

### 3 人材（労働）

#### 【問題意識】

長期的な経済・社会の構造変化の下で、労働市場の状況や雇用の在り方は大きく変わってくる。これに伴って雇用・労働市場をめぐる規制の在り方も変化する。人材（労働）分野の規制改革の基本視点はここにある。

まず人口の構造変化、すなわち人口高齢化に伴い、個人の職業人生は長くなる。年金支給開始年齢の引上げなどを考えれば、少なくとも60代中盤までは本格的に働かなければならない。一方で、経済のグローバル化に代表される国際競争環境の変化、消費者選択の多様化に代表される国内競争環境の激化、さらにはIT化に代表される技術構造の急速な変化などにより、個別企業、産業の栄枯盛衰のテンポは速くなる。結果として、個々の企業あるいは産業が労働者に対して保障できる雇用期間は短くならざるを得ない。

個人は雇用を守れなくなった企業から、人材を必要とし、雇用を増やそうとする企業へ移動することで長い職業人生を全うしなければならない。特にこれまでピラミッド型の人口構造の中では、経済の衰退部門から成長部門への労働力の比重移動は、主として若者の就職行動を通じて実現していたが、若年人口の激減するこれからは、主として中高年労働者の企業間・産業間移動を通じてこれを実現しなければならなくなる。就職から定年退職まで一企業で雇用を保障するのではなく、労働市場を通じて雇用を保障していく体制への移行が必要となる。

また、これまでは典型的な労働者像を基に労使関係や労働基準などの枠組みを考えてきた。雇主の指揮命令に従って、定時に仕事を始め定時に仕事を終わるようなタイプの仕事をする、常用労働者である。そうした中で、労働条件等は、雇用主と労働者との交渉上の地歩の乖離を前提として、集団的に決定されてきた。

しかし産業高度化に伴い、高度な専門能力を有するホワイトカラー層なども増えてきており、能力・成果主義賃金の浸透など、労働条件の個別決定化も進んできた。また個人の就労意識の多様化から、生活と仕事のバランスを考えて、パートタイム労働や派遣労働などを選択する個人も増えている。

こうした新しいタイプの労働者像に対しては、従来型の規制は必ずしも適切とは言えなくなっている。これは企業側にとって雇用しにくいというだけでなく、多様な形で働きたいと考えている個人にとっての選択肢を制約するという点でも問題となる。もちろんこうした変化に対応して、労働政策においても雇用の選択肢を拡大し、多様な就労形態を許容するための規制改革に取り組んできてはいる。しかし経済が急速に変化する中でその改革は必ずしもこの急速な変化に対応し切れているとは言えない。

以上のような観点から、経済・社会の構造変化に対応して雇用・労働市場の規制の在り

方も、より市場を通じた雇用保障を拡充し、多様な就業・雇用形態に対応し得るような形に改革していく必要がある。

## 【改革の方向】

上記のような観点から人材（労働）分野においては、以下のような基本的な考え方により、今後検討を進めていくこととする。

一つは、円滑に人材の移動が行われるための労働市場システムの整備である。例えば、就職情報が行き渡って転職や就職のガイダンスを受けやすく、転職や一時的失業のコストが過大でなく、必要に応じて能力開発の支援があり、職業復帰がしやすい制度作りといった労働市場の条件整備である。その中には、募集・採用における年齢の制限緩和等も含まれる。

二つ目は、一を補完するものであるが、有期労働契約、派遣労働などの雇用の選択肢を更に拡充し、働きやすい・雇いやすい環境作りを進めることである。これは、個人の就労意識・価値観の多様化に対応する上でも重要であり、女性の社会進出の円滑化にも貢献する。また、労働形態による損得を生じさせないよう、あるいは女性の就業意欲を阻害しないよう、社会保険制度等を見直す必要がある。

これらの課題は、国際競争が激化する中、さらに本格的な少子高齢化社会を迎える中で喫緊の課題であり、法律の改正を伴わないものは可及的速やかに、法改正を伴うものであっても早期に実現することが極めて重要である。

また、将来に向けた課題として、高度な専門能力で仕事をするような新たな労働者像に対応した制度作りや解雇基準の明示化等、21世紀にふさわしい労働市場システムの整備についても早急に検討に着手することが必要である。

## 【具体的施策】

### (1) 円滑な労働移動を可能とする規制改革

#### ア 能力開発プログラムの充実

労働者の就業機会を拡大するためには、能力開発を促進し労働者のポテンシャルを向上させることが効果的である。今般、教育訓練給付制度については、大学・大学院等における高度な社会人向け教育訓練コースの指定拡大、職業との関連性確保等による講座の重点化等講座指定の在り方の見直しが図られたところであるが、労働市場全体のポテンシャル向上という見地からは、制度創設以来の運用実態等を踏まえ、支給対象者の範囲なども含め、教育訓練給付制度等の在り方についてさらに検討することも視野に入れる必要がある。

また、今後においても、キャリア・カウンセリングや職業能力評価制度の拡充、資金の貸付制度等の活用の促進等、個人の自発的な能力開発に対する支援を強化すべきであ

る。

#### イ 職業紹介規制の抜本的緩和

(ア) 求職者からの手数料規制緩和のための省令改正【平成 13 年度中に措置（速やかに実施）】

求職者からの手数料徴収の禁止は、我が国が批准する I L O 第 181 号条約にも定められた原則であり、一面で労働者保護に資するものではあるが、無料原則を貫くことは良質な求職者向けのサービス提供を妨げる面もある。多様な求職者のニーズに合致した職業紹介サービスを事業者が幅広く提供できるよう、求職者からの手数料徴収を I L O 第 181 号条約と職業安定法(昭和 22 年法律第 141 号)に定める例外の範囲内(求職者の利益となる場合には例外を認める)において可能な限り認める方向で、年明け早々に省令改正を行うべきである。具体的には、既に手数料徴収を認められているモデル、芸能家に加え、特に、いわゆるヘッドハンティングの対象となるような求職者、例えば一定以上の収入を得られる経営管理者層・プロフェッショナル等の求職者から徴収する手数料についてはその規制を撤廃すべきである。

(イ) 求人企業から徴収する手数料の上限に係る大臣基準の見直し【平成 13 年度中に措置（速やかに実施）】

求人企業から徴収する手数料は、求人企業と紹介会社との間で締結される企業間契約の問題であり、労働者保護の観点からその上限を規制すべき積極的理由はないとの意見もあり、求人企業から徴収する手数料の上限に係る現行の大臣基準の廃止も含め検討し、年明け早々に措置すべきである。

その際、トライアル雇用紹介<仮称>(トライアルの有期雇用に引き続き、求人者、求職者の合意を条件に「期間の定めのない雇用」を成立させることを予定して行われる職業紹介)が実施可能であること及びその方法について明確化を図るべきである。

(ウ) 無料職業紹介事業に関する規制緩和【見直し前倒し】

職業紹介制度については、改正職業安定法施行 3 年後(平成 14 年 12 月)の見直し規定にかかわらず、調査検討が開始されたところであるが、学校等以外の者の行う無料職業紹介事業の許可制については申請者の存立目的、形態、規約等から必要かつ適当であると認められる範囲の職業紹介を行うものであることを許可要件とする等、裁量行政の余地を残しているという点で問題があるとの指摘もある。許可制を届出制に改め行為規制(事後規制)に徹することも視野に入れて検討を行い、可及的速やかに法改正を行うべきである。

また、昨今の深刻な雇用情勢の下では、国・地方・民間等あらゆる機関の職業紹介

能力を十分に活用する必要がある。地方公共団体が行う無料職業紹介が「事業」として行われるものでない場合には、従来からもこれを禁止せず、公共職業安定所からの求人情報の提供等の支援が行われているところであり、引き続き、地方公共団体が必要に応じて行う無料職業紹介については、より円滑にこれを行うことができるよう更なる支援の強化を図るべきである。

(エ)「付帯業務」の定義の明確化【平成 13 年度中に措置】

自ら求人・求職を受理せず、求人・求職の申込みを勧誘する業務等、職業紹介事業の「付帯業務」のみを行う事業は、職業紹介事業の許可・届出を必要としないが、許可・届出を必要とする求人・求職の受理と、これを必要としない求人・求職の申込みを勧誘する業務等との境界が明確でないとの指摘もある。職業紹介事業者が許可事業所を持たない地方においてもUターンの求人開拓等を円滑に行うことができるよう「付帯業務」の定義を明確化すべきである。

(オ) 公共職業安定所紹介要件の緩和

特定求職者雇用開発助成金を始めとする雇用関係助成金については、公共職業安定所の紹介要件を緩和し、都道府県労働局長への届出により、民間の職業紹介事業者の紹介による雇入れも支援対象とする措置が講じられたところであるが、不正防止にも留意しつつ、今後とも、要件緩和の趣旨・内容等の周知徹底を図るべきである。なお、こうした助成金の在り方そのものについても、費用対効果の観点からその見直しを検討すべきである。

また、雇用保険法(昭和 49 年法律第 116 号)に定める就職促進給付のうち再就職手当の一部及び常用就職支度金についても、不正防止等の観点から公共職業安定所の紹介が支給要件とされているが、厳しい雇用保険財政に留意しつつこれを緩和することの可能性も含め、その在り方について検討すべきである。

(カ) 職業紹介責任者に係る規制緩和【見直し前倒し】

職業紹介制度全体について調査検討が開始されたことに合わせて、「規制改革推進 3 か年計画」に記載された下記の項目についても検討を行うべきである。

(a) 職業紹介責任者の設置要件(人数)の見直し

その際、責任の所在を明確にするためにも、職務内容の見直しを前提に、1 事業所につき 1 人とする方法も含め検討すべきである。

(b) 人事異動の都度必要とされる同責任者の変更手続の簡素化

(c) 講習制度について、その在り方及び講習内容の見直し

(キ) 国外にわたる職業紹介に係る規制緩和【平成 13 年度中に措置】

国外にわたる職業紹介に係る許可申請要件の緩和については、相手先国の関係法令及び日本語訳の収集手続を簡素化すべきである。

ウ 労働者募集に係る規制緩和【見直し前倒し】

職業紹介制度全体の検討に合わせて、委託募集の許可制については、平成 11 年の法改正の施行状況、諸外国の状況等を踏まえ、許可制の在り方について検討を行うべきである。

また、その際、「規制改革推進 3 か年計画」で「中長期的に見直し」とされている労働者募集の規制に関する抜本的見直しについても留意すべきである。

エ 募集・採用における制限の緩和・差別撤廃

本年 9 月に策定した改正雇用対策法に基づく「指針」においては、求人企業が募集・採用において年齢要件を課す場合にはその理由を明示することを求めており、年齢制限に関して一定の対応が図られたところである。当面は当該指針に関する指導の徹底を図るとともに、適宜指針において年齢上限の設定を認めている例外規定の妥当性についても検討すべきである。さらに、中長期的には、法律によって、例えば年齢上限の設定を行う企業に対してその理由を説明する義務を課すこと、あるいは年齢制限そのものを禁止することについてもその可能性を検討すべきである。なお、公務員については率先して年齢制限の撤廃を検討すべきである。

また、労働者派遣法（昭和 60 年法律第 88 号）は、労働者派遣の際に派遣元が派遣先に「派遣労働者の年齢及び性別」を通知しなければならないと省令で定めているが、法令遵守のため特に必要と考えられる場合にのみ通知義務を課す方向で、省令を改正することを検討すべきである。

募集・採用においては、人種・信条・社会的身分を理由とする差別禁止の法制化を検討することも必要である。労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）第 3 条は国籍・信条・社会的身分を理由とする労働条件の差別を禁止しているが、その「労働条件」には採用を含まないというのが現在の一般的な考え方である。しかしながら、男女雇用機会均等法（昭和 47 年法律第 113 号）の強化や雇用対策法（昭和 41 年法律第 132 号）の改正等、募集・採用についても法規制の対象とする考え方が次第に広まりつつある。また、経済のグローバル化が急速に進む中、従業員の構成や人種や宗教等にとらわれないものにしていこうとする動きも見られる。人権擁護推進審議会による「人権救済制度の在り方について」の答申も、人種・信条・社会的身分などを理由とする雇用差別に対する人権救済制度の整備について言及している。こうした時代の変化をも踏まえつつ、法制度の見直しを含め、募集・採用差別をより広く制限・禁止する方向で検討を開始すべきである。

## (2) 就労形態の多様化を可能とする規制改革

### ア 派遣労働者の拡大【見直し前倒し】

労働者派遣制度については、昨今の雇用情勢の急速な変化を踏まえ、労働者の働き方の選択肢を広げ、雇用機会の拡大を図る等の目的から、派遣事業許可制度の在り方、派遣期間の延長や「物の製造」の業務の派遣禁止の撤廃等を含めて、法施行3年後（平成14年12月）の見直し規定にかかわらず、労働者派遣法の見直しに向け既に開始されている調査・検討結果を踏まえ、可及的速やかに法改正を行うべきである。

派遣労働者にも、他の労働者と同様に職業選択の自由が認められるべきであり、就くことのできる職種（業務）や働くことのできる期間が制限されていることは問題があることから、対象業務や派遣期間の制限については、これを原則として撤廃することが望ましいとの考え方に留意すべきである。

なお、法改正の検討に際しては「規制改革推進3か年計画」にあるように、派遣労働者の声に留意すべきである。

### (ア) 派遣期間の延長【見直し前倒し】

本来常用雇用代替の防止を目的として派遣期間を1年に制限することに合理性はないとの指摘もあり、これを撤廃することも含め検討すべきである。その際、派遣期間の制限については、旧適用対象26業務と同様の取扱いとすべきであるとの指摘があることにも留意すべきである。

なお、今般成立した「経済社会の急速な変化に対応して行う中高年齢者の円滑な再就職の促進、雇用の機会の創出等を図るための雇用保険法等の臨時の特例措置に関する法律」は、その内容が45歳以上の中高年齢者を対象とした派遣期間の延長にとどまる限定的なものとなっているが、現下の深刻な雇用情勢にかんがみ、その確実な施行を図るべきである。

### (イ) 派遣対象業務の拡大等【見直し前倒し】

派遣労働の対象となる業務については一層の拡大を図るべきであるが特に以下の点について見直しを図るべきである。

#### ・物の製造【見直し前倒し】

現行派遣法は、附則において、当分の間「物の製造」の業務について派遣事業を禁止しているが、製造業務の派遣事業に係る他国の状況も踏まえながら、これを解禁することも含め検討すべきである。

#### ・法改正を必要としない対象業務（26業務）の拡大【平成13年度中に措置（速や

### かに結論】

現下の深刻な雇用情勢にかんがみ、上記の法改正に至るまでの緊急措置として現在3年の派遣が認められている業務（旧適用対象26業務）の範囲を拡大する等、法改正を必要としない見直しについては今年度中に検討・結論を得るべきである。

その際、「規制改革推進3か年計画」が「営業や販売等、専門性の高い業務について、旧適用対象業務（いわゆる26業務）の範囲を拡大することにより3年程度の派遣を認めること」について調査・検討を求めていることにも留意しつつ、検討を行うべきである。

### （ウ）紹介予定派遣制度の見直し【見直し前倒し】

紹介予定派遣の円滑な運用を妨げている派遣先による派遣労働者を特定することを目的とする行為の禁止等については、平成13年9月に求人・求職の意思等の確認と求人条件等の明示の行為が認められる期間を、派遣就業終了予定日の1週間前から2週間前に前倒しする措置等が採られたところである。

しかしながら、紹介予定派遣を通常の派遣と同様の規定で律することには限界があり、実態調査等を踏まえ、紹介予定派遣の円滑な運用を妨げている阻害要因を取り除く方向で、上記労働者派遣法の見直しと合わせて、法制度を含む現行制度の見直しを検討すべきである。

### （エ）その他

#### ・派遣元責任者の選任に係る見直し【見直し前倒し】

派遣元責任者の選任の在り方について、労働者派遣制度全体の見直しに合わせ検討すべきである。

#### ・労働者派遣に係る手続の簡素化【見直し前倒し】

労働者派遣に係る手続の簡素化について、労働者派遣制度全体の見直しに合わせ検討すべきである。

#### ・派遣先事業主から派遣元事業主への通知書類の電子化

派遣先事業主から派遣元事業主への通知について、労働者保護にも留意しつつ、労働者派遣制度全体の見直しに合わせ、電子媒体による通知も可能とすることを検討すべきである。

#### ・その他【見直し前倒し】

複合業務について主たる業務が旧適用対象業務の場合及び月初や土日のみ等、派遣

日数が限られている場合に旧適用対象業務と同様に取り扱うことについて、労働者派遣制度全体の見直しに合わせ、その可能性を検討すべきである。

#### イ 有期労働契約の拡大

改正労働基準法は、有期労働契約の契約期間を最長3年とすることを認めたが、60歳以上の高齢者と労働契約を締結する場合を除き、高度の専門的な知識、技術又は経験を有する等の要件が課せられている。

労働契約期間の上限を現行の3年から5年に延長し、適用範囲を拡大する等の方向で、早期の法改正に向けて調査検討が開始されたところであるが、働き方の選択肢を増やし、雇用機会の拡大を図るためにも、速やかに検討を進めるべきである。【速やかに検討】

また、当面の措置として、大臣告示によって定められた専門職の範囲については、その範囲を一層拡大する方向で見直しを行うべきである。【平成13年度中に措置（速やかに実施）】

#### ウ 裁量労働制の拡大

労働に対する価値観の多様化に対応して、労働者がより創造的な能力を発揮できる環境を整備する観点から、自己の裁量の下で自由に働ける裁量労働制を拡大する必要がある。

専門業務型裁量労働制については、当面の措置として、研究職、SE、放送等のプロデューサー、コピーライターなど11の対象業務に限定されているが、これを年度内に拡大すべきである。【平成13年度中に措置（速やかに実施）】

また、企画業務型裁量労働制については、当該制度に係る改正労働基準法施行3年後（平成15年4月）の見直し規定にかかわらず、調査検討が開始されたところであるが、実態調査を踏まえ、現行規制のどこに問題があるかを明確にした上で、法令等の改正に向けて速やかに検討を進めるべきである。【見直し前倒し】

なお、事業場における業務の実態については、当該事業場の労使が最も熟知していることから、将来的には、裁量労働制の対象業務の範囲についても、これら事業場における労使の自治にゆだねる等の方向で制度の見直しを図ることが適当であると考えられる。

### (3) 新しい労働者像に応じた制度改革

#### ア 労働基準法の改正等【速やかに検討】

労働基準法は労働契約の根幹を規定する基本法として、戦後50年余にわたり累次の改正を経つつ、我が国労働者の生活の安定と生活水準の維持向上を図る上で大きな役割を果たしてきたと言える。しかし冒頭に述べた経済社会の構造変化によって、雇用の在り方にも大きな変化が生じている。特に、高度の専門能力を有するホワイトカラー層など



の新しい労働者像に、定型労働を行う労働者を念頭に置いた規制を一律に課すことは適切ではない。

こうした構造変化を踏まえ、新たな時代の雇用関係を規定する基本法とするために労働基準法の見直しを図っていく必要がある。

現行の裁量労働制は、みなし労働時間制を採用しており、労働時間規制の適用除外を認めたものではないが、その本質は「業務の遂行の手段及び時間配分の決定等に関し当該業務に従事する労働者に対し具体的な指示をしないこと」にあることを踏まえると、管理監督者等と同様、時間規制の適用除外を認めることが本来の姿であると考えられる。よって中長期的には、米国のホワイトカラーエグゼンプションの制度を参考にしつつ、裁量性の高い業務については適用除外方式を採用することを検討すべきである。なお、その際、現行の管理監督者等に対する適用除外制度の在り方についても、深夜業に関する規制の適用除外の可否を含め、併せて検討すべきである。

また、解雇について、労働基準法は予告手続等を規定しているだけで、解雇そのものは、現在のところ、いわゆる解雇権濫用法理を始めとする判例法で規制されている。しかし、解雇の有効・無効に関する労使双方の事前予測可能性を高めるためにも、解雇の基準やルールについては、これを立法で明示することを検討すべきである。なお、解雇ルール等の明示に当たっては、これが労働市場に与える影響についても留意することが適当であると考えられる。

#### イ 社会保険制度の改革等【速やかに検討】

就労形態の多様化に対応した社会保険制度の改革等を速やかに検討する必要がある。パートタイム労働者と派遣労働者に対する雇用保険の適用拡大については、本年4月に措置が採られたところであるが、年金・医療保険においても、パートタイム労働者への適用拡大について早急に検討すべきである。派遣労働者については就業実態等を踏まえた健康保険組合の設立を認めるとともに、適用基準の明確化等を行うことについて早急に検討を進めるべきである。また、雇用保険法は原則としてすべての民間被用者を対象とした制度であり、現在、低い加入水準にとどまっている私立学校教員等については、雇用保険への加入を速やかに促進すべきである。

また制度が働き方の制約とならないよう、その中立化を図る必要があり、例えば企業倒産・転職時における企業年金のポータビリティの更なる拡大や退職金に関わる制度・枠組み等の見直しについて検討すべきである。

なお、女性の就業意欲の阻害要因と考えられる配偶者手当などの制度については、民間部門における手当廃止や見直しの動きに後れることなく、公務員についても、今後男女共同参画の観点から同様に見直すべきである。