

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ずれもない。

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、採用の早期化が起これ、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るとすると、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、対象を限定列举ではなく例示列举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141万円までゼロ)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年間に閣内閣に設けられた。

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、無効とすることとするを規定

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、既裁定年金の貸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%）。