において検討中。

一されているのは世帯主とは限らないとの指摘もあるが、まじめに働いている人が生計を立てられるようにするためには、最低賃金の引上げに取り組むことが重要である。

最低賃金の引上げが雇用を失わせるかについては、雇用を失わせるとする研究⁶⁰がある一方で、逆の結果を示す研究⁶¹も見られ、これについては、さらに今後の研究の蓄積を待つことが必要である。

最低賃金の引上げに当たっては、労使関係者との調整を行いつつ進めることが必要であるが、その際、中小企業庁をはじめとする産業所管官庁と厚生労働省が連携し、中小企業における円滑な実施を図るための財政上・金融上の措置を講じながら、取り組む必要がある。

さらに、2010年6月に開催された「雇用戦略対話⁶²」において、最低賃金引上げの目標が取りまとめられたところであり⁶³、今後はこの目標の達成に向けて、政労使一体となって取り組むことが必要である。

(均等・均衡待遇の推進等)

有期契約労働者については、前述のように、均衡待遇など公正な待遇、正社員への転換等の論点も含めて検討し、必要な対応を図っていくことが重要である。

派遣労働者については、現在国会で審議されている労働者派遣法改正法案において、賃金の決定等に当たり、派遣先の労働者との均衡を考慮する旨の規定が盛り込まれているところであり、改正法案の成立後、その着実な実施を図ることが重要である。

パートタイム労働者については、雇用者総数の約4分の1を占める⁶⁴とともに、企業において基幹的な役割を担う者が増加しており、パートタイム労働者の雇用の安定、公正な待遇等を確保することが課題となっている。

2008年4月から施行されている改正パートタイム労働法に基づき、正社員と同視すべきパートタイム労働者につき、賃金等の差別的取扱いを禁止するなど、

均等・均衡待遇が推進されているところである。引き続き、パートタイム労働法に基づく的確な指導等を実施するとともに、専門家による相談・援助や、パートタイム労働者の正社員との均等・均衡待遇の確保及び正社員転換を行う事業主に対する助成措置等を充実すること、さらに、改正法施行後3年が経過した段階での検討⁶⁵も視野に入れた対応を図ることが重要である。

なお、収入が一定額を超えると税・社会保険料がかかるために、それを超えないように就業調整する行動がパートタイム労働者の低賃金を助長しているという指摘もある。後述するように、こうした就労阻害要因を軽減するような中立的な制度の確立が望まれる。

(4) ワーク・ライフ・バランスの実現等 (労働時間等の見直し)

年間総実労働時間については、近年は、おおむね1,800時間台前半で推移している。しかしながら、その内容をみると、全労働者平均の労働時間が短縮した原因は、主に労働時間が短い者の割合が増加した結果であり、いわゆる正社員等については2,000時間前後で推移しており、依然として労働時間は短縮していない。特に子育て世代である30代男性については、週労働時間60時間以上の者が2割前後で推移している。また、年次有給休暇の取得率については、近年5割を下回る状況にある。

このような情勢の中、労働者の心身の健康を保持することはもとより、職業生活の各段階において、労働者の希望に応じ、家庭生活等に必要とされる時間と労働時間を柔軟に組み合わせ、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となっている。

厚生労働省においては、労働時間等の設定の改善に関する特別措置法に基づく「労働時間等見直しガイドライン」(労働時間等設定改善指針)の周知啓発や労働時間等の見直しに積極的に取り組む中小企業を支援する助成金の支給(職場意識改善助成金)等を行うことにより、年次有給休暇の取得促進や長時間労働の抑制など、労働時間等の設定の改善⁶⁶に向けた労使の自主的な取組を促進することが重要である。あわせて、週60時間を超える時間外労働に係る法定割増賃金率の引上げ等を内容とする改正労働基準法の履行を徹底するとともに、時間外労働協定の適正化のための監督指導等を引き続き行うことが必要である。

⁶⁰ Neumark and Wascher (1992) 10%の最低賃金引上げが1~2%ほど若年層の雇用量を減少させるとの結果。

⁶¹ Card and Krueger (1994) ニュージャージー州とペンシルヴァニア州でのファーストフード店の雇用量変化について比較した結果、最低賃金が引き上がったニュージャージー州で雇用の伸びが大きかった。

⁶² 緊急雇用対策(2009年10月23日緊急雇用対策本部決定)に基づき、雇用戦略に関する重要事項について、内閣総理大臣の主導の下で、労働界・産業界を始め各界のリーダーや有識者が参加し、意見交換と合意形成を図ることを目的として設置。

⁶³ 2020年までの目標として、できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1000円を目指すこととされた。

⁶⁴ 総務省「労働力調査」(2009)。ここでのパートタイム労働者とは、週間就業時間が35時間未満の雇用者(非農林業)をいう。

⁶⁵ 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律(平成19年法律第72号)附則第7条において、「政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、この法律による改正後の短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の規定の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、当該規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされている。

⁶⁶ 労働時間、休日数、年次有給休暇を与える時季その他の労働時間等に関する事項について、労働者の生活と健康に配慮するとともに、多様な働き方に対応したものに改善すること。

(育児休業等の取得促進)

男女ともに育児・介護のための時間を確保しながら就業できるようにするため、2009年6月に改正された育児・介護休業法を着実に施行するとともに、中小企業を中心に両立支援に取り組む事業主を支援すること等により、育児・介護休業や短時間勤務制度などの両立支援制度を安心して利用できる職場環境づくりを進めることが重要である。

特に、利用が進んでいない男性の育児休業⁶⁷について、育児休業取得を促進するため、改正育児・介護休業法に基づく「パパ・ママ育休プラス」制度等の周知徹底、育児を積極的にする男性「イクメン（育メン）」の周知・啓発等を進めることが求められる。また、企業における次世代育成支援の取り組みを促進するため、次世代育成支援対策推進法に基づく一般事業主行動計画の策定及び認定を目指す事業主を支援するとともに、母性健康管理の推進を図る必要がある。

(短時間正社員制度の導入・定着、適正な労働条件下でのテレワークの普及の促進)

短時間正社員制度は、育児・介護や自己啓発など個々人の生活に応じた多様な働き方を実現するものとして、その普及が期待されるものである。そこで、事業主に対し、助成措置による支援とともに、同制度の概要等の情報や導入企業の具体的事例に基づくノウハウを提供すること等により、同制度の導入・定着を支援していくことが必要である。

テレワークについては、テレワーク・セミナーやテレワーク相談センターにおける労働条件面での啓発・助言を行い、引き続き適正な労働条件下での普及を促進すべきである。また、在宅就業の仲介機関による安定的な仕事の確保の支援や、在宅就業者等に対するスキルアップ支援等により、適正な在宅就業環境の整備を図る必要がある。

(労働安全衛生対策の推進)

我が国の労働災害は、長期的には減少方向にあるものの2009年の休業4日以上死傷災害件数は、約10万6,000人に上る状況である。このような中、労働災害の一層の減少を図るため、事業者による労働災害のリスクの評価及びその低減措置（リスクアセスメント等）を促進し、墜落・転落災害の防止、安全な機械設備の普及、労働者の健康確保のための取組の強化、化学物質の管理の充実等の労働者の安全と健康の確保対策を推進しなければならない。

また、精神障害等に関する労災認定件数は増加しており、仕事や職業生活に

おいて強い不安、ストレス等を感じる労働者は約6割に上っている。このため、職場におけるメンタルヘルス対策等の充実について検討し、対応する必要がある。

受動喫煙については、発がん性が認められる等の健康への影響が指摘され、2005年のWHOたばこ規制枠組条約の発効により「すべての屋内の職場は禁煙とすべき」との方向性が示されるとともに、大多数の労働者が喫煙対策の改善を望むなど、受動喫煙に対する社会全体の意識が高まりつつあることから、職場における受動喫煙防止対策の強化が必要である。

(労働関係法令の履行確保及び個別労働紛争の予防と解決に向けての取組)

厳しい雇用情勢が続く中、賃金不払、解雇予告がなされていないなど、法定労働条件が守られていないといった申告・相談が増加しており、すべての労働者が適法な労働条件の下で安心して働くことができるよう、事業主等の違法意識をより一層高めていくことが必要である。

このため、法定労働条件の履行確保を図るための的確な監督指導等を行うとともに、申告・相談がなされた場合には、申告・相談者が置かれている状況に意を払い、その解決のため迅速かつ的確な対応を図っていくことができるよう、今後も引き続き取り組んでいくことが重要である。

また、労働者に対しても、実際に労働関係法制度を利用することができるように、労働者としての権利、義務、各種制度について理解の促進を図ることが必要である。

加えて、個別労働紛争が防止され、労働者の保護が図られるよう、労働契約法で定める解雇等の労働契約に関する民事的なルール等についても、引き続きその周知を図る必要がある。

人事労務管理の個別化等を背景として個々の労働者と事業主との間の紛争は増加を続けている。こうした紛争の簡易・迅速な解決を支援し、少しでも「泣き寝入り」せずに済むようにすることは「雇用の質」の重要な基礎的条件である。近年、個別労働紛争解決促進法、労働審判法などの法制度が整備され、司法、行政（国・地方）、民間ADRからなる複線型の個別労働紛争解決システムが創設されたが、取扱件数の大幅増、事案の多様化・困難化などの環境変化に対する一層の対応が求められている。

⁶⁷ 新成長戦略において、2008年現在1.23%を、2020年には13%とすることを目標としている。