

第 1 部

これからの雇用戦略

雇用戦略とは

第1節 雇用戦略の定義と特徴

もともと「戦略」は軍用語であり、ギリシャ語のstrategosに由来する。国家目的達成のために軍事的手段を配分し、適用する方法を意味した戦略は、現在では企業経営の鍵となる概念として使われることが多い。これらに共通するのは、特定の目標・目的を達成するために描かれた総合的かつ長期的なプランであるということである。

我が国においては、このような意味合いを持つ「戦略」という用語を「雇用」と結びつけて論じることは、まだそれほど一般的ではないと思われる。本報告書においては、「雇用戦略」について、「雇用分野における望ましい将来像のあり方及びそれに向けての変革のための道程を示すもの」と定義することとするが、雇用戦略の性格を明らかにするために、まず、いくつかの特徴について述べることにする。

雇用戦略は、基本的理念、基本的理念に基づいた中・長期的観点からの戦略目標、その目標を具体化するために必要な政策群及び各政策の実施手順から成る。換言すれば、複数の雇用政策を基本理念と戦略目標によって有機的に統合・包括する概念である。雇用戦略の役割は、行政のみでなく企業や働く人々に対して、政策の位置づけや方向性を明らかにすることにより、個々の政策の有効性を高め、より効果的に戦略目標を達成することである。

働くことは経済活動の主軸であるため、雇用戦略の内容は多岐にわたることになるが、これらが目標に照らして首尾一貫していることが重要である。通常、社会経済情勢の変化等によっては、個々の政策レベルにおける変更はあっても、戦略の基本的理念や目標が変わることはない。

本書が目指す社会は、誰もが意欲を持って働き、自己を実現して輝くことのできる豊かで活力ある社会である。そこでは、労働は、何も雇われて行うことだけに限らない。自ら会社を経営することも含まれる。広い意味で働くことに

関連する政策全体が、戦略の基本的理念のもと、整合性を持って、統合されることが必要であり、「雇用対策基本計画」が基本的に雇用分野を対象としていることとは異なる。

従来、雇用政策を統合する役割は、雇用対策基本計画が担っていたが、計画は、行政が何をなすべきかに主眼を置いており、企業や個人、地域社会が行うべきことに関わる記述は少ない。しかし、働く人の課題を解決していくためには、行政のみならず、働く人自らや企業の役割も大きく、行政施策の実効性についても、これらの主体のあり方によって影響を受ける。このため、雇用戦略においては、行政施策のみならず他の主体が行うべきことについても照準を当てる。

雇用戦略は、中長期の期間を対象とするため、策定時に想定した社会経済情勢の見通しと実際の姿にずれが生じる可能性がある。そのため、その時々環境変化に対応し、政策の内容及び実施手順について定期的に、また、必要に応じて随時、見直しを行い、その効果的な実施を図っていかねばならない。そのためには、個々の政策の評価のみならず、政策相互の相乗効果や、場合によっては相殺効果についても把握することが極めて重要である。

第2節 雇用戦略の必要性

経済のグローバル化と情報通信技術（ICT）の急激な発展等を背景として、すでに周辺アジア諸国を含む世界的競争は、製造業の基礎的分野から高度な知識・技術・技能が必要な分野へと拡大しているが、今後はますますこうした傾向に拍車がかかり、競争は激化するものと考えられる。こうした中、我が国においても、多様な知恵の時代²への転換が一層進むと見込まれ、そのような時代においては、絶えざるイノベーション³が求められるようになる。

ここで特に強調しなければならないのは、我々が直面しているICTの技術革

1 雇用対策法（昭和41年法律第132号）の規定により、国は、労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにするために必要な雇用に関する基本となるべき計画（雇用対策基本計画）を策定しなければならないこととされている。1967年に第1次雇用対策基本計画が策定され、現在の計画は第9次（対象期間は1999年から10年程度）となっている。なお、第166回国会に雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案が提出されており、同法案には雇用対策基本計画に関する規程を削除することが含まれている。

新の速度と程度が、かつて経験したことがないほど大きくなっているということである。企業や製品のライフサイクルが年々短くなり、仕事のために新しい知識・技術・技能が次々に必要となる一方で、平均寿命の延長、定年年齢の引き上げ等により、就業年数が長期化し、いわば、社会経済の変化のサイクルと個人のライフサイクルのミスマッチが生じている。技術の変化がゆっくりとしたものであれば、世代交代により対応することができるし、変化の程度が小さければ、個人が順応することは比較的容易であるが、今後予想される変化の速度と程度には、従来のようなやり方では対応しきれなくなっていると言わざるを得ない。

さらに、我が国においては、少子高齢化の急速な進行により、すでに人口減少社会に突入しており⁴、今後、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ことが予想される。これは、特に、若年層の流出が少子高齢化に拍車をかけている地域、中央からの資源配分により下支えされていた地域の衰退と地域間格差の拡大につながっていく要因ともなる。

バブル崩壊後の長期にわたる不況に対応するため、企業はいわゆる日本的雇用慣行を見直し、人件費などの固定的経費を中心としたコスト削減を図ってきたが、このような状況の下で、新卒者など若年労働者の不本意な非正規雇用の増大、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規労働者の質的・量的な労働負荷の増大という問題が発生している。さらに、将来にわたり格差が固定化することも懸念されている。これらの困難な問題は、人々の生活や人生設計にも少なからぬ影響を与え始めている。

2 知識・技術・技能等が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。類義ないし同義の文言として一般的に使用されているものとしては、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、知識資本主義等がある。経済審議会報告「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」(1999年)においては、現在進行中の変化は、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。

3 ここで重要となるイノベーションとは、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。

4 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。なお、2006年10月1日現在の推計人口は、ほぼ横ばいとなった。)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年ぶりに増加となり、2006年も増加となった)。

このように、我が国の雇用を取り巻く環境は、中長期的に厳しい方向に向かうことが予想されている。こうした変化への対応を誤り、イノベーションを図ることができなければ、国際競争力が低下し、経済成長が制約され、社会経済全体の停滞をもたらすことになりかねない。さらに、社会経済全体として、絶えざるイノベーションを推進することができた場合にあっても、企業間、労働者間で競争が激化する中で、ICTの急速な変化に対応しにくい中高年層や、若年層にあっても知識等の習得が困難な者を中心に、極端なケースにおいては、社会から排除されることもありえよう。そうしたことのないよう、個々の労働者に配慮していくことが必要になる。

今後、ほぼ確実に想定される社会経済の厳しい変化の中にあっても、社会経済の活力を維持し、個人の生活水準を向上させるためには、付加価値を生む源泉である人的資源の蓄積と活用、社会参加の促進が不可欠である。そのためには、各個人の絶えざる努力がこれまでも増して重要になるが、変化の激しい世の中に、個人のみで対応することには限界があり、企業や国、地方自治体も個人の努力を支援することが、強く望まれる。中長期的な視点により将来の社会経済の変化の方向性を踏まえながら、狭い意味での雇用だけでなく、他の政策分野への働きかけを含めた、幅広い担い手による総合的な対応のための指針、すなわち雇用戦略が必要とされるのである。

第3節 OECDやEUの「雇用戦略」⁵が与える示唆

これまで雇用戦略を策定している主体としては、OECDやEUを挙げることができる。これらが雇用戦略を提示した要因は、1990年代の持続的な高失業であった。

1990年代に入っても高い失業率という状況に歯止めがかからなかったことから、OECDでは1994年に、労働市場においても市場原理が機能することを視野に入れつつ、適切なマクロ経済政策の策定、労働時間の柔軟性の拡大など9項

5 OECD及びEUの雇用戦略については、巻末（参考資料）に記載している。また、労働政策研究・研修機構（2004a）、労働政策研究・研修機構『ビジネス・レーパー・トレンド』2006年8月号等を参照されたい。なお、OECDとEUの雇用戦略の内容は、狭義の雇用政策のみならず、就業全体に関連したものとなっている。

目の政策目標からなる雇用戦略を提示した。⁶

EUにおいても、深刻な雇用失業問題への処方箋として、1997年に雇用戦略が取りまとめられた。本戦略は、仕事を通じて万人を社会に統合していくことを基本理念とし、これを実現するために、エンプロイアビリティ(就業能力)、起業家精神、アダプタビリティ(適応能力)、機会均等の4本柱から成り、これらの上位概念として、2000年には「フル就業」という大目標が掲げられた。なお、EU雇用戦略においては、2000年以降、就業率等の具体的数値目標が設定され、順次追加されており、これに基づいて加盟各国が政策運営するという枠組みが確立していること、また、雇用指針の改定という形で定期的に戦略内容の見直しが図られてきていることが特徴である。

OECDにおいても特に2001年以降、雇用指標としてEUと同様に「就業率」を使うようになったり、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を指摘したりするなど、EUの雇用戦略の考え方に歩み寄るかのような動きが見られる。もともとEUにおいては、経済的な競争力のみを重視するのではなく、仕事を通じて全ての人々が社会と連帯できるようにするという発想が強かった。このことは、単に社会を支える側の人々を増やすことのみならず、社会との間での個人のつながりや認知を強固なものにすることにもつながる。

後述するように、人口が減少し、できるだけ多くの人々が社会を支える側に回ることが求められる今日、また、地域における人々のネットワークが薄れてきている今日、効率一辺倒ではなく社会的統合を考慮することについてOECDとEUの考え方が収斂してきているという事実は、我が国の雇用戦略のあり方を考察する上で極めて示唆に富むということができよう。

なお、OECDは2006年に雇用戦略を改定している。その柱は4つからなり、経済政策の運営等と並び、経済成長と社会的目的の実現に主要な役割を果たす事項として、労働力のスキルとコンピテンシーの開発促進が挙げられている点が注目される。人材を重視する動きが、これら国際機関においてもますます鮮明になってきている。この戦略改定にあたっては、各国が戦略に沿った方向で政策を実施したかどうか、またその政策の効果があったかどうかということを検証し、さらに、各加盟国の提供データにより、失業率や就業率に対する雇用

6 1995年に10番目の項目が追加された。

政策等の影響について定量的分析を行うなど、政策の効果について詳細な評価を試みていることに留意すべきである。

第4節 雇用戦略の方向性と基本的理念について

我が国の社会経済は、中長期的に ICTの急速な発展、グローバル化の進展に伴う知識・技術分野を含めた国際競争の激化、多様な知恵の時代への移行、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等の環境変化に直面している。こうした変化の中で、我が国の社会経済が目指すべき方向性としては、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。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。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ことができ、それが同時に社会経済の持続性の確保に貢献していくことになるようにする。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、個人の生活、仕事と社会経済の持続可能性を確保しつつ、激しい国際競争を伴う多様な知恵の時代への本格的移行を円滑に実現していくことが重要である。

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べきであり、こうした考え方に基づく一定の戦略に沿って、雇用政策のみならず、全ての政策が統一性、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。

すなわち、「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「誰もが意欲を持って働き、自己を実現して輝くことのできる豊かで活力ある社会」を基本理念とする雇用戦略の策定が必要とされるのである。

第5節 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

以上のような雇用戦略の基本理念を実現していくための重要な柱となる戦略目標はどのようなものであるべきか、整理すると以下のとおりとなる。

1. 少子・高齢化の進展による労働力供給制約や国際競争の激化の中での多様な知恵の時代への転換などの今後の社会経済の構造変化に伴い、国民一人一人の希少性あるいは社会の中での重要性が高まっていく。

こうした状況の下で社会経済の活性化を図るためには、全ての人々が就業を始めとした社会参加や能力開発の意欲を高めることができるような基盤の整備、全ての就業意欲・能力がある人々が就業によって自立するとともに、社会を支える側に回ることを可能とすること、すべての国民が何らかの形で社会と関わりを持ち、国民全体のコミュニケーションの促進を図り、社会から排除される者が存在しないようにすること、地域レベルにおける独自の雇用・就業機会の創出強化による主体的な経済活性化が求められる。

以上の課題に対応し、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ためには、国、地方公共団体、企業、労働組合、NPO、市民そして社会全体としての取組が求められる。こうした取組を行うことにより、誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力を活かすことにより社会を支える側に回るができる、安定した活力ある社会が実現されよう（「就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築」）。

2. 人々が意欲を持って働く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、仕事と生活の調和が図られるようにすること、即ち、人々が、健康を増進しながら仕事以外の生活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中で就業意欲をさらに高めていけるようにすることが重要となる。

そのためには、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、その枠外に置かれている非正規労働者

について正規雇用者との処遇の均衡を図るほか、社会全体で、能力向上機会の確保や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が、教育・職業訓練の機会の喪失や意欲の減退を通じて階層の固定化を招くなど、社会の活力・安定性が損なわれることがないよう、再挑戦の機会の提供や所得の再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、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が求められる（「就業の質と就業インセンティブの向上」）。

3. グローバル化の進展に伴う競争の激化や知識社会の様相が深まる中において、イノベーションを図り、我が国の国際競争力や国民の生活水準を維持するためには「就業能力」（社会に参加し、社会を支えるために必要とされる能力）を強化しなければならない。我が国における生産システムは、大量生産方式から多品種少量生産方式等に移行してきており、それに伴って、組織の集合的な力に加えて個人の創造的な能力が重視されるようになってきている。こうした中で、個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。特に、これまで能力開発の面で重視されてきていない非正規労働者等について配慮しつつ、能力開発における基盤整備を図ることが必要である。

従来、能力開発については、組織が事業活動を見ながら人的資源管理の一環として決定すべきものであるという考え方を基礎に、企業を中心に考えられてきたが、今後は、時代環境に合わせて自助（個人）、共助（企業）、公助（政府）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。

さらに、就業能力の強化の面で、個人にかかる比重は高まっているが、個人の努力だけでは難しい面もあり、中長期的には、法的な担保について検討することが不可欠となるなど、「キャリア権」の理念が重要性を帯びてきている

7 「キャリア権」については、第1部第4章「就業能力の強化と『キャリア権』」参照のこと。

(「就業能力の強化と『キャリア権』」)。

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」、「就業の質と就業インセンティブの向上」、「就業能力の強化と『キャリア権』」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。

なお、いうまでもないことであるが、人々が前向きな気持ちで生活し、安心して仕事に励む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し、不安を解消していくことが求められる。これまで世界的なインフレの高進、為替相場の急激な変動、金融市場の混乱のような経済的ショックが発生した際には、しばしば社会経済が不安定化する現象が見られた。1990年代後半以降は、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。

人々のこうした不安を解消するためには、経済の安定性、持続性を確保して将来の不確実性をできるだけ低減させることがマクロ経済政策を中心とした経済運営の基本目標に置かれるべきである。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。

就業促進を基盤とした 全員参加型社会の構築

第1節 全員参加型社会とは

全員参加型社会では、全ての人々が就業を始めとした社会参加や能力開発の意欲を高めることができるような基盤の整備の下で、全ての就業意欲・能力がある人々が、自らが働くことによって自立するとともに社会を支える側に回ることを可能とし、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、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求められる。

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することは、社会の活性化、安定化、健全な発展につながる。

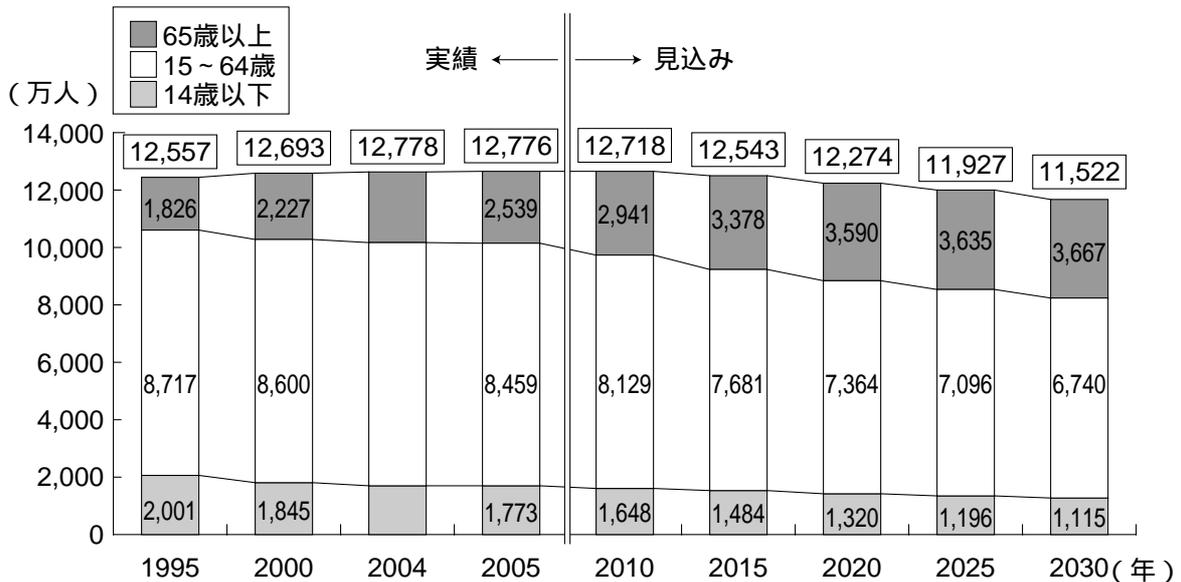
特に、就業に参加し社会を支える者を増やすことは、人口が減少する中²で少子高齢化が進行することによる労働力供給制約及び財政制約が強まると見込まれる中で、我が国社会経済を活力ある豊かなものとしていくために重要である（図表1-2-1参照）。

また、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、全国民レベルでの問題意識の共有・相互理解が図られることにより社会を安定化させ、さらには活性化させるための基本でもある。社会

1 働くことは、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。

2 2005年10月に実施した総務省統計局「国勢調査」によれば、127,768千人と、2004年の「人口推計（遡及補間補正人口）」より約2万2千人減少し、我が国の総人口は、1920年の国勢調査開始以来、2005年に初めて減少に転じた（1945年を除く。なお、2006年10月1日現在の推計人口は、127,770千人（前年差2千人増）と、ほぼ横ばいとなった。）。因みに、生産年齢人口は1996年より減少に転じている。

図表1 2 1 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（出生中位（死亡中位）推計）」（2006年12月）

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。

さらに、多様な知恵の時代の下での技術進歩が著しい社会においては、就業意欲・能力を持つ人々が生活の質を確保し就業や職業能力開発への参加のインセンティブを保持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の促進及び生産性の向上等を通じて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。

第2節 社会経済の活性化を図る上での留意点

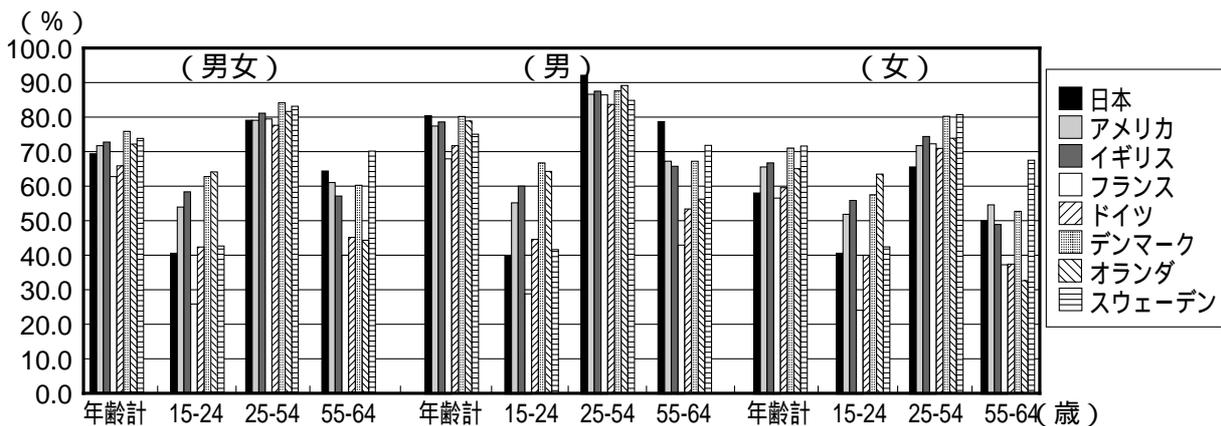
1 社会参加の基本的な形として位置付けられる就業

全員参加型社会においては、就業が社会参加の基本的な形として位置付けられる。

その理由としては、社会は、相互に影響を与え合い、結びつきを持つ人間により構成された集合体・共同体としてとらえることができ、このような社会を機能させ維持していくためには、社会の構成員各々が自らの生計を立てていくこと、つまり就業が基本に置かれるからである³。こうした社会では、全ての人々が就業参加意欲を持つことはもとより、質・量の両面を伴った就業機会の提供及び円滑な労働力需給調整の実施も求められる。

ところで、就業を通じた社会参加の状況は、定量的には就業率⁴で測定されるものである。就業を通じた社会参加の促進による全員参加型社会を実現するに当たっては、若者、女性、高齢者などその持てる能力を十分に発揮しきれていない人々の就業率の向上を中心とした対応が求められよう（図表1-2-2参照）。

図表1 2 2 主要国の就業率詳細（2005年）



資料出所：OECD Employment Outlook 2006
 (注) オランダ、スウェーデンについては2004年のデータ

2 経済成長の源泉として最も重要な雇用・就業者

現在の我が国の雇用を取り巻く環境を見ると、特に1990年代末から21世紀初頭にかけて、バブル経済の崩壊後にグローバル経済化の進展やICTの進歩による国際競争が激化する中で不良債権処理が進められたことなど厳しい経済状況があった。このような状況の下で、企業や官公庁等あらゆる分野において人件

3 1960年代以降、積極的労働市場政策を実施しているスウェーデンにおいては、「就業はノーマルな生活を支える重要な鍵である」との考え方が取られている。

4 (就業者数 ÷ 15歳以上人口 × 100 (%)) などの数値で測定されるもの。

費も含んだ固定費コスト節減を至上命題とした経営・運営がなされるようになったことや、人々の就業意識の変化が進んだことなどを背景として、就業構造の変化及び就業形態の多様化が進展した。

その後、長期間にわたる景気回復過程⁵が持続し、2005年度には企業収益及び売上高が過去最高水準を記録するとともに全体の有効求人倍率が1倍を超える水準となった。しかし、就業構造の変化の進展等の影響もあり、正社員や中高年齢者の有効求人倍率は全体の半分程度の水準にとどまっている。また、若年者を中心に社会に適應できない人々（いわゆるニートの状態にある若者⁶）の増大やフリーターといわれる定職に就いていない者、特に非自発的なフリーターの増大⁷が社会問題とされるに至っている。

また、最近では、国際競争力の維持・向上を図る手段として、人材確保による組織効率性確保の面から厳しい節減には消極的な対応がなされる傾向にあった人件費の節減も含めたコスト削減による競争力の確保を図る傾向が強まっている。さらには、外国人株主の比率が上昇する中で、米国型のグローバル・スタンダードとされる株主主権論が広がりつつあり、企業においては短期的視点から利益を上げること並びに株式配当及び株価を上昇させることをより重要視する傾向が強まっている。従来、我が国では、日本型経営に典型とされてきた従業員や関連企業他取引先、地域社会などのステークホルダー重視型企業が一般的であったが、株式配当性向等株主利益を最大化することが米国系投資ファンド等の影響⁸により経営上の最大の課題であるとする傾向が強まりつつある。

5 2006年10月、経済財政政策担当大臣より、景気回復過程は2002年1月以降57ヶ月間に及んでおり、いざなぎ景気（1965年10月～1970年7月）に並んだとの見解が示された。

6 NEET（Not in Education, Employment or Training）。いわゆる「ニート」に近い概念として、若年無業者を、15～34歳に限定し非労働力人口のうち家事も通学もしていない「その他」の者と定義して集計すると、1990年代には40～50万人程度で推移していたが、2002年に64万人と増加し、その後は横ばいとなっている（厚生労働省（2006d））。なお、2006年は62万人と微減となった。

7 フリーターの数を、総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」により、15～34歳で、男性は卒業生、女性は卒業で未婚の者のうち、雇用者のうち「パート・アルバイト」の者、完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で家事も通学も就職内定もしていない「その他の者」として集計すると、1982年に50万人であったが、2002年には208万人に達し、その後、200万人強の水準で推移している（厚生労働省（2006d））。なお、2006年は187万人と減少した。

8 近年、株式配当が利益に比べて低い企業や株式総額が企業の保有する資産より安い企業は、米国系を中心とした投資ファンドの買収対象となり、株主還元を含め投資ファンドへの投資回収資金の提供を求められる事例が増加しつつある。

図表1 2 3 売上高、付加価値、配当、役員給与・賞与、従業員給与の動向

	1986-1989年の増加率(%)			2001-2004年増加率(%)		
	全企業	大企業	小企業	全企業	大企業	小企業
売上高	19	29	7	3	5	10
付加価値	30	18	39	7	11	7
役員給与・賞与	14	21	13	-4	59	-4
従業員給与	11	14	10	-6	-5	-7
配当	38	6	75	84	71	29
1989、2004年の 売上高経常利益率	3.0	3.8	2.1	3.1	4.8	0.9

資料出所：財務省の法人企業統計から算出

(注) 1) 売上高、付加価値および配当は1社当たり。役員給与および従業員給与は1人当たり。金融業以外の全法人

2) 大企業 = 資本金10億円以上の企業。全国の従業員数1980年代約700万人、2000年代約700万人。

小企業 = 資本金1000万円未満の企業。全国の従業員数1980年代約1000万人、2000年代600-700万人。

3) ロナルド・ドーア(2006)「誰のための会社にするか」P152より

こうした状況の下、今世紀初頭には、全企業規模で従業員給与がマイナスとなる一方、配当は大幅に増加した。また、大企業では役員給与・賞与も大幅な増加となった⁹(図表1-2-3参照)。

しかしながら、従業員及び退職者等も含めて消費者でもあり、GDPの5割強を占める国内市場・個人消費の重要な担い手である点を忘れてはならない。また、仮に、経営者層などの中の一部の高額所得者と多数の貧困層という二極分化社会となった場合には、富の偏在による消費の偏りや国内市場の縮小、全体的な就業意欲の低下による労働生産性さらには経済効率性の低下、社会の不安定化などが懸念される。

仮に、二極分化社会となった場合には、特に下位層においては、生活の先行きに対する不透明さゆえに、職業能力開発意欲を失い、さらには、いわゆるワーキングプアと呼ばれるような就業しても最低生活も維持できないような層が出現することになれば、この層では就業そのものに対する意欲、さらには将来への希望を失うことになりかねない。そして、就業による成果の質が低下することによる生産性の低下のみならず、就業率の低下を引き起こし、社会を支える者が減少して生活保護等社会保障負担を増大させるなど、様々な面からマク

9 この段落の「さらには、外国人株主の比率が上昇する中で、」以下の部分は、ロナルド・ドーア(2006)を参考にまとめた。

口経済その他への悪影響が懸念される。したがって、厚い中間層の維持・育成とともに、低技能者や低所得者についても就業すれば生計を維持することができるような労働条件の確保及び就業による賃金の増加が税等控除後の収入の増加に結びつくようにするなどにより、就業意欲の向上を図るような政策運営及び企業経営が必要である。

こうした点も勘案すれば、就業者及び非就業者について、国際競争上のコスト要因に重点をおくのではなく、我が国で質の高い製品・サービスを生み出し、一方では、生涯にわたる消費の活性化を通じた経済成長の源泉として極めて重要な位置を占めることを十分認識しなければならない。そして、そもそも国内企業や政府が拠って立つ活力ある国家の貴重な源泉であることを忘れてはならない。以上を認識した上で資本市場の在り方も視野に入れ、全ての就業能力を持つ人々が希望と意欲をもって就業に参加することができ、就業の質及び生活の質を確保できるような雇用戦略を展開していくことが求められる。

その際、これまでの厚い中間層の形成には、所得格差が小さかったことや高度で均質的な社会保障サービスが提供されてきたことも貢献してきたと考えられること、さらには、治安の良さ¹⁰や、平均寿命の長さに代表される国民の健康度など、我が国社会経済の利点となる基盤やそれを維持するための仕組みに対して十分な理解と評価を与えていくことも求められる。

3 マクロ経済政策の重要性

全員参加型社会の基本的な形である就業を促進していくための最も基本的な要素は、就業意欲の向上が図られるような雇用・就業の安定、雇用・就業の場の確保・増加、雇用・就業の質の確保である。

こうした質・量ともなった就業の促進がなされるための環境を整備するには、行政、企業、個人、さらには地域など各関係主体における労働市場を円滑に機能させるための努力も必要であるが、適切なマクロ経済政策による安定的な経済成長の実現も不可欠である。

すなわち、安定的な経済成長の実現は、経済変動リスクによる不確実性や将

10 米国では、1990年代末期の景気回復期において、都市部の治安が回復傾向となった。これは、犯罪を犯すより働いた方が得になるという経済環境が背景にあったともいわれる。

来不安を軽減し、ひいては人々の生活の将来予見性を高め、長期的・計画的な職業能力開発等を含めた職業生活設計や生活全般についての将来設計を可能とする基礎となるからである。

また、適切なマクロ経済政策による安定的な経済成長の実現は、未知の部分が多い多様な知恵の時代に対応したイノベーションを促進し、我が国の産業全体として高付加価値化及び国際競争力の強化を図っていくことを可能とするために必須のものである。さらに、こうしたイノベーションが効率的かつ円滑に図られるようにしていくためにも、その最も重要な要素となる「人」の意欲・能力の活用と就業参加の促進が不可欠である。

言い換えれば、適切なマクロ経済政策による安定的な経済成長の実現は、全員参加型社会を図っていくための基本条件である。

第3節 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、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 新たな雇用・就業のセーフティネットの整備、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、を挙げ、それぞれについて以下で述べていく。

1 就業を通じた社会参加の促進

就業を通じた社会参加を促進するための必要条件は、適切な労働条件の下で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。

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、人々が就業参加意欲や能力開発意欲を高めることができるような労働条件の確保を基盤とした、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。

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、就業希望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、職業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が求職者の職業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が求められる。

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、全ての就業の意欲・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、将来の就業及び生活の不確実性を極力低減させつつ、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職業能力評価機能の充実強化とも相俟った形での労働力需給調整機能の強化が重要となる。言い換えれば、職業能力開発分野においてこれまで重視されてきた公助と共助に自助¹¹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労働力需給調整機能が求められるということである。

さて、既に生産年齢人口の減少から労働力人口も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つつある。2007年からいわゆる団塊の世代¹²が60歳に到達（2015年から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、働く能力がある者については、誰もが意欲を持って働く

11 ここでの公助とは、公共職業能力開発並びに企業や個人が行う職業能力開発への公的機関（行政）による支援及び職業能力評価など、共助とは、企業組織における従業員に対する職業能力開発の実施並びに従業員の職業能力開発への支援及び職業能力評価など、自助とは、個人主導の職業能力開発などである。

12 1947～1949年に出生のベビーブーム世代を指す。堺屋太一氏の著書「団塊の世代」でこの世代を「団塊の世代」と命名した。

図表1 2 4 年齢階級別就業率の推移

(%)

		1993	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05年
男女計	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	57.7
	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	69.3
	15～19歳	16.9	16.3	15.6	15.8	16.3	16.1	15.5	15.5	15.6	15.1	14.6	14.4	14.7
	20～24歳	71.3	70.8	69.9	69.7	69.5	68.6	66.3	66.6	65.5	64.1	63.2	62.6	63.5
	25～34歳	75.9	75.8	75.9	76.7	76.8	76.1	75.8	76.1	76.1	75.8	76.2	77.0	77.3
	35～59歳	80.2	79.8	79.5	79.7	80.2	79.5	78.8	78.6	78.4	77.9	78.0	78.2	78.6
	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	52.0
男性	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	69.9
	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	80.4
	15～19歳	17.5	16.8	16.1	16.5	17.2	16.4	15.7	15.8	15.6	15.4	14.4	14.3	14.7
	20～24歳	71.9	71.1	69.9	70.0	70.3	68.8	66.2	65.7	64.6	64.1	62.9	61.5	62.2
	25～34歳	95.0	94.5	94.1	94.3	94.0	92.8	91.9	91.9	91.1	90.1	89.9	90.0	90.0
	35～59歳	95.7	95.2	95.0	95.1	95.1	94.3	93.7	93.5	92.9	92.2	92.3	92.4	92.5
	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	65.9
女性	計	49.0	48.7	48.4	48.3	48.6	48.1	47.4	47.1	46.8	46.1	45.9	46.1	46.3
	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	58.1
	15～19歳	16.3	15.8	14.8	14.9	15.3	15.7	15.2	15.0	15.6	14.7	14.9	14.5	14.9
	20～24歳	70.7	70.5	69.8	69.2	68.9	68.4	66.7	67.3	66.1	64.5	63.4	63.6	65.0
	25～34歳	56.2	56.8	57.3	58.5	59.2	59.1	59.4	59.7	60.7	61.1	62.0	63.5	64.1
	35～59歳	64.7	64.4	64.1	64.4	65.3	64.7	63.9	63.9	64.1	63.5	63.8	64.1	64.7
	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	39.0

資料出所：総務省統計局「労働力調査」

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、適切な労働条件の確保により就業意欲を喚起することを基本に置いた上で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（図表1-2-4参照）

そして、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力需給に影響を与える要因についても、質量両面での労働力需要及び供給の増加が図られるよう、就業促進的なものとしていくことが求められる。

以上のように、就業を通じた社会参加を促進するためには、就業意欲・能力の向上という労働力供給側の対応のみならず、労働条件の整備など労働力需要側の対応、労働力需給調整機能の強化や就業促進の観点からの諸制度設計など労働市場及び関連制度を整備する公的部門の果たすべき役割が大きいことにも

留意すべきであろう。

(1) 就業への参加の拡大余地が相対的に大きい層への対応

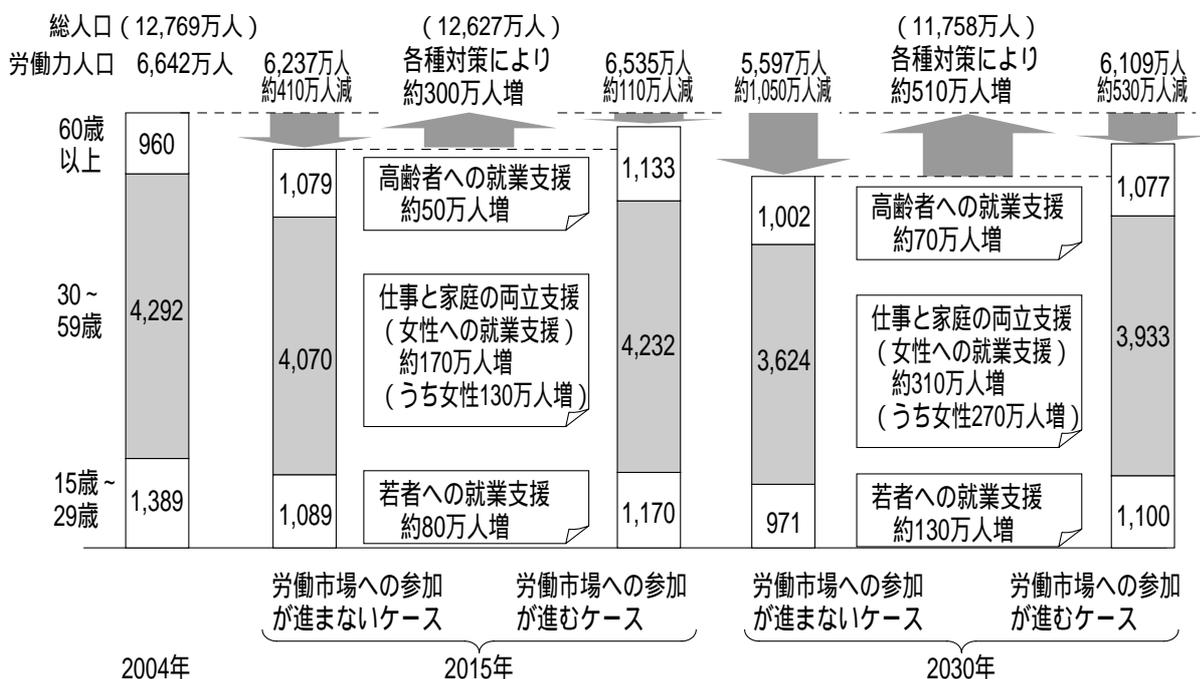
～若年者・女性・高齢者

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、さらには非正社員などの能力の一層の活用が求められよう。

特に、若年者、女性、高齢者は、相対的に就業参加余地が大きいグループとして期待される。若年者には、そもそも労働市場に参加していない、いわゆる

図表1 2 5 労働力人口の見直し

人口減少下において、若者、女性、高齢者などすべての人の意欲と能力が最大限発揮できるような環境整備を図ることにより、将来の労働力人口の減少は相当程度抑えることが可能。



資料出所：総人口については、2004年は総務省統計局「人口推計」、2015年、2030年は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2002年1月推計）」による。
 労働力人口については、2004年は総務省統計局「労働力調査」、2015年、2030年は雇用政策研究会（厚生労働省職業安定局長の懇談会）の推計（2005年7月）による。
 （注）「労働市場への参加が進むケース」とは、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。

ニート等若年無業者やいわゆるフリーターなど能力の有効活用を図る可能性のある者が数多く含まれる。女性については、欧州主要国では見られない労働力率のM字の谷に当たる層がある。高齢者については、その高い就業意欲に比して活用が進んでいない等の状況がある。

厚生労働省の「雇用政策研究会報告書」(2005年7月)では、こうしたグループの労働市場への参加を促進する各種の対策を講じることにより、各年齢層における労働への参加状況が現状のまま推移した場合と比べて、2015年には約300万人、2030年には約510万人上回る労働力人口となるものと見込んでいる¹³(図表1-2-5参照)。

今後、若年者、女性、高齢者の労働市場への参加、就業を増加させていくための具体的な方策としては、以下のようなものが挙げられよう。

(若年者)

若年者については、いわゆるニート等の若年無業者やフリーターへの対応により、将来の社会的負担の増加を防止するとともに社会経済を活性化していくことが重要であるが、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、就職に際して、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。

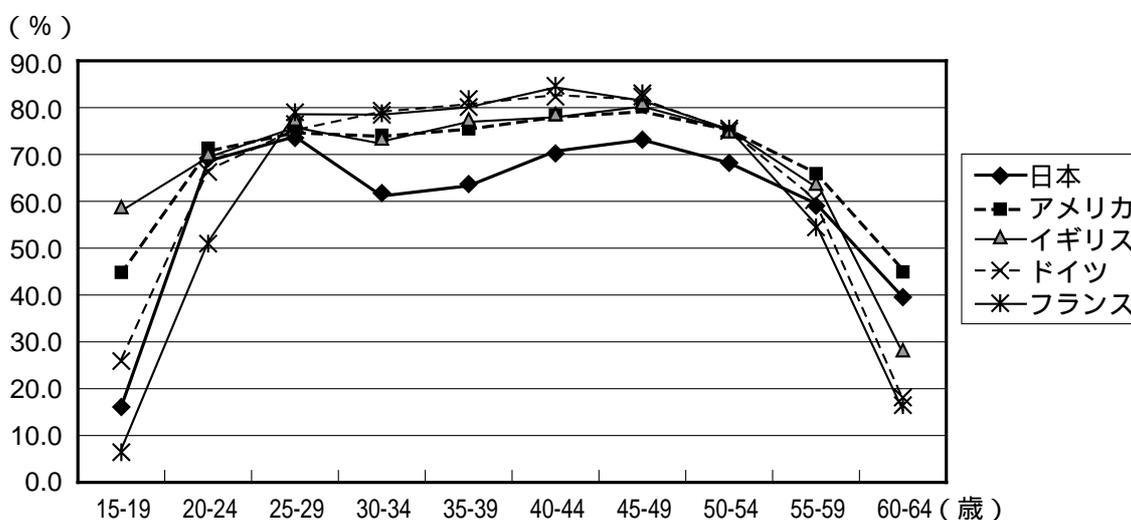
ところで、先進諸国でも、現在、我が国で見られるいわゆるニートやフリーターに似た若年層への対応が以前から課題とされてきた。特に、欧州主要国では石油危機以降、失業率が高止まりする中で若年失業者の増大が社会問題化し、様々な対応が行われてきたところであり、その中には我が国にとって示唆に富むものも多い。例えば、若年者失業問題への対応に当たって、若年者が社会に出るまでの期間が長くなっていることや、産業・就業構造の変化、厳しい経済・雇用情勢などにより若年者が全般的に社会への関心を失い社会的に排除さ

13 同報告では、今後、2030年頃までの実質経済成長率を0.6~0.7%(一人当たり2%)程度と見込んでいる。なお、労働市場への参加が進む場合でも、労働力人口は現在(2004年、6642万人)より500万人以上減少する(2030年、6109万人)と見込まれることに留意が必要である。

れた層が生じていることなどを踏まえ、職業スキルを付与する施策のみならず、市民としての自立意識の育成や若年者の社会参加を促進する施策も含めた幅広いキャリア形成支援施策が実施されている¹⁴。

今後、我が国でも社会経済が高度化・複雑化し、個々の若年者の置かれる立場も多様なものとなることが想定される中で、こうした社会参加促進施策はより重要となるものと考えられる。

図表1 2 6 主要国の女性の年齢階層別労働力率（2003年）



資料出所：OECD（2006）*Employment Outlook*
 （注）15-19歳の区分は、アメリカについては、16-19歳

（女性）

女性については、出産・育児などにより年齢別労働力率はM字型カーブとなっており、欧米諸国との差がみられる（図表1-2-6参照）。

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は、就業へのアクセスの改善¹⁵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。

なお、出産・育児後も就業を継続する意欲・能力がある女性については、育

14 小杉・堀編（2006）を参照した。

15 公共職業安定機関においては、2006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っている。

児休業制度単独では出産後の就業継続効果は期待できないが、育児休業制度と保育サービスや親族援助を組み合わせると就業継続効果が高まるとの研究がある¹⁶。こうした女性の休業後の就業率を上げていくためには、親族援助が困難である都市部や非農業地域などにおいては、保育サービスも併せて充実していくことが求められよう。

さらに、パート労働等短時間労働に従事する女性の労働力供給の増加を図るためには、これらの層の就業参加を阻害することになっている場合もある税制・社会保障制度等¹⁷を、労働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¹⁸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。

特に、労働力供給の増加が収入の増加に必ず結びつく（労働力供給の増加により収入が減少することがない）ことを明示できるようにすること¹⁹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である。例えば、女性パート労働者の場合、その多くが年収130万円未満であれば配偶者の被用者保険制度（年金・医療）で費用負担が行われ、自ら保険料納付を要しない制度を意識して就業調整を行っている者が多い。

一方、使用者の側の視点に立つと、女性パート労働者等短時間労働者については、社会保険料負担を要しない低コスト労働力として認識されており、これが非正規雇用への労働力需要のシフトを生んでいる要因ともなっている。この

16 労働政策研究・研修機構（2006b）

17 企業等によっては、配偶者の所得が一定に達するまでは定額の手当を支給し、一定額を超えると支給を停止するという配偶者手当を有している。これも、手当の支給・不支給の断層に位置する一定の短時間労働者層に対して、手当が支給停止とならない水準への就業調整を行う誘導効果を持っていると考えられる。

18 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、又は、収入の増加額の方が、納税額や社会保険料等公租公課等による控除の増加額より大きくなるようにする（広義の限界税率が1未満になるようにする）など、労働のインセンティブを与える等。欧州ではmake work payといわれる対応。

19 まず、パート労働者等短時間労働者に対する被用者保険の適用範囲の拡大が考えられる。現在の制度では、配偶者が正規雇用者で被用者保険に加入している場合、年収130万円以上の短時間労働者は、自らの保険料負担は発生するが使用者の保険料負担が生じない国民年金・国民健康保険の被保険者、年収130万円未満の者は、配偶者の被扶養者となり国民年金の第3号被保険者・健康保険の被扶養者となり自らの保険料納付も要しない。

図表1 2 7 業務ごとの高齢者の遂行能力判断

(%)

業務内容	60歳台後半でも十分できる	60歳台前半でも十分できる	十分とはいえないができる	どちらかといえばできない	殆どできない	分からない	無回答
	高齢者もできる			高齢者にはできない			
製造・組立	6.6	16.7	29.8	11.4	4.0	8.9	22.6
	53.1			15.4		-	-
販売・営業・サービス	10.0	25.0	28.9	12.9	5.0	3.0	15.3
	63.9			17.9		-	-
管理・監督	17.1	33.1	22.2	4.6	1.4	3.4	18.3
	72.4			6.0		-	-
企画・立案	6.2	15.9	25.8	17.4	8.0	5.6	21.0
	47.9			25.4		-	-
研究・開発・技術	4.5	11.1	23.0	19.0	11.1	8.2	23.1
	38.6			30.1		-	-
広報・宣伝	5.9	14.5	25.6	15.6	7.4	7.1	24.0
	46.0			23.0		-	-
コンサルタント・研修	13.6	24.9	21.9	5.8	4.1	6.0	23.7
	60.4			9.9		-	-
仕入れ・調達	7.7	24.7	29.3	8.4	3.0	4.8	22.2
	61.7			11.4		-	-
機械等のメンテナンス	6.3	21.2	29.8	11.4	5.8	4.6	21.0
	57.3			17.2		-	-
庶務・経理等の事務	15.9	32.9	25.3	4.8	1.6	2.6	17.0
	74.1			6.4		-	-
医療・介護	5.0	16.5	27.9	10.9	3.8	11.1	24.8
	49.4			14.7		-	-
清掃・警備等	26.8	31.1	19.2	1.7	0.5	3.2	17.6
	77.1			2.2		-	-

資料出所：高齢者雇用開発協会「高齢社会対応ビジネスと高齢者雇用の可能性に関する調査研究報告書」(2001年)

ような労働時間による不均等な社会保険費用負担は、短期的な景気変動への対応やコスト節減をより重視する傾向を強めつつある企業の経営スタイルの変化と相俟って非正規雇用化を進行させる一要因となったといえる。また、雇用者である配偶者を有するパート労働者等の側でも、年金保険料を負担しなくても良い水準に労働力供給を抑制する傾向にある。

したがって、就業調整による就業促進や労働力需要の歪みを是正する観点から、パート労働者等への厚生年金の適用の拡大など関連制度の是正が望まれる。

(高齢者)

高齢者については、体力や就業意欲は以前より向上している一方、労働力需

給は厳しくなる傾向にある。因みに、男性高齢者（60～70歳）の就業理由²⁰を見ると、「経済上の理由」（「自分と家族の生活を維持するため」、「生活水準を上げるため」）が占める割合が6～7割と最も高い。勤務形態をみると、雇用者は普通勤務が5～7割となっているが、就業を希望したが適当な仕事が見つからなかった者については、年齢が高くなるに従って短時間勤務を希望する者の割合が高くなるものの60～64歳では「普通勤務で雇われたい」と「短時間勤務で雇われたい」がそれぞれ4割弱、4割強を占めている。また、業務ごとの高齢者の遂行能力²¹を見ると、分野によりばらつきはあるものの、「高齢者にはできない」とする割合が「できる」とする割合を上回る業務内容は皆無である（図表1-2-7参照）。

因みに、生産年齢人口、特に女性の就業率は高い水準にあるものの、高齢者の就業率は我が国より20%程度低い水準にあるオランダでは、1990年代までは高齢者を雇用障害者給付の対象者として認定し、当該給付を、労働協約による早期退職協定や失業保険と並ぶ早期退職の受け皿として活用していた。しかし、現在では方針を転換し、雇用障害者として認定していた高齢者の労働市場への再統合を図る中で早期退職慣行は解消されつつある。さらに、高齢者を含めた雇用障害者や身体障害者等の部分障害者の就業参加を可能とするためのパートタイム就業促進の方針が示され、その推進のため、雇用障害者の就業能力の開発・維持等が課題として掲げられている²²。このように、オランダでは、企業及び高齢者の意識が未だ高まっているとはいえない国内の現状も踏まえながら、能力開発も課題として掲げつつ高齢者等の雇用促進のための努力が行われている点は注目に値しよう。

ところで、我が国についてみれば、パート労働者等短時間労働に従事することを希望する者も含めた高齢者の就業インセンティブの向上による労働力供給の増加を図るためには、これらの層の就業参加を阻害している採用等に係る実質的な年齢制限などの就業阻害要因の改善のための環境整備の促進、また、短時間労働に従事する女性に対する対応と同様、税制・社会保障制度について労

20 厚生労働省「平成16年高齢者就業実態調査」

21 高齢者雇用開発協会（2001）

22 本部分は、正木・前田（2003）、労働政策研究・研修機構HP（海外労働情報）を参照した。

働供給を増加させればそれに応じて賃金、給付と税等控除の合計額が増加する（減少しない）ようにするなど、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を通じ、より雇用促進的なものとしていくことが求められる。

以上を勘案すれば、我が国においては、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、年金の支給開始年齢の65歳への引上げスケジュール及びこの層の体力面及び能力面並びに就業希望内容のばらつきが大きくなるという実態を踏まえつつ、就業希望者が適切な就業形態と職業を選択することを可能とするような制度面・環境面の整備を行うことにより、就業参加を促進することが望ましい。

このため、公的部門においては、意欲・健康状況・能力等に応じて高齢者が保有する知識の更新等を図るための職業能力開発の実施、既往のキャリア及び職業能力等を踏まえた適切な職業相談・紹介を行うための労働力需給調整機能の強化、また、企業に対する高齢者の職務設計、職業能力開発、職場環境改善

図表 1 2 8 職業生活から引退すべき年齢

(%)

性 年齢階級	日本 (2000)	アメリカ (2000)	イギリス (2000)	ドイツ (2000)	デンマーク (1985)	スウェーデン (2000)
男性						
40歳代ないしそれ以前	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
50歳ぐらい	0.1	1.2	1.0	0.5	1.0	0.4
55歳ぐらい	0.3	5.0	4.7	4.0	2.9	2.3
60歳ぐらい	11.1	16.2	48.1	47.0	33.4	45.8
65歳ぐらい	40.3	45.3	24.4	42.2	33.5	42.3
70歳ぐらい	31.3	15.5	5.3	2.2	8.8	3.4
75歳ぐらい	7.7	2.5	0.7	1.5	0.6	0.4
80歳ぐらい	2.8	0.8	0.8	0.3	0.6	0.0
その他	5.8	8.1	12.5	2.3	3.9	5.5
無回答	0.5	5.3	2.5	0.0	15.4	0.0
女性						
40歳代ないしそれ以前	1.6	0.7	0.3	0.9	1.8	0.2
50歳ぐらい	3.5	2.6	3.5	3.6	4.9	1.1
55歳ぐらい	5.4	7.4	10.6	25.9	11.4	5.0
60歳ぐらい	29.9	23.6	55.1	57.2	39.7	52.6
65歳ぐらい	34.9	37.2	11.4	8.0	18.0	33.2
70歳ぐらい	14.2	12.0	2.3	2.0	3.2	2.4
75歳ぐらい	3.3	2.0	0.6	0.1	0.3	0.1
80歳ぐらい	1.0	0.9	0.6	0.1	0.4	0.0
その他	5.3	7.8	13.1	2.2	3.4	5.4
無回答	0.9	5.8	2.6	0.0	16.9	0.0

資料出所：内閣府「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」(2000年、1987年)

(注) 1) 各国それぞれ60歳以上の男女約1,000人を調査対象としている

2) ()内は調査年を示す。

等のための情報・ノウハウの提供、さらには税制・社会保障等を含めた制度面の設計による労働力供給側・需要側双方への働きかけなどの対応が求められる。

なお、改めて言うまでもないことではあるが、我が国の高齢者の就業意欲は、国際的に見ても高い水準にある(図表1-2-8参照)。こうした我が国固有のメリットが有効に活用され、社会全体としての活力の維持・向上に結び付けることができるようにしていくことが重要である。近年、負担軽減による経済活性化の観点から高齢者の労働供給増大の必要性についての議論も見受けられるが、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とも十分認識すべきである。このため、企業等労働力需要側においては、少子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の対象から除外する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を増大させていくよう制度整備や教育訓練面も含めた職場環境の改善に努めていく必要がある。

ところで、公的部門においては、コスト面から高齢者のボランティア活動への期待を高めるような動きも一部で見られるが、年金等高齢者への給付が削減される中で、無給のボランティアに期待することが困難化することも考えられる。したがって、高齢者NPOやコミュニティ・ビジネス²³の創設を促進し、こうした場を通じての有償労働による社会参加を奨励していくことも検討に値する。

(2) 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。ここでは、職業能力の付与を含めた労働力供給側及び労働

23 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。

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る。

若年無業者については、既に触れたとおりであるが、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ことの認識を高めることや社会生活の基本的なルールを認識す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。

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の実施の支援等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支援の充実強化が重要である。

なお、企業の側においても、就業能力を有しながら就業意欲を喪失している者の増加は、特に人口減少下で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る。

2 就業機会の確保・創出

人々の就業意欲・能力を向上させ、労働力供給を増加させるだけでは就業者数の増加、就業率の向上は実現しない。就業を通じた社会参加の促進は、労働力供給に見合った労働力需要があって初めて実現するものである。また、労働力需要は、量的な面だけでなく、全体として質的な面も確保されることが望まれる。現在、社会問題ともなっている若年者の雇用問題についても、適切な労働条件を確保できるだけの労働力需要の不足が影響しているものと考えられる。

また、質・量両面を伴った労働力需要が確保され、就業面を含めた国民生活の持続可能性が確保されるようにするためには、安定的な経済成長を実現するとともに我が国の産業全体として高付加価値化を図っていくことが必要となる。ここでは、人件費について、最近しばしば目にするような「理由なく聖域視されてきた無駄が多い固定コスト」という見方をするのではなく、「国民生

活の持続可能性の確保を基礎に、社会経済を活力あるものとし健全な発展が図られていくために必要なコスト²⁴」であるということを再認識することが求められる。

したがって、企業・個人を問わず国民全体として、過度に安価な製品・サービスの提供を追求する中で人件費を中心としたコスト削減により更なる低価格の追求を至上命題とするデフレ促進的思考から脱却していくことも求められる。また、我が国社会経済を円滑に運営していく上で必要不可欠である職業に対しては、一企業の視点ではなく社会全体としての視点から、税と公的部門を適切に活用していくようなことも検討対象とすべきである²⁵。

就業機会の創出により社会参加を促進するためには、就業に対する満足度を向上させて就業参加意欲を喚起し、就業率の向上が図られるようにしていくことが最も基本に置かれるべきである。

しかし、当機構において実施したアンケート調査により企業等の従業員の現状²⁶をみると、正社員と非正社員ともに「仕事全体」への満足度は4割程度と低く、また、各要素について正社員と非正社員を比較すると、「雇用の安定性」、「収入の安定性」での満足度は正社員の方が高いが、「仕事内容」、「労働時間」、「仕事上の不安や悩み・ストレス」等については非正社員の方が満足度が高くなっている。このように、正社員・非正社員とも仕事全体に対する満足度は低い中で、特に、企業活動の中核を担う正社員の仕事内容や労働時間に対する満足度が非正社員より低くなっている点には注意を払う必要がある。このデータからは、労働力需要に関し、量的な面はともかく、就業意欲ひいては生産性に影響を与える質的な面では問題があると解釈することができよう。

したがって、今後、就業機会の確保・創出を図っていく際には、量的な面だ

24 今回（2002年1月～）の景気回復過程のように、長期的に景気が回復する中でも、所得の伸び悩みから個人消費が低迷する場合、外需や設備投資など安定的・永続的でない要因に頼った経済構造となることが懸念される。

25 例えば、看護師や介護労働者については、我が国の労働力だけでは需要を賅い切れずとして外国人労働者の導入が開始されることとなった。しかし、こうした分野では、国内労働力供給は十分にあるものの労働時間や賃金等労働条件の制約から需要を満たすことができていない面も指摘されている。したがって、社会的に必要とされる分野については、その必要性に応じて労働条件を設定し、国内で活用されていない層の就業促進に貢献できるようにしていくことも考えられる。

26 労働政策研究・研修機構（2006n）

けでなく就業者の満足度を高めるような質的な面も確保され、可能な限り多くの人々が就業を魅力的なものとして感じることができるようになっていくことにより、社会経済の持続性を高めていくことが期待される。

さて、経済構造の変化に伴う労働力需要構造の変化に目を転じると、国際競争の激化、技術進歩サイクルの短期化などにより、企業の存続期間を短期化する方向の力が強ま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主軸とした「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」をも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るべきという考え方²⁷が示されている。

したがって、既存企業の構造転換、規模拡大や新分野進出等による雇用の維持・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めた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が高まっている²⁸（図表1-2-9参照）。

図表1 2 9 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：総務省統計局「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

27 雇用政策研究会（2005）

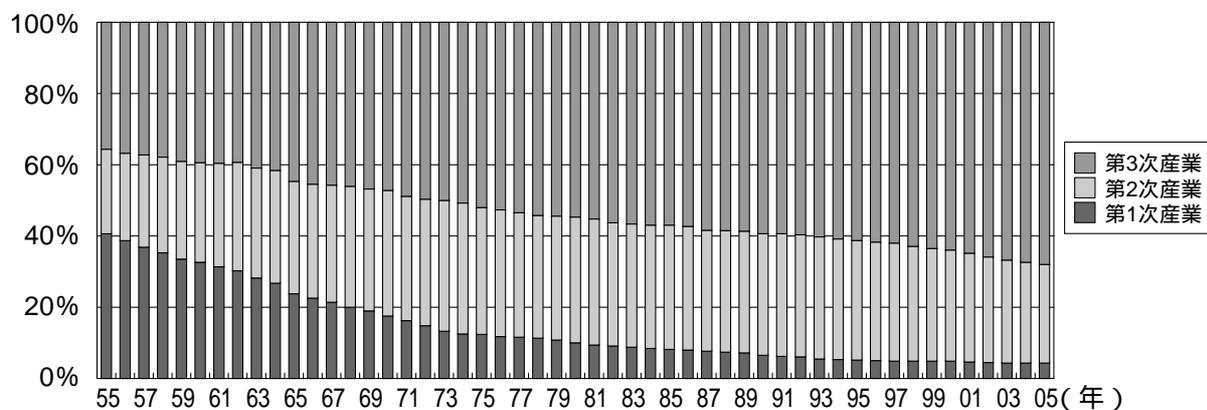
28 現在、厚生労働省においては、受給資格者創業支援助成金、高年齢者等共同就業機会創出助成金、地域創業助成金などにより、新規雇用を伴う創業について助成を実施している。特に、地域創業助成金においては、市町村等が自ら選択した重点産業を地域貢献事業として助成対象としている。

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・育成が最も重要な要素の一つとなる。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。

さらに、製造業の生産性の上昇や社会経済構造の高度化に伴う産業構造の変化の中で、就業者比率が上昇している産業における更なる需要の喚起や生産性の向上への努力も、就業機会の確保・創出を図っていく上で重要性を増していくことになる。

第3次産業の就業者数及び就業者比率が高まりつつあるが、第3次産業に従事する人々の多くは低生産性部門に従事している。しかし、将来は、まず、国際的な優位性を持つ高生産性部門で国全体としての付加価値を生み出し、これが、

図表1 2 10 第1次、第2次、第3次産業就業者構成比の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

図表1 2 11 サービス業等の生産性の水準 (2005年、産業計 = 100)

	産業計	製造業	卸売・小売業	サービス業
生産性の水準	100.0	117.4	86.6	67.0
就業者数の割合	100.0	18.3	18.2	36.6

資料出所：内閣府「国民経済計算」より試算

(注) 1) 産業計は、農林水産業、鉱業、製造業、建設業、電気・ガス・水道業、卸売・小売業、金融・保険業、不動産業、運輸・通信業、サービス業の10産業の合計である。

2) 卸売・小売業、サービス業は第3次産業に属する。この2つの産業の就業者が第3次産業に占める割合は、76%である。

図表 1 2 12 将来の産業別・職業別就業者の推計

将来推計によれば、就業者の産業構成及び職業構成の大きな変化が見込まれる。

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・分類不能の産業
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（2006）「2005年度 労働力需給の推計」資料シリーズ No.12

（注）1）2030年の推計値については、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」（厚生労働省、2005.7）の「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。

2）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」（厚生労働省、2005.7）

労働政策研究・研修機構（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 - 」資料シリーズ No.6

国民生活水準・利便性の向上に役立つ分野のサービス業など第3次産業分野の生産性の向上と相俟って同産業の製品・サービスの消費に回されるという循環を築いていくこと等が求められよう。こうした循環を築くことができれば、国民全体として、従事する産業分野にかかわらず高水準の生活水準を実現することが可能となり、望ましい経済の姿となるであろう（図表1-2-10、1-2-11参照）。

このような経済構造を実現するためには、サービス産業を中心とした第3次産業分野における製品・サービスの差別化や革新（イノベーション）による需要の喚起及び付加価値面での生産性の向上、さらにはこれらが可能となるような基盤（インフラ）整備が求められる²⁹。これらが実現されれば、同産業分野における需要の拡大等を通じて就業の質の向上及び労働力需要の増大が図られることになる。また、労働力需要が増大する分野における就業の質の向上は、他産業からの労働移動の円滑化に資するであろう。

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就業の質の向上を伴った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1-2-12参照）。

（創業等による雇用創出を促進するための対応³⁰）

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ことが求められるものである。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。したがって、

29 補論：例えば、外国人観光客招致による観光関連産業の振興によってこの分野での生産性の向上を図る場合には、接客、宿泊施設、輸送手段の品質の改善のみならず、観光資源となる文化的遺産や自然及びそうした観光資源が所在する地域全体の開発を規制し保存するなど、我が国全体としての観光資源の基盤整備の面も含め総合的により魅力的なものとしていくことも重要であろう。

30 地域における対応は、本節の「5 地域雇用戦略」で扱う。

創業企業に対する人材面での支援は、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。

また、中央における財政制約の強まりの中で、各地域経済及び雇用・就業の活性化に地域自らが果たすべき役割は増大していく。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とされるからである。

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には、各地域レベルにおける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、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、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、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る。

地域レベルでの創業等促進による経済活性化及び就業機会の創出支援に当たっては、以上の中央レベルでの活性化策をも踏まえつつ、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地域の戦略に基づいた助成措置、融資、税制の活用、職業能力開発施策と連携した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³¹が有効であろう。

なお、創業間もない求人の費用負担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、公共職業紹介機関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、

31 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、高年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年3月までの措置)等による支援が行われている。

雇用創出促進の観点から重要となろう。

3 新たな雇用・就業のセーフティネットの整備

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。これはまた、再チャレンジを可能とするための基本となるものでもある。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、様々な面での競争が激化するとともに技術やニーズの変化の速度が速まるため、企業の平均存続期間を短期化する方向に作用する力が強まるとともに、産業構造の変化や就業に求められる知識・能力等の変化の速度が速まるものと考えられる。また、個別企業レベルでは、人材育成などの費用を積極的に投下しようとしないうち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。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ことも見込まれる。

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重要となる。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。

したがって、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、労働移動に当たって、更に職業スキルを高めることを可能とするような職業能力開発機会の提供、労働市場（求人）に関する正確な情報の全ての人々への提供、外部労働市場の整備による選択肢の拡大の下での就業希望者の意欲・能力の適切な把

握を伴った労働力需給調整機能の強化などにより、労働移動に伴う失業期間の短期化及び職業スキルの継続・向上が図られるようにすることが求められる。

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、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（労働者）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、労働者の職業能力評価基準の策定や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への対応など、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も、明確に位置付けるべきであろう³²。

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職業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が社会的責任として求められるようになるう。

32 労働者自身が、自ら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、その目的を実現するために、自らの職業生活の設計を行い、これに基づいて、計画的な自己啓発等に取り組むことが必要であるとともに、事業主の行う職業能力開発にあっても、労働者の職業生活の設計の内容について十分に配慮することが必要であることから、2001年の職業能力開発促進法改正時に同法第2条第4項に「職業生活設計」についての定義規定が設けられた。また、職業能力開発促進の基本理念を定めた同法第3条において、経済的環境の変化による業務の内容の変化に対する労働者の適応性の増大や転職に当たっての円滑な再就職に資するよう、職業能力開発は、労働者の職業生活設計の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われるようにすべきことが規定された。さらに、同法第3条の2では、第3条の基本理念に従い、労働者が教育訓練や実務経験、技能の評価等を通じて自発的な職業能力の開発・向上を行うためには、事業主からの適切な配置その他の雇用管理に関する配慮を受ける必要があること等が規定された。

なお、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のための具体的対応としては、以下のものが挙げられよう。

(1) 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能力及び職業指導能力の体系的・組織的な向上等により職業選択に係る専門的知見に基づく相談・助言・支援機能の強化を図り、就職希望者の意欲・能力に見合った適職選択を容易にするとともに就職に至る（失業）期間の短期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々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ながら、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期待される。なお、ドイツやアイルランド³³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る。

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、労働時間及び休暇の設定や、裁量労働制を採用する場合には成

33 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（樋口・児玉・阿部編著（2006）、OECD（2004a）より）。

果目標及び評価設定の面での配慮が求められよう。

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も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、人的資源の有効活用という観点からも、失業者の再就職支援と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、誰もが労働移動によりスキルアップできるようにするための訓練の提供を行うための対応を強化していくことが求められる。

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、創業間もない企業及び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も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これまで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、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³⁴が担ってきた部分大きい。将来は、雇用創出や企業の柔軟な事業転換の占める位置付けが高まる中で、外部労働市場を介した労働移動への対応、個人主導の職業能力開発の促進、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

34 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（労務行政研究所編（2004）「雇用保険法」参照）。

割は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、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。失業の予防、就職及び労働移動の円滑化、職業能力開発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求められよう。

(2) 就職困難者への対応

全ての人を対象とした雇用・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不可欠である。また、いわゆるフリーターなど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も、将来の社会参加をしない者の増加を防止する上で重要なことである。

現在、長期失業者、若年無業者、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、試行雇用（トライアル雇用）の活用と併せて職員の専門知識の更なる向上や組織としての情報収集能力の向上などの対応の充実³⁵が求められる。

なお、この分野では、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ことも求められよう。

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の意義)

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、ニートと呼ばれる就学も就業もしておらず職業訓練も受けていない若年無業者等の増加の要因の一つとして、若年者の勤労意識の希薄化があるとの指摘がなされている。この勤労意識の希薄化の背景の一つとして、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に起因する社会とのつながりの希薄化が挙げられよう。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。

今後、多様な知恵の時代の社会経済では、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

35 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などの不安定な立場の若者の増加等に対応し、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。

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、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、企業、学校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、社会全体では国及び地方自治体と企業、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る。

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、それぞれの段階さらには社会全体が問題意識・課題を共有し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とともに様々な面での社会参加と課題への対応を円滑化する基盤となる。

(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がある人々や、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ニートなど若年者層、生活保護受給者や長期失業者等のうち、就業能力を有してはいるが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、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。いわゆるニートなどの若年無業者等への対応については、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訓練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、高齢者や主婦等の中で若年層との意思疎通能力に優れた者をコミュニケーションを担当する専任の職員として配置することなども考えられよう。

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機関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。

ところで、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、仮に、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望ましい。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いわゆるニート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。今後は、人々の意識の多様化、特に若年者の意識の変化も踏まえ、ボランティアについても社会参加の有用な形態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³⁶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

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も若年者への対応も含めた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。このため、今後はボランティアやNPO等の団体の活動を促進するための支援の強化、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の強化等の公的支援の充実を図ることなどが考えられよう。

5 地域雇用戦略

(地域雇用戦略の策定が求められる背景)

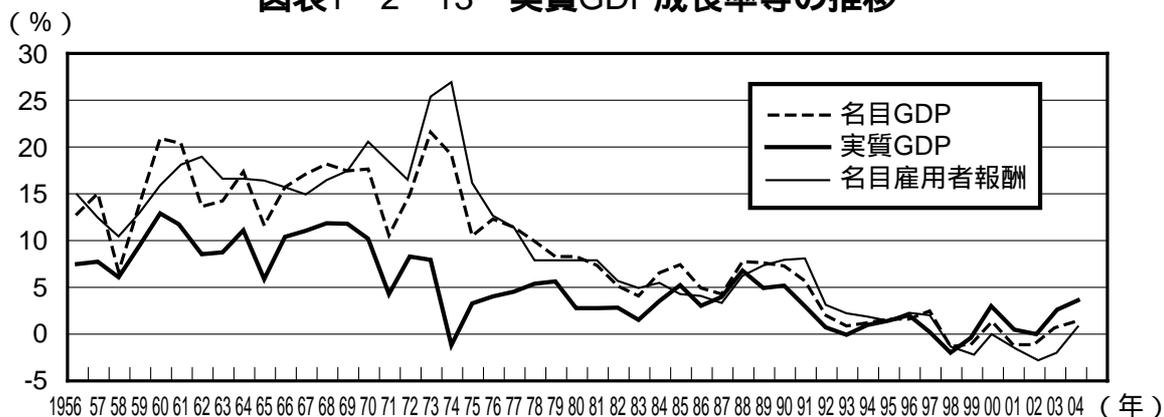
現在、経済成長率の鈍化等を背景とした中央レベルの財政制約の強まり及び地方分権の推進を背景として、中央から地方への公共事業の実施を通じての所得移転は縮減されており、これらは雇用吸収力や競争力のある産業に乏しい地域における経済・雇用情勢を悪化させたり、景気回復期における雇用情勢の改善を緩慢なものとする要因となっている(図表1-2-13、1-2-14、1-2-15、1-2-16、1-2-17参照)。

特に、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、経済・雇用情勢の地域間格差を拡大し、さらには国土を荒廃させ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る。

こうした環境変化の中で、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、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。

36 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。

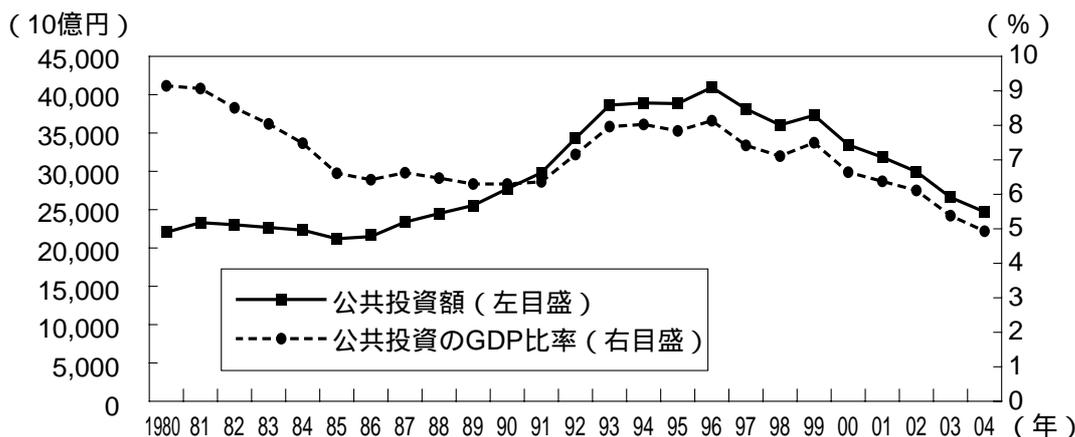
図表1 2 13 実質GDP成長率等の推移



資料出所：内閣府経済社会総合研究所「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 14 公共投資額と公共投資額のGDP比率(名目)



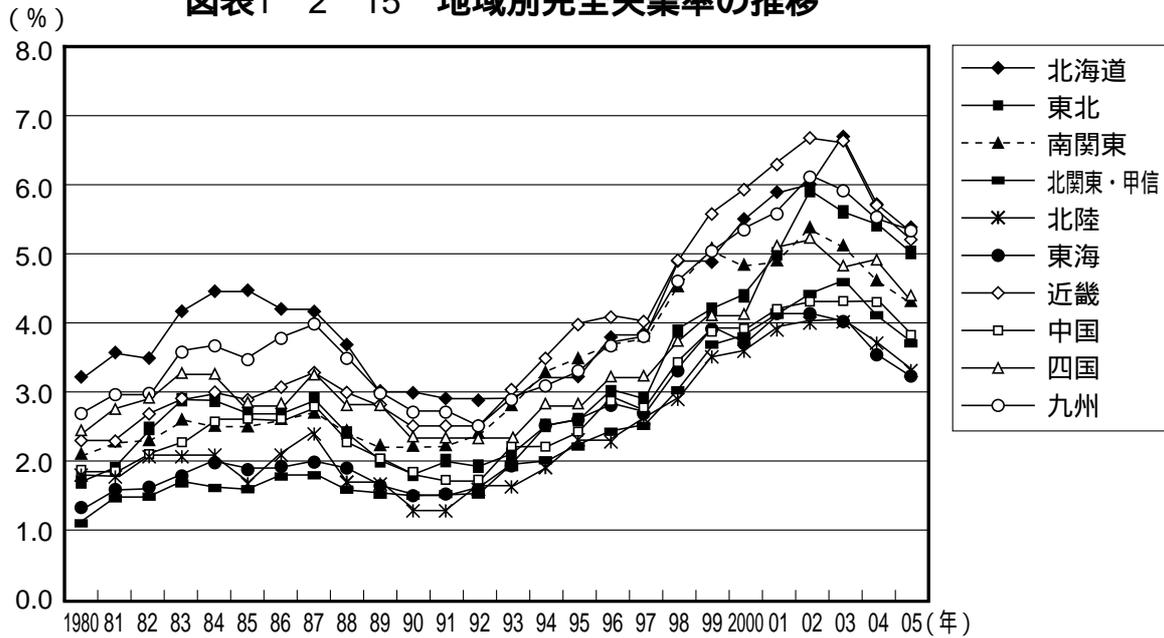
資料出所：内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算年報 平成18年版」

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。

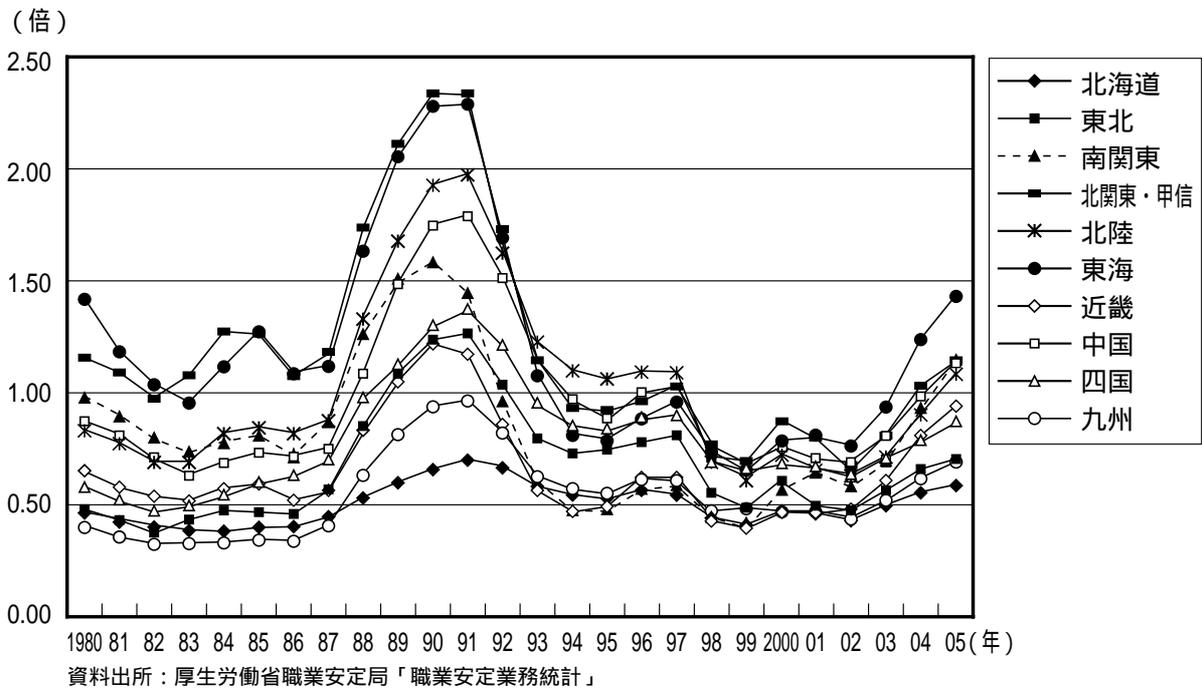
第二に、地域の人々がゆとりと豊かさを実感できる基盤となる質量伴った就業機会を確保していくためには、地域自らが中心となり経済の活性化を図っていくこと。

第三に、地域における全般的なコミュニケーションを確保することによって全員が社会にかかわっていけるような基盤をつくることである。

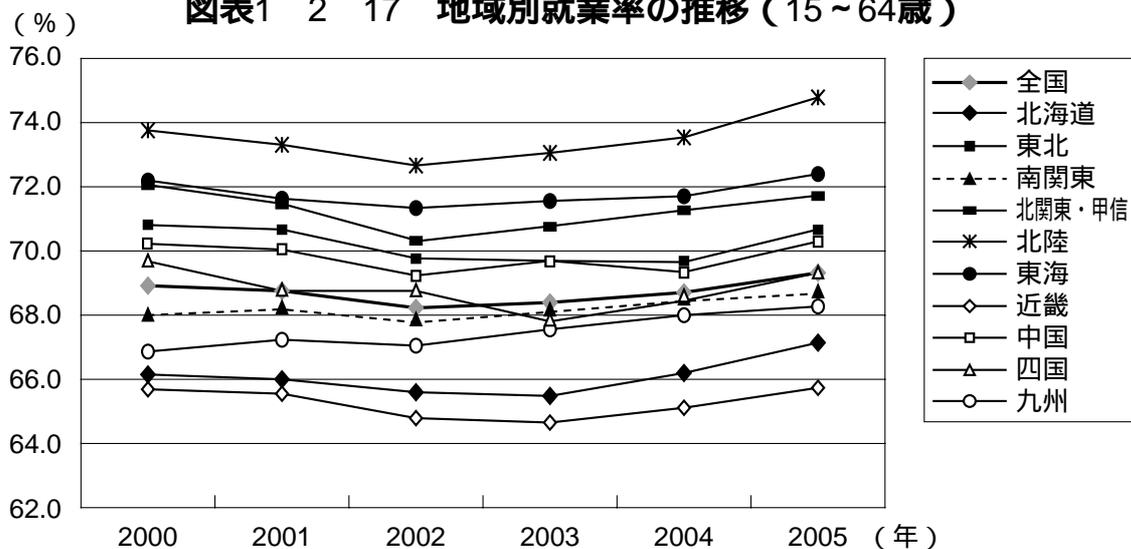
図表1 2 15 地域別完全失業率の推移



図表1 2 16 地域有効求人倍率の推移



図表1 2 17 地域別就業率の推移（15～64歳）



資料出所：総務省統計局「労働力調査」より作成

このため、地域レベルにおいて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ていることなどが挙げられる。ちなみに、地域における雇用情勢は、産業構造や人口構造の影響を受けるものである。これまでも労働移動頻度が高くなる傾向にある第3次産業比率が高い地域では失業率が高くなり、製造業比率が高い地域では失業率が低くなることが指摘されてきた。こうした地域属性が雇用情勢に与えた影響について1990年と2000年を比較分析した研究³⁷によれば、地域間格差の多くを地域別の産業構造の違いが説明すること、雇用情勢が悪化した地域における求職意欲喪失者を見ると、35歳以上の層では家事従事者や学生の割合が高まったのに対し、若年層（15-34歳）ではニート（無業者）化が進んだことなどが観察されている。

37 勇上（2005）

したがって、第一及び第二の目標、すなわち、多様な知恵の時代の下での競争の激化、人口減少の進行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の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、こ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。なお、こうした地域全体のコミュニケーションを基盤とした地域における社会参加と共助（各主体の連携と参加による助け合い）の推進は、育児、介護、若年者を含めた地域教育、高齢者の活用の場の確保等の様々な課題への対応を容易にし、地域社会経済の活性化に資するであろう。

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、産業・需要構造や人口構成を考慮した上での創業及び企業立地の促進などによる雇用・就業の場の拡大並びに人材育成及び技術開発等の推進による地域内人的資源の蓄積と労働力需給調整機能面などでの対応、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る社会参加・就業意欲の向上が求められる。さらに、地域社会経済の活性化のためには、コミュニケーションを基盤とした共助の推進による地域内の課題への対応が有効であろう。こうした多方面にわたる対応を統一的に実施し、地域における雇用・就業の拡大に結びつけていくためには、関連施策の有機的連携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の策定が求められる(図表1-2-18参照)。

図表 1 2 18 将来の地域別就業者数の推計

現在の地域別産業成長率等を前提とした将来推計によれば、地域別就業者数の動向は地域により大きく異なったものとなることが想定される。

(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)	6329	265	471	1756	519	286	777	982	377	196	700
2030(推計)	5859	215	422	1715	482	247	714	904	332	168	660
差	-470	-50	-49	-41	-37	-39	-63	-78	-45	-28	-40
減少率(%)	-7.4	-18.9	-10.4	-2.3	-7.1	-13.6	-8.1	-7.9	-11.9	-14.3	-5.7

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

(注) 1) 2030年の推計値については、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」(厚生労働省、2005.7)の「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って、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。

2) 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」(厚生労働省、2005.7)

労働政策研究・研修機構（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 - 」資料シリーズ No.6

(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求められる。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望まれる。

ところで、当機構において実施したアンケート調査³⁸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る。

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。

38 労働政策研究・研修機構（2006o）

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。

(1) 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が拡大していく可能性も懸念される。特に、雇用情勢が悪化する場合には、若年無業者の比率が高まる方向に作用することも観察されており、地元定着志向が高まっている今日、これはさらに地域の活力を低下させる方向に作用することに留意が必要である。

また、雇用情勢が相対的に悪い地域においては、当該地域内の産業及び労働力に対する需要が不足していることも大きな要因となっているが、各地域の個別の努力では需要を平準化させることは困難であると考えられる。

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を地方自治体との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を通じ、地域ごとの労働力需要の平準化を誘導することなどが考えられよう。

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、競争力を有する産業の発展を図るとともに需要拡大を図り、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。

(2) 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、適切なリーダーシップの下で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、創業や企業誘致などによる雇用創出を検討する場を設け、創業等の促進に資する高等教育機関の活用を含めた人材育成、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中心とした将来ビジョンの策定を行っていくなどの対応が望まれる。

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³⁹。

(3) 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⁴⁰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、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、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

39 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・研修機構編(2005))。

40 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)、労働政策研究・研修機構(2006i)(2006o)等を参考にした。

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、既存の産業を基礎とした創業支援型活性化事例と、企業誘致型活性化事例に分けられる。

まず、のケースの特徴をみると、地域で核となる指導的立場に立つ者の存在、コーディネートする者の存在、地域内で研究から製品開発まで共同して行うことができる企業が集積していること及び企業間の協力関係の形成、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の協力及び金融機関等による資金面など地域内企業による経営関連事項に係る支援・協力体制の形成、地元自治体等による民間の自主的な活動の補完、等による支援・協力のネットワークの形成等が挙げられる。

の地域で核となる指導的立場に立つ者については、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。のコーディネートする者については、地域内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その役割を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、つまり民間主導での地域活性化の取組例が多いようである。

次に、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、行政が主導する場合が多い。

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ながら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。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い⁴¹。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い。

こうした状況からすれば、こ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、これまで見てきたように、求められるリーダーシップは、ケース（創業支援型活性化事例）とケース（企業誘致型活性化事例）では異なっている。ケースでは、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。ケースでは、知事等の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て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

41 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。

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 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よる対応等が考えられる。

ケース では、まず、自治体首長に対するものについては、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、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。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。

就業の質と就業インセンティブの向上

第1節 就業の質と就業インセンティブの向上の必要性

1 「就業の質」と就業インセンティブの向上の必要性

(1) 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、社会経済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社会経済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、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。就業（仕事）と所得をともに高めることに寄与するものといえよう。

（2）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ところで、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が重要である。

こうしたことを実現できるような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を、「就業インセンティブの向上」と定義する。「就業の質」を確保し、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、社会経済の活力の維持、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。

（3）仕事と生活双方における質の確保と「就業の質」

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¹。また、仕事と生活の調和志向も高まっており²、仕事以外の場（家庭、家族、地域生活）の充実、仕

1 内閣府「国民生活に関する世論調査」、NHK放送文化研究所「「日本人の意識」調査」

2 NHK放送文化研究所「「日本人の意識」調査」

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。

（４）「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がみられ³、失業率も2006年も依然4%台という状況にあり、賃金・消費水準は、1990年代半ばと比べると低くなっており⁴、賃金格差の拡大がみられる⁵。正規労働者と非正規労働者との格差問題が懸念され、労働時間の分散の拡大、職場ストレスの増加がみられる中⁶、仕事と生活の調和をとることが難しくなっており、また、能力開発機会の不足等⁷も指摘されている。このように、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り、仕事の持続可能性の低下が懸念される状況である。その意味で、「就業の質」の確保・向上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・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、そして社会経済全体についての課題も必要に応じ述べる。

2 「就業の質」の特性

「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

3 厚生労働省（2004a）（内閣府「国民生活選好度調査」特別集計）

4 厚生労働省「毎月勤労統計調査」、総務省統計局「家計調査」

5 賃金格差の詳細は本章第5節「格差問題と処遇の均衡」参照。

6 厚生労働省「労働者健康状況調査」

7 厚生労働省（2003）、（2004b）、（2006c）等

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。

(1) 「就業の質」の内容

「就業の質」が良好な状況にあることを示す、就業状況に関する主なものとして、

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、）

（労働関係法規を遵守した上での、）基礎的・最低限の労働条件の確保はもとより、

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、

仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）が保たれている、

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、

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、

評価・処遇の公平性・透明性・納得性が確保されている、

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。

この他、労働者がライフステージ等において、就業を通じ、意欲と能力を発揮できるという観点からは、「就業の質」の確保には、外部労働市場の環境整備、セーフティネットの整備も重要である。さらに、就業インセンティブを高める、という観点からは、社会制度は、就業インセンティブを低下させない、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と考えられる。また、就業促進的な政策の実施も重要である。

このように、「就業の質」の議論は、広範に渡るため、本章では、まず、第1節で、就業の質全般について論じることとする。次に、「就業の質」に関する大きな課題として考えられる、多様な働き方の選択肢の確保（第2節）、仕事と生活の調和（第3節）、新たな雇用システムの構築（第4節）、格差問題への対応（第5節）について論じることとする。

（なお、「就業の質」の議論は、セーフティネットや能力開発機会等の一部、他の章と議論が重なるところがある。本章では、必要と思われる点を記述するが、詳細については、各章を参照されたい。）

（2）「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。

ア．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、「適切な仕事」等と訳されることがあるが、「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、「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。

イ．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。

ウ．OECD「雇用と所得を高める」(Boosting Jobs and Incomes)

2003年9月に開催されたOECD労働大臣会合では、「より多くのよい良い雇用 (More and Better jobs)」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。

その後、OECDでは、2006年に、1994年に策定した雇用戦略を改定し、新雇用戦略「雇用と所得を高める」を策定した。急速な人口の高齢化、技術進歩やグローバル化が進展する中で、失業減少だけでなく、労働市場への参加、就業促進、特定層の低所得に関する懸念への考慮にも重点をおき、雇用と所得をともに増大するための政策提言として、1) 適切なマクロ経済政策の設定、2) 労働市場への参加や求職活動の障害の除去、3) 労働需要に対する労働・製品市場における障害の除去、4) 労働力のスキル/コンピテンシーの開発促進の4つの柱を提示している（詳細は、参考資料参照）。これに関連して、2006年のEmployment Outlookでは、新雇用戦略の分析面での根拠付けを行っている。

3 生産性、企業業績と就業の質(生産性と就業の質の好循環)

(1) 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、社会経済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。すなわち、就業の質を高めることが求められよう。

就業の質と生産性や労働者の意欲等との関係については、第2部第2章で、最近の研究例について詳しく整理を行っている⁸。ここでは、その整理も踏まえ、就業の質の効果について概観することとする。

(2) 生産性、企業の業績、労働者の意欲と就業の質との相互補完関係

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。「就業の質」の向上と「労働力の質」の向上が、ともに図られることが求められる。こうした状況が、いわば、企業、労働者双方にとってのWin-Winモデルといえよう。

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⁹。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、労働者の能力を発揮さ

8 人材投資の効果については、第1部第4章「就業能力の強化と『キャリア権』」でも詳細に議論されている。

9 厚生労働省（2004a）、「平成17年度能力開発基本調査」等

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¹⁰。

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¹¹。

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。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、能力を発揮させることにより業績の向上に貢献していると考えられる¹²。

さらに、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¹³。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¹⁴。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）。

このように、就業の質を高めることは、労働者の意欲と能力の発揮、企業の生産性や業績の向上に資するものといえ、企業の取組みが期待される。

10 厚生労働省（2004a）

11 厚生労働省（2004a）等

12 労働政策研究・研修機構（2004d）（2005e）（2006s）厚生労働省（2004a）（2006b）

13 経済産業省（2003）等

14 日本労働研究機構（2003a）厚生労働省（2003）

(3) 生産性向上のための課題

我が国全体の生産性を高めるには、個々の企業の実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、発展分野、高生産性分野への企業の実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。

(4) 人材育成の新たな課題

さらに、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、我が国の企業の実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、人材育成の新たな課題といえよう。

第2節 多様な働き方の選択肢の確保の必要性

少子高齢化・人口減少、サービス化、多様な知恵の時代への転換、ICT化、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¹⁵。こうした中で「働き方の多様化」が進んでいる。

「働き方の多様化」には、雇用形態・就業形態の多様化、正社員等の処遇等の個別化・多様化及び自律化（賃金・人事制度の個別化・多様化（昇進・処遇の多様性（専門職制度、社内公募等も含む））、労働時間の弾力化）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

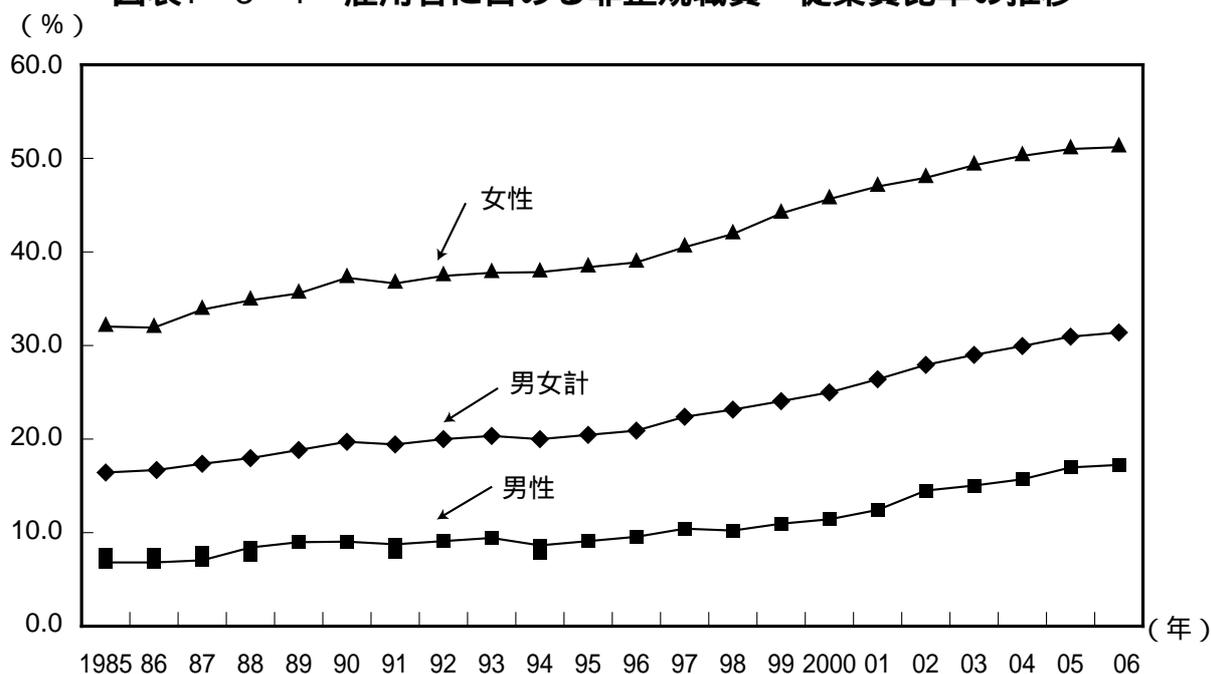
15 こうした労働者や企業行動の状況については、脚注1や労働政策研究・研修機構（2005b）（2005f）（2006p）等、また、厚生労働省（2003）（2004a）（2006d）等で最近の状況が整理されている。

業等が含まれる。この他、本報告書では、ボランティア、NPO、地域コミュニティ等、就業のみに限定せず、広い意味での社会参加を含むこととする。

こうした「働き方の多様化」の進展は、特に1990年代以降の経済低迷を背景としたコスト削減的な要因も影響しているものの、企業や労働者の就業に対するニーズの個別化・多様化等も背景にあり、今後も益々進むものとみられる。なお、近年の特徴として、景気要因等の影響もあり、若年層を中心とする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1-3-1）¹⁶。

こうした中で、特に、非正規労働者については、不本意で働く者の増加や一部基幹労働力化もみられる中で正規労働者との処遇の均衡が必ずしも十分といえない面や、正規雇用への移行が困難な面があり、他方、正規労働者等の長時

図表1 3 1 雇用者に占める非正規職員・従業員比率の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査特別調査」（85年～2001年、各年2月）、「労働力調査詳細結果」（2002～2006年、年平均）

（注）1.雇用者（役員含む）に占める割合

2.非正規職員・従業員はパート・アルバイト、労働者派遣事務所の派遣社員、契約社員、嘱託、その他の合計。雇用形態は勤め先の呼称による

16 多様化の現状や課題と対応方向については、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「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」最終報告書、労働政策研究・研修機構（2006j）、厚生労働省（2003）、（2006d）等で詳しく整理されている。

間労働、就業意識や働き方の多様化等が進む中で、個別労使紛争の増加がみられる等、多様化を巡って課題も指摘される¹⁷。

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。

なお、本節では、雇用・就業形態の多様化を中心に論じる。仕事と生活のバランスについては、第3節で論じる。また、働き方の多様化と雇用システム、人材マネジメントとの関連は第4節でも整理を行う他、格差との関連、特に非正規労働者の「就業の質」の問題については、第5節でも詳しく論じる。

1 多様な働き方の選択肢を可能とする仕組みの整備¹⁸

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、社会保険のパート等への適用拡大、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、ノウハウ・技能の蓄積が困難、質の異なる仕事の評価が困難等、課題も生じてきており¹⁹、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²⁰。

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。

17 脚注16に同じ。個別労使紛争の増加は、厚生労働省「個別労使紛争解決制度施行状況」。

18 本課題については、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「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」最終報告書で整理、対応方針が分析されている。

19 脚注16に同じ。

20 厚生労働省（2003）等

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、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、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²¹。

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²²。

また、派遣労働、請負労働といった外部人材の活用について諸制度の適切な運用を図るほか、派遣元、請負企業での職業能力開発機会の充実も含め就業環境の整備を図ることが求められよう。この他、後述するように、有期契約労働をめぐるルールの特化も求められよう。

2 労働契約ルールの明確化

就業意識や働き方の多様化等が進む中で、労働者が納得して働き、紛争を未然に防止するための(有期労働契約を含めた)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

21 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るかどうか」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る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、労働政策研究・研修機構(2005c)(2006q)等参照。

22 パートタイム労働者と正規労働者との均衡ある待遇の確保の促進や正規労働者への転換の促進等に関し、パートタイム労働法の改正法案が第166回国会に提出されている。なお、パートタイム労働者と正社員との合理的な賃金設定の考え方について、労働政策研究・研修機構(2006u)で考え方が整理されている。

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²³。

3 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。例えば、自営業の中には、雇用者的な性格を有する、特定企業から経済的依存度の高い委託契約者等もみられる。こうした層のセーフティネットの整備についても検討が望まれる。NPO、ボランティアといった労働者の枠をはみ出る働き方の保護の在り方についての検討も望まれる²⁴。

4 外部労働市場の環境整備

第1部第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ってこよう²⁵。また、

23 労使自治の原則の下で、労働契約の締結から終了に至るまで労働契約（有期労働契約を含む）に関するルールを明確化するよう、労働契約法案が第166回国会に提出されている。

24 雇用以外の就業環境の現状や課題と対応方向については、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「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」最終報告書で詳しく整理されている。NPO等の現状については、労働政策研究・研修機構（2006f）等参照。

25 労働力需給調整機能の強化については、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「総合的な職業情報データベースの開発に関する研究」、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「ホワイトカラーを中心とした中高年齢者等の再就職支援に関する研究」最終報告書で情報整備や再就職支援技法の整理等が行われている。

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。

5 多様な就業ニーズに応じた就業支援策

第1部第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等処遇等により、就業意欲に応える社会の仕組み²⁶、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。

第3節 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

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（ワーク・ライフ・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²⁷。

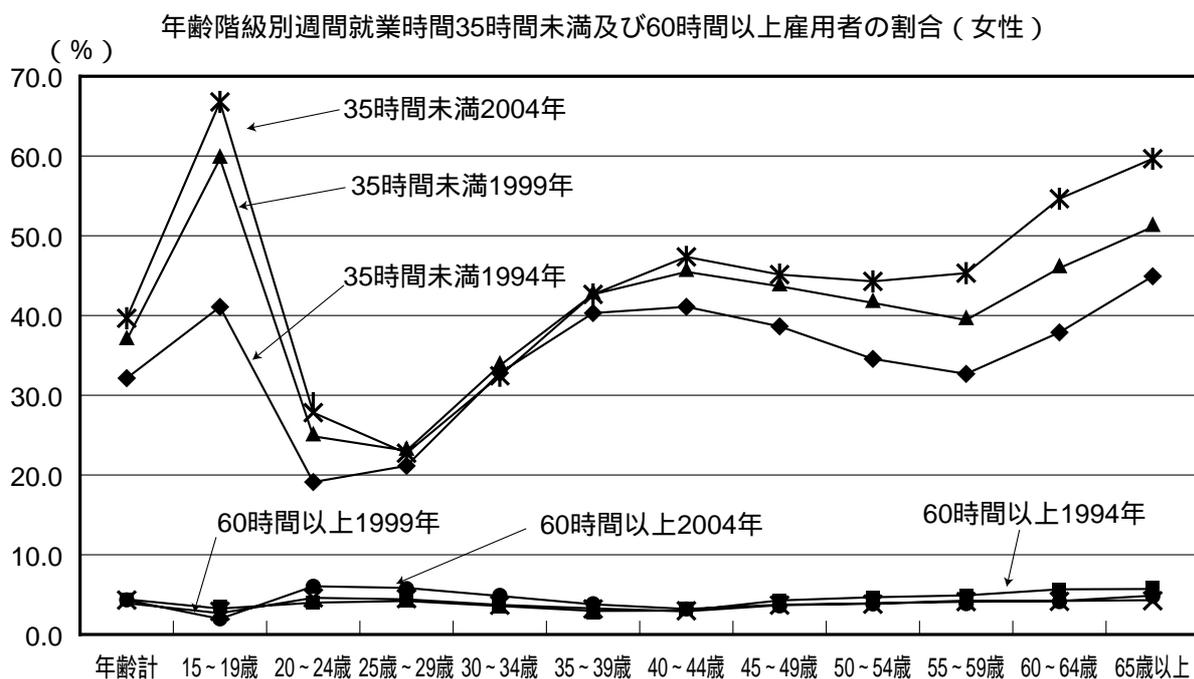
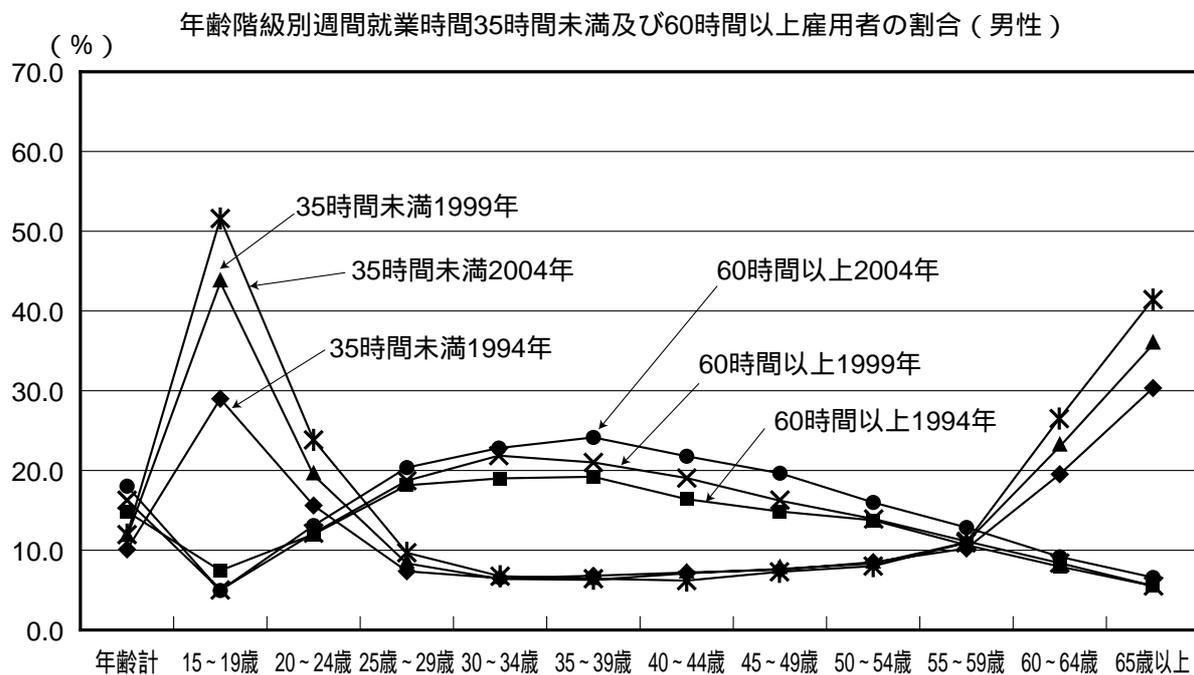
（1）仕事と生活の調和をめぐる現状と課題

就業形態の多様化や労働時間の分散化（短時間労働者と長時間労働者の増加）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

26 労働者について性別による差別の禁止、間接差別の禁止、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いの禁止等を改正内容とする、改正男女雇用機会均等法が2006年6月に成立した（2007年4月施行）。企業が雇用環境の整備に努めることが望まれる

27 厚生労働省（2004b）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。なお、仕事と生活の調和に関する現状、課題及び政策対応については、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「仕事と生活の調和を可能とする社会システムの構築に関する研究」最終報告書で詳細な分析がなされている。

図表1 3 2 性、年齢階級別週間就業時間35時間未満及び60時間以上雇用者の割合



資料出所 年齢計：総務省統計局「労働力調査」、年齢階級別：厚生労働省「平成18年版労働経済白書」
 (注) 休業者を除く従業者総数(雇用者)に占める割合

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（ワーク・ライフ・コンフリクトの発生）、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60時間以上の長時間労働者割合は高くなっている（図表1-3-2）。このように、仕事の持続可能性の低下が懸念される状況といえる²⁸。

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²⁹。

第2部第2章の分析でも、長時間労働の者ほど身体の疲れ等を感じている他、労働時間を過剰と感じる者も身体の疲れ等を感じており、また、正社員より非正社員の方が労働時間の過剰感が強いといった結果が得られた。この結果からも、仕事と生活の調和の実現のために、長時間労働対策が重要なことや正社員の働き方の見直しの必要性が示唆される。

（2）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

28 長時間の実態、弊害については、労働政策研究・研修機構(2005a)等。労災認定については、厚生労働省「脳・心臓疾患及び精神障害等に係る労災補償状況について」。

29 労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「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」最終報告書でも、正社員の働き方（労働時間管理）についても現状と課題等の整理を行っている。

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³⁰。長期休暇の充実している企業では働きやすさが向上し生産性が高まり業績に貢献するという分析もある³¹。この他、両立支援策は人材の確保・定着に効果があり、特に人材育成策との組み

30 厚生労働省（2004a）等

31 小倉（2005）

合せて企業業績にプラスの影響もみられるという分析もある³²。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。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³³。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職場からの支援だけでなく家族・地域と相互に連携をする等様々な取組が必要であろう³⁴。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³⁵。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³⁶。

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、仕事と生活のバランスを実現するための働き方の見直しの観点から長時間労働を抑制しながら働き方の多様化に対応することが求められる。このため、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

32 厚生労働省（2006b）

33 労働政策研究・研修機構（2006b）

34 労働政策研究・研修機構（2006m）等。

35 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、労働政策研究・研修機構（2006c）等がある。

36 厚生労働省（2005）。

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³⁷。

また、仕事と育児・介護の両立については就業支援や環境整備、情報提供等を行い、家族、企業、地域社会を含め、総合的な支援体制を図ることが重要であろう³⁸。

第4節 新たな雇用システムの構築の必要性

社会経済の急激な変化、「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。

1 我が国の雇用システムの特徴

我が国の雇用システムは、長期雇用、年功制（さらに企業別組合）が特徴といわれるが、そのメリット、デメリットを整理すると、まず、経済全体から見ると、雇用の変動を小さくし、経済全体の安定をもたらす（他、失業給付負担を抑制する）一方で、産業構造の円滑な転換を阻害するおそれがある。

企業にとっては、長期的な視点に立った能力開発と能力評価が行えるとともに、従業員のモラルアップや協調的・信頼的関係の醸成、情報の共有による効率化、労働者の企業に対する帰属意識とモラルの向上、柔軟な配置転換、募集・採用、訓練費用等の節約を可能にするという利点があるが、他方、環境変化に迅速に対応した企業経営や事業転換を阻害するおそれや年功賃金体系の

37 労働時間制度については、時短促進法から労働時間等設定改善法へと改正が行われた(2006年4月施行)ほか、現在、長時間労働を効果的に抑制するとともに、自由度の高い働き方にふさわしいホワイトカラーについて休日及び健康を確保しつつ新しい労働時間制度を設定する、という観点から労働時間法制の検討が行われている。なお、時間外労働の削減(割増賃金率引上げ)、年次有給休暇の有効活用に関する労働基準法の改正法案が第166回国会に提出されている。

38 労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「仕事と生活の調和を可能とする社会システムの構築に関する研究」最終報告書で詳細な分析がなされている。

ままの場合、高齢化により、賃金コストが増大しやすい、といった欠点がある。

労働者にとっては、雇用の確保を通じて生活基盤の安定が図られることや生涯設計を建てやすいメリットがある反面、能力が企業内に特化するため、転職や失業後の再就職が不利、困難になること、長時間労働や会社中心主義の一因となりうること、長期雇用慣行になじみにくい女性・高齢者にとって不利になりやすいことのデメリットがある。さらに、増加が著しい非正規従業員は長期雇用の枠外におかれていることは留意すべき点である³⁹。

しかしながら、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、特に、長期雇用の下での雇用安定、長期的視点からの人材育成、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の長所は、継承すべき点も多いと考えられる。

また、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、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。実際、雇用の安定(長期雇用)は生産性の上昇に資する、従業員重視企業では収益性が高い等の分析結果もあり、長期雇用のメリットを示唆するものといえよう⁴⁰。

2 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によると⁴¹、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。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、コーポレート・ガバナンスの変化がみられる中で、人事戦略(人

39 ここでの雇用システムのメリット、デメリットの整理は、厚生労働省(1999)に拠った。

40 労働政策研究・研修機構(2006g)、蟻川・菊田・有馬・小田・岸野・茨木(2006)。

41 労働政策研究・研修機構(2005b)(2005e)(2005f)(2006g)、厚生労働省(2003)(2004a)(2005)(2006d)等。

材マネジメント)の経営戦略との連携をより強めているとともに、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。このうち、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。この他、全社員の教育訓練を重視している企業は、従業員のモラルが高く、企業内人材育成の重要性が指摘できる。他方、人的資源管理の方針について労使間の認識ギャップもみられている。

なお、成果主義導入企業では、非導入企業に比べ賃金格差をつけており、他方、労働者は、成果主義による賃金に格差がつくことは容認するが、評価が公平にされるか、不安が高い。既存研究によると、成果主義は、単独で導入される場合、労働者の意欲や人材育成等にマイナスの影響を与える恐れがある。また、成果主義は個別紛争の増加の可能性や職場の個別化(孤立化)を引き起こす可能性等もある。従って、処遇の個別化、業績・成果主義化等が進む中で、客観性、公正性、透明性があり、労働者の納得の得られる制度の整備が重要である。成果主義の進展等により、労働関係の個別化が進むとみられ、個別的な労使コミュニケーションの役割が大きくなると考えられる。労使間の情報共有も重要である⁴²。

今後は、社会経済が変化する中で、これまでの雇用システムの長所(長期安定雇用と人材育成等)をも活かしつつ、その枠内に収まりきらない多様な就業ニーズを持った労働者(女性、高齢者等)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、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つてこよう。

言い換えると、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、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、

42 成果主義についての分析は、労働政策研究・研修機構(2006g)の他、日本労働研究機構(2003a)、玄田・神林・篠崎(1999)、(2001)、佐藤(1999)、守島(1999)等の先行研究がある。

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、あわせて、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、正規労働と非正規労働との間の雇用機会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⁴³。

第2節でも指摘したように、労働契約ルール等労働条件決定システムの整備を図っていくことも求められよう⁴⁴。

第5節 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、二極化傾向、低所得層の増加、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。

(1) 収入・消費支出・資産の格差と人々の意識

ア. 収入・消費支出・資産の格差⁴⁵

世帯ベースでみた収入格差は、長期的には拡大傾向にあり、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。ただし、足元は、所得格差拡大の動きにやや鈍化もみられている。なお、

43 企業の経営戦略と人材マネジメント等の現状、課題及び政策の方向性については、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「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」最終報告書で詳細な分析が行われている。

44 就業環境が変化する中での、集団的な労働条件決定システムの現状と課題及び今後の政策対応について、労働政策研究・研修機構プロジェクト研究「労働条件決定システムの再構築に関する研究」最終報告書で詳細な分析が行われている。

世帯人員を調整したベースは、収入格差の拡大テンポは調整前に比べて鈍化している（図表1-3-3）。属性別にみると、収入の格差は若年層で拡大し、高年齢層で縮小している。低所得層等で収入の低下がみられる。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。生活保護受給世帯も増加している⁴⁶。

家計経済研究所のパネルデータによれば、所得階層の固定化の動きがみられている⁴⁷。

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。社会保障に比べ、税の再分配効果は小さい⁴⁸。

OECDの国際比較研究⁴⁹に基づくと、日本の所得格差は、大幅に上昇し、OECD平均を上回っている⁵⁰。高齢化の進展のほか、非正規労働の増加による労働所得の格差の拡大が影響と指摘している。日本では、可処分所得の格差は比較的大きいが、市場所得は格差が小さく、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いる。また、相対的貧困率（中位所得の50%を下回る人の割合）はOECD内で高い部類である。相対的貧困率の順位がジニ係数の順位より上にあるということは、我が国は所得が低い層が多いためジニ係数が高いことを示唆している。なお、日本では、就業者層の相対的貧困率の割合も高く、子供を持つ片親世帯の相対的貧困率も高い。また、社

45 格差（収入・消費・資産・賃金等）に関する最近の研究例としては、大竹（2005）、宮島＋合総合生活開発研究所編著（2002）、樋口・財務省財務総合政策研究所（2003）、太田（2005a）（2005b）（2006a）（2006b）（2006c）等、小塩（2005）、白波瀬（2005）、白波瀬編（2006）、橋木・浦川（2006）、小塩・田近・府川編（2006）、貝塚・財務省財務総合政策研究所編著（2006）等のほか、内閣府（2006b）、厚生労働省（2006d）、日本労働研究機構（2003b）、（財）連合総合生活開発研究所（2006）等がある。主な統計データは、総務省統計局「全国消費実態調査」「家計調査」「就業構造基本調査」、厚生労働省「国民生活基礎調査」「所得再分配調査」「賃金構造基本統計調査」、国税庁の税務統計等がある。本項では、これらの結果の概略を簡単に紹介する。

46 厚生労働省「社会福祉行政業務報告」

47 樋口・太田・家計経済研究所編（2004）

48 小塩前掲書（2005）他

49 Foster, M and M. Mira d'Ercole（2005）、OECD（2006c）、太田・小方（2006b）等。

50 OECDの最近の研究では、「国民生活基礎調査」を用い、日本の所得格差は大きいと指摘しているが、各種統計によりジニ係数の水準に違いがある点、留意が必要である。例えば、総務省統計局による「全国消費実態調査」の試算では、格差の大きさは時点の違いを考慮しても、「国民生活基礎調査」より小さくなっている。両調査のサンプル数や抽出方法の違い等が存在することが一つの要因として考えられる（例えば、「国民生活基礎調査」は、一人暮らしの学生等を含み、また、高齢者比率が高いこと等から低所得世帯割合が高いことが背景の一つとして考えられる。）

会的支出（失業給付、生活扶助、児童手当等）支給額は少なく、高齢者に多く配分されている。低所得層への給付（所得移転）も限定的となっている。

消費支出の格差は拡大がみられるが、年齢別には若年層で拡大し、高年齢層で縮小している⁵¹。資産格差の水準は所得格差より大きい。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（前出図表1-3-3）⁵²。また、貯蓄無し世帯の割合が高まっている⁵³。

イ. 格差についての意識

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っている⁵⁴。生活水準が中流とする割合は、あまり大きな動きはみられない⁵⁵。年齢階層等で格差の実感に違いもみられる⁵⁶。

（2）賃金格差⁵⁷

賃金格差は、全体では拡大しているが、特に若年層で拡大が大きい（図表1-3-4）。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。なお、若年層での低収入層の増加は世帯単位で見た場合、こうした層の多くは親と同居していることから、現状では、世帯単位での所得格差の拡大に直接つながるものではないと考えられる⁵⁸。

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。もっとも、最近の景気拡大の中で、一般労働者とパートタイム労働者の賃金格差をみると、2003年以降縮小の動きがみられる（図表1-3-5）。非正規労働者と正規労働者の

51 大竹前掲書（2005）、内閣府（2006b）等

52 大竹（2005）前掲書、総務省統計局「全国消費実態調査（2004年）」等。松浦（2006）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。

53 金融広報中央委員会「家計の金融資産に関する世論調査」

54 内閣府「国民生活選好度調査」

55 内閣府「国民生活に関する世論調査」

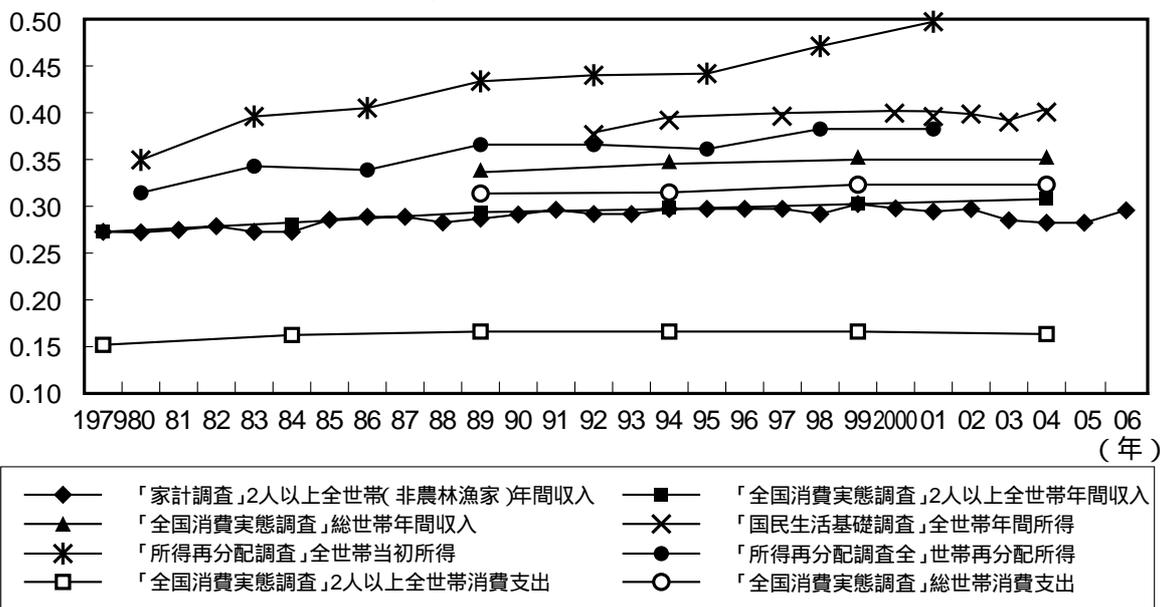
56 大竹前掲書（2005）

57 脚注45に同じ。

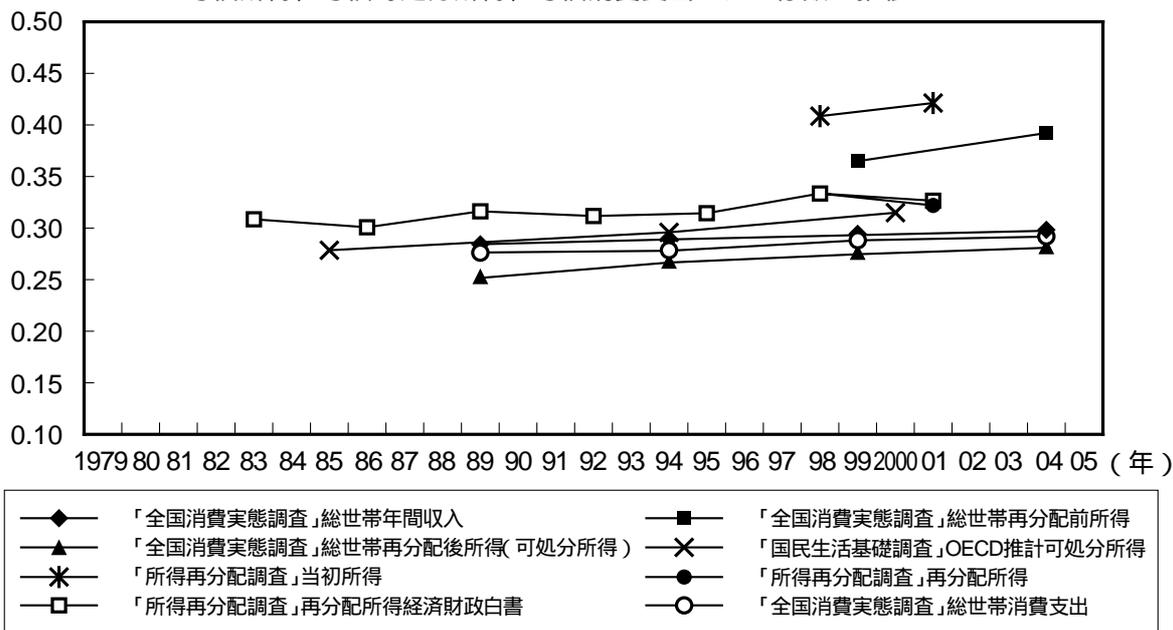
58 厚生労働省（2006a）

図表1 3 3 ジニ係数の推移（収入、消費、資産）

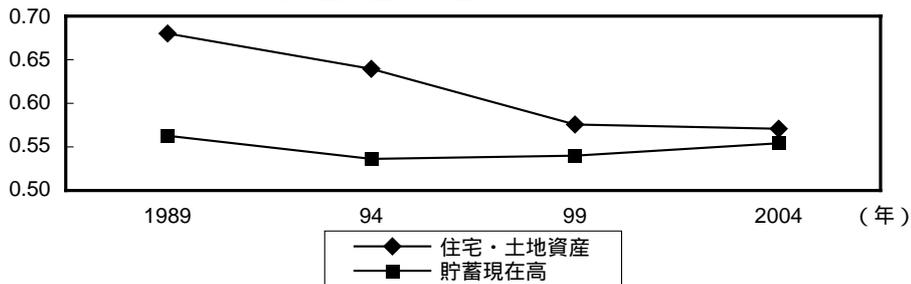
収入、支出のジニ係数の推移



等価所得、等価可処分所得、等価消費支出のジニ係数の推移



実物資産、金融資産のジニ係数の推移



「収入、支出のジニ係数」の資料出所

総務省統計局「家計調査」(2人以上世帯(非農林漁家ベース))
 総務省統計局「全国消費実態調査」(2人以上全世帯)
 総務省統計局「全国消費実態調査」(総世帯(単身含む))(出展:内閣府「平成18年版経済財政白書」)
 厚生労働省「国民生活基礎調査」
 厚生労働省「所得再分配調査」
 厚生労働省「所得再分配調査」
 総務省統計局「全国消費実態調査」(2人以上全世帯)
 総務省統計局「全国消費実態調査」(総世帯(単身含む))(出展:内閣府「平成18年版経済財政白書」)
 ジニ係数は、報告書の年間収入十分位階級から年間収入について労働政策研究・研修機構で試算
 ジニ係数は、報告書の年間収入十分位階級から年間収入について総務省統計局で計算(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より年間収入について内閣府で試算(「平成18年版経済財政白書」)
 ジニ係数は、個票より年間収入について厚生労働省で計算(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より当初所得(年間収入)について厚生労働省で計算(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より再分配所得(年間収入)について厚生労働省で計算(報告書掲載)
 擬ジニ係数は、報告書の年間収入十分位階級から消費支出について総務省統計局で計算(報告書掲載)
 擬ジニ係数は、個票より消費支出について内閣府で試算(「平成18年版経済財政白書」)

「等価所得、等価可処分所得、等価消費支出のジニ係数」の資料出所

総務省統計局「全国消費実態調査」(総世帯(単身含む))(出展:内閣府「平成18年版経済財政白書」)
 総務省統計局「全国消費実態調査」(総世帯(単身含む))
 総務省統計局「全国消費実態調査」(総世帯(単身含む))(1994年以前は経済企画庁経済研究所「経済分析政策の視点シリーズ第11号 日本の所得格差 国際比較の視点から」)
 厚生労働省「国民生活基礎調査」
 厚生労働省「所得再分配調査」
 厚生労働省「所得再分配調査」
 厚生労働省「所得再分配調査」(出展:内閣府「平成18年版経済財政白書」)
 総務省統計局「全国消費実態調査」(総世帯(単身含む))(出展:内閣府「平成18年版経済財政白書」)
 ジニ係数は、個票より年間収入について内閣府で試算(「平成18年版経済財政白書」)
 ジニ係数は、個票より公的年金・恩給を含まない年間収入について総務省統計局で試算(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より可処分所得(推計)について総務省統計局で試算(1994年以前は経済企画庁経済研究所で試算)(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より可処分所得についてOECDで試算
 ジニ係数は、個票より当初所得について厚生労働省で試算(1998年は、「平成14年版厚生労働白書」)(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より再分配所得について厚生労働省で試算(1998年は、「平成14年版厚生労働白書」)(報告書掲載)
 ジニ係数は、個票より再分配所得について内閣府で試算(「平成18年版経済財政白書」)
 擬ジニ係数は、個票より消費支出について内閣府で試算(「平成18年版経済財政白書」)

「実物資産、金融資産のジニ係数」の資料出所

総務省統計局「全国消費実態調査」(2人以上全世帯)
 総務省統計局「全国消費実態調査」(2人以上全世帯)
 ジニ係数は、報告書の住宅土地資産額十分位階級から総務省統計局で計算(報告書掲載)
 ジニ係数は、報告書の貯蓄現在高十分位階級から総務省統計局で計算(報告書掲載)

注1「国民生活基礎調査」、「所得再分配調査」は、単身世帯(学生を含む)、農林漁家世帯を含む。

(「全国消費実態調査」、「家計調査」の単身世帯には学生を含まない。)

注2「所得再分配調査」の当初所得には、公的年金等の社会保障給付を含まず、退職金が含まれる。

(「全国消費実態調査」、「家計調査」、「国民生活基礎調査」の所得・可処分所得には、公的年金等の社会保障給付を含み、退職金を含まない。)

注3「所得再分配調査」の再分配所得には、公的年金等の社会保障給付、退職金を含む他、医療等の社会保障現物給付を含む。

注4 所得について、「国民生活基礎調査」、「所得再分配調査」の年間収入は、調査年の前年の所得であるので、所得を計上した年を图示した。

(「家計調査」、「全国消費実態調査」の年間収入は、過去1年間の所得なので、調査年の年次を图示した。)

注5 家計調査は長期の時系列が集計可能なのは、2人以上世帯(非農林漁家)であるので、同世帯についてジニ係数を試算。

注6 OECD試算値は1980年代半ば(日本は1985年)、1990年代半ば(日本は1994年)、2000年(日本は2006年)について計算。

注7 等価可処分所得のと で数値が若干異なるが、これは、個票データの処理の違い(内閣府は不整合と思われるサンプルを外す等の処理)によるものと考えられる。

注8 等価所得、等価可処分所得、等価消費支出とは、世帯の所得、可処分所得、消費支出について、一世帯当たりの世帯人員数を調整したもの(調整方法は、世帯の所得、可処分所得、消費支出を世帯人員の平方根(=等価世帯人員)で除して求める)。

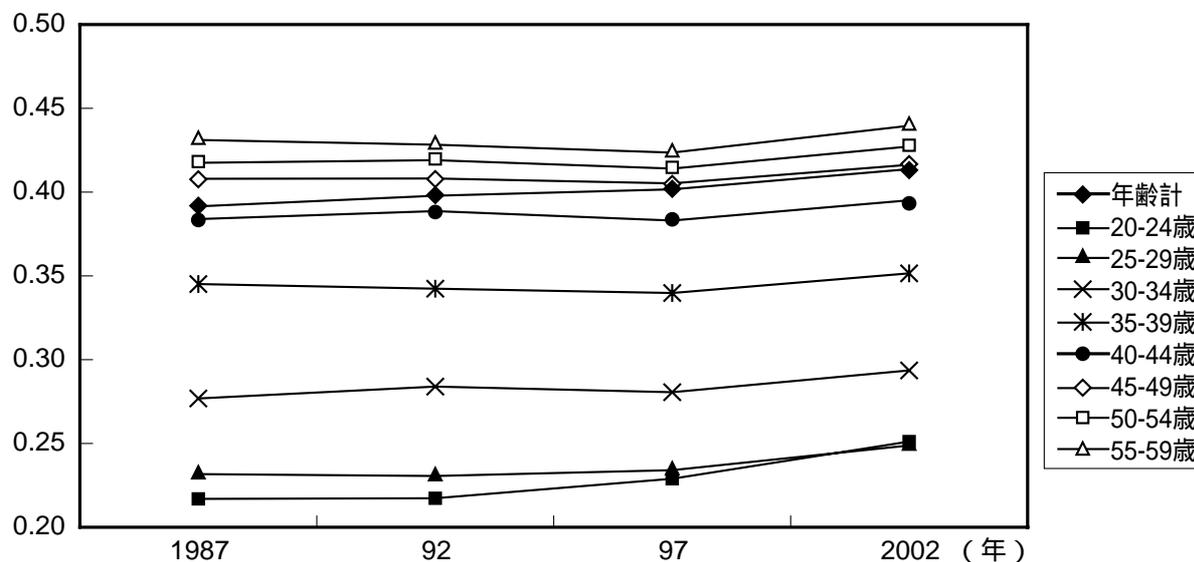
注9 ジニ係数とは、所得が完全に平等に配分されている場合に比べて、どれだけ分配が偏っているかを数値に示したもので、完全平等であれば0、完全不平等であれば1をとる。ジニ係数は、幾何的には、横軸に累積世帯比率、縦軸に累積所得比率をプロットした「ローレンツ曲線」と対角線(均等分布線)で囲まれた三日月形の部分の面積の、対角線を斜辺とする直角二等辺三角形の面積に対する比率として表現される。ローレンツ曲線は所得が平等に分布されているほど対角線に接近し、不平等に分布されているほど下にたわむことになる。中所得層における所得分布の変化に比較的敏感である。(消費支出の)擬ジニ係数とは、ジニ係数と同じ計算方法を適用し、所得階級間格差を測る係数。

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⁵⁹。

第2部第3章の一般労働者とパートタイム労働者の賃金関数の推計による分析によると、労働者の属性のうち、年齢1歳当たりの賃金上昇率が、前者が後者を大きく上回っていることが、格差の主な説明要因であることが示された。この結果からも、両者の賃金の決め方（評価）が異なっていることが推察される。

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⁶⁰。学歴間賃金格差は、若年では拡大の動き

図表1 3 4 労働所得のジニ係数の推移

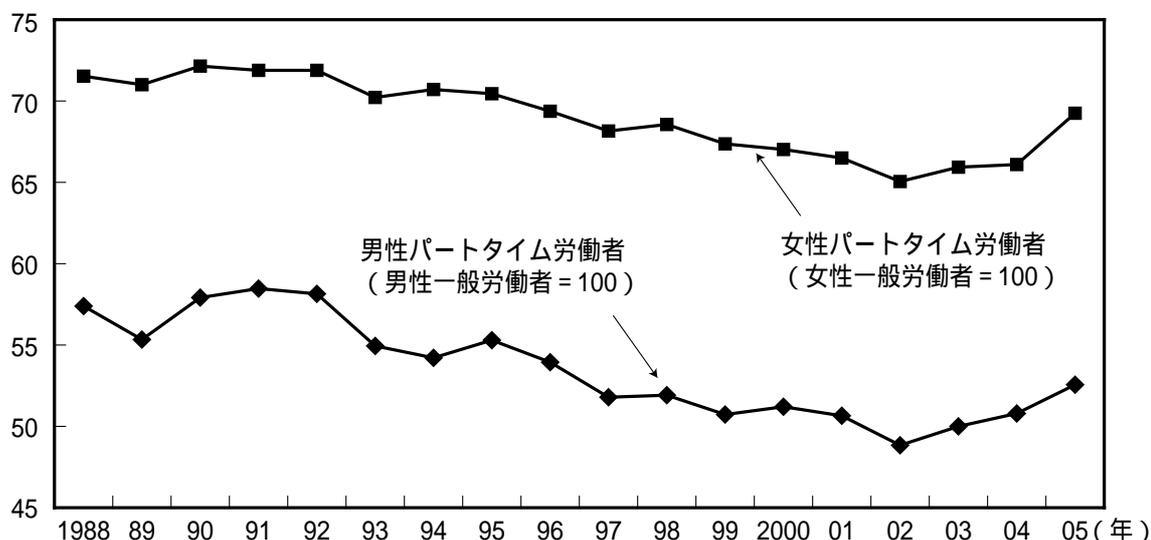


資料出所 総務省統計局「就業構造基本調査」を内閣府で特別集計（出展：内閣府「平成18年版経済財政白書」）

59 脚注16の他、(財)21世紀職業財団「パートタイム労働者実態調査」(2005年)、労働政策研究・研修機構(2006n)等。

60 脚注42参照。

図表1-3-5 パートタイム労働者と一般労働者との賃金格差の推移
(時間当たり所定内給与)



資料出所 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(公表値より作成)

(注) パートタイム労働者とは、1日の所定労働時間が一般の労働者よりも短い又は1日の所定労働時間が一般の労働者と同じでも1週の所定労働日数が一般の労働者よりも少ない労働者をいう。

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。

他方、勤労者の分配原理についての支持状況をみると、努力原理が最も高く、実績原理がこれに次いでいる⁶¹。

(3) 賃金以外の労働条件等や就業機会の問題⁶²

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 (ただし、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、分散化がみられる。

就業機会に関しては、正社員と非正社員の間で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

61 労働政策研究・研修機構 (2005f)

62 格差の実態については、脚注59の報告書等参照。

63 総務省統計局「労働力調査 (詳細結果)」

から正規労働者への移動割合が低下している⁶³。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。

(4) フリーター、若年無業者の問題

若年層の低所得者、フリーター等非正規労働者では、結婚している人の割合や子供のいる人の割合が低いという分析がある。ニートの状態にある者（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分析がある（図表1-3-6）⁶⁴。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1-3-7）。フリーター、若年無業者の増加には、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⁶⁵。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⁶⁶。

(5) 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⁶⁷。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⁶⁸。

2 格差等への今後の対応方針

(1) 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

64 フリーターや若年無業者の動向については、労働政策研究・研修機構(2005d)で詳細な分析が行われている。

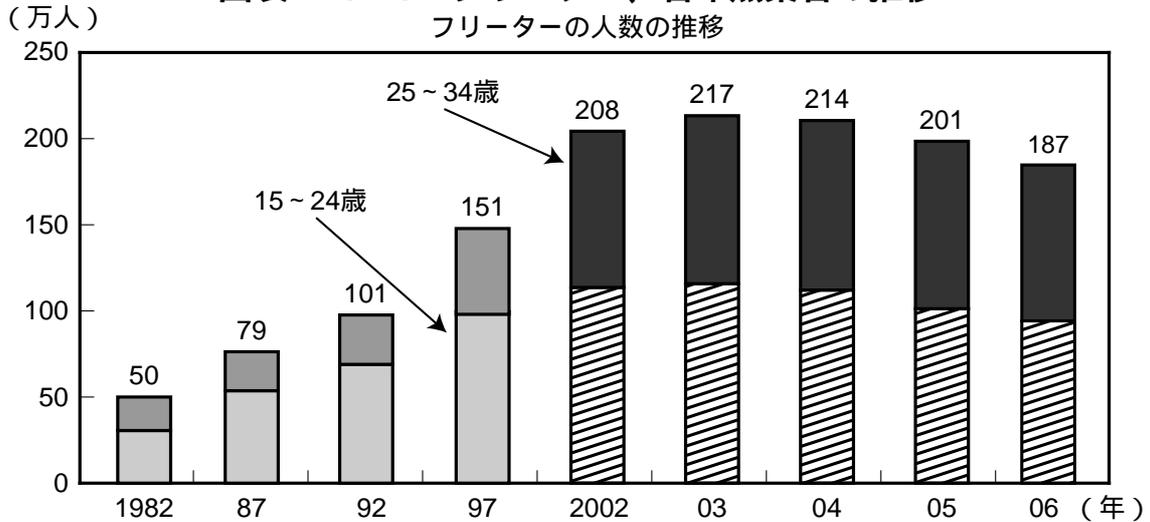
65 厚生労働省(2005)、(2006d)

66 厚生労働省(2002b)、内閣府(2006a)等

67 佐藤(2000)、「中央公論」編集部(2001)、石田(2002)等

68 荻谷(2001)、荻谷・志水編(2004)、吉川(2006)等

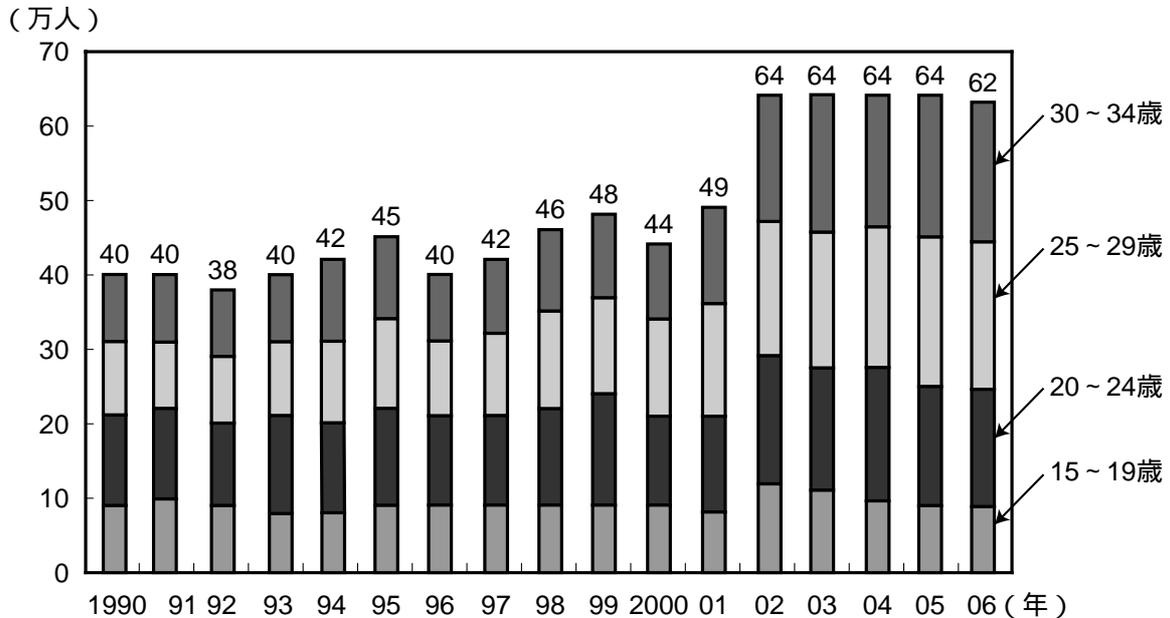
図表1 3 6 フリーター、若年無業者の推移



資料出所：厚生労働省「平成18年版労働経済白書」、総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」（2006年）

- 注 1) 1982年、87年、92年、97年については、フリーターを、年齢は15~34歳と限定し、現在就業している者については勤め先における呼称が「アルバイト」又は「パート」である雇用者で、男性については継続就業年数が1~5年未満の者、女性については未婚で仕事を主にしている者とし、現在無業の者については家事も通学もしておらず「アルバイト・パート」の仕事希望する者と定義し、集計している。
- 2) 2002年から2006年については、フリーターを15~34歳で卒業者に限定し、女性については未婚の者とし、雇用者のうち勤め先における呼称が「アルバイト」又は「パート」である者、完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で、家事も通学も就職内定もしていない「その他」の者と定義し、集計している。
- 3) 1982年から97年までの数値と2002年から2006年までの数値とは、フリーターの定義等が異なることから接続しない点に留意する必要がある。

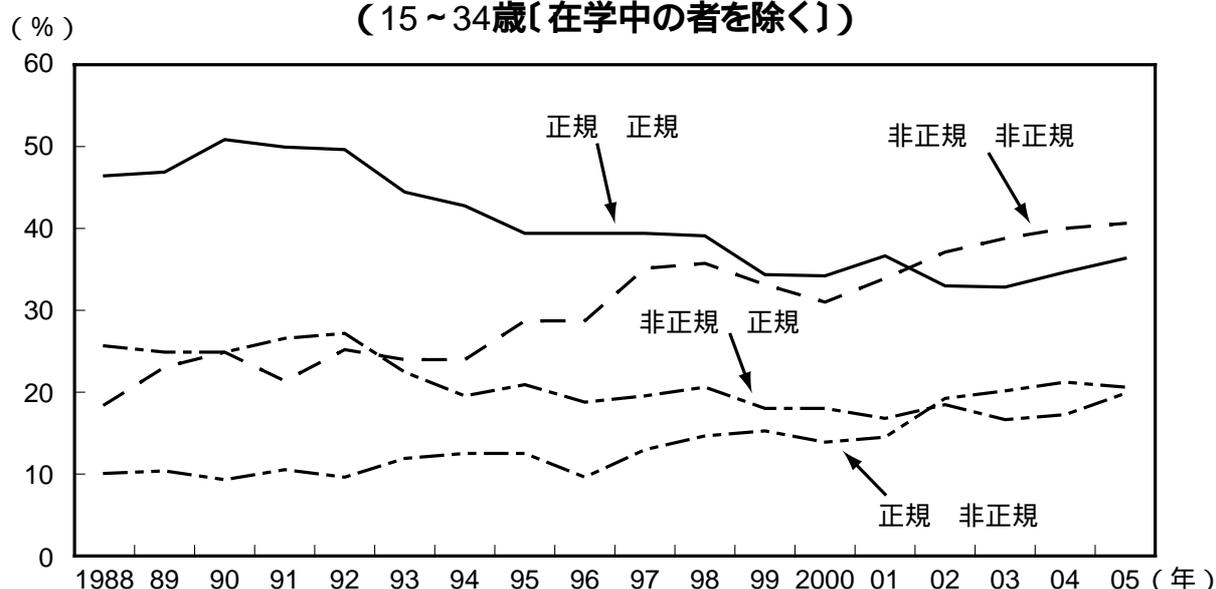
若年無業者数の推移



資料出所：総務省統計局「労働力調査」

注：若年無業者は、15~34歳の非労働力人口のうち、「その他」（家事も通学もしていない者）

図表1 3 7 離職者に占める雇用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 厚生労働省「平成18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。

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、社会経済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いであろう。

(2) 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、

69 政府も「再チャレンジ支援総合プラン」（2006年12月）を策定し、多様な機会が与えられ、失敗しても再チャレンジができ、「勝ち組み、負け組み」を固定させない社会、働き方、学び方、暮らし方が多様で複線化した社会を目指して各種支援策を進めており、チャレンジしようとする「人」への支援が施策の中心となっている。

適切な就業条件の整備・確保を図ることが重要である⁶⁹。

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⁷⁰。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発揮できる、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発揮することができる。あわ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。なお、個人の人的投資を促進する政策税制も検討することが望ましいといえよう⁷¹。

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

70 生活保護との整合性も考慮する点も含めた最低賃金法の改正法案が第166回国会に提出されている。

71 本税制の考えについては、例えば、森信（2006）を参照

72 セーフティネットに関連して、労働政策研究・研修機構（2007a）の分析では、就業が不安定と思われる者ほど私的なセーフティネット（預貯金、友人のサポート等）が欠けていこと、失業リスクの高い者ほど能力開発上の阻害要因があること、労働に関する法知識の水準は不利な労働条件で働く者（低学歴者、中小企業勤務者等）ほど低いこと、非正社員は正社員より能力開発機会が小さいが、非正社員でも仕事のレベルにより能力開発の程度に差があること等の知見が得られ、（特に失業リスクが高い層への）能力開発等の公的支援の重要性、就職前の労働法知識教育も含め法制度の周知広報の必要性、非正規労働者の能力開発機会の充実の必要性、企業の中途採用には応募者の仕事スキルの評価が望まれること等を政策提言している（第2部第2章「ワーク・ライフ・バランスについての一考察」の分析も同報告書に基づく）。

で以上に重要となろう⁷²。

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発揮することは、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⁷³。

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

図表1 3 8 成長率とジニ係数との関係（OECD諸国）

	定数項	成長率	自由度修正済み決定係数
係数の値	7.14226	-1.90804	0.36582
t-値	5.45967	-4.07117	

資料出所 OECD "National Accounts",

"Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s"

（注1） $y=a+bX$ の回帰分析の結果（ y 、 x の2時点（1980年代半ば～1990年代半ば及び1990年代半ば～2000年）のデータをプールして計測）

y ：OECD各国のジニ係数のポイント差（1980年代半ばと1990年代半ばとの差、1990年代半ばと2000年との差）

x ：OECD各国の実質GDP成長率（1985～1995年の成長率（年率）、1995～2000年の成長率（年率））

（注2）回帰分析は、"Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s"で労働生産年齢人口の市場所得のジニ係数について、1980年代半ばと1990年代半ばとのポイント差及び1990年代半ばと2000年とのポイント差がともに記載されている、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、イギリス、アメリカの14か国について行った。

73 労働に関するCSRについて、経営側の提言は、日本経団連（2004）、経済同友会（2003）、労働側（連合）の見解は逢見（2004）等が代表的である。

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察される（図表1-3-8）。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 非正規労働者や低所得層への対応の方向性

前述したように、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、現時点で既に喫緊の課題といえよう。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。

（1）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。

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。

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。

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。

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。

(2) 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。

(3) 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、

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。

児童手当の充実等社会福祉政策の拡充を図る。

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。

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ろう。

就業能力の強化と「キャリア権」

第1節 就業能力の強化が求められる背景¹

日本の労働力人口は既に1998年をピークに減少傾向で推移している上に、2005年には総人口も減少に転じており、人口の動向は今後、中長期的にみて経済活力に負の影響を及ぼすのではないかと懸念される。こうした中において経済活力の維持・向上を図るためには、人的資源のパワーを高め、活性化を図ることが重要な鍵となる。一人ひとりが職業能力を向上させるとともに、生き生きと働ける環境を形成することが、何より期待される。そうなれば、多くの個人が、何らかの形で社会との関わり合いを持ち、社会を支える裾野は広がることになる。本章では、社会に参加し、社会を支えるために必要とされる能力を「就業能力」と呼ぶことにする。就業能力は、現に就業するために求められるスキルのみならず、将来の就業を可能・容易にするための能力を含む概念であると想定する。したがって、就業能力の向上のためには、教育も大きな役割を担うことになる。

就業能力の強化は、社会経済全体にとって大きな課題となっている。その背景として、本章では人口減少の他に2つの点に着目する。まず第1に、グローバル化の進展に伴い、アジア諸国などとの競争が激化していることが挙げられる。これを背景として、企業をとりまく環境変化の振幅は大きくなっており、かつ、そのスピードも増している。こうした中において、国際競争力を保持するためには、個々の従業員が知恵を働かせ、イノベーションにつなげていくことが有益である。人の知恵の果たす役割は、今日ますます大きくなっているといえる。

第2に、知識社会の様相が深まっていることが挙げられる。大量生産が付加価値の多くを生み出した時代に比べ、知識社会においては、人のもつ知恵・知

1 本章は、労働政策研究・研修機構特別研究員である鈴木宏昌早稲田大学教授、諏訪康雄法政大学教授から頂戴した貴重な示唆やアイデアを踏まえ記述している。また、労働政策研究・研修機構富岡淳研究員からは、能力強化のあり方について貴重な示唆を頂いた。

識や感性等がより重要な意味を帯び、富の源泉となる。財やサービスに応じて人が必要とされるというよりは、人が財やサービスを生み出し、付加価値を高める側面が相対的に強くなる。

グローバル化の進展に伴う競争の激化や知識社会の様相の深まりに対応して、個々人の能力を高め、生き生きと働くことを通じて就業能力を発揮することができれば、労働力供給が制約される中であっても、豊かな社会をつくる途が開けるのではないかと考えられる。

第2節 就業能力に関わる現状

第1節でみたように、就業能力を陶冶していくことは社会経済の基盤に関わる課題であるといえる。しかし、現状をみると就業能力が低下・劣化している動きもみられる。以下、その諸相について幾つかの側面からみてみよう。

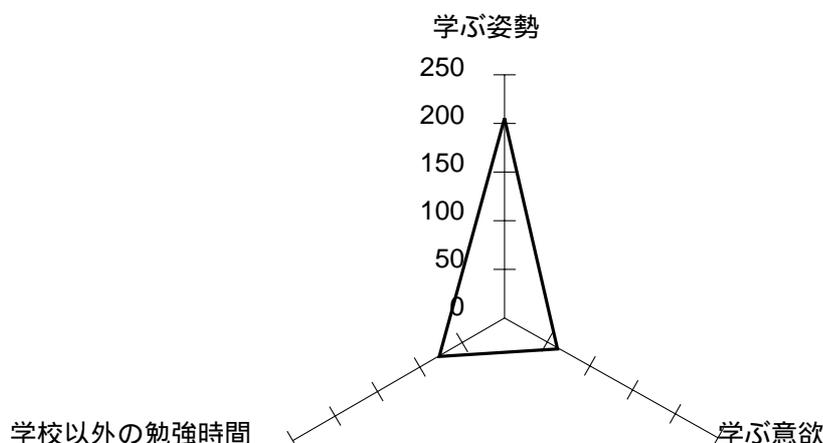
1 乏しい学力・学ぶ意欲

個々人が企業に競争優位をもたらし、ひいては日本全体として国際的な競争力を保持する基盤として、また、知識社会の様相が深まる中において付加価値を増大させる基盤として、「学力」は重要な役割を果たす。例えば、書かれたテキストを理解し、利用し、熟考する能力である「読解力」が修得されていれば、知識を効果的に深めることができる。しかし、OECDの調査によると²日本の学力は、（全体としてみると国際的には上位にあるものの）読解力などは低下傾向にあり、OECD平均と同程度に止まっている。また、数学的活用能力について日本は第6位で、前回調査の第1位から低下している。

また同調査で、生徒が授業を受ける姿勢（「学ぶ姿勢」）について、先生は生徒が静まるまで長い時間待つことがほとんどないとする割合によってみると、日本はOECD平均を大きく上回っている。しかしながら、数学について学ぶ内容に興味があるとする生徒の割合（「学ぶ意欲」）や「学校以外の勉強時間」については、平均を下回る結果となっており（図表1-4-1）、学力のみならず学ぶ

2 生徒の学習到達度調査（PISA）2003年調査による。同調査はOECDが高校1年生を対象に実施しており、41カ国／地域が参加している。

図表1 4 1 学習についての日本とOECD平均の比較



資料出所：OECD「生徒の学習到達度調査（PISA）2003年調査」

（注）OECD平均を100とした場合の日本の数値

意欲や学校以外の勉強時間について、日本に克服すべき課題があることが示唆される。

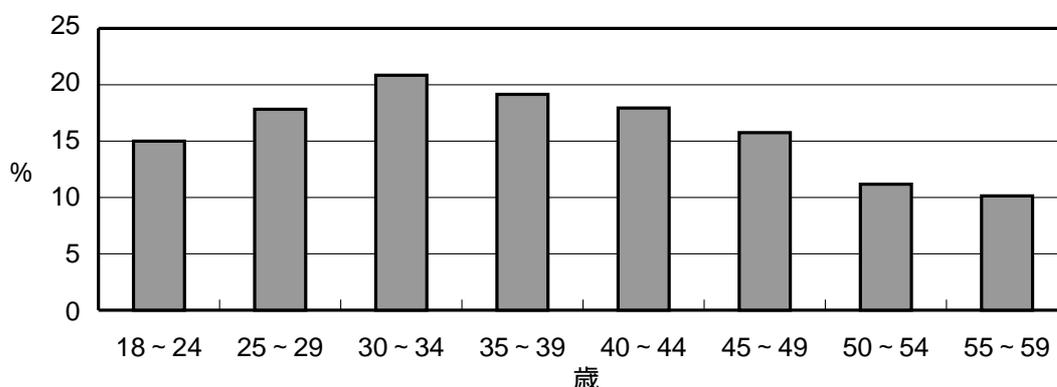
大人においても、学習意欲が全体として高いとはいえない。正社員・正職員の最近1か月の学びへの取組をみると³、「行った」とする者の割合は16.9%に過ぎない。「行った者」でも、学びの時間をみると3人に2人近くが月30時間未満である。経済社会の変化のスピードが速く、その方向性も複雑化している中、社会から求められる職務を的確に遂行していくためには学び直す必要性が高いと思われる。また、就業年数が長くなれば、学び直しの機会は多くなるであろう。しかし、この調査結果をみると学習している者の割合は少ない上に、年齢階級別にみて30～34歳をピークとして実施率は減少し、50歳台に至ると急減する（図表1-4-2）。若年者の学力や職業能力の不足に関する指摘は多々なされているが、中高年の就業能力についても、学習意欲の乏しさに表れているように懸念される要素がある。

また、新しい知識や情報を得たり、感性を豊かにしたりする効用がある読書について、1か月の間に本を全く読まないとする者の割合は4割弱を占めており、読書する人の数は減っていると認識している者の割合は6割を超えている⁴。

3 リクルートワークス研究所「ワーキングパーソン調査」（2004年）による。

4 文化庁「平成14年度 国語に関する世論調査」による。

図表1 4 2 最近1か月の学びへの取組 実施率



資料出所：リクルートワークス研究所「ワーキングパーソン調査」（2004年）により作成。

個人の知恵が重視される中で、一人ひとりの就業能力を高めることは、我が国が国際競争力を保持するためにも不可欠である。また、社会経済環境が激変する中にあるには、職業生涯を通じて学び続けることが、求められる能力の変化に対応するための要諦となる。入社した時の会社が花形の成長産業に属していても、10年も経たないうちに様相は一変するかもしれない。職種等の転換のためには、スキル・知識の刷新が欠かせない。しかしながら、何を、どう学べばよいのかという「学びの能力」については、若年層のみならず中高年層においても脆弱な様相を呈しており、社会全体として学習が推進されるような取組を整備していく必要性を示唆している。

2 自発的な学習の阻害要因 時間の乏しさのみが大きな要因なのか？

個人は現在の仕事に必要な知識・能力を身につけるためのみならず、自分でキャリアを切り拓こうと思えば、その過程において自発的に学習していく。ところが、実際に自発的な学習を行った労働者は半数に到達しておらず⁵、概ね年齢の高い方が自分で学習する者の割合は低い。この調査結果をみる限り、自発的な学習の問題点として、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、学習した結果が社内で評価されない

5 厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」による。過去1年間における自己啓発（職業に関する能力を自発的に開発し、向上させるための活動を指す。）の実施率は、「正社員」が46.2%、「パート、アルバイト、嘱託、契約社員」が17.0%となっている。

こと等を、問題点として挙げる者も多い⁶。

この点に関連して、能力開発に投下された時間について調査した結果をみてみよう⁷。個人が自発的な学習のために使用することができる時間は115.8時間であるが、実際に費やされた時間は31時間であり、28.4%に過ぎない。比率が低い理由をこの調査のみから探求することは困難であるが、少なくとも勤務先から十分な教育訓練サービスを受け、ニーズが満たされているとは考え難い。一つの可能性として、時間の裁量度が制約されていることを挙げることができよう。例えば、出席を求められている会議がいつ始まるかわからなければ、学習のための時間を予め設定しておくことは難しくなる。なお、同調査によると雇用者に比べ、自由業・自営業は上記の費やされた時間の比率が高くなっており、働き方に関する裁量の度合いが高ければ、時間を有効に活用して自発的な学習を行いやすくなることがうかがえる。

確かに、学習のために量的に時間を確保する意義は少なくない。就業時間の配慮や教育訓練休暇の付与など、自発的な学習のために時間面で施策を講じる企業は少数に止まっており⁸、こうした点は課題として残っている。しかしながらこれらの対策のみで、自発的な学習に乏しいという問題が全て解決する訳ではない。働き方にどの程度自律性があるかも、自発的な学習の多寡を大きく左右する要因ではないかと思料される⁹¹⁰。個人が「学びの能力」を高める意欲をもつのみならず、企業や社会全体がこれを重視した環境を形成し、自発的な学習の流れに棹差すことが、知識を基盤とした社会を形成するための鍵となる。

3 低調な職業訓練投資

知識社会の様相が深まっている今日、人的能力を高める意義は大きい。しか

6 厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」による。

7 労働政策研究・研修機構（2006e）による。

8 厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」による。

9 厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」をみても、自己啓発にあたっての問題点として「休暇取得・早退等が業務の都合でできない」を挙げる者が、「正社員」で2割を超えている。

10 他に自発的な学習を推進する方策として、学習する者が担っていた業務の一部を分担できるよう、従業員のスキルの幅を広げるような能力開発を日常の仕事の中で行うことなどが挙げられる（ただし、一定の欠勤を見込んだ上で要員を配置していないような場合は、その有効性は限定されるかもしれない。）。

図表 1 4 3 各国の教育訓練投資額の対 GDP 比 (2004 年)

(単位 %)

日本	0.04
イギリス	0.13
アメリカ	0.05
フランス	0.31
スウェーデン	0.35
ドイツ	0.36

資料出所：OECD (2006) *Employment Outlook*

(注) 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必要がある。

し、国際的にみて日本は国の職業訓練投資が低調である。対GDP比で見ると、日本はドイツ等を大きく下回り、アメリカと同様に低い値を示している（図表 1-4-3）。

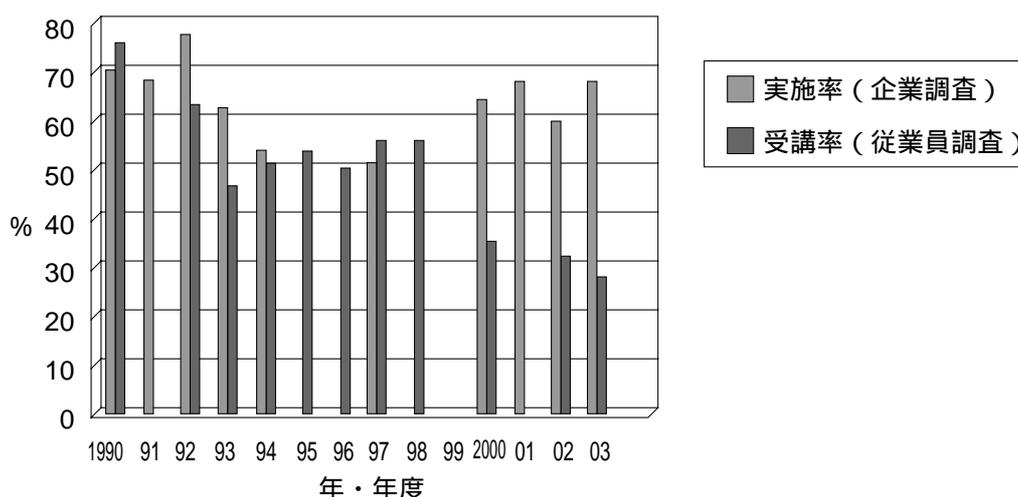
では、企業の教育訓練投資はどうか。これまで日本においては教育政策上、普通教育に比べて職業教育の地位が低かったこと、1973年の第1次石油ショックを背景として企業内部の雇用維持が重視される中、企業内での人材養成に相対的に力点が置かれるようになったこと等から、企業が職業能力をOJT中心に培ってきた面が強い¹¹。しかしながら、企業主導の教育訓練（計画的OJTやOff-JT）の実施率の推移について時系列で見ると、即戦力を発揮できる人材への志向などを背景に、長期的には低下傾向にあるといえる。

11 なお、教育訓練を行う主体として、民間教育訓練機関等の教育訓練プロバイダーが一定の役割を果たしている。教育訓練サービス市場の現状について調査した結果（労働政策研究・研修機構（2006e））をみると、個人は能力開発に投入している全時間の約6割を自発的な学習に配分しており、その水準は研修の約4割を上回っている。また、研修についても投下された時間の半分が、社外の教育訓練機関の提供するコースのために使われている。自発的な学習や社外のOff-JTは教育訓練サービス市場に多くを依存しており、個人の能力向上を図る上で大きな貢献を果たしているといえる。教育訓練プロバイダーとして最も多くを構成するのは民間教育訓練機関（30.2%）であるが、業界団体を含む公益法人（24.9%）や設備機器メーカー等（10.7%）、経営者団体（9.2%）も多くの割合を示している。教育訓練プロバイダーが誰を対象にどのような研修コースを提供しているのかみると、現在の市場は中小企業で働く中堅クラスの労働者のための教育訓練サービスを主に提供しており、大企業の労働者あるいは管理職のために提供される教育訓練サービスについては多く実施されていない。

近時のように外部労働市場の活用が増大する状況においては、企業が内部の人材に投資しようというインセンティブは、投資を回収する期間の短さなどから希薄になりがちとなる。職業能力の多くが仕事の中で培われる以上、人材を陶冶する主体として企業は今後も大きな位置を占め続けるが、相対的にみると今後は、個人の重要性がますます高まっていくであろう。しかし、前述したとおり中高年を中心に「学びの能力」は十分ではない上に、職場における過度の拘束が学習を阻害しているおそれがある。

なお、企業におけるOff-JT実施率と従業員のOff-JT受講率の推移を比較すると、前者に比べて後者の減少幅が大きい(図表1-4-4)。このデータをみる限り、

図表1 4 4 Off-JTの実施状況



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「能力開発基本調査」

2001年度以降は厚生労働省「能力開発基本調査」

(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)

12 もっとも、厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」により、「選抜教育」「底上げ教育」のいずれを企業が重視するかについてみると、「選抜教育」を重視する又は重視するに近いとする企業の割合が、これまでの教育方針については36.2%なのに対し、今後の教育方針については31.7%となっている。教育訓練における対象者については、「選抜」と「全体の底上げ」の双方の動きが存する可能性がある。

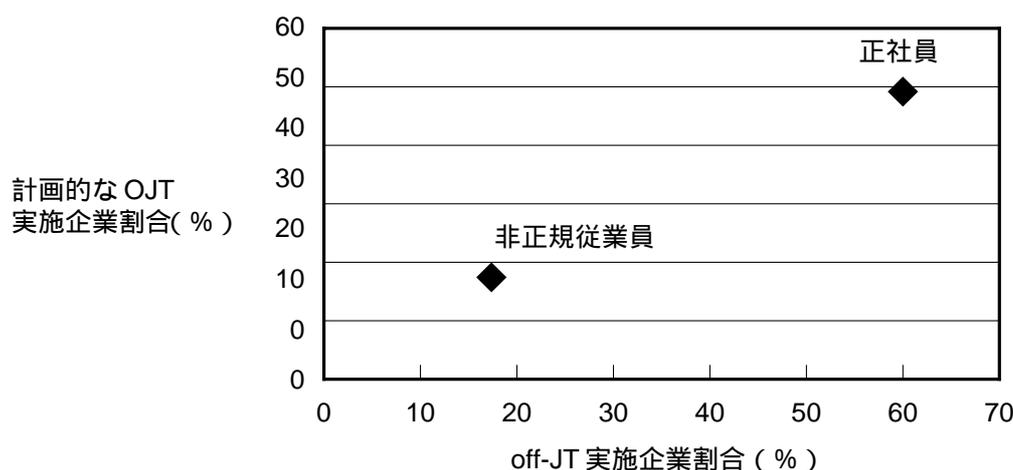
なお、「全体の底上げ」についていえば、企業をめぐる環境変化が激しい中であっては、変化対応力は基礎的な職業能力であり、組織のあらゆる成員が持つべき力ともいえる。この点について、川喜多(2006)を参照。

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、そうした人材に教育訓練を集中的に投下している状況がみてとれる。企業内の人的基盤において、能力を十分に培えない者が存在することがうかがわれる¹²。

4 乏しい非正規労働者への教育訓練投資

正規労働者と非正規労働者との間には、教育訓練の受講状況について格差がみられる。2004年度の正社員に対するOff-JT実施企業割合は60.1%、計画的なOJT実施企業割合は48.9%であるが、非正規従業員に対するOff-JT実施企業割合は17.4%、計画的なOJT実施企業割合は18.3%に止まっている（図表1-4-5）。

図表1 4 5 Off-JT・計画的なOJTの雇用形態別実施状況



資料出所：厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」より作成。

また、能力開発のために使える時間、実際の使用時間のいずれをみても、非正規労働者は正規労働者を下回っている¹³。さらに、所得の中から自己投資のために回す資金の割合は非正規労働者の方が正規労働者よりも高いが、資金の絶対量は正規労働者の方が大きい。非正規労働者は、市場から教育訓練サービスを楽しむに当たり、正規労働者に比べると民間教育訓練機関を活用しておらず、安価にサービスを購入できる経営者団体や、公共教育訓練機関に多くを依存している状況にある。

産業によっては、非正規労働者の戦力化は、組織間競争力の差に関わってく

13 この段落における記述は、労働政策研究・研修機構（2006d）、（2006e）の調査結果に基づく。

る。しかし非正規労働者を全体としてみると、現実には就業能力の強化の対象になっていないことが多い。その結果、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。

第3節 就業能力を強化する主体

1 個人が主体となる就業能力の強化

第2節から示唆されるように、就業能力の強化は大きな課題である。「学びの能力」が欠乏している可能性がある上に、自発的な学習を促す上で従業員の働き方には工夫の余地があると推察される。また、教育訓練投資は低調な状況にあるとともに、正規労働者と非正規労働者との間で能力を向上させる機会に懸隔がみられる。

では、誰が就業能力を強化していくのか。職業教育に十分重きが置かれないうちで、長い間人的資源投資の主力は企業であり続けた。しかし、今日外部労働市場の重要性が高まるにつれ、企業における人的資源投資は減少し、これまでの企業に軸足を置いた教育訓練のあり方は変容しつつある。

社会経済環境が大きく変わり、労働移動も増大している状況にあっては、雇用のセーフティネットの観点から、企業任せではなく個人自らが力を高め、雇用される可能性を高めることが求められている、といえよう。個人の主体的な能力強化は、指示に従って従属的に働くだけでなく、仕事そのものに積極的に関与することを通じて、創意工夫や新たな挑戦を生ぜしめ、付加価値の創造に結びつく。

では、就業能力を強化するのは専ら個人に任せればよい、ということになるのだろうか。結論を先取りすると、個人が主体ではあるが、企業（共助）や政府（公助）にも重要な役割が課せられている、といえる。そもそも、個人ひとりでの確に就業能力を強化していくことは困難な面があると考えられるが、それ以外にも、共助や公助が役割を果たすことが望まれる論拠がある。

2 企業にとってもメリットのある就業能力の強化

多くの個人が就労を通じて職業能力を陶冶する場として、企業は重要な存在であり続ける。職業能力は顧客や上司・同僚・部下との相互作用の中で磨かれることが多く、実際に働く場である企業の存在を抜きにして、職業能力の向上を図ることは難しい。教育訓練を講ずる主体として、企業は今後とも重要な位置を占め続ける。また、個人が企業の中で自発的に能力を磨こうと思っても、使用従属関係の明確な一律的な労働システムが支配する中では様々な困難が生じよう。企業において個人の自発的な能力の陶冶を受容する環境やシステムの存在があって、はじめて自発性をもって能力を高めていくことができる。

このように、個人の立場からみると企業が教育訓練を行ったり、個人の取組を支援したりすることは有意義であるといえるが、企業の立場からみて教育訓練を行おうというインセンティブは生じ得るのであるだろうか。コストのかかる教育訓練を推進していくためには、それが企業の業績にプラスの影響を与える旨を実証することが有意義である。しかし、教育訓練の効果が顕現するまでには通常長期間を要することから、その効果をアウトプットに基づき検証することは難しい。また、教育訓練の結果生産性が高まったのではなく、もともと生産性の高い職場ほど教育訓練を行う傾向がある可能性もあり、教育訓練の効果を独立して計測することは困難である。

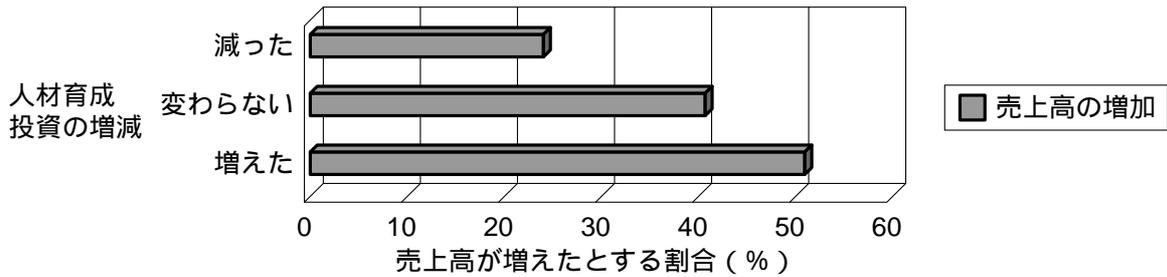
こうした制約はあるが、企業の教育訓練効果の把握についてはこれまで様々な試みがなされている。研究成果をみると、後述するとおり概ね企業が人的投資を行うほど生産性が向上する、という関係の存在が推察される。しかしながら、根本的には国レベルの統計によるパネルデータの整備や、長期にわたる綿密な企業調査を通じて、企業の教育訓練が生産性等に与える影響を定量的に検証していくことが求められよう。

(人材への投資は企業にメリットがあるか？ これまでの実証)

教育訓練の効果をみるための一つの手法としては、企業に対してアンケートで訊くことが挙げられる。例えば、厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」によって、人材育成投資の増減と売上高の関連についてみると、過去数年の間

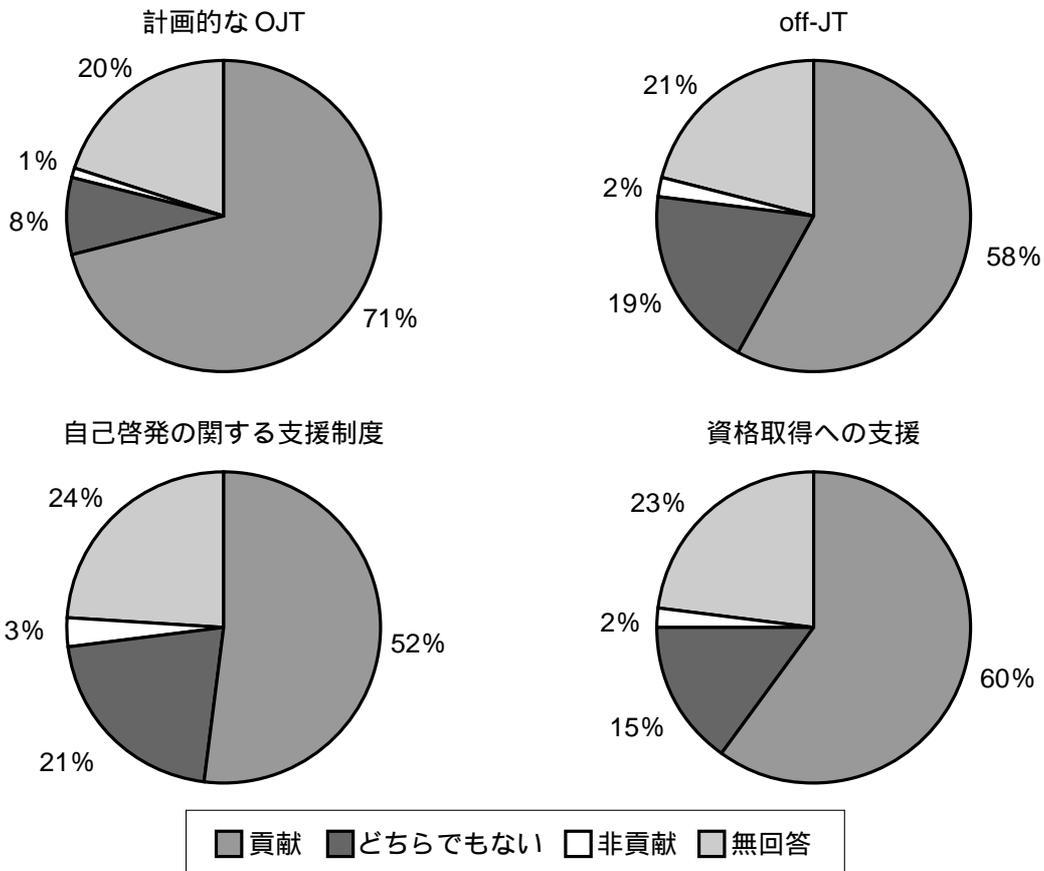
に人材育成投資額を増加した企業のうち、売上高が増加している企業の割合は51.2%であり、人材育成投資額を減少した企業の24.1%を上回っている（図表1-4-6）。また、労働政策研究・研修機構（2004）「労働者の働く意欲と雇用管理のあ

図表1 4 6 人材投資の増減と売上高



資料出所：厚生労働省「平成17年度能力開発基本調査」より作成。

図表1-4-7 能力開発のための制度の労働生産性への貢献



資料出所：労働政策研究・研修機構（2004）「労働者の働く意欲と雇用管理のあり方に関する調査」調査シリーズNo.1により作成。
 (注)「貢献」は「大いに役立つ」と「役立つ」を、「非貢献」は「あまり役立たない」と「役立たない」を合計した数値である。

り方に関する調査」調査シリーズNo.1によると、多くの企業が、従業員の能力開発のための制度（仕組み）（「計画的なOJT」「Off-JT」「自己啓発に関する支援制度」「資格取得への支援」）は、労働生産性の向上に貢献していると認識している（図表1-4-7）。

諸外国における研究については、労働政策研究・研修機構（2006）「企業の行う教育訓練の効果及び民間教育訓練機関活用に関する研究結果」資料シリーズNo.13がサーベイしている。これによると、イギリスにおける産業レベルの1983～96年のクロスセクションデータをパネルとして用いたDeardenらによる分析（2000）によれば¹⁴、ある年の訓練参加者比率をサンプル平均である10%から5%ポイント高めると、従業員一人当たりの付加価値は4%高まる。また、製鉄業の最終工程を対象にしたIchniowskiらによる研究（1997）によれば¹⁵、企業内訓練、とりわけ多能工化訓練は生産性を高める効果がある（ちなみに、その効果は革新的な人的資源管理策の採用された職場（成果主義、安定的雇用、活発な小集団・改善活動など）で顕著である。）

同研究結果では、こうした既存の調査研究の成果を紹介しつつ、既存調査の個票データの特別集計等を行っている。これによると、従業員の能力開発を積極的に行っている企業ほど労働生産性を高めていること、従業員が会社の経営方針を理解し、また、それと各自の仕事との関係付けが明らかになっている場合に、従業員の能力開発への取組が積極的となり、労働生産性を高める効果があることが示されている。

3 非正規労働者等に一層軸足を置いた政策への転換

公助の観点から就業能力の強化について政府が必要とされる根拠は、資源配分の公平性と効率性に求められる¹⁶。前者の観点でみると、例えば長期失業者、福祉受給者・低所得者、身体障害者など「経済的に不利な立場にある」人々に、職業人として最低限の基盤を提供することが挙げられる。一方後者の観点でみると、情報の非対称性、資本市場の不完全性、外部性の存在により、市場の資源配分の効率性が阻害されることを防ぐことが挙げられる。また、労働者の技

14 Dearden, L., H. Reed, and J. Reenen. (2000)

15 Ichniowski, C., K. Shaw, and G. Prennushi. (1997)

16 以下この段落の記述は労働政策研究・研修機構（2004c）に基づく。

能は、ある企業内でしか通用しない企業特殊技能と外部のどの企業でも通用する一般的技能に大別され、労働者の技能についてこれらを明確に区分することは難しい。このため、教育訓練に要するコストを、企業・労働者のいずれが支払うべきか決めることが困難となり、両者ともに投資コストの支払いを回避する結果、人的資本投資が過小となってしまう。教育訓練を政府が行う理由は、こうした点に求めることができる。

我が国においては、(全てとは限らないが)非正規労働者は就業能力の向上という面で不利な立場に置かれている。非正規労働者は量的に増加しているのみならず、その中身も多様化し、中核的な業務を担うようになってきている¹⁷。しかし、非正規労働者に対する教育訓練は正規労働者ほど行われていない上に、いったん非正規労働者になると正規労働者に転換することは難しくなっていることがうかがえ、職務を通じて能力の向上を図ろうとしても、正社員ほどの向上を見込むことは困難である。こうした状況においては、公助の観点から就業能力の強化を図ることが有益といえる。労働市場は正規労働者、非正規労働者などそれぞれについてモザイク状の様相を呈しているが、職業能力の向上について、これまでは主に正規労働者に主眼を据えて施策が展開されてきた。ただし、誰もが輝けるようにしていくことが求められる今日、これまでより非正規労働者等に軸足を移した施策を講じていく意義は大きいといえよう。

この他、自発的に能力を伸ばそうとする個人を支援することも重要な公助の役割といえる。その政策の手法としては、直接個人に対する支援と、企業を通じての支援がある。前者は、個人が的確に能力を伸張できるようキャリア・コンサルティングを行ったり、個人が能力を高めようとする際の時間面などでの隘路を除去したりすることを含む。後者は、個人が主体的に自ら就業能力を伸ばそうとすることを可能にする人事経営システムを、企業が構築するような場合に、行政がバックアップすることなどを指す。これまで手法としては後者の役割が相対的に大きかったが、今後個人の取組が一層重視される中であっては、

17 労働政策研究・研修機構(2006j)に基づく。

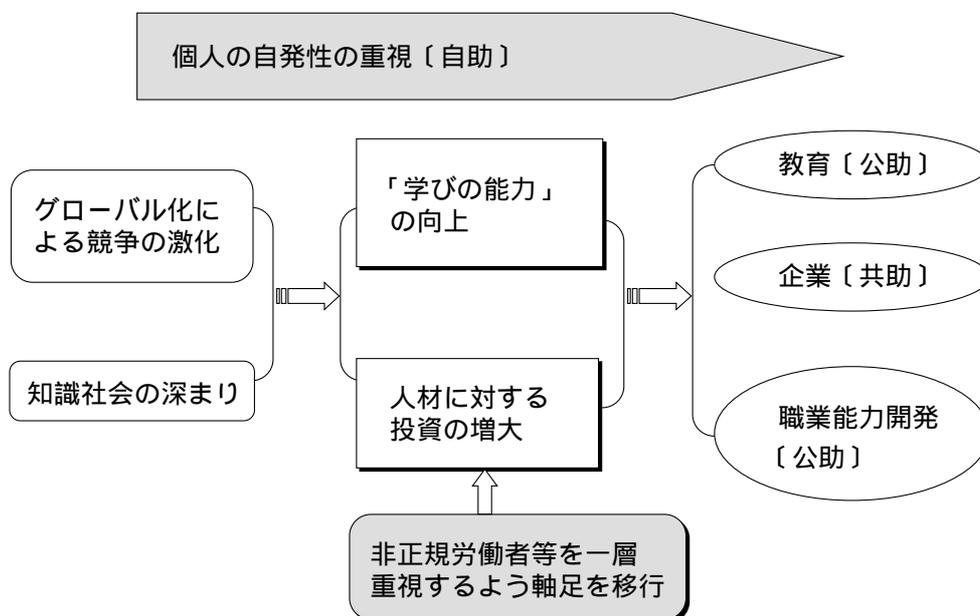
18 例えば、個人が一定の枠内で自ら教育訓練のコースを選択しようとしても、自己のキャリア展開の方向性が見えなければ、円滑なキャリア形成に結びつかない能力の向上ばかりが図られることにもつながりかねない(個人が選択しようとする際に、キャリア・コンサルタントによる相談を同時に受けるようにすれば、こうした弊害は除去・緩和されるかもしれない。)

直接個人の意思決定に委ねることのデメリット¹⁸に留意しつつ、前者の手法を一層取り入れる方向に向かうのではないかと考えられる。

第4節 就業能力を強化するための 基盤整備の方向性

グローバル競争が激化し変化に対応する必要性が高まるとともに、人の持つ知恵が高い付加価値を生む状況にあって、人的能力の向上について具体的に何が求められるのであろうか。本章では2つの事項に着目したい。第1に、中高年を含め「学びの能力」をいかに高めるか、という課題が挙げられる。第2に、非正規労働者などこれまで必ずしも重視されてこなかった層を中心に、人材に対する投資を増やすことに焦点を当てる。以下、この2点に対処し、就業能力の基盤整備を確かなものにするための方向性について、教育、企業、公的職業能力開発のそれぞれの主体別に述べることにする（図表1-4-8）。

図表1 4 8 人的資本の基盤整備に関する方向性



1 教育段階における取組 「学びの能力」の養成

初等中等教育段階からの学びに対する姿勢は、社会人になってからの学ぶ意

欲に大きく影響するものと考えられる。

教育段階で「学びの能力」を育む方向性としては、まず、学ぶことの楽しさを体験させ、学習意欲を高めることがあげられる。体験的な学習や課題を解決していく学習によって、自ら学ぼうとするモチベーションは高まり、学ぶことに楽しみを見出すとともに、何かを成し遂げたという達成感を得る可能性が広がる¹⁹。小さな達成感であったとしても、それが「弾み車」となり、モチベーションの向上やさらに大きな達成感の獲得に結びつく可能性がある。総合的な学習の時間などは、やり方によっては一人ひとりの子どもに新たな課題に創造的に取り組もうという意欲を喚起させ、学び方の修得、すなわち「学びの能力」の育成にもつながる。総合的な学習の時間などが真に有効なものとなるよう、教員のトレーニング強化、学校としての適切な目標の設定及びその検証などに努めることが重要となる。

加えて、個々の生徒に対するきめ細かな指導はもちろんのこと、グループで学習することにも大きな意義が見出される。他の子ども達と関わりあうことにより、コミュニケーションの力や他者を思いやる力が育まれる。そして、異なる考え方に「遭遇」し、自分の考え方を見直したりする経験を通じて、判断力などが深められていく。

今後ともこれらの教育を充実し、「学びの能力」を高め、ひいては学力の向上につなげていくことが期待される。

なお、大学生については以前と比較して、一般的に学ぶ意欲や関心、動機が低下しているとの指摘がある。大学に至る前に、大学で何を学びたいのか明確にするような教育を行うとともに、大学においても、学生の意欲を高めるような教育カリキュラムや手法の開発に、より一層努めていくことが望まれよう。

2 企業における取組 あらゆる層の就業能力の強化・個人の自発的取組の支援

企業の人的投資については、逆風が吹いているといえる。「失われた10年」

19 James J.Heckmanは、“ Interview with James J.Heckman ” June 2005 Federal Reserve Bank of Minneapolisにおいて、社会経済生活において重要な能力としてモチベーションの他に、self-control、forward-lookingnessを挙げている。

を経る中で人材に投資する余裕に乏しいこと、即戦力志向が高まっていること、コーポレート・ガバナンスにおいて株主を一層重視していることは、従業員への投資を抑制する要因になり得る。しかしながら、企業が業績を向上させるためには、すぐには目に見える成果が出なくても、中長期的に人材を伸ばしていくための取組を不断に行っていくことが鍵となる。

そのための企業の役割は、企業自らが従業員の教育訓練に取り組むことと、従業員個人が主体的に学習しやすい環境を整備していくことの2つに大別されよう。

(1) あらゆる層を対象とした教育訓練の展開

企業の人的投資についてみると、データによっては経営幹部候補など一部の人材に集中する傾向がうかがえる。もちろん、将来の経営幹部候補と目される人材を選抜し、人的投資を行う意義は大きい。

しかし一方においては、従業員全体の能力の底上げを図ることが経営戦略上不可欠となる場合もある。例えば、競争が一段と激しくなる中で優位性を確保するために、顧客満足の度合いを高めようとする際には、現場第一線の従業員の資質が鍵を握る^{20 21}。こうした場合、従業員全体の質を向上させることに教育訓練の主眼が置かれることもあろう。

また、非正規労働者に対する企業による人的投資は、仕事の内容からみて基幹労働力化している場合があるにも関わらず、正規労働者に比べて少ない。非正規労働者に対する教育訓練については、公助がこれまで以上の役割を果たすべきであるが、企業においても非正規労働者の戦力化は大きな課題になり得るのであり、非正規労働者の教育訓練についていかに共助を推進するか、検討を深める余地は大きい。加えて、教育訓練の機会を増大させるためには、非正規

20 労働政策研究・研修機構（2005b）をみても、従業員全体の能力向上を目的とした教育訓練を重視する企業では、労働者のモラルが高いことが明らかになっており、こうした結果は注目に値しよう。

21 総体としてみれば企業の人的投資は十分であるとは言い難いが、一部の企業は自社にとどまらず、そのノウハウを活かし外部に対してサービスを展開している。企業で培った経験・技能・知識や人脈などを駆使し、スピンオフして事業を始める会社の中には、グループ会社に止まらず教育訓練に関するサービスを提供するところもある。このように自社内のみならず広く就業能力の基盤向上に資すると認められる場合にあつては、当該企業に対して公助の観点からの支援策が検討されてよいものと考えられる。

労働者の正規労働者への転換を可能とする仕組みづくりも欠かせない。非正規労働者のモチベーションを高める意味でも、転換のあり方について検討を深めることが望まれる。

(2) 個人主体の学習に関する環境整備

自発的な学習を妨げている要因としては、本人の側に「学びの能力」が備わっていないという問題の他に、過度に職場に拘束されることを指摘し得る。例えば、従業員の自発性を高める一手法としてプロジェクトチームの運営がよくみられるようになっている。これ自体は意義ある手法であるが、結果として一人で幾つもの役割を担うようになり、時間の融通が利きにくくなるといった事態も想定され得る。自発的な学習を行えるようにするために、こうした場合の職場への拘束性を可能な限り緩める方向で、人的資源管理のあり方について検討していくことが有益であろう。

また、自分で学習しようという意欲に対して、企業の人的資源管理は大きな影響を与える。例えば中高年を中心に、自分がどこまで昇進するのか予見できるようになると、人によっては学習意欲が高まらなくなる。容易に解決できない問題であるが、従業員個人の達成感や成長実感を高めることを通じ、学びへのインセンティブを強め、さらなる達成感を得るといった好循環を作り出す上において、企業は多くの貢献を成し得る。この問題について決め手は乏しいかもしれないが、例えば、コーチングによる指導、生活全体を視野に入れたキャリア相談の充実、専門職キャリアの確立や、関連会社への出向といった「他流試合」の機会の付与など、様々な対応策を想定することはできる。支援のあり方について、現況を踏まえつつ企業が最適解を見つける努力をすれば、個人が自己のもつ能力を十全に発揮する可能性は高まるのではないかと考えられる。

もちろん、企業が支援する前提として、まずもって個人自らが学習しようという意欲を持つことは欠かせない。就業年数が長期化している上に、企業をめぐる環境の変化が激しい状況においては、いったん自分が修得したスキルや知識に固執せず、自分より若い社員からも新しい事を学ぶといった柔軟性を持つことが、就業能力の強化に資することになる。

公的職業能力開発における取組 あらゆる層を念頭に置いた基盤整備

公的職業能力開発の役目としては、従来ウェイトが少なかった非正規労働者等に対する教育訓練を、質量ともに増大させ、あらゆる人たちに対する教育訓練機会を整備していくことが挙げられる。そのために政策原資の資源配分が変わることになるが、そもそも職業訓練投資に関する政府の支出は国際的にみて低調であり、これを充実させる道筋がないかについても検討する余地はある。

(1) 非正規労働者や無業者に対する教育訓練の展開

教育訓練のあり方は、労働市場の動向と切り離せない。労働市場のあり方は、大きく変化している。企業をとりまく社会経済環境が激しく変化し、かつそのスピードが増しているため、自己のもつ能力が企業内で必要とされないものとなったり、経営主体が突然変わったりすることは十分想定され得る。そうなれば、一つの会社内で職業生涯を全うする割合は今後減少する見込みが強い。外部労働市場の活用が増加する状況下で、個人が自発的に学習することを容易にするため、政府としても様々なインフラストラクチャーの整備が必要となる。具体的には、労働力の需給調整機能を強化することはもとより、職業能力を横断的に評価する仕組みの整備と円滑な運用、能力開発に関する情報の提供などが挙げられる。そして、これらと併せて、あらゆる人たちに教育訓練の機会を確保していくことが求められる。

特に非正規労働者や、そもそも企業の内部にいない無業者に関する教育訓練について、政府に期待されるところは大きいといえる。彼ら（彼女ら）の能力を陶冶することは、社会経済全体として多様な能力を活かすことにつながるが、非正規労働者など流動性の高い層に対し、企業が教育訓練を講じるインセンティブは少ない。そのため、非正規労働者等にとって訓練の機会が失われるとともに、社会経済全体として望ましい水準に満たない人的投資しか行われなくなる可能性がある。こうした事態を防ぐために、公助の果たす役割は大きいといえる。労働市場は正規労働者ばかりではなく、様々な層からなるモザイク状の構造をなすが、正規労働者のみならず非正規労働者等にも、これ

まで以上に政策の焦点を当てる必要がある。

加えて、非正規労働者については自分で学習する時間も少ないが、この背景には、セミナー等の情報が得にくいことの他に、やるべきことがわからないといった問題も潜んでいる。何を学習すればよいか認識するためには、自己のキャリアのあり方について熟慮することが有益である。よって、非正規労働者に対するキャリア相談の機会を共助・公助のあらゆる立場において設定していくことが、人材を重視する社会を形成していくための一つの有効な処方箋となるものと考えられる。

なお、無業者の就業能力を陶冶するためには、無業者が能力を高めようという意欲をもつことが出発点となる。このためには、職業能力開発機関やハローワークのみならず、学校機関など関連機関が連携してネットワークを形成し、無業者の「掘り起こし」に努めていくことが効果的である。こうした仕組みを構築するに当たっては、若者の支援に焦点を当て、管轄地区におけるニートの数などの把握に努めている、イギリスのコネクションズ・サービスの制度などが参考になる²²。

また、特に無業者の教育訓練を図るに当たっては、就業能力の基礎を形成する就労体験が乏しい点に留意することが欠かせない。現場で実際に働くことは、チームワークの重要性を認識したり、コミュニケーションのスキルを向上させたりする効果をもたらす。したがって、アルバイトなどの短時間労働を手始めに一定期間体験し、同時並行で教育訓練を受講するなど、就労体験と教育訓練を有機的に融合させる試みが有効であるといえる。

(2) 職業訓練投資を増やすスキームの検討

政策を講じるための原資は限られており、資源の重点配分のあり方について検討していくことは必要であるが、併せて原資の仕組みそのものについて検討することも考慮に値する。一例を挙げると、人的投資に積極的なフランスにおいては、教育訓練の財源を、企業から教育訓練賦課金を徴収することによって

22 コネクションズ・サービスについては、労働政策研究・研修機構(2005d)に詳しい。

調達している²³。その資金は²⁴、「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訓練である「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、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。

なお、公助の原資を増やすことについて検討する一方で、職業能力開発政策等の評価を的確に行っていくことが重要となる。この点で日本の政策評価に関するデータは必ずしも十分とは言い難い。長期的なパネルデータの整備を含め、今後検討を加えていくことが望まれる。

(3) 関連機関のネットワーク化の推進

地域社会では教育訓練機会の提供等に関連して、職業能力開発機関の他に地方自治体、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、これらがネットワークを組めば、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により、「シナジー効果」が得られるかもしれない²⁵。

こうした関係機関によるネットワークは、有効に機能すれば就業能力の強化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よう²⁶。

23 フランスにおける教育訓練費用の記述については、日本労働研究機構(2003c)及び労働政策研究・研修機構(2003)『海外労働時報』を参考にした。

24 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。

25 特に、自己の強みや価値観等と社会の求めるものとの「擦り合わせ」について、相手に乏しい非正規労働者や無業者にとっては、こうしたネットワークの存在意義は極めて大きい。

26 こうしたサービスを提供する手法として、ネットワークのハブ機能をコミュニティの図書館に設定することなどが想定される。

第5節 「キャリア権」への展開

1 就業能力とキャリア

社会経済状況の変化に対応し、従業員個人が学び直そうとする際に、企業においてはそれが円滑に展開できる環境を形成することが、政府においては教育訓練の受け皿を整備すること等が重要になる。変化が激しく、そのスピードが速い中であって、中高年になっても学習し続けることができなければ、個人は円滑に経験や経歴を紡いでいくことができず、成長実感を得たり自己実現を図ることが困難になりかねない。

非正規労働者や無業者については、事態は一層深刻であるといえる。パートなどで長期間働いても十分な能力の形成を図ることは困難であり、自分の価値観に適合し強みを生かせるような職務に就くことができず、ひいては報酬などの面で不利な状況に置かれることになるおそれがある。

どちらの課題にしても、個人が自発的に能力を高め、発揮できるようにすることが鍵となる。就業能力の強化の面で、個人にかかる比重は高まっている。しかし、個人ひとりで自ら十分に能力を高めていくことは難しい。就業能力の強化のためには、中長期的には法的な担保について検討することが不可欠であり、こうした点を含めて法理の観点から、「キャリア権」という概念が提唱されている²⁷。キャリア権について具体的に言及する前に、まず「キャリア」とは何かについて考察する。

本章ではキャリアを、「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。「学びの能力」を磨いて変化に対応しつつ、自ら能力を陶冶することができれば、これまでの職業生活における轍の跡、つまりキャリアを振り返ったとき、納得感や成長したという実感が得られ、自己実現を図れる可能性は高まろう。特に非正規労働者や無業者については、能力の伸長が図りにくいことなど

27 キャリア権は、法政大学の諏訪教授が提唱している。以下の記述は、諏訪（1999）（2003）（2004）（2005a）に拠るところが大きい。

からキャリアを十分に形成できないおそれがあり、能力を伸ばす機会を整備し処遇につながるようになれば、キャリア展開の途が拓け、社会全体としても人的資源の力が向上する。

もとより、これまで論じてきた就業能力とキャリアは相互に関連した概念である。就業能力はキャリアを積んだ結果として蓄積されたものという面がある。また、キャリアは職務経験の連鎖を通じて就業能力を高めていくプロセスであるということができる。

この後、前節までの課題についてキャリアという視点から考察していくことにするが、その際にはキャリアをめぐる環境が大きく変化していることに留意する必要があり、まずはこの点にふれる。

2 キャリアをめぐる環境変化

(1) 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、さらには教育訓練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、多くの人に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。

(2) 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る。

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

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していく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。

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。個人が持つキャリアの質を自ら教育訓練によって高めたり、社会のニーズに適合するよう調整したりすることができれば、外部労働市場が重みを増す中で個人は交渉力を高めることができるのであり、労働者にとってキャリアはまさに財産であるといえる。

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²⁸。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。

28 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は、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。

(2) キャリア権の概要

<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。

<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。

< 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。

< 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。

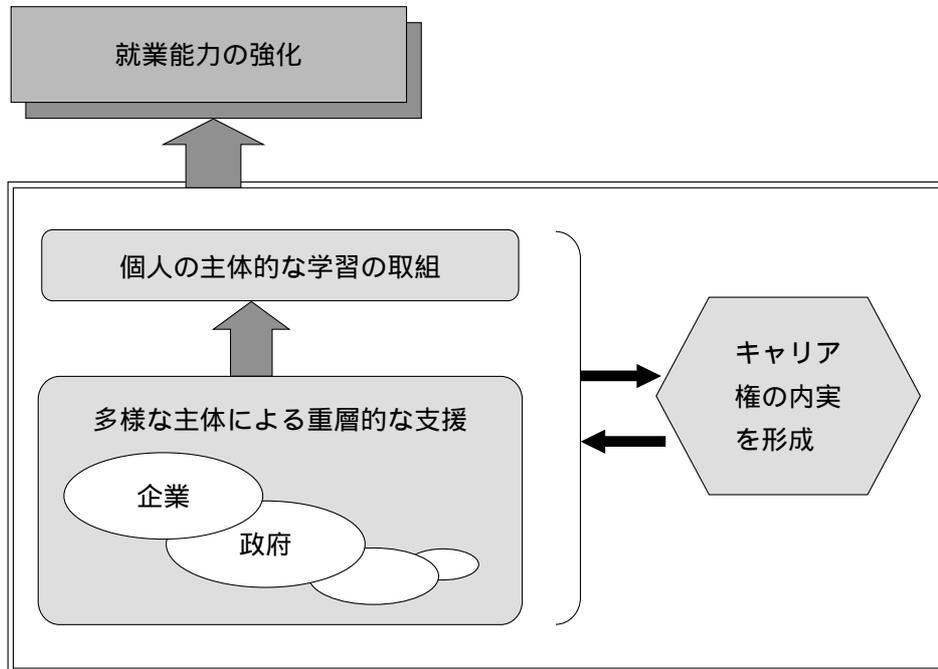
(3) キャリア権に関わる課題

<現場が鍵を握るキャリア権>

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。個人の主体性と自由意思を尊重するキャリア権が確立すれば、働く個人は安心して自ら能力を陶冶したりすることができるようになり、就業能力が強化されていく(図表1-4-9)。

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

図表 1・4・9 就業能力の強化とキャリア権



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。例えば、非正規労働者の教育訓練や正規労働者への転換について企業がどう考えるかは、これらを企業の側が一方的に与えるとみるか、労働者のキャリア権にも根拠があるとみるかによって左右される。

現在のところ、企業はキャリアを直ちに「権利」と認識するまでには至っていないと思われるが、キャリア権を基軸としたキャリア形成支援については、企業にとってもメリットがある。例えば、これ以上の昇進を望めなくなった者の社員のやる気をどう引き出すかという課題に関しても、企業がキャリアに配慮することによって社員の希望を反映した部署に配属し、そこで社員がやりがいを感じれば、昇進が望めなくても、コミットメントの向上によってモチベーションが高まり、生産性が向上する可能性はある。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。

<キャリア権を育てるために²⁹>

キャリア権の内実を形成する労使自治を柱とした現実の流れは、十分に進捗しているとはいえない。前述したように人的資源投資の動きは脆弱である。また、非正規労働者や若年無業者等の就業能力の蓄積については特に懸念される状況にあり、実際に就労し日々の仕事を行う中で能力が磨かれるにも関わらず、正規労働者への転換が困難であったり、いったん無業になると就労するのが困難であったりする。

これらを踏まえた対応の方向性としては、個人による自発的なキャリア形成や能力の陶冶について、企業のみならず社会も含めて重層的に支援していくことが挙げられる（図表1-4-9）。円滑なキャリア形成や就業能力の向上は良好な企業業績につながり、ひいては社会経済全体に活力を与える可能性がある。個人のみならず企業や地域社会、国にも好影響を及ぼすことを考慮すると、重層的な支援の意義は大きいといえる。こうした分厚い支援が行われれば、激変する環境の中でも個人は安心してキャリアの設計や再設計、就業能力の陶冶に打ち込むことができ、個人のセーフティネット機能は高まることになる。

なお、政策資源の原資が限られている以上、個人の自発的なキャリア形成のために個人に対して直接的に支援するか、それとも企業の支援を後押しするのか、いずれに力点を置くのかという問題に突き当たる。この問題は二者択一的な性格のものではないが、近年における行政の動向をみると、主体的な能力開発の取組を支援し雇用の安定等を図るため、一定の要件を満たす在職者または離職者に対して直接、教育訓練給付が支給されるようになったり³⁰、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たりしている。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は、個人支援の方向に軸足を移して

29 <キャリア権を育てるために>の内容については、本報告書の中間報告である、労働政策研究・研修機構（2006h）中の「第2部第4章 キャリア権を基軸としたキャリア形成支援」に詳述している。

30 ただし、教育訓練給付の講座の指定基準については見直しが行われ、趣味的な講座は全て廃止するなど、真に雇用の安定と就職促進に資すると判断されるものに限定して指定されるようになっていく。こうした動向を背景に、教育訓練給付受給者の実績は2003年度をピークに減少している。

いる、と解される³¹。

また、非正規労働者や若年無業者等のキャリア形成支援や教育訓練については、今後多様な人的資源を活かす重要性が増していくことから、様々な政策対応が広がっていくであろう。企業にとっても、非正規労働者のキャリア形成や教育訓練が不十分であることが、社会全体として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、企業も非正規労働者のキャリア形成や教育訓練に関与する意味合いは大きい。これらの層にこそ、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。政策上の資源配分のあり方に留意しつつ、非正規労働者等と社会全体が共同でキャリア展開に取り組んでいくことが望まれる。

個人の自発的な取組を企業や国など多様な主体が支援したり、キャリア展開や能力向上の面で非正規労働者や無業者に対する支援に力点を置いたりするなどして、キャリア権の内実を形成しそれを育ていけば、誰もが能力を発揮して輝くことにつながり、その結果社会も一層活力あるものになっていくのではないかと思料される。

31 スウェーデンでは、2002年頃を中心として個人能力開発勘定（IKS）の仕組みを導入する動きがみられた。IKSにおいては、労働者が一定額まで学習費用として貯蓄した分につき、所得税申告で控除されるなどのメリットが企図された。しかし、積み立てた資金の用途が不明確になるおそれがあること等の課題もあり、現段階において施行に至っていない。