

多様な働き方の 実態と課題

就業のダイバーシティを支える
セーフティネットの構築に向けて

多様な働き方を可能とする就業環境及び
セーフティネットに関する研究
—最終報告書—

サマリー



プロジェクト研究シリーズ No.4 サマリー

「多様な働き方の実態と課題

—— 就業のダイバーシティを支えるセーフティネットの構築に向けて ——」

プロジェクト研究

「多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティネットに関する研究」—最終報告書—

執筆担当者（初出順）

浅尾 裕	労働政策研究・研修機構	主席統括研究員
小倉 一哉	〃	副主任研究員
藤本 隆史	〃	アシスタントフェロー
小野 晶子	〃	研究員
佐藤 博樹	〃	特別研究員（東京大学社会科学研究所教授）
大内 伸哉	〃	特別研究員（神戸大学大学院法学研究科教授）
池添 弘邦	〃	副主任研究員

[平成 19 年 3 月 31 日現在]

研究期間

平成 15 年 10 月～19 年 3 月

研究の目的・方法

この報告書は、厚生労働省から提示された九つの課題のうちの一つ「多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティネット」という課題に対応して進めてきたプロジェクト研究（多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティネットに関する研究）の成果をとりまとめたものである。

近年、いわゆる非正規従業者の増大にみられるように雇用・就業形態の多様化が急速に進展し、それらをめぐる就業環境や就業条件等に関して種々の課題が投げかけられている。このため、このプロジェクト研究では様々な雇用・就業形態に関する実態把握と政策課題の抽出、政策の方向性の提示を目的として調査研究に取り組んできた。その際においては、従来から取り上げられることの多かったパートタイマーや派遣労働者といった非正規雇用だけではなく、むしろ雇用の範囲を越えて、個人業務請負や NPO での就業にも重点を置くとともに、正社員における労働時間の柔軟化や副業などにも焦点を当てた調査研究を行ってきた。また、雇用を越えた多様な働き方に関する政策を検討する際の基礎として、労働法の対象を区画する「労働者」概念についても、国際比較法的手法を中心に研究を進めてきた。

3年半に及び設定された研究期間において、研究会の開催、文献研究や既存調査の活用（再集計を含む。）のほか、大小8本の実態調査（質問紙調査）を実施し、また国際比較法的検討を行ってきており、それらの成果はまとまる都度、報告書、労働政策レポート、ディスカッション・ペーパーなどとして公表しており、その数は合計14本にのぼっている。この報告書は、これまでの研究結果の中から報告書として主要な流れに沿うものを再構成し、我々の研究上のインプリケーションとして今後における政策の方向性の提示をめざした。

研究結果の要旨

1. 多様化する働き方とその背景

近年急速に進展した働き方の多様化、雇用・就業形態の多様化について、主に公的な統計調査の結果に基づきながら、多様化の進展の状況とその特徴、その背景にあった要因を概観した。その結果、次のように整理できる。

- ①近年の雇用・就業形態の多様化の特徴は、全般的な非正規化の進展であるといえる。ほとんどの産業、職業で非正規雇用の占める割合が上昇し、また、新規学卒就職時期に当たる若年層や家計の主な担い手の年代に当たる男性中堅層も含めてすべての年齢層で非正規雇用の割合が上昇した。
- ②こうした非正規化は、パート・アルバイトといった従来型の非正社員ばかりではなく、特に平成10年あたり以降、契約社員や派遣労働者、事業内請負労働者といった形態の割合が上昇したほか、個人業務請負という形態を中心に「雇用」の範囲を越えた拡がりも示した。
- ③雇用・就業形態の多様化の要因には労働力の需要側・供給側の様々なニーズ（経済社会的機能）が考えられるものの、近年における非正規化の進展については、厳しい経営状況を背景とした企業による労働費用節減動機が非常に大きな要因であったといえる。このため、働く側においては、正社員雇用機会のなさから非正規での就業を選択した層が大きく増大した。
- ④厳しい経済・経営情勢から脱しつつある現在、それぞれの雇用・就業形態が持つ経済社会的機能を果たせるような方向での労働条件、就業環境の整備を図ることが求められる。

2. 増大する非正社員の実態と課題

雇用の中での就業形態の多様性として、非正社員における雇用や労働条件の実態について、厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」の特別集計等により詳細な分析を行うとともに、その課題を摘出した。また、非正社員における副（複）業についても分析を加えた。その結果は、次のように整理できる。

- ①就業形態により増加のより大きい産業に違いはみられるものの、ここ10年程度における全般的な非正規化の流れを確認するとともに、その中で特に若年者についてみると、いわゆる就職氷河期の下で不本意型の非正社員層が増大している。

- ②非正社員の労働条件をみると、正社員の長時間労働が問題となる中で非正社員においても残業頻度が増大していること、労働時間数の違いを考慮してもなお非正社員の賃金は正社員との間に相当の格差がみられること、社会・労働保険等の公的制度を含め福利厚生適用についても正社員との間の格差がむしろ拡大しており、また、非正社員から正社員への転換制度に広がりはみられていない。
- ③非正社員の賃金単価が低いこともあって、非正社員としての就業を複数行う人が少なくなない。特に女性の場合、育児等の問題を抱えながら、生計費を得るために複数の非正規就業を行っていることが窺われる。
- ④こうした実態分析より、非正社員の基幹化が進む中で正社員との間の処遇格差を是正し公正なものにしていくこと、特に不本意型で非正規就業をする若年者を中心としてその職業能力開発や正社員への転換を進めること、自己の収入のほかに生計の方途がない中で、育児等の家庭生活上の課題から非正規でしか就業をできない層に対する特別の配慮が求められるのではないか、といった課題を指摘した。

3. 正社員の働き方の多様性と問題点

正社員においてもいろいろな働き方に多様化する動きがみられることに着目し、その中で労働時間管理や勤務時間の柔軟化、在宅での就業、副業・兼業の三つの問題について、主にこの間に行った調査の結果等を用いながら現状分析を行った。その結果は、次のように整理できる。

- ①管理職であったり、裁量労働制が適用されていたりなどにより使用者による時間管理が緩やかな下で働く場合が広がってきているが、そうした働き方の人は労働時間が総じて長くなりがちとなっている。長時間労働はストレスを高め、心身に悪い影響を及ぼす恐れがある。労働時間管理の柔軟化に際しては、適切な健康管理とともに「柔軟化」の名に値する実質的な裁量性が働く人に確保される必要がある。
- ②制度として在宅勤務が実施されている割合は現在のところ極めて少ないが、事実として自宅で仕事をしているケースは少なくない。特に子育てなど家庭生活と仕事との両立に効果的である場合が多い。一方、在宅での就業は長時間労働になりがちといった面もみられ、時間管理を中心に適切な管理のための制度整備等が求められる。
- ③サラリーマンの副業が注目されているが、現状では正社員の間で副業が増えているとはいえない。しかしながら、雇用慣行や労働市場の変化が進む中で、所得確保のほか、キャリア形成の面からも副業の役割が高まることが考えられ、企業及び社会的制度において的確な対応が望まれる。

4. 「雇用」を越える働き方の多様化

(1) 個人業務請負の就業の実態と課題

近年働き方の多様化は、「雇用」の範囲を越えた拡がりをみせており、雇用の形をとらずに他人のために個人で労務に従事する人々について考察することが求められる。このため、個人業務請負として働く個人自営業主について、この間に行った調査等により、その実態を分析した。その結果は、次のように整理できる。

- ①個人業務請負は、この間堅調に推移しているものと考えられる。近年は、企業のアウトソーシングにより事務的作業の請負がかなりのウェイトを占めている。
- ②個人請負業主は自営業主に当たるものの、その実態は多様であり、その中には、一つないしごく少数の企業から専属的に業務を請け負い、相当の資産・資金を元手とした「有産者」という性格というよりは、雇用者として働くことも含めた仕事の選択肢の一つとして請負作業に従事している人も少なくない。
- ③専属的な個人請負業主においては、仕事と健康や収入に対する不安が多く、これに関連した公的保険などに対する要望が強くなっている。また、労働者性の観点からみて雇用されて働くのと同様の状況にある場合も少なくなく、こうした点を判断・評価し、労働政策（の一部）を適用することも検討されてよいであろう。

(2) NPOにおける就業・活動の実態と課題

人々が仕事に求める価値が多様になるとともに、収入よりもむしろ仕事（活動）自体やその成果の意味をめざした就業に対するニーズが拡がっている。そうした動きのうち近年伸長著しいNPOにおける就業・活動について考察し、その中でも「謝礼」など何らかの金銭的報酬を得ながらボランティア活動を行う「有償ボランティア」を特に取り上げ、主にこの間に行った調査により、その実態を分析した。その結果は、次のように整理できる。

- ①NPO法人は、多様な就業の場の一つとしても注目される。NPO法人における雇用は財政規模の大きさに関連しており、その雇用機会としての整備については、まず財政基盤の安定が求められる。
- ②ボランティア活動に伴い謝礼を受け取る「有償ボランティア」が少なくない。有償ボランティアは、一般の就業からリタイアしたとみられる高齢者が多いこともあり、またNPO法人の側も重要な活動形態ととらえており、今後も増大していくことが予想される。
- ③有償ボランティアの活動動機は総じて利他的動機が高く、外形的な状況だけで雇用労働者との異同を決めることは必ずしも適当ではないが、有給職員と同様の仕事（活動）に従事していたり、活動に伴う事故や怪我の危険性を感じていたりする人の中には意識としても「労働者」に近い場合もみられ、また、NPO法人も「コスト節減」を狙いとして活用している場合もみられる。有償ボランティアの労働者性の位置づけについては、使用従属性を基礎にしつつ、外形的状況・内面的意識両面の視点から検討されることが望まれる。

④ボランティア活動については、その自発性を最大限に尊重しながらも、利他的動機に基づき社会的に有用な機能を果たしていると認められる場合には、特に安全衛生確保の面を中心に、その活動（就労）を一定程度保護していく制度的枠組みも検討されてよいのではないか。

5. 企業における人事管理上の課題

雇用・就業形態の多様化の下で、多様な人材活用（＝直接雇用する人材の多元化と外部人材の活用）を図る企業における人事管理上の課題とその対応方向を次のように整理した。

①企業において「人材活用ポートフォリオ戦略」を構築し、それに基づき、直接雇用する人材内部について担当業務や技能の性格（技能形成の方法や期間など）に応じた雇用区分を設定するとともに、必要に応じて外部人材の組合せを戦略的に行う。

②直接雇用する人材内部における雇用区分間の処遇の均衡化と雇用区分間の転換制度の整備が課題となる。転換制度のひとつが社員登用制度であるが、さらに雇用区分間の転換制度は、雇用管理面からみた均衡化への取り組み策となる。

③外部人材の活用業務に応じた人材ビジネスと契約形態（派遣契約、請負契約など）の適切な選択が課題となる。外部人材活用では、直接雇用の場合と異なり、ユーザー企業と人材ビジネスの連携が不可欠となるため、パートナーとなりうる人材ビジネスの選択が人材活用円滑化の鍵となる。

④直接雇用を含めて人材活用は、人事部門と現場管理職との両方で担われるが、外部人材活用については従来以上に現場管理職の人材活用能力が問われる。とりわけ派遣労働など3者関係に基づく人材活用においては、直接雇用とは異なる法律面の知識が不可欠である。企業としては、現場管理職に対してこうしたルールの周知、徹底が大きな課題となる。

6. 法政策を中心とした政策課題

実態分析とそこから出された課題とを受けて、研究上のインプリケーションとして、法制上の対応も含めて労働法の視点を中心に働き方の多様化に的確に対応するための労働政策上の課題と対応のあり方について、非正社員に関するもの、正社員に関するもの、個人業務請負などの自営的就業者に関するものに分けて、判例や学説の検討も併せて順次考察した。必要に応じた規制緩和を含めて、多様な働き方に対応した法規制の再編整備が求められると総括できるが、それぞれ次のような課題と対応の方向を整理した。

<非正社員に関する法政策>

①非正社員の賃金（所得）が絶対的に低い水準にあることに対しては、最低賃金制度による法的介入も検討課題の一つとなり得るが、基本的には、母子（父子）世帯のようにその抱える事情から非正規就業を余儀なくされる場合のように、支援が必要な層における広い意味での貧困問題と位置づけて対応する方向での検討がなされてよいであろう。

②正社員と非正社員との間の賃金面の均衡の問題については、非正社員が正社員と職務内容や勤務実態が同様である場合に「同一（価値）労働同一賃金」の原則を導入すべきであるとの議論が少なくない。我が国において当該原則は確立した法原則となっているとはいえない状況にあり、また、労働条件決定の実情をみてもこれを直ちに厳密な意味での強行法規とすることは慎重でなければならないが、一方、現行の「パート労働指針」における「均衡処遇」ガイドラインをより実効あらしめるために必要であれば、法的な措置を含めて検討されることは社会的に妥当なものと考えられよう。

③非正社員は有期で働くことが多く、雇用の雇止めに關する取扱いが政策上の課題の一つとなる。外国では有期雇用契約には特段の合理的な理由が必要であるなどの法的規制が講じられている例もあるが、我が国においてはこの方向での対応は学説上の議論の対象にとどまり、雇用期間の反復更新後の雇止めに伴う雇用不安などの弊害を除去する方向での対応に焦点がある。平成 15 年の「有期労働契約に関する基準」（厚生労働省告示第 357 号）の運用状況を見極め、それを実効あるものにしていく方向での対応が求められよう。

④非正社員の中でも労働者派遣ないし事業内請負労働者といったいわゆる間接雇用に固有の問題については、的確な法令遵守はもとより、受入れ企業による派遣労働者や請負労働者の安全配慮義務をより明確化する方向での検討がなされてよいのであろう。

<正社員に関する法政策>

⑤正社員の中でもより自律的に働く労働者については、その働き方に応じた規制の再編成が求められる。その一つの方向が、アメリカに範をとったホワイトカラー・エグゼンプションであろう。これに関しては学説上種々の議論が行われているが、長時間労働になりがちなことの懸念への対応と労働者の健康確保、対象となる労働者の要件の適切な設定、業務量設定をめぐる不利益取扱いの排除といった論点について適切な配慮がなされることが求められよう。

<自営的就業者等に関する法政策>

⑥個人業務請負は、契約形式上は労働者に該当しないのが一般的であるが、その就業実態からみていわゆる「労働者性」があると判断される者も少なくないと考えられる。したがって、いかに「労働者性」の判断を明確（かつ迅速）にし、必要な保護を必要な人々に及ぼすかの課題がある。これには、諸外国の立法例にもあるように、「労働者性」に準じた一定の客観的な基準を充足する就業者を労働者とみなして労働法（の一部）の対象に明示的に取り込む方向での対応等が考えられ、今後検討されてよいであろう。

⑦さらに、労働者とはみなされない場合であっても、経済的従属性が認められる自営的就業者については、一定の（労働法的な）保護を及ぼすべきであるとの議論も少なくない。例えば、労働者保護規制の中で公序に係わるもの（例：健康配慮義務や差別禁止）や労働者の経済的従属性により着目していると考えられるもの（例：災害補償や失業時所得保障）などを中心に、従属性を有する自営的就業者にも一労働法の体系の中で行うかどうかは別

として一保護を及ぼしていくことも今後の課題として検討されてよいであろう。

- ⑧無償の就業者、いわゆるボランティアについても、例えば災害補償を中心として、⑦と同様の検討が行われてもよいと考えられる。その際には、公益的な活動を行っていると認められることなど一定のボランティア団体に所属するボランティアへの適用を図るなどの仕組みが必要になろう。

7. 多様な働き方の就業環境整備に向けた戦略的政策の方向試論

以上のようなまとめをベースとして、多様な働き方に関する就業環境整備の実現に向けた政策の戦略的实施について試論を展開した。

(現段階の情勢認識)

本書の執筆時点（平成 18 年年末）において、労働経済面にもようやく明るさが見えてきたと総じていうことができる。したがって、企業においても、これまでのように労働費用の節減を過度に意識した「非正規化の進展」の要因は後退していくものと考えられる。すなわち、企業が事業の展開に合わせて、中長期的な視点も含めて、真にどのような人材をどのように活用することが望ましいのかの視点から、人材戦略を再構築する時期が到来したといってもよいであろう。すなわち、厳しい経済・経営情勢の下である意味で生じざるを得なかった雇用・就業形態の多様化に伴うさまざまな「ゆがみ」を是正し、就業環境を整備する時期が到来したと考えられる。また、国民各層においても処遇格差をはじめとする諸課題とその対処方向についての認識が深まってきていることも指摘できる。それぞれの働き方の社会経済的機能が従前に発揮されるようにできる経済社会的条件が整いつつある。

(多様な働き方をめぐる戦略的政策目標)

このような時期に当たり、多様な働き方ができる就業環境の整備に向けた戦略的な政策目標として次の二つを提案したい。

戦略目標のⅠ 働く人々が希望する雇用・就業形態に就くことを促進すること

戦略目標のⅡ それぞれの雇用・就業形態について、経済社会的機能に即した就業環境、就業条件の整備を促進すること

この二つの目標は一応独立して取り扱うことができるが、また一方、相互に関連していることにも留意する必要がある。働く人々が希望する雇用・就業形態は、それぞれの就業環境・条件の整備状況により変化するものと考えられる。例えば、現在においては正社員としての就業を希望している人であっても、非正規就業の就業条件が現状よりも整備されるならば、正社員就業に拘らなくなることが十分考えられる。

(それぞれの戦略目標に関する政策課題)¹

【戦略目標Ⅰに関する政策課題】

¹ これらの政策課題及びそれに関連した具体的な政策・施策には、既に取り組み、実施されているものも少なくないことに留意されたい。

戦略目標Ⅰは、雇用促進や転職等に係わる戦略課題であるが、次のような政策課題が考えられてよいであろう。

政策課題Ⅰ－１：いわゆる就職氷河期に新規学卒時期を迎え、正社員としての就職機会にめぐまれなかったことによりやむなく非正規就業を行ってきている人々について、正社員などの安定した雇用機会に就けるようにすること。

政策課題Ⅰ－２：雇用・就業形態間の移行・移動がスムーズにできる環境を整備すること。

【戦略目標Ⅱに関する政策課題】

戦略目標Ⅱは、就業環境、就業条件に係わる戦略課題である。次のような政策課題が考えられてよいであろう。

政策課題Ⅱ－１：非正規就業の就業環境・就業条件の整備の促進に向けて、それらを活用する企業に対する対応の方向性、好事例などを含む情報を周知徹底すること。

政策課題Ⅱ－２：正社員と非正社員との処遇格差の問題への的確な対応を図ること。

政策課題Ⅱ－３：有期雇用（就業）における期間満了後への不安の解消などに向けた取組みをさらに進めること。

政策課題Ⅱ－４：多様な雇用・就業形態を通じた労働・社会保険適用を整備すること。そのことを通じて非正社員における能力開発（自己啓発）の促進を図ること。

政策課題Ⅱ－５：正社員の中における多様な働き方に関して、法規制の再編整備を図ること。

政策課題Ⅱ－６：非正規就業に関連した新たな状況変化に対応した政策の検討を行うこと。

（例：子育て等により非正規就業でしか働けない層のサポートなど）

政策課題Ⅱ－７：１社専属型の個人業務請負を始めとする自営的就業者に対する政策・制度を検討すること。

政策課題Ⅱ－８：NPOにおけるボランティア活動に従事する人に対する就労上の視点からの政策・制度を検討すること。

今後高齢期を迎える人々や家庭責任との両立を図りながら就業する人々が増大することに伴い、多様な雇用・就業形態に対するニーズが一層高まるものと予想される。我が国の経済社会にとっても、これらの人々がその能力と意欲を活かしつつ仕事に従事していただくことが必要とされるところであり、多様な働き方における就業環境の整備に向けて、必要な政策・施策の一層の推進が求められる。この報告書の分析と研究上の政策インプリケーションが、少しでもそのために役立つことを期待したい。

報告書本体の目次

序 章 研究の目的と概要

第1章 多様化する働き方とその背景

第1節 近年における雇用・就業形態の多様化の概観

第2節 近年における雇用・就業形態多様化の進展の構造的特徴

第3節 近年における雇用・就業形態多様化の進展の背景

第4節 多様な働き方のそれぞれの特徴－制度と機能

第5節 本章のまとめ

第2章 雇用の中の多様性－非正社員の増大と課題－

第1節 非正社員の増加

第2節 若年非正社員の問題

第3節 非正社員の労働条件

第4節 非正社員の副業の問題

第5節 考えられる課題

第3章 正社員の働き方の多様性と問題点

第1節 労働時間管理の柔軟性

第2節 勤務場所の柔軟性

第3節 正社員の副業の問題

第4節 考えられる課題

第4章 「雇用」を越える働き方の多様化

第1節 業務請負として労務を提供する個人自営業主

第2節 NPOにおける就業と活動－「有償ボランティア」を中心にして－

第5章 人材活用の多様化と人事管理の課題－均衡処遇と外部人材活用－

第6章 就業形態の多様化と法政策

第1節 非正社員に関する法政策

第2節 正社員に関する法政策

第3節 自営的就業者に対する法政策

まとめ

終 章 本書のまとめと多様な働き方の就業環境整備に向けた戦略的政策の方向

参考資料 諸外国における「労働者性」の取り扱いについて

プロジェクト研究シリーズ No.4 サマリー

「多様な働き方の実態と課題

—— 就業のダイバーシティを支えるセーフティネットの構築に向けて——」

プロジェクト研究

「多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティネットに関する研究」 —最終報告書—

発行年月日 2007年3月30日

発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

編集 研究調整部 研究調整課 TEL:03-5991-5102

*本誌はプロジェクト研究シリーズのサマリーです。

プロジェクト研究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/>)

刊行されるシリーズ(有料)の購入を希望する方は下記にご連絡下さい。

販売： 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 広報部成果普及課

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

TEL 03-5903-6263



独立行政法人 労働政策研究・研修機構