

労働時間改革： 日本の働き方をいかに変えるか

～本政策シンポジウムの鳥瞰図～

2009年4月2日(木)
RIETI政策シンポジウム：
「労働時間改革：日本の働き方をいかに変えるか」

(独)経済産業研究所
鶴 光太郎

世界的経済危機の下での労働・雇用問題

- 昨年秋からの世界的な金融危機の広がりを受け、景気の落ち込みのスピードと深さは予想以上
- まずは、非正規雇用に「しわ寄せ」される形で雇用情勢が急速に悪化
- 特に、輸出関連製造業における派遣労働者、期間工の失業問題などが社会問題化
- 正規労働者も含めた雇用調整のフェーズへ

基本的な政策対応の考え方

- しかしながら、例えば、製造業への労働者派遣事業を罪悪視し、それを禁止するという発想で労働者の保護を図ろうとする「場当たりのアプローチ」は
 - (1) 国際標準ではない(業務限定はEUでは違法、ILO条約抵触の恐れ)
 - (2) 多様な雇用機会を狭め、失業問題を更に悪化させることになりかねない(「雇用危機:克服への処方箋」小嶋コラム、大竹コラム参照)。
- 短期的な緊急・応急措置と長期的な制度設計・制度改革のビジョンが必要
 - 「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」(3/23)→短期的な視点
 - 雇用維持の一層の推進
 - 職業訓練、職業紹介等のセイフティネットの拡充・強化
 - 就職困難者の訓練期間中の生活の安定確保、長期失業者等の就職の実現
 - 雇用創出の実現
 - 政労使合意の周知徹底等
- 一方、危機だからこそ、楽観論が排除され、先延ばしが不可能になり、追い詰められることで、むしろ、抜本的な改革が前に進む可能性あり(危機は改革のチャンス)。

本シンポの目的と鳥瞰図

- 問題意識: 世界経済危機の下で雇用の安定と創出に努めるとともに、過去15~20年の間で顕著になってきた正規雇用・非正規雇用問題(労働市場の二極化現象)へいかに対応していくか
- 正規雇用の問題: 長時間労働、ワーク・ライフ・バランスの未実現→労働時間や働き方の柔軟性をいかに確保するか→本シンポジウム第1部及び2部の論点
- 非正規雇用の問題: 雇用の不安定、待遇格差→セーフティネット拡充や均衡処遇に向けた取り組み→本シンポジウム第3部(パネル・ディスカッション)の論点
- 共通の背景: 不確実性増大に対する企業の合理的な対応と整理(山本コラム、川口コラム参照)→労働投入の「バッファー」をいかに確保するか
 - 雇用量の調整が難しい正規雇用は慢性的な長時間労働で景気低迷時の労働時間削減のための「バッファー」を確保
 - 雇用量の調整が容易な有期雇用の割合を高めておくことで雇用量を調整するための「バッファー」を確保
- 有期雇用の割合がさらに高くなれば、正規雇用において労働時間の調整はあるものの、人数・賃金(所定内)の調整はほとんど行われず、有期雇用の調整がメインという世界もあながち「空想的」ではなくなるのでは
- しかし、そのような極端な「しわ寄せ」は、社会全体の影響、厚生を考えれば容認できないのではないかと(合成の誤謬、大竹コラム、鶴コラム参照)

労働市場の二極化問題にどう対応するか

- 正規雇用の問題、非正規雇用の問題それぞれ別々に考えるのではなく、一体的・包括的に対応すべき
- 労働市場における二極化を是正することで、日本の政治・経済・社会の安定性に貢献してきたが、今大きく揺らいでいる「社会的一体性」(social cohesion)を再構築
- 日本版フレキシビリティ・アプローチ～「安心」、「育成」、「柔軟」の三位一体(三本の矢)アプローチ～(参考1及び鶴コラム参照)
 - 「安心」: セーフティネット
 - 「育成」: 教育・訓練などを通じた質の高い人的資本の蓄積
 - 「柔軟」: 働き方、労働市場の柔軟性

「安心」

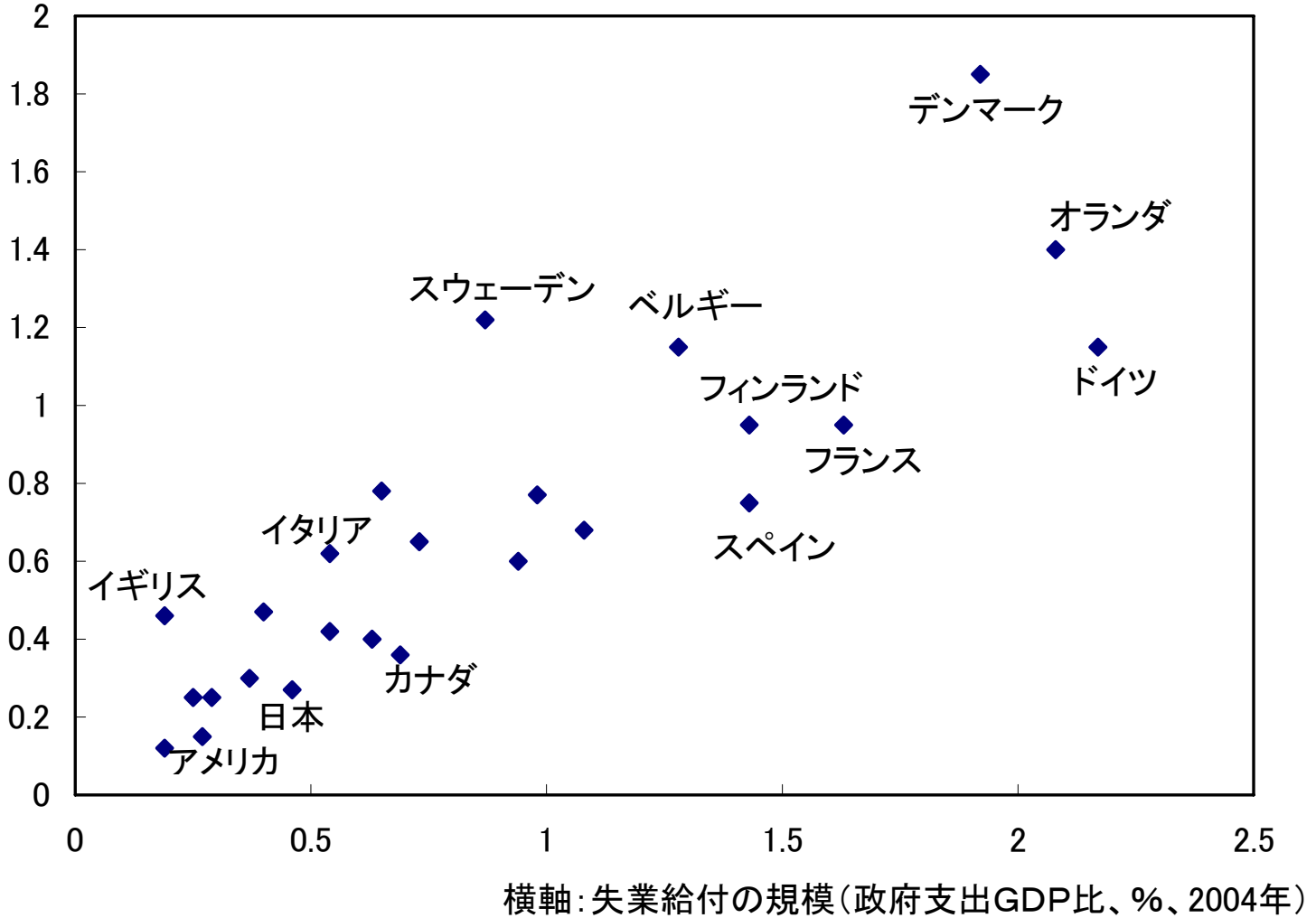
- 短期的には景気の急激な落ち込みの影響をより強く受けている非正規労働者等に対しセイフティネットを早急かつ大胆に拡充
- 具体的には、雇用保険を雇用契約期間にかかわらずすべての雇用者に適用(1年→6か月では不十分)→保険料負担のシェアリング、料率のあり方(後述)
- 一方、短期就労と保険受給の反復を防ぐために、受給要件は厳格に(例えば、離職前6ヶ月間に3ヶ月以上就労、水町コラム参照)
- 他の分野(社会保障関係)のセイフティネットと連携
- 雇用保険の適用外→生活保護直行という流れは避けるべき→ヨーロッパ型失業扶助制度(国庫負担)の導入?
 - 「就職安定資金融資」(12/15~):ハローワークを窓口で労働金庫が貸付(入居初期費用、家賃補助費、生活・就職活動費、最大186万円)
 - 「緊急人材育成・就職支援基金(仮称)」(雇用保険に漏れた人を対象に職業訓練、再就職、生活への支援、貸し付けでなく給付金を支給:月10万(単身者)~12万(扶養家族有り))を与党が提案
- ヨーロッパの70年代からの経験はこれらの施策が寛大すぎて、労働市場の硬直性、長期失業に長年苦しむことになったことに留意→「育成」「柔軟」という視点も合わせる

「育成」

- セーフティネットの拡充と同時並行的に入職が高まるような積極的労働政策を行うことが重要→両者の連携強化
 - 積極的労働政策とは
 - 訓練
 - 雇用補助金(雇用調整助成金)
 - 公的職業紹介(ハローワーク)
 - アクティベーション:新たな職を見つけるインセンティブを高める
 - OECDでは雇用保険の手厚い国ほど積極的労働政策の支出が大きい
 - OECDの評価:積極的労働政策はプラスの効果が期待されるが既存の政策の多くの政策は失敗
 - 適切な政策の組み合わせがジョブ・マッチングの効率性や対象者の経験・能力を高めるはず
 - 失業期間の見込みで差別化された積極的労働政策の実施が重要
 - アクティベーションの重要性
 - 雇用カウンセラーによる定期的なインタビュー
 - 訓練等のプログラムを受けない者には失業給付を制限するなどの「ムチ」(制裁)も用意(オランダ、スイスなど)

図 失業給付が手厚い国ほど積極的労働政策を推進

縦軸：積極的労働政策の規模（政府支出GDP比、%、2004年）



出所：OECD統計データベース

「育成」: 続き

- ただし、教育・訓練に過度な期待をかけるのは危険→システマティックに政府の介入を大きくすることが最適な政策とは言えない
 - アメリカの分析では訓練が有効なのは社会的に不利なバックグラウンドを持つ25歳以上の女性
 - 成人男性は明らかに効果は低く、若年男子についてはかなり失望的な結果
 - スキルが低いほど訓練プログラムの効果は低い
 - むしろ幼年期の親も巻き込んだ教育の方が効果的(Cahuc and Zylberberg (2006))
- 失業者が新たな職を見つけるために最も効果的な方法とは(スエーデンのケース、Sianesi(2002)), Cahuc and Zylberberg (2006)からの引用)
 - 民間に補助金を与え常用として雇い入れるようなプログラム→プログラムを受けない失業者に比べ入職確率は20~40%高い
 - 有期雇用、オンザジョブ・トレーニングの場合は何もプログラムを受けない失業者と同程度の入職確率
 - 公的セクターでの有期雇用や企業外での訓練は何もプログラムを受けない失業者よりも入職確率は低い

↓

企業が中心となる訓練が有効
- 育成面での派遣会社の役割

「柔軟」:働き方と労働市場の柔軟性

- 働き方の柔軟性向上
 - ワーク・ライフ・バランスの推進
 - 労働時間改革のあり方
 - ワーク・シェアリングの評価
- 労働市場の柔軟性向上
 - 失業者と就業者、正規労働者と非正規労働者の間の高い「壁」・二極化・分断化の進行
 - 長期・構造的失業の増大、非自発的非正規労働者の増大
 - 失業、非正規の「罨」から抜け出せない
 - インサイダー(正規労働者)の力の強まり(賃金への反映)、アウトサイダー(失業者、非正規労働者)の労働市場に対する影響力低下
 - 労働市場の硬直化が更に進行
 - 失業者が就業者を、非正規労働者が正規労働者を希望し、努力すれば円滑に転換できるような労働市場の制度的基盤の整備が必要
 - 正規と非正規の間の雇用保障と待遇のアンバランス是正を同時並行的に解決していくべき

労働時間改革：労働時間短縮から労働時間柔軟化へ

- 強制的な労働時間短縮が必要なのか？
 - － 労働時間短縮vs.労働時間柔軟化
 - － 政府主導(日本など)vs.労使協定(ヨーロッパ)
- 長時間労働は問題なのか？
 - － 長時間労働者は着実に増えているのか？(黒田報告)
 - － ある一定の期間、更には、ライフサイクルでみて労働時間が平準化されればいいのでは
 - － その要因：金銭的インセンティブ、人事評価、企業評価、外部労働市場の状況(転職コスト)
- 政府の役割は何か？
 - － 休日、休息、健康問題に限るべきでは
 - － 労働時間規制からの例外的な措置(変形労働時間制、フレックスタイム制、事業外労働のみなし労働時間制、裁量労働制など)が林立しているため、適用除外の形で統合化が必要
 - 水町報告、島田報告
 - － このような柔軟化の動きが必ず労働時間を長くすると考えるのは早計
 - 残業代が支払われなくなると労働時間は増加するのか(黒田・山本報告)

雇用情勢急速悪化の下での労働時間改革

- 雇用情勢の悪化が進む中でワーク・シェアリングが再び脚光を浴びているが、機能するのか？
 - 川口報告(海外の経験と日本についての分析)
 - ドイツ:Hunt(1999)、フランス:Crepon and Kramarz (2002)、Estevao and Sa (2008)、カナダ:Stkuterud (2007)、ポルトガル:Raposo and van Ours (2008)
 - ワーク・シェアリングが成功する条件
 - 賃金低下(上記の研究では賃金が低下しないため結果として雇用が増えないケースがほとんど)
 - 正規・非正規雇用の雇用保障・待遇アンバランス是正

↓
必ずしも容易ではない
- 景気の悪化をワーク・ライフ・バランスへの抜本的な好機と捉えるべきではないか(パネル・ディスカッションの論点の一つ)
- 働き方の柔軟性を高め、労働市場二極化是正にも資する労働時間法制改革とは→オランダ方式(参考2)

非正規雇用：その問題の所在

- 非正規雇用の根本問題は派遣や請負の形態ではなく有期雇用契約（雇用調整の「大波」を受けることで明確化）
- 自発的に有期雇用を選ぶことが「良い働き方」であるためには労働者側に相当な（賃金に反映されるべき）バーゲニング・パワーがあることが前提
- 家計における主たる働き手が有期雇用→生活は不安定（家族のリスクシェアリング機能も弱体化→黒田コラム参照）
- 単身者の有期雇用と住居がセットで提供されることの是非（人を集めやすいかもしれないが・・・）
- 非正規雇用の法制上の位置付け→正規雇用を脅かしてはいけない（裏を返せば犠牲になるべき）という立場は維持可能か？
 - 派遣法制定時における常用労働者のクラウディング・アウトへの配慮（濱口(2009)）
 - 整理解雇四要件のうちの「解雇回避努力義務」（正規社員の解雇のためには非正規雇用等を先に削減したかどうか）が法的に問われる、黒田コラム参照）
- いずれにせよ、非自発的有期雇用者の割合を現在よりも低下させていくべき（その結果として、非正規雇用は全体の三分の一から四分の一程度へ）

非正規雇用問題解決に向けた対応

- 有期雇用の「入り口」を規制すべきか？
 - 欧州諸国でみられるように合理的な理由(臨時的な業務、一時休業者の代替、試用など)がなければ有期雇用を締結できない仕組みにするべきか？
 - 一方、労働市場の硬直化も懸念(水町コラム参照)
- 使用者が有期雇用を選ぶ場合、雇用が不安定である分、なんらかのプレミアムを支払うことを義務付ける(賃金、雇用主負担の雇用保険料率上乘せ)→有期雇用が「コストの安い雇用」になるべきではない
- 正規と現在の有期との中間的存在、具体的には有期雇用の原則的な上限期間を5～10年にまで拡大(大竹(2009)、大竹コラム参照)
 - 2003年労働基準法改正で原則的な上限1年→3年に緩和、専門的知識を有する労働者や60歳以上の労働者は5年まで締結可能
 - 10年という長い期間をおけば成果や能力評価もより公平に
 - 賃金にプレミアムを付ける形で正規から長期有期雇用徐徐に転換
- 均衡処遇、「同一労働同一賃金」をいかに実現するか(水町コラム参照)
 - 職務給・産業別労働組合vs. 職能給・企業別労働組合
 - 労使の対話の仕方(労働組合vs. 労働者代表制)

正規雇用側からのアプローチ

- 正規雇用と非正規雇用の雇用保護(解雇規制)と待遇をセットにしてバランスを改善させる。
 - 非正規雇用ばかりでなく正規雇用の雇用保護及び待遇の見直しも均衡処遇のために必要
 - 正規労働者の福利厚生等の優遇措置から見直していくべき
- 解雇法制改革の方向性: 金銭解決導入とプロセス・手続き重視へ
 - 金銭的解決: 「解雇が裁判所で無効と判断されても使用者が一定の金銭を補償すれば雇用関係をそこで打ち切ることができるという仕組み」
 - 解雇が無効であることが決まってからの仕組みであり、使用者の解雇はお金を払えばなんでも正当化されるという意味ではない。
 - ヨーロッパなどの解雇規制の強い国でも一般的であり、一つの柔軟な選択肢提供と理解すべき
 - 転職機会の程度、信頼関係の復元の可能性、判決までの職場環境の変化の度合いなどが導入する際の考慮すべきポイント
 - 限界的な解雇手当の変化→政策オプションの拡大
 - 事前のガイドライン、プロセスの透明性、手続きの正当性(整理解雇4要件の中の解雇の手続き・説明義務要件の明確化)

(参考1) デンマークの「フレキシビリティ・アプローチ」

- (正規雇用の)雇用保護を弱め、失業保険を手厚くすることで労働移動を高め、訓練などの積極的労働施策で入職を高めるような (“flexicurity”、柔軟性の “flexibility” と保障の “security” を合わせた造語)
- 解雇規制と失業保険給付の関係をみると、ヨーロッパの大陸諸国ではアメリカやイギリスと異なり、雇用保護が強いのだが、労働市場における保険機能としては解雇規制と失業保険給付を代替的な手段と考える傾向にある。
- 実際、ヨーロッパ諸国の国別クロスセクションの関係をみると、解雇規制と失業保険給付レベルには有意に負の相関がある。つまり、解雇規制の弱い国ほど失業保険給付水準は高くなっている(Algan and Cahuc (2006))。例えば、デンマークでは解雇規制が最も低い失業給付水準は最も高い一方、ポルトガルはその逆で、解雇規制が非常に強い一方で失業給付水準は低くなっている。
- 失業保険給付を拡充する場合、企業の負担は重くなるものの、解雇規制が弱くなれば、それにより労働再配分のための調整が容易になり、企業のリスクテイキングや企業家精神が促進され、そのような企業への投資も増加することが予想される。例えば、Bozkaya and Kerr (2006)は、人ロ一人当たりのプライベート・イクイティ投資額と失業保険給付水準は正の相関があることを示している。
- 一方、このアプローチを成功させるためには、雇用保険の不正受給といった労働者のモラルハザード抑制する仕組み、また、雇用保険と職業訓練の密接な連携が重要である。

(参考2)オランダの労働時間柔軟化アプローチ

- オランダでは、従業員10人以上の企業で1年以上雇用されている場合、労働者に自由に労働時間を短縮または延長する権利を付与
- 使用者は原則としてその要求に同意しなければならず、時間当たり賃金は週労働時間を変更する以前と同水準に維持されることが決められている(権丈、他(2003))。
- 労働者がこのような強い権利を持つ場合、使用者側はパートかフルタイムで(時間当たりでみた)賃金や処遇を変えるインセンティブは持たない。
- 法制で均衡処遇を強制するのではなく、企業の均衡処遇を徹底させるインセンティブをいかに作るかという視点が重要