

プロジェクト研究シリーズ No. 3

これからの雇用戦略

誰もが輝き活力あふれる社会を目指して

我が国における雇用戦略の在り方に関する研究
—最終報告書—

サマリー



労働政策研究・研修機構

プロジェクト研究シリーズ No.3 サマリー

「これからの雇用戦略—— 誰もが輝き活力あふれる社会を目指して ——」

プロジェクト研究

「我が国における雇用戦略の在り方に関する研究」—最終報告書—

執筆担当者(執筆順)

- | | |
|--------|--|
| 藤井 宏一 | 労働政策研究・研修機構雇用戦略部門統括研究員 |
| 大地 直美 | 労働政策研究・研修機構雇用戦略部門主任研究員 |
| 松淵 厚樹 | 労働政策研究・研修機構情報解析部情報管理課長（元・雇用戦略部門主任研究員） |
| 千葉 登志雄 | 財団法人連合総合生活開発研究所主任研究員（前・労働政策研究・研修機構雇用戦略部門主任研究員） |
| 原 ひろみ | 労働政策研究・研修機構雇用戦略部門研究員 |
| 堀 春彦 | 労働政策研究・研修機構雇用戦略部門副主任研究員 |
| 富岡 淳 | 労働政策研究・研修機構雇用戦略部門研究員 |
| 小峰 隆夫 | 法政大学教授（雇用戦略研究会委員） |
| 鈴木 宏昌 | 早稲田大学教授（雇用戦略研究会座長、労働政策研究・研修機構特別研究員） |
| 樋口 美雄 | 慶應義塾大学教授（雇用戦略研究会委員、労働政策研究・研修機構特別研究員） |
| 諏訪 康雄 | 法政大学教授（雇用戦略研究会座長代理、労働政策研究・研修機構特別研究員） |

[平成 19 年 3 月 31 日現在]

研究期間

平成 15 年 10 月～19 年 3 月

研究の目的と方法

石油危機以降、先進諸国では深刻化する雇用・失業問題にいかに対処していくかが、政策上の重要な課題となった。こうした中、OECD（経済協力開発機構）は1994年に雇用創出のための戦略的政策を提言する一方、EU（欧州連合）は1997年以来EU雇用戦略を提示・推進している。我が国においても、大きな時代の転換点にあることから、中長期的な観点から雇用戦略に基づいた政策展開を行っていくことが必要になっており、こうした認識から独立行

政法人労働政策研究・研修機構においては、プロジェクト研究の一環として「我が国における雇用戦略の在り方に関する研究」に取り組んだものである。

研究の実施に当たっては、先行事例となる OECD、EU の雇用戦略の調査分析等の他、外部研究者等の参加による雇用戦略研究会を開催し、我が国における雇用戦略の在り方に焦点を当てて検討を行った。こうした研究成果に基づきながら、雇用戦略に関連する実証分析と外部研究者の論考等を加え、とりまとめたのが本報告書である。

研究結果の概要

本報告書は三部構成となっており、第Ⅰ部は雇用戦略の枠組みを提示し、第Ⅱ部は雇用戦略に関連する実証分析や既存研究の整理を行っている。第Ⅰ部と第Ⅱ部は、いわば、雇用戦略研究の基本部分といえる。第Ⅲ部は雇用戦略研究会に参画した外部研究者による、雇用戦略研究の個別領域に関する、各々の視点に基づく論考である。最後に終章で全体のまとめを行っている。

第Ⅰ部、第Ⅱ部を総括した雇用戦略研究の概要は以下のとおりである。

1 雇用戦略の必要性和基本理念

本報告書においては、「雇用戦略」を「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。

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。

我が国の社会経済は、中長期的に情報通信技術（ICT）の急速な発展、グローバル化の進展に伴う国際競争の激化、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。しかも社会経済の変化の程度と速度が大きいため、従来の政策では対応が困難であり、雇用に関する総合的な対応のための指針としての雇用戦略の必要性が生じている。こうした厳しい変化の中で、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。

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」、換言すれば「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」を築くこと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。

2 雇用戦略の戦略目標

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) 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

少子・高齢化の進展による労働力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度が高まっていく。

こうした状況の下、社会経済を活力あるものとするためには、就業の意欲・能力がある人ができるだけ多く就業によって自立するとともに、社会を支える側に回る人々を増やすことが必要であり、また、全員が社会と関わり社会全体のコミュニケーションが円滑に図られるようにし、社会から排除される者がないようにすることが社会経済の安定化のために重要である。したがって、就業を中心とした社会参加を推進するために、諸制度を人々の就業意欲を刺激するものとしていくことや、コミュニケーションの確保のためのコミュニティの再生や活性化の努力が必要とされる。また、雇用・就業の場の創出やコミュニケーションの確保には、地域における主体的な対応が基礎となることから、地域雇用戦略が策定されるべきである。

以上の課題に対応するためには、行政を始めとして個人レベルに至るまで、社会基盤の整備にかかわる社会全体の努力が求められる。

こうした取組みを行うことにより、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して社会を支える側に回ることができる、安定した活力ある社会経済、すなわち全員参加型社会を実現することができよう。

(2) 就業の質とインセンティブの向上

人々が意欲を持って働き、能力を高められるような就業環境の整備(=就業の質の確保)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、仕事も含め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。

なお、当プロジェクトのメンバーの計量分析によれば、労働時間が長い人ほど、身体の疲れや健康を損なう危険を感じている。すなわち、ワーク・ライフ・コンフリクトが生じ、ワーク・ライフ・バランスの実現が阻害されていると考えられる。また、実際の労働時間だけでなく、労働時間の過剰感も、労働者の心身の状態にマイナスの影響を与えていることが示されたが、非正社員よりも正社員の方が、労働時間の過剰感が強い。この結果から、正社員の

働き方に関する見直しの必要性が示唆される。

また、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た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。

なお、当プロジェクトのメンバーの計量分析によれば、正社員とパートタイム労働者の間の賃金格差は、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主要な説明要因であることが示された。このことから、両者の賃金決定が、異なる原理でなされていることが推察でき、今後、正社員とパートタイム労働者の処遇のあり方を考える上での参考となろう。

さらに、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、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（＝生産性と就業の質の好循環）が図られることが求められる。なお、当機構等の研究成果によれば、雇用管理制度の工夫や人材投資を積極的に行っている企業では、企業業績や生産性が高く、労働者の意欲・満足度も高いという結果が得られており、就業の質を高める取組の重要性を示唆しているといえよう。

（3）就業能力の強化と「キャリア権」

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などを背景として、創造性豊かな人材を輩出し、その活性化を図る意義が増している。こうした人材が生き活きと働くことを通じて就業能力（社会に参加し、社会を支えるために必要とされる能力）を発揮できれば、労働力供給が制約される中であっても豊かな社会の礎を築く途が開ける。

しかし、就業能力については、中高年層の学習が必ずしも十分ではなかったり、非正規労働者に関し、強化する方策があまり講じられていなかったりするなど、懸念される状況がみられる。

変化のスピードが速まり、労働移動が増大している中においては、個人自らが就業能力を高めようとする意思をもつことが求められるが、個人のみでこの問題に対処することは難しい。企業等の組織が、個人の自発的な能力の陶冶を受容する環境やシステムを整備してはじめて、個人は安心して能力の向上に打ち込むことができる。なお、人的投資を行うほど、生産性が向上する関係が推察される分析も多い。また、政策の軸足については、これまでよりも非正規労働者等に移していくことの意義が高まっているといえる。

さらに進めて考えると、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となる。こうした点を含めて法理の観点から提唱されているのが、「キャリア権」という概念である¹。キャリア権とは、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。キャリア権は未だ生成過程にあるが、個人の主体性と自由意思を尊重するとともに、非正規労働者の層にこそ重要性を帯びるキャリア権が確立すれば、個人は安心して自ら能力を高めることができ、就業能力のさらなる強化がもたらされよう。

3 雇用戦略の効果的な実施と政策評価

戦略は政策の上位概念であり、戦略の効果的な実施のためには、戦略を構成する各政策の効果を把握する必要がある。この点、早くから政策評価が行われている欧米諸国の経験は参考とすべき点多いと考えられる。

先行研究事例からは、政策の評価手法の本質は、「反事実的想定」との比較（ある政策の対象となった人が、政策の対象とならなかった場合の状態を想定して、現実の状態と比較する）であり、反事実的な想定をどのようなデータで代用するかが、分析の成否を左右する上で重要であること、また、安易な業績評価は現場の士気や生産性を損なうこと等が指摘できる。

我が国での政策評価の実施については、パネルデータ等データの収集と開示の体制整備が喫緊の課題といえよう。

以上の雇用戦略研究の全体的な論点も踏まえつつ、本報告書第Ⅲ部では、雇用戦略研究会参加の外部研究者により、人口減少への対応、国際的な動向、ワーク・ライフ・バランス、政策の資源配分という視点から、それぞれ、雇用戦略について、より深彫りした論考を加えている。その概要は以下のとおりである。

4 人口減少下の雇用戦略(小峰論文)

少子・高齢化・人口減少問題にどう対応すべきかについては、人口構造の変化に適合した社会を作るという「適合戦略」と少子化そのものに歯止めをかけるという「抑制戦略」の両方が必要となるが、この二つの戦略にとっていずれも雇用が決定的に重要な役割を果たす。

まず適合戦略について考えると、第1に、人口減少は労働力の減少を通じて経済成長にマイナスに作用するが、これに対応するには高齢者、女性の労働市場への参入を促すことが決定的に重要となる。第2に、人口減少が進む中で、社会移動によって地方部の人口は特に大きく減少するが、これに対応するには、地域の雇用機会を創出していくことが重要となる。第3に、人口構造の変化によって世代間の負担関係が大きく変化するが、これに対応するに

¹ 「キャリア権」は、法政大学の諏訪教授が提唱している。

は高齢者の雇用を促進することが重要となる。

次に抑制戦略については、少子化の原因として、従来型の日本型雇用慣行が女性の子育ての機会費用を高めていることを考えると、働き方の見直しこそが有力な少子化対策となる。

5 先進国の雇用戦略 失業救済の雇用戦略から就業率を高める雇用戦略へ(鈴木論文)

雇用戦略という表現が OECD や EU で広く使われるのは 1990 年代中葉以降である。EU 諸国は多様かつ膨大な予算を注ぎ込む雇用対策や雇用プログラムにもかかわらず高い失業率が慢性化し、より中長期的に労働市場の構造改革を目指した政策の必要性が意識され、雇用戦略の表現が定着した。

EU や OECD 雇用戦略の中心に位置づけられる柱は就業率の向上（完全就業）、就業能力の向上（教育と職業訓練の充実）、女性や高齢者などの参加率の増加などである。

雇用政策を実質化すべき国のレベルフランスの事例一では、雇用政策は政治化し、一貫性に乏しい。しかし、就業能力の向上やワーク・ライフ・バランスに関しては保革の政権交代を超えて一定の成果を示している

6 ワーク・ライフ・バランス推進のための地域雇用戦略(樋口論文)

日本社会の現状、および将来を見通したとき、「ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）」推進のための地域雇用戦略が求められる。日本経済の現状においては、最大の課題は所得格差や長時間労働を増やしている労働市場の二極化にある。他方、中長期的には少子化に伴う労働力人口の減少への対応が必要である。これらをともに解消するには、働き方を見直し、個人が私的生活を充実させるのと同時に、職場における成果を向上させるための国や地方自治体、企業団体、労働団体が一体になって支援し、企業や個人が主体になって推し進める柔軟で多様な働き方を進める雇用戦略が必要である。本稿では、これらに取り組んでいる先行事例を紹介し、地域の雇用戦略に携わる各プレイヤーの役割について検討する。

国は個別に展開している政策を見直し、個人がキャリアを選択できるよう能力開発を支援したり、職業相談機能を強化したりする必要がある。また均衡処遇促進のための法制度の改革と外部労働市場整備のための職業能力評価制度を用意するとともに、年収調整を促すような税・社会保障制度を時間比例の考えに基づき改革していく必要がある。さらには公共事業の削減に伴う地域の雇用創出力の低下を補うため、地域提案型雇用創出策を支援していく必要がある。他方、地方自治体は国や経営者団体・労働団体と協力して、地域独自の雇用創出策を立案し、必要な人材の開発や職業紹介、人材紹介を促進していくことが求められる。また時間の長さにとらわれず、だれもが意欲と能力を発揮できる雇用の好事例を広く普及させていく必要がある。そして企業や個人はこれらの支援を受け、自らの職場における仕事の進め方や働き方を見直し、無駄を省き、時間当たりの付加価値生産性を向上させるのと同時に、子育てをはじめ私的生活を充実させるよう努力していく必要がある。そして国はこれらの考

え方を明記した「仕事と生活の調和促進基本法」を制定することが求められている。

7 雇用戦略と自助・共助・公助(諏訪論文)

雇用戦略の立案主体と実行主体、そして各主体間の連携をめぐり、新しいモデルの構築が求められている。

雇用をめぐる戦略は「公助」の領域に属し、しかもその立案主体も実行主体も国家に他ならないとするこれまでの発想は、そのままの形で維持できるかどうか疑わしい。「公助」の担い手にも、中央政府だけでなく、地方政府（地方自治体）がありうるし、さらには NGO、NPO の存在感も高まってきているからである。また、限られた領域についてはあるが、「共助」の担い手である中間組織、各種団体、企業組織なども、必要に応じて自分らが関わる範囲で雇用戦略（人事戦略、人材育成戦略など）を立ててきているし、また、「自助」の担い手である個人も自分自身に関する雇用戦略（キャリア戦略など）を立てるものである。

それゆえ、国家とりわけ中央政府が「組織のなかの組織」として国内における最終調整主体の役割を担い、上記の諸々の主体による雇用戦略を相互に調整し、統括し、方向づけ、体系づける役割をもつことは当然であるが、歴史的に、また、各国の経験からして、国家のみが唯一の雇用戦略の主体であるとはいえない。雇用戦略を論じる場合、変化する時代の流れのなかで、戦略内容ばかりでなく、戦略主体についても意識する必要がある。とりわけ、戦略諸主体間の分業と協業、固有の守備範囲と相互の連携のあり方について、しかるべく目を配ることを忘れてはならない。

報告書本体の目次

まえがき

序章

第 I 部 これからの雇用戦略

第 1 章 雇用戦略とは

第 2 章 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

第 3 章 就業の質と就業インセンティブの向上

第 4 章 就業能力の強化と「キャリア権」

第 II 部 雇用戦略に関連する分析データ編

第 1 章 就業の質、労働者の意欲、能力と生産性等との関係について(実証例)

第 2 章 ワーク・ライフ・バランスについての一考察

－労働時間の現実と希望のギャップに着目して－

第3章 正社員と非正社員の均衡処遇

第4章 政策評価の概念と先進諸国における現状

第Ⅲ部 雇用戦略のインプリケーション ―個別視点からみた考察―

第1章 人口減少下の雇用戦略

第2章 先進国の雇用戦略：失業救済の雇用政策から就業率を高める雇用戦略へ

第3章 ワーク・ライフ・バランス推進のための地域雇用戦略

第4章 雇用戦略と自助・共助・公助

終章 まとめ

<主要参考文献>

岩井克人（2003）『会社はこれからどうなるのか』平凡社.

大竹文雄（2005）『日本の不平等』日本経済新聞社.

小峰隆夫(2006a)『日本経済の構造変動』岩波書店.

小峰隆夫(2006b)『日本経済の新局面』中央公論新社.

諏訪康雄(1999)「キャリア権の構想をめぐる一試論」『日本労働研究雑誌』No.468、pp54-64.

ロナルド・ドーア(2006)『誰のための会社にするか』中央公論新社.

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

山田昌弘（2004）『希望格差社会』筑摩書房.

吉川洋（2003）『構造改革と日本経済』岩波書店.

労働政策研究・研修機構（2004）『先進諸国の雇用戦略に関する研究』労働政策研究報告書 No. 3.

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

プロジェクト研究シリーズ No.3 サマリー

「これからの雇用戦略 —— 誰もが輝き活力あふれる社会を目指して——」

プロジェクト研究

「我が国における雇用戦略の在り方に関する研究」—最終報告書—

発行年月日 2007年3月30日

発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

編集 研究調整部 研究調整課 TEL:03-5991-5102

*本誌はプロジェクト研究シリーズのサマリーです。

プロジェクト研究シリーズ全文はホームページで提供しております (URL:<http://www.jil.go.jp/>)
刊行されるシリーズ (有料) の購入を希望する方は下記にご連絡下さい。

販売： 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 広報部成果普及課
〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23
TEL 03-5903-6263



独立行政法人 労働政策研究・研修機構