

# 産業再編と高度化における雇用問題と政策対応

## ——第13回北東アジアフォーラムから

国際研究部

労働政策研究・研修機構（JILPT）は2015年11月19日、中国労働保障科学研究院（CALSS）、韓国労働研究院（KLI）と共催で「北東アジアフォーラム」を中国の北京において開催した。本フォーラムは、日本、中国、韓国のそれぞれの労働政策研究機関が毎年、持ち回りでホスト国となる方式で開催しているもの。日中韓の3カ国に共通するテーマに基づき、報告と討論を中心に実施し、各国の労働政策研究に示唆を与え合うことを目的としている。13回目の開催となる今回は「産業再編と高度化における雇用問題と政策対応」がテーマとなった。ホスト国の中国がこれをテーマに選んだ背景には、これまでのような爆発的な経済成長を期待できなくなった中国経済が新たな段階「新常态（ニューノーマル）」に突入し、今まさに産業構造の変化の只中にいるという状況がある。本テーマに基づき、3カ国よりそれぞれ2人の研究者が報告した。各報告の要旨を紹介する。

### 日本

日本からは、労働政策研究・研修機構（JILPT）の浅尾裕特任研究員と藤本真副主任研究員が報告を行った。

#### 日本における産業別就業構造の変遷と構造不況対策

##### ——JILPT 浅尾裕 特任研究員

高度成長が終焉を迎え、経済の主役がサービス産業等消費活動により近い部門へ移ったことにより、経済は消費に強く左右される変動の大きな側面を持つこととなった。これに伴い、労働移動が大きな課題となり、近年、産業間移動の増大が見られるようになった。しかしながら、産業間の労働移動については、産業構成の変化の程度が際立って大きかった過去においても見られており、当時の方がむしろ大きな移動が見られていた、と浅尾研究員は指



摘する。そして、産業構造の変化に伴う構造的な不況、すなわち構造的な縮小過程に陥った産業・業種に対し、雇用面でまとまった対策が講じられた事例として、次の二つを挙げる。一つは、1950年代後半から60年代にかけての炭鉱離職者対策、そしてもう一つが1970年代後半の特定不況業種離職者対策である。前者については、1950年代の世界的エネルギー革命の流れの

中で、産業政策上、構造不況産業と認定された石炭鉱業に対し、1959年制定の「炭鉱離職者臨時措置法」により、炭鉱離職者の特性に起因する各種の対策によって、炭鉱離職者を他産業への就職に導いた経験を紹介した。後者については、高度成長の終焉期に当たる1970年代、大規模な過剰設備により構造不況に陥った産業への支援策として、1977年に「特定不況業種離職者

臨時措置法」が制定され、特定不況業種と指定された業種において離職を余儀なくされた離職者の各種支援や事業主への雇用調整助成金の支給といった支援対策等を講じたことを、当該施策の典型事例として造船業の例を挙げて紹介した。

## 製造業セクターにおける 事業革新と人的資源の問題

### ——JILPT 藤本真 副主任研究員

2013年に実施した2,058社のメーカーに対するアンケート調査の集計・分析結果を基に、藤本研究員が報告を行った。本調査では回答企業を、「新技術を導入して新事業を展開する企業」、「新技術を導入しないで新事業を展開する企業」、「新事業を展開していない企業」の三つの類型に分け、それぞれのタイプの企業活動や人材育成・能力開発に関する特徴について分析を行っている。その結果、新技術を導入して新事業を展開する企業は、他の二つのタイプの企業に比べて、大学等公共教育機関・研究機関を活用したり、取引先や関連会社等の指導を得たりする等の手段によって、新事業の展開に必要な新技術を導入することに、より積極的であり、社員に対しては、顧客ニーズを察知する能力やそうしたニーズを製品開発と顧客の拡大へとつなげる能力をより求めていることが明らかとなった。また、新技術の導入を伴って新事業展開を行う企業の多くは社外や地域の他機関と連携した経験をもっており、技術研究や製品開発、製品の販路拡大といった面で他の企業に比べて連携のニーズが高かった。以上の分析結果から、藤本研究員は、①新事業展開や新技術導入を行う企業がその人材ニーズに即した育成・能力開発、人材のための諸活動を行いやすくする環境

を整備していくこと、②環境の整備にあたっては、技術研究や研究開発面における他機関との連携ニーズも踏まえながら、人材育成・定着に向けての企業の活動を支援する体制を各地域に整備していくことが、産業構造の変化に対応した製造業セクターの革新・強化に向けての政策的示唆となりうることを指摘した。

## 中国

中国からは、中国労働保障科学研究院（CALSS）の黄湘閩博士と人的資源社会保障部国際労働保障研究所の莫榮所長が報告を行った。

### 生産能力過剰の解消が 就業に与える影響と対策

#### ——CALSS 黄湘閩 博士

中国の経済発展が「新常态（ニューノーマル）」の段階に入り、経済成長が鈍化する中、鉄鋼、セメントといった一部の産業では、生産能力の過剰という問題が深刻化している。そのための対策が政府によって進められているところであるが、生産能力の過剰とその対策が今後、就業情勢にどのような影響を及ぼしていくかについて、黄湘閩博士は考察している。一連の就職促進策の効果もあって、現時点では大きな衝撃は表面化していない。しかしながら、潜在的リスクは極めて大きいと黄博士は指摘する。というのも、多くの企業が生産の停止や減産により、余剰人員の増加という問題を抱えている。生産の継続のためには、人員が必要なこと、労働関係を解除する場合に支払う補償の負担が大きいこと、就業の安定を保つという社会的な責任があること等から、大規模なリストラを行う企

業は多くはなく、部署異動、研修、内部退職等の方法によって余剰人員対策を行っているのが現状である。これまでの政府の政策は、企業から労働関係を解除された人のみを対象としているため、企業から一定額の生活費しか支給されていないまま労働関係は維持された「潜在的失業」状態にある多くの人々は対象から漏れている。また、雇用維持のための企業に対する補助金も受給要件が厳しいうえに額も少ないという問題がある。今後の対策としては、産業構造調整の重点ととらえられている産業に照準を合わせた就職支援策が必要であるとして、黄博士は次のことを提言している。①政府の補助金額を引き上げて、企業の研修に対する支援を拡大し、企業の転換・レベルアップを図ること、②生産能力過剰の影響を受けている企業の従業員を、影響を受けていない企業が積極的に採用すること、③従業員の起業能力を向上させること、④一定額の生活補助金を支給すること——等である。またこの他、労働契約、社会保険等の関係法の整備や公共職業紹介サービスの水準の引き上げ等、公共人材サービスの拡充の必要性も指摘している。

### 産業構造調整の大卒就職への 影響と対策

#### ——人的資源社会保障部国際労働保障研究所 莫榮 所長

産業構造の転換・高度化が進む中、大学（高等教育機関）卒業生の就職を巡る情勢は厳しさを増している。近年、大学新卒者の就職率は70%前後で推移している。大卒者の就職問題は様々な原因が考えられる。大卒者の数自体が2001年では114万人であったものが、2014年では727万人と急増したことによる雇用ポストの不足という問題の他、マッチング面の問題も存在す

る。特にマッチングの問題に関しては、大学の専門分野と市場のニーズの違いから、需給の矛盾という構造的な問題となっている。その結果、卒業生の供給が需要に追いつかない分野（建築学、地質学、看護学等）がある一方で、供給過剰な分野（生物科学、法学等）もある。また、大卒者の増加とともに、人材市場は買手市場となり、企業側の要求の高まりから、大卒者の水準が企業の求める水準に達しないという問題も生じている。更には、大卒者の希望と市場が提供する雇用との間の差異も存在する。これは、大卒者は安定性が高く、待遇の良い政府機関や国有企業を希望する傾向が強いものの、そういったポストは非常に限られるということである。2000年以来、政府は大卒者の就職・起業促進策を打ち出してきた。農村地域や中西部地域あるいは中小企業への就職者に対する優遇策、起業する者に対する税制優遇措置や補助金の支給等である。これら一連の政策に対する提言として、莫所長は次の5点を挙げる。①正確で科学的な人材需給の予測に基づき、大卒者の専門を誘導すること、②大卒者の職業選択の自由度を拡大していくため、都市と農村あるいは地域や部門ごとに分断された労働市場の現状を改革すること、③公的就職関連サービスを改善し、サービスの標準化、規範化、カスタマイズ化、多様化を実現し、大卒者のニーズに応じていくこと、④大卒者の就職に対する既成概念を変えていくこと、いわゆる「エリート意識」を変えていく必要があること、⑤大卒者の就職・起業の長期的設計のため、人的資源社会保障部門、教育部門、税務部門、財政部門、工商行政部門の各部門の間の業務連携と協力を徹底すること。

## 韓国

韓国からは、韓国労働研究院（KLI）のユン・ザヨン研究委員とイ・キョンヒ研究委員が報告を行った。

### サービス産業の雇用問題と政策課題：流通業と社会サービス業を中心に

#### ——KLI ユン・ザヨン 研究委員

産業構造が製造業から非製造業に転換し、サービス社会化が加速するにつれ、企業間競争は深刻化し、費用の削減が労働に転嫁される。その結果、雇用面においては、女性労働力あるいはまた低熟練労働者の増加といった特徴がもたらされる。更には、非正規労働、下請け労働あるいは不法な派遣が拡大していく、とユン研究委員は指摘した。うえで、流通産業と社会福祉サービス産業における労働実態と今後の政策課題を示した。非正規社員や間接雇用が拡大している流通産業においては、長時間労働をはじめとして、労働者の劣悪な労働環境が形成されている。また、元請けからの下請け社員に対する不公正な行為が日常的に発生している。ユン研究委員は、監督の徹底と営業時間規制の強化、そして元請け企業に対する使用者としての責任を共同負担させる必要性を提言した。また、社会福祉サービス産業においては、サービスの公的責任の強化の他、法的に「労働者性」を認められていない「家事使用人」についての問題点を指摘した。

### グローバルアウトソーシングが職業安定性に及ぼす影響

#### ——KLI イ・キョンヒ 研究委員

企業の海外における生産過程の移転により、国内市場にどのような影響を

及ぼすか、について、イ研究委員は考察する。グローバルアウトソーシングは国内の労働を海外に移すというその代替効果によって、雇用労働にマイナスの影響を与えるという見方とグローバルアウトソーシングを通じた労働者の代替が、生産性、効率性を高め、最終的には雇用労働にプラスの影響を与えるという見方がある。イ研究委員は、グローバルアウトソーシングが国内の雇用労働にプラスの影響を及ぼすのかマイナスの影響を及ぼすのかについて、産業連関表等を用いた推算方法に基づき、分析した結果を報告した。それによれば、グローバルアウトソーシングは労働代替効果が大きく作用し、労働者が職場を離れなければならないというリスクが増加するため、労働者の職業安定性に対してマイナスの影響を及ぼすことを示した。というのも、韓国の労働者が職業選択時に最も重視する価値として、常に上位を占めるものは「職業安定性」であり、このことを考慮すれば、イ研究委員は「少なくとも短期的には、労働者の職業安定性には否定的な影響を及ぼす」と思われる、と結論づけている。さらに、イ研究委員は、グローバルアウトソーシングと労働者の技能水準との間に相互作用効果が存在することも指摘している。つまり、労働者の技能水準が高まるほど、グローバルアウトソーシングが労働中斷リスクに及ぼす影響が減ることを示した。逆に言えば、グローバルアウトソーシングにおいては、低技能層の労働者に脆弱性が示されることになる。イ研究委員は、グローバルアウトソーシングのマイナスの効果を緩和・最小化するための政策的努力が求められ、特に労働市場における脆弱層に対する支援策が必要である、と報告した。

(国際研究部)