

# 日本の雇用・労働問題の解決に向けて

## — 幸せな国民生活と持続的経済成長のために —

特定非営利活動法人  
政策形成推進会議

### (要点)

#### 1 日本型雇用システムの行きづまり

- ・長時間労働、非正規社員の増大などの雇用・労働問題は、日本型雇用システムの行きづまりが原因
- ・企業丸抱えの日本型雇用システムは、企業の成長、発展、拡大があってはじめて成立  
日本経済が長期停滞期に入り、企業収益が減少する中でシステムの維持が困難に  
その際企業がとった行動は、賃金の抑制（特に中高年層）、正社員の採用削減と非正規社員の採用拡大、企業内職業訓練の縮小などのコスト削減策  
長時間労働の是正も足踏み

#### 2 問題解決の方向と制約

##### (1) 雇用システム転換の可能性

- ・解決策の一つは、北欧諸国のフレキシキュリティ・モデルに代表される欧米型の雇用システムへの転換。しかし、日本型雇用システムの解体、全面的な欧米型への転換は非現実的。北欧並みの積極的労働市場政策や失業時の生活扶助の拡充は現下の財政状況から実施困難  
職務無限定雇用契約を中核に、年功賃金、終身雇用、企業別組合を柱とする日本型雇用システムは、労使双方にとってメリット大。労使いずれからも、日本型雇用システムを抜本的に見直すべしとの声なし
- ・雇用・労働問題は、日本型雇用システムの基本的な枠組みを維持しつつ、欧米型の優れたところを可能な範囲で取り入れる手法で解決するのが現実的

##### (2) 労働生産性の上昇と産業構造の高度化方策

- ・長時間労働の是正、非正規社員の待遇改善は労働コストのアップに直結。労働生産性の上昇が不可欠。人的投資の拡充と働き方改革が必須
- ・日本型雇用システムは、産業全体の構造改革が進みにくいことが弱点。賃金水準が個別企業の収益力に応じて決定されるため、生産性が低い企業の市場からの退出が進まない

- ・日本が取り得る方策は、優秀な人材を抱え体力がある大企業を中心に、企業単位の業態の変化、新規事業の開拓、企業買収などのより一層の推進。そのための政策手段を拡充・強化すべき。

併せて、中小企業、サービス産業については、保護政策を転換して生産性が低い企業の市場からのなだらかな退出の促進、公的な教育訓練を通じた人材育成の強化やIT投資による労働生産性の向上が必要

### 3 実現可能な解決の手法

- ・雇用・労働問題の解決には、経営者の意識改革が重要。意識改革や自主努力を担保する措置が必要。法律で努力義務を規定。目標年度、目標値、実施状況の公表を義務化。公表手段は有価証券報告書への記載が効果的
- ・自主努力では解決に時間がかかり過ぎる場合や十分な解決ができない場合には、直接法律による強制力のある規制が必要
- ・法規制を実効あるものにするとともに、ブラック企業を排除するため、労働基準監督官の大幅増員による監視、監督体制の強化が必要
- ・強制力がある法規制の実施テンポは生産性の上昇と一体で段階的に進めることが適当  
計画的、段階的に目標実現に向かって取り組むプログラム法を制定すべき
- ・大企業から着手し、中小企業や零細企業などは数歩遅れで実施する配慮が必要。ただし、生産性の低い企業の温存につながる配慮は禁物  
国や地方自治体自体の問題解決は、国民の理解が得られるタイミングで実施

### 4 個別課題の解決策

#### (1) 長時間労働の是正

- ・10年後を目途にEU並みの労働時間をめざし、次の措置を規定するプログラム法を制定して、年次計画に従って実施すべき
  - ① 現在の時間外労働の限度基準（1週15時間、1月45時間、1年360時間）を絶対的上限として法定
  - ② 三六協定特別条項の廃止
  - ③ 勤務間インターバル制（11時間）の導入
  - ④ 割増賃金率の下限の引き上げ（50%）
  - ⑤ 労働時間貯蓄制度の導入
  - ⑥ 1週1日、年間104日の休日の義務化
  - ⑦ 使用者に対する年次有給休暇の完全消化、長期連続取得（14日以上）の義務づけ
  - ⑧ 病気特別休暇の創設

- ・高度プロフェッショナル制度（ホワイトカラー・エグゼンプション制度）の導入は、労働時間規制の法制化が前提条件

## （２）非正規社員の待遇改善

- ・職務給に年齢給や生活給の要素を追加することは可能。職務給、職能給それぞれの構成要素ごとに賃金水準を比較すれば、合理的な根拠のない格差が明確になるはず
- ・同一労働同一賃金原則を客観的にみて合理的な理由のない不利益な取り扱いを禁止する趣旨で導入。使用者に賃金決定基準に関する説明責任を課せば、賃金決定の透明性が高まり、労使間の争いが減少。併せて、訴訟における立証責任を使用者側に転嫁すべき（法改正）
- ・このほか非正規社員の待遇改善策として、次の措置を実施すべき
  - ① 限定正社員制度の普及促進（経済界・企業）
  - ② 正社員転換優先権の付与（法改正）
  - ③ 有期労働契約締結事由の限定と、正当な事由がない契約を無期労働契約とみなす制度の導入（法改正）

## （３）女性の活躍推進

- ・女性が男性と肩を並べて働けるようにするためには、次の措置が必要
  - ① 女性活躍推進法の努力義務を、罰則を伴う強制力のあるものに改正（法改正）
  - ② 女性に労働時間、勤務時間帯、勤務地などを柔軟に選択できる権利を付与（法改正）
  - ③ 従来の男女役割分業や女性に対する固定観念を改め、女性に与える仕事の範囲を男性並みに拡大（経済界・企業）

## （４）高齢者の活躍推進 — 生涯現役社会の実現 —

- ・高齢者に多様な働く場を提供するため、次の措置を講じるべき
  - ① シルバー人材センターの業務範囲の大幅な拡充と受注体制の強化（法改正）
  - ② 市町村による高齢者の各種推進員などへの任命や市町村が実施する事業への積極的な高齢者の登用（市町村）

## （５）公的な職業能力向上策の充実

- ・EU諸国に大きく後れを取っている人材育成については、次の措置を講じるべき
  - ① 公的な職業教育訓練の大幅な拡充（厚生労働省）
  - ② 学術・教養中心の学校教育にもう一つの柱としての職業教育訓練を確立（文部科学省）
  - ③ 生涯学び続けることができる支援措置を拡充（厚生労働省）

## (6) 解雇規制の見直し

- ・ 日本型雇用システムを堅持したまま解雇規制だけ緩めることは無理
- ・ 解雇の金銭補償のルール化は、裁判所が解雇を無効だと判断した場合に限り、金銭補償で解決する道を正面から認めるべき（法改正）

(本文)

## 目次

### はじめに — 提言の意図 —

#### 1 日本型雇用システムの行き詰まり

- (1) 日本型雇用システムの特徴
- (2) 雇用・労働問題の深刻化

#### 2 問題解決の方向と制約

- (1) 日本型雇用システム転換の可能性
- (2) 労働生産性の向上と産業構造高度化方策

#### 3 実現可能な解決の手法

- (1) 労使双方の意識改革・自主努力の重要性と限界
- (2) 実行を担保する法制化の考え方

#### 4 個別課題の解決策

- (1) 長時間労働の是正
- (2) 非正規社員の待遇改善
- (3) 女性の活躍推進
- (4) 高齢者の活躍推進—生涯現役社会の実現
- (5) 公的な職業能力向上策の充実
- (6) 解雇規制の見直し

### おわりに — 関係者への期待 —

## はじめに — 提言の意図 —

過労死に象徴される長時間労働、不本意非正規社員の増大など、今日わが国が抱える雇用・労働問題の多くは、わが国経済の長期にわたる不振や企業収益の悪化にその原因がある。同時に、根底にはわが国特有の日本型雇用システムに内在する諸要因が介在している。

このため、問題の解決にあたっては、日本型雇用システムの特徴とその限界及び弱点を再確認し、それを克服するための実効性のある手法を見出す必要がある。併せて、雇用・労働問題は経済運営と切り離して考えられないため、経済に悪影響が及ぶことを避け、いい効果が及ぶような解決策を見出すことが望まれる。

また、雇用・労働問題は、基本的には労使の話し合いで解決することが望ましいが、問題の背景にさまざまな要因が絡んでいるために、話し合いでは事態の打開を図ることが難しい場合も少なくない。そのような場合には、法的な強制力を伴う措置を講じることも必要である。

過労死に象徴される長時間労働や劣悪な労働条件の下で働かざるを得ない非正規社員の存在、あるいは現に労働力不足が進みつつある中で女性や高齢者の活躍の場を拡大することは、いつまでも放置することのできない喫緊の課題である。わが国経済の再生・復権と一体で早急に是正、改善を図らなければ、幸せな国民生活やそれを支える経済の持続的成長は望めないといっても過言ではない。

本提言は、このような認識の下に、今日の雇用・労働問題について、その具体的な是正、改善策を提示しようとするものである。

### 1 日本型雇用システムの行き詰まり

#### (1) 日本型雇用システムの特徴

欧米型の雇用システムが世界の主流を占める中で、職務無限定雇用契約を中核に、年功賃金、終身雇用、企業別組合を柱とする日本型雇用システムは、かつて高度経済成長の原動力となったと世界から賞賛されたこともあった。

それは、①労働者にとって雇用と生活の安定を確保することができ、また、②企業にとって当該企業の特徴にマッチした人材の育成とその外部への流出を防止し、③従業員を一方的に配置転換できる強力な人事権を背景に従業員の強い忠誠心を確保し、柔軟な組織変更や人事管理を通じて時代の変化に即応した企業構造や業態の転換を可能とする、労使双方にとってメリットの多いシステムだった。

#### (2) 雇用・労働問題の深刻化

しかし、生活給を加味した年功賃金をはじめ、手厚い諸手当や福利厚生事業、企業内職業訓練に至るまで、企業が丸抱えで従業員の面倒をみる日本型雇用システムは、企業の成長・発展・拡大があつてはじめて成り立つシステムである。このため、日本経済が長期停

滞期に入り、企業収益が減少するにつれ、コストが嵩む日本型雇用システムは次第に維持することが困難になり、その弱点が顕在化してきた。

そのような中で企業が採った行動は、①成果主義の採用による賃金の抑制（特に中高年層）、②正社員の採用削減と極端に待遇が悪いパート・派遣社員・契約社員などの非正規社員の採用拡大、③企業内職業訓練の縮小などの労働コストの削減策だった。当然、④長時間労働の是正も足踏みした。

特に日本型雇用システムが適用される労働者はもっぱら大企業に勤務する正社員に限られ、多くの中小企業に勤務する正社員や近年4割近くまで増大した非正規社員はその埒外に置かれている。今日、日本が直面している深刻な雇用・労働問題の一つは、このように雇用・労働関係が二重構造になっており、大企業と中小企業との間、正社員と非正規社員との間に大きな格差が生じているところにある。

## 2 問題解決の方向と制約

### (1) 日本型雇用システム転換の可能性

#### (困難な欧米型雇用システムへの転換)

今日の雇用・労働問題の解決策として、日本の雇用システムを欧米型の雇用システムに転換することが適当だという意見がある。

特に労働市場の柔軟性と雇用の安定性を兼ね備えた北欧諸国のフレキシキュリティ・モデルでは、①産業別・職種別労働組合によって企業・産業横断的に賃金などの労働条件が決定され、②公的な職業訓練や生涯を通じた大学での学び直しなどの積極的労働市場政策が充実しているほか、③失業時の生活扶助や就労促進が公費投入ベースで日本の数倍の規模で行われており、自由な解雇と高い就業率が同時に実現されている。北欧諸国の高い所得水準と安定した経済成長、低い失業率はその有効性を証明しており、EUは加盟各国にその導入を推奨している。もしそれをわが国に全面的に導入することができれば、労働移動が活発に行われる中で、雇用の安定と産業構造の転換・高度化を同時に実現することが可能になると考えられている。

しかし、たとえ同様の措置をわが国で講じようとしても、企業別労働組合を産業別・職種別労働組合に再編することは現実には不可能に近い。また、現在の日本の財政には、北欧諸国並みの規模で積極的労働市場政策や失業時の生活扶助を実施するだけの余力が残されていない。

さらに労使双方にとってメリットが多い優れたシステムとしてわが国社会に定着している日本型雇用システムを解体して、全面的に欧米型に転換することは現実問題として考えられない。戦後一時期、経済界は欧米型の雇用システムへの移行をめざし、政府もそれをバックアップした時代があったものの、結局実現しなかった。理由は、日本型雇用システムが企業の現場や労働者から好都合で望ましいシステムとして広く受け入れられたからである。今日においても、労使いずれからもその全面的な解体・再編を求める声は上がって

いない。

### **(日本型雇用システムの部分修正)**

そうだとすれば、①日本型雇用システムの基本的な枠組みを維持しつつ、問題が顕在化しているところを部分的に修正して、できる限り望ましい姿に近づけるとともに、それとは別に、②日本型雇用システムを前提とする限り進まないと考えられる外部労働市場の育成や雇用の流動化あるいは自律的な産業構造の転換・高度化について、日本型雇用システムの下でも同様の成果が得られる日本独自の手法を編み出す必要がある。

特に日本型雇用システムが適用されない中小企業やサービス産業に従事する労働者は、正社員、非正規社員を問わず、現状でも大企業に勤務する正社員ほど雇用が保障されておらず、待遇も恵まれていない状況にあることを考えると、早急にその雇用の安定と待遇の改善に取り組む必要がある。

## **(2) 労働生産性の向上と産業構造高度化方策**

### **(労働生産性向上の必要性)**

長時間労働の是正、非正規社員の待遇改善などいずれの問題も、その解決は労働コストのアップに直結する。しかし、問題の解決が企業の収益力を低下させ、わが国産業の疲弊、衰退を招くようなことがあっては元も子もない。雇用・労働問題の解決には、それに伴って生じるコストアップの吸収に必要なだけの労働生産性の上昇が最低限必要とされる。労働生産性の上昇には、公的な教育訓練の充実などスキルアップのための人的投資の拡充と働き方改革が必須である。

もちろん経済の成長・発展、所得の上昇を達成するためには、それ以上の生産性の上昇が必要であることは言うまでもない。近年、日本の産業全体が生産性の低下に直面しており、その引き上げが大きな課題となっているが、中でも欧米主要国に比べ大幅に生産性が低い中小企業やサービス産業の生産性を高めることが、わが国経済を再生・復権させる上で緊急の課題となっている。

### **(進みにくい産業構造の高度化)**

経済成長のための産業構造の高度化の観点から見た場合、日本型雇用システムは、企業単位の構造改革は進みやすいものの、欧米型の雇用システムに比べて企業の枠組みを超えた産業全体の構造改革が進みにくいという弱点がある。企業別労働組合の下で企業ごとにその収益力に応じた水準で賃金が決定される日本の場合、生産性が低い企業が生き延びる確率が欧米に比べて高くなりがちである。わけても日本の労働組合は、賃金よりも雇用の確保を優先する傾向があるため、ゾンビ企業の市場からの退出が進みにくいと言われている。これは当面の雇用の安定を確保するうえでは有効であるものの、衰退分野から成長分野への産業全体の構造転換が阻害され、経済成長を押し下げ、中長期的には雇用を減少

させることになりかねない。

### **(産業構造高度化方策)**

日本の企業別労働組合を欧米型の産業別・職種別労働組合に再編することは現実には不可能に近い。またわが国では、未知の分野、新規事業に挑戦するため進んでリスクを取ろうとする人が少なく、欧米のようにベンチャー企業が育ちにくい状況にある。このため、産業構造の転換・高度化を促進する方策としては、優秀な人材を抱え、体力がある大企業を中心に強力な人事権を背景にした柔軟な組織変更や自由な配置転換を駆使して、時代の変化に即した業態の変化や新規事業の開拓、企業買収などをより一層推進し、そのための政策手段を強化・拡充することが現実的であると考えられる。

併せて中小企業やサービス産業についても、これまでつばら救済・保護・支援に重点を置いていた政策を百八十度転換し、生産性が低い企業の市場からのなだらかな退出を促進することにより、個別企業の枠組みを超えた産業全体としてその生産性を高める必要がある。そのための方策としては、既存の保護政策を廃止・縮小すること、最低賃金を引き上げるとともに、行為規制を強化すること、公的な教育訓練の拡充による人材育成の強化やIT投資の促進を通じて労働生産性を上昇させることが有効である。

## **3 実現可能な解決の手法**

### **(1) 労使双方の意識改革・自主努力の重要性と限界**

雇用・労働問題の解決には、まず何よりも当事者である労使双方の意識改革が重要である。しかし、これまでの経緯や現状をみると、当事者の意識改革や自主努力に委ねているだけでは、いつまでたっても事態が好転しないおそれがある。それは、今日社会問題化している事案に対する当事者の問題意識に大きな温度差があることや、社会全体の意識が変化しない限り、企業単位、事業所単位の自主努力だけではどうしても乗り越えられない壁があるからである。

### **(2) 実行を担保する法制化の考え方**

このため、経営者や従業員に意識改革や自主努力を求める場合にも、ただ啓蒙活動を展開するだけでは実効が伴わないおそれがある。当事者が目標に向かって努力せざるを得なくなるような実行を担保する措置を講じる必要がある。

具体的には、法律で努力義務を規定し、個別の事案ごとに目標年度、目標値の設定とその公表、毎年度の実施状況の公表を義務づけることが有効である。公表手段としては、これらの数値目標や実施状況の有価証券報告書への記載を求め、株主や採用応募者に当該企業の実情を周知することを通じて投資や入社の判断材料を提供することが効果的である。

### **(法規制と監視・監督体制の強化)**

次に、問題解決の必要性が差し迫っており、ことは急を要し、問題の解決を当事者の意識改革や企業の自主努力に委ねている余裕がない場合、あるいは意識改革や自主努力だけでは限界があることが明らかになった場合には、法律による強制力のある規制が必要である。併せて法規制を実効あるものにし、ブラック企業を排除するため、労働基準監督官の大幅増員による監視・監督体制を強化する必要がある。

#### **(段階的实施と中小・零細企業への配慮)**

なお、たとえ実効性を担保するために強制力がある法規制を導入する場合でも、その実施のテンポは生産性の上昇が可能な範囲で段階的に進めることが適当である。具体的には、できる限り高い目標を掲げ、最善を尽くせば実現可能な実施期間を設定して、計画的かつ段階的に目標の実現に向かって取り組むこととし、そのためのプログラム法を制定することが望まれる。

併せて体力があり、生産性が高い大企業からまず着手し、中小企業や零細企業については、問題解決への取り組みが企業経営に重大な影響を及ぼすことがないように慎重に見極めながら、数歩遅れで実施するという配慮も必要である。しかし、そうすることによって過度に生産性が低い企業の温存に手を貸すことがないようにしなければならないことは、前述したとおりである。また、国や地方自治体については、どのタイミングで実施することが国民の理解を得るうえで最適か、個別の事案ごとに適正に判断する必要がある。

### **4 個別課題の解決策**

#### **(1) 長時間労働の是正**

これまでも精神疾患や過労死が後を絶たない状況の中で問題視されていた長時間労働は、最近起こった電通事件をきっかけに俄に社会問題化し、その是正が政府の最重要課題の一つとなった。加えて夫婦共働きが社会の標準となり、人口が減少する中で労働力の確保や少子化対策の強化が求められるようになると、仕事と家庭生活との両立を図り、女性の本格的な活躍を促進するためにも、長時間労働は男女を問わず緊急に是正すべき政策課題となった。

日本の長時間労働が一向に是正されないのは、日本型雇用システム自体にその要因が内在しているからである。また、日本人の労働観・人生観が深くかかわっていること、日本社会全体に長時間労働を問題視する意識が低く、品質や納期を優先する空気が強いことも影響している。このため、長時間労働の是正を労使の自主的な取り組みや企業の自主的な努力に委ねては、いつまでたっても事態が改善しないおそれがある。

過労死を根絶させ、長時間労働を抜本的に是正するためには、労働時間規制を全面的に強化し、義務化と罰則を伴う強制でその実効性を担保するしかない。具体的には、EU並みの労働時間をめざし、10年後を目途に下記の水準に達することを目標とし、労働生産性の向上と一体で労働時間の短縮を推進する必要がある。その確実な実現を期すため、目標

水準の設定とそこに至る実施計画策定の根拠を定めるプログラム法を制定すべきである。

- ① 現在の時間外労働の限度基準(1週15時間、1月45時間、1年360時間)を絶対的上限として法定する。
- ② 特別条項付き三六協定を廃止する。
- ③ 勤務間インターバル制(11時間)を導入する。
- ④ 割増賃金率の下限を50%に引き上げる。
- ⑤ すべての時間外労働に代替休日(代替率100%)を与える労働時間貯蓄制度を導入する。
- ⑥ 使用者に1週1日、年間104日の休日を義務づける。
- ⑦ 使用者に年次有給休暇の完全消化と長期連続取得(14日以上)を義務づける。
- ⑧ 年次有給休暇と別に病気特別休暇を設ける。

なお、ホワイトカラー・エグゼンプション制度(高度プロフェッショナル制度)問題の本質は、割増賃金が支払われなくなることではない。長時間労働に対する歯止めが事実上なくなることである。したがって、その導入は、上記の労働時間規制が法制化されてはじめて前提条件が整うと考えるべきである。

## (2) 非正規社員の待遇改善

あまりにも劣悪な条件の下で働かざるを得ない非正規社員の増大、わけてもやむなく非正規雇用を選択せざるを得なかった不本意非正規社員の増大(総数315万人)は、日本社会に深刻な影を落としている。

①非正規社員(1980万人)の約半数を占めるパート(961万人)の年間賃金額は正社員の半分程度の水準にとどまっており、手当についてもほとんど支給されないものが多い。社会保険への加入率も極めて低く、両者の間には大きな格差が生じている。②職業訓練の機会に恵まれず、正社員に転向できる機会が限られており、いったん非正規雇用に就くと生涯そこから抜け出せなくなる可能性が高い。③雇用期間も限られており、契約期限がくればそこで雇用関係が終了する不安定な雇用関係に置かれている。そして、④ほとんどの非正規社員は労働組合にも加入しておらず、権利を主張し、救済を受ける道が著しく閉ざされている。

経済的に自立できない非正規社員の増大は、その対象が主婦や学生などの家計の補助者だけにとどまっていた間はさほど問題視されることがなかった。しかし、夫婦共働きが標準となり、女性も働かないと家計をやりくりできないような状況になると、非正規社員の待遇改善は放置できない問題となった。母子世帯の貧困率の高さは、非正規雇用の悲惨な姿を象徴的に表している。また、それは若者の非婚化や出生率の低下に拍車をかけ、少子化対策の面からも早急に取り組むべき課題となっている。

非正規社員の待遇を改善するには、欧米で普及している同一労働同一賃金原則をわが国でも導入することが望ましい。しかし、正社員は「人」基準の職能給、非正規社員は「仕事」基準の職務給と、両者の賃金決定基準が異なるわが国では、単純に同一労働同一賃金

原則を適用できないという事情がある。

非正規社員にも職能給を適用することは理論的には可能であるが、非正規社員一人ひとりの職務能力を評価することは、膨大な作業を伴い非現実的である。しかし、職務給の中に職能給に盛り込まれている年齢給や生活給の要素を追加することは可能である。一方、職能給も職務遂行能力だけに着目して賃金が決定されるわけではなく、職務や成果あるいは生活費などさまざまな要素が加味されている。したがって、職能給と職務給それぞれの構成要素を分解して構成要素ごとに比較すれば、果たしてどの部分が合理的な根拠もないまま格差が生じているのか明らかになるはずである。

わが国でも、同一労働同一賃金原則を客観的にみて合理的な理由のない不利益な取り扱いを禁止する趣旨に解して導入すべきである。そのうえで、使用者に賃金決定基準に関する説明責任を課せば、賃金決定の透明性が高まり、正社員、非正規社員とも自らの賃金に対して納得しやすくなり、労使間の争いの減少につながる。また、仮に争いが生じ、訴訟に至った場合には、異なる賃金制度が合理的であることの立証責任を使用者側に転嫁して、労働者が利益を守りやすくすべきである。

このほか、非正規社員の待遇を改善する手法として、次の措置を講じるべきである。

- ① すでに導入が進みつつある職務、勤務地、労働時間が限定された限定正社員制度の普及促進
- ② 非正規社員に対する正社員転換優先権の付与
- ③ 有期労働契約の締結事由の限定と、正当な事由がない契約を無期労働契約とみなす制度の導入

### (3) 女性の活躍推進

男性に比べ家事・育児・介護などに費やす時間が圧倒的に長い女性が男性と肩を並べて働ける雇用システムを確立するためには、次の措置を講じる必要がある。

- ① 女性活躍推進法が実効を伴わない場合には、同法の規制内容を強化し、努力義務にとどまっているものを、罰則を伴う強制力のあるものにするるとともに、行為規範を定められたものに改める。
- ② 女性に労働時間・勤務時間帯・勤務地などを柔軟に選択できる権利を認める。たとえ一時的に職務や勤務地あるいは労働時間が限定された雇用形態を選択しても、それが将来のキャリアアップに決定的な制約とならない仕組みを構築する。それがなければ、限定正社員制度は非正規社員の待遇改善にはつながっても、女性の正社員に多様な働き方を選択する道を開くことにはならない可能性が大きい。
- ③ 従来の男女役割分業や女性に対する固定観念を改めない限り、女性の活躍の場は広がらない。女性に優しい仕事や女性らしさ、その特性に合っていると考えられる仕事しか与えられなければ、女性が潜在的な能力を発揮できないのは当然である。

#### (4) 高齢者の活躍推進 — 生涯現役社会の実現 —

超高齢社会が迫りつつある中で、社会保障制度の持続可能性を高めるとともに、人々が終世生きがいのある人生を全うすることができる社会環境を整備するうえで、元気で意欲がある限り何歳になっても働き続けられる生涯現役社会を実現することが強く求められるようになった。

働くことを厭わず、働くことに喜びや生きがいを感じる日本人の意識や人生観、労働観は高く評価すべきである。年齢に関わらず、健康で意欲と能力がある限り働き続けられる生涯現役社会の実現は、超高齢化と人口減少が同時かつ急速に進行している日本がめざすべき社会の姿である。

#### (シルバー人材センターの拡充と市町村の役割)

高齢者に多様な働く場を提供するため、シルバー人材センターの業務範囲を大幅に拡充するとともに、受注体制を強化すべきである。特に高齢者自らが主体的に社会と関わりを持ち続けられやすくなるしくみや推進母体づくりに、シルバー人材センターがサポート役として乗り出すことが望まれる。

また、市町村が積極的な役割を果たし、例えば高齢者を各種の推進員に任命して公的な役割を与えることや、市町村が実施する事業に高齢者が参加できる機会を積極的に設けるべきである。

#### (年齢による差別の禁止 — 定年制の廃止 —)

年齢による差別禁止の制度化は、日本型の職務無限定雇用契約の下では個人の能力を客観的に公正に評価することが難しいことから、定年制を廃止すれば解雇をめぐる労使間の紛争が多発するおそれがある。また、自発的に退職の決心を促すことが容易でない日本では、現時点では導入の条件が整っていないと考えられる。

#### (5) 公的な職業能力向上策の充実

これまで中心的な役割を担ってきた企業内職業訓練だけでは、①非正規社員などの処遇の改善、②女性や中高年層の働く機会の確保、③日本の産業経済復権のために労働生産性を高めるうえで最重要課題である人的投資の拡大に対応できなくなっている。このため、公的な職業教育訓練を大幅に拡充する必要がある。併せて、学術・教養中心の学校教育を再編して、職業教育訓練をもう一つの柱として確立する必要がある。何よりも重要なことは、それを実行できるだけの予算措置が可能となる財政基盤を早急に確立することである。

#### (6) 解雇規制の見直し

産業構造の転換・高度化を促進するためには、解雇規制を緩和する必要があるとの声がある。しかし、日本の解雇規制はいわば日本型雇用システムと表裏一体の関係にあり、日

本型雇用システムを堅持したまま解雇規制だけ緩めることには無理がある。解雇規制を緩めるなら、職務無限定雇用契約を止めなければならない。しかし、企業にとってメリットの大きい職務無限定雇用契約を全面的に取り止めることは、現実には難しいものと思われる。

解雇の金銭補償のルール化は、裁判所が解雇を無効だと判断した場合に限り、金銭補償で解決する道を正面から認めるべきである。そうすることによって、補償金額の算定基準や算定ルールが明確になり、より公正な金銭補償が行われやすくなって従業員に有利に働くものと考えられる。

### おわりに — 関係者への期待 —

日本企業の中で世界的に事業を展開している多国籍企業の例をみれば、同じ経営者の下で業務を行っているにもかかわらず、短い労働時間でも、あるいは正社員と非正規社員との間で同一労働同一賃金原則を適用していても、日本の事業所に引けを取らない高い生産性を上げている海外の事業所はいくらでもある。なぜ海外でできることが日本ではできないのか、その原因を究明すれば、解決策はおのずと明らかになるはずである。

本提言では、今日直面している雇用・労働問題の解決なくして幸せな国民生活やそれを支える持続的な経済成長は望めないとの観点から、法的措置を中心としていくつかの解決策を提案した。しかしながらすべての対策は、労使双方の理解と協力がなくては実効が上がらない。諸対策の着実な実施と併行して、労使双方の意識改革と自主努力を強く求めたいと思う。

## (補論)

### 総論

#### 1 日本型雇用システムの特徴

- (1) 職務無限定雇用契約
- (2) 長期(終身)雇用制度と解雇規制
- (3) 年功序列(賃金)制度
- (4) 企業別労働組合

#### 2 雇用・労働問題の深刻化とその原因

- (1) 日本型雇用システムの弱点と限界
- (2) 新たな社会問題の出現
- (3) 日本人の労働観と意識の変化

#### 3 問題解決の方向と制約

- (1) 日本型雇用システム転換の可能性
- (2) 労働生産性の向上と産業構造高度化方策

#### 4 実現可能な解決の手法

- (1) 労使双方の意識改革・自主努力の重要性と限界
- (2) 実行を担保する法制化の考え方

### II 個別課題の解決策

#### 1 長時間労働の是正

- (1) 労働時間の現状
- (2) 長時間労働の原因
- (3) 長時間労働の弊害と是正の目的
- (4) 長時間労働の規制手法
- (5) 高度プロフェッショナル制度(ホワイトカラー・エグゼンプション制度)

#### 2 非正規社員の待遇改善

- (1) 非正規社員の現状
- (2) 非正規社員の均等・均衡待遇と同一労働同一賃金
- (3) 限定正社員制度の整備と普及促進

#### 3 女性の活躍推進

- (1) 女性の就業状況

- (2) 女性活躍の効用
- (3) 女性の活躍推進方法

#### **4 高齢者の活躍推進**

- (1) 継続雇用
- (2) 年齢差別の禁止 ― 定年制の廃止 ―
- (3) 生涯現役社会の実現

#### **5 公的な職業能力向上策の充実**

- (1) 公的な職業能力向上策の必要性
- (2) 時代の変化に対応した職業教育訓練の必要性
- (3) 公的な職業能力向上策の充実

#### **6 解雇規制の見直し**

#### **7 労使自治の確立**

## I 総論

### 1 日本型雇用システムの特徴

日本型雇用システムを形成している主な要素は、①職務無限定雇用契約、②長期（終身）雇用制度、③年功序列（賃金）制度、④企業別組合である。中でも雇用契約において職務が限定されていないことが、日本型雇用システムの中核となっている。

一方、欧米では通常労働者一人ひとりについて職務が詳細に限定されており、わが国と欧米の雇用形態や雇用慣行あるいは労働条件の違いは、その多くが職務が限定されているか、いないかに起因している。

なお、日本型雇用システムが適用される労働者はもっぱら大企業に勤務する正社員に限られている。多くの中小企業に勤務する正社員や、近年 4 割近くまで増大した非正規社員はその埒外に置かれている。大企業と中小企業、正社員と非正規社員との間に大きな格差が生じているところに問題がある。

#### (1) 職務無限定雇用契約

##### (職務、勤務地の限定なし)

通常正社員（雇用契約の期間の定めがなく、フルタイムで、勤務先の企業と直接雇用関係にある）として採用された従業員は、雇用契約で職務や勤務地、労働時間が限定されていないため、企業内のすべての仕事に従事し、すべての事業所で勤務する義務がある。一方、企業はそれを要求する権利があり、日本の企業は従業員に対して強力な人事権を有している。どの事業所でどの職務に従事するかは、従業員の同意を得ることなく使用者の命令だけで決まる。また、企業は長期的な見通しの下に企業内職業訓練やOJTを通じて従業員の能力アップを図るとともに、その適性を見極めるため、配置転換（職務変更）や転勤、出向を頻繁に行うのが通例である。

どのような職務に就くかを取り決めない雇用契約であるため、配置転換や転勤、出向を拒否した労働者の解雇は容易に認められる傾向がある反面、経営上の都合で行われる整理解雇は、雇用を維持するために手を尽くしたうえでなければ容易に認められない。従業員を簡単に解雇できないのが日本の特徴である。

一方、職務や勤務地を限定して雇用契約を結ぶ欧米では、雇用契約に詳細な職務記述書が添付され、労働条件は個人ごとに雇用契約で定められる。職務や勤務地があらかじめ限定されているため、途中で配置転換や転勤を命じられることがなく、企業が従業員を配置転換し、転勤させたいと思っても、本人の了解がなければ一方的に行うことができない。このため、職務がなくなり、勤務先の事業所が閉鎖されれば、比較的容易に解雇が認められる。

##### (新規学卒者一括定期採用と企業内職業訓練)

採用する従業員の職務があらかじめ特定されていないため、企業は従業員を白紙の状態

で採用する。職務遂行に必要な技能が問われることはない。採用基準はもっぱら人間性が重視され、意欲や協調性、行動力など一般的な潜在能力が評価の対象となる。このような採用方式は、専門的な技能を持たない若者には有利であるが、通常採用年齢が限られているため、首尾よく正社員として採用されなかった場合には、その後正社員になる道のりは険しく、生涯恵まれない状態におかれることになりやすい。採用におけるこのような弊害を是正するには、新規学卒者の範囲を卒業後一定年数まで拡大することや、就職のために留年する学生に対して学費負担を軽減することが考えられる。

企業は白紙の状態を採用した従業員を、企業独自の方式で時間をかけてその企業にふさわしい社員に育てる。しかし、企業内職業訓練は、専らその企業が必要とする知識や経験、技能を備えた従業員を育成することを目的としているため、他の企業でも通用する普遍的な専門技能が身につかない。いったん企業が経営難に陥り倒産した場合や、あるいは従業員が自ら進んで他の企業等に転出したいと思った場合には、それが難しいという難点がある。とりわけ中高年にとっては、再就職の機会が狭く閉ざされがちである。

職務を特定して従業員を採用する欧米では、欠員が生じた場合には、その都度職場で応募者を募り、適任者がいなければ外部から募集する。その際応募者は、職務遂行に必要な技能を身に付けていることが必須とされる。このため、学卒者はもとより生涯を通じて公的な職業訓練を受け、あるいは大学等で職業能力向上のために学び直す機会が設けられており、豊富なカリキュラムが実践的な内容で提供されている。

## (2) 長期（終身）雇用制度と解雇規制

職務が限定されていない雇用契約の場合、使用者は従業員をどのような職務にも就かせることができることとの関係で、職務が限定されている場合に比べて解雇が正当だと認められる要件が厳しくなる傾向がある。また、年功賃金制度や退職金制度の導入は、裁判では定年までの雇用を保障する契約が暗黙のうちに結ばれているとみなされる。解雇権濫用法理を法文化した労働契約法 16 条は、「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」と規定している。企業が解雇手段を用いることのできる場合が著しく制限されており、解雇が正当だと認められるためには、従業員に対して相当の教育、指導が行われていることが必要とされる。さまざまな仕事を担当させてみて、いずれも能力不足が立証されなければ解雇は正当化されない。また、ある職務に必要な人員が減少しても、別の職務への異動の可能性がある限り解雇は正当とされない。

整理解雇が法的に認められるためには、①解雇の必要性（特定の事業部門を閉鎖、縮小する合理的理由の存在）、②解雇の回避努力（配置転換等の余地）、③被解雇者の人選の合理性、④解雇手続きの妥当性（労使協議等の実施）の 4 要件を満たす必要がある。このため、景気後退期等においては、時間外労働の縮減、新規採用の縮小・停止、配置転換・出向等の方法で雇用調整が行われる。それでも解雇せざるを得ない場合には、通常、整理解

雇に至る前に労使協議のうえで退職金の割増等による早期退職希望の募集や退職勧奨が行われる。

### (3) 年功序列（賃金）制度

職務が限定されていない雇用契約の場合、職務に基づいて賃金を決めることが難しい。職務に応じて賃金を決めると、低い賃金の職務への異動が難しいため、人事異動を円滑に行えなくなり、その結果、従業員を長期にわたり雇用することも困難になるからである。

職務が限定されていない場合、賃金は職務と切り離して「人」を基準に職務遂行能力（基本は年齢、勤続年数）に応じて決定され（職能給）、通常定期昇給が行われる。それが年功賃金制度を生み出す主たる要因になっている。なお、年功賃金制度は単純に年齢や勤続年数に基づいて賃金を決定するわけではなく、人事査定を加味し、従業員一人ひとりの能力や意欲、努力など企業への忠誠心に応じて具体的な金額を決定する。通常若年期は職務遂行能力に見合わない低い水準に賃金を設定し、中高年期は職務遂行能力以上の高い水準に賃金を設定して、生涯を通じて職務と賃金をバランスさせる方式がとられる。このため、日本型雇用システムの下では、年功賃金制をとる正社員と職務給の非正規社員との間で、単純に同一労働同一賃金原則を採用することは難しいとされている。

これに対し、欧米のように正規、非正規を問わず雇用契約において職務が限定されている場合は、原則として職務ごとに賃金を決める職務給が採用される。その場合、同じ職務に従事している限り基本的に賃金は上昇しない。このため、欧米では同一労働同一賃金原則を導入しやすいという事情がある。なお、職務給でも熟練度に応じて賃金が上昇することがあり、その場合賃金は勤続年数にある程度比例する。

### (4) 企業別労働組合

職務が限定されていない雇用契約の場合、職務ごとに全国統一で賃金を決定することができない。賃金は企業単位で決まるから、企業を超えたレベルで交渉する意味がない。団体交渉は企業単位で行うことになるので、自ずと労働組合は企業別組合となる。

一方、職務が限定されている欧米型の雇用契約では、同じ職務である限りどの企業に雇用されていても同じ労働条件であることが望ましいはずである。このため、団体交渉は企業を超えた産業レベルや職種別に行われ、産業別労働組合や職種別労働組合が労働条件の基本的な枠組みを決定するうえで主導的な役割を果たす。その結果、生産性が低い企業は労働コストに耐えられず、市場から退出を迫られることになり、産業構造の転換・高度化が促進されやすい。

しかし、わが国のように企業別に労働条件が決定される場合は、企業の経営状況を反映した水準に賃金が決定されるため、生産性が低い企業も生き延びることが可能となる。それは、雇用の安定性を確保するためには望ましい面もあるが、産業全体の自律的な構造の転換・高度化が進みにくく、わが国産業全体の競争力が低下し、ひいては雇用にもマイナ

スの影響を及ぼすことが避けられない。加えて日本の労働組合は賃金よりも雇用を優先する傾向があり、賃金水準を引き下げてでも過剰労働者を企業内に抱え込みがちである。

このため、労働コストが企業の盛衰を決する要因として機能しにくい面がある。企業別組合を産業別組合や職種別組合に再編することができないとすれば、経済が自律的に成長・発展し続ける仕組みを経済活動の中にどのように組み込むことができるか、今こそ英知を結集して実現可能な解を見出す必要がある。

## 2 雇用・労働問題の深刻化とその原因

### (1) 日本型雇用システムの弱点と限界

#### (労使双方にメリットの多い日本型雇用システム)

かつてOECDが戦災復興からときを経ずして驚異的な高度成長を遂げたわが国経済発展の原動力として賞賛したのは、日本型雇用システムであった。それは、労使双方にとってメリットの多い、望ましい仕組みとして日本社会に広く受け入れられた。

企業はすべての社員をいつでも、どこでも配置転換できる強力な人事権を有し、効率的な企業運営を支える有力な手段となった。また、白紙の状態の社員を採用後企業内で一から鍛えることにより、当該企業の特質に適合した当該企業にふさわしい社員として時間をかけて育成するとともに、せっかく育った社員が途中で他の企業に転出しないように長期（終身）雇用を保障し、賃金も年齢とともに上昇する年功賃金制を採用した。

一方、従業員にとっても、このような日本型雇用システムは、雇用の安定を確保し、結婚、出産、育児、教育と、年齢を重ねるにつれて膨らむ生活費を得ることができるありがたいしくみだった。従業員は終身雇用、年功賃金等と引き換えに、長時間労働、配置転換・転勤命令等の無限定な働き方を受け入れてきた。戦前、戦中から従業員の安定確保とその囲い込みから始まった日本型雇用システムは、戦後はむしろ労働組合がその継承と拡充を望むところとなった。また、働くことに生きがいを見出し、労働を苦役と思わない日本人のメンタリティーや気質が、長時間労働を厭わない企業風土をつくりだした。

#### (日本型雇用システムの行き詰まり)

生活給を加味した年功賃金をはじめ、手厚い諸手当や福利厚生事業、企業内職業訓練に至るまで、企業が丸抱えで従業員の面倒をみる日本型雇用システムは、企業の成長、発展、拡大を前提にしてはじめて成り立つシステムである。わが国経済が高い成長を維持し、企業収益が右肩上がりが増えていた間は、日本の産業界全体から無理なく受け入れられ、仕組み自体に内在する欠点や弱点、限界が表面化することはなかった。しかし、バブル経済が崩壊し、また、わが国経済が厳しい国際競争にさらされ、次第に生産性が低下して競争力を失い、企業収益が減少するにつれ、コストが嵩む日本型雇用システムをそのまま維持して行くことが次第に難しくなった。

そのような中でとられた対策が、①成果主義の導入による賃金の抑制、②正社員の採用

削減と極端に待遇が悪いパート・派遣社員・契約社員などの非正規社員の採用拡大、③企業内職業訓練の縮小だった。当然、④長時間労働の是正も足踏みした。

成果主義導入の主眼は、年功賃金制度の否定、特に職務遂行能力を上回る水準に設定されている中高年層の賃金水準を引き下げることにあつた。しかし、職務が限定されていないわが国では、成果を計る基準そのものが曖昧にならざるを得ないうえに、チームで仕事を遂行する職場体制を敷いているため、一人ひとりの従業員をその働きに応じて評価することが難しいという難点があり、各方面から厳しい指摘や批判が相次いだこともあって、成果主義は広く普及するには至らなかった。

厳しい経済情勢の中で、日本型雇用システムの良さを維持しつつ、企業の存続をかけて労働コストを削減するためには、長期雇用が保障され、処遇が手厚い正社員の採用数を絞り、期間が限定され賃金水準が大幅に低い非正規社員に振り替えざるを得ないという企業側の判断が働いていた。非正規社員の増加は、従業員の企業に対する忠誠心や労働意欲の低下につながるほか、長期的な観点に立った人材育成ができなくなり、知識や経験、技能の蓄積が難しくなるなど、企業経営に相当のマイナスになることは確実である。それは、企業存続のためには背に腹は代えられないという経営者側の苦渋の選択であつた。一方、労働組合としても、組合員である正社員の雇用が維持されれば、非正規社員の割合が高まることに対してさほど抵抗感がなかった。しかしその結果、不採算部門が温存され、日本企業の付加価値創出力が弱まり、生産性の低下につながったことは否めない。

### (深刻な不本意非正規社員の増大)

就職氷河期以降、非正規雇用を選択するしか就職の道がなかった新入社員にとっては、その結果被る影響は一生回復できないほど深刻で、企業が受けたマイナスの程度をはるかに上回るものだった。新規一括定期採用が一般的で、外部労働市場が発達していないわが国では、いったん非正規雇用に就いた労働者がその後正社員に転換できる道は狭く閉ざされており、賃金をはじめ福利厚生などの処遇は、年齢を重ねるほど正社員との間の格差が拡大し、恵まれない労働条件の下で生涯働き続けなければならなくなることを意味している。

非正規雇用の拡大は、それが家庭の主婦や定年退職後の高齢者あるいは学生など、一家の生計を支えるうえで脇役の人たちの範囲にとどまっている間は、社会的問題として強く認識されることはなかった。しかし、家庭の大黒柱となってこれから生計を支えて行かなければならない若い男女が、本人の意図に反して不本意ながら非正規雇用しか選択の余地がないとなれば、事態は深刻である。とりわけ若年層における非正規雇用の増大は、あらゆる面で恵まれず、貧しい生活を強いられる労働者が社会に広がることを意味している。それは、当の本人にとって不幸なことであるだけでない。結婚し、出産して育児することさえ経済的に難しくなることは、日本社会が直面している人口減少に拍車をかけることになる。また、退職後の生活を支える公的年金への加入率が低く、自ら貯蓄することもまま

ならない状況におかれている人々の増大は、生活保護予備軍ともいべき多くの人々を日本社会が抱えることでもある。

また、出産、育児後復職を希望する女性にとって非正規雇用の道しか残されていないことは、特に母子世帯に典型的に現れているように、貧困家庭を増大させることにつながっている。不本意非正規社員の正社員への転換は待ったなしの課題である。

## (2) 新たな社会問題の出現

日本型雇用システムは、わが国の社会状況が変化したことに伴い、その変容が求められている側面もある。

人口減少が生じている背景にはさまざまな要因が介在しているが、その一つに今なお根絶されない過労死に象徴される長時間労働がある。仕事と生活のバランスを確保し、ゆとりある人生を送れる社会環境や社会条件を整えることは、若者の非婚化、晩婚化、出生率の低下、人口減少という日本社会が直面する課題を解消するためにも重要である。

結婚や特に出産を契機に多くの女性がいったん退職せざるを得ない原因は、育児をしながら働き続けることが難しい日本企業の職場慣行や職場の雰囲気にある。さらに欧米諸国と比べ男性の家事・育児参加が少ないのも、仕事や家庭生活に対する彼我の意識の差もさることながら、長時間労働が通勤時間の長さとも相まって、たとえ男性にその意思があったとしても、会社を定時に退社して家庭における妻の仕事を分担することを事実上難しくしている。ひいてはこのことが、女性が結婚や出産を決断するうえで大きな影響を及ぼしているとすれば、日本が直面している内政上の最重要課題である人口減少対策の観点からも、早急に是正する必要がある。

## (3) 日本人の労働観と意識の変化

日本の長時間労働は、直接的には労働時間に対する法的規制が緩いことや日本型雇用システムに起因している。しかし、その根底には、労働に対する日本人の考え方が大きく影響している。

神道では働くことは神に仕えることと同じことだとみなされ、農耕は神に委任された営みだと考えられている。農耕は、田畑を耕し、水を引き入れ、肥料をやるなど、努力しないと作物が育たず、成果を手に入れることができない。反面、手を加えれば加えた分だけ品質の良い作物ができ、収穫量が増える。それが日本人の労働観の形成に影響して、働くことに生きがいや喜びを見出す国民性が培われ、我慢強く、勤勉で、長く働くことを厭わない、高い勤労倫理観を持った日本人がつくられたと考えられている。その後伝来した仏教や儒教も、日本人の働くことに対する考え方に強い影響を与えた。

これに対し欧米では、キリスト教思想の下で、働くことは神がエデンの園から追放した人間に与えた罰であると受け止められており、働くことは苦役であるとの考え方が基本にあると言われている。もちろんカルヴァン主義のプロテスタントのように一切の欲望、贅

沢、浪費を禁じ、信仰と労働に励むことによって人間は救われると説いて、近代資本主義発達の精神的な支えとなった教えもあり、すべての人がそうだというわけではない。

このような働くことに対する日本と欧米の根本的な考え方の違いが、両者の間の雇用システムや雇用慣行に大きな違いをもたらす要因となっており、とりわけ長時間労働に対する考え方や姿勢、行動の違いとなって現れている。欧米人にとって労働は基本的に苦役であり、それは生きて行くためにやむなく従事せざるを得ない営みであって、労働そのものに喜びや生きがいを感じることは一般的にないとされている。したがって、契約で決められた業務を決められた時間だけ果たせばそれで十分だとされ、契約に定めのないことはたとえ上司に命じられても聞く必要がないとされる。日本で常態となっているサービス残業などが起こることはまずないと言ってもよい。

一方、日本人は働くことを苦にせず、働くこと自体に喜びや生きがいを感じている人が多い。また、チームで仕事する傾向が強いこともあって、定時になれば他の人のことは構わず、さっさと退社するようなことはまず行われぬ。企業に対する忠誠心が強く、職務の遂行に熱心で、我慢強い国民性は従業員を長時間労働に駆り立てがちである。

しかし、若い世代を中心に、近年仕事だけでなく、併せて生活や余暇も同時に重視する意識や行動が広がりつつある。

### 3 問題解決の方向と制約

#### (1) 日本型雇用システム転換の可能性

今日の雇用・労働問題の解決策として、日本の雇用システムを欧米型の雇用システムに転換することが適当であるという意見がある。

特に労働市場の柔軟性と雇用の安定性を兼ね備えた北欧諸国のフレキシキュリティ・モデルは、①産業別・職種別労働組合によって企業・産業横断的に賃金等の労働条件が決定されるほか、②公的な職業訓練や生涯を通じた大学等での学び直しの充実などの積極的労働市場政策と、③失業時の生活扶助、就業促進が公費投入ベースで日本の数倍の規模で行われており、自由な解雇と高い就業率が同時に実現されている。北欧諸国の高い所得水準と安定した経済成長、低い失業率はその有効性を証明しており、EUは加盟各国にその導入を推奨している。もしわが国でもそれを全面的に導入することができれば、労働移動が活発に行われる中で、雇用の安定と産業構造の転換・高度化を同時に実現することが可能になると考えられている。

しかし、たとえ同様の措置をわが国で講じようとしても、企業別労働組合を産業別・職種別労働組合に再編することは現実には不可能に近く、また、現在の日本の財政には北欧諸国並みの積極的労働市場政策や失業時の生活扶助を実施するだけの余力が残されていない。

また、労使双方にとってメリットが多い優れたシステムとしてわが国社会に定着している日本型雇用システムを解体して、全面的に欧米型に転換することは現実問題として考え

られない。戦後一時期、経済界は欧米型の雇用システムへの移行をめざし、政府もそれをバックアップした時代があったものの、結局実現しなかった。職務無限定雇用契約を中核とする日本型雇用システムは、企業に強力な人事権を与え、従業員の強い忠誠心を得る手段として機能してきた。それは、柔軟な組織変更や従業員の配置換えを通じた企業構造や業態の転換に好都合であるだけでなく、企業特性にマッチした人材の育成とその外部への流出を防止するのに適したしくみでもあった。また、労働者にとっても雇用と生活の安定を確保するのに望ましいしくみであった。このため、企業の現場と労働者の双方から広く受け入れられた。それは、日本人のものの考え方や日本文化、日本の風土に根ざしているところが大きく、今日においても労使いずれからもその全面的な解体・再編を求める声は上がっていない。

### **(日本型雇用システムの部分修正)**

そうだとすれば、①日本型雇用システムの基本的な枠組みを維持しつつ、欧米型の雇用システムの優れたところを可能な範囲で取り入れることによって問題が顕在化しているところを部分的に修正して、できる限り望ましい姿に近づけるとともに、それとは別に、②日本型雇用システムを前提とする限り進まないと考えられる外部労働市場の育成や雇用の流動化あるいは産業全体の自律的な構造の転換・高度化については、日本型雇用システムの下でも同様の成果が得られる日本独自の手法を編み出す必要がある。

特に日本型雇用システムが適用されない多くの中小企業やサービス産業に従事する労働者は、正社員、非正規社員を問わず、現状でも大企業に勤務する正社員ほど雇用が保障されておらず、待遇も恵まれていない状況にあることを考えると、早急にその雇用の安定と待遇の改善に取り組む必要がある。

## **(2) 労働生産性の向上と産業構造高度化方策**

### **(労働生産性向上の必要性)**

長時間労働の是正、非正規社員の待遇改善などいずれの問題も、その解決は労働コストのアップに直結する。しかし、問題の解決が企業の収益力を低下させ、わが国産業の疲弊、衰退を招くようなことがあっては元も子もない。雇用・労働問題の解決には、それに伴って生じるコストアップの吸収に必要なだけの労働生産性の上昇が最小限必要である。もちろん経済の成長・発展、所得の上昇を達成するためには、それ以上の生産性の上昇が必要なことは言うまでもない。近年、日本の産業全体が生産性の低下に直面しており、その引き上げが大きな課題となっている。その解決には、設備投資と人的投資を大幅に拡大して生産性を飛躍的に高めるとともに、併せて日本人の働き方を抜本的に改める必要がある。中でも欧米主要国に比べ大幅に生産性が低い中小企業やサービス産業の生産性を高めることが、わが国経済を再生・復権させる上で緊急の課題となっている。

労働時間の長さが生産力の増強につながった時代は終わった。産業の知識集約化、情報

化、サービス化が進展した今日では、むしろ労働の質、すなわち優れた発想力や感性あるいは人を引き付ける魅力が成長力を決定する主たる要因になってきた。人々の能力を高め、それを存分に発揮できるようにするには、長時間労働はかえってマイナスである。限りある時間を目一杯精力的に働き、存分にリフレッシュして持てる力を最大限発揮できるような働き方こそ、いま私たちに求められている働き方である。

### **(進みにくい産業構造の高度化)**

経済成長のための産業構造の高度化の観点から見た場合、日本型雇用システムは、企業単位の構造改革は欧米型の雇用システムに比べてはるかに進みやすいものの、企業の枠組みを超えた産業全体の構造改革が進みにくいという弱点がある。日本の産業経済の再生・復権には産業構造の転換・高度化が不可欠であり、そのためには、収益力の低い企業の市場からの退出を促進して、そこから収益力が大きい成長部門へと労働力を移動させる必要がある。産業別・職種別労働組合が労働条件の決定に際して主導的な役割を果たしている欧米では、衰退企業は労働コストの重さに耐えきれず、自ずと市場からの退出を迫られる結果、産業構造の転換・高度化が促進されやすいのに対し、日本のように企業別に労働条件が決定される場合には、企業の経営状況を反映した水準に賃金が決定されるため、採算が悪い企業も生き延びることが可能となる。わけても日本の労働組合は、賃金よりも雇用の確保を優先する傾向があるため、ゾンビ企業の市場からの退出が進みにくいと言われている。これは当面の雇用の安定を確保するうえでは有効であるものの、衰退分野から成長分野への産業全体の構造転換が阻害され、経済成長を押し下げ、中長期的には雇用も減少させることにつながりかねない。

### **(産業構造高度化方策)**

日本の企業別労働組合を欧米型の産業別・職種別労働組合に再編することは現実には不可能に近い。そうだとすれば、日本型の弱点をカバーしてその良さを最大限生かすしか術がない。社員を自在に異動・転勤させることができる強力な人事権を有する日本の企業は、これまで企業内の採算が悪い部門から成長が見込める事業部門に活発に社員を異動させ、時代の変化に対応して新分野への進出や事業形態の変換に積極的に取り組んできた。このような企業の行動は、職務が限定されていない雇用契約だからできることであり、本人の同意がない限り企業側が一方的に社員を異動させることができない欧米では到底なしえないことである。

世界の先頭集団の一員になった日本がこれから成長発展し続けて行くためには、自ら道を切り開いていくしかなく、そのためにはイノベーション力を強化するしかない。とりわけ工業時代からポスト工業時代に移行した今日の状況下では、二番手にとどまっている限り、高い経済成長を実現することは不可能になったと言っても過言でない。しかし、安定志向が強く、若者の中で大企業への就職希望が圧倒的なウェイトを占め、また、果敢にリ

スクを取る経営者が少ない日本では、ベンチャー企業が育ちにくく、近年新規事業開設率も低下し続けている。

このような日本の実情を踏まえると、産業構造の転換・高度化は、優秀な人材を抱え、体力がある大企業を中心に、そこが強力な人事権を背景にした柔軟な組織変更や配置転換を駆使して、時代の変化に即した業態の変化、新規事業の開拓や企業買収等をより一層推進し、そのための政策手段を拡充・強化することが現実的な方策であると考えられる。

併せて、中小企業やサービス産業についても、これまでもっぱら救済、保護、支援に重点を置いていた政策を百八十度転換して、生産性が低い企業の市場からのなだらかな退出を促進するとともに、個別企業の枠組みを超えた産業分野ごとに生産性を高める必要がある。そのための方策としては、既存の保護政策を廃止・縮小すること、最低賃金を引き上げること、行為規制を強化すること、公的な教育訓練の拡充による人材育成の強化とIT投資の促進を通じて労働生産性を上昇させることが有効である。

#### **4 実現可能な解決の手法**

##### **(1) 労使双方の意識改革、自主努力の重要性と限界**

雇用・労働問題の解決には、まず何よりも当事者である労使双方の意識改革が重要である。日本企業の中で世界的に事業を展開している多国籍企業の例をみれば、短い労働時間でも、あるいは正社員と非正規社員との間で同一労働同一賃金原則が適用されていても、日本の事業所に引けを取らない高い生産性を上げている海外の事業所はいくらでもある。なぜ海外でできることが日本ではできないのか、その原因を究明すれば、解決策はおのずと明らかになるはずである。

しかし、これまでの経緯や現状をみると、当事者の意識改革や自主努力に委ねているだけではいつまでもたっても事態が好転しないおそれがある。それは、今日社会問題化している事案に対する当事者の問題意識に大きな温度差があることや、社会全体の意識が変化しない限り企業単位、事業所単位の自主努力だけではどうしても乗り越えられない壁があるからである。

##### **(2) 実行を担保する法制化の考え方**

このため、経営者や従業員に意識改革や自主努力を求める場合にも、ただ啓蒙活動を展開するだけでなく、当事者が目標に向かって努力せざるを得なくなるような実行が伴う措置を講じる必要がある。具体的には、法律で努力義務を規定し、個別の事案ごとに目標年度、目標値、毎年度の実施状況の公表を義務づけることが有効である。そして、公表手段としてそれらの数値目標や実施状況の有価証券報告書への記載を求め、株主や採用応募者に当該企業の実情を周知して投資や入社の判断材料を提供することが効果的である。

##### **(法規制と監視・監督体制の強化)**

さらに問題解決の必要性が差し迫っており、ことは急を要し、問題の解決を当事者の意識改革や企業の自主努力に委ねている余裕がない場合、あるいは意識改革や自主努力だけでは限界があることが明らかになった場合には、法律による強制力のある規制が必要である。併せて法規制を実効あるものにするとともに、ブラック企業を排除するため、労働基準監督官の大幅増員による監視、監督体制を強化する必要がある。

### **(段階的实施と中小・零細企業への配慮)**

なお、たとえ実効性を担保するために強制力がある法規制を導入する場合でも、実施のテンポは生産性の上昇が可能な範囲で段階的に進めることが適当である。具体的には、できるかぎり高い目標を掲げ、最善を尽くせば実現可能な実施期間を設定して、計画的、段階的に目標実現に向かって取り組むプログラム法を制定することが望まれる。

併せてまず大企業から着手し、中小企業や零細企業等については、問題解決への取り組みが企業経営に重大な影響を及ぼすことがないよう慎重に見極めながら、数歩遅れで実施する配慮も必要である。しかし、過度に生産性が低い企業の温存に手を貸すことがないようにはしなければならないことは、前述したとおりである。また、国や地方自治体については、どのタイミングで実施することが国民の理解を得るうえで最適か、個別の事案ごとに適正に判断する必要がある。

## **II 個別課題の解決策**

### **1 長時間労働の是正**

#### **(1) 労働時間の現状**

わが国の年間総実労働時間は減少傾向で推移しており、2014年時点で1,729時間である。これはアメリカ(1,789時間)とほぼ同じ長さであるが、ドイツ(1,371時間)、フランス(1,473時間)、イギリス(1,677時間)などの欧州主要国と比べるとかなり長い。しかも、日本の労働時間の短縮は、もっぱらパートタイム労働者の比率が高まったことによるものであり、一般労働者(フルタイム労働者)の総実労働時間は2,020時間で、この20年間ほとんど減少していない。

週当たりの労働時間を見ても、フランス、イギリス、ドイツでは1週40時間未満の労働者の比率が70.7%、62.6%、52.6%を占めているのに対し、わが国は36.8%にとどまっている。また、週48時間以上働いている労働者の割合が23.1%と、これらの国(約11%)の2倍以上である。さらに週の労働時間が60時間以上の者の割合は近年低下傾向にあり、2013年は8.8%になったものの、30代の男性は17.6%と依然高い水準で推移している。

週当たり労働時間が50時間を超えるとメンタルヘルスが顕著に悪化し、1ヶ月80時間の時間外労働は過労死ラインとされている。

#### **(ないに等しい労働時間規制)**

労働基準法（労基法）に定める労働時間の原則は、1日8時間、1週40時間である。その背景には、労働以外に労働力再生産のための休息と人間としての文化的活動を行う時間が必要だという考え方がある。これを超えて労働者を働かせた使用者は罰則の対象となり、割増賃金を支払わなければならない。一見日本の労働時間規制はかなり厳しいように思われる。しかし、三六協定を締結し、労働基準監督署に届け出れば、三六協定で定める範囲内で法定労働時間（1日8時間、1週40時間）を超えて労働させることが可能である。なお、三六協定の内容は時間外労働の限度基準（大臣告示）に適合したものでなければならないとされているが、限度基準に従わなくても罰則が科されるわけではなく、労働基準監督署から行政指導（必要な助言指導）を受けるだけである。また、臨時的（一時的又は突発的）に限度基準を超えて時間外労働を行わなければならない「特別の事情」が予想される場合は、限度基準を超えて労働時間を延長できる旨三六協定（特別条項付きの三六協定）で定めることができる。このほか、休息时间（インターバル）に関する規定もない。

### （労働時間規制の弾力化）

また、1987年の労基法の改正により法定労働時間の短縮（1週48時間から1週40時間への段階的短縮）に併せ、変形労働時間制（一定の単位期間について、週あたりの平均労働時間が週法定労働時間の枠内に収まっていれば、1週または1日の法定労働時間の規制を解除することを認める制度）が大幅に拡充され、フレックスタイム制（労使協定に基づき、労働者が各自の始業時刻と終業時刻を原則として自由に決められる制度）や裁量労働制（業務の遂行方法が大幅に労働者の裁量に委ねられる一定の業務に携わる労働者について、労働時間の計算を実労働時間ではなくみなし時間によって行うことを認める制度。「専門業務型」と「企画業務型」がある）の導入が行われ、労働時間規制の弾力化が行われてきた。

### （三六協定の実態）

三六協定を締結している事業場の割合は、中小企業は43.4%にとどまっているが、大企業は94.0%に達しており、三六協定で定める延長時間は限度基準（月45時間、年360時間）に集中する傾向がある。また、特別条項付きの三六協定を締結している事業所の割合は、中小企業は26.0%、大企業は62.3%で、その延長時間はほとんどが月60時間を超えており（99.5%）、中には月100時間（5.5%）、年1000時間（1.2%）を超えるものもある。しかも「特別の事情」の有無にかかわらず常態化しているのが現状である。

### （割増賃金率）

時間外労働の割増賃金率は25%（休日労働は35%）以上で、大企業については月60時間を超えた時間外労働は50%以上の割増賃金率となったが、欧米諸国では基本的に50%であることと比較しても低く、企業に残業を止めさせるインセンティブが弱い。むしろ余暇よりも賃金を重視する日本人の特性から、割増賃金の存在が時間外労働を選好する要因に

なっている面がある。

### (代替休暇制度)

月 60 時間超の時間外労働が行われた場合には 50% 以上の割増賃金の支払い義務が課せられる大企業については、労働者に休息の機会を与え、その疲労回復を図り、健康の確保に役立てる観点から、労使協定で月 60 時間を超えた部分について、2008 年労基法改正による引き上げ分（一般的には 25%）の割増賃金の支払いに代えて、有給の休暇を付与することができる代替休暇制度が創設された。しかし、有給休暇の取得率が低い現状では、この制度は労働者にとってメリットが小さい。

### (休日)

労基法は、使用者は毎週少なくとも 1 回の休日又は 4 週間に 4 日以上の日を休ませなければならないとしている。しかし、連続労働日数の上限規制がなく、週休 2 日制は法律上の制度となっていない。日曜日をはじめ特定の曜日を休日にする必要もない。使用者は、三六協定を締結して休日に労働をさせることができる。なお、休日労働に対しては 35% の割増賃金を支払わなければならない。

### (年次有給休暇)

使用者には従業員に年次有給休暇を取得させる義務がなく、もちろん連続取得させる義務もない。また、年次有給休暇を取得した従業員に対する不利益な取り扱いを禁止する規定もない。従業員に時季指定権があることや病気休暇などの特別休暇制度が未整備なことが年次有給休暇の取得率を低くする要因となっている。

## (2) 長時間労働の原因

正社員は全員が幹部候補と位置づけられており、入社と同時に出世競争に駆り立てられ、企業に対して強い忠誠心を持っていることを、身をもって示すためにも長時間労働をいとわない傾向がある。欧米でも一部の幹部候補エリート社員や高度な専門知識・技能を備えた社員は長時間労働を厭わず、モーレツに働く傾向があると言われている。しかし、これらの社員は高い報酬を得ており、将来高いポストに就く道が開かれていることがその士気を高め、また、経済的に健康維持や家庭生活との両立を図ることが可能なことから、働き過ぎが社会問題化する状況にない。日本型雇用システムの問題は、組織の運営上そのようなことは不可能であるにもかかわらず、すべての従業員を最後まで幹部候補として位置づけ、長時間労働を厭わない立場に置き続けるところにある。

日本の場合、職務が明確に限定されていないため、他の従業員との職務の分担が曖昧だけでなく、チームで仕事する傾向がある。その場合、自分の持ち分の仕事を終えたからといって、自分だけの判断でさっさと定時に退社しにくい雰囲気があることは否定できない

い。一方、欧米では、従業員は担当している仕事の遂行上残業する必要がある限り、たとえ同僚がどれほど仕事に追われていても、それを手伝えるために残業することはない。しかし、幹部社員や幹部候補の一部エリート社員は、自分が担当する仕事のためであれば、日本人以上に精力的に時間を気にせず長時間働くと言われている。

また、日本では正社員の解雇が容易でないため、企業は繁忙期に新たに人を採用するよりも、在籍社員の残業で対処しようとしがちであることも、労働者を長時間労働に駆り立てる要因になっている。このような企業の姿勢を改めさせるには、時間外労働の割増賃金率を引き上げて、新たに人を採用したほうが社員に残業を命じるよりもコストが低くなるようにすることが考えられる。そのためには、割増賃金率を最低 62.9%以上とする必要があるとの試算がある（1989 年労働白書）。なお、仕事によっては余人をもって代えがたい場合がある。そのような場合には、割増賃金率を引き上げても時間外労働は短縮されないことが多くなると思われる。

### （3）長時間労働の弊害と是正の目的

働き過ぎが原因で精神を患い、体調を崩して死に至る過労死が未だに絶えない日本の現状は由々しき事態である。過労死（KAROU SHI）という言葉が存在すること自体、近代国家、文化国家日本の恥であるにとらえ、一刻の猶予も許されないとの強い決意の下、その根絶に取り組むべきである。

健康の維持・増進は、人間が生きがいのある人生を全うするうえで最低限の条件である。いくら働くことに喜びを感じ、生きがいを見出すといっても、働き過ぎて疾病を患い、あるいは傷害を負っては何にもならない。労働時間の規制の目的は健康の維持・増進にあることをまず明確にする必要がある。現行の労基法は、この点が明確でないことが問題である。

また、長時間労働の是正は、仕事と生活のバランスを確保して、男女が結婚し、出産、育児に共に取り組める環境や条件を整えるためにも重要である。結婚、出産、育児は、労働者が一人の人間として人生を全うすることができるために必要不可欠の基礎的な条件である。

女性の労働参加を促し、正社員への道を拡大することは、これまた単に働く意欲がある女性のためだけでなく、今日、日本社会が直面している人口減少問題を解決するうえでも重要である。女性が社会に出て働くことは、もはや一部の女性だけでなく、多くの女性に共通の人生の出来事となった。また、近年、雇用環境が厳しさを増し、賃金水準が抑制されている中で、子育てし、子どもに満足できる教育を施しながら、いづらかゆりのある生活をしたと思うなら、女性も家庭の中にとどまっていなくて、積極的に働きに出る、あるいは働き続けなければならない時代になった。

労働人口が減少し、労働力不足が顕在化しつつある状況下で女性が労働参加することは、社会全体としても積極的に推進する必要性が高まっている。わが国特有のM字カーブは近

年徐々に緩くなってきたが、それでも結婚や出産を機に退職せざるを得ない女性が少なくない。加えて子育てが一段落してから再び社会に復帰しようとしても、もはや正社員の道はほとんど閉ざされている。このように、女性にとって働きにくい状況が依然として抜本的に改善されていない背景には、正社員は長時間労働を厭わないのが当たり前だと考える空気が日本企業や日本社会全体に根強く蔓延していることがその一因である。女性の労働参加、正社員化を拡大するためにも、長時間労働の是正は避けて通れない課題である。

### (労働時間と労働生産性)

経営者側が長時間労働の是正、特に罰則を伴う法律による強制的な規制に消極的な理由は、労働時間の短縮が長期低迷から抜け出せない日本の産業経済にダメージを与え、その復権を一段と難しくすることを危惧しているからだと考えられる。確かに労働時間は生産力を規定する要素の一つであるから、労働時間が短くなれば、それだけ生産力が低下するのは当然である。わけても減少している労働力人口をカバーするためには、むしろ労働時間を長くする必要があると考えられる中で、強制的に短縮させられることだけは避けたいと考えるのは無理からぬことである。

しかし、ここで考えなければならないことは、日本の時間当たり労働生産性の低さである。日本の労働時間はEU諸国と比べて依然相当長時間であるにもかかわらず、時間当たりの労働生産性が低い原因がどこにあるのか。いまこそその差を徹底的に分析して原因を突き止め、問題点を抜本的に改めない限り、いつまでたっても一向に事態は改善されない。世界的に事業を展開している日本の多国籍企業を例に取れば、短い労働時間でも、あるいは正社員と非正規社員との間で同一労働同一賃金原則が適用されていても、日本の事業所に引けを取らない高い生産性を上げている海外の事業所はいくらでもある。なぜ海外でできることが日本ではできないのか、その原因を究明すれば解決策はおのずと明らかになるはずである。

品質の良さや納期の早さ、正確さで勝負ができた重厚長大、あるいは大量生産主体の工業時代は、生産力を規定する要因の中で労働時間が大きなウェイトを占めていた。しかし、ポスト工業化の時代を迎え、産業の知識集約化、情報化、サービス化が進展すると、労働時間よりもむしろ労働の質、すなわち優れた発想力や研ぎ澄まされた感性あるいは人を引き付ける魅力などが新しい技術や製品あるいはサービスを生み出すうえで決定的な役割を果たすようになってきた。これらの能力は長く働けばそれだけより多く発揮するものではない。長時間労働による疲労の蓄積はかえって能力の発揮を妨げ、生産力の拡大に寄与できなくなるというマイナス面がある。今日、労働者に求められていることは、絶えずフレッシュできるだけの余裕のある仕事ぶりの中で、その頭脳を最大限有効に働かせることである。そういう意味で、長時間労働はかえって生産性に対してマイナスの影響を与えかねず、むしろ労働時間の短縮こそ高い生産性をもたらす可能性があることをしっかり考える必要がある。

長時間労働の弊害を除去し、短時間労働でも生産性が高まる働き方を追求することは、労働面だけでなく、産業経済面からも直ちに取り組むべき緊急かつ重要な課題である。

#### (4) 長時間労働の規制手法

日本の長時間労働の原因が直接的には日本型雇用システムにあり、その根底には日本人の労働観、人生観等が存在していることを考えると、その是正を労使の自主的な取り組みに期待しているだけでは、いつまでたっても事態が大きく改善されることはないと思われる。

経営者の多くは入社以来長時間労働が当然だとされる中で働き、厳しい競争に打ち勝ってきた人々であるだけに、俄かに自らの仕事に対する考え方や姿勢、態度を百八十度転換することは容易なことではないかもしれない。また、本来長時間労働にブレーキをかける役割が期待されているはずの労働組合も、三六協定の締結状況をみれば明らかなように、長時間労働の解消についてこれまで全くと言っていいほどその機能を果たしておらず、それだけにこれからもほとんど期待できない状況にある。一人ひとりの労働者も個人的に長時間労働をめぐって使用者と争うことはあっても、争点はおそらく割増賃金をめぐる争いであって、労働時間について争うことはまずない。

さらに企業単位の自主的な努力だけでは限界があると思われるのは、企業活動はさまざまな企業等との間の取引行為を通じて成り立っているため、取引の相手方の理解や協力がなければ、あるいは経済界はもとより社会全体が労働時間に対する固定観念を改め、労働時間を厳守することがすべてに優先するとの考え方を共有しない限り、個別の企業としては、例えば取引先から納期の厳守やその短縮を求められれば、可能な限りそれに応えなければ競業他社との競争に敗れるおそれがあり、どうしても長時間労働は避けられないと考えがちである。

このため、日本社会から過労死をなくして先進国の中でも有数の長時間労働を抜本的に是正するためには、労働時間の絶対的上限を法定し、罰則で強制する以外に実効性のある措置はないと考えられる。具体的には、10年後を目途に次の措置を講じることを目標とし、労働生産性の向上と一体となって労働時間の短縮を推進することとし、その計画的な実現を期すため、実効性のあるプログラム法を制定すべきである。

- ① 現在の時間外労働の限度基準（1週15時間、1月45時間、1年360時間）を絶対的上限とする。
- ② 特別条項付三六協定を廃止する。
- ③ 1日の労働時間の上限は、勤務間インターバル（11時間）制を導入することによって行う。
- ④ 割増賃金は下限（50%）だけ法定し、労使協議で増額できるようにする。
- ⑤ すべての時間外労働に代替休日（代替率100%）を与える労働時間貯蓄制度を導入する。

- ⑥ 使用者に1週1日、年間104日の休日の確保を義務づける。
- ⑦ 使用者に年次有給休暇の完全消化と長期連続取得（14日以上）を義務づける。
- ⑧ 年次有給休暇と別に病気特別休暇を設ける。

また、長時間労働に対する法規制を実効あるものにし、ブラック企業を排除するためには、行政による監視、監督体制を整備強化する必要がある。

#### (5) 高度プロフェッショナル制度（ホワイトカラー・エグゼプション制度）

高度プロフェッショナル制度は、職務の範囲が明確で少なくとも1,000万円以上の年収を有する労働者が高度の専門的知識を必要とする業務等に従事する場合に、時間外労働に対する割増賃金を支払わなくても済む制度である。アメリカに同様のホワイトカラー・エグゼプション制度があり、日本においても経済界の強い要望を受けてかつて政府がその導入を試みたことがある。しかし、その際は労働組合やマスコミから残業代ゼロ法案だとの強い批判を受け、法案提出には至らなかった。一昨年、政府は、特定高度専門業務・成果型労働制（高度プロフェッショナル制度）を盛り込んだ労基法改正案を国会に提出したが、現在継続審議になっている。なお、高度プロフェッショナル制度問題の本質は、割増賃金が支払われなくなることではない。長時間労働に対する歯止めが事実上なくなることである。

現在でもすでに管理監督者については基本的に時間外労働に対する割増賃金が支払われず、また、企画業務や専門業務の中で一定の要件を満たす裁量労働制は、実労働時間規制に代えてみなし労働時間による労働時間規制を許容するものであり、一部支払われない割増賃金がある。なお、裁量労働制は手続きが煩雑なことから実施率は極めて低調である（企画業務型0.3%、専門業務型1.2%）。

そもそもホワイトカラーの仕事は非定型的なものが多く、現行の労働基準法の規制のしくみが適合しにくい性格を持っている。近年、ソフトウェアの開発や金融業務については、労働時間で成果が計れないクリエイティブな仕事が増加しており、また、管理監督者等との処遇の均衡を考慮すると、わが国においてもホワイトカラー・エグゼプション制度を導入する必要性が高まっている。しかし、労働時間の量的上限規制がなくても、外部労働市場が発達しているアメリカでは、仮に過重な長時間労働を強いる企業があれば、そのような企業からは労働者が他社に流出し、優秀な労働者が集まらない事態を招くだけで、困るのは企業側である。また、アメリカでは、ホワイトカラー・エグゼプションにおける違法行為については、未払い賃金分の50%の割増賃金とその倍額の賠償金支払い義務が発生し、しかも集団訴訟を提起される可能性が高いため、使用者側には法律を遵守しようとする強いインセンティブが働くと言われている。

市場原理によって自ずと一定限度内で抑制機能が働き、過労死という異常な事態が起こりそうもなく、また、法制面でも強い強制力が働くアメリカと異なり、法制上の規制が緩く、外部労働市場が発達していないうえに、その国民性などから労働時間について労働者

自身の自主規制が働きにくいわが国では、同じように考えることができない。仕事の達成のためには長時間労働となる危険があるこのようなしくみを新たに導入しようとする場合には、(4)に記述した労働時間に対する量的上限規制と勤務間インターバル制度の導入、年間 104 日の強制休暇と年次有給休暇完全消化、長期連続取得の使用への義務づけ、病気特別休暇の創設などの労働時間規制の強化と、併せてその実効性が確保される措置を講じることが大前提であることを再確認する必要がある。

## 2 非正規社員の待遇改善

### (1) 非正規社員の現状

非正規社員（パート、アルバイト、契約社員、派遣社員、嘱託）の割合は、1985 年頃は 15%程度だった。しかし、そのころから増加し始め、2005 年までの間に大きく増加して 30%を超え、以降緩やかに増加し続けて、2016 年には雇用者全体の 4 割弱（37.5%）を占めるに至っている。非正規社員 2,016 万人の約半数（48.8%）はパートで、残りはアルバイト（20.5%）、契約社員（14.2%）、派遣社員（6.6%）、嘱託（5.9%）となっている。

非正規社員の約 7 割はパートやアルバイトを中心とする女性が占め、また、14.8%は 65 歳以上の高齢者である。問題は、非正規社員のうち正規の仕事がないからやむなく非正規雇用についている不本意非正規社員が、全体で 296 万人、働き盛りの 25 歳～54 歳で 189 万人にのぼることと、結婚、出産を機に退職した女性が社会に復帰する場合も、正規の仕事がほとんどないことである。

非正規社員は年をとっても賃金はほぼ横ばいで上昇せず、特に大企業では正社員との賃金格差が年齢とともに拡大する傾向がある。一般労働者の月平均賃金（2014 年）は 40 万 9,796 円であるのに対し、パートは 9 万 6,991 円で、一般労働者の 4 分の 1 程度の水準にとどまっている。通勤手当や食堂、更衣室、休憩室の利用については比較的格差が小さいが、住宅手当や家族手当、賞与、企業年金については大きな格差が生じており、パート、アルバイト、派遣社員には退職金がほとんど支給されていない（4.3%、7.4%、10.9%）。また、非正規社員の中でもパートやアルバイトは健康保険（37.6%、14.5%）や厚生年金（35.3%、14.8%）の加入率も極めて低い。このため、非正規社員の子どもの相対的貧困率が正社員に比べて高く、特に母子世帯の約半数（47.4%）はパートやアルバイト等で、平均年間就労収入は 125 万円と極めて低い。

また、非正規社員は正社員に比べ職業訓練を受ける機会が限られており、専門的な技能が身につかず、正社員に転向できる機会が限られているだけでなく、外部の労働市場でキャリアアップすることも難しい。

このようなみじめな境遇にある非正規社員の増加は、若者の非婚化や出生率低下の一因となっており、また、生活保護をはじめ将来の社会負担増につながる可能性が大きい。さらに女性が結婚や出産を機に退職せざるをえなくなり、正社員として働き続けられないことが、結婚や出産をためらう要因の一つになっている。それはいったん退職すると生涯所

得に大きな格差が生じることが影響している。

## (2) 非正規社員の均等・均衡待遇と同一労働同一賃金

### (非正規社員の待遇)

職務と雇用期間が限定されている非正規社員には正社員の雇用慣行が適用されず、長期（生涯）雇用制度、年功序列（賃金）制度も適用されない。正社員のような定期一括採用方式もなく、必要が生じた場合にその都度個別に採用される。雇用保障の程度も弱く、契約期限が来ればそこで雇用関係は終了する。むしろ正社員の雇用保障のためのバッファとして活用されている面がある。また、ほとんどの非正規社員は労働組合にも加入しておらず、その権利を主張し、救済を受ける道が閉ざされている。

### (パートの待遇)

パートについては、①業務内容、②責任の範囲、③人材活用の仕組み（配置変更の範囲等）が通常の労働者と同一であれば、すべての待遇について差別的取り扱いが禁止される（パートタイム労働法9条）。この均等待遇規定は司法判断の根拠となり、また、行政指導の対象ともなる。しかし、対象労働者の数は32万人程度で、全体の2.2%にすぎない。

次に、パートのうち①～③が通常の労働者と異なる者及び契約社員については、その業務内容等を考慮して通常の労働者と比べて不合理な相違のある取り扱いをすることは認められないとしている（パートタイム労働法8条、労働契約法20条）。この均衡待遇規定は司法判断の根拠ともなり得るし、対象者数はすべてのパート約943万人、すべての契約社員約1,485万人である。しかし、行政指導の対象となっておらず、どのような待遇の差が合理的あるいは不合理的だと判断されるのか、未だ解釈が定まっていない。このため、現行制度が十分機能しているとは言えない。

### (派遣社員の待遇)

派遣社員については、賃金は派遣先社員との均衡、同種業務の一般労働者の賃金水準、派遣社員の職務の内容、成果、意欲、能力、経験等を勘案して決定しなければならないという配慮義務が規定されているだけで、司法判断の根拠となり得る規定は設けられていない。このため、配慮義務の履行を担保する措置が全くないという状況である。

### (同一労働同一賃金法)

2015年同一労働同一賃金推進法が制定され、「労働者がその雇用形態にかかわらず、その職務に応じた待遇を受けることができる」ようにするため、「労働者の待遇に係る制度の共通化の推進その他の必要な施策を講ずる」こととされた。しかし、欧米諸国と異なり、日本では、正社員は職能給（「人」基準＝職務遂行能力基準）、非正規社員は職務給（「仕事」基準）と、賃金決定基準が異なるため、単純に同一労働同一賃金原則を導入することはで

きない。EU諸国の同一労働同一賃金は、賃金の決め方の基準が正規、非正規双方に共通の職務給であるため、両者に適用される賃金決定方式に異なる要素が存在する場合に限り、その部分に差がつくことは当然だと理解されやすい。

### **(職能給と職務給)**

日本の場合も、正社員の職能給を俄かに職務給に変更することは実際問題としてできないとしても、非正規社員の職務給を職能給に改めることは理論的には可能である。しかし、非正規社員について、一人ひとりその職務能力を本格的に評価することは、膨大な作業を伴うため非現実的である。そこで、全面的には無理だとしても、職務給の中に職能給的な要素を追加し、実現可能な評価方法を編み出すことは可能ではないかと考えられる。

一方、わが国の職能給は、職務遂行能力だけに着目して賃金額が決定されるわけではなく、職務や成果、あるいは生活費などさまざまな要素を加味して通常決定される。したがって、正社員に適用される職能給と非正規社員に適用される職務給について、それぞれの構成要素を分解して要素ごとに比較すれば、両者に共通のものと、雇用形態の違いに基づく差異が生じているものにと区分することができるはずである。もちろん正社員と非正規社員とで職務内容に実質的な差異がある場合には、それを賃金決定に反映することは合理的な理由に基づくものと解される。一方、単に労働時間の長短で賃金水準に差をつけることは合理性を欠き認められない。その場合には同等の権利を認めただうえで、時間比例で金額に差が生じる範囲にとどめるべきである。

### **(手当と福利厚生)**

次に、さまざまな理由で支給される手当の中には、例えば、通勤手当や扶養手当のように職務と無関係に支給されるものもある。それらについては、正規、非正規で差をつける理由が全くないはずである。また、ボーナスや退職金についても、非正規社員であるという理由だけで支給しないことに合理的な理由を見出すことは難しい。福利厚生についても、その内容や措置する理由を詳細に確認すれば、正規、非正規で差をつけることに合理性があるものの範囲はおのずと絞られてくるはずである。

### **(同一労働同一賃金原則の導入手法)**

このように、同一労働同一賃金原則を客観的にみて合理的な理由のない不利益な取り扱いを禁止する趣旨に解すれば、わが国においてもその導入は可能なはずである。そのうえで、原則と異なる賃金制度を採用する場合には、使用者側に説明責任を課すことにすれば、賃金決定の透明性が高まり、正規、非正規を問わず、自らの賃金に対して納得しやすくなり、労使間の争いの減少につながるものと考えられる。また、仮に争いが生じ訴訟に至った場合には、異なる賃金制度が合理的であることの立証責任を使用者側に転嫁すれば、労働者の利益が守られやすくなる。

なお、同一労働同一賃金原則は、すべての産業部門を通じて一斉に導入する前に、まずは企業単位に企業内部の格差是正から進めるのが現実的である。

### **(職業訓練の充実)**

このほか、非正規社員は一般に正社員に比べて企業による職業訓練を受ける機会が限られており、そのことがいつまでも非正規雇用から抜け出せない原因の一つになっている。非正規社員の能力開発やキャリアアップを図るため、企業が行う職業訓練についても、正社員と非正規社員を同等に扱うことを法律で義務付けるべきである。併せて、企業内職業訓練だけでは外部の労働市場で新しい職業に就くのに必要な能力が身に付かないため、公共機関等における職業訓練の受講や大学等での学び直しをしやすいするための支援制度を設ける必要がある。

### **(3) 限定正社員制度の整備と普及促進**

非正規社員の待遇を改善するうえでもう一つ重要なことは、現在のような正社員と非正規社員との間のあまりにもかけ離れた待遇を改善するために、職務無限定正社員と職務限定非正規社員の雇用形態に、その中間に位置づけられる限定正社員という第三のカテゴリーを新たに設けることである。正社員の中に職務、勤務地、労働時間が限定されている限定正社員制度を設け、その普及を促進することは、現在、日本が直面している非正規社員の不安定な雇用関係を無期化して安定させ、長時間労働を是正してワーク・ライフ・バランスを確保しやすい働き方を実現するとともに、女性の就業機会と優秀な女性活躍の場の拡大を図る上で有意義である。

すでにその導入の試みは始まっており、次第に拡大する傾向にある。しかし、就業規則や労働契約でその位置づけや職務および労働条件等の内容あるいは人事管理、労働時間管理、雇用の終了などのルールが明確になっておらず、その取扱いが属人的に行われているため、それらを明確にする必要がある。そして、非正規社員から限定正社員、限定正社員から職務無限定社員への転換ルールを整備することが求められる。

ただし、反対に職務無限定正社員から限定正社員への転換については、それによって職務の経験、能力開発、昇進・昇格のスピードとその上限等に職務無限定正社員との間であまりにも大きな格差がつく場合には、従業員に転換制度の活用を躊躇させることになる。このため、限定正社員への転換はキャリアトラックの変更ではなく、労働条件の変更と位置づけることが適当である。特に出産を機に多くの時間を育児に取られる女性については、労働時間をはじめ勤務時間帯や勤務地を柔軟に選択できる権利を認め、経営上特段の理由がない限りそれを受け容れる義務を使用者側に課すことによって、女性が継続して就業しやすくなるようにするとともに、育児や介護が一段落して比較的短期間のうちに再び職務無限定正社員に復帰できるような場合には、できる限り柔軟に対応することによって、キャリア形成のチャンスを与えることが女性の活躍を促進するうえで重要である。

なお、職務が限定されない雇用契約では、当該労働者が従事している仕事なくなったときでも、同じ企業内の他の職場や別の仕事に配置転換等を行う余地がある限り解雇されないのに対し、職務や勤務地が限定されている場合には、その職務や勤務地が廃止、縮小されれば解雇しやすくなることは否めない。しかし、日本ではこれまで日本型雇用システムの下で長期雇用慣行を前提に失業時のセーフティネットが企業内で構築されてきたため、失業時の所得補償や職業相談、職業紹介、職業訓練などの積極的労働市場政策が脆弱なことから、限定正社員の生活基盤が不安定になるおそれがある。このため、今後、限定正社員制度を普及して行くためには、当該社員が解雇されても他の企業で新たな仕事に就きやすくするため、外部労働市場を発達させることと、他の企業でも通用する職業能力を身に付けることができる公的な教育訓練の機会の充実、それを公に認定するしくみの整備、さらには国が雇用セーフティネットを拡充することが不可欠である。

#### (その他の待遇改善策)

このほか、非正規社員の待遇を改善する手法として、次の措置を講じるべきである。

- ① 非正規社員に正社員への転換優先権を与える。
- ② 2012年労働契約法が改正され、2013年4月1日以降に締結された有期労働契約から5年を超えて反復更新された場合には、労働者の申し出により無期労働契約に転換する制度が創設されたが、有期労働契約の締結事由を一時的な労働需要への対応や季節的な業務などに制限し、客観的な理由に基づいて正当化されない場合には、無期労働契約とみなすとともに、賠償金の支払いや刑事罰を科す。
- ③ 派遣労働は専門知識・技能を必要とする業務と臨時的かつ一時的な労働力需給調整の目的で行われる業務以外は禁止し、登録型派遣の常用型派遣への転換を促進する。

### 3 女性の活躍推進

#### (1) 女性の就業状況

雇用者全体に占める女性の割合は43.3%、女性の就業率は70.9%である。すでに専業主婦が主流の時代は終わり、夫婦共働きが普通という社会になった。しかし、女性雇用者の半数(53.9%)は非正規社員であり、指導的地位に占める女性の割合は7.5%に過ぎない。近年M字カーブの底は上昇しているものの、欧米先進国と比べて依然としてM字カーブが存在していることが問題である。日本では第一子出産を機に約6割の女性が離職していることがその原因であり、そこに女性の活躍が妨げられている最大の原因がある。育児休業制度は次第に普及、定着し、多くの女性が活用するようになった。しかし、同制度の導入前後で出産を契機とする女性の離職率に変化が見られず、同制度の導入は女性の離職率にほとんど影響を与えていない。子育てが一段落して職場に復帰したいと思っても、元の職場に戻ることはほとんど不可能であり、また、中途採用者に対する正社員の道は狭く閉ざされている。大半の女性は非正規雇用に就くしかない状況である。また、第三号被保険者

制度（130万円の壁）や所得税の配偶者控除制度（103万円 → 150万円の壁）も、女性の雇用を阻害する要因になっている。

採用、配置、育成、登用、賃金等あらゆる面において男女格差が存在する。特に、高齢単身女性、母子世帯の貧困率が高いことに格差の問題が集約された形で現れている。男女雇用機会均等法が制定されて31年経過するが、同法は行為規範を示しているだけで罰則もなく、実効性がない状態のままに終わっている。男性に比べ家事、育児、介護など家庭生活に圧倒的に多くの時間拘束される立場にある女性にとって、長時間労働や転勤が当然視される職場慣行、労働慣行は大きなハンディキャップである。育児休業取得も、職場を長く離れるとその後のキャリア形成に支障をきたすことが避けられない。日本企業の人事評価基準は無制限に働く人を前提としているため、女性が出産後働き続けられない、正社員として復帰できない最大の要因がここにある。女性が本格的に活躍できる社会を実現するためには、日本の職場を変え、労働慣行を見直すことが不可欠の前提条件である。

## （2）女性活躍の効用

夫が外で働き、妻は家庭を守り、夫を支えるライフスタイルは次第に困難になり、今では夫婦共働きが常態化している。女性の高学歴化、女性の社会参加意欲の高まりと併せ、ゆとりある生活に必要な所得の確保が男性の一人働きだけでは困難な時代になったことがその背景にある。

また、女性が男性と肩を並べて活躍できる社会の実現は、労働人口の減少に対処して労働力を確保するためだけでなく、特に、男性と異なる感性や視点、考え方を持っている女性の活躍の場が広がることは、これからの日本企業に求められるイノベーション力を高めるためにも欠かせない。単に女性の働く場を確保するだけでなく、正社員として働ける場、さらには指導的立場で働ける機会を確保し、拡大して行くことが必要である。

## （3）女性の活躍推進方法

### （女性活躍推進法の改正）

一昨年制定された女性活躍推進法は、女性だけでなく日本の職場を変え、男女の働き方を見直す機会を与えてくれるものであるとの期待が高まっている。一方、女性が不利な立場におかれている原因は、家事、育児、介護など家庭生活に拘束される時間が男性に比べ圧倒的に長く、長時間労働や転勤を受け入れにくいことにある。長時間労働や転勤を当然視する労働慣行が改まらない限り、女性が男性と肩を並べて活躍できる社会の実現は難しい。

女性活躍推進法は、事業主に行動計画（ポジティブアクション：積極的是正措置）の策定を義務づけている。ただし、義務不履行に対する罰則がなく、また、その取り組みや目標達成は努力義務にとどまっている。実行はあくまで企業任せであり、行為規範を定めたものでもない。どこまで実効性を発揮し、期待に応えられるかは運用次第と言える。そう

いう意味で、労働組合をはじめ社会の監視が同法の実効性を担保するうえで重要である。なお、同法の施行状況をみとうえで、実効が上がらない場合には、規制内容を強化し、努力義務にとどまっているものを、罰則を伴う強制力のあるものにするるとともに、行為規範を定めたものにする必要がある。

### (女性の働き方改革)

併せて、どうしても家事、育児、介護に負担がかかりがちな女性の職域を拡大し、指導的地位に就く女性を増やすには、第一に、女性が継続して就業し続けられるように短時間就業制度を拡充し、勤務地や労働時間、勤務時間を柔軟に設定できる雇用形態への一時的な転換選択権を設定するなどの条件整備を進めること、第二に、女性のキャリア形成に配慮した配置や仕事の配分に心掛けることが重要である。従来の男女役割分業や女性に対する固定観念を改めない限り、女性の活躍の場は広がらない。特に、実際に担当する仕事を通じて経験や知識、技術・技能を身に付けることに重きを置くOJT主体の日本型人材育成方式の下では、女性に優しい仕事や女性の特性に合っていると考えられる特定の仕事しか与えなければ、女性が潜在的な能力を発揮できないのは当然である。

## 4 高齢者の活躍推進

### (1) 継続雇用

高齢者雇用安定法は、企業に対し60歳以降の雇用延長方法として、①65歳への定年延長、②定年制の廃止、③65歳までの継続雇用のいずれかを取り入れることを義務づけているが、圧倒的多数の企業(81.7%)が③で対応している。理由は、年功賃金制で能力以上に割高になった賃金水準を引き下げるとともに、役職などの処遇を見直すためには一旦雇用関係を修了させて、改めて雇用し直すことが企業の組織管理、人事管理上都合がよいからである。

継続雇用方式を採用した場合の課題は、退職後も引き続き同じ企業で働き続ける高齢者のモチベーションを高め、高齢者がもっている経験や能力を最大限発揮できる職場環境や労働条件あるいは社会保障制度をどのように整備するかということである。それは、高齢者自身のためだけでなく、受け入れ側の企業にとっても重要なテーマである。定年前に比べ賃金が大幅にダウンし、仕事の範囲が縮小し、内容が軽くなることは避けられないとしても、高齢者が自ら進んで前向きに仕事に取り組み、戦力として活躍できるようにするための工夫の余地は少なくないはずである。

### (2) 年齢差別の禁止 — 定年制の廃止 —

一定年齢への到達によって自動的に雇用関係が終了する定年制は、解雇の基準が明確で、すべての労働者に一律に適用される公平な仕組みであるとみなされている。しかし、それは見方を変えれば、年齢による差別にあたるとも考えられる。アメリカではすでに年齢差

別禁止法が制定されており、したがって定年制もない。

年齢に関わらず、健康で意欲と能力がある限り働き続けられる生涯現役社会の実現は、超高齢化と人口減少が同時に、かつ急速に進行している日本としてめざすべき社会の姿である。このため、日本でも年齢による差別の禁止制度を導入してはどうかという意見が一部にある。しかし、職務が限定されていない日本の雇用契約の下で、しかもチームで仕事をするのが職場慣行となっている中で個人の能力を客観的に公正に評価することが難しく、定年制を廃止すれば解雇をめぐって労使間で紛争が多発するおそれがある。また、余暇よりも賃金を選好する傾向が強い日本人の場合、高齢者に対して自発的に退職する決心を促すこと、それを側面的にサポートする措置を講じることは容易ではないと考えられる。また、それは意欲と能力があればいつまでも雇用が保障されることを意味しているが、反面、定年までの雇用保障がなくなることであり、同時に若年層の雇用がそれだけ失われることにつながる。定年制は年功賃金、終身雇用と一体で日本型雇用システムの一環として導入されているものであるから、その廃止は日本型雇用システムの抜本的な改編抜きでは難しい。

### (3) 生涯現役社会の実現

働くことを厭わず、働くことに喜びや生きがいを感じる日本人の意識や人生観、労働観は高く評価すべきである。特に、70歳まであるいは働ける限り働き続けたい人が半数近くいることは、人口減少と超高齢化が進む今日、社会保障制度をはじめとする社会システムを維持して行くうえで有力な材料である。しかし、受け入れ側の企業は、大企業ほど高齢者の雇用に消極的なため、人々のいつまでも働き続けたいとの意欲や願いに応えられる生涯現役社会の仕組みを構築することが重要である。

#### (シルバー人材センターの拡充)

第一は、高齢者の雇用を促進するために設けられている既存のしくみを拡充し、最大限その有効活用を図ることである。中でもシルバー人材センターは、現在は業務範囲が短期の簡単な作業等の紹介、あっせんだけに限定されているが、高齢者がもっと本格的な仕事に就けるようにするため、業務範囲を大幅に拡充するとともに、受注する仕事量を増やすことができるように受注体制を強化する必要がある。特に活動の場があれば参加したいと考えている高齢者が数多くいることを考えると、単に仕事を紹介、あっせんするだけでなく、高齢者自らが主体的に社会と関わりを持ち続けられやすくなるしくみづくりにシルバー人材センターが乗り出すことが望まれる。例えば、①高齢者が取り組む事業としてどのようなことがあるのか一緒に考え、②仲間を集めて組織をつくる手法を指導し、③実際にその立ち上げをサポートする、そして、④事業がスタートしてからも日常的に相談に応じ、協力しながら悩みや問題点を解決して行く体制をシルバー人材センターの中に設けるべきである。

市町村が設立し、国が支援する公的な機関であるシルバー人材センターについては、民業圧迫とならない配慮が必要なことは言うまでもない。しかし、所在する地域や対象とする事業分野によっては、そもそも民間事業としては採算ベースに乗らないことも少なくないはずである。民間企業に配慮するあまり、本来公共部門がやるべきことをおろそかにするようなことにならないように心がける必要がある。

### (市町村の役割)

第二は、高齢者の活躍を促進するために、市町村が積極的な役割を果たすことである。第一線を退いた高齢者が引き続き社会と関わりを持ち続けることは、日々生きがいのある人生を送り、健康を維持するためにも有意義なことである。依然として意欲が衰えていない元気な高齢者が、何をすればよいか自分では見いだせないでいるとすれば、それは本人としては残念なことであり、また、社会的にももったいないことである。何に生きがいを見出すかは人それぞれであるが、報酬の有無や多寡にかかわらず、まず何よりも社会の役に立ち、人々から感謝されることに関わり続けることは、多くの人にとってやりがいを感じられることではないかと思われる。

そこで、市町村に求められることは、市町村が抱えているさまざまな課題を解決するうえで高齢者の経験や知恵を活用できそうなものがあれば、例えば各種の推進員として高齢者を任命し、積極的に活躍してもらう場を提供することが考えられる。公的な肩書が与えられることは、社会から認められる早道である。肩書なしで頑張ることに比べ、高齢者のモチベーションははるかに高まるはずである。また、市町村が直接、あるいは民間等に委託して行うさまざまな事業の実施に、その応援隊として高齢者に参加してもらう機会を積極的に設けるべきである。

## 5 公的な職業能力向上策の充実

### (1) 公的な職業能力向上策の必要性

白紙状態の新人を一括採用し、長期雇用を想定した企業内職業訓練を通じて労働者の技能・熟練の形成を図る人材育成方式が広く社会に定着している日本では、公的な職業訓練の役割は、中小企業の職業訓練に対する支援や離職・転職者を対象とする職業訓練に限られてきた。このため、日本における公的な職業訓練の規模は欧州諸国と比べて著しく小さい。また、学校教育においても、実践的な職業教育は職業課程を有する一部の高校、高等専門学校、専修学校で行われているだけで、体系だった職業教育体制が整っていない。大学及び大学院を含む学校教育の大半は、その教育内容がもっぱら一般教養や学術的なものが占めており、卒業後直ちにプロの職業人として働けるだけの実践的な知識や技能を習得できる場になっていない。

このような状況の中で、経済の長期低迷に伴い日本型雇用システムの維持が困難になるにつれ、非正規社員や女性、高齢者など職業訓練を必要とする人々が大幅に増加した。し

かし、彼らに対する職業訓練をこれまでのように正社員と同様個々の企業任せにすることは、企業の存立意義に照らしても、あるいは企業の体力からも無理がある。現に非正規社員や女性に対する職業訓練は正社員との間で大きな差が生じている。

非正規雇用に就いた若者や無職の若者が職業能力を身に付けようとするれば、現状では専修学校などに頼るしかない。その場合、受講料や生活費に対する公的な助成が受けられず、すべて自己負担するしかないが、資力のない彼らにとって、それはキャリアアップを図る道が事実上閉ざされているのに等しい。潜在能力はありながら、それを生涯十分発揮できないままに終わる労働者が大量に出現することは、日本社会全体としても限りある人材を有効に活用できないままに終ることを意味している。わが国産業経済の復権のためには、人的投資をより一層拡充して労働生産性を高めることが何より重要であるにもかかわらず、すでに減少し始めている労働者の潜在能力を十分掘り起こせないでいることは、産業政策上も致命的である。このままでは日本の労働者全体の知識、技術、技能レベルが低下し、激しい国際競争の中でわが国産業経済が後れを取り、ますます厳しい局面に立たされるおそれがある。

今日、公的な職業教育訓練の拡充の必要性が一段と高まっている。それを掛け声だけで終わらせず、確実に実行するためには、必要な予算を措置できるだけの財政基盤を確立することが大前提となることを再確認する必要がある。

## (2) 時代の変化に対応した職業教育訓練の必要性

I Tをはじめとする急速な技術革新の進展や経済のサービス化、グローバル化など産業構造の変化に伴う労働需要の変化への対応が迫られている。わが国の職業教育訓練は、一般にカリキュラムが時代の変化に対応しきれていないほか、必要な設備が足りず、実習が不十分で、労働現場とのつながりも不足している。特に、産業界のニーズに応じて受講者に実践力を身に付けさせるだけの実力を備えた教員、指導者の育成、確保が急務である。

また、国際競争力を強化するためには産業構造の転換、高度化が必要であるが、そのためには、個別企業における構造改革と併せ、企業の枠組みを超えて不採算部門から採算部門へ労働力を移動させ、採算性の悪い企業の市場からの退出、成長力のある企業の育成を促進する必要がある。しかし、企業から放り出される労働者への対応が不十分なまま労働移動が活発化すれば、失業者が街にあふれることが避けられない。失業者を出さないで労働市場の流動化を進めるためには、移動に対応できるだけの知識や技能を持った労働者の育成が不可欠である。そして、そのためには特定の企業でしか通用しない職業能力ではなく、広く一般の企業で通用する職業能力を習得することが必要になるが、それはもはや一企業の責任の範囲を超えている。その意味でも、公的な職業教育訓練の拡充は重要である。

## (3) 公的な職業能力向上策の充実

今日、公的な職業教育訓練を従来にも増して拡充する必要性が高まっている。理由は、

わが国の特色である企業内職業訓練だけでは、もはや新たな問題に対応しきれないからである。一つは、非正規社員など恵まれない状況にある労働者の処遇改善につながる職業能力の向上を図る機会を大幅に拡充する必要があることである。二つは、労働人口が減少する中で生産性を高めるには、従来にも増して人的投資を拡大する必要がある、それなくして日本経済の復権はありえないことである。併せて、産業構造の転換、高度化を促進するためには、労働市場の流動化が欠かせず、そのためには企業横断的に通用する職業能力を習得する機会が用意されている必要があることである。三つは、これまでもっぱら学術、教養に重点を置いてきた学校教育を再編して、職業教育訓練を学校教育のもう一つの柱として確立する必要があることである。そして、社会に出るまでの教育にとどまらず、社会に出てからもいつでも学び直すことができる職業人のための実践的で多彩なリカレント・コースを拡充する必要がある。

これまで経済界は学校教育に対し、余計なことは教えなくてよいから優秀な人材を白紙で送り出してくれれば、後はこちらで教育訓練すると言ってきた。しかし、企業にかつてのような余裕がなくなり、すべての労働者を企業が囲い込める時代ではなくなってきた。また、企業が労働者を囲い込むこと自体、日本の産業経済全体にとって必ずしも望ましいことだと言えなくなってきた。むしろ企業の枠組みを超えて労働力が移動する条件を整えることが産業経済の発展のためには有効であることを考えると、企業の外部で労働者が生涯にわたりいつでも学び直すことができる社会のしくみを整備することが、日本経済にとって重要な課題となったことを確認する必要がある。

## 6 解雇規制の見直し

日本の解雇規制が欧米諸国に比べて厳し過ぎることが日本の産業構造の転換、高度化を阻害する要因になっているから、その緩和を図るべきだという声が経済界から上がっている。しかし、日本の解雇規制はいわば日本型雇用システムと表裏一体の関係にあり、日本型雇用システムには手を付けず、それを堅持したまま解雇規制だけを緩めることには論理的に無理がある。解雇規制を緩めるなら、職務無限定雇用契約を改める必要がある。しかし、企業にとってもメリットの大きい職務無限定雇用契約を全面的に取りやめることは現実には難しいものと思われる。実現の可能性が高いのは、職務が限定されない正社員の割合を絞り、空いた穴を職務、勤務地、労働時間が限定された正社員で埋める手法の採用である。しかし、その場合でも解雇が全く自由になるわけではなく、無限定正社員に比べ解雇要件が若干緩和されるだけであることを認識しておく必要がある。

一方、欧米の職務限定雇用契約の場合、職務や勤務先の事業所がなくなれば解雇が可能となる。ただし、解雇が全く自由だというわけではなく、再雇用先を確保するための一定の手続きや金銭的な補償、再就職の支援が必要とされている。

### (解雇の金銭補償)

解雇について紛争に至った場合でも、訴訟で争われる事案は比較的少なく、都道府県労働局に設置される紛争調停委員会によるあっせん、労働審判制度による調停、審判等により迅速で柔軟な解決が図られている場合が多い。また、いずれの解決方法による場合でも、金銭の補償により労使双方が合意解約するなど柔軟な解決が図られている。しかし、和解金額は和解の手法によって大きな差が生じており、金銭補償を正面から認めていない現状は、弱い立場の労働者の保護に欠けるところがある。

解雇の金銭補償のルール化については、企業が従業員を解雇しやすくなるとして批判的な意見がある。確かに金銭を支払えば解雇が可能になるような法制度は、そのような機能を持っている。しかし裁判所が、解雇が無効だと判断した場合に限り、金銭補償で解決する道を正面から認めることは、従業員にとっても有意義であると考えられる。解雇が無効だと認められた場合にも、従業員が職場に復帰することは現実にはほとんどなく、多くの場合、未払い賃金の支払いと損害賠償で決着している。そうであれば、正面から金銭補償を認め、その算定基準や算定ルールを法定したほうが補償金額の算定根拠が明確になり、透明化されて、より公正な金銭補償が行われるものと考えられる。

## 7 労使自治の確立

賃金をはじめとする労働者の処遇や労働時間などの労働条件は、基本的に当事者である労使の自治で決めることが適当である。国家が法的に介入することは最小限の範囲にとどめることが望ましい。しかし、労働者の労働組合加入率が年々低下し、20%を切る状況であること、わが国企業の大半を占める中小企業にはほとんど労働組合が設立されていないこと、雇用者の4割近い非正規社員は7%程度しか労働組合に加入していないことを考えると、労働者の処遇や労働条件に関することの決定を労働組合に託すことには無理がある。そこで浮上してくるのが労働者代表制であるが、これについても、それが正当な労働者の代表としての役割を適正に果たすことができるようにするためには、その選出方法やすべての従業員の見を集約するための公正な手順などの仕組みを確立する必要がある。

「日本の雇用・労働問題の解決に向けて」検討会メンバー

	石田 真敏	衆議院議員
	江利川 毅	埼玉県立大学理事長
	梶田 信一郎	自治総合センター理事長
	神野 直彦	東京大学名誉教授
	橋本 昌	茨城県知事
	原田 豊彦	元日本放送協会理事
	増原 義剛	元衆議院議員
	松本 博	(株)松本代表取締役
	宮崎 達彦	弁護士
(座長)	森元 恒雄	元参議院議員
	渡壁 誠	日本電気(株)常務理事