

## 第Ⅱ部 我が国の雇用戦略プラン例（試論）

第Ⅱ部では、第Ⅰ部での雇用戦略の枠組みに関する検討を踏まえ、我が国における雇用戦略プラン例を提示することをめざす。これは、あくまで一つの試論であり、今後の実践的で本格的な政策論議の参考に供するものである<sup>42</sup>。

なお、以下の脚注は、雇用戦略プラン例の中に盛り込むことを想定したものではなく、プラン例がより理解されやすいように解説することを意図したものである。

---

---

### はじめに<sup>43</sup>

我が国経済社会の構造変化に鑑み、今後我が国がその活力を維持増進し、人々が持てる能力を十二分に発揮しつつ自律的な各人各様の人生を歩むことができる社会を実現するためには、雇用や就業に焦点を当てて諸政策を総合的・体系的に実施していくことが重要な戦略的課題となっている。そのためには、経済社会の「雇う力」及び「雇われる力」の両面を形成育成していくことが求められる。

こうした戦略的課題に的確に対処するために、以下の「雇用戦略」を策定した。

雇用戦略では、まず中長期的な我が国経済社会の構造変化を概観し、その中から雇用・就業に関する戦略的課題が摘出される。次に、我が国の市場経済社会にあつてこうした課題に対応するための基本的な理念を整理する。その後、戦略的課題に対応した戦略目標が示されるとともに、目標達成に向けて整合的・体系的に講じられるべき柱となる政策の方向性が示される。最後に、雇用戦略の評価・検証に関するシステムを設定している。

関係府省庁は、この雇用戦略に沿って、所管の政策・施策を相互連携の下に整合的に実施することが求められる。また、都道府県、市町村におかれても所要の措置を速やかに採られることを希望したい。さらに、労使、企業、NPO等の団体、市民各位におかれても、この雇用戦略の趣旨をご理解いただき、それぞれの立場で目標の達成に向けた努力と協力をお願いしたい。

平成 年 月 日

雇用戦略本部

---

<sup>42</sup> とりわけ戦略目標において数値目標を掲げているが、何らかの数値目標が必要であると考えられる箇所を示したものであって、指標の選択を含めて試案の域を出ないものである。

<sup>43</sup> 雇用戦略は、関係する諸政策を所掌する省庁を横断するような機関（ここでは、「雇用戦略本部」を想定）において策定されるとともに、行政機関のみでなく広く関係者に協働と協力を呼びかけるものであることをイメージしていただくことを目的に、試作したものである。

## 雇用戦略～目標と政策～

－すべての人がキャリアを高め、活かせる社会の実現に向けて－

### I 経済社会の構造変化と雇用戦略課題

今後の我が国経済社会を雇用ないし就業の視点から展望するとき、人口が緩やかに減少を示しつつ少子高齢化が進む中で、経済社会の活力を維持、増大させていくことがもっとも大きな課題である<sup>44</sup>。以下に述べるように、いくつかの基本的な構造変化要因から、いくつかの戦略目標課題を見出すことができる。その中で、経済のグローバル化に伴い国際的経済構造が変化していく中で、人口減少・少子高齢化の課題を乗り越えていくためには、特に働く人々の生産性を高めていくことが基本的に重要であり、このため「人材力」<sup>45</sup>の強化を第一の戦略目標とする。また、「人材力」の強化は、良好な雇用機会の開発や当面する大きな社会的課題である若年就業問題に適切に対応するためにも重要である。

#### (構造変化と雇用戦略課題)

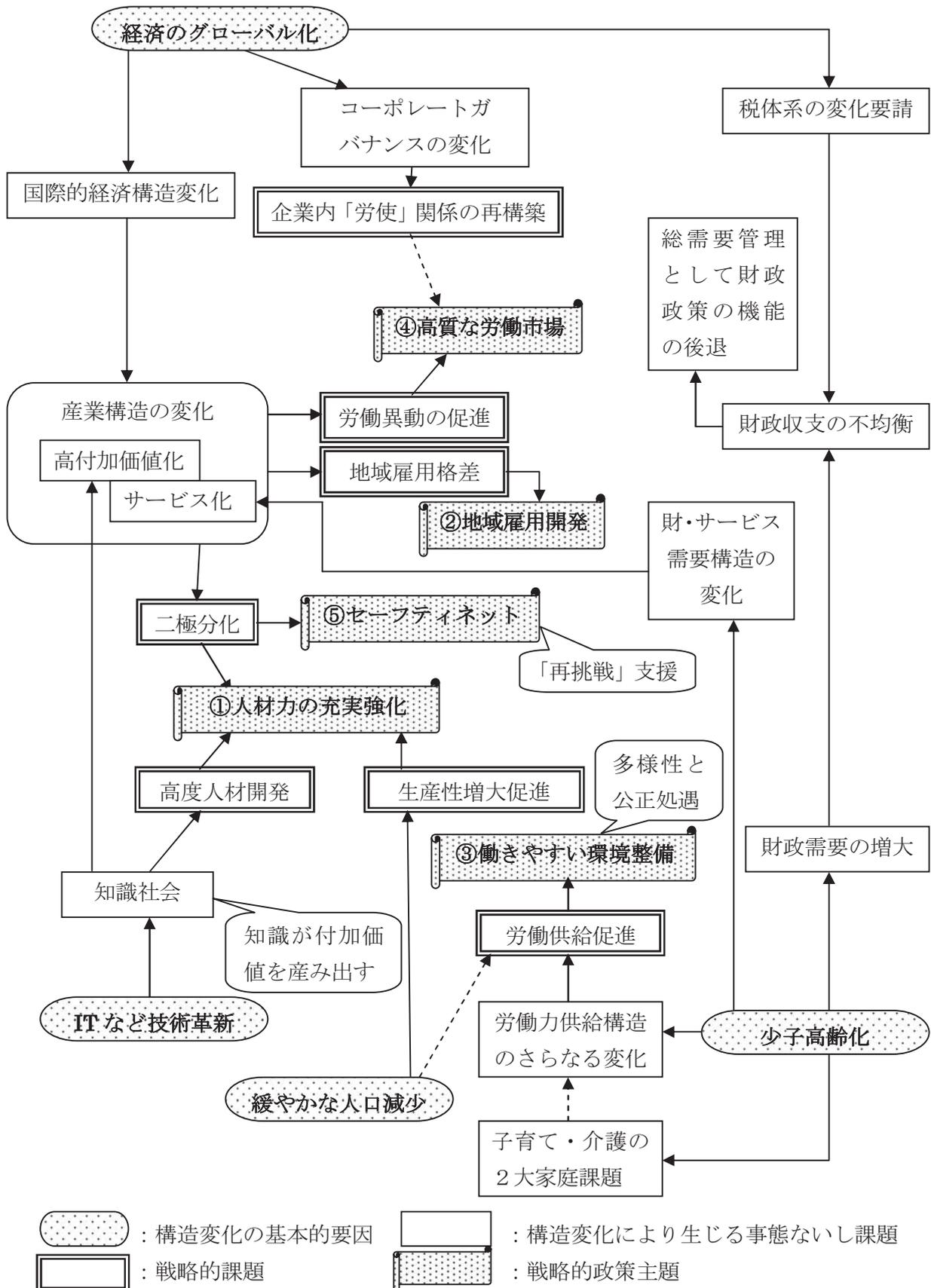
今後中長期的に我が国の経済社会の枠組み(フレームワーク)を規定する構造変化としては、経済構造の面で①グローバル化の進展と②ITを中心とした技術革新の二つ、人口構造の面で③緩やかな人口減少と④少子高齢化の二つ、合計四つが考えられる。以下これらの四つの要因が我が国の経済社会にどのような戦略的課題をもたらすものと考えられるかについて概説する(図1参照)。

<sup>44</sup> 少子高齢化を伴ったいわゆる人口減少下の経済社会がどのようなようになるかについては、方向として縮小均衡的な考え方をする論者と必ずしもそうではないとする論者とがある。必ずしもイコールではないが、この両者の方向を分けているものは、経済を需要サイドからみるか供給サイドからみるかによっていると考えてよいと思われる。非常に概括的な説明を試みるならば、供給サイドを重視する論者は、人口減少とは労働力供給の減少のことであり、したがって労働供給減少以上に労働生産性が増大するならば経済は必ずしも縮小せず、人口減少が緩やかなものにとどまる限りむしろ経済は拡大することが十分可能であると考えがちである。一方、需要サイドを重視する論者は、人口減少は総需要の減少を意味する。特に高齢化は相対的に需要の小さい層が増大することであり、少なくとも内需が伸びる要素は見つけにくい。また、高齢層は年々の貯蓄がないか少ない層であることから、経済全体の貯蓄が相対的に少なくなるので、金利が相対的に高止まりする傾向になることが考えられ、この面からも経済成長は抑制される。したがって、経済は縮小傾向にならざるを得ないと考えがちである。

こうしたことを考慮して将来をシミュレートすることには困難を伴う。ある理論的なモデルは設定できるが、パラメータを実務的に決定するためのデータは将来にしかなく、現在確定することはできないからである。今後の30年間も過去30年間と同じパラメータがそのまま有効であると考える者はあまりいないであろう。したがって、どのような将来ビジョンを描くかは、むしろ社会経営体としての国家の経営者、すなわち政治過程により描かれなければならないものであろう。

<sup>45</sup> 企業における人事労務管理の新たな流れとして、従業員を重要な経営資源の一つとして捉えその適切な育成と活用を図るべきという視点から「人的資源管理」という用語が使われるようになったのと同様に、国全体の視点から国民の持つ職業的能力の総体を表す用語として、単に「人間力」といったものではなく「人材力」という言葉で表すことを意図したものである。本文で展開されるように、人材力は、いわゆる高度人材だけではなく、技能人材や若年者を中心とした潜在的な可能性も含んだ総合的な概念であると捉えられたい。

図1 経済社会のフレームワークと戦略



## 1. 「人材力」の充実強化

一つないし複数の構造要因から、次のようなルートを通じて我が国の総合的な「人材力」の充実強化が戦略課題となる。

### 1-1 知識社会の実現に向けた高度人材開発

IT等の技術革新の進展により、我が国を知識が付加価値を産み出す「知識社会」へと質的に変化させることが求められ、このため、高度人材の開発という課題が提起される。

### 1-2 生産性増大に向けた能力基盤の整備

緩やかな人口減少に伴う労働力供給の減少と経済発展とが両立するためには、労働生産性の上昇を図ることが求められ、このため、働く人々の職業能力基盤の整備という課題が提起される。特に今後の「知識社会」を担う高度人材とともに、それを支える技能人材の開発が重要な課題となる。

### 1-3 二極分化の傾向に備えた基礎的能力開発

知識社会において高付加価値部門が存在する一方、少子高齢化に伴う財・サービス需要構造の変化により低生産性部門も相当割合存在することが求められること、IT等の技術革新は様々の技術デバイドを生じさせる可能性があること、これに若年者のフリーター・ニート問題なども加わり、今後の経済社会は二極分化の傾向をはらんだものになる。このため、働くことのインセンティブの涵養も含めた基礎的な能力開発の課題が提起される。

## 2. 地域を中心とした雇用開発

一つないし複数の構造要因から、次のようなルートを通じて雇用開発、特に地域における雇用開発の促進が戦略課題となる。

### 2-1 製造業依存地域の構造変化への対応

経済のグローバル化により、国際間分業関係の変化を通じて、製造業に雇用機会を依存してきた地域の経済に大きな構造変化の課題が提起される。

### 2-2 地域の財政依存からの脱却

経済のグローバル化により、税制の国際的平準化による直接税から間接税への税構造の転換が要請され、我が国は現在その移行期にある。一方、少子高齢化は社会保障制度を中心として財政需要の構造的な増加要因となる。このため、財政収支の構造的な不均衡が生じていることもあって、公共投資を中心とする財政依存による地域雇用の確保は実行不可能となっており、地域の自律的な雇用開発の課題が提起される。

### 2-3 知識社会に対応した地域雇用開発

知識社会においては、個性志向産業が重要となることもあって、規模の小さな雇用開発が主流となる。このため、地域が雇用開発の主体とならなければならないという課題が提起される。

### 3. 多様な人々が働きやすい環境整備 ～多様性と公正処遇～

一つないし複数の構造要因から、次のようなルートを通じて多様な人々が働きやすい環境整備—多様性と公正処遇—が戦略課題となる。

#### 3-1 意欲のある人々にはできるだけ働いてもらう

緩やかな人口減少下にあっては、従来以上に、潜在的なものも含めて働く意思と能力のある人々にできるだけ多く働いていただくことが求められる。このため、人々が適切な条件の下で働くことができる環境整備を図るという課題が提起される。また、このことは、厳しい財政状況を緩和する要因となることから真摯な取組みが求められる。

#### 3-2 多様な働き方とその公正な処遇の実現

少子高齢化の下では、労働力供給構造の変化をもたらし、人々の意識の変化も合わさって、多様な働き方が求められるようになる。このため、就業形態・雇用形態の多様化、労働時間の柔軟化などとともに、それらの公正な処遇に関する社会的な合意形成といった環境整備を図る課題が提起される。

#### 3-3 仕事と家庭生活上の課題との調和

また少子高齢化の下では、特に子育てと介護といった明確な家庭生活上の課題と仕事との調和が求められる。このため、働く人の男女を問わずこうした両立ができやすい環境整備を図る課題が提起される。また、人々のトータルな生活の充実の視点から、より広範な仕事と生活との調和が求められる。

#### 3-4 「団塊の世代」の引退過程の環境整備

少子高齢化の中でとりわけ「団塊の世代」といわれる人々が60歳に達する平成19年(2007年)以降については、その能力を十分に発揮しながら就業を継続することも含めて段階的かつ円滑な引退過程のための環境整備を図る課題が提起される。

## 4. 労働力需給マッチング・システムと労働条件決定システムの再構築

### ～高質な労働市場<sup>46</sup>～

一つないし複数の構造要因から、次のようなルートを通じて労働力需給のマッチング・システムの機能強化と労働条件決定システムの再構築—高質な労働市場の構築—が戦略課題となる。

#### 4-1 多様な働き方のマッチング・システム

知識社会における多様な人材ニーズと多様な働き方を求める人々のニーズとの間を効果的、効率的に結合するシステムを整備する課題が提起される。

---

<sup>46</sup> 「高質な労働市場」とは、労働市場において、市場機能が十二分に効果的に発揮されるように整備され、機能していることを指すものといえる。市場機能には、効率的な需給結合を通じて経済的に望まし資源配分を実現することと適正な価格形成を行うことといった大きく二つの機能がある。これに対応して、雇用・就業の多様化に対応した労働力需給マッチング・システムの整備と労働条件決定システムの再構築が労働市場の大きな課題となるところである。また、特に後者の機能を中心に外部市場ばかりでなく内部市場もその対象範囲に含まれる。

## 4-2 円滑な労働移動の促進

経済のグローバル化による国際間経済構造の変化や IT など技術革新の変化は、一面において経済変動を大きなものとし、我が国の産業構造に変化をもたらす。このため、人々が働く産業構成（就業構造）の転換、すなわち円滑な労働移動の促進の課題が提起される。

## 4-3 企業内「労使」関係の再構築

経済のグローバル化の影響もあって、我が国企業のコーポレートガバナンスにも変化がみられる<sup>47</sup>。この変化は株主と会社との関係の見直しを意味するが、これに労働組合組織率の低下も背景として、もう一方の企業と従業員との関係のあり方を見直し、特に労働条件決定システムの再構築の課題が提起される。

## 5. 再挑戦支援の強化 ～社会的セーフティネットの見直し～

一つないし複数の構造要因から、次のようなルートを通じて社会的セーフティネット―再挑戦を支援する制度―の整備が戦略課題となる。

### 5-1 再挑戦を支援するセーフティネット

前述（1-3参照）のように、今後の経済社会は二極分化の傾向をはらんだものになる。このため、離職を余儀なくされたり事業に失敗したりした人々が早期の再挑戦ができるよう<sup>48</sup>、これを支える社会的セーフティネットの整備の課題が提起される。

### 5-2 雇用・就業の視点から社会的セーフティネットの見直し

前述（3-1参照）のように、緩やかな人口減少下にあっては、できるだけ多くの人々に働いていただくことが求められる。このため、雇用や就業を促進するという観点から社会的セーフティネットを見直していくという課題が提起される。

## II 戦略課題への対応に当たっての基本的理念

Iで提起された戦略的課題に対応して、戦略目標を設定し、その実現に向けて柱となる政策の方向性を提示するに先立って、このIIでは、その橋渡しをする際の基本的な理念を整理する。またその際、我が国はいうまでもなく自由市場経済に基礎を置く民主主義国家であり、そのことをベースに考えなければならない。

<sup>47</sup> コーポレートガバナンスが変化する下での企業の人的資源管理のあり方については、JILPTにおいても、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」において研究を進めている。

<sup>48</sup> 「再挑戦ができる社会」の構築は、現在の我が国社会の最重要な国民的課題の一つである。雇用や事業といった経済活動面のみでなく、学校教育や能力開発を始めあらゆる分野にいえるものである。挑戦を行い失敗したとしても再挑戦が出来る社会、再挑戦が許容されるばかりでなくある面で称揚されさえもするような社会を構築することが求められる。

## 1. 「雇用の質」の重視

戦略的課題に対応するためには、雇用の質的な側面をより重視しなければならない。我が国において「雇用する力」、「雇用される力」を高めることは、雇用の量的側面よりはその質的側面に関係するところが多い。雇用の質とは、働く人々の安全衛生の確保やその健康の保持増進といった基礎的なものはもとより、労働条件の諸側面においてよく整備された条件、環境の下で就業することともに、仕事において各人の持てる能力が十二分に発揮できており、また能力開発やキャリア形成にも配慮されていることをいう。

ただし、雇用の質については、いわゆる最低労働基準の順守は当然であるものの、それ以外に外形的な基準を設けて評価することは必ずしも適当ではない<sup>49</sup>。雇用する側と雇用される側との間において、その条件設定について対等性が十分に確保されており<sup>50</sup>、交渉を通じて相互に納得した条件の下で仕事が行われるといった、市場の機能が活用・発揮されるための環境整備を図ることが、政策の方向性の第一でなければならない。

なお、この雇用戦略において「雇用」というときは、いわゆる雇用関係にあるという意味での雇用者に必ずしも限らず、自営業などを含めた就業者はもとより、必要に応じて NPO など活動するボランティアなども視野に入れている。

## 2. 関連する政策の整合性ある連携

戦略的課題に対応するためには、もろもろの政策が整合的・体系的に実施されることが求められる。Ⅲで設定する戦略目標の達成に向けて、我が国の経済社会のメカニズムの中で整合性を持ちつつ、狭義の雇用政策のみでなく、マクロ経済政策を始め財政金融政策、産業政策、教育政策、社会保障・福祉政策といった分野の政策が相互に連携を採りながら、実施されなければならない。もとより教育政策における生涯教育や学校段階での職業教育の積極的実施、産業政策における起業促進など、従来個別政策において連携が採られてきたところであるが、今後は雇用戦略目標の実現に向けて、一層の連携と相互調整が図られる必要がある。

---

<sup>49</sup> ここでの指摘は、最低基準の遵守以上に政府が恣意的に外形的基準を設定するのは適当ではないという趣旨である。したがって、多くの場合法的根拠を持ち、最低基準を具体的に定めたり、外形的基準ではなく望ましい方向性を示したりするものであるガイドラインの策定を否定するものではないばかりか、労使の参画により策定されるガイドラインは望ましいものでもある。

<sup>50</sup> 「対等性」については、集团的労使関係（労働組合を背景にしたものが望ましいが、それ以外にも何らかの集团的な意思決定を背景にして労使が交渉・協議して労働条件が決められる関係にあるものを含む。）に基礎づけられていることが望まれる。一方、この判断に労働市場における評価を援用することも考えられる。すなわち、高額な賃金が支払われる場合には、一般に「対等性」が推定されるのではないだろうか。賃金が高いということは、使用者がその働く人の能力なりを高く評価していることの証左であり、無理に働かせて消耗させることもないであろうし、たとえそのようなことがあった場合には、他の企業にさっさと移動してしまうことになる。したがって、このような人材に対しては、安全衛生や奴隷的拘束の禁止といった基本中の基本の労働条件は別として、他の労働条件規制は大幅に緩和することが考えられてよいであろう。ただし、その区分となる賃金額は、アメリカのホワイトカラー・イグゼンプション制度に見られるような月 20 万円をも下回るような額ではあり得ない。少なくとも、正社員の給与額の平均値をかなり上回るものである必要があるであろう。筆者の考えでは、少なくとも年収 800 万円程度以上の額でなければならないであろう。

### 3. 民間の取組を視野に入れた政策体系 ～「民」<sup>みん</sup>に開かれた戦略～

我が国において雇用の太宗は、民間経済社会の活動により産み出されることから、雇用戦略には、労使関係者はもとより、民間企業、NPO などの市民団体、働く人々各人といった民間の取組を視野に入れなければならない。また、その場合は、戦略目標と統合的な取組を奨励し、必要に応じて、インセンティブを与えるような施策がとられなければならない。

なお従来、政策といえば行政が企画立案し、行政が実施することを前提としていた面があるが、これらすべての面を行政、すなわち公務員が行うことが必ずしも適当かつ効果的であるとは限らない。今後は、行政と民間との適当な役割分担を念頭に置きつつ、両者の協働により戦略課題に対応することも求められる。

### 4. 労働市場政策と社会政策との役割分担と連携

従来雇用に関する政策・施策は、社会政策の一分野として社会的弱者救済のための政策的介入として理念付けられることが多かったが、この雇用戦略にあっては必ずしもこの立場をとらない。雇用に関する政策・施策は、労働市場機能を中心とする経済社会のメカニズムと整合性を持つことによって効果的なものになる。したがって、戦略目標の達成に向けては、労働市場の機能をより高める政策を主眼とし、関係者が労働市場において積極的な取組を行うことを支援したり、それを阻害しているものを除去したりすることをめざす。一方、市場に任せきれない課題については、引き続き社会政策的対応も講じることとするが、その場合でも、社会政策的対応に基づく政策・施策も基本的には経済社会のメカニズムの中で機能することを念頭に置きつつ、目標達成への整合性を軸として、労働市場政策的アプローチと社会政策的アプローチの役割分担とその連携に留意する。

## Ⅲ 戦略目標と柱となる政策の方向性

Ⅰにおいて我が国経済社会の構造変化を踏まえ、雇用・就業に関し次の五つの戦略的課題を抽出した。

1. 「人材力」の充実強化
2. 地域を中心とした雇用開発
3. 多様な人々が働きやすい環境整備～多様性と公正処遇～
4. 労働力需給マッチング・システムと労働条件決定システムの再構築～高質な労働市場～
5. 再挑戦支援の強化 ～社会的セーフティネットの見直し～

このⅢでは、Ⅱで確認した戦略課題対応に当たっての基本的理念を踏まえつつ、それぞれの

課題に対応した戦略目標を設定し、その目標達成のために採られるべき政策の柱立てを行うとともに、それぞれの政策・施策が整合的、体系的に実施され、十全の効果を発揮するための方向性が示される<sup>51</sup>。

### （戦略目標期間）

戦略目標期間は、いわゆる団塊の世代（昭和 22～24 年生まれの人々）が 60 歳となり始める平成 19 年（2007 年）を初年度とし、同世代がすべて 70 歳超となる年の平成 32 年（2020 年）を終期とする 14 年間に設定する。数値目標を設定する場合には、平成 18 年（2006 年）をベンチマークとし<sup>52</sup>、平成 32 年（2020 年）における終期目標のほか、必要に応じてほぼ 5 年ごとの中間目標を設定する。

## 1. 「人材力」の充実強化の課題に向けた戦略目標と政策の方向性

### ～「知識社会」を支える人材づくり～

#### 1-1 戦略目標

雇用（仕事）の質を高め、経済社会の基礎をなす生産性の向上を図るため、知識が付加価値を産む「知識社会」を先端で支える高度人材や成長産業を担う技能人材について、学校教育、職業能力開発機関、企業相互間の体系的な連携を図りつつその育成・開発を進める。また、とりわけ円滑な労働移動を実現するための教育訓練の充実を図る<sup>53</sup>。

また、働く人々の自発的な能力開発を積極的に支援するとともに、「キャリア権」<sup>54</sup>の考え方に基づいた制度・取組を奨励する。

一方、「知識社会」から排除される人々が出ないよう、技術革新に伴い各種の格差をもたらすような要因等を小さくするために必要な基礎的な知識や技能を賦与するための機会の提供を充実する。

#### 1-2 人材力の充実強化の柱となる政策とその方向づけ（図 2：参照）

今後の我が国経済社会を活力あるものにするために、人材力の充実強化が最重要の戦略目標である。

「知識社会」を支える人材には、知識が体化された新しい付加価値の源となる財又はサービスを開発する人材（高度人材）と、そうした新たな産業を業務として担い、支える人材（技能人材）との大きく二つのものが求められる。一方、いわゆる二極分化への対応という面もあつ

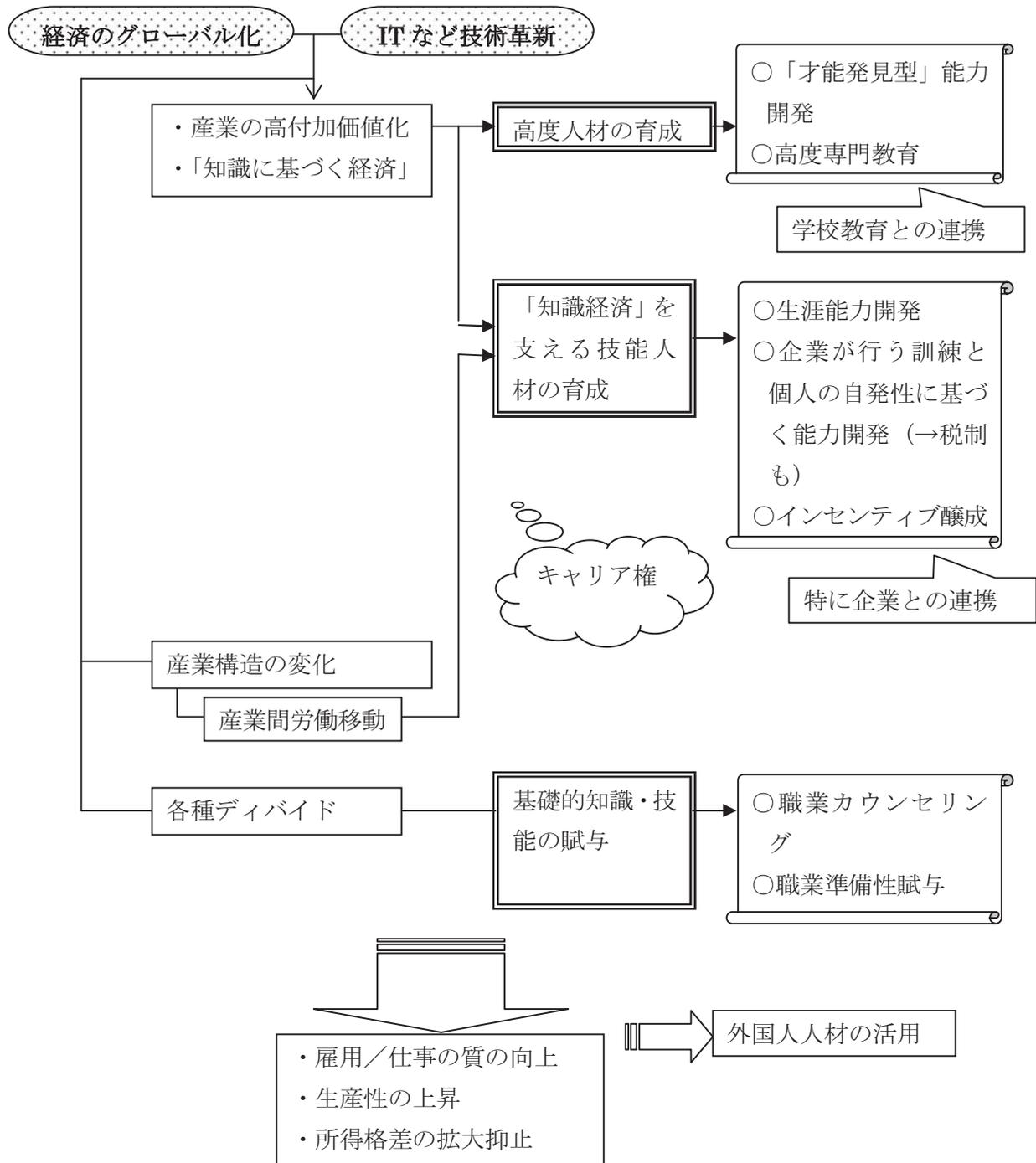
<sup>51</sup> 「雇用戦略」においては、個々の具体的な施策を盛り込むのではなく、政策・施策の方向性が示される。具体的な施策は、それぞれの担当機関によりこの方向性に沿って企画・実施されることとなる。

<sup>52</sup> 以下において、試算として数値目標を示す場合には、最新のデータを掲げるようにした。

<sup>53</sup> これについて数値目標を置くとすれば、例えば「Off-JT を受講する従業員の割合（平成 16 年：29.0%／能力開発基本調査）を、平成 32 年（2020 年）までに概ね 4 割程度にまで高める。」といったことが考えられる。

<sup>54</sup> 「キャリア権」については、後述の 1-2 の⑥を参照されたい。

図2 戦略的政策主題①「人材力の充実強化」に関する政策体系



て、デジタル・デバイドを始め職業能力面から格差をもたらすような要因をできるだけ除去するための基礎的な教育訓練についても、配慮していかなければならない<sup>55</sup>。

人材力に関する政策対応を効果的に実施していくためには、雇用・就業に焦点を当てながら学校教育機関と公私の職業能力開発機関、企業が密接な連携をとられなければならない。また、働く人々自身が自発的に取り組む能力開発を促進する環境を整備する必要がある<sup>56</sup>。さらに、経済社会の中でこうした取組を法理念面から支える「キャリア権」の考え方をそれぞれの面で盛り込んでいくことも必要である。

これらのことを通じて、能力面から雇用（仕事）の質の向上が図られ、経済の生産性の上昇がもたらされるとともに、二極分化とまでいわれるような所得格差の拡大を抑制することがめざされる。

なお、このような戦略的施策を講じてもおお労働力不足に直面する場合にあっては、適切かつ効果的なシステムを整備しつつ、高度人材や技能人材を中心に外国人の方に我が国で働いていただくことも検討する。

#### ①人材力の充実強化の施策を総合的に進める行政機構の整備

雇用・就業に焦点を当てながら学校教育機関と公私の職業能力開発機関、企業との密接な連携を強化するため、学校教育、技術者養成、職業能力開発のそれぞれの分野に分かれている行政分野について、これらを総合的に企画し、体系的に実施する行政機構を整備する<sup>57</sup>。

#### ②働く人々自身が自発的に能力開発に取り組む環境整備

働く人々が、どのような就業・雇用形態にあらうとも、自己のキャリア構想に従い、自発的に職業能力開発に取り組むことを促進するため、必要に応じてその費用負担を軽減するための助成制度や税制上の措置を講じる<sup>58</sup>。また、とりわけ自発的な能力開発に必要な時間が確保されるよう、教育訓練休暇を始めとして時間外労働の免除など労働時間や労働時間帯に特段の配

<sup>55</sup> 人材開発や能力開発に当たっては、誰がどこでどのように実施し、その費用は誰がどのように負担するかの問題がつきまとうが、能力開発の効果が帰着する者が費用を負担するという考え方を基本にしながらか整理することが求められよう。その場合、活力の維持・増進によって社会全体が大きな受益者であるという面も見逃してはならず、また費用を直接その時点で負担するばかりでなく間接的に負担することもあってよい。したがって、現行の雇用保険能力開発事業の考え方をより拡大して、能力開発のためのコストを社会全体で負担するシステムの創設が検討されてよいものと考えられる。

<sup>56</sup> 能力開発基盤の整備のあり方については、JILPTにおいても、プロジェクト研究「職業能力開発に関する労働市場の基盤整備」として研究を進めている。（プロジェクト研究の成果は、平成18年度において最終的にとりまとめられる予定である。以下同じ。）

<sup>57</sup> 例えば内閣に、政策調整機能のみではなく政策企画立案機能も有する「人材開発本部」とでもいったものの創設などが考えられる。

<sup>58</sup> ここで断定的に記述しているが、これは雇用戦略の「モデル例」を示すとの目的に応じてこのような記述にしたものであって、当然ながら、こうした政策が採られるべきかどうかは政府において検討されるべきものである。以下も同様である。なお、ここで税制については、職業上の教育訓練費用支出分の所得控除を考えているが、これは、税制理論上収入を得るために必要な経費を控除するという考え方である。一方、税制理論には生活に最低限必要な支出を賄うための所得には課税しないという原則がある。これには社会保険控除や医療費控除などがあるが、給与所得控除も本来はこれに該当するものと考えられてよい。現在の所得税制は、後者の考え方が後退してしまっている感があるが、これら両者の考え方で控除制度を整理した上で、職業上必要な教育訓練費用支出その他の諸経費は思い切った所得控除を認めるべきものと考えている。

慮がなされることが求められる<sup>59</sup>。

### ③高度人材の開発

高度人材の開発のためには、才能発見型の能力開発が不可欠であり、高等教育の抜本的な強化が求められる。また、新しい付加価値を開発する場（＝環境）におかれることが重要であり、産学協同の取組や企業における研究開発を奨励する。なお、才能発見型の能力開発は結果として成果をもたらさない場合も少なくないことに留意し、拙速な評価に陥らないこと、また、再挑戦の機会の提供も同時に求められる。

また高度人材については、その育成開発とともに、その能力を自由に発揮できる環境の整備も同様に重要である。高度人材の能力発揮に向けて、不必要な就業上の規制を緩和するとともに、適切な評価・処遇システムの確立が求められる。

### ④技能人材の開発

技能人材は、必要に応じて **Off-JT** を活用しながらも、基本的には **OJT** により仕事の現場で実践を通じて開発されるのがもっとも効果的である。このため、企業において必要な技能人材は、長期雇用を通じて養成確保していく戦略的対応が望まれる。また、働く人々にあっても、技術の進歩・変化に対応しつつ生涯にわたって能力開発に取り組むことが望まれる。政策の方向性としては、こうした関係者の取組をサポートしていくことが重要である。

一方、産業構造の変化に伴う職業転換については、職業を異にしても類似のコンピテンシー（能力特性）が活かせるような職業転換を基本としつつも、その場合であってもかなりの期間と内容の教育訓練が必要である場合も少なくないという認識の下で、所要の支援のための施策を講じることが重要である。

### ⑤働くことのインセンティブの醸成を含めた基礎的な教育訓練

ニートに典型的にみられるように、働くことのインセンティブの醸成を含めた基礎的な教育訓練の実施が必要とされる場合が、今後少なくない。これには、初等教育ないし前期中等教育の段階から適切な職業教育を実施していくとともに、職業準備性の付与や基礎的な技能講習の機会を提供していくことが求められる。

### ⑥キャリア権

働く人々がその職業経歴を積む中で職業能力を高めていくことは権利である。総じてプログラムの権利として尊重されるべきものであるが、就業請求権など一定の場合に必要であれば具体的な請求権としても構成していくことも検討する。人材力の充実強化という戦略目標を念頭におきながら、「キャリア権」の考え方に基づいた制度・取組を奨励する。

---

<sup>59</sup> 従業員の自主的な能力開発にとって勤務時間に対する配慮は必要不可欠なものである。当面「指針」といった形で企業に自主的な取組を促すことから始め、最終的には法的な関係として明確に規定されることを求めたい。

## 2. 地域を中心とした雇用開発の課題に向けた戦略目標と政策の方向性

～雇用開発力のある地域づくり～

### 2-1 戦略目標

良質な雇用・就業機会を開発・確保するため、産業政策、財政金融政策などの関連する政策を総合的にこの視点から再編成するとともに、地域の自主性・自律性に基づく雇用開発戦略を推進する。<sup>60</sup>

### 2-2 雇用開発の柱となる政策とその方向づけ（図3：参照）

「知識社会」やサービス経済化の下にあって、コンテンツ産業にみられるように、今後の新しい雇用機会は小ロットのものが地域と密着した形で創出されると考えられる。また、従来のように財政資金により地域に直接雇用機会を創出することは出来なくなっており、また望ましくもない。地域が地元の物的・人的資源を活用した内発的な経済活動を基礎として雇用開発・創出が行われることが必要であり、そのための環境整備が重要な政策の方向性となる<sup>61</sup>。

このため、地域における新しい雇用機会の起業の促進とその事業安定に向けた政策を実施することが重要であり、雇用・就業開発の視点から関連する諸政策の見直しと再編が行われる必要がある。その際、NPO などにおける就業の場についても視野に入れることが望まれる。また、こうした地域の取組が効果的に行われるよう、地域の自主性・自律性に基づく「地域雇用開発戦略」の策定を支援することも重要である。

これらのこと通じて、良質な雇用（就業）機会が開発されるとともに、雇用機会の地域間アンバランスの縮減がめざされる。

#### ①雇用開発の視点からの関連諸政策の見直し・再編

経済的規制を中心に思い切った規制緩和・撤廃により経済活力が発揮されるようにするとともに、雇用創出を支援する税制、雇用に着目した産業融資の導入拡充<sup>62</sup>などにより地域における起業を促進することが求められる。また、交通・通信体系の整備による通勤圏の再編成や第一次産業における雇用関係に基づく働き方の導入など<sup>63</sup>他の産業政策についても必要な見直し

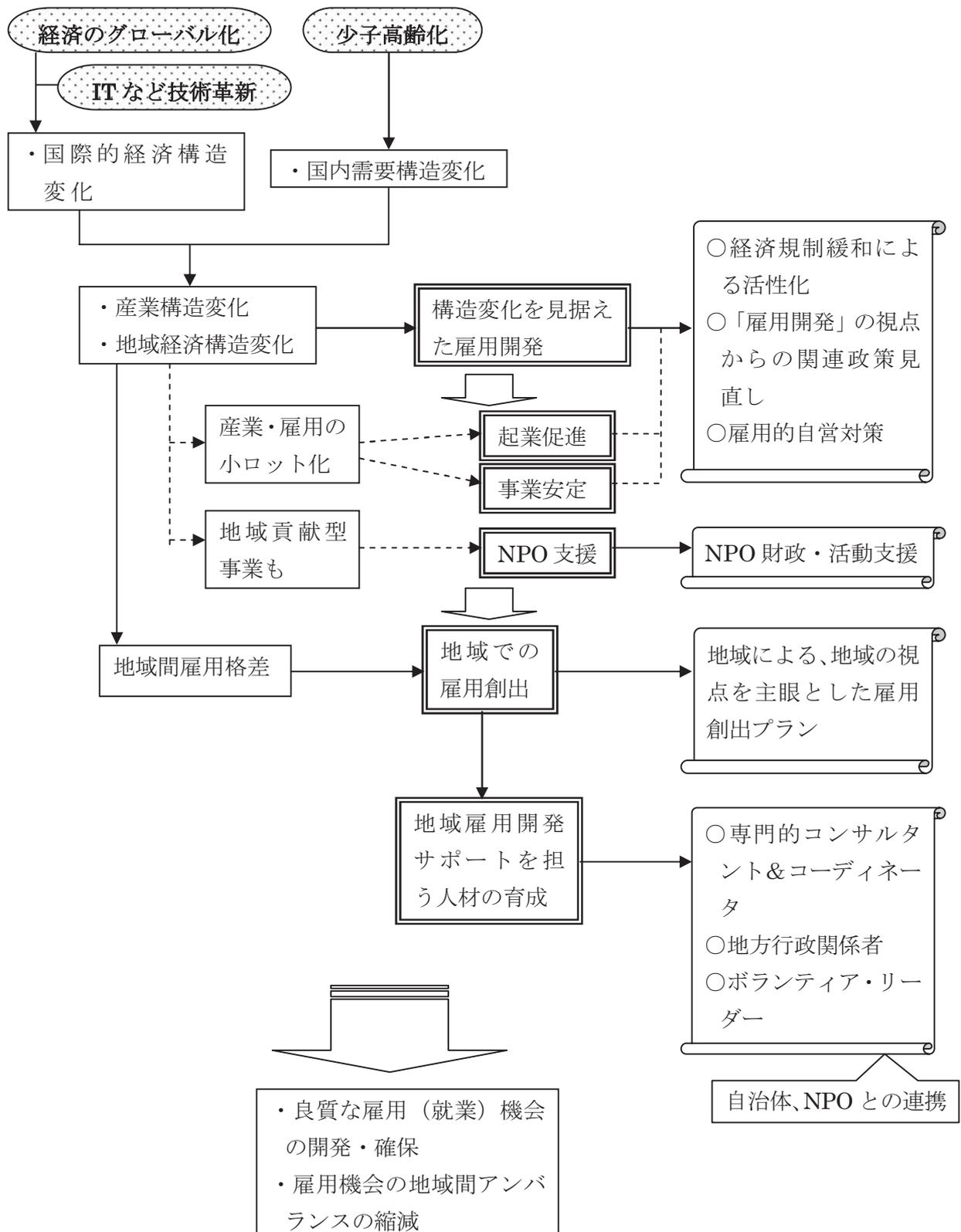
<sup>60</sup>これについて数値目標を置くとすれば、例えば「平成23年（2011年）までに50程度の地域で雇用開発戦略の策定が行われ、平成32年（2020年）までの期間において、当該地域雇用開発戦略の戦略目標の達成をめざす。」といったことが考えられる。

<sup>61</sup> 地域の雇用創出のあり方については、JILPTにおいても、プロジェクト研究「失業の地域構造分析」の中で研究を進めている。

<sup>62</sup> 雇用に着目した産業融資とは、例えば開発される雇用機会の量的・質的な状況に（も）着目して当該事業に融資ないし出資する制度である。また、人材開発のための取組に対しても融資を行うことが考えられる。さらに、雇用に着目した社会的責任投資（SRI）などの資金を創設することなども考えられてよいであろう。なお、融資を決定する際に事業計画や財務指標の動きばかりでなく、むしろ働く従業員の資質と熱意を重要な考慮要件としていくこともあってよいであろう。

<sup>63</sup> 農業と雇用に関しては、JILPT労働政策研究報告書No.L-2「農業と雇用労働力—そのあり方と今後の方向—」（2004年）を参照されたい。

図3 戦略的政策主題②「雇用開発、特に地域における雇用開発」に関する政策体系



と再編の方向が求められる。一方、雇用政策の面でも、雇用開発支援とともに、人材力の充実・強化に当たって地域の果たす役割を再編成することが求められる<sup>64</sup>。

起業により自営となる場合であっても、その仕事の実態は雇用関係にある場合と類似するときは、安全衛生、仕事条件の明示とその履行確保、失職補償など雇用労働と類似の制度を導入する方向で対処することが求められる。

## ②NPO 支援

高齢化や人々の価値観の多様化もあって、地域においては NPO が就業の場として重要となることも少なくない。このため、NPO の税制、財政支援を含めた支援を行うとともに、その就業環境を整備する政策方向が求められる。

## ③地域雇用開発戦略の策定

上述の政策・施策を活用しながら、地域の自主性・自律性に基づく「地域雇用開発戦略」の策定を資金面も含めて支援する<sup>65</sup>。特に、地域において雇用開発のリーダーとなって各種のコンサルティング機能やコーディネート機能を果たす人材の養成を支援する仕組みが求められる。

### 3. 多様な人々が働きやすい環境整備の課題に向けた戦略目標と政策の方向性

#### ～多様性と公正処遇～

#### 3-1 戦略目標

潜在的なものも含めて働くことの意味と能力のある人々にできるだけ多く働いていただくため、若年者、女性、高齢者などを中心に働く人々の多様なニーズに応じ、公正処遇（均衡処遇）の下で多様な雇用・就業形態での仕事を整備する。<sup>66</sup>

#### 3-2 多様な人々が働きやすい環境整備の柱となる政策とその方向づけ（図4：参照）

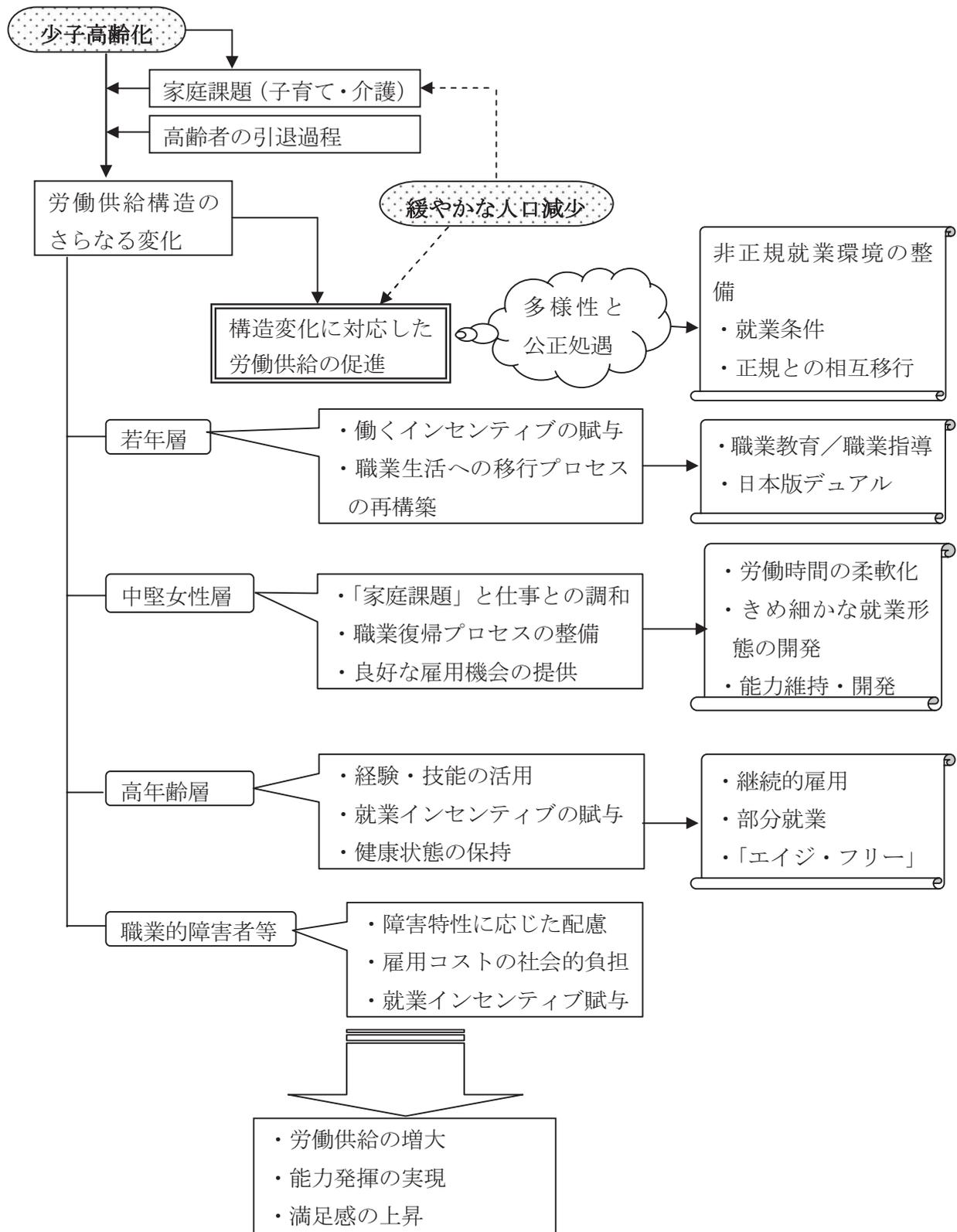
高齢者、女性、若年者など就業上多様なニーズを持つ人々について、多様な雇用・就業形態を整備することを通じて、出来るだけ多くの人々に働いていただくことが重要な政策の方向性となっている。このためには、いわゆる非正規就業の就業環境を整備するとともに、それぞれ

<sup>64</sup> 例えば、地域のニーズに沿いながら、職業生涯において必要なときに必要な教育訓練をうけることができるような「コミュニティ・カレッジ」を地域が設置することが考えられる。

<sup>65</sup> 「地域雇用開発戦略」の策定・実施については、地域の自主性・自立性によるにせよ、国の財政面も含めた支援が必要であることはいうまでもない。ただし、その際に重要なことは、国はあまり口を出さないことである。その代わり、事後評価は厳格に行い、効果がないと判断された場合には躊躇することなく支援を打ち切ることも、一方で肝要である。その場合、EU の地域開発基金（Regional Development Fund）の取組（地域による開発計画の策定とEUによる認定、基金からの資金的援助）が参考にされてよい。

<sup>66</sup> これについて数値目標を置くとするならば、EU の雇用戦略にならぬ、例えば次の三つのようなものが考えられる。「①平成18年（2006年）に比べ、60歳台前半層の就業率（就業者数／人口数）を平成23年（2011年）には5%ポイント上昇させ、60歳台全般の就業率を平成32年（2020年）までに5%ポイント上昇させる。②平成18年（2006年）に比べ、30～49歳の女性の就業希望非労働力人口比率（非労働力で就業希望者数／人口数）を平成23年（2011年）には10%ポイント低下させ、平成32年（2020年）までに半減させる。③平成18年（2006年）に比べ、日本版デュアル・システムを通じて正規雇用となった若年者数を平成23年（2011年）には20%増加させる。」

図4 戦略的政策主題③「働きやすい環境整備」に関する政策体系



のニーズに応じた的確な政策対応が求められる。

これらのことを通じて、全体としての労働力供給の増大がもたらされるとともに、働く人々の持てる能力が発揮され、人々の満足感の増大がめざされる。

### ①非正規就業の就業環境の整備

パートタイム労働、派遣労働、請負労働、契約労働などの非正規形態の就業環境を整備しつつ<sup>67</sup>、公正処遇や均衡処遇といった点について合意形成を図ることが求められる。また、正規雇用と相互に移行できる制度の導入が奨励される。

非正規形態の就業者についても、特に一時的な事情により非正規形態の就業となっている場合などを中心に、正規雇用者と同様の社会保険を適用する方向が望まれる。

また、無用な就業調整が行われなくてもよいように、税制や社会保障制度などにおいて、ガウス関数的<sup>68</sup>な制度設計から微分可能なものにする方向で改め、就業を増やせば必ずトータルとしての収入が増えるようにする<sup>69</sup>。

### ②若年者<sup>70</sup>の職業生活への移行プロセスの再構築

学校時代からの的確な職業教育、職業指導が行われ、働く意味の理解とインセンティブを醸成しつつ、学校、職業能力開発機関及び企業が相互に連携した日本版デュアル・システムを拡充整備することが重要である<sup>71</sup>。

また、とりわけニート対策に当たっては、学校教育と雇用政策、社会福祉政策などとの連携を強化するとともに、NPOなど市民団体の取組とも協働することが重要である。

### ③家庭生活上の課題と仕事との調和

育児・子育て、老親介護など明確な家庭課題と仕事との調和とを図るため、既存の政策の充実強化を図る<sup>72</sup>。その際、必要となった休業期間中ないしそれからの職場復帰に当たっての職業能力の維持・開発に特に留意する。また、在宅就業<sup>73</sup>を含め仕事と生活の調和に向けた労働

<sup>67</sup> 多様な働き方の就業環境の整備については、JILPTにおいても、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」において研究を進めている。

<sup>68</sup> ガウス関数では閾値の前後で値が飛躍するが、そのような制度設計がなされることにより、ある条件を満たした時点で負担が大きく増大することとなる場合が少なくない。例えば、配偶者の所得が103万を超えたときに、配偶者に所得税が掛かる一方で、本人の所得税において受けていた配偶者控除がなくなるようなことである。（ただし、当該制度では配偶者特別控除により問題の解決が図られている。）

<sup>69</sup> この点は、雇用・就業に焦点を当てた「雇用フレンドリーな一見直し」として特に重要である。制度が就業（増）のインセンティブを失わせないよう、働かないときよりも例え1時間であっても多く働いた方が、税・社会保障負担を支払った後の収入が多くなるような制度設計をするべきである。なお、それでも働かないことは、本人の選択として尊重しなければならない。

<sup>70</sup> 若年者や女性、高齢者などの対象者別の政策については、雇用戦略の階層的戦略として、たとえば「若年者就業支援戦略」、「女性の就業環境整備のための戦略」、「活力ある高齢期の創造のための戦略」といったものが策定されることも検討されてよい。

<sup>71</sup> 若年者の移行支援策については、JILPTの研究成果である労働政策研究報告書No.35「若者就業支援の現状と課題」（2005年）などを参照されたい。

<sup>72</sup> 仕事と家庭生活との両立支援のあり方については、JILPTにおいても、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」において研究を進めている。

<sup>73</sup> 仕事と生活の調和にむけた在宅就業については、神谷隆之「在宅勤務による女性の雇用継続」（JILPT ディスカ

時間面や働き方の工夫を奨励する。さらに、保育施設や介護施設、介護保険制度などについて、働く人々の就業を支援するとの視点から制度・運営の見直しが求められる。

また、これらの諸課題のほか、人々のトータルとしての生活の充実の視点から、広く仕事と生活との調和に向けた取組を奨励する。

#### ④高齢者の就業継続

当面 60 歳台入りする「団塊の世代」の就業継続を図りつつ、長年培った経験・技能の活用と継承、就業インセンティブの醸成、健康状態の保持などの方向の政策を実施することを通じて高齢期の就業環境を整備し、最終的には「エイジ・フリー」社会の方向をめざす。

#### ⑤障害者の就業促進

障害者やその他の特別の配慮を必要とする人々についても、仕事に関連するそれぞれの特性に配慮しつつ、出来る限り就業促進を図る。

### 4. 労働力需給マッチング・システムと労働条件決定システムの再構築の課題に向けた戦略 目標と政策の方向性

～高質な労働市場～

#### 4-1 戦略目標

的確な需給のマッチングとよりよい資源配分をもたらす機能を持った「高質な労働市場」を形成するため、官民の多様な需給調整機関がその特性を活かしながら、労働力の需要側、供給側双方のニーズにマッチした労働力需給システムを整備する。<sup>74</sup>

また、労働市場の基礎をなす市民自治に根ざした労働契約に関するルールを整備するとともに、労働条件の決定システムの再構築を促す。

#### 4-2 高質の労働市場形成の柱となる政策とその方向づけ（図5：参照）

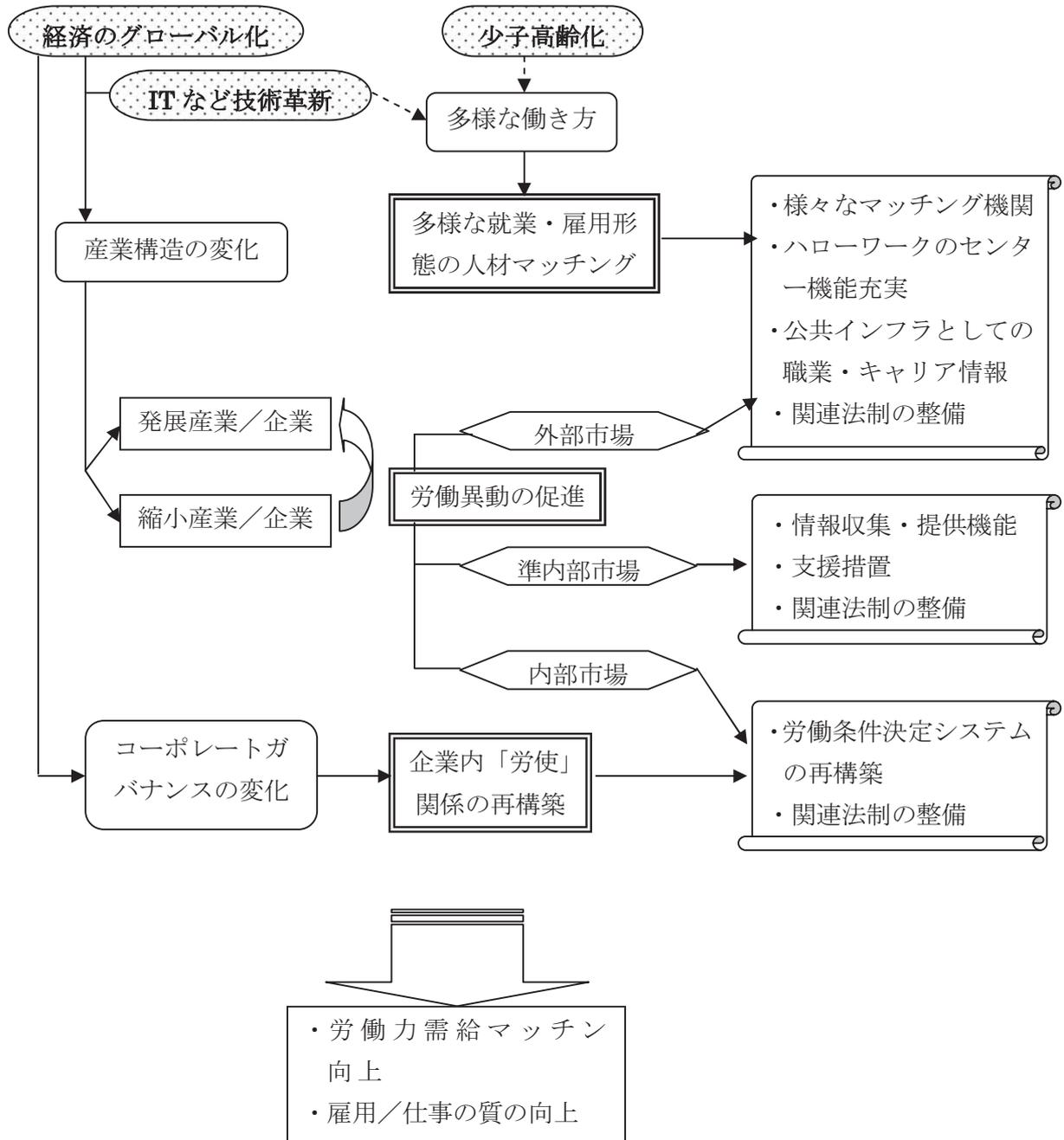
産業構造の変化に対応した労働力の適正な配分が行われ、ひいては労働生産性の向上がもたらされるためには、需給調整が的確に行われる市場機能の高い労働市場が求められる。とりわけ雇用・就業形態の多様化が進む中にあるには、様々な需給調整機関がその特性を活かしつつマッチングが行われるとともに、いわゆる外部労働市場が機能するための情報インフラが整備されていることが求められる。また、市場の持つもう一つの機能である労働条件決定機能については、その基礎となる契約に関するルールが整備され、企業と従業員との話し合いに基づく労働条件決定システムが構築されていることが求められる。

これらのことを通じて、労働需給のマッチング効率が向上するとともに、生産性の上昇、雇

セッション・ペーパーDPS-05-005/2005年)を参照されたい。

<sup>74</sup> これについて数値目標を置くとすれば、例えば「平成18年(2006年)に比べ、完全失業者に占める長期失業者の割合を平成23年(2011年)までの平均で10%ポイント程度低下させ、平成32年(2020年)までの5年間の平均で20%ポイント程度低下させる。」といったことが考えられる。ただし、この指標はすぐれて景気感応的であるので単年の数値でなく複数年の平均値を目標値とするのが適当であると考えられる。

図5 戦略的政策主題④「高質な労働市場の整備」に関する政策体系



用／仕事の質の向上などがもたらされる。

### ①外部労働市場の効率性の向上

雇用・就業形態の多様化が進む中においては、ITによる情報提供を活用しながら、官民様々な需給調整機関がその特性を活かしつつマッチングが行われるとともに、それらの機能が相互に調整されることも求められる。こうしたそれぞれの労働市場圏におけるセンター機能について、公共職業安定所（ハローワーク）の機能強化を図ることが望まれる<sup>75</sup>。とりわけ、需給調整の共通インフラである職業分類やその職業情報<sup>76</sup>、あるいは提供されるべき求人条件の情報項目の例示<sup>77</sup>などについては、公共部門が大きな役割を果たすことが求められる。

また、官民いずれの需給調整機関についても、需給双方のニーズを的確に把握しつつ納得的なマッチングを行うより高い専門性の確立と発揮が求められる。

### ②労働契約ルールの整備と労働条件決定システムの再構築

多様かつ個別化している雇用関係に的確に対応できる労働契約ルールが整備され、定着することとともに、労働条件決定の基礎となる企業内「労使」関係の再構築のための的確な政策対応が求められる<sup>78</sup>。

## 5. 再挑戦支援の強化の課題に向けた戦略目標と政策の方向性

### ～社会的セーフティネットの見直し～

#### 5-1 戦略目標

失業・失職など経済的・事業的失敗をした場合において、早期の再挑戦を支援する。また、社会的セーフティネットについて、雇用・就業に焦点を当てた見直しを行い、再挑戦の支援を中心とする制度に再構築する。<sup>79</sup>

#### 5-2 社会的セーフティネットの整備の柱となる政策とその方向づけ（図6：参照）

社会的セーフティネットを雇用・就業に焦点を当てて見直し、失業・失職など経済的・事業

<sup>75</sup> 民間の需給調整事業は、民間職業紹介事業、労働者派遣事業など特定のセグメントに特化して需給調整を担うのが一般的である。したがって、そうしたセグメント化した機能を総合的に調整したり、セグメントを超えて求人・求職情報を提供したり、求職者に適したセグメント選択のための相談を行ったりする「センター機能」は公的な機関である公共職業安定所（ハローワーク）の重要な機能になるものと考えられる。なお、民間の需給調整事業者の地域的偏在も考慮される必要がある。

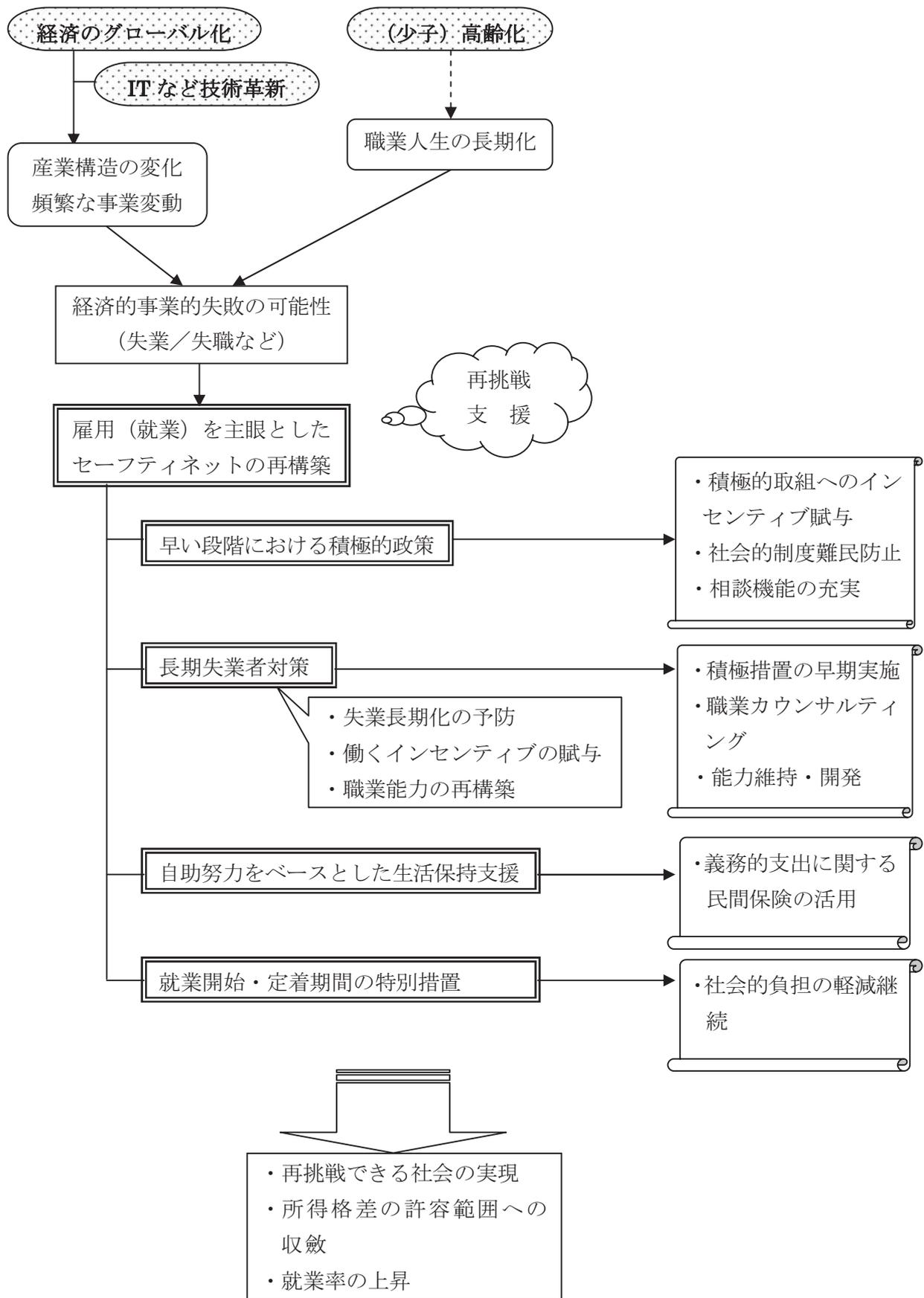
<sup>76</sup> 人々の適職選択に資する職業情報のあり方やシステムについては、JILPTにおいても、プロジェクト研究「総合的な職業情報データベースの開発」において研究を進めている。

<sup>77</sup> そこには、一般的な労働条件のほか、例えば採用後に求められる中長期的なキャリア形成やそのための支援策などに関する項目も盛り込まれるべきである。

<sup>78</sup> 労働条件決定システムの再構築については、JILPTにおいても、プロジェクト研究「労働条件決定システムの再構築」において研究を進めている。

<sup>79</sup> これについて数値目標を置くとするれば、例えば「生涯低所得のまま過半数層の割合を、現在よりも増加させない。」といったことが考えられる。これは、一時的に低所得の状態になることがあったとしても、生涯にわたって低所得のまま「下流化」したり、次世代にその影響が及んだりすることは避けるべきとの判断である。

図6 戦略的政策主題⑤「セーフティネットの整備」に関する政策体系



的失敗をした場合においてできるだけ早い段階において積極的な取組が開始されること、またやむなく失業期間が長期にわたっている者にも重点を当てること、再就業開始時の負担軽減などが政策の方向性となる。

これらのことを通じて、失敗しても再挑戦できる社会を実現するとともに、その結果として経済社会の活力が維持され、就業率も上昇し、ひいては所得格差の許容範囲への収斂がもたらされる。

#### ①失業・失職後早い段階での積極的政策

失業・失職をした場合には、できるだけ早い段階で再挑戦に向けて積極的な取組（自己の職業適性の認識、仕事の探索、必要に応じた能力開発の受講など）が開始されることが非常に効果的である<sup>80</sup>。したがって、早期に積極的取組を開始するよう職業相談などを通じて動機付けるとともに<sup>81</sup>、所要の施策を適用し、実施する体制の整備が求められる。

#### ②長期失業者への配慮

上記①が基本的に重要であるが、結果的に長期間にわたり失業状態が継続してしまっている人に対しては、自己理解のための手厚い職業カウンセリングと的確な情報提供を行うコンサルティングとを併せ実施しながら、働く自信とインセンティブとを付与しつつ、職業能力の再構築に向けた施策を講じることなどが求められる。

#### ③自助努力をベースとした生活保持支援

当面する厳しい財政状況の下では、雇用保険失業等給付について失業期間中の所得を十分に補償できるところまで充実することは困難な面が多い。とりわけ、住宅ローンや子どもの教育費などの義務的支出を抱えている場合はなおさらである。したがって、失業した場合にこうした支出に相当する補償を行う民間保険の整備など、自助努力をベースとした失業期間中の生活保持の取組を支援することが望まれる。

#### ④就業開始後定着までにおける特別措置

失業・失職していた人が新しい仕事に就いて就業を始めたときにおいて、いきなり各種の社会保険料の負担がすべてかかることは、一般に初任給与は相対的に低いこともあって、想像以上に重い負担である。ここでもガウス関数的な制度設計ではなく微分可能なパターンによりなだらかな徴収増となるよう設計を変更し、再就業開始時の負担軽減を図ることが望まれる<sup>82</sup>。

---

<sup>80</sup> EU においては、失業給付政策からこうした積極的政策への転換が強調されている。たとえばドイツにおいては、失業給付とその終了後に一般財源から給付される失業扶助について、前者の給付期間の短縮と後者の厳格化が行われ、積極的な市場行動を怠った者にはペナルティが課せられるようになった（JILP 労働政策研究報告書No.15「フランス・ドイツにおける雇用政策の改革」参照）。我が国の雇用保険給付期間は、もともとドイツなどと比べ短かったうえに平成 13 年にさらに短縮されているので、これをそのまま参考とすることはできないが、その経験に学ぶところは今後少なくないと考えられる。

<sup>81</sup> 中高年齢者の再就職支援については、JILPT においても、プロジェクト研究「ホワイトカラーを中心とした中高年離職者等の再就職支援」において研究を進めている。

<sup>82</sup> フランスにおいては、雇用促進などのために社会保障の事業主負担分の軽減政策がよく用いられるようである。

## IV 評価と検証

雇用戦略の効果は、戦略期間の終期において評価・検証される。また、途中3～5年程度ごとに中間的な評価を行い、必要な戦略の見直しを行うことがある。

評価・検証は、外部の専門家、労使関係者などで構成する評価委員会により行われ、最終的には雇用戦略本部で決定され、公表される。

雇用戦略に基づき実施された政策のうち必要なものは、専門的な調査研究機関による政策評価を求めることがある。また、必要に応じ、評価・検証のために必要なデータの収集、統計調査の実施なども行うものとする。

---

---

(雇用戦略プラン例：終わり)

## おわりに

我が国における雇用戦略のあり方に関する試論的なレポートを締めくくるに当たって、これを書いた筆者の拠って立つところを述べておきたい。

(緩やかな、しかし確固とした危機感)

本文でしばしば「雇用する力」と「雇用される力」とが弱まっていると指摘した。いわゆる平成不況の中にあって、雇用についてさえ「何でもあり」といっていい状況がみられ、このままでは大変なことにもなりかねないという危機感が筆者にはある。その危機感の表れがこのフレーズである。雇用に伴う費用、すなわち労働費用は企業にとってコストではあるが、ただ単に低いほど望ましいという意味でのコストとだけみられてはならないものである。経済とは人々の協働を通じて自然界から必要な質料を獲得することだとする基本を想起するまでもなく、雇用とは、生存し、人生を楽しみ、次世代を育むに足るだけの所得をもたらすようなものでなければならない。また、労働費用は単にコストなのではなく、利益を産む源泉であり、投資である。これらをうまく取り扱うことを期待されて企業の経営者という職能があり、それゆえに尊敬され高い所得を与えられているものと考えたい。しかしながら、厳しい経済状況、デフレ的状况の下であったとはいえ、この理念を逸脱したかと思える現象が少なくなかった。とても暮らしていけそうにさえない額の賃金が平気で提示されたりもした。これでは、一時的には他の所得源に依存して（パラサイト）いけるとしても、中長期には社会自体がもたないといわざるを得ない<sup>83</sup>。また、人々は働くことを通じて社会的に統合されるものであるという基本も大切にしなければならない。人々の能力開発も併せて進めながら、雇用を再構築することが喫緊の課題であるというのが、筆者が雇用戦略の策定を提言する根本的な想念である。

(市場の活用)

雇用戦略が策定されるとした場合、筆者が最重要の政策理念として提案したいのは、市場の活用ということである。経済学の祖アダム・スミスを持ち出すまでもなく、人々に何かを為さしめるためには、道徳心よりもその自己愛に訴えかける方がより効果的である。自己愛にどのように訴えかければよいかは、市場が教えてくれる。

まずは、市場の評価を政策選択に活用することである。市場の評価は賃金の額に端的に表される。本文でも述べたが、例えば高い評価を受ける人、つまり相当高額な賃金を約束された人は、使う側にとっても大切な人材である。こうした人については、潜在的な責務は残すとしても、働くことに関する規制から思い切って除外することが考えられてよいであろう。高度人材

---

<sup>83</sup> 例えば二極化の社会は、自由競争経済の視点に限っていえば理由なきことでないかも知れない。しかし、二極化の社会においては、例えば現在でみればごく普通の暮らしでしかないものが羨望と妬みの対象になる。普通の暮らしをしている人々が我慢できないものに見える社会集団が形成される。そうなれば、幼児や女性などにそうした憎しみが向けられ、訳もなく傷つけられたり、殺害されたりする事件が多くなる可能性が高い。すなわち視野を経済だけに限らずに社会全体に広げれば、とても効率的とはいえなくなるであろう。

には、自己の裁量を十二分に発揮しながら働いてもらうことが重要である。

つぎに、執ろうとする政策については、市場経済のメカニズムと整合的かどうかを十分検討することである。行政は一般に、規範を作成しそれを市民に守ってもらうという手法や発想を得意とすることもあって、自らの政策意図（効果意思）が単純に実現するものと考えがちである。しかしながら、講じられる政策は自由市場経済のメカニズムの中に投げ入れられた「揺らぎ」であって、そのメカニズムを通してどのような結果となるかが決まる。例えば、いくら有望な産業であっても、その需要を大幅に越えて、また何の独自性もなく金太郎飴的に立地をしてしまえば、発展どころか維持さえもできなくなるといったことである。

また、社会政策と市場とのつながりを段階的なものにするということである。これまで社会政策は、対象となるかならないかのどちらかといった制度設計がされてきたのではないか。通常的生活（市場経済による生活）から社会政策の対象になる、すなわち「入り」の方向においては、それは適当であるといえるが、一方「出」の方向においては、切り替わりの瞬間に却って所得が低下してしまうなど急激な変化を予想させるので逆インセンティブが働くことが多い。社会政策の施策と自己の市場活動による部分とを合算したものが徐々に増大していく中で、「出」が完結されることが望まれる。ここでも、社会政策という政策が市場メカニズムの中でその効果と結末がもたらされるという視点が重要である。

ただし、筆者のいう市場の活用は必ずしも「自由競争」の礼賛ではないということは確認しておきたい。確かに財市場は物物交換という形で自然発生的に生まれたものであるが、貨幣や金融資産、労働サービスの市場は、人為的に作り出された面が少なくない。つまり、「経済」と呼び得るまでになった状態での市場は、ルール、そうやってよければ規制の束があってこそ成立しているという側面がある。市場が市場であるためにも、必要な規制があるということである。自由競争という用語はそのことを忘れさせてしまう響きをもつ。さらに、取引する者同士が敵対的ではなく協力的に話し合うことは、自由競争では考えられないかも知れないが、「ノーベル経済学賞」受賞者のコースの論文でそうした例がよく出てくるのを指摘するまでもなく、それは市場における行為以外の何者でもないと考える。

#### （地域の自主性）

雇用戦略が策定されるとしたとき、つぎに重要であると考えられる理念は、地域の自主性を尊重し、地域に思い切って任すということである。とりわけ筆者は、今後の雇用創出に果たす地域の役割が非常に大きいと考える<sup>84</sup>。確かに人がどんどん出て行き、自分たちの地域が停滞ないし衰退するのもやむなしと考える地域は別であり、これについては広域的な移動政策の対象になる。しかし、そのような地域は少ないであろう。地域に安定し継続した雇用を創出できるのは、その地域の自主的で自発的な創意工夫のほかにはないと考える。地域が創出する雇用の規模

---

<sup>84</sup> ただし、地域の雇用創出は市町村を単位として進めるべきであると主張しているわけではない。推進単位も含めて企画は地域に全面的に任せ、国は財政面も含めながらも側面的な支援に徹するのが適当であると考えられる。

が、全国的視野でみていかに「チマチマした」ものに見えようと、それ以外にないのである。しかし、全国に 2,000 強ある市町村において、大小合わせ平均してそれぞれ 100 人の雇用創出に成功すれば、全国で 20 万人の雇用創出となる。1,000 人なら 200 万人である。さらに多分、地域で行われる雇用創出は、一方における雇用喪失を伴うものでないのが大部分であろうから、これはネットで増える分であるとも考えられる。

(雇用フレンドリーな政策体系)

雇用戦略が策定されるとしたとき、第三に重要であると考えられる政策理念は、本文でも再三記述したように、狭義の雇用政策のみでなく広く政府の行う政策全般を雇用促進的——雇用フレンドリーなものに再構築していくことである。例えば税制についていえば、雇用拡大に資する起業や先端技術投資などに対する税制上の優遇措置などとともに、かつてパートタイマー税制において配偶者控除が適用されなくなることによる世帯でみた税引き後所得の段差的減少が生じていたことを解消するために配偶者特別控除が導入されたように、就業の増大によって手に入る所得が却って減少することのないよう、きめ細かな対応が求められる。その場合、できるだけ就業を増大させる人自身に係るしくみの中でそうした配慮がなされることが望まれる。このほか、産業政策、産業融資、国土交通政策などについては、本文で記述したような政策対応を図るとともに、それらが十分連携をとって実施されることを望みたい。

(最悪のシナリオを避けるために)

最後に記してお詫びしたいことは、このレポートに欠けているものはいろいろあろうが、その最大のものとは将来の展望であるということである。全体の研究プロジェクトにおいて種々の試みを行ってきただけはいるが、いまだ完成の域に達していないことがその大きな要因であるが、一方、これから 10 年、20 年の展望を描くことに躊躇があるのも事実である。そこでここでは、あつて欲しくないシナリオの概略を提示することを通して、このシナリオに陥らないための雇用戦略を本文で記述したことをご理解いただきたいと思う。

経済の水準、ひいてはその国民の生活水準はトータルとしての人々の生産性の水準に大きく左右される。このことを前提として筆者が心に描く最悪のシナリオとは次のようなものである。

団塊の世代の引退過程入りを契機として、いわゆる技能伝承の遅れなどから平成 20 年代に入って我が国製造業の品質水準が相対的に劣化し始める。高度人材はそれなりに排出されるが、それを製品化、現場化する技能人材が不足し、国内において実際の経済的成果には結びつくことが少なくなることも考えられる。このこともあつて我が国の貿易収支の黒字は急速に減少に向かい、恒常的な赤字化もありえる。また、人口構成の高齢化の進展は貯蓄水準を間違いなく低下させることから、国際収支は赤字の方向へ向かうとともに、金利水準はあらゆる金融緩和と努力にもかかわらず高止まりする。このことが、経済の成長性を削ぐ要因になることは明らかである。

「親の世代」の引退過程入りは、その世代にパラサイトしていた次の世代のある層について

経済的な危機をもたらすが、多くの部分がその段階で本格的な就業を求めて労働市場をうごめく一方で、部分的にせよ公的な扶助に頼らざるを得ない層も少なくないであろう。とはいえ、国内で増える雇用（就業）機会は、高齢者向けの事業によるものが大半を占めるのはよいとして、それが従来の延長線上での単なる量的な拡大にとどまるため、その雇用機会に就業した若年層や女性を中心とした中年層は、相対的に低い所得と蓄積していく心身の疲労感の下で活力を低下させながら、就業の継続を余儀なくされる。こうして国民の間の活力は失われ、出生率は低迷を続け、そのことがまた活力を削ぐことに繋がる、という悪循環に陥る・・・。

以上のような悲観的シナリオを描きつつ、これを避けるためには何をなすべきかを考えたとき、まずは高度人材ばかりでなく、技能人材の育成がもっとも大きな課題であるといえる。これは製造部門に限ったことではない。後段に述べたように今後増大が期待される雇用（就業）機会は高齢者向けの事業によるものが大半を占めることは間違いのないところであるが、その事業を従来の延長線上ではなく、多様な人々が働ける質の高い職域に革新していく人材も求められる。また、そうした雇用（就業）機会は、ある特定の場所で発生するものでなく、それぞれの地域が自然・景観や人情、地の利などを活かしながら創出されるものであり、後者の革新もそうした要素抜きにできるものではない。したがって、雇用創出に果たす地域の役割は決定的に重要である。

さらに、高齢者自身も、自ら率先してその技能を次世代に伝える役割を担うとともに、可能な限り就業を継続することが不可欠である。その際、通常の実業の場だけでなく、NPOなどが重要な就業機会を提供することが考えられ、そのための環境整備が必要であることも導出できる。また、若者を中心に一時的に厳しい状態に陥った人々が再挑戦しやすい環境をつくっていくことも重要である。

以上のことは、我が国が直面する社会的な課題であり、国、地域社会、労使や学校などの関係者、さらには広く市民がそれぞれの立場で相互に密接な連携をとりながら取り組んでいかななくてはならないものとする。そのために雇用戦略が創造されることを提案し、祈るものである。