

## 第2章 市場主義の弊害是正期（2007年～2012年）

### 第1節 概況

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

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

### 第2節 労働市場関連政策

#### 1 一般雇用対策

##### (1) 雇用維持政策への回帰と第2のセーフティネット

###### ア 世界同時不況期の雇用対策

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

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

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

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

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

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

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

#### イ 震災後の復旧・復興対策<sup>47</sup>

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

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

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

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

---

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

<sup>46</sup> 緊急人材育成支援事業・求職者支援制度については、第3節でみる。

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

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

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

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

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

#### ウ 地域雇用対策

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

---

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

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

## (2) 労働市場関連法

### ア 2007年雇用対策法改正と雇用政策基本方針

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

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

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

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

---

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

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

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

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

#### イ 雇用保険の非正規労働者への拡大

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ウ 雇用保険法及び特別会計法の一部改正法

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 若年者雇用対策

### (1) 若年者の雇用情勢

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

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

---

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

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

## (2) 若年者雇用対策の進展

### ア ニート問題の発見と対策

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## イ 多様化する若年者雇用対策

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### 3 高齢者雇用対策

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

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

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

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

#### 4 非正規雇用対策

##### (1) 派遣労働者の動向

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

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

##### (2) 日雇派遣の原則禁止等2012年法改正に向けての動き

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## 5 外国人雇用対策

### (1) 在留管理制度、研修・技能実習制度の見直し

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

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

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

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

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

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

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

## (2) 研修・技能実習制度のさらなる見直し

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### （3）受入れニーズの鎮静化

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

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

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

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

### （4）2009年の入管法改正

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

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

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

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

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

#### (5) 高度人材の受入れ推進

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

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

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

#### (6) 民主党政権における高度人材受入れ政策の継承

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

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

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

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

### 第3節 能力開発関連政策

#### 1 失業者能力開発対策—緊急人材育成・就職支援基金と求職者支援法

##### (1) 緊急人材育成・就職支援基金

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## （2）求職者支援制度の成立

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 ジョブ・カード制度の開始

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

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

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

### 3 民主党政権における事業仕分けとキャリア段位制

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

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

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

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

### 4 東日本大震災と職業能力開発

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

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

訓練職種・内容の充実により就職可能性の幅を広げる努力が重要となった。

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

#### 第4節 労働条件、雇用均等・両立支援関連政策

##### 1 労働条件政策

###### (1) 労働時間規制

###### ア 長時間労働者に対する割増賃金率の引上げ（2008年）

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

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

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

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

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

###### イ 時間単位での年次有給休暇の取得（2008年）

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

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

て付与できる仕組みを検討する余地はあるなどの提起を行った。

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

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

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

##### (ア) ホワイトカラー・エグゼンプションの検討の始まり

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

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

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

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

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

あること、④年収が相当程度高い者であること、を挙げ、「対象労働者としては管理監督者の一步手前に位置する者が想定されることから、年収要件もそれにふさわしいものとする」としていた。

#### (ウ) ホワイトカラー・エグゼンプション制度導入の挫折（2007年）

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

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

#### (2) 最低賃金の引上げによる生活保護との乖離の解消

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

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

## 2 雇用均等・両立支援政策

### (1) 女性の活躍推進

#### ア 女性雇用者は非正規雇用を中心に増加

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

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

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

### イ 女性管理職とポジティブ・アクション

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

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

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

<sup>60</sup> 総務省統計局「労働力調査（基本集計）」

<sup>61</sup> 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

<sup>62</sup> 総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」

<sup>63</sup> (独)労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2016」

## (2) パートタイム労働者の均衡処遇に向けての動き

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

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

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

### ① パートタイム労働者に対する労働条件の明示等

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

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

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

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

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

### (3) 両立支援政策の進展

#### ア ワークライフバランス憲章と仕事と生活の調和

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

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

①については、

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

②については、

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

③については、

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>64</sup> p54 脚注参照。

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

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

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

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

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

#### ウ 両立支援関係助成金

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### (4) シングルマザーの就業と貧困<sup>67</sup>

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

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

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

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

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

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

## 第5節 労使関係、労働契約、労働者福祉関連政策

### 1 労使関係

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

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

### 2 労働契約法の制定と改正

#### (1) 労働契約法の制定

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

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

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

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

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

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

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

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

## （2） 2012年法改正

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

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

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

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

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

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

### 3 労働者福祉関連

#### (1) 社会保障制度一体改革関連法及び社会保障改革推進法の成立<sup>70</sup>

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

<sup>70</sup> 吉原・畑(2016)

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

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

## (2) 福利厚生関連

個人年金に対する生命保険料控除制度に変更があった。

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

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

---

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

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

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

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

---

<sup>72</sup> [http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/tekikaku\\_e.html](http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/tekikaku_e.html)