

「非正規労働者の正社員化における政策課題」

四方 理人

(関西大学ソシオネットワーク戦略研究機構統計分析主幹)

1 はじめに

非正規雇用は全雇用者の35%を超えており、有配偶女性や若年層以外にも広く存在し、日本の労働市場において決して特異な働き方ではなく、だれもが経験する働き方といっていだらう。だが、正規雇用と非正規雇用の賃金格差は大きく、不安定な雇用であるという点について、この20年間で大きな変化はない。

非正規雇用が離職の多い不安定な雇用となる一つの理由に、有期雇用契約による雇止めがある。現在、厚生労働省の労働政策審議会の答申を受け、更新を重ねて5年以上同一企業に勤続した労働者は、申出により期間の定めのない雇用に移ることができるとする労働契約法の改正案が、国会に提出されている¹。この改正が成立した場合、勤続が長い有期雇用の労働者が、有期雇用契約から期間の定めのない契約に移ることになることが期待される一方、5年の到達前までの雇止めのリスクが高まる可能性もある。

そこで本稿では、現在の日本の労働市場において、労働者たちは非正規雇用から正規雇用へ移ることができるかについて考察し、どのような政策が望ましいかについて社会保障との関連で検討する。

2 非正規雇用に対する社会保険の適用の問題

非正規雇用労働者が正規雇用へ移ることが重要な理由は、不安定な雇用や低賃金による一時的な貧困や格差の問題だけではなく、老後まで含めた生涯の貧困や格差の問題につながるからである。非正規雇用が、若い時の安定的な雇用への一時的な経験や、失業状態にならないためのつなぎの雇用となる場合は、格差や貧困の問題は小さいだけではなく、雇用の確保という

意味で労働市場において重要な役割を果たす側面もある。その一方、非正規雇用から抜け出しにくい状態にあるとすると、年金まで含めた生涯にわたる格差や貧困の問題を引き起こしてしまうだろう。

近年、非正規雇用労働者の社会保険への適用については、雇用保険に加入しやすくなる改正が行われてきた。2009年の改正では、それまで労働時間が週20時間以上かつ1年以上の雇用見込みとされていたが、その雇用見込みの期間が6ヵ月以上に短縮され、さらに2010年には、31日以上に短縮された。もともと、日雇いの労働者に対しては日雇雇用保険制度があったことから、20時間以上働く労働者は、ほぼすべてが、雇用保険に加入するようになった。

一方で、雇用保険と同様に被用者を対象とした社会保険である厚生年金についての加入要件は、いまだに週30時間以上の労働時間となっている。そのため、短時間労働者は国民年金しか加入できず、国民年金と厚生年金の双方に入る正規雇用の労働者よりも、手薄な保障となる。ただし現在、厚生年金の適用拡大として、雇用保険と同じく週20時間以上とする法案が審議されている。しかしながら、勤続の見込みが1年以上が適用対象となっており、有期雇用契約の労働者の一部は、この法案が可決されても、厚生年金に加入できないおそれがある²。

また、非正規雇用の場合、厚生年金に加入したとしても、賃金が低く雇止めのリスクにより離職しやすいため、年金受給額は、正規雇用の労働者と比べて低くなってしまふ。したがって、非正規雇用の低い賃金や不安定な雇用は、将来における低年金にもつながると考えられる。それゆえ、非正規労働者が被用者の加入すべき社会

保険制度から排除されている状態を是正するだけでなく、低賃金で不安定な非正規雇用から安定的な正規雇用に移行することが重要となる。

そして、もう一つ重要な問題は、このような社会保険の適用拡大により、企業にとって労働コストが増大することで、非正規雇用の雇用そのものがなくなる可能性である。雇用そのものがなくなることは、失業を増やし、貧困につながる。格差や貧困への対策としては、雇用の量を維持しつつ、かつ、非正規雇用が一時的な経験となることで、格差を固定化させないことが重要となる。

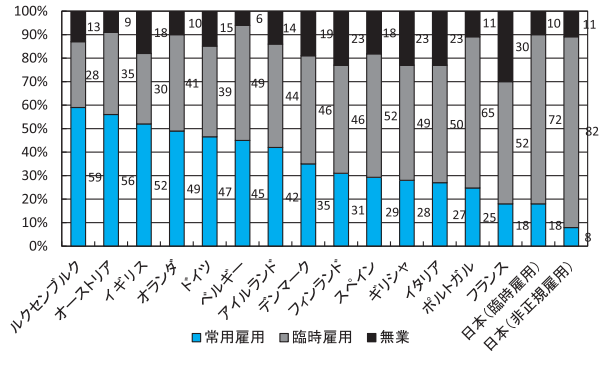
このように考えると、雇用法制の変更や社会保険の適用拡大で、現在の非正規雇用の拡大による格差や貧困の問題がどの程度解消されるかについては、不透明な部分が多い。現在の非正規雇用の存在を前提としつつ、生涯にわたる格差や貧困を発生させないためには、非正規雇用から正規雇用への移行が頻繁に生じる必要がある。

3 移行について何が分かっているか

では、非正規雇用から正規雇用への移行について、日本のデータからどのようなことがわかっているのか検討しよう。日本は、常用雇用に対する解雇規制はOECD諸国の中で強い部類に入るが、有期雇用に対する規制は平均より弱い(OECD 2004)。例えば、ドイツでは、有期雇用契約を結ぶためには、一時的な労働力需要や代替要員、もしくは試用期間といった「正当な事由」を必要とし、「正当な事由」がない場合は、更新された期間を合わせて最長2年に制限される(労働政策研究・研修機構 2004)。一方日本では、有期契約に特別な理由は求められず、有期雇用の契約期間が3年(研究職もしくは高齢者の場合5年)という上限はあるものの、契約更新回数規制はないため、有期雇用契約のまま、長期の勤続が可能になる。そのため、期間の定めがない雇用に移る割合が低くなることが考えられる。

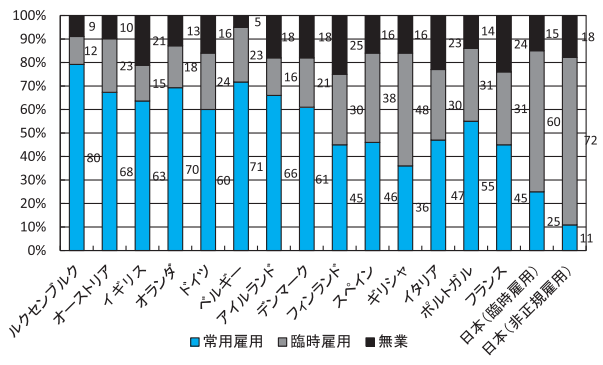
図1は、臨時雇用(有期雇用契約もしくは派遣労働)から常用雇用へ1年で移る割合の国際比較である。ルクセンブルク、オーストリア、イギリスでは、1年で半数以上が期間の定めのない常用雇用に移っているが、日本は18%程度と最も低い水準となっている。また、有期雇用契約や派遣に限らず、呼称でみた場合の非正規雇用から正規雇用への移行の場合、正規雇用へ移る割合は8%と、きわめて移行が困難なことがわかる。

図1 臨時雇用労働者の1年後の就業状態(%)



資料出所: OECD *Employment Outlook 2006-Boosting Jobs and Incomes* - の“Supplementary statistical material”および「慶應義塾家計パネル調査」から作成
出所: 四方(2011)より作成。

図2 臨時雇用労働者の3年後の就業状態(%)



資料出所: OECD *Employment Outlook 2006-Boosting Jobs and Incomes* - の“Supplementary statistical material”および「慶應義塾家計パネル調査」から作成
出所: 四方(2011)より作成。

そして、図2は臨時雇用の労働者の3年後の雇用形態である。この図から、日本の臨時雇用が常用雇用に移りにくい状況にあることがよりはっきりみてとることができる。日本を除く各国では、臨時雇用の労働者が3年後に同じく臨時雇用である割合は50%を下回るが、日本では、60%が臨時雇用のままである。そして非正規雇用の場合は、70%が非正規雇用のままとなっている。

このような、非正規雇用から正規雇用へ移りにくいという特徴は、女性でより顕著である。表1は、厚生労働省が同一個人を追跡した調査である『21世紀成年者縦断調査』から得られた結果である。同表は2002年において非正規雇用であった20歳から34歳の男女について、5年後の2007年時点の就業状況を示している。男性では非正規雇用に残る者より正規雇用となっている者の割合が高くなっているが、女性については正規雇用に移った割合は非正規雇用に残る割合の3分の1程度になっており、大きな男女格差がみてとれる³。

表1 男女別にみた非正規雇用労働者の5年後の就業形態

(単位: %)	正規雇用	非正規雇用	その他の就業	無業・休業	計
男性	46.4	34.5	10.7	8.4	100.0
女性	19.2	55.6	5.0	20.1	100.0

注:1) 集計対象は、第1回から第6回まで回答を得られている者である。
 2) 第1回目調査(2002年)における調査対象は20-34歳の男女である。
 出所: 厚生労働省『第6回 21世紀成年者縦断調査(国民の生活に関する継続調査)結果』より筆者作成

このように、臨時雇用に対する規制が弱い日本の労働市場では、非正規雇用から正規雇用への移行が生じにくくなっていることがデータから示されている。このような現状において、労働契約法の改正により有期雇用の勤続期間の上限を規制することは、有期雇用から期間の定めのない雇用への移行を促進することにつながるだろうか。これについては、同一企業への連続した勤続の上限が3年となっている派遣契約の労働者が期間の定めのない常用雇用へ移行できるかを分析することで、上限規制の影響を検討できる。表2は、有期雇用契約、もしくは派遣契約の労働者の1年後の就業状態について、雇用形態別にみたものである。ここから、派遣の場合、同一雇用の常用雇用へ移る割合は低いが、別企業の常用雇用へ移る割合、および無業になる割合が高くなっていることがわかる⁴。

このように、勤続に上限が設けられている派遣労働の場合、無業になりやすい。有期雇用契約の勤続期間の上限が導入された場合、上でみた分析結果を踏まえれば、決して楽観視はできない。すなわち、法改正の結果、正規雇用への移行が促されるよりも、かえって失業を増やす帰結をもたらすおそれもある。ただし、そもそも有期雇用契約の規制が弱いために、非正規雇用が拡大した側面を重視すれば、勤続期間の上限を設けるなどの規制は、有期雇用の労働者そのものを減少させる効果をもつことも考えられる。

表2 臨時雇用労働者の1年後の就業形態の移行状況

(単位: %)	移行なし	同一企業 常用雇用	別企業 常用雇用	別企業 臨時雇用	無業	計
パート・アルバイト	73.5	10.4	3.5	5.0	7.7	100.0
派遣	63.9	10.2	8.8	3.4	13.6	100.0
嘱託・契約社員	69.7	16.1	4.0	3.6	6.6	100.0
臨時雇用計	70.9	12.0	4.5	4.4	8.3	100.0

注:ここで「常用雇用」とは期間の定めのない雇用を指し、「臨時雇用」とは期間の定めのある雇用もしくは派遣契約の雇用を指す。
 出所:『慶應義塾大学家計パネルデータ』より筆者作成

4 正規雇用への移行を促す政策についての考察

以上をまとめると、非正規雇用に対する社会保険の適用の拡大を行っていくべきであるが、非正規雇用から安定的で低賃金でない雇用に移行することが、生涯における格差や貧困を固定化させないために重要となる。しかしながら、日本の労働市場の特徴を、非正規から正規雇用への移行という側面から検討した結果、日本では非正規雇用から正規雇用への移行は難しく、また、有期雇用契約の最長期間の上限に対する規制を行ったとしても、正規雇用への移行は限定的なものにとどまることが予測されることを示した。

では、どのような政策が非正規雇用から正規雇用への移行を増やすことにつながるだろうか。その一つとして、労働者に対し、職業訓練を行うことで技能や能力を高める政策が考えられ、もう一つとして、企業に対して、労働コストの面から有期雇用から期間の定めのない雇用への移行を促す政策も考えられる。

まず、労働者への職業訓練に関しては、2009年に時限的措置として導入された緊急人材育成事業がある。これは、失業者に対する職業訓練(基金訓練)と訓練を受けた場合に月10万円程度の給付(生活支援給付)を受けられることができる制度であった。この制度は、2011年10月から求職者支援制度として恒久化された。これらの政策がこれまでの公共職業訓練と異なる点は、失業者が一定の所得以下の場合、給付を受けることができる点である。今後、より広範な人々を対象とするためには、現在より所得制限を緩和する必要がある。また、正規雇用への移行を促すための制度的工夫を入れ込む余地もあろう。現在、求職者支援制度を実施している機関に対しては、受講後3か月以内の就職率について一定水準を下回らないことが求められているが、これに加えて、期間の定めのないフルタイムの雇用としての就職に成功した場合に、報酬を加算する仕組みの導入が検討できないだろうか。これにより、実施機関側に、より正規雇用での就職を促すインセンティブが働くであろう。

次に、労働コストの面から、企業に正規雇用での採用を促す政策について検討してみよう。有期雇用契約の規制を強めることで、企業側は有期雇用労働者から正規雇用へ転換していくことも考えられるが、むしろ単に雇用が失われるおそれもある。

また、企業が非正規雇用を好む理由の一つとして、社会保険料負担を免れるという側面がある。これに対して、非正規雇用の労働者の被用者保険（厚生年金や健康保険）への適用を拡大することが考えられる。少なくとも現在、厚生年金において、週労働時間を30時間以上としている加入要件を雇用保険と同じく週20時間とし、雇用見込みも31日以上に短縮させるべきであろう。

一方で、社会保険の適用拡大によって新たに発生する保険料負担により、労働コストが上昇することで、非正規雇用の雇用機会そのものが失われる可能性もある。したがって、社会保険の適用拡大を行いつつ、雇用が失われず、かつ、正規雇用が増加する政策が必要となる。そこで、考えられるのが、保険料の企業負担分を免除する方法である。企業が新たな正規雇用を創出したり、有期雇用から期間の定めのない雇用への転換を図った場合、一定期間、企業の厚生年金保険料を免除するという案である⁵。これまで、社会保険料負担の点では、非正規雇用を雇う方が有利であったが、社会保険の適用拡大とあらたな正規雇用の創出による社会保険料の企業負担分の免除により、むしろ正規雇用を雇う方が労働コストの面で有利となる状況がうまれる。さらに重要なことは、労働者にとって、安定的な雇用が増え、老後の保障も手厚くなる。企業にとっても長期的な雇用関係が前提となるため、有期雇用契約の場合に比べ、訓練等の機会をつくり、生産性を高める誘因が高まると考えられる。

繰り返しになるが、非正規雇用から正規雇用への移行が必要となる理由は、貧困の経験を一時的なものとし、生涯における格差と貧困を縮小させるためである。特に、現役時代に非正規雇用であったことが、そのまま高齢期に低年金につながることを防ぐ必要がある。そのためには、現行制度においては厚生年金に加入でき、安定的な雇用に就くことが重要である。そこで、現在の求職者支援制度を拡大することで、非正規雇用労働者の技能と能力を高める一方で、企業に対しては厚生年金保険料の企業負担分の一定期間の免除を提案した。一定期間の保険料免除も、その後の長期の安定した雇用につながれば、賦課方式の年金制度における保険料負担の担い手となるため、社会全体でみると負担が生じるだけでない⁶。非正規雇用の問題は、雇用法制だけではなく、社会保障や職業訓練まで含めた視点で対応していく必要がある。

文献

奥平寛子・大竹文雄・久米功一・鶴光太郎(2011)「派遣労働は正社員への踏み石か、それとも不安定雇用への入口か」『非正規雇用改革 日本の働き方をいかに変えるか』、日本評論社

労働政策研究・研修機構(2004)『ドイツ、フランスの有期労働契約法制調査研究報告』(労働政策研究報告書No. L-1)

四方理人(2011)「非正規雇用は『行き止まり』か? -労働市場の規制と正規雇用への移行」『日本労働研究雑誌』No.608

Shikata, Masato (2012) "Is Temporary Work "Dead End" in Japan?: Labor Market Regulation and Transition to Regular Employment" *Japan Labor Review*, vol. 9, no. 3

OECD (2004) *Employment Outlook 2004*: OECD

- 1 その他に改正案では、反復更新により実質的に期間の定めのない契約と異なる労働に対する雇止めが制限されること（「雇止め法理」の法制化）、期間の定めがある労働者に対する不合理な労働条件の禁止が答申されている。これらは、有期雇用契約の労働者に対する不当な扱いを避けるために必要な改正であることは、異論の余地がないであろう。
- 2 その他の要件として、収入が月額賃金8.8万円以上（もとの政府案では7.8万円以上）とし、従業員数が501人以上の企業を対象とすることが法案に入れている。週20時間以上であっても、中小企業の労働者が適用されないことは、勤続1年以上の雇用見込みと並び、非正規雇用の労働者が適用されない要因となる。また、現在保険料負担のないパートタイムで働く第3号被保険者に対し、保険料負担が発生することは、年金財政の観点および単身で厚生年金に加入する労働者との公平性の面からも望ましい。ただし、一部のパートタイム労働者に対する適用拡大は、収入や労働時間を減らす就業調整を引き起こし効率性を損なうことや、適用されずに保険料負担を免れる者との不公平の問題等の課題も多い。
- 3 四方(2011)では、正規雇用の職がないために非正規雇用となっている労働者について、正規雇用へ移る確率が男性では有意に高くなるが、女性ではそのような影響が観察されないことを明らかにした。つまり、女性では、不本意で非正規雇用にとどまり続けている労働者も多いと考えられる。
- 4 Shikata (2012) の多変量解析を用いた分析結果では、派遣から同一企業の常用雇用へ移る割合が有意に低く、一方で、無業となる割合が有意に高くなることを明らかにしている。また、奥平他(2011)においても、直接雇用の有期雇用契約よりも、派遣契約で1年後に正規雇用になる割合が低くなることが指摘されている。
- 5 厚生年金の適用と健康保険の適用範囲は同じになると考えられるが、医療保険は短期保険であり、労働者の健康を目的としているため、後述する年金と同じ理由で企業負担分を免除にするかどうかについては、議論の余地があろう。
- 6 育児休業制度の場合の厚生年金保険料の免除措置には、次世代育成支援という観点のみならず、被保険者が就労を継続し、労働の担い手となることを厚生年金グループ全体として積極的に評価するという側面があるため、保険料免除期間の年金給付の財源は、厚生年金の被保険者及び事業主の保険料によって賄われている（第5回社会保障審議会年金部会資料1平成23年10月31日）。本稿で提案した保険料免除の財源については、一般財源とすることも考えられる。