



労働政策研究報告書 No. 63

2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

これからの雇用戦略

—誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—

労働政策研究・研修機構

これからの雇用戦略

—誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

石油危機以降、先進諸国では深刻化する雇用・失業問題にいかに対応していくかが、雇用政策の重要な課題となった。OECD（経済協力開発機構）が、1994年にまとめた報告書（The Jobs Strategy: Facts, Analysis, Strategies, 1994）においては、高水準の失業に直面するOECD諸国の経済構造を詳細に分析した上で、市場メカニズムを重視する立場に立った雇用創出のための戦略的政策を提言した。一方、EU（欧州連合）は、1997年以来、OECD雇用戦略に比べて社会的統合をより重視したEU雇用戦略を提示し、推進している。

我が国においても、政策の概念や方向性を明らかにした上で、中長期的観点からの雇用戦略に基づいた政策展開を行っていくことの必要性の認識が高まる中で、独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）に対し、所管大臣である厚生労働大臣から提示された中期目標（平成15年10月～19年3月）において、「我が国における雇用戦略の在り方」が研究課題として提示された。

これを受けてJILPTでは、プロジェクト研究「我が国における雇用戦略の在り方に関する研究」に取り組んでいる。これまで、先行事例となるOECD及びEUの雇用戦略の調査分析等を行い、2004年12月には、外部研究者等専門家の参加を得て研究会を設置し、我が国における雇用戦略及びその柱の在り方に焦点を当てて議論を行ってきた。

研究会では、中・長期的視点に立ち、雇用・就業に係る政策を立案する際の基本的方向性について議論が行われたが、本報告は、その議論の成果に基づいて、雇用戦略の在り方に関する考え方を中心に当機構研究員が取りまとめたものである。将来の激しい国際競争下の多様な知恵の時代にあっても、誰もが社会参加し、能力を高め、我が国経済社会を豊かで活力ある明るいものとしていくための基本的な政策の方向性を示すことができたのではないかと考えている。

ご多忙な中にもかかわらず、研究会に参加し、真摯な議論を行っていただいた学識経験者、労使及び行政関係者の方々に感謝の意を表したい。

2006年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 小 野 旭

執筆担当者

氏名	所属	執筆章
藤井 宏一 <small>ふじ い ひろかず</small>	労働政策研究・研修機構雇用戦略部門統括研究員	第2部第3章
松淵 厚樹 <small>まつ ぶち あつ き</small>	労働政策研究・研修機構情報解析部情報管理課長 (前雇用戦略部門主任研究員)	第1部第1章, 第2章 第2部第1章, 第2章 むすび
千葉 登志雄 <small>ちよば としお</small>	労働政策研究・研修機構雇用戦略部門主任研究員	第2部第4章

目 次

まえがき

第1部 我が国における雇用戦略の検討について	1
第1章 雇用戦略の検討の趣旨	1
第2章 雇用戦略策定の意義	4
1 これまでの政策に関する基本認識	4
(1) 経済政策	4
(2) 雇用政策	5
2 将来の雇用・就業を取り巻く環境等に関する基本認識	7
(1) 将来の社会経済環境に関する基本認識	7
(2) 将来の労働力需給に関する基本認識	9
(3) 今後求められる対応の方向性	11
3 雇用戦略策定の意義	13
(1) OECD、EU の取組から	13
(2) 雇用戦略の必要性	14
〔参考1〕戦後の経済政策と雇用政策の概要	15
1 戦後の経済政策の概要	15
2 戦後の雇用政策の概要	17
〔参考2〕OECD と EU の雇用戦略の概要	18
1 OECD 雇用戦略の概要	18
2 EU 雇用戦略の概要	20
資料 これからの雇用戦略 概念図	25
第2部 雇用戦略の目標と基本的方向性	27
第1章 雇用戦略の基本的理念・目標	27
1 雇用戦略を検討する際の留意点	27
2 雇用戦略の基本的理念	29
3 雇用戦略の基本的理念を実現するための柱となる戦略目標	31

第2章 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築	35
1 全員参加型社会とは	35
2 全員参加型社会を実現するための課題・対応の方向性	36
(1) 就業を通じた社会参加の促進	36
(2) 就業機会の確保・創出	40
(3) 雇用・就業のセーフティネット	42
(4) 全員が社会にかかわること及び社会全体のコミュニケーションの確保	46
(5) 地域雇用戦略	49
第3章 就業の質の確保と就業インセンティブの向上	56
1 就業の質の確保と就業インセンティブの向上の必要性	56
(1) 「就業の質」の確保と就業インセンティブの向上の必要性	56
(2) 「就業の質」とは何か	57
(3) 生産性、企業業績と就業の質	59
2 就業の質の確保と就業インセンティブの向上に向けた課題・対応の方向性	61
(1) 仕事以外の場の充実と生活の質の確保	61
(2) 多様な働き方の選択肢の確保	62
(3) 仕事と生活の調和	64
(4) 雇用の安定性と柔軟性の両立	64
(5) 労働契約ルールの特明確化	65
(6) 外部労働市場の環境整備	65
(7) 新たな雇用システムの構築	65
(8) 政策運営の基本：政策間の整合性と就業インセンティブを高める政策	66
3 仕事と生活の調和がとれた勤労者生活の実現の必要性	66
(1) 仕事と生活の調和の必要性	66
(2) 仕事と生活の調和の実現に向けた対応—個人、企業、政府の取組—	67
4 新たな雇用システムの構築の必要性	69
5 格差問題と処遇の均衡	70
(1) 格差の現状	70
(2) 格差等への今後の対応方針	73
(3) 政策対応の方向性	75
第4章 キャリア権を基軸としたキャリア形成支援	77
1 「人」が主役となる時代のキャリア形成	77
(1) 主役としての「人」	77

(2) キャリア形成の意義	77
2 キャリアをめぐる環境変化	78
(1) 外部労働市場に着目した環境変化	79
(2) 内部労働市場に着目した環境変化	80
3 「キャリア権」の構想	81
(1) キャリア権の意義	81
(2) キャリア権の概要	82
(3) キャリア権に関わる課題	84
4 個人が主導するキャリア形成の現状	85
(1) 自己啓発	85
(2) 職業訓練	86
(3) キャリア形成支援	88
(4) 職務経験を通じたキャリア形成	88
(5) キャリア教育	89
5 キャリアをめぐる課題・対応の方向性	90
(1) 基本的な視点	90
(2) 自発的なキャリア形成の重層的支援	94
(3) キャリア基盤が脆弱な者に対する支援	98
むすび	101
参考文献	104
別表 成果物一覧	106

これからの雇用戦略 —誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—

第1部 我が国における雇用戦略の検討について

「戦略」とは、原義は、「戦術より広汎な作戦計画であり、各種の戦闘を総合し、戦争を全局的に運用する方法」¹であるとされる。この意味合いからすれば、雇用戦略とは、雇用を活性化することを通じて社会を活力あるものとするという戦略目標を実現するため、①雇用政策以外の政策も含め広汎にわたる関連諸政策を整合性が確保されるようにする、②ある程度の期間を見通しつつ関連諸政策が戦略目標の達成に向けて効率的に実施されるようにするための道筋を示す、ことを目的に策定されるものである。

したがって、戦略の策定に当たっては、基本的理念に基づいて設定された戦略目標とその達成のために必要とされる政策を明示し、かつ、政策の実施が担保されるようにすることが必須である。

今回の「我が国における雇用戦略の在り方に関する研究」においては、今後の我が国社会経済・雇用を取り巻く環境が大きく変化することが予想される中では、経済活力・付加価値を生み出す最も重要な要素は「人」であり、雇用政策のみならず我が国全体の政策を「人」を中心に置いたものとすべきであるという考え方を基本に検討を行った。

その検討に当たっては、基本的理念に基づいた中・長期的観点からの目標を設定すること、目標達成のための戦略の在り方については、雇用政策の対象範囲にとどまらず、「人」の活用と社会経済の活性化に関連する幅広い分野を対象とすること等に留意した。

したがって、本報告は、雇用戦略の基本的理念・目標及び戦略の柱の在り方に焦点を当てた検討の結果を取りまとめたものとなっている。

第1章 雇用戦略の検討の趣旨

近年、先進諸国においては、深刻化する雇用・失業問題や少子高齢化の進展により生じる課題への対応等が問題となっており、こうした課題に的確に対応するためには、すべての政策を整合的なものとして効果的な対応を行う必要があるとの認識が高まっている。

OECD 及び EU においては、1980年代から1990年代にかけて、深刻化する雇用・失業問題に対応するに当たっての理念やそれを実現するための目標、そして、その柱となる政策に

¹ 岩波書店「広辞苑」（第4版）を参考にした。

ついて、それぞれ 1994 年、1997 年に雇用戦略²として提示している。

特に、EU の雇用戦略では、「仕事を通じて万人を社会に統合する」という理念に基づいて「フル就業 (full employment)」という大目標³が設定された。その実施に当たっては、雇用政策以外も含めた政府全体としての政策の効果を高めるように政策の方向を収斂させることとしている。また、雇用戦略に基づいて 5 年間を目途とした中期指針が策定されるほか、各国で毎年策定される雇用指針の実施状況についてそれぞれ年次報告を作成するという「政策協調サイクル」が実行されるなど、状況の変化に応じた具体的な政策目標を設定し、その実施を担保するためのシステムが組み込まれている。こうした例を見れば、雇用戦略を実効性あるものとしていくためには、理念とそれに基づいた目標及び政策の方向性を示し、その目標の実現に向け、雇用関連に限定することなく幅広い政策等の実施を担保する仕組みをつくっていくことが有効である。

経済のグローバル化と情報通信技術 (ICT) の世界的拡大等を背景として、知識労働分野での周辺アジア諸国を含む世界的競争が激化している中で、我が国においても従来の規格大量生産大量消費型の近代工業社会から、付加価値を生み出す源泉として知識・技術・技能の占める比重が大きくなる「多様な知恵の時代」⁴への転換が進むと見込まれる。また、少子高齢化の急速な進行により初の人口減少社会⁵に突入したが、労働力供給さらには財政面などにおいて資源制約が厳しくなっていくであろう。これは、特に中央からの資源配分により下支えされていた地域を中心に地域間格差の拡大につながっていく要因ともなる。

さらに、いわゆる日本的雇用慣行の見直しの動きや、グローバル経済化の中で人件費などの固定的経費を中心としたコスト削減を最重要課題とする考えの広がり等が見られる。このような状況の下で、雇用にも変化が生じ、新卒者など若年労働者の非正規雇用化の進展、非正規労働者と正規労働者の格差の拡大・固定化や絞り込まれた正規労働者の質的・量的負荷

² OECD 及び EU の雇用戦略の詳細については、伊藤、濱口、奥津、岩田他 (2004)「先進諸国の雇用戦略に関する研究」JILPT 労働政策研究報告書 No.3、JILPT ビジネス・レーバー・トレンド 2004・5 号等を参照されたい。

³ 「フル就業」の目標への到達度は、具体的には「就業率」(就業者数/15 歳以上人口×100 (%)) などの数値で測定されるものとされている。

⁴ 1999 年に閣議決定された「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」において、現在進行中の変化は、通常の進歩や高度化ではなく、新たな歴史的発展段階を創るものであり、近代工業社会から新しい多様な知恵の社会に至る転換であるとの認識が示された。ここでは、これまでの装置産業において大量生産を行うことが付加価値を生み出す源泉として大きな位置を占めた時代を近代工業社会としている。また、現在進行中である情報、知識・技術・技能、イノベーション等がより重要性を持ち、知識が生産要素であり生産手段として、及び、付加価値を生み出す源泉として重要な位置を占める時代を「多様な知恵の時代」という。なお、類義ないし同義で知識社会、知価社会、ポスト近代工業社会、ポスト産業資本主義、知識資本主義等の文言が使用されている。

⁵ 総人口は、1920 年の国勢調査開始以来、2005 年には初の減少に転じた (1945 年を除く、2004 年の値は、平成 17 年国勢調査結果による補間補正值)。

これに先立ち、生産年齢人口 (15~64 歳人口) は 1995 年をピークに減少に転じた。労働力人口 (15 歳以上で就業意欲がある者) は 1998 年をピークに減少傾向で推移している (但し、2005 年には、7 年ぶりに増加となった)。

の増大に加えて、機会の格差の拡大への懸念など将来への不安感も増大している。

我が国社会経済は、急激に変化しつつある。中長期的にも時代の転換点にある。このような状況の下で、我が国の特性を踏まえつつ中長期的に一貫した方向性をもって、質量伴った雇用・就業の場の確保を図ると共に、人々が満足感を持って安心して生活できるようにするための効率的かつ効果的な政策を、資源制約の下で推進していくことが必要となる。

したがって、将来の雇用・就業のあるべき姿を踏まえた上での中長期的な政策の方向性を「雇用戦略」という形で示し、これに基づいて具体的な政策を確実に実施していくことが求められる。

JILPT 雇用戦略研究会⁶では、21世紀を迎えた節目をとらえ、特に20世紀末から21世紀初に顕著になった、多様な知恵の時代への転換、人口減少、労働力供給面や財政面などの資源制約の強まりなどの環境変化とその方向性についての認識を踏まえ、検討を行ってきた。特に、2005年には総人口が減少に転じたが、これは、労働力供給面及び財政面などの資源制約をより厳しくする方向に作用するものであり、こうした面からも、この時期に雇用戦略を検討することは時宜にかなったものといえる。

図表1-1-1 就業率の国際比較

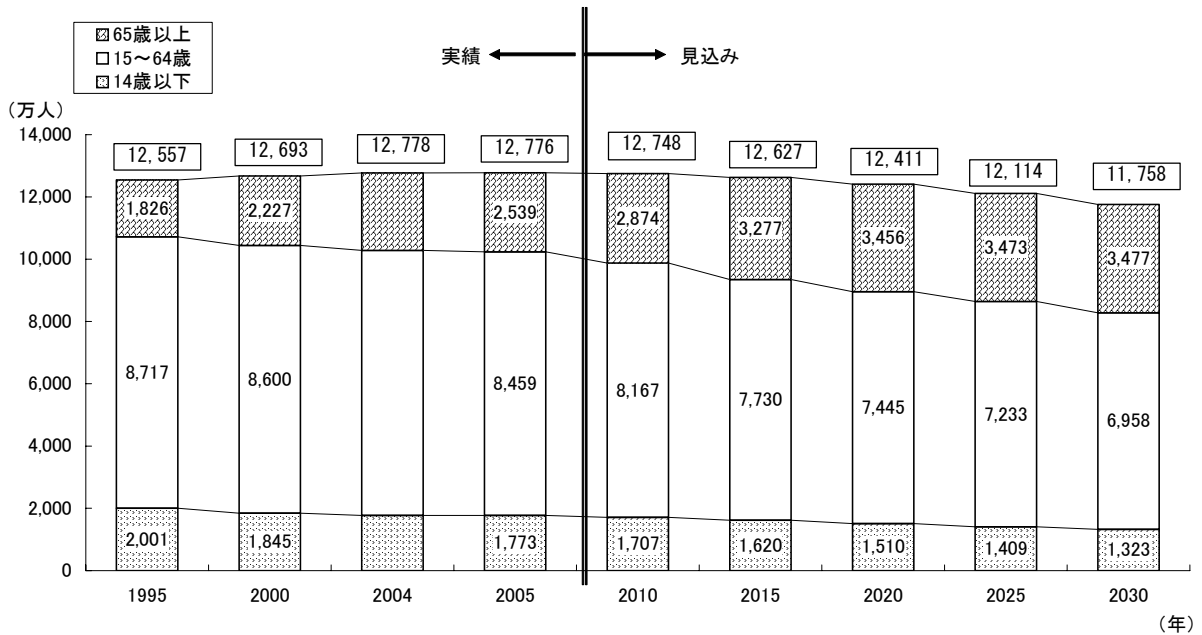
	日本 (2003年)	アメリカ (2001年)	カナダ (2002年)	イギリス (2002年)	ドイツ (2002年)	フランス (2000年)	イタリア (2001年)	韓国 (2001年)	スウェーデン (2002年)
男女計	57.6	63.8	61.8	60.0	52.1	47.1	44.1	58.3	74.9
男性	70.1	70.8	67.4	67.2	59.9	55.2	53.3	70.6	76.3
女性	45.9	57.3	56.4	53.1	44.8	39.7	31.7	46.7	73.4

資料出所：ILO「Year Book of Labour Statistics 2003」

(注) アメリカ、イギリスは16歳以上、他は15歳以上
就業率=(就業者数/15歳以上人口)×100

⁶ 研究会においては、鈴木宏昌（早稲田大学教授、座長）、諏訪康雄（法政大学教授、座長代理）、小峰隆夫（法政大学教授）、樋口美雄（慶應義塾大学教授）、松原隆一郎（東京大学教授）の学識経験者、労使関係者、行政関係者その他の出席の下、原則各回のテーマ設定に基づいてフリートーク形式で議論が行われた。本報告書は、各回の研究会で出された中長期的観点からの主な意見を参考にしながら、研究会事務局であるJILPTの研究員が取りまとめたものである。

図表1-1-2 我が国の総人口の動向



資料出所：1995、2000、2005年は総務省統計局「国勢調査」、2004年は総務省統計局「人口推計(遡及補間補正人口)」
2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(中位推計)」(2002年1月)

第2章 雇用戦略策定の意義

これまでも、「完全雇用の達成」を目標として雇用政策を展開してきた⁷ことをもって我が国にも雇用戦略が存在していたという言い方もあり得る。本章では、従来の政策の推移を、その背景となる経済環境や経済政策の動向と併せてたどるとともに、その評価を行う。さらに、従来の政策では何故、現在及び将来の経済社会の変化に的確な対応が困難になっているのかを見ていく。そして、新たに雇用戦略を策定することの意義を明らかにしたい。

1 これまでの政策に関する基本認識⁸

(1) 経済政策

戦後の経済政策を概観すると、バブル崩壊期までは、二度の石油危機を経る中で経済構造の大きな変化等はあったものの、基本的には成長経済であり、経済政策もこれを前提とした運営がなされてきた。

これに対し、バブル崩壊以降は、成長経済を前提とすることが不可能となり、人口や財

⁷ 1966年に雇用対策法が制定され、1967年に第1次雇用対策基本計画が策定された。

⁸ 松淵(2005)「戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換」JILPT資料シリーズNo.5で詳細をまとめている。

政など資源制約を前提とし、地域・個人レベルに至るまで、より自己責任を求める政策運営が行われる傾向が強まっている。

こうした政策の方向性の変化の背景としては、経済のグローバル化等による国際競争の激化、少子高齢化や近い将来の人口減少予測に加え、バブル崩壊後の不良債権の経済への負の影響が当初の想定を超えるものであったこと、不良債権処理と公共投資を中心とした既往の経済対策に起因する財政赤字の増大に対応して財政再建の必要性の認識が高まったことが挙げられる。

(章末〔参考1〕1参照)

(2) 雇用政策

戦後の雇用政策の流れについて労働力需給政策を中心に振り返ると、以下のように概観できる。

20世紀末までは、政府の経済政策全体の動向と歩調を合わせる形で、成長経済及び長期雇用慣行を前提とした政策運営がなされてきた。より詳しく見ると、戦後1940年代後半から1960年代半ばまでは、失業者の発生への対処を中心とした、いわば消極的雇用政策期として位置付けられる。その後、1960年代前半以来の労働力不足経済を背景に外部労働市場の活用が推進され、同年代半ばには、雇用情報や職業能力、労働力需給の円滑な結合のための環境整備をも重視した「近代的労働市場の形成」による積極的雇用政策への転換が図られた。さらに、1973年の第一次石油危機を経て、高度成長期までの成長追求型経済から福祉指向型経済への転換及び安定成長期への移行に伴う経済構造の転換に当たって、積極的雇用対策の重要性が一層認識され、その実施を目的とした雇用保険法制定(1974年)による雇用保険三事業⁹(雇用安定、能力開発、雇用福祉の三事業)の創設などの関連施策の強化によって経済変動への対応が図られ、労働市場は概ね安定的に推移した。

20世紀末には、経済の低迷と併せ、少子高齢化の進行と人口増加率の鈍化による労働力供給の減少などにより、それまでの成長経済を前提とした政策運営からの転換が求められるようになった。雇用政策も、雇用の創出や外部労働市場を活用した円滑な労働移動も重視する方向に変化していった。

さらに21世紀初頭(2001年)には、雇用対策法の改正¹⁰により、外部労働市場の強化

⁹ 失業の予防、早期再就職の促進、雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上等を図ることを目的とする事業。これら雇用保険三事業に充てられる費用は、全額事業主負担とされている。これは、諸外国の訓練税や雇用税の考え方を採り入れたものであり、三事業の対象とする雇用上の諸問題が雇用賃金慣行その他それぞれの企業の行動に起因するところが多く、また、三事業の効果によって企業が一定の利益を受けることとなるからである(労働行政研究所編(2004)「雇用保険法」労務行政参照)。

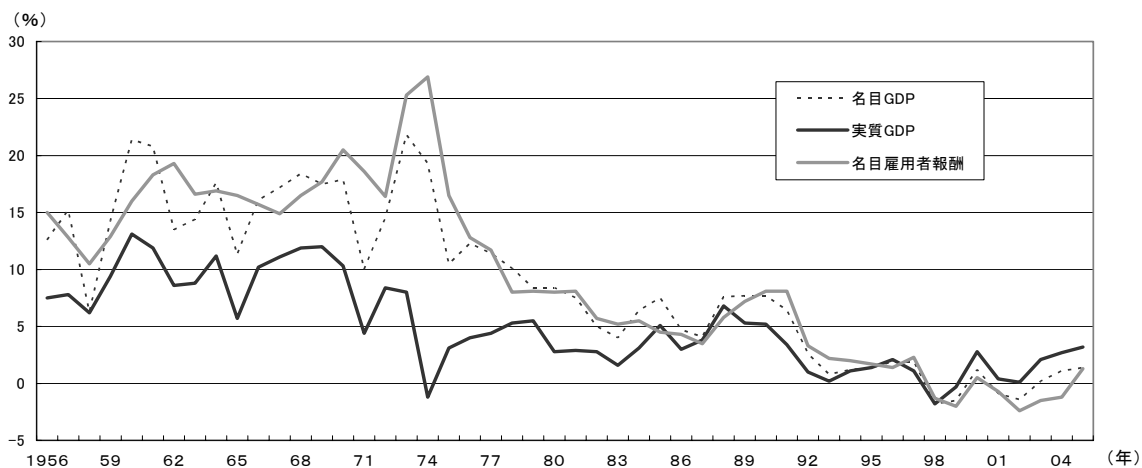
¹⁰ 本法改正は、経済・産業構造が大きく転換する中で、労働移動が増加し、失業率が高止まりすることが懸念されたこと、円滑な再就職を促進し、職業生活の全期間を通じて労働者の職業の安定を図っていく必要がある、等の認識を背景に行われた。改正の主な内容としては、在職中からの計画的な再就職援助の実施、募集・採用時の年齢制限の緩和に向けた取組の促進等が挙げられる。

及び内部・外部労働市場の接合による職業の安定の方向性が提示され、従来の成長経済を前提とした政策の枠組みからの転換の方向性が明示された。

このように、我が国社会経済や雇用を取り巻く環境が、従来とは違う方向に大きく変化する中で、経済政策同様、従来の成長経済を前提として組み立てられてきた雇用政策を構造変化に適合させていく必要性が明確に認識されるに至っている。

(章末〔参考1〕2参照)

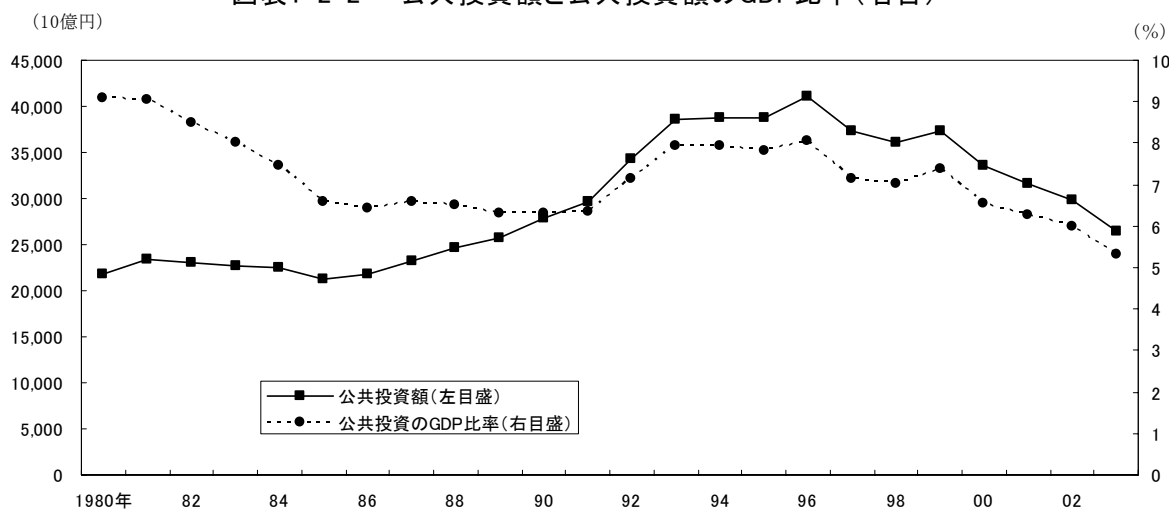
図表1-2-1 実質GDP成長率の推移



資料出所：内閣府「国民経済計算」による。

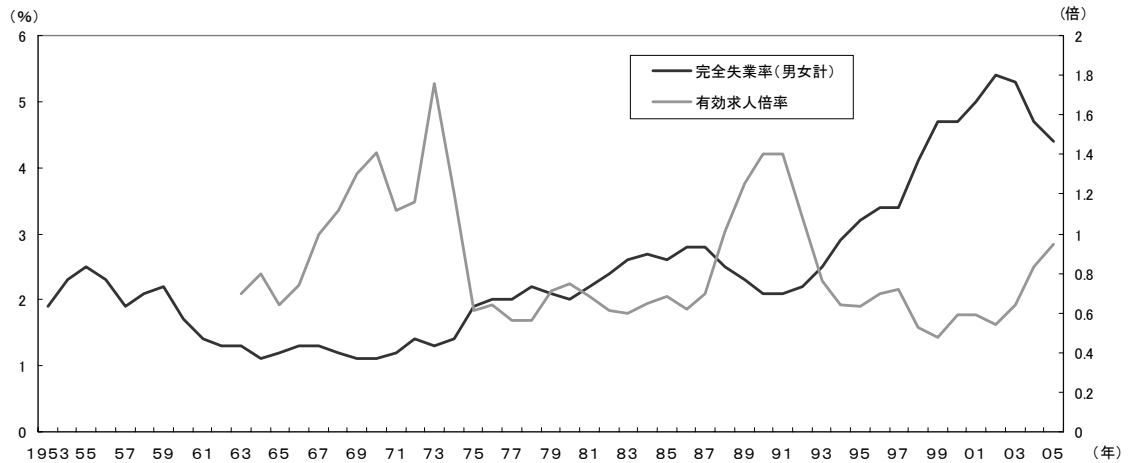
(注) 1980年までは「平成2年基準改訂国民経済計算(68SNA)」、それ以降は「平成7年基準国民経済計算(93SNA)」による。

図表1-2-2 公共投資額と公共投資額のGDP比率(名目)



資料出所：内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算年報 平成17年版」

図表1-2-3 完全失業率、有効求人倍率の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

2 将来の雇用・就業を取り巻く環境等に関する基本認識

雇用戦略の柱となるべき政策の議論を行う前提として、将来の雇用・就業を取り巻く環境及びここから導き出される対応の方向性についての基本的な認識を示す。

(1) 将来の社会経済環境に関する基本認識

1990年代以降、経済のグローバル化の進展、ICT革新の急速な進展とその世界的な広がり为背景として、国内外における企業間競争が激化している。こうした中で、我が国においては90年代前半のバブル崩壊後の資産価格の低迷等を背景として長期間にわたる低成長経済を経験した。特に、90年代後半の金融危機以降、従来の成長経済を前提とした政府の政策や企業の経営、人事管理にも大きな変化が見られるようになった。

また、急速な少子高齢化が進展するとともに、人口減少時代に突入する中で、人的資源の希少性が高まるとともに、社会を支える側の人口と社会に支えられる側の人口のバランスが急速に後者に傾きつつある。社会に支えられる側の比重の高まりは、社会保障費負担の増大を通じて財政の収支バランスに大きな影響を与える。

経済政策については、低成長経済下で財政赤字が増大する中で、公共投資を中心とした景気刺激策を実施しても経済が低迷するという状況が続いた。こうした状況下で財政赤字幅が拡大¹¹したことを受けて行財政改革が強力に進められることとなり、裁量的財政政策

¹¹ バブル崩壊後（ここでは1991年から）2001年までの11年間の公共投資額をみると、1996年にピークの41兆円強となるなど、約397兆円が投入された（国民経済計算、国内公的固定資本形成の一般政府、企業設備）。不良債権処理関係では、金融機関への資本増強は、1993年以降、約12.4兆円が注入され、約5.3兆円返済済、残高は約7.1兆円となっている（2005年12月現在、早期健全化法、金融機能安定化法、組織再編成促進特措法に基づく注入）。なお、大手金融機関（旧長期信用銀行、都市銀行、信託銀行）に対しては、1997、1998年の両年度に集中的に資本注入が行われた（注入総額の約75%の約9.3兆円、うち約4.2兆円返済済（2005年12月現在））。

による景気刺激策が否定され、公共投資が縮減されることとなった。このような政策の変更の影響もあり、地域経済を牽引する産業がない地域においては、我が国の景気全体が拡大に向かう中であっても、経済・雇用情勢の改善に停滞が見られる。

企業の人事管理の面では、バブル崩壊後の低成長経済下で債務、設備、人件費の圧縮圧力が強まり、それまでの成長経済を前提とした経営が困難となる中、特に、90年代後半の金融危機以降、人員整理を伴うリストラが盛んに行われた。また、企業倒産が増加する中で、従来の長期雇用、年功賃金等を特徴としたいわゆる日本的雇用慣行に見直しの動きが見られるようになり、個別人事管理や成果主義賃金の導入等が広がった。さらには、非正規労働者の活用が拡大する中で、新卒者など若年層の非正規雇用化、非正規労働者と正規労働者の格差の拡大や絞り込まれた正社員の負荷の拡大、そして、企業内における職業訓練（OJT）については、対象者選別傾向の強まりや訓練経費の削減が見られた。

なお、現状を細かく見れば、景気の回復基調が鮮明化する中で、労働力需要も高まりつつある。また、一部では業務の質の確保の観点から、これまで非正規社員が配置されていた部門に正規社員を配置する動きが見られるようになっている。

安定的な雇用の場を確保するとともに、様々な面での格差の拡大を抑制していくためには、国際競争力の確保や適切なマクロ経済運営による安定的な経済成長の実現も重要である。

将来、ICTの更なる発展等を背景にグローバル経済化がさらに進行していく中で、周辺アジア諸国等との競争が、製造業の基礎的分野中心のものから高度な技術を要するもの、さらには情報通信産業など高度な知識・技術が必要とされる分野にも拡大していくものと想定される。

こうした中、我が国は、近代工業社会・産業資本主義から多様な知恵の時代へと本格的に移行していくものと見込まれる。知識・技術・技能がより重視され、絶えざるイノベーションが求められる競争及び変化が激しい社会となり、所得格差が大きくなる傾向も強まっていく可能性がある。

また、少子高齢化の進行等により、労働力供給や財政面での資源制約が強まり、資源の有効活用がより強く求められるようになるとともに、地方分権が進展し、地方の経済に対する国の関与が減少すると見込まれる。こうした中で、裁量的財政政策により経済成長を図ることは困難化するとともに各地域において経済・雇用活性化のための努力がより求められるようになる。

さらに、我が国は資源小国であり、将来にわたって社会経済の運営に必要な天然資源を海外から輸入せざるを得ない。また、少子高齢化と人口減少が進行し、貯蓄の取り崩しが進んでいくものと想定される。こうした我が国の置かれた環境からすれば、経済社会の活力及び個人の生活水準を維持・向上させていくためには、製造業や金融、情報通信関連、

コンテンツ分野などのサービス分野で生産性を向上させ国際競争力を高めていくとともに、国内向けサービス分野の質を高めることなどにより、国民全体が豊かになることができる社会経済を築いていくことが求められる。

(2) 将来の労働力需給に関する基本認識

当機構において実施した労働力需給推計¹²によれば、今後、2030年頃までの実質経済成長率を0.6～0.7%(1人当たり2%程度)と見込んだ場合、労働力人口は、2004年現在の6642万人(労働力率60.4%)から、労働市場への参加が進まないケース¹³では、現在より約1050万人減の5597万人(同53.6%)、労働市場への参加が進むケース¹⁴では、現在より約535万人減の6109万人(同58.5%)となるとされている。そして、就業促進策を講じることによって、これを講じない場合と比較して、その減少を約500万人程度抑制する効果が期待できると想定されている。労働市場への参加が進んだ場合でも、2030年には、現在より約500万人以上減少することとなることに留意する必要がある。

全国ベースの労働力需給推計を前提とした地域別労働力需給推計¹⁵によれば、労働力人口については、労働市場への参加が進むケースにおいても、この間の全国の減少(-8.0%)と比較して北海道(-19.6%)、東北(-11.6%)、北陸(-14.8%)、中国(-12.7%)、四国(-15.0%)等ではより大きな減少が見込まれる。

全国の産業別の就業者数については、全体が2004年の6329万人から2030年には5859万人へと470万人減少する中で、医療・福祉では255万人、金融保険業及び飲食店・宿泊業では約60万人増加するなど第3次産業全体では約210万人強程度の増加が見込まれ、他方、製造業で約475万人、鉱業・建設業で約120万人、農林水産業で100万人の減少が見込まれる。

職業別にみると、専門的・技術的職業従事者(全体で約245万人増。うち医療・福祉で120万人増、製造業で55万人増、情報通信業で約45万人増、卸・小売業で約25万人増)、販売従事者(全体で130万人増。うち第3次産業で110万人程度増、特に金融保険・不動産業で約50万人増、サービス業で約40万人増、卸・小売業で20万人増)、保安職業・サービス職業従事者(全体で約155万人増、第3次産業、特に飲食店・宿泊業で約95万人、医療・福祉で約40万人増)などで増加が見込まれる。一方で、生産工程・労務作業(約625万人減)、事務従事者(約155万人減)、農林漁業作業(約125万人減)、管理的職業従事者(約45万人減)などでは減少が見込まれる。

¹² 労働政策研究・研修機構情報解析部情報解析課(2005)「労働力需給の推計」JILPT資料シリーズNo.6

¹³ 性、年齢別の労働力率が2004年と同じ水準で推移すると仮定したケース。

¹⁴ 高齢者への就業支援、仕事と家庭の両立(女性の就業)支援、若者への就業支援など各種施策を講じることにより、より多くの者が働くことが可能となったと仮定したケース。

¹⁵ 労働政策研究・研修機構情報解析部情報解析課(2006)「2005年度労働力需給の推計」JILPT資料シリーズNo.12参照。各地域の労働力率の変化が全国のそれと同様である等の前提により試算した。

図表 1-2-4 労働力需給推計(地域別労働力人口、産業別・職業別就業者数、2030年)

地域別労働力人口推計

(単位:万人)

年	全国	北海道	東北	南関東	北関東・甲信	北陸	東海	近畿	中国	四国	九州
2004(実績)	6642	281	498	1840	540	298	805	1040	394	206	740
2030(推計)	6109	226	440	1794	497	254	738	950	344	175	690
差	-533	-55	-58	-46	-43	-44	-67	-90	-50	-31	-50
増減率(%)	-8.0	-19.6	-11.6	-2.5	-8.0	-14.8	-8.3	-8.7	-12.7	-15.0	-6.8

産業別就業者数推計(全国)

(単位:万人)

年	合計	農林水産業	鉱業・建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	情報通信業	運輸業	卸・小売業	金融・保険・不動産業	飲食店・宿泊業	医療・福祉	教育・学習支援	サービス業	公務・複合サービス業・分類不能の職業
2004(実績)	6329	287	588	1150	33	172	323	1121	231	347	532	284	881	380
2030(推計)	5859	187	470	673	27	166	287	1029	289	406	787	275	870	395
差	-470	-100	-118	-477	-6	-6	-36	-92	58	59	255	-9	-11	15
増減率(%)	-7.4	-34.8	-20.1	-41.5	-18.2	-3.5	-11.1	-8.2	25.1	17.0	47.9	-3.2	-1.2	3.9

職業別就業者数推計(全国)

(単位:万人)

年	合計	専門的・技術的職業従事者	管理的職業従事者	事務従事者	販売従事者	保安職業、サービス職業従事者	農林漁業作業員	運輸・通信従事者	生産工程・労務作業員	分類不能の職業
2004(実績)	6329	920	189	1244	901	748	284	201	1778	63
2030(推計)	5859	1166	143	1088	1031	901	160	165	1154	51
差	-470	246	-46	-156	130	153	-124	-36	-624	-12
増減率(%)	-7.4	26.7	-24.3	-12.5	14.4	20.5	-43.7	-17.9	-35.1	-19.0

産業別・職業別就業者数推計(全国)

○専門的・技術的職業従事者

(単位:万人)

年	合計	農林水産業	鉱業・建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	情報通信業	運輸業	卸・小売業	金融・保険・不動産業	飲食店・宿泊業	医療・福祉	教育・学習支援	サービス業	公務・複合サービス業・分類不能の産業
2004(実績)	920	1	34	76	3	85	2	24	5	1	316	214	137	22
2030(推計)	1166	3	22	131	5	132	7	50	7	1	436	207	131	32
差	246	2	-12	55	2	47	5	26	2	0	120	-7	-6	10
増減率(%)	26.7	200.0	-35.3	72.4	66.7	55.3	250.0	108.3	40.0	0.0	38.0	-3.3	-4.4	45.5

○販売従事者

(単位:万人)

年	合計	農林水産業	鉱業・建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	情報通信業	運輸業	卸・小売業	金融・保険・不動産業	飲食店・宿泊業	医療・福祉	教育・学習支援	サービス業	公務・複合サービス業・分類不能の産業
2004(実績)	901	1	35	75	2	21	7	576	89	34	1	1	50	9
2030(推計)	1031	5	43	58	4	14	18	596	138	21	7	12	88	26
差	130	4	8	-17	2	-7	11	20	49	-13	6	11	38	17
増減率(%)	14.4	400.0	22.9	-22.7	100.0	-33.3	157.1	3.5	55.1	-38.2	600.0	1100.0	76.0	188.9

○保安職業、サービス職業従事者

(単位:万人)

年	合計	農林水産業	鉱業・建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	情報通信業	運輸業	卸・小売業	金融・保険・不動産業	飲食店・宿泊業	医療・福祉	教育・学習支援	サービス業	公務・複合サービス業・分類不能の産業
2004(実績)	748	0	1	0	0	0	4	38	15	274	122	10	206	78
2030(推計)	901	0	1	0	0	0	7	49	28	370	164	5	204	73
差	153	0	0	0	0	0	3	11	13	96	42	-5	-2	-5
増減率(%)	20.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	75.0	28.9	86.7	35.0	34.4	-50.0	-1.0	-6.4

資料出所: 労働政策研究・研修機構情報解析部情報解析課(2006)「2005年度 労働力需給の推計」JILPT資料シリーズNo. 12

(注) 2030年の推計値については、「労働市場への参加が進むケース(※)、人口一人当たり2%成長」の前提を置いたものを使用した。

※「労働市場への参加が進むケース」とは、高齢者への就業支援、仕事と家庭の両立(女性の就業)支援、若者への就業支援など各種施策を講じることにより、より多くの者が働くことが可能となると仮定したケース。

参考文献: 雇用政策研究会「人口減少下における雇用・労働政策の課題」(2005. 7)

労働政策研究・研修機構情報解析課(2005)「労働力需給の推計-労働力需給モデル(2004年版)による将来推計-JILPT資料シリーズNo. 6

以上から、今後、労働力供給の総量を増加させる方向での各種施策の効率的実施と合わせて、労働力の有効活用及び生産性の向上が図られるような環境整備、別の言い方をすれば我が国産業の高生産性分野へのシフトを推進していく必要がある。

また、産業別就業者数では、医療福祉の増加が大きく、職業別でも、例えば専門的・技術的職業の中で、製造業や情報通信業での増加以上に医療・福祉分野での増加が見込まれるなど、人口構成の高齢化に伴って医療・福祉分野の寄与は大きくなるものと想定される。したがって、高齢化のマイナス面のみでなく、プラス面についても積極的に評価し、高齢化のメリットの活用を図っていくべきであろう。

(3) 今後求められる対応の方向性

(1)、(2) で見てきたように、今後は、あらゆる面における変化が激しくなるとともに、知識・技術・技能など人的資源が付加価値を生み出す最も重要な要素となる。さらに、人口減少、少子高齢化の進展による労働力供給面や、財政面での資源制約が見込まれる中、希少な資源の有効活用がより強く求められるようになる。

特に、付加価値を生み出す最も重要な要素である人的資源を有効に活用できるようにすることが重要となるので、人々が保有する潜在能力を最大限に発揮できるようにするとともに、人的資源の質的・量的な面での需給のバランスが確保されるようにしていくことが求められる。

このため、①人的資源が有効に活用され、社会経済の活性化が図られるようにしていくこと、②生活全体に対する人々の満足度及び勤労意欲の向上を図ることにより、我が国の生産性及び国際競争力の向上を図っていくこと、③職業生涯を通じて計画的に能力開発を行うことができるようにし、我が国全体として変化に対応できる人的資源を蓄積していくことが必要となる。

こうしたことを効率的に実施していくためには、以下の対応が求められる。

まず、人的資源の有効活用を通じた社会経済の活性化が図られるようにするためには、人々が能力を発揮しながら安心して生活できるようにしていくことが求められる。この実現のためには、その能力を発揮する場である企業、自営、NPO 等各種団体等の活動の活性化を促進していくことや、各個人の意欲・能力・希望に応じて円滑に適切な働く場を得ることができるようにしていくことが重要である。その際、人々が安心して能力を発揮することができるようにするための生活の基盤整備等も求められる。就職困難者の就業を通じた社会参加の促進・支援についても留意が必要である。したがって、企業における雇用の枠組みにとらわれない働き方の推進、人々の労働意欲を高め企業等労働需要側の雇用意欲を高めるための税制や社会保障など雇用関連諸制度における対応、雇用と福祉の接続の確保等が求められる。

また、人々の生活への満足度及び勤労意欲の向上を生産性及び国際競争力の向上に結び

付けていくためには、人々の生活のゆとり及び高い勤労意欲を基盤とした個人の職業能力開発努力や、企業における人材育成と企業の技術革新や設備資本戦略とが円滑に結びついていくようにするため、雇用政策と産業政策の接続も求められよう。多様な働き方が進展していく中で、社会保障や税制等諸制度を働き方に中立的なものとしていくことも求められる。

さらに、職業生涯を通じた職業能力開発により人的資源の蓄積が図られるためには、人々が将来に対して不安を抱くことなく安心して職業能力開発を行い能力発揮できる環境の整備が重要となる。このため、学校教育を労働市場と接続したものとするとともに、労働市場と大学・大学院等学校教育の間を金銭的な制約条件無く移動することを可能とするなどによる職業能力開発機会の確保も求められよう。

このように、今後は、直接的に関連する政策単体で対応していくのではなく、政策間相互の接続が図られるようにすることが重要となる。

特に、雇用政策は、今後の我が国経済社会の活性化や国際競争力の確保等を図っていく上で最も重要となる人的資源の蓄積と活用や、社会を支える側に回る人々の増加等に大きな役割を果たすこととなる。

極く簡略化した見方からすれば、従来は成長経済の下での長期雇用慣行を前提とし、雇用の安定・維持を主軸に置いた政策が展開され、ある意味で長期的な政策の方向性を明確に意識することなく運営することができた。

しかし、今後は、変化が激しい時代となっていくことから、特に人々の生活及び経済活動の根幹をなす雇用・就業問題への対応については、将来の社会経済の変化の方向性を踏まえながら、人的資源の蓄積及び有効活用や、社会を支える側に回る人々の増加を含めた社会参加の促進等の観点から他の政策分野への働きかけも含めた総合的な対応が求められる。

したがって、以上のような対応を柱としつつ、従来の企業への働きかけを主軸に置いたものから個人への働きかけも主軸に置いたものとし、また、雇用・就業分野以外で必要とされる対応も含めた幅広い観点からの検討を踏まえた上での、新たな積極的雇用政策の方向性を提示する必要性が高まる。

以上述べたように、本格的な多様な知恵の時代への移行に当たっては、それぞれの政策が経済活力を生み出す最も重要な要素となる「人」を中心に置いたものとされるとともに、政策間相互の接続を図りながら社会経済や人々の生活などあらゆる面での持続性が確保されるようにしていく必要がある。

3 雇用戦略策定の意義

21 世紀の経済社会は、20 世紀末までとは質的に異なった、情報通信技術の急速な発展とグローバル経済化の進展の下での多様な知恵の時代へと本格的に移行しつつある。こうした社会経済構造の転換点にあり変化が激しい時代にあっては、個別分野ごとに短期的対応策を積み重ねていく形の対応では政策の一貫性を確保することが困難となる。

今後は、中長期的な経済社会を取り巻く環境の変化のおおよその方向性を見通しながら戦略を策定し、それに基づいて短中期的観点から戦略の具体的目標及びその目標を達成するための具体的政策を策定しつつ政策目標の確実な実施を確保していくことが、効率的な政策運営の実現に繋がることになる。

(1) OECD、EU の取組から

ところで、OECD 及び EU においては、1990 年代の持続的な高失業という構造変化に対応し、それぞれ雇用戦略を提示してきた¹⁶。

OECD では、特に、石油危機後に低調な経済状況の下で失業者が急増し、1990 年代に入ってもこの状況に改善が見られなかったことから、1994 年に、労働市場においても市場原理が働くようにするという色彩の強い 10 本¹⁷の政策目標の柱からなる雇用戦略を提示した。

また、EU では、1997 年に、全ての人を社会に統合していくという目標を実現する際には、雇用に最優先順位を与えていく、つまり「仕事を通じて万人を社会に統合する」という基本理念の下、「フル就業」という大目標及び、それを実現するための①エンプロイアビリティ（就業能力）、②起業家精神、③アダプタビリティ（適応能力）、④機会均等の 4 つの柱からなる雇用戦略を提示した。このような戦略の実施により、高失業状態を改善し、雇用の質を高め、労働市場及び経済を活性化することを目標としている。また、同戦略においては、欧州の労働市場が向かうべき方向を見据えながら加盟国の好事例を研究して、それに基づいた戦略を提示し、加盟各国においては、この戦略に基づいた政策運営（政策の立案、実施、評価）が行われるという枠組みが確立している。

なお、OECD においても、近年、特に 2001 年以降、就業率への言及や、賃金格差の拡大、雇用保障の低下、非正規雇用や長時間労働の問題点を指摘するなど、社会統合を大前提とした EU の雇用戦略の考え方に歩み寄るような動きが見られ、当初の市場原理を中

¹⁶ 章末の〔参考 2〕参照。

¹⁷ OECD の雇用戦略分野としては、①適切なマクロ経済政策の策定、②技術的ノウハウの創造と普及の促進、③労働時間の柔軟性の拡大、④企業家精神が発揮できる環境の醸成、⑤賃金と労働コストの弾力化、⑥雇用保障規定の改正、⑦積極的労働市場政策、⑧労働者の技能と能力の向上、⑨失業保険給付及び関連給付制度の改革、が当初提示された。9 項目の策定後に、10 本目の雇用戦略分野として、⑩製品市場の競争の向上 が追加された。

心に置いた基本理念は修正されつつある¹⁸。

我が国社会経済が大きな時代の転換点にある現在、特に、EU 雇用戦略の、基本理念を示した上で、それを実現するための大きな柱を示し、それに基づいた具体的政策の立案、実施、評価という確立されたサイクルにより、戦略目標の実現に向けた取組が着実に推進されるという手法には、大いに学ぶべきところがある。

なお、EU 雇用戦略は、労働市場の硬直性を構造的失業の原因とし、労働市場の柔軟性を高め、企業の競争力を高めるという観点から検討が始められた¹⁹。一方で、経済的競争力のみを重視する新自由主義を批判しつつ、福祉国家の背後にある連帯という価値観を維持しながら、経済活動に参加する機会のより良い分配という連帯方式へのシフトにより仕事を通じて全ての人を社会に統合することを目指し、哲学的議論にも踏み込んだ議論を行いながら、大目標として「フル就業」を設定したものである。

我が国では、人口減少、少子高齢化（労働力の希少化）が進行する中で激しい国際競争の下、多様な知恵の時代への本格的移行が想定される。こうした中では、希少な労働力が有効にいかされるとともに、就業を中心とした社会への参加を増やすことにより社会経済を活力あるものとしていく必要性が高まる。したがって、EU における雇用戦略の手法そのものとともに、持続的な高失業率や社会への不参加者の増大に苦しむ中で戦略を策定するに当たって基礎に置かれた視点、特に、「経済活動に参加する機会のより良い分配という連帯方式へのシフトにより仕事を通じて全ての人を社会に統合する」ことに加えて、「仕事というものは所得を提供するというだけではなく、個人のつながりであり、認知であり、生活を組織する基礎である」という視点は、我が国における雇用戦略を検討する際にも大いに参考になるものである。

こうした EU における、表面的な経済的競争力のみを重視するのではなく、経済活動に参加する機会のより良い分配という連帯方式へのシフトにより仕事を通じて全ての人を社会に統合する、つまり社会を支える側の人々を増やしていくという戦略策定の経験も参考にしながら、これまでの、成長経済を前提とした政策を積み重ねていくという方法に替わる雇用戦略を策定することが求められている²⁰。

(2) 雇用戦略の必要性

特に、前節で見てきたように、従来は、いわば成長経済を前提とし、その維持・安定化と成長の成果の適切な配分を実現することが政策上の最重要課題とされてきた。これに対し、今後は、全ての人々の社会参加及び人々の生活の持続性の確保を基礎としながら、付加

¹⁸ 2006年にこうした方向性の変化を反映した新たな OECD 雇用戦略が提示される予定となっている。

¹⁹ 1993年の「成長、競争力、雇用-21世紀に向けての挑戦と進路」(通称：ドロール白書)により示されている。

²⁰ 他の研究事例としては、浅尾(2005)「我が国における雇用戦略のあり方について(試論)」JILPT 労働政策レポート Vol4 等がある。

価値を生み出す最も重要な要素となる人的資源の蓄積と有効活用が図られ、社会経済を活力あるものとしていくことが政策上の最重要課題とされていくべきである。こうした中で、人的資源の育成や有効活用、就業を通じた社会参加の促進、また、過度の所得格差の拡大の防止を含めた就業インセンティブの向上等に中心的役割を果たす雇用政策の重要性は一層高まる。

このように、戦略目標の達成に極めて重要な役割を果たすことになる雇用政策の目標を、急速に変化する経済社会構造の変化に対してよりの確に対応するものとし、効果的にこれを実現していくためには、他の政策も含めたより幅広い視点に立脚し、変化への対応に当たっては単独の政策変更ではなく、政策間相互に関連させながら相互補完性を持たせていく（目標に向かって漸進的かつ着実に変化させていく）ことが求められる。

また、変化が急速で、多様化・複雑化する社会経済環境の下での雇用・就業問題への対応に当たっては、国のみならず、地域、企業、労働組合、NPO、国民一人一人を含めた社会全体が雇用戦略の実施主体としての意識を持った行動をとるようになる必要がある。

したがって、今後、経済社会の大きな構造変化に的確に対応し、また、人々が満足感をもって健康で安心して働くことができ、これが経済活性化につながっていくようにしていくためには、中・長期的な経済社会の構造的な変化の見通しに基づいて基本的な課題を踏まえた上で、①将来の雇用のあるべき姿の方向性を示す基本的な理念、②中・長期的かつ幅広い視点からの検討に基づく、雇用戦略の理念を実現するための諸政策展開の基本となるべき事項、等について提示する雇用戦略を策定することが求められる。こうした雇用戦略の策定により、雇用政策のみならず、教育政策、産業政策など人的資源の蓄積や産業構造の在り方等も含めた幅広い分野に関連する政策資源の効率的な投入がなされ、また、国民各層も戦略の目標達成に向けて主体的に行動することが可能となるのである。

〔参考 1〕 戦後の経済政策と雇用政策の概要

1 戦後の経済政策の概要

第二次世界大戦で生産設備が破壊され、大幅に生産能力が低下した我が国では、戦後、一貫して国際競争力の強化が図られた。その結果、高度成長期末期（1970年代前半）には、製品市場における国際競争力の強化を背景として、所得水準が向上し国際収支の黒字が定着した。こうした中、国際経済摩擦回避のためには成長追求型経済から福祉追求型経済への転換が必要であるとの考え方が示された。また、社会資本整備、社会保障の充実、環境・公害対策の拡充、地域格差の是正を目標とする全国総合開発計画の策定なども行われた。

高度成長期には、強力な政策的支援の効果もあり、第1次産業から成長分野である第2

次産業及び第3次産業への労働力の移動及び新規産業へのシフトによって産業構造の転換が進んだ。大まかにいえば、低生産性分野から生産性の高い新規成長分野への産業構造の転換に伴う労働移動が、連続的かつ円滑に行われた時期である。

高度成長は第一次石油危機により終焉した。二次にわたる石油危機の過程で、内外経済停滞に対応して財政支出を拡大した結果、財政赤字が拡大し、また、エネルギー価格の上昇は、エネルギー大量消費・大量生産型の素材産業の地位を低下させることとなった。こうして我が国産業の中心は資本集約型の重化学工業から技術集約型・多品種少量生産型・高付加価値型の機械工業等の加工産業へと転換していった。なお、第一次石油危機以降、第2次産業の就業者割合も低下傾向に転じ、第3次産業就業者割合が50%を超え、就業構造も変化していった。

安定成長に移行した1980年代前半には、石油危機直後の国内外経済の停滞に対応した積極的財政政策の結果として累積した財政赤字を削減する努力がなされた。また、米国の財政金融政策を背景として生じたドル高を是正するための国際協調政策の結果、バブル経済が発生した。バブル経済期には、好景気の影響もあり政府の長期債務残高の対GDP比率は低下した。

一方、1980年代後半以降、国際経済摩擦の激化に対応するための内需拡大策や規制緩和を含む輸入促進策がとられたが、このための財政支出の拡大はバブル崩壊後の財政事情に悪影響を与えることとなった。

バブル崩壊期（1990年代初期～1997年頃）には、資産価格の高騰を抑止するための金融引締めが端を発して資産価格の大幅下落が始まり、これが金融面、消費、生産、雇用など実体経済面にマイナスの影響を広げ、経済の停滞を招くこととなった。この経済停滞に対応して、景気下支えのために公共投資や減税を中心とした経済対策が数次にわたり実施されたが、景気回復力は弱い一方で財政赤字は拡大した。1997年には、消費税の税率引上げに伴う消費の反動減、アジア通貨危機、株価の下落等を背景に大手金融機関の破綻が発生し、経済状況は一層弱い動きとなった。

現在に至る経済構造改革期（1997年頃以降）に入り、不良債権問題のために経済の回復力が弱い中で、1997年に発生した金融危機及び世界経済のグローバル化の進展による国際競争の激化等を背景として企業の倒産及び失業者が増加するなど、我が国経済は一段と厳しい状況に置かれた。

経済回復力を弱める大きな要因である不良債権の処理を中心に置く政策運営がなされた結果、ようやく2005年に入り、不良債権比率はバブル期前の水準まで低下し、いわゆる過剰設備、過剰雇用もほぼ解消したといえる状況となった。

そして、財政制約等を背景として国・地方の財政改革、規制改革、制度改革、官民の役割分担の見直し、地方分権、小さく効率的な政府の構築等が推進されているところである。

2 戦後の雇用政策の概要

高度成長期前期(1960年代前半)までは、完全雇用の達成は経済政策全体の目標とされ、そのための主要な手段として適切な財政金融政策の実施と産業の国際競争力の強化が挙げられていた。

戦後復興期以来、大量復員者など労働力過剰に対応し、増大する生産年齢人口を吸収するための完全雇用は経済政策の最大の課題であり、失業者の発生の防止と新規学卒者の職の確保を中心として労働力供給過剰に対応することなどが雇用政策の目標課題とされていた。こうした政策運営は、高度成長前期(1960年代初)まで行われた。この時期を消極的雇用政策期とみることができる。

高度成長期中期(1960年代前半～)以降、労働力需給の逼迫に伴い、労働者の能力の有効発揮と外部労働市場を活用した施策が打ち出されるようになった。さらには、雇用情報や職業能力、労働力需給の円滑な結合のための環境整備も重視するなど量的のみならず質的な面も含めた完全雇用の達成や、外部労働市場の活用も含めた積極的雇用政策への転換の考え方が示され、1966年には雇用政策の基本法となる雇用対策法が制定された。特に、雇用対策法では、雇用政策を国政全般の中に位置付け、政府全体が雇用対策を重視し、一体となってこれを推進する態勢を確立すること、関係施策の総合的实施とその実効性を確保することとされた。また、我が国社会経済の大きな転機となった1973年の第一次石油危機とこれを受けた1974年の雇用保険法改正により、雇用保険三事業が整備され、失業者の再就職の促進に加え、事前に失業を予防することや雇用環境の整備改善による労働条件・企業内福祉の向上も重視した政策対応、いわゆる積極的雇用対策の実施の基盤が整備された。

高度成長後期からバブル経済崩壊期にかけて(1970年代前半～1990年代後半)は、企業による雇用維持努力の促進を主軸としつつ、高齢者や産業構造の変化等の影響を受ける者など厳しい雇用環境に置かれた者への対応が政策の重点とされた。こうした中で、サービス経済化の進展や女性の意識の変化等を背景として女性の社会進出が進展した。安定成長期からバブル経済崩壊期にかけての時期には、労働時間短縮、生涯職業能力開発の環境整備、男女雇用機会均等、労働者派遣の制度化、パートタイム労働者への雇用保険の適用、育児・介護休業制度の整備など、仕事と生活のバランスや多様な働き方への対応の充実が図られた。

バブル経済崩壊期以降、経済活性化のための政策として規制改革が重視されるようになる中で、労働力需給政策や労働時間規制の規制緩和も進められた²¹。さらに、経済構造改革期(1990年代後半～)には、金融危機などにより企業倒産が多発しマイナス成長となる

²¹ 規制緩和への対応の観点から、1998年の労働基準法、1999年の労働者派遣法、職業安定法の改正などが行われた。

など非常に厳しい経済情勢の中で、雇用政策も従来の「雇用の安定」、「失業なき労働移動」、「企業を通じた支援」を軸としたものから、「雇用の創出」、「円滑な労働移動」、「労働者個人への直接支援」を軸としたものへと変化が見られるようになった。

21世紀に入って、改正雇用対策法（2001年）では、高度成長期以来の長期雇用・内部労働市場に依拠した枠組みから、外部労働市場の強化と内部・外部労働市場の接合による職業の安定の方向への転換が示された。これを受け、外部労働市場における個人支援機能の強化²²が図られるとともに、失業給付制度も再就職賃金との関係を考慮した水準に見直される²³など、再就職の早期化を図るための施策の強化・見直しが図られた。さらに、政策対象を集合的にとらえた施策よりも個別の状況に応じたきめ細かな施策が推進されるようになったほか、若年労働対策など重要施策については政府全体の連携の下で実施が図られるようになった。

〔参考 2〕 OECD と EU の雇用戦略の概要

1 OECD 雇用戦略（The OECD Jobs Strategy）の概要

（1）経緯

〔1992年〕

閣僚理事会において、深刻化する雇用・失業問題に対する総合的な研究を行う雇用失業研究・雇用戦略プロジェクト（OECD Jobs Study）をスタートさせた。

石油危機後の1980年代の低調な経済成長の中で失業者が急増し、1990年代に入ってもこの状況に改善が見られなかったこと、特に、欧州諸国では法律や制度による賃金や雇用慣行の硬直性が強く、結果的に長期失業者や若年失業者の増加に繋がってきたことが問題となったことが背景にある。

〔1994年〕

OECD Jobs Study の報告書が公表され、その中で、以下の9（10）項目の雇用戦略分野が提示された。

- ①適切なマクロ経済政策の策定
- ②技術的ノウハウの創造と普及の促進

²² 公用職業安定所への、就職支援アドバイザーとしてのキャリアコンサルタントの配置（2001年度～）、再就職への熱意が強い求職者に対するマンツーマンによる体系的・計画的な再就職支援を行う就職支援ナビゲーターの配置（2002年度～）、特に再就職の緊要度が高い求職者を対象に求職活動計画の策定により早期再就職に向けた個別総合的な相談援助を実施する再就職プランナー（2004年度～）の配置など

²³ 2003年雇用保険法改正

- ③労働時間の柔軟性の拡大
- ④企業家精神が発揮できる環境の醸成
- ⑤賃金と労働コストの弾力化
- ⑥雇用保障規定の改正
- ⑦積極的労働市場政策
- ⑧労働者の技能と能力の向上
- ⑨失業保険給付及び関連給付制度の改革
- ⑩製品市場の競争の向上（この項目は、9項目の策定後に追加）

この提言の中で **Jobs Strategy**（雇用戦略）という言葉が登場し、以降、「雇用戦略」という言葉が定着した。

[1997年]

- ・ 上記①～⑩の10項目について、加盟国に対して **EDRC**（経済開発検討委員会）が実施した審査の結果が閣僚理事会で報告された。

[1999年以降]

- ・ 雇用失業研究・雇用戦略プロジェクトは、99年に一応の収束を見た。
- ・ **EDRC** においては、99年にテーマ別研究と2巡目の審査が行われたが、その後も毎年決められる様々なテーマに関する国別審査は継続しており、その結果は、「**Employment Outlook**」などで公表されている。その中では雇用戦略の柱と関連するものも扱われている。

(2) OECD Jobs Strategy の性格

- 1994年の戦略策定当初は、規制緩和や、市場原理中心の理念が前面に出されたものであった。
- 本プロジェクトの終了が近くなった1997年頃には、福祉国家的な発想も盛り込まれるようになり、「効率」一辺倒から、「効率」と「公平」の並存へと、当初の市場原理を中心に置いた主張は徐々に緩和されていった。
- 最近の **Employment Outlook** の記述により、OECDの基本的な方向性の変化を観察することが可能である。主なものは以下のとおり。

[2001年]

- ・ サービス経済化に伴う賃金格差の拡大、雇用保障の低下に言及

[2003年]

- ・ EUと同様に、雇用指標として「就業率」を使用した分析を掲載
- ・ パートタイム労働の増加と雇用の安定性に対する危機感の高まりに言及
- ・ 一時的雇用（Temporary Employment）の不利な側面に言及
- ・ 長時間労働の健康と生活の質に及ぼす影響に言及
- ・ Making Work Pay（福祉から雇用へ）に関し、様々な観点から分析

◎ このように最近の Employment Outlook を見ると、徐々に「社会的統合」を大前提とした EU の雇用戦略に似たものとなってきており、プロジェクトの開始当初の市場原理を強調した基本理念は修正されつつある。

当初の「効率性の向上」という概念は残しつつも、社会的統合、福祉の向上に関する観点も取り上げ、「公正」や「平等」といった概念も強く打ち出してきている。

なお、こうした視点も盛り込みながら、雇用戦略の改訂の検討が進められており、2006年に新たな雇用戦略が策定される予定とされている。

2 EU雇用戦略（European Employment Strategy）の概要

EU雇用戦略は、OECD雇用戦略に対応して取り組まれ、1997年にまとめられた。本戦略は、市場原理による激しい競争環境の下では、弱者が社会から排除される危険性が高いことを考慮し、排除ではなく仕事を通じて国民全体を社会的に統合する連帯の道を選択しようとするところに特徴がある。

[1993～94年]

「成長、競争力、雇用—21世紀に向けての挑戦と進路」（通称「ドロール白書」、1993年）

- ・ 労働市場の硬直性を構造的失業の原因とし、労働市場の柔軟性を高め、企業の競争力を高めるための措置を加盟国に提言。

「グリーンペーパー欧州社会政策：EUの選択肢（白書）」公表（1993年）

「欧州社会政策：EUの進路（白書）」公表（1994年）

- ・ 福祉国家の背後にある連帯という価値観は断固堅持すべきだとしつつ、それまでの所得の再分配という消極的な連帯の在り方から、経済活動に参加する機会のより良い分配という積極的な連帯方式にシフトしていくべきだとし、これからは雇用・就業に最優先順位を与えて、全ての人を社会に統合していくことが目標にならなければならないと提言。

※ こうした提言を行う際には、仕事とは、所得を提供するもののみならず、個人の尊厳であり、社会的繋がりであり、生活を組織する基礎であるという哲学的議論も行われた。また、社会問題は、社会の上層と下層の不平等にあるのではなく、「社会の中に居場所がある者」と「社会からのけ者にされてしまった者」との間にあるという新たな視点も提示された。

[1997年]

「アムステルダム条約」合意（同年6月、発効は99年5月）

同条約雇用政策条項において、

欧州理事会の「結論」→閣僚理事会の「雇用指針」→加盟国の「年次報告」→閣僚理事会の「検査」と「勧告」→閣僚理事会と欧州委員会の「合同年次報告」→欧州理事会の「結論」

という政策協調サイクルを明確に規定し、全加盟国が真剣に雇用政策に取り組まざるを得ない仕組みを確立。

但し、目標の達成については拘束するが、目標を達成するための手段については、拘束はない。

「ルクセンブルグにおける雇用に関する特別欧州理事会」（通称「EUルクセンブルグ雇用サミット」）（同年11月）

雇用戦略の中核となる以下の①～④の4つの柱が示され、それ以降（1998年～）の雇用政策指針に明記された。

- ①エンプロイアビリティ（就業能力）
- ②起業家精神
- ③アダプタビリティ（適応能力）
- ④機会均等

[1998年]

最初の雇用指針（1998年）において数値目標が示された。

エンプロイアビリティの向上に関連した目標、特に若年失業、長期失業者に対する積極的雇用政策の促進に関連するものが設定された。

- ・ 全ての失業者に対し、若年者については失業から6ヶ月以内、成人では12ヶ月以内の職業訓練、再訓練、職場実習、就職その他のエンプロイアビリティを高める措置を、個別職業指導とカウンセリングを伴って提供することを求める。
- ・ 失業者に提供される教育訓練又は類似の措置の達成目標を、少なくとも20%と設定（これは、第1期の5年間にほぼ全加盟国が達成した）。

[2000年]

リスボン欧州理事会（通称「リスボン雇用サミット」）において、「フル就業」という目標が設定された。

この目標は、1997年に示された上記①～④の4本柱の上位に位置付けられ、具体的には就業率という数値により測定されるものである。

高齢者や女性、社会的弱者など非労働力化している人々を、広く仕事の機会を与えることによって労働市場に参入できるようにし、仕事を通じて社会統合を進めていくという政策理念である。

[2002年]

閣僚理事会で採択された雇用指針において、2002年に61%であった就業率を2010年までに70%に引き上げること、女性の就業率51%から60%に引き上げることが明示され、これに基づいて国別に目標を設定することとされた。

[2003年]

それまで、雇用指針は毎年見直しが行われていたが、2010年までの中期指針としての雇用指針が採択された。

同指針の概要は、以下のとおり。

第1部（全体的な目標）

フル就業、仕事の質と生産性の向上、社会的結束と統合の強化（2010年までにワーキングプアの割合の顕著な減少）

第2部（以下の10分野について具体的な数値目標を設定）

- ①失業者及び非就業者の活性化・予防措置
- ②起業家精神の涵養と雇用創出の促進
- ③職場における変化への対応と適応能力の促進
- ④人的資本へのさらなる投資と生涯学習
- ⑤労働供給の増加と活力ある高齢化の促進
- ⑥ジェンダー均等
- ⑦労働市場で不利益を被っている人々の統合の促進と差別との戦い
- ⑧仕事の魅力を高めるインセンティブにより仕事を引き合うようにすること
- ⑨闇労働の正規雇用への転換
- ⑩職業移動及び広域移動の促進と職業紹介の改善

第3部

関係者の総動員、労使団体の関与、行政サービスの効率化、十分な財政配分

[2004年]

「課題に直面する：成長と雇用のためのリスボン戦略」の公表

ブリュッセル欧州理事会において、2000年のリスボン戦略の中期見直しのための検討グループの設置が提言された。これを受けて設置された元オランダ首相のウィリアム・コックを座長とする検討グループから同年11月に報告書「課題に直面する：成長と雇用のためのリスボン戦略」が公表された。

ここでは、経済政策と雇用政策、社会政策が、経済成長と雇用の促進という単一の目標に向けて整合化されるべきである旨指摘されている。

[2005年]

欧州委員会報告「成長と仕事とともに働く：リスボン戦略の新たな出発」公表

「課題に直面する：成長と雇用のためのリスボン戦略」（2004年）を受け、欧州委員会が作成・公表したものの。

これまで別々に行われてきた経済政策、雇用政策及び社会保護政策に関する政策協調戦略を一本に集約化しようという提案が行われた。

雇用政策指針（2005～2008年）採択（2005年7月）

条約上に根拠を持つ包括的経済政策指針と雇用指針が事実上統合されるとともに、分野ごとに別々に作成されていた各加盟国による国内行動計画も単一の「成長と雇用のための行動計画」に一本化されることとなった。この方針に基づいて採択されたもの（従来の雇用政策指針と包括的経済政策指針とが統合された形となった）。

雇用指針の概要は、以下のとおり。

○基本目標

フル就業、仕事の質及び生産性の向上、社会及び地域的統合の強化

－完全雇用、仕事の質と生産性の改善及び社会・地域統合の強化を目的とした雇用政策の実施

①より多くの人々を雇用に引き付け、社会保護制度を現代化する

－働きつづけるためのライフサイクルアプローチの促進

－仕事の魅力を高めることや、求職者にとって働いた方が得になるものとすること
（make work pay）を通じた、就職困難者や無業者も含めた統合的労働市場の確保

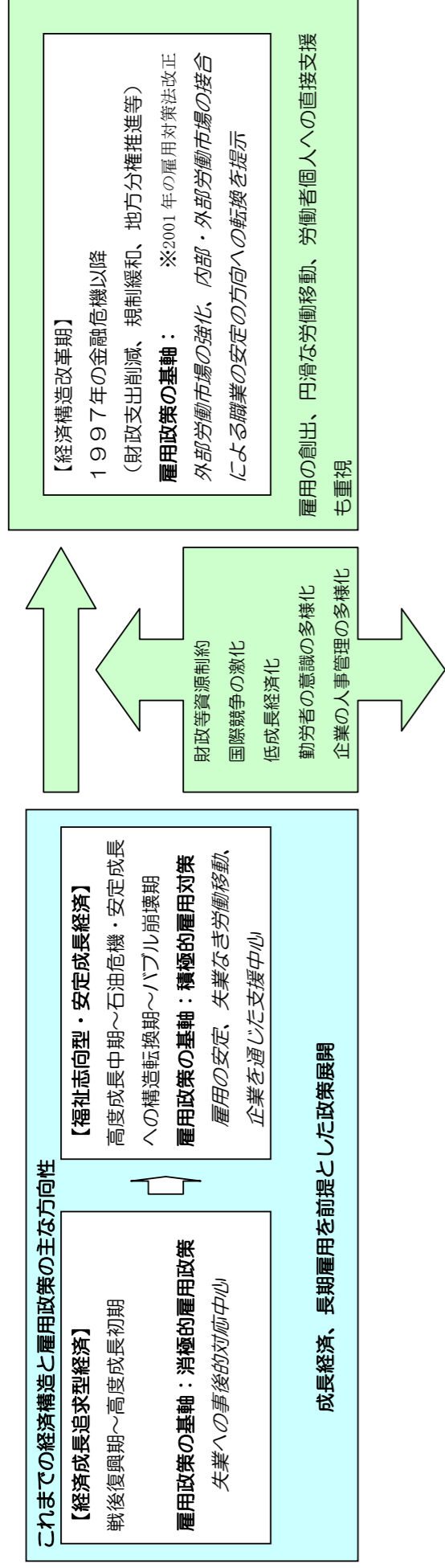
－労働市場におけるニーズの結合の改善

②労働者と企業のアダプタビリティと労働市場の柔軟性を高める

－ソーシャル・パートナーの役割に配慮しつつ、雇用保護面や労働市場の分断を減じることを含めた労働の柔軟性を促進すること

- －雇用親和的な労働費用及び賃金決定メカニズムの実現
- ③教育と技能を通じて人的資本への投資を増やす
 - －人的資本への投資の拡大及び改善
 - －新たに必要とされる能力の育成に対応する教育訓練システムの採用

これからの雇用戦略 概念図 ー誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会ー



将来の我が国社会経済を取り巻く環境の大きな変化

- 情報通信技術(ICT)の急速な発展と世界的な拡がり及びグローバル経済化の進展による知識・技術等を要する分野での世界的競争の激化
- 産業資本主義から多様な知恵の時代への本格的な移行 (→絶えざるイノベーションを図る必要性の増大=知識・技術・技能(人的資源)がより重要に)
- 本格的な人口減少に伴う労働力供給及び財政等の資源制約の一層の強まり

変化への対応の方向性

- 付加価値を生む源泉として極めて重要な要素となる人的資源の蓄積と有効活用が図られるようにしていくことが重要。
- 人々が、支えられる側でなく社会を支える側に回ることができるようにし、また、社会から排除されることのないようにすることが重要。
- 必要とされる知識等が高度化の中で、人々が安心して能力開発に取り組む、社会経済の持続性確保に貢献していくことができるようにすることが重要。
- ◎ 経済活力を生み出す最も重要な要素は「人」であることから、我が国全体の政策を、「人」を中心に置いたものとするべき

中長期的観点からの雇用戦略の策定 ー誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会ー

基本的理念： 「人」をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会を築くこと

雇用戦略の基本的理念を実現するための対応(基本的考え方)

- 1 誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力をいかすことにより社会を支える側に回ることができる、いわば全員参加型社会を築き、社会経済を安定し活力あるものとしていくこと
- 2 人々の生活や仕事を持続可能なものとし、就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながる好循環をもたらすような就業環境の整備が図られること
- 3 変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリアの展開を十全に図っていくこと

【雇用戦略の基本的理念を実現するための3本の柱】

就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

- 意欲・能力に依りて、誰もが働くことを通じて能力を有効に発揮し納得感・満足感を感じながら社会を支える側になることが期待される。
- 雇用・就業という形以外にも全員が社会と関わりコミュニケーションが図られるようにし、社会から排除される者がいないようにすることが重要。
- これらについては、地域レベルでの戦略的対応も重要。(地域雇用戦略)

就業の質の確保と就業インセンティブの向上

- 労働者、企業、社会全体の観点から、労働者が意欲と能力を高め、仕事を通じて満足を得られるような就業環境(「就業の質」)の整備が重要。
- 「就業の質」の確保を通じた生産性の向上、生活の質の向上を図り、社会の持続性を確保することが重要。

キャリア権を基盤としたキャリア形成支援

- 個人が自ら主導してキャリア形成を図るための理念・規範として、「キャリア権」を展開し、これを基盤として誰もがキャリアを円滑に形成できるようにすることが重要。
- 個人の主体的なキャリア形成を、企業・社会が重層的に支える意義は大きい。
- 非正規労働者や無業者などキャリア形成の基盤が脆弱な層については、社会が全体として支援。

※ 人的資源の有効活用という観点から、無業者、非正規労働者など人的資源の蓄積や活用の基盤が脆弱な層に対する支援(公助)の強化が有効。

第2部 雇用戦略の目標と基本的方向性

第2部第1章では、雇用戦略の基本的理念・目標とともに、雇用戦略の目標を実現していくための3本の柱となる目標課題の設定の基本的考え方を示す。さらに、第2章から第4章までの各章において3本の柱となる戦略目標について提示する。

第1章 雇用戦略の基本的理念・目標

1 雇用戦略を検討する際の留意点

雇用戦略を検討する際に留意すべき事項として、研究会¹では、以下のような問題意識が提起された。

- 人々が希望を持って努力することができる社会としていくためには、現在及び将来に対する不安を解消し、現在の努力が将来につながるという予測可能性を確保することでできる社会経済としていくことが求められる。
- 我が国の成長を維持していくためには、絶えざるイノベーションにより新たな市場の開拓や効率化を図るなどによる需要喚起を図っていくことが求められる。
絶えざるイノベーション²が図られ、技術革新と新たな需要の発生が連続的に生じるような好循環を築き、生産性の向上を図ることができれば、労働力供給の減少は全く問題とならない³。
- 絶えざるイノベーションが必要とされる多様な知恵の社会にあつては、知識資産、究極的には人的資本が付加価値を生む源泉として極めて重要な位置を占めることとなる。
- 特に周辺アジアの発展途上国と位置付けられている諸国においても、産業資本主義の

¹ 吉川洋東京大学教授、岩井克人東京大学教授、山田昌弘東京学芸大学教授にも各1回研究会にご出席いただき、議論をお願いした。

² ここで重要となるイノベーションは、新たな需要の創出につながる技術開発、技術戦略、生産手法、経営・管理手法、インフラ整備などをいう。

³ 研究会において吉川洋教授より、高度成長期（1955～1970年）の実質GDP成長率9.6%のうち、労働力人口の成長率は1.0%、これに対し、高度成長末期～安定成長期～バブル期（1970～1990年）には、労働力人口の成長率は高度成長期と同じ1.0%であったが実質GDP成長率4.6%と、半分以下であった。この例のように、経済成長に対しては、労働力の増加より資本蓄積と人的資本の蓄積など労働の質の向上を含む技術進歩（全要素生産性の向上）の影響が大きくなっていると考えるべき旨の指摘があった。

時代に移行するとともに、最上位層の知識・技術レベルは既に相当程度高度なレベルに達するなど人的資源の蓄積が進みつつあり、これら諸国との競争も激化していることに留意が必要である。こうした状況の下で、将来にわたって国民の生活水準を維持・向上させていくためには、周辺アジア諸国を始めとした現在の発展途上国と同じ知識・技術レベルで競争するのではなく、より高度な知識・技術等を基盤とした、より大きな付加価値を生み出すことができる社会経済構造としていくことが重要である。

○ 社会経済の安定性を確保しながら活力あるものとしていくためには、グローバル経済化が進展し市場競争が激化する中で多様な知恵の社会に本格的に移行していく状況下にあっても、全員が就業等を通じて社会に参加し、その能力を発揮し生きがいを感じることができる社会を実現し、排除される者がないようにすることが求められる。

○ 労働者が意欲と能力を有効に発揮しながら働くことができるようにするためには、個人がインセンティブを高め、能力を発揮できる社会（高質な労働市場を基盤とした社会＝意欲と能力に応じて職業能力を高めることが可能で、意欲と能力が最大限活かされる形で希望する職業に就くことができるような労働力需給調整機能が働き、全ての人々の就業インセンティブを高める雇用・就業の質が確保される労働市場を基盤とした社会）としていくことが求められる。

○ コミュニケーションは、全員が社会参加し、その能力を有効に発揮するための基本である。したがって、人々がその能力を発揮し、社会全体として人的資源が有効活用されるようにするためには、あらゆる分野におけるコミュニティ（共同体、地域社会など対話と理解の場の基礎となるもの）の再生が重要となる。

特に、現在発生している、定職につかない、又は全く社会参加を行わないフリーターやNEETと呼ばれるような若者の大量発生は、個人・企業の意識の変化や景気変動要因のほかに、家庭・地域を始めとして学校や職場を含めたコミュニティにおけるコミュニケーションが円滑になされなくなり、就業を通じた生活の将来像を描くことができなくなっていることが大きく影響していると考えられる。

○ 少子高齢化による人口及び労働力人口の減少下では、地域においても自主的な活性化努力など資源制約への対応が求められるようになる。また、労働力人口の減少を緩和させるため、誰もが就業できるよう就業の質の向上が必要。就業の質を向上させることを目標とした政策運営の結果、生活の質が向上し、（全要素）生産性を高めることができれば、低失業の下で就業及び生活の質も上昇するという望ましいシナリオが実現する。

- 情報通信技術の急速な発展を伴ったグローバル経済下の多様な知恵の時代にあつては、知識・技術レベルの進歩の速度が速まることが想定される。このような状況の下では、必要とされる職業能力の内容も多様化し、かつ変化の激しいものとなる（必要とされる職業能力面での不確実性が高まる）と想定される。こうした状況に対応していくためには、個々人が自己のキャリアを追求し、展開することを基礎づける「キャリア権」を確立していくことが求められる。

これらの指摘事項の要点をまとめると、グローバル経済下の激しい国際競争を伴う多様な知恵の時代に本格的に移行していく中にあつても、①現在の努力が将来につながるという予測可能性の確保が必要、②我が国の成長を維持していくためには絶えざるイノベーションが重要であり、人的資本が付加価値を生む源泉として極めて重要な位置を占めることとなる、③全員が就業等を通じて社会に参加し、排除される者がいないようにすることが重要、④誰もが就業できるように就業の質を向上させ、生産性の向上につなげていくことが求められる、⑤必要とされる職業能力が多様化し変化が激化する中では、個々人が自己のキャリアを追求し展開することを基礎付ける「キャリア権」を確立していくことが求められる、ということである。

なお、絶えざるイノベーションが図られ、技術革新と需要の発生が連続的に生じるような好循環を築き、生産性の向上を図ることができれば、労働力供給の減少は全く問題にはならず、かつ、低失業の下で就業及び生活の質も改善するという望ましいシナリオの実現につながるという指摘には特に留意が必要である。

2 雇用戦略の基本的理念

以上の議論や第1部で触れた今後の我が国社会経済を取り巻く環境の大きな変化をまとめると、① ICT の急速な発展とその発展途上国を含む世界的拡がり及びグローバル化の進展による知識・技術等を要する分野も含めた世界的競争の激化、②高品質な規格製品の大量生産に優位性をもたらす従来の産業資本主義から多様な知恵の時代への本格的移行による、絶えざるイノベーションを図る必要性の増大、③少子高齢化の進展、労働力人口の減少、本格的な人口減少に伴う労働力供給制約や財政制約等資源制約の強まり、ということとなる。

このような環境の変化を踏まえれば、今後、我が国の经济社会が目指すべき方向性としては、①付加価値を生む源泉として極めて重要な要素となる人的資源の蓄積と有効活用が図られるようにしていく。②人々が、社会から支えられる側でなく社会を支える側に回ることができるようにし、また、社会から排除されることがないようにしていく。③必要とされる知識等が高度化する中で、人々が安心して人的資源の蓄積を図る等社会経済の持続性の確保に

貢献していくことができるようにする。④経済活力を生み出す最も重要な要素は「人」であり、我が国全体の政策を「人」を中心に置いたものとする。そして、こうした対応を中心としながら激しい国際競争を伴う多様な時代への本格的移行に対応するために社会経済の持続可能性を確保しつつ活性化していくことであるといえよう。

したがって、社会参加と社会経済の持続性の確保を基盤とした人的資源の蓄積とその有効活用が、あらゆる政策運営の中心に置かれることになると、雇用政策のみならず、全ての政策を束ねる一定の戦略に沿って統一性、整合性の取れたものとして運営されるようにしていく必要がある。

このため、第1部で述べたとおり中・長期的な経済社会の構造的な変化の見通しに基づいて基本的な課題を踏まえた上で、①将来の雇用のあるべき姿の方向性を示す基本的な理念、②雇用戦略の理念を実現するための諸政策展開の基本となるべき事項、等について雇用戦略の策定により提示することが求められる。

ところで、雇用戦略を策定した場合、雇用政策は、人々の職業生涯を通じた能力の蓄積とその有効活用に中心的な役割を果たすものとなる。したがって、雇用政策は、中長期的な観点から一貫した方向性を持った上で他の関連諸政策への幅広い働きかけ等を通じて政策間の相互補完性が図られるようにする、という重要な役割を担うことになる。こうした政策運営が円滑になされるようにするためにも、雇用戦略の策定が求められているのである。

以上の議論を踏まえて、雇用戦略の基本的理念は、以下のとおりと考えられる。

まず、人々の職業生活を通じた能力発揮とその活用が図られるようにするなど雇用・就業の活性化を中心として全員が社会に参加することにより社会経済の活性化を図ることを政策全体の目標とすること。

また、誰もが意欲をもって就業を中心とした社会参加を行い能力を有効発揮することを可能とし、これが社会全体としての労働生産性の向上さらには経済成長に結びついていくようにすること。

このため、就業の質を高め人々の就業意欲を高めるとともに階層の固定化につながるような過度の所得格差の拡大を防止し、雇用・就業の持続性を確保することにより、付加価値を生み出す最も重要な要素となる人的資源の蓄積や有効活用が円滑に図られるようにしていくこと。さらに、これらを中心とした対応を通じ、激しい国際競争を伴う多様な時代への本格的移行に対応しながら社会経済の活性化を図っていくこと。こうした対応を通じ、人口減少下において低失業と人々の就業や生活の質の向上を可能としていくこと。

これを要約すれば、「人をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続可能性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会」を築くこと、一言でいえば「誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会」の実現ということになる。

3 雇用戦略の基本的理念を実現するための柱となる戦略目標

雇用戦略の理念に基づいて我が国社会経済を健全に発展させ活力あるものとしていくための重要な柱となる戦略目標を、「社会全体」、「企業」、「個人」それぞれを中心とした対応の観点から整理⁴すると、以下の①から③にまとめられよう。

なお、いうまでもないことであるが、可能な限り、「不安」を解消し、企業や人々が前向きな努力をしていくことができるようにしていくためには、将来への予測可能性を確保することが求められる。特に、これまで世界的にも激しいインフレ、為替相場が急激に変動する際や金融市場の混乱が発生した際に、しばしば社会経済が不安定化する現象⁵が見られた。また、1990年代後半以降、従来と同様の努力をしても同じような成果を得ることができない又は同じような将来像を描くことができないという状況が生じる中で、特に就業環境が厳しくなった若年層や、企業等におけるリストラの対象となった40～50歳代を中心に将来への不安を高めた層も存在している。

こうした不安を解消し社会経済を活力あるものとしていくためには、将来の予測可能性を確保し不確実性を低減させること、つまり経済の安定性の確保による不安の解消が経済運営の基本目標に置かれるべきであることが再認識されなければならない。以下の各章では詳述しないが、このことは雇用戦略の前提条件となるものである。

- ① グローバル経済化やICT革新の進展・拡大の下での多様な知恵の時代への本格的移行や、各方面におけるイノベーションの重要性の高まりにより、人々に求められる知識・技術・技能は高度化する。

こうした中で、雇用・就業から、さらには社会から疎外される人々が発生しないようにしていくことが重要であることに留意しつつ、求められる知識等の高度化に人々が対応できるようにすることや、人々が有する能力の有効活用が図られる基盤の整備・充実が求められる。

また、人口の減少、少子高齢化の進行は、労働力供給面や財政面等の資源制約につながるものである。人口の減少そのものが、国内市場を縮小させる方向に向かわせる可能性も否定できない。労働力供給面の制約は、我が国の経済成長や社会の利便性等の制約要件となる可能性があるほか、少子高齢化とあいまって人口バランスを社会に支えられる側に傾かせる方向に作用し、財政負担の増大要因ともなる。このため、社会を支える

⁴ 雇用・就業に関する問題は、全て、個人を中心とした労働力供給側、企業を中心とした労働力需要側、さらには労働市場や関連諸政策等の基盤整備を行う行政を含む社会全体の対応が複雑に絡み合うものであるが、ここでは、ここで挙げた問題に対して最も深く関与する主体における対応を中心に整理を試みたものである。

⁵ インフレが激しく進行した第一次世界大戦後のドイツ、第二次世界大戦後の我が国、1970年代末から80年代にかけての2桁インフレが進行したアメリカ、為替相場が急激に変動した1980年代半ばの我が国、1990年代末から21世紀初にかけての金融危機が顕在化したアジア諸国や我が国などの例がある。

回る人々を増加させることが求められる。

さらに、資源制約の強まりは、地域間格差の拡大要因ともなり得るため、地域間格差が大きく開くことのないよう、各地域自らの活性化等の対応が求められる。

このような課題に対応していくためには、まず、労働力供給面の対応としては、質的な面とともに、できるだけ多くの人々が働くことを通じて社会参加することができるようにし、人々が自立し社会を支える側となるとともに、生きがいを感じるができるようにしていくことが重要である。

特に、労働に求められる知識等のレベルが高度化する中で、全ての人々が、その意欲と能力に応じて能力を高めつつ適職を選択し、仕事を含めた生活を通じて充実感・満足感を得ながら意欲を持って働き、その能力の有効発揮がなされるようにしていくことが求められる。この際、障害者や生活保護受給者など就職困難者に対する支援の重要性に留意が必要である。

労働力需要面では、企業の平均的な存続期間の短期化も想定されることを踏まえれば、創業等を促進し、新たな就業の場を確保・創出していくことも求められる。

また、特に公共事業に頼ってきた地域においては、中央から地方への財政配分は削減の方向にあることから、地域における雇用創出及び経済活性化の観点からも、各地域独自の創業促進や人材資源を中心とした魅力づくりによる企業立地の促進の重要性が増していくものと考えられる。

労働市場構造の面では、労働力供給が減少し、一人一人の価値が高まっていく中で、意欲を持って能力を高めつつ働く人々が増加するようにしていくこと（良質な労働力供給を増加させること）及びその有効活用が図られるよう、正確かつ豊富な情報が人々に提供され、適職を選択することができるようにする労働市場の機能の一層の強化が重要となる。

また、多様な価値観を生かして社会経済の活性化を図るためには、雇用・就業以外での社会に有用な活動等も含め、全員が何らかの形で社会とつながりを持ち、社会全体でコミュニケーションが図られるようにしていく必要がある。

さらに、人々の多様な価値観及び地域の経済構造等の多様性に対応することができるようにするため、地域の自主性を尊重し、活用していくことが求められる。

以上、できるだけ多くの人々が雇用・就業を中心とした社会参加を行うことができるようにしていくような、中央・地域行政、企業、労働組合、市民、さらには国民一人一人を含めた社会全体としての取組により、誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力をいかすことにより社会を支える側に回るができる、いわば全員参加型社会を築き、社会経済を安定し活力あるものとしていくこと（「**就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築**」）が求められる。

- ② 人々が意欲を持って働き、その能力を有効に発揮することができる環境の整備は、良質な労働力供給を拡大し、労働生産性を向上させるための基本である。

このため、例えば、人々が、それぞれの人生設計に基づき、変化に対応した職業能力開発を行い、健康を増進しつつ、仕事と生活の調和を図り人間としての満足感を高めることが可能となるように、雇用・就業という生計を立てるための仕事そのもの以外の場も充実することができるような適切な時間配分を可能とし、生活全体について満足感を得られるようにしていくことが重要である。

ここでは、多様な働き方の選択肢が確保されるようにするとともに、長期雇用慣行のメリットも生かしながら、その枠内に納まりきらない非正規労働者や多様なニーズを持った労働者が正規雇用との移動可能性を持てるような新たな包括的雇用システムの構築も重要な課題となる。

また、過度の所得格差の拡大により勤労意欲を失う者が発生して階層が固定化するなど、社会の活力・安定性が損なわれることがないような分配を実現していくことや、多様な働き方の進展に対応した形での処遇や公的制度面等での均衡なども求められる。

このように、良質な労働力供給を拡大し、労働生産性を向上させていくためには、人々の生活や仕事を持続可能なものとし、人々の就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながる好循環をもたらすような就業環境の整備が図られること（「**就業の質の確保と就業インセンティブの向上**」）が求められる。

- ③ グローバル化がさらに進展し、現在の発展途上国も高度な知識・技術が必要とされる分野の競争に参入してくる時代にあって、我が国の国際競争力を維持し国民の生活水準を維持できるようにするためには、その基盤の整備、つまり国民全体の知識レベルを高めることにより変化への対応能力を高め、さらには絶えざるイノベーションが可能となるような環境整備が求められる。これまで主流であった高品質規格品の大量生産を行うのに適した、一定レベルを達成しながら組織の力を発揮することを重視した職業能力開発も引き続き重要ではあるが、個人単位の創造力が重視される分野が拡大する中で、個々人の能力が発揮されるようにする職業能力開発の重要性も一層高まっている。

従来、職業能力開発政策は、どのような人的資源管理をすべきかについては、組織が事業活動をみながら決定すべきものであるという考え方を基礎に、企業組織を基礎とした組立てがなされてきた。今後は、これを時代環境に合わせた公助、共助、自助の分業と協業のバランスが取れたものとしていく必要がある⁶。

このため、変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリア展開を十全に図っていくこと（「**キャリア権を基軸**

⁶ 諏訪康雄（2005）「労働市場と法－新しい流れ－」『季刊労働法 211号』労働開発研究会 参照。

としたキャリア形成支援」)が重要となる。

そこで、以下の各章においては、「就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築」、「就業の質の確保と就業インセンティブの向上」、「キャリア権を基軸としたキャリア形成支援」の3点を中心に、雇用戦略の柱となるべき事項の在り方について示すこととする。

第2章 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

1 全員参加型社会とは

全員参加型社会では、①全ての意欲・能力がある者には、自らが働くこと¹によって自立するとともに社会を支えることを可能とし、②雇用・就業という形以外でも何らかの形で全員が社会にかかわり、また、全員が社会とかわることを通じて国民全体のコミュニケーションが図られるようにすることにより、社会から排除される者がいないようにすることが必要である。

全員が社会に参加し、その能力を発揮し、生き甲斐を感じることができるようになることは、社会の活性化、安定化、健全な発展につながる。

特に、社会を支える者を増やすことは、人口が減少する中で少子高齢化が進行することによる労働力供給制約及び財政制約が強まると見込まれる中で、我が国社会経済を活力あるものとしていくために重要である。

また、雇用・就業という形以外でも全員が社会にかかわることができるようにすることは、様々な価値観を持つ人々が、それぞれの考え方に基づいて社会参加し全員で支えていく社会を構築していくための基本である。これはまた、グローバル化や世界的な情報通信技術 (ICT) の拡がりによる競争の激化や、社会の複雑化が進む中で、問題意識の共有・相互理解が図られることにより社会を活性化・安定化させるために重要である。

社会全体のコミュニケーションが図られるようにすることは、国、地方、企業、労働組合、NPO、国民一人一人の各レベルにおいて、雇用・就業問題等への対応に当たり、それぞれが主体としての意識を持って行動するための基盤ともなる。

ところで、将来の激しい国際競争の下での多様な知恵の時代においては、絶えずイノベーションを図っていくような高度な知識等を要する労働の重要性が増していくものと想定される。しかし、社会経済が円滑に運営されていくためには必要不可欠であるが、高度な知識等を必ずしも必要としない基本的な労働も存在する。また、国全体として高い生産性を実現することは重要であるが、特定分野の労働条件が低位に固定化されることになれば、労働市場構造の二重化が発生し、ひいては当該分野で働く者やその家族が社会から疎外されたり社会の分断につながりかねない。したがって、円滑な社会経済運営に必要な基本的分野を扱う企業においては、当該企業の経営、業務運営方法や人事労務管理の革新を通して生産性を向上させることを通じて、その雇用する労働者の労働条件の向上や人材の確保を図っていくことが求められる。これは、意欲・能力を有する者の就業面での全員参加を実現する(格差

¹ 生活の糧を得る基盤であり、社会参加の最も基本的な形態である。人々にとって、収入を得る労働、即ち雇用・就業が、社会に有用な労働を提供し、社会とのつながりを保ち、自らの生計を立て、さらには豊かな生活を送るという、最も基本的な社会参加の形態である。

の拡大による疎外を防止する)ためにも重要である。

なお、労働力供給制約が存在する状況の下では、生産性向上がもたらす雇用・就業機会の減少効果を懸念する必要性は低下する。これは我が国産業を高生産性分野にシフトさせる好機と見ることもできる。別の見方をすれば、衰退産業の維持を図る必要性が低下するということである。したがって、労働力供給制約を経済成長の制約要因としてではなく、我が国の経済構造を強化する好機であるという観点に基づいた経済政策運営も必要である。

2 全員参加型社会を実現するための課題・対応の方向性

全員参加型社会の実現のための課題・対応の方向性としては、(1) 就業を通じた社会参加の促進、(2) 就業機会の確保・創出、(3) 雇用・就業のセーフティネット、(4) 全員が社会にかかわること及び社会全体のコミュニケーションの確保、(5) 地域雇用戦略、などが挙げられよう。

(1) 就業を通じた社会参加の促進

労働能力を有する人々については、就業を通じて、自らの生計を立て、社会に支えられる側ではなく、自らが社会を支える側として参加することが基本である。

グローバル経済化が進展する中での多様な知恵の時代にあって、全ての労働意欲・能力がある者が、自らが働くことによって自立し、社会を支えることを可能とするためには、必要に応じてその職業能力を高める機会が確保され、また、就業を希望する者には可能な限り意欲と能力に応じた就業の機会が得られるようにしていく必要がある。

このため、個人のニーズに沿った職業能力開発の支援や、企業が差異性を生み出していくための源泉ともなる従業員の職業能力開発支援など、労働者の職業能力開発基盤の整備に加え、意欲と能力に応じた職業に従事できるようにするための労働者の能力評価機能の充実強化とも相俟って、外部労働市場の整備も含めた労働力需給調整機能の強化が重要となろう。言い換えれば、これまで重視されてきた公助と共助に自助を加えた適切な組合せによる成果が活かされ、また、組織及び個人双方の満足感を高めることに十分に貢献することができるような労働力需給調整機能が求められるということである。

すでに、生産年齢人口の減少から労働力人口は減少傾向で推移してきたが、2005年には人口自体も減少に転じ、本格的な人口減少時代を迎えている。2007年から団塊の世代が60歳に到達(2015年には65歳に到達)し始め、人口減少の中での高齢化が進展していくこととなる。こうした状況の下、労働力供給制約が社会経済の活力を低下させることがないようにしていくことが求められる。このため、労働能力がある者に対しては、自ら

働くことにより自立し社会を支えていく側となることができるよう、労働力供給の増加余地が相対的に大きいと考えられる若年者、女性、高齢者を中心に、地域特性や個人の属性に応じたきめ細かな環境整備や支援等の対応が重要となる。

なお、社会政策的観点からも、長期失業者、若年無業者等のうち就業能力を陳腐化又は低下させている者や就業能力を有するにもかかわらず就業意欲を喪失している者その他の就職困難者の就業促進を図ることは重要課題の一つであり、職業能力の付与を含めた労働力供給側及び労働力需要側双方に対するきめ細かな支援等の対応が求められよう。

この場合、税制や社会保障（給付・負担）など労働力需給行動に影響を与え得る諸制度その他労働を阻害する要因についても、質量両面での労働力需要及び供給の増加が図られるという意味で雇用促進的なものとするにも留意が必要である。

実際、パート労働者でも、その多くが社会保険料の減免を意識して就労調整を行っていると言われる。こうした例からも、労働力供給の増加が収入の増加に必ず結びつくものであるということを明示できるようにすることは²は、労働力供給の増加や社会に支えられる側から社会を支える側に転じる者を増加させる上で重要な要素であるといえる。

図表2-2-1 年齢階級別就業率の推移

		(%)											
		1993	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04
男女計	年齢計	62.2	61.8	61.4	61.4	61.5	60.7	59.9	59.5	58.9	57.9	57.6	57.6
	15～64歳	69.5	69.3	69.2	69.5	70.0	69.5	68.9	68.9	68.8	68.3	68.4	68.7
	15～29歳	54.9	55.3	55.5	56.5	56.9	56.6	55.8	56.2	55.9	54.9	54.7	54.7
	30～59歳	79.2	78.8	78.6	78.8	79.3	78.6	77.9	77.8	77.7	77.2	77.3	77.7
	60～64歳	54.6	53.6	53.4	52.6	53.1	52.5	52.0	51.0	50.7	50.6	50.7	51.5
	計	76.1	75.6	75.2	75.1	75.1	74.1	73.2	72.7	71.7	70.6	70.1	69.8
男子	15～64歳	82.3	81.9	81.8	82.1	82.4	81.7	81.1	81.0	80.5	79.9	79.8	80.0
	15～29歳	60.0	60.3	60.2	61.5	62.2	61.5	60.4	60.6	60.0	59.0	58.1	57.6
	30～59歳	95.7	95.3	95.1	95.2	95.2	94.3	93.7	93.5	92.9	92.2	92.2	92.3
	60～64歳	71.0	69.6	69.3	68.5	68.3	67.3	66.5	65.1	64.6	64.0	64.7	65.4
		計	49.0	48.7	48.4	48.3	48.6	48.1	47.4	47.1	46.8	46.1	45.9
女子	15～64歳	56.5	56.5	56.4	56.8	57.5	57.2	56.7	56.7	57.0	56.5	56.8	57.4
	15～29歳	49.4	50.0	50.4	51.0	51.4	51.7	51.1	51.4	51.5	50.7	51.1	51.6
	30～59歳	62.7	62.5	62.2	62.5	63.5	62.9	62.2	62.2	62.6	62.2	62.5	63.0
	60～64歳	39.3	38.6	38.7	38.0	38.8	38.8	38.5	37.8	37.7	37.5	37.5	38.4
		計	49.0	48.7	48.4	48.3	48.6	48.1	47.4	47.1	46.8	46.1	45.9

資料出所：総務省統計局「労働力調査」

ア 就業を通じた社会参加を促進するための基本的対応

就業を通じた社会参加を促進するための必要条件は、人々が就業に必要な能力を身につけ、意欲と能力に応じて働くことができるということである。

² まず、パート労働者等短時間労働者に対する社会保険の適用範囲の拡大が考えられる。

したがって、就業を通じた社会参加を促進するための対応の原則は、全ての人に開かれた職業能力開発基盤の整備に加え、求められる職業能力やその量に関する適切な情報が提供され、個人の意欲と能力に応じた職業に従事できるようにするための労働者の能力評価機能の充実強化と相俟った形での外部労働市場の整備も含めた労働力需給調整機能の強化である。

キャリア形成支援については第4章で詳述するが、外部労働市場の整備も含めた労働力需給調整機能の強化に当たっては、労働力需給調整機関や企業の採用担当部門において、労働者の適切な職業能力評価を行うことが可能となるような体制の整備が必要となる。このため、能力評価制度を整備し、それに基づいて労働力需給調整機関の担当者が求職者の能力を正確に把握するとともに、求職者及び求人企業のニーズに沿った紹介により効率的なマッチングを図ることが可能となるよう、関係者の資質の向上を図っていく必要がある。

イ 就業への参加の拡大余地が相対的に大きい層への対応

労働力供給制約が社会経済の活力を低下させることがないようにしていくためには、まず、労働力供給を増加させる余地が相対的に大きい若年者、女性、高齢者の一層の活用が求められよう。

若年者については、いわゆる NEET 等の無業者への対応が重要であるが、学校教育段階から就業を通じた社会参加の意義を理解し、職業意識を涵養できるよう、学生の希望に応じて企業実習等実践的な社会参加・職業教育を選択できるカリキュラムを用意するなどの体制を整備するとともに、就職に際し、目的意識なく不安定な職業を選択しようとする者に対する職業指導や相談等、専門的知見に基づいたきめ細かな対応が必要となろう。

パート労働等短時間勤務に従事する女性及び高齢者の労働力供給の増加を図るために共通していえることとしては、これらの層の就業参加を阻害している採用等に係る年齢制限などの要因の改善のための環境整備、また、税制・社会保障を、労働力供給が増加すればそれに応じて給付と賃金の合計額が増加するなど就業者の収入総額に影響する諸制度等への多面的な働きかけ³を通じて就業インセンティブを高め、より雇用促進的なものとしていくことが求められよう。

さらに、女性については、出産・育児などにより年齢別労働力率が M 字型カーブとなっているところであり、この M 字カーブの谷の部分の労働力率の上昇を図るために

³ 社会保障給付額や税制との関係で、例えば生活保護基準以下の収入しか得られない低所得者が労働を行えば、労働を行うのに比例して受取総収入が増加するようにするなど、労働のインセンティブを与える等。欧米では make work pay といわれる対応。

は、就業へのアクセスの改善⁴のほか、出産・育児で職業生活から離れていたことによる職業意識や職業能力の低下に対応した職業訓練の実施や、就業と職業訓練の組合せによる対応等が求められよう。

高齢者については、体力や就業意欲は以前より高い一方、労働力需給は厳しくなる傾向にある。したがって、就業希望者が、適切な職業を選択することができるよう、意欲・能力のある者に対し、保有する知識等の更新を図るための職業訓練を実施することや、それまでのキャリア及び就業能力を踏まえた適切な職業相談・紹介を行うよう労働力需給調整機能の強化を図る等の対応が求められる。企業に対しては、高齢者の職務設計や職場環境改善のための支援が求められよう。また、60歳代後半層を中心に年齢にかかわらず働ける社会を構築していくためには、この層の体力・能力面でのばらつきが大きくなるという実態に則して、企業に対しては、高齢者の活用に関する意識変革や高齢者が活躍できる環境整備への支援の充実が、高齢者に対しては、個々の事情に応じた多様な就業形態による就業促進や社会参加希望者への支援⁵、就業等に対する意識啓発を行っていくことが求められよう。

なお、労働力供給を増大させるためには、それに見合った労働力需要も存在しなければならない。このため、企業等労働力需要側においては、高齢化が進行し労働力供給制約が強まる中で、活用余地が大きい層を雇用対象から除外してしまうのは各企業にとっても損失であり、また、その活用を図っていくのは社会的責務であるという認識を深め、自らこうした層の雇用を増大させていくよう制度整備や職場環境の改善に努めていく必要がある。

ウ 社会政策的観点からの対応が求められる層への対応

社会政策的観点からは、長期失業者、若年無業者、障害者のうち長期失業状態にある者や生活保護受給者等の一部など、就業能力を有するにもかかわらず就業意欲を喪失している者等の就職困難者の就業促進を図っていくことも重要課題の一つである。

若年無業者については、既に触れたとおりであるが、こうした人々については、まず、自ら働くことによって自立し社会を支えていく側となることが社会参加の基本であるということについての認識を高めることが求められる。また、職業生活から長期間遠ざかっていることにより職業能力面及び就業意識の形成が不十分あるいは低下していること、不利な状況に対応した職業訓練や支援を十分に受けていないことなど、就職困難となっている要因の除去が必要となる。

⁴ 公共職業安定機関においては、平成18年度よりマザーズハローワークを設置し、地方公共団体と連携による子育て情報の提供も行うなど子育て女性に対する再就職・再就業支援の実施を行うこととされている。

⁵ 現在、シルバー人材センターにおいて、総合就労支援コーナーを設置し、ボランティア活動の相談・情報提供・あっせん、起業に係る相談、派遣就労に係る相談・実施の業務が行われている。

したがって、こうした層に対しては、職業意識及び職業能力の向上に向けた訓練等の支援により就業能力を向上させるとともに、就業と職業訓練の同時実施や試行就業、企業への助成金給付による就業等を通じて実践的な就業能力を身に付けさせること等を推進することにより、自立的な就業への移行を可能とするよう個別事情に応じた対応の充実強化等の支援が重要である。

なお、企業の側においても、就業能力を有するにもかかわらず就業意欲を喪失している者の増加は、特に人口減少下の労働力供給制約が強まる中では大きな社会的損失であるということの認識を高め、こうした層の就業促進について積極的な対応を行うことが求められよう。

エ その他就業を通じた社会参加を促進するための対応

バブル経済の崩壊により企業体力が弱るとともに、グローバル経済化等による競争が激化する中で不良債権処理が進められたため、可能な限り安価な製品・サービスを提供することや人件費を中心とした固定経費等のコスト削減が社会経済のあらゆる分野の至上命題とされる傾向が強まった。しかし、社会経済の安定性及び長期的な持続可能性の確保の観点からすれば、意欲を持つ人々が生活の質を確保し、就業・職業能力開発インセンティブを確保することができるようにすることが、就業を通じた社会参加を促進し、社会経済を活性化していく上での重要な要素であることに十分留意した対応が求められる。

(2) 就業機会の確保・創出

地域レベルにおける雇用創出政策については、(5) 地域雇用戦略で触れることとし、ここでは、中央レベルにおける就業機会の確保・創出の在り方について言及する。

第1章で見たように、経済構造の変化に伴って、競争が激化し、技術進歩サイクルが短くなり、企業の存続期間を短期化する方向の力が働くようになると見込まれる中で、就業を通じた社会参加を促進していくためには、創業等の促進による就業機会の確保もその重要性を増していくと考えられる。

雇用政策においても、生産年齢人口及び労働力人口が減少に転じた20世紀末の経済構造転換期に、その基本的方向性について、従来の長期雇用慣行を軸とした「雇用の安定」、「失業なき労働移動」というものから、「雇用の創出」、「円滑な労働移動」を軸としたものへの変化が見られた。さらに、雇用政策上、労働力需給の状況を見る指標として完全失業率に加え、国民一人一人の現実の労働への参加を表す指標である就業率を重視すべき

という考え方⁶が示されている。

したがって、既存企業が構造転換の中で、競争力を維持・向上することによる雇用の拡大もこれまで同様に重視されるべきであるが、就業率の向上という政策目標達成の観点から、雇用以外の就業、つまり自営起業を含む創業支援等も雇用政策の対象として重視し、積極的な対応を図っていく必要性の認識が高まっている⁷。

ところで、創業企業の事業の発展が図られるようにするためには、製品の販路の拡大やイノベーションの継続を可能とすること、そして、こうした活動を支えていく人材の確保・育成が最も重要となる。つまり、創業企業が発展していく段階で必ず必要とされ、また、事業活動の円滑化・高度化に必要となる人材の適切な確保・育成は、事業そのものの拡大を通じて更なる雇用創出につながり、高い雇用創出効果を期待できる可能性がある。

以上のように、今後、就業機会を確保していく上で、創業や既存企業の構造転換等による雇用創出の果たす役割は大きくなっていくものと考えられる。

図表2-2-2 我が国の事業所開業率・廃業率

(単位:年率%)

年	事業所増加率	開業率	廃業率
1975-78年	2.8	6.0	3.2
1978-81年	2.3	5.9	3.5
1981-86年	0.7	4.3	3.6
1986-91年	0.1	3.7	3.6
1991-96年	-0.1	3.1	3.2
1996-2001年	-1.2	3.2	4.4

資料出所：「事業所・企業統計調査」

(注) 開業率＝各調査期間中に開業した事業所数／前回調査時の事業所数
廃業率＝開業率－事業所増加率

算出に使用した1991年の数値には長崎県島原市、深江町が含まれていない民営事業所についてみたもの

(就業機会の確保・創出を促進するための対応⁸)

創業等に当たっては、企業経営ノウハウ、製品等開発のための知識・技術・経験、人材の確保・育成など様々な分野にわたる課題を解決していく必要がある。したがって、創業等への行政の支援においては、産業・技術政策、教育政策、労働政策等の担当機関の相互連携が求められよう。さらに、特に創業を行ったばかりの企業は経営管理・技術開発ノウハウ等に乏しく、特に製造業や情報産業関連の創業企業では、大学の技術系の研究室との連携等や、同一市場内の有力企業との交流が有効であるといわれる。また、創業企業を発展させ、雇用の拡大につなげていくためには、創業時に最低限必要な人材

⁶ 雇用政策研究会(2005)「人口減少下における雇用・労働政策の課題」(厚生労働省)

⁷ 現在、厚生労働省において、受給資格者創業支援助成金、高齢者等共同就業機会創出助成金、地域創業助成金などにより、新規雇用を伴う創業について助成を実施している。特に、地域創業助成金においては、市町村等が自ら選択した重点産業を地域貢献事業として助成対象としている。

⁸ 地域における対応は、本章の「(5) 地域雇用戦略」で扱う。

のみならず、事業拡大のための人材の確保・育成も重要である。人材面の支援は、企業の創業時のみならず発展期に至るまで行うことができるようにしていくことが望ましい。

中央における財政制約の強まりの中で、各地域経済の活性化に地域自らが果たすべき役割は増大していく。また、各地域における経済情勢は、それぞれの地域の特性に起因するところが大きく、その効率的な改善に当たってはそれぞれの地域特性に応じた対応が必要である。

我が国全体の社会経済の活性化を効率的に図っていくため、各地域レベルにおいて、その特性を踏まえた個別の対応が求められるところであるが、中央レベルにおいては、雇用政策、産業政策、教育政策など雇用創出の促進を図るための環境整備に関連する省庁の連携の下、我が国全体としての経済・産業・雇用構造等の変化の方向性を踏まえながら、①将来的に競争力を持たせる必要のある産業や需要の拡大が見込まれる産業等への産業構造の転換及び雇用・就業のシフトを促進する戦略の提示、②当該戦略を踏まえた上での全国レベルで実施すべき政策の策定、③全国的な視点から各地域をその経済・雇用構造による類型別に分類し、それぞれの分類の特性に対応した目標の実現に向けた地域等の支援の枠組みの策定、等を行っていくことが求められよう。

また、創業等による就業機会の創出支援に当たっては、産業構造の転換及び雇用・就業のシフトを促進するような戦略に基づいた助成措置、融資、税制の活用、労働力需給調整機能の強化により創業等企業において必要な人員の充足が円滑に図られるようにすること等⁹が有効であろう。

なお、創業間もなくであって求人費用を負う能力に乏しい企業にとっては、求人にかかる費用が低廉であることも、創業等企業の運営を円滑に進め、企業を発展させ、雇用を拡大させていくための重要な条件の一つである。したがって、公共職業紹介における創業等企業に対する人材確保面での支援の強化は、雇用創出促進の観点から重要となる。

(3) 雇用・就業のセーフティネット

就業機会の円滑な確保・提供が図られることは、就業を通じた社会参加を促進していく上で最も基本的なものであると同時に、いったん失業した場合にも早期に自立した生活を送ることができるようにするためにも基本的なものである。このため、すべての就業希望者が、制約条件なく雇用・就業の場に円滑にアクセスできるようにするための基本的な機

⁹ 雇用政策上の対応としては、「創業サポートセンター」（東京・大阪）や官民各機関の連携による「新規・成長分野支援ネットワーク」の運営、地域雇用開発促進法に基づく地域雇用促進奨励金等の支給や政策融資の実施、その他、中小企業人材確保支援助成金、地域創業助成金、高齢者等共同就業機会創出助成金、受給資格者創業支援助成金、新規・成長分野雇用創出特別奨励金（2005.3までの措置）等による支援が行われている。

能の確保が求められる。

グローバル経済化の進展の下での多様な知恵の時代にあっては、企業の平均存続期間の短期化の方向への圧力が強まると思われる。また、個別企業が人材育成などの費用を積極的に投下しようとし、ない非正規労働者の増加が見込まれる。さらには人々の意識の多様化の下で労働移動の活発化が想定される場所である。したがって、これまでのように、企業におけるいわゆる終身雇用を主軸とした雇用のセーフティネットを構築することは困難になっていくと見込まれる。

このため、労働移動の場合でもできる限り失業を経ることなく実質的な雇用を維持し、又は失業した場合でもその期間を出来る限り短期間とすることを軸としたセーフティネットの充実の必要性が高まる。特に、外部労働市場の強化と内部・外部労働市場の接合による職業の安定を図ることや就業率を高めることが目標となる。したがって、外部労働市場が適切に機能するための体制の整備とともに、これに対応した労働力需給調整機能の強化により、人的資源の有効活用が図られるようにすることが極めて重要となる。

このためには、①個人の保有する職業能力及び業務に必要とされる職業能力について客観的な基準に基づいて明示できるような基盤整備、②労働移動に当たって、職業能力開発により、より職業スキルを高めることができるような機会の提供が行われること、③労働市場(求人)に関する正確な情報が、必要とする全ての人々に提供されるようにすること、④外部労働市場の整備による選択肢の拡大の下で就業希望者の意欲・能力の把握が適切になされることにより、労働移動に伴う失業期間の短期化が図られるとともに、全ての人が労働移動を通じて職業スキルを向上させていくことが可能となるようにすること、等が求められよう。

すなわち、「多様な知恵の時代」におけるセーフティネットの在り方としては、職業能力開発及び職業能力評価など人的資源の質を高め有効に活用できるようにする機能がこれまで以上に重要となる。

なお、外部労働市場の強化が図られるようにするためには、上記に加え、労働力需要側(企業)の対応としては、求人の際、求人条件や求める能力を明示できるようにすること、労働力供給側には、自己の形成してきた職業キャリアや能力について明示することができるようにすること、インフラ整備を担う行政には、労働者の能力評価基準の策定や労働者の職業能力開発が円滑に進められるような制度面を中心とした環境整備を的確に実施していくことが求められる。

ところで、外部労働市場の強化に伴い、積極的雇用対策の対象として、従来からの失業の防止及び雇用の安定を軸としたものに加え、職業キャリアを蓄積するための自発的なものも含めた労働移動にも対応するなど、人的資源の有効活用を通じて社会経済の活性化を図っていくことを明確に位置付けるべきであろう。

労働力需要側である企業においては、従来のような労働者の終身的な雇用の保障可能性

が低下するということを前提に考えれば、労働者が労働移動をせざるを得なくなる場合に備えて能力開発を行うことを可能とするような労働時間・業務管理や労働者個々人が業務を通じて職業キャリア形成を図ることが可能となるような雇用管理を通じた環境整備を行うことが、社会的責任として求められるようになるだろう。

労働力需給調整機能の強化を通じたセーフティネットの充実としては、以下が重要である。

ア 外部労働市場の強化と内部労働市場と外部労働市場の接合が図られる中でのセーフティネット

外部労働市場の強化と内部・外部労働市場の接合を図りつつ、労働力需給調整機能の強化を図っていくためには、仲介機能を担う労働力需給調整機関、労働力供給主体である個人、労働力需要主体である企業、その他基盤となる制度面等で、以下の方向での対応が求められる。

まず、仲介機能を担う労働力需給調整機関においては、職員のカウンセリング・職業指導能力の向上を体系的・組織的に図ることにより職業選択に係る専門的知見に基づく相談・助言・支援機能を強化すること、等により、就職希望者の意欲・能力に見合った適職選択を容易にし、就職に至る（失業）期間の短縮化を図ることが求められよう。さらに、外部労働市場の役割が増大する中では、労働移動を行う全ての人が労働移動を通じて職業スキルの向上に結びつけることができるようにすることが望まれる。このため、労働力需給調整機関においては、職業能力開発機関その他との緊密な連携を図ることにより、求職者のこれまでのキャリアを踏まえ、原則として再就職先においてキャリアの蓄積が図られるよう配慮した職業紹介を行うこと等が望まれよう。なお、ドイツやアイルランド¹⁰等では、行政職員向け大学院等にキャリアガイダンスを担当する職員を含めた職業紹介従事者のための講座も設置されており、ここで専門的教育が施されているが、我が国においてもこうしたものを参考に職業紹介を担当する職員の教育訓練体制の充実を検討していく必要もあろう。

労働力需要側である企業においては、人的資源の有効活用と蓄積は社会的責務であるという観点から、労働者の業務スキルを向上させるよう職業能力開発に努めるとともに、労働者自らがその希望に基づいた職業能力開発を行うことができるよう、労働時間設定面や、裁量労働制を採用する場合には成果目標及び評価設定の面での配慮が求められよう。

¹⁰ ドイツにおいては、連邦職業専門大学において、全国の公共職業安定所職員の養成が行われている。アイルランドでは、公共職業安定所で職業紹介を担当する職員の8割程度は12か月以上のパートタイムの大学における講座の受講終了者で占められている。なお、当該コースを修了した者の給与は増額される。

労働力供給側である個人においては、企業等雇用主による配慮を前提に、各種の支援措置も活用しながら、主体的な職業能力の開発に努めていくことが求められよう。

さらに、その他の基盤となる制度面での対応としては、失業者の早期再就職を図るという観点から、失業者の職業能力開発との関係をより密接なものとし、意欲と能力のある者については、労働移動によりスキルアップできる訓練の提供を行う方向性を強化していくことが求められよう。

なお、自ら労働者の職業能力開発を行う余力のない中小企業や創業間もない企業、業務の内容上、高度な職業能力が必要とされない企業等の労働者について、職業能力開発が円滑に行われるよう必要な支援を行っていくことは公共政策の重要な役割である。

ところで、自ら労働者の職業能力の開発を行う余力のない中小企業の従業員等も含めた人々の職業能力開発や労働移動に伴う職業能力開発等が積極的雇用対策において果たしてきた役割は大きなものであり、これを前提に今後の外部労働市場の強化への対応を考えると、雇用保険関連事業が果たしてきた役割は今後も重要と考えられる。

これまで、我が国における積極的雇用対策の実施については、1974年の雇用保険法制定により整備された雇用保険三事業が担っている部分が多い。将来は、雇用創出の重要性の高まり、外部労働市場を介した労働移動の増加、個人主導の職業能力開発の重要性の高まり、非正規労働者の職業能力開発や処遇改善など、企業行動に起因しながら個別企業の枠内では解決できず、まさに事業主の連帯により解決を図ることが求められる問題が一層重要となること等が見込まれる。すなわち、従来にも増して積極的雇用対策の重要性は高まるものと見込まれ、雇用保険関連事業が果たしてきた役割が今後大きくなることが想定される。言うまでも無いことであるが、雇用保険関連事業で実施している事業の内容については不断に見直し、労働市場の変化を先取りした対応を行っていかなければならない。

なお、今後の積極的雇用対策の具体的な対応の方向性として、①その時々を経済変動による一時的な雇用の変動を緩和するための施策については、常に経済構造変化に適合したものとなるよう見直しを行うこと。②失業の予防、就職及び労働移動の円滑化、職業能力の開発、労働者の福祉の増進を図るための施策については、外部労働市場の比重の増大や非正規労働者など個別企業の取組が届かない労働者の増大などの雇用構造の変化の下での人々の意識やニーズの変化を的確に把握するとともに、将来の構造変化を見通したものとしていくことが求められる。また、引き続き、企業規模等にかかわらず全ての雇用者の労働環境の改善や職業能力の向上を的確に実施することができるようにすることが必要である。

イ 就職困難者への対応

雇用・就業を通じた生活のセーフティネット確保の観点のみならず、就業を通じた

社会参加を促進する観点からも、若年無業者、高齢者、障害者、生活保護受給者などへの対応は重要である。また、いわゆるフリーターと呼ばれる不安定な就業を行う若年者を安定した職業に移行させていくことは、将来の社会参加をしない者の増加を防止する上で重要である。

現在、長期失業者、若年無業、高齢者、障害者や生活保護受給者等の就業促進や、いわゆるフリーターなど不安定な職業に就いている若年者への対応は強化されつつあるが、これらの対象者については、個別の状況が大きく異なるほか、求人側・求職側双方の意識に乖離が見られる。したがって、労働力需給調整機関においては、まず、求人者の求める能力と求職者の保有する能力その他のニーズをよく把握した上で双方の満足度を高めることができるようにする必要がある。このため、個別の状況に応じた職業指導及び適切なマッチングが図られるよう、職員の専門知識の向上や組織としての情報収集能力の向上等対応の充実¹¹が求められよう。

全ての人に対して雇用・就業を通じたセーフティネットを提供し、就業を通じた社会参加を推進するために大きな役割を期待される労働力需給調整機関がより有効にその機能を発揮するためには、求人者の求める能力と求職者の保有する能力等をよく把握した上で双方の満足度を高めることができる形でマッチングを図ることが基本である。しかし、労働力需要側である企業からすれば採算ベースに乗らない求職案件も含まれることなどから、必要な場合には、求職者への税制や社会保障制度面でのインセンティブに加え、企業に対して適切なインセンティブを与えながら適切なマッチングが行われるようにしていく必要もあろう。

(4) 全員が社会にかかわること及び社会全体のコミュニケーションの確保

社会全体のコミュニケーションの確保は、社会全体の共通認識や相互理解の形成の上で最も基本となるものである。こうしたコミュニケーションの確保は、就業を通じた社会参加を始めとして多様な社会参加を促進する基盤となるものであり、社会経済の円滑な運営を行う上で不可欠なものである。

例えば、近年我が国で問題となっている、不安定職業に就くいわゆるフリーターや、NEET と呼ばれる若年無業者等の増加の背景の一つとして、若年者の勤労意識の希薄さが影響を与えているという指摘もある。この背景として、企業、学校、家庭、個人（学生）の間のコミュニケーションの不足が挙げられよう。このように、現在でもコミュニケーションの不足は各主体間の意識の格差を生み出し、これが大きな社会問題の要因ともなっている。

¹¹ 現在、公共職業紹介機関においては、経済停滞期における長期失業者、再就職緊要度が高い者の増加やフリーターや NEET と呼ばれる不安定な立場の増加等に対応し、カウンセリングの導入等、個別の状況に応じたきめ細かな対応が強化されている。

今後、多様な知恵の時代の社会経済は、変化が激しくなるとともに複雑化していくため、人々の雇用・就業意識を始め社会全体の多様化がさらに進展するものと考えられる。こうした中で、社会が円滑に機能し安定したものとなるためには、国、地域、企業、労働組合、NPO、国民一人一人の各主体間のコミュニケーションが円滑になされ、社会全体で問題意識が共有されるよう、特に意識した対応が重要となる。

地域の生活者レベルでは、市町村等地域内の小単位でコミュニティー（対話による理解の場）を再生するなどにより、すべての人々が円滑な意思疎通を基礎として社会との接点を持つようにすることが重要であろう。この際、様々な地域活動の単位を活用して幅広い問題についてのコミュニケーションが図られるようにするとともに、こうしたコミュニケーションの確保にボランティアやNPO等の非営利活動やコミュニティ・ビジネス¹²を活用していくことも有効であろう。

学校教育や企業レベルでは、特に組織や社会とのかかわり方に問題を生じる傾向のある若年層を対象に、学校、企業など若者が所属する組織内において円滑なコミュニケーションが図られ、社会及び就業への参加の必要性を認識できるようなモデルケースを提示し、それに倣って各段階における対応がなされるようにしていくことが考えられる。

企業においては労使レベルの、社会全体では国、地方自治体と企業、労働組合、NPO、ボランティア団体、国民・住民等とのコミュニケーションの促進が求められよう。

こうした社会のあらゆる段階でのコミュニケーションの確保は、それぞれの段階や、社会全体が問題意識・課題を共有し、それに対する対応についての国民一人一人の認識を高めることにより、社会問題の発生を未然に防止するための協働が行われ、社会経済を安定化させる基盤となる。

（コミュニケーションの促進を図るための就業以外の社会参加の重要性）

雇用戦略における3つの柱のうちの一つは、就業を通じた社会参加の促進、就業を通じて社会を支える側となることを通じて社会参加する人々の増加ということである。しかし、一方で、コミュニケーションに問題を生じているために、就業に至る前段階として就業以外の社会参加の機会を用意する必要のある人々や、自ら就業以外の形態によって社会に有用な活動を行うことを通じた社会参加を希望する人々などが存在する。

前者については、まず、近年増加しているいわゆるNEETなど若年者層や生活保護受給者や長期失業者等のうち就業意欲を希薄化させ又は喪失している者が代表例として挙げられる。こうした人々への対応については、社会とのかかわりを持つことの意義、

¹² NPO、小規模の有限会社、株式会社、ワーカーズコレクティブ、企業組合など多様な形態で、地域住民が中心となって、福祉、教育、文化、環境保護など社会需要を満たす分野で、多様で柔軟なサービスを提供する地域密着型のスモールビジネス。行政とは異なるアプローチにより、地域社会において発生している課題を解決するための様々な事業を実施している。

さらには働くことの意義についての認識を適切なコミュニケーションの確保によって高めていくことが重要となる。いわゆる NEET などの若年無業者等への対応については、本文で触れたように、学校教育や企業における採用間もない段階での対応について、モデルケースを示し、そうしたものを活用しながら学校及び企業さらには地域社会において若年層が円滑なコミュニケーションを図ることができるような教育を行っていくことも求められよう。この効果を上げるためには、学校、企業、地域社会においてコミュニケーションを担当する専任の職員を配置することも考えられよう。

また、学校教育等の対応が重要な若年者以外で、社会参加意欲を喪失している者への対応については、地域社会や地域における職業能力開発及び職業紹介機関を含む行政等の果たす役割が大きいものと考えられる。社会参加意欲を失っている者については、特に、地域社会における意識啓発活動等を通じたコミュニケーションの促進が求められる。

高齢引退者や就業の不可能な障害者、とりわけ今後増大していく高齢引退者についても、地域社会を中心にコミュニケーションが円滑に図られるようにし、その生活上の問題点等が社会全体で共有されるようにするなど、これらの層が社会から疎外されることのないようにすることが社会の安定性を確保していく上で重要になる。

次に、就業以外の形態で社会に有用な活動を行うことを通じて社会参加を希望する人々、具体的にはボランティア活動等を通じて社会参加を希望する人々の活動は、多様な形態での社会参加の促進と社会全体のコミュニケーションの円滑化に貢献するとともに、その活動は、採算ベースには乗らなくとも社会に貢献するものである。

したがって、こうした活動は促進していくことが求められており、既に企業においてボランティア休暇の付与や行政におけるボランティア参加希望者への情報提供等が実施され、さらには労働行政において NEET 等に労働経験を積ませる場としての活用が始まっているところである。今後は、人々の意識の多様化、特に若年者の意識の変化を踏まえ、ボランティアについても働き方の一つとして明確に位置付け、ボランティア団体及びボランティア参加希望者への情報提供の強化など公的支援¹³をさらに充実させていくことも考えられる。

さらに、NPO やコミュニティ・ビジネス（以下、「NPO 等」という。）は有償の活動である場合であっても、その多くは公益性の高い活動を行う団体であり、その運営にボランティアが参加する場合も多くなっている。また、NPO 等は、細かなニーズに応じた小回りのきく対応に優位性があるといわれる。したがって、社会経済が複雑化し、国民各層のコミュニケーションの促進が求められる中では、この分野での活動の促進が社会全体のコミュニケーションの促進に寄与するものと考えられる。

¹³ 現在、各行政機関や各種民間団体でもボランティア活動の支援を行っているところであり、厚生労働省でも、勤労者マルチライフ支援事業等を通じて勤労者のボランティア活動等への支援を実施している。

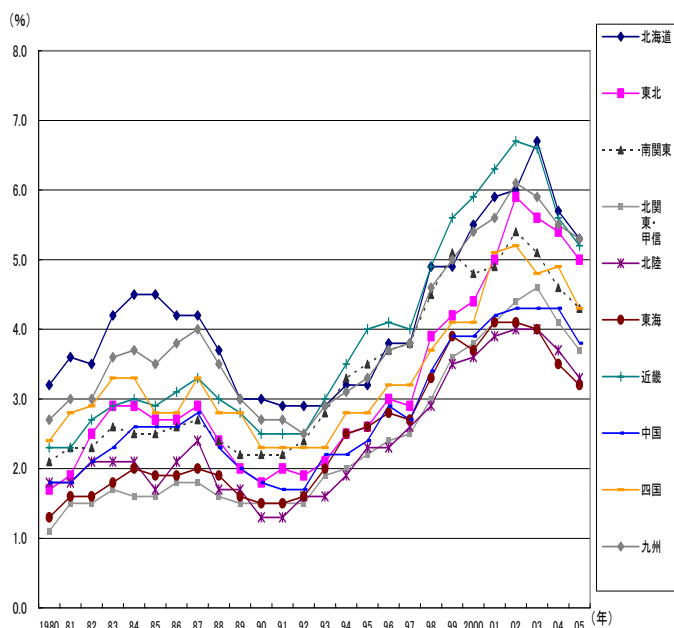
このため、今後はこうした団体の活動を促進するための支援、例えば一定の要件に該当する団体に対する管理業務への支援や団体及び活動参加希望者への情報提供等の公的支援を行うことなどが考えられよう。

(5) 地域雇用戦略

現在、中央レベルの財政制約の強まり及び地方分権の推進を背景として、中央から地方への公共事業の実施を通じての所得移転は縮減されており、これらは雇用吸収力や競争力のある産業に乏しい地域における経済・雇用情勢を悪化させる要因となっている。

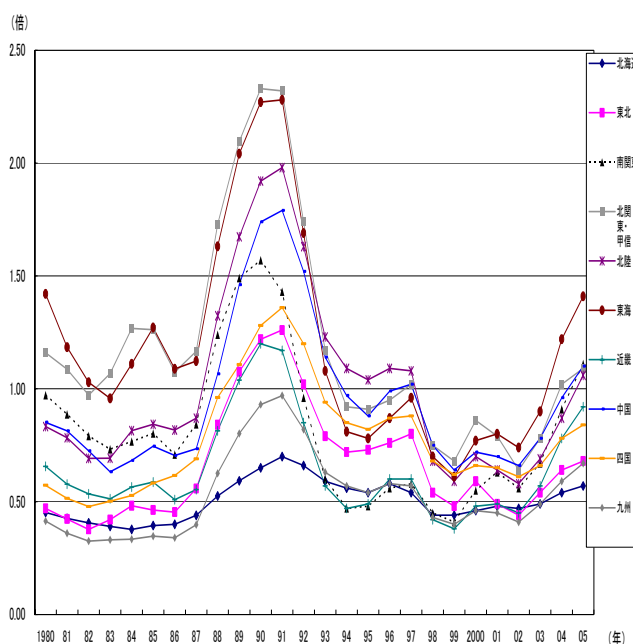
特に、こうした就業機会が不足している地域においては、単に地域の雇用機会の不足だけではなく、地域経済活力の低下を通じて財政圧迫要因となり、中・長期的には、地域間の経済・雇用情勢の格差を拡大する方向に作用する可能性があることについて注意が必要であろう。

図表 2-2-3 地域別完全失業率の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図表 2-2-4 地域別有効求人倍率の推移



資料出所：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計」

各地域レベルでも、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会の実現や、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図っていくことが求められている。資源等の制約が強まっていく中で、すべての地域でこうした目標を実現していくためには、以下の三点を目標とし、中長期的観点からの一貫性ある対応を行い、地域の人々の生活の活性化を基本にしながら地域社会経済の活性化を図っていく対応が求められよう。

第一に、就業を通じた社会参加の促進により地域社会を支える人々を増やすことが可能

となるよう、十分な就業機会の提供がなされるようにすること、また、その質も確保することによりゆとりと豊かさを実感することができるようにすることが求められる。

第二に、地域の人々がゆとりと豊かさを実感できる基盤となる質量伴った就業機会を確保していくためには、地域自らが中心となり経済の活性化を図っていくことが求められる。

第三に、地域において全体のコミュニケーションを確保することにより全員が社会にかかわっていく基盤づくりである。

このため、地域レベルにおいては地域雇用戦略を策定し、中央レベルの雇用戦略における方向性との整合性を確保しながら、各地域の状況に応じた就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築による社会経済の活性化に向けた活動が求められよう。

現在、相対的に雇用機会が不足している地域をみると、雇用吸収力や競争力のある産業の立地が少ないことなどから経済変動の影響を大きく受けやすいことが特徴としてみられる。その背景として、こうした産業を立地させるための人材を含む産業基盤の不足、地域経済の停滞による地域内需要の不足、人材確保上又は産業立地上の条件面での魅力が不足し不利であることなどが挙げられる。

したがって、第一及び第二の目標を達成するため、すなわち、今後、多様な知恵の時代の下での競争の激化、人口減少の進行、労働力人口の地域間格差の拡大など様々な面での地域間格差の拡大要因の顕在化が想定される中で、雇用情勢の地域間の格差の拡大を防止し、我が国が全体として活性化するようにしていくためには、地域において独自に又は他の地域や中央と連携しながら雇用吸収力や競争力のある産業を育成していくとともに、そうした産業の拡大・発展に対応できる人材の確保育成努力が重要となろう。

さらに、第三の目標である、地域レベルにおいて全員が社会にかかわることにより地域全体のコミュニケーションが確保されるようにすることは、我が国全体として全員参加型社会を構築していくために必要不可欠なものである。

特に、様々な理由により就業を始めとした社会参加を行っていない人々への対応については、本節（4）で触れたようにそうした人々の生活に密着したきめ細かなコミュニケーションを通じた社会参加意欲の喚起が必要であり、地域社会における対応が効果的であると考えられる。

以上から、各地域では、その特性を踏まえ、特に雇用機会が相対的に不足している地域では、創業及び企業立地の促進による雇用・就業の場の拡大を図ること及び人材育成並びに技術開発等の推進による地域内人的資源の蓄積、また、労働意欲を喪失している者に対するコミュニケーションの促進によって社会参加・就業意欲を向上させ、さらには、これらの相乗効果による地域社会経済の活性化を十分意識した地域雇用戦略を策定することが求められよう。

(地域雇用戦略の策定時における自治体首長のリーダーシップの重要性)

地域雇用戦略の策定の効果が十分に発揮されるようにするためには、戦略の策定の必要性に対する認識と戦略策定に当たっての問題意識が明確にされ、組織的な対応と目標を達成するための施策が円滑に実施されることが重要となる。このため、地域雇用戦略の策定に当たっては、まず、知事等自治体のリーダーが、その必要性を十分に認識するとともに、戦略の策定に当たっての問題意識を示していくなど、リーダーシップを発揮することが重要である。また、地域雇用戦略の実施に当たっては、政策運用の柔軟性を確保しながら関連施策を戦略の目標に沿って実施していく必要がある。このため、地方自治体、地域内の労使団体、NPO、住民、労働・教育・産業・研究関連機関等地域内の関係者全体の参加の下、情報の共有や事業の実施体制の面で十分な連携が図られるようにした上で、具体的な戦略目標及びその達成に向けた事業の枠組みの策定を行うことが求められよう。

ところで、当機構において実施したアンケート調査¹⁴によれば、「雇用創出のための他の自治体とのネットワークがあれば参加したい」とする自治体は、都道府県レベルでは約 7 割にも及んでいる。こうした状況を踏まえれば、地域雇用戦略の策定の際に、同一経済・雇用圏に属する地域がネットワークを組むことができるよう、必要に応じて中央による支援も含めた環境整備が求められよう。

また、地域における雇用創出を始めとした経済活性化を図るための体制の在り方については、以下のようなことが重要である。

地域レベルにおいて、各地域の経済及び雇用情勢を改善する重要な要素の一つである創業促進等による雇用創出を検討する際には、地域内の産業基盤、人材基盤、需要構造、労働力供給構造等も踏まえつつ、各地域で就業機会が不足している要因を把握した上で、雇用創出効果が大きくなるようきめ細かな創業等の環境整備・支援を行っていくことが求められる。

そのため、各地方自治体の創業等による雇用創出の効果的実施に関連する部門と地域内の労働・教育・産業・研究開発関連機関との密接な連携を図り、情報を共有することにより地域内で活用し得るあらゆる資源の有効活用が可能となる体制の構築が求められよう。

ア. 雇用戦略の目標を達成するための中央と地方の連携の在り方

雇用の場が不足していたり、地域に立地する産業を支える人材や財政資源が不足しているなどの資源に恵まれない地域においては、雇用情勢が良好な地域との格差

¹⁴ 渡邊（2006）「地域レベルでの雇用問題への対応の課題」 JILPT 調査シリーズ 労働政策研究・研修機構

が拡大していく可能性も懸念される。

したがって、中央においては、各地域の雇用戦略や地域の見解も協議等を通じて把握しながら、地域間バランスの確保の観点から、経済・雇用構造等をもとに全国を数種類の類型に分け、それぞれの類型に対応した支援基準及び支援策等を提示し、地域の希望に応じて当該支援策に含まれる政策手段を選択して活用できるようにすること、そして、必要な場合は地域における施策の実施についての助言を行う等による地域の自主的な取組の支援の枠組みを設定する等が考えられよう。

各地域においては、それぞれの情勢に即し、活用できる中央及び地域固有の政策資源を最も効率的かつ効果的に活用できる組合せを選択し、政策分野横断的な環境整備・支援を実施することにより、競争力を有する地域内産業の発展等地域内雇用創出効果を大きくするなど地域雇用戦略の目標達成のためのきめ細かな環境整備を効率的に実施していくことが望まれる。

イ. 地域における効率的な雇用創出を図っていくための体制

地域において、効率的に雇用創出を図っていくためには、当該地域の特性を踏まえた上で中長期的なビジョンである地域雇用戦略を描き、一貫性のある対応を行っていくことが求められる。このため、各地域においては、創業等による雇用創出を検討する場における将来ビジョンに係る検討結果を踏まえ、創業等の促進に資する高等教育を含めた人材育成、税制、融資、助成等の活用による支援措置など創業等に対するインセンティブの設定を行っていくことが求められよう。

なお、地域雇用戦略に基づく施策を効率的に実施していくためには、地域住民の理解と主体的な行動が必要とされる。したがって、企業や住民を対象とした関連施策に関するワンストップセンターを設置することが有効であろう。ワンストップセンターの設置は、すべての地域内の関係者が地域雇用戦略の趣旨を理解することを促進するとともに、それぞれが戦略の目標の達成のために行動する基盤となると考えられる¹⁵。

ウ. 地域の主導による地域経済・雇用の活性化の実例から

(事例からみた地域経済・雇用の活性化事例の類型)

地域経済活性化の例¹⁶としては、静岡県、大分県、福岡県、熊本県、滋賀県、また、岩手県（花巻地域）など製造業を核にした事例が挙げられることが多い。ここでは、

¹⁵ OECD 諸国では、起業家や求職者へのサービスを提供するワンストップセンターが標準となっているという指摘もある（樋口、ジゲール、労働政策研究・研修機構（2005）「地域の雇用戦略」日本経済新聞社）。

¹⁶ 地域活性化事例等については、橘川、連合総合生活開発研究所編（2005）「地域からの経済再生」有斐閣、渡邊（2006）「市町村の雇用問題への対応の課題」JILPT 調査シリーズ、伊藤、勇上、渡邊他（2006）「地域雇用創出の現状に関する研究」労働政策研究報告書 No.65 等を参考にした。

こうした事例から地域活性化を図っていく際の類型別のポイントを抽出した。

製造業について見れば、今後は、これまでに見てきたように世界的な技術水準の高まりの中で価格競争を中心としたグローバル競争の傾向が強まると見られる。こうした中で、競争力を維持・強化していくためには、技術開発機能と多品種少量生産・短納期の密接な連携の確保が必要とされよう。現在、製造業を中心として地域活性化が図られている地域では、その濃淡はあるにせよ、こうした技術開発から製品生産までのサイクルの確立がなされている又は確立されつつあるという傾向がみられる。なお、製造業を核にして地域活性化が図られている地域では、生産性の向上効果等から製造業そのもので就業者数が増加しているというわけではなく、製造業の活性化が地域全体の経済を活性化し、地域全体としての就業者数の動向に減少抑制効果ないしプラスの効果を与えている。

こうした地域活性化事例の背景を見ていくと、極く大雑把に分類すれば、Ⅰ既存の産業を基礎とした創業支援型活性化事例と、Ⅱ企業誘致型活性化事例に分けられる。

まず、Ⅰのケースについてみると、①地域で核となる指導的立場に立つ者の存在、②指導的立場に立つ者と、その趣旨に賛同して集まる者との間をコーディネートする者の存在、③地域内で研究から製品開発まで共同して行うことのできる企業が集積していること及び企業間の協力関係が形成されていること、④創業企業に対する同業既存企業による技術指導や販路開拓等を含む業務面及び金融機関等による資金面など経営に関する企業による支援・協力体制の形成、⑤地元自治体等による民間の自主的な活動の補完、等による新規創業も含めた支援・協力のネットワークの形成等が挙げられる。

①の地域で核となる指導的立場に立つ者は、技術・製品開発面等を中心に、地場産業に関連する技術的研究を行う大学等研究機関又は地域の中核的企業などが果たす場合が多い。②の指導的立場に立つ者とそれに賛同する者との間をコーディネートする者は、地域の自治体や大学等研究機関など地域内の多くの企業と接点を持ち、情報のハブとなるような者が果たす場合が多くなっているようである。このように、地域内で創業を支援する形での地域活性化が図られている事例では、地域内の大学等研究機関や中核的企業がリーダーシップを取る形、つまり民間主導の地域活性化が図られる例が多いようである。

次に、Ⅱのケースについては、企業を誘致するためのインフラの整備や制度的な面等の幅広い環境整備を行うことがまず求められるものであり、地域行政が主導する場合が多くなっている。特に、最近の企業誘致の成功例等をみると、地域の特徴やインフラを考慮した上で、どのような業種のどのような性格の企業に進出してもらうかを想定した上で対象を絞った誘致活動を行うという戦略的な企業誘致の方法

を取ることが求められるようになってきている。つまり、企業誘致を成功させるためには、地域経済・雇用開発プロジェクトの一環として、ビジョン等に基づいた戦略的な対応が重要となっているということである。実際に、ビジョンを策定することにより、施策の方向性が明らかにされ、行政組織における組織的対応、地域活性化関連施策の実施へと結びつく可能性が高くなる傾向にある。

ビジョン等の策定については、現状からすれば、知事や市区町村長からの指示がその契機になる例が多くなっている¹⁷。また、ビジョンの策定に当たっては、都道府県、市区町村どのレベルを見ても、行政職員のみならず、地域関係者、商工会議所・商工会、学識経験者など地域内の幅広い参加を得て作成している。なお、雇用創出を中心とした地域活性化を図るため、他の自治体とのネットワーク形成による好事例等の情報交換や事業協力を望むところが多くなっている。

こうした状況からすれば、このⅡのケースでの地域活性化を図るためには、ビジョンの策定を主導する行政首長の地域経済・雇用状況についての的確な把握及び問題の指摘と、それに対する対応の方向性の的確な提示、という面でのリーダーシップ、そして、提示されたビジョンの方向性に基づいて実際にビジョンの策定事務を担う行政職員の、関係者からの意見集約・調整能力を含めた実務推進の面でのリーダーシップが求められる。

(地域経済・雇用の活性化を図るためのリーダーの育成)

以上から、地域活性化を図っていくためには、それを推進するリーダーシップが重要であるが、求められるリーダーシップは、ケースⅠとケースⅡでは異なっている。ケースⅠでは、大学等研究機関の研究者や地域の中核的企業の個人的・組織的なリーダーシップが重要である。ケースⅡでは、地域行政機関首長の地域活性化ビジョン策定を主導するリーダーシップ及びそれを受け、実際にビジョンの策定を推進する行政機関等事務局職員のリーダーシップが重要である。こうしたケース毎に求められるリーダーシップの違いから、地域活性化を担うリーダーの育成のための対応も異なったものとなる。

地域活性化を主導するリーダーを育成するためには、ケースⅠでは、地域活性化に関心を持ち、かつ指導的立場に立ち得る民間人や研究者等に対し、地域内企業との関係の築き方や創業企業等の指導方法に係る好事例に関する情報を提供するとともに、こうしたリーダーが相互に相談できるような全国レベルの場の設定が求められよう。こうした場の設定は、中央レベル又は地方自治体の全国レベルでの協力に

¹⁷ 但し、都道府県については、国の施策への申請等のためビジョン等を策定する場合もかなりあるものと見られる。

よる対応等が考えられる。

ケースⅡでは、まず、自治体首長に対するものについては、①地域活性化に関心を持つ地方自治体首長へのビジョン策定に係る要点や好事例に関する情報提供や情報交換の場の提供、②経済・雇用状況が低調である地域の自治体首長への地域経済・雇用の問題点及びビジョン策定に関する要点から各種事例までを含む幅広い情報提供、等の対応が考えられる。

また、ビジョン策定の事務局を担う行政職員に対しては、実務推進面でのリーダーシップを発揮できるよう、地域で活用できる中央の関連施策や制度、他の地域における好事例に関する情報提供のほか問題解決のための他の自治体や中央レベルの協力による助言等の対応が考えられる。

いずれにしても、地域活性化を図っていくためには、関係者の利害を調整しながら目標・ビジョンの実現に向けて実際の行動に移していくリーダーシップが求められるところである。特に、資源制約が強まっていく中で、経済・雇用情勢が低調である地域においては、自治体首長自らのリーダーシップにより地域活性化のためのビジョンを策定し、実行していくことにより活性化の端緒を開いていくことは重要な課題になっていくと考えられる。

第3章 就業の質の確保と就業インセンティブの向上

1 就業の質の確保と就業インセンティブの向上の必要性

(1) 「就業の質」の確保と就業インセンティブの向上の必要性

少子高齢化・人口減少、知識社会化（ICT化等）、グローバル化、企業間競争の激化、製品・サービスの高付加価値化等の中で、人材の有効活用・「人材力」の向上がこれまで以上に求められるようになってきている。また女性や高齢者の労働力人口に占める比率も高まり、労働者の仕事や生活に関する意識やニーズも多様化してきている。企業も、適材適所で多様な人材の活用を図ろうとしている。こうした中で「働き方の多様化」（＝就業形態の多様化、正社員等の処遇等の個別化（仕事内容、賃金・人事制度の個別化・多様化、労働時間の弾力化等））が進んでいる。

現在すでにみられているこのような変化は今後益々進むものとみられる。

ア 労働者、企業双方及び社会全体にとっても重要な「就業の質」の確保

企業にとって、技術革新や産業構造高度化の観点から、労働者がより高い付加価値を創造する力をもつことが必要になることから、労働者が意欲と能力を高めることができるよう就業環境を整備することにより、企業業績の向上、生産性の向上を図ることが重要課題となる。労働者は、仕事に対する意識の変化に対応し、それぞれの仕事においてやりがいを感じられることを求めている。企業、労働者双方の観点から、意欲と能力を高めることができ、仕事を通じて満足を得られるような就業環境の実現が重要となる。こうした就業環境の実現による企業の生産性の向上は、経済社会の活性化に資することとなる。

特に人口減少下、労働力人口減少下での経済社会の活力の維持という観点からも、就業意欲と能力のある者の就業・社会参加を図り、働き手を増やすことが重要であると同時に、稀少な労働力をいかに有効活用するか、そのために、個々の労働者の意欲と創造的能力を引き出し、あるいはその能力の向上を図り、もって生産性を高めることが重要である。特にこれまで、働く意欲と能力がありながら、十分にその能力が活用されてこなかった女性、高齢者、若年等の活用が企業にとっても、社会全体としても重要課題となる。

こうした課題に対する対応として、労働者の就業意欲、満足度、能力を向上させるような環境整備、すなわち、「就業の質」を高めるような取組が重要である。このことは、第1章でも記述したように、単に就業に対する誘引（労働力供給の量的確保）となるのみならず、就業意欲の向上、主体性・創造性の発揮を通じて労働生産性の向上にも資

するものとなろう。

イ ライフステージに応じた「就業の質」の確保の必要性

すべての人々が意欲と能力に応じて、各々のライフステージ(学校卒業・就職、雇用、転職、退職、引退等)・ライフスタイルに応じて、それぞれの人材が必要とされる場所で、その能力を十分に発揮して働くことができ、仕事を通じて満足を得、自己実現を図ること、すなわち、就業を通じた社会参加が重要である。

こうした就業環境の整備を図ることを、「就業の質」の確保と定義することとし、また、労働者の意欲と能力を高めるということも、「就業インセンティブの向上」と定義する。「就業の質」の確保と就業インセンティブの向上を図ることは、労働政策の目標であるとともに、経済社会の活力の維持、持続的な成長を可能とするものである。

なお、労働者がライフステージを通じて意欲と能力が発揮でき、自己実現を図ることができるという観点からは、企業という内部労働市場だけでなく、雇用以外の働き方(起業、自営業、在宅就業のほか、ボランティア、地域コミュニティ等、広い意味での社会参加を含む)、外部労働市場といった場において「就業の質」の確保と就業インセンティブの向上を図ることが求められる。

このため、各々の場において、個人、企業、政府の適切な対応が求められる。例えば、労働者も自律的、主体的に就業し、能力向上を図るよう努めることである。

ウ 「就業の質」の確保は喫緊の課題でもある

これまでの長期景気低迷の影響もあり、労働者の仕事についての満足度は中長期的に低下の傾向がみられ、賃金・消費水準は、1990年代半ばと比べると低く、賃金・労働時間の分散は拡大し、職場ストレスの増加、失業率も2005年で依然4%台という状況にあり、現在、労働者の意欲と能力が最大限に活用されているとはいえない可能性がある。その意味で、「就業の質」の確保を図っていくことは、喫緊の課題でもあるといえよう。

なお、本章では、「就業の質」の確保と就業インセンティブの向上に向けた企業の対応を中心に述べるが、雇用以外の就業形態・社会参加の課題、外部労働市場、そして経済社会全体についての課題もあわせて述べる。

(2) 「就業の質」とは何か

「就業の質」自体、絶対的な基準は難しいと考えられる。例えば、賃金がいくら以上なら「就業の質」が良いとは、直ちにいけないであろう。しかし、以下のような就業環境に鑑みて、「就業の質」と捉えることは可能であろう。また、外部労働市場の整備等も含め、

個別項目について、政策目標を設定することは可能と考えられる。

なお、経済全体で言えば、「就業の質」の確保とは、より多くのより良い仕事が確保できることを目指すことであろう。この意味では、質量ともに完全雇用の達成を目指すことといえる。

ア 「就業の質」について

「就業の質」が良好な状況にあることを示す、主なものとして、

- ① 就業の場（量）の確保に加え、
（内部労働市場を中心に整理すると、）
- ② 基礎的・最低限の労働条件の確保はもとより、
- ③ 労働条件（賃金、労働時間、安全衛生、福利厚生）、職務内容、人事労務管理全般（能力開発機会、キャリア支援も含めて）において、労働者が自己の能力、ライフステージ等の状況に応じ、意欲と能力が十分に発揮でき、仕事にやりがいを感じられる、
- ④ 仕事と生活のバランス（ワーク・ライフ・バランス）が保たれている、
- ⑤ 意欲と就業実態に応じて能力開発機会やキャリア支援が提供されている、
- ⑥ 均等待遇が確保されている、意欲や能力、就業実態等に応じた均衡処遇が確保されている、働き方の多様性（多様な働き方の選択肢）が確保されている、
- ⑦ 評価・処遇の公平性・透明性・納得性が確保されている、
- ⑧ 労使間や職場内のコミュニケーションが深まっている、良好な労使関係が築かれているといったような就業環境が指摘できよう。

イ 「就業の質」の問題は世界共通の課題

近年は、就業の量だけでなく、「就業の質」に着目し、これを高めていこうという動きが国際機関等でみられており、「就業の質」の問題は、現時点においても世界共通の課題といえる。

① ILO「ディーセント・ワーク」(Decent work)

ILOでは、ILOの活動の主要な方向性を示すものとして、「ディーセント・ワーク」を掲げている。これは、「働きがいのある人間的な仕事」という意味であり、「権利が保護され、適正な収入を生み出し、適正な社会的保護を伴う生産的な仕事」とされる。ILOの活動の中心的な目標として、雇用の促進とともに「全ての男女にディーセント・ワークを確保すること」を掲げ、これを実行する戦略目標として、労働における権利、雇用、社会的保護、社会的対話の4つを挙げている。

② EU「仕事の質」(Quality in work)

EUの雇用戦略では、「より多くのより良い雇用」(More and better jobs)を目標として掲げているが、雇用指針の中の一つとして、全体的目標としての完全雇用の達成、社会的公平と統合の強化と並んで、「仕事の質と生産性の向上」(To improve quality and productivity at work)が掲げられている。現在の雇用指針は2005年に策定され、期間は2005～2008年であり、指針数は8つである。なお、2001年6月の報告「雇用及び社会政策：質への投資の枠組み」では、「仕事の質」の分野として、1)本質的な仕事の質(仕事への満足感等)、2)技能・生涯学習・キャリア開発、3)男女平等、4)労働安全衛生、5)柔軟性と安定性、6)労働市場への統合とアクセス、7)労働組織と仕事と生活のバランス、8)労使対話と労働者の関与、9)多様性と非差別、10)全体的な仕事のパフォーマンス(労働生産性等)の10分野を挙げている。

③ OECD「より多くのより良い雇用」(More and better jobs)

2003年9月に開催されたOECD労働大臣会合では、「より多くのより良い雇用」がテーマとして取り上げられた。低雇用割合グループ(女性、高齢者、障害者、不利な立場にある若年者等)を活用し、そのキャリア展望を開くことが重要であり、より多くのより良い雇用機会を提供するための包括的な戦略が必要であるとの提言がなされた。

なお、2003年のEmployment Outlookでは、雇用の質に関連する分野として、新規雇用の賃金(賃金水準、賃金格差、雇用と生産性の関係)、労働条件(長時間労働・高密度労働と安全衛生、健康、ストレス等)、短時間労働と臨時雇用、雇用の不安定性(雇用の不安感、解雇による失業からの離脱の困難度等)について分析を行っている。

(3) 生産性、企業業績と就業の質

ア 生産性上昇には、労働者の能力開発と能力発揮が重要

人口減少・少子高齢化が進展する中で、経済社会の活力を維持していく上でも、生産性の向上が重要である。生産性の上昇には、労働者の能力開発、意欲向上による創造性・能力発揮が重要な鍵である。こうした労働者の能力発揮には、企業の人材育成や雇用管理面の取組が重要である。

イ 生産性、企業の業績と就業の質との相互補完関係

a. 生産性と就業の質の好循環が重要

我が国全体の生産性の向上を図る上では、個々の企業活動の活性化、生産性の向上が重要である。個々の企業、産業での生産性の上昇を図るには、設備投資に加え、

全要素生産性（TFP：技術進歩や企業経営、資本配分の効率化、生産要素の質の向上による生産性）の上昇がより重要である。このため、技術革新、設備資本の質・効率性の向上、企業組織・仕事の仕組みの改善、技術革新等を担う人材の育成、労働者の能力発揮が重要である。企業が雇用管理面の工夫等を行い、労働者の意欲と能力を高め、人材育成を図ることで、また、人的資本の蓄積、企業の外部・内部も含めた労働移動、人材の適切な配置を図ることにより、生産性を高め、企業業績がさらに向上し、人材投資の充実等が図られる、いわば、「生産性と「就業の質」の好循環」を図ることが重要である。

現在でも、能力開発の実施に積極的な企業、雇用管理制度の工夫を図っている企業では、企業業績がよく、企業からみた競争力も高くなっている。業績が良いから人材育成や雇用管理制度の工夫が可能という側面も考えられるが、逆に積極的な人材育成や雇用管理制度の工夫は生産性向上に資するものと考えられる。また、労働生産性が高い企業では、労働者の働く意欲が向上しており、満足度が高くなっている。なお、労働生産性が上昇し、売上高経常利益率が高まっている企業では、平均勤続年数が長くなっており、労働者の能力を發揮させ、労働生産性を高めていると考えられ、さらにそれが企業の利益につながっている場合には、労働者が働き甲斐を感じ、勤続年数も長くなる可能性を示唆しているといえよう¹。

b. 労働者の意欲の向上と企業業績は相互補完の関係にある

また、労働者の意欲、満足度と企業の行動・業績との関係をみると、まず、労働者の意欲、満足度は、仕事の内容そのものと深く関連しており、賃金・労働時間等の労働条件とも関連する。企業は、賃金・処遇制度等について様々な取組を行っている。現に、本人の意向を考慮する（発言の機会を与える）制度、納得性を確保した評価制度をとりいれて、能力開発に力をいれている企業、職場のコミュニケーションを図っている企業では、労働者の意欲・満足度が高くなっている。業績が向上した企業では、労働者の意欲・満足度が高まっており、労働者の意欲の向上と企業業績はお互いに良い影響を与えていると評価することが出来る²。業績が向上している企業では、雇用管理制度の工夫、能力開発や人材の社内育成を積極的に進めており、柔軟な労働時間制度、仕事と家庭生活の両立のための制度等労働者の働きやすさの向上のための制度等の導入が進んでいる。これによって、労働者の意欲が高められ、能力を發揮させることにより業績の向上に貢献しているにとらえることができよう。

¹ 厚生労働省「平成 16 年版労働経済白書」、「平成 16 年度能力開発基本調査」等。

² JILPT 労働政策研究報告書 No.40「成果主義と働くことの満足度」（2005 年）、厚生労働省「平成 16 年版労働経済白書」

なお、女性が活躍している企業、女性の能力発揮を図っている企業では、企業業績が高いという分析がある³。また、企業による適切な処遇、能力開発、転換制度は非正社員の意欲、満足度も高めている⁴。なお、就業意欲を阻害しないような雇用管理、福利厚生制度の工夫を図っていくことも考えられる（配偶者手当の年収制限等）。

c. 人材育成の新たな課題

なお、戦略を担う人材や高度人材の確保・育成や能力開発、適切な雇用管理の問題、生産を支える技能者層の育成、団塊世代の引退等に伴う技能伝承の問題、今後ICT化等が進展する中で、我が国の企業の強みと目されてきた中堅層の厚みの維持と底辺層の底上げが、人材育成の課題といえよう。

ウ 高生産性部門への円滑な労働移動の重要性

なお、我が国全体の生産性を高めるには、個々の企業の生産性の向上を図るとともに、高生産性部門、高付加価値部門への適切な資源配分を図ることが必要である。このため、第2部第1章でも述べているように、発展分野、高生産性分野への企業の事業転換や円滑な労働移動が行われるような環境整備（人材育成を含む。）を図ることが必要である。また、発展分野の産業、職業について展望するとともに、産業政策、地域政策、雇用政策等が連携して行われることが重要である。なお、雇用需要が見込まれる分野が必ずしも全て高生産性分野とは限らない点に留意する必要がある。

2 就業の質の確保と就業インセンティブの向上に向けた課題・対応の方向性

(1) 仕事以外の場の充実と生活の質の確保

労働者の仕事についての意識は、仕事のやりがい（社会的認知、自己達成）満足度や、仕事の安定、安心が重要な要素といえる。また、仕事と生活の調和志向も高まっている。仕事だけでなく、仕事以外の場（家庭、家族、地域生活）の充実、仕事以外の価値を見いだすということも、豊かな労働者生活の実現という点から重要である。

さらに、適正な労働条件を充たす就業を通じて、豊かな労働者生活の実現を図ること、つまり、生活の質の確保（生活水準の向上）は、労働政策にとって最も重要な課題であり、「就業の質」の確保を図る上で欠かすことのできない課題である。

³ 例えば、経済産業省男女共同参画研究会報告書「女性の活躍と企業業績」（2003年）

⁴ 日本労働研究機構「企業の人事戦略と労働者の就業意識に関する調査」（2003年）、厚生労働省「平成15年版労働経済白書」

(2) 多様な働き方の選択肢の確保

「働き方の多様化」には、雇用形態・就業形態の多様化、処遇等の個別化・多様化（及び自律性）、（昇進・処遇の多様性（専門職制度、社内公募等））の他、時間的・場所的（空間的）な側面からみた多様化も含まれ、起業、自営業、在宅就業等のほか、ここでは、ボランティア、地域コミュニティ等、広い意味での社会参加を含むこととする。

ICT化、サービス化、産業の高付加価値化、企業間競争の激化、女性や高齢者の労働力人口に占める比重の高まり、企業や労働者の就業に対するニーズの個別化・多様化等を背景に、「働き方の多様化」が既に進展しており、今後も、「働き方の多様化」が進むものと見込まれる。なお、近年の特徴として、景気要因等の影響もあり、非正規従業員の増加という形での雇用形態の多様化をあげることができよう（図表2-3-1）。

図表2-3-1 雇用者に占める非正規職員・従業員比率の推移

（単位 %）

年	男女計	男性	女性
1985年	15.4	6.8	31.1
86	15.6	6.8	31.0
87	16.4	7.0	33.2
88	17.1	7.5	33.9
89	17.9	8.0	34.7
90	18.8	8.0	36.6
91	18.4	7.8	35.7
92	19.0	8.1	36.7
93	19.3	8.5	36.8
94	18.9	7.7	36.9
95	19.4	8.1	37.4
96	19.9	8.5	38.0
97	21.5	9.6	39.9
98	22.0	9.4	41.1
99	23.2	10.1	43.4
2000	24.2	10.6	44.8
2001	25.5	11.5	46.2
2002	27.2	13.6	47.0
2003	28.1	14.1	48.4
2004	29.1	14.8	49.5
2005	30.2	16.0	50.2

資料出所：総務省統計局「労働力調査特別調査」、「労働力調査（詳細結果）」

- （注）1)2001年までは「労働力調査特別調査（各年2月）」、
2002年以降は「労働力調査（詳細結果）」（年平均）による
2)雇用者は役員を含む

人々の多様性、異質性を認め合った上で、多様な人々が意欲と能力に応じて、様々な働き方をすることが可能な社会（多様な働き方の選択肢が確保される社会）の実現が重要である。

ア 多様な働き方の選択肢を可能とする仕組みの整備

多様な働き方の選択肢が実質的に確保されるためには、労働者の意向の反映が可能な仕組み、正規労働者と非正規労働者（パートタイム）での行き来ができる働き方の仕組みの整備（例えば、正社員転換制度、短時間正社員制度等両者の中間的な制度等）、働き方に中立的な社会制度の整備、柔軟な労働時間制度の整備、意欲と就業形態、職務等に応じたキャリア形成・処遇や、能力開発機会が得られることが重要である。

企業においても、正規労働者のほか、非正規労働者の活用、派遣・請負等外部人材の活用が進み、社員の業務も多様化している中で、既に課題も生じてきており、個々の労働者が、意欲を高め、能力を発揮できるよう、適切な雇用管理を進め、納得性のある処遇・評価が行われるとともに、人材の適正な配置等を図っていく必要がある。また、自律的な働き方が可能となるような仕組みが重要である⁵。

なお、就業形態間の移動を企業内・企業間で可能とし、就業形態間の処遇の均衡を合理性に留意しつつ実現していくことで、非正規労働者の「就業の質」を高めていくことが望まれる。

正規労働者と非正規労働者との間の処遇の均衡に関しては、例えば、現在のパートタイム労働指針では、パートタイム労働者について、その就業の実態、正社員との均衡等を考慮して処遇すべきとされている。中でも、正社員と職務が同じパートタイム労働者については、人材活用の仕組みや運用等が、①正社員と実質的に同じ場合は、正社員と処遇の決定方法をあわせる等の措置を講じた上で、パートタイム労働者の意欲、能力、経験、成果などに応じて処遇することにより、正社員との均衡を図るよう努める、②正社員と異なるパートタイム労働者は、人材活用の仕組み・運用が異なる程度を踏まえつつ、意欲、能力、経験、成果などに応じた処遇についての措置を講じることにより、正社員との均衡を図るよう努める、こととされている⁶。

こうした指針の趣旨も踏まえつつ、企業も、正規労働者との均衡等を考慮しつつ、非正規労働者本人の就業状態、意欲、能力、成果、職務に応じ、合理的な処遇を設定することで、非正規労働者の意欲を高め、能力発揮が図られるとともに、非正規労働者、正

⁵ 厚生労働省「平成15年版労働経済白書」等。

⁶ パートタイム労働指針では、「職務が同じ」かどうかは、職務の範囲、職務レベル、責任、労働負荷等が同じかどうか、「人材活用の仕組みや運用等が異ならないかどうか」は、人事異動の幅・頻度、役割の変化等職務経験を積む仕組みと運用実態が、正社員と実質的に異ならないかどうかで判断することとされている。なお、パートタイマーと正社員の均衡処遇の現状については、JILPT労働政策研究報告書 No.34「パートタイマーと正社員の均衡処遇」（2005年）等参照。

規労働者双方の納得性を高めることが期待され、企業活動の活性化に資することが期待される（非正規労働者の「就業の質」の問題については、5（3）アで扱う。）⁷。

イ 雇用以外の就業環境の整備

起業、自営業、SOHO、在宅就業、さらには、NPO、ボランティア、地域コミュニティ等の、いわゆる雇用以外の就業形態については、ライフステージに応じた就業、家庭生活との調和、地域社会の活性化等にも資するものであり、その就業環境の整備を図っていくことは重要である⁸。

ウ 多様な就業ニーズに応じた就業支援策

第2章でも述べたように、若年、女性、高齢者等の多様な就業ニーズに応じたきめ細かな就業支援策が必要である。例えば、若年については特に学校からの職業への移行、職業能力形成・自立に向けた取組、女性については仕事と家庭生活との両立、均等待遇・合理性に留意した均衡処遇等により、就業意欲に応える社会の仕組み、高齢者については高い就業意欲に応え健康に働きつづけることに向けた取組が重要であろう。

(3) 仕事と生活の調和

全ての労働者にとって安心して働ける社会とするためには、家庭生活、職業生活の設計の考え方、健康状態などを基にそれぞれの労働者が仕事と生活の調和のバランスをとれるようにすることが必要である。このためには、労働者のニーズを踏まえた多様な働き方の整備、企業内における労働時間制度の仕組みの検討や両立支援策の充実が求められる⁹。

(4) 雇用の安定性と柔軟性の両立

さらに、労働者が安心、信頼して働ける雇用の安定性があるからこそ、仕事に対してチャレンジがより可能となり、(新たな) 研究開発等への取組や能力向上を図りやすい、また、意欲・能力を発揮しやすいという面もあると考えられる。技術革新や事業転換によって生じる新しい仕事に対する柔軟性や適応力を発揮させる面もあり、企業の環境変化への柔軟な対応も可能となろう。雇用の安定性と柔軟性の両立が可能ではないか、と考えられる。この点、長期雇用のメリット(人材育成、雇用の安定)を活かすことも重要と考えられる。また、雇用の安定(雇用保障)は、労働者のモラルの向上や帰属意識の向上にも資する

⁷ なお、本課題については、JILPT プロジェクト研究「多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティネットに関する研究」で詳細な検討が行われている。

⁸ なお、本課題については、JILPT プロジェクト研究「多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティネットに関する研究」で詳細な検討が行われている。

⁹ なお、本課題については、JILPT プロジェクト研究「仕事と生活の調和を可能とする社会経済システムの構築に関する研究」で詳細な検討が行われている。

ものである。

(5) 労働契約ルールの特明確化

また、労働者が納得して働き、紛争を未然に防止するための労働契約ルールの明確化により、労使自治の実質的対等性と自主的な労働条件決定の確保、労働条件における公正さの確保や労使紛争の防止・早期解決等を図ることが重要である。なお、非正規労働者の「就業の質」を高めるための前提条件として、非正規労働者の労働条件決定システムの見直しも必要となろう。また、紛争を第三者が公正に判断する労働審判制の整備による紛争の早期解決とあいまって、労働者が安心・納得して就業できる環境の整備を図ることが重要である¹⁰。

(6) 外部労働市場の環境整備

第2章でも述べたように、すべての人々の就業意欲と能力を活かすためには、内部労働市場だけでなく、外部労働市場の環境整備を図ることが重要である。ミスマッチの解消努力、職業情報の提供、職業能力評価制度の整備、職業相談・紹介機能の充実等により、労働力需給調整機能を強化すること、すなわち、マッチング効率の向上を図ることや能力開発の充実により、転職等の労働移動の円滑化を図ることが重要である。特に産業構造の転換や人口減少が見込まれる中でのミスマッチ対策、職業能力開発が重要となつてこよう¹¹。また、人材確保という観点から、企業も適切な雇用管理、労働条件の整備を図ることが重要であろう。

(7) 新たな雇用システムの構築

全員参加型社会における「就業の質」を考える上では、これまで長期雇用システムが実現してきた雇用の安定、良好な労使関係や企業内における能力開発機会の提供なども正当に評価しつつ、その枠内に収まりきれない多様な就業ニーズを持った労働者、さらには長期雇用システムの枠外に置かれている非正規労働者などに留意し、個別企業の枠を超えて社会全体で能力向上機会を用意したり、正規労働による雇用機会との往復を可能とするような移動可能性・柔軟性を持ったより包括的な雇用システムを構築することが重要である¹²。

¹⁰ なお、本課題については、JILPTプロジェクト研究「労働条件決定システムの再構築に関する研究」で詳細な検討が行われている。また、労働契約に関するルールの法制化については、厚生労働省「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会報告書」（2005年9月）がまとめられている。

¹¹ なお、本課題については、JILPTプロジェクト研究「職業能力開発に関する労働市場の基盤整備の在り方に関する研究」で詳細な検討が行われている。

¹² なお、本課題については、JILPTプロジェクト研究「企業の経営戦略と人事処遇制度等の総合分析に関する研究」で詳細な検討が行われている。

(8) 政策運営の基本：政策間の整合性と就業インセンティブを高める政策

政策を遂行する際には、労働政策も含め、経済政策、産業政策、税・社会保障政策、教育政策、地域政策等の政策間の相互連携性、整合性を図ることが重要である。特に、労働に関しては、パートからフルタイムへの移行、追加的就業を含め就業インセンティブを高める、少なくとも就業インセンティブを低下させない、さらには特定層の就業機会を低下させないことが重要であり、労働移動や各就業形態間の移行に中立的な制度とするのが原則であると考えられる。他方、福祉から就労への促進政策（障害者施策、生活保護制度、母子施策等における自立支援策等）を図る等、就業意欲がある者の能力に応じた労働市場への参加を促進することは重要である。また、企業に対して、就業促進的な政策も検討する必要がある。さらに、「就業の質」の確保には、機会均等、セーフティネット策も重要である。

なお、労働制度（労働保護規制も含む。）、社会保障制度と雇用、経済パフォーマンス・経済効率等との間には、必ずしもトレードオフの関係があるとは限らない、すなわち大きなマイナスの影響を与えるとは限らない点に留意すべきである。むしろ、こうした諸制度の整備が雇用、経済パフォーマンスに好影響を与えることも考えられる。

3 仕事と生活の調和がとれた勤労者生活の実現の必要性

(1) 仕事と生活の調和の必要性

ア 仕事と生活の調和をめぐる現状と課題

就業形態の多様化や労働時間の分散化が進んでいる中で、現在、長時間労働による疲労・ストレスの増加、学習・生活時間の減少等の弊害もみられ、また、業務に起因して、過労死につながる脳・心臓疾患やうつ病などの精神障害を発病し、労災認定を受ける者の増加、正規労働者・非正規労働者間の就業機会の差や処遇の均衡の問題、仕事と生活とのバランスの確保の困難、仕事と家庭生活との両立の困難、能力開発機会の不足等の課題が生じている。特に、正社員、男性の働き盛り層で、週間就業時間 60 時間以上の長時間労働者割合は高くなっている¹³（図表 2-3-2）。

他方、個々の労働者にとって働き方の選択肢が限定されて固定的であり、労働者の能力発揮や企業の付加価値の創造が制約されているおそれがある。このため、労働者一人一人が職業生活における各々の段階において、「仕事」と「仕事以外の活動」（家庭、地域、学習）を様々に組みあわせて、バランスのとれた働き方を安心・納得して選択でき

¹³ 長時間の実態、弊害については、JILPT 労働政策研究報告書 No.22 「日本の長時間労働・不払い労働時間の実態と実証分析」（2005 年）等。

ること、すなわち、「仕事と生活の調和」を実現していくことが重要である¹⁴。

図表2-3-2 性、年齢階級別週間就業時間 60 時間以上雇用者の割合

(単位 %)

年齢階級	男性			女性		
	1994 年	1999 年	2004 年	1994 年	1999 年	2004 年
年齢計	14.7	15.8	17.8	3.8	3.6	4.0
15～19 歳	7.2	5.1	5.1	3.2	2.6	1.8
20～24	11.6	12.3	13.0	3.7	4.1	5.7
25～29	18.0	18.8	20.2	4.2	4.2	5.4
30～34	18.9	21.8	22.7	3.5	3.7	4.4
35～39	19.1	20.9	24.0	2.8	3.1	3.5
40～44	16.6	18.9	21.9	3.0	2.7	2.8
45～49	14.9	16.2	19.6	3.8	3.3	3.5
50～54	13.7	14.0	16.1	4.3	3.6	3.6
55～59	10.8	11.5	13.0	4.5	3.9	3.7
60～64	8.0	8.3	9.1	5.1	4.0	3.8
65 歳以上	6.3	5.8	6.7	5.3	4.0	4.4

資料出所：総務省統計局「労働力調査」、厚生労働省「平成 17 年版労働経済白書」

(注) 1)休業者を除く従業者総数(雇用者)に占める割合

2)年齢階級別の数字は、「平成 17 年版労働経済白書」(総務省統計局「労働力調査」を厚生労働省労働政策担当参事官室にて特別集計)

イ 仕事と生活の調和のメリット

仕事と生活の調和は、短期的には企業の費用負担も必要となるものの、労働者にとっては、自ら安心・納得できる働き方の選択により、ライフステージに配慮した仕事時間・生活時間・能力開発の配分が可能となり、生活・仕事とも持続力が高まり、心身ともに充実した状態で能力発揮ができ、一方、企業にとっては、労働者がその意欲・能力を最大限発揮することによる、生産性の向上が期待でき、企業活力の向上に資するものであり、社会全体としても、家族生活の充実や地域社会の活性化も図られ、持続的成長や次世代育成支援にもつながり、さらには少子高齢化の進行、人口減少の下での全員参加型社会の実現に資するものであり、そのメリットは大きい。

(2) 仕事と生活の調和の実現に向けた対応—個人、企業、政府の取組—

「仕事と生活の調和」の実現には、労働者が仕事時間や生活時間を納得して配分できるよう、労働時間や就業場所の選択肢の整備(労働者のライフステージに配慮した働き方を

¹⁴ 厚生労働省「仕事と生活の調和に関する検討会議報告書」(2004 年 8 月)では、「仕事と生活の調和」の実現に向けて議論を整理している。本節は、同報告書を参考にしている。

可能とする労働時間設定や在宅勤務、労働時間短縮)や、多様な働き方の選択肢相互間における公正な処遇の確保が必要であり、また、就業と学習・訓練とがライフステージのどの段階でも相互に可能となるような環境整備に、労働者、企業、政府がそれぞれの立場から取り組むことが必要である。その際、労働者、個々人の人生設計やワークスタイルは多様である点を考慮する必要がある。仕事と生活の調和を図ることで、女性、高齢者、障害者等も含め、労働参加が可能となり、さらに労働者の職業人生全体を通じた能力の有効発揮が可能となる。

こうした中で、労働者は、職業キャリアを含めた人生キャリアの展開・形成について主体的に考え、責任感を持って、自律的な選択と研鑽を重ねることが期待される。

企業は、従業員の生活に配慮した雇用管理を行い、各人の多様な人生キャリアの展開を認めることによって、各人の意欲や創造性が引き出され、生産性の向上につながることを考慮し、従業員のキャリア形成等を支援することが期待される。

現状では、企業のなかで、職業生活と家庭生活の両立に関する制度や、柔軟な労働時間制度等労働者の働きやすさの向上のための取組に必ずしも積極的な企業が多いとはいえないが、こうした制度の導入企業では、労働者の意欲・満足度は高く、他方で業績は低下していない。労働者の働きやすさの向上のための取組と企業業績との向上は両立が可能と考えられ、企業の今後の積極的な取組が期待される¹⁵。また、仕事と生活の調和を図る上で、短時間正社員など多様な働き方の導入を目指す多様就業型ワークシェアリングの導入の促進が期待される。なお、従業員の多様性、個性等を尊重し、安全で働きやすい環境を確保するという観点から、仕事と生活の両立を可能とする働きやすい職場環境の整備が、企業の社会的責任（CSR）活動の一環として位置付けられることが期待される。

仕事と育児の両立支援について、育児休業制度だけでなく、勤務時間短縮等両立支援策の充実が必要であり、また、労働者のニーズは様々であるので、家族や地域社会の支援策とを連携し総合的な支援体制を構築することが必要である¹⁶。なお、次世代育成支援対策推進法が2005年4月から施行されており、企業の両立支援策がより充実していくことが期待される。仕事と介護の両立支援も様々な取組が必要であろう¹⁷。また、仕事と育児・介護、仕事と生活の両立に資する柔軟な勤務時間制度として、在宅勤務・テレワークの普及も期待される¹⁸。さらに、女性が就業継続する上では、両立支援策に加え、均等待遇も重要である¹⁹。

¹⁵ 厚生労働省「平成16年版労働経済白書」等

¹⁶ JILPT 労働政策研究報告書 No.50「仕事と生活の両立支援－企業・家庭・地域の連携を－」（2006年）

¹⁷ JILPT 労働政策研究報告書 No.21「介護休業制度の導入・実施の実態と課題」（2005年）で介護休業制度の現状と課題を整理している。

¹⁸ 仕事と育児の調和に向けた在宅勤務に関する研究として、JILPT 労働政策研究報告書 No.62「育児期における在宅勤務の意義」（2006年）等がある。

¹⁹ 厚生労働省「平成17年版労働経済白書」

一方、政府は、「仕事と生活の調和」に向けた環境整備を図ることが求められる。例えば、労働時間制度については、個々の労働者が自らの選択により生活時間を確保しつつ仕事と生活を調和させて働くという観点に立ち、心身の健康確保は、労働者の能力発揮の前提であるという立場から、所定外労働時間の削減や年次有給休暇の取得促進や柔軟な労働時間制度の整備を図ることが重要である。また、自律的に働きかつ労働時間の長短でなく成果や能力等による評価がふさわしい労働者に対しては、新しい自律的な労働時間制度の仕組みの検討や裁量労働制等の改善、適正化を図ることが重要である²⁰。

4 新たな雇用システムの構築の必要性

経済社会の急激な変化、「失われた10年」といった状況のなかで、既存の制度、政策への信頼感が低下し、将来不安の高まりがみられている。従来環境下で有効だった制度の在り方が議論されている。こうした中で、安心、信頼できるよう新たな制度、社会の再構築、政策運営が求められてくる、といえよう。雇用システムも新たな仕組みが求められよう。その際、制度の相互補完性にも考慮しつつ、円滑な移行を図る制度改革が必要である。

(雇用システムの変革の方向性)

雇用システムへの評価や改革の現状をみた分析²¹によると、企業の雇用方針は長期雇用維持が多く、労働者においても長期雇用への支持が高い。また、年功的処遇について企業は見直しを進めており、いわゆる成果主義的な賃金・処遇制度の導入を図っている。企業は人事戦略（人材マネジメント）の経営戦略との連携をより強めており、また、外部人材の活用を図っている（人材ポートフォリオ戦略の展開）。長期雇用と成果主義というパターンにより、現在、企業の指向している組合せをみると、長期雇用と成果主義の組合せを指向している企業が最も多く、ついで長期雇用・非成果主義の組合せとなっている。また、長期雇用・成果主義の組合せの企業は業績も高く、従業員の満足度も高くなっている。今後、システム改革を行う際にも、長期雇用が一つの軸となることが示唆されよう。

我が国の雇用システムは、これまで、労使のたゆまぬ努力の上に築き上げられてきたものであり、長期雇用の下での雇用安定を図るとともに、長期的・継続的視点からの能力開発・能力評価を通じた人材育成、長期的な人間関係を基本とした、労使間の情報共有、きめ細かな職場コミュニケーションの形成による円滑な共同作業の実現等、長所を有してお

²⁰ 厚生労働省「今後の労働時間制度に関する研究会報告書」（2006年1月）参照。

²¹ JILPT 労働政策研究報告書 No.33「変貌する人材マネジメントとガバナンス・経営戦略」（2005年）、JILPT 労働政策研究報告書 No.40「成果主義と働くことの満足度」（2005年）、JILPT「第4回勤労生活に関する調査」（2004年）

り、継承すべき点も多いと考えられる。今後は、経済社会が変化する中で、こうした長所をも活かしつつ、多様性を許容する、新たなシステムを構築することが必要となってこよう。

働き方を見直し、より多くの人々が、個々人の状況、意識、将来設計、能力等に応じて自ら選択し、自律的かつ、様々な形で、意欲と能力を発揮し、安心して、納得して働ける雇用システムの構築が重要である。これには、労使の真摯な取組や労働組合の果たす役割がこれまで以上に期待される。また、併せて、個別企業の枠を超えて社会全体で能力向上機会を用意したり、正規労働による雇用機会との往復を可能とするような移動可能性・柔軟性をもったより包括的な雇用システムの構築に向けた、いわば、全体最適解の構築に政労使が一体となって取り組むことが重要である。

5 格差問題と処遇の均衡

(1) 格差の現状

1990年代の経済低迷、企業間競争の激化、非正規労働、特に若年フリーターの増加、高水準の失業率、企業の賃金制度改革等がみられる中で、格差の拡大傾向や固定化、若年層や非正規労働者の格差問題等についての指摘がなされ、様々な議論が行われている。格差問題への対応を図るには、こうした格差の水準及びその変動要因についての実態把握及びそれをふまえた展望が重要である。これまでの主な研究結果は、所得格差等と景気変動、経済成長との関係、統計調査の性質などさらに検討を要する点はあるが、概ね以下のとおりである²²。

ア 収入・消費支出・資産の格差と人々の意識

収入格差は拡大傾向にあり、高齢化、世帯構成の変化要因が大きく影響しているものの、それ以外の要因も若干高まっている。収入、特に消費支出の格差は若年層で拡大し、高年齢層で縮小している。所得階層の固定化の動きがみられている²³。なお、税・社会保障の再分配効果は年齢階層間の効果が大きく、年齢階層内の効果は小さい²⁴。景気要因のほか、高齢化要因等も影響し、所得水準の低い世帯比率はこのところ上昇している。OECDの国際比較研究に基づくと、日本では、可処分所得の格差は比較的大きいが、

²² 例えば、大竹文雄「日本の不平等」(2005年)太田清「日本における個人間の所得・賃金格差」(2005年)、小塩隆士「人口減少時代の社会保障改革」(2005年)、白波瀬佐和子「少子高齢社会のみえない格差」(2005年)、白波瀬佐和子編「変化する社会の不平等」(2006年)、日本労働研究機構「所得格差に関する調査研究」(2003年)等。

²³ 樋口美雄、太田清、家計経済研究所編「女性たちの平成不況」(2004年)(同研究所の「パネル調査」の分析)

²⁴ 小塩前掲書(2005)

高齢者を除いた労働世代の市場所得は格差が小さい。この背景として、日本の所得再分配が小さいと OECD の研究では指摘されており、加えて高齢化の進展も原因と考えられる²⁵。資産格差は、土地等実物資産の格差はバブル崩壊後縮小している。金融資産の格差は拡大がみられ、特に若年層で拡大しており、遺産相続の影響が考えられる²⁶。また、貯蓄無し世帯の割合が高まっている²⁷。

人々の意識をみると、収入や財産の格差に対する不平等感が高まり、生活水準が中流とする割合はやや低下し、「下」が若干上昇している。年齢階層等で格差の実感に違いもみられる²⁸。

イ 賃金格差

賃金格差は、全体では拡大しているが、この主な要因は賃金水準の低い非正規労働者の割合の上昇と、正規労働者と非正規労働者との間の賃金格差の拡大によるものである。

正規労働者と非正規労働者との間の賃金格差は拡大傾向にある。非正規労働者と正規労働者の賃金格差は、属性や職種間の動向（非正規労働者は低賃金職種が多く、こうした職種での増加が目立つ）の違い、非正規労働者の勤続評価等が小さい点、職務や役割等の違いなどが原因とみられる。就業調整も一因とみられる。なお、非正規労働者は、就業実態、就業意識、ライフステージの状況等が多様な点、留意する必要があるが、自律的な仕事、正社員と同等の仕事を行っている者等の中には、必ずしも働きに見合った処遇となっていない可能性がある²⁹。

正社員間の格差は若干拡大程度だが、特に男性中高年齢層ホワイトカラーで拡大している。成果主義的な賃金制度の導入も一因かと思われる。近年、若年層での拡大等同一年齢層内での格差拡大もみられ、企業の多くも同一年齢層の賃金格差を広げる方針である。成果主義の進展等の中で、評価の公平性、透明性、納得性がより重要となっている³⁰。学歴間賃金格差は、若年では拡大の動きがみられる（ICT化の影響も考えられる）。男女間格差は、縮小傾向にある。また、特にデフレ下で、平均賃金が上がらなかったこともあり、賃金の下落層もみられる。

²⁵ "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s" OECD Social, Employment and Migration Working Papers 22(2005)及び 太田(2005)の指摘 (OECD(2005)の日本のデータは「国民生活基礎調査」)。OECD(2005)によると、日本は低所得比率を低下させるための税制と所得移転の効果は OECD 諸国の中では小さい。また、同報告書から、生産年齢人口について、市場所得格差から可処分所得格差への変化率を再分配係数として計算すると、日本は係数が小さく、再分配効果が小さい。なお OECD Employment Outlook2001 では、貧困の動態分析を行っている (日本は分析されていない)。

²⁶ 大竹(2005)前掲書。松浦克巳「遺産、年金、出産・子育てが生む格差」(白波瀬編(2006)収録)では、遺産取得経験等が家計の純金融資産格差に影響しているという分析を行っている。

²⁷ 金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」

²⁸ 大竹前掲書(2005)。

²⁹ 厚生労働省「平成 15 年版労働経済白書」、(財)21 世紀職業財団「パートタイム労働者実態調査」(2005 年)、JILPT 「日本人の働き方総合調査」(2005 年)等。

³⁰ JILPT プロジェクト研究「企業の経営戦略と人事処遇制度等の総合的分析に関する研究」で、成果主義について詳細な分析が行われている。

なお、分配原理については、努力原理が最も勤労者の支持が高く、次が実績原理である³¹。

ウ 賃金以外の労働条件等や就業機会の問題

賃金以外の労働条件の格差については、能力開発機会、社会保障適用、福利厚生等各種制度の適用等や雇用安定等に関して、特に、多様化が進む中での正規労働者と非正規労働者の間でみられる（なお、処遇等の相違には、非正規労働者の就業実態等も関連している点、留意する必要がある）。労働時間は、前述したように、長時間・短時間の分散化がみられる。

就業機会に関しては、正社員と非正社員との移行が困難であることが指摘できる。非正規労働者から非正規労働者への移動割合が高まり、非正規労働者から正規労働者への移動割合が低下している。これには、経済が長期に低迷したことも影響している。企業は、人材のポートフォリオを図りながら、正社員の採用を絞り込んでいる。また、正社員と非正社員との間の中間の制度を設けている企業も多くない。

エ 若年フリーター、無業者の問題

若年層の低所得者、フリーター等では、結婚している人の割合や子持ちの割合が低いという分析がある。ニート（若年無業者）のいる世帯全体の収入は、若年正社員のいる世帯全体に比べてかなり低い。フリーターやニートの長期化（年齢層の上昇）が進んでいるという指摘がある³²。若年層でも非正規労働者から正規労働者への移行が困難となっている（図表2-3-3）。フリーター、無業者の増加には、景気の影響のほか、企業、若者、学校等の側の要因が挙げられる³³。なお、若年層の就職時期の経済雇用情勢がその後の当該年代層の雇用、賃金等にも影響するという分析もある³⁴。

オ 社会階層・教育の格差

社会階層格差は、固定化の動きを指摘する分析がある一方、従来と傾向が変わらないという分析もある³⁵。教育格差は、階層間の格差や学習意欲、学力の格差拡大を指摘する分析があり、家庭環境（親の階層や学歴、収入）が影響しているという分析がある³⁶。

³¹ JILPT「第4回勤労生活に関する調査」（2004年）

³² JILPT 労働政策研究報告書 No.35「若者就業支援の現状と課題」（2005年）

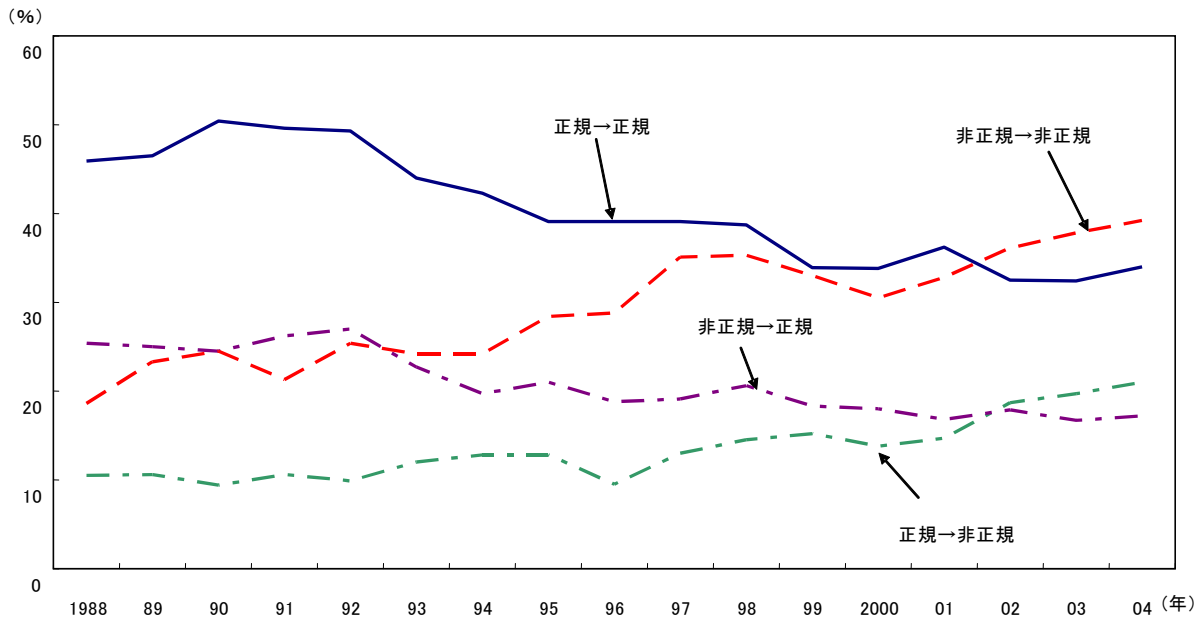
³³ 厚生労働省「平成17年版労働経済白書」

³⁴ 厚生労働省「平成14年版労働経済白書」等。

³⁵ 佐藤俊樹「不平等社会日本」（2000年）、「中央公論」編集部「論争・中流崩壊」（2001年）等。

³⁶ 荻谷剛彦「階層化日本と教育危機」（2001年）、荻谷剛彦・志水宏吉編「学力の社会学」（2004年）等。

図表2-3-3 離職者に占める就業形態別雇用者となった者の割合(15~34歳(在学中の者を除く))



資料出所:1988年から2001年までは総務省統計局「労働力調査特別調査」(2月)、2002年から2004年までは総務省統計局「労働力調査(詳細結果)」をそれぞれ厚生労働省労働政策担当参事官室にて特別集計(出典:厚生労働省「平成17年版労働経済白書」)

(注) ここでいう離職者とは、過去1年間に離職した者のことである。

(2) 格差等への今後の対応方針

ア 格差に対する考え

「雇用戦略」という観点からも、特に就業インセンティブを阻害しないよう、格差の固定化を避け、「機会の平等」を図り、やり直しがきく社会の実現が重要であるが、それだけでなく、過度の格差拡大を招かないよう、適切な対応を図る必要がある。格差の固定化ないし過度の格差拡大は、社会不安の増加(社会の不安定化)、就業意欲の低下、経済社会の活力の低下にもつながる。また、中間層の存在は社会の安定にとって重要である。

なお、留意すべき点として、低所得層の拡大、(将来の格差拡大につながるおそれがある)若年期での格差拡大、特に、本人の自己努力だけでいかんともしがたい事情による格差、例えば、親の世代の所得格差や資産格差が教育や就業(例:世襲)等を通じて世代間継承されることによる格差の再生産の拡大等があるとすれば問題が大きであろう。

イ 格差等への対応方針

格差問題への対応として、新たな挑戦(失敗しても再挑戦)を可能とする仕組みの整備、貧困層等への落ち込みの防止とこうした層の底上げを図ること、適切な就業条件の整備・確保を図ることが重要である。このため、社会保障、能力開発、職業紹介等のセ

ーフティネットの整備、均等な機会の保障、意欲や働き方等に応じた公正な処遇（均衡処遇）、成果が公平に評価される仕組みの整備や所得再分配政策が重要である。最低賃金制度の機能の強化もセーフティネットの整備として検討されよう。創業促進という観点からは、起業支援も求められる。誰もがいつでも意欲と能力を發揮できる、公正・効率的な労働市場の整備が求められる。効率性と公平性の両立を図ることが重要である。セーフティネットが整備されてこそ、人々は、社会との連携も図れ、リスクにも挑戦でき、意欲と能力を十分に發揮することができる。併せて福祉から就労への促進も進め、低所得層、就職困難層等の社会的統合の促進を政労使で図る必要がある。

特に職業能力開発機会の整備・提供が重要である。職業能力を高めることは、自らの就業可能性を高めることであり、いわば、個人にとって最大のセーフティネットである。正規労働者はもとより、特に、正規労働者と比べ、相対的に職業能力開発機会が乏しい非正規労働者や無業者（子育て後に就業を図ろうとする女性等）、障害者等の就職困難者、基礎的能力を含め職業能力の取得が重要な若者、産業構造変化に伴い職業転換が必要な者、失業者等にとって、職業能力開発機会の整備・提供は重要である。また、職業生活が長期化する中での高年層への能力開発支援も求められる。

セーフティネットの機能について、企業、政府、個人、市民団体、学校等でどう機能分担を果たすか、検討が必要であるが、公的責任による整備はこれまで以上に重要となろう。

なお、労働者は、実績だけでなく、努力が報われるという点も重要視している。個々人の努力をいかに企業ないし社会の実績・評価に結びつけるかはキャリア形成の課題であり、仕事の成果が、その人の状況に応じ、多様な形で評価され、報われるような社会が重要と考えられる。また、適切な就業条件・労働条件の整備も求められよう。さらに、多様化が進む中での、個々の労働者にとって働き方の選択肢が確保されるような制度の整備も重要であろう。

また、多様な労働者がその意欲と能力を十分に發揮することは、企業活動の活性化に資するものである。こうした観点から、企業の社会的責任（CSR）活動を推進し、均等待遇・差別禁止、合理性に留意した均衡処遇、従業員の意欲や処遇等に応じたキャリア形成・能力開発、安全で働きやすい環境確保や高齢者や障害者等の就業促進を図ること等が期待される³⁷。

さらに、就業環境の改善、格差の是正には、適切なマクロ経済運営を行い、需要喚起、将来不安の軽減を図ることが重要である。景気が活発な方が、開業も活発であり、労働面の構造調整も円滑に行いやすい、また、将来不安が少ない方が企業も労働者も積極的な行動をとりやすいと考えられる。多くの国で経済が好調なときに所得格差の縮小が観

³⁷ 労働に関する CSR について、経営側の提言は、日本経団連「企業行動憲章」（2004 年改定）、経済同友会「企業評価基準」（2003 年）、労働側（連合）の見解は逢見直人「労働と CSR」（2004 年）等が代表的である。

察される。他方、景気後退が長期化すると、失業等の状態が持続化するおそれがある。

(3) 政策対応の方向性

雇用形態の多様化が進む中での、特に若年層にも広がりつつある正規労働者と非正規労働者間の就業機会等の問題や、低所得層の増加等への対応は、現時点で既に重要な課題である。このため、非正規労働者の「就業の質」の向上や、福祉から就労への促進、社会保障の制度の拡充を図るほか、低所得層への支援や所得再分配機能の見直しが検討されよう。これらは、(中長期的観点からの)雇用戦略においても忘れてはならないことである。

ア 非正規労働者の「就業の質」の向上

正規労働者、非正規労働者間の就業機会、処遇等の問題に対応し、非正規労働者の「就業の質」を改善するためには、既に述べている点も含め整理すると、具体的には以下の取組が重要であろう。

- ① 就業形態間の移動を企業内・企業間で可能とする仕組みを整備することである。このためには、企業における雇用管理の柔軟化(正社員転換制度、短時間正社員制度、個々の労働者の事情に配慮したきめ細かな労働時間設定など)とともに、非正規労働者が利用可能な公共的な能力開発・職業紹介等のセーフティネットの充実や能力評価の仕組みの整備が必要である。
- ② 就業形態間の処遇の均衡を合理性に留意しつつ実現することである。このためには、何を「均衡」ととらえるかについての政府・公労使の真摯な対話の継続とともに、能力評価の仕組みの整備、さらには法制レベルも含めた均衡処遇原則の確立の検討が必要である。
- ③ 非正規労働者のキャリア形成を、企業を含め社会全体として保障することである。特に、職業能力は個人にとって最大のセーフティネットであり、企業による能力開発機会が乏しい非正規労働者にとって重要である。また、仕事に対する満足感や納得という側面からは、特に若年非正規労働者がキャリアの行き詰まりを感じることなく、将来のキャリア形成の道筋を描くことができるかという問題に対して社会全体として解を見いだす努力が必要である。
- ④ 非正規労働者の労働条件決定システムを見直し、納得性のある処遇の決め方となるようにすることである。仕事に対する満足感や納得は、個々人が、それぞれ企業社会を構成するメンバーとして、いわば「職場の仲間」としてどう取り扱われることにも依存する。このためには、現行の労働条件決定システムについて、企業を構成する多様な労働者の利害をよく代表させる方向での見直しが不可避となる。

イ 社会保障政策の拡充

生活保護を受けている者の自立支援（就業支援）を進める他、障害者、母子家庭等の自立支援（就業促進）を進め、福祉から就労への促進を図るほか、厚生年金の適用範囲の拡大等により、社会保障制度のセーフティネットの拡大を図ることが重要である。

ウ 低所得層への支援・所得再分配機能の見直し

少子高齢化・人口減少が進む中で、低所得層の増加がみられ、社会階層や教育機会の格差が懸念される中で、低収入世帯でも次世代育成も含めて暮らしが成り立つ社会の実現、過度の格差拡大の防止、家庭環境による格差の拡大・固定化の防止、機会の平等を図ることが必要である。このような観点からは、

- ① 低廉かつ良質な借家の供給、住宅税控除の拡充等住宅政策の拡充を図る。
- ② 児童手当の充実等社会福祉政策の拡充を図る。
- ③ 奨学金の充実、公的教育の拡充（質的向上を含む）、義務教育就学前の支援策等教育政策の拡充を図る。
- ④ 税制度（累進税率や遺産相続制度（世代を超えた富の配分）等）や社会保障制度の再分配機能の見直しを検討する。

といったことが重要であり、こうした政策は、「雇用戦略」の一部を構成することとなる。

第4章 キャリア権を基軸としたキャリア形成支援

1 「人」が主役となる時代のキャリア形成

(1) 主役としての「人」

これまでの社会においては、経済成長を主要な目的に据え、労働力を生産要素の一つとして捉えてきた。労働の内容も、組織の命に従い生産設備を使用するといった色彩が強かった。これに対して、サービス経済化が進展し、消費の成熟化が進む中において、人のもつアイデア、知識や知恵が差別化の源泉となる。また、アジア諸国等との競争の激化に伴い、付加価値の高い新製品につながるイノベーションを創出する人材が求められる。

こうした状況の下で経済社会の発展を図るためには、人のもつ多様な才能や資質を伸ばし、それらが十分に発揮される環境を整備していくことが重要となる。生産の一要素として労働力を提供するというよりは、能力を花開かせ、経済社会の発展を牽引する役割が一人一人に期待される。

また、今後働き手の減少が続く中において、経済社会の活力を維持・発展させていくためには、一人一人の生産性が向上することが鍵となる。労働力人口の減少により、ますます人の能力が経済社会を左右するようになるものと考えられる。

(2) キャリア形成の意義

ア キャリアの定義

かけがえのない能力が十全に発揮される前提として、一人一人が高い意欲と充実感をもって働くことをあげることができる。このためには、自己の価値観等と照らし合わせながら、職業経験を通じて円滑に能力を磨き、蓄えていくことが重要となる。換言すれば、良き「キャリア」(career)を歩んできたか否かが問われるといえよう。

「キャリア」という言葉について持つイメージは、人によって異なる。階層の中での昇進がイメージされることもあれば、専門職としての職歴が念頭に置かれる場合もある。また、階層や職種に関わりなく、職業生活の中で携わった仕事の連なりを想定することもできる。このように「キャリア」は、多義的な性格を有している。

「キャリア」の起源は、中世ラテン語の「車道」にあり、馬車の辿ってきた轍の跡のイメージから、人が辿る行路やその足跡、経歴などをも意味するようになった。こうした起源などを参考にしながら、本報告書では、「キャリア」を「生活全体を基礎として展開される、仕事における職務経験の連鎖と、個人の内面においてそれらを意味付けていく過程」と定義する。すなわち、人生そのものの遍歴をみるのではなく、職業を切り口として人生の一部分を照射していく。また、キャリアを昇格に代表される垂直方向の異動のみに限定することなく、「職務経験の連鎖」として幅広く捉えていく。な

お、職務経験の連鎖の中で、自己の「来し方」や今後の展開をどう評価するかは、就労意欲を左右する。よって本報告書では、職務経験の連鎖から本人が紡ぎ出す意味付けにも留意するものとする。

イ 納得感のあるキャリア

職業生活は生活全体の中で大きな部分を占めており、キャリアの的確な形成は、その評価に大きな影響を与える。本報告書で「キャリア形成」とは、上記のキャリアの定義を前提としつつ、外面的には個人が職業経験を通じて職業能力を陶冶し、蓄積していくことを指すものとする。また、内面的には職業に関する自己の才能、動機、欲求、価値観や意味付けに照らし合わせながら、職業を通じて自己実現を図ることをいう。

キャリアが幸せかどうかは、外形的に判断することは難しく、本人がどう思うかにかかっている。自己のこれまでの職業生活を振り返り、轍の跡を確かめ、今後の行く末に思いを馳せるプロセスに「納得感」を得ることが重要である。振り返ってみると成功ばかりではなく、中には失敗もあったけれども、「自分の職業生涯はこれまでのところまずまずだったのではないか。」「悪くはなかったな。」などと納得する。あるいは、「自分も職業経験を通じてちょっとは成長できたかな。」と実感する。このような感情を持てるようなキャリアを積み重ねていければ、自己実現を図れる可能性も高まろう。

なお、キャリアは通常、自己の動機のみに従うものではなく、所属する組織や社会が求めるものと「擦り合わせ」を行いつつ形成されていく。組織の中で働くのであれば、組織のニーズを勘案しながら職業能力を磨いていく。自己と組織や社会との相互作用があつて、組織や社会から価値ある存在として認められ、働くことを通じた自己実現への途が開ける。こうした相互作用の重要性は、経済社会の変化が激しくなっている今日、ますます高まっているものと想定される。この場合、正規労働者にとっては「擦り合わせ」の相手は自らが雇用される企業であることが基本となろうが、非正規労働者は「擦り合わせ」を行う相手もないままに職業生涯を過ごしがちであり、非正規労働者のキャリア形成のあり方には特に配慮が必要である。

2 キャリアをめぐる環境変化

人が中心となる経済社会において、円滑なキャリア形成のもつ意味合いは大きいですが、キャリアをめぐる環境は、所属する組織の内外で変わりつつある。本節では、こうした変化について概観しておく。

(1) 外部労働市場に着目した環境変化

ア 会社任せのキャリア

我が国においては大企業を中心として、長期勤続などを特徴とする雇用慣行がみられ、企業が従業員のキャリアを管理することが一般的であった。人事異動や配置転換、さらには能力開発まで会社の主導で行われ、本人の意図とは無関係にキャリアが形成される面が強かった。長期にわたる雇用関係の下、社内キャリアの価値を高めることに腐心するのは従業員ではなく、企業の人事部などであった。従業員の側からみても、会社の右肩上りの成長によって雇用が長期間「保障」されるものと考えており、差し迫ってキャリアについて熟考する必要性は乏しかった。会社に対する忠誠心は強く、人事異動などの組織の指示には従うべきとの考え方が、従業員の間には膾炙していたものとみられる。

そもそも、入職の段階から、多くの人はキャリアについて考える環境に置かれていなかったといえる。企業は新卒応募者の採用について、潜在能力や熱意、意欲を重視しており、どのような職務や職種を求めるか明確にしないまま、応募者の学歴等で採用者を決めていた。必要な知識や技術については、採用した後に適性をみながら、幅広いローテーションや研修によって培った。こうした方式は、組織をとりまく環境の変化が少ない時代には有効な面もあった。反面、応募者は偏差値の高い学校に入学して「良い会社」を目指すことに注力することになり、自己が職業とどう関わるのか真剣に模索しようとする誘因は乏しかったと考えられる。

イ 自発的なキャリア形成への転換

「会社任せ」であったキャリア形成は、企業をとりまく社会経済環境が構造的に変化する中で転換点を迎え、働く個人自らがキャリアを設計していく意識が高まっている。

企業の先行きについては、グローバル化の進展、技術革新や消費の成熟化などの多様な要因が外部環境を複雑に綾なし、かつ、その速度も速いことから、五里霧中とも言える状況にある。極端な場合には企業そのものが破綻したり、企業買収や合併等に伴い経営方針が替わったりして、失業に追い込まれてしまう。そこまでいかなくても、環境変化に即応して競争戦略を修正すれば、必要とされる技術や技能等が変化し、自己の築き上げてきた職業能力が陳腐化したり、不要となったりすることもあり得る。

命じられる職務を忠実にこなしてきた果てに、転職を余儀なくされた場合、培ってきた能力が外部労働市場で役に立たなければ、キャリアが断絶してしまう。こうした事態に陥らないよう、若年層を中心に、自己のキャリアについては自らが設計し、外部でも通用する力を自ら修得しようとする動きが出始めている。それとともに、企業に対しても自己のキャリアに配慮することを求める動きが強まっている。これに呼応して、企業においても従業員のモチベーションを維持する観点から、自発的なキャリア形成を

いかに支援し得るか、模索が行われている。

また、外部労働市場の重みが相対的に増加し、自分のキャリアを自分で築く動きが強まれば、例えば採用時において応募者がどのような仕事をしたいかを、事前に選択できる職種別の採用方法などが普及する可能性がある。こうした制度を効率良く運営するため、企業においては、それぞれの個人が果たすことを期待されている職務や職業能力を明確化するとともに、それに基づき透明性の高い評価制度を構築していく傾向が強まることも想定される。加えて、個人が自立してキャリア形成を図れる労働市場・インフラの整備として、労働者の能力評価基準の策定が重要な意義を持つことになろう。

さらに、非正規労働者のキャリア形成も極めて大きな問題である。非正規労働者も労働者である以上雇い主たる企業が存在するが、当該企業が正社員登用などの意図をもって能力向上機会を提供するような場合を別にすれば、企業によるキャリア形成支援を十全に期待することは難しい場面も想定され得る。

変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリアの展開を図るとともに、こうした動きを企業等がどう的確に支援するかという課題が大きく浮上している。これが円滑になされれば、職業を通じた個人の自己実現の可能性が高まるのみならず、経済社会全体の活力や競争力にもプラスの影響が及ぶものと期待される。

(2) 内部労働市場に着目した環境変化

グローバル競争によって市場における変動が激しくなり、製品サイクルが短くなるとともに、消費の成熟化が進展している。こうした中で、商品やサービスを差別化し競争優位を獲得するためには、従業員が絶えず革新を生み出せるようにすることが鍵となる。そこで、以下に挙げるような柔軟で創造的な組織の構築が図られている。

ア 階層のフラット化と権限委譲

意思決定を迅速化し、外部環境の素早い変化に即応するため、階層のフラット化と権限委譲が行われている。中間的な階層を減らすとともに、業務に関わる判断を下位の階層に委ねれば、従業員の自発性は高まり、業務活動の活性化を期待することもできる。また、現場に近いところで働いている下位階層の従業員が、現場のニーズに基づいて自ら意思決定できるようになれば、消費者ニーズを的確に踏まえた事業展開を行える可能性が広まる。

イ プロジェクトチーム等の結成

従業員が革新につながる活動を行うためには、従業員同士がフォーマルに決められている事業部門間の壁を超え、横断的に調整・コミュニケーションできるようにするこ

とも有益である。このため、関連する複数の事業部から人員を参集し、タスクフォースやプロジェクトチームが結成されている。これらの組織は、変化の速い環境の下で既成の枠にとらわれない新しい商品・サービスを開発する際に効力を発揮する。

ウ 流動的な社内労働市場の整備

社員の自主性を引き出し、潜在能力を発揮させる手段として、社内公募制度やFA（フリーエージェント）制度が活用されている。社内公募制度とは、会社が必要とするポストや職種の要件をあらかじめ社内に公開し、応募してきた者の中から必要な人材を選抜する仕組みである。他方、FA制度とは、社員が自らの過去の経歴や能力、希望する職種や職務を登録し社内に売り込みを図るものであり、その情報を見て受入れを希望する部門がその社員と面接し、選抜する仕組みである。

上記のような個人の自立を促す組織は、経営環境等によって適合しない場合もある。しかしながら、顧客や市場のニーズの変化は速く、先行きが不透明になっていることに加えて、社内における人材の高齢化が進みポストが不足していることから、全体としてみればこうした組織の割合は増加している可能性がある¹。

そして、所属する個人は社内におけるキャリアを自ら主導して設計していくことになる。例えば、幅広い権限が与えられることを活かして、自己の将来のキャリアにつながるよう、職務の範囲を広げていく。新製品開発のプロジェクトチームが結成される際のメンバー公募に、将来のキャリアの展開を見据えて手を上げる。自分の可能性を試し、成長を図るため、社内公募に応募する。こうした主体的な行動をとることにより、自らのキャリアへの納得感が高まり、組織は活性化していく²。

3 「キャリア権」の構想

(1) キャリア権の意義

企業の先行き不透明感が増している今日、キャリア形成を「会社任せ」にすると、企業破綻など極端な場合にはキャリアが断絶するおそれがある。そこまでいかなくても、急激

¹ 組織が従業員の自立を後押しする要素として、「成果主義」の浸透をあげることができる。(財)社会経済生産性本部「日本的人事制度の変容に関する調査」(2005年)によると、成果の評価結果により賃金・賞与に相当の格差がつくとした企業は、およそ9割を占めている。従業員が賃金・賞与の差に納得するためには、従業員自らが仕事を選択し、関与する度合いを高めることが決め手となり得る。一般に、自らアイデアを出して携わった事業であれば、評価に対する納得性は高まるものと考えられる。組織において成果志向を強めようとするのであれば、従業員の自立を促す仕組みを構築することが有効であると推察される。

² 階層のフラット化や権限委譲などが行われると、従来のように人事部が人事管理に関連する情報を一元的に集約することは困難となる。その結果、個々の従業員のキャリアのあり方を人事部主体で方向付けることは効率的ではなくなり、労働者自らが主体的に考え、組織に発信していく意義がますます大きくなるものと考えられる。

な技術革新や顧客ニーズの変化を実感した個人は、あらかじめ割り当てられた職務に習熟することから、変化そのものに対応しつつ、自ら問題を発見し解決する方向に目を向け始めている。こうした転換は、キャリア形成を個人主導のものへと変えていくことになる。また、会社の側からみても、従業員のアイデアを引き出すために個人の自立性を高める組織を設計するのであれば、キャリア形成について個人主導とする方が理に適っている。

働く個人が主導して自己のキャリア形成を図り、それを企業が支援していく。そうした視点に立つ職業能力開発や、教育訓練を主導する基本的な理念を示し、法的に位置付けるために、「キャリア権」という概念が提唱されている³。就労の環境が大きく変化する中で、誰もが意欲と能力を発揮しながら働くことができるようにするためには、キャリア権を基軸としてキャリア形成を支援していくことが重要と考えられる。以下、キャリア権の概要について記述する⁵。

(2) キャリア権の概要

ア キャリア権の定義

キャリア権は、原理的には広義のものと狭義のものがある。前者は、人生全体のキャリアの追求を法的に権利として概念化しようとするものであり、個人の主体性と幸福追求の権利（憲法第13条）が基底となる。対して後者は、その中でも職業に関わるキャリアに着目して法的に概念化しようとするものであり、同条に加えて、生存権（同第25条）、労働権（同第27条）、職業選択の自由（同第22条）、教育権（同第26条）などの規定を職業キャリアの視点から統合した権利概念である。以下では狭義のものの方をキャリア権と呼ぶが、これは要するに、人が職業キャリアを準備し、開始し、展開し、終了する一連の流れを総体的に把握し、これら全体が円滑に進行するように基礎づける権利である、ということができる。

職業キャリアを法的に位置付けるキャリア権は、労働者を取りまく環境変化を踏まえ、個人の主体的なキャリア形成を促進する新たな概念であるが、その性格、効力についていえば、理念としての側面と基準としての側面とに分けて考えることが必要となる。なお、キャリア権の概念については当面はプログラム規定に過ぎず、政策面での配慮を国に要請するが、私人間で直ちに具体的な請求権を生むものではない。

³ キャリア権は、法政大学の諏訪教授が提唱している。

⁴ キャリア権は、内部労働市場中心の集団的な法理だけでは、職業生活を十分に捉えきれなくなっていることに対応して生じた概念であると解される。ただし、個人の自立を重視する組織において、個々の従業員は企業内のキャリアのあり方について自ら考えるものであり、こうした際にもキャリア権がキャリア形成上の諸問題を解決する概念として機能することが期待される。

⁵ 以下3(2)及び(3)の記述は、諏訪康雄「キャリア権の構想をめぐる一試論」『日本労働研究雑誌 468号』（1999年）、同「キャリア権とは何か」『能力開発最前線 3』（2003年）、同「キャリア権をどう育てていくか？」『季刊労働法 207号』（2004年）、同「キャリア権は何をどう変えるのか」『日本労働研究雑誌 544号』（2005年）に拠った。

イ 理念としてのキャリア権

理念としてのキャリア権に限って論じると、第一に、キャリア権は労働権思想が内包する重要な核概念である。キャリアの形成と展開が保障されることで、生存（生計）の手段もまた確保される。この理念としてのキャリア権の次元は正規労働者のみならず、非正規労働者にも当てはまるものであり、企業主導のキャリア形成を期待することが困難な非正規労働者にとって極めて重要な理念的意義を持つといえる。

第二に、労働権の核にキャリア権を読み込んだとしても、国が政策面で責務を負うプログラム規定としての社会権という基本的な性格に変化はない。だが、キャリア権を前提とした労働権からは、労働関係とりわけ雇用政策のいくつかの場面において、これまでと異なった対応が要請されるであろう。

第三に、キャリア権は、個人の主体性と自由意志を尊重する性格を明確に示す。個人の発意により、その能力、適性、意欲を最もよく体現できる職業を選択する可能性を認めなければ、キャリア準備と形成・展開が円滑には進まない。

第四に、キャリア権の考えからすると、学習権は子どもだけの問題ではなく、教育訓練の対象を子ども（青年）に限ることは不適當である。

第五に、キャリア権は職業をめぐる人間の自己実現の権利であり、狭い意味での雇用に限って認められるというのでは、おかしい。また、個人主導のキャリア設計を考えると、個人的・社会的なリスクの増大に対応する政策や支援策も、新たに整える必要がある。

ウ 基準としてのキャリア権

基準としてのキャリア権に関連する事項としては、例えば就労請求権があげられる。労働者は労働契約に基づき合意した仕事を行う義務と同時に、その権利もまた有するかという問題に関して、一般的傾向として裁判例はこれを認めない。しかしながら、キャリア権の観点からすると、就労請求権を否定すべき特約や特別の事情のない限りは、労働者には仕事をする権利があるとすべき、との考え方が浮かび上る。

配置や配置転換についても、キャリア展開の可能性を損なうようなものを一方的に命じることは難しく、その場合は労働者の同意を得るなど、キャリア権への配慮が必要となる場面も考えられる。

他にも、夜間学校等へ通学する者に関して残業を命令しないよう配慮したり、教育訓練や整理解雇等の人選基準においてもキャリアについて考慮したりする措置などが、具体的な要素として想定される。

なお、キャリア権の考えを展開していく上で、基準としてのキャリア権は、当該権利を法的に請求する相手を必要とするため、正規労働者を中心とした在職者を念頭に置いたものとなることに留意が必要と思われる。

エ 現行の労働法の規定におけるキャリア権

労働法の中で、職業キャリアへの関心を包含している規定としては、まず、雇用対策法第 3 条があげられる。同条は、「労働者は、その職業生活の設計が適切に行われ、並びにその設計に即した能力の開発及び向上並びに転職に当たっての円滑な再就職の促進その他の措置が効果的に実施されることにより、職業生活の全期間を通じて、その職業の安定が図られるように配慮されるものとする。」と規定しており、職業生活すなわち職業キャリアを「基本理念」として正面から位置付けている。

また、職業能力開発促進法においては、2001 年の改正時に「職業生活設計」の定義を規定している。すなわち、同法第 2 条第 4 項では、「労働者が、自らその長期にわたる職業生活における職業に関する目的を定めるとともに、その目的の実現を図るため、その適性、職業経験その他の実情に応じ、職業の選択、職業能力の開発及び向上のための取組その他の事項について自ら計画すること」が職業生活設計、つまり、職業をめぐるキャリアデザインであるとしている。その上で、同法の規定による職業能力の開発及び向上の促進は、労働者の職業生活設計に配慮しつつ行われる旨が付加されている。

このように、キャリア権は学説上の概念としてだけでなく、労働実定法上の現代的な権利概念としても、芽を出しつつあるといえる。しかしながら、現状では理念としてのキャリア権という域を大きく出たはならず、具体的に配置転換や出向等の場面で事業主等の行動を律する基準として直ちに効力を持つものではない。キャリア権は、未だ生成過程にあるといえる。

(3) キャリア権に関わる課題

キャリア形成の決定主体が組織中心から個人主体へと転換する中であって、キャリア権については、職業能力開発政策や雇用政策の新たな展開を支える概念として、あるいは、個々の労働者、個人のキャリア形成上の諸問題を解決する概念として、理念の具体的な規準化に向け、その内容の明確化・精緻化や議論の深まりが期待される。

将来的には、キャリアの形成と展開を円滑化するという観点から、労働政策、立法だけでなく、法の解釈適用の次元でも一定の配慮を要請されることになる可能性がある。とりわけ、実務においてキャリアへの関心が高まれば高まるほど、こうした事態は広がっていくことが予想される。キャリア権の内実を形成するのは、基本的には労使自治を柱とした現実の流れである。キャリア権の概念が実務の側から理解され、現場の知恵と工夫の中で磨き上げられれば、キャリア権はより使い勝手の良い実務概念となっていく。キャリア権を育てていく鍵は、労使の現場、さらには、キャリア権を具体化する政府の取組が握っている。

4 個人が主導するキャリア形成の現状

個人主導のキャリア形成に関する労使の取組と、キャリア権を実務上意義あるものにしていくこととは、車の両輪のような関係にある。労使の取組が進めば、キャリア権は実務に即した内容が与えられる。また、キャリア権が育てば、キャリアがますます自発的に展開されていく。キャリアを自ら牽引する取組は、進捗しているのだろうか。本節ではその現状を確認する。

(1) 自己啓発

ア 自己啓発の実施状況

自分でキャリアをデザインしようという意思是、個人が主導するキャリア形成の出発点となる。これまでは従業員の職業生活の設計については、会社に任せるとする者と自分で考える者とは拮抗していたが、「今後は自分で考える」とする者の割合が増加しており、約8割の者がキャリアを形成する主体は自分であると認識している⁶。

では、個人は現実に、自らキャリアを築いていくための準備や努力を行っているのだろうか。個人は自分でキャリアを切り開こうと思えば、その過程において、職務上の遂行能力を高めるため自発的に学習していく。ところが、実際に自己啓発を行った労働者は3人に1人程度であり⁷、概ね年齢が高くなるに従って自分で学習する者の割合は低下している。自分でキャリアは築きたいけれど、そのために学習するまでにはなかなか至らない、という構図が浮かび上がる。

イ 自己啓発の隘路

自己啓発に当たっての問題点として、時間の余裕の乏しさを挙げる者が最も多くなっている。また、費用がかかりすぎることや、自己啓発の結果が社内で評価されないことを、問題点として挙げる者も多い⁸。企業が時間面などで配慮を加えれば、自ら学習しようという従業員のニーズは顕在化し、自発的なキャリア形成が軌道に乗るのではないかと考えられる。キャリアの歩みについて熟慮する主体は個人であっても、個人の力のみで動くことは難しく、歩みを支援する組織としての企業の存在は大きい⁹。

実際、企業は受講料の援助や、社外の研修コースに関する情報提供など、各般の支援策を講じている。ただし、就業時間に配慮したり、教育訓練休暇を付与したりするな

⁶ 厚生労働省「能力開発基本調査」（2005年）による。

⁷ 脚注6に同じ。

⁸ 脚注6に同じ。

⁹ ただし、自己啓発が進んでいない理由として、学習する習慣が身についていない、何を目的にどのように勉強すればよいかわからない、といった「学習能力の不足」という問題が潜んでいる可能性も否定できない。

ど、自己啓発のために時間面で配慮する企業は少数に止まっている¹⁰。自己啓発の上で大きな隘路となっている「時間の問題」については、支援のあり方をめぐり検討を重ねる余地が少なくない。

(2) 職業訓練

ア 職業訓練の実施状況

能力の面から捉えると、キャリア形成は、職業経験の中で職業能力を積み重ねていく過程であるともいえる。企業等が行う職業訓練は、個人の職業能力を高め、さらなるキャリアの展開のための土壌をつくる。キャリア形成支援のみならず、職業訓練機会の確保は、個人の自発的なキャリア形成を円滑化する重要な基盤であると考えられる。

しかし、国際的にみて日本は人に対する投資が低調である。給与支払総額に占める研修費用の割合、研修を受講する従業員の割合のいずれをみても、日本は低い値を示している¹¹。国が職業訓練に対して投資した額を対 GDP 比でも、日本はドイツ・スウェーデン・フランスを大きく下回り、アメリカ・イギリスと同様に低くなっている〔図表 2-4-1〕。

図表 2-4-1 各国の職業訓練投資額の対 GDP 比（2002 年）

（単位 %）

日本	0.04
イギリス	0.02
アメリカ	0.03
フランス	0.23
スウェーデン	0.29
ドイツ	0.32

資料出所：OECD「Employment Outlook」(2004)

（注）労働市場政策を理由に講じられる訓練対策であり、若年者及び障害者向けの特別プログラム以外のもの。費用には訓練受講者に対する受講費用及び特別手当も含まれる。企業内訓練を行う事業主に対する助成金も含まれるが事業主自身が支払った経費は含まれない。

なお、日本においては都道府県における投資額は含まれておらず、アメリカの州政府における投資額（例えば、コミュニティカレッジへの支出等）も含まれていないなど、比較に当たっては一定の幅をもって見るべき数字である。また、日本においてはこれまで、職業能力を企業において OJT 中心に培ってきた面がある点には留意する必要がある。

また、企業主導の職業訓練（計画的 OJT や Off-JT）の実施率の推移について時系列でみると、即戦力を発揮できる人材への志向などを背景として、長期的には低下傾向にある。さらに、企業における Off-JT の実施率と従業員の Off-JT の受講率の推移を比較

¹⁰ 脚注 6 に同じ。

¹¹ American Society of Training & Development Annual Report “STATE OF THE INDUSTRY” (2003)による。

すると、前者に比べて後者は減少の幅が大きい〔図表 2-4-2〕。事業戦略の上において中核的な業務を担う人材を早期に選抜し、そうした人材に職業訓練を集中的に投下している状況がみてとれる。

図表 2-4-2 Off-JT の実施状況

(単位 %)

年/ 年度	企業調査	従業員調査
	Off-JT 実施率	Off-JT 受講率
1990	70.0	75.0
91	69.0	—
92	78.2	63.0
93	61.2	47.0
94	54.0	50.9
95	—	53.2
96	—	50.1
97	51.3	55.8
98	—	55.5
2000	64.9	35.4
01	68.3	—
02	59.5	32.1
03	68.2	26.6

資料出所：1990～98 年は労働省「民間教育訓練実態調査」

2000 年度は労働省委託「能力開発基本調査」(日本労働研究機構)

2001～02 年度は厚生労働省委託「能力開発基本調査」(日本労働研究機構等)

2003 年度は厚生労働省委託「能力開発基本調査」(三井情報開発(株)総合研究所)

(注) 「民間教育訓練実態調査」の調査対象は 30 人以上の常用労働者を雇用する事業所(及びその従業員)

「能力開発基本調査」の調査対象は従業員規模 30 人以上の企業(及びその従業員)

職業訓練の受講格差は、正規労働者と非正規労働者との間にもみられる。人件費を削減する動きなどを背景に、パートタイム労働者等の非正規労働者は増加しており、労働者に占める割合は 3 分の 1 を超えるに至っている。産業によっては、非正規労働者の戦力化が組織間競争力の差に関わってくるであろう。しかし、非正規労働者を全体としてみると、現実には能力開発の対象にならないことが多い。非正規労働者の能力蓄積が進まず、キャリアの展開を図ることが難しくなっている可能性がある¹²。

¹² 有効な職業訓練が行われにくい就業形態として、派遣労働者を挙げることができる。派遣元が汎用的な能力の育成を図ることはあるが、それだけでは派遣先の職務を遂行することは難しく、汎用的な能力を、派遣先の職務の特殊性に合わせることも場合によっては必要となる。しかし、派遣先で就業する期間は短く、派遣先において長い時間をかけて派遣労働者を育成しようとするインセンティブは、一般に乏しいものと考えられる。この点について、島貫智行・守島基博「派遣労働者の人材マネジメントの課題」『日本労働研究雑誌 526 号』(2004 年)を参照。

イ 職業訓練と企業業績

人材の育成は確かにコストがかかるが、ベネフィットもある筈である。企業において経常利益が伸びていることと、従業員の職業能力開発についての積極性との間には、正の相関があることがうかがわれる調査結果もある¹³。資金に余裕があるから育成が可能なのか、それとも職業訓練を行えば従業員の意欲が高まり、生産性が向上することを通じて会社が成長するのか、明確にはわからない。しかし、訓練機会があるということは、職業人として成長を実感する途を開き、働く意欲を高める方向に作用することは確かであろう。また、優秀な人材を引き付け、定着させることにも資するものと思われる。

(3) キャリア形成支援

ア キャリア相談

従業員が自ら職業生活設計を行い、これに即した職業能力の開発を効果的に行っていくため、企業の中には社内の相談制度を構築しているところがある。特に、上司との面談や自己申告制度を、従業員にキャリアを考えてもらう場として活用している企業は多い。また、各種研修の中で、キャリアガイダンスを行っている現状もみてとれる¹⁴。ただし、個別に従業員のキャリア選択等を支援するキャリア・コンサルティングについては、社内の制度・体制として実施している企業は少ない¹⁵。キャリア・コンサルタントは、数でみると2004年度末までに約2万8千人が養成されているが、企業内における活用のあり方については検討の余地がある。

イ 社内公募制度

労働者の主体的なキャリア形成を尊重するとともに、経営に実力重視という風を吹き込む可能性をもっているのが「社内公募制度」である。社内公募制度は、主として従業員の意欲を高めたり、自分自身のキャリアを考えさせたりするために導入されているが、管理職の意識を変える効果も期待されている。同制度は社内労働市場を形成するだけ十分に大きい企業で実施される傾向にあり、規模が大きいほど組織に適合しやすい制度であることがうかがえる¹⁶。

(4) 職務経験を通じたキャリア形成

自らキャリアを構築していくための土台となる職業能力は、実際に働き日々の仕事を行う中で磨かれていく。上司や同僚、時には後輩から、職務に必要な技能やノウハウを学び

¹³ 脚注6に同じ。

¹⁴ JILPT「教育訓練とキャリア相談に関する調査」(2004年)による。

¹⁵ 脚注6に同じ。

¹⁶ 厚生労働省「2002年雇用管理調査」による。

取る。キャリアは個人が主導するとしても、多くの場合自分一人の力のみで展開できるものではない。職務経験をもたずに無業のまましていると、キャリアが円滑に展開できなくなる可能性は強まるものと考えられる。

若年者についてみると、希望者のほぼ全てが大学に入学する「大学全入時代」を迎えようとしている今日、就職活動を控えた段階になってはじめてキャリアの問題を真剣に考え始め、曖昧なキャリアの見通ししか立てられない場合がある¹⁷。大学を卒業した後に無業となる者も多く、就職も進学もしない者は2割程度を占めるに至っている¹⁸。若年無業者のうち、1年前には主に仕事をしていたとする者の割合はわずかであり、1年間就業していなかった者の過半が就業経験そのものをもっていない¹⁹。一度レールから外れると、キャリアを形成していく道を見通すことは難しくなってしまう。それにも関わらず、学卒の無業者に対するキャリア形成のための支援は、現状では限定されている²⁰。

(5) キャリア教育

自営業の廃業にみられるように、身の回りで職業について考える契機は減少しており、学校が職業について考える機会を提供する意義は、極めて大きくなっている。早くから職業の実像を把握するとともに、求められる能力を理解しそれを陶冶していくことは、変化が激しく複雑化する社会の中にあって、キャリアのスタートを円滑にする。このため、義務教育段階からの積極的なキャリア教育の推進が望まれている。

キャリア教育の現状をみると²¹、大学においてはインターンシッププログラムが一般的に設けられており、キャリアプランを作成するため、1・2年生を対象にキャリアガイダンスを行っている大学は過半を占める。ただし、学生のキャリア準備活動を支援するために有効な企業との連携については、企業側が求める人材能力の把握や、企業・経営者との交流活動の拡充などに課題があると考えている大学が少なくない。

高校においては、今後、企業と連携して進路指導を行うに当たり、インターンシップ・職場体験などの経験を学校での学習に結びつけることなどが必要と考えられている。また、その際の課題としては、協力企業を見つけるのが困難であること、教員側に企業と連携す

¹⁷ キャリアについて熟慮せず勉学にも熱心とはいえない学生の中には、ひたすら管理職やジェネラリストを志向する者もいるが、これらに求められる行動特性や職業能力を理解しているとは限らない。逆に、勉学に熱心で、早い段階から専門職を志す者もいるが、あまりに早い段階からキャリアのあり方を固定的に捉えすぎると、環境変化のために磨いた職業能力が役立たなくなるなど、キャリアが「袋小路」に入るおそれがある。

¹⁸ 文部科学省「学校基本調査」（2005年）による。

¹⁹ JILPT 労働政策研究報告書 No.35「若者就業支援の現実と課題ーイギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析からー」（2005年）による。

²⁰ キャリア形成支援が限られていることについては、例えば妊娠・出産を契機に仕事を辞めた女性などについても当てはまる。

²¹ 以下、大学及び高校については、JILPT 労働政策研究報告書 No.11「企業が参画する若年者のキャリア形成支援ー学校・NPO・行政との連携のあり方ー」（2004年）に、小学校及び中学校については、(株)内田洋行知の生産性研究所学びの場リサーチセンター及び(財)社会経済生産性本部のインターネット調査（2004年）の結果に基づき記述している。

るノウハウがないことなどが挙げられている。

小学校や中学校においても、キャリア教育の必要性は認識されており、キャリア教育に重要又は効果的であると思われる方策として、多くの学校が企業や商店街、農業での勤労体験学習を挙げている。他方、キャリア教育を実施するに当たっては、①規定の時間内への組み込みが困難であること、②企業等への交渉時間の確保が困難であること、③キャリア教育を実施する教員が不足していること、などの課題があると認識されている。

5 キャリアをめぐる課題・対応の方向性

(1) 基本的な視点

「キャリア権」を育てていく観点から自発的なキャリア形成をめぐる現状をみると、

- ① 個人主導のキャリアの展開については、支援する体制を含めて十分行われているとはいえないこと
- ② 非正規労働者や若年無業者等については、キャリアを十分に展開できないおそれがあること

がうかがえる。

まず①について、そもそも個人が自ら築き上げるキャリア形成に対し、支援が行われる意味合いはどのような点にあるのかを整理する²²。

ア 個人主体のキャリア形成を支援する論拠

a. 企業の活性化とキャリア形成

既存事業とは異なる新規性の強い事業を創り、競争優位を構築するためには、従業員が自ら事業のあり方について考え、創造的に思考する環境を整えることが有益である。自らキャリアをコントロールしているという認識は、仕事そのものを面白くし、革新につながる発想を生む土台を形作る。こうした自立的な姿勢は新たな付加価値を企業にもたらし、企業業績の向上に影響を与えるものであり、その点で企業にとって個人のキャリア形成を支援する意味があるのではないかと考えられる。そもそも、従業員が自発的にキャリアを形成するといっても企業のニーズと切り離して考えることはできず、そうした意味でキャリア形成は企業組織を基礎に行われている。これも、企業がキャリア形成を支援する論拠の一つとなり得よう。

加えて、企業が活性化するということは、企業が立地する地域社会や国にも活力を及ぼしていく。個人主導のキャリア形成が的確になされるか否かは、地域社会や国にとっても無関心ではいられない。

²² キャリア形成と支援政策について述べたものとして、厚生労働省「キャリア形成の現状と支援政策の展開」（2002年）を参照。

b. 労働市場との関連でみたキャリア形成

経済環境の変化に伴い事業が刷新されたり、企業買収や合併が行われたりする中で、労働移動は増加している。このため、雇用のセーフティネットを構築する観点から、労働市場において個人のエンプロイアビリティを高める重要性が増してきており、個人主導のキャリア形成を支援することは、その向上に資する。

また、労働力が減少していく中で経済社会の活力を保つためには、労働力の質の向上が課題となる。こうした観点から、労働者が自発的にキャリアを展開していくことにより、活力をもって働けるようにすることは有益と考えられる面もあり、個人主導のキャリア形成を支援する一つの意味は、その点にあるといえる。

さらに、労働力の減少に対応するためには、失業を減らして労働力の浪費を防ぐことも有益であり、失業の大きな要因である職業能力のミスマッチを解消していかなければならない。社会環境の構造的な変化が生む職業能力のミスマッチは、社会における職業ニーズと自己の価値観とを個人が継続的に擦り合わせていくことによって、解消への途が開ける。自発的なキャリア形成はこうした擦り合わせを包含するものであり、これを支援する意味合いは社会的に大きい。

c. 豊かな社会におけるキャリア形成

働くことの意味合いについては、かつては生活の糧としての性格が強く、現在においても収入を得ることは働く目的の一つであり続けている。その一方、働く目的を、主に才能や能力を発揮することや、生きがいに置いている者も多くみられる。豊かな長寿社会を迎え、働く意義は金銭的な枠に止まらず、自己実現を図ることにまで広がっている。個人が自己のキャリアを考え、活力をもって自ら歩み、職業を通じて社会に貢献し幸福感や達成感を得られるようにしていくことは、豊かな社会が目指す核心であるということもできよう。

イ 対応の方向性

以下、キャリア権を基軸としてキャリア形成支援を図っていくため、どのような取組の方向性が展望されるのか列挙する²³。

a. 個人主導のキャリア形成支援

個人のキャリア形成について、企業や社会が支援することには大きな意義がある。とはいえ、個人にのみ任せても、あるいは、個別企業にのみ支援を委ねても、自発

²³ 政策、企業の取組のいずれにおいても、コストとベネフィットの検証は極めて重要である。これなしで地に足の着いた取組を行うことは難しい。キャリア形成支援に関わる取組のコストとベネフィットについて、一層の調査研究が行われることが望まれる。

的なキャリア形成が進捗するとは限らない²⁴。自発的なキャリア形成について、企業のみならず社会も含めて重層的に支援していく意義は大きい。

また、支援する主体としての社会は、国に限定されるものではない。キャリアの円滑な形成により従業員の活力が引き出されれば、地域社会においてもその中の企業が活性化し失業が減少するなどの恩恵を受けることから、地域社会が積極的に支援を図ることが期待される。

企業のみならず、地域社会と国とが重層的に個人のキャリア形成を支援することは、激変する環境の中で個人のセーフティネット機能を高めることにつながる。自分のキャリアを自ら築くことには、様々なリスクを伴う。例えば、自分が舵を取った方向性が、急激な構造変化により社会ニーズに合わなくなった場合、個人は自分で何とかしなければならない。そこで、安心してキャリアの設計に打ち込める環境が整備されれば、個人は力強くキャリアの道程を歩み、納得感や達成感を得るとともに社会に貢献する可能性が広がる。重層的なキャリア形成支援の一つの意義は、まさにその点にある。

b. 非正規労働者や若年無業者等のキャリア形成支援

キャリア形成のための支援は、現在は、就業形態の違い等により分断されている。例えば、パートタイム労働者等の非正規労働者や、学卒をはじめとする無業者等については、教育訓練が十分に行き届いていない上に、不十分な（現在の）キャリアが今後のキャリア展開を困難にしている面がある。

そもそも労働市場の機能の仕方は一様ではなく、様々な政策対応が必要とされる。今後は非正規労働者等を含め、多様な人的資源を活かす重要性が増していくことから、その方向での政策対応が広がっていくであろう。

個人主導のキャリア形成を支援することは、第 3 章（就業の質の確保と就業インセンティブの向上）でみたように、労働力が稀少になる中で個々の労働者が生き活きと働くことにつながる面がある。また、キャリア展開が困難な層を支援することは、第 2 章（就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築）で論じた社会の支え手を増やすことに結びつく。これらの取組は、働き手の質及び量の両面から、社会経済に活力を与えるということができよう。

²⁴ 企業からみると、労働者の自己啓発や自発的なキャリア形成を支援することにより、本人のモチベーションの向上等を見込むことはできるが、現在の事業における効率性の向上にすぐに直結するとは限らない。他方、企業による支援は労働者個人の円滑なキャリア展開を促進し、社会における人的資源の強化につながる。キャリア形成支援を行う企業を政策的に支える意義は、この点に求められよう。

ウ 資源配分のあり方²⁵

a. 個人支援と企業支援

キャリア形成について、個人の取組はもとより、企業、社会が支援することに意義があることを述べた。しかし、そのコストをどのように負担していくかについて、十分なビジョンがあるとは言い難い。このうち特に政策資源の投入について考慮すると、原資は限られていることから重点的に資源を投入する分野を画定せざるを得ず、この点を等閑視することはできないものと思われる。

例えば、個人の自発的なキャリア形成を政策として支援する場合には、個人に対する直接的な支援、企業の支援の後押し of いずれに力点を置くのか、という問題が浮かび上がる。この問題は二者択一的な性格のものではない。どちらにもそれぞれの意義があることから、双方の存在を前提としつつ、どの辺りに政策資源を重点的に配分していくのが問われることになる。近年における行政の動向をみると、2001年の職業能力開発促進法の改正において労働者のキャリア形成支援の方向性が打ち出されるなど、これまでほとんど存在しなかった個人に対する直接的な支援が行われるようになったという意味で、個人支援の方向に軸足を移している、と解される。

とはいえ、現在の労働市場は新しい均衡状態を求めて過渡的な状況にあると考えられることもでき、将来においてどの辺りに力点を置くかは、労働市場における効率性や公正さに関する認識などによって異なってくる。また、実際に事業を実施しながらあるべき方向を探索していかなければ、なかなか明快な答えを見出せない面もある。したがって、支援の力点のあり方をめぐっては、今後とも経験や実践を通じた模索を続けていくことが必要になるものと思われる。

b. 非正規労働者や無業者等に関する資源配分

前述したように日本においては人的資源に投入する政策経費が国際的にみて低調であり、能力開発については企業等の取組に任されてきた面がある。その結果、能力開発やキャリア形成支援を受けられる層とそうでない層との間の差が広がっている。企業にとっても、拡大する非正規社員のキャリア形成が不十分であることが社会全体としての労働力の質などを通じて自らの競争力にも立ち返ってくるものであり、中長期的に見て、企業も非正規社員のキャリア形成に関与する意味合いは大きい。ただし、企業のみ十全なキャリア形成支援を期待することは難しい場合も想定される。

能力を陶冶する機会が欠乏している非正規労働者や無業者などにおいて、キャリア展開が「置き去り」にされることのないよう、政策上の資源配分のあり方について

²⁵ 組織・個人支援のあり方については、樋口美雄「雇用と失業の経済学」日本経済新聞社（2001年）、諏訪康雄「労働市場と法—新しい流れ—」『季刊労働法 211号』（2005年）を参照。

て検討していく必要があるものと考えられる。こうした層にこそ、生存（生計）の手段の確保という観点からキャリア権の理念が重要性を帯びる。労働力の供給が制約される中で、意欲のある多様な人々が活力をもってキャリアを積み重ねられるようにしていくという視点から、非正規労働者等と社会全体とが共同でキャリア展開に取り組む方向で検討していくべきであろう。

(2) 自発的なキャリア形成の重層的支援

個人が主体となってキャリア形成を行い、それを重層的に支援していく取組が、キャリア権に確かな内実を与える。また、キャリア権の確立を図ることを通じて、労使をはじめとした自発的なキャリア形成に向けての取組が進捗し、個人・企業・社会のすみ分けと補完のあり方が鮮明になっていく。そして、こうした相互作用の深化が、活力ある社会の創生に資することになる。

自発的なキャリア形成を支援するための手法は、①直接、個人に対する支援、②企業を通じた支援、③社会的な基盤整備に大別される。以下それぞれについて、想定され得る取組の幾つかを記述する。

ア 労働者個人に対する支援

a. キャリア形成のための時間の確保

労働者個人に対する直接的な支援としては、時間や金銭など様々な面からのものが考えられる。このうち最大の課題は時間面への対処である。変化の激しい今日、労働者は常日頃から自己のキャリア設計を踏まえつつ職業能力の開発や向上に努める必要性が増しているが、そのための時間をいかに確保するかが課題となっている。

この点に関してキャリア権の観点から考えてみると、例えば、職業能力を高める目的で教育訓練を受ける場合、教育訓練休暇を権利として労働者に付与する措置を講じることが検討の選択肢として浮かび上がる。フランスでは既にこうした制度が存在しており²⁶、2年以上就業している者等を対象として、1年以下又は1200時間以下の教育訓練休暇を認めるとともに、その間の受講料や給与を保障している。これに加えて、5年以上就業した者等については、自己のスキルを「決算」することを目的として、公的認可機関でのキャリア・カウンセリング受講のために有給休暇を取得する権利を保障している。

現実には、一挙にこうした権利付与を行うことは困難であるが、これらの施策を視野に入れつつ当面は、時間の確保のための企業の取組を積極的に促していくことが重要となる。具体的には、失効した年次有給休暇を職業訓練のために活用するこ

²⁶ JIL 資料シリーズ No.136 「教育訓練制度の国際比較調査、研究—ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本—」（2003年）を参照。

とを図ったり、企業に勤務しながら教育訓練機関に通うことを容易にするため、勤務時間について配慮したりする取組を促進することが考えられる。

なお、金銭面の問題については、本人に対する直接の金銭的支援、税制、融資といった手法があり、今後とも個人に対する財政的支援のあり方については検討を加えていく必要がある。その際には、例えばキャリア・コンサルティングによって今後の方向づけを行いながら援助をするなど、支援がキャリア形成にとって真に効果的なものとなるよう工夫を講じることが望まれよう。

b. キャリア・コンサルタントの資質向上

個人の職業生活設計を支援する存在として、キャリア・コンサルタントの存在は大きい。特に自らの求めるキャリア展開と社会・市場が求める能力との「擦り合わせ」の相手を求める非正規労働者にとっては、不可欠な相談先である。その相談内容については、キャリア権の観点から考察すると、職業を通じた自己実現が雇用という形態に限られるものではないことから、会社を辞めて起業するといった事項も含まれ得る。雇用から独立自営へという動きにもキャリア・コンサルタントが十分に対応できるようになれば、個人はこうした転換を上手に乗り切るための大きな助力を得ることができる。キャリア・コンサルタントが独立自営を含め就業全体について相談できるよう、知識やノウハウを広げていくことが望まれる。

なお、組織内に配置されているキャリア・コンサルタントについては、職場や社員の士気に関し、個人で対処することが困難な問題を見つけた場合には、組織に改善を働きかけることも求められよう。従業員が元気良く働けることは、個人が円滑にキャリアを築いていく基本となる。組織に働きかけるために、キャリア・コンサルタントには交渉力や経営の感覚・素養なども求められることになり、これらの涵養を図ることによって、活力ある個人と職場を形成する一助を担うことが期待される。

イ 企業を通じた支援

a. 企業による職業訓練インセンティブの向上

キャリアを形成していく過程では、自己の職業能力を見据えた上で、新たな能力の涵養を試みることがある。キャリア権の考え方を踏まえると、学習する権利は子どものみならず大人も有するものであり、例えば年間で一定時間分の職業訓練を受けられる権利を従業員に付与することも、検討の対象に入ってくる。こうした方向を視野に入れつつ、当面の間は実務の上において、企業等における職業訓練の取組が進捗することが期待される。

しかし、現状においては、職業訓練を受ける機会は減少しているのではないかと

懸念される。労働移動が増加し在職期間が短くなれば、訓練のために投下した費用を回収することは困難となり、いきおい企業は訓練を手控えるか、対象者を中核的な業務を担う者に限定することになりがちである。そして、中途採用等で必要な人材を募集する。しかしながら、中途採用の充足率は決して高くはなく、外部労働市場から人材を求めれば必要な職務が的確に遂行されるとは限らない。この事實は、労働市場全体として人材の底上げを行っていく意義の大きさを示唆しており、企業による訓練も、その一環として位置づけられよう。

こうした中で、企業が幅広い人材を対象に訓練を行うインセンティブを高めていくことが望まれるが、そのあり方として、労働移動が活発な業種に属している企業には手厚く支援するといった工夫を講じることが考えられる。給付金や税制の仕組の中にこうした発想を取り入れるならば、社会全体として企業に勤める人材の価値が向上する可能性はある。

b. 社内労働市場の整備

社内人材の自主性を引き出し、活性化を図るため、従業員が自らの異動を主導する社内公募制度や FA 制度が大企業を中心に導入されている。これらの社内労働市場に関わる制度は、長期雇用等を特色とした雇用慣行の利点を活かしつつ、自立的な個人の意思を尊重し、そのモチベーションを高めるという点で注目される。

これらの制度が円滑に運用されるためには、周囲の理解、公平な選考過程、応募状況に関する情報の開示などが重要となる。また、キャリア相談など従業員の自発的なキャリア形成意識を高めるような諸制度を適切に運用し、それらと社内公募制度等との十分な連携を図るようになれば、応募が活性化する可能性がある。

社内労働市場の整備が成果主義等と効果的に組み合わせられれば、ロイヤリティや高い協調性を確保しながら、従業員の主体性や実力の重視という流れを確かなものにする可能性が拓ける。社内労働市場が有効に機能するための条件について検証を深めるなどして、社内労働市場の一層の整備が図られることが期待されよう。また、こうした整備を通じて、個人の主体性を尊重し組織の活性化を図る企業のモデルを構築することも、考慮に値するのではないかと考えられる。

ウ 社会的な基盤整備

a. 地域社会におけるキャリア形成支援ネットワークの形成

地域社会は個人にとって身近な存在であり、キャリア形成支援についても大きな役割を担う。

そのための一つの手法として想定されるのが、諸機関によるキャリア形成支援ネットワークの形成である。地域社会においては、職業訓練機会の提供などのキャリ

ア形成支援に関連して、地方自治体、職業能力開発機関、学校、業界団体、NPO など様々な機関が活動しており、それぞれの機関の強みは異なる。そこで、異なる機関がそれぞれ保有する資源を活かしたり、諸機関の間で情報を交換したりすることを可能にするため、関係機関でネットワークを組むことは大きな意義を有する²⁷。

こうしたネットワークは、有効に機能すれば人材育成やキャリア形成支援のために、多様な形で活用することができる。例えば、地域社会で個人が気軽にキャリア形成のために利用できるよう、短時間の教育訓練やキャリアに関する簡易な相談等をワンストップサービスで提供する場合などには、ネットワークが強みを発揮し、行政等の枠を超えた支援が行われることも期待される。

ネットワークの有効性は、リーダーに人を得るか否かによって左右される。ネットワーキング能力に優れたリーダーは、それまで分離していた諸機関をつなげ、多種多様な情報がネットワーク内に流れるようにする。こうしたリーダーについては、意欲やコミュニケーション能力などのコンピテンシー（ある状況又は職務において高い業績をもたらす類型化された行動様式）が求められることも考えられ、その育成は容易ではない。しかし、ネットワークが機能している事例等を検証することにより、ネットワーキングのノウハウについて学習することは可能なのではないかと思料される。ネットワークのリーダーを養成することにより、行政の垣根を越えて諸機関が協業できるようになれば、地域社会におけるキャリア支援の厚みは増すことになろう²⁸。

b. 教育訓練投資を増やすスキームの検討

将来において、付加価値を創出する基盤としての「人」の重要性は増していく。しかし、日本は国際的にみて人材に対する投資が乏しく、教育訓練に投下する費用を維持し、さらには増やすあり方を、雇用保険三事業の今日的評価とともに、今後とも検討していくことが必要であろう。

一例を挙げると、人材育成投資に積極的なフランスにおいては、職業訓練の財源を、企業から教育訓練賦課金を徴収することによって調達している²⁹。その資金は³⁰、「教育訓練計画」（企業内教育）、16歳から25歳までの若年失業者向けの職業訓練で

²⁷ 「擦り合わせ」の相手を求める非正規労働者や無業者にとっても、こうしたネットワークの存在意義は極めて大きい。

²⁸ 加えて、リーダーが活躍するのを援助するため、キャリアに関する諸施策を省庁の枠を超えて横断的に把握できる資料を作成し、提供することも有益と考えられる。

²⁹ フランスにおける職業訓練費用の記述については、JIL 資料シリーズ No.136「教育訓練制度の国際比較調査、研究—ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本—」（2003年）及び JILPT 海外労働時報（2003年）等を参考にした。

³⁰ 法律が定める負担額は、従業員10人以上の企業で総給与額の1.6%（従業員10人未満の企業は0.55%）となっている。

ある「交互訓練」、受講料や給与を保障する「教育訓練休暇制度」に配分され、就業前若年者、在職者など幅広い分野の人材に対する充実した訓練政策の展開を可能にしている。

教育訓練に関する国際比較を行う際には、労働市場のあり方等が異なるため慎重な配慮が必要とされるが、こうした制度などを参考にしつつ検討が行われることが期待される。

(3) キャリア基盤が脆弱な者に対する支援

キャリア形成をしようとする者は誰でもキャリアを円滑に展開できるような条件整備が図られることが望ましい。キャリア権は、キャリア形成の意欲のある者すべてについて尊重されるべきものと考えられる。ところが実態をみると非正規労働者や若年等の無業者においては、キャリアを形成する基盤が脆弱な状況にある。人的資源の多様化の流れの中で、キャリア権について誰もが配慮されるようにしていくことが求められており、これに応じて個人・企業・社会の中でのコストシェアリングは変わっていくことになる。

ア 非正規労働者のキャリア形成

パートタイム労働者等の非正規労働者がキャリアを形成していくに当たっては、日々の仕事において自らの成長を実感し、仕事へのコミットメントを高めていくことが重要になる。そのためには、非正規労働者についても、その就業の実態等を考慮しつつ職業訓練の対象とすることが有益と考えられる。非正規労働者を上手に戦力化できるか否かは、産業によっては組織間の競争力格差に直結する。また、非正規労働者の職務遂行能力が正規労働者のそれに影響を与える場合もあり、非正規労働者に対して職業訓練を行うことは、企業にとっても一定のメリットがある。職業訓練を行うからには能力評価も必要となる場合が多いと考えられるが、評価のために話し合いを積み重ねれば、企業に対するコミットメントの形成・向上にも貢献し得る。

また、非正規労働者の能力向上を図り、キャリアの展開を円滑にしていくためには、意欲、能力、経験、成果などに応じて正規労働者への転換の途を開くことも選択肢に入ってきてよう。育児や介護など、ライフステージに応じて職業生活に充てられる時間は変化するが、これに対応する点で、就業形態の転換についてはニーズがあるものと考えられる。さらに、非正規労働者となって一定期間経過した者については、キャリアの「浪費」につながらないように、行政や業界団体などが今後のキャリアのあり方を考える機会を設定することも望まれる。非正規労働者等がキャリア相談を受けられるようにするため、キャリア・コンサルタントをいかに活用し得るかについて検討を深めることも有用と考えられる。

イ 若年等の無業者のキャリア形成

a. キャリア教育の拡充

キャリア形成が困難な無業者の中でも今後のキャリア展開のスペンが長い若年無業者については、まず、キャリア準備のための教育のあり方が問題となる。若年者が就労しないことによりキャリアの展開が阻害される事態を回避するために、学校が果たす役割は極めて大きい。学校生活の早い段階から職業意識や職業観を陶冶していくことが、円滑なキャリアのスタートにつながる。

現状において、キャリア教育に関する取組は様々な形でなされているが、卒業直後の就職先・進学先に止まらず、将来のキャリアのあり方にまで援助の範囲を広げ、経済社会の動向まで含めてキャリアや職業に関する情報を提供する必修科目は存在しない³¹。キャリアについて専門的に考え、実地の活動を行うための科目を、一定の時間必修という形で設定するとともに、そうした教育を実践的に担える教員の養成を図ることが有益なのではないかと考えられる。また、一人一人が個別にキャリアのあり方について自問自答したり、学習したりすることができるよう、キャリア・カウンセリングができる者の配置を積極的に推進する必要がある。

なお、キャリア教育は実社会と強く結びついているために、企業等といかに連携を図るかが効率性を左右する。企業の協力を得つつ、キャリア教育のプログラムとして校外で職業体験を行う場合などには、前述したキャリア形成支援ネットワークを活用することがメリットをもたらすのではないかと思料される。

b. 橋渡し機能の充実

学卒後に無業のままにいる若年者や、専業主婦がキャリア形成をしていくためには、まずもって何らかの「社会との関わり」を持つようにすることが有効である。非雇用と本格的な雇用との間には大きな断層があり、両者の間に橋渡し機能を設けることができれば、就業への移行が容易になる。

具体的には、アルバイトなど短時間でも職務体験を行うことを通じ、社会との関わりを実感したり職業生活のリズムをつくったりすることが有益と考えられる。今後、こうした橋渡し機能を拡充し、本格就労への「緩やかな」途を開いていくことが望まれる。また、現在若年者についてはトライアル雇用やデュアルシステムなど、雇用への段階的移行のために制度が設けられているが、育児や介護の後に社会復帰する女性等についても、こうした橋渡しの仕組みを検討すべきである。

さらに無業者については、キャリアのスタートを可能にするため、地域社会で自

³¹ 学級活動やホームルーム活動における進路指導には、時間的な制約など限界があるものと考えられる。また、高等学校においては自己のあり方生き方について考えさせ、勤労観や職業観を指導することに配慮する「産業社会と人間」という科目が設けられているが、その設定については学校の判断に任されている。

己理解や訓練、キャリア相談等の支援を行うプログラムを策定していくこともあり得る。こうした取組を実行するなら、地域社会における無業者の数と内訳の把握等において、前述したキャリア形成支援ネットワークが強みを発揮することになる³²。

³² こうした仕組みのあり方について検討する際に参考になるのが、イギリスにおいて 2001 年から実施されているコネクションズ・サービスである。同サービスにおいては、若者の支援に関与していた諸省庁や民間組織が連携し、若者に必要な支援を一つに統合しようとしている。また、同サービスを展開するに当たっては、管轄地区のニートの数を把握することが重要となっている。具体的には、JILPT 労働政策研究報告書 No.35「若者就業支援の現状と課題－イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から－」（2005 年）を参照。

むすび ーこれからの雇用戦略の策定に向けてー

本研究では、本格的な「多様な知恵の時代」に移行していく中で、社会を活力あるものとし、経済活力を生み出す上で、最も重要な要素は「人」であり、我が国全体の政策が「人」を中心に置いたものとなるために、「雇用戦略」の策定が必要である、という観点から検討を進めてきた。

雇用戦略とは、中・長期的な経済社会の構造的な変化の見通しに基づいて基本的な課題を踏まえた上で、①将来の雇用のあるべき姿の方向性を示す基本的な理念、②中・長期的かつ幅広い観点からの検討に基づく、雇用戦略の理念を実現するための雇用政策のみならず諸政策の展開の基本となるべき事項、等について提示するものである。

中長期的観点から将来の社会・経済の姿を見渡すと、まず、少子高齢化の進展、労働力人口の減少を伴う本格的な人口減少社会を迎えることとなる。また、情報通信技術（ICT）の進歩を伴ったグローバル化の進展の下での本格的な多様な知恵の時代においては、高度な知識や技術等が必要とされる分野で国際競争が激化し、かつ様々な面で変化が激しくなる。こうした環境の下で、人々が希望を持って生活し、経済社会を活力あるものとするためには、中長期的観点から、政策を立案する際の方向性を示す軸となる一定の理念に基づいた戦略を策定することが必要であり、そのための戦略としてどのようなものが望ましいのか、という基本的な問題意識に基づく検討を行った。

OECDやEUの雇用戦略などの先行事例を検討する過程で、特にEU雇用戦略については、様々な面で検討の参考とすべき点が見出された。社会経済を活性化させるためには、社会に参加する機会のより良い分配という積極的な連帯方式にシフトしていくべきであり、これからは雇用・就業に最優先順位を与えて、全ての人を社会に統合していくことが目標にならないといけないという提言である。この考え方は、激しい国際競争の下での多様な知恵の時代においては特に重要な意味を持つであろう。

本報告では、こうした考え方を念頭に置きつつ、基本的理念としては、「人をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続可能性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会を築くこと」を掲げることとした。

さらに、こうした基本理念を実現していくために求められる対応の方向性として、以下のものが導き出された。

- ① 誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力を活かすことにより社会を支える側に回ることができる、いわば全員参加型社会を築き、社会経済を安定し活力あるものとしていくこと
- ② 人々の生活や仕事を持続可能なものとし、就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながるという好循環をもたらすような就業環境の整備が図られ

ること

- ③ 変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリアの展開を十全に図っていきけること

そして、こうした雇用戦略の基本的理念及び目標を実現していくための戦略目標の柱として、以下の3点を示した。

まず、社会経済を活力あるものとするためには、社会を支える側に回る人々を増やすことが必要であり、また、全員が社会と関わり社会全体のコミュニケーションが円滑に図られるようにし、社会から排除される者がないようにすることが社会経済の安定化のために重要である。こうした観点から検討を行った結果、就業を中心とした社会参加を推進するために、諸制度を人々の就業意欲を刺激するものとしていくことや、コミュニケーションの確保のためのコミュニティの再生や活性化の努力の必要性が摘出された。また、就業（雇用）の場の創出やコミュニケーションの確保には、地域における対応が基礎となることから、地域雇用戦略策定の必要性についても指摘がなされた。これらの実現のためには、行政を始めとして個人レベルに至るまで社会基盤の整備にかかわる社会全体の努力が求められる。（「**就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築**」）

次に、就業を中心とした社会参加を促進し、社会経済を活力あるものとし、社会全体の生産性を高め、経済成長につなげていくためには、人々が意欲と能力を高めるとともに仕事を通じて満足を得られるような就業環境の整備が必要である。言い換えれば、就業の質の確保によって生活の質の向上が図られ、人々の就業インセンティブの向上につながっていくという好循環（プラスのスパイラル）を実現していくことが求められる。こうした観点から検討を行った結果、人々が、自ら能力開発努力を行うことや、生活を通じて満足感や充実感を感じ就業意欲を向上させることを可能とするなど、生活の持続性を確保しながら社会経済の活性化を図っていくことの重要性が摘出された。このためには、広い意味での仕事と生活の調和や就業形態の多様化に対応した多方面での適切な対応、また、我が国全体として活力の増大と生産性の向上につなげるという観点からの格差問題への対応が必要となる。これらの課題に対しては、就業条件の設定に大きな影響力を及ぼす企業及び社会経済制度の設計主体である社会全体の対応が求められる。（「**就業の質の確保と就業インセンティブの向上**」）

さらに、社会経済を活力あるものとし、社会全体の生産性を高め、ひいては経済成長につなげていくためには、求められる能力の変化が激しく、組織内においても革新を生み出すために自発性が尊重される社会経済環境の下で、個人が自ら主導してキャリア形成を図り、社会経済を牽引していくことが求められる。こうした課題に対応するためには、学校教育段階における基礎教育と社会人の能力開発の接合に留意しつつ、個人の主体的なキャリア形成に対して企業・社会が重層的に支援するとともに、誰もがキャリア形成を円滑に行えるようにすることが鍵となる。こうした課題を解決するために概念として議論の深まりが期待される

のが「キャリア権」である。その持つ意味は、就業形態が多様化し、さらには無業者が増加する中で大きくなるといえる。こうしたことを実現するためには、個人の努力はもちろん必要不可欠であるが、社会全体による基盤整備が重要である。特に、非正規労働者などのキャリア形成の支援については、キャリア権を基軸とするという観点からも、政策上の資源配分のあり方を検討していく意義は大きい。（「キャリア権を基軸としたキャリア形成支援」）

既に述べたように、研究会では、我が国において雇用戦略を策定する際の基本的理念・目標、また、それらを実現するための重要な柱となるべき事項を対象を絞って議論・検討が行われ、その成果に基づいて本報告をとりまとめたところである。

しかしながら、戦略という以上、それを実現するための目標を設定した上での着実な政策の実施及びその実施状況の検証・評価、さらに、こうした検証・評価を踏まえた上での政策や戦略の柱へのフィードバックを行っていくことが必要となる。こうした点については、今後の検討課題とし、さらに検討を深めていく必要がある。本報告は、プロジェクト研究のいわば中間とりまとめに当たるものであり、当機構としては、残された課題等についてさらに調査研究を進め、平成 18 年度中に最終報告をとりまとめることとしている。

【参考文献】

- 伊藤実、濱口桂一郎、奥津眞理、岩田克彦他（2004）『先進国の雇用戦略に関する研究』労働政策研究報告書 No.3 労働政策研究・研修機構
- 伊藤実、勇上和史、渡邊博顕他（2006）『地域雇用創出の現状に関する研究』労働政策研究報告書 No.65 労働政策研究・研修機構
- 今田幸子・池田心豪（2006）『仕事と生活の両立支援－企業・家庭・地域の連携を－』労働政策研究報告書 No.50 労働政策研究・研修機構
- 岩井克人（1994）『資本主義を語る』講談社
- 岩井克人（2003）『会社はこれからどうなるのか』平凡社
- 岩井克人（2005）『会社はだれのものか』平凡社
- 逢見直人（2004）「労働と CSR」（谷本寛治編著『CSR 経営』中央経済社、所収）
- 太田清（2005）「日本における個人間の所得・賃金格差」『労働調査』（2005年10月号）労働調査協議会
- 大竹文雄（2005）『日本の不平等』日本経済新聞社
- 小塩隆士（2005）『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社
- 河田浩昭・立道信吾・本川明（2005）『成果主義と働くことの満足度 2004年 JILPT『労働者の働く意欲と雇用管理のあり方に関する調査』の再集計による分析』労働政策研究報告書 No.40 労働政策研究・研修機構
- 橘川武郎、連合総合生活開発研究所編（2005）『地域からの経済再生』有斐閣
- 工藤正・中村良二・宮本光晴他（2005）『変貌する人材マネジメントとガバナンス・経営戦略』労働政策研究報告書 No.33 労働政策研究・研修機構
- 厚生労働省『労働経済白書』
- 厚生労働省（2002年7月）『キャリア形成の現状と支援政策の展開』（「キャリア形成を支援する労働市場政策研究会」報告書）
- 厚生労働省（2004年8月）『仕事と生活の調和に関する検討会議報告書』
- 厚生労働省（2006年1月）『今後の労働時間制度に関する研究会報告書』
- 小杉礼子・堀有喜衣・梶間みどり他（2005）『若者就業支援の現状と課題－イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』労働政策研究報告書 No.35 労働政策研究・研修機構
- 雇用政策研究会（2005）『人口減少下における雇用・労働政策の課題』（厚生労働省）
- 白波瀬佐和子編（2006）『変化する社会の不平等』東京大学出版会
- 諏訪康雄（1999）「キャリア権の構想をめぐる一試論」『日本労働研究雑誌 468号』労働政策研究・研修機構
- 諏訪康雄（2005）「労働市場と法－新しい流れ－」『季刊労働法 211号』労働開発研究会
- P. F. ドラッカー、上田惇生、佐々木実智男他訳（1993）『ポスト資本主義社会』ダイヤモンド

ド社

濱口桂一郎 (2004) 『労働法政策』 ミネルヴァ書房

樋口美雄 (2001) 『雇用と失業の経済学』 日本経済新聞社

樋口美雄、S. ジゲール、労働政策研究・研修機構編 (2005) 『地域の雇用戦略』 日本経済新聞社

松淵厚樹 (2005) 『戦後雇用政策の概観と 1990 年代以降の政策の転換』 JILPT 資料シリーズ No.5 労働政策研究・研修機構

山田昌弘 (2004) 『希望格差社会』 筑摩書房

吉川洋 (2003) 『構造改革と日本経済』 岩波書店

ロバート・B. ライシュ、清家篤訳 (2002) 『勝者の代償』 東洋経済新報社

労働政策研究・研修機構情報解析課編 (2005) 『労働力需給の推計—労働力需給モデル (2004 年版) による将来推計』 JILPT 資料シリーズ No.6 労働政策研究・研修機構

労働政策研究・研修機構情報解析課編 (2006) 『2005 年度労働力需給の推計』 JILPT 資料シリーズ No.12 労働政策研究・研修機構

連合総合生活開発研究所(2001) 『雇用戦略 活力ある安心社会の構築の条件』

渡邊博頭 (2006) 『市町村の雇用問題への対応の課題』 JILPT 調査シリーズ 労働政策研究・研修機構

EU 雇用戦略サイト :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

OECD (2003) “Employment Outlook2003”

OECD (2005) Social, Employment and Migration Working papers 22“Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s”

別表 成果物一覧

報告書名	報告書の種類・番号	刊行年月
先進諸国の雇用戦略に関する研究	労働政策研究報告書 No.3	2004.4
労働市場政策の効果に係る定量的評価の 欧米諸国における先行研究についての調査	労働政策研究報告書 L-No.4	2004.6
アメリカの職業訓練政策評価 －サーベイを通じて－	労働政策レポート No.2	2004.6
フランス・ドイツにおける雇用政策の改革 －EU 雇用戦略と政策転換－	労働政策研究報告書 No.15	2004.10
コンテンツ産業の雇用と人材育成 ：アニメーション産業実態調査	労働政策研究報告書 No.25	2005.3
戦後雇用政策の概観と 1990 年代以降の 政策の転換	資料シリーズ No.5	2005.9
我が国における雇用戦略のあり方について (試論)	労働政策レポート No.4	2006.2
日本人の働き方とセーフティネットに 関する研究－予備的分析－	資料シリーズ No.14	2006.6
マクロモデルによる政策評価の試算に 関する研究 (仮称)	資料シリーズ	近刊予定
これからの雇用戦略－誰もが輝き 意欲を持って築く豊かで活力ある社会－ (=本報告書)	労働政策研究報告書 No.63	2006.5

労働政策研究報告書 No. 63

これからの雇用戦略－誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会－

発行年月日 2006年5月25日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2006

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)