

リベラル懇話会  
政策提言書

労働・雇用・少子化分科会

2016年7月3日

### 3. 労働・雇用・少子化

1. 労働と人口に関する情勢と問題点
2. 基本政策

==基本政策==

#### A 適切な労働環境と公平な雇用・賃金政策

- a1：労働時間の上限ならびにインターバル規制
- a2：育児・介護休業の積極的活用
- a3：同一価値労働同一賃金に向けた法整備

#### B 少子化対策と質を保障する保育・介護政策

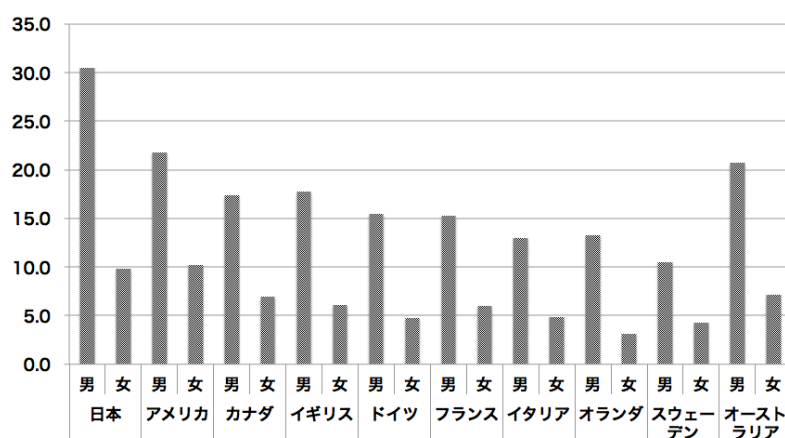
- b1：保育・介護労働の質を保障する規制の確保
- b2：保育・介護労働者の確保に向けた報酬改訂

#### C 多様なライフスタイルへの配慮

- c1：ライフスタイルに中立な政策
- c2：保育・介護に起因する不利への対応と適正な再分配

#### 3-1. 労働と人口に関する情勢と問題点

現在の日本の労働環境は、重大な岐路に立たされている。ひとつには、依然として解消されない正規雇用者の長時間労働、インターバル規制の不在による過酷な勤務条件に起因する過労死など、有償労働をする人にとって好ましい環境がほとんど実現できていない点がある（図1）。

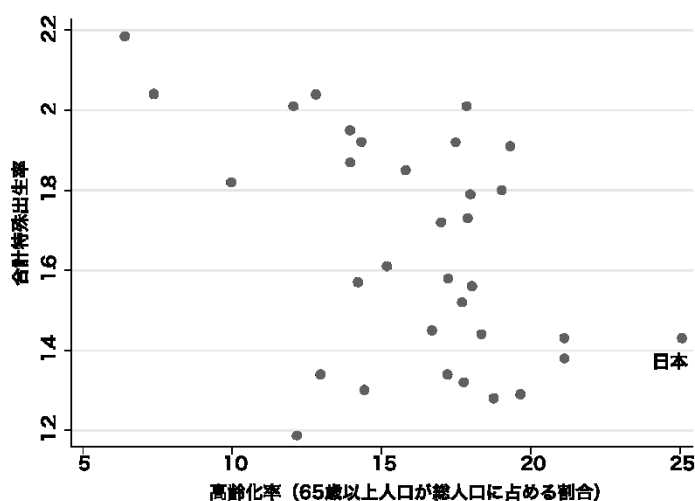


（図1 主要国の男女別長時間労働者の比率（JILPT『データブック国際労働比較 2015』より）

作成。))

これと裏返しにあるのが、非正規雇用で代表される不安定被雇用者の問題である。不安定労働者は、正規社員と違って長時間労働に悩まされることは少ないが、低い賃金とスキル蓄積機会のなさにより、周囲のサポートの欠如から容易に貧困に陥ってしまう状態にある。

正規雇用と非正規雇用の両者の働き方の問題は、1970年代から続く男女の雇用・賃金格差に直結している<sup>1</sup>。我が国と比べて相対的に男女の雇用・賃金格差を縮小させることができた諸外国においては、男女がともに稼ぎ手となる「共働き社会」への移行を通じて、高い女性労働力参加率と出生率の両立が一定程度みられている。これに対して極端な少子高齢化に直面している日本は、近い将来の社会保障制度の維持可能性の問題が露呈している。日本の高齢化率は25%を超えており、主要国において最高レベルであるにもかかわらず、出生率は1.4程度と非常に低い水準にとどまっている（図2）。



（図2 OECD加盟国（イスラエル除く）における高齢化率と合計特殊出生率（2013年）（データ：世界銀行WDIより作成。))

こういった問題の背景にあるのは、いわゆる「日本的な働き方」の慣行ならびに制度である。日本の有償労働市場は、「一部の長時間労働を前提とした正規労働者」と「正規労働者に扶養される非労働力（主に主婦）あるいは非正規労働者（主に女性パートタイム労働者）」の二層からなっていた。前者の集団はいわゆる内部労働市場において、会社ならびにその関連企業の内部での頻繁な配置転換、長時間労働、そして会社の要請による転勤に応じることと引き換えに、比較的高く安定した職に就いている。それに対して後者の集団は、外部労働市場によって柔軟に勤務先や労働時間を選ぶことができるが、総じて低い賃金率に甘んじることになる。

<sup>1</sup> JILPT『データブック国際労働比較2015』第5-10表によれば、2013年の日本の女性賃金は男性の71.3%、勤続年数は男性の68.4%にとどまっている。これはアメリカやフランスといった主要国の数値が80%を超え、勤続年数も95%を超えるなど、かなりの程度の平等を達成しているのに比べるとかなり低い水準である。

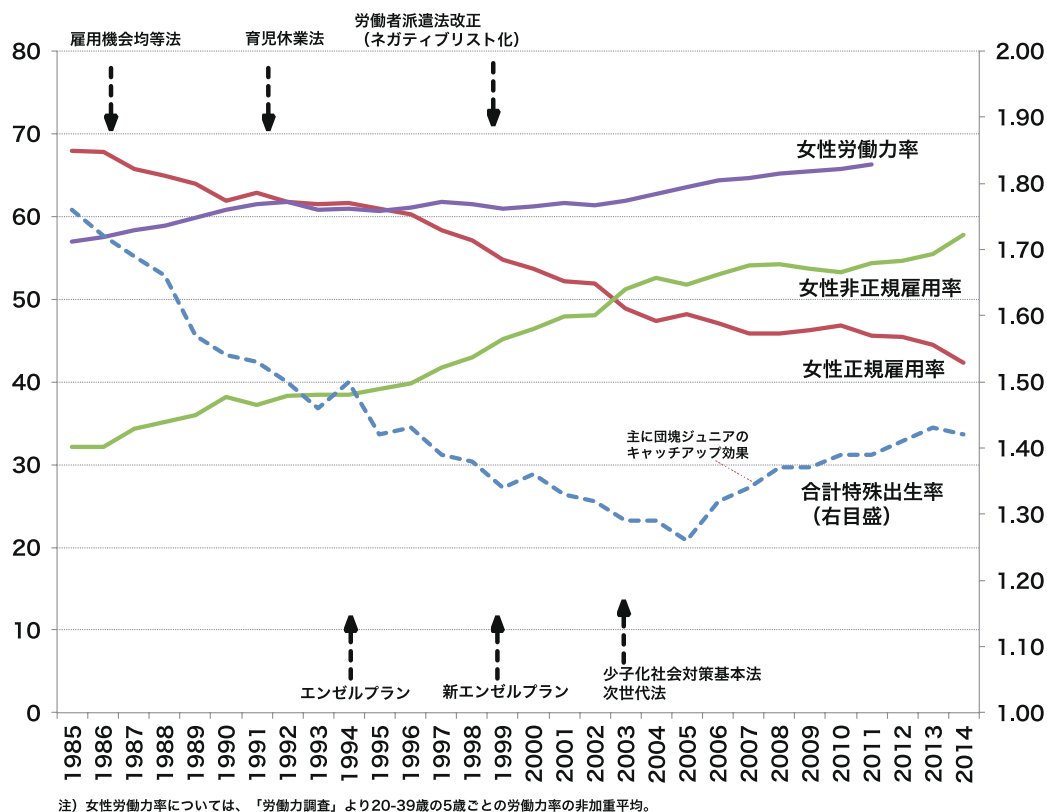
以上のように二重化された労働市場は、稼ぎ手である男性（夫）が比較的安定した雇用に就くことができ、それでも不足する家計を女性（妻）がパートタイム労働で支えるというかたちで、1980年代まではある程度「機能」したといえる。また、自民党政権はこのような「男性稼ぎ手と専業主婦あるいは主婦パート」の家庭を、1980年代後半に制定された様々な法制度（第3号被保険者制度、労働者派遣法）を通じて事実上後押ししてきた。

こういった政策の方向性とは相対的に独立した動きとして、国連の女子差別撤廃条約批准にあわせて制定された男女雇用機会均等法（以下、均等法）がある。しかし有償労働に関する男女格差を是正するという趣旨の均等法についても、労働時間や賃金の性別格差を是正する効果を持たなかった。なぜなら、それは女性を「男性的労働」の世界に引き入れようとするものであったからだ。機会均等法は、女性が「総合職」として無限定的に、すなわち労働時間、勤務内容、勤務地を選ばずに働くようになることを目指したものであった。育児・介護休業法で守られた極限られた時期を除けば、男女ともに安定した収入を得ようと思えば、慢性的な長時間労働や転勤のリスクに対応しなければならないという状況に変化はなかった。

これまでの少子化対策は、女性が「男性的な働き方」をする上で阻害要因となる妊娠・出産の時期へのサポートを念頭に置いたものであり、「育児期を政策的にカバーすれば、女性は男性と同様に働くことができるだろう」という見方にもとづいている。

しかしこの政策方針は失敗を宿命付けられている。図3に示すように、これまでの女性雇用・少子化関連の政策は出生率や正規雇用の女性の割合を増やすことに失敗してきた。安倍政権における「女性活躍」政策においても、この方針はほぼ一貫している。

実際、総合職として就職した女性の多くは、出産・育児期を育児休業や保育で乗り越えたとしても、その後のキャリアにおいて男性と同等の条件で働くことができず、結局退職するか、いわゆる「マミー・トラック」に収まってしまう。子どもに多少手がかからなくなっても、家の中の無償労働がなくなるわけではない。「残業ばかりで家事をしない夫が二人いる家庭」が想像できないように、フルタイムで夫婦が働くことは、現状の男性的働き方を前提とする限りは、家庭生活にとって破壊的に作用する。総じて労働者は疲弊しており、必要なのはさらなる「活躍」ではなく、男女を通じた仕事とそれ以外の生活のバランスである。



(図3 ここ30年間の関連政策と女性労働、出生率の動向(データ:人口動態調査および労働力調査))

1980年代に若年層失業率が悪化した欧米諸国の一部において出生率が回復している国があるのは、「共働き社会」への移行が一定程度うまく行ったからである。日本においても、希望される婚姻率と出生率を達成するためには男性的働き方を改め、安定した長期雇用に就く女性を増やしていくことで、全体として世帯所得を上昇させていく必要がある。

### 3-2. 基本政策

以上の情勢を踏まえ、労働問題ならびに人口問題に対応するために下記のような政策の方向性を提言する。

#### A 適切な労働環境と公平な雇用・賃金政策

- a1: 労働時間の上限ならびにインターバル規制
- a2: 育児休業の積極的活用
- a3: 同一価値労働同一賃金に向けた法整備

戦後の労働時間政策には一定の進展があったものの、「36協定」などの法制度上の「抜け穴」や労働監視体制の不備のために、特に正規雇用の男性の長時間労働者の比率は高い水準

である。これが女性の基幹労働力への参入を阻止しており、共働き社会への移行の最大の阻害要因になっている。そのため、労働時間の上限規制を設け、違反に対して厳しい罰則を設ける必要がある。

また、過労死に直結する連続時間労働についても改善すべきである。EU では、1993 年の労働時間司令により、1 日最低 11 時間以上の休息期間、一週間の労働時間の上限 48 時間を義務付けている。労働者のいのちを守るためにも、労働時間のインターバル規制を早急に導入する必要がある。

育児・介護休業制度については直近の 20 年間ほどの制度改革もありそれなりの水準に達しているが、問題は各職場での理解のなさゆえの制度の不活用や、復帰後の退職あるいは「マミー・トラック」への移行のため、制度はあっても結局は女性の潜在能力が活用されないことにある。ここでも、労働時間の上限規制を外側から設けることで、所定労働時間における仕事のマネジメントを工夫し、職場の意識改革が促されることが期待できる。

以上とあわせ、正規雇用と非正規雇用の格差を縮小するための賃金制度改革、具体的には同一労働同一賃金、さらにはその先にある同一価値労働同一賃金制度を進める必要がある。現在のように「男性は正規雇用、女性は非正規雇用」という二重の労働市場においては、安定した稼ぎのある男性のみが結婚でき、また育児のためにフルタイム職に就くことが難しいシングル・マザーの生活は苦しいものになっている<sup>2</sup>。同程度のスキル・責任・負担である労働への報酬をできるだけ均一化させることで、こういったいわれなき賃金差別を緩和する必要がある。

他方で、実際上の問題も多い。同一労働同一賃金制度は欧米的な職務給的働き方を強化することが考えられ、特に職務経験の浅い若年層の失業率の悪化を引き起こす可能性もある。また、労働環境への強力な公的介入についても、経営が苦しい企業の業績を悪化させ、雇用に悪影響をもたらす可能性もある。こういった副作用を緩和するために、住宅補助や（OECD で最低水準の）教育への公的支援を拡充させるなどの措置を講ずる必要がある。また、最低賃金を大幅に引き上げることで、雇用を通じた生活保障の基盤を強化することも重要である。

また、何を「同一」または「同一価値」の労働とみなすかという判断基準は非常に難しい。2016 年 2 月、安倍首相が法改正を指示したが、具体的な内容は決まっていない。政府が発表した改正方針では、勤続年数が賃金に反映することは許容するなど、一定の例外を置く方向で検討されている。しかし、女性の勤続年数は男性よりもかなり短く、この状態をほうっておくと、勤続年数による賃金格差を許容することは、男女の賃金格差を縮小せず、間接差別が残ることになる。同一労働同一賃金の制度設計は、客観的なデータにもとづいて、実質的な賃金格差の是正に繋がるように行うべきである。

## B 少子化対策と質を保障する保育・介護政策

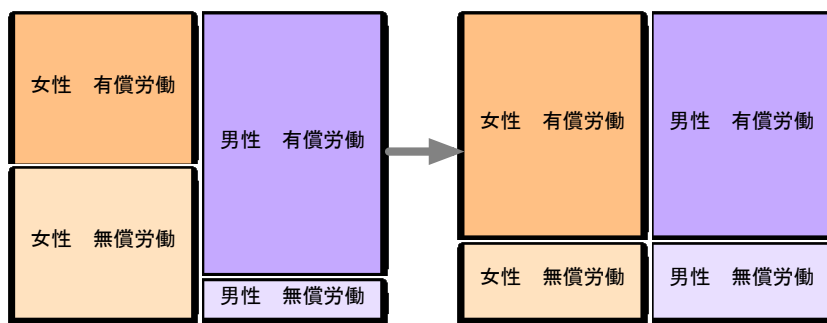
b1：保育・介護労働の質を保障する規制の確保

b2：保育・介護労働者の確保に向けた報酬改訂

---

<sup>2</sup> ひとり親世帯の相対的貧困率は 58.7%と、OECD 加盟国中最高の数値である（デンマークやスウェーデンでの同数値は 10%を切っている）。

労働の配分変更は、少子高齢化社会における介護労働の需要を満たす上でも必須となる。少ない生産年齢人口で多くの高齢者を支えるためにも、特に女性を有償労働市場に引き入れることが課題となる。Aの労働政策の結果として、現在主に男性の負担となっている有償労働と、主に女性の負担となっている無償労働の配分の変更が見込まれる（参照：図4）。



(図4 有償労働と無償労働の配分変更)

1990年前後から、フランスやオランダといった、女性が子育てと仕事の両立がしやすい社会とされている国では、図のように、男性と女性の有償労働と無償労働への配分を同時に変更することが明確に目指された。従来の日本の政策のように、男性の有償労働時間を減らし、無償労働時間を増やすことなしに、女性の労働配分のみを変更することを目指すことは非現実的であり、政策資源の無駄遣いに終わる可能性が高い。

このような有償労働と無償労働の配分の変更に伴い、保育や介護などの「ケア労働」についても、有償労働として家庭の外部から提供する仕組みをさらに整えていく必要がある。これまで政府は「子ども・子育て新制度」の取組の一環として保育の緊急確保に取り組んだり、2000年から施行された介護保険制度の改正を通じてケア労働の提供の仕組みを整備してきたが、保育労働者や介護労働者は慢性的な人手不足に直面している。

この背景にあるのは、民営化に伴う労働強化と低い報酬体系である。現在の政府は介護離職ゼロ、待機児童解消のための保育の拡充を訴えているが、介護、保育労働者の待遇の改善などの具体策が組み込まれておらず、根本的な解決は難しい。小泉政権以来、保育サービスも、児童福祉施設最低基準等の規制緩和、株式会社の参入、公立保育園の一般財源化による公立保育園の縮小といった民営化が進んでいる。

待機児童の多い自治体では、認可外保育所、(東京都では認証保育園)に一旦入所してポイントを稼がなければ認可保育園に入れられない状況にあるが、人員配置や施設の「最低基準」を下回る認可外での保育の質が保証されているとはいえない<sup>3</sup>。子ども子育て支援新制度は保育の質の改善をうたってはいるものの、従来の認可外であった小規模保育も地域型保育

<sup>3</sup> 平成16年から25年のあいだの死亡事故件数は、認可で45件、認可外で98件である(厚生労働省平成26年1月「保育施設における事故報告集計」)。ただし平成25年だけでみると、認可で4件、認可外で15件と3.75倍、児童数の比率(認可約222,000人が認可外約185,000人の12倍)からみれば、認可外での事故発生率は45倍となっている。

給付の対象となるなど<sup>4</sup>、保育の基準の緩和が進んでいる。しかし子どもや高齢者など弱者が利用者となるケアサービスの領域では、市場原理による質の保証は機能しにくく、一定の公的規制・管理が不可欠である。受け皿、量の拡大だけでなく、利用者の福祉水準を守る規制を維持すべきである。

また、平成 27 年度 4 月から全体で 2.27%の介護報酬引き下げが実施された。特養の内部留保が問題化されたことが背景にあるが、その一方で介護職員が膨大なサービス残業(不払い残業)をしている実態が考慮されていない。たとえばユニット型ケアでは、介護職員ひとりで一ユニット(8~10人)を担当する「ひとり職場」で、利用者の急変に対応することから、勤務時間内に終了することが困難であり、加えて、報告・連絡・相談の他、正社員であれば、入居者担当業務、委員会、行事、各種会議など、際限なく仕事があるにもかかわらず、残業代の支払いは極めて限定的な状況である。施設の経営層自体、社会福祉法人から黒字達成の圧力を受けており、残業代不払いの要因になっている<sup>5</sup>。施設の常勤職の月給は全国平均 21 万 9700 円と全産業の 32 万 9600 円より 11 万円低い。待遇の低さによる人手不足はサービス量と質の確保を困難にしている<sup>6</sup>。

保育士、介護職の待遇の改善も急務である。保育士の離職の原因は長時間労働によるワーク・ライフ・バランスの欠如にもある<sup>7</sup>。保育士、介護士とも記録には残らないサービス残業が常態化している。離職者を減らすためには現行の人員配置の見直しが求められる。

## C 多様なライフスタイルへの配慮

c1: ライフスタイルに中立な政策

c2: 子育て・介護に起因する不利への対応と適正な再分配

以上の政策を実施する上で、以下のような配慮も必要である。

まず、特定の家族の形(男女の夫婦)を優遇しない制度設計を目指す必要がある。配偶者控除、第三者被保険者制度など、専業主婦家庭を優遇する制度が好ましくない。他方で、出生力対策として「夫婦控除」のように異性カップルを形成したものを優遇するといった政策が検討されているが、これはダイバーシティの理念に反しているばかりか、政策効果としてもあまり意味がない。男女がともに、無償ケア労働をしながらでも働きやすい労働環境を作れば、こういった誘導政策をせずとも人々は自然と自らのライフスタイルに沿った就労を選び取ることができるようになる。

現状で結婚を希望する人々の割合や、希望する子供の数に顕著な落ち込みはないことを

<sup>4</sup> 「地域型保育事業」B型は、保育士基準は半分となっている。

<sup>5</sup> 労働基準法違反事業場は、産業全体で 68.5%、社会福祉施設で 77.5%でなかでも割増賃金未払いが 35.8%となっている(『平成 20 年労働基準監督年報』)。

<sup>6</sup> 2014 年 12 月の東京都社会福祉協議会の特別養護老人ホームへの調査では、47.2%の施設が「職員不足」と回答。6 か月以上不足の状態が続いている所は 82 施設にのぼり、対策として「入所の抑制」(特養 9、ショートステイ 7)や「閉鎖」(特養 3、ショートステイ 2)といった措置が取られている。介護離職を充足させるための必要な方法として 84.3%が「給与などの処遇改善」と答えている。

<sup>7</sup> 保育士の退職理由のトップは「家庭との両立(子育て・介護等)」、保育就業中の悩みも「家庭との両立」が 1 位である(株式会社ポピンズ 厚生労働省委託事業「保育士の再就職支援に関する報告書データ集」平成 23 年 1 月)。



考えれば、多様なライフスタイルを可能にする制度設計と、少子化対策は矛盾しない。これはスウェーデンやフランスといった、多様性と高い出生力を両方実現している国の例を見れば明らかだ。逆に、特定の家族の姿を押し付けたり、家族に過度の負担を押し付ける家族主義の国（日本やドイツ）が、低出生力に悩んでいるのである。

ケア労働の供給不足に対応するために外国人労働力を活用しようという動きが政府や経済界にあるが、この場合、外国人を単なる労働力としてではなく、移民として位置づけたうえで、平等に社会権を付与し、多様性を重んじる社会の中に包摂していく必要がある。社会的包摂は移民労働力を日本に惹きつけるインセンティブとしても機能する。「使い捨て」の国で質の高い労働力を提供したいと考える外国人はいないであろう。