

(2) 労働分野

① 経済社会の現状と労働分野の規制改革の考え方

【問題意識】

ア 非正規雇用拡大等への対策に対する疑問

近年、非正規労働者の増加、正規と非正規の格差拡大、ニート、フリーターやワーキングプアの増加などが大きな社会問題として指摘されている。これは、我が国経済がこれまでなかったような長期停滞、大きな不況を経験する中で、グローバル化による企業間競争が激化したことや株主重視の経営が迫られるようになったことなどから、企業に対してコスト全般を削減する要請が強まり、正規雇用の新規採用を抑制する一方で非正規雇用を拡大したことが要因の一つと考えられる。

加えて、この間、労働者の価値観やライフスタイルの多様化に対する意識が高まったことも非正規雇用の拡大の要因となり、昭和 60 年には 16.4%であった非正規雇用の割合が平成 19 年には 33.5%にまで上昇している。

こうした非正規雇用の拡大や正規と非正規の格差拡大といった社会問題に対応すべく、日雇い派遣の原則禁止やグループ企業内派遣の規制強化をはじめとする労働者派遣法の改正の動きが進んでいる。

しかし、日雇い派遣の原則禁止は一見、雇用管理がされにくく、安全管理責任が保たれない恐れのある労働者を正規雇用や常用雇用に移行させ、労働者保護に資するよう見えるが、実際には、日雇い派遣労働者の失業を生み、却って、労働者を不安定な雇用環境に置くことになる可能性があるとの意見もある。

とりわけ、昨今の我が国経済活力の急激な萎縮の下の急速な労働市場の氷河期到来にあって、日雇い派遣の原則禁止は、更なる労働市場の雇用機会の萎縮を生むという懸念も指摘されている。

仮に職業紹介事業が十分整備されない中で、日雇い派遣が原則禁止されれば、企業の採用費用、雇用管理費用が増大することになり、グローバルな企業間競争でしのぎを削っている企業はやむを得ず、雇用調整に着手せざるを得なくなったり、現在日雇い派遣を好んで選択している労働者の雇用機会も阻害されるという意見もある。

当会議が実施した派遣労働者により組織された労働組合からのヒアリングにおいてもこうした懸念が表明されている。

本年秋より我が国労働市場を取り巻く環境は一変し、急速に萎縮している。こ

うした環境変化を意識した労働者保護政策が必要であり、現行の一般労働者保護法令の適切な運用により、問題となっている雇止めや派遣契約の中途解約等に対して派遣先企業へ警告し、法令違反を見逃さない態勢整備が重要である。

イ 労働市場法制における基本的考え方

そもそも、労働市場をめぐる規制改革は労働者の保護に十分配慮しつつ、前述した社会情勢の変化や労働者ニーズの多様化、就業形態の多様化などに対応していくものでなければならず、我が国が国際社会においてその活力を維持・向上させていく為には、老若男女、国民一人一人が意欲を持って能力を発揮できる労働環境の整備が求められる。

労働市場における規制を当事者の意思を最大限尊重する観点から見直し、誰にとっても自由で開かれた市場とすることこそが、多様な雇用形態を選択する労働者の保護を可能とし、同時に企業活動の活性化、ひいては我が国経済全体の活性化をも実現することとなる。

合わせて、労働者と雇用者が十分に情報を共有し、納得した上で、選び取れるような様々な選択肢を確保することにより、「機会の平等」と「公正な待遇」といった労働市場における格差是正と労働者保護が可能となり、結果として企業活動の活性化や我が国経済の活性化が実現することになる。

わが国戦後の労働法制は基本的には、憲法第 28 条の団結権の法理に立脚する集団的労働法と、第 27 条第 2 項の労働条件法定の原則に立った個別的労働法の 2 分野に分かれて成立し、職業安定法（昭和 22 年法律第 141 号）など労働市場政策に関する法制は 1980 年代に入るまではどちらかといえば付随的な取扱いを受けてきたという歴史的経緯がある。このためか、労働市場関係法の領域でも、労働条件法定原則のよって立つ労働者保護の理念が、本来より基本的な憲法理念である第 22 条第 1 項の職業選択の自由に基づく雇用保障の理念に対する配慮よりも、より重視される傾向が定着してきた。

最近における派遣労働、最低賃金などをめぐる立法政策の流れは、こうした職業選択の自由の理念の軽視と労働者保護理念の偏重を特徴とするといった指摘もある。画一的な数量規制、強行規定による自由な意思の合致による契約への介入等の結果、職業選択の自由を軽視し、雇用機会の喪失をもたらすような規制は、逆に労働者保護の理念に反する政策となる懸念があることを認識し、これを見直していくことこそ、労働市場の流動化、格差社会からの脱出、生産性向上などの全てに通じる根源的な政策課題であるといった意見もある。

現在の我が国の労働市場には各種の規制によって雇用形態による区分が存在する。

また、解雇権濫用法理の実定法化によって正規雇用がますます過度に保護されることになり、これによって各就業形態間の格差が増幅されると予測される。

そこで、正規と非正規や各就業形態間の中間的な就業形態を構築して相互の流動化を図ることが考えられる。

要するに、真の労働者保護は規制の強化により達成されるものではなく、むしろ①労働契約に関する労働者と使用者の情報の非対称性を解消すること、②現行の労働契約法（平成19年法律第128号）、労働基準法（昭和22年法律第49号）、職業安定法、労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）といった様々な就業形態の労働者を対象とする労働関係法令が適切に遵守される体制を整備すること、③特定の就業形態や特定の労働者属性に係る規制は、差別や不公正を是正する等の合理的なものを除いては見直していくこと、等が重要である。

ウ 当面の労働立法の在り方

しかし、こうした我が国労働市場の規制改革の課題に対応した抜本的な労働法制の見直しには、当然、相当程度の時間を要すると考えられることから、まずは個別の法令について労働者の保護に留意しつつ、以下の具体的施策によって規制を見直していく必要がある。

【具体的施策】

労働政策立案過程の改善【逐次実施】

労働政策の立案に向け、労働者代表及び使用者代表を含む三者構成の労働政策審議会において審議が行われるが、その際には、課題に応じて、組織化されていない労働者や使用者を含む多様な者の見解を各種統計調査の活用等を通じてきめ細かく把握し、政策立案に反映する取組を、一層適切に講じるべきである。

また、新規の立法や法改正、法運用の見直しにあたっては、可能な限り、雇用失業の動向、企業経営への影響等の社会実態、各種の統計、立法等に係る検証結果等も参考にしつつメリットとデメリットを明らかにし、その必要性について国民に十分説明した上で行うべきである。

② 判例の立法化の問題点 ―解雇権濫用法理等の見直し―

【問題意識】

解雇権濫用法理等の見直しについては、「規制改革推進のための第2次答申」（平成19年12月25日規制改革会議）の【問題意識】においても当会議として問題提起してきたところである。

さらに、当会議の調査によれば、欧米で1990年代以降、議論が盛んとなっている雇用保護法制（EPL）指数に基づく国際間比較分析では、厳しい解雇規制は①雇用の流動性低下と失業の長期化を招く傾向があり、②若年者、高齢者、女性、長期失業者の就職を難しくし、③雇用保障に甘えて生産性を低下させる傾向がある、といった結果も示されている。

また、各国の解雇規制の変化に焦点を当てた実証研究でも、①ドイツやイタリアでは、小企業への厳しい解雇規制の適用は、大企業と比較して、企業の成長についての阻害要因となる、②アメリカでは、解雇規制を強めた州では、雇用率、生産性を低下させ、女性、若年者、低学歴者、長期失業者といった属性の人々の就職を困難にしている、③ドイツやアメリカでは、解雇規制の強化は、有期雇用の採用を増加させる等の結果が得られている。

これに対し、欧米諸国と日本では、労働市場を取り巻く環境に違いがあるとか、実証研究への偏重は問題があるといった指摘もあるが、我が国ではこうした実証研究は極めて遅れており、労働政策の立案にあたって、実証研究や事後検証がほとんど生かされていないのが実態である。

そこで、欧米で先行している実証研究等を参考にして、過去の判例や法解釈などが、労働市場においてどのような影響を及ぼしているかについても、政策判断の観点から十分に検証していく必要がある。

【具体的施策】

解雇規制にかかる実証研究の実施【平成21年検討】

解雇規制についても我が国労働市場を取り巻く規制の一つとして、実証研究や経済理論等も参考としつつ、学術的な検証に耐えうる手法により可能な限り分析し、その結果を国民に十分開示するとともに、解雇規制の在り方の検討に反映していくべきである。

③ 労働者派遣法の改正

【問題意識】

ア 労働者派遣法改正に関する対応

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（昭和 60 年法律第 88 号。以下「労働者派遣法」という。）が施行されてから 20 年以上経過し、今や派遣という就業形態を選択して働く労働者の数も 300 万人を大きく上回り（厚生労働省「労働者派遣事業の平成 18 年度事業報告の集計結果」によれば、321 万人、常用換算で 152 万人）、企業の一時的、臨時的な労働力としての派遣労働者活用に対するニーズは、もはや我が国に根付いている。

これに対して、派遣は、あくまでも一時的、臨時的な需給調整制度であるという原則に立ち返って本来は正規雇用を拡大していくことが先決であるとの意見もある。

しかし、一方で、労働者の価値観やライフスタイルの多様化に伴って、派遣という働き方も、労働形態・雇用形態の一つとして一般に認知されてきており、このような労働者の職業選択の自由を制約する政策は妥当性を欠くとの指摘もなされている。

加えて、企業側にとってもグローバルレベルでの企業間競争の激化から、少量多品種生産、商品サイクルの短期化、短納期化を迫られ、業務の繁閑に合わせた労働力を柔軟に調整する必要があるこれまで以上に増大しつつあることも派遣労働の増加の大きな要因となっている。

したがって、正規雇用を望む労働者への配慮を行うと同時に、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の観点等から多様な働き方を実現する方策の一つとして、派遣労働者がより安心して働ける環境を整えていくことも必要である。

実際に、ここ数年の間にも労働者の派遣に対する意識も大きく変化を見せており、「働きたい仕事内容が選べる」ことや「仕事がすぐに見つかる」ことといった積極的理由を重要視して派遣という雇用形態を選択している割合は増加傾向にある一方で、「正社員として働きたいが見つからないため」という消極的理由は減少しているというアンケート調査があることから労働者の価値観やニーズ、ライフスタイルの変化・多様化が見て取れる。

労働市場をめぐる規制改革は社会情勢、経済情勢の変化や多様化に対応していくものでなければならず、労働者派遣法のあり方についてもこうした我が国労働市場の環境変化に対応して、適切に見直していくべきである。

つまり、労働者派遣法の規制強化が派遣労働者の雇用安定化に資するとの見方

がある一方で、かえって、派遣労働者の雇用を不安定にするため、労働者派遣法をこれまでのように派遣を臨時的、一時的な需給調整制度として例外視する法律から、我が国労働市場の環境変化に合わせて、真に派遣労働者を保護し、派遣が有効に活用されるための法律へ転換していくべきであるとの見方もあることから、その施行状況や労働者、使用者双方への影響等を十分に調査検証していくべきである。

【日雇い派遣の原則禁止】

日雇い派遣については、「労働力需給調整システムの一つとして一定の機能を果たしている」としながらも、「派遣元・派遣先の双方で必要な雇用管理がなされず、また、事業主のコンプライアンス意識の低さも相まって現実には禁止業務派遣や二重派遣、賃金からの不適切なデータ装備費の控除等法違反の問題が生じており、労働災害の発生も指摘されている。」として政策的に原則禁止（ポジティブリスト化）の改正案が国会に提出された。

しかし、これらの諸問題は日雇い派遣に固有の問題ではなく、本来は現行の労働者派遣法（禁止業務派遣の場合）、職業安定法（二重派遣の場合）、労働基準法（賃金からの違法な控除等の場合）、労働安全衛生法（労働災害の場合）等の適切な運用及びその改正による強化（例えば、一定の規定の派遣先への適用拡張）、並びに社会保障を中心とするセーフティネットの拡充によって解決すべき問題であるとの意見もある。

日雇い派遣が問題のある雇用形態であるとしてこれを原則禁止することで問題を解決しようとするれば、自ら望んで日雇い派遣という働き方を選んでいる労働者の雇用機会を阻害することになりかねないとの指摘もある。

これに対し、厚生労働省は、日雇派遣の原則禁止に伴い、日雇派遣が担っていた労働力需給調整機能は職業紹介に移行させることとしており、①原則禁止による影響が生じないよう、附則において政府が職業紹介の充実等に努める旨の規定を設け、これに基づき、ハローワークによる常用化支援、インターネットを利用した日雇求人情報の提供等を進めることとしていること、②派遣元事業主には職業紹介の許可をもっている事業所もみられ、既に職業紹介による対応の準備を行っている動きもみられること、③日雇派遣労働者の数自体も、平成19年の調査時点で5万3千人であったところ、現時点では、大手企業の事業撤退等もありその数は大幅に減少していること、等を踏まえれば、労働者の雇用機会の確保や企業の人材確保についての影響はほとんど生じないとの見解を示した。

このところの我が国の景気の急速な悪化、雇用情勢の悪化を踏まえれば、こうした規制強化が我が国労働市場や雇用情勢に与える影響をモニタリングし、随時

労働政策に反映していくことはより重要視されるべきとの見解も示されている。

したがって、日雇い派遣を好んで選択している労働者や中小企業への影響を継続的にモニタリングし、その結果を随時国民に開示するとともに、必要に応じて、制度的対応措置を迅速に講じるべきとの意見もある。

また、日雇い派遣を好んで選択している労働者のニーズに応え、日雇い派遣を原則禁止することの中小企業への影響、ひいては消費者利便への影響を極小化すべく、施行までに受け皿として期待される有料職業紹介事業の整備に加え、万が一のセーフティネットとして雇用保険制度や職業教育訓練制度の整備など所要の措置を講じるべきとの意見もある。

【グループ企業内派遣等の規制強化】

また、グループ企業内派遣については、労働力需給調整システムとしては相応しくない事業形態として「グループ企業内派遣の割合を100分の80以下」にしたり、不当な労働条件への切下げを防ぐ目的で、「離職者の元の企業への派遣を原則1年禁止」とするといった規制強化の改正案が国会に提出された。

「グループ企業内派遣の割合を100分の80以下とする」規制に対して、厚生労働省は、施行まで約1年半の期間を取っているため、その間、グループ企業内派遣は現状のまま維持しつつ、並行してグループ企業外派遣を増やして、最大25%上乗せすれば、100分の80の規制をクリアできること、許可取消までは、事前に行政指導もあり、施行後約3年あることなどから、グループ企業内派遣で働く労働者の雇用を阻害する懸念はないとの見解を示している。

しかし、当会議のヒアリングによれば、実際にグループ企業内派遣を行っている事業者から、グループ企業内派遣と一般の派遣（グループ企業外派遣）のビジネスモデルは全く別物であり、新たにグループ企業外派遣を増やすことによって、「グループ企業内派遣の割合を100分の80以下とする」ことは簡単ではなく、企業に無用の負担を負わせることになるとの意見も表明されている。

さらに、グループ企業内派遣を行っている事業者であって、離職者の再就職手段としてグループ企業外派遣をも行って一定の労働力需給システムを担っている事業者は、この規制強化によって、「グループ企業内派遣の割合を100分の80以下とする」ために既存の派遣労働者の契約満了時に派遣契約をグループ企業外に切り替えざるを得ないことも考えられるが、グループ企業内への派遣は終了したが、グループ外企業の派遣先が得られない労働者が出る恐れもあり、結果として労働者の雇用機会が不当に阻害される懸念も指摘されている。

また、「離職者の元の企業への派遣を原則1年禁止」することにより、結婚や育児によって離職し、元の企業で派遣として働きたい労働者の雇用を不当に阻害

する懸念も指摘されている。

したがって、グループ企業内派遣の、需給調整システムの健全化への寄与度、派遣元企業の企業行動や労働者の雇用不安や失業への影響などを継続的なモニタリングをして検証し、その結果を随時国民に開示すべきとの意見もある。

【2009年問題】

加えて、平成16年3月に物の製造への労働者派遣が解禁され、19年3月には派遣可能期間も最長3年に延長されたが、物の製造業務等の請負から派遣への切替えが18年以降、急速に進んだ結果、21年には最長3年とする派遣可能期間が満了する派遣契約が多数発生することが予想され、その対応が所謂2009年問題として指摘されている。

我が国労働市場が急速に萎縮している昨今、最長3年とする派遣可能期間制限を見直さなければ、雇止めや派遣契約の中途解約等が増大する懸念があり、むしろ、時限的にでも派遣可能期間制限を見直し、雇用を確保していくことが必要であるとの意見もある。

当会議のヒアリングにおいても、事業者からは直接雇用は解雇権濫用法理や労務管理費用の問題からなるべく回避したい一方で、他方、後に指摘するように、37号告示を基準として是正措置が強化されたため、法令違反とされることを恐れて請負事業に移行することも躊躇せざるを得ないことから、場合によっては、生産拠点の海外シフト等を検討せざるを得ないとの懸念も指摘されている。

この問題に対して、厚生労働省は、「直接雇用又は請負事業にて対応すべきであり、本来は直接雇用が望ましい」という見解を示した。

したがって、継続的なモニタリングを行うことにより、派遣労働に頼る派遣先事業者の企業行動や、雇用不安、失業などの労働者への影響等を十分検証し、その結果を国民に開示するとともに、2009年問題の解消に向けた政策に反映していくべきとの意見もある。

【労働者派遣制度に関するモニタリング】

今般の労働者派遣法改正案には、上述のような日雇い派遣の原則禁止、グループ企業派遣の規制強化及び違法派遣に対する是正措置強化などが盛り込まれているほか、労働者派遣制度をめぐっては所謂2009年問題等の指摘もなされている。

派遣労働者の安全や労働条件の改善、違法派遣の撲滅は当然必要であるが、結果として、派遣労働者の雇用機会喪失や派遣労働者を活用する中小企業経営への悪影響などの懸念も指摘されている。

当会議のヒアリングにおいても厚生労働省からは、例えば、日雇い派遣の原則

禁止に関する実証分析について、「日雇い統計では失業は把握できないため、雇用への影響についての実証分析はしていない。」「メリットとデメリットの大小については比べられない。」といった回答が示されている。

また、このところの我が国経済の急速な減速と雇用情勢の悪化を踏まえれば、労働者派遣法の規制強化が、我が国労働市場や雇用情勢にどういった影響を与えているかをモニタリングしていくことはより重要となってくるとの意見もある。

したがって、労働者派遣法の運用の見直しにあたっては、可能な限り、雇用失業の動向、企業経営への影響等の社会実態、各種の統計、立法等に係る検証結果等も参考にしつつメリットとデメリットを明らかにし、その必要性について国民に十分説明した上で行うべきである。

イ 派遣と請負の区分の明確化

労働者供給事業は職業安定法第 44 条で原則禁止されているが、その例外として労働者派遣事業は労働者派遣法で認められた。その際、労働者派遣事業に該当するか否かの判断を的確に行うことを目的として、派遣と請負の事業区分に関する基準（37 号告示）が定められているが、同告示には次のような指摘がある。

【37 号告示に関する指摘】

- ① 製品塗装業務の請負に際して、塗装代金のみの請求は労働力の提供に当たるため、製品そのものの売買契約を締結すべきと指摘を受けた結果、業務実態とかけ離れた売上を計上することに加え、仕入時、販売時に消費税が課税されるなどの不具合と混乱が発生。
- ② 発注者から原材料や作業品の提供を受けるに当たり、接着剤 1 本、1 本の受払い伝票が全て揃っていないと指揮命令の観点から不適切との指摘を受けた結果、膨大な伝票作成業務が発生。
- ③ 製品検査業務請負において、検査チェック用の受付台の無償提供を受けているだけで、原材料、設備の自己調達に問題があるとの指摘を受け、契約締結負担、伝票作成業務負担が発生。
- ④ 製造設備の稼動にかかる電気料金を個別に支払わなければ、事業の独立性に問題があるとの指摘を受けた結果、電気回線の変更や電気料金のボリュームディスカウント解除といった費用負担を強いられた。

すなわち、同告示第 2 条第 1 号イ（2）は、「労働者の業務の遂行に関する評価等に係る指示その他の管理を自ら行うこと」を請負であるための要件の 1 つとし、さらに、この点について、通達である業務取扱要領は、「技術的な指導」等

を請負業者が自ら行うものであるか否かを総合的に勘案することとしている。しかしながら、業務処理請負において、注文主が業務処理請負の結果としての良質の製品、サービスの保障に強い関心を持つのが当然であり、注文主と請負業者による密接な協力と連携が必要とされる請負の現場においては、注文主と請負業者のいずれの「指導」によるものかが必ずしも明確ではないことが常態である上に、加えてこの告示に基づいて実際に行政指導を行う各地の労働局の見解にもバラツキがあること等から、結果として「発注者の指導」と取られかねない請負業者と発注者の協業やコミュニケーションが著しく制限されることとなり、請負労働の現場の実態と乖離した規制と化しているとの意見もある。

また、同告示第2条第2号ハ(1)は、「自己の責任と負担で準備し、調達する機械、設備若しくは器材(中略)又は材料若しくは資材により、業務を処理すること」を請負であるための選択的な要件としているが、現場実態に合わず、本来、派遣法で想定される「指揮命令」とは言いがたい不合理な運用がなされているという意見が寄せられている。

さらに、労働安全衛生法においては作業間の連絡調整、合図の統一等の必要な措置を講ずる義務が課せられており、労働者の保護や安全を考えれば、労災防止に向けては請負業者と発注者が協同して措置を講じるべきである。業務取扱要領は、安全衛生を目的とする合理的な理由に基づいて相手方が労働者の服務上の規律に関与することがあっても、直ちに請負であることは否定されないとするが、そのような曖昧な基準は現場に混乱をもたらしているとの意見もある。

加えて、各労働局毎の指導にもバラツキがあり、現場は混乱しているとの意見もある。

そうした中、今般の労働者派遣法改正により、違法派遣の是正措置が強化されたため、事業者は、合理性・明確性を欠き、かつ、各地の労働局による運用が不統一な37号告示を基準とした是正措置を恐れて、今までにも増して、過剰に萎縮したり、場合によっては生産拠点の海外移転や事業撤退したりすることで、雇用に悪影響を及ぼすとともに我が国産業の空洞化を招来する懸念も指摘されている。

したがって、37号告示の当てはめに関する事例を可能な限り収集した上で、労働者派遣法の適正な運用を確保するため、37号告示や要領の具体的な当てはめについて、監督及び指導が適切に行われているかを検証しつつ、請負事業主にとってより明確となるようにするために検討を行うべきである。

【具体的施策】

派遣と請負の区分の具体的当てはめの一層の明確化【平成 20 年度中に検討】

労働者供給事業は職業安定法第 44 条で原則禁止されているが、その例外として労働者派遣事業は労働者派遣法で認められている。さらに、労働者派遣事業に該当するか否かの判断を的確に行うことを目的として、派遣と請負の事業区分に関する基準（37 号告示）が定められている。

37 号告示には様々な立場から指摘がなされていることから、これらの具体的事例も参考にしながら、37 号告示の当てはめに関する事例を可能な限り収集した上で、労働者派遣法の適正な運用を確保するため、37 号告示や要領の具体的な当てはめについて、監督及び指導が適切に行われているかを検証しつつ、請負事業主にとってより明確となるようにするための検討を行う。

④ 労働市場におけるセーフティネットの拡充

【問題意識】

これまで当会議は、経済・社会の構造変化に対応する観点から、多様な雇用形態に対応し得るような形へと改革を進めるべく、円滑な労働移動を可能とする規制改革、就労形態の多様化を可能とする規制改革、及び新しい労働者像に応じた規制改革の推進を図ってきたところである。

こうした規制改革を推進していくに当たっては、労働者の安定した職業生活を支える社会的基盤、すなわちセーフティネットについても労働者の価値観やニーズ、ライフスタイルの多様化に合わせて再構築していくことが必要である。

例えば、我が国の職業訓練は、日本的雇用慣行により内部労働市場の人的資源管理、すなわち企業に委ねられる部分が大きかったこと及び縦割り行政の弊害で学校教育と職業教育が分離されてきたことなどもあり、一層の充実が必要であるとの指摘もある。

また、雇用保険制度についても労働者の価値観や就業形態の多様化といった労働市場の変化に対応して随時見直していくべきであるとの指摘がある。

労働市場における規制改革については当然、積極的な労働政策による雇用拡大を第一義とすべきであるが、労働者が安心して働ける労働市場を支えるセーフティネットとして社会保険制度や職業訓練についても、現在の労働市場の環境変化に対応すべく、その在り方を見直すべきである。

雇用保険については、現在検討が進んでいる、雇用保険制度の非正規労働者への適用範囲の拡大等の見直しについては早急に結論を得て、導入すべきである。

【具体的施策】

ア 雇用保険制度の適用についての検討【平成 21 年検討】

雇用保険制度は、労働者が失業して所得の源泉を喪失した場合に必要な給付を行うことにより、求職活動を支援する社会保障制度であり、労働市場におけるセーフティネットの柱と位置づけられている。

我が国の労働力人口の減少が予測される中で、経済社会の活力を維持していくためには、若者、高齢者、女性、障害者など、働く意欲と能力があるすべての人が可能な限り働ける社会を構築していくことが必要である。

そのためには、現行の社会情勢に対応した効果的な雇用対策の実施とともに、これらの人が安心して職業生活を営めるように、雇用保険等の社会保障制度を労働市場の環境変化に合わせて見直していくことが不可欠である。

したがって、雇用保険の一般被保険者の適用について、雇用保険が働く者にとって必要なセーフティネットとなるよう、就業形態の多様化等の我が国労働市場の変化に合わせて検討すべきである。

イ 公共職業訓練の充実【平成 21 年検討】

我が国の職業訓練は、日本的雇用慣行により内部労働市場の人的資源管理、すなわち企業に委ねられる部分が大きかったため、身に付いた職業能力が他の企業では必ずしも有用ではない場合がある。また、公共職業訓練の実態が、流動化する労働市場における企業及び労働者の現実のニーズに即応しているか否かを含め、その有効性を具体的事例に即して検証した上で、改めて再評価し、これに基づいて公共職業訓練プログラムの内容やその実施手法の改善と充実に生かしていく必要がある。

この意味で、公共職業訓練については、これまで企業が担ってきた所謂 OJT を十分尊重しながらも、学校教育や職業教育とも連携しつつ、現在の我が国労働市場の変化にあわせ、フレキシブルに見直していくべきである。

加えて、失業者の再就職等にどの程度貢献しているか、職業能力の向上にどの程度貢献しているのかを含む様々な観点から、その費用、便益を十分検証し、その結果を国民に開示するとともに、その都度職業能力開発政策に反映していくような仕組みを検討すべきである。

ウ ジョブ・カード制度の充実【平成 21 年検討】

ジョブ・カード制度（職業能力形成プログラム）については、その施行状況、すなわち、制度によって就職に繋がった事例等の成果、制度運用上の課題など、

費用、便益を十分に検証し、その結果を国民に開示するとともに、その都度ジョブ・カード制度が真の職業能力開発制度となるよう、今後とも努めてゆくべきである。

⑤ 育児支援策の適切な運用

【問題意識】

少子高齢化による労働力人口の減少や労働者の価値観、ニーズ及びライフスタイルの多様化に伴い男女がともに仕事と家庭を両立し、安心して働ける雇用環境の整備は益々重要となっており、平成4年の育児休業法施行以来、順次制度の拡充が行われてきている。

育児休業後も継続就業しながら子育ての時間確保ができる雇用環境の一層の整備を図ることは、労働者にとっても、また人材を活用できる可能性を高めることができる使用者にとっても、更に活力ある経済社会の実現にとっても重要な課題である。もっとも、具体的な施策を立案する際には、それが本当に雇用環境の整備に繋がることになるのか否かを検討する必要がある。

例えば、短時間勤務又は所定外労働免除を労働者が選択できる制度の導入を使用者に義務付ける際には、働きながら子育てをする労働者の能力発揮を阻害することにつながるよう、労働者が主体的に選択できるような制度設計が必要である。特に中小零細事業者たる使用者にとってはこのような制度の導入が大きな負担となりかねないため、かえって子育ての可能性のある労働者の雇用を控えるなどの意図に反する弊害に結びつくことがないように留意すべきである。

また、子育て支援策として、使用者が設けている支援制度やその実質的な運用実態などが広く労働者や社会に開示されることを奨励することが重要である。仮に制度の義務付けを行う場合には、意図に反する弊害などに結びつくことが生じないように、労働者が多様な働き方を主体的に選ぶことができるように適切な措置がなされる必要がある。

加えて、短時間勤務や所定外労働免除等の権利を行使した労働者が不利益な取扱いを受けることの無いようにしていく必要があるが、事実上、昇給や昇格に際して、スキルや能力の向上機会が少なかったことに伴って、権利行使をしない者と比べて差が生じる可能性もあることから、そのような可能性について労働者が十分認識していない場合には、正当な権利行使ではあるものの、それに伴う不利益の発生が労働者にとって不意打ちとなることが十分考えられる。

したがって、制度を設ける使用者が、その制度の運用に関して、例えば、通常勤務に戻った後の賃金、配置その他の労働条件に関する事項等を予め明示しておくことを政策的に奨励することも重要である。

働きながら子育てをする労働者の権利保護を図るため、個別企業に何らかの義務を課すこととする場合は、考えられるあらゆる多様な施策から、働きながら子育て

をする労働者の能力発揮が阻害されることのないよう、適切な施策を選択し、組み合わせることが、とりわけ重要である。

【具体的施策】

育児介護休業法の適切な運用【平成 21 年措置】

育児介護休業法（育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成 3 年法律第 67 号））は育児又は家族の介護を行う労働者の職業生活と家庭生活との両立が図られるよう支援することによって、その福祉を増進するとともに、あわせて我が国の経済及び社会の発展に資することを目的としている。

しかし、働きながら子育てをする労働者の権利保護を図るため、同法によって個別企業に何らかの義務を課すこととする場合は、働きながら子育てをする労働者等の能力発揮を阻害することにつながらないように、労働者が主体的に選択できるような制度設計とすべきである。

⑥ 最低賃金制度の見直し

【問題意識】

最低賃金法（昭和 34 年法律第 137 号）は、賃金の最低額を保障することにより、労働条件の改善を図り、労働者の生活の安定、労働力の質的向上及び事業の公正な競争の確保に資するとともに、国民経済の健全な発展に寄与することを目的として制定された法律で、賃金の低廉な労働者の労働条件の下支えをすることを目的として、平成 19 年 12 月 5 日に、最低賃金法の一部を改正する法律（平成 19 年法律第 129 号）が公布され、最低賃金は引き上げられる方向で検討が進んでいる。しかし、最低賃金引き上げが賃金の低廉な労働者の労働条件下支えと労働者の保護を可能にするのかどうか十分検討する必要がある。

最低賃金の引き上げは低賃金労働者の賃金の下支えに貢献する可能性があるとの見方もあるが、一方、短期間での大幅な引上げは、低賃金労働者の雇用機会を減少させ、格差の拡大をもたらす可能性があるという見方もある。

最低賃金の引き上げが、グローバルな企業化競争にさらされ、コスト削減ニーズの強い企業に雇用の手控えと機械や海外の労働力への置き換えを誘発し、結果として労働者の雇用機会を喪失することとはならないかを十分検証する必要がある。

厚生労働省は、「最低賃金は、最低賃金法に基づき労働者の生計費及び賃金並びに通常の事業の賃金支払能力を考慮して定められるものである。これらの考慮要素に照らして必要がある場合には、最低賃金の引上げが必要であり、また、こうした観点からの引上げは、直ちに労働者の失業をもたらすものではないと考える。」としている。

しかし、ここでいう「通常の事業の賃金支払能力」（最低賃金法 3 条）とは、「個々の企業の支払能力ということではなく、地域において正常な経営をしていく場合に通常の事業に期待することができる賃金支払能力」であるとのことである（内閣参質 168 第 38 号への答弁書）。最低賃金が、もしこのように「通常の事業の賃金支払能力」を考慮して決められたとすれば、個々の企業においては機械設備への代替等を通じた従業員数の抑制・削減に結びつく可能性がある。

特にこのところ最低賃金は、例年を上回る引き上げが実施されており、雇用に悪影響を及ぼすという意見もある。

また、経済のグローバル化が進み、国際競争が激化するにともない、生産性の向上は我が国の重要課題となっている。使用者は、生産性に見合った賃金により労働者を雇用しようとするところから、短期間での最低賃金の大幅な引上げには、その分、生産性の低い労働者、とりわけ若年労働者、未熟練労働者が職を失うリスクがあり、

また、無配慮に行えば中小企業を経営破綻に追い込み、結果として雇用機会の喪失をもたらすことになるという意見もある。

加えて、我が国においては最低賃金が所得分配や雇用に与える影響に関する実態把握や調査研究が不十分であるため、こうした事後検証が労働政策に反映されていないという指摘もある。

最低賃金法の施行状況や今回の最低賃金引き上げが所得分配に与える影響、雇用に与える影響等に関し、労働者、使用者双方について十分調査する必要がある。

【具体的施策】

最低賃金制度の効果検証の実施【平成21年以降検討、逐次措置】

最低賃金制度については、欧米の先行した実証研究を参考に、我が国の労働市場に即した方法で、最低賃金法の施行状況、最低賃金引き上げが所得分配や雇用に与えた影響等に関し、労働者、使用者双方について事後検証を十分に実施し、その結果を国民に開示するとともに、必要に応じて労働政策にも反映していくべきである。