

2021年3月

JILPTにおける2019年度（令和元年度）調査研究成果をベースとした

# 政策論点レポート

独立行政法人 労働政策研究・研修機構（JILPT）

The Japan Institute for Labour Policy and Training

## 目次

はじめに .....	1
第1章 対象期間における労働経済の動向 .....	2
第1節 日本経済の動向 .....	2
1 景気の動きと国内総生産（実質 GDP） .....	2
2 企業収益の動き .....	2
第2節 雇用失業の動き .....	3
1 労働力需給と失業率の動向 .....	3
2 就業者数、雇用者数の動向 .....	5
3 雇用形態別（正規・非正規）雇用の動向 .....	7
4 産業別の雇用の動向 .....	7
第3節 賃金、労働時間の動向 .....	8
1 賃金の動き .....	8
2 労働時間の推移 .....	9
第4節 経済、雇用・労働のまとめ .....	11
第2章 2019年度における労働政策の動向 .....	12
第1節 官邸・内閣府等における労働政策の動向 .....	12
1 経済財政諮問会議と骨太方針 .....	12
2 未来投資会議と未来投資戦略 .....	14
3 規制改革推進会議 .....	16
4 全世代型社会保障検討会議 .....	19
第2節 厚生労働省等における労働政策の動向 .....	21
1 労働市場政策 .....	22
2 労働条件政策 .....	37
3 労働人権政策 .....	52
4 労使関係政策 .....	58
第3章 JILPTにおける労働政策に係る調査研究の成果 .....	60
第1節 労働市場政策 .....	60
1 労働力需給調整システム .....	60
2 雇用政策の諸相 .....	64
3 特定労働者層の雇用政策 .....	68
4 職業能力開発政策 .....	81

第2節 労働条件政策	87
1 労災補償政策	87
2 賃金処遇政策	90
3 労働契約政策	94
4 非雇用労働政策	96
第3節 労働人権政策	99
1 女性活躍	99
2 ワーク・ライフ・バランス	99
3 ハラスメント対策	104
第4節 労使関係政策	106
1 諸外国の労使関係・労働法政策	106

執筆担当者

濱口桂一郎	労働政策研究所長	はじめに、第2章、第3章
下島敦	経済社会と労働部門統括研究員	第1章

## はじめに

この「JILPT 政策論点レポート」は、第 3 期中期目標期間から開始した取り組みの一つで、労働政策研究・研修機構（JILPT）が行った様々な調査研究成果から示唆される政策課題や政策方向といった政策的インプリケーションについて、現時点における問題意識から整理して提示しようとするものである。この取組は、JILPT に期待される「研究と政策との橋渡し機能」の一層の充実を図ることとともに、広く政策論議の活性化に資することを狙いとしている。

2017 年度に第 3 期中期目標の 5 年間を総体として取り上げた後毎年度、その前年度において JILPT が取りまとめた調査研究成果をベースにして、レポートを作成・公表しているが、2020 年度においても同様に、その前年の 2019 年度において JILPT が取りまとめた調査研究成果をベースにして、レポートを作成・公表することとした。2019 年度は第 4 期の第 3 年度目であり、いくつか注目に値する研究成果を出している。

なお、本レポートにおける調査研究成果の紹介は、調査研究担当者自らによる概要が元になっており、必要最小限の重要なポイントは記述されているとはいえ、報告書等として刊行された調査研究成果物が明らかにした知見のごく一部しか掲載されていないものであることも理解いただきたい。それら成果物は全て、JILPT のホームページに PDF ファイルの形で全文公開されている。それゆえ、本レポートを見て関心を持たれたテーマがあれば、是非 JILPT のホームページを参照していただきたい。

## 第 1 章 対象期間における労働経済の動向

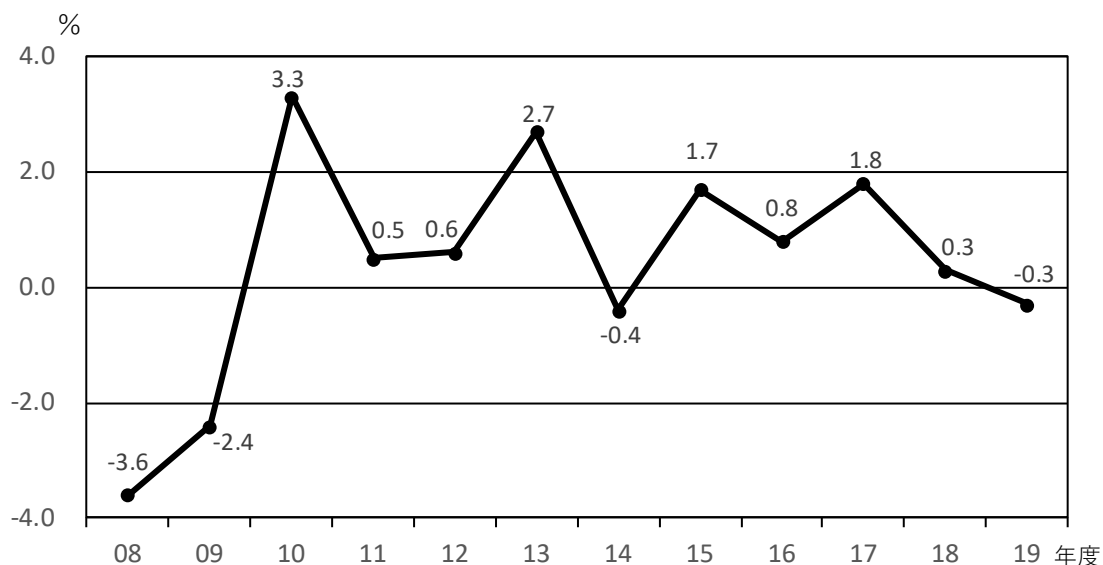
この章では、最近の経済と雇用・労働情勢について、代表的な指標の動きを確認することにより動向を概観する。

### 第 1 節 日本経済の動向

#### 1 景気の動きと国内総生産（実質 GDP）

日本経済は、2008 年のリーマンショック、2011 年の東日本大震災、そして欧州政府債務危機を背景とした世界景気の減速など内外のショックに見舞われてきた。2012 年度以降については、2014 年度に消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動の影響を受けた後は緩やかな回復基調が続いていたが、2019 年度は再度の消費税引き上げに加え、大型台風や記録的な暖冬の影響により個人消費が減少したほか、新型コロナウイルス感染症の顕在化に伴う輸出の急激な落ち込み等が経済を下押しし、5 年ぶりのマイナス成長となった（図表 1-1）。

図表 1-1 実質 GDP 成長率の推移



資料出所：内閣府「国民経済計算」

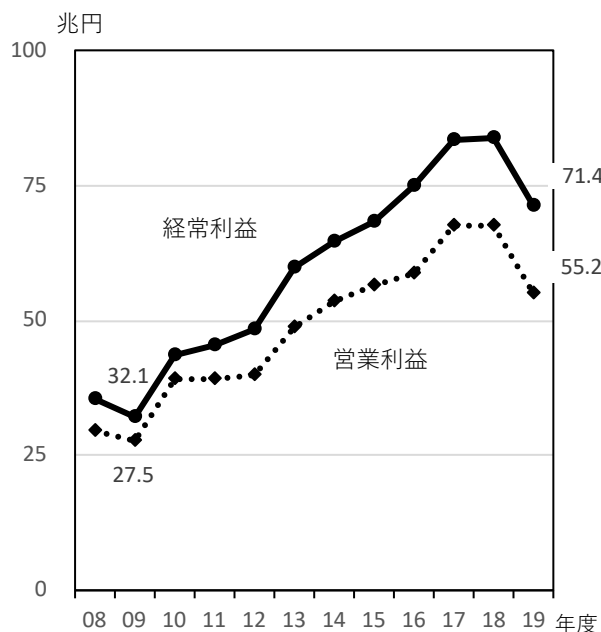
#### 2 企業収益の動き

営業利益は企業の本業の儲けを、経常利益は企業全体の収益を表す。ともに 2009 年度を底に増勢が続いていたが、2019 年度は、米中貿易摩擦の影響もあり製造業を中心に企業収益が悪化していたところに、中国国内で新型コロナウイルス感染症の最初の症例が同年 12 月に確認されて以降中国の生産活動が停滞し、国際的なサプライチェーンの毀損から日本企業の生産活動も大きな影響を受けたことなどから、2019 年度の営業利益及び経

常利益はそれぞれ 55.2 兆円、71.4 兆円と前年度から大幅な減益となった（図表 1－2）。

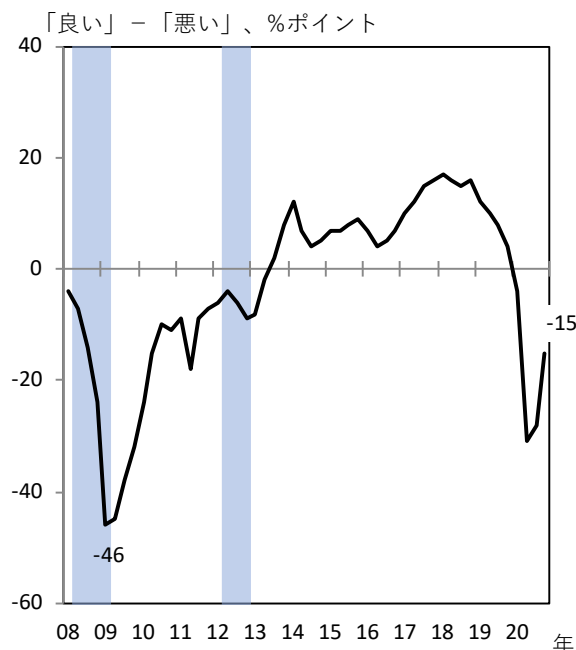
また、企業の景況感を業況判断 D.I でみると、リーマンショック後の 2009 年 3 月に底を打ち、2013 年 9 月以降はプラスで推移していたが、2018 年から低下し始め 2020 年にはマイナスに転じた（図表 1－3）。

図表 1－2 企業の営業利益と経常利益



資料出所：財務省「法人企業統計調査」（年次別）  
（注）金融業、保険業を除く全産業。

図表 1－3 企業の業況判断（全産業）



資料出所：日本銀行「全国企業短期経済観測調査」  
（注）1) グラフのシャドー部分は景気後退期。  
2) 基準線上の目盛線は各年 3 月を示す。

## 第 2 節 雇用失業の動き

### 1 労働力需給と失業率の動向

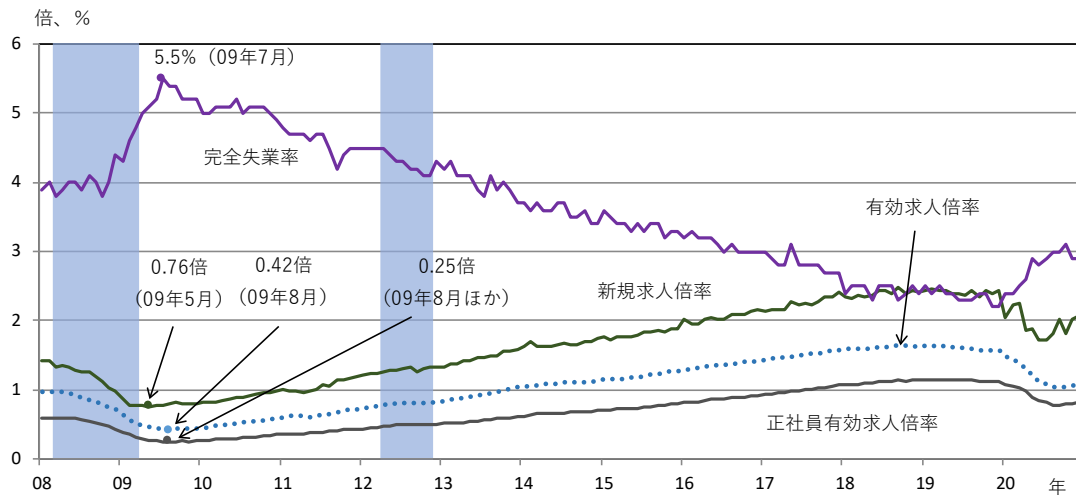
有効求人倍率は、リーマンショック後の 2009 年 8 月の 0.42 倍（過去最低）を底に上昇傾向に転じ、2018 年頃からは 1.60 倍前後で横ばいに推移していた。しかし、2020 年に入ってから新型コロナウイルスの影響を受け大きく低下し、2020 年 9 月は 1.03 倍となった。新規求人倍率や正社員有効求人倍率もおおむねこれに平行する形で同じ動きをしている。

完全失業率は、2009 年 7 月に過去最高水準と並ぶ 5.5% となって以降は低下傾向で推移してきた。2020 年に入ると新型コロナウイルスの影響により上昇傾向に転じたが、雇用維持のための諸政策の効果もあり比較的緩やかな動きにとどまっている（図表 1－4）。その一方、全国を対象に緊急事態宣言が発令された同年 4 月には休業者数が急激に増加（597 万人）するという、これまでに見られなかった特徴的な動きも見られた。

企業の人員過不足感を雇用人員判断 D.I. でみると、リーマンショック直後に過剰とする企業の割合が不足とする企業の割合を大きく上回った後、経済が回復するにつれて今度は人手

不足が深刻化していったが、2020年に入ってから企業の手不足感は急速に弱まった（図表1-5）。

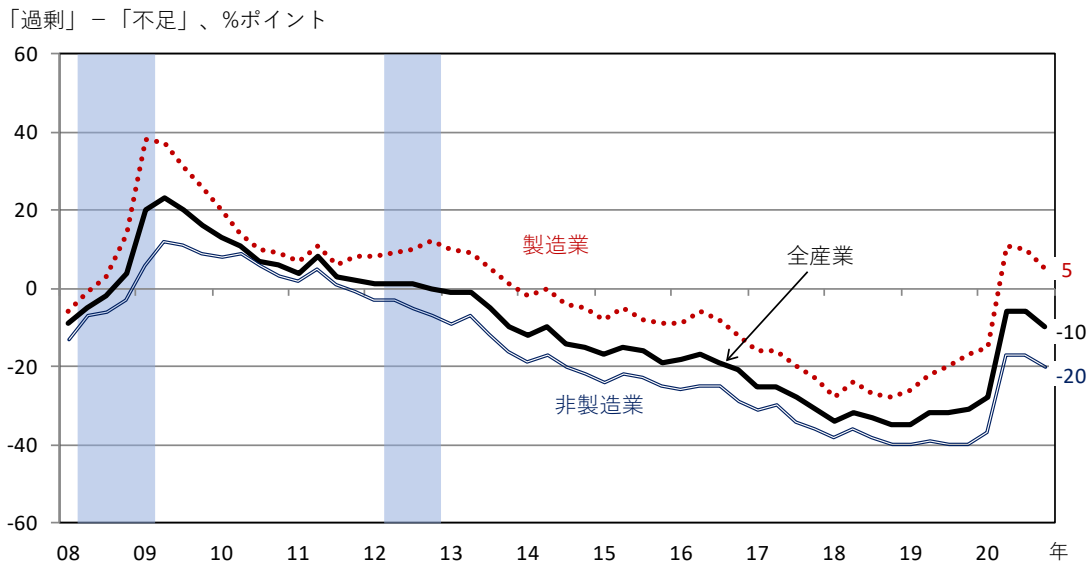
図表1-4 求人倍率と完全失業率の動向（季節調整値）



資料出所：厚生労働省「職業安定業務統計」、総務省統計局「労働力調査」

- (注) 1) グラフのシャドー部分は景気後退期。  
2) 基準線上の目盛線は各年1月を示す。

図表1-5 雇用人員判断D.I.の動向



資料出所：日本銀行「全国企業短期経済観測調査」

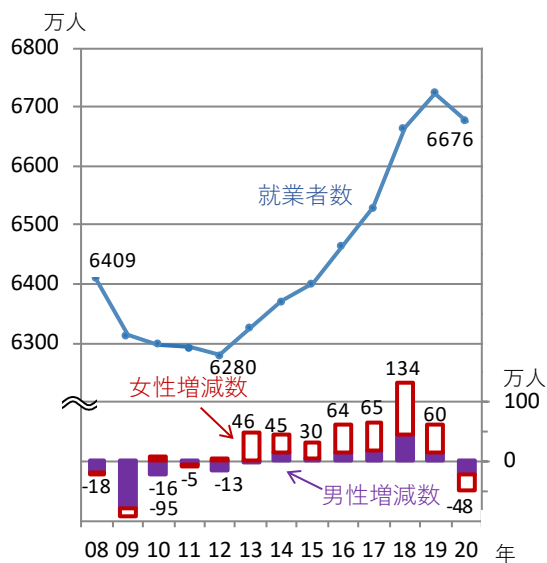
- (注) 1) グラフのシャドー部分は景気後退期。  
2) 基準線上の目盛線は各年3月を示す。

## 2 就業者数、雇用者数の動向

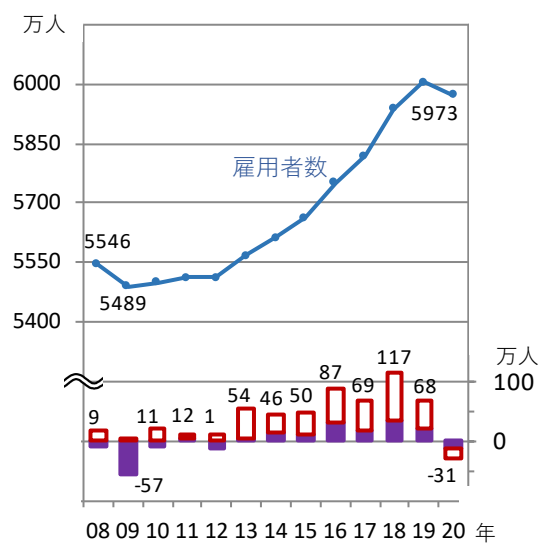
就業者数は2013年以降増加し続けていたが、2020年は前年に比べ48万人減の6676万人と、8年ぶりの減少となった。男性が24万人減、2013年以降の就業者数の増化に大きく寄与していた女性も同じく24万人減となった（図表1-6）。

2020年は雇用者数も前年に比べ31万人減少し5973万人となった（11年ぶりの減少）。男性が14万人減、女性が17万人減となっている（図表1-7）。

図表1-6 就業者数の動き



図表1-7 雇用者数の動き



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

(注) 1) 増減数は右目盛。

2) 増減数を表す棒に付されている数字は男女計の各年の対前年増減数。

高年齢期（60～74歳）の就業率についてみると、男性は2012年頃から、女性は2008年頃から上昇傾向で推移している（図表1-8）。

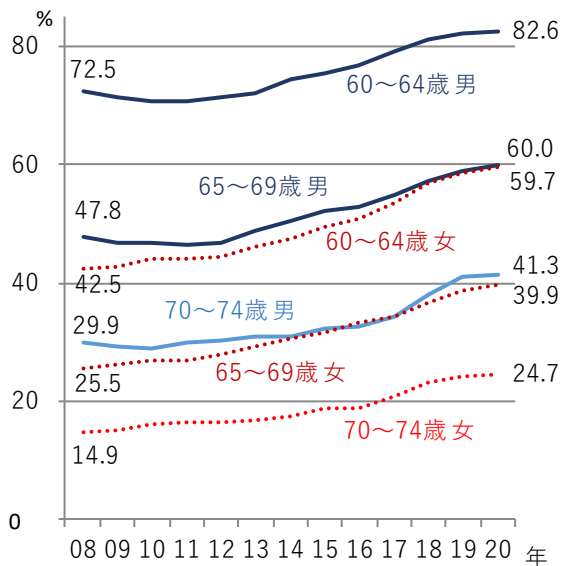
女性の就業率を年齢階級別にみると、2012年以降全ての年齢階級で上昇傾向が続いていたが、2020年は新型コロナウイルスの影響を受け25～29歳を除く全ての年齢層で低下した。特に、いわゆるM字カーブの底の層である30～34歳、35～39歳の就業率は2019年までは順調に上昇してきたが、2020年は低下することとなった。なお、25～29歳は2012年以降他の年齢階級より高い就業率を維持し続けている（図表1-9）。

就業者数を年齢階級別にみると、男性では、55歳以上は2013年以降緩やかな増加が続いている。45～54歳も2011年を底に増加が続いているが、35～44歳は2012年をピークに減少してきている。15～34歳は減少傾向から2015年以降はほぼ横ばいで推移していたが、2020年は減少した（図表1-10）。女性では、55歳以上及び45～54歳は2013年頃から大きく増加している。一方、35～44歳は2014年をピークに以降減少し続けており、15～34歳



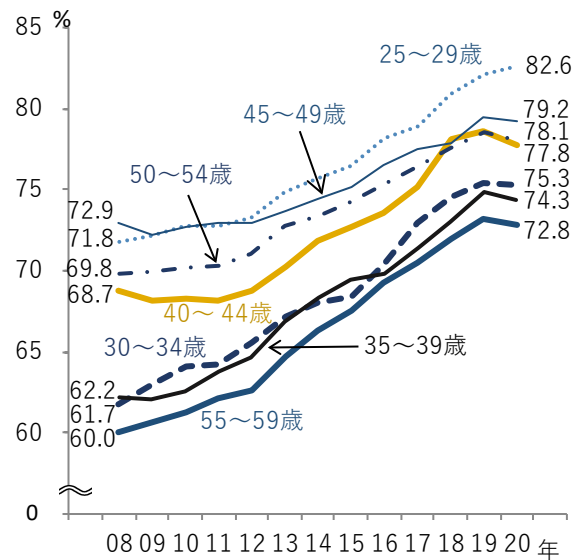
は2016年から増加傾向にあったものの2020年は減少した(図表1-11)。男女ともに35~44歳の就業者が減少し続けているのは、団塊ジュニアの世代が上位の年齢階級に移るなど、当該階級の人口が減少していることが要因となっている。

図表1-8 高年齢期の就業率



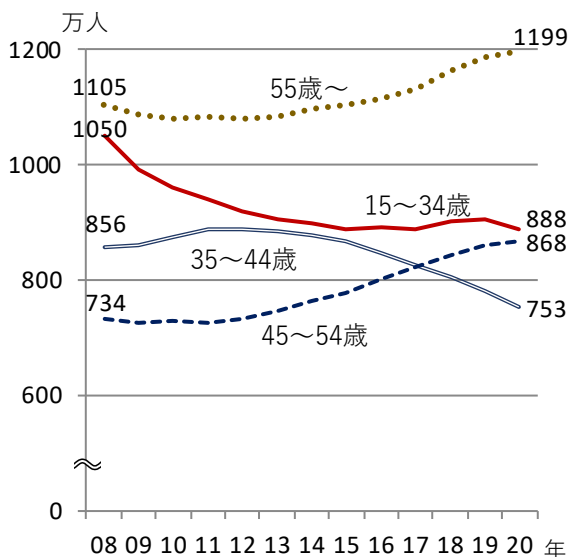
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図表1-9 女性(25~59歳)の就業率



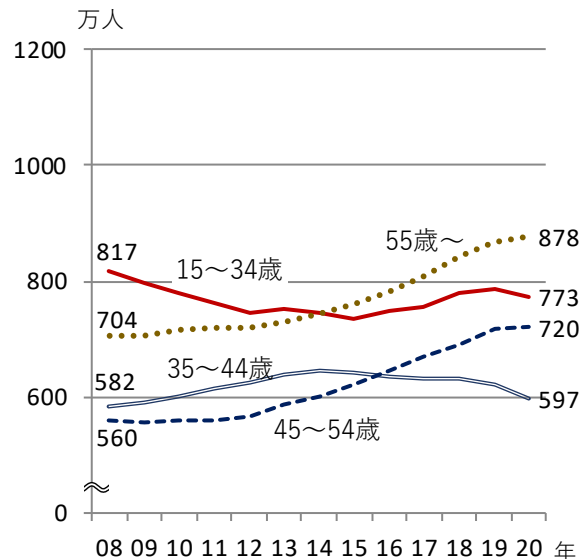
資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図表1-10 年齢階級別就業者数(男性)



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図表1-11 年齢階級別就業者数(女性)

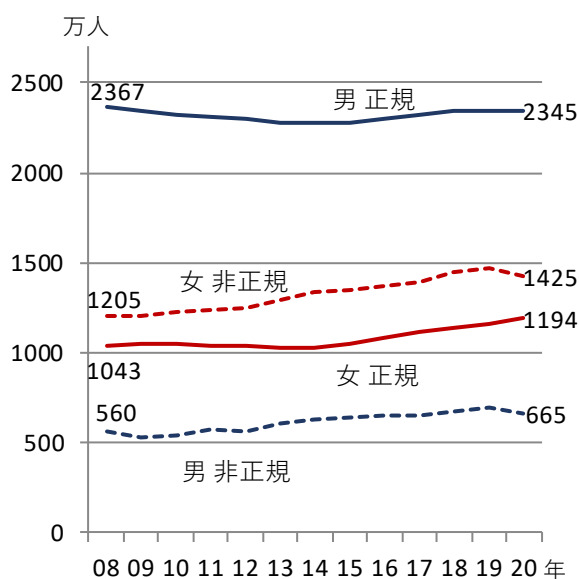


資料出所：総務省統計局「労働力調査」

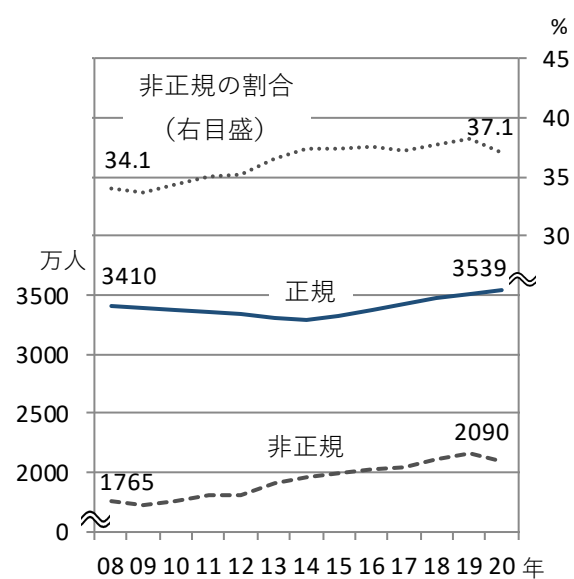
### 3 雇用形態別（正規・非正規）雇用の動向

次に、雇用形態別に雇用者数の推移をみると、2008年から2014年までは正規雇用が減少した一方で非正規雇用が増加傾向で推移したことから、非正規雇用の割合は上昇傾向にあったが、2015年以降は正規雇用も増加に転じたため非正規割合はしばらくほぼ横ばいで推移した。2018、2019年には非正規雇用の伸びが正規雇用を上回ったため非正規割合は再び上昇の動きを見せたが、2020年は新型コロナウイルスがとりわけ非正規雇用に厳しい雇用環境をもたらしたため、非正規割合は前年より1.1ポイントの低下となった（図表1-12・13）。

図表1-12 正規・非正規雇用の推移



図表1-13 非正規雇用の割合



資料出所：総務省統計局「労働力調査」（2012年までは詳細集計、2013年以降は基本集計）

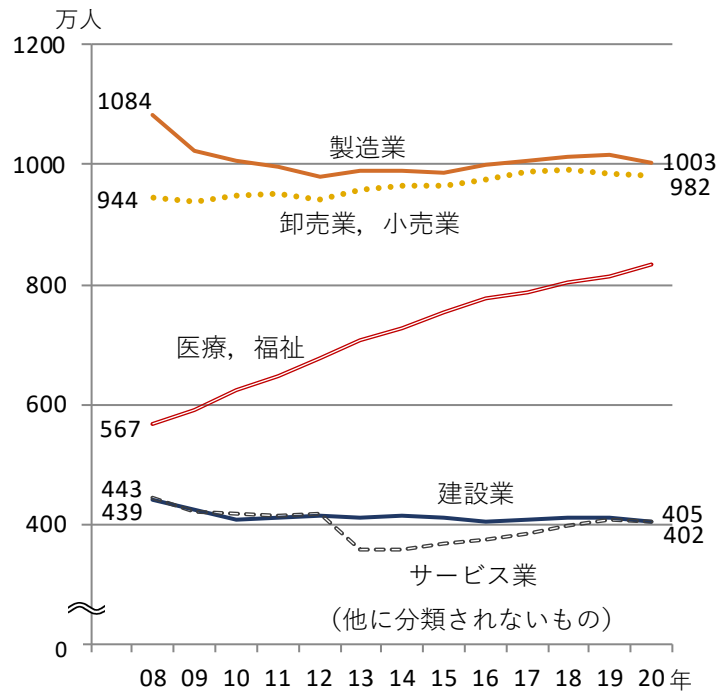
（注）1）「正規」は「正規の職員・従業員」、「非正規」は「非正規の職員・従業員」。ともに、役員を除く雇用者の内訳。

2）「非正規の割合」は正規と非正規の合計に占める非正規の割合。

### 4 産業別の雇用の動向

主な産業の雇用者数の動きをみると、「製造業」は2013年以降おおむね横ばいで推移した後、2016年から緩やかな増加傾向にあったが、2020年は減少した。「卸売業、小売業」は2013年以降緩やかな増加傾向にあったが、2019年から減少に転じた。「医療、福祉」では大幅な伸びが続いている（図表1-14）。

図表 1-14 主な産業の雇用者数の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

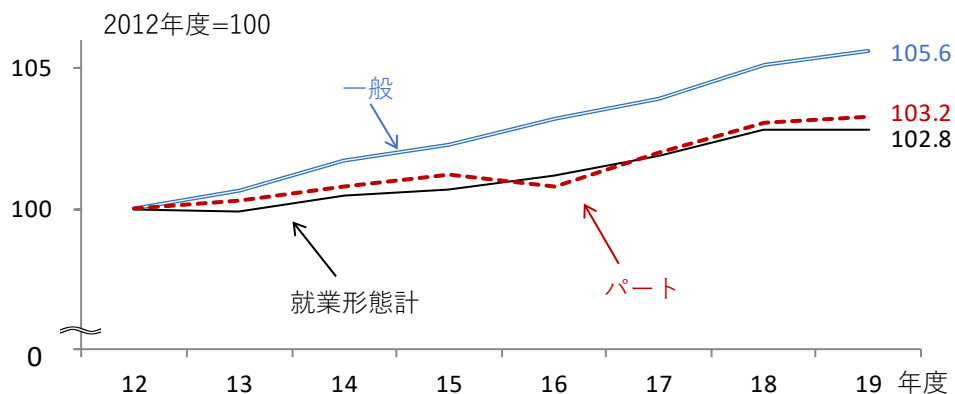
(注) 2012年までは派遣労働者を派遣元の「サービス業(他に分類されないもの)」に分類していたが、2013年からは派遣先の産業に分類しているため、産業別雇用者数の時系列比較には注意を要する。

### 第3節 賃金、労働時間の動向

#### 1 賃金の動き

年間の賃金(現金給与総額)は一般労働者、パートタイム労働者のいずれも近年増加傾向にあるものの、2019年度は伸びが鈍化した(図表1-15)。

図表 1-15 現金給与総額の動き



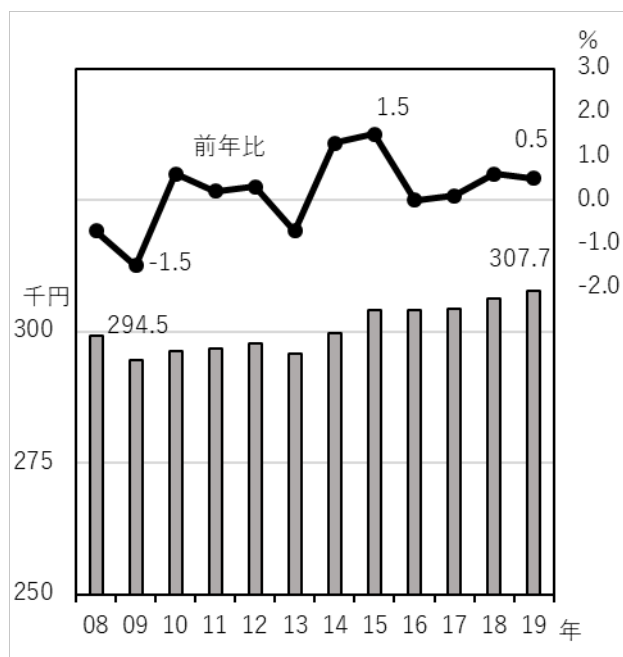
資料出所：厚生労働省「毎月勤労統計調査」

(注) 2015年を100とした指数の値をもとにJILPTで作成。

一般労働者の所定内給与額は、2014年以降はほぼ増加し続けている。2016年以降の伸びはそれまでに比べると鈍化しているものの、2019年の賃金は過去最高水準となっている（図表1-16）。

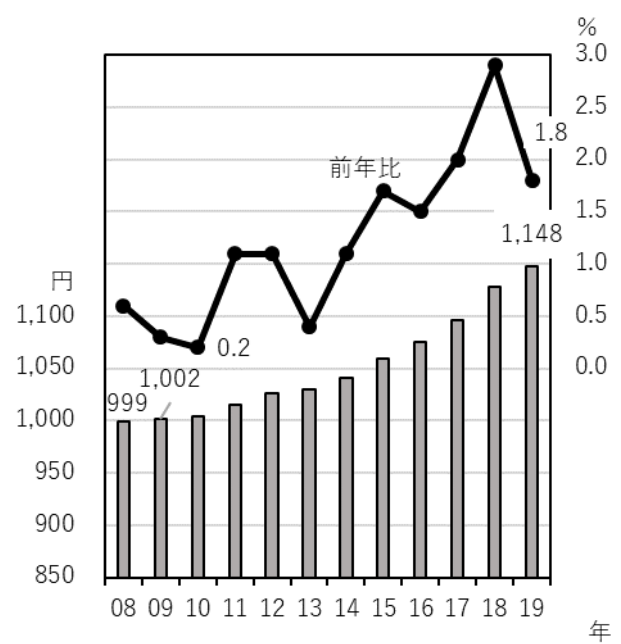
短時間労働者について1時間当りの所定内給与額（時給）をみると、2009年に千円を超え、その後も堅調に増加している（図表1-17）。

図表1-16 一般労働者の所定内給与額の推移



資料出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

図表1-17 短時間労働者の1時間当りの所定内給与額の推移



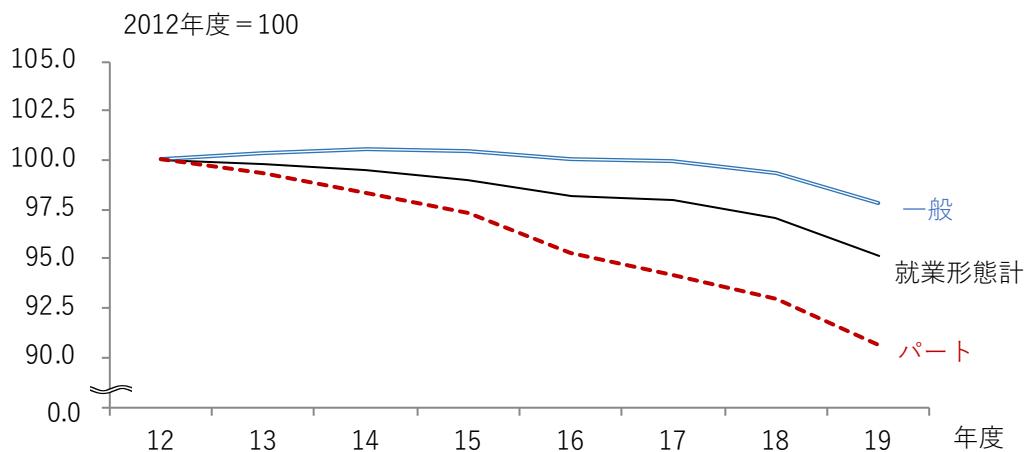
資料出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

## 2 労働時間の推移

年間の総実労働時間は近年減少傾向にあり、2019年度はそれ以前に比べ減少幅が大きく

なった。就業形態別にみると、一般労働者は比較的緩やかな減少となっているのに対し、パートタイム労働者の方が大きな減少幅で推移している（図表1-18）。

図表1-18 総実労働時間の推移



資料出所：厚生労働省「毎月勤労統計調査」

(注) 2015年を100とした指数の値をもとにJILPTで作成。

#### 第4節 経済、雇用・労働のまとめ

以上をまとめると、最近の経済、雇用・労働情勢について次のような点が挙げられる。

- ① 2019年度の日本経済は、個人消費の減少や新型コロナウイルス感染症の顕在化に伴う輸出の急激な落ち込み等により5年ぶりのマイナス成長となった。
- ② 2010年以降、雇用者数の増加、有効求人倍率の上昇、失業率の低下など雇用情勢の改善が続き、企業の人手不足感も高まっていたが、2020年は新型コロナウイルスの影響により雇用環境が急激に悪化した。
- ③ 高齢者や女性の就業率は近年上昇し続けていたが、2020年は女性の就業率が低下した。就業者数をみると、男女とも、45歳以上の中高年齢層で増加し続けている一方、35~44歳は団塊ジュニア世代が上位の年齢階級に移るにつれて減少している。女性の15~34歳は2016年から増加傾向であったが、2020年は減少した。
- ④ 雇用形態別に雇用の動きをみると、正規雇用は2015年から6年連続で増加している。一方、非正規雇用は、2010年から10年連続で増加していたが、2020年は大幅に減少した。
- ⑤ 産業別に雇用の動きをみると、「製造業」は2016年から緩やかな増加傾向にあったが、2020年は減少した。「医療、福祉」は著しく雇用が伸びている。
- ⑥ 現金給与総額は、一般労働者、パートタイム労働者のいずれも2019年までは増加傾向が続いている。所定内給与額は、短時間労働者の時給の上昇が大きい。

## 第2章 2019年度における労働政策の動向

### 第1節 官邸・内閣府等における労働政策の動向

2019年度は、2018年6月に成立した働き方改革推進法が一部施行され始めた年であるとともに、安倍政権最終盤の政策である人生100年時代に向けた労働社会政策が形成された年でもある。また、2017年3月の『働き方改革実行計画』という労働政策の大きなマニフェストから派生した柔軟な働き方に向けた動きが大きく展開した年でもあった。

#### 1 経済財政諮問会議と骨太方針

経済財政諮問会議が2019年6月に答申し、閣議決定された『経済財政運営と改革の基本方針2019～『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦～』（骨太方針）は、その第2章「Society 5.0時代にふさわしい仕組みづくり」において大きく2つの労働政策課題を提示している。

第1は「1.1.成長戦略実行計画をはじめとする成長力の強化」の「(2)全世代型社会保障への改革」であるが、これは前年度の2018年10月に未来投資会議において第4次産業革命と並んで全世代型社会保障への改革の議論が始まり、その柱として高齢者雇用促進、中途採用拡大・新卒一括採用見直しが挙げられたことを受けたものであり、後述の同日付の成長戦略実行計画を経て、労政審における審議にバトンが渡され、2020年法改正につながっていくことになる。

#### 第2章 Society 5.0時代にふさわしい仕組みづくり

##### 1. 成長戦略実行計画をはじめとする成長力の強化

###### (2) 全世代型社会保障への改革

- ① 70歳までの就業機会確保
- ② 中途採用・経験者採用の促進
- ③ 疾病・介護の予防

第2は「2. 人づくり革命、働き方改革、所得向上策の推進」で、前年度に引き続くものであるが、所得向上策として「就職氷河期世代支援プログラム」が顔を出していることが目につく。就職氷河期問題は2000年代半ばの第1次安倍政権時代に大きく取り上げられた政策課題であったが、それが第2次安倍政権の最終盤になって再び登場してきたのである。

#### 2. 人づくり革命、働き方改革、所得向上策の推進

##### (1) 少子高齢化に対応した人づくり革命の推進

- ① 幼児教育・保育の無償化等

- ② 初等中等教育改革等
- ③ 私立高等学校の授業料の実質無償化
- ④ 高等教育無償化
- ⑤ 大学改革等
- ⑥ リカレント教育
- ⑦ 少子化対策、子ども・子育て支援
- ⑧ 女性活躍の推進
- ⑨ 介護人材等の処遇改善
- (2) 働き方改革の推進
- (3) 所得向上策の推進
- ① 就職氷河期世代支援プログラム
- ② 最低賃金の引上げ

このうち、就職氷河期対策について骨太方針がその趣旨を述べている部分を引用しておく。第1次安倍政権時には「年長フリーター」等と呼ばれていた彼らが、その主力が40代を超え、中年層に達しつつある時期になって、再び彼らに政策の焦点が当たったのである。

いわゆる就職氷河期世代は、現在、30代半ばから40代半ばに至っているが、雇用環境が厳しい時期に就職活動を行った世代であり、その中には、希望する就職ができず、新卒一括採用をはじめとした流動性に乏しい雇用慣行が続いてきたこともあり、現在も、不本意ながら不安定な仕事に就いている、無業の状態にあるなど、様々な課題に直面している者がいる。

全ての世代の人々が希望に応じて意欲・能力をいかして活躍できる環境整備を進める中で、これら就職氷河期世代への本格的支援プログラムを政府を挙げて、また民間ノウハウを最大限活用して進めることとした。就職氷河期世代が抱える固有の課題（希望する就業とのギャップ、実社会での経験不足、年齢の上昇等）や今後の人材ニーズを踏まえつつ、個々人の状況に応じた支援により、正規雇用化をはじめとして、同世代の活躍の場を更に広げられるよう、地域ごとに対象者を把握した上で、具体的な数値目標を立てて3年間で集中的に取り組む。

支援対象としては、正規雇用を希望しながら不本意に非正規雇用で働く者（少なくとも50万人）、就業を希望しながら、様々な事情により求職活動をしていない長期無業者、社会とのつながりを作り、社会参加に向けてより丁寧な支援を必要とする者など、100万人程度と見込む。この3年間の取組により、これらの者に対し、現状よりも良い処遇、そもそも働くことや社会参加を促す中で、同世代の正規雇用者については、30万人増やすことを目指す。

社会との新たなつながりを作り、本人に合った形での社会参加も支援するため、社会参加



支援が先進的な地域の取組の横展開を図っていく。個々人の状況によっては、息の長い継続的な支援を行う必要があることに留意しながら、まずは、本プログラムの期間内に、各都道府県等において、支援対象者が存在する基礎自治体の協力を得て、対象者の実態やニーズを明らかにし、その結果に基づき必要な人に支援が届く体制を構築することを目指す。

このあと、きめ細かな伴走支援型の就職相談体制の確立、受けやすく、即効性のあるリカレント教育の確立、採用企業側の受入機会の増加につながる環境整備、民間ノウハウの活用、アウトリーチの展開、支援の輪の拡大といった施策が羅列されている。

なお前年度はここに含まれていた外国人労働者については、その後ろの「5. 重要課題への取組」に盛り込まれている。

## 5. 重要課題への取組

### (3) 外国人材の受入れとその環境整備

- ① 外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進
- ② 共生社会実現のための受入れ環境整備
- ③ 在留管理体制の構築
- ④ 留学生の国内就職促進

## 2 未来投資会議と未来投資戦略

2016年9月に産業競争力会議から衣替えした未来投資会議は、2019年6月に閣議決定された『成長戦略実行計画』では、「第3章 全世代型社会保障への改革」において、2019年度の大きな労働政策課題となった70歳までの高齢者雇用就業対策の詳しい枠組を示している。

### 第3章 全世代型社会保障への改革

1. 70歳までの就業機会確保
2. 中途採用・経験者採用の促進
3. 疾病・介護の予防

このうち、70歳までの就業機会確保についてそのかなり詳しい枠組を提示している部分を引用しておく。ここで、雇用のみならずフリーランスやボランティアといった就業形態による就業機会確保までもが選択肢に含められたことにより、その後の労政審における立法過程が複雑化することとなった。

## ①70歳までの就業機会確保

(多様な選択肢)

人生100年時代を迎え、働く意欲がある高齢者がその能力を十分に発揮できるよう、高齢者の活躍の場を整備することが必要である。

高齢者の雇用・就業機会を確保していくには、70歳までの就業機会の確保を図りつつ、65歳までと異なり、それぞれの高齢者の特性に応じた活躍のため、とり得る選択肢を広げる必要がある。

このため、65歳から70歳までの就業機会確保については、多様な選択肢を法制度上整え、当該企業としては、そのうちどのような選択肢を用意するか、労使で話し合う仕組み、また、当該個人にどの選択肢を適用するか、企業が当該個人と相談し、選択ができるような仕組みを検討する。

法制度上整える選択肢のイメージは、

- (a) 定年廃止
- (b) 70歳までの定年延長
- (c) 継続雇用制度導入（現行65歳までの制度と同様、子会社・関連会社での継続雇用を含む）
- (d) 他の企業（子会社・関連会社以外の企業）への再就職の実現
- (e) 個人とのフリーランス契約への資金提供
- (f) 個人の起業支援
- (g) 個人の社会貢献活動参加への資金提供

が想定し得る。

企業は(a)から(g)の中から当該企業で採用するものを労使で話し合う。それぞれの選択肢の具体的な検討に当たっては、各選択肢における企業が負う責務の程度など、企業の関与の具体的な在り方について、今後慎重に検討する。

(第一段階の法制整備)

70歳までの就業機会の確保を円滑に進めるためには、法制についても、二段階に分けて、まず、第一段階の法制の整備を図ることが適切である。

第一段階の法制については、法制度上、上記の(a)から(g)といった選択肢を明示した上で、70歳までの就業機会確保の努力規定とする。また、必要があると認める場合は、厚生労働大臣が、事業主に対して、個社労使で計画を策定するよう求め、計画策定については履行確保を求める。

(第二段階の法制整備)

第一段階の実態の進捗を踏まえて、第二段階として、現行法のような企業名公表による担保（いわゆる義務化）のための法改正を検討する。この際は、かつての立法例のように、健康状態が良くない、出勤率が低いなどで労使が合意した場合について、適用除外規定を設け

ることについて検討する。

(提出時期及び留意点)

混乱が生じないように、65歳（現在63歳。2025年に施行完了予定）までの現行法制度は、改正を検討しないこととする。

手続的には、労働政策審議会における審議を経て、2020年の通常国会において、第一段階の法案提出を図る。

(年金制度との関係)

70歳までの就業機会の確保に伴い、現在65歳からとなっている年金支給開始年齢の引き上げは行わない。

他方、現在60歳から70歳まで自分で選択可能となっている年金受給開始の時期については、70歳以降も選択できるよう、その範囲を拡大する。加えて、在職老齢年金制度については、公平性に留意した上で、就労意欲を阻害しない観点から、将来的な制度の廃止も展望しつつ、社会保障審議会での議論を経て、速やかに制度の見直しを行う。

このような取組を通じ、就労を阻害するあらゆる壁を撤廃し、働く意欲を削がない仕組みへと転換する。

(諸環境の整備)

高齢者のモチベーションや納得性に配慮した、能力及び成果を重視する評価・報酬体系構築の支援、地方公共団体を中心とした就労促進の取組、キャリア形成支援・リカレント教育の推進、高齢者の安全・健康の確保など、高齢者が能力を発揮し、安心して活躍するための環境を整備する。

また、女性会員の拡充を含めたシルバー人材センターの機能強化など、中高年齢層の女性の就労支援を進める。

### 3 規制改革推進会議

内閣府の規制改革推進会議は、2019年6月に『規制改革推進に関する第5次答申～平成から令和へ～多様化が切り拓く未来～』を取りまとめ、これは直ちに『規制改革実施計画』として閣議決定された。そこでは、「保育・雇用分野」において「ジョブ型正社員（勤務地限定正社員、職務限定正社員等）の雇用ルールの明確化」を初めとした項目が並んでいるが、どちらかというと小粒のものが多く、法改正事項につながったものとしては介護休暇の時間単位取得程度である。

#### 4. 保育・雇用分野

(1) ジョブ型正社員（勤務地限定正社員、職務限定正社員等）の雇用ルールの明確化

(2) 介護離職ゼロに向けた対策の強化

ア 介護休暇制度の更なる柔軟化

- イ 介護をしながら働く労働者への情報共有の徹底
- (3) 日本で働く外国人材への「就労のための日本語教育」の枠組み整備
  - ア 企業支援（就労のための日本語教育）
  - イ 地方自治体支援（就労のための日本語教育）
  - ウ 教育に関わる人材（担い手）の育成・確保
  - エ 教育内容の質の確保
- (4) 年休の取得しやすさ向上に向けた取組
- (5) 高校生の就職の在り方の検討と支援の強化
- (6) 福祉及び介護施設における看護師の日雇派遣に関するニーズの実態調査と公表
- (7) 重点的にフォローアップに取り組んだ事項
  - ア 放課後児童対策
  - イ 待機児童対策

ただ、これは規制改革推進会議の保育・雇用ワーキング・グループが担当した項目であって、これとは別に八代尚宏を主査とする働き方の多様化に資するルール整備に関するタスクフォースが設けられ、そこが担当した項目が別途「6. その他重要課題」の「(3) 副業・兼業、テレワークにおけるルールの明確化」に盛り込まれている。このうち、特に副業・兼業における労働時間の通算問題については厚生労働省サイドで議論が展開されていく。また、テレワークについては翌 2020 年度におけるコロナ禍の中で、大きく政策課題としてクローズアップされていくことになるが、この時点ではそこまで予測されていなかった。

- 6. その他重要課題
- (3) 副業・兼業、テレワークにおけるルールの明確化
  - ア 副業・兼業の促進
  - イ テレワークの促進
  - ウ 副業としての日雇派遣

ここでは、副業・兼業について労働時間の通算に否定的な考え方を示した部分と、テレワークについても労働時間規制の柔軟化を求めている部分とを引用しておく。

- ア 副業・兼業の促進
- <基本的考え方>

副業・兼業は、本人の持つ技能の活用を通じた収入増や転職の可能性を広げるとともに、人手不足経済では労働資源の効率的な配分を図る上で効果的な手段である。厚生労働省は平成 30 年 1 月に、副業・兼業に関するモデル就業規則を改定し、従来の許可制から、本業に

おける勤務時間以外の時間には届出により副業・兼業ができることを原則とした。それにもかかわらず、企業の大部分は、副業・兼業を原則禁止とする立場を変えていない。この背景として、労働者の健康確保等労働者保護の徹底の観点から、本業と副業・兼業についての労働時間を通算することが労働基準法上、使用者に義務付けられている点がある。

現行では、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）第 38 条により、「事業場を異にする場合においても、労働時間に関する規定の適用については通算する」と定められ、更に通達により「事業主を異にする場合をも含む」とされている。

しかし、実際には、本業の使用者が副業・兼業先での労働時間を把握し、通算することは、実務上、相当の困難が伴う。労働者の自己申告を前提としても、この問題が解消されるわけではない。また、現行制度では、法定時間外労働は「後から結ばれた労働契約」で発生するという解釈により、主に副業の使用者が、時間外労働に対する割増賃金支払義務を負うとともに、時間外労働時間の上限規制の遵守の義務を負うこととなる。

こうした本業の使用者における副業・兼業者の労働時間の把握・通算に係る実務上の困難や、副業の使用者における割増賃金支払義務等の負担感等から、企業が副業・兼業の許容や副業・兼業者の受入れに関して過度に消極的な姿勢に陥ってしまっている恐れがある。

そもそも、時間外労働に対する使用者の割増賃金支払義務は、同一の使用者が過度に時間外労働に依存することの防止にあると考えるべきであり、労働者の自由な選択に基づく副業・兼業についての現行の通達の解釈は適切ではない。

このため、労働者の健康確保の重要性には十分留意しつつも、労働者にとって大きな利点のある副業・兼業の促進の視点から、労働時間の通算に関する現行制度の解釈・運用を適切に見直すべきである。

## イ テレワークの促進

### <基本的考え方>

在宅・サテライトオフィス・移動時間等を活用して働くテレワークは、大都市での通勤混雑を避けるとともに、労働者が自らの専門的な分野の業務により集中して働けるという利点が多い。また、育児や介護等との両立の難しさ、家族の転勤等に伴う社員の不本意な離職を防ぐとともに、障害者や雇用機会の少ない地域の雇用拡大にもつながるなど、様々な利点がある。

政府も令和 2 年までに雇用型テレワーカーを平成 28 年度（7.7%）比の倍増という数値目標を掲げているが、その目標実現には程遠い状況である。この要因として、以下が挙げられる。

まず、介護や育児等の事情から深夜時間帯も含めて働く時間を柔軟に選択したいという労働者の声が上がっているものの、そうしたニーズを明確に把握できる調査はされておらず、雇用型テレワーカーを増やすための適切な方策がとられていないと言えない。また、「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」（平成 30

年 2 月 22 日厚生労働省。以下、本項において「ガイドライン」という。)において、テレワークを行う際の長時間労働対策として「時間外・休日・深夜労働の原則禁止や使用者等による許可制とすること等」が有効とされているが、テレワークのみ殊更に深夜労働等の原則禁止を示すガイドラインの記載は、通常の事業場での働き方に比べて制約が大きいという認識を与えかねない。

#### 4 全世代型社会保障検討会議

2019 年 9 月に官邸に設置された全世代型社会保障検討会議は、同年 12 月に『中間報告』をまとめた後、2020 年 6 月に『第 2 次中間報告』をとりまとめた。ここでは、2017 年の『働き方改革実行計画』で雇用類似の働き方として政策課題になっていた問題が、フリーランスに対する独占禁止法等を用いた保護という方向に大きく舵が切られていくことにある。もっとも、2019 年 12 月の中間報告段階ではその方向性はまだほとんど見えていない。

この段階で大きく取り上げられていたのは、その直後に法改正がされる年金制度の見直しについてであった。

#### 第 2 章 各分野の具体的方向性

##### 1. 年金

- (1) 受給開始時期の選択肢の拡大
- (2) 厚生年金（被用者保険）の適用範囲の拡大
- (3) 在職老齢年金制度の見直し等
- (4) ねんきん定期便等の見直し
- (5) 私的年金の見直し

##### 2. 労働

- (1) 70 歳までの就業機会確保
- (2) 中途採用・経験者採用の促進
- (3) 兼業・副業の拡大
- (4) フリーランスなど、雇用によらない働き方の保護の在り方

なお、時期的には既に 2020 年度に入るが、労働政策の方向性に大きく影響を与えたという観点から、2020 年 6 月の第 2 次中間報告におけるフリーランスに係る記述を引用しておく。このうち、労災保険の特別加入の拡大は 2020 年度に進められることとなる。

## 1. フリーランス

フリーランスについては、内閣官房において、関係省庁と連携し、本年2月から3月にかけて、一元的に実態を把握するための調査を実施し、別添（略）の当該調査結果に基づき、政策の方向性について検討し、以下の結論を得た。

フリーランスは、多様な働き方の拡大、ギグエコノミーの拡大による高齢者雇用の拡大、健康寿命の延伸、社会保障の支え手・働き手の増加などの観点からも、その適正な拡大が不可欠である。

さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、フリーランスの方に大きな影響が生じており、発注のキャンセル等が発生する中、契約書面が交付されていないため、仕事がキャンセルになったことを証明できない、といった声もある。

こうした状況も踏まえ、政府として一体的に、フリーランスの適正な拡大を図るため、以下のルール整備を行う。

### （1）実効性のあるガイドラインの策定

#### （基本的考え方）

独占禁止法は、取引の発注者が事業者であれば、相手方が個人の場合でも適用されることから、事業者とフリーランス全般との取引に適用される。また、下請代金支払遅延等防止法は、取引の発注者が資本金1,000万円超の法人の事業者であれば、相手方が個人の場合でも適用されることから、一定の事業者とフリーランス全般との取引に適用される。このように、事業者とフリーランス全般との取引には独占禁止法や下請代金支払遅延等防止法を広く適用することが可能である。他方で、これまでは、働き方に関して、特に独占禁止法については、その適用には慎重であった。この点、公正取引委員会がこのような従来の姿勢を変更していることも踏まえ、フリーランスとの取引について、独占禁止法や下請代金支払遅延等防止法の適用に関する考え方を整理し、ガイドライン等により明確にする必要がある。

他方、これらの法律の適用に加えて、フリーランスとして業務を行っていても、実質的に発注事業者の指揮命令を受けて仕事に従事していると判断される場合など、現行法上「雇用」に該当する場合には、労働関係法令が適用される。こうした法令の適用関係を明らかにするとともに、独占禁止法、下請代金支払遅延等防止法、労働関係法令に基づく問題行為を明確化するため、実効性があり、一覧性のあるガイドラインを内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁、厚生労働省連名で年度内に策定する。

#### （ガイドラインの方向性）

連名のガイドラインの具体的な内容として、以下の点を検討する。

#### ①契約書面の交付

フリーランスと取引を行う事業者が、フリーランスに対し、契約書面を交付しない又は記載が不十分な契約書面を交付することは、独占禁止法（優越的地位の濫用）上不適切である

ことを明確化する。

なお、下請代金支払遅延等防止法の書面の交付にあたっては、受け手側が事前に承諾し、保存する前提であれば、現在オンラインでの交付も認められており、オンラインでの契約書面向けのひな形を示す。

#### ②発注事業者による取引条件の一方的変更、支払遅延・減額

フリーランスと取引を行う事業者が、フリーランスに対し、不当に取引条件の一方的変更や報酬の支払遅延・減額を行うことは、独占禁止法上の優越的地位の濫用にあたることや下請代金支払遅延等防止法上の禁止行為にあたることを明確化する。

#### ③仲介事業者との取引に対する独占禁止法の適用

仲介事業者が取引条件の一方的変更を行う場合もあることから、仲介事業者とフリーランスの取引についても独占禁止法が適用されることを明確化する。

#### ④現行法上「雇用」に該当する場合

フリーランスとして業務を行っていても、①実質的に発注事業者の指揮監督下で仕事に従事しているか、②報酬の労務対償性があるか、③機械、器具の負担関係や報酬の額の観点からみて事業者性がないか、④専属性があるか、などを総合的に勘案して、現行法上「雇用」に該当する場合には、契約形態にかかわらず、独占禁止法等に加え、労働関係法令が適用されることを明確化する。

#### (2) 立法的対応の検討

取引条件を明記した書面の交付は下請代金支払遅延等防止法上で義務付けられているものの、資本金 1000 万円以下の企業からの発注などフリーランスの保護を図る上で必要な課題について、下請代金支払遅延等防止法の改正を含め立法的対応の検討を行う。

#### (3) 執行の強化

発注事業者とフリーランスとの取引におけるトラブルに迅速に対応できるよう、中小企業庁の取引調査員（下請 G メン）や公正取引委員会の職員の増員の検討を行うなど、独占禁止法や下請代金支払遅延等防止法に基づく執行を強化する。

また、ガイドラインの内容を下請振興法に基づく下請振興基準にも反映の上、業所管省庁が業種別の下請ガイドラインを改定し、これに基づいて執行を強化する。

#### (4) 労働者災害補償保険等の更なる活用

フリーランスとして働く人の保護のため、労働者災害補償保険の更なる活用を図るための特別加入制度の対象拡大等について検討する。また、フリーランスとして働く人も加入できる共済制度（小規模企業共済等）の更なる活用促進を図る。あわせて、フリーランスとして働く人のリモートワーク環境の整備を支援する。

## 第 2 節 厚生労働省等における労働政策の動向



第 2 節では、労働政策をやや細かく分野別に分けて、それぞれにおいて主として 2019 年度中に講じられた労働政策の動向を概観する。

## 1 労働市場政策

### (1) 労働力需給調整システム

#### (イ) 労働者派遣事業

##### (a) 派遣労働者の均等待遇

2018 年 4 月に国会に提出された「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案」は同年 6 月に成立したが、その中には派遣労働者の派遣先労働者との均等・均衡待遇を規定する労働者派遣法の改正も含まれていた。ただし、同じく「同一労働同一賃金」という政策標語の下で進められた政策の中でも、パートタイム労働者と有期契約労働者については同じ使用者の下で雇用される通常の労働者との均等・均衡待遇であるが、派遣労働者については派遣先が変わるごとに賃金水準が変わることで不安定になるとの懸念から、一定の要件を満たす労使協定を締結した場合には派遣先労働者との均等・均衡待遇を求めないこととされていた。

派遣先との均等・均衡待遇を選択する場合には、派遣元がその義務を履行できるよう、派遣先に対して、比較対象労働者の賃金その他の待遇に関する情報を提供させることとし、それが提供されない限り労働者派遣契約の締結を禁止している。そして、派遣元が均等・均衡待遇を遵守できるように、派遣先は派遣料金額について配慮するという規定まで置かれている。

一方労使協定方式は労働者派遣法独自の仕組みであり、過半数組合又は過半数代表者との書面協定により、派遣先労働者との均等・均衡待遇は排除されるが、この協定に係る「過半数」は派遣元の総労働者の過半数であって、派遣労働者の過半数ではない。一方、パート・有期法第 7 条に倣って、派遣労働者に係る事項についての就業規則の作成・変更については、派遣労働者の過半数代表者の意見聴取の努力義務が設けられており、やや不整合の感もある。また、パート、有期、派遣の非正規 3 形態全てについて、その均等・均衡待遇に係る問題が全て紛争調整委員会による調停の対象となる。

##### (b) 労使協定方式による職種別賃金

派遣労働者の均等・均衡待遇規定の施行時期は規模に関わらず 2020 年 4 月であり、それに向けた省令・指針が 2018 年 12 月に策定された。労使協定方式の場合の「同種業務の一般労働者の賃金水準と同等以上」要件については、「派遣就業場所の地域で派遣業務と同種の業務に従事する一般労働者であって、当該派遣労働者と同程度の能力及び経験を有するものの

平均的な賃金の額」とされ、職種別賃金統計を把握できる政府統計としては賃金構造基本統計調査と職業安定業務統計（職業大分類、中分類及び小分類）を用いることとされた。具体的には、毎年2月末に前年6月分についての賃金構造基本統計調査が公表され、4月末に前年度分についての職安業務統計が公表され、6～7月に局長通知が発出され、翌年4月1日にこれが適用されるというスケジュールとなる。これは、当該業務に従事する派遣労働者をこの統計的に算出された一般職種別賃金額以下の賃金で使用してはならないという一定の規範性を有する数字になるのであるから、日本の労働法政策の歴史上空前絶後の事態が生じることになる。

2019年7月、厚生労働省職業安定局長はこの通達（職発0708第2号）を発したが、そこでは、基本給・賞与・手当等については、①職種別の基準値×②能力・経験調整指数×③地域指数で算出している。「能力・経験調整指数」は、賃金構造基本統計調査の特別集計により算出した勤続年数別の所定内給与に賞与を加味した額により算出した指数であり、正社員の急な賃金カーブとなっており、派遣労働者を同一の派遣労働契約で継続就業させることに対して著しく抑制的な効果をもたらさう。また、地域指数もハローワーク単位で細かく設定されており、最低賃金法に基づく地域別最低賃金が都道府県別に設定されていることとの関係でもインパクトは大きい。

### (c) 日雇派遣原則禁止の見直し

規制改革推進会議が2019年6月に出した「規制改革推進に関する第5次答申」は、2012年改正で盛り込まれた日雇派遣の原則禁止について2点にわたってその見直しを求めた。一つは副業としての日雇派遣であり、政府の方針として副業指針が挙げられていることを背景に、労働者が本業の勤務時間外にその専門的能力を生かして副業を行う場合、複数の派遣事業業者に登録しておき、最も都合の良い場所や時間を選択できる日雇派遣は、労働者にとって極めて利便性が高く、企業もイベント等に関して急に生じた臨時的・一時的な雇用ニーズを満すことができるとし、「労働者がニーズに応じて、雇成型、派遣型、自営型の副業を柔軟に選べるよう、副業の場合の日雇派遣の規制を緩和すべき」と述べて、その年収要件の見直しを求めた。もう一つは福祉・介護施設における看護師の日雇派遣で、離職中の看護師の中にはライフスタイルと現状の勤務体系が合わないため、看護師資格を保有しながらも働けず、日雇派遣で働くことを求める声があると指摘し、実態調査を求めた。これらは同年6月に閣議決定された規制改革実施計画に盛り込まれた。

これを受けて同年6月には早速労働政策審議会労働力需給制度部会が始まり、2012年改正、2015年改正の事項全般にわたって検討が進められ、翌2020年7月に「労働者派遣制度に関する議論の中間整理」を公表した。ここでは、日雇派遣の原則禁止は引き続き維持し、年収要件も当面現行制度を維持するとしつつ、「今後改めて年収要件を含めた日雇派遣の例

外の在り方について検討」と先送りしている。

#### (d) 特定地域づくり事業

2019年11月に成立した地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律は、都道府県知事の認定を受けた特定地域づくり事業協同組合が行う「その地区において地域づくり人材が地域社会及び地域経済の重要な担い手としてその能力を十分に発揮することができるよう、地域づくり人材がその組合員の事業に従事する機会を提供する事業」を特定地域づくり事業と呼び、その一環として労働者派遣事業を届出で行うことを認めた。派遣労働者は、特定地域づくり事業協同組合が期間を定めずに雇用する職員に限られる。また、当該特定地域づくり事業協同組合の地区をその区域に含む市町村の区域外の事業所に派遣することもできない。

#### (ロ) 雇用仲介事業

2017年3月に改正された職業安定法により、募集情報等提供事業への規制が導入され、新たに「募集情報等提供事業の業務運営要領」が作られ、募集内容の的確な表示、募集情報等提供事業を行う者の責務等が記載されている。

この関係で2019年8月、募集情報等提供事業であるリクナビを運営するリクルートキャリアが、募集企業に対し、募集に応募しようとする者の内定辞退の可能性を推定する情報を作成し提供したと報じられ、翌9月には厚生労働省が業界団体に対してその適正な運営を求める通達(職発0906第3号)を発した。

そこでは、本人同意なく、あるいは仮に同意があったとしても同意を余儀なくされた状態で、学生等の他社を含めた就職活動や情報収集、関心の持ち方などに関する状況を、本人があずかり知らない形で合否決定前に募集企業に提供することは、募集企業に対する学生等の立場を弱め、学生等の不安を惹起し、就職活動を萎縮させるなど学生等の就職活動に不利に働く恐れが高いと述べ、職業安定法第51条第2項(守秘義務)違反の虞もあると指摘している。

さらに同年12月には、経団連等経済団体に対しても「労働者募集における個人情報の適正な取扱いについて」(職発1213第5号～第7号)を発し、指針の遵守を求めるとともに、「本人同意なく、応募する事業主への就職を希望する学生等にとっては同意しないことも現実には難しい状況で、学生等の他社を含めた就職活動や情報収集、関心の持ち方などに関する状況を、本人があずかり知らない形で合否決定前に第三者から収集することは、学生等の立場を弱め、学生等の不安を惹起し、就職活動を萎縮させるなど学生等の就職活動に不利に働くおそれが高いものであるので、こうした個人情報の収集のための第三者によるサービスの

利用は控えること」と述べている。

## (ハ) 公共職業安定機関

### (a) 職業情報の提供

2017年3月の働き方改革実行計画に、職業情報を総合的に提供するサイト（アメリカ労働省に倣って「日本版 O-NET」と称する）を創設することが記載され、厚生労働省において準備が進められている。2019年6月から職業情報提供サイト（日本版 O-NET）（仮称）普及・活用の在り方検討会が設けられ、2020年3月から運用開始されている。

また、2020年3月の労働施策総合推進法改正により、国の施策として「労働者の職業選択に資するよう、職場に関する事項又は職業に関する事項の情報の提供のために必要な施策を充実すること」が明記された。これは日本版 O-NET の根拠規定である。

## (2) 労働市場のセーフティネット

### (イ) 雇用保険制度

#### (a) マルチジョブホルダーへの雇用保険の適用

2017年3月の働き方改革実行計画では、「原則副業・兼業を認める方向で、副業・兼業の普及促進を図る」とした上で、雇用保険の在り方についても検討を進めると述べている。これを受けて2017年10月に設置された柔軟な働き方に関する検討会は、同年12月に報告を取りまとめ、「副業・兼業の促進に関するガイドライン(案)」を提示したが、ガイドラインでは現行制度を示しているだけである。ただ報告本文では、「雇用保険の複数就業者の適用について検討すべき」という意見があったとして、今後別途検討を行うことが必要と述べている。

翌2018年1月、ようやく複数の事業所で雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会が設置され、具体的な法制度の議論が始まった。現在は、同時に2以上の雇用関係にある労働者については、当該2以上の雇用関係のうち、当該労働者が生計を維持するに必要な主たる賃金を受ける1の雇用関係(週所定労働時間20時間以上)についてのみ被保険者となり、1の雇用関係が解除されたとしても、他の雇用関係が被保険者となりえる形で維持されていれば、雇用保険制度の保険事故である失業状態には当たらず、給付は行われませんが、これをどう考えるかが論点である。この報告書が2018年12月にとりまとめられた。

まず適用基準については、マルチジョブホルダーが雇用される事業所の週所定労働時間を合算して20時間以上となる場合に適用する合算方式と、現行の適用基準の週所定労働時間20時間そのものを下げる基準引下げ方式の2案を示しつつ、後者は現行の一般被保険者の基準も変える理由が付かないと否定的である。しかし合算方式にしても、対象労働者の他事

業所での労働時間を継続的に把握することは現実的でなく、強制適用とすることは現時点では実行可能な選択肢にならない。そこで、本人からの申出を起点として適用することとせざるをえないが、その場合自己都合離職も保険事故と捉えていることから逆選択が生ずる可能性が高いと指摘する。

次に給付対象となる保険事故については、マルチジョブホルダーは複数の雇用のうちいずれか一つを離職し、残る雇用で賃金を得つつ、求職活動を行う、いわゆる部分失業の状態が多いと想定されることから、適用要件(週所定労働時間 20 時間)を満たさなくなり被保険者資格を喪失する段階で同時に保険事故の発生と考えるのが自然だとする。ちなみに現行制度でも、一般被保険者が週所定労働時間 20 時間を割ると被保険者資格を喪失し、「離職」とみなされ、離職票が交付されるので、それと同じことになる。

しかし給付方法については、マルチジョブホルダーは部分失業が多いと想定されるので、4 週間に一度の失業認定を行って失業している日について支給する基本手当方式はなじまないとする。具体的には、失業認定日にハローワークに出頭を求めることが難しいが、認定日の変更を柔軟に認めると失業認定の意味合いが没却されかねず、一般の基本手当受給者とのバランスを失するし、内職減額がかかるケースが増えて基本手当支給額が小さくなってしまおうという問題がある。そこで、高年齢求職者給付のような一時金方式が望ましいとする。

賃金日額の算定についても、全ての雇用関係に基づく賃金を合算する賃金合算方式では、継続する雇用関係に基づく賃金が給付の算定基礎に加わるため離職全賃金に比べて離職後の賃金と給付の合計額が過大になる問題があるので、離職した雇用関係に基づく賃金のみで計算する賃金非合算方式をとるべきとする。ただこの場合、給付額が小さくなりすぎる可能性があり、給付方法で基本手当方式をとると内職減額で給付がほぼ行われぬ事態も想定されるので、この面からも一時金方式がよいということになる。

一方、申出起点適用で、一時金方式ということになると、自己都合離職も給付対象としている現行制度下では逆選択やモラルハザードが起きる可能性が高まる。報告書は「自己都合離職について、強制適用の下で現行の基本手当と取扱いを変えるのは難しい」と述べるが、裏返していえば、申出起点適用の一時金方式であれば、「自己都合離職の場合は給付を制限するなど、一定の工夫が必要」とする。

なおその他の給付については、教育訓練給付は対象にするが、高年齢雇用継続給付は対象外、育児休業給付と介護休業給付は対象にするが部分休業は対象外と整理している。

もっともその後に「そもそも、マルチジョブホルダーに対する雇用保険の適用の必要性が直ちに高いとは評価できない状況では、こうした制度の導入を提言するのは難しい」と、話をひっくり返すような否定的な結論を示し、むしろ雇用の安定化の必要性が高いマルチジョブホルダーに対しては「求職者支援制度を始めとする各種の施策を活用し、支援を行っていく」べきと述べている。そしてそれでもなお推進するということであれば、「まずは、マルチジョブでの働き方になじみ、上記のような制度設計にも親和性が高く、かつ、財政影響を予

測しやすい対象者層を抽出し、試行的に制度導入を図ることも考えられる」と述べ、現段階での全面導入には消極的な姿勢を示している。

## (b) 2020 年改正

2019 年 9 月から労働政策審議会雇用保険部会で審議が始まり、上記マルチジョブホルダーへの対応を始め、基本手当や財政運営、継続給付も含めて議論がされた。同年 12 月に建議がなされ、これに基づき翌 2020 年 2 月に高年齢者雇用安定法や労災保険法の改正案と束ねた形で雇用保険法の改正案が国会に提出され、同年 3 月に成立に至った。

この改正により、まずは 65 歳以上の労働者を対象に、本人の申出を起点に 2 事業所の労働時間を合算して 20 時間以上の者に適用する制度が試行されることとなった。その給付も高年齢求職者給付(一時金方式)とし、1 事業所のみを離職する場合も当該事業所での賃金に基づいて算出される。

一方、1984 年改正で導入された自己都合離職者の 3 か月の給付制限期間については、5 年間のうち 2 回までに限り 2 か月に短縮する措置が試行されることとなった。

さらに高齢者雇用対策として 1994 年改正で設けられた高年齢雇用継続給付についても、2024 年度までは現状を維持した上で、65 歳未満の継続雇用制度の経過措置が終了する 2025 年度から新たに 60 歳となる高齢者への給付率を 15%から 10%に縮小するとともに、激変緩和措置を講じることとされた。

また、育児休業給付の給付額が基本手当に匹敵するほどに増加してきていることを受け、失業等給付とは別建てとし、育児休業給付向けの独自の保険料率を設けて財政運営されることになった。

## (㊦) 政策的給付

### (a) 育児休業給付

育児休業給付の支給額が毎年増大していき、遂に求職者給付を追い抜くほどとなった。そこで 2020 年 3 月の改正により、新たに子を養育するために休業した労働者の雇用と生活の安定を図る給付として、失業等給付とは異なる給付体系に明確に位置づけられるとともに、その収支も失業等給付とは区分し、雇用保険料率の中に育児休業給付に充てるべき独自の保険料率(当面 4/1000)を設けて、財政運営を行うこととされた。

### (b) 高年齢雇用継続給付

高年齢雇用継続給付については、既に 2007 年 1 月の労働政策審議会雇用保険部会報告に

において「改正高年齢者雇用安定法を踏まえ、原則として 2014 年度までの措置とし、激変を緩和する観点からその後段階的に廃止すべき」としていたが、65 歳までの継続雇用義務を例外なく適用する高齢法改正が検討されるのと並行して審議された 2011 年 12 月の雇用保険部会報告では、「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」として「当面の間は存置する」とされた。これは、連合がその存置を強く主張したことによるものであるが、制度導入時の目的が達成されたにもかかわらず一種の既得権として維持されている面があった。

ようやく 2020 年 3 月の改正により、2024 年度までは現状を維持した上で、65 歳未満の継続雇用制度の経過措置が終了する 2025 年度から新たに 60 歳となる高齢者への給付率を 15%から 10%に縮小するとともに、激変緩和措置を講じることとされた。

### (3) 一般雇用政策

#### (イ) 中途採用に関する情報公表

2018 年 10 月には、未来投資会議において第 4 次産業革命と並んで全世代型社会保障への改革の議論が始まり、その柱として高齢者雇用促進、中途採用拡大・新卒一括採用見直しが挙げられた。同月 22 日の会合で安倍晋三首相（当時）は、「中途採用（キャリア採用）拡大・新卒一括採用見直しについては、企業による評価・報酬制度の見直しが必要であり、政府としては、大企業に対し、キャリア採用比率の情報公開を求めるとともに、熱心な大企業を集めた協議会を創設し、運動を展開していきたい」と述べた。

これを受けて同年 12 月に経済産業省において大企業経営者を集めて中途採用・経験者採用協議会を開催し、翌 2019 年 4 月には中小企業・ベンチャー企業経営者による第 2 回を開催した。翌 2019 年 5 月には、未来投資会議で同協議会共同事務局長として世耕弘成経済産業大臣から「中途採用・経験者採用促進の提言」が提示された。そこでは、入社形態にかかわらず公平なキャリアアップ機会の提供や役員登用など新卒社員と同等の人事・賃金制度の整備の必要性や、中途採用の採用実績など各社の中途採用に関する情報公開の促進。産業界と大学が連携した実践的・専門的リカレントプログラム開発や社会人が受講しやすい環境整備など官民の連携によるリカレント教育への取組の必要性が訴えられている。

同年 6 月に閣議決定された成長戦略実行計画には、「人生 100 年時代を踏まえ、働く意欲がある労働者がその能力を十分に発揮できるよう、雇用制度改革を進めることが必要である。特に大企業に伝統的に残る新卒一括採用中心の採用制度の必要な見直しを図ると同時に、通年採用による中途採用・経験者採用の拡大を図る必要がある。このため、企業側においては、採用制度及び評価・報酬制度の見直しに取り組む必要がある。政府としては、個々の大企業に対し、中途採用・経験者採用比率の情報公開を求めるといった対応を図る。」と書き込まれた。

これを受けて、同年 9 月から労働政策審議会雇用対策基本問題部会で、中途採用に関する情報公表について審議が行われ、同年 12 月の建議では、情報公表を求める対象企業について、中小企業では既に中途採用が活発なので、301 人以上の大企業にのみ義務を課すこととしている。

これを受けて翌 2020 年 2 月に雇用保険法や高年齢者雇用安定法の改正案と束ねる形で労働施策総合推進法の改正案が国会に提出され、同年 3 月に成立した。これにより、301 人以上の大企業は毎年、直近 3 事業年度における、正規雇用労働者の採用者数に占める正規雇用労働者の中途採用者数の割合を公表しなければならないこととなった。

#### (ロ) 新型コロナウイルス感染症と雇用調整助成金

2019 年末に中国の武漢で発生した新型コロナウイルス感染症は、2020 年 2 月には日本でも感染が拡大し、3 月には欧米にも広がってパンデミックと呼ばれる事態になった。この中で雇用調整助成金の対象拡大と要件緩和が行われた。同年 2 月の特例により、雇用調整助成金の対象に、日本人観光客の減少の影響を受ける観光関連産業や、部品の調達・供給等の停滞の影響を受ける製造業なども含む「新型コロナウイルス感染症の影響を受ける事業主」を加え、清算指標や雇用指標を大幅に緩和した。さらに同年 4 月からは、助成率を大企業 2/3、中小企業 4/5 とし、解雇等を行わない場合は大企業 3/4、中小企業 9/10 と、リーマンショック時並みに引き上げた。さらに 6 月には、解雇等を行わない中小企業について、①賃金の 60% を超えて休業手当を支給した部分について助成率を 10/10 にする(トータルの助成率は 94%) とともに、②コロナ特措法に基づき休業要請を受けた事業主に対しては 10/10 助成することとした。さらに同月には、失業給付に合わせていた受給額の上限額(1 人あたり日額)を 8,330 円から 15,000 円に大幅に引き上げた。

また対象者についても、まず 2 月には被保険者期間 6 か月以上という要件を撤廃し、さらに 4 月には、雇用保険財政が財源であることから当然の制限と考えられてきた雇用保険被保険者が対象という要件を撤廃して、雇用保険被保険者でない労働者の休業も助成金の対象に含めることとした。これらは、非正規労働者に対するセーフティネットとして、失業よりも先に休業を手当てした形である。

ところが、5 月初めの時点で申請件数約 5,000 件、支給決定件数約 500 件と、雇用調整助成金は動き出すのにかなり時間がかかった。マスコミ等では、申請書類の記載事項や添付書類が膨大でわかりにくく、申請に至るまでに膨大な時間とコストがかかるとの批判がされた。石油危機やリーマンショックは大規模な外需型製造業やその関連産業が中心で、人事部にも助成金作業の対応能力があるのに対し、コロナ禍の影響を強く受けた飲食店や対人サービス業などの中小零細企業では、社会保険労務士に頼ることも難しいため、経営者自ら慣れない助成金作業をせざるをえなかったことがその背景にある。また、リーマンショック時に使わ



れた雇用調整助成金においてその後不正受給等の指摘が少なからずされ、厳格な運用のために手続きが煩雑になった面も指摘できる。

厚生労働省は急遽、申請書の記載事項を半減するとともに大幅に簡略化し、添付書類も削減するとともに既存書類でも可とするなど、手続きの簡素化に努めた。その結果、申請件数、支給決定件数とも急激に増加していき、2020 年末には 200 万件を超え、金額も 2 兆円を大きく上回り、逆に予算の手当てが必要となった。

#### (ハ) 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金

一方、5 月初めの時点では、申請や支給の遅れへの批判とともに、雇用調整助成金に代わるより迅速な給付として、企業を通さず直接休業労働者に公的な休業給付を支給する制度が求められるようになった。日本弁護士連合会等は、激甚災害法第 25 条の特例にならって、今回の緊急事態宣言に伴う事業の休止等にも同様の措置をとり、感染症収束までの間、実際に離職していなくても労働者が失業給付を受給できるよう措置を講じるべきだと要求した。当初政府は積極的な姿勢を示したが、地震や台風といった自然災害とは異なり、政府や都道府県の自粛要請により営業が困難になるという特性から、異なる扱いが必要だという意見が強まり、雇用調整助成金を申請していない中小企業の従業員を対象として、休業者に月額賃金の 8 割程度を直接給付する制度を、雇用保険の特例制度として設ける方向で検討が行われた。

厚生労働省は 5 月に労働政策審議会職業安定分科会に法案要綱を諮問し、妥当との答申を得て、6 月法案を国会に提出、同月可決成立し、翌 7 月から受け付けを開始した。

この「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律」は、「新型コロナウイルス感染症等の影響により事業主が休業させ、その休業させられている期間の全部又は一部について賃金の支払を受けることができなかつた被保険者に対して」支給する「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金」と、被保険者でない労働者について予算の範囲内で支給する「特別の給付金」からなる。支給額は、休業前の 1 日あたり平均賃金の 80%×休業日数で 11,000 円が上限である。

しかし、問題はこの「事業主が休業させ、その休業させられている期間の全部又は一部について賃金の支払を受けることができなかつた」という規定にある。これには労働基準法第 26 条により使用者が休業手当支払義務を負う場合が含まれ、その場合使用者の法違反状態を前提とする給付設計になっているのである。休業手当支払義務のある使用者が休業手当を支払わないために休業支援金を労働者が受給したからといって、そのことによって当該使用者の労働基準法上の休業手当支払義務は消滅することはないが、休業支援金を受けた労働者に改めて休業手当を支払うと、これは休業支援金の不正受給となり、制裁が科せられる。緊急避難的に作った制度であるとはいえ、法的な問題点を孕んだ制度であると言えよう。

#### (4) 特定労働者層の雇用政策

##### (イ) 高齢者雇用政策

##### (a) 未来投資会議

2018年10月には、未来投資会議において第4次産業革命と並んで全世代型社会保障への改革の議論が始まり、その柱として高齢者雇用促進、中途採用拡大・新卒一括採用見直しが挙げられた。同月22日の会合で安倍晋三首相（当時）は、「65歳以上への継続雇用年齢の引上げについては、70歳までの就業機会の確保を図り、高齢者の希望・特性に応じて、多様な選択肢を許容する方向で検討したい」と述べ、翌2019年夏までに決定予定の実行計画において具体的制度の方針を決定した上で、労働政策審議会の審議を経て、早急に法律案を提出する」というスケジュールを示した。

翌2019年5月には、同会議で70歳までの就業機会確保についての具体的な案が示された。それによると、65歳から70歳までの就業機会確保については、多様な選択肢を法制度上許容し、当該企業としてはそのうちどのような選択肢を用意するか労使で話し合う仕組み、また当該個人にどの選択肢を適用するか、企業が当該個人と相談し選択ができるような仕組みを検討する必要がある。法制度上許容する選択肢のイメージとして次の7つを挙げ、企業は①から⑦の中から当該企業で採用するものを労使で話し合うとしている。

- ① 定年廃止
- ② 70歳までの定年延長
- ③ 継続雇用制度導入（現行65歳までの制度と同様、子会社・関連会社を含む）
- ④ 他の企業（子会社・関連会社以外の企業）への再就職の実現
- ⑤ 個人とのフリーランス契約への資金提供
- ⑥ 個人の起業支援
- ⑦ 個人の社会貢献活動参加へ資金提供

今後の立法プロセスについては、70歳までの就業機会の確保を円滑に進めるために二段階方式を提示している。第一段階では、上記①～⑦の選択肢を明示した上で70歳までの雇用確保の努力規定とし、厚生労働大臣が、事業主に対して計画策定を求め、その履行確保を求める。第二段階では、多様な選択肢のいずれかについて、現行法のような企業名公表による担保（いわゆる義務化）のための法改正を検討するとしており、やや意味不明である。なお混乱が生じないように、65歳までの現行法制度は改正を検討しないとされている。

##### (b) 2020年改正

以上の政策は、同年6月に閣議決定された成長戦略実行計画にそのまま盛り込まれた。同年9月には労働政策審議会雇用対策基本問題部会で、高齢者の雇用・就業機会の確保について

ての審議が開始され、同年 12 月の建議は上記 7 つの選択肢のうち、④～⑦についてはいくつもの要件を付け加えた。

これに基づき翌 2020 年 2 月に雇用保険法や労災保険法の改正案と束ねる形で高年齢者雇用安定法の改正案が国家に提出され、同年 3 月に成立に至った。これにより、既存の 65 歳までの高年齢者雇用確保措置に新たに追加する形で、第 11 条の 2 として 65 歳から 70 歳までの高年齢者就業確保措置が設けられた。その文言は大変込み入っているが、まず同条第 1 項柱書で「努めなければならない」と言われているのは、上の①から④までである。同項の各号列記は現行の雇用確保措置と同じ文言であるが、第 3 項で子会社・関連会社以外の純他企業での雇用確保も「継続雇用」という概念の中に含ませている。その結果、同じ法律の中で 60～65 歳と 65～70 歳で「継続雇用」という言葉の定義が異なるという奇妙な事態をもたらしている。上記成長戦略実行計画の④における「再就職」という言い方を避けている。これは、第 3 項に規定するように、70 歳までその純他企業において雇用し続けるという「契約」を企業間で締結するということにより、単なる再就職の斡旋ではなく雇用確保措置なのだということを担保しようとしているのであろう。単なる再就職の斡旋は、その後ろの第 15 条に努力義務として規定されているので、それとの区別を明確化するという目的もあろう。とはいえ、法律論としていけば、その純他企業が 70 歳になる前に退職させてしまっても、企業間の契約違反にはなるとしても、元企業に対して就業確保措置違反といって訴えられるかどうかは疑問であり、通常の新規再就職の斡旋と何が違うのか必ずしも明らかではない。

ここまでは雇用であるが、⑤以下は雇用ではなく、その規定ぶりもまことに巧緻を極めていている。第 1 項柱書で「努めなければならない」のは①から④までであるが、その但書として、労使協定により「創業支援等措置」なるものを講じれば「この限りでない」と適用除外されるのである。その「創業支援等措置」の中身が、第 2 項の第 1 号と第 2 号に書かれていて、これがそれぞれ⑤⑥の個人請負型就業と⑦の有償ボランティアになる。

まず第 1 号の個人請負型就業であるが、そもそも成長戦略実行計画でのフリーランスや起業といったきわめて自立的な印象の言葉とは裏腹に、その委託契約等は 70 歳まで就業を確保するものでなければならないので、その企業の雇用する労働者ではないとはいいながら、実際にはその企業の組織に組み込まれたほぼ専属的な労働力になる可能性が高い。次の第 2 号の有償ボランティアであるが、法律の文言からすると、ボランティア活動（法律上の表現では「社会貢献事業」）の主体は高齢者を雇用していた企業自体か、その企業の委託を受けて、あるいはその資金援助を受けて行う法人等の団体であって、高齢者自身はその法人等の団体に（雇用ではない形で）就業するというものであり、しかもそれは 70 歳までの就業を保証するもので、「当該事業を実施する者が当該高齢者に金銭を支払うものに限る」と有償に限っている。

なおこれらのうち、雇用によらない⑤～⑦については、労使合意（過半数組合又は過半数代表者との合意が努力義務）と労働者への周知が求められている。また、これらは努力義務

であるが、65歳以降の高齢者は体力や健康状態が多様であることから、労使合意により対象者の限定が認められる。

## (ロ) 若年者雇用政策

### (a) 就職氷河期世代対策と年齢制限禁止の例外

そもそも21世紀に入ってから若年者雇用政策が確立してきた背景は、それに先行する1990年代半ばから後半にかけての時期に、新卒労働市場が急速に悪化し、正規労働者として就職できない若年者が大量に発生したことであった。日本的な新卒を選好する採用慣行のため、彼らはその後も正規就職することが困難で、非正規労働を続けたり（フリーター）無業状態に陥った（ニート）状態が続いていた。彼らを就職氷河期世代と呼ぶ。

2019年になり、既に30代半ばから40代半ばに達していた彼らに対する対策の必要性が経済財政諮問会議において急に政策課題として議論され、同年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2019」に「就職氷河期世代支援プログラム」が盛り込まれた。ここでは、正規雇用を希望していながら不本意に非正規雇用で働く者（少なくとも50万人）、就業を希望しながら様々な事情により求職活動をしていない長期無業者など、約100万人に対し、きめ細かな伴走支援型の就職相談体制の確立や受けやすく即効性のあるリカレント教育の確立等の施策に3年間集中的に取り組むことにより、同世代の正規雇用者を30万人増やすことを目指すとした。

こうした就職氷河期世代対策の一環として、労働施策総合推進法（旧雇用対策法）の年齢制限の禁止規定の適用除外の一時的拡大が行われた。即ち、2020年2月の同法施行規則の改正により、2023年3月までの間、35歳以上55歳未満の労働者を未経験可の無期労働契約で募集・採用する場合も年齢制限が認められる。

### (b) 今後の若年者雇用に関する研究会

2019年9月、今後の若年者雇用に関する研究会が設置され、議論が始まった。設置要綱には「大学生の新卒採用については、これまでの新卒一括採用によるメンバーシップ型雇用に加え、ジョブ型雇用への移行の可能性が示されるなど、大学生の就職慣行が大きな節目を迎えつつある」という記述もあり、上述の大卒就職ルールの見直しや高校1人1社制の見直しといった動きを受けたものである。

2020年10月に「～コロナ禍を受けて社会・産業構造が変化する中での若年者雇用の当面の在り方について」という副題のついた報告書がとりまとめられたが、そこでは新卒一括採用慣行について、採用・選考時期（在学中↔卒業後）、選考基準（ポテンシャル型↔明確なスキル・知識型）、採用後の職務範囲（職務無限定↔職務限定）の3軸で概念整理している。

また、新卒者の定着支援を柱としつつ、転職を一概に否定すべきではないとして、キャリア自律に向けた支援が重要としている。

### (c) 高卒一人一社制の見直し

2018年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、「教育の質の向上等」として「1人1社制の在り方の検討」が指摘された。これを受けて、文部科学省初等中等教育局児童生徒課及び厚生労働省人材開発統括官付若年者・キャリア形成支援担当参事官室を事務局に高等学校就職問題検討会議ワーキングチーム(WT)が設置され、議論が進められ、2020年2月に同WTの報告書がとりまとめられた。そこでは、1人1社制について、

①一次応募の時点から、複数応募・推薦を可能とする。ただし、応募企業数を限定することもあり得る。

②一次応募までは1社のみのお応募・推薦とし、それ以降(例えば10月1日以降)は複数応募・推薦を可能とする。また、就職面接会で応募する場合は、期間にとらわれず2社以上の応募を可能とする。

というパターンを提案している。また、民間の職業紹介事業者が行う高等学校卒業予定者に係る職業紹介ができることを明確化するとともに、その際の注意点を細かく記している。

### (d) 大卒就職ルールの見直し

大学等の卒業生については、経団連が中心となって1997年に新規学卒者の採用選考に関する倫理憲章を策定し、正式な内定日を卒業年度の10月1日以降とするルールを定めたが、採用活動の早期化は止めることができず、2003年には選考を4月1日以降とした。さらに、2013年には第2次安倍晋三内閣が日程の後ろ倒しを要請し、これに応じて、経団連は「採用選考に関する指針」により、2016年卒の採用活動から就活解禁日を3か月遅らせて3年次の3月1日から、選考開始も4か月遅らせた8月1日からとした。しかし大きな混乱が生じたため、2017年卒の採用活動からは、選考活動の開始が大学4年の6月からとなっていた。

こうした中で2018年9月、経団連の中西宏明会長が、2019年卒業の学生を最後に廃止する意向を表明した。政府は同年10月、官邸に就職・採用活動日程に関する関係省庁連絡会議を設置し、同月「2020年度卒業・修了予定者の就職・採用活動日程に関する考え方」を取りまとめた。そこでは、新卒一括採用を中心とした我が国の採用活動の在り方を議論すべきといった問題提起は、終身雇用や年功賃金等も含め、我が国の雇用の在り方全体に係るものであり、今後、未来投資会議において十分に議論をしていくべき課題であるとしつつ、就職・採用活動のルールが急激に変更されることによって、学生が安心して学業に取り組めなくな

るといった事態が生じることは望ましくないとして、政府が経済団体・業界団体に対して、2020年度卒業・修了予定者の就職・採用活動に関する要請を行うとした。その日程は従前通り、広報活動開始：3月1日、採用選考活動開始：6月1日、正式内定日：10月1日である。

この問題は単なる就職ルールの問題ではなく、新規学卒一括採用という日本型雇用システムの根幹にかかわる仕組みをどう考えるかという問題でもある。未来投資会議では70歳就業機会確保の問題と合わせて、新卒一括採用中心の採用制度の見直しを図る必要が論じられ、2019年6月に閣議決定された成長戦略実行計画には、「人生100年時代を踏まえ、働く意欲がある労働者がその能力を十分に発揮できるよう、雇用制度改革を進めることが必要である。特に大企業に伝統的に残る新卒一括採用中心の採用制度の必要な見直しを図ると同時に、通年採用による中途採用・経験者採用の拡大を図る必要がある。このため、企業側においては、採用制度及び評価・報酬制度の見直しに取り組む必要がある。政府としては、個々の大企業に対し、中途採用・経験者採用比率の情報公開を求めるといった対応を図る。」と書き込まれた。

一方、2019年経団連と大学トップによる「採用と大学教育の未来に関する産学協議会」が発足し、同年4月の「中間取りまとめと共同提言」の後、2020年3月に報告書「Society 5.0に向けた大学教育と採用に関する考え方」を取りまとめた。その中で採用の在り方については、短期的には採用・雇用の多様化・複線化と新たな理解に基づくインターンシップ（原則として長期）の推進を、中長期的には卒業時期、在学年数の多様化・複線化とメンバーシップ型とジョブ型の組み合わせによる「自社型」の雇用システムの確立を求めている。インターンシップについては特に、大学院修士・博士を対象とするジョブ型採用につながるインターンシップの試行的実施を打ち出している。

## (ハ) 障害者雇用対策

### (a) 2019年改正

2017年9月より今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会が開催され、翌2018年7月に報告書がまとめられた。まず雇用率という量だけでなく、雇用の質の向上という問題意識に関わって、週所定労働時間20時間未満の障害者の雇用に対する支援措置の創設（現行在宅就業障害者支援制度と同様の特例給付金）、自宅や就労施設等での障害者の就業機会の確保（在宅就業障害者支援制度の拡充）、障害者のテレワークの推進などの働き方の選択肢の拡大が挙げられている。また同じく雇用の質に関わるのが精神障害者や中高年齢障害者などの安心して安定的に働き続けられる環境の整備である。次に、障害者の働きやすい環境を整備する中小企業の認証制度の創設や、中小企業に対する障害者雇用調整金及び障害者雇用納付金の適用についても論じられている。

そして障害者雇用率制度の在り方としては、現行の企業が障害者を雇用すればするほど法

定雇用率が上昇していく仕組みについては見直しが必要とし、激変緩和措置が終了する 2023 年以降過去にない頻度で連続して上昇していく可能性があるため、できる限り中期的な法定雇用率の展望を示し、企業や支援機関等において障害者が長く安定的に働き続けられる環境が整備されるよう促すため、法定雇用率の計算結果を踏まえつつも、企業の雇用状況や支援機関の体制、障害者実雇用率の現状及び見通し等を踏まえ、労使及び当事者並びに有識者の議論により決定していくことを提示している。また、雇用契約を締結しているとはいえ福祉的就労に含まれる就労継続支援 A 型事業所の利用者数を控除することも示唆されている。さらに障害者雇用納付金制度の在り方についても検討されている。

これを受けて 2018 年 8 月から労働政策審議会障害者雇用分科会で審議が始まったが、ちょうどその直前に国や地方公共団体の障害者雇用率が水増しされていたという報道がなされ、炎上状態となった。さっそく同月には公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議が設けられるとともに、その下に公務部門における障害者雇用に関する関係府省連絡会議が設置された。そこに報告された 2017 年 6 月時点のデータによると、国の機関は法定雇用率 2.3%で、2.49%達成としていたが実は 1.19%であった。

同閣僚会議は同年 10 月、公務部門における障害者雇用に関する基本方針を決定し、その中で再発防止のため、厚生労働大臣による国の行政機関における障害者の任免状況のチェック機能の強化について法的整備を視野に入れた検討を行うとしている。

労働政策審議会障害者雇用分科会ではこの問題も含めて議論が進められ、翌 2019 年 2 月に意見書を取りまとめた。そこでは、研究会報告で示されていた 50 人以上の中小企業への調整金や納付金の適用について消極的なスタンスが変わっている。また公務部門については、国・地方公共団体の責務の明確化と任免状況の公表義務、厚生労働省が国等に対し報告徴収できること、国等にも解雇の届出義務を課すこととされている。そして同月、ほぼそれに沿った形で法案要綱を諮問答申し、3 月に法案を国会に提出し、同年 6 月に成立した。

## (b) 障害者雇用・福祉施策の連携強化

2019 年障害者雇用促進法改正時の国会附帯決議で、制度の谷間で働く機会を得られない障害者のための雇用施策と福祉施策の一体的展開の推進が求められたことから、厚生労働省は省内に設置した 2040 年を展望した社会保障・働き方改革本部の中に障害者雇用・福祉連携強化プロジェクトチームを設け、2020 年 9 月に中間報告をまとめた。これを受けて同年 11 月から障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会が設置され、効果的で切れ目ない専門的支援体制の構築や、技術革新や環境変化を踏まえた多様な就労支援ニーズへの対応について検討を進めることとしている。

## (5) 職業能力開発政策

厚生労働省は2019年10月から今後の人材開発政策の在り方に関する研究会を開催し、人材開発政策における労働者、事業主、国・都道府県の役割・責務、労働者のキャリア形成支援、職業能力の適正な評価の在り方等について検討を行い、2020年10月「コロナ禍を受けて産業・就業構造や働き方が変化する中での人材開発政策の当面の課題等を踏まえて」という副題のついた報告書を取りまとめた。そこでは、労働者の自律的・主体的なキャリア形成支援が謳われるとともに、「ジョブ型雇用」の広がりの中で職業能力評価制度など労働市場インフラの強化を訴えている。

## 2 労働条件政策

### (1) 労働基準監督システム

2019年1月に「労働基準監督官行動規範」が定められた。そこには法令のわかりやすい説明、事業主による自主的改善の促進、公平・公正かつ斉一的な対応と並んで、「中小企業等の事情に配慮した対応」というやや異例の項目が盛り込まれている。これは、2018年6月に成立した働き方改革推進法の附則第3条第4項に「行政官庁は、当分の間、中小事業主に対し新労基法第三十六条第九項の助言及び指導を行うに当たっては、中小企業における労働時間の動向、人材の確保の状況、取引の実態その他の事情を踏まえて行うよう配慮するものとする」と規定されたことを受けたものである。

### (2) 労災補償政策

#### (イ) 複数就業者への労災保険の適用

2017年3月の働き方改革実行計画では、「原則副業・兼業を認める方向で、副業・兼業の普及促進を図る」とした上で、労災保険の在り方についても検討を進めるとされ、これを受けて2017年10月に設置された柔軟な働き方に関する検討会は、同年12月に報告を取りまとめ、「副業・兼業の促進に関するガイドライン(案)」を提示した。ガイドラインでは現行制度を示しているだけであるが、報告本文では、労災保険について「副業・兼業先の賃金を合算して補償できるよう、検討すべき」と述べていた。

翌2018年6月になって、労働政策審議会労災保険部会で複数就業者への労災保険給付の在り方についての議論が開始された。ここでの論点は、給付額については、複数就業者の全就業先の賃金合算分を基に労災保険給付が行われないことの是非と、複数就業者の全就業先の賃金合算分を基に労災保険給付を行う場合の労働基準法の災害補償責任である。また労災



認定については、複数就業者の全就業先の業務上の負荷を合わせて評価して初めて業務起因性が認められる場合、労災保険給付が行われないことについてどう考えるかという点と、複数就業者の全就業先の業務上の負荷を合わせて業務起因性の判断を行い、労災保険給付を行う場合、労働基準法の災害補償責任についてどう考えるかである。部会は2019年6月の「検討状況」で、前者について非災害発生事業場の賃金額も加味して給付額を算定する方向を示し、同年12月の報告では後者についても負荷についても総合して評価して労災認定する方向を打ち出した。これを受けて翌2020年2月には、雇用保険法や高年齢者雇用安定法の改正案と束ねる形で労災保険法の改正案が国会に提出され、同年3月には成立に至った。

これにより、まず複数就業者の給付額については、被災労働者の稼働能力や遺族の被扶養利益の喪失の填補を図る観点から、非災害発生事業場の賃金額も合算することとした上で、非災害発生事業場の事業主は労働基準法上の災害補償責任を負わず、また災害発生事業場の事業主も非災害発生事業場での賃金を基礎とした給付分まで労働基準法上の災害補償責任を負うわけではないとしている。またメリット制の算定基礎は災害発生事業場のみである。通勤災害についても複数就業先の賃金を合算する。

複数就業者の認定の基礎となる負荷については、それぞれの就業先の負荷のみでは業務と疾病等との間に因果関係が認められないものの、複数就業先での業務上の負荷を総合して評価することにより疾病等との間に因果関係が認められる場合、新たに労災保険給付の対象とする。この場合、いずれの就業先も労働基準法上の災害補償責任を負わない。なお特別加入者についても同様の扱いになる。

#### (ロ) 心理的負荷による精神障害の認定基準

2019年5月の労働施策総合推進法改正によりパワーハラスメントの措置義務が規定されたことを受け、同年12月から精神障害の労災認定の基準に関する専門検討会が開催され、翌2020年5月に報告書をまとめ、同年8月に認定基準を改正した（基発0821第4号）。これは、具体的出来事の類型に「パワーハラスメント」を追加し、その名称を「同僚等から暴行又は（ひどい）いじめ・嫌がらせを受けた」に修正するものである。

### (3) 労働安全衛生政策

#### (イ) 副業・兼業の場合の健康確保措置

2017年3月の働き方改革実行計画で「原則副業・兼業を認める方向」が打ち出された後、雇用保険、労災保険、労働時間管理の3方面でそれぞれ検討が進められたが、労働安全衛生では目立った動きはなかった。しかし、2019年7月に副業・兼業の場合の労働時間管理の在り方に関する検討会報告書が出され、これが同年10月に労働政策審議会安全衛生分科会に

報告されると、健康管理についての検討を同分科会で先行して行うべきとの指摘がされた。

その後同分科会で審議が行われ、翌 2020 年 8 月には労働時間管理と合わせて健康確保措置についても副業・兼業の促進に関するガイドラインが改定された。これにより、健康確保の観点からも他の事業場における労働時間と通算して適用される労基法の時間外労働の上限規制を遵守すること、また、それを超えない範囲内で自らの事業場及び他の使用者の事業場のそれぞれにおける労働時間の上限を設定する形で副業・兼業を認めている場合においては、自らの事業場における上限を超えて労働させないことが明記された。また、法律上は健康確保措置の実施対象者の選定に当たって、副業・兼業先における労働時間の通算をすることとはされていないとはいえ、使用者の指示により当該副業・兼業を開始した場合は、当該使用者は、原則として、副業・兼業先の使用者との情報交換により、それが難しい場合は、労働者からの申告により把握し、自らの事業場における労働時間と通算した労働時間に基づき、健康確保措置を実施することが適当であるとされた。

#### (ロ) 受動喫煙の防止

2019 年 5 月の職業安定法施行規則改正により、募集や求人申込みの際に明示すべき義務として、「就業の場所における受動喫煙を防止するための措置に関する事項」が追加された。

また 2019 年 7 月、労働基準局長名で「職場における受動喫煙防止のためのガイドライン」(基発 0701 第 1 号)が発出され、労働安全衛生法の努力義務と健康増進法の措置義務等を一体的に示している。

### (4) 労働時間政策

#### (イ) 時間外・休日労働の上限規制

2017 年 3 月の『働き方改革実行計画』を受けて、2018 年 4 月に働き方改革関連法案が国会に提出され、同年 6 月に成立に至った。これにより、日本の労働時間法制の歴史上初めて一般的な時間外・休日労働の上限規制が確立するに至った。

その規定ぶりはやや込み入っている。労働基準法第 36 条は、従来通り第 1 項で労使協定により時間外・休日労働をさせることができるとし、第 2 項で協定事項を列記した上で、新たに第 3 項で「前項第四号の労働時間を延長して労働させることができる時間は、当該事業場の業務量、時間外労働の動向その他の事情を考慮して通常予見される時間外労働の範囲内において、限度時間を超えない時間に限る」と、その労使協定に定める時間外労働の時間数の上限を設定し、続く第 4 号でまず原則の月 45 時間、年 360 時間を明示している。これは協定上の時間への規制である。

次に第 5 号で、「当該事業場における通常予見することのできない業務量の大幅な増加等

に伴い臨時的に第三項の限度時間を超えて労働させる必要がある場合」に特例が認められることを規定する中で、括弧書きの形で月 100 時間未満と年 720 時間以下が明示され、さらに月 45 時間を超える月数の上限の 6 か月も規定している。これも協定に定める時間の規制であるが、続く第 6 号はその協定によって時間外・休日労働をさせる場合に、実際の時間外・休日労働の時間が月 100 時間未満、2～6 か月平均で月 80 時間以下という要件を満たすことを求めている。ここで初めて、協定時間ではなく実労働時間の規制が登場する。

適用除外の規定ぶりも多様である。まず本則第 36 条第 11 項で、「新たな技術、商品又は役務の研究開発に係る業務」が恒久的な適用除外として定められている。附則第 139 条から第 142 条までが業種別の経過措置であり、建設事業、自動車運転業務、医師及び鹿児島県と沖縄県の砂糖製造業が規定されている。

この改正の施行は、大企業が 2019 年 4 月から、中小企業は 2020 年 4 月からとされた。これに向けて 2018 年 7 月からまず時間外労働関係の省令・指針の審議が進められ、同年 9 月に公布された。内容は既に建議等に盛り込まれていたものであるが、併せて 36 協定の様式を一新するなどしている。

#### (ロ) 自動車運転者の労働時間

2017 年 3 月の働き方改革実行計画では、改正法の一般則の施行期日の 5 年後に、年 960 時間（＝月平均 80 時間）以内の規制を適用することとし、かつ将来的には一般則の適用を目指すとし、2018 年 6 月の改正によりこの旨が労働基準法附則第 140 条に書き込まれた。

これを受けて 2019 年 12 月から労働政策審議会労働条件分科会に自動車運転者労働時間等専門委員会が設けられ、改善基準告示の見直しが始まった。

#### (ハ) 医師の労働時間

##### (a) 医師の働き方改革に関する検討会

『働き方改革実行計画』を受けて 2017 年 8 月、厚生労働省医政局は医師の働き方改革に関する検討会を設置し、新たな医師の働き方を踏まえた医師に対する時間外労働規制の具体的な在り方と医師の勤務環境改善策について検討を行い、2019 年 3 月に報告書を取りまとめた。そこでは、改正法施行 5 年後の 2024 年度から診療従事勤務医に適用される水準として、臨時的な必要がある場合の上限時間は休日労働を含んで年 960 時間以下、単月 100 時間未満とされている。これは一般労働者の 2～6 か月平均 80 時間以下を年間化した数値であるが、1 年 6 か月以内という限定はない。しかし、これだけでは地域医療体制を確保できないとの観点から、経過措置として地域医療確保暫定特例水準を設け、年間 1,860 時間という極めて長時間の上限を設定した。この特例水準は 2035 年度末には解消する予定である。

併せて追加的健康確保措置として、当直明けの連続勤務は（宿日直許可を受けている労働密度がまばらの場合を除き）前日の勤務開始から 28 時間までとする連続勤務時間制限、当直及び当直明けの日を除き、24 時間の中で通常の日勤後の次の勤務までに 9 時間のインターバルを確保すること、これらが実施できなかつた場合にはなるべく早く代償休息を取得すること、が求められている。ただし特例水準でない一般の勤務医については努力義務である。言い換えれば、特例水準の場合はこれら 28 時間の連続勤務制限と 9 時間のインターバルが義務としてかかる。さらに、上記単月 100 時間未満という上限を超える条件として面接指導が義務づけられている。

一方、一定の期間集中的に技能向上のための診療を必要とする医師（＝研修医）については、当面上記特例水準、すなわち年間 1,860 時間、単月 100 時間未満を上限としつつ、将来に向けて削減を図るとしている。これに当たるのは、初期・後期研修医が研修プログラムに沿って基礎的な技能や能力を取得する場合と、医籍登録後の臨床従事 6 年目以降の者が高度技能の育成が公益上必要な分野について特定の医療機関で診療に従事する場合である。

#### **(b) 医師の宿日直許可・研鑽に関する通達**

なお 2019 年 7 月には、上記報告書を受けて、労働基準局から「医師、看護師等の宿日直許可基準について」（令和元年基発 0701 第 8 号）と「医師の研鑽に係る労働時間に関する考え方について」（令和元年基発 0701 第 9 号）の 2 つの通達が発出された。

宿日直通達は、まず宿直の場合は夜間に十分な睡眠がとり得るものであることを求めた上で、通常の勤務時間の拘束から完全に解放された後のものであること。すなわち、通常の勤務時間終了後もなお、通常の勤務態様が継続している間は、通常の勤務時間の拘束から解放されたとはいえないことから、その間の勤務については、宿日直の許可の対象とはならないとしている。また、宿日直中に従事する業務は、一般の宿日直業務以外には、特殊の措置を必要としない軽度の又は短時間の業務に限るとしている。

研鑽通達は、所定労働時間外に行う医師の研鑽は、診療等の本来業務と直接の関連性なく、かつ上司の明示・黙示の指示によらずに行われる限り、在院して行う場合であっても、一般的に労働時間に該当しないとした上で、研鑽の種類ごとに、その判断の基本的考え方を示している。例えば、博士の学位を取得するための研究及び論文作成や、専門医を取得するための症例研究や論文作成は、上司や先輩である医師から論文作成等を奨励されている等の事情があっても労働時間に該当しない。

#### **(c) 医師の働き方改革の推進に関する検討会**

2019 年 7 月からは、上記報告書で引き続き検討とされた事項を検討するため、医師の働き

方改革の推進に関する検討会が設置された。具体的には、地域医療確保暫定特例水準及び集中的技能向上水準の対象医療機関の特定にかかる枠組み、追加的健康確保措置の義務化及び履行確保にかかる枠組み及び医師労働時間短縮計画、評価機能にかかる枠組み等である。

## (二) 公立学校教師の労働時間

### (a) 教師の労働時間と給特法

医師と並んでその長時間労働が問題となってきたのが学校教師である。もともと、「教師」という職種のみに着目した労働時間の特例は存在しない。制度上特別扱いがあるのは公務員たる教師のみであり、現在は公立学校教員のみである。一貫して民間労働者であった私立学校教員はもとより、2004年から非公務員型独立行政法人になった国立学校の教員も、労働基準法がフルに適用され、従って36協定も時間外・休日労働に対する割増賃金も、さらに2018年改正による時間外労働の上限規制も、全くそのまま適用される。

公立学校教員の特例も、基本的にはまず地方公務員であることによる。労働基準法は地方公務員にも原則的に適用されるが、病院や学校を含むいわゆる非現業は、労使協定を要件とする規定、すなわち（1か月単位を除く）変形労働時間制、フレックスタイム制、裁量労働制、2018年改正で導入された高度プロフェッショナル制が適用除外である。これは、労使対等決定原則を定めた第2条を適用除外していることに基づくもので、もっぱら集団的労使関係法制の観点からのものだとされている。事実、就業規則で実施できる1か月単位の変形制は適用されているが、それでは説明が付かないのが、肝心の第36条が適用除外になっていないことである。純粹の非現業である官公署については制定当時から、第33条第3項で公務のための臨時の必要がある場合には協定なしに時間外・休日労働が可能だが、病院や学校では（第33条第1項の災害等の場合でない限り）36協定を結ばなければならない。公立学校教師にも第32条と第37条は（少なくとも地方公務員法上は）フル適用であり、公務として時間外・休日労働を命じておいて時間外・休日割増賃金を払わなければ労働基準法違反となる。

一方、1948年の公務員給与制度改革以来、一般公務員より若干高い給与を払う代わりに超過勤務手当を支給しないという発想があり、1949年の文部事務次官通達「教員の勤務時間について」（昭和24年2月5日発学第46号）は、「勤務の態様が区々で学校外で勤務する場合等は学校の長が監督することは實際上困難であるので原則として超過勤務は命じないこと」と述べていた。しかし、実態としては時間外労働が多く行われていたため、1960年代後半に超過勤務手当の支給を求めるいわゆる「超勤訴訟」が全国一斉に提起され、下級審で時間外手当の支給を認める判決が続出し、1972年の最高裁判決がそれを確認した。

この動きに対応すべく1971年5月に立法されたのが、国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（いわゆる「給特法」。後に国立学校が外れる。）

である。これにより給与月額の4%の教職調整額が支給されるとともに、労働基準法第37条が(法文上で)適用除外された。併せて、上記第33条第3項の「公務のための臨時の必要がある場合」に36協定なしに時間外・休日労働可能という規定も官公署並みに適用することとした。そして、「正規の勤務時間をこえて勤務させる場合は、文部大臣が人事院と協議して定める場合に限るものとする。この場合においては、教育職員の健康と福祉を害することとならないよう勤務の実情について十分な配慮がされなければならない」という条文が設けられ、その「場合」は政令でいわゆる超勤4項目とされた。具体的には①生徒の実習、②学校行事、③職員会議、④非常災害、児童生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合等である。

ところが、公立学校教師の長時間労働は悪化の一途をたどっている。その大部分はクラス担任や部活動担当に伴うもので、超勤4項目に含まれない「自発的勤務」とされ、裁判例(札幌高裁平19.9.27)もそれを容認している。しかし、実態としてはそれなしには学校運営が成り立たない状況にもかかわらず、引き受けた教師の自発的活動ゆえ公務ではないので公務災害補償の対象にもならないという理不尽なことになってしまう。

さらに、一般の働き方改革の一環として、労働安全衛生法上に労働時間の適正把握義務(第66条の8の3)が規定され、これは地方公務員にもフルに適用される。監督署に臨検される恐れがないから労働時間の把握もしないというわけにはいかない。そこで文部科学省も教員の働き方改革に踏み出さざるを得なくなった。

## (b) 公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン

このような状況下で、2017年7月に文部科学省の中央教育審議会に学校における働き方改革特別部会が設けられ、2019年1月に「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」を答申するとともに、文部科学省は「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」を公表し、学校における働き方改革推進本部が設置された。

ただ、なまじ給特法で時間外・休日労働が第36条や第37条の違反にならないような仕組みにしてしまったために、それをどうするかが悩ましい問題となる。素直に考えれば、「給特法を見直した上で、36協定の締結や超勤4項目以外の「自発的勤務」も含む労働時間の上限設定、全ての校内勤務に対する時間外勤務手当などの支払」を原則とすべきであろうが、答申はあくまでも給特法の基本的枠組みを前提として、「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」でもって在校時間等の縮減に取り組むというスタンスである。

この「ガイドライン」は、超勤4項目以外の自発的勤務を行う時間も含めて、在校時間プラス児童生徒の引率等校外勤務時間(在校時間等)の上限の目安を示すもので、1か月45時間、1年360時間、特例で年720時間、その場合1か月100時間未満など、基本的に2018

年改正労働基準法に沿っている。ただし、在校時間自体が法的概念ではなく、ガイドラインも法的拘束力はない。教育委員会はそれぞれガイドラインを参考にして方針を策定し、業務の役割分担や適正化、必要な環境整備に取り組むこととされている。

では労働時間規制については何もしないのかというと、やや唐突に1年単位の変形労働時間制の導入が打ち出されている。学校には夏休みなど児童生徒の長期休業期間がある一方、学期末・学年末には成績処理や指導要録記入で忙しく、また学校行事や部活動の試合の時期も長時間勤務になりがちなので、年間を通した業務のあり方に着目して検討しようというものである。ただし、現行地方公務員法は（労使協定による）1年単位の変形制を適用除外しているので、答申は「地方公共団体の条例やそれに基づく規則等に基づき、1年単位の変形労働時間制を適用することができるよう法制度上措置すべきである」と述べており、労働基準法第32条の4の特例を設けることが提起されている。

### (c) 2019年給特法改正

この答申を受けて、文部科学省は2019年10月、公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の改正案を提出し、同法案は同年12月に成立した。これにより、給特法第7条に前述のガイドラインの根拠規定が置かれた。そこでは「教育職員が正規の勤務時間及びそれ以外の時間において行う業務の量の適切な管理その他教育職員のサービスを監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置」と書かれており、「それ以外の時間」はあくまで正規の勤務時間ではなく自発的勤務に過ぎないという建前が維持されている。これが公立学校教師にも適用されている労働基準法第32条の「労働時間」の解釈として他の労働者と整合性があるかどうかは不問に付されている。

また、答申に従い、1年単位の変形労働時間制が、過半数組合又は過半数代表者との協定ではなく、条例によって導入することができることとなった。

### (ホ) 事業場外労働とテレワーク

2019年3月、規制改革推進会議に働き方の多様化に資するルール整備に関するタスクフォースが設けられ、日雇派遣原則禁止の見直しとともにテレワークの労働時間規制についても議論を行った。同年6月の規制改革推進に関する第5次答申に「テレワークのみ殊更に深夜労働等の原則禁止を示すガイドラインの記載は、通常の事業場での働き方に比べて制約が大きいという認識を与えかねない」という批判が盛り込まれ、ニーズ調査とともに、語気を与えかねない表現の見直しが求められた。

これを受けて2020年8月からこれからのテレワークでの働き方に関する検討会が開催され、テレワークの際の労働時間管理の在り方等について検討が進められ、同年12月に報告

書が取りまとめられた。

## (ハ) 副業・兼業者の労働時間管理

### (a) 副業・兼業の場合の労働時間管理のあり方に関する検討会

2017年3月の『働き方改革実行計画』は、「柔軟な働き方がしやすい環境整備」の中に、雇用型テレワーク、非雇用型(自営型)テレワークと並んで、副業・兼業の推進を挙げ、「労働者の健康確保に留意しつつ、原則副業・兼業を認める方向で、副業・兼業の普及促進を図る」と明記された。そこではまず、ガイドラインの策定と副業・兼業を認める方向のモデル就業規則の改定が求められるとともに、その先の法政策として雇用保険、労災保険、社会保険の在り方、労働時間管理や健康管理の在り方について検討することとされている。

厚生労働省はこれを受けて、まず2017年10月に柔軟な働き方に関する検討会を設置し、同年12月に報告を取りまとめるとともに、「副業・兼業の促進に関するガイドライン(案)」と、その趣旨に沿った「モデル就業規則改定(案)(副業・兼業部分)」を示した。厚生労働省はこれを受けて、2018年1月、副業・兼業促進ガイドラインと改定モデル就業規則を公表した。

その後2018年7月には、副業・兼業の場合の労働時間管理のあり方に関する検討会を設置し、労働者の健康確保や企業の予見可能性にも配慮した、事業主を異にする場合の実効性ある労働時間管理についての議論を開始した。

なお、同検討会の結論がまとまるより早く、規制改革推進会議は2019年6月の第5次答申において、「そもそも、時間外労働に対する使用者の割増賃金支払義務は、同一の使用者が過度に時間外労働に依存することの防止にあると考えるべきであり、労働者の自由な選択に基づく副業・兼業についての現行の通達の解釈は適切ではない。このため、労働者の健康確保の重要性には十分留意しつつも、労働者にとって大きな利点のある副業・兼業の促進の視点から、労働時間の通算に関する現行制度の解釈・運用を適切に見直すべきである」と、規制緩和を求めた。

その後同年7月に上記検討会は報告書を取りまとめた。そこでは、まず健康管理について、次の3案を提示している。

①-1 事業者は、副業・兼業をしている労働者について、自己申告により把握し、通算した労働時間の状況などを勘案し、当該労働者との面談、労働時間の短縮その他の健康を確保するための措置を講ずるように配慮しなければならないこととすること(公法上の責務)

①-2 事業者は、副業・兼業をしている労働者の自己申告により把握し、通算した労働時間の状況について、休憩時間を除き1週間当たり40時間を超えている時間が1月当たり80時間を超えている場合は、労働時間の短縮措置等を講ずるほか、自らの事業場における措置のみで対応が困難な場合は、当該労働者に対して、副業・兼業先との相談その他の適切な措置



を求めることを義務付けること。また、当該労働者の申出を前提に医師の面接指導その他の適切な措置も講ずること。

② 通算した労働時間の状況の把握はせず、労働者が副業・兼業を行っている旨の申告を行った場合に、長時間労働による医師の面接指導、ストレスチェック制度等の現行の健康確保措置の枠組みの中に何らかの形で組み込むこと。

次に上限規制については、次の 2 案を提示している。

① 労働者の自己申告を前提に、通算して管理することが容易となる方法を設けること（例：日々ではなく、月単位などの長い期間で、副業・兼業の上限時間を設定し、各事業主の下での労働時間をあらかじめ設定した時間内で収めること。）

② 事業主ごとに上限規制を適用するとともに、適切な健康確保措置を講ずることとする

そして割増賃金については、次の 2 案を提示している。

① 労働者の自己申告を前提に、通算して割増賃金を支払いやすく、かつ時間外労働の抑制効果も期待できる方法を設けること（例：使用者の予見可能性のある他の事業主の下での週や月単位などの所定労働時間のみ通算して、割増賃金の支払いを義務付けること）

② 各事業主の下で法定労働時間を超えた場合のみ割増賃金の支払いを義務付けること

## (b) 2020 年ガイドライン改定

2019 年 9 月からは労働政策審議会労働条件分科会で副業・兼業の場合の労働時間管理の在り方についての審議が開始された。しかし意見がまとまらず、労災保険と雇用保険については 2020 年の通常国会で法が改正されたが、労働時間管理については先送りとなった。

2020 年 6 月の未来投資会議に政府が示した資料の中に「兼業・副業の促進に向けた対応」として、Ⅰ兼業・副業の開始及び兼業・副業先での労働時間の把握については、新たに労働者からの自己申告制を設け、申告漏れや虚偽申告の場合には、兼業先での超過労働によって上限時間を超過したとしても、本業の企業は責任を問われない。Ⅱ本業の企業（A 社）が兼業を認める際、①A 社の所定労働時間を前提に、通算して法定労働時間又は上限規制の範囲内となるよう B 社での労働時間を設定すること等の条件を付しておくことで、A 社が兼業（B 社）の影響を受けない形で、従来通りの労働時間管理で足り、従来通り、自社における所定外労働時間についてのみ割増賃金を支払えば足りる、との案が示された。この「簡便な労働時間管理の方法」の詳細は、同月の労働政策審議会労働条件分科会に提示された。

その後、同年 8 月の同分科会で 2018 年副業・兼業促進ガイドラインの改定案が了承され、同年 9 月から実施された。ここでは、原則的な労働時間通算のやり方が示された後で、「簡便な労働時間管理の方法」が詳しく示されている。これは結局、検討会報告が示した案のうち、事業主ごととする案を退け、自己申告による通算を原則としつつ、導入時に各使用者ご

との上限を設定しておくことで、その範囲内で労働させる限り他の使用者の下での実労働時間を把握する必要がないという「簡便」な方法である。

## (5) 賃金処遇政策

### (イ) 最低賃金政策

2007年の最低賃金法改正で生活保護との整合性に配慮する旨が明記されて以来、最低賃金は毎年大幅に引き上げられてきた。これは2019年度においても引き継がれ、全国加重平均は27円上がって901円となった。

なお2019年2月、与党自民党の有志議員は全国一律の最低賃金を目指す「最低賃金一元化推進議員連盟」を立ち上げた。その主たる動機は、2019年4月に施行される改正入管法で特定技能という在留資格が創設され、同一業種内であれば転職も自由なため、地方と大都市圏で最低賃金額の差が大きければ外国人労働者が都市部に集中するとの懸念があるためである。同年3月、この議連の会合で、厚労省の賃金課長が外国人受入れの14業種で全国一律最低賃金を作るとの考え方を示したことが波紋を広げ、菅義偉官房長官（当時）が記者会見で否定する騒ぎとなった。

### (ロ) 非正規労働者の均等・均衡処遇（同一労働同一賃金）

2017年3月の『働き方改革実行計画』を受けて、2018年4月に改正法案が国会に提出され、6月には成立に至った。

そのうち同一労働同一賃金関係の改正は、労働契約法から第20条を削除して、パート法をパート・有期法にするとともに、労働者派遣法にも関係の規定を盛り込むというやり方である。これによりパート法が短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律となる。ただし、両者統一されるのは均等・均衡待遇に関する部分だけであって、反復更新による無期化や雇止め法理に係る規定は労働契約法に残される。

なお、労働時間関係の問題で国会提出が遅れている間に、中小企業関係の政治家から異論が提起されたこともあり、当初案では大企業と派遣は2019年4月、中小企業は2020年4月を施行期日としていたが、1年ずつ遅らされて、大企業・派遣は2020年4月、中小企業は2021年4月となった。

## (6) 労働契約政策

### (イ) 解雇法制

2015年10月に透明かつ公正な労働紛争解決システムのあり方に関する検討会が設置さ

れ、2017年5月に報告書を取りまとめた。その後の2018年6月、厚生労働省は解雇無効時の金銭救済制度に係る法技術的論点に関する検討会を設置して、透明かつ公正な労働紛争解決システム等の在り方に関する検討会報告書が提起した金銭解決制度の法技術的論点の検討を開始したが、なお検討が続いている。2020年11月までの議論の整理では、これまでの形成権構成に加え、新たに形成判決構成が並列されている。

形成権構成では、無効な解雇等により金銭救済請求権(形成権)が発生し、その行使として訴えの提起等がなされ、これにより解消金債権が発生し、その金額が判決確定によって判明するとともに、訴えの提起により解消金支払いの条件付き労働契約の終了という効果が発生し、解消金支払という条件成就に伴い労働契約が終了する。

形成判決構成では、無効な解雇等は形成原因の発生に過ぎず、解消金債権の発生と解消金支払い条件付き労働契約の終了の判決を求める訴えを提起し、認容判決が確定することにより解消金債権が発生するとともに、解消金支払条件付き労働契約の終了という効果が発生し、解消金支払という条件成就により労働契約が終了する。

形成権構成では原則的には裁判外でも公使可能だが、制度創設時には訴えの提起又は労働審判の申立てに限り、裁判外での権利行使の可否については制度創設後の状況等を踏まえて検討する。形成判決構成では訴えの提起又は労働審判の申立てによるが、労働審判で実現することが可能かという問題がある。

また、解消金の構成と支払の効果については、労働契約解消金の支払のみによって労働契約が終了するという構成と、バックペイの履行確保の観点から、労働契約解消金に加えて(併合提起した)バックペイも支払ったときに労働契約が終了するという構成を示している。後者には、バックペイを先に充当する旨の特則を労働契約法に規定し、バックペイ弁済後解消金の支払により労働契約が終了する案、バックペイを労働契約解消金に含める案がある。

解消金で補償すべき範囲は現在の地位に反映された解雇前の就労実績の喪失と契約終了後の将来得べかりし賃金等の経済的損失であり、その考慮要素としては勤続年数、給与額、企業規模、年齢が挙げられているが、年齢については低いほど今後就労する期間が長く経済的損失が大きいという評価と、年齢が高いほど再就職が困難となり経済的損失の補償の必要性が高いという相反する評価が示されている。

算定方法については、客観的な考慮要素のみで算定式を構成して基準額を算定した上で、一定の評価を要する考慮要素によって当該基準額を増減する方法と、基礎的な部分について一部の定型的な考慮要素のみで算出し、それに加わる部分については上限を決めるのみで、その他の個別的な要素を考慮して算定する方法が示されている。

#### (四) 賃金等請求権の消滅時効

2017年5月に成立した民法改正により、1年の短期消滅時効が廃止され、一般債権の時効

は債権者が権利を行使することができることを知った時から5年、権利を行使することができる時から10年に統一された。ところが、労働基準法第115条でこの法律の規定による賃金等の請求権の時効は2年のままであり、労働者保護のための法律が却って一般法よりも保護に欠けることとなる。なお退職手当の消滅時効は1987年改正により5年となっている。

そこで、厚生労働省は2017年12月から賃金等請求権の消滅時効の在り方に関する検討会を開催し、2019年6月に報告書を取りまとめた。そこでは、賃金請求権の消滅時効については、将来にわたり2年のまま維持する合理性は乏しく、労働者の権利を拡充する方向で一定の見直しが必要と述べ、5年という数字は示さずに延長の方向性を提示した。これは使用者側の反対が強かったためである。なお、年次有給休暇請求権については、取得率向上という政策に逆行するとして延長に否定的である。

これを受けて、同年7月から労働政策審議会労働条件分科会において公労使による審議が始まり、労使の意見は鋭く対立したが、同年12月になんとか建議を取りまとめた。賃金請求権の消滅時効期間は本則上5年とするが、当分の間労働基準法第109条の記録の保存期間に合わせて3年間とし、将来的に検討するという妥協的な結論である。これに対し、賃金請求権以外の年次有給休暇請求権や災害補償請求権については、年休の早期取得や労災の早期権利確定の要請から2年を維持するとしている。

これを受けて翌2020年2月には、労働基準法改正案が国会に提出され、同年3月には成立に至った。これは民法改正の施行と併せて2020年4月から施行された。

## (7) ジョブ型正社員

内閣府の規制改革推進会議は、2019年5月に「ジョブ型正社員（勤務地限定正社員、職務限定正社員等）の雇用ルールの明確化に関する意見」を公表し、同年6月の第5次答申に盛り込まれた。

ここでは、「我が国においては、労働契約の締結時に、詳細な労働条件について明確な合意がなされないことがあり、企業の包括的な指示のもとで、自身の労働条件が曖昧なまま働いている労働者は少なくない」という認識に基づき、ジョブ型正社員の雇用ルールの明確化を求めている。具体的には、勤務地限定正社員や職務限定正社員等を導入する企業に対し、勤務地（転勤の有無を含む。）、職務、勤務時間等の労働条件について、労働契約の締結時や変更の際に個々の労働者と事業者との間で書面による確認が確実に行われるよう、①労働基準関係法令に規定する使用者による労働条件の明示事項について、勤務地変更（転勤）の有無や転勤の場合の条件が明示されるような方策、②労働基準法に規定する就業規則の記載内容について、労働者の勤務地の限定を行う場合には、その旨が就業規則に記載されるような方策、③労働契約法に規定する労働契約の内容の確認について、職務や勤務地等の限定の内容について書面で確実に確認できるような方策、等を求めている。

## (8) 非雇用労働政策

### (イ) 雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会

2017年3月の『働き方改革実行計画』では、「非雇用型テレワークをはじめとする雇用類似の働き方が拡大している現状に鑑み、その実態を把握し、政府は有識者会議を設置し法的保護の必要性を中長期的課題として検討する」と述べてた。

これを受けて厚生労働省は2017年12月に雇用類似の働き方に関する検討会を開始し、その実態等を把握・分析し、課題整理を行った。同検討会は2018年3月に報告書を取りまとめたが、そこでは、雇用類似の働き方の者として保護の必要性があるかを検討する対象者はどのような者と考えるか、雇用と自営の中間的な働き方であることを踏まえ、経済法等との間で留意すべき点はあるか、これらについて検討した結果、仮に雇用類似の者を保護とした場合に、その方法としてどのようなものが考えられるか、といった問題を提起している。これは労働政策審議会労働政策基本部会に報告された。

その後2018年10月には雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会が設置され、雇用類似の働き方に係る論点整理等を行うとともに、規制改革推進会議で指摘された放送制作現場における実態把握、課題整理及び当面の必要な措置の検討等を議論していくこととなった。

2019年6月の「中間整理」では、基本的な考え方として①労働者性を拡張して保護を及ぼす方法、②自営業者のうち保護が必要な対象者を、労働者と自営業者との中間的な概念として定義し、労働関係法令の一部を適用する方法、③労働者性を広げるのではなく、自営業者のうち一定の保護が必要な人に、保護の内容を考慮して別途必要な措置を講じる方法を示し、①は判断基準の抜本的見直しを伴うので困難として、当面は自営業者のうち、発注者から委託を受け、主として個人で役務を提供し、その対象として報酬を得る者を中心に検討するとしている。

ところが、2020年2月まで議論がされたところで新型コロナウイルス感染症が拡大して論点整理検討会は中断し、その間に公正取引委員会主導でガイドライン策定の動きが進んでいったため、これらの議論は宙に浮いてしまった。ようやく2020年12月に検討会が再開されたが、「これまで（令和元年6月中間整理以降）の議論のご意見について」という文書をまとめただけで、その後の政策につながるものとはなっていない。

### (ロ) 小学校休業等対応支援金

もっとも、2020年の新型コロナウイルス感染症は、それまで全く議論されなかったようなところにフリーランス向けの労働政策を作り出した。

安倍首相（当時）が同年 3 月から全国の小中高校を臨時休校としたことに伴い、厚生労働省は急遽労働者向けに「新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応助成金」を創設したのだが、子どもを抱えて働いているのはフリーランス就業者も同じなのに、そちらが対象にならないのはおかしいではないかという議論が噴出し、そこから瓢箪から駒のようにフリーランス就業者のための休業補償として「新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応支援金」が創設されることになった。

ところがこれに対し、子供を抱えて働いているのはフリーランス就業者も同じなのに、そちらが対象にならないのはおかしいではないかという批判が噴出し、厚生労働省は急遽フリーランス向けに新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応支援金を創設した。この対象となるフリーランス就業者とは、①業務委託契約等に基づく業務遂行等に対して報酬が支払われていること、②発注者が存在し、業務従事・業務遂行の態様、業務の場所・日時等について、当該発注者から一定の指定を受けていること、③報酬が時間を基礎として計算されるなど、業務遂行に要する時間や業務遂行の結果に個人差が少ないことを前提とした報酬形態となっていること、のいずれにも該当する契約を発注者と締結している者である。これらはいずれも労働者性の判断基準において労働者と判断する方向に用いられる要件であり、雇用類似の働き方の者を念頭に置いているように見える。しかも、1 日当たりの金額が、雇用労働者の 1 日当たり金額の半額であることが批判的となった。

しかし、これは平時であれば極めて実現困難なものであったはずである。使用者の指揮命令下であり、勤務時間中は労働義務を負っている雇用労働者向けの制度枠組みを、そうではないフリーランスの自営業者にどこまで応用することができるのかというそもそも論を、緊急対策ということで軽々と乗り越えてしまっている。

## (ハ) フリーランスのガイドライン

新型コロナウイルス感染症の影響で論点整理検討会が中断した状況の中で、政府全体としての動きはむしろ公正取引委員会の施策を中心とする形で進んでいき、2020 年 5 月の第 7 回全世代型社会保障検討会議では、独占禁止法や下請代金法、労働関係法令に基づく問題行為を明確化するため、実効性があり一覧性のあるガイドラインを内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁、厚生労働省連名で策定することが示された。翌 6 月の第 2 次中間報告では、フリーランスは多様な働き方の拡大、ギグエコノミーの拡大による高齢者雇用の拡大、健康寿命の延伸、社会保障の支え手・働き手の増加などの観点からも、その適正な拡大が不可欠であるとした上で、フリーランスとの取引について、独占禁止法や下請代金支払遅延等防止法の適用に関する考え方を整理し、ガイドライン等により明確にすること、他方、フリーランスとして業務を行っていても、実質的に発注事業者の指揮命令を受けて仕事に従事していると判断される場合など、現行法上「雇用」に該当する場合には、労働関係法令が適用される

事を明確にすることを、内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁、厚生労働省連名で年度内に策定するガイドラインに盛り込むと明記された。これは翌7月の成長戦略実行計画にも盛り込まれた。

このため、当面厚生労働省サイドとしては労働者性の判断基準をガイドラインに盛り込むこととなる。

## (二) 労災保険の特別加入

労災保険は本来、労働基準法適用労働者の労働災害に対する保護を目的とした制度であり、労働者でない中小事業主や自営業者は対象としていないが、これら非雇用労働者の中には業務の実態から見て労働者に準じて保護するにふさわしい者が存在することから、1965年改正により一定範囲について特に労災保険への加入を認めることとされた。

2017年3月の『働き方改革実行計画』以降、雇用類似の働き方に対する保護の在り方が議論されるなかで、国会の附帯決議で特別加入制度の対象範囲や運用方法の見直しが求められたこともあり、2020年6月から労働政策審議会労働条件分科会労災保険部会で議論が開始され、同年12月、芸能従事者、アニメーション制作従事者及び柔道整復師について特別加入を認めることとされた。

## 3 労働人権政策

### (1) パワーハラスメント

#### (イ) パワーハラスメント措置義務の立法化

2017年3月の『働き方改革実行計画』の中に、「職場のパワーハラスメント防止に向けて、労使関係者を交えた場で対策の検討を行う」という一項が盛り込まれ、検討会が設置されることとなった。同年5月、職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会が設置され、翌2018年3月に報告書がとりまとめられた。

同年9月から労働政策審議会雇用環境・均等分科会で、パワーハラスメント防止対策についての審議が始まり、同年12月にとりまとめられた建議は、事業主の措置義務を明確に求めるものとなった。すなわち、職場のパワーハラスメントは許されない旨を謳った上で、労働者が自社の労働者等からパワーハラスメントを受けることを防止するための雇用管理上の措置を講ずることを法律で義務づけるとともに、セクハラ指針に倣ってパワハラ指針を策定し、これもセクハラと同様、紛争解決のための調停制度等を規定する。なお調停制度について、「紛争調停委員会が必要と認めた場合には、関係当事者の同意の有無にかかわらず、職場の同僚等も参考人として出頭の求めや意見聴取が行えるよう、対象者を拡大することが適当」としている。その後労政審への諮問答申を経て、2019年3月に女性活躍推進法等の改正

案が国会に提出され、同年 5 月に成立に至った。

#### (ロ) 2019 年労働施策総合推進法改正

この 2019 年労働施策総合推進法改正によるパワハラの措置義務は、法文上「職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して事業主の講ずべき措置」と表現されている。具体的には、「事業主は、職場において行われる優越的な関係を背景とした言動であつて、業務上必要かつ相当な範囲を超えたものによりその雇用する労働者の就業環境が害されることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければなら」ず、「事業主は、労働者が前項の相談を行つたこと又は事業主による当該相談への対応に協力した際に事実を述べたことを理由として、当該労働者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない」。

併せて、厚生労働大臣が定める指針の根拠規定と、国、事業主及び労働者の責務規定が設けられている。このうち国の責務規定には、国が広報啓発活動に努めるべき「優越的言動問題」の具体的内容として「労働者の就業環境を害する前条第一項に規定する言動を行つてはならないことその他当該言動に起因する問題」が書き込まれるというやや手の込んだやり方で、法律上には存在しないパワハラ禁止規定の代替物が盛り込まれている。

さらに、セクハラ、マタハラ、育児・介護ハラスメントと同様に、このパワハラについても紛争解決システムが斡旋から調停に移行する。ただこれは個別労働紛争の件数の相当部分を占めることもあり、また解雇や労働条件引下げなど他の紛争項目と重なることも多いことから、大きなインパクトとなる。

またこの 2019 年改正により、男女雇用機会均等法上にセクハラについて「委員会は、調停のため必要があると認めるときは、関係当事者又は関係当事者と同一の事業場に雇用される労働者その他の参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる」という規定が設けられ、これがパワハラなど他のハラスメントにも準用されることから、個別労働関係紛争処理システムの実効性確保の観点からも大きなインパクトを与えると思われる。

#### (ハ) パワハラ指針

2019 年 8 月から労働政策審議会雇用環境・均等審議会では 2019 年改正法の施行についての審議が始まったが、もっとも注目されたのはパワーハラスメントに関する指針であった。とりわけパワハラに該当すると考えられる例と該当しないと考えられる例の例示をめぐって労使間で意見が対立したが、若干の修正を加えて同年 12 月に合意され、翌 2020 年 1 月に指針が告示された。

同指針では、パワハラ 3 要件のうち特に雇用管理上問題となる「業務上必要かつ相当な範



困を超えた」言動に該当するかどうかについて、業務上明らかに必要のない言動、業務の目的を大きく逸脱した言動、業務を遂行するための手段として不適当な言動、当該行為の回数、行為者の数等、その態様や手段が社会通年に照らして許容される範囲を超える言動が含まれるとした上で、6つの行為類型ごとに該当すると考えられる例と該当しないと考えられる例を複数個ずつ示している。

雇用管理上講ずべき措置としては、事業主の方針等の明確化及びその周知・啓発、相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備、職場におけるパワハラに係る事後の迅速かつ適切な対応（迅速・正確な事実確認、被害者への配慮措置、加害者への措置、再発防止）を示し、併せて講ずべき措置として、相談者・行為者等のプライバシー保護、相談等を理由とした不利益取扱いの禁止を挙げている。さらに望ましい取組として、セクハラ等との一元的な相談窓口の設置等も書かれている。

法律上は措置義務の対象ではないが、指針レベルで「行うことが望ましい取組」として2つの行為類型が取り上げられている。第1は自ら雇用する労働者による自ら雇用する労働者以外の者（他の事業主が雇用する労働者、求職者、個人事業主、インターンシップ中の者）に対する言動であり、第2は他の事業主やその雇用する労働者からのパワハラや顧客からの著しい迷惑行為（いわゆるカスタマーハラスメント）であり、必要な体制整備とともに被害者への配慮のための取組、これらを防止するための取組を求めている。

## (2) セクシュアルハラスメント等

2019年改正法は、男女雇用機会均等法のセクシュアルハラスメント、マタニティハラスメント、育児・介護休業法の育児ハラスメント、介護ハラスメントの規定にも若干の改正を加えた。これにより、労働者がセクハラについて相談したり、その相談対応に協力したことを理由とする解雇その他の不利益取扱いが禁止されるとともに、他の事業主からセクハラに関して必要な協力を求められた場合に、これに応ずる努力義務が規定された。さらに、前述のパワハラに関する規定と横並びで、国、事業主及び労働者の責務規定が設けられ、このうち国の責務規定には、国が広報啓発活動に努めるべき「性的言動問題」の具体的内容として「前条第一項に規定する不利益を与える行為又は労働者の就業環境を害する同項に規定する言動を行ってはならないことその他当該言動に起因する問題」が書き込まれるというやや手の込んだやり方で、法律上には存在しないセクハラ禁止規定の代替物が盛り込まれている。これらは同法上のマタハラにも、育児・介護休業法上の育児・介護ハラスメントにも同様の規定が置かれた。

さらに紛争処理についても、「委員会は、調停のため必要があると認めるときは、関係当事者又は関係当事者と同一の事業場に雇用される労働者その他の参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる」という規定が設けられ、これがパワハラなど他のハラスメントに

も準用されることから、個別労働関係紛争処理システムの実効性確保の観点からも大きなインパクトを与えられると思われる。

### (3) 女性活躍推進法の改正

なお 2019 年改正により、女性活躍推進法については、行動計画策定と情報公表を義務づける対象企業が、101 人以上 300 人以下の企業にも拡大された。また履行確保のため、求職者の職業選択に影響を与える情報公表義務違反や虚偽の情報公表について勧告に従わない企業名を公表することとしている。

### (4) ワーク・ライフ・バランス

#### (イ) 2019 年省令改正

2019 年 6 月の規制改革推進会議第 5 次答申「平成から令和へ～多様化が切り拓く未来」は、介護休暇の取得単位について、時間単位の取得が可能になるよう、必要な法令の見直しに向けた措置を講ずることを求め、同月の経済財政運営と改革の基本方針 2019 にも盛り込まれた。これを受けて、同年 10 月から労働政策審議会雇用環境・均等分科会で介護休暇等の柔軟化について審議が始まり、1 時間単位の取得を認める提案がなされた。同年 12 月に了承され、同月同規則が改正され、同規則第 34 条の「半日」が「時間」となった。

#### (ロ) コロナ禍と小学校休業対応助成金等

2019 年末に中国の武漢で発生した新型コロナウイルス感染症は 2020 年 2 月には日本でも感染が拡大し、3 月には欧米にも広がってパンデミックとなった。その中で、安倍晋三首相（当時）が 3 月から全国すべての小学校、中学校、高等学校の臨時休校を要請したことから、特に幼い子供を抱えて働く労働者は子供の世話と仕事との両立が課題となった。そこで、厚生労働省は急遽、新型コロナウイルス感染症による小学校休業等対応助成金を創設した。これは、新型コロナウイルス感染症への対応で臨時休校した小学校に通う子供や新型コロナウイルスに感染した（おそれのある）子供の世話を保護者として行うことが必要となった労働者に、年次有給休暇とは別に有給（賃金全額）の休暇を取得させた事業主に、1 日 1 人あたり 8,330 円（後に 15,000 円）を上限に全額助成するものである。

#### (ハ) 2021 年改正

厚生労働省は 2017 年 6 月から仕事と育児の両立支援に係る総合的研究会を開催し、翌

2018年3月に報告書をまとめた。同報告書は、男女がともに育児をする社会にするための具体的な対応方針として、働き方・休み方改革の推進、企業風土の改善、労働者の意識改革、社会全体の育児に対する意識改革を挙げているが、法制的な改善策としては、①育児休業の取得可能な期間（原則1年間）は変えずに育児休業の取得可能な年齢を一定の年齢まで引き上げ、パパ・ママ育休プラスは廃止する、②育児休業の分割など弾力的な育児休業制度とする、③育児休業の円滑な取得促進のため、労働者の育児休業取得の希望に対し、事業主と事前に相談対応できるような仕組みを導入する、④育児休業に係る手続の簡素化等、中小企業にも配慮した仕組みを検討する、⑤小学校入学前後における仕事と育児の両立が困難となる状況に対応するための柔軟な勤務制度を検討する、といった項目が挙げられている。しかし、その後立法化に向けた動きはなかった。

2020年9月から、労働政策審議会雇用環境・均等分科会で男性の育児休業促進についての審議が始まった。同年12月にとりまとめられた建議では、実際に男性のニーズの高い出産直後の時期について、現行の育児休業よりも柔軟で取得しやすい新たな仕組み（男性出産休暇）をつくることとし、具体的には子の出生後8週間に取得可能日数4週間として、2回まで分割可、休業中の就労可としている。さらに個別の働きかけとして、労働者又は配偶者が妊娠又は出産した旨の申出をしたときに、当該労働者に対し新制度と現行の育児休業制度等を周知するための措置とこれらの制度の取得意向を確認するために必要な措置を義務づけることとしている。なおこれに併せて、育児休業自体についても2回まで分割取得可能としている。

## (5) 不妊治療と仕事の両立

2020年5月に閣議決定された少子化社会対策要綱で、「不妊治療について職場での理解を深めるとともに、仕事と不妊治療の両立に資する制度等の導入に取り組む事業主を支援し、仕事と不妊治療が両立できる職場環境整備を推進する」とされたことを受け、同年10月に内閣府と厚生労働省が不妊治療を受けやすい職場環境整備に向けた検討チームを開催し、同年12月に不妊治療を受けやすい職場環境整備に向けた今後の取組方針を取りまとめた。ここでは、半日単位・時間単位の年次有給休暇制度、不妊治療のために利用できる特別休暇制度（多目的・特定目的）、時差出勤やフレックスタイム制等の柔軟な働き方といった多様な選択肢が用意されるとともに、これらが利用しやすい職場風土が醸成されるよう、より一層の企業の取組を促進するとしている。

これを受けて労働政策審議会雇用環境・均等分科会では、次世代育成支援対策推進法に基づく一般事業主行動計画の仕組みを活用することが提示された。

## (6) 公益通報者保護政策

内閣府は 2020 年 3 月、公益通報者保護法の改正案を国会に提出し、同年 6 月に成立した。同改正はまず公益通報者の範囲に、労働者であった者、派遣労働者であった者及び役員（法人の取締役、執行役、会計参与、監査役、理事、監事、清算人等を追加し、通報対象事実を刑事罰の対象に加えて行政罰の対象に拡大し、さらに保護の内容として通報に伴う損害賠償責任の免除を追加した。

権限を有する行政機関への通報の条件として、これまでの真実相当性要件を緩和し、信じるに足りる相当の理由がある場合に氏名等を記載した書面を提出する場合にも拡大したが、その代わりに証拠資料の収集・持ち出し行為の保護は見送られた。また、報道機関等への通報の条件として、財産に対する損害（回復困難又は重大なもの）及び通報者を特定させる情報が漏れる可能性が高い場合を追加している。

さらに事業者の義務として、公益通報を受け、通報対象事実の調査をし、その是正に必要な措置をとる「公益通報対応業務」に従事する「公益通報対応業務従事者」を定めるべきとされた。ただし中小企業は努力義務である。またその実効性確保のために行政措置（助言・指導、勧告及び勧告に従わない場合の公表）を導入するとともに、内部調査等に従事する者に対し、通報者を特定させる情報の守秘を義務付け、(多くの批判にもかかわらず)同義務違反に対する刑事罰を導入している。

## (7) 労働者の個人情報保護政策

2020 年 3 月、政府は個人情報保護法の改正案を提出し、同年 6 月に成立した。内容は多岐にわたるが、2019 年に発生したリクナビ事件を受けて、個人情報、仮名加工情報及び匿名加工情報のいずれにも該当しない「個人関連情報」について、本人の同意が得られていることを確認しなければ、第三者提供してはならないこととされた点が注目される。

リクナビ事件については、職業安定法上の募集情報提供事業の観点からの厚生労働省の対応と並行して、個人情報保護委員会も 2019 年 8 月にリクルートキャリア社に対して個人情報保護法に基づく勧告を行い、同年 12 月にはリクルート社及びリクルートキャリア社に対して勧告を行うとともに、サービス利用企業に対して指導を行った。

こうした経緯を踏まえて 2020 年改正では、提供元では個人データに該当しないものの提供先において個人データとなることが想定される情報の第三者提供について、本人同意が得られていること等の確認を義務付けた（第 26 条の 2）。

## 4 労使関係政策

### (1) 労働者協同組合

労働者協同組合運動はもともと失業対策事業の就労者団体である全日本自由労働組合（全日自労）が母体である。失業対策事業への新規流入がストップされ、終焉に向けて先細りになっていく中で、1970年代以来、失業者や中高年齢者の仕事作りを目指す中高年雇用福祉事業団の運動が起こった。しかしそれはなお失対就労者の色彩の強い公的就労事業を求める運動に過ぎなかった。

しかしそのような運動に将来展望があるはずはなく、1980年代半ば以降特にヨーロッパ諸国における協同組合運動との交流を深める中で、労働者協同組合の形で運動を展開してきた。これが近年その法制化を求めて運動を展開している。その後、2010年の通常国会に協同労働の協同組合法案が議員立法で提出される寸前まで進んだが、労働法の適用問題などで労働組合サイドから異論が出たこともあり、結局提出されるに至らなかった。

その後、2020年6月になって、与野党の議員から労働者協同組合法案が提出され、同年12月に成立に至った。2010年法案との最大の違いは、事業に従事する組合員の労働者性である。10年前に国会提出のネックとなった部分が、理事と監事以外の事業従事者は労働者協同組合と労働契約を締結する労働者という形で整理されている。そして労働契約に基づく関係は労働法の規律するところによることになるので、労働者協同組合の組合員であることと労働者協同組合に雇用される労働者であることとは一応別のこととなる。おそらく、出資者＝経営者＝労働者という三位一体の理想像からすると、相当の妥協を余儀なくされたのであろうと思われるが、逆に言えばそうしなければ今回再び国会提出目前の状態にまで持っていくことができなかったということであろう。

労働法上の労働者である以上、就業規則や労使協定、労働協約もそのまま適用される。つまり、同じ労働者協同組合の組合員同士であっても、労働者である組合員がそれとは別の労働組合を結成し、労働者ではない理事側と団体交渉をして労働協約を締結することが前提されていることを明示している。そうなると、労働者協同組合の組合員であるということは、普通の会社の「社員」であるというのと、少なくとも法制的にはそれほど変わらないものになっているとみることもできよう。なお法案附則では、現在中小企業等協同組合法に定める企業組合や特定非営利活動促進法に基づくNPO法人として活動している事実上の労働者協同組合が、本法に基づく労働者協同組合に組織変更する手続きも詳細に定めている。

### (2) 個別労使関係政策

個別労働関係紛争解決促進法によって斡旋の対象とされていた事項が、累次の法改正によって徐々に紛争調整委員会による調停の対象に移行するという事態が進んでいる。

非正規労働者のうちパートタイム労働者については、2007年のパートタイム労働法の改正により、その労働条件等に係る紛争が調停の対象となっていたが、2014年改正で設けられた（労働契約法第20条並びの）新第8条はその対象から外されていた。ところが、2018年6月に成立した働き方改革推進法により、パート・有期法と労働者派遣法それぞれにその根拠規定が設けられ、パートタイム労働者についてはこれまで調停の対象外であった不合理な待遇の禁止に係る紛争も斡旋から調停に移り、有期契約労働者と派遣労働者については均等・均衡待遇に係る紛争が全て斡旋から調停に移ることになる。もっとも、派遣労働者の場合、不合理な待遇の禁止については派遣元との紛争に限られ、派遣先との紛争は教育訓練と福利厚生に限られている。

またハラスメント紛争のうち、セクシュアルハラスメントについては2006年の男女雇用機会均等法改正により調停の対象となり、さらに2016年改正により措置義務が規定されたマタニティハラスメントと育児・介護ハラスメントについても、その紛争が調停の対象に含まれた。

2019年の労働施策総合推進法改正によりパワーハラスメントについても措置義務が設けられることになり、これも斡旋から調停に移行した。ただこれは個別労働紛争の件数の相当部分を占めることもあり、また解雇や労働条件引下げなど他の紛争項目と重なることも多いことから、大きなインパクトとなる。

またこの2019年改正により、男女雇用機会均等法上にセクハラについて「委員会は、調停のため必要があると認めるときは、関係当事者又は関係当事者と同一の事業場に雇用される労働者その他の参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる」という規定が設けられ、これがパワハラなど他のハラスメントにも準用されることから、個別労働関係紛争処理システムの実効性確保の観点からも大きなインパクトを与えると思われる。

## 第3章 JILPTにおける労働政策に係る調査研究の成果

第3章では、第2章第2節において分類した分野ごとに、2019年度中に取りまとめられたJILPTの調査研究成果を紹介していく。

### 第1節 労働市場政策

#### 1 労働力需給調整システム

##### (1) 公共職業安定機関

JILPTの前身の一つは雇用促進事業団に1969年に設置された職業研究所であり、爾来今日に至るまで公共職業安定機関における職業指導、職業紹介に貢献する調査研究を積み重ねてきた。

##### (イ) 職務分析

現行の厚生労働省編職業分類（2011年6月改定）は改定から7年以上が経過し、この間の産業構造、職業構造の変化等に伴い、求人・求職者の職業認識と職業分類との乖離が生じている分野もみられる。また、統計上の整合性を保つ観点から日本標準職業分類の体系に準拠して作成されているため、求人・求職のマッチングに最適化されていないなどの課題が生じている。このため、厚生労働省職業分類の改訂に向けた基礎作業として、官民の委員で構成される職業分類改訂委員会を設置して行われた検討結果が、資料シリーズ No.228『職業分類作業部会報告Ⅱ－厚生労働省編職業分類・分類項目表の見直し－』としてとりまとめられている。

これは2017年度から4年計画で進められているもので、4年計画の3年目にあたる2019年度は、官民の委員で構成される職業分類作業部会を設置し、主に分類項目表の見直し作業を行った。分類項目表の改定案については、6労働局に対してヒアリング調査を実施し、労働局及びハローワークの意見を踏まえつつ、作業部会で議論を実施した。

資料シリーズ No.228『職業分類作業部会報告Ⅱ－厚生労働省編職業分類・分類項目表の見直し－』（2020年3月）

担当：西浦希

#### 主な事実発見

##### 1.作業方針

##### (1)大分類項目

日本標準職業分類での統計の表示を妨げない範囲で、職務の類似性よりも、求職者・求人

者にとっての探しやすさ等、職業紹介業務におけるマッチング上の必要性を優先して設定した。

①現行の大分類項目と対応した形で設定【新大分類 A、C、D、F、G、H、J】

②現行の大分類項目を分割【新大分類 B1、B2】

③現行の大分類に含まれる職業の一部を組み替えて設定

- ・異なる大分類項目に属する職業同士を統合して新たな大分類項目を設定【新大分類 BE1、BE2、BE3】

- ・異なる大分類に属する職業の一部を移動させて大分類項目を設定【新大分類 I、K】

## (2) 中分類項目

日本標準職業分類と対応する数字をとるため、現行の職業分類（大・中分類項目は日本標準職業分類の体系と一致）において異なる中分類項目に位置づけられている職業同士を組み合わせる新たな中分類項目とすることは、マッチングの観点から必要であり、かつ統計的な影響がほとんどないと考えられる場合にのみ限定して行った。一方で、現行の中分類項目の分割、名称変更、配置の変更などは積極的に実施した。

## (3) 小分類項目

昨年度（2018 年度）、作業部会で見直しを行ったところであるが、本年度は主に次の観点から検討を行い、追加的に見直しを行った。

①ハローワークヒアリング調査における意見を踏まえた修正

②外国人の受入れ 14 分野における継続的な業務統計の把握の必要性を踏まえた修正

③大分類項目、中分類項目の変更に伴う修正

## 2. 分類項目表の見直し結果

分類項目表の見直しの前後で、大・中・小分類項目数と大分類項目に含まれる職業の新規求人数を比較すると、細分類項目をなくしたこともあり、大・中・小分類項目全てにおいて、項目数は増加している。

項目数の増加割合をみると、大・中分類項目は約 1.4 倍であるのに対し、小分類項目は約 1.2 倍となっている。この結果、上位にある大・中分類項目においてある程度職業の絞り込みができるようになったのではないかと考えられる。また、上位の大分類項目から順に職業を探していく際の探しやすさを考慮すると、特定の大分類項目に中分類項目や小分類項目が集中していることはマッチングの妨げとなると考えられるが、改定案では、大分類 B 及び大分類 E について、新大分類 B1、B2、BE1、BE2、BE3、E に分割することによって、中分類項目数や新規求人数といった点で、現行と比較して大分類項目ごとの偏りを分散することができたと考えている。

## 3. 今後の課題

ハローワークヒアリング調査では、多くの貴重なご意見をいただいた一方で、改定案の体系全般については、現行の職業分類と比べ職業紹介業務という観点から使いやすいものにな



っているという評価であり、マッチングに適した職業分類という課題についてはある程度達成されたものと考えている。

来年度に残された課題の一つ目は大・中・小分類項目の内容説明の作成・精査である。主な仕事や当該項目に含まれる仕事と含まれない仕事、類似・関連する仕事、職業名の例示などを職業紹介業務等労働力需給調整に携わる実務者にわかりやすいよう記述していくことが重要である。小分類項目については、今年度の作業部会でも一定程度検討を行ってきたが、大・中分類項目の内容説明を作成するとともに、小分類項目の内容説明も含めさらに精査する必要がある。

もう一つは、職業名索引の作成である。現実の職業の多様性に対応するためには、ハローワークはもちろん民間の労働力需給調整機関で使用されている職種名も含め、広く職業名を採録する必要がある。

これら二つの作業を終えて、来年度末に職業分類表及び職業名索引の改定が完了する予定である。

#### 政策への貢献

厚生労働省による労働法政策立案の際に参照されることが期待される。

また、『働き方改革実行計画』に盛り込まれ、2020年3月に公開した「職業情報提供サイト（日本版 O-NET）」に関わる研究も、旧職業研究所以来の伝統ある研究分野である。

この日本版 O-NET の構築にあたって、サイトで提供する職業情報のデータ（以下「インプットデータ」という。）を開発するため、平成30年度、および令和元年度の2カ年にわたり当機構はこれまで培ってきた職業情報や職業適性に関する研究、過去の情報資産等を活かした調査研究等を実施し、資料シリーズ No.227『職業情報提供サイト（日本版 O-NET）のインプットデータ開発に関する研究』としてとりまとめた。

資料シリーズ No.227『職業情報提供サイト（日本版 O-NET）のインプットデータ開発に関する研究』（2020年3月）

担当:鎌倉哲史

#### 主な事実発見

2カ年にわたり訪問等調査と Web 就業者調査等の実施により約 500 の職業について職業解説と数値情報を作成し厚生労働省に情報提供した。職業解説は、職業ごとに具体的な職務の内容、入職経路、労働条件の特徴等について記述するとともに、関係団体、関係資格について掲載している。数値情報は、その職業の就業者アンケート調査結果から平均値等を算出して職業固有の情報としている。Web 就業者調査結果から職業興味の 6 項目で特に平均値が高かった代表的な職業を例示する。

#### 政策への貢献

厚生労働省が開発・運営する日本版 O-NET のサービス提供にあたって、当機構で収集し

た職業情報（インプットデータ）がコンテンツとして活用される。

## (ロ) 職業指導

職業相談に関してはこれまで研究開発成果物が多く出されているが、2019年度には研究報告書等の形をとったものとして労働政策研究報告書 No.203『求職活動支援の研究—自律型求職活動モデルの実用可能性の検討—』が出されている。

労働政策研究報告書 No.203『求職活動支援の研究—自律型求職活動モデルの実用可能性の検討—』（2020年1月）

担当:榎野潤

### 主な事実発見

ハローワークにおける自律型求職活動モデルの実用可能性を検討するため、労働大学のイブニングセッションを利用し、同モデルの考え方やノウハウを解説する2種類の研修プログラム「生保受給者の就労支援」と「就職支援研究の最前線」を実施し、アンケート調査により、ハローワーク職員である参加者を対象として、職業相談・紹介業務を進める上で、同モデルが有効かどうかを尋ねた。その結果、両研修プログラムともに、ほとんどの参加者が自律型求職活動モデルの考え方を理解し、職業相談・紹介業務を進める上で有用な情報・ノウハウを得ることができたと回答した。

自律型求職活動モデルの実用可能性を検討するため、同モデルが示す望ましい求職活動の基準を、職業相談・紹介業務でのノウハウへと落とし込んだ職業相談TIPsを作成し、その評価を研修生に求めた。その結果、いずれのTIPsでも、ほぼ全員が現場で有用であると評価した。現場での活用については、8つのTIPs中6つのTIPsで、いずれも過半数の研修生が活用は困難ではないと評価し、残りの2つのTIPsは、求職者に自身の焦りや直面している問題に気づきを促すTIPsであり、活用は困難であるという評価が過半数を超えた。

これらの結果から、ほとんどの参加者から、自律型求職活動モデルの現場での実用可能性は、ほぼ認められたと言えよう。

### 政策への貢献

求職活動支援の研究を日本に紹介することにより、次の二つの効果が期待される。まず、研修プログラムの研究開発に関わる方法論の理解を通して、この領域の研究の活性化を促すことである。そして、これまで日本ではあまり紹介されて来なかった求職活動支援に関わる理論の導入により、ハローワーク職員の現場での経験を体系的に整理し、実践的な知識として職場に効率的にノウハウを蓄積できるようになることである。

## 2 雇用政策の諸相

### (1) 一般雇用政策

#### (イ) 雇用政策研究会

厚生労働省の雇用政策研究会における議論に貢献する基礎データとして JILPT が行っているのが、労働力需給の推計である。2019 年度には推計結果が資料シリーズ No.222『労働力需給の推計—全国推計（2018 年度版）を踏まえた都道府県別試算—』として取りまとめられている。

少子高齢化等、経済社会の構造変化が労働・雇用情勢に与える影響を把握し、今後の雇用政策の企画・立案に資することを目的として、当機構はマクロモデルに基づく労働力需給に関する定量的な見通しの継続的な推計を行ってきた。今回は、労働力需給推計（2018 年度全国版）に基づき都道府県別推計を実施することにより、地域の労働経済の分析に寄与することを目的としたものである。

研究の方法としては、労働力需給推計（2018 年度全国版）の結果及びその推計モデルを用いて、全国版と同じ 3 つのシナリオによるシミュレーションを行った。外部研究者を含む労働力需給推計研究会を開催し、推計の想定、方法及び結果の妥当性の検証を行った。

資料シリーズ No.222『労働力需給の推計—全国推計（2018 年度版）を踏まえた都道府県別試算—』（2020 年 3 月）

担当：下島敦

#### 主な事実発見

##### 1.労働力人口

2040 年の労働力人口は、成長実現・労働参加進展シナリオでは一部の都県を除いて 2017 年から減少する。2017 年から増加する都県は、東京都（7.0% 増）、沖縄県（3.3% 増）、愛知県（0.1% 増）となっており、2017 年から減少する変化率の大きな県は、秋田県（32.7% 減）、青森県（28.1% 減）、福島県（23.6% 減）などとなっている。ゼロ成長・労働参加現状シナリオではいずれの都道府県でも減少するが、相対的に 2017 年から減少する変化率が小さい都県は、東京都（4.7% 減）、沖縄県（8.4% 減）、愛知県（11.2% 減）などとなっており、2017 年から減少する変化率の大きな県は、秋田県（41.3% 減）、青森県（37.5% 減）、福島県（33.1% 減）などとなっている。

##### 2.就業者数

2040 年の就業者数は、成長実現・労働参加進展シナリオでは一部の都県を除いて 2017 年から減少する。2017 年から増加する都県は、東京都（6.4% 増）、沖縄県（4.6% 増）、愛知県（0.3% 増）となっており、2017 年から減少する変化率の大きな県は、秋田県（31.9% 減）、青森県（26.8% 減）、福島県（23.4% 減）などとなっている。ゼロ成長・労働参加現状シナリオではいずれの都道府県でも減少するが、相対的に 2017 年から減少する変化率が

小さい都県は、東京都（6.7% 減）、沖縄県（8.4% 減）、愛知県（12.3% 減）などとなっており、2017 年から減少する変化率の大きな県は、秋田県（41.2% 減）、青森県（37.0% 減）、福島県（33.6% 減）などとなっている。

#### 政策的インプリケーション

東京都では、将来見込まれる労働力供給の顕著な集中に対し、トレンドで見込まれる労働力需要では追いつかない可能性がある。他の道府県においても、労働力人口が減少するケースが多い中で、それ以上の就業者数の減少が見込まれる場合がある。これらの都道府県では、将来の産業構成をどのように変化させ、魅力ある労働力需要をいかにして拡大していくのかということが問題となってくると思われる。

### (四) 人手不足

近年、人手不足が顕在化している。働き方改革関連法の施行が迫る中、人手の過不足が労働者の働き方に与える影響や、企業の人材マネジメントとの関係で生じている諸課題を明らかにすることを目的として、企業・労働者アンケート調査を行った結果を取りまとめたのが、調査シリーズ No.193『人手不足等をめぐる現状と働き方等に関する調査（企業調査・労働者調査）』である。

調査シリーズ No.193『人手不足等をめぐる現状と働き方等に関する調査（企業調査・労働者調査）』（2020 年 1 月）

担当：調査部（政策課題担当）

#### 主な事実発見

##### （企業調査）

・企業調査で、雇用人員の過不足状況（各項目について「該当者なし」及び無回答を除き集計）では、従業員全体では、「不足・計」（「大いに不足」「やや不足」の合計）が 66.5%、「適当」が 29.1%、「過剰・計」（「大いに過剰」「やや過剰」の合計）が 4.4% となっている。正社員と非正社員の過不足状況をみると、「不足・計」の割合は、正社員が 64.6%、非正社員が 30.1% となっており、非正社員に比べ正社員のほうが、「不足・計」の割合は高い。正社員について、人材の種類ごとに、「不足・計」の割合をみると（「該当なし」無回答を除いた各種人材がいる企業において）、「現場の技能労働者」が 67.5% でもっとも高く、次いで、「研究開発等を支える高度人材」（64.6%）、「システム・アプリケーション等を開発する専門人材」（56.6%）などとなっている。

・「従業員不足企業」（従業員全体に関して、「大いに不足」「やや不足」と回答した企業）の雇用人員（人手）が不足している理由（複数回答）は、「新規の人材獲得が困難になっている」が 64.4% ともっとも多く、次いで、「従業員の自発的な離職の増加」（35.2%）、「景気の回復に伴う事業の拡大（事業所の新設や受注・販売量の増加等）」（28.2%）などとなっ

ている。

・「従業員不足企業」における「会社経営への影響がある・ありうる」とする企業において、会社経営への具体的な影響（見込み含む）では、「既存事業の運営への支障（対応遅れやミスの発生、財・サービスの品質の低下、クレームの増加など）」が 42.2%ともっとも多く、次いで、「技術・ノウハウの伝承の困難化（後継者の確保・育成がおぼつかない）」（39.4%）、「既存事業における新規需要増加への対応不可（受注や営業時間の延長の見送り・先送りなど）」（33.5%）、「余力以上の人件費の高騰（求人募集賃金の上昇、既存従業員の処遇改善の影響など）」（26.7%）などとなっている。

・3年前から現在まで（過去3年間）の人手不足を緩和するための対策の取組については、「人手不足緩和策に積極的」な企業割合（「取り組んできた」62.8%と「未だ取り組んでいないが、近く取り組む予定」5.5%の合計）は約7割となっている。「人手不足緩和策に積極的」な企業に対して、人手不足緩和策の取組内容（予定を含む）を尋ねたところ（複数回答）、「求人募集時の賃金を引き上げる」（68.1%）、「中途採用を強化する（採用チャンネルの多様化等含む）」（66.6%）、「定年の延長や再雇用等による雇用継続を行う」（59.2%）が6割前後で上位となっており、以下、「求人募集時の賃金以外の労働条件を改善する」（49.5%）、「新卒採用を強化する（通年採用化、新卒定義の拡大、インターンシップの受入強化等含む）」（46.8%）、「非正社員から正社員への登用を進める」（37.5%）などとなっている。

（正社員調査）

・正社員調査では、職場全体に関して「大いに不足」「やや不足」と回答した者における雇用人員（人手）が不足している理由（複数回答）は、「新規の人材獲得が困難になっている」が68.4%ともっとも多く、次いで、「従業員の自発的な離職の増加」（45.3%）、「必要なスキル・知識をもった人材が社内にはいない」（33.7%）、「業務プロセスの見直しができない」（33.4%）、「雇用管理（能力開発を含む）の見直しができない」（29.0%）などとなっている。

・「職場で雇用人員が不足しているとする者」（職場全体、(a) 正社員、(b) 非正社員のいずれかに、「大いに不足」「やや不足」と回答した者）で、「人手不足が職場環境への影響がある・ありうる」とする者を対象に、職場環境の影響を尋ねたところ、マイナスの影響であるA計（「Aである」「どちらかというA」の合計）についてみると、「残業時間の増加、休暇取得数の減少」があるとする割合が85.8%ともっとも高く、次いで、「従業員の働きがいや意欲の低下」（78.4%）、「離職者の増加」（75.9%）、「能力開発機会の減少」（75.0%）、「将来不安の高まりやキャリア展望の不透明化」（72.9%）、「職場の雰囲気悪化」（66.6%）、「メンタルヘルスの悪化等による休職者の増加」（65.0%）、「従業員間の人間関係の悪化」（64.3%）、「労働災害・事故発生の頻度の増加」（51.1%）となっている。

政策的インプリケーション

人手不足は会社経営・職場いずれにも影響を与えている。人手不足緩和策の企業の取組では、採用の強化だけでなく、賃金・その他の労働条件の向上に取り組む企業があり、高齢者の再雇用や非正社員の登用に取り組む企業もみられる。労働者側は、不足理由として、採用困難・離職の増加だけでなく、業務プロセスや雇用管理の見直しの不十分さをあげている。採用困難な状況が継続しているほど、業務プロセスや雇用管理などの見直しを促進する必要がある。

## (ハ) 技術革新と雇用

技術革新等に伴う雇用・労働の今後のあり方に関する研究の一環として、試論的に取りまとめたのがディスカッションペーパー20-01『生産性の上昇が労働需要に与えるマクロ影響評価(Ⅲ)－カスケード型 CES 関数の応用－』である。本研究の目的は、一般均衡モデルを用いたシミュレーションによって、生産性ショックが部門別の労働需要(労働投入)に与える影響を評価することである。また、労働増加的な技術進歩パラメータの計測によって、労働投入のより純粋な効率を部門別に評価することである。

ディスカッションペーパー20-01『生産性の上昇が労働需要に与えるマクロ影響評価(Ⅲ)－カスケード型 CES 関数の応用－』(2020年3月) 担当：中野諭

### 主な推計結果

各部門の生産性を1%上昇した際に日本全体で見て労働投入の減少率(事前の労働投入計に対する比率)が高い部門を見ると、サプライチェーンの上流に位置するサービス部門が多く、中・下流に位置する部門や製造業部門も含まれる。ただし、賃金を外生的に扱っているディスカッションペーパー19-03の結果と比較すると、減少率の水準(生産性上昇の影響)が小さくなっている。

一国全体(内生部門計)では、2011年を基準として2012～2015年のいずれの年次も計測された労働増加的な技術進歩パラメータはマイナスであり、この期間では2011年よりも労働投入の効率が低下していることを意味する。同期間に第1次産業部門では、農林水産業部門の労働増加的な技術進歩パラメータがプラスになる傾向があるのに対し、鉱業部門のそれはマイナスになる傾向がある。また、第2次産業部門では対象とした約6～7割の部門で、第3次産業部門では約8～9割の部門で、それぞれ労働増加的な技術進歩パラメータがマイナスで計測された。

労働増加的な技術進歩パラメータはTFPや労働生産性(産出/労働投入)とプラスの相関があり、純粋に労働投入の効率を評価した指標がすべての投入物の効率を評価したTFPと同様の傾向を示すことが確認された。

### 政策的インプリケーション

生産性上昇を支援する対象の選定、および生産性の上昇によって労働需要の減少する産業部門から増加する産業部門への労働移動の支援する方策を考える上で、生産性の上昇が一国全体の労働需要に与える影響の大きな産業部門が何であり、具体的にどの産業部門の労働需要に与える影響が大きいかかわかる情報は有益である。また、労働投入の純粋な効率を表す技術進歩パラメータは、政策目標として TFP や労働生産性に代わる生産性指標になりうる。

### 3 特定労働者層の雇用政策

#### (1) 高齢者雇用政策

##### (イ) 高齢者雇用就業政策

2019 年度、JILPT は高齢者雇用に関する調査報告書を続々と発行した。すなわち、まず調査シリーズ No.198『高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）』である。これは、現行の高年齢者雇用安定法の下で、企業はどのように高年齢者の雇用管理を行っているか、どのような意向を持っているかを把握することを目的としている。高年齢者の雇用に関しては、厚生労働省『高年齢者の雇用状況』による実態把握も行われているが、この調査は雇用確保措置や定年制といった制度の把握に特化している。それに対して、本調査は高年齢者の雇用状況や雇用管理の実態、企業の意向について、継続雇用と中途採用を分け、さらに年齢層別（60 代前半層、60 代後半層、70 代前半層）に詳細に尋ねている点が特徴である。また、2015 年にも本調査とほぼ同様の質問紙を用いて調査を実施しており（調査シリーズ No.156）、4 年間の変化が把握できる点も本調査の特徴である。

調査シリーズ No.198『高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）』（2020 年 3 月）

担当:森山智彦

#### 主な事実発見

定年制や継続雇用制度はほとんどすべての企業で設けられている。60 代前半の継続雇用者の雇用形態は、「嘱託・契約社員」が 57.9%、「正社員」が 41.6%、「パート・アルバイト」が 25.1% となっているが、2015 年調査時と比べると、労働力不足の産業を中心に正社員継続雇用者の比率が若干増加している。正社員としての継続雇用率が高い産業では、定年前後の仕事が変わらないのに対して、嘱託・契約社員の継続雇用率が高い産業では、同一の仕事内容だが責任の重さが軽くなる傾向がある。また 2015 年調査時と比べると、定年前後の仕事内容が変わらないとする企業の比率が増加している。

65 歳以降の高年齢者が希望すれば全員働くことができる企業は全体の 21.8%、基準該当者が働くことができる企業は 58.0%、働くことができない企業は 17.3% である。運輸業や飲食業・宿泊業、医療・福祉、サービス業、建設業では希望者全員が働き続けられる企業の割合が高いのに対して、金融・保険業と情報通信業は半数以上の企業が希望の有無にかかわ

らず働けない。

また、65歳以降も働くことができる企業のうち、84.0%の企業は実際に雇用している。この割合は2015年調査時より若干高まっている。職種面では、専門・技術職を雇用している企業が45.5%を占めている。65歳以降の継続雇用の基準として多くの企業が挙げたのは、健康上支障がないことや働く意思・意欲があること、会社が提示する労働条件に合意できること、会社が提示する職務内容に合意できること、出勤率、勤務態度である。

60代後半層を対象とする雇用確保措置を実施または予定している企業は、全体の46.0%である。また、70歳以上対象の措置を実施・予定しているのは、そのうち56.6%である。雇用確保措置を実施する場合に必要となる取組みとして多く挙げられたのは、「継続雇用者の処遇改定」や「健康確保措置」、「全社的な人事制度・賃金制度の見直し」である。一方、雇用確保措置の予定がない企業は、「従業員の世代交代のため」、「病気や労災事故のリスクが高いため」、「一般的に引退時期と考える」といった理由で特段の措置を行わないとしていた。

以上より、高齢者に対してある程度「多様な働き方」が提供されていると同時に、高齢者を50代までとあまり変わらない戦力として位置づけている企業が増加していることが窺える。

#### 政策的インプリケーション

働く意欲と能力のある高齢者が年齢を問わず働くことができる仕組みを構築するためには、専門的スキルの養成と労働需要に応じたマッチング機能を高めること、及び健康面のリスクを抑え、企業に対する雇用への動機づけを高めることが有効だと考えられる。

次に、調査シリーズ No.199『60代の雇用・生活調査』である。これは、現行の高齢者雇用安定法の下での高齢者雇用確保措置の実施状況や、高齢者の就業・生活に関する実態を把握することが目的で、これまでも5年程度の間隔で、60代の個人を対象として就業・生活に関する現状や意識など幅広い項目についての実態を把握する調査を実施している。

調査シリーズ No.199『60代の雇用・生活調査』(2020年3月)

担当:大隈俊弥

#### 主な事実発見

##### 1. 60代の就業状況

- ・健康な人は69.4%、介護が必要な家族がいない人は79.9%、経済的に安定している人は74.2%を占める。
- ・2019年6月時点で、収入を伴う仕事をしていた人は、59.0%（60代前半70.2%、男性69.1%）で、このうち会社や団体等に所属している者が76.5%を占める。
- ・平均勤務日数は18.8日、平均1日当たり労働時間は6.9時間である。
- ・体力低下による仕事への不都合等を感じている者は25.5%である。



## 2. 今後の就業希望等

- ・ 60 代前半・後半にかかわらず今後の就業を希望するものは半数以上を占める。ただし、「まだ決めていない。わからない」者も 3 割弱存在する。
- ・ 高齢者雇用の仕組みについては、今後「希望すれば何歳まででも働ける仕組み」を望む意見が最も多い（41.7%）。
- ・ 高齢期の職業生活に向けた取組みについては、「特に取り組んだことはない」（65.4%）が最も多い。

## 3. 前回の「60 代の雇用生活調査」（2014 年実施）との比較。

- ・ 60 代の高齢者における就業者の割合が上昇。就業者のうち、雇用者の割合が上昇し、自営の割合は低下。
- ・ 男性 60 ～ 64 歳層の「正社員」及び「普通勤務（フルタイム）」の割合が上昇。
- ・ 定年経験者のうち、定年直後に就業していた者の割合が上昇。
- ・ 定年未経験者のうち、「定年前退職」の割合が低下、「現在も勤務」の割合が増加。
- ・ 60 代前半層の者のうち、65 歳以降も働きたいとする者が増加。

### 政策的インプリケーション

高齢者の多様なニーズに対応した 65 歳以降の就業機会の確保が重要。

50 歳以降の高齢者のスキル・ノウハウの棚卸しや能力開発の促進が重要。

## (ロ) 社会貢献活動

70 歳までの就業機会確保の選択肢の一つとして社会貢献活動が挙げられるなど、高齢者の社会貢献活動の促進に注目が集まっているが、セカンドキャリアに向けたパラレルキャリアについて、調査シリーズ No.197『人生 100 年時代の企業人と社会貢献活動に関する調査』がその素材となりえよう。

本報告書は『人生 100 年時代の企業人と社会貢献活動に関するアンケート』調査の集計結果を収録している。本調査は企業人のボランティアや社会貢献活動（パラレルキャリア）が定年後のセカンドキャリアを構築する上での基軸となりうるという仮説を持って実施している。

調査シリーズ No.197『人生 100 年時代の企業人と社会貢献活動に関する調査』（2020 年 3 月）

担当：小野晶子

### 主な事実発見

#### 1. 企業で働く人のボランティアや社会貢献活動参加について

- ・ ボランティアや社会貢献活動への参加経験がある割合は、企業調査で約 6 割、モニター調査では約 4 割であった。

・ボランティアや社会貢献活動への参加経験の割合を年齢階層別にみると、比較的若い階層において、小学校から大学までの学生時代に経験している割合が高くなっている。この約 20 年の間に、阪神・淡路大震災をはじめとする災害の度重なる発生や、経済不況による貧困や格差問題が深刻になっており、こうした社会を背景に、学校教育の現場でもボランティアや社会貢献活動が取組まれてきていることが影響していると思われる。

・ボランティアや社会貢献活動を経験した人の活動から得られたものについて、5 順序尺度の平均値をみると 35 歳未満のグループで高い。若年層において、活動を通じて知識や技術、経験を獲得し、仕事に役立てるといったスキルの循環を実感しているようである。

・今後ボランティア活動に参加したいと「思う」人の割合は、モニター調査では 35.9%、企業調査では 59.0% となっている。年齢が高い層で「思う」の割合が高くなる。

・ボランティア経験がある人は、ない人に比べ、今後ボランティア活動を希望する割合が 20 ～ 30 ポイント高い。

・仕事の満足度が高い人ほど、今後のボランティア参加希望の割合が高い。特に、「賃金、収入」や「労働時間、休日、休暇」において満足とする人での参加希望割合が高い。金銭的、時間的な余裕が活動参加意識を高めるに重要であることがわかる。

・企業に求められる支援内容として、ボランティアや社会貢献活動を行うための時間確保に対する支援、すなわち、「ボランティア休暇などが与えられる」「副業・兼業禁止の規定が緩和される」「就業時間中にボランティアを行うことが認められる」などへの期待が比較的高い。

## 2. 企業人の「得意なこと、苦手なこと」と社会貢献活動

・本調査は、職種に依存しない汎用性の高い仕事関連スキルを「得意なこと・苦手なこと」として聞いている。これらのスキル 25 項目は、「人間関係」「課題遂行」「リーダーシップ」「共同作業」「アンラーニング」の 5 種に分類している。

・ボランティア経験を「学生のみ」「社会人のみ」「学生+社会人」「なし」に分類し、5 種のスキルの 5 尺度の平均得点を比較すると、いずれかの時期にボランティアを経験した人よりも「なし」と回答した人の得点が低い傾向にある。

・今後のボランティア活動希望が「あり」の方が、5 種のスキル得点が高い傾向がある。

## 3. 老後の不安の諸要因

・本調査では老後の不安を 7 項目、5 段階で尋ねている。「老後、生活に十分な資金があるか」「健康で過ごせるか」の項目で不安傾向が高い。いずれの項目でも年齢階層別にみると、55 歳未満の年齢階層で不安傾向が高い。

・定年退職後に取り組みたい活動は、「趣味、余暇」と「家族・家庭生活」の割合が高い。「ボランティアなどの社会活動」は、取り組みたい割合はモニター調査で、3 割弱である。

・ボランティア経験がある人の方が、ない人よりも、定年退職後に「ボランティアなどの社会活動」に取り組みたいとする割合が高い。現役在職中からボランティアや社会貢献活動に

関わることで、定年後、老後のボランティア活動への意欲や関心を高める可能性がある。

#### 政策的インプリケーション

- ・ボランティアや社会貢献活動への参加は、企業で働く本人のパラレルキャリアやセカンドキャリアになるだけでなく、そのキャリア意識やスキルの向上は企業活動にも資すると考えられる。
- ・企業がボランティアや社会貢献活動を推進するにあたって最も重要なことは、時間確保に対する支援を行うことである。
- ・現役在職中にボランティア活動を行うきっかけがあれば、定年退職後、老後の生活の中でボランティア活動参加への意欲につながる。定年退職後も意欲的に社会参加をしていく人材の育成には、在職中からの取組みが必要である。

## (ハ) 公的年金

高齢者雇用政策と密接な関係にあるのが公的年金政策であるが、年金制度改正の主たる論点である短時間労働者への適用拡大や受給開始時期の選択幅拡大等について、関連事項も含めて歴史的にその経緯の詳細を跡づけ、年金法政策と労働法政策との関連性を明らかにしたのが、労働政策レポート No.13『年金保険の労働法政策』である。

労働政策レポート No.13『年金保険の労働法政策』（2020年1月）

担当：濱口桂一郎

#### 主な事実発見

厳密な意味での新たな事実発見はない。厚生年金保険法には元々臨時日雇労働者の適用除外は存在したが、短時間労働者は適用除外されていなかった。1980年の課長内翰でこれが適用除外されたが、その背景には日経連の要望、雇用保険法の取扱い、健康保険法における被扶養者の扱い等があった。21世紀以降、非正規労働者の均等均衡処遇が労働政策の課題となる中で、短時間労働者への厚生年金の適用拡大が繰り返し試みられ、2012年改正で実現したがなお多くの中小企業が除外されており、その拡大が目指されている。

#### 政策的インプリケーション

短時間労働者の多数を占める主婦パートの低処遇の社会的背景として指摘される社会保険における適用除外や第3号被保険者問題について、その歴史的経緯を明らかにすることにより、政策論議の素材として政労使その他の研究者によって活用されうる。

## (2) 若年者雇用政策

若年者雇用問題は、JILPTがその前身の日本労働研究機構時代から組織の中核的研究テーマとして取り組んできた課題である。2019年度においても、多くの調査研究成果が発行され

た。ここではそれらをいくつかの小分類して紹介していく。

## (イ) 若者の雇用状況

まず、若者の就業状況・キャリア・職業能力開発について整理し、併せて「就職氷河期世代」の状況についても整理した研究成果として、資料シリーズ No.217『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状③—平成 29 年版「就業構造基本調査」より—』が刊行された。これは、総務省統計局「就業構造基本調査」を二次分析したものである。

資料シリーズ No.217『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状③—平成 29 年版「就業構造基本調査」より—』(2019 年 6 月) 担当：堀有喜衣

### 主な事実発見

「就職氷河期世代」は、政策的には 1993 年～ 2004 年に卒業を迎えた世代とされることが多く、本資料シリーズで活用している調査においては、調査実施時に大卒者は概ね 35-46 歳に、高卒者は 31-42 歳に分布している。フリーターの推移を確認すると、20 代前半にピークを迎えてその後減少するというのはどの世代でも同じだが、景気状況によってそのタイミングは異なり、「就職氷河期世代」は正社員への移行のタイミングが遅い。むしろ 35-44 歳になっている「就職氷河期フリーター」（本文では「年齢超えフリーター」）は若い時期に比べて量的にかなり減少してはいるのだが、人口サイズが大きいため、現状では一定数はまだまとまって存在している。次に正社員以外の雇用から正社員への移行率をみると、35-39 歳層、40-44 歳層においても、2007 年や 2012 年の同じ年齢層と比較して高くなっている。他方で現在フリーターである者の就業継続・転職希望を見ると、35-44 歳にあたる層の就業継続希望は高く、転職希望は低くなっている。

先ほどの結果と考え合わせると、すでに正社員に移行できる状況にある者はかなり正社員に移行しており、「就職氷河期フリーター」においては何らかの理由があってフリーターを継続している者が一定数を占めている可能性が高い。

ところで非求職無業者数の推移についてはフリーターのように景気の影響は小さくなく、景気とは別の問題であることがうかがえる。35-44 歳の非求職無業者 38.9 万人のうち、就業希望があるのは 16.4 万人である。就業希望の有無にかかわらず、求職活動をしない理由として最も多いのが「病気・けがのため」である。

さて「就職氷河期世代」の非求職無業者の世帯収入についてみると、非求職無業者が世帯主の場合には年金・恩給がおよそ 4 割弱を占めている。さらに非求職無業者が「子」である場合の世帯主の主な収入の種類は、「子」が 15-34 歳の若者である場合には「賃金・給料」が 7 割を占めるが、「子」が 35-44 歳になると「賃金・給料」の割合は 2 割に落ち込み、「年金・恩給」が 7 割に迫る。また世帯全体の収入額も大きく減少する。世帯

主である親の年金で「就職氷河期世代」の非求職無業者と親が何とか暮らしている状況が浮かび上がる。

最後に「就職氷河期世代」は初職だけでなくその後の職業キャリアが不安定であることが指摘されている。本資料シリーズの分析結果からもそのことは裏付けられるが、男性のみ傾向を指摘する。男性の職業キャリアを見ると、高卒者の場合には 30-34 歳、35-39 歳、大卒者の場合には 35-39 歳、40-44 歳において、「正社員定着」割合が低く、「他形態から正社員」が多くなっている。先行世代と比べても、そして若い世代と比べても特徴的である。

新卒で正社員になれなくても後から正社員になれば問題はないようにも思われるが、キャリア別の収入の違いは大きい。男性の 35-44 歳の年間収入の平均は「正社員定着」が 530.7 万円であるのにたいして、「他形態から正社員」は 400.7 万円とかなり差がある。初職の状況が後から正社員になった場合においても影響を及ぼし続けていることが分かる。

#### 政策的インプリケーション

「就職氷河期世代」の 3 つの特徴を、現在正社員層、フリーター層、非求職無業者層のそれぞれについて指摘したい。

第一に、先行世代や若い世代に比べて「就職氷河期世代」は現在正社員である者であっても、正社員転職者や後から正社員になった層の割合が大きく、後から正社員になった者については正社員定着者に比べて収入も低い。

第二に、フリーターについては正社員への移行は進み、現状の人手不足の中でフリーターという人は何らかの理由があってアルバイトを継続している人も多いものと推測される。正社員化も重要であるが、非正規雇用の「質」の向上や雇用の安定化も期待される。

第三に、非求職無業者については課題がかなり大きいため、就労だけでなく福祉との連携や、さらには世帯全体を視野に入れた支援も重要である。就職氷河期世代は量的に多いので課題は大きいですが、続く世代でも同様の困難を抱える人が存在する。今後の日本社会継続的な課題となろう。

また若年者の離職状況についても継続的に研究してきており、資料シリーズ No.221『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成Ⅱ 第2回若年者の能力開発と職場への定着に関する調査（ヒアリング調査）』として刊行した。

近年のわが国では、若者の職場への定着促進が重要な政策課題として位置付けられている。この課題に対して労働政策研究・研修機構は、若者が最終学歴の学校を卒業後初めて正社員として勤務した会社（以下「初めての正社員勤務先」）を離職した背景と離職後のキャリア形成状況を把握するため、2016年と2018年の2回に渡り、若者を対象とするWebモニター調査（アンケート調査）を実施した（調査シリーズ No.164、No.191）。さらに2018年調査では、アンケート調査回答者の中から「初めての正社員勤務先」を勤続3年以内に離職した「早期離職者」を30人選び、ヒアリング調査を実施した。本報告はこのヒ

アリング調査の結果をとりまとめたものである。

資料シリーズ No.221『若年者の離職状況と離職後のキャリア形成Ⅱ（第2回若年者の能力開発と職場への定着に関する調査 ヒアリング調査）』（2020年3月）

担当：岩脇千裕

### 主な事実発見

#### 1. 「初めての正社員勤務先」における早期離職の背景

##### (1) 企業が正確な職業情報を提供したつもりでも入職後にミスマッチが発生した

- ・採用選考時に若者に過大な期待を抱かせる曖昧な言動があった。
- ・採用担当部門が伝えた公式情報と現場での運営とのズレ。
- ・情報の解釈の仕方が若者と企業とで異なる。
- ・若者が雇用契約の内容を確認しないまま入職した。
- ・若者の知識・経験不足に起因する根拠のない自信や思い込み。

##### (2) 職場で法令違反や倫理的に不適切な行為が放置されていた

- ・経営資源不足・達成困難な目標設定→法令・倫理を犯しても短期的業績の達成を優先。
- ・労働者自身が職場の「空気を読んで」行為に荷担してしまう。
- ・不適切な行為をした人が有能な場合、離職されると困るため、被害者が「和を乱す」存在として扱われる。
- ・若者が通報・相談しない。

##### (3) マネジメントの不行き届きが若者の採用・育成に影響

- ・人事部門と現場とが情報を共有・協働していない。
- ・配属後の教育が現場任せで部署や上司ごとの当たり外れが大きい。
- ・上司・先輩と若者の間のコミュニケーション不足。
- ・業務過多・人手不足で人材配置に余裕がない。
- ・業務配分が属人的でお互いに助け合えない。
- ・個人単位の成果主義で短期的成果を求める→上司・先輩が若者を敵視・お荷物扱い。

#### 2. 早期離職後のキャリア形成

早期離職者の離職後のキャリアは5類型に分類できる。これらを分ける要因は以下のとおりである。

##### (1) 入職時および離職時（転職活動時）の社会変動や景況変化。

##### (2) 若者本人の属性（性・学歴・居住地）。

- ・高学歴者は戦略的・主体的にキャリアを形成する傾向。
- ・都市部の大卒男性は「正社員」として転職するたびに前職での問題が改善されていく傾向。
- ・女性・非大卒・非都市部の若者は「正社員」の賃金の低さや労働条件の厳しさを背景に、非典型的なキャリアを選択する傾向。非正規職の掛け持ち、副業、独立起業、投資などでキャリアの補強を試みる人もいる。

(3)正社員志向の人でも一つの組織で勤め上げることを目指す人は少ない。

(4)「初めての正社員勤務先」で心身にダメージを受けた人は離職後のキャリア形成が困難。

・彼・彼女らが冷静な判断をするには、一定期間の療養と信頼できる人からの客観的な視点の提供が必要。

・療養せず性急に「正社員」を目指すと、むしろ失業期間が長期化する恐れがある。

#### 政策的インプリケーション

若者の不本意な早期離職を防止し安定的なキャリア形成を支援するには以下の取組が必要。

##### (1)企業・職場

・採用選考から配属後の教育まで、人事部門と現場が協働して方針・プログラムを作成・運営。

・（特に新人を配置した現場での）人材配置・業務配分の適正化。

・行き過ぎた成果主義の改善（チーム単位で評価・短期的成果を求めない）。

・あらゆる職階の従業員に対する「働くことのルール」「コンプライアンス」研修。

・若者と上司・先輩、現場と人事部門とのコミュニケーション活性化。

##### (2)学校・行政

・離転職を含む長期的キャリアを考えさせるキャリア教育。

・キャリア教育へ「シティズンシップ教育」「ライフ・キャリア」の視点を導入。

・若者が自身の状況を「問題」と認識できるように啓発。

・入職前の若者に、職場トラブル等発生時の具体的な対処法や相談窓口を案内。

・心身にダメージを受けた若者が、家族の経済的・精神的支援を得られない場合でも、十分に療養した上で段階的に就労へと移行できるよう支援する。

・非正規職の掛け持ち・副業等の働き方に対する労働基準の責任の所在や、個人事業主の労働者性についてルールを明確化。

さらに、若年者の中でも特に就職困難者に着目し、従来型の学校になじめずに不登校となった生徒の進路として存在するフリースクールやサポート校等の施設において、特に高校生に相当する年代（中学卒業後の15～19歳）の生徒に対する、キャリア支援や進路指導等の実態を明らかにすることを目的とした研究成果がある。調査シリーズ No.201『フリースクール・サポート校等における進路指導・キャリアガイダンスに関する調査結果』である。

調査シリーズ No.201『フリースクール・サポート校等における進路指導・キャリアガイダンスに関する調査結果』（2020年3月）

担当：深町珠由

#### 主な事実発見

(1)回答校・回答者の属性に関する特徴

・回答校（施設）の運営主体は特定非営利活動法人（NPO 法人）が 4 割程度で、活動名称を「フリースクール」と称する施設が半数程度あり、通所型が 9 割程度を占めていた。地域特性では、東京を含めた関東地方が最も多かった。2000 年以降にサービス提供を開始した施設からの回答が半数以上を占めた。財政面の特徴として、「1 万円～ 5 万円未満」の入会金を設定し、月額の手費が「1 万円～ 5 万円未満」かかる施設が半数程度あった。団体運営に関して財政的な支援を特に受けていない施設が半数程度あった。

・生徒の対象年齢に制限を設けている施設は 8 割以上あり、年齢制限の下限は学齢期（6 ～ 7 歳）を境にするとの回答が最も多く、年齢制限の上限は特に設けていないとの回答が最も多かった。施設の所属（登録）人数について、中学卒業後の 15 ～ 19 歳の年代の生徒が 1 名以上所属する施設での回答値を平均すると 19.73 人、1 日平均来室人数は 8.24 人であった。障がいのある生徒については 9 割以上の施設で受入実績があり、特に発達障害の様々な特徴を持つ生徒の受入が多いことが示された。

・施設の開室日は平日中心の週 5 日が最も多かった。電車・バス等の公共交通機関を使って比較的近場から通うケースが最も多かった。生徒の平均在籍期間は「1 年以上 3 年未満」との回答が 5 割を超えた。

・施設で働く人材については、少数精鋭の常勤有給スタッフの活用と、一定規模の非常勤有給スタッフの活用が進んでいた。スタッフの主な職歴として、教育職（中学・高校の教員、塾講師）が半数近くあり、一般企業勤務経験者がそれに続いた。本調査に回答したスタッフの経歴は、5 年未満の経験の浅いスタッフから 15 年以上のベテランまで様々であった。回答者の大半は、フリースクール等への通学経験や勤務経験がなく、企業勤務経験者や教育職経験者が多かった。回答者の大半は生徒や保護者との相談業務や見学者対応を行っているが、その他にも仕事内容が多岐にわたっており、業務の多さと施設の財政面に悩みを感じていた。

・生徒の学校復帰に関するスタッフの考え方について、それを目標とするのではなく生徒の自主性に任せる姿勢をとるが、基礎学力は重視したいと考えていた。スタッフの学歴や学校歴、大学入試等に対する考え方を、労働政策研究・研修機構（2017）で実施した高校進路指導担当教員の回答結果と比較したところ、偏差値の高い大学が生徒の将来に有利との考え方については、高校教員が概ねそのように考えているのに対し、フリースクール等のスタッフには否定的な見解が多く、両者で大きく意見が異なっていた。生徒の個性を發揮できるような多様な入試制度に関する意見では、フリースクール等のスタッフは高校教員よりも賛成の回答が多かった。

## (2)施設の具体的活動について

・「個別の学習」（通信制高校の勉強のサポート等）は回答施設の 9 割以上で実施されており、「個別の相談・カウンセリング」が次に多かった。施設側が受けている個別相談の内容で最近増えているものは、発達障害に関する相談と、進路相談（進学先、就職先について）という傾向があった。相談に関する今後の課題として、外部の専門機関との連携の推進が最



も多く挙げられていた。

・生徒が抱える様々な課題については、施設として対応ができているとの回答が 9 割近くに上った。施設の教育方針や環境が合わずに途中退会する場合、その後の進路で最も多かったのが、進学や受験準備という進路であった。一方で、進学も就職もせずに自宅にいるとの回答も一定割合おり、施設を中途退会した場合の不安定な状況も示唆された。スタッフ側から見た保護者が抱える悩みに関する回答では、保護者が最も心配しているのは我が子の将来の自立についてであった。

・卒業生への追跡調査について、実施に前向きな施設が約 7 割に上った。卒業生への支援内容で最も多く挙げられていたのは、生活上の悩み相談、進学相談、学習相談といった、様々なトピックの寄り添い型の支援であった。

・外部機関等との連携の状況については、卒業生個人との連携や、他の NPO・ボランティア団体との連携という回答が多かった。連携の効果に対する施設側の評価は概ね高かった。人手が足りないのでやむを得ず連携で人手を補うという考えではなく、生徒への質の高い支援を目的として、連携という手段を積極的に用いていた。今後の連携にも前向きな姿勢を示す施設が大多数であった。

### (3) フリースクール等における進路指導の実際

・結論として、フリースクール等では「進路指導」や「進路相談」と銘打った指導や相談が必ずしも明示的には実施されておらず、個別対応で行われている傾向があった。進路指導の個々の項目に関して、フリースクール等での実施率は高校よりも低く、進路相談や進路指導を全く行っていない施設もごく一部に存在していた。一方で、各施設における進路指導の推進状況や、スタッフ自身による進路指導のあり方については、ある程度進められているとの認識に立つ施設が多かった。進路決定に関して生徒が持ちやすい課題や問題点について尋ねたところ、情報や条件の偏り、進路意識や意欲の低下が課題として挙げられた。さらに、進路指導における悩みとして、フリースクール等では生徒の進路選択を現実問題として考える以前に、精神面や日常生活の困難さへの対処が必要で時間がかかる点が指摘されていた。

・大学等選びで最も重視している観点（偏差値以外）は、生徒の希望に合った大学であることと、学内のフォロー体制の充実や、交通の利便性、学費の安さといった学生自身及び家庭にとってのメリットも重視されていた。フリースクール等では生徒の多様な個性を受け止められるような入試制度が重視される一方で、卒業後の就職状況や大学で提供される学術レベル等への重視度は相対的に低く、その点は高校調査の傾向と異なっていた。

・「適性」の概念には、「興味」や「意欲」が含まれるほか、フリースクール等では、「学力」や「得意教科科目」が「適性」に含まれると考える割合が高校教員の回答割合よりも低かった。フリースクール等での適性把握の方法は、調査や検査等のツールを利用するよりも、スタッフによる直接的な面接や観察が中心であった。適性把握の必要性については、フリースクール等も高校と同程度に認識されており、実践状況についても一定程度進んでいるとの

認識が得られた。もし適性に合わない進路を選ぶ生徒がいた場合は強く指導するのではなく、本人の意向を重視した指導を行う姿勢が示されていた。

・進路選択に対する支援や指導において今後重視したい点については、生徒の生活全般の支援や保護者との連携強化、スタッフのカウンセリング力向上といった、支援者としての総合力を向上させる取り組みが挙げられた。今後の取り組み予定として、生徒に対する基本的支援方針（自主性尊重、気持ちの受け止めや寄り添い等）を言及する施設が多かった。

#### (4) フリースクール等における具体的な支援事例の紹介

調査回答校の一部に協力を依頼し、補足的なヒアリング調査（サポート校、フリースクールの2事例）を実施した。両施設とも設立経緯や教育方針、教育内容等は大きく異なっているが、共通して確認されたことは、子ども・若者に対して、信頼関係が十分に構築された教員が柔軟な個別支援・個別指導を行っていることであった。それぞれの生徒が抱える事情に合わせて、学習や生活上の困難を乗り越えるための措置がとられていた。進路指導やキャリア支援は、必ずしも系統立って行われているわけではなかったが、信頼関係のある教員との個別相談の中に包含されて実施されていた。すなわち、日常の教育活動の中に、進路指導やキャリア支援が一体化して溶け込まれているために、進路指導・キャリア支援の実態が表面化しにくい構図になっていることが示唆された。

#### 政策的インプリケーション

高校生に相当する年代の生徒を指導するフリースクール等の場合、進路指導と特別に銘打っていないなくても、日常の学習支援や生活支援の延長線上に、進路指導的な活動が行われていた。施設のスタッフによると、生徒も保護者も将来の進路や自立に関心を抱いているとの報告もあり、施設側も、生徒の将来の進路へ向けた指導を重視したいとの意向も明らかとなった。進路指導に関するリソースとして、近隣のハローワーク、地域若者サポートステーション等の公的な就職支援機関との連携が有効と考えられるが、現状では、フリースクール等の施設側と、就職支援機関側においてお互いの領域に対する情報不足の側面も大きいと思われ、今後の伸びしろも多く残されていると言える。

フリースクール等は、一般的な高校と比較すると規模も小さく、当事者である生徒や保護者でなければ具体的な様子や活動実態をなかなかうかがい知ることができない。例えば、地域の就職支援機関からフリースクール等へ積極的にアプローチすることで、フリースクール等の在校生だけでなく、施設を離れてゆく生徒（卒業だけでなく中退も）に関する情報を共有し、支援策を共に検討することで、フリースクール等の若者へのキャリア支援の充実に貢献できるのではないかと考える。さらに、新たな進路先での適応に悩む卒業生や、フリースクール等を中退する生徒に対しても、目先の進路にとらわれずに長期的な視野による人生設計を支援するという方向性で、キャリア・コンサルティングの専門人材による支援も有効ではないかと考えられる。キャリア・コンサルティングの専門人材側においても、フリースクール等というフィールドに対して、今後より一層の理解と関心をもつことが併せて必要と思

われる。

## (ロ) 若者の就職支援

若者の就職支援ツールの開発も、JILPTがその前身の職業研究所時代から組織の中核的研究テーマとして取り組んできた課題である。「職業レディネス・テスト」は、中学校、高等学校を中心に進路や職業選択への準備度を測る検査として広く活用されてきたが、近年、大学等の高等教育課程の在学者や30歳代前半程度までの若年層への適用のニーズが増えてきた。そこで、このほど「職業レディネス・テスト第3版」の改訂にあわせ、現行版の検査が想定している対象者を広げ、大学生等の若年者に対する就職支援に活用できるような尺度を新規に追加することをめざして研究を行った。その成果が資料シリーズ No.230『職業レディネス・テストの改訂に関する研究—大学生等の就職支援のための尺度の開発—』である。

資料シリーズ No.230『職業レディネス・テストの改訂に関する研究—大学生等の就職支援のための尺度の開発—』（2020年3月）

担当:室山晴美

主な事実発見

### 1.新規追加尺度の構成と信頼性の検討

①新規追加尺度の構成：職業レディネス・テストに追加して実施する若者向けの新しい尺度として、「仕事選び基準尺度」（働くことについての考え方・基本的態度を捉えるもの）、「基礎的性格特性尺度」（性格特性や思考特徴を捉えるもの）、「基礎的生活特性尺度」（生活態度などを含む基本的な生活特性を捉えるもの）が作成された（6項目版、7項目版、8項目版を選定）。

②各尺度の構成と内容：「仕事選び基準尺度」としては「自己成長」「社会貢献」「経済性」「地位」「仕事と生活のバランス」「主体的進路選択」の6つの下位尺度、「基礎的性格特性尺度」には「気持ちの切り替え」「外界への積極性」の2つの下位尺度、「基礎的生活特性尺度」には「社会生活への心構え」という下位尺度が組み込まれた。したがって最終的に新規追加尺度は3つの概念、9つの下位尺度で構成された。9つの下位尺度の項目数別信頼性係数（クロンバックの $\alpha$ 係数）は80以上の高い値となった。

### 2.新規追加尺度による各特性の測定結果

#### ①下位尺度における回答者の平均値

9つの下位尺度について各項目の5段階評価の回答を0点から4点で得点化し、8項目版での合計得点の平均値（得点の範囲0～32点）をグラフにした。これをみると9つの尺度それぞれの平均値の高さは男性、女性ともに「仕事と生活のバランス」が最も高く、「社会生活への心構え」、「主体的進路選択」が21点以上となった。男女ともに低

かったのは「地位」と「気持ちの切り替え」だった。男女間での平均値の違いをみると、「地位」、「気持ちの切り替え」、「社会貢献」、「自己成長」で男性の平均値が女性よりも高かった ( $p<.001$ )。「社会生活への心構え」、「仕事と生活のバランス」については、女性の方が男性よりも高めであった。各尺度の平均値の相対的な高さは男女別で集計したときと変わらないが、在学者・在職者間での違いをみると、「自己成長」、「社会貢献」、「地位」、「主体的進路選択」に関する平均値の違いが大きかった ( $p<.001$ )。在職者に比べ在学者において職業や仕事に前向きに取り組みたいという姿勢が強くみられる結果となった。

## ②下位尺度間の関連性の検討

各尺度項目の合計得点を用いて、同じ項目数の尺度間で相関係数を求めた。サンプルサイズが大きいためすべての値が有意となっているが、その中で、30以上の値が得られたものに網掛けを施した。基礎的性格特性の「外界への積極性」は仕事選び基準尺度の多くの下位尺度や基礎的生活特性の「社会生活への心構え」と比較的強い正の相関を示した。仕事選び基準尺度の「仕事と生活のバランス」、基礎的性格特性の「気持ちの切り替え」については他の尺度との関連性はそれほど高くないことが示された。

## 3.上記を踏まえた検査としての実用化に向けた検討

・高卒後、高等教育課程に在学する者や30歳代前半程度までの若者を想定した「職業レディネス・テスト」の新規追加尺度の原案が作成された。今後はこの尺度を一つの検査として構造化し、進路指導や就職支援の場で試行的に実施することによって、「職業レディネス・テスト」と合わせたときの活用や解釈の方法、効果的な利用方法についての検討を進めることが課題となっている。

## 政策的インプリケーション

本研究で開発された新規追加尺度は、これまで、「職業レディネス・テスト」が扱ってきた‘やりたいこと（職業興味）’や‘できること（職務遂行の自信度）’という適性の側面だけでなく、若者が自らの仕事選びの基準や就業に関連する基本的性格特性、生活特性を総合的に考えて職業選択という課題に取り組めるような就職支援ツールとして、若年者の職業相談や進路指導に役立てることができる。

## 4 職業能力開発政策

### (1) 公共職業訓練政策

職業能力開発政策に関しては、公共職業訓練の国際比較に取り組んだ。資料シリーズ No.220『OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—』では、GDPに占める労働市場政策の割合を国際比較しているが、このうち「職業訓練」について、他国に比べ日本の数値が相対的に低いことから、このデータが妥当性を欠く

のではないかと指摘が一部からあった。

この疑問に答えるために、本研究では主に、同データがどのような公的支出を対象としているかを明らかにしたうえで、同データを用いて国際比較を行ううえで、どのような点に留意すべきかを検討した。さらに日本の労働市場政策と公共職業訓練政策について、体系的に整理し、国際比較を行う上で新たなデータ整理の仕方を提案した。以上を踏まえて、イギリス、ドイツ、フランス、オランダ、スウェーデン、アメリカの6カ国との比較から、日本の労働市場政策と公共職業訓練政策の特徴を明らかにした。

資料シリーズ No.220『OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—』(2019年11月) 担当：関家ちさと

#### 主な事実発見

・OECD Database が扱う「労働市場政策」とは、卒業資格や技能のない若年者と、失業者、求職者、失業リスクのある在職者に対象者を限定した政策と定義される。「労働市場政策」は、「1. 公共職業サービス」、「2. 職業訓練」、「4. 雇用インセンティブ」、「5. 保護及び援助雇用とリハビリテーション」、「6. 直接的な雇用創出」、「7. 起業支援」、「8. 失業者向けの補償」、「9. 早期退職」の8つの政策分野で構成される。

・なお、同データベースを用いて国際比較を行う際は、つぎの点に留意する必要がある。第一に「失業リスクのある在職者」の範囲が、国によって異なるため、労働市場政策に含める政策の範囲も国によって異なること。第二に、日本は中央政府の支出額を、フランスは中央政府とともに地方政府やその他の社会基金も含めた支出額を報告しているように、中央政府以外の一般政府の支出の計上の有無にもばらつきがあること。第三に、国によって8つの政策分野に何の個別政策を含めるかの整理の仕方が異なることである。

・OECD Database の8つの政策分野と、日本の厚生労働省が実施する雇用政策との対応関係から、各国の労働市場政策の特徴をみると、いずれの国も「1. 公共職業サービス」と「8. 失業者向けの補償」が、政策参加者数と労働市場政策総額に占める割合の両面で上位を占めている。

・2019年7月時点で、厚生労働省が実施する公共職業訓練政策について、体系的に整理し、個別政策の概要をまとめた。さらにOECD Database の枠組みに従って日本の公共職業訓練政策を整理し、公共職業訓練費を試算した。

・各国の公共職業訓練政策の特徴はつぎの通りである。まず、訓練方法から訓練費の内訳をみると、日本、ドイツ、フランス、イギリスの4カ国は、「施設内訓練」と「その他の訓練費」が支出のほとんどを占める。これに対して、アメリカは「施設内訓練」と「移行訓練」、オランダは「施設内訓練」と「見習い制」が8割～9割を占めており、他国では0%～1割程度と構成比の低い「移行訓練」や「見習い制」の割合が4割～5割と高い点で特徴的である。このほか、スウェーデンは、「施設内訓練」が94.2%と、訓練支出のほとんどを占

めている。

・ つぎに訓練支出の「支払い先」をみると、日本、イギリス、スウェーデンは「サービスプロバイダーへの支払い」が 6 割以上を占めており、「雇用主への支払い」が極めて少ない点で共通している。この一方、ドイツとオランダは「個人への支払い」、「雇用主への支払い」、「サービスプロバイダーへの支払い」の 3 者の割合が同程度である。特徴的なのはフランスであり、「個人への支払い」が訓練費の 6 割を占める。

#### 政策的インプリケーション

・ OECD Database が対象とする労働市場政策の特徴と、同データベースを用いて国際比較を行う上での留意点を明らかにした。

・ OECD Database の労働市場政策の定義にしたがって、厚生労働省の雇用政策と OECD Database における政策分野との対応関係を整理した。この分類方法は、日本政府が今後 OECD へ労働市場政策のデータを提出する際に、一つの方向性を示すものである。

・ これまで体系的に整理されることの少なかった、日本の公共職業訓練政策を体系化し、個別政策の概要をまとめた。

・ 日本の公共職業訓練政策を OECD Database の枠組みに従って整理し、同政策の費用を試算した。これによって公共職業訓練政策費による国際比較が可能になった。

・ こうした試算によって、今後日本が他国との比較を行ううえでは、どのようなデータ整理が必要であるかを明らかにした。

## (2) キャリア形成支援

近年の職業能力開発政策の 1 つの大きな柱であり、2015 年職業能力開発促進法改正により、法律上に「職務経歴等記録書」として規定されるに至ったジョブ・カード制度の活用実態も、JILPT が近年取り組んできた研究課題の 1 つである。厚生労働省が 2015 年より推進している新ジョブ・カードは、雇用型訓練を活用する企業においては一定の実績がみられる一方、キャリア・プランニングツールとしての活用は、現時点では十分に普及しているとは言いがたい。そのため、従来から「キャリア・プラン作成補助シート」「ジョブ・カード作成マニュアル」「ジョブ・カード活用ガイド」「ジョブ・カード講習テキスト」等を作成し、普及啓発に努めてきたが、未だその活用は限定的なものに留まる。そこで、ジョブ・カードのキャリア・プランニングツールとしての機能を広くアピールしていくために、ジョブ・カードを活用したキャリアコンサルティングがどのような効果をもたらすのか、また、企業領域においていかに効果的に活用されているのか等、ジョブ・カードのキャリア・プランニングツールとしての活用について総合的に明らかにすることを目的とし、特に、キャリアコンサルティング、セルフ・キャリアドック他の各種キャリア形成支援施策の相互の関連及びその具体的な活用実態に着目し、企業領域におけるキャリア・プランニングツールとしてのジ

ジョブ・カードの活用に伴う困難や課題を明らかにし、ジョブ・カード制度を含むキャリア形成支援施策及び企業領域のキャリア形成支援の今後の可能性を探ることを目的として、資料シリーズ No.226『ジョブ・カードを活用したキャリアコンサルティング—企業領域におけるキャリア・プランニングツールとしての機能を中心として—』を取りまとめた。

資料シリーズ No.226『ジョブ・カードを活用したキャリアコンサルティング—企業領域におけるキャリア・プランニングツールとしての機能を中心として—』（2020年3月）

担当：下村英雄

#### 主な事実発見

1. 企業におけるジョブ・カード活用には、①自己理解の促進、②キャリアコンサルティングの円滑化、③キャリア・プランニング、④モチベーション向上、⑤能力開発・人材育成、⑥組織との関係性向上の6カテゴリを見出すことができ、キャリアコンサルティングの流れの中で位置づけて捉えることができた。企業にジョブ・カードを導入するには、経営者及び対象従業員にその用途や意味についての丁寧な説明をしたり、キャリア形成や記入方法についてのガイダンスを実施するなど、十分な説明やガイダンスをする必要性が示された。企業におけるジョブ・カードの活用方法は単なる職業の棚卸し以上のものがあり、特に「組織との関係性向上」のための組織へのフィードバック・ツールとしての活用が認められた点は新たな可能性が示唆される。

2. 企業領域でキャリアコンサルティングの導入が進み始め、現在、多くの先進的な企業の試行錯誤の中から、企業でキャリアコンサルティングをより効果的に進めるために必要となるコンピテンシー（知識・技能、態度）が明確になりつつあることが示された。一方で、カウンセリングスキルの向上を中心課題としつつ、ジョブ・カードの活用や、セルフ・キャリアドックの導入を推進することが、多様なスキルを併せ持つキャリアコンサルタントの育成に繋がることを示された。例えば、経験の浅いキャリアコンサルタントが熟練のキャリアコンサルタントと協働することで、カウンセリングスキル以外のスキル習得に資する振り返りの視点を得ていた。

3. 臨床心理学的な観点からキャリア課題の外在化について検討した。その結果、(1) キャリア課題の外在化の難しさとして、キャリアについて話すことがない、キャリアの話は会社に言いにくいという認識があるなど、外在化機会がないことや抵抗感の存在が明らかになった。(2) また外在化以前にキャリア意識をもつ段階にも困難さがあることが確認され、キャリア課題の外在化は発達的な段階を経ていることが想定された。(3) キャリア課題の外在化の個人にとっての効果は、目標が明確になる、納得感が高まり不満が減る、より深いキャリア意識を持つなどだった。また他者や組織にとっての効果は、従業員と経営者の相互作用によるキャリア意識の高まり、組織の活性化、企業と従業員の相互理解の深まりだった。(4) その他、アセスメントの重要性等の論点についても考察を行った。

4. ジョブ・カードについて、キャリアコンサルティング、セルフ・キャリアドック等の各種キャリア形成支援施策との関わりで検討した結果、(1) ジョブ・カードとキャリアコンサルティングは密接な関係があり、話をするきっかけになる、関係構築に負担がかからない、相談のプロセス全体をコントロールしやすいなど、両者を組み合わせることが効果的であること、(2) ジョブ・カードは一定の様式が公的な施策として準備されている点もさることながら、自己理解を深め、キャリア・プランニングを行い得る点で有効活用でき、共通フォーマットとして様々なコミュニケーションのツールとなること、(3) セルフ・キャリアドックを通じてキャリアコンサルタントと企業との関わりが進展していること、助成金によって結びついている面はあるが、助成金の要件改訂後も一定程度は継続されている場合があり、ある程度まで所期の目的を達成していることなどが示された。

#### 政策的インプリケーション

##### (1) キャリア形成支援施策全般について

ジョブ・カード、キャリアコンサルティング、セルフ・キャリアドックの各種の取り組みは、それぞれキャリア支援のツール、人材、枠組みを提供しており、いずれも所期の目的を一定程度まで達していた。特に、ジョブ・カードが無料で提供されることにより、キャリアコンサルティングで使用されるツールのミニマムを規定し、日本のキャリア形成支援施策全体の底上げに寄与している点は重視される。OECD 等の国際機関における先進国のキャリアガイダンス施策の議論では、従来、主に公費によって提供されてきたキャリアガイダンスの費用を縮減すべく、民間セクターにおいてキャリアガイダンスを提供することが継続的に検討されてきた。その際、国や自治体他の公的機関が広く社会全体で利用可能なキャリアガイダンスのスキームを提供し、インフラの整備を行うことが重視されてきた。日本のキャリア形成支援施策の動向も、そうした先進各国の政策動向と軌を一にするものであり、一定の効果がみられていた。

##### (2) 企業領域のキャリア形成支援について

上記の動向のもと、近年、日本のキャリア形成支援施策では、個人を対象としたキャリア形成支援とは別に、企業を対象としたキャリア形成支援が推進されている。キャリア・プランニングツールとしてのジョブ・カードを活用したキャリアコンサルティングについても、セルフ・キャリアドックの経験の蓄積に伴って様々な可能性が指摘された。第一線のキャリアコンサルタントによって企業の課題を解決するための各種の方策が提案されているが、なかでも企業に対する有益なフィードバックへの注力などの新たな展開がみられている。また、企業内の人材関連のデータベースとして人材情報を蓄積し、各場面で有効活用する可能性なども指摘されている。一方で、個人のキャリア形成支援と企業にメリットのあるキャリア形成支援には齟齬も感じられており、特に、企業内で従業員の相談を行うことで生じる守秘義務の問題は、厳密な法的な定めが設けられた後はより先鋭化した課題となっている。

##### (3) 日本の雇用環境とキャリア形成支援



90年代の個人主導のキャリア形成の動向を受けて、2001年に整備・普及が開始されたキャリアコンサルティングであるが、2015年の新ジョブ・カード制度、2016年のセルフ・キャリアドック制度と企業領域に拡大し、キャリア形成支援施策としてまとまりのある形に展開してきた。その効果は一定程度みられるが、企業内のキャリア形成支援施策は日本型雇用システムと親和性が高く（労働政策研究・研修機構，2015「企業内キャリア・コンサルティングとその日本的特質」）、比較的長期の雇用に対する期待を前提に、主に内部労働市場における調整を念頭において整備されることは改めて考慮しておきたい。従って、今後、長期雇用の前提が著しく崩れると見る場合には、企業は長期的な人材育成に対する動機を失い、キャリア形成支援の一定以上の普及拡大には困難が予想される。その場合、職業生活全体に占める転職の比重は大きくなり、外部労働市場におけるキャリア形成支援施策が改めて重要となる。今後、企業領域のキャリア形成支援施策に従来同様の関心を持ちつつも、あわせて離転職者を想定したキャリア形成支援施策にも継続的に問題意識を持つ必要性が示唆される。

### (3) ものづくり産業の人材育成

政府の『ものづくり白書』の作成に資する調査研究として毎年行っているものづくり産業の人材育成に係る調査として、2019年度は調査シリーズ No.194『ものづくり産業における技能継承の現状と課題に関する調査結果』をとりまとめた。

調査シリーズ No.194『ものづくり産業における技能継承の現状と課題に関する調査結果』  
(2020年2月) 担当：調査部（政策課題担当）

#### 主な事実発見

大多数の企業が技能継承を重要と認識するものの、うまくいっている企業は半数弱  
技能継承をどの程度、重要だと考えるか尋ねたところ、「重要」が66.4%、「やや重要」が28.4%、「それほど重要でない」が2.8%、「重要でない」が0.5%で、大半の企業が「重要」「やや重要」との認識を示した。

技能継承が会社としてうまくいっていると考えるか尋ねたところ、「うまくいっている」が5.2%、「ややうまくいっている」が39.8%、「あまりうまくいっていない」が47.1%、「うまくいっていない」が6.7%で、「うまくいっている」「ややうまくいっている」と回答した企業が5割弱となっている。

「うまくいっている」「ややうまくいっている」と回答した企業（n=2,643）に、うまくいっている理由を尋ねると（複数回答）、「計画的にOJTを実施しているから」（59.5%）が最も回答割合が高く、次いで「指導者と指導を受ける側とのコミュニケーションがよく図られているから」（39.0%）、「技能継承を受ける側の社員の新しい技能や知識を身につけよう

とする意欲が高いから」(35.1%)、「継承すべき技能を見極められているから」(22.1%)、「OFF-JT(会社の指示による職場を離れた教育訓練)、自己啓発支援を十分に実施しているから」(17.3%)などの順となっている。

約 8 割のものづくり企業が将来の技能継承を不安視

将来の技能継承について、どのように考えているか尋ねたところ、「不安がある」が 15.2%、「やや不安がある」が 65.2%、「あまり不安はない」が 17.4%、「不安はない」が 1.0% で、全体として約 8 割の企業が不安を感じているとした。

採用・定着が順調な企業などが、技能継承がうまくいっている企業割合が高い過去 5 年間のものづくり人材の採用に対する評価、ものづくり人材の定着状況(同業同規模の他社との比較)、一人前といえる技能者になるまでの人材育成・能力開発の取り組みに対する評価別に、技能継承に対する評価についての回答結果をみたところ、採用が「うまくいっている」企業では、技能継承が「うまくいっている」「ややうまくいっている」割合は 8 割以上、定着状況が「よい」企業では同割合が 7 割近く、人材育成・能力開発の取り組みが「うまくいっている」企業では、同割合が 9 割超におよんだ。

#### 政策的インプリケーション

人材育成・能力開発がうまくいっている企業ほど、技能継承についてもうまくいっている企業割合が高いことから、引き続き、企業の人材開発に対する行政側の支援は重要である。

## 第 2 節 労働条件政策

### 1 労災補償政策

2019 年度からは、JILPT の研究領域を大きく拡大する試みが行われている。それは、独立行政法人 労働者健康安全機構 労働安全衛生総合研究所 過労死等防止調査研究センターが保有する行政資料を基にした資料シリーズ No.223『過重負荷による労災認定事案の研究 その 1』である。これは、過労死・過労自殺等の業務上災害が、なぜ、どのようにして発生するのかを、労働や職場の視点、すなわち職務遂行や職場管理等の社会科学的視点から明らかにすることを目的とする。具体的には、労働時間の長さに着目しつつも、その背景には様々な、職場・業務の事情や物理的・心理的負荷が複雑に絡み合っており、過労死・過労自殺等の過重労働が生じていると考えられるところ、個別事案における労働災害発生 of 主な要因を明らかにしようと試みるものである。

このため、研究担当者は、①上記資料を基に作成されたデータベースに依拠した定量的な労災認定事案全体の傾向把握、②発症年代・職種、時間外労働時間数を考慮して一定の基準で抽出した脳・心臓疾患事案の事例分析、③若年層の精神障害事案(かつ生存事案)における記述内容の質的分析(業務負荷に関する被災者本人の問題認識と、職場の上司・同僚等の

事実認識・評価を照らし合わせ、事案の経過における被災者の業務負荷や職場の状況についての把握と分析)を行った。

資料シリーズ No.223『過重負荷による労災認定事案の研究 その1』(2020年3月)

担当:池添弘邦

#### 主な事実発見

「第1章 脳・心臓疾患及び精神障害に係る労災認定事案の研究」では、上記①②について調査研究を行った。

定量的検討からは以下の知見が得られた。

性別では、脳心事案では男性の割合が非常に高い。精神事案では反対に、女性の割合が男性の半分ほどにまで高くなっている。

業種別では、脳心事案では「運輸業・郵便業」、「卸売業・小売業」、「製造業」、「建設業」、「宿泊業・飲食サービス業」、「医療・福祉」の、精神事案では、「運輸業・郵便業」、「卸売業・小売業」、「製造業」、「医療・福祉」の割合が高い。

職種別では、脳心事案では、「輸送・機械運転従事者」、「専門的・技術的職業従事者」、「販売従事者」、「サービス職業従事者」、「管理的職業従事者」、「事務従事者」の、精神事案では、「専門的・技術的職業従事者」、「販売従事者」、「サービス職業従事者」、「事務従事者」、「生産工程従事者」の割合が高い。

脳心事案について、業種別に見た時間外労働時間との関係では、とりわけ「宿泊業・飲食サービス業」の「120時間以上」の時間外労働時間の割合が高い。また、職種別に見た時間外労働時間数との関係では、「サービス職業従事者」について「120時間以上」の割合が高い。

精神事案については、「月80時間以上の時間外労働を行った」の出現率が低いが、「30代」と「50代」の出現率が相対的に高い。業種別では、「運輸業・郵便業」、「建設業」、「宿泊業・飲食サービス業」、「生活関連サービス業・娯楽業」、「不動産・物品賃貸業」、「複合サービス事業」の割合が高く、職種別では、「輸送・機械運転従事者」、「専門的・技術的職業従事者」、「サービス職業従事者」、「管理的職業従事者」、「運搬・清掃・包装等従事者」の割合が高い。

定性的検討からは以下の知見が得られた。

第一に、多くの事案で時間外労働時間数がかなり長く、これが過重負荷に寄与したと考えられる。

第二に、職場(構造)における被災者の位置づけからは、上長や専門家といった職責・職位の質的側面と、その立場におかれる者の業務の広範さという業務の量的増大とが相まって、過重な業務負荷をもたらしているのではないかと推察される。

第三に、被災者の性質・性格が過労死等に寄与している面があるのではないかと考えられ

る。

第四に、日々の勤務時間の管理について、客観的な記録媒体によって労働時間管理がなされていても過労死等が発生していることを考えれば、自己申告による労働時間管理は、過労死等発生事案に関しては方策の一つとして有益とは言えないと評価しうる可能性がある。

第五に、36 協定の有無、実時間と協定時間の乖離である。36 協定が存在しない事例は論外として、36 協定が存在する事例では実労働時間が協定で定めた時間を超えているため、このような事案では 36 協定において時間外労働の上限を定めることが意味をなしていない。

「第 2 章 精神障害の労災認定事案における記述内容の研究」では、「研究の方法」に示した③の調査研究を行った。検討の結果、以下の知見が得られた。

第一に、初期キャリアにおける仕事・職場適応局面での問題が見いだされる。ただ、労災認定事案では時間外労働時間が総じて長いことから、通常の組織適応の議論には還元できない。むしろ、職場において長時間労働を伴う仕事のやり方が当然視されていることに問題がある。

第二に、業務責任・達成義務の捉え方が焦点になる事例からは、業務分担のあり方が問われる。職場の認識では強い達成義務がなくとも被災者がノルマと感じ、心理的負荷の要因となっているケースが見られる。被災者の仕事への貢献意欲が高く、責任感が強いケースも多いほか、それが時に、周囲は頼りにならないという意識も伴い、業務を 1 人で抱えてしまったと周囲から認められるケースもある。

第三に、有能な社員に業務負荷が偏ったり、サポートの乏しい中で困難な業務に従事したりしたことが発病に関わる体調悪化をもたらす事例がある。キャリアを積み、能力が高いと評価されている社員であるからこそ、その心理的負荷が周囲から見えなくなっている例があることを示している。

第四に、長時間労働や夜勤は、多くの場合、睡眠不足や不眠などの睡眠の阻害を通じて、体調悪化をもたらしている。時間外労働に関しては、会社・上司の残業命令によらず、被災者が強い業務責任や達成義務を感じたことで、長時間労働に陥った例も見られる。

第五に、体調の異変認識について、被災者においては、医療機関の受診以前より何らかの体調変化を認識していることも少なくないが、会社の上司・同僚は必ずしも異変（精神障害に関わる体調変化）として認識していなかったケースも多い。

#### 政策的インプリケーション

「第 1 章 脳・心臓疾患及び精神障害に係る労災認定事案の研究」のうち、定量的検討からは、発症時年代別、業種別、職種別で特に検討すべきカテゴリが示された。また、定性的検討からは、①時間外労働（長時間労働）の削減、②職位・職責に伴う過重労働の軽減、③労働者本人の性格や気質を考慮した労務管理、④勤務時間管理について、客観的な記録方法、実効性ある自己申告制の検討、⑤ 36 協定の適正かつ実効性ある運用が示唆された。

「第 2 章 精神障害の労災認定事案における記述内容の研究」からは、業務に起因する精

神的負荷の軽減や精神障害発症を予防するためには、会社の常識や業界の慣例にとらわれず、長時間労働の是正や適正な職務分担の在り方など、会社や上司による職場の労働環境の改善や職場風土の見直しの必要性が示唆される。

## 2 賃金処遇政策

賃金に関しては、居住地と就業地が異なる理由と最低賃金の関係、また副業の保有と転職と賃金との関係という、やや周辺的なテーマに関わる研究が行われた。

まず、ディスカッションペーパー 19-07『「居住地と就業地に関する実態調査」とその二次分析』であるが、労働者の居住地と就業地が異なる理由について実態を把握すべく「居住地と就業地に関する実態調査」を行った。本ディスカッションペーパーでは、本調査の結果を紹介するとともに、調査データを再利用し、最低賃金と地域移動、賃金と学業に関する二次分析を行っている。

ディスカッションペーパー 19-07『「居住地と就業地に関する実態調査」とその二次分析』(2019年12月)

担当：高橋陽子

### 主な事実発見

「居住地と就業地に関する実態調査」の結果

- ・労働者の居住地と就業地が異なる理由について知るために、県外就業者になぜ現在勤務する企業（就業地）を選んだのか、企業選択理由をたずねた。比較対象として、県内労働者にも同じ質問をたずねている。
- ・県内就業者は県外就業者よりも「家から近かった、通勤距離が短かった」、「労働時間が自分の自由になりそうだった」という理由を多く選択し、通勤時間や労働時間の裁量など、より時間に重きを置いて就業先を決める傾向が見て取れる。
- ・一方、県外就業者は「仕事内容に興味があった」「自分の能力が生かせそうだった」「安定していそうだった」「将来発展する可能性があると思った」「会社の雰囲気・社風が自分に合っていそうだった」などの選択肢を県内労働者より多く選んでおり、県内就業者よりも仕事の内容、企業の安定性・将来性を重視して就業先を決める傾向がある。
- ・この傾向は、県内就業者にパートタイマーが多く含まれることが影響している可能性があるため、正社員とパートタイマーを分けて検証したが、県内就業者は、正社員であっても通勤時間や労働時間の裁量をより重視し、県外就業者が仕事の内容や企業の安定性・将来性をより重視する傾向に変わりはない。

「最低賃金と就業地選択」

- ・国勢調査から居住地とは異なる都道府県への就業が多い首都圏、中京圏、近畿圏の3つの地域（18県）を調査対象に限定し、ウェブアンケート調査を実施した結果、居住する都

道府県よりも最低賃金が高いことを理由に他県に就業する雇用者は、3 地域の全雇用者のうち 0.7% 程度であることがわかった。

- ・雇用者に占める最低賃金を理由とする県外就業率は都道府県によって異なり、埼玉、群馬、千葉、奈良で相対的に高い。一方、栃木や静岡、三重、滋賀、兵庫などは近隣に最低賃金の高い都道府県があるが、最低賃金による県外就業率は低い。最低賃金を理由とする県外就業率の多寡は各県の交通事情や通勤可能圏内における産業立地等に依存すると考えられる。

- ・通常の県外就業は正社員が 8 割を占めるのに対し、最低賃金差を理由とする県外就業率は、正社員よりも派遣労働者や契約社員・嘱託で高い傾向がある。

- ・最低賃金水準近傍の時給で働く雇用者にはパートタイマーが多いが、パートタイマーは他の雇用形態に比べて最低賃金差を理由とする県外就業比率が低い。これは、パートタイマーの通勤時間制約が厳しいことに起因すると考えられる。

- ・本調査を用いて、最低賃金の都道府県格差と県外就業の関係を検証したところ、都道府県格差には県外就業を促す効果が確認されたが、決して大きなものではなかった。これは、最低賃金から最も影響を受ける雇用形態であろうパートタイマーの通勤時間制約が大きいためであり、現状の最低賃金の都道府県間格差はパートタイマーの通勤時間を伸ばす程の誘引となっていないと考えられる。なお、最低賃金差を理由とする県外就業が通勤時間を引き伸ばす効果は、2015 年意向の推定結果においてのみ確認され、その伸長効果は約 7.5 分である。

#### 「賃金と学業」

- ・本調査を用いて、高校生や大学生のアルバイト就業率を推計した。高校生の就業率は学科によって異なり、普通科 21.9%、工業高校 21.7%、商業高校 40.2%、その他高校 40.1% である。高校生計は 25.4%、大学生は 83.0%、いずれも女性の方が就業率が高い。

- ・労働力調査によれば、2010 年代に通学のかたわら仕事をする学生は急増している。

- ・アルバイトが勉強の妨げになっていると自覚する高校生は 22.3%、大学生は 17.7% である。

- ・最低賃金の目安ランクごとに高校生と大学生の時給（中央値）をみると、高校生の時給はまさに最低賃金水準の近傍にあり、大学生の時給は最低賃金水準より 100 円程度高い。このため、最低賃金は生徒・学生の時給を引き上げ、また就業確率も高める可能性がある。

- ・本調査を用いて、高校生や大学生のアルバイト時給の上昇と労働時間、勉強時間の関係を検証した。その結果、時給の上昇に伴い、高校生は労働時間を変化させないが、大学生は労働時間を減少させた。また 1% の賃金の上昇は、高校生の勉強時間を 3.87% 減らし、大学生は 5.98% 増加させた。つまり、高校生は時給の上昇によって余暇時間を増加させ、勉強時間を減らすのに対し、大学生は労働時間を短くし、その時間を勉強に当てるという行動の違いが見て取れる。高校生については、時給の上昇による勉強時間の減少を防ぐよう、家庭や学校において、アルバイトに関する指導がこれまで以上に重視される必要があるだろう。

#### 政策への貢献

最低賃金と地域移動、年少者の就労について議論する際の基礎資料として活用されることを期待する。

今ひとつはディスカッションペーパー 20-03『副業の保有と転職、賃金の関係—パネルデータを用いた実証分析—』である。日本では、政策的に副業・兼業を普及促進させようとする動きが見られるが、副業を持つことの効果に関する実証研究はあまり蓄積されていない。本稿は、「日本家計パネル調査」を用いて、副業の保有とその後の転職、本業の賃金率との関係について考察したものである。

ディスカッションペーパー 20-03『副業の保有と転職、賃金の関係—パネルデータを用いた実証分析—』(2020年3月)

担当：何芳

#### 主な事実発見

本稿は、「日本家計パネル調査」を用いて、雇用者に限定して、誰が副業をしているのかを確認した後、副業の保有とその後の転職、本業の賃金率との関係について分析を行った。分析では、パネルデータの特徴を生かし、パネルプロビット変量効果モデルとパネル固定効果モデルを用いた。また、性別と正規・非正規の雇用形態によって、副業保有の意思決定と副業経験の効果が異なると考えられるため、性別と雇用形態に基づきサブサンプルに分けて推定を行った。さらに、副業禁止と副業可の企業に勤める労働者との間には、そもそも労働所得、労働時間などに関して違いが存在すると基本集計で確認できたため、頑健性のチェックも兼ねて、副業可のサンプルのみを利用した分析も行った。分析の結果、以下のことが確認された。

(1)全体で見ると、男女ともに、正規雇用者と比べ、非正規雇用者のほうが副業を持つ傾向にある。しかし、副業が許可されている者に限定すると、雇用形態による副業保有確率の差が確認できなかった。

(2)男性では、雇用形態を問わず、本業における賃金率が低く、労働時間が短い場合、副業を持つ傾向にある。女性では、正規雇用者に関して、全体のサンプルを用いた分析では、本業における賃金率が低く、労働時間が短い場合、副業を持つ傾向にあることが確認されたが、副業が許可されている者に限定すると、本業の賃金率と週労働時間と副業保有確率との関係性が確認できなかった。

(3)副業経験と転職の関係については、男性の正規雇用者と女性の非正規雇用者に関して、前期の副業経験は転職確率を高めることが確認された。

また、男性の正規雇用者に関して、2期前に副業をせず、前期に副業をした「新規副業」者は、過去2期ともに副業をしなかった人や2期前に副業をしたが、前期にしなかった人と比べ、その後の転職確率は有意に高くなることが確認された。転職を労働市場の流動性の代理指標として考える場合、副業経験は労働市場の流動性を高めていることになる。

(4)前期副業経験と本業の賃金の関係について、男性の正規雇用者について、副業経験は転職経由で、本業の賃金を高める効果があることが観察されたが、他のグループについては、有意な結果が観察されなかった。過去 2 期の副業経験のパターンと本業の賃金率との関係について、男性の正規雇用者を用いた分析では、2 期前に副業をせず、前期に副業をした者が、今期の賃金率が有意に高まったことが確認できた。

#### 政策的インプリケーション

副業・兼業の普及促進は、労働市場の流動性や仕事と労働者のマッチングの質を高める効果を持つことが期待される。また、転職経由で男性の正規雇用者の本業の賃金を高める効果がある。ただ、現時点では、日本における多くの企業では、副業を禁止しており、副業が禁止されている労働者と副業が許可されている労働者の間にそもそも賃金水準と労働時間に関して違いが存在するため、本稿の分析で確認された副業の効果は、現段階の情勢を反映した結果であり、普及促進に伴う副業の効果は、さらなる検証が必要である。

なお、退職金や財形貯蓄についても、調査シリーズ No.195『「企業における退職金等の状況や財形貯蓄の活用状況に関する実態調査（企業調査）」および「勤労者の財産形成に関する調査（従業員調査）」』を取りまとめている。

調査シリーズ No.195『「企業における退職金等の状況や財形貯蓄の活用状況に関する実態調査（企業調査）」および「勤労者の財産形成に関する調査（従業員調査）」』（2020年3月）

担当：調査部（統計解析担当）

#### 主な事実発見

企業調査によれば、一般財形、年金財形、住宅財形の各財形貯蓄制度のうち、いずれか一つでも導入している企業は全体の 35.2% であった。従業員規模別にみると、300 人以上の企業では 73.3% が導入している一方で、30 人未満の企業では 24.6% に留まっているなど、従業員規模が大きいほど導入が進んでいる状況にあった。

正規雇用従業員の平均年齢別にみると、40 代前半の企業において導入が最も進んでいる状況であった。正規雇用従業員の離職率別にみると、離職率が 20% を超える企業での導入は 15.0% に留まっているが、離職率が 10% 未満の企業では 38.8% が導入しており、離職率が低い企業ほど導入が進んでいる状況にあった。創業年別にみると、2000 年以降の企業での導入は 14.2% に留まっている一方で、1980 年以前の企業では 47.3% が導入しており、創業年が古い企業ほど導入が進んでいる状況にあった。

従業員調査によれば、正規雇用社員の年齢別での財形貯蓄制度の利用状況は、40 歳未満では明確な傾向はみられなかったが、40 歳から 60 歳にかけては高齢なほど利用したことがある人の割合が高い傾向にあった。年齢による利用状況の差異を、更に退職・転職経験の有無によって区分して比較すると、35 歳頃までは両者に明確な差異はみられなかったが、35



歳以降では退職・転職経験がある人ほど利用経験が低い傾向にあった。

#### 政策的インプリケーション

従業員規模が大きい企業ほど財形貯蓄制度の導入が進んでいる傾向にある。財形貯蓄制度の利用状況は就業形態、年齢、転職・退職経験の有無などによって差異がみられる。財形貯蓄制度を利用する理由として、「給与天引きにより簡単に貯蓄できる」ことを挙げる人が多く、勤労者の容易な貯蓄手段の一つとして機能している。一方、比較的規模の小さい企業や新しい企業、若い従業員の間で普及していない実態がある。特に、企業側・労働者側の双方から、制度利用に際する事務手続きの簡素化を望む声が挙がっており、これらは今後の課題と思われる。

### 3 労働契約政策

#### (1) 企業の人事管理

2019年度には企業の人事管理の在り方に関わる研究も進められた。わが国企業が現在、どのような認識からいかなるグローバル戦略を選択し、その際、どういった課題を抱えているのかを探ることを目的とした研究が、資料シリーズ No.229『日本企業のグローバル戦略に関する研究 (2)』である。

周知のとおり、AI や IT を中心とした技術革新が仕事の進め方そのものを根本から変え、さらに、わが国国内と国外との関係も急速に変えつつある中で、現在から今後にわたり、海外関係、とりわけアジア地域との関係緊密化がいつそう進展することは確実であろう。その際、わが国の雇用や労働、そして、経済社会全体の発展に寄与するような方向性を検討するためには、グローバル化の中でのわが国企業の戦略と、海外、とりわけ、アジアの国々の経済・労働社会に関する適確な状況把握がぜひとも必要である。

わが国企業がグローバルに事業展開をする中で、現在から今後、短期的、中長期的にどういった戦略を採用し遂行しようとしているのであろうか。今後の雇用システムの中で重要な一つの要素となるわが国企業のグローバル戦略を検討することが本書の目的である。

資料シリーズ No.229『日本企業のグローバル戦略に関する研究 (2)』(2020年3月)

担当：中村良二

#### 主な事実発見

1.人事管理全体にわたる問題点、およびコア人材の育成、タレントマネジメント

①今後の経営を考えるうえで大前提となるのは、「技術進歩、環境変化のスピードは、現在もそうであるが今後ますます速くなり、その中で継続的に『変革』が必要である。そしてその際、ダイバーシティの進展への対応が必須となっている」という点である。

②将来の経営を安定的に継続することができる人材と、まったく新しいイノベーションを生み出すことが可能となる人材の双方を育成することが重要である。

- ③コア人材・経営人材の育成に関しては、より早い段階から、将来の経営人材を念頭において育成の仕組みが必須であり、可視化も含め、その仕組みを整備する企業が増えている。
- ④早い段階から「選抜組」を育てると同時に、その時点で「選抜されなかった」従業員がモチベーションを下げることのないように対処することが必要となる。
- ⑤人材活用の効率化は、場合によっては、組織構造として採用されてきた事業部制の仕組みと人事の仕組みとの関連性にも変化をもたらす可能性がある。
- ⑥「ヒトの現地化」は、以前に比べ相当進展し、フェーズが変わってきている。現地はローカル・スタッフに任せることが基本となりつつある。
- ⑦コミュニケーション言語として英語の使用は当然のこととなりつつあるが、暗黙知となっている部分など、より立ち入った内容を正確に伝えるためには、日本語が用いられることが多い。日本語は「壁」となり得る。
- ⑧コア人材とは、ほぼ将来の経営を担うことができる人材を指す。キーワードは「変革」であり、そのために「課題形成し、その達成をリードできる」ことがイメージされている。
- ⑨優秀人材の育成には、二段階以上の人材のプール・研修という体制を取る企業が多い。その際、企業が意識しているのは「修羅場経験」の重要性である。
- ⑩海外拠点も含めたグループ全体の職務グレードをグローバルに統一し人事管理を行うことを目指す企業は多いが、人事情報に対する見方が国により異なるなど、実施に向けてのハードルが高い。
- ⑪海外拠点における人材育成では、拠点ごとの育成を進めると共に、その中の優秀層を日本本社に招き、一定期間、研修させる企業が確実に増えつつある。

## 2. 外国人従業員、グローバル化

- ①日本国内の本社でホワイトカラーに相当する外国人を雇用することは、グローバル化への対応やダイバーシティの観点から肯定的に捉えられているものの、そのために外国人を日本人とは別様に採用ないしは育成しようとする事例はほとんど見られなかった。
- ②調査対象となった 9 社は、総じてグローバル化に先進的な対応をみせる企業であるが、そうした企業でも外国人を本格的に採用し始めたのは諸についたばかりである。
- ③「グローバル人材」の定義は企業によって異なり、統一的な像が結ばれているわけではなかった。
- ④概してグローバル人材とは、企業の基幹人材を兼ねる概念であり、多様性の尊重や言語・異文化理解能力、国際的なリーダーシップなどを備えた人物だと考えられていた。
- ⑤こうしたグローバル人材は今後必要になるが、現在は十分に雇用できていないという企業の認識は共通してみられた。
- ⑥企業のグローバル化については、すべての企業が同じイメージを想起しているわけではないが、調査対象企業の語りからいくつかの理念型が導かれた。具体的には、企業のシステムを世界規模で均一化すること、日本本社の中核機能を維持しながら他にも拠点を設けて多元

化すること、本社から自律的に世界規模で経営を現地化することという 3 つの理念型が、今回のインタビュー調査から明らかになった。

⑦グローバル化に関する認識は、今後の組織づくりの構想とも強く関連していた。

#### 政策的インプリケーション

わが国企業のグローバル展開に関する情報を収集し、政策立案のための基礎的データを提供する。

## 4 非雇用労働政策

### (1) 家内労働政策

雇用類似の働き方の保護に関する検討に関連して、家内労働法改正が議論される可能性があることから、諸外国（ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ）の家内労働制度とその運用の実態について調査を行った。併せて、各国における雇用類似の働き方に関する議論について紹介するのが、資料シリーズ No.219『諸外国における家内労働制度—ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ—』である。

資料シリーズ No.219『諸外国における家内労働制度—ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ—』（2019年10月）

担当：調査部（海外情報担当）

#### 主な事実発見

・わが国の家内労働制度に近い制度を実施している国はドイツのみ。他の 3 カ国のうち、フランスでは、労働法典の例外的な適用（特別規定）という位置づけで、家内労働を含む在宅就労に対する保護を規定している。一方、アメリカでは従来、家内労働は特定業種でのみ認められていたが、現在は原則として自由化されている。イギリスにも、家内労働者の保護に関する固有の法律や制度は存在しない。

・ドイツでは、特別法に基づく家内労働制度が実施されている。委託者と家内労働従事者（家内労働者、家内事業者、同等の者）の双方が規制対象となり、個別契約等による適用除外や、法的保護の放棄は認められない。また家内労働者が原料および補助材料を自ら調達する場合も、家内労働者としての資格には影響しない。委託者には、初回委託時の行政管区庁への届け出のほか、家内労働従事者や仲介人のリストの作成と委託場所での掲示、半年ごとの更新などが義務付けられている。なお、対象業務は従来、物品の製造加工とされていたが、情報・サービス業の発達に対応した 1970 年代の制度改正により、事務労働（データ入力等）に拡大されている。

・一方、フランスでは、労働法典の立法趣旨が雇用契約を締結する被用者の保護を目的とするものであることを前提として、特別規定により「被用者と同等扱い」とする形で、在宅就労者の保護がはかられている。労働監督局への届け出のほか、業務委託に際して書面による

委託内容（仕事内容や量、作業時間、報酬額等）の提示などが義務づけられている。ドイツと同様、かつては衣服製造や皮革製造などの家内労働が対象とされていたが、累次の裁判例などを受けて、非工業分野の知的労働への適用拡大が進んだ。

- ・イギリスでは、家内労働者の法的区分が曖昧で、委託者によって自営業者として扱われることも多いとされ、このため法的な権利が必ずしも保障されない傾向にある。例外的に、最低賃金制度においては出来高払いの労働者に対する公正な報酬支払が規定されている。このほか、裁判等で就労実態が自営業者に該当しないと判断される場合、被用者または労働者（雇用契約はないが、従属的な就労者）としての権利が認められる。

- ・アメリカでは従来、家内労働は婦人アパレル産業や織物外衣産業などの繊維加工、宝飾品製造など 7 業種に限り、かつ従事者に特別な事情（障害等）がある場合のみこれを認める許可制が設けられていたが、1980 年代の規制緩和により、委託者の届け出に基づく認証制に移行、従事者に関する規制は廃止された。家内労働は法律上、雇用労働として扱われる。契約上は業務請負の形をとる場合であっても、経済的実態からみて請負先と従属的な関係があるとみなされれば、雇用労働として公正労働基準法及び安全衛生法が適用され得る。

- ・各国では、家内労働従事者に対する保護の一環として、報酬に関する最低基準を設けている。水準等の設定に関する手法は、公的機関による決定や、労働協約による場合、あるいは最低賃金制度に盛り込まれるなど、国によっても異なる。このほか、安全衛生や社会保障制度の適用の有無など、家内労働従事者に対する法制度上の保護に関する各国の状況は、必ずしも一様ではない。

- ・各国における家内労働の状況を統計等により把握することは難しいものの、従来型の物品の製造・加工の委託については減少傾向にあることが推測される。これには、情報技術の普及などによる在宅就労の内容の変化や、また女性の労働市場への参加拡大などの影響が指摘されている。従来型の在宅労働の担い手の減少と並行して、業務量の縮小や工場労働への移行、あるいは海外の生産者への委託による代替が進んだと考えられる。

一方、情報技術の進展は、ネットワークを介した新たな働き方を生み出しており、これに関連して、仕事としての不安定さや、報酬の低さなどが指摘され、就労者の権利保護の問題が各国で議論されている。提供されるサービスの内容自体は、必ずしも新しくはないものの、プラットフォーム等を介してサービス等の提供者と受容者の柔軟で効率的なマッチングが容易になったことにより、サービス提供者とその受容者、これを仲介する中間事業者の関係や、各主体の責任の所在が曖昧かつ複雑化していることが問題の背景となっているとみられる。形式上はサービス提供者と受容者の間での契約関係に基づく取引として扱いつつ、実質的には中間事業者がサービス提供者を使用しているとして、サービス提供者に労働者として一定の権利を認めるとする判断が、複数の裁判において示されている。

- ・このように、雇用労働者に近いいわゆる雇用類似の就労者の法的区分は、各国の労働法の枠組みによっても異なるものの、雇用契約に基づく労働と、自らの事業として行う労働の中

間として位置付けて、一定の保護の対象とするという考え方が複数の国で実施あるいは検討されている。こうした働き方は、従事する業務などによっても多様であり、このため実態に即した保護の適用を可能とする柔軟さが必要と考えられる。ただし同時に、法的保護の適用に関する柔軟性から、適用の可否自体が曖昧になる場合、制度の実効性が担保されない可能性がある。

#### 政策的インプリケーション

雇用類似の働き方は多様であり、柔軟な保護の適用が必要と考えられる。

## (2) プラットフォーム労働

日本におけるプラットフォーム・エコノミー関連業態の今後の展開を予測し、新たな就労形態の下での当事者関係に対する規制のあり方を検討するために、中国におけるプラットフォーム就労関連裁判例を整理・分析したのが、資料シリーズ No.231『中国のプラットフォーム就労関連裁判例の整理と分析』である。

資料シリーズ No.231『中国のプラットフォーム就労関連裁判例の整理と分析』（2020年3月）

担当：仲琦

#### 主な事実発見

- 1.中国の場合、裁判実務上、プラットフォーム就労について原則として労働・雇用関係の成立を認めないが、交通事故等の場合、例外的にその成立を認め、プラットフォーム運営者に責任を負わせる状況にある。
- 2.労務提供者や依頼主から費用を徴収することなく、外部からの融資で事業運営を維持するプラットフォーム運営者があるが、彼らは労務提供者から利益を得ていないという事実を利用し、使用者責任から逃れようとする傾向にある。
- 3.とりわけ地方都市において、プラットフォーム運営者は現地で代理商を立て、使用者責任を肩代わりさせることがある。

#### 政策的インプリケーション

- 1.場合によっては、労務提供者から利益を上げていなくても、プラットフォーム運営者の使用者性を認定できる理論構成を模索する必要がある。
- 2.プラットフォーム企業が大きくなり、市場を寡占または独占すると、労働関係の認定によって人件費が増加し、プラットフォーム企業が倒産することによる大量失業問題を顧慮する必要がある。
- 3.プラットフォーム運営者が地域ごとに代理商を立て、派遣または請負の形を取り、自分の代わりに代理商に労務提供者を雇用してもらう場合、使用者責任の認定をどのようにすべきかを検討する必要がある。

## 第3節 労働人権政策

### 1 女性活躍

2016年施行の女性活躍推進法と2017年施行の育児・介護休業法の企業・従業員への浸透状況を把握し、今後の女性労働政策の課題を検討したのが、調査シリーズ No.196『女性活躍と両立支援に関する調査』である。

調査シリーズ No.196『女性活躍と両立支援に関する調査』(2020年3月)

担当：池田心豪

#### 主な事実発見

現在の日本企業における女性活躍状況は、産業ごとに概ね4グループに分けられる。

第1グループは、製造業や建設業が代表的であるが、女性の採用に課題のある産業である。このグループは、女性管理職比率が低く、女性の昇進がない企業の割合も高いが、そもそも常用労働者に占める女性比率が低く、管理職候補となる女性人材のプールを拡大することが課題。

第2グループは、小売業や金融・保険業が代表的であるが、女性の登用に課題がある。このグループは常用労働者に占める女性比率も女性管理職比率も中程度。

第3グループは、医療・福祉業や宿泊・飲食サービスに典型的だが、常用労働者に占める女性比率と女性管理職比率がともに高い。これらの産業では、既に女性登用が十分に進んでいて、女性活躍推進法の枠組みでは課題が見いだせていない可能性がある。

第4グループは女性比率も女性管理職比率も中程度であり、登用に課題があるという意味では第2グループに近いが、情報通信業のように、長時間労働の問題が女性活躍を阻害している。

#### 政策的インプリケーション

女性活躍推進法の枠組みが最も適用しやすいのは第2グループだが、すべての産業で女性活躍が進むためには他の3グループに適した政策も重要。

### 2 ワーク・ライフ・バランス

#### (1) 育児と仕事の両立

子育て世帯の生活状況と保護者の就業実態などを調査し、今後の保護者の仕事に対する支援策のあり方等を検討するための基礎資料を収集することを主な目的として、2011年、2012年、2014年、2016年に行われた第1回、第2回、第3回、第4回「子どものいる世帯

の生活状況および保護者の就業に関する調査」(略称：子育て世帯全国調査)に続く第 5 回調査の結果を取りまとめたのが、調査シリーズ No.192『子どものいる世帯の生活状況および保護者の就業に関する調査 2018 (第 5 回子育て世帯全国調査)』である。

調査シリーズ No.192『子どものいる世帯の生活状況および保護者の就業に関する調査 2018 (第 5 回子育て世帯全国調査)』(2019 年 10 月)

担当：周燕飛

#### 主な事実発見

- ・母子世帯の貧困率は 5 割超え、13% が「ディープ・プア (Deep Poor)」世帯  
可処分所得が厚生労働省公表の貧困線を下回っている世帯の割合は、母子世帯では 51.4%、父子世帯では 22.9%、ふたり親世帯では 5.9% となっている。可処分所得が貧困線の 50% を満たない「ディープ・プア」世帯の割合は、母子世帯が 13.3%、父子世帯が 8.6%、ふたり親世帯が 0.5% である。
- ・子どもが小さい家庭よりも、子どもが大きい家庭の母子世帯は困窮している  
母子世帯の場合、子どもの年齢が高い世帯ほど、経済的困窮度が高い。暮らし向きが「大変苦しい」と回答した母子世帯の割合は、末子が「0～5 歳」層では 21.4%、「6～11 歳」層では 23.0%、「12～14 歳」層では 27.9%、「15～17 歳」層では 29.4% となっており、末子の年齢上昇とともに、経済的困窮を感じている世帯の割合が上昇傾向にある。
- ・父親の就業時間が 60 時間超えの場合、母親のフルタイム就業率が顕著に低下  
ふたり親世帯の場合、夫の週あたり就業時間が 60 時間を超えると、妻のフルタイム (FT) 就業率が顕著に低下する。夫の週あたり就業時間が 60 時間以下であれば、妻の FT 就業率がおおむね 4 割前後で推移しているのに対して、60 時間を超えると、妻の FT 就業率が 3 割に急落している。
- ・離別父親の 44% は子どもとの交流が「全くない」  
過去の 1 年間、非同居父親と子どもとの面会や会話等交流の頻度は、「年に数回以上」の割合は、母子世帯の離別父親が 37.3%、ふたり親世帯の単身赴任父親が 93.8% である。離別父親の 44.2% は子どもとの交流が「全くない」状態であり、そのうち離婚 5 年以上の離別父親の半数以上 (51.6%) が子どもと交流なしの状態である。
- ・母子世帯では娘よりも息子は学業不振が深刻  
小中高校生の第 1 子が学校での学業成績が「(まあまあ) 良好」(4 点以上) である割合は、母子世帯 33.0%、父子世帯 36.7%、ふたり親世帯 46.0% である。ふたり親世帯の場合、4 点以上の良い学業成績を挙げている子どもの割合は、小学生も中高生も、男子 (息子) も女子 (娘) も同じく 4～5 割程度となっている。一方、母子世帯の場合、娘は息子より学業成績が明らかに良い。その差は小学生の段階では 5 ポイントほどであるが、中高生の段階になると 18 ポイントまでに広がっている。

・「金銭的支援」の拡充を望むふたり親世帯が増加し、全体の 8 割弱に

育児と就業を両立する上で、拡充してほしい公的支援についてたずねると、「児童手当の増額」、「乳幼児医療費助成期間の延長」、「職業訓練を受ける際の金銭的援助」、「年少扶養控除の復活」といった「金銭的援助」の拡充を望む保護者がもっとも多く、そのいずれかを選択した保護者の割合は、母子世帯 79.2%、父子世帯 76.9%、ふたり親世帯 78.6% となっている。ふたり親世帯は「金銭的支援」を選ぶ割合が、前回調査より 5 ポイントも上昇し、母子世帯と並ぶ 8 割前後の水準となっている。

#### 政策的インプリケーション

①「ディープ・プア」世帯や、子どもが大きい家庭の母子世帯に対する支援をさらに検討する必要がある。

②父親の就業時間は 60 時間超えや不規則的である場合、母親の無職率が上昇する。女性の就業を促進するためには、父親の働き方も変える必要がある。

## (2) 介護と仕事の両立

2016 年改正（2017 年 1 月施行）の育児・介護休業法における仕事と介護の両立支援制度の改定を踏まえて、今後のさらなる仕事と介護の両立支援の課題を明らかにするため、介護離職や家族介護者の就業実態を調査した結果を取りまとめたのが、労働政策研究報告書 No.204『再家族化する介護と仕事の両立支援—2016 年改正育児・介護休業法とその先の課題—』と、調査シリーズ No.200『家族の介護と就業に関する調査』である。

労働政策研究報告書 No.204『再家族化する介護と仕事の両立—2016 年改正育児・介護休業法とその先の課題—』（2020 年 3 月）

担当：池田心豪

#### 主な事実発見

(1)【両立支援制度と働き方の離職抑制効果】法定の両立支援制度の相関関係をコントロールすると介護休業制度に有意な離職抑制効果がある。

(2)【改正育児・介護休業法の浸透状況】改正法を知っている介護者は今後の就業継続見込みが高い。だが、改正法の認知割合は高いといえず、介護休暇や短時間勤務、所定外労働免除の制度理解が浸透しているとはいえない。

(3)【介護への関わり方と勤務時間短縮ニーズ】短時間勤務や所定外労働免除の背景には、入浴・食事・排泄等の日常的介助を家族が担うことを望ましいとする意識がある。だが、要介護者の自立を重視する意識の広がり、そのニーズを下げている。

(4)【働く介護者のウェルビーイングと離職意向】現在就業している介護者の離職意向について「続けられない」という人と「わからない」という人は傾向が異なっており、「わからない」という人はうつ傾向があったり、相談相手がいなかったりという課題がある。



(5)【配偶関係と就業継続見込み】有配偶者は要介護者との関係、家族・親族による相談、私生活を話せる職場の雰囲気や就業継続見込みに影響しているが、無配偶者は仕事の時間に合った介護サービスや、自分以外に同じ仕事を担当する人の有無が就業継続見込みに影響している。

(6)【若年介護者の結婚問題】30代、40代での介護発生は女性の結婚確率を有意に低下させる。介護施設の利用は、女性のみならず、男性の結婚確率にもプラスで有意な影響を与えている。

#### 政策的インプリケーション

仕事と介護の両立支援は、労働時間管理（休暇・休業、勤務時間短縮）や介護サービス（在宅、施設）、健康管理、経済的支援等のハードウェアと、上司・同僚や家族との人間関係、相談相手・情報提供元のようなソフトウェアに分けられる。介護離職を防止し、仕事と介護の両立を可能にするためには、ハードだけでなくソフトの支援も重要である。今後はシングル介護者の増加により、ハードの整備が一層切実になる。だが、人手不足や財政制約によってハードを拡充できない場合には、ハードとソフトをどのように組み合わせて効果的な支援ができるか、検討を重ねる必要がある。

調査シリーズ No.200『家族の介護と就業に関する調査』（2020年3月） 担当：池田心豪

#### 主な事実発見

(1)要介護状態発生から介護終了までの離職率を両立支援制度の有無別に比較すると、介護休業制度「あり」は「なし・わからない」に比べて、介護期間が3年を超えても離職率が高くない。勤務先の制度において介護休業を分割取得できる場合は特に離職率が低い。

(2)所定外労働免除や短時間勤務制度・フレックスタイム制・時差出勤制度がある場合も介護期間が3年を超える場合の離職率は「なし・わからない」に比べて低い。介護期間「3年超」で短時間勤務をする割合は、介護の疲労やストレスがある場合に高い。

#### 政策的インプリケーション

介護の長期化にともなう離職を効果的に抑制するためには、仕事と介護の時間配分だけでなく、介護者の健康にも目を向けて両立支援を整備することが重要。

### (3) 病気の治療と仕事の両立

働き方改革の議論の中で、治療と仕事の両立に係る支援の強化が求められていることから、「働き方改革実行計画」（平成29年3月28日働き方改革実現会議決定）を踏まえ、がん患者・難病患者等（がん・脳血管疾患・心疾患・肝炎・糖尿病・難病）の就労実態を把握する必要があるため、企業ヒアリング調査及び、患者ヒアリング調査を行った結果を取りまとめたのが資料シリーズ No.218『病気の治療と仕事の両立に関するヒアリング調査

(企業調査・患者調査)』である。

資料シリーズ No.218『病気の治療と仕事の両立に関するヒアリング調査（企業調査・患者調査）』（2019年8月）

担当：調査部（政策課題担当）

#### 主な事実発見

(企業ヒアリング調査)

・産業保健スタッフ体制では、産業医は、通常の相談受付のほか、要管理者・過重労働者や復帰者の面談なども実施している。一方、保健師等（保健師、看護師等）を雇用している企業もある。保健師等の役割としては、事業所内に常駐していることから、勤務中に体調不良を訴えた者の看護や怪我をした者の手当のほか、社員への健康指導、健康相談に加え、健康診断での有所見者のフォローアップや産業医の健康指導のための基礎資料作り（長時間労働者のリストアップ等）も行っている。

・健康診断で、人間ドックやがん検診などのオプション検査の受診勧奨をしている企業もある（早期発見に役立つがん検診の強化）。健康診断で異常所見が出た場合の対処（フォローアップ）としては、いずれの企業も、要精密検査・要受診の対象者に対して受診勧奨を行っている。健保組合の連携（コラボヘルス）により、重傷化を防ぐための予防措置も強化している企業もある。

・休職から復職するのに際して、本人の復帰意思と主治医の就業可能とする診断書に依拠している。これらを踏まえ、産業医面談や復職検討委員会（産業医や人事部門と職場（上司）等）を通じて復職可否が判断される。復帰時には、産業医の指導の下、残業不可・出張不可などの就業上の配慮をする場合がある。

・企業の疾患罹患者の特徴として、罹患者数ではメンタルヘルスが多くを占めている。休職者は職場復帰する者が多いとのイメージである。身体疾患では、がんや脳血管疾患などで休職に至る場合もあるが、短期の手術入院で治療する場合も多く、年休等（有給休暇）の範囲内、あるいは欠勤期間中に治療自体は終わり、休職に至る前に職場復帰ができており、とする企業も多い。ただし、脳卒中、心疾患の場合、後遺症が残るほどの重篤な症状の場合、リハビリテーションが必要になるため、休職期間満了寸前まで休業する者も見られる。心疾患、肝炎、糖尿病、難病については、大半が年休を活用して、通院治療を受ける場合が多く、休職に至るケースはまれ、としている。なお、休職に至る者は重症化しているケースであり、半年～1年等の長期の休業期間を要し、休職期間満了に至るケースもみられる。

・病気の治療と仕事の両立での効果的な施策として、①長期の休職期間などの会社を休める制度、通院しやすい休暇制度（時間単位年休やフレックスタイム制度等の柔軟な労働時間制度）、②早期発見のためのがん検診等の強化や、健康診断での有所見者に対するフォローアップ、③予防重視の健康指導対策を打つための健保組合の健康情報データの分析、④医療知識を有した人材（保健師等の専門職）の配置（常勤）——などがあげられた。

#### (患者ヒアリング調査)

・疾患治療の特徴として、疾患発症時は、外科手術や投薬治療等で入院を要するケースが多いが、早期発見の場合、がんや難病等のいずれの疾患も短期入院で治療が終わっている。ただし、がんで進行度が高い場合等で、長期（1年程度）の入院を要するケースもある。退院後は、定期検査（経過観察）が続く（とくに脳血管疾患や心疾患、糖尿病、難病では投薬治療が継続）。

・会社側の復帰後の対応としては、配属先は原職復帰とするケースが多い。ただし、配属部署が原職復帰でも、会社側の配慮として、業務内容を変更するケースはある（業務負荷軽減のため、営業職→内勤）。配置・業務の変更以外での具体的な配慮内容としては、残業禁止や出張禁止等を設けることが多い。とくに、化学的治療の副作用や後遺症がある場合に企業の配慮がなされている。

・就業継続ができた理由としては、身体疾患の治療の場合、入院治療時に一定期間の療養（入院）と、退院後の通院治療が必要となることから、長期の休職期間と通院の保障がなされることなどがあげられている。また、会社側の配慮があった者については、業務・働き方の見直しを評価している者も多い。なお、疾患罹患により退職した理由としては、休職期間満了か、依願退職による退職が多い。とくに非正社員では、休職制度の適用がないことや、契約期間満了などによる退職が目立つ。

・疾患に罹患し退職した後の求職活動では、疾患罹患を伝えたことが不採用の原因とする者もいるが、身体疾患罹患者の年齢層が高いこと（40代後半層）による難しさを感じている者もいる。採用された雇用形態では非正社員が多い。非正社員での採用で困難を感じる者は比較的少ない。採用された理由は、人手不足の結果とする者が多い。

・患者が求める両立支援策としては、①転職しやすい制度の構築（疾患罹患向けに求人の増加（派遣含む）、疾患について面接等で上手く伝える仕組み等）、②公的支援（高額療養費制度や医療費助成、リハビリ施設の充実等）、③会社側の両立支援（長期の休職制度（休めること）、傷病休暇の法定化や通院目的の年休取得促進に関わる指針、短時間勤務、テレワーク等）——などがあげられた。

#### 政策的インプリケーション

大企業を中心として、長期療養ができる企業（失効年休積立制度や長期の欠勤期間がある企業）においても、重度の疾患の場合、休職期間満了で退職する者がいることから、疾病の早期発見、早期治療が重要である。そのためには、医療知識のある産業医や保健師等の知見が得られる仕組み作りが重要である。また、早期発見や予防の観点から、健康診断等により疾患の検出能力を高める仕組みも必要となっている。

### 3 ハラスメント対策

職場における「パワーハラスメント」に関する紛争は増加の一途を辿っており、パワーハラスメントそれ自体は、重要な政策課題の一つとして認識がなされている。

そうした課題に対処するため、具体的にどのような紛争が存在し、また如何に判断がなされているのかについて、一定の収集と分析をなすことは有用と解される。当該課題に係る具体的な認識なくして、適切な対処を導くことはできないからである。網羅的な収集が可能な紛争類型は、法的紛争、とりわけ裁判所により終局的な解決が図られた紛争であると考えられるが、現在のところ、パワーハラスメントに関連する裁判例について一定の基準のもとそれらを収集し分析する研究はほとんど見られない。

そのため、パワーハラスメントに関連する主な裁判例について収集し、その判断傾向につき、一定の分析を行ったものが、資料シリーズ No.224『パワーハラスメントに関連する主な裁判例の分析』である。

資料シリーズ No.224『パワーハラスメントに関連する主な裁判例の分析』（2020年3月）

担当：滝原啓允

#### 主な事実発見

(1)分析対象裁判例においては、行為者の不法行為責任を問うもの、使用者の不法行為責任（一般不法行為責任もしくは使用者責任、またはその双方）を問うもの、使用者の債務不履行責任を問うもののほか、会社法 350 条責任を問うものが見られ、公務事案では国家賠償法 1 条 1 項責任が問われるなどしている。また、債務不履行が問われる場合、安全配慮義務や職場環境配慮義務といった付随義務違反が問われている。

(2)分析対象裁判例の全てが、「精神的な攻撃」がなされたと解される（あるいは少なくとも原告がそのように主張している）事案である。

(3)「精神的な攻撃」のみがなされたと解される事案であっても、認容事案が複数見られる。

(4)認容事案において「身体的な攻撃」がなされたと解される事案が相当数見られる一方で、棄却事案において「身体的な攻撃」がなされたと解される事案は見当たらない。

(5)棄却事案のうち一定数は、いずれも被行為者（原告側）に一定の問題行動があったと解される事案である。とはいえ、認容事案においても被行為者（原告側）に問題行動があったと解される事案が相当数見られる。

(6)分析対象裁判例においては、それぞれの事案に即し、様々な要素が考慮され（「考慮要素」）、その判断に、一定の影響を与えるなどしている。そうした考慮要素は、多岐にわたるが、一定数の事案に見られたものとして、「言動の内容・態様」、「被行為者の属性・心身の状況」、「被行為者の問題行動の有無とその内容・程度」などが挙げられる。

#### 政策への貢献

第 18 回労働政策審議会雇用環境・均等分科会（令和元年 9 月 18 日）において、本研究

の整理表（本研究成果物第 3 章）が資料として活用された。

## 第 4 節 労使関係政策

### 1 諸外国の労使関係・労働法政策

諸外国の労使関係、労働法政策の研究も重要な研究領域である。2019 年度には以下のような研究成果がとりまとめられた。

まず、ディスカッションペーパー 20-02『イギリス労働法政策における Good Work Plan— Good Work Plan に至る背景とその具体的内容』である。

ディスカッションペーパー 20-02『イギリス労働法政策における Good Work Plan— Good Work Plan に至る背景とその具体的内容』（2020 年 3 月）

担当：滝原啓允

#### 主な事実発見

プラットフォームを介在させた働き方の出現、人工知能などによる技術革新、非典型雇用の増加といった社会的変容を経験する中、各国は様々な労働法政策を展開させつつある。そうした中において、本研究は、イギリス政府による政策文書である Good Work Plan（2018 年 12 月）を素材とし、同国における労働（雇用）法政策につき紹介をなすものである。すなわち、本研究は、当該文書が如何なる背景のもと、どのようなことを念頭に策定されたものなのか明らかにしつつ、また同文書が提案する具体的な労働法政策について紹介することを、主な目的とする。

上記目的のもと、本研究は、① EU 離脱、②プラットフォーム・エコノミーの進展とクラウドワークの登場、③雇用上の法的地位と税制・社会保障、④ゼロ時間契約・派遣労働といった諸課題を主な背景として、それら全部またはその一部を念頭とし解決を図ろうとする政策文書が複数積み重なる中、それら諸課題に対する一定の解決策を示したものとして、Good WorkPlan を位置付けた。

また、Good Work Plan が提案する具体的な法政策は多岐にわたるが、それを例示するに、予見可能かつ安定的な契約を要請する権利、派遣労働者へのスウェーデン型適用除外の廃止、2004 年被用者への情報提供・協議規則の改正、雇用上の地位に係る立法、雇用審判所の改革といったところとなる。しかし、それらの一部は、未だ青写真の段階にある。

#### 政策的インプリケーション

一連の課題に対し、good work という標語のもと、広範な法政策を展開しようとするイギ

リスの姿勢それ自体は、参酌に値するであろう。

次に、スウェーデンにおける派遣労働者の賃金決定のルールを明らかにし、得られた知見から労使による自主的なルール形成を考える際に重要だと思われることを指摘するのが、ディスカッションペーパー 20-04『労働協約を通じた派遣労働者の賃金決定—スウェーデンの事例から』である。

ディスカッションペーパー 20-04『労働協約を通じた派遣労働者の賃金決定—スウェーデンの事例から』(2020年3月)

担当：西村純、前浦穂高

#### 主な事実発見

第一に、スウェーデンでは労働者派遣法において定められている正規雇用と非正規雇用の均等待遇のルールについて、労働協約による逸脱が認められている。そして実際に労働協約が締結され、法律の規定とは異なるルールが定められている。

第二に、その際の労働者側の協約締結当事者はナショナルセンターである LO となっている。派遣先企業の労働者に適用される労働協約は産別協約(協約①)である一方で、派遣労働者には全国協約(協約②)が適用されている。労働者派遣が民間に開放された 93 年から 10 年たたないうちに、ナショナルセンターは労働協約を締結し、派遣労働者の活用にかかわるルールを定めている。産業横断的なルールを作ることで、労働市場に一律のルールを適用することに取り組んだわけである。

第三に、実際に派遣労働者の賃金は、労働者派遣法の規定ではなく労働協約のルールに基づいて決められている。派遣労働者の協約適用率は 97% となっている。このことから、多くの派遣労働者の賃金は、協約のルールに基づいて決定されていることが分かる。

第四に、ブルーカラーにおける派遣労働者の賃金は、労働協約のルール(GFLルール)に基づき決められている。具体的には、派遣労働者が派遣される派遣先企業における比較対象グループの社員の平均賃金が、派遣労働者の賃金となる。その際、比較対象グループは、派遣先企業の社員の担当する職務ではなく、派遣先企業の職場を単位として設定されている。ここから、労組のナショナルセンターと派遣元の経営者団体が締結する労働協約を通じて、派遣労働者の賃金が、派遣先企業の賃金制度や賃金水準に基づいて決められていることが分かる。

第五に、比較対象グループの平均賃金を派遣労働者の賃金としているため、派遣労働者の賃金が同じ仕事を行っている派遣先の社員の賃金を上回ることがある。こうした賃金の逆転現象について、派遣先企業の組合員から組合に対して苦情が出ることがある。その際、組合は、正社員と派遣労働者の雇用保障の程度が異なることを理由に、その状況を受け入れるよう派遣先企業の組合員を説得している。

#### 政策的インプリケーション

日本におけるインプリケーションとして、労使による自主的なルール形成を考える際に重要だと思われることを指摘する。

第一に、ルールの作成において、関係当事者の負担の低減を考慮するようなルールを検討することが重要であると思われる。スウェーデンでは、労使間の交渉や折衝、および、ルールの履行確認にかかる負担を低減するようなルールが形成されている。具体的には、比較グループの設定から職務という要素を取り除くことで、派遣労働者と同じ仕事に従事する社員を探し、確定する際に生じる交渉や折衝の手間を省いている。このように、職務やその内容に固執しない関係当事者の負担を減らすようなルールの設計を検討するのも一つの手だと思われる。

第二に、事業の特徴に基づいて、ルールを形成するレベルを検討することも重要であると思われる。本稿の内容から、正社員は産業レベルで対応するのに対し、派遣労働者は全国レベルで対応するという違いが見られた。その違いを生み出す背景には、労働者派遣業の特徴が考慮されていることがあげられる。派遣会社は様々な業種に労働者を派遣しており、それゆえ派遣労働者は特定の業種にとどまらず、複数の産業にまたがって派遣される。もし産業レベルでルールを設定すると、派遣先の産業が変わる場合、異なるルールが適用されることになる。派遣会社の事業の進め方や派遣労働者の働き方を加味して、正社員に適用される交渉体制に固執することなく、適切なレベルで自主的なルール設計を行うことを検討しても良いと思われる。

第三に、自主的なルールを作成し、運用できる環境を労使当事者が構築することが重要であると思われる。例えば労使で合意したルールの履行確保を担保できるような体制の整備、また、その前提として、企業内で対等な関係で労使が議論できるような体制の確保などであり、これらの整備がなければ、自主的なルール設定による労働条件決定は、困難になると思われるからである。

さらに、2019年度から始まった JILPT の研究事業として、外国労働法令の翻訳がある。2019年度はまず第1弾として、資料シリーズ No.225『現代ドイツ労働法令集 I－個別的労働関係法－』を刊行した。

資料シリーズ No.225『現代ドイツ労働法令集 I－個別的労働関係法－』（2020年3月）

担当：山本陽大

#### 研究の目的

日本の労働法政策の立案・形成過程においては、諸外国（特にアメリカ・イギリス・フランス・ドイツ）の労働法制が参照されることが通例となっている。なかでも、伝統的に我が国の労働法の形成に大きな影響を与えてきたドイツの労働法制がどのような規制を行っているのかについて、調査研究が実施されることが少なくない。またその際、立法政策に関しては、

最終的に条文の形式をもってこれを表現する必要があることから、ドイツの各労働法令における条文の規定振りについても、大きな関心が払われている。

これまでにドイツの労働法令に関するまとまった邦語訳としては、1953年に、当時の労働大臣官房労働統計調査部と国立国会図書館調査立法考査局によって編纂された『ドイツ労働法令集Ⅰ・Ⅱ』がある。しかし、同書の刊行から既に70年近く経過しており、また、同書においては、集団的労使関係法の分野に属する法令が中心であったのに対し、その後のドイツにおいては（まさに本資料シリーズが対象とする）個別的労働関係法の分野が大きな発展を見せている。

そこで、JILPTでは、『ドイツ労働法令集』のいわば update 版として、『現代ドイツ労働法令集』を刊行することとした。本資料シリーズでは、その第一弾として、ドイツにおける労働法令のうち個別的労働関係法に属するものの邦語訳を提供する。