

# 労働移動と雇用政策

島田 陽一

(早稲田大学教授)

本稿は、正社員と非正社員との二極化している状況を改善し、成長産業への失業なき労働移動が実現するための労働市場の柔軟化を図るべきであるという観点から雇用政策の課題を論じるものである。このために、労働市場の組織化に関する雇用政策の展開をあとづけ、第二次世界大戦後の厳しい雇用環境を出発点として、当面の課題に取り組む中で基本的な仕組みを整備したといえること、しかし、高度経済成長期の企業の労働需要によって雇用環境が改善したために、外部労働市場の整備が十分でなかったことを指摘する。日本型雇用慣行が成立するなかで、正社員による内部労働市場と非正社員の外部労働市場との間の流動性が欠けることになった。このため、企業が雇用調整する段階にあっても、労働移動を支援するというよりは、企業による雇用維持を支援する政策を選択せざるを得なかった。その意味では、現在の無限定正社員の働き方の改善、すなわち正社員改革が課題となる。今後の雇用政策としては、限定正社員制度の導入支援および労働者派遣制度の柔軟化などの人材ビジネスの活用策などを実施すべきである。

## 目次

- I はじめに——問題の所在
- II これまでの雇用政策と労働市場の組織化
- III 労働市場の柔軟化と雇用政策の課題
- IV おわりに

### I はじめに——問題の所在

現在、安倍政権のもとでは、成長戦略の一環として、失業を経ない円滑な労働移動により対応できる労働市場の実現が政策課題として提起されている。また、規制改革会議雇用ワーキング・グループの報告書（平成25年5月14日）においても、雇用改革の大きな目標として、希望を持ち、自らの意志で積極的に動く人を後押しする観点から「人が動く」ことを提唱している<sup>1)</sup>。このような発想は、現在の日本の労働市場が必要な労働移動を実現する柔軟性を欠いているとの認識を前提

としている。確かに、雇用の現状は、雇用の安定と引き換えに長時間労働などの無限定的な働き方を余儀なくされている正社員と経済的自立も困難で将来の展望も持ちづらい非正社員とに二極化しており、適正な労働移動によって、この状況を克服することは、雇用政策上の重要な課題となっている。

そもそも雇用政策の目的は、労働市場の機能の適切な発揮による労働力需給の均衡を促進すること、また、労働者の能力の有効な発揮を可能とすることにより、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上を図り、経済及び社会の発展と完全雇用の達成に資することにあるとされる（雇用対策法1条）。現状は完全雇用に程遠い状況にあり、今日の非正社員の多くは、第二次世界大戦後に雇用政策が克服の対象とした不完全就業者に近い存在である。この時期の不完全就業者は、高度経済成長の中で解消されていったが、今日において

は、雇用吸収力の高い成長産業の発展が不透明であり、非正社員の雇用の安定化は、当時よりも一層困難な課題と考えざるを得ない。若者の雇用問題がこれだけ深刻に議論されることはなかったであろう。現在の状況にふさわしい新たな雇用政策の展開が求められているのである。

本稿は、以上のような問題意識にたつて、完全雇用の実現という観点から、今日において労働市場に求められている労働移動に必要な雇用政策のあり方の検討を課題とする。この課題に接近するために、第一に、第二次世界大戦後の雇用政策による労働市場の組織化のあり様を簡単に振り返ることにしたい。高度経済成長のもとで完全雇用に近い状況を実現したものの、その後経済環境の変化の中で、労働市場の二極化に至った過程において、雇用政策が果たした機能を見ることは、今日の雇用政策を検討するうえで示唆を得ることができるからである。第二に、日本の労働市場が抱える問題点を提示する。これによって、外部労働市場と内部労働市場との流動性が欠ける現状が日本型雇用慣行に由来することを明らかにする。そして、第三に、労働移動支援策が機能できるように労働市場を柔軟化するための当面の雇用政策の具体的課題を提示する。

## II これまでの雇用政策と労働市場の組織化

今後の雇用政策の課題を検討する前提として、第二次世界大戦後における雇用政策の展開による労働市場の組織化の過程を概観する。その際、第二次世界大戦後から高度成長開始に至る時期、高度経済成長期から第一次石油危機まで、そしてそれ以降における時期を区分して見ることにしたい。

### 1 第二次世界大戦後から高度成長開始に至る時期

第二次世界大戦後、日本社会は、大量の失業者と国民的な飢餓状況に直面していた。この時期にあっては、国民の生活不安の解消を緊急の課題としながら、労働市場の組織化の基本的仕組みが形成されていった。ここでは、氏原正治郎の業績<sup>2)</sup>に依拠して、この時期を簡単に振り返っておこう。

第二次世界大戦後、国民経済が壊滅的な打撃を受けている状況の中で、経済復興によって雇用機会を創出し、また生活必需品の供給を増大させることなどを通じて、国民の最低生活の確保を目指すということが、雇用・失業対策としても基本課題となった。労働市場に対する具体的対応としては、軍需品生産から生活必需品中心への産業再編成の過程で生ずる労働移動を実現するための労働市場の組織化、失業者、不完全就業者の生活保障の実現が目指された<sup>3)</sup>。労働市場の組織化に目を向けると、1947年に職業安定法および失業保険法が制定され、その基本的仕組みが用意された。もっとも、当時においては、失業者および不安定就業者の多くが生活保護の受給者でもあったことに示されるように、なお当時の施策が十分に機能する条件は整っていなかった。それでも、職業安定法によって公共職業安定所が整備され始め、失業保険制度と相まって、「雇用政策の制度的基盤」が形成されたのである<sup>4)</sup>。

なお、この時期のドッジ・プランに基づくデフレ政策によって生じた大量の人員整理に対する対応として、1949年に緊急失業対策法が制定された。これは、失業者が再就職するまでの間、一時的に雇用を提供しようとするものであった。もっとも、政策目的としては予定していない再就職困難な中高年層および生活に困窮した自営業者層、前職のない女性などが流入し、失業対策事業に滞留する現象を生じた<sup>5)</sup>。

### 2 高度経済成長期

この時期においては、完全雇用の実現が具体的な政策目標となり、当時大量に存在していた不完全就業者、すなわち潜在失業の解消が重要な課題となった。この点において、1960年の「国民所得倍増計画」の構想は重要な役割を果たした。雇用政策の観点からこの計画をみると、「重化学工業を中心とする高生産性部門を拡大する方向に産業構造の再編成を誘導し、そこで発生する雇用需要を第一次産業、第二次産業の小零細企業部門、第三次産業の商業、サービス産業部門などに寄生している低所得の不完全就業者を移動させることによって埋め、かつこれらの低生産性部門の

生産性を高めることによって、不完全就業状態を解消し、所得格差を縮小し、……完全雇用の前提条件を作ることであった」<sup>6)</sup>と評価されている。高度経済成長を通じて、不完全就業者は、基本的に1970年代には解消された。これによって、労働者の雇用を通じた経済的自立が計れるようになり、生活保護などの社会保障は、雇用関係に参入できない高齢者や障がい者などを主な対象とするようになった。雇用と社会保障の分化が図られたのである<sup>7)</sup>。

高度経済成長は、膨大な労働力需要と産業構造の変動に伴う大規模な労働移動を要したが、当時の人口構造において、大量の新規学卒者が提供されることによって賄うことができた。「これらの労働力は、単身者であるから地域間労働移動が容易であり、職業未経験者であるという理由で、広範囲な職業に入る可能性を持っており、高学歴者であるという理由で、新技術、新生産方法に対する高い適応力を持っていた」<sup>8)</sup>とされる。この労働移動には、学校および公共職業安定所による職業指導、職業紹介が大きな機能を果たした。

この時期には、一般的な雇用対策に加えて、駐留軍離職者、炭鉱離職者、中高年齢離職者、農家出稼労働者などの産業構造の転換のなかでの構造的な失業者に対しては、特別の雇用政策がとられた。

この高度経済成長期に至る過程で積極的雇用政策の基本的な体系が整備された。第一は、ケインズのな総需要管理政策であり、第二に、雇用情報の提供、職業指導、職業訓練、失業保険の整備などの一般雇用対策であり、第三に、構造的失業に対する特別雇用対策であり、そして、第四に、失業保険による失業者の生活保障である<sup>9)</sup>。1966年に制定された雇用対策法は、その目的条項において「国が、雇用に関し、その政策の全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずることにより、労働力の需給が質量両面にわたり均衡することを促進して、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、これを通じて、労働者の職業の安定と経済的地位の向上とを図るとともに、国民経済の均衡ある発展と完全雇用の達成とに資すること」としているように、経済計

画と密接な関連を持った雇用計画の策定とその実現を目指すものであった。

もっとも、この時期は、企業が右肩上がりの成長を前提に積極的に新規学卒者の採用を行っていたために、労働者の労働移動を支援するような外部労働市場の整備がなされなかった。

### 3 第一次石油危機以降

高度経済成長期の企業において、日本型雇用慣行と呼ばれることになる独特の雇用関係が形成されたことは、第一次石油危機以降の雇用政策に重要な影響を与えた。すでに見たように、高度経済成長期の労働需要は、主として新規学卒者によって供給されたこともあって、企業が必要とする特定の職業能力を有する労働者を採用するのではなく、一般的な職業適応力を有する者を採用し、自らが職業能力の養成を図ることになった。この結果、労働者の職務範囲は曖昧なまま職場慣行に委ねられ、雇用関係は、契約的要素に乏しいものとなった<sup>10)</sup>。

そして、賃金も年功的に上昇する制度を採用され、退職一時金制度などによって、長期雇用を促進する仕組みが形成された。また、ヨーロッパ大陸諸国では社会的な手当として支給されることが少なくない家族手当なども会社が支給し、大企業ほど手厚い福利厚生制度、企業別組合による労使協調路線の採用などによって、会社に対する忠誠心の高い労働者が養成されていった。

このようにして企業の雇用関係が共同体的に編成された結果、外部労働市場と内部労働市場である企業との間は、流動性に欠けることになった<sup>11)</sup>。このような状況において、企業の構成員である正社員にとって、その地位を維持することが合理的選択となった。

1973年に発生した第一次石油危機によって、高度経済成長は、国際的に終焉を迎えた。日本においても、製造業を中心に減量経営の名のもとに、大規模な人員削減が実施された。このような状況において、企業別組合としては、組合員である正社員の雇用維持が最重要課題となった。

雇用政策においても、雇用が収縮する中で、外部労働市場と企業との間に柔軟性がないために、



企業による雇用維持を支援することを優先することになった。1974年に失業保険法を抜本的に見直して成立した雇用保険法は、失業保険と雇用の改善と失業の防止についての対策として、雇用改善等三事業を設けたが、企業による雇用維持を支援する方向が強化されたと言える。雇用調整給付金（当時、1981年より「雇用調整助成金」）は、その典型的なものである。雇用調整給付金は、企業が雇用調整において解雇を回避するために、休業措置を取る企業に休業手当を部分的に給付するものであった。これは、当面の雇用不安を解消するためには妥当な政策判断であったと評価できるが、その有効性の限界が十分に認識されていなかったと言わざるを得ない。雇用調整助成金制度のような措置は、雇用維持の支援対象となった企業が、再び自前の雇用吸収力を有するようになる場合にもっとも有効に機能する<sup>12)</sup>。従って、産業構造の転換を展望する時期にあつては、同時に労働移動を促進できる環境を労働市場に形成する必要があつたのである。

しかしながら、そのような外部労働市場の整備が十分になされないまま、企業は、正社員の採用を限定し、パートタイム労働者などの有期雇用労働者である非正社員を大量に利用することになった。非正社員は、正社員のように企業という共同体の正式なメンバーとはされず、外部労働市場から一時的に調達された労働力と位置付けられ、その処遇も正社員のそれとは無関係に形成された。非正社員の中心が家計補助的な労働であつたときには、雇用政策としては、それ程深刻な問題と意識されなかつた。

#### 4 小 括

第二次世界大戦後から高度経済成長開始前までは、失業保険法および職業安定法が制定され、公共職業安定所が整備され、労働市場の組織化の基本的仕組みが形成された。しかし、当時の経済環境においては、労働者が経済的に自立できる雇用を提供することができず、大量の不完全就業者および失業者を解消することができなかつた。この時期にあつては、失業者に一時的な雇用機会を与える失業対策事業は、大量の滞留者を生み出し、

その政策目的と異なる機能を営むことになった。

高度経済成長期における産業の発展は、次第に大量の不完全就業者を吸収し、また、大量の新規学卒者がその労働需要を支えた。そして、この時期に雇用政策の基本的枠組みが整うことになった。すなわち、①総需要管理政策、②一般的雇用政策、③特別雇用政策および④失業対策である。また、日本型雇用慣行が成立し、企業が共同体的に編成されることになり、外部労働市場と内部労働市場との流動性が弱い労働市場が形成された。

第一次石油ショック後の雇用不安に対する対応は、雇用調整給付金制度の創設に典型的に見られるように、企業の雇用維持を支援する政策がとられた。そして、その後も内部労働市場と外部労働市場との流動化を促進する措置を整備することがなかつた。

これまでの雇用政策による労働市場の組織化を概観すると、基本的な制度は整備されていったものの、その機能は十分ではなかつたものと総括できよう。高度経済成長期に完全雇用に近い状況が生まれたのは、労働需要に依存したものであつた。この時期には、雇用政策とは直接的な関係を持たずに、企業を共同体的に編成する日本型雇用慣行が成立した。その後の雇用政策は、企業の雇用維持を支援するものであつた。

1998年の雇用保険法改正によって、労働者が自ら取組む職業能力養成を直接支援する「教育訓練給付」が創設された。これは、従来の企業の雇用維持支援策とは異なる新しい雇用政策の萌芽であつた。そして、2001年の雇用対策法改正により、雇用政策の目的は、「国が、少子高齢化による人口構造の変化等の経済社会情勢の変化に対応して、雇用に関し、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずることにより、労働市場の機能が適切に発揮され、労働力の需給が質量両面にわたり均衡することを促進して、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、これを通じて、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上とを図るとともに、経済及び社会の発展並びに完全雇用の達成に資すること」（1条）と再定義された。ここでは、労働市場の機能を重視することが確認され、企業による雇用維持

だけが雇用政策の柱ではないことが示されるに至った。

さらに、職業能力開発促進法は、その基本理念として、「労働者がその職業生活の全期間を通じてその有する能力を有効に発揮できるようにすることが、職業の安定及び労働者の地位の向上のために不可欠であるとともに、経済及び社会の発展の基礎をなすものであることにかんがみ、この法律の規定による職業能力の開発及び向上の促進は、産業構造の変化、技術の進歩その他の経済的環境の変化による業務の内容の変化に対する労働者の適応性を増大させ、及び転職に当たつての円滑な再就職に資するよう、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」(3条)を掲げるようになった。「職業生活の全期間を通じてその有する能力を有効に発揮できるようにする」という考え方は、雇用政策が企業における雇用維持支援策から労働移動を前提とした柔軟な労働市場を目指すべきことを前提としていると考えることができる。

しかし、雇用政策の具体的展開は、労働市場の柔軟化の観点からはなお不十分にとどまっている<sup>13)</sup>。このようにみると、労働市場を真の意味で積極的に組織化する雇用政策の展開は、すでに雇用政策の法理念としては実現しているが、その具体化は、新たな課題と位置づけねばならないのである。

### Ⅲ 労働市場の柔軟化と雇用政策の課題

#### 1 日本の労働市場の抱える問題点

雇用政策の目標が完全雇用の実現にあるとすれば、現状はそれに程遠いと言えよう。新規学卒者がとりあえず正社員としてキャリアを出発することが当たり前であった時代は去り、不本意ながら非正社員として職業生活を開始する若者層が増加している。1990年には非正社員比率が約20%であったものが2012年には35.1%と急速に増加した。世代で見ても、男性の15～34歳における増加が著しい。それも非正社員の収入が家計補助で

はなく、主たる収入となっている層が増加している。平成23年パートタイム労働者総合実態調査によれば、主にパートタイム労働による収入により生活している労働者が29.5%（男性61.4%、女性15.9%）に至っている。これに対して、正社員は、雇用維持という点では、少なくとも中堅企業以上では安定しているが、勤務地も職務内容も無限定のまま長時間労働を余儀無くされている。まさに無限定正社員というべき状況にある。いわゆる労働市場の二極化が生じているのである。

無限定正社員は、従来は、少なくとも長期の雇用保障との引き換えにおいて受容された働き方であった。しかし、近年では長期雇用の保障のない無限定的な働き方が一部の企業で横行するに至っている。パワーハラスメントの増加、いわゆるブラック企業問題などは、その具体的な表れである<sup>14)</sup>。この視点からも無限定な働き方を改善する必要があると言える。

従って、正社員も非正社員も、それぞれに看過できない問題を抱えており、仮に雇用吸収力があつたとしても、非正社員を現状の無限定正社員に取り込めばよいというわけではない。

このような現状は、少子高齢化社会の雇用という観点からも多くの問題点を有している。無限定正社員の働き方は、子育てとの両立が困難であり、結果的に女性が雇用継続を断念することにつながっている。そして、一旦退職した女性が子育て期間後に仕事に復帰しようとしても、正社員の地位を得ることは困難である。また、無限定的な働き方は、雇用を継続しながら、子育てを行うことを困難にしている。育児介護休業法が就労しながらの子育てを支援する制度を整備しているが、無限定的な働き方においては、その利用に困難が伴う。無限定的な働き方においては、それぞれの労働者の職務範囲が明確ではないので、ある労働者が休業、欠勤することや短時間勤務をすることが、その同僚の仕事量に影響を与える可能性が高い。このことを背景として、最近では「マタニティ・ハラスメント」と言われるように、育児のための休業などが同僚の理解の欠如を生んでいる。ワークライフバランスのとれた雇用環境を整備することなしに女性の活用の進展は期待でき

ず、また少子化傾向からの脱出も望むことができないであろう。

これらの問題点は、日本の中堅企業以上において形成されてきた日本型長期雇用慣行に内在していた欠点が顕在化したものといえることができる。もともとこの雇用慣行は、日本経済が右肩上がりの成長の中で、男女性別役割分業を前提とした男性正社員において成立したものであり、今後の雇用モデルとすることはできない。日本型雇用慣行の有していた問題を克服し、二極化した労働市場を柔軟化することがこれからの雇用政策に求められるのである。現状の非正社員を安定雇用に移行し、ワークライフバランスのとれた雇用を増加することによって、女性を労働市場に長期にわたって取り込むこと、これが現在の雇用政策が追求すべき労働移動と言えよう。

従って、その目指すところは、雇用社会に生じたほころびを繕うという程度で済むのではなく、その基礎構造の変革が必要である。まさに、正社員改革である。

## 2 今後の雇用政策の具体的課題

正社員改革のための当面の具体的課題としては、仕事の範囲、労働時間、勤務場所などが限定された正社員制度の創設支援（限定正社員）、人材ビジネスの規制改革、職業能力開発の整備強化を含むセイフティ・ネットの強化を提起したい。ここでは、限定正社員と労働者派遣について、若干検討する。

正社員改革という日本の雇用システムの根幹部分を改革するためには、その具体的な政策とそれを実現させるプロセスをどのようにするかが極めて重要である。労働移動を支援する政策という、しばしば解雇規制の緩和という課題が提起される<sup>15)</sup>。確かに、解雇規制は、使用者に相当な範囲において雇用維持を事実上義務付けることにより、結果的に労働移動を抑制する機能を有する。しかし、労働市場の柔軟化を支える条件整備なしに解雇規制の緩和を語ることは必ずしも適当ではない。以下では、解雇規制について簡単に触れたうえで、上記の具体的課題について述べたい。

### (1) 労働市場の柔軟化と解雇規制

解雇規制の緩和は、解雇された労働者の失業期間中の生活が保障され、かつ短期に再就職できるよう労働市場が整備されていないと労働者に過酷な事態を生む。リーマン・ショック後の不況において、雇用調整助成金の支給要件を緩和して、企業の雇用維持を支援するという現実的な対応をとらざるをえなかったのは、外部労働市場に十分な準備がなかったからである。また、労働者の雇用安定の要請から、企業の機会主義的な行動によって安易な解雇がなされることを防止することは必要不可欠である。そして、解雇規制の緩やかな国として注目されるデンマークにおいても、積極的労働市場政策の展開によって柔軟な労働市場が形成されているのである。つまり、労働移動がしやすい柔軟な労働市場の形成が解雇規制緩和の必要条件と考えるべきであって、解雇規制の緩和自体が直ちに労働市場を柔軟化するわけではないのである。

また、日本の解雇の実体的規制が判例法理によって形成されたことに留意すべきである。解雇権濫用法理は、現在、労働契約法に取り入れられ、制定法となっているが、あくまでそのルールは判例法理であるという特徴は維持されている。このことは、解雇規制が雇用政策の実現として整備されていったのではないことを意味する。国の立法政策としては、解雇規制については、特別の対策をとることなく、司法に委ねてきたのである。そして、解雇権濫用法理は、日本型雇用慣行のなかで育まれた雇用の終了に関する慣行を反映したものである。しかも、それは解雇に「客観的合理的理由」と「社会的相当性」を求めるという抽象的な規定（労契法16条）であり、その具体的適用解釈は、これまでの裁判例の積み重ねを踏まえた裁判官の判断に委ねられているのである。裁判官は、抽象的規範に担当する事件の具体的な事実をあてはめて判断する。従って、現在の無限定正社員が前提となる以上、判例法理が大きく変わることはない。要は、当該雇用関係がどのような性質であるかが裁判官の判断の基礎にあるのである。

以上を前提に考えると、労働移動の支援策とし



て労働市場の柔軟化を目指すとしても、解雇規制の見直しから議論を始めるのは適切とは言えないのである<sup>16)</sup>。

## (2) 限定正社員制度の創設支援

限定正社員とは、労働契約の期間に定めはないが、職務、勤務地または労働時間が労働契約において限定されている従業員という意味である。広い意味で職務の範囲が明確であることから、「ジョブ型正社員」ということもできる。これまで上述の無限定正社員によって構成されていた正社員に新たに限定正社員制度を導入することによって、正社員改革を図ろうとするものである。正社員改革は、雇用政策一般のように外部労働市場における政策展開だけでは実現することができず、内部労働市場である企業の人事制度に深く切り込む必要がある。上述のように、現在の正社員制度は、日本型雇用慣行のなかで形成されたものであるからである。とはいっても、企業が自主的に創設する人事制度であり、雇用政策としては、限定正社員制度の導入を支援する間接的な手段にとどまらざるを得ない。雇用政策としては、まず、限定正社員制度の普及のための制度設計を含めた情報提供が必要である。次に、限定正社員制度を支援していくために必要な法令の整備が求められる。

### ① 限定正社員制度の仕組みの概要

ジョブ型雇用との対比でメンバーシップ型雇用といわれているこれまでの正社員は<sup>17)</sup>、単に労働契約に期間がないというだけでなく、職務内容・勤務地にも限定がなく、長時間労働を前提とするものであった。これまで正社員は、この「就社型」の労働契約と引き換えに、雇用の安定と家族を支える賃金が保障されてきた。現在の企業の雇用は、上述のように無限定正社員と非正社員とに二極化している。限定正社員は、この二極化のデメリットを解消するために、導入すべき人事制度と位置づけることができる<sup>18)</sup>。

これまで限定正社員的な制度が日本にもなかったわけではない。勤務地限定社員といえば、耳馴染みがある用語であろう。実際、厚生労働省の「多様な形態の正社員」に関する研究会報告書(2011年4月)によれば、従業員300人以上の企

業の約5割が、ここでいうある種の限定型正社員制度を採用しており、そのうちの約4割が勤務地限定正社員だとされている。この調査結果からみれば、限定型正社員制度は、単なる構想段階ではなく、すでに実施段階に入ることが可能となっていると言える。

しかし、重要なことはその具体的な運用である。これまで職務内容や勤務地に限定があるとされていても、実際にはそれほど厳格に運用されていない場合が多かった。限定正社員として採用されても、能力あるときには当初予定された職務を超え登用され、無限定正社員と同様の仕事をこなすという事例も少なくなかった。また、就業規則なども限定正社員に適したものと整備されていないことが多い。このような状況では、制度として限定正社員が確立していると評価することはできない。

ここでいう限定正社員制度とは、無限定正社員とは区別された人事制度として明確に確立されているものを意味する。具体的には、従来の正社員制度である無限定正社員のための制度と並立して別個に限定正社員制度を人事制度として創設する必要がある。

具体的には、就業規則などの整備を通じて、限定正社員制度を創設する。そして、就業規則における整備にとどまらず、労働契約においても限定正社員の契約内容を明確にすることが求められる。限定正社員は、職務範囲を労働契約において厳格に定めるものであるからである。現行制度を前提とすれば、労基法15条1項および労基則5条にもとづく労働条件の書面による明示(労働条件通知書)がこれまで以上に重要な意味を持つ。限定正社員の労働契約は、無限定正社員のように職務内容および勤務場所について、当面のことを明示するのではなく、労働契約による実際の職務内容および勤務場所の画定となるからである。その意味では、限定正社員の労働契約締結においては、労使双方ともに契約意識を高く持って契約内容を定める必要がある。

そして、限定正社員制度が適切に機能するためには、経営陣や人事部門だけが無限定正社員と限定正社員との区別を理解しているということでは

足りず、全社員がそのことを理解していなければならぬ。このことから、限定正社員制度について、研修などによって全社員の理解を深めることが肝要である。従業員全体の制度理解を欠くと、現場の運用において、限定正社員の取扱いが不適切となり、業務内容などにおいて無限定社員との実質的な区別を失う危険があるからである。

また、限定正社員から無限定正社員への登用制度をつくることも今後の人事管理として適当であろう。この登用制度からさらに進んで、限定正社員と無限定正社員との相互転換制度を創設することが望まれる。例えば、無限定正社員として入社するが、育児、看護、介護といった家庭責任を担う従業員がその時期だけ限定正社員となり、その後、無限定正社員に復帰することを認めるという制度である。このような制度は、女性の活用、あるいはワークライフバランスの実現という視点から今後必要不可欠なものと言える。

限定正社員制度においても、当初の契約内容とは異なる仕事に就く可能性がある。その場合に重要なことは、必ず当該限定正社員の労働契約を改訂することである。現行法においては、労働条件の書面による明示は、労働契約の締結時にだけ義務付けられているにとどまるが、今後は、労働条件の変更時にも書面による明示が望まれるところである。このことは、労働契約法が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ことを要請している（4条2項）ことから必要なことと考えるべきであろう。

#### ②限定正社員制度に伴う法令上の整備課題

第一は、限定正社員制度についての労働条件の明示事項を労基法及び労基則において整備すべきである<sup>19)</sup>。特に労働契約の締結時においてだけでなく、労働契約内容の変更時においても、その内容を明示することを義務付けるべきであろう。第二は、限定正社員と無限定正社員との間の不合理な労働条件を是正するために、それぞれの就業の実態に応じた均衡（労契法3条2項）を図るために期間を理由とする不合理な差別を禁止する労契法20条類似の規定を導入すべきであろう。限定正社員の処遇が現在の非正社員と同程度にとどまるならば、魅力的な制度として定着する

ことができないからである。

なお、限定正社員と解雇規制との関係であるが、解雇権濫用法理に関するこれまでの裁判例をみても、純粋な限定正社員に類型化できる事案では、無限定正社員と異なる適用がなされている。例えば、専攻廃止にともなう大学教授の整理解雇の有効性に関する学校法人村上学園事件（大阪地判平24・11・9 LEX/DB25483588、労働判例ジャーナル12号8頁）では、整理解雇の4要件（4要素）の判断において、無限定正社員とは異なる判断が示されている<sup>20)</sup>。

ただし、限定正社員制度の導入を解雇規制との関係に焦点をおいて議論するのは本末転倒である。現実限定正社員制度が定着すれば、解雇権濫用法理の適用のあり方が自ら変化するということであって、解雇をしやすい制度を創設するために限定正社員制度を導入するのではないからである。

#### (3) 労働者派遣制度の適正化——常用代替の防止から派遣労働の濫用禁止へ

ILOは、かつて労働市場の国家管理という目標から、人材ビジネスに否定的であったが、1997年第181号条約（仲介事業所に関する条約）は、その基本的立場を大きく転換し、職業紹介、労働者派遣などの人材ビジネスを労働市場における公共職業紹介所とならぶ労働力需給調整機関と位置付けた。1999年に181号条約を批准した日本の雇用政策においては、労働市場における人材ビジネスの有効な機能の発揮とそこで扱う労働者の保護を基本としなければならない。ここでは、論ずべき点は多々あるが、労働者派遣制度を中心に検討する。

労働者派遣法は、1985年に制定されて以降、1999年、2003年、2012年と改正を重ねてきている。2003年までの改正は、ILO181号条約批准を受けて、労働者派遣を活用範囲を広げる方向での改正であった。しかし、2008年に起きたリーマン・ショック以降の不況の中で、とくに製造業派遣における労働者派遣契約の中途解約が頻発し、その結果多くの派遣労働者が雇用を失うという事態が発生したことを大きな契機として労働者派遣制度の規制を強化すべきとの議論が高まった。こ



れを受けて成立したのが2012年改正である。この改正は、労働者派遣の一部におきた濫用的利用を防止するために、労働者派遣制度全体の規制強化を行っている部分が多いと言わなければならない。日雇い派遣（30日以下の派遣）の原則的禁止は、その典型例である。日雇い派遣の利用に濫用的事例が見られたことは事実であるが、それを禁止することによって、日雇い派遣に依存して生活していた派遣労働者の雇用安定が図られるわけではない。また、日雇い派遣の需要が大きいことから、業務及び労働者の属性<sup>21)</sup>による例外を許容しており、結果的に従来日雇い派遣に従事していた派遣労働者から仕事を奪うことになっている。日雇い派遣に依存して生活していた派遣労働者の雇用安定は、日雇い派遣の禁止ではなく、社会保障政策と連携した生活保障などの別途の方策によるべきなのである。

2012年改正法の国会付帯決議に基づいて、労働者派遣制度の見直しのための研究会が厚生労働省の下に発足し、本年、「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会報告書」を提出している。この報告書は、労働者派遣の規制のあり方を大きく変革することを提案しており、注目されるものである。派遣受け入れ期間の制限のないいわゆる26業務を撤廃し、派遣期間の規制を業務単位から人単位に変えることを提案するなど、派遣労働者の保護を図りつつ、派遣規制を単純化し、労働者派遣の有効利用を促進しようとしていることは、今後の方向として適切と評価できる。ここでは、詳細な検討はできないので、いわゆる常用代替の禁止という派遣規制の理念について若干検討しておきたい。

ILO181号条約が採択される以前の1985年に制定された労働者派遣法は、労働者派遣を「労働者の職業生活の全期間にわたるその能力の有効な発揮及びその雇用の安定に資すると認められる雇用慣行を損なわない」（25条、40条の2）範囲で認めるという仕組みを作った。ここでいう雇用慣行とは、日本型雇用慣行に他ならない。従って、これは無限定正社員の範囲を確保することを目的とするものと言わなければならない。このことが一般に「常用代替の防止」という用語に置き換えら

れて、議論されている。しかし、例えばパートタイム労働者および有期労働契約労働者の利用について、常用代替の防止という観点から規制などなされていない。派遣労働者とパートタイム労働者および有期労働契約労働者との相違は、後者が直用されているという点にあるが、派遣労働を労働市場の労働力需給制度に位置付けている以上、派遣労働者が直用ではないということだけで、派遣労働だけを常用代替の防止の対象とするのは整合性に欠けると言える。

そもそも、非正社員比率が上昇し、雇用形態が多様化し、日本型雇用慣行が変容してきているという中で、労働者派遣についてだけ、常用代替の防止という理念から規制を加えるのは適切ではない。上述したように日本型雇用慣行は、無限定正社員と非正社員という労働市場の二極化を招いているので、それ自体がまさに改革の対象なのである。

今回の報告書は、日本型雇用慣行の変化に着目し、常用代替の防止の在り方を見直すという点で評価に値するが、なおこの理念を維持していることは不十分である。労働者派遣制度の労働市場における適切な役割を発展させ、派遣労働者が雇用形態によって差別されることなく就業できるようにするためには、すなわち、派遣労働が労働者のキャリア形成における重要なステップと位置付けることができるようにするためには、派遣規制の理念は、無限定正社員の保護として機能する常用代替の防止から「派遣労働の濫用防止」に変更すべきである。

#### IV おわりに

失業なく成長産業への適正な労働移動を実現するためには、現時点においては、正社員改革を軸とする労働市場の柔軟化を総合的に推進していくことが雇用政策の課題となる。本稿では、正社員改革の第一歩として、主に限定正社員制度および労働者派遣制度について検討した。しかし、労働者派遣制度について、常用代替の防止という理念の問題点を指摘し、派遣労働の濫用禁止という理念に置き換えることを提示するにとどまり、派遣

労働者の均衡処遇の問題などを論ずるに至っていない。

また、労働市場の柔軟化のための政策課題は、労働者の職業能力開発制度の見直しやセイフティ・ネットの張り替えなど検討すべき問題が山積している。これらについては今後の課題としたい。

- 1) 雇用ワーキング・グループには、筆者も参加しているが、ここでの見解は個人的なものであることをお断りしておく。なお、本稿の課題については、多数の研究があるが、文献引用は最小限にとどめている。
- 2) 氏原正治郎（1989）『日本経済と雇用政策』東京大学出版会。
- 3) 氏原・前掲書 4 頁参照。
- 4) 氏原・前掲書 15 頁参照。
- 5) 氏原・前掲書 9 頁以下参照。
- 6) 氏原・前掲書 26-27 頁。
- 7) 島田陽一（2013）「貧困と生活保障——労働法の視点から」『日本労働法学会誌』122 号 103 頁参照。
- 8) 氏原・前掲書 30 頁。
- 9) 氏原・前掲書 37-38 頁参照。
- 10) この点について多くの検討があるが、最近の濱口桂一郎（2013）『若者と労働』（中公新書ラクレ）の優れた分析がある。
- 11) 島田陽一（2013）「正社員と非正社員の格差解消に何が必要か」『世界』2008 年 10 月号 174 頁。
- 12) この点については、島田陽一（2012）「企業内の雇用ミスマッチと解雇権濫用法理」『日本労働研究雑誌』No.626,

51-52 頁参照。

- 13) もっとも、この間、外部労働市場において労働移動を支援する雇用対策は、ジョブカード、労働移動支援助成金など徐々に充実していることは事実である。
- 14) 濱口・前掲書 217 頁以下が指摘するところである。
- 15) この点については、島田注 12) 論文・52 頁以下参照。
- 16) ただし、解雇権濫用法理が判例法理であるために、裁判で争われた解雇の有効性だけが判断されるものであり、EU 諸国のような手続き規制が不十分であることを見直す必要がある。
- 17) ジョブ型雇用とメンバーシップ型雇用という類型化については、濱口・前掲書 25 頁以下参照。
- 18) この制度は、将来、無期転換申込み権の行使によって、有期労働契約が無期化した場合（労契法 18 条）の受け皿となる人事処遇として機能することになろう。
- 19) なお、この法令上の整備は、労基法のなかで行うか、労働契約法のなかで行うかは、今後の課題となろう。
- 20) なお、裁判例の紹介については、「雇用ワーキング・グループ報告書」15 頁以下の「別紙 3：限定された勤務地・職務が消失した場合についての裁判例の分析」が参考になる。
- 21) 労働者の属性としては、満 60 歳以上、雇用保険の適用を受けない学生・生徒、副業として日雇い派遣に従事する人（収入要件 500 万以上）、生計維持者以外の者（世帯収入が 500 万以上の場合に限定）については、日雇い派遣禁止の対象から除外されている。

しまだ・よういち 早稲田大学法文学術院教授。最近の主な著作に『労働法第 4 版』（共著、有斐閣、2011 年）。労働法専攻。