

NIRA
政策レビュー

伊藤元重 編集

2009.5

No.38

経済危機と
雇用政策

Policy Review

時代は変わった

戦後のある時期まで、日本ほど雇用環境に恵まれた国はなかった。右肩上がりの経済成長の下で失業率は1%台を長期間維持していた。人口構造でも若い人が多く、年功賃金・終身雇用を維持することに企業も社会も多くのメリットを感じていたのだ。バブルが崩壊する1990年前後の時点でも、団塊の世代がやっと40歳代にさしかかった程度であった。

バブル崩壊の時期を境にして時代は大きく変わってしまった。経済成長率は急速に低下し、社会全体でも企業の中でも急速な高齢化が進んでいる。バブル崩壊後の景気低迷の中でも企業は大量の正規社員を雇用し続けなければいけないというレガシーコスト（過去からの遺物の費用）を抱え、その中で見いだした対応策が非正規労働者の大量雇用という道であった。世界的な不況の中で、非正規労働者の大量失業が大きな社会問題となっている。

日本はどうすべきなのだろうか。明らかなことが二つある。一つは元に戻るができないということだ。高度経済成長という非常にまれな環境の中で形成されてきた正規雇用労働だけを想定した終身雇用の仕組みを維持することもできないし、その意味もないのだ。この点については、NIRAの最近のレポート『終身雇用という幻想を捨てよー産業構造変化に合った雇用システムに転換をー』（2009年4月刊）に詳しく論じてある。

もう一つ明らかな点は、雇用政策の重要性が非常に大きくなっているということだ。雇用の面から国民にセーフティーネットを提供することに加えて、産業構造の変化に対応できる技能習得の機会拡大が求められている。これまで、日本は恵まれた雇用環境の中で、あまりにも雇用政策を軽視してきたのだ。

企業ではなく、社会が労働者を守るべき

多くの人に指摘されているように、日本は企業に雇用責任を強く押しつける傾向が強い。しかし、企業に過度に雇用責任を押しつければ、企業は新規採用に慎重にならざるをえない。経済学でインサイダーとアウトサイダーの問題として論じられているテーマであり、インサイダーである正規雇用者の終身雇用責任を企業にあまりに強く求めれば、景気後退期に就職できない若者のようなアウトサイダーは就職氷河期層として一生厳しい環境の中に置かれることになる。また、いったん失業した中高年も新規に仕事を見つけることがより難しくなる。就職氷河期層については、NIRAのレポート『就職氷河期世代のきわどきー高まる雇用リスクにどう対応すべきかー』（2008年4月刊）に詳しい。

雇用責任を企業だけに押しつけるのではなく、社会全体として労働者を守るセーフティーネットを整備し、新しい職に移ることが容易になるような雇用支援策を強化していくことが重要である。過度に雇用責任を押しつけられず柔軟な採用が可能になるほど、企業は新規雇用に意欲的になるだろう。また、産業構造の変化の激しい時代であるからこそ、一人の人が一生で何度か転職する可能性を考慮に入れた雇用政策を構築する必要があるはずだ。それが国民の安心を醸成するだけでなく、日本経済の活力向上にもつながるはずである。

■伊藤元重

※ NIRAの最近のレポート（研究報告書等）は、ホームページで全文を公開しています。http://www.nira.or.jp/

伊藤元重（いとう・もとしげ）

NIRA理事長。東京大学経済学部卒。米国ロチェスター大学Ph.D.。専攻は国際経済学、流通論。1993年東京大学経済学部教授、96年同大学院経済学研究科教授、2007年から同大学院経済学研究科長（経済学部長）。最新著『危機を超えてーすべてがわかる「世界の大不況」講義』（2009年）、講談社。



景気後退と雇用問題

大竹文雄

大阪大学社会経済研究所教授

生産性は低下していない

米国に始まった世界的な不況は、日本にも大きな影響を与えている。財政政策や銀行救済策など、米国で現在議論されていることは、日本のバブル崩壊後の不況期や金融危機の際に議論されたこととそっくりである。しかし、違いも大きい。

経済学の世界では、リアルビジネスサイクルという立場の学派が近年中心的な地位を占めるようになってきていた。リアルビジネスサイクルでは、景気変動は需要変動から発生するのではなく、生産性のショックや余暇に対する好みの変化によって発生すると考える。この理論によれば、不況解決の処方箋は生産性向上である。実際、日本の1990年代のバブル崩壊をこの理論で説明する研究は大きな影響力をもった。

この理論は、今回の不況を説明できるだろうか。つまり、米国の人々が以前より働くことが嫌になって休みを取るようになったのか、突然、生産性が低下するような技術ショックに見舞われたから不況が発生した、というのだろうか。そう考える米国人は少ないだろう。

オバマ大統領が就任演説で、「私たち労働者は、危機が始まった時と同様に生産的だ。一週間前、一か月前、一年前と同様に、私たちの心は独創的だし、私たちの製品やサービスは必要とされている。私たちの生産能力は衰えていない。」と、不況の原因が生産性の低下によって発生したわけではないと力説していることは象徴的である。しかし、危機に際して労働者が今まで通りでいいというわけでもない。オバマ大統領は、そのすぐ後で、「ただ、既存の方針に固執し、限られた利益を守り、気の重い決断を先延ばしにしたりする時代は確実に終わった」とバブルのために歪んでしまった生産構造を大幅に変更することは必要だと明言しているのだ。

高まる需要の不確実性と雇用不安

米国では、需要変動の不確実性の増大のために、あらゆる層の労働者の雇用の不安定性が増加してきた。これに対し、日本では、不確実性の増大への対処を正社員と非正社員という労働市場の二極化で対応してきた。この二極化を象徴したのが、2008年末から派遣労働者を中心に発生した大規模な雇用調整である。雇用調整の動きは、派遣労働者だけにとどまらず、他の非正規雇用者の雇い止め、そして正規雇用者の雇用調整にも進んできている。

日本で非正規労働者の雇用調整が大規模に行われているのは、二つの理由がある。第一に、今回の景気悪化が急激かつ大規模であることだ。サブプライム問題に端を発した世界的な景気後退が急激に発生した。日本企業も急激な景気後退のために雇用調整に迫られたのである。第二に、日本では過去に比べて非正規社員比率が高くなっていったことだ。派遣労働者、契約社員、パート労働者などの非正規雇用者数は、1996年では雇用者の約20%であったが、2008年では30%を超えていた。正社員よりも雇用調整が容易な非正社員の比率が過去最高の水準であったために、景気悪化に対して素早い雇用調整が行われているのである。

予定されていた雇用調整

今回の雇用調整は、ある意味では予定されていたことだ。バブル崩壊後の過剰雇用を解消するために、日本企業は大変な苦勞をした。デフレのもとで正社員の賃金コストを引き下げることが難しかった。その対処法として日本企業が採用したものが、正社員の採用抑制と非正規社員の増加である。景気の悪化に直面したのであるから予定通り非正規労働者の雇用調整をしているだけ、というのが、企業経営者と正社員中心の労働組合の本音のほずである。

しかし、個別には「経済合理的」な行動が、日本全体

としてみれば、深刻な問題を引き起こしている。第一に、非正規労働者は、長期間の雇用が前提とされていないために、訓練量が少ないことが引き起こす問題である。非正規雇用者が多い世代の生産性が将来も低いままになってしまう。非正規雇用比率が高い世代が将来も所得水準が高くない可能性が高いことである。第二に、非正規労働者の増加が、若い年齢層に集中していることである。特に、男性でその変化が激しい。1990年代半ばまで、25歳から34歳の男性の非正規労働者は、雇用者の約3%しかいなかったが、最近では14%前後まで上がってきている。つい10年近く前までは、男は正規労働者が当たり前だったのが、今では非正規労働者も珍しくなくなったのだ。非正規労働者が既婚女性を中心とした家計の補助的労働であった時代ならば、非正規労働者の雇用調整は、貧困問題に直結しなかった。しかし、世帯主や単身者の非正規労働が増えてくると、非正規の雇用調整が貧困問題をもたらす原因になる。

非正規雇用が増えた本当の理由

非正規雇用を中心とした大規模な雇用調整は、日本経済が抱えていた潜在的な問題を一気に顕在化させたのである。では、非正規雇用や派遣労働を禁止したり、雇止めを不可能にすることが、問題を解決するのだろうか。確かに、非正規雇用の中には、違法な契約解除、社会保険未加入、劣悪な労働環境といった問題を抱えているものもある。彼らの労働環境に関する規制を強化することは必要である。しかし、そもそも非正規雇用者が増えてきた原因を正しく認識しないと、非正規雇用そのものを禁止することは、失業を増やすだけになる。

日本で非正規雇用者が増えてきたのは、正社員の雇用保障と非正規社員の雇用保障に大きな差があるからである。正社員を雇用調整することが難しいため、企業は正社員で採用するよりは、非正社員を採用することを選んできた。正規雇用と非正規雇用の雇用保障の差が大きいままでは、非正規雇用を禁止することのコストは大きい。

派遣労働は、雇用調整が最も容易な労働力であったために、真っ先に雇用調整の対象となった。ただ、派遣労働がクローズアップされているが、派遣労働者の比率は、比較的小さいことに注意すべきである。2008年の第一四半期でも派遣労働者の比率は、2.6%にすぎなかった。製造業派遣を禁止すれば、労働者が安定的な雇用につけるとするのは間違いだ。「派遣」に規制を加えても、大多数の非正規労働がなくなるわけではない。「派遣労働者がかわいそうだ」という理由で、派遣を制限すれば、偽

装請負など派遣に代替する、より不安定な雇用が増える可能性の方が高い。あるいは、労務コストの安い海外への工場移転などで雇用そのものが失われる可能性もある。

非正規労働に問題がなかったとは言えない。2002年以降の景気回復期に日本企業の利潤が増えた大きな理由は、非正規雇用者が増えたことによる人件費の低下である。つまり、非正規雇用者の賃金が、生産性よりも低かった可能性は否定できない。

派遣労働の問題はなぜ発生するのだろうか。それは、派遣会社が、労働者よりも情報をより多くもっていることから発生する。派遣労働者は、自分が派遣先でどれだけの生産性を発揮しているかに関する情報や賃金相場に関する正しい情報をもっていない。もし、派遣会社間に十分な競争がなければ、派遣会社は高い手数料をとって、派遣労働者には低い賃金を支払うインセンティブがある。派遣会社間に十分な競争がなかったり、所得が少なく一日も早く所得を得たい失業者が多ければ、派遣労働者に支払われる賃金が、生産性よりも低くなってしまふのだ。派遣労働は、直接の雇用の場合に比べて早く仕事が見つかることは、多くの海外の研究で確認されている。しかし、問題点も明らかにされてきている。それは、派遣労働は、すぐに仕事を見つけることができるが、直接雇用に移行せず、長い間派遣に留まった場合は、その労働者の所得をあまり引き上げないという点だ。

正社員の任期付き採用

こうした問題点を解決するためには、正社員の雇用契約期間に、5年、10年といった任期付きの雇用をも認めていくことも一つの方法である。そうなれば、派遣から直接雇用への転換も容易になる。短期で契約が終わるのであれば、企業は派遣労働者に訓練をするインセンティブはないが、中長期の雇用契約になってくれば、訓練して生産性を上げることが得になる。派遣会社が労働者を訓練することに政府が補助金を支給すれば、派遣労働者の中長期的な所得向上につながるかもしれない。

欧州では、経営上の理由による解雇は認め、失業保険や職業訓練は充実するというのが大きな流れだ。この点は、日本も参考にすべきである。目の前の失業者を救う方法を間違えると、その何倍もの失業者が発生するだけでなく、将来の日本全体が貧しくなってしまう。

大竹文雄（おおたけ・ふみお）

京都大学経済学部卒業、大阪大学大学院博士前期課程修了。大阪大学博士（経済学）。主な著書に『日本の不平等』（2005年）日本経済新聞社、『経済学的思考のセンス』（2005年）中央公論新社、『格差と希望』（2008年）筑摩書房、等。

経済危機下における 雇用対策の新たな展望

井口 泰

関西学院大学経済学部教授

1 経済危機下の雇用問題及び生活不安の拡大化

わが国は、現在、アメリカの金融危機を発端とする世界経済危機の真ただ中にある。そして、現在の雇用対策を含めた経済政策は、経済危機脱出後の東アジア経済統合やわが国の経済再生の戦略なしには論じられない。同時に、昨年秋以降、国内・地域における雇用情勢の急速な悪化と労働市場の需給システムの変貌に加え、国際労働力移動の逆流の動きを考慮すべきである。

昨年9月のリーマン・ブラザーズ破たん後、東京及びその周辺でも、証券マンやIT技術者の雇用不安が高まったことは記憶に新しい。しかし、その2か月後に製造業を襲った輸出の大幅減少のインパクトは衝撃的であった。事態は、急速な円高によってさらに深刻になった。

国内では、今世紀になって産業の「国内回帰」の傾向が強まり、愛知県、三重県など中部地方の諸都市では、外需依存を背景に地域経済の活性化を進めてきた。このため、これら地域・産業の生産と雇用が、最も大きい影響を受ける結果となってしまった。しかも、これら地域では、派遣・請負業に雇用される有期限雇用の労働者が増加してきた。雇用契約期間の途中で契約解除され、又は、数年間の就労実態があっても、契約更新を断られる労働者が増加した。雇用契約の解除と同時に社宅などから退去を迫られ、雇用問題が住宅問題を含む生活不安に拡大した。外国人労働者の所得が低下するなか、授業料の高い外国人学校に通えなくなる子どもが増加し、公立学校への編入を含めて自治体は対策に追われている。

厚生労働省の調べた範囲でも、2009年3月末までに19万人が「雇止め」や「派遣切り」の結果として失業した。「労働力調査」（同年2月）では、事業主都合による失業者は98万人に達し、完全失業者総数は、2004年以前と同じ300万人の水準に達するのは、もはや時間の問題であろう。

2 東アジア経済統合と経済政策の方向性

こうしたなかで、輸出依存型の経済戦略を批判する論調が台頭し、国内雇用を守るため、内需拡大への経済政策の転換を求める主張も強まってきた。世界的な経済危機の深刻化を食い止めるため、主要先進国と中国・インドをはじめとする新興工業国との国際協調による財政出動が不可欠なことは疑い得ない。

しかし、東アジア域内のように貿易・投資による相互依存関係が高まった現在、経済政策は、国内の産業・雇用を回復させるだけのために行うのではない。これは、近隣の東アジア諸国全体の回復にとっても必要な措置である。しかも、日本のように少子高齢化が急速で、国内消費の大幅な回復が望めない国では、内需拡大路線を長期にわたり続けることは不可能であり、経済成長のための新たな需要創出は、新興国の市場成長に依存せざるを得ない。財政政策によって、経済不況の影響を緩和はできるとしても、これが長期化すれば、財政赤字を際限なく拡大する結果をもたらす。その後、金融バブルが再燃し、先進国経済中心の経済回復が実現できたとしても、これが次の世界経済危機を準備する結果に終わるなら、それは決して好ましい選択ではない。

基本的には、日本はアジアと「共に成長する」シナリオを目指すべきである。つまり、アジアの経済統合を進め、域内のインフラ整備を促進し、アジアの貧困層を着実に中産層に転換して巨大な消費市場を育て、欧米市場への依存からアジア市場への依存への転換を進めることが、真の経済対策といえよう。このため、アジア経済との競争的な工程間分業を進展させる一方、日本発の新技术の漏えいを抑止しつつ、日本国内に設備投資と競争力ある産業立地を維持し、国内で付加価値を生む新たな経済構造を目指すべきである。

3 雇用対策の推進と労働市場改革

今後、雇用対策が地域において効果を発揮し、日本人のみならず、外国人にとっても、雇用のセーフティネットとして機能するよう、本稿では、次の2点の検討を強く求めたい。

有期雇用のセーフティネット構築

第1に、有期雇用の労働者に対するセーフティネット構築を、労働法制面ばかりでなく、社会保障法制面も同時に進め、住民の権利・義務関係を電子的に照会するシステムを導入することである。

現在は、使用者が有期雇用契約を途中で解約した場合、労働契約法に基づき民事上の責任を負うものの、労働基準法上の刑事上の責任を負うことはない。また、労働者が、有期雇用を反復継続し、数年間にわたり雇用されていても、解雇予告手当の支払いの対象とされないことが少なくない。

また、厚生年金保険法も健康保険法も、2か月以下の雇用契約の労働者は適用対象とせず、改正雇用保険法は、有期雇用であっても、契約期間が6か月を下回る場合は、それが反復更新されても、適用されないと解されている。

しかし、今回の雇用危機は、有期雇用の労働者がいかに保護に欠けているかを、多くの人たちに知ってもらう機会となった。これらの制度改革については、労働法令と社会保障法令をばらばらに議論するのではなく、両者を統合的に改革すべきである。また、住民基本台帳法の改正案が国会に提案され、成立すれば、外国人のデータも住基システムに一体化される。そこで、国内に居住する全ての人々について、転職や失業の事態が生じて、その権利・義務関係を自治体などが確認し、無保険者を発生させないため、行政のデータベースに電子的に照会を行うシステムの導入を強く求めたい。それは、外国人と日本人の「多文化共生」の制度インフラとして、不可欠である。

自治体とハローワークの関係強化

第2に、市区町村など自治体とハローワークの協力の仕組みを制度化して、自治体の地域政策と雇用対策が統合的に実施できるよう、労働市場行政の仕組みを改革することである。現在でも、雇用対策法第5条に基づき、自治体は、国の政策と相まって、地域雇用対策の主体となることができる。しかしながら、ハローワークと市区町村の関係は、障害者対策など一部を除き、多くの場合、あまり密接なものとは言えない。

2008年度の緊急雇用対策でも、2002～2004年度の場合と同様、巨額の予算が突如として自治体に配分された。今回は、都道府県に基金を設置し、これを市町村に配分

する方式となり、実施面の柔軟性は若干向上した。

しかし、自治体が立案する緊急雇用対策の事業は、依然として一過性のものが多く、自治体の地域政策又は「地域おこし」につなげるものは少ない。また、終了後に安定的な雇用への登用を期待できない。そもそも、自治体部局は、日常は緑のない雇用対策の予算の消化に懸命になる結果、自ら求人を行う職種と、求職者が希望する職種の間でミスマッチがあっても、そのことは、ほとんど問題とされない。多くの自治体には、まだ、雇用対策は国の仕事という思い込みがあるため、これに関するノウハウの蓄積も、専門スタッフの養成も行われていない。

近年、日本のみならず欧米諸国でも、雇用対策を効果的に実施するには、自治体レベルで、社会保障行政（特に、生活保護）、医療・介護行政、教育行政、住宅行政、外国人施策などと、横断的な連携を行う必要性が指摘されてきた。特に、就労可能な者に対する生活保護制度の改革は、欧州諸国で議論が進み、日本でも、全国市長会・町長会などから必要性が指摘されて久しい。

奇しくも、今回の雇用危機では、派遣・請負労働者など有期雇用者が多く含まれ、雇用対策と住宅行政・社会保障行政との連携の重要性が強く認識された。

昨年末から、外国人住民との「多文化共生」を目指す自治体と、ハローワークとの「ワンストップ」化の取組みも始まった。しかし、ハローワークは、多くの場合、相談員を派遣する程度で、自治体に雇用情報の端末を持ちこまず、失業認定、失業給付や職業紹介などを市役所のなかでは行っていない。そもそも、ハローワークの行う施策は全国斉一的に企画・実施され、日常から自治体の地域政策とのすりあわせがないし、地域独自の雇用対策を考案しても、ハローワークには具体化する予算や仕組みは存在しない。

不況時の現在、求職者が列をなしているハローワークも、好況時には市場のシェアが低下し、紹介困難な人たちへの対策は必要といえども、民営化論者の批判にさらされ続けている。経済不況の再来を考えれば、地域における雇用のセーフティネットとして、また、広域化した労働市場に対応した職業紹介ネットワークとして、ハローワークの存在意義を全面否定することは難しい。いずれにせよ、ハローワークの機能が、近年の定数・予算削減で低下するなか、自治体とハローワークの協力関係を制度的に実態的にも強化し、雇用対策の機能を強化することが求められている。

井口 泰 (いぐち・やすし)

1976年一橋大学卒業・労働省入省、95年同省退職、関西学院大学助教、97年から現職。99年博士号取得。専門は労働経済学。2003年から外国人集住都市会議アドバイザー、06年から規制改革会議専門委員（海外人材担当）。主著に『外国人労働者新時代』（2001年）、ちくま新書など。

働き方の変化と雇用政策

辻 明子

総合研究開発機構リサーチフェロー

はじめに

昨今、特定の働き方の人（多くは正規社員ではない）の困難が白日の下にさらされている。これには、働き方の多様化に対応した制度設計が行われてこなかったことによりもたらされた。今、政策的には、非正規雇用者・正規雇用者の失業リスクを出来るだけ小さくする方向で、政労使の合意を取り付けつつ、雇用の維持を中心に取り組まれている。

この問題に取り組むときには、構造的変化を理解した上で、変化によって起きている諸問題とそれを解きほぐす鍵となる見方を包含した制度設計が必要だ。

具体的には、個人がエンプロイヤビリティ（雇用される能力）を確保するために企業が何をすべきかということと、政策的に保護する必要のある労働者は誰かという労働者性に関する対応が、今の我が国の雇用制度を考えるとときに有用である。

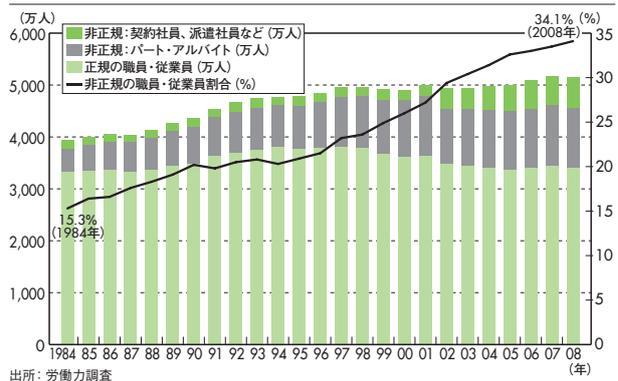
働き方の変化

図表1は雇用形態別雇用者数と雇用者に占める非正規の職員・従業員の比率である。2008年平均のデータでは、非正規の職員・従業員（パートアルバイト、契約社員、派遣社員など）は34.1%となり、過去最大の割合となった。

非正規雇用の増大の要因としては、1990年代に起きたバブル崩壊後の不況による人件費抑制があった。その対応としての雇用調整がレイトカマーである若年新卒採用の絞り込みとして生じ、その頃に就職活動をしていた人たちの非正規雇用に就く割合が急増していった。このため、この頃初職を得る年齢だった若者たちの、非正規雇用の割合は高くなった（図表2）。加えて、制度的な要因（派遣法の改正による派遣労働者の増加など）もあった（図表3）。

しかし景気要因・制度的要因以外にも、構造的な労働需要の変化をもたらす要因、すなわち、IT化の進行や

【図表1】雇用者の推移（役員を除く）

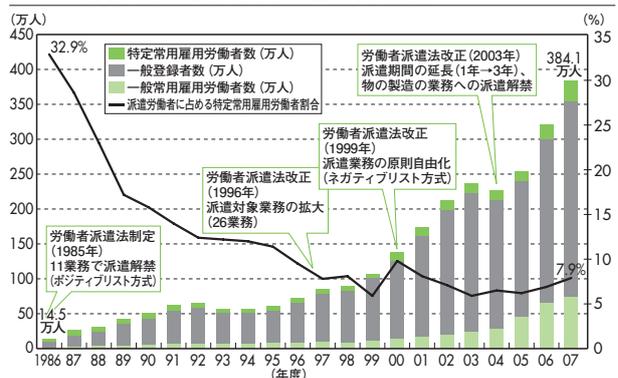


【図表2】働き方の変化

	総数		25~29歳		30~34歳		働き方の変化 (=2007年-1992年)		
	1992年	2007年	1992年	2007年	1992年	2007年	総数	25~29歳	30~34歳
男									
15歳以上総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-
自営業	12.3	10.2	5.6	3.0	8.8	5.3	-2.1	-2.6	-3.5
会社などの役員	13.1	6.0	1.9	1.1	3.7	2.8	-7.2	-0.8	-0.9
正規の職員・従業員	44.4	46.0	83.4	69.5	81.9	75.5	1.6	-13.9	-6.4
正規以外	6.5	11.4	4.4	15.9	2.5	9.6	4.9	11.5	7.1
無業者	23.7	29.2	4.7	10.2	3.0	6.6	5.5	5.5	3.6
家事をしている者	1.2	2.1	0.1	0.6	0.1	0.5	0.9	0.5	0.4
通学している者	8.4	7.1	1.4	2.5	0.2	0.4	-1.3	1.1	0.2
その他	14.0	19.9	3.2	7.2	2.7	5.6	5.9	4.0	2.9
女									
15歳以上総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	-
自営業	10.2	6.0	4.6	1.6	9.7	3.3	-4.2	-3.0	-6.4
会社などの役員	1.6	1.7	0.5	0.3	1.1	0.7	0.1	-0.2	-0.4
正規の職員・従業員	21.4	19.2	43.7	42.8	27.2	31.3	-2.2	-0.9	4.1
正規以外	16.8	23.7	13.3	28.6	15.6	28.1	6.8	15.3	12.5
無業者	49.9	53.2	37.9	26.5	46.4	36.5	3.3	-11.4	-9.9
家事をしている者	33.9	35.2	34.6	20.4	44.6	32.9	1.2	-14.2	-11.7
通学している者	7.1	5.9	0.6	1.5	0.1	0.5	-1.2	0.9	0.4
その他	8.9	12.1	2.7	4.5	1.6	3.1	3.2	1.8	1.5

出所：就業構造基本調査

【図表3】労働者派遣された派遣労働者数



出所：厚生労働省「労働者派遣事業の平成19年度事業報告の集計結果」および厚生労働省職業安定局雇用開発課資料

グローバル化なども影響を及ぼしたと考えられる。

■労働需要と構造変化：IT化・グローバル化

オーターやフェーンストラが指摘する、グローバル化・IT化による労働需要構造の変化は、構造的かつ不可逆的なものでありこの変化については頭に入れておく必要がある。

伊藤（2008）によれば、フェーンストラの労働需要の変化の考え方について説明すると次のようになる。

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4）。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）。

こうした需要の変化によって、労働者の獲得したエンプロイアビリティについても変化が生じる可能性が高まる。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アビリティが相対的に低下するリスク増大をもたらす。換言すれば、個人がある能力を持っていたとしても、それを活用する職がなくなってしまうたり、その職の相対的価値が下がってしまうことを意味する。

■「雇う能力」向上は可能か

こうしたことを鑑みると、企業は人を雇う以上、実際に働く人に求める能力を今以上に明確にした方が良いかもしれない。エンプロイアビリティの価値の変化を、個人に認知させる手段となるからだ。個人にとってはとても有益な情報だ。

特に、エンプロイアビリティの向上を企業の責任ではなく個人の責任とすることを前提に働く環境を考える場合は、企業は、働く人に何を求めているか明確にし、個人が求めている能力を必要十分に持っているかというエンプロイアビリティの評価が出来ないとならないだろう。

つまり、もしも、働く人が個人の責任でエンプロイアビリティを高める必要があるならば、企業の「雇う能力」も同時に向上する必要がある。この「雇う能力」とは、個人の能力に関して言えば、「必要な能力を同定し」「個人がそれを有しているか判断する」ということである。

求める能力の明確化や個人のエンプロイアビリティに

【図表4】グローバル化による仕事の変化



- 先進国、途上国ともに、技能労働への需要が相対的に増大し、技能労働の所得が高まる
- 先進国、途上国ともに、賃金格差が広がる

出所：伊藤（2008）

対する同定は、企業（あるいは企業集団）の重要な役目になりつつあると考えられるが、難しい。既に雇われている正規の社員に必要な能力や仕事そのものが明確でない場合が多く、またIT化、グローバル化等で必要な能力や仕事が刻々と変化していることによって、非常に困難な作業となる。

例えば、英国のNVQ（全国職業資格制度）はヒントになるかもしれない。NVQは、資格・教育課程総局によって定められた職業に関する能力基準を有することを示す職業資格である。企業集団が自発的に集まって能力規定をしたことに起源をもち、雇う側の個人に対する求める能力を反映させたものである。留意すべきは、この制度がおおむね有効なのが比較的熟練度の低い労働に関するものであることと、この制度基準の更新が頻繁に必要な場合が多いことである（内閣府政策統括官・2006、藤森・2008）。こうした企業のコミットメントの必要性、メンテナンス（基準更新）のコスト、有効な対象者などについて鑑みた上で、この制度がエンプロイアビリティ同定に関して果たしている役割を理解するべきだろう。

いずれにせよ、多様な働き方の下での雇用制度にとっては、こうした能力に関する個人と企業間のコミュニケーションを円滑にするスキームを公の役割も含めて検討することが重要だろう。

■労働者性の問題

さて、「多様な働き方に対応した制度設計が必要」といった場合、パートタイムや派遣労働をはじめとした「非正規雇用」までを政策ターゲットとした制度設計の議論が行われることが多い。しかしそれだけの議論で終始して良いのだろうか。図表5にあるように、自営業のうち、「個人請負」のような、自営業と雇業者の中間の

ような働き方の人もかなりの人数が存在しており、増加傾向にあるのだ。つまり、働き方の多様性は、いわゆる統計分類上の「雇用者」内の多様性を越え、自営業も含めた働き方までのバリエーションになっている。

これを踏まえた上で今一度、多様な働き方とはどういったものなのか、政策的に保護する必要がある労働者は誰かを考える必要がある。

このことは、我が国の労働基準法等をはじめとする、法律上保護される労働者とは誰かという、「労働者性」の領域に踏み込まざるを得ない問題である。

雇用されている人の中には様々な形態があるが、現在の日本では雇用されている人のみが、法で守られる「労働者」として取り扱われる。

法で守られるべき対象を、使用者・被用者関係にある場合に原則限定する従来の考え方では、今日の多様な働き方の安全を確保出来ない場合が出てくる。

また、間接雇用に関する規制を強くした場合に、実態が変わらないままで契約関係を間接雇用から請負契約という関係にしてしまう、つまり、間接雇用から、業務委

託にしていれば、労働法の適用からはずれることになる。別の言い方をすると、いくら既存のセーフティネットの内側だけを強化しても、その内側に帰属させないやり方が蔓延すると、より安全の低い働き方へと転落する可能性は否定できない。

■自営業も含めた労働市場設計の必要性

これに対して、デンマークをはじめいくつかの国では、自営業も含めた雇用保険制度が確立されている。「働く人」を守るための長期的な取り組みとして、自営業も含めた労働保険の創設が「多様な働き方」を守る具体的な方法と検討されても良いだろう。

図表6にあるように、アウアーは「働くことの保障の単位・場」が、仕事→雇用→労働市場と時系列的に変化拡大してきていることを指摘する。今後は、会社を越えた大きな枠組み、「労働市場」における保障の枠組みをどう構築するかが大切である。

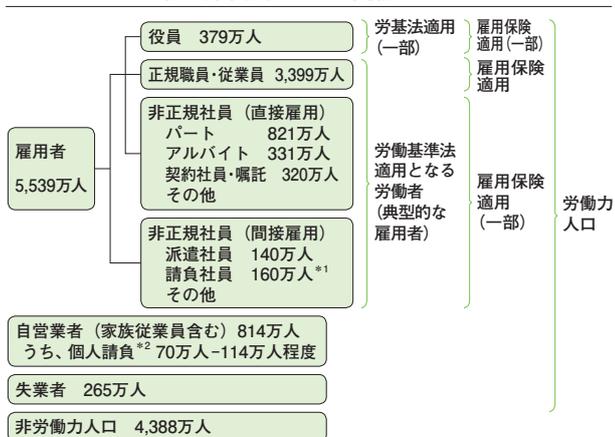
ここでいう、労働市場における保障とは、会社の枠を越えた、失業給付、社会扶助給付、職業紹介、職業訓練その他の労働市場と関係した社会的権利を指している。

新しい雇用制度や関連する社会保障を構築する際には、「労働市場」には誰が関わっているのか、「労働者」とは誰なのかを自営業も含めて、吟味し進めることが、今後の雇用制度を考える上で必要だと思われる。

●参考文献

- ペーター・アウアー、2007年、「理想的な労働市場制度を求めて：フレキシキュリティから労働市場の保障へ」、ILO/早稲田大学共同国際シンポジウム「グローバル競争下における非典型雇用の未来：日欧比較の視点から」レジュメ、2007年9月27日。
- 浅尾裕、2007年、「『労働者性』と多様な働き方、そして労働政策」、『日本労働研究雑誌』9月号 (No.566)。
- 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、「先進国で広がる格差」『日本経済新聞（経済教室）』2007年8月20日朝刊。
- 佐藤博樹・木村琢磨、2001年、「第1回構内請負企業の経営戦略と人事戦略に関する調査（報告書）」。
- 日本総合研究所調査部ビジネス戦略研究センター、2007年、「就業形態の多様化に対応した雇用保険制度の改革：新たな就業者政策の構築に向けて」、ビジネス環境レポートNo.2007-7。
- 内閣府政策統括官、2006年、「英国のコネクションズ・パーソナル・アドバイザーの養成制度等に関する調査」。
- 藤森克彦、2008年、「英国労働党政権における『福祉から雇用へプログラム』」NIRA 研究報告書『就職氷河期世代のきわどき』。
- 山田久、2007年、「個人業務請負の実態と将来的可能性：日米比較の視点から『インディペンデント・コントラクター』を中心に」、『日本労働研究雑誌』9月号 (No.566)。

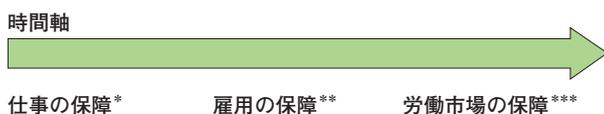
【図表5】2008年の労働力人口の内訳



*1 非正規社員 (間接雇用) の請負社員の人数は、佐藤・木村 (2001) のデータ。
*2 自営業者のうちの個人請負については、人材ニーズ調査 (2003) では70万人、山田 (2007) では114万人 (個人事務請負が多そうな業種における「雇人のない業主」の数を国勢調査から抽出) となっている。

出所：労働力調査 (2008年)、人材ニーズ調査 (2003)、佐藤・木村 (2001)、山田 (2007)

【図表6】仕事の保障から労働市場の保障へ



*雇用の保障の中での仕事の保護

**特定の仕事については、同じ社内での保護の保障

***移行を保護するための社会的保護と組み合わせられた複数の会社間の雇用の保障

出所：ペーター・アウアー、2007、「理想的な労働市場制度を求めて：フレキシキュリティから労働市場の保障へ」、ILO・早稲田大学共同国際シンポジウム「グローバル競争下における非典型雇用の未来：日欧比較の視点からレジュメ (2007年9月27日)」。

辻 明子 (つじ・あきこ)

2001年早稲田大学大学院人間科学研究科博士課程修了。博士 (人間科学)。早稲田大学人間科学部助手を経て2007年より現職。専門分野は社会学、人口学。

R.フロリダ型の「創造都市」とトロントの挑戦

飯笹佐代子

総合研究開発機構（NIRA）リサーチフェロー

都市経済の繁栄を担う「クリエイティブ・クラス」

都市経済学者リチャード・フロリダが著した *The Rise of the Creative Class* が、アメリカで学術書としては異例のベストセラーとなったのは2002年のことである。昨年、その待望の邦訳が、『クリエイティブ資本論——新たな経済階級（クリエイティブ・クラス）の台頭』（井口典夫訳・ダイヤモンド社）というタイトルで刊行され、日本でも都市政策や経営などをはじめとする幅広い分野で話題を呼んでいる。

本書の新しさは、ビジネス、教育、医療、法律等の領域で活躍する人々と、日本語の「クリエイター」でイメージされるデザイナー、作家、芸術家、音楽家、科学者、技術者、建築家等を合わせた新しい社会集団に着目し、その動向から都市の経済発展を論じた点にある。著者によると、これらの「クリエイティブ・クラス」は、アメリカにおいて20世紀初頭には労働力の1割に過ぎなかったのが、今や三分の一を占めるほどに増加しているという。そして、ポスト工業化の知識経済の時代にあっては、こうしたクリエイティブ・クラスの人材をいかに惹き付けられるかが、都市の盛衰を左右すると説く。

その前提に立ち、フロリダは「人的能力(Talent)」、「技術(Technology)」、「寛容性(Tolerance)」の「三つのT」と呼ばれる指標を考案し、アメリカのみならず世界の都市や国家の創造性を測ってラ

ンク付けをするという試みを行っている。「三つのT」のうち、フロリダが特に重視するのは「寛容性」である。ゲイ指数がこの「寛容性」を測る尺度の一つとして用いられたため、そこだけが突出して注目を引いてきた観がある。要は、創造力の発揮においては、ゲイも含めて多様なライフスタイルや価値観、移民などがもたらす文化的多様性に開かれた都市が、より優位性

を持つという主張である^{*1}。

知識経済の時代を先導する文化・芸術の役割

フロリダの議論のもう一つの核心は、都市経済の繁栄に寄与する文化・芸術の役割（価値）への着目である。クリエイティブ・クラスの中でも、アーティストや芸術家の存在を重視し、文化的なコンテンツ産業を知識経済の時代を先導するエンジンとして有望視する。さらに、文化を消費の対象にとどめるのではなく、いわば社会のインフラとして価値づけている点も興味深い。それは、必ずしも豪華な美術館や交響楽団などの高尚な芸術だけを意味しているわけではない。むしろ、大事なものは「ストリート文化」の存在である。生演奏や絵画の展示を提供するコーヒーショップや画廊、小劇場、書店、ライブハウスなどのちょっと小粋な店が並び、ときには大道芸も披露されるようなオープンな通り——そんな場に、クリエイティブな人々は好んで集い、それによっていっそう活気と洗練がもたらされ、都市の魅力が増す。

フロリダの議論は、都市経済学や経済成長論を超えて、社会学や文化論、政治・行政学的なアプローチを総動員しながら独自の都市論を構築している点に、斬新さと醍醐味がある。その一方で、創造性を図る指標そのものへの異議や、「クリエイティブ・クラス」を主役にした新たなエリート主義を推進することへの懸念など、フロリダ流都市論に対する批判も少なくない。しかし、多くの

論者を巻き込んで論争が活発化していることは、それだけインパクトを持つ議論であることの証左でもある。現に、各国の政策現場に与えてきた影響は大きい。

トロントの挑戦

今、おそらくもっとも積極的にフロリダ型の「創造都市 (creative city)」を推進しているのが、カナダ最大の都市トロントであろう^{*2}。カナダ経済の中核都市として、トロントには国内企業の本社や種々の多国籍企業のオフィスが集中し、さらに世界で6番目の規模を持つ証券取引所を擁している。これまで商都ないしは金融都市として、比較的順調に経済成長を遂げてきた。しかし、文化・芸術面に関しては、カナダの他市と比べても市の支出が見劣りするなど、手薄であったといえる^{*3}。そうしたなかで、経済優先主義に偏ってきたことへの反省も踏まえつつ、文化・芸術や人間性、生活の質という側面を充実させることへの関心が、市民生活や行政の様々な場面で高まっていった。「creative city」という概念は、まさしく、そうした潮流を汲み取り、具体的に展開させる上で格好の政策概念であったといえよう。

その本格的な取り組みへの姿勢は、2007年にオンタリオ州政府の肝煎りでトロント大学にMartin Prosperity Instituteを新設し、その所長としてフロリダをアメリカから招聘したことに象徴されている。彼は今やトロント市民として、都市政策に直接助言する立場となったのである。トロントでは、ニューメディアや映画関連等の創造産業に従事する人口がこの数年で急速に増えている。また、世界中から多くの移民を受け入れてきた実績を持ち、その寛容性をフロリダも高く評価してい

る。こうした強みを生かしつつ、トロント市では、文化施設の刷新や文化イベントの開催はじめ、文化・芸術の振興を重点的に推進している。

文化・芸術振興の派生効果は、集客や経済の活性化にとどまらず、その社会的な側面も見逃せない。トロントでも、失業者やホームレスなど社会的弱者のエンパワーメントや、地域コミュニティの活性化を図るための音楽や演劇活動など、いわゆる草の根的な文化・芸術活動 (コミュニティ・アート) への支援もますます重視されるようになっていく。

また、これらの取り組みは、その財政基盤の多くを企業・団体や個人からの寄付に負っていることを強調しておきたい。伝統的な寄付文化と税制度がなせるわざであり、財政上でも文字通り官民のパートナーシップが機能している。

金融危機の今後への影響を懸念する向きもあるが、文化・芸術の振興を経済・産業政策、そして社会政策と連動させながら、「金融都市」から「創造都市」への展開を試みるトロントの実験は、日本の都市政策を再考する上でも貴重な示唆を含んでいる。

●注

※1 「寛容性」は、ゲイ指数、ホヘミアン指数、メルティング・ポット指数 (それぞれ、同性愛者人口、文化芸術関連の従事者、および外国人登録者数の全国に対する地域割合) から測定される。

※2 トロントについての記述は、文化庁の「文化芸術創造都市に関する調査研究」の一環として筆者が2009年3月に現地を訪問した際の聞き取りに基づく。

※3 2005年の、文化・芸術への市による支出 (市民一人当たり) は、トロントが16ドル、バンクーバーが26ドル、モントリオールが33ドル (いずれもカナダドル)。Toronto Culture, *Culture Plan Progress Report II*, 2008より。

飯笹佐代子 (いゐざさ・さよこ)

一橋大学大学院修了。博士 (社会学)。関心領域は文化都市政策、多文化政策、シティズンシップ政策など。単著に『シティズンシップと多文化国家』(2007年)、日本経済評論社 (大平正芳記念賞受賞)、共著に、中牧弘允・佐々木雅幸・総合研究開発機構編『価値を創る都市へ』(2008年)、NTT出版、佐々木雅幸・総合研究開発機構編『創造都市への展望』(2007年)、学芸出版社、ほか。

[NIRAホームページ]

<http://www.nira.or.jp/index.html>

NIRA政策レビューのバックナンバーをはじめ、NIRAの諸活動を紹介するホームページをご利用ください。

NIRA政策レビュー [No.38]

2009年5月20日発行 ©財団法人総合研究開発機構

編集発行人：伊藤元重 ●NIRA理事長

編集主幹：加藤裕己 ●東京経済大学教授 / NIRA客員研究員

NIRA 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
Tel. 03-5448-1735 Fax. 03-5448-1744 E-mail. info@nira.or.jp

再生紙を使用