

労働流動性の向上が、世界市場における日本の競争力を改善

I. 要旨

国、経済及び企業の競争力は、資源（人的資源を含む）の調達と再配分が迅速に行われ、最大の生産性と成長を得ることによって、維持される。

深尾・権レポートでは、労働生産性の低下と資源と労働力の再配分の遅れに見られるような「新陳代謝」の慢性的機能低下が日本経済の長期低迷の原因と結論付けている。また、労働市場の不完全性と柔軟性の欠如が経済成長を停滞させていたと見ている。同時に、この調査は、新興企業や外資系企業などといった新規参入者らが、1996年から2006年までの間に日本の雇用拡大の大部分を担っており、この傾向は今後も継続すると述べている。

市場への新規参入者が従業員の雇用を必要とするのは、当然のことである。しかし、新規参入者は、既存の日本企業が有するような人材や実績を十分に持っていないため、日本の大企業のように大学の新卒を採用し、教育訓練を行って従業員の忠誠心を育てることは困難である。しかも、新規参入者は、たいいてい、特定のスキルをもつ職務経験者を雇用する必要がある。しかしながら、安定志向の強い日本社会においては、生産性は低い安定した職場にいる従業員を引きつけることは容易ではない。

逆に言えば、業績が悪化している企業が生き残るためには、透明かつ公正な方法で雇用調整を行うことを可能とし、紛争を最小限に抑えることが必要である。しかしながら日本では、非生産的または機能不全に陥っている企業においてさえ、従業員は職にとどまろうとする傾向が強いので、市場への新規参入者がこれらの人材を獲得することは難しい。

この不幸な現象には、二つの理由がある。一つは、解雇に関する日本の法律が複雑かつ過度に曖昧であること。もう一つは、公的セーフティネットが、極めて貧弱で不備が多いため、従業員がより生産的でやりがいのある仕事への転職に備えたり、再教育を受けるために離職することには消極的になることである。

ACCJは、日本政府がこれらの問題に対処し、労働流動性とセーフティネットの改善を国の優先事項とするべきであると考えている。21世紀のグローバルかつ知識集約的な求人市場において国民が十分な競争力を持つように環境を整備することは、日本政府が国民の将来を保障すること、及び自国の経済成長の促進に資するものである。

II. 論点及び分析

解雇に関する過度の規制は労働流動性を低下させる

2009年の研究報告「Labor Immobility in Japan: Its Causes and Consequences」（日本における労働の非流動性：その原因と結果）において、京都大学の有賀健教授と岡澤亮介氏は、解雇に要するコストが日本のGDPの約0.2%にあたると試算している。日本で発生する解雇の件数が低いことを考慮すれば、これはかなりの数字である。このようなコストの算定を正確に行うことはできないが、雇用及び解雇に要するコストが高いため、外資系企業も日本企業も日本を脱出し、より予測可能性と透明性の高い雇用規制を備えた国・地域へ投資先を変えることがしばしば行われている。

経営者は、日本で新規に従業員を雇用する場合、パッチワーク・キルトのように複雑な雇用契約の選択肢、あいまいな規制、頻繁かつ

労働流動性の向上

予測不可能な行政解釈の変更直面する。手続や書式の変更は(それについていくだけに必要な時間と資源において)、労使双方にとってコストが高くつきすぎる。さらに、雇用関連法令の違反は、多くの場合、違反した企業名の公表を含む行政処分のみならず、刑事処分が課せられることがあるので、雇用関連法令の遵守に関するリスクを軽減することへの困難が伴う。

深尾・権レポートが示すように、日本の将来の成長可能性は、近年雇用純増を生み出してきた新興企業と対日直接投資を増やすように刺激を与えることと直結している。日本の優れた技術基盤を考慮すれば、このような投資の多くは高リスクかつより革新的な産業分野に向けられるべきである。

ただし、アムステルダム大学のEric Bartelsman教授など専門家の調査によれば、これら高リスクかつ革新的な産業分野は、厳しい雇用保護法制のある諸国においてはそうでない国より産業規模が小さく生産性が低いことが明らかになっている。(Eric Bartelsman, Enrico Perotti, Stefano Scarpetta著「Barriers to Exit, Experimentation and Comparative Advantage」(撤退、実験及び比較優位に対する障害)2008年6月13日)

例えば、Bartelsman教授とその同僚は、ハイテク企業は、事業が失敗した場合の潜在的な撤退コストが高額な国や地域を避ける傾向があると示唆している。企業は、雇用保護が厳格であれば、事業の失敗のリスクを最小化し、ひいては経済の全体的な活力を殺ぐことになる。

雇用関連法令を簡素化し、合理化することは、投資・成長・雇用が拡大し、すべての当事者にとって望ましい結果につながる。しかし、日本の解雇に関する法令では、どのような場合に解雇が適切であるのかが明確に記載されていない。これにより混乱が生じ、労使紛争を招く。労働契約法第16条は、次のように規定する。「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を

濫用したものであるとして、無効とする。」残念なことに、「客観的に合理的な理由」及び「社会通念上相当である」の表現が何を意味するものかについては、幅広い解釈に委ねられている。

また厚生労働省も、これらの基準に合致し解雇が有効と認められるのはどのような場合かについて、明確でわかりやすいガイドラインを提供していない。東京労働局は、管轄内の事業主向けに「しっかりマスター：労働基準法解雇編」というパンフレットを発行したが、これにも、こういった場合に事業主が労働者を解雇できるかについて、客観的な基準は記載されていない。このパンフレットには、被雇用者の「勤務成績が著しく悪い」、「長期にわたり職場復帰が見込めない」、「著しく協調性に欠ける」場合に解雇が有効であると記載されているだけである。いずれも、主観的な類型で、議論の余地は広い。実際には、事業主が労働局のガイドラインに基づいて解雇を正当化することは、極めて困難である。

このように解雇についての明確なガイダンスを欠き、結果の予測が不可能であることで、法的紛争の種を蒔くことになり、労使双方にとって、金銭や精神的苦痛、そして、従業員が新しい職場で楽しんで生産的な仕事をしていないはずの時間、または別の職業のための再教育を受けているはずの時間の損失といった負担を課している。

さらに、従業員が正当な理由なく解雇された場合、労働契約法で規定されている唯一の解決法は、本質的に実行不可能なもの、すなわち職場復帰である。長期にわたる法廷闘争を経て、労使間の信頼関係が再構築できると期待するのは非現実的であり、理にかなっていない。従業員が勝訴した場合でも、問題は実際には解決されない。この場合、従業員の「自主」退職の見返りとして、当事者間で退職金の交渉をしなければならないからである。

退職金が交渉の対象ということになれば、支払われる金額は従業員によって著しく異なる可能性がある。これにより、解雇された従業

全日本労働審判統計 従業員の地位確認の申立

図1

2006年	2007年	2008年	2009年
418	719	1022	1701

出所：2010年4月12日集計の最高裁事務総局による報告からの統計
(注記：2006年の数字はその年の4月から12月で計算)

員間ばかりでなく、解雇に対して異議を唱えた者と自主的に退職した者との間にも、不公平かつ不均衡な状態が生じることとなる。

要約すると、現在の日本における解雇ルールによって、唯一の法的救済が労働者、使用者ともに望まない、著しく不公平な結果をもたらしかねない状況が生じている。

上記図1の統計では、この混乱した状況によって、第三者の介入を必要とする労使紛争が増加傾向にあることが明らかになっている。

これとは対照的に、強力な雇用保護で知られるドイツなどヨーロッパ諸国では、より合理的に解雇の問題を取り扱っている。ドイツの法律では、事業主に対し解雇を正当化できる明確な理由を示すことを求めているが、同時に退職金に関するガイドラインを規定、周知させることにより、裁判外での紛争解決を容易にしている。ドイツには特定の金銭による賠償や退職金の支払いを定める法律や当局の規制はないが、かなり以前に、裁判所が事業主に対し、正当な理由なく労働者を解雇する場合は、一般的に雇用期間1年につき1カ月分の給与を支払うよう求める判例が確立している。この明確なルールによりドイツの労働者と使用者の間に公平性が形成され、労使紛争の件数が抑えられている。

試用期間中の過度な保護の問題

日本の雇用関連法令では、2週間を超える試用期間中における使用者の権利について明確な規定がない。労働基準法第21条は、雇用の

開始から2週間以内であれば30日前の解雇予告またはこれに代わる30日分の平均賃金の支払いなしに労働者を解雇できると規定している。ただし、新規採用者の能力は、このような短期間で見極められるものではない。

従業員が契約どおりの業績をあげられることを確認するために、多くの企業では、新規採用者に対し、雇用関係の開始時に一定期間の雇用契約上の「試用期間」を設けている。裁判所は、労働者の試用期間中の解雇をより寛容に認める傾向が強いものの、雇用主は試用期間中の労働者を任意に解雇できないため、中には新規採用に対して非常に消極的になる企業もあり、派遣労働者の使用を助長してしまっている。

これとは対照的に、保護的な雇用法制で知られる諸国においてさえも、試用期間に関する法律は日本のものより明確で、実地的である。例えば、ドイツでは、雇用開始から6カ月間は雇用関係を任意に解消できる。また、ニュージーランドでは、最近、3カ月間の試用期間中の「任意解雇」が認められるようになったが、調査によると、新規採用を行った企業の40%がこの柔軟な新規則の導入を理由として、実際に採用を行ったことがわかった(出所：2010年7月21日付「ニュージーランドヘラルド」紙)。もし、日本がこのような明確で実用的なルールを採用したならば、日本の使用者と労働者は、労使関係をリセットでき、結果的に労使紛争が減少し、同時に労働流動性と労働者の生産性の両方を向上させることになるだろうと、ACCJは考える。

内定の慣行が労働力の流動性を制限

使用者が学生に対し、卒業の1年前までに法的強制力のない仮の採用通知を出す「内定」の慣行は、労働力を固定化しており、日本の経済成長に大いに寄与している中小企業及び外資系企業の競争力を損なっている。

最近の経済危機で目にしてきたとおり、内定を受け、将来の展望を確信していた多くの学生が、突然内定を取り消され、自分たちの目の前の見通しが立たなくなるという経験をしている。内定が与える偽りの安心感は、日本の経済にとって危険なものである。それは、多くの日本企業がもはや「終身雇用」という暗黙の了解を果たせない時代に、「終身雇用」への期待を助長してしまうからである。

また一方で、合法的な内定であっても、将来にわたる相当な金銭的なコミットメントを伴うため、多数の中小企業や外資系企業には適合不能である。内定の慣行は、日本の大企業が即座の金銭的負担なしに優秀で聡明な学生を不当に確保するためのものである。このような雇用の申入れは、労働関連法令で明確に禁止するか、またはこれを拘束力のある雇用契約と厳格に解釈するようにすべきであると、我々は考える。

派遣労働の規制で低い労働流動性は固定化する

日本の大手メーカーを巡る昨今の経済動向のために、労働者派遣制度に関して極めて否定的な報道がされている。その結果、派遣労働者の利用を厳しく規制する政治的圧力につながっている。しかし、こうした規制が日本の労働市場、ひいては経済全体に与えるマイナスの影響について、深い分析は殆どなされていない。

非正規雇用に対する日本の規制方針は、正規ないし長期雇用化の促進、派遣元事業主による派遣労働者からの不適正な搾取の防止、さらに労働者の権利と福祉の保護などの政策的な目的を反映するものである。しかし、これまでの改正経緯その他の理由によって、労働

者派遣法施行令に定められた解釈の幅が広い26業務に分類される専門性の高い派遣業務に該当するかどうかの判断基準や適用されるルールは、従事する業務ごとに異なり、解釈に非常な困難を伴うものとなっている。

たとえば、専門26業務のひとつであるOA機器操作に従事する派遣労働者を受け入れた場合、派遣先企業はこの派遣労働者を事務用機器操作に関連しない業務に就業時間の1割を超えて従事させてはならないとされ、派遣可能期間への抵触となりかねない。さらに、最近の厚生労働省の見解では、仮にOA機器操作に従事する派遣労働者が来客にお茶を出したり、郵便物の仕分けをしたりした場合には、たとえこれらの作業が就業時間の1割に満たなかったとしても、3年の派遣可能期間の制限がある自由化業務に従事していると見なされるとしている。また、伝えられるところによれば、厚生労働省は、労働者派遣法上派遣先でOA機器操作に従事する派遣労働者が、特別な技術に習熟した専門業務の派遣労働者として分類・処遇されるためには、機器操作の際に「考える」ことを求めているという。

加えて、派遣労働者を派遣する派遣元事業主と派遣先企業に適用されるこのルールは、規制当局の解釈の対象である。もしくは、これらの解釈は、政策の突然の変更や行政の再評価の影響を受けやすく、たとえ派遣労働者が就業の継続を希望したとしても、派遣労働者の能力に大きなダメージを与えるものである。こうした複雑なルールは、ルール自体が官僚主義的に自己目的化し、上述した規制方針の根幹にある主義と精神から逸脱し、また正規雇用増進のうえでも何らメリットを生むことはない。

このため、こうした短期の非正規雇用が多くの労働者にとって就業の機会を得る最初の入り口となっている事実から目をそむけている。派遣は、派遣労働者を利用する派遣先企業における短期就労から長期雇用への転換の機会を提供するものである。少なくとも、派遣労働者にとっては、技術を習熟し、経験を積み、いずれは正規雇用労働者となるための

力を蓄えることができる。日本の派遣労働を巡る制約は、企業に法令遵守という責務を負わせることにより、労働者の生活やキャリア形成に悪影響を与えている。こうした要因は、日本での新規雇用を促進するものではなく、むしろ抑制するものとなっている。

日本の不十分な社会的セーフティネットが流動性を阻害

前掲した「Labor Immobility in Japan: Its Causes and Consequences」において、有賀教授と岡澤氏は、過去25年間において、非正規労働者が全労働人口の15%から35%近くに増加したと述べている。

この増加にかかわらず、全体的な労働流動性は増加していない。訓練を受けた労働者はとにかく今ある仕事を保持し、他の職を考えたがらないからである。こうした「現職への固執」の傾向は、ドイツ、オランダ、スイス、フランスと比較して失業給付期間が短期化され、給付金が特に低い日本では驚くことではない。

現行の日本の制度では、失業給付は、上限日額7,685円、月額230,550円となっている。下図2にあるように、はるかに高い給付があるヨーロッパ諸国と対照的である。

現在の為替相場を考慮しても、これらの国々の失業給付は日本の給付よりもかなり高い。のみならず、これらは直近の職の収入に対する比率で決定されたり、前職の勤務時間の長短に連動して決まるものではない。また、通常、年齢など他の要素を加味して調整がなされている。

日本と同様に、ドイツも「ワークシェアリング」を行っているが、外的経済状況を受け企業が一時的に労働時間と給与を減らし(kurzarbeit)、政府からの助成金等を給与の一部に充てるなどして労働者の雇用を維持している。だが、大きく異なるのは、ドイツでは使用者と労働者が共同でワークシェアリングの調整を行うのであって、政府による規制には依存せずに、リスクを当事者が均分する方式がとられている。ドイツのシステムでは、部分的失業給付と全額失業給付の間差を、該当従業員の過去の総賃金の60% (子供がいる場合は67%)を補償することで平等な扱いがされており、その選択権を民間部門に任せている。

日本では社会保障制度と同様に、雇用保険の失業給付制度は様々な種類に分かれており、それぞれ給付レベルも異なる。不公平さに加え、この制度は非効率的で高コストとなっている。さらに、日本のセーフティネットには、不公正な状況を作り出す問題が内在する。すな

月額最大失業給付

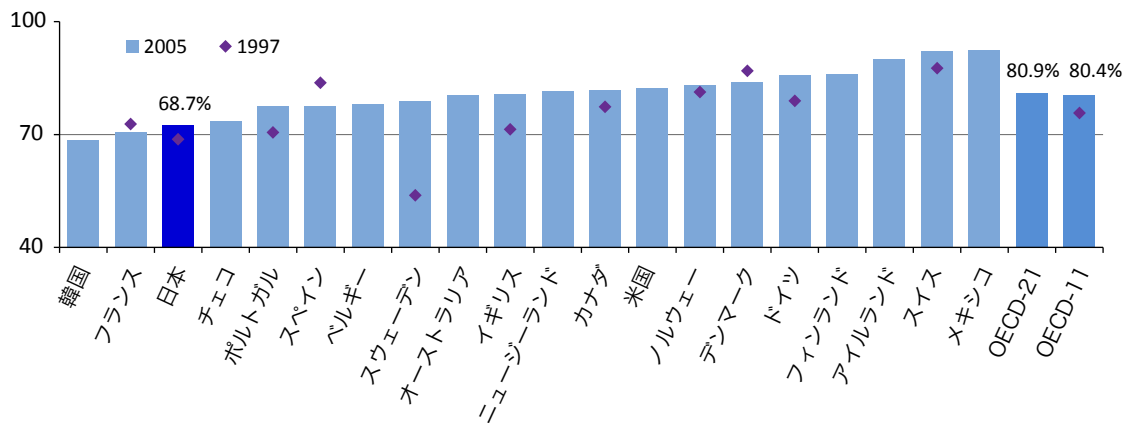
図2

	円換算額	現地通貨
日本	¥230,550	JPY 230,550
ドイツ(子供なし)	¥362,250	EUR 3,150
ドイツ(子供有り)	¥404,455	EUR 3,517
スイス(子供なし)	¥592,700	CHF 8,400
スイス(子供有り)	¥617,400	CHF 7,350
オランダ	¥332,005	EUR 2,887

出所：「世界の社会保障プログラム—2008年版」ヨーロッパ、アジア、国際社会保障協会刊
 脚注：日本月額失業等給付算出7,685円/日×30日
 為替レート：1ユーロ=115円；1スイスフラン=84円

仕事に完全に満足、とても満足、
ほぼ満足している被雇用者の割合(%)

図3



出所：OECD, Society at a Glance, 2009

わち、国のセーフティネットではフルタイムの正規労働者として働いたことのない人には、雇用調整に備えて、より良い転職のための職業訓練や能力向上のために必要な時間を認めていないためである。また、転職先が経営困難となった場合、年齢制限によって再度の転職が困難になる恐れから、高齢の労働者が新しい仕事を求めることも少ない。

潜在的に可能性を持つ人にとって、これは失望や無力感となり、やりがいを感じられない生産性の低い臨時雇いの仕事に就くという悪循環に陥っていく。さらに悪いことに、専門知識と訓練がますます必須となるITとインターネット経済の時代に、このような状況が起きているのである。

今こそ保育施設の拡充を

日本では利便性があり補助金に支えられている保育施設と雇用契約の柔軟性が相対的に不十分であり、出産後の女性の職場復帰を難しくし、復帰後の生産性向上の妨げにもなっている。

スイスのジュネーブで見られるように、ヨーロッパの都市では、就学前の早期教育を数十年にわたり社会の重要な要素として考慮している。たとえば、ジュネーブでは80年代から、金銭的な援助ばかりではなく、独立した保育施設を共同管理する専門知識面のサポートを行うため、早期幼児教育委員会のような専属の団体を設立している。ジュネーブ市は、財政計画、技術や教育手法の援助のみならず、保育施設に勤務する職員の労働条件管理まで手助けしている。日本も保育に関し、同様の総合的な取組みを行うべきだと我々は考える。

雇用に対する過度の保護は、仕事の満足につながらない

日本において、急激な就労時間の減少と労働者保護の取組みにもかかわらず、統計によれば、日本の労働者の仕事に対する満足度はOECD加盟国の殆どすべての国より、はるかに低い数字となっている。(上図3参照)

ACCJは、やりがいを感じている労働者ほど生産性が高いと考え、以下の提言が労働者の

仕事に対する満足度と労働者生産性の双方を増大させるものとする。

III. 提言

A. 雇用契約と解雇について、さらなる柔軟性、透明性、予測可能性の確保を

失業及び不当解雇による紛争件数を減らし、また、日本経済を全般的に改善させるために、我々は日本政府と厚生労働省に対して、法令を見直し、雇用契約関係に柔軟性、透明性、雇用終了時における予測可能性を与えるよう提言する。

具体的には、ACCJは以下の項目を日本政府と厚生労働省に提唱する：

- 労働契約法第16条解釈を示すガイドラインを発行し、使用者が労働者を合法的に解雇できる場合の基準を明確化する。
- 十分に正当な理由を欠く解雇において、解雇を巡り紛争となった使用者と労働者にとって、より現実的で実効性ある選択肢として、原職復帰に代わる十分に考案された金銭的補償制度を導入する。
- 労働法制の改正に関わるいかなる規制の変更も、完全に透明性ある方法で行われるようにする。これには民間部門に、問題の所在を特定し、改正案作成にあたっての援助、これらに対するオープンなコメントを提出し、関係当局や政府アドバイザーと意見交換するなど、公正で意義ある機会を提供することを含む。

B. 試用期間における労働者保護の緩和

より多くの労働者の雇用を企業に促すために、ACCJは日本政府と厚生労働省が法規制を改正しガイドラインを公表して、採用後6カ月までの試用期間中の労働者を、使用者がその裁量により解雇できる旨記した合意が、法的に有効となるようにする。

C. 日本の法律の下で内定を禁止するか、または厳格な履行を求める

企業の公平な採用活動を保障し、求職者の利益を保護するために、ACCJは政府と厚生労働省に対して、内定制度の廃止、または内定を拘束力ある雇用契約とする法的解釈を確保することを提案する。

D. 派遣労働に関する規制緩和

企業による積極的な雇用創出を促進し、労働流動性を増大させ、多くの若い労働者に対して、将来的に正規雇用への転換の可能性のある企業に就労する機会を提供するために、ACCJは日本政府と厚生労働省に対して以下のとおり提言する。

- 派遣可能期間の制限のない政令26専門業務を見直し、大幅に単純化するか、派遣可能期間の上限を6年に延長する。
- 派遣業務に課された制限とこれら制限を巡る解釈を全面的に見直す。この見直しは、外国資本企業や中小企業の人材担当役員を含む専門家委員会による助言にそって行うべきである。
- 労働者派遣に関する規制当局の監査・指導方針と解釈が頻繁かつ一方的に変更されることがないように、派遣法制とガイドラインを再設計する。
- 中小企業を派遣労働者に関する規制から適用除外する。
- 派遣労働者を直接雇用した派遣先企業に対する優遇税制措置の立法化。
- 派遣労働者に訓練プログラムを提供した派遣先企業に対する優遇税制措置の立法化。

E. セーフティネットの強化

日本国民に公正かつ適切なセーフティネットが普及するよう、ACCJは政府及び厚生労働省に以下のとおり提言する。

労働流動性の向上

- 失業給付金の上限レベルを、ドイツやヨーロッパ主要国の支給額のレベルまで引き上げる。
- 給付金受給期間を最大期間18カ月まで延長し、制度の濫用に対しては実効性ある予防措置を講じる。
- 雇用形態（パートタイム、フルタイム、または有期）にかかわらず、全ての賃金労働者が利用可能な、国による単一の雇用保険の失業給付制度を構築し、産業セクター間での差異を生じさせず、また、再訓練の猶予を十分に与える期間の給付とする。
- 過去の支給賃金レベル（たとえば、子供がいない場合は60%、子供がいる場合は67%）を反映した失業給付を、受給最低基準に組み込んで制度化する。
- 雇用形態（パートタイム、フルタイム、または有期）にかかわらず、全ての賃金労働者とその雇用主に雇用保険の保険料の拠出義務を強化し、違反の場合の制裁を厳格化する。
- 現行の「ワークシェアリング」制度を、一時的なワークシェアリングの実施に際し、政府主導ではなく、使用者と労働者が共同で決定するドイツ型「短時間労働」制度に発展させる。
- 利便性ある保育制度の普及と労働契約関係の柔軟性の拡大により、出産後の女性の職場復帰を一層容易にする。

IV. 結語

ACCJは日本政府に対し、上述の手法を用いて、労働市場におけるより柔軟な労働力の流動化と、より強固なセーフティネットの構築を提言する。これらが実現した暁には、日本国民は、グローバル化と知識集約型経済にますます移行していく21世紀において、一層の競争力をもち、高い生産性のある労働者として自身の可能性を存分に享受し、同時に日本の経済成長の活性化を推進するものと考えている。