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　―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 年に入っていわば「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

ー”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ー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性があること、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

［受給要件］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、「ウェイジ・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。

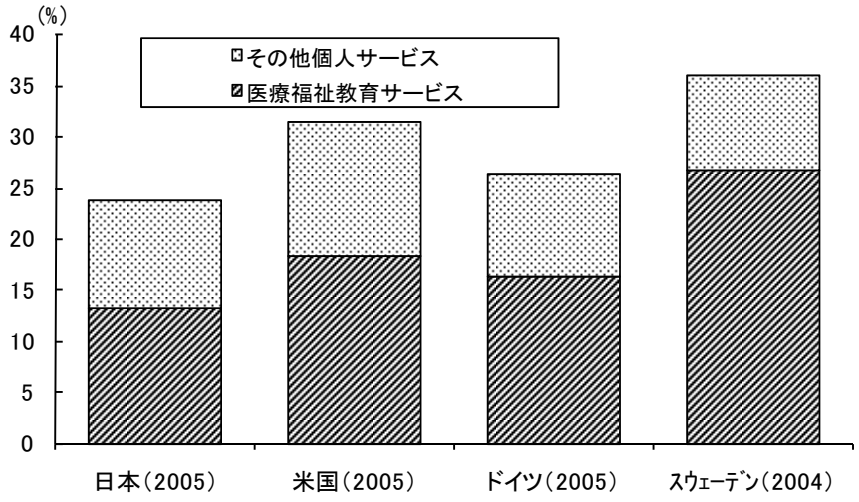
もちろん、それには時間がかかる。一方でできるだけ早期に新しい雇用の受け皿を創出するというニーズに応えるために、県単位または広域連合単位で、地域の経営者団体、労働組合、教育機関、地方自治体が参加する「地域産業・雇用活性化委員会（仮称)」を設置することを提案したい。この委員会が、地域の実情に応じた産業育成・雇用創出のビジョンを策定し、その実現のためのプログラム（「地域主導型産業・雇用創造プログラム」）の企画・運営管理を行う。具体的には、委員会は地域特性を活かした産業クラスター戦略を策定し、社会インフラ整備計画、地域の人材育成計画を立案する。社会インフラ整備計画は当局への要請を行ない、人材育成にかか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

■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ことが必要である。

（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（フレキシビリティー）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。

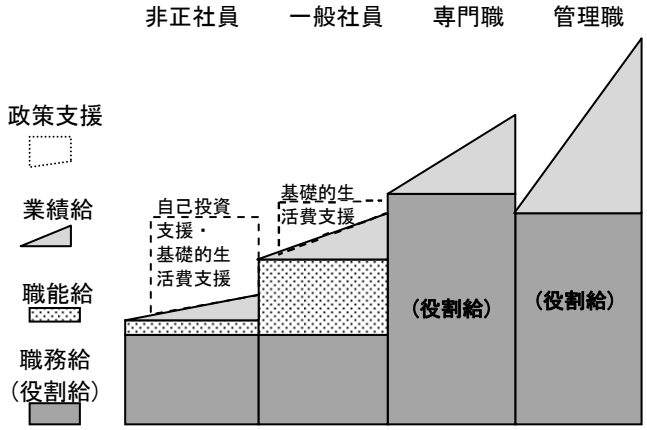
もちろん、同じ仕事であるといっても人によって仕事の出来栄えは異なる。その場合に賃金が同じというのは説得的ではない。能力育成のことを考えれば、潜在能力を考慮して決めるべき面もあるだろう。そう考えれば、評価・報酬体系を①職務によって決まる部分（職務給）、②潜在能力を評価する部分（職能給）、③毎年の業績結果を評価する部分（成果給）に分け、これらを組みわせることが現実的である（図表３）。

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

【給与の分類と決め方】
業績給　短期な業績に応じて決定
職能給　企業の人材戦略（育成方針）に基づいて決定
職務給　企業内のみならず企業外との公平性を考慮
　　同一価値労働・同一賃金原則に基づき決定
役割給　企業にとっての役割の大きさによって決定

【人材タイプごとのイメージ】



■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ィブ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中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、フレキシビリティー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 ヵ月とされていた。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に際して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

フレキシビリティー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、景気で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。さもなければ、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(%)
職　員	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
工　員	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ろう。

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・ノウフー）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、職業コミュニティー内でのノウフー）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、職種別に中・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。

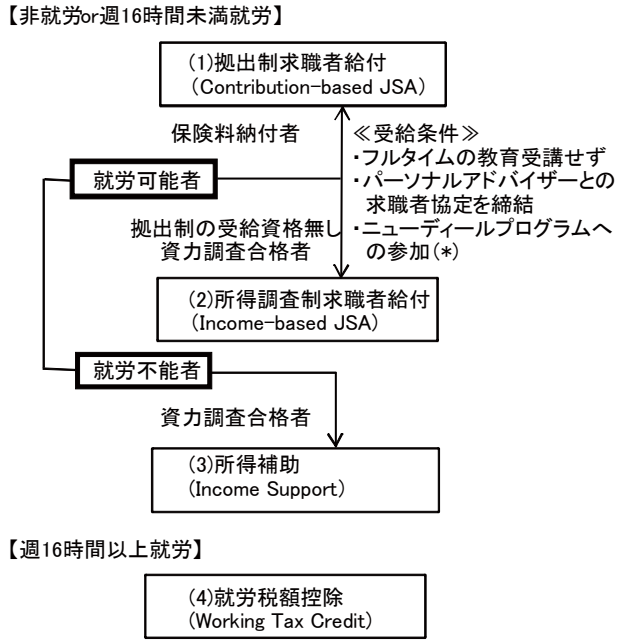
①②③はひと括りで考える必要がある。生活保護制度を入りやすく出やすい制度としたうえで、働くほど手取り収入が増える仕組みとし、真面目に働いた方が生活保護や基礎年金を受けるよりも収入が増えるように設計することを目指している。これは、就労促進による自立を福祉の基本に据える「ワークフェア」の理念に基づく施策といってよい。

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、「拠出制求職者給付」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、「拠出制」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（若者者向け）。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「拠出制求職者給付」「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、それと整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）。