

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る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

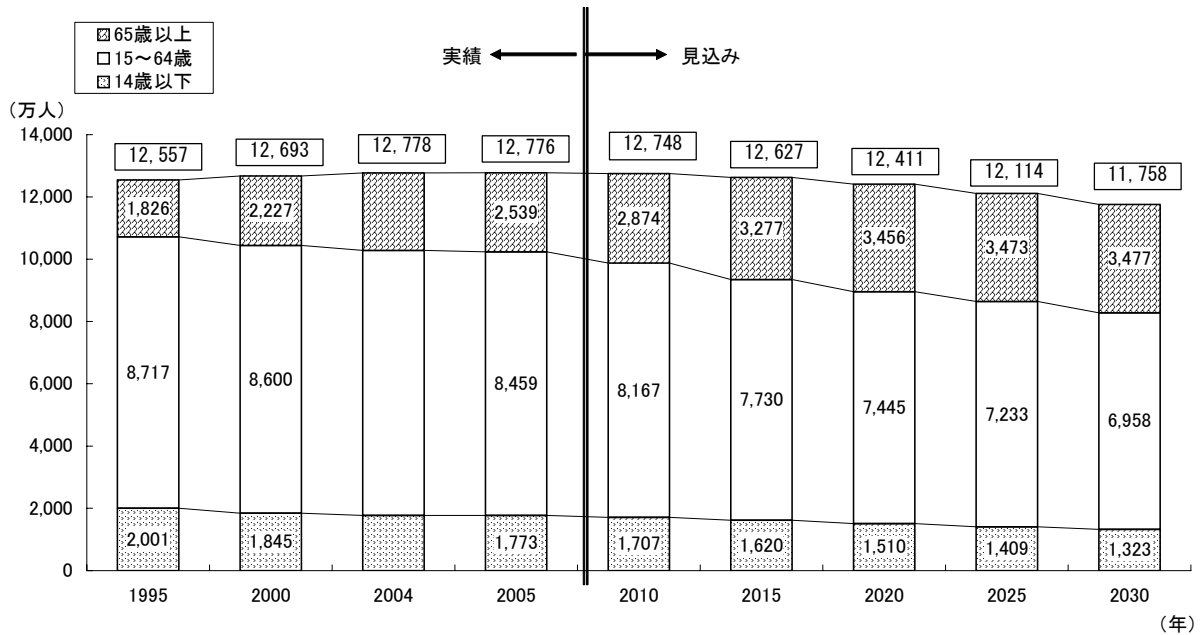
	日本 (2003年)	アメリカ (2001年)	カナダ (2002年)	イギリス (2002年)	ドイツ (2002年)	フランス (2000年)	イタリア (2001年)	韓国 (2001年)	スウェーデン (2002年)
男女計	57.6	63.8	61.8	60.0	52.1	47.1	44.1	58.3	74.9
男性	70.1	70.8	67.4	67.2	59.9	55.2	53.3	70.6	76.3
女性	45.9	57.3	56.4	53.1	44.8	39.7	31.7	46.7	73.4

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があったものの、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)。

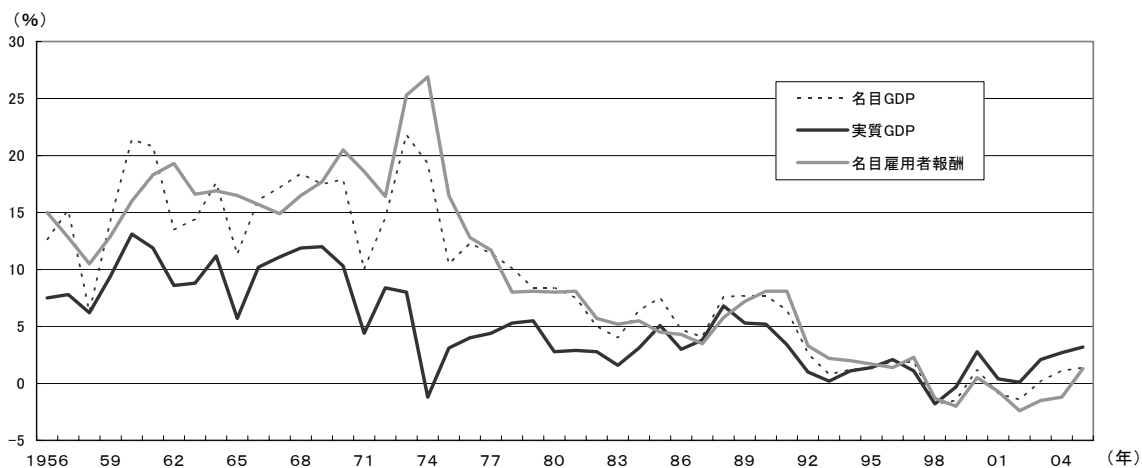
¹⁰ 本法改正は、経済・産業構造が大きく転換する中で、労働移動が増加し、失業率が高止まりすることが懸念されたこと、円滑な再就職を促進し、職業生活の全期間を通じて労働者の職業の安定を図っていく必要がある、等の認識を背景に行われた。改正の主な内容としては、在職中からの計画的な再就職援助の実施、募集・採用時の年齢制限の緩和に向けた取組の促進等が挙げられる。

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)

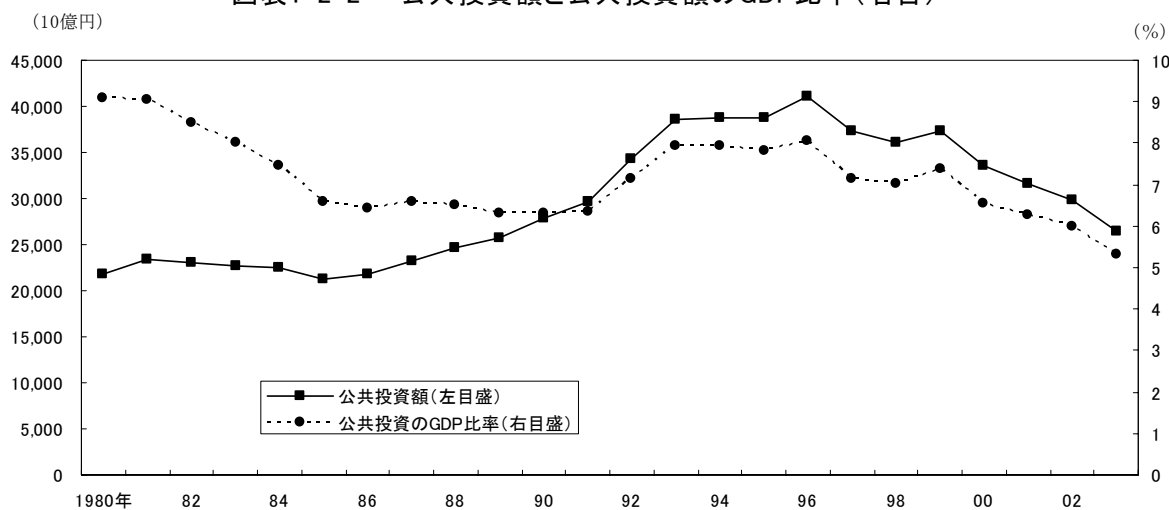
図表1-2-1 実質GDP成長率の推移



資料出所: 内閣府「国民経済計算」による。

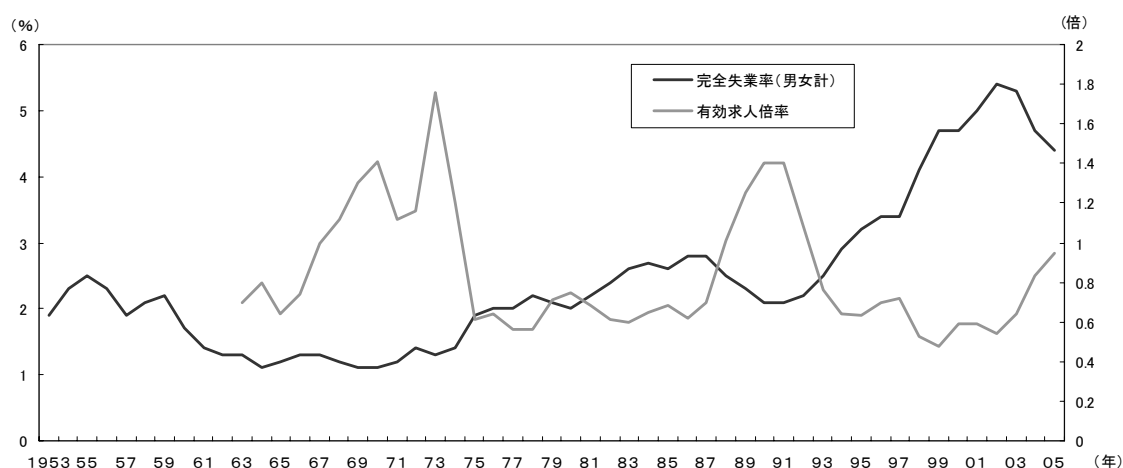
(注) 1980年までは「平成2年基準改訂国民経済計算(68SNA)」、それ以降は「平成7年基準国民経済計算(93SNA)」による。

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	農林漁業作業者	運輸・通信従事者	生産工程・労務作業者	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統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

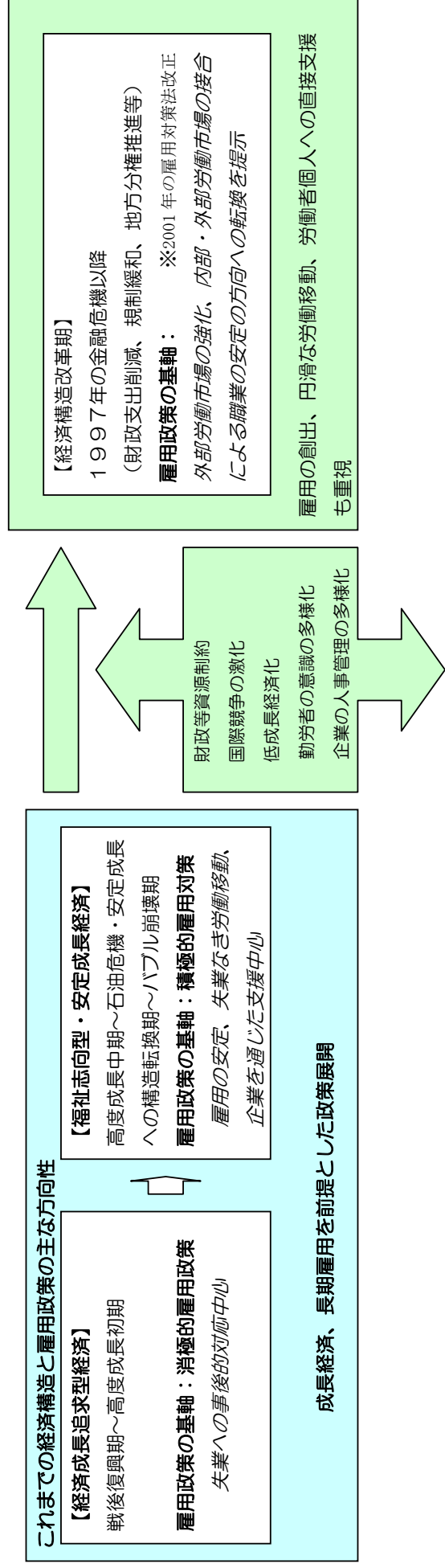
－労働市場におけるニーズの結合の改善

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

－ソーシヤル・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(CT)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」を中心に置いていくものとするべき

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。