

労働市場改革専門調査会  
第4次報告

平成20年9月17日  
労働市場改革専門調査会

# 労働市場改革専門調査会第4次報告骨子

～正規・非正規の「壁」の克服について～

## 要 旨

### 1. はじめに

### 2. 正社員・非正社員の賃金格差の現状と要因

- (1) 賃金格差の要因
- (2) 非正社員の増加と固定化

### 3. 「働き方の壁」是正のための政策のあり方

- (1) 短時間正社員制度の促進
- (2) 非正社員の雇用安定化
- (3) 正社員と非正社員との中間的な働き方
- (4) 労働市場政策－雇用・処遇の「共通ルール」の策定
- (5) ジョブ・カードを通じた職業訓練
- (6) 脱法行為に対する効果的な是正措置の検討
- (7) 非正社員や無業者などのスキルや人的投資の実態に関するデータ整備

### 4. 社会保障政策の活用

- (1) 雇用保険の活用
- (2) 非正社員への社会保険適用範囲の拡大
- (3) 生活保護制度の改革
  - ア. 生活保護制度に関する課題
  - イ. 生活保護制度の改革
    - ア) 稼働世代に対する自立支援プログラム
    - イ) 就労困難な高齢者世帯への対応
    - ウ) 稼働世代のボーダーライン層に対する保護移行防止対策の検討
    - エ) 就労支援対策の前提条件となる実施体制の整備

### 5. おわりに

## (要旨)

正社員と非正社員との間の「働き方の壁」を引き下げ、不安定就業者の生活安定を図るための労働市場の望ましい姿について検討する。このためには、まず、非正社員の増加と、その固定化が進んだことの背景について考える必要がある。これらの直接の要因は、90年代初めからの経済停滞の長期化であるが、同時に過去の高成長期に確立した終身雇用・年功賃金の正社員の働き方を維持するために、企業が新規採用の抑制を長期間にわたって実施したことが、とくに若年層のフリーターを増加させた大きな要因になったと考えられる。

また、わが国の場合、雇用保障が欧米のように勤続年数の長さ等で決まる相対的な基準ではなく、正社員と非正社員という採用時の雇用形態に基づくことは、雇用機会が新卒採用の時点での景気情勢等に大きく依存し再チャレンジの機会に乏しいこと、雇用形態の固定化や不安定な就業から抜け出しづらいことも意味する。こうした格差の是正を図るためには、1700万人の非正社員をできるだけ多く正社員化するだけでなく、両者の中間的な働き方を設ける等の手段で、非正社員の雇用の安定化を図る実効性ある政策が重要である。さらに多様な働き方を選択する労働者が増える中で、個々の労働者の働き方に応じた個別的な規制から、正社員と非正社員との働き方の違いにかかわらず、最低限守るべき働き方・処遇の「共通ルール」に重点を置くことについて、長期的に合意を形成することが必要である。

非正社員は同時に不安定就業者である場合も少なくない。このため、その生活保障には、労働市場だけで対応することは難しく、社会的なセーフティネットである生活保護制度も活用されている。また、非正社員のうち、生活保護の対象者とのボーダーライン層に対する保護移行防止対策も検討する必要がある。労働市場制度と社会福祉制度を一体的に活用し、非正社員と不安定就業者の生活の安定に取り組む新たな仕組みを構築すべきである。

### 1. はじめに

これまでの労働市場改革専門調査会では、以下のような論点について審議し、報告書をまとめた。

第一次報告(2007.4.6)では、「働き方の6つの壁」<sup>1</sup>から生じる問題を提起するとともに、就業率の向上、労働時間短縮の数値目標とワークライフバランス憲章の策定を提案し、官民トップ会議における「仕事と生活の調和(ワーク・

<sup>1</sup> 経済財政諮問会議の民間議員が指摘した「壁」は、①正規・非正規の「壁」、②性別の「壁」、③働き方の「壁」、④年齢の「壁」、⑤国境の「壁」、⑥官民の「壁」の6つである。

ライフ・バランス) 憲章」、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」の策定に結びつけた。また、第二次報告(2007. 9. 21)では、緊急の課題である外国人研修・技能実習制度の改善と、多様な働き方のひとつとしてテレワーク(在宅勤務)促進のための労働法制の見直しを提言した。さらに、第三次報告(2008. 2. 15)では、定年退職後の高齢者の安定した就業を促進し、70歳現役社会を目指した弾力的な働き方について提言した。

今回の第四次報告では、残された最大の課題である正社員と非正社員(パート・アルバイト、派遣など<sup>2</sup>)の間に見られる働き方の「壁」と、それに関連して賃金の低い非正社員を主体とした「不安定就業者」への総合的な対策のあり方について検討する。ここで対象とする「不安定就業者」とは、家計の主たる収入源としてフルタイムに近い日数または時間数<sup>3</sup>を働いても基礎的な生活を支えるだけの収入を得られない(例えば世帯の収入を合わせても、生活保護水準以下の収入しかない)者を指している<sup>4</sup>。

この背景には、家族構成の変化、就業形態、産業構造の変化等によって家族の経済基盤が脆弱になるとともに、1990年初めからの長期経済停滞の下で良質な雇用機会が大きく減少したことがあげられる。学校を卒業した後に正社員としての就業ができないか、転職を繰り返したために失業した場合にも雇用保険に十分依存できないため、所得の喪失という事態に直面することで、働いても生活を支えるだけの収入を得られない労働者になるリスクが高まった。他方で、これまで生活が比較的安定していた中年男性についても非正規雇用の比率が高まっており、ここでの「不安定就業者」とのボーダーライン層も厚みを増している。これらの問題に対処するためには、労働市場と福祉政策との連携が必要となる。

以下では、まず、非正社員と正社員の処遇上の格差の現状と要因について検討した後、それを是正するための雇用政策の基本的な方向と、最低生活保障の主要な手段である生活保護制度との連携のあり方について検討する。

## 2. 正社員・非正社員の賃金格差の現状と要因

### (1) 賃金格差の要因

経済活動のグローバル化が進み、輸出産業が発展する半面、輸入代替産業が衰退するなど、両者の間の雇用需要の差や、情報通信技術が飛躍的に進歩するなかで、それらを十分に活用して働ける労働者と、そうした流れに対応できて

---

<sup>2</sup> なお、ここでの派遣労働者には派遣元の正社員が含まれていることに留意が必要である。

<sup>3</sup> 例えば、アメリカの労働統計局の定義では年間27週以上就業していたことが要件となる。

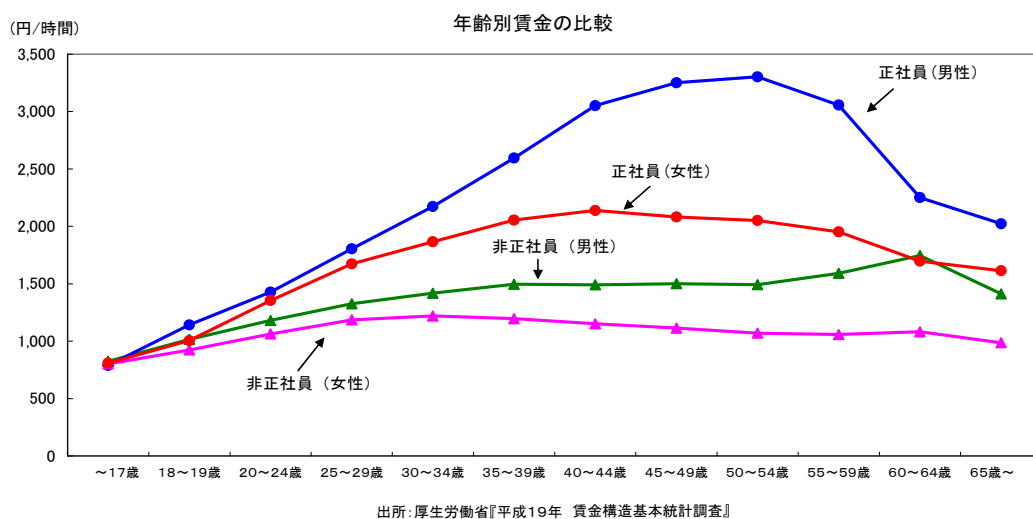
<sup>4</sup> これには、子育て、介護など様々な要因により、フルタイムで働けないために収入が不足する者も含まれる。

いない労働者との間の雇用機会や賃金などの処遇格差が拡大することは、日本だけでなく先進国に共通する問題となっている。

しかし、日本の労働市場の大きな特徴は、欧米のような職種間や産業間の賃金格差だけではなく、同一あるいは類似の仕事に従事していても、「正社員（定年までの期間の定めのない雇用形態）」と「非正社員（有期雇用や派遣社員）」という雇用形態の違いによる賃金格差が大きいことである。これには、正社員と非正社員の間における賃金の決定方式の違いによる面が大きい。

第1に、年齢・勤続給や職能給制度のもとで、企業内の勤続年数と正の相関がある正社員の賃金と、そのような相関が弱い非正社員の賃金との格差である。年功型賃金<sup>5</sup>は、正社員の間でも男女間賃金格差の大きな差の要因でもあるが、勤続年数とともに高くなる正社員の賃金と、賃金カーブがフラットな非正社員との賃金格差は、男女を問わず勤続年数を重ねるとともに拡大する傾向にある（図表1）。

（図表1）



第2に、企業利益の配分としてボーナスがある正社員の賃金と、ボーナスがないか、あってもその額が低いため、基本給が主となる非正社員の賃金との差である。しばしばコーポレートガバナンスに関して、ステークホルダーとして株主・債権者等と並んであげられる「労働者」とは、こうした企業内において雇用が保障されている正社員を指す場合が多い。他方で、企業外労働市場における職種別賃金を得る非正社員は、正社員のような企業利益の配分を受けにくい立場にある。

第3に、雇用契約に期間の定めのある非正社員の場合には、雇用契約が更新されなければ、次の就業先との契約の間に切れ目が生じ、その間の生活が不安

<sup>5</sup> ここでの年功型賃金とは、狭い意味の年功給だけでなく、職務給であっても、職務上の昇進が年齢や勤続年数に比例することから結果的にそれに比例した賃金の場合も含む。

定なものとなる可能性が高い。こうした非正社員における雇用のリスクプレミアムが賃金に反映されていれば良いが、現実的には必ずしもそのようになっておらず、そのことが、正社員と非正社員の間の実質的な賃金格差をさらに拡大する要因となっているという意見もある。

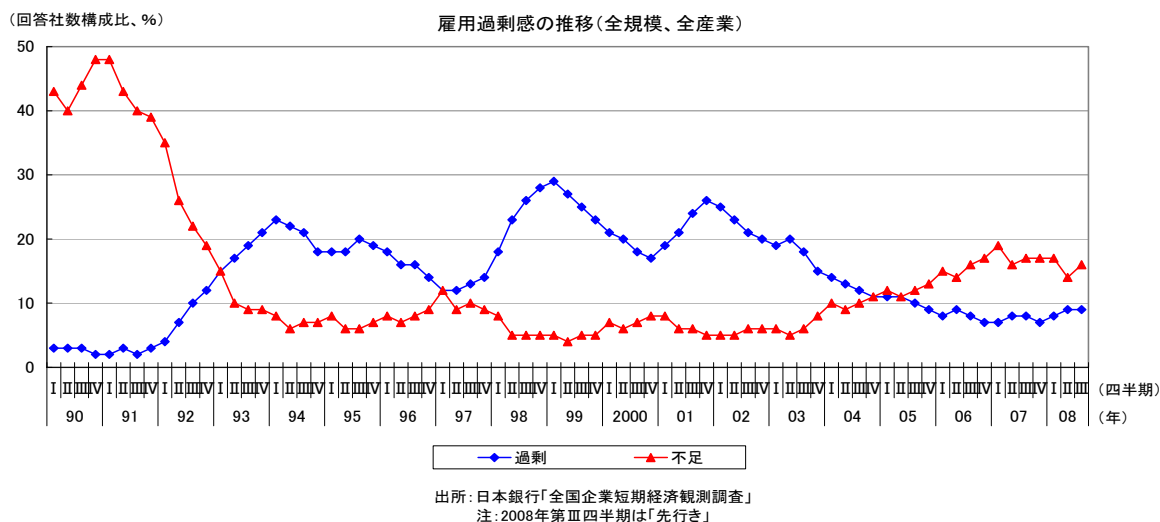
もっとも、正社員と非正社員の賃金水準の違いには、正社員の場合は転勤・異動のリスクや残業等が当然視される、拘束性の高い働き方に対する負担が、限定された仕事で活用される非正社員の賃金にプレミアムの形で上乗せされているという点も考慮する必要がある。

## (2) 非正社員の増加と固定化

非正社員の比率は、これまで傾向的に高まっており、2007年では1700万人超と、雇用者全体の33.5%の高い水準に達している。

こうした非正社員比率の高まりは、1980年代から一貫して生じていたが、1998年の東アジア経済危機等を契機としたマイナス成長以降に一層加速した。これは95年以降、バブル崩壊時から順調に回復して来たと思われた経済成長が再屈折したことにより、中長期の継続的な雇用保障を前提とする正社員を中心として企業の雇用過剰感が、再び急速に高まったことが、その大きな背景となっているとみられる(図表2)。

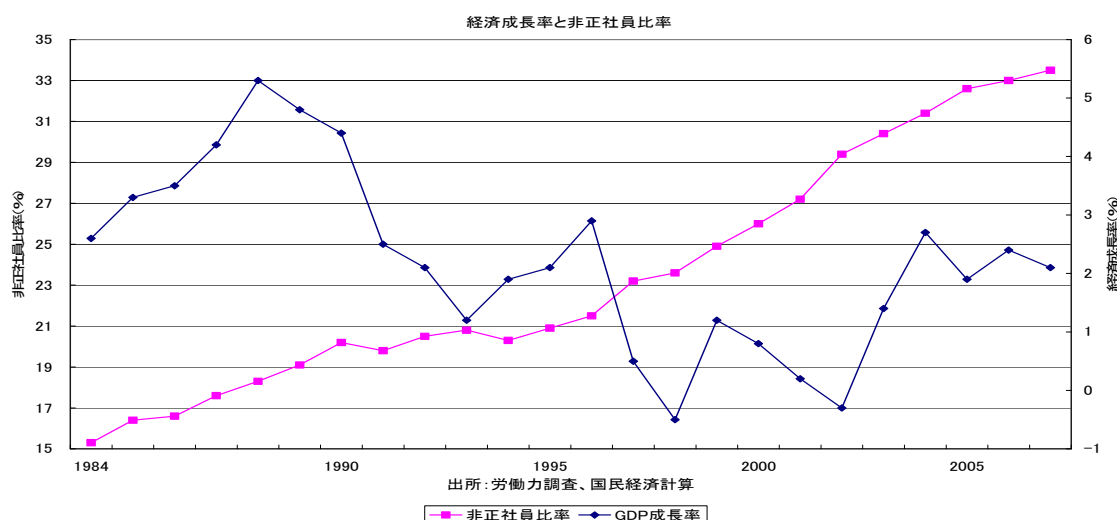
(図表2)



80年代までの景気後退期には、非正社員の雇用機会をまず削減することで正社員の雇用を維持することが日本企業の一般的な行動であった。しかし、90年代末から、経済成長のトレンド自体が大幅に低下したことから、企業にとって正社員の雇用維持コストが高過ぎると認識されるようになった。このため、とくに90年代末から正社員比率を引き下げる動きが本格化し、最近時点では、非正社員が雇用者全体の3分の1を占める状況となった(図表3)。これは希望退

職の募集や、定年による退職者の不補充・補充削減、さらには補充する場合にも非正社員に限定するという企業行動の変化が幅広く生じたためであった。

(図表 3)



こうした正社員の新規採用数の削減や抑制は、その後 10 年近くにわたって、続いたが、その結果、既存正社員の雇用が極力維持される一方、高校や大学を卒業した新卒者の就業機会が著しく狭まるなど、いわゆる就職氷河期が生じた。例えば、高校卒業者の就職率は、90 年代後半から大幅に低下し、その結果として若年層を中心としたフリーターの増加を招く大きな要因となった。

このような非正社員比率の高まりに対しては、企業による非正社員への需要が、もっぱら労働者派遣法の規制緩和によって増加したとの見方がある。しかし、これらに対しては、第 1 に、非正社員の増加は 2003 年の労働者派遣法改正等の以前から見られた長期的な現象であることが指摘される<sup>6 7</sup>。

第 2 に、それまで禁止されていた製造業務の派遣が解禁されたことによって、それ以前に請負契約の下で就業していた請負社員や期間工が、派遣社員として就業するようになったことによる面も大きいことである<sup>8</sup>。

第 3 に、非正社員の 7 割近くは、規制緩和の対象ではないパートタイム労働者であり、派遣社員の比率は非正社員全体の 1 割にも満たないことである(図表 4)。

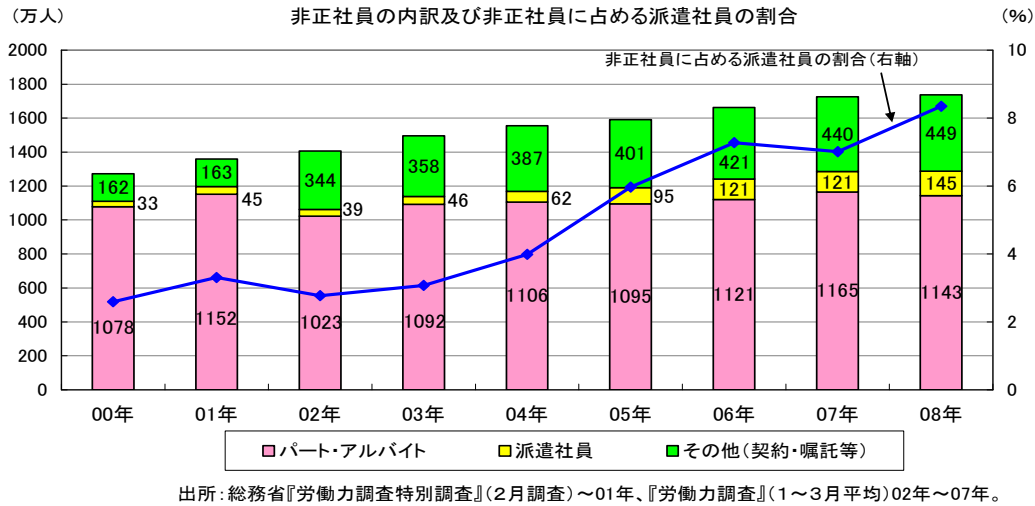
<sup>6</sup> 事実、1989 年以降雇用者の増加は非正社員の増加によるところが大きく、1995 年以降、女性雇用者については非正社員が大幅に伸び始め、コストの低い労働者へのシフトが顕著になった。それでも 1997 年までは正社員と非正社員の両方をいかなる不況時においても増加させてきた大企業も、1997 年以降正社員を減少させて非正社員に切り替え始めた。

<sup>7</sup> 1995 年から 2000 年の間で大企業（従業員 1000 人以上）のパートタイム労働者の比率は 10%から 18%強に急上昇した（「賃金構造基本統計調査」）。

<sup>8</sup> 就業構造基本調査によれば、2002 年から 2007 年までの 5 年間における派遣社員の増加の約半分は、生産工程・労務作業者の増加によるものであることがわかる。

このような非正社員の実態をみれば、企業を取り巻く経済環境の変化ではなく、派遣法の規制緩和による派遣社員の増加が非正社員の増加の主たる要因であるとする事は、必ずしも適切とは言い難い。

(図表 4)



非正社員比率の高まりは、主として経済成長の予想外の減速や企業環境の不確実性の増大等の経済社会の環境変化に対応した、企業の人材活用行動の変化によると考えられる。すなわち、過去の高度成長を前提として成立していた終身雇用や年功賃金等の雇用慣行の見直しが十分進まない中で<sup>9</sup>、経済成長の長期減速に伴い、固定費としての正社員の人件費負担を抑制するために、景気変動に応じて弾力的に雇用調整が可能な非正社員への依存度が大きく高まったことによる面が大きいといえる。

また、日本の雇用慣行では、正社員の採用が新卒時に大きく依存することから、卒業時に雇用機会が乏しく、就職時期を逃した若年者が、一度、非正社員になった場合には、なかなか正社員に転換できないという「非正社員の固定化」現象がみられるが、これが過去10年間の低成長期にいつそう顕著となっている。なお、この問題は、OECDの「新雇用戦略」でも問題視されているところであり、対策としても非正社員から安定した雇用機会につきたいと考える人に、いかにして中途採用の道を開けるような政策が重要であるかを指摘している<sup>10</sup>。政府は、新雇用戦略における「フリーター等正規雇用化プラン」によって、若年層について100万人の正規雇用化を目指すとともに、政労使が参加する「成長力底上げ戦略推進円卓会議」において最低賃金の中期的な引き上げが合意さ

<sup>9</sup> バブル崩壊後の人件費負担増加に対応するため、企業サイドでは中高年層の賃金カーブのフラット化や能力給・成果給の導入などを進めてきたが、中長期の継続雇用を前提とする正社員の人件費負担の軽減を図るには、新卒採用を抑制し非正社員を活用することが必要となった。

<sup>10</sup> OECD, Boosting Jobs and Incomes; The OECD Job Strategy, 2006.



れているが、「働き方の壁」を是正するには、さらなる取り組みが必要である。

### 3. 「働き方の壁」是正のための政策のあり方

非正社員が、雇用者全体の3分の1を占めるなかで、同一あるいは類似の仕事をしている場合の正社員と非正社員の間に、賃金や福利厚生等の点で合理的根拠のない処遇差が存在することは、労働市場における公平性と効率性の両面から改善すべき課題となっている。これについては、現行制度のままで、非正社員をできるだけ正社員化することで格差を解消するという考え方があるが、それに加えて、非正社員の雇用の安定化への対応も求められている。これは終身雇用・年功賃金等の雇用慣行を前提とした正社員という働き方は、過去の高い経済成長率とピラミッド型の人口の年齢構成の時代に成立したという面があり、今後の成長減速・高齢化社会等の労働市場環境の変化の下で、そのままの形で維持することは困難なためである。こうした制約条件の下で、正社員と非正社員との間の雇用保障に関する「働き方の壁」を是正するためには、以下のような政策が考えられる。

#### (1) 短時間正社員制度の促進

まず、正社員と賃金決定方式は共通しているが労働時間は短い「短時間正社員」制度に対する支援や、正社員と短時間正社員の相互転換の制度化について促進していくことも重要である。このような施策は、今後、既婚女性の子育てと仕事との両立促進や、高齢者の労働市場への参加を促進するためにも必要な政策となる。なお、短時間正社員制度は、短時間非正社員との格差を顕在化させることになるため、企業はその導入に消極的であるという問題も指摘されている。

#### (2) 非正社員の雇用安定化

非正社員について、有期労働契約における「雇止め(雇用主からの雇用契約の更新拒絶)」が避けられない。このため、不意に雇用の場を失う事態を回避し、その雇いをより安定的なものとするために、雇止めに関するルールを明確化することが必要である。まず、担当する仕事自体が臨時的なものでなく、中長期に継続する場合には、日々雇いを避け、有期雇用の期間をできるだけ長くすることで、過度に頻繁な労働者の交代を防ぐような仕組みを構築する。他方、年単位の契約が長期にわたって更新されてきた場合の雇止めに際しては、継続雇用期間の長さに応じた一定の手当の支払をルール化することも考えられる。

### (3) 正社員と非正社員との中間的な働き方

OECD では、労働市場の二重性を助長しないよう、一時的な契約と恒久的な契約の中間に、例えば、勤続年数とともに解雇から保護される権利を高めていくというように、より均衡の取れた待遇が追求されるべきとしている。こうした考え方に基づけば、従来の働き方に加えて、「特定企業での長期の継続雇用を前提としなくても、労働市場でより安定した働き方」を選択肢として可能とすることが必要となる。そのためには、特定企業内で非正社員としての熟練形成を図るため、雇用期間を少しでも長くするとともに、特定の企業を超えて技能形成を可能とし、企業を超えたキャリアの安定化の可能性を高めることが前提となる。

有期契約でかつ契約更新を繰り返す非正社員の雇用の安定を図るには、「短期雇用」と「長期雇用」との間に位置する「中間的な雇用契約」についてのルールを設けることが有効である。すなわち、現行の業務や職場・事業所を限定した「契約期間に定めのある有期雇用契約」と、頻繁な配置転換や転勤を前提とした「契約期間に定めのない雇用契約」との中間に位置する、新たな「業務や職場・事業所を限定した契約期間に定めのない雇用契約」という選択肢を設けることである。

ここでは、業務や職場が限定されている以上、景気状況の悪化や、企業の業務の再編成等から仕事がなくなる可能性もあるため、予め、雇用契約の解除に関するルールを明確化する必要がある。この具体的なイメージとしては、業務や職場・事業所が縮小したこと等を理由とする雇用契約の解除の際には、雇用期間に応じた一定額の金銭補償等を使用者に義務付けること等の手続き規定を整備することなどが考えられる<sup>11</sup>。

このような雇用契約解除のルールを設定することについては、使用者の都合による解雇が容易に行われる不安定な雇用形態を増大させることにならないかという懸念に十分配慮する必要がある。しかし、その一方で、現行の有期契約の多くが、新しい形態の「契約期間の定めのない雇用契約」に移行することで、労働者にとっては従来の細切れ雇用を防止できるという利点がある。また、企業にとっても、雇用調整の余地を残しつつ、非正社員を新しい雇用契約の下で、中長期的に戦力化することが可能になることが期待される。

### (4) 労働市場政策—雇用・処遇の「共通ルール」の策定

多様な働き方を求める労働者が増える中で<sup>12</sup>、異なる雇用形態を対象とした「共通ルール」としての雇用・処遇ルールの策定が必要となる。具体的には、有期契約の労働者や派遣労働者、さらには請負について共通に適用される雇

<sup>11</sup> あるいはそうした金銭補償を解雇権濫用の考慮要素とすることも考えられる。

<sup>12</sup> 国内で必ずしも長期間働くことを前提としない外国人労働者にとっては雇用条件の内容が明確な有期雇用契約の方が望ましい面もある。

用・処遇制度の基本方針を整備することにより、雇用形態にとらわれない労働者の権利保護と公正処遇の実現を図ること等が考えられる。

2008年4月1日に施行された改正パートタイム労働法では、通常の労働者と同視すべき短時間労働者について、短時間労働者であることを理由とする差別的取扱いの禁止が明記され、賃金をはじめ教育訓練、福利厚生なども含む労働条件の均衡待遇が事業主に義務づけられた。

こうした中、パートタイム労働法の差別的取扱い禁止の対象となる短時間労働者は、全体の5%に過ぎないことが問題との指摘がある<sup>13</sup>。

非正規雇用の多様化が進む中で、有期雇用へのニーズが高まっているが、パート労働法では、この有期雇用への対応が必ずしも十分とはいえない。均衡処遇をどうするか、セーフティーネットをどうするかなども含めた包括的な検討が望まれる。

もっとも、「働き方の壁」をなくすためには、通常の正社員と短時間労働者との間における処遇の均衡などパート労働法のルールを、正社員と有期契約のフルタイム社員の間にも適用拡大することについては、以下のような問題点も指摘されている。

①仮に正社員の働き方が現在と変わらない中で、機械的に非正社員の雇用保障や処遇のあり方を正社員に合わせることは容易ではなく、また、無理にそのようなことをすれば、むしろ日本社会全体の雇用機会の減少をもたらすことになりかねないこと、

②特定の企業にしか通用しない企業内訓練を集中的に受ける正社員のインセンティブや、後輩への企業内訓練による指導・技術の円滑な移転を維持するためには、年功的な賃金や雇用保障が必要であること、

③正社員の処遇には、残業を当然視した長時間勤務や転勤など事業所間の異動等、企業への拘束性の強い働き方の代償としての意味があること、

④業績連動型賃金などによって企業利益の配分を受ける仕組みが正社員にしか適用されないことは、非正社員との雇用契約上の違いに基づくものであること、等である。

しかし、正社員とパートタイム労働者との均衡待遇を謳っているパートタイム労働法においても合理的な要因による賃金格差が否定されているわけではない。その意味では、これらの要因によって、非正社員との賃金など処遇差をどこまで説明できるかが重要な問題であり、合理的に説明できない部分については、双方の働き方と賃金決定の仕組みが見直される必要がある。とくに正社員

---

<sup>13</sup> 対象となる短時間労働者については、対象者が多いか少ないかが問題ではなく、そのルールが適切かどうか重要であるとの意見がある。実際、改正パートタイム労働法では、通常の労働者と同視すべき短時間労働者（パートタイム労働者）以外についても、事業主は、通常の労働者との均衡を考慮しつつ、その雇用するパートタイム労働者の職務の内容、成果、意欲、能力又は経験等を勘案し、その賃金（基本給、賞与、役付手当等）を決定するように努めるもの、とされている。

の年功賃金の改革がひとつのカギとなることは、職種毎の時間当たりの賃金率を基準として、正社員と非正社員との区別を撤廃した会社の例に見ることもできる<sup>14</sup>。

#### (5) ジョブ・カードを通じた職業訓練

正社員と非正社員との間には、熟練形成のための企業内訓練機会にも大きな差がある。このため非正社員として働き、企業内で職業能力を形成する機会のない人々を対象に安定した雇用への移行を目指すため、職業訓練施設や企業現場において所定の職業訓練を得る機会を提供するとともに、それを受けた場合に、一定の職業能力があること等を証明する手段がジョブ・カードである。なお、訓練に当たっては必要な資金の融資制度も活用可能である。フリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母親のみならず、幅広い若年層、短期雇用者、高齢者にも対象が拡大されれば、ジョブ・カードを活用してその正社員化やキャリアアップに向け能力向上を図ることが可能になる。

#### (6) 脱法行為に対する効果的な是正措置の検討

非正社員を雇用する事業主や請負事業主の一部では、社会保険への未加入等の問題が生じており、これを解消するための実効的な措置が必要である。例えば、民間事業者を活用した加入促進事業の推進や、事業者が適法に社会保険等に加入していることや、未加入事業者を下請けに用いていないことを、公共入札など政府調達条件にすることなどが考えられる<sup>15</sup>。

#### (7) 非正社員や無業者などのスキルや人的投資の実態に関するデータ整備

正社員だけでなく、非正社員についても雇用の安定化、無業者の就業促進を図るためには、保有スキル（人的資源のストック）や人的資源投資の現状を把握できるようにデータを整備する必要がある。新雇用戦略を着実に実行していくためにも、このようなデータの整備が不可欠である。

## 4. 社会保障政策の活用

非正社員の割合が高まり、その形態もパート・アルバイトが依然中心とはいえ、派遣や契約社員等の有期雇用も増加するなど中身が多様化している。そうした中で、とくに契約期間の短い雇用契約の更新を繰り返す労働者については、失業のリスクが大きいと、これに備えるためのセーフティーネットの整備が

<sup>14</sup> 労働市場改革専門調査会ヒアリング（平成20年6月13日）

<sup>15</sup> 例えば、1月単位の契約を繰り返し更新することで、事実上2ヶ月を超える雇用でありながら社会保険に加入しないこと等に対する効果的な是正措置の検討が必要である。

必要となる。例えば、このような短期間就労者に対応するための雇用保険制度のあり方や究極の社会的安全弁である生活保護制度についても、就労可能な者については自立支援により重点を置く方向で、その在り方を見直していくことが、今後の検討課題となる。

雇用保険と生活保護は別々の仕組みであるが、就労可能な者については自立・就労支援により重点を置く方向で機能的に連携を確保するとともに、これまで、事実上、雇用保険の対象外とされてきた短期就労型の非正社員についても、就業促進という観点から何らかのセーフティーネットを整備することが必要である。また、若年者、高齢者、母子世帯など、各世代、世帯の状況を踏まえた制度設計に取り組むことも必要である。例えば、フリーターの場合には中長期的な視点に立ったスキル形成を考慮した支援が、母子世帯については世帯主として自立できるような支援がそれぞれ必要であり、これらは高齢者への支援とは性格が異なるものと考えられる。このように、個別の状況を踏まえた、きめ細かな政策対応を講じることにより、貧困が継承されず、貧困を固定化させない仕組みが可能になるものと考えられる。

#### (1) 雇用保険の活用

非正規労働者の正規化を図ることは、政府の新雇用戦略の中でも重要な柱の一つとなっており、「短期雇用契約」でも「雇用」から次の「雇用」への繋ぎをできる限り「安定化」する政策についても検討する必要がある。

すでにみたように、正社員と非正社員とを隔てるものに、「期間の定めのない雇用契約」と「有期の雇用契約」(数年・数ヶ月から日々まで)がある。非正規労働者の雇用が「不安定」なのは、雇用契約の期間が短期で「細切れ契約」であることによるが、仮に雇用期間が終了しても、次の仕事、またその次と仕事がつながれば、雇用は安定する。派遣や請負の労働者の場合は、次の仕事までの間に発生する失業リスクが正社員に比べると極端に高いことも勘案しつつ、とくに雇用保険の適用要件の一つである「1年を超えて雇用が見込まれる者」について再検討するなど、有期雇用のセーフティーネットの在り方について、非正規失業への滞留を避け、正社員化が進む形で一層検討を進めていく必要がある。

なお、これらの検討に当たっては、失業者の再就職の促進を目的として社会保険制度として運営されている雇用保険の趣旨や、保険料負担者である労使や国民の議論を十分踏まえる必要がある。

#### (2) 非正社員への社会保険適用範囲の拡大

現行の社会保険制度においては、所定労働時間が通常の労働者の4分の3未満で、且つ年収が130万以下労働者には厚生年金等の被用者保険が適用されておらず、その範囲内では被用者の被扶養者は、賃金を得ながら社会保険料を負

担しないことが可能となる。この結果、仮にその適用基準を超えて働く場合には、個人としての年金や医療保険料の支払い義務が生じることから、大きな負担増となり、就業調整が行われる場合が多い。従って、この適用基準を引き下げることにより、現在のパート労働者が、より長期間で質の高い仕事への就業意欲を促進することができる。

他方で、雇用主にとっても被用者保険が適用されないパート労働者を雇用している限り、社会保険料の事業主負担が不要となることから、正社員と比べて賃金コスト面ではきわめて有利になる。このような事業主の正社員を非正社員に代替する方向に誘導するインセンティブを抑制するためにも、被用者保険の適用基準を引き下げることにより、非正社員に対する社会保険適用範囲の拡大を図る必要がある。なお、同じ趣旨から、現行の2ヶ月以下の雇用期間は社会保険の適用除外という規定を、1ヶ月単位の契約なら全て加入させる方向へ拡大することも検討すべきである。

### (3) 生活保護制度の改革

労働市場の改革と平行して、最低生活保障というセーフティーネットである生活保護制度について自立・就労支援機能をさらに強化する必要がある。このためには、包括的・画一的で、必ずしもライフステージに応じた支援策となっていないとも指摘される現行の生活保護制度を改革することが中期的な課題である。すなわち、働くことのできない高齢者や再就職を積極的に支援する稼働年齢層など、生活保護受給者の特性に応じた自立支援を更に推進することが基本的方向性となる。

#### ア. 生活保護制度に関する課題

現行の生活保護制度<sup>16</sup>については以下のような指摘がなされている。

- ① 日本の生活保護制度は包括的な制度であり、異なるライフステージや世帯類型にある者に対して単一の制度が適用される。このため、受給世帯に、就業できず、金銭給付が中心となるべき高齢者世帯と、「就労自立支援」が重要な稼働期にある者が混在しており、それぞれのニーズに応じた適切な対策が行われ難い。また、被保護世帯には、複合的な就労阻害要因を抱えている場合が多く、労働部門、生活保護部門だけではなく他部門と一体的に連携して初めて可能となる。
- ② いったん受給者となると就業意欲が抑制され易く「入りにくくて出にくい」制度となっている。このため稼働期にある者にとって自立の阻害要因となっている面があり、被保護者を貧困状態にとどめる「貧困の罠」とな

<sup>16</sup> 最近時点での生活保護受給世帯の構成は、高齢者世帯が5割（うち9割は単身者）、3分の1は傷病・障害者世帯、母子世帯は9%、その他が10%である。

っている。

- ③ 生活保護が「貧困の罠」となることを避けるためには、被保護世帯の生活保護基準額（公共料金や公共サービスの利用料の軽減措置や各種補助等も含む）と、最低賃金や非正規雇用者の賃金水準、雇用保険の給付水準等とのバランスに配慮するなど就業意欲が抑制されないようにすることや、高齢期の貧困の大きな要因としての公的年金への加入を確実にすることが必要である。

## イ. 生活保護制度の改革

### ア) 稼働世代に対する自立支援プログラム

稼働世代の要保護者に対する一定期間を定めた自立支援集中プログラム、例えば保護適用期間を5年間とする有期保護制度について検討することが考えられる。この間に、例えば以下のような取組により複合的な就労阻害要因を集中的に除去することについて検討することが考えられる。

- ① 制度適用期間を限定し、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることで、被保護者並びに福祉事務所および関係機関がともに明確な目標を持ち、限られた資源の下で就労自立を促進することを目指す。
- ② 就労阻害要因を取り除くためのプログラムは、育児・介護等の家族的支援、就労に至るまでの基本的準備や職業経験、職業訓練、職業教育、就労プログラム、フォローアップなどその他の支援に分類される。
- ③ 現行制度では、就労に伴う必要経費を補填するとともに就労意欲の増進、自立助長を図る観点から勤労控除制度があるが、控除率は収入が高いほど小さくなっている。この勤労控除の額を被保護者の就労収入の一定比率とすることで、被保護者が働くことで、確実に手元に残る所得が増えるような仕組みを検討する必要がある。これは一面では、最低生活水準を超えた世帯にも政府が税財源を注ぎ込むことになるが、こうした費用は、長期的に生活保護受給世帯を減らすための「投資」とも考えられ、有期保護制度とあわせて検討する必要がある。その際、有期保護期間において勤労控除額を割増し、その増額分は月々支給せずに預託扱いとし、自立の際に一括支給するという仕組みも考えられる<sup>17</sup>。
- ④ プログラム実施主体は、公的部門、NPOを含めた民間部門等多元的な供給主体とし、またその評価を行う。

### イ) 就労困難な高齢者世帯への対応

働くことができない高齢者については公的年金制度の加入を前提に扶助基準を決めるなど年金制度との整合性を図るとともに、就労支援よりも所得給付に

---

<sup>17</sup> 自立できなかつた場合の預託金は無効となる。

重点を置くことについて検討することが考えられる。また、自己資産の活用を徹底し、特に持ち家については、自宅を担保に生活資金の借入を行う「リバース・モーゲージ」を原則義務化することも考えられる。

#### ウ) 稼働世代のボーダーライン層に対する保護移行防止対策の検討

収入が低く生活保護基準の境界近辺にある失業者や不安定就業者等、一時的貧困に陥った者に対する生活保護申請に至る前の対策が必要であると指摘されている。ボーダーライン層は被保護者と似通った複合的な就労阻害要因を持つ者が多く、生活保護受給者に対する集中的な自立支援プログラムの一部を共同で利用することにより効果が期待できる。例えば、プログラム適用期間は1年間未満とし、自立を早期に促すために持ち家や車の所有は保護を受けるまでの間、基本的に認めることなどが考えられる。

また、子育てや教育など、特定の時期や目的に対応した支援を充実する。例えば、ひとり親家庭を対象としたショートステイ等の支援を充実することが考えられる。

なお、不安定就業者等のうち、いわゆるネットカフェ難民と言われる住居喪失不安定就労者については、安定就労を確保するために住宅確保を図りつつ就業支援を行うことが重要であると考えられる。例えば東京都では、厚生労働省の行う就業支援策と連動させつつこうした者に対して民間賃貸物件の情報提供、賃貸借契約支援、敷金・礼金等の資金貸付けなどを行っているが<sup>18</sup>、このような取組も参考としながら、住居喪失不安定就労者に対する効果的な支援策について、今後、検討を進めていく必要があるものと考えられる<sup>19</sup>。

#### エ) 就労支援対策の前提条件となる実施体制の整備

新たな就労支援対策は、福祉事務所だけでは実施することができず、ハローワークや職業能力開発などの労働関係施策、教育等との一体的連携により可能となる。

また、とくに定住先がない場合には、就職活動自体が困難となるため、住居の確保が前提となる。

このように関係機関と連携した支援を行うべく生活保護部門が全体を結ぶコーディネーターの役割を果たすためには、国と地方が連携・協力して自立支援を推進する体制を築きあげなければならない。

また、生活保護制度と他の制度等との関係については、就労自立をさらに促進する方向で考慮する必要がある。さらに、実施機関をはじめ携わる職員の技能の開発、目標を定めた就労支援を行う体制をつくること、生活保護制度に

<sup>18</sup> <http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2008/04/20i4f400.htm>

<sup>19</sup> 現在、厚生労働省と自治体等関係団体との連携により生活・居住・就労に係る相談支援を総合的に行う窓口が、東京・大阪・愛知に開設されている。



よる自立支援を実効あるものとするための前提条件となる。

さらに、就労支援やフォローアップ等を効率的でかつ効果的なものとするために、関係機関による情報共有・情報交換が必要となる。

## 5. おわりに

1980年代末頃までの日本の労働市場は、2%台の完全雇用に近い失業率の下で、政府が企業を守り、企業が労働者の雇用を保障することが望ましいという認識があった。しかし、90年代以降の低成長期には、雇用需要の大幅な落ち込みにもかかわらず、企業が年功賃金を維持したままで正社員の雇用保障を維持し新規採用を大きく抑制した結果、雇用調整の負担が、新規採用の減少という形で、もっぱら若年者にしわ寄せされた。また、経済成長トレンドの屈折で、相対的に過剰となった正社員の雇用を保障するために、景気後退期に必要な緩衝役としての非正社員が大幅に増加したこともひとつの大きな要因ともなった。このように、若年層フリーターの増加や非正社員の雇用の不安定性は、正社員の厳格な雇用保障や年功賃金と表裏一体的な関係にあったものと考えられる。

こうした中で、非正社員の雇用をより安定させるためには、雇用先の企業に依存しないで受講できる教育・訓練の充実と、多様な働き方を保障しつつ、均衡処遇を具体化できるように、非正社員の雇用条件の改善を図る必要がある。また、急速に進む経済活動の国際化の下で、労働者が生産性の低い職場から高い職場へと自由に移動できることが、個々の賃金水準の向上と経済全体の成長力の底上げの大きな前提となっており、それが雇用需要の拡大にも結びつくと考えられる。

他方で、今後は、働けない高齢者等には金銭給付主体で、また稼働世代については就業支援に重点を置くといった、生活保護受給者の特性に応じた自立支援を行うなど効率的な生活保護行政を推進していくことが必要とされる。このように、最低生活保障は確保しつつ、様々な施策を通じて、いわゆる就職氷河期の若年者にとって、より良い就職機会の探索や教育・訓練を受ける機会の確保を図ることが、不安定就業者の生活安定にとって必要な政策の基本的な方向となろう。

## 労働市場改革専門調査会委員名簿

	氏名	現職
会 長	八代 尚宏	国際基督教大学教養学部教授
会長代理	樋口 美雄	慶應義塾大学商学部教授
	井口 泰	関西学院大学経済学部教授
	大沢 真知子	日本女子大学人間社会学部教授
	小嶋 典明	大阪大学大学院高等司法研究科教授
	小林 良暢	グローバル産業雇用総合研究所所長
	佐藤 博樹	東京大学社会科学研究所教授
	中山 慈夫	弁護士
	山川 隆一	慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(会長及び会長代理を除いて五十音順)

平成 20 年 9 月 17 日現在

## 労働市場改革専門調査会 開催状況

### 第1回会合（平成18年12月28日）

- ・ 専門調査会における検討のあり方について
- ・ 厚生労働省における労働政策審議会の検討状況について

### 第2回会合（平成19年1月25日）

- ・ 英国ブレア政権下における「福祉から就労へプログラム」について（みずほ情報総研株式会社藤森主席研究員から報告）
- ・ 若者に対する教育訓練の実情について（佐藤委員から報告）

### 第3回会合（平成19年2月14日）

- ・ ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた取組み等について（大沢委員及び樋口委員から報告）

### 第4回会合（平成19年2月28日）

- ・ 高年齢者の雇用促進の取組み等について（株式会社高島屋管理本部人事部小林人事政策担当部長及び小林委員から報告）

### 第5回会合（平成19年3月9日）

- ・ 女性の登用、テレワークなど多様な働き方の推進に向けた取組みについて（松下電器産業株式会社 e-Work 推進室永木室長から報告）
- ・ 第1次報告の取りまとめに向けての議論

### 第6回会合（平成19年3月30日）

- ・ 第1次報告の取りまとめに向けて

### 第7回会合（平成19年4月6日）

- ・ 第1次報告の取りまとめに向けて
- ・ 動き出した外国人政策の改革と外国人雇用問題の展望について（井口委員から報告）

#### 第8回会合（平成19年5月11日）

- ・ 外国人住民の現状と課題について（群馬県新政策課山口和美政策主監から報告）
- ・ どのようにして外国人労働者を受け入れるべきかについて（経済財政諮問会議伊藤隆敏議員から報告）

#### 第9回会合（平成19年6月8日）

- ・ 外国人研修・技能実習制度の検討状況について（法務省、厚生労働省、経済産業省からヒアリング）

#### 第10回会合（平成19年6月29日）

- ・ 在宅勤務と労働関係法について（小畠委員から報告）

#### 第11回会合（平成19年7月31日）

- ・ 在宅勤務に関する労働時間の取扱いに関する関係法令・制度上の現行の取扱いと課題等について（厚生労働省からヒアリング）

#### 第12回会合（平成19年8月31日）

- ・ 第2次報告のとりまとめに向けて

#### 第13回会合（平成19年9月21日）

- ・ 第2次報告のとりまとめに向けて

#### 第14回会合（平成19年10月12日）

- ・ 年齢の「壁」の克服に向けた検討について

#### 第15回会合（平成19年11月14日）

- ・ 年齢の「壁」について（政策研究大学院大学濱口桂一郎教授から報告）
- ・ ゾーン定年制について（小林委員から報告）

第 16 回会合（平成 19 年 11 月 26 日）

- ・ 生涯現役社会実現の条件について（法政大学大学院イノベーションマネジメント研究科藤村博之教授から報告）

第 17 回会合（平成 19 年 12 月 12 日）

- ・ 第 3 次報告のとりまとめに向けて

第 18 回会合（平成 19 年 12 月 27 日）

- ・ 第 3 次報告のとりまとめに向けて

第 19 回会合（平成 20 年 2 月 15 日）

- ・ 第 3 次報告のとりまとめに向けて

第 20 回会合（平成 20 年 5 月 8 日）

- ・ 生活保護の問題とワーキングプア、雇用保険（地方財政審議会木村陽子委員からの報告）

第 21 回会合（平成 20 年 5 月 30 日）

- ・ EUにおける均衡処遇等（政策研究大学院大学濱口桂一郎教授から報告）

第 22 回会合（平成 20 年 6 月 13 日）

- ・ ロフトにおける人事労務管理制度等（株式会社ロフト篠田取締役からの報告）

第 23 回会合（平成 20 年 7 月 31 日）

- ・ 第 4 次報告とりまとめに向けて

第 24 回会合（平成 20 年 9 月 17 日）

- ・ 第 4 次報告とりまとめ