

## 副作用が懸念される 2012 年雇用制度改革～求められる政策理念の抜本転換～

### 《ポイント》

・2012年の通常国会では、わが国労働市場のあり方に大きな影響を与える3つの法案—(1)有期雇用に関する規制改革案（労働契約法改正案）、(2)高年齢雇用安定法改正案、(3)労働者派遣法改正案、が成立した。これら3つの法改正はいずれも労働者保護の観点から規制強化を狙ったものであるが、「個別最適」的な発想から策定されている結果、副作用が懸念される内容になっている。有期雇用規制については、上限が設けられたことでかえって期限前に雇い止めが行われる可能性が指摘される。65歳雇用の義務化は、新卒採用の抑制ファクターになることが懸念される。派遣事業規制の法的強化は最小限にとどめられたが、一貫しない政府の方針で派遣市場は大きく縮小し、雇用機会が奪われている。

・これら3つの法改正はいずれも、既存従業員の企業による雇用保障を最優先事項とし、その雇用保障は無期雇用にすることで確保できるという、基本的な発想が前提になっているが、それでは企業にとって一方的なコスト上昇要因かつ柔軟性を失う要因となる。労働者の真の保護を全体最適的発想から考えるならば、企業の雇用インセンティブを確保することが不可欠であり、そのためには非正社員の処遇改善と同時に既存正社員のあり方を見直すことが必要である。具体的には、整理解雇にかかわる4要件のうち、「人員削減の必要性」については企業の判断に基本的に委ね、使用者側主導の労働契約の解除についての自由度を確保すべきであろう。その一方で、再就職支援などの企業責任を強化するとともに、雇用保険事業を活用して企業責任を補完したり、職種転換教育システムを拡充するという政府によるセーフティーネットの強化も課題になる。

・働き手にとっても現行制度の不都合が大きくなっている。正社員比率が低下するなか非正規の世帯主が増加し、晩婚化・非婚化を受けてかつては短期雇用が一般であった女性正社員が長期継続雇用型に変わってきた。この結果として、“正規社員の雇用保障を非正規社員のそれよりも優先する”、“一企業による雇用維持を働き手の職務や勤務地の選択の自由度よりも優先する”、といった現行法制が想定してきた公平性と現実社会の要請する公平感とのズレが生じている。これらのズレの解消には、勤務地限定あるいは職務限定の正社員を定義づけることが有用である。

・いま雇用政策に求められているのは、非正規社員や周辺労働力の保護を目指すのみならず、正規社員・中核労働力の在り方を見直し、就業形態や労働者の属性によって差別しない雇用ルールの再構築である。その際のキーコンセプトとなるのは「処遇均衡」と「キャリア保障」である。それには、職種別の企業横断的な労働市場の形成が求められ、職業能力資格制度や職業教育機関の整備により、企業に必ずしも教育インセンティブの働かない、社会横断的職種別技能の育成の仕組み整備が必要になる。同時に職務限定型正社員を雇用形態として明確化し、従来型正社員と異なる契約解除の条件とキャリア保障を定義することが求められる。

## 1 「個別最適」の2012年雇用制度改革

2012年の通常国会では、わが国労働市場のあり方に大きな影響を与える3つの法案が成立した。(1)有期雇用に関する規制改革案(労働契約法改正案)、(2)高年齢雇用安定法改正案、(3)労働者派遣法改正案、である。

(1)については、2010年秋以降1年以上の時間をかけて議論が行われてきたが、漸く昨年12月26日に労働政策審議会から厚生労働大臣に対して建議が提出された。その内容は①有期労働契約が5年を超えて反復更新された場合、労働者の申し出により期間の定めのない労働契約に転換する仕組みを導入する、②「雇い止め法理(有期労働契約が実質的に無期労働契約と変わらない状態のときに客観的に合理的な理由のない雇い止めは無効とする判例法理)」の法制化をはかる、③期間の定めを理由とする不合理な処遇を解消する、④合理的な理由のない場合に有期労働契約は締結できない仕組みの導入は見送る、といったものとなっている。この建議に基づいて、労働契約法改正案が3月23日に閣議決定され、同日通常国会に提出、8月3日に参院本会議で賛成多数により可決、成立した。

この法案は、非正規雇用者比率が大きく上昇するなか、正規・非正規格差が社会問題となってきたことを受けて、有期契約雇用者の雇用保障や処遇面での改善策として導入される。有期労働契約の終了にかかわる「出口規制」と、契約締結時にかかわる「入口規制」が議論されたが、経営の柔軟性低下を懸念する経営サイドの反対を考慮し、今回は「入口規制」は見送られ、「出口規制」についてのみ比較的マイルドな保護策が導入される形となった。

(2)については、昨年12月28日、労働政策審議会が報告書を取りまとめ、これを踏まえた高年齢者雇用安定法改正案が今年3月9日に国会に提出された。法案は8月29日に成立し、2013年4月に施行される。その内容は、①現行対象者を限定できる制度を改め希望者全員の65歳までの継続雇用を企業に義務付ける(労働政策審議会が例外規定(健康状態の悪い従業員を除外等)の指針を策定)、②親会社、子会社、関連会社などグループ企業での再雇用も認める、③違反企業が勧告に従わない場合の企業名の公表規定の導入、等となっている。

これは、厚生年金の支給開始年齢の引き上げにより、現行制度のままでは、2013年度には、60歳定年以降継続雇用を希望した場合に、雇用が継続されず、また年金も支給されないことにより無収入となる者が生じる可能性があることへの対応である。そこで、60歳以降年金支給開始前までの雇用を確保し、年金開始年齢の後ずれに伴って収入の空白期間が生じる恐れのある60歳代前半の収入源を確保しようというのが今回の法改正の趣旨である。

(3)については、法案自体は2010年春に提出され、その後自民・公明の反対から長らくたなざらし状態にあったものが、民主党が修正に応じ、2011年12月に衆院厚生労働委員会で可決した。ただし、審議時間が十分でないとした、みんなの党に配慮して昨年の臨時国会での採決は見送られ、今年の通常国会で成立した。当初の法案は、リーマンショック後のいわゆる「派遣切り」から派遣規制の強化の聲が高まるなか、民主党政権誕生時、連立を組んだ社民党の意向を汲んで提出されたもので、その内容は①登録型派遣の原則禁止(専門26業務は例外)、②製造業務派遣の原則禁止(常時雇用<1年を超える雇用>は例外)、③日雇い派遣(日々または2ヵ月以内の期間)の原則廃止、④派遣元事業主に一定の

有期雇用の派遣労働者から無期雇用への転換推進措置を努力義務とする、④派遣労働者の処遇決定に当たり派遣先の労働者との均衡を考慮するなどの派遣労働者の処遇改善措置を含むなど、極めて規制色の強いものであった。これが、①登録型派遣の原則禁止および②製造業務派遣の原則禁止を削除し、③原則禁止となる日雇派遣を30日以内に修正する形（労働者の属性や特定業務についての例外条項を設定）で、自民・公明の合意を得、今通常国会で3月28日に成立した。

これら3つの法改正はいずれも労働者保護の観点から規制強化を狙ったものである。使用者側の反対からマイルドな形になったとはいえ、「個別最適」的な発想から策定されている結果、副作用が懸念される内容になっている。有期雇用規制については、入口規制が見送られたことで企業の採用意欲を阻害することは避けられたものの、上限が設けられたことでかえって期限前に雇い止めが行われる可能性が指摘されている。65歳雇用の義務化は、新卒採用の抑制ファクターになることが懸念される。実際、経団連の調べ（2011年人事・労務に関するトップ・マネジメント調査結果）では、約4割の企業が「若年者の採用数の縮減」を行う用意があると回答している。派遣事業規制の法的強化は最小限にとどめられたが、一貫しない政府の方針が企業の派遣活用のブレーキになっており、すでに派遣市場は大きく縮小し、雇用機会が奪われている。

## 2 求められる政策理念の転換

これら3つの法案はいずれも、既存従業員の企業による雇用保障を最優先事項とし、その雇用保障は無期雇用にすることで確保できるという、基本的な発想が前提になっている。しかし、それは企業にとっては一方的なコスト上昇要因かつ柔軟性を失う要因であり、企業の雇用インセンティブを殺ぐことになる。

労働者の真の保護を全体最適的発想から考えるならば、企業の雇用インセンティブを確保することが不可欠であり、そのためには、非正社員の処遇改善と同時に既存正社員のあり方を見直すことが必要である。端的に言えば、正社員に対する解雇制限のあり方を再検討することが避けて通れない。

わが国では、いわゆる解雇権濫用法理により従業員の解雇が強く制限されてきた。2003年に労働基準法に明記され、2008年以降は労働契約法に規定されている。さらに、整理解雇についても法理が確立しており、①人員削減の必要性、②解雇回避の努力義務、③被解雇者選定の妥当性、④解雇手続き、をクリアする必要がある。

しかし、90年代以降、日本経済が低成長時代に入り、商品サイクルの短縮化などの市場構造の変化もあり、事業構造の安定性が低下している。そうしたなかで、事業の改廃に伴う人員削減の必要性が拡大しているとともに、連結会計により雇用維持のための子会社出向・転籍も困難になっている。

このように、慣例や法律的にみて表立って人員削減が難しい一方、企業経営の効率性の観点からはそれが不可避となるなか、一つのルールが形成された。それは、希望退職という形式のもとで何がしかの割増退職金を設定し、アウトプレースメントサービスを付加するというパターンである。解雇法制の緩和については、経営サイドや一部の経済学者からその必要性が主張されたが、結局は90年代以前とほぼ変わらない形で存続している。つまり、一定のインセンティブを与えることによりあくまで自主的な

退職という形にすることで、解雇法制に抵触しない形で実質的な雇用調整が行われてきた。

それは、企業業績が苦しくなり、企業存続のために人件費の削減が必要な際の手段としては経営上有効な措置として定着している。しかし、企業の中長期的な成長という観点からは問題がある。あくまで働き手の自主性が基本であるため、企業としてやめてほしくない人が辞め、やめてほしい人が辞めないということが起ることが指摘されている。これは企業にとっては当面の措置として効果はあっても、中長期的には問題である。そこで、実態的には陰での肩たたきや配置転換による退職への誘導といったことが行われている模様である。その場合、従業員がかえって不本意な退職を余儀なくされることが発生したり、企業にとっても残ってほしい従業員のロイヤリティーに悪影響を及ぼすリスクもある。

このようにみれば、整理解雇にかかわる4要件のうち、「人員削減の必要性」については企業の判断に基本的に委ね、「解雇回避の努力義務」についても緩やかにとどめ、使用者側主導の労働契約の解除についての自由度を確保すべきであろう<sup>1</sup>。その一方で、労働契約の解除の際の退職金の一定レベル確保や再就職支援などの企業責任を強化するとともに、雇用保険事業を活用して企業責任を補完したり、職種転換教育システムを拡充するという政府によるセーフティーネットの強化も課題になる。こうして企業が事業戦略上の理由での正社員の雇用調整の自由度を得られるならば、有期労働契約に対し、明確な理由なしに締結できないとする「入口規制」を行っても副作用は小さくなる。

経済環境変化に対して現在の解雇法制が齟齬を来しているのは、経営上のニーズからのみではない。働き手サイドのニーズからも見直しが要請されている。

解雇法理はいわゆる正社員のみにも適用され、整理解雇の4要件の「解雇回避の努力義務」には、非正規労働者の雇止めが含まれる。法制上、正社員の一企業での雇用維持が最優先事項として位置付けられ、企業はそのために配置転換を最大限行うことが義務付けられてきた。その半面、働き手の職務選択や勤務地選択の自由については著しく制限されてきた。

これは労働者およびその家族形態について、一定のパターンを前提にしていた。長期継続雇用型の正社員の大半が男性の世帯主で、その暗黙の前提として、妻が専業主婦ないしパートとしての就労で、家計所得上必ずしも不可欠な貢献を行っていないことがあった。80年代ごろまでは、こうした前提がおおむね成立していたが、90年代以降前提は大きく崩れている。

景気低迷が長期化し、企業の雇用意欲が減退し、正社員比率が低下している。そうしたなか、非正規の世帯主も増加している。一方、女性の大学進学率の上昇や男女雇用機会均等法、女性の晩婚化等を受け、かつては短期雇用が一般的であった女性正社員が、長期継続雇用型に変わってきた。

以上の結果として、次のような法制が想定してきた公平性と現実社会の要請する公平感の間のズレが大きくなっている。

---

<sup>1</sup> もっとも、それは企業による解雇の自由度を単にあげることを意味しない。ルールなき人員削減は、短期的には利益改善に貢献しても、中期的にはかえってマイナスになる恐れがある。人員削減が中長期的に企業業績につながるには「公平性」の観点が重要である。人員削減は、解雇された従業員のみならず、残った従業員にも大きな影響を及ぼす。不当な解雇があれば、従業員の企業への信頼を失い、士気・ロイヤリティーが低下する。日本企業の強みとされた組織力やチームワークを低下させる。その意味では、労働契約の解除は客観的な合理性があり、納得感があることが重要である。こうした点を踏まえれば、「退職のマネジメント」として、オープンで本人の納得性に基づいた退職勧告のプロセスを導入することが、人材マネジメント上の課題になる（守島基博『人材マネジメント入門』）。それは、退職にかかわる基準や退職に至るプロセスを明確にし、一方で能力開発や社外での職探しへの支援について積極的に行うことを意味する。それは、整理解雇4要件のうち、③被解雇者選定の妥当性、④解雇手続きについて、企業サイドがこれまで以上に真摯に取り組む必要があることを意味している。

第1に、**正規社員の雇用保障を非正規社員のそれよりも優先すること**である。世帯主の非正規が増えれば、社会的にみたその雇用保障の重要性は正社員と変わらなくなる。既存正社員の雇用保障を優先することが、非正規にしかつけない若者の雇用安定を奪うという問題も引き起こしている。ただし、非正規の雇用保障を強めるとなれば、企業の自由度を確保するには、正社員の雇用保障を何らかの形で弱める必要がある。

第2は、**一企業による雇用維持を働き手の職務や勤務地の選択の自由度よりも優先してきたこと**である。女性が正社員として働くことが増え、共働きが一般化すれば、パートナーの離職や別居を強いる転勤を強いてでも雇用維持を図ることは、必ずしも働き手にとってメリットがあるとはいえない。むしろ、配置転換よりも勤務地や職種選択を優先する働き手もいるであろう。

これら2点を同時に解決するには、**勤務地限定あるいは職務限定の正社員を定義づけることが有用である**。実は、この勤務地限定・職種限定の正社員は、かつて多く存在していた。いわゆる女性事務職員といわれる人々である。正社員の雇用保障は非正規のバッファーによって成り立ってきたといわれる。しかし、より正確には、正社員も多様であったのであり、主に男性現役世代からなるコア正社員を、女子事務職のような非コア正社員や非正規雇用の柔軟性により守ってきた面もあった。

これが社会環境の変化により制度の存続が難しくなった。そこで、かつての女性事務職員を派遣や契約社員として雇うケースが増えた。90年代以降の非正規の増加は、実は雇用契約が1年以上である「常雇型非正規」が多いが、それはこうした事情による。その意味で、限定型正社員制度を確立することは、かつては属性によって働き方の区分けを行っていたものを、個人の主体的な選択によって公平に行うものといえる。

**勤務地限定あるいは職務限定の正社員を確立することは、若年雇用の減少などの副作用を伴うことなく、高齢者雇用を促進するためにも有効である**。終身雇用・年功賃金が残るわが国では、中年層で能力形成が頭打ちになり、賃金が生産性を上回っているケースが散見される。高齢者雇用と若年雇用のトレードオフを避けるには、雇用延長義務化の前にこうした状況を見直すことが必要である。具体的には、賃金の適正化が求められるが、それ以上に人材活性化を図って生産性を高めることが重要である。生産性が高まれば賃金を下げる必要も小さくなる。その際、ポイントとなるのは中堅・中年層の現場型の専門・技能職化を進めることである。そうした働き方の受け皿として、職務限定の正社員を位置付けるのである。

そうなれば、仮に賃金が減ったとしても専門技能を活かして、より長い期間働き続けることが可能になり、生涯賃金ベースで収入の減少が避けられる。60歳以降の雇用形態としては、限定型正社員のままであるケースもあれば、契約社員や派遣社員であることも排除すべきではない。さらに、現場の専門技能（いわゆる「手に職」）があれば、同一企業内で継続雇用ができなくとも、他企業で仕事を見つけやすくなる。実際、労働政策研究・研修機構の調べによれば、55歳以上の労働者を中途採用した企業について、経営管理職を採用したのは10.4%、事務職は13.2%にとどまっているが、技能職は30.5%、営業販売職は19.5%となっている（「高齢者の雇用・採用に関する調査」2010年3月公表）。企業の人件費負担を増やすことなく、個人としては転職しつつも社会全体で長く働ける環境整備が必要といえる。

### 3 あるべき政策体系

以上でみてきたことからわかるように、いま雇用政策に求められているのは、非正規社員や周辺労働力の保護を目指すのみならず、正規社員・中核労働力の在り方を見直し、就業形態や労働者の属性によって差別しない雇用ルールを構築することである。その際のキーコンセプトとなるのは「処遇均衡」と「キャリア保障」であろう。これらを実現するには、職種別の企業横断的な労働市場の形成が求められ、職業能力資格制度や職業教育機関の整備により、企業が必ずしも教育インセンティブの働かない、企業横断的職種別技能の育成の仕組み整備が必要になる。同時に職務限定型正社員を雇用形態として明確化し、従来型正社員と異なる契約解除の条件とキャリア保障を定義することが求められる。具体的な施策として以下の4点を指摘したい。

第1に、**労働契約法の改正**である。具体的にはまず、**キャリア権**を定義し、その配慮義務を規定する。キャリア権とは、諏訪康雄法政大学教授が提唱する「働く人びとが自分なりに職業生活を準備し、開始し、展開することを基礎づける権利」である。これは、労働者に対する企業および政府の責任を、これまでの企業による雇用維持から労働市場全体での能力開発にシフトするにあたって、基本となる考え方といえる。さらに、**限定型正社員についてのルールを明記**する。契約解除の条件、および、既存正社員が限定型正社員に転換するときのルールを規定する。同時に、就業形態による処遇格差の是正を努力義務とする。

第2に、**職種別能力資格制度の整備**である。知識の習得のみならず、基本的な実務能力の習得を促し、これを認証する仕組みであり、英国のNVQがモデルになる。すでに内閣府が「キャリア段位」制度<sup>2</sup>として3分野で実験的に取り組んでおり、その成果を踏まえてより多くの職業分野に広げていくことが求められる。

第3に、**雇用保険2事業の見直し**である。雇用調整助成金を縮小して新たに「労働移動円滑化事業」を加え、人員余剰産業から人員不足産業への労働移動を進めるためのジョブマッチング・職業訓練・生活安定資金の交付を行うことにする。具体的には企業が事業再編のために必要となる再就職支援サービスに一定の補助が行われるようにするほか、事業再編のための営業譲渡についての税制上の優遇や、企業を変わる労働者の賃金が大きく減る場合、一定期間の賃金補助を行ってもよいだろう。

第4に、**労働者派遣法の抜本改正**である。労働者派遣事業については原則自由化する一方、派遣労働者の保護のために3年以上の単純業務の禁止と職業訓練の義務付けを行う。同時に、派遣労働者専用の雇用保険を創出し、派遣労働者および派遣元企業のほか派遣利用企業の保険料によって運営する。これにより、企業の派遣労働への需要が高まる一方、個々の派遣労働者にとってはキャリア形成の道が開けることになる。

正規・非正規、中核・周辺の二重構造というわが国労働市場が有する特性は、90年代に入って以降大きな社会問題の原因となってきた。2000年代半ば以降、その改善に向けて非正規労働者の処遇改善が

---

<sup>2</sup> 新成長戦略（2010年6月）における「21の国家プロジェクト」の一つである実践キャリアアップ戦略の具体的施策と打ち出された、実践的な職業能力の評価認定制度。差し当たり、①介護プロフェッショナル、②カーボンマネージャー、③食の6次産業化プロデューサーの3分野について、「わかる」と「できる」の両面を評価し、7段階レベルの認定を行う。

行われてきているが、そのみでは対処療法であり、むしろ副作用が懸念される。構造問題の所在はむしろ正社員の在り方にあり、そこにメスを入れなければ問題は根本的に解決しない。政府には、2012年通常国会での3つの法改正を嚆矢として、上で述べた4つの課題に取り組み、先送りされ続けてきた労働市場の抜本的再構築に取り組むことが求められている。

以 上

---

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部 山田 久 (Tel : 03-6833-0930)