

平成25年3月

第2期中期目標期間における調査研究成果をベースとした

# 政策論点レポート

執筆：JILPT 労働政策研究所長 浅尾 裕

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



この「JILPT 政策論点レポート」は、労働政策研究報告書（JILPT）が第 2 期（期間：平成 19 年度～23 年度）においてとりまとめた調査研究成果をベースとして、その広範な調査研究成果の中から特に重要であると思われる政策的インプリケーションを抽出し、整理したものである。

こうした「レポート」の作成は、JILPT の第 3 期中期目標期間から開始する取組の一つで、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を狙いとしている。

こうした取組を通じて、JILPT の調査研究成果がより広く知られるとともに、我が国の労働面の課題の解決に向け、少しでも役立つことがあれば望外の喜びである。

## 目 次

はじめに .....	1
<b>序論 JILPT 第 2 期調査研究の基本課題と調査研究活動の概要</b> .....	2
1. プロジェクト研究 .....	2
2. 課題研究、その他の調査研究活動 .....	4
3. プロジェクト研究シリーズの発刊 .....	5
<b>本論 JILPT 第 2 期調査研究成果における政策インプリケーションと政策課題</b> .....	6
<b>第 1 章 近年における経済及び雇用情勢の概観</b> .....	6
<b>第 1 節 近年における経済動向の概観</b> .....	6
1. 国内総生産（GDP）の推移 .....	6
2. 実質 GDP の変動要因（需要項目別寄与度） .....	8
3. 経済変動の実体的性格－民間消費と外需に注目－ .....	10
4. 製造業生産活動の動向 .....	14
5. この節のまとめ（経済動向の概観） .....	15
<b>第 2 節 近年における雇用動向の概観</b> .....	17
1. 雇用に関する基礎的指標の動向 .....	17
2. 非正規雇用の動向 .....	20
3. 近年の雇用動向からのまとめ .....	22
<b>第 2 章 「全員参加型社会」の構築の視点からみた JILPT 第 2 期における         主な調査研究成果の紹介</b> .....	23
<b>第 1 節 若年者雇用に関する主な調査研究成果</b> .....	25
1－1. 新規学卒労働市場に関する調査研究成果 .....	25
1－2. 若年者の就業行動に関する調査研究成果 .....	26
1－3. 若年者の就業支援、就業促進策等に関する調査研究成果 .....	32
<b>第 2 節 子育て期女性の雇用に関する主な調査研究成果</b> .....	38
2－1. 出産・育児期の就業継続に関する調査研究 .....	38
2－2. 子育て期の女性の就業促進に関する調査研究 .....	45

<b>第3節 高年齢者雇用に関する主な調査研究成果</b> .....	48
3-1. 高年齢者の就業に関する調査研究 .....	48
3-2. 高齢期の社会貢献活動への参加に関する調査研究 .....	51
<b>第4節 非正規雇用に関する主な調査研究成果</b> .....	54
4-1. 多様な雇用・就業形態に関する総合的な調査研究 .....	54
4-2. 派遣労働者に関する調査研究 .....	59
4-3. 契約社員に関する調査研究 .....	60
4-4. パートタイム労働者に関する調査研究 .....	63
<b>第5節 共通する政策課題に関する主な調査研究成果</b> .....	66
5-1. 中小企業の実態と課題 .....	66
5-2. 労働時間に関する課題と対応 .....	69
5-3. 個別的労働関係紛争の増大とその態様 .....	77
5-4. 外国人労働者の実態と課題 .....	81
5-5. 雇用政策（雇用創出）に関する市町村の役割とその実態 .....	85
<b>第6節 政策や施策、手法をめぐる主な調査研究成果</b> .....	89
6-1. 的確な職業選択、就業マッチングを実現するための職業情報 の提供、職業相談の実施に関する調査研究 .....	89
6-2. 円滑な就業に向けた能力開発支援に関する調査研究 .....	92
①ジョブ・カード制度 .....	92
②欧米における能力開発制度 .....	96
③職業資格 .....	96
6-3. 労働市場のセーフティネットに関する制度 .....	101
6-4. 女性労働政策 .....	102
6-5. 最低賃金 .....	106
<b>第3章 JILPT 第2期調査研究成果から提起される現下及び今後における     主要な政策課題と政策対応の方向</b> .....	109
1. 「全員参加型社会」の実現に向けて .....	109
(1) 若年者の就業促進 .....	109
(2) 子育て期の女性の就業促進 .....	115
(3) 高年齢者の就業促進 .....	118
(4) ターゲット層以外における就業促進の課題 .....	120
2. 非正規雇用に関する政策の総合的実施 .....	120
(1) 能力開発年齢の重要性 .....	120
(2) 多様なキャリア形成展墓への対応 .....	123
(3) 能力開発を基軸とするキャリア形成支援 .....	125
(4) 処遇環境の整備（均等・均衡処遇） .....	126
(5) 大きな経済変動に際しての雇用の安定 .....	126
(6) その他の非正規雇用をめぐる政策課題 .....	127
<b>おわりに</b> .....	128

## 調査研究成果<概要>掲載コラム一覧

1. 調査シリーズNo.41「第5回勤労生活に関する調査（2007年）」（p24）
2. 労働政策研究報告書No.141「学卒未就職者に対する支援の課題」（p27）
3. 労働政策研究報告書No.97「『日本的高卒就職システム』の変容と模索」（p28）
4. 労働政策研究報告書No.108「地方の若者の就業行動と移行過程」（p30）
5. 労働政策研究報告書No.148「大都市の若者の就業行動と意識の展開－「第3回若者のワークスタイル調査」から－」（p31）
6. 労働政策研究報告書No.117「非正規社員のキャリア形成－能力開発と正社員転換の実態－」（p33）
7. 労働政策研究報告書No.129「『若者統合型社会的企業』の可能性と課題」（p34）
8. 労働政策研究報告書No.125「学校時代のキャリア教育と若者の職業生活」（p36）
9. 調査シリーズNo.91「中小企業における既卒者採用の実態」（p37）
10. 労働政策研究報告書No.136「出産・育児期の就業継続－2005年以降の動向に着目して－」（p40）
11. 労働政策研究報告書No.150「出産・育児と就業継続－労働力の流動化と夜型社会への対応を－」（p41）
12. 労働政策研究報告書No.109「出産・育児期の就業継続と育児休業－大企業と中小企業の比較を中心に－」（p43）
13. 労働政策研究報告書No.99「有期契約労働と育児休業－継続雇用の実態と育児休業の定着に向けた課題－」（p44）
14. 労働政策研究報告書No.96「子育て後の女性の再就職 課題とその解決」（p46）
15. 労働政策研究報告書No.140「シングルマザーの就業と経済的自立」（p47）
16. 労働政策研究報告書No.120「継続雇用等をめぐる高齢者就業の現状と課題」（p49）
17. 労働政策研究報告書No.137「高齢者の就業実態に関する研究」（p50）
18. 資料シリーズNo.93「高齢者の就業実態に関する研究－高齢者の就業促進に向けた企業の取組み－」（p52）
19. 労働政策研究報告書No.142「高齢者の社会貢献活動に関する研究－定量分析と定性分析から－」（p53）
20. 労働政策研究報告書No.132「非正規雇用に関する調査研究報告書－非正規雇用の動向と均衡処遇、正社員転換を中心として－」（p56）
21. 資料シリーズNo.79「欧米における非正規雇用の現状と課題－独仏英米をとりあげて－」（p57）
22. 資料シリーズNo.107「『多様な正社員』の人事管理－企業ヒアリング調査から－」（p58）
23. 労働政策研究報告書No.139「登録型派遣労働者のキャリアパス、働き方、意識－88人の派遣労働者のヒアリング調査から－」（p61）
24. 調査シリーズNo.78「人材派遣会社におけるキャリア管理に関する調査（派遣元調査シリーズ）」（p62）
25. 労働政策研究報告書No.130「契約社員の人事管理と就業実態に関する研究」（p64）

26. 調査シリーズNo.88 『短時間労働者実態調査』結果－改正パートタイム労働法施行後の現状－」（p65）
27. 労働政策研究報告書No.118 「中小サービス業における人材育成・能力開発」（p67）
28. 労働政策研究報告書No.131 「中小製造業（機械・金属関連産業）における人材育成・能力開発」（p68）
29. 資料シリーズNo.109 「中小製造業（機械・金属関連産業）における人材育成・能力開発－製造業集積地域での取組み－」（p70）
30. 労働政策研究報告書No.128 「仕事特性・個人特性と労働時間」（p71）
31. 労働政策研究報告書No.106 「働く場所と時間の多様性に関する調査研究」（p73）
32. 資料シリーズNo.104 「労働時間規制に係る諸外国の制度についての調査」（p74）
33. 労働政策研究報告書No.151 「ワーク・ライフ・バランス比較法研究＜最終労働政策研究報告書＞」（p75）
34. 労働政策研究報告書No.127 「妻からみた夫の労働時間－『労働時間に関するアンケート調査（妻調査）』結果分析－」（p76）
35. 調査シリーズNo.100 「職場におけるメンタルヘルス対策に関する調査」（p78）
36. 労働政策研究報告書No.123 「個別労働関係紛争事案の内容分析－雇用終了、いじめ・嫌がらせ、労働条件引き下げ及び三者間労務提供関係－」（p79）
37. 労働政策研究報告書No.133 「個別労働関係紛争事案の内容分析Ⅱ－非解雇型雇用終了、メンタルヘルス、配置転換・在籍出向、試用期間及び労働者に対する損害賠償請求事案－」（p80）
38. 労働政策研究報告書No.98 「企業内紛争処理システムの整備支援に関する調査研究」（p82）
39. 調査シリーズNo.83 「世界同時不況後の産業と人材の活用に関する調査・外国人労働者の働き方に関する調査」（p83）
40. 調査シリーズNo.57 「日本企業における留学生の就労に関する調査」（p84）
41. 労働政策研究報告書No.119 「市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み」（p86）
42. 調査シリーズNo.101 「地方自治体における雇用創出への取組と課題」（p87）
43. 資料シリーズNo.82 「中山間地の雇用創出」（p88）
44. 資料シリーズNo.86 「総合的職業情報データベースの研究開発」（p90）
45. 資料シリーズNo.101 「職業分類の改訂記録－厚生労働省編職業分類の 2011 年改訂－」（p91）
46. 労働政策研究報告書No.149 「成人キャリアガイダンスの多様なニーズとそのあり方に関する調査研究」（p93）
47. 資料シリーズNo.87 「ジョブ・カード制度の現状と普及のための課題－雇用型訓練実施企業に対する調査より－」（p94）
48. 資料シリーズNo.90 「ジョブ・カード制度における雇用型訓練受講者の追跡調査－『第1回・第2回転職モニター調査』結果速報－」（p95）
49. 資料シリーズNo.57 「欧米諸国における公共職業訓練制度と実態－仏・独・英・米 4

- カ国調査ー」(p97)
50. 資料シリーズNo.102「諸外国における能力評価制度ー英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査ー」(p98)
  51. 資料シリーズNo.91「雇用創出と人材育成ーアメリカ・ジョージア州のヒアリング調査からー」(p99)
  52. 労働政策研究報告書No.121「我が国における職業に関する資格の分析ーWeb 免許資格調査からー」(p100)
  53. 労働政策レポート Vo1.7「労働市場のセーフティネット」(p101)
  54. 資料シリーズNo.99「雇用調整助成金による雇用維持機能の量的効果に関する一考察」(p103)
  55. 資料シリーズNo.70「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」(p104)
  56. 労働政策レポート Vo1.9「女性労働政策の課題ー「正義」「活用」「福祉」の視点からー」(p105)
  57. 労働政策レポート Vo1.6「男女間賃金格差問題読本ー『説明されるべきもの』から『女性従業員の活用度を示す指標』へー」(p106)
  58. 資料シリーズNo.90「最低賃金の引き上げによる雇用等への影響に関する理論と分析」(p107)

## 第2期の調査研究成果をベースとした

# 「JILPT 政策論点レポート」

### 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（以下単に「第3期」という。）から開始する取組の一つで、JILPT（労働政策研究・研修機構）が行った様々な労働問題に関する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を狙いとしている<sup>1</sup>。

今回のこの「レポート」は、JILPT が第2期（期間：平成19年度～23年度）においてとりまとめた調査研究成果をベースとしており、その広範な調査研究成果の中から特に重要であると思われる政策的インプリケーションを抽出し、整理して作成した。それは、このレポートの作成者の現時点での問題意識に沿って行われており、必ずしもそれぞれの調査研究担当者の意図に合致するものではない場合も少なくないと思われる<sup>2</sup>。

また、記述に当たっては、読み物としてより平易なものとすることを旨とした。そのため、調査研究に求められる厳密な論証にはあまり触れずに結果だけを紹介することとなるなど考慮せずに記述した面がある。

今回の「レポート」は初めての取組でもあり、一つの試作であると理解いただきたい。作成方法やプロセスを含めて今後検討を加え、第3期中における実践を通じて改良を重ねていくべきものとする。そうした中でより完成された取組となり、それ以降定着することが望まれる。

こうした取組を通じて、JILPT の調査研究成果がより広く知られるとともに、我が国の労働面の課題の解決に向け、少しでも役立つことがあれば望外の喜びである。

---

<sup>1</sup> JILPT の第3期中期計画には、「また、労働政策を取り巻く現状や機構における調査研究の成果を踏まえ、毎年度、政策の検討課題・論点を抽出した上で、政策提言に係るレポートを新たに作成し、厚生労働省に提示するとともに、ホームページで公表を行うなど、政策提言機能の強化を図る」（第2の4の（2）後段）とされている。

<sup>2</sup> 後述するようにこのレポートは、JILPT 第2期に係る中期目標、中期計画で示されたプロジェクト研究テーマを咀嚼し、「全員参加型社会」の構築の視点からとりまとめた。時代の変化とともに、また、人々の重点の置き所の違いから、別の視点（例えば、「高度人材社会日本」の構築、「多様性社会日本」の構築、といった視点などが考えられる）からのとりまとめもあり得るところであり、そうなればこのレポートとは異なる調査研究成果も取り上げられ、また、違った構成となったであろう。



## 序論 JILPT 第 2 期調査研究の基本課題と調査研究活動の概要

本論に入る前に、JILPT 第 2 期の調査研究における基本課題とそれに基づき実施された調査研究活動の概要を整理しておきたい。

### 1. プロジェクト研究

JILPT は、独立行政法人として、所管大臣（厚生労働大臣）から示された中期目標の達成を任務としている。第 2 期中期目標期間（平成 19～23 年度）においては、「我が国が直面する中長期的な労働政策の課題に係る」ものとして下の表の左欄の 6 つ（プロジェクト研究テーマ）が示された。その趣旨は、右欄に掲げるとおりとされた（第 2 期中期計画）。

この 6 つの政策課題を分析すれば、「全員参加型社会のあり方と勤労者生活の質の向上」が大目標とされていると考えられる。少子高齢化の下で人口減少が予想される中で、若年者、既婚女性、高齢者といった就業率の相対的に低い層の就業を促進することが経済社会的に重要な課題となっている<sup>3</sup>。このため、就業を希望しながら就業できないでいる要因を解明するとともに、そうした層の就業を促進し、また、より質の高い就業環境・条件を整備するためにはどのような取組（政策・施策）が必要なのかについて、調査研究を進めることが求められた。そして、この調査研究の課題が、上述のような 6 つのテーマに要素分解されて提示されたと考えられる。

#### ＜第 2 期における JILPT プロジェクト研究テーマ＞

1. 人口減少下における全員参加型社会の在り方についての研究	労働力人口の減少を抑え、経済社会の活力を維持・増進できるよう、高齢者、女性、若者等、すべての人の意欲と能力を最大限発揮できるような環境整備の在り方について調査研究を行う。
2. 雇用、失業の地域構造変革要因に関する研究	都道府県レベルに加えて市町村レベルの産業・雇用構造を統計解析と実態調査を、有機的に関連させながら多角的に分析し、政策効果の高い地域雇用政策のあり方を検討する。
3. 多様な働き方への対応、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現に向けた就業環境の整備の在り方に関する調査研究	職業生涯の長期的な視点に立って、男女がともに家庭生活、地域生活との調和を図りながら充実した職業生活を送れるようにするための諸条件の在り方を研究する。
4. 労働関係が個別化する中での安定した労使関係を構築するための総合的な研究	労働関係の個別化が進む中で、企業内外における労働紛争予防・解決システムの在り方や、労働者のモチベーションを高めていくための取組に関する研究を行う。
5. 新たな経済社会における能力開発・キャリア形成支援のあり方に関する研究	経済社会が変化する中で、能力開発が立ち遅れがちな中小企業における能力開発、非正規労働者の能力開発、キャリア形成弱者の実態と支援に関する調査分析を行う。
6. 労働市場における需給調整機能・キャリア支援機能の強化に関する研究	労働市場において個人と産業社会のニーズを効率的に結びつけるため、求職者・求人者向けサービスの充実、職員の専門的な能力の向上、的確な労働市場情報を含む総合的な職業・キャリア情報提供システムの充実等に関する研究開発を行う。

<sup>3</sup> これに関連して、平成 19 年の厚生労働省雇用政策研究会報告において基礎資料として活用された JILPT「労働力需給の推計」（平成 20 年 4 月／資料シリーズ No.34）をみると、平成 18 年（6,657 万人）をベースとして平成 29 年の労働力人口を推計したとき、そのままの状態が継続した場合には 6,217 万人と 11 年間で 440 万人減少が見込まれるのに対して、若年者、既婚女性、高齢者などの就業を促進することにより 6,556 万人と 101 万人の減少に留めることができるとされていた。なお、労働力需給推計については、平成 22 年「国勢調査」結果に基づく最新の人口推計をベースにしたものが、平成 24 年 8 月に公表されている（JILPT プレス・リリース「平成 24 年労働力需給の推計」）。

すなわち、若年者、既婚女性、高齢者といった人々の就業動向やその課題に関する調査研究（プロジェクト1及び同3や5の一部）とともに、単に量的な増大だけを求めるのではなく、働く人々の生活の質的向上を伴いながら「全員参加型社会」が実現されることが望まれるとの視点が大切にされることが求められる。このため、能力開発機会に恵まれない人々に対する能力開発の促進（プロジェクト5）、長時間労働の問題も含めた仕事と家庭生活とのバランスの確保（プロジェクト3）、職場において増大している労働に関する個別の紛争の解消（プロジェクト4）、雇用促進における市町村の役割への期待（プロジェクト2）、自己の適性を的確に踏まえた就職活動の支援（プロジェクト6）などの研究テーマが提示されたものと考えられる。

これらを受けて JILPT では、各プロジェクト研究に対応した研究部門を設けるとともに、それぞれサブ・テーマを設定して調査研究に取り組んだ。その主なものを掲げる。

#### **（プロジェクト1（全員参加型社会のあり方）関係）**

- ① 高齢者の就労促進に関する研究
- ② 派遣労働者のキャリアパスに関する研究
- ③ シングル・マザーの仕事と生活

#### **（プロジェクト2（地域の雇用・失業構造）関係）**

- ① 地域における雇用創出施策の政策効果に関する研究
- ② 地域間労働移動の現状と促進・阻害要因および今後の展開に関する研究
- ③ 外国人労働者の就労実態調査

#### **（プロジェクト3（ワーク・ライフ・バランス）関係）**

- ①（女性の）就業継続の政策効果に関する研究
- ② 企業の雇用管理と両立支援に関する研究
- ③ 在宅就労等、場所的多様性の確保と生活の質に関する研究
- ④ ワーク・ライフ・バランス実現のための労働時間に関する研究
- ⑤ ワーク・ライフ・バランスと法に関する比較研究
- ⑥ 非正規雇用者等の動向に関する研究

#### **（プロジェクト4（個別化の中の労使関係）関係）**

- ① 企業外の労働紛争予防・解決システムの研究
- ② 個別労使関係紛争処理事案の内容分析と今後の政策対応の検討
- ③ 職場のいじめ・いやがらせに関する紛争・対策の研究

#### **（プロジェクト5（能力開発・キャリア形成支援）関係）**

- ① 中小企業における人材育成・能力開発
- ② 非正規労働者の態様に応じた能力開発施策に関する調査研究
- ③ キャリア形成弱者と支援に関する調査研究

#### **（プロジェクト6（労働市場の需給調整機能強化）関係）**

- ① 対求職者サービスの充実のための調査・研究・開発
- ② 対求人者サービスの強化のための調査・研究・開発
- ③ 需給調整・キャリア支援サービスの基盤となるツール・システム等の調査・研究・開発

ここに掲出したサブ・テーマからも容易に推測できるように、6つのプロジェクト研究

テーマは相互に関連する面を持っており、排他的に切り分けることが困難であることが少なくない。そこで、テーマ設定（調査研究の具体的な計画策定も含まれる。）に当たっては、担当する部門について相互に調整が行われた。例えば、「全員参加型社会のあり方」を扱うプロジェクト研究1を担当する部門（雇用戦略部門）では主に高齢者を中心に引き上げ、「全員参加」というときに重要になる若年者や女性（育児期の女性）については、それと密接に関連する政策領域に係る調査研究を担当する部門（プロジェクト研究5担当の人材育成部門及びプロジェクト研究3担当のワーク・ライフ・バランス部門）がまとめて取り扱うこととされた。ただその中で、そうした体制では十分に扱うことができない重要なテーマ（リーマンショック後急激に問題化した派遣労働者や育児期の女性の中でも特に配慮を要するシングル・マザー）については、雇用戦略部門が取り組むこととされた。

こうした調査研究活動を通じて、第2期中において、プロジェクト研究に係るものとして152本の調査研究成果をとりまとめ、公表したところである。その内訳は、「労働政策研究報告書」（主要な研究開発物を含む。）が50本、「調査シリーズ」や「資料シリーズ」が67本、「ディスカッションペーパー」や「労働政策レポート」その他が35本となっている。これらは、すべて冊子として提供するほか、ホームページ上に原則全文を掲載している<sup>4</sup>。

## 2. 課題研究、その他の調査研究活動

上記プロジェクト研究は、独立行政法人として厚生労働大臣から示される「中期目標」において研究テーマが予め提示された労働政策上の中長期的課題に関する調査研究である。JILPTでは、これとともに、ときどきの労働政策上のニーズに対応すべく厚生労働省の関係部局からの要請を受けて行う調査研究にも取り組んでいる（「課題研究」）。これは、原則として要請のあった当該年度内に成果を要請元に提供するとともに、一般に公刊するものである。ただし、テーマによっては複数年度の実行を要する場合もある。また、平成22年度からは、より短期的（原則として3～6ヵ月間程度）に必要なデータの収集等のための調査研究に対する要請も受けることとされた（「緊急調査」）<sup>5</sup>。

この課題研究（緊急調査を含む。）については、第2期において29テーマが実施されたが、その主なものを挙げると次のようなテーマがあった。

- ①労働力需給の推計（平成19年度）
- ②企業における若年者の募集・採用等に関する実態調査（平成19年度）
- ③複数就業者の賃金等に関する調査研究（平成19年度）
- ④諸外国における労働保険及び社会保険の徴収事務一元化をめぐる実態と課題に関する研

<sup>4</sup> また、プロジェクト研究をはじめとする第2期における調査研究成果について、体系的・網羅的に整理した上でその要旨を紹介したものとして、「調査研究成果の概要／平成19年度～23年度」（冊子版のほか、JILPTのホームページにも掲載）があり、参照されたい。この「レポート」でもその内容を一部活用している。

<sup>5</sup> 「課題研究」は一般に各年度前に年度計画を策定する過程で調査研究要請を募集するのに対して、「緊急調査」は年4回募集することとされた。ただし、いずれも募集があったからといってそのすべてを受け入れて実施するわけではなく、その必要性やJILPTにおける実施可能性などを総合的に考慮した上で実施テーマが決められる。また、テーマによっては、プロジェクト研究に吸収・移行して実施することとされるものもある。

究（平成 19 年度）

- ⑤男女間賃金格差に関する研究（平成 19～21 年度）
- ⑥最低賃金制度に関する調査研究（平成 19 年、平成 21～22 年度）
- ⑦介護分野における労働者の確保等に関する研究（平成 20 年）
- ⑧教育訓練機関等（教育訓練プロバイダー）の実態等に関する調査研究（平成 21 年度）
- ⑨中学・高校等のキャリア教育の効果に関する調査研究（平成 21 年度）
- ⑩外国人労働者受入れの社会的対応に関する研究（平成 22～23 年度）
- ⑪女性管理職登用等ポジティブアクションの課題に関する研究（平成 23 年度）

課題研究については、35 本の調査研究成果が公表された。その内訳は、「労働政策研究報告書」（主要な研究開発物を含む。）が 8 本、「調査シリーズ」や「資料シリーズ」が 21 本、「ディスカッションペーパー」や「労働政策レポート」その他が 6 本となっている<sup>6</sup>。

以上のほか、JILPT では国内外の労働事情や労働政策に関する情報収集業務を行っているが、その一環として、雇用や労働面のベースとなる基礎的動向や情報を把握することを狙いとして、一定のテーマに関して数年に 1 度同様の調査を継続して行ってきた。第 2 期においては、次の二つの調査を実施し調査シリーズとしてとりまとめた。

- ①「第 5 回勤労生活に関する調査」（平成 19 年 9 月実施）
- ②「平成 21 年度 日本人の就業実態に関する総合調査」（平成 22 年 2 月実施）

### 3. プロジェクト研究シリーズの発刊

第 1 期（期間：平成 15 年度（下半期）～18 年度の 3 年半）に引き続き第 2 期においても、その最終年度においてプロジェクト研究の成果を「プロジェクト研究シリーズ」として No. 1 から No. 6 まで 6 冊の市販本形式（書籍）にとりまとめ、公刊した。ただし、第 1 期の同シリーズがそのときの 7 つのプロジェクト研究テーマに 1 対 1 で対応したものであったのに対して、第 2 期の同シリーズは、プロジェクト研究をブレイクダウンして設定したサブ・テーマ等の中で書籍形式として広く読まれることが望まれる 6 つのテーマを特に切り出して作成した。その 6 冊は、次のとおりである。

- ①No. 1 「高齢者雇用の現状と課題」
- ②No. 2 「ワーク・ライフ・バランスの焦点－女性の労働参加と男性の働き方」
- ③No. 3 「非正規就業の実態とその政策課題－非正規雇用とキャリア形成、均衡・均等処遇を中心に」
- ④No. 4 「日本の雇用終了－労働局あっせん事例から」
- ⑤No. 5 「中小企業における人材育成・能力開発」
- ⑥No. 6 「キャリア形成支援における適性評価の意義と方法」

第 2 期における JILPT の調査研究活動の紹介はこれくらいにして、以下では、これらの調査研究成果をベースに、現在における労働政策上の課題と政策方向を整理してみたい。

---

<sup>6</sup> 複数年度にわたって実施されたもの、同一の内容であって途中でテーマ名が変更されたものなどは、通して 1 件とカウントしている。

## 本論 JILPT 第 2 期調査研究成果における政策インプリケーションと政策課題

### (このレポートの狙いと本論の構成)

序論でみたように JILPT の第 2 期における基本課題は、「全員参加型社会のあり方と勤労者生活の質の向上」に資する調査研究を行い、的確な実態把握を通じて政策検討に資する基礎資料を提供するとともに、研究上からの政策的インプリケーションを提示することであった。そこで、このレポートでは、まずは「全員参加型社会」といったときにその対象として想定される層についての就業促進に関連した調査研究結果を取り上げることとしたい。すなわち、若年層、結婚・出産という人生のイベントに直面した女性及び高齢者層を対象とした調査研究の成果である。その中から、それぞれの層独自の政策課題のほか、共通して浮かび上がる政策課題に関する調査研究成果を次に紹介することとしたい。議論に先んじてその課題を挙げておくと、非正規雇用と人材育成・能力開発をめぐる課題であり、また、長時間労働の課題である。そのうえで、これらの課題に対応した政策の実施に当たって留意すべき事項に関連した調査研究結果を紹介したい。すなわち、個別的な労使関係、雇用政策における地域（地方自治体）の果たす役割、そしてハローワークをはじめとする労働需給調整機能の整備に関するものである。

こうした調査研究成果とその政策的インプリケーションの紹介がこのレポートの中心となるが、以下の章立てとしては、それは第 2 章で行うこととしたい。それに先立つ第 1 章では、政府統計を用いて、JILPT 第 2 期に当たる期間を中心として近年における経済と雇用の動向を概観する。そうすることで、上述の課題が課題であり続けていることがよりよく理解されると考えられるからである。また、第 2 章で主な調査研究成果を紹介した上で、続く第 3 章では、第 2 章で提示された政策インプリケーションを踏まえて、「全員参加型社会」の構築を展望したときに中期的な視点からみて、今後労働政策に求められる政策論点を総合的に提示してみたい。

これらは、冒頭の「はじめに」においても述べたように、このレポートの作成者の現時点での問題意識に沿って行われたものであり、むしろ議論の出発点的なたたき台として扱われるべきものであることを改めて強調しておきたい。

## 第 1 章 近年における経済及び雇用情勢の概観

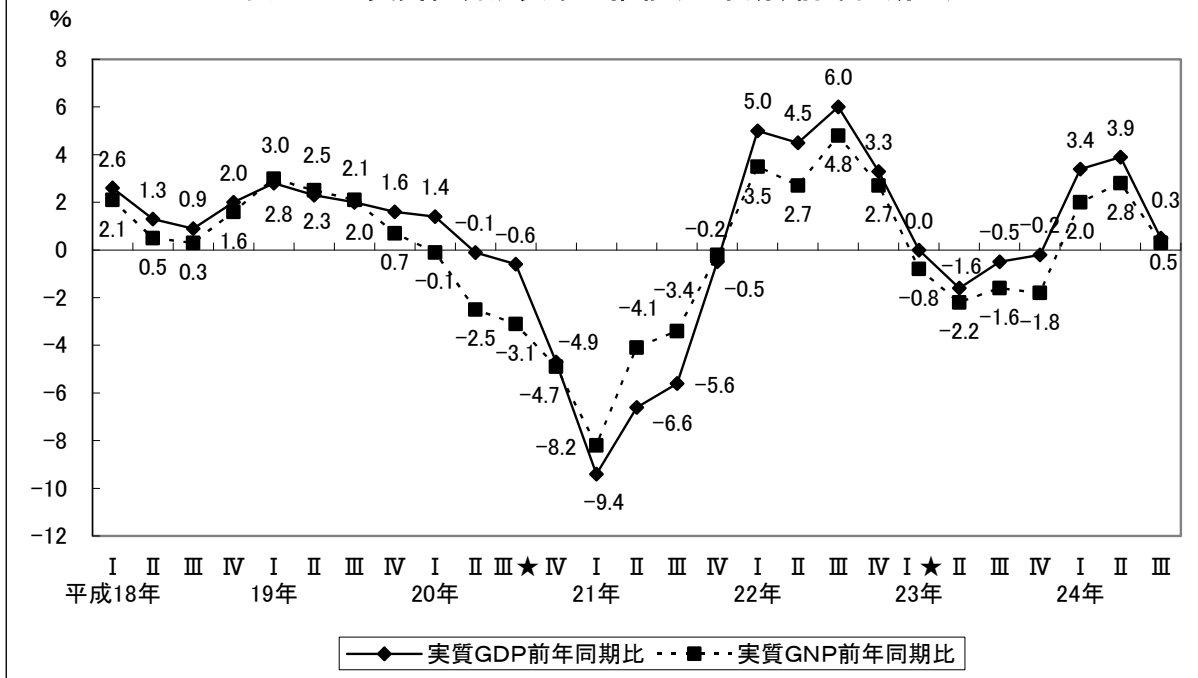
この章では、政府統計を用いて、JILPT 第 2 期に当たる期間を中心として近年における経済と雇用の動向を概観する。前もって留意すべき点を述べれば、この時期の経済・雇用は、平成 20 年 9 月のリーマンショックと同 23 年 3 月の東日本大震災とを契機とする 2 度の大きな経済変動によって特徴づけられている。

### 第 1 節 近年における経済動向の概観

#### 1. 国内総生産（GDP）の推移

図 1-1 は、平成 18 年以降の四半期別の実質国内総生産（GDP）と実質国民総所得（GNP）の二つの総合指標の前年同期比を示したものである。両者の違いは、主に海外と

図1-1 実質経済成長率の推移(四半期、前年同期比)



資料:内閣府社会経済総合研究所「国民経済計算」

(注) リーマンショックのあった平成20年第Ⅲ四半期及び東日本大震災の発生した同23年第Ⅰ四半期にそれぞれ「★」マークを付けている。

の所得収支差が後者に含まれていることである<sup>7</sup>。また、これらの指標をみる場合、通常は季節調整済み前期比をみるのが一般的であるが、ここでは原数の前年同期比でみることにしている<sup>8</sup>。

図から、この時期において経済活動が落ち込んだ二つの時期があったことが容易にみとれる。一つは平成20年後半(実は4～6月期も微減であった)から始まるリーマンショックを契機とした落ち込みであり、経済活動の急激な収縮がみられた。平成21年1～3月期には実質GDPは前年同期比マイナス9.4%を記録した。GDPベースで1割近く経済活動が収縮したわけである。その後いわゆるV字回復を示し、平成22年1～3月期には前年同期比で増加(5.0%)に転じている。ただし、平成23年1～3月期の実質GDPは20年の同期に比べていまだ5%程度低い水準にあるなど、落ち込みが始まる前の水準には十分に回復しないうちに次の契機である東日本大震災を迎えたことには留意されてよいであろう。

<sup>7</sup> ここでは、一つの問題提起として近年あまり注目されなくなったGNPを掲示した。雇用の動向をみる場合に、どちらの指標をベースにしてみるべきか、一度検討してみる必要があると感じている。ただし、以下では、近年の風潮にしたがってGDPを用いて議論を進める。なお、これらの動向的データは頻繁に微修正されるので留意が必要であるが、ここでは平成24年12月中旬時点におけるデータである。

<sup>8</sup> いろいろな考えがあつてよいがこのレポートの筆者は、こと雇用や労働といった事象をデータとしてみる場合、前月比や前期比のような短期の変動でみることにあまり意義がないと考えており、せいぜい1年前と比べた前年同月(期)比でみるのが適当であると考えている。したがって、経済動向関係の指標も、一つの推計であるとの性格を持つ季節調整値をわざわざ使う必要はなく、原系列で十分であると考えている。

この期間における二つ目の落ち込みは、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を契機とするものである。この二つ目の落ち込みは、同年 4～6 月期にマイナス 1.6%を示したものの一つ目の落ち込みに比べれば比較的小さなものであり、平成 24 年 1～3 月期には前年同期比で増加（3.4%）に転じた。

これら二つの落ち込みを含むこの時期を総じてみると、平成 18 年、19 年と比較的安定した成長をみせていたものが、平成 20 年（特に後半）以降急激な収縮とともに大きな経済変動期に突入したといえる。その結果、経済は厳しい状況が続いたが、平成 24 年 7～9 月期の実質 GDP は 20 年の同期とほぼ同水準となるなど<sup>9</sup>、24 年後半になってようやく水準的に戻ったといえることができる。4 年間の長いトンネルを通過したのであった<sup>10</sup>。

## 2. 実質 GDP の変動要因（需要項目別寄与度）

図 1－2 は、上でみた実質 GDP の前年同期比に対するその内訳である需要項目別の寄与度をみたものである。このデータによって上述の二つの落ち込み時期における需要動向をみることができ、それを通じてそれぞれの落ち込みの要因を推測することができる<sup>11</sup>。

### （リーマンショックを契機とした変動時期）

まず、リーマンショックを契機とする時期においては、平成 20 年 10～12 月期に外需（純輸出）が反転マイナス 2.5%ポイント実質 GDP の押し下げ寄与となった。欧米経済を中心とする世界経済の落ち込みを反映したものである。これに次いで、民間消費（民間最終消費支出）や民間設備投資（民間企業設備）が平成 21 年 1～3 月期の大幅な押し下げ寄与を示し（それぞれ－2.2%ポイント、－2.7%ポイント）、経済活動の急激な収縮をもたらせた。ともに、経済の先行きに対する不安からの節約・節減であったといえることができる。

外需はその後平成 21 年 7～9 月期までかなりの幅の GDP 押し下げ寄与で推移した。また、民間設備投資も平成 21 年中はかなりの押し下げ寄与で推移し、小幅ながら GDP の押し上げ寄与に転じたのは平成 22 年 4～6 月期になってであった。一方、民間消費は、早期に回復の動きがみられ、平成 21 年 4～6 月期には小幅の押し下げ寄与（－0.4%ポイント）となり、同年 10～12 月期にはかなりの押し上げ寄与（1.3%ポイント）に転じた。後述するように、これにはエコ・カーやエコポイントといった自動車、家電等に対する購入促進施策の効果がかなり寄与したことが考えられる。加えて、平成 21 年度に入った同年 4～6 月期以降、政府消費（政府最終消費支出）や公共投資（公的資本形成）が合わせて 1%ポイント前後の押し上げ寄与となったことも、実質 GDP の下支えをしたことが窺われる。

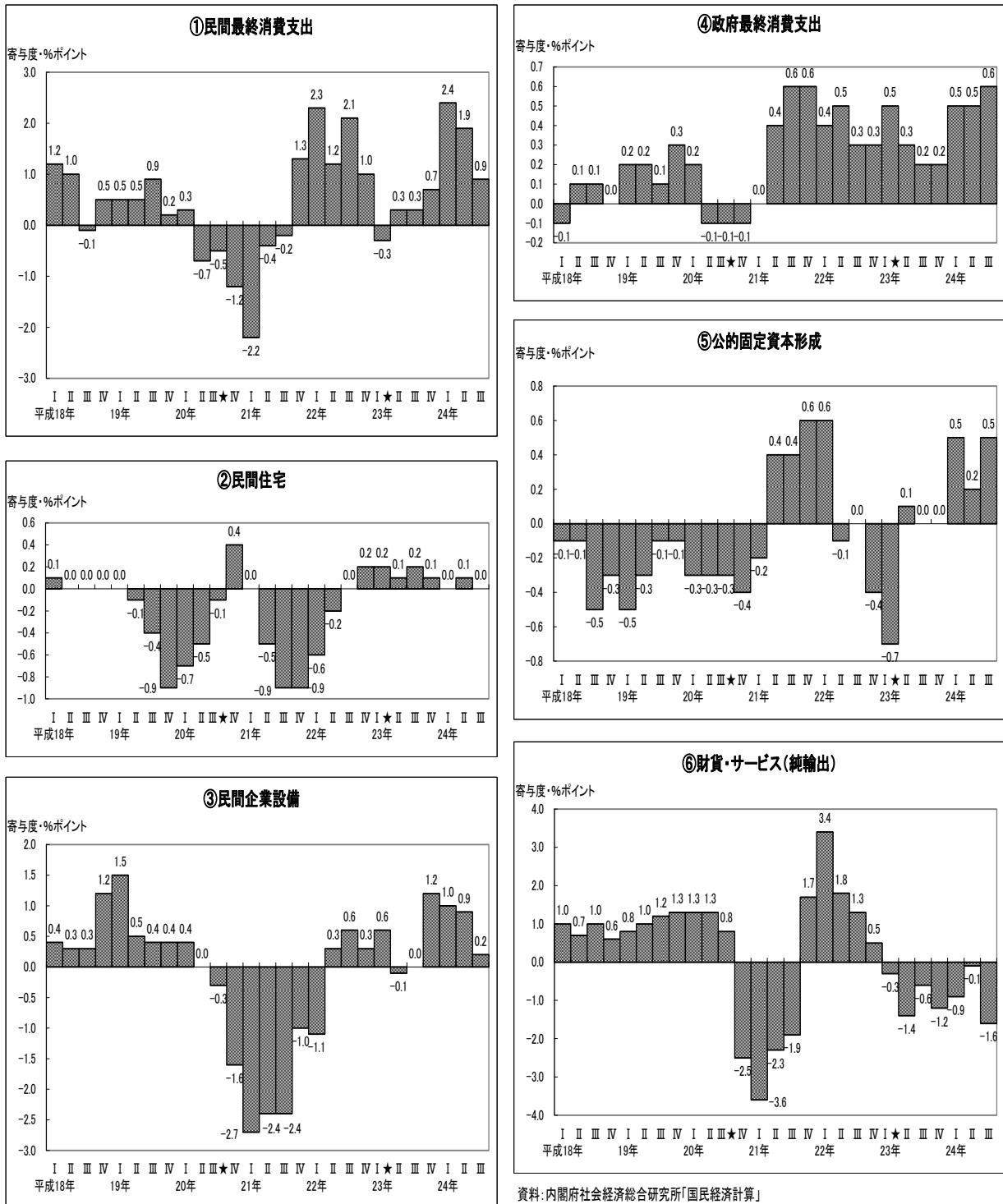
平成 21 年 10～12 月期に外需が押し上げ寄与に転じ、平成 22 年中は押し上げ寄与で推移する一方、民間消費も堅調に推移し、また民間設備投資も押し上げ寄与となり、経済は比較的良好な回復過程を辿っていた。

<sup>9</sup> 平成 24 年 7～9 月期の実質 GDP は、20 年同期を 100 として、99.3 の水準となった。

<sup>10</sup> ただし、このトンネルが終わったかどうかは、まだ予断を許さない。世界金融危機が無事終了したとはまだまだいえないからである。

<sup>11</sup> この二つの時期以外にも、平成 20 年前半における経済活動の弱さが、民間最終消費支出や住宅投資の減少によったものであることがわかる。それを外需が支えていたのであるが、リーマンショックを契機とした欧米経済の収縮によってその支えが崩壊したのであった。

図1-2 実質GDP前年同期比に対する需要項目別寄与度



(東日本大震災を契機とした変動時期)

そこに東日本大震災が平成23年3月に発生した。その影響ばかりとはいええないものの、同年1～3月期には、民間消費（-0.3%ポイント）が、4～6月期には民間設備投資（-0.1%ポイント）が、それぞれ実質GDPの押し下げ寄与に転じた。これに加え、外需がかなりの押し下げ寄与となったことから実質GDPは同年4～6月期には前年同期比減に転じ、同年中は減少を続けた。この間外需がかなりの押し下げ寄与を示す中で、民間消費



が低迷し、公共投資も GDP を押し上げる働きをしていなかったといえる。しかしその後、平成 23 年 10～12 月期に民間設備投資が 1 %ポイント程度の押し上げ寄与に転じるとともに、平成 24 年に入って民間消費が盛り返し、併せて政府消費、公共投資が寄与して実質 GDP は増加に転じた。ただし、この間外需はかなりの押し下げ寄与であり続けた。

こうした動きを踏まえると、東日本大震災による供給制約から外需が減少する中で、民間の消費抑制も加わり平成 23 年中は低迷したものの、平成 24 年に入る前後には供給制約状態を脱し、また、復興のための政策効果が具体化し始めたことから比較的順調な回復基調を示したといえるであろう。

ただし、平成 24 年 7～9 月期には外需が大きな引き下げ寄与となり、また、政府関係を除き他の需要項目も大きく鈍化したことから、経済活動にややブレーキがかかったことが示されている。これは、欧州金融情勢に対する懸念が背景にあると考えられるが、一方で、リーマンショック以降各国が講じてきた経済下支えのための財政政策が財政制約から息切れしてきたという面もあるのではないかと考えられ、今後の動向が注目される。

### 3. 経済変動の実体的性格－民間消費と外需に注目－

近年の経済動向については、金融危機や震災（タイの洪水なども加わる。）といった実体経済的要因以外の要因が注目されるが、雇用情勢との関連で経済動向をみる場合には、結果論であれ、経済変動の実体的性格を注視する必要がある。また、歴史的にみた発展的拡大期にある場合はともかく、我が国のような成熟した経済にあつては、実体経済は根源的な需要に基本的には規定されると考えられる。すなわち、民間消費と外需に着目する<sup>12</sup>。

#### （民間消費の変動－国内家計最終消費支出の財・サービス別寄与度）

図 1－3 は、GDP の需要項目をさらに細分し、民間消費のうち国内家計最終消費支出の財・サービス別に実質 GDP の前年同期比に対する寄与度をみたものである。これから、リーマンショック及び東日本大震災を契機とした二つの変動期についてみてみよう。

リーマンショックを契機とした変動期をみると、平成 20 年に入って非耐久財に加えてサービスの消費が引き下げ寄与となり民間消費は低迷していたところへ、耐久財消費がそれまでの押し上げ寄与から平成 21 年 1～3 月期にはかなりの引き下げ寄与に転じたことがわかる。しかし、その後耐久財消費は、同年 7～9 月期には押し上げ寄与に転じ、10～12 月期以降かなり大きな押し上げ寄与を示し、平成 22 年いっぱい続いた。また、非耐久財消費も前年同期の反動もあって平成 21 年 10～12 月期以降押し上げ寄与を示した。一方、半耐久財やサービスの消費は、平成 22 年中も停滞気味で推移した。

このように、経済収縮期において抑制の対象とされがちな耐久財消費が、早期に回復・増加したことが経済を下支えしたことが窺われる<sup>13</sup>。また、非耐久財消費が比較的健闘し

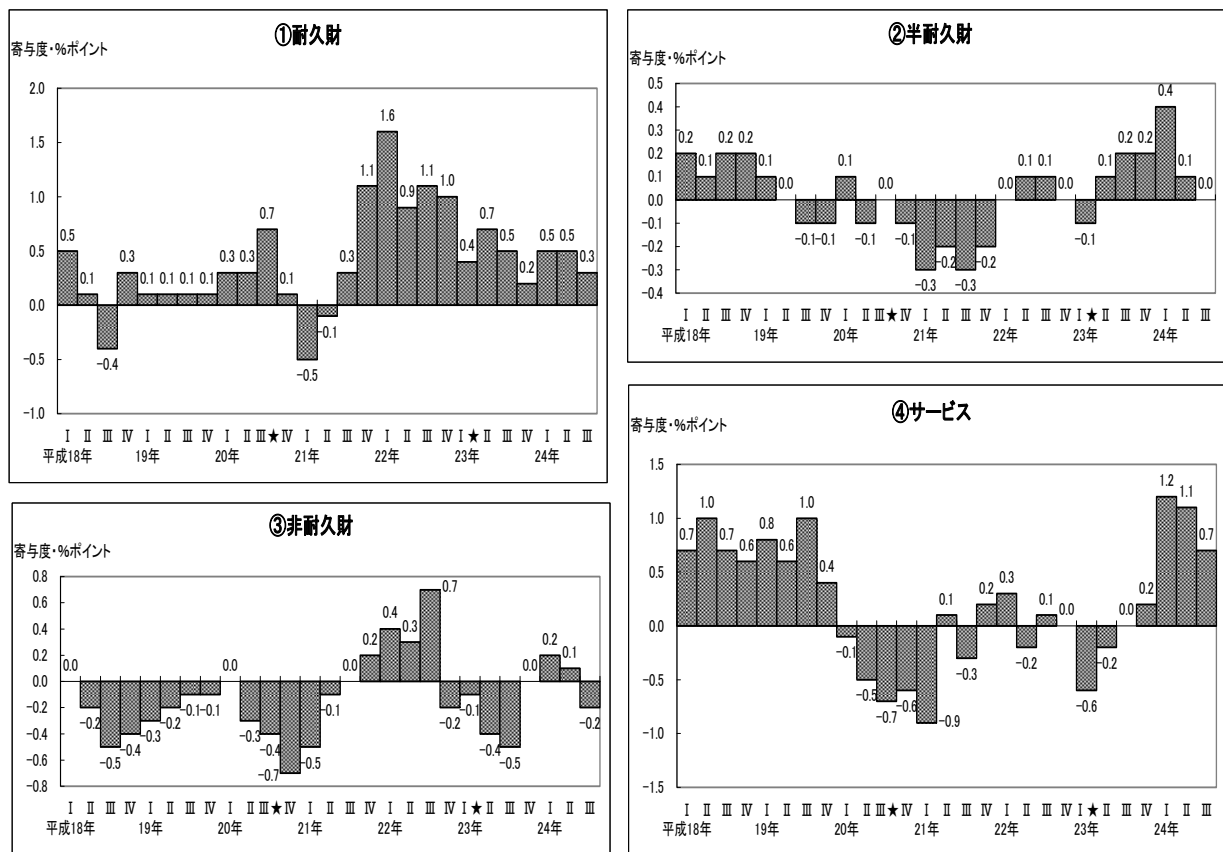
<sup>12</sup> 経済活動の根源的な目的は、人々の生活に必要な財・サービスの提供にあるとすれば、民間消費が根源的な需要である。また、一国の経済にとっては、外需も根源的な需要に準じたものといえる。なお、歴史的な発展拡大期にある経済については、公共インフラを含めた資本蓄積自体がこの根源的な需要と独立して行われるので、資本投資も根源的な需要に準じたものとして扱うことができる。が、成熟した経済においては、資本蓄積は根源的な需要の誘発需要としての側面が強くなる。

<sup>13</sup> この時期の耐久財消費は 2 期のみの減少となったが、山一ショックのあった平成 9 年以降の時期には同年 7～9 月期から平成 10 年の 10～12 月期まで 6 期にわたり前年同期比減が続いた。

たことも注目してよい。こうしたことは、エコ・カーやエコ家電などの購入促進施策の効果によるところが大きいと考えてよいであろう。また、後述するように、今回の経済変動の過程にあっても完全失業率が既往水準を超えるような上昇がみられず、雇用情勢が最悪の状態になることなく推移したことも、民間消費が早期に回復したことも背景にあったといえる。

一方、東日本大震災を契機とする時期についてみると、平成23年前半を中心に非耐久財とサービスの消費に減少がみられた。また、耐久財消費は増加幅が縮小したが、増加を続けた。現在から振り返ってみると、この時期において震災を契機とした消費抑制がみられたものの、それはせいぜい半年間程度続いた後、平成23年10～12月期には回復したといってもよいであろう<sup>14</sup>。

図1-3 実質GDP前年同期比に対する需要項目別寄与度(国内家計最終消費支出の財・サービス別)



資料：内閣府社会経済総合研究所「国民経済計算」

### (外需の変動－輸出入の動向)

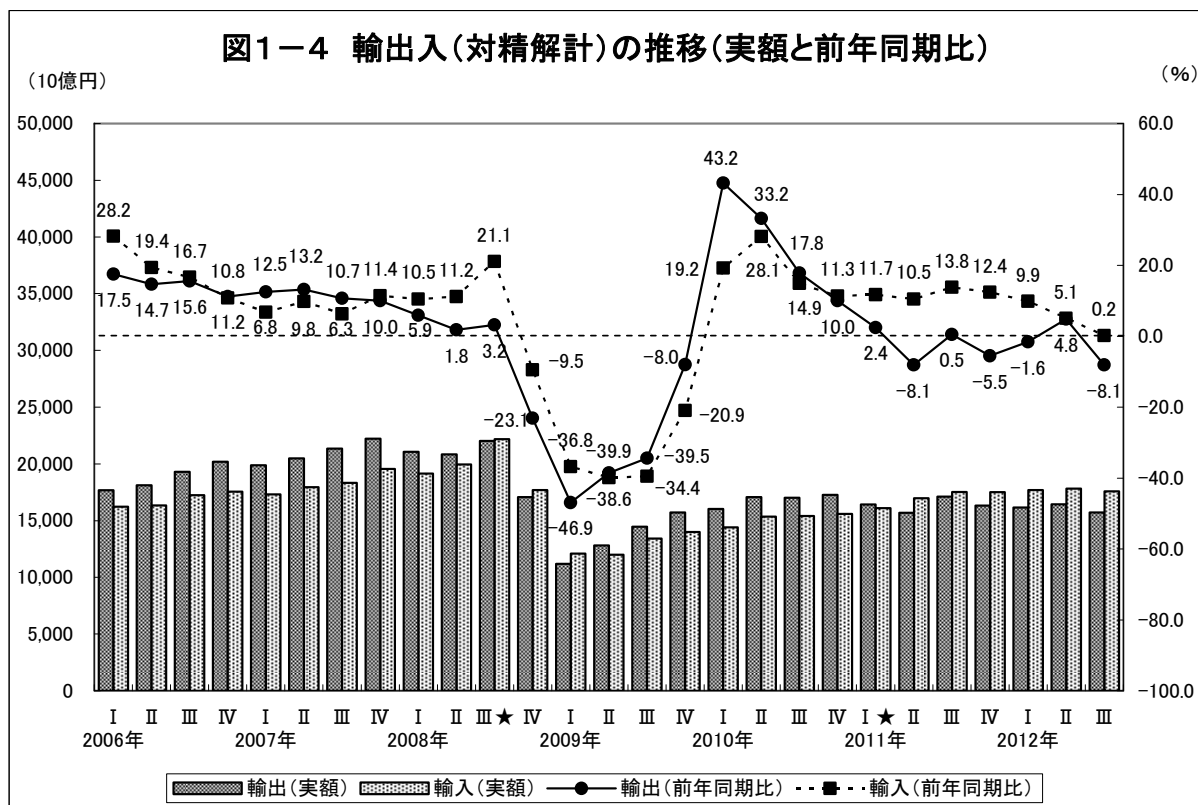
つぎに、外需の動きをみてみよう。図1-4は、財務省「貿易統計」から近年の輸出入額の推移をみたものである。これを、二つの時期についてみてみよう。

リーマンショックを契機とした変動期をみると、2008年(平成20年)10～12月期以

<sup>14</sup> なお、平成24年に入って、それまで低迷していたサービス消費がかなりの増加を示していることが注目されるが、この背景や意味については今後の課題にしたい。なお、同年は閏年で2月は1日多かったことには留意が必要である。(通常年の1～3月期：90日→1.1%の日数増(←91/90))

降輸出入とも大きく減少したことがみられる。また、輸出の減少幅が輸入の減少幅をかなり上回ったこともあって2008年7～9月期から2009年1～3月期まで貿易収支は3期連続で赤字を記録した。その後輸出入はV字回復をし、2010年には前年同期比で増加に転じた<sup>15</sup>。また、輸出の伸びが輸入の伸びを上回ったため再び貿易収支は黒字に転じた。

一方、東日本大震災を契機とする時期についてみると、震災後の2011年4～6月期の輸出が前年同期比でかなりの減少となって以降低迷して推移したのに対して、輸入は堅調な増勢を維持した。このため、同期以降貿易収支は赤字を記録し続けている。



資料:財務省「貿易統計」から計算。

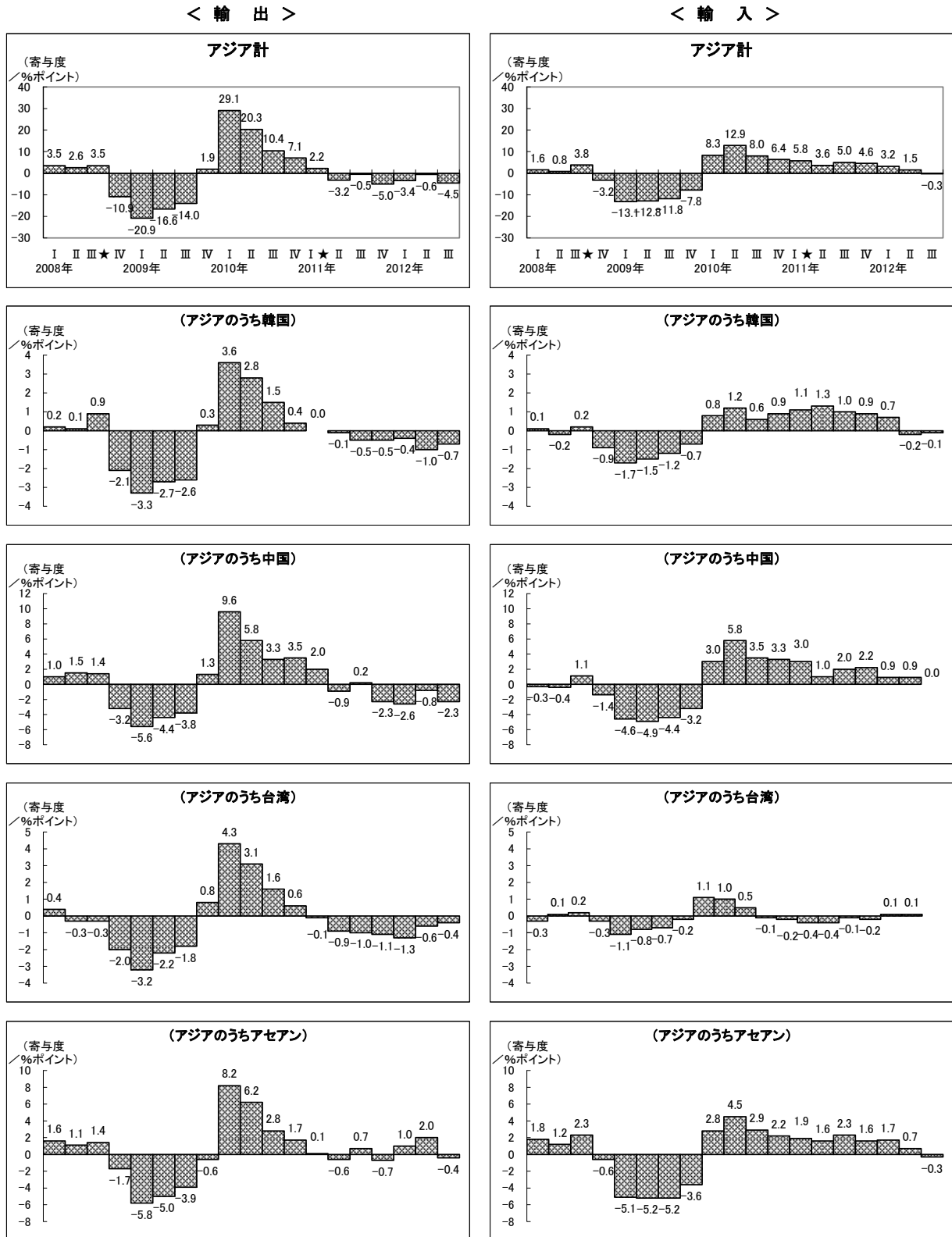
こうした輸出入の背景を探るために、図1-5-1及び図1-5-2に地域別にみた輸出入の状況を輸出・輸入総額の増減に対する寄与度で示したものである。

リーマンショックを契機とした変動期をみると、もとより寄与度の大きさは地域によって異なるものの輸出入の変動パターンは各地域ともほぼ同じであるといつてよいであろう。その中で、2008年後半から2009年にかけて多くの地域で輸出の減少寄与度が輸入の減少寄与度を上回っていた(=差し引きの純外需は減少)のに対して、中国やアセアンではほぼ同等の寄与度で、また中東は輸入の減少寄与度が輸出の減少寄与度を大きく凌駕していたことが注目される。すなわち、この時期における中国からの需要が他よりは堅調であったこと、また、中東からの輸入(主に原油と思われる)国内景気の低迷(に加えて円高)

<sup>15</sup> 先にGDPをみたときに、外需は平成21年10～12月期から押し上げ寄与に転じていたが、これは輸出の減少幅が輸入の減少幅よりもかなり小さかったことによるものである。輸出額が前年同期比でプラスに転じたのは平成22年1～3月期以降である。

によって大きく減少したことが、外需環境が厳しい中においてその影響を緩和したといえる。

図1-5-1 輸出・輸入(対世界計)の前年同期比に対する地域別寄与度(アジア)

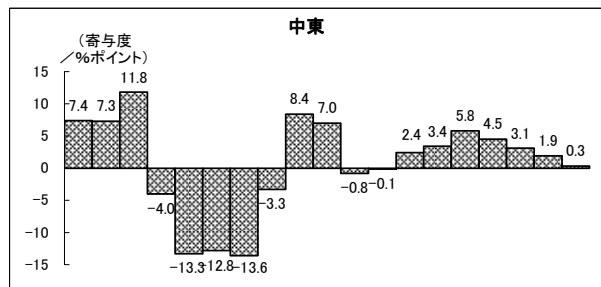
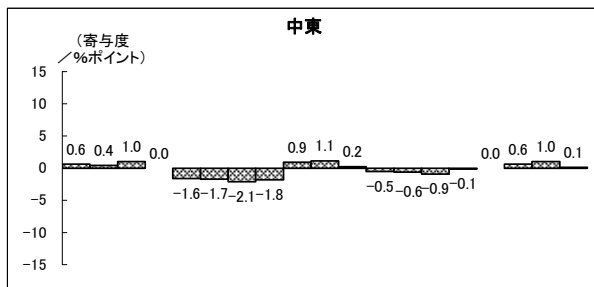
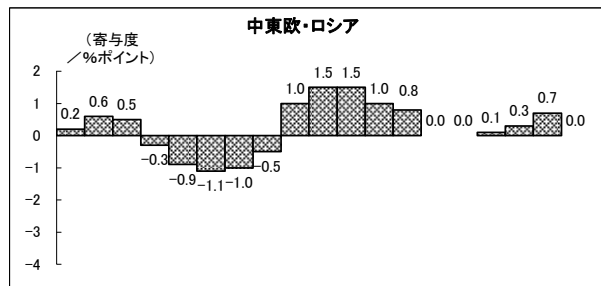
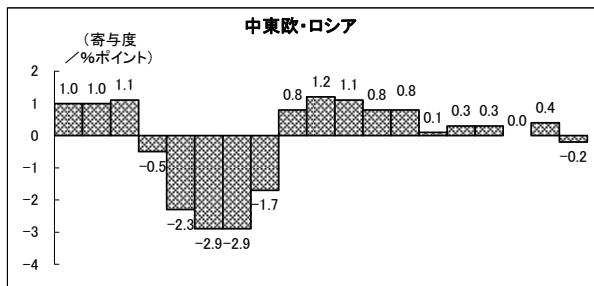
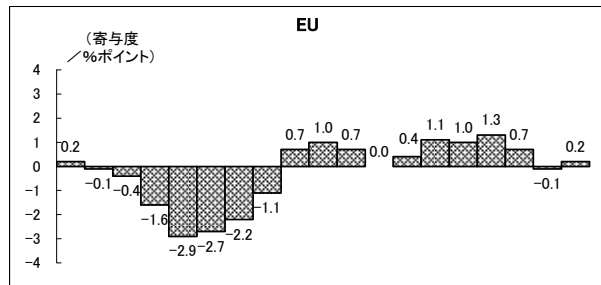
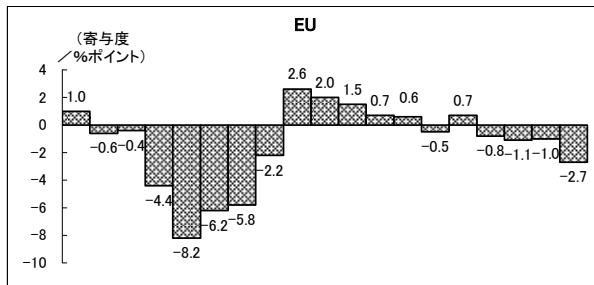
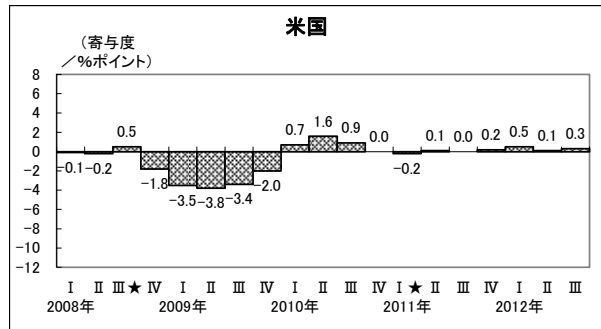
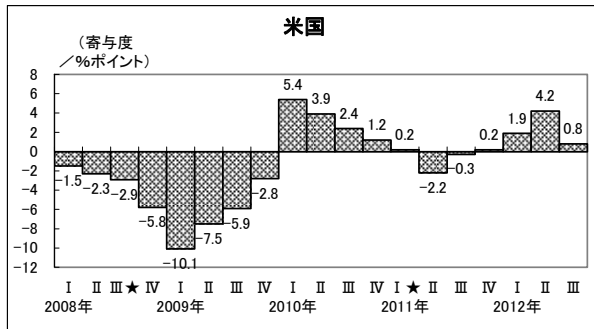


資料:財務省「貿易統計」から計算。

図1-5-2 輸出・輸入(対世界計)の前年同期比に対する地域別寄与度(アジア以外)

< 輸 出 >

< 輸 入 >



資料:財務省「貿易統計」から計算。

一方、東日本大震災を契機とする時期についてみると、震災による我が国企業の供給制約が主因であったこともあって、各地域とも輸出が低迷する一方で輸入は総じて堅調に推移している。むしろ問題は、2012年に入ってもアメリカを除き輸出に盛り上がりが見られないことである。我が国の供給制約の要因ではなく各地域の需要要因が強くなっていると考えられる。また、リーマンショックを契機とする時期には大幅に減少していた中東からの輸入が、2011年に入って以降かなりの増加を続けているのも懸念材料といえるであろう。

#### 4. 製造業生産活動の動向

二つの経済変動については、上述のように外需の動向に強く影響されており、それはま

た、我が国の製造業の生産活動の動向に大きな影響を与えることが考えられる。そこで、近年の製造業生産動向に関するデータを確認しておきたい。

図1-6に、経済産業省「鉱工業生産統計」から製造業の生産指数の前年同期比の推移を示した。これによると、リーマンショックを契機とした時期において製造業の生産は、平成21年1～3月期に前年同期比マイナス34.6%まで落ち込んだが、その後V字回復をみせ、平成22年1～3月期には28.2%増と大きな振幅をみせた。また、東日本大震災を契機とする時期では、平成23年4～6月期にマイナス6.0%を記録し、同年中は低迷を続けた後、平成24年に入って増加に転じた。また、両方の期間とも外需依存の高い機械工業の生産がより大きな振幅を示しており、外需動向の影響を窺うことができる<sup>16</sup>。

生産の動向を財の性質別にみると（図1-6の中段及び下段のグラフ）、リーマンショックを契機とした時期では、資本財や耐久消費財、生産財の生産において大きな変動があったことがみてとれる。これに対して非耐久消費財生産は、平成21年、22年とほぼ横ばいで推移した。また、平成23年以降の東日本大震災を契機とする時期についてみると、耐久消費財の落ち込みが目立って大きく、また、生産財も前年同期比で減少を示したが、一方資本財や建設財、非耐久消費財生産は前年同期比で減少を示すことなく推移している。この時期の変動が（一時的な）供給制約に伴う主に輸出減による落ち込みによったことが窺われる。

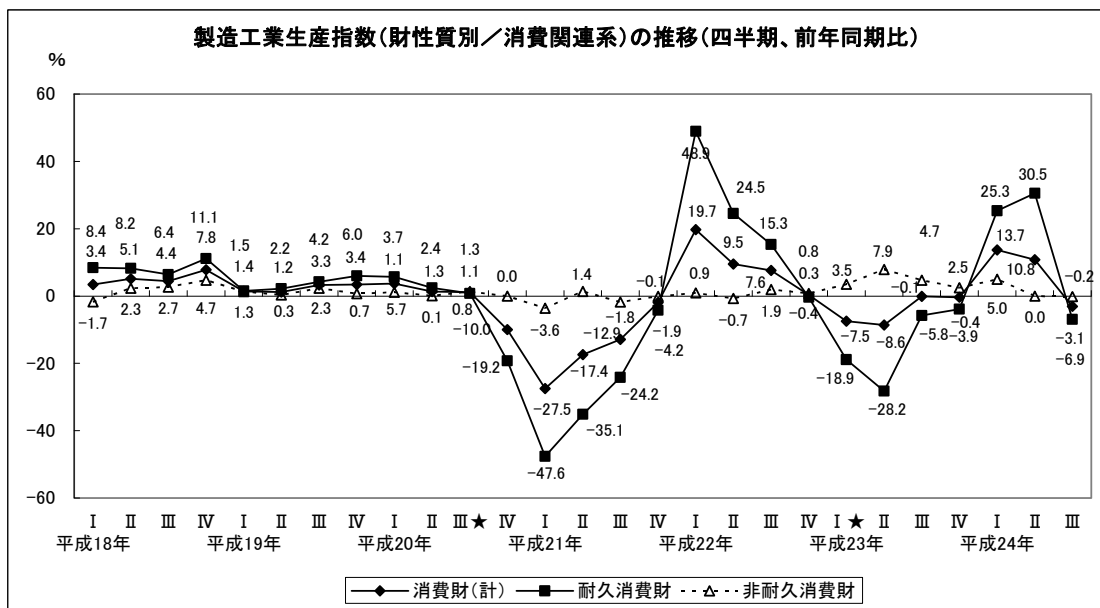
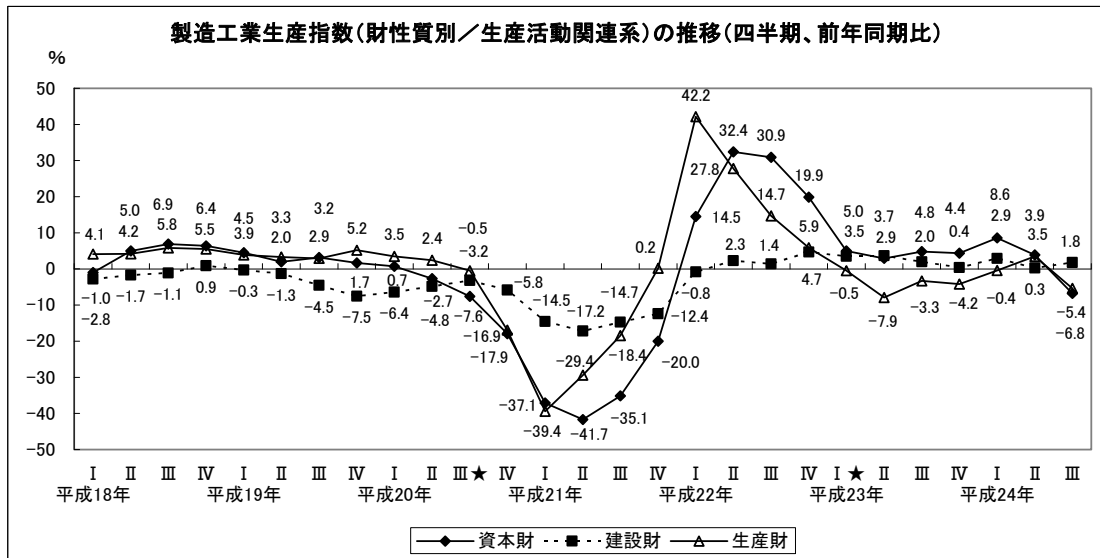
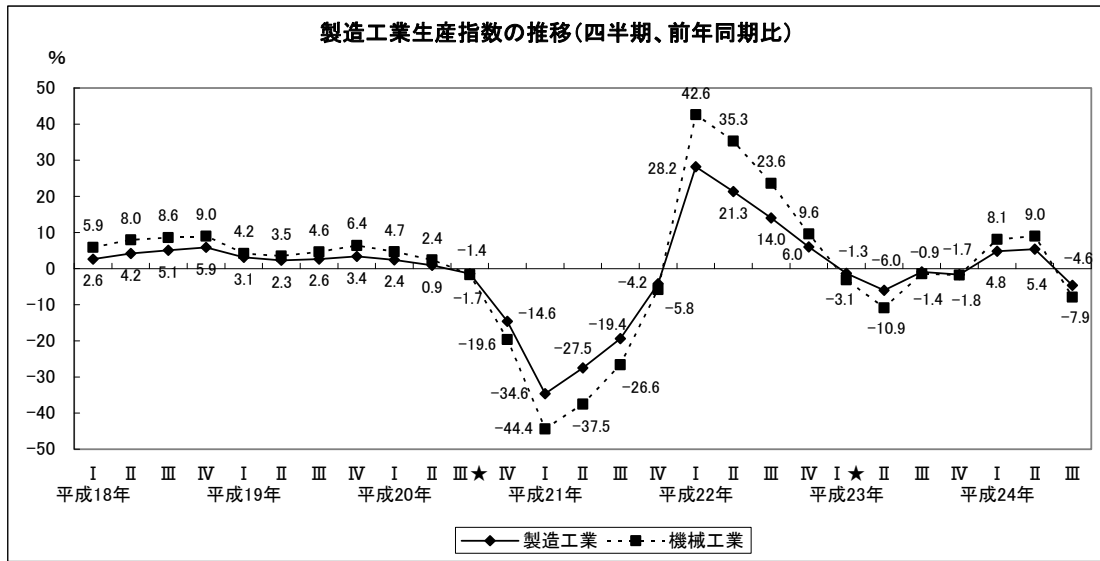
## 5. この節のまとめ（経済動向の概観）

以上概観した近年における経済動向の特徴点をまとめておきたい。

- ①リーマンショックを契機としたもの及び東日本大震災を契機としたものの2回の経済変動があった。
- ②リーマンショックを契機とした経済変動は、世界的な金融危機の下での先行き不安を主因とした需要の急激な収縮によるものであり、外需の落ち込みとともに国内の民間消費や設備投資の落ち込みが併さって、我が国の経済活動も平成20年末から翌21年初にかけて急激な収縮を経験した。
- ③しかしその後、経済活動は平成21年後半にはV字回復をみせた。これには、耐久財（自動車・家電）消費促進施策による民間消費の持ち直しや公共投資の増加などが背景となっている。また、平成22年に入ると輸出も持ち直した。
- ④したがって、リーマンショックを契機とした変動に対する雇用面からの課題は、当該ショックによってオーバー・シュートした経済活動の収縮に対して、それが回復するまでの期間、後知恵でいえば1年間から1年半程度の期間、無用の雇用削減が行われることを避け、雇用の維持を図ることであったといえる。
- ⑤一方、東日本大震災を契機とする時期については、被災及びサプライ・チェーンの寸断に伴う供給制約から輸出を中心とした減少が生じたことに加え消費抑制もあって、一時的な経済活動の縮小があった。

<sup>16</sup> 業種別に平成21年1～3月期の前年同期比をみると、減少幅の大きい順に、輸送機械工業（-52.0%）、電子部品・デバイス工業（-48.5%）、鉄鋼業（-46.3%）、一般機械工業（-42.2%）などとなっている。

図1-6 鉱工業生産指数の推移



資料: 経済産業省「鉱工業生産統計」

(注) リーマンショックのあった平成20年第三四半期及び東日本大震災の発生した同23年第I四半期にそれぞれ「★」マークを付けている。

⑥その後、平成 23 年後半には民間消費も持ち直し、また、復旧・復興に向けた民間設備投資や公共投資も合わさって比較的小幅な縮小にとどまり、平成 24 年に入って経済活動は拡大に転じた。

⑦しかし、この時期には輸入が増大を続けており、外需が GDP の押し下げ寄与のまま推移しており、我が国は新たな局面ないし課題に直面しようとしている兆しがみられる。ただそれは、JILPT の第 3 期に入っていることであり、差しあたりこのレポートの主たる対象範囲ではない。

## 第 2 節 近年における雇用動向の概観

### 1. 雇用に関する基礎的指標の動向

図 2-1 は、雇用関係の基礎的指標（年平均データ）の推移を示したものである。ここでは、基礎的指標として労働力率、就業率及び完全失業率の三つを掲げている<sup>17</sup>。

まず男女計・年齢計についてみると、労働力率は平成 16 年から 19 年まで 60.4%の横ばいで推移していたものが、平成 20 年以降緩やかな低下を示した。労働力率の低下には種々の要因が考えられるが、この時期に 55～59 歳層の人口が、その年齢層に比べて労働力率が 20%ポイント弱低い 60～64 歳層に大量に以降し始めたことがもっとも大きな要因であると考えられるが、一方で、経済変動による雇用環境の悪化の影響も否定できない。就業率は、平成 20 年まで 58%程度のほぼ横ばい域で推移していたが、平成 21 年に前年比 0.9%ポイントとやや大きく低下した後、弱含みで推移している。完全失業率は、平成 19 年まで低下傾向で同年に 3.9%と 10 年ぶりに 4%の水準を切り、平成 20 年も 4.0%とほぼ横ばいであったが、平成 21 年には 5.1%と大きく上昇した。平成 22 年には 5.1%と高止まりを示したが、平成 23 年には 4.6%と低下に転じた<sup>18</sup>。リーマンショックを契機とする経済変動に伴い雇用にも厳しい影響が出たといえるが、それでも年ベースで既往最高の 5.4%（平成 14 年）には届かなかった。

総じてみれば、このようにリーマンショックを契機とする大きな経済変動があった中で、雇用面にも厳しい状況がみられたものの、そのような経済変動の大きさに対応する（見合う）重篤な状況が現出しなかったといえる。これには様々な要因が考えられるが、まずは雇用調整助成金を中心とする雇用維持政策の効果を第一に挙げることができる<sup>19</sup> <sup>20</sup>。また、雇用の維持があったことが、逆に国内需要の底堅さをもたらし、経済がそれ以上底割れすることを防いだという面があったということもできる。また、東日本大震災を契機とした経済変動に関しては、もとより被災地を中心とした厳しい状況への的確な対応が引き続き

<sup>17</sup> 労働力率は、人々のうち働こうとする人の割合であり、就業意欲の状態を示す。就業率は、人々のうち現に仕事に就いている割合であり、雇用面からみた経済のパフォーマンスを示す。完全失業率は、働こうとする人の中で仕事を得られていない人の割合であり、雇用政策の視点から重要な指標である。

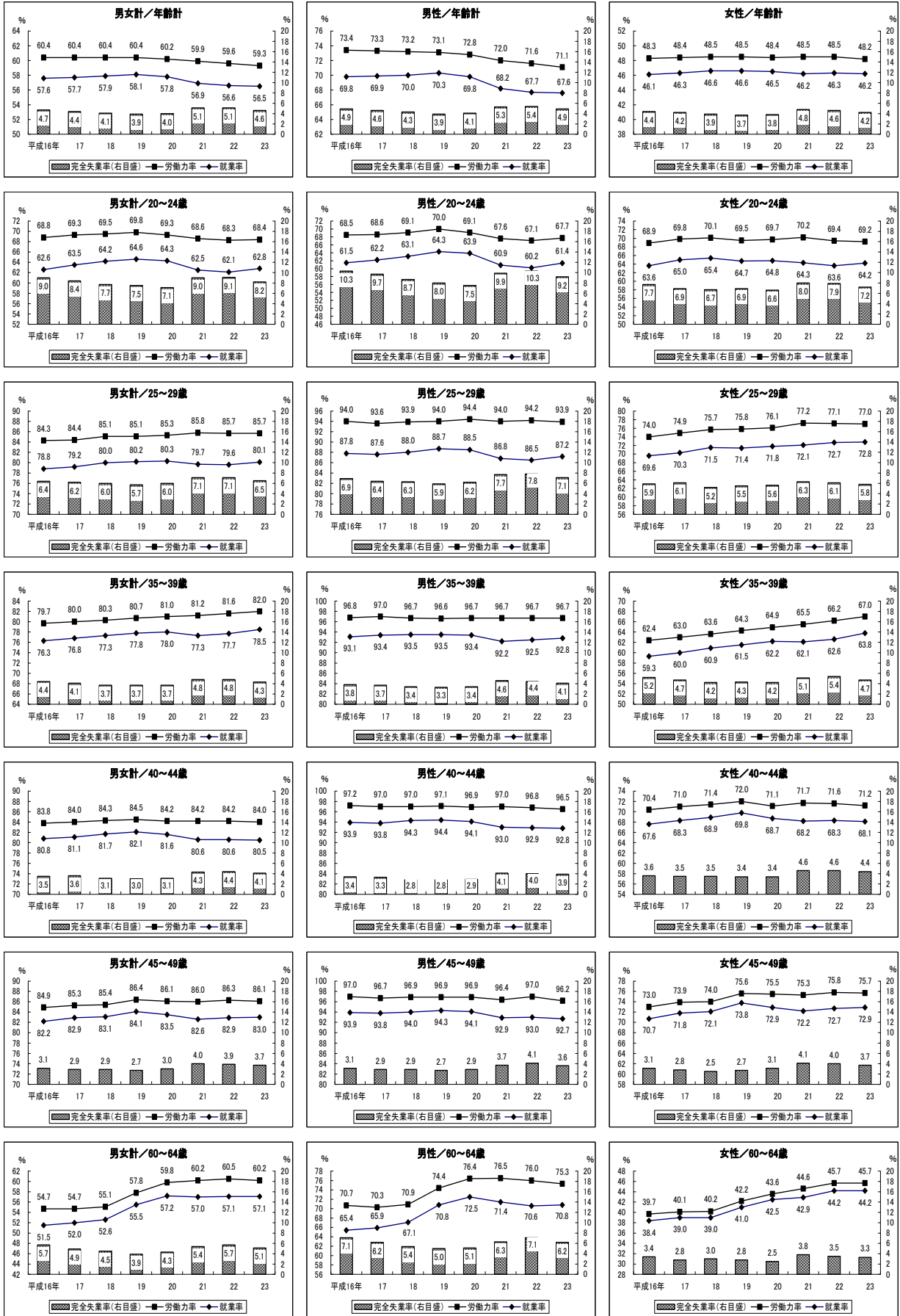
<sup>18</sup> なお、平成 23 年の数値は、東日本大震災の影響により岩手・宮城・福島 の 3 県について調査実施が困難となった時期があり、総務省統計局が補完推計を行い公表したデータである。

<sup>19</sup> このことは、米英独仏における 2008 年と 2009 年の失業率をみると、アメリカは 5.8%→9.3%、ドイツは 7.2%→7.4%、イギリスは 5.8%→7.8%、フランスは 7.8%→9.5%と、雇用調整助成金類似の制度（操短助成）のあるドイツ以外では、かなりの上昇となっていることから窺われる。なお、米英仏では、その後も失業率が高止まりを続けていることにも注目したい。

<sup>20</sup> 雇用面の重篤化を防いだ要因としては、雇用調整助成金の政策効果のほか、折から団塊の世代が 60 歳台入りを迎える時期と重なったことも重要な背景要因であったと考えられる。



図2-1 雇用関係の基礎的指標(労働力率、就業率、完全失業率)の推移



資料: 総務省統計局「労働力調査」

求められるものの、雇用創出に係る基金事業や雇用調整助成金の適用をはじめとする政策効果もあって、全国・マクロ的視点では、雇用面に重篤な影響を与えていないということが出来る。

しかしながら、「全員参加型社会」の構築という大目標の観点からみれば、厳しい状況であったことは忘れてはならない。すなわち、男女別・年齢階層別にみると、様々な課題が浮かび上がってくる。

若年層（20代）をみると、男性の20～24歳層で平成20年から21年にかけて就業率が3.0%ポイントと大きく低下し、また、男性の25～29歳層でも同時期に1.7%ポイントとかなり低下している。男性20～24歳層については労働力率が低下しており<sup>21</sup>、その分割り引いて考えなければならない面があるが、若年男性の就業率は他の年齢層に比べて大きな低下を示している。このため、完全失業率も同時期に、男性20～24歳層で7.5%から9.9%へ2.4%ポイント、同25～29歳層で6.2%から7.7%へ1.5%ポイントそれぞれ上昇した。

一方、女性の若年層については、同時期（平成20年→21年）に20～24歳層では労働力率が上昇する（0.5%ポイント）中で就業率が0.5%ポイント低下し、完全失業率が6.6%から8.0%へ1.4%上昇した。また、25～29歳層では、労働力率（1.1%ポイント）、就業率（0.3%ポイント）ともに上昇したものの、前者の上昇幅に比べ後者のそれが小幅にとどまったために、完全失業率は5.6%から6.3%へ0.7%ポイントの上昇となった。

その後、若年層の完全失業率は、男女とも平成22年は高止まりで推移したが、平成23年には低下に転じた。ただし、平成23年の水準は、リーマンショック前の平成19年の水準よりは高くなっている。

このように若年層では、「全員参加」は方向としても現実のものになっていないといえる。

中堅の年代層（30代後半から40代）をみると、この年代については「全員参加型社会」の視点から、女性の動向が注目される。すなわち、出産・子育て期の女性の就業状況がマクロ的に示される指標である。まず35～39歳層をみると、労働力率は堅調に上昇している（年当たり0.6%ポイント前後）中で、就業率も同様に上昇傾向がみられる。その中で、平成20年から21年にかけて就業率が微減（62.2%→62.1%）となり、また平成22年も上昇に転じたものの相対的に小幅の上昇（0.5%ポイント）にとどまったことから、平成20年の4.2%から平成21年5.1%、22年5.4%と完全失業率が上昇したが、23年には4.7%と低下に転じた。40～44歳層をみると、平成19年まで堅調に上昇していたが、20年に低下（72.0%→71.1%）し、21年（71.7%）に盛り返すなど方向感のない動きとなっている。その中で、就業率は平成19年（69.8%）を直近のピークに、20年（68.7%）、21年（68.2%）と低下した後、ほぼ横ばい域で推移している。このため完全失業率は、平成20年から21年にかけてやや大きく上昇（3.4%→4.6%）し、その後4%台半ばでやや高止まりで推移している。45～49歳層をみると、平成19年まで上昇していた労働力率が、それ以降75%台半ばのほぼ横ばい域で推移している。その中で就業率は、40～44歳層と同様、就業率は平成19年（73.8%）を直近のピークに、20年（72.9%）、21年（72.2%）と低下した後、

---

<sup>21</sup> 労働力率の低下は、それ自体が経済状況の悪化による面もあるが、また、大学院への進学者数の動向も反映する。実際、文部科学省「学校基本調査」によれば、平成19年から22年にかけて、大学（学部）卒業生のうちの進学者数が増大している。

22年（72.7%）、23年（72.8%）と小幅な上昇に転じている。このため完全失業率は、平成20年から21年にかけてやや大きく上昇（3.1%→4.1%）し、22年（4.0%）はほぼ横ばいで推移した後、23年（3.7%）には低下した。

このように、中堅年代層の女性の労働力率は、35～39歳では順調に増加傾向を続けているのに対して、40歳台では近年伸び悩みを示してきたといえる。これには、供給側の要因も考えられるが、また、需給環境の悪化による面も小さくないと考えられる。

一方、中堅年代層の男性は労働力率が90%台後半でほぼ横ばいで推移する中で、就業率が平成20年から21年にかけて1%ポイント強低下したことから、完全失業率も同程度上昇し、その後緩やかに低下している。

高齢層のうち60歳台前半層をみると、男性については、労働力率が平成18年の70.9%から平成20年の76.4%まで大きく上昇し、その後横ばいないしやや弱含みで推移している<sup>22</sup>。その中で就業率が平成20年から平成22年にかけて低下し（72.5%→71.4%→70.6%）、23年（70.8%）はわずかながら上昇に転じた。このため、完全失業率は、平成20年の5.1%から21年6.3%、22年7.1%と上昇し、23年になって6.2%と低下に転じた。一方、女性についてみると、平成19年から22年まで労働力率、就業率ともに堅調に上昇し、23年は22年と同水準・横ばいであった。この間、平成20年から21年にかけて、労働力率の上昇よりも就業率の上昇がかなり緩やかであったことから、完全失業率が2.5%から3.8%へ上昇したが、22年、23年と緩やかながら低下傾向で推移している。

## 2. 非正規雇用の動向

厳しい経済状況の中であって雇用面は重篤な事態に陥ることなく推移することができたが、その反面に非正規化の進展という課題があることを確認しておこう。

図2-2は、これまで同様平成16年から23年まで役員を除く雇用者の正規・非正規別の構成比を年平均ベースで図示したものである。非正規雇用については、パート、契約社員、派遣などの形態別にみるのが不可欠であるが、ここでは総論として正規・非正規に大別した割合のみをみておくこととしたい。

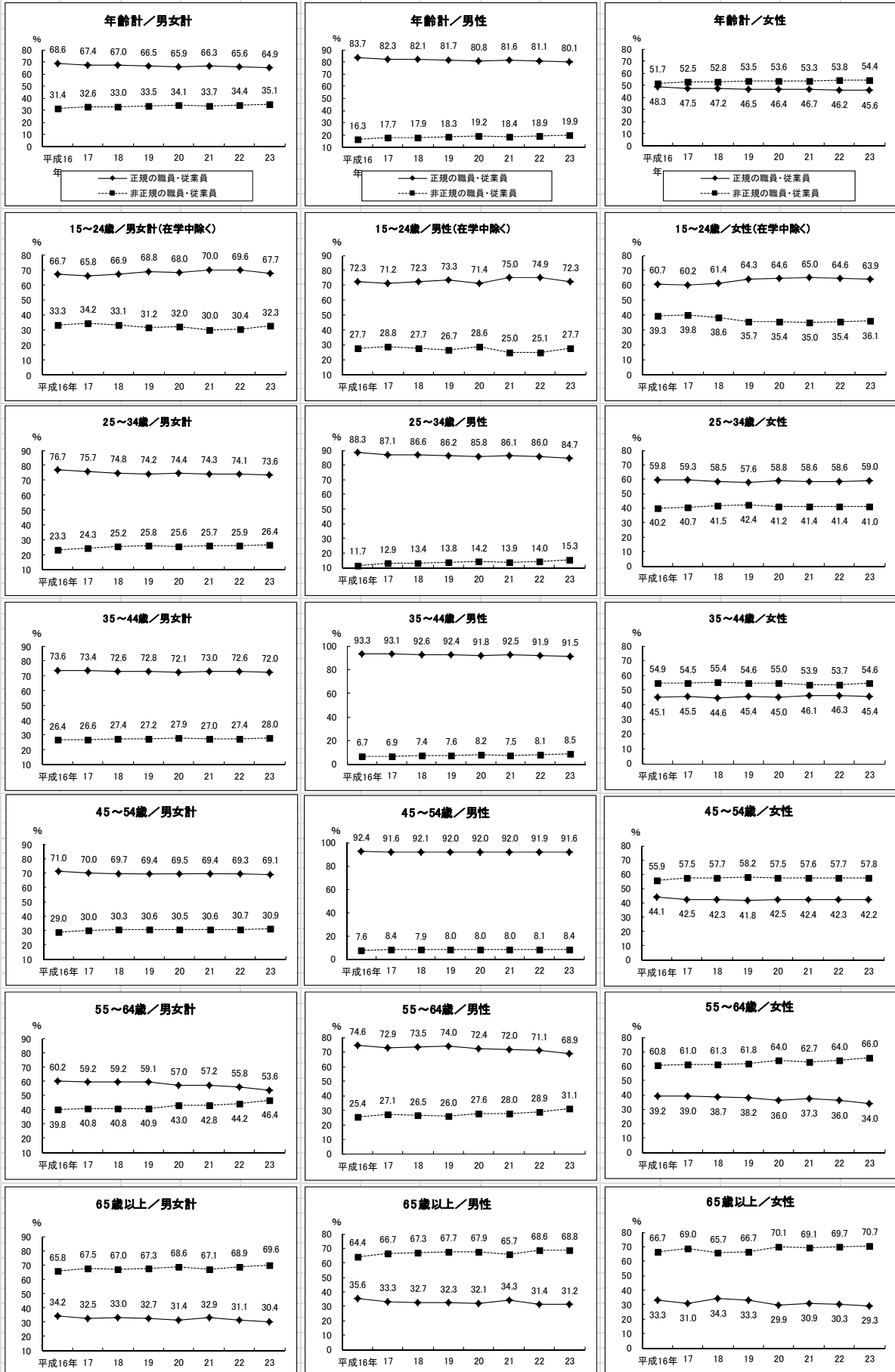
まず年齢計・男女計をみると、この間においても雇用の非正規化が進展していることがみてとれる。「非正規3割時代」から今や「非正規3分の1強の時代」となっている。その中で、平成20年から21年にかけて非正規割合がわずかながら低下した（34.1%→33.7%）。これは、リーマンショックに伴う経済収縮に対応した雇用調整の過程でまずもって非正規雇用の調整（＝削減）が実施されたことによるものといえる<sup>23</sup>。

このように一時的に非正規割合の上昇が足踏みした時期があったものの、この間の雇用増は、非正規雇用の増加によることは留意されてよい。ちなみに、実数でみると、正規雇

<sup>22</sup> この間には、高齢者雇用確保措置を定めた改正高齢者雇用安定法の施行されたこと（平成18年4月）、団塊の世代のトップ・ランナーである昭和22年生まれの層が平成19年に60歳に到達し、団塊の世代が60歳台に突入し始めたこと、といった事象があった。労働力率の動きには、当然にこうした事象が影響しているものと考えられる。

<sup>23</sup> 平成21年の雇用状況を前年差でみると、役員を除く雇用は51万人減となっており、うち正規雇用が15万人減、非正規雇用が38万人減となっている。非正規のうち派遣労働者が32万人減と非正規雇用減の大部分を占めている。非正規雇用、とりわけ派遣労働者の景気のバッファー機能がいかんなく発揮されたといえる。ただし、それに伴う問題も併せて提起された。

図2-2 正規・非正規割合の推移



資料：総務省統計局「労働力調査・詳細集計」

用は平成 18 年、19 年と 2 年連続で前年を上回り平成 19 年に直近のピークである 3,449 万人を記録した後、平成 20 年以降は 23 年まで前年より減少している。一方、非正規雇用は、上述のように平成 21 年に前年より 38 万人減となったものの、それ以外の年では増加を続けており、平成 19 年には 1,735 万人であったものが 23 年には 1,811 万人となっている。

次いで、1. と同様に年齢別にみておこう。ただし、データは 10 歳刻みで集計されている。若年についてみると、新規学卒の動向を色濃く反映していると考えられる 15～24 歳層（在学中を除く）では、非正規割合は男性で 20% 台後半、女性では 30% 台後半の水準でほぼ横ばい域で推移する中で、男性は平成 21 年と 22 年、女性は平成 19 年から 22 年までやや低くなっている。しかしこれは、雇用が縮小する中で生じていることは留意しておかなければならないであろう。少なくともこの時点では非正規割合の上昇は、必ずしも若年雇用の改善を意味するものではなかった。また、職業への定着期である 25～34 歳層では、男性の非正規割合が「堅調に」上昇しているのに対して<sup>24</sup>、女性では平成 20 年以降非正規割合はやや低下傾向がみられる。ただし、この年齢層の男女ともに共通しているのは、平成 18・19 年をピークに派遣労働者数が減少を続けていることである。

中堅の年代層（35～44 歳）の女性についてみると、非正規割合は 58% 前後のほぼ横ばいで推移している。この年代層では非正規での就業が多いという特徴に変化はみられていないといえよう。

高年齢層の引退期（前半）に当たる 55 歳～64 歳層についてみると、男女とも正規割合の低下、非正規割合の上昇が傾向的に続いている<sup>25</sup>。データはないが恐らく、こうした傾向は 60～64 歳層の傾向を表していると思われる。

### 3. 近年の雇用動向からのまとめ

以上をまとめれば、「全員参加型社会」の構築の主なターゲットとなる若年、子育て期の女性及び高年齢者それぞれの就業に関する基礎指標の推移をみたとき、それと親和的な動きも一部にみられるものの、総じていえば、JILPT 第 2 期期間中ははかばかしい進展はみられなかったといえる。これは、何よりもリーマンショックを契機とした経済変動等厳しい経済情勢によるところが大きいと考えられるが、また、これらの層の就業促進が我が国の雇用・就業の問題として引き続き重要な課題であり続けていることが確認される。

なお、JILPT 第 2 期における基本課題として「勤労者生活の質の向上」の側面があり、その面から賃金や労働時間その他の労働条件や就業環境をめぐる基礎指標の推移についても確認しておくことが望まれる。しかしながら、雇用や就業面にはかばかしい進展がみられない以上、それらも同様の状況にあることは容易に推測されるところである。そこで、この面についてここであらためて取り上げることはしないで、雇用・就業面の課題を考察する中で必要に応じて併せてみていくこととしたい。

<sup>24</sup> より注目されるのは、男性 30～34 歳層の就業率が平成 19 年の 93.1% から平成 23 年には 91.4% へと低下していることである。「働き盛り」といってよい年齢層で就業水準が低下した。

<sup>25</sup> この年齢層で増加している非正規雇用は「契約社員・嘱託」であり、そのほか女性では「パート」も増加している。

## 第2章 「全員参加型社会」の構築の視点からみた JILPT 第2期における主な調査研究成果の紹介

この章では、前章での考察を踏まえて、「全員参加型社会」の構築という視点を中心において、JILPT 第2期における主要な調査研究成果を紹介することとする。その際、以下のような節立てによりみていくこととしたい。

まず、「全員参加型社会」構築のために就業促進の主なターゲットとなる若年者(第1節)、子育て期の女性(第2節)及び高年齢者(第3節)に関する主な調査研究成果を紹介する。その中から、その雇用において共通する事象ないし課題として浮かび上がる働き方の多様化、すなわち非正規雇用に焦点を当てた調査研究のうち主な成果をみる(第4節)。その後、これらの論題に共通する政策課題、すなわち能力開発(特に中小企業におけるそれ)、労働時間、個別的労働関係紛争、外国人労働者問題、及び雇用政策における地方(特に市町村)の役割に関する主な調査研究成果を紹介する(第5節の1.～4.)。そうした中で様々な政策の必要性が示唆されるが、最後の第6節では、政策・施策やその手法に関する調査研究について主なものを紹介することとしたい。すなわち、①的確な職業選択、就業マッチングを実現するための職業情報の提供、職業相談の実施に関するもの、②円滑な就業に向けた能力開発支援に関するもの、③労働市場のセーフティネットに関するもの、④女性労働政策に関するもの、及び⑤最低賃金に関するもの、の5つの論題である。

これらを通じて以下において、第1章で紹介したように JILPT 第2期において公表された労働政策研究報告書、資料シリーズ、調査シリーズ、労働政策レポート、ディスカッションペーパー、研究開発成果物などが合計 210 本程度ある中から、59 本の成果について紹介することとなった。そのため本文では、筆者の問題意識に基づいて、それぞれの成果が示唆する政策的インプリケーションを中心に記述することとし<sup>26</sup>、それぞれの概要については、①研究の目的と方法、②主な事実発見、③政策的インプリケーション及び関連図表をコラム形式で原則1ページにまとめ掲載することとした<sup>27</sup>。

なお、次章(第3章)においては、これらの調査研究成果を受けて、現下及び今後において重要と考えられる政策課題や対応の方向を提言的にまとめて提示することとしたい。

### <国民における勤労をめぐる意識の動向>

上述のような本論に入る前に、すべての論件の基礎となる事項に関する調査結果を紹介しておこう。それは、JILPT が定期的実施している「勤労生活に関する調査」である(<調査研究成果概要1>(以下「<概要1>」などと略記する。))。この調査の対象は現在働いている人ばかりでなく、失業中の人のほか学生や無業の主婦、退職後の高年齢者など就業していない人も含まれており、国民の中にある勤労意識の動向を把握することができる。

<sup>26</sup> ここに記す政策的インプリケーション等も筆者の問題意識に基づいて解釈したものもあり、必ずしも当該成果自体に書かれているものではない場合も少なくない。なお、コラム形式でまとめた概要については、それぞれの成果の担当者が原案を作成したものである。

<sup>27</sup> この概要を通して興味や関心をもたれたならば、それぞれの報告書等を是非読まれることをお勧めしたい。一般的に、研究を理解する(承認する、しないにかかわらず)ためには、原文を読むことが不可欠であるといえる。

## ＜調査研究成果概要 1＞ 調査シリーズNo.41

「第5回勤労生活に関する調査（2007年）」（平成20年3月）

担当 調査・解析部

### 研究の目的と方法

- ・ 勤労生活の実態を把握し、勤労意識の多様な諸側面について明らかにすることを目的として、定例の基本項目とスペシャルボックスで構成する継続的に実施している調査の第5回目である。
- ・ 調査の基本項目では、同一の質問を同一の調査法により継続的に調査することで正確な時系列データを得ることができる。また、今回の調査では、「ワークライフバランス」をスペシャルボックスとした。
- ・ 全国20歳以上の男女4000人を対象とする訪問面接調査により、2315人(57.9%)の回答を得た。

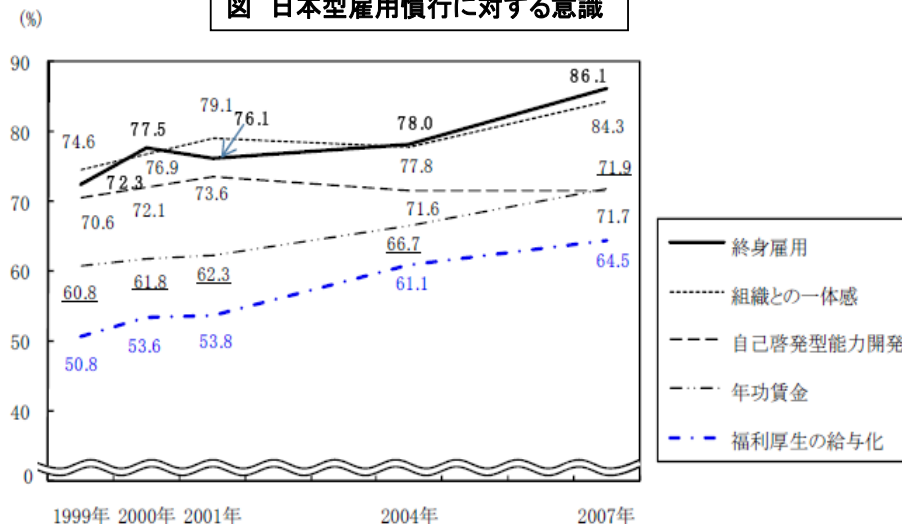
### 主な事実発見

- ① 20歳以上の者に日本型雇用慣行の評価をきいたところ、「終身雇用」(9割弱)を支持する者が多く、近年上昇している。(図表参照)
- ② フリーターという働き方については、「生活を不安定にする働き方」を肯定する者は9割弱で、「自由で多様な働き方」を肯定する者の割合(3割弱)を大きく上回っている。
- ③ 日本が目指すべき社会については、「貧富の差が少ない平等社会」を支持する割合が4割強となり、「意欲や能力に応じ自由に競争できる社会」(約3割)を初めて上回った。
- ④ 30代、40代男性の7割強が家庭生活に費やす時間を増やしたいと考えている。また、30代、40代男性の有職者では3割強が仕事の時間を減らしたいと考えている。
- ⑤ 働きたい会社(3つまでの複数回答)としては、「職場の人間関係が良い会社」(6割強)に次いで、「仕事と家庭の両立支援を行っている会社」(5割弱)を挙げる者が多い。

### 政策的インプリケーション

- ・ 調査結果から明らかになった勤労意識の動向、ワークライフバランスの現状と希望を踏まえた政策対応が必要であることを明らかにし、労働経済白書において本調査のデータが多数引用された。

図 日本型雇用慣行に対する意識



終身雇用、年功賃金、組織との一体感：「良いことだと思う」と「どちらかといえば良いことだと思う」の合計  
 福利厚生 の 給与化、自己啓発型能力開発：「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計  
 終身雇用：「1つの企業に定年まで勤める日本的な終身雇用」  
 組織との一体感：「会社や職場への一体感を持つこと」  
 自己啓発型能力開発：「組織や企業にたよらず、自分で能力を磨いて自分で道を切り開いていくべきだ」  
 年功賃金：「勤続年数とともに給与が増えていく日本的な年功賃金」  
 福利厚生 の 給与化：「社宅や保養所などの福利厚生施設を充実させるより、その分社員の給与として支払うべきだ」

それによれば、日本的雇用慣行の中でとりわけ「終身雇用」を肯定的に考える人の割合が近年上昇してきており、また、水準としても9割近くと大部分の人が肯定的な回答をしている。また、仕事を減らせて家庭での生活に時間を増やしたいと考える人が多いなどワーク・ライフ・バランスに関する関心が高まっていること、「格差社会」に対する懸念が広まっていることなどが確認できる。

労働政策のあり方や方向を考えるに当たっては、国民各層の中にあるこうしたベーシックな意識の動向も十分踏まえることが必要であると考えられる<sup>28</sup>。

## 第1節 若年者雇用に関する主な調査研究成果

「全員参加型社会」の構築のためにその雇用ないし就業を促進することが望まれる層の第一が若年層である。第1節では、若年層の雇用に関する主な調査結果を紹介する。

JILPTでは、以前から若年者雇用を一つの大きな調査研究対象として取り組んでおり、とりわけ前身の日本労働研究機構時代からいわゆる「氷河期時代」以降の若年者雇用問題の解明に努めてきている。その結果、既に「フリーター」や「ニート」といった諸課題の抽出やその対応の方向の提示などが行われてきており、第2期の調査研究はそうした基礎の上で行われている。

### 1-1. 新規学卒労働市場に関する調査研究成果

#### <近年の学卒未就業者の動向とその支援>

JILPTにおいて、新規学卒者のうち未就職卒業者に関する実態調査が平成22年春に高校と大学を対象に実施された。これにより、文科省「学校基本調査」では必ずしも十分に把握されてこなかった「就職も進学もしていない者」について、その実態の一端を把握することができた。例えば、同年3月卒業者で「就職も進学もしていない者」は高校で5.7%、大学で15.8%であったが、そのうち高校では約半数、大学では6割程度の者の進路希望が学校により把握されていないことなどの実態とともに、各学校で実施されている就職支援の状況が把握された<sup>29</sup>。

この調査結果等に基づき、今後における学卒未就職者に対する支援のあり方について検討を加え、労働政策研究報告書No.141にとりまとめられた(<概要2>)。その中で、高校、大学ともに就職への学校による組織的関与が弱まっていることを指摘している。高校では特に普通高校に顕著に表れており、また、大学では就職過程のインターネット化もその背景にあるとされている。いうなれば、普通高校では就職に係る進路指導を行う能力自体の問題であろうし、大学では就職活動をする学生と企業とがインターネットを介して直接つながる、又はつながっているとの「幻想」を与えるところから、大学(就職部やキャリア・

<sup>28</sup> 意識動向を捉える場合には、大きく分けて二つの方向を選り分ける必要がある。一つは現状の肯定を基礎とした意識であり、「そうになっている」ことの満足感の表明に繋がっているものである。他の一つは、現状への警鐘としての意識であり、「そうっていない」ことの不満ないし懸念の表明である。近年の勤労意識の動向は、後者の要素が強いものと考えた方がよいであろう。ただし、その場合、「そうっていない」ことにはそれなりの社会経済的要因があるのであって、国民が望むからといって簡単にその方向に向かわせることは容易ではない面もあることも事実である。

<sup>29</sup> 調査のデータは、JILPT調査シリーズNo.81(このレポートの<概要>には非掲載)にとりまとめられている。



センターなど)の直接的な関与が限定されてしまう結果となっていることが窺われる。このため、学校の就職支援の取り組みを労働行政も補完しつつ強化するとともに、学校としては職業教育や産業界のニーズに沿った人材育成など教育のカリキュラム・レベルでの工夫と支援とが求められるとしている。

### ＜日本の高卒就職システムの再構築＞

厳しい新規学卒者の就職状況の下で、高卒就職に焦点をあてて、その動向と課題について関係者へのヒアリング調査を中心としてとりまとめられたのが労働政策研究報告書No.97である(＜概要3＞)。

新規高卒就職については、従来、学校と企業との安定的関係を前提に「実績関係」の中で円滑な就職が図られており、「推薦指定校制」や「1人1社制」などを特徴とする「日本の高卒就職システム」があるとされてきている。報告書では、近年それが大きく変容してきている一方で、さほど変化してはいない部分もあることを指摘したうえで、そうした平均像で過度の一般化するよりも、個々の学校や地域の労働市場の状況など個別の問題として慎重に検討することが重要であるとしている。その上で、「就職システム」が十分に機能していない部分については、別途の支援による対応が求められると指摘している。

その際、高卒就職についてもハローワークが情報の流れを制御する機能と、個別の相談・直接の斡旋をする機能を持ち、地域の労働市場状況に応じて、学校内での相談から保護者への働きかけなど多様な対応をしていることが確認された。ハローワークと高校、企業、保護者といった支援アクターとの連携と的確な役割分担を図りながら、個々の状況に応じた高卒就職システムの再構築が提言されているといえる。

例えば、①高卒での就職者の多い高校は従来のマッチング方法が機能するとしても、普通科高校など就職者が減少してわずかになったところは、ハローワークがマッチングを担うこととする、②高校が果たす機能において、職業指導・紹介の場面ばかりでなく、教育内容での対応(職業教育など)が重要になっていること、③あらためて就職希望の把握から職業相談・紹介、就職後の定着とキャリア展望までを包括するような支援システムの構築、などが提言されているといえる。

## 1-2. 若年者の就業行動に関する調査研究成果

### ＜地方の若年者の就業行動＞

従来若年者の就業行動は大都市圏について語られることが多かった。ちなみにJILPTにおける調査研究も東京都の若年者を対象とした調査のデータに基づくものであった。そこで、地方圏にも焦点を当ててその実態を把握することを目的として調査研究を行った結果をとりまとめたものが、労働政策研究報告書No.108(＜概要4＞)である。調査は、北海道(札幌・釧路)及び長野(長野市・諏訪地域)を対象に行われた。

その結果、若年低学歴層のキャリアの不安定化は大都市では顕著であるが、製造業・生産工程の仕事の需要がある長野(特に諏訪地域)では比較的良好であり、地方では産業構造によって異なる面がみられることが確認されている。高卒者などにとって製造業の立地

## ＜調査研究成果概要 2＞ 労働政策研究報告書No.141

### 「学卒未就職者に対する支援の課題」（平成24年3月）

担当 堀有喜衣、小杉礼子

#### 研究の目的と方法

- 厚生労働省からの要請に基づき2010年に緊急実施した「未就職卒業者に関する緊急調査」の分析編であり、基本的な集計中心の『高校・大学における未就職卒業者支援に関する調査』（調査シリーズNo.81、2010）と対を成すものである。
- 本報告書は、この調査結果を当機構が経年的に取り組んでいるプロジェクト研究「キャリア形成弱者の実態と支援に関する調査研究」の中に位置づけ、改めて、未就職卒業者増加の社会的背景や課題を深く検討したものである。また、課題への対応の方向性を探るために新たにインタビュー調査を行った。

#### 主な事実発見

- ① 高校・大学ともに、就職部・キャリアセンターなどの組織的関与が弱くなっている。
- ② 高校においては高校と企業との継続的で強い関係が弱まり、高校の就職指導の影響力が低下しているが、特に労働市場の状況が悪い地域に立地していたり、就職者が少ない普通高校で顕著にあらわれている。
- ③ また大学においては(図表参照)、就職プロセスのインターネット化により、就職部・キャリアセンターの直接的な関与が限定的になっている。インターネット化は公平性が高いが、知名度の高い企業に集中しがちであり、信頼性の薄い情報に振り回されやすい傾向が見られた。
- ④ 弱まる就職マッチング機能について拡充する一方で、同時にカリキュラムマッチング機能も強めていくことが、今日若者が直面している移行の困難をやわらげることにつながっていくものと思われる。そこで高校におけるカリキュラムレベルでの取り組みの課題についてのインタビュー調査を実施した。
- ⑤ インタビュー調査によれば、a.地域でともに育てる意識づくりと育成すべき人材像に向けたプログラム設計、b.たえまない産業界のニーズ把握と教育内容への反映、c.産業界の変化への生徒の対応力の育成、についての取り組みが重要であった。

#### 政策的インプリケーション

- 弱まるマッチングの仕組みを労働行政が補完するとともに、カリキュラムレベルでの支援にも携わることが求められる。

図表 2～3年前(リーマンショック前)と比べた就職活動の変化

「とてもそう思う」+「ややそう思う」

	私立(～56) 未就職率別				国立 N=65
	計 N=339	20%未満 N=110	20～30% 未満 N=100	30%以上 N=129	
心理的負担を強く感じる学生が増えた	90.3	87.3	92.0	91.5	81.5 +
就職活動への取り組み状況の個人差が大きくなった	90.0	86.4	95.0	89.1	76.9 **
学生の就職活動への取り組みが早くなった+	83.8	87.3	88.0	77.5	84.6
学生の相談が増えた	79.9	80.9	80.0	79.1	84.6
キャリアセンター(就職部)で斡旋できる求人が少なくなった	81.1	76.4	84.0	82.9	50.8 ***
経済的負担を強く感じる学生が増えた	73.5	72.7	75.0	72.9	64.6
学生がインターネットの情報に頼りすぎようになった	70.5	63.6	76.0	72.1	61.5
大学主催の就職支援行事への出席率が高くなった+	62.8	70.9	60.0	58.1	76.9 *
就職活動を途中でやめる学生が増えた**	70.2	58.2	75.0	76.7	23.1 ***
学生の希望が有名企業に集中するようになった+	38.6	30.9	38.0	45.7	52.3 *
学生がOB/OG訪問をしなくなった	42.5	37.3	44.0	45.7	20.0 **
学生の就職活動状況が把握できなくなった**	30.4	19.1	33.0	38.0	12.3 **
学生の授業への出席率が低下した	23.9	20.0	27.0	24.8	20.0

+p<0.1, \*p<0.05, \*\*<0.01, \*\*\*<0.001水準で有意、国立の欄の表示は国立と私立(～56)の差の検定。

＜調査研究成果概要 3＞ 労働政策研究報告書No.97

「『日本の高卒就職システム』の変容と模索」(平成20年6月)

担当 小杉礼子、堀有喜衣

研究の目的と方法

- ・キャリア形成をするうえで困難を抱えている(抱える可能性がある)人々は誰か、どんな課題があり、どのような支援が求められるのかという観点から進めている研究の一環として取り組んだものである。
- ・高卒就職の最近の10年間の変化に焦点をあて、統計分析を行うとともに、ハローワーク、高校、企業に対してインタビュー調査を実施し、報告書等を取りまとめた。

主な事実発見

- ① ハローワークは、高卒就職において、情報の流れを制御する機能と、個別の相談・直接の斡旋をする機能を持つ。地域の労働市場状況によって、学校内での相談から保護者への働きかけなど多様な対応をしていた。(表参照)
- ② 「日本の高卒就職システム」(「推薦指定校制」「一人一社制」に基づき、高校と企業との継続的・安定的関係である「実績関係」の中で生徒が就職を決定していく仕組み)は、大きく変容した部分がありながらも、さほど変わっていない部分も残している。それゆえその現状と評価については一般化を避け、個別の問題について慎重に論じたほうがよい。「日本の高卒就職システム」が機能している部分はこれを維持し、十分に機能していない部分については別途の支援によって対応するという、二段構えが肝要。
- ③ 生徒が就職を決定していく上で重要な支援アクターはハローワーク、高校、企業、保護者である。これら支援機関がどのように役割分担をするのか、またどのように資源を配分していくのが望ましいのかを考えることが必要。

政策的インプリケーション

- ① ハローワークの地域の労働力需給状況に応じた機動的な対応は有効で効果的である。高卒者のキャリア形成にとつての製造業の役割を再認識する必要がある。
- ② 高校のうち就職者が多い高校はこれまでのマッチング方法で、就職者が減ってしまった高校ではマッチングについてはハローワークが担うことも考えられる。
- ③ 高校がマッチングに果たす機能は、マッチングレベル(需給リンケージ)に加え、カリキュラム(教育内容)レベル(カリキュラムリンケージ)へ。
- ④ 就職以降のキャリアまで見通したマッチング(求人票の共有システムを発展させ、入社後のキャリアについての情報まで備えているような包括的なシステムの構築を)。
- ⑤ 保護者に対する個別相談機能の充実が必要。

表 各地のハローワーク(HW)における個別支援(ヒアリング調査結果)

HW	ジョブサポーターの活動内容	未内定、未就職、卒業後指導の状況	HWの当初からの個別支援の状況
A	未内定者個別支援、職場定着指導	未内定者支援10校、HWIに来てもらう	10校程度
B	未内定者個別支援、職場定着指導、求人受理等	未内定者は親が連れてきた、学校との連携が課題	
I	進路講話と年明けには未内定生徒を対象に求人開拓、職場定着指導は中卒のみ		
D	就職校訪問しての職業相談、職場定着援助	就職2ヶ月後に葉書で電話相談受付の広報、早期離職対策	
H	3人いて学校担当者制で個別相談、進路講話	課題は早期離職、第1次応募で約半数が不採用になるが、そのフォローも課題	3校はHWが学校に外向き求人受理、9月初めにHWIに求職登録の生徒約100名・全体の1割以上。
G	未内定者、未就職卒業者の相談、求人情報の作成、イベント資料作成	早期離職防止の狙いで内定者セミナー	
K	就業意識形成支援事業計画の策定・実施、求人開拓	未内定者は1、2月にHWIに来所、求職登録してもらい個別相談、07年は35名来所、学校紹介を含め16名が就職。来なくなった生徒には電話連絡	
F	学校での個別相談中心。郡部の学校から多く呼ばれる。	未就職者には週1回求人情報郵送、反応はあまりない。	
E	職業相談、求人開拓、定着指導(訪問時には求人の早期化依頼)	10月以降未内定者リストを出してもらって、相談を受け、求人開拓する。	
J	未内定者把握(相談はHWIに来所してもらう)。必要に応じて定着指導。	11月に未就職者情報を事業所に配布	
C	求人開拓、定着指導	選考3ヶ月後から、未内定情報整理、求人開拓と商工会議所広報などへ掲載	

が大きな意味をもっていることが示されている<sup>30</sup>。また、地方においては、フリーターから正社員への移行において、ハローワークや学校が果たす役割が東京と比べて大きいことも指摘されているが、長野においても、フリーターや無業者に対する働きかけはまだ限られており、とりわけ職業紹介にまで至っていない段階では、若者が気軽に利用できる支援が十分でないことが示唆されている。

必ずしも製造業に限られないと考えられるが、この報告書で示されているように、現実的な仕事の間が整備され確保されることは一定の若年者の安定した就業にとって重要であると思われる。一方で、そうした現実的な仕事を取り巻く経済社会的環境には厳しいものがあるのも事実である。そうした中で、少なくとも労働行政の視点からは、人材面の要因によってそうした職場が衰退するようなことのないように適切な施策を講じていく必要があることは指摘しておきたい。

### ＜大都市若年者の就業行動に関する継続調査＞

JILPTでは、平成13年（2001年）、同18年（2006年）と東京都の20代の若年者を対象とした「若者のワークスタイル調査」を実施してきたが、5年が経過した平成23年（2011年）においても第3回調査が実施され、その結果が労働政策研究報告書No.148にとりまとめられた（＜概要5＞）。

その結果をみると、平成19年までの緩やかな景気回復もあって、離学時の正社員比率は、この間に高等教育機関を卒業した者等では前回調査（2006年調査）に比べて上昇したが、高卒者では低迷が続いていることなどの実態や、フリーターから正社員への転換については、前回調査よりは改善されているものの十分とはいえない状況も示されている。また、中途退学者の引き続き厳しい状況も確認されている。

こうした結果から、新規学卒時点での就職支援とともに、既卒者の新卒枠扱いの促進、中途退学の予防と退職後のケアなどといった施策の実施に引き続き努めるとともに、20歳をキャリア探索期と捉えた相談機会、能力開発機会の充実が政策提言されている。

なお、就業の不安定性を中心とする若年者の問題は、正規転換が不十分なまま、現在において20代から30代に広がってきており、その実態が注目されている。このため、JILPTでは「若者のワークスタイル調査」の対象を30代にも広げて実施することとし、第3期において早々にその結果をまとめることとしている。

### ＜若年者キャリアの実態、非正規からの正社員転換＞

若年者の就業行動とその課題を把握するためには、より長い期間にわたってのキャリアの実態を把握することが不可欠である。このため、JILPTでは25～44歳の就業者を対象にそのキャリアの実態を調査し、その結果を労働政策研究報告書No.117にとりまとめた（＜概要6＞）。

その結果、近年において、離学後5年間の初期キャリアにおいて、「ずっと正社員」（「正

---

<sup>30</sup> ただし、この調査はリーマンショック後の事態を十分反映していないことには留意する必要がある。とはいえ、若年層の就業にとって製造業が重要な役割を果たすことには変わりはないであろう。

＜調査研究成果概要 4＞ 労働政策研究報告書No.108

「地方の若者の就業行動と移行過程」 (平成21年5月)

担当 小杉礼子、堀有喜衣

研究の目的と方法

- ・ 地方の若年層の教育から職業への移行に着目し、北海道(札幌・釧路)、長野(長野市・諏訪地域)を事例として、過去の東京都の調査を活用しながら調査研究。
- ・ 資料編として、平成19年「就業構造基本調査」の特別集計結果をもとにした都道府県別フリーター数、ニート数の推移を掲載。

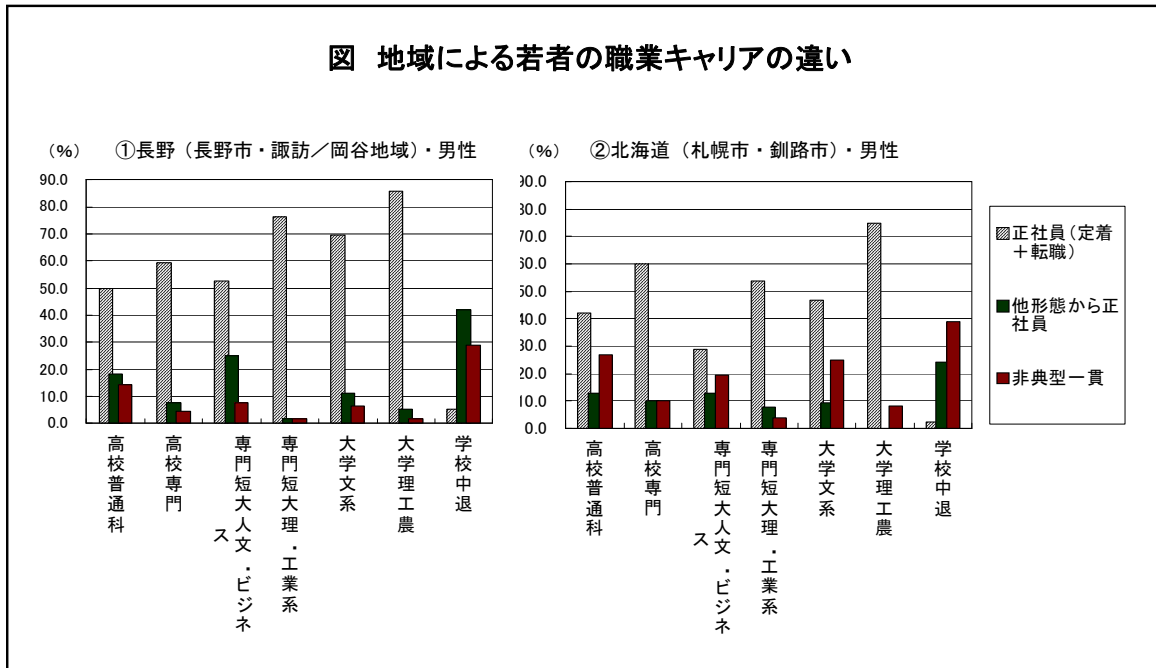
主な事実発見

- ① 若年低学歴層のキャリアの不安定化は大都市では顕著。地方では産業構造によって異なり、製造業・製造工程の仕事の需要があることが低学歴者のキャリアには重要。(図参照)
- ② 学校中退者は、地域を問わず離学直後もその後もアルバイトや無業になりやすい。新卒採用の仕組みに乗れなかったことは後々まで影響する。
- ③ 「正社員定着者」では、自分の職業能力における自らの「強み」を獲得した経路として、学校時代の勉強や資格が挙げられた。
- ④ フリーターから正社員への移行において、地方ではハローワークや学校が果たす役割は、東京と比べて大きかった。また長野の政策担当者に対するインタビューに基づく分析から、フリーターや無業者に対する働きかけはまだ限られており、とりわけ職業紹介にまで至っていない段階では、若者が気軽に利用できる支援が十分でないことが示唆された。

政策的インプリケーション

- ① 地域の状況や産業界の需要構造をふまえて、変化に対応できるような教育・職業能力形成に対して積極的な投資を行っていくこと
- ② 「地域雇用」に加えて、「地域移動」支援も(住宅に関する公的な支援を含んだ「包括的」移行支援へ)
- ③ 実際に働き始めた若年正社員の経験から、学校時代の知識・資格や経験が職業能力の強みの基礎になっていた。これを学校にフィードバックし、在学中から意識を高めること
- ④ 企業側も学校や若者に対して、求めている能力や資格を発信すること
- ⑤ 非典型雇用者の公的なキャリアコンサルティング・能力開発機会を支援すること
- ⑥ ハローワークだけにとどまらない、若者に対する公的な支援の充実や、学校の活用をはかること、ネットワーク化をはかること

図 地域による若者の職業キャリアの違い



＜調査研究成果概要 5＞ 労働政策研究報告書No.148

「大都市の若者の就業行動と意識の展開

—「第3回 若者のワークスタイル調査」から—（平成24年3月）

担当 堀有喜衣

研究の目的と方法

東京都の20代の若者に対する「第3回若者のワークスタイル調査」（第1回は2001年）を通じて、大都市の若者の就業の実態や彼ら彼女らが直面している課題について明らかにし、政策的な支援の方向性について検討する。

主な事実発見

- ① 離学時の正社員比率は2006年調査より高まった。高等教育卒業者及び2005～2009年の景気回復の影響下にあった時期に学校を卒業した者の正社員比率は高いが、高卒者の正社員比率は低い水準のままである。この高卒者の離学時の正社員比率は、学校や職業安定機関を通して把握されている水準よりかなり低い。
- ② 第2回調査(2006年)と比べて、離学時に正社員就職した場合の定着率は高まった。一方、離学時に無業や非典型雇用であった場合に後に正社員になる比率は、男性では5割と2006年の4割より高まったが、女性は3割で変わらなかった。この結果「非典型一貫」は男性では若干の減少がみられた。変わらない傾向は、中途退学者には「非典型一貫」が多いこと、中途退学者のうち20歳代後半男性では「他形態から正社員」も多いことである。
- ③ 経年的な変化をみると、フリーターから正社員になろうとした割合は2001年から2006年に低下したのち、2011年にふたたび2001年の水準にまで戻った。しかし正社員になれた割合(離脱成功率)は、2001年の水準にまで戻ってはいない(表参照)。
- ④ 職業意識の時系列的な比較によると、2001年に比べて堅実な意識を表明する20歳代の若者の姿が浮かび上がった。また、かつてのフリーターは専門知識や資格の取得に対する意欲が高かったが、フリーターを含む非典型雇用者についてみると、2011年ではその意欲が低下している。
- ⑤ ソーシャル・ネットワークについてみると、相談ネットワークの豊かさは2006年には正社員>非典型雇用であったが、正社員と非典型雇用の間の関係は2006年時点よりも流動的になり、相談ネットワークについての差が明確でなくなってきたことがうかがえた。こうした変化は、20代でキャリアが何らかの意味で確立されるとは限らなくなり、むしろ20代という期間が全体としてキャリア探索期ないしキャリア形成期になったということの意味していると考えられる。

政策的インプリケーション

- ① 新卒就職支援について、就職活動の継続に対する支援および求職者に限ってきた支援の対象層の拡大
- ② 中途退学の実態把握と予防、退学後の支援
- ③ 企業の正社員登用や新卒枠の緩和の促進のサポート
- ④ 20歳代をキャリア探索期と捉えた相談機会、能力開発機会の充実

表 フリーター経験者のうち、フリーターを離脱しようとした者の割合と成功率

		2001年		2006年		2011年	
		正社員になろうとした者	正社員になった者	正社員になろうとした者	正社員になった者	正社員になろうとした者	正社員になった者
男性	18-19歳	38	38	16.7	7.7	**	**
	20-24歳	64	66	45.9	50.5	64.9	53.0
	25-29歳	86	86	67.3	68.8	80.1	64.6
	年齢計	74	73	50.5	58.7	73.9	60.5
女性	18-19歳	30	30	15.2	8.3	**	**
	20-24歳	41	43	34	45.3	58.6	36.2
	25-29歳	63	63	45.3	63.8	60.2	62.4
	年齢計	53	53	36.3	53.6	59.3	48.1

社員一貫キャリア)である割合が低下し、「ずっと非正規社員」(「非正規一貫キャリア」)や「非正規→正社員」(「正社員転換経験キャリア」)である割合が上昇していることがあらためて確認された。また、非正規から正規への正社員転換を経験する時期は20代が多く、せいぜい30歳台前半までがほとんどであることも確認された。

データ分析の結果、正社員転換を促進する要因には、①移行の前後で職種が同一であること、②直前職でのOff-JTの受講経験があること、③直前職での労働時間が正社員並みであること、④学校教育での専攻と採用職種が一致することが析出された。

キャリア形成にとって能力開発が大きな役割を果たすことがあらためて確認される。能力開発により受講者の仕事能力や生産性を高める効果も示されている。その中で、非正規社員の場合、能力開発が賃金アップには結びついていない面があることも示唆されている。

<概要6>にも示されているように、この報告書からは様々な政策課題が示唆される。とりわけ、正社員転換のためにも能力開発が重要な要素であることはあらためて特筆しておく必要がある。すなわち就業促進にあたっては、マッチングに関する様々な施策とともに能力開発の施策が体系づけられて実施されることが求められるということである。また、正社員転換をはじめとする若年者の雇用促進において、20代、少なくとも30代前半までを視野においた政策展開が必要であることも示唆される。

### 1-3. 若年者の就業支援、就業促進策等に関する調査研究成果

前項まで1.及び2.では新規学卒労働市場や若年者の就業行動の実態把握と通じた政策課題の提示を目的とした調査研究を紹介したが、この3.では、具体的な施策により焦点を当てた調査研究成果を紹介しておきたい。

#### <若者統合型社会的企業の可能性>

若年者の就業困難には、自分に適した職場に出会うことができずに職場を転々と変えるもの、正社員の仕事を希望しながら得られず不本意ながら非正規雇用で働いているもの、など様々な段階・レベルがある。その中で、本来的には仕事をする能力があるものの何らかの事情ですぐには一般企業での就労が困難な状態に陥っている者も少なくない<sup>31</sup>。

こうした者については、一般労働市場に至るまでの中間的な労働市場として、あるいは「保護ないし配慮された状態」の下で継続的に働く場としての「社会的企業」の可能性を探っていくことが考えられる。そこで、我が国においてそうした場を提供している団体等<sup>32</sup>の取組の実態をヒアリング調査により把握し、併せて文献資料に基づき諸外国の事例紹介<sup>33</sup>も含めてとりまとめたものが、労働政策研究報告書No.129(<概要7>)である。

報告書によれば、「若者統合型社会的企業」においては、ビジネスを行うことによって仕事を創出し、その仕事の中で体験就労の機会を作り出し、一般就労との媒介を図るなど、中間的労働市場としての機能に力が入れられていた。一般就労が困難な若年者に対する支援は①居場所の提供、②教育訓練の実施、③柔軟な就労機会の提供、④一般就労への移行

<sup>31</sup> 多くは、ニートと呼ばれる状態にあると考えられる。

<sup>32</sup> 協同組合形態である場合が多い。

<sup>33</sup> 「社会的企業」が社会政策として取り入れられているイギリス、イタリア及び韓国の事例が紹介されている。

＜調査研究成果概要 6＞ 労働政策研究報告書No.117

「非正規社員のキャリア形成：能力開発と正社員転換の実態」 (平成22年3月)

担当 原ひろみ、小杉礼子

研究の目的と方法

- ・ 全国の25～44歳の就業者を対象に、中学卒業後から現在までの学校教育や働き方、ライフイベントに関して網羅的に調べた大規模アンケート調査を用いて、非正規社員のキャリアパスや正社員転換の実態と、能力開発の実態について分析した結果をとりまとめたものである。

主な事実発見

- ① 離学後5年間の初期キャリアにおけるキャリア・パターンが、近年では、「ずっと正社員」である人の割合が減り、「ずっと非正規社員」と「非正規→正社員」という人の割合が増えていることが明らかにされた。
- ② 25歳から44歳の就業者のうち、これまでのキャリアの中で非正規社員から正規社員に移行した経験がある者は19.2%である。年齢ごとに正規社員への移行率を計算すると、男性では20歳代から30歳代初めまでは10～20%程度であるが、女性では10%を超えることは少なく、30歳代では2～3%にとどまる。
- ③ 非正規から正規社員への移行にプラスに働く要因は、①移行の直前職と移行後の職種が同一であること、②直前職でのOff-JTの受講経験があること、③直前職での労働時間が正社員並みであること、④学校教育での専攻と採用職種が一致することであった。
- ④ 非正規社員への企業内訓練の実施は、彼らの仕事能力や生産性を高めるものの、賃金アップには結びついていない。
- ⑤ 非正規社員の同一職種での転職においては、勤務先で企業内訓練を受講したことがある非正規社員のほうが受講経験のない人よりも正社員としての転職確率が高い。

政策的インプリケーション

- ① 非正規社員の中でもフルタイム勤務への転換が難しい人や期待就業年数が短い人に対しては、人的資本の蓄積を促進する環境整備が不可欠である。つまり、企業内での正社員転換や労働市場における正規社員への転職の機会を整備して、非正規社員として働く人のキャリア形成の機会が拡大させることが、社会全体として非正規社員の能力開発の機会を充実させることにつながる。
- ② 非正規社員でフルタイム勤務への移行が難しい人の正規社員への移行を円滑にするためには、正規社員の長時間労働を解消したり、短時間正規社員制度を導入したりするなど、正規社員の働き方の改革が有効である。また、年齢が移行にとって大きな制約となっていることから、20歳代へのキャリア転換を促進するための集中的な支援が有効である。
- ③ 非正規社員の賃金水準の決定に際して、職能給や成果給などを整備し生産性の向上に見合った賃金水準となる仕組みとすることが必要である。このことは非正規社員の能力向上意欲の喚起にもつながる。

表 正社員転換に対するOff-JT受講の効果 (プロビット分析・限界効果)

	(1) 正社員+非正規社員	(2)	(3)	(4)	(5) 非正規社員	(6) 同一職種	(7) 同一職種 継続転職	(8) 正社員	(9) 同一職種	(10) 同一職種 継続転職
前勤務先でのOff-JT受講の有無	0.161*** [0.000]		0.107** [0.030]	0.101 [0.341]	0.138 [0.208]	0.362** [0.024]	0.428** [0.021]	0.075* [0.052]	0.063* [0.079]	0.057** [0.020]
前勤務先で正社員		0.279*** [0.000]	0.270*** [0.000]	0.270*** [0.000]						
前勤務先で正社員×前勤務先でのOff-JT受講の有無				0.009 [0.944]						
Observations	1743	1505	1505	1505	511	240	158	994	590	456
Pseudo R-squared	0.353	0.41	0.413	0.413	0.327	0.384	0.376	0.397	0.343	0.195
Log Lik	-758.0	-592.2	-589.8	-589.8	-225.1	-95.0	-67.7	-341.7	-189.3	-112.9
Chi-square test	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.003

in brackets

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

(注) Off-JT受講に係る結果のみ表示している。説明変数には、このほか性、職業、産業、企業規模などが投入されている。



## ＜調査研究成果概要 7＞ 労働政策研究報告書No.129

### 「『若者統合型社会的企業』の可能性と課題」（平成23年3月）

担当 堀有喜

#### 研究の目的と方法

- ・一般就労が困難な若者が一般労働市場に至るまでの中間的な労働市場として、あるいは継続的に働く場としての「社会的企業」の可能性を探っていくこと。
- ・「若者統合型社会的企業」に対するインタビュー調査を実施。

#### 主な事実発見

- ① 若者支援の現場を持つ団体の支援は、①居場所の提供、②教育訓練の実施、③柔軟な就労機会の提供、④一般就労への移行支援、の4つの機能に分けられるが、しばしば複数の機能が併せ持たれている。こうした支援機能が持続するためには経営基盤が強固であることが望ましいが、実際には社会的企業の経営基盤はかなり脆弱である。社会的企業の経営基盤においては行政からの委託や指定管理者制度が重要ではあるものの、価格重視で決定されるためにしばしば社会的企業が疲弊する傾向が見られ、現在の行政との関係の在り方にも課題が見出された。
- ② 他の団体にはあまり見られない社会的企業の意義とは、①困難を抱える当事者の状況を認識し、②公的な制度に先んじて課題を解決するため事業化し、③その課題を可視化し、制度化を要請する、という一連の流れにある。こうした観点から若者支援の分野における社会的企業は、非営利組織等との連続性をもつサード・セクターとしての特性を持ち、特に社会的課題を先駆的に認識、事業開発を行い、制度化を要請するというプロセスを内包した事業体であり、かつ実際の支援の最前線において個別的なニーズに対応した展開を行う可能性を持った主体であると位置づけられる。
- ③ 京都府が青少年政策として実施している「『社会的ひきこもり』支援事業」、および兵庫県が実施している「生きがいしごとサポートセンター事業」に焦点づけた分析によれば、いずれの事例においても、①民間支援機関の個性や特徴を生かす、②民間支援機関同士の出会いの場を作る、③国の政策を補完し、市町村の政策を標準化する、④地方自治体内部の縦割りを超える、などの特徴が見られた。しかし安定的・継続的な支援の実施や、行政内外の事業横断的な連携、適切な評価指標、という点でまだ課題は小さくなかった。
- ④ 支援団体の組織の特徴は、被支援者の成長に合わせて組織の在り方を変えることができ、また今後変容が期待でき、恒常的に活動にかかわるスタッフを持っている団体である。
- ⑤ 支援の内容としては、複数の事業を持ち、被支援者の実態に沿った支援プログラムの開発ができています。また行政では届かなかった層に対する支援アプローチを持っており、被支援者の就労機会を何らかの事業を運営することで提供できている（当事者が常勤スタッフになっている場合もある）。
- ⑥ 「若者統合型社会的企業」においては、ビジネスを行うことによって仕事を創出し、その仕事の中で体験就労の機会を作り出したり、一般就労との媒介を図るなど、中間的な労働市場としての機能に力が入れられていた。
- ⑦ 当事者（若者）が段階を踏んで有償ボランティアに移行したり、常勤スタッフになっていく事例も複数見られ、「オルタナティブな働き方」に結びついている部分も見られる。
- ⑧ 文献資料を用いて、先駆的に社会的企業を社会政策に取り入れた3カ国の代表的な政策（イギリスはCIC、イタリアは社会的協同組合、韓国は認証社会的企業）を紹介している。

#### 政策的インプリケーション

- ・直接的に一般労働市場での就業に結びつくことが困難な若者については、「社会的企業」を活用・支援していくことが有効である。その際、①サービスの質の評価の確立、フルコスト・リカバリー、長期の契約など公共サービス契約の改革、②認証制度等の導入（法的な位置づけの明確化）、③政策形成への寄与についての評価と政策形成への積極的な参加、④能力開発支援と中間支援組織への支援、⑤「中間的な働き方」の法的位置づけ、といった政策が求められる。

支援、の4つの機能に分けられるが、そうした事業体ではしばしば複数の機能が併せ持たれている。こうした支援機能が持続するためには経営基盤が強固であることが望ましいが、実際には社会的企業の経営基盤はかなり脆弱である。社会的企業の経営基盤においては行政からの委託や指定管理者制度が重要ではあるが、そうした事業の委託が価格重視で決定されるためにしばしば社会的企業が疲弊する傾向がみられるなど、現在の行政との関係の在り方にも課題が見出された、などの課題が指摘されている。

「社会的企業」を本格的に制度化するためには検討すべき課題も少なくないが、いわゆ

る「ニート」と呼ばれる層が経済情勢如何にかかわらず一定程度基層的に存在している現在の状況の下では、有効な方策の一つとして検討されてもよいと考えられる。

### ＜学校におけるキャリア教育の課題＞

学校段階におけるキャリア教育の必要性が喧伝されているが、JILPTでは学校卒業後の若年者（23～27歳）を対象に学校時代のキャリア教育に関する調査を行い、中長期的なキャリア教育の有効性を検討した。その結果をとりまとめたものが、労働政策研究報告書No.125（＜概要8＞）である。

調査の結果をみると、中学校時代、高校時代におけるキャリア教育を覚えている割合は30～40%程度で、また、それが役立っているとする割合は20～25%であり、必ずしも多くの者の記憶にあるわけではないが、中学時代では「進路に関する二者面談や三者面談」、「ボランティアなどの体験活動」、「職業人や地域の人に仕事の話聞く授業」、高校時代では「進路に関する二者面談や三者面談」、「進路に関する個別相談やカウンセリング」、「職業興味や職業適性などの検査」、大学等では「就職活動の進め方や試験対策の授業」、「履歴書の書き方や面接試験の練習」、「職業興味や職業適性などの検査」などを記憶している割合が高かった。

また、学校時代のキャリア教育と学校卒業後のキャリアとの関連を検討した結果、①「大卒」「卒業直後に正規就労」「非正規就労経験なし」「転職経験なし」といった、いわば「直線的」なキャリアを歩んだ回答者で、中学・高校時代のキャリア教育は評価が高かった。②一方、何らかの形で「直線的」なキャリアを歩んでこなかった回答者は、総じて学校のキャリア教育を高く評価しておらず、中学・高校のキャリア教育の評価も低かった、としている。

こうした結果を受けて、学校卒業時の就職活動に成功し、「直線的」なキャリアを歩んだ者ほど、学校時代のキャリア教育をよく覚えており、役立っているとの評価が高かった。一方、転職や非正規就労を経験するなど、いわゆる「直線的」なキャリアを歩まなかった者では、キャリア教育の評価が低かった。このことから、特に、無業者、求職者、非正規就労者等に対して、学校時代に十分でなかったキャリア形成支援をある段階で何らかの形で提供する必要性を示唆している。

この報告書の結果は、職業的に「成功」した者は学校時代のキャリア教育をよく覚え、また評価しているのに対して、そうでない者はそうでない傾向があるというある意味で当然の結果となっているともいえる。とはいえ、学校時代のキャリア教育が一定程度有効であることを示してもおり、また一方で、キャリア教育のみで現在の若年者の就業をめぐる問題を解決することはできないのであって、そこは労働行政が前面に立った施策の必要性を示唆しているといえよう。

### ＜中小企業における既卒者採用の実態＞

現在の若年者の就業上の困難をもたらしている大きな要因の一つに大卒を中心とした新規学卒労働市場において大企業の採用能力が減退したことが挙げられる。したがって、代わって中小企業による採用の促進が重要な課題となっている。このため、JILPTでは中小

＜調査研究成果概要 8＞ 労働政策研究報告書No.125  
「学校時代のキャリア教育と若者の職業生活」（平成22年11月）

担当 下村英雄

研究の目的と方法

- 本研究では、学校卒業後の若者に、学校時代のキャリア教育を覚えているか否か、現在の職業生活にその内容が役立っているか否かという評価を求め、様々な条件との関連をみることにより、中長期的なキャリア教育の有効性を検討した。
- 学校時代のキャリア教育と若者の職業生活が具体的にどのような側面でどのように関連がみられるのかを様々な角度から検討し、中・長期的なキャリア教育の有効性について示唆を行うことを目的とした。
- 調査は、調査会社のモニターを使用した郵送調査である。調査対象者は25歳前後（23～27歳）の若年者であり、最終的に計3,932名のデータを分析対象とした。

主な事実発見

- 25歳前後の若者が学校時代のキャリア教育を覚えている割合は、中学校では「かなり覚えている」「やや覚えている」を合計して約30%程度であった。高校では同じく約40%程度であった。一方、役立っている割合は、中学では約20%、高校では約25%であった。
- 具体的にどのような内容の授業や行事が記憶にあるかをたずねた結果、中学時代では「進路に関する二者面談や三者面談」「ボランティアなどの体験活動」「職業人や地域の人に仕事の話を書く授業」、高校時代では「進路に関する二者面談や三者面談」「進路に関する個別相談やカウンセリング」「職業興味や職業適性などの検査」、大学等では「就職活動の進め方や試験対策の授業」「履歴書の書き方や面接試験の練習」「職業興味や職業適性などの検査」の割合が高かった（表1）。
- 学校時代のキャリア教育と学校卒業後のキャリアとの関連を検討したところ、おおむね結果は以下の2点に集約されていた。(1)「大卒」「卒業直後に正規就労」「非正規就労経験なし」「転職経験なし」といった、いわば「直線的」なキャリアを歩んだ回答者で、中学・高校時代のキャリア教育は評価が高かった。(2)一方、何らかの形で「直線的」なキャリアを歩んでこなかった回答者は、総じて学校のキャリア教育を高く評価しておらず、中学・高校のキャリア教育の評価も低かった。
- 現在の就労状況との関連については、概して言えば、(1)比較的高い収入がある、運輸業、郵便業、教育・学習支援業、医療、福祉などの業種に勤務している、専門的・技術的・管理的職業に就いている、非正社員経験がないなどの場合に学校時代のキャリア教育に対する評価が高かった。(2)現在、無業または求職中である、パート・アルバイトとして働いている、学校卒業直後の就労形態が無業か非正社員経験しかない場合、現在の職業が生産工程・建設である場合などで、学校時代のキャリア教育の評価が低かった（表2）。

政策的インプリケーション

- 学校卒業時の就職活動に成功し、「直線的」なキャリアを歩んだ者ほど、学校時代のキャリア教育をよく覚えており、役立っているとの評価が高かった。一方、転職や非正規就労を経験するなど、いわゆる「直線的」なキャリアを歩まなかった者では、キャリア教育の評価が低かった。このことから、特に、無業者、求職者、非正規就労者等に対して、学校時代に十分でなかったキャリア形成支援をある段階で何らかの形で提供する必要性を示唆した。
- 「直線的」なキャリアを歩まなかった層の若者でもキャリア教育を高く評価している場合には一定の収入が得られているなど、キャリア教育に一定の効果があることを示唆する結果もみられており、労働市場で困難局面に遭遇してもキャリアを形成する基礎力を育み培うキャリア教育の重要性は高いことを示唆した。

表1 中学・高校・大学等で行った授業や行事で記憶にあるものの割合

	中学	高校	大学等
職業興味や職業適性などの検査	19.3%	33.5%	44.0%
自分の性格を理解するための検査	21.7%	32.7%	42.4%
職業や仕事を調べる授業	31.1%	21.8%	21.5%
職業人や地域の人に仕事の話を書く授業	31.5%	15.1%	18.4%
職場体験学習やインターンシップ	26.3%	11.7%	30.6%
ボランティアなどの体験活動	31.9%	20.2%	15.5%
進路に関する二者面談や三者面談	68.1%	80.2%	17.7%
進路に関する個別相談やカウンセリング	22.3%	41.6%	29.1%
進路の目標や計画を考える授業	18.9%	31.9%	18.6%
履歴書の書き方や面接試験の練習	11.3%	25.5%	47.9%
就職活動の進め方や試験対策の授業	4.5%	16.5%	48.5%
コミュニケーションやマナーを学ぶ授業	5.8%	14.8%	32.5%
労働法(働くことに関する法律)に関する授業	3.5%	7.7%	21.4%

表2 学校時代のキャリア教育の評価が高い属性

中学時代のキャリア教育が「役立っている」上位15属性	高校時代のキャリア教育が「役立っている」上位15属性
現在の収入「40万円以上」	現在の収入「40万円以上」
37.0%	47.8%
現在の収入「35～40万円」	現在の収入「35～40万円」
27.3%	42.4%
現在の職業「専門・技術・管理」	勤務先の業種「医療、福祉」
23.0%	38.6%
勤務先の業種「学術研究、専門・技術サービス業」	現在の職業「専門・技術・管理」
22.5%	37.6%
勤務先の業種「運輸業、郵便業」	勤務先の業種「教育、学習支援業」
22.2%	35.3%
勤務先の業種「公務」	現在の収入「25～30万円」
22.2%	33.3%
現在の収入「30～35万円」	正社員経験3年以上
21.9%	32.8%
勤務先の業種「教育、学習支援業」	勤務先の業種「公務」
21.4%	32.8%
勤務先の業種「製造業」	勤務先の業種「運輸業、郵便業」
21.4%	32.3%
勤務先の業種「医療、福祉」	勤務先の業種「製造業」
21.2%	31.5%

＜調査研究成果概要 9＞ 調査シリーズNo.91

「中小企業における既卒者採用の実態」 (平成24年3月)

担当 岩脇千裕

**研究の目的と方法**

- ・ 中小企業による「既卒者(学校を既に卒業しかつ正規の仕事に就いたことがない、あるいは正規の仕事を早期離職した35歳未満の若者)」採用の現状を把握し整理することを目的とする。
- ・ 政府統計等のマクロデータの分析、JILPTの既存調査データの再分析、既卒者採用実績を持つ中小・中堅企業を対象としたヒアリング調査を行った。

**主な事実発見**

- ① 新卒人材が不足している分野としては、高卒ではa. 中小規模、b. 建設業、サービス業、卸売小売業、c. サービス職、大卒ではa. 中小規模、b. 卸売・小売業が挙げられる。
- ② a. 中小規模、b. 飲食宿泊業、情報通信業、医療福祉教育業が既卒者を採用する傾向、c. 新卒採用中心の採用管理を行う企業は既卒者を採用しない傾向、中途採用枠では既卒者は募集しない傾向がそれぞれみられる。
- ③ 大企業や情報通信業は、新卒採用枠でのみ、若く就業経験がない既卒者を長期的に育成する目的で募集・採用する。中小企業は新卒不足を補うために既卒者を募集・採用するが、即戦力の獲得や訓練コストの節約を目的とする企業もある。
- ④ 全調査対象企業が職種別の採用をしていた。
- ⑤ 既卒者の募集・採用過程は企業の正社員採用管理方針によって3類型に分類できる(表)。

**政策的インプリケーション**

- ① 新卒採用枠で採用される若い既卒者にはマッチング支援が、年長既卒者には中途採用枠で求められる就業経験や知識・技術の取得の支援が有効。
- ② 高卒の既卒者には、新卒時点(18歳)から応募可能年齢(20歳以上)までに「社会人」としてある程度成熟できるよう支援を行う必要がある。
- ③ 職種: 希望職種にあった支援が必要

表 既卒者の募集・採用過程の3類型

	類型1	類型2	類型3
正社員採用管理方針	新卒採用中心	中途採用中心	新卒採用枠と中途採用枠を区別しない(学校経由の新卒採用も、ハローワーク経由の既卒者採用も、同じ「訓練可能性の高い若者」を採用するという目的のための手段として同列に扱う)
従業員規模	大きめ	小さめ	小さめ
新卒採用の対象者	新卒者と同等の者	新卒採用を実施した経験がない企業が多い	若年者を中心に採用(ベテランの有経験者の採用は稀)
中途採用の対象者	即戦力となる有経験者	未経験の若者～ベテランの有経験者	
既卒者の位置づけ	新卒者の代わりとして長期的に育成	・新卒者よりも訓練コストを節約できる人材・準即戦力(若干の教育訓練で職務を遂行できる人材)	新卒者と既卒者を区別せず「訓練可能性の高い若者」と捉え、長期的に育成
既卒者に求められる条件	応募可能年齢の上限	新卒と同程度の年齢(20代前半)	職場コミュニティへの順応性や定着可能性の高さを期待できる程度の若さ(30歳までとする企業が多い)を重視する。一方で、「社会人」としてある程度成熟していることを求めるため、未成年である新規高卒者は応募不可とする企業もある(社会経験を積んだ既卒の高卒者は応募可能)
	就業経験	他社での就業経験がないこと	他社での就業経験は必須ではないが評価の対象となる
	知識・技術等	採用管理方針よりもむしろ職種・業界によって異なる。経理、SEなどでは基礎レベルの知識・技術が求められる場合があるが、一般事務、営業、サービス、生産工程、職人等では不問。専門分野に特化した業界では全ての職種に対して特定の知識(例: 語学力)が求められる場合がある。	

企業における若年者採用の実態を把握することを目的に、当面既卒者採用の実態をヒアリング調査等により把握した。その結果をとりまとめたものが調査シリーズNo.91 (＜概要9＞) である。

まず既存統計資料の分析により、中小企業においては新規学卒採用需要が強く、既卒者の採用にも中小企業は積極的なところが多いことを確認したうえで、中小企業では即戦力の獲得や養成のための訓練コストの節約を目的に既卒者を募集・採用するところもあることを指摘している。また、ヒアリング調査を通じて、職種別の採用が一般的であるらしいことや企業の正社員採用管理方針により既卒者の募集・採用について3つの類型に分類できるとしている。その中で、既卒者に他社での就業経験がないことを求めるところ（新卒採用中心型企业）とあってもなくともよいがあれば評価の対象とするところ（中途採用中心ないし折衷型企业）に分かれていること、などを指摘している。

そうした結果を受けて、新卒採用枠で採用されうる若い既卒者にはマッチング支援が、年長既卒者には中途採用枠で求められる就業経験や知識・技術の取得の支援が有効との政策示唆を行っている。

今後、新規学卒就職市場において中小企業の役割が一層高まることが期待されるが、中小企業の採用行動や採用後の人材育成管理については十分に把握されているとはいえないと考えられる。今回は、既卒者採用の視点からの調査研究にとどまっているが、第3期には引き続き中小企業における若年者採用行動の実態とその課題の探求を進めていくこととしている。

## 第2節 子育て期女性の雇用に関する主な調査研究成果

第2節では、「全員参加型社会」の構築に向けた就業促進のターゲットである子育て期の女性の雇用に関する主な調査研究成果を紹介することとしたい。我が国のこの面における最大の課題は、出産・育児を契機として就業を中断する女性が多いことであり、また、それらの人々のうち多くができれば就業を続けたいと思いつつも、結果として就業を中断するという選択をしているという点にある。したがって、調査研究の中心は、出産・育児期における女性の就業継続・非継続の実態とその要因を把握するとともに、就業継続の実現のためにどのような施策が必要であるのかを解明することにある。以下、1. ではこの論題に関する調査研究を取り上げ、2. ではそれ以外の子育て期の女性の就業促進に関する調査研究を取り上げることとする。

なお、第1節の若年者雇用と同様、出産・育児期の女性の就業継続についても、JILPTにおいて第1期から継続して調査研究に取り組んできているテーマであり、そうした蓄積をベースに第2期の調査研究も行われたことは留意される必要がある<sup>34</sup>。

### 2-1. 出産・育児期の就業継続に関する調査研究

#### <近年の就業継続の状況>

出産・育児期の女性の就業継続については、第2期において、既存データの再分析から始め、企業や女性従業員当事者へのヒアリングを行い、その都度報告書等にまとめながら検討を重ねた<sup>35</sup>。そのような慎重な論点整理を経たうえで、平成23年年初に30～44歳の

<sup>34</sup> すなわち基礎的な政策課題や政策的インプリケーション（例えば、両立支援策の体系的な実施の必要性など）はこれまでに既に提起されており、それは前提化されているということである。

<sup>35</sup> 一部を<概要12>や<概要13>として後掲している。

女性を対象としたアンケート調査を実施し、その経歴データを用いて第1子出産前後の就業継続状況の分析結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.136（〈概要10〉）である。

調査によれば、第1子出産前1年間に雇用率（雇用者である割合）は大きく低下する傾向は変わらないものの、出産年代別にみた出産時点の雇用率は上昇傾向にあり、平成17年（2005年）以降出産した層では、それより前5年間（1999年～2004年）に出産した層に比べて10%ポイント程度上昇している結果となった。すなわち、出産時における就業継続の割合は、まだまだ十分な水準ではないものの、近年上昇傾向にあることは確認された。

その背景として、育児休業等の両立支援制度が周知された効果、男性正社員と同じ職務を担う割合が上昇し、妊娠期を迎えるまでの勤続年数も長くなっていることなどがあると指摘している。また、直前の仕事の労働時間が長いことは必ずしも女性の退職率を高める要因ではないことを指摘している。その中で、非正規雇用の育児休業取得が増加しているものの、その水準は依然低いことなども指摘している。今後の課題として、中小企業や非正規雇員を対象とした支援の強化が重要としている。

### ＜出産・育児期の就業継続—さらなる課題＞

前項の調査データについてさらなる分析を行い、第2期におけるこのテーマに関する最終報告としてとりまとめられたものが労働政策研究報告書No.150（〈概要11〉）である。

そこでは、平成4年（1992年）に育児休業法が施行されて以降20年間に、育児休業制度の規定を就業規則等に設ける企業は増え、女性の育児休業取得者も増えたにもかかわらず、多くの女性が出産・育児期に退職する状況は変わっていない、との認識を示すとともに、その背景要因や課題として、制度整備が進んでいない中小企業や非正規雇員における就業継続の困難さを挙げている。非正規雇用については、学卒時点での正規就業割合の低下とともに、学卒時に正規就職をした者も第1子妊娠前までにはその多くが非正規雇員に移動しているという点を指摘しており、非正規雇員への育休制度の整備等が課題であるとしている。また、午後6時以降に及ぶ就業時間が妊娠・出産時における対象率を高めていることを析出したうえで、「夜型社会」が就業継続を困難にしていると指摘している。

こうした点を踏まえ、報告書では、①非正規化の進展（若年労働力の流動化）に対応して、企業経由でなく働く人個人々々に向けた両立支援関係情報（法制度、関係社会資源など）の提供を充実させること、②家庭生活との両立の視点から夜間勤務のあり方を見直すとともに夫の育児参加（特に保育所への迎え）を推進すること、の2点を政策課題として特に挙げている。

確かに、出産・育児期の女性の就業継続に関して、中小企業、非正規化、そして「夜型社会」が先端的な課題であるとの指摘は重要であると考えられる。ただし、企業の両立支援策に関する施策ばかりでなく、一方において、中小企業、非正規化、「夜型社会」に対応した子育て支援策の充実も同時に伴わなければ限界が多いと考えられる。

## <調査研究成果概要 10> 労働政策研究報告書No.136

### 「出産・育児期の就業継続—2005年以降の動向に着目して」（平成23年5月）

担当 池田心豪

#### 研究の目的と方法

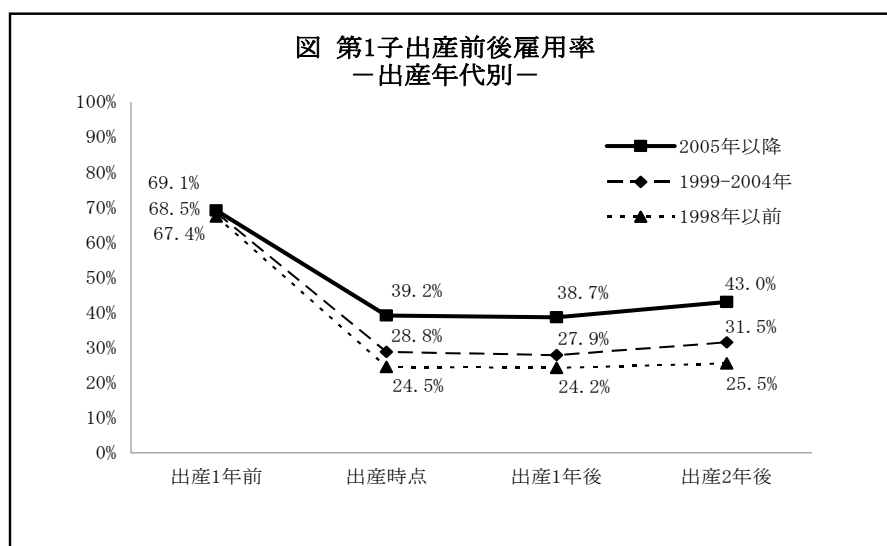
・平成4年(1992年)に育児休業法が施行されてから今日に至るまで、女性の育児休業取得者は増えているが、多くの女性が出産・育児期に退職する状況は変わっていない。だが、近年、次世代法や改正育児・介護休業法によって両立支援がさらに拡充されており、これらの法律が施行された平成17年(2005年)以降に出産した女性では、出産・育児期の就業継続が増えている可能性がある。そこで、全国30～44歳の女性を対象にアンケート調査を実施し、経歴データを用いて第1子出産前後の就業継続状況を分析した。

#### 主な事実発見

- ① 若いコーホートでも、第1子出産前1年間に雇用率は大きく低下する。だが、出産年代別の出産時点の雇用率は上昇傾向にあり、平成17年以降も上昇している(図)。
- ② 非正規労働者は2005年以降、妊娠時の勤務先に育児休業制度がある割合と育児休業取得割合がともに上昇している。だが、その割合は、継続的に雇用される非正規労働者の規模に比して高いとはいえない。一方、正規労働者の労働時間短縮は進んでいないが、妊娠時の労働時間が長い女性の退職率が高いとは必ずしもいえない。
- ③ 正規雇用と非正規雇用の双方において、男性正社員と同じ職務を担う割合が上昇し、妊娠期を迎えるまでの勤続年数も長くなっていることが、就業継続率上昇の背景にある。
- ④ 両立支援制度の運用における制度周知の効果は大きく、2005年以降、制度周知の割合上昇によって、学歴や職種、労働時間の長さにかかわらず、就業継続率は上昇している。

#### 政策的インプリケーション

- ① 平成17年施行の改正育児・介護休業法で、有期契約労働者に育児休業の対象を拡大した影響は、本報告書の分析結果からもうかがえる。だが、その割合は高いとはいえず、就業継続のさらなる拡大に向けて、非正規労働者の育児休業取得支援の強化は重要な課題である。
- ② 1つの企業に長く勤めて妊娠期を迎える非正規労働者の増加や、正規労働者に近い働き方の非正規労働者の増加が出産・育児期の就業継続率を高めている。さらなる就業継続拡大に向けて、均衡処遇を推進し、非正規労働者の企業定着を促進することが重要である。
- ③ 300人以上の企業規模では、2005年以降、制度周知割合の上昇によって、育児休業取得割合が上昇し、就業継続率が上昇している。出産・育児期の就業継続をさらに拡大するために、中小企業においても制度周知を柱とした運用強化を推進することが重要である。出産・育児期の就業継続がさらに拡大するために、非正規労働者と中小企業を対象とした支援の強化が重要といえる。



＜調査研究成果概要 11＞ 労働政策研究報告書No.150

「出産・育児と就業継続—労働力の流動化と夜型社会への対応を—」

(平成23年4月)

担当 池田心豪

研究の目的と方法

- ・ 出産・育児期の就業継続を支援する目的で平成4年(1992年)に育児休業法が施行されてから今日に至る20年間に、育児休業制度の規定を就業規則等に設ける企業は増え、女性の育児休業取得者も増えた。にもかかわらず、多くの女性が出産・育児期に退職する状況は変わっていない。
- ・ その要因を明らかにするため、当機構では平成19年度～平成23年度のプロジェクト研究「多様な働き方への対応、仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現に向けた就業環境の整備の在り方に関する調査研究」のサブテーマとして、「就業継続の政策効果に関する研究」を実施した。
- ・ その最終とりまとめである本報告書では、全国30-44歳の女性を対象に当機構が実施した「女性の働き方と家庭生活に関する調査」(平成22年)の経歴データを用いて、第1子出産・育児期とその前後の職業経歴を分析した。

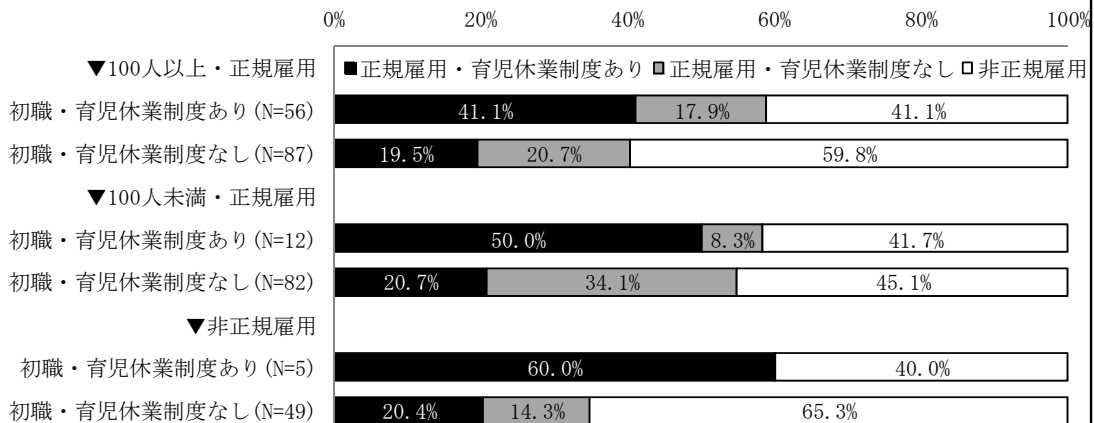
主な事実発見

- ① 100人未満の小規模企業や、非正規労働者では、今日でも育児休業制度や、その前提となる産前産後休業(産休)制度が勤務先がないことによって就業継続が困難になっている。だが、小規模企業では、労働者個人に向けた両立支援情報の提供によって妊娠・出産期の退職率は下がる可能性がある。一方、第1子妊娠時に非正規労働者の約7割は初職が正規雇用であり、初職後の非正規化が女性全体の退職率を上げている。
- ② 第1子妊娠前に初職を辞めて勤務先を移った正規労働者の4割以上が非正規雇用として妊娠・出産期を迎えており、育児休業制度のある勤務先に正規雇用で移動する割合は低い(図表参照)。その傾向は初職に育児休業制度がない場合に顕著だが、近年は育児休業制度が「ない」勤務先から「ある」勤務先に正規雇用で移動する割合も上昇しつつある。
- ③ 妊娠時の所定終業時刻が午後6時以降の場合、妊娠・出産期の退職率が高くなるだけでなく、出産後に復職してからの育児期にも少しずつ退職する。だが、勤務先の短時間勤務制度や、家族の保育所送迎支援がある場合は退職率が低下する。就業時間帯がさらに遅い深夜業は出産自体の阻害要因になっており、出産選択に対する育児休業制度の効果は深夜業の拡大によって相殺されている。

政策的インプリケーション

- ・ 出産・育児期の就業継続支援の柱である育児休業制度が普及し、育児休業の取得者が増えている今日においても、多くの女性が出産・育児期に退職する要因として、若年労働力の流動化と夜間勤務の拡大を分析結果から指摘することができる。そして、この2つの要因に対応した支援として、次のような施策が重要であることを分析結果は示唆している。
  - ①流動性の高い労働者においても出産・育児期の就業継続が拡大するために、両立支援の取組みを企業に促すことだけでなく、労働者個人に向けた両立支援情報を充実させること
  - ②家庭生活との両立の観点から夜間勤務のあり方を見直すことに加えて、保育所の送迎支援を強化する観点から夫の育児参加を推進すること
 このような意味で働き方の多様化に対応した両立支援の推進が、さらなる就業継続の拡大に向けた課題であるといえる。

図1 第1子妊娠時に正規雇用かつ育児休業制度があった割合  
—初職企業規模・雇用形態・育児休業制度有無別—  
(第1子妊娠前転職者)





### ＜両立支援制度の規模間格差＞

上述のように中小企業を課題の一つとして掲げる起点となった調査研究をとりまとめたものが、労働政策研究報告書No.109（＜概要 12＞）である。これは、平成 17 年と 19 年に実施された調査のデータを主に企業規模の視点から再分析したものである。

そこでは、企業規模によらずに勤務先に育休が制度化されていない場合は女性の第 1 子出産前の退職率が高いことを確認したうえで、中小企業においてその制度化が進んでいないことの問題点を指摘し、中小企業において制度化が促進されることの重要性を課題として挙げている。また、小規模企業で働く女性において保育所の活用が難しい場合が少なく、一方において親による育児援助に頼ることも難しい都市部で就業継続率が著しく低くなっていることを指摘している。このため、企業のみでなく地域社会との連携を通じて効果的な就業継続支援の充実を図ることが重要な課題であるとしている。さらに、中小企業においても、男女均等に立脚した女性労働力の活用という視点を浸透していくことが、両立支援策の充実をもたらし、結果として出産・育児期の女性の就業継続を促進させることになることも指摘している。

なお、女性の就業継続を社会的に支える子育て支援については、市町村を中心とした地方自治体の果たす役割が大きい。地域に密着した子育て支援策の実施は、市民生活の支援というばかりでなく、同時に地域の中小企業に対する支援策でもあるとの認識をもって、総合的・体系的に企画され、実施されることが望まれると考える。

### ＜非正規雇用者の育児休業＞

上述のように非正規雇用を課題の一つとして掲げる起点となった調査研究をとりまとめたものが、労働政策研究報告書No.99（＜概要 13＞）である。これは、平成 17 年 4 月に施行された改正育児休業法による有期契約労働者に対する育児休業の適用拡大について、施行後の状況をみることを目的として平成 19 年に実施されたアンケート調査（事業所及び有期契約労働者個人対象）の結果を分析したものである。

そこでは、育児休業制度のある事業所の約 3 分の 2 において法改正にあわせて有期契約労働者を同制度の対象としたことなどその普及状況が確認されるとともに、有期契約労働者においても育児休業に対するニーズが高いことや、同じ職場の正社員に近い働き方をしている者の雇用継続を希望する割合が高いことなどが確認されている。また、事業所が有期契約労働者の両立支援ニーズを把握する取組を行っている場合に、実際に育児休業を取得しやすくなっていることが窺える結果となっている。

これらを受けて報告書では、企業はまずは有期契約労働者に対する育休の制度化を進めることの重要性とともに、育休のみでなく復職後の短時間勤務などをはじめ体系的な両立支援策の実施が重要であることなどを課題として指摘している。

我が国の場合、有期契約労働であっても特段の事情がなければ更新されて長期にわたって勤務を続ける場合が少なくない。とりわけ女性の非正規雇用についてあてはまるといえる。そうした雇用慣行を前提とするならば、有期契約労働者についても、出産・育児期において就業継続できる環境の整備が一層進められてよいであろう。

＜調査研究成果概要 12＞ 労働政策研究報告書No.109

「出産・育児期の就業継続と育児休業—大企業と中小企業の比較を中心に—  
(平成21年5月)

担当 池田心豪

研究の目的と方法

- ・ 出産・育児期における女性の就業継続を困難にしている要因について、大企業と中小企業の比較という視点を中心に分析し、就業継続促進のための課題を探ることを目的とした研究の中間的報告である。
- ・ 平成17年(個人を対象とした調査)及び平成19年(事業所を対象にした調査)に実施した2つの調査データを上記の視点から再分析している。

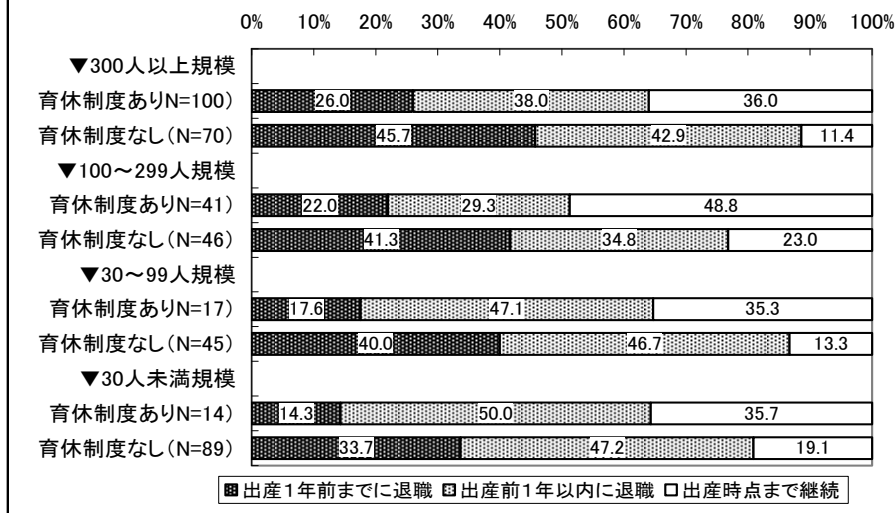
主な事実発見

- ① 企業規模の大小にかかわらず、勤務先に育児休業制度がない女性は第1子出産前の退職率が高い。
- ② 30人未満の企業規模でも、男女均等に取り組んでいる事業所の育児休業制度導入率は相対的に高い。
- ③ 100人未満の企業では、若いコーホートにおいても育児休業取得者が少ない。300人以上の大企業においても、事務職の就業継続率低下や非正規雇用の拡大によって、若いコーホートの就業継続率が大きく低下している。
- ④ 30～99人の企業では、保育所入所が難しく、親の育児援助の効果が小さい都市部の就業継続率が著しく低い。

政策的インプリケーション

- ① 企業規模の大小にかかわらず、個々の企業が育児休業制度の規定を設けることが重要。
- ② 30人未満の企業に育児休業制度が普及するためには、男女均等の面でも女性労働力活用を浸透させることが重要。
- ③ 企業と地域社会が連携して効果的に就業継続支援を推進することも重要。
- ④ 300人以上の大企業では、女性の働き方の変化に対応した就業継続支援の充実が課題。
- ⑤ 大企業・中規模企業・小規模企業に分けて就業継続支援の課題を整理したが、特に中小企業の両立支援については先行研究がまだ少なく、育児休業制度の普及と利用促進に向けて有益な情報を提示できた。

図 第1子出産直前勤務先の退職時期  
—コーホート・企業規模・育児休業制度の有無別—  
(均等法後世代:1961～75年生まれ)



＜調査研究成果概要 13＞ 労働政策研究報告書No.99

「有期契約労働と育児休業—継続雇用の実態と育児休業の定着に向けた課題—」  
(平成20年6月)

担当 池田心豪

研究の目的と方法

- ・事業所と有期契約労働者を対象とした調査を通じて、平成17年年4月施行の改正育児・介護休業法で新たに育児休業の対象となった有期契約労働者の育児休業取得状況を分析し、有期契約労働者の育児休業が進むための課題を明らかにする。
- ・事業所調査は、常用労働者5人以上を雇用している全国の民営事業所9,895事業所(回収2,457件(25.1%)、労働者調査は、上記の事業所に勤務する40歳未満の女性有期契約労働者。1事業所当たり10名、98,950件配付(回収4,422件)。

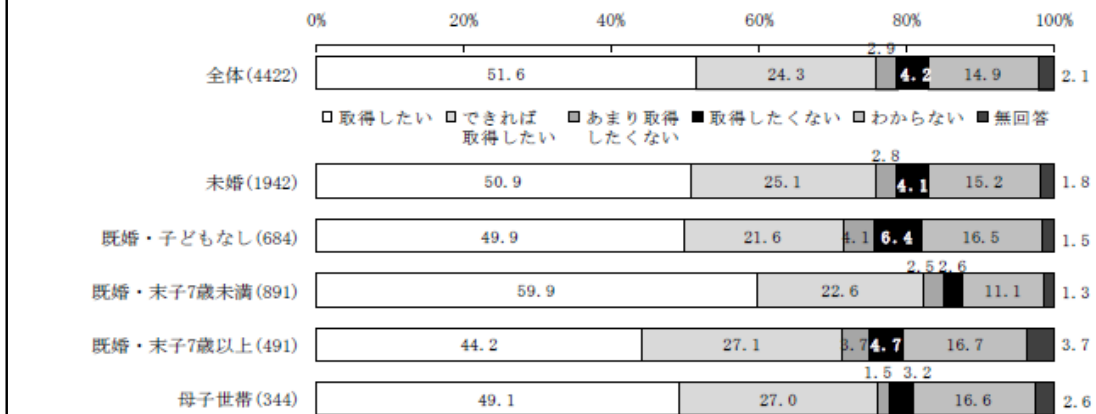
主な事実発見

- ① 有期契約労働者の育児休業制度の規定がある事業所の約3分の2は法改正に合わせて有期契約労働者を育児休業の対象としている。
- ② 有期契約労働者の育児休業ニーズは高く、同じ職場の正社員に近い働き方の労働者は育児期の雇用継続を希望する割合が高い。
- ③ 週の労働時間が30時間以上の層では、現在の勤務先での雇用継続希望とともに別の勤務先に移る希望も高い。
- ④ 有期契約労働者の両立支援ニーズを把握している事業所は少ないが、反復更新する有期契約労働者のニーズを把握するなどの取組みを行っている事業所では、育児休業取得者のいる割合が高い。

政策的インプリケーション

- ① 個々の企業はまず有期契約労働者を対象とする育児休業制度の規定を設けることが重要である。
- ② 育児休業を通じた雇用継続が増えるためには、勤務実態に応じた両立支援が重要である。育児休業とともに、復職後に勤務時間短縮等の措置を講ずるなど、体系的な両立支援が重要となる。
- ③ 育児休業制度の効果を高めるためには、有期契約労働者の両立支援ニーズを把握して制度を運用することが重要である。個々の企業が法を上回る育児休業制度を整備することで休業取得者は増えることが示唆される。

図 有期契約労働者の育児休業取得希望(ライフステージ別)



## 2-2. 子育て期の女性の就業促進に関する調査研究

ここでは、出産・育児期における女性の就業継続を必ずしも主題としない、子育て期の女性の就業促進に関する調査研究成果を2点紹介したい。

### <子育て後の再就職の実態と課題>

多くの女性が出産・育児を契機として就業を中断し、一定期間後に再び就業の場に復帰する現状を考えたとき、子育て後の女性の再就職に焦点を当てた調査研究にも取り組むことが求められる。そうした調査研究の一つとして平成19年に実施されたアンケート調査の結果を分析し、とりまとめられたものが労働政策研究報告書No.96(<概要14>)である。

そこでは、一時期就業を中断した女性が再就職の希望を具体的に持つ時期は、退職後2年までの時期と7年～15年までの時期の二つの山があること、また、実際に再就職を果たすのも、退職後1～2年と7～10年の二つの時期に多くなることが確認されている。そしてそれらは、末子の年齢により大きく規定されていることが窺われている。

再就職をする際には、通勤時間が短いことや勤務時間(帯)が子どもの生活スケジュールと両立し得ることを希望することが一般的であり、その結果、再就職をした当初は過半数がパート形態で就業する。しかし、そのうち3割程度はその後正社員に転換していることが示されている。また、再就職した女性のキャリア満足感が高いことが示されている。

以上のような分析結果を受けて報告書では、中断・再開型就業、離職・社会貢献活動など多様なキャリア選択が円滑に可能になるように、就業中でない母の子に対する保育サービス、再就職の受け皿となる中小企業の雇用管理支援政策の充実が有効である、と指摘している。

### <シングル・マザーの就業の実態と課題>

母子世帯の母＝シングル・マザーの就業は、子育て期の女性の就業に関して重要な課題の一つである。このため、JILPTの第2期においていくつかの調査研究が実施されたが、その中でもっとも最近においてとりまとめられたものが、労働政策研究報告書No.140(<概要15>)である。

これは、平成22年にシングル・マザーを対象に実施されたアンケート調査の結果を再分析したものである。そこでは、学歴が高いこと、社会経験が豊富なこと、専門資格を保有していること、そして健康状態が良いなどの場合には、そうでない場合に比べて稼働能力が高く、経済的自立がしやすい傾向があることが確認された。また、子育て負担の大きさが経済的自立を難しくする面があることも示唆されている。したがって、過去に正社員経験のある人や国による職業能力開発支援策を利用した人等は経済的自立ができやすいことが示されている。しかし一方、母親の就業所得の向上に頼って経済的自立を目指すことには、一定の限界があることも指摘されている。

そこで報告書では、シングル・マザーにはワーク・ライフ・バランスに十分配慮された経済的自立が求められ、その実現のために稼働能力を高めるような就業支援が必要であると指摘している。また、離別父親にきっちり養育費を支払わせること、国が社会保障や税制による所得移転などを通じて母子世帯に経済支援を行うことも重要であるとしている。

＜調査研究成果概要 14＞ 労働政策研究報告書No.96

「子育て後の女性の再就職 課題とその解決」（平成20年3月）

担当 奥津眞里

研究の目的と方法

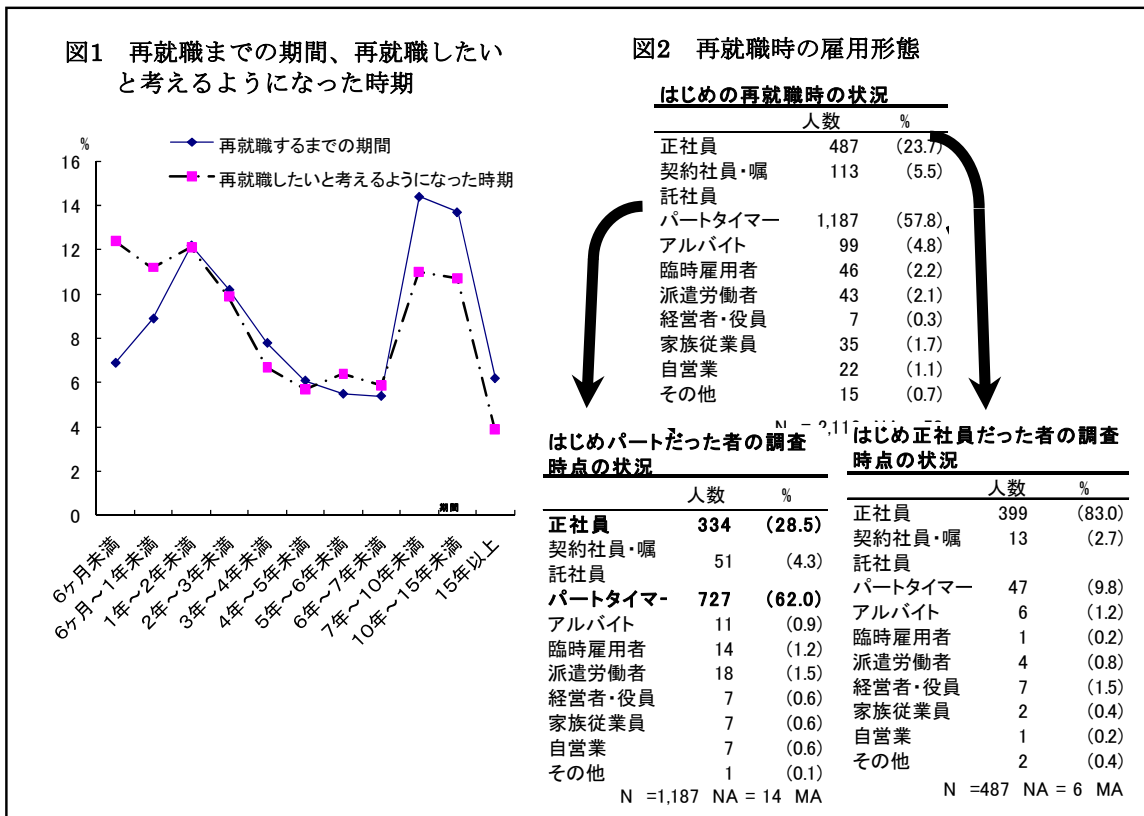
- ・ 出産・育児期にいったん退職した女性の再就職の実態とその課題を探ることを目的とした研究の中間的報告である。
- ・ この報告書では、研究の一環として、平成19年9月から10月にかけて実施した「女性労働者に対するアンケート調査」の結果をとりまとめた。調査対象は、常用労働者5人以上を雇用している民営事業所に雇用されている女性労働者である。

主な事実発見

- ① 結婚・育児期に退職し、専業主婦となった者が具体的に再就職の希望を持つのは、退職後2年未満までと、7年～15年までの2つの時期に分けて多くなる。(図1)
- ② 実際に再就職する時期は退職後1～2年と7～10年の時期に多くなる。同時に、再就職を希望する時期と実行する時期の間、就職を実行する時期と末子の年齢の間には有意な関係がある。
- ③ 退職後にはじめて再就職したときには過半数がパートタイマーの形態であるが、その後、そのうちの約3割は正社員の形態に転換している。(図2)
- ④ はじめての再就職をする際の女性の希望は、通勤時間が30分以内であること、勤務時間が子どもの生活スケジュールに影響しない長さや時間帯であることが特徴である。
- ⑤ 退職し、再就職した女性労働者のキャリア満足度はそうでなかった者よりも高い。

政策的インプリケーション

- ・ 女性のライフキャリアの選択が、本人の希望と実際の生活状況に合わせて多様性を容認されるためには、出産・育児期の就業継続のほか、中断・再開型の就業、離職・社会貢献活動など多様なキャリア選択が円滑に可能になるように、就業中でない母の子に対する保育サービス、再就職の受け皿となる中小企業の雇用管理支援政策の充実が有効である。



＜調査研究成果概要 15＞ 労働政策研究報告書No.140

「シングルマザーの就業と経済的自立」（平成24年1月）

担当 周燕飛

研究の目的と方法

・日本のシングルマザーにとって、働いても貧困が解消されない、非正規就業者を中心に慢性的貧困に陥りやすいなど、経済的自立には多くの壁がたちだかっている。こうした状況を踏まえ、本報告書は、アンケート調査の二次分析を中心に、母子世帯の経済的自立状況とその必要条件について総合的に検討している。

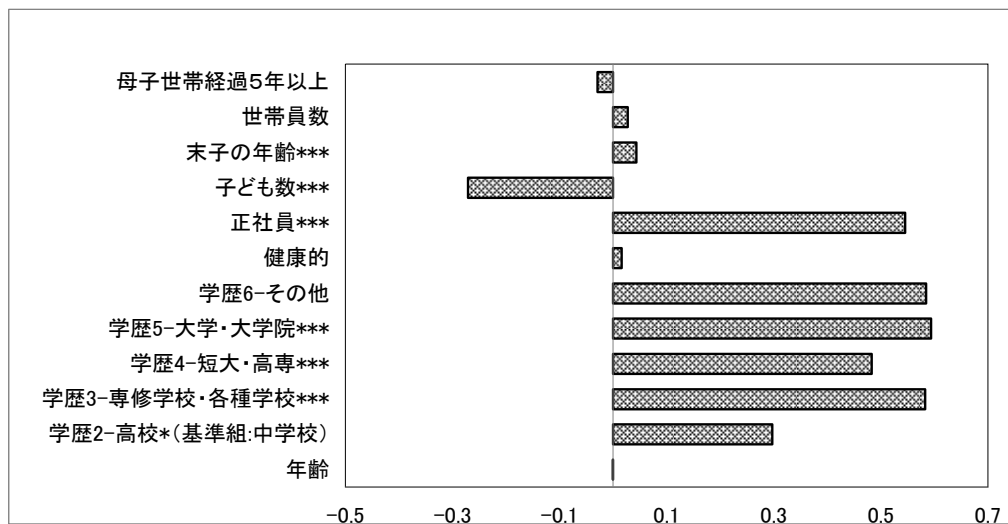
主な事実発見

- ① 経済的自立を果たせたグループと果たせなかったグループとの比較を通じて分かったことは、比較的高い人的資本(短大以上の学歴、社会経験、専門資格等)や身体的資本(年齢の若さ、健康状態等)を持つシングルマザーは、稼働能力が高いため、経済的に自立しやすい。また、同等な稼働能力を持つシングルマザーの場合には、子育て負担の低い母親は経済的に自立しやすい(図)。
- ② 看護師等の専門資格を持つ者や就業履歴において正社員就業を継続してきた者、国の職業能力開発支援を利用した者等は、そうでない人と比べて平均的に高い稼働能力を持っている。
- ③ 母親の就業所得の向上に頼って経済的自立を目指すことも、一定の限界がある。例えば、高年齢、低学歴または疾病等の関係で専門資格を目指すような職業訓練を受けることができないシングルマザーが大勢いる。また、多くのシングルマザー(とくに低年齢児の母親)が、子どもとの時間を大切にしたいため、フルタイム・正社員就業をそもそも希望していない。
- ④ シングルマザーはそうでない女性に比べ、家事時間と睡眠時間が既に少なく、勤労時間が長くなっている。

政策的インプリケーション

- ① シングルマザーに必要なのは、「企業戦士型経済的自立」というよりも「ワーク・ライフ・バランス(WLB)型経済的自立」である。
- ② 「WLB型経済的自立」を実現するためには、母子世帯の母の稼働能力を高めるような就業支援が今後も必要である。
- ③ また、離別父親にきっちり養育費を支払ってもらい、国が社会保障(児童扶養手当等)や税金での所得移転を通じて母子世帯に引き続き経済支援を行うことも重要である。離別父親に養育費の追及を強めることや、児童扶養手当の減額議論により慎重な姿勢が、いま、行政側に求められているのではなかろうか。

図 経済的自立度の決定要因



注:「統計的に有意」である説明変数は星印が付いている。\*\*\* P<0.01、\*\*P<0.05、\*P<0.1

### 第3節 高年齢者雇用に関する主な調査研究成果

この節では、「全員参加型社会」に向けて就業促進の対象となるもう一つのグループである高年齢者に関する調査研究成果を紹介する。また、雇用の下での就業と併せて、高齢期における人々にとって重要な活動となると考えられる社会貢献活動への参加に関する調査研究成果についても紹介することとしたい。

#### 3-1. 高年齢者の就業に関する調査研究

##### <高年齢者の雇用継続の進展と課題>

高年齢者の雇用については、平成18年施行の改正高年齢者雇用安定法により、希望者については、一定の場合を除き、65歳までの雇用確保措置を講ずることが企業に義務づけられた。これを踏まえて、高年齢者の雇用の現状を把握しつつその課題を検討するため、平成20年8月に企業を対象に実施されたアンケート調査のデータを分析した結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.120（〈概要16〉）である<sup>36</sup>。

これによれば、高年齢者の雇用のためには賃金・人事制度のあり方が非常に重要であり、年齢要素を重視する賃金・人事制度が見直されることが必要である。しかし一方、高齢者のモチベーションや生活の安定等への配慮も必要とされている。また、高年齢期についてばかりでなく、それ以前からの働き方や能力開発機会の整備などを含め、長期的な視点に立ったキャリア形成への取組が必要であるとしている。さらにまた、データ分析から、年金等の公的給付が持つとされてきていた就業抑制効果は、長期的には弱くなっていることが指摘されている。

このように65歳までの雇用確保が進展する一方で、それ以降60歳台後半に関しては、検討の俎上にあがっている企業はほとんどなく、今後の課題として残されていることが指摘されている。

##### <高年齢者からみた就業実態>

前項の企業を対象としたアンケート調査に続き、平成21年8月に55～69歳の個人を対象に実施されたアンケート調査のデータを分析した結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.137（〈概要17〉）である<sup>37</sup>。

そこでは、高年齢者の仕事満足度が就業継続に大きな影響を与えることが析出されており、たとえば賃金が過度に低くされると離職しようとする意欲が高まること、55歳以降に教育訓練を受けた人は賃金が相対的に高くなる傾向がみられ、能力開発機会の整備が高年齢者にとっても必要であること、などが示されている。また、就業した場合に年金給付額が削減される在職老齢年金制度によって就業抑制効果が従来みられていたが、制度改正に

<sup>36</sup> 当該アンケート調査（「高齢者の雇用・採用に関する調査」）の結果データについては、別途調査シリーズNo.67（平成22年6月）にとりまとめられている。その中で、雇用確保措置として定年後の再雇用がほとんどの企業で実施され、その対象は「希望者全員」とする企業は3割程度、「基準に該当する者」とする企業が7割となっているが、定年到達の正社員のうち雇用継続を希望する者の9割以上が実際に雇用継続されている企業が4分の3を占めるなど、施策の順調な浸透が確認されている。

<sup>37</sup> このアンケート調査（「高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査」）の結果データについても、別途調査シリーズNo.75（平成22年7月）にまとめられている。その中で、再雇用後の雇用形態は嘱託社員である場合が多く、給与水準もかなり低下することが確認され、本人の希望とは乖離があることなども示されている。

## ＜調査研究成果概要 16＞ 労働政策研究報告書No.120

### 「継続雇用等をめぐる高齢者雇用の現状と課題」（平成22年6月）

担当 藤井宏一

#### 研究の目的と方法

- ・ 団塊の世代が平成19年(2007年)より60歳を迎え、定年到達者が大幅に増える等、高齢者の能力を活用するための取り組みを早急に進める必要がある。
- ・ 本研究では、企業の60歳台前半の雇用の状況、65歳より先の雇用確保等に関する「高齢者の雇用・採用に関する調査」を実施し、同調査の分析により高齢者の就業促進のための課題を探るとともに、高齢者の就業形態選択、健康と就業決定の関係に関し既存調査の再分析を行う他、欧州諸国の近年の高齢者就業の現状・政策を概観し、高齢者が意欲と能力があれば、年齢にかかわらず働けるような環境整備の在り方についての検討を行った。

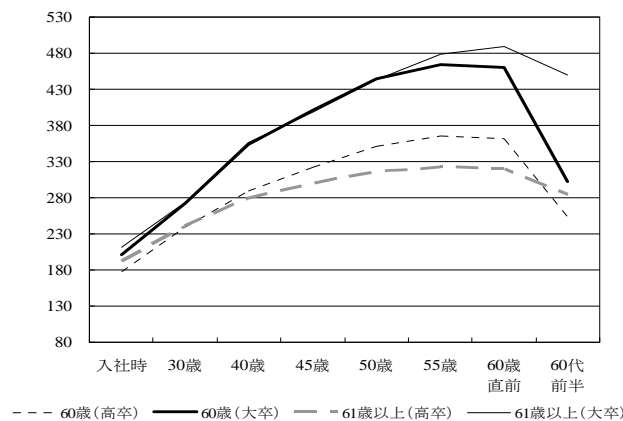
#### 主な事実発見

- ① 高齢者雇用の促進は、賃金・人事制度の在り方が非常に重要である。定年年齢や継続雇用上限年齢の61歳以上への引き上げ等を図る上で、年齢的要素を重視する賃金・人事制度の見直しが示唆されるが、年功的要素を全くなくすのではなく、高齢者のモチベーションや生活の安定等へ配慮する必要がある。継続雇用を進める際も、賃金は大幅な調整や過度に差をつけるべきでなく、高齢者の就業の実態や生活等を考慮する必要がある。
- ② 高齢者雇用の推進は、高齢者の「戦力化」、高齢者の職業能力、高齢者の能力の適切な把握・評価が重要であり、高齢期になる前の働き方や能力開発機会の整備が重要である。
- ③ 60歳以降の高齢者の雇用・就業決定は、60歳になるまでの働き方・職業キャリアが影響しており、企業の長期的視点に立った人事管理、人材育成、長い職業生涯を見据えた生活設計機会の提供や労働者のキャリア形成が重要である。
- ④ 定年制度は継続雇用制度も含めた影響が重要であり、年金等公的給付は就業抑制効果が長期的には弱くなっている。他方、企業年金(退職給付)の影響も注目する必要がある。
- ⑤ 高齢者の就業には健康要因が影響し、精神的な健康も影響を与える可能性も示唆された。
- ⑥ 65歳までの雇用確保措置は継続雇用制度で基準に適合した者を対象という対応が中心であるほか、継続雇用の質的課題(賃金、処遇等)が挙げられる。
- ⑦ 65歳より先の雇用確保については多くの企業は実施も検討も行っていない。65歳より先の高齢者の雇用確保措置を行っている企業も企業の実情に応じた仕組みでの対応が多く、多様な雇用・就業形態を活用している。企業としても、高齢者の本格的活用が求められよう。
- ⑧ 高齢者就業支援策は、今後の雇用確保措置の整備の在り方、就業意欲を阻害しない制度設計、職業能力開発への支援、就業可能な環境整備、キャリア形成支援や健康対策の他、欧州諸国の経験から、労働(適応)能力と労働の質を高める政策、総合政策(社会保障と労働政策(若年・女性も含む)等の総合展開)の重要性が指摘できる。なお、高齢者の就業にはマクロ経済(需要)要因も影響しており、マクロ経済政策も重要である。

#### 政策的インプリケーション

- ・ 企業における高齢者の継続雇用等の状況、高齢者個人の就業状況に関し多面的、詳細な分析結果や欧州諸国の高齢者雇用の現状と対策の概観は、65歳まで希望者全員の雇用が確保される施策や70歳まで働ける社会の実現に向けた施策について検討する上で有益な情報を与えている。

図 定年年齢と賃金プロファイルの傾きの関係



注：各年齢時の平均的な給与月額(千円)を示す。「60歳」は定年年齢を60歳に設定している企業、「61歳以上」は定年年齢を61歳以上に設定している企業を示す。「大卒」あるいは「高卒」は、当該企業における、正社員全体に占める割合が最も多い学歴層を示す。



＜調査研究成果概要 17＞ 労働政策研究報告書No.137  
 「高齢者の就業実態に関する研究」（平成23年6月）

担当 梅澤眞一

**研究の目的と方法**

- ・高齢者の就業と就労意識・生活の実態を把握するため高齢者の個人調査を実施し、その実態を明らかにした上で、同調査を用いて主として二つの点から分析を行った。
- ・まず、公的年金と雇用との接続に係る課題を明らかにする観点から、在職老齢年金制度の改正で高齢者の就業にはどのような影響の変化があったのか、また今後の年金支給開始年齢のさらなる引上げの生計への影響を見極める観点から、高齢者の家計はどのような実態にあるかを分析した。
- ・さらに、高齢者個人の意識・就業行動を企業の雇用管理の側面から見るため、高齢者の仕事満足度は60歳以降の継続雇用にどう影響しているか、また高齢期の教育訓練は高齢者の労働供給や勤労所得にどう影響するか、などについて分析した

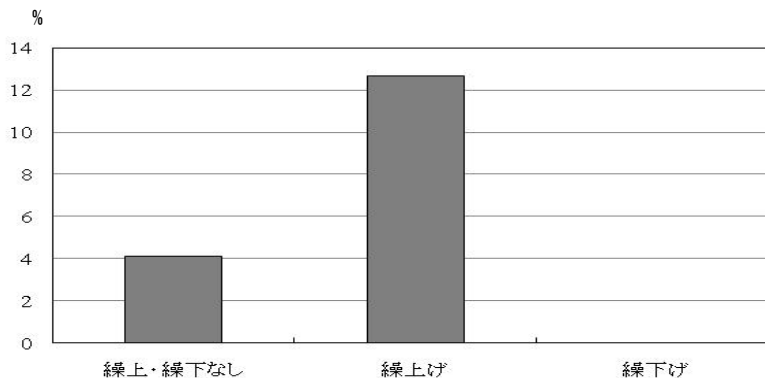
**主な事実発見**

- ① 在職老齢年金制度による就業抑制効果は、制度改正以前には必ず見られたが、現在は一部の年齢を除き見られなかったこと。
- ② 現在、何らかの原因で就労していない高齢者は、そうでない者と比べて、基礎年金の繰上げ受給をしている者の割合が高いが(図)、そうした者の家計の状況を見ると収入が少なく、生計は厳しい実態にある。また現在、厚生年金を受給している者の家計を見ると、約15%の者は、勤労収入が少ないために厚生年金がなければ収入が生計費を上回り、かつ、純貯蓄を取り崩しても生計費をまかなえない実態にある。勤労収入が少ない原因は、不就業であるか、就業していてもパート・アルバイトなどの低収入の仕事をしていることによる。
- ③ 高齢者の仕事満足度が離職意欲に与える影響に係る計量分析によれば、仕事満足度が低くなると離職意欲が高くなることが明確に確認できた。また、賃金があまり低いと離職意欲が高くなることを見て取れた。
- ④ 高齢者の教育訓練に与える要因等を計量分析したところ、学歴が高い人ほど55歳以降に教育訓練を受ける可能性は高いこと、また55歳以降に教育訓練を受けた場合、他の条件が一定であれば、賃金は高くなる可能性があることがわかった。

**政策的インプリケーション**

- ① 公的年金に関するいくつかの分析結果は、公的年金の報酬比例部分に係る支給開始年齢の引上げが2013年以降始まることに対して、基礎年金繰上げ制度は所得の埋め合わせ手段としては十分ではないこと、したがってやはり就労の場を確保し、一定の勤労収入を確保していくことが重要であることを示唆している。
- ② 仕事満足度に係る分析結果は、企業における高齢者の継続雇用に関する取組みがうまくいくかどうかは、勤務先の企業における賃金など労働条件や人事労務管理のあり方について、高齢者自身が満足しているかどうか、一つの要因として影響していることを示唆する結果となった。一方、高齢者の教育訓練への影響に関する分析結果は、高齢期においても教育訓練は重要であることを改めて示すとともに、若年期からの計画的な教育訓練が重要であることを示唆している。

図 繰上げ・繰下げ受給別による低所得率  
 (厚生年金受給資格者・男性60～69歳)



注: 低所得基準は等価所得(平成21年7月)が月額10.8万円未満である。

よりそうした効果が現在では一部の年齢を除き、みられなくなっていることが確認された。一方、高年齢者が就業することなく年金のみにより生活しなければならない場合には生計面は厳しいものになっていることが示され、あらためて高年齢者の就業の重要性が確認されている。

### ＜高年齢者雇用と企業の人事労務管理＞

高年齢者の雇用が促進されるためには、企業の人事労務管理面の見直し等の対応が必要であることが確認される。このため、JILPTでは主にヒアリング調査により関連する取組事例を把握しつつ、高年齢者雇用と適合する人事労務管理のあり方を検討することとし、その結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.93（＜概要 18＞）である。

そこでは事例から、①60歳前後で従業員の処遇を大きく変えない企業、②60歳台後半以降も含めより長期にわたって従業員を継続雇用する企業、の二つのグループについて、その人事労務管理上の取組等を整理されている。①の企業については、高年齢者である従業員が担当する仕事と支払われる賃金との間にバランスをとることをベースに人事労務管理が行われているとされる。それは、一方には熟練形成といった高付加価値戦略があり、他方には歩合制賃金や昇進・昇給管理に年功的な要素を極力排するといった方途として整理される。②の企業については、加齢とともに従事可能な仕事へ配置していくことや定期的なヒアリングや話し合いを通じて高齢従業員が担当する仕事を工夫し、創出していくという方途が示されている。

こうした結果をみれば、高齢者の就業にとって必要な課題は、働き方の工夫とそれに適合した処遇制度を整備することと概括できそうである。そしてその際、高齢者自身が長年にわたる経験を活かしながら、自らの仕事や役割を作り出し、提案し、成功裏にやってみせることが必要となるように思われる。そこでは、従来の「雇用関係」という言葉からイメージされるような関係ではない、新しい形態の企業と従業員との労働関係が構想されることとなるのではないかと予見される。

### 3-2. 高齢期の社会貢献活動への参加に関する調査研究

高齢期においては、賃金や収入の稼得をめざした就業のほか、様々な社会貢献活動へ参加することも少なからず選択されることが予想される。そのことがまた、高齢者が長年培ってきた知識や技能を活かすこととなるとすれば、働く人の引退過程として有意義な時間を提供するとともに、社会的にも奨励されるべきことと考えられる。JILPTにおいては、こうした考えの下に高齢者就業研究の一環として、高齢者の社会貢献活動に関する調査研究を実施し、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.142（＜概要 19＞）である。これは、＜概要 17＞のベースとなった高年齢者を対象としたアンケート調査結果データのうち関連部分の再分析と地域に根ざした3つの社会貢献活動事例のヒアリング調査とからなっている。

その結果、社会貢献活動に取り組む高齢者やそうした高齢者の比率が高い地域の属性的特徴を整理するとともに、参加者の生活満足度が参加していない層よりも高いことなどが析出されている。その中で、過去の職業キャリアとの関連で、55歳時点の仕事が事務職や

ジェネラリストタイプのキャリアを歩んだ人の方が、管理職やスペシャリストタイプの人に比べて活動に専念する傾向がみられる、との興味深い結果が示されている。

また、事例調査からは、地域の資源や自然環境を活かしながら地域の活性化などある種の問題解決に向けた対応が取組の原動力となっていることが窺われ、そうした活動の中心を担うコア層の存在が重要な役割を果たしていることが示唆されている。

高齢者とその選択・選好により社会貢献活動に参加することができるようにするためには、活動コア層の掘り起こしや活動を担う NPO などの団体への支援など活動の場の育成確保とともに、そうした地域の活動に関して参加を希望する人々への情報提供やマッチング的な橋渡し機能の強化などが重要な課題となっていると考えられる。

## ＜調査研究成果概要 18＞ 資料シリーズNo.93

### 「高齢者の就業実態に関する研究—高齢者の就業促進に向けた企業の取組み—」 (平成23年7月)

担当 藤本真

#### 研究の目的と方法

- ・ 高齢者雇用安定法の改正による雇用確保措置の義務化から5年がたち、雇用確保措置はほとんどの企業が実施するまでに普及した。
- ・ 平成25年(2013年)からは厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢が上がることとなっており、定年延長も含め、60歳を境に処遇が大きく変わらないような人事労務管理の必要性が徐々に高まってくるものと思われる。また、労働力不足や社会保障制度の維持に対する懸念に対処していくため、現在の雇用確保措置の上限年齢である65歳を超えてさらに高年齢まで働くことを可能とするような人事管理上の取組みも、これからますます求められるようになるものと予想される。
- ・ 本資料シリーズでは、平成20年から22年にかけて実施した高齢者の人事労務管理に関する企業関係者のインタビュー調査をとりまとめ、60歳を境に処遇が大きく変わらないような人事労務管理、あるいは65歳を超えて働くことを可能とする人事労務管理について、実現のための要件と実現を促すために必要な政策的・社会的支援のあり方を検討するための素材を提供している。

#### 主な事実発見

##### ① 60歳以降従業員の処遇を大きく変えない企業の人事労務管理

60歳以降継続して雇用されている従業員の賃金が、60歳時点と同等あるいはさほど下げられることのない(60歳時点の賃金の概ね8割以上は維持される)企業では、何らかの形で高齢従業員の担当する仕事と支払われる賃金との間のバランスがとられていると言える。バランスのとおり方としては、まず仕事内容を賃金に合わせて付加価値の高いものにするという方法を挙げることができ、熟練技能が求められる仕事や、より若い従業員の教育訓練の効果があがるような配置をすと言った取組みが該当する。

もう一つの方法は、現在担当している仕事を通じての企業への貢献が反映される賃金管理を実施するというもので、最もわかりやすい取組み事例としては、従業員を年齢に関係なく歩合制の対象とすることなどを挙げることができる。また、60歳になる前の従業員を対象とした昇進・昇格や賃金の管理において年功的な性格を極力抑え、その結果固まった60歳時点での賃金と仕事の関係を、60歳以降もそのまま継続するという企業もある。

##### ② 60歳以降より長く従業員を継続雇用する企業の人事労務管理

60歳以降より長く(時に雇用確保措置の上限年齢の目標である65歳も超えて)従業員を雇用する企業では、時間をかけながら徐々に体力的な負担のより小さい仕事や社外での活動が少ない仕事へ異動させていくなど、配置面での配慮が見られる。

また、70歳後半に至るまでの希望者全員の雇用を実現している企業(資料シリーズには「D社」として掲載)では、毎年従業員本人と所属する職場のリーダーにヒアリングを行うことで、従業員がやりたいことと企業・職場としてやってほしいことをすり合わせ、高齢従業員が担当すべき仕事を積極的に生み出すようにしている。

#### 政策的インプリケーション

- ・ 60歳以降も従業員の賃金水準を変えない企業、あるいは60歳以降より長期にわたって従業員を雇用している企業では、事業運営にとってより有効な、高齢従業員の仕事と処遇の組み合わせが模索されている。こうした企業の取組みを踏まえると、高齢者のより安定した雇用機会の実現に向けた環境整備策として、企業内教育訓練における高齢者の活用に関する支援や、企業内の能力評価における企業と政府の有効な連携(実際上記D社では、高齢従業員の能力評価にあたって、高齢・障害者雇用支援機構の能力評価のツールを活用している)などが検討に値すると考えられる。

＜調査研究成果概要 19＞ 労働政策研究報告書No.142

「高齢者の社会貢献活動に関する研究—定量的分析と定性的分析から—」  
(平成24年3月)

担当 小野晶子

研究の目的と方法

- ・ 本報告書では高齢者の社会貢献活動の実態を、アンケート調査およびヒアリング調査から明らかにする。
- ・ アンケート調査の分析のフレームワークは図のように示される。矢印①では、社会貢献活動への参加はどのような要因で決定されるかを分析する。特に現在・過去の就業状況、賃金や所得と活動の関係に注目している。矢印②は、社会貢献活動への参加がどのような影響を及ぼすかを分析する。その中で活動が健康状況と生活満足度に及ぼす影響についても検証する。
- ・ ヒアリング調査では、日本の3地点における社会貢献活動に注目する。調査対象は、急速に高齢化が進んできている首都圏近郊と地方都市部および町村部の自治会組織やNPOなどの地域活動について調査を行っている。

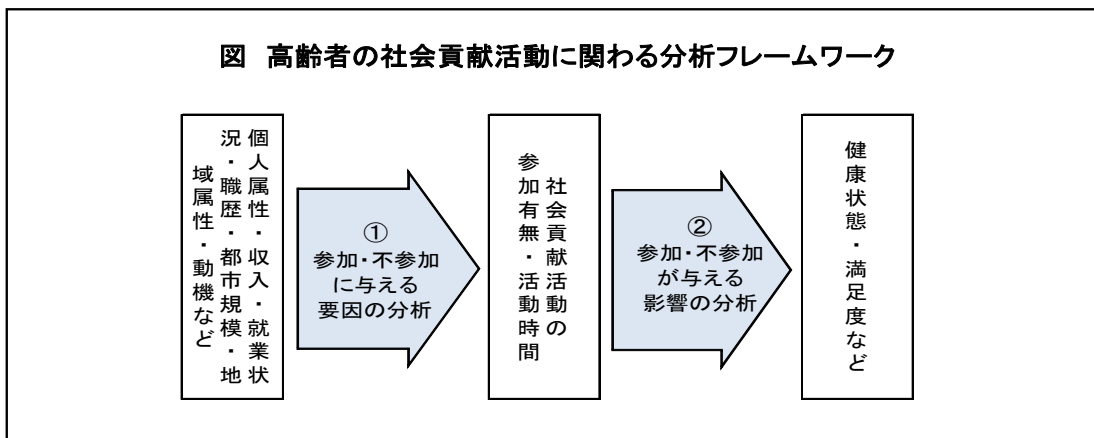
主な事実発見

- ① 社会貢献活動に取り組む高齢者は、子供がいる、学歴が高い、貯蓄が多い、月給が低い、健康状態が良好であるという傾向がみられる。55～59歳で取り組みは減るが60歳から増加に転ずる。大都市よりも町村に住む人ほど活動に取り組む傾向にある。
- ② 過去の職業キャリアをみると、55歳時点の仕事が事務職やジェネラリストタイプのキャリアを歩んだ人の方が、管理職やスペシャリストタイプの人と比べて活動に専念する傾向がみられる。
- ③ 就業と社会貢献活動の関係をみると、就業と共に充実した活動を展開している少数層と、就業一辺倒で活動には関心の低い多数層に大別できる。前者は若い頃から、就業しながら活動するという「補完関係」にある。定年後から活動に携わる場合、一般的に「アクティブ度」は下がり、密度の薄い取り組みになる。
- ④ 社会貢献活動に取り組む高齢者の比率が高い地域は、平均年齢が高い、学歴が高い、健康状態が良い、戸建住宅を所有している、社会教育費支出が高い傾向にある。持家の場合、長期にわたって居住することを踏まえて、地域をよりよくしようという思いやコミットメントの高さが背景にあることが考えられる。
- ⑤ 男性高齢者の社会貢献活動と健康状態の関係性について、統計的有意は観察されなかったが、健康状態の悪さが活動参加確率に与える負の影響(限界効果)は、就業確率に与える負の影響よりもかなり小さいことが明らかになった。
- ⑥ 社会貢献活動に参加している高齢者の生活満足度は、非参加者よりも高い傾向にある。特に世帯所得が低い高齢者ほど、活動参加による生活満足度へのプラスの効果が大きい。男性はターニングポイントが60歳代前半であり、活動参加が退職による人的・社会的資源の喪失を止める役割を担っていると考えられる。
- ⑦ 大都市郊外は高度経済成長期に流入した団塊世代を中心として急激な高齢化がみられ、特に男性高齢者に関しては地域とのつながりが薄く、活動へのマッチングの機会が必要である。一方、地方町村部では1960～70年代に人口が流出し過疎化が深刻となり、町の復活をかけて地域活動が盛んになっていった。現在はさらなる高齢化に直面しており、地域活動を維持することすら難しい状況にある。三島市のように新しい形態のNPO活動が根付いている地域をみると、地域の有力者がコア層となって働き、地縁に頼らずさまざまな支援層を巻き込んで活動を行っていることがわかる。

政策的インプリケーション

- ① 高齢者の社会貢献活動は、実態として60歳を過ぎてから活動する者が多いが、高齢期の生活をいきいきとアクティブに過ごしている者を見ると、定年後に就業の代替活動として始めるのではなく、就業している時から補完的に活動し、リタイアを機に活動が深まっていくという形が望ましい。より早い段階での活動参加は、高齢期の生活満足度を高めるものであるといえよう。
- ② 過去の職業キャリアがあまり社会貢献活動に活かされていないという現実もある。特に、都市部の男性高齢者においては、地方に比べて地域性が希薄であるために、活動のきっかけさえ掴めない状況にある。元気な高齢者の知恵や経験を活かすためにも、NPO等の団体とボランティアのマッチング事業は重要である。

図 高齢者の社会貢献活動に関わる分析フレームワーク



## 第4節 非正規雇用に関する主な調査研究成果

第1節から第3節まで、「全員参加型社会」構築のために就業促進の主なターゲットである若年者、子育て期の女性及び高齢者に関する JILPT 第2期における調査研究成果の紹介を行った。その中で、それらに共通する課題として非正規化があることが浮かび上がる。非正規雇用は、一方においてこれらの人々に適合した働き方を提供する役割を果たしている面があると同時に、他方において安定した雇用の場とはなり得ていないなど新たな課題となっている面とがある。したがって今後は、前者の機能をさらに充実させていくとともに、後者の課題に関して正規雇用への橋渡しという機能を含め非正規雇用の就業環境を整備していくことが重要であると考えられる。

JILPT においては、従来から非正規雇用に関する調査研究に取り組んできているところであるが、以下、第2期期間中に実施された非正規雇用関係の調査研究成果のうち主なものを紹介したい<sup>38</sup>。

非正規雇用は、就業時間（帯）や就業場所、雇用関係の態様などの点で多様な形態が存在するが、現在のところ、パートタイム労働者、契約社員、派遣労働者などの雇用形態に分類されている。以下、1. では特定の形態に限ることなく多様な形態を対象にした総合的な調査研究成果について、次いで2. 以降で特定の雇用形態に関する調査研究成果について紹介していくこととしたい。

### 4-1. 多様な雇用・就業形態に関する総合的な調査研究

#### ＜非正規雇用に関する総合的な調査と分析＞

リーマンショックを契機とした世界的な経済変動の時期を含んだ最近における非正規雇用の動向分析を行うとともに、近年において非正規雇用をめぐる重要な課題となっている正規・非正規間の均衡・均等処遇及び非正規から正社員への転換に関する分析結果とその政策的示唆をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.132（＜概要20＞）である。この調査研究では、平成22年8月に事業所とそこで働く従業員を対象としたアンケート調査を実施し、分析している<sup>39</sup>。

ここでは、リーマンショック後のいわゆる「派遣切り」など非正規雇用の厳しい状況がみられたが、それに関連した分析として、雇用調整助成金の活用が正社員について近い将来において回復が見込まれるような場合により効果的な雇用維持機能を発揮しているのに対して、非正規雇用者についてはそのような効果は析出されなかったことが示されている。また、非正規雇用者の処遇は、就いている業務のレベルと関係があること、同じ仕事をし

<sup>38</sup> このレポートの序論で示したように、JILPT 第2期のプロジェクト研究において非正規雇用を前面に出したテーマは設定されていないが、リーマンショック後の推移の中でこの問題の重要性にかんがみ、期間中の平成21年度から JILPT としていわゆる横断の部門横断的なバーチャル・プロジェクトとして非正規雇用に関する総合的な調査研究に取り組んだところである。なお、期末には「プロジェクト研究シリーズ」の中の1冊として非正規雇用に関する総合的な報告書を取りまとめている。

<sup>39</sup> 当該調査では、雇用・就業形態として、正社員、パート、契約社員、嘱託社員、臨時的雇用者、派遣労働者、業務請負会社社員に分け、また、正社員のうちで業務や勤務地などに限定がある「限定正社員」についても調査されている。なお、事業所調査においては、雇用・就業形態の分類を①有期雇用か無期雇用か（雇用期間設定の有無）、②所定労働時間が通常かそれより短い（所定労働時間の長短）、及び③直接雇用か間接雇用か（雇用関係の直接性）の3つの軸で区分して調査している。

ている正規・非正規間に賃金格差がある場合であっても両者に「責任の重さ」の違いがあればその格差を妥当とする傾向があること、正社員転換は仕事に対する総合的な満足度を高める傾向があることなどの分析結果が示されている。

これらの分析結果を受けて、正社員転換策の充実、その中でも事前の能力開発と事後の処遇整備を併せた登用制度の導入促進、「責任」の違いを踏まえた均等・均衡処遇をめざす「パート労働法」のような考え方を他の形態の非正規にも拡張すること、また、大きな経済変動があった場合において、非正規雇用者の雇用の安定を含めた雇用政策の重要性を指摘している。

### ＜欧米主要4カ国における非正規雇用＞

非正規雇用に関しては、共通する課題を抱える欧米諸国におけるその動向と課題について把握することが必要である。このため、主要4カ国（独英仏米）についてとりまとめたものが資料シリーズNo.79（＜概要21＞）である。これは、それぞれの国の学識専門家に各国レポートの作成を依頼し、それをまとめたものである。さらにまた、これら専門家を招いて、平成23年2月には東京で国際セミナーを開催して情報交換を行った<sup>40</sup>。

非正規化の背景としては、各国とも産業構造の変化やグローバリゼーション、女性就業の増大、それに規制緩和などほぼ共通する要因により非正規労働者の増加がみられる。また、ドイツにける僅少雇用（ミニ・ジョブ）やフランスにおける支援付雇用といった政策による非正規雇用もみられる。なお、欧米では多数の移民が非正規雇用者となっているという共通の課題がある。

EU規制に基づき独英仏では法的に正規・非正規間の均等待遇が規定されているが、それにもかかわらず賃金や訓練機会などに格差がみられる。労働協約により規制される労働条件が格差をもたらしているといった面（特に派遣労働）などが指摘されるが、また一方、格差は、法規制の問題というよりも雇用形態による職域の違いといった実態的な問題であるとの指摘もされた。

一方、アメリカでは、移民やマイノリティなどと非正規雇用との関連や「コンティンジェント・ワーカー」といわれる就業先の企業との関係が極めて弱い働き方が多くなっていることなどが指摘された。また、こうした層を支援する「ワーカーズ・センター」と呼ばれる非政府組織の活動なども紹介された。

いずれにしても、我が国との雇用慣行や社会経済的環境の違いなどに留意しながら、諸外国の政策事例を参考にしていくことが重要である。

### ＜多様な正社員の人事管理＞

多様な雇用・就業形態というとき、従来は正社員以外の非正規雇用に焦点を当てて調査研究や議論が行われてきたが、近年、正社員としてくくられる（認識される）従業員の中でもいくつかの社員区分に分けられ、異なる人事労務管理が行われていることに注目され

---

<sup>40</sup> その結果は、別途英文レポート JILPT REPORT 『Non-regular Employment -- Issues and Challenges Common to the Major Developed Countries - 2011 JILPT Seminar on Non-regular Employment-』（2011年5月）にとりまとめた。

＜調査研究成果概要 20＞ 労働政策研究報告書No.132

「非正規雇用に関する調査研究報告書

－非正規雇用の動向と均衡処遇、正社員転換を中心として－（平成23年4月）

担当 浅尾裕、高橋康二

研究の目的と方法

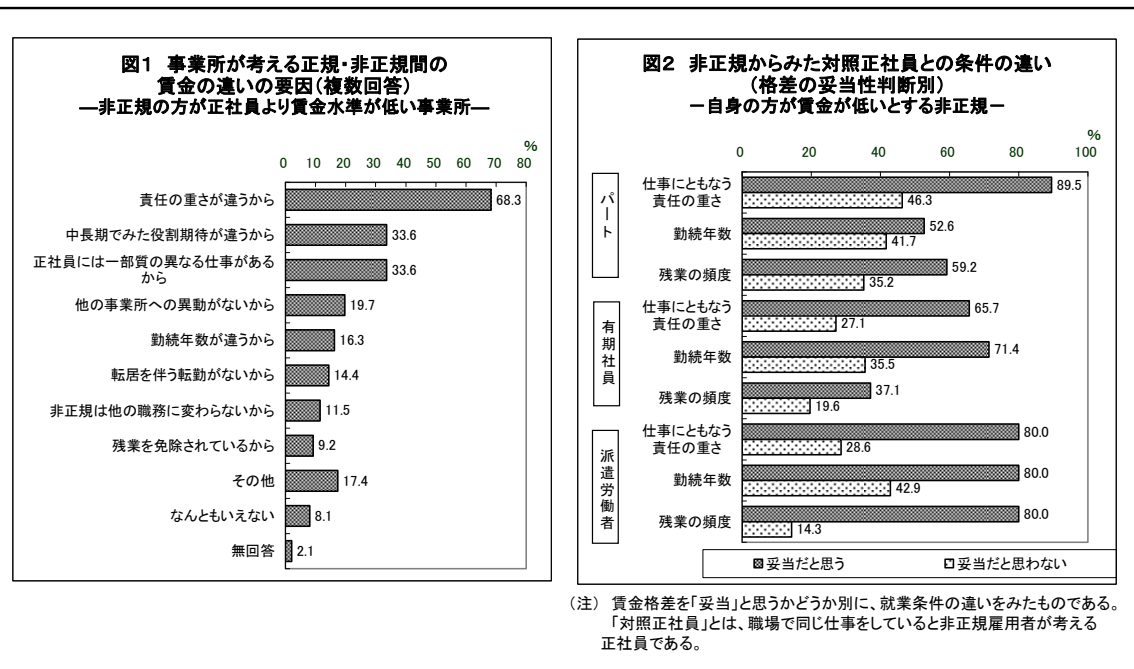
- ・非正規雇用に関する総合的な分析として、平成20年9月のリーマン・ショックを契機とした世界的な経済変動の時期を含んだ最近における非正規雇用の動向分析を行うとともに、近年において非正規雇用をめぐる重要な課題となっている正規・非正規間の均衡・均等処遇及び非正規から正社員への転換に関する分析結果とその政策的示唆をとりまとめることを目的とした。
- ・このため、アンケート調査「多様な就業形態の従業員の実態調査(事業所調査・従業員調査)」(以下「JILPT多様化調査」という。)を実施した。全国10人以上規模の事業所10,000所及びそこで働く正規及び非正規の従業員(派遣労働者、業務請負会社社員を含む。1所当たり10名)を対象に、平成22年8月に実施した。

主な事実発見

- ① 売上高の変動に応じて雇用も増減するが、正社員については今後の見通しが良好であれば正社員雇用をより維持・増加させる傾向がある。一方、非正規の雇用については、そのような今後の見通しとの関連はみられない。これと関連して、雇用調整助成金を活用した雇用調整の実施に関しては、近い将来において回復が見込まれるような場合により効果的な雇用維持機能を発揮することが示唆された。ただし、そのような効果は正社員にのみみられており、非正規には雇用維持効果は析出されていない。
- ② 非正規雇用者が「より高度な業務」に従事している場合は、「定型・補助的業務」に従事している場合に比べて、賃金制度や能力開発、正社員への登用制度、そして賃金水準なども総じてより整備されたものとなっている。
- ③ 同じ仕事をしている正規・非正規間に賃金格差がある場合、その格差を妥当とする背景要因として「責任の重さ」の違いなどがある(図参考)。一方、無期より有期の方が、パートよりもフルタイムの方が、賃金格差に敏感である。
- ④ 「転換社員」は「転換希望者」に比べて仕事に満足する傾向が強い。この傾向は「内部転換」により顕著に現れている。一方、「内部転換」は主に賃金に、「外部転換」は賃金と教育訓練に不満を抱く可能性が高い。

政策的インプリケーション

- ① 登用制度のさらなる普及促進に向けて政策的努力が重要。単に「点」としてではなく、事前の能力開発、事後の処遇整備といった「線」としての登用制度の導入促進が肝要。
- ② 処遇格差への対応については、「責任」の違いを踏まえた均等・均衡処遇をめざす「パート労働法」のような考え方を他の形態の非正規にも拡張することは、検討されてよいであろう。
- ③ 雇用政策にとっては、不可避免的(忘れた頃に)やってくる大きな経済変動への対応が重要である。この面での、経済政策との連携を含めた対応策の検討が望まれる。





＜調査研究成果概要 21＞ 資料シリーズNo.79

「欧米における非正規雇用の現状と課題—独仏英米をとりあげて—」（平成22年11月）

担当 国際研究部

研究の目的と方法

- EUの均等待遇原則は、フルタイムであれパートタイムであれ、常用雇用であれ有期雇用であれ、派遣先企業の労働者であれ派遣労働者であれ、同一の職場で同一の仕事をする労働者は基本的労働条件について差別されてはならないというものである。日本にはまだこの「同一労働同一賃金原則」が確立されていないために、正規、非正規間における労働条件の格差が基本的問題としてしばしば議論される。その場合比較されるのが欧州の非正規雇用であるわけだが、前提となる欧州の均等待遇の実態を検証しておく必要がある。
- そこで、ドイツ、イギリス、フランス、アメリカの欧米主要4カ国を対象に、非正規雇用をめぐる全体的な状況と、これを背景として、企業がどのように非正規雇用を活用しているか、そこには処遇や雇用の安定などの側面でのどのような問題が生じているか、といった状況を把握することを目的として実態調査を行った。調査は、各国の労働研究者に調査研究の実施と報告論文の執筆を依頼し、各国から提出された報告論文をとりまとめるという手法を用いた。

主な事実発見

- 非正規雇用増加の理由
 

非正規労働者の増加について、各国で共通する理由を拾ってみるといくつかの傾向が浮かび上がる。

まず第一に、労働市場の変化。グローバル化による市場競争の激化が労働市場の構造変化を促したという理由である。厳しい解雇規制や規範の拘束力の回避、技術革新・市場競争の激化や価格競争、経済成長の不振などが主な原因として挙げられている。

第二に、女性の就業参加。ほとんどの国で、女性の就業率の上昇は非正規雇用が拡大することを意味する。

第三に、規制緩和の推進が挙げられる。柔軟化路線は1980年代末以降欧州の各国政府によって推進され、結果非正規雇用の拡大を生んだ。

第四に、政府による最低生活保障的な色彩の強い雇用政策が非正規雇用を拡大させた。ドイツにおいてはハルツ改革によって導入された僅少雇用がこれに当たる。またフランスも、失業対策の一環として生み出された「支援付き雇用」（若年の労働市場参入を支援）が、助成を受けたい企業が多く利用し非正規雇用の増加につながったと指摘している。

第五が移民の増加。移民として受け入れられた労働者は非正規雇用で就労率が高いことは欧米諸国に共通して見られる現象である。アメリカは、非正規雇用の多くが移民、マイノリティー、女性であり、その多くがコンティンジェント雇用の一形態である日雇い雇用もしくはインフォーマル雇用として働いていると報告している。
- 均等処遇の実態
 

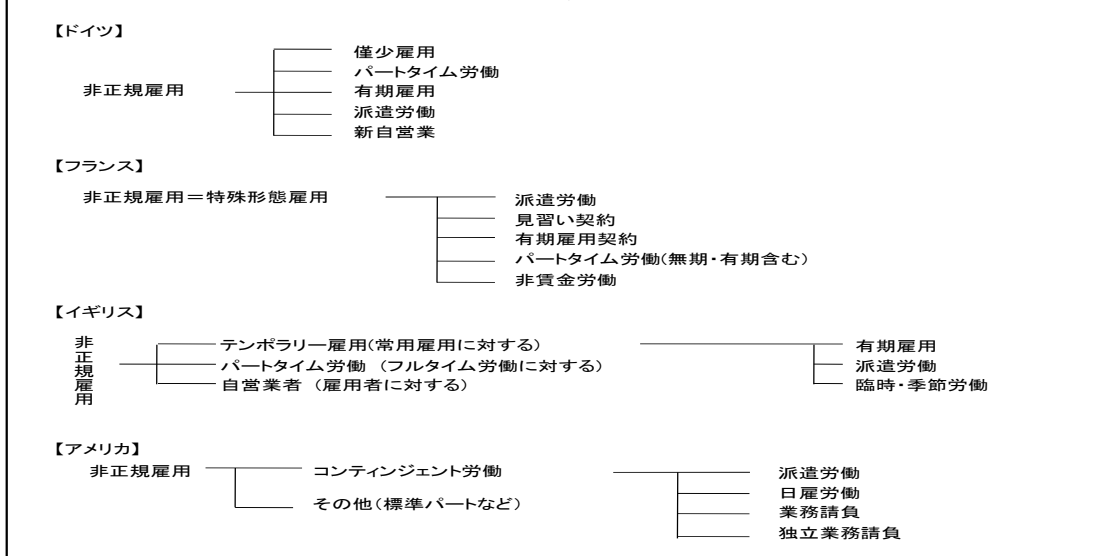
法律上の均等待遇原則にもかかわらず、ドイツ、イギリスは正規・非正規間の賃金や訓練機会における格差をデータ分析により確認している。ドイツでは、派遣労働者に関して法律上の均等待遇原則とは別に労働協約で規定された労働条件があり、これが企業を均等待遇原則の遵守義務から解放しているという。またフランスは、むしろ雇用形態による職務の差が賃金水準の格差に大きく影響していると指摘している。一方、アメリカはヒアリング調査の結果から、「同等の資格を持つ労働者であっても、派遣社員の場合、管理者がいうところの『家族』とはみなされない」ことを、処遇における格差を正当化する理由に挙げていたと報告している。
- 雇用の安定、経済危機下の非正規雇用
 

各国とも、非正規労働者の不安定さを報告している。ドイツは、「景気の影響を受けやすい形態は派遣労働と有期雇用」で、「解雇コストが小さいため調整弁として使われやすいと考えられる」としている。フランスは、有期雇用に関する雇用保護の弱さを強調、今般の不況でも甚大な影響を受けたと述べた上で、さらに常用雇用にも雇用不安が広がっているとしている。アメリカでも、ほとんどの業種が不況の影響に見舞われた結果、非正規雇用で人員の調整・削減が行われた。一方、イギリスでは、テンポラリー雇用者数は2007年半ばから2008年末まで減少したものの、2009年には絶対数、雇用全体に占める比率とも上昇に転じた。また自営業者は一貫して増加、パートタイム労働者も景気後退期に増加したという。

政策的インプリケーション

- 非正規雇用をめぐる各国の制度及び実態の的確な把握を通じて、我が国における関連政策の企画に活かすことが求められる。

図 各国の非正規雇用の諸形態





＜調査研究成果概要 22＞ 資料シリーズNo.107

「『多様な正社員』の人事管理—企業ヒアリング調査から—」（平成24年3月）

担当 西村純

研究の目的と方法

- ・ 昨今、雇用の非正規化の進展が著しい。それともなまって懸念されているのが、正規雇用者と非正規雇用者の働き方の「二極化」である。このような状況を打開する一つの方策として、平成22年(2010年7月)、厚生労働省「雇用政策研究会」は、職種や勤務地など働き方に限定はあるが、その活用実態に合わせ「期間の定めのない雇用契約」とする雇用区分(「多様な正社員」)の導入を推進することを提言している。
- ・ そこで、本研究では、職種や勤務地など働き方に限定のある正社員区分を既に導入している企業に対してヒアリング調査を実施し、業務内容、人事・賃金制度、雇用区分間の転換などに着目し、それらの正社員の人事管理の現状を明らかにすることを試みた。(なお、本資料シリーズのタイトルでは、雇用政策研究会の報告書に合わせ「多様な正社員」という用語を用いているが、ケースレコードのなかでは、「職種に限定がある」、「勤務地に限定がある」といった実態に合わせて、「限定正社員」という用語を用いている。)

主な事実発見

- ① (限定正社員が生まれる経緯)  
業務や勤務地に限定のある正社員が生まれる経緯は、細部の違いを捨象すれば、大きくa. 従来からあった慣行を制度化したケース、b. 従来の雇用区分に新たな区分を追加したケース、c. もともと社内に限定のない正社員がいないケースの三つのパターンがあることが発見された。
- ② (限定正社員の賃金)  
上記のような経緯で生まれた限定正社員の賃金であるが、その限定性に応じて賃金水準に差が設けられることが多い。事例の多くは、基本給の水準に差をつけていた。一つの例として、物価や生活水準に基づき都道府県をグルーピングし、エリア毎に賃金を設定することで、基本給の賃金水準に差を設ける方法がある(図)。他方で、そうしたグルーピングを行わずに、資格等級毎に限定性を賃金へ反映する度合いを異ならせている事例もある。さらに、そうした差を設けない事例も存在する。また、賞与や退職金についても、限定のない正社員とは異なる賃金テーブルや支給月数を適用するケースも見られた。
- ③ (非正規社員の登用先としての限定正社員)  
登用数の大小、登用方法に違いはあるものの、限定正社員は、非正規社員の登用先となっている。主な特徴として、a. 登用の対象となる非正規社員の業務や勤務地は、登用後の限定正社員の業務や勤務地とほぼ同じとなっていること、b. 登用の対象となる非正規の雇用形態はフルタイムの非正規社員が多いこと、c. 登用された直後の基本給の水準は現状維持のケースもあるが、賞与や退職金を加味し中長期的に見れば、給与は上がっていること等が挙げられる。ただ、一定数の非正規からの登用が継続して行われることが期待できる限定正社員区分と、必ずしも十分に期待することができない限定正社員区分の二つがあり、今後はそれら二つが同時に存在していくことが予想される。

政策的インプリケーション

- ① 限定正社員の処遇をどのようなものにするのかは、企業が置かれている経営状況、労使関係等の事情によって生じている部分が大きいと考えられる。よって、各社の状況に応じた賃金制度を作ることが望ましいと考えられ、そのためには、企業と従業員が対等に話し合える環境の整備を進めることが望まれる。
- ② 非正規からの登用ルートとして十分に期待することができない限定正社員区分も存在することから、非正規社員への継続的な支援を今後も継続的に行っていくことが望まれる。

図 賃金のグルーピングの一例

	地域ブロック1	地域ブロック2	地域ブロック3	地域ブロック4	地域ブロック5	地域ブロック6
Aエリア	〇〇県					
Bエリア	△△県 □□県	○△県		※※県		
Cエリア		△○県		××県		※●県
Dエリア			●●県	●×県	×●県	●※県

注1) 表中のAからDエリア毎に賃金水準が設定されている。

注2) 表中の地域ブロックは、業務が展開されている都道府県を地域単位でグルーピングしたものである。各地域ブロックが限定正社員の勤務地の範囲となる。

てきている。このため、正社員のうち職種や勤務地が限定されている「限定正社員」について、その実態と課題の把握を目的とした調査研究を進めることとした。まずは、非正規雇用からの転換先となっている「限定正社員」に焦点を当て、企業ヒアリングによりその調査研究成果をとりまとめたものが、資料シリーズNo.107（〈概要 22〉）である<sup>41</sup>。

その結果によれば、非正規雇用からの登用に際しては、①登用前後で業務や勤務地とほぼ同じとなっていること、②登用の対象となる非正規の雇用形態はフルタイムの非正規社員が多いこと、③登用された直後の基本給の水準は現状維持のケースもあるが、賞与や退職金を加味し中長期的に見れば、給与は上がっていること等を特徴点として挙げている。

また、一定数の非正規からの登用が継続して行われることが期待できる場合と、限定正社員区分導入時の登用が中心で、その後は必ずしも十分に期待することができない場合とがあることが指摘されている。

限定正社員の賃金は、その「限定性」に応じて通常の正社員との間に一定の賃金額差が設定されていることも確認されている。

この調査研究からも窺えるが、「限定正社員」制度は、従来の一律的な正社員人事制度から、実際的慣行的に行われていた「区分」を抽出して制度化したものと、主に非正規雇用の登用先として、すなわちその活用策として制度化されたものとに大別できると思われる。いずれにしても、企業と働く人々との双方にとって意義のあるものとなるためには、どのような課題があり、どのような配慮が必要とされるかについて、さらに調査研究を重ねることが必要である。

#### 4-2. 派遣労働者に関する調査研究

リーマンショック後の経過の中で、派遣労働は雇用動向の中で大きなトピックの一つであった。JILPTにおいても、第2期において多くの関連する調査研究成果が出されているが、ここでは、派遣労働者のキャリア形成に関して次の二つの成果を紹介しておきたい。

##### 〈登録型派遣労働者のキャリア実態〉

登録型派遣労働者のキャリアの実態を把握するために、88人の派遣労働者個人に丹念なヒアリング調査をした結果をとりまとめたものが、労働政策研究報告書（〈概要 23〉）である。結果的に膨大なデータが収集されており、報告書にまとめられた分析結果のほか、別途掲載されている個々のケース・レコードも貴重な情報を提供している。

報告書における分析結果としては、これまでのキャリアとして、調査現在派遣労働者についても年齢が若くなるほど学卒後の初職が正社員であった割合は低下していること、初職非正規層で派遣と通じて非事務系から事務系へ職種転換をした人では、自己啓発の取組に積極的であり、派遣労働での能力開発に肯定的であることが報告されている。派遣労働で賃金が上昇する要因としては、職種変更、業務の高度化・広範化、勤務地変更（地方→大都市など）の3つがあることが摘出されている。また、正社員転換について、転換の打診は派遣先での仕事が高度化・広範化し、年齢は30歳前後、勤続2年程度の場合が多いとされている。一方で、転換を打診されても（一時的な）賃金の減少、労働負荷の増大、

<sup>41</sup> 「限定正社員」に対する調査研究は、平成23年度から本格的に着手したところであり、第3期において重要なテーマの一つとして引き続き調査研究に取り組むこととしている。

職場の人間関係の3つの要因から断ったとする場合もみられた。さらに、現在短期・単発の派遣労働に従事している人には、次の仕事までのつなぎとして働いている場合が多いが、短期派遣を繰り返すといった悪循環に陥ることも少なくないとの課題が示されているが、一方で病弱やメンタル面の要因でそうした派遣労働を活用している場合もあることも併せて指摘している。

政策的なインプリケーションとしては、加齢とともに正社員転換や派遣機会そのものも少なくなる実態に対して年齢差別の解消や正社員に比した能力開発機会の少なさに対してその支援の強化、頻繁な職場変更に対して社会的なキャリア構築システムの整備などを指摘している。

### ＜派遣元事業者におけるキャリア管理＞

派遣労働者のキャリア形成の実態や可能性を把握することを目的として、派遣元事業者（労働者派遣事業者）、派遣先企業（派遣労働者活用企業）及び派遣労働者個人（派遣先企業経由）の3者を対象にアンケート調査を実施した。ここでは、派遣労働者の人事管理に基本的に責任を持つべき派遣元事業者を対象とした調査結果をまとめた調査シリーズNo.78（＜概要24＞）を紹介しておきたい<sup>42</sup>。

派遣元調査によれば、それほど高いレベルの技能が求められない業務を中心に業務未経験者の派遣も少なくなく、業務経験の足がかりを提供している可能性があること、派遣には年齢の壁があることを示唆される結果となっていること、正社員など直接雇用への転換の過程としては「引き抜き」がもっとも多いことなどが示されている。賃金上昇の要因は、特定派遣（常用型派遣）、一般派遣（登録型派遣）ともに、「（同一派遣元での）稼働経験が長くなるにつれて」、「スキルや職務遂行能力があがったとき」とされるが、一般派遣では、派遣先の事情や相場など外部要因の影響を挙げる割合が高くなっている。また、今後の事業方針として、「業務請負事業」や「人材紹介事業」へのシフトが予想されている。

このような結果を受けて、政策的インプリケーションとしては、登録型派遣は、入職のハードルの低さ、直接雇用への転換数の多さから、キャリア形成の足がかりになる可能性があることなどを指摘している。

### 4-3. 契約社員に関する調査研究

非正規化が進展する中で、近年、有期雇用の下でフルタイム型の就業を行う契約社員の増加が目立っている。契約社員の就業と人事管理の実態、及びその課題を把握することを目的に、企業及び契約社員個人のヒアリング調査に併せて、＜概要20＞における事業所及び従業員アンケート調査の再集計を行い、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.130（＜概要25＞）である。

報告書では、契約社員をめぐる課題として雇用の不安定性、賃金水準や正社員との賃金格差への強い不満感、及び正社員転換への希望の強さの3つを挙げている。また、契約社員をいくつかの類型に分けてみたとき、類型によってそうした課題に強弱がみられること

---

<sup>42</sup> 派遣先企業調査は調査シリーズNo.79、派遣労働者個人調査は調査シリーズNo.80に、それぞれとりまとめられている。

＜調査研究成果概要 23＞ 労働政策研究報告書No.139

「登録型派遣労働者のキャリアパス、働き方、意識－88人の派遣労働者のヒアリング調査から－」（平成23年11月）

担当 小野晶子

研究の目的と方法

- ・本報告書は88人の派遣労働者から、キャリアと働き方、意識について聞きとり調査を実施し、その実態を明らかにする。調査対象は、主に首都圏で働く派遣労働者とし、年齢、職種等の条件を設定し、労働組合、派遣会社からの紹介と公募により、合計88人のサンプルを確保した。
- ・分析課題は、派遣労働者のキャリアを過去、現在、未来で時間の流れを区切り、下図のように抽出した。

主な事実発見

- ①（過去の職業キャリア）
 

派遣労働者の初職正社員の割合は1994年以前卒業の場合は約8割、1995～1999年では約6割、2000年以降では約4割と徐々にその割合が減っていく。

初職が非正社員で正社員経験のない層、特に非事務系から事務系へ職種転換をした者は、派遣労働で能力開発が出来ていると実感する傾向にある。彼(女)らは、自学自習的に資格やPCスキルの向上に投資するなど積極的である。必ずしもキャリア・ステップはスムーズではないが、能力の向上に実感を伴っており、派遣労働での能力開発を肯定的にみる傾向がある。
- ②（現在のキャリアと働き方）
 

派遣の仕事は概ね定型的業務である。正社員と仕事の一部重なっている場合の違いは責任面にある。正社員比率が低下すれば、正社員は難易度の高い業務を担当し、派遣社員との仕事の重複は無くなり、分業化していくことが予想される。

賃金上昇の主な要因は、a)職種変更、b)同一職種での業務の高度化、広範化、c)勤務地変更の3つ。同一派遣先で賃金上がる場合、勤続期間が2年以上と長く、仕事が高高度化、広範化している。また、派遣労働者自身が、積極的に職域を広げること、賃金交渉することが賃金上昇につながっている。

短期・単発派遣労働者の多くは、次の仕事に就くまでのつなぎの働き方として選択している。その中に短期派遣を繰り返すうちに就職活動への資金や時間が無くなるなど、悪循環に陥る様相も観察された。

また、病気やメンタル面で体調を崩すなどの経験を持つ者が、生活の保持とリハビリ目的として、自身の体調に柔軟に合わせながら派遣労働を利用していることが観察された。
- ③（将来的キャリア）
 

正社員希望にもかかわらず就職活動をしていない者は多い。その理由は以下の5点に分類出来る。a)育児・介護など生活優先、b)実務経験をつける準備期間、c)人的資本に対して障壁を感じている、d)正社員の労働条件等に疑問を感じている、e)就職活動の資金がない。

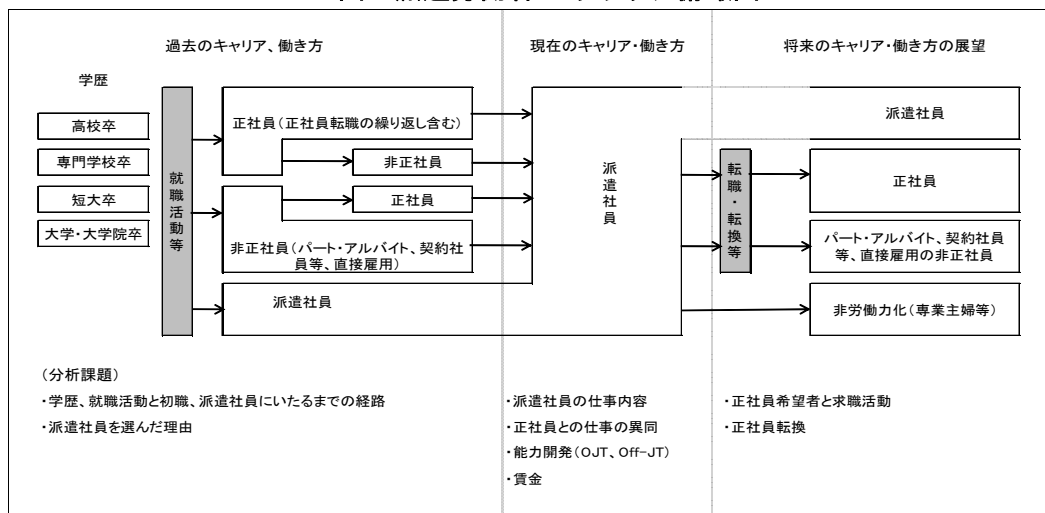
実際に正社員転換を打診された者は、打診された派遣先での仕事内容が広範化、高度化している。正社員転換を打診された時の年齢は、30歳前後、同一派遣先に2年程度勤めた時点で打診を受けている。

正社員転換の打診を断った理由は、正社員に転換すると賃金や収入が減少する、労働負荷が増える、打診を受けた会社や職場の人間関係に魅力を感じないという3つの複合的理由による。

政策的インプリケーション

- ・派遣労働では職業能力が乏しい層では、加齢とともに、正社員転職、さらに派遣労働の継続でさえ難しい状況に陥る可能性がある。今後の労働力人口の減少を踏まえれば、さらなる年齢差別のない労働市場環境の整備が望まれる。また、正社員に比べて能力開発の訓練機会が少ない派遣労働では、職業能力形成支援の強化が重要である。特に派遣労働者は、様々な職場を移動することから、社会全体でキャリアを構築できるシステム(例えば、イギリスのNVQやアメリカのキャリアラダープログラム等の取り組み)の検討も必要である。

図 派遣労働者のキャリア俯瞰図



＜調査研究成果概要 24＞ 調査シリーズNo.78

「人材派遣会社におけるキャリア管理に関する調査（派遣元調査）」

（平成22年12月）

担当 小野晶子

研究の目的と方法

- 派遣労働でキャリアは形成できるのか。その実態を探るべく、JILPTでは、派遣労働者のキャリア形成や働き方に注目し、派遣元、派遣先、派遣労働者の三者に向けて調査を行った。
- この報告は、その一環として派遣元に対するアンケート調査結果をとりまとめたものである。対象は、全国の労働者派遣事業の登録事業所、5,000事業所（内訳：特定労働者派遣事業所（「特定派遣」）2,500事業所、一般労働者派遣事業所（「一般派遣」）2,500事業所）で、平成20年度（2008年度）労働者派遣事業報告書を提出した事業所のうち、稼働者数が10名以上の事業所から無作為抽出。有効回収数は1,620件（内訳：特定派遣844、一般派遣776）、回収率は32.4%。

主な事実発見

- ① 過去1年の平均時給額は軒並み下落しており、特に一般派遣でその傾向にある。下落幅が大きいのは「情報システム開発」（特定-70.3円／一般-80.2円）、「その他の技術・クリエイティブ職」（特定-101.1円／一般-85.7円）、「機械設計」（特定-42.6円／一般-8.9円）である。
- ② 賃金上昇の要因は、特定派遣、一般派遣共に、「貴社での稼働経験が長くなるにつれて」、「スキルや職務遂行能力があがったとき」。また、一般派遣の方が「同一派遣先での勤続が長くなったとき」、「派遣先での仕事が高度化したとき」、「派遣先での仕事の幅・量が増えたとき」、「派遣料金の世間相場が上がったとき」、「派遣先を新しく変わるとき」と、派遣先の事情や相場など外部要因の影響が特定派遣よりも高い。
- ③ 業務未経験者の派遣実績は、一般派遣72.2%、特定派遣45.7%と、一般派遣が26ポイント高い割合を示している。業務別にみると、「一般・営業事務・データ入力等」（特定17.6%、一般23.4%）、「その他製造」（特定25.4%、一般27.5%）、「その他軽作業」（特定11.9%、一般21.8%）といった比較的高い技能レベルが求められる業務において、その割合が高い。これらの業務が実務経験の足がかりになる可能性がある。
- ④ 一般派遣における直接雇用（正社員に限らず、契約社員やパートアルバイトも含む）への転換の有無を転換形態別にみると、最多は「引き抜き」（45.0%）であった。これは「紹介予定派遣」からの転換（24.7%）や「自由化業務3年経過後転換」（27.3%）より、20ポイント以上高い。転換人数でみると「引き抜き」は「紹介予定派遣」のおよそ3倍である。
- ⑤ 仕事が紹介しやすい年齢上限の平均は、特定派遣で49.52歳、一般派遣で51.87歳と一般派遣の方がやや高い。業務ごとでは「一般・営業事務・データ入力等」「情報処理システム開発」は40歳代がピーク、製造業務、軽作業系は50歳代、60歳以降も派遣が容易とする事業所も多い。事務系、技術系では40歳代に「壁」が訪れ、製造業務や軽作業は年齢に関係なく派遣されている。
- ⑥ 今後の人材派遣業の方針では、製造業務派遣や登録型派遣の自由化業務について今後規制されることが見込まれたため、「業務請負事業」や「人材紹介事業」へのシフトが予想される。特に、一般派遣では、a.「業務請負事業の拡大」57.7%、b.「人材紹介事業の拡大」39.0%——の2つの事業へのシフトが顕著である。特定派遣では、「派遣社員の高付加価値化による派遣料金の上昇」（25.8%）が高く、質的競争による事業戦略を考えていることがわかる。

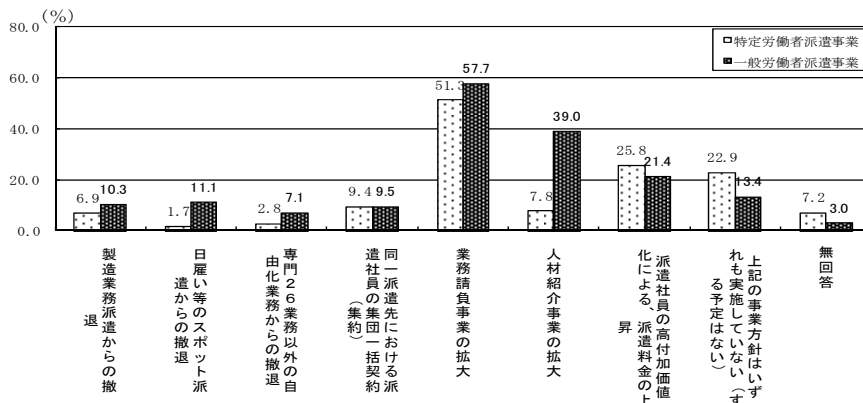
政策的インプリケーション

- ① 一般派遣が主に取り扱う登録型派遣は、入職のハードルの低さ、直接雇用への転換数の多さから、キャリア形成の足がかりになる可能性がある。
- ② 派遣業界は、今後の法改正をにらんで、業務請負事業や人材紹介事業へのシフトに動き始めている。  
※調査当時、派遣法の改正論議が継続して行われていた。（実際の改正は、平成24年に行われた。）

図表 1 派遣先の直接雇用への転換数

		総数	平均値 (人)	最大値 (人)	最小値 (人)	標準偏差	合計 (総人数)
(1) 紹介予定派遣から転換人数	特定派遣	25	14.04	117	1	28.25	351
	一般派遣	192	6.99	80	1	10.31	1343
(2) 通常派遣を経て転換人数（引き抜き）	特定派遣	127	8.65	200	1	21.41	1098
	一般派遣	349	10.75	300	1	24.75	3753
(3) 自由化業務3年経過後転換人数	特定派遣	56	10.34	124	1	17.87	579
	一般派遣	212	14.85	345	1	32.07	3149

図表 2 今後の事業方針（M.A.）



を指摘している。すなわち、「専門職型」の契約社員は、賃金に対する満足度が相対的に高いこと、「若年型」は正社員転換希望が強いこと、「家計補助型」は賃金水準の低さに対する不満が強く、そして「生計維持型」は雇用安定への希望が特に強いこと、という結果となっている。

このため、政策的インプリケーションとしては、必要以上に短い雇用期間の設定の回避、契約更新の基準の明確化の一層の推進、フルタイム型の有期雇用者へのパート労働法類似の均等・均衡待遇や正社員転換への措置義務の導入、そして上述のような類型別にみられる諸課題への対処の課題を挙げている。

#### **4-4. パートタイム労働者に関する調査研究**

##### **<平成 20 年パート労働法改正とパートタイム労働者の就業実態>**

パートタイム労働者については、平成 20 年 4 月施行の改正パートタイム労働法により、均等・均衡処遇、通常の労働者への転換措置の実施などの措置が導入されたが、その後のパートタイム労働者の雇用管理の状況や就業の実態を把握するために、平成 23 年に事業所及びそこで働くパートタイム労働者を対象としたアンケート調査を実施した。その結果をとりまとめたものが調査シリーズNo.88（<概要 26>）である。

そこでは、次のような調査の結果が示されている。多くの事業所において改正パートタイム労働法の趣旨に沿った雇用管理改善等が実施されている。その中で、賃金等の均等待遇の対象となる職務（責任の程度を含む。）と人材活用の仕組が通常の労働者と同じパートタイム労働者の割合は極めてわずかなものにとどまっている。その関連で、賃金に関する均等・均衡の取組は必ずしも進展しているとはいえない。また、通常の労働者への転換措置の取組も半数程度にとどまっている。パートタイム労働者を対象とした調査からは、正社員との賃金比較に関し認識が進んだことなどとともに、賃金面、雇用安定面などに関する不満・不安が引き続き多く挙げられていた。

このように、画期的な改正パートタイム労働法であり、パートタイム労働者の雇用管理改善に向けて進展した部面も多いが、一方で、さらなる取組が求められる面も少なくない。また、せつかくの差別的取扱い禁止規定ではあるが、パートタイム労働者にあっては、結果的に要件に合致する層がごくわずかであり、そのために十分な効果を発揮できないでいる面が大きいことが示唆される。とはいえ、改正パートタイム労働法の均等・均衡規定の考え方は、我が国の労働関係における処遇決定環境に適合する面が大きいと考えられるので、むしろパートタイム労働者だけではなく他の形態の非正規雇用者に対しても適用を拡大されることが検討されてもよいように思われる。

＜調査研究成果概要 25＞ 労働政策研究報告書No.130

「契約社員の人事管理と就業実態に関する研究」（平成23年3月）

担当 高橋康二

研究の目的と方法

- ・本研究の目的は、契約社員（直接雇用のフルタイム有期契約労働者から定年後再就職者を除いた者、と定義）の人事管理と就業実態について実証的に研究することで、かれらの処遇の向上および雇用の安定のために求められる対策について含意を得ることである。
- ・契約社員に注目する理由としては、(1)「改正パートタイム労働法」と「労働者派遣法」の間隙に置かれ、その適切な活用と労働条件の整備について特別に定める法律が存在しないこと、(2)その多くが現在の仕事に対して相対的に強い不満を抱いていることが既存統計より示唆されること、(3)それにもかかわらず先行研究が乏しいこと、があげられる。
- ・上記の目的を達成するため、平成21年度（2009年度）に実施した企業ヒアリング調査に加え、平成22年度に実施した個人ヒアリング調査、事業所・従業員アンケート調査の結果を用い、総合的な分析・考察を行った。

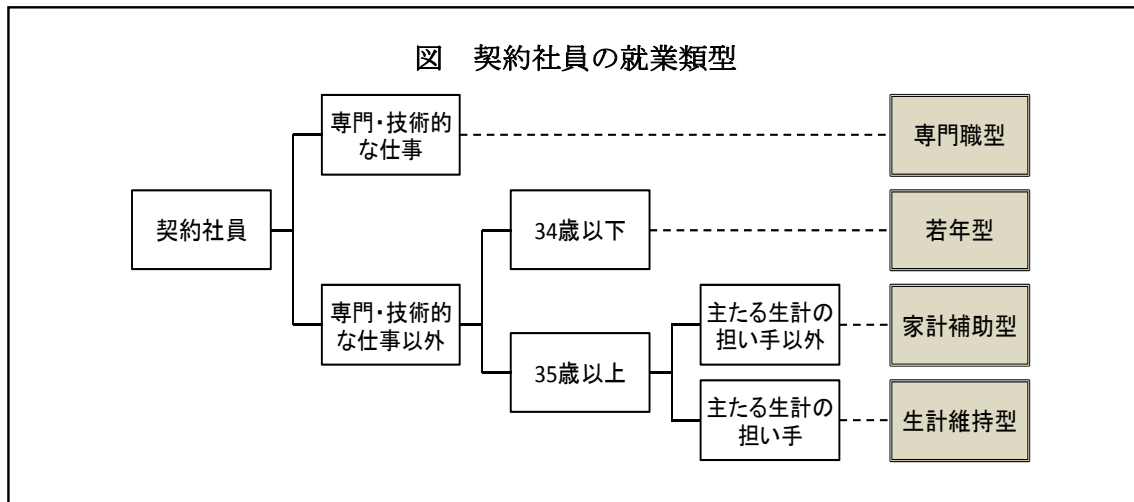
主な事実発見

- ① 契約社員を1つの集団と捉えたと、(a)他の非正規雇用者と同様に雇用が不安定である、(b)特に、賃金水準、正社員との賃金格差に強い不満を抱いている、(c)現状を不本意な状態と考え正社員転換を希望する者が多い、といった特徴が浮かび上がった。
- ② (a)の問題に対応して、雇用契約の期間と更新方針に係わる分析を行ったところ、雇用契約が短期的であるほど契約社員の雇用不安が高まり会社業績貢献意欲やスキル向上意欲が低下すること、事業所側の更新方針が不明確であるほど契約社員の雇用不安が高まり離職意向が強まること、が明らかになった。
- ③ (b)の問題に対応して、賃金水準と賃金格差に係わる分析を行ったところ、契約社員の賃金は正社員の賃金に比べて平均値が低く年齢ともなう上がり方も小さいこと、契約社員は同じ勤め先で同じ仕事をしている正社員との賃金格差が小さいほど積極的に職業能力開発に取り組むようになること、が明らかになった。
- ④ (c)の問題に対応して、正社員登用制度に係わる分析を行ったところ、正社員登用制度が存在すると、契約社員の雇用不安が低下し、会社業績貢献意欲やスキル向上意欲が高まること明らかになった。
- ⑤ ただし、契約社員の就業実態は多様である。図表の通り契約社員を職種、年齢、生計の担い手か否かによって4つに分類すると、「専門職型」は相対的に賃金水準、仕事満足度が高い、「若年型」は正社員転換希望が強い、「家計補助型」は賃金水準が低くそれに対する不満も強い、「生計維持型」は雇用の安定を強く希望しつつも同年代の正社員との賃金格差が大きいこともあり正社員としての再就職が困難な状況にある、といった特徴がみられた。

政策的インプリケーション

- ① 「必要以上に短い期間」の労働契約を締結しないよう配慮することを定める労働契約法、労働契約の「更新の有無」および「判断の基準」を明示するよう定める厚生労働大臣告示の運用をより確実なものにすることなどが求められる。
- ② パートタイム労働者だけでなく、フルタイムの有期契約労働者についても、「均等・均衡待遇」原則の適用、正社員転換のための措置義務の導入などを検討する必要がある。
- ③ それらに加えて、特に、若年の契約社員について正社員登用の機会を増やすこと、家計補助型の契約社員が著しく低い処遇のもとで働いていないよう監督・指導すること、壮年の契約社員について契約期間の長期化や無期雇用化を促進すること、などが求められる。

図 契約社員の就業類型



＜調査研究成果概要 26＞ 調査シリーズNo.88

「『短時間労働者実態調査』結果－改正パートタイム労働法施行後の現状－」  
(平成24年3月)

担当 調査・解析部

研究の目的と方法

- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局からの要請に基づき、改正パートタイム労働法の施行より2年を経過した時点(平成22年4月1日現在)における、短時間労働者の雇用管理状況や就労実態を把握するため、事業所と短時間労働者に対する調査を実施した。

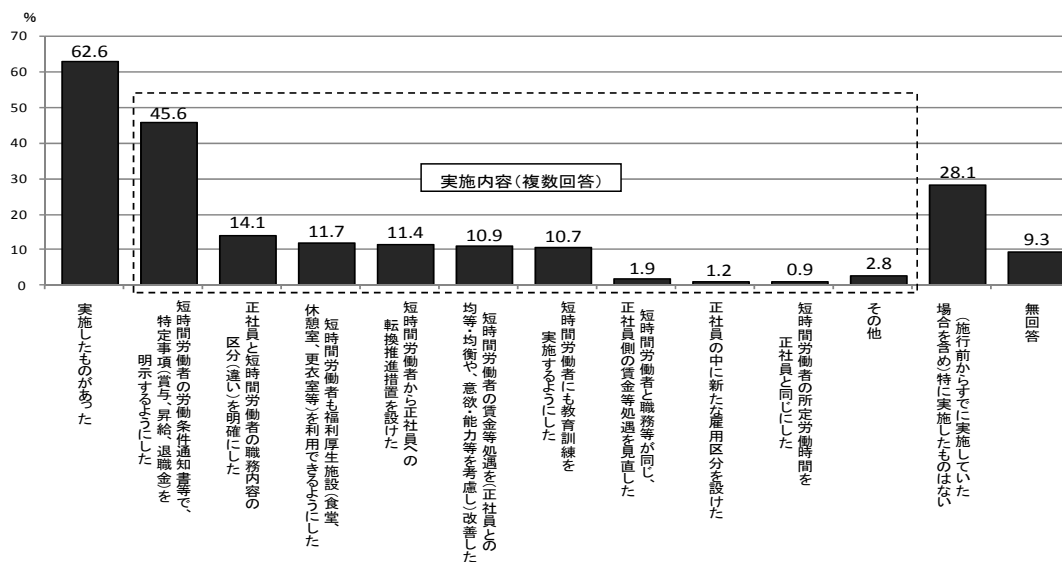
主な事実発見

- 改正パートタイム労働法に対応するため、6割超の事業所で労働条件通知書等での特定事項の明示(第6条・義務事項、過料あり)を中心に何らかの雇用管理の改善等見直しが行われていること、附帯決議等で懸念された反作用はほぼみられないこと等が判明した(図)。
- 短時間労働者全般の賃金決定に当たっては、能力・経験や職務内容が地域の賃金相場を上回って勘案されている一方、通常の労働者と職務や人材活用の仕組み等が同じ短時間労働者に対し、算定方法(制度・基準)等を揃えながら、職務関連賃金の均衡待遇を確保する取り組み(第9条・努力義務事項)は必ずしも進展していない。また、義務事項にも係わらず半数弱の事業所で、短時間労働者から通常の労働者への転換推進措置(第12条)が実施されていなかった。
- 少なくとも業務内容が同じ通常の労働者と比較した賃金評価は、分からないとする短時間労働者が減少し(アナウンス効果)、正社員より低いが納得している(53.1%)・納得していない(28.1%)割合とも増加した。また、現在の会社や仕事に対する不満・不安(59.0%)の内容(複数回答)では引き続き、賃金が安い、雇用が不安定、正社員になれない、勤続が長いのに有期契約等が挙げられた。

政策的インプリケーション

- 今回の調査では、改正パートタイム労働法の更なる普及・定着を通じ引き続きの効果発揮が見込まれる一方、一層の処遇改善を進める上での課題も浮き彫りになった。例えば、①短時間労働者と通常の労働者を比較する各要件はネガティブチェックリスト(職務分離含む)として働いている恐れがあり、現行の第8条規定による今後の改善余地は大きくない②少なくとも労働組合の有無で短時間労働者の処遇改善状況等に顕著な違いはみられず、労使の自主的な取り組みの推進方策(例えば好事例集で手法を示しつつ、具体的な行動計画を策定してもらう等)が求められる③賃金等処遇の短期的な不均衡性は、実際には雇用区分の転換など長期的な均衡性で補完されることも多いため、均等・均衡待遇の確保に当たってはあらゆる処遇要素を総合的に勘案する必要があり、などを指摘した。

図 改正パートタイム労働法の施行に伴う雇用管理の改善等見直し (事業所調査)





## 第5節 共通する政策課題に関する主な調査研究成果

前節まで、「全員参加型社会」の構築に向けて主に就業促進のターゲットとなる若年者、子育て期の女性、高齢者の3つのグループに関する調査研究成果、及びそれらから浮かび上がる共通した事象である多様な働き方に関する調査研究成果を紹介してきた。それらを受けて、この第5節及び次の第6節では、前節までにおいて示された種々の政策課題の中で共通して示唆されているものを取り出し、それに関連する調査研究成果を順次紹介することとしたい。この第5節では、上記の3つのターゲット層の就業促進や非正規雇用に関連する政策課題であるが、それ自体としても重要な課題であるものに関する調査研究成果を取り上げる。続く第6節では、どちらかといえば政策や施策、あるいは政策手法に関するものを取り上げる。とはいえ、政策・施策、手法の的確性は実際の場において重要な役割を果たすものであり、第6節で紹介する事項もそれまでで紹介するものと同様、場合によってはそれ以上の重要性を持つことはいうまでもない。

なお、調査研究成果の紹介に当たって前節までは、〈概要〉との重複もいとわずに本文の記述をしてきたが、これ以降は、本文においては手短かに要点だけを記述することとし、内容面の紹介は〈概要〉に多くを委ねることとしたい。

### 5-1. 中小企業の能力開発

3つのターゲット層の就業促進や非正規雇用者の就業環境の整備（正社員転換の促進を含む。）のために能力開発が重要であることは、上述の調査研究成果をまつまでもなくつとに指摘されているところである。JILPTでは第2期において、能力開発に関する調査研究を進めるに際して、上述（特に第1節〈概要6〉参照）のような若年者や非正規雇用者のほか、中小企業の従業員を「能力開発弱者」として主な調査研究対象としたところである。ここでは、その成果を紹介したい。

#### 〈中小サービス業における人材育成・能力開発〉

中小サービス業として8業種（建物サービス業・学習塾業・美容業・情報サービス業・葬祭業・自動車整備業・老人福祉サービス業・土木建築サービス業）を対象に行った調査研究成果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.118（〈概要27〉である。

中小サービス業においては、1社長期勤続を通じた能力開発・形成（内部労働市場型）とともに、同種の仕事について勤務先の移動を伴いながらより高度化・広範囲化していく能力開発・形成（職能別労働市場型）が少なからずみられることを確認している。そのうえで、企業が求める仕事能力要件を明確化（「見える化」）するとともに、職業資格や社会的な職業能力評価基準（システム）の確立や業界団体などの「協同セクター」の充実と活用促進を図ることは重要であるとしている。

#### 〈中小製造業における人材育成・能力開発〉

中小製造業のうち機械・金属関連産業を対象として行った調査研究成果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.131（〈概要28〉である。

この分野では内部労働市場型の能力開発・形成を志向する企業が大多数を占めていることが確認されたが、その中でも、OJTとともにOff-JTも組み合わせる能力開発・形成を

＜調査研究成果概要 27＞ 労働政策研究報告書No.118

「中小サービス業における人材育成・能力開発」（平成24年3月）

担当 藤本真

研究の目的と方法

- ・ 中小企業では、様々な環境変化に適応し経営の維持発展を図っていく上で、経営者も含めた就業者個々人のスキル・ノウハウのあり様がより大きな比重を占めている。しかしながら、実際には時間的・資源的制約や、ノウハウの不足などから中小企業における人材育成・能力開発は不十分なものになりがちで、中小企業の現状や今後の活動の方向性に即した政策的支援の必要性が高い。
- ・ 本報告書では、中小企業分野のうちサービス業に該当する8業種（建物サービス業・学習塾業・美容業・情報サービス業・葬祭業・自動車整備業・老人福祉サービス業・土木建築サービス業）の企業とそこに勤務する従業員を対象に平成21年（2009年）に実施した、人材育成・能力開発に関するアンケート調査を様々な観点から分析し、中小サービス業における人材育成・能力開発に対する政策的支援の方向性について検討を試みた。

主な事実発見

- ① 中小サービス業の企業およびそこに勤務する従業員の間では、効果的な人材育成／キャリア形成のあり方として、一社での長期勤続による育成・能力開発（「内部労働市場型」）を志向する意見に加えて、勤務先は変えながらも同じ仕事を継続することでの育成・能力開発（「職能別労働市場型」）を志向する意見（回答した企業の29.3%、従業員の40.6%）も少なくない。
- ② 「一定の職位に到達するまでに取得させる」あるいは「自己啓発のために取得を奨励する」といったように、職業資格の取得を社内におけるキャリア形成や能力開発のなかに位置づけている企業は、従業員に対する教育訓練の取り組みをより積極的に行う傾向がある（図表1）
- ③ 従業員に求められる仕事上の能力を明確にしている企業ほど、将来従業員に求められる能力まで考慮した長期的視野での人材育成を行う傾向が強く、社外で行われるOff-JT、自己啓発への支援もより積極的に行っている。
- ④ サービス業の企業は製造業の企業に比べると、社外でのOff-JTの際に活用する機関として、商工会議所・商工組合や業界団体といった「協同セクター」を活用する傾向が強い（図表2）。

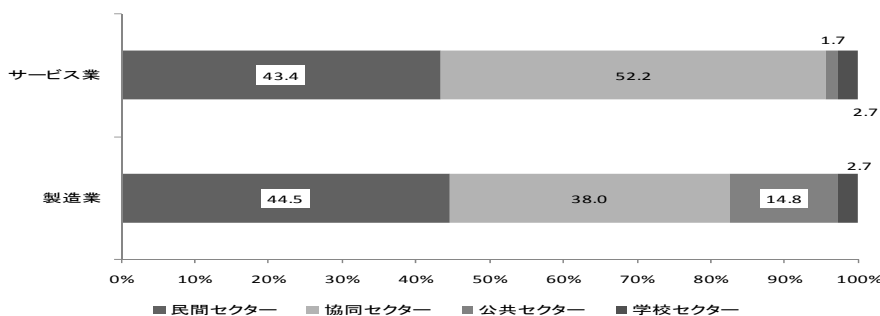
政策的インプリケーション

- ① 企業横断的キャリアを通じた人材育成・能力開発を志向する企業・従業員に対応するため、職業資格をはじめとして、企業を越えて活用される社会的な職業能力の評価基準を確立していくことが求められる。
- ② 職業資格は企業内においても、従業員に求められる能力の明確化や、積極的な教育訓練の取り組みにつながっており、企業を越えて活用される社会的な職業能力の評価基準の確立は、企業内での育成・能力開発の促進という観点からも重要である。
- ③ 育成・能力開発において活用される傾向が他業種よりも強い協同セクターの教育訓練機能を拡充していく取り組みが必要である。

図表1 企業における資格の活用と従業員を対象とした教育訓練の取り組み

	職場で実施しているOJTに関わる取組みの数（平均）	実施しているOff-JT、自己啓発支援の取組みの数（平均）
【業務独占的資格の必要性】		
業務独占的資格が必要である	2.63	1.49
業務独占的資格が必要でない	2.22	1.25
【業務命令で取得させる資格の有無】		
業務命令で取得させる資格がある	2.78	2.25
業務命令で取得させる資格がない	2.35	1.24
【一定の職位までに取得を奨励する資格の有無】		
一定の職位までに取得を奨励する資格がある	2.90	2.01
一定の職位までに取得を奨励する資格がない	2.29	1.21
【自己啓発のために取得を奨励する資格の有無】		
自己啓発のために取得を奨励する資格がある	2.70	1.86
自己啓発のために取得を奨励する資格がない	2.30	1.18

図表2 Off-JTにおける社外機関の活用状況



＜調査研究成果概要 28＞ 労働政策研究報告書No.131

「中小製造業(機械・金属関連産業)における人材育成・能力開発」 (平成23年3月)

担当 藤本真

研究の目的と方法

- ・ 中小企業では、様々な環境変化に適応し経営の維持発展を図っていく上で、経営者も含めた就業者個々人のスキル・ノウハウのあり様がより大きな比重を占めている。しかしながら、実際には時間的・資源的制約や、ノウハウの不足などから中小企業における人材育成・能力開発は不十分なものになりがちで、中小企業の現状や今後の活動の方向性に即した政策的支援の必要性が高い。
- ・ 本報告書では、中小企業分野のうち機械・金属関連産業に属する企業とそこに勤務する従業員を対象に平成22年(2010年)に実施した、人材育成・能力開発に関するアンケート調査を様々な観点から分析し、中小製造業分野における人材育成・能力開発に対する政策的支援の方向性について検討を試みた。

主な事実発見

- ① 中小機械・金属関連産業の企業およびそこに勤務する従業員の間では、効果的な人材育成／キャリア形成のあり方として、一社での長期勤続による育成・能力開発(「内部労働市場型」)を志向する意見が大きな比重(企業の82.5%、従業員の72.1%)を占め、勤務先は変えながらも同じ仕事を継続することでの育成・能力開発(「職能別労働市場型」)を志向する意見は少ない。職能別労働市場型を志向する意見は、社歴が新しく、小規模な、職務階層が少ないと言った内部労働市場の形成が難しい企業において見られがちである。
- ② 従業員に業務独占的資格とは別に、業務命令で従業員に取得させている資格があるという企業や、能力開発や企業内でのキャリア形成に資するために取得を奨励している資格があるという企業は、職場での教育訓練活動もOff-JT、自己啓発支援もより積極的に進めている(図表1)。また、サービス業の分析において見出された、資格を活用している企業ほど人材の確保がうまくできているという傾向は、機械・金属関連産業では見られない。
- ③ 従業員に求められる仕事上の能力を明確にしている企業ほど、将来必要な能力について配慮して方針を定めており、また、教育訓練の実施においては、指導者を決め、計画にそって、育成・能力開発(OJT)を積極的に展開している。ただ、サービス業に比べると、従業員に求められる能力を明確にする傾向が機械・金属関連産業ではやや弱い。
- ④ 企業外の人材育成・教育訓練の活用状況を分析してみると、企業内においてOJTを積極的に展開している企業ほど、従業員の教育訓練において経営者・業界団体を活用している。また、セミナー・研修会の開催や産学連携といった人材育成・能力開発に関わる取組みが所在地においてより盛んに行われているという企業、およびそうした企業に勤務する従業員ほど、人材育成・教育訓練に関わる様々な取組みに取組む傾向が強い(図表2)。

政策的インプリケーション

- ① サービス業と比べて、機械・金属関連産業では、人材育成・能力開発において企業内でのOJTの占める比重が大きい。このOJTを促進する役割を従業員に求められる能力の明確化が果たしているが、サービス業の場合と異なり既存の職業資格の活用と明確化の程度との関連は弱い。したがって機械・金属関連産業の分野において従業員に求められる能力の明確化を進めようとした場合、単に職業資格の整備・充実を図るだけではなく、企業や業界の実状を踏まえた支援(具体的には地域の経営者団体、業界団体、あるいは取引先企業などによるコンサルティングなど)が必要と考えられる。
- ② ただ、中小の機械・金属関連企業の中には内部育成をしようにも、困難が多く思うにまかせない企業が少なくないため、この産業分野においても、特定企業を超えた公共的な教育訓練の体制、あるいは社会的職業能力評価制度を整備していく必要性は低くない。
- ③ 企業の所在地においてどの程度人材育成・能力開発に関わる取組みが進められているかという点は、実際に企業や従業員の能力開発活動に影響を与えている。地域での効果的な取組みやその取組みを進める体制についての検討を促すために、製造業の集積地域などで活動する主体(地方の経営者団体、大学・高校などの公共教育機関、産業振興や人材育成などを目的としたNPOや任意団体など)を主な対象とした支援策が必要となろう。

図表1 企業における資格の活用と従業員を対象とした教育訓練の取組み

	積極的に取り組んでいる 職場での取組みの数	実施しているOff-JT、自己 啓発支援の取組みの数
【業務独占的資格の必要性】		
業務独占的資格が必要である	2.21	1.06
業務独占的資格が必要でない	2.00	0.74 ***
【業務命令で取得させる資格の有無】		
業務命令で取得させる資格がある	2.66	1.35
業務命令で取得させる資格がない	1.90 ***	0.71 ***
【能力開発や社内でのキャリア形成のために取得を奨励する資格の有無】		
能力開発や社内でのキャリア形成のために取得を奨励する資格がある	2.77	1.55
能力開発や社内でのキャリア形成のために取得を奨励する資格がない	1.88 ***	0.68 ***

図表2 企業所在地における人材育成・能力開発における取組みと従業員の能力開発行動

	n	OJTを通じた知識・技能の習得	勤務先でのoff-JTの活用	(単位:%) 通信教育を受けるなどの自主的な勉強・学習(自己啓発)の実施
【企業所在地における人材育成・能力開発の取組み】				
低調	264	12.9	8.0	8.3
中間	258	17.4	11.6	8.9
盛ん	204	21.6	16.2	12.3
合計	726	16.9	11.6	9.6

(注1) 比率は「積極的にやっている」と「やや程度積極的にやっている」の合計

行っているところが少なくないことなどが示されている。そのうえで、OJTが重点である中小製造業のこの分野については、企業における能力開発の実施への支援とともに、企業内での求める能力（技能）の「見える化」を通して従業員に能力形成の展望を与えることが重要であり、これらを支援する業界団体や地域の取組を促進することの重要性を指摘している。

### ＜地域における中小製造業の人材育成・能力開発に関連した取組事例＞

8つの製造業集積地域（①山形県米沢地域、②群馬県太田市地域、③東京都大田区地域、④新潟県燕三条地域、⑤静岡県浜松地域、⑥大阪府東大阪地域、⑦愛媛県東予地域、⑧大分県大分市地域）における人材育成・能力開発に関わる取組を調査した結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.109（＜概要 29＞）である。

それらにおける取組事例を紹介したうえで、従業員の能力開発・形成を効果的に促進するためには、今後の事業展開を見据えた取組が重要であり、また、地域における人材育成・能力開発資源を効果的に活用するための機会・体制整備として、職業訓練機関、公共教育機関、公的および民間の諸団体など、人材育成・能力開発を担うことができる主体が有機的に連携を取りながらその機能を十分に活用していくことの重要性を指摘している。

## 5-2. 労働時間に関する課題と対応

労働時間については、例えば週 60 時間を超えるような長時間労働が働く人の健康問題を惹起するなどの問題とともに、ワーク・ライフ・バランスの視点からもさまざまな問題を提起する。とりわけ、子育て中の女性の就業促進に当たっては、その女性従業員自身の労働時間面での配慮とともに、その夫たる男性労働者についても家事参加が可能となるような労働時間の実現が求められる。このような観点から、JILPTでは第2期において、労働時間に関する調査研究を行ってきたが、ここでそのいくつかを紹介しておきたい<sup>43</sup>。以下順次、男性労働者を中心とした長時間労働の要因とその課題に関するもの、ワーク・ライフ・バランスに関連するもの、そして必ずしも労働時間だけに關わるものではないがメンタル・ヘルスに関する調査結果を紹介する。

### ＜長時間労働の要因としての仕事特性・個人特性＞

長時間労働の背景要因としては、サービス経済化やもともとの業務量の多さなどが指摘されているが、そうしたことを前提として、仕事特性や個人特性における要因について、アンケート調査を通じて分析・考察し、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.128（＜概要 30＞）である。

他社・他者との関係性の強さ、自らの目標設定の高さ、管理職のプレーイング・マネージャー化といった仕事特性、個人特性が長時間労働の背景要因となっていることを確認している。そのうえで、業務目標の明確化や仕事の（実質的な）裁量度の強化などとともに、

<sup>43</sup> 労働時間の問題は、序論でみた JILPT 第2期の調査研究の大目標である「全員参加型社会のあり方と勤労者生活の質の向上」においては、メイン・テーマの一つといえることができる。とはいえ、第1章でみたような現実の推移の中にあっては今後に残された課題であるといえ、このレポートでは必ずしも十分に取上げていない。なお、非正規化との関連をいえば、その進展がみかけの平均実労働時間を押し下げている面があることは、つとに確認されている。

＜調査研究成果概要 29＞ 資料シリーズNo.109

「中小製造業（機械・金属関連産業）における人材育成・能力開発  
－製造業集積地域での取組み－」（平成24年3月）

担当 藤本真

研究の目的と方法

・本報告書では、8つの製造業集積地域（①山形県米沢地域、②群馬県太田市地域、③東京都大田区地域、④新潟県燕三条地域、⑤静岡県浜松地域、⑥大阪府東大阪地域、⑦愛媛県東予地域、⑧大分県大分市地域）における人材育成・能力開発に関わる取組みを、その背景や取組みを進めていく上での課題などとともにまとめた。

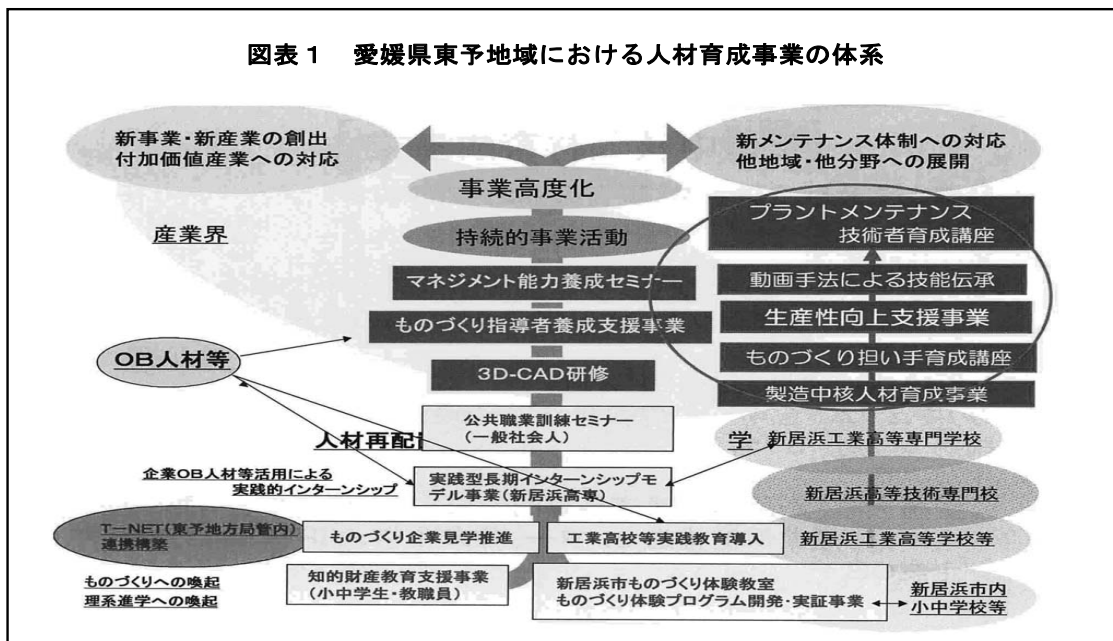
主な事実発見

- ①（地域における職業資格の作成と、資格を基準とした教育訓練の取組み）  
山形県米沢地域では、製造業企業を主体に結成された「米沢ビジネスネットワークオフィス」が中心となって「米沢産業育成事業運営委員会」を設立し、地域の主要産業である電子部品産業での技術力向上などを目的として、「米沢地域共通鉛フリーはんだ付け技術認定制度」を運営している
- ②（様々な機関を横断した、地域ぐるみでの人材育成に向けた取組み）  
愛媛県東予地区では財団法人「東予産業創造センター」が中心となって人材育成事業の体系（図1）を構想し、各機関の果たすべき役割について整理した推進体制を、他機関と協力して実施していくことを目指している。
- ③（人材育成と並行して行われる、地域における新たな事業展開の模索）  
製造業集積地域において人材育成の取組みを主導的に進める機関は、地域の強みを活かした新たな事業展開に向けての取組みも並行して実施している。静岡県浜松地域では、「はままつ産業創造センター」が研究会を立上げ、製品化・事業化を想定した応用技術の習得や地域が取り組むべき次世代産業分野の研究を進めている。
- ④（大学等教育機関との連携による「学理に基づいた」人材育成の取組み）  
国際的な競争力の強化や新産業の創出が難しい中小メーカーの状況を改善するため、群馬県太田市地域では、群馬大学との結びつきが強い財団法人地域産学官連携ものづくり研究機構が、ものづくりの学術的知識を有した中小企業の技術者育成の支援を進めている。
- ⑤（製造業に勤務していた高齢者などにより組織されたNPOの活動）  
大分県大分市地域で活動するNPO法人「技術サポートネットワーク大分」は、企業の製造現場等における業務プロセスの改善指導とともに、大分市から人材育成に関する研修の実施を受託するなど、地域における人材育成支援活動を行っている。

政策的インプリケーション

- ① 事業展開と人材育成を効果的に連携していく必要性  
今後の製造業の市場や競争相手の状況を考えると、新たな事業展開に向けて必要なスキル・知識を習得していくことの重要性がより高まるものと予想される。集積地域における人材育成・能力開発の取組みやそれらの取組みへの支援を効果的に進めていこうとすれば、新たな事業展開とその事業に必要な人材スペックを視野に入れることがより求められよう。
- ② 地域における人材育成・能力開発資源を効果的に活用するための機会・体制整備  
職業訓練機関、公共教育機関、公的および民間の諸団体など、人材育成・能力開発を担うことができる主体が数多くありながら、その機能を十分に活用しきれていない地域は少なくない。各主体の活動内容や活動の強みについての情報の頻繁なやり取りや、各主体の活動の柔軟かつ有効な編成を可能とする機会や体制について、検討・見直しが必要である。

図表1 愛媛県東予地域における人材育成事業の体系



＜調査研究成果概要 30＞ 労働政策研究報告書No.128  
「仕事特性・個人特性と労働時間」（平成23年3月）

担当 小倉一哉

**研究の目的と方法**

- ・本報告書は下記3点について、新たに労働者個人に対するアンケート調査を実施し、分析したものである。
- ①「仕事特性」について、顧客や社内の他部門、協力会社などとの関係性の強弱と労働時間の関係を検証すること
- ②仕事余暇志向以外の「個人特性」と労働時間の関係を検証すること
- ③管理職の仕事の性質についてより精緻に検討すること

**主な事実発見**

- ①「仕事特性」に関する主な事実発見
  - a. 他社・他者との関係性の強さが労働時間を長くする
  - b. 自らの業務目標の明確さや進め方の裁量度の高さが労働時間を短くする
  - c. 上司が残業を当然と考えていると労働時間が長くなる
  - d. 上司が個々の部下の業務負担等を考慮していないと労働時間が長くなる
- ②「個人特性」に関する主な事実発見
  - a. 自らの仕事や役割に対する目標設定の高さ(まじめさ)が労働時間を長くする
  - b. 自らの仕事の出来に関して自己評価が高いと労働時間が長い
  - c. 仕事志向が強いほど労働時間が長い
- ③「管理職特性」に関する主な事実発見
  - a. 出退勤時間の表面的な柔軟性は労働時間の長さに影響しない
  - b. プレーの度合いが高いほど労働時間が長い
  - c. 部下の人数が多いほど労働時間が長い
  - d. 指導が必要な部下が多いほど労働時間が長い
- ④企業における長時間労働対策  
「ノー残業デー」「長時間労働の者やその上司への注意・助言」「退勤時刻の際の終業の呼びかけ・強制消灯」が労働時間を短くする(「IDカード等による労働時間の管理・把握」「自分の労働時間が簡単にわかる仕組み」「定期健診以外での長時間労働やストレスに関するカウンセリング」は影響しなかった)。つまり、長時間労働対策の中でも真に有効な対策は、長時間労働そのものに直接的に働きかける方法である。

**政策的インプリケーション**

- ①業務目標・役割の明確化  
業務目標・役割が明確化されることによって、「仕事の終わり」が見えやすくなることを意味する。「仕事の終わり」＝“ゴール”が見えていれば、「いつまでやっても終わらない」という泥沼の長時間労働を回避し得る。
- ②会議や打ち合わせの簡素化と裁量度の強化  
会議が不要であるという意味ではなく、他者との関係性を必要最小限に留めるということである。真に必要な会議や打ち合わせに限定し、また内容を精査してムダを省き、同時に業務遂行の裁量度を高めることができれば、長時間労働を是正し得る。
- ③管理職の本来業務であるマネジメント業務の重視  
管理職がプレーヤーとしてではなく、マネジャーとしての機能を十分に果たし、部下たちの業務負担や配分等を管理することができれば、部・課内の長時間労働を是正することができるという意味である。
- ④まじめな労働者に対するケアと心身の健康管理  
まじめな労働者であっても「働きすぎ」による健康被害に気づかせること、日常生活習慣に気をつけること、及び「仕事への衝動」が強い労働者を把握する必要性を意味する。また、仕事の区切りの良い時期に一定期間の休暇を設ける仕組みも有効であろう。
- ⑤有効な長時間労働対策の実施  
すでに多くの企業・職場で実践されている対策が、実際に有効な対策であることを啓発し、より多くの企業・職場への導入を促進することで、全体の長時間労働が是正されることを意味する。

表 長時間労働対策の実施別に見た月間総労働時間の平均

		①	②	③	④	⑤	⑥
非管理職	やっている	175.0	175.6	179.6	178.6	177.6	177.3
	やっていない	187.9	185.9	185.0	187.2	188.2	186.9
	合計	183.2	183.2	183.1	183.2	183.2	183.3
管理職	やっている	180.4	182.3	184.6	182.5	181.9	181.1
	やっていない	190.6	187.4	187.1	189.0	191.9	190.6
	合計	186.0	185.9	186.0	186.0	186.0	186.0

- ①「ノー残業デー」
- ②「退勤時刻の際の終業の呼びかけ・強制消灯」
- ③「IDカード等による労働時間の管理・把握」
- ④「自分の労働時間が簡単にわかる仕組み」
- ⑤「長時間労働の者やその上司への注意・助言」
- ⑥「定期健診以外での長時間労働やストレスに関するカウンセリング」

仕事に熱心に取り組むあまり「働き過ぎ」になっている従業員に対するケアなどの重要性を指摘している。また、調査結果に基づき、「ノー残業デー」の設定や「就業時退社の呼びかけ」などの施策が有効であることとそれらの促進を提言している。

### ＜在宅勤務等の実態と課題＞

仕事の裁量度を高めるとともに働く人のワーク・ライフ・バランスを促進し、結果的に長時間労働の緩和効果も期待されるといわれる在宅勤務やテレワークについて、その実態と課題を把握することを目的に、アンケート調査及びテレワークを実施している企業に対するヒアリング調査を行い、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.106（＜概要 31＞）である。

雇用者の多くが在宅での仕事やテレワークを行っているが、それは事実として行っている場合が多く、制度として実施しているものは少ないこと、そうした人々の労働時間は結果的に長くなっている場合が多いことなどを確認したうえで、的確な労働時間管理のためのルールや手法を確立することの重要性を指摘している。また、子育てとの両立など働く人の側のニーズに沿った在宅勤務をまずは進めていくことが必要である、ともしている。

### ＜独仏英米における労働時間規制制度＞

我が国の労働時間は、先進諸国、とりわけ欧州諸国に比べてかなり長くなっている。このため、長時間労働の是正を図るためにも、諸外国の労働時間に関する制度を把握し、参考とすることが望まれる。このため、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカにおける労働時間規制に係る法制度を調査した結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.104（＜概要 32＞）である。

EU 労働時間指令に関するものやアメリカのホワイトカラー・エグゼンプションを含めて、各国の労働時間制度の現状について紹介するとともに、週当たり労働時間の上限や休息期間の法定化は、実際の適用に関する各種の柔軟性（労働協約による逸脱など）の確保との併用により可能となっている側面が強いこと、アメリカのホワイトカラー・エグゼンプションについて適用範囲に関する一義的な要件の設定は困難と考えられることや長時間労働の放置やサービス残業の合法化につながることはないよう留意が必要であることなど、我が国への適用を検討するに当たっても留意点を指摘している。

### ＜ワーク・ライフ・バランスの視点からみた独仏英米の比較法＞

ワーク・ライフ・バランスの視点からドイツ、フランス、イギリス及びアメリカについて労働法制を中心に比較法研究を試みたものが、労働政策研究報告書No.151（＜概要 33＞）である。

各国におけるワーク・ライフ・バランス政策導入の契機や基礎となった理念を整理し、次いでワーク・ライフ・バランス政策と位置づけできる①育休と経済保障、②労働時間、③柔軟な働き方、④保育に係る法制度とその運用実態等の比較検討を行ったうえで、我が国への示唆として、中心的課題である子の養育と仕事の両立に係るニーズに適合的な法制度の整備、労使間のコミュニケーションを通じた利害調整や理解を促進し得る法制度・施

策の検討、実態的権利規制とともに手続的権利を用いることの是非の検討を挙げている。その中で、労働時間関係としては、欧州における休息时间制度や手続的権利の例としてイギリスの弾力的勤務制度などが紹介されている。

＜調査研究成果概要 31＞ 労働政策研究報告書No.106

「働く場所と時間の多様性に関する調査研究」（平成21年4月）

担当 小倉一哉、池添弘邦

研究の目的と方法

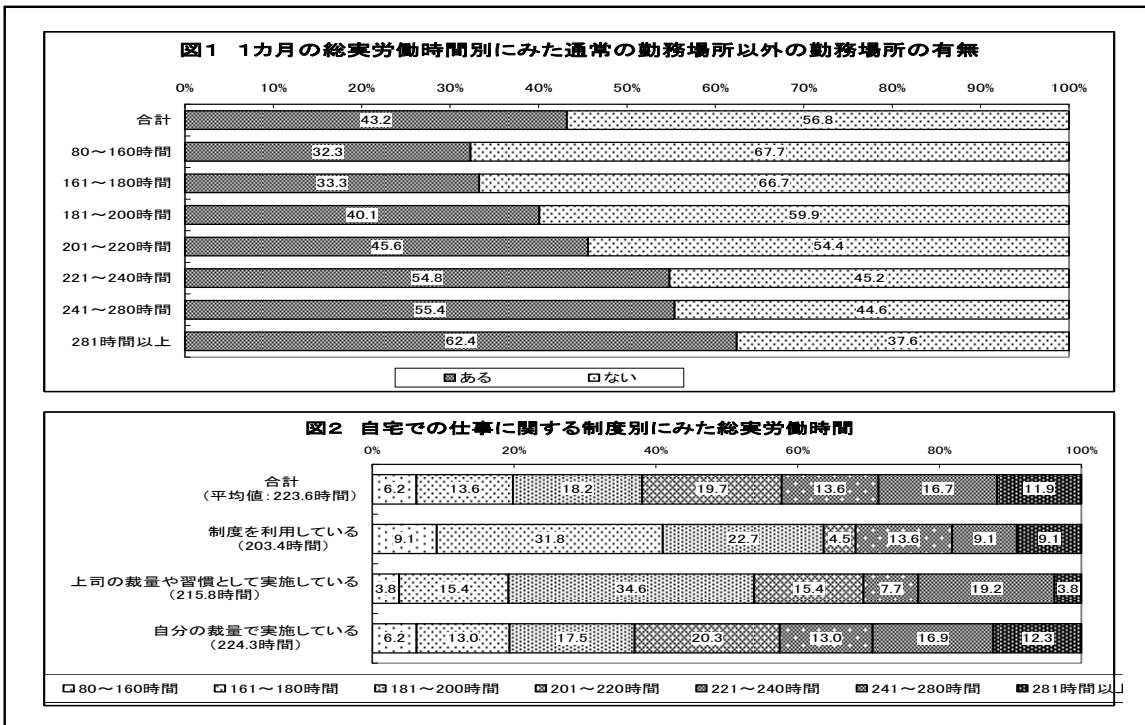
- ・労働者の生活に質の向上をめざす方策の一つとなっている「在宅就業」や「テレワーク」に関して、その実態と課題を探ることを目的とした研究の結果をとりまとめたもの。
- ・報告書は、平成19～20年に実施した調査研究に基づくものであるが、特に20年度におけるテレワーク実施企業6社に対するヒアリング及び個人アンケート調査(平成20年9月実施)を中心にとりまとめた。

主な事実発見

- ① 雇用者の4割で、通常の勤務場所以外の自宅、顧客先事業所などの場所での勤務(事実としての仕事を含む)がある。
- ② 通常の場所以外での勤務がある人は、労働時間が長い傾向がある。
- ③ なかでも、自宅で作業する人は、結果的に労働時間が長くなっている。
- ④ 制度的に在宅勤務が認められている人は2%程度であり、多くが「サービス残業」として自宅で仕事をしている。
- ⑤ 社員(雇用者)の立場に立って柔軟な制度設計と運用を行っている企業は在宅勤務に成功しているが、そうでない企業は成功していないと整理できる。

政策的インプリケーション

- ① 在宅勤務等のテレワークは、長時間労働になりがちであり、特に的確な労働時間管理のためのルールや手法を確立することが重要である。
- ② 現に制度によらずに自宅で「勤務」している雇用者が少なくなく、その制度化を通じて在宅勤務の普及を図る道も考えられる。
- ③ 子育てとの両立など雇用者の側のニーズに沿った在宅勤務をまずは進めていくことが必要である。





＜調査研究成果概要 32＞ 資料シリーズNo.104

「労働時間規制に係る諸外国の制度についての調査」（平成24年3月）

担当 国際研究部

研究の目的と方法

- 厚生労働省の要請により、諸外国（ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ）における労働時間規制に係る法制度を把握することを目的に、調査を実施した。EU諸国については、EU労働時間指令に関するEULEVELでの議論、各国の労働時間制度・慣行とEU指令の影響等を踏まえて、各国の現状について情報収集を行った。またアメリカについては、ホワイトカラー・エグゼンプションをめぐる近年の動向をまとめた。

主な事実発見

- EUにおいては、加盟各国共通の法制度としてEU労働時間指令が適用されているが、その規制内容は各国の実態に適合するよう形成され、また労働協約を通じた逸脱や「オプトアウト」（労働者の合意に基づく労働時間の上限の適用除外）などの柔軟性を認めており、加盟各国が自国の状況に合わせた手法で法制度の整備を行なうことを可能にしている。ただし、1993年の指令施行以降、当初の除外職種などに順次規制の適用範囲を拡大する中で、例えば研修医の待機時間を労働時間とみなすかといった新たな問題も生じており、各国の状況を斟酌しつつ規制内容をどう適応させるかが課題となっている。
- EUでは従来、労働時間は労働条件分野の問題として扱われていたが、規制導入に係る技術的な理由から（全会一致原則を回避するために）、安全衛生分野の問題に読み替えられたと推測される。週当たりの最長労働時間やインターバル規制の導入についても、必ずしも長時間労働の健康への影響等に関する明確な根拠を元に規制内容が策定された訳ではないとみられる。
- 各国の法制度における時間外労働と賃金の対応関係は一律ではない。例えばフランスでは、週当たりの法定労働時間を超過した労働時間に対する割増賃金の支払いが法律上で規定されているが、ドイツでは1994年の労働時間改革でこうした時間外労働の割増賃金規制を法律上廃止、労働時間口座などの柔軟な労働時間制度が普及している。イギリスでも特段の法的規定はなく、企業等の慣行に委ねられている。
- アメリカのホワイトカラー・エグゼンプション制度については、公正労働基準法（FLSA）における3要件（俸給基準要件、俸給水準要件、職務要件）の規定と、これに関する詳細な規則が定められていることが特徴といえる。俸給水準については一義的な金額で示されているほか、俸給基準についても実際に働いた時間にかかわらず、定額の賃金を支払うことが原則として要件となることが明示されている。職務内容については、不明確な面が残るものの内容の具体化がなされている。

政策的インプリケーション

- 週当たり労働時間の上限や休息期間の法定化は、実際の適用に関する各種の柔軟性の確保との併用により可能となっている側面が強い。
- アメリカにおけるホワイトカラー・エグゼンプション制度の現状から、わが国における導入を考える上での課題の一つは、労働者が多様化する状況において、適用範囲に関する一義的な要件の設定は困難と考えられる点である。加えて、長時間労働の放置やサービス残業の合法化につながることはないよう、留意が必要である。

EU加盟国における労働時間の状況（2010年）

	法定週当たり	最長労働時間 1日当たり	労働協約による週労働時間の平均	週平均実労働時間
キプロス	48	13	38	39.7
チェコ	48	9	38	40.4
デンマーク	48	13	37	38.6
フランス	48	10	35.6	38
ドイツ	48	8	37.7	40.5
ギリシャ	48	12	40	39.7
ハンガリー	48	12	40	40.3
アイルランド	48	13	39	38.1
イタリア	48	13	38	38.5
リトアニア	48	8	40	39.7
ルクセンブルク	48	10	40	40.8
マルタ	48	12.5	40	39.7
オランダ	48	12	37.5	39.5
ルーマニア	48	10	40	41.3
スロヴェニア	48	10	40	40.2
イギリス	48	13	37.5	40.5
オーストリア	40	8	38.8	40.3
ブルガリア	40	8	40	40.5
エストニア	40	8	40	40.4
フィンランド	40	8	37.5	37.8
ラトヴィア	40	8	40	40
ポーランド	40	8	40	40.5
ノルウェー	40	9	37.5	38.1
ポルトガル	40	8	38.2	39.5
スロヴァキア	40	9	38.9	39.4
スペイン	40	9	38.6	39.4
スウェーデン	40	13	37.2	39
ベルギー	38	8	37.6	38.6

出典：Eurofound（2011）

注：1日当たりの最長労働時間は、直接の法規定がない場合に1日当たりの休息期間（11時間以上）のみを法制化している場合の最長労働時間（13時間）を含む。ドイツの週当たりの法定最長労働時間は1日当たりの時間から換算したものの。また各国の週平均実労働時間はフルタイム労働者の主業（main job）に関するデータである。

## ＜調査研究成果概要 33＞ 労働政策研究報告書No.151

「ワーク・ライフ・バランス比較法研究＜最終報告書＞」（平成24年6月）

担当 池添弘邦

### 研究の目的と方法

- 本研究は、a)独仏英米日でWLB政策が生じた背景、同政策の雇用労働法制度の在り方等との関係の比較検討、b)①育休と経済保障、②労働時間、③柔軟な働き方、④保育に係る法制度とその運用実態等の比較検討を通じて日本への示唆を得ようとするものである。

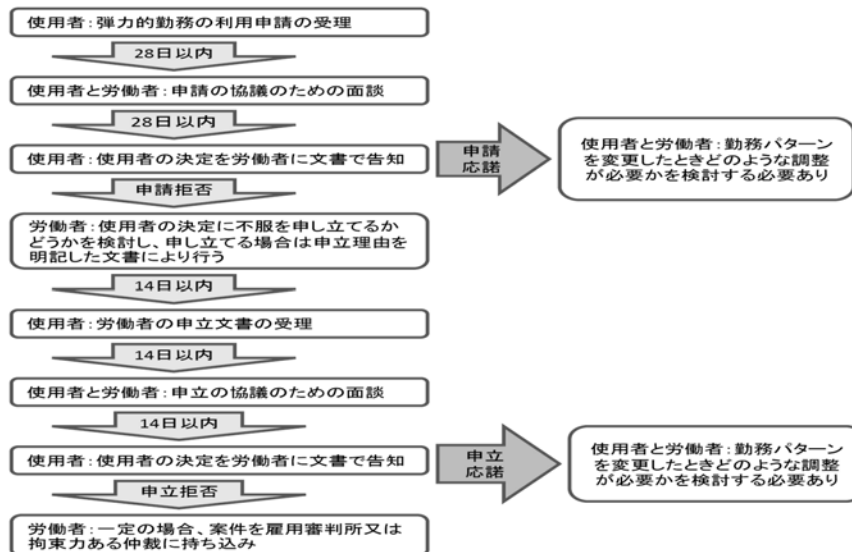
### 主な事実発見

- ① WLB政策導入・推進の契機として、各国とも中長期的にみた国力、生産力、国際競争力の確保につなげていく意図を有していたこと、また、男性稼ぎ手・女性専業主婦モデルという家族関係、家族構成・形態の変化を受け、男性も含めた働き方の見直しや労働市場における人材確保・離職防止等の視点が見られた。
- ② 育休について、独仏では休暇取得か短時間就労かの選択肢が法制度上用意されるなどしている。他方、英では、育休等様々な休暇制度の改革が進められつつあり、また、弾力的勤務制度(下図参照)の申請権(手続的権利)が法制度上整備されている。
- ③ また、欧州では11時間の休息時間の法定、パートタイム労働等に対する時間比例原則による処遇の法定も特徴的である。保育に関しては、就業継続を選択しつつ子を保育できるようにすること、子を預ける親と共に保育実施主体や従業員に保育を提供する企業への経済的支援をバランスよく整えていく必要性が見て取れた。

### 政策的インプリケーション

- 第一に、WLBの中心的課題である子の養育と仕事の両立に係るニーズに適合的な法制度の整備。
- 第二に、労使間でのコミュニケーションを通じた利害調整や理解を促進し得る法制度・施策の検討。
- 第三に、手続的権利を用いることの是非の検討。

図 イギリスにおける弾力的勤務制度の申請手続の流れ



出所: Dept. of Business, Innovation and Skills, Consultation on Modern Workplaces, May 2011, p.32.

## ＜妻の視点からの夫の労働時間とその課題＞

ワーク・ライフ・バランスの視点とともに、夫の労働時間のあり方が妻の就業やキャリア形成に与える影響の視点も含めて、妻を対象に夫の労働時間に関する調査を行った結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.127（＜概要 34＞）である。

夫の労働時間を「もっと短くして欲しい」と考えている妻が少なくなく、平日の夫の在宅時間 11 時間程度がそうした希望が多くなるターニングポイントといえることや、労働

## ＜調査研究成果概要 34＞ 労働政策研究報告書No.127

### 「妻からみた夫の労働時間

#### －「労働時間に関するアンケート調査（妻調査）」結果分析－（平成23年1月）

担当 浅尾裕

#### 研究の目的と方法

- 労働時間の問題を考える際には、働く人自身や雇用（使用）している企業の視点がもとより重要であるが、それとともに、長時間労働の問題に対応するための「もう一つ」の視点として、家庭生活の視点（ワークライフバランスの視点）も同様に重要である。このため、夫の（長い）労働時間についてその健康面を含め妻がどのように考えているのか、また、夫の労働時間の長さが妻自身の就業面などの生活設計や満足度にどの程度影響しているのかのデータを得ること目的として「労働時間に関するアンケート調査（妻調査）」を実施した。なお、調査は、労働政策研究報告書No.128の調査研究において実施された「労働時間に関するアンケート調査」の対象者のうち有配偶男性の妻を対象に実施された。

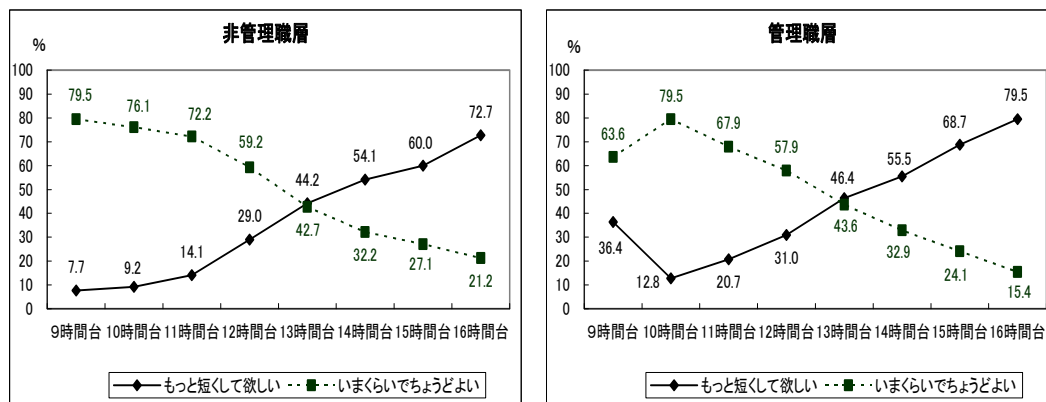
#### 主な事実発見

- 夫の仕事を「もっと短くして欲しい」と考えている妻は33.0%で、夫が中間的な管理職にある場合に相対的に多くなっている。夫の仕事外出時間が13時間以上になると、夫の仕事時間が「いまくらいでちょうどよい」とする妻の割合よりも「もっと短くして欲しい」とする妻の割合の方が大きくなる。このあたりの時間が妻にとって許容度の大きなターニング・ポイントであるといえる（図参照）。
- 夫の仕事行動が、結婚当時の妻の家事分担イメージや欲しい子供人数、就業継続希望の実現度など妻の生活や就業、あるいは満足度に様々な影響を与えている。
- 妻はその状況に応じて、夫の時短方法について「普段の時短」や「連続休暇」などを求めている。

#### 政策的インプリケーション

- 夫の仕事時間が妻の生活面、就業面、満足度などに様々な影響を与えていることをデータ的に裏付けることを通じて、長い労働時間の問題に対処すべき背景理由として「もう一つ」の視点を付加することが期待される。

図 夫の仕事時間に対する妻の希望（夫の仕事外出時間別）



（注）それぞれ時短希望（「夫の仕事にかかる時間を減らして欲しい」と「いまくらいでちょうどよい」とした妻の割合である。  
「仕事外出時間」：普段の出勤時刻から帰宅時間までの時間数（一部推計を含む。）

時間の長さを含めた夫の仕事行動（在宅での仕事や休日勤務など）が、妻の就業やキャリアに関する希望の実現を妨げ、満足度に影響している面があることを確認している。そのうえで、妻の就業やキャリア形成の観点からも男性の労働時間のあり方を検討すべきことを指摘している。

## ＜企業におけるメンタル・ヘルスをめぐる状況とそれへの対応＞

近年関心が高まっている職場のメンタル・ヘルスについて、その実態や取組など企業（事

業所)を対象に調査した結果をとりまとめたものが調査シリーズNo.100 (<概要 35>)である。

メンタル・ヘルスに関する企業の取組には広がりが見られるものの、中小企業を中心に取組が実施されていない(実施できない)ところも少なくない。とりわけ、メンタル・ヘルスを原因として休職者や退職者が出ているところでも取り組んでいないところが少なくない。一方で、取組を始めたりさらに強化したりしようとする企業が多く、的確な政策・施策の下で今後取組が飛躍的に促進される可能性があることが示唆されるとしている。

### 5-3. 個別的労働関係紛争の増大とその態様、課題

近年、個別的労働関係紛争の増大がみられる。それには、労働組合組織率が傾向的に低下しており、職場の労使間に生じる問題が集団的労使関係の中で解決が図られる基盤が弱くなっていることなど様々な要因が考えられるが、また、非正規雇用者の増大も一つの大きな要因となっているといえる。人々の就業が促進され、就業環境が整備していくためには、職場で生じる様々な労使間(ある意味では労働者間も)の食い違いや軋轢といったものがうまく処理されることが重要であり、そのためのシステムを企業内外に整備されることが必要である。JILPTでは第2期においては、こうした個別的労働関係紛争に関する調査研究を行ってきたが、その成果のいくつかをここで紹介しておきたい。

#### <個別労働関係紛争事案の内容分析Ⅰ>

個別労働関係紛争事案についての実態把握と分析を目的として、地方の労働局におけるあっせん事案を対象として、その記録の詳細な分析を行った結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.123 (<概要 36>)である。

分析の対象となった事案の全体像を概観するとともに、個別的労働関係紛争の大部分を占める解雇その他の雇用終了事案、いじめ・嫌がらせ事案、労働条件の不利益変更事案、派遣その他の三者間労務提供関係事案の分析結果が示されている。

全事案の3分の2は雇用終了事案が占めており、我が国が解雇の困難な国であるとの通説的イメージとは異なる実態が示されているなど、そこでは、判例研究や労働経済理論、ジャーナリストによる告発などではとらえることのできにくい、現実の労働社会におけるドロドロとした実態の一端が提示されている。

#### <個別労働関係紛争事案の内容分析Ⅱ>

前項に引き続き、非解雇型雇用終了事案、メンタルヘルス事案、配置転換・在籍出向事案、試用期間関係事案及び労働者に対する損害賠償請求事案を分析対象として、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.133 (<概要 37>)である。

この報告書でも様々な事実発見が提示されるとともに、裁判のように権利義務関係を確定するための判定的な解決システムでは難しい事案をそれなりに解決できるという意味で、あっせんのような調整的解決システムのメリットを示していることを指摘している。

＜調査研究成果概要 35＞ 調査シリーズNo.100

「職場におけるメンタルヘルス対策に関する調査」（平成24年3月）

担当 調査・解析部

研究の目的と方法

- ・自殺者が14年間連続で3万人を超え、このうち約8,200人が労働者であり、「勤務問題」を自殺の原因の一つとしている者は2,700人に達しているなど、労働者の心の健康（メンタルヘルス）に関する社会的な関心が高まり、様々な取り組みが広がりつつある。厚生労働省では、労働政策審議会において、ストレス症状を有する労働者に対する面接指導制度の導入等が提言され、法改正も含めた検討が行われている。
- ・本調査は、メンタルヘルスクアにかかわる検討に資するため、職場におけるメンタルヘルスの実態や、企業の取り組み、企業のメンタルヘルスクアに対する意識など探り、メンタルヘルスクアを進めるうえでの課題を明らかにすることを目的としている。
- ・調査は、農・漁業を除く従業員10人以上の民間事業所14,000カ所を対象に、調査票を郵送で配布・回収して実査。集計結果は抽出母集団の産業・従業員規模に基づいてウエイトバックしている。有効回収数は5,250件で有効回収率は37.5%となっている。

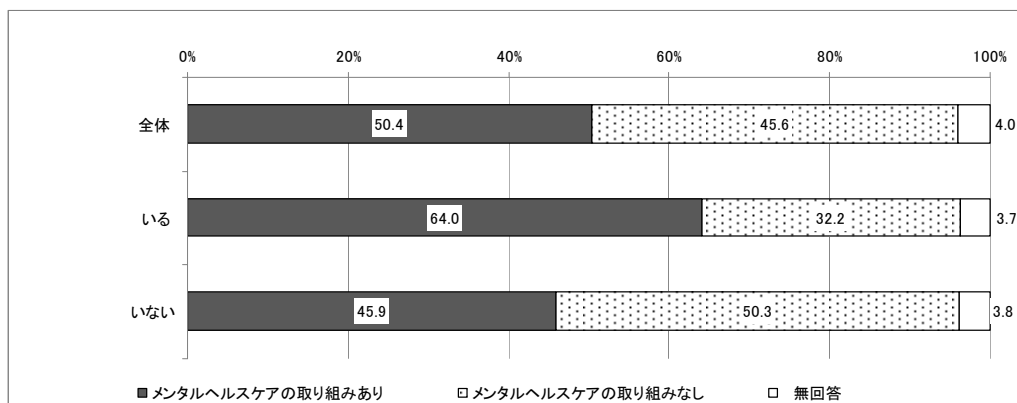
主な事実発見

- ① 過去1年間にメンタルヘルスで1か月以上の休職または退職した労働者がいた事業所について、メンタルヘルスの取り組み状況を見ると、「取り組んでいる」事業所が6割強(64.0%)と過半数を占める一方、休職・退職者がいるにもかかわらず「取り組んでいない」事業所が1/3と少なくないが目立つ。
- ② メンタルヘルスの問題と、生産性の低下や重大事故など、企業のマイナスのパフォーマンスとの関係をどう考えるかについては、「関係がある」(42.1%)、「密接に関係がある」(22.8%)、「どちらかと言えば関係がある」(21.3%)を合わせて、約9割(86.2%)の事業所が、関係ありと認識しており、「どちらともいえない」は9.6%で、無関係(「あまり関係がない」「まったく関係がない」「関係がない」の合計)だと考えているのは3.4%と少数だった。
- ③ 今後のメンタルヘルスクアの位置づけについては、強化するべきだと考えている事業所が7割強。メンタルヘルスクアの取り組みの有無別にみると、取り組んでいない事業所でも、積極派(「強化する必要がある」9.1%、「どちらかと言えば強化する必要がある」43.3%)が過半数を超えており、今後の取り組みの広がりが予測できる結果となっている。

政策的インプリケーション

- ・大手企業などで、メンタルヘルスクアの取組が進んできていることは、調査結果からも明かとなっている。しかし、中小企業を中心に、まだ、ケアに取り組んでいないところも少なくない。とくに、メンタルヘルスを原因として一ヶ月以上の休職、もしくは退職してしまった労働者がいる事業所であっても、3割を超える事業所がケアに取り組んでいない実態は、今後、さらに強力に企業のメンタルヘルスクアを促進させる施策の必要性を再認識させた。また、現在、ケアに取り組んでいない事業所でも、過半数が取組みを強化したいと回答している調査結果からは、施策の打ち方次第で、企業におけるケアの取組みが飛躍的に促進される可能性があることを示唆している。

図 1か月以上休職、退職した労働者の有無とメンタルヘルスクアの取組



＜調査研究成果概要 36＞ 労働政策研究報告書No.123

「個別労働関係紛争処理事案の内容分析－雇用終了、いじめ・嫌がらせ、労働条件引き下げ及び三者間労務提供関係－」（平成22年6月）

担当 濱口桂一郎

研究の目的と方法

- ・ 今日、労働組合組織率は2割を下回り、従業員100人未満の中小企業ではわずか1.1%に過ぎない。また、非正規労働者を組合員としない日本の企業別組合の慣習の下で、組合のある企業においても組織されない非正規労働者が増大してきた。このような中で2001年10月から個別労働関係紛争解決法が施行され、全国の労働局において、個別労働紛争に関する相談、助言指導及びあっせんが行われている。しかしながら、これら個別紛争処理の内容については、1年に1回、厚生労働省から「個別労働紛争解決制度施行状況」として、大まかな統計的データが公表されるのみで、その具体的な紛争や紛争処理の姿は明らかになっていない。
- ・ そこで、平成20年度(2008年度)に4労働局で取り扱ったあっせん事案(1,144件)を包括的に分析の対象とし、現代日本の労働社会において現に職場に生起している紛争とその処理の実態を、統計的かつ内容的に分析することによって、その全体像を明らかにした。また、個別労働関係紛争の大部分を占める解雇その他の雇用終了事案、いじめ・嫌がらせ事案、労働条件の不利益変更事案、派遣その他の三者間労務提供関係事案などは、今日の労働法政策において注目を集める大きな課題となっており、こういった分野における今後の政策論議において、現実の労働社会の実態は極めて有益な情報を提供することになろう。

主な事実発見

- ① 分析対象1,144件の3分の2を占める雇用終了事案のうち、件数が最も多いのは経営上の理由によるもの(218件)であるが、この中には同一企業に勤務する労働者からほぼ同時にあっせん申請が出された集団的性格の事案がかなり含まれている。労働者個人の行為や属性に基づく雇用終了では態度を理由とする雇用終了が167件と圧倒的に多く、以下能力を理由とするもの70件、傷病を理由とするもの48件、非行を理由とするもの39件と続く。
- ② 態度や能力を理由とする雇用終了の内容をさらに立ち入ってみると、具体的な業務命令拒否や具体的な職務能力不足を理由とするものはあまり多くなく、態度で言えば、職場のトラブルや顧客とのトラブル、能力で言えば具体的な能力やミスや成果不足を示さない一般的能力不足を理由とするものが多い。さらに、態度で言えば「相性」、能力で言えば「不向き」といった抽象的かつ曖昧な理由による雇用終了も少なくない。
- ③ 一方、労働条件変更拒否を理由とする雇用終了や変更解約告知など労働条件変更と関連するものもかなりの数に上る。また、労働法上の権利行使やその他の発言を理由とした典型的に客観的合理性に乏しいと思われる雇用終了も決して少なくない。
- ④ なお、全事案中合意に至った346件の解決金額を見ると、下表の通り、10万円台を中心に、5万円から40万円までに約3分の2が分布している。

政策的インプリケーション

- ・ 労働法学で主流の判例研究では、裁判所に訴える力や余裕のない多くの労働者に係る紛争が視野に入っていない。また、労働経済学等の理論研究では、現実の労働社会におけるどろどろした実態を掬い取ることができない。一方で、ジャーナリストによる職場の実態の告発では、たまたま報道された事案がエピソード的に語られるにとどまる。本研究は判例研究と経済理論と告発ジャーナリズムの隙間を埋め、今日の職場で発生している紛争の全体像を示すことを目指している。

表 就労状況別にみた解決金額

	1～ 49999円	50000～ 99999円	100000～ 199999円	200000～ 299999円	300000～ 399999円	400000～ 499999円	500000～ 999999円	1000000～ 4999999円	5000000～ 9999999円	10000000 円以上	不明・その 他	合計
正社員	7(4.3%)	8(4.9%)	39(24.1%)	22(13.6%)	24(14.8%)	12(7.4%)	19(11.7%)	11(6.8%)	1(0.6%)	1(0.6%)	18(11.0%)	162(100.0%)
直用非正規	15(13.8%)	18(16.5%)	28(25.7%)	10(9.2%)	15(13.8%)	1(0.9%)	7(6.4%)	6(5.5%)	0(0.0%)	0(0.0%)	9(8.3%)	109(100.0%)
派遣	6(14.3%)	9(21.4%)	11(26.2%)	7(16.7%)	6(14.3%)	2(4.8%)	1(2.4%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	42(100.0%)
試用期間	5(16.1%)	8(25.8%)	5(16.1%)	6(19.4%)	2(6.5%)	2(6.5%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	1(3.2%)	31(100.0%)
その他	0(0.0%)	0(0.0%)	1(100.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	1(100.0%)
不明	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	1(100.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	1(100.0%)
合計	33(9.5%)	43(12.4%)	84(24.3%)	45(13.0%)	47(13.6%)	18(5.2%)	29(8.4%)	17(4.9%)	1(0.3%)	1(0.3%)	28(8.1%)	346(100.0%)

＜調査研究成果概要 37＞ 労働政策研究報告書No.133

「個別労働関係紛争処理事案の内容分析Ⅱ—非解雇型雇用終了、メンタルヘルス、配置転換・在籍出向、試用期間及び労働者に対する損害賠償請求事案—」  
(平成23年3月)

担当 濱口桂一郎

研究の目的と方法

・労働政策研究報告書No.123に続き、労働局で取り扱った個別労働関係紛争処理事案を包括的に分析の対象とし、平成22年度においては、非解雇型雇用終了事案、メンタルヘルス事案、配置転換・在籍出向事案、試用期間関係事案および労働者に対する損害賠償請求事案を分析対象として研究を行い、報告書として取りまとめた。

主な事実発見

- ① 退職勧奨事案と自己都合退職事案に加え、あっせん処理票上においては雇用終了が申請内容とされていないが実質的には使用者側の何らかの行為によって労働者が退職に追い込まれたことを主張している事案を含めて「非解雇型雇用終了事案」と一括すると、175件中、労働条件引下げ、雇用上の地位変更、配置転換・出向等を理由とする労働条件型が64件、いじめ・嫌がらせ、職場トラブル、ボイスへの制裁等を理由とする職場環境型が123件である。これらと解雇型雇用終了事案599件(雇止めを含む)とを比較すると、就労形態では正社員が退職勧奨を受ける可能性が高く、直用非正規は自己都合退職の可能性が高く、派遣と試用期間は解雇型が多いという興味深い現象がみられる。また、合意成立状況では退職勧奨が6割以上不参加打切りであるのに対して、自己都合退職と潜在的準解雇では不参加が少なく合意成立が多い。
- ② 全あっせん事案のうち労働者側に何らかのメンタルヘルス上の問題があるとみられるのは69件あり、全事案では半数に過ぎない正社員が7割強と極めて多く、正社員が非正規労働者に比べて高い精神的圧迫を受けていることを窺わせる。また企業規模別にみると、相対的に大企業が多く、中小企業が少ない。
- ③ 配置転換・出向事案は58件あり、就労形態別に見ると、正社員が3分の2を占めている一方、直用非正規も27.6%と全事案に比べて大差なく、直用非正規も配置転換をめぐる紛争が多発している点は特筆すべき点である。また相対的に大企業や労働組合のある企業でも発生している。また、合意率は低い。
- ④ 試用期間における紛争は75件あり、全体の7%を占め、裁判例に比べてかなり多い。これは、全事案に比べても小規模企業の割合が高く、こういった企業では大企業に比べて採用手続が簡素であるため、試用期間の認識が異なることが原因とも考えられる。
- ⑤ 使用者が労働者に対して損害賠償を請求した事案は19件で、就業中の交通事故で生じた修理代を請求するものが多いが、労働者の勤務態度に対する制裁的な意図で損害賠償を求めものもある。

政策的インプリケーション

・非解雇型雇用終了事案においては、裁判のように権利義務関係を確定するための判定的な解決システムでは難しい事案をそれなりに解決できるという意味で、あっせんのような調整的解決システムのメリットを示していると言える。とりわけ、いじめ・嫌がらせには主観的な面があり、客観的にその存在を立証することがかなり難しいので、裁判で争うことには障壁があるが、あっせん事案では、事実を否定している使用者も「事実関係の真偽を問わず」一定の解決金を支払うことが多い。これは判定的でなく調整的な解決システムであるから可能なことである。

表 雇用終了形態と就労形態

	解雇型	非解雇型			
		退職勧奨	自己都合退職	潜在的準解雇	
正社員	289	85	25	18	42
直用非正規	182	64	8	24	32
派遣	71	15	1	3	11
試用	57	7	4	0	3
その他	0	2	0	1	1
不明	0	2	0	0	2
合計	599	175	38	46	91

### ＜企業内紛争処理システムの整備支援＞

個別的労働関係紛争に対しては、企業内に紛争処理のためのシステムが整備されることも一つの重要な課題となる。企業内紛争処理システムの実態とその課題を把握することを目的として、ヒアリング調査とアンケート調査、加えて米英独仏の現地調査も交えて学際的なアプローチにより調査研究を行った結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.98（＜概要 38＞）である。

企業は、苦情相談窓口のみだけでなく、さまざまな仕組みにより職場の苦情等の解決を図っているが、担当者の能力面などで不十分であるとするところも多く、それらの仕組みの一層の整備が必要な状況にあることが示されている。そのうえで、企業内紛争処理システムには、簡易性、迅速性、透明性および信頼性が求められるが、行政においても企業が自主的に有効なシステム運営ができるよう、支援を行うことの必要性を指摘している。

### 5-4. 外国人労働者の実態と課題

就業促進のターゲット層の就業促進を図るとしてもそれがうまくいかなかったり、その就業促進を図るだけではなお我が国経済社会が労働者不足の状態にあったりする場合には、単純労働分野を含め外国人労働者の導入に関する議論が一層高まることが予想される。そうした議論のためには、労働力の量的側面だけでなく、その就業の実態と課題を的確に踏まえていることが求められる。JILPTではこれまでも外国人労働者の就業実態の把握と課題の抽出に関する調査研究を実施してきたが、第2期においてもいくつかの関連する調査研究を実施した。ここでは、次の2つを紹介しておきたい。

#### ＜リーマンショック後の不況下における外国人労働者＞

リーマンショック後の不況下において、企業の外国人労働者を含めた雇用に関する方針と人材ニーズ等を把握するとともに、我が国において相対的に広く活用されている日系人労働者の就労状況を把握することを目的として、アンケート調査とケーススタディを行った結果をとりまとめたものが調査シリーズNo.83（＜概要 39＞）である。

外国人が集住している地域の都市に所在する事業所においても、外国人を活用し、又は活用しようとしているところはそれほど多くはないこと、活用する場合には相対的に高い日本語能力が求められるところがほとんどである。また、不況の下で雇い止めに合うなど日系人労働者の厳しい状況が示されている。そのうえで、日系人労働者の就業促進に際しては日本語学習が必要であり、また、定着することを視野に社会保険や生活支援のセーフティネットへの包摂も課題となるとしている。

#### ＜留学生の就労＞

我が国企業における外国人留学生の採用や就業の実態を把握することを目的に、企業とそこで働く元留学生を対象にアンケート調査を実施し、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.57（＜概要 40＞）である。

我が国企業は、外国人社員に日本人社員と同じ人事労務管理を適用し、同様に扱うところが多いが、そのことが将来のキャリアに関する企業と元留学生社員との間の意識ギャップにつながっている場合が多いことなどが指摘されている。これを受けて、外国人社員と



日本人社員とで別建ての人事管理とすることなどが提言されている。

もとより人事管理の別建て化が有効な選択肢になる場合も少なくないと思われるが、そもそも日本人社員に対しても採用に当たって将来のキャリア像を示していないといったことに課題があるのではないかと考えられる。

## ＜調査研究成果概要 38＞ 労働政策研究報告書No.98

### 「企業内紛争処理システムの整備支援に関する調査研究」（平成20年5月）

担当 内藤 忍

#### 研究の目的と方法

- ・近年の個別的労働紛争の増加は、企業内の紛争処理システムが有効に機能していないことが要因の一つとして考えられる。こうした問題意識の下、文献調査、国内労使からのヒアリング調査、諸外国(米・英・独・仏)の現地調査、企業・従業員・労働組合の三者を対象としたアンケート調査等を実施し、それぞれの調査結果に基づき、研究会において労働法学や人事管理論、紛争管理論や心理学の視点など複数領域にまたがる学際的なアプローチから議論を行った。
- ・アンケート調査は、企業、従業員、労働組合を対象とした郵送調査で平成19年度実施。対象はそれぞれ、100人以上の民間企業10,000社、企業調査対象企業で働く従業員100,000人、100人以上企業の単一組織組合本部及び単位組織組合10,000労組。回収率はそれぞれ、17.9%、10.9%、23.5%。ヒアリング調査は、11社の企業、労働組合等を対象とした。

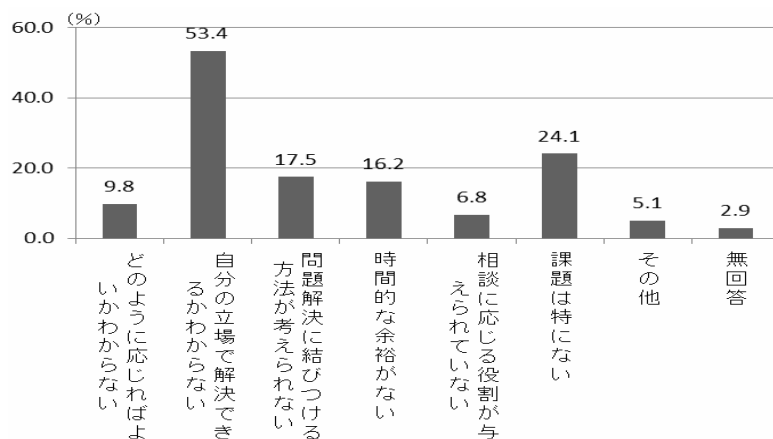
#### 主な事実発見

- ① 企業には従業員の苦情処理を専門とする制度と、副次的にそのような役割を担っている仕組みがあり、複線的に解決が図られている。
- ② 企業は、従業員の苦情相談窓口の担当者に必要な能力や資質のうち、苦情処理に関する専門知識や経験が現在不足していると感じている(図参照)。
- ③ 各企業・労組等は、各種窓口の設置など多様な取組みが一定の機能を果たしていると認識しているが、信頼性・簡便性をより高めるべきと考えている。また、上司の役割は労使双方から重視されているが、多忙等の理由でその役割を果たしにくくなっていることも認識されている。労使協議や人事評価の納得度を高めるための面接など、未然防止の取組も重要といえる。
- ④ 諸外国の例から、企業内紛争の対応を考える上では、事後解決のみならず予防等も視野に入れて「紛争処理」を広く捉えること、システム整備にあたってはニーズやインセンティブ(企業内で紛争を解決することのメリット等)が重要な要因となること等が示唆された。

#### 政策的インプリケーション

- ① 企業内紛争処理システムには、簡易性、迅速性、透明性および信頼性が担保され、当事者間の自主的な合意に基づき解決できるシステムであることが望ましい。また、システムの担当者には、紛争解決についての一般的スキルに加え、労働紛争の特質に即したスキルが必要になると考えられる。
- ② 行政は、企業が自主的に有効なシステム運営を行えるよう、各種媒体やセミナー等を通じた情報提供等による支援を行うことが望ましい。

図 苦情・不満の相談(課長以上)



＜調査研究成果概要 39＞ 調査シリーズNo.83

「世界同時不況後の産業と人材に関する調査/外国人労働者の働き方に関する調査」  
(平成23年3月)

担当 渡邊博顕、中村良二

研究の目的と方法

- ・世界同時不況後2年近く経過するなか、①企業(事業所)は雇用の動向についてどのような方針をもち、どのような人材に対するニーズがあるのか、今後の雇用についてどのような展望を持っているのか、②また、企業の雇用調整によって日系人労働者の就業・離職行動にどのような影響を及ぼしたか、彼(女)等は今後の日本での就労についての展望などを明らかにする。
- ・①事業所調査: 民間調査機関の事業所データベースに登録されている事業所から外国人集住都市28自治体の従業員10人以上の事業所2万所を一定の方法により抽出、質問紙を送付。
- ②日系人労働者調査: ①の調査対象事業所のうち、日系ブラジル人労働者、日系ペルー人労働者を直接雇用している事業所にスペイン語・ポルトガル語の質問紙の配付を依頼。日系人労働者本人が返送。
- ③日系人労働者については、併せてケーススタディを実施。

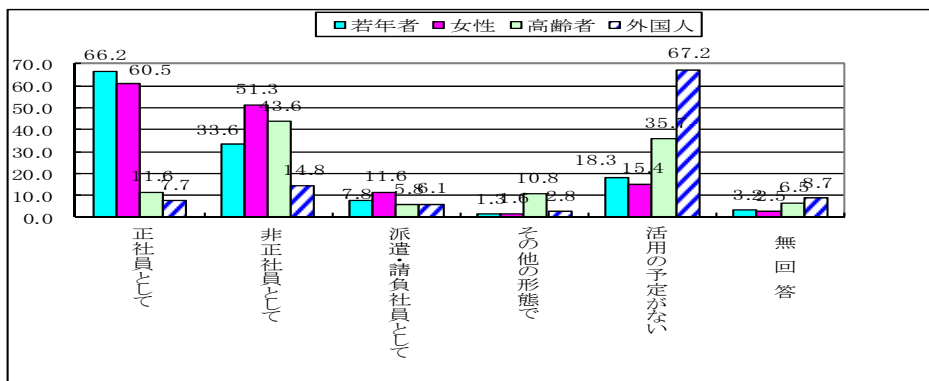
主な事実発見

- ① 2010年7月現在で、「過去2年間、専門的・技術的分野以外で外国人を活用したことがある」事業所は、全体の約2割に留まっている。このうち約15%は正社員・非正社員として活用している。今後についても、正社員や専門的・技術的な仕事での外国人労働者の活用を検討している事業所もある。
- ② 外国人を採用する場合に求める日本語能力は相対的に高く、より正確な意思疎通ができるレベルが求められる。会話については、「工作上必要な日本語が話せる」と「工作上的指示を理解できる」という相対的に高いレベルを求める比率が、約8割となっている。
- ③ 一方、活用していない事業所の「活用していない(したことがない)」理由では「日本人だけで求人数を確保できたから」(約58%)がもっとも多く、以下、「人事管理などの面で外国人労働者を受け入れる社内体制が未整備だったから」(約22%)などが続く。
- ④ 今後なんらかの形で外国人を活用しようとする事業所は少なく、雇用形態、仕事内容にかかわらず、「活用の予定がない」がおよそ3分の2を占める(図表参照)。
- ⑤ 雇用了外国人に対し、「期待以上」という評価は1割弱であるが、「期待どおり」という評価は半数を超えている。一方、否定的評価は約15%である。
- ⑥ 事業所が外国人労働者に求める日本語能力(会話、読解、筆記)と日系人労働者が実際に有する能力の間にギャップがあるが、会話についてはギャップが相対的に小さい。また、日系人労働者は系統的に日本語を学習している者が少ない。
- ⑦ 日系人労働者の8割以上が前職を辞めてから現職に就くまでに仕事をしていない期間を経験している。前職を辞めた主な理由は「よりよい条件の仕事を探すため」(27.5%)、「会社の人員整理や退職を勧められたから」(12.5%)などとなっている。また、「その他」(40.0%)の大半がいわゆる「雇止め」によるものである。
- ⑧ 離職期間中は、「貯蓄の切り崩し」(45.8%)、「家族の収入」(33.3%)、「失業等給付」(12.5%)などによって生活している。また、離職期間中に資格の取得や能力開発を行った日系人労働者は少ない。
- ⑨ 健康保険に関して、6割以上の者が「協会けんぽ、会社の健康保険組合の保険」または「国民健康保険」に加入しているが、約1割の者は健康保険に未加入である。また、半数以上の者が厚生年金か国民年金に加入しているが、4割以上の者はいずれの公的年金にも加入していない。

政策的インプリケーション

- ① 世界同時不況後、企業の外国人労働者への労働需要は小さい。企業は外国人労働者を採用する際、高い日本語能力があることを要件としている。実際、同時不況後に職を失っても早い時期に就業できた日系人労働者は比較的高い日本語会話能力を有している。日系人労働者は現在の仕事に高い満足度を感じており、今後も現在の仕事での就業継続を希望している者が多い。一方、日系人労働者が就業していない期間は貯蓄の切り崩しや家族の収入によって生活した者が多く、失業等給付を受けた者は少ない。
- ② 以上から、日系人労働者の就業促進策として能力開発を行う際には日本語学習も同時に実施する必要がある。また、日本での就労年数が長期化していることを考えると、日本への定着を視野に入れ、健康保険や公的年金など生活支援のセーフティネットへの加入を促進する必要がある。

図 人材の雇用形態別活用方針(多重回答、単位:%)



＜調査研究成果概要 40＞ 調査シリーズNo.57

「日本企業における留学生の就労に関する調査」 (平成21年6月)

担当 調査・解析部

研究の目的と方法

- ・政府では、2020年をめどに外国人留学生30万人受入を目指すとする計画等により、積極的な取り組みを進めている。しかし、全体として、留学生が日本企業に就職するケースは多いとはいえ、その原因として、企業側の意識の問題のほか、外国人材に対する処遇、雇用管理面等での問題が考えられる。
- ・このような問題意識から、従業員300人以上の民間企業10,349社を対象とする企業調査と調査対象企業で働く元留学生を対象とする留学生調査を行い、企業における雇用管理の実態や留学生の意識等を調査した。回答数は、企業調査では3,018社(有効回収率29.2%)、留学生調査では留学生902人。

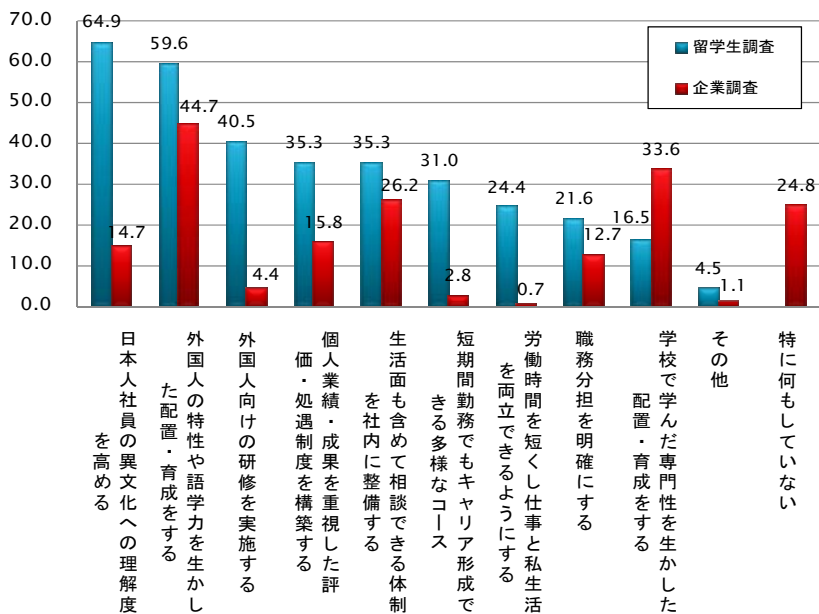
主な事実発見

- ① 将来のキャリアについて、日本企業と元留学生の意識のギャップが大きい。元留学生が考える将来のキャリアは、「海外の現地法人の経営幹部」の割合がもっとも高く、「高度な技能・技術を活かす専門人材」の割合も理系を中心に高い。一方企業では、そのように考えている割合は低く、「日本人社員とほぼ同様に考えている」企業が約半数に上る。
- ② 後輩に日本企業への就職を勧めない人に、その理由を聞くと、「外国人が出世するのに限界がある」「異文化を受け入れない」などの割合が高く、「労働時間の長さ」「不十分な成果主義」など雇用管理面を指摘する声も少なくない。
- ③ 定着策でも企業と元留学生の意識のギャップは大きい。特に「日本人社員の異文化への理解度を高める」「外国人向けの研修の実施」「仕事と生活の両立」「短期間でもキャリア形成できる多様なコースを用意する」「より業績・成果を重視した処遇制度の構築」など。人事労務について、外国人社員を日本人社員と同様に扱う企業が多いが、定着・活用のためには、別立ての人事労務制度を考える必要があるようだ。(図参照)

政策的インプリケーション

- ・企業の人事労務について、外国人社員を日本人社員と同様に扱う企業が多いが、定着・活用のためには、別立ての人事労務制度を考える必要がある場合が少なくないことが示唆される。

図 留学生の定着化のための施策(複数回答、単位=%) [留学生調査、企業調査]



## 5. 雇用政策（雇用創出）に関する市町村の役割とその実態

就業促進の3つのターゲット層、若年者、子育て期の女性、高齢者について考えると、雇用政策の対象という側面ばかりでなく、福祉増進策をはじめとして様々な行政施策の対象でもあり、そうした施策群が相互に相乗効果を発揮してはじめて雇用促進の実が上がるという性格を持っている。また、大規模製造業が成長・発展する時代は我が国においては既に過去のものとなっており、今後の雇用はコミュニティ・ベースで創出される部分も大きいと考えられる。こうした点を考えたとき、雇用政策、とりわけ雇用創出において今後市町村の果たす役割は非常に大きいものといわなければならない。このため、JILPT第2期において、雇用政策における市町村の果たす役割に関する調査研究を進めてきた。ここでは、次の3つを紹介しておきたい。

### ＜市町村における地域雇用戦略＞

市町村における雇用創出に関する戦略的な取組みに関してアンケート調査を行った結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.119（＜概要41＞）である。

調査の結果から、市町村の雇用戦略を3つに類型化すると、雇用創出を最重要課題とし、市町村中心の雇用創出を考えているところは3割程度となっている。その類型では、第3次産業をターゲットとした雇用創出をめざしており、他の類型で製造業・誘致型や第一次産業に期待するところが多いのと対照的である。また、そうしたところでは厚生労働省のパッケージ事業を活用しているところが少なくないことが示唆されている。

### ＜地方自治体における雇用創出＞

地方自治体（都道府県と市町村）を対象とした雇用創出の取組みに関するアンケート調査の結果をとりまとめたものが調査シリーズNo.101（＜概要42＞）である。

これまでのところ、雇用創出の取組みは都道府県が先行しており、市町村では雇用創出に向けたビジョンの作成とそれに伴う若干の事業を実施した段階のところが多くなっている。その中で、パッケージ事業を活用しているところでは、雇用創出とその取組みに関して肯定的な評価をしているところが多くなっていることなどが示されている。そのうえで、地方自治体が雇用創出に取り組むにあたって直面する課題として、財源の確保、雇用創出に関する情報、雇用創出に取り組む人材の不足が挙げられており、国の支援が期待されるとしている。

### ＜取組事例－中山間地の雇用創出＞

雇用創出の好事例として、中山間地における取組事例を調査し、その結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.82（＜概要43＞）である。

雇用創出に成功している要因を、①危機意識、故郷に対する熱い思いを持ったキーパーソンの存在、②第三セクター方式による会社設立、③身の丈に合った経営規模・設備投資、④地域資源（農産物等）を活用した六次産業化による地産地商ビジネス、⑤マスコミを活用した大都市圏への広告・販売促進、⑥高齢者、女性、U・Iターン者を活用する人材戦略、の6つに整理したうえで、他地域の成功事例をそのまま真似るのではなく、地域に適したやり方で創意工夫することの重要性を指摘している。

＜調査研究成果概要 41＞ 労働政策研究報告書No.119

「市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み」（平成22年4月）

担当 渡邊博頭

**研究の目的と方法**

- ・この研究は、市町村における雇用創出への取組みの状況と効果や課題について自治体を対象にアンケート調査を実施し、そのデータの分析結果を取りまとめたものである。
- ・本報告書では市町村長を対象に実施したアンケート調査結果、市町村の雇用問題担当者を対象に実施したアンケート調査結果、これらから作成したマッチングデータを用いて、地域振興と地域雇用創出についてどのようなビジョンを持っているのか、ビジョンを具体化するための地域雇用戦略、雇用創出における国と地方自治体が果たす役割について検討した。

**主な事実発見**

- ① 市町村の雇用戦略を3つに類型化し、個別の雇用創出策のうち、企業誘致策の効果について、立地企業に対する優遇措置の有無による誘致企業数に及ぼす効果、地域雇用創出策としての構造改革特区制度の雇用創出効果を検討した点、さらに、地域提案型雇用創造促進事業(パッケージ事業)および地域雇用創造推進事業(新パッケージ事業)について取り上げ検討した。
- ② 自治体における雇用創出策は企業誘致が中心であるが、製造業集積が進んでいる自治体や「企業訪問」など積極的な働きかけをした自治体の方が誘致企業数に有意差があった。しかし、「助成金・補助金、奨励金」など立地企業に対する優遇措置の有無による誘致企業数の差は確認できなかった。
- ③ また、地域雇用創出策として構造改革特区制度を評価した場合、特区制度への参加構造は雇用効果に結びつきにくい。
- ④ さらに、パッケージ事業に申請・認定された自治体は、雇用創出が最重要課題、内発・外発両方重視、卸売・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信等の分野での雇用創出を市町村中心で取り組むところが多く、地域資源を活かした雇用創出をめざすことから事業趣旨とも整合的である。さらに、パッケージ事業に採択された自治体では雇用戦略がより具体化されている。

**政策的インプリケーション**

- ① 市町村の雇用戦略の類型と実際に実施された雇用創出策との間に齟齬が生じているので、両者の整合的な取組みが必要である。
- ② また、地域雇用創出策として構造改革特区制度は財政措置を伴った雇用創出策を補完的に用いることが求められる。
- ③ さらに、パッケージ業に採択された自治体では雇用戦略がより具体化されており、特に外部人材を活用した自治体ではパッケージ事業に対して高い主観的評価を与えていることから、地域雇用創出への取組みのモデルとなると思われる。

表 市町村の雇用戦略の類型

	雇用創出の位置づけ	雇用創出で重視する方法	雇用創出を中心になって取り組むべきところ	戦略的産業
タイプ1 (全体の65.7%)	複数課題の中の1つと考えているところが多い。	外発的雇用創出重視を重視するところが多い。	都道府県中心で雇用創出と考えるところが多い。	製造業での雇用創出に期待するところが多い。
タイプ2 (全体の29.2%)	最重要課題と考えているところが多い。	内発・外発両方重視するところが多い。	市町村中心で雇用創出と考えているところが多い。	卸・小売業、飲食店・宿泊業、医療、福祉、情報通信に期待するところが多い。
タイプ3 (全体の5.1%)	複数課題の中の1つと考えているところが多い。	内発的雇用創出重視を重視するところが多い。	国中心で雇用創出と考えているところが多い。	製造業、建設業、農林水産業に期待するところが多い。

＜調査研究成果概要 42＞ 調査シリーズNo.101

「地方自治体における雇用創出への取組みと課題」（平成24年3月）

担当 渡邊博顕

研究の目的と方法

- ・全国の都道府県および市区町村を対象として実施した雇用創出の取組みに関するアンケート(平成23年11月／通算3回目)について、その結果を速報的にとりまとめたものである。

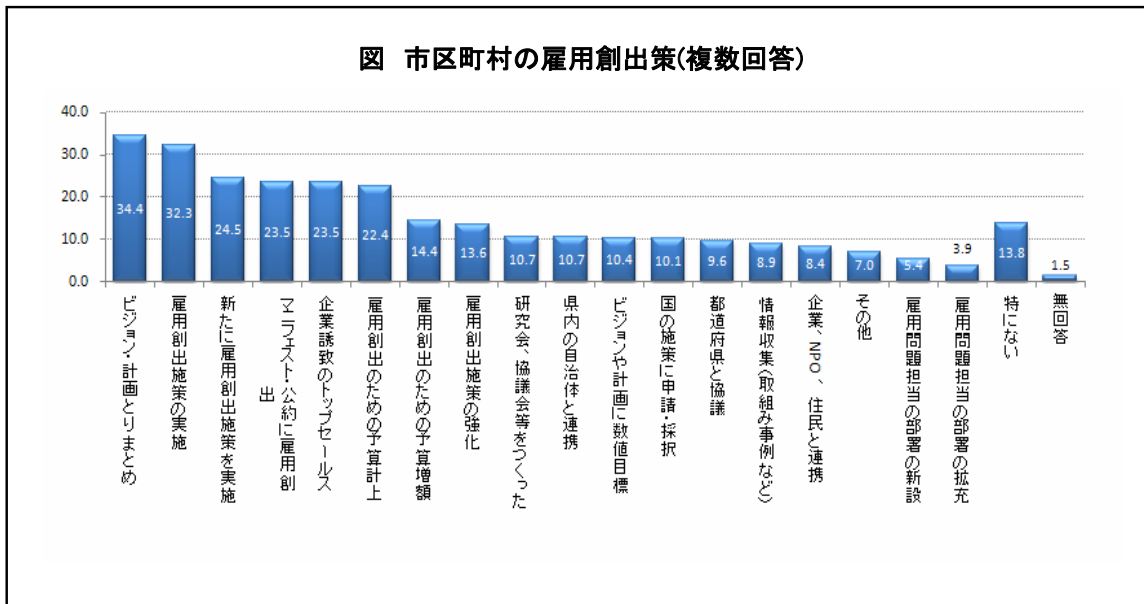
主な事実発見

- ① 雇用創出の取組み状況は、都道府県では「知事のマニフェスト・公約に雇用創出が挙げられている」、「雇用創出のビジョン・計画をとりまとめたり、総合計画に雇用創出のための取組みを掲げている」、「企業誘致のためのトップセールスを行った」、「雇用創出のための施策(業務の委託などを含む)を実施した」などが、市区町村では「雇用創出のビジョン・計画をとりまとめたり、総合計画に雇用創出のための取組みを掲げている」、「雇用創出のための施策(業務の委託などを含む)を実施した」、「雇用創出のための施策を新たに実施した」が多い。
- ② これまで実施した雇用創出のための取組みについて、都道府県では半数以上が「概ね期待していたとおりの雇用創出効果があった」と肯定的な回答を寄せているが、市区町村では半数近くが「現段階では雇用創出効果はわからない」と評価している。
- ③ 事業継続中を含め約14%の市区町村がパッケージ事業に採択され、そのうち2/3がパッケージ関連事業にも採択されている。パッケージ事業の雇用創出に関する効果は、「新規起業による雇用創出」「既存の地元企業における雇用創出」「既存の地元企業における雇用減少の抑制」「正規従業員の増加」「非正規従業員の増加」「間接雇用の増加」「地域人材の育成」「観光客の増加、観光関連産業の売上増加」「その他の雇用や人材育成関連の効果」などで、雇用創出以外の効果に関しては、「地域が持つ資源の再発見、活用」「国、労働局、ハローワークとのネットワーク形成」「雇用創出策の企画・立案のノウハウの蓄積」「雇用創出策の実施のノウハウの蓄積」などで各々肯定的な傾向が強い。

政策的インプリケーション

- ・地方自治体が雇用創出に取り組むにあたって直面する課題としては財源の確保、雇用創出に関する情報、雇用創出に取り組む人材の不足が挙げられている。これを反映して、国に期待することとしても財源の支援、雇用創出に関する情報およびノウハウの提供、人材育成の支援が求められている。

図 市区町村の雇用創出策(複数回答)



## <調査研究成果概要 43> 資料シリーズNo.82 「中山間地の雇用創出」(平成23年2月)

担当 伊藤実

### 研究の目的と方法

- ・1990年代まで安定的に推移してきた大都市圏と地方圏の経済・雇用格差は、2000年以降になると次第に拡大してきており、今後も拡大することが予想されている。とりわけ、大都市圏から遠く離れ、平坦地の少ない中山間地といった地域は、若年層を中心とした人口流出、過疎化、高齢化が急速に進んできており、地域によっては限界集落や廃村に突き進む危険性が増している。
- ・中山間地の雇用問題は、ミスマッチの解消ではなく雇用の創出をいかに行うかが問われている。こうした状況の中にあつて、中山間地に立地しながら売上高や雇用を拡大している企業が、少数ではあるが存在している。地理的なハンディキャップを克服しながら成長を続ける中山間地の企業が、いかなるメカニズムで経営活動を行っているのかを明らかにすれば、地域の衰退に歯止めをかける産業・雇用政策のあり方を検討する際に、貴重な参考資料となるものと思われる。
- ・本報告書は、ヒアリング調査の分析結果から、雇用創出に成功している要因を中心に取りまとめたものである。

### 主な事実発見

- ①(危機意識、故郷に対する熱い思いを持ったキーパーソン)の存在  
雇用創出に成功したケースは、いずれも会社の構想・設立・経営まで、全てのステージに関与したキーパーソンが存在している。キーパーソンのキャリアを見ると、有名大学卒、中央省庁キャリア官僚や大企業管理職の経験者といったエリート的な経歴の持ち主ではなく、高校や大学を卒業してから家業を継いだり、転職をしたりといった紆余曲折を経て、故郷の会社設立に参加した「普通の人」といったタイプが多い。つまり、キーパーソンの多くが、少数例外的なエリートなキャリアを歩んだ人材ではなく、普通のキャリアを歩んだ人達であり、どこの地域でもそうした人材が現れる可能性がある。ただし、キーパーソンの特徴として、経営判断が的確で行動が迅速、地域内での人のつながりが広く、地域の外に対して情報の収集や発信に積極的であり、情報の活用能力に長けているといった傾向が顕著である。
- ②(第三セクター方式による会社設立)  
産業や人口の集積が無い中山間地では、民間だけで独自に会社を設立・経営することは非常に難しく、公的部門の支援が必要であり、会社設立時には第三セクター方式をとっている。三セク方式の成功事例には、設立時の出資者に住民も参画している企業が多い。さらに、経営が軌道に乗った時点で増資をし、地方自治体の出資比率を徐々に下げ、経営の自立性を一層強めるといった傾向がある。
- ③(身の丈に合った経営規模・設備投資)  
中山間地で成功した三セク企業のビジネスモデルは、これまでの過大な需要予測に基づいたハコモノ先行開発とは異質であり、身の丈に合った小規模な経営・設備投資で、経営活動を始めている。そして、経営活動を展開する中で、必要に応じて国や自治体の補助金を利用して工場の新設などを行う、といった傾向が顕著である。
- ④(地域資源(農産物等)を活用した六次産業化による地産地商ビジネス)  
中山間地の三セク・ビジネスが成功した重要な要因は、農産物などの地域資源を活用した加工品を開発・生産し、それを地産地消のビジネスに止めることなく、大都市圏に積極的に売り込むといった地産地商のビジネスを展開したことである。大都市圏への売り込みに成功すれば、地元の農産物(一次産業)を加工・生産し(二次産業)、それを大都市圏で販売する(三次産業)といった六次産業化を実現することができる。一・二・三次産業を合成する六次産業化は、中山間地においても雇用・就業機会を確保する道を拓くことになる。なお、地方圏における雇用創出に関しては、製造業の占める比重が非常に大きいのが、雇用創出効果が最も大きいのは、自動車、電機、機械といった輸出型産業ではなく、食料品関連産業である。
- ⑤(マスコミを活用した大都市圏への広告・販売促進)  
六次産業化において特に難しいのは、大都市圏への売り込みをいかに行うか、といった問題である。資金も人材も乏しい三セク企業が、自社製品を大都市圏に売り込むのは、容易なことではない。こうした状況の中にあつて、成功している中山間地の三セク会社は、大都市圏への売り込みにマスコミを活用している。中山間地で個性的な特産品を開発し、雇用機会の提供など地域振興に貢献している企業は、何らかのきっかけでマスコミが興味を抱き、取材に訪れることがある。こうした機会を逃すことなく、テレビ放映や新聞・雑誌に紹介記事が掲載されると、全国区で一挙にその存在を知られることになり、売上高が急増することになる。
- ⑥(高齢者、女性、U・Iターン者を活用する人材戦略)  
若者が流出している中山間地で人材を確保するには、先ず高齢者や女性を活用するしかない。中山間地の三セク会社の人事戦略は、まず高齢者や女性を貴重な戦力として活躍できる人事システムを整備している。会社設立当初の苦しい時期を乗り越えて経営を軌道に乗せることができれば、UターンやIターンの若者も含めて、人材の採用を徐々に増やしていくことができる。

### 政策的インプリケーション

- ①中山間地における雇用創出は、複数の成功要因が絡み合つて実現しているが、いずれの要因もハードルが高過ぎるといったものではなく、工夫次第で乗り越えられる可能性が十分にある。従つて、他地域の成功事例を猿まねするのではなく、地域に適したやり方で創意工夫すれば、雇用創出に成功する可能性は十分にある。
- ②さらに、身の丈に合った経営規模から出発するため、過大な設備投資による三セク会社の経営破綻とその後の巨額な債務処理といった危険性もなく、小規模な公的支援によって地域の雇用創出に成功する可能性が高い。公的支援策としては、資金的援助よりも地域が自立した事業計画を立案・実行できるように、情報提供や企画案への助言といったソフト関連支援策が重要となってくる。



## 第6節 政策や施策、手法をめぐる主な調査研究成果

第6節では、JILPT 第2期の調査研究成果の中から、具体的な政策や施策、手法をめぐる成果を紹介したい。上述のように、「全員参加型社会」の構築に向けた調査研究において、様々な政策的インプリケーションが提示されている。すなわち、就職促進のための的確な職業指導や職業紹介、能力開発の推進や能力評価システムの構築、様々な環境変化に対処するための労働市場のセーフティネット、均等政策を中心とする女性労働政策、そして非正規雇用者の低賃金対策として欠かすことのできない最低賃金制度などがある。以下の調査研究成果は、これらの政策・施策等に必ずしも直結したものばかりではないが、関連する調査研究として参考にされるべきものである。

### 6-1. 的確な職業選択、就業マッチングを実現するための職業情報の提供、職業相談の実施に関する調査研究

#### <職業情報に関する調査研究>

若年者を中心として、的確な職業選択が行われ、そのうえで具体的な就職活動（求職活動）が行われることが、就職促進にとって基幹的に重要な課題である。そのためには、職業選択の過程において、学校段階（キャリア教育）から具体的な就職活動が始まる直前までを中心として、適切な職業情報が提供され随時活用できる環境が整備されていることが望まれる。またこれは、学卒就職までの過程が重点的な対象となるが、職業生活への移行後であっても、職業転換が行われる際などキャリア形成の節目においても同様に必要とされる環境である。JILPTでは、このような職業情報について長年にわたり研究を積み重ねるとともに、冊子媒体による職業ハンドブック（第1版1981～第4版1997）をはじめとして、職業ハンドブックCD-ROM（1998）、職業ハンドブックOHBY（2002）を経て、インターネットにより職業情報等を提供する総合的職業情報データベース（キャリアマトリックス）（2006）などの開発研究を進めてきている<sup>44</sup>。こうした経過とともに、職業情報が果たすべき役割等について解説・整理してとりまとめたものが資料シリーズNo.86（<概要44>）である。

#### <職業紹介の基礎的インフラー職業分類の調査研究>

職業紹介が的確かつ円滑に行われるためには、職業紹介過程において使用される職業分類あるいは職業名が職業実態を反映した適切なものであって、求人者と求職者及び両者を媒介する職業紹介機関等がある程度以上の共通認識を有するものであることが求められる。そのような職業分類（職業名）としては、厚生労働省の職業分類があり、JILPTはその改訂の都度基礎的な調査研究等を通じて重要な役割を果たしてきている。今回（平成23年）行われた改訂について、改訂の目的と内容や改訂の基本的な考え方などをとりまとめたものが資料シリーズNo.101（<概要46>）である。

<sup>44</sup> 総合的職業情報データベース（キャリアマトリックス）は平成18年における提供開始以来、大学や高校におけるキャリア教育の教材をはじめとして年間200万件を超える活用を得たが、現在はJILPTとしてインターネット上での提供業務は終了している。



＜調査研究成果概要 44＞ 資料シリーズNo.86  
 「総合的職業情報データベースの研究開発」（平成23年3月）

担当 西村公子、吉田修、石井徹、松本真作、松本純平

研究の目的と方法

- 職業情報は、キャリア形成の準備段階、初期段階の職業選択のみならず、労働市場参入後の円滑なキャリア転換のために不可欠な情報であるとともに、労働市場における適切な需給調整の基盤となる情報である。職業研究所の設立(1969)以来、職業に関する研究は当機構における研究の重要なテーマであり、その成果としての職業情報の提供は、冊子媒体による職業ハンドブック(第1版1981～第4版1997)、職業ハンドブックCD-ROM(1998)、職業ハンドブックOHBY(2002)を経て、インターネットにより職業情報等を提供する総合的職業情報データベース(キャリアマトリックス)(2006)に結実した。

主な事実発見

- 労働者のキャリア形成や円滑な需給調整、人材活用等に関する職業情報の役割を確認した上で、総合的職業情報データベースが労働市場のインフラストラクチャーとしてどのような情報・機能を持つことが求められかを研究し、開発されたことを述べ、職業情報充実・発展のためにその全容を総括した。

具体的には、次のような内容となっている。

- ①諸外国の職業情報を含め職業情報発展の歴史を辿り、開発の時代背景と要請を説明した。
- ②職業情報とアセスメントの統合を図り、セルフヘルプ型のインターネット上のシステムとする等の基本構想と職業情報の構成を説明した。
- ③職業情報収集とシステム開発のプロセスを説明した。
- ④システムの機能と構成を実際の画面とともに説明した。
- ⑤一般公開前からの広報、普及活動内容を説明した。
- ⑥利用活用状況を紹介し、キャリア形成支援のためにどのように活用されたのかを整理した。
- ⑦開発企図がどこまで達成されたか検討した。
- ⑧資料としてこれまでの公表資料と情報収集のための調査票等を整理して提供した。

政策的インプリケーション

- 労働市場における情報インフラストラクチャーとなるべく開発されたキャリアマトリックスについて、開発からその全体像に関する情報を整理して公表することは、今後の職業情報の発展に寄与することと考えられる。本資料が労働市場の需給調整関係者やキャリア形成支援者、職業情報研究者等の参考資料として活用されることを期待している。

＜研究開発された総合的職業情報データベースのトップページ＞

＜調査研究成果概要 45＞ 資料シリーズNo.101

「職業分類の改訂記録—厚生労働省編職業分類の2011年改訂—」（平成24年3月）

担当 西澤弘

研究の目的と方法

- ・厚生労働省の職業分類は、1953年に当時の労働省が職業安定法第15条の規定にもとづいて公共職業安定所の業務に共通して使用される職業分類として作成したものである。その後、1965年、1986年、1999年にそれぞれ改訂が行われ、2011年の改訂は通算4回目目の改訂にあたる。

主な改訂方針

- ① 1953年版職業分類はアメリカ労働省の職業分類に準拠して作成されていた。1960年に当時の行政管理庁が統計調査の結果を職業別に表示する際の職業の基準として日本標準職業分類を設定すると、中央政府・地方自治体の実施する統計調査では職業別集計に日本標準職業分類を使用することが次第に一般化してきた。1953年版職業分類と1960年版日本標準職業分類とは大分類を始めとして分類項目の違いが大きく、公共職業安定所の業務統計と、職業別集計に日本標準職業分類を使用した統計調査の結果とを容易に比較・照合することは困難であった。このため1965年の改訂では、大・中・小・細分類の4段階分類のうち大分類及び中分類の体系を日本標準職業分類の大・中分類項目に準拠して設定し、小分類は日本標準職業分類に準拠することを基本に据えつつも、職業紹介業務における必要性を加味して項目を補正している。また、細分類の項目は職業紹介業務で共通に使用するものとして設定された。それ以降、上位分類の項目は日本標準職業分類との整合性を確保すること、および細分類の項目は職業の実情に応じた見直しを行うことの2点を基本方針にして改訂が行われてい
- ② 厚生労働省の職業分類は職業紹介業務に使用することを第一義としながらも、その体系の骨組みである大・中分類を日本標準職業分類と共有していることが特徴である。1999年に職業安定法が改正され、職業分類の位置づけが大きく変わった。それ以前は公共職業安定所での使用に限定されていたが、改正後は職業紹介事業、労働者の募集事業、労働者供給事業に共通して使用する職業分類になった。このため、2011年の改訂では、a. 職業紹介業務での使用、b. 日本標準職業分類との整合性の確保、c. 官民共通の職業分類に対する配慮という3点を前提にした見直しが行われた。

政策的インプリケーション

- ・今回の改訂の最大の特徴は細分類の見直しである。旧分類の細分類に表示されていたのは項目名のみであった。今回の改訂では、それを全面的に見直し、業務での利用頻度の高い職業を細分類に設定するとともに、それぞれの項目に職務範囲、類似職務との関係、分類上の留意点、例示職業名などの内容説明が付加された。分類項目の新旧対照表は表のとおりである。

表 分類項目数新旧対照表

大分類		中分類		小分類		細分類	
新 (2011年改訂)	旧 (1999年改訂)	新	旧	新	旧	新	旧
A 管理的職業	B 管理的職業	4	4	6	10	11	38
B 専門的・技術的職業	A 専門的・技術的職業	20	20	93	80	177	335
C 事務的職業	C 事務的職業	7	7	27	24	57	101
D 販売の職業	D 販売の職業	3	2	20	13	50	71
E サービスの職業	E サービスの職業	8	6	34	28	67	81
F 保安の職業	F 保安の職業	3	3	8	11	13	20
G 農林漁業の職業	G 農林漁業の職業	3	3	12	14	35	67
H 生産工程の職業		11		105		340	
I 輸送・機械運転の職業		5		23		48	
J 建設・採掘の職業		5		24		52	
K 運搬・清掃・包装等の職業		4		17		42	
	H 運輸・通信の職業		5		21		71
	I 生産工程・労務の職業		30		178		1383
(計) 11	9	73	80	369	379	892	2167

## ＜成人キャリアガイダンスに関する調査研究＞

仕事と家庭をめぐる近年の環境変化によって30代～40代を中心とするミドル層の働き方は変化し、新たなキャリアガイダンス・ニーズが生じている可能性がある。そこで、現在どのようなニーズがあるのかを明らかにし、現在の就労状況・意識、これまでのキャリア等との関連を検討することを目的として、30代・40代を対象に調査を実施し、その結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.149（＜概要47＞）である。

その結果、失業者や求職中の専業主婦層において自らのキャリアや職業に対する問題意識が高く、キャリアガイダンスへのニーズが高いことなどを確認したうえで、成人キャリアガイダンスの充実の必要性を提言している。

## 6-2. 円滑な就業に向けた能力開発支援に関する調査研究

非正規雇用者をはじめとして若年者、子育て期の女性、高齢者の就業促進のために、能力開発の重要性が共通して指摘されている。職業能力開発関係の政策・施策に関連した調査研究成果には次のようなものがある。

### ①ジョブ・カード制度

若年期の非正規雇用者をはじめとして、能力開発を支援するとともに実践的な職業能力評価を行うことなどを通じてキャリア形成支援を仕組みとして、ジョブ・カード制度が平成20年度に導入された。JILPTが行ったこれに関する調査研究成果を2つ紹介する。

### ＜ジョブ・カード制度に係る雇用型訓練実施企業の評価と課題＞

ジョブ・カード制度に係る有期実習型訓練を実施した企業を対象に、その効果や課題を探ることを目的として、アンケート調査やヒアリング調査を実施した結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.87（＜概要48＞）である。

その結果、当該訓練は地方の中小企業で多く活用されており、多くの企業で採用や人材育成に関する課題解決に有効であり、また、訓練内容や職業能力評価基準による評価などが高く評価されていることなどが確認されている。一方で、企業における訓練カリキュラムの作成や訓練生の募集、職業能力評価の実施などについて困難を訴える企業もあり、こうした面での支援の拡充の必要性が指摘されている。

### ＜ジョブ・カード制度に係る雇用型訓練受講者の追跡調査＞

ジョブ・カード制度の政策効果の検証を最終的な目的として、5回にわたって実施する追跡調査のうち実施済みの第1回及び第2回調査結果を集計し、暫定結果としてとりまとめたものが資料シリーズNo.90（＜概要49＞）である。

その結果、有期実習型訓練（基本型）を受講した人は受講しなかった人に比べて、就業している割合やそのうち正社員就職した割合がかなり高くなっており、満足度も高いなど概ね好結果が得られており、雇用型訓練を伴うジョブ・カード制度の一層の普及促進が望まれるとされている。

＜調査研究成果概要 46＞ 労働政策研究報告書No.149

「成人キャリアガイダンスの多様なニーズとそのあり方に関する調査研究」

(平成24年3月)

担当 下村英雄

研究の目的と方法

- ・ 仕事と家庭をめぐる昨今の環境変化によって30代～40代の就労者を中心とするミドル層の働き方は変化し、新たなキャリアガイダンス・ニーズが生じている可能性がある。そこで、本研究では、30代・40代の正規就労者・非正規就労者・無業者・求職者・専業主婦を対象に調査を実施し、現在どのようなニーズがあるのかを明らかにし、現在の就労状況・意識、これまでのキャリア等との関連を検討することを目的とした。調査は30～40代の調査会社モニター約4,000名(30代・40代×男性・女性各1,000名)を対象とした郵送調査であり平成23年(2011年)3月に実施した。

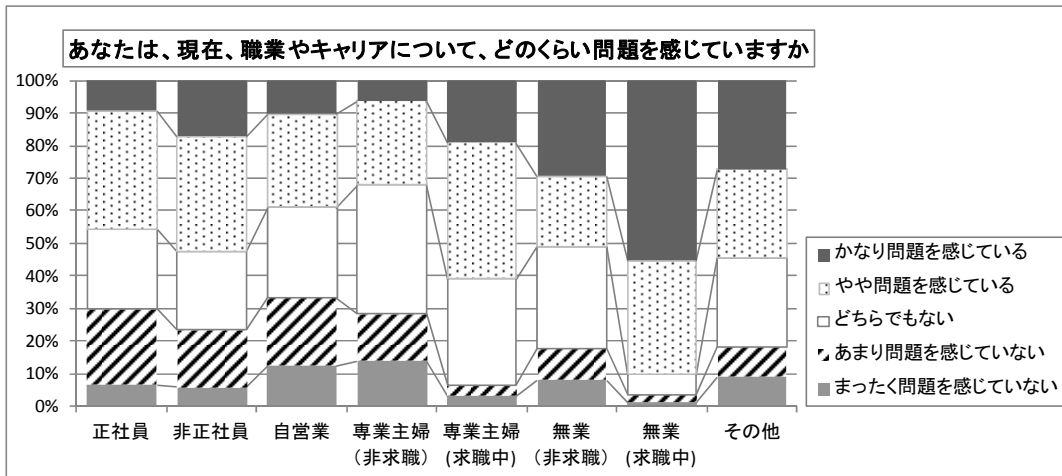
主な事実発見

- ① 現在、求職中の専業主婦あるいは求職中の無業者(失業者)において自らのキャリアや職業に対する問題意識が高く、キャリアガイダンス・ニーズが高かった(図参照)。より細かくみた場合には、転職を強く希望している場合、現在の職業生活に対する満足感が低い場合、無業者で配偶者がいない場合、就業者層では自分のキャリアに向けて具体的に行動を起こしている場合、キャリアへの問題意識が高かった。
- ② 現在の意識との関連では、自尊心が低い者もしくは抑うつ傾向がある者は自らのキャリアや職業生活に問題を感じている割合が高かった。特に、抑うつ傾向の高い回答者は、過去に人間関係、倒産・リストラ、職場のトラブル、配偶者との離死別など問題を抱えていたことが多く、そうした問題が現在に至るまで影響を与えているようであった。
- ③ 上記以外の結果として、例えば「学校時代に成績が悪かった」「学校卒業時に就職活動で不採用であった」「転職回数が多い」など、学校から職業への移行やその後の若年キャリアの問題をそのまま30～40代の成人キャリアの問題に持ち越していることが示された。一方、中核的な正社員層ではキャリアに対する問題意識およびサポートのニーズは低かった。

政策的インプリケーション

- ① 求職中の専業主婦、その他の求職者、無業者、非正規就労層がミドル層において拡大していることから、ミドル層全般のキャリアガイダンス・ニーズが拡大している。ミドル層に向けた様々な成人キャリアガイダンス施策は従来から行われているものも含めて拡充する方向で考えるべきである。なお、抑うつ傾向がある対象層は、従来、臨床心理学的な介入支援の対象として捉えることが多かったが、本研究の結果から適切なキャリアガイダンス的な介入支援によって何らかの解決が図られる場合が多い可能性が示唆された。
- ② 成人キャリアガイダンスの内容としては「情報」「テスト」「相談」の順にニーズが高かった。現在、「情報」「テスト」「相談」は別個に提供されることが多いが、相互に連結することで費用をかけずにより充実した体制が整備できる可能性がある。なお、①自宅で時間を特定しない短時間の簡便なキャリアガイダンス、②職業訓練もしくは生涯学習と絡めたキャリアガイダンスなど従来型のキャリアガイダンスではカバーしにくい新たなニーズも見出された。
- ③ 大企業で働くホワイトカラー大卒男性のキャリアガイダンスは本人のニーズが低いために相対的に看過されやすい現状がある。しかし、相対的に問題が少ない対象層であるが故に問題が放置されやすく適切な配慮が行き届かない場合がある。改めて大企業におけるキャリアガイダンスの必要性を人事労務管理・人材育成との関わりで考慮する必要がある。

図 キャリアに対して現在問題を感じる程度



＜調査研究成果概要 47＞ 資料シリーズNo.87

「ジョブ・カード制度の現状と普及のための課題  
—雇用型訓練実施企業に対する調査より—」（平成23年3月）

担当 原ひろみ

研究の目的と方法

- ・ジョブ・カード制度とは、単に「ジョブ・カード」自体のことを指すのではない。職業訓練と職業能力の評価を受ける機会の両方を提供し、このような機会が少ない人たちがより良いキャリア形成ができることを目指した制度である。具体的には、企業での訓練とその成果に対する評価、そしてその過程でのキャリア・コンサルティングが組み合わさった制度である。
- ・本研究では、ジョブ・カード制度が導入されてから3年目に当たる平成22年(2010年)に、有期実習型訓練(ジョブ・カード制度の訓練の1つ。以下ではジョブ・カード訓練と呼ぶ)を実施したことある企業の特徴を明らかにし、ジョブ・カード訓練の導入によって企業内にどのような効果あったのかを検証した。くわえて、訓練の導入にあたって企業が困難に感じたことを整理した。
- ・研究では、企業アンケート調査を実施し、大量観察に基づいて大きな傾向を見出すとともに、アンケート調査だけでは把握することができない企業の個別要因も調べるために、同時にヒアリング調査も行った。また、フランスですでに導入されている類似の施策「交互訓練制度」についても紹介した。

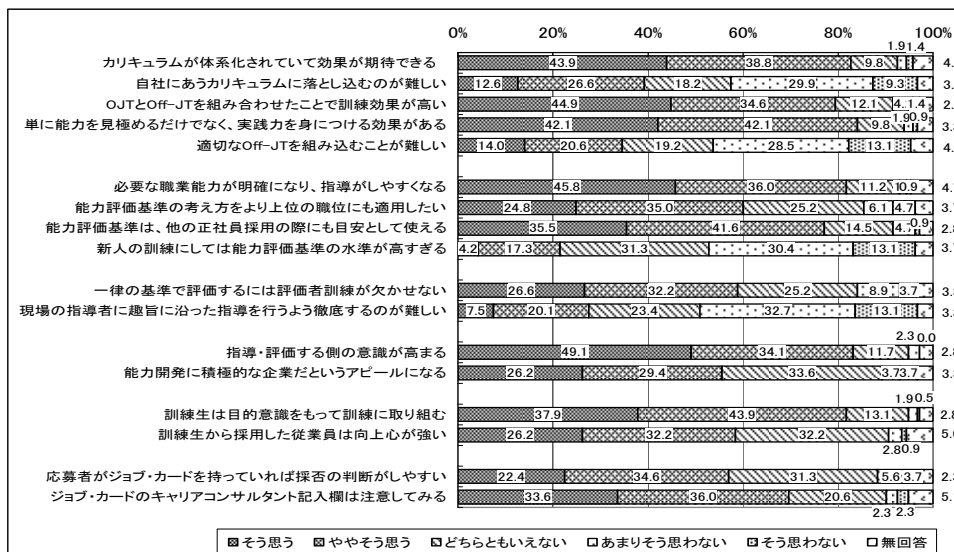
主な事実発見

- ① ジョブ・カード訓練を活用したことのある企業の7割近くが正社員数30人未満の中小企業であり、地方の中小企業が多く、訓練導入の時期も合わせてみると比較的採用力の弱い企業の間で浸透している。
- ② ジョブ・カード訓練の導入のきっかけとしては、助成金の存在や地域ジョブ・カードセンターから説明を受けたことを挙げる企業が7割前後と多い。それと同時に、人材育成や採用に関わる各企業の課題を解決する手段としての期待を持つ企業が多い。
- ③ 訓練生を募集しても応募がなかった経験がある企業が13%あり、求人方法に課題があったと思われる。ただし、最近実施された訓練については平均して募集人数の2倍の応募があり、充足率も9割と高くなっている。
- ④ 訓練修了後の採用状況を見ると、訓練を修了した企業の75%が訓練修了者全員を正社員として採用している。非正社員とした採用したケースもあるが、この場合は、訓練生が採用基準に達しなかったからという理由が多い。また、採用を見合わせたケースでは、本人が採用を望まなかった場合が多い。
- ⑤ 訓練カリキュラムに目を向けると、OJTとOff-JTを組み合わせて、体系化されたカリキュラムへの評価は高い。
- ⑥ 評価に目を向けると、職業能力評価基準を活用した評価方法が高く評価されている。評価基準については他の正社員採用や上級職種への適用を考える企業も多い。
- ⑦ ジョブ・カード訓練から離れて、「ジョブ・カード」自体の市場での通用状況を見ると、回答企業のうち6割の企業が応募者がジョブ・カードをもっていれば採否の判断がしやすいとしており、ジョブ・カード制度の周知がすすめば、ジョブ・カードの市場での通用性が高まる可能性は高い。

政策的インプリケーション

- ① ジョブ・カード訓練実施企業のなかには、訓練カリキュラムの作成に困難を感じた企業が多かった。よって、教育訓練かわかる企業コンサルティングを強化することが必要と考えられる。
- ② 求職者・企業双方に対する制度の周知、制度普及を図ることが求められる。まずは訓練協力企業が増えないと、求職者の雇用型訓練の受講機会も増えない。同業他社の成功例を聞いたり、カリキュラムを参考にして導入を進めたという企業が見受けられることから、業界単位で情報・ノウハウを蓄積し、制度普及を推進することが効果的である。
- ③ ジョブ・カード訓練生の募集がでても、応募者がいないというケースもある。求職者への制度周知、普及を図ることが必要である。くわえて、ジョブ・カード訓練へのハローワークでの積極的な誘導が不可欠である。募集があっても、応募がなければ、社会から雇用機会が一つ失われることになる。たとえば、一定期間失業している人は自動的に訓練をともなう雇用へ誘導するといった誘導ルールを策定するなど、職業訓練の誘導を積極的に行う仕組み作りが望まれる。
- ④ 適正な評価が行われるために、評価者に対する教育・訓練の拡充が求められる。ジョブ・カードセンターで評価者講習が行われているが、実際には受講していない企業も多い。
- ⑤ Off-JTの実施に課題を感じている企業が特に見受けられた。よって、Off-JTを実施できる外部教育訓練施設についての情報整備も有効である。また、業界団体や地域団体がOff-JTを提供できる仕組みの導入といったことが、企業のOff-JT実施上の困難を緩和するだろう。
- ⑥ フランスの交互訓練制度では、Off-JTを実施するために、業界団体などが主体となって見習訓練センターが設置され、税金によって運営されている。この仕組みは日本でも参考になるだろう。

図 ジョブ・カード制度の導入の効果



＜調査研究成果概要 48＞ 調査シリーズNo.90

「ジョブ・カード制度における雇用型訓練受講者の追跡調査

－『第1回・第2回転職モニター調査』結果速報－（平成24年3月）

担当 原ひろみ

研究の目的と方法

- ・本研究の最終的な目的は、ジョブ・カード制度という平成20年(2008年)に導入された政策の効果を計量手計に検証することである。
- ・そのため、キャリア・コンサルティングを受けた求職者を対象に全5回の個人パネル調査「転職モニター調査」を実施することとした。この調査シリーズは、そのうち既に集約が終わっている第1回調査と第2回調査に関して、ジョブ・カード制度の有期実習型訓練(基本型)(以下「基本型訓練」)の受講と求職者の就職状況との関係についてクロス集計を行い、暫定版として報告するものである。

主な事実発見

- ① 求職者の3～6ヶ月後の就職状況を見ると、就職した人が39.5%、公的訓練受講中は13.3%、働いていない人が47.3%であった。
- ② 平成22年9月以降に基本型訓練を受講した人の翌23年3月時点での就職者割合は51.8%であり、また、公的な訓練を受講中が19.7%であり、働いていない人は28.5%に過ぎない。この未就職者割合は、公的な訓練を受けなかった人の未就職者割合の44.3%よりも15.8%ポイントも低い。
- ③ 基本型訓練受講者の特徴をみると、女性や学歴の低い人で前職が非正社員だった人たちが多くことが明らかにされた。この結果から、基本型訓練がキャリア形成機会の特に少ない人に職業能力開発の機会を与える役割を果たしていることがうかがえる。
- ④ 訓練を修了した人の就職後の働き方を確認した結果、基本型訓練の修了者で就職した人は、正社員・正職員として働く割合が61.8%ともっとも高い。他方で、その他の訓練受講者や訓練非受講者で就職した人はパート等の非正社員として働く人の割合が高い。
- ⑤ 基本型訓練の修了者の就職先は29人以下の中小企業の割合が高い。その他の公的な支援のある訓練を受けた人は1,000人以上規模に勤めている人が多い。勤務先での雇用形態を確認すると、基本型訓練の修了者で29人以下の中小企業に就職した人のうち66.7%が正社員・正職員である一方、公共訓練を受けなかった人のうち1,000人以上の企業に勤めている人のうち正社員・正職員は24.1%、パート等の非正社員は50.6%、派遣社員(登録型と常用型合とを合わせて)は21.6%とその多くが非正規雇用者である。
- ⑥ 仕事の満足度の変化をみると、基本型訓練の修了者が前職と比べて現職の満足度がもっとも大きく高まっている。また、前職と比べて現職の月給並びに時間給の変化をみると、基本型訓練の修了者がもっとも伸びが高い。主観的な指標と客観的な指標の双方を使って訓練効果をもて、他の公的な訓練や訓練非受講と比べて基本型訓練のプログラムの効果が大きい。

政策的インプリケーション

- ・基本型訓練を修了した人の就職者と未就職者との違いをみると、就職者の方が30歳未満の人、前職離職後にすぐに受講を始めた人の割合が高い。20歳代の人や離職後間もない人を積極的に基本型訓練に誘導することは効果的と考えられる。

表 公的訓練の受講と2011年3月の就業状況(訓練受講中を含む)＜暫定集計値＞

	(単位: %)			N
	働いている	公的な訓練を受講中	働いていない	
有期実習型訓練(基本型)	51.8	19.7	28.5	137
施設内訓練(職場実習あり)	31.5	43.8	24.7	89
施設内訓練(職場実習なし)	44.2	4.6	51.3	197
委託訓練活用デュアルシステム(職場実習あり)	26.0	25.2	48.9	2008
委託訓練(職場実習なし)	39.6	2.3	58.1	217
基金訓練	40.6	9.4	50.0	914
公的な訓練を受けたが訓練の種類はわからない	42.3	11.3	46.5	71
その他の公的職業訓練	43.5	4.4	52.2	46
いずれも受けたことはない	55.7	0.0	44.3	1457
全体	39.5	13.3	47.3	5136

## ②欧米等における能力開発制度

職業訓練や能力評価制度などについても、欧米諸国の制度を把握し、政策の参考にすることが求められる。以下、この面の調査研究成果を紹介する。

### ＜公共職業訓練の制度と実態＞

仏独英米4カ国の公共職業訓練の制度と実態について調査した結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.57（＜概要 50＞）である。

欧米の公的職業訓練が、従来の失業者等の社会的弱者のためのものという考えから、生涯にわたる労働者のキャリアの育成へ転換が図られていることや、国が責任を持ちながら多様なプレイヤーの効果的な協力体制の下で政策の推進が試みられていることなどが紹介された。そのうえで①競争力強化策としての職業訓練への転換、②労働者個々人のエンプロイアビリティを高める失業予防を重視する生涯訓練型への転換、③訓練実施主体の有機的連携の下でニーズに適合した職業訓練の効率的な提供体制の構築といった効果的な訓練推進への転換、といった欧米にみられる政策転換を挙げて、我が国への示唆としている。

### ＜能力評価制度の調査＞

英仏独米に中国、韓国を加えた6カ国とEUにおける能力評価制度について調査した結果をとりまとめたものが資料シリーズNo.102（＜概要 51＞）である。

調査の結果、実施方法は異なるものの、各国とも能力評価のための何らかの指標が作成されており、ヨーロッパではEUを中心に評価制度の共通化、指標化の動きが進んでいることが紹介されたうえで、能力評価において基準の標準化のプロセスが進行しているが、我が国にそのまま持ち込めるわけではなく、我が国の実情に見合う形で能力評価制度の再構築を着実に進めていく必要があること、その際既に導入されているジョブ・カード制度の定着、拡充を図ることなどが有効な手段となるであろうことが指摘されている。

### ＜雇用創出と人材育成との融合的取組事例－米国ジョージア州＞

企業と教育訓練機関とが連携し、これに州政府が支援しながら、企業の人材ニーズに合った教育訓練を行い、雇用創出に結び付ける取組みについて現地ヒアリング調査を行い、とりまとめたものが資料シリーズNo.91（＜概要 52＞）である。

事例を紹介したうえで、雇用の受け皿が用意された上で人材が育成されれば、高い確率で良質な雇用が生み出され、地域の経済成長にプラスに働くであろうとし、そして機動的かつ戦略的に公的資金が投入されており、効率的な資源配分を実現するための公的な制度設計のアイデアとして参考となるとしている。

## ③職業資格

職業能力の開発や能力評価においては、職業資格が大きな役割を果たすことが期待される。我が国における職業資格について、Web調査を用いて総合的網羅的な調査を行った結果をとりまとめたものが労働政策研究報告書No.121（＜概要 53＞）である。

そこでは、我が国の職業資格の多くが、専門的・技術的職業や生産工程・労務の職業に集中しており、その他の職業では資格未整備分野といえる職業分野が広範に存在している

＜調査研究成果概要 49＞ 資料シリーズNo.57

「欧米諸国における公共職業訓練制度と実態—仏・独・英・米4カ国比較調査—」  
(平成21年7月)

担当 国際研究部

研究の目的と方法

- ・欧米先進諸国の政府が行う職業訓練政策は転換点を迎えている。社会・文化的背景が異なる各国の公共職業訓練制度は、その成立過程もさまざま、国ごとに固有の特徴があるが、それを生かした上で有機的に連携していきこうという動きもみられる。こうした現状を、主要国の比較調査を通じて明らかにすることは、我が国の公共職業訓練政策の今後を検討するうえで不可欠である。
- ・欧米先進諸国のうち仏、独、英、米の4カ国の公共職業訓練について、現地ヒアリング、文献サーベイ等を通じて、その体系、対象者ごとの制度、訓練の評価、今後の政策展開等、制度と実態の両面からとらえることを目指す。

主な事実発見

- ① 失業者等の社会的弱者に限定した職業訓練という従来型の枠から脱却し、生涯にわたる労働者のキャリア育成への転換が図られている。
- ② 伝統的な失業対策から失業予防を重視する政策への転換が図られている。事後的な対症療法的な政策にとどまることなく、労働者が失業者に陥らないように能力を養成するための訓練が重視されている。
- ③ 職業訓練の効果的な推進に向けての転換が図られている。ただし、「官から民へ」という単純な図式ではなく、国が責任を持ち、多様なプレイヤーの効果的な協力体制のもとで政策を推進していくことが試みられている。

政策的インプリケーション

- ・欧米主要先進国における公共職業訓練の政策転換には3つの方向性がある。  
第1には競争力強化策としての職業訓練政策への転換であり、このためには失業者等の社会的弱者を支援することに限定してきた従来型の訓練体系を改め、産業・企業が求める人材を養成することが可能な公的職業訓練体系を整備する必要がある。在職者を対象とする訓練への公的な支援等がこれに含まれる。  
第2には失業対策から失業予防を重視する生涯訓練型への転換であるが、これは事後の対症療法的な政策から脱却し、労働者個人に着目した生涯にわたる教育訓練機会の提供可能な政策へとシフトしなければならないことを意味する。労働者個々のエンployアビリティを高めることが強固な労働市場を形成する。  
第3には職業訓練を効果的に推進するための政策転換であり、産業・企業、労働者個人それぞれのニーズにあった職業訓練を最も効率的に提供する体制を構築することである。これには訓練実施主体の有機的な連携が求められる。そしてこれらのことは、わが国の将来における公共職業訓練体系を設計する上で重要な参考になると考えられる。

表 諸外国の公共職業訓練政策

	現在の政策課題
フランス	①雇用・訓練の関係強化、②弱者訓練の強化、③透明性のある効率的な制度実現のための国・地方圏・労使の連携強化、④個人の権利強化(サルコジ政権の方針) (08年)
ドイツ	職業教育改革グループの中期提言(職業教育の現代化及び構造改革のための10項目のガイドライン)(07年) ①若年者の職業訓練の成熟度を向上、②不利な立場の者への支援強化、③企業内職業訓練の拡充、④職業教育訓練関連制度の柔軟化、⑤職業教育訓練の潜在能力の有効活用、⑥職業訓練終了資格の互換性向上、⑦若年成人の資格の追認促進、⑧欧州における移動性及び認定の改善、⑨国際的な教育訓練市場におけるイニシアチブ強化、⑩経済、科学、政治との連携強化
イギリス	《リーチレポート(06年)》による 【背景】技能労働者不足/全般的職業能力不足⇒職業能力の世界水準への引上げ⇒そのために全労働者への能力開発機会の拡充/事業主・在職者ニーズに適切な教育訓練形成と教育訓練への事業主関与の促進 【政策的方向】 ①教育訓練費の拡充、②公的支出を「Train to Gain」「Learner Accounts」等へ集中、③雇用・技能委員会を介しての事業主の発言力強化と事業主ニーズに適切な教育訓練への投資集中、④事業主によるNVQレベル2以上資格取得のための社内教育の推進
アメリカ	《パーキンス法(06年)》～労働力投資法の延長～ ①地方の役割重視、②ワンストップセンターの役割重視、③ITAを通じた労働者個人に対する職業訓練支援、④高生産性職種への職業訓練の重点支援、⑤労働者保護型から付加価値実現型の職業訓練への転換、⑥生涯教育の重視、⑦若者・成人の失業予防政策重視



＜調査研究成果概要 50＞ 資料シリーズNo.102

「諸外国における能力評価制度－英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査－」  
(平成24年3月)

担当 国際研究部

研究の目的と方法

- 本報告書は、諸外国の能力評価制度の実情の確認を目的として、厚生労働省の要請を受けて当機構が行った「諸外国における能力評価制度調査」の結果をとりまとめたものである。調査対象はイギリス、フランス、ドイツ、アメリカ、中国、韓国の6カ国とEUである。

主な事実発見

- ① 調査の結果、具体的な実施方法は異なるものの、いずれの国においても何らかの能力評価のための指標が作成されており、特にヨーロッパでは、EU諸国を中心に能力評価制度の共通化、指標化の動きが進んでいることが明らかになった。

政策的インプリケーション

- ① 能力評価の世界においては、世界的に基準標準化のプロセスが進行している。しかし、能力評価基準の標準化は、教育訓練体系の再構築を伴うものであり、わが国でもこのことを念頭に能力評価制度の構築が進められる必要がある。その際留意されるべき点は、国内の実態に沿った能力評価制度の整備である。他国の評価基準あるいはいずれかの既成モデルをそのまま移入して適用させることは、市場の混乱を招く要因となる。特にわが国のような、企業の内部労働市場により分断された労働市場を持つ国と、職種横断的な労働市場を形成してきたドイツ、フランスといった大陸欧州型の国とでは、能力評価制度の持つ意味が根本的に異なる。その意味で、欧州型の能力評価制度をそのままわが国に持ち込めるわけではない。わが国においては、わが国の労働市場の実態を正確に把握し分析した上で、わが国の実情に見合う形で能力評価制度の再構築を着実に進めていく必要がある。
- ② しかしながら一方で、少子高齢化が急速に進む中、非正規雇用の増加による格差問題の顕在化など、わが国が外部労働市場を機能強化する必要性に直面しているのも事実だ。外部労働市場を活性化させるためには、能力評価基準の整備が不可欠である。さしあたってはすでに導入されているジョブカードの定着、拡充を図ることなどが有効な手段となろう。ジョブカードは、カードを使った就労相談や能力開発・評価といった機能面のみが注目されがちだが、実は、評価された職業能力を市場横断的に個人がポータブルできる社会、すなわち能力評価制度を基盤とした労働市場システム全体の整備までを視野にいれた制度である。従ってジョブカード制度の推進は、さまざまな労働市場インフラの改革を促す可能性を秘めている。実践的な訓練と統一された能力評価基準に基づく評価システムを企業に根付かせ、順次労働市場全体へと普及させていく。まずは「できるものから」検討を進め、展開していくことが重要であろう。こうした取り組みを進めていく過程で、グローバル化に対応する意味においても、欧州ほか諸外国における能力評価制度再構築の取り組みは大いに参考になると思われる。

各国比較表（諸外国の能力評価制度）

調査項目	イギリス	フランス	ドイツ	アメリカ
制度概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>1986年に導入されたNVQ（全国資格制度）は、それまで個別に存在していた職種資格を一つの評価制度としてまとめた制度。職業資格にはこの他にBETECをはじめ各種の専門資格がある。</li> <li>現在はNVQをはじめ各種の資格が、資格単位制度(QCF)に再編成されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>職業能力評価基準は初期教育訓練の学歴に基づく。</li> <li>資格の大半は国家資格である。国が管理する職業資格・学位免状は、共通の5段階の職業能力水準分類表（1969年）によって格付けされており、個人の職業能力の証明として定着している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>職業能力評価は、「教育修了資格」と「職業訓練修了資格」に基づく。</li> <li>職業訓練資格には、主に「初期職業訓練資格（主流はデュアルシステムによる訓練）」と「継続職業訓練資格」の2種類がある。</li> <li>継続職業訓練資格の一類型として「マイスター資格」が存在。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1994年に制定された全国スキル・スタンダード法により、業界団体もしくは団体に参加する企業、労働組合もしくは経験のある非管理職従業員、教育機関、コミュニティ組織、地方行政担当者、権利擁護組織による自主的パートナーシップが、自ら能力評価を行って資格認定する制度の普及を試みた。しかし、労働組合の強い産業を除き頓挫した。</li> </ul>

＜調査研究成果概要 51＞ 資料シリーズNo.91

「雇用創出と人材育成 —アメリカ・ジョージア州のヒアリング調査から—」  
(平成23年5月)

担当 原ひろみ

研究の目的と方法

- ・アメリカ・ジョージア州では、雇用創出と直接連携させた人材育成プログラムを導入している。その概要を把握するために現地ヒアリング調査を行い、本資料シリーズではその結果を紹介している。以下では、2つの事例を紹介する。

主な事実発見

① COMPASS ICAPプログラム

Intellectual Capital Partnership Program(ICAPプログラム)は、ジョージア大学機構の経済開発プログラムの1つである。

ICAPプログラムは、州内の“その企業が”“そのときに”求めている人材を育成し供給できるように、ジョージア大学機構に属しているカレッジや大学が迅速にテイラーメイドの職業訓練プログラムを作り、かつ実施するというものである。つまり、企業の人材ニーズと、カレッジや大学という高等教育機関に存在する知的資本を融合させて、州の経済状況を改善することを目的としている。

一番初めに実施されたのは、TSYS社とコロンバス州立大学のCOMPASS ICAPプログラムである。これは、1996～2003年の7年間続き、大型汎用コンピューターのプログラマー不足に直面していたTSYS社のためにプログラマーを育成・供給する職業訓練プログラムであった。プログラムの費用は州とTSYS社によって賄われていたため、訓練生は授業料を支払う必要はなかった。

これまでに、TSYS社は約2500人の訓練修了者のうち1000人を雇用した実績があり、現在でも800人が働き続けている。

このCOMPASS ICAPプログラム以外にも、雇用ニーズがあるにもかかわらず、必要なスキルを持った労働力供給のない分野で、複数のICAPプログラムが行われている。

② ジョージア・クイックスタート

クイックスタートは、ジョージア州への企業誘致を成功させ、また州内で雇用創出をする企業を手助けするために、職業訓練を提供する州の機関である。企業誘致や雇用創出を引き出すインセンティブとして、資金提供は行わず、職業訓練プログラムの提供のみであることが特徴である。

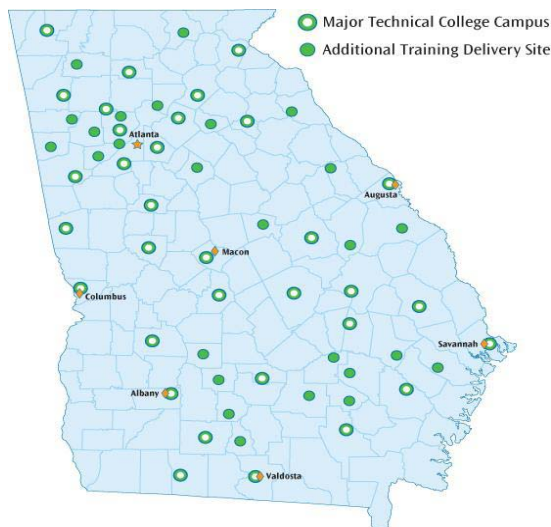
クイックスタートは、要件を満たした企業に限ってではあるが、ジョージア州に新規参入する企業または一定数の雇用創出を行う既存企業に、無料で職業訓練を提供する。1967年に設立されてからこれまでに、約5,900社に職業訓練プログラムを提供し、約78万人に訓練を実施してきた。

技術大学(テクニカルカレッジ)の上部組織であるジョージア技術大学機構の一部局という位置づけで、州の予算で州内のテクニカルカレッジと円滑に連携をとりながら事業を行っている。ジョージア州では約30のテクニカルカレッジが州内を網羅するように設置されていて(図を参照)、クイックスタートの訓練プログラム提供要件を満たす企業が現れたとき、一番近いテクニカルカレッジから訓練場所や教室等の提供を受けるなどの連携がとられている。

政策的インプリケーション

- ① 人材育成を行っても、育成した人材が雇用されなければ、その人材育成は無駄に終わってしまう。しかし、雇用の受け皿が用意された上で人材が育成されれば、高い確率で良質な雇用が生まれ、地域の経済成長にプラスに働くであろう。地域経済がプラスに成長すれば、新たな雇用が生まれ、さらに経済成長をするという好循環が生まれるだろう。こうした好循環のなかのほうが、能力開発やキャリア形成の機会を個人が見つかりやすい。
- ② 上の2つのプログラムの効果の大きさについては評価が待たれるところであるが、労働の需給バランスにあわせて機動的かつ戦略的に公的資金を投入しているこれらの事例は、効率的な資源配分を実現するための公的な制度設計のアイデアとして参考となるだろう。

図 ジョージア州の主なテクニカルカレッジと職業訓練校



＜調査研究成果概要 52＞ 労働政策研究報告書No.121

「我が国における職業に関する資格の分析－ Web 免許資格調査から－」  
(平成22年5月)

担当 西村公子、松本真作

**研究の目的と方法**

- ・本研究は、在職者から資格(国や民間機関等の第三者機関から発行・認定されたもの。企業内資格は含まない。)の所持と職業に対する評価等の情報をWeb調査により収集し、体系的な整理を行い、資格の労働市場での有効性等の分析を行ったものである。
- ・我が国における資格は数も多く、機能面等からも様々な性格のものが混在している。本研究は、このような職業に関する資格を総合的に調査し分析した初のものである。
- ・調査方法は、Web調査である。平成20(2008)年、21(2009)年の2回調査した。

**主な事実発見**

- ① 20名以上の回答者から所持していると回答のあった375資格の多くが専門的・技術的職業、生産工程・労務の職業に集中した。
- ② 日用品製造、印刷・写真、百貨店・スーパー、販売・配達、レジャー・スポーツ、マスコミ・芸能、デザイン・広告、芸術・工芸の職業分野は、資格所持が少なく入職時必要性・仕事遂行上有効性も低く、資格未整備分野と考えられる。
- ③ 資格所持は、女性、中等教育修了者の収入に対する重回帰分析では負の効果となり、単純には高収入に結び付かなかった。
- ④ 決定木分析では、高卒・大卒女性で入職時必要、仕事遂行上有効性が高い資格の所持が収入に最も影響していた。
- ⑤ 50名以上の回答者から所持していると回答のあった227の各資格について、従事職業、入職時必要性、仕事遂行上有効性、取得必要期間、資格取得時期等、多くの資格を網羅する客観的なデータを示した(「主要資格と職業」(第2分冊))。

**政策的インプリケーション**

- ① 資格は職業能力の全てを正確に示すものではないが、チャンスに恵まれない若者等の職業能力開発目標設定等、学歴とは違う次元でキャリア形成を支援する手段となる。また職務経歴との組み合わせにより実践能力を客観的に示すことができれば、マッチングや円滑な労働移動に資するものとなる。
- ② 本研究によって初めて示された資格に関する客観的で信頼性の高い情報は、キャリアコンサルティング等の場面で具体的に活用されることにより、生きた情報となる。
- ③ さらに、本研究で示された在職者の評価に加えて、資格内容の詳細な検討と企業側からの評価分析を行うことにより、職業の実践能力に関する資格整備へとつながる。

**表1 資格所持の状況と回答のあった資格数**

調査回答者の資格所持状況		回答資格数	
資格所持者	29,577 人 ( 55.7%)	100 人以上所持	147 資格
{ <ul style="list-style-type: none"> <li>うち 1 つ所持</li> <li>2 つ所持</li> <li>3 つ以上所持</li> </ul> }	13,803 人 ( 26.0%)	50～99 人所持	84 資格
	7,770 人 ( 14.6%)	1～49 人所持	803 資格
	8,004 人 ( 15.6%)		
資格を所持していない	23,556 人 ( 44.3%)		
調査回答者計	53,133 人 (100.0%)	回答資格数計	1,034 資格

**表2 「主要資格と職業」(第2分冊)収録情報内容  
(50名以上が所持する227の各資格につき1ページで整理)**

資格名 職業収斂、取得期間、取得年齢 (アイコン化)
資格所持回答者数 資格発行機関 所持回答者の従事職業 (原則としてベスト10) 職業収斂 所持回答者の最終学歴 (グラフ化) 入職に有効な職業 (原則としてベスト10) 仕事の遂行に有効な職業 (原則としてベスト10) 入職有効度得点別職業数の分布 (グラフ化) 仕事遂行有効度得点別職業数の分布 (グラフ化)
資格取得必要期間 (グラフ化) : 2009年調査のみ 資格取得年齢 (グラフ化) : 2009年調査のみ

ことや、資格と入職時の必要性、収入との関係などが分析されている。また、50人以上の回答者から所持しているとの回答のあった227の資格ごとに、調査で得られたデータを網羅的に提供している。そのうえで、資格は職業能力の全てを正確に示すものではないが、チャンスに恵まれない若者等の職業能力開発目標設定等、学歴とは違う次元でキャリア形成を支援する手段となり得ることなどの政策インプリケーションを提示している。

### 6-3. 労働市場のセーフティネットに関する制度

リーマンショック後のような大きな経済変動の雇用情勢への影響、非正規雇用者などにおける雇用の不安定層の増大など労働市場をめぐるセーフティネットの重要性が高まり、また、そのあり方についても検討が求められている。JILPTの調査研究のほとんどは、何らかの形でそうしたセーフティネットに関連するものといえるが、ここでは、より直接的にこの主題に関連した調査研究成果を3件紹介しておきたい。

#### <労働市場のセーフティネットの史的展開と課題>

雇用保険制度と生活保護制度の間に整備されるべきいわゆる「第2層のセーフティネット」など、労働市場のセーフティネットが社会的な議論の対象となっていることを背景として、この領域の諸問題を考える上で有用と思われる諸制度の歴史的展開と最近の動向についての解説を行うことを目的としてとりまとめられたものが、労働政策レポートVol.7（〈概要54〉）である。

レポートでは、雇用保険制度における非正規労働者の扱いの原点やその経緯、生活保護

#### <調査研究成果概要 53> 労働政策レポートVol.7

##### 「労働市場のセーフティネット」（平成22年3月）

担当 濱口桂一郎

##### 研究の目的と方法

- ・近年、労働市場のセーフティネットに対する関心が高まっている。これまでは、労働研究の分野においては、就業している間の雇用労働条件やその変更に関心が集中し、失業した際のセーフティネットのあり方についてはほとんど議論がされてこなかった。一方、社会保障研究の分野においては、年金や医療保険、最近では介護保険といった分野が主たる関心の対象となり、やはり失業時のセーフティネットは二の次、三の次のテーマであった。
- ・しかしながら、平成20年(2008年)のリーマンショック以来の不況の中で、とりわけ派遣労働者をはじめとする非正規労働者のためのセーフティネットの不備が大きく取り上げられるようになる中で、雇用保険制度と生活保護制度を労働市場のセーフティネットとして一体的に捉える観点の重要性が浮かび上がってきた。同年末から雇用保険制度と生活保護制度の間に整備されるべきいわゆる「第2層のセーフティネット」が労使団体から提起され、短期間の間に政策として形成されてきたが、その意味を的確に理解するためには、第1層(雇用保険制度)と第3層(生活保護制度)との関係を総合的に把握する必要がある。
- ・本レポートでは、こういった領域の諸問題を考える上で有用と思われる諸制度の歴史的展開と最近の動向についての解説を行う。それらを踏まえて、今後の制度設計の議論が進められていくことを期待したい。

##### 主な事実発見

- ① これまであまり知られていなかった雇用保険制度における非正規労働者の扱いの原点やその経緯、生活保護制度におけるワークフェア的契機など、政策論を進める上で有用な事実が指摘されている。

##### 政策的インプリケーション

- ① 適用拡大された雇用保険制度と、職業訓練受講を前提とする求職者支援制度と、様々な自立支援やセラピーなど自立支援を伴った生活保護制度を組み合わせながら、誰もこぼれ落ちることのない切れ目のない労働市場のセーフティネットを構築する必要がある。

制度におけるワークフェア的契機など、政策論を進める上で有用な事実が提示されるとともに、雇用保険制度、職業訓練受講を前提とする求職者支援制度、そして自立支援を伴った生活保護制度を組み合わせながら、誰もこぼれ落ちることのない切れ目のない労働市場のセーフティネットを構築する必要がある、と指摘している。

### ＜独仏英における失業扶助制度＞

失業保険と生活扶助とをつなぐ第2のセーフティネットとしては、欧州における補足的失業扶助制度がある。ドイツ、フランス及びイギリスの同制度の実態や課題を把握することを目的に行った調査の結果をとりまとめられたものが資料シリーズNo.70（＜概要 55＞）である。

3国に共通する特徴として、①財源が一般財源（租税）であること、②移民層が主なターゲットになっていること、③職業安定機関が実施主体となって、対象者に対して個別相談員がマンツーマンで要扶助者の申請相談、就労に至るまでのプランの策定、就職斡旋などが行われていること、を挙げている。

### ＜雇用調整助成金の雇用維持効果＞

リーマンショック後の大きな経済変動の下で、雇用面の安定について雇用調整助成金が大きな役割を果たしたことは間違いのないところであるが、既存のデータを駆使しながら、雇用調整助成金がどの程度まで失業の発生を防いだのかについて実証的に推定することをめざした研究成果をとりまとめられたものが資料シリーズNo.99（＜概要 55＞）である。

その結果、雇用調整助成金の量的な雇用維持・確保効果として、最大可能な概数として、鉱工業では90万人から120万人前後、全産業（非農林漁業）では150万人前後と推定される旨、結論づけている。

なお、雇用調整助成金の政策効果については、JILPT第3期において、実態調査を含めた調査研究を行うこととしている。

## 6-4. 女性労働政策

就業促進のターゲットとして子育て期を中心に女性の就業を促進するためには、両立支援とともに均等政策も併せて進めることが求められる。このことは、先に第2節でみた調査研究成果でも部分的に提示されていたところであるが、ここでは、主に均等政策中心としてこれに関連する調査研究成果を2件だけ紹介しておきたい。

### ＜女性労働政策の展開＞

男女雇用機会均等法政策、育児・介護休業法政策、あるいはパートタイム労働法政策としてそれぞれの体系が構築されている法政策においても、法規範的契機や、発展過程で融合されてきた他の政策的要請等を丁寧に見ていくことによって、残された課題や、本来追求すべき政策効果等を改めて明らかにできることが予想される。そのような観点から、現在の法政策の淵源をたどる意味も含め、戦後の女性労働政策の発展過程を記述している。その際、「正義」「活用」「福祉」の3つの政策視点を試論として提示し、これを用いて個々の政策やその変遷を分析したものが、労働政策レポート Vol. 9（＜概要 57＞）である。

＜調査研究成果概要 54＞ 資料シリーズNo.70

「ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査」 (平成22年5月)

担当 国際研究部

研究の目的と方法

ドイツ、フランス、イギリスの補足的失業扶助制度についての調査結果をまとめたものである。調査は、失業扶助の制度(対象者、受給資格要件、給付内容、給付実績、財源、生活保護制度とのすみ分け等)、実態(受給者数、受給期間、支出状況等)、課題(運用面での課題等)および最近の動き等を明らかにすることを目的に実施した。特に、制度対象者の適用要件を正確に把握し、給付額や給付期間、受給者数等のデータを可能な限り収集することに腐心した。

主な事実発見

- 「福祉から就労へ」という大きな流れの中で導入された失業扶助制度であるが、各国の歴史的背景、社会経済情勢、他制度との関係などにより、制度内容はそれぞれ異なるものとなっている。3カ国に共通する事項として次の3点を挙げることができる。
- 第一に、通常の失業者を対象とする失業保険制度が労使による拠出制の財源であるのに対し、長期失業者等向けの失業扶助制度には一般財源が充てられている点である。従って受給対象には失業保険の受給資格を失った長期失業者だけではなく、失業保険加入実績のない若年者等も範囲に含まれる。
- 第二に、これは日本との対比において特徴的な点だが、移民層が失業扶助制度の重要な政策ターゲットとなっていることである。今回とりあげた対象国はそれぞれ過去に大量の移民を受け入れた歴史を持つ。現在における欧州主要国の移民受け入れ制度は域内を除き一様に厳格化されているが、滞留した移民の二世または三世の世代が社会の中で一定の層を形成し社会問題となっている。つまり、この層は親の経済状況から、概して教育水準が低く職業スキルが不足しているために労働市場の弱者となっている。1990年代後半頃から欧州主要各国はこうした状況の認識を深め、これに対応するため社会統合政策を進めてきた。すなわちこのグループの持つ特性が描く円と、失業扶助制度の「失業保険の受給資格を持たず」「貧困により要扶助状態にある」という受給資格要件の円は大きな重なりを持つため、両政策は密接に連携しながら展開されている。
- 第三にあげられるのが実施体制の共通性。失業扶助制度の実施機関は同様に、イギリスではジョブセンター・プラス、フランスでは雇用局、ドイツでは雇用エージェンシー(一部自治体と共同運営)という日本のハローワークに当たる機関であり、要扶助者個々のケースに応じた相談体制が整備されている。そこでは呼称はそれぞれ異なるもののいわゆる個別相談員がマンツーマンで要扶助者の申請相談、就労に至るまでのプランの策定、就職斡旋などの業務にあたっている。

政策的インプリケーション

- 失業保険(雇用保険)と社会的扶助(生活保護)との間の中間的なセーフティネットの検討、議論の参考になる。

諸外国の失業扶助制度比較表

	ドイツ：求職者基礎保障給付	フランス：特別連帯手当	イギリス：所得調査制求職者手当
対象者	働くことはできるが仕事がなく生活に困窮している者	原則失業給付(雇用復帰支援手当：ARE)の受給期間を満了した長期失業者。自発的にASSの受給を選択した50歳以上のARE対象者	拠出制求職者手当の受給資格をもたない求職者(原則として18歳以上年金受給年齢(男性65歳、女性60歳)未満の失業者でイギリス居住者)
受給要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>○15歳以上65歳未満であること</li> <li>○1日3時間以上は就労できる者であること</li> <li>○適当な仕事に就き、資産や収入を利用して自身を生計を十分に確保できない状態にある者またはそのパートナーであること</li> <li>○世帯資産の保有に関しては、現金は対象者及び対象者の配偶者(内縁を含む)それぞれが、年齢1歳ごとに150ユーロ(最低3,100ユーロ～最高9,750ユーロ)が認められる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○離職前10年間に5年以上就業していたこと(ただし、子どもを育てるために休業していた場合は、3年を上限として子ども一人につき1年、就業年数の条件を軽減できる)</li> <li>○実際に求職活動を行っていること(ただし、55歳以上の者については免除される)</li> <li>○手当申請時点で、家族扶養手当及び住宅手当を除く世帯月収が、一定額(単身者1,059.80ユーロ、配偶者がいる場合1,665.40ユーロ)に満たないこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○職業に就いていない又は収入のある仕事に週平均16時間以上従事していないこと</li> <li>○就労を行う能力を有し、求職活動を積極的にに行い、かつ直ちに就職し得ること</li> <li>○ジョブセンター・プラスのパーソナル・アドバイザーと求職者協定を締結し、2週間に一度来所すること</li> <li>○フルタイムの教育・職業訓練を受けていないこと</li> <li>○世帯資産が16,000ポンド以下であること</li> <li>○収入ある仕事に週24時間以上従事している配偶者がいないこと</li> </ul>
給付水準	<p>単身者の場合 359ユーロ/月 (2009年7月現在)</p> <p>※1 満18歳以上のパートナーには基準月額額の90%、満14歳以上満25歳未満の子供及び未成年のパートナーには基準月額額の80%、満6歳以上満14歳未満の子供には基準月額額の70%、満6歳未満の子供には基準月額額の60%が別途支給される。</p> <p>※2 一定の所得と財産があるときは、給付は部分的にまたは完全に減額される。</p>	<p>単身者の場合 世帯月収605.60ユーロ未満： 454.20ユーロ/月 世帯月収605.60～1,059.80ユーロ未満：1,059.80ユーロと収入の差額/月 世帯月収1,059.80ユーロ以上：給付ゼロ (2010年1月1日現在)</p> <p>配偶者がいる場合 世帯月収1,211.20ユーロ未満： 454.20ユーロ/月 世帯月収1,211.20～1,665.40未満：1645.60ユーロと収入の差額/月 世帯月収1,665.40ユーロ以上：給付ゼロ</p> <p>※ 世帯月収が一定水準以上を超えると給付が減額される。</p>	<p>単身者の場合 25歳未満 50.95ポンド/週 25歳以上 64.30ポンド/週 (2009年8月現在)</p> <p>配偶者がいる場合 100.95ポンド/週</p> <p>※ 世帯の収入・資産が一定水準以上を超えると給付が減額される。</p>
期間	原則6カ月だが、更新可能で65歳まで実質無期限。	原則6カ月だが、更新可能で60歳まで実質無期限。	年金受給開始年齢(男性65歳、女性60歳)まで無期限

「雇用調整助成金による雇用維持機能の量的効果に関する一考察」

(平成23年2月)

担当 梅澤眞一

研究の目的と方法

- この研究は厚生労働省からの要請を受けて、リーマン・ショック後の急激な生産収縮・不況の中で、雇用調整助成金がどの程度まで失業の発生を防いだのかを、実証的に推定することを目的としたものである。
- 分析対象となる政府の雇用調整助成金のデータに制約があったため(その詳細は報告書に譲る)、代替的方法として当時、労働時間が大幅に減少したことに注目し、そうした労働時間の大幅減少がなければ、一層多くの雇用調整を行わねばならなかったはずと考えて、労働時間を加味した労働投入量(マン・アワー)の大幅減少の中に、雇用調整助成金の成果分を含む雇用保蔵が投影されていると考え、その量を推定した。その上で、得られた数値を2つの傍証データと突き合わせ総合的に吟味・判断して、最終的な結論付けを行った。

主な事実発見

- 労働投入量を計算するに当たって、2008年9月の労働時間指数を1とすることにより、同年10月以降のマン・アワーの動きと実際の雇用者数との乖離幅が、労働時間による雇用調整の量的程度を表すこととなる。これにより、労働時間による雇用調整の量的規模として、製造業では2009年3月に最大幅約90万人を、また産業総計(非農林漁業。除く公務)では同年5月に最大値152万人を得た。(図、表)
- 傍証データとして、まず雇用調整助成金に係る行政データである「支給対象延べ被保険者数」(年度データ。ただし休業関連のみ)を12で除してみると、123万人(鉱工業)と153万人(公務を除く全産業)を得た。また2つ目の傍証データとして、雇用調整助成金を受給した事業所では労働者を休業させることから、厚生労働省の「毎月勤労統計調査」の特に出勤日数のデータに着目することとし、出勤日数の公表データとの整合性を推し量る簡単な計算作業を行った(詳細は報告書に譲る)。以上の2つの傍証データを加味して総合的に考え、雇用調整助成金の量的な雇用維持・確保効果として、最大可能な概数として、鉱工業では90万人から120万人前後、全産業(非農林漁業)では150万人前後と推定される旨、結論づけた。
- 本調査シリーズの主要目的は以上で達せられたが、最後に参考分析として、今回のリーマン・ショック後の雇用調整助成金の支給規模および当時の経済状況(特に鉱工業生産の状況)を明らかにするため、簡単な分析を行った。これにより、リーマン・ショック後の生産指数の大幅な減少は、製造業のほとんどの業種で、業種全体として雇用調整助成金の支給基準に合致するほどの大幅な生産減であり、過去の大不況と比べてもこれほど厳しい不況はなかったこと、また、こうした生産状況を受けて、平成21年度の雇用調整助成金の支給総額は、同じく過去に経験をしたことのないほど大規模なものとなったこと(製造業の一部の業種では、支払った雇用保険料を上回るほどの額が支給されていた)などがわかった。

政策的インプリケーション

- リーマン・ショック後の大不況において、政府の重要な政策手段の一つについて、その量的な効果を測定できたことは大いに意義深いものと考えている。

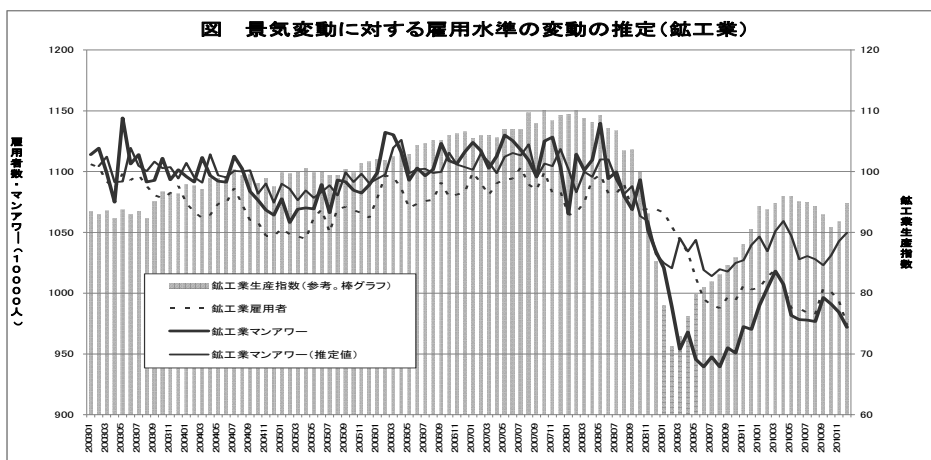


表 2008年10月以降の労働時間による雇用調整量(単位:万人)

	2008年			2009年					
	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月
鉱工業(再掲)	-25.0	17.4	34.8	45.6	65.5	90.4	65.2	67.0	55.7
建設業	5.8	-5.7	-4.3	-4.8	-8.8	-14.9	-5.0	-11.1	-6.6
第3次産業	-59.0	53.7	17.0	15.1	36.4	61.0	18.2	96.2	31.3
産業合計	-78.2	65.4	47.5	55.9	93.1	136.5	78.3	152.1	80.5
	2010年								
	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
鉱工業(再掲)	42.3	48.3	41.6	43.5	33.8	32.7	14.3	9.3	1.0
建設業	-5.2	-8.7	-9.5	-11.0	-10.0	-8.8	-4.7	-6.8	-1.7
第3次産業	7.7	60.4	75.3	64.7	68.4	54.9	19.0	57.3	-6.5
産業合計	44.8	99.9	107.4	97.3	92.3	78.8	28.6	59.8	-7.2
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
鉱工業(再掲)	-1.0	6.0	9.0	6.0	6.0	7.2	10.2	9.1	2.0
建設業	-5.7	-7.8	-5.4	-5.4	1.7	-2.5	-5.4	-2.5	-3.0
第3次産業	5.4	84.3	29.9	50.2	5.9	2.8	64.3	7.6	22.9
産業合計	-1.3	82.5	33.6	50.8	13.6	7.5	69.1	14.2	21.9

注) 2008年9月を1と基準値においたマンアワーを引いた値を労働時間による雇用調整量とした。



## ＜調査研究成果概要 56＞ 労働政策レポートVol.9

### 「女性労働政策の展開—「正義」「活用」「福祉」の視点から—」

(平成23年10月)

担当 伊岐典子

#### 研究の目的と方法

- ・男女間賃金格差の解消に向けた調査研究、女性の再就職に関する調査研究、出産育児期の就業継続に関する調査研究等、当機構が手掛けてきた女性労働関係の調査研究は数多い。特に労働者や企業を対象とするアンケート調査を用いた実証研究は数多く積み上げられて来ていると言っていいたい。一方、女性労働にかかる法政策そのものを対象とした研究は、当機構ではそれほど多くは行われてこなかった。その中で、当機構が2009年度から取り組んでいるワークライフバランス比較法研究の中間報告では、日本及び先進各国のワークライフバランス政策が、もともと男女平等あるいは性差別禁止といったことを法規範的契機としながら、様々な他の政策要請と融合する形で発展している状況を明らかにしている。
- ・このことを踏まえると、我が国において現在、男女雇用機会均等法政策、育児・介護休業法政策、あるいはパートタイム労働法政策としてそれぞれの体系が構築されている法政策においても、法規範的契機や、発展過程で融合されてきた他の政策的要請等を丁寧に見ていくことによって、残された課題や、本来追求すべき政策効果等を改めて明らかにできることが予想される。
- ・この労働政策レポートは、そのような観点から、現在の法政策の淵源をたどる意味も含め、戦後の女性労働政策の発展過程を記述している。その際、「正義」「活用」「福祉」の3つの政策視点を試論として提示し、これを用いて個々の政策やその変遷を分析している。

#### 主な事実発見

- ・上記3視点からの分析の結果として、近年女性労働行政において「活用」の視点が弱まり、女性労働力活用に関する国民へのメッセージが希薄になっている点等幾つかの指摘を行っている。

#### 政策的インプリケーション

- ・今後は、男女雇用機会均等法政策、育児・介護休業法政策、パートタイム労働法政策等の各法政策を、それぞれ単独ではなくその相互関係を見極めながら推進することが、我が国の持続的発展に寄与し、労働者の幸福につながる女性労働政策として求められる。

このレポートは、主に法政策の視点から女性労働政策の展開や課題を提示し、理念的な整理を試みたものといえる。政策研究においては、このような政策理念の整理も重要な分野の一つであると考えられる。経済学のように経済社会を関数関係としてとらえ、変数間の関係を推定することにより、目的変数に対する政策変数を提示することももとより重要な政策研究であるが、それとともに政策理念の定立がなくては、政策のしっかりとした基礎を提示することはできないと考えられる。

## ＜男女間賃金格差問題の基礎的整理＞

女性均等政策の大きな課題の一つに、男女間賃金格差への対応がある。この問題については、賃金制度の視点からのアプローチ等があるが、女性従業員の活躍という視点からこの問題をとらえ、かつ、基礎的な情報に整理して広く提供することをめざして「読本」としたものが労働政策レポート Vol.6 (＜概要 58＞) である。

企業を対象に実施された調査結果をもとに、男女間賃金格差については勤続年数と職階構成の違いが大きな格差要因となっていること、問題は、賃金制度自体からコース別管理や昇進格差等に論点が移動していることなどを指摘するとともに、適切な雇用管理による女性従業員の活躍の促進を通して、結果として男女間賃金格差の解消を図ることが重要であることを提言している。



## ＜調査研究成果概要 57＞ 労働政策レポートVol.6

### 「男女間賃金格差問題読本 —『説明されるべきもの』から『女性従業員の活躍度を示す指標』へ—」（平成21年5月）

担当 浅尾裕

#### 研究の目的と方法

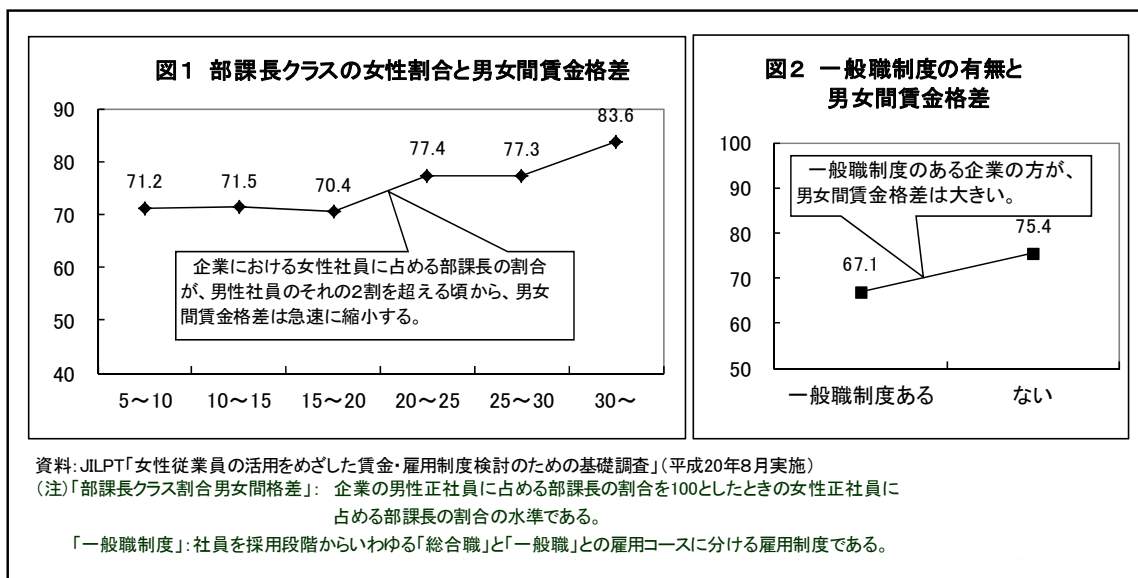
- ・ 女性従業員がいきいきと働ける就業環境整備に向けた施策検討の基礎資料を得ることを目的として平成20年度に実施した企業調査(賃金面の制度・運用、それに関連する雇用・人事制度などの実態を把握)の結果分析、企業ヒアリング結果に既存の公表統計データの分析等を通じて、男女間賃金格差の動向や論点、対応の方向などを出来るだけ平易に提供する「読本」にとりまとめた。
- ・ 企業調査は、①30人以上規模企業に対する調査票、②10～29人規模企業に対する調査票の2種の調査票を用い、30人以上企業調査8,328社、小規模企業調査1,672社を対象とした郵送アンケート調査で実施し、それぞれ1,245社(有効回答率:14.9%)、311社(同18.6%)の回答を得た。

#### 主な事実発見

- ① 男女間の賃金には、長期的に縮小傾向にあるものの、なおかなりの格差があること
- ② 男女間における雇用構成うち、勤続年数と職階構成の違いが大きな格差要因となっていること。(図1参照)
- ③ 男女間賃金格差問題は、賃金制度自体からコース別管理や昇進格差等に論点が移動していること。(図2参照)
- ④ 適切な雇用管理による女性従業員の活躍の促進を通して、結果として男女間賃金格差の解消を図ることが重要であること。

#### 政策的インプリケーション

- ① 基本的な理念:女性の活躍の必要性を認識する。
- ② 平均賃金でみた男女間賃金格差は、「説明されるべきもの」から「女性従業員の活躍を示す指標」と捉え直すべきこと。
- ③ 金制度における課題:手当制度の見直し、成果主義賃金等における評価制度の適正な運用
- ④ 女性の就業継続の促進:両立支援措置の推進、働き方を見直し
- ⑤ 配置・配属面の取り組み:積極的役職登用、職域拡大



## 6-5. 最低賃金

非正規雇用者については、正社員との賃金格差とともに賃金の水準自体の低さが課題となっているが、それに対する重要な政策・施策の一つとして、最低賃金制度がある。近年、最低賃金と生活保護費水準との均衡を図るという観点から、最低賃金額がこれまでに比べ大きな上げ幅で改訂が行われている。こうした動きを受けて、最低賃金額の近傍に分布す

＜調査研究成果概要 58＞ 資料シリーズNo.90

「最低賃金の引上げによる雇用等への影響に関する理論と分析」 (平成23年5月)

担当 梅澤眞一

研究の目的と方法

この資料シリーズの主たる目的は、厚生労働省からの研究要請に応じて、最低賃金額の近傍に分布する労働者の張付き状況を明らかにすることであるが、併せて本書に付加価値を加えるべく、最低賃金が雇用及び雇用以外の分野に与える影響について、理論サーベイと行うとともに、実際のデータを用いて一定の推定作業を行った。

主な事実発見

- ① 最低賃金額の近傍の労働者の分布状況を見ると、一般労働者はほとんど存在しないが、パートタイム労働者については、一部の道県では、相対的に多くの割合の労働者が最低賃金の近傍に分布している。当機構が実施した企業アンケート調査の調査結果(注)によると、こうした道県では、事業主はパート・アルバイトの賃金決定に当たって、それ以外の都府県と比べて地域別最低賃金(だけ)をより重視している(表)。  
(注)調査結果は当機構の調査シリーズNo.77『最低賃金に関する調査』(2010年9月)にまとめられている。
- ② 最低賃金の影響に係る最近の理論サーベイでは、最低賃金の引上げは企業の雇用や経常利益などにマイナスに影響する、とするものが多かった。このほか研究開発については、関連の投資を減少させるとする理論研究があった一方、労働生産性に関しては、これを低下させるというものと上昇させるというものの両方があった。なお、最低賃金が教育訓練に与える影響を分析した理論研究には、OECDに加盟している国のデータを比較分析したのものが、これによると、いわゆる積極的労働市場政策を行っている国では、最低賃金の引上げがあっても雇用確保策や人材育成策によって補完されるため、雇用は失われていないことが示されている。
- ③ わが国のデータを用いて、最低賃金が雇用に与える影響を計量分析したところ、10歳代男子の雇用者比率と60歳以上女子のパート・アルバイト比率を高めるように影響していることが確認された。しかし、それ以外の層の雇用には有意な影響は見出せず、最低賃金の影響は局所的、限定的であることがわかった。
- ④ 上記の企業アンケート調査のデータを用いて、最低賃金の雇用以外の分野への影響を分析したところ、最低賃金の引上げで人件費総額が増えた場合にも、企業内で人材育成など労働者の生産性上昇につながる何らかの対応を取った企業では、経常利益の減少を抑えた企業もあり、上で紹介した理論サーベイでの知見を裏づける結果となった。

政策的インプリケーション

- ① 労働者の賃金が最低賃金の近くに多く分布している地域や企業では、最低賃金は労働者の賃金決定に少なからず影響を与えていること、その意味で労働者の賃金確保機能を果たしていることが示された。
- ② 最低賃金の引上げは、雇用を必ず減少させるわけではないものの、全く影響しないわけではなく、マイナスの影響を及ぼす場合もあることから、政府は最低賃金制度を管理運用するに当たっては、労働市場や財・サービス市場の現状及び企業の経営状況などを総合的に見極めながら、改定の実施の有無を含め、引上げ幅や時期等を慎重に判断し、決定していくことが重要であることが改めて示唆された。
- ③ 最低賃金政策は教育訓練を含む雇用政策と一体的に、これと関連付けて管理運営していくことが重要であることが示された。

表 パート・アルバイトの賃金決定に当たっての要因別考慮割合

	考慮した割合(%)		$\chi^2$	
	乖離小	乖離大		
地域別最低賃金	43.4	17.1	31.82	**
産業別最低賃金	5.3	6.1	0.10	
同じ地域・職種のパート・アルバイトの賃金相場	52.2	57.8	1.07	
同じ職種の正社員の賃金相場	7.1	10.7	1.25	
			**	$p < .01$

(注) 表中、「乖離小」とは、県内の平均賃金の額と地域別最低賃金額との相対的な乖離率(乖離額を地域別最低賃金額で除した値)の小さい順に上から5県のことで、沖縄、北海道、和歌山、秋田、青森の各道県のこと、また「乖離大」とは乖離率が大きい上位5県のことで、東京、群馬、富山、宮城、奈良の各都県のこと。本表は「乖離小」の道県と「乖離大」の都県の回答を比較したもの。

る労働者の張付き状況を明らかにすることに併せて、最低賃金が雇用及び雇用以外分野に与える影響について、理論サーベイと行うとともに、実際のデータを用いて一定の推定作業を行ったものが資料シリーズNo.90（＜概要 59＞）である。

これによれば、理論的な議論は種々あるものの、最低賃金が雇用に与える影響を計量分析したところ、10歳代男子の雇用者比率と60歳以上女子のパート・アルバイト比率を高めるように影響していることが確認されたものの、それ以外の層の雇用には有意な影響は見出せず、最低賃金の影響は局所的、限定的であるとしており、また、人材育成等により生産性の上昇を図ることの重要性を指摘している。

### 第3章 JILPT第2期調査研究成果から提起される現下及び今後における主要な政策課題と政策対応の方向

前章で紹介したJILPT第2期における調査研究成果において、それぞれ調査研究から得られた政策的インプリケーションが提示されている。個々の政策論点については、それぞれの報告書等に委ねることとして、ここでは、それらをベースとしながらも、やや総合的な観点から、現下及び今後における主要な政策課題とその対応の方向について、論点整理的に筆者の一研究者としての考えを提示しておきたい。なお、それらには、実際の労働政策において既に取り組みされているものも多く含まれていることをお断りしておきたい。

#### 1. 「全員参加型社会」の実現に向けて

「全員参加型社会」の構築に向けて、就業促進のターゲットとなる若年者、子育て期の女性、高年齢者の3つの層があり、それらの就業促進のためにはそれぞれの課題が挙げられるが、その中でいずれにも共通する課題として非正規雇用あるいは多様な働き方の問題が抽出される。そうした連関をやや図式的に整理したものが、図3-1である。

図3-1について若干の解説を加えることにしたい。

近年において我が国の労働社会に関する基盤的環境条件として、労働力需要側の要因と供給側の要因との下で、3つの就業促進ターゲットについてどのような事象が生じており、それに対応して提起されている課題を整理している。その中で、非正規雇用が大きな焦点となる経路を示しつつ、その問題点を提示している。以下、順次整理して解説しておこう。

##### （1）若年者の就業促進

若年者についてみると、経済環境の変化から事業活動に関する長期的な見通しの不確実化に伴い、企業がそれまでのようには新規学卒者を正社員として採用することができにくくなったことを主因として、新規学卒採用環境の構造変化が生じたことが大きく作用している。

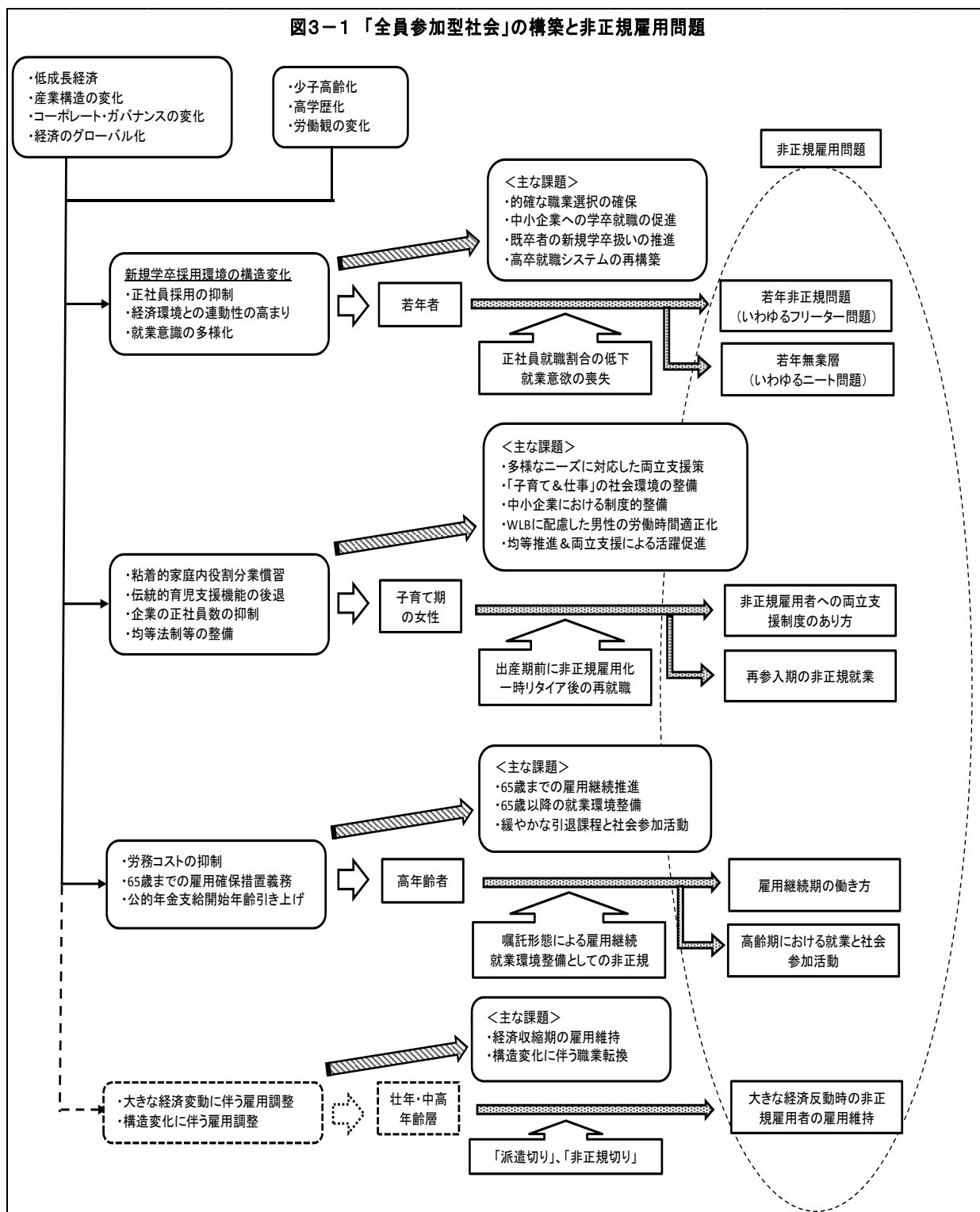
ここで、新規学卒の就職状況について、需要側（事業所）の統計調査である厚生労働省「雇用動向調査」を使って、この間の特徴を整理しておきたい。

図3-2は、学歴別に新規学卒入職者数の推移をみたものである。これをみると、高卒では平成4年をピークに平成5年から7年にかけて急激に減少し、平成15～16年頃までさ

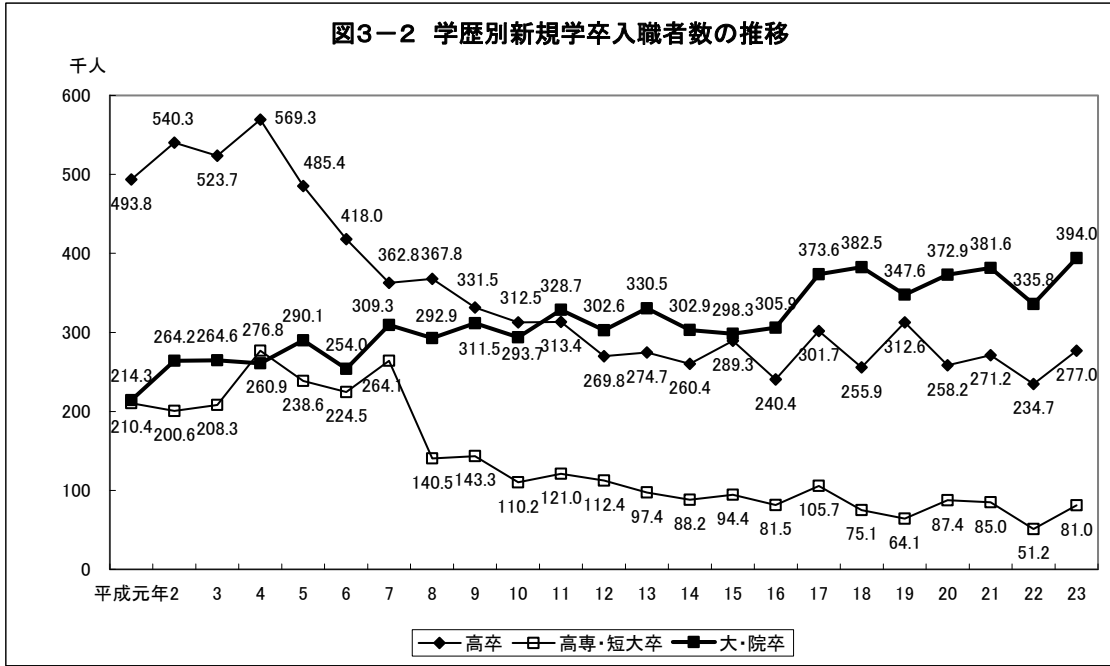
らに緩やかに減少し、それ以降ほぼ横ばい域で推移していることがわかる。一方、大卒（大学院修了を含む。以下同じ。）は、この間緩やかに新規学卒入職者数は緩やかに増加基調で推移しているが、その中で平成8～9年頃から16～17年頃まで横ばいで推移した時期がみられている。

図3-3は、高卒と大卒について、企業規模別に入職者数及び構成比をみたものである。新規高卒入職者数をみると（図①-1）、平成5年に中規模企業（100～999人規模）において入職者が急減し、次いで平成6年に大規模企業（1,000人以上規模）で急減が始まっている。大規模企業では、続く平成7年も大幅に減少したが、その後はほぼ横ばい域で推移している。また、中規模企業は、平成12年までかなりの勢いで減少を続けた後、それ以降はやや持ち直し気味ではあるがほぼ横ばい域で推移している。一方、小規模企業（5～

図3-1 「全員参加型社会」の構築と非正規雇用問題



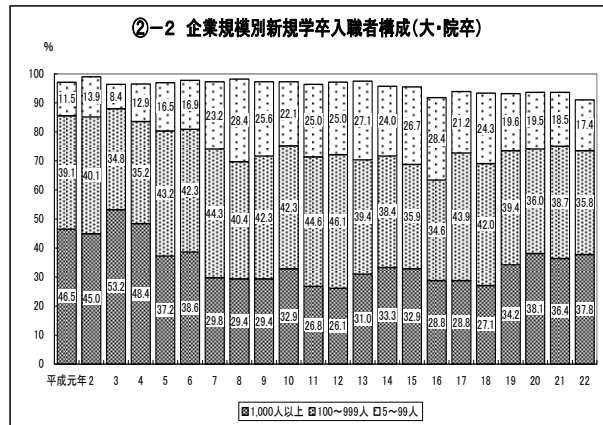
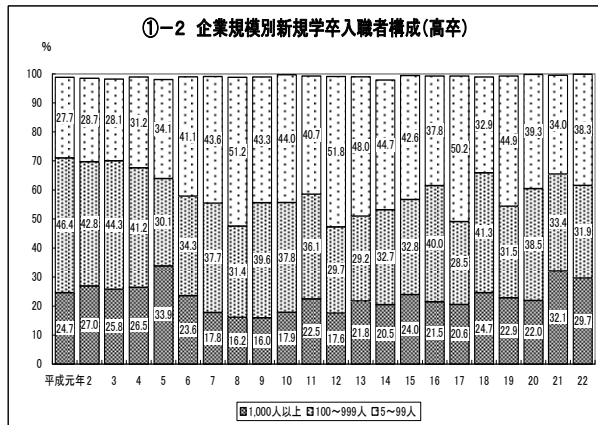
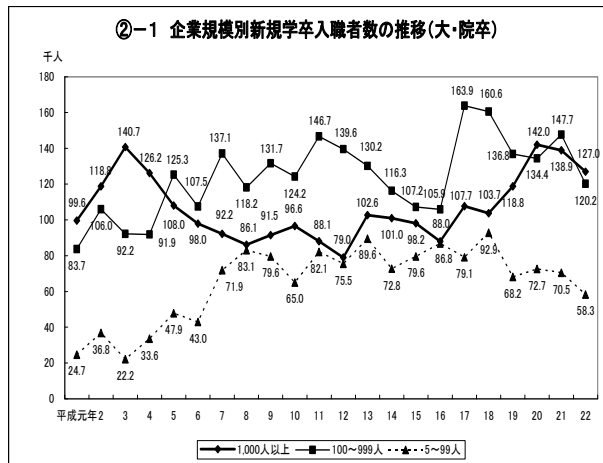
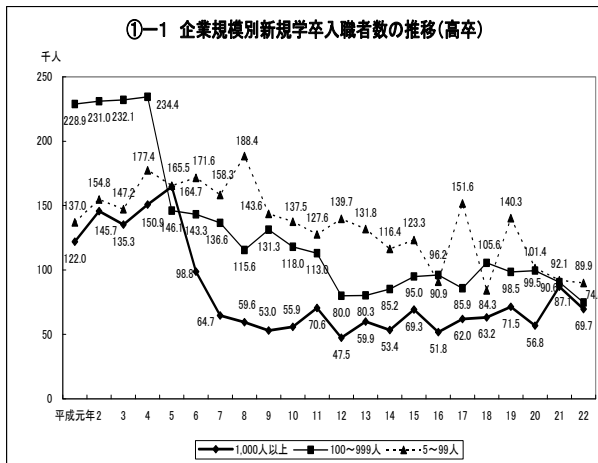
99人規模)は、平成8年まで増加気味で推移していたが、平成9年にやや大きく減少した後、年によって変動はあるものの、ほぼ減少傾向で推移している。このように、新規高卒入職者数は、全体として大幅減少から横ばい傾向へと推移する中で、大規模企業や中規模企業と小規模企業とで緩やかながら一方が増えれば他方が減るといった動きがみてとれる。これを構成比でみると(図の①-2)、平成4年から8年までまず中規模企業が、次いで大規模企業が割合を低下させる一方で小規模企業の割合を上昇させ、それ以降規模別構成比



データ：厚生労働省「雇用動向調査」(各年上半期調査)

(注) 平成8年から「専修学校卒」が独立して調査され始めたため、それ以前と以後とは直接接続しない部分がある。  
平成元年及び2年は、建設業を除く調査産業計である。平成3年以降は建設業を含む。

### 図3-3 企業規模別新規学卒入職者の推移(高卒・大卒(大学院修了を含む))



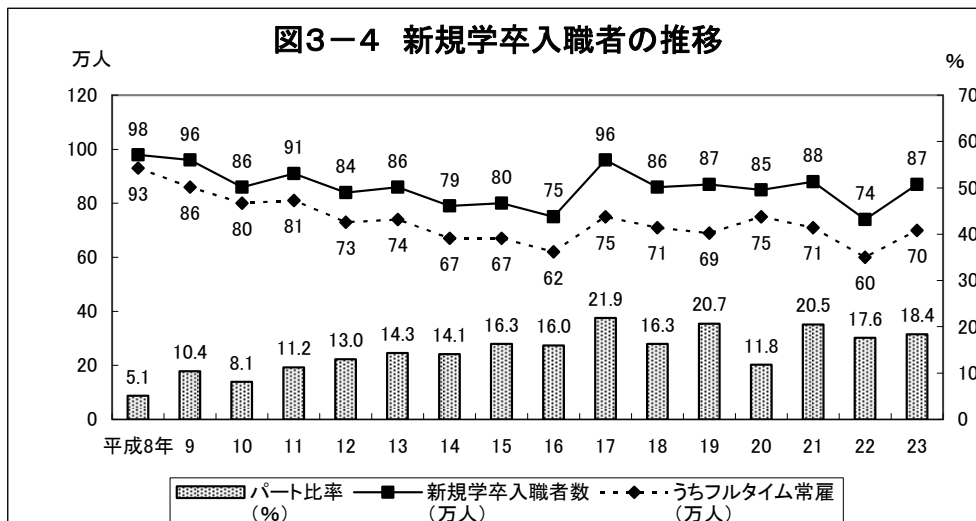
データ：厚生労働省「雇用動向調査」(各年上半期調査)

(注) 企業規模には、官公営が含まれていないので、構成比の合計は100にはなっていない。

は変動しながらもほぼ横ばい域で推移しているといえる。

一方、新規大卒者の企業規模別入職者数の推移をみると（図の②－1）、大規模企業が平成3年をピークとして平成4年以降入職者数を減少させ、平成8年にはピーク時のほぼ6割程度の水準まで減少した後、平成16年頃まで変動しながらもほぼ横ばい域で推移した。その後、増加に転じ、平成20年には平成3年を上回る水準となった。また、中規模企業は、平成11年頃まで緩やかな増加基調で推移していたが、平成12年から16年頃まで連続して前年を下回った。その後平成17年に大幅に増加したが、それ以降は弱含みで推移している。小規模企業をみると、平成8年まで順調に増加した後、平成18年頃までほぼ横ばい域で推移した。その後、平成19年にかなり減少した後、平成21年までほぼ横ばいで推移した。これを構成比でみると（図の②－2）、大規模企業についてみると、平成元年から4年頃までは、新規大卒入職者の半数前後がこの規模企業に就職していたのに対して、平成7～8年頃までその割合が低下し、平成18年頃までは変動しながらもほぼ3割程度で推移し、平成19、20年とやや上昇したが、平成22年で4割弱の水準にとどまっている。中規模企業では、総じて4割程度の割合で推移してきたといえる。一方、小規模企業の割合は、平成初期初期には1割程度であったものが、平成5～8年に上昇し、ほぼ4分の1を占めるようになったが、平成19年以降は2割を下回りやや低下している。新規大卒入職者については、大規模企業と中・小規模企業との間で一方が増えれば他方が減るといった関係が、高卒の場合よりもより明瞭にみてとられる。

こうした中で、「雇用動向調査」で調査されている雇用形態（一般労働者とパートタイム労働者）別にみると（図3－4）、新規学卒入職者に占めるパートタイム労働者の割合は、平成8年には5%程度の水準であったものが、その後傾向的に上昇し、近年は年によって変動はあるものの総じて2割程度の水準となっていることがわかる<sup>45</sup>。



データ：厚生労働省「雇用動向調査」(各年上半期調査)

(注)「雇用動向調査」は、常用雇用者5人以上の事業所を対象とした統計調査である。

<sup>45</sup> 「雇用動向調査」では把握されていないが、一般労働者の中にも契約社員などのパート以外の非正規雇用者が含まれており、また、その割合が近年上昇していると考えられることに留意する必要がある。

やや長々とデータの紹介をしたが、新規学卒に関してこうした需要側のデータについて、近年、必ずしも注意が十分に払われていない面があるので、敢えてそうしたものである。

そこで、図3-1に戻って、新規学卒採用環境の構造変化の整理をすると、

- ①正社員として就職する割合の低下
- ②高卒就職者数の減少と大卒就職者数の増大
- ③経済環境との連動性の高まり（特に大規模企業における採用数の変動として現れる）
- ④学卒採用における中小企業の比重の増大

などを挙げることができる。①の裏側である若年非正規については、節を改めて後述するとして、学卒時における正社員就職の促進に焦点を当てれば、次のような政策課題に関する論点（以下「政策論点」という。）がある。

### ＜学卒時正社員就職促進の政策論点＞

#### ①新卒予定求職者に対して可能な限り正社員就職を促し、支援すること。

近年の新規学卒就職時における正社員就職の割合の低下は、経済環境の構造変化に伴う企業、とりわけ大規模企業における正社員採用数の絞り込みに起因することが大きい。一方において、そうした環境変化にも影響されて、新卒予定求職者自身がそのような選択をしてしまっていることによる面も少ないとはいえない。このため、生徒、学生である就職希望者に対して、

- ㊸的確な職業選択に向けた学校におけるキャリア教育の充実、
- ㊹基礎となる職業情報の開発・提供や職業指導の実施、
- ㊺中小企業を中心に学卒採用に意欲のあるところもまだまだ多く、そうした求人情報を的確に届けること、

といった政策論点が導出される。㊹に関しては、第2章で紹介した資料シリーズNo.86「総合的職業情報データベースの研究開発」（＜概要44＞）にあるように、求職者の特性理解のうえで適正に収集・整理された職業に関する情報が提供される必要がある。㊸の学校におけるキャリア教育に当たっても、そうした職業情報がベースとなって行われる必要があろう。学校のキャリア教育については、労働政策研究報告書No.125「学校時代のキャリア教育と若者の職業生活」（＜概要8＞）において検証が試みられているが、現在までのところその効果が限定されてものにとどまっておき、さらなる充実が求められていると考えられる。その一つとして、労働政策研究報告書No.141「学卒未就職者に対する支援の課題」（＜概要2＞）では、例えば漠然と将来を考える式のものだけでなく、学校において産業界の要請にも配慮するなどカリキュラム・レベルの支援が必要であるとしている。㊺に関しては、中小企業への学卒正社員就職の促進として後述したい。

#### ②職業能力開発とセットとなった正社員就職支援

上記①のような要因のほか、新規学卒就職時に正社員就職ができない要因の一つとして、それにふさわしい能力証明ができないことも少なくないと考えられる<sup>46</sup>。この場合、現にある能力ということでは必ずしもなく、必要な職業能力を今後開発し、形成していく能力、

<sup>46</sup> 履歴書の書き方の問題ではなく、履歴書に書けることがないという問題である。



意欲と根気強さといったものの証明である。もとより、学校教育の中でそうした能力を身に付けることができるに越したことはないが、現実には困難であることが少なくない。このことは、欧州において学校と職業との間に「徒弟制」による能力開発の場が設定されていることを想起すれば理解できる。我が国の場合、従来は、企業がその役割を担って来たといえるが、経済環境の構造変化の中で企業だけにそれを求めることは現実的ではなくなっている。こうしたことを考えるとき、学卒就職の過程において、公的支援による職業能力開発とセットとなった就職支援を充実させることが必要となっている<sup>47</sup>。これに関する政策手段としては、強力な職業紹介と一体となった公共職業訓練や業界団体が行う職業訓練、緩やかな雇用予約を伴った職業訓練、雇用後の企業の能力開発助成などいろいろな態様のものが考えられる。そして、その場合、訓練成果の評価を伴う「ジョブ・カード制度」を軸としていくことが重要な政策方向であると考えられる。

### ③中小企業への学卒正社員就職の促進

この間において、大規模企業の学卒採用が低調であったときは、代わって中小企業が雇用の場を提供してきたことは上でみたとおりである。今後においても、学卒採用において中小企業の役割、ウェイトは高まっていくし、高めていかななくてはならない。その場合の課題には、①まだまだ採用意欲の高い中小企業に関する企業情報や求人情報が的確に就職希望者に的確に届くようにすること、②中小企業における学卒採用やキャリア形成に関する人事労務管理面の整備を図ること、の二つの方向がある。どちらも不可欠の政策課題である。これに関する政策手段としては、①については、中小企業に特化した会社説明会や集団面接会の開催、企業情報・求人情報を提供する公的サイトの整備などがある<sup>48</sup>。②については、社労士等による人事労務管理制度の整備に向けたコンサルティングなどがあるが、中小企業において上記②で挙げた能力開発を通じてキャリア形成の道筋を明確化（「見える化」）することもこれに該当するのはもとより、中でももっとも重要な要素であるといえる。

### ④既卒者の新卒採用フレームへの包摂促進

新規学卒採用においても、ときどきの経済情勢によって募集枠が変動することが一般的となっている。その場合、卒業年次によって希望する企業や業種への就職の難易度に大きな違いが生じる場合も少なくない。このような運・不運をできる限り緩和することが望まれる。このためには、既卒者をいわゆる第二新卒として、卒業後何年かが経過した年度における新規学卒採用枠での応募を可能にすることが考えられる。既に実施されている企業も少なくないが<sup>49</sup>、的確な要件設定の下でできる限りより広範な企業での実施が望まれる。

<sup>47</sup> 地域でこれと同様の効果を上げている取組例として、資料シリーズNo.109「中小製造業（機械・金属関連産業）における人材育成・能力開発－製造業集積地域での取組み－」（＜概要 29＞）で報告されている。

<sup>48</sup> この面で都道府県や市町村の果たすべき役割は大きいと思われる。第2章でも指摘したところであるが、こうした施策は若年者支援であるとともに地域の中小企業への支援でもある。労働政策研究報告書No.119「市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取組み」（＜概要 41＞）において、市町村の雇用政策上の取組が種々取り上げられているが、中小企業への学卒正社員就職の促進は、もっと取り組まれてもよいと思われる。

<sup>49</sup> 厚生労働省「労働経済動向調査」（平成23年8月実施分）によれば、27%の事業所で既卒者が新規学卒枠での応募が可能であるとしている。とはいえ、同様の調査項目での調査が開始された平成20年8月調査では33%であった。一方で両年における新規学卒採用自体の実施割合の違いも考慮しなければ

一方で併せて、新規学卒正社員採用は企業の基幹的社員を獲得することであるとすれば、時々の経済情勢で増減してしまうことは必ずしも望ましいことではないことにも留意する必要がある。したがって、大規模企業を中心としてできるだけ年々の変動を小さくするよう促すとともに、一定以上に大きな経済変動があったときには、そのときに限って学卒採用枠を平年度ベースに保つ企業に対して思い切った助成措置を講じることも考えられてよいと思われる。

### ⑤高卒就職システムの再構築

高卒で学卒就職する人が大きく減少していることは図3-2でみたとおりである。そのこともあって、高卒就職の場面に様々な課題が生じていることは、労働政策研究報告書No.97『『日本的高卒就職システム』の変容と模索』（＜概要3＞）に示されているところである。たとえば、普通科高校においてはごくわずかの人数しか就職を希望せず、しかも毎年いるとも限らないところも少なくないと考えられる。そのような学校において、十分な職業指導・紹介を行うことは困難になっているとすれば、当該報告書でも指摘しているように、従来以上にハローワークの関与を強めるといったことなど、高卒就職のシステムの再構築が検討されてよいと考える。

また併せて、現在又は今後において、高卒就職者は製造分野にせよ、サービス分野にせよ現業労働に従事することになるのがほとんどであると考えられる。高卒就職の課題解決のためには、この現業労働に関して、その就業環境を整備し直すことが必要である。今後の経済社会が「知識社会」とすればなおさら、現業労働を代替可能で価値の低いものとすることなく、その価値が適正に評価されるような社会の構築をめざす必要がある<sup>50</sup>。このことは、高卒就職者にとどまらず、大卒就職者の少ない部分の就業環境整備として、また、非正規雇用者のそれとしても根底に横たわる大きな課題であると思われる。

### ＜非正規雇用の問題が主要課題＞

以上、若年者について、新規学卒就職の際に可能な限り正社員就職ができるよう、就職希望者本人や採用する側の企業に対する支援の重要性を述べた。しかしながら、現在の若年者就業促進の最大の課題は、学卒就職の過程で正社員となら（れ）ないで非正規形態での就業やうまく職業への移行ができずに無業でいる人々であろう。これについては、他のターゲット層をみた後で、節を改めて取り扱いたいと思う。

## （2）子育て期の女性の就業促進

図3-1（p110）に戻って、子育て期の女性の就業促進について課題を整理してみたい。

---

ばならないが、残念ながら時系列的に広範化しているとはいえない状況にある。

<sup>50</sup> 知識を必要以上に経済的に評価することに対しては、①知識が多く先の知的蓄積に依存しているのであって、当該個人に多くを帰属させることには疑義があること、「知識による付加価値」といわれる場合において、むしろそれは市場の競争を制限した独占によって生まれている価値であることが少なくないこと、知識への評価が知識価値に偏向した人々の作ったルールによって行われていること、知識はそれを創造すること自体に喜びがあることなどの批判とともに、所得分配的確さを損ないマクロ経済的バランスを乱して、結局その付加価値自体が消失してしまう可能性があること、といったことが指摘できる。さらに筆者のもっとも主張したいことを書けば、知識は他人に理解されて初めて意味が全うされるのであって、その理解をするだけの能力を持った現業を担う人々も高く評価されてよい、という点である。

ところでこの問題は、上述の若年者の問題とつながっていることをまず確認しておきたい。すなわち一般的には、学校から職業への移行が成し終えた段階で人々は、世帯形成と子育てという次の人生上の課題に取り組むこととなる。したがって、その若年期の状況とこの子育て期とが一定の連鎖関係にあるということであり、若年期の就業、とりわけ女性において非正規雇用の割合が上昇していることが、子育て期を迎えるに際して少なくない影響を与えていることが容易に理解される。このことは、労働政策研究報告書No.150「出産・育児と就業継続－労働力の流動化と夜型社会への対応を－」（＜概要 11＞）においてメインテーマとして指摘されているところでもある。子育て期の女性についても非正規雇用の問題が大きな課題となっていることがわかるが、その問題はやはり節を改めて総合的に取り上げることとし、ここでは正社員として子育て期に直面する場合を主に想定して、政策論点を整理しておきたい<sup>51</sup>。

労働政策研究報告書No.136「出産・育児期の就業継続－2005年以降の動向に着目して－」（＜概要 10＞）や上記の同報告書No.150など、第2章で紹介した子育て期の女性の就業継続に関する調査研究成果においても示されているように、近年、育児・介護休業法の拡充等もあって、大規模企業を中心として両立支援制度が整備され、育児休業やその後の短時間勤務の取得も進み、子育て期に雇用就業を継続する女性の割合も上昇していることが確認されている。しかしながらその度合は必ずしも十分なものとはいえ一層の改善が図られるべきことをはじめ、次のような問題点が指摘できる。

- ① 地方都市においても、祖父・祖母世代をはじめとする伝統的な育児支援機能が弱まっていること。
- ② 中小企業での両立支援の制度的整備が相対的に遅れていること。
- ③ 単に就業が継続することだけでなく、それを通じて女性従業員の活躍増進につながる必要があること。
- ④ 相変わらず夫の育児や家事への参加があまり進んでいないこと。

こうした問題点に照応して、次のような政策論点をあげることができよう。

### ＜主に正社員就業を想定した子育て期における女性の就業継続をめぐる政策論点＞

#### ① 一人一人の多様なニーズに対応した企業における両立支援制度整備と運用

子育ては、いろいろな環境要因によって多様なニーズが生じる。とりわけ育児休業開け以降の子育て期においては、それらに応じた多様な対応が必要とされる。そのため、企業としては多様な支援メニューを用意したうえで、個々のケースにあった運用が求められる。このため、各種の両立支援制度の整備を企業に求める、ないし義務づけるだけでなく、的確なその運用を促進するための情報提供や費用負担に対する助成措置などを講じることなども考えられる<sup>52</sup>。

<sup>51</sup> ただし、子育て期の女性に関しては、非正規形態の就業が仕事と家庭責任との両立のために積極的な役割を果たしている面があることには留意が必要である。

<sup>52</sup> 両立支援策にはいろいろなメニューがあるが、根源的には子育てのために必要不可欠な時間（帯）と仕事の時間（帯）との調整の問題に帰着するといえる。必要不可欠な時間（帯）といっても、恒常的である程度予測可能なものについては短時間勤務などにより効果的に対応が可能である。しかしながら、突発的に発生する子育てのために必要不可欠な時間（帯）については、対応が困難な場合も想定される。そのようなときには、仕事を他の人に替わってもらうか、子どもへの対応を誰かに替わってもらうか、又は1人時間差（在宅勤務など）を行うか、のいずれかによって対応することになるが、

## ②「子育て&仕事」のための社会環境の整備

上記①のニーズは、子育て支援のための社会環境の有り様によって変化する。上述のように、地方都市でも伝統的な育児支援機能が弱まっているとされるように、家族や親族に代わって地域社会において社会的（公助ないし共助）支援の体制を整備することが必要である。その場合、「子育て」と「仕事」とを少なくとも同等な社会的要請として位置づけ、実践的に「子育て&仕事」をトータルに支援するとの理念を持つことが求められる。また、その場合、市や県レベルの役割が重要となってくるが、自治体が重要な役割を担うという場合においては、全国一律の制度設計ではなく、子育て支援のための社会環境（社会資源）をどのような形のものにするのかについて、それぞれの自治体が選択・決定することができるようにすることも重要である。

## ③中小企業における両立支援制度の整備促進

中小企業については、制度的な整備がなくとも実際的な運用の中でうまく柔軟に対応して女性の就業継続を実現しているとの議論もあり、実際そうした企業もないわけではないものの、この間の JILPT の調査研究結果によれば、就業継続を促進するためには両立支援策が制度化されていることが重要な効果を持つことが確認されている<sup>53</sup>。中小企業において、就業規則等に育児休業制度等の両立支援方策が規定され、従業員に的確に周知されるようにすることが重要である。このため、制度化の必要性の周知、制度化に向けた社労士等によるコンサルティングやその費用助成、就業継続の実績等に応じた奨励金の支給などの施策が重要であろう。

## ④ワーク・ライフ・バランスに配慮した男性の労働時間の適正化

上記のように夫の育児や家事への参加が進まず、そのことが子育て期の妻の就業継続を難しくしている要因の一つとなっている。また、その背景に、男性の長時間労働の問題があることも一面の事実である。したがって、男性の労働時間をワーク・ライフ・バランスに配慮した適正なものにすることが一つの政策課題となっている。これは、必ずしも子育て期の女性の就業促進のためばかりではないが、結果的にそれに結びつくものといえる。労働時間を適正な長さにしていくためには、残業の総量規制などの施策が考えられるが、同時にここでは、ワーク・ライフ・バランスの視点から、労働政策研究報告書No.151「ワーク・ライフ・バランス比較法研究＜最終労働政策研究報告書＞」（＜概要 33＞）で紹介された英国の弾力的勤務制度や欧州の休息時間制度の導入が検討されてもよいと指摘しておきたい。

## ⑤均等推進と両立支援とがあいまった女性従業員の活躍増進

子育て期の女性の就業継続が進まない背景の一つとして、従事している仕事に意義ややりがいを見出せていないこともあると考えられる。また、子育て期の女性の就業促進を図る目的には、単に就労していただくことではなく、持てる能力を十二分に発揮して職業生活においても活躍していただくことをめざすという側面がある。このため、両立支援策と

---

その場合、突発的な代替要員（者）の確保などに追加的な費用が発生することとなる。なおこれは、仕事上重要な役割を担っている女性社員においては、下記⑥の論点とも関連する課題である。

<sup>53</sup> たとえば労働政策研究報告書No.109「出産・育児期の就業継続と育児休業－大企業と中小企業の比較を中心に－」（＜概要 12＞）などがある。

ともに、併せて就業分野や能力開発といった側面における機会均等の進展が政策課題となるところである。

### ＜非正規雇用の問題が課題の一つ＞

以上、子育て期における女性について、主に就業継続の促進の視点から、中小企業等を中心として両立支援制度の一層の普及と制度の的確な運用、社会的な子育て支援環境の整備、夫の子育て参加等をはじめとするワーク・ライフ・バランスの視点からの労働時間の適正化を通じて、企業、地域、家族（特に夫）が適切な役割分担をしながら、「子育て&仕事」環境を整備すること、そして均等政策等を通じての女性の活躍促進の重要性を述べた。しかしながら、子育て期の女性の就業促進に関する大きな課題の一つとして、そうした支援が届きにくい非正規形態での就業が増大していることがある。これについては、非正規関連の政策課題として、もう一つのターゲット層である高年齢者についての課題を整理した後で、節を改めて非正規雇用の問題を総合的視点から取り上げたいと思う。

### （３）高年齢者の就業促進

再び図 3-1（p 110）に戻って、就業促進の 3 つ目のターゲット層が高年齢者について課題を整理してみたい。高年齢層は、職業生涯の最終段階にある層であり、積み重ねられたキャリアをベースとして就業促進や緩やかな引退過程をサポートすることが望まれる。

高年齢者の就業促進に当たっては、まずはその制約になっている事象として、就業能力に比べて若すぎる年齢に企業の定年が設定されているために、それを十分に活かせずに退職を余儀なくされてきた面が大きいことへの対処が求められる。このため、定年までキャリアを積んできた企業（仕事面で継続性のある関連企業を含む。）において定年以降もできる限り就業（＝雇用）を継続できるようにすることが第一の課題になる。現在のところ一般的に就業能力に急激な低下はないと考えられる 65 歳程度までについては、この方向での政策を推進することが求められ、現に高年齢者雇用安定法の改正により適切な対応が講じられている。

そして、その次の段階として、65 歳以降の就業をどのようにするかが政策課題の前面に出てきている。現在までのところ、一部を除き企業は特段の対応を考えていないのが一般的である。また、高齢期を緩やかな引退過程ととらえたとき、賃金や収入の稼得をめざした就業とともに、社会参加による「やりがい」自体をめざした社会貢献活動への参加も一つの職分となり得るところであり、その促進も労働行政上の政策課題の一つになり得るものと考えられる。

以上、65 歳までの雇用継続推進、65 歳以降の就業環境の整備、及び社会参加活動の促進の 3 つの政策課題を挙げた。以下それぞれについて、政策論点を整理しておきたい。なお、これらの課題を抽出するに当たっての前提として、現在の高年齢層は総じて順調なキャリアを歩むことができたというものがある。恐らくその前提は、太宗として想定してよい状況にあると思われる。とはいえ、一部に必ずしもそうではない人々も存在すること、そして、若年者等をめぐる現在の状況が今後も続いたときは、やがてそうした前提も成り立たない状況になる可能性もあることは留意されてよいであろう。

### ＜高年齢者の就業促進をめぐる政策論点＞

### ①65歳までの雇用継続の推進

現在までのところ65歳までの雇用継続は、大半が定年年齢（60歳）はそのままにして、嘱託社員として雇用上の位置づけを変えたうえでの再雇用であった。すなわち、定年に到達した時点で賃金を中心に労働条件を調整した上で、原則としてそれまでの仕事又は関連の強い仕事に従事させるというものであった。しかしながら、雇用確保措置義務が継続雇用の対象に条件を付け得る段階から希望者全員としなければならない段階へと制度的に変化するに際して、他の年齢層も含めたトータルとしての賃金・人事制度の見直しが必要になってくると考えられる。その点は、労働政策研究報告書No.120「継続雇用等をめぐる高齢者就業の現状と課題」（〈概要 16〉）などで指摘されたところである。その際には、賃金制度をより仕事ベースや役割期待ベースのものにするなどのほか、高年齢者の十全な能力発揮を図るために、全年齢層にわたる能力開発施策の見直し・整備も求められる。さらには、継続対象従業員の側の健康面や生活ニーズに見合った就業環境の整備も必要となる場合も出てくるものと考えられる。そうした企業や労使の取組を促し、支援することが重要な課題であり、好事例の周知をはじめ、期限を限って思い切った助成措置の実施も検討されてもよいと考える。

### ②65歳以降における就業環境の整備

ほとんどの企業は、現在のところ、65歳以降の雇用に関して検討さえしていない段階にある。その中で、資料シリーズNo.93「高齢者の就業実態に関する研究－高齢者の就業促進に向けた企業の取組み－」（〈概要 18〉）で報告されたこの面での先行企業においては、加齢とともに従事可能な仕事に配置していくこと、その際定期的に面談を行うことなどを通して高齢従業員自身も参加して仕事を工夫し、開発していくといった取組が重要であるとされている。こうした企業の取組の好事例を周知するとともに、取り組もうとする企業に対して必要な支援を行うことも政策課題の一つとなろう。

加えて、現在雇用保険制度において65歳を超える雇用労働者は、特例継続の場合を除いて雇用保険の被保険者とされないこととなっている。65歳以上の雇用を促進することがただちにこの措置の見直しに直結するとは考えないが、中期的課題としてそのあり方について検討していくことはあってよいと考えられる。さらにまた、こうした高齢従業員の雇用において、従来の使用従属関係を基調とする雇用関係論に関して、見直されるべきことがあるかどうかの検討も中期的な課題になると考えられる。

### ③緩やかな引退過程における社会参加活動の促進

社会貢献活動への高年齢者の参加については、例えば労働政策研究報告書No.142「高齢者の社会貢献活動に関する研究－定量分析と定性分析から－」（〈概要 19〉）において分析と事例紹介が行われており、今後、高年齢者の参加希望が増大することが見込まれる。

社会貢献活動への参加をめぐる状況は、職業活動とよく似た形態を持っている。活動に参加しようとする側と社会貢献活動を組織して参加者を募っている側とは、ちょうど求職と求人との関係に類似した関係にある。また、社会貢献活動も職業上の仕事も社会にとって意義のある行為であることには変わりなく、その行為が人々の能力の適切な発揮であることにも変わりがない。また、活動の実施に伴い、活動上の事故による負傷等を被る危険性もある。違いは、直接の対価関係にあるかないかということ（賃金の支払いがないという

だけでなく、活動への参加が常に任意であること) だけである。このように考えるとき、労働行政においても、社会貢献活動への参加促進に関して一定の役割を果たすことができると考えられる。

併せてその際、社会貢献活動の基盤となるボランティア活動と雇用労働との間の区分に関する整理や、そうした公的支援の対象とするに足る社会的意義を持った活動の特定などといった原理的な課題も存在している。

### ＜高齢期の非正規雇用＞

上述のように高齢者の就業継続に際しては、正社員ではなく「嘱託社員」などフルタイム型の非正規雇用である場合が多い。また、今後 65 歳以上の就業を展望するとき、パートタイム型の就業の増加していくものと考えられる。さらには、上述の社会貢献活動においては、「有償ボランティア」など非正規雇用との接点を持つ活動形態も存在する。したがって、非正規雇用の問題を考えるときは、メインの論点であるかどうかは別として、高齢期の就業の視点も考慮する必要があるであろう。

#### （４）ターゲット層以外における就業促進の課題

また図 3-1 では、3 つのターゲット層のほか、壮・中年層や定年到達前の高齢層についても、経済社会の変化の下で雇用調整という切実な問題がこれまでよりも頻繁に発生するようになってきていることも示している。そこでの課題は、リーマンショック後のような大きな経済収縮があり、「次の雇用機会」を非正規雇用にあってもすぐには見つけることが困難なような時期において、正規雇用者はもとより非正規雇用者を含めた雇用維持を図ること、及び中長期的な産業構造の変化に対応した職業転換を援助すること、の大きく二つが考えられる。後者については、転換先の雇用開発（就業環境の整備を含む。）も含め、産業という視点を中心とした産業別雇用対策が再構築されてもよいと考えられる。

## 2. 非正規雇用に関する政策の総合的实施

こんにち、非正規雇用が雇用労働面の大きな問題となっているが、上述のようにそれはまた、「全員参加型社会」の構築という視点からも最大の焦点となる課題であることといえる。そこで、ここでは、非正規雇用をめぐる政策論点を総合的に取り上げておきたいと思う。その際、それ自身として単独で大きな政策論点であるものであっても、非正規雇用の問題の視点から整理している場合が少なくないことを断っておきたい<sup>54</sup>。

### （１）能力開発の重要性

非正規雇用の問題への対応においては第一に、能力開発が非常に大きな役割を果たす。労働政策研究報告書 No.117 「非正規社員のキャリア形成－能力開発と正社員転換の実態－」（＜概要 6＞）をはじめとした JILPT 第 2 期の調査研究結果によっても、正社員転換にせ

<sup>54</sup> 以下は、JILPT 第 2 期プロジェクト研究シリーズ No. 3 「非正規就業の実態とその政策課題」のうち筆者が担当した第 9 章「プロローグ：政策インプリケーション－「多様就業社会」の実現に向けた政策課題－」の第 1 節「当面の政策課題」をベースにしたものである。

よ、就業条件・環境の整備（賃金等処遇の上昇や正規・非正規間の均等・均衡処遇）にせよ、能力開発がキー・ファクターであることが示されている。

#### （非正規雇用者の能力開発の阻害要因）

非正規雇用者については、正規雇用者に比べて能力開発機会が少ないことが指摘されている。その主な要因を列挙してみよう。

##### ①企業側に非正規雇用者の能力開発に関する誘因が少ないこと

非正規雇用者は、一般に有期雇用であり、また、活用の範囲が限定されていることから、当面の業務遂行に必要なものは別として、企業側に非正規雇用者に対して教育訓練等能力開発を実施しようとする誘因が働きにくいことが挙げられる<sup>55</sup>。

##### ②非正規雇用者に費用負担の余裕がないこと

非正規雇用者は、一般に賃金水準が低く能力開発のために必要な費用を自身で負担する余裕がないことが挙げられる。

##### ③非正規雇用者に時間的余裕がないこと

とりわけフルタイム就業をしている非正規雇用者にあっては、能力開発のための取組と仕事との両立が困難である場合が少なくないことが挙げられる。

##### ④非正規雇用者にとって就職や処遇改善に結びつくかどうか分からないこと

せっかく能力開発をしても、その結果が就職や処遇の改善に結びつくかどうか分からないければ、そうした取組に積極的になれないことが挙げられる。

#### （阻害要因を乗り越える政策方向）

非正規雇用者の能力開発を進めるためには、上記のような「阻害要因」を乗り越えるような方向での政策が実施されることが望まれる。既に実施されている施策も少なくないが、次のような政策方向が望まれる。

##### ①非正規雇用者を対象とした施策の積極的实施

理想論をさておけば、当面、企業の側に非正規雇用者を対象とした能力開発の飛躍的な充実を求めることは、あまり現実的ではない。そこで、施策の重点は、非正規雇用者自身の取組を支援することであろう。これに関連する「阻害要因」は、費用負担の余裕のなさ、時間的余裕のなさ、及び能力開発と就職との関連性に関する情報不足であった。

費用面への対応については、その中心として雇用保険制度による経済的支援が挙げられる。このためには、非正規雇用者に対して雇用保険が的確に適用されていることが基本的に重要である。それを前提として、支援にあたっては、対象者のキャリア形成の展望に沿った職業能力の開発であることを確保しつつ、非正規雇用者にとって使い勝手のよい制度面の工夫がなされることが必要であろう<sup>56</sup>。

時間面への対応については、仕事時間との調整については事業主による配慮を求めるところも大きいですが、現実としてなかなか困難であることが予想される。したがって、上記の

<sup>55</sup> ただし、専門性の活用や正社員としての採用に向けた見極めなどを動機として非正規雇用を活用している場合は、この限りではないと考えられる。

<sup>56</sup> 例えば、後述のように、能力開発に関する専門的な知識を持つとともに労働市場の状況にも通じた機関（「キャリア・センター」・仮称）において、専門家が非正規雇用者からのキャリア相談に応じるとともに、その「キャリア展望書」を認定のうえそれに沿った教育訓練を受講した場合には、その費用に関して高率の助成を行うことといったことが考えられる。



経済的支援の対象となった教育訓練機関（能力開発ベンダー）による時間面の工夫に期待することが現実的であろう<sup>57</sup>。また、非正規雇用にあつては、実際として仕事のない期間（＝「失業期間」）が生じることも多いが、そのような場合に、上記のような経済的支援を受けながらの能力開発に取り組むことが推奨されてよいであろう。

能力開発と就職との関連性については、現実としてそれを明確にすることは非常に困難であるといわざるを得ない。しかしながら、上述のような自身のキャリア形成の展望に沿った能力開発であれば、当面すぐには就職に結びつくことがないとしても、長期的なキャリア形成にはプラスであろう。また、何らかの能力開発に努めていること自体が就職にとって有利に働く可能性があることにも留意する必要がある。

後述のように事業主（＝求人者）に対して必要としているスキル等の明確化を促しつつ、求められているスキルないしその程度とを情報提供することを通じて、どのような能力開発が実際のマッチングの現場では求められているのかを「見える化」する努力は続けていく必要がある。また、定型・補助的業務以外に企業が非正規雇用者に求めるものは、範囲の限定された職務であることが多く、そうした中程度の専門性を伴った職務の遂行能力を養成するような教育訓練の充実も望まれる。さらには、能力開発がその結果として社会的な能力評価を伴い、就職（＝採用）に際して重視される要素となるようなものであることも重要である<sup>58</sup>。

## ②非正規雇用者の能力開発を行う企業（事業主）に対する施策方向

非正規雇用者の能力開発に関して企業（事業主）を対象とした施策方向としては、とりわけ正社員としての採用の見極めに非正規雇用を活用している場合に実施される計画的な教育訓練に対する支援を充実することが当面重要であろう。また、この教育訓練に対する支援は、正社員への転換に向けたものとともに、正社員転換後に行われるものも範囲に含めることが必要であろう。

また、上述のように、事業主（＝求人者）に対して必要となるスキル等の明確化を促すことも重要である。その際、例えば地域の中小企業が求める人材のスキル等を明確にしつつ、正社員転換を希望する非正規雇用者に対して共同で教育訓練を実施するなどの集团的取組を組織しながらそれを助成するといったことも効果的であろう<sup>59</sup>。

このほか指摘されるべきは、登録型派遣について派遣元における能力開発は限定的な機能しか担えていないが、本来的には、ある派遣期間の終了から次の派遣期間の開始までのインターバルは能力開発を実施する大きなチャンスとなり得るものである。これが現実になっていない背景には、派遣元における経費負担能力のなさがあるものと容易に推測される。雇用関係を維持したうえで派遣労働者に対して派遣元（その団体を含む）が行う技能アップのための能力開発に対して、使い勝手のよさを伴った助成が検討されてよいであらう

<sup>57</sup> 例えば、土日・祝日などの休日だけのコースや、やむなく受講できなかった場合の補講の実施、通信環境を使った質疑応答などの配慮が考えられる。

<sup>58</sup> 非正規雇用者にとって、自己のキャリア形成の展望に沿って行われ、教育訓練の受講・修了が社会的な能力評価・証明となり、就職に有利に働く、といった相談、教育訓練及び職業あっせんが一連のサービスとして提供されることが、もっとも望ましい支援であろう。

<sup>59</sup> こうした場面において、中小企業団体等と後述の「キャリア・センター」とが緊密な連携をとることが考えられる。

う。

## （２）多様なキャリア形成展望への対応

能力開発の重要性は上述のとおりであるが、非正規雇用者のキャリア形成を考えると、少なくとも３つのグループに分けて整理することが必要である。すなわち、①正社員への転換を希望するもの、②非正規形態での就業の継続を希望するもの、及び③典型的な「主婦パート」にみられるような「副業的な」就業をめざすグループの計３グループである。

### （正社員転換希望のグループ）

このグループの典型例は、新規学卒の段階で正規雇用の機会が得られず、非正規雇用で社会人としての就業を始め、それが継続している層である<sup>60</sup>。

そうした正社員転換希望グループについては、上述の能力開発についてフル規格の支援が適宜実施されることが求められるが、正社員転換には企業の内部登用と企業を変えた正社員中途採用との２つのコースがあることにも留意される必要がある<sup>61</sup>。

企業内での非正規雇用から正規雇用への内部転換（登用）については、まずもって的確な登用制度の導入を企業に促すことが必要である。登用制度は、例えば、①転換希望申し出、②職場の上長の推薦、③企業（人事担当部門）による選考、④合格者の正社員登用、といった手続きで制度化されることが多い。その際、登用されるために必要な要件や選考方法、正社員へ直接転換するのかそれとも中間的な形態を経由するのか、登用時に正社員処遇体系のどのような格付けにするのか、といったことが的確・適正に設定され、明確にされることが望まれる。そのうえで、登用前後における教育訓練・研修を設定するなど、登用という「点」ではなく一連の「線」として登用制度が整備されることが望まれる。

つぎに、正社員中途採用、すなわち外部労働市場を経由した正社員転換（以下「外部転換」という。）については、採用の成否判断にあたって企業（事業主）が重視する事項が的確に伝わるようにすることが重要であり、とりわけこれまでの非正規就業での実績表示が重要である<sup>62</sup>。このため、求人企業への応募に際しては、履歴書に書くことが望まれる事項を教示することなどが有効であるが、もとより書くに相応しい職務経験や能力開発の取組が積み重ねられていることが重要である。その際「ジョブ・カード制度」など社会的な能力評価制度の活用が一層広まることが望まれる。一方、正社員中途採用をしようとする企業にあっては、上述のように、求めるスキル等の内容を可能な限り明確にすることが必要である。これら両者が相まって、円滑なマッチングと採用後に必要となる能力開発の見通しができるところである。

<sup>60</sup> 正社員転換希望グループには、学卒非正規就職層に限られるわけではなく、子育て期を経て非正規で再就業を開始した女性層、正社員として就業していたものの勤め先企業の事業上の事情で離職を余儀なくされ、非正規での就業となった中堅層などがある。

<sup>61</sup> 正社員転換希望グループは、非正規雇用の中でもフルタイム型の形態に多い。その中でも、契約社員は現在の勤め先での正社員転換を希望する機会が多いのに対して、派遣労働者では現在の勤め先以外で正社員転換を希望する機会が相対的に多い。ただし、こうした形態による区分を参考にしつつも、固定観念を持つことなく、個々の希望を的確に把握することが求められる。

<sup>62</sup> 労働政策研究報告書No.132「非正規雇用に関する調査研究報告書－非正規雇用の動向と均衡処遇、正社員転換を中心として－」（＜概要 20＞）のベースとなった調査によれば、（他企業で）非正規雇用者であった人を正社員として採用する場合にはよいと考える情報としては、「従事した具体的な仕事」（74.3%）、「保有する免許・資格」（58.6%）、「前職を辞めた理由」（57.5%）、「前職での勤怠」（46.3%）などを挙げる事業所が多くなっている。

これに関連して、非正規活用企業において、非正規従業員の賃金・処遇制度の整備も重要である。近年では、非正規雇用者についても一定の資格制度を導入している企業が少なくないが、前職企業の資格制度でどのように位置づけられていたかは、外部転換における正社員採用や格付けのための重要な情報となると考えられる。このような取組を通じて、正社員中途採用時にその能力が適切に評価されたいうえで賃金等の格付けが行われるならば、外部転換に際して一時的ではあれ収入が低下することから転換に消極的になるといったことはある程度避けられると考えられる。

また、就業によって勤務経験を積むことは、一般にキャリア形成にとって重要な要素である。労働政策研究報告書No.139「登録型派遣労働者のキャリアパス、働き方、意識－88人の派遣労働者のヒアリング調査から－」（概要 23頁）において派遣労働者の事例が紹介されているが、キャリアの視点から有期雇用での就業を戦略的につなげていきながら、より高い能力を身につけていくことも追求されてよいであろう。そのように長い期間の努力を通じてはじめて、正社員転換にたどりつくことも事実である。派遣元事業者等においても、こうした派遣労働者のキャリア形成をサポートするような人材管理制度の整備を行うことも望ましく、そうした取組を支援することも政策課題の一つとなろう。

#### （非正規継続希望のグループ）

非正規形態での就業を継続していくことを希望するグループには、例えば、①一定程度の収入は必要不可欠であり就業を継続する強い意志はあるものの家事等との両立のために非正規形態での就業を希望している人々、②勤め先の経営上の都合でそれまでの正社員就業からの離職を余儀なくされた中高年層であって、フルタイム型の非正規での就業機会を得ており、他に正社員の就業先を探すよりは現在の就業の継続を希望しているもの、③病弱その他の事情から、正社員就業をすることが非常に困難な層、などが考えられる。

このグループは、非正規雇用のままでキャリア形成を図る層、又は図っていかざるを得ない層であるといえるが、その場合は、現状では自己啓発型かつ専門職型の能力開発支援が重要なターゲットとなるであろう。また、非正規就業を戦略的に活用していこうとする企業を中心として、非正規形態の従業員の賃金・処遇制度の整備を促進することも重要な政策方向となろう。処遇体系が整備されるに従って、自己啓発のみでなく企業によってキャリア形成に向けた能力開発が実施されるようになることが期待される。

#### （「副業的就業」希望者層）

典型的な主婦パートにみられるように、トータルの生活の中で職業生活を従とする層（従とできる層）であって、原則として積極的なキャリア形成の取組を希望も期待もあまりしていない人々も少なくない。したがって、そうしたグループにあっては、能力開発等に関しては受動的な政策対応とせざるを得ない。

とはいえ、働く側の意識が「副業的就業」であることと、企業にとっての戦力かどうかとは別問題であるという面がある。「副業的就業」であることは「おだなりの就業」であることを意味しない。少なくとも就業中において、意識の上ではそれぞれの立場で、事業に貢献しようとする姿勢を持って仕事に取り組んでいる人が多い。したがって、仕事を通じた能力アップ、すなわち OJT の効果を的確に評価し、一定程度の昇進・昇給制度の導入は促進されてよいであろう。その際において留意しなければならないのが税制や社会保険適

用等との関係で行われる「就業調整」である。これについては、税制や社会保険制度における関連の制度設計の問題が基本ではあるが、企業独自の対応として例えば基準域前後で賃金額が飛躍する賃金制度とするなど、調整しなくなることに伴う就業者のデメリットを相当に代償するようにすることも考えられてよい。こうすることで、一定程度の昇進・昇給制度の導入が可能となり、また、特段の配慮の必要なく基準を超える就業を求めることができるようになるであろう<sup>63</sup>。

### （３）能力開発を基軸とするキャリア形成支援

－日本版コミュニティ・カレッジ&キャリア・センターの提言－

以上、非正規雇用の問題への対応にとって能力開発をベースとしたキャリア形成支援が必要であることを述べたが、ここでやや具体的な政策構想を提言しておきたい。もとより研究者としての筆者の個人的見解であり、実現の可否を含めて検討がなされるべきことはいうまでもない。

働く人々の的確なキャリア形成を図るためには、働く人々が必要に応じ、また、使い勝手よく自己のキャリアについて相談を受けることができ、また、キャリア形成に必要な能力開発を行う場合などにおいて、さまざまな支援を得るための中軸機能を果たすところが必要である。このような機能は、非正規雇用者に限らずすべての働く人々にとって必要なものであるが、当面、非正規雇用者、さらにはとりわけ若年非正規を主なターゲットとして構想することが求められる。

こうした構想をするに当たって、JILPT 第2期の調査研究成果から得られる知見を総動員して、考慮すべき要素を列挙すると、次のようなものが挙げられる。

- ①能力開発に関する専門的な知識を持つとともに労働市場の状況にも通じた専門家によるキャリア相談が受けられること。（専門的相談）
- ②能力開発を通じて、新規学卒の際における正社員就職の「失敗」を打ち消すことができること。（真の「第二新卒」）
- ③キャリア形成支援に関してワン・ストップないしポータル機能を持っていること。（総合的対応機能）
- ④非正規雇用者がアクセス可能な（アクセスしたくなる）「地域」にあること。（地域性）
- ⑤能力開発や労働力需給調整に関する関係機関はもとより、産業界、教育機関、地方自治体などの密接な連携の下に所要の事業が行われること。（産学行政連携）
- ⑥能力開発については、実践的な内容を持ち、地域の具体的な雇用需要に照応しながら行われること。（実践的デュアル性）
- ⑦また、職業資格はもとより、企業を越えて活用できる能力評価、能力証明をできる限り伴っていること。（社会的通用性）

これを要約すれば、米国の「コミュニティ・カレッジ」のような能力開発機関と、相談機能をはじめとする総合的支援機能（キャリア・センター）を併せたようなものである。

---

<sup>63</sup> 企業経営の視点から、このような賃金制度を設定するコストと、就業調整に係る時間を超えて就業してもらうことのメリット（代替要因を用意するコストを考慮して）とを比較して導入が決められればよいが、筆者は後者が前者を上回る場合が少なくないと考えている。

例えば、専門家が非正規雇用者からのキャリア相談に応じるとともに、その人に適した「キャリア展望書」を作成・認定のうえ、それに沿った教育訓練（「コミュニティ・カレッジ」が直接実施主体になる場合もあれば、他の教育訓練機関が行う場合もある。）を受講した場合（自己啓発の取組も広範に対象とすることが重要）には、その費用に関して高率の助成を行うことといったことが考えられる。その際には、機能的に同様である「ジョブ・カード制度」と一体となった制度設計が有効となろう。

組織的なあり方などは、諸般の事情を考慮しつつ検討される必要があるが、このような機能をもった総合的キャリア形成支援機関の整備が是非とも必要であると考えられる。

なお、いわゆるニート層については、直接的にこの機関の対象とすることは困難であると思われるので、職業的意識や意欲、基礎的構えの醸成に関して寄り添い型の支援を行う機関を主体として、職業準備性が熟したと判断された段階で両者が連携を取りながら次のステップに誘うことが重要であろう。

#### **（４） 処遇環境の整備（均等・均衡処遇）**

キャリア形成とともに、非正規雇用に対応して重要な課題となるのが、非正規雇用そのものの就業条件・環境の整備である。その中でも当面の重要課題となっているのが、賃金格差を中心とした正規・非正規間におけるあまりにも大きな格差の是正であるといえる。

正規・非正規間の処遇格差への政策対応については、平成 20 年 4 月からの改正パートタイム労働法の施行により新たな段階に入っている。

労働政策研究報告書No.132「非正規雇用に関する調査研究報告書－非正規雇用の動向と均衡処遇、正社員転換を中心として－」（〈概要 20〉）での分析結果においても、職務の中に「責任の程度」を含めて同一性を規定し、均等・均衡待遇の対象を設定するパートタイム労働法の考え方は、働く人々の意識にも総じて合致するものであることが示されている。当面その考え方を前提として、パートタイム労働者だけでなくフルタイム型の非正規雇用者（契約社員など）に関しても適用されることが望まれる。もとより賃金水準面だけでなく、能力開発や福利厚生面での処遇格差への対応、処遇差の理由の説明義務、正社員転換への配慮といった全体的な適用が望まれる。いうなれば、ドイツのパート・有期労働法のような対象を広げた法整備を中期的にはめざすのがよいと思われる。

こうした正規・非正規間の処遇格差への対応と併せて、問題の一面として非正規雇用者の賃金水準が低いこと自体があることにかんがみ、上述のように非正規形態の従業員の賃金・処遇制度の整備を促進することや最低賃金水準の適切な設定などを通じて、非正規雇用者の賃金水準の底上げを図ることも必要である。

#### **（５） 大きな経済変動に際しての雇用の安定**

今次の、経済のグローバル化の負の側面の一つである世界的金融危機に伴うような大きな経済変動に際しては、正社員のみならず非正規雇用者の雇用の安定を図ることが重要な課題となる。大きな経済変動にあっては、市場の動きがオーバー・シュートとなってしまう、その急激な下降局面で適当な政策対応を講じなければ収縮の連鎖に陥ってしまう可能性がある。その収縮の連鎖に繋がるルートの一つが雇用の縮小であり、雇用の安定を図る

ことが最大の経済政策の一つとなっているといえる。

経済の縮小期にあつて雇用の維持・安定を図る施策としては、雇用調整助成金制度がある。この制度は有効に機能しているものと考えられるが、現在までのところ非正規雇用者への活用はあまり進んでいるとはいえない状況にある。現在でもこの制度は、雇用保険の被保険者である限り非正規雇用者も適用対象であり、活用できることになっているが、より使い勝手のよいものになるよう工夫しつつ、非正規雇用者の雇用の安定にもその威力を発揮するようされることが望まれる。

## **（６）その他の非正規雇用をめぐる政策課題**

以上のほか、非正規雇用の問題に関連して、次のような政策課題を挙げることができる。それ自体が重要な政策論点でもあるものが多く、これらを十二分に展開することは、筆者には荷が重過ぎるので、ここでは論点の要旨を簡潔に紹介するにとどめることにしたい。

### **①労使協議による合意形成メカニズムの拡充**

職場において量的に、さらに質的に非正規雇用者のウェイトが高まるとともに、また、多様な働き方をする従業員が増えることは、個々の実情に合った人事管理面の対応が必要となるところであり、従来以上に職場の労使による合意に基づく雇用就業ルールの形成が重要となる。このため、非正規雇用者をはじめ多様な従業員を含めた職場における労使協議・合意メカニズム（いわゆる苦情処理メカニズムを含む。）の拡充に向けた検討が求められる。

### **②個別的労働関係紛争調整機能の整備**

労働政策研究報告書No.123「個別労働関係紛争事案の内容分析－雇用終了、いじめ・嫌がらせ、労働条件引き下げ及び三者間労務提供関係－」（＜概要 36＞）で詳細に分析されているように、解雇等をはじめとして個別的な労働関係紛争が増大している。その背景の一つに非正規雇用者の増大があるものと考えられる。個別的な労働関係紛争については、上記①の職場内労使の対応により事前・事後に適切に対応されることが一義的には望ましいが、一方で、外部にそうした紛争を解決するシステムが体系的に整備されることも必要である<sup>64</sup>。現在においても、かなり整備されているが、加えて筆者としては、社会的レベルの集団的労使関係をベースにした関与の下で調整が行われることが効果的かつ望ましいと考えるところであり、この面での検討も期待しておきたい。

### **③職場におけるいじめ・嫌がらせへの対応**

上記報告書でも指摘されているように、職場におけるいじめ・嫌がらせをめぐる個別的労働関係紛争も少なくないウェイトを占めている。また、非正規雇用者は、いじめ・嫌がらせの対象になりやすいともいわれている。この問題については、労働行政としても対策の一步を踏み出したばかりであるが、仕事の現場では対応に苦慮する大きな問題になる可能性があり、さらなる検討と施策の充実が求められる<sup>65</sup>。

<sup>64</sup> 「体系的に」とは、そうした機能を担う機関が一つではなく、裁判上やそれ以外に、複数のものが用意されて、労使にとって使い勝手のよいものとして提供されることを意図している。

<sup>65</sup> JILPTにおいても、第3期のプロジェクト研究サブテーマの一つとして、引き続き調査研究に取り組むこととしている。

#### ④就業支援社会的企業の育成

ニートと呼ばれる人々の中には、現在ただちに一般の企業の中で就業することが困難な状態に陥っている人々も少なくないが、そうした人々については、労働政策研究報告書No.129『若者統合型社会的企業』の可能性と課題』（＜概要7＞）で示されているように、保護ないし配慮された状態の下で継続的に働く場として「社会的企業」の育成を検討することも望まれる。そうした就労を通して働くことへの自信を獲得し、一般雇用への道が開けるものと考えられる。

#### ⑤地方公共団体の役割

最後に、就業促進の3つのターゲット層に関する施策や非正規雇用問題に関する対応には、市民福祉の増進や地域企業の振興といった面があり、関連の施策と一体となった施策の推進が効果的である場合が少なくない。上述の施策にも市や県レベルで実施主体となるのが効果的と思われるものもあり、また、そうした取組を行う地方自治体に対する助成等の支援も検討されてよいであろう。

#### おわりに

以上で、このレポートは一応閉じることとしたい。

冒頭で述べたように、この「レポート」は、JILPTが第2期（期間：平成19年度～23年度）においてとりまとめた広範な調査研究成果の中から、筆者の現時点での問題意識に沿って特に重要であると思われる政策的インプリケーションを抽出し、整理して作成したものである。また、その際、JILPT第2期の最大テーマが「全員参加型社会」の構築であるとの認識に基づきとりまとめた。もし他の視点から記述するとすれば、別の成果を取り上げ、別の構成となったと思われる。したがって、あり得る「レポート」の中の一つの形を提示したという性格のものとなっている。

第2期という5年間にわたる調査研究成果をベースとしたため、結果的にやや大部の総花的なレポートになってしまった。その割に書かれなかった重要な政策論点が多く残されている。たとえば、労働時間の問題や均等政策、職業紹介のあり方、企業の人事管理なども本格的に取り扱っていない。現在JILPT内部においては、テーマ別・領域別に政策論点を深掘りしたレポートを作成すべく検討と作業を進めている。やがて、もう少し力量感のあるレポートをお届けできるのではないかと考えている。

とはいえ、第3期から開始する試みに先鞭をつけるという意義と役割を、このレポートに託して、ひとまず筆（キー・ボード）を納めることとしたい。