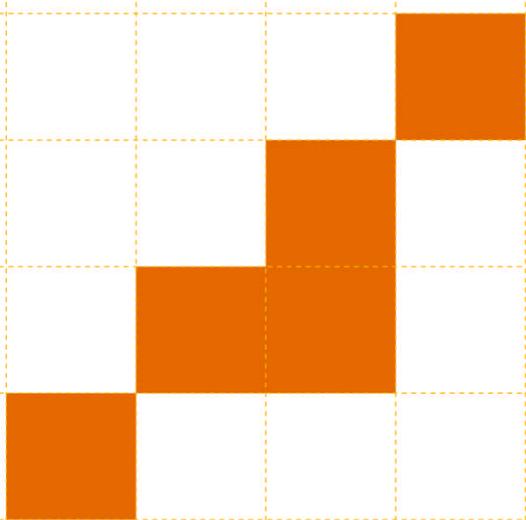
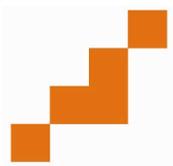


正規・非正規 二元論を超えて

雇用問題の残された課題





はじめに

米国の経済危機を発端とした世界同時不況の中で、景気は急速に悪化し、雇用情勢は深刻の度を増している。特に、雇用の不安定化や格差拡大といった非正規雇用のマイナスの側面が課題として大きく取り上げられた。

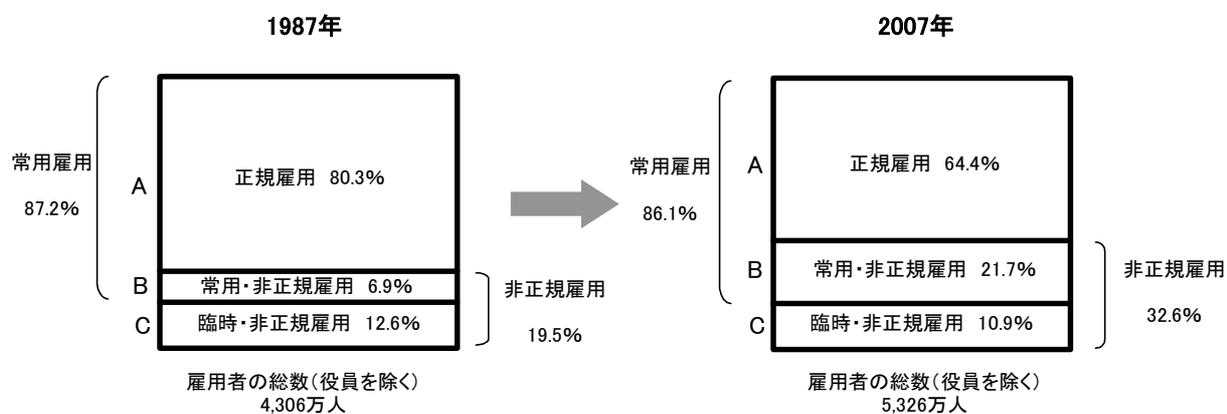
一般的に、正規雇用と非正規雇用の二極化が進んだと理解されている。しかし、「正規雇用」、「常用・非正規雇用」、「臨時・非正規雇用」と三層化していると考えた方が、雇用構造の現状と変化をよく理解できる。非正規雇用は1987年19.5%、2007年32.6%と大幅に増加したものの、労働契約期間に定めのない雇用もしくは1年以上の期間の定めがある常用雇用の比率は、1987年87.2%、2007年86.1%とほとんど変わっていない。常用・非正規雇用が、1987年6.9%から2007年21.7%と増加してきたことが大きな変化であり、臨時・非正規雇用はあまり変化していないのである。

現在の雇用構造を単純な二極化としてとらえ、非正規雇用のマイナスの側面のみに注目すると、論点が不明確になり、課題解決の方向性を誤る可能性がある。雇用構造の実態を正確に把握した上で、非正規雇用に関する解決すべき課題と政策的な対応を考えていく必要があるだろう。

そこで、「雇用のあり方に関する研究会」(座長:佐藤博樹 東京大学社会科学研究所教授、事務局:リクルートワークス研究所)を立ち上げ、非正規雇用に関する課題と政策的な対応に関して専門家による議論を重ねることにした。今後、日本経済が回復してもなお残ると考えられる構造的な課題に焦点をあて、労働者と企業の双方にとって望ましい雇用のあり方について検討した。

報告書では、5つのテーマを取り上げ、それぞれに関して「改革の方向性(提言)」と「今後の検討課題」についてまとめた。改革の方向性は、それぞれのテーマについて、研究会で合意に達した政策のあり方を示している。また、今後の検討課題は、研究会で議論を行い、結論にまでは至らなかったものの、今後さらに議論を深めていくべき事項を整理している。

雇用構造の変化



(注1)上記の数字は役員を除く雇用者に対する比率を表す。正規雇用とは、勤め先で正社員(調査では「正規の職員・従業員」と呼ばれている者を指す。常用雇用とは、雇用契約期間に定めがないもしくは雇用契約期間が1年以上の者を指す。常用・非正規雇用は、雇用契約期間に定めがないもしくは雇用契約期間が1年以上の非正規雇用者(正規の職員・従業員以外と回答した者)、臨時・非正規雇用は雇用契約期間が1年未満の非正規雇用者(同上、雇用契約期間が1カ月未満の日雇を含む)である。正規雇用と回答しかつ雇用契約期間が1年未満の「臨時」あるいは「日雇」と回答した者(2007年では0.3%)は、正規雇用を含めている。

(注2)構造を把握しやすくするため、上記の図は、正規雇用、常用・非正規雇用、臨時・非正規雇用にまたがる派遣労働者(調査では「労働者派遣事業所の派遣社員」)を除いている。1987年の派遣労働者は9万人、役員を除く雇用者4,306万人に対する割合は0.2%、2007年の派遣労働者は161万人、役員を除く雇用者5,326万人に対する割合は3.0%(常用の派遣労働者1.9%、臨時の派遣労働者1.1%)である。

出所:総務省統計局『就業構造基本調査』

■提言書の構成

5つのテーマとそれぞれの施策が想定している対象者は以下の通りである。A、B、Cの色のついた部分は、各テーマの主な対象者を表す。Aは正規雇用、Bは常用・非正規雇用、Cは臨時・非正規雇用である。

<テーマ1>

臨時・非正規雇用者向けセーフティネット ～所得保障と職業訓練をセットとした仕組みの構築～

雇用期間が1年未満の週20時間以上の雇用者(344万人)と週20時間未満の雇用者(384万人)を対象とした施策(*)。ただし、学生アルバイト(130万人)と日雇い労働者(136万人)は施策の対象外としている。



<テーマ2>

常用・非正規雇用者の処遇 ～新たな正規社員モデルと能力開発プログラム～

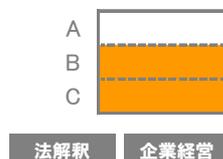
雇用期間が1年以上の常用・非正規雇用者(1155万人)を対象とする(**)。



<テーマ3>

非正規雇用者の契約更新と終了に関するルール ～予見可能な雇止めルールの構築～

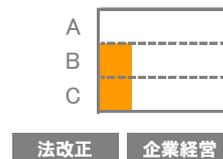
雇用期間に定めのある非正規雇用者(1735万人)が対象である(**)。



<テーマ4>

登録型労働者派遣制度 ～労働者派遣の位置づけの見直しと派遣元・派遣先責任の明確化～

登録型派遣労働者(おおよそ100万人前後)が対象である(***)。



<テーマ5>

不安定就労者に対する支援 ～自立を目指したアクティベーションと生活保障の整備～

不安定就労者とは、能力開発機会に恵まれないなどの理由で職業能力・スキルや就業意欲が低く、短期就業と失業・無業をくりかえすことになりがちな者である。該当層は臨時・非正規雇用のうちの約35万人である(****)。



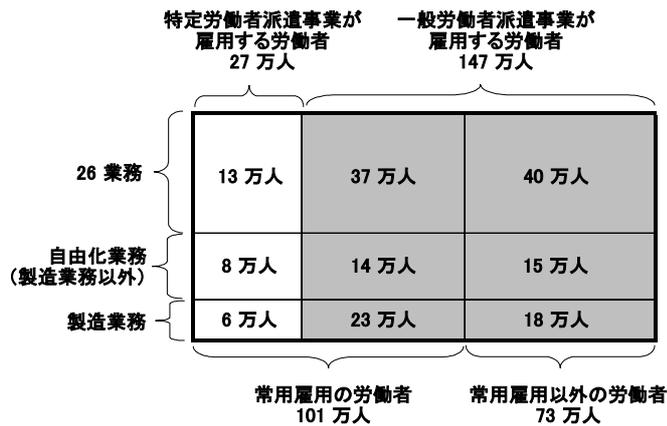
(*)2007年時点。厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会提出資料(2008年12月5日)

(**)2007年時点。総務省統計局『就業構造基本調査』

(***)厚生労働省『平成19年度 労働者派遣事業 事業報告書』

登録型派遣労働者の人数は正確に特定できないが、一般労働者派遣事業の、常用雇用以外の労働者73万人と常用雇用の労働者74万人の一部を合わせたものに該当する。最小で73万人最大で147万人であり、本提言ではおおよそ100万人前後とした。

● 派遣労働者の構成



出所:厚生労働省『平成19年度 労働者派遣事業 事業報告書』

なお、派遣受入れ可能期間は、政令で定められた26業務は制限なし、自由化業務は最長3年である。ただし自由化業務において1年を超えて受け入れようとする場合は、派遣先の企業は労働者の過半数で組織する労働組合(組合がない場合は労働者の過半数を代表する者)の意見を聞いた上で、延長が可能になる。

(***)算出根拠についてはテーマ5にて記載

臨時・非正規雇用者向けセーフティネット

～ 所得保障と職業訓練をセットとした仕組みの構築～

改革の方向性(提言)

雇用保険は、正規・非正規を問わず常用雇用者を念頭において制度が設計されている。そのため、臨時・非正規雇用者が失業した場合、雇用保険の対象外となり、彼／彼女らの生活を保障する公的制度は生活保護が中心となる。他方、生活保護制度の性格(*)から、生活保護を利用する者は限られ、臨時・非正規雇用者が失業した際に利用できる公的な所得保障の仕組みは不十分な状況にあった。

2008年秋以降の経済危機に際して、政府は臨時・非正規雇用者の失業対策として新たに緊急人材育成・就職支援基金を設けるとともに、雇用保険の適用基準と受給資格要件を1年以上から6カ月以上へと緩和することで、臨時・非正規雇用者に対する所得保障の仕組みを整備した。しかし、この政策対応は、緊急対応としては適切であるが、恒久的対策としては以下の課題を残している。

- ① 雇用保険の適用基準と受給資格要件を6カ月以上に緩和してもなお、対象外となる者が800万人以上(**)残存する。
- ② 対象の拡大に伴い、常用雇用者から臨時・非正規雇用者へ所得移転が起こる。また、モラルハザード(***)に対する対策が十分になされていない。
- ③ 緊急人材育成・就職支援基金は3カ年の時限つき制度であり、その後の対応が未定である。

上記の課題を考えると、改めて臨時・非正規雇用者向けの恒久的なセーフティネットを検討する必要がある。

この恒久的なセーフティネットは、現行の諸制度のもとでは、雇用保険と生活保護の間を埋めつつ、臨時・非正規雇用者が失業した時の生活を支える所得保障の制度として位置づけられる。対象者は、学業が主となる学生アルバイトや短期雇用の日雇い労働者等を除き、例えば雇用期間が30日以上臨時・非正規雇用者とする。この新しい制度は、現行の雇用保険対象外の者のうちおよそ600万人をカバーすることになる(****)。

また、失業と30日以上就業をくりかえすモラルハザードを回避しつつ、継続的な就業に至る可能性を高めるためには、対象者を就業する意欲がある者に限定し、職業訓練の受講を所得保障の条件とするなどの方法が有効である。

このような新しい制度を構築する際には、緊急人材育成・就職支援基金の政策効果の評価を行い、その成果を取り入れる必要がある。なお、就業意欲が低い者については、テーマ5にて検討する。

(*)現行の生活保護制度は、最低限度の生活を保障するもので、自立的な職業生活を送れるように支援をする仕組みになっていないことがある。また、生活保護を受けるためには、所得と財産保有の状況等の調査があり、調査が個人生活に深く立入ることになり、要保護者の人格を傷つける危険性なども指摘されている。

(**)厚生労働省労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会提出資料(2008年12月5日)。2007年時点。①雇用期間6カ月未満の344万人、②週20時間未満の雇用者384万人、③学生アルバイト130万人を合計した858万人が雇用保険対象外となる。この数字には日雇い労働者も含む。

(***)ここでいうモラルハザードとは、例えば数カ月就業し、雇用保険の受給資格が発生した時点で離職し、期限の上限まで失業給付を受給した後別の職につく行動をくりかえす、いわゆる「回転ドア」行動を指す。

(****)雇用保険対象外の者858万人のうち、学生アルバイト130万人と日雇い労働者136万人(総務省統計局『就業構造基本調査』、2007年)を引くことによって算出した。

今後の検討課題

1. 臨時・非正規雇用者向けセーフティネットの枠組みのあり方

セーフティネットの枠組みについては次のようないくつかの選択肢がある。

- ① 臨時・非正規雇用者の失業の頻度などを考慮し(*)、給付と負担をバランスできる新たな雇用保険制度
- ② 保険制度でなく、基金による所得保障の仕組み
- ③ 最低保障所得(ベーシック・インカム)や負の所得税と呼ばれる雇用保険と生活保護を統合する仕組み

セーフティネットの枠組みに応じて、財源のあり方を検討する。財源については、上記の選択肢に応じて税金と保険料(使用者、労働者)の2つの選択及び組合せがある。臨時・非正規雇用の拡大抑止の観点から、企業側に保険料の負担を求めることも検討に値する。

また、新しいセーフティネットが継続的な就業の可能性を高めるものになるためには、現状、必ずしも十分に機能していない職業訓練の仕組みについても、より実効性の高いプログラムを開発していくことが重要である。

(*)雇用形態別の失業率

総務省統計局『労働力調査』によると、雇用形態別にみた雇用者に対する離職した完全失業者(過去1年間に離職した者)の割合は、正規雇用者が1.7%であるのに対し、パートアルバイトは2.9%、派遣労働者は7.9%となる。

参考

● 緊急人材育成・就職支援基金の概要

緊急人材育成・就職支援基金は、雇用保険を受給できない者(例:非正規離職者、長期失業者)に対する新たなセーフティネットとして、基金を造成し(3年間)、ハローワークが中心となって、職業訓練、再就職、生活への支援を総合的に実施する仕組みである。

● 基金で提供する支援の内容(総額約7,000億円)

1. 職業訓練、訓練期間中の生活保障(約4,820億円)
 - ・ 職業訓練の拡充(35万人)
 - ・ 訓練期間中の生活保障(30万人)
2. 中小企業等における雇用創出(約1,620億円)
 - ・ 実習型雇用・雇入れの助成(7万人)
 - ・ 職業体験等を通じた雇入れの助成(2万人)
3. 長期失業者等の再就職支援(約380億円)
 - ・ 長期失業者に対する再就職支援(3万人)
 - ・ 就職活動困難者に対する再就職および住居・生活支援(1万人)

常用・非正規雇用者の処遇

～ 新たな正規社員モデルと能力開発プログラム～

改革の方向性(提言)

過去20年、雇用の非正規化は進んだものの、常用雇用比率には変化がない。その理由は、くりかえし労働契約が更新され、結果的に勤続年数が長期にわたる常用・非正規雇用者が増加したためである(*)。企業にとって、安定的に事業を運営するには継続的な雇用関係が望ましいことが背景にあらう。重要な仕事につく非正規社員に、正規社員同様の働きを期待している企業も少なくない。

他方、正規社員と非正規社員には、雇用の安定性、能力開発機会、賃金などさまざまな差異が存在している。しかしながら、正規社員への転換を希望するすべての非正規社員を現在の正規社員に変えることは、両者の人材活用や配置業務の違い、人件費の増加など、企業経営の観点から現実的ではない(**)。非正規化が進んできた背景を踏まえると、現状の正規社員の雇用のあり方を前提とした常用・非正規社員の正社員化のみでなく、常用・非正規社員の雇用の安定化の方法として新しい「正規社員雇用」の仕組みを提案することが有効だと考えられる。

● 雇用の安定化をはかることができる、新たな正規社員モデルを提示する

現在の非正規雇用よりも、雇用が安定する新たな正規社員モデルを提示する。そのために、「特約のついた期間の定めのない労働契約」について、特約にもとづく解雇は、労働契約法第16条(特に整理解雇の4要素)の適用において、権利濫用にあたらないと法解釈すべきである。ここでいう特約とは、勤務地や職種等に対する合理的な限定が付されている場合において、その勤務先や職種等での仕事の継続ができなくなった場合は、解雇できるというものである。

これまで、この種の特約付きの契約を結んでいても、特約どおりに解雇を行うことが有効と認められるか判然としていなかった。特に整理解雇の4要素のひとつである解雇回避努力が、どのように判断されるかは裁判所による事案ごとの判断に委ねられている。企業はリスクを避けるために、継続的な雇用を想定していても、勤務地や職種等が限定されている労働者を、有期の労働契約で雇わざるを得なかったのである。

こうした結果、実際には、有期労働契約は何度も更新され、継続的な雇用関係が生じている。このような労働者に関しては、期間の定めのない労働契約を締結する方が、企業の人材活用ニーズに合致し、かつ労働者にとっても雇用の安定性が高まることになる。このような労使双方に望ましい労働契約の締結をもたらすために、上記のように特約の効力を法的に高めることが望ましい。

ただし、こうした解釈は、就業規則や特約による解雇事由がある場合でも、解雇権濫用法理が適用されるという従来の判例に抵触するものであり、また、雇用を不安定にする可能性をはらむ(***)。特約の有効要件は、厳格に解すべきであり、とりわけ労働者の利益を守るために重要な意味をもつ、整理解雇の4要素のうちの手続的な要素は、維持されるべきである。

以上を踏まえつつ、新たな正規社員モデルを以下のように整備すべきである。

- ・ 企業の就業規則において、勤務地限定社員、職種限定社員等の契約類型を明確に定める。
これらの社員の解雇事由には、一般の正規社員と異なり、限定された勤務地や職種等の仕事が消滅した場合を解雇事由に加える。
- ・ その契約類型にもとづく採用であることを労働契約条件として書面にして交わす。
- ・ 解雇の手続きとして、労働者側と十分な協議を行う。

この取組みを推進するために、行政がモデルとなる契約類型を情報提供し、労使が参考にできるようにすることも重要である。

● 常用・非正規雇用者向けの能力開発プログラム構築を公的に支援する

非正規雇用者であってもスキル・能力を高める機会を得ることができるように、職業能力の階梯と評価制度を確立する。OJTなどによって能力開発が行われ、企業内での評価が不可欠な企業特殊性が強い技能と、企業を超えて業界や職種として標準化が可能な一般的技能に分けて考えるべきだろう。

前者に関しては、企業内におけるキャリアラダー・プログラムの開発を公的に支援することが考えられる。新たなスキルを身につけ、ラダーを上げるにつれて賃金が上がる仕組みをつくる。キャリア・ラダーが正規社員のキャリア・ラダーに接合し、正規社員転換・登用に結びつくことが望ましい。

後者では、職業団体や業界団体が中心となり、各企業が共有できる職務能力の評価基準を開発する。認定された職務能力を職務経歴書やジョブ・カードに記載することで、能力開発の目標を明確にし、能力向上が賃金の上昇に結びつき、さらには正規社員への転換機会を拡大する。政府がこのような評価基準の開発費を助成するのである。

● 正規社員就業を希望する派遣労働者の正社員転換支援を派遣元事業主にも義務づける

派遣先や他社での正規社員就業を希望する派遣労働者の転換がスムーズに実現できるように、派遣元事業主に正規社員への転換支援を努力義務として課す。

あわせて派遣先にも、直接雇用の申込みだけでなく、OJTなどの教育訓練機会の提供や働きぶりの評価を派遣元事業主に提供するなど、派遣労働者の能力開発に協力することを努力義務として課す。

(*)厚生労働省『平成17年有期契約労働に関する実態調査結果』有期雇用労働者の契約期間は、「6カ月以内」28.3%、「6カ月超～1年以内」43.0%、「1年超～3年以内」11.8%、「3年超」11.7%である。契約期間が3年以内の有期雇用労働者が、契約を「更新」している割合は79.3%、平均更新回数は7.0回、平均通算勤続年数が5年となっている。

(**)厚生労働省『平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査結果』企業が非正規社員を活用する理由は、「賃金の節約のため」40.8%、「1日、週の中の仕事の繁閑に対応するため」31.8%、「即戦力・能力のある人材を確保するため」25.9%の順である。一方、個人が非正規という就業形態を選択する理由は、「自分の都合のよい時間に働けるから」42.0%、「家計の補助、学費等を得たいから」34.8%、「家庭の事情(家事・育児・介護等)や他の活動(趣味・学習等)と両立しやすいから」25.3%の順である。「正社員として働ける会社になかったから」と答えた者は18.9%であった。また、『雇用管理の現状と新たな働き方の可能性に関する調査研究報告書』(連合総合生活開発研究所、2003年)によると、企業が、正社員と非正規社員の雇用区分を設ける理由(3つまで選択)は、「仕事の内容や責任の違い」(75.3%)、「賃金・処遇制度の違い」(68.4%)、「労働時間や勤務日数の長さの違い」(38.1%)、「雇用期間や期待する勤続年数の違い」(31.2%)が上位4位までに指摘されている。

(***)企業側が、他の勤務地や職種等への変更を打診した末に、それを拒否した場合には、変更解約告知の問題となる。上記の解釈をとれば、こうした変更解約告知の有効性は、いっそう認められやすくなると考えられる。

今後の検討課題

1. 派遣元事業主、派遣先に努力義務を課すための仕組みの検討

- ・ 「正規社員への転換支援の仕組み」と紹介予定派遣の整合性の確保
- ・ 労働者派遣法における派遣労働者の業務内容規定の見直し(付随業務・付随的業務)
- ・ 労働者派遣法における派遣受け入れ期間の上限のあり方

参考

● 労働契約法第16条

解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。

● 整理解雇の4要素(4要件)

- ①経営上の合理的理由があること、②解雇を回避する努力を尽くしたこと、③被解雇者の選定に合理性があること、④整理解雇の手続きが妥当であること

非正規雇用者の契約更新と終了に関するルール

～ 予見可能な雇止めルールの構築～

改革の方向性(提言)

企業は期間の定めのある労働契約を結んだ労働者に対して雇止めを行おうとしても、場合によっては契約終了できない場合がある。雇止め制限法理と呼ばれる判例法理があるからである。この法理は、①期間の満了ごとに当然のように更新を重ね、あたかも期間の定めのない契約と実質的に同じ状態である場合、または、②労働契約が実質的に期間の定めのない契約と同じ状態になっていない場合であっても、雇用継続への合理的な期待がある場合に、解雇権濫用法理(労働契約法第16条)が類推適用されるというものである。

この法理がどのような場合に適用されるかは、事案ごとの判断となっており、当事者にとって明確なものではない。その結果、予期せず、雇止め制限法理が適用されて、雇止めができなくなるというリスクを避けるために、企業の中には、有期労働契約の更新を極力避けようとする行動が見られる。そのことが、結果として、有期雇用労働者の雇用期間を短くしてしまい、かえって彼/彼女の雇用を不安定にするというマイナスの影響をもたらすことになる。

ここでの問題は、企業が漫然と有期労働契約を反復更新することにより、実質的に期間の定めのない労働契約とみられるような事態を招いたり、また労働者に雇用継続の期待を持たせたりするところにある。企業がきちんとした労務管理を行い、労働者にも無用に雇用継続の合理的期待を持たせないようにすれば、労使双方にとって、それぞれのニーズに応じた有期労働契約が締結できるようになる(これは、労働契約法17条2項の求めるような、適切な期間の設定という要請にも応えることになる)。厚生労働省は、「有期労働契約の締結及び更新・雇止めに関する基準」を定め、雇止めに関する紛争を防止しようと努めているが、十分に遵守されていないのが現状である(*)。

以上のような問題意識から、改革の方向として、以下が考えられる。

- 企業が、労働契約締結時に、契約更新の可能性の有無や更新基準の明示をしっかりと行うとともに、政府は「有期労働契約の締結及び更新・雇止めに関する基準」を周知徹底し企業に遵守させる仕組みを検討する必要がある。それにより、労働者側が雇用継続の期待を持ってしまったり、企業が望む雇止めができなくなってしまうトラブルを大幅に回避できる。
- 裁判所は、企業が、厚生労働省の前記の基準を遵守するなど、雇用継続の合理的期待の発生の回避に十分に努めている場合には、原則として雇用継続への合理的期待に関する認定をすべきではない。

こうしたルールが確立されていくと、企業は、非正規雇用者を合理的に活用することができるようになるであろう。

上記の点に加え、恒常的な仕事を担うために契約更新をくりかえす必要のある非正規雇用者に関しては、特約条件付きの期間の定めのない労働契約に転換していくことが、非正規雇用者の契約終了ルールの課題を解決する上でも、また非正規雇用の雇用の安定化のためにも有用である(テーマ2参照)。

今後の検討課題

1. 労働契約内容の変更ルールの検討

契約更新の可能性の有無や更新基準を明示する必要があるとした場合、契約締結時とは事情が変わり、契約内容を変更せざるを得ない場合に備えて、契約内容の変更ルールを定めておく必要がある。労使間での交渉によって柔軟に変更できるような仕組みが望ましい。

2. 雇止め基準の通達について

「有期労働契約の締結及び更新・雇止めに関する基準」では、雇止めの予告する必要がある場合を定めている。しかし、この基準に関する通達(平成20年1月23日、基発第0123005号)では更新回数を3回以上と限定しているために、企業の中には、雇止めに伴う紛争リスクを回避するために、3回以上の更新はしないという内規を設けるところもでてきている。このような誤解を企業に与えないようにすることが必要である。

(*)有期雇用者に対する調査によると、採用された際に労働契約の更新の説明について、「契約更新についての説明は受けなかった」(21.8%)、「契約期間が終わるときに更新の有無を判断することを説明されたが、判断基準は説明されなかった」(16.9%)となっている。有期契約労働者は、契約更新の有無や、もし更新がある場合にどのような基準によって更新されるのかについて十分な説明を受けていない者が少なくない。
出所：雇用・能力開発機構、国際労働財団(2008年)『非正規雇用の雇用管理と能力開発に関する調査研究報告書』

参考

● 有期労働契約の締結、更新および雇止めに関する基準(一部抜粋)

(平成15年10月22日、厚生労働省告示第357号、平成20年1月23日改正、厚生労働省告示第12号)

第2条(雇止めの予告)

使用者は、有期労働契約(当該契約を3回以上更新し、又は雇入れの日から起算して1年を超えて継続勤務している者に係るものに限り、あらかじめ当該契約を更新しない旨明示されているものを除く。次条第2項において同じ。)を更新しないこととしようとする場合には、少なくとも当該契約の期間の満了する日の30日前までに、その予告をしなければならない。

● 雇止めの予告に関する通達(一部抜粋)

(有期労働契約の締結、更新および雇止めに関する基準の一部改正について 平成20年1月23日、基発第0123005号)

(2) 雇止めに関する基準の内容

イ 第2条関係

(ア) 本条の対象となる有期労働契約は、

- a 有期労働契約が3回以上更新されている場合
 - b 1年以下の契約期間の労働契約が更新又は反復更新され、当該労働契約を締結した使用者との雇用関係が初回の契約締結時から継続して通算1年を超える場合
 - c 1年を超える契約期間の労働契約を締結している場合
- であること。

(イ) なお、30日未満の契約期間の労働契約を3回以上更新した場合又は当該労働契約の更新を繰り返して1年を超えた場合の雇止めに関しては、30日前までにその予告をするのが不可能な場合であっても、本条の趣旨に照らし、使用者は、できる限り速やかにその予告をしなければならないものであること。

登録型労働者派遣制度

～労働者派遣の位置づけの見直しと派遣元・派遣先責任の明確化～

改革の方向性(提言)

いわゆる「登録型」の労働者派遣制度に関して、派遣労働者の雇用機会の不安定性や、違法・悪質な派遣元事業主の存在などが問題になっている。世界同時不況により派遣契約の中途解除があいついだことも影響し、登録型労働者派遣制度そのものを禁止すべきという主張もある。

労働者派遣制度は三者間契約ゆえに雇用責任や使用者責任が曖昧になりやすく、さらに登録型労働者派遣には雇用が短期化しやすいという構造がある。解決すべき課題があることは紛れもない事実であるが、一方で労働者派遣制度は、重要な社会的機能も存在する。それは、①企業(派遣先)と登録者を迅速にマッチングする機能、②派遣元事業主が派遣労働者の交渉を代理する機能、③職業訓練機能、④RPO(Recruitment Process Outsourcing/募集や選考、雇用管理の代行)機能、⑤雇用の創出機能、などである。マッチング機能だけであれば職業紹介と近いものの、労働者派遣制度が持つ職業訓練機能やRPO機能は、他に代替するところがない。

日本人材派遣協会が派遣労働者1万人に実施した調査によれば、派遣労働者が今後希望する働き方は、正社員39%、派遣29%、紹介予定派遣14%の順である(*)。派遣制度を何らかの形態で利用することを支持する者が43%存在する。派遣形態を積極的に支持する者がいる理由のひとつとして、既に企業において、正規社員と派遣社員の活用業務のすみわけが定着し、労働者の望む業務での就業が派遣でしか可能でない点があげられる。

登録型の労働者派遣においても、労働者派遣制度の社会的機能が存在することを考慮すると、登録型労働者派遣制度の禁止は適切ではない。むしろ雇用機会の消失や職業訓練機会の減少、企業の競争力低下を引き起こす可能性の方が高い。

したがって登録型労働者派遣制度を禁止するのではなく、制度を維持した上で労働者保護の観点から登録型労働者派遣制度の改革を行うべきである。

● 参入要件を厳格化し、社会的機能を果たすことができる派遣元事業主のみにする

登録型派遣制度において労働者保護をより強化し、充実したキャリア形成支援を行うためには、社会的機能を果たすことができる派遣元事業主のみに事業許可を与えることが望ましい。すでに財政基盤による参入規制の一部強化が決定されているが、労働者保護の観点からより厳格化を進める。

特に、派遣元事業主によるキャリア・コンサルティングや能力開発プログラムなど、職業訓練の仕組みを適切に有するかを、登録型労働者派遣事業の許可取得ならびに更新要件に追加するべきである。職業訓練機能は、エンプロイアビリティ(雇用可能性)を高め、賃金の上昇や正規社員への転換機会を拡大する重要な機能である。このような社会的機能を十分に果たすことが、多数の派遣労働者を擁する派遣元事業主には求められる。

また社会保険・労働保険の加入義務を怠った場合の罰則強化や許可の取り消しなど、悪質な派遣元事業主の排除の仕組みの強化策もあわせて検討する必要がある。

● 労働者派遣法を改正し、派遣先の責任を明確化する

労働基準法や労働安全衛生法に基づき、派遣先にもいくつもの責任がすでに課せられているが、それが徹底されていないとはいいがたい。派遣労働者の管理が労働法令知識の不十分なこともある現場の管理者などに任されていることや、派遣先に課される措置の中には指針にとどまっているものがあることが原因である。それらについての十分な理解と履行、および違反の場合の罰則強化が必要である。

● すべての業務で長期的に派遣労働者の受け入れが可能になるよう法改正する

労働者派遣は、労働者派遣法第25条に記されているように、正規社員の常用代替を防止するために、企業の一時的な需給調整プロセスとして位置づけられている。

具体的には、業務内容に応じて派遣労働の受入れ期間の上限が定められており、実質的に、個人が長期にわたって選択する働き方としては認められていない。しかし、正規社員への転換希望をもつ者が半数以上存在するものの、長期的な働き方として積極的に派遣形態を支持する者も一定数存在するのが実態である(**)。

派遣社員と直接雇用社員との業務・責任分担はすでに進行しており、派遣労働者の希望やニーズが多様であることを考慮すると、一方で、正規社員への転換を促進する道を用意すると同時に(テーマ2参照)、他方で、派遣労働をひとつの働き方として長期的に選択できるようにすることが重要である。

そのためには、現在の労働者派遣法の中の長期的な派遣が望ましくないという考え方に依拠した規定を改定しなければならない。例えば労働者派遣法の派遣可能期間や直接雇用義務に関する条項の見直しが考えられる。

(*) 社団法人日本人材派遣協会『派遣スタッフWebアンケート—1万人調査—』(2008年度)

(**) 社団法人日本人材派遣協会『厚生労働省委託研究・派遣労働者等に係わる能力開発・キャリア形成プロジェクト報告書』(2008年)

佐藤博樹の再分析によれば、派遣スタッフのうち、「正社員になりたい」者が57.2%、「派遣スタッフとして働き続けたい」者のうち、「1年以上派遣スタッフとして働くことを希望する」者が63.3%存在する。

今後の検討課題

1. 派遣先責任についての追加的な議論

現状、取引上の力関係がアンバランスに固定化していることによって、派遣先と派遣元事業主の間で実態に即さない責任分担がなされている。業者間の取引であるので、契約の自由に委ねるべきか、それとも、派遣労働者の労働条件にも影響することを考慮して、取引の内容に法的に介入すべきかを、検討する必要がある。もし介入する場合、例えば次のような派遣先の責任の明確化が考えられる。①業務上の指揮命令責任—派遣労働者自身にはなんら原因がなく、派遣先による業務指示の誤りなどにより発生した事故の責任は派遣先が負う。②就業環境の管理責任—常に現金や個人情報が机上に放置されているなど、セキュリティ管理が不十分であったことにより発生した盗難事故などの責任は派遣先が負う。③派遣契約中途解除時の損害賠償責任—指針レベルでは不十分なため、労働者派遣法の条文にて規定する。

2. 三者間契約特有の問題の解決

労働者派遣では指揮命令と雇用関係が分離しているため、直接雇用であれば暗黙裡に担保されていた働きぶりに関する評価などが、派遣先によっては実施されない可能性が高くなる。職務やキャリアの希望、必要スキルの確認、業務評価など、派遣元事業主と派遣先、派遣労働者の三者で情報共有を適切に行うことが重要である。例えば、契約更新時の三者面談の実施などが考えられる。なお、三者間契約には請負なども存在するが、本提言では登録型労働者派遣制度に限定して議論を行った。

3. 抜本的法改正までの暫定対策の実施

- ・ 社会的に人材育成が期待される介護や看護などを専門業務として追加
- ・ 専門性が高く継続的な雇用が見込まれる業務領域の登録型派遣から特定派遣へ切り替え

参考

● 労働者派遣法(労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律)第25条

厚生労働大臣は、労働者派遣事業に係るこの法律の規定の運用に当たっては、労働者の職業生活の全期間にわたるその能力の有効な発揮及びその雇用の安定に資すると認められる雇用慣行を考慮するとともに、労働者派遣事業による労働力の需給の調整が職業安定法に定める他の労働力の需給の調整に関する制度に基づくものとの調和の下に行われるように配慮しなければならない。

不安定就業者に対する支援

～自立を目指したアクティベーションと生活保障の整備～

改革の方向性(提言)

職業能力・スキルを高める機会に恵まれず、就業への意欲が十分に形成されていない人々や、臨時・非正規雇用と失業・無業をくりかえす人々がいる。また、所得が低く、貯蓄も少ないため、失業した場合には住居を失う人もいる。いわゆる年長フリーターやネットカフェ難民(5400人^(*))、さらには年越し派遣村に集まった者(約500人)などは、その一部といえるだろう。

臨時・非正規雇用者のうち、仕事に対する意欲が弱いと自己認識している割合は、6.0%であることから、臨時・非正規雇用者580万人の6%の35万人程度が、このような不安定就業者に該当すると推計される^(**)。不安定就業者への支援は、就業に対する準備が十分でないため、職業紹介だけでなくきめ細かい個別的な支援が必要である。

支援策としては、現行の生活保護制度を利用しやすい制度に改革した上で、さらに、英国のニューディール^(***)などの成功事例を参考にして、まずは以下の3つの政策を進める必要があると考えられる。

- 生活・就業に向けての相談やアドバイスなどを東ねた個人別のカウンセリング
- 自立支援のための職業教育
(コミュニケーションスキルなどの基礎力を含む、社会で継続的に働いて行くための総合的な教育)
- 当面の生活保障(住居の確保を含む)

(*)厚生労働省『住居喪失不安定就業者等の実態に関する調査報告書』(2007年)によれば、ネットカフェ・マンガ喫茶などのオールナイト利用者のうち週3日以上常連利用で、かつ住居を喪失している者は約5400人と推計している。うち、非正規労働者が約2700人、失業者が約1300人、無業者が約900人となっている。

(**)リクルートワークス研究所の『ワーキングパーソン調査2008』より、現在の勤務先期間が1年未満の非正規雇用者のうち、仕事に対する意欲が弱いと自己認識している人の割合(6.0%)を算出した。不安定就業者の推計は、総務省統計局の『就業構造基本調査』(2007年)の臨時・非正規雇用者580万人をもとに行った。

(***)英国のニューディールは、「Welfare to Work(福祉から就労へ)」政策の中心的なプログラムで、若年失業者、長期失業者、ひとり親、中高年失業者、障害者、失業者のパートナー、ミュージシャンといった特定の求職者グループにターゲットを絞り、各求職者グループを対象とした就業支援プログラムを1998年から段階的に開始している。参加者ひとりひとりに専任のアドバイザーがつき、就職活動を一貫してサポートする。就職困難者に対しては職業訓練や就業体験の機会を提供することにより、エンプロイアビリティを高め、継続的な雇用に就けるよう後押しする。プログラム開始以降、プログラム参加者は328万人、就職者数は209万人に上る(2008年11月現在)。

出所:リクルートワークス研究所「英国の雇用対策」2009年5月14日

今後の検討課題

1. 生活相談なども含めたカウンセリングの導入について

相談するたびに相談を受ける人が変わるのではなく、英国のニューディールを参考に、個人専任のパーソナル・アドバイザーを導入することの是非を検討。

2. 自立支援について

自立支援について、以下の①～③の施策等を検討する。

- ① 厚生労働省の「ジョブ・カード」や、若年者の自立支援活動を行っている「若者自立塾」「地域サポートステーション」などの拡大とそれらの政府の職業訓練との連携をはかる。
- ② サポートをしながら働くトライアル雇用^(*)を活用し、一定期間就業を支援する。
- ③ トライアル雇用に加えて、派遣会社の社会的機能を活用し、派遣労働者として就業しながら、継続的就业習慣や専門スキルを身につける仕組みを整備する。

3. 生活支援について

- 生活支援(衣食住の提供など)する期間を、いつまでにするか検討する。
 - ・ カウンセリングを受けている間に限定して支援を行う。
 - ・ もしくは、テーマ1で提示した臨時・非正規雇用者向けセーフティネットとの連結をはかる。
- 財源について、下記の方法が考えられる。
 - ・ 現行の生活保護法の改正によって、新たな生活保護施策のひとつとして位置づける。
 - ・ 税金などで新たな基金を設ける。

(*)トライアル雇用は、ハローワークが紹介する対象労働者を事業主が短期間(原則3カ月だが、1カ月または2カ月の実施や、実施後に一定期間の延長をすることも可能)雇用し、その間に、事業主と対象労働者とで、業務遂行にあたっての適性や能力などを見極め、相互に理解を深め、その後の常用雇用への移行や雇用のきっかけ作りをはかるものである。トライアル雇用を行う事業主には、対象労働者1人につき、月額4万円が最大3か月間支給される。

※対象労働者:公共職業安定所長がトライアル雇用を実施することが適当であると認めた以下の者

①45歳以上の中高年齢者 ②40歳未満の若年者 ③母子家庭の母等 ④季節労働者 ⑤国残留邦人等永住帰国者 ⑥障害者 ⑦日雇労働者・住居喪失不安定就労者・ホームレス



提言が目指す雇用社会の姿

本提言では、5つのテーマを取り上げて、非正規雇用化に伴う雇用機会の不安化などを解消するための改革について、その方向性を論じた。

現在の雇用社会は、多様な非正規雇用者が存在すると同時に、正規雇用のあり方も従来と異なり多様化している。そのため、正規雇用と非正規雇用をそれぞれひとくくりにして、二元論的に把握することでは、有効な改革はできないと考えた。

雇用構造の三層化のみならず、今回は議論の対象としなかったが、正規雇用においてもキャリアの範囲や労働時間などの点で多様化が進んでいる。正規雇用と非正規雇用のそれぞれが多様化するだけでなく、従事する業務や保有する技能など両方で重なる部分さえ生じている。

こうした雇用の多様化を前提として、それぞれの働き方を選択した人々が、より安心でき、能力向上やキャリア形成など将来に希望をもてる雇用社会を構築していくことを目指した。従来の正規雇用・非正規雇用の両者内の多様化と重複化を前提とし、正規・非正規の二元論的な区分を解消し、両者が連続的に接続された新しい雇用社会の実現を目指した。新しい雇用社会の下では、正規・非正規という言葉も死語になるだろう。

具体的には、①非正規雇用から、従来型の正規雇用や本提言による新しい正規雇用への移行の円滑化(テーマ2、4)、②非正規雇用(有期雇用、登録型労働者派遣)の雇用機会の安定化(テーマ2、3、4)、③非正規雇用における能力や処遇の向上を可能とする仕組みの整備(テーマ2、4)、④雇用の多様化に即した新しい所得保障の仕組みや自立支援の整備(テーマ1、5)などである。

こうした取り組みは、新しい雇用社会に対応した公的なセーフティネットの構築であるが、同時に、働く人々の側における取り組みも重要となる。それは、こうした公的なセーフティネットを使いこなすことができる「知識」を有するとともに、能力開発機会などそれを活用するような具体的な行動である。公的なセーフティネットは、使いこなすことができる人がいて、はじめて機能する。そのためには、働く人々一人ひとりが、自己のキャリアを考え、それを実現するための取り組みが不可欠となる。

本提言では、非正規雇用に関する問題を主に取り上げたが、非正規雇用の問題を解決することは、正規雇用の働き方をも変えていくということにほかならないことを指摘しておきたい。

本提言が、雇用にかかわる様々な政策課題に関する議論を喚起する契機となれば幸いである。

雇用のあり方に関する研究会

座長

佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所 教授

委員

大内 伸哉 神戸大学大学院法学研究科 教授

神林 龍 一橋大学経済研究所 准教授

野田 稔 明治大学大学院グローバルビジネス研究科 教授

山田 久 (株)日本総合研究所 ビジネス戦略研究センター 所長・主席研究員

本原 仁志 (株)スタッフサービス・ホールディングス 代表取締役社長

社団法人日本人材派遣協会 理事長

大久保 幸夫 (株)リクルートワークス研究所 所長

事務局

徳永 英子 (株)リクルートワークス研究所 研究員

中村 天江 (株)リクルートワークス研究所 研究員

戸田 淳仁 (株)リクルートワークス研究所 研究員

安田 宏樹 (株)リクルートワークス研究所 客員研究員

荒木 宏子 (株)リクルートワークス研究所 客員研究員

<問い合わせ先>

雇用のあり方に関する研究会 事務局

株式会社リクルート ワークス研究所

TEL 03-6835-9200

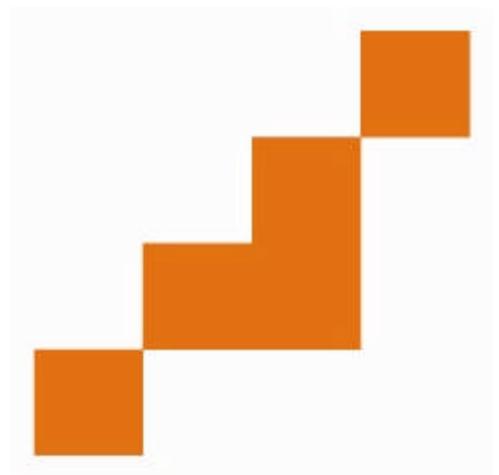
E-mail works_1@r.recruit.co.jp

URL <http://www.works-i.com/>

〒100-6640 東京都千代田区丸の内1-9-2 グラントウキョウサウスタワー

2009.7.7.発行

無断転載を禁じます



正規・非正規二元論を超えて
雇用問題の残された課題

雇用のあり方に関する研究会

**Works
Institute**

研究会事務局 株式会社リクルート ワークス研究所
〒100-6640 東京都千代田区丸の内1-9-2
TEL 03-6835-9200
E-mail works_1@r.recruit.co.jp
URL <http://www.works-i.com/>