

# 終身雇用という幻想を捨てよ 産業構造変化に合った雇用システムに転換を

# Contents

総論	<b>終身雇用という幻想を捨てよ</b> 産業構造変化に合った雇用システムに転換を 柳川範之	3
各論	<b>今次雇用危機の構造と政策対応</b> 産業構造転換が求める雇用シフトと 「同一価値労働同一賃金」実現に向けた労働市場改革を 山田 久	29
	<b>労働ルールの再構築と新システムへの 移行プロセス</b> 雇用契約の多様化と新制度導入過程の明示的な検討が必要 安藤至大	47
	<b>非正社員の企業内教育訓練と今後の人材育成</b> 企業横断的な能力開発を実現するためのシステム構築を 原ひろみ	63
	<b>社会設計としての労働移動を考える</b> デンマークを事例に 辻 明子	75
資料	<b>《再録》 対談 雇用危機と制度再設計の視点</b> 山田 久、柳川範之	97

# 総論

# 終身雇用という幻想を捨てよ

## ——産業構造変化に合った雇用システムに転換を

東京大学大学院経済学研究科・経済学部准教授／NIRA 理事 柳川 範之

### 1. はじめに

急速な景気の悪化により、雇用問題が大きな政策課題となっている。派遣切りや雇い止め等という言葉が話題になり、雇用対策やセーフティネットの拡大が話題に上っている。しかし、その多くが短期的な対策や小手先の対応に迫られており、実態面のより大きな変化を見逃している。景気悪化の波は、正規雇用にも及んできており、非正規社員に対する単純な雇用対策だけでは、本質的な問題解決にはならない。日本の労働市場が抱えているのは、より大きな構造的な問題である。

経済環境の変化は激しく、世界的に産業構造の急速な変化が起きている。日本もそれに合わせて、柔軟かつ迅速に企業活動や雇用を変化させていかなければ、国際競争に生き残ることはできない。また、高齢化が進んできており、労働力人口の逆ピラミッド化も今後進んでいく。このような環境では、多くの企業において、終身雇用制を維持していくことは困難になっている。非正規社員の増加はその結果にすぎない。

そもそも、終身雇用制と呼ばれるような長期雇用（より正確には期限の定めのない長期雇用）と年功賃金の組み合わせを実現できた企業は、ごく一時期のごく一部の企業に過ぎない。この点を考えると、終身雇用制を維持し、さらには社会全体により幅広く導入させていくことで、雇用と生活の安定が作り出せるという考えは幻想にすぎない。現在の経済環境下では、終身雇用をあたかも制度のように広く企業に要求することは実現不可能である。それにしがみつくと、かえって企業業績を悪化させるか失業を増大させ、雇用を中長期的に不安定化させる。逆説的ではあるが、わが国の雇用を守るために今、求められているのは、終身雇用制度という社会システムからの決別であり、解雇規制も含めた総合的な雇用システムの転換である。

さまざまな政策も終身雇用が維持できないことを前提に考えていくべきである。さもないと、結局は雇用のためにはならない。したがって、たとえば製造業の派遣禁止など、より終身雇用制度に戻そうという動きが出ていることは大きな問題といえる。それは大きな経済の流れに逆行するだけでなく、そもそも維持不可能な制度にしがみつ়形になりかねない。

これからの雇用システムは、いかに解雇を減らすかではなく、いかに解雇された労働者を新しい職場につかせるか、産業構造の変化に合わせて、どのような能力を身につけさせるかに重点を置いた制度設計をすべきである。転職や離職をより前向きに捉

えられるような方策も必要だ。そのためには、単に就職先が見つけれれば良いという雇用政策ではなく、産業政策的な発想で、新しい環境に適した能力が身につく人材育成・教育訓練システムを大胆に導入していくことが重要だ。それがわが国の国際競争力を維持し・拡大させることにつながるだけでなく、結局は雇用を安定させ、労働者の長期的利益にもつながっていく。

## 2. 幻想としての終身雇用制

現在の雇用環境の悪化を、突然降ってわいた災難のように考えている人は少なくない。そのため、雇用対策も、突然の災難によって企業という大きな船から零れ落ちてしまった人たちがいる。それを何とかして食い止め、落ちないようにしなければ、という論調で語られることが多い。しかし、この議論は大きな誤解に基づいている。

そもそも、問題の本質は、すべての人がずっと雇用され続けられるはずだと考えている点にある。日本的経済システムの特徴のひとつとして考えられてきた終身雇用制度は、制度といえるほど、社会全体に長期間存在していたことすら怪しい。その意味では、社会システムとしての終身雇用制は幻想にすぎない。雇用政策を考えるうえで、この点をまずしっかりと認識し、それを前提にした議論をする必要がある。正規社員の多くが雇用に不安を感じている現状も、ある意味では、この点を漠然と認識しているからだとも言える。現実を見据えた制度設計をすることは、国民全体の将来に対する不安感を軽減するうえで、不可欠なポイントでもある。

### (1) かけ離れた実態

現実の雇用データをみると、日本の労働市場は、終身雇用制度という言葉とはかなりかけ離れた実態であることが浮かび上がってくる。

たとえば、図表1は平成18年における従業員の勤続年数を調べたものである。もしも、終身雇用なのであれば、大学卒業後に就職したとしても、50～54歳でおよそ30年、54～59歳でおよそ35年の勤続年数になるはずである。しかし表をみると、これらに近い数字なのは、大企業の製造業に勤める男性従業員（50～54歳で30.2年、54～59歳で33.7年）のみである。たとえ製造業に従事する男性従業員でも、小企業になると勤続年数は17年に過ぎない（50～54歳）。中企業のサービス業に勤める女性従業員にいたっては、勤続年数は10年以下（50～54歳）である。つまり、そもそも終身雇用と呼べるような長い勤続年数を経験しているのは、せいぜい大企業の製造業に勤めている男性従業員だけである。

それでは、大企業の製造業に従事している男性従業員は、日本全体でどの程度の割合を占めてしているのだろうか。図表2-1は図表1と同じ調査による産業別の従業員数を表したものである。この表をみると、大企業の製造業に従事している男性従業員は、全体のわずか8.8%にすぎない。また、別の調査でみると、図表2-2にあるよ

うに大企業の製造業に従事している男性従業員の割合は全体の 4%である。このように調査方法によって、多少の違いはあるものの、終身雇用と呼ぶような長期雇用となっていた従業員は、人口全体のごく一部を占めているに過ぎない<sup>1</sup>。

この点はたとえば図表 3 からも見えてとれる。この図は、新卒段階で就職した会社にずっと勤め続けている人が正規労働者全体の中でどの位の割合を占めているかをプロットしたものである。たとえば、30 歳であれば勤続 8 年以上など、年齢層毎に設定された年数以上勤め続けている労働者が該当する。よって、若年層も含んだ数字であるため、定年までずっと同じ会社にいた、つまり終身雇用を実現できた人の割合とは少し異なっている。この図に従えば、若年層も含めてずっと同じ会社で働き続けている人の割合は、男性従業員だけみても 3 割以下とかなり低く、女性従業員の場合には 25% を切っている。またその割合は近年低下していく傾向にある。

図表 1 企業規模別勤続年数（平成 18 年における 50-54 歳および 55-59 歳時点）

年齢			大企業 (1000 人以上)	中企業 (100-999 人)	小企業 (10-99 人)
	50～54 歳	男女計	全産業	25.8 年	18.6 年
男		全産業	28.5 年	22.1 年	16.5 年
		製造業	30.2 年	24.3 年	17.0 年
		サービス業	23.0 年	16.1 年	15.7 年
女		全産業	20.8 年	14.4 年	12.7 年
		製造業	20.6 年	15.0 年	12.8 年
		サービス業	11.6 年	9.5 年	11.8 年
54～59 歳	男女計	全産業	27.8 年	20.4 年	16.6 年
	男	全産業	31.3 年	23.9 年	17.5 年
		製造業	33.7 年	27.4 年	19.1 年
		サービス業	20.6 年	14.6 年	15.1 年
	女	全産業	22.4 年	16.6 年	15.2 年
		製造業	22.7 年	17.0 年	16.1 年
		サービス業	12.2 年	11.4 年	13.8 年

資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」平成 18 年第 1 表より転記。

注：ここでの「サービス業」とは、産業大分類での「その他のサービス業」を採用した。

図表2-1 産業別雇用者数(平成 18 年)

	雇用者数(万人)	割合(%)
回答した事業所における全国産業計雇用者数	2,156	100.0%
回答した事業所における 1,000 人以上従業員企業雇用者数	636	29.5%
回答した事業所における製造業 1,000 人以上企業男子雇用者	190	8.8%

資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」第 1 表より作成。

注：この調査は、10 人以上の常用労働者を雇用する民営事業所の常用労働者に関するもので、有効回答を得た事業所の集計結果。

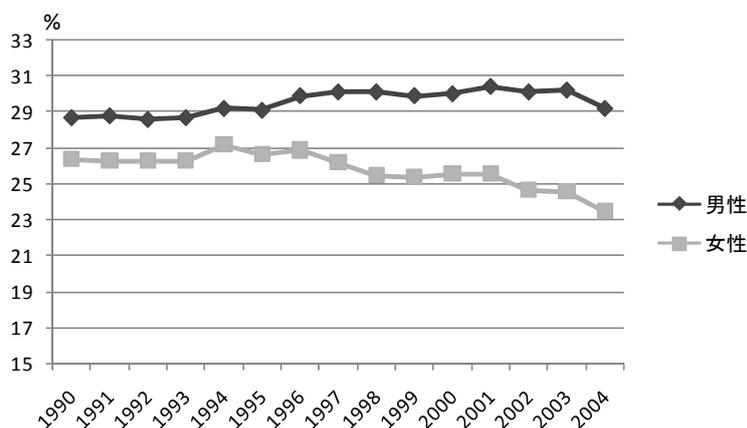
図表2-2 産業別雇用者数(平成 18 年)

	雇用者数(万人)	割合(%)
調査対象世帯における雇用者数 全国産業計	5,472	100.0%
調査対象世帯における雇用者数 1,000 人以上企業	959	17.5%
調査対象世帯における雇用者数 製造業 1000 人以上企業 男子	220	4.0%

資料：総務省統計局「労働力調査」基本調査および詳細調査より作成。

注：この調査は、一定の統計上の抽出方法に基づき選定された全国約 4 万世帯を対象とするもの。

図表 3 学卒後すぐに就職した企業に勤め続けている雇用者の割合



原資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

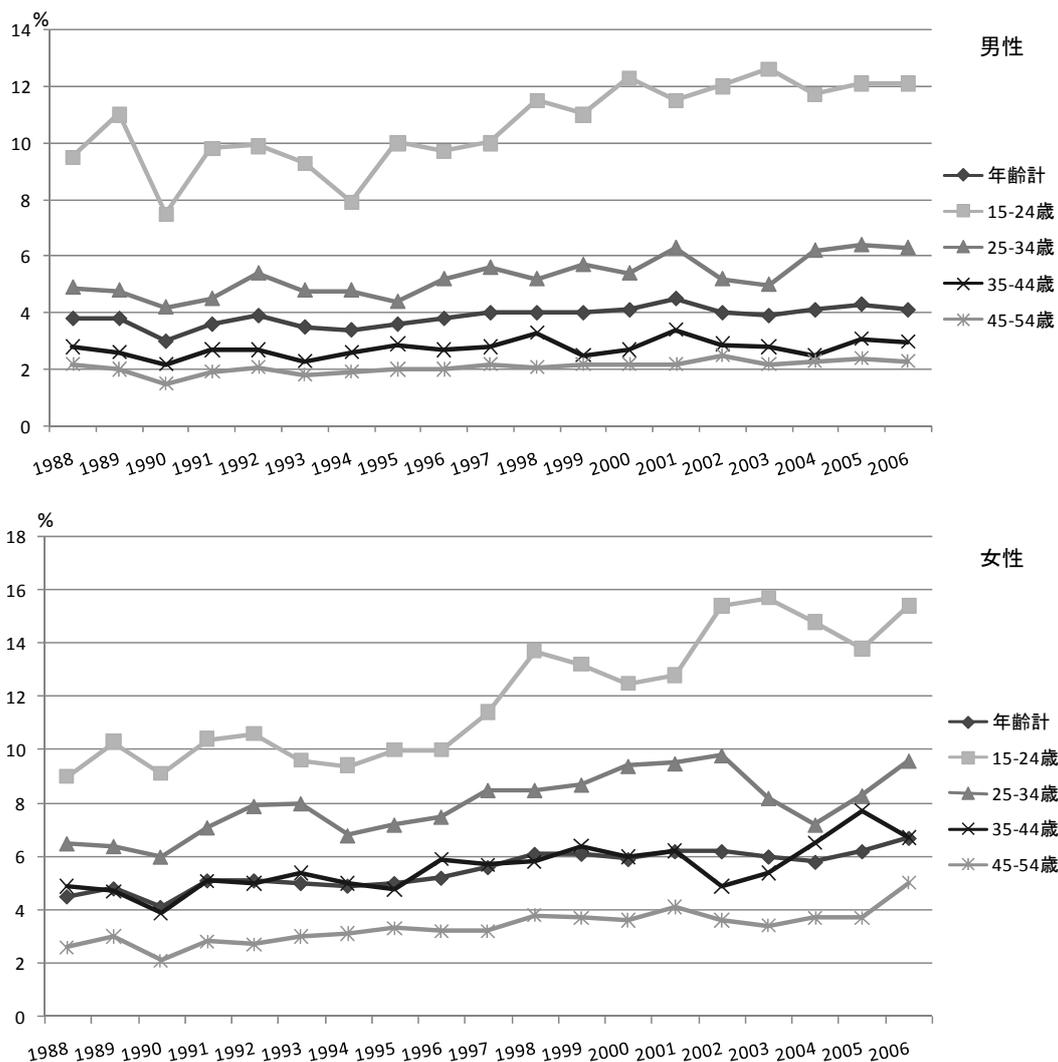
資料：内閣府『平成 18 年版 国民生活白書』、序-2-8 図を転記。

注：全「正社員・正職員」に占める、年齢階層毎に定めた勤続年数以上のものの割合の推移を男女別に示している。

また、図表 4 からは、若年層の転職者率がかなり高い水準にあり、しかもそれが上

昇傾向にあることが見てとれる。たとえば、15-24 歳までの層をみると、男女ともに 10%を越える高水準にあり、女性の場合には、15%を超えている。また、25-34 歳までの年齢層をみても 5%を超えており、女性の場合には、ほぼ 10%に近づいている。この点からも、特に若い人たちを中心として、社会全体の実態は、終身雇用制とはかなりかけ離れてきていることがわかる。

図表 4 性別年齢別 転職者率の推移

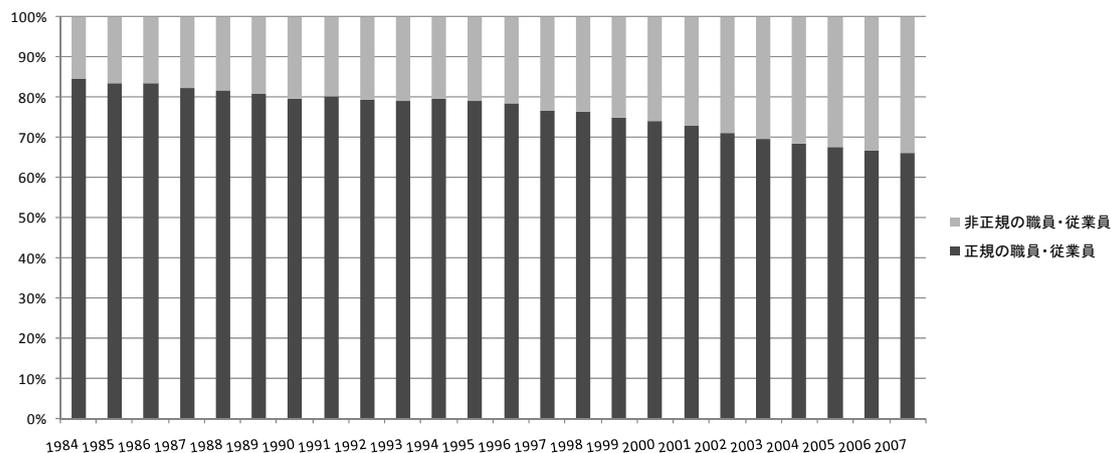


資料：2001年までは総務省統計局「労働力調査特別調査」（各年2月）、2002年以降は総務省統計局「労働力調査詳細結果」（1-3月平均）より作成。

注：ここで、転職者とは、就業者のうち前職のある者で、過去1年間に離職を経験した者を言う。

さらに、近年では非正規の割合がかなり増えている。図表5のデータで見られるように、既に現実の雇用者の3割以上が非正規で占められており、正規労働者が標準という観点からも実態は、はるかに離れている。

図表5 正規、非正規の職員・従業員割合の推移



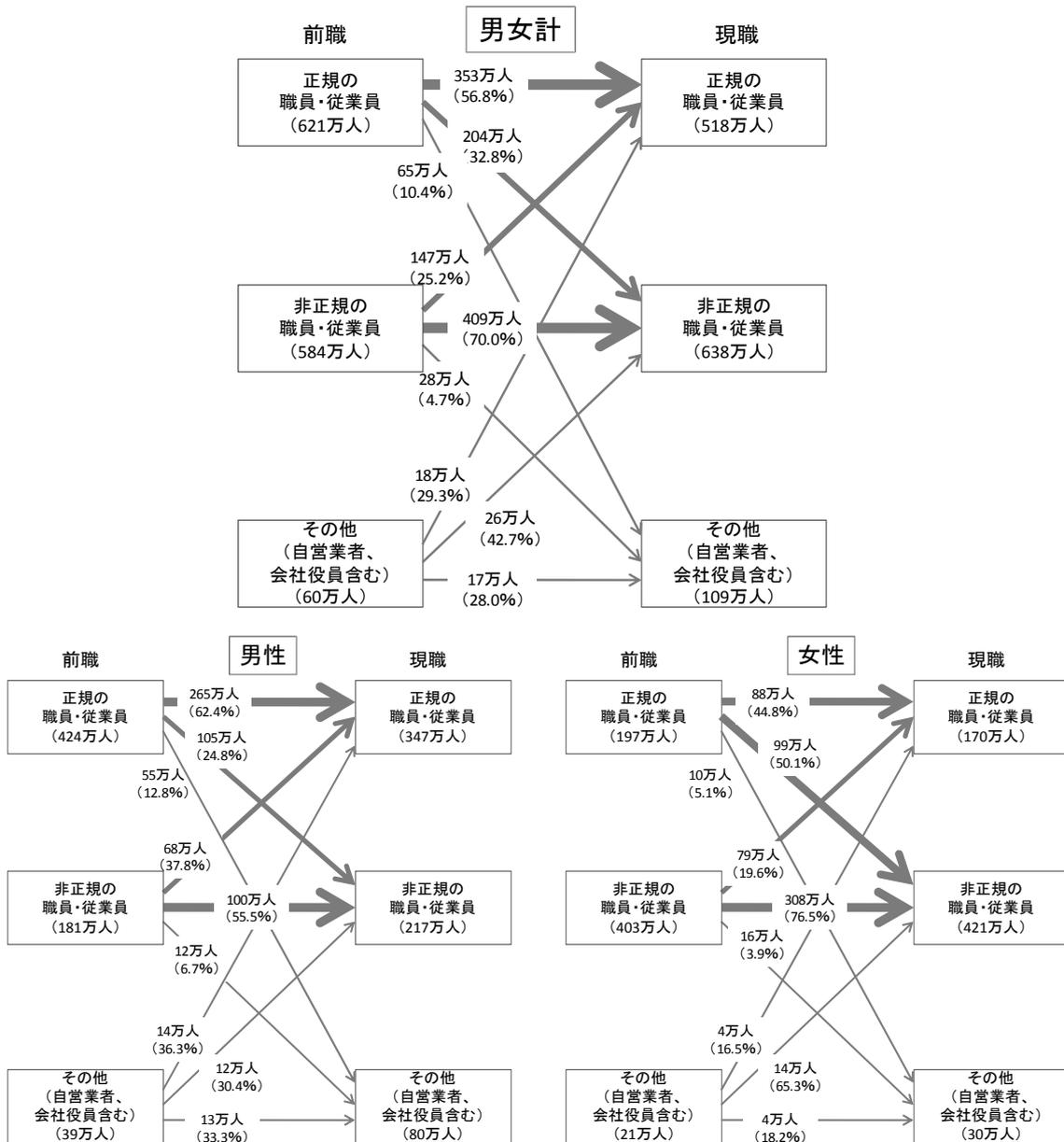
資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より作成。

図表6は、平成19年時点で職がありかつ過去5年間に前職を辞めた人について、前職及び現職が正規であったのか非正規であったのかを調査したものである。括弧内は前職の категория 内での割合を示しており、たとえば、前職が正規であった転職者621万人のうち、56.8%が現職も正規である。この図をみると、前職が正規であっても、そのうちの30%以上が非正規に移っていることが分かる。これが、ある意味では非正規社員の割合を増やしているひとつのメカニズムである。

ただし、その一方で、非正規であった人の25%以上が正規社員となっている点にも注目すべきであろう。男性に限れば約38%である。この点は、正規対非正規という形で両者の垣根が高く固定的で対立しているかのように考える一般的直観とは、現実はかなり異なっていることを示している。

このように、データからみる限り、人口のごく一部を占めているに過ぎない、大規模製造業の男性従業員以外は、終身雇用と呼ぶにはずいぶんとかけ離れて実態が浮かび上がってくる。それでは、製造業の大企業に勤めている男性従業員については、終身雇用制度と呼べるような強固で安定的な雇用システムがずっと昔から維持されてきたのであろうか。

図表6 雇用形態間の転職移動者の数と移動のシェア（平成19年）



資料：総務省統計局「就業構造基本調査」平成19年 表137より作成。

注：ここで転職者とは、有職者のうち、過去5年間に前職を辞めた人。

シェアは、前職の雇用形態別の総数=100%としたときの現職の雇用形態別の割合。

## (2) そもそもそんなに長く存在してきたのか？

終身雇用制という言葉が語られるようになったのは戦後であり、戦前はわが国でもかなり雇用の流動性が高かったことは良く知られている<sup>2)</sup>。その戦後にしても、終戦直後は経済環境が安定していなかったから、安定した雇用環境が実現するには、しばらくは時間がかかったと考えられる。

終身雇用制という言葉を広く知らしめることになったアベグレンの『日本の経営』

が出版されたのは<sup>3</sup> 1958年である。しかし、この1958年に入社した人たちが定年を迎えた40年後の1998年は、実は、バブルが崩壊してリストラが進み、すでに終身雇用制度の崩壊が騒がれていた時期なのである。つまり、アベグレン後に入社した世代については、実は制度としての終身雇用はすでに十分に機能していなかった。

仮にアベグレン出版よりも、もう少し早い世代から終身雇用が維持されると入社段階で考えていたとしても、せいぜい10年位前からであろう。それを考えると、甘く見積もっても、入社から定年まで終身雇用制だと安心していられた世代というのは、1940年代後半から1950年代後半に入社した、たかだか10年くらいのものである。実態としては、その世代にしてもオイルショックの経験などがあり、たとえ大規模製造業の従業員であっても雇用に不安を抱いてこなかったわけではない。これらの点から考えると、たとえ大企業製造業の男子従業員に限ってみても、終身雇用というのは、そもそも「制度」と呼ぶにはかなり短すぎる期間に見られた現象に過ぎないことが分かる。

しかし、この世代の成功体験が実は非常に大きなインパクトをわが国にもたらした。それが高度成長期である。高度成長という「結果」によって、わが国は終身雇用制を含めて日本的経営システムに自信を深めていく。しかし、一方では、終身雇用というシステムは、高成長だからこそ維持できるという側面をもっていた。それは、成長が分配の果実を大きくさせ、中高年に手厚い処遇をしても経営が成り立ちえたからである。つまり、高度成長期という極めて特殊な環境が、終身雇用というシステムが永続的に続くような制度であるかのような幻想を生じさせてしまったともいえる。

その意味では、解雇規制が定着するきっかけがオイルショックであった<sup>4</sup>というのは極めて示唆的である。オイルショックは今から振り返れば高度成長期の終わりをつげるものであったのだが、当時はそこまでの認識はなく、このショックが終れば、やがてまた高い成長が実現できるのではないかと思われていた。そうであればこそ、解雇され終身雇用の枠からはみ出してしまうのは、ショックによる一時的な現象であり、それを認めないようにする法的措置もありうるという考え方が生じた。しかし、実際は維持できなかった。そして、解雇規制だけが残った。

現在の若年層は、このような終身雇用の限界をある意味では良く察知しているのかもしれない。図表5にみられるような近年の非正規雇用の増大や、図表4に表れているような若年層の転職率の高さは、そのような感覚を多くの若者が持った結果とも考えられる。

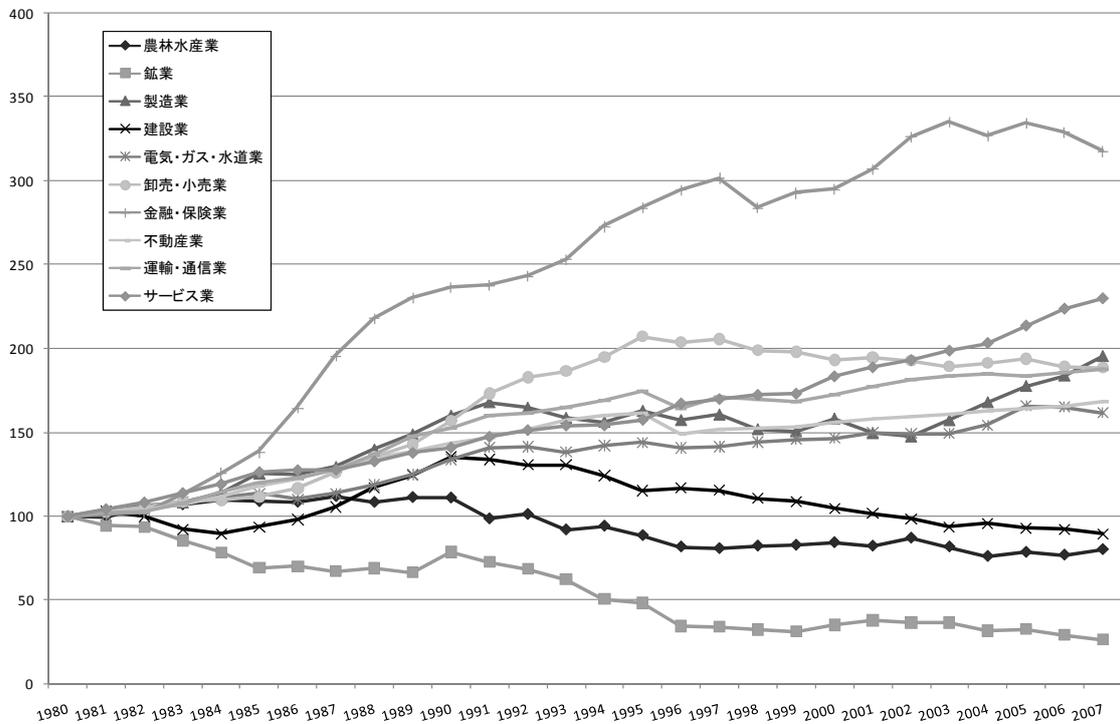
これら長期雇用の実態については、だから問題が生じたのだ、もっと正規社員の割合を高め、「本来あるべき姿」に戻すべきだという反論があり得るだろう。派遣禁止の動きなどは、このような考え方に沿って出てきたものと考えられる。しかし、そのような姿に日本の労働市場をもっていくことが果たして可能なのであろうか。

### (3) 維持不可能な外的理由：環境変化

働く側からすれば、ある会社に入社すれば、一生あるいは60～65歳まで生活水準が維持されているというのは、とても魅力的なことは事実だろう。それが実現可能で

あれば、将来不安の解消にも役にたつ。けれども、良く考えてみると、入社当時の技能や能力で一生が保障されるというのは、ずいぶんと無理のあるシステムである。

図表 7 1980年=100としたときの産業別 GDP の変化の割合



資料：内閣府「国民経済計算」経済活動別国内総生産（実質）より作成。

技術進歩や産業構造の変化が遅く、人々の一生よりもゆっくりと変わっていくのであれば、この問題はさほど深刻でないかもしれない。人が入れ替わるスピードで経済構造を変化させていけばよいからである。しかし、現実の経済の変化はもっと速い。特に近年はそのスピードが一層速くなっている。そのため、一度身につけた技能や知識で、定年まで十分な競争力をもち生産性をあげられる状況ではなくなってしまった。図表 7 は近年の産業構造の変化を表したものである。この図からわかるように産業の変化だけを見ても、かなりのスピードであり、20 年もたつと、大きな変化が生じていることがわかる。たとえば、一番成長率の高い金融・保険業は 1980 年から 20 年で GDP は 2 倍になったのに対して、逆に鉱業の GDP は 4 分の 1 になっている。このような早く大きな変化に対して、定年退職・新卒入社というサイクルだけでは対応しきれないことは明白である。

また世界的にも、仕事の需要構造が大きく変化し、仕事や求められる能力の変化が生じている。よく言われるのが、たとえばデイビッド・オーターの指摘する<sup>5</sup>労働需要の二極化である。仕事を、1. 抽象思考を要する仕事、2. 定型的な仕事、3. 労働集約型の仕事に分けて見てみると、特に「2」の定型的な仕事の需要が低下している。これは IT 化によって、事務、電話交換、簡単な会計業務、文書の保管整理など中程度の

教育を受けた労働者がこなしてきた仕事が激減したからであり、アメリカではこの種の仕事の賃金が下降していると言われる。

もちろん、どこの企業でも外的環境の変化に対応すべく社内教育やOJT等を施している。しかし、残念ながらそれですべての社員が十分な能力を発揮できるわけではない。その結果、十分な働き場所が得られない人に対しても、雇用機会とかなりの給料を与えるという社会保障的な要素を、正規社員に対する雇用はもつことになってしまった。

このような現象については、それは企業が労働者に対して提供する、ある種の保険提供機能であり、望ましい役割だという主張があるかもしれない。確かに、企業がそのような保険を提供することで、従業員が安心して働ける仕組みができあがるという側面はある。しかし、今の企業経営において、そのような“隠れた保険”の提供は許されなくなっているのが現状である。

かつての日本の特に大企業では、従業員の福利厚生全般を「揺りかごから墓場まで」面倒見るという傾向が強かった。大企業であれば、社員の福利厚生が充実しており、それが社員にとって給与以上の「特権」でもあった。あちこちに社員用の福利厚生施設を設け社員グラウンドや社員用の旅館等を抱えている企業も多かった。これは見方を変えたと、企業のあるべき機能が未分化となっており、その中で企業が社会保障的な面も面倒をみていたと考えることができる。

しかし、国際的な競争の高まりによって、企業が本来の企業業務以外のものを提供する余裕がなくなった。もっと正確な言い方をすれば、より機能を分化させ明確にした企業運営が求められることになった。バブル崩壊後は経営効率化の要請から、保養施設などを売り払う企業も相次いだし、敵対的買収の高まりにより株主還元すべき利益は配当を求められるようになった。また、そもそも、情報開示義務が強化され、資金の使い道やその業績との関連は明確に市場に提示することが求められている。その中で、企業が従業員の保障を丸抱えすることは、不可能になってきている。

そしてより重要な点は、この保険提供がそもそも実行可能なものではない、という点である。それは、高い賃金が得られるような人は、自由に企業を離れて転職する自由を持っているからである。保険提供機能というのであれば、たとえば損害保険であれば事故などの問題を起さなかった人も保険に加入していなければならない。そういう人が、結果として事後的に（保険料だけとられてしまうという）不利益をこうむるからこそ、事故を起こした人に資金を渡す余裕が生まれる。しかし、現状はそれとはまったく異なってきている。転職の自由が認められている中で今後も転職者が増加していけば、企業は雇用を保証することによって、不利な保険だけを引き受ける形になってしまい、保険が成立しなくなる。

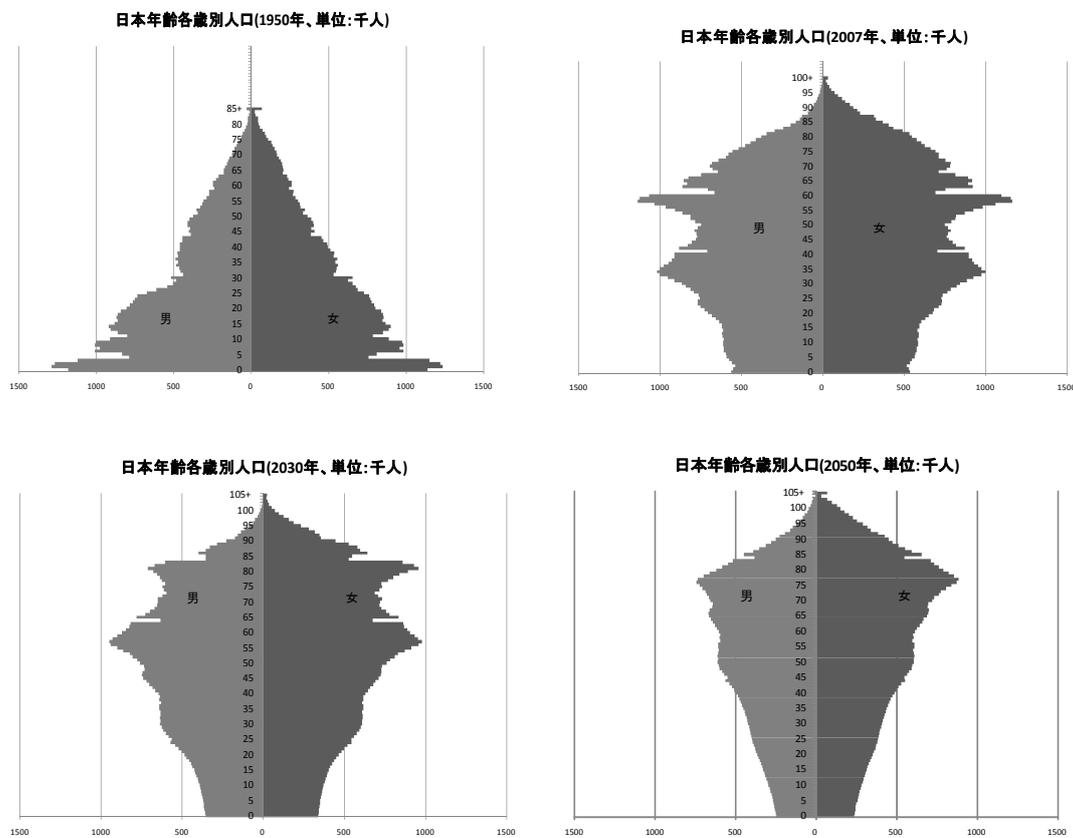
#### （４）維持不可能な内的理由：高齢化

終身雇用を今後も維持できないもうひとつの本質的な理由は、そもそも人口構造および人口成長率が変化してしまったからである。この点は今後のわが国にとっては不可避な構造変化であり、強く認識する必要がある。

上述したように、企業側が従業員に対して一生の保障を提供することには本質的に無理がある。しかし、人口成長率が高い場合にはそれが維持できる場合がある。たとえば、人口がかなりのスピードで増えていて、若者の割合がとても高い企業を考えてみよう。その場合には、たとえ生産性に比べて高い給料を受け取っている中高年労働者がいても、あまり大きな問題にはならない。なぜならば、大勢の若者が少しずつその分の負担をすれば、一人当たりの負担は小さくてすむからである。そして、自分が年をとった際には、(人口が成長していれば) もっと多くの若者がいるはずなので、負担額よりも高い給料を受け取ることができる。

しかし、現実の人口構造は、ピラミッド型から逆ピラミッド型に急速に変化している。図表8から明らかなように、将来的には逆ピラミッド型がより顕著になると予想される。その結果、上で述べたように、若者が支えていく仕組みは維持不可能になってしまった。維持不可能になったばかりか、逆に、相対的に人数の少ない若者が大きな負担を被る構造に陥ってしまっている。これは、実は今の年金制度にも共通した問題点である。したがって、この人口構造の変化という点から考えても、終身雇用を制度的に作り出すのは、現段階ではそもそも不可能だといえる。

図表8 人口ピラミッドの変化予想



資料：総務省統計局「国勢調査報告」、総務省統計局「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口：平成18(2006) - 67(2055)年より作成。

ただし、厳密に言えば、年功賃金制ではなく、大幅な賃金水準の引き下げが可能ならば、終身雇用を維持することは不可能とはいえない。なぜなら、中高年労働者の大幅な賃金水準引き下げが可能ならば、若年労働者の負担をそれによって軽減することが可能になるからである。したがって、もしも終身雇用の維持を第一とするならば、対応方法として考えられるのは、大幅な賃金カットを認めることである。しかし、それでは、労働者の将来の安心感を保障することには、残念ながらならない。また、より本質的な問題としては、それでは先に述べたような産業構造変化に合わせた雇用の変化が進まない。産業構造が大きく変化していく以上、本来望ましいのは、より生産性のあげられる企業や産業に人が移動していくことである。賃金が下がれば結果として転職の誘因はある程度高まるだろうが、引下げによって無理に終身雇用を維持させることになれば、移動を阻害する結果になりかねない。

国際的な競争環境の激化は、企業自体の寿命も大きく変化させようとしている。その結果、さらに雇用を支えることが難しくなっている。バブル崩壊後の日本企業では雇用の負担が大きくなり、それによって国際競争力を失うことを恐れて、派遣社員や有期雇用を増やしてきたという経緯がある。それらの雇用はより柔軟性があり、それによって企業は負担を抑えることができると考えたからである。

したがって、今生じている非正規雇用の問題は、終身雇用がある種の制度であるかのような幻想を抱いている日本的雇用システムが生み出した歪みの結果に過ぎない。現状の非正規雇用を直撃した失業の波は、それを短期的対応で済まそうとしても、問題の本質的解決にはならない。ましてや、正規雇用という名の長期安定雇用を保証させようとするのは、明らかに実現不可能な流れに逆行した方策といえるだろう。

景気の悪化の波は、正規雇用にも及び始めている。現在の正規雇用をもっと企業から移動させる形に社会構造を変えていかない限り、この問題の本質的解決にはならない。

## (5) 長期雇用は重要だ

ただし、あえて強調しておかなければならないのは、それが直ちに全ての雇用の短期化、スポット化を意味するわけではない、という点である。雇用の流動化を議論する際にはしばしば、それによって短期契約ばかりになってしまえば、長期的視野にたった投資や技能習得が不可能になる、といった主張がなされる。しかし、現実はそのような選択をするだろうし、簡単には解雇をしないことを会社の方針とする企業も少なくないだろう。また働き続けたい従業員はその会社に必要な能力を身につけようと努力しようとするだろう。その意味では日本型の雇用は今後も続くだろうと考えられる。

しかし、それは制度とは別次元の問題である。結果として雇用が維持されるのと、雇用維持が強制されるのとでは、意味するところがまったく異なる。この点は誤解のないようにする必要がある。

もちろん、現実には終身雇用するという明示的な契約が交わされるわけではない。正規社員に対して期限の定めのない契約が交わされ、それが解雇規制によって実質的

に終身雇用が維持される形になっている。その解雇規制は当初は解雇権濫用の法理という形で判例によって積み重ねられてきたものが、2003年の法律改正によって明文の規定になっている。この点からすれば、雇用を強制する、解雇規制がそもそも終身で雇用すべきだというスタンスになっている、つまり終身雇用を制度として維持すべきだとなっている点に問題の本質があるといえる。

### 3. トランポリン型のセーフティネットを

それでは、雇用システムは本来どのような姿であるべきなのか。経済構造、社会構造が速いスピードで変化していること、それに対応した雇用システムを構築する必要があることを前提とするならば、満たすべき必要条件は以下の二つである。

- ① 解雇あるいは企業の倒産等によって、今いる企業から離れることになっても、一定の所得と安心が得られる社会であること。
- ② 変化に対応した知識や能力を身につける機会が用意されていること。

今までは②の部分は大企業は、社内で行ってきたと考えられる。それは労働者を雇用し続けることを前提にすれば、そのような対応がベストな選択だったからである。しかし、企業が変化に対応すべく進出する業種や仕事と、その労働者が身につける能力として最適なものが一致するという保証はない。その結果、①が必要な条件となってくる。

これらふたつの条件を同時に満たすシステムをつくるとすれば、必然的に、失業を失業として終わらせるのではなく、新たな能力や技能を身につける機会となるような社会を構築しなければならない。企業が社会的に人を抱え込み続けることが不可能になっているのだとすれば、人が企業間をより大きく動いていく社会構造を考えていかざるを得なくなる。そのためには、解雇規制を緩めていく必要がある。しかし、単に緩めただけでは、失業者が社会にあふれてしまうことにもなりかねない。人々がたとえある会社を解雇されたとしても、さまざまな再教育をうけることになり、より適した場所にスムーズに移行できる社会、単なるセーフティネットではなく、トランポリンのように新たな職場に復帰できる社会を実現するための制度的枠組みが必要である。

#### (1) 積極的労働市場政策が重要

この点に関して、北欧諸国で展開されている積極的労働市場政策（Active Labor Market Policy）の考え方は、参考にすべき点が多い。北欧諸国の雇用政策は、手厚すぎる保護政策に対する改善策として出てきた面があり、もちろん、それをそのまま日本に当てはめられるわけではない。しかし、転職に対する肯定的な考え方が浸透している点は注目に値する。たとえば、デンマークの労働市場は、フレキシキュリティ

と呼ばれているシステムである。これは、柔軟性（フレキシブル）と保障（セキュリティ）を合わせた造語であるが、デンマークの雇用システムを特徴的に良く表している。

デンマークでは手厚い失業給付や社会扶助によって、解雇されても所得の安定が保証されるシステムとなっている。ただし、ポイントとなるのは、その給付が人的資源の開発につかわれているという点である。これは、歴史的には、手厚い所得保障を引き下げることが政治的に難しかったことに起因している。しかし、その政策は、結果として人々に環境変化に対応した技能や能力を身に付けさせることになった。

前節で述べたように、環境変化が激しい社会では、仕事内容やそこで必要とされる能力が急速に変化する可能性があり、そうなると、新しい技術能力を獲得しない限り仕事の遂行が難しくなる。そのため、多くの先進諸国では、グローバル化や技術進歩に伴う就業構造の変化への個人の対応手段として、能力開発や職業訓練が重要視されている。

その一方で、図表9から分かるとおり、日本と異なって解雇はかなり自由に行われる。この組み合わせが、経済環境の変化により柔軟に対応できる経済システムを作り上げることになった。図表10は、このようなデンマークの構造を良く表しているゴールドトライアングルの図である。

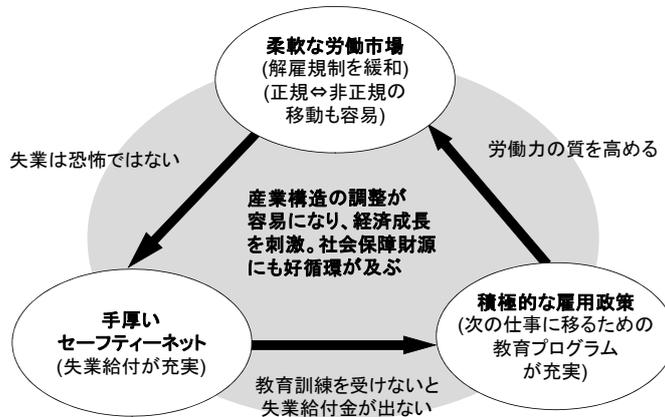
図表9 解雇等に関する規制の強さの国際比較

		日本	日本	日本	デンマーク	イギリス	アメリカ	フランス	ドイツ	オランダ	スウェーデン
		1990年	1998年	2003年							
雇用全体	解雇(集団)	-	1.50	1.50	3.87	2.87	2.87	2.12	3.75	3.00	4.50
正規職員(Regular employment)	解雇(個人)	3.33	3.50	3.50	1.50	1.25	0.50	3.00	3.25	3.25	4.00
	瑕疵のない解雇(個人)への警告と退職金支払い	1.81	1.81	1.81	1.90	1.09	0.00	1.90	1.28	1.90	1.57
	全体的な解雇に対する保護権の強さ	2.38	2.43	2.43	1.46	1.11	0.16	2.46	2.67	3.05	2.85
	解雇手続きの困難さ	2.00	2.00	2.00	1.00	1.00	0.00	2.50	3.50	4.00	3.00
非正規職員(Temporary employment)	有期雇用契約	0.50	0.50	0.50	2.25	0.25	0.00	4.00	1.75	0.75	1.75
	一般的な規制の強さ	1.81	1.62	1.25	1.37	0.37	0.25	3.62	1.75	1.18	1.62
	派遣業への参入規制	3.12	2.75	2.00	0.50	0.50	0.50	3.25	1.75	1.62	1.50

資料：OECDstat より作成。

注：数値が大きいほど、規制が強いことを表す。

図表10 デンマークのフレキシキュリティモデル(ゴールドトライアングル)



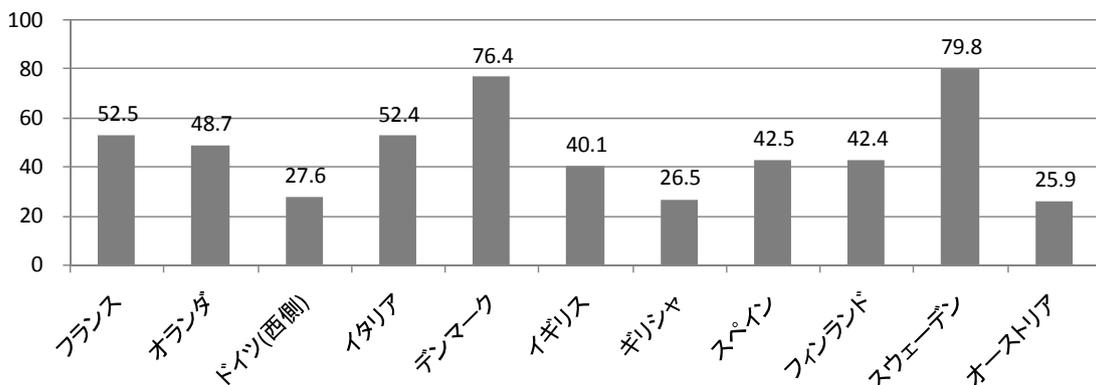
原資料： EU Commission、*Employment in Europe 2006*、p.79、Figure 16 を参考に『週刊東洋経済』作成。

資料：『週刊東洋経済』2008/10/25 (6170) 号、p.50 を転記。

このような政策の結果として、デンマークの人々は、職を変えることに対して肯定的にとらえており、また職業能力をつける必要性についても強く認識している（図表11、図表12）。

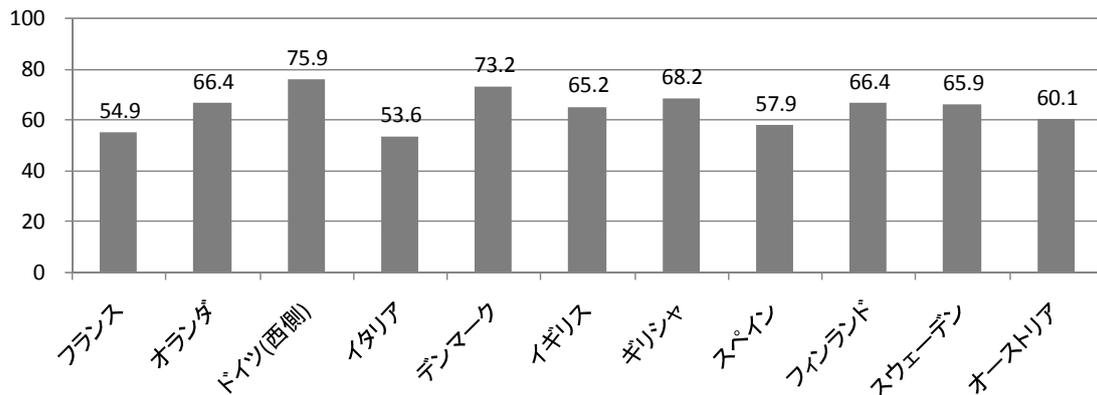
わが国としてポイントとなるのは、結果的に解雇や転職に対する肯定的な考え方が浸透している点、そして、変化に対応した能力を身につける機会が提供されている点である。これらの点は、上で述べた二つの必要条件を満たすものであり、わが国としては大いに学ぶべきシステムと考えられる。

図表11 「数年に一度転職することは良い」に賛成・どちらかと言えば賛成の割合（%）



資料：Eurobarometer 2005 年特別調査より作成。

図表 1 2 「今の時代、職業訓練や新技術を学ぶことが雇用のために必要だ」に賛成の割合 (%)



資料：Eurobarometer 2005 年特別調査より作成。

現状からすると、わが国の雇用対策は、短期的に失業者を減らそうとするあまり、単純な雇用の受け皿づくりが焦点になっているように見える。もちろん、直近の失業者に新たな職をあたえるような政策を考えることは重要である。しかし、それだけでは、根本的な解決にはならない。十分な能力や技能を身につけないままに、どこかに埋め込めればよい、どこかで人が吸収できれば一安心というのでは、社会全体としての生産性があがるはずもないし、再度大きなショックが生じた場合には、そのような十分な活躍が出来ていない人がまた放り出されてしまう。前述のように、日本は雇用システムの大きな転換期にある。それを小手先の穴埋め策のような政策をとったのでは、大きな問題を将来に残すことになる。離職者や失業者が、新たな知識や能力を獲得して、将来の成長に役立つ人材が育つような対策が必要である。

## 4. 産業政策的な視点を導入せよ

### (1) より大規模な政策を

わが国でも、多くの労働経済学者が人材教育システムや人の移動を伴う雇用システムをさまざま議論している。それに対応して、職業訓練に関する政策もある程度は存在する。けれども、問題なのは、実行されている政策が極めて限定的であり予算も限られていることである。その理由のひとつは、そもそも訓練を必要とする人材が極めて限定的だと想定されていて、全体からみれば限られた人たちを対象としてきたからだろう。

しかし、今まで述べてきたように、今後かなりの人数の労働者が、企業間・産業間を移動していかざるを得ないとすれば、それを前提にした政策、社会システムの構築が必要になる。また、正規社員も含めて、大多数の人々が雇用環境に不安を感じている現状を考えれば、その不安を払拭するためにも、より大規模な政策の実行が重要である。そして、転職をより前向きに捉えられるような社会にしていく必要がある。

したがって、現状の対策としては、目先の雇用対策を行うと同時に、中長期を見据えたシステム設計としての政策実行が求められる。実現不可能な終身雇用を前提とするのではなく、より良い転職が実現できるような、そしてそれが促されるような雇用システムを作り上げていく必要がある。

短期的な取り組みにしても、やはり技能や知識の習得が必要であることには変わりはない。よって、職業訓練を義務付けると同時に、現状の失業給付を取りやめ、出来るだけ広範囲な形で職業訓練の援助という形で資金提供を行うべきだ。失業した人の雇用機会が、さらに技能を身につけることによって増えるという点に重点をおく必要がある。その際には、例えば、本報告書の各論で山田久氏が主張しているように、国の財源によって基金を創設し、プログラムの策定・運営面に企業が参画する形で、離職者の職業訓練支出を積極的に支援することも必要だ。

そのうえで、将来を考えた政策を実行するために、まず現行の職業訓練の枠を取り払い、より高度、広範囲な形で人材教育を施していく仕組みを整える必要がある。その際には、企業の側にも人材教育を企業の外で行う仕組みづくりが求められる。次に、解雇規制を緩和し、正規社員の既得権を低くする方向で動かすこと、能力開発、人材教育に対する給付を増額していくことが必要だろう。そして、重要な点は、このような安全網構築の全体プランを早期に計画し公表をすることである。それによって人々の将来に対する安心が確保される。

## (2) 人材教育システムの構築

より高度、広範囲な形で人材教育を施していく仕組みづくりのためには、現状の職業訓練はあまりにも規模が小さすぎ、また教えられる内容が限定されすぎている。限られた人だけが受ける訓練ではなく、かなり広範囲の人がトレーニングを受け、より高度な知識を習得することを考えるならば、現状の職業訓練の枠を取り払い、学校教育や社内トレーニングも巻き込んだ、より幅広い人材教育システム形成が必要となってくる。

### ■ 高校、高専、大学の活用

そのためには、まず人材を形成するための教育機関をもっと充実させていかなければならない。現状の公的職業訓練よりも高度で広範囲な技能や知識を習得できるように、現在の高校、高専、大学等の教育機関が新たにこのような役割を担う仕組みづくりをしていくべきだ。専門学校も積極的に活用も考えられる。現状でも、文部科学省は、「多様な人材育成、それぞれの職業能力の向上を図るとともに再チャレンジの機会の拡大を推進する」という目的で、平成19年度から「再チャレンジ」支援政策を実施している。しかし、残念ながら規模が小さく、上で述べたような人材教育システムとしては機能していない。もっと発想を転換し、大規模な人材教育を提供していくべきである。

## ■ 企業を巻き込んだコミュニティ・カレッジ

その際必要なことは、社会のニーズ、企業側のニーズをより反映した教育プログラムを形成するための工夫である。この点については、アメリカのコミュニティ・カレッジ（公立の2年生大学、学位（準学士）の授与とともに職業訓練の機能がある）の考え方が参考になるだろう。地域のニーズを汲み取りそれを教育内容に反映させる取組みである。ただし、わが国では地域社会にそのようなニーズを汲み取る構造が必ずしも十分に備わっていない。この点を考えると純粋なコミュニティのサポートによるコミュニティ・カレッジではなく、企業人あるいはリタイアした企業人も巻き込む形での教育システム再構築のほうが現実的な選択肢だろう。

企業で働いていた中高年を、このような教育システムで雇い入れ、彼らの知識を教育内容に生かしていくことは、彼らの雇用機会を創出するという意味でも大きな意味を持つ。外部に雇用機会を創り出すと同時に、企業内に蓄積されていた彼らの知識や情報を、外部の離職者などに伝え、人材の育成に役立たせる。この仕組みが、うまく機能するようになれば、わが国の人材の適切な流動化にも大いに役立つはずである。

## ■ スタンダード設定の重要性

もうひとつ必要とされるのは、教育内容の質に関するスタンダード設定の重要性である。従業員の技能を社内で評価していた場合には、社内的な判断基準があればよかった。しかし、このような社外の教育システムを作り上げていく場合には、客観的な指標が重要になる。当然のことながら、それを適切に行うためには、単に教育の質に関する指標だけではなく、職業能力に関する評価システムも重要になってくる。この点は、多くの識者が指摘しているように、イギリスの全国職業資格（National Vocational Qualification, NVQ）が大いに参考になるはずである。

NVQは、イギリスの職業能力評価制度である。職種ごとに5つのレベルが設定され、学習者が設定されている基準を満たすことによって、その職務の遂行能力を有していることが証明される。対象となる職種は、2007年6月末時点で11分野699職種であり、90%以上の職種を網羅している。NVQでは市場ニーズに対応した訓練が提供されている。この制度の最大の特徴は、産業界の主体的・積極的な取組が中心であり、その結果、職業訓練との結びつきが強いことである。NVQの行っている実際の訓練・仕事ぶりの成果による評価は、枠組みが明確であるとされている。ただし、管理職レベルであるレベル4および5ではこの制度の利用が非常に低調であるとの評価がある。また、評価、資格の実効性を保つために数年毎に制度全体の見直し・改訂を行っており、そのコストが大きいとも言われている。

図表 1 3 NVQ のレベルと能力要件

レベル	必要とされる能力と領域
1	種々の業務遂行に当たり、知識と技能を適用する能力。 主に予測できる決まった作業ができる。
2	決まった仕事の中で一定の作業をするだけでなく、知識と技能を適用してある程度変化のある作業もできる能力。作業には単純作業でない複雑なものも含み、仕事に対する責任と自主性も多少は要求される。作業グループまたはチームの中でほかのものと共同で作業できることが必要とされる場合が多い。
3	多様な業務設定において、知識と技能を応用して広い範囲の活用ができる能力。 業務は単純あるいは一定作業でない場合が多い。仕事に対してかなりの責任と自主性を持ち、他の者を監督し、作業の指導をする能力もしばしば要求される。
4	知識と技能を応用して広い範囲にわたる複雑で技術的、専門的な作業を行う能力。 業務設定は幅広く、仕事に対する責任と自主性はかなり高度な程度が要求される。他の作業員の仕事に対する責任および人材・資材の配置の責任が多くの場合必要となる。
5	多様かつしばしば予測困難な業務設定において、技能および広範囲にわたる理論を応用することのできる能力。非常に高度な自主性と他の作業員業務および資材の配置に対する高度な責任が要求される。更に、分析、判定、設計、計画、実行及び評価の確実な能力も要求される。

原資料：Qualifications and Curriculum Authority (QCA)の HP ([http://www.qca.org.uk/qca\\_7134.aspx](http://www.qca.org.uk/qca_7134.aspx))  
資料：日本労働研究機構、2003年、『教育訓練制度の国際比較調査、研究 ―ドイツ、フランス、アメリカ、イギリス、日本―』、p.240 図表 5-12 を転記。

日本の社会においては、企業の垣根を越えて、いかに客観的な指標を構築するかは大きな課題であり、この点において、企業側の積極的な関与が不可欠である。たとえば、現状でも、社内における技能を評価する「社内検定認定」制度が存在するが、企業内だけのシステムにとどまっており、直接は使えない。これを社外に公表し、より一般的な技能評価にしていく工夫などが必要だろう。また、現在でも、グループ内に研修組織を抱えている大企業は少なくない、これらの研修組織を社外者にも開放していくような広げ方を考えても良いかもしれない。

### ■ 企業内教育の拡充

また、企業内で教育を施すことも考える必要がある。日本の場合、企業内に所属していないと、十分なインセンティブが従業員側にわかない可能性があるからだ。その点からすると、限定的な雇用あるいは試用期間としての雇用とセットで、教育を企業側で行っていく仕組みも検討の余地があるだろう。その場合にもやはり、客観的に仕事を評価する仕組みが重要になる。また、従業員側が、十分に教育を受けるだけの資金や時間が確保できない可能性を考えれば、就業しながらも、内外の教育訓練を受ける時間が確保できるよう、雇用形態の柔軟性をより一層考えていくことも必要だろう。

これらの点からすれば、ジョブカード制度は、本来は、その活用の余地が十分にあり得るものだろう。ジョブカード制度では、求職者は、「ジョブカード」と呼ばれる履歴書

のような書類を活用する。単なる履歴書と異なるのは、民間企業等での職業能力形成プログラム（企業実習と教育機関での座学）を受講し、その履歴と評価も経験としてジョブカードに記載される点だ。現在の制度は、このジョブカードに書かれた職業能力プログラム参加経験を、民間企業が正社員経験に準ずると評価すれば、求職者の正社員としての就労に結びつくというスキームになっている。

このスキームでは、民間企業は2つの役割を持っている。1つは、職場での企業実習の受け入れるとともに客観的指標に従い能力評価をすることあり、もう1つはジョブカードに記載された経験を評価し正社員として雇い入れることである。このように、ジョブカード制度では、民間企業等の広範な参加があるかどうか、成否の鍵となる。

企業内での実践的なトレーニングと教育機関での知識・技能習得の組み合わせ、客観的な能力指標の構築などは、本格的に行われれば、人を移動させる仕組みとして、大いに役立つはずである。しかし、単純な履歴確認制度で終わってしまったのでは意味が無い。客観的評価基準をできるだけ明確にし、企業間を移動した場合に、その人が得てきた能力や技能が出来るだけジョブカードに反映されるようにしていくべきだろう。

### （3）社内教育と連動させ規模を拡大せよ

重要な点は、このような人材教育のための仕組みづくりをかなり大規模に行い、将来の大きな雇用変動に備える必要があるという点である。ただし、失業者がそれほど増えないうちから、このような大規模な仕組みづくりを行っていくのは、実際には容易ではない。まだ需要が実現していないからだ。

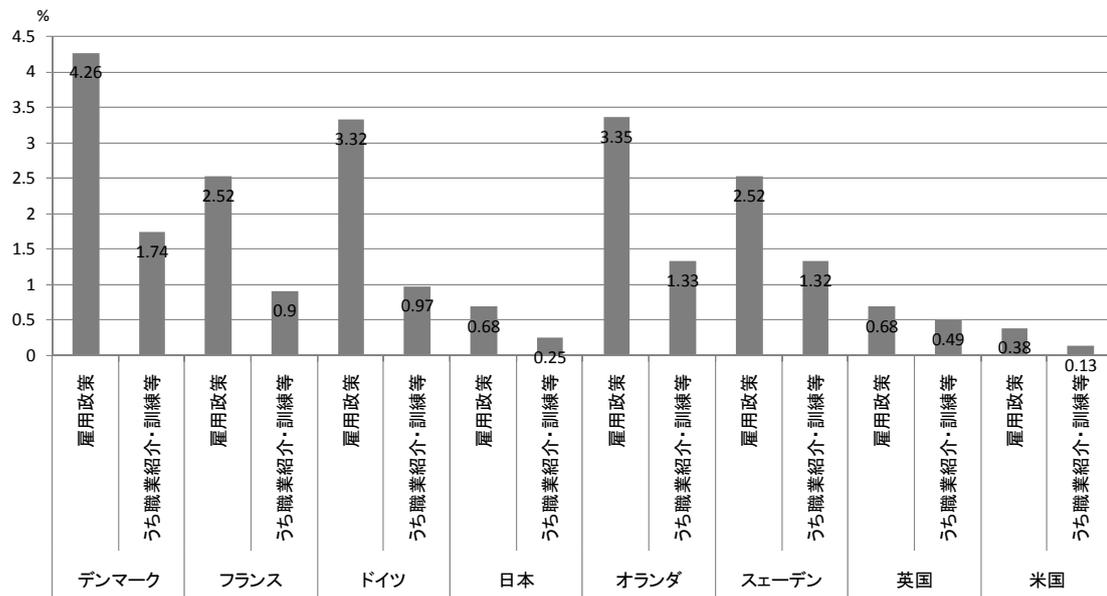
それを乗り越えるためのひとつの方策は、現在の就業者に対しても、このような仕組みを利用させることであろう。それによって、ある程度の規模を確保することが可能になる。また、この点は就業者に（社内以外のルートで）新たな技能や知識を身につけさせるうえでも有用である。上でも述べたように、必要とされる技能や能力の変化が早いとすれば、就業者もそのような新しい能力を身につける機会を得ることは、社会全体にとってもプラスになると考えられる。

離職者の人材育成システムと社内就業者の再教育システムとを連動した形で運営していくことが、わが国の雇用システムのセーフティネットを強固なトランポリン型にもっていく上で、重要なポイントの一つと考えられる。

### （4）政府支出の必要性

このような政策を実行していく上では、ある程度の政府支出を覚悟する必要がある。図表14は雇用対策費の対GDP比率を各国ごとに比較したものである。

図表 1 4 雇用対策費の対 GDP 比の国際比較 (2005 年)



資料：OECDstat より作成。

これをみると、前節で述べたデンマークとわが国とでは支出規模に大きな違いがあることが分かる。職業紹介・訓練等の人材教育だけをみても、デンマークの 1.74% (対 GDP 比) に対して、日本は 0.25% と大きな開きがある。これは、わが国が、人材教育をいかに企業内教育に頼ってきたかの証拠であるかもしれない。

もちろん、デンマークと日本とでは、国の大きさが違うし、置かれている状況や環境がずいぶん異なる。よって、同じだけの支出を行う必要はないし、またそれは不可能であろう。しかし、雇用政策に回っている政府支出のうち、人材教育に使われている割合をもっと増やしていく工夫は、今後行っていく必要があるだろう。また、ある程度、支出を増やしていくことは、わが国の雇用システムをより安定的なものにし、将来の安心を確保するうえで、今後必要となってくるだろう。

たとえば、上で述べたような人材教育システムへの投資も含めて数兆円規模の支出を行うことは、今のわが国の財政状況からすれば、かなり厳しい金額かもしれない。しかし、将来の人材確保のための公共投資、そして雇用の不安感を軽減し将来の安心感を獲得するための投資と考えれば、その経済効果は大きい。

## (5) 産業政策的視点

以上の点から考えてみると、雇用政策というのは単に雇用の受け皿をつくるだけでなく、わが国の長期的産業構造をどのような方向に持っていくのか、という産業政策や成長戦略と密接に関係していることがわかる。ここで産業政策とは、産業構造の

転換が十分に進まない場合に、政策的な後押しを行って、より望ましい産業構造の転換を促す政策を指している。雇用システムの力点が人材教育にあるのだとすれば、雇用政策で考えるべきなのは、わが国の人材をいかに生かすかという問題である。そして、それは、限られた資源や人材を活用して、いかにわが国を成長させていくかという産業政策や成長戦略の問題に他ならない。言い換えると、今までの産業政策には、雇用政策という視点が欠落していたともいえる。

したがって、産業政策的視点にたつて雇用システムのあり方を議論することが重要だ。そしてそれと同時に、産業政策・成長戦略と歩調を合わせる形で予算投入を考えていく必要がある。

もちろん、それらの全てを政府の予算で行うことには問題がある。どの産業が将来伸びるか必要になるかは、はっきりとは分からないからである。しかし、政府が積極的に関与して行うべきポイントは存在する。

## ■ 規制改革の必要性

第一に、すでに規制等の障壁が存在する産業に対する規制改革の必要性である。すでに指摘されているように、現在雇用のミスマッチが生じているのは、介護、医療、農業など、規制が多い産業である。これらの産業で創意工夫に基づく新規参入が生じるように、大胆な規制改革を行っていく必要があり、それが雇用機会の創出につながる。

ただし、雇用機会が拡大しても、十分な人材や知識が供給されないと、従業員が定着せず、産業の発展につながらない可能性がある。したがって、これらの産業への後押しとして、規制改革を行うと同時に、その分野への教育投資を積極的に行うのが効果的である。それによって雇用創出と産業育成の両方が可能になる。また、離職者がこれらの産業で十分な能力を発揮することが出来れば、それは社会的にも大きなプラスである。

## ■ 産業政策と雇用政策をセットで

第二に、産業政策が必要とされている産業がすでに存在する場合である。たとえば環境や医療、農業などは国家の成長戦略的分野として、すでに名前があがっており、さまざまな政策が行われている分野が存在する。また、サービス産業についても、今後の成長が必要とされている。これらについては、産業政策と雇用政策（より正確には人材育成政策）をセットで行うことが重要になってくるだろう。

現状では、残念ながら産業政策と雇用政策とは、結び付けた形ではほとんど議論されていない。また、雇用政策についても、受け皿として何人雇用できるかが議論の中心となっており、どのような人材を集めるか、どのような技能や知識を習得させるか、という点まで議論されていない。これは、現在の雇用・失業問題の中心が、非正規の派遣労働者と考えられていることもあるだろう。

しかし、最初にも述べたとおり、正規従業員の終身雇用の維持が難しくなり、雇用の流動化が避けられなくなってきたことを考えると、能力のグレードアップに役立つ、もっと本格的な雇用政策が必要である。その際には、産業政策と結びついた形

で、どのような人材形成を行うのか、どのような知識習得を可能にするのかを検討する必要がある。この点を産業政策側から言い換えると、もっと雇用政策にウェイトをおき、良い人材、必要な能力をいかに育てるかを考慮した産業政策が必要なことを意味している。

社会のニーズを踏まえた教育プログラムを、離職者や再教育が必要な就業者に提供していくことが重要だとすれば、たとえば、環境や医療分野等の専門的知識がきちんと身につく、その分野で十分に活躍ができるような知識と能力が身につくプログラムを形成していく必要がある。そうすることによって、産業政策のニーズが、教育プログラムに適切に反映され、産業政策と雇用政策の一体的発展が期待できるようになる。

## ■ ファンドを活用し、無駄のない支出を

これら国が関与する政策において重要なことは、国の予算の使い方である。人材教育に対して予算的な措置を行い、教育機関に補助を行う場合にも、それを単純に補助金支出で行ったのでは十分な効果は期待できない。ましてや国有組織で行ったのでは、ニーズに合ったサービス提供をするインセンティブは引き出せないだろう。もっとインセンティブが引き出されるような仕組みを考える必要がある。そのためには、たとえば、国が資金提供をして人材教育に投資をするファンドをつくる方策が考えられる。教育機関に補助金を与えるのではなく、そのファンドからの投資という形で、教育機関に資金が回るようにするのである。ただし、そのファンドには使途と成果（それは必ずしも金銭的リターンである必要はない）に責任を持たせる。そしてファンドマネージャーは終身雇用ではなく、ファンド存続期間内での有期雇用とする。このようにすることで、ファンドマネージャーには成果を上げて再雇用につなげるという強いインセンティブが生まれ、(完璧ではないにしても)より有効な資金活用を行おうというインセンティブが生まれることになる。

有効な資金提供のもうひとつの方法は、バウチャー制度の導入であろう。これは教育の需要者（失業者、求職者）側にバウチャーを配布し、供給側の教育機関は、獲得できたバウチャーの多寡によって得られる補助金の額が変化する仕組みである。このようにすることで、失業者は教育に対して補助が受けられると同時に、教育機関にはより良い教育を施そうというインセンティブが生まれることになる。

いずれにしても、このような産業政策的な視点で雇用政策をみていくことで、今までとは異なった、よりダイナミックでマクロ的な視点が得られるはずである。直近で求められていることは、悪化した雇用情勢を反映した即効的な雇用の受け皿づくりかもしれない。しかし、今、本質的に求められていることは、このような長期的視点、産業構造的な視点にたった雇用システムの再構築であろう。そこまでやる余裕はないという反論があるかもしれない。が、終身雇用で雇用が守られるという期待が幻想である以上、正規従業員の雇用も将来的に安定とはいえない。今、再構築を行わなければ、近い将来わが国は、あのとき雇用システムに手をつけておけば良かったと臍を噛むことになる。

(本文は、座長が NIRA リサーチフェロー 森直子の協力においてとりまとめたものである)

**【注】**

- 1 この点は、もちろん他の研究者も指摘している。たとえば、樋口美雄、2004 年、「長期雇用システムは崩壊したのか」、『日本労働研究雑誌』、46(4)、pp.2-5 では、一般的に考えられているほど、長期雇用が広く一般的に普及しているわけでないことが述べられている。
- 2 たとえば、尾高煌之助、1984 年、『労働市場分析』、岩波書店。
- 3 Abegglen, James .C., *The Japanese Factory; aspects of its social organization*, Glencoe, Ill: The Free Press, 1958. (占部都美監訳、1958 年、『日本の経営』、ダイヤモンド社)。
- 4 大竹文雄、2009 年、「正社員の雇用保障を弱め社会の二極化を防げ」、『WEDGE』、2009 年 2 月号、pp.34-37。
- 5 デイビッド・オーター、2007 年、「先進国で広がる所得格差」、『日本経済新聞』、2007 年 8 月 20 日朝刊「経済教室」。

## 各 論

## 今次雇用危機の構図と政策対応

### —産業構造転換が求める雇用シフトと「同一価値労働同一賃金」実現に向けた労働市場改革を

日本総合研究所調査部ビジネス戦略センター所長、主席研究員 山田 久

#### 1. 今回雇用危機の構図 一産業構造の歪みと労働市場の歪み

景気の急激な悪化により、雇用不安が強まっている。2008年秋、大手自動車メーカーや電機メーカーが相次いで派遣労働者や期間工の契約打ち切りを発表した。厚生労働省は11月末ごろ、同月26日時点で把握した限りで、2008年10月から2009年3月に職を失う非正規労働者は約3万に上ると発表した。その後、毎月この数字は更新され、3月19日時点での把握では18万4千人に達した。

このように、今回の雇用危機は、製造業の非正規労働者からはじまった形であるが、2009年に入っていれば「第2フェーズ」に入ってきている。業種を問わず、正社員の希望退職を募集する動きが徐々に増えてきているのである。10～12月期決算の発表に前後して、大手企業の中にも、正社員を含めて人員削減計画を発表するケースが散見されるようになっている。

雇用情勢の急変の背景には、昨年秋以降の生産活動の急激な収縮がある。2008年10～12月期の鉱工業生産は前期比▲12.0%と驚異的なスピードで減少した。1～3月はこれを上回るマイナスが続き、3月の生産水準は実に1983年夏頃の水準にまで落ち込んだ模様である。

見逃せないのは、こうした急激な生産収縮は、2000年代に入ってみられた景気回復が外需依存・自動車依存を余りにも強めていたことの裏返しであるという点である。近年におけるわが国の景気回復が輸出に多くを頼っていたため、そこに海外経済の失速で輸出が急減したことで、一気にわが国の景気後退スピードが加速したのである。とりわけ、2002年以降の景気回復をリードしてきた自動車産業が外需主導で急成長を遂げていただけに、この分野は他の産業を上回る急激な悪化に見舞われた。元来、この産業は裾野が広く、しかも近年、他産業からの部材やサービスの購入が増えていた。自動車依存が強まっていた分、他の産業の業況も連鎖的に悪化するという事態が生じたのである。

仮に、内需が盛り上がり、多様な産業が景気を牽引している状況であったならば、景気後退スピードはもう少しマイルドなものにとどまっていたであろう。つまり、わが国産業の外需依存・自動車依存が強まっていたこと—いわば日本型“モノカルチャ

一”の脆さが露呈したことが、今回の雇用危機の背景として見逃せない要素といえる。

もう一つの背景として重要なのは、「正規・非正規の二重構造」という労働市場の歪みである。今回の雇用調整が、まずは派遣従業員や期間工に集中的に表れたのは、それだけ非正規労働者が増えていたことの裏返しである。この要因として、派遣事業の自由化など規制緩和の失敗を指摘する声がある。しかし、非正規労働者の比率が高まること自体は、経済変動が大きくなるなか、企業経営の柔軟性を保つうえでは避けられない。

規制緩和そのものではなく、そのやり方が問題であったと考えられる。90年代には景気が低迷し、労働分配率の高止まりが企業利益を大きく圧迫する状況が続いていた。この間、非正規労働者にかかわる規制緩和が、労働者の保護やセーフティネット整備が不十分なままに進められた。一方、正社員雇用の柔軟性を高める見直しは余り進まなかった。そこで企業は、新卒採用を抑えたり、希望退職者を募集することで、人件費の高い正社員を減らそうとした。一方で、追加で必要になる労働需要に対しては、コストの安い非正規労働者を増やすことで対応してきた。

こうしてわが国の労働市場は正規・非正規の二重構造という性格を色濃く持つようになった。それは、2000年代半ばに入り、景気回復が定着してきてからも続いた。企業は非正規労働者の処遇の改善には及び腰で、正社員の賃金についても抑制スタンスを緩めなかった。その結果、家計所得が伸び悩み、消費の低迷が続き、内需の停滞につながったといえる。そして、いま、正規・非正規の二重構造の問題は、処遇の格差から非正規労働者の大量失業という、より深刻な形で現れたわけである。

## 2. 雇用危機への対応策①《緊急対策》

今回の雇用危機に対する基本的な捉え方としては、a) 外生的ショックによる、大規模ではあるがあくまで循環的な性格のものとの見方、および、b) 産業構造や労働市場が持つ構造的な問題が根底にあり、それが未曾有の景気悪化で顕在化したものとの見方、の二通りがある。前者であれば、大胆な財政・金融政策の発動や雇用維持政策の大規模拡充で、ともかくショックを和らげることが政策の基本になる。しかし、先に述べた通り、今回雇用危機の性格としては、むしろ後者の要素が色濃いとみることが妥当と判断される。

産業構造や労働市場が持つ構造的な問題が根底にあるとの見方に基づけば、産業構造の転換と労働市場の再設計が対応策の基本に位置づけられなければならない。とはいえ、未曾有のスピードで景気が悪化し、先行き景気の底が見えない状況下、「短期的な緊急対策」をまずは講じることが必要である。ただし、その際に留意すべきは、あくまで中長期的な構造改革に矛盾しない措置、可能であれば構造改革につながるような策を講じることである。具体的なメニューは以下の通りである。

## (1) 「非正規労働者等総合支援基金（仮称）」の創設

緊急対策としてはまず、今回雇用調整圧力が集中する非正規労働者のほか、生活に困窮する長期失業者のために、カウンセリング・生活支援・職業訓練・就職支援サービスを総合的に行うための資金を提供する「非正規労働者等総合支援基金（仮称）」の創設が急がれる（図表1）。

その際、わが国には欧州においては一般的な失業扶助制度がないこと、非正規社員は正社員に比べて手厚い職業訓練を公的にサポートする必要があること、等を踏まえて制度を設計することがポイントなる。財源としては、国の一般会計から2兆円を拠出して基金を創設することを提案したい。基金が目減りしてくれば、国の一般会計および雇用安定資金から折半で補填するものとする。公平性の観点から、資力調査等により支援対象者の必要性を審査することが前提となるのは改めていうまでもない。

なお、2008年度第一次補正予算を財源として、雇用保険の対象外の者に対する職業訓練期間中の生活保障給付制度がすでに創設されている。公共職業訓練を受講し、その後一定期間内に安定した職に就けば、生活資金貸付の返済が免除されるというものである。さらには、2009年度補正予算で財源が手当てされる予定の「経済危機対策」には、非正規労働者等の職業訓練・再就職・生活への総合的な支援のための「緊急人材育成・就職支援基金（仮称）」の創設が盛り込まれた。導入時の規模や仕組みは不十分なものであっても、一定の時間をかけて、ここで提言する規模・スキームのものに進化させていくことを期待したい。

だが、その際、特に強調しておく必要があるのは、有効性のある職業訓練の仕組みがセットで導入されなければ、制度が本来の趣旨通りのものにならないということである。実態的に単なる生活支援策にとどまれば、かつての欧州における失業扶助制度のように、むしろ長期失業者を増やす方向に作用することになるためである。

図表 1 「非正規労働者等総合支援基金（仮称）」の構想

【制度名】	「非正規労働者等総合支援基金（仮称）」
【制度趣旨】	現行雇用保険の対象外となる非正規労働者や自営業者、あるいは失業給付期間が終了した非正規労働者や長期失業者などのうち、働く能力があるにもかかわらず職が得られず、生活が困窮している者に対し、生活支援金を給付するのみならず、職業訓練・就業支援など、安定した職に就けるまでを総合的に支援する。十分なセーフティーネットが整備されていない非正規労働者等のための総合的就業支援の仕組みであることを目指すとともに、欧州諸国に一般的な失業扶助制度の日本版として創設。
【制度概要】	①資力調査などの審査を経て、パーソナルアドバイザー（PA）がカウンセリング ②PAが「再就職計画」を策定。「再就職計画」は、「人的支援産業・人材創出プログラム」および「地域主導型産業・雇用創造プログラム」に基づくものとする。 ③再就職までの準備期間を3年以内とし、必要に応じて職業訓練を受講、その間生活支援金を支給
【支給要件】	①現行雇用保険制度でカバーできない者 ②働く能力があるが一定未満の収入しか得られず、生活が困窮している者 ③資産が一定以下の者（資力調査を満たした者） ④パーソナルアドバイザーとの「再就職計画」に合意した者
【財 源】	①国の一般会計から2兆円を拠出し、基金を創設（「労働保険特別会計」内、雇用保険、雇用安定資金とは別建て） ②基金が目減りしてくれば、国の一般会計および雇用安定資金から折半で補填
【使 途】	①支給対象者への生活資金 ②教育訓練資金 ③「人的支援産業・人材創出プログラム」および「地域主導型産業・雇用創造プログラム」の策定のための調査費用

【制度名】	「人的支援産業・人材創出プログラム」および「地域主導型産業・雇用創造プログラム」
【趣旨】	非正規労働者等特別支援基金対象者に、確実な再就職策を確保するために、即効性の期待できるプログラム（人的支援産業・人材創出プログラム）と将来性のあるプログラム（地域主導型産業・雇用創造プログラム）を策定。
【人的支援産業・人材創出プログラム】	現在人手不足が深刻な医療・介護・保育などの「人的支援産業」は雇用の受け皿として即効性が期待できる。しかし、職務権限の硬直性や労働条件の劣悪さがネックとなっており、①現在医師が行っている一部を行うことのできる高度看護師を増やすこと、②キャリアラダーを整備することで上位職種への移行を促進する、③介護報酬の見直しを通じて介護士の労働条件を改善する、といった取り組みが喫緊の課題。さらに、これら分野の雇用シェアは欧米先進国対比小さく、適切な規制改革と所得再分配政策の組み合わせで産業としての潜在成長力を引き出す。
【地域主導型産業・雇用創造プログラム】	地域主導で、グローバルに通用する産業クラスターの形成を促し、そこで求められる人材の育成を推し進める。具体的なスキームとしては、県単位または広域連合単位で、地域の経営者団体、労働組合、教育機関、地方自治体が参加する「地域産業・雇用活性化委員会（仮称）」を設置し、プログラムの企画・運営管理を行う。活性化委員会は、地域特性を活かした産業クラスター戦略を策定し、社会インフラ整備計画、地域の人材育成計画を立案する。社会インフラ整備計画は当局への要請を行ない、人材育成にかかわるプログラムの実際の運営はハローワークほか、民間人材ビジネス、教育機関などが受注して行うものとする。現行社会資本整備・産業政策関連予算を抜本的に組み換えることで財源を捻出。

このように、単に生活資金を給付するにとどまらず、有効性のある職業訓練をセットで行うことが重要なポイントであるが、その前提として新しい雇用の受け皿創りに注力することが忘れられてはならない。なぜならば、安定した再就職先がなければ職業訓練は無意味となるからである。また、雇用現場のニーズを十分に取り入れた職業

訓練メニューでなければ、実際には再就職にはつながりにくい。近年、公共職業訓練の運営面での民間委託が相当進んだが、企画立案の多くが国の機関に委ねられているため、訓練メニューが現場のニーズに合致していないケースが多いようである。

その意味で、基金の支援対象者に、確実な再就職策を確保するために、即効性のあるものとして「人的支援産業・人材創出プログラム」と、将来性のあるものとして「地域主導型産業・雇用創造プログラム」を策定することを提案したい。重要なのは、その運営のみならず、企画立案こそ地域に委ねられるべきであり、その際に民間のニーズが十分に反映される仕組みを整えることである。これらは、産業構造改革のための「パイロット事業」として位置づけることもできるが、その具体的な内容については後述する。

## （２）緊急避難的・日本型ワークシェアリング（ウェイジ・シェアリング）の導入

急激な生産調整による大量失業のリスクを回避するため、労働時間の短縮及び賃金引き下げにより、雇用を分け合うワークシェアリングの導入が有効な対策の一つである。ワークシェアリングとは一言で表せば「労働時間の短縮を通じて雇用の維持・創出を図ろうという取り組み」のことであり、ドイツやフランスをはじめとした欧州諸国において古くから取り組まれてきた。ただし、わが国の場合、①正規・非正規間の賃金格差が大きいこと、②個人により仕事内容のバラツキが大きいこと、などを踏まえれば、時間当たり賃金を変えずに仕事を分け合う、欧州型のワークシェアリング導入には、技術的に困難が多いことが指摘できる。その意味では、ワークシェアリングは「今そこにある危機」への対応策としては、現実性がないように思われる。

しかし、急激な生産の落ち込みが大量失業につながるリスクをとりあえず回避するという点を主眼におけば、日本型ワークシェアリングの形として、雇用調整圧力の緩和に向けて一時的な賃下げを行う「ウェイジ・シェアリング」を導入してはどうか。役員報酬の大幅カットや管理職給与、間接部門の賃下げを同時に行うことも必要である。もちろん、経営サイドの論理に偏った単なる賃下げとならないよう、賃下げ幅を労使で合意することが前提である。その際、例えば役員報酬について一定基準率を上回る削減を行うことを条件に、従業員給与の賃下げ率を一定水準以内に抑制したうえで人員削減を回避した場合、助成金を支給するなどの政策支援を行うことが検討されてよい。

また、「ウェイジ・シェアリング」を行う際に、一定数以上の非正規労働者も含めて雇用維持を行う場合に支給する、という新たな助成金制度を創設してもよい。相当数の非正規労働者の雇用維持のために正社員賃金をカットする場合、その減少分の一定割合を助成するスキームが考えられる。この点については、与党プロジェクトチームによる「さらなる緊急雇用対策に関する提言」や政府・日本経団連・連合などによる「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」を受けて、厚生労働省は雇用調整助成金のなかに新たな枠組みを作り、非正規労働者一人当たり年 20 万円から 45 万円を助成する制度（「残業削減雇用維持奨励金」）を創設した。歓迎される動きであるが、こ

ここで提案する手法も含めて効果が挙がるやり方を工夫する必要がある。さらに、先述の役員報酬削減を前提とする雇用維持に助成金を支給する制度の創設も望まれる。

しかし、留意すべきは、その状態が恒常化すると必要な事業構造転換が遅れ、賃金減少により従業員のモチベーションが低下することになりかねないことである。日本型ワークシェアリングはあくまでも緊急避難策であり、将来に向けた事業再生・雇用再生の戦略を練るための、いわば「モラトリアム期間」として位置づける必要があるだろう。その間に労使が危機感を共有し、将来の再起に向けて力を結集するためにも、一定の期限を切って、役員・管理職・間接部門・現場部門の全てを含む、「ウェッジ・シェアリング」を実施することがポイントとなろう。

### 3. 雇用危機への対応策②《構造対策》

以上の緊急対策はいわば応急処置である。真の雇用再生には、体質改善に向けた構造対策が必要になる。①外需依存・自動車依存という経済・産業構造の脆さが露呈した結果、今回の雇用調整が増幅されている面があること、②労働市場の二重構造の帰結である非正規労働者の不安定性が、今回の危機で顕在化したことを踏まえれば、「中長期の構造対策」の具体的な政策メニューは以下の通りである。

#### (1) 産業構造改革（雇用再生の基礎的条件）

すでに指摘した通り、今回の雇用危機の性格として、自動車依存の産業構造・外需依存の経済成長パターンの脆さが露呈した面がある。このことを踏まえれば、中長期的にみて安定的な雇用の受け皿を作り出すには、産業構造の多様性を高めるとともに、内需掘り起しにつながる産業を育成する必要がある。

そうした要請を踏まえ、新しい産業育成の可能性を展望すれば、「地域主導型産業」と「人的支援産業」が注目される。

#### ■地域主導型産業育成

90年代以降製造工場の海外移転や営業所の再編成により、地方の雇用機会が失われることになった。そこで、累次にわたる経済対策で公共事業が積み増され、雇用の受け皿が提供された。しかし、その副作用として、地方経済・雇用の公共事業依存体質が強まり、地域独自の産業基盤は一段と弱体化した。さらに、財政赤字の累増で、補助金や地方交付税に対する削減圧力がかかることになった。この結果、大企業の拠点誘致、財政資金の移転に頼った、かつての地域経済の成長シナリオは崩壊した。

今後は地域自らが改めてその特性を見直し、その強みを育てていくことで、各地域が自立していく以外に地方再生の道はない。その際、各地域がグローバルな視野をもって、海外に通用する産業を育てるとの発想に立つことが必要になる。その意味では可能性が広がってきている。確かに当面の状況は厳しいにしても、中長期的にアジア

諸国が成長を続け、豊かな人々が増えてくることは間違いない。それにより、品質の高い農産物や地方の物産、独特の風土・文化を育んだ観光資源は、アジアの富裕層の心を捉えることができるはずである。

地域のことは地域の人が一番分かっているし、地域の人こそが当事者意識を持てる。その意味で、地方自治体に権限や財源を大胆に移譲することで、地場産業のほか、農業や観光産業をはじめ、各地域がその特色を活かした産業を主体的に育成していくことこそが肝要である。究極の姿として、自立した地域の連合体である「連邦型道州制」が新しい国のかたちとして目指される必要があるだろう。

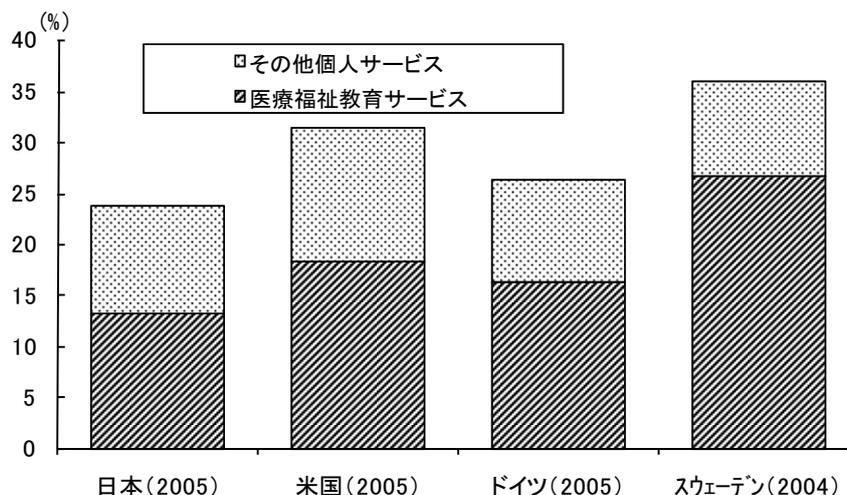
もちろん、それには時間がかかる。一方でできるだけ早期に新しい雇用の受け皿を創出するというニーズに応えるために、県単位または広域連合単位で、地域の経営者団体、労働組合、教育機関、地方自治体が参加する「地域産業・雇用活性化委員会（仮称）」を設置することを提案したい。この委員会が、地域の実情に応じた産業育成・雇用創出のビジョンを策定し、その実現のためのプログラム（「地域主導型産業・雇用創造プログラム」）の企画・運営管理を行う。具体的には、委員会は地域特性を活かした産業クラスター戦略を策定し、社会インフラ整備計画、地域の人材育成計画を立案する。社会インフラ整備計画は当局への要請を行ない、人材育成にかかわるプログラムの実際の運営はハローワークほか、民間人材ビジネス、教育機関などが受注して行うものとする。

こうした仕組みが現在の中央集権的な行政システムに風穴を開け、中長期的には「自立した地域の連合体である道州制」への途を開くことで、各地域がその強みを活かして経済活性化・雇用創出につながることを期待される。

## ■人的支援産業育成

産業別付加価値構成を国際比較すると、わが国では生活関連サービス業のシェアが小さいことに気づく。なかでも医療・教育・保育などの公共的サービス分野のシェアが小さい。OECD 統計によれば、この分野の付加価値シェアはアメリカの 12.0%、ドイツの 11.4%、スウェーデンの 16.5%に対し、わが国は 7.2%にとどまっている。雇用者シェアでも同様であり、アメリカ 18.3%、ドイツ 16.3%、スウェーデン 26.6%に対し、わが国は 13.2%となっている（図表 2）。この背景には、これら公共性を色濃く持つ分野について、サービスの同質性という意味での平等性・公平性を重視する余り、競争原理を極力排除しようとしてきたことがある。しかし、少子高齢化のトレンドを踏まえて、これまでの考え方を改め、新しい仕組みを構築すれば、内需掘り起こしの本命になる可能性は十分にあると考えられる。

図表2 生活関連サービス産業の雇用シェア



資料：OECD、*National Accounts of OECD countries*、内閣府「国民経済計算」。

すなわち、医療・教育・保育分野を「公共性の高い生活サービス産業」として捉え直し、多様なサービス提供者の参入を図ることで、利用者・消費者の選択の自由度を高め、競争促進を通じた供給者のサービス向上へのインセンティブを高める規制改革・制度改革が必要である。より具体的には、①多様なサービス事業者の参入を促進すること、②サービス利用者に十分な購買力を付与するために利用者への「直接補助方式」による財政支援をセットで行うこと、③サービス事業者に品質確保のためのルールを明示すること、の3点セットが重要である。

もっとも、当面は、雇用のミスマッチを解消することに主眼が置かれる必要がある。とりわけ医療・介護分野では、深刻な人手不足の状況にあるからである。この背景には、職務権限の硬直性や労働条件の劣悪さを指摘できる。そこで、現在医師が行う処置の一部を受け持つ高度な看護師を増やすほか、介護福祉士・保育士の「キャリアラダー（上位の職種への移行の仕組み）」を構築することで、ミスマッチが解消できれば雇用機会は大きく広がるであろう。

以上のようなキャリアラダーをはじめとしたミスマッチの解消策と3点セットの規制改革・制度改革を盛り込んだ形で、医療、介護、保育のそれぞれの分野ごとに総括した政策パッケージとして「人的支援産業・人材創出プログラム」を策定し、自治体単位で具体的に取り組む必要がある。

## （2）労働市場の規制・ルールの見直し

中長期的に良質の雇用を生み出すには、経済的柔軟性（フレキシビリティ）と社会的公平性（フェアネス）が具備された労働市場システムが構築される必要がある。企業にとっての労働力活用の柔軟性を確保しつつ、非正規労働者の生活設計の展望を開くことが重要といえる。そのためには、雇用の多様化を進める一方、正規・非正規

の二重構造を打開し、「公平な処遇」「公平な機会（昇進可能性）」を保障することが不可欠である。具体的には、「同一価値労働同一賃金」の原則を浸透させていくことがポイントである。そのうえで、非正規労働者にとっての昇進・昇格、正規への転換の仕組みを整備する必要がある。

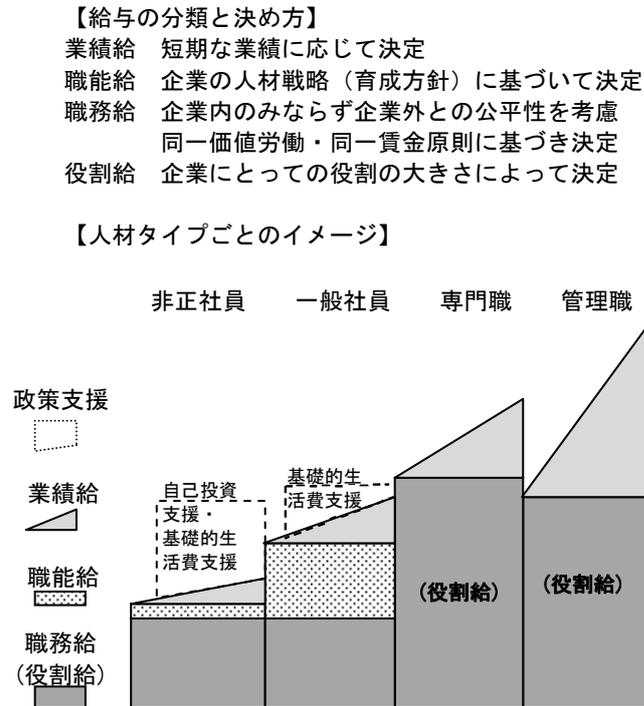
#### ■「同一価値労働同一賃金」実現のための人事評価制度

ここで「同一価値労働同一賃金」は欧米での標準であるが、そもそも欧米でそれが成り立っているのは、企業人事システムの底流に「仕事基準」の考え方があるからである。ここで「仕事基準」とは、仕事と人の関係において「まず仕事があってそれに人を配置する」という考え方をいう。予め仕事に値段がついているため、正社員であろうと非正社員であろうと、誰がその仕事に就こうが賃金は同じになる。一方、わが国ではまず人ありきの「人基準」であり、その人の社内での序列にしたがって賃金が支払われる。このため、同じ仕事であっても、企業での序列が上である正社員のほうが、非正社員よりも賃金が高くなる。

もちろん、同じ仕事であるといっても人によって仕事の出来栄は異なる。その場合に賃金と同じというのは説得的ではない。能力育成のことを考えれば、潜在能力を考慮して決めるべき面もあるだろう。そう考えれば、評価・報酬体系を①職務によって決まる部分（職務給）、②潜在能力を評価する部分（職能給）、③毎年の業績結果を評価する部分（成果給）に分け、これらを組みわせることが現実的である（図表3）。

①②③のウェイトづけや②③の具体的内容は個別企業によって異なり、それらの違いが企業の競争力を決めることになる。しかし、①の部分については、企業の枠を超えた社会共通の同一価値労働・同一賃金原則が適用されるべきで、それにより正規・非正規間の処遇均等が自ずと実現する。ここで政府が重要な役割を果たす。同一価値労働・同一賃金のためには社会横断的な基準を設けることが必要であり、英国の NVQ 制度のような、職種別・技能レベルごとに設けられた職業能力資格制度を整備することが求められる。

図表3 今後の人事評価制度の基本設計



### ■ ジョブカード制度の日本版 NVQ への進化

2008年4月にスタートした「ジョブカード制度」は、そのための第一歩として位置づけられる。この制度は、フリーターをはじめ、これまで十分な職業能力形成の機会に恵まれなかった人々の能力向上・就職活動を支援する狙いから創出された。フリーターのほか、母子家庭の母親、子育てを終えた女性などを対象に、企業実習と座学を受講させ、修了者に「評価シート」を発行、これと職務経歴、学習歴などをセットにしたカードが発行されるしくみである。

5年間で100万件の発行を目標にしているが、現状、思惑通りには進んでいないようである。最大の問題は参加企業が少ないことで、とりわけ職業訓練面でノウハウを持つ大手企業の参加が限られている。現状では NVQ のように企業横断的な職業能力認定資格の役割を望むべくもなく、教育機会の提供よりも、参加企業に支給される助成金をインテップとするマッチングの仕組みとしての性格が強くなっているようである。本来の職業能力育成の仕組みとして機能するには、現場主導のきめ細かな訓練プログラム創りを徹底することが不可欠である。

実際に機能する企業横断的な職業能力資格制度をわが国に定着させていくには、相当程度の時間が必要であり、息の長い取り組みが求められる。その結果として社会横断的な基準に基づいた評価部分が設けられることにより、企業が正社員・非正規労働者を統合した人事評価システムを構築することも容易になる。そのうえで、非正社員についても能力に応じて昇格・昇給がある制度を整え、正社員との相互転換制度を整備すれば、非正社員にとってもキャリア形成の展望が開けてくるであろう。

この意味で、ジョブカードを日本版 NVQ へと発展させていけば、先述のキャリアラダー・プログラムを推進するためのインフラの役割を果たす効果も期待できる。現状のジョブカードは、ビジネスマナーやコミュニケーションといった、基本的能力と職種の基礎レベルの能力を評価する段階にとどまっている。これを中級・上級レベルまでの 5 段階で職務能力を認定する NVQ のような仕組みに進化させる必要がある。さらに、その資格認定を品質保証が確保された形で行うには、評価者、トレーナー、監査員の分業体制を構築し、能力認定資格の取得訓練からその授与までに至る仕組みを整備することが求められる（労働政策研究・研修機構、2004）。

## ■正社員の多様化

ここで誤解してはならないのは、同一価値労働・同一賃金原則に基づくシステムを構築していくことは、必ずしも非正社員の処遇を正社員並みに引き上げていくわけではないことである。企業経営の柔軟性を確保しつつ同一価値労働・同一賃金原則を確保するには、現在の正規・非正規の区分をいったん白紙にしたうえで、従業員を職務内容と技能レベルによって分類された多元的な人材タイプに再編する必要がある。その際の要点は、特定地域・特定職種での限定勤務とその範囲での雇用保障を行うといった、現在の正社員と非正社員の間形態を設けることである。つまり、「正社員の多様化」を進めることで、トータルな労働市場の柔軟性・多様性を高める必要がある。

こうした人材タイプの再編を行った場合、職務によっては現在正社員の立場にある人々の処遇引き下げが必要になるケースが発生することは避けられない。このため、実際には移行措置や能力開発支援制度などを設けて、時間をかけて新しい人材ポートフォリオを実現していくことになる。同時に考えるべきは、住居費や養育費といった家族形成のための基礎的コストを社会的に保障する仕組みを整備することである。これまでのように年功賃金によってこれらの費用が保障されなくなる以上、働き手が安心して将来生活を設計できるようにするには、住居費・養育費に対する公的扶助制度の創設や、奨学金制度の拡充、取得コストの安い中古住宅市場の整備に、政府が積極的な役割を果たしていくことが求められる。この点については後であらためて触れる。

## ■労働者派遣規制の見直し

現在焦点となっている労働者派遣規制の見直しの方向性についても、フレキシビリティとフェアネスの両立を基本原則とすべきである。具体的には、以下のような規制改革が望ましい。

①派遣期間・業務範囲は原則自由化する一方、派遣元事業者に対し、派遣労働者の派遣先従業員との間の処遇均衡化責任を明確化する。

②労働時間管理、安全衛生管理については派遣先の使用者責任として明確に定義し、労災補償責任は派遣先に帰属させる。

③派遣事業者への取締りを厳格化し、悪質な業者は排除する。

④派遣事業者が法律違反により免許取り消しが行われた場合、その違反が派遣先企業にも重大な責任があると判断される際には、派遣先企業に派遣労働者を直接雇用する義務が発生するものとする。この仕組みによって、処遇均衡化責任が一義的に派遣

元にあっても、派遣先企業は派遣元と協力して均衡処遇に取り組もうとするインセンティブが働くであろう。さらに、派遣先企業が良質な派遣事業者を選定するスタンスも強くなり、派遣事業業界の健全な発展も促進される。

ちなみに、以上の労働者派遣の在り方はドイツの例を参考にしている。ドイツにおいて労働者派遣事業が導入されたのは 1972 年であるが、当初は派遣期間の上限が 3 ヶ月とされていた。しかし、その後、経済的ニーズに沿う形で順次上限が延長され、2004 年には派遣期間の上限規制が撤廃された。しかし、そのとき同時に派遣労働者と派遣先事業所の正社員との均衡待遇原則が設定された。

均衡待遇の実現義務は一義的には派遣元（人材派遣業者）に求められるが、違反事業者が事業免許を取り上げられると派遣先企業に派遣労働者の雇用責任が発生することになるため、人材派遣業者のみならず派遣受け入れ企業にも均衡待遇に注力するインセンティブが働くことになっている（大橋、2007）。

労働者派遣に関連してもう一点指摘しておく必要があるのは、いわゆる「偽装請負」とみなされた際の労働者の保護をどうするかという問題である。「偽装請負」の場合、請負業者が無許可で労働者派遣事業を行っているか、あるいは、職安法で禁止された労働者供給事業を行っていることになるが、いずれにせよ請負労働者のままで働くことはできなくなる。現在の職安法ではその場合の労働者に対する保護規定が設けられておらず、今後、その場合の保護規定を設けることが課題となる（鎌田 2004）。具体的には、対象労働者に対する公的な職業紹介機能を充実させることや、請負のユーザー企業が「偽装請負」の実態を十分に認識していた場合には、直接雇用責任が発生するとすることも必要であろう。

## ■個別労働紛争の仕組み整備

経済変動が大きくなり、雇用関係も多様化するなか、ワークルールの取り決めの際に柔軟性を確保するためには、企業や産業の実態に応じたルール作りを、原則「労使自治」に任せることが望ましい。ただし、その前提として労使対等の関係を築く必要があり、そのためには利用が容易な個別労働紛争の仕組みを整備することが不可欠となる。この点、欧州などと比べてわが国は遅れていたが、2000 年代に入って整備が進んでいる。

2001 年には「個別労働紛争解決促進法」が制定され、都道府県労働局に設置された紛争調整委員会のあっせんにより簡易かつスピーディーに個別紛争を解決しようという仕組みである。こうした行政機関による「行政 ADR（裁判外紛争解決手続）」の仕組みと並行して、司法制度においても「労働審判制度」が 2004 年にスタートした。これは、地方裁判所に設置された労働審判委員会により、3 回以内の期日で、個別紛争を審理しながら、適宜、話し合いによる解決方法である調停を試みるもので、成立しない場合に審判を下すという仕組みになっている（審判に対して異議が申し立てられれば自動的に訴訟に移行する）。

とりあえず、それなりに順調な運用がされているという評価が一般的であるが、①行政 ADR については紛争解決の質の確保（担当する労働局職員の専門性の不足）、②労働審判制度における使い勝手が必ずしも良くないこと（アクセスの問題、費用の問

題)などの問題が指摘されている(村中、2008)。これらを解決し、利用しやすい制度にすることは喫緊の課題である。

### (3) 新卒一括採用の見直しを通じた「縦割型労働市場」の打破

フレキシビリティとフェアネスを具備する労働市場システムを構築するには、学校卒業後に正社員になれるかなれないかで一生が決まりかねない現在の「縦割型労働市場」を、非正社員と正社員の壁が低く職業を軸としたキャリア形成や企業間移動が円滑に行われる「横断的労働市場」へ転換していくことも必要である。

#### ■新卒一括採用の見直し

まず着手が必要なのは新卒一斉採用という慣行の見直しである。90年代後半から2000年代前半期において、一生を不安定な職で過ごさざるを得ない恐れのある人々が多くを占める世代が発生した要因の一端を、新卒一斉採用という慣行に求めることができる。そこで、その新卒採用数は一定レンジに固定し、景気変動させないようにすればどうか。一方、景気拡大時に非正規の正社員への登用を増やすことで、徐々に世代ごとの正社員比率を高めていくのである。これにより、非正規労働の若者にもキャリアの展望を開き、卒業時の景気によって一生が左右されかねないという理不尽な慣行を打破することが期待できる。

もっとも、そのための条件として、若者が非正規労働者で働く間も、着実に職業能力が高まる仕組みを整備する必要がある。さもないと、企業にとって十分な職業能力を有さない非正規労働の若者を、正社員に登用していくインセンティブが湧かないからである。そうした意味でも、前述の英国のNVQ制度のような、職種別・技能レベルごとに設けられた職業能力資格制度(日本版NVQ)を整備することが求められる。就業形態や帰属企業にかかわらず、社会横断的な技能が形成され、それを証明できる仕組みが必要になるからである。技能の基礎レベルにおいて、「横断的労働市場」を形成するのである。

ちなみに、高度成長期前のわが国の労働市場では、同様の仕組みが形成されていた。当時、従業員のうちの多くを占める工員(ブルーカラー)の大半は「臨時工」であった。彼らは順次「本工(正社員)」に登用されるという仕組みがあり、若者にとって非正規から正規への道が多く開かれていたのである(図表4)。

図表4 高度成長期前の採用状況

(1960年、製造業男子、従業員規模5,000人以上)

	人員数(人)	割合(%)
<b>職 員</b>	1,799	100.0
定期採用計	1,456	80.9
大卒・短大卒	699	38.9
高卒	757	42.1
中途採用計	343	19.1
<b>工 員</b>	16,594	100.0
定期採用計	1,357	8.2
高卒	0	0.0
中卒	1,357	8.2
(うち要請工)	981	5.9
中途採用計	15,237	91.8
本工	2,039	12.3
臨時工	13,036	78.6

資料：人員数は本田、2005年、p.33、表1-3のデータから抜粋。(元データは経済企画庁『新規採用に関する調査報告』から菅山真次(「中卒者から高卒者へ」刈谷他編、2000年、『学校・職安と労働市場』東京大学出版会)が作成。)

さらに、同時に重要なのは、主要企業が新卒一斉採用の慣行を抜本的に見直すことに合意することである。一部の企業のみ慣行を見直しても、残りの企業が新卒一斉採用の慣行を残していれば、優秀な学生は後者が採用することになり、「正直者が馬鹿を見る」ことになり兼ねないからである。しかし、より長期の視点に立ってみれば、これまでの慣行を維持し、好不況にあわせて新卒採用の増減を大きくすることを繰り返せば、個別企業としても年齢構成が歪になり、技能蓄積やチームワークが機能不全を起こすという弊害が生まれる。それは90年代の「失われた10年」に多くの企業が経験したことである。経済変動の幅が大きくなりスピードも速くなるなか、もはや中核業務を正社員のみで行うことは難しくなっている。そうした状況で、技能蓄積が十分でない正社員と未熟練の非正規労働者を、チームワークが悪いままで協業させることになれば、企業の競争力が大幅に低下することとなる。

これを避けるには、新卒採用を行って自前で育成した正社員のみで自社の競争力を維持・強化するという発想から脱却し、非正規労働者を巻き込んだ形でいかに競争力強化を図るかを考えることが必要である。その意味で、若い世代を日本社会の「共有財産」として考え、官民が一体となり、個別企業の枠を超えて、人材の底上げを行っていくという発想が求められている。そのためには、日本版 NVQ を官民上げて創出し、新規採用の仕組みを徐々に正社員に登用していくものに変えていくことが切望される。

#### ■プロフェッショナル人材の育成

「横断的労働市場」を形成するには、企業特殊的能力(業務を特定企業の中で遂行するにあたって求められる能力で、当該企業特有の業務プロセス知識・ノウハウ、業務を効率的に進めるための企業内人脈・ノウハウ)よりも、職業特殊的能力(業務を

遂行するにあたり求められる企業横断的な職業能力で、当該職業についての体系的な知識・ノウハウ、職業コミュニティ内でのノウハウ）を重視してキャリア形成していく人材を増やしていくことも重要である。

その具体例が「職種限定型正社員」である。先の「日本型 NVQ」において、非正規労働につく若者は初級・基礎レベルということになるが、職種別の中・上級レベルの資格についても認定すれば、職種限定型正社員の技能の社会標準化が行われ、流動化がしやすい状況が生まれる。あるいは特定職業・職種でのキャリア形成を意識的に行ういわゆる「社内プロフェッショナル」を制度化し、その延長線上に「インディペンデント・コントラクター」と呼ばれる、企業の枠を超えた専門分野の高度な能力・スキルとコーディネーション能力を兼ね備えた真のプロフェッショナルを位置づけることが期待される。

この結果、職業特殊的能力にフォーカスをあてたキャリア・コースが確立されれば、管理職ポストの不足が深刻化していく大卒ホワイトカラーにとっての新たなモチベーションになっていくことが展望できる。こうして企業間の流動化を前提として個人のキャリアとしては職業特殊能力を軸に能力形成ができるようになれば、人員調整といった後ろ向きの面にとどまらず、プロフェッショナルなスキルを迅速に調達することで、組織変革や新規事業創造をスピーディーに成し遂げるという前向きの面で、企業にとって雇用戦略の自由度が高まることになる。

#### （４）税制・社会保障・最低賃金の一体改革（セーフティーネットの再構築）

すでに指摘した「非正規労働者等総合支援基金（仮称）」の創設は、労働市場の構造変化に対応したセーフティーネット構築の一環であるが、中長期的な観点から総合的にセーフティーネットを再構築していく必要がある。具体的な施策を列挙すれば、①給付つき税額控除の創設、②生活保護制度改革（一時利用のため）、③生活保護・基礎年金・最低賃金の整合性、④最低賃金の中期的引き上げ、⑤基礎的生活費（住居費・養育費）の公的保障の仕組みの整備、となる。

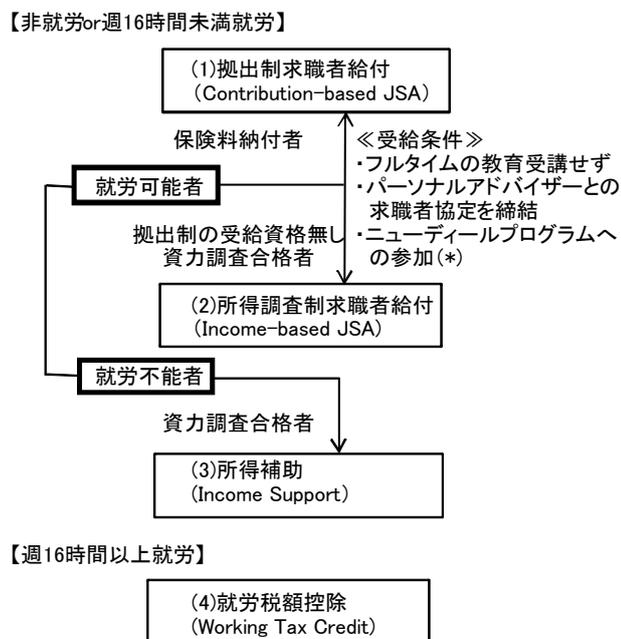
①②③はひと括りで考える必要がある。生活保護制度を入りやすく出やすい制度としたうえで、働くほど手取り収入が増える仕組みとし、真面目に働いた方が生活保護や基礎年金を受けるよりも収入が増えるように設計することを目指している。これは、就労促進による自立を福祉の基本に据える「ワークフェア」の理念に基づく施策といっていよい。

なお、雇用保険制度および新設の「非正規労働者等総合支援基金」との関係について触れておけば、これらは生活保護制度と代替関係に位置づけられる。非就労ないし極めて短時間の就労しかできない場合、就労不能であれば生活保護が適用されるが、就労能力があれば雇用保険制度か「非正規労働者等総合支援基金」を適応される。再就職困難者が対象となる「非正規労働者等総合支援基金」の場合には、職業訓練・就業支援を手厚くすることで、就業促進が行われることになる。

この点、英国の制度が参考になる（図表 5）。同国の失業保険には、「拋出制求職者給付」と「所得調査制求職者給付」がある。前者はわが国でいう雇用保険の「失業等

給付」における求職者給付であり、基本的には労使による保険料で運営されている。一方、「所得調査制求職者給付」は、「拋出制」の受給資格の無い就労可能な失業者のうち、資力調査に合格した場合に支給される。

図表5 英国の就労促進型セーフティーネットの概要



資料：厚生労働省、2007年より作成

(\*) 18～24歳の若年者で、6ヵ月以上失業状態にあり、求職者給付を受給している者すべてが強制参加。参加を拒否した者は求職者給付が減額され、その後も拒否した場合は受給資格を失う(若年者向け)。その他、2年以上の失業者を対象とする「ニューディール 25 プラス」、高齢者対象の「ニューディール 50 プラス」といったプログラムがある。

ちなみに、就労不能者の場合は、資力調査をパスすれば、生活補助の仕組みである「所得補助」が支給される。つまり、職のない現役世代は、失業保険、失業扶助、生活保護のいずれかによって救済される仕組みになっている。

さらに付け加えれば、英国の場合、ブレア政権以降、いわゆる「雇用ニューディール政策」によって、失業者の職業訓練・就業支援が同時に行われていることである。若年者向けニューディールは、18～24歳の若年者で、6ヵ月以上失業状態にあり、求職者給付を受給している者すべてが強制参加となっている。参加を拒否した者は求職者給付が減額され、その後も拒否した場合は受給資格を失う。

その他、2年以上の失業者を対象とする「ニューディール 25 プラス」、高齢者対象の「ニューディール 50 プラス」といったプログラムがある。わが国で生活扶助制度を創設する場合、こうした英国の取り組みを参考に、職業訓練・就業支援面での機能強

化を同時に行うことがポイントといえよう。

以上の「拋出制求職者給付」「所得調査制求職者給付」「所得補助」が支払われるのは、不就労者および週 16 時間未満の就労者である。週 16 時間以上就労している者で、低賃金の者には負の所得税の仕組みである「就労税額控除」が適用され、給付による所得の上乗せが行われる。ここでのポイントは、a) 最低賃金でフルタイム働いた方が、雇用保険・失業扶助・生活保護の給付水準よりも多くの手取り収入が得られるように設計されていること、および、b) 負の所得税の仕組みにより、少しでも長く働く方が手取り収入の増えるように制度が設計されていること、により、いわゆる「貧困の罠」が解消されている点である。

④は生産性向上・賃金底上げを促して職務内容の高度化・収入の増加を目指す。ILO が提唱する「ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）」の理念の実現を目指すものである。生産性向上を促す産業政策とセットで行われる必要があり、中長期的な最低賃金の引き上げスケジュールを明示することを、むしろ生産性向上を促すための触媒として考えることが肝要である。もちろん、当面の経済・雇用危機が深刻化する局面で、最低賃金の引き上げは凍結すべきである。しかし、今回の雇用危機の背景として、外需依存の成長パターンの歪みがあったことを考慮すれば、今から内需拡大に向けた道筋を考えておくことが重要である。それにより、危機が収束に向かい、新しい産業の可能性が見えてきた段階で、遅滞なく生産性向上・賃金底上げの同時達成に着手することが望ましい。

⑤は同一価値労働同一賃金を実現するための条件であり、市場経済が健全に機能するための大前提である。わが国は欧米諸国を比較した場合、子供の教育費や住居コストが異常に高く、それは年功賃金が必要とされる背景でもあった。したがって、最低の住居環境が保障され、こどもの教育費が十分に保障されれば、中高年正社員が正規・非正規間の処遇均衡で賃下げを余儀なくされた場合でも、実質的な生活水準の切り下げは最小限にとどまる。とりわけ、教育の機会均等は、自立した個人を前提とする市場競争が公平に行われるためにも必要不可欠な条件であり、政策的プライオリティーは最も高いグループに入る。貸与性の奨学金制度の充実や中古住宅市場の整備など、極力財政への負担を増やさないやり方が望まれるが、国民の理解が得られれば、消費税率引き上げを原資として、貧困層に対する公的な家賃補助制度の創設や給付性の奨学金制度の充実が図られてよかろう。

#### 4. 結語：構造改革を継続し、それと統合的な社会改革を進めよ

今回の雇用危機の直接のきっかけは、米国発の世界的な経済危機であった。しかし、危機深刻化の背景に、①外需依存型の成長パターンや輸出型製造業依存の産業構造など「経済・産業構造の歪み」の問題、そして、②正規・非正規の二重構造という「労働市場全体の歪み」の問題があることを見逃すべきではない。その意味するところは、構造改革が行き過ぎたのではなく、それが依然として不十分であるということである。なぜならば、構造改革が目指した非製造分野の活性化は未だ達成されておらず、正規

労働にかかわる規制緩和はなお積み残されたものが多いからである。

もっとも、構造改革路線について反省すべき面もある。その過程で必然的に生じる古い社会秩序との摩擦とその副作用に対し、十分な対応を取ってこなかった点である。具体的には、ワーキングプアに代表される新しい貧困の問題や、今回の「派遣切り」で炙り出された正規・非正規間の越えがたい壁の問題が、未解決のままに存置されている。その解決には、環境変化に適応するために経済・産業システムを変えなければならないことを所与と考え、雇用の在り方を軸とする社会システムを、それに適応する形に変えていくことにある。

「構造改革を継続し、それと整合的な社会改革を進める」——これがいま我々に求められている途であり、今回の雇用危機を奇貨として、そうした変革の取り組みを大きく進展させることが必要である。

#### 【参考文献】

- 労働政策研究・研修機構、2004年、「イギリスにおける職業教育訓練と指導者等の資格要件」、労働政策研究報告書 No.16。
- 濱口桂一郎、2008年、「労働者派遣システム再考」、日本経団連労働者派遣制度見直し検討WG 講演 (<http://homepage3.nifty.com/hamachan/hakensaikou.html> からダウンロード)。
- 大橋範雄、2007年、『派遣労働と人間の尊厳』、法律文化社。
- 鎌田耕一、2004年、「委託労働者・請負労働者の法的地位と保護」、『日本労働研究雑誌』、No.526、2004年5月号、pp.56-66。
- 村中孝史、2008年、「労働紛争解決制度の現状と問題点」、『日本労働研究雑誌』No.581、2008年12月号、pp.4-12。
- 本田由紀、2005年、『若者と仕事』、東京大学出版会。
- 厚生労働省、2007年、『世界の厚生労働』。
- Fitzgerald, Joan, *Moving up in the new economy: Career Ladders for U.S. Workers*, 2006 (筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳、2008年、『キャリアラダーとは何か』勁草書房)。

# 労働ルールの再構築と新システムへの移行プロセス

## ——雇用契約の多様化と新制度導入過程の明示的な検討が必要

日本大学大学院総合科学研究科准教授／NIRA 客員研究員 安藤 至大

### 1. はじめに

最近、我が国では新聞・雑誌・テレビ等でも頻繁に労働問題が採り上げられ、議論されている。その内容は、当然のことながら、その時々々の経済環境に応じて変化してきた。ある時期にはニート（NEET：仕事も通学もしていない15歳以上34歳以下の独身者）が問題視されて議論の中心となっていた。またサブプライムローン問題を契機とする世界的な景気悪化が起これば、派遣労働者などの非正規雇用の問題に注目が移ることになった。そして現時点では、正規雇用労働者の雇用と生活の維持が論点として注目されて、ワークシェアリングや労働条件の不利益変更（賃下げなど）が議論の対象となっている。

このように労働問題に関しては、これまでは目先の問題に対処するための議論がなされることが多かった。しかし早急に取り組まなければならない労働問題は、当然のことながら、雇用の安定や失業だけではない。例えば、団塊世代の退職がもたらす技能継承の断絶の問題（いわゆる2007年問題）など様々な課題が山積みとなっている。

現在求められているのは、これまでのような対症療法的なアプローチではなく、最近まではそれなりに機能していたように見える我が国の労働ルールをどのように再構築するかについての精緻な議論である。そこで本稿では、(財)総合研究開発機構（NIRA）の研究プロジェクト「日本の雇用制度を考える」の一環として、中長期的な雇用環境整備についての論点を整理し方向性を考えたい。もちろんこのような問題意識はNIRAだけのものではなく、多くの取り組みが現在行われている。例えば、(財)連合総合生活開発研究所（連合総研）による「新しい労働ルールのグランドデザイン」についての研究は注目されている取り組みの一つである。

さて本稿では、まず労働市場をどのように再構築すべきかについて、短期の緊急対策と長期の方向性に分けて議論していきたい。また同時に、現行の労働ルールが直面している問題を指摘した上で、新制度へどのように移行することが望ましいのかについても考えたい。

このように新制度への移行プロセスを明示的に考えることは、制度改革を議論する際には不可欠である。例えば、年金制度改革に伴う議論では、人口が増加し続けるとは限らない環境下においては賦課方式よりも積み立て方式が制度として望ましいという結論はすでに明らかであり、真に問題とされているのは、これまで賦課方式で運用してきた我が国の制度をどのように移行すればよいのかである（鈴木、2009）。労働

ルールの再構築を考える際にもこれと同様に移行プロセスを明示的に検討する必要がある。

## 2. 短期の緊急対策

それでは、まず短期的な緊急対策として、どのような対策を採ることが効果的なのかについて考えることから始めたい。労働ルールの長期的な再構築を考える大きな視点とは異なり、ここでは現在の雇用環境と労働法制を前提として、これまであまり注目されてこなかったと思われる対策を中心にいくつか検討しよう。

### (1) データに基づく適職紹介

現在、雇用環境は急速に悪化しているが、しかし新規採用がまったくないわけではない。それは多くの企業が、離職した労働者の補充や、労働者の世代的なバランスや技能の伝達等を考えて、新卒・中途採用を継続しているからだ。

ここで雇用機会をより増やすためにできる取り組みについて考えたい。おそらく最も重要なのは、求職者と求人企業のマッチングの改善である。民間企業による取り組みの例としては、人材サービス大手のインテリジェンス社が、「過去の転職紹介実績からどんな企業の人があるかを分析し、転職希望者に情報提供し転職時の不安を取り除く」取り組みを行っている（日本経済新聞、2008）。このような科学的方法でマッチングの質と効率を上げていく取り組みは重要であろう。

このような手法は、民間の営利企業だけのものではなく、公的サービスにも応用可能である。ハローワークなどでも単に求人情報の仲介だけでなく、データに基づく適職・転職紹介が効果的に行われる必要がある。確かに求職者の職業選択の自由と求人企業の採用の自由に配慮することを考えると、求職・採用活動に対する過度な干渉には問題があるとの見方もあり得るが、双方が持つ選択肢を広げるという意味では、公的サービスでもこのような質の改善は望ましいことだろう。

例えば、これまで飲食店などのサービス業に従事していた労働者が職を失った場合、デスクワークの事務職ではなく、同じサービス業に絞った求職活動が行われているかもしれない。また事務職の採用を検討している求人企業側もこれまでの経験を重視して、飲食店での勤務経験しかない求職者を採用しようとは思わないかもしれない。

このような場合に、様々な分野で実務経験を持つ求職者が未経験の分野へ移動して成功した事例等を収集し、これを求職者と求人企業の双方に提示することで、より広範囲な求職・採用活動が可能になるだろう。これは双方の利益となる。

このようなマッチングに関する統計的情報は、一度整備されてしまえば追加的な利用にほとんど費用がかからないという公共財の性質を持つため、公的に整備するか補助金による整備への補助が求められる。ここで特にハローワークに求められるのは、営利企業が自発的には取り組まない分野での適職紹介の情報蓄積と公開、そして活用であろう。また当然のことながら、賃金等の労働条件をどの程度にすれば良いのか、また求人票の書き方について等のアドバイスを求人企業から求められた場合に、適切

な指導を行うことも雇用機会を増やす効果があり、公的サービスとして期待されている取り組みである。

## (2) セーフティネットの周知と運用の統一

我が国には、まだ不十分であるとの見方もあるが、雇用に関する相当程度のセーフティネットが準備されている。例えば、2009年3月末に公表された2月の利用状況速報において、雇用調整助成金の対象となる労働者が一月でほぼ倍に増えて186万人を超えたこと、また利用事業所数も倍以上に増えたことは大きなニュースとなったが、これもセーフティネットの一環である（毎日新聞、2009）。

失業保険の受給対象者をこれまで以上に広げてはどうか等、労働者保護の施策を拡充することが議論されることが多いが、まず実施すべきは既存のセーフティネットについて、利用方法や適用条件等の情報を周知することではないだろうか。それは、自分が受けることのできる公的扶助としてどのようなものがあるのかを知らずに生活している労働者や失業者が現時点でも多数いると思われるからだ。

また地域や自治体の窓口において、相談する担当者ごとに基準が変わることなどがないように、制度の透明化を図ることも必要である。例えば、生活保護の受給については、その要件を満たしているのにも関わらず受け付けてもらえない等の事例が過去にはあったと聞いたことがある。生活保護制度に安易に依存してしまわないことや不正受給を防ぐことなどは当然のことであるが、必要なときに適切な保護を受けられるような制度の運用が求められる。

そのために必要なのは、費用対効果の観点から制度の運用方法を見直すことではないか。不正受給を申請の段階で完全に防ぐためにはおそらく膨大な費用がかかるだろう。これに対して不正受給が発覚した後の罰則を強化することで給付を先行させる等の取り組みが行われれば、必要なときに速やかに保護が開始されると思われる。なお罰則の適用を実効性があるものとするためには、納税者番号制度の導入のように個人を特定するための施策も必要となる。

## (3) 公共事業による雇用創出と教育・職業訓練の融合

現在、補正予算を伴う追加的な緊急経済対策が与野党によって検討されている。ここでは、医療・介護、子育て、環境・エネルギーなど様々な分野の施策が議論の対象となっているが、費用対効果の観点からは、公共事業を行う際にはできるだけ波及効果が大きく我が国の潜在成長率を高める事業を選択することが求められている。首都圏の環状道路を整備することや羽田空港の更なる拡張などは効果が大きいと思われる。

ここで労働政策の観点から指摘しておきたいのは、公共事業による労働力の活用を考える際には、職業訓練を伴うものであることが望ましいということだ。景気が悪化している時期には余っている労働力を無駄にしないことに力点が置かれやすいが、中長期的な視点からは、景気回復時のことも考えた人材の活用と教育訓練が必要となる。具体的には、公共事業により労働者を雇用する際には、単純労働としての公共事業を担う人と職業訓練を受けるそれ以外の人とに完全に分かれてしまわないようにするこ

とである。

例えば10人の求職者がいるときに公共事業によって6人分の仕事が創出されたとしよう。このとき求職者の中から6人をフルタイムで雇用し残りの4人に職業訓練を受けてもらうのではなく、公共事業と職業訓練の両方を（例えば1人が週3日の公共事業と週2日の職業訓練に従事するといった形で）組み合わせる形で、10人の雇用を実現してはどうだろうか。

この施策の利点は、現時点で失業している労働者の生活を維持することや労働力を有効活用することだけでなく、景気回復期により良い職に就けるための職業訓練を同時に行う点にある。これまで公共事業による景気刺激策は、それが一時的な効果しか持たないといった批判がなされることが多かった。しかしここでは、公共事業そのものによる社会的な効果だけでなく、雇用創出と人材の活用の効果について中長期的な視点から考えることの重要性を指摘しておきたい。おそらく公共事業による雇用創出には熟練を伴うものもあれば単純労働もあるだろう。ここで後者のみに従事したとしても景気回復時により良い職へ移動できる可能性は低いと思われる。そこで仕事がないときに単純労働のみを与えるのではなく、同時に職業訓練を受けてもらうことで次の景気回復期に備えることが有益なのではないだろうか。また、それにより潜在的な成長率の向上が期待される。

現状では、労働者側も目先の生活のことを考えて職業訓練を受けるよりもフルタイムで就労することを望むだろうし、使用者側も労働者の長期的なキャリアプランを考へることなくフルタイムでの雇用を希望すると思われる。そのほうが費用は安いからだ。しかし公共事業として労働力を活用するのであれば、社会的により望ましい就労・訓練形態を採用するべきである。公共事業による雇用と職業訓練の組み合わせは、公共事業により生み出された新たな労働需要のワークシェアリングという面もあるが、重要なのは労働者の就業能力（エンプロイアビリティ）を高めることである。

### 3. 長期的な労働ルールの再構築

ここまでは短期的な緊急対策について、これまであまり目にすることがないと筆者が考えた施策について簡単に述べた。続いてここからは、新たな労働ルールとしてどのようなものが求められているのかについて述べていきたい。その内容は現行制度からの乖離も大きいため短期的には実現が難しいと思われるが、現行制度からいかにして新たな制度を目指すのかという移行プロセスについては後で検討することとして、まずは目指すべき姿について考えたい。

#### (1) 長期雇用至上主義からの脱却が必要

我が国では、高度成長期を通じて長期雇用慣行を含む日本型労働ルールが確立されたとする見方がこれまで支配的であった。しかし本書の他の章でも議論されているように、これはある時期に一部の大企業で見られたどちらかといえば特殊な例であったと考えるべきである。つまり我が国のこれまでの雇用慣行は高度成長期に特有のもの

であり、意図的に長期雇用を採用したというよりは、結果として長期雇用となっていた企業が存在したということだ。

しかし一部の成功体験を基にして、我が国ではすべての企業に長期雇用を強制するような無理な政策的誘導が行われてきたのではないだろうか。事実、登録型派遣労働についても、これは望ましくない働き方・働かせ方であるとして、過度に使いにくいものとするかのような規制がしばしば行われてきたのである。

確かに高度成長期には、男性正社員を中核的な労働者として保護し、女性のパートや学生のアルバイト等を景気変動の際に調整可能な労働力とする考え方には一定の正当性があったのかもしれない。しかし現在は、男性のみが家計を支えるモデルは崩れてきているし、またその男性でも非正規労働にしか就けないケースも多い。また雇用が不安定であるという非正規労働の問題が指摘されている一方で、正社員は労働時間や勤務地域、そしてキャリア形成の面で使用者側にその決定を全面的に委ねざるを得ないことも頻繁に観察されることである。その意味では正社員になれば幸せだとも限らないのである。

そもそもすべての労働者を（労働時間や労働条件が安定しているわけではなく、単に解雇され難いという意味での）雇用が安定している正規雇用にすればそれで良いというわけではない。仮に正規雇用しか雇用形態として許されないとしたケースを考えてみよう。このとき景気変動は避けられないことから仕事量の増減も避けられないことを前提とすると、景気の良いときに合わせて人を採用すれば景気の悪いときに彼らは短時間労働で低い賃金になってしまうだろうし、反対に景気が悪いときに合わせて採用すると景気の良いときには長時間労働になってしまうはずだ。このように雇用の安定とワークライフバランスはそもそも両立し難いものである。またこのとき労働者と失業者の格差も大きいものになってしまうだろう。

そもそも労働者派遣をはじめとする非正規雇用の真の問題は、雇用期間が短いことではない。それは非正規労働が不安定であること、そして非正規労働が周辺労働者とは限らなくなったため、職を失うと生活できなくなることである。別の言い方をすれば、問題は契約期間が短いことではなく収入が不安定で途切れる怖れがあることである。仮に契約期間が1年毎に更新される形であったとしても、途切れることなく更新されるか妥当な賃金の次の職が容易に見つかる、もしくは見つかるまでの間は失業給付を受けられるのであれば、そしてそのことが事前に予期できる環境であれば、長期雇用でなくとも生活設計は立て易く不安もないはずだ。

このように考えると、今後右肩上がりの経済成長を謳歌できる環境にない我が国においては、非正規でも生活できるシステム作りが必要と言えるのではないか。無理に長期雇用に誘導しようとするとう雇用の減少という副作用が大きいことを考慮するならば、契約の更新が行われ易く、また新たな職を探し易くする施策と、次の職が見つからないままに契約が終了しても生活に困らない適切なセーフティネット作りが求められる。ただしその際には、当然のことながらセーフティネットへの安易なフリーライドを防ぐ必要もあり、制度設計の際にはバランスが問われることになる。

ここで述べた新たな労働ルールは、近年、デンマークやスウェーデンを参考にした「北欧型」と呼ばれる制度に近いものである。そこで問題となるのは、経済規模が大きい我が国において北欧型が適用可能なのか、また可能であったとして、現行のルー

ルからスムーズな移行が可能かどうかである。これらの論点は移行プロセスの所で議論することとして、新しい労働ルールの下では現在と何が異なるのかについて次に考えたい。

## （２）雇用契約の多様化と予測可能性

そもそもこれまでの長期雇用は明示的な契約によるものではなく「期限の定めのない契約」として実現されてきたものである。この期限の定めのない契約を民法の基本ルールに則って運用してしまうと、使用者側が長期雇用にコミットする手段が存在しなくなってしまう。そのため、判例法理として形成された解雇権濫用法理と整理解雇法理に対して、使用者側はこれまで一定の理解を示していた。

現在の労働ルールで許容されている契約の種類は非常に限られたものである。労働契約の期間については、実質的には、長期契約（例えば新卒の場合は定年までのおおよそ 30 年契約だが整理解雇の可能性があり、また集团的労働条件や配置転換などは実質的には使用者側が決める契約）と原則 3 年までの期限付き契約の二択となっている。これは労働条件を二極化させる要因となっているものであり、セーフティネットの充実に前提とするなら、契約の類型を多様化すべきである。

それではどのような契約を締結可能とするべきだろうか。労働需要を増やすという観点からは、契約解除の要件を明確化することが必要である。それにより安心して採用することができるようになるからだ。私見では、少なくとも、雇用契約の期間と場所、そして職務内容について当事者の自由意志に基づく契約を可能にすべきであると考えている。

まず期間でいえば、5 年契約や 10 年契約を可能にすること、また一年前に告知すれば解除可能な雇用関係なども考えられる。次に場所については、配置転換の可否について契約に明記するだけでなく、仮に転勤ができない場合には事業所の閉鎖と共に雇用契約が解除されるなどの特約も許されるべきである。また職務内容についても、仕事がなくなったことを理由とする契約解除を可能にすること等が考えられる。

このように新たな雇用類型を作ることは、それにより新規雇用が生まれやすくなるという利点があったとしても、それらの職は現在の長期雇用よりも質の面で劣るものであるため容認できないという批判がされることがある。しかしその指摘は正しくない。先ほども述べたように、セーフティネットが整備されていること、また企業間で労働者を引きつけるための競争が適切に行われていることを前提とするなら、労働条件が過度に悪化することは考えられず結果的には長期雇用が実現するケースも多いはずであり、一方で就業者の増加というメリットがあると思われるからだ。

確かに、景気後退期には雇用契約が更新されずに満了となるケースが増えることで、失業者が増加する効果のみが見られるだろう。しかし大事なのは次の景気回復までの期間が短くなること、そして回復時に雇用が生まれ易いことである。景気が少し上向いてきた時に、それが長期に渡る回復なのか、それとも一時的なものかは経営者にも誰にも分からない。この時、雇用契約に関して多様性があることにより、すでに雇用されている労働者の労働時間を増やすことではなく、労働者の数を増やすことが選択され易くなるのである。

繰り返しになるが、この提案は長期雇用を否定するものではない。当事者の合意による長期雇用は多くの場合において社会的にも望ましいものであるからだ。例えば 5 年契約を 2 回繰り返した上で、定年までの長期雇用を提示される労働者がいるかもしれないし、有能な労働者に対しては仮に当初の契約期間が 5 年であっても、1 年目に長期雇用契約が提示されるかもしれない。しかしそれは選択肢を絞ることによって外から強制される形で長期雇用を実現するのではなく、あくまで当事者たちが選択した結果としての長期雇用であることが大切であると考えます。

なお、最近、同一（価値）労働同一賃金という議論がなされることが多い。しかしこれが実現可能であるか否かを検討する際には注意が必要である。まず、そもそも同一労働であるか否かを外部の者が判断することは難しいし、当事者にとっても見解が分かれることは十分に起こりうる。そのため判断基準をできるだけ明確にする必要があるだろう。また、現在担当している仕事と同じであれば年齢や経験、勤続年数などに関係なく賃金が同一であることを強制するような形になってしまうと、自発的に採用される年功制度の否定にもつながりかねない。年功制度には、様々な利点もあり、自発的にこれが採用されることを妨げる必要はないはずである (Ando and Kobayashi, 2008)。

まとめると、ここで主張したいことは、雇用契約については、奴隷労働などの一部の極端な契約を排除した上で、当事者の意思に従い多様な選択肢を用意することが結果として労働者のためになるということである。なお、契約を締結し履行する費用を考えると、各企業がそれぞれ多様な契約形態を持つ必要はなく、社会全体として多様な契約形態が存在すればそれで十分である点には留意したい。

### （3）生まれた時期と働き方に中立的な制度を

先に述べたように、高度成長期から 1980 年代までは男性労働者が家計収入の主たる部分を獲得する中核的労働者であり、一方で既婚女性や学生は周辺労働者であるという役割分担が社会的に容認されていたといえるだろう。また我が国では新卒採用が一般的なものとなっているが、経済が右肩上がり成長している環境では労働需要が増えていくため、どちらかといえば遅く生まれた方が得であったともいえるだろう。

しかし経済成長が安定的ではなくなり、また技術進歩と産業構造の転換スピードが速くなった現在では、世帯内で一人の労働者に収入の大部分を依存することは不確実性への対応として望ましいものではない。おそらく年収 700 万円の労働者が家計を 1 人で支えるよりも、年収 400 万円と年収 300 万円の夫婦が異なる産業で働いている状況の方がより安定的である。男性も女性も働く社会になることは少子高齢社会における労働力不足への対策としても望ましいことである。

また新卒の時に採用されないと待遇が良い正規雇用の職を得るのが難しい環境下では、生まれた年が 1 年異なるだけで人生の明暗が分かるといった現象も発生することになる。おそらく 2007 年に就職活動をした大学生は就職先を比較的容易に見つけることができたのに対して、2008 年になると途端に難しくなったことなどは記憶に新しいことだろう。

これらの問題に対処するためには、リスクの分散が必要となる。そのためには、世

帯内や世代内だけでなく、世代間での分担を可能にする制度作りが必要である。例えば、若年失業率に相関させる形での所得税率の設定を行い、その税収の変動部分を失業者対策に使うかどうかという大竹文雄氏による提言などは世代間のリスク分散策の一例である（大竹、2009）。また、公務員の採用人数は新卒時の失業率に逆相関させる形で設定するなどの取り組みも有用かもしれない。

我が国の労働法制を含む様々な制度は、これまで働き方に対して中立的ではなかった。年金の第3号被保険者の扱いや税金の扶養控除などは結果として女性が働くことを抑制する制度であるし、また退職金に対する優遇税制も労働者が自発的に転職をすると生涯賃金で見ても損をすることになる理由の一つである。

個別の企業が優秀な労働者を引きつけるために自発的に採用する施策を妨げるものではないが、少なくとも法律や制度は、できる限り働き方に中立的なものにすべきである。またその際には、セーフティネットを世帯ごとでなく個人毎の管理にすることも考える必要があるだろう。

#### （4）労働者の保護は政府の責任である

生まれた時期と働き方に中立的な制度の必要性和、そのための政府の取り組みについて上で簡単に述べたが、労働者の生活水準を一定程度以上のものにする、ひいては国民の生活を守ることは、本来、国家の役割である。

しかし現実には、我が国では最低賃金制法において生計費を考慮して最低賃金を決めているように、労働者の生活を守る役割を一定程度は企業に負担させている。これはなぜだろうか。

経済学的には、再配分のための手段として価格規制を行うことは本質的には望ましい手法ではないと考えられている。それよりも価格や賃金は市場の需給や労使の交渉に任せておいて、国家が再配分政策を通じてコントロールするというやり方のほうが優れている考える経済学者は多い。

一方で、これまで企業に一定程度の負担を負わせてきたのは、国が直接的に労働者の保護を行うよりも、それを企業の負担とした方が社会全体としてメリットがあると考えられてきたからである。これは同じ目的を達成できるなら費用は少ない方がよいという価値判断基準からは正当化されるものである。近年、派遣労働者の安全を考える際に派遣元だけでなく派遣先にも責任を負わせるべきであるという考え方が主流になってきたが、これも「法と経済学」の知見として有名な最安価損害回避者の理論で説明できるものだ（Calabresi、1970、浜田、1977）。

また以前は、例えば炭坑労働者や工場労働者などを想定すると、労働者は比較的均質であったと考えることができる。このようなときは労使が個別に交渉をして労働条件等を決定したとしても多くの場合はほとんど似たような労働条件が実現したと考えられる。すると交渉費用を削減する観点からは労働条件を一律に決定することが効率性の観点からも正当化され得る。このロジックは、また複数の労働者を雇用する企業において、労働条件の多くが集团的労働条件として一律に決定していたことのものであると考えることもできる（大内・安藤、2008）。

しかし労働者が多様化した今日では、多くの労働者にとっては望ましい施策が一部

の労働者に対して大きな損害を与える可能性が無視できないものとなってきた。それは労働紛争が集団的なものから個別紛争へと変化してきたことから見て取ることができるだろう（神林、2008）。

このように労働者が多様化し、また企業も多様化した現在、企業に労働者の保護を安易に負担させることは望ましくない。それはどの企業に就職したかや、その企業で働く他の労働者の構成によって、個々の労働者が直面する保護の水準が異なるものになってしまう可能性があるからだ。また本来は企業に雇われている労働者だけでなく自営業の人々に対しても同様の保護が必要であることから、やはり国民の保護は国家の責務であることを再確認することが求められている。今後、例えば最低賃金制度は廃止して再配分政策に一本化することの効果などを本格的に調査・検討する必要があるのではないだろうか。

### （５）契約の透明化、情報の共有と労働教育

上で述べたような再配分政策に限らず、政府の役割は重要である。これまで雇用対策や職業訓練だけでなく、労働基準監督署による立ち入り調査など労働条件の確保のためには様々な取り組みがなされてきた。このような政府の役割は今後どのように変化するのだろうか。

そもそもほぼ同質の労働者が大きく異なる労働条件に直面することや、契約通りの労働条件が実現されないのは、その背後にある情報の非対称性が原因である。労働者側は一度就職してしまえば転職するのに費用がかかることが多く、また自分が直面している（場合によっては契約に反した）低い待遇を法廷をも含む第三者へ立証することには費用がかかるため、これまではその足下を見る形で使用者側が労働条件の切り下げを行う余地があった。それを防ぐために有用だったのが、全国一律の形で使用者側に課す労働法規制であり、その履行を担保するための監督制度である。

これらの規制は当分の間は必要であり重要であると思われるが、インターネットの発達により情報の発信と共有が容易になったことなど、今日までの技術の進歩も最大限援用すべきである。例えば、これまでも一定規模以上の企業における労働条件に関しては、産業別労働組合を通じた情報交換を行うことで、自社の労働条件が同業他社と比べて極端に低いか否かを判断することができただろう。これに対して、中小企業では同業他社との比較は相対的には難しく、それが待遇改善の妨げとなっていたと思われる。このような情報の格差も、大企業と中小企業との間の待遇の違いをもたらす一因ではないだろうか。

仮に各企業が労働者に提示している労働条件が容易に比較可能であれば、新たに雇われる労働者はより待遇の良い企業を選ぶことから自然と新規採用の待遇は均等化していくことになるし、また既に雇われている労働者に対しても転職や引き抜きを防ぐ必要から、その労働者の貢献に見合った待遇が実現することになる。

また労働契約と労働条件が立証可能であるなら、契約内容が実現されなかった場合に司法制度を通じて容易に損害を回復できること、また労働者に対して不誠実な行為を行う企業は新たに労働者を採用することが難しくなるというチャンネルを通じて、やはり待遇の改善に役立つことになる。情報技術の進歩に応じて、このような競争圧力

はやがて中小企業へも広がってゆくだろう。不払い残業や過労死などの問題を減らすために最も効果的なのは、契約の文書化と契約内容の外部への透明性を通じて、このような企業間競争を実現させることである。

また近年、労働教育の重要性が再び指摘されるようになった。例えば厚生労働省の「今後の労働関係法制度をめぐる教育の在り方に関する研究会」が2009年2月27日に公表した報告書では、労働関係の法律を誰にどの段階で知ってもらうことが望ましいかなど多面的な議論が展開されている。

おそらく詳細な労働法をすべての労働者が知る必要はないが、自分や周囲の人が直面している労働条件が法に反した劣悪なものでないかどうかについて大まかな判断ができる程度の知識は多くの国民が持つべきであろう。

また自身のキャリアプランについて早いうちから意識させることも必要かもしれない。あまり早い段階で職種等を選択することは現実的ではないし、適性の判断を行うのにふさわしい年齢は人や職種によって異なるのは確かだが、判断を過度に先延ばしすることにも弊害があるのはまた事実である。どの段階で職業選択を行うケースが多いのか、また再チャレンジの機会がどの程度あるのかについてなど、我が国における雇用の実態を義務教育の間に情報提供することなどは有用かもしれない。その際には、労働人生の間は常に教育訓練が求められることについてもあらかじめ周知することも必要だろう。労働人生の長期化と産業転換の加速により、これからは職種の変更なども避けて通れないからだ。

#### 4. 新たな労働ルールへの移行プロセスと課題

本稿では、まず短期の緊急対策についていくつかの論点を提示し、続いて長期的な視点から、既に実態に合わなくなってしまったと思われる我が国の労働ルールを今後どのように変更する必要があるのかについて議論した。その際には、(1)一つの企業での長期雇用を絶対視することを止めること、(2)雇用形態のさらなる多様化と予測可能性を高めること、(3)生まれた時期や働き方に中立的な法制度にすること、(4)国民の保護には国家が責任を持つことを再確認し、企業との役割分担を再検討すること、そして(5)企業間の競争によって労働条件が妥当なものになるように契約と情報の透明化を図ることが求められるといった主張を行った。

以下では、現行の労働ルールから上で提言したような新たなルールへと移行が可能かどうか、またその際に何が必要かについて検討してみたい。

なぜ移行プロセスを考える必要があるのだろうか。それは新しい制度が望ましいものであったとしても、移行することが実際に可能であるかは、年金制度改革の例と同じように別に検討すべき難しい問題であるからだ。また新しい制度が望ましいものであっても、民主的な意思決定プロセスによってそれが選択される必要があることにも注意が必要である。

新しい労働ルールとして先に提示した考え方の多くは、このところ様々な立場の論者から共通して評価されているように見受けられる北欧型の労働システムと良く似ている。しかしこのシステムを人口が1億2000万人を超える我が国に適応可能かどうか

かについては詳細な議論が必要だろう。以下では、仮に北欧型労働ルールを我が国の実情に合わせた形に適宜修正した形で導入するとした場合に、その移行プロセスにおいて必要と思われる施策について不完全ではあるが考察を加えたい。

### (1) 新制度の導入時期と対象者

民主的な意思決定プロセスによって新制度へ移行するためには、これまで(暗黙の)長期雇用契約の下で働いてきた人々の賛成を得ることが不可欠である。しかし近年、若年失業者の増加などが議論される際に、既に正規雇用として働いている労働者は「既得権者」であるとして非難の対象となることも多かった。しかし彼らは長期雇用保障を享受する反面、配置転換や職務変更を使用者側に決定されてきたことや、時間外労働の要請を柔軟に受け入れてきたことなどを忘れてはならない。また年功賃金制度の下では、長期的な雇用継続と退職金を含めた形で採算が合うような賃金形態が採用されている可能性が高く、雇用の流動化を直ぐに導入することは受け入れられないことだろう。

従って、正社員を非難するだけでは問題は解決しないと思われる。求められるのは多くの人々が同意する制度改革であり、そのためには、まず既存の正社員を切りやすくするのではなく、新たな労働ルールはこれから新たに結ばれる雇用契約にのみに適応されるとするのが現実的だろう。

それでは新たな労働ルールの導入はいつ行うべきだろうか。まず既に実態に合わなくなってしまった現行のルールからはできるだけ早く移行するという観点からは早ければ早い方が良い。しかし、十分に多くの賛同を得るためには一定程度は開始時期を先延ばしにした方が良いのかもしれない。例えば、これから労働市場に出る若者であってもこれまでのルールの下で正社員として採用される自信がある人は制度変更に対抗するかもしれない。このような観点から、2011年以降の新規契約に適用するといった形で、契約の多様化などを押し進めることが現実的ではないだろうか。

### (2) 労働条件の(不利益)変更

しかしこのように既存の労働契約に関しては雇用保障を維持するとなると、これらの旧制度の下で働く労働者と新制度の下で働く労働者とが一企業内で混在する可能性が高い。その際に、旧制度の雇用保障を持つ労働者に対しては労働条件の決定プロセスを別に整備する必要があるだろう。

雇用保障を持つ労働者に対しては、いくつかの例外的な行為を除いて、労働条件の決定については使用者側が一方的に決定可能で、かつ不利益変更も可能とした方が良いのではないだろうか。これは大内・安藤(2008)において筆者が展開した議論であるが、そのロジックは以下のようなものである。

まず労働者が同質的であり、かつ合理的な場合には、労働条件の不利益変更がなければ労務倒産してしまう可能性があるような場合には一定の譲歩が行われることになる。またこのとき一部に非合理的な労働者がいて一切の譲歩を拒否するとしても、労働者が同質な場合には過半数労働者との合意などを労働条件の切り下げの要件とすれ

ば良いだろう。

しかし本稿3.(4)で述べたように、労働者が多様化している現在では、多数の労働者にとっては受け入れられる労働条件の変更が一部の労働者にとっては到底受け入れられないものであるといったような労働者間での利害対立が大きなものとなっている可能性がある。このときすべての労働者の合意が労働条件変更の際に必要なとするなら、または過半数の労働者との合意が要件とされていたとしても、交渉にかかる時間と費用は膨大なものとなるだろう。

このときそのことを予期する使用者側は、最も環境が悪いときの労働条件に近い水準に契約を固定化させてしまうことになる。このような効果は多くの企業に対して等しく働くため、企業間で労働条件に関して競争する圧力によって労働条件が改善されるというメカニズムが機能しなくなってしまうことになる。

これに対して、労働条件を使用者側が決定できるとしたらどうなるだろうか。一見すると労働者に対して過酷な取り扱いをするのではないかとの懸念もあると思われるが、先に述べたように労働条件は他の企業との競争によって、当該労働者や企業の生産性に応じて適宜向上・低下するようになるはずだ。ここで重要なのは最悪に近い労働条件で固定化してしまうよりは、貢献や景気に応じて待遇が変わるほうが望ましいということだ。

現行法でも集团的労働条件の切り下げについては一定の配慮がなされている。我が国では期間の定めのない労働契約が結ばれている（＝実質的に長期雇用保障を結んでいる）場合には、整理解雇の要件等を満たさない限り、解雇は容易ではないと考えられている。しかしそれに伴い、経営上必要となる柔軟性に配慮する形で、労働条件については使用者側からの一方的な変更が一定程度は許されてきた。例えば、労働契約に含まれる指揮命令権から、使用者側が配置転換を決めることができるとされている場合が多いし、就業規則を変更することで実質的に労働条件の全面的な不利益変更を行うこともその必要性によっては可能である。

新たな労働ルールをこれまでの労働ルールと併存させるためには、このような労働条件の変更を柔軟に機能させることが求められる。繰り返しになるが、その際に労働者の生活水準をコントロールする手段としては、企業間競争の維持整備と国による労働者の直接保護の組み合わせを用いるべきだ。

### **（3）既に長期雇用契約を結んでいる労働者の再配分**

次に、既に長期雇用契約を結んでいる労働者の再配分について検討したい。我が国では労働の効率的配分は、これまで主に学卒時の求職・採用の段階と企業内の配置転換により実施されていた。これは鶏と卵の関係になるが、外部労働市場が未発達であったこと、また高度成長期には、農村から都市への流入が多く、労働の横への移動による効率的配分を考える必要性がそれほど高くなかったことが要因であると思われる。

しかし現在、技術進歩のスピードが速くなり産業転換が進む一方で、長寿命化により労働人生が長期化したこともあり、雇用保障と人材の有効活用を一つの企業内だけで行うことが難しくなっている。そこでこれからは賃金を含む労働条件の水準が極端に低下しないことを担保した上で、労働者を外向・転籍により移動させることも

より積極的に活用する必要があるだろう。

出向と転籍に関する法的規制は少ない。労働契約法第14条に「使用者が労働者に出向を命ずることができる場合において、当該出向の命令が、その必要性、対象労働者の選定に係る事情その他の事情に照らして、その権利を濫用したものと認められる場合には、当該命令は、無効とする」と定められている以外は、就業規則や労働協約に従うのが基本であるとされている。

菅野（2004）では、出向には子会社・関連会社への経営・技術指導を目的とする「人材援助型」と、従業員の人材開発・キャリア形成を目的とする「人材育成型」があるとされている（pp.143-144）。加えて、中高年を管理職として処遇するために子会社や関連会社に出向させる「中高年処遇型」や、余剰人員の解消のために待遇のより低い子会社等へ出向させる「雇用調整型」もあると整理されている。

景気の変動や技術革新などにより、これまでA社で働いていた労働者が別のB社に移動した方が労使双方にとって望ましいということが起こりうる。これはプロ野球で当事者の合意の下に行われている選手のトレードを考えれば分かるように、金銭面や出場機会が得られること等を総合評価すると、労働者を移動させることにより全員の満足度が改善されるということである。

出向を通じた人材配分は、各企業の自発的取り組みに任されているだけではない。例えば、人材を必要とする企業と送り出したい企業とのマッチングを実現するために「産業雇用安定センター」（<http://www.sangyokoyo.or.jp/>）が設けられている以外にも、中高年の失業無き労働移動のために、中高年労働移動支援特別助成金など様々な施策が導入・展開されている。

加えて、リクルートキャリアコンサルティング社のように再就職支援を行う民間企業も多数存在する。しかし公的な統計調査等は存在していないため、このような企業活動の実態はよく分かっていないといわれている。データを整備した上で公的サービスとの連携を考える必要があるだろう（玄田、2002）。

#### （4）職業訓練におけるインセンティブと事後評価の強化

我が国の労働ルールを新たなものへと移行することを考えたときに、最も問題となるのは、旧制度の下で働いてきた労働者が企業倒産や整理解雇などにより職を失った場合の対応であろう。新たなルールの下で働くことになるこれらの求職者たちは、ライバルの多くが自分たちよりも若く、かつ自己研鑽を怠らない人々であるため、再就職は今まで以上に難しいものとなることが予想される。

このような求職者に対しては、公的職業訓練が果たすべき役割はさらに重要となると思われる。ただし現行の公的職業訓練制度については再検討が必要だろう。それはまず公的セクターが直接実施すべきかどうかという点についてである。公共サービスであっても補助金により運営するやり方や公設民営型という選択もあり得るからだ。

また、これまでの公共職業訓練制度が費用対効果の観点から事後評価が十分になされてきたかという点、まだまだ改善の余地は大きいのではないかと。何人が受講したのかという数値や満足度のアンケート調査だけでは費用対効果を見ることはできないはずだ。

そこで必要となるのが、費用対効果を算定するより精緻な手法の開発と同時に、訓練する側とそれを受ける側双方のインセンティブを考慮した職業訓練制度を整備することである。例えば、受講する側に対して訓練への取り組みに応じて生活費の支給額が変動するように、また訓練する側に対しては成功報酬制を提示することなどが考えられないだろうか。移行プロセスの設計を検討する際には、このような様々な論点をクリアしておく必要があるだろう。

## 5. おわりに

本稿では、まず短期の対策と長期的な労働ルールの再構築について議論したが、最も強調したかったのは移行プロセスを明示的に検討する必要があるという点である。これに関しては、実際に労働ルールの変更を正当化するためには更なる検討が必要であろう。

最後に、労働政策を考える際に筆者が常に念頭に置いている事柄を紹介しておきたい。それは、現時点で困っている人やかわいそうな人を助けることと、今は目に見えないが「実はかわいそうな人」への配慮とのバランスを常に考えることの重要性である。解雇規制の問題を法学者と経済学者が議論した際に、当初、なかなか議論が噛み合わなかったのもこのような点についての見解の不一致が原因であった。

見えるかわいそうな人と一見するとよく見えないが実はかわいそうな人の総合評価が大切であるということは、多くの分野で共通するものである。例えば医薬品の認可を考えてみると、認可の際の評価を丁寧に時間をかけて行うことで事後的なトラブルが起こる可能性を減らすことができるだろう。しかし認可までにあまりに長い時間をかけすぎると、その薬により助かったかもしれない命が失われてしまうことになる。

このような考え方に対しては、副作用の多い薬を誤って認可してしまったら薬害被害者が出るではないかという批判がなされることも多い。しかしこれは見えるかわいそうな人を最少化せよという主張と同じことではないだろうか。薬害が発生した際の被害者はかわいそうだが、認可が遅れることで失われた命はかわいそうではないのか。

別の例を挙げるなら、交通事故の被害者や残された遺族がかわいそうだからといって自動車の運行をすべて止める案に賛成する人は少ないと思われる。それは物流の停滞などが社会に与えるデメリットという「見えない被害」がこのケースでは比較的認識し易いからであろう。

ここで挙げた例と同様に、結果として労働者のためになる労働市場改革とはどのようなものかを我々は冷静に検討しなくてはならない。労働問題は皆が当事者であり利害関係者であるために主張が対立し易い。ロールズの無知のヴェールの議論に倣って、自分の子どもや孫の世代のための制度改革を行うとしたらどうなるかを考える視点が必要だろう。

**【参考文献】**

- 大竹文雄、2009年、「正社員の雇用保障を弱め社会の二極化を防げ」、『WEDGE』、2009年2月号、pp.34-37。
- 大内伸哉・安藤至大、2008年、「労働条件の変更」、荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』、第5章、有斐閣。
- 神林龍編、2008年、『解雇規制の法と経済』、日本評論社。
- 玄田有史、2002年、『『リストラ中高年』の行方』、ESRI Discussion Paper Series No.10。
- 菅野和夫、2004年、『新・雇用社会の法 [補訂版]』、有斐閣。
- 鈴木亘、2009年、『だまされないための年金・医療・介護入門—社会保障改革の正しい見方・考え方』、東洋経済新報社。
- 浜田宏一、1977年、『損害賠償の経済分析』、東京大学出版会。
- 日本経済新聞、2008年、10月13日付朝刊11面。
- 毎日新聞、2009年、3月31日付夕刊11面。
- Ando, M. and H. Kobayashi, "Intergenerational Conflicts of Interest and Seniority Systems in Organizations," *Journal of Economic Behavior and Organization*, (2008) 65 (3-4) pp.757-767.
- Calabresi, G., *The Costs of Accident: a Legal and Economic Analysis*, Yale University Press, 1970.

# 非正社員の企業内教育訓練と今後の人材育成

## ——企業横断的な能力開発を実現するためのシステム構築を

労働政策研究・研修機構人材育成部門研究員 原 ひろみ

### 1. 近年の日本の労働市場と企業内訓練

#### (1) 労働市場の現状と本章の目的

日本では、少子高齢化が進展し、労働力人口は減少傾向にある。2006年の労働力人口は6,657万人であったが、2017年には約440万人減の6,217万人に、2030年には約1,070万人減の5,584万人になるとの推計結果が報告されている(厚生労働省・雇用政策研究会、2007)。このように労働力の数量的な減少が予想されるなかで、日本の経済力を維持するためには、良質な労働力の確保は喫緊の課題と考えられる。そして、良質な労働力の確保のためには、労働者一人一人の職業能力の開発が不可欠である。

その一方で、日本の労働市場では、長期の雇用関係の下で働くいわゆる正社員が減少し、パート、アルバイト、契約社員といった企業と直接雇用関係のある非正社員や、勤務先とは雇用関係のない派遣社員、請負労働者といった外部労働者が増大している。ここ10年間をみても、1998年から2007年までに非正社員と外部労働者をあわせた非正規労働者の人数は1,173万人から1,726万人へと500万人以上増加し、雇用者全体に占める割合も23.6%から33.7%へと10.1ポイント高まり、日本企業で働く人の3分の1以上が非正規労働者として働いている(総務省『労働力調査』)。

こうした労働市場の下で、非正社員の能力開発を促進する要因を検討することが、本章の目的である。まずは、パート、アルバイト、契約社員などの非正社員が企業内訓練を受けやすくなる要因を確認する。しかし、非正社員は有期雇用で働くことが多い、すなわち一つの企業にとどまらず、複数の企業を転職しながら企業横断的にキャリア形成を行う労働者の一角を占める<sup>1</sup>。そこで次に、企業内訓練の可能性についての確認をうけて、企業横断的な能力開発を促進するためには、今何ができるのか、そして長期的にはどのような仕組みが必要となるのかを検討することが本章の目的である。

## (2) 企業内訓練の役割

まずは、能力開発のなかでも、企業内訓練に着目する理由を確認しておこう。働く人の多くは、OJT や Off-JT または自己啓発を通じて新しいスキルを身につけたり、これまでのスキルをレベルアップすることで、生産性を高め、それにもなつて賃金も上昇する。すなわち、スキルを得るための活動である教育訓練はコストをかけた投資、向上した生産性は投資からの将来にかけての収益ととらえることができる。この投資行動理論は、ベッカー・シカゴ大学教授が中心となつて発展させた理論で、人的資本理論という。

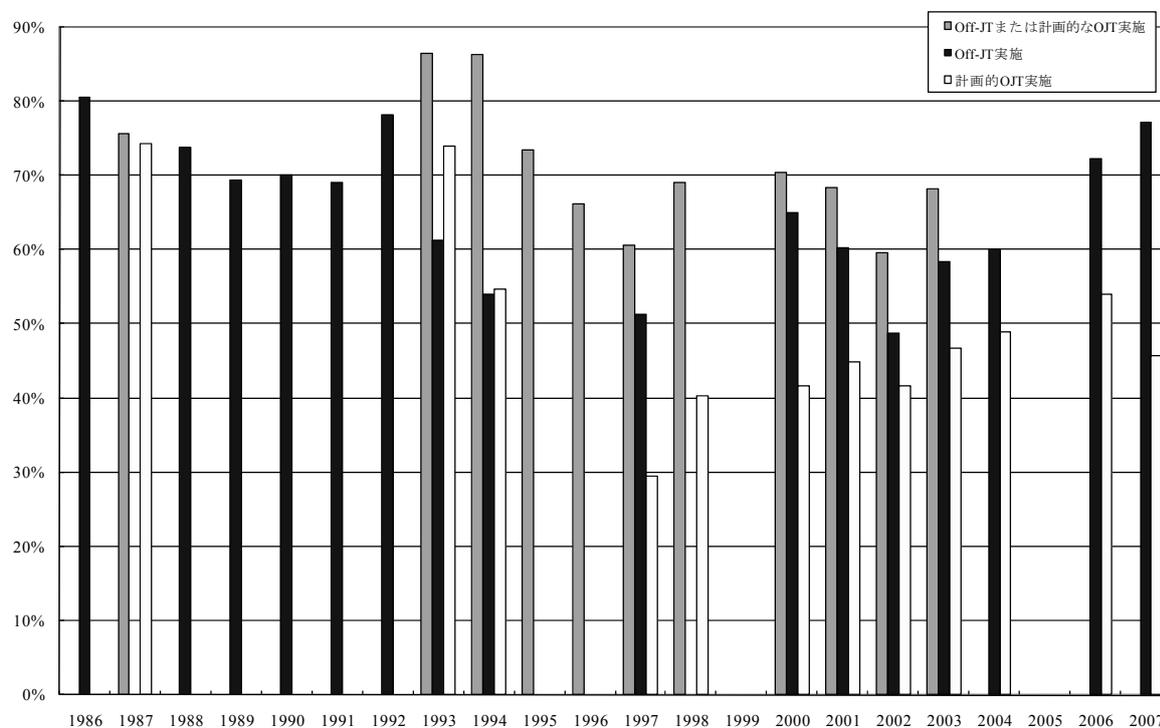
相対的に天然資源の乏しい日本では、これまでも教育システムや企業における訓練投資に基づいた労働者の能力、つまり人的資本が、経済成長の源泉として重要な役割を果たしてきたが、今後もその重要性は変わらないであろう。とくに、勤務先が行う教育訓練は、雇用されて働く者の能力開発において大きな役割を果たし続けると思われる<sup>2</sup>。

それでは、企業内訓練が企業活動や労働者生活に及ぼす影響は何であろうか。欧米とくらべて日本ではデータの未整備のせいで実証的検証が十分とは言えないものの、近年、正社員については、少数ではあるが研究成果が報告されており、企業内訓練が賃金引き上げ効果をもつことが明らかにされている。代表的な論文として、Kurosawa (2001) と Kawaguchi (2003) を挙げるができるが、これらは OJT や Off-JT が従業員の賃金を引き上げることを、厳密な計量分析に基づいて報告している。前者は北九州市内、後者は女性のみと限定的なサンプルではあるものの、これらの結果から、企業内訓練の受講が企業の生産性上昇につながり、ひいては労働者の生活の基礎となる賃金にも影響を及ぼすと考えられる。

## (3) 企業内訓練の現状と本章の構成

ここで、企業内訓練の実施状況を確認しよう。訓練量を厳密に計測することは難しく、かつ時系列的に統一的に比較ができる日本のデータは残念ながら存在しないが、こうした議論の際には厚生労働省『能力開発基本調査』が参考として使われることが多い。この調査は、1979年から長年にわたって実施されている調査であるが、調査対象が事業所であったり企業であったり、また調査事項、調査方法、さらには調査主体を変えながら実施されてきたため、各年のデータを単純につないで経年的に比較することはできない<sup>3</sup>。しかし、長年にわたって、正社員に対する企業内訓練の実施を追跡できるデータが他にはなく、また、2005年度調査から、非正社員についても調査が始まり、全国レベルでの情報を提供してくれる唯一の調査である。そこで、単純な比較ができないことに留意した上で、調査結果をみていこう。

図表 1 企業内訓練の実施状況の変化（正社員）

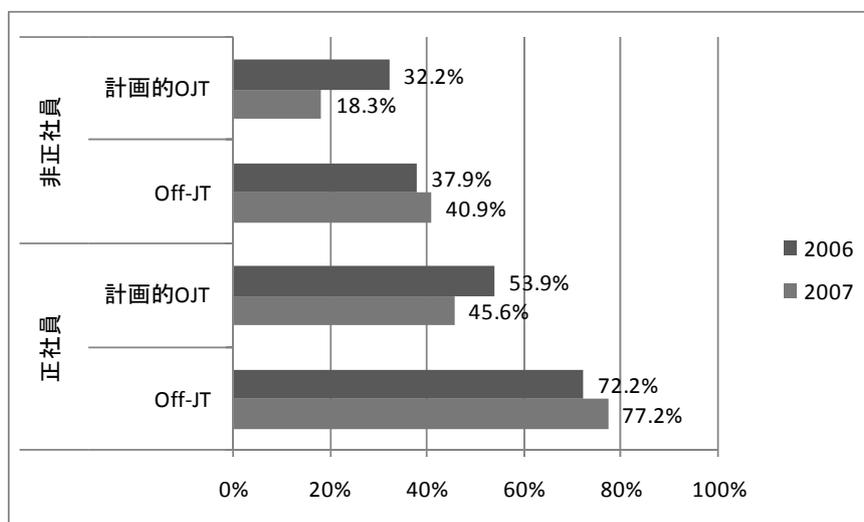


資料：労働省『民間教育訓練実態調査』および厚生労働省『能力開発基本調査』。

注：2002～2004年は企業調査、それ以外の年度は事業所調査。

正社員に対する計画的 OJT と Off-JT の実施事業所の割合をまとめたのが図表 1 である。計画的 OJT は、1987 年には 74.2% の事業所が実施しているが、94 年以降実施割合は大幅に低下し 97 年には 30% を切ったものの、2000 年以降は 40～50% 台を推移している。Off-JT に関しては、1986 年から 92 年までは 70～80% の事業所が実施しているのに対し、93 年から 2004 年までは 50～60% と実施割合が下がったが、2006 年度以降はふたたび 70% を超え、バブル経済の時期とほぼ同じ水準に戻っている。

図表 2 雇用形態別、Off-JT 受講確率



資料：厚生労働省『能力開発基本調査』。

それでは、非正社員への能力開発の実施状況はどうであろうか。人的資本理論に従えば、長期雇用を前提としない非正社員、つまり投資収益の回収期間が短いと考えられる従業員に対して、投資の一種である職業訓練を行うインセンティブを企業は持たないことになる。より長期の雇用期間が期待される正社員への人的投資を積極的に行うことが、理論的には企業にとって合理的な選択となるからである。

前述した『能力開発基本調査』では 2004 年度から非正社員の企業内訓練についても調査が開始されたので、この結果から実態を確認しておこう<sup>4</sup>。雇用形態別に、計画的 OJT と Off-JT を実施した事業所の割合を集計したのが、図表 2 である。2006 年度、2007 年度ともに、Off-JT 実施事業所の割合は正社員の半分程度、計画的 OJT も正社員とくらべると低い実施割合となっている。業種等での違いはあるものの、データからも、非正社員は正社員と比べて、職業訓練を受ける機会に平均的にみて差があることは否定できない<sup>5</sup>。

このように、現状のままでは非正社員の職業能力の開発と蓄積が進まないために、彼ら自身のキャリア形成に支障が生じるだけでなく、こうした現在の正社員と非正社員の職業訓練機会の差が将来の生産性の違いとなり、さらには所得獲得能力の格差にもつながることが懸念される。また、労働市場で一定の割合を占める非正社員が能力開発の機会に恵まれないということは、社会全体での人的資本蓄積も少なくなることになる。

そこで、(1) で前述したとおり、本章では、非正社員を一例として取り上げて、企業横断的にキャリア形成を行う労働者の能力開発支援策を検討する。本章の構成は以下のとおりである。つづく第 2 節で、非正社員の企業内訓練の実施を規定する要因についての先行研究の

結果を紹介し、第3節で、能力開発の支援策の検討を行う。

今後も、企業には、雇用されて働く人の職業能力開発の直接的な担い手としての役割が期待される<sup>6</sup>。ゆえに、企業が人材育成を行うインセンティブを持てるような制度設計が必要となるが、その前提として、能力向上にともなって仕事が高度化するような人材活用のあり方、すなわち企業の雇用管理として、正社員、非正社員といった雇用形態に関係なく能力向上に応じてより高度な業務に活用していく仕組み作りが将来的には不可欠となるだろう。また、もちろん、これまでも企業内訓練の枠組みに入れなかった人たちが存在してきたし<sup>7</sup>、今後もそうした人たちが一定の割合で存在するであろうから、個人主導で能力開発を行える環境の整備も必要不可欠であるが、これらについての検討は稿を改めたい<sup>8</sup>。

## 2. 非正社員の企業内訓練

どのような事業所が、非正社員に企業内訓練を実施しているのだろうか。また、どのような非正社員が、企業内訓練を受講しているのだろうか。本節では、非正社員の企業内訓練の規定要因を、黒澤・原（2009）の分析結果から確認しよう。データは、厚生労働省『平成18年度能力開発基本調査』の事業所票と個人票で<sup>9</sup>、個人票のうち非正社員サンプルを用いる。同調査での非正社員とは、直接雇用の正社員以外の者を指し、嘱託、パート、アルバイトまたはそれに近い名称で呼ばれている人のことである<sup>10</sup>。また、ここでは、企業内訓練として Off-JT を取り上げている。

図表3 事業所の非正社員への Off-JT 実施確率の規定要因と、非正社員の Off-JT 受講確率の規定要因

	(1)	(2)	(3)	(4)
分析サンプル 被説明変数	事業所票 Off-JT 実施確率	事業所票 Off-JT 実施確率	個人票+事業所票 Off-JT 受講確率	個人票+事業所票 Off-JT 受講確率
非正社員比率	0.0027 [0.000]***	0.0028 [0.000]***	0.0006 [0.55]	0.0006 [0.56]
非正社員の女性比率(#)	-0.0001 [0.812]	-0.0001 [0.809]	-0.0006 [0.54]	-0.0006 [0.54]
非正社員の離職率(#)	0.0019 [0.012]**	0.0020 [0.009]***	0.0019 [0.27]	0.0018 [0.27]
都道府県別失業率	0.0032 [0.782]	0.0043 [0.709]	-0.0414 [0.05]*	-0.0407 [0.06]*
部下育成能力の評価	0.0522 [0.000]***	0.0525 [0.000]***	0.0366 [0.11]	0.0374 [0.11]
職業能力評価	0.0680 [0.005]***	-	0.0563 [0.20]	-
目標管理制度(#)	0.1926 [0.000]***	0.1922 [0.000]***	0.0861 [0.19]	0.0799 [0.22]
キャリア・コンサルティング	0.0631 [0.140]	0.0644 [0.132]	0.0123 [0.86]	0.0076 [0.92]
教育訓練休暇制度	0.0267 [0.459]	0.0235 [0.517]	0.0136 [0.84]	-0.0122 [0.86]
自己申告制度(#)	0.1097 [0.013]**	0.1062 [0.016]**	0.0872 [0.23]	0.0628 [0.38]
フレックスタイム制度(#)	0.1070 [0.008]***	0.1029 [0.011]**	0.0230 [0.60]	0.0316 [0.48]
長期休暇制度(#)	0.1623 [0.000]***	0.1629 [0.000]***	0.1363 [0.05]*	0.1068 [0.14]
正社員への転換制度(#)	0.0731 [0.003]***	0.0748 [0.003]***	-0.0574 [0.36]	-0.0441 [0.49]
職業能力評価 (処遇反映)	-	0.0860 [0.000]***	-	0.0788 [0.06] *
事業所属性 (事業所規模、企業規模、業種、都道府県別失業率)	Yes	Yes	Yes	Yes
個人属性 (年齢、性別、勤続年数、学歴、役職、職種、自己啓発実施の有無)	-	-	Yes	Yes
Observations	2212	2206	766	753
PseudoRsqr	0.125	0.127	0.2176	0.2082
Chi2stats	382.082	386.613	158.8014	148.6670
logL	-1339.939	-1333.324	-388.4068	-391.3561

出所：黒澤・原、2009年

資料：厚生労働省『平成18年度能力開発基本調査』

注1：カッコ内はP値、\*、\*\*、\*\*\*はそれぞれ10%、5%、1%有意性を示す。

注 2：(1)と(2)の分析サンプルは事業所票、(3)と(4)は個人票と事業所票をマッチしたデータである。また(1)と(2)ではプロビット分析（限界効果）を、(3)と(4)はロジット分析（限界効果）を報告している。

注 3：部下育成能力の評価、職業能力評価や目標管理制度の導入、キャリア・コンサルティング、教育訓練休暇制度、非正社員から正社員への転換制度、裁量労働制、フレックスタイム制度、正社員への短時間勤務制度、長期休暇制度は、導入されている場合は 1 を、導入されていない場合に 0 をとるダミー変数である。職業能力評価（処遇反映）は、職業能力評価とともにその評価結果が処遇に反映されている場合を 1、そうでない場合に 0 をとるダミー変数である。また、(＃)がついている変数は、非正社員に対して導入されている制度である。

まず、非正社員に **Off-JT** を実施している事業所の属性を確認しよう。同調査の事業所票を用いて、非正社員への事業所の実施の有無を被説明変数とし、事業所属性を説明変数としたプロビット分析の結果を報告したのが、図表 3 の(1)と(2)である。主な結果だけを確認していくと、第 1 に、非正社員の離職率の係数が統計的に有意にプラスになっており、非正社員の入れ替りが多い事業所で、訓練が実施される傾向が確認される。厳密なことは、訓練と離職のタイミングが不明な今回の分析ではわからないが、平均的に離職率の高い職場で **Off-JT** がより多く提供されるという傾向は正社員にはみられないものであり<sup>11</sup>、その訓練に他の企業でも通用する汎用性が少しでもあれば、訓練を受けた非正社員の企業間移動があるかぎり、それだけ非正社員の訓練にはより大きな外部性が伴う可能性がある。

新古典派的な議論に従えば、企業や労働者の自由な訓練行動にまかせておけばよいので政策的介入の余地はない。しかし、このような外部性の可能性は、非正社員への能力開発を行う企業への政策的支援を正当化する根拠となる。ゆえに、非正社員に教育訓練を行う企業に対して、訓練補助金などの直接的な支援を行うことは、適切な企業内訓練促進手段になるだろう。さらには、非正社員の離職が業界内にとどまる傾向があれば、訓練人材や訓練ノウハウの情報を業界単位で蓄積・流通させることも、有効な手立てとなるであろう。

第 2 に、(1)から職業能力評価制度の係数が統計的に有意にプラスとなっており、職業能力評価の実施が非正社員への **Off-JT** の実施を促すと考えられる。職業能力評価を積極的に行うことによって、本来であれば観察することの難しい従業員の能力に関する情報をより正確に知ることができ、訓練実施の不確実性を引き下げることから訓練コストが下がり、企業の訓練実施を促すと考えられる。

また、(2)から、職業能力評価を行い、その評価結果を処遇に反映させることも、**Off-JT** 実施確率を高めることが明らかにされている。評価とともに処遇にも反映されることで、従業員の意欲が高まり、ひいては企業の訓練意欲をも高めるように作用するであろう。こうしたことから、職業能力評価の実施は、企業の **Off-JT** 実施に対してプラスの影響をもつのであろう。

ここまでは、事業所の **Off-JT** 実施確率の規定要因をみてきたが、事業所が **Off-JT** を実施

しているからといって、その事業所に勤めるすべての従業員が **Off-JT** を受講しているとは限らない。性別や年齢、役職などの個人属性によって、**Off-JT** 受講機会が限定されているかもしれない。そこで、次に、**Off-JT** を受講した非正社員の属性を確認しよう。性別や年齢といった個人属性だけでなく、勤務先の属性の影響も計測するために、同調査の個人票に事業所票をマッチさせたデータを分析に利用している。非正社員の **Off-JT** 受講の有無を被説明変数とし、個人属性やその人の勤務先の属性を説明変数とし、ロジット分析の結果をまとめたのが図表 3 の(3)と(4)である。

(3)から、職業能力評価の実施だけでは、**Off-JT** 受講確率に統計的に有意な影響は確認できないが、(4)から、職業能力評価制度を導入し、その評価結果を処遇に反映させる制度が導入されている事業所に勤める非正社員では、統計的有意性は 10%と高いものではないが、**Off-JT** 受講確率までが高くなることが示されている<sup>12</sup>。非正社員は、短期雇用を前提とする人的投資収益回収期間が短い労働力であるだけでなく、職業経験や仕事に対する志向など多様な労働力であるため、企業にとって不確実性の高い投資対象と考えられる。しかし、この分析結果から、評価の実施ならびに処遇への反映が行われることが、労働者の能力についての情報の非対称性を緩和し、ひいては非正社員の意欲を高めることを通じて、企業の非正社員への **Off-JT** 費用を下げることを示唆される。非正社員の能力に情報の非対称性があり企業内訓練が正の外部性をもたらすとすれば、こうした制度の導入を公的に支援したり、または社会的に整備を行うことも、非正社員の能力開発を促進し市場全体の人的投資量を増やすためにも有益であろう。

### 3. 企業横断的な能力開発を可能にするために

第 2 節から、非正社員に教育訓練を行う企業に対して支援を行うことが、適切な企業内訓練促進手段になること、さらには、訓練人材や訓練ノウハウの情報を蓄積・流通させることも、有効な手立てとなりうることを示された。また、職業能力の評価の実施が企業の非正社員への訓練コストを低下させる可能性が示され、こうした仕組みが、長期的な収益回収期間が見込めず、さらには仕事に対する志向が正社員とくらべて多様である非正社員への人的投資コストを引き下げると考えられる。よって、この結果は、企業横断的にキャリア形成を行う人たちへの能力開発を考える際の、一つの手がかりになるだろう。そこで、最後に本節では、分析結果を参考に、こうした人たちの能力開発を促進するためのその他の対策を検討しよう。

短期的には、既存の制度を活用することが効率的であろう。既存の制度に目を向けると、職業能力についての評価と職業訓練がワンセットになった制度としては、2008 年 4 月に導入されたジョブ・カード制度が近いと思われる。ジョブ・カード制度は、就労の実現とともに、能力開発機会に恵まれない人たちへの人的投資の促進も目指す制度である。求職者は、ハロ

ークやジョブカフェなどで、自身の職業能力やキャリア形成上の課題、就業に対する希望・訓練希望を整理し、キャリア・コンサルタントによるコンサルティングが行われ、さらに訓練への推薦がなされ、企業現場における実習（OJT）と教育訓練機関等における座学（Off-JT）を組みあわせて行う実践的な職業訓練プログラムを受けることができる。実際に雇用されて企業の現場で訓練を受けられることから、企業の外と中をつなぐプログラムといえよう。また、プログラム終了後は実施企業だけでなくキャリア・コンサルタントによって職業能力証明書が出されることになり、客観的な質の担保が行える仕組みとはなっている<sup>13</sup>。

ジョブ・カード制度では、いくつかの業種において関係する職務について評価シートとカリキュラムのモデルが提供されており、かつキャリア・コンサルティングや訓練評価においてはキャリア・コンサルタントを活用でき、また訓練のコーディネーターや企業内訓練担当者・評価者のための講習も提供されるなど、評価資源や訓練資源が大企業とくらべて相対的に少ない中小企業にとって、より有効であると思われる。実際、制度導入後間がないため、2008年9月時点での協力企業は全国で417社と数は少ないものの、中小企業が約70%を占めている<sup>14</sup>。よって、協力企業を増やすためにも、制度の仕組みやメリットについての情報の周知が求められる。

ただし、このような制度が幅広く普及するには、評価や訓練が通用する範囲を広げなければならず、長期的にみた場合、職種別労働市場の整備が必要であろう<sup>15</sup>。また、企業の訓練インセンティブを維持していくには、雇用形態に関係なく能力向上に見合うようにより高度な業務に活用していく仕組み作り、つまり正社員も含めて雇用管理のあり方を問い直すことが、将来的には不可欠であろう。

企業内訓練の枠組みから漏れてしまう人たちがこれまでも存在してきたが、今後もそうした人たちがいなくなることはないだろう。本章では、企業内訓練の枠組みにいかにして多くの人を乗せていくかということを中心に考えてきたが、この枠組みに乗れない人たちが能力開発の機会に恵まれるような対策も当然考えていかなければならない。先行研究からも、企業内訓練の受講機会に恵まれない人ほど、自己啓発など自分自身で主体的に行う能力開発も実施しない傾向があることが確認されており、こうした層に目を向けた対策を考えることは、今後ますます重要になってくるだろう。具体的な対策として、小杉（2009）でも指摘されているように、地場産業のニーズを取り込んだり、地域の産業政策と連動させるように教育訓練プログラムを設計し、教育訓練プロバイダーで提供されることが望まれる。さらには、単位認定などを通じて高等教育卒業資格と接続するなど訓練受講者にとって魅力の大きい訓練プログラムの提供が求められるだろう<sup>16</sup>。

## 【注】

- 1 『日本人の働き方調査』（労働政策研究・研修機構、2006）によると、これまでの勤務先の数を就業形態別に調査しているが、正社員とくらべて、パート、アルバイト、派遣会社の派遣社員、契

- 約社員・嘱託のいずれについても、勤務先数が多いことが報告されている。
- 2 先行研究から、企業特殊人的資本投資、つまり企業と雇用者の関係性の中で行われる人的資本投資が、急勾配の賃金－勤続年数プロファイルをもたらすこと（大日・浦坂、1997）、さらに日米比較から、企業内訓練がアメリカより日本のほうがより積極的になされ、その結果としてアメリカよりも日本の賃金カーブの傾きのほうが急であることが示されている（Hashimoto and Raisian、1989、Mincer and Higuchi、1988）。
  - 3 平成 11 年度までは、労働省『民間教育訓練実態調査』という調査名であった。
  - 4 同調査での正社員の定義は、一般に「正社員」、「正職員」などと呼ばれている者であり、他方、非正社員は正社員以外の者を指し、嘱託、パート、アルバイトまたはそれに近い名称と呼ばれている人を指し、直接雇用の人である。
  - 5 黒澤・原（2008）では、非正社員のなかでも、若年層・中高年層といった年齢の違いや性別といった個人属性、業種・職種・規模や HRM 制度の導入状況などの勤務先の属性の違いによって、企業内訓練や自己啓発の違いがあることが示されており、非正社員の能力開発が多種多様であることを裏付けている。
  - 6 企業自身の意識について、『平成 18 年度能力開発基本調査』で能力開発が企業の責任であるかそれとも労働者の責任であるかを企業に調査しているが、今後の正社員に対する能力開発は企業の責任または企業の責任に近いとする企業が 74.8%、今後の非正社員に対する能力開発が企業の責任または企業の責任に近いとする企業は 56.9%と半数を超えている。
  - 7 黒澤（2006）では、正社員であっても女性、役職についていない人などが企業内訓練の受講確率が低くなることを示されている。また、原（2007）では、2000 年以降、非正社員の企業内訓練の受講確率が正社員とくらべて低いことが明らかにされている。
  - 8 Off-JT の受講機会と自己啓発の実施については、相関関係があることが示されている（黒澤・原、2008）。企業の行う Off-JT と自己啓発の両方において、その機会に恵まれない層が一定程度存在し、企業内訓練の受講が自主的な能力開発の実施につながる可能性が示唆されることから、こうした層への援助は今後の課題であろう。
  - 9 同調査また分析サンプルの詳細については、黒澤・原（2009）を参照のこと。
  - 10 同調査の雇用形態の定義は呼称に基づいており、正社員の定義は、一般に「正社員」、「正職員」などと呼ばれている者である。
  - 11 正社員についての推定結果は、黒澤・原（2009）を参照のこと。
  - 12 さらに、管理職の部下育成能力の評価の積極性が、非正社員の Off-JT 受講時間を長くすること、すなわち訓練強度を高めることも示されており、職業能力評価に関する制度導入が、非正社員の Off-JT 受講にプラスの影響を及ぼすと考えられる。
  - 13 フリーター、子育て終了後の女性、母子家庭の母親などの就職困難者だけでなく、すでに社内には在職しているパート労働者など非正規労働者を対象とした訓練プログラムも用意されている。プログラム受講期間中の生活費も保障される制度が導入されることとなっている。
  - 14 「成長力底上げ戦略推進円卓会議ジョブ・カード推進協議会資料」(<http://www.kantei.go.jp/jp/>)

singi/seichou2/job2/dai3/3gijisidai.html)。

15 イギリスの NVQ は参考事例となるだろう (日本労働研究機構、2002)。

16 小杉 (2009) では、地域職業カレッジの創設が提言されている。

## 【参考文献】

(邦文)

大日康史・浦坂純子、1997年、「賃金勾配における企業特殊的人的資本とインセンティブ」、中馬宏之・駿河輝和編『雇用慣行の変化と女性労働』、4章、東京大学出版会、pp.115-148。

黒澤昌子、2006年、「個人のOff-JT、OJTの受講を決める要因」、労働政策研究・研修機構、『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、第3部第2章、pp.36-55。

黒澤昌子・原ひろみ、2008年、「非正社員の能力開発」、労働政策研究・研修機構、『非正社員の雇用管理と人材育成に関する予備的研究』、資料シリーズ No. 36、第Ⅱ部、pp.13-63。

黒澤昌子・原ひろみ、2009年、「企業内訓練の実施規定要因についての分析：Off-JTを取り上げて」、労働政策研究・研修機構、『非正社員の企業内訓練についての分析—平成18年度能力開発基本調査』の特別集計から—』、労働政策研究報告書 No. 110、第Ⅱ部、pp.11-55。

厚生労働省・雇用政策研究会、2007年、『すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現—本格的な人口減少への対応—』、(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/12/dl/h1225-3a.pdf>)。

小杉礼子、2009年、『ジョブ・カード制度の拡充と若者自立支援の強化』、経済危機克服のための「有識者会合(雇用・人材開発)」報告資料、2009年3月20日 ([http://www.kantei.go.jp/jp/keizai\\_kaigou/090320/090320\\_05.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/keizai_kaigou/090320/090320_05.pdf))。

日本労働研究機構、2002年、『諸外国における職業能力評価制度の比較調査、研究—イギリス—』、調査シリーズ No. 127。

原ひろみ、2007年、「日本企業の能力開発—70年代前半から2000年代前半の経験から」、『日本労働研究雑誌』、No. 563、pp.84-100。

労働政策研究・研修機構、2006年、『就業形態の多様化の中での日本人の働き方—日本人の働き方調査(第1回)—』、JILPT調査シリーズ No. 15。

(英文)

Hashimoto, Masanori and Raisian, John, "Investments in Employer-Employee Attachments by Japanese and U. S. Workers in Firms of Varying Size, *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 3, Issue 1, 1989, pp.31-48.

Kawaguchi, Daiji, "The Incidence and Effect of Job Training among Japanese Women," *Industrial Relations*, Vol. 45, No. 3, 2006, pp.469-477.

Kurosawa, Masako, "The Extent and Impact of Enterprise Training: The Case of Kitakyusyu City," *Japanese Economic Review*, Vol. 52, No. 2, 2001, pp.224-242.

Mincer, Jacob and Higuchi, Yoshio, "Wage Structures and Labor Turnover in the United States and Japan," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 2, Issue 2, 1988, pp.97-133.

# 社会設計としての労働移動を考える

## ——デンマークを事例に

NIRA 研究調査部リサーチフェロー 辻 明子

### 1. 雇用の流動化とフレキシキュリティ

かつて欧州委員会では、2006 年を「欧州労働者の移動年 (The European Year of Workers' Mobility) <sup>1)</sup>」と位置づけた。知識経済 (knowledge-based economy) を構築し競争力強化を目指す EU のリスボン戦略において、「人の移動」は重要なパーツと考えられるためである。

拡大する経済圏において、労働需要の変化に対応した労働供給が十分に提供されるかどうか、競争力を左右すると考えられる。その時に、人間の地理的移動、労働移動 (職業移動) が活発ならば、需給間のマッチングがスムーズになる、というのが人の移動に着目する理由である。地理的移動 (geographical mobility) と労働移動 (job mobility)、そしてこの 2 つの組み合わせさせた移動をとらえる概念 (bounded mobility) などを活用しながら、人々の移動についての研究が欧州委員会では行われてきた<sup>2)</sup>。

「同じ雇い主の下で同じ職に就いて働くことが安定である」と理解する場合は、このようなマクロ経済成長の観点から求められる働き方への転換、すなわち、労働が流動化することは、不安定な働き方であると解釈される。こうした、労働者の保護に重きを置いた労働政策においては、労働の流動化をマジョリティの目標あるいは政策の目標と考えることは難しい。

しかしこの安定に関する考え方を転換すると、流動化することが必ずしも不安定な働き方になるわけではなくなる。それが、「フレキシキュリティ: Flexicurity」という考え方が先進諸国を中心に注目されるようになった最大の要因である。

「フレキシキュリティ」は、フレキシビリティとセキュリティが相反するものではなく、それどころか、先進諸国が直面しているグローバリゼーションのような新しい課題に対応するときには、お互いにサポートするという考え方を意味する (European Commission, 2006, p.77) <sup>3)</sup>。

フレキシキュリティの特徴について、欧州労働市場の専門家であるマッフルズは次のように解説する。

フレキシキュリティの定義の特徴の一つは、職業の安定と雇用の安定とを区別している点である。従来、職業の安定とは同一の雇用主の下で比較的長期間 (終身雇用)、同一の職に就いている状態であると理解されてきた。フレキシキュリティの概

念では、こういった考え方はライフコースにおける雇用の安定という考えに置き換えられている。つまり、労働者はそのキャリアを通して安定した雇用状態にあるが、それは必ずしも同一の職または同一の事業主の下での雇用ではない。このような移行的な労働市場の中では、労働者はより頻繁に同一または複数の異なる雇用主のもとで異なる職、機能、業務の間を移行しながら、労働市場における現在または将来のエンプロイヤビリティを維持する。従ってエンプロイヤビリティは、より多くの雇用を創出する、よりダイナミックな労働市場と、生涯教育政策を含む積極的労働市場政策によって保護される。(マッフルズ、2008、p.42)

ここでの指摘のポイントは、2つある。1つは安定の理解の仕方、もう1つはエンプロイヤビリティ：employability（雇われる能力）の保護のあり方である。

同一の職で同一の事業主の下の安定ではなく、ライフコースを通じての安定を考えると人々のニーズにもマッチするケースが多くなっている。人々のライフコースが多様化し、労働とそれ以外のニーズが個人によって大きく異なっている。マッフルズは、「教育の延長と労働市場の参加の遅延により、家族形成と労働参加の両方に直面する30歳から50歳の間の人々は激しい『人生におけるラッシュアワー』の中にある」と指摘する(マッフルズ、2008、p.44)。かれらは、多様なパターンで、自分が生まれた家族への介護と、自分が作った家族への育児を行いながら、エンプロイヤビリティを獲得・維持し働くことが求められる。

これに対応するために、公的部門の役割は、今ある職・雇用の保護ではなく、雇用を創出できる労働市場と、エンプロイヤビリティ獲得のための責任分担にシフトするようになってきた。

アウアーは保障の枠の変化を、時間軸に沿って説明している(図表1)。かつては、「仕事」という特定の行為が雇用の保障のもとで保護されることが求められていた。しかしそれは次第に、「雇用」という一段大きな枠組みへ変化した。つまり、ある会社の中で働くことが守られることが重要だと考えられるようになってきたのである。近年にはさらに進み、会社より一段大きな枠組みである、「労働市場」における保障を重視するという考え方に移行しつつある。

ここでいう、労働市場における保障とは、会社の枠を越えた、失業給付、社会扶助給付、職業紹介、職業訓練その他の労働市場と関係した社会的権利を指している。

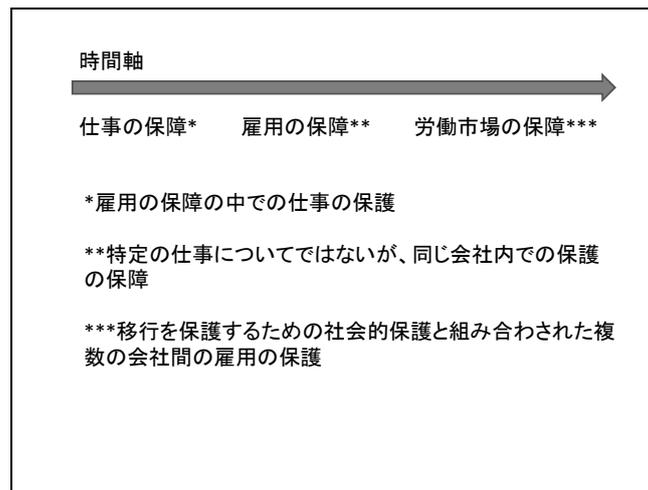
特に、エンプロイヤビリティについて考えてみると、労働市場あるいは公的部門の社会的支援が重要と考えられる。オーターやフェーンストラが指摘する、グローバル化・IT化の影響は、個人のエンプロイヤビリティとどう関係しているのだろうか。

国境を越えた活動が活発になると、国際的な分業が活発になる(図表2)。その結果、先進国の中程度の工程は途上国に移転される。こうした移転が行われると、先進国と途上国の両方で、労働への需要パターンが変化する。先進国においては、技能集約的な知的労働への需要が高まるが、途上国へ移転した中程度の工程に類する労働需要と、労働集約的な労働需要が低下することになる。さらに、技術の進歩によって、熟練に要する時間が短くなることによって、中程度より易しい仕事については一層労働需要が低下する(伊藤

2008)。

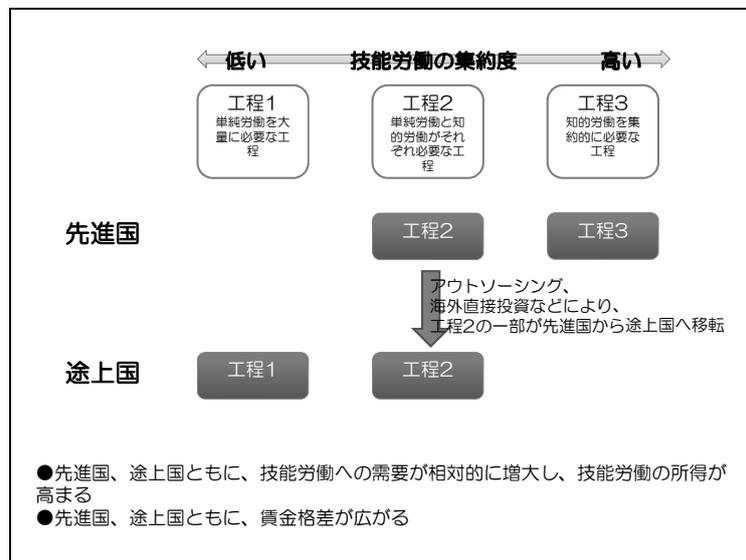
このことは、労働者の獲得したエンプロイビリティの変化をもたらす。特に大多数の人が就いていると考えられる中程度以下の工程については、グローバル化や IT 化は、既に獲得したエンプロイビリティが相対的に低下するリスク増大をもたらす。

図表 1 仕事の保障、雇用の保障、労働市場の保障



資料：アウアー、2007年、p.11

図表 2 グローバル化によって生じる技能労働の需要の変化



資料：伊藤、2008年、p.240

こうしたエンプロイビリティに影響を及ぼす構造的な変化に、一個人や一企業では、対応することが困難な場合がますます多くなるだろう。特に個人にとっては、どういった

能力開発の方向が正しいのか・雇用につながるのか判断し、それに向けて投資することはリスクが高い。阿部（2008、p.34）によれば、「スキルや能力を高めたとしても、それが後で本当に利用可能なかどうかについては、スキルや能力を高める以前の時点では不透明なことが多い。こうした不確実性が高い場合には、事前の投資（この文脈では個人がスキルや能力を高めること）が、適切な投資水準より過小になってしまう。」といったことが生じる。

この問題を回避する一つの方法として、職業紹介や職業訓練を中心とした積極的雇用政策をツールとする、すなわち、公もエンプロイヤビリティの確保において責任の一翼をになうことが考えられるだろう。

こうして考えてみると、今ある職・雇用の保護ではなく、雇用を創出できる労働市場と、エンプロイヤビリティ獲得のための責任分担を公的部門が担うことがスキームをとっているデンマークのようなフレキシキュリティモデルは今の時代に適合したものと評することが出来よう。

## 2. デンマークの積極的雇用政策とフレキシキュリティ

そこでフレキシキュリティを実践している、デンマークについて見ていくこととする。

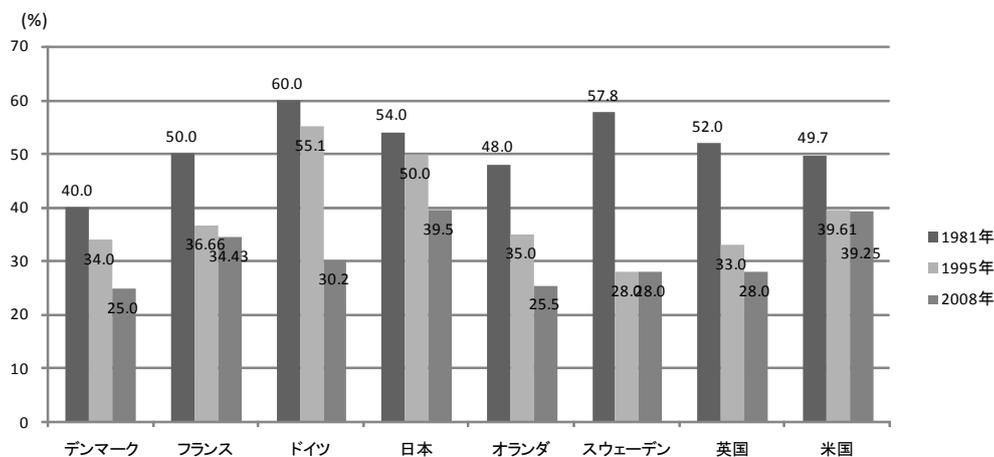
デンマークは、北欧に位置する、人口 550 万人の小国である。2005 年の国民負担率は、対 GDP 比 73.7% で、世界でも屈指の福祉国家である。

デンマーク経済は、1990 年代前半より着手された財政再建と労働市場改革に支えられ、概ね順調な成長を続けてきている。2001 年に内需過熱を沈静化するための財政措置と世界経済全体の減速を受けて 2002、2003 年と景気が低迷したが、2004 年以降、公共事業の前倒しと減免税措置により年率 2~3% 台の成長を実現しており、ここ数年では、低金利の下で不動産市場の活況、民間消費の拡大、堅調な輸出の伸びがみられる。しかしながら、好景気を享受していたデンマーク経済は近年の労働力逼迫を主要因として、2007 年の成長率は 0.7% にとどまる見込みであり、景気の山を超えたとの見方が強い（外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/denmark/data.html>）。

なお、現在のデンマークの法人税率は、25% であり、周辺諸国と比べた際には低い税率に分類される。この低い法人税率は、優れたビジネス環境の一つといえる（図表 3）。

ビジネス環境としてデンマークを見た場合、こうした低い法人税率のほか、北欧地域へのアクセスの良さ、高度に整備された IT インフラ、高い語学力などがあるが、忘れてならないのが、「柔軟な労働市場」である。

図表3 法人税率



資料：OECDstat

(1) 柔軟な労働市場：雇われ易く解雇され易い

デンマークの労働市場は非常に柔軟であることから、企業にとっては相対的に活動しやすい仕組みが出来ていると言われている。

デンマークの「柔軟な労働市場」とは、使用者にとっては「解雇しやすく雇いやすい」労働市場である。他方、労働者にとっては、「解雇されやすく雇われやすい」労働市場であると言える。

まず、解雇規制についてみてみよう（以下、Investment in Denmark より）。

図表4 解雇等に関する規制の強さ

		日本	日本	日本	デン	イギリ	アメリカ	フラン	ドイツ	オラン	ス
		1990年	1998年	2003年	マーク	ス	2003年	ス	2003年	ダ	ウェー
雇用全体	解雇(集団)	-	1.50	1.50	3.87	2.87	2.87	2.12	3.75	3.00	4.50
正規職員(Regular employment)	解雇(個人)	3.33	3.50	3.50	1.50	1.25	0.50	3.00	3.25	3.25	4.00
	瑕疵のない解雇(個人)への警告と退職金支払	1.81	1.81	1.81	1.90	1.09	0.00	1.90	1.28	1.90	1.57
	全体的な解雇に対する保護権の強さ	2.38	2.43	2.43	1.46	1.11	0.16	2.46	2.67	3.05	2.85
	解雇手続きの困難さ	2.00	2.00	2.00	1.00	1.00	0.00	2.50	3.50	4.00	3.00
非正規職員(Temporary employment)	有期雇用契約	0.50	0.50	0.50	2.25	0.25	0.00	4.00	1.75	0.75	1.75
	一般的な規制の強さ	1.81	1.62	1.25	1.37	0.37	0.25	3.62	1.75	1.18	1.62
	派遣業への参入規制	3.12	2.75	2.00	0.50	0.50	0.50	3.25	1.75	1.62	1.50

資料：OECDstat

デンマークでは、諸外国と比べて解雇等の規制が弱い（図表4）。法的な要件や協約を遵守していれば、雇用主はいつでも熟練労働者・非熟練労働者<sup>4</sup>を解雇することが出来る<sup>5</sup>。その解雇が正当である限り、雇用主は誰を解雇するかを自由に選択できるのだ。退職手当は最低12年間の勤務の後、初めて支払う義務が生じる。デンマークの雇用主は、大量解雇時を除き、組合と話し合う義務が無く、大量解雇時においても解雇する権利には影響がないとされる。これによって企業は、労働力の増減を個別の事業に合わせて調整することが出来る。

また、労働時間についての規制も柔軟で、労使の合意があれば夜勤や週末の勤務についての制限も適用されないし、24時間365日の操業も許可される。

このようにデンマークでは政府の雇用に関する規制は非常に小さく、具体的な労働条件等は、労使の話し合いによって行われる。デンマークにおける労働組合の組織率は、近年低下傾向にあるものの、70%程度と大変高い。こうした組織率の高い労働組合と、使用者組合が、話し合いによって合意を行うというのが基本的なスキームであった。かつては労働組合LO（the Danish Confederation of Trade Unions）と使用者組合DA（the Danish Employers Federation）等の中央集権的なアクター間で賃金交渉が行われてきたが、今やこうしたスキームに乗っ取っているのは一部に過ぎなくなった。新しい仕組みでは賃金に関連しない事柄（年金、労働時間、休暇）のみを中央集権的に決定し、賃金に関することはより下部の団体、企業、個人のレベルで交渉するようになっている。その結果、賃金交渉は個人が雇い主と交渉するケースが多く、全体の契約の60%において最低賃金が記載されるだけでそれ以上は交渉マターというものに変質した（Westergaard-Nielsen、2008、pp.40-41）。

企業にとってのデンマークの魅力は、社会保険料負担にもある。雇用主は、ATP（デンマーク労働市場付加年金）に対して260EUR、労働災害保険の維持等で400EURを負担することになり、これは、通常賃金の1~2%ほどである（図表5）。先ほど見たように、デンマークにおいては法人税も低く、企業の負担は小さい。デンマークの社会保障システムは非常に充実しているが、それは、主に働いている人・個人の負担する税金と社会保険料によってまかなわれている。この点は周辺の福祉国家とは大きく異なる点で、この結果、総労働費が低く抑えられることに成功している（Invest in Denmark）（図表6）。

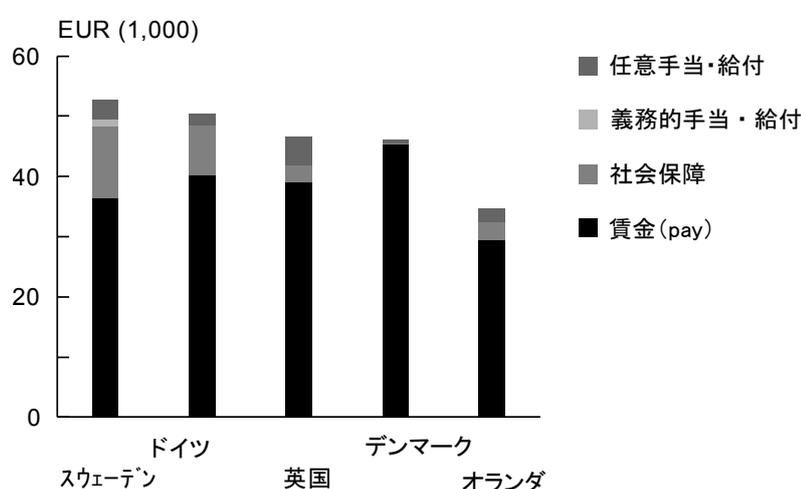
こうした、解雇や労働時間に関する規制の弱さ、企業の社会保険料や税金負担の相対的小さは、企業の活動を促進させることにつながり、結果としてデンマークにおける雇用創出の可能性を高めると考えられている。

図表5 税金と社会保険料負担の計算例（デンマークの平均的な自治体在住の独身）

年収 (EUR)	税金 (EUR)	被雇用者の社会 保 険 料 負 担 (EUR)	被雇用者の税金 と社会保険料負 担 (EUR)	被雇用者の給料 に占める税金と 社会保険料負担 (%)	雇用者の支払い 給料に占める社 会保険負担 (%)
50,000	16,700	4,000	20,700	41.4	1-2
75,000	30,500	6,000	36,500	48.7	1-2
100,000	44,200	8,000	52,200	52.2	1-2
125,000	57,900	10,000	67,900	54.3	1-2

資料 : Investment in Denmark

図表6 総労働費用



原資料 : Mercer HR 2005

資料 : Investment in Denmark

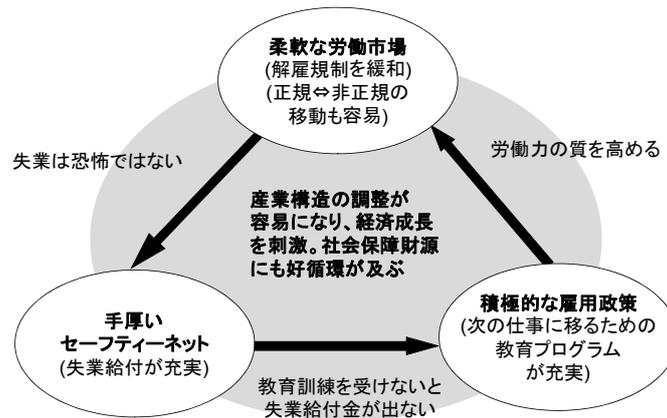
## (2) 手厚い社会保障と積極的雇用政策

こうした柔軟な労働市場は、個人にとっては、解雇・失業のリスクが非常に高いものとなる。これを支えているのが、手厚い社会保障（セーフティネット）と、積極的雇用政策である。

手厚い社会保障と、積極的雇用政策に、柔軟な労働市場を加えた3つはデンマークのゴールデントライアングル（フレキシキュリティモデル）と呼ばれるものである。（図表7）

デンマークでは、失業した場合のセーフティネットとして、2つの入り口がある。1つは、任意加入の失業保険による失業給付であり、もう1つは失業保険に未加入の人のための生活扶助給付である。いずれの場合も、定められた金額の給付を受けるだけでなく、就労促進措置（アクティベーション）が条件として付されることになっている。

図表7 デンマークのフレキシキュリティモデル（ゴールデントライアングル）



原資料： EU Commission、2006年、p.79 Figure 16を参考に『週刊東洋経済』作成。

資料：『週刊東洋経済』2008/10/25（6170）号、p.50を転記

この就労促進措置に代表される、職業訓練や職業紹介業務等が「積極的雇用政策」と呼ばれるものである。この積極的雇用政策と失業手当に代表される消極的雇用政策によって人々が労働市場に再び戻っていくというスキームである。積極的労働市場政策とは、単に失業者に職業斡旋サービスを提供するだけでなく、職業訓練や教育を福祉と連携させ、人々と就労の促進を図る社会政策であると考えることができる（嶋内、2008、p.81）。つまり、雇用政策が福祉政策を含んだものになっている。

積極的雇用政策（アクティベーション）には次のようなプログラムが含まれている（嶋内、2008、p.89）

- ・ カウンセリング、ガイダンス：プログラムの開始の前提として失業者プログラムの情報提供やガイダンスを行う。行動計画の契約を行う。
- ・ 職業訓練（補助金付雇用）：民間企業または公共セクターにおいて、雇用主に賃金補助を支給することでクライアントに一時雇用を提供する。参加者は労使協定で決定された賃金が支給されるが、上限を越えて支払われてはならない。主に失業保険加入のクライアントに利用されている。
- ・ 個別的な職業訓練：民間企業・ボランティア組織・公共セクターにおいて、雇用主に賃金補助を支給することで雇用を提供する。通常の労働市場で職を見つけることが困難な失業者向けのプログラムであり、雇用の内容は通常の賃金労働とは異なり、「付加的な（additional）」労働である。参加者に支払われる賃金は、公的扶助に若干の補助が加わる程度と低く、雇用主への賃金補助額はより多くなる。主に失業保険に未加入のクライアントによって利用されている。
- ・ 教育：高校や成人学校での継続教育。移民・難民のためのデンマーク語の教育。
- ・ ボランティア：アクティベーションのなかでは非常に控えめな役割しか果たしていない。芸術、環境保護、福祉、スポーツなどのボランティア組織やアソシエーションの中での活動。

### (3) 雇用政策の利用

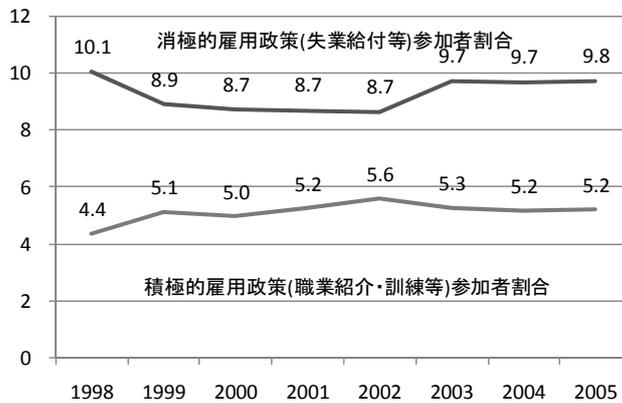
では実際に、どのぐらいの人々に雇用対策が行われているのか、見てみよう。

雇用対策に参加した人の割合（2005年）を見ると、消極的雇用政策は全体の9.8%、積極的雇用政策は5.2%に達している。このように、デンマークでは、10人に1人が雇用政策を利用している。（図表8）

その結果、デンマークにおける雇用対策費は非常に大きなものとなっている。

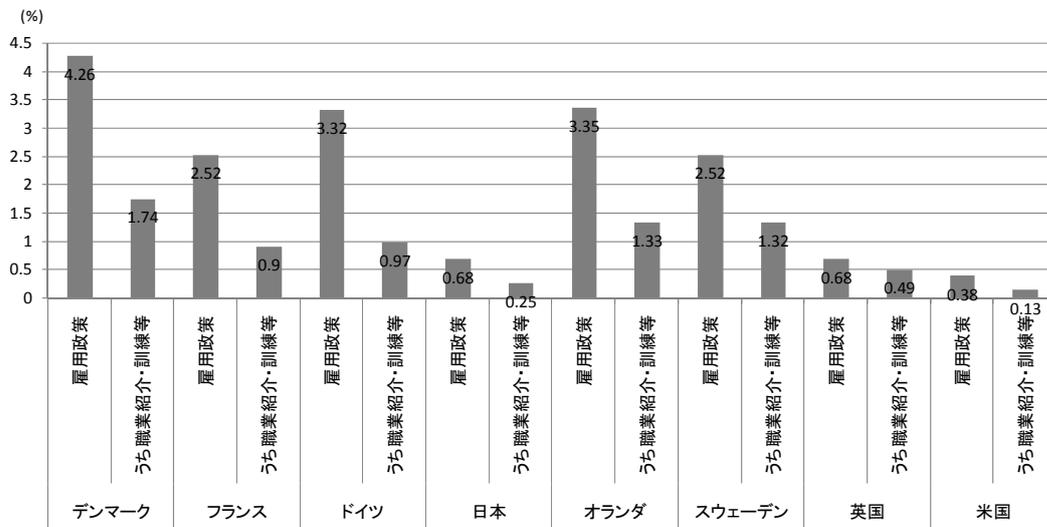
デンマークの雇用対策費（失業給付、訓練も含む）は、2005年現在で対GDPの4.26%であり、諸外国と比べて非常に高い水準にある。雇用対策費は、大きく分けると消極的雇用政策の失業給付等と積極的雇用政策の職業紹介や職業訓練に分けることができる。積極的な政策に対して資金を投入している点も、諸外国と際違った違いである。これは2005年現在で対GDPの1.74%に達している（図表9）。

図表8 雇用政策参加者対労働人口割合：デンマーク（%）



資料：OECDstat

図表9 雇用対策費の対GDP比：各国、2005年



資料：OECDstat

### 3. デンマークの働き方

デンマークの労働市場・雇用形態の特徴として、高い労働移動と低い失業率があげられる。まず、デンマークの雇用の特徴である、高い労働移動について見てみよう。

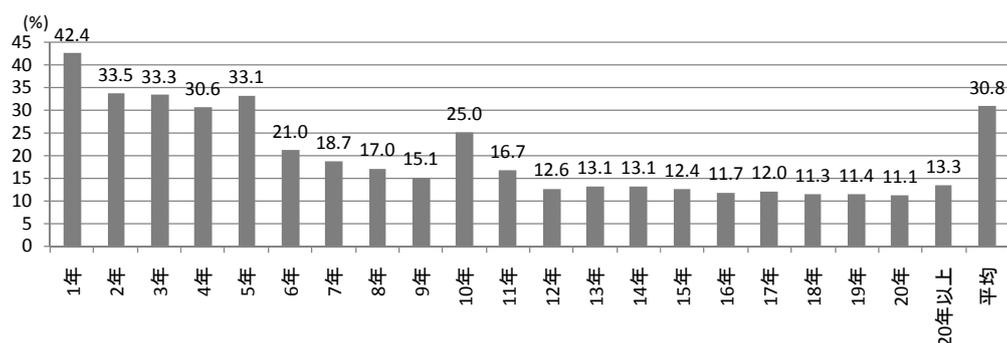
デンマークの、勤続年数別の労働移動率を IDA というパネル調査の結果から見ると（図表 10）、勤続年数 1 年の人のうち 42.4%が労働移動を行っている。勤続年数 5 年までは 30%以上の移動率で推移する。勤続年数が長くなるに従って、労働移動率は低くなるが、全体の平均は 30.8%という結果である。

続いて平均勤続年数を見ると（図表 11）、デンマークの勤続年数は諸外国よりも低い値を示している。しかもデンマークでは 1995 年と 2007 年の間に勤続年数は減少傾向にある一方で、他の国においては全体として上昇傾向にある。

このようにデンマークでは、労働移動・転職が頻繁で、勤続年数が短い。その背景として、前述したように弱い雇用規制によって、企業の解雇が容易に行われやすいことがあげられるだろう。

こうした高い労働移動の社会において失業率はどうなっているのだろうか。

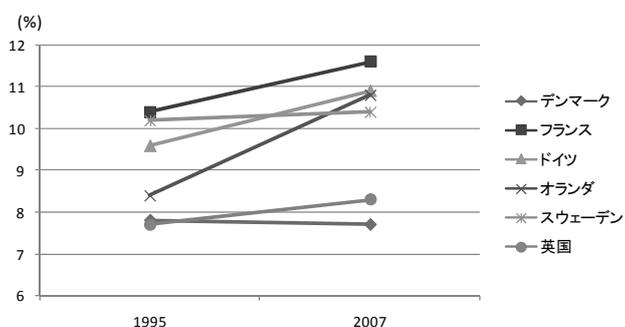
図表 10 勤続年数別労働移動率：デンマーク (%)



原資料：IDA：Integrated Database for Labour Market Research

資料：Bassanini, A. et.al., 2005 年

図表 11 平均勤続年数：総人口 (年)



資料：OECDstat

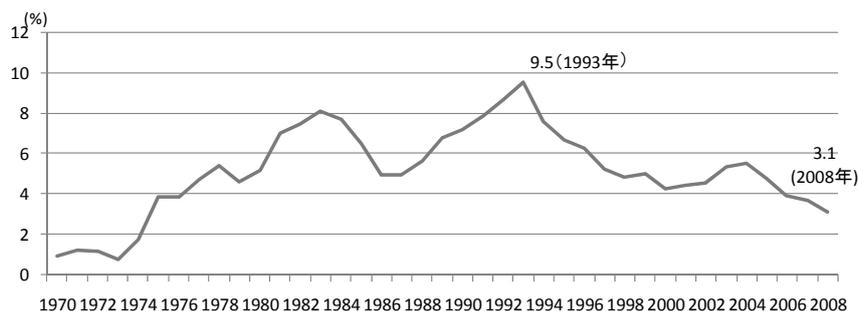
2008年現在のデンマークの失業率は3.1%と非常に低いものであった(図表12)。デンマークでは、かつて高い失業率に悩まされており、1993年には失業率が9.5%にまで達している。しかし、1994年失業保険制度の改革(受給期間の短縮、就労促進施策の推進)が行われるようになると(図表13)、失業率は低下し始める。デンマークでは長期失業者は少ないことも特徴で、特に若者の場合、6ヶ月以上失業していると就労促進措置(アクティベーション)を受けなければならないため、結果として若者の長期失業が存在しない。なお、失業給付は4年を上限に受けることができるが、1年はアクティベーションを受けることが義務となっている。アクティベーションを受けているときは、失業というカテゴリーからは外れることになる。

つまり、失業して職が無くとも、一定期間がたつと必ずアクティベーションを受けることになるから自ずと長期失業は減少することになる。

もちろん、アクティベーション後に労働市場へシフトする人もいるのであって、その結果、労働参加率が上昇傾向にある(図表14)。EU諸国で労働参加率を比較するとデンマークは非常に高い割合となっている。

なお、失業率の低下については、アクティベーションの効果なのか、経済の好調にあるのか、意見の分かれるところである点を付記しておく。

図表12 失業率の推移：デンマーク (%)



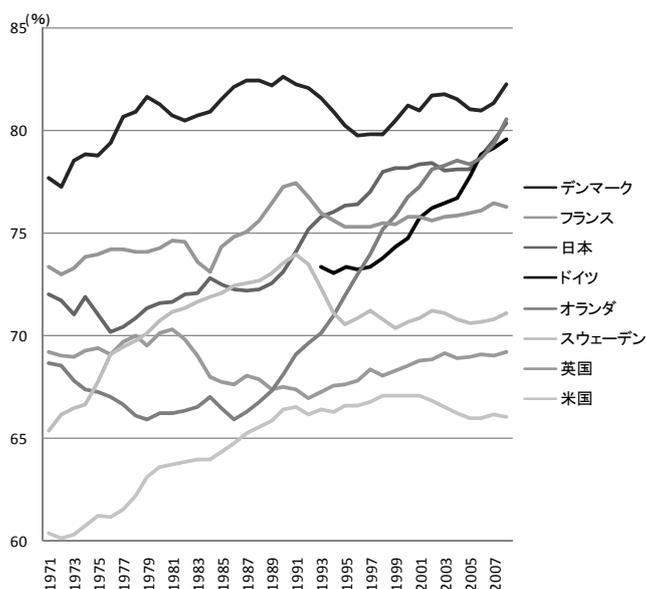
資料：OECDstat

図表13 デンマークの積極的労働政策(1994-1999年)

年	出来事	内容
1994	労働市場改革	・「個別行動計画」策定 対象：失業期間が3ヶ月以上で60歳未満 ・失業給付期間が最長7年に制限される。 前半4年間は12ヶ月間の職業訓練・教育を受ける権利と義務がある。後半3年間は職業訓練・教育に参加しなければならない。 ・25歳以上の公的扶助受給者は受給から1年後に職業訓練・教育への参加が義務化される。
	休暇事業	・教育休暇 ・育児休暇 ・有給休暇
1996	失業給付期間の短縮	給付期間が7年から5年に短縮される。
	特別若年戦略	対象：失業者で25歳未満の失業保険加入者 ・失業給付が最大で6ヶ月間に短縮される。 ・教育・技能の低い者は、6ヶ月経過後に18ヶ月の訓練・教育に参加しなければならない。
1997	職歴要求の拡大	失業手当受給に必要な職歴が、最近3年間で26週から56週になる。
1998	積極的社会政策法	原則的にすべての公的扶助受給者は受給の3ヶ月後からアクティベーションの参加が義務化される。
1999	失業給付期間の短縮	失業給付期間が4年に短縮される。

資料：嶋内、2008年

図表 1 4 労働参加率の推移：各国 (%)



資料：OECDstat

このように、柔軟な労働市場を持ちながらも、低い失業率と高い労働参加率を同時達成することが出来たデンマークの職について、職の質、勤続年数、セキュリティの3側面からランキングした結果が図表 1 5 である。職の質（賃金が高い、訓練が受けられるなど）とセキュリティについては非常に高い水準にあった。一方で勤続年数については短い。

図表 1 5 職の質、勤続年数、セキュリティの順位

	職の質	勤続年数	セキュリティ
ノルウェー	n.a.	4	1
デンマーク	1	3	2
アイルランド	8	10	3
オランダ	3	5	4
フィンランド	2	8	5
ベルギー	6	14	6
オーストリア	5	9	7
イタリア	10	15	8
ドイツ	4	6	9
スウェーデン	n.a.	12	10
フランス	n.a.	11	11
イギリス	7	2	12
ギリシア	12	17	13
アメリカ	n.a.	1	14
ポルトガル	11	16	15
スペイン	9	6	16
日本	n.a.	13	17

資料：Auer、2005年

注：「職の質」は国の中で良い仕事のシェアによって決定される。良い仕事とは、賃金、セキュリティ、訓練アクセス、キャリア展望によって定義されている。「勤続年数」は2003年の平均勤続年数である。「セキュリティ」は、人々が持っている仕事について心配であったり危険であると評することに関する複合的な指標である。

## 4. 雇用についての人々の意識

ここまで見てきたように、デンマークにおいては、働く人は雇用規制によって守られているのではなく、その代わりに手厚い社会保障や職業訓練等を受けるというスキームがある。これによって、短い勤続年数であっても、高い質と高いセキュリティが得られることを確認した。

では、こうした独特のスキームのデンマークで働いている人はどのような意識を持っているだろうか。ここでは、1.労働移動・転職に対する考え方、2.労働移動の見通し、3.仕事などについての満足度について見ていこう。

まず、働いている人に対して、今後5年間で仕事が変わると思うか、変わるとしたときの理由について尋ねた結果が図表16である。諸外国においては、仕事が変わると考えている人が少ないが、デンマークでは70%が、5年のうちに仕事が変わると考えている。5年以内の労働移動を想定できる人が多い。また仕事が変わる理由としては、「良い仕事を見つけるため」「転職が好きだから」を回答する人が相対的に多く、仕事が変わることに対して、前向きな考え方を持っていることが伺える。

図表16 今後5年間で仕事が変わる理由

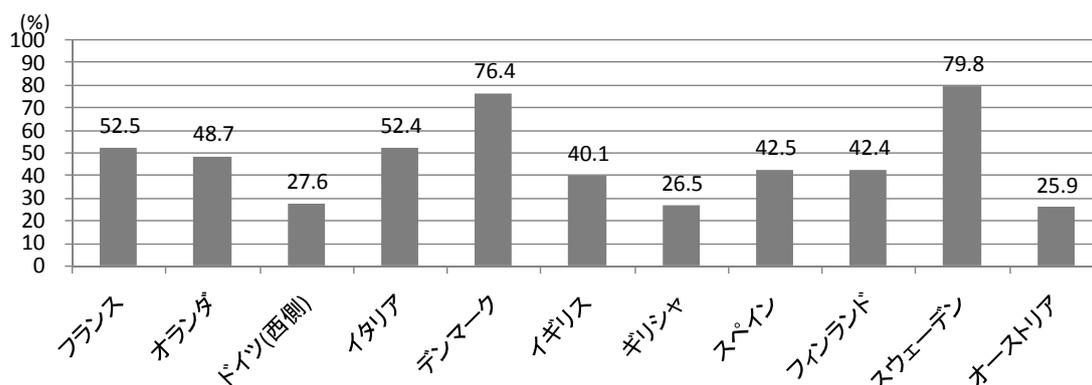
	今後5年のうちに仕事が変わると思わない	任期満了のため	余剰解雇のため	仕事が好きでないため	良い仕事を見つけるため	転職が好きだから	遠くへ移転するから	その他	わからない
フランス	45.0	4.5	6.5	3.3	23.3	9.4	6.7	10.2	6.5
オランダ	42.9	4.1	4.6	12.2	25.3	12.7	4.2	12.9	1.5
ドイツ(西側)	58.7	5.8	8.4	3.8	13.4	6.6	3.2	7.0	4.0
デンマーク	28.3	10.6	4.9	8.7	34.2	27.2	9.1	8.4	3.6
英国	37.1	5.1	5.8	4.9	27.5	7.7	7.7	10.7	4.7
スウェーデン	40.1	7.9	5.7	7.2	34.9	22.1	8.1	5.0	1.0

資料：Eurobarometer 2005年特別調査

続いて、「数年に一度転職することは良い」という考え方に対して4件法（「賛成」「どちらかと言えば賛成」「どちらかと言えば反対」「反対」）で尋ねたアンケート調査の結果が、図表17である<sup>6</sup>。これを見ると、デンマークはスウェーデンと並びこの考え方に対して同意している割合が高い（76.4%が「賛成」・「どちらかと言えば賛成」）。

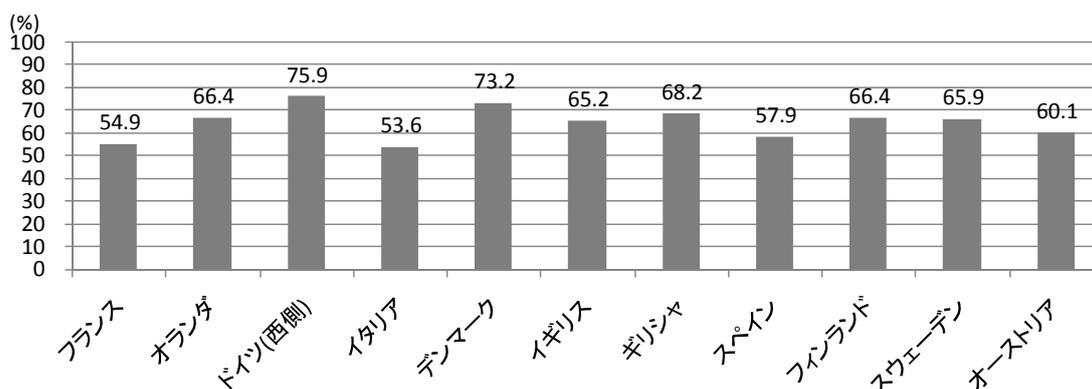
また職業訓練についての、「今の時代、職業訓練や新しい技術を学ぶことが雇用のために必要だ」という考え方に対して、4件法（「賛成」「どちらかと言えば賛成」「どちらかと言えば反対」「反対」）で尋ねたアンケート調査の結果が図表18である。この問いに賛成だった割合が高いのは、西側のドイツ（75.9%）やデンマーク（73.2%）で、エンプロイアビリティに関して高い意識を持っていると評することが出来よう。

図表 1 7 「数年に一度転職することは良い」に賛成・どちらかと言えば賛成の割合



資料：Eurobarometer 2005 年特別調査

図表 1 8 「今の時代、職業訓練や新しい技術を学ぶことが雇用のために必要だ」に賛成の割合



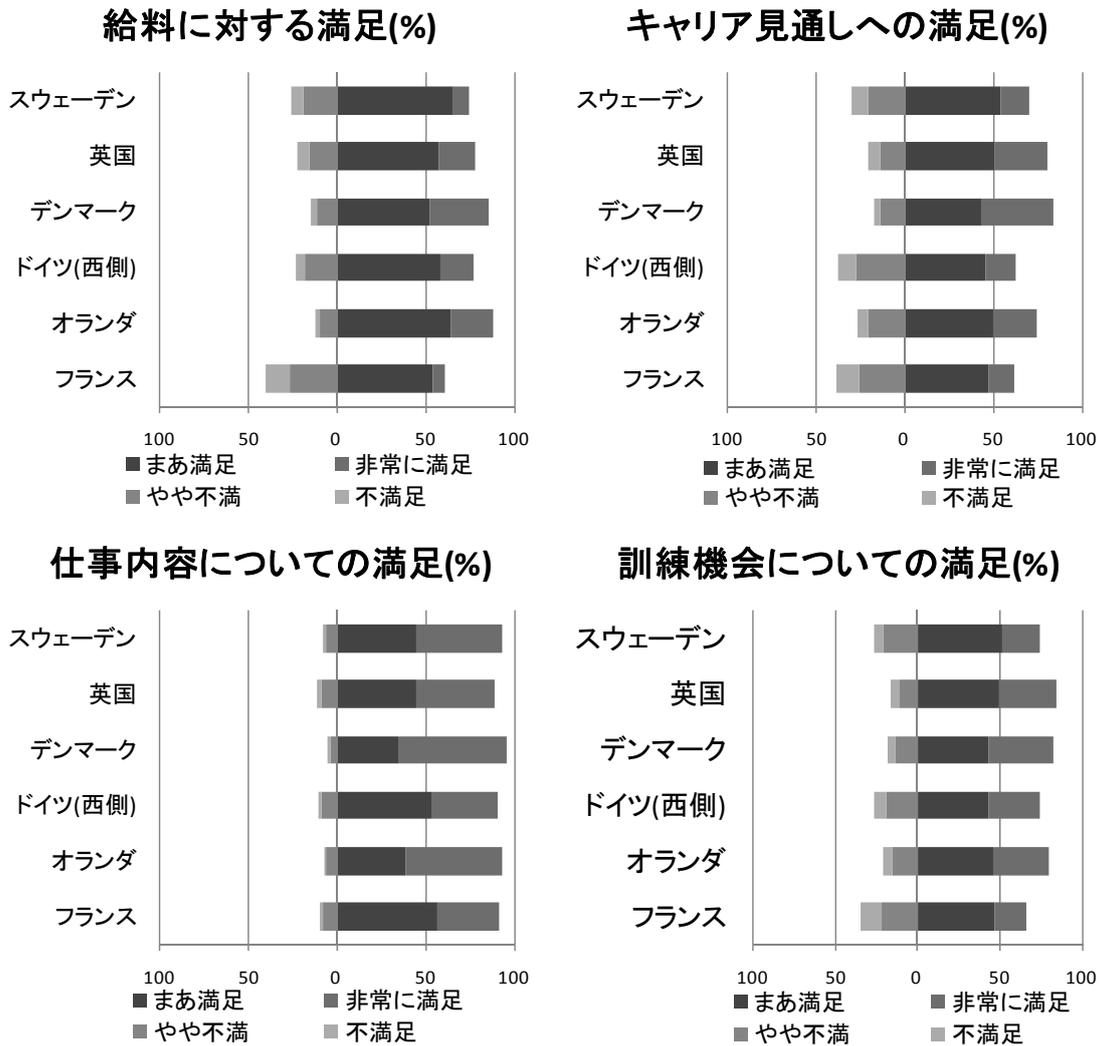
資料：Eurobarometer 2005 年特別調査

次は満足度についてである(図表 1 9)。働いている人に対して、「給料」「キャリア見通し」「仕事内容」「訓練機会」についての満足度を、4 件法(「とても満足」「まあ満足」「まあ不満」「不満」)で評価してもらったところ、デンマークはすべての項目でトップクラスの高い満足度という結果となっている。さらに不満を抱いている人が非常に少ない。

ここまで見てきたように、デンマークの人々は、他の国と比べて、仕事を変えることに対して前向きな意見を持っているし、自分の労働移動を実際にイメージできる人が多い。職業訓練の必要性の感度も高い。なにより、働く上での満足度がおしなべて高い。

このように、デンマークの人々は、独特な雇用スキームの下で、満足度の高い職を得ることに成功してきたと言える。

図表 19 給料、将来の見通し、仕事内容、訓練機会に対する満足度



資料：Eurobarometer 2005 年特別調査

## 5. 雇用政策と福祉政策の統合と問題

しかしながら、デンマークの雇用にも課題が無いということではない。

ここでは、デンマークにおいて雇用政策が福祉政策を包括したことによる課題について指摘しておきたい。

失業者を、雇用保険加入者と雇用保険未加入者に分けて見ると、雇用保険加入者の失業は減少しているのに対し、雇用保険未加入者の失業は、あまり減少していない(図表 20)。

このことは、アクティベーションの効果の違いを表していると考えられる。アクティベーションは、失業保険加入者に対して効果はあるが、生活扶助請求者(雇用保険未加入者)に対しては無いと言われている。雇用保険未加入者にアクティベーションの効果が現れない背景には、彼らがしばしば失業以外の問題(社会的で個人的な問題、例えば、アルコール

依存などを含む)を抱えている場合があることが指摘されている(嶋内、2008、p.95)。

現在のデンマークでは、社会福祉政策と雇用政策が密接に連携して行われるようになってきている。より正確に述べるならば、現在では、両者は統合され、生活扶助政策は雇用政策の一部に位置づけられ、行われている。生活扶助に陥った人も含めて、なるべく多くの人を労働市場へ取り込むように設計されているといえる。つまり、デンマークにおける積極的雇用政策は、同時に、社会福祉政策・生活扶助対策としての側面も有している。

デンマークにおいては、“A new chance for everyone”という社会的弱者等を包摂する社会統合プランが行われ、アクティベーションはその手段としても位置づけられている(Ministry of Refugee, 2005)。アクティベーションの社会的包摂・統合の効果は高く、アクティベーションに参加した多くの者が、自身の生活状態や自尊心の向上を参加期間中に感じているとされる(嶋内、2008、p.94)。

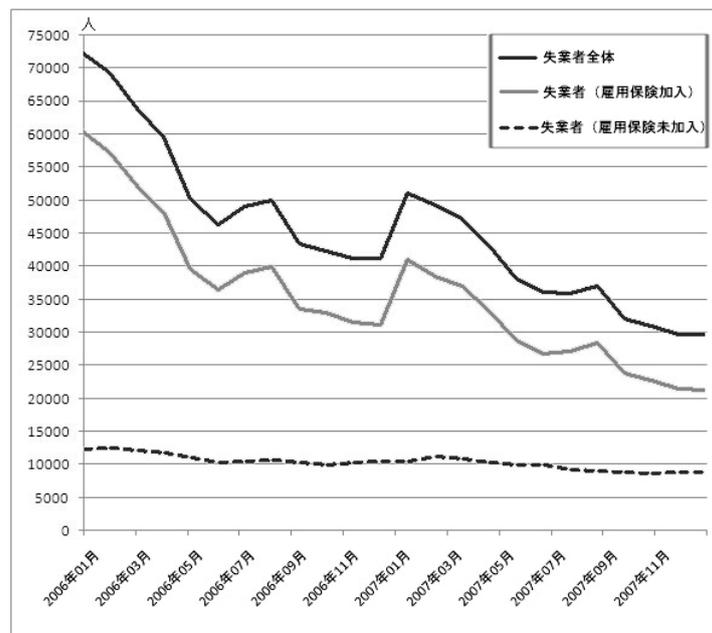
このように一部の人たちにとってのアクティベーションは、社会的包摂・統合としては機能している。しかしアクティベーションのもともとの機能は、労働市場へ戻るためのトランポリンである。しかし、トランポリンという機能は効かず、他の機能(社会的包摂・統合)を目的としてしまう対象者が一定数存在するのが現実だ。

このことからもたらされる、利用者ニーズとサービスの不一致などによる、非効率、不利益が指摘されるようになってきている。

こうした点は、デンマークの雇用政策の効果の観点、それから社会福祉政策全般の問題意識から早急に改善すべき課題だ。

とはいえこれらの問題は、デンマーク労働市場および雇用政策そのものを否定するに値するものではないように思われる。

図表20 雇用保険加入者別失業数：デンマーク



資料：デンマーク労働局 HP

## 6. おわりに

デンマークでは、労働市場におけるフレキシキュリティをはじめ、企業が事業活動しやすい環境が徹底して整備されている。法人税や社会保険等の負担の軽さ、そしてなにより、解雇コストの低さに代表される柔軟な労働市場は企業にとっては大変な魅力であろう。また、労働供給の質的向上を意図したアクティベーション政策は、労働需要の質的变化に迅速に対応する方策として高く評価されている。これらのビジネス環境は、EU 域内におけるデンマークの優位性につながるものだ。

その代わりに、個人への税・社会保障負担が非常に大きい点を忘れてはならない。個人による税と社会保障負担は、所得の 5 割程度を占めており、付加価値税も 25% と高い。つまり、デンマークにおける充実した社会保障給付は、個人への重い負担によって可能となっているのである。こうした個人への重い負担と手厚い給付は、国民総背番号制（Central Person Registry : CPR）によって、政府が個人活動を捕捉できることを前提としたうえで有効に機能するスキームであるといえる。

社会保険や訓練などの社会保障給付のあり方、国民負担の程度、及び企業、個人の負担割合は、国家・政府の役割・機能に関わる根幹的な事柄だ。デンマークモデルを見るときには、わが国のあり方との根本的な違いを踏まえなければならない。雇用制度設計に関する議論は、働き方やエンプロイビリティの確保の仕方についてのみで完結するものではなく、政府のあり方全体の議論と深く関わっている。

このように考えると、デンマークモデルをわが国において即座に導入するには様々なバリアがあるかもしれない。しかし、前節までにみたように柔軟な労働市場、手厚いセーフティネット、積極的な雇用政策に特徴づけられるデンマークのフレキシキュリティモデルにも、政府の役割を含めた新しい社会設計としての雇用制度のあり方を考える上で参考とすべき点は多いと思われる。

### 【注】

- 1 欧州の移動年については、日本語では JIL のサイトで紹介がある ([http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2006\\_2/eu\\_02.htm](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2006_2/eu_02.htm))。
- 2 Eurobarometer の 2005 年特別調査。EB64.1 (European Foundation For the Improvement of Living and Working Conditions, 2006)。
- 3 もともとは、1999 年のオランダにおける労働法改革の「Flexibility and Security Act」が語源である。
- 4 ここでいう熟練労働者・非熟練労働者とは、Investment in Denmark の邦訳によるものである。なお英訳は skilled worker と unskilled worker。
- 5 解雇通知の期間は、職種と勤続年数によって異なる。建設作業従事者は、雇用 10 年以上でも解雇通知は 5 日前で良い。工業労働・運転従事者は雇用 5 年までは 1 ヶ月程度、雇用 10 年までは 2 ヶ月、雇用 10 年以降は 3 ヶ月の通知期間が必要である。ホワイトカラーは、雇用期間半年までは 1 ヶ月、雇用期間 5 年までは 3 ヶ月、雇用 10 年までは 4 ヶ月、雇用 10 年以降は 6 ヶ月の

通知期間が必要である (Kvist, J. et.al., 2008, p.230)

- 6 Eurobarometer の 2005 年特別調査より。「数年に一度転職することは良い」に対する意見と、「今の時代、職業訓練や新しい技術を学ぶことが雇用のために必要だ」の問いは、働いている人だけではなく、働いていない人も回答者に含まれている。

#### 【参考文献】

- 阿部正浩、2008 年、「非正規社員の構造変化とその政策対応」、『就職氷河期世代のきわどさ』、NIRA 研究報告書。
- 伊藤元重、2008 年、「グローバル経済と格差問題」、伊藤元重編『リーディングス 格差を考える』、日本経済新聞出版社。
- デイビッド・オーター、2007 年、「先進国で広がる所得格差」、『日本経済新聞』、2007 年 8 月 20 日朝刊「経済教室」。
- 外務省 HP、「各国・地域情勢：デンマーク王国」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/denmark/data.html>。
- 坂井澄雄、2007 年、「フレキシキュリティー：デンマークの積極的労働市場政策」、『ビジネスレーバートレンド』、2007 年 7 月号。
- 嶋内健、2008 年、「デンマークにおけるアクティベーション政策の現状と課題」、『立命館産業社会論集』、第 44 巻第 2 号。
- 日本労働研究機構欧州事務所、2003 年、「デンマークの労働事情とデンマークモデル」、特別レポート vol.7。
- 松淵厚樹、「デンマークのフレキシキュリティーと我が国の雇用保護緩和の議論」、2007 年 3 月 9 日掲載、<http://www.jil.go.jp/column/bn/colum072.htm>。
- ルード・マッフルズ、2008 年、「欧州における雇用および勤務時間の多様化」、第 12 回日・EU シンポジウムバックグラウンドペーパー。
- ピーター・アウアー、2007 年、「ヨーロッパの雇用多様化とフレキシキュリティー」、ILO 早稲田大学共同国際シンポジウムレジュメ。
- Andersen, T. M. and Svaarer, Michael, “Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark,” *CESifo Economic Studies*, 2007 53(3), pp.389-429 (CESifo Economic Studies Advance Access originally published online on November 15, 2007) .
- Auer, P., *Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalised world*, Employment Strategy Papers, International Labour Office (ILO), 2005.
- Bassanini, A. et.al, *Workplace Training in Europe*, IZA DP No.1640, 2005.
- EU Commission, *Employment in Europe 2006*, 2006.
- European Foundation For the Improvement of Living and Working Conditions, *Mobility in Europe: Analysis of the 2005 Eurobarometer Survey on Geographical and Labour Market Mobility*, 2006
- Feenstra, Robert, *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton University Press, 2003.

Investment in Denmark, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, “Facts”.  
(<http://www.investindk.com/db/filarkiv/1017/FactLabour.pdf>)

Kvist, J. et.al., “Making All Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies,” in Eichhorst, W., et.als(eds.), *Bringing the Jobless into Work?: Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin: Springer, 2008.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *A new chance for everyone: the Danish Government’s integration plan*, 2005.

Westergaard-Nielsen, N. et.al., *Low-Wage Work in Denmark*, New York: Russel Sage Foundation, 2008.

資料

## 再録

NIRA 対談シリーズ  
2009.3

ゲスト

**山田 久氏**  
日本総合研究所主任研究員

聞き手

**柳川 範之**  
総合研究開発機構  
東京大学大学院経済学研究科准教授

No.47

# 雇用危機と 制度再設計の視点

## 危機の背景—道半ばだった「構造改革」

**柳川** 本日は、今回の雇用危機をどう捉えるか、そしてどのように日本の雇用制度を改革していくべきか、について、雇用問題の専門家でいらっしゃる日本総研の山田さんにお聞きしようと思います。まず、今回の雇用危機についてどのようにご覧になっていますか。

**山田** 生産活動が急低下し、10～12月期にはGDPが史上最悪の数字を記録し、製造業部門の現場で雇用が過剰になりました。この10年ぐらいの間に非正規雇用者が増えていたのですが、契約上は非正規雇用者の雇い止めをしても原則問題ではないことから、企業が一斉に調整を実施し、雇用危機が一気に噴出しました。この問題を、経済の非常に大きいあくまで「循環」の波として捉えるのか、底流にある「構造」的な問題の延長線上で起こっていると捉えるのか、ということが最初の問題設定として重要だと思います。

私は、これは構造的な問題が出て来たので

はないかと考えています。そしてその背景には二つの問題があると思います。一つは産業構造の問題、もう一つは労働市場全体の構造問題です。

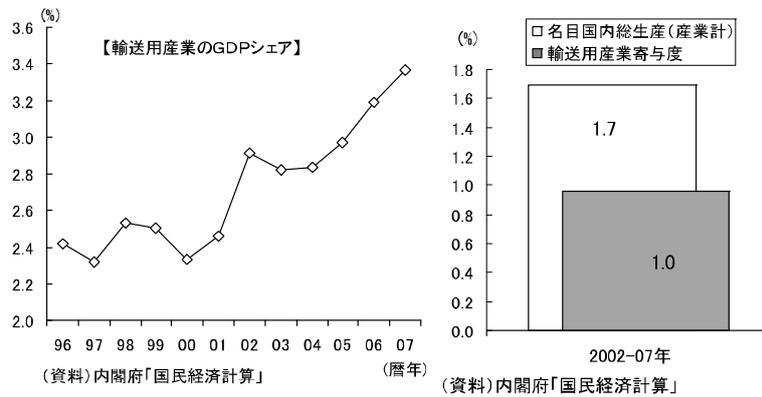
まず、産業構造の問題から考えてみましょう。今回、何故こういう形で調整が起こったかということ、直接的には世界的に経済が収縮したからです。しかし危機発生当初、日本では大規模なバブルは発生しておらず、金融システムも健全な状況だったので、「対岸の火事」のような見方が多かったわけです。しかし、蓋を開けると状況は急速に厳しくなってきました。それは日本経済が輸出に、特に自動車の輸出に大きく依存していたことが裏目に出てきたのです。これは旧来から日本が最も強い分野ですが、そこへの依存が進んでいた。

例えば、輸送用機械産業のGDPにおけるシェアは、この10年間、とりわけ2002年からの景気回復局面から大きく上昇しています(図1)。その中で、2002年から2007年までの6年間で、産業部門の付加価値は1.7%

増えていますが、半分以上の1%が輸送用機械産業によって増えています。さらに、中間投入を見ても、ほかの産業から自動車産業に部品やサービスを売っていることがわかります(図2)。逆に言うと、鉄鋼・化学・一般

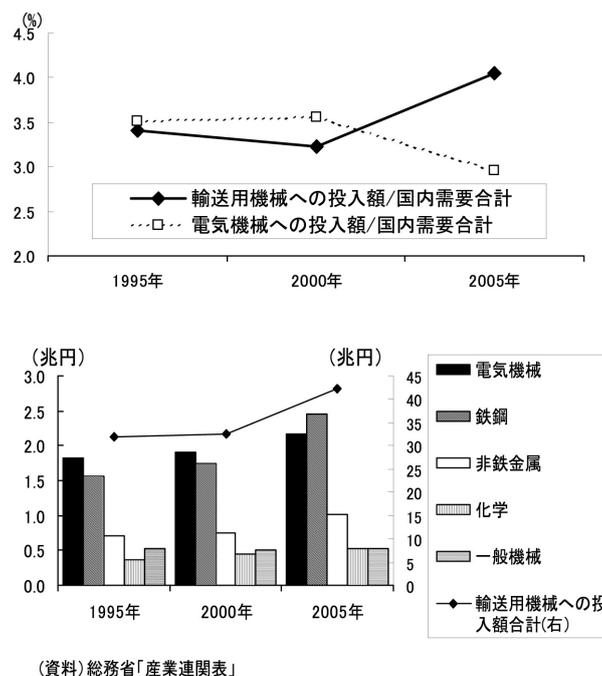
機械・電気機械分野が、自動車産業に依存する割合が高まっていたのです。今回の経済危機ではまさにその自動車の売り上げが、アメリカを筆頭として、BRICsでも落ちています。極度に自動車産業に依存した体質だった

図1 日本経済の輸送用産業依存の強まり



出所：山田久『雇用危機のマグニチュードと対応策の在り方』JRI News Researse ビジネス環境レポート No.2008-7 p.2 図4を転載

図2 他産業の輸送用産業依存の強まり



出所：前掲資料 図5を転載

日本には、影響が増幅されて伝わりました。

やや乱暴な言い方になりますが日本経済はモノカルチャー的になっていて、その産業構造の弱みが今回現われたのです。自動車産業は日本の強みで、これからも一定程度その強みは維持できるでしょう。しかし、中国を初めアジアが急速に工業化する中で、相対的にはウェイトが下がらざるを得ません。

そうすると、産業のサービス化、知識集約化を進め、より多様なサービスやソフトにシフトした産業構造に転換していくことが必要になると思います。それはまさに近年の構造改革の要素の一つでしたが、この点の改革は十分ではなかった。

**柳川** 日本は、バブル崩壊後、自動車産業、輸出産業を中心になんとか経済を立て直した。また雇用では、非正規雇用者の活用によって経済を回復してきたと言えます。この二つの要因が、まさにこの時期に来て大きなダメージを受けたわけですね。バブル崩壊後に日本経済を建て直してきたのは構造改革だと言われていますが、本当の意味で構造改革が進んだかということ、そうではなかった。今回のショックを受けて、その点が明らかになったのでしょうか。

日本では、「対岸の火事だったものがいつのまにかこちら側にも燃え広がり、いい迷惑だ。日本には本来の問題がなかったのに、国外で大きなショックが起きたからたまたま被害を受けているが、原因は日本にはない。」という雰囲気があります。それは言い換えると、一次的なショックを乗り切るための施策をとればいいのではないかと、ということです。雇用問題に関してもそうした傾向がありますが、その認識は本質的に違うのではないかと。やはり、大きな構造的な問題として捉えなければならぬ、そういうご指摘だったと思います

が、まさにその通りだと思います。

**山田** 結局、過去の構造改革路線をどう評価するかに帰着するわけです。構造改革は行き過ぎだったという議論がありますが、この考え方で見ていけば、むしろまだ道半ばと言うこともできます。

産業構造を転換すべきだという議論は1990年代前半から急速に出てきて、様々な規制緩和がされてきました。ところが皮肉なことに、2002年からの回復は、いわゆる自動車や鉄鋼のような「オールドエコノミー（旧来型産業）」が中心だった。これは日本の強みがさらに強化された側面もあり、そこは正当に評価する必要があります。しかし、極度に外需に頼った経済の回復であり、しかも円安の進行もあって、過大に評価されていたのかもしれない。日本の強さを維持強化することは必要ですが、そこに限界があったと思います。

今回の雇用危機で、製造業の非正規雇用者が大量に解雇されたのは気の毒な話ですが、考え方によっては、この人たちにうまく職業訓練をしていって、これから需要が拡大する分野に人を移動させていけば、逆に日本が発展するチャンスでもあるのです。この10年の日本は、労働移動を怖がって、そのために旧来型の産業を維持してきた。たまたま世界的な経済環境がよかったし、円安でしたから、外需で成長ができた。さらにその分野で強い企業は特に業績を伸ばした。ところが今回不幸にもそれが限界に来た。それはある意味で、ツケが出たわけですね。

実は10年以上前から、製造業以外の産業の成長の可能性を議論している人はけっこういました。そういう意味では、むしろ今回の危機を機会と捉える。労働の関連でいうと、現在は強制的に労働移動させられているわけ

ですが、労働者が自らの判断で有望な産業に移動するための制度が作られていないので、その仕組みを作れば、結果的には労働移動も進み、将来性のある産業構造に形が変わっていくのではないかと思います。

## 「企業特殊能力」から「職種特殊能力」へ

**柳川** 景気が悪かったとき、事業再生、経済構造改革など様々な対策が打ち出されています。その中で結構多くの人々が悩んでいた大きなポイントの一つは、雇用、労働市場の問題でした。社内で各種の改革をやりたい、大きな転換をしたいと思っても、そのためには従業員を動かさざるを得ないのだが、それは難しい。雇用に関してドラスティックなことができないので、なかなか思い切った改革ができない、という声をいくつも聞きました。それが、本質的な意味での大きな構造変革にならなかったことに結びついているような気がします。それが二番目の問題、労働市場の問題になりますね。

**山田** まさに、人材の能力をどう考えるのかと非常に深く結びついていると思います。日本には、本音では大きな産業構造の転換はすべきではなく、日本的な旧来型の「ものづくり」で行くべきだと考えている人が多い気がします。その根拠は、いわゆる「企業特殊的能力」（一企業の中に蓄積されている能力）が企業の競争力につながっているので、そこを変えるわけにはいかない、というものです。日本は、自動車に代表されるような「すり合わせ型産業」に能力、競争力があるのだから、そこを強化していくべきだ、それを違う産業分野に少しずつ応用していけばよい、という考え方があると思います。この考え方自体に異論はないのですが、ただ私自身は、それに

は限界があるのではないかと考えています。またそれが労働市場の話につながるのです。

これだけ世の中の動きが激しくなり、グローバルに競争するようになってくると、例えば商品のライフサイクルは非常に短くなります。企業は、新しい事業、サービスを次々と生んでいかないと、国際的な競争の中で生き残れません。確かに企業の最終的な能力は企業特殊的なもので、そこで競争力を積み上げていく側面もあります。しかし、現在はスピードが重要になっており、努力して技術、能力を積み上げていっても、スピードが遅いと、つくった商品も売れなかったり、コスト面で完全に負けてしまったりします。それでは現在の環境に適応できません。一定の企業特殊的な能力は必要ですが、それに加えて、新しい事業体を素早く組織するとか、企業特殊な能力が体化された商品をマーケティングによって販路を拡大していく、多様な人材を集めて力を引き出していくなどの、異なった要素が必要になってきます。いわゆるホワイトカラー部門のプロフェッショナルな能力が同時に必要になってきているということだと思います。

それは「職種特殊的能力」とでも呼ぶべきものですが、企業特殊的能力と、この職種特殊的能力をうまくマッチさせて、スピーディにサービスや物を市場に投入していくという形にしていけないと、これからの時代はうまく行かないのではないかと。ところが日本は、企業特殊的能力は非常に強いのですが、職種特殊的能力が弱い。人材の使い方が、一企業の中で活用する仕組みになっている。それが労働市場全体の形を決めている。

企業は、従業員を正社員として長く雇用する代わりに、雇用維持のため、あるいは企業内で能力を発揮させるためにローテーション

をする。つまり、不況の時はローテーションすることで、なんとか雇用を維持する。また、一つの企業の中でローテーションをしたほうが、各従業員は多様な人脈も仕事もわかるので、同一企業に長く勤めるためにはよい。そうすると企業特殊的能力は強くなるけれど、どうしても職種特殊的能力、プロフェッショナルな部分は弱くなってしまいます。いわゆるゼネラリストの弱さのようなものです。それは従来から問題となっていたのですが、今回の雇用危機によって、未だに十分に解決できていないことが明らかになりました。

労働市場は正社員を長期で雇う形が基本となっているのですが、現実には経済の変化が激しくなってくると、正社員主体ではやっていけない。そこで非正規の割合を増やし、調整弁に使うことになったのです。そこで完全な二重構造が出来上がってきました。

かつては若い人が正社員になって、そこである程度、職業能力を身につけたのですが、過去 10 年は、その入口にすら入れない人が出てきました。そして彼らは結局、未熟練のまま、今回の危機で雇用調整にあつた。社会の二層化が進むと同時に、国全体としては能力面で平均的に低下していることになります。その二重構造のあり方を大きく変えていかなければならないでしょう。

**柳川** 二重構造に関係しますが、いわゆる終身雇用制、正規雇用者の期限のない長期の契約を主体とした制度は限界にきているのではないかと思います。経済全体として支えきれないのではないかと。一つにはスピードの問題で、製品市場は競争が激しいわけですから、次々と新製品を投入せねばならないし、国際的に競争力がある物をつくっていかなければいけない。そうした中、学卒後に入社した人が同一企業に勤め続けて、なおかつ市場の状

況に対応できる技能をずっと持ち得るかという、そうとは限らない。しかし、現在の制度では、生産性以上の賃金水準になっても定年まで払い続けなければいけない。結果的に、ある種の社会保障システムを企業が担っている。

その一方、企業も競争にさらされており、四半期ごとに会計情報を出さねばならず、その四半期で少しでも収益が下がると株価低下を招くという状況に置かれている。昔は企業も懐が深く、余裕があつたのかもしれませんが、現在では、そこまで社会保障的なことをする余裕もなくなってきました。さらにグローバル競争の負荷がありますから、もっと困難になっています。

それから、大竹文雄さんが指摘している点も重要です。昔は、毎年大勢の若い新人が入社してきて、社会保障的な付加部分も含めた賃金を払っても、企業が成長していけばそれなりにシステムが回っていった。それが逆ピラミッドと言われる人口構造になると、高い賃金をもらっている中高年の人が大量に社内にいる事態になり、これまでの仕組みを維持するのは難しいだろうと思います。いまは非正規雇用が問題の焦点になっていて、対策として非正規雇用者を正規雇用に戻せないかと考えられています。しかし、全体を考えると、そもそも戻そうとしているシステムのフィージビリティ（実行可能性）がないのではないかと。そもそもフィージビリティがあつたのかどうかもよくわかりません。

例えば、戦後復興まもない 1955 年に入社した人を想定する。その人が終身雇用で、例えば 40 年勤めたとすると、1995 年になりますね。1995 年は、すでにバブルが崩壊していて、終身雇用制は駄目ではないかと、リストラだと言われていた年ですね。公務員は別にし

て、本当に終身雇用された世代はせいぜい10年ぐらいではないかという気がします。そこでも発想の転換をせねばならないのではないかと、ということが一点目です。

それから二点目ですが、企業特殊的能力は非常に重要ですが、経済学者にも少し責任があります、それを強調し過ぎたきらいがあると思います。「企業とは何か」ということがあやふやなまま、企業特殊的能力といっても、本質を捉えたことにはなりません。確かに、ある種の製造ライン、製造技術に特化した能力はあり、それはそれぞれの現場で何年もトレーニングを積まないとなかなか習得できない技能です。ところがホワイトカラーの企業特殊的能力は何かというと、かなり曖昧です。周りを見回してみると、ホワイトカラーの人が身につけているものは、社内の人間関係とかコネクションとかいうもので、そこに生産性が全くないとは言えませんが、生産性と直接的には結びつかない。それを頑張って身につけているわけです。しかし本来、いわゆるホワイトカラーのマネジメントとしては、プロフェッショナルな技能が必要なわけですね。それは企業特殊なものではないはずで、普遍的に通用する職種としてのホワイトカラーのプロフェッショナルリティかとも思います。そうした技能形成には直接的に関わることなく、社内をローテーションで回されて、人間関係の形成が大事ということでやってきたわけです。ある時期の日本にとってはマイナスではなく、むしろプラスだったかもしれませんが、それでも少々問題だったのかと思います。そこをどう変えていくかが、考えなければいけない一つのポイントだと思います。

**山田** 一点目は、終身雇用はほぼ維持不可能になったといわれるが、そもそも終身雇用が本当にあったのか、という話ですね。よく考

えてみると、日本的経営の「三種の神器（終身雇用、年功序列、企業内組合）」の評価が国際的に上がったのは、オイルショックのあとから1980年代にかけてだと思います。70年代の終わりから80年代初めにかけて、日本的経営の礼賛論が華やかるときに、本当の意味で、終身雇用で、年功賃金をもらって、かつ企業内組合に属していた人は果たしてどれぐらいいたのか。

実はそれは男性のホワイトカラー—日本ではブルーカラーも入っていましたが—、しかも大企業プラス $\alpha$ が典型的なケースでした。中小企業もそれに準じる形ではありましたが、明らかに指摘しておく必要があるのは、女性は全然違っていたということです。女性は、当時は学歴が高いと大企業には入れず、むしろ高卒の方、中卒の方が事務職で結婚するまでの数年間だけ働くのが当然と思われていました。しかも女性従業員のなかでそうした人たちが占めていたウェイトはかなり大きかった。実は企業は、そこで人件費の調整をしていました。

もう一つ、非正規雇用は昔から常時存在していました。減った時期もありましたが、相当程度いました。いま問題になっている請負形式とか派遣型も、例えば以前は「社外工」などと呼ばれていました。それから「臨時工」「季節工」と言われる人もいた。

こうしてみると「日本的雇用慣行」の特徴・強みとして長期継続雇用が挙げられ、企業特殊的能力が重視されてきましたが、それらが誇張され、強調され過ぎて来た印象を受けます。それは確かに日本の特徴だし、そこに強さがあったのは間違いありませんが、それですべてを語るのは違っていたのではないかと。現実にはもう少し多様な働き方があり、それらが総体として強みにも弱みにもなって

いたのであり、それについてもっと丁寧な分析や議論が必要であった。これが2点目のご指摘に関連してくると思います。かつては企業特殊的能力以外の能力は明確に定義せずとも、社員を短期の社内配置換えすることでシステムがうまく回っていたけれど、いまは、終身雇用、年功型賃金で、企業特殊的能力を高めるだけでは競争を戦えないことが問題になってきたわけです。それはまさに、未熟練労働者の増加に現われています。

さらにホワイトカラーの能力も、かつては内部根回し能力だけでなんとかなっていましたが、いまはそうではない。例えば人事に関して例を挙げれば、ダイバーシティ・マネジメント（多様性を活かし競争力につなげる戦略的マネジメント）が非常に重要になってきた。それは、これだけ企業が多様な人材を使うようになり、さらに将来を考えると、外国人も含めてさまざまな人材の能力を引き出していかなければならないからです。ダイバーシティ・マネジメントをするためには、多様な経験をしていたほうがよい。アメリカの人事担当者、あるいはホワイトカラー全般にいえませんが、企業を何回か移って行って、その中でゼネラル・マネジメントから特定分野のマネジメントまで能力を身につけるわけです。

逆に言えば、アメリカは現場の力が弱いわけです。日本はその点は強いのですが、それに加えてホワイトカラーのプロフェッショナルな能力を組み合わせることが重要だと思います。極めて乱暴に整理すると、現場のブルーカラー的な部分は、日本としては競争力があって、きちんと理論化もされているし、能力も定義されている。これはこれで、できるだけ残せばいいと思いますが、ホワイトカラーがどうもきちんと定義されていない。それ

をどう育成していくのか、ということですね。

それからもう一つは、未熟練労働者の能力をどう育成していくかという問題です。短期就労の派遣や請負の方、あるいは期間工の方たちの能力を、どのように定義して、向上させていくのかという仕組みです。それは単に終身雇用、長期雇用、年功賃金の制度だけでは解決不可能です。その仕組みをこれからどう作るかということが問題です。

かつて日本企業は、現場の企業特殊的能力を、ブルーカラーの強さプラス $\alpha$ としてホワイトカラーも二次的に形成していたのだと思います。これをそれぞれ定義し直していくと、正社員と非正社員という分け方が通用しなくなってくる。ある部分は、「職業」というところからもう一回定義し直すというのが一つの考え方だと思います。よく言われることですが、日本の雇用制度は属人主義で、まず企業は人を採って、企業の中でいろいろな能力を身につけさせていくわけですが、欧米では、最初から職業の発想が強いわけですね。個人も企業も、その人がどういう職種で雇用されているかの認識がかなり強いと思います。ここはいろいろ議論があると思いますが、私は個人的には、労働市場全体の設計として、最初に仕事主義があってもいいと思っています。

## 仕事の「定義づけ」で流動化に合理化を

**柳川** ブルーカラーを中心に、できるだけ会社に長期的にいて技能を身につけてもらうことは、ある意味で企業にとっても、働いている人にとってもプラスになる。しかし、それを日本全体に広げて、ある種の社会システムであるかのように見てしまうというところに大きな誤解がある。その発想は変えなければいけないと思います。

人が企業を移動するイメージを持たなければならぬし、そのとき、どうやってスムーズに動かすのか、どこで技能を身につける形にするのか、ということが問題になってくる。そのときの鍵が、職業を定義することにあるわけですね。職業を定義することと、訓練あるいは能力開発の場と、企業を移転する一場合によっては失業してしまうが一ときのスムーズな人材移動のあり方、この三つがキーポイントだと思いますが、その三つは連関している部分があるのですね。

**山田** そうですね。その中でもベースになるのは、仕事を定義することです。まずはざっくりとした職種的な定義をしていって、それぞれのレベルを考えていく。日本でも紹介は進んでいますが、イギリスの NVQ (National Vocation Qualification : 全国職業資格認定制度) のような制度はわかりやすい、参考になる制度だと思います。800 種ぐらいの職種ごとに 5 つのレベルに定義している。実際、日本で導入されている「ジョブ・カード」も、そこまで進化していませんが、それを参考に設計されている。

次に定義された職種とレベルをどうやって認定し、能力を育成していくのか。運用に関して重要なのは、企業が積極的に関わる形でないと動かないということです。昔から日本にも資格制度のようなものはあって、労働省、現在も厚生労働省が中心となって資格を設定していますが、残念ながらあまりうまく行っているケースを聞きません。イギリスの NVQ もすべてうまく行っているかという、さまざまな議論もあると思いますが、「一定程度はうまく行っている」という説が多い。それは企業の現場で認定していること、プログラムも産業分野ごとに組織された経営者主導の民間団体がつくっていているからだと思いま

す。

**柳川** 「その仕事」をする、従業員に来て欲しいと思っている、人材を受容する側の企業が実際に制度に関与しないと駄目ですね。

**山田** そうですね。企業サイドではコストがかかりますから、インセンティブがないとうまくいかない。日本を見ていると、中小企業には認定職種制度を利用するインセンティブがあると思います。そういう技能を必要としていますから。ところが問題は、彼らには自分のところで訓練するだけの余裕も金もないことです。いまのジョブ・カード制度では、いろいろな意味合いで社会的責任を果たさなければならぬと認識している大企業が積極的に実施しているのみで、それ以外はどうも参加が進みません。

**柳川** 大企業も社会的責任としてやっているだけで、残念ながら、本当に自分たちがその制度によって良い人材を集めて生産性を上げようとはしていませんね。現状では制度の規模が小さく、かつ企業の生産性や利益に直接関わるような人材のレベルでは利用されていないということでしょうか。

**山田** 私が聞いた話では、ジョブ・カード制度に参加している大手企業は、良い人材は正社員に登用し、魅力的ではない人に認定をつけて外に出すとのこと。それでも、大手企業で鍛えられた人は技能、ノウハウがある程度身につけており、中小企業は喜んでそういう人材を採用する。職種や資格制度に企業を参加させるインセンティブのつけ方はなかなか難しいのですが、広い視野で競争力確保を考えることが重要ではないでしょうか。日本では昔から、中小企業の水準が高く、その強さが全体としての系列関係なり産業集積なりの形を通して、結果として大企業の製品の中に組み込まれ、商品の競争力となっている。

そういう意味では、大企業にとっても中小企業の活力が向上すれば、回り回って自分の競争力にもつながってくるわけです。社会的にそういう発想が出てくれば積極的に制度が回るのではないかと、という期待はありますね。

**柳川** 大企業の責任の果たし方、関わり方は二種類あると思います。一つはコストがかかることをどこまでやるか。もう一つは定義や分類をどうするか、技能訓練とどう組み合わせるかに関わる情報提供の部分ですね。コスト負担の部分は、なんらかの形で外から資金を入れることができるのではないかと思います。定義・分類や情報提供に関しては、ニーズを持っている企業が直接関与しないと、それ以外の誰がしても意味を成さないと思います。

経済学者としての反省ですが、失業者に対してあまり甘い公的給付をしてしまうと、モラル・ハザードを生むし、社会全体として不公平な配分になるのではないかと意識がある。しかし、人材を全体で動かしていく、現在は技能を持っていない分野にも移動させることが社会全体にプラスだとすると、もう少し能力訓練、技能獲得に政府が投資すべきではないかという気がします。短期的な景気対策にお金を注ぎ込むことも重要ですが、職業訓練などに公的資金を配分していかないと、今後は難しいのではないかと思います。

訓練をキチンと受けない人や、一定の基準をクリアできない人にも一律に公的資金を注ぎ込んでしまうとモラル・ハザードを生むと思いますが、真剣にトレーニングを積んで、経験を蓄えて、技能を身につけていく人にはお金を使ってよいと思います。退職者や失業者に、そうした機会と資金を与える方策をもっと採っていくべきではないでしょうか。

**山田** 最近によく「積極的労働市場政策」を

耳にしますが、日本では職業訓練や就業マッチングに対して、公的な資金配分が少ない。先進国の中ではアメリカに次いで少ないわけですね。そういう意味では、十分にその余地があると思います。

いま派遣制度は非常に悪者扱いされていますが、考えようによっては、これは上手なマッチングを前提にすれば、能力の育成機会になるわけです。現在の日本の派遣制度は、短期雇用を建前としています。例えば専門職以外は、1年契約が原則で、最長3年です。これはかえって能力形成にマイナスになっている。というのは、最長3年間で到達できるレベルにしかたない。しかし、発想を変えて、派遣期間も自由にしたらどうか。もちろん、雇用の調整弁という面は残るとしても、ある程度長期の使用を可能にしたら、企業としては、3年ではなく5~6年のスパンで考え、派遣労働者にももう少しレベルの高い仕事を割り振ることが可能な設計ができます。さらに、均等処遇の議論も必要となりますが、全ての従業員への能力開発を企業に義務づける。義務づけだけではどの程度実効性があるかとも思いますが、それが回り回って企業の競争力につながるという認識が広まってくれば、一定程度の効力を持つてくると思います。また、そうすれば、派遣労働者の能力形成も可能となります。彼らは企業の直接的な社員ではないけれど、社員の能力開発義務制とNVQのような公的な枠組みとセットにしたら、できるのではないかと思います。これは、ある意味で、いま世間で言われている議論と正反対の立場になるかもしれませんが。

## 技能開発は社会的課題

**柳川** 私は、そうした発想の転換が必要では

ないかという気がします。全てを正社員に押し込めるような発想で行くと、どうも行き詰まる気がするのです。確かに、日本は、職業訓練や雇用対策関連の予算はかなり低い。調べてみれば、その関連の施策、仕組みは既にいろいろ存在する。ジョブ・カードなど外国の労働政策を参考にした仕掛けがいろいろあって、良いものもあると思うのですが、いかんせんそれぞれの規模が小さい。また、そうした施策の対象が非常に限定されていて、彼らをどうやって救うか、就職させるかとの発想に留まっている。

そうではなく、かなりの規模の人が労働市場を動いていく社会をイメージすると、もっと大きな仕掛け、もっと大きな資金を導入して、さまざまなアイデアを実現していくことが必要だと思います。職業訓練というと非常に小さく限定された活動をイメージしがちですが、技能開発とか能力向上に関しては、もっと社会全体で捉えて良いのではないかと。学校教育の場でも様々なやり方があるのではないかと思います。

**山田** 日本の公的セクターのお金の使い方は、特にヨーロッパと比べると大きく違います。公共投資は大幅に減りましたが、依然ハードへの投資が多い。教育、職業訓練も含めた、広い意味での人材教育などソフトの面への投資は少ないと思います。そこを全体にどう転換していくのか。公共投資にしても、当面は景気浮揚のために必要だとしても、むやみに道路をつくったら、むしろマイナスです。考えてみれば、教育投資も公共投資なのです。あるいは、R&D、研究開発も、電子政府を作るシステムを設計することも公共投資と考えてよいと思います。もっとソフト面で、人の能力向上に寄与するように国の支出のあり方を転換することが必要です。

労働問題というと、えてして労働そのものにだけ議論を集約しがちですが、冒頭から話に出ているように、少なくとも産業の話もしなければならぬ。さらに政策を考えれば、公共セクターのあり方全体にも当然話が向かうわけです。だからいまの雇用の問題は、公共セクターをどう変えていくべきか、ということにも密接に関係してくると思います。

**柳川** これだけ需要が落ち込むと、公共投資も打たざるを得ないし、中長期的にある種の産業政策が必要になるという議論もある。そういう中で、将来の経済成長につながるような公的資金の使い方をしていかなければいけない。昔、本当に橋がなかった時代には公共投資で橋を造る必要があったわけですが、現在はそうではなくて、人材教育にお金を投入しなければならない。あるいは、育成すべき産業に必要な人材を教育するために投資したほうが良い。そうすることによって、人材の能力が高まるだけではなくて、社会のセーフティネットとなり、国民の安心につながっていくわけです。いま非常に問題になっているのは、多くの人が将来が不安でなかなかお金が使えない、一所懸命貯めるしかないという状況です。安心を提供するというためにも、人材教育は重要だと思いますね。

**山田** それにはまったく同感です。いまの不安を解消するのは年金制度の充実だ、という議論になり勝ちです。もちろんそれも非常に重要ですが、最終的にその人のセーフティネットになるのは「能力」です。年をとっても、健康で、何かスキルがあれば仕事もあるわけです。昔は自営業者が多くいましたが、自営業には定年がありません。いつまでも自分の能力、スキルを基に仕事ができた。いまはなかなかそうもいかないかもしれませんが、社会に必要とされる能力を絶えず獲得できると

したら、それは最大の安心になるのです。

イギリスでは、セイフティネットの在り方として「トランポリン政策」が追求されています。労働市場から吐き出されてしまった人に対して、かつてのヨーロッパの発想では、失業給付をし、それがなくなれば失業扶助を出していた。失業扶助は、極端なケースでは年金をもらえるまで出していた。もともと「福祉」は、国家が社会的弱者の面倒を見るという発想です。ところがこれを完全に遂行すると社会の活力は失われ、財政もパンクする。

そこでヨーロッパでも考え方が変わってきました。「ワークフェア」的な考え方、勤労福祉ですね。働く能力を身につける機会を提供することが最大の福祉だという考え方です。人間は社会的動物ですから、何かに参画していることで喜びを感じます。例えば生活保護に入るとスティグマ、後ろめたさがあって、人間の感情としていいわけではない。それよりは、できる限りもう一回労働市場、働く現場に戻る支援するトランポリン型のほうが良い。安心の根幹として働く能力をつけ、できるだけ長く働けて、社会に貢献していける状況を支えていくことが重要だと思いますね。

**柳川** そうした制度がある程度整ってくると、逆に雇用法制をいまより柔軟にして、企業が解雇をしやすくなっても社会は回ると思うのです。現在は雇用状態の外側が断崖絶壁なので、企業も本当に解雇せざるを得ないとき以外は社員を残している。しかし、トランポリンで跳んで向こう側の就業の場にいける社会システムができあがれば、雇用法制も変わってくるでしょう。それが産業構造の急激な変化に合わせて人が動いていく仕組みに対応するのだろう、と思います。

## 労働市場流動化の受け皿

**柳川** 公的資金の投資について議論しましたが、その具体的なイメージはどうなるのでしょうか。やはり基金の設置が議論されるのでしょうか。短期的な対応になるかもしれませんが、山田さんからは非正規労働者等総合支援基金など提案もごございますね。(山田氏の提案の詳細は、[http://www.jri.co.jp/press/press\\_html/2008/090212.html](http://www.jri.co.jp/press/press_html/2008/090212.html) を参照)

**山田** 人を移動させるためのポイントは、まずは受け皿づくりだと思います。そこに産業政策、競争政策、国や公的セクターがどう関わるのか。

産業政策に関して私がイメージしているのは、一つは IT 型の産業や、いま議論になっている環境型の新規成長産業です。この分野では世界的に大きな変化が起こっていますが、クリティカル・マスのようなものがあって、初期投資、最初のインフラ整備を国などが担わないと市場メカニズムがうまく働かない段階にあるので、そこに産業政策的なものが必要かと思います。それ以外の産業は、国が「育成すべき産業」を具体的に挙げて介入しようとしても間違ってしまう。だいたいうまく行っていない。

ただ、もう一つ有効な産業政策としては「産業クラスター論」に基づいた展開が考えられます。日本はかつてその逆の政策を採ってきていました。本来は日本で多様な産業の可能性があったのに、明治以降かなり中央集権的に画一的にしてしまった。本来は、地域の特性を活かした形で地域からそれぞれ自生的に伸びる産業が排出されるのが理想ですが、現状ではマイナスの負荷がかかっている状態で実現されない。それぞれの地域の人たちが議論しながら、自分たちの地域の資源を活かして、

どういふ産業に成長性があるのかというビジョンづくりをして、その初期投資などは自治体をはじめ公的な資金で方向づけていくのがよいのではないかと思います。

そういう問題意識で九州を調べたことがあります。九州では自動車産業をかなり誘致しましたが、いま現在はマイナスの問題が出ていますね。しかし、現地でいろいろ話を聞いていると、やはり九州の核は農業なのです。例えば、「オールド・パイオ」、発酵食品や醸造技術などの蓄積があるらしい。当面は別としても、将来を考えるとアジアという豊かな市場が成長し、ますます安全・安心でおいしいものへのニーズが出てくる。地理的に九州はアジアに近いので、例えば阿蘇の牛乳が香港・中国で売れているという話や、福岡の「あまおう」(福岡のブランド・イチゴ。「あかい、まるい、おおきい、うまい」の頭文字)がアジア市場に出ているという話がありますが、その延長線での成長があり得ると思います。

地域のことは地域の人が一番知っているはずですから、中央で考えるよりは、地域が自ら将来性を考え、ある程度の産業ビジョンを描いていく。そこで必要なインフラ、教育、研究開発に公的な資金をつけて、方向づけていく。そうすると雇用の受け皿、人材の移動先が見えてくる。農業が有望なら農業に必要な人材育成プログラム、あるいは農業の“NVQ”をつくらなければ駄目ですね。

**柳川** 産業育成のようなことは必要ですが、いくつかのレベルがあると思います。一つは、明確な産業政策です。産業育成の可能性が高い分野、例えば環境分野に国がある程度の資金を投入する。特に、該当分野の企業に直接補助金を出すのであれば、人材育成に資金を配分する。これは非常に限られたものにすべきで、かつあまり事細かなところまで国が決

めてお金を注ぎ込むと失敗する。私も、個々の地域の特性に合わせて地元の人たちがアイデアを絞った施策に資金を手当てするようすべきではないか、と思います。

ただ、それはそれでなかなか難しいことで、果たして地域の人たちに荷が負えるかという問題もあります。私は地域再生育成ファンドにしたら良いのではないかと思います。ファンドマネージャは受けたお金の投資先を責任を持って決めて、リターンを上げる。そのリターンは金銭的なものだけではなく、良い人材が育っているかという指標でもいいと思います。とにかく、明確な指標を決めて、ファンドマネージャにリターンを上げさせる。5年なら5年の任期内に相当程度のリターンを上げられたかどうかで、業績を判断する形で資金を渡していかないと、砂漠に水が染み込むような事態を招くと思います。そうしたところに重点的に資金を流すことは重要で、単なる産業補助ではなく、どういふ人材が育つのか、雇用が生まれるのかを評価軸にした仕掛けを地域で作ってもらうのです。

気になるのは、いまも雇用対策や雇用創出が議論されていますが、近視眼的に何でも雇用が生まれれば良い、という状況です。単に何万人の雇用が達成できたら、それで万々歳という発想になりがちですが、それではまずい。しっかりと技能を身につけた人材が育つ仕掛けをセットで作らないと、結局、また何かショックが生じたときに、今回雇われた人たちが真っ先に切られてしまう可能性が大きい。それでは本当の意味での雇用の安定にも、生産性の安定にもつながらないと思います。しかし、人材教育の中身について、どのような人材を育てるか、どういふ評価をするかについて、国が口を出す必要はなく、人材教育制度そのものに対して相当程度の規模で投資

をすることが必要なのではないかと思います。

いまの雇用保険や生活保護のように、受給期間中に何もしなくてお金がもらえて、ある程度の生活保障がされる仕組みは改めて、将来の能力を獲得するためのお金を補助するように発想を変えることが重要ではないでしょうか。

### キャリア・ラダーという仕組み

**山田** 受け皿づくりと人材育成を同時に行う必要があるのに付け加えて、もう一つ、雇用の需給ミスマッチの解消の問題があります。例えば、介護分野では非常に人手不足が生じています。なぜかといえば、あまりにも処遇が悪すぎるのが原因です。賃金センサスによれば、男性の福祉施設介護員の場合、30歳代後半でも月25万円ぐらいしか収入がない。年収にしてもボーナスを含めて400万円に届かず、それでは家庭が持てない。そうすると辞めてしまう。当然、生活できる賃金設計をしないと人は入ってこない。

一つの解決策は、公的に決定される介護報酬を上げれば良い。今回、制度ができてから初めて報酬を3%上げますが、もっと上げたらいいのではないかと。ただし、本当に普通に生活しようと思ったら、最低でも年収が400~500万円ないといけない。それでは介護報酬を倍にするのか。これはまた現実味がなくて、それをやったら財政が立ち行かない。

打開策として考えられるのは、最近の研究ででてきている「キャリア・ラダー（仕事キャリアの梯子）」という仕組みです。隣接する業界の中で、職種転換をうまくやっていける仕組みを作っていく。数年前に原書が出版されたアメリカの研究者の本の翻訳（J. フィッツジェラルド『キャリアラダーとは何か』

筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳）が昨年出ました。そこには、米国のある地域における介護・医療関係の実験的試み等が紹介されています。最初に介護ヘルパーとして第一段のキャリア・ラダーを踏むと、仕事をしながら能力をうまく身につける仕組みを作って、例えば次にはケアマネージャになる。さらに次に看護師的な仕事に転換できる。米国では日本でいう看護師と医師の中間的な職種が多いので、2年から3年かけて実務に従事しながら経験を積み、順々に医師を頂点とするキャリアの階段を上がっていくことができる。介護や医療は仕事が目に見える形ですので、資格がきちんと整備されている。それがうまくキャリア・ラダーにつながっていくような形で接続制度を作っていけば、キャリアを上っていけるのではないかと。

新聞を読むと、派遣切りにあった30歳ぐらいの男性が介護ヘルパーになったなどの話が紹介されています。彼らは現在の景気状況で仕方がなく介護ヘルパーになっている。ところがしばらくすると、将来が頭打ちだということがわかって、やはり離職してしまう。介護職の人材不足はいつまでたっても解消されない。いまからキャリア・ラダーのような仕組みをきちんと整えていくことが重要です。これは国がやるべきものだと思います。

**柳川** 労働者が資格や技能をアップさせていくときに国が補助金を出す、あるいはそうした技能向上のためのプログラムを設計し導入するための費用の補助をするわけですね。山田さんのお考えでは、介護分野だけではなく、同様の仕組みをいくつかの産業でやっていくということでしょうか。

**山田** とりあえず介護分野は実際に人手不足が深刻ですから、やりやすい。それから保育分野も待機児童が多く、工夫次第ではないかと

と思います。日本の雇用構造を見たときに、介護、保育、医療、教育の分野で雇用者数が少ない。それに比べてアメリカではこの分野の雇用者が多い。日本の場合、医療では混合手術が認められないとか、職種的にも医者が補助職を使わずほとんどすべてをやってしまうような職務設計になっているので、もう少し改善する余地があるように思います。先ほども申し上げましたが、農業の可能性、あるいは医療、介護、保育についてもすでに10年以上前から議論がされています。

**柳川** そういう意味ではいまが変革の良いチャンスですね。日本は少子高齢化が進みますから、介護、医療は、産業としては長期的に需要が広がっていきますね。

新古典派経済学的に考えれば、産業構造の転換をわざわざ国が支援する必要はない。転換する必要があれば転換するはずなのです。しかし、新古典派的に事態が回らない理由が二つあります。一つは労働です。雇用調整が想定されているほどスムーズに行かない。人が一つの産業に入ったら、仕事をやめるまでその産業から動けない。そうすると、世代が交替するまでは産業構造が固定化され、転換のスピードが遅れる。二つ目は、いまの介護の問題が典型ですが、いろいろな公的な規制、介入があると、それが決定を歪ませて、人が別の産業に移りたくともなかなか実行できない事態が起きるわけです。いま派遣切りで喘いでいる非正規雇用者だけではなく、現段階ではまだ企業に踏みとどまっている正規社員の中にも、もっと働き場所が他にあって、移動することが本人にとっても社会にとってもプラスになる人たちがけっこういる気がするのです。

**山田** 例えば団塊の世代の人たちです。先ほどは企業特殊的能力だけという話をしました

が、ずっと大企業の中にいたホワイトカラーは、実は組織を動かす力も持っています。だから農業とか介護とか保育とか、あるいはもっと小さい形のベンチャーでもいいのですが、出て行って能力を発揮することもできる。大企業の中である意味で腐っている人が、そうした分野で能力を活かせる部分もあると思います。そうして新しいものが出てくると、労働移動も進んでいくと思いますね。

**柳川** なんとかそういう方向に状況が進まないかな、と思いますね。そこになら相当な金額の公的資金の注入をしてでも、日本の将来にとっては大きなプラスになるのではないかという気もします。本日はありがとうございました。

2009年2月25日

NIRAにて

# 日本の雇用制度を考える研究会

## 研究体制

### 委員

- |       |                                   |
|-------|-----------------------------------|
| 柳川 範之 | 東京大学大学院経済学研究科・経済学部准教授／NIRA 理事(座長) |
| 山田 久  | 日本総合研究所調査部ビジネス戦略研究センター所長、主席研究員    |
| 原 ひろみ | 労働政策研究・研修機構人材育成部門研究員              |
| 安藤 至大 | 日本大学大学院総合科学研究科准教授／NIRA 客員研究員      |

### NIRA

- |       |               |
|-------|---------------|
| 神田 玲子 | 研究調査部長        |
| 辻 明子  | 研究調査部リサーチフェロー |
| 森 直子  | 研究調査部リサーチフェロー |

## NIRA とは

総合研究開発機構(NIRA)は、2007年11月に政府認可法人から民間財団法人に組織変更を行いました。認可法人NIRAの目的を継承するとともに、学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な民間の立場から公益性の高い活動を行います。そして、国民の視点からより自由な立場で政策提言とタイムリーな情報発信を行うことにより、政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する3つのテーマを中心として、日本が抱える課題をとりあげます。

---

### 終身雇用という幻想を捨てよ

#### 産業構造変化に合った雇用システムに転換を

---

発行 2009年4月  
財団法人 総合研究開発機構  
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3  
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階  
電話 03(5448)1735  
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

