

JILPT 資料シリーズ

No. 183 2017年3月

日本的雇用システムと法政策の 歴史的変遷

— バブル崩壊以降の労働政策の変遷 —



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

日本的雇用システムと法政策の 歴史的変遷

— バブル崩壊以降の労働政策の変遷 —

まえがき

(独)労働政策研究・研修機構は、労働政策に関する専門研究機関として、労働行政の諸課題に応じ、政策的な情報・知見を迅速に提供するための調査研究を遂行するとともに、中長期的な観点から基礎的な研究を行うことを重要な使命としている。

2013年6月の「日本再興戦略」においては、「新陳代謝を加速させ、新たな成長分野での雇用機会の拡大を図る中で、成熟分野から成長分野への失業なき労働移動を進めるため、雇用政策の基本を行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型へと大胆に転換する」ことや「柔軟で多様な働き方が可能となる制度見直し等を進める」ことが盛り込まれた。長期雇用をはじめとする日本的雇用システムに対する政策当局の姿勢は、それが確立していった高度成長期前夜から今日まで、一貫して支持・支援してきたというよりも、常に揺れ動いてきたと捉える方が的確であろう。

政策・制度はもとより、人口構造や経済環境の変化に適応するべく、日本的雇用システムそのものが変容を迫られ続けている状況下において、当機構では、「日本の雇用システムの近年の変化を『日本的雇用システム』を軸に多面的に把握・整理すること」と、「雇用システムと法政策の相互作用を観察し、雇用システムの実態との関係における法政策の機能と課題を抽出すること」を通じて、日本の雇用システムの課題と政策的含意を探る研究を、基幹的研究になりうるものと位置づけ、第3期中期計画の3年目に当たる2014年度に部門横断的プロジェクトである「雇用システムと法」プロジェクトを立ち上げた。

本資料シリーズは、同プロジェクトの「日本の労働法政策の変化と課題を整理するための作業」の一環として、労働法政策のうち日本的雇用システムと関連の深い分野について、バブル経済崩壊後である1996年以降における主な政策の変遷について、大きく3つの期間に切り分けながら整理したものである。

なお、1990年代以降の日本の雇用システムがどのように変化してきたのかについて、多様な切り口から分析した「雇用システムの変化を鳥瞰する作業」についての成果は、本年6月頃に報告書としてとりまとめる予定であり、本資料と併せてご参照いただければ幸いである。

2017年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 菅野 和夫

担当者

(執筆、編集)

永田 有

(独)労働政策研究・研修機構

統括研究員

原案執筆者、その他の研究参加者

草野 隆彦	相談役
浅尾 裕	特任研究員
金崎 幸子	研究所長
濱口桂一郎	主席統括研究員
田原 孝明	統括研究員
亀島 哲	元統括研究員
池田 心豪	主任研究員
内藤 忍	副主任研究員
西村 純	研究員
尾形 強嗣	元総務部長
藤枝 茂	元総務部長
村松 達也	総務部長
千葉登志雄	元研究調整部長
初沢 幹	研究推進課長

目 次

第1章 市場主義的規制改革期（1996年～2006年）	1
第1節 概況	1
第2節 労働市場関連政策	1
1 一般雇用対策	1
(1) 雇用対策	1
(2) 労働市場関係法	5
2 若年者雇用対策	6
(1) 就職システムの変化と滞留	6
(2) 若年者雇用対策の本格化	7
(3) フリーターの問題	9
3 高齢者雇用対策	10
(1) 高年齢者の労働移動	10
(2) 65歳までの継続雇用	10
(3) 募集・採用における年齢差別の禁止	13
4 非正規雇用対策	16
(1) 日経連の雇用ポートフォリオ論	16
(2) 非正規労働の拡大	16
(3) 派遣労働と有料職業紹介の動向	17
5 外国人雇用対策	21
(1) 2000年までの状況	21
(2) 強まる受入拡大への動き	22
第3節 能力開発関連政策	25
1 雇用失業情勢の深刻化に対応した職業能力開発施策	25
2 個人主導の職業能力開発から職業キャリア支援への展開	26
(1) 教育訓練費用の抑制	26
(2) ホワイトカラー層の職業能力開発促進	26
(3) 個人主導の能力開発・自己啓発体制の充実	27
(4) 1997年の職業能力開発促進法改正	28

(5) 教育訓練給付制度の創設	29
3 知識基盤社会と職業能力開発促進法の改正	30
(1) 知識基盤社会化と企業におけるキャリア支援の動き	30
(2) 職業能力開発促進法の改正	31
(3) 第7次職業能力開発基本計画とキャリア支援政策の展開	32
(4) キャリア・コンサルティング制度の創設と発展	33
4 若年・非正規労働者問題の深刻化と若者対策の始動	33
第4節 労働条件、雇用均等・両立支援関連政策	34
1 長時間労働の増加と過労死問題	34
(1) 長時間労働と労働時間法制	34
(2) 過労死防止対策	37
2 雇用均等・両立支援政策	41
(1) 男女雇用機会均等政策の進展	41
(2) 女性パート労働者をめぐる動き	47
(3) 両立支援と男女共同参画	50
第5節 労使関係、労働契約、労働者福祉関連政策	57
1 労使関係	57
(1) 集团的労使関係	57
(2) 個別労使関係	58
2 労働契約に係る法改正	61
(1) 労働契約期間の規制緩和	61
(2) 解雇ルール of 法制化	63
3 労働者福祉関連	65
(1) 年金制度改革	65
(2) 福利厚生 of 動向	68
第6節 中央省庁 of 再編	71
第2章 市場主義 of 弊害是正期 (2007年～2012年)	73
第1節 概況	73
第2節 労働市場関連政策	73

1	一般雇用対策	73
(1)	雇用維持政策への回帰と第2のセーフティネット	73
(2)	労働市場関連法	76
2	若年者雇用対策	80
(1)	若年者の雇用情勢	80
(2)	若年者雇用対策の進展	81
3	高齢者雇用対策	84
4	非正規雇用対策	85
(1)	派遣労働者の動向	85
(2)	日雇派遣の原則禁止等 2012 年法改正に向けての動き	85
5	外国人雇用対策	87
(1)	在留管理制度、研修・技能実習制度の見直し	87
(2)	研修・技能実習制度のさらなる見直し	88
(3)	受入れニーズの鎮静化	90
(4)	2009 年の入管法改正	90
(5)	高度人材の受入れ推進	91
(6)	民主党政権における高度人材受入れ政策の継承	92
第3節 能力開発関連政策		93
1	失業者能力開発対策—緊急人材育成・就職支援基金と求職者支援法	93
(1)	緊急人材育成・就職支援基金	93
(2)	求職者支援制度の成立	95
2	ジョブ・カード制度の開始	97
3	民主党政権における事業仕分けとキャリア段位制	98
4	東日本大震災と職業能力開発	98
第4節 労働条件、雇用均等・両立支援関連政策		99
1	労働条件政策	99
(1)	労働時間規制	99
(2)	最低賃金の引上げによる生活保護との乖離の解消	101
2	雇用均等・両立支援政策	101
(1)	女性の活躍推進	101
(2)	パートタイム労働者の均衡処遇に向けての動き	103
(3)	両立支援政策の進展	105
(4)	シングルマザーの就業と貧困	109

第5節	労使関係、労働契約、労働者福祉関連政策	110
1	労使関係	110
2	労働契約法の制定と改正	110
(1)	労働契約法の制定	110
(2)	2012年法改正	112
3	労働者福祉関連	113
(1)	社会保障制度一体改革関連法及び社会保障改革推進法の成立	113
(2)	福利厚生関連	114
第3章	人口減少本格化・成長戦略期（2013年～）	116
第1節	概況	116
第2節	労働市場関連政策	116
1	一般雇用対策	116
(1)	雇用対策	116
(2)	労働市場関連法	117
(3)	雇用仲介事業規制の再構築	119
2	若年者雇用対策	122
3	高齢者雇用対策	124
4	非正規雇用対策	126
(1)	2015年労働者派遣法改正	126
(2)	キャリアアップ助成金制度	129
5	外国人雇用対策	130
(1)	外国人入国者数、在留者数の増大	130
(2)	外国人労働者受入れ政策	130
第3節	能力開発関連政策	137
1	労働市場政策における職業能力評価制度のあり方に関する研究会	137
2	教育訓練給付制度の拡充による「学び直し」支援	137
第4節	労働条件、雇用均等・両立支援関連政策	139
1	労働条件政策	139
(1)	働き方改革	139

(2) 過労死等防止対策推進法の成立	140
(3) メンタルヘルス対策	141
2 雇用均等・両立支援政策	142
(1) 雇用均等政策	142
(2) 両立支援対策	144
(3) パート労働者対策	147
3 労働契約法改正	149
(1) 解雇規制緩和論の再燃	149
(2) 有期契約労働者の雇用期間	150
第5節 労使関係、労働者福祉関連政策	152
1 労使関係	152
2 労働者福祉関連	153
(1) 社会保障関連	153
(2) 福利厚生関連	155
参考文献・引用文献	156

第1章 市場主義的規制改革期（1996年～2006年）

第1節 概況

バブル崩壊後の経済低迷に伴う国内市場の収縮に対応して、我が国企業は東アジアをはじめとする海外市場に積極的に進出し、対外直接投資、海外生産比率、海外売上高比率が増加して、産業構造はフルセット型の構造から国際分業構造へと転換した。1997年の都市銀行・大手証券の破綻にまでいたる金融不安が深刻化する中で、厳しい雇用調整策を採らざるをえなくなるほど業績が悪化し、先行きについても悲観した企業が増加したこと等から雇用失業情勢も厳しいものとなった。雇用過剰感が強く、人件費負担の重い中高年ホワイトカラー層も厳しい雇用調整の対象とされた。

完全失業率は1990年代前半の2%台から一気に2002年には5.4%にまで上昇した。その後はリーマンショック直前まで景気は戦後最長の拡張局面を迎え（いざなぎ景気）、完全失業率も2007年には3.9%にまで低下した。しかし、雇用情勢が改善してからも企業は減量経営を推し進め、正社員の数を抑制して非正規労働者を活用する傾向を強めた。その結果、1993年からの「就職氷河期」と呼ばれる新規学卒者の就職が極めて厳しい状況は長期化し、若年者の失業率が急速に高まった。また、フリーターと呼ばれる若年非正規労働者が増加・滞留するとともに、ニートの出現も注目された。高齢者や女性の非正規労働者も増加し、雇用者に占める非正規労働者の割合は2003年には3割を超えた。

2001年に誕生した小泉内閣において、市場機能強化のための規制改革が行われ、雇用・労働関係でも、職業紹介事業や労働者派遣事業のネガティブリスト化、労働基準法改正による労働時間や契約期間の規制緩和等が行われたほか、個別労働紛争解決のための行政・司法上の専門手続・サービスを整備する個別労働紛争解決促進法や労働審判法が制定された。さらには労働市場の構造変化・環境変化に対応した男女雇用機会均等法の改正、育児・介護休業法の制定や、中央省庁再編により厚生労働省が誕生したこともあり、急速に進行する少子化に対応して厚生・労働行政が1本の法律で連携する次世代育成支援対策推進法の制定がなされた。

第2節 労働市場関連政策

1 一般雇用対策

(1) 雇用対策

ア 構造改革のための経済社会計画－活力ある経済・安心できる暮らし－

1995年12月に策定された経済計画「構造改革のための経済社会計画－活力ある経済・安心できる暮らし－」では、グローバリゼーションの進展、少子・高齢社会への移行、情報通信の高度化等を基本的な時代認識とし、企業の事業再構築の影響や人口構成変化の中で「年功的処遇制度等の我が国の雇用慣行には、部分的にゆらぎが見られ、こ

の影響を強く受けると見込まれる団塊の世代を始めとした中高年層を中心に雇用への不安が生じている」とした。

また、規制緩和の進展等を背景に産業構造が変化する過程において、労働力需給のミスマッチによる失業問題が発生するおそれがあることから、新たな雇用を創出するとともに、産業間・企業間の円滑な労働移動を可能とする参入しやすく転出しやすい労働市場を整備していくことが必要とし、適格退職年金における年金間のポータビリティの確保、退職一時金の算定基礎・支給率の見直し、勤続年数を資格要件とする福利厚生制度の見直しなど「労働移動に関して非中立的な制度の見直し」を検討するとされた。

イ 第8次雇用対策基本計画

経済計画と同時に策定された第8次雇用対策基本計画では、雇用対策の基本的事項の第1に「雇用の創出と失業なき労働移動の実現」が挙げられるなど、雇用の安定を最重要視してきたこれまでの雇用政策理念に変化がみられた。

「今後、労働移動の増大が見込まれるとともに、職場と家庭、地域との時間的バランスのとれる多様な活動を可能とする社会に変わっていく中においては、これまで労使の合意の中ではぐまれてきた各種の福利厚生制度についても、長期にわたり勤続する労働者だけが特に優遇されることを見直すなど、社会の変化、勤労者のニーズの多様化に対応したものにしていくことが望まれる」とし、やむなく必要になる労働移動ができるだけ失業を経ることなく行われるとともに、労働移動が不利にならない社会のあり方について検討するとした。

こうした政策の方向については、本計画に先立つ1995年7月の特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の改正において、特定雇用調整業種からの出向や再就職斡旋によって失業を経ずに労働者の送り出しを行う事業主、労働者を受け入れる事業主に対して支給されることとなった労働移動雇用安定助成金等の創設に反映されている。ただし、これらの助成金も法律上は雇用維持等計画に基づいて支給されるのであり、「失業なき」労働移動という意味で雇用安定政策の枠内に位置づけられていることに変わりはない。

ウ 雇用対策における雇用維持の地位低下

1997年の消費税率引上げ、アジア経済危機に端を発する不況期において、11月の「21世紀を切りひらく緊急経済対策」では派遣事業や有料職業紹介事業など「雇用・労働分野における改革」が雇用対策とされるなど、「雇用の創出と失業なき労働移動」重視に転換した労働政策の姿勢が反映されていた。

しかし、1998年4月の「総合経済対策」、「緊急雇用開発プログラム」では雇用の維持・安定政策が第1の柱とされ、雇用調整助成金拡充による雇用維持の支援、出向・再就職あっせん等による失業なき労働移動の支援、企業内における職業能力開発や労働

者の主体的能力開発への支援¹がその内容であった。雇用維持型から労働移動支援型へと理念の転換は図られつつあったが、大手金融機関の破綻を伴うような経済情勢の悪化の下では転入先を見つけることは難しいため、引き続き雇用の維持が中心とならざるを得なかったためと考えられる。

方向性の変更にとどまることなく、雇用維持が実際に最重要視されなくなったのは1999年11月の「経済新生対策」における雇用対策からである。1999年初からのいわゆるITバブルの景気拡張局面（2000年11月まで）においても、テンポは鈍化したものの失業率が上昇を続け、雇用情勢が依然として厳しかったことから、「経済新生対策」が打ち出された。そこでの雇用対策の中心は、「新規・成長分野雇用創出トータルプロジェクト」等中小企業の創業支援等による雇用創出・安定対策であり、雇用維持ではなくなった。

この時期における雇用調整助成金の支給要件は、①特定不況業種に属するまたは特定不況地域に立地する事業主で、②1995年7月の「新総合的雇用対策」の措置が延長されてきたことから「売上高または生産量等の最近3か月平均が前年同期比または前々年同期比5%以上減少しており、雇用量は前年同期に比べ増加していないこと」であった。3か月平均でみた総務省統計局「労働力調査」の雇用者数は、2000年5月まで前年同期を下回っていたが、鉱工業生産指数は1999年3月には前年同期比で、前々年比でも同年11月には5%未満の減少にまで回復しつつあった。このような経済指標の動きからは、雇用調整助成金の支給要件を満たせない事業主も一定割合存在したことから、雇用調整助成金が対策の中心になりえなかったことが推察される。

さらに、「雇用の創出と失業なき労働移動の実現」の政策方向にしたがって、1999年10月以降は特定雇用調整業種、特定不況業種事業主及び特例事業所の事業主に対しては雇用調整助成金は支給されないこととなった²。

地域雇用対策において1999年に緊急地域雇用特別交付金が創設されたこと、併せて2000年10月の「日本新生のための新発展政策」までは10兆円を超える事業規模の経済対策すなわち公共事業という消極的雇用政策も行われていたことから、この時期にはおおむね雇用対策法制定の後から雇用保険法成立の前の時期（1970年代前半）に似通った政策スタンスがとられていたと解釈することができるだろう。雇用政策の理念と実際の雇用対策の両方が一致して雇用維持型を採らなかったことは、高度成長期の終焉以降においてはこのITバブル～ITバブル崩壊の時期だけにみられた特徴である。

¹ 労働者の主体的能力開発への支援とは教育訓練給付の創設である。

² 1995年5月、(社)経済団体連合会「わが国産業の競争力強化に向けた第1次提言－供給構造改革・雇用対策・土地流動化対策を中心に－」において、「雇用調整助成金制度は、(中略)非効率分野を温存し、産業構造転換を妨げるという指摘も聞かれる」とされたこと等を受けて、雇用調整助成金の対象となる事業主を重点化したもの。雇用情勢が「長期にわたり回復しない」特定不況業種を対象から外して、「当分の間、回復する見込みはない。ある期間経ったら回復する」業種を雇用調整助成金の「指定業種」として指定していくことへと転換した。

2001年4月、ITバブル崩壊期における「緊急経済対策」での雇用対策は「雇用の創出とセーフティネット」であり、雇用の維持という視点はなくなり、規制・制度改革による雇用創出により、離職者を再就職させることが中心となっている。

同じく2001年4月、経済・産業構造が大きく転換する中で、労働移動が増加し、失業率が高止まりすることが懸念されたこと、円滑な再就職を促進し、職業生活の全期間を通じて労働者の職業の安定を図っていく必要があることを背景に「雇用対策法」が改正された。在職中からの計画的な再就職援助の実施、募集・採用時の年齢制限緩和に向けた取組の促進が主な改正内容であり、年齢制限の排除は高度成長期における「職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成」を想起させる。同時に、離職を余儀なくされる者に対する計画的な労働移動支援への取組を行う事業主を業種にかかわらず幅広く対象とし、労働移動前における在職中からの求職活動への支援と、労働移動前後の教育訓練等への支援に重点を置いて、できる限り失業を経ない形での円滑な労働移動を促進する「労働移動支援助成金」が創設されるなど、政策スタンスは雇用維持から労働移動支援へと転換した。

「緊急経済対策」の20日後に誕生した小泉内閣では、2002年12月の「改革加速プログラム」を最後に「骨太の方針」（＝毎年の基本方針）が経済対策となり、2002年1月以降長い景気拡張局面（いざなぎ景気）に入り、失業率も同年8月をピークに下がりはじめたこともあって、雇用政策・人材育成施策は労働市場の規制改革を中心としたものになった。「改革加速プログラム」の筆頭項目は「雇用対策の強化」であるが、その内容は「緊急雇用創出特別基金」の増額、「早期再就職者支援基金事業」の創設等であり、雇用維持型のものはいみじくない。

失業率も2003年央からは低下しはじめたことから、以後リーマンショックにつながる世界同時不況まで、経済対策でいうと2008年福田内閣の「安心実現緊急総合対策」が打ち出されるまでは、雇用対策において日本的雇用と親和的な政策が影を潜めた時期であった。なお、この時期、後述のとおり若年、高齢者など個別の雇用対策の重要性が増していた。

エ 地域雇用対策

1997年3月の地域雇用開発等促進法改正では、従来の地域類型4形態³に加え、新たに高度技能活用雇用安定地域が設けられた。これは、いわゆる基盤的技術産業の集積する地域において、生産拠点の海外移転や製品輸入の増大等の影響を強く受けている事業主が増加する一方で、日本のものづくりを支える高度な熟練技能者が多数就業しており、技能を将来に向かって継承、発展していくことが重要な課題となってきたことへの対応である。

高度の技能等を有する労働者が就業する事業所が集積しており、生産拠点の海外移転、

³ 雇用機会増大促進地域、特定雇用機会増大促進地域、雇用環境整備地域、緊急雇用安定地域

製品輸入の増大等経済上の理由によって雇用状況が悪化し又は悪化するおそれのある地域において、労働者の持つ技能を活用した新事業の展開を図ることにより、新たな雇用機会の創出を図る事業主等に対する助成及び援助を行うこととされ、その一環として地域高度技能活用雇用安定助成金が創設された。

2000年4月の地方分権一括法施行により国と地方の関係が整理されたことと同時に、雇用対策法が改正され、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるように努めなければならない（第5条）」と地域雇用対策は都道府県、市町村の役割となった。

この枠組みの変更は、2001年4月の地域雇用開発促進法改正で、地域指定は従来の国が指定する方式から、都道府県が地域の実情に応じて計画を策定し、国が計画に対して同意して計画の対象地域に助成金の支給等を実施する方式に変更されることで具体化された。地域区分も就職の促進の観点から見直され、雇用機会が不足している地域として雇用機会増大促進地域（継続）、雇用の需要と供給のミスマッチが発生している地域として能力開発就職促進地域、求職情報が不足している地域として求職活動援助地域、そして高度技能活用雇用安定地域（継続）の4形態とし、これらに応じた助成を行うこととされた。併せて、1999年に創設された緊急地域雇用特別交付金が2001年に緊急地域雇用創出特別交付金と改称、拡充され、都道府県に増設された基金を使って臨時応急の雇用・就業機会を創出することとなった。

(2) 労働市場関係法

ア 2001年雇用対策法改正

こうした雇用維持から円滑な労働移動支援への政策の再転換を、法律思想の上で明確に宣言したのが、2001年4月の雇用対策法の改正である。1974年の雇用保険法制定以来、長らく雇用政策の基本法の地位を失っていた雇用対策法が、この法改正によって新たな雇用政策思想を宣言する立場となった。

形としては、この改正は特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の廃止に伴うものとされている。すなわち、これまでは特定不況業種という枠組みで雇用安定政策や円滑な労働移動促進策を講じてきたが、これからは業種を問わず労働移動の増加が見込まれるので、業種の枠組みを超えて対策を講じることとされたと理解される。そして、この一般化に伴い、雇用維持等計画が再び再就職援助計画と改称され、雇用維持のためのものではなくなった。

一般雇用対策が何よりも雇用の安定（雇用の維持）を志向しているときには、雇用問題自体が特定の業種とか特定の地域といった部分的な形で認識される。本来守られているべき雇用の安定が危うくなっている特定の分野に対していかなる対策を講ずべきかという形で問題が設定される。そして、危うくなっている雇用の安定を守る方向での援助を講ずることがまさに雇用対策となる。それに対して、一般雇用対策がもはや雇用維

持にこだわらず、むしろ自発的な労働移動によって産業構造の変化に対応していくことが望ましいと考えられるならば、どの分野であれ、労働力の需給調整がうまくいかず、意に反する失業が発生することが問題として認識され、円滑な労働移動を促進する方向で政策を講ずることがまさに雇用対策となる。

その意味で、2001年改正は1974年雇用保険法以来の日本の雇用政策の方向を、特定業種に着目した雇用安定政策から労働移動支援政策に転換させた出来事であった。

イ 2001年雇用保険法改正

雇用対策法と同時に、雇用保険法も改正され、労働移動雇用安定助成金は労働移動支援助成金となり、雇用安定という言葉が落ちた。内容も、再就職援助計画の対象労働者に求職活動のための休暇を付与するとか、職業紹介事業者に対象労働者の再就職支援を委託する（アウトプレースメント）といったことに対する助成に変わっており、雇用安定政策の色彩は払拭された。

なお、四半世紀にわたり日本の雇用政策の中心に位置していた雇用調整助成金も、業種に基づくものではなく、個別事業所ごとに、急激な事業活動の縮小を余儀なくされた場合の一時的な雇用調整への助成として生き残ったが、その重要性は明らかに低下した。

2 若年者雇用対策

(1) 就職システムの変化と滞留

ア 高卒求人激減と内容の変化

1990年代初めから2000年代初めまでの新規学卒労働市場を概観すると、バブル崩壊に伴う雇用調整として若年者の採用抑制が図られたことや、高卒者を比較的多く採用してきた製造業等の縮小といった産業構造変化もあって、高卒者への需要が低下したこと、同時にアルバイトやパートタイマーなどの正社員以外の雇用形態での需要が拡大したことが顕著である。新規高卒求人は、1992年の167万人が2001年には27万人と6分の1に激減した。

高卒求人の急激な減少は、景気後退に伴う「労働市場の入口での雇用調整」として若年層の採用抑制を図ったことが主因であるが、それ以外にも、OA化による事務処理の効率化、高学歴者への代替等も高卒求人の減少に影響を及ぼしたと考えられる。

1999年には、大卒・短大卒でも学卒無業者の比率は約4分の1を占め、学歴計で学卒無業者は約30万人に達した。

このような90年代の企業求人の急激な減少と進学率の上昇は、高卒労働市場の縮小と、高校と企業の関係、すなわち高卒就職システムの変化を引き起こした。就職者が少ない普通科を中心に、継続的な採用が途絶え何年に一回というような単発の採用を行う企業の増加により、学校側の企業に関する情報、例えば、就職していく生徒の処遇、キャリア展開や働き方のありよう、企業の望む人材などについての情報が不十分になり、的確な就職・キャリア指導、マッチングなどの面で支障が生じるようになった。これま

での企業と高校の密接な関係により行ってきた就職システム、指定校制、一人一社制とそれを前提とした校内選抜による絞り込みなどの慣行が十分機能しなくなり、ハローワーク（公共職業安定所）による公的支援の必要がより生ずるようになった。

イ 大卒就職システムとその変化

大卒採用の学校推薦制については、複数内定を取る学生の続出や、学歴主義批判を受け、1990年代には理科系学部卒でも自由応募が進んだ。就職協定については、1953年から始まったが、協定破りを受けて期日はたびたび変更され、1997年に廃止された。これにより、採用の早期化が起り、インターネット経由の情報経路が拡大して市場のオープン化が進んだ。

バブル崩壊後、低成長時代に入った日本経済の下で正規雇用の縮小が進行する一方で、この間、大学進学率は上昇を続け、90年代を通じて、大学卒業生の数が急増したため、大卒者の就職市場は需給バランスが急変した。事務職や販売職では、派遣社員や契約社員等が多く活用されるようになったこと、アウトソーシングが進んだことなども大卒者の就職に影響し、大卒無業者は卒業生の4分の1にも達した。

多数の学卒者が非正規労働を余儀なくされ、その滞留の結果、いわゆるフリーター、さらには、ニートなどの存在が顕在化した。

(2) 若年者雇用対策の本格化

ア 学卒者以外の若年者対策の開始

このように、バブル崩壊を端緒として、新卒者の需給調整システムの在り方を含め、若年者の労働市場の枠組みが大きく変化していくこととなった。行政としても、このような状況に対応するため、若年者雇用対策の転換と拡充を図り、若年者に対する新たな支援策を展開する。

1993年には労働大臣が新規学卒者の採用拡大について主要経済団体に要請を行ったが、このような行政幹部による経済界への採用拡大要請はその後も続き、各都道府県でも例年の活動として地元経済界への要請が行われるようになった。また、行政は大卒者の就職支援を本格化させ、1999年には、東京六本木に学生職業総合支援センターを設置し、大学生等に対して、職業紹介だけでなく、セミナー、カウンセリングなどさまざまなサービスを総合的に提供する拠点とした。1996年を一つの底として、新卒の求人倍率はいったん上昇に転じたが、1997年の金融機関の相次ぐ破綻を契機に、雇用情勢は再びさらなる悪化をたどる。銀行や証券といった新卒者を多数採用する大企業の経営破綻により、大量の内定取消しが発生し、行政は、関係省庁等による連絡協議会の開催、学生職業センターに内定取消し相談窓口を設置するなどの対応に追われた。

2001年には「若年者トライアル雇用事業」が開始され、障害者などハンディキャップのある人の雇用を後押しする事業であったトライアル雇用（助成金付きで試行的に雇

用し、企業と求職者が合意すれば常用雇用に移行)が若年者にも拡大適用されることとなった。職業経験が乏しい若年者(特に未就職卒業者や短期間で離職した第二新卒)が労働市場において大きなハンディキャップを有する存在として位置づけられたことになる。

就職氷河期の長期化に伴い、日本の将来を担う多くの若年者が安定した職を得られない現状が雇用のみならず社会全体の問題として危機感を持って受け止められるようになり、2003年には、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣を構成員とする「若者自立・挑戦戦略会議」が設置され、6月に「若者自立・挑戦プラン」が取りまとめられた。このプラン及びこれを強化した「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」(2004年12月、以下、「アクションプラン」という)に基づいて展開されたさまざまな取組みが、その後の若年者対策の骨格となっていく。2004年には、厚生労働省に「若年者雇用対策室」が設置され、組織の面でも、若年者問題が重い政策課題となったことが示された。

なお、同じ2004年には、「ニート」という用語が一般にも使われるようになる。かつては失業状態ではない(求職意思のない)無業者は雇用対策の対象として想定されていなかったが、長引く就職難により、労働市場への参加をあきらめる若者が増加してきたことが認識され、アクションプランでも、「ニートと呼ばれる無業者」を、フリーターとともに、安定した雇用への移行支援が特に必要な対象として位置づけている⁴。

このように、就職氷河期が10年続き、国全体の危機意識がかつてないレベルまで高まったことにより、若年者雇用対策は新たな局面に入る。

アクションプランでは、①キャリア教育の推進、②働く意欲が不十分な若年者やニートに対する総合的な対策、③企業内人材育成の活性化、④ジョブ・カフェ、日本版デュアルシステム等の推進、⑤若者問題についての国民的関心の喚起、などがポイントとしてあげられている。

このような方向性に沿って、2000年代半ばにかけて、ジョブカフェの設置、フリーター常用雇用化プラン、地域若者サポートステーション(サポステ)事業など、新卒時に安定した雇用へ移行できなかった若者への支援の充実が図られた。

イ 教育側での施策

若年者雇用問題の深刻化の主因が労働力需要側にあること(求人減少と非正規雇用の拡大など)が明らかなか中でも、意識啓発や職業経験の付与による若年者側の就職可能性の引上げには大きな期待がかけられていた。1997年にはインターンシップに関する基本的考え方を労働省、文部省、通商産業省の3省でとりまとめ、政府としての推進姿勢を示し、1999年の中教審答申「初等中等教育と高等教育の接続の改善について」では、学校教育の中に初めて「キャリア教育」が明確に位置づけられた。これらを契機に、

⁴ ニート対策については、第2章でみる。

就職課をキャリアセンターに発展させる大学が増え、アカデミックな専門教育だけでなくキャリア教育にも注力することが大学の重要な活動となっている。また、「社会人基礎力」の提唱（2006年）なども、産業社会の実態やニーズに対する学校側の理解を深め、教育の変革を促すことで、マッチング段階での摩擦を減らす効果が期待された施策である。

(3) フリーターの問題

ア 若年失業率の急上昇とフリーターの出現・急増

「フリーター」という言葉は、1980年代後半に、アルバイト雑誌で、「フリーアルバイト」の略語として作られたもので、バブル経済の好景気のもとでは、フリーター問題は、「若者の職業意識」の問題であった。

バブル崩壊後の経済の低迷により、学卒市場は1993年以降「就職氷河期」といわれるほど冷え込んでいた。特に1997年の金融危機後の需要・求人的大幅縮小によって、正社員就労機会の欠如、非正規就労機会が増大し、フリーターが急増した。このため、2000年代に入り、フリーターについての議論が活発になり、2003年には、4府省（内閣府、経済産業省、厚生労働省、文部科学省）による「若者自立・挑戦プラン」において、「若者はチャンスに恵まれていない」と、それまでの個人の意識の問題という視点から、就業の特質や社会的背景をみる視点に変わってきた。厚生労働省「労働経済の分析」によると、「15歳以上34歳以下の者のうち、在学しておらず、女性については配偶者のいない者に限定し、有業者については勤め先における呼称がパート・アルバイトである雇用者、現在、無業である者については、家事も通学もしておらずパート・アルバイトの仕事を希望する者」と定義したフリーターの数は、景気の動向によって変化するが、ピークの2003年に217万人を記録し、その後の景気の回復に伴いリーマンショックまで減少傾向で推移した。

イ フリーター問題と対策

フリーターの急増により、様々な問題が指摘されるようになった。

まず、フリーター本人にとっての問題であり、①フリーターであるうちは、職業能力を向上したり実践的な職業経験を積んだりする機会に恵まれず、キャリアの展望が持てないため、不安定就労のまま年齢だけ重ねていくことになりかねない、②社会の中に自分の居場所を確保できない。そこからくる意識上の問題は、不安の増大ばかりでなくアイデンティティの危機にもつながりかねない、③フリーターであるうちは賃金が上昇せず、次第に正社員との格差が拡大する。経済的自立ができず、個人の生活設計や世帯を持つこと、子供を養育することも難しくなる、などである。

また、フリーターの増加・滞留の問題を放置すれば、本人の問題に止まらず、いくつかの点で、社会全体の問題につながりかねない。すなわち、①我が国全体の技術力の低下の招来、②社会の活力を殺ぎ社会不安の要因となること、③格差の拡大とその固定化

の危険、将来的には社会の負担も浮かびあがってくる、④次世代の再生産、経済や社会保障の支え手の創出に支障を招きかねない。このように、将来的には、社会保障の枠組み・社会の再生産の維持への影響も懸念された。

前述のとおり、2003年の4府省による横断的な若年者対策「若者自立・挑戦プラン」以降、各種の若年者対策が打ち出された。このうち、主としてフリーターを対象とする施策として、ジョブ・カフェなどの就職支援対策、フリーター常用雇用化プラン、トライアル雇用、日本版デュアルシステム、それらを発展させたジョブ・カードシステムがあり、2000年代半ばから施策が本格化していった。

3 高齢者雇用対策

(1) 高年齢者の労働移動

1995年12月に策定された第8次雇用対策基本計画においては、1993年12月に景気が底入れした後も失業率が高止まりする中で、雇用の安定を重視した第4次から第7次計画までに比べて、失業を経ない労働移動の重要性を前面に押し出している。2000年には労働力人口の約25%が55歳以上の高年齢者となり、他方で新規学卒者は減少する。従来以上に産業間・企業間の労働移動によって就業構造が調整されることから、可能な限り失業を経ずに労働移動が行われるようにする重要性が増大する。そこで、参入しやすく、転出しやすい労働市場を整備し、こうした就業構造の調整が、中高年齢者を中心として労働者に過大な負担がかからないようにしなければならない、と提言した。また、中高年齢者の雇用の安定を図っていくためには、企業内の雇用管理においても賃金コストの増大や、ポスト不足等の課題を労使が克服していく必要があることにも言及している。

これらの提言は、高年齢者雇用においても外部労働市場の活用を軸足を移す状況を示しているように見えるが、年功賃金や長期雇用が強固であるからこそ、そこから抜け落ちた高年齢者についてはなかなか職に就くことができず、失業なき労働移動に関する対策が必要とされる。その意味で、定年制の適用を受ける高年齢者については、雇用の在り方の基盤自体は大きく変わってはならず、日本的雇用システムからこぼれ落ちた人や、あるいはこぼれ落ちる懸念を回避することを主に念頭に置きつつ、これらの提言が行われたと評価することができる。

(2) 65歳までの継続雇用

65歳までの雇用確保に向けて動き出す背景を形成したのは、1996年10月に設置された「65歳現役社会研究会」であった。1997年6月の報告書において、2005年から2010年にかけて60歳定年を迎える「団塊の世代」の年金支給開始年齢は、63～65歳であり、これらの者が60歳で退職する一方で年金が支給されないとすると、失業者として労働市場に滞留するおそれがある、と警告している。60歳定年が定着する一方で、年金支

給が65歳からとなると、両者の空隙をいかに埋めるかが課題となる。そこで、「少なくとも65歳までは現役として働くことができる」社会（65歳現役社会）の実現を目指すことが必要とされた。同報告書では、議論の端緒とするために、以下の3つのシナリオが提示された。

- ① 60歳定年を基盤とした65歳までの継続雇用という現在の政策体系を今後とも基本とし、強化する。
- ② 定年制が我が国に広範に定着していることを重視し、65歳定年制を実現する。
- ③ 年齢による雇用管理から脱却し、年齢に関係なく能力に応じて働くことができる、いわば「エージレス社会」を目指す。

同報告書では①の問題点として、希望すれば65歳まで継続雇用する制度をもつ企業の割合が約2割という状況下で、実際に65歳まで働くことが可能となるか、という点を挙げている。一方で、「最も適当」と評価したのが②である。65歳定年制の実行可能性には疑問符がつくことを認めながらも、雇用システムと年金との間で収入が途絶する期間は生じなくなることから、65歳定年制の導入を基軸にすることが提唱されている。③については慎重な見方であり、定年制による雇用保障制度がなくなることや、定年制を廃止することが実行可能かどうかなどの問題があるため、国民的な議論が必要である、としている。

その後、雇用情勢がかつてない程厳しくなるなか、1999年8月には21世紀初頭までの向こう10年間程度における雇用対策の方向を示す、第9次雇用対策基本計画が策定された。同計画では、急激に高齢化が進行する状況下で年齢構造別にみた労働力需要が変わらないとすると、高年齢者の大幅な労働力過剰を招くこととなり、こうした構造を変化させていくためには、従来の雇用慣行の見直しなどの様々な課題について、政労使が協力して段階的な取組みを行っていくことが重要と訴えた。そして、高年齢者、特に60歳台前半層における労働力需要を高めるため、65歳に向けて定年年齢を引き上げていくことが必要である、と提起した。しかしながら、そのために従来の人事管理制度を見直そうとしても、年功的な賃金が生活給的な側面も有していることなどから、解決すべき問題点は多いと言わざるを得ない。そこで、当面は60歳台前半層の労働力需要を高めていくために、再雇用による継続雇用、あるいは他企業への再就職という方策も視野に入れていく必要がある、とした。前出「65歳現役社会研究会」報告書に比べれば、我が国に根付いている雇用システムの実態を一層重視し、定年年齢の引上げの困難さを示唆する内容となっている。

また、1999年10月には「65歳現役社会ビジョン研究会」の報告書が取りまとめられ、「現時点においては、定年制が高年齢者の雇用機会の維持・確保に貢献しているという側面を無視するわけにはいかず、その性急な見直しを避けることが適当」とし、年齢差別禁止のような法的手段を用いることを退けている。

こうした流れを受けて、1999年12月には中央職業安定審議会において、労働大臣に

対し高年齢者雇用対策の確立について建議が行われた。労働省では高年齢者雇用安定法改正法案を取りまとめ、中央職業安定審議会への諮問・答申を経て、国会に提出し、2000年4月に成立した。これにより、それまで1989年の法改正により「65歳までの継続雇用の努力義務」となっていたものが、「定年の引上げ、継続雇用制度の導入や改善、その他の65歳までの安定した雇用確保措置を講ずる努力義務」に変更となり、継続雇用制度の導入などに関して労働大臣が個別に指示する制度は廃止することとなった。また、中高年齢者の再就職がとりわけ困難である現状にかんがみ、国及び事業主による再就職の促進、援助の措置の対象者に、新たに45歳以上55歳未満の在職求職者を加えることとした。中年層の失業なき労働移動に照準を当てた政策が、厳しい雇用情勢を背景に再度浮上したといえることができる。

この後、65歳までの継続雇用が義務化されていく。1994年11月の厚生年金法等の一部を改正する法律により、基礎年金部分の支給開始年齢が男性で2001年から（女性は2006年から）引き上げられ、2000年の法改正で報酬比例部分も、男性で2013年から（女性は2018年から）2025年まで3年に1歳ずつ、65歳まで段階的に引き上げられることが決定された。この年金制度の改定に先導される形で、65歳までの継続雇用の努力義務を法的義務とすることについて検討が始められた。2003年4月から「今後の高年齢者雇用対策に関する研究会」において検討が進められ、同年7月に報告が取りまとめられた。そこでは、全般的な年齢差別禁止を行うことは現時点で適当ではないとしながらも、年金支給開始年齢となる65歳まで年齢を理由とした離職をさせないという考え方から、65歳までの定年引上げか、希望する者全てを対象とした継続雇用制度の導入を提言している。2003年10月から、これを踏まえて労働政策審議会雇用対策基本問題部会において審議が行われ、翌2004年1月に建議が出され、これに基づき作成された改正法案が国会に提出された。この間において経営側の反発が強かったことから、労使が工夫して各企業の実情に応じた対策をとることができるよう、過半数代表との労使協定によって、継続雇用制度の対象となる労働者に関して基準を設けた場合、当該基準に該当する労働者を対象とする制度を導入することができることとした⁵。また、事業主が労使協定を締結すべく努めたにもかかわらず協議が整わなかった場合は、継続雇用の対象となる労働者に関する基準を作成し就業規則等に定めたとき、その基準に該当する労働者を対象とすることが、施行後一定期間認められた。

このとき、公的年金の支給額は抑制される方向で推移していたが、高齢者世帯の所得構成上大きな割合を占め重要な生活費の原資となっていたため、年金支給開始年齢の引上げによって、雇用所得などを通じて減少分を補うニーズが増大した。ただし、企業は継続雇用時に賃金水準を引き下げることができ、実際に、多くの高齢者が少なからぬ年

⁵ 本法では、①事業主が労働者を募集・採用しようとするときに、やむを得ず65歳を下回ることを要件とするときは、求職者に対して理由を示さなければならないこと、②①に関連して厚生労働大臣が事業主に報告を求めたり、助言・指導・勧告を行うことができる旨が規定されているが、これらについては後述する。

収水準の低下に直面した。年収水準が大幅に低下するのなら、継続雇用を希望しない者が増えるとも考えられるが、定額部分の支給開始年齢が64歳に引き上げられた2010年前後において、63歳の男性の就業確率は5%ポイント上昇しており⁶、特に低所得層で年金の減少分、すなわち定額部分の支給開始年齢引上げ分を就労所得で補てんすることに成功したとの研究がある⁷。また、60歳代前半の高齢者については、厚生年金がなければ収入が生計費を下回り、純貯蓄を取り崩しても賄えない者が15%程度おり、高年齢雇用確保措置が一層普及すれば、このような収入不足の高齢者を減らす効果がある、と論じるものもある⁸。

(3) 募集・採用における年齢差別の禁止

労働行政が雇用維持から円滑な労働移動支援へと政策の転換を図っていた中、「経済社会の変化に対応する円滑な再就職を促進するための雇用対策法等の一部を改正する等の法律案」が2001年の国会に提出された。その中には、「事業主は、労働者がその有する能力を有効に発揮するために必要であると認められるときは、労働者の募集及び採用について、その年齢にかかわらず均等な機会を与えるように努めなければならない（第7条）」と、募集・採用についての年齢差別禁止が努力義務として盛り込まれていた。同法案は2001年4月に成立した。しかしながら、上記の規定には例外が設けられ、募集及び採用については、年齢制限を行うことが認められる10の場合が、同2001年9月の大臣告示（法「第12条 厚生労働大臣は、第7条に定める事項に関し、事業主が適切に対処するために必要な指針を定め、これを公表するものとする」。これを「年齢指針」と呼ぶ）で定められている。その中で、以下の4事例については日本的雇用システムの現状を考慮し、例外規定を設けたものと解される。

- ① 長期勤続によるキャリア形成を図る観点から、新規学卒者等である特定の年齢層の労働者を対象として募集及び採用を行う場合
- ② 企業の事業活動の継続や技能、ノウハウ等の継承の観点から、労働者数が最も少ない年齢層の労働者を補充する必要がある状態等当該企業における労働者の年齢構成を維持・回復させるために特に必要があると認められる状態において、特定の年齢層の労働者を対象として募集及び採用を行う場合
- ③ 定年年齢又は継続雇用の最高雇用年齢と、労働者がその有する能力を有効に発揮するために必要とされる期間又は当該業務に係る職業能力を形成するために必要とされる期間とを考慮して、特定の年齢以下の労働者を対象として募集及び採用を行う場合
- ④ 事業主が募集及び採用に当たり条件として提示する賃金額を採用した者の年齢に

⁶ 1946年生まれと1947年生まれの者の比較。

⁷ 山田（2015）

⁸ 浜田（2012a）

かかわりなく支払うこととするためには、年齢を主要な要素として賃金額を定めている就業規則との関係から、既に働いている労働者の賃金額に変更を生じさせることとなる就業規則の変更が必要となる状態において、特定の年齢以下の労働者を対象として募集及び採用を行う場合

このように、告示の内容は、長期雇用や年功賃金が主要な特徴として根付いている日本的な雇用システムに配慮したものとなっている。その後 2003 年 7 月の「今後の高年齢者雇用対策に関する研究会」は、年齢不問とする求人の割合は同年 5 月時点で 13% 程度、年齢制限の上限は平均して 45 歳程度となっていることを挙げつつ、中高年齢者の再就職の促進のため、募集・採用時の年齢制限是正への取組みをさらに強化することが必要であると提言した。こうした提言を受けて、前述したとおり高年齢者雇用安定法の 2004 年改正では、事業主が労働者の募集・採用時に、やむを得ない理由により一定年齢、すなわち 65 歳を下回ることを条件とするときは、求職者に対してその理由を示さなければならないこととなった。そして、厚生労働大臣はこれに関して事業主に報告を求め、助言、指導、勧告を行うことができるとされた。他方、年齢の低い求職者を受けつけられないとする年齢制限については、規制の対象になっていない。本改正の目的は年齢差別を解消するというのではなく、あくまで高年齢者の雇用を促進するということにあると考えられる。

この時期の、募集、採用時における年齢制限見直しの動きに影響を与えたのが「総合規制改革会議⁹」である。同会議は 2001 年 4 月から 2004 年 3 月まで設置され、一貫して年齢差別の禁止を要請した。同会議「重点六分野に関する中間とりまとめ」（2001 年 7 月）では、改正雇用対策法に基づく「指針」に、募集・採用において年齢要件を課す場合には、求人企業にその理由を明示することを求める内容を盛り込むべきであるとした。また、同年 12 月の「規制改革の推進に関する第一次答申」では、同年 9 月に策定した「指針」¹⁰において図られた上記理由を明示する指導を徹底するとともに、同指針で規定されている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とした。そして、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と提言している。これが、さらに踏み込む形で記述されたのが「規制改革の推進に関する第三次答申」（2003 年 12 月）であり、「年齢により不当に募集・採用を制限することのないよう、募集・採用において年齢制限を付す事業主に対しては、その説明責任を一層明確にする方向で検討するとともに、指導・助言体制を強化することについて検討を行い、その結論を早急に取りまとめ、次期通常国会に法案の提出等所要の措置を講ずるべきである」とした。その上で、「中長期的には、年

⁹ 内閣府設置法第 37 条第 2 項に基づき、内閣府に政令で設置された組織。「規制緩和の推進等について」（1997 年 12 月 20 日閣議決定）に基づき、1998 年 1 月に設置された規制緩和（改革）委員会（2001 年 3 月廃止）を引き継いだ。

¹⁰ 前出「年齢指針」のこと。

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」としている。

総合規制改革会議の提言は、2004年の法改正で求職者に対する理由の明示、さらには厚生労働大臣が事業主に報告を求め、助言、指導、勧告を行うことができることとなったことに結実したが、もとの年齢指針が日本的な雇用システムに配慮したものとなっており、法改正の効果は緩やかであった可能性がある。しかしながら、その後2007年には与党が主導する形で、これまでの努力義務規定が強化され、強行法規化されるに至った^{11,12}。厚生労働省が準備していた雇用対策法の改正法案の修正が行われ、「事業主は、労働者がその有する能力を有効に発揮するために必要であると認められるときとして厚生労働省令で定めるときは、労働者の募集及び採用について、その年齢に関わりなく均等な機会を与えなければならない」とされている。すなわち、この条文の適用される範囲を厚生労働省令の定めるところに限定しつつ、努力義務を強行規定の法的義務に変更することとなった。

このように雇用対策法改正の背景事情には、年長フリーターの就職が困難であった問題があったにせよ、前述したとおり、その目的は中高年齢者の再就職の促進にあった。政策の照準は、その目的を達成するために必要な募集、採用時における年齢制限の禁止に当てられており、定年制を含めてその他の年齢を基準とする人事管理制度には及んでいない。

また、募集・採用時の例外事由は、省令で以下のように定められた。これらの事由については、募集、採用時の年齢制限が厳格化されたという解釈もできる一方で、日本的雇用慣行との調和がこれまでと大きくは変わらない形で重視されているということもできる。

- ① 定年年齢を上限として、当該上限年齢未満の労働者を期間の定めのない労働契約の対象として募集、採用する場合
- ② 長期勤続による能力の開発、向上を図る観点から、新卒の若年者等を期間の定めのない労働契約の対象として募集、採用する場合
- ③ 技能及び知識の継承の観点から、特定の職種において労働者数が相当程度少ない特定の年齢層に限定し、かつ、期間の定めのない労働契約の対象として募集、採用する場合
- ④ 60歳以上の高年齢者又は特定の年齢層の雇用を促進する施策の対象となる者に限定して募集、採用する場合

¹¹ この頃、企業などの制度において年齢を基準とすることに異議を唱えていた提言として、清家ほか(2006)が挙げられる。同書では、成果や仕事能力によって納得性のある公正な格差をつけることが重要であるとして、65歳定年制の強制、さらには年齢差別禁止ルール¹²の樹立を念頭に置いている。また、こうした「エイジフリー社会」を築く重要な要件として、経済変動の加速化や技術革新により教育投資の回収期間が短くなりつつあることをも踏まえつつ、年齢に関わりなくやり直しの可能な教育システムの構築を指摘している。

¹² 法案の立案作業が行われていた2007年初から、与党が主導する形で、就職氷河期の影響で希望する職に就くことができなかつた年長フリーターや、定年を迎えつつある団塊世代の雇用問題に対処する必要性が増大したことを背景に、年齢制限を原則禁止する旨の検討が行われた。

例えば、上記②については、「無期労働契約を締結することを目的とする場合に限り、かつ、当該労働者が職業に従事した経験があることを求人者の条件としない場合であって学校、専修学校等を新たに卒業しようとする者として…募集及び採用を行う場合に限る」とされており、新規学卒の正社員を経験を問わずに募集、採用することは、日本の雇用システムの中軸であり、維持されるべきことを前提としている。また、③については、細かくみると当該年齢層は30歳から49歳までの範囲内に限定されているが、高齢の熟練労働力が有していた技能を承継するのは30歳台及び40歳台と想定していたことになり、年齢を中心に据えた雇用システムがもともと想定されていると判断し得る。さらに、④は相変わらず厳しい状況に置かれている高年齢者の雇用を促進するために、60歳以上に限定する求人者を認めようとする動きであったと考えられる。

4 非正規雇用対策

(1) 日経連の雇用ポートフォリオ論

バブル崩壊後、経済の低成長への移行に伴う労働力過剰、団塊世代層の高齢化、規制改革など経営環境が激変する中で、これまでの日本的経営をそのまま維持していくことへの不安感、危機感が経営に生じていた。そうした中1995年5月、日経連は「新時代の『日本的経営』」と題する報告書を公表した。雇用システムを仕事、人、コストの効果的組み合わせの視点で考える雇用管理のポートフォリオは、「長期蓄積能力活用型」「高度専門能力活用型」「雇用柔軟型」の3タイプの人材を各企業の状況に応じ、「個の尊重」と「人材の有効活用」の両立が可能になるように組み合わせることを基本とすべきとした。

(2) 非正規労働の拡大

ア 非正規労働者の顕著な増加と正規労働者の減少

非正規労働者はバブル崩壊後の1995年から2005年の10年間に急増した。1985年の655万人（役員を除く雇用者の16.4%）から景気変動の影響を受けながら段階的に増加し、1995年に1,001万人（同20.9%）となり、さらに2000年に1,272万人（同26.0%）、2005年に1,634万人（同32.6%）と急増した¹³。こうして非正規労働者が急激に増加した反面、正規労働者は1990年代後半から2000年代前半にかけて減少に転じた。

イ 非正規労働増加の背景

非正規労働者急増の要因をみると¹⁴、まず労働力供給側の要因として、若年層で就労に関する価値観が多様化し非正規の雇用形態を希望する労働者が増加していることに加え、労働力需要側で正社員の雇用機会が減少したためやむなく非正規雇用で就職して

¹³ 総務省統計局「労働力調査」

¹⁴ 厚生労働省「労働経済の分析」2003年

いる者（不本意非正規）が増加していることが挙げられる。厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」により「パート等労働者」としての働き方を選んだ理由を 2001 年についてみると、「パート¹⁵」では「自分の都合の良い時間（日）に働きたい」という理由を挙げる者の割合が依然高いものの 1995 年に比べ減少傾向にあり、「正社員として働ける会社がない」や「仕事の内容に興味を持てた」という者の割合が上昇した。また、パート以外の非正規就業者である「その他¹⁶」では、「正社員として働ける会社がないから」という者の割合が上昇した。このほか、高年齢層でも非正規雇用で就労する者が大きく増加した。

企業が、パート等非正規雇用者を雇用する理由について、厚生労働省「パートタイム労働総合実態調査」によってみると、「パート」「その他」ともに 2001 年において「人件費が割安だから」が最も高く（「パート」60%台半ば、「その他」60%弱）、1995 年から 2001 年にかけての上昇割合も大きい（「パート」「その他」ともに 30%弱上昇）。次いで、「パート」「その他」ともに「一時的な繁忙に対応するため」の上昇割合が高い。

(3) 派遣労働と有料職業紹介の動向

ア 派遣労働者数の推移

総務省統計局「労働力調査」によると、派遣労働者数は 1999 年の 28 万人から次第に増加し 2003 年に 50 万人に達したが、翌 2004 年に製造業務への派遣が解禁されると 85 万人に急増し以後 2008 年の 140 万人まで増加し続けた。

イ 労働者派遣のネガティブリスト化

1995 年 3 月に閣議決定された「規制緩和推進計画」において、労働者派遣制度に関する適用対象業務について見直しを進める、とされたことを受けて、労働者派遣法の改正の検討が行われた。同年 12 月の中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会報告（そのまま審議会としての建議となった。）において、①モデル雇入通知書等による指導・開発等的確な条件明示、②派遣先は違法な受け入れ等を行ってはならないことの徹底、③適用対象業務として図書制作・編集、OA インストラクション、添乗の業務等を追加、④育児・介護休業の代替要員のための高齢者と同様の特例派遣制度を設定などが建議された。労働省はこれに沿った法案をとりまとめ 1996 年 3 月に国会提出、6 月に成立した。政令で定められる適用対象業務数は、従来の 16 から 26 へと拡大した。また、新設された法第 47 条の 2 に基づき「派遣元事業主及び派遣先が講ずべき措置に関する指針」が制定、公示された。

この 1996 年改正においてみられたように、この頃から政府の行政改革の一環として

¹⁵ 正社員以外の労働者でパートタイマー、アルバイト、準社員、嘱託、臨時社員などの名称にかかわらず、1 週間の所定労働時間が正社員より短い者

¹⁶ 正社員以外で 1 週間の所定労働時間が正社員と同じか長い者、有期契約社員、派遣労働者などがこれに当たる。

「規制緩和」が指向される中で、ポジティブリスト方式という強い規制が行われている労働者派遣制度や民間の有料職業紹介制度について、その見直しが強く求められるようになった。また、法政策的には、これまで民間の労働力需給調整機関に対して否定的な立場でいたILOがそれを認める方向に転換したこと（1997年6月総会での「民間職業仲介事業所に関する条約」（第181号条約）の採択に結実）も背景の一つとなっている。

政府における行政改革に向けた動きとして、1994年12月、行政改革委員会が設置され、1995年12月には「規制緩和の推進に関する第一次意見」をとりまとめた。その中で、労働者派遣の対象業務のネガティブリスト方式化が提言された。1997年1月から、職業安定審議会に設置された民間労働力需給制度小委員会において検討が進められ、同年9月には中間的なとりまとめが行われた。その後の審議は難航し、同年12月に「労働者派遣事業の見直しの基本的方向について」がとりまとめられたが、労使の意見対立が続いたままであった。意見対立を残したまま、1998年5月に小委員会報告、審議会建議がとりまとめられた。これに沿って、対象業務のネガティブリスト方式化を中心として、派遣期間の上限1年の設定などを盛り込んだ改正法案が関係審議会での議を経て国会に提出された。アジア通貨危機・金融危機の中、経済対策法案が優先審議されたこと等から継続審議にもなったが、1999年6月、後述の有料職業紹介事業の対象のネガティブリスト方式化を中心とする職業安定法改正案と併せて成立した。

このときのネガティブリスト方式は、法律において従来の除外業務¹⁷である港湾運送業務、建設業務及び警備業法上の警備業務が規定されるとともに、これら以外にも派遣労働が適当でないと認められる業務が政令で定められることとされ、また、法附則において製造業務についても当分の間は適用除外とすることが規定された。政令による除外業務には、医師・歯科医師・看護師など医療関係の業務が指定された。したがって、これら以外の業務については、労働者派遣の対象とすることができることとなった。このため、従来のポジティブリストのために規定されていた業務の専門性及び特別な雇用管理の必要性という要件はその限りでは必要でなくなったが、派遣労働者を活用できる期間の上限規制の対象外業務の要件となった。すなわち、従来の26業務は派遣期間規制の対象外とされ、原則1年という制限なく派遣労働者を活用し続けることができることとされた¹⁸。期間制限を受ける業務は、今回の改正の自由化で新たに対象業務となったことから「自由化業務」と呼ばれた。また、この1999年改正では、国会審議の過程での修正を含めて、1年間従事した派遣労働者の雇い入れに関する努力義務、労働大臣による雇入れ勧告と従わない場合の公表制度といった派遣労働者の直接雇用促進に関する規定も盛り込まれた。

¹⁷ ポジティブリストであったときから法第4条第1項及び同項による政令で適用除外とされていた。

¹⁸ ただし、当初は3年を上限とするよう行政上の指導を行うこととされたが、2003年の法改正の際にこの行政上の措置も廃止された。

ウ 製造業務の解禁と派遣期間の延長

規制緩和に向けた動きはその後強まり、総合規制改革会議の提言（「中間とりまとめ」）を受けて、2002年2月には「規制緩和推進3か年計画（改定）」が閣議決定され、その中に労働者派遣制度について規制緩和の推進が盛り込まれた。こうした流れの中で2001年8月、職業安定審議会に民間労働力需給制度部会を設置、検討が進められ、2002年12月に同部会報告及び審議会としての建議にまとめられた。これを受けて、厚生労働省では製造業務解禁と派遣期間の上限を1年から3年に緩和することを主な内容とする法案をとりまとめ、2003年3月国会に提出し6月成立、2004年3月から施行されることとなった。

派遣期間の延長については、派遣先事業主は1年を超える派遣期間（上限3年）を定めようとするときは、当該事業所の過半数労働組合又はそれがいないときは過半数代表労働者の意見を聴かなければならないとされた。

製造業務派遣の解禁は、折からの輸出主導の景気拡大の下で、派遣労働者数の量的拡大という形ですぐさま効果をみせた。派遣労働者数は、2004年から2006年まで大幅な増加を示したが¹⁹、そのかなりの部分が製造業務派遣であったと考えられる。

この2004年改正において、労働者派遣制度の対象に関するネガティブリスト方式化が一応の完結をみるとともに、2000年12月以降行政的措置として認められるようになっていた紹介予定派遣が法律上の規定となり、さらに派遣先の派遣労働者への雇用契約申し入れ義務等の規定が整備された。

エ 有料職業紹介のネガティブリスト化

有料職業紹介事業についても、1995年12月の行政改革委員会「規制緩和の推進に関する意見（第1次）」においてネガティブリスト方式への転換を求められ、1996年3月の規制緩和推進計画の改定に盛り込まれた。これを受けて中央職業安定審議会で審議が行われ、同年12月に省令改正による事実上のネガティブリスト化を行うとの建議が提出された。1997年2月に職業安定法施行規則の改正が行われ、法律上は原則禁止を維持しつつ、許可制で認める「美術、音楽、演芸その他特別の技術を必要とする職業」の範囲を、省令で「サービスの職業、保安の職業、農林漁業の職業、運輸・通信の職業並びに技能工・採掘・製造・建設の職業及び労務の職業」以外の職業と規定した。

次いで、同じく1997年2月に雇用法制研究会が設置され、今後の労働市場法制の基本的な理念と枠組みについての検討が行われた。1998年10月に取りまとめられた報告書において、「今後においては、企業外における労働力需給調整の仕組みの在り方がこれまで以上に重要になるので、労働力需給両面からの多様なニーズに応え、その結合を仲介する労働力需給調整機関の機能の強化が特に重要な問題となる」と、内部労働市場

¹⁹ 2000年の33万人から2003年の50万人まで派遣労働者は年平均で5万人強の増加であったが、2003年から2006年（128万人）にかけては年平均で26万人増加した。

から外部労働市場への大きな流れを示し、差別禁止や個人情報保護などの共通ルールの維持強化、参入ルールの事前規制中心から事後規制中心への移行、ルールの履行確保や違反行為に対する措置などを提言した。報告書を受けて、中央職業安定審議会民間労働力需給制度小委員会で検討が行われ、1999年3月に建議が出された。建議は、公共及び民間の職業紹介事業に共通するルールとして個人情報の保護、労働条件の明示等を求めるとともに、有料職業紹介事業については弊害が明らかに予想される事業を除き許可制で認めることとし、手数料制度も見直すなど、職業安定法上の民間労働力需給調整システム全般にわたる見直しを求めた。労働省は、建議に基づき職業安定法改正法案を作成し、中央職業安定審議会への諮問・答申を経て国会に提出した。同法案は、前記の労働者派遣法改正法案と一括審議され、1999年6月に成立した。

手数料については、求人者からの手数料は届出制により大幅に自由化する一方、求職者からの手数料徴収は原則として禁止された。これは、1997年6月採択のILO第181号条約において、「民間職業仲介事業所は、労働者からいかなる手数料又は経費についてもその全部又は一部を直接又は間接に徴収してはならない」とし、例外的に「関係する労働者の利益のために、・・・特定の種類の労働者及び民間職業仲介事業所が提供する特定の種類のサービスについて例外を認めることができる」とされたことによる。法律上、「有料職業紹介事業者は、・・・求職者からは手数料を徴収してはならない。但し、手数料を求職者から徴収することが当該求職者の利益のために必要であると認められるとき・・・は、手数料を徴収することができる」と規定された。省令においては、芸道家とモデルについてのみ6か月間の賃金の10.5%を徴収できることとされた。さらに省令附則に激変緩和措置が盛り込まれ、2職種に加え、家政婦、配膳人、調理師、マネキンからの求職受付手数料が規定された。その後も有料職業紹介事業は規制緩和を求められ、2002年2月の省令改正により、年収1,200万円以上の経営管理者及び科学技術者からも手数料を徴収できることとされ、さらに2002年12月の告示改正により年収要件が700万円に引き下げられ、手数料徴収の対象に熟練技能者が追加された。

なお、1999年の改正職業安定法では、職業紹介事業の許可の有効期間について、有料職業紹介事業は従来の1年を新規3年、更新5年に、無料職業紹介事業は従来の3年を5年に延長すること、ハローワーク及び職業紹介事業者に共通するルールとして、労働条件等の文書明示の義務化、個人情報の保護規定の追加等が行われた。

また、2003年6月には労働者派遣法と併せて職業安定法の改正も行われ、①地方公共団体、商工会議所等が行う無料職業紹介事業を一定の条件下で届出制に緩和するとともに、②有料職業紹介事業、無料職業紹介事業の許可について、事業所(支店)単位から事業主(会社)単位への改定、③職業紹介事業と、料理店業・飲食店業・旅館業・古物商・質屋業・貸金業・両替業等との兼業禁止規制が撤廃された。

5 外国人雇用対策

(1) 2000年までの状況

バブルの崩壊後の不況の長期化の中では、外国人労働者問題の議論は徐々に下火になり、政治的関心を失っていた。1999年2月には、総理直属の諮問機関である「経済戦略会議」が、少子化問題への対応として「労働力人口の減少を補うために、賃金・就業形態の多様化など女性や高齢者の雇用を促進する他、外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直す」、「少子化に対応する諸外国の取り組みを勘案し、外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する」との提言をまとめたが、大きな動きにはつながらず、同年8月に策定された第9次雇用対策基本計画では以下のように従来の方針が堅持された。「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する。」「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。」

一方、実態においては、この間も、研修・技能実習が次第に活況を呈するなど、外国人労働者数は増加基調で推移し、外国人雇用状況報告制度による報告においても1996年には直接雇用だけで10万人を超え（間接雇用も含めると15万人）、2000年には直接雇用と間接雇用合わせて20万人を超えている。これは、グローバル競争激化を受け、輸出型製造業を中心に労働市場の構造がバブル期から変質しつつあったことが背景にあると考えられ、雇用調整の容易さや、間接コスト削減効果に着眼しての非正規雇用へのシフトといった労働市場全体の動向と軌を一にするものと推測される。

なお、2000年3月に策定された第2次出入国管理基本計画においては、専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れ推進とともに、「中長期的には、今後の人口減少に伴い労働力不足の問題が生ずることが懸念されることから、今日でも、例えば、社会の高齢化に伴い一層必要となる介護労働の分野などにおいて、外国人労働者の受入れを検討してはどうかとの意見がある」とし、これらに関しては「労働力を提供する外国人の入国・在留が我が国社会に問題を生じさせないように、また適切な技術や技能が確保された上でこれらの労働が適正な対価で提供されるよう・・・その受入れの是非を検討していく」とされた。

バブル崩壊後減少していた入国者数は1995年に底を打ち（373万人）、2000年には500万人を突破（527万人）した。就労目的の入国者数（2000年）では、「興行」を除くと「人文知識・国際業務」が最も多く88,652人、「企業内転勤」38,972人、「投資・経営」35,542人と入管法改正後堅調に伸びている。また、日系ブラジル人等の「定住者」は119,125人と10万人を突破、93年に技能実習への移行が可能となった「研修」はその後1万人以上増加し、55,901人（1993年42,625人）となった。就労目的の在留

者数（2000年末）は約14万人（「外交」「公用」を除き、「興行」を含む。）、「研修」は約4万人で、技能実習へ移行した者は12,395人であった。

（2）強まる受入拡大への動き

ア 高度人材活用と労働力不足への対応

2001年に発足した小泉内閣は、不良債権問題の解決と経済再生を掲げ、大胆な構造改革・規制改革を断行した。その改革対象は労働市場・労働法制にも及び、グローバル化への対応とも相まって、外国人労働者の受入れ問題が再び政治的議論の俎上に乗ることとなった。2002年6月に策定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太方針2002）においては、グローバル戦略として「市場が世界に開かれることなくして我が国の成長はありえず、外国資本の参入、産業の再編、人材の交流を活発化させ、競争力を強化していく必要がある。」とし、「海外の高度人材を活用する観点から、戦略的分野の技術者の入国、就労、勉学、研修、居住等に係る環境を改善する」ことを掲げた。

さらに、構造改革の推進役を担った総合規制改革会議においてもこの問題が議論され、その集大成となる「規制改革・民間開放推進3カ年計画」（2004年3月）において、「第三次出入国管理基本計画の策定に際しては、我が国が必要とする幅広い高度人材の獲得に向けて、我が国労働市場への影響を考慮しつつ、高度人材の範疇、高度人材の具体的な受入策等について検討する。その際、幅広く人材を受け入れることの是非についても社会的コスト等多様な角度から検討する。」とされた。

なお、外国人労働者受入れに一貫して慎重な姿勢であった厚生労働省も、2002年7月にまとめた「外国人雇用問題研究会」の報告においては、外国人労働者を受け入れる目的を「経済社会の活性化を目指した高度人材の獲得」と「労働力不足への対応」の2つに整理し、後者については、国内労働市場への影響等への対処を前提とした上で、労働市場テスト、受け入れ上限の設定、金銭的負担等を課す受入れ、協定方式等による受入れを提言している。

WTO/GATTを軸とする多角的貿易体制の新たな枠組み設定がとん挫する中、小泉政権はそのグローバル戦略の柱として、特にアセアン諸国との二国間による経済連携協定（EPA）の締結を積極的に推進した。フィリピンとは2004年から（予備的交渉は2002年から）、インドネシアとは2005年から（同2003年から）、協定締結に向けた交渉が開始されたが、その中で交渉分野の1つとなったのが「人の移動」であった。両国はこの分野において看護師・介護士の受入れを強く求めてきたため、両国との経済活動の連携強化という外交上・経済上の見地から、日本はこの分野では譲歩することとなった。その結果、インドネシアについては2008年度から、フィリピンについては2009年度から、ベトナムについては2014年度から、外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れを開始した。

経済連携協定による受入れは、外国人の就労が認められていない分野において、二国間の協定に基づき公的な枠組みで特例的に行うものと位置づけられ、①適正な受入れを確保する観点から、公的機関（国際厚生事業団）が唯一の受入れ調整機関となり候補者をあっせんする、②国内労働市場への影響を考慮して、候補者の年間の受入れ最大人数を設定する等、他の就労可能な在留資格による受入れとは異なる厳格な運用となっている。候補者は受入れ施設で就労しながら国家試験の合格を目指した研修に従事し、国家資格取得後は、看護師・介護福祉士として滞在・就労が可能となる（在留資格は「特定活動」、在留期間の更新回数に制限なし）。他方、協定で認められた滞在期間中（看護3年間、介護4年間）に合格しなければ、原則帰国することとなる。

この経済連携協定による受入れは、看護・介護分野の労働力不足への対応ではなく、二国間の経済活動の連携の強化の観点から公的な枠組みで特例的に行うものとの位置づけになっていたが、これまで外国人労働者の受入れを認めていなかった「看護・介護分野」に事実上外国人の就労を認める制度であるため、新たな外国人受入れ制度のモデルとして注目されるとともに、介護業界はもとより、産業界全体の外国人労働者に対する潜在的ニーズが一気に表面化するきっかけとなった。

2004年4月に日本経団連が取りまとめた「外国人受入れ問題に関する提言」では、日本の労働力人口が減少していくなかで、女性や高齢者の活用、労働生産性の向上や就労環境・労働条件の改善を図ることが求められるが、「それでもなお、たとえば、福祉分野を中心としたサービス分野、あるいは農林水産業などにおいては、日本人だけでは労働力不足が深刻化するであろうとの見方もある。現場で働く外国人の受入れを巡る問題をいつまでも先送りにすることはできない。」とし、こうした労働力不足分野については「在留資格の見直しや労働市場テスト等を通じて、求められる職種・技能の要件や受け入れ人数、期間を明確にすること、EPAを含む二国間協定の締結を通じて、公的機関等による送り出し・受け入れ体制を確立すること、など秩序あるシステムを実現すべき」と提言した。

同提言は、この他、在留管理の強化、高度人材のポイント制による受入れ促進、留学生の国内就職促進、研修・技能実習制度の拡充等、その後の制度見直しにつながる多くの論点を提示しているが、併せて、日本企業の雇用契約、人事制度の改革も訴えている。「外国人の一層の活用を考える際には、受け入れようとする企業の側において雇用管理、人事諸制度などのシステムを改革することが必要」とし、「ダイバーシティ・マネジメントとは「多様な人材を活かす戦略」であり、従来の企業内や社会におけるスタンダードにとらわれず・・・外国人が働きがいを感じ得る仕事と処遇を提供することが不可欠」とした。具体的には、「外国人には、日本企業の長期雇用を前提としたキャリア形成や賃金構造はなじみにくく、海外から優秀な人材を集められるかは疑問である。世界的な人材獲得競争はますます激しくなっており、長期雇用だけではなく、たとえば限られた期間の雇用を前提に、職種や担当業務を限定し、報酬なども在職期間の貢献に連動した

刺激的なものとするといった選択肢を準備するなど、多様な対応をとることが求められる。これは、同じような働き方を望む日本人にとっても望ましいことであろう。」と提言している。

こうした外国人労働者受入れをめぐる議論は政府内でも活発に行われるようになり、2004年10月に外務省海外交流審議会が答申した「変化する世界における領事政策と外国人問題への新たな取組み」においては、「いわゆる単純労働者の受入れについてはどのように対応するか（たとえば、分野ごとに一定限度内で秩序ある導入の方途を考えることについての是非）等について十分な議論を行い、長期的に適応できるような国民的合意の形成を図る。」、「我が国の活力を維持するという観点から国内の労働力の活用を図りつつも、専門的、技術的分野において外国からの人材受入れを促進することが必要である。」、「現在進行中の東アジア諸国との経済連携協定EPA交渉で、新たな分野での専門的技術的分野の外国人労働者の受入れの促進を図るほか諸外国からの優秀な人材の受入れの拡大を図れるよう、日本国内で働く外国人の法的地位の安定性の確保等の観点から、在留資格制度の基準・運用の改善も必要である。」とされた。

上記のような国内議論や経済連携協定交渉の動向を踏まえ2005年3月に策定された「第3次出入国管理基本計画」は、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れについて一層の拡大を図る方向性を示した。具体的には、「現行の在留資格や上陸許可基準に該当しないものでも、専門的、技術的分野と評価できるものについては、経済、社会の変化に応じ、産業及び国民生活に与える影響等を勘案しつつ、在留資格や上陸許可基準の整備を行い、積極的な受入れを進めていく」としたほか、初めて「高度人材の受入れ促進」を掲げ、「現在も積極的な受入れを図っている専門的、技術的分野の外国人のうち、例えば、各国がその専門的な知識や技術の獲得を争うような、より高度な知識や技術を有する外国人など、高度人材といえる範囲について検討した上で」在留期間の伸長や永住許可要件の緩和等を順次実施していくとした。一方で、いわゆる単純労働者の受入れについては、人口減少社会への対応として「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく。その際には、・・・その受入れが我が国の産業及び国民生活に与える正負両面の影響を十分勘案する必要があり、その中には例えば国内の治安に与える影響、国内労働市場に与える影響、産業の発展・構造転換に与える影響、社会的コスト等多様な観点が含まれる。」と従来の方針を維持した。

2005年6月に策定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（骨太方針2005）は「構造改革の進捗によって、バブル崩壊後の負の遺産から脱却し、民需主導の経済成長が実現しつつある。」と「バブル後」からの転換を高らかに謳った内容となったが、外国人労働者受入れ問題については、「人間力の強化」の中で、「海外人材を活用するため、高度人材の受入れを促進するとともに、現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて、国民生活に与える影響

を勘案し総合的な観点から検討する。」とし、第3次出入国管理計画の内容を踏襲している。なお、同方針の「国民の安全・安心の確保（別表）」には「外国人の入国後の実態についてチェックする仕組みを検討する」ことも盛り込まれた。

イ 新たな問題の認識

1989年の入管法改正により、中南米諸国から大量に流入した日系人出稼ぎ労働者は1997年に約6万3千人（外国人雇用状況報告による集計）に達した。自動車等製造業の雇用調整の影響で1998年に1割以上減少したが、翌年以降は回復し年約5～6万人で推移した。彼らの多くは派遣、請負等の間接雇用形態で就労していたため、不況期には真っ先に雇用調整の対象となったのである。また、彼らの集住する地域においては、その定住化が進むにつれ、地元住民との共生、医療・福祉、失業や子弟教育問題など地域社会において様々な問題が生じるようになり、入国後の在留管理の強化や社会統合の問題が新たに認識されるようになった。

2004年10月に外国人集住都市会議が行った「豊田宣言」では、「外国人集住都市会議は、日本経済団体連合会が取りまとめた『外国人受け入れ問題に関する提言』（2004年4月）の新たな外国人就労管理制度の導入、子弟教育の充実及び外国人政策を総合的に調整・立案する政府機関の設置について支持する」とされたため、外国人の社会的統合について関係省庁一体となって進める必要に迫られた政府は、2006年12月の外国人労働者問題関係省庁連絡会議において「生活者としての外国人に関する総合的対応策」を取りまとめた。

研修・技能実習制度については、その受入れ分野が、機械・金属関係製造業のほか、繊維産業、農業等構造的に人手不足が続く分野に急速に普及したが、その一方で受入れ企業において本来の目的である技能移転が行われず、実態として研修生や技能実習生が低賃金労働者として扱われる例や人権侵害等の問題事例が明らかになるなど、制度目的と実態の乖離が指摘されるようになった。

第3節 能力開発関連政策

1 雇用失業情勢の深刻化に対応した職業能力開発施策

バブル崩壊後、雇用失業情勢の深刻化に対応して様々な雇用対策が打ち出された。職業能力開発施策としては、大別すると、情報格差（デジタル・ディバイド）解消のためのIT関連対策、中高年ホワイトカラー対策、ミスマッチ対策、個人主体の能力開発の促進などからなっている。

IT関連の訓練としては、専修・各種学校などを活用した委託訓練の実施、公共職業訓練における夜間訓練や公共訓練施設・パソコンの開放による自習の促進、地域との協力によるパソコン・インストラクターの育成などが重点的に行われた。

また、中高年ホワイトカラー対策としては、介護・福祉分野等の新規・成長分野を中

心とした委託訓練の積極的推進（3～5万人の重点枠）のほか、2001年の「総合雇用対策」²⁰では、教育訓練の委託対象を大学・大学院、事業主、NPOまで広げて実施した。以後、委託訓練は、こうした幅広い教育訓練機関を委託対象として取り込む契機となった。

ミスマッチ対策としては、職業訓練機関と職業安定機関との連携による訓練コース情報のリアルタイム提供をはじめ、求職から相談、訓練受講、職業紹介、就職に至るまでの一貫した支援システムの構築が図られた。

個人の主体的な能力開発の支援として、雇用促進事業団の各都道府県センターにおける「キャリア形成支援コーナー」（企業の雇用者に対するキャリア形成支援に係る各種相談や労働者個人のキャリア相談に応ずる）の設置や各地の主要なハローワークにおけるキャリア・コンサルタントの配置により求職者等のキャリア相談体制を整備した。特に、ハローワークに配置されたキャリア・コンサルタントの多くは、中高年離職者に対する緊急対策によって養成され、実践的な相談面で貢献した。そのほか、高度な社会人向け教育訓練コースを含めた教育訓練給付の重点的・機動的な講座指定により効果的な自己啓発を促進することとした。

そのほか、長期の訓練実施のための訓練延長給付制度の拡充、失業なき労働移動の促進として産業雇用センターに送り出し人材登録をした企業に対する能力開発情報の提供などが実施された²¹。

2 個人主導の職業能力開発から職業キャリア形成支援への展開

(1) 教育訓練費用の抑制

バブル崩壊後のデフレ経済のもとで、企業の行動は、事業の合理化と人材のリストラをはじめとした総額人件費の抑制に重点が置かれるようになり、この時期に教育訓練投資も急激に減少する。労働費用に占める教育訓練費用（概ね Off-J T の費用に相当）の割合は1980年代後半でピークとなった後、バブル崩壊とともに低下し、2000年代に入って下げ止まっている²²。

(2) ホワイトカラー層の職業能力開発促進

1990年代には、経済のソフト化、サービス化の進展により、雇用者全体に占めるホワイトカラー（「専門的・技術的職業従事者」「管理的職業従事者」「事務従事者」「販売従事者」）の割合が就業者の過半数に達し、その能力の在り方も変化した。このため、ホワイトカラーの職業能力開発の在り方について労働省は1980年代から研究会を開い

²⁰ 「改革先行プログラム」（2001年10月26日）に先立ち、産業構造改革・雇用対策本部（内閣に設置）が策定（2001年9月20日）。内容は「改革先行プログラム」に盛り込まれた。

²¹ 職業能力開発研究会「詳解職業能力開発の現状」2003年

²² 厚生労働省「賃金労働時間制度等総合調査」「就業条件総合調査」

て検討し、1992年8月「産業人生涯能力開発システム整備推進委員会」、1995年4月「ホワイトカラーの職業能力開発のあり方に関する研究会」の報告書がとりまとめられた。

報告書によると、ホワイトカラーの職業能力開発方法は、従来、ライン管理職の養成を目的としてOJTを核とするジョブ・ローテーションによる教育訓練及び労働者個人の自己啓発を中心に進められてきた。しかし、職務内容が急速に高度化・複雑化する中で、企業を超えて通用し得る高度かつ幅の広い専門能力を持ったプロフェッショナルが必要となり、OJTを補完し、汎用性と応用力のある専門知識・技術を継続的・体系的に習得するためのOff-JTのシステムの構築が求められることなどが指摘された。

そのうえで、今後、ホワイトカラーの能力開発に求められるポイントとして、①コンサルティング機能を持つ情報提供、②高度な教育訓練システム及び③教育訓練機会の増大の三点の具体化が提言された(上記「産業人生涯能力開発システム整備推進委員会」)。

このうち、①、②については1990年代前半に「能力開発情報システム」の整備や「ビジネス・キャリア制度」の創設といった政策対応があり、③の教育訓練機会の拡大については、1997年にホワイトカラー向けの先導的・モデル的な職業訓練の開発・実施を行う施設として生涯職業能力開発促進センター(雇用促進事業団の設置・運営、通称「アビリティーガーデン」)が創設される。同施設は、ホワイトカラー向けのコースとして、中小企業の中高齢離職者対象の営業・財務・労務などに係るコース、求職女性対象の就職に配慮した営業関係のビジネスコース、在職者対象の管理職や専門向けセミナーなどの開発・実施を行うほか、ホワイトカラー職種に係る必要能力の分析、管理職層や専門職層の職務内容や能力開発方法・カリキュラムなどの事例の収集、収集・整理した情報による発信事業や相談援助事業などを総合的に進めることとされた。

(3) 個人主導の能力開発・自己啓発体制の充実

ホワイトカラーの生産性の向上や労働移動の活発化が課題となる中で、次第に「高度な専門性」や「創造性」などの能力や企業を超えて通用する能力の育成に焦点が当てられ、その育成の在り方として、自己啓発を含めた個人主導の能力開発に係る環境の整備が課題として浮上した。

例えば、1995年に出された自己啓発推進有識者会議の報告書「個人主導の職業能力開発の推進に向けて」は、幅広い高度な専門能力や創造力、問題解決能力など企業や社会が求める人材の在り方が変化し、労働者は企業の中で自ら能力を高める努力が求められるとともに、余儀なくされる企業間の移動、自主的転職、ベンチャー企業の独立開業など企業を超えて通用する能力を練磨する必要も高まるとし、個人主導の能力開発のための環境を整備する必要を提言した。具体的な環境整備として、①職業能力開発プラン作成に係る支援(キャリア・コンサルティングによるキャリア設計・能力開発プラン作成援助など)、②職業能力開発機会の整備・拡充(高等教育も含めた各種教育訓練機関における実務的なコースの地域レベルでの整備・拡大など)、③職業能力開発に係る条件

や環境の整備（教育訓練休暇制度などの時間面の配慮、労働者に対する直接の助成、情報の整備・提供）、④職業能力の客観的評価の推進（能力・キャリアの客観的な評価システムの整備、ビジネス・キャリア制度の定着、キャリア・シートの普及など）⑤個人に対する情報提供・相談援助の充実の五点を挙げている。

また、1996年からの第6次職業能力開発基本計画は、あらゆる労働者が生涯のすべての期間において「各人の個性を活かしつつ経済社会の変化に的確な対応を図る職業能力開発の実現」を図ることを狙いとしたが、同計画においても、「雇用の安定・拡大を目指す職業能力開発の展開」「効果的な職業能力開発の推進体制の整備」などと並んで、「個人主導による取り組みの推進等労働者の個性を活かす職業能力開発の推進」が強調された。

さらに、1996年10月「産業社会の変化に対応した職業訓練のビジョンを考える懇談会」の報告及び同年11月には「職業能力開発推進研究会報告」が出された。前者の報告は、高付加価値化や新分野展開に必要な職業能力に関し、創造性に富んだ企画・開発能力と情報高度化に即応できる能力の二点に重点をおいて国の職業能力開発施設を再編整備すること、特に、高卒者程度を対象とした2年制の専門課程に上乘せし、新たに2年程度の訓練課程を創設して「高度実践技術者」を育成すべきことを提言した。後者の報告は、「キャリアは財産」との標語を示し、将来に向けての人的投資の観点から個人の主導による職業能力開発に着目する視点に立ち、時間の確保に関する事業主の配慮、費用面の支援などのコスト軽減措置、適切な評価・処遇などのインセンティブを与える環境整備、カウンセリング等の相談援助の必要性を指摘した。

(4) 1997年の職業能力開発促進法改正

こうした報告や政策の流れを受け、1997年に職業能力開発促進法が改正された。同改正は、産業界や地域の人材ニーズに応じて高度な人材育成を行う公共職業訓練の体制整備を図ることと、企画開発能力や応用能力などの養成に向け個人主導の職業能力開発の取り組みを支援することの二点に集約される。

第一は、高度な職業訓練を行う施設としての職業能力開発大学校の設置である。それまでの職業能力開発短期大学校のコースは、高卒後2年間の「専門課程」であったが、それに2年間の「応用課程」を追加実施し、高卒後計4年間の専門的・応用的な職業訓練を行う施設として職業能力開発大学校が新設された。そのため、全国10ブロックごとの中心となる職業能力開発短期大学校について職業能力開発大学校への転換を図るとともに、他の職業能力開発短期大学校を職業能力開発大学校附属の施設として位置付けることとなった。

なお、新設された「応用課程」は、それまでの「専門課程」が生産ラインのリーダーたる「実践技術者（技術と技能を兼ね備えたテクニシャン）」の養成であるのに対し、生産技術・生産管理部門のリーダーたる「高度な実践技術者」の養成を目的とする。そ

の特色は、企画・設計・開発力、応用力、生産管理能力等の育成のため、製品の企画・開発から制作に至るまで、「課題学習」（一年目「標準課題学習」、二年目「開発課題学習」）という方式により学習する点にある。「課題学習」は、生産現場の経験やOJTの育成プロセスをカリキュラム化したワーキンググループ方式の学習であり、Off-JTでありながらOJTの実践性を持った新たな学習方法として応用課程の創設とともに注目された。

第二は、労働者の自発的な職業能力の開発・向上の促進である。基本理念として、職業能力の開発・向上の促進は、労働者の自発的な職業能力開発・向上のための努力を助長するよう配慮しつつ行われることを規定するとともに、事業主及び国・都道府県の責務を明確化した。また、自発的な職業能力開発を促進するための方法として、事業主による有給教育訓練休暇の付与や教育訓練等を受けるための時間の確保する措置（始業・終業時間の変更等）などについて触れるとともに、国等は、労働者が自ら教育訓練を受ける機会を確保するための援助を講ずる事業主等に対して必要な援助を行うこととした。なお、この新たな援助規定の創設に伴い、1997年7月から、雇用保険法施行規則の改正により、「受講環境整備奨励金」「長期教育訓練休暇制度導入奨励金」が設けられた。

(5) 教育訓練給付制度の創設

1998年12月には、雇用保険法の改正により、従来からの課題であった労働者への直接の補助の仕組みとして、教育訓練給付制度が創設された。同制度は、一定の条件（被保険者期間が5年以上あることなど）を満たす雇用保険の一般被保険者（在職労働者等）が労働大臣の指定する教育訓練を受講し修了する場合、本人が支払った教育訓練経費の一部を支給する制度であり、労働者の主体的な職業能力開発促進の象徴的な制度となった。経費を事業主のみの負担による能力開発事業の給付ではなく、労使折半で負担する本体給付（失業等給付）として支給される点に制度的特色がある。

支給対象となる教育訓練講座は、雇用の安定及び就職の促進に資すると認められるものについて、労働大臣が教育訓練施設の長の申請に基づき予め指定する。例えば、情報処理技術者資格、簿記検定など様々な養成講座が指定されるが、普通自動車免許、一般の英会話など職業との直接的関連性が薄い講座は除外される。また、教育訓練の課程が適切に編成され、期間と時間が通常必要な水準（通学制は1か月以上1年以内で50時間以上、通信制は3か月以上1年以内など）を満たすものが対象となる。同制度は、労働者の主体的な能力開発促進とともに、指定を通して教育訓練のインフラを整備する効果も持つ。

支給率は、当初、教育訓練の入学及び受講に係る費用の8割、支給限度は20万円と極めて高率かつ高額であった。支給率が極めて高かったこともあり、受講希望者や講座の指定を求める教育訓練機関が続出した。創設時の1998年の第1回指定は3,445講座

(239 教育訓練施設)であったが、2001年10月の指定では22,183講座(2,527教育訓練施設)と急増し、財政的にも、当初の20億円から100億円近くまで急膨張した。しかし、高率補助がかえって過剰な希望者増大とモラル・ハザードを招くなどの指摘がなされ、その後、支給率は2割まで引き下げられ、指定講座数も2005年以後は1万講座を下回る水準となった。

3 知識基盤社会と職業能力開発促進法の改正

(1) 知識基盤社会化と企業におけるキャリア形成支援の動き

1990年代後半から、グローバル化やIT化の進展とともに、知識基盤社会化といわれる現象が急速に進展した。また、近年のインターネットの普及によりデータや情報の入手・利用が容易となり、情報の処理・蓄積・移転機能が飛躍的に高まったことにより、情報を効果的に利用し、知識の価値を見極めたり創造したりすることが簡単にできるようになり、標準化した知識は急速に一般化し価値が減少する一方、新たな知識を生むことの価値は大きく高まった。

この結果、労働者に求められる能力についても、情報・知識の習得やそれを活用して新たな状況に適応したり、応用する能力、問題を発見し・解決する能力から創造する能力へと、また、プロセスに沿ってアイデアを出し効率化をはかっていく能力やあらかじめ与えられた課題や局所的な場面における課題への対応能力に代わって、市場における事業の意味づけや価値の設定など、そもそも何が問題かということに関わるコンセプト想像力やビジョン構想力のような能力が重要になったとされる。

上記のような知識基盤社会化の進展に対応して、1990年代後半から企業内の人事管理面では、成果主義的観点からの見直しなどと併せ、個人の自律の考え方をベースにキャリア開発支援に取り組む企業が現れた。特に、2000年代に入ると、一部の大企業において、従業員のキャリア自律を基本理念とするヒューマン・リソース・マネジメント(HRM)やヒューマン・キャピタル・マネジメント(HCM)といわれる手法²³を取り入れ、キャリア・カウンセラーなどによる相談窓口の設置、従業員に対するキャリア自律意識を高める研修の実施、フリーエージェント(FA)制や公募制の採用などを進める動きが目立つようになった。

このように、グローバル化や知識化が進む事業環境のなかで、組織と個人の関係や技術・技能の在り方が変化し、それによって、職業能力開発や職業キャリアの展開につい

²³ 概ね次のような仕組みからなる(日本経団連「キャリア開発支援制度事例集」2006年)。

- ①キャリア自律意識の涵養・向上、キャリアプランを作るなどの研修
- ②従業員の専門性を高める企業内大学や選択式の能力開発機会の提供
- ③ポータル・サイトなど個々の従業員に係る人事・キャリア情報、研修情報の蓄積と活用
- ④自己申告、社内公募、FA制度などの仕事選択の自主性を尊重するシステムの導入
- ⑤中間管理職の役割の明確化と研修の実施
- ⑥キャリア相談窓口の設置を始めとしたキャリア・カウンセラー、コーチ、アドバイザーなどの支援スタッフの配置・相談

て、企業に任せる方向から自ら主体的に考え開発する方向への切り替えが求められるようになった。特に、能力開発の在り方については、これまでのようにOJTやOff-JTなどの教育訓練を受けるだけでなく、職業キャリアの展開のなかで自ら主体的に知識・スキル・ネットワーク等の能力資産を伸ばしていく姿勢が求められており、職業キャリアの展開と能力開発を一体的に捉える視点が重要となってきた。

(2) 職業能力開発促進法の改正

職業能力開発行政は、以上のような状況も踏まえ、2000年代に入ってから職業キャリア形成支援の政策に積極的に乗り出した。既に、1990年代末期から、職業能力開発行政は、労働者のホワイトカラー化の進展等に対応して個人主導の職業能力開発促進に舵を切っており、キャリア形成支援へと向かう流れがあった。すなわち、1997年の職業能力開発推進研究会では、「キャリアは財産」との考えのもとに、個人主導の職業能力開発を推進する観点から、そのコストの軽減を図り、インセンティブを与える環境づくりが提言された。また、具体策としても、1996年の自己啓発推進有識者会議報告において、キャリア・カウンセリングによるキャリア設計・能力開発プラン作成援助や個人に対する情報提供・相談援助の充実などの提言もなされていた。

2001年4月の雇用対策法及び職業能力開発促進法の改正は、こうした考え方を踏まえつつ、法令上「キャリア」という言葉こそ使っていないものの、以下のように、「職業キャリア形成」とその支援の観点を職業能力開発体系の中心に位置づけるとともに、関係者の責務、職業生活設計に即した能力開発機会の確保、厚生労働大臣による指針の策定についての規定を設けた。この改正を契機として、その後の職業能力開発行政は、「職業キャリア形成支援」を中核概念として展開することになった。

第一に、同法は、「職業生活設計」についての定義規定（第2条第4項）を設け、「職業生活設計」とは、労働者が、自らその長期にわたる職業生活における職業に関する目的を定めるとともに、その目的の実現を図るため、その適性、職業経験その他の実情に応じ、職業の選択、職業能力の開発及び向上のための取組その他の事項について自ら計画することをいう」とした。

第二に、基本的理念（第3条）において、「職業能力の開発及び向上の促進」は、「労働者の職業生活設計に配慮しつつ、その職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われることを基本理念とする」とされた。さらに、第3条の2において、「労働者の自発的な職業能力の開発及び向上の促進は、前条の基本理念に従い、職業生活設計に即して、必要な職業訓練及び職業に関する教育訓練を受ける機会が確保され、並びに必要な実務の経験がなされ、並びにこれらにより習得された職業に必要な技能及びこれに関する知識の適正な評価を行うことによって図られなければならない」とされた。

第三に、関係者の責務として「労働者が職業生活設計に即して自発的な職業能力の開発および向上を図ることを容易にするために必要な援助」を行う事業主の努力義務や、

事業主がこうした措置等を講ずることを奨励する国および都道府県の努力義務についての規定（第4条第1項、第2項）を設け、労働者のキャリア形成支援に関して事業主や国・都道府県も一定の責務を負うことを明らかにした。

第四に、第10条の3において、事業主の講ずる具体的なキャリア形成支援措置について規定した。すなわち、事業主は「雇用する労働者の職業生活設計に即した自発的な職業能力の開発及び向上を促進する」（キャリア形成支援）ために、次のような措置を講ずるものとした。

- ① 業務の遂行に必要な技能及びこれに関する知識の内容及び程度その他の事項に関し、情報の提供、相談の機会の確保その他の援助を行うこと（キャリア・コンサルティングなど）
- ② 労働者が実務の経験を通じて自ら職業能力の開発及び向上を図ることができるようにするために、労働者の配置その他の雇用管理について配慮すること（キャリア形成に配慮した人事配置）

さらに、第10条の5では、厚生労働大臣は、上記の事業主が講ずるキャリア形成支援措置についての指針を公表するとともに、第11条で、事業主は、キャリア形成支援措置に関する計画を作成するよう努めることとした。

第五に、技能検定の実施について指定試験機関制度を設け、民間団体によるに係る評価制度の実施に道を開いた。この制度によって、以後、ファイナンシャルプランナー、キャリア・コンサルティングなどホワイトカラー系の職種について、ノウハウを持った民間団体による評価制度が創出される。

なお、職業能力開発促進法と同時に改正された同法の基本法である雇用対策法では、その第3条の基本理念に、労働者の職業キャリアに関する配慮規定が置かれた。すなわち、「労働者は、その職業生活の設計が適切に行われ、並びにその設計に即した能力の開発及び向上並びに転職に当たっての円滑な再就職の促進その他の措置が効果的に実施されることにより、職業生活の全期間を通じて、その職業の安定が図られるように配慮されるものとする」とされた。これによって、雇用対策が労働者の職業生活設計（キャリアデザイン）とそれに基づく能力開発等の措置に配慮してなされることが明らかにされた。

(3) 第7次職業能力開発基本計画とキャリア形成支援政策の展開

2001年4月の職業能力開発促進法の改正を契機として、職業能力開発行政は、具体的な「職業キャリア形成支援」政策の展開を開始することとなる。翌5月に策定された第7次職業能力開発基本計画は、中長期的視点に立った施策の実施目標として、労働市場を有効に機能させるためのインフラストラクチャーの整備を提唱し、①職業能力開発に関する情報収集・提供体制の充実強化、②職業能力を適正に評価するための基準・仕組みの整備、③多様な教育訓練機会の確保と並んで、④キャリア形成支援システムの整

備をインフラの一つに掲げた。その具体的な内容は、キャリア・コンサルティング技法の開発、キャリアに係る情報提供・相談の推進拠点の整備、専門人材の養成、フリーター等若年者のキャリア形成支援などである。その後の政策は、概ね、こうした方針に従って、キャリア・コンサルティング制度の創設・普及、能力評価基準作成、様々な若年支援策などが展開していった。

(4) キャリア・コンサルティング制度の創設と発展

キャリア形成支援政策の柱の一つが、キャリア・コンサルティング制度の創設・普及とそれを担うキャリア・コンサルタントの養成であった。類似の制度としては、キャリア・カウンセリング制度があるが、同制度は心理的なアプローチによる問題を抱えた者の治療という性格が強いことを考慮し、労働者全体を対象とする雇用対策の一環として個人主導の能力開発・キャリア発展を促進する趣旨を明確にする観点から、新たにキャリア・コンサルティング制度を設けることとされた。

2002年に、キャリア・コンサルタント（標準レベル）の能力要件と養成カリキュラム（120時間）及び試験基準の策定がなされ、それに基づく試験機関の指定と試行的実施が始まった。その後、レベルの区分（「指導レベル」、「熟練レベル」、「標準レベル」、「導入レベル」）や領域（教育の場、企業内、需給調整機関）に応じた能力要件の検討、資質確保についての検討が行われる。特に、安心して任せられるキャリア・コンサルタント（熟練レベル）の養成が目標とされ、標準レベルの能力向上策として上級者によるスーパービジョンの実施が推進される。その後、2008年には政令により技能検定職種としてキャリア・コンサルタントが指定され、統一的な国家資格として認知された。当初、技能検定2級（熟練レベル）のみからスタートしたが、後の2010年には1級（指導レベル）が設けられることになる。

また、2007年にはジョブ・カード制度がスタートし、専門的な相談を行いジョブ・カードを発行する者としての役割をキャリア・コンサルタントが担うこととなったが、それに伴い、キャリア・コンサルタントの質・量両面での養成が喫緊の課題となっていた。

4 若年・非正規労働者問題の深刻化と若者対策の始動

前述のとおり、バブル崩壊後の深刻な需要の落ち込みにより、大企業が学卒採用枠を絞ったことなどから、1990年代後半にフリーターが急増し、2003年にピークとなるなど若年層の就労不安定化が顕著となった。フリーター生活が長く続くことは、本人にとって、職業生涯の基盤となる能力の蓄積、キャリアの展望や将来の生活に大きく影響する。また、社会にとっても、技術力の低下、将来的な社会負担の増大、格差の拡大と固定化、少子化の加速、次世代・担い手の喪失など多大な問題を引き起こす可能性がある。こうした事態に対し、2003年に、我が国で初めての包括的な若年者対策として、4府省の横

断的な取組みによる「若者自立・挑戦プラン」が打ち出された。同プランは、若者が失業したり、フリーターになるのは、若者側の意識の問題ではなく、基本的に「チャンスに恵まれていない」社会環境の問題であるとの認識に立ってまとめられており、若者対策の大きな転換点となった。

同プランの職業能力開発に係る施策の目玉として、企業実習と教育・職業訓練の組合せ実施により若者を一人前の職業人に育てる「実務・教育連結型人材育成システム（日本版デュアルシステム）」の導入があり、2005年から、同システムにより5年間で5万人のフリーターの実践能力育成を行うことを目的としてスタートした。

上記の日本版デュアルシステムは、フリーターや若年失業者を対象とした教育訓練機関主導型のもの（座学を教育訓練機関に委託、実習部分を事業主に委託・雇用関係はなし）であり、従来からある公共訓練機関から民間教育訓練機関への委託訓練方式の一種であった。その後、2005年に「日本版デュアルシステムの今後の在り方についての研究会」が報告を出し、企業が雇用して実習を行い、それに関連した座学は本人の負担のもとに受講する形式の「実践型人材養成システム」を提示した。

これを受けて、2006年に職業能力開発促進法が改正され、「実習併用職業訓練」の制度が法定された。同制度は、主として学卒者を対象に、雇用した上での実習とともに座学（公共ないし民間教育訓練機関の教育訓練）を受けさせ、若年雇用者に理論と実践を修得させようとするもので、中小企業における現代版養成訓練の性格を持っている。同訓練を実施しようとする事業主は、厚生労働大臣の策定する指針に従い、「実施計画」を策定し、その内容が「青少年の実践的な職業能力の開発及び向上を図るために効果的」であることの認定を受けることとされた。

第4節 労働条件、雇用均等・両立支援関連政策

1 長時間労働の増加と過労死問題

(1) 長時間労働と労働時間法制

ア 時間外労働の限度基準の設定等

中央労働基準審議会は、労働基準法研究会の時間外労働に関する報告を踏まえ、1997年12月に建議を出した。建議では、長時間にわたる時間外労働の抑制方策として、労働基準法に時間外労働の上限基準を定めることのできる根拠、使用者はその基準に留意すべきこととする責務、基準に関し使用者に対して必要な指導助言を行う旨の一連の措置に関する規定を設けることが示された。

これに基づいて労働基準法改正法案が作成され、審議会への諮問・答申を経て国会に提出された。改正案は、国会において一部修正の上、1998年9月に成立した。上記の使用上の責務は「基準に留意」から「基準に適合したものとなるようにしなければならない」と、法的義務ではないものの若干強化された。また、女子保護規定が廃止された後の激変緩和措置として、育児又は介護を行う女子（特定労働者）に関してはこの限度

基準を一般の時間外労働協定で定める限度よりも短いものとして定めることとされた。

改正法の規定に基づく大臣告示として、1998年12月には一般及び特定労働者の時間外労働の限度基準が制定された。

イ 「サービス残業」問題への対応

「サービス残業」とは、労働者が時間外労働に対する正当な賃金を請求しないことが直接の原因となって、使用者が時間外労働に対する賃金を正当に支払わない事態を通称している。サービス残業はもちろん労働基準法違反であるが、対処の難しい問題であった。

労働省は1991年の所定外労働削減要綱で初めて「サービス残業をなくす」という目標を掲げたが、具体的には「適正な労働時間管理を実施し、サービス残業を生むような土壌をなくしていく」として、労働時間管理の適正化を謳っている。

2000年代に入ってからサービス残業問題をめぐる動きも急激に活発化してきた。中央労働基準審議会の建議を受けて、厚生労働省は2001年4月に「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準」（基発第339号）を発出し、これに基づき監督指導の重点課題として「サービス残業」の排除が盛り込まれた。この基準は、使用者に、労働時間を適正に管理するため、労働者の労働日ごとの始業・終業時刻を確認し、これを記録することを求め、その方法としては、原則として、使用者自らの現認又はタイムカード、ICカード等の客観的な記録によることとしている。そして、自己申告制により行わざるを得ない場合にも、適正な申告を阻害する目的で時間外労働時間の上限を設定するなどの措置を行わないこと等を求めている。

さらに、厚生労働省は2003年5月に「賃金不払残業総合対策要綱」（基発第0523003号）を策定し、対応をさらに強化するとともに、事業場における不払残業の実態を最もよく知る立場にある労使に対して主体的な取組を促した。また、同時に「賃金不払残業の解消を図るために講ずべき措置等に関する指針」（基発第0523004号）を策定し、労使が取り組むべき事項として、労働時間適正把握基準の遵守に加え、賃金不払残業が存在することはやむを得ないとの労使双方の意識（職場風土）の改革、労働時間を適正に把握するための責任体制の明確化とチェック体制の整備等を挙げている。

ウ 労働時間短縮臨時措置法から労働時間設定改善特別措置法への改正

労働時間短縮臨時措置法は主として所定労働時間の短縮を目指す法政策手段として機能してきたが、2002年1月に閣議決定された新たな経済計画「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」では1800時間目標の記載がなくなった。主に短時間労働者比率の高まりによって全労働者平均の労働時間が短くなってきており、労働時間の分布が長時間と短時間に二極化した状況において、平均労働時間の短縮目標を設定する意味が薄くなったためである。週労働時間60時間以上の者の増加がみられ、過重労働によ

る健康障害やメンタルヘルスの問題が深刻となり、仕事と生活の調和を図る必要性が高まるなど、労働時間法政策の基本的方向性が見直しが迫られた。

このような中で、2004年9月から労働政策審議会労働条件分科会において、労働時間短縮臨時措置法の見直しの検討が進められ、同年12月に建議が取りまとめられた。この建議に基づき、改正案が作成され、労働安全衛生法改正案及び労災保険法改正案と合わせた形で翌2005年3月国会に提出され、同年11月に成立した。

その内容は、法律の名称を「労働時間等の設定の改善に関する特別措置法」に変更し、目的も「労働時間の短縮の円滑な推進を図り、もって労働者のゆとりのある生活の実現」から、「労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにし、もって労働者の健康で充実した生活の実現」に書き換えられた。すなわち、1980年代から90年代にかけて進められた所定労働時間短縮中心の政策は終わりを告げ、労働時間に関わる政策課題は、過労死・過労自殺問題と密接にリンクした長時間労働対策と、仕事と生活の両立支援対策に移行した。

エ 裁量労働制の拡充

1993年の労働基準法改正時に裁量労働制の企画業務への拡大を検討するとされたことを踏まえ、1994年4月労働省に裁量労働制に関する研究会が設置され、労働大臣の指定する業務についての検討を開始した。翌1995年4月に報告書が出され、当面の措置として、裁量労働制の対象業務に弁護士やコピーライターの業務など7業務を追加することを求めた。さらに、裁量労働制の在り方について立法論も含めて検討を行い、「高度に専門的又は創造的な能力を必要とする業務であって、自律的で、使用者との指揮命令関係が抽象的、一般的なもの（いわば請負的な性格を有するもの）」を対象業務とすることを提言し、具体的には高度な経営戦略の企画の業務、高度な法務関係業務、高度な特許・知的財産関係業務、経済アナリストの業務などを例示した。また、労働者の利益への配慮に欠けることのないよう、手続的要件を厳正にすることが必要とし、現行の労使協定方式と併せて企業内労使委員会方式を提示した。また、裁量労働制は本人の自発的意思を基礎としているという考え方から、本人の同意を要件とすることを求めた。さらに、健康への配慮、休日・休暇が確保されるための措置も求めた。1995年9月には労働基準法研究会報告が出され、この裁量労働制に関する研究会報告の内容を確認した。

この頃から、行政改革の中で規制緩和推進が課題となっていた。行政改革委員会の検討を受けて、1997年3月の規制緩和推進計画の再改定に、「労働者の健康への配慮等の措置を講じつつ、ホワイトカラーの業務に関し、裁量労働制が適用できる対象業務を業務遂行の方法に係る裁量が認められるものについて、大幅に拡大する」との趣旨が盛り込まれ、これが政府の方針となった。

規制緩和の動きと並行して、労働行政サイドにおいては、上記裁量労働制に関する研

研究会や労働基準法研究会報告を踏まえ、1996年11月から中央労働基準審議会において労働時間法制の見直しの審議が開始され、翌1997年12月に建議が取りまとめられたが、労働側及び使用者側委員の意見が付記された形となった。労働側の理解の得られないまま1998年2月に国会に法案が提出されたが、通常国会では継続審議となり、秋の臨時国会で審議が再開され、裁量労働制に関する修正がなされた。その内容は、対象労働者の本人同意を要件とすること、労使委員会の委員の要件を細かく規定すること、指針を策定すること、実施状況のチェックのための報告、そして施行期日を1年延期すること等である。

こうしてようやく企画業務型裁量労働制が創設されたが、特に国会修正で、制度導入のための手続要件が厳格化された。施行も1年遅れ、1999年12月に「労働基準法第38条の4第1項の規定により第1号の業務に従事する労働者の適正な労働条件の確保を図るための指針」が策定され、2000年4月から施行された。

企画業務型裁量労働制は、施行後直ちに規制緩和サイドの批判を浴び、翌2001年7月の総合規制改革会議の中間取りまとめでは企画業務型裁量労働制の見直しとともに、11業務に限定されている専門業務型裁量労働制（旧来の裁量労働制はこう呼ばれるようになった）の拡大も求められた。これらはその後総合規制改革会議の答申に入り、閣議決定による規制改革推進3カ年計画にも盛り込まれた。

厚生労働省は、まず2001年から専門業務型裁量労働制の業務拡大を検討し、2002年2月に告示改正により、システムコンサルタントやゲームソフト創作、証券アナリストなど8業務を追加した。その後、企画業務型裁量労働制の見直しについて、解雇法制や有期雇用など他の法改正事項と合わせて労働政策審議会労働条件分科会で審議を進め、2002年12月に建議を取りまとめた後、改正法案が国会に提出され、2003年7月に成立した。この2003年改正では解雇法制が最大の論点となったこともあり、裁量労働制の見直しは修正協議の対象にはならず、1998年改正で挿入された制度導入の厳格化規定の緩和などが行われた。

(2) 過労死防止対策

ア 深夜業従事者の健康管理

連合は1998年労働基準法改正時の対案として、深夜業については4週間につき8回、53時間までとし、かつ深夜業従事者については最長1日10時間労働とする男女共通規制を要求した。国会における審議の結果、改正法の附則第12条に「深夜業に関する自主的な努力の促進」として、「国は、深夜業に従事する労働者の就業環境の改善、健康管理の推進等当該労働者の就業に関する条件の整備のための事業主、労働者その他の関係者の自主的な努力を促進するものとする」という規定が設けられた。また、この時の衆参の附帯決議で「深夜業に従事する労働者の健康確保を図るため、労働者が自発的に受診する健康診断の費用を助成すること及びこれら自発的に受診した健康診断につい

でもその結果に基づく医師の意見を勘案して深夜業の回数の減少や作業の転換等の措置を講じなければならないこととするよう労働安全衛生法の改正を行う」ことが求められた。

労働省はこれを受けて中央労働基準審議会労働災害防止部会において、1998年10月から深夜業に従事する労働者の健康管理についても検討を行い、1999年1月「労働安全衛生対策の見直しについて」を建議した。建議は、深夜業従事者については労働安全衛生法で定められている集団健康管理に加え、労働者個々人の自主的な健康管理を促進し、これを活用した健康確保対策の充実を図る必要があるとして、具体的な法改正を求めた。

これを受けて労働省は1999年3月に労働安全衛生法改正法案を国会に提出、5月に成立した。改正法により、深夜業回数が一定以上の深夜業従事者は、自発的に受けた健康診断の結果を証明する書面を事業者に提出することができ、事業者はこれを記録しておかなければならないこととされた（新第66条の2、新第66条の3）。また、これに伴い旧第66条の2が改正され、事業者はこの自発的健康診断結果（有所見者に係るもの）に基づき、労働者の健康を保持するために必要な措置について、医師等の意見を聴かなければならない（新第66条の4）。さらにその意見を勘案して必要があると認めるときは、作業の転換、深夜業の回数の減少等適切な事後措置を講じなければならない（新第66条の5）こととされた。

イ 二次健康診断等給付の創設

2000年の労災保険法の改正は、定期健康診断における有所見率が高まっているなど、健康状態に問題のある労働者が増加するなかで、業務による過重負担により基礎疾患が自然経過を超えて急激に著しく増悪し、脳血管疾患又は心臓疾患を発症し突然死などの重大な事態に至る「過労死」等の事案が増加傾向にあることが背景に行われたものである。

1999年8月、労災保険審議会に労災保険制度検討小委員会が設置され、「過労死」等の原因である脳血管疾患及び心臓疾患について、労働安全衛生法の規定による定期健康診断等により、その発症の原因となる危険因子の存在を事前に把握し、かつ、適切な保健指導を行うことにより発症を予防することが可能であるとの観点から、労災保険制度における労働者の健康確保の支援の在り方についての検討が行われた。

2000年1月の小委員会の報告を踏まえ、労災保険審議会において労災保険制度の改善について検討した結果、同月、業務による過重負担に伴う脳血管疾患及び心臓疾患の予防を的確に行うために必要な支援措置について、「健康確保支援給付（仮称）の創設については、新たな法定給付として創設することが適当」との建議がなされた。

建議を踏まえ、関係審議会への諮問・答申を経て、労災保険法及び労働保険徴収法の改正法案を作成し、国会に提出した。改正法は、2000年11月に成立し、労働安全衛生

法の規定に基づく直近の定期健康診断等において、脳血管疾患及び心臓疾患に関連する一定の項目について異常の所見があると診断された労働者に対して、保険給付として、二次健康診断と特定保健指導を支給することとなった。

ウ 過重労働による健康障害防止対策

労災保険制度の労働災害認定は、従来、災害主義的な立場に立ち、長期疲労による脳・心臓疾患の認定に消極的であったが、過重労働、メンタルヘルスが社会問題化するに伴い、認定基準は次第に緩和されてきた。2001年12月に改正された脳血管疾患及び虚血性心疾患等の認定基準では、これまでの認定基準でも考慮された発症直前の異常な出来事や短期間の過重業務に加えて、長期間の過重業務による疲労の蓄積も発症原因として考慮されるようになった。

具体的には、①発症前1ヶ月ないし6ヶ月にわたって1ヶ月当たりおおむね45時間を超える時間外労働がある場合は業務と発症の関係性が強まると評価できる、②発症前1ヶ月間におおむね100時間を超える時間外労働が認められる場合、あるいは、発症前2ヶ月ないし6ヶ月にわたって1ヶ月当たりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合には業務と発症との関連性が強いと評価できる、などの目安が示されている。労災補償政策において、具体的な数字を提示して、一定時間以上の長時間労働は使用者の災害補償義務の対象となりうることを認めた意義は大きい。

この認定基準の改正を受けて、2002年2月、「過重労働による健康障害防止のための総合対策」（基発第0212001号）が発出された。この通達は、時間外労働を月45時間以内とするよう求めるとともに、「事業者は、裁量労働制対象者及び管理・監督者についても、健康確保のための責務があることなどにも十分留意し、過重労働とならないよう努めるものとする」と、裁量労働制についてもその対象外ではないことを明らかにした。

そして、労働者の健康管理に係る措置の徹底として、健康診断の実施等の徹底とともに、月45時間を超える時間外労働をさせた場合には、労働時間等の情報を産業医に提供してその助言指導を受けることを、月100時間を超える時間外労働を行わせた場合（又は2ヶ月間ないし6ヶ月間の1か月平均の時間外労働を80時間を超えて行わせた場合）には、当該労働者に産業医の面接を受けさせ、産業医が必要と認める項目について健康診断を受けさせ、その結果に基づき産業医の意見を聴いて必要な事後措置を行うことを求めている。

裁量労働制対象者にもこういった考え方が適用される以上、使用者にはその実労働時間を把握すべき責務が当然あることになる。このように、労働安全衛生法政策は、労働者の健康という概念を鍵として、労働時間法政策との連関を深めてきた。

エ 2005年労働安全衛生法改正

以上のように、労災保険法政策の転換を受けて事実上進められてきた過重労働対策を、労働安全衛生法制の上に明確に規定しようとしたのが2005年労働安全衛生法改正である。厚生労働省は2004年4月から過重労働・メンタルヘルス対策の在り方に関する検討会を開催し、同年8月には報告書を取りまとめた。

同報告書は、労働者に長時間の時間外労働など過重な労働をさせたことにより疲労が蓄積している場合には、脳・心臓疾患発症のリスクが高まるとされていることから、このような状況となった労働者の迅速な把握が不可欠であり、また、その健康の状態を把握し、適切な措置を講じるようにするため、医師が直接労働者に面接すること及び健康確保上の指導を行うことを制度化すべきであるとし、この医師による面接指導が必要な場合としては脳・心臓疾患発症との関連性が強いとされる月100時間を超える時間外労働又は2ないし6か月間に月平均80時間を超える時間外労働をやむなく行った場合を挙げている。

この報告書をもとに2004年9月から労働政策審議会安全衛生分科会で審議がなされたが、事業者への義務づけについては使用者側委員から相当の反発があり、そのため予定より遅れて12月27日に建議が出された。事務局の原案では、検討会報告書に沿って、1月100時間又は2ないし6か月間に月平均80時間を超える時間外労働を行った者について医師の面接指導を義務づけるというものであったが、使用者側の反発により、1月100時間を超える時間外労働を行った場合に限定し、かつ面接指導を申し出た者に限るという形で要件が絞られた。

厚生労働省は、その他の改正事項も含めて労働安全衛生法の改正案を作成し、労災保険法及び労働時間短縮臨時措置法の改正案と合体して、2005年3月に国会に提出した。同法案は国会の解散のため一旦廃案になったが、同年9月再提出され、11月には成立に至った。

これにより、2006年4月より労働安全衛生法に第66条の8として過重労働に対する面接指導義務の規定が設けられた。すなわち、「休憩時間を除き1週間当たり40時間を超えて労働させた場合におけるその超えた時間が1月当たり100時間を超え、かつ、疲労の蓄積が認められる者」に対し、医師による面接指導（問診その他の方法により心身の状況を把握し、これに応じて面接により必要な指導を行うこと）を行わなければならない。この「超えた時間」の算定は、毎月一回以上、一定の期日を定めて行わなければならないとされているが、この「期日前1月以内に面接指導を受けた労働者その他これに類する労働者であつて面接指導を受ける必要がないと医師が認めた者」は対象から外してもかまわない。

医師は、面接指導に当たっては、当該労働者の勤務の状況、当該労働者の疲労の蓄積の状況、その他当該労働者の心身の状況について確認する。

労働者は、原則としてこの面接指導を受けなければならないが、事業者の指定した医

師が行う面接指導を受けることを希望しない場合は、他の医師の行う面接指導を受け、その結果を証明する書面を事業者に提出することも可能である。

事業者は、この面接指導の結果に基づき、当該労働者の健康を保持するために必要な措置について、遅滞なく医師の意見を聴かなければならず、その意見を勘案し、その必要があると認めるときは、当該労働者の実情を考慮して、就業場所の変更、作業の転換、労働時間の短縮、深夜業の回数の減少等の措置を講じなければならない。

以上は事業主の義務規定であるが、第 66 条の 8 の規定より労働時間が短い者についても次の第 66 条の 9 で努力義務規定が設けられた。すなわち、前条の規定により面接指導を行う労働者以外の労働者であつて健康への配慮が必要なもの（具体的には、長時間の労働により疲労の蓄積が認められ、又は健康上の不安を有している労働者及び事業場において定められた基準に該当する労働者）については、必要な措置を講ずるように努めなければならないとされている。

オ 通勤災害保護制度の拡充

ワークシェアリングの推進、企業における副業解禁の動き、短時間労働者の増加及びその均衡処遇のための取組や就業意識の変化等により、就業形態の多様化が進展する中、二重就業者の数が増加し、また、子どもの教育への配慮や持ち家の取得の増加、経営環境の変化に応じた企業の事業展開等により、単身赴任者の数が増加していた。

このため、2002 年 2 月より、「労災保険制度の在り方に関する研究会」を開催し、これらの者が行う移動のうち通勤災害保護制度において保護すべきものがあるかどうか検討を行うこととされた。2004 年 7 月の研究会中間とりまとめを受けて、労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会においても議論が行われ、同年 12 月、審議会より「複数就業者の事業場間移動及び単身赴任者の赴任先住居・帰省先住居間の移動を通勤災害保護制度の対象とすべき」との建議がなされた。

建議を踏まえ、審議会への諮問・答申を経て、先にみた働き方の多様化に対応するための改正を内容とするものとともに、労働安全衛生法等の改正法案が作成され、国会に提出された。一旦、衆議院解散に伴う廃案の後、次の第 163 国会に再提出され、2005 年 10 月に成立した。

2 雇用均等・両立支援政策

(1) 男女雇用機会均等政策の進展

ア 1997 年男女雇用機会均等法改正

1986 年に施行された男女雇用機会均等法は、「女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図る」ことを目的としたものであり、コース別雇用管理の下で総合職は男女に門戸を開く一方、一般職は女子のみを募集したり、パートタイム労働者は女子のみとすることは、男性に比較して女性のみを有利に取り扱うものとして均等法上の問題はないとされていた。しかしながら、これらの措置の中には、女性を一定の職域に固定化したり、女

性一般に対する合理性のない先入観に基づくものが見受けられ、個々の女性の能力の有効発揮、女性全体の地位の向上といった法律の目的、理念に照らして問題があるとの指摘がなされていた。

このため、労働省は1993年11月に男女雇用機会均等問題研究会を設置し、これらの措置の実態と問題点について調査研究を進め、1995年10月に報告が取りまとめられた。

報告書では、①コース別雇用における一般職や有期契約社員、パートタイム労働者について女性のみを対象として募集・採用すること、②女性のみを対象として接遇訓練を行うことや女性にのみ工場における教育訓練を免除すること、③転勤場所や転勤の頻度について女性のみ配慮すること等を、「特定の職種への女性の固定化や女性向きの職種が存在する社会通念を固定化するなど女性全体の地位向上の阻害要因につながるなどの問題点をはらんでいる」としたほか、「女性の職域拡大の支障となるおそれがあるものもある」として解消されるべき「女性のみ」「女性優遇」の措置に分類した。一方、①過去の処遇に起因する格差解消のためのキャッチアップ訓練を女性のみを対象に行うこと、②男性がほとんどであった職場の求人情報を提供し女性に応募の機会の利用を奨励すること、③女性の活用・能力の有効発揮に関する計画を策定することなどを、「従来の取り扱いにより女性に現実に生じた格差について、女性が男性と同じ水準に達するよう格差是正のために一時的に行うものであり、機会及び待遇の均等をより実効あるものとするためにも、女性の能力の有効発揮及び女性全体の地位向上という観点からも望ましいものである」とした。

そして、今後の対策の基本的方向として、法制度について欧米諸国と同様に「性差別禁止法」とすることが求められるとともに、機会均等を実効あるものとするため、過去の処遇に起因する格差を是正するための暫定的な措置を例外的に許容する法制度とすることが追及されるべきとして、社会的コンセンサスの早期形成を強く期待した。

一方で、当面の措置として、各企業における女性の能力の有効発揮のための取組を進めるため、望ましい「女性のみ」「女性優遇」措置の具体的内容を盛り込んだガイドラインの策定、企業の自主的な取組に対する奨励措置等を講じていくことを求めた。これを受けて、1997年3月、女性労働者の能力発揮促進に関する研究会報告に基づき、女性労働者の能力発揮促進のための企業の自主的な取組のガイドラインが策定された。

1995年10月から、婦人少年問題審議会婦人部会において、男女雇用機会均等法施行後10年の評価と問題点、雇用の分野における男女の均等取扱いをさらに進めるための具体的方策の在り方について議論が行われ、1996年7月に中間的な取りまとめが報告された。この中で、「10年前の社会、経済状況を踏まえた現行の均等法と労働基準法の女子保護規定については、その後の我が国の社会・経済情勢の進展を踏まえ、かつ、国際的な視点にも留意しつつ、昭和59（1984）年建議で示された法のあるべき姿の実現に向けて必要な法的整備を行うべきときに来ている」との考え方で一致をみた。この建議では、あるべき姿として「原則として、企業の募集、採用から定年・退職・解雇に至

る雇用管理における男女差別的取扱いを撤廃し、労働基準法の女子保護規定は、母性保護規定を除き解消することが求められる」としていた。中間的取りまとめでは、具体的な方策の検討において、各論点について労使の対立意見が記されている。その後、1996年11月に公益委員案が示され、翌12月にはほぼ同内容で建議が取りまとめられた。

建議においては、

- ① 均等法については、企業の募集、採用から定年・退職・解雇に至る雇用管理の各ステージにおける女性に対する差別を禁止
- ② 努力義務となっていた募集・採用、配置・昇進について差別の禁止規定化とともに、教育訓練について差別の禁止の対象を限定しないこと
- ③ 一定の職種・職務について女性のみを募集、配置する等、女性のみを対象として又は女性を有利に取り扱うものとして実施される措置のうち、女性の職域の固定化や男女の職務分離をもたらす弊害が認められるものについては、女性に対する差別に当たるものとする
- ④ 差別禁止に違反している事業主に対する労働大臣の勧告に従わない場合の公表制度の創設、調停制度について一方の申請を認めること、調停申請等を理由とする不利益取扱いの禁止
- ⑤ 男女労働者の間に事実上生じている格差に着目し、状況の分析や女性の能力発揮を促進するための計画の作成等の取組を促進するための措置を盛り込むこと（ポジティブ・アクション）
- ⑥ セクシュアルハラスメントについて、企業が事前に防止するよう配慮すべきことを盛り込むとともに、国が指針を示すこと
- ⑦ 努力義務となっていた妊娠中及び出産後の女子労働者の健康管理に関する措置を強行規定とするとともに、国が指針を示すこと
- ⑧ 時間外・休日労働、深夜業にかかる労働基準法上の女子保護規定については、女性の職域拡大を図り、均等取扱いを一層進める観点から解消すること
- ⑨ 女子保護規定の解消に伴い、育児や家族の介護の問題を抱えた一定の範囲の労働者の深夜業の免除にかかる法定措置を講ずること

とされた。

建議に基づき作成された改正法案は、1997年6月に成立した。この改正により、法律の名称、目的規定及び基本的理念から「女子労働者の福祉の増進」という文言が削除され、勤労婦人福祉法以来の女性労働者の「福祉」に係る政策視点は均等法から切り離されて、完全な「女性差別禁止法」へと変化した。また、「婦人」「女子」という用語が「女性」に変更された。

この際の附帯決議においては、「中央労働基準審議会における時間外・休日労働の在り方についての検討に際しては、女子保護規定の解消により、家庭責任を有する女性が被ることになる職業生活や労働条件の急激な変化を緩和するための適切な措置につい

て労使の意見を十分に尊重しつつ検討が行われるように努めること」とされた。折しも、労働者一般についての労働時間法制及び労働契約法制の見直しについて検討に当たっていた中央労働基準審議会労働時間部会及び就業規則部会の合同会議において、女性労働者についての激変緩和措置の検討も併せて行うこととされ、1997年8月に中間取りまとめ、同年12月に報告がまとめられ、建議が行われた。

建議では、長時間労働の実効ある抑制策として「労働基準法において、時間外労働協定において延長する労働時間の上限に関する基準を定めることができる根拠を設定するとともに、使用者がその基準に留意するべきこととする責務やその基準に関し使用者に対して必要な指導、助言を行うことという一連の措置に関する規定を設けること」とされ、女性労働者についての激変緩和措置についても「育児・介護休業法の深夜業の制限を請求できる労働者の範囲を基本に、そのうち激変緩和措置の対象となることを希望する者を対象として、上記（中略）の基準において通常の労働者よりも低い水準の時間を設定し、3年程度この措置を講ずること」とされた。

建議に基づいて作成された労働基準法改正法案は、衆議院において修正が行われ、激変緩和措置についても、労働大臣が激変緩和措置として特定労働者（家族的責任を有する女性労働者で請求した者）に係る労働時間の延長等についての基準を定めるに当たっては、「1年についての労働時間の延長の限度についての基準は、150時間を超えないものとしなければならない」、3年間の「激変緩和措置が終了するまでの間において、時間外労働が長時間にわたる場合には子の養育又は家族の介護を行う労働者が時間外労働の免除を請求することができる制度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」ものとされた。修正法案は、1998年9月に成立し、このうち激変緩和措置に関する部分は、1997年均等法改正のうち女性に対する差別の禁止や女性の時間外・休日労働、深夜業の規制の解消などが施行されるのと併せて1999年4月施行とされた。

イ 男女格差解消に向けた政策進展

1999年施行の改正男女雇用機会均等法により、実質的な男女格差の解消に向けた取組の促進について法律上の概念整理が行われ、新たな取組が進められていった。

ポジティブ・アクションについては、1999年度から均等推進企業表彰を実施し、更に企業の自主的な取組を促進するために行政と経営者が連携する「女性活躍推進協議会」を2001年度から開催した。協議会は、2002年4月に「ポジティブ・アクションのための提言」を取りまとめた。また、男女間の賃金格差については、2001年から02年にかけて男女間の賃金格差問題に関する研究会が開催され、2002年11月「男女間賃金格差縮小のためには、男女同一価値労働同一賃金原則が目指す性によって差別のない賃金を、我が国の賃金制度・雇用管理制度の実態に合わせて実現することが必要である」とともに、「男女間賃金格差は人材の配置、昇進、教育訓練、評価等の結果として現れる問題であるため」、「賃金制度にとどまらない包括的アプローチによる施策を展開する必要が

ある」とする報告書を取りまとめた。この報告を踏まえ、厚生労働省は 2003 年 4 月に「男女間の賃金格差解消のための賃金管理及び雇用管理改善方策に係るガイドライン」を作成した。

ただし、改正法の施行以来、一見明白な男女差別は減少してきた半面、差別の複雑化、形を変えた差別等の問題が指摘されるようになっていった。改正法の国会審議においては、衆参両院で附帯決議が行われており、そこには男女双方に対する差別を禁止するいわゆる「性差別禁止法」の実現を目指すことや、「間接差別」について何が差別的取り扱いであるかについて引き続き検討を行うこと等、法律の次期改正に向けた事項が盛り込まれていた。

また、この附帯決議には「政府は、この法律の施行後適当な時期に、この法律の施行状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の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」という見直し条項も盛り込まれていた。

さらに、2000 年に策定された男女雇用機会均等対策基本方針においても、1999 年改正雇用機会均等法の課題が示されていた。国際的にみても、2003 年の国連女子差別撤廃委員会による第 4 回・第 5 回日本政府報告についての審査において、「直接及び間接差別を含む、女性に対する差別の定義が国内法に取り込まれること」が勧告されていた。

こうした状況に対処するため、厚生労働省では、2002 年 11 月から「男女雇用機会均等政策研究会」を開催し、①男女双方に対する差別の禁止、②妊娠・出産等を理由とした不利益取扱い、③間接差別の禁止、④ポジティブ・アクションの効果的推進方策の 4 つの事項について検討を開始し、研究会は 2004 年 6 月に以下の内容の報告をまとめた。

- ① 男女双方に対する差別の禁止については、先進諸国の状況やわが国のその後の法制の動きもあり、改めてその意義を整理することが必要。
- ② 妊娠出産等を理由とする不利益取扱いについては、現行法制上解雇以外の局面について規制する規定がなく、検討が必要。
- ③ 間接差別の禁止については、現行規制では対応困難であり、概念の明確化等が必要。
- ④ ポジティブ・アクションについては、企業の理解は進みつつあるが、なお大きな広がりを持った動きには至っていない。規制的手法は企業・行政コストも伴うことから、費用対効果をあげる工夫が必要。奨励的な手法においてはインセンティブ付与やトップに必要性を理解させる仕組みも重要。

また、女性の坑内労働については、1986 年、1994 年に一部業務・職種について禁止が解除されていたが、その後も女性技術者の増加を背景に、女性技術者が監督業務等に従事できるようにするべきなどの要望がなされていた。そこで、厚生労働省は 2004 年 12 月より、「女性の坑内労働に係る専門家会合」を開催し、2005 年 7 月に報告が出され「総じて、坑内労働については、作業環境及び作業態様の双方において格段に高い安全衛生の確保が図られるようになり、このような安全衛生の水準が保たれていることを

前提とすれば、現在では女性の坑内での就労を一律に排除しなければならない事情は乏しくなっていると考えられる」「ただし、妊産婦については母性保護の観点から、十分な配慮が必要と考えられる」とされた。また、1999年施行の改正労働基準法の検討の際にも検討が行われ、その一部が「引き続き検討すること」とされていた母性保護について、2005年7月に「母性保護に係る専門家会合」の報告が出され、産前産後休業について現行基準を変更する必要はないとされたほか、重量物取扱業務及び有害物の発散する場所における業務について再度引き続き検討することとされた。

男女雇用機会均等政策研究会の報告を受け、労働政策審議会雇用均等分科会での検討が2004年9月から開始された。2005年7月に中間取りまとめが公表され、研究会でも議論された男女双方に対する差別の禁止については引き続き検討とし、特に1999年改正男女雇用機会均等法第9条で女性についてのみ規定されていた、差別禁止の例外となる特例措置の規定を、男性にも適用できるものとするかどうかについて両論がある旨を明らかにした。このほか、妊娠出産等を理由とする不利益取扱い禁止や間接差別、ポジティブ・アクションについて、引き続き検討することとされた。更に差別の禁止の内容の増加や規定ぶりについての検討、セクシュアルハラスメント対策、男女雇用機会均等の実効性の確保、女性の坑内労働についても検討状況が示され、引き続き検討がなされることになった。

その後の議論においても、特に間接差別について、対象を限定列挙ではなく例示列挙にすべきという労働者側と、間接差別の導入そのものに反対する使用者側で、大きな隔たりがあったが、2005年11月に「取りまとめに向けた検討のためのたたき台」、翌12月の「雇用均等分科会報告（素案）」等の提出を経て、同じく2005年12月、間接差別について労使それぞれから意見が付されたものの、「今後の男女雇用機会均等対策について」と題する報告が全会一致でまとめられ、厚生労働大臣に対する建議が行われた。建議の内容は、概略以下の通りであった。

- ① 均等法の差別禁止規定は男女双方に対する差別を禁止する規定とし、女性労働者に係る措置に関する特例は、当面女性に対する特例という現行の枠組みを保持。
- ② 「配置」には権限の付与、業務の配分が含まれることを明らかにするとともに、降格、雇用形態又は職種の変更、退職勧奨、雇止めを追加して差別禁止の対象とする。またこれらの項目について差別指針を改正し禁止の対象となる事例を明らかにする。
- ③ 間接差別については、外見上は性中立的な基準で一方の性の構成員に他の性と比較し相当程度の不利益を与える基準等として、「募集・採用における身長・体重・体力要件」「コース別雇用管理制度における総合職の募集・採用における全国転勤要件」「昇進における転勤要件」を定めることとし、職務との関連性がある等合理性・正当性が認められる場合でなければこれらの基準等に基づく取扱いをしてはならない旨を法律に盛り込む。
- ④ 妊娠・出産・産前産後休業取得を理由とする解雇の禁止に加え、解雇以外の不利益

取扱いを禁止する。また、産前産後休業を取得しようとしたこと、労働基準法の産前産後休業以外の母性保護措置及び均等法の母性健康管理の措置を受けたこと又はこれらを受けようとしたこと並びに妊娠又は出産による能率低下や労働不能が生じたことを理由とする解雇その他の不利益取扱いを禁止する。さらに不利益取扱いの判断に当たっての考え方を指針で示す。妊娠中及び産後 1 年以内に行われた解雇は、事業主が妊娠・出産を理由としない解雇でないことを証明しない限り、無効とする。

- ⑤ ポジティブ・アクションの取組促進のため、率先してポジティブ・アクションを行っている企業がその取組状況を外部に開示する際に、国が支援する。
- ⑥ セクシュアルハラスメントに係る事業主の配慮義務を、男性も対象とするとともに措置義務とする。
- ⑦ セクシュアルハラスメント及び母性健康管理措置についても新たに均等法の調停の対象とするとともに、調停については時効の中断、訴訟手続きの中止についての規定を法律に盛り込む。報告徴収の実効性を高めるため、報告をせず又は虚偽の報告をした者に対する過料の規定の整備とともに、セクシュアルハラスメント及び母性健康管理措置について企業名公表の対象とする。
- ⑧ 坑内労働について、女性技術者が坑内の管理・監督業務等に従事することができるよう、妊産婦が行う業務及び一部の業務（作業員）を除き、規制緩和を行う。

なお、間接差別については、労働者委員が間接差別基準は限定列举でなく例示列举にすべきとし、使用者委員は間接差別概念の導入について懸念があるとしてそれぞれの意見を付した。

建議を受けて、男女雇用機会均等法及び労働基準法の改正法案が作成され、労働政策審議会への諮問・答申を経て国会に提出、2006 年 6 月に成立した。なお、衆参両院において附帯決議がなされ、「間接差別は厚生労働省令で規定するもの以外にも存在しうるものであることから、厚生労働省令の決定後においても機動的に対象事項の追加、見直しを図ること」等が求められた。

(2) 女性パート労働者をめぐる動き

ア 非正規労働の増加と就業調整の問題

女性の雇用形態は、男性に比べ、非正規労働、特にパートタイム労働者の比率が高い。

2000 年 2 月の総務省「労働力調査特別調査」において、役員を除く雇用者に占める非正規の職員・従業員比率は、男性で 11.7%、女性で 46.2%、うち「パート・アルバイト」で男性 8.0%、女性 41.8%を占める。2005 年 1～3 月の総務省「労働力調査詳細集計」では非正規比率は男性 18.3%、女性 54.0%まで高まったが、「パート・アルバイト」比率は男性 8.8%、女性 41.1%とおおむね横ばいであり、「パート・アルバイト」以外の非正規労働者が増えていた。なお、「パート・アルバイト」の女性比率は 77.7%である。

パートタイム労働については、従来から、正規労働者との賃金格差や不均等の問題、

所得税課税や社会保険強制加入の境界などによる収入の壁の問題などが指摘されてきた。特に、職業キャリアとしての女性の能力発揮を考えると、所得税課税限度としての103万円の壁、130万円の社会保険強制加入の境界は、制度面からキャリアの壁をつくる結果となってきた。

前者の税制面では、年間の収入が103万円(基礎控除38万円+給与所得控除65万円)を超えると所得課税されるとともに、納税者(夫)が配偶者控除38万円を失うため、パート労働者(妻)が103万円を超えて働くならば(夫の所得にもよるが)150万円近くまで稼がないと、その間の所得では世帯全体の手取り収入がむしろ減少するという逆転現象が生じていたことから、103万円の手前で就業調整をするパートタイム労働者が少なくなかった。こうした逆転現象を解消するため、1987年に配偶者特別控除が創設され、控除額は76万円(パート所得70万円未満)から段階的に減らす方式(パート所得141万円でゼロ)の採用により税制の問題としては逆転現象は解消したが、扶養手当を所得税課税限度と連動させている企業も少なくないことから、そうした企業に夫が勤めている場合には実質的に103万円での逆転現象が残っている。

配偶者(特別)控除は、いわば夫を家庭に居て支える妻の「内助の功」に対する優遇策であった。しかし、1997年以降は共働き世帯数が専業主婦世帯数を安定的に上回るようになり、また、フルタイムでの就業者も増加する中、専業主婦に上乘せの特別控除を設けていることは「納税者本人や他の扶養親族に対する配慮と比べ、配偶者に過度な配慮を行う結果となっている」との認識から²⁴、2004年分所得(住民税は2005年分所得)から配偶者特別控除は上乘せ部分38万円がなくなり、38万円(パート所得103万円)から段階的に消失する調整部分のみとなった。

また、後者の社会保険料の面では、年間収入が130万円を超えると、健康保険法上の世帯主の扶養家族や国民年金法の第三号被保険者からはずれ、国民健康保険料や国民年金保険料を自ら負担しなければならなくなり、やはり世帯全体の手取り収入が減少するためこの手前で就業調整がなされるというものであり、2016年10月に従業員501人以上の企業について年収106万円以上のパートタイム労働者に社会保険の適用が拡大された(p114、p149、p153参照)現在も、逆転現象があるという状況そのものは変わっていない。

イ パートタイム労働者の均等・均衡処遇への関心の高まり

1993年に成立したパートタイム労働法²⁵には、国会における修正により事業主の責務の一つとして「通常の労働者との均衡等を考慮」すべしとの規定が盛り込まれていた。とはいえ、その意味するところは必ずしも明確にされておらず、検討課題となっていた。また、男女雇用機会均等法の制定など雇用における均等や均衡に対する関心も高まって

²⁴ 内閣府税制調査会「平成15年度における税制改革についての答申」(2002年11月)

²⁵ 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律

おり、均等・均衡や平等が労働政策の大きな課題分野となってきた。

労働省は、1996年10月に「パートタイム労働に係る研究会」を開催し、1997年8月に取りまとめられた提言を受けて、女性少年問題審議会で検討を進め、1998年2月には「短時間労働対策のあり方について」と題する建議がなされた。その中で、均衡について、労使も含めて専門的、技術的な検討の場を設けることが提言された²⁶。

これを受けて1998年12月に労使代表も含めた「パートタイム労働に係る雇用管理研究会」が開催され、「通常の労働者との均衡とは何か」に関する検討が行われ、2000年4月に報告がまとめられた。その中では、正社員と職務が同じパートタイム労働者である「Aタイプ」と職務が異なる「Bタイプ」に分けて議論が行われ、職務の同一性を第一の判断基準としつつも、能力・成果などの他の要素や配置転換の有無等働き方の違いによって処遇が違いうる実態に配慮した「日本型の均衡処遇ルール」の原型を提示し、また、均等（均衡）については決定方式を合わせる方法と水準を合わせる方法との2つの方法があると指摘した。さらに、処遇に差がある場合には、その事情の明確化、情報提供、苦情処理等が必要であるとされた。

さらに厚生労働省は、2001年3月に学識経験者からなる「パートタイム労働研究会」を開催し、引き続き検討を行うこととし、2002年2月に中間報告、同年7月に最終報告がとりまとめられた。その中で、法制の在り方としては、職務が同じであって処遇を異ならせる合理的な理由のない場合の「均等原則タイプ」と合理的な理由がある場合にも広く均衡配慮措置を求める「均衡配慮義務タイプ」との2段階の組合せとすることを提示し、労使をはじめとする国民的な合意形成を図ることが重要であるとした。そのため、均衡処遇の具体的内容を示すガイドラインを早急にとりまとめることが必要であるとも提言した。

これを受けて、2002年9月から労働政策審議会雇用均等分科会で検討が進められたが、法改正に対する労使の主張の違いは大きかった。ようやく2003年3月に報告がとりまとめられ、その中で職務が通常の労働者と同じパートタイム労働者の取扱いについて「働き方に応じた公正な処遇」の観点に立つて行うことが不可欠とし、「人材活用の仕組みや運用等について、その事業所における通常の労働者との差異が明らかでない同様の実態にあるといえるパートタイム労働者については、両者の処遇の決定方式を合わせる等をした上で意欲、能力、経験、成果等に応じて処遇することにより、均衡を確保。

（同一の処遇決定方式）」とするグループと「人材活用の仕組みや運用等が通常の労働者とは異なるパートタイム労働者については、意欲、能力、経験、成果等に応じて処遇するための措置等を講ずることにより、両者の均衡を考慮。（同一職務均衡考慮方式）」とするグループの2つの考え方を指針に規定することが提言された。指針の当該改正は2003年8月に行われた。

²⁶ この建議に関しては、このほか、文書で明示すべき労働条件の範囲の拡大などを内容とする「指針（法第15条）」の改正にもつながる提言がなされた。

(3) 両立支援と男女共同参画

ア 介護休業給付の創設

介護休業制度については、1995年6月に育児休業法を改正した育児・介護休業法により、育児休業と同様、労働者が申し出ることにより介護休業をすることができるとされ、事業主は介護休業申出を拒むことができないと規定されていた。しかし、育児・介護休業法では介護休業中の経済的援助については規定されておらず、附帯決議において、「介護休業中の経済的援助について、介護休業が義務化されるまでに検討を進め、その結果に基づき、所要の措置を講ずること」とされた。これを受けて、1997年12月の中央職業安定審議会雇用保険部会報告で育児休業給付にならった介護休業給付制度が提案され、1998年3月の雇用保険法改正により創設された。介護休業の施行は1999年4月からであったので、介護給付制度もこれと同時に施行とされた。給付の水準は、創設時には育児休業給付と同じ25%とされ、2000年の改正で40%に引き上げられた。

この改正の際、1992年改正において暫定措置として当分の間、国庫は国庫が負担するとされている額の8割に相当する額を負担するとされていたものを、さらにその7割とし、本則に規定された国庫負担の100分の56に相当する額を負担することとされた。これは、我が国の財政が危機的状況を強める中、あらゆる分野で歳出の改革と縮減を図ることが求められ、雇用保険制度についても、その健全な運営に支障を及ぼさない範囲で、国庫負担のあり方を見直すべきとされたことによる。

また、これに先立つ1996年6月には、労働者派遣法の改正により、育児・介護休業取得者の代替要員について労働者派遣を原則として認める特例が設けられた。1994年6月の高年齢者雇用安定法の改正によって創設された60歳以上の高年齢者に限り対象業務をネガティブリスト化する「高年齢者に係る労働者派遣事業の特例」²⁷では、物の製造の業務は認められていなかったが、育児・介護休業の代替要員派遣においては物の製造の業務も対象とされ、港湾、建設、警備以外は原則すべて対象業務となった。

イ 男女共同参画基本法の制定

女性労働に限らない女性一般の問題については、1947年の労働省設置以来、労働省の所掌事務として「婦人の地位の向上その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項」と明記されていたが、一方で、「但し婦人問題の連絡調整については、他省が法律に基づいて、その所管に属せしめられた事務を行うことを妨げるものではない」とされていた。既に1967年に総理府に「婦人関係の諸問題に関する懇談会」が設置され、この懇談会は1972年に「婦人に関する諸問題調査会議」となった。更に、1975年の国際婦人年に内閣総理大臣を本部長とする婦人問題企画推進本部が設置され、閣議決定により、その事務は、関係行政機関の協力を得て、内閣総理大臣官房において処理するとされた。

²⁷ 1999年12月の派遣法改正で、派遣対象業務が原則自由化されたことにより廃止された。

その後、1994年6月の総理府本府組織改正により、内閣総理大臣官房に政令に基づき男女共同参画審議会とともに男女共同参画室が設置された。男女共同参画審議会においては、「男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき男女共同参画社会の形成に向けて、21世紀を展望した総合的ビジョンについて」検討が行われ、1996年7月、概ね西暦2000年までを念頭に、目指すべき方向とそれに至る道筋を提案する「男女共同参画ビジョンー21世紀の新たな価値の創造ー」が内閣総理大臣に答申された。

このビジョンにおいて、男女共同参画社会の実現を促進するための基本的な法律の検討が示され、まずは1997年3月に男女共同参画審議会法が成立した。同審議会における検討、国会審議を経て、1999年2月に男女共同参画社会基本法が成立した。

基本法成立直後に中央省庁等改革関連法17法の一つとして内閣府設置法が成立し、2001年1月に内閣府が設置され、同日男女共同参画局が発足した。男女共同参画局は、「男女共同参画社会形成促進等に係る行政各部の施策の統一を図るために必要な企画、立案、総合調整」を所掌することとなり、それまで労働省が所掌していた女性の地位の向上その他女性問題の調査及び連絡調整の事務は、内閣府と同時に誕生した厚生労働省には引き継がれなかった。

基本法において、男女共同参画社会とは、男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会（第2条）であるとされた。また、基本的理念として、①男女の人権の尊重と題して、男女個人の尊厳、性別による差別的取扱いを受けないこと及び男女個人の能力の発揮の3原則（第3条）、②社会における制度又は慣行が性別による固定的な役割分担等を反映して男女の社会における活動の選択に対して中立的でない影響を及ぼすことがあるとして、そのような影響をできる限り中立的なものとするよう配慮すべきこと（第4条）、③政策等の立案及び決定への男女共同参画（第5条）、④家族を構成する男女が相互の協力と社会の支援の下に、子の養育、家族の介護その他の家庭生活における活動と、他の活動を両立できるようにすることの必要性（第6条）、⑤国際的協調（第7条）が示されている。

ウ 少子化の更なる進展と新エンゼルプラン

1989年に合計特殊出生率が1.57となり、それまでの最低であった1966年（丙午）を下回り1.57ショックと言われた²⁸。それ以降も出生率の低下は止まらず、国立社会保障・人口問題研究所が1997年1月に公表した「日本の将来推計人口」は、将来的にも

²⁸ これを受けて、政府として初めての少子化対策である「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」と「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等5か年事業）」（ともに1994年12月）が策定、実施された。

持続的に出生数が減少し、その結果人口減少社会の到来が避けられないことを明らかにした。厚生省の人口問題審議会において、少子化の影響、少子化の要因とその背景、少子化がもたらす人口減少社会への対応のあり方等について議論が行われ、1997年10月に「少子化に関する基本的考え方について－人口減少社会、未来への責任と選択－」と題する報告が取りまとめられた。1998年12月には、橋本総理が主宰する少子化への対応を考える有識者会議が「夢ある家庭作りや子育てができる社会を築くために」との提言を行い、この提言を踏まえて1999年5月には内閣に少子化対策推進関係閣僚会議が設けられ、同年12月、少子化対策推進基本方針が決定された。

この基本方針においては、出生率低下の主な要因は、晩婚化の進行等による未婚率の上昇にあること、その背景には、仕事と子育ての両立の負担感の増大や子育ての負担感の増大があるとした。そして少子化対策は、これら負担感を緩和・除去し、安心して子育てができるような環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にしようとするものであると言明した。具体的な施策としては、固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、安心して子供を産み、ゆとりを持って健やかに育てるための家庭や地域の環境作り、利用者の多様な需要に対応した保育サービスの整備などが挙げられた。これに基づき、文部、厚生、労働、建設に大蔵及び自治を加えた6大臣合意として、1999年12月、新エンゼルプラン（重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について）が策定された。プランでは、保育サービス等子育て支援サービスの充実に次いで、雇用環境の整備が重点施策とされ、育児休業制度の充実に向けた検討や育児休業給付の給付水準の25%から40%への引上げ、育児休業取得者の代替要員確保及び原職等復帰を行う事業主に対する助成金制度の創設、短時間勤務制度等の拡充や子どもの看護のための休暇制度の検討等が具体的に示された。

エ 少子化対策に関する労使の姿勢と基本法の制定

少子化の急激な進展に伴い、労働団体のみならず、使用者団体も少子化対策の必要性を認識し、東京商工会議所、日経連、経団連が次々に提言を行うようになった²⁹。それまで、育児休業法制定やその後の育児・介護休業法への改正に当たり、強い反対姿勢を打ち出して抵抗を示してきた経営側が、少子化対策に前向きに対応する提言を行うようになったのは、人口減少社会の到来を前にして、企業や産業を支える労働力人口の再生産の重要性の認識が高まったためと考えられる。

1999年10月には日経連・連合のトップ懇談会で少子化問題に関する検討の必要性について話し合いが行われ、2000年4月に少子化問題についての共同アピールを取りまとめた。この中で、具体的な対策として、①男女とも取得しやすい出産・育児休業の拡

²⁹ 東京商工会議所『『少子化対策』に関する提言』1997年4月、日経連『『少子化問題についての提言』について』1998年1月、経団連『少子化問題への具体的取り組みを求める』1999年3月

充等職場環境の改善、②時差出勤・フレックスタイム・短時間勤務・在宅勤務など柔軟な勤務形態の導入と残業の抑制などの労働時間短縮、③出産育児にかかわる再雇用制度の整備、④育児休業中及び休業後の研修など職場復帰支援の充実、⑤異動・転勤に際し、家庭事情を配慮した運用などを挙げた。

一方、国会においては、与野党ともに少子化社会対策に関する基本法制定の機運が高まり、1999年1月には、超党派の議員による「少子化社会対策議員連盟」が設立され、同年12月、議員立法として「少子化社会対策基本法案」が衆議院に提出された。その後、継続審議となり、衆議院の解散により審査未了廃案となったが、2001年6月に再提出され、継続審議を繰り返した後、2003年7月に成立した。少子化社会対策基本法は、我が国における急速な少子化の進展が、21世紀の国民生活に深刻かつ多大な影響をもたらすものであり、少子化の進展に歯止めをかけることが求められているとの認識に立ち、少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにするとともに、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進することを目的としたものである。

オ 少子化対策としての労働政策

こうして、1998年労働基準法改正による時間外労働の制限にかかる激変緩和措置(p44)の終了期限(2002年3月)までにその後の措置の在り方を検討することと、少子化対策としての仕事と子育ての両立のための法的検討という二つの課題を抱えて、2000年7月から女性少年問題審議会女性部会で審議が開始された。

2000年12月に提出された建議においては、①育児休業や介護休業の申出や取得を理由とする不利益取扱いを禁止すること、②育児や介護を行う男女労働者が1年間150時間、1カ月24時間を超える時間外労働の免除を請求できるようにすること、③勤務時間短縮等の措置の対象を子が3歳に達するまでに引き上げること、④小学校就学時までの子どもの看護休暇を努力義務とすることなどが求められた。建議に基づき、改正法案が作成され、審議会への諮問・答申を経て、国会に提出された。国会では、一度の継続審議の後、2001年11月に成立した。

改正法は、1999年に廃止された時間外・休日労働についての女性保護規定を、育児や介護を行う男女労働者のための時間外・休日労働の制限の措置に生まれ変わらせるという激変緩和措置終了後の措置の在り方を、育児・介護休業法の中に構築するものであった。また、新エンゼルプランで具体的に示されていた短時間勤務の措置の拡充や子の看護休暇の制度化といった拡充策により、子どもを産み育てやすい環境を整備するという、政府の一連の少子化対策の一環としての意義も持つものであった。

カ 両立支援政策の加速

2002年9月に、厚生労働大臣から内閣総理大臣に報告された「少子化対策プラスワン」においては、子育てをする家庭の視点から見た場合、仕事と子育ての両立支援に加

えて、男性を含めた働き方の見直しが取組の柱に加えられた。仕事と子育ての両立については、育児休業取得率男性 10%、女性 80%を数値目標とし、また看護休暇制度の普及率について 25%、小学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率についても 25%という数値目標が初めて設定された。また、男性を含めた働き方の見直しとしては、子育て期間中の残業時間の縮減、子どもが生まれた時の父親の最低 5 日間の休暇の取得、短時間正社員制度の普及が挙げられた。

少子化対策プラスワンを踏まえ、少子化対策関係閣僚会議において、2003 年 3 月、「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」が決定された。ここでは、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援することを「次世代育成支援」と位置付け、政府・地方公共団体・企業が一体となって、計画的に次世代育成支援を進めることにより、家庭や地域社会における「子育て機能の再生」を図り、子どもを生みたいと思う人が理想通りの数の子どもを生み育てることができる社会の実現などを目指すこととされた。取り組み方針には、次世代育成支援促進法の制定や、児童手当制度に関する支給対象年齢の見直し、より利用しやすい仕組みとするための育児休業制度等の見直し、多様な働き方を実現するための条件整備等について、幅広く検討を行ったうえで所要の法案を提出することとされた。この方針を受けて、次世代育成支援対策推進法案が 2003 年 3 月に、児童手当法の一部改正法案と育児・介護休業法の一部改正法案が 2004 年 2 月にそれぞれ国会に提出されることになった。

次世代育成支援対策推進法は、2005 年 4 月から 2015 年 3 月までの時限立法として、2003 年 7 月に成立した。この法律は、働き方の見直し等の労働政策及び地域の子育て支援その他の福祉政策の双方を含む内容となっており、労働省と厚生省が統合されて厚生労働省となり、女性局と児童家庭局とが統合されて雇用均等・児童家庭局となったことで、統合前であれば別の法律体系のもとに実施された可能性のある地方公共団体や事業主の行動計画³⁰を次世代育成支援の名のもとに一つの法律に規定したもので、それまでにはなかったものである。地方公共団体は自身が計画の策定義務を負うとともに、労働行政を担う都道府県労働局は厚生労働大臣の権限の委任を受ける形で一般事業主の行動計画の届け出を受け付け、必要な相談に応じることとなった。また、法案の国会における審議も、児童福祉法の一部改正法案と一括して行われる等、子育て対策と仕事と家庭の両立支援対策が文字通りひとまとまりのものとして扱われるようになった。

さらに、「少子化対策プラスワン」から「次世代育成支援に関する当面の取り組み方

³⁰ 行動計画には「市町村行動計画」、「都道府県行動計画」、国及び地方公共団体以外の事業主が策定する「一般事業主行動計画」、国や地方公共団体の機関が策定する「特定事業主行動計画」がある。各行動計画は厚生労働大臣が定める行動計画策定指針に即して定めることとされ、一般事業主行動計画においては①計画期間、②次世代育成支援対策の実施により達成しようとする目標、③実施しようとする次世代育成支援対策の内容及びその実施時期を定めることとされ、行動計画策定指針において両立支援のための雇用環境の整備等を定めることが望まれている。行動計画の届出をした一般事業主が申請し、指針に照らし適切な行動計画を策定、実施し、目標を達成したと厚生労働大臣の認定を受けることで、事業主は広告等に認定表示「くるみん」マークを使用することができる。

針」への流れや、この取り組み方針で決定された法律改正の方針に基づき、厚生労働省は、労働政策審議会雇用均等分科会に対して仕事と家庭の両立支援対策についての検討を依頼し、2003年5月から検討が開始された。同年12月に「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」と題する報告がまとめられ、厚生労働大臣に対し建議として提出された。

この建議においては、

- ① 期間雇用者についても、雇用の継続という観点から、一定の条件の下で育児休業の対象に加えることが適当であること
- ② 育児休業期間については、子が1歳に達する時点で保育所に入れられない等特別の事情がある場合については、子が1歳に達した後6カ月を育児休業ができるようにすることが適当であること
- ③ 介護休業取得回数については、同一の対象家族につき、要介護状態ごとに1回、通算して3カ月まで休業できるようにすることが適当であること
- ④ 労働者の申し出により、病気やけがをした子の世話をするための子の看護休暇を取得できる法的枠組みをつくることが適当であること

等の提言がなされ、期間雇用者の取扱いについては労使各側意見が併記された。

また、雇用保険制度における育児休業給付や介護休業給付に関連し、労働政策審議会雇用均等分科会長の依頼に基づき職業安定分科会雇用保険部会で給付制度の見直しの議論が行われ、2004年1月、育児休業の休業期間の延長や介護休業の取得回数の見直しに合わせて給付も拡充する旨の報告が行われ、了承された。

これらの建議、報告を踏まえ、育児・介護休業法改正案が作成され、審議会への諮問・答申を経て国会に提出され、次の次の国会において見直し規定の追加修正の上、2004年12月成立した。本改正法は、2003年3月の「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」で示された「より利用しやすい仕組みとするための育児休業制度等の見直し」を実現することを目的としたものであり、当時の保育所待機児童問題と相まって、地域の保育所の利用可能性によって、労働者が権利として利用できる育児休業の長さの変更されるといった内容を含むなど、社会福祉政策の中での保育所と、労働政策としての育児休業の密接な連携を規定した。

キ 両立支援関係助成金

1995年6月の育児・介護休業法成立以前において、仕事と家庭の両立支援関係の助成金としては、1992年4月の育児休業法施行と同時に開始された育児休業者職場復帰プログラム実施奨励金制度と、1993年度開始の事業所内託児施設助成金があった。また、退職者を対象とするため育児休業とは直接の関連はないが、女子再雇用促進給付金も妊娠、出産、育児の理由で退職した女性を再雇用した事業主に1986年度から支給されていた。

育児休業者職場復帰プログラム実施奨励金は、育児休業をする労働者の職場適応性や

職業能力の低下を防止し、回復を図る措置を講ずるとともに企業や職場に対する情報を提供する等の措置を計画的に講じた場合に、中小企業18万円、大企業13万円を限度に支給するものであった。

事業所内託児施設助成金は、事業所内託児施設を新たに設置し運営を開始した事業主等に対し設置費、運営費（最長5年）の2分の1（上限あり）を助成する制度であった。

育児・介護休業法は、1995年10月に第1次施行され、国等による支援措置が法定されたことから、いくつかの両立支援関係の助成金が登場した。

育児休業者職場復帰プログラム実施奨励金は、対象に介護休業者を追加し、名称が育児・介護休業者職場復帰プログラム実施奨励金に変更された。

育児又は家族の介護のために家政婦、ベビーシッター、ホームヘルパー等を利用する従業員に対し、それに要する費用を補助した事業主や、ベビーシッター会社、シルバー・サービス会社等と契約し、そのサービスを従業員の利用に供した事業主に助成する制度としては、育児・介護費用助成金が創設された。

育児・介護休業法のうち、介護休業についての規定が1999年度の第2次施行とされていた状況においては、企業における介護休業の早期導入の促進が求められていた。このため介護休業制度導入奨励金が創設された。

また、1995年10月から(財)21世紀職業財団が育児・介護休業法に基づく指定法人として指定され、一部の助成金支給業務を実施することとなった。

なお、上記女子再雇用促進給付金についても、1995年10月から対象となる退職理由に介護が追加されるとともに、男性も対象とされたため「育児、介護等退職者再雇用促進給付金」と改称された。

1997年度からは、新たに介護のための勤務時間短縮等の措置を導入した事業主に対して介護勤務時間短縮等奨励金（育児・介護雇用安定助成金）の支給が始まった³¹。

2000年度からは、育児休業取得者の代替要員を確保し、かつ、育児休業終了後に原職等に復帰させる制度を定め、実施した事業主に対して助成する育児休業代替要員確保等助成金（育児・介護雇用安定助成金）が創設された。「育児休業取得者の代替要員を確保する」とは、休業取得者の業務と同じ仕事をする代替要員を3か月以上雇い入れることを意味するが、育児休業取得者と代替要員の業務が異なる場合でも、代替要員と休業取得者が同一の係、ライン等に属し、育児休業取得者の業務に関係のある業務を代替要員が担当する、「玉突き」ケースについても対象とする工夫がされた³²。

2001年11月の育児・介護休業法改正によって、子の看護休暇制度が努力義務になったことに伴い、子の看護休暇制度を導入した事業主に対する奨励措置として、2002年度から看護休暇制度導入奨励金（育児・介護雇用安定助成金）が新設された。

³¹ この年から両立支援関係の助成金のいくつかをまとめて新たに創設した育児・介護雇用安定助成金の中に整理された。

³² 脇坂(2002)

同じく、改正育児・介護休業法において、2002年4月から勤務時間の短縮等の措置義務の対象となる子の年齢が引き上げられたことに合わせて、3歳以上小学校就学の始期に達するまでの子を養育する労働者に勤務時間短縮等の措置を利用させた事業主に対して支給する育児両立支援奨励金（育児・介護雇用安定助成金）が創設された。

2002年9月の「少子化対策プラスワン」の中で、育児休業取得率等の目標値の達成に向けた促進策として、男性を含めて育児休業の取得促進に積極的な企業に対する育児休業取得促進奨励金（仮称）を創設して実施することとされたことをうけ、2003年4月から育児休業取得促進奨励金（育児・介護雇用安定助成金）が新設された。同助成金は、職業家庭両立推進者を選任し、育児休業の取得を促進するための基本的な方針の策定、労働者の意識・実態等の把握、委員会の設置、情報提供、講習、管理職研修を実施した上で、男女それぞれ1人以上に対し、その申出により育児休業の制度を実施した事業主に対して助成されるものであった。

2005年度には、育児・介護休業者職場復帰プログラム実施奨励金が育児・介護雇用安定助成金に統合され、育児・介護雇用安定等助成金と改称した。この2005年度から、地域において波及的効果が期待できる企業を指定し、男性の育児休業取得等を促進する計画の策定など、男性の育児休業取得を始めとする男性の育児参加を可能とするような職場づくりに向けたモデル的な取組に対し給付金を支給する男性労働者育児参加促進給付金（育児・介護雇用安定等助成金）が開始された。

2005年4月から、次世代育成支援対策推進法の一般事業主行動計画の策定が301人以上事業主に義務づけられ、2011年には101人以上事業主にも義務づけられることが決まっていた状況において、100人以下の事業主の取組を支援する必要があったため、2006年4月から2011年3月までの時限措置として、新しい助成金である中小企業子育て支援助成金が創設された。

2006年度から、育児・介護雇用安定等助成金である事業所内託児施設助成金、育児・介護費用助成金、育児休業代替要員確保等助成金、育児両立支援奨励金、男性労働者育児参加促進給付金及び育児・介護休業者職場復帰プログラム実施奨励金の6つの助成金は、「両立支援レベルアップ助成金」の名で、それぞれ事業所内託児施設設置・運営コース、ベビーシッター費用等補助コース、代替要員確保コース、子育て期の柔軟な働き方支援コース、男性労働者育児参加促進コース、休業中能力アップコースとして(財)21世紀職業財団が支給業務を実施することとなった。

第5節 労使関係、労働契約、労働者福祉関連政策

1 労使関係

(1) 集团的労使関係

1960年代半ばに成熟期を迎えた春闘は、民間重化学工業主導型の春闘相場の形成から公益事業→現業公務員→未組織中小企業労働者への賃金相場の波及という賃金引上

げラウンドを形成した。しかし、バブル景気による投機的ブームに入った 1980 年代半ば以降変化をみせはじめ、トップバッターなき春闘に転換した。バブルが崩壊した 1990 年代半ば以降、完全失業率上昇にみられる労働力需給の悪化や本工・正社員の減少とパートタイム労働者、派遣労働者など未組織労働者の増加によって、一層組織労働者の春闘相場形成力が弱体化することとなった。こうした状況において、春闘見直し論にとどまらず、春闘無用論が労働運動実践家の内部からも提起されるまでになった。

春闘に参加する産業別組合の中には、賃上げ交渉に費やすエネルギーに対して十分な成果をあげられないのであれば、そのエネルギーを別の交渉事項に振り向けたいと、毎年実施してきた春闘を「隔年春闘」に変え「複数年協定」として再構築を図る産業が出てきた³³。さらに、「総額人件費」の削減を目的として賃金制度の見直しが提言され、年功賃金から能力主義賃金、もしくは成果主義賃金へというスローガンの下で、賃金の算定方法も月給制から年俸制へ変更して成果主義賃金の導入を図る企業が、もっぱら非組合員である管理職を対象として増えはじめ³⁴、次第に非管理職である組合員にまで拡大されつつあった。

(2) 個別労使関係

ア 個別紛争の急増

労働関係紛争といえば、かつては労働組合と事業主との間の集団的労働関係紛争が中心であり、労働組合法と労働関係調整法に基づき、労働委員会があつせん、調停及び仲裁を行うことにより、その解決が図られてきた。全国の地方労働委員会に係属した労働争議調整事件の件数は、1974 年の 2,200 件超をピークに減少傾向が続いていた（1999 年は約 600 件）。集団的労働関係紛争件数の減少は、労使関係の成熟により、紛争の防止や早期の自主的解決が図られていったことが大きな理由であると考えられるが、その反面、労働組合組織率の低下により、労働組合の持つ労働関係紛争解決機能の低下を指摘する声が強くなっていった。

これに対して、労働者個人と事業主との間の紛争、すなわち個別労働関係紛争が、バブル崩壊による企業のリストラの進展に伴い注目を集めるようになった。解決機関には、大きく分けて司法と行政と民間があるが、労働関係民事事件の新受総件数は、1999 年で通常訴訟 2,236 件、仮処分 890 件、合計 3,126 件と、約 10 年前の 1990 年（合計 1,251 件）の 2 倍を超えていた。行政機関による対応状況をみると、労働基準法改正により 1998 年 10 月から開始された都道府県労働局長（創設当時は労働基準局長）の助言・指導制度における対象件数は、1998 年下半期の 5,537 件から 2000 年上半期には 23,381 件とほぼ 4 倍になった。また、地方自治法に基づき都道府県知事は条例で必要な地に労政事務所を置くことができるとされ、労政事務所等で行われる労働相談により、個別労

³³ 1998 年春闘から鉄鋼労連が開始。

³⁴ 1985 年ソニー、1992 年本田技研、1993 年富士通など。

働関係紛争が未然に防止され、また、早期に自主的な解決が図られた例も多いと考えられる。なお、弁護士会によるあっせん・仲裁センターにおいても個別労働関係紛争を取り扱う例がみられる。

イ 個別労働紛争解決促進法

労働省の労使関係法研究会において、労使紛争解決制度の在り方と労働委員会制度の問題点を把握し直し、社会経済情勢の変化の中での今後の制度の在り方を探ることとされた。同研究会は、1997年8月、「我が国の経済社会の変化に対応した労使紛争処理制度の在り方について（中間的とりまとめ）」において、今後、個別的労使紛争の量的増大と質的变化が予想され、個別紛争処理制度の整備が必要となると提言し、さらに1998年10月、「我が国における労使紛争の解決と労働委員会制度の在り方に関する報告」を取りまとめた。

同報告においては、個別的労使紛争について、基本的サービスとして、ワン・ストップサービスとしての相談機能と簡易なあっせん機能の整備の必要性を指摘し、これらについて公的機関によるサービス体制を整えるべきであるとして、具体的に次の6つの制度改善の選択枝を示した。①労働委員会活用案、②「雇用関係委員会」案、③労政主管事務所活用案、④民事調停制度活用案、⑤都道府県労働局案、⑥「雇用関係相談センター」案である。

全国労働委員会連絡協議会や司法制度改革審議会³⁵における検討と並行して、2000年9月以降、労働省において個別労使紛争処理問題検討会議が開催され、連合が推奨する労働委員会活用案、日経連の民事調停制度活用案、それに都道府県労働局案の3案を素材として検討を進めることとされた。同年12月にまとめられた報告においては、企業組織の再編、個別的な労務管理への移行、労働者の意識の変化や就業形態の多様化などに伴い、個別的労使紛争が増加していることに対応して、簡易・迅速に処理するためのシステムの整備が必要であるとして、まずは企業内での自主的解決のための啓発、情報提供などの支援を行うとともに、企業外での紛争処理に対して複数の機関がそれぞれの機関の性格に合った機能を持ち、当事者がこれを選択できる複線的なシステムが適当であり、利便性、効率性の観点から多段階の機能が1つの機関に備わり連続的に利用できるようにすることが望ましいが、備わっていない機能については相互に連携を図ることが必要であるとした。そして、司法機関、行政機関、労働委員会におけるそれぞれのシステムについて検討した。

検討結果を踏まえ、厚生労働省では2001年1月に、法律で規定することが適当であると考えられる都道府県労働局における制度、地方公共団体の施策等についての法律案

³⁵ 21世紀の我が国社会において司法が果たすべき役割を明らかにし、国民がより利用しやすい司法制度の実現、国民の司法制度への関与、法曹の在り方とその機能の充実強化その他の司法制度の改革と基盤の整備に関し必要な基本的施策について調査審議することを目的として2009年7月から2011年7月の2年間内閣に設けられた。

を取りまとめた。個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律案は、労働政策審議会への諮問・答申を経て国会に提出され、同年6月に成立した。

同法において、都道府県労働局長は、個別労働関係紛争に関し、当事者の双方又は一方からその解決について援助を求められた場合には、当事者に対し、必要な助言又は指導をすることができること、都道府県労働局に紛争調整委員会を設置し、都道府県労働局長は、個別労働関係紛争について当事者の双方又は一方からあっせんの申請があった場合において、当該紛争の解決のために必要があると認めるときは、紛争調整委員会にあっせんを行わせること等とされた。また、衆議院における修正により、①地方公共団体が推進するように努める施策として、あっせんを明記すること、②①の施策として、都道府県知事の委任を受けて地方労働委員会が行う場合には、中央労働委員会が必要な助言又は指導をすることができることとされた。

ウ 労働審判制度の創設

個別労働紛争解決促進法の成立により、労働行政における相談・あっせんサービスが整えられ、先の司法制度改革審議会で検討されていた「司法システムにおける何らかの改革が必要かどうか」が残された。1999年7月に設置された同審議会では、2000年11月の中間報告において、「個別労働関係事件については、訴訟に代わる裁判外紛争解決手続の要否、設けるとした場合のその在り方が、また集团的労働関係事件については、『事実上の5審制』の解消など、労働委員会の救済命令に対する司法審査の在り方が、問題となる。より抜本的には、労働関係事件に固有の裁判機関、訴訟手続の創設の提言もなされている。これらの問題点に対する対応の方向性については、さらに検討すべきである。」とまとめられた。

その後も審議が続けられ、2001年6月の最終報告（意見書）においては、「労働関係事件については、雇用・労使関係の制度や慣行等について、各職場、企業、あるいは各種産業の実情に基づき判断することが求められ、これを適正・迅速に処理するためには、科学・技術的専門的知見とは異なる意味で、そのような制度や慣行等についての専門的知見が必要となる。また、労働関係事件は、労働者の生活の基盤に直接の影響を及ぼすものであり、一般の事件に比し、特に迅速な解決が望まれる。ヨーロッパ諸国では、このような点をも踏まえ、労働関係事件についていわゆる労働参審制を含む特別の紛争解決手続を採用しており、実際に相当の機能を果たしている。」とのまとめがなされた。

審議会意見書は、その上で、個別労働関係事件の司法システムについて、①雇用・労使関係に関する専門的な知識を有する者の関与する労働調停制度を導入すべきであり、その制度内容を検討すべきとした。さらに、②雇用・労使関係に関する専門的知識を有する者の関与する裁判制度の導入の当否及び③労働関係事件固有の訴訟手続整備の要否について、④労働委員会の救済命令に対する司法審査のあり方について、早急に検討すべきとした。

意見書を受けて、2002年2月から労働検討会³⁶での検討が開始され、2003年8月に中間とりまとめが行われた。中間とりまとめにおいて、①及び②の課題については、「裁判所における個別労働関係事件についての簡易迅速な紛争解決手続として、労働調停制度を基礎としつつ、裁判官と雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者が当該事件について審理し、合議により、権利義務関係を踏まえつつ事件の内容に即した解決案を決するものとする、新しい制度を導入することはどうか」と、新制度（労働審判制度）を提言した。これに対し、③は訴訟実務における運用の改善、④については引き続き検討とされた。その後労働審判制度の骨格づくりが行われ、2003年12月に「労働審判制度（仮称）の概要」のとりまとめに至った。労働検討会での社会的合意の達成により、その後の国会での法案審議は円滑に進行し、労働審判法案は、2004年5月に成立した。

労働審判制度は、個別労働関係紛争を対象とし、地方裁判所に設置される、裁判官（労働審判官）と労働関係についての専門的知識経験を持つ者（労働審判員）により構成される労働審判委員会が、原則として3回以内の期日において事件を審理し、調停による事件の解決を試みつつ、それで解決できない紛争については、権利関係を踏まえつつ事案の実情に即した解決案（労働審判）を定める非訟事件手続を創設した。

2 労働契約に係る法改正

(1) 労働契約期間の規制緩和

1947年の労働基準法第14条では、「労働契約は、期間の定めのないものを除き、一定の事業の完了に必要な期間を定めるものの外は、1年を超える期間について締結してはならない」と規定されていた。その後、1993年5月の労働基準法研究会労働契約等法制部会報告「今後の労働契約等法制のあり方について」において、労働契約の期間制限について「その趣旨は長期労働契約による人身拘束の弊害を排除することにあるとされているが、今日の経済社会情勢の下では人身拘束の恐れは極めて小さいと考えられる」とした上で、「労働者、使用者双方に、1年を超える長期の労働契約についてのニーズが高まってきている」とし、「民法の雇傭の期間に関する取扱いを考慮し、期間の上限を5年に延長することが適当」と制限の緩和を求めるに至った。

その後、中央労働基準審議会において検討が進められ、労働側の強い反対を受けて、対象者を限定し、新商品等の開発又は一定期間内に完了する業務に新たに雇い入れる高度の専門的知識を有する労働者及び満60歳以上の高齢者については、契約期間の上限を3年とすることとした改正労働基準法が1998年9月に成立した。

改正法は1999年4月に施行されたが、早くも99年12月、行政改革推進本部規制改

³⁶ 司法制度改革に政府全体で精力的に取り組むため、2001年12月から2004年11月まで、総理大臣を本部長とし全閣僚を構成員として内閣に設置された司法制度改革推進本部の中に、学者、実務家、有識者等を構成員に設置された10の検討会のひとつ。

革委員会³⁷の第2次見解において、「高度の専門的知識等を有する者の基準の運用についての配慮」の検討を求められたことに始まり、2001年7月の中間取りまとめでは「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」が求められ、2002年3月の規制改革推進3カ年計画で閣議決定された。

これを受けて、労働政策審議会労働条件分科会において検討が進められ、同分科会は2002年12月、「有期労働契約が労使双方にとって良好な雇用形態として活用されるようにしていくことが必要」との認識を示し、「有期契約労働者の多くが契約の更新を繰り返すことにより一定期間継続して雇用されている現状等を踏まえ、有期労働契約の期間の上限について、現行の原則である1年を3年に延長するとともに、公認会計士、医師等専門的な知識、技術又は経験であって高度なものを有する労働者を当該専門的な知識、技術又は経験を必要とする業務に従事させる場合及び60歳以上の高齢者に係る場合については5年とする」との建議が提出された。改正法案は、2003年7月に成立し、1998年改正時の新商品等の開発や一定期間内に完了する業務という限定は削除され、新たに雇い入れる場合という限定も外された。

こうして労働契約期間の上限規制が緩和される一方で、有期労働契約の反復更新に関する問題が提起されるようになっていった。1998年9月の労働基準法改正時の衆参両院の附帯決議において、「有期労働契約について、反復更新の実態、裁判例の動向等について専門的な調査研究を行う場を設け検討を進め、その結果に基づいて法令上の措置を含め必要な措置を講ずること」とされた。検討を開始した有期労働契約の反復更新に関する調査研究会は、2000年9月に報告書を公表し、「有期労働契約の締結、更新、雇止めに対する一律の制約は現時点では適当ではない」としつつ、「有期労働契約の雇止め等に関するトラブルを未然に防止するため」に、裁判例に係る情報提供と助言・留意することが望ましいと考えられる事項に関する周知啓発を行い、紛争解決援助を求められた際には助言・指導を行うことが適当であるとした。

この報告を受けて、2000年12月に「有期労働契約の締結及び更新・雇止めに関する指針」を労働基準局長通知として発出した。同指針は、使用者は有期労働契約の締結に際して、当該契約の更新の有無及びその考え方並びに更新及び雇止めを行う場合の判断基準を労働者に説明するよう努めること、更新により1年を超えた有期契約労働者について契約期間をできるだけ長くするよう努めること、更新により1年を超えた有期契約労働者を更新しない場合には少なくとも30日前に予告するよう努めること、この場合に契約期間の満了とは別に退職時の解雇理由の証明に準じて更新しない理由を告知するよう努めること、を内容としていた。

その後も、労働政策審議会労働条件分科会において検討が進められ、労働側は、労働

³⁷ 「規制緩和の推進等について」（1997年12月20日閣議決定）に基づき、行政改革推進本部長（内閣総理大臣）の決定により、1998年1月26日に行政改革推進本部（1994年1月21日閣議決定により設置された「旧・本部」）の下に設置された規制緩和委員会を1999年4月改称。2001年3月廃止され、内閣府総合規制改革会議に引き継がれた。

契約の原則は期間の定めのない契約であって、有期労働契約は臨時的・一時的な業務に限定し、反復更新に制限を加えるべきと主張し、2000年12月の指針では不十分であるとして法制化を求めた。こうした主張も踏まえ、2002年12月の建議では、「労働基準法において、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ることができる根拠規定を設け、有期労働契約を締結する使用者に対して必要な助言及び指導を行うこととし、当該基準においては、一定期間以上雇用された有期契約労働者について使用者が契約を更新しないこととするときは、当該労働者に対して更新しない旨を予告すること等を定める」ことを求めていた。こうして、2003年の労働基準法改正に基づき、同年10月、通達レベルであった指針が大臣告示に格上げされ、「有期労働契約の締結、更新及び雇止めに関する基準」が策定された。本基準により、これまでの努力義務規定は明確に義務付けがなされた。ただし、1回以上更新しかつ雇入れから1年を超えて継続勤務している有期契約労働者の契約を更新しようする場合には、契約の実態及び当該労働者の希望に応じて、契約期間をできる限り長くするよう努めることとされ、これは努力義務のままであった。

(2) 解雇ルールの法制化

労働基準法の解雇関係法規は、制定以来2003年まで、実質的に改正されることなく据え置かれていた。第19条において、①業務上負傷し又は疾病にかかり療養のために休業する期間及びその後30日間と②産前産後の女性が休業する期間及びその後の30日間を解雇制限期間とし、打切補償を支払う場合又はやむを得ない事由のために事業の継続が不可能となった場合が例外とされた。第20条は、少なくとも30日前の解雇予告又は予告手当の支払を義務付け、天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能となった場合又は労働者の責に帰すべき事由に基づく場合は例外とされた。さらに、第21条において、日々雇用者、2か月以内の有期雇用者、4か月以内の季節労働者及び試用期間中の者に関する解雇予告の例外と、そのまた例外を規定していた。

その他、労働組合法には、使用者がしてはならない行為として、「労働者が労働組合の組合員であること、労働組合に加入し、若しくはこれを結成しようとしたこと若しくは労働組合の正当な行為をしたことの故をもって、その労働者を解雇し、その他不利益な取扱いをすること」を掲げている。また、男女雇用機会均等法では、「事業主は、女性労働者が婚姻し、妊娠し、出産し、又は産前産後休業を取得したことを理由として解雇することを禁止した。また、解雇について男女差別的取扱いを禁止した。育児・介護休業法では、育児休業・介護休業の申出又は取得を理由とした解雇を禁止した。さらに、労働法上の権利行使に対する報復としての解雇を禁ずる規定として、労働組合法は労働者が労働委員会に不当労働行為の救済申し立て等をしたことについて、労働基準法では労働者が労働基準監督署に労働基準法違反の申し立てをしたことについて、男女雇用機会均等法には労働者が都道府県労働局長に援助を求めたことについて、それらを理由と

した解雇を禁止している。

しかし、これらはいずれも、一般的に解雇が自由であることを前提にして特定の場合に解雇を禁ずる規定であって、その範囲は限定されたものであった。

これに対して、実質的に解雇を制限するものとして、判例において解雇権濫用法理が定着していった。民法上使用者に解雇権が存することを認めつつも、その行使について、一定の場合に民法第1条第3項の権利濫用禁止の一般規定を用いて、不当な解雇を制限するものである。

解雇権濫用法理が最高裁判所の「判例」として確立したのは1975年の日本食塩製造事件と1977年の高知放送事件であるが、これらは既に下級審の膨大な裁判例によって事実上確立していたものであって、解雇権濫用法理が形成され、事実上確立していったのはそれより20年以上遡る1950年代であった。

法律による解雇の規制については、1954年に解雇制限法制の提案がなされたことがあるが、このときは労働側の労働組合弾圧阻止の強い反対から立ち消えとなったこともあった。また、労働基準法研究会においても、1979年9月の報告で「解雇制限の強化が、企業の新規雇用に対する姿勢を慎重にし、短期雇用者、下請雇用者等の不安定な雇用形態を増加させるおそれもある」として「直接的に解雇の制限を強化することには問題があるように思われる」とされていた。1993年5月の労働基準法研究会労働契約等法制部会報告も、「解雇の理由、態様等は多様であり、解雇の効力に関し一般的な基準を設けることは極めて困難であることからすれば、現状においては、解雇の具体的理由について法律をもって一律に規制することは適当ではなく、立法による対応は解雇の手続きにとどめることが適当」としていた。この報告に基づき、1998年の労働基準法改正において、労働者が退職の場合に使用者に証明書を請求できる事項として、退職の事由（解雇の場合にはその理由を含む）が追加された。

その後、規制改革委員会や総合規制改革会議で、解雇規制の在り方について問題提起され、1999年2月に、「裁判所は整理解雇を含む解雇を容易に認めない傾向にあり、このことが企業の採用意欲を削いでいるとの指摘もある」とし、「解雇規制のあり方について立法化の可能性を含めた検討を行うことが適当」との見解が示された。その後も、具体的な提案が繰り返されたことに対し、労働側も解雇ルールの法制化を要求し、判例法の実定法化を求め、経営側は逆に法制化は行政の介入の増加やケースに応じた柔軟な判断の阻害につながるのでは反対との立場をとった。

こうした流れの中で、2002年2月以降、労働政策審議会労働条件分科会において、有期労働契約や裁量労働制などの事項と併せて審議が行われた。同年12月に取りまとめられた建議では、「労働基準法において、判例において確立している解雇権濫用法理を法律に明記することとし、使用者は、労働基準法等の規定によりその使用する労働者の解雇に関する権利が制限されている場合を除き、労働者を解雇できるが、使用者が正当な理由なく行った解雇は、その権利の濫用として、無効とすることを規定

することが必要」とした上で、「解雇の効力が裁判で争われた場合において、裁判所が当該解雇を無効として、解雇された労働者の労働契約上の地位を確認した場合であっても、実際には原職復帰が円滑に行われないケースも多いことに鑑み、裁判所が当該解雇は無効であると判断したときには、労使当事者の申し立てに基づき、使用者からの申し立てにあっては当該解雇が公序良俗に反して行われたものでないことや雇用関係を継続しがたい事由があること等一定の要件の下で、当該労働契約を終了させ、使用者に対し、労働者に一定の額の金銭の支払いを命ずることができることとすることが必要」とした。ただし、後者の金銭補償については、その詳細な枠組みの設計に際して労使双方から意見が出され、法案提出までに労使の合意を取り付けることは困難と判断されたことに加え、民事訴訟手続との関係で法務省から問題点を指摘されたこともあり、改正法案には盛り込まれなかった。

こうして、金銭補償規定が削除された形で労働基準法改正法案が作成され、2003年3月国会に提出された。国会における与野党の修正協議の結果、民主党の主張した「使用者の労働者を解雇することができる権利の削除」がなされ、最終的に「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。」となった。

なお、衆議院及び参議院の附帯決議において、「本法における解雇ルールの策定については、最高裁判所判決で確立した解雇権濫用法理とこれに基づく民事裁判実務の通例に則して作成されたものであることを踏まえ、解雇権濫用の評価の前提となる事実のうち圧倒的に多くのものについて使用者側に主張立証責任を負わせている現在の裁判上の実務を変更するものではないとの立法者の意思及び本法の精神の周知徹底に努めること」とされた。

3 労働者福祉関連

(1) 年金制度改革

ア マクロ経済スライドの導入

1994年の厚生年金保険法等の一部を改正する法律により、老齢厚生年金の定額部分について男性では2001年度から、女性では2006年度から、3年ごとに1歳ずつ、12年をかけて60歳から65歳に支給開始年齢を引き上げることが決まった。

この1994年改正時において、最終保険料率は30%に抑えられると考えられていたが、国立社会保障・人口問題研究所が1997年1月に発表した「日本の将来推計人口」に基づいた財政再計算を行ったところ34.3%に上昇することとなり、再び大幅な改正の必要性が生じた。このため、厚生省は年金改革の選択肢を5つ提示し、情報の公開とともに広く国民の意見を聞くこととした。同時に、年金審議会では論点整理が行われた。課題としてあげられた主なものは、負担と給付の在り方と総報酬制の導入、第3号被保険者問題を中心とした女性の年金、基礎年金における国庫負担の在り方、無

年金障害者の問題などであり、これらの点について年金審議会は審議を重ね、1998年10月に「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」を提出した。最終的な改正案は、総報酬制の下で最終保険料率を年収の20%とし、給付水準を5%引き下げ、既裁定年金の賃金スライドを廃止し、老齢厚生年金の支給開始年齢を65歳に引き上げるなどというものであった。この改正案は、関係審議会の諮問・答申を経て、国会に提出され、2000年3月にほぼ原案どおりの内容で成立した。この改正によって、老齢厚生年金の報酬比例部分について男性では2013年度から、女性では2018年度から、3年ごとに1歳ずつ、12年をかけて60歳から65歳に支給開始年齢が引き上げられることとなった。

2002年1月の「日本の将来推計人口」においても、改めて急速な少子高齢化の進行が見込まれた。これまで、少子高齢化が想定を超えたペースで進行してきたため、財政再計算の度に給付と負担の関係の見直しが必要となった。また、保険料負担については、段階的に保険料を引き上げる段階保険料方式がとられてきたが、将来の保険料(率)の引上げについては見通しを示すにとどまり、法律上は当面5年間の負担水準を定めるのみであったことから、5年に一度の法改正が不可欠なものとなっていた。そこで、2004年改正では、給付と負担の見直しに当たっての基本的な考え方を「社会経済と調和した持続可能な公的年金制度を構築し、公的年金制度に対する信頼を確保すること」³⁸とし、

- ・将来の現役世代の負担が過重なものにならないよう配慮し、世代間・世代内の公平の観点から、給付と負担の見直しを行う
- ・また、頻繁に制度改正を繰り返す必要のない持続的な制度となるよう、人口、社会経済の変動に柔軟に対応でき、安定して運営される仕組みとする
- ・あわせて、年金の負担や給付が社会全体に与える影響等も考慮し、社会経済との調和に配慮する

こととした。

2004年2月に国会に提出された国民年金法等改正案は、基礎年金国庫負担割合を2009年以降2分の1に引き上げるほか、国民年金及び厚生年金財政について、若年層を中心として、負担がどこまでも上昇してしまうのではないかと不安が大きいことから、将来の保険料水準を固定し、法律に明記した上で、「おおむね100年間にわたる均衡を図るために、給付水準を自動的に調整する仕組み(マクロ経済スライド)を導入する」こと、さらに、老齢厚生年金の支給開始年齢以降も働き続ける高齢者が増加してきていることに配慮して、受給開始年齢を本来の支給開始年齢より繰り下げ³⁹、受給後、繰り下げたことにより受給しなかった年金に相当する分、年金額を増額して

³⁸ 厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果

(<http://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/report/zaisei/report/pdf/all.pdf>)

³⁹ より高い年齢から受給を開始すること。

受け取ることができる繰下げ制度（在職老齢年金制度との調整を図るため、繰下げにより増額する年金額は、本来の支給開始年齢で受給していれば在職老齢年金制度で支給停止とならなかつた年金に相当する分）の導入等を内容としていた。

法案審議では与野党が厳しく対立し、国会での議論を通して年金制度に対する国民の関心は高まつたものの、閣僚をはじめとする与野党国会議員の保険料未納・未加入問題が明らかになるにつれて、また、国民年金保険料の未納率が2002年度37.2%、2003年度36.6%と高止まつていたことなどから、年金制度に対する不信や年金財政の持続可能性に対する不安が高まつていった。こうした状況の中で、2004年5月に自民・公明及び民主党の3党合意がなされ、社会保障制度の全般的見直しについて、衆参両院の厚生労働委員会に小委員会を設置して、年金一元化を含む社会保障制度全般の一体的見直しを行い、2007年3月までに結論を得る、小委員会設置に合わせて与野党協議会を設置し、社会保障制度全般の見直しを検討する等が合意された。これを受けて国民年金法等改正案は一部修正の上で2004年6月に成立した。

イ 被用者年金一元化への長い道のり

1997年に、公共企業体職員等共済組合が厚生年金に統合された。

2001年3月に公的年金制度の一元化の推進に関する閣議決定がなされ、以下のような方針が立てられた。

- ① 2002年に農林漁業団体職員共済組合を厚生年金に統合する
- ② 公的年金制度の一元化については、財政単位の拡大及び共通部分についての費用負担の平準化を図ることを基本とする
- ③ 国家公務員共済と地方公務員共済とで、財政単位の一元化を図る
- ④ 私学共済については、保険料引上げの前倒しを行うべく検討を行う
- ⑤ 被用者年金制度の統一的な枠組みの形成を図るために、厚生年金等との財政単位一元化を含め、さらなる財政単位の拡大と費用負担の平準化を図るための方策について、21世紀初頭の間結論が得られるよう検討を急ぐ
- ⑥ 社会保障審議会に年金数理に関する部会を設け、被用者年金制度の安定性・公平性の確保に関し財政再計算時における検証を行うとともに、被用者年金制度の一元化の具体的な措置が講じられる際の具体的な費用負担の在り方等について数理的な検討・検証を行う

2004年の年金制度改正の際にも、公的年金制度の一元化が大きな論点となつたため、国民年金法等改正法附則第3条に「公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行う」と規定された。これを受けて、全政党が参加する「年金制度をはじめとする社会保障制度改正に関する社会保障両院合同会議」が設けられた。

両院合同会議では、与党自公両党が、被用者年金制度だけの一元化を主張し、野党民主党は、自営業者等とその被扶養配偶者を一つの制度に統合する案を主張したが、2005

年の衆議院解散により立ち消えとなった。この「郵政選挙」で与党が議員数を大幅に伸ばしたこともあって、その後は被用者年金制度一元化案を中心に具体的検討がなされ、政府の「被用者年金制度の一元化に関する関係省庁連絡会議」における検討の結果、2005年12月に「被用者年金一元化に関する論点整理」がまとめられ、2007年に一元化法案が国会に提出されたが、「消えた年金記録」問題等が紛糾し、審議されないまま2009年衆議院解散によって廃案となった。2012年4月、ほぼ前回案のままで再提出され、2012年8月に「被用者年金の一元化を図るための厚生年金法等の一部を改正する法律」が成立し、最終的に、被用者年金一元化が実現したのは2015年10月であった。

(2) 福利厚生の動向

ア 福利厚生費の動向

年金、医療の保険料率の上昇に伴い、企業の福利厚生費負担は増加傾向にある。1995年から現金給与総額の絶対額が減少ないし伸び悩む一方で、現金給与総額に対する福利厚生費の割合は2006年に15%に達した。法定外福利厚生費割合が縮小する中で社会保険料が大半を占める法定福利費の上昇が顕著であった⁴⁰。

イ 退職金に関する政策

退職金に関する政策としては、①労働者が個人で退職後に備えた個人年金掛け金に対する所得税・住民税の所得控除、②労働者が退職時、退職後に受ける退職一時金（退職所得）に対する分離課税、③企業年金に対する公的年金等控除（公的年金と合算共通）、④企業が準備する退職一時金、退職年金に対する優遇措置、⑤中小企業のために商工会議所や国が運営する退職金制度がある。

(ア) 所得税・住民税の生命保険料控除

個人で退職後に備えた個人年金には、生命保険料控除と年金財形貯蓄制度がある。

生命保険料控除は1924年から開始されているもので、公的年金制度に対する不安が高まってきた1980年代から生命保険会社が個人年金を販売し始めたことをうけ、1984年に個人年金保険料控除制度が創設された。所得控除額は上限5万円である。

勤労者財産形成促進法は1972年に施行され、財形年金貯蓄ができたのは1982年である。利子非課税限度は残高に対して定められ、当初の100万円から1974年に500万円、1994年550万円に引き上げられた。財形住宅貯蓄が創設された1988年以降、利子非課税枠は財形住宅貯蓄と財形年金貯蓄の合計残高に設定されている。1994年以降制度変更はない。

(イ) 退職一時金、企業年金に対する所得税制

労働者が退職時に受ける退職一時金への特別な所得税制「退職所得税制」は、1950

⁴⁰ 厚生労働省「賃金労働時間制度等総合調査」、「就業条件総合調査」

年のシャウプ勧告に基づく税制改正から開始され、1952～61年は収入金額から15万円控除後半額分離課税、1962年以降は勤続年数に応じて逡増する所得控除をした後半額分離課税する仕組みは基本的に変わっておらず、1989年以降の控除額は最低限度80万円、20年までの勤続年数毎に40万円、21年以降の勤続年数毎に70万円と長期勤続者を優遇するかたちになっている。なお、住民税も基本的に同様の課税方式であるが、翌年課税から現年課税に制度変更した1962年に、運用益を失う分として10%の税額控除が「当分の間」特例措置された。長期勤続を優遇している点で、日本的雇用システムと親和的である。

退職一時金には2分の1という大きな所得控除が認められて分離課税されるのに対し、退職企業年金については公的年金等と合算され、共通の「公的年金等控除」が認められるのみであり、分離課税ではなく、公的年金等以外の雑所得や他の所得と合算して総合課税される。2005年分以後の公的年金等所得について、65歳以上の者で330万円未満の控除額は年120万円であり、総額で同額の退職金を支給された場合、年金で受けるよりも一時金で受け取った方が一般的には手取り受給額が多くなる。

(ウ) 退職給与引当金制度

戦後、労働組合の要求の強まりや、事業資金不足時代に給付原資を内部留保して事業資金に用いることができるメリットから退職一時金制度が普及すると、1952年に税制上の優遇措置である退職給与引当金制度が創設された。将来の退職金に支出するための内部留保については、損金に算入して利益を圧縮、法人税額を減らすことができる仕組みである。

しかしながら、戦後期はおしなべて物価上昇率が高く、退職金額算定の基礎となる賃金水準の上昇から企業の資金繰りへの影響が懸念されたことから、1962年に退職金支出が平準化できる適格退職年金制度が創設された。また、退職給与引当限度額も引き下げられていった。

バブル崩壊のさなか、1993年11月の税制調査会「中期答申」⁴¹には、ポスト冷戦、グローバル化の時代を迎えて税制面からの国際競争への目配りがみられ、法人税率を引き下げていく一方で税収を減らさないよう、課税ベースを拡大していくという方向が示された。退職給与引当金制度は、わが国における退職金額を国際的にみて高額にし、高コスト体質を生み出している要因のひとつと考えられることから、これを縮減して課税ベースを広げ、法人税率を引き下げることはその方向性に合致するものである。1998年税制改正では、法人税率が37.5%から34.5%に引き下げられるとともに、退職給与引当金の累積限度額が40%から20%に引き下げられた。1999年法人税率はさらに30.0%となり、2002年税制改正で退職給与引当金制度は廃止された。

⁴¹ 総理府税制調査会「今後の税制のあり方についての答申—『公正で活力ある高齢化社会』を目指して」1993年11月。石(2008)p639

(エ) 企業退職年金への優遇制度

国が認めた方法で企業年金を準備する場合にも、事業主拠出金の損金算入を認める優遇策が講じられてきた。

前述の適格退職年金制度は、事業主が定めた適格退職年金規約に基づき、契約した信託銀行・生命保険会社に掛金を納付し外部積立てする制度で、会社は積立金を資金繰りに利用することはできないものの、設計の自由度が高く運営のしやすい制度として普及した。しかし、制度運営を適切に行わせるための監督体制や法規制は弱く、1990年代後半の低金利環境等から積み立て不足に陥る例がみられるようになった。このため、2001年税制改正において適格退職年金制度は、「一定の十分な経過期間を設け、所要の措置を講じた上、他の企業年金制度等へ移行」するとされ、2002年4月の確定給付企業年金法の施行により新たな適格年金の契約が出来なくなり、2012年3月末に廃止されることとなった。

適格退職年金制度の受け皿となることを想定して、2002年4月に創設された制度が、確定給付企業年金である。労使合意の年金規約を作成し、掛金は、社外に拠出し、その管理・運用は、信託会社、生命保険会社、投資顧問業者等に委託する「規約型」は、適格退職年金の仕組みをほぼそのまま用いているため、積立不足の償却やほとんどの制度設計を引継いで移行できる。それでいて、財政検証が強化されるなど、適格退職年金より制度運営が厳しく求められているため、受給権保護の体制は強化されている。もうひとつの「基金型」は、常時300名以上の加入者が見込まれる場合に、事業主が厚生労働大臣の認可を得て企業年金基金（法人）を設立して運営する形態である。支払い方法は一時金とすることも可能である。資産運用の結果予定利回りが確保できない、想定よりも死亡者が少なかったためにより多くの資金が必要といった場合に、事業主は追加の拠出を求められる。

上記「確定給付年金」とは別の確定給付の企業年金制度としては、1966年に開始された厚生年金基金がある。厚生年金基金は、「国の厚生年金の一部（代行部分）」と「企業独自の企業年金部分（加算部分）」を民間サイドでひとつにまとめて積立て・運用・管理を行うことが特徴である。厚生年金基金は、企業から独立した法人格をもつ特別法人で、事業主が拠出した掛け金を基金が預かり、管理・運用・給付までの責任を持つが、積立不足が生じた場合には追加拠出をする等企業も基金の制度運営に関わる。また、安定的な運営を確保するため、厚生労働省が監督・指導を行う。しかし、1980年代から90年代の高金利時代には代行部分の運用利回りが十分高く、効率的に年金資金を準備できる制度であったが、低金利時代に入って多くの厚生年金基金が目標運用利回り（2004年まで5.5%）を下回るようになった。国の代行部分についての積み立て不足も企業が負担して償却する必要があることから、代行返上や基金の解散が増加している。この主な受け皿として、仕組みの似通った「基金型」の確定給付企業年金が想定される。

確定給付ではなく、確定拠出の企業年金制度として、確定拠出年金法を根拠として2001年10月から始められた確定拠出年金制度がある。これは、「日本版401k」とも言われ、個人が拠出する個人型確定拠出年金の場合はもちろん、企業が拠出する企業型確定拠出年金であっても、転職先にも企業型確定拠出年金制度があれば拠出額を持ち運べるという利点がある。その性質上、資産運用は個人が決め、運用の結果に基づいて給付額が決まるため将来の受給額は未定で、積み立て不足は発生しないという特徴がある。

(オ) 中小企業のために商工会議所、国が運営する退職金制度

中退共制度は、1959年に中小企業退職金共済法に基づき設けられた中小企業のための国の退職金（中退金）制度である。1958年に東京オリンピックの開催が決まると建設ラッシュが始まり、技能労働者、若年労働者が不足したため、退職金制度を設け、福利厚生を充実させることで人手不足の解消につなげようという狙いがあった。1964年に建設労働者のための建設業退職金共済制度（建退共）、1967年清酒製造業退職金共済制度、1978年林業従事者中退金適用促進事業が開始され、これらが1998年4月に統合（2003年独法化）されたが、制度としては大きな変更はない。

中退金は事業主が掛け金を拠出するほか、一部国の助成がある点が特徴である。拠出金は経費算入でき、建退共、林退共の掛け金は共済証紙を購入して拠出する。また、従業員毎に納付状況が管理されているため、中退共や下記の特退共のある企業間で通算が可能である。

特定退職金共済制度（特退共）は、商工会議所が会員企業のための福利厚生制度として1970年から開始された。運営は（一財）全国中小企業共済財団が行う。法的根拠は所得税法施行令第73条で、企業、労働者には中退金に準じた特典が与えられる。商工会議所は中小企業団体ではあるが、会員であれば大企業も使える。掛け金や元本割れ期間⁴²が中退金と異なるので中小企業は自社に向けた制度を選択することができる。

第6節 中央省庁の再編

1990年代後半は、折からの厳しい経済環境を背景に、行政改革や地方分権の議論が進展した。労働省の地方支分部局は、都道府県労働基準局、都道府県女性少年室及び都道府県職業安定主務課に分立されていたが、1999年7月の地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）により、2000年4月より都道府県労働局が統合・設置された。

引き続き2001年1月に中央省庁の統廃合が行われたが、ここに至る経緯として、1996年11月に発足した行政改革会議が1997年12月に行った最終報告が契機となった。最終報告では、内閣機能の抜本的な拡充・強化を図り、かつ、中央省庁の行政目的別大括

⁴² 中退金は加入1年未満の者には支払われない一方給付額が掛け金を上回るまでの期間が短く、特退共は加入1年未満の者にも支払われる一方給付額が掛け金を上回るまでの期間は長い。

り再編成により、行政の総合性、戦略性、機動性を確保すること等が提言された。これを受けて、中央省庁等改革基本法が1998年6月に成立し、翌1999年7月に中央省庁等改革関連法17法の一つとして、厚生労働省設置法が成立した。厚生労働省発足に当たり、局数の削減が求められ、労働行政関係では、労政局が廃止されて政策統括官（労働担当）となり、また女性局は厚生省の児童家庭局と統合されて雇用均等・児童家庭局となった。この際、「女性局」の名称が変更されたのは、男女共同参画社会基本法が1999年6月に成立しており、男女雇用機会均等法においても片面性の解消を求められる等「女性」の側だけでなく男女両面からみた均等政策への指向があったことに加え、「児童家庭」の名称に「女性」の名称を合わせることにより、女性のみが家事育児責任を負うことを前提とした勤労婦人福祉法時代の政策展開に逆戻りする印象を避ける意味があったとされる。

こうして、厚生労働省は、「国民生活の保障及び向上を図り、並びに経済の発展に寄与するため、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進並びに労働条件その他の労働者の働く環境の整備及び職業の確保を図ることを任務とする」（設置法第3条第1項）2001年度予算で18兆円を超える巨大官庁として誕生した（一般歳出に占める厚生労働省予算の割合37.1%）。

第2章 市場主義の弊害是正期（2007年～2012年）

第1節 概況

リーマンショックを含む世界同時不況期において、雇用対策は雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金による雇用維持支援に回帰した。また、「派遣切り」の発生等を受けて、非正規雇用等雇用保険で支えられない人に対する支援を開始したこともこの時期の特徴である。さらに、これまで緩和する方向に改正されてきた労働者派遣を規制する方向での法改正や、短時間労働者、派遣労働者に対して雇用保険の適用が拡大されるなど、セーフティネットの拡充が進んだ。

2011年の東日本大震災や、円高、原油高による景気後退局面における雇用対策についても、雇用創出事業の増額・延長とともに、卒業後3年以内の既卒者等を正規雇用として雇い入れる事業主への奨励金、雇用調整助成金の要件緩和など長期雇用・雇用維持重視という点で日本的雇用と親和的なものであった。

第2節 労働市場関連政策

1 一般雇用対策

(1) 雇用維持政策への回帰と第2のセーフティネット

ア 世界同時不況期の雇用対策

世界同時不況期とは、2008年9月15日のリーマンショックを含む、戦後の景気基準日付でいうと第14循環の後退局面、2008年2月から2009年3月までをいう。

この時期の雇用対策の特徴としては、①1990年代末からの雇用創出を主眼とした流動的な政策を離れ、再び雇用調整助成金等による雇用維持政策へと回帰したこと、②雇用保険被保険者以外の者（日本的雇用の外にいる短時間労働者等）に対しては、緊急人材育成支援事業・求職者支援制度による新たなセーフティネットを設け、トランポリン型社会の実現を目指したことがあげられる。

この時期、雇用情勢の急激な悪化、雇用調整の広がりがみられ、雇用調整助成金の支給対象者や支給金額は激増した。政府も、同助成金の要件を緩和することによってこれを促進した。2008年末には生産量減少要件を前年同期比10%減から直前3か月比5%減に緩和し、見直した雇用調整助成金・拡充した中小企業緊急雇用安定助成金の運用が始まった。翌2009年には1年の支給限度日数を撤廃、民主党政権下でも累次の緩和を行った⁴³。以後、2011年の「円高への総合的対応策」に至るまで、受給要件の緩和、受給対象者の短期労働者、短時間労働者への拡大、助成率の上乗せが行われ⁴⁴、受給要件の厳格化は2012年までなかった。民主党政権の目玉として行われた事業仕分けにおい

⁴³ 民主党政権では、経済財政諮問会議は開催されなくなった。鳩山、菅内閣では国家戦略室、野田内閣では国家戦略会議において経済運営の基本方針が審議された。

⁴⁴ (独)労働政策研究・研修機構(2012a)では、リーマンショック後の時期に非農林漁業で約150万人の雇用維持・確保効果があったと推定している。

ても、ジョブ・カード制度や未払い賃金立て替え払い制度などが軒並み不要とされる中で、雇用調整助成金は維持され、雇用政策思想が雇用維持型に回帰していたことがみてとれる。

2008年に起きたいわゆる「派遣切り」は、社員寮等からの退去を余儀なくされ、仕事と同時に住居を失い生活の基盤をなくしてしまう者を増加させ社会問題化した⁴⁵。こうした問題に対応するため2009年4月の「経済危機対策」では緊急人材育成支援事業（基金訓練等）など第1のセーフティネットである雇用保険に守られない者（新規学卒者、非正規労働者、給付期限を超えた長期失業者等）に対する総合的生活支援（第2のセーフティネット）が行われ、最後のセーフティネット（生活保護）に向かう前に、職業訓練等を通じて再び労働市場に戻す「トランポリン型社会」が目指された。緊急人材育成支援事業は、2011年10月からは法に基づく恒久的な措置としての求職者支援制度として実施されている⁴⁶。

イ 震災後の復旧・復興対策⁴⁷

2011年の東日本大震災への緊急対応として、3フェーズからなる「『日本はひとつ』しごとプロジェクト」が実施された。

震災後の政府の復旧・復興対策は多岐にわたり、2011年4月に政府の東日本大震災復興構想会議が設置・開催され、この中で復興に向けた道筋の検討が始まった。その後、6月下旬に東日本大震災復興基本法が成立、施行され、それに基づいて政府に東日本大震災復興対策本部が設置された。一方、復興の基本方針の策定と並行して、政府は直面する諸課題に対応するため、5月に2011年度第1次補正予算、7月に第2次補正予算を成立させた。その後、秋にかけて、政府部内では具体的な復興事業の策定と、それを裏付ける第3次補正予算の編成作業が進められ、産業復興や町づくりのための事業など本格的な復興事業が盛り込まれた。

労働行政による復旧・復興支援は、震災直後、国の住宅支援の一環としての全国の雇用促進住宅での被災者受入れ促進で始まり、その後、実質的な復興支援としては、職業安定行政による被災して失業・休職した人に対する支援、被災した事業主に対する支援、新規学卒者に対する支援があり、また、労働基準、安全衛生行政では東京電力・福島第1原子力発電所において放射線量の適正管理や作業員の内部被ばく検査の実施等、是正勧告を含む命令・指導などが行われた。

雇用安定のための施策としては、被災した人の職探しを支援するため、ハローワークの職員が公民館等に出向いて積極的に出張相談を展開した。また被災した事業主向けと

⁴⁵ 2008年末、市民団体や労働組合などが実行委員会を作り、日比谷公園でいわゆる「年越し派遣村」が実施された。

⁴⁶ 緊急人材育成支援事業・求職者支援制度については、第3節でみる。

⁴⁷ (独)労働政策研究・研修機構(2012b)「東日本大震災から1年半—記録と統計分析—」(調査シリーズ No. 111)

しては、ハローワークに特別相談窓口を設け、様々な支援制度などを一括して情報提供したり、相談にのったりする体制づくりを図った。その上で、2011年3月に雇用保険法の省令改正により、まず雇用保険の失業給付基本手当に関して、失業の認定基準を緩和し、事業所が災害を受けたことにより休止・廃止したために、休業を余儀なくされ、賃金が支払われない場合に、実際に離職していなくても失業手当を受給できること等とするとともに、震災離職者等に対して個別延長給付（原則60日分）を支給することとした。また、事業主（被災事業主を含む）に対する制度拡充・規制緩和として、被災離職者や被災地域の求職者の雇用促進を支援する被災者雇用開発助成金を新設したほか、雇用調整助成金に関して①事業活動縮小の確認期間の短縮（3か月→1か月）、②生産量等が減少見込みの場合でも申請を可能に、③計画届けの事後提出を可能にするるとともに、震災当日まで遡及して助成など、いくつかの特例措置、要件緩和などを講じた。

「『日本はひとつ』しごとプロジェクト」の中には、リーマンショック後の生活防衛のための緊急対策で創設された「緊急雇用創出事業」（東日本大震災に対応して事業拡充）の活用も記されており、同事業にとって、これを震災復興に活用して被災地における雇用創出に極めて大きな役割を果たせたことは、想定外の効果を挙げたものといえるだろう。

さらに、2011年5月に成立した東日本大震災に係る特別措置法により、特定被災地域の事業所の労働者で、震災によってやむを得ず失業・休業状態となった場合に、雇用保険の基本手当の終了後、個別延長給付に加えて、更に60日分の個別延長給付を支給することとされた。本特例により、所定給付日数が180日（35～44歳、被保険者期間5～10年）の失業者の場合、合計300日まで受給が可能となった。

また、新規学卒者に対する支援策としては、2011年3月卒の就職の確保がまず最大の課題となったことから、主要経済団体に対して採用内定の維持・雇用の確保を要請したことに加えて、全国の新卒応援ハローワークに震災関連の特別相談窓口を設置し、内定取消し等の実態の把握に努めた。その上で11年度卒業生に対する施策の強化として、既卒者（3年以内）に係る採用拡大奨励金やトライアル雇用奨励金関連の拡充・要件緩和、さらに被災地の企業が被災地に居住する求職者・離職者を実習型雇用した場合に係る助成金の支給などを推進した。

ウ 地域雇用対策

2007年地域雇用開発等促進法改正では、地域区分の4類型⁴⁸を2つに集約した。一つは、雇用機会の不足を要件とする雇用開発促進地域で、事業所の設置整備と雇入れへの助成、中核人材の受入れへの助成、能力開発への助成が行われる。もう一つは、雇用機会の不足に加え、地域関係者（地方自治体や事業主団体）が地域の特性を生かした雇用の

⁴⁸ 雇用機会増大促進地域、能力開発就職促進地域、求職活動援助地域、高度技能活用雇用安定地域（p5参照）

創造を図ろうとしている自発雇用創造地域で、これら関係者による協議会が策定し厚生労働大臣が同意した地域雇用創造計画に基づき、求職者への講習等を雇用保険事業として行うこととされた。

(2) 労働市場関連法

ア 2007年雇用対策法改正と雇用政策基本方針

2007年の雇用対策法改正は、若年者対策、地域雇用対策、外国人雇用対策が内容的には3つの柱であったが、法律の基本構造にも大きな変化があった。

2006年9月から「人口減少下における雇用対策の検討」について労働政策審議会雇用対策基本問題部会で審議が開始され、同年12月に出された建議においては、雇用対策基本計画は終了させ、これに代わって、都道府県労働局長が毎年度都道府県知事の意見を聞いて「雇用施策の実施に関する方針」（地方方針）を策定し、その策定に資するために厚生労働大臣が毎年度「雇用施策の実施に関する指針」（全国指針）を策定することを求めた。これについては審議の中で、事務局側から、都道府県と国の機関の連携が悪い状況にあるため、地方と一体となって雇用対策を進めていくという観点から、まず地方レベルで方針を策定する仕組みとすると説明されている。この仕組みは雇用対策法本体ではなく、雇用対策法施行規則第13条に定められた。

また、施行規則第1条第1項の規定に基づき、厚生労働大臣は雇用対策法第4条第1項各号に掲げる事項（職業指導及び職業紹介に関する施策を充実すること、労働者の円滑な再就職を促進するために必要な施策を充実すること、青少年の雇用を促進するために必要な施策を充実することなど）について講じようとする施策に関し、その基本となる事項を定め、公表することとされ、併せて、基本方針のもとになる法第4条に掲げる国の責務を書き改め、若者、女性、高齢者、障害者の就業促進や地域雇用対策を追加した。

これを受けて2008年2月に告示された「雇用政策基本方針」は、2002年1月から続く戦後最長の景気拡張局面の中で策定されており、本格的な人口減少社会の到来、グローバル化や技術革新等がもたらした課題を乗り越え、経済社会の持続的な発展を強固なものとするとともに、人々の「雇用・生活の安定」の確保を目指すことが課題であった。雇用政策の基本的考え方としては、安定の確保、多様性の尊重、公正の確保の3つが示されており⁴⁹、安定の確保については、「労働者の生活の安定や技能蓄積等の観点から雇用の安定を確保するとともに、労働者が、自らの職業キャリアをより開発・向上し、能力を発揮できるよう、職業能力開発等の職業キャリア形成支援や外部労働市場の整備

⁴⁹ この3つの考え方は、厚生労働省の要請を受けて(独)労働政策研究・研修機構がプロジェクト研究の一環として開催した「雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会」報告書（「上質な市場社会」に向けて～公正、安定、多様性～）（2007年8月）において示されたもので、労働政策審議会建議「今後の雇用労働政策の基本的考え方について～働く人を大切にす政策の実現に向けて～」（2007年12月）に盛り込まれた。

等を行い、これらを通じて職業キャリアの発展、安定を確保する。」と、内部労働市場ばかりでなく、外部労働市場を通じた雇用安定も明記された。

多様性の尊重では、「性別、年齢、障害の有無を問わず、労働者が、生涯を通じ、個人の価値観に基づき、人生の各段階に応じ、多様な働き方を主体的に選択できることにより、自らの能力を十分発揮できるようにする。」とし、「今後重点的に展開していく具体的な施策の方向性」について「労働力人口が減少する中で、経済社会が持続可能な成長を続けていくためには、第1に、性別、年齢、障害の有無にかかわらず、誰もが意欲と能力に応じて働くことのできる『全員参加型社会』の実現を目指す。」とされた。

公正の確保では、「多様な働き方が可能となっていく中で、働き方に中立的な仕組みや制度の下、豊かな活力ある経済社会にふさわしい公正な働き方を確保する。」とし、具体的には、短時間正社員制度、テレワーク、男性の子育て参加の支援・促進、パート労働者と通常の労働者との均衡の取れた待遇の確保、有期契約労働者の処遇の改善、労働契約法の十分な周知、個別労働関係紛争の自主的解決促進等に言及された。

イ 雇用保険の非正規労働者への拡大

2008年10月末に決定された「生活対策」において、「国民の負担軽減の観点から」「雇用保険の保険料については、2009年度の1年間に限り0.4%の範囲内の幅(現行1.2%)で引き下げることにについてセーフティネット機能の強化等と併せ、関係審議会において労使と十分協議した上で検討、結論」とされたことに対応するため、2008年11月より、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において、雇用保険制度の見直しの検討が開始された。悪化する雇用情勢に対応して必要な雇用対策を講じようとする一方で、その対策の原資となる雇用保険料を引き下げるという相反する論点を検討することとなり、雇用保険部会においては労使双方から保険料率引下げに対する懸念が示されることとなったものの、予定通り検討が行われることとなった。

検討課題の第一は、非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化であった。その1つは、今後想定される離職者の増加等に備え、セーフティネットに万全を期す観点からの給付の見直しであり、具体的には契約更新がなされなかったため離職した有期雇用者等に対する受給資格要件等の取扱いについて、いわゆる倒産、解雇等による離職者(特定受給資格者)の扱いを勘案し、どう考えるかが提起された。2つ目は雇用のセーフティネットとしてカバーする労働者の範囲の見直しであり、具体的には現在、雇用保険の適用については、「週所定労働時間20時間以上、1年以上の雇用見込み」という基準が設けられていることについて、どう考えるか。特に、1年未満の有期雇用者の中には、「1年以上の雇用見込み」の要件のために適用が受けられない者がいるが、こうした者に対するセーフティネットをどのように考えるかが提起された。

その後、事務局から報告案が示され、翌2009年1月、報告がとりまとめられた。報告では、非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化について、①倒産・解雇に

よる離職者(特定離職者)に当たらない雇止めによる非正規労働からの離職者についても、受給資格要件を12か月から6か月に緩和すること(恒常的措置)と、②その場合の所定給付日数について、被保険者期間1年以上で雇止めされた者について暫定的に(3年間)倒産・解雇による離職者と同じ扱いにすることとされた。また、適用面からの拡大として、③「1年以上の雇用見込み」を「6か月以上」に緩和することとされた。

再就職困難者に対する支援の強化としては、特定離職者や雇止めされた者でなくても、所定給付日数が短い年齢層や雇用失業情勢の悪い地域の求職者について、暫定的に個別に60日間延長給付することとされた。

また、安定した再就職に向けたインセンティブを強化するため、①所定給付日数を3分の1以上かつ45日以上残して再就職した場合に支給される再就職手当について、暫定的に「3分の1以上の残日数」のみに支給要件を緩和するとともに、給付率も現行30%を残日数に応じて40%又は50%に引き上げること、②就職困難者に対して再就職の際の初期費用を支援する常用就職手当について、暫定的に「40歳未満の者」を対象とするとともに、給付率を現行30%から40%に引き上げること、③職業訓練受講を訓練延長給付によって支援するとともに、暫定的に受講中に支給される受講手当を日額500円から700円に引き上げることとされた。

そのほか、育児休業給付について、①2009年度末までの暫定措置について当分の間延長し、給付率50%を維持すること、②休業中と休業後に分割して支給されているところを、これを統合して全額休業中に支給することとされた。

大きな問題であった雇用保険料率については、「雇用保険財政の過去の経験や本来の保険制度の趣旨等からすれば、現在のように雇用失業情勢が急速に悪化しつつある時期には保険事故である失業が増加することが容易に予想される中で、雇用保険料率の引下げについては、本来これを行うべきではなく、慎重に対処する必要があるが、一方で、国民の負担軽減についての政府全体としての強い要請があること等を勘案すると、特例的に2009年度に限って、失業等給付に係る雇用保険料について、弾力条項による引下げ幅を超えて0.4%引き下げることとすることも、やむを得ないものと考え」とし、失業等給付に係る雇用保険料率は現行1000分の12を1000分の8に、雇用保険2事業に係る雇用保険料率は弾力条項に則り1000分の3を維持することとされた。

報告を踏まえ、労働政策審議会への諮問・答申を経て、翌2009年1月に改正法案が国会に提出され、同年3月に成立した。

その後、2009年夏の衆議院議員選挙の結果、民主党連立政権が誕生すると、民主党のマニフェストに掲げられた「雇用保険をすべての労働者に適用する」という方針の下、同年9月から労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において審議が開始された。2009年12月にとりまとめられた報告では、「6か月以上の雇用見込み」要件のために適用が受けられない者に対しても雇用のセーフティネットが必要であるという結論に至り、「31日以上雇用見込み」の者について、雇用保険の適用対象にすべきと

された。その際、離職と受給を繰り返す層の発生の防止や雇用保険財政への影響を考慮して現行の受給資格要件（原則として離職日前2年間に12月以上の被保険者期間が必要。特定受給資格者等については離職日前1年間に6月以上でも可。）は維持することとされた。

改正法案は、労働政策審議会への諮問・答申を経て国会に提出され、2010年3月に成立した。この改正によりそれまで業務取扱要領で定めていた適用基準が法律に明記されることとなり、①一週間の所定労働時間が20時間未満である者、②同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者、③季節的に雇用される者のうち、短期雇用特例被保険者に該当しない者、④学校の学生・生徒であって厚生労働省令で定める者、に該当しない非正規労働者に適用が拡大された。

また、事業主が被保険者資格取得の届出を行わなかったため未加入とされていた者のうち、事業主から雇用保険料を控除されていたことが給与明細等の書類により確認された者については、現行の2年を超えて遡及適用されることとなった。

ウ 雇用保険法及び特別会計法の一部改正法

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、2011年10月の求職者支援法の施行に向けて6月まで審議を重ねた後、9月以降、雇用保険制度全体に係る議論に着手した。検討課題は大きく2つであり、まず、失業等給付に関しては、2011年度末までの暫定措置（個別延長給付等）の扱い、基本手当の水準（給付率、給付日数）、マルチジョブホルダーへの対応、65歳以降への対処、高年齢雇用継続給付の在り方、教育訓練給付の在り方等が、財政運営に関しては、雇用保険の国庫負担の原則復帰、保険料率等について検討され、同年12月に報告がとりまとめられた。

暫定措置の扱いについては、足元の雇用失業情勢は一部に持ち直しの動きがみられるものの、依然として厳しい状況にあること、また、急激な円高の進行・高止まりや海外経済を取り巻く不透明感等が我が国経済・雇用に悪影響を与えるおそれもあるとして、基本的には、これらの措置を2年間（2014年3月31日まで）延長すべきであるとされた。ただし、個別延長給付の延長に当たっては、重点的な再就職支援を真に必要な者に限るなど運用上の見直しを行うこと、受講手当の額の引き上げについては、予定どおり終了するとともに、支給額の在り方を見直すべきとされた。

高年齢雇用継続給付については、制度の存在意義を問う意見がある一方で、制度の拡充等を図るべきという意見もあったとした上で、実態として労使間で広く定着し、高年齢者の雇用促進に重要な役割を果たしている現状を踏まえ、雇用と年金の接続に資する観点も考慮し、当面の間存置することとされた。

財政運営に関しては、2007年度から暫定措置として本則（4分の1）の55%とされている失業等給付に係る国庫負担については、雇用保険の保険事故である失業は、政府の経済対策・雇用対策とも関係が深く、政府もその責任を担うべきであるから、求職者

支援制度に係る財源も含め、雇用保険法附則第 15 条の「できるだけ速やかに、安定した財源を確保した上で国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする」との規定に基づく措置を講ずるべきとされた。また、雇用保険料率については、2011 年の法改正により 2012 年度以降 1,000 分の 14 に引き下げられているものを、依然として厳しい雇用失業情勢にあるものの失業等給付の収支の見通しや積立金の状況を勘案し、弾力条項に基づく下限の 1,000 分の 10 に引き下げるべきとされた。

雇用保険二事業については、その多くを占める雇用調整助成金について、2008 年度後半以降の雇用失業情勢の急激な悪化や東日本大震災等に対応して、支給要件の緩和や助成率の引上げ等を行ってきたが、経済・雇用情勢を慎重に判断しながら、今後は原則として、2008 年度後半以前の状態に段階的に戻していくことを目指すべき、また、これまで以上に厳しい見直しを徹底すること等を通じて、財政の健全化や借入金の速やかな返済を図るべきとされた。これらの取組を前提とした上で、雇用調整助成金の支出が急激に増大した場合に備えたやむを得ない措置として、借入れに係る暫定措置⁵⁰を 2 年間（2012 年度及び 13 年度）に限り延長すべきとされた。

その他、基本手当の水準（給付率、給付日数）については、引き続き検討すべきとしたほか、マルチジョブホルダー、65 歳以上への対処及び教育訓練給付については、今後の雇用失業情勢や社会経済情勢等を勘案しつつ、中長期的な観点から議論していくべきとされた。

報告を受けて、雇用保険法及び特別会計法の一部改正法案が作成され、2012 年 3 月に原案どおり成立した。

2 若年者雇用対策

(1) 若年者の雇用情勢

さまざまな取組みにもかかわらず、2005 年頃までは学卒求人倍率も低位横ばいが続いた。雇用情勢は 2006 年頃から改善傾向がはっきりし始め、学卒労働市場でも新規大卒求人は 2008 年には 2 倍を超え、久々の売り手市場に転じた。しかし、同年 9 月のリーマンショックを受けて、2010 年卒の求人は再び急減、2011 年 3 月の東日本大震災もあり、2010～13 年は就職氷河期の再来と言われ、卒業年次による運不運の差が再認識された。

フリーターの人数は、2008 年まで減少傾向を続けてきたが、2009 年以降は 180 万人前後で横ばいの動きとなっている。年齢的には 15～24 歳が減少する一方、25～34 歳が増加し、若年人口の減少傾向と、就職氷河期に学校を卒業した「ロスジェネ世代」の年齢が上昇し、中年期に差し掛かっても安定雇用に移行できない者（年長フリーター）の

⁵⁰ 厳しい経済・雇用状況の中で、雇用調整助成金の大幅な支出増にも対応できるよう、2010 年度と 2011 年度については、失業等給付の積立金から雇用調整助成金の支出のために必要な額の借入れを可能とする措置。

滞留が表れている。そのため、卒業年次による不公平を是正し、若者の再チャレンジを可能にする取組みの重要性が認識され、2006年5月には、再チャレンジ推進会議⁵¹の中間取りまとめにおいて、新卒一括採用制度の見直しなどが提言された。

(2) 若年者雇用対策の進展

ア ニート問題の発見と対策

1990年代後半に急増したフリーターに対しては、2000年代に入ってから対策が講じられるようになった。フリーターの就業実態は多様であり、正社員の働き方に近いフリーターも多数いるが、逆に、「あまり働いていない」フリーターも少なからずおり、さらにその延長に、就職や進学への希望を喪失した無業状態の若者がいる。これらの若者は、統計上は失業者に入らず公的支援の対象にもならない。多くは、親の庇護のもとに暮らしているが、収入はなく、就業を通じた能力開発の見込みもないため、将来的に社会的負担となる可能性が高い、最も深刻なケースといえる。

こうした若者たちについて、OECD諸国では、労働市場に参加しない若者無業者の問題として関心が高く、2002年時点で、加盟国の3分の1で、20～24歳の男性の5～10%が、在学もしていなければ、労働市場に参入していない状態だとされている。その中で、イギリスでは、学校に行っていない、仕事もしていないし職業訓練も受けているわけではない16～18歳の若者をNEET (Not in Education, Employment or Training) と呼び、政策対象として特段の配慮をしてきた。

我が国では、2003年の「若者自立・挑戦プラン」でも、対象者は「意欲のある」若者に限っていたが、その後、こうしたイギリスでの政策的対応などを踏まえ、厚生労働省「労働経済の分析」(2004年)において、若者無業者に注目して、「非労働力人口のうち、15～34歳、未婚であって、家事・通学をしていないもの」との定義で、その数を52万人と推計した。その後、ニートの数は、2002年に60万人台に達した後、60万人台で推移している。フリーターとは違い、15～24歳が減少し25～34歳が増加といった滞留傾向はみられない。ニートのうち、男性が6割を占めているが、「家事をしている」無配偶者を加えると、男女はほぼ同数になる。学歴は中学卒が多く(2007年23.8%)、高校中退者が少なくないと推測される。

ニート問題の背景には、家庭の貧困や崩壊による低学歴・低所得、精神神経疾患や発達障害、労働のストレスによる鬱病、ゲームやネット依存による引き籠りなどの複雑な問題がある。このため、ニート対策は、単に雇用の問題にとどまらず、経済困窮者対策

⁵¹ 多様な機会が与えられ、何度でも再挑戦が可能となる仕組みを作っていくことは、内閣の重要政策課題であるとの認識の下、こうした再挑戦の仕組みについて政府全体として取り組むため、2006年3月、内閣に設置された「多様な機会のある社会」推進会議の別称。議長は当初内閣官房長官、再チャレンジ担当大臣が任命されてからは担当相、各省庁局長級で構成された。2008年1月「再チャレンジ支援総合プラン(改正)」を取りまとめて以降開催はない。

や社会的包摂⁵²という視点とも重なる問題でもあり、地域における包括的な取組みが重要になってくる。⁵³

我が国では、ニート対策として2005年度に若者自立塾事業、2006年度に地域若者サポートステーション事業⁵⁴が始まった。

前者は、主として、ニート状態の若者を対象に、就職活動の入り口まで誘導することを目的として、合宿形式による集団生活での3か月程度の生活訓練・労働体験を通じて、職業人、社会人として必要な基本的能力の獲得、勤労観の醸成を図り、働く自信と意欲の付与を行おうとするものである。実施主体は、民間事業者・NPO等であり、宿泊・食費は個人負担、運営費は対象者数に応じて国からの補助が出る仕組みであった。2007年度からは、地方自治体からの協力も得ながら全国30か所で実施、修了者数2005～07年1,368名、卒塾後6か月経過後の就労率59.7%であった。ただし、2009年11月の事業仕分けの結果により、2009年度で廃止された。

また、後者の地域若者サポートステーションは、イギリスのコネクションズに倣った事業であり、ニート等の若者の自立を支援するため、地方自治体（市町村）が主体となって地域の専門機関（福祉、医療、理学療法など）をネットワーク化したものであり、2006年度にモデル事業として実施された。2011年度において、全国に120か所設置され、国の事業委託などを受けながら、若者の置かれた状況に応じた専門的な相談や職業意識啓発プログラムの実施、地域ネットワークの中核として各専門機関（福祉、医療、理学療法など）への誘導などを行っている。

こうした事業の成果として、ニート本人の就労へ向けた各般のツールの活用の道を開くだけでなく、家族・関係者の相談協力場の場づくり、学校からの移行プロセスから外れた者への接触、家庭訪問事業などのアウトリーチ機能の強化などニート問題に取り組むノウハウの蓄積が図られている。課題として、①各地の取組みによるノウハウの蓄積・整理やノウハウを持った専門家集団の育成、②ニート状態に入ることを防ぐための学校、ハローワーク、支援機関など関係機関の間の連携、③就労・定着のため、採用前訓練機会の提供、採用後の訓練・処遇などキャリアの視点を持った取組みの促進、④社会的企業⁵⁵など居場所作りのための中間的就労の場の確保などが挙げられる。

⁵² 社会的包摂（Social Inclusion）とは、1980年代から90年代にかけてヨーロッパで普及した概念である。第二次大戦後、人々の生活保障は福祉国家の拡大によって追求されてきたが、1970年代以降の低成長期において、失業と不安定雇用の拡大に伴って、若年者や移民などが福祉国家の基本的な諸制度（失業保険、健康保険等）から漏れ落ち、様々な不利な条件が重なって生活の基礎的なニーズが欠如するとともに社会的な参加やつながりも絶たれるという「新たな貧困」が拡大した。このように、問題が複合的に重なり合い、社会の諸活動への参加が阻まれ社会の周縁部に押しやられている状態あるいはその動態を社会的排除（Social Exclusion）と規定し、これに対応して、社会参加を促し、保障する諸政策を貫く理念として用いられるようになった。（首相官邸「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム（2011））

⁵³ 小杉（2010）、（独）労働政策研究・研修機構（2011a）、宮本（2006）、（2012）ほか

⁵⁴ 2006、2007年度はモデル事業であり、本格的実施は2008年度から。

⁵⁵ 英国政府は社会的排除の問題に取り組むため、1997年に社会的排除対策室（SEU）を内閣府内に設置し、継続して関連政策を策定し実施してきた。これらの動きと連動し、社会的排除対策の一翼を担うことが期

イ 多様化する若年者雇用対策

この時期の若年者対策は、全体としては第1章でみた施策の多くが本格的に展開されていく方向に進んだが、リーマンショック後の不況、政権交代、事業仕分けによる施策・予算の見直し、震災による経済活動の停滞など、方向性が見通しにくい中で、不安定な制度運営を余儀なくされた。

自公政権期には、「成長力底上げ戦略推進円卓会議」(2007年)⁵⁶の議論の中からジョブ・カード制度が提案され、2008年から本格実施された。リーマンショック後の不況に伴う「派遣切り」が社会問題化し、非正規雇用労働者の厳しい生活実態に注目が集まったが、就職氷河期に学校を卒業し、安定した職業生活へ移行する機会に恵まれなかったロスジェネ世代が多く含まれることから、改めて、若年期の雇用への移行の在り方が非正規雇用問題という形で、その後長期にわたって社会の基盤を揺るがす可能性がある大きな課題であることが明らかになった。

2007年には「青少年の雇用機会の確保に関して事業主が適切に対処するための指針(雇用機会確保指針)」が定められ、また、2009年には、職業安定法施行規則を改正し、内定取消し企業名の公表措置が定められた。

政権交代後は「新成長戦略」(2009年12月)、「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」(2010年9月)などによって、厳しい就職環境に対応した若年者雇用対策の拡大が図られた。新卒応援ハローワーク、わかものハローワークの設置など、国が手厚い就職支援を行う事業が拡大し、また、トライアル雇用やジョブ・カードを活用した訓練など、助成金の拡大や訓練付き雇用の制度拡充が図られた。

「子ども・若者ビジョン」(2010年7月)、「若者雇用戦略」(2012年6月)などにおいても、若年者問題を重視する姿勢が示され、「望ましい働き方ビジョン」のとりまとめ(2012年3月)など、非正規雇用問題を重視する姿勢も明確にされた。2010年11月には「青少年雇用確保指針」が改正され、事業主は新卒求人枠に卒業後少なくとも3年間は応募できるようにすべきこと等が盛り込まれた。

一方、事業仕分けにより、若年者対策関連事業の中にも廃止・大幅縮小などの判定を受けるものが多く、職業情報データベースなど長年の蓄積が失われた社会資源もあった。ジョブ・カード制度もいったんは廃止とされるが、その後復活して、公的職業訓練での活用が推進された。なお、2012年からは「学生用ジョブ・カード」の運用が始まった。

待され、拡大してきているのが社会的企業である。社会的企業の定義は、定義する機関等により差があるが、概して言うところ「社会的事業とビジネス手法とのハイブリッド」ということができよう。(内閣府(2009))⁵⁶成長を下支えする基盤(人材能力、就労機会、中小企業等)の向上を図り、働く人全体の所得や生活水準を引き上げつつ、格差の固定化を防ぐことを目標に、「成長力底上げ戦略」の検討を進めるため、2007年2月内閣官房長官を主査に担当大臣、府省事務次官級で構成した成長力底上げ戦略構想チームが、「成長力底上げ戦略」推進のため2007年3月設置、学識経験者と労使、関係閣僚で構成。2008年6月「中小企業の生産性向上と最低賃金の中長期的な引上げの基本方針について(円卓合意)」をとりまとめた後の開催はない。公労使で構成したジョブ・カード推進協議会は2009年4月まで開催された。

学校教育においては、2011年1月に中央教育審議会答申「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」がまとめられ、1999年以来学校教育の中で取り組まれてきたキャリア教育についての総括と方向付けが行われた。学校へのジョブ・サポーターの配置、地域若者サポートステーションでの学校連携事業など学校と労働行政との連携も深まった。

バブル崩壊後の経済低迷期に鮮明になってきたように、若年者雇用をめぐる問題の深刻化の背景には、景気の低迷による需要不足に加えて、非正規雇用へのシフトといった雇用構造の大きな変化があり、従来の若年者側の意識啓発による適職選択や定着率の向上といった対策で対応できる部分はきわめて小さくなった。このため、従来型の若年者雇用対策の一つの柱であった意識啓発事業は、学校でのキャリア教育に基本的な役割を譲り、職場実習や職業訓練の拡充により若年者の職業能力を高め、労働市場で評価される付加価値をつける施策へとシフトしていった。

また、買い手市場を背景に、正社員としての採用であっても、若者を使い捨てにする企業の存在が「ブラック企業」として社会問題化し、企業側の意識啓発が急務であることが明らかとなった。このため、若者が労働市場で自らの身を守る力をつけるための労働法教育の必要性も改めて認識されることとなったり、就職を控えた学生や若者向けのハンドブック「知って役立つ労働法」が2010年9月から作成、更新されている。

3 高齢者雇用対策

継続雇用の義務化について、高年齢者雇用安定法は2004年に次いで2012年に改正が行われた。2012年改正は、2013年からの厚生年金報酬比例部分の段階的引上げ開始を意識したものとなっており、年金の制度改正が高年齢者雇用政策の在り方に大きな影響を及ぼしている。労働力の高齢化が進展するなか、希望すれば年金の支給開始年齢と接続する程度には長く働けることが要請されるようになった、ということができる。2012年改正の要諦は、2004年改正で創設された労使協定による雇用継続対象者の選抜が廃止され、年齢によらない解雇事由に当たる場合は別として、65歳までの継続雇用制度の導入が例外なく義務化されたことにある。具体的な検討は、報酬比例部分の支給開始年齢の引上げを控えた2010年11月、「今後の高年齢者雇用に関する研究会」の設置から始まった。対象者を労使協定で選ぶ基準を廃止することが、翌2011年6月に取りまとめられた報告書で提起され、同年9月から労働政策審議会雇用対策基本問題部会の審議が始められた。2012年1月に行われた建議では、選定基準廃止に附帯する事項が2点掲げられた。

第一に、転籍先の拡大がある。従来運用で認めてきた親会社と子会社の間に加えて、同一親会社の複数の子会社間、さらには子会社に当たらない関連会社との間にも拡大することとされた。これは、経営側の要望に叶うものである。第二に、就業規則の解雇事由又は退職事由に該当する者については、継続雇用の対象にはしないことを確認的に記

述した。65歳までの継続雇用がうたわれれば、就業規則の解雇事由に該当していても、使用者は実態として解雇し難くなる。こうした事態が起こりにくくなるよう、あえて確認的に記述がなされたと解される。

改正法案は2012年3月に国会に提出され、8月に成立した。建議における上記2点の留保を含めて、継続雇用の対象者を労使協定で選定する方式は廃止されることになった。

4 非正規雇用対策

(1) 派遣労働者の動向

労働者派遣制度については、1999年改正及び2003年改正（施行は2004年）により、対象業務のネガティブリスト方式化と製造業務への派遣解禁が実現され、派遣事業者と派遣労働者の増加がみられたが、それに伴い、派遣労働が元々内包している問題点が目立つようになった。すなわち、請負契約としながら発注元が直接の指揮命令を行う労働者派遣法の潜脱といえる「偽装請負」の問題や、1日単位のいわゆる日雇派遣の問題などである。これらの問題について厚生労働省は、種々の対応策を講じてきた⁵⁷。

派遣労働者数は、2008年に140万人まで増加した。しかし、同年9月に発生したリーマンショック後に急減し2010年には96万人となった。この減少は、主として景気の冷え込みと製造業務派遣における雇用調整が進んだことによるが、製造業務派遣の禁止を見込んで活用を差し控える向きもあった。

(2) 日雇派遣の原則禁止等2012年法改正に向けての動き

厚生労働省は2008年2月から「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会」における検討を開始し、同年7月に報告をとりまとめた。その中で、派遣労働者の保護と雇用の安定が図られるような方向として、日雇派遣の禁止、登録型から常用型へ誘導する仕組み、いわゆる「マージン」公開の義務化、グループ企業派遣の割合規制、違法派遣を是正するために派遣先に対する雇用契約申込みの勧告を創設する等、派遣労働者の雇用の安定や待遇の改善、違法派遣への対処の強化が提言された。また、労働者派遣制度は、常用雇用代替防止を前提とし、臨時的・一時的な労働力需給調整システムとしての位置付けは維持すべきとされた。

労働政策審議会職業安定分科会労働力需給制度部会では、2005年5月から継続して労働者派遣制度に関する検討を行ってきたが、上記の研究会報告等も参考としながら、

⁵⁷ 例えば、請負に関しては、2006年9月4日労働基準・職業安定両局長連名通達「偽装請負に対する当面の取組について」による周知啓発や監督指導の強化、同年10月から学識経験者からなる「製造業の請負事業の適正化及び雇用管理の改善に関する研究会」の開催及び2007年9月の同研究会報告のとりまとめ（請負事業主及び発注者が講ずべき措置のガイドラインの作成など）がある。また、日雇派遣に関しては、日雇派遣労働者についての行政上の調査を実施するとともに、2008年2月「日雇派遣労働者の雇用の安定等を図るために派遣元事業主及び派遣先が講ずべき措置に関する指針」（厚生労働省告示第36号）の制定等がある。

2008年9月に同分科会報告及び同内容の審議会建議をとりまとめた。そこでは、日雇派遣（日々又は30日以内の期間雇用の派遣労働）を労働者の保護に問題のない業務を除き禁止とすること、登録型派遣労働者の常用化の促進のための措置、賃金決定に際し一定の要素を考慮すべきことやキャリア・パスを考慮した適切な教育訓練の実施の努力義務、いわゆるマージンの公開義務、グループ企業派遣の割合規制、法令違反や偽装請負であり派遣先に一定の責任がある場合に行政から派遣先に直接雇用を勧告できることとすることなどが適当である旨提言された。

これを受けて厚生労働省は、法案にとりまとめ、審議会を経たうえで、2008年11月国会へ提出したが、継続審議の後、国会解散により廃案となった。総選挙の結果政権が変わったこと、また2008年9月のリーマンショックを含む世界同時不況の下で、いわゆる「派遣切り」が発生するなど派遣労働をめぐる情勢は急激に厳しいものとなったこともあって、製造業務派遣や登録型派遣の在り方なども改めて検討課題となった。2009年10月、労働政策審議会は検討を開始し、同年12月に「今後の労働者派遣制度の在り方について」と題する答申を行った。そこでは、先の法案に加え、①専門26業務、産休・育児・介護休業取得者の代替、高齢者、紹介予定派遣を除き、原則として登録型派遣の禁止、②常用型以外の製造業務派遣の原則禁止、③禁止の対象となる日雇派遣を2カ月以内の期間雇用まで含めること、④待遇に関して均衡考慮規定、⑤1人当たり派遣料金など情報公開範囲の拡大、⑥違法派遣の場合に派遣先が当該派遣労働者に対して派遣元における労働条件と同一の労働条件を内容とする労働契約を申し込んだものとみなすこと、⑦法律の題名等に派遣労働者の保護を明記すること、などが提言された。

厚生労働省では、答申の内容に沿って法案をとりまとめ、2010年2月の審議会諮問・答申を経て、3月に国会に提出したが2回にわたる継続審議となり、また、2010年7月の参議院選挙の結果、民主党・国民新党が参議院について少数与党となったこともあって、その過程で一部修正（登録型派遣や製造業務派遣の存続、日雇派遣禁止対象を30日以内の期間雇用に戻すとともに例外として対象とできる者の追加等）されたうえで、2012年3月に成立した。この改正により、法の題名が「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」と改められるとともに目的規定も同様に改正され、派遣労働者の保護を目的とすることが明記された。また、上述のほか、離職後1年以内の者を元の勤務先に派遣することの禁止、派遣先の都合で派遣契約を解除するときに講ずべき措置なども規定された。

この間における特筆すべき政策的取組として、「専門26業務派遣適正化プラン」がある。これは、2010年2月に当時の「厚生労働大臣の指示を受け」と明記されて発表された。派遣対象業務のネガティブリスト化に際して、「自由化業務」については1年（その後3年まで可能に）の派遣活用期間制限が設けられたが、「26業務」についてはその制限の対象外とされた。このため、この制限を免れるために、実態は「自由化業務」であるにもかかわらず契約上は「26業務」と称する場合が散見された。このため、あら

ため「26 業務」、とりわけ一般事務と混同されやすい業務である「事務用機器操作」及び「ファイリング」について、「26 業務」であるとされるための考え方を周知するとともに、集中的な指導監督期間を設け、大手派遣会社を中心に調査と適正化に向けた厳正な監督指導が実施された。ただし、従事する業務が「26 業務」である場合であっても、付随的に行う業務の割合が時間数でみて1割を超えてはならず、また、全く無関係の業務を「少しでも」行ってはならないとされたことは、企業の職務編成を考慮しておらず、また、働く側における実態的な能力開発（キャリア形成）機会を削ぐ面が否定できないものであった。

5 外国人雇用対策

(1) 在留管理制度、研修・技能実習制度の見直し

不安定雇用や集住都市の問題、技能実習制度の目的と実態の乖離等、問題の顕在化を受け、2006年3月の「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画（再改定）」は外国人の在留管理の強化と研修・技能実習制度の適正化を図ることとした。具体的には、「外国人移入・在留」の項において、「外国人の入国後の居住状態、就労・就学状態、社会保険の加入状況等、我が国における権利の保護及び義務の履行の状況を横断的に把握して社会的な統合を促すこと」は骨太方針2005が掲げた「国民の安全・安心の確保」にも寄与するとし、入国管理局、市町村、ハローワーク等関係機関がそれぞれ保有している情報を相互紹介・提供する仕組みの整備、外国人登録制度の見直しを掲げるとともに、従来厚生労働省（ハローワーク）が事業主の任意の協力により実施してきた外国人の雇用状況の把握について、「労働力需給の状況を出入国管理政策に反映させるため、厚生労働大臣が法務大臣に協力を求める場合に限らず、出入国管理行政における効果的な在留管理の実施、地方公共団体における外国人住民の就労場所の把握や社会保険加入の徹底のためにも有効との指摘もある」ので、「職業安定関連法令を改正し、外国人を雇用する全ての事業主に対して報告を義務づけるとともに、本人氏名・在留資格等、現在は収集していない情報も新たに求めることについて検討し、結論を得る」とされた。

また、研修・技能実習制度については、技能移転により開発途上国における人材育成に貢献するとの本来的趣旨の更なる徹底を図り、研修生・実習生の法的地位の向上等、制度自体を適正化する観点から、①実務研修中の法的保護のあり方、②技能実習生に対する在留資格の創設、③受入れ機関の監理責任等法令以外の規定に基づく規制等の見直し、が措置事項として盛り込まれた。

これを受け、厚生労働省の労働政策審議会職業安定分科会基本問題部会は2006年9月から検討を開始し、同年12月に報告を取りまとめた。同報告書は、「外国人労働者については、単純労働者は今後も受入れを認めないという基本方針は堅持しつつも、専門的・技術的分野の労働者、技能実習生、日系人等が国内労働市場において影響が無視できない存在となりつつあることから、その適正な雇用管理を推進することが必要」であ

り、「このため、雇用対策法における事業主の努力義務に、外国人労働者の雇用管理の改善及び再就職の促進を加えるとともに、外国人雇用状況報告制度の義務化について規定することが適当」とし、罰則付きの報告義務化を提言した。

翌2007年、雇用対策法が改正され、国の施策として「専門的・技術的分野の外国人の就業促進」と「外国人労働者の雇用管理改善・再就職の促進」が法律上初めて明記されるとともに、事業主に対しては雇用管理の改善と再就職の援助についての努力義務が課され、それまで省令事項であって強制力を持たなかった外国人雇用状況報告制度が義務化された。

また、厚生労働省と法務省の連携についても法律上強化された。法務大臣から外国人の在留に関する事項の確認の求めがあったときは、厚生労働大臣は外国人雇用状況報告に係る情報を提供することとされ、厚生労働大臣は、「労働力の需要供給の適正かつ円滑な調整等を図るため、法務大臣に対し、労働に従事することを目的として在留する外国人の出入国に関する必要な連絡又は協力を求めることができる」、この場合に法務大臣は「本来の任務の遂行を妨げない範囲において、できるだけその求めに応じなければならない」とされた。

我が国の出入国管理は戦後一貫して法務省が一元的に管理してきたが、入国後の在留管理強化が求められる中で、関係省庁が相互に連携・協力して管理する体制に修正されたものと言える。なお、外国人雇用状況報告の義務化に加え、法務省においては新たな在留管理制度の創設が検討され、2009年の入管法改正により、外国人登録制度の廃止とそれに替わる「在留カード」による一元的管理が行われることとなった。

(2) 研修・技能実習制度のさらなる見直し

1989年の入管法改正以降、日系人出稼ぎ労働者や研修生・技能実習生の受入れにより、実態として産業界の「いわゆる単純労働者」受入れニーズに対応してきたが、様々な社会問題が顕在化するにあたり、社会的な受入れコストを最小限にしつつ産業ニーズに応えられる新たな方策が求められるようになった。

2006年3月には、内閣官房副長官の下、各省の副大臣を構成員とする「外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム」が設置され、同年6月に「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」が行われた。その中では、「我が国経済社会の活性化のために必要な高度人材（「専門的・技術的分野」のうち特に優秀な研究者等）の受け入れを促進することが必要」であり、留学生についても「高度人材としての就職は促進すべき」とした。一方、単純労働者については今後も受入れを認めないとの基本方針は堅持すべきとしつつ、研修・技能実習制度の見直しに関連して「現行制度が、単純労働者についての国際技能協力のためのものに限定されていることについて、必要な範囲において国内における産業・企業のニーズにも応えること、高度技能者など技能労働者の受入れも対象とすることなど、大胆な見直しも視野において検討することが有益」とされた。

また、2006年7月には、自由民主党外国人労働者等特別委員会が「外国人労働者に関する方針について（中間報告）」を取りまとめ、①高度人材の在留期間の延長、②高度技能者等を対象とした在留資格の整備、③外国人研修・技能実習制度における再実習の制度化、④外国人登録・在留管理の抜本的見直し等を政府に求めた。

2007年3月には、日本経済団体連合会が「外国人材受入問題に関する第二次提言」をまとめ、「多様な価値観・発想力による組織の活性化、国際競争力の強化の観点から、わが国企業にとって、グローバルな人材マーケットから優秀な人材を獲得するのが急務となっている。」とし、「製造業、建設業、機械組立、造船等における技能者の将来にわたる慢性的な不足を解消すべく、労働需給テストの導入を前提に、日本語能力や技能の要件を満たした外国人材を「技能」の在留資格で受入れる方向で検討すべきである。」と提言した。

2006年4月、千葉県の養豚場で外国人研修生が日本人経営者を殺害する事件が起きた。マスコミは、殺人事件の背景に研修・技能実習制度の「奴隷労働」とも言える劣悪な労働環境があるとセンセーショナルに報道し、制度の在り方が社会的に大きく批判されることとなった。また、こうした報道が影響し、2007年には、アメリカ国務省から「人身売買」に当たるとの指摘を受けてしまう。制度の抜本的見直し、廃止論も喧伝される中、早急な対応が求められた政府は、法務省、厚生労働省、経済産業省がそれぞれ制度の見直し検討に着手したが、いずれも技能移転による国際貢献という制度の枠組みは維持することを基本とした。

厚生労働省では、2007年5月に「研修・技能実習制度研究会」が中間報告をまとめ、①研修生の法的保護を図る観点から、1年目の「研修」を廃止し、入国当初から雇用関係の下で技能を修得する3年間の「技能実習」とする、②帰国した実習生の再入国（再技能実習）については、企業単独型のみ2年間とし、団体監理型（事業協同組合等による受入れ）には認めない、等の内容を提言した。一方、経済産業省の「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」も同年6月に報告書をまとめ、①現行制度の枠組みは維持しつつ、実務研修中の研修生の法的保護を図るため、関係機関による取締りを強化する、②再技能実習については、団体監理型も含め、優秀な実習生により高度な技能の修得機会を付与するため2年間認める、等を提言した。

政府内で新たな在留管理制度や研修・技能実習生制度の見直しが検討されている最中の2007年5月、当時の長勢法務大臣が、研修・技能実習制度に替わる新たな受入れ制度として、「短期外国人就労制度」の創設を私案として公表した。これは、受入れ目的を国際技能移転に限定せず、国内で必要な労働力確保に資するものに転換し、業種・職種を特定せずに受け入れるという大胆なものであり、一方で、在留管理強化の観点から受入れ機関は許可制とし、また外国人の定住を避けるために在留期間は3年間に限定する、というものであった。この発表を受けて政府内の検討は一時中断するが、在留管理制度の創設と併せて2009年の入管法改正に反映され、新たな在留資格「技能実習」の下、入

国当初より雇用関係の下で技能を修得する3年間の制度（1年目の終了時に技能審査を行い、一定レベルの技能修得が認められた者に限りさらに2年間在留できる仕組みは維持。）としてリニューアルされることとなった。なお、再技能実習については、政府内での議論がまとまらず、先送りされた。

このほか、経済の活力維持のためには人口減少を補う本格的な移民の受入れが必要と主張する意見も登場した。自民党の「外国人材交流推進議員連盟」は、少子高齢化への対応として、今後50年間で1000万人を受け入れる「移民1000万人」構想を提唱し、2008年6月には、移民受け入れのために外国人政策を一元化する「移民庁」の設置、永住許可要件の大幅な緩和等を内容とする「人材開国！日本型移民政策の提言」を公表した。

（3）受入れニーズの鎮静化

2000年代に入って政治を巻き込んだ大論議となった外国人労働者受入れ問題も、リーマンショックを含む世界同時不況により、日系人等の定住外国人の大量失業が社会問題化し、新たな受入れニーズ自体が一時的に終息したため、中断することとなる。それまで一貫して増加してきた外国人労働者は、日系人、技能実習生を中心に急激に減少し、2008年の外国人入国者数約915万人に対し、翌2009年は約758万人と150万人以上減少した。

新規入国の急減という面に加え、定住日系人については、雇止め、解雇等のリストラが発生、大量の失業者が一斉にハローワークに殺到した。彼らの一部は住居も奪われ、帰国費用もなく、生活保護受給申請も急増するなど、地域社会に大きなショックを与えた。

こうした状況への対処として、政府の「定住外国人施策推進会議」は、緊急対策として「定住外国人支援に関する総合的対策」を策定し（2009年4月）、厚生労働省、文部科学省を中心に、ハローワークの大幅な相談体制整備、日本語能力の向上を図る就労準備研修や帰国支援事業の実施等、前例のない対応を実施した。特に、帰国支援事業は、これまで一貫して受け入れてきた日系人について、家族分も含めた帰国支援金を給付して帰国を促す政策であり、帰国者の再入国を認めないことを条件とした異例の措置であった（後に批判を受け、この条件は撤回）。この事業は2009年4月から1年間の期間限定で実施され、21,675人が帰国した。

入国者数は2010年には約944万人と回復したが、2011年3月に発生した東日本大震災の影響により再び減少する。しかし、以後は順調に増加した。在留者数は、2009年に日系ブラジル人等の帰国により初めて減少して以降減り続けたが、2012年に底を打った（約203万人）。

（4）2009年の入管法改正

経済・雇用環境が急激に悪化し、外国人労働者をめぐる情勢も様変わりしたが、すで

に方針決定されていた新たな在留管理制度の導入、研修・技能実習制度の見直し等を内容とする改正入管法が2009年7月に成立した。同改正のうち、新たな在留管理制度については、2009年2月に法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」の下に専門部会が設置され、検討が進められたものであり、2008年3月にまとまった同専門部会報告をベースとしている。同報告では、近年の国際化により新たに来日した外国人（いわゆるニューカマー）の中には、「国内に安定した生活基盤がないため、外国人登録に際して正確な申請を行わなかったり、頻繁に転居したり」する者が現れ、「法務大臣や市区町村の長による在留外国人の情報の把握が困難になってきている」とした上で、「法務大臣が、我が国に在留する外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握する制度を構築する」とした。

具体的には、外国人登録制度を廃止し、外国人の在留情報について法務大臣と市区町村の長とで二重に情報が把握、管理されている制度を見直すとともに、上陸許可等の際に「在留カード」を交付することにより情報を法務大臣に一元化することとした。併せて、外国人の留学・就学先、研修先等の所属機関から、所属する外国人に関する情報の提供を受ける制度も創設し、外国人本人が届け出た情報とを照合するなどして、在留状況をより正確に把握できるようにした。

こうして、戦後の入管法制定以来維持されてきた法務省による一元的な出入国管理体制は、外国人労働者が様々な社会問題を惹起し関係省庁の連携・協力が不可欠となる中で、その在り方が問われることとなったが、この改正により改めて一元的な管理が強化され、法務大臣の権限は強固なものとなった。

なお、改正法は研修・技能実習制度の見直しに係る部分は2010年7月から、新たな在留管理制度に係る部分は2012年7月から施行された。

(5) 高度人材の受入れ推進

リーマンショックの起きる直前まで、日本経済は戦後最長の景気拡張局面にあり、さらなる経済成長と人口減少下での活力維持のためには、女性や高齢者等の就労参加と併せて、海外人材の積極的な活用が必要との論調が広がっていた。2008年6月に策定された「経済財政改革の基本方針2008」（骨太方針2008）においては、経済成長戦略として、①全員参加経済戦略、②グローバル戦略、③革新的技術創造戦略を掲げ、「海外から新しい発想や最先端の技術、高度な人材を受け入れ、活力を海外から吸収することは、高齢化・人口減少が進む日本にとって大きなプラスである。成長するアジア、成長する世界のエネルギーを受け入れ、ともに成長する経済の仕組みをつくることで、国内の企業や人材、資金も活性化し、能力を最大限に発揮することになる。」とし、グローバル戦略として「経済成長のカギは人材であり、今、多くの国が高度人材を集めることにしのぎを削っている。我が国においても、能力に見合った高い処遇での人材誘致や、企業の幹部・基幹業務への登用を始め、より魅力的な雇用環境、生活環境の整備を早急に進

め、高度人材の受入れを拡大する。」とした。また、「高度人材受入れとも連携させながら、留学生受入れを拡大させる。」とし、「留学生の就職支援、海外での情報提供・支援の一体的取組等を進め、2020年を目途に留学生数を30万人とすることを旨とする。」と「留学生30万人計画」を掲げた。

この骨太方針に基づき、2008年7月、高度人材の受入れ推進に資する必要な施策の検討を目的とする「高度人材受入推進会議」が参集され、イギリスのポイント制度をモデルとした新たな受入れ制度が検討された。2009年5月の報告書では、「現行の受入範囲内で、特に受入れを促進すべき高度人材の対象範囲を明確化しつつ、・・・『ポイント制』を活用した『優遇制度』を導入することを検討すべきである」とされた。また、「高度人材の大きな供給源は留学生である」が、留学生の卒業・修了者のうち実際に就職した者は3割に止まっていることから、「『高度人材の卵』としての留学生の日本企業への就職率を高めるべく官民による支援体制の整備が必要」とした。なお、同報告書は、高度人材の受入れが進まない最大の要因として、「我が国が処遇や制度・慣行面、生活環境面で制約が多く・・・仕事をしてみたいという魅力と活力に欠けるのではないか」とし、企業に高度人材を呼び込むためには、「外国人ならではの発想力・技術を生かし、企業・・・の中核部門で活躍することを可能とするよう、将来キャリアパスの明示や、給与や昇進システムなどの処遇体系についても、成果や業績重視の柔軟な仕組みに切り替えていくことが求められる」と、日本的雇用システムの見直しの必要性を指摘している。

(6) 民主党政権における高度人材受入れ政策の継承

2009年9月の民主党政権誕生直後に策定された「新成長戦略（基本方針）」（2009年12月閣議決定）は、外国人受入れ制度に関しては、「アジア経済戦略」の中で、「外国人留学生の受入れ拡大、研究者や専門性を必要とする職種の海外人材が働きやすい国内体制の整備を行う」と、これまでの自民党政権の方針を踏襲した。

また、2010年6月に改めて策定された「新成長戦略」においても、この表現は踏襲され、具体策として、「アジア展開における国家戦略プロジェクト」の1項目として「グローバル人材の育成と高度人材等の受入れ拡大」を掲げ、「優秀な海外人材を我が国に引き寄せるため、欧米やアジアの一部で導入されている「ポイント制」を導入し、職歴や実績等に優れた外国人に対し、出入国管理制度上の優遇措置を講じる仕組みを導入する。また、現行の基準では学歴や職歴等で要件が満たせず、就業可能な在留資格が付与されない専門・技術人材についても、ポイント制を活用することなどにより入国管理上の要件を見直し、我が国の労働市場や産業、国民生活に与える影響等を勘案しつつ、海外人材受入れ制度を検討し、結論を得る。これらの施策を通じ、海外人材の我が国における集積を拡大することにより、在留高度外国人材の倍増を目指す。」とされた。

こうして、民主党政権下においては外国人労働者問題が大きく取り上げられることは

なかったが、唯一、ポイント制を活用した高度人材受入れ制度の導入が課題となり、2010年3月に策定された「第4次出入国管理基本計画」においても同制度の導入に向けて検討することが明記された。これに基づき関係省庁間で検討が進められた結果、2011年12月、法務省が「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度」の基本的枠組みを公表し、2012年5月から新制度がスタートした⁵⁸。

第3節 能力開発関連政策

1 失業者能力開発対策—緊急人材育成・就職支援基金と求職者支援法

(1) 緊急人材育成・就職支援基金

世界同時不況により雇用情勢が悪化する中で、長期失業者や自営業廃業者、雇止めされた派遣労働者や有期契約労働者など雇用保険の受給資格のない者が急増し、セーフティネットの欠陥が露わになった。これに対して連合は、2008年11月、厚生労働省に対し「非正規労働者等の緊急雇用対策」について要請を行い、その中には「ヨーロッパ諸国の失業扶助制度も参考に、未就業者や長期失業者等を対象とした職業訓練中の生活保障制度の抜本拡充を図る」という項目が含まれていた。

12月に入り、政府は経済対策閣僚会議において「生活防衛のための緊急対策」をとりまとめ、「生活安定資金融資」として、社員寮等の社宅からの退去を余儀なくされた労働者に対し、住宅入居初期費用、家賃補助費、生活・就職活動費として最大186万円（雇用保険受給者の場合は最大60万円）を融資し、6か月以内に就職すれば一部返済免除になるという制度を創設した。

また、職業訓練期間中の生活保障給付制度として、所得200万円以下の者に対し、10万円（扶養家族があれば12万円）を貸し付け、年長フリーター、母子家庭の母、中高年者、若年者など就職困難者が職業訓練を適切に修了すれば返済を免除するという制度も創設された。これらは、2008年度の第1次補正予算において措置された。

これら制度は緊急対策として臨時的に設けられたものであり、あくまでも貸付制度ではあったが、連合の要求した第2のセーフティネットの萌芽であったといえる。

翌2009年1月、連合は、雇用の創出とセーフティネットを求める緊急集会を開催し、「政府は、…長期失業者に対する『就労・生活支援制度(仮称)』の創設…を、ただちに実行すべきである。」と要求した。同年3月には、連合と日本経団連は厚生労働省に対して「雇用安定・創出の実現のための労使共同要請」を行い、「雇用保険等の給付を受給できない者が職業訓練を受講する際の生活安定を確保するため、『就労支援給付制度(仮称)』を暫定的に創設し、一般会計により拠出すること」を求めた。同日公表

⁵⁸ 高度人材ポイント制度とは、高度人材の受入れを促進するため、ポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずるものである。したがって、この制度は外国人の受入れ範囲を新たに拡大するものではなく、現在の在留資格に関する要件（在留資格該当性・上陸許可基準適合制）を満たす者の中から高度人材を認定する仕組みである。

された「雇用安定・創出に向けた共同提言」においては、以下のように記されている。

「職業訓練の充実と同時に、訓練受講中の生活基盤を安定させることが不可欠となる。現行の雇用保険制度においては、職業訓練の受講期間中であれば、失業給付の基本手当終了後も最大2年間の「訓練延長給付」の受給が可能である。しかしながら、雇用保険の基本手当を受給できない就職困難者に対しては、対応できる給付制度がないことから、本格的な景気回復が見込まれるまでの一時的な措置として、雇用保険等の給付を受給できない者を対象に、その者が公的職業訓練を受講する期間中の生活の保障を確保するため、『就労支援給付制度(仮称)』を創設し、一般会計により財源を手当てすべきである。給付水準などについては、2008年度の1次補正予算で導入された訓練期間中の生活費の貸付制度を参考にすべきである。」経営側としては、恒久的な制度としてではなく、あくまでも暫定的な制度であることを条件として、労働組合側と行動をともにすることとなった。

この後、政労使の間で協議が進められ、同月、政府、連合、日本経団連、日本商工会議所、全国中央会の5者により「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」がなされ、「失業給付を受給できない者への支援が求められている」と述べた上で、「年長フリーターや母子家庭の母等のうち、失業給付を受給できない者への職業訓練期間中の生活支援、離職に伴い住居を失った者への住居や生活の支援、失業給付の支給が終了したものの、就職できない長期失業者へのカウンセリング等を組み合わせた就職支援など、就職と生活の支援を進める」とされた。

同じく2009年3月には、与党自由民主党の雇用・生活調査会は、「さらなる緊急雇用対策について～雇用・生活調査会中間とりまとめ～」を公表し、次いで「さらなる緊急雇用対策に関する提言～100年に一度の経済危機への対応～」として提言をとりまとめた。そこでは、「緊急人材育成・就職支援基金(仮称)を造成し、ハローワークが中心となって、雇用保険の受給資格のない者に重点を置いて、職業訓練、再就職、生活への支援を総合的に推進する」と盛り込まれた。具体的な制度設計は、「雇用保険を受給していない者(雇用保険の受給資格がない者、受給が終了した者、自営廃業者等)を対象に、職業訓練を抜本的に拡充」し、「訓練期間中の生活保障のための『訓練・生活支援給付(仮称)』を支給する」とされた。

これを受け、4月、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議は、追加の経済対策となる「経済危機対策」をとりまとめ、「非正規労働者等に対する新たなセーフティネット(就労訓練型生活支援)の構築」として、「若者・母子家庭の母など、雇用保険を受給していない者を対象に職業訓練を抜本的に拡充し、訓練期間中の生活保障のための『訓練・生活支援給付(仮称)』を支給するとともに、訓練の受入枠の確保等を図るため人材育成機関への支援を実施する」こととされた。

これは2009年度の第1次補正予算に盛り込まれ、7,000億円の緊急人材育成・就職支援基金が造成され、同年7月から(基金に基づく事業の一つである)緊急人材育成支

援事業がスタートした。同事業は、雇用保険の対象外に置かれた求職者について、必要な訓練の受講を無料とするとともに、その間の生活費（「訓練・生活支援給付」単身者：月 10 万円、扶養家族を有する者：月 12 万円）を支給するものであり、生活保護を受ける前の段階で困窮に陥るのを防ぎ就職に向かわせることを目的とし、一般会計拠出による「第二のセーフティーネット」事業と位置づけられた。

訓練の内容は、就職に必要な I T スキルなどの基礎的なコース（3 か月）と、情報通信、医療、介護、福祉等新規成長分野や今後の成長や雇用の吸収が見込まれる分野に係る訓練（3 か月～1 年）などを受けることができた。同制度の 2009 年度の受講者数は、4.9 万人であったが、2010 年度には、29.2 万人に達し、就職率も 69.3%（通常の民間への委託による求職者訓練では、63.7%）と一定の成果を上げた。しかしながら、同事業については、実施機関の裁量で柔軟に訓練を実施できる反面、実績・内容などについてのチェック機能が十分働かず、2011 年に不正受給事件が相次いだため、抜本的な制度見直しが求められた。

（2）求職者支援制度の成立

上記の反省に立ち、民主党政権のもとで、緊急人材育成支援事業に替わる恒久的な制度の在り方が模索された。特に、財源・雇用対策としての在り方、効果的な訓練運営を行う観点から、モラルハザードの防止と対象者の適切な選定、雇用に結びつく教育訓練カリキュラムの策定、質の高い指導員の確保などが課題となり、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会と職業能力開発分科会の双方で法案の議論がなされた。法案は、閣議決定を経て、2011 年に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」（通称「求職者支援法」）として成立（同年 5 月公布）し、同法により「求職者支援制度」が創設され、同年 11 月から実施された。

同制度の内容は、概ね、「緊急人材育成支援事業」の内容を踏襲しつつも、上記の課題に対する対応を盛り込んだものであり、具体的には、次のとおりである。

第一に、対象者は、「特定求職者」であり、雇用保険の被保険者や基本手当の受給資格者を除いた者であって、ハローワークに求職の申し込みをしている者のうち、労働の意思と能力を有しており、職業訓練その他の支援措置を行う必要があるものと公共職業安定所長が認めた者である。

例えば、雇用保険の適用がなかった者、加入期間が足りず雇用保険の給付を受けられなかった者、雇用保険の受給が終了した者、学卒未就職者や自営廃業者等がこれに当たる。

第二に、職業訓練の実施は、民間の教育訓練機関であり、実施を希望する教育訓練機関は、厚生労働大臣に訓練実施の申請をする（同法第 4 条第 1 項）。労働大臣は、申請内容が職業訓練実施計画に照らして適切であり、かつ、就職に必要な能力を有しない者の能力開発に効果的である等の要件を満たす場合に認定を行い（実際の認定業務は独立

行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構が行う)、認定を受けた場合、教育訓練機関は国からの委託により訓練を実施する。訓練コースは、職種・業種横断的な基礎コースと介護、IT、医療事務等の実践コースからなり、期間は3～6か月である。認定を受けた訓練(認定職業訓練)に対しては、円滑な実施が図られるよう実施者に必要な助成(認定訓練助成事業費補助金)がなされる(第5条)。なお、基礎コースについては、認定職業訓練実施基本奨励金が特定求職者1人当たり6万円が、実践コースについては同5万円に加え訓練修了者のうち特に安定した雇用が実現した(雇用保険被保険者になった)者の割合に応じて1～2万円/人月の認定訓練実施付加奨励金が支給される。また、就職実績が一定水準を下回ると認定が取り消されることもある。

第三に、一定の要件を満たす職業訓練受講者には、職業訓練受講給付金(10万円の職業訓練受講手当及び通所手当)が支給される(第7条)。受講者が不正受給した場合、不正受給額の納付・返還のペナルティーがある(第8条)。

第四に、訓練受講者は、訓練開始から終了までの間、公共職業安定所長による就職支援措置(職業指導、職業紹介、認定職業訓練、公共職業訓練などの措置)を受ける。具体的には、就職を容易にするため訓練受講者ごとに個別に作成される就職支援計画(職業指導、職業紹介、職業訓練などに関する措置が効果的に関連して実施されるための計画—第11条)に基づき、公共職業安定所長の指示に従って就職支援措置を受ける(第12条)。就職支援措置の円滑な実施を図るため、職業安定機関、認定職業訓練を行う者、公共職業能力開発機関などの関係者は、相互に密接に連絡し協力するように努める(第13条第1項)。

同制度は、「緊急人材育成支援事業」の反省に立ち策定されたものであり、次のような点で同事業と異なっている。

第一に、財源については、雇用保険法が改正され、求職者支援制度に係る助成及び受講給付金の支給は、雇用保険法における能力開発事業(従来の能力開発事業とは別個のもの)として実施されることとなった(同法第64条)。ただし、同制度の失業対策としての性格に鑑み、国の責任を明らかにする立場から、「職業訓練受講給付金の支給については費用の2分の1」を国庫が負担するという規定(雇用保険法第66条第1項4号)が追加されたが、当面、「国庫が負担すべき額の100分の55とする」という暫定措置が適用される。

第二に、対象者の選定とモラルハザードの防止である。職業訓練受講給付金の受給については、対象者の適切な絞り込みの観点から、本人収入が月8万円以下、世帯全体の収入が月25万円以下、世帯全体の金融資産が300万円以下であることを受給の要件とした。また、モラルハザード防止の観点から、一度でも訓練を欠席したり(やむを得ない理由を除く)、ハローワークの就職支援(訓練終了後の就職支援を含む)を拒否すると、給付金が不支給となるばかりではなく、これを繰り返すと訓練期間の初日に遡って給付金の返還命令等の対象となるなど厳格な措置を講ずることとした。

同制度による訓練実績は、2011年度～14年度にかけて、それぞれ、5.0万人、9.8万人、7.5万人、5.5万人であり、基金訓練と比べて大幅に減少している。反面、就職率（訓練修了3か月後）は、2013年度において基礎コース83.5%、実践コース84.5%と基金訓練（69.3%）や通常の求職者訓練（民間委託の場合、63.7%）に比べ極めて高い。安定雇用への就職状況についても、雇用保険適用就職率は、基礎コース51.9%、実践コース56.1%と過半に達している。訓練内容もさることながら、訓練実施機関においては、キャリア・コンサルティングの実施のほか、エントリーシートの作成や面接の指導、情報提供などの就職支援を行っており、ハローワークの就職支援措置やモラルハザードの防止などの措置と相俟って効果を発揮しているものと考えられる。反面、就職実績を追求するあまり訓練後に就職に結びつき易い受講者を優先的に選別し、実績に繋がりにくい就職困難者が排除される「クリーム・スキミング」問題も懸念されている。

2 ジョブ・カード制度の開始

2000年代半ば以降、フリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母などの不安定就労者の増大や格差の問題が盛んに議論されるようになった。こうした人々は、放置すれば格差が固定しかねず、職業能力開発面からの対策が求められた。第一次安倍内閣は2007年3月に官邸に成長力底上げ戦略円卓会議を設置し、働く人全体の所得・生活水準を引き上げつつ、格差の固定化を防ぐことを目的とする成長力底上げ戦略を推進することとした。同戦略の三つの矢の一つである人材能力戦略の一つとして、ジョブ・カード構想委員会が設置され、7月に中間報告、12月に最終報告を提出、2008年度から本格実施に入った。

最終報告で構想されたジョブ・カード制度は、カードを活用して、上記のような職業能力開発機会に恵まれない不安定就労者について、国、産業界が連携して、職業能力を高める機会を提供し、就業に繋げる仕組みである。具体的には、①ジョブ・カード（総括表のほか、職務経歴、学習・訓練歴、免許・資格・取得資格、キャリア・シート、評価シートからなる）を活用したきめ細かなキャリア・コンサルティング、②企業実習を組み込んだ実践的な職業訓練、③能力評価結果や職務経歴等のジョブ・カードへの取りまとめを通じ、安定雇用への移行を促進する仕組み全体をいう。

同制度の特色として、第一に、職業訓練の種類として、教育訓練機関に委託費を払って行う委託型（日本版デュアルシステムなど）と国の助成を受け企業が雇用して行う雇用型（有期実習型、実践型人材育成システム）を想定し、企業の実習を組み込んだ実践的な訓練としている点、第二に、カードに職務経歴や取得資格のほか、能力評価やキャリア・コンサルティングの結果等を記載し、本人のキャリアに係る状況の把握と通用性を持たせようとしたこと、第三に、中長期的な政策目的として、企業内外の労働市場の接点をつくることや、評価シートの活用を通して基礎的分野の共通のモノサシ作りなど労働市場の機能強化を視野に入れている点がある。

3 民主党政権における事業仕分けとキャリア段位制

民主党政権は、2010年6月に「新成長戦略」を策定し、21世紀の日本復活に向けた国家戦略プロジェクトの一つとして、実践的なキャリア・アップ戦略を打ち出した。同戦略は、実践的な職業能力の評価・認定制度（キャリア段位制度）の構築と、それに基づく育成プログラムの整理、労働移動の円滑な仕組みづくりを含めた全体を一体的総合的に進めようとするものである。

2011年6月にまとめられた実践的なキャリア・アップ戦略の基本方針において、キャリア段位制度については、イギリスのNVQに倣い、大略、次のような要領で、成長分野を中心に制度構築を進めることとなった。

- ① 実践的なアウトカムタイプの評価制度とし、レベルをエントリーレベルの1からトッププロの7まで設け、将来的にはEQF（European Qualifications Framework）との連動性も意識する。
- ② 評価は、「分かる（知識）」と「できる（実践スキル）」の両面について行い、実際にその職務に就いて職務の遂行がどの程度できるか分かるものとする。
- ③ 評価システムとして、「認証された育成プログラムの履修」「既存資格の取得による代替評価」「評価者による実践的スキルの評価」の3つの方法の中から、分野・業種・レベル等に応じた適切な方法を採択・組合せできるようにする。
- ④ 評価者は、予め登録されたアセッサーとし、プロレベルの者が講習を受けた上で登録される。具体的には、企業内のプロ、教育機関の教員、職業訓練機関の指導員などを想定する。
- ⑤ 先行分野として、介護人材、カーボンマネジメント人材、6次産業化人材を選定。WGを設け、評価基準、評価方法、育成プログラム案を検討する。

その後、上記の3分野について、キャリア段位制度を構築し、2012年度から14年度にかけて、評価者（アセッサー）や外部評価審査員を養成し、全国的にレベル認定を実施できる体制が整備された。

4 東日本大震災と職業能力開発

2011年春の東日本大震災に係る能力開発対策は、2011年度の補正予算に伴う事業から開始された。その内容は、離職者に対する公共職業訓練及びその一環としての委託訓練の実施と求職者支援法による職業訓練の実施及び生活費としての訓練手当の支給が中心であり、そのほか、学卒訓練や在職者訓練について、訓練費の免除などの措置が講じられた。

職業訓練の内容は、被災地において瓦礫の処理や建設関係の需要が多いことに鑑み、建設関係（建設関係重機の操作、建設機械運転、クレーン、玉掛け、電気設備など）が多くを占めている。被災地における新たな就業機会は、建設や介護などに限られるため、職業訓練職種は限定される傾向にある。このため、求人開拓による職種の拡大に応じた

訓練職種・内容の充実により就職可能性の幅を広げる努力が重要となった。

震災に伴う緊急的な施策としても、求職者支援法による職業訓練の活用が期待され、実際、施策の中心として位置付けられた。

第4節 労働条件、雇用均等・両立支援関連政策

1 労働条件政策

(1) 労働時間規制

ア 長時間労働者に対する割増賃金率の引上げ（2008年）

2000年代後半以降、時間外・休日労働については、その上限設定のような議論よりは、割増賃金の在り方の議論が中心であった。

2005年4月から開催された今後の労働時間制度に関する研究会の検討を踏まえ、2006年2月からは、労働政策審議会労働条件分科会における審議が開始され、同年12月に答申がまとめられた。答申では、「長時間労働者に対する割増賃金率の引上げ」として、①使用者は、労働者の健康を確保する観点から、一定時間を超える時間外労働を行った労働者に対して、現行より高い一定率による割増賃金を支払うこととすることによって、長時間の時間外労働の抑制を図ることとする、②割増率の引上げ分については、労使協定により、金銭の支払いに代えて、有給の休日を付与することができることとすることとされた。

答申を踏まえ、翌2007年3月に国会に提出された改正案では、政令で定めるとしていた時間数や割増率が法第37条の但書として、1ヶ月につき80時間を超えた時間外労働に対して、通常の労働時間の賃金の5割以上の率で計算した割増賃金を支払わなければならないと具体的に明記された。

その後、継続審議を繰り返す中で、割増率を5割以上とする時間外労働を、1か月80時間超から1か月60時間超に引き下げるとの案が提示され、2008年12月にその形で成立した。

2009年5月には時間外労働限度基準告示が改正された。法律上の最低基準は、月60時間超えで初めて25%から50%になるが、告示による努力義務としてはその手前の月45時間超えで25%を超える率とすることとされた。

イ 時間単位での年次有給休暇の取得（2008年）

年次有給休暇に関する法政策の議論は、この時期、時間単位での取得という当初考えられていたものと反する方向に向けて進められた。ILO条約では、3労働週以上の年次有給休暇の権利は、分割は可能であるが、その一つは2週間連続でなければならないとされているからである。

仕事と生活の調和に関する検討会議の2004年6月の報告書は、①時間単位での年次有給休暇の取得について前向きに検討する必要がある、②失効した年次有給休暇を改め

て付与できる仕組みを検討する余地はあるなどの提起を行った。

今後の労働時間制度に関する研究会の2006年1月の報告書も、育児の送り迎えや通院などのために、年次有給休暇の時間単位取得を可能にすることも、これは本来病気休暇等の制度で対応すべきであり年次有給休暇の本来の趣旨と異なるとの正論を意識しつつ、一定の条件付きで提起した。

2006年9月に諮問された労働政策審議会の12月の答申では「法律において上限日数(5日)を設定した上で、労使協定により当該事業場における上限日数や対象労働者の範囲を定めた場合には、時間単位での年次有給休暇の取得を可能にする」とした。その後、国会提出を経て、2008年12月にその形で改正法が成立した。

ウ ホワイトカラー・エグゼンプションに向けた動き(第1次 2005～2007年)

(ア) ホワイトカラー・エグゼンプションの検討の始まり

2001年から、総合規制改革会議の議論を受け、政府も2005年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」において、米国のホワイトカラー・エグゼンプション制度を参考にしつつ、ホワイトカラーの従事する業務のうち裁量性の高いものについては、労働時間規制の適用を除外することを検討することとされた。

また、翌2006年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」では、「ホワイトカラーを中心として、自らの能力を発揮するために、労働時間にとらわれない働き方を肯定する労働者も多くなっており、自己の裁量による時間配分を容易にし、能力を存分に発揮できる環境を整備するためには、そうした労働時間にとらわれない働き方を可能にすることが強く求められている」という認識が示された。

(イ) 各種の研究会報告(2004年～)、労働政策審議会の答申(2006年)

厚生労働省においても検討が進められ、2004年6月に発表された仕事と生活の調和に関する検討会議報告書や、2006年1月にとりまとめられた今後の労働時間制度に関する研究会報告書でも、労働時間に関する規制から外れることにより、より自由で弾力的に働くことができ、自らの能力を十二分に発揮できると納得する場合に安心してそのような選択ができる制度の導入を提言している。

2006年2月からは、労働政策審議会労働条件分科会において審議が開始され、同年12月報告を取りまとめた。この中では、まず、「自由度の高い働き方にふさわしい制度の創設」という標題の下、「一定の要件を満たすホワイトカラー労働者について、個々の働き方に応じた休日の確保及び健康・福祉確保措置の実施を確実に担保しつつ、労働時間に関する一律的な規定の適用を除外することを認めること」を提起している。対象労働者の要件は、①労働時間では成果を適切に評価できない業務に従事する者であること、②業務上の重要な権限及び責任を相当程度伴う地位にある者であること、③業務遂行の手段及び時間配分の決定等に関し使用者が具体的な指示をしないこととする者で

あること、④年収が相当程度高い者であること、を挙げ、「対象労働者としては管理監督者の一歩手前に位置する者が想定されることから、年収要件もそれにふさわしいものとする」としていた。

(ウ) ホワイトカラー・エグゼンプション制度導入の挫折（2007年）

しかし、答申が出されたとたんに、マスコミ等が批判をはじめ、しかも「残業代ゼロ法案」といった否定的な呼び方で報道されるなど批判は高まっていった。

厚生労働省は、2007年1月労働政策審議会労働条件分科会に、ホワイトカラー・エグゼンプションについて「自己管理型労働制」の名称に変更し、労働基準法改正案に盛り込み諮問し、同年2月には労働側の反対がついた形で答申がなされた。最終的に改正法案は3月に国会に提出されたが、自己管理型労働制は落とされた形での提出となった。

(2) 最低賃金の引上げによる生活保護との乖離の解消

2007年11月の最低賃金法改正により、地域別最低賃金の決定基準のうちの一つである生計費を考慮する際の一つの要素として、生活保護があることが明確にされた。これを受けて、改正法施行後の2008年度以降、目安制度において、各ランクの引上げ額のほかに、利用可能な直近のデータに基づく生活保護水準より地域別最低賃金額が低い（「逆転」している）都道府県については、その乖離幅が示されることとなった。その後、2014年度の最低賃金額改定において、改正法施行後初めてすべての都道府県において生活保護水準との逆転が解消されることとなる。

目安制度については、遡る2009年2月に中央最低賃金審議会の付託を受け、目安制度のあり方に関する全員協議会において、①表示方法およびランク区分のあり方⁵⁹、②賃金改定状況調査等参考資料のあり方、③生活保護と最低賃金との乖離解消方法、④目安審議のあり方を中心に検討が行われた。2011年2月の報告では、基本的に現行方式を維持するとして上で、次回見直しに際して引き続き検討することとされた。また、ランク区分については、1995年の全員協議会報告に復して5年ごとに見直しを行い、2016年度以降の目安の審議において新しいランク区分を用いることが適当とした。

2 雇用均等・両立支援政策

(1) 女性の活躍推進

ア 女性雇用者は非正規雇用を中心に増加

女性雇用者数は、2007年の2,302万人から2012年の2,357万人と5年間で2.4%の

⁵⁹ ランク区分については、現行のABCD4ランクを増減させるか、また、いかなる指標によって都道府県を各ランクに振り分けるか、表示方法については現行の各ランク毎に単一の引上げ額とするか、引上げ額に幅を持たせ、ランク毎の引上げ幅に重なりを認める「ランク間オーバーラップゾーン方式」等を探るか等が具体的な論点となった。

伸びにとどまったが（1996年から2006年の10年間では9.4%増）、雇用者総数に占める女性の割合は、41.6%から42.8%に上昇した⁶⁰。質的な変化としては、2007年から2012年にかけての女性常用一般労働者の平均年齢は39.2歳から40.0歳へと高まった一方、平均勤続年数は8.7年から8.9年へとわずかな伸びにとどまった。ただし、これは女性特有の問題というよりも、労働市場全体の非正規雇用者割合の増大等の影響と考えられ、男性では平均勤続年数が13.3年から13.2年と短くなり、平均勤続年数の男女間格差は縮まった⁶¹。女性雇用者に占める非正規雇用者（勤め先での呼称による）の割合は、2003年に50%を超えた後も、2007年53.5%、2012年54.5%と上昇した⁶²。

イ 女性管理職とポジティブ・アクション

我が国における女性のキャリア展開の問題の一つに、女性管理職の少なさがある。例えば、2010年における民間企業（100人以上）における管理職に占める女性の割合は、厚生労働省の「賃金構造基本統計調査」によれば、係長相当13.7%、課長職相当7.0%、部長職相当4.2%である。これは、10年前の2000年に比べれば、着実に増加している（同年では、係長相当8.1%、課長相当4.0%、部長相当2.2%）ものの、国際的には、低い水準に止まっている（例えば、管理的職業従事者に占める女性の割合は、2010年において、日本11.1%に対し、アメリカ42.9%、ドイツ29.9%、イギリス35.7%）⁶³。

こうした状況は、単に企業の雇用管理などの体質の問題だけでなく、例えば、大学における専攻の男女間の偏り（大学進学率は男女の差がなくなりつつあるが、女性には人文科学系を専攻する者が多く、社会科学系、理化学系、技術系では限られている。）や女性のキャリア意識の在り方なども影響している。さらに、背景には、男女の固定的な役割分担意識などがあるとの考えから、近年、こうした状況を変え実質的な機会の平等を実現するために、法律で男女差別を禁止するだけでなく、暫定的には、男女労働者間に事実上生じている差の解消を目指したより積極的な企業の取り組みであるポジティブ・アクションが必要であるとの考えが提示された。具体的には、「女子差別撤廃条約」や2004年のEU憲法条約などでこれに関する規定が置かれ、我が国でも1997年の雇用機会均等法の改正において、第9条にこの種の許容規定が盛り込まれ、第20条で国は事業主の取り組みに対し相談その他の援助を行うことができることとされた。

1997年にポジティブ・アクションが規定されて以来、①女性の採用や管理職への登用に係る目標設定、②女性の能力向上のためのプログラム・研修の実施、③職場の上司・管理職の意識啓発、④勤務形態の多様化や育児施設利用補助などのポジティブ・アクションに取り組む企業は増えてきている。

⁶⁰ 総務省統計局「労働力調査（基本集計）」

⁶¹ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

⁶² 総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」

⁶³ (独)労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2016」

(2) パートタイム労働者の均衡処遇に向けての動き

2003年10月から適用された改正パートタイム労働指針により、職務が通常の労働者と同じパートタイム労働者についての均衡待遇や通常の労働者への転換に関する条件が整備されたが、女性のみならず男性においても高年齢者を中心に非正規労働者の増加が続き、これら非正規労働者については、正規労働者との待遇の格差がクローズアップされるようになり、働いても十分に生活の原資が得られない人々を指す呼称として「ワーキングプア」といった言葉が生み出された。

2006年5月、再チャレンジ推進会議「中間とりまとめ」において、具体的な施策の一つとして「再チャレンジを可能とする柔軟で多様な社会の仕組みの構築」、すなわち人生を働き方、学び方、暮らし方の面で複線化するよう社会全体の仕組みを改革することとされ、「働き方の複線化」の中では、「正規・非正規労働者間の均衡処遇」が挙げられ、「パート労働者の正規労働者との均衡ある処遇」も公正かつ多様な働き方を実現する労働環境の整備の一つとして指摘されている。この「中間取りまとめ」を踏まえて、2006年7月に策定された「経済成長戦略大綱」では、全員参加型社会の実現に向けた工程表において、2008年度までに「パート労働者の均衡処遇のための法的整備も含めた取組を強化する」旨が明記された。同じく2006年7月の骨太の方針（経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006）においても、「パート労働者への社会保険の適用拡大や均衡処遇の推進等の問題に対処するための法的整備や均衡ある能力開発等の取組を進め、正規・非正規労働者間の均衡処遇を目指す」とされた。また、2006年の改正男女雇用機会均等法の附帯決議においても、パートタイム労働者と正社員との均衡処遇の問題への法制化（衆議院）や、新たな枠組み作りを含めた総合的対策（参議院）が求められていた。

このような中で、2006年7月から労働政策審議会雇用均等分科会において、パートタイム労働対策についての審議が行われた。審議においては、パートタイム労働者のおかれた位置づけ、社会の公正という観点から見たあるべき姿、今後の日本を支える労働市場の望ましい姿といったものを念頭において、パートタイム労働者を雇用するすべての事業主に履行を求める共通のルールとして設定すべきものは何かという見地で議論がなされ、意見の集約が図られた。同年12月に厚生労働大臣に提出された建議においては、「従来からパートタイム労働法及びパートタイム労働指針により、労働条件の明示、均衡処遇の確保、通常の労働者への転換などについて対策を進めてきたところであるが、・・・これらの対策を更に一歩進める必要があるとの認識を得た」とされ、次の事項について「法的整備を行うことが適当である」と明記された。

① パートタイム労働者に対する労働条件の明示等

- ・労働条件に関する文書の交付の努力義務規定を、労働基準法の規定に加え、一定の事項（昇給、賞与、退職金の有無）を明示した文書等の交付を義務とすること

- ・パートタイム労働法に基づく助言・指導・勧告を行っても履行されない場合の担保措置として、過料を設けること
 - ・改正パートタイム労働指針に規定された、待遇について求めに応じて説明する努力義務規定を、パートタイム労働法における義務規定とすること
- ② パートタイム労働者と通常の労働者との均衡ある待遇の確保の促進
- パートタイム労働者と通常の労働者との間の職務、人材活用の仕組み、運用等及び就業の実態の差異に応じて、それぞれ次のような規定を設けること
- ・通常の労働者と職務、職業生活を通じた人材活用の仕組み、運用等及び雇用契約期間等の就業実態が同じパートタイム労働者については、パートタイム労働者であることを理由として、その待遇について差別的取扱いをすることを禁止すること
 - ・上記以外のパートタイム労働者については、賃金、教育訓練及び福利厚生について、職務及び人材活用の仕組み、運用等の差異に応じて、均衡ある待遇の確保のために講ずべき具体的な措置について、それぞれ次のように規定すること
- A 事業主は、通常の労働者との均衡ある待遇の確保を図るため、パートタイム労働者の職務、意欲、能力、経験、成果等を勘案して、職務関連の賃金を決定するよう努めること、また、通常の労働者と職務及び人材活用の仕組み、運用等が同様であるパートタイム労働者については、その賃金の決定方法を通常の労働者と共通にするよう努めること
- B 通常の労働者に対して行っている教育訓練であって、職務遂行に必要な能力を付与するためのものについては、事業主は、一定の場合を除き、職務が同じであるパートタイム労働者に対しても行わなければならないこと、また、事業主は、通常の労働者との均衡ある待遇の確保を図るため、パートタイム労働者の職務、意欲、能力、経験、成果等に応じ、教育訓練を行うよう努めること
- C 通常の労働者に対して実施している福利厚生の措置であって、業務を円滑に遂行するための施設（給食施設、休養施設及び更衣室）については、事業主は、パートタイム労働者に対しても利用の機会を与えるよう配慮しなければならないこと
- ③ 通常の労働者への転換の促進
- ・事業主は、パートタイム労働者に対し、通常の労働者への転換の推進に向けた措置を講じなければならないこと
 - ・国は、パートタイム労働者の通常の労働者への転換を推進する事業主に対し、援助等必要な措置を講ずるよう努めること
- ④ 苦情処理・紛争解決援助
- ・事業主は、パートタイム労働法に基づき措置しなければならない事項及び禁止される事項に関し、パートタイム労働者から苦情の申出を受けたときは、その自主的な解決を図るよう努めること
 - ・上記の事項に関して、パートタイム労働者と事業主との間で紛争が生じたときは、紛

争解決援助の仕組みとして、男女雇用機会均等法に規定する紛争解決援助の仕組みと同様のものを設けること

- ⑤ 以上を踏まえ、パートタイム労働法の目的規定等を整備するとともに、パートタイム労働法第3条において、事業主の責務として、通常の労働者との均衡ある待遇の確保を規定すること

建議を踏まえ、パートタイム労働法改正案が作成され、労働政策審議会の諮問・答申を経て、国会に提出され、2007年5月に成立した。参議院での議決に際し、附帯決議がなされ、「いわゆるフルタイムパートについても本法の趣旨が考慮されるべきであることを広く周知」することや、我が国の短時間労働者の多くについて「有期労働契約による問題が多い実態を踏まえ、有期契約労働者と通常の労働者との均等・均衡待遇の確保を進める」ための検討等が求められた。

(3) 両立支援政策の進展

ア ワークライフバランス憲章と仕事と生活の調和

2007年12月、内閣官房長官を議長とし、関係閣僚、経済界、労働界、地方公共団体の代表等からなる「ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議」において、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が決定された。憲章は、仕事と生活の調和の実現に向けての国民的な取組の大きな方向性を提示するものであり、具体的には、①就労による経済的自立が可能な社会、②健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会、③多様な働き方・生き方が選択できる社会、を目指すべきであるとした。

行動指針は、憲章を受けて、企業や働く者、国民の効果的な取組、国や地方公共団体の施策の方針を次のように具体的に示した。

①については、

- ・若者が学校から職業に円滑に移行できること。
- ・若者や母子家庭の母等が、就業を通じて経済的自立を図ることができること。
- ・意欲と能力に応じ、非正規雇用から正規雇用へ移行できること。
- ・就業形態にかかわらず、公正な処遇や能力開発機会が確保されること。

②については、

- ・企業や社会において、健康で豊かな生活ができるための時間を確保することの重要性が認識されていること。
- ・労働時間関係法令が遵守されていること。
- ・健康を害するような長時間労働がなく、年次有給休暇の取得が促進されていること。
- ・メリハリのきいた業務の進め方などにより時間当たり生産性も向上していること。
- ・取引先との契約や消費など職場以外のあらゆる場面で仕事と生活の調和が考慮されていること。

③については、

- ・子育て中の親、働く意欲のある女性や高齢者などが、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様で柔軟な働き方が可能となる制度があり、実際に利用できること。
- ・多様な働き方に対応した育児、介護、地域活動、職業能力の形成等を支える社会的基盤が整備されていること。
- ・就業形態にかかわらず、公正な処遇や能力開発機会が確保されること（再掲）。

さらに、社会全体として達成を目指す数値目標を14項目にわたって定めるとともに、仕事生活の調和の実現状況などを測る指標等も示し。これらを活用して仕事と生活の調和した社会の実現に向けた全体としての推進状況を点検・評価していくこととした。

2008年6月末時点で、次世代育成支援対策推進法により一般事業主行動計画⁶⁴の策定義務のある301人以上企業の92.5%に当たる13,342社、努力義務である300人以下企業においても12,646社が届出を行っていたが、少子化の傾向は依然として続き、より一層の環境整備が求められた。そのため、2008年11月には、上記ワーク・ライフ・バランス憲章における関係者の役割についての考え方にに基づき、次世代育成対策支援法の改正を児童福祉法の改正とともに行う改正法案が国会に提出され、同月中に成立した。

改正法は、地方公共団体における取組に係る改正とともに、一般事業主（民間企業）による取組の推進が含まれ、一般事業主行動計画の策定・届出義務づけを301人以上から101人以上企業とする、行動計画の公表と従業員への周知の義務付け等であった。加えて、2011年6月には、くるみん認定企業への経済的インセンティブとして、認定企業に対する建物等の割増償却を内容とする税制優遇制度が創設された。

2010年6月には、2009年9月の政権交代等政労使トップの交代と、施策の進捗や経済情勢の変化を踏まえ「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」は改定され、新たな政労使合意が行われた⁶⁵。

イ 仕事と家庭の両立のためのより良い企業内制度の構築を目指した育児・介護休業法改正

育児・介護休業法については、2004年改正時の附帯決議において、有期契約労働者の休業制度の在り方や、子どもの人数に応じた看護休暇の日数、男性が子育てに参加することができる有効な方策等の検討を求められていた。このため、2007年9月に「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会」が設置され、翌2008年7月に報告書がとりまとめられた。

報告書では、多様な家族形態・雇用形態に対応した、育児期の柔軟な働き方の実現、

⁶⁴ p54 脚注参照。

⁶⁵ さらに2016年3月の一部改正により、行動指針に設定された数値目標から「在宅テレワーカーの数」が削除され、数値目標は13項目となった。

男性の子育てへの関わりを可能とするための環境整備に加え、介護離職を防止し、仕事と介護の両立を可能とするための制度の整備等の論点に対し、仕事と家庭を両立するために最低限必要な環境整備の範囲を超え、より良い企業内制度を構築することを企業に求めるものであった。報告を受け、労働政策審議会雇用均等分科会において議論を重ね、2008年12月に建議が提出された。

建議の内容は、子育て中の働き方の見直しのために、①短時間勤務について、3歳までの子を養育する労働者に対する事業主の措置義務とすること、②所定外労働の免除について、3歳までの子を養育する労働者の請求により認めること、父親も子育てができる働き方を実現するため、③父母がともに育児休業を取得する場合の休業可能期間を1歳2か月に達するまでに延長すること（パパママ育休プラス）、④出産後8週間以内に父親が育児休業を取得した場合には、再度の育児休業取得を認めること、⑤育児休業、時間外労働の制限等における労使協定による専業主婦除外規定を廃止すること、子育て・介護の状況に応じた両立支援制度の整備のため、⑥子の看護休暇の日数を年5日から、子が2人以上であれば10日に拡充すること、⑦介護のための短期の介護休暇（年5日、対象者が2人以上であれば10日）を創設すること、加えて、実効性の確保のために、⑧苦情処理・紛争解決の援助について均等法と同様の仕組み（都道府県労働局長による助言、指導、勧告）の構築、企業名の公表、過料の規定の創設、等を求めるものであった。

さらに、雇用保険料率の引下げやセーフティネット機能の強化等雇用保険制度の機能強化の検討が行われていた労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、2009年1月にとりまとめた報告書の中で、2010年3月までの暫定措置として認められた育児休業給付についての給付率50%水準を当分の間延長するとともに、うち育児休業者職場復帰給付金として職場復帰後に支給されている分（賃金日額の20%。休業中に支給される育児休業基本給付金が賃金日額の30%で、合わせて50%水準となる）も休業中に給付することも「育児休業取得促進に果たす育児休業給付の役割に強い期待があることを思えば」「やむを得ない」とした。

これを受けて、育児・介護休業法及び雇用保険法の改正法案が作成され、労働政策審議会への諮問・答申を経て、国会に提出された。改正法案は、紛争解決の援助制度の創設等を前倒しする一部修正の上、2009年7月に成立した。

ウ 両立支援関係助成金

2007年度から、育児休業及び短時間勤務制度の利用を促進し、育児を行う労働者の雇用管理の改善を進めることにより、労働者の雇用の維持、安定を図ることを目的とした新たな助成金として、育児休業取得促進等助成金が創設された。これは、育児休業あるいは育児のための勤務時間短縮制度を定め、同制度を利用する雇用保険被保険者に対し、連続して3ヶ月以上の経済的支援を行った事業主に対し一定割合を助成するもので、

中小企業子育て支援助成金や両立支援レベルアップ助成金（子育て期の柔軟な働き方支援コース）が制度を立ち上げ、利用者が出ることを助成するのに対し、当助成金は制度運営への経済的支援という性格の違いがある。時限措置でない恒久的事業であったが、2010年6月の厚生労働省行政事業レビューにおいて、制度を運営している企業の利用率が低いこと、仮に周知徹底して利用率が高まった場合には予算措置が不可能になると考えられたことから2010年度をもって廃止された。

両立支援レベルアップ助成金に、2007年度から、両立支援制度を利用しやすい職場風土への改革に計画的に取り組む中小企業に対する助成制度として「職場風土改革コース」が新設された。また、「事業所内託児施設設置・運営コース」、「代替要員確保コース」、「子育て期の柔軟な働き方支援コース」は助成内容の充実が図られた。

2008年度には、「柔軟な働き方支援コース」を、子育て期の短時間勤務制度の普及支援に助成を特化させたことに伴い、「子育て期の短時間勤務支援コース」に改称した。

2009年度、レベルアップ助成金のうち「事業所内託児施設設置・運営コース」が新たに別の助成金である事業所内保育施設設置・運営助成金として切り出され、(財)21世紀職業財団ではなく都道府県労働局での支給業務となった。また、上記「職場風土改革コース」に「男性育児参加促進コース」を統合し、「ベビーシッター費用等補助コース」は「育児・介護費用等補助コース」に改称してそれぞれ拡充された。

2006～2011年度の時限措置として創設されていた中小企業子育て支援助成金のうち、短時間勤務制度部分については、2010年度から両立支援レベルアップ助成金の「子育て期の短時間勤務支援コース」に統合され、2012年度以降も継続されることとなった。

2009年9月16日に鳩山内閣が誕生した2日後の18日、内閣府に「行政刷新会議⁶⁶」が設置された。2009年11月の「事業仕分け第1弾」で、両立支援レベルアップ助成金及び短時間労働者均衡待遇推進等助成金についてとり上げられ、助成金業務については(財)21世紀職業財団の活用を廃止することとされたことを受けて、2011年9月から、両立関係の助成金は大きく「両立支援助成金」と、その中の「中小企業両立支援助成金」の2つに整理された。これに伴い、財団が支給機関となっていた両立支援レベルアップ助成金のうち「子育て期の短時間勤務支援コース」は、両立支援助成金のひとつとして子育て期短時間勤務支援助成金となった。「代替要員確保コース」と「休業中能力アップコース」は300人以下の事業所に特化して、中小企業両立支援助成金の「代替要員確保コース」と「休業中能力アップコース」となり、「育児・介護費用等補助コース」は2011年度をもって廃止、「職場風土改革コース」も2010年度をもって廃止された。

中小企業子育て支援助成金は、予定の年度末を待たず、2011年9月30日までに育児休業を終了した者までで廃止され、以後は2014年度までの時限措置として、育児休業制度等労働者の職業生活と家庭生活の両立を支援するための制度を利用しやすい職場

⁶⁶ 国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直しを行うため、2009年9月～2012年12月、内閣府に設置された。

環境の整備のため、研修を実施する事業主に支給される「継続就業支援コース」が中小企業両立支援助成金に新設された。

2012年7月1日から改正育児・介護休業法が全面施行されたことにより、労働者100人以下の小規模事業主についても子供が3歳に達するまでの短時間勤務制度が義務化されたことを踏まえ、子育て期短時間勤務支援助成金の支給要件を法定よりも厳しくする必要が生じた。このため、短時間勤務制度の適用労働者について、「少なくとも3歳に達する前の子」から「少なくとも小学校の修学の始期に達するまでの子」を養育する労働者に変更された。

(4) シングルマザーの就業と貧困⁶⁷

経済が低迷する中で、生活の見通しが立たないための結婚の先延ばしや未婚状態の継続、離婚が急増した⁶⁸。そうした中で離婚によるシングルマザーが増加し（1998年の95万世帯→2003年122.5万世帯）、就労できたとしても安定した就労への道は厳しく、貧困に陥るとともに、子女の教育の問題なども含めワーキングプアとしての問題が顕在化してきた。

日本のシングルマザーの就業率は、2006年時点でOECD24か国中最高の84.5%に達しており、就業形態は、「臨時・パート」43.6%、「常用雇用者」53.2%となっている。週平均労働時間も39時間とフルタイムに近い。他方、平均勤労年収は、171万円であり（他の収入も含めた平均年間所得は、211.9万円）、女性全体の勤労収入の約半分に過ぎず、母子世帯の約半数は収入が生活保護水準以下である。OECDによれば、我が国の有業母子世帯の貧困率は54.3%に達し、24ヶ国中第2位である。他の先進国では、無業あるいは不完全雇用の状態による貧困が一般的であるのに対し、我が国のシングルマザーは、ワーキングプアであるという点が際立っている。さらに、就労していても所得が低いために、掛け持ち就労するなど長時間労働することになり、育児や家事もこなすため睡眠時間は短くなり、肉体的・精神的に加重な負担を負うことになる。こうした環境により、健康を害するシングルマザーも少なくない。

こうしたシングルマザーのうち、生活保護の対象になっている者は限られており（7%）、多くの世帯（約7割）が児童扶養手当（最大約4万円）の支給を受けながら働いている。シングルマザー対策としては、住宅を無料または低廉な料金で提供するもの、貸付金（寡婦福祉貸付金）、保育所の優先入所やホームヘルプサービスなどの育児支援、就業・自立支援センターや教育訓練給付金などによる就業支援策がある。特に、近年は、福祉から就労へという流れの中で、就労対策が強化されている。例えば、准看護師や介護福祉士などの専門資格を取得するための訓練助成（2年以上養成学校に通学する場合

⁶⁷ (独)労働政策研究・研修機構(2010a)、(2011b)、(2012c)他による。

⁶⁸ 厚生労働省「人口動態統計」によれば、離婚件数は1983年の17.9万件から1988年の15.4万件に減少した後、2002年の29.0万件まで増加した。その後は、減少傾向に転じ、2015年には22.5万件である。

の生活費支援月額7～14万円)や自己啓発のための教育訓練給付金(受講費用の20%)など就労、特に正社員化による経済的自立に向けて手厚い給付がなされている。しかしながら、多くの低年齢児を持つシングルマザーは、ただでさえ限られている子供との時間を大切にしたいため、正社員を希望しておらず、こうした施策だけでは有効とは言えない。シングルマザーの実態を見れば、子供との時間を含め時間的な余裕を持てることが重要であり、ワーク・ライフ・バランスを保ちながら、経済的貧困を脱出できる施策が必要である。

第5節 労使関係、労働契約、労働者福祉関連政策

1 労使関係

パートタイム労働者は1990年代後半から大幅な増加がみられたが、1997年における推定組織率は全雇用者22.6%に対し、パートタイム労働者2.4%とかなりの差がみられた。2007年には全雇用者18.1%と低下する一方で、パートタイム労働者では4.8%と2倍になった。2012年にはそれぞれ17.9%、6.3%と、労働組合がパートタイム労働者等非正規労働者の組織化に努めたことがうかがえる。

集团的労使関係、個別労使関係とも、政策的にはこの時期に目立った動きはみられなかったものの、非正規労働者の待遇をめぐる、集团的労使関係の中での解決を模索する動きが厚生労働省「今後のパートタイム労働対策に関する研究会」(2011年9月)や、「非正規雇用のビジョンに関する懇談会」(2012年3月)にみられた。

2 労働契約法の制定と改正

(1) 労働契約法の制定

労働契約法制については、1979年9月の労働基準法研究会報告において、契約の締結から終了に至る労働契約全般にわたる事項について検討を行い、また、1993年5月に労働基準法研究会労働契約等法制部会が労働契約等法制のあり方について報告を行っているが、これらは労働基準法の労働契約規制の見直しを中心に構想したものであり、労働基準法とは別個の労働契約法を志向したものではなかった。

1990年代半ば以降、解雇、退職強要、労働条件の引下げなど労働契約に係るトラブルが増加していたことに対応して、労使様々な立場から労働契約法の具体的提言がなされていた。こうした中で、2003年の労働基準法改正の際に衆参両院において、「労働条件の変更、出向、転籍など、労働契約について包括的な法律を策定するため、専門的な調査研究を行う場を設けて積極的に検討を進め、その結果に基づき、法令上の措置を含め必要な措置を講ずること」との附帯決議がなされたことを受けて、2004年4月に今後の労働契約法制の在り方に関する研究会が設置された。2005年4月の中間報告を経て、同年9月に最終報告書が取りまとめられた。総論で、労働契約法制の必要性や労働契約法の基本的性格、履行確保措置、適用対象、労働者代表制度の活用等について検討

した後、各論で労働関係の成立（採用、試用、労働条件明示）、労働関係の展開（就業規則と労働契約の関係、雇用継続型契約変更制度、配置転換、出向、転籍、休職、服務規律・懲戒、昇進・昇格・降格、労働契約に伴う権利義務、労働者の損害賠償責任）、労働関係の終了（解雇、整理解雇、解雇の金銭解決制度、合意解約・辞職）、有期労働契約、仲裁合意について具体的な提言がなされた。単に判例法理を明文化するというスタンスではなく、個別化・多様化する労働契約関係を踏まえて、労働関係が公正で透明なルールによって運営される規範を、それも裁判規範としてのみならず、当事者の行為規範としても妥当すべき規範を模索し、労働契約関係全般をカバーする包括的な新立法案としての提言であった。

研究会報告を受けて、2005年10月より労働政策審議会労働条件分科会において労働契約法についての審議が開始された。研究会報告に対し、連合は、労働契約法をつくる必要性は認識しつつ、①労働組合とは本質的に異なる労使委員会に、労働条件の決定・変更の協議や就業規則の変更の合理性の判断など重要な機能を担わせようとしている、②解雇無効の判決を勝ち取った労働者が職場復帰できなくなる解雇の金銭解決制度を導入しようとしている、③雇用継続型契約変更制度の創設は、労働者に対して労働条件の変更か解雇かを迫ることになる、等容認できない点があるとして、研究会報告を議論のたたき台とすることに反対した。一方、日本経団連は、あるべき労働契約法制は、①雇用の多様化などによる個別的労働紛争の増加を防止するための労働条件の明確化を図るもの、②紛争解決基準のルールを定めたもの、③補充規定、任意規定であること、④中小零細企業を含めた日本の企業の多くが円滑に遵守できるようなものであることが必要であり、一般民事法としての労働契約法制は、これは否定するものではないとの立場をとり、研究会報告は強行規定、指針を背景に企業を規制する内容であって容認できないとして、審議会では研究会報告の方向性にとらわれることなく労使で検討されるべきとした。

その後、2005年10月の労働条件分科会では、研究会報告は、「あくまでも1つの参考とすべきものであって、報告書ありきという形では、議論の素材とはしない」とこととされ、その後翌年3月まで、現在の労働関係の実態と労働契約法制の必要性についての認識を深めるための議論が行われ、労働契約法の内容についての実質的議論はなされなかった。2006年4月に、労働時間法制とともに労働契約法制に係る「検討の視点」が事務局より提示され、同年6月には「労働契約法制及び労働時間法制の在り方について（案）」が事務局から提示されたが、とりわけ労働時間法制をめぐって労使の反発により審議は一時中断された。ようやく8月末に審議再開に漕ぎ着けた後、同年12月に答申が提出されて労働契約法案が作成され、2007年3月に国会に提出、一部修正の上同年11月に成立した。

労働契約法は、労働契約のいくつかの原則を基本理念として明らかにした。まずは①労働契約は労働者及び使用者が対等な立場での自主的交渉において合意することによ

って締結し、変更されるべきであるとする「合意の原則」（1条、3条1項等）、②就業の実態に応じて、均衡を配慮しつつ締結し、又は変更すべきであるとする「均衡処遇の理念」（3条2項）、③仕事と生活の調和にも配慮しつつ締結し、又は変更すべきものであるとする「仕事生活の調和の理念」（3条3項）、④労働契約を遵守するとともに、信義に従い誠実に、権利を行使し、及び義務を履行しなければならないとする「信義誠実の原則」（3条4項）、⑤権利の行使に当たっては、それを濫用することがあってはならないとする「権利濫用の禁止」（3条5項）、さらに、⑥労働条件及び労働契約の内容について、労働者の理解を深めるようにする（4条1項）、⑦労働契約の内容について、できる限り書面により確認するものとする（4条2項）として、「労働契約の内容の理解の促進」を求めている。

なお、審議会での厳しい労使対立の審議の結果、国会提出法案には均衡考慮規定はなくなっていたが、国会修正で再び規定が挿入された。また、仕事と生活の調和というワーク・ライフ・バランス規定も同じく国会で修正挿入されたものである。

(2) 2012年法改正

バブル崩壊後に急増した非正規労働者は、労働力調査によれば2011年には35.1%と全労働者の3分の1以上を占めるに至り、また、同年の有期契約労働者に関する実態調査によれば、雇用労働者に占める有期契約労働者の比率は22.5%と推計された⁶⁹。2008年のリーマンショックによる「派遣切り」「有期切り」により、非正規労働者の不安定雇用の問題が世間に広く認識され、政策対応が求められていた。こうした中で、2009年2月より、「有期労働契約研究会」が設置され、有期労働契約の規制の在り方について検討が開始された。2010年9月にまとめられた報告書では、いわゆる入口規制（締結事由規制）、出口規制（更新回数、利用可能期間、雇止め法理）、内容規制（均等規制等）について、ありうる政策選択のメリット・デメリットを示した。

報告書を受けて、2010年10月から労働政策審議会労働条件分科会における審議が開始されたものの、労使の対立は激しく、具体的な検討に入るのに時間を費やすこととなった。2011年11月になり、分科会長の指示に基づき事務局から、「有期労働契約の在り方に関する論点（案）」が示され、議論すべき論点として、①有期労働契約の締結への対応、②有期労働契約の長期にわたる反復・継続への対応、③不合理な「雇止め」への対応、④「期間の定め」を理由とする不合理な処遇の解消、⑤そのほか必要な手続的ルール of 明確化、が示され、これらの論点について、より踏み込んだ議論が展開されることとなった。その後、12月には「有期労働契約の在り方に関する論点（改訂）」が示され、①については、例外業務の範囲をめぐる紛争多発への懸念や、雇用機会の減少の懸念等を踏まえると、慎重な検討が必要、②については、有期労働契約が一定年数を超

⁶⁹ 2013年から労働力調査の調査項目が変更され、2013年平均で、有期契約労働者は980万人で、非農林業雇用者の17.8%、非正規雇用者の51.4%であった。

えて反復更新された場合に労働者からの申出により無期労働契約に転換する仕組みの導入が雇用の安定や有期労働契約の濫用的利用の抑制という観点から評価できる、③については、雇止め法理の明文化、④は、有期契約の労働条件については、「期間の定め」を理由とする差別的（不利益な）取扱いと認められるものであってはならない、⑤は、契約期間変更について個別合意によるべきことの明確化、更新基準を労働契約内容として明確化するよう使用者に求めること、さらに、1回の契約期間の上限については引き続き検討、とされた。

論点（改訂）に対し、労使双方から意見が述べられ、これを踏まえて、12月末に建議がまとめられた。建議では、入口規制は採用しないこととし、①出口規制に関しては、利用可能期間5年を超えて反復更新された場合には、労働者の申出により、無期契約に転換させる仕組みを導入すること、この場合に、有期契約期間が通算されないこととなるいわゆるクーリングオフ期間を6月とすること、②判例法理である雇止め法理の法定化を提言し、③有期労働契約の内容である労働条件については、職務の内容や配置の変更の範囲等を考慮して、期間の定めを理由とする不合理なものと認められるものであってはならないとすることが適当であるとした。

建議を受けて、改正法案が作成され、審議会への諮問・答申を経て国会に提出され、2012年8月に成立した。今回の法改正により、確立された判例法理の明文化に加えて、労働契約法独自の契約ルールを展開する新たなステージに入ったと評価できる。

3 労働者福祉関連

(1) 社会保障制度一体改革関連法及び社会保障改革推進法の成立⁷⁰

2012年3月に、野田内閣は、2月に閣議決定した社会保障と税の一体改革大綱に基づき、消費税率の引上げの条件に経済状況の好転を条件とした消費税率の10%への段階的引上げと、その用途の明確化（毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする）等を内容とする「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律案」等の法律案を国会に提出した。しかし、消費税率の引上げについて、民主党内から2009年総選挙の際の公約違反であるとの強い反対意見があり、自民党は消費税率引上げそのものについて反対しないが、その前に衆議院を解散して国民に信を問うことを求め、与野党協議が進むことなく、会期末の6月を迎えた。ようやく6月中に、民自公の三党が一体改革法案の修正協議に応じ合意した。さらに、野田総理が「一体改革関連法案が成立したあかつきには近いうちに国民に信を問う」との意向を表明したことから、2012年8月に成立した。あわせて、民自公三党の共同提案により、社会保障制度改革推進法が成立した。ここに示された改革の基本的考え方は、①社会保障は、自助、共助、公助の最適バランスに留意し、自立を家族相互、

⁷⁰ 吉原・畑(2016)

国民相互の助け合いの仕組みを通じて支援するものとする、②社会保障の機能の充実と給付の重点化、制度運営の効率化を同時に行い、税や保険料を納付する者の立場にたつて、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度とする、③年金、医療及び介護は、社会保障制度を基本とし、国及び地方の負担は、国民の社会保険料の負担の適正化にあてることが基本とする、④国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分ち合う観点から社会保障給付金に要する公費負担の費用は、消費税収（国、地方）を主要な財源とする、ことであった。そして、今後の公的年金制度については、財政の現況及び見通し等をふまえ、社会保障制度改革国民会議において議論し、結論を得ること等が示され、社会保障制度国民会議は、法律施行後1年以内に結論を得ることとされた。

社会保障と税の一体改革により、2012年8月に国民年金法等が改正された。その内容は、①消費税率が8%になる2014年度から、基礎年金に対する国庫負担率2分の1を恒久化する、②将来の無年金者の発生を少なくするために、消費税率が10%となる2015年10月から老齢基礎年金等の受給資格期間を25年から10年に短縮する、③2016年10月から、従業員501人以上企業で、週労働時間20時間以上、賃金月額8.8万円以上、勤務期間1年以上の短時間労働者に対して、厚生年金及び健康保険を適用する、④2014年4月から、被保険者の子育てを支援するため、産前6週間以内、産後8週間以内の産休期間中の厚生年金及び健康保険の保険料を免除する、⑤2014年4月から、年収が850万円以下の子または子のある母（母子家庭）にのみ支給された遺族基礎年金を子のある父（父子家庭）にも支給する、というものであった。

(2) 福利厚生関連

個人年金に対する生命保険料控除制度に変更があった。

民間介護保険は1985年頃から発売されていたが、2000年の公的介護保険制度開始、2001年の規制緩和により国内大手生損保にも第三分野保険⁷¹の販売が認められたことにより市場が拡大した。2012年1月に生命保険料控除制度は改正され、以降に新たに契約した生命保険（新制度）には介護医療保険料控除限度額4万円が新設され、控除額の上限は旧制度の10万円から、旧制度、新制度合わせて12万円に拡大されたが、個人年金に対する控除額は旧制度の5万円から新制度では4万円に引き下げられた。

適格退職年金制度は、制度運営を適切に行い受給権を確保させるための監督・指導体制や法規制が弱いこと、情報開示の体制が不十分といった問題点が指摘されてきたことから2012年3月末で廃止された。2002年3月末に適格退職年金契約は73,582件あったが、2012年3月末で中退金等他制度に移行したと考えられるものは65.8%であり、

⁷¹ 第一分野（生命保険会社だけが販売できる）、第二分野（損害保険会社だけが販売できる）以外の保険。医療保険・疾病保険、民間介護保険等。

特に中小企業で退職給付制度の無い企業、労働者が増加していると考えられる⁷²。

2012年2月、証券取引等監視委員会の検査により、A I J投資顧問が顧客から預かっていた年金資産の運用に失敗していたのにもかかわらず、虚偽の報告書を顧客並びに当局に提出していたという事実が明らかとなった。これを受けて厚生労働省では、3月に「厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する特別対策本部」、4月に「厚生年金基金等の資産運用・財政運営に関する有識者会議」を設置し、これまでも低金利による運用難や代行返上などにより存続が危ぶまれてきた厚生年金基金について一定の期間において廃止すべき等の有識者会議の意見を受け、特別対策本部は9月に「厚生年金基金の代行制度については、他の企業年金制度への移行を促進しつつ、一定の経過期間において廃止する方針で対応する。」との決定事項を発表した。

確定拠出年金制度においては、2012年1月からマッチング拠出制度が開始され、会社掛金に加えて、加入者が自ら掛金を拠出することも出来るようになり、企業年金に自助努力の側面が加わった。

⁷² http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/tekikaku_e.html

第3章 人口減少本格化・成長戦略期（2013年～）

第1節 概況

景気は、2012年3～11月に短い下降局面を迎えたものの、年末から持ち直し、緩やかな回復軌道に復帰した。デフレ脱却を目指し、また、社会保障の安定のため消費税率の段階的引上げが予定される中で景気拡大を持続させるため、政府は2014年春闘に先がけて労使に対し異例の賃上げ要請を行った。

2012年夏以降、完全失業率の低下など雇用情勢は改善傾向から人手不足基調となり、雇用対策としては女性、若者の活躍促進等が挙げられるなど、全員参加型社会を目指すものとなっている。また、成長戦略の一環として、衰退部門から成長部門への人材移動を促すとされた中で、雇用政策は「過度な雇用維持型から失業なき労働移動推進型へ」の転換が進められている。

第2節 労働市場関連政策

1 一般雇用対策

(1) 雇用対策

ア 成長戦略

2012年12月に誕生した自公政権（第2次安倍内閣）では、毎年の経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）や経済対策、中期財政計画については再び経済財政諮問会議において審議することとなった。また、中長期的な成長戦略については、同月に官邸に設置された日本経済再生本部において審議されることとなった。

2013年6月に策定された第2次安倍内閣最初の成長戦略である「日本再興戦略」の「日本産業再興プラン」⁷³の中では、2. 雇用制度改革・人材力の強化に、「①行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型への政策転換（失業なき労働移動の実現）」が明記され、「雇用調整助成金から労働移動支援助成金に大胆に資金をシフトさせることにより、2015年度までに予算規模を逆転させる」と、外部労働市場の活用方針が示された。

イ 雇用政策基本方針

2012年11月には「雇用政策基本方針」が改正された。そこでは、労働力人口減少、人手不足が発生する中で、雇用政策の基本的な方向性としては「失業なき労働移動のための一体的な支援」など外部労働市場の機能強化に重点を置いているが、労働市場の課題と方向性として「企業と労働者を結びつける『外部労働市場』と、企業内で労働者と仕事を結びつける『内部労働市場』は、相互に影響しあいながら補完的に機能し、企業

⁷³ 「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」は、総論と①日本産業再興プラン（緊急構造改革プログラム、雇用制度改革・人材力の強化等）、②戦略市場創造プラン、③国際展開戦略の3つのアクションプランから構成された。

の労働需要を満たすように人材を配置している」とし、「企業内部における人材の長期的な育成と安定的な雇用は、企業の競争力の源泉であり、基本的には今後も重視されるべきである。産業構造調整や経営努力を阻害するような過度の雇用維持のための支援策は行うべきではないが、甚大かつ急激な外的ショックの際の雇用維持のための公的支援は、人的資本の散逸防止、労働者の生活の安定のために引き続き必要である」と内部労働市場の長所についても明記している。

また、「雇用政策の基本的考え方」として「外部労働市場の機能強化に向けて、能力開発の促進、適切な能力評価制度の整備による能力の『見える化』や、民間人材ビジネス、地方公共団体、公共職業安定所等の連携によるマッチング機能の最大化といった『労働市場インフラ』の整備を図る」と、外部労働市場を活用する上での必要な環境整備を指摘している。

ウ 労働移動支援型の雇用対策

「日本再興戦略」（2013年6月）に明記された「行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型への政策転換（失業なき労働移動の実現）」については、これに先立つ2013年1月の経済対策「日本経済再生のための緊急経済対策」で「厳しい雇用情勢を踏まえ、失業者の成長分野への人材移動を支援するなどの雇用対策を講じる」とされたことに対応して、その具体策である「労働移動支援助成金の拡充」が2012年度補正予算において制度要求されていた。

2013年12月の「好循環実現のための経済対策」においても「失業なき労働移動の促進」が盛り込まれ、労働移動支援助成金⁷⁴について、2014年2月の労働政策審議会職業安定分科会での審議を経て、①対象企業の中小企業以外への拡大、②民間人材ビジネスの訓練等活用に対する助成、③再就職実現時に加え支援委託時の2段階助成化に加え、受入れ人材育成支援奨励金が創設され、2014年3月1日から施行された。

(2) 労働市場関連法

ア 雇用保険法改正

(ア) 基本手当、失業等給付保険料率

雇用保険法の2014年改正において、基本手当関係では、2009年改正で設けられた特定理由離職者の給付日数拡充措置と、同改正で創設された個別延長給付（年齢や地域を踏まえ特に再就職が困難な場合に60日延長）、及び常用就職支度手当の支給対象者の追加について、これらはともに2011年度末までの暫定措置として措置されたものが2012

⁷⁴ p6のとおり、2001年の雇用保険法改正で創設された。事業規模の縮小等に伴い離職を余儀なくされる労働者等の再就職援助のための措置等を講じる事業主に対して助成するもので、当該労働者の早期再就職を目的としている。2012年「求職活動等支援給付金」廃止等の制度見直しが行われてきており、現在は「再就職支援奨励金」（2013年改称）、「受入れ人材育成支援奨励金」（2014年創設）、「キャリア希望実現支援助成金」（2016年創設）からなる。

年改正の際に 2013 年度末まで延長されていたもので、これがさらに 2016 年度末まで 3 年間延長されることとなった。

2013 年 12 月の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告においては、
「現在の雇用情勢は、一部に厳しさが見られるものの改善が進んでいるとされている。
一方、これまでの暫定措置の効果及び終了した場合の影響を検討すると、
・雇止め等により離職した有期契約労働者等の給付日数の充実については、雇止め等による離職者は必ずしも減少傾向にはないことに加え、今年度から施行された改正労働契約法等の非正規雇用労働者対策の状況を考慮する必要がある。
・個別延長給付については、運用上の見直しを行い、重点的な再就職支援が真に必要な者に限った平成 24(2012)年度においても、7 割程度の者が基本手当受給後の個別延長給付を受給している状況にある。」

との認識が示され、さらに「中長期的なキャリア形成支援措置等の人材育成施策を進めることと併せ、労働者へのセーフティネットを引き続き十分に維持していくことが必要である。」こと等を踏まえ「暫定措置については、引き続き延長すべきである。ただし、個別延長給付の延長に当たっては、重点的な再就職支援が真に必要な者の認定を更に厳格化するほか、対象となる地域の判定を暫定措置開始当初の全国の雇用情勢を基準として行うなど、運用上の見直しを行うべきである。」と結論づけている。

2016 年改正においては、2015 年 12 月の雇用保険部会報告が「現在の雇用情勢は、着実に改善が進んでいる。」「このような雇用情勢の下、雇用保険の財政収支についてみると、失業等給付に関しては安定的に運営されており、平成 26(2014)年度末の積立金残高は 6 兆 2,586 億円となって」いることから、「仮に基本となる雇用保険料率を 12/1000 とし、来年度より弾力条項を発動して 8/1000 に引き下げたケースを想定して試算を行った場合、平均的な雇用情勢を前提とすると、引き続き雇用保険財政の安定的な運営が確保できることが窺える。」としたことをうけ、2016 年 4 月から法定保険料率は 1.4% から 1.2% へ引き下げられ、弾力条項の発動によってさらに 0.8% へと引き下げられた。

(イ) 再就職手当の拡充

失業者を早期に再就職させるためのインセンティブ制度である再就職手当についても、雇用保険法 2014 年改正において拡充が図られた。2011 年改正では、所定給付日数を 3 分の 1 以上残して再就職すれば支給残日数の 50%、所定給付日数の 3 分の 2 以上残して再就職すれば支給残日数の 60% を支給することとされていた。

2013 年 12 月の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告では、「再就職時の賃金は、離職時よりも低下する傾向があり、その後のキャリアアップにより賃金の上昇は可能であるものの、再就職時点での賃金低下が早期再就職を躊躇させる一因となっている」という認識から、「再就職時賃金が離職時賃金より低下する者を対象として再就職手当をさらに強化することにより、賃金低下による再就職意欲の低下を緩和し、早期

再就職をさらに促す」ことを提起した。具体的には、職場への定着を促すため、再就職した後に6月間継続して雇用されたことを要件として、現行の再就職手当に加え、基本手当日額に支給残日数の40%を乗じて得た額を上限(従来の再就職手当と合計すると、支給残日数の90%又は100%相当となる)に、離職時賃金と再就職後賃金との差額の6月分を一時金として追加的に給付する仕組みが2014年4月から設けられた。

2016年改正においては、2015年12月の雇用保険部会報告が「これまでの制度改革により再就職手当受給者の割合が上昇するなど早期再就職に一定の効果が確認できる一方で、近年、特定受給資格者以外の給付制限期間中の再就職割合に大きな変化がない状況にある。」「そのため、給付制限期間中の者に対する職業紹介の充実などの就職支援策と併せて、再就職手当の給付率を引き上げることとし、安定した再就職に向けたインセンティブをさらに強化していくべきである。」としたことを受けて、2016年4月より、支給残日数3分の1以上の者については給付率を50%から60%に、同3分の2以上の者については60%から70%に、それぞれ引き上げた。

(ウ) 求職活動支援費の創設

2015年12月の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告においては、受給資格者の負担軽減等の観点から、ハローワークの紹介により求職活動をしたことに伴い発生する経費を措置する「移転費及び広域求職活動費の対象となるケース以外についても、求職活動に伴う経費について、基本手当とは別に措置する仕組みを設けるべきである。具体的には、例えば、就職面接等に伴い必要となる子の一時預かり費用、一般教育訓練の対象となっていない短期の資格講習等に要する費用等について措置することとすべきである。」とされたことから、雇用保険法2016年改正において新たに「求職活動支援費」が創設された。

(3) 雇用仲介事業規制の再構築

2013年1月に設置された規制改革会議⁷⁵は、3月から雇用ワーキンググループ(WG)を設け、重点6分野の一つとして「職業紹介規制の抜本的緩和」も挙げた。当初の議論の中心は、求人者と求職者のマッチングを促進する観点から、有料職業紹介事業における年収要件の引下げ、「経営管理者」の限定の柔軟化等を行うべきではないか、ハローワークと民間人材ビジネスの補完関係の強化等を行うべきではないか、といったものであった。その後、雇用WGの関心はもっぱら正社員改革(ジョブ型正社員)、労働者派遣事業、労働時間規制の三位一体改革、さらには雇用終了の在り方等に向けられ、有料職業紹介事業の見直しの議論が本格的に始まったのは2014年3月からであった。3月の

⁷⁵ 内閣府設置法第37条第2項に基づき設置された審議会。内閣総理大臣の諮問を受け、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行い、内閣総理大臣へ意見を述べることを主要な任務として、2013年1月23日から2016年7月まで設置された。

第 21 回雇用WGに、水町勇一郎専門委員が提示したペーパー「雇用仲介事業の法規制のあり方等についての論点整理」において、「職業紹介事業についても労働者派遣事業についても、悪質な業者の参入による人権侵害等の防止という目的に照らし必要かつ十分な規制とするという視点で規制の統一化（両者の規制の整理・統合）を図ることが考えられるのではないか」と提起された。

4月には、「雇用仲介事業（有料職業紹介事業等）規制の見直しについて」において、「雇用仲介事業を原則禁止とした現行の法的な枠組み（労働基準法、職業安定法など）から、健全な就労マッチングサービスの発展を目的とした法体系への転換が必要ではないか」という視点から、「職業紹介、求人広告（情報提供）、委託募集、労働者派遣、請負など人材サービス事業を俯瞰し、全体として整合性のとれた制度となるよう見直しを行うことが重要ではないか」と提起され、これに対し同月下旬に厚生労働省が、「健全な就労マッチングサービスの発展という位置づけには賛同するが、求職者の保護等の視点を踏まえることが前提」としつつ、「現行法では、雇用仲介事業は原則禁止という位置づけにはなっていない」と、基本的な考え方に差がないことを強調した。実際、この2014年4月から職業安定局派遣・有期労働対策部に民間人材サービス推進室を設置して、その育成・支援に努めている。

2014年6月閣議決定の規制改革実施計画では、有料職業紹介事業等の規制の見直しという項目の中で、「健全な就労マッチングサービスの発展の観点から、下記の事項を含め、職業紹介、求人広告、委託募集、労働者派遣等の有料職業紹介事業等に関する制度の整理・統一を含めた必要な見直しを行う。

- ① 多様な求職・求人ニーズに対し業態の垣根を越えて迅速かつ柔軟にサービスを提供することを可能とする制度の在り方
- ② IT化等による新しい事業モデル・サービスに対応した制度の在り方
- ③ その他有料職業紹介事業等をより適正かつ効率的に運営するための制度の在り方」と記載され、2014年度の検討開始が明示された。その後、雇用WGでは、関係団体や個別企業、有識者、厚生労働省からのヒアリングが行われ、2015年1月には「雇用仲介事業の規制の再構築」に関する意見が公表された。そこでは、改革の目的として「求職者・求人者のニーズが最大限に吸い上げられ、マッチングされる制度へ」が、改革の基本的考え方として「制定後60年を経過した法制度の抜本的かつ包括的な再構築を」が掲げられ、民間雇用仲介事業の役割を積極的に捉え直した法制度、時代の変化に即した柔軟で横断的なサービスを可能とする法制度、裁量行政を最小化し、明確な基準に基づいた統一的な監督指導が目指された。

具体的には、まず①就労マッチングルートの連携・協業の促進が挙げられた。そのため、職業紹介事業者間の連携・協業を阻害している「一事業者主義」（求人情報を持つ事業者と求職情報を持つ事業者が共同して職業紹介することの禁止）の撤廃を求めた。ま

た委託募集の許可制の撤廃、職業紹介事業者への求職者・求人者紹介に関する許可不要の明確化⁷⁶も求めている。

次に、②時代の変化に即した制度の再構築として、とりわけインターネットを活用した求人・求職情報の提供について、利便性を向上させるために職業紹介の内容を再定義し、規制を明確化することを求めた。その他、事業所設置・責任者配置規制の抜本的見直し、国外にわたる職業紹介に関する届出規制の見直し、求人・求職情報の管理業務に関する規制の簡素化等も求めている。

最後に、③縦割りサービス法制の垣根を解消するため、職業紹介と労働者派遣における求人・求職情報管理の一元化を可能にすること、さらには職業紹介事業と他の雇用仲介事業との規制の整理・統一化も求めた。

これを受けて、厚生労働省は、2015年3月から雇用仲介事業等の在り方に関する検討会を開催し、2016年6月に報告を取りまとめた。

その中では、職業紹介事業の主な許可基準等として、事業所の面積要件の廃止、事業所外での事業実施を可能とするのであれば、一方で、求職者保護及び適切な業務運営の確保のため、職業紹介責任者については、事業所ごとの選任を維持するとともに、職業紹介責任者講習の充実を図ること、定期的な法改正等を周知することが適当とした。なお、国外にわたる職業紹介については、相手国の法令や相手国内の取次機関の活動が適法であることは当然に把握すべきであり、現行の届出を維持することが適当であるとされた。

職業紹介事業者に課された主な義務等としては、労働条件等の明示方法や、求人求職管理簿の記載事項についての現行ルールを維持するとして、職業紹介事業と労働者派遣事業を兼業する場合について、別個の管理を要しないことが適当であるとされた。

業務提携については、より迅速かつ的確なマッチングの実現を図るため、職業紹介事業者が複数の職業紹介事業者と業務提携することも可能であることを明確化すること、その際、業務提携が進むことによる影響にも留意しつつ、法令上の義務を負う者、求人者・求職者の同意を求める手続、手数料配分の留意事項なども合わせて明確化することが適当であるとされた。また、職業紹介事業者以外の者が職業紹介の全部又は一部を行えないことを当然の前提とした上で、職業紹介事業者と職業紹介事業者以外の者が提携可能な内容を明確にすることが適当であるとされた。

求職者保護の強化等としては、労働条件明示等のルールについて、固定残業代の明示等指針の充実、罰則の整備など、必要な強化を図ることが適当であるとされ、求職者・求人者と職業紹介事業者とのトラブルへの対応について、さらに検討を深めるべきとされた。

⁷⁶ キャリアコンサルティングやスキル養成スクール等事業を通して求職ニーズを把握した事業者が、職業紹介事業者に求職者を紹介し、成功報酬を受け取ることについては、現行でも制約はない。しかし、紹介する側にも職業紹介事業の許可が必要との誤解があり、実際の連携は進んでいないことから、許可は不要であることを明確化すべきという要請。

その他、職業紹介事業以外の雇用仲介事業等について、委託募集に際し、募集受託者に必要なルールを設定するのが本来であり、労働者の募集を委託する者に係る許可制・届出制及び報酬の認可制を廃止することが適当であるとされた。労働者供給の許可基準における労働組合等の資格要件の見直しについては、慎重な検討が必要である一方、指導監督による履行確保を図るため、指針を新設することが適当であるとされた。

研究会報告を受けて、2016年9月から労働政策審議会職業安定分科会労働力需給制度部会での審議が行われ、同年12月に「職業紹介に関する制度の改正について」建議、2017年1月に雇用保険法改正法案の諮問・答申が行われた。

2 若年者雇用対策

2012年末の再度の政権交代以降も、若年者雇用対策の大きな枠組みは、リーマンショック後の雇用環境悪化時に拡充が図られた施策の流れを踏襲するものとなっている。2013年以降は、景気回復に伴って労働市場全体として人手不足基調となり、新規学卒の求人倍率も上昇に転じ、現在に至っている。

雇用対策の基本的な方向は、「日本再興戦略」（2013年6月）及び「『日本再興戦略』改訂2014―未来への挑戦―」（2014年6月）に示され、若年者雇用対策に関しては、「未来を創る若者の雇用・育成のための総合的対策の推進」として、「就職準備段階から、就職活動段階、就職後のキャリア形成に至るまでの若者雇用対策が社会全体で推進されるよう、以下の施策をはじめとする総合的な対策について検討を行う。」とされている。

- ① 求人条件や若者の採用・定着状況等の情報が適切に表示されるようにする。
- ② 「若者応援企業宣言」事業⁷⁷の抜本的な強化を図り、優良な中小企業の情報発信・採用を支援する。
- ③ 企業による雇用管理改善の取組を促進する。
- ④ 若者の「使い捨て」が疑われる企業等への対応策の充実強化を図る。
- ⑤ わかものハローワーク、地域若者サポートステーション等のフリーター・ニートの就労支援を充実させるとともに、正規雇用化等を進める。
- ⑥ 職業教育・職業訓練機会の充実等により、キャリアアップを促進する。

なお、「日本再興戦略」には、大卒等の採用選考について、「学修時間の確保、留学等促進のための、2015年度卒業・修了予定者からの就職・採用活動開始時期変更（広報活動は卒業・修了年度に入る直前の3月1日以降に開始し、その後の採用選考活動については、卒業・修了年度の8月1日以降に開始）について、中小企業の魅力発信等、円滑な実施に向けた取組を行う」と盛り込まれており、これを受けて、日本経団連が「採

⁷⁷ 厚生労働省が実施する「若者応援宣言」事業。一定の労務管理の体制が整備されており、若者（35歳未満）を採用・育成のため求人申し込み又は募集を行っており、通常の求人情報よりも詳細な企業情報・採用情報を公表する中小企業を「若者応援宣言企業」として、積極的にマッチングやPR等を行う事業。

用に関する指針」を改定し、2016年3月新卒者を対象とする採用・選考日程が後ろ倒しされることとなった。

人手不足基調に転じてはいるが、若年期の厳しい就職難にあった世代の多くの者が、年長フリーターや壮年非正規労働者などとして、依然として安定的雇用への移行を果たせていないこともあり、若年者の就職支援事業は引き続き重要課題として位置づけられている。また、本格的な労働力減少時代への対応も念頭に、貴重な若年労働力を社会全体として大切に育てていくという観点もさらに重要性を増しており、「若者応援宣言」事業、若者の使い捨てが疑われる企業への「過重労働重点監督月間」（2013年9月）など、企業の雇用管理改善への政策的働きかけも強化されている。

さらに若年者雇用対策が社会全体で推進されるよう、総合的な若者対策について法的な整備が行われた。発端は、公明党の雇用・労働問題対策本部と青年委員会が、2014年5月に厚生労働大臣に「若者が生き生きと働ける社会」の実現に向けた提言を申し入れ、「若者の雇用の促進に関する法律」（仮称）を制定するよう提唱したことであった。これを受けて、同年6月に閣議決定された「日本再興戦略改訂2014」において、「就職準備段階から、就職活動段階、就職後のキャリア形成に至るまでの若者雇用対策が社会全体で推進されるよう」「法的整備が必要なものについては、次期通常国会への法案提出を目指す」とされた。

2014年9月より、労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会で若年者雇用対策について審議が始まり、翌2015年1月に報告をとりまとめて建議がなされた。審議会への諮問・答申を経て、同年3月に法案が国会に提出されたが、それは1970年の勤労青少年福祉法を改正して「青少年の雇用の促進等に関する法律案」にするという形をとった。ただし、旧来の規定はほとんど削除され、それに代わって新たな規定が盛り込まれ、事実上の全面改正となった。青少年の雇用の促進等に関する法律案（勤労青少年福祉法等の一部を改正する法律案）は、2015年3月に国会に提出され、同年9月に成立した。

具体的な内容としては、第一に「青少年雇用情報の提供」が挙げられる。新規学卒者の募集に対する応募者や応募の検討を行っている新卒者が求めた場合には、過去3年間の離職者数や平均勤続年数、男女別採用数、育児休業、有給休暇、所定外労働時間の実績等の項目を、事業主が選択して情報提供を行うこととされた。応募者や応募検討者以外に対しては努力義務であり、またハローワーク等に求人を出す場合には、ハローワーク等にこれら情報を提供することとなる。

また「ハローワークでの求人不受理」も大転換であり、すべての求人を受理しなければならない現行職業安定法の例外として、新規学卒者の求人に限って、残業代不払いなど労働法違反を繰り返す（具体的には1年間に2回以上是正指導を受けたなどの）悪質な求人者からの求人申し込みを、一定期間（法違反を重ねないことを確認する期間として、具体的には6ヶ月間）受理しないことができるという特例を設けた。

これら規制的な手法とともに、促進的な手法として「認定制度の創設」がなされた。予算措置としての「若者応援宣言」事業を法律上の認定制度に引き上げたもので、若者応援宣言企業で求める条件に加え、3年前就職者の離職率20%以下等、厳格な認定基準が定められている。

また、ニート（法律上は「青少年無業者」）対策として、その特性に応じた相談の機会の提供、職業生活における自立を支援するための施設（地域若者サポートステーション）の整備等も規定された。さらに、職業安定法の改正により、ハローワークや学校が行う職業指導・職業紹介の対象に学校中退者が明記された。

今回の法改正により、「労働に関する法令に関する知識の付与」の規定が設けられたことも注目される。条文としては「国は、学校と協力して、その学生又は生徒に対し、職業生活において必要な労働に関する法令に関する知識を付与するように努めなければならない」という国の努力義務規定であるが、この「国」には文部科学省も含まれ、学校教育の中で労働法教育がなされるべきことが宣言されたことになる。

2015年に入り、新規学卒者の就職状況は一段と好調に推移し、2015年3月新卒者に関しては、高校生の就職内定率（3月末時点）が1992年3月卒業者以来23年ぶり、大卒者の就職率（4月1日現在）は2008年3月卒業者以来7年ぶりの高水準となった。

2015年6月に閣議決定された『日本再興戦略』改訂2015－未来への投資・生産性革命』においては、産業競争力会議⁷⁸で発表された「未来を支える人材力強化（雇用・教育施策）パッケージ」（厚生労働省・文部科学省）に基づき、「企業における人材育成等の取組の情報提供の促進」や「職業意識・実践的能力を高めるための教育機関改革」などに取り組むこととされている。

3 高齢者雇用対策

雇用保険制度は、1984年改正当時において65歳以上の高齢者については労働生活から引退する者が大半であり、就業を希望する場合でも短時間就労等の形態の就業を希望する者が大半であった実態を踏まえて、以来、65歳以上で新たに雇用された者は、原則として被保険者とならないこと、65歳前から引き続いて65歳以降も雇用されている者は一般被保険者ではなく高年齢継続被保険者とし、失業した場合には基本手当ではなく一時金である高年齢求職者給付金が支給されるという制度設計をされてきた。

しかしながら、65歳までの継続雇用の義務化などに伴う高齢者雇用の進展と、全員参加型社会の要請といった環境変化により、制度見直しの必要性が認識されてきた。

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、2013年12月の同部会報告が「基本手当の水準や今後の暫定措置の取扱い、65歳以上への対処等の課題に関する検討」を求めていること、「日本再興戦略改訂2015」において「65歳以上の高年齢者の雇用が

⁷⁸ 第2次安倍内閣において、成長戦略を実現することを目的として2013年1月に日本経済再生本部の下に設置された会議体。

一層推進されるよう、企業側のインセンティブや雇用保険の適用の在り方等について、必要な検討を進める」観点から雇用保険制度の見直しを検討することを求めていること、一億総活躍国民会議⁷⁹「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」（2015年11月）に「高齢者が安心して働き続けられる環境を整備するため、高齢者が働きやすい環境をつくる企業、NPOや起業を支援するとともに、雇用保険の適用年齢の見直しを検討するとともに、雇用保険の適用年齢の見直しを検討する」ことが盛り込まれたことから、2015年12月の雇用保険部会報告において、高齢者に関して以下の内容を報告した。

- しかしながら、現在の65歳以上の者の雇用の状況等をみると、例えば65歳以上の雇用者数、完全失業者数、ハローワークにおける65歳以上の新規求職者数、就職件数、高年齢求職者給付金受給者数等どの指標をとっても大幅に増加しており、特に近年、いわゆる団塊の世代が65歳以上に到達したこともあり、これらの指標は顕著な伸びを示している。また、高齢者の就労希望年齢についても半数近い者が65歳を超える就労を希望している。さらに、近年は家計に関する心配や老後の収入の保障に関する高齢者の関心の高まりなども確認できる。
- さらに、制度面での対応として、平成元（1989）年にパート労働者に対する適用拡大が行われるとともに、当時創設された短時間労働被保険者区分は平成19（2007）年に廃止され、現在では雇用保険の適用要件は週20時間以上とされているとともに、パート労働者とそれ以外の者の間で給付面における制度上の差異は存在しない。
- 以上のような高齢者雇用等をめぐる状況変化を踏まえると、昭和59（1984）年改正当時において65歳以上の者を適用除外とする考え方を、現在においてそのまま維持することは困難であり、失業者のセーフティネットの確保という雇用保険制度本来の要請を踏まえ、新たに65歳以上に雇用される者についても雇用保険の適用対象とすべきである。
- 65歳以上の者の求職活動は、就業希望や就職に至る経路等も多様であり公共職業安定所において定期的に失業認定を行い、職業紹介を行う形式には必ずしもなじみにくいといった従前からの状況に大きな変化はない。また年金を受給しつつ働く者が相当程度存在するものと推測される。以上を踏まえ、新たに適用対象となる者についても現在の高年齢受給資格者と同様に一時金（高年齢求職者給付金）を支給することとし、引き続き年金と併給できるようにすべきである。
- 現在、4月1日現在で64歳以上の者に対しては、高年齢者の雇用及び福祉の増進の観点から、雇用保険料が免除されているが、高齢者雇用等の状況を踏まえて今後新たに65歳に達した日以後に雇用される者を雇用保険の適用対象とすることを契機

⁷⁹ 第2次安倍内閣において我が国の構造的な問題である少子高齢化に真正面から挑み、「希望を生み出す強い経済」、「夢をつむぐ子育て支援」、「安心につながる社会保障」の「新・三本の矢」の実現を目的とする「一億総活躍社会」に向けたプランの策定等に係る審議に資するため、2015年10月官邸に設置。内閣総理大臣を議長に関係閣僚と有識者で構成。

に、この雇用保険料の徴収免除についても廃止し、保険制度の原則どおり徴収することとすべきである。

- ただし、65 歳以上の者は多くが中小企業において雇用されていることや、業種によっては雇用保険料の徴収免除の廃止の影響が少なからず生ずる可能性があることを踏まえ、一定の経過措置を設けることとすべきである。

これを踏まえ、雇用保険法 2016 年改正においては、65 歳以降に新たに雇用される者を雇用保険の対象とし、64 歳以上の高齢者に対する保険料免除措置を 2020 年 4 月から廃止することとされた。

4 非正規雇用対策

(1) 2015 年労働者派遣法改正

2012 年改正労働者派遣法には、施行後 1 年を目途に論点を整理したうえで審議会での議論を開始すること等の附帯決議が付されていたこともあって、2012 年 10 月から「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会」が検討を開始し、2013 年 8 月に論点を整理した報告をとりまとめた。

この報告では、「これまでは、平成 24（2012）年改正法で原則禁止とされた日雇派遣に対するイメージに代表されるように、低待遇・定型的な業務に従事する労働者に注目が集まりがちであり、派遣労働者が、ワークライフバランスを図るために積極的に派遣という働き方を活用している者や雇用が安定しており高待遇な者も含む多様な層であることも踏まえた、派遣労働市場を全体として捉えた議論があまりされてこなかった」としたうえで、今後の課題類型として①派遣労働者の保護、②派遣労働者のキャリアアップを促進する仕組みの必要性、③複雑でわかりにくいものになっている労働者派遣制度をわかりやすいものにする、の 3 つを挙げている。そのうえで、次のような派遣労働をめぐる論点を提示しながら検討し、その対応の方向を提示した。

- ① 登録型派遣・製造業務派遣の在り方について……登録型派遣を禁止した場合、経済活動や雇用へ大きな影響が生じることが懸念されるとしたうえで、登録型派遣がもつ雇用の不安定性の問題について、雇用安定措置を講じていくことが考えられる、とされた。また、製造業務派遣についての課題は製造業務に従事する有期雇用の労働者一般に関係する事項であり、労働者派遣制度の中で対応すべき理由に乏しいとされた。
- ② 特定労働者派遣事業⁸⁰の在り方について……派遣元に常時雇用される派遣労働者の中に、実態として有期雇用を反復更新している者も含まれているが、「常時雇用される」を「期間の定めのない」ものと再整理することが適当であるとされた。なお、

⁸⁰ 特定労働者派遣事業とは、その事業の派遣労働者が常用雇用労働者のみである労働者派遣事業であり、届出制となっている。特定労働者派遣事業以外の労働者派遣事業（主として、登録型の労働者を派遣する事業）は一般労働者派遣事業とされ、許可制となっている。p34、p44 の「特定労働者」とは異なることに注意。

特定労働者派遣事業も許可制にすべきとの論点については、上記の無期雇用に限定するという見直しで対応し、見直し後の状況を確実に把握した上でさらに必要な検討を行うことが適当であるとされた。

- ③ 期間制限の在り方について……現行で期間制限が課せられるかどうかの区分の考え方を見直し、実態に適合しない面のある 26 業務の区分に基づく規制は廃止を含めて議論されることが適当とされた。また、期間規制の在り方を検討するに当たっては、正規雇用労働者と同様の待遇を受けている派遣労働者も一律に抑制の対象になっていることは適当でなく、業務単位での期間制限となっていることの問題もある、とされた。そのうえで、派遣労働について考え方の整理を行い、派遣労働が間接雇用であること及び有期雇用であるときに伴う課題があることを示したうえで、「派遣労働の中でも有期雇用派遣については、労働者本人の雇用の安定やキャリアアップの観点、また派遣先での望ましくない派遣利用の可能性といった観点、さらにこれが他の雇用形態に比べ拡大しやすい性質を有していることから、一定の制約を設け、無限定な拡大を抑制していくことが望ましい。その際、派遣労働者個人がキャリアアップを図ることができるよう、特定の仕事に有期雇用派遣労働者として固定されることを防止すること、また同時に、現在の常用労働者が有期雇用派遣労働者に代替されることを防いでいくこと、の 2 つの観点から検討することが望ましい。」とされた。そのための方策としては、有期雇用派遣の派遣労働者個人レベルに着目した上限期間の設定と派遣元に期間経過後の雇用安定措置を講じさせることが適当であるとされた。これまでの派遣先（業務）レベルでの上限規制については、上限を超える場合に労使でチェックすることとする。なお、無期雇用派遣については上限期間規制から外す一方、派遣先労働者との均衡待遇、計画的なキャリアアップ措置などを講じることが望まれるとされた。
- ④ 派遣先の責任の在り方について（派遣先の団体交渉応諾義務について）……集团的労使関係法上の使用者性については、労働者派遣法の範疇で対応すべきものではなく、今後とも労働組合法の枠組みの中で考えていくことが適当であるとされた。
- ⑤ 派遣労働者の待遇について……主として欧州諸国で採用されている均等待遇を我が国で導入することは課題が多く、今後とも均衡待遇の取組を進めていくべきであるとされた。その際、派遣労働者の賃金、教育訓練、福利厚生施設の利用などの面でさらに派遣先の役割が期待されること、派遣労働者の納得性の向上の観点から、派遣元に対し待遇の決定に当たって考慮した事項の説明義務を設けることも一つの方法として考えられること、とされた。
- ⑥ 派遣労働者のキャリアアップ措置について……派遣元事業主がキャリアアップ措置を講じることを担保する仕組みとして、一般労働者派遣事業についての許可要件にキャリアアップ措置を行う体制及び計画が整備されていることを盛り込むこと、派遣元の行うキャリアアップ措置に対する派遣先の協力の措置、派遣先での直接雇

用の推進措置を講じることなどが提言された。

- ⑦ その他……派遣先が派遣労働者を特定するための行為である特定目的行為の在り方、行政による指導・監督の在り方、施行前の労働契約申込み見なし制度における所要の変更の必要性などが提言された。

これを受けて、2013年8月から労働政策審議会職業安定分科会労働力需給制度部会で審議が進められ、2014年1月「労働者派遣制度の改正について」と題する部会報告及び審議会建議がとりまとめられた。建議に基づき改正法案が作成され、2014年2月に審議会への諮問・答申を経て、翌3月国会に提出されたが、2度の廃案の後2015年9月によりやく成立した。

改正法には、研究会報告に加え、次のような事項が盛り込まれている。

- ① 一般及び特定の区分を廃止し、労働者派遣事業をすべて許可制とすること。
- ② 派遣事業の許可基準に派遣労働者に係る雇用管理を適正に行える能力を有することに関する基準を加えること。
- ③ 派遣元は、上限期間に抵触することとなる最初の日に関する情報を派遣労働者に提供しなければならないこと。
- ④ 派遣元は、派遣先の就業場所における組織単位（労働者の配置の区分）ごとの業務について、3年を超える期間同一の派遣労働者（無期雇用派遣労働者、雇用の継続等を図る必要があると厚生労働省令で定める者、事業開始のための業務で一定の期間内に完了すること予定されているものに係る者、産前産後休業の代替労働者を除く。以下「上限期間設定除外者」という。）に係る派遣を行ってはならないこと。また、派遣先は、当該派遣を受けてはならないものとする（個人ベースの派遣期間上限規制）。
- ⑤ 一定の有期雇用派遣労働者に対する派遣元による就業・雇用機会の確保・提供及び教育訓練その他の必要な措置の努力義務
- ⑥ 同一の組織単位の業務に3年間従事する見込みのある有期雇用派遣労働者について、上記⑤に違反した派遣元に指導・助言し、なお違反したときは必要な措置の実施を指示することができること、さらにその指示に従わなかったときは事業の許可の取り消し事由とすること。
- ⑦ 派遣先は、ある業務について3年を超えて派遣を受けようとするときは、3年を限り延長することができるものとし、その際は過半数労働組合又はそれが無いときは過半数代表者の意見を聴かなければならないこと（業務ベースの派遣期間上限規制）。ただし、一つの組織単位の業務について、3年を超えて同一の派遣労働者から役務の提供を受けてはならないこと。これらの違反について、派遣先に対して厚生労働大臣は勧告することができ、さらに公表することができること。
- ⑧ 一定の場合において、派遣先は有期雇用派遣労働者を雇い入れる努力義務を定め、また、労働者の募集を行うときには有期雇用派遣労働者に周知しなければならない

こと。

- ⑨ 派遣元は、派遣労働者に対する段階的かつ体系的な教育訓練等を実施しなければならないこと。
- ⑩ 派遣元は、派遣労働者から求めがあったときは、均衡に考慮した待遇の確保に関して考慮した事項を説明しなければならないこと。
- ⑪ 派遣先における適正な派遣就業の確保等（教育訓練、福利厚生施設の利用、通常の労働者の賃金水準に関する情報の派遣元への提供など）に関する配慮義務を規定すること。
- ⑫ 派遣元責任者の要件の追加、各種管理台帳の記載事項の追加、事業主団体等の責務などに関する規定を行うこと。
- ⑬ 2012 年改正で施行前の労働契約申込みみなし制度について、上記⑦に違反して派遣労働の提供を受けたときをみなし制度の対象となる場合に加えること。

なお、法案審議の過程で、与党と一部野党との間で派遣労働者を含めた非正規雇用者の処遇面の均衡・均等を推進するための法律を制定することで合意され、議員立法により「労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律」として制定された。同法では、処遇面の均等・均衡を推進するための国の責務や調査研究の推進等に関する規定が置かれており、とりわけ派遣労働者について派遣先労働者との待遇の均等の実現を図るものとし、必要となる法制上の措置を3年以内に講ずることが規定された（第6条第2項）。

(2) キャリアアップ助成金制度

キャリアアップ助成金制度は、2013 年度の雇用保険2事業についての見直しを行った際に創設されたものである。同年3月の労働政策審議会職業安定分科会では、各種助成金について、行政事業レビュー、PDCAに基づく自己評価などを踏まえてそれぞれ必要な廃止・見直しを行うこととなり、非正規雇用労働者のためのキャリアアップ助成金の創設は当面する政策課題への対応として行うと説明された。派遣労働者雇用安定化特別奨励金と均衡待遇・正社員化推進奨励金は廃止され、当助成金に一本化、整理された。

同助成金では、①有期契約労働者等に一般職業訓練（Off-JT）、有期実習型訓練等を実施した場合のほか、②有期契約労働者等を正規雇用等に転換、派遣労働者を直接雇用、③有期契約労働者等の賃金規定等を2%以上増額改定、④有期契約労働者等に新たな法定外健康診断を実施、⑤有期契約労働者等の週所定労働時間を25時間未満から30時間以上に延長、⑥正規雇用者を短時間正社員に転換または短時間正社員の新規雇い入れ、について助成していたが、2016年4月の制度変更の際、⑥の助成は廃止された。

5 外国人雇用対策

(1) 外国人入国者数、在留者数の増大

2015年の入国者数は、1,969万人と2012年の917万人からわずか3年で倍増した。就労目的の在留資格での入国者数12.8万人について、新規入国者数の伸び（対2012年比）をみると、「医療」222.2%増（29人）、「技術・人文知識・国際業務」73.3%増（17,690人）、「経営・管理」64.9%増（1,352人）などで高い。

2015年末の在留者数は、約223万人で、就労目的の在留者は、「技能実習」が約19万人、「技術・人文知識・国際業務」が約14万人、「経営・管理」は約1.8万人、新設された「高度専門職」は1,508人となっている。また、外国人雇用状況報告による外国人労働者数は2015年10月末現在907,896人で、前年同期比120,269人、15.3%の増加となり、2007年に届出が義務化されて以来、過去最高を更新した。

(2) 外国人労働者受入れ政策

ア 高度人材ポイント制の見直し

2012年12月発足した第2次安倍内閣においては、法務省、厚生労働省を中心とする政府内や、自民党内あるいは国会での議論の末に、コンセンサスが得られたものから慎重に実施に移されるといった従来の進め方ではなく、官邸の強い主導の下、極めて短期間のうちに方針が決定され、政策が導入されたことが大きな特徴である。

2013年6月の「日本再興戦略」において、外国人高度人材の受入れ促進が明記された。同戦略は、「国内外の市場に跨る制度面での障害を取り除いていくことは、新興国等の成長を最大限取り込み、日本市場に投資を呼び込んでいくための大前提」との考え方の下、成長への道筋として「高度外国人材の日本での活躍を促進するため、ポイント制度を見直す。これにより、海外から得た富を含め国民が受け取る総所得である実質国民総所得（GNI）の拡大を実現する。」とした上で、具体的施策として、「高度外国人材ポイント制度について、年収基準の見直し、永住許可要件としての在留歴の短縮（5年から3年とする。）等を見直しを行い、本年内に新たな制度を開始する。」ことを掲げた（日本産業再興プラン）。

2012年5月にスタートした高度人材ポイント制については、法務省において開始後1年をめどに実施状況を分析し、その結果を踏まえ、関係省庁、経済界・労働界を交えて制度の見直し及び在留期間の更新の取扱いについて検討することとされていたが、新政権の意向を受けた法務省は、2013年4月に出入国管理政策懇談会の下に外国人受入れ制度検討分科会を設置し、わずか3回の議論で同年5月に検討結果をとりまとめた。

同分科会の報告書「高度人材に対するポイント制による出入国管理上の優遇制度の見直しに関する検討結果」は、見直しに関する留意点として、「高度人材の定義は、『国内の資本・労働とは補完的な関係にあり、代替することが出来ない良質な人材』であり、『我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専

門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材』とされており、今回の見直しはこの定義を維持して行われるものであることから、認定数を増やすことを目的として、単純に認定基準を引き下げることにより、高度人材に該当しない外国人にまで各種の優遇措置を付与することになるような見直しは行うべきではない」、また、「本制度の運用により受入れが促進された外国人が、専門的・技術的分野以外での就労活動に従事することにより、期待される成果が望めず、そればかりか、我が国の労働市場に消極的な影響を与えたり、社会保障制度の負担となるといった社会的弊害が発生する危険性が高まるような見直しは、行うべきではない」とした上で、①高度学術研究活動に関する年収要件の引下げ、②研究実績に係るポイントの引上げ、③海外の親会社等からの報酬を年収要件の判断に反映、④MBA等の資格取得をボーナスポイント項目として追加すること等を提言した。以上の報告を踏まえ、2013年12月に法務省告示が改正された。

なお、出入国管理政策懇談会外国人受入れ制度検討分科会において、高度人材ポイント制の導入後の11か月間の実施状況が報告されており、高度人材外国人として認定を受けた者の数は434人、活動分野別では、高度専門・技術分野が最も多く345人(79.5%)、高度学術研究分野が65人(15.0%)、高度経営・管理分野が24人(5.5%)となっている。また、国籍別では中国が246人(56.7%)、次いで米国32人(7.4%)、インド19人(4.4%)となっており、日本人では「代替することが出来ない良質な人材」であって「我が国の産業にイノベーションをもたらす」人材の多くは中国人が占める結果となった。ちなみに彼らの年間報酬額の平均は1,160万円、最高額は6,780万円、最低額は354万円であった。

イ 高度人材ポイント制の法制化

さらに、2013年10月には、日本再興戦略の実行を加速するため、「成長戦略の当面の実行方針」(日本経済再生本部決定)が策定され、「新たな高度外国人材ポイント制度の年内開始に向けた制度改革を進めるとともに、高度外国人材の永住が許可されるための在留歴の短縮に必要な措置を講じるため、次期通常国会に出入国管理及び難民認定法の改正法案を提出する」ことが明記された。

この方針に基づき、2014年6月に入管法が改正され、これまで「特定活動」の一類型であった高度人材について新たな在留資格「高度専門職」を創設するとともに、「高度専門職」に「1号」と「2号」を設け⁸¹、「高度専門職1号」の在留資格をもって3年以上在留した高度人材を対象に「高度専門職2号」に変更することを可能とし、活動制限の大幅な緩和と在留期間の無期化を可能とした。法務省はこの法改正の効果について、

⁸¹ 高度人材外国人の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類し、それぞれの特性に応じて、「学歴」、「職歴」、「年収」などの項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数(70点)に達した場合に「高度専門職」(最初は「1号」となる。

高度人材の在留資格を法律上明確にしたことにより我が国が高度人材の受入れを積極的に行っていることを対外的にアピールし易くなったこと、在留期間が無期限となる「高度専門職2号」への変更許可要件として、永住許可取得に必要な期間（概ね5年）より短い期間（3年）を設定したことにより、高度人材の受入れ及び定着が促進されるとしている。こうして、2012年5月に導入された高度人材ポイント制は、わずか3年足らずのうちに認定要件の緩和等の法整備が行われ、3年以上在留した者には永住許可の道が開かれることとなった。

ウ 外国人技能実習法案の策定

2013年11月に有効求人倍率が1倍を超え、労働力需給が引き締まってくると、産業界からは人手不足への対応として、またしても外国人労働者の活用を期待する声が高まったが、1989年の入管法改正による日系人労働者の大量受入れが惹起した地域住民との共生の問題や、その後のリーマンショック、世界同時不況期の経験から、定住を前提とする外国人ではなく、短期ローテーション方式である技能実習制度による受入れ促進が求められることとなった。

一方で、技能実習制度については、2009年の入管法改正により労働関係法令等の法的保護が強化されたが、未だ不適正な受入れを行う機関が存在し、国際貢献という制度趣旨に沿った運用とは言い難い事例が生じていた。この点については、アメリカ国務省も批判を続けていたため、産業界のニーズに応じて受入れを拡大するためには、その前提として制度運用の適正化、監理強化が必要となった。

こうして、2014年1月に産業競争力会議が策定した「成長戦略進化のための今後の検討方針」では、「制度の適正化とともに、一定の要件の下で再技能実習を認めることや、介護等の分野を追加することを含めた制度の見直しについて制度本来の目的を踏まえた検討を行い、平成26(2014)年年央までに方向性を出す」とされるとともに、同年4月の経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議において、総理から、技能実習制度の監理・運用体制を抜本的に強化・改善するとともに、実習期間や対象業種などについて必要な見直しを行うよう、関係大臣に指示がなされた。

すでに検討に着手していた法務省の第6次出入国管理政策懇談会外国人受入れ制度検討分科会は、2014年6月に「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」を取りまとめ、制度見直しに係る基本的考え方として「技能等の修得・移転を確実に達成する受入れ機関についてのみ受入れを認め、あわせて、技能実習生の人権保護の強化や監理団体の監理体制の強化及び関係機関による監視体制の構築等を目指し、技能実習制度から不適正団体を排除する」との方向性を示し、併せて、優良な受入れ機関での実習期間の延長又は再技能実習、介護等の職種拡大を掲げた。

さらに、同年6月の「日本再興戦略改訂2014」においては、2015年度中に新制度に移行することを目指すとし、見直し内容についても具体的に掲げ、①管理監督体制の抜

本的強化（関係省庁の連携による一貫した管理運用体制の確立、送出し国との政府間取り決めの作成、新たな法律に基づく制度管理運用機関の設置等）、②対象職種の拡大（国内外で人材需要が認められ移転すべき技能として適当なものを随時追加、介護分野については質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ検討）、③実習期間の延長（3年→5年）（優良な受入れ機関・技能レベルの高い実習生について、一旦帰国の後、最大2年間）、④受入れ枠の拡大について、所要の制度的措置を講じることとした。

これらを踏まえ、法務省と厚生労働省は、2014年11月に「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」を共同で設置し、「日本再興戦略改訂2014」で示された方針の具体化について検討を進め、15年1月に報告書を取りまとめた。

報告書における見直し内容は以下のとおりであった。

管理監督体制の強化策として、

- ① 実習生の送出しを希望する国との間で政府間取決めを順次作成することを通じ、相手国政府と協力して不適正な送出し機関の排除を目指す。
- ② 監理団体については許可制、実習実施者については届出制とし、技能実習計画は個々に認定制とする。
- ③ 新たに外国人技能実習機構（認可法人）を創設し、監理団体等に報告を求め、実地に検査する等の業務を実施。
- ④ 通報・申告窓口を整備。人権侵害行為等に対する罰則等を整備。実習先変更支援を充実。
- ⑤ 業所管省庁、都道府県等に対し、各種業法等に基づく協力要請等を実施。これらの関係行政機関から成る「地域協議会」を設置し、指導監督・連携体制を構築。

拡充策として、

- ① 優良な監理団体等について実習期間を3年から5年に延長（一旦帰国後、最大2年間）。
- ② 優良な監理団体等について受入れ人数枠を倍増（常勤職員数に応じて最大10%まで。常勤職員数30人以下は受入れ人数枠3人等）。
- ③ 対象職種の随時追加。地域限定の職種・企業独自の職種（社内検定の活用）・複数職種の同時実習の導入。

2015年3月、これまで入管法に基づく一制度として入管省令、告示等で運用されてきた技能実習制度について、特別立法に基づく制度として新たに位置づけ、受入れ機関について許可制とすること等を内容とする「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」が法務省と厚生労働省から国会に共同提出された。この法案は、技能実習制度に限ったものではあるが、時に対立し、その連携が常に課題であった入国管理政策と労働政策の統合が図られた画期的なものとなった。

法案の概要は以下のとおりであり、衆議院で、実習実施者が作成する技能実習計画には「報酬、労働時間、休日、休暇、宿泊施設、技能実習生が負担する食費及び居住費そ

の他の技能実習生の待遇」を記載せねばならない等の修正を経て2016年11月成立した。

① 技能実習制度の適正化

- ・ 技能実習の基本理念及び関係者の責務規定を定めるとともに、技能実習に関し基本方針を策定する。
- ・ 技能実習生ごとに作成する技能実習計画について認定制とし、技能実習生の技能等の修得に係る評価を行うことなどの認定の基準や認定の欠格事由のほか、報告徴収、改善命令、認定の取消し等を規定する。
- ・ 実習実施者について、届出制とする。
- ・ 監理団体について、許可制とし、許可の基準や許可の欠格事由のほか、遵守事項、報告徴収、改善命令、許可の取消し等を規定する。
- ・ 技能実習生に対する人権侵害行為等について、禁止規定を設け違反に対する所要の罰則を規定するとともに、技能実習生に対する相談や情報提供、技能実習生の転籍の連絡調整等を行うことにより、技能実習生の保護等に関する措置を講ずる。
- ・ 事業所管大臣等に対する協力要請等を規定するとともに、地域ごとに関係行政機関等による地域協議会を設置する。
- ・ 外国人技能実習機構を認可法人として新設し、技能実習計画の認定、実習実施者・監理団体に対する報告徴収・実地検査、実習実施者の届出の受理、監理団体の許可に関する調査等を行わせるほか、技能実習生に対する相談援助等を行う。

② 技能実習制度の拡充

優良な実習実施者・監理団体に限定して、第3号技能実習生の受入れ（4～5年目の技能実習の実施）を可能とする。

③ その他

技能実習の在留資格を規定する出入国管理及び難民認定法の改正を行うほか、所要の改正を行う。

エ 建設需要の増大と技能実習制度をベースにした新たな受入れ制度

上記の技能実習制度の見直しに先立ち、同制度を利用した緊急の外国人受入れ制度が、官邸主導の下、極めて短期間のうちに導入された。事の発端は、2013年9月の「2020年オリンピック・パラリンピック」東京誘致決定である。これにより、東日本大震災からの復興需要で不足していた建設労働力が、将来一層深刻な需給見通しとなり、外国人労働者による「当面の」労働力確保が政治レベルの重要課題として急浮上した。

2014年1月、建設産業における外国人労働者の活用を議論する関係閣僚会議の初会合が開かれ、東京五輪関連の建設需要への対応を視野に、2015年度初頭から外国人向け技能実習生の受け入れ拡大に向けた緊急措置を時限的に講じる方針が確認された。そして、わずか3か月後の2014年4月、一時的な建設需要の増大に対応するため、即戦

力となり得る外国人材の活用促進を図ることが「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」として取りまとめられ、2015年4月から開始された。

公表資料によると、緊急措置の実施に当たり、「復興事業の更なる加速を図りつつ、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の関連施設整備等による当面の一時的な建設需要の増大に対応するため必要となる技能労働者については、まずは、就労環境の改善、教育訓練の充実強化等によって、離職者の再入職や高齢層の踏み止まりなどにより、国内での確保に最大限努めることが基本」とした上で、「当面の一時的な建設需要の増大への緊急かつ時限的措置（2020年度で終了）として、国内での人材確保・育成と併せて、即戦力となり得る外国人材の活用促進を図り、大会の成功に万全を期する」とされている。

また、2014年6月に策定された「日本再興戦略改訂2014」においては、「日本産業再興プラン」の中で、上記の緊急措置について「所要の準備を進め、2015年度初頭からの・・・受入れの開始を目指す」とされたことに加え、「建設業との間で人材の相互流動が大きい造船業については、上記建設分野における措置により重大な影響が及ぶことに鑑み、また、当該産業分野が高い国内生産率を維持して我が国の輸出を支えるとともに地域経済に大きく貢献していることを踏まえ、アベノミクスの効果により急速に回復してきた生産機会を逃さないよう、建設業と同様の緊急かつ時限的措置を講ずることとし、所要の準備を行う。」とされた。これは、造船業と建設業は技能職種が類似し、ともに技能工不足の状況にあることから、緊急措置が実施されると外国人技能工が長期滞在可能な建設分野の方に流れ、造船業の技能工不足に増々拍車がかかることを危惧した造船業界の危機感が背景となっている。こうして、造船分野においても建設分野と同じスキームが構築され、2015年4月から受入れが開始された。

このように、建設分野においては2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等に向けた「緊急措置」として、また、この緊急措置による人材流出が懸念される造船分野においては「輸出産業の成長機会を逃さない」ための措置として、技能実習制度をベースとした新たな外国人受入れの仕組みが極めて短期間のうちに創設された（いずれも2020年までの時限措置）。

なお、第5次出入国管理基本計画（2015年9月）は、本制度について「いずれも業を所管する省庁の一定の関与を前提」としていることを強調した上で、「現行の制度では受け入れていない外国人の受入れについては、待遇改善等による日本人労働者の確保のための努力の状況、その上でなおかつ外国人労働者の受入れを必要とする分野、その具体的なニーズ、受け入れることによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な管理体制の構築など、幅広い観点からの政府全体での検討」が必要であり、「適切な管理体制」という観点から、これらの「業を所管する省庁の関与を前提とした枠組みの運用状況について注視・検証することが必要」としている。

オ 国家戦略特区による家事支援人材の受け入れ

女性の活躍推進を成長戦略の重要な柱の1つに掲げる安倍政権は、その隘路となっている家事負担を軽減するため、国家戦略特区制度⁸²を活用した外国人ハウスキーパーの受け入れに踏み込んだ。

具体的には、「日本再興戦略改訂 2014」において、「女性の活躍推進や家事支援ニーズへの対応、中長期的な経済成長の観点」から、「国家戦略特区において試行的に、地方自治体による一定の管理体制の下、・・・家事支援サービスを提供する企業に雇用される外国人家事支援人材の入国・在留が可能となるよう」検討し、措置することを掲げ、翌 2015 年 7 月、「家事支援外国人受入事業」を含む改正国家戦略特別区域法が成立した。

同事業は、地方自治体等による一定の管理体制の下、家事支援サービスを提供する企業に雇用される外国人の入国・在留を可能にするもので、同年 12 月には神奈川県全域が、2016 年 4 月には大阪市が特区として認定され事業が実施されている。

カ 介護人材の受け入れ

介護分野については、インドネシア、フィリピン、ベトナムとの経済連携協定（E P A）に基づき介護福祉士候補者の受け入れを行ってきたが、資格取得に向けた研修の実施等受け入れ機関側の負担が大きいこと、国家試験合格率が低いこと等を要因として当初期待していたほどの受け入れは進まなかった。このため、介護業界からは、技能実習制度や E P A とは別の仕組みによる受け入れを求める声が大きくなっていく。

こうした中、上記の技能実習制度の見直しに当たり、自民党の外国人労働者等特別委員会が介護職種の追加を強く要請し、また、上述のとおり「日本再興戦略改訂 2014」においても「年内を目途に検討し、結論を得る」ことが明記されたため、厚生労働省は 2014 年 10 月から「外国人介護人材受け入れの在り方に関する検討会」を開催し、検討を進めた。

同検討会は、わずか 3 か月余りで中間報告をまとめ（2015 年 1 月）、その中で、「技能実習制度の見直しの詳細が確定した段階で、介護固有の具体的方策を併せ講じることにより、様々な懸念に対し適切に対応できることを確認した上で、新たな技能実習制度の施行と同時に職種追加を行うことが適当である」と、条件付きながら介護の技能実習解禁を認めた。

また、すでに 2010 年 3 月に策定された第 4 次出入国管理基本計画において検討課題となっていた「介護福祉士等の国家資格を取得した外国人留学生」の取扱いについては、「日本再興戦略改訂 2014」において「就労を認めることについて年内を目途に制度設

⁸² 国家戦略特別区域法は 2013 年 12 月成立。「国家戦略特別区域基本方針」（2014 年 2 月）によれば、「特区制度は、全国的には実現が困難な規制改革であっても、特定の要件を満たす区域を限定することにより、規制改革を実現してきた制度であるが、従来の特区制度によっても十分に実現できなかった規制改革、いわゆる「岩盤規制」について、その規制改革を実行するための突破口として、国家戦略特区を創設したものである。」

計等を行う」とされた。これを受け、法務省は新たな在留資格「介護」を創設することを早々に決定し、2015年3月入管法の改正法案を国会に提出、同法案は2016年11月原案どおり成立した。

なお、これに関連し、第5次出入国管理計画の中では、介護分野以外についても「留学生が一定の専門性のある国家資格を取得した場合についても、専門的・技術的分野と評価することが可能か否か、また、日本人の雇用等への影響を勘案しつつ、検討を行っていく」としている。

第3節 能力開発関連政策

1 労働市場政策における職業能力評価制度のあり方に関する研究会

2013年6月にとりまとめられた「日本再興戦略」において、「多面的で安心できる働き方」の導入促進のため、「業界検定等の能力評価の仕組みを整備し、職業能力の『見える化』を促進する」とされたことを受け、厚生労働省は同年9月、労働市場政策における職業能力評価制度のあり方に関する研究会を設置した。

2014年3月にとりまとめられた報告書は、重点分野として、①対象労働者像としては、能力開発に係る外部性が高い非正規雇用労働者等キャリア形成上の重大な課題を抱える各層、②評価する能力としては、ジョブ型労働市場を形成する業種・職種の業種・職種固有かつ業界内共通職業能力、③レベル（能力水準）としては、エントリー（入職）レベル以上概ねミドル（中堅）まで、④労働移動の形態としては、企業内キャリアアップや同一業種・職種内企業間の労働移動、を挙げている。そして、現状と課題を分析した上で、非正規労働者のキャリアアップ上の必要性の高い対人サービス職種等を重点に、人材ニーズを把握し、採用・人事の主体である業界団体等が検定等の評価手法を開発・運用し、国の弾力性ある関与の元で質保障・支援するという在り方を提示している。

併せて、ものづくり分野など技能検定制度の強化や、職業能力評価と教育訓練プログラムとの一体的な開発・運用にも言及し、特に「多様な正社員」モデルの普及のために業界検定等の「職業能力の見える化」ツールを活用することが強調されている。

2 教育訓練給付制度の拡充による「学び直し」支援

2013年2月の第4回経済財政諮問会議、有識者議員⁸³提出資料「雇用と所得の増大に向けて」の、「2. 若者や女性等の働く機会の拡大、人的投資の拡大」において、「企業による能力開発の対象とならない層の職業キャリアが円滑に形成される仕組みが必要である。専門性の高い職種の人材育成のための学び直し支援、職業能力の評価・認定制度の拡充、電子化した世界最先端のジョブカードの仕組みの構築を図ることが重要である。」や、「グローバル化・技術革新に対応し持続的な経済成長を実現するには、継続的な人的資本形成による労働生産性の上昇が必要である。環境変化に柔軟に対応しつつ、

⁸³ 伊藤元重、小林喜光、佐々木則夫、高橋進の連名。

必要な人的資源を適切に育成・蓄積することを可能とする仕組み(学び直し、人材マネジメント等)について検討すべきである。」といった記述が表れた。

2013年3月の第4回産業競争力会議には、長谷川閑史主査の「人材力強化・雇用制度改革について」というペーパーが提出され、その「教育制度の改革」の項で「大学院(専門職大学院)の場を活用し、産業構造の変化に対応した現役労働者の「学びなおし」(再教育・再訓練)の機会を提供」と、「雇用制度改革」の項で「雇用維持を目的とした現行の雇用調整助成金を基本的に廃止し、その財源をもって、職業訓練バウチャー、民間アウトプレースメント会社等の活用助成など、人材移動を支援する制度に切り替える」と提起し、雇用保険2事業が具体的な財源と想定されていた。

2013年6月に閣議決定された「日本再興戦略」においては、「行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型への政策転換」の一環として、「若者等の学び直しの支援のための雇用保険制度の見直し」について、「非正規雇用労働者である若者等がキャリアアップ・キャリアチェンジできるよう、資格取得等につながる自発的な教育訓練の受講を始め、社会人の学び直しを促進するために雇用保険制度を見直す。労働政策審議会で検討を行い、次期通常国会への改正法案の提出を目指す。あわせて、従業員の学び直しプログラムの受講を支援する事業主への経費助成による支援策を講ずる。」ことが盛り込まれた。

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会及び職業能力開発分科会では、「日本再興戦略」決定前月の2013年5月から審議が開始されたが、議論が本格化する前に「学び直し」支援に雇用保険財政を使うという政策方向ばかりでなく、2014年度から助成を行うというタイムスケジュールまで指定されていたことになる。

2013年12月に雇用保険部会、職業能力開発分科会それぞれの報告が出された。「学び直し」は「中長期的なキャリア形成支援」と改題され、専門的・実践的な教育訓練として厚生労働大臣が指定する講座を受ける場合、給付率を現行の20%から40%に引き上げ、さらに資格取得の上で就職に結びつけば60%まで引き上げることとされ、訓練効果を担保するためのインセンティブ機能が付与された。原則2年間(資格につながる場合は3年間)で年間48万円上限、3年間で最大144万円となる。また、濫給につながらないように、適正な訓練受講のための措置としては、「中長期的なキャリア形成に資する専門的・実践的な教育訓練として有効であるか、受講前に確認する」ための仕組みとして、「訓練の選択に当たり、キャリアアップのために必要かつ有効な教育訓練はどのようなものであるかを相談するため、本人がキャリア・コンサルティングを受け」、「本人がキャリア・コンサルティングを受けたことを給付に当たって確認する」とされた。さらに、審議における労働側の意見を入れて、45歳未満の若年離職者の場合には基本手当の50%の生活支援(教育訓練支援給付金)が設けられた。改正法案は、2014年3月に成立した。

専門実践教育訓練として、2014年10月1日付けで指定された講座は、合計863講座にのぼり、うち、業務独占資格または名称独占資格の取得を訓練目標とする養成課程が

450 講座、専修学校の職業実践専門課程が 384 講座、専門職学位課程が 29 講座であった。半年ごとに追加指定を行い、2016 年 4 月には、新たに文部科学省が社会人の学び直し推進のため認定を行っている「大学等の職業実践力育成プログラム（BP）」23 講座が指定対象となり、累計 2,092 講座となった。

第 4 節 労働条件、雇用均等・両立支援関連政策

1 労働条件政策

(1) 働き方改革

第 2 次安倍内閣では、2013 年 3 月規制改革会議に雇用ワーキンググループが置かれ、労働時間制度全般の見直しが議論された。ワーキンググループの議論を元に同会議が 2013 年 12 月にまとめた「労働時間規制の見直しに関する意見」では、①健康確保のための労働時間の量的上限規制、②ワーク・ライフ・バランスのための休日・休暇の取得に向けた強制的取り組み、③一律の労働時間管理がなじまない労働者に適合した労働時間制度の創設、という三位一体の改革を主張した。①の労働時間の量的上限規制としては、一定期間における最長労働時間の設定や、翌日の労働開始まで健康安全確保のための最低限のインターバルの導入が提示されている。ただし、経営層に近い上級管理職等については、労働時間の量的上限規制に代えて健康管理のための適切な措置の義務づけを行うことも考えられるとしている。

2014 年 6 月に閣議決定された「日本再興戦略改定 2014」では、「働き方改革の実現」として、①働き過ぎ防止のための取組強化、②時間ではなく成果で評価される制度への改革、③裁量労働制の新たな枠組みの構築、④フレックスタイム制の見直しを提言している。このうち、①働き過ぎ防止のための取組強化については「我が国の課題である働き過ぎの改善に向けて、長時間労働抑制策、年次有給休暇取得促進策等の検討を労働政策審議会で進める」とされた。

これを受けて、2014 年 9 月から労働政策審議会労働条件分科会において審議が行われ、2015 年 2 月に建議がとりまとめられた。建議を踏まえ、厚生労働省は、労働基準法等改正法案を 2015 年 3 月に第 189 回国会に提出したが、次の第 190 回国会でも継続審議扱いとなったままである。

法案の内容は、①長時間労働抑制策・年次有給休暇取得促進策等として、

- ・ 月 60 時間を超える時間外労働に係る割増賃金率（50%以上）について中小企業への猶予措置の廃止（3 年後実施）、
- ・ 著しい時間外労働に係る助言指導に当たり「労働者の健康が確保されるよう特に配慮しなければならない」旨の明確化
- ・ 使用者は、10 日以上年次有給休暇が付与される労働者に対し、そのうちの 5 日について、毎年、時季を指定して与えなければならないこととする
- ・ 企業単位での労働時間等の設定改善に係る労使の取組を促進するため、企業全体を

通じて一の労働時間等設定改善企業委員会の決議をもって、年次有給休暇の計画的付与等に係る労使協定に代えることができることとすること

②多様で柔軟な働き方の実現として、

- ・ フレックスタイム制の「清算期間」の上限を1か月から3か月に延長
- ・ 企画業務型裁量労働制の対象業務に「課題解決型提案営業」と「裁量的にPDCAを回す業務」を追加するとともに、対象者の健康確保措置の充実や手続の簡素化等の見直し
- ・ 特定高度専門業務・成果型労働制（高度プロフェッショナル制度）の創設

等が盛り込まれている。

最後の高度プロフェッショナル制度は、ホワイトカラー・エグゼンプションの再来ともいわれるものであるが、今回の改正法においては、①職務の範囲が明確で一定の年収（少なくとも1,000万円以上）を有する労働者が、高度の専門的知識を必要とする等の業務に従事する場合に、健康確保措置等を講ずること、本人の同意や委員会の決議等を要件として、労働時間、休日、深夜の割増賃金等の規定を適用除外とする。また、同時に労働安全衛生法の改正により、制度の対象者について、在社時間等が一定時間を超える場合には、事業主は、その者に必ず医師による面接指導を受けさせなければならないこととされている。

(2) 過労死等防止対策推進法の成立

過労死の問題をめぐっては、2008年に過労死弁護団全国連絡会議と日本労働弁護団が過労死防止基本法の制定を求める決議をしたことがきっかけとなり、全国過労死を考える家族の会の会員たちが、過労死防止基本法の立法化の取組みを始めた。そして、2011年11月に過労死防止基本法制定実行委員会が組織され、2013年4月に過労死防止基本法案を作成、2013年12月に超党派の議員連盟が「過労死防止基本法案」を国会に提出したものの継続審議とされた。

こうした中2013年11月、自民党の雇用問題調査会に「過労死等防止に関するワーキングチーム」が立ち上げられ、2014年4月「過労死等防止対策推進法案」（超党派案）がまとめられた。先の法案を差し替える形で第186回通常国会に提出され、2014年6月可決成立した。

本法に基づき、2015年7月に「過労死等の防止のための対策に関する大綱」が閣議決定され、同大綱において、①調査研究、②啓発、③相談体制の整備、④民間団体の活動に対する支援の4つの対策を効果的に推進することとされている。また、この大綱の中で、将来的に過労死等をゼロとすることを目指し、2020年までに「週労働時間60時間以上の雇用者の割合を5%以下」、「年次有給休暇取得率を70%以上」、「2017年度までにメンタルヘルス対策に取り組んでいる事業場の割合を80%以上」を目指すとしている。

(3) メンタルヘルス対策

メンタルヘルス対策を初めて明記した 2014 年労働安全衛生法改正への動きの出発点は自殺対策にある。年間自殺者が 3 万人を超える状況に対処するため、2006 年 6 月、議員立法により自殺対策基本法が制定された。

厚生労働省では 2010 年 5 月に「自殺・うつ病対策プロジェクトチーム」が「誰もが安心して生きられる、暖かい社会づくりを目指して」と題する報告書を取りまとめた。その中では、労働安全衛生法に基づく定期健康診断において、労働者が不利益を被らないよう配慮しつつ、効果的にメンタルヘルス不調者を把握する方法について検討するとされた。

同じ 2010 年 5 月から「職場におけるメンタルヘルス対策検討会」における議論が開始された。2010 年 9 月に取りまとめられた報告書では、「自殺・うつ病対策プロジェクトチーム」報告書とは違い、健康診断結果は事業者に通知されること、そのため労働者にとって不利益な取扱いが行われるおそれがあることなどから、一般健康診断を通じた積極的発掘に対しては消極的姿勢を示した。その代わりに、労働者のプライバシーが保護されること、労働者が健康の保持に必要な措置を超えて、人事、処遇等において不利益を被らないことなどを満たすよう、一般健康診断とは別の枠組みを導入することが適当とした。

具体的には、まず一般定期健康診断でストレスに関連する症状・不調について医師が適切に確認し、この医師が必要と判断した場合に当該労働者にその旨を通知し、労働者は医師による面接を受けることができるようにする。この医師は、個人情報の保護の観点から、労働者のストレスに関連する症状・不調の状況及び面接の要否等について事業者には伝えず、意見を述べる医師が労働者と面接を行った結果、事業者に対し就業上の措置について意見を述べる場合には、その内容を示した上で労働者の同意を得ることとされている。さらに、労働者がメンタルヘルス不調であることのみをもって、事業者が客観的に合理的な理由なく労働者を解雇すること等の不利益な取扱いを行うことがあってはならないとした。

翌 2010 年 10 月から、労働政策審議会安全衛生分科会が議論を開始し、12 月に建議が出された。建議では「事業者が労働者のプライバシーに配慮しつつ適切な健康管理を行い、職場環境の改善につなげていくことが重要」とし、医師が労働者のストレスに関連する症状・不調を確認し、この結果を受けた労働者が事業主に対し医師による面接の申し出を行った場合には、現行の長時間労働者に対する医師による面接指導制度と同様に、事業者が医師による面接指導及び医師からの意見聴取等を行うことを事業者の義務とする「新たな枠組み」を導入することが適当としており、事業者が大きな役割を担う仕組みが提起された。

東日本大震災への緊急対応期を経て 2011 年 12 月、厚生労働省はメンタルヘルス対策、

受動喫煙防止対策等を内容とする労働安全衛生法改正法案を国会に提出した。改正案では、第 66 条の健康診断から精神的健康状況に係るものを除き、第 66 条の 10 として新たに「精神的健康の状況を把握するための検査等」の条文を置いている。事業者は労働者に対し、医師・保健師による精神的健康の状況を把握するための検査を行わなければならない。労働者はこの検査を受けなければならない。検査結果は検査を行った医師・保健師から労働者に通知されるようにしなければならない。医師・保健師は労働者の同意を得ないで検査結果を事業者に提供してはならない。省令の要件に該当する場合、労働者の申出により医師による面接指導を行わなければならない。申出をしたことを理由として不利益取扱いをしてはならない。この面接指導の結果に基づき医師の意見を聴き、必要があれば就業場所の変更、作業の転換、労働時間の短縮、深夜業の回数の減少その他の措置が求められる。詳細については指針が予定されている。

同法案は 2012 年 8 月に趣旨説明までいったが、時間切れで成立に至らず、同年 11 月の衆議院解散で廃案となった。2013 年 6 月から労働政策審議会安全衛生分科会で再提出に向けた審議が始まり、翌 2014 年 2 月に法案要綱についての答申を受けた。内容は 2011 年改正案とほぼ同じであるが、「精神的健康の状況を把握するための検査等」が「心理的な負担の程度を把握するための検査等」となり、精神疾患の発見を一義的な目的としたものではなく、メンタルヘルス不調となることを未然に防止するためのストレスチェックであると位置づけが変更された。さらに、与党自民党の審査で、「検査結果が悪用されるおそれがある」、「結果がきちんと管理される保証がない。企業に知られると労働者の不利益が大きいの」という反対意見が出たため、厚生労働省は、労働者が上記検査を「受けなければならない」という規定を削除し、希望者のみが受けるように改めるとともに、事業者の上記義務を産業医選任義務のある 50 人以上規模企業に限定し、それ未満の中小企業は努力義務にとどめるという修正を加えて、2014 年 3 月に労働安全衛生法改正案を国会に提出し、同年 6 月成立した。

2 雇用均等・両立支援政策

(1) 雇用均等政策

ア 男女雇用機会均等法の見直し

男女雇用機会均等法は、2006 年改正法の附則で施行 5 年後の検討が規定されていたため、2012 年 10 月より労働政策審議会雇用均等分科会において審議が始められ、2013 年 9 月に報告がまとめられた。内容的には法改正事項はなく、①男性労働者のみ又は女性労働者のみ結婚していることを理由とする職種の変更等を配置・昇進差別とすること、②従来、コース別雇用管理における総合職に限定して募集・採用について転居に伴う転勤に応じることができることを要件とすることを間接差別としてきていたものを、限定を外し、全ての労働者について間接差別を認定すること及び、募集・採用に加え、昇進・職種の変更に当たっても転勤要件を設けることを間接差別とすること、③セクシュアル

ハラスメントには同性に対するものも含まれることを明記することなどについて、指針の見直しを求めるのみである。

この改正省令及び改正指針は2013年12月に公布された。

2016年3月には、「雇用保険等の一部を改正する法律（育児・介護休業法、男女雇用機会均等法、雇用保険法等の改正）」が成立し、そこでは「職場における妊娠、出産等に関する言動に起因する問題に関する雇用管理上の措置」が新設され、上司・同僚が職場において、妊娠・出産・育児休業・介護休業等を理由とする就業環境を害する行為をすることがないように防止措置を講じることが事業主に義務づけられた。

イ 女性活躍推進法

「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待する。そのため、政府は、民間に先行して積極的に女性の登用等に取り組むとともに、各分野においてそれぞれ目標数値と達成期限を定めた自主的な取組が進められることを奨励する」との男女共同参画推進本部⁸⁴決定(2003年)が民間企業を含めた女性の活躍に関する最初の数値目標である⁸⁵。2005年の第2次男女共同参画基本計画においては「男女共同参画推進本部決定に従い、国の政策・方針決定過程への女性の参画を進める。」とした。

第3次男女共同参画基本計画(2010年)においては、「民間企業の課長相当職以上に占める女性の割合10%程度(2015年)」という成果目標が中間目標的なものとして定められた。

2014年3月の産業競争力会議雇用・人材分科会に提出された長谷川閑史主査ペーパー「成長戦略としての女性の活躍推進について」では、「政府は『2020年までに指導的地位の女性割合を30%』にする目標を掲げているが、役員・管理職への女性登用については、個々の企業等の経営戦略であり、政府の役割は、企業の自主的な取組みを後押しする方向で、情報開示(「見える化」)の促進やインセンティブ付与等による環境整備に重点を置く。」とし、具体的には有価証券報告書を通じた女性役員の比率(人数)の開示を促進し、管理職比率及び役員・管理職への女性登用に関する方針や具体的な取組について、証券取引所に提出する「コーポレート・ガバナンス報告書」における記載を促進するとした。

この内容が盛り込まれた2014年6月の『『日本再興戦略』改訂2014』には、『2020年に指導的地位に占める女性の割合30%』の実現に向けて、女性の登用に関する国・

⁸⁴ 1994年男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の円滑かつ効果的な推進を図るため、内閣に設置、本部長は内閣総理大臣。

⁸⁵ 国の審議会委員については1991年婦人問題企画推進本部決定の「西暦2000年に向けての新国内行動計画(第一次改定)」において、1995年までに15%という目標が定められ、達成された。国家公務員については、2008年男女共同参画推進本部決定の「女性の参画加速プログラム」において、「政府全体として本省課室長相当職以上に占める女性職員を少なくとも5%程度」という目標が示されていた。

地方自治体、民間企業の目標・行動計画の策定、女性の登用に積極的な企業へのインセンティブ付与等を内容とする新法を制定する」ことが明記され、今年度中に結論を得て、国会への法案提出を目指すとのスケジュールも指示された⁸⁶。2014年7月の第14回日本経済再生本部では「秋の臨時国会に向けて、地方の創生と女性の活躍に係る法案を準備していきたい。」との本部長（内閣総理大臣）締め括り発言があった。

労働政策審議会雇用均等分科会は8月7日から直ちに法案の審議にとりかかり⁸⁷、10月7日には「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（仮称）案要綱」を決定、法案は10月17日臨時国会に提出されたが、審査未了のまま11月21日衆議院は消費税10%への増税の是非を問うとして解散された。翌2015年の通常国会に再提出された法案は8月に成立した。

法の主な内容は、

- ① 国は、女性の職業生活における活躍の推進に関する基本方針と、「事業主行動計画」の策定に関する指針を策定する。
- ② 国、地方公共団体、事業主は以下を実施する（300人以下の民間事業主は努力義務）。
 - ・ 女性の活躍に関する状況の把握、改善すべき事情についての分析（状況把握する事項は、女性採用比率、勤続年数男女差、労働時間の状況、女性管理職比率等）
 - ・ 上記の状況把握・分析を踏まえ、定量的目標や取組内容などを内容とする「事業主行動計画」の策定・公表等（取組実施・目標達成は努力義務）
 - ・ 女性の活躍に関する情報の公表（省令で定める事項のうち、事業主が選択して公表）
- ③ 国は、優れた取組を行う一般事業主の認定を行う。

等であり、10年間の時限立法とされた。優れた取組を行うと認定された一般事業主には認定マーク「えるぼし」の使用が認められ、2016年10月から公共調達において加点評価を受けることができることとなった。

(2) 両立支援対策

ア 育児休業給付の充実

2013年8月の社会保障制度改革国民会議⁸⁸報告書は、男女ともに育児休業を取得することを更に促進するため、育児休業期間中の経済的支援の強化を求め、これを受けて

⁸⁶ 「日本再興戦略改定2014」において2013年管理職比率：7.5%（2012年6.9%）という進捗状況が示されたことから、指標として100人以上民間企業（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」）課長級以上を使うことが推察された。

⁸⁷ 「日本再興戦略改定2014」（6月24日）に先立つ6月11日には、自民党と公明党が、女性の活躍推進のために、政府に必要な立法措置を求める法律案を通常国会に提出をしていたが、審議は行われず、臨時国会での継続審議となっていた。

⁸⁸ 社会保障制度改革推進法（2012年）に基づき、社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議するため内閣に設置された。2013年8月に報告書を取りまとめた後、法の施行から1年間の設置期限をむかえ廃止された。会長は清家篤慶應義塾長。

2014年の雇用保険法改正では、休業開始後最初の6ヶ月間の育児休業給付について休業開始前の賃金に対する給付割合を50%から67%に引き上げた。

イ 介護離職ゼロと多様な家族形態・雇用形態への対応等

育児・介護休業法の2009年改正の際、施行後5年における見直しが定められていたことから、厚生労働省では2014年11月から「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会」において仕事と介護の両立の在り方、多様な家族形態・雇用形態に対応した、育児期の柔軟な働き方等について検討を開始し、2015年8月報告書を取りまとめた。ここでは、

- ① 介護休業（一の要介護状態ごとに通算して93日）の分割取得等
- ② 介護休暇（要介護者一人につき年5日、二人以上の場合年10日）の取得単位の見直し（時間単位、半日単位）
- ③ 選択的措置義務（短時間勤務制度等のうちいずれかを事業主が選択して措置する義務）・所定外労働の免除
- ④ 育児休業の対象となる子の範囲(法律上の親子関係)の見直し
- ⑤ 有期契約労働者に係る育児休業の取得要件の見直し
- ⑥ 子の看護休暇の取得単位の見直し（時間単位、半日単位）

等が提言された。

安倍総理は2015年9月の自民党総裁再選後の記者会見で、「アベノミクスは『第二ステージ』へと移ります。」として①希望を生み出す強い経済、②夢をつむぐ子育て支援、③安心につながる社会保障の「新3本の矢」を打ち出し、「社会保障は、高齢者の皆さんのみならず、現役世代の『安心』も確保するものでなければならない。そうした観点で、社会保障制度の改革・充実を進めてまいります。特に、仕事と介護の両立は、大きな課題であります。私は、『介護離職ゼロ』という、明確な旗を掲げたいと思います。直近の調査で、介護離職者が、初めて、年間10万人を超えました。離職を機に、高齢者と現役世代が、共倒れしてしまうという悲しい現実があります。」「『介護離職ゼロ』を目指して、介護施設の整備や、介護人材の育成を進め、在宅介護の負担を軽減する。仕事と介護が両立できる社会づくりを、本格的にスタートさせたいと思います。」と述べた。

労働政策審議会雇用均等分科会は、9月28日から検討を開始したが、10月には一億総活躍国民会議が開催され、同会議は11月「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策 ―成長と分配の好循環の形成に向けて―」を公表した。そこでは、「介護に取り組む家族が介護休業・介護休暇を取得しやすい職場環境の整備」として「介護休業を利用しやすくするため、対象家族1人につき93日取得することが可能な休業を、分割取得できるよう制度の見直しを検討する。また、介護休暇について、より柔軟な取得が可能となるよう検討する。」といった「今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究

会」報告書の内容のほか、「介護休業の前後で所得を安定させるため、介護休業給付の給付水準（40%）について、育児休業給付の水準（67%）を念頭に引上げを検討する。」ことについて言及され、「介護離職ゼロ」が新第3の矢の的であると位置づけられた。

雇用均等分科会は、2015年12月に「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」建議し、2016年3月「雇用保険等の一部を改正する法律（育児・介護休業法、男女雇用機会均等法、雇用保険法等の改正）」が成立した。

改正法では、上記の論点のほか、いわゆるマタハラ・パワハラなどの防止措置を講じることが事業主に義務づけ、派遣労働者の派遣先についても育児休業等の取得等を理由とする不利益取扱いの禁止、妊娠・出産、育児休業、介護休業等を理由とする嫌がらせ等の防止措置の義務付けが適用されることとなった。

ウ 両立支援関係助成金

2013年度から中小企業両立支援助成金に「期間雇用者継続就業支援コース」が新設された。これは、期間雇用者の育児休業取得率が低いことを踏まえ、期間雇用者が正社員と同様の要件で育児休業等を取得できることを就業規則等に規定し、6か月以上の育児休業を終了した期間雇用者を原職等に復帰させるか通常の労働者に転換させ、6か月以上継続して雇用した中小企業に対して助成するものである。

一方、職業能力開発行政においてキャリア形成促進助成金⁸⁹に育児休業中、復職後・再就職後の能力アップのための訓練等を実施した事業主に対して助成する「育休中・復職後等能力アップコース」が2014年3月に創設されたため、政策目的・手段が同じ中小企業両立支援助成金「休業中能力アップコース」は、経過措置を除き2013年度で廃止された。

2013年6月の「日本再興戦略」において、女性の活躍促進に取り組む企業への支援を行うこととされたことなどを踏まえ、2014年度からポジティブ・アクション能力アップ助成金が創設された。同助成金は、女性の職域拡大又は管理職登用等の数値目標を設定して、ポジティブ・アクション情報ポータルサイト内のポジティブ・アクション応援サイト又は女性の活躍推進宣言コーナーにおいてこの目標を公表し、女性の職域拡大、管理職登用等に必要とされる能力の付与のため等の30時間以上の一定の研修プログラムを実施し、その数値目標を達成したといった要件を満たす事業主に対し、中小企業30万円、大企業15万円を1回限り支給するもの。このポジティブ・アクション能力アップ助成金が創設されたことに伴い、両立支援助成金は両立支援等助成金に改称された。

2014年6月の行政事業レビュー公開プロセス、いわゆる省内仕分けで執行率が低いとされたことをうけ、子育て期短時間勤務支援助成金は経過措置を除き2014年度で廃

⁸⁹ 労働者のキャリア形成を効果的に促進するため、雇用する労働者に対して職務に関連した専門的な知識及び技能の習得をさせるための職業訓練などを計画に沿って実施した場合や人材育成制度を導入し、労働者に適用した際に、訓練経費や訓練期間中の賃金の一部等を助成する制度。企業及び事業主団体に対して支給される。

止され、また、中小企業両立支援助成金の期間雇用者継続就業支援コースについても、執行率が低いため経過措置を除き 2015 年度をもって廃止された。

2015 年 8 月に成立した女性活躍推進法のうち、事業主行動計画の策定に関する規定は 2016 年 4 月 1 日の施行となったことを受け、同法に沿って一般事業主行動計画の策定・公表等を行った上で、行動計画に盛り込んだ取組内容を実施し（中小企業事業主のみ）、数値目標を達成した事業主（301 人以上企業では、さらに法第 9 条の認定取得または女性管理職比率を業界平均以上に上昇させることが必要）に 30 万円を 1 事業主 1 回限り助成する女性活躍加速化助成金が、9 月から創設された。

2016 年度から、子ども・子育て支援法に基づく「企業主導型保育事業」が新設されたことに伴い、事業所内保育施設設置・運営等支援助成金は支給期間を 5 年から同事業と同じ 10 年に延長し、また、政策の重複を避けるため、同事業の新規受付中は当助成金の新規受付が停止された。

男性の育休取得がなかなか進まないという問題に対応するため、2016 年 4 月から政府目標の期限である 2020 年度までの時限措置として、出生時両立支援助成金が創設された。当助成金は、男性の労働者が育児休業を取得しやすい職場風土作りを取組み、かつ、配偶者の出産後 8 週間以内に開始する 14 日以上、中小企業においては 5 日以上の育児休業を取得した男性労働者が生じた事業主に対し、大企業 30 万円、中小企業 60 万円、2 人目以降については企業規模にかかわらず 15 万円支給される。

2016 年 3 月に改正育児・介護休業法が成立したことに併せ、仕事と介護の両立の支援を推進するために、従業員の実態把握、制度の周知、相談窓口の設置及びその従業員への周知の 3 つの取組を行った事業主に 60 万円を 1 回限り支給する介護支援取組助成金が 2016 年 4 月から新設されたが、濫給が懸念されたこともあり、同年 10 月、介護離職防止支援助成金に移行した。

中小企業両立支援助成金の「育休復帰支援プランコース」については、2016 年度「育児・介護支援プランコース」と改称し、育児休業だけでなく、介護休業についても助成対象とされた。これは「育休復帰支援プラン」又は「介護支援プラン」を策定し、企業に導入して、実際に労働者が育児休業又は介護休業を取得した場合と復帰した場合にそれぞれ 30 万円ずつ、2 回まで支給するものである。

(3) パート労働者対策

ア パートタイム労働法改正

2007 年改正パートタイム労働法の附則に定められた施行 3 年後の見直しに向けた検討規定に基づき、2011 年 2 月から「今後のパートタイム労働対策に関する研究会」が開催され、改正法の施行状況を含むパートタイム労働の実態とその課題について検討が行われた。

2007 年法改正を機に、6 割超の事業所でパートタイム労働者の雇用管理の見直しが

行われるなど、雇用管理の改善に一定の効果があつたものと考えられるが、それでも依然として、パートタイム労働者の待遇は必ずしもその働きや貢献に見合ったものとはなっておらず、仕事に対する不満や不安を持つ者も多い状況にあり、パートタイム労働者のより一層の均等・均衡待遇の確保や納得性の向上を図ることが求められていた。また、2010年6月に策定された「新成長戦略」においては「同一価値労働同一賃金に向けた均等・均衡待遇の推進に取り組む」と明記され、これへの対応も必要となっていた。

2011年9月に研究会は報告書を取りまとめ、最大の論点であつた法8条の均等待遇のための3要件⁹⁰については、「日本の雇用慣行の下、3要件がパートタイム労働者の均等待遇の確保を図る手段として合理性を有しているか、単に企業のネガティブ・チェックリストとして機能しているのではないか、また、あらゆる待遇につき一律に3要件が不可欠となるのかなどの点を含め、その在り方について検討する必要がある」とした上で、職務内容同一要件のみとすべき、人材活用同一要件のみとすべき、賃金制度の違いに着目すべきとの意見、さらに「パートタイム労働者であることを理由として、合理的な理由なく不利益な取扱いをしてはならない」としつつその考慮要素についてガイドラインで示すなどの意見が示された。

その後、労働政策審議会雇用均等分科会において報告書をもとに検討を行い、2012年6月に建議が出された。法8条については、3要件から無期労働契約要件を削除するとともに、「職務の内容、人材活用の仕組み、その他の事情を考慮して不合理な相違は認められない」とする法制とすることが適当とされた。前年末に有期労働契約に関する建議が出され、既に労働契約法改正案が国会に提出されていたことの影響を強く受けたと考えられる。

その後1年半以上にわたって、この建議に基づく改正法案は提出されなかった。ようやく改正への動きが始まったのは2014年1月で、それまで審議してきた次世代育成支援対策推進法改正案とともに、パートタイム労働法の改正法案も審議会への諮問・答申を経て国会に提出され、4月に成立に至った。

改正法は2012年の建議に加え、短時間労働者の待遇の原則として、通常の労働者と待遇が相違する場合は「当該待遇の相違は、当該短時間労働者及び通常の労働者の業務の内容及び当該業務に伴う責任の程度（「職務の内容」）、当該職務の内容及び配置の変更の範囲その他の事情を考慮して、不合理と認められるものであってはならない」（第8条）と、労働契約法における有期労働者の不合理な労働条件の禁止とまったく同じ文言を規定した。

⁹⁰ ①職務の内容が正社員と同一、②人材活用のしくみが正社員と同一、③無期労働契約を締結している、の3つの要件をすべて満たすパート労働者について、賃金の決定、教育訓練、福利厚生施設の利用等に関し、通常の労働者との差別的取扱いを禁止すること。

イ パートタイム労働者に対する社会保険の適用拡大

2012年8月国民年金法等の改正法が成立し、2016年10月から、週の所定労働時間が20時間（これまでは30時間）以上で、1年以上の雇用が見込まれ、月の報酬が88,000円以上であるパートタイム労働者（学生である者を除く。また、当分の間500人以下の企業を除く。）は被用者保険（厚生年金及び健康保険）の適用対象とすることとされている。新たな対象者は約25万人と推計されている。

ウ 有期契約労働者の育児・介護休業

2016年の育児・介護休業法改正に伴い、育児休業を取得できる有期契約労働者の条件が変更された。①当該事業主に引き続き雇用された期間が1年以上であること、については変更はないが、②子が1歳6ヶ月に達する日までに、その労働契約（労働契約が更新される場合にあつては、更新後のもの）が満了することが明らかである者を除く、とされ、従来要件（②1歳以降も雇用継続の見込みがあること、③2歳までの間に更新されないことが明らかである者を除く）よりも緩和された。

介護休業取得要件については見直されなかった。

3 労働契約法改正

(1) 解雇規制緩和論の再燃

第2次安倍政権が誕生し、2013年経済財政諮問会議、規制改革会議が復活するとともに、新たに産業競争力会議が設置され、2007年労働契約法制定をめぐる論議以来、解雇規制の在り方が政策の論点として再び浮上してきた。

このうち産業競争力会議では一部議員から現行解雇ルールを見直し、「若手・中堅世代の雇用を増やすために、例えば、解雇人数分の半分以上を20代－40代の外部から採用することを要件付与する等も検討すべき」などという提案もされたが、2013年6月にとりまとめた「成長戦略」における書きぶりは、「行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型への政策転換」に落ち着いた。2013年12月に同会議の雇用・人材分科会が中間整理としてまとめた「世界でトップレベルの雇用環境・働き方の実現を目指して」においては、「予見可能性の高い紛争解決システムの構築」という項で、解雇の金銭解決制度に向けた研究を促す記述がされていた。

一方、規制改革会議では、雇用ワーキンググループ（WG）の検討項目として、「労使双方が納得する解雇規制の在り方」が立てられ、「解雇に係る規制を明確化するとともに、解雇が無効であった場合における救済の多様化により、使用者及び労働者の双方が納得するルールの下で仕事ができるよう労働環境の整備を行うべきではないか」と提起されている。もっとも、その後の同WGではジョブ型正社員の議論が中心となった。2014年に入って、「労使双方が納得する雇用終了の在り方」の議論が再開された。

2015年6月、規制改革会議は「規制改革に関する第3次答申」をとりまとめた。そ

ここでは、「現在、都道府県労働局や労働委員会における「あっせん」、裁判所における「労働審判手続(調停)」などの制度が整備され、裁判所における「訴訟」とともに目的や事情に応じた解決手段を選択できるようになっている。また、それぞれにおいて金銭的な解決も図られている。しかしながら、現実には解決までに要する時間的・金銭的なコストをどこまで負担できるかで選択できる手段が限られてしまうことが多い。」「したがって、現在ある多様な個別労働紛争の解決手段がより有効に活用され、労使双方が納得する早期解決を実現するため、次に取り組む。

- a 都道府県労働局が行うあっせんの参加勧奨について引き続き取り組むとともに、その検証を行いつつ、必要な場合には更に使用者の自発的参加を促す方策の検討を行う。【2015 年度検討・結論。結論を得次第速やかに措置】
- b 労働委員会の機能の活用促進・強化と司法的解決との連携に向けた方策の検討を行う。【2015 年度検討・結論。結論を得次第速やかに措置】
- c 労働紛争解決システムの在り方について、紛争解決の早期化と選択肢の多様化等の観点に立って、労使の代表者や法曹関係者、学識経験者等を幅広く参集した議論の場を速やかに立ち上げ、「『労使双方が納得する雇用終了の在り方』に関する意見」(2015年3月25日規制改革会議)に掲げられた課題等について、論点を整理した上で検討を進める。【2015 年中、可能な限り速やかに検討開始】」とされた。

(2) 有期契約労働者の雇用期間

ア 国家戦略特区関係の規制緩和

2013年1月、産業競争力会議で竹中平蔵委員から立地競争力の強化のためにこれまでとは次元の違う特区制度の創設が提案され、これを受ける形で地域活性化担当大臣の下に国家戦略特区ワーキンググループ(WG)が設置された。そこに2013年5月同WG資料「規制改革事項の提案趣旨」の中に、「有期労働契約期間(5年)の延長」(契約型正規雇用制度の創設等)なる項目が盛り込まれた。ここでは「一定期間を経過した有期雇用は、終身雇用には切り替えない限り、打ち切りにすることを雇用者に義務付けていることが問題である」という理解の下に、「有期雇用の自由な再契約を可能とする制度改革を緊急に行うべきである」という提案がされている。

2013年10月に日本経済再生本部が決定した「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」において、「有期雇用の特例」として、「例えば、これからオリンピックまでのプロジェクトを実施する企業が、7年間限定で更新する代わりに無期転換権を発生させることなく高い待遇を提示し優秀な人材を集めることは、現行制度上はできない。したがって、新規開業直後の企業やグローバル企業をはじめとする企業等の中で重要かつ時限的な事業に従事している有期労働者であって、「高度な専門的知識等を有している者」で「比較的高収入を得ている者」などを対象に、無期転換申込権発生までの期間

の在り方、その際に労働契約が適切に行われるための必要な措置等について、全国規模の規制改革として労働政策審議会において早急に検討を行い、その結果を踏まえ、平成26(2014)年通常国会に所要の法案を提出する。」と書き込まれた。これに基づき、2013年11月に国家戦略特別区域法案が国会に提出され、同年12月に成立した。

これを受けて、労働政策審議会労働条件分科会では有期雇用特別部会を設け、審議を始めた。なお、経営側から2012年改正高年齢者雇用安定法による65歳までの継続雇用についても、60歳から65歳まで有期契約を更新した結果無期化することを防ぐ措置を求める声があり、職業安定分科会に高年齢者有期雇用特別部会を設けて、併せて審議することとされた。労働側からは、現行労基法14条でも7年間のプロジェクトのために7年間の労働契約を締結できるのではないかという疑問が提示されたが、結論先にありきであった。

結局2014年2月に、一定の期間内に完了する業務に従事する高収入かつ高度な専門的知識等を有する有期契約労働者について、プロジェクトの完了までは無期転換申込権が発生しない(ただし10年を超えると無期転換申込権が発生する)こととする旨の建議を行い、同年3月に改正法案(専門的知識等を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法)を国会に提出した。法案では、事業主が対象労働者に応じた適切な雇用管理の措置に関する計画を作成し、厚生労働大臣の認定を受けることをその要件としている。法案は2014年11月の臨時国会で成立した。

イ 研究者の有期契約特例

一方、改正労働契約法の施行(2013年4月)により有期契約の若手研究者が5年未満で雇い止めされてしまうとの懸念が噴出した。もともと総合科学技術会議は2011年5月時点では、無期転換しても合理的な理由で解雇することができるとしていたのだが、施行直前の2013年2月に山中伸弥京都大学iPS細胞研究所長が、5年で雇止めしなければならず優秀な人材が集まらないと発言したことがきっかけで議論が再燃し、4月の総合科学技術会議有識者懇談会でもこの問題が取り上げられ、産業競争力会議に働きかけた。こうした動きを受けて同年6月に閣議決定された「日本再興戦略」では、「研究者等への労働契約法をめぐる課題に関する検討」という項目が立てられ、「関係省が連携して直ちに検討を開始し、1年を目途に可能な限り早急に結論を得て、必要な措置を講じる」とされた。また同月、日本私立大学団体連合会は私立大学における有期契約労働者を無期転換ルールから除外することを求めた。

この問題を公労使三者構成の労働政策審議会で審議すると時間もかかるし成立も危ぶまれるということで、議員立法によるスピード改正が図られ、同年11月には「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律及び大学の教員等の任期に関する法律の一部を改正する法律案」が国会に提出され、わずか9日で成立した。これにより「科学技術に関する研究者、技術者」

について労働契約法第 18 条の「5 年」が「10 年」とされた。

ちなみに、同法でいう「科学技術」とは人文科学を除いているが、この労働契約法の特例規定だけは人文科学も含むこととされている。

第 5 節 労使関係、労働者福祉関連政策

1 労使関係

安倍内閣の経済政策は「アベノミクス」と呼ばれる。大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略を「三本の矢」と称している。「日本経済再生に向けた緊急経済対策」ではこれにより早期に長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指す、とした。

経済対策を実効あるものとするため、安倍内閣においては労使の自主的な賃金上げを促している。デフレ脱却を目指し、消費税率上げが予定される中で賃金が上昇しない場合には実質賃金の低下から GDP の最大構成要素である個人消費が喚起されず、経済の好循環が実現できないと考えられるためである。2013 年 9 月から「経済の好循環実現に向けた政労使会議」が開催され、同年 12 月に「経済の好循環実現に向けた政労使の取組について」がとりまとめられた。具体的には、賃金上昇に向けた取組として「賃金は個別労使間の交渉を通じて決定するものである。その上で、政府による好循環実現に向けた環境整備の下、労使は各企業の経営状況に即し、経済情勢や企業収益、物価等の動向も勘案しながら十分な議論を行い、企業収益の拡大を賃金上昇につなげていく。」としている。

労使の自主的な賃金決定を尊重しながら政府が要請するという方法は、異例のことではあるものの、1975 年春闘に向けての経済団体に対する労働大臣要請においてとられたことがあった。当時は狂乱物価を沈静化させるため大幅な賃上げを行わないよう求めたものであったが、このような政策はソフトな所得政策とみることができるだろう。

2013 年 12 月の「好循環実現のための経済対策」では、雇用面では女性・若者等の雇用拡大、賃上げ促進及び人材育成、女性・若者等に係る雇用関連助成金の拡充が書かれている。

2014 年 12 月の「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」では、経済の好循環を確かなものとするための取組、政労使による取組として「政府の環境整備の取組の下、経済界は、賃金の引上げに向けた最大限の努力を図る」「賃金体系については、個々の会社の労使が十分な話し合いのもとでその会社に合った見直しに取り組んでいく。その際、労使は仕事・役割、貢献度を重視した賃金体系とすることや子育て世代への配分を高める方向へ賃金体系を見直すことが一案である。若年層については、習熟期間であることを踏まえて安定的な昇給とする一方、蓄積した能力を発揮し付加価値の創出が期待される層では、個々人の仕事・役割、貢献度を重視した昇給とすることが考えられる」「サービス業の生産性を向上させ、非正規雇用労働者について処遇改善や正規化を図るなどし

つかりと賃金を引き上げられる環境を作り上げる」と、政労使合意の内容が明記された。

2 労働者福祉関連

(1) 社会保障関連

ア 年金制度改正（社会保障・税一体改革関連）

社会保障と税の一体改革により、2012年8月に国民年金法等が改正されたことによる制度改正については、消費税率の引上げ時期との関係で実施が遅れるものがみられた。

2014年4月から、被保険者の子育てを支援するため産前6週間以内、産後8週間以内の産休期間中の厚生年金及び健康保険の保険料を免除することについては、消費税率と関係づけられていないため予定通り実施された。

消費税率は2014年4月に5%から8%に予定どおり引き上げられたため、2014年度から、基礎年金に対する国庫負担率2分の1を恒久化すること（2012年、13年度については、消費税増税により得られる収入を償還財源とする年金特例公債（つなぎ国債）により国庫負担率を2分の1とした）、及び、年収が850万円以下の子または子のある母（母子家庭）にのみ支給された遺族基礎年金を子のある父（父子家庭）にも支給することについても予定通り実施された。

消費税率の8%から10%への引上げは、2015年10月に予定されていたものが、2014年11月の衆議院解散の際、2017年4月に延期するとされ、選挙結果によって信任された形となった。さらに2016年5月、「新興国や途上国の経済が落ち込み、世界経済が大きなりスクに直面している」等の理由で引上げは2019年10月に再延期されることとなった。

将来の無年金者の発生を少なくするために、2015年10月から老齢基礎年金等の受給資格期間を25年から10年に短縮することについては、消費税の増収分を財源に充てることとされていたため、一旦2017年4月に延期されたものの、2016年7月の参議院選挙後の記者会見で安倍総理は「無年金の問題は喫緊の課題です。年金受給資格期間の短縮についても、来年度からスタートできるよう、準備を進めてまいります。」と述べ、2019年への再延期はしない方向が示された。これを受けて2016年11月に、2017年10月支給される9月分から実施する年金受給資格短縮法が臨時国会で成立した。

また、2016年10月から、従業員501人以上企業で、週労働時間20時間以上、賃金月額8.8万円以上、勤務期間1年以上の短時間労働者に対して、厚生年金及び健康保険が適用されることとなった（2012年改正国民年金法等の施行）。

イ 社会保障改革プログラム法

2012年11月に設置された社会保障制度改革国民会議は、翌2013年8月に報告書を安倍総理に提出した。報告書は、日本を世界一の長寿国にした誇るべき社会保障制度を将来世代に伝えていくためには、「給付は高齢世代、負担は現役世代」というこれまで

の社会保障の考え方、構造を、全世代を給付の対象とし、負担も能力に応じて全世代で分かち合うという「全世代型」に改め、給付と負担の両面にわたり世代間の公平を図ることが必要であるとし、少子化、医療、介護、年金の4つの分野について具体的に改革の課題と方向を示した。

年金については、まず一体改革により基礎年金の国庫負担の2分の1の恒久化、年金の特例水準の解消が行われ、2004年の法改正により導入された長期的な給付と負担を均衡させる年金財政フレームが完成し、年金財政の長期的な持続可能性が確保される仕組みとなり、財政は破綻しないという認識を示すとともに、民主党が唱える全国民一本の所得比例年金制度は、正確で公平な所得の保障が可能な条件がまだ整っておらず、現時点での政策としてはとれないとして、現行制度について次の4点の検討が必要であるとした。①制度の長期的な維持可能性をさらに強固にする観点から経済のデフレ状況下においてもマクロ経済スライドを早期かつ計画的に進める、②被用者である短時間労働者や非正規雇用の労働者に対し被用者保険の適用を拡大する、③厚生年金の支給開始年齢の引上げは、中長期的な課題とする。また、支給開始年齢を変えても長期的な年金給付総額は変わらないから、年金財政上の問題としてではなく、高齢期の多様な就業、働き方を年金受給のあり方の問題として検討する、④高所得者の年金給付の見直しについては、年金の国庫負担分の調整についてのみならず、税制での対応などさまざまな方法を検討する、であった。

国民会議の審議結果を踏まえ、2013年10月、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案（社会保障改革プログラム法案）が国会に提出され、同年12月に成立した。同法は、「応能負担」を重視した国民会議よりは「受益者負担」にシフトしたものとなっており、受益と負担の均衡のとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、少子化、医療、介護、年金の4分野について、改革の検討項目、改革の実施時期、関連法案の実施時期の目途等改革の全体像と進め方を明らかにしたものであり、医療提供体制や介護保険制度、難病対策等については2014年の通常国会、医療保険制度については2015年の通常国会に関連法案を提出し、2017年までを目途に実施することとされた。

70～74歳の者の医療費の窓口負担については、2014年4月以降新たに70歳に達する者（69歳まで3割負担だった者）から1割ではなく2割とすること（既に70歳となっている者は1割に据え置く）とされた。

70歳未満の高額療養費制度の自己負担限度額については、健保の標準報酬月額53万円以上、国保の年間所得600万円超の者について、2015年1月から引き上げられた。

2014年6月医療・介護総合推進法が成立し、改正介護保険法によって、2015年4月から地域支援事業の充実、予防給付の見直し（訪問介護・通所介護を全国一律から市町村が取り組む地域支援事業に移行し、多様化させる）、特養の機能重点化（新規入所者を原則要介護3以上）、低所得者の保険料軽減の強化、2025年を見据えた介護保険事業

計画の策定、サービス付き高齢者向け住宅への住所地特例の適用が開始され、2015年8月からは、一定以上の所得のある利用者の自己負担が引き上げられ、低所得の施設利用者の補足給付の支給には資産等が勘案されることとなった。

2015年5月の医療保険改革法案成立により、2018年度から国民健康保険の運営主体が市町村から都道府県に移管されることとなった。

(2) 福利厚生関連

退職一時金に対する住民税について、1962年から実施されてきた10%の税額控除が、もはや特例措置として継続する合理的な理由が失われたとして、2013年1月以降支払われる分に対し廃止された。

また、所得税、住民税共通の「半額分離課税」の仕組みについて、役員としての勤続年数が5年以下の「特定役員」の役員退職手当については、退職所得を計算する際半額にする措置を廃止し、退職所得全体に課税することとなった。これは、複数の関連会社等に移りながら雇用保障が図られる場合に、例えば3年ごとに受ける退職手当については、長期勤続の後の退職金と区別する趣旨と考えられる。公務員（議員）、元公務員（元議員）等のいわゆる「渡り」に対する批判に応えるものとされるが、純民間人にも適用される。

2013年6月に代行割れの厚生年金基金の早期解散および他の企業年金へ移行を促すことを柱とする厚生年金保険法の改正法案が成立した。これにより、代行割れの基金は早期の解散が促され、代行割れ予備軍の基金は施行後5年以内に確定給付企業年金や中退共に制度移行することが予定される。また、政府が10年以内に基金制度を廃止することを検討することが決まった。

参考文献・引用文献

- 浅尾裕 (2013) 「この間におけるトピックスはどのようなデータとなって示されているか—雇用確保措置後の高年齢の『嘱託社員』、パート労働法改正後の『パート』、製造業務派遣の解禁とリーマンショック後の『派遣労働者』に関して—」『労働政策研究報告書 No. 161 雇用の多様化の変遷<そのⅢ> : 2003・2007・2010—厚生労働省「多様化調査」の特別集計より—』(独)労働政策研究・研修機構
- 荒木尚志 (2010) 「労働時間」『日本労働研究雑誌』597号 (独)労働政策研究・研修機構
- 荒木尚志 (2014) 『有期雇用法制ベーシックス』有斐閣
- 荒木尚志・菅野和夫・山川隆一 (2014) 『詳説 労働契約法[第2版]』弘文堂
- 安西愈 (1999) 「新裁量労働制をめぐる問題点」『季刊労働法』189号 労働開発研究会
- 石弘光 (2008) 『現代税制改革史: 終戦からバブル崩壊まで』東洋経済新報社
- 岩田一政・内閣府経済社会総合研究所 (2011) 『バブル/デフレ期の日本経済と経済政策—我々は何を学んだのか—』佐伯印刷
- 大内伸哉 (2014) 『有期労働契約の法理と政策 法と経済・比較法の知見をいかして』弘文堂
- 太田聰一 (2010) 『若年者就業の経済学』日本経済新聞出版社
- 大竹文雄 (1998) 「退職金税制と労働市場」『季刊・社会保障研究』Vol. 34 No. 2 国立社会保障・人口問題研究所
- 大竹文雄 (2003) 「日本の構造的失業対策」『日本労働研究雑誌』516号 日本労働研究機構
- 小川誠子 (2010) 「ワーク・ライフ・バランス施策の検証—育児休業制度と育児休業取得率の観点から—」青山学院大学教育学会紀要『教育研究』第54号 pp185-198
- 荻谷剛彦・菅山真次・石田 浩 編 (2000) 『学校・職安と労働市場—戦後新規学卒市場の制度化過程』東京大学出版会
- 経済企画庁 (1955~2000) 「年次経済報告」
- 厚生労働省 (2001~) 「厚生労働白書」
- 厚生労働省職業安定局 (2001) 『高齢者雇用対策の推進』労務行政研究所
- 厚生労働省労働基準局編 (2004) 『改正労働基準法』労務行政研究所
- 厚生労働省労働基準局編 (2011) 『平成22年版 労働基準法 上・下』労務行政研究所
- 小杉礼子・堀有喜衣 編 (2006) 『キャリア教育と就業支援』勁草書房
- 小杉礼子 (2010) 『若者と初期キャリア—「非典型」からの出発のために—』勁草書房
- 紺屋博明 (2008) 「雇用を創る計画を作る」『人文社会論叢. 社会科学篇』20 弘前大学

- 佐口和郎 (2015) 「日本的雇用システムと労使関係—戦後史論」『「日本的雇用システムの生成と展開—「日本的雇用システム」と労使関係の歴史的検証に関する研究報告書—』(公財)連合総合生活開発研究所
- 櫻庭涼子 (2008) 『年齢差別禁止の法理』信山社
- 首相官邸「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム(2011)「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方」
- 清家篤・高木朋代・奥西好夫・森戸英幸・濱口桂一郎・小塩隆士・菊池馨実・関ふ佐子・眞鍋倫子・瀬地山角・杉澤秀博・山田昌弘 (2006) 『エイジフリー社会—年齢に中立な経済・社会の構築を—』社会経済生産性本部
- 高崎真一 (2008) 『【コンメンタール】パートタイム労働法』労働調査会
- 高梨昌 編著 (2007) 『詳解労働者派遣法』エイデル研究所
- 内閣府 (2001～) 「年次経済財政報告」
- 内閣府 (2009) 「英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書」
- 難波功士 (2014) 『「就活」の社会史』祥伝社新書
- 西村淳 (2015) 「年金給付の権利の規範的基礎としての雇用」西村淳編『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』東洋経済新報社
- 濱口桂一郎 (2003) 「労働時間法政策の中の裁量労働制」『季刊労働法』203号労働開発研究会
- 濱口桂一郎 (2004) 『労働法政策』ミネルヴァ書房
- 濱口桂一郎 (2013a) 『若者と労働』中公新書ラクレ
- 濱口桂一郎 (2013b) 「雇用助成金の半世紀」『季刊労働法』243号 労働開発研究会
- 濱口桂一郎 (2014) 『日本の雇用と中高年』ちくま新書
- 浜田浩児 (2012a) 「高齢者雇用確保措置の生計維持効果—年金支給開始年齢の引上げに関連して—」『高齢者雇用の現状と課題』JILPT 第2期プロジェクト研究シリーズ No. 1 (独)労働政策研究・研修機構
- 浜田浩児 (2012b) 「在職高齢年金と高齢者の就業、所得分配」『高齢者雇用の現状と課題』JILPT 第2期プロジェクト研究シリーズ No. 1 (独)労働政策研究・研修機構
- 浜村彰 (2006) 「労働時間政策の変容と時間規制の多様化—『今後の労働時間制度に関する研究会』報告と厚生労働省『在り方案』の検討—」『季刊労働法』214号 労働開発研究会
- 樋口美雄・財務省財務総合政策研究所 編著 (2013) 『若年者の雇用問題を考える—就職支援・政策対応はどうあるべきか』日本経済評論社
- 水町勇一郎 (2010) 「労働時間法制の課題と改革の方向性」『ディスカッション・ペーパー』経済産業研究所
- 宮本みち子 (2006) 「長期化する移行期のパラダイム—移行的若年労働市場は何を意味するか?」『フォーラム現代社会学』第5号 関西社会学会

- 宮本みち子（2012）『若者が無縁化する一仕事・福祉・コミュニティでつなぐ』ちくま書房
- 森岡孝二（2011）「労働時間の二重構造と二極分化」『大原社会問題研究所雑誌』No. 627
法政大学大原社会問題研究所
- 森戸英幸（2008）「高齢者雇用－『エイジ・フリー』の理念と法政策」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』有斐閣
- 山田篤裕（2015）「高齢者雇用と年金の接続－雇用政策および年金制度改革の影響評価－」西村淳編『雇用の変容と公的年金 法学と経済学のコラボレーション研究』東洋経済
- 山本勲（2013）「労働時間」『日本労働研究雑誌』633号（独）労働政策研究・研修機構
- 吉原健二・畑満（2016）『日本公的年金制度史－戦後七〇年・皆年金半世紀－』中央法規
- 脇坂明（2002）「育児休業制度が職場で利用されるための条件と課題」『日本労働研究雑誌』503号 日本労働研究機構
- 労働省、厚生労働省（1949～）「労働経済の分析」
- 労働省、厚生労働省（1993～）「働く女性の実情」「女性労働白書」「女性労働の分析」
- 労働省、厚生労働省（1961～2004）「労働問題のしおり」
- （独）労働政策研究・研修機構（2005）『多様な働き方の実態と課題』JILPT プロジェクト研究シリーズ No. 4
- （独）労働政策研究・研修機構（2007）「戦後労働政策の概観と1990年代以降の政策の転換」資料シリーズ No. 5
- （独）労働政策研究・研修機構（2010a）「女性の働き方と出産・育児期の就業継続」JILPT 労働政策研究報告書 No. 122
- （独）労働政策研究・研修機構（2010b）『日本労働研究雑誌』602号「特集：若者の『雇用問題』」
- （独）労働政策研究・研修機構（2011a）『若者統合型社会的企業』の可能性と課題』JILPT 労働政策研究報告書 No. 129
- （独）労働政策研究・研修機構（2011b）「女性政策の展開」JILPT 労働政策レポート No. 9
- （独）労働政策研究・研修機構（2012a）「雇用調整助成金による雇用維持機能の量的効果に関する一考察」資料シリーズ No. 99
- （独）労働政策研究・研修機構（2012b）「東日本大震災から1年半－記録と統計分析－」調査シリーズ No. 111
- （独）労働政策研究・研修機構（2012c）「シングルマザーの就業と経済的自立」JILPT 労働政策研究報告書 No. 140
- （独）労働政策研究・研修機構（2012d）『非正規就業の実態とその政策課題』JILPT 第2期プロジェクト研究シリーズ No. 3

(独)労働政策研究・研修機構 (2014) 「改正高年齢者雇用安定法の施行に企業はどう対応したか—『高年齢社員や有期契約社員の法改正後の活用状況に関する調査』結果—」 調査シリーズ No. 121

労務行政研究所 編 (2013) 『労働者派遣法(労働法コンメンタール No. 9)』 労務行政研究所

JILPT 資料シリーズ No.183

日本的雇用システムと法政策の歴史の変遷

ー バブル崩壊以降の労働政策の変遷 ー

発行年月日 2017年3月31日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL：03-5991-5104

印刷・製本 大東印刷工業株式会社

© 2017 JILPT

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)