

労働政策 レポート

Volume

4

THE JAPAN

我が国における雇用戦略の あり方について（試論）

JILPT主席統括研究員/浅尾 裕 2006.2

INSTITUTE FOR

LABOUR POLICY AND TRAINING

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

まえがき

独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）に対して所管大臣（厚生労働大臣）から提示された中期目標（期間：平成 15 年 10 月～19 年 3 月）では、中期的な研究課題の一つとして、「我が国における雇用戦略」が挙げられている。

このため JILPT では、プロジェクト研究「我が国の雇用戦略の在り方に関する研究」を立ち上げ、雇用戦略のヨーロッパ各国での実施状況や政策効果を分析し、我が国の社会や労働市場構造に合った雇用戦略プランを提言することとしている。これまで OECD や EU の先行事例の調査を行うとともに、関連の基礎的な調査研究を推進してきた。さらに平成 16 年 12 月には、我が国の雇用戦略に関する基本的な考え方を検討整理することを目的として、外部研究者及び労使関係者の参集を求めて「雇用戦略研究会」を設置し、我が国経済社会の基本的な課題に関する専門的な知見をもとに意見交換を行ってきた。

この労働政策レポートは、同研究会におけるこれまでの議論をも参考にしつつ、雇用戦略が備えるべき条件、我が国における雇用戦略の必要性についての考察と、我が国雇用戦略のプラン例の提示に精力的に取り組んできた担当研究員による試論である。

JILPT は政策研究機関であり、研究を通じて、政策の企画立案に資する資料を提供するとともに、政策的なインプリケーションを提示することを任務としている。JILPT 雇用戦略研究会において、我が国における雇用戦略のあり方についての検討をさらに深め、JILPT として研究報告書を取りまとめることとしているが、担当研究員による試論としてのこの労働政策レポートが、我が国における雇用戦略に関する政策論議の活性化に役立つことを期待している。

平成 18 年 2 月

労働政策研究・研修機構理事長

小野 旭

我が国における雇用戦略のあり方について（試論）

目次

序 研究のねらいとこのレポートの性格	1
第Ⅰ部 雇用戦略とその必要性試論	4
第1章 雇用戦略とはどういうものか	4
1-1 戦略とは	4
1-2 「雇用戦略」概念の小括と盛り込むべき項目	6
第2章 雇用戦略の主体	8
2-1 雇用戦略の作成主体	8
2-2 雇用戦略の実施主体	10
2-3 雇用戦略のマネジメント主体	10
第3章 雇用戦略の必要性	10
3-1 雇用に焦点を当てて政策全般を広く総合的に見直す	11
3-2 雇用に焦点を当てなければならなくなった経済社会の構造変化	12
第Ⅱ部 我が国の雇用戦略プラン例（試論）	14
はじめに	14
雇用戦略～目標と政策～	
－すべての人がキャリアを高め、活かせる社会の実現に向けて－	15
Ⅰ 経済社会の構造変化と雇用戦略課題	15
1. 「人材力」の充実強化	17
2. 地域を中心とした雇用開発	17
3. 多様な人々が働きやすい環境整備 ～多様性と公正処遇～	18
4. 労働力需給マッチング・システムと労働条件決定システムの再構築 ～高質な労働市場～	18
5. 再挑戦支援の強化 ～社会的セーフティネットの見直し～	19
Ⅱ 戦略課題への対応に当たっての基本的理念	19
1. 「雇用の質」の重視	20
2. 関連する政策の整合性ある連携	20
3. 民間の取組を視野に入れた政策体系 ～「民」に開かれた戦略～	21
4. 労働市場政策と社会政策との役割分担と連携	21
Ⅲ 戦略目標と柱となる政策の方向性	21
1. 「人材力」の充実強化の課題に向けた戦略目標と政策の方向性 ～「知識社会」を支える人材づくり～	22

2. 地域を中心とした雇用開発の課題に向けた戦略目標と政策の方向性	
	～雇用開発力のある地域づくり～・・・ 26
3. 多様な人々が働きやすい環境整備の課題に向けた戦略目標と政策の方向性	
	～多様性と公正処遇～・・・ 28
4. 労働力需給マッチング・システムと労働条件決定システムの再構築の課題に向けた戦略目標と政策の方向性	
	～高質な労働市場～・・・ 31
5. 再挑戦支援の強化の課題に向けた戦略目標と政策の方向性	
	～社会的セーフティネットの見直し～・・・ 33
IV 評価と検証	36
おわりに	37
参考文献	41

序 研究のねらいとこのレポートの性格

（「雇用」から政策を考える）

我が国の厳しい経済情勢に関して1990年代を中心として「失われた10年」といわれることが多いが、雇用失業情勢の面からいえば、本格的に悪化を示したのは平成10年（1998年）以降のことであった。平成13年年央に完全失業率は5%台に突入し、ピーク時には5.5%に達し、アメリカを上回ったほか主要国の中でもけっして低いとはいえない水準を記録した。その後、企業の「雇用リストラ」による合理化と外需の回復を契機として、いろいろなバラツキを残しながらも経済情勢が改善するにつれて、失業率もかなりの低下傾向をみせた。しかしながら、平成17年後半の現在においてもその水準は4%台半ば程度であり、急激に上昇する以前には3%台前半であったことと比べると、失業率水準はこの間に1%ポイントほど「かさ上げ」されたともいえる状態となっている。人を雇う側の企業において、安定的な雇用機会を提供するという意味での雇用力が低下したといえそうである。このことは、従来良好であった新規学卒者の就職が厳しいものになったこと、また、この間の雇用増のほとんどがいわゆる非正規就業の分野で見られたことから傍証される¹。

一方、働こうとする人々の割合もこのところ低下している。男性の労働力率²は、長期的に低下傾向にあるが、平成10年以降その低下速度を速めている。また、女性は、昭和50年以降緩やかな上昇傾向にあったが、これも平成10年以降低下に転じている。働こうとする人々の割合の相対的に低い高齢者が増大していることがこの大きな原因ではあるが、年齢区分別にみても、最近まで労働力率が上昇を続けているのは20歳台後半層から40歳台までの女性に限られ、しかもその上昇テンポは緩やかになっている。働く側における「雇われる力」も総じて弱まっているといつてよい。もとよりこれらは、近年の厳しい雇用情勢によるところが大きいともいえるが、病気が治ってもかなりの間後遺症が残るように、今後しばらくこうした状況が続くものと考えた方がよいであろう。

働くことに関して今後起こる構造変化のもっとも大きなものは、人口の減少であり、少子高齢化である。人口減少や少子高齢化が今後我が国経済にどのような影響を及ぼすのかについては、様々な見方があり、いちがいに断定することはできない。ただ、その中でも確実にいえることがある。それは、近年のような「雇用する力」や「雇用される力」の低下は好ましいものではなく、人口減少時代にあつては、むしろこれらが高めることが不可欠であるということである。

政策を考える切り口にはいろいろな視点、焦点があり得るが、以上にかんがみ、今後いかに

¹ ただし、後で触れるように、パートタイマーや派遣労働、契約・請負労働などの非正規就業の増加を、人件費削減をねらった雇う側の要因とだけみるのは、一面的な見方である。

² 就業することが期待される年齢の人々のうち、現に就業しているか就業を希望している人々の割合を示すもので、具体的には、「(就業者数+完全失業者数) / 人口」で計算される。

「雇用する力」や「雇用される力」を高めるかという視点から、狭義の雇用政策のみでなく広く雇用・就業に関わる政策全般を見直し、的確な対応を総合的に講じることが、これからの時代にとって最重要の課題になっていると考えられる。ここに、「雇用戦略」として政策体系を構想する時代要請の基本的根拠がある。

(OECD、EU の雇用戦略)

「雇用戦略」という言葉は、日常語として以前にも使われることはあったと思われるが³、社会的な共通性をもって使われたのは、OECD の雇用失業問題に関する根本的な調査研究を目的とした研究プロジェクトの報告書（1994 年）における提言として「Jobs Strategy」が使われたのが最初であったと考えられる。その後、EU でも 1997 年に「欧州雇用戦略（European Employment Strategy (EES)）」が策定されるなど⁴、「雇用戦略」という言葉は定着してきた⁵。

欧米、特に欧州主要国において「雇用戦略」というものが構想され、実施されるようになった背景には 1980 年代以降の失業率の上昇と高止まりがあり、こうした厳しい雇用失業情勢を改善するためには、従来の社会政策的な対応ばかりではなく、むしろそれに代わって積極的労働市場政策⁶と呼ばれるものを始めとする諸政策を体系的に実施する必要があるという認識が高まったものといえる。また、さらなる背景には、社会政策的な対応に要する支出が膨大なものになり、政府財政の厳しさを増す要因となってきたことから、人々を社会保障の受け手側から負担する側へ出来るだけ回ってもらうようにしようという面があったといわれている。とはいえ、潜在的なものも含め、人々の働く意欲と能力を引き出し、仕事に就くのを促進することは、結局のところ人々にとっても最良の方策であるという基本的認識があるものといわなければならない。

こうした事情は、我が国にも共通する部分が多い。したがって、OECD や EU の事例をも参照しながら、我が国における「雇用戦略」のあり方を検討してみることも意義あるところである。とりわけ、現在 OECD においては、新しい雇用戦略に向けた検討が開始されている。我が国もその加盟国である以上、これに積極的に関わっていくという面からも、我が国なりの「雇用戦略」のあり方を、まずは政策研究の領域で探っておくことは時宜に適ったものと考ええる。

³ 一般的には、企業の経営戦略の一環として「雇用戦略」という言葉が使われていたと考えられる。

⁴ OECD 及び EU の「雇用戦略」については、JILPT 労働政策研究報告書 No. 3 「先進諸国の雇用戦略に関する研究」(2004 年) でやや詳細な紹介と分析をしている。

⁵ 我が国においても、2000 年(平成 12 年)に連合総研が「雇用戦略研究委員会」を設置し、翌 2001 年には報告書「雇用戦略 ～活力ある安心社会構築の条件～」をまとめている。

⁶ 失業者や求職者に対して、単に失業補償としての金銭給付を行うのではなく、これらの人々が労働市場において積極的な活動を行うことを支援する政策をいう。具体的には、早期の職業カウンセリングや職業紹介、職業訓練などの能力開発、就職困難者に対する雇用機会拡大などを行うことが中心的な方策となる。

(このレポートの性格と構成)

以上のような基本認識と問題意識に基づき、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」(研究期間:平成15年10月～19年3月を予定)を立上げ、上述のようなOECDやEUの先行事例の調査検討を行うとともに、関連の基礎的な調査研究を推進してきた⁷。さらに、平成16年12月には我が国の雇用戦略に関する基本的な考え方を検討整理することを目的として、外部研究者及び労使関係者⁸の参集を求め「雇用戦略研究会」を設置し、我が国経済社会の基本的な課題に関する専門的な知見をもとに意見交換を行っている。

このレポートは、研究会におけるこれまでの議論を参考として書かれているが、研究会の見解を示したものではなく、あくまでも政策研究機関であるJILPTの担当研究員がとりまとめた研究ベースのレポートである。したがって、存在する誤りや不足の点は、ひとえに執筆担当者の責めに帰すものである。

以下のレポートは、大きく二つの部分から構成されている。一つは、そもそも「雇用戦略」とはどういうものをいうのか、そして我が国を念頭においたとき、何故いま、そうした雇用戦略が必要とされるのかについて考察したものであり、第I部がこの主題にあてられる。他の一つは、いま雇用戦略が策定されるとすれば、どのようなものが考えられるのかについて、あくまで研究ベースの試論であることを前提にモデル例の提示を試みた部分であり、第II部がこれにあたる。

雇用戦略は、その性格上ある種の政策判断と分かちがたく結びついている。その結果、このレポートにあっては、学術研究に求められる厳密さや形式を必ずしも備えていない。読者のご寛容を請う次第である。また、この報告書は、その読者を政策担当者のほか広く労使等関係者を主に想定して記述するよう心がけたが、なお残る明瞭さに欠ける部分についても、読者の寛恕と叱責を請いたい。

⁷ この政策レポートの直接の執筆担当者は表紙記載のとおりであるが、当該プロジェクト研究については、鈴木宏昌(早稲田大学)、諏訪康雄(法政大学)両教授にJILPT特別研究員として高度な研究参加をいただくとともに、JILPT内の雇用戦略研究担当グループ(藤井宏一(統括研究員)、千葉登志雄(主任研究員)、堀春彦(副主任研究員)、原ひろみ(研究員)、富岡淳(研究員))が中心となって実施している。

⁸ メンバーは、鈴木宏昌(早稲田大学教授)、諏訪康雄(法政大学教授)、樋口美雄(慶応義塾大学教授)、小峰隆夫(法政大学教授)、松原隆一郎(東京大学教授)、川本裕康(日本経団連)、逢見直人(UIゼンセン同盟)の7名である。なお、研究会には、オブザーバーとして厚生労働省の政策担当者その他の出席も求めた。