

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。日本の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¹。

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。

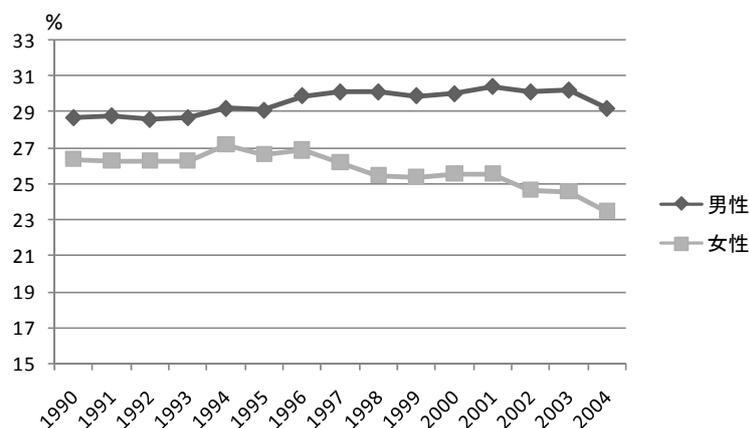
図表2-2 産業別雇用者数(平成 18 年)

	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」

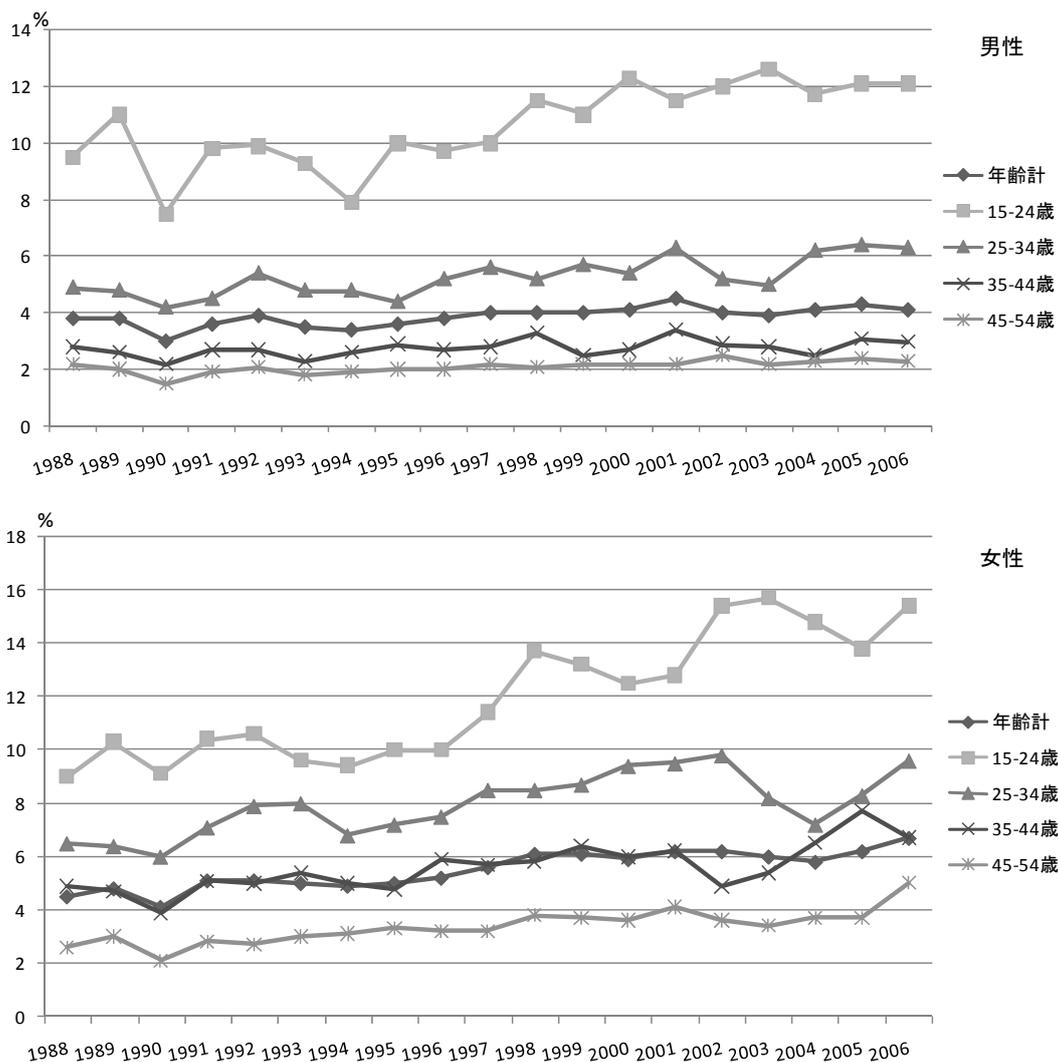
資料：内閣府『平成 18 年版 国民生活白書』、序-2-8 図を転記。

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

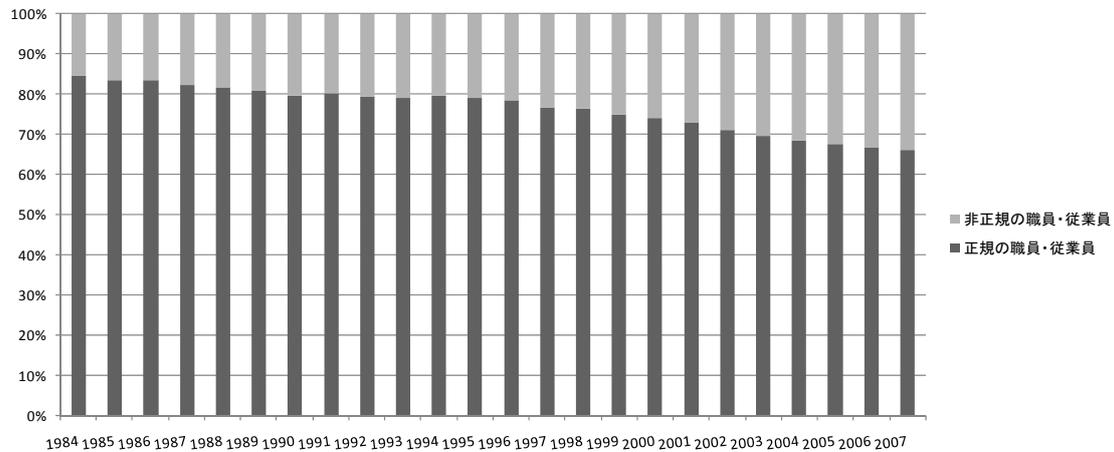


資料：2001年までは総務省統計局「労働力調査特別調査」（各年2月）、2002年以降は総務省統計局「労働力調査詳細結果」（1-3月平均）より作成。

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



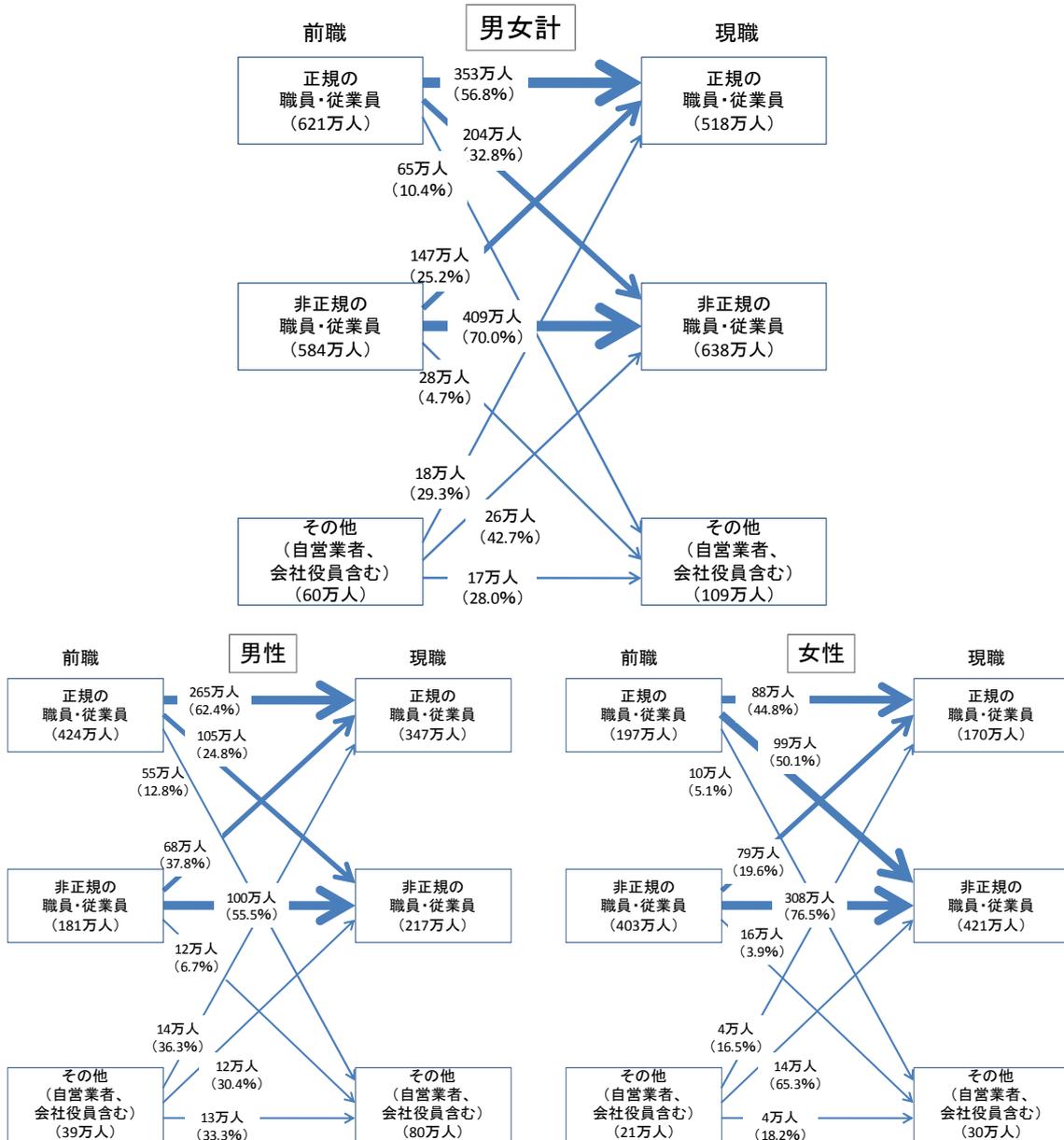
資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より作成。

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²⁾。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³ 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⁴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。

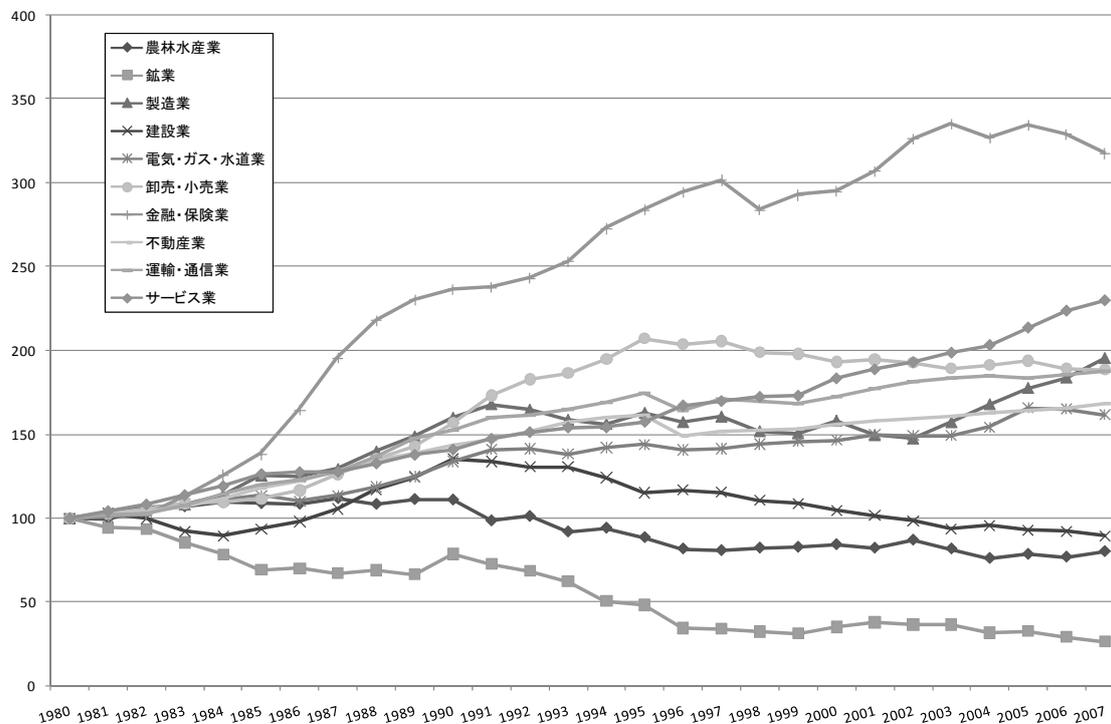
これら長期雇用の実態については、だから問題が生じたのだ、もっと正規社員の割合を高め、「本来あるべき姿」に戻すべきだという反論があり得るだろう。派遣禁止の動きなどは、このような考え方に沿って出てきたものと考えられる。しかし、そのような姿に日本の労働市場をもっていくことが果たして可能なのであろうか。

(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持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⁵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。

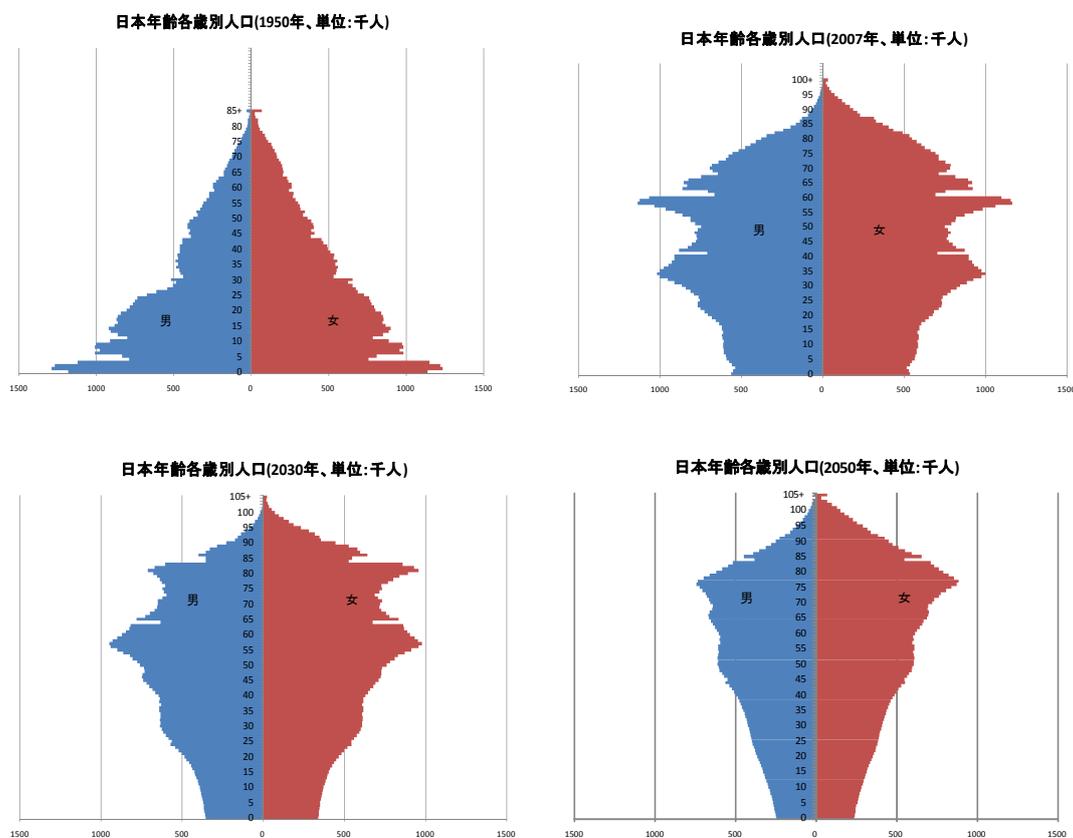
（４）維持不可能な内的理由：高齢化

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から分かりますとおり、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。

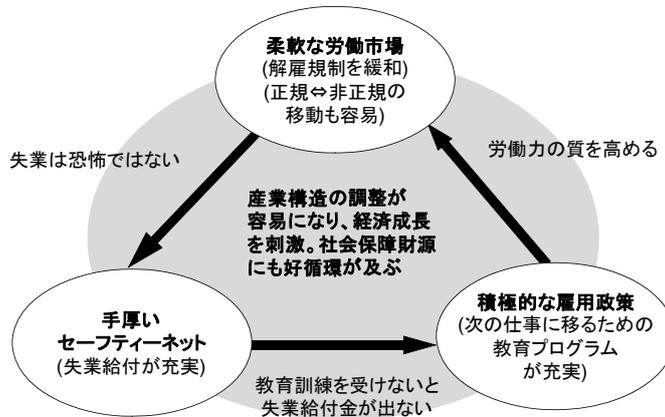
図表9 解雇等に関する規制の強さの国際比較

		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)



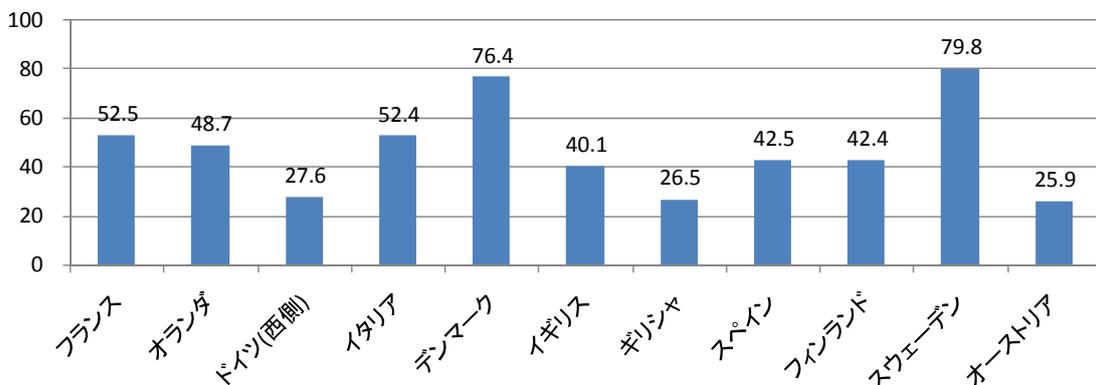
原資料： EU Commission、*Employment in Europe 2006*、p.79、Figure 16 を参考に『週刊東洋経済』作成。

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）。

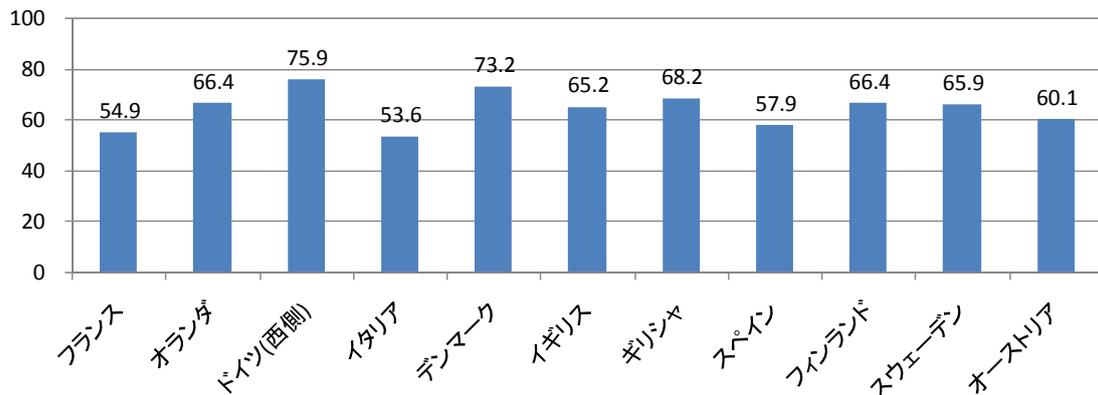
わが国としてポイントとなるのは、結果的に解雇や転職に対する肯定的な考え方が浸透している点、そして、変化に対応した能力を身につける機会が提供されている点である。これらの点は、上で述べた二つの必要条件を満たすものであり、わが国としては大いに学ぶべきシステムと考えられる。

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)
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ら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。

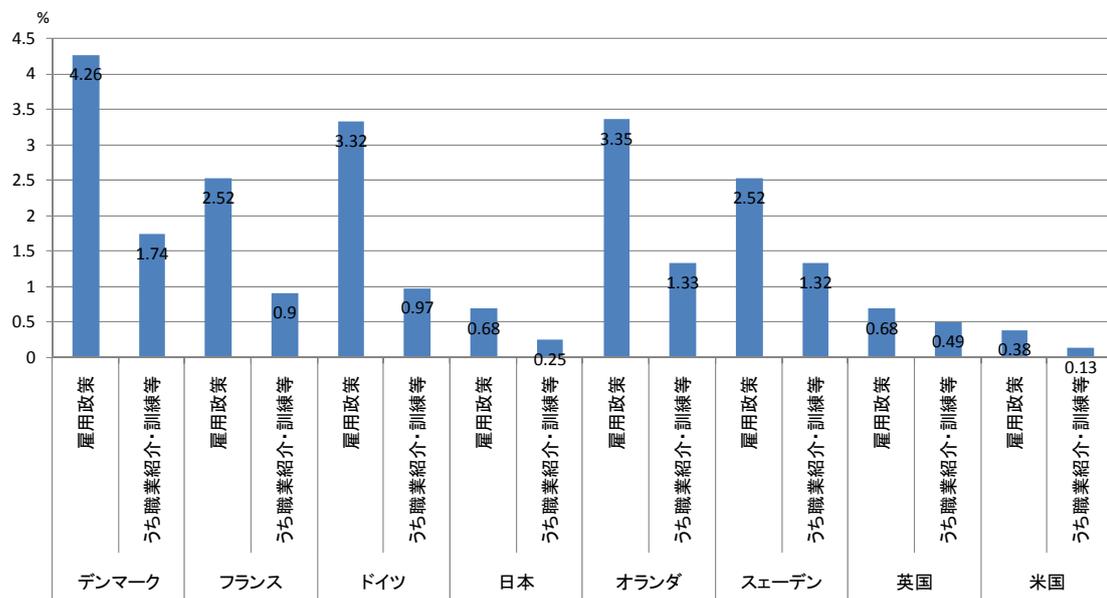
それを乗り越えるためのひとつの方策は、現在の就業者に対しても、このような仕組みを利用させることであろう。それによって、ある程度の規模を確保することが可能になる。また、この点は就業者に（社内以外のルートで）新たな技能や知識を身につけさせるうえでも有用である。上でも述べたように、必要とされる技能や能力の変化が早いとすれば、就業者もそのような新しい能力を身につける機会を得ることは、社会全体にとってもプラスになると考えられる。

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は、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」。