



労働政策研究報告書 No.63

サマリー 2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

これからの雇用戦略

—誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—

労働政策研究・研修機構

これからの雇用戦略 —誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会—

サマリー

執筆担当者

ふじい ひろかず
藤井 宏一

労働政策研究・研修機構雇用戦略部門統括研究員

まつぶち あつき
松淵 厚樹

労働政策研究・研修機構情報解析部情報管理課長（前雇用戦略部門主任研究員）

ちば としお
千葉 登志雄

労働政策研究・研修機構雇用戦略部門主任研究員

研究期間

平成 16、17 年度

研究の目的

石油危機以降、先進諸国では深刻化する雇用・失業問題にいかに対処していくかが、政策上の重要な課題となった。こうした中、OECD（経済協力開発機構）は 1994 年に雇用創出のための戦略的政策を提言する一方、EU（欧州連合）は 1997 年以来 EU 雇用戦略を提示・推進している。我が国においても、大きな時代の転換点にあることから、中長期的な観点から雇用戦略に基づいた政策展開を行っていくことが必要になっており、こうした認識から当機構においては、プロジェクト研究の一環として「我が国における雇用戦略の在り方に関する研究」に取り組んでいる。

平成 16 年 2 月から、外部研究者等専門家の参加を得て研究会を開催し、我が国における雇用戦略の在り方に焦点を当てて検討を行ってきた。本報告書は、研究会における議論の成果に基づいて、雇用戦略の在り方を中心に当機構研究員が取りまとめたものである。

なお、本報告書は、上記プロジェクト研究のいわば中間取りまとめに当たるものであり、当機構としては、残された課題等についてさらに調査研究を進め、平成 18 年度中にプロジェクト研究最終報告を取りまとめることとしている。

研究結果の概要

1 研究の問題意識

今日、経済社会をとりまく状況が大きく変化する中であって、雇用や就業に関し様々な課題が生じている。本報告書においては、こうした課題を克服するための道筋について、「雇用戦略」という形で提示することを試みたが、その概要を示す前に、研究に当たっての問題意識を述べる。

「戦略」とは、中長期的な観点から社会全体のあり方や流れを見据えて目標を設定した上で、その実現に向けて種々の主体による取組が体系的に実施されるよう、方向性を示すものということができる。目標を達成するためには資源の活用が不可欠であるが、資源は無尽蔵に存在する訳ではない。資源の配分に当たってはその制約を踏まえて軽重をつける必要があり、こうした配分のあり方も「戦略」の一翼を担うことになる。

これまで雇用戦略を策定している主体としては、OECD や EU が挙げられる。OECD は深刻化する雇用・失業問題に対処するため、規制緩和・市場原理中心的な理念を前面に出し、1994年に9項目の雇用戦略分野を提示した。一方 EU は、OECD 雇用戦略に対抗して1997年に雇用戦略を取りまとめ、市場原理による競争環境下では弱者が社会から排除される危機があるとして、仕事を通じ国民全体を社会的に統合することに力点を置いた。そして1997年頃からOECDは、「効率」のみならず社会的統合や福祉の概念を取り上げ、「公平」概念をも強く打ち出すようになってきている。効率一辺倒ではなく社会的統合を考慮することについて、OECD と EU が収斂してきているという事実は、日本の雇用戦略のあり方を洞察するに当たって示唆に富むといえる。

(1) 「人」が主役となる社会

以下、OECD や EU の動向を念頭に置きつつ、日本において今、雇用戦略を検討する意義がどこに求められるのか述べることにする。

グローバル化の進展に伴い、アジア諸国等との企業間競争は激しさを増している。こうした中で企業が競争優位を獲得するためには、就業者が高い付加価値につながる技術や技能を有しているか否かが重要な意味を持つ。また、サービス経済化や消費の成熟化が進展する状況下では、就業者が知恵を働かせ、顧客に対しソリューションなどの付加価値を生み出す意義が増大する。さらに、とりまく社会経済環境の変化の振幅が極めて大きくなれば、変化に対応するのみならず、望ましい方向に自ら変化を創出することも必要となり、就業者の知恵が業績を分かち場面が多くなることも想定される。

このように、日本において人的資源の持つ意義がますます大きくなることを示す証左は、枚挙にいとまがないといえる。個人にとって、生き生きと働き、かけがえのない能力を發揮していくことは、極めて大切な課題である。だが、それだけではない。多様な知恵が花開く

か否かは、「人」が属する組織の生産性を左右し、ひいては経済社会の活力の帰趨に大きな影響を及ぼす。今後、政策の策定等に当たり「人」を主軸に据える状況は、ますます多くみられるようになるであろう。

(2) 「人」をとりまく課題

しかし、今日の社会経済情勢をみると、「人」が活力をもって働けるか否か懸念される事態もみられるところである。本報告書を取りまとめるに当たっては、今日的であるが、今後とも継続することが見込まれる現象として、特に、

- ① 人口の減少
- ② 働き方における持続可能性の低下
- ③ キャリア形成主体の転換

を念頭に置いた。もとよりこれらへの対処のみで、「人」が経済社会で真に主役となれるものではないが、人口の減少については今後、経済社会の活力に構造的に大きな影響を与える可能性がある。また、競争の激化、環境変化の速度の増加等の趨勢は際立っており、働き方の持続可能性が低下したり、キャリア形成の主体を個人に転換することが円滑に進まなかったりすることによって、「人」の活力が損なわれる懸念が今日大きくなっていると考えられる。そこで、本報告書においては、社会の中で「人」が輝けるようにする一助とするため、これらの問題を視野に入れつつ課題を抽出し、対応のあり方を考察することとした。具体的には、以下のとおりである。

① 人口の減少

経済社会の活力に影響を与える要素として、資本や技術革新などと並び、人口の多寡が挙げられる。日本の労働力人口は既に 1998 年をピークに減少傾向で推移している上に、2005 年には総人口も減少に転じた。人口減少により、経済成長にマイナスの影響が及ぶとともに、財政面においても資源制約の厳しさが増すおそれがある。

こうした中で社会経済の活力を確保する処方箋について考えてみると、社会に支えられる側から社会を支える側に人々が回れるよう、就業を促進していくことが想起される。就労能力のある人々が労働力として参入することを通じて、量的にみた労働力人口の目減りを抑えることができれば、生き活きとした社会への展望が開けてくる。加えて、社会を支える側に立つ人々を増やしていくことは、EU、さらには近年の OECD が着目しているように、仕事のつながりを形成することを通じて、社会経済の安定性の強化にも結びついていく。

また、労働力の量を増やすことに加えて、社会を支える側の質を高めることも重要である。質の向上は、本格的な人口減少に伴う資源制約の強まりのみならず、職務に必要なとされる知識等の高度化にも対処することになる。活力ある経済社会の母胎として、質を高め

るための能力開発の役割は、ますます大きくなっているといえる。

② 働き方における持続可能性の低下

組織は、人、物、金、情報等の経営資源を活用して、財を生産しサービスを提供することを通じて、社会的な価値を創造していく。様々な経営資源のうち、従業員をはじめとした「人」については、他と異なる考慮が必要になる。「人」は置き換えることが困難である。従業員の健康が損なわれ消耗したからといって、多様な個性と能力を有する個々の従業員を、簡単に置換することはできない。加えて、労働力は雇用されなければ価値を持ち得ず、交渉力に劣るなどの弊害は、労働力人口の減少により需給関係が変化しても生じ得る。

組織が従業員の働き方に十分な考慮を払い、個性や能力を活かせるようにしていくことは、従業員、組織の双方にとって重要な意義を持つ。しかしながら、近年企業間競争の激化等を背景に、ストレスや精神疾患が増大するとともに、仕事と生活の調和がとれた勤労者生活を送ることが困難になるなど、働き方の持続可能性に照らして憂慮される状況がみられる。人的資源が希少化する中であって、従業員が擦り切れることのないよう留意し、就業意欲を高め、多様な知恵が花開くようにしていくことが今後一層重要となる。

③ キャリア形成主体の転換

我が国においては大企業を中心として長期勤続などを特徴とする雇用慣行がみられ、企業が従業員の雇用の安定を図るといった面が強かった。しかし、企業の先行きは、グローバル化の進展、技術革新や消費の成熟化など外部環境が複雑化し、かつ、その変化の速度も速いことから、不透明といえる状況になっている。場合によっては、キャリアが断絶する。こうした中で、働く「人」の強みは、一つの会社に雇用され続けることから、職務経験を的確に積んでいくことに軸足を移しつつあり、「会社任せ」ではなく、個人自らがキャリアについて考える重要性が増している。

ただし、個人がキャリアを主導するといっても、個人のみで完遂できる訳ではない。例えば自己啓発に充てる時間の確保などは、個人のみで対応することは難しい。もともと、個人主導のキャリア形成を企業や社会が支援する意義は大きい。円滑にキャリアが形成されれば、企業業績の向上に結びつく可能性が高い。また、労働移動が増加している状況下では、一社の雇用保障を超えて労働市場でエンプロイアビリティを高めることにもつながる。企業・社会の重層的な支援が個人による円滑なキャリア形成の一助となれば、キャリアの損失を少なくし社会を支える側に立つ者が増えるとともに、個人が生き活きと働ける可能性が高まることになる。

2 「これからの雇用戦略」の概要

本報告書では、1 で論じたことを念頭に置きつつ中長期的な観点から雇用戦略を構築するに際し、「人」を主軸に据えた目標、すなわち基本的理念を提起した。具体的には、「人」をあらゆる政策の中心に置き、生活の持続性を確保しつつ誰もが能力を高め発揮し参加する、活力に満ちあふれた社会を築くこと、を基本的理念とした上で、これを、「誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会」という言葉に集約し、本報告書の副題とした。

こうした基本的理念の実現に向け、対応の方向性として本報告書では以下の3つの「基本的考え方」を取りまとめた。

- ① 誰もが社会とのつながりを持ち、就業を中心に能力を活かすことにより社会を支える側に回ることができる、いわば全員参加型社会を築き、社会経済を安定し活力あるものとしていくこと
- ② 人々の生活や仕事を持続可能なものとし、就業意欲と能力を高めるとともに、これが全体的な生産性の向上につながる好循環をもたらすような就業環境の整備が図られること
- ③ 変化の激しい状況において、キャリアの断絶というリスクが避けられない中、個人が主導して自らのキャリア展開を十全に図っていくこと

そして、上記を「雇用戦略の基本的理念を実現するための3本の柱」として位置付け、それぞれの柱に対応して、「就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築」「就業の質と就業インセンティブの向上」「キャリア権を基軸としたキャリア形成支援」という3つの章を設け、提言を行った。以下はその概要である。

(1) 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

人口が減少する中で社会経済を活力あるものとしていくためには、意欲・能力に応じて、誰もが働くことを通じて能力を有効に発揮し、納得感・満足感を得ながら、社会を支える側に立つことが期待される。なお、社会との関わり方は、雇用・就業という形に限られるものではない。それ以外でも何らかの形で全員が社会に関わり、コミュニケーションが図られるようにしていくことは、社会から排除される者がいないようにする上で大きな意味を持つ。

全員が社会に参加し、その能力を発揮し、生き甲斐を感じることができるようになることは、社会の活性化や安定化につながる。こうした意味で、「全員参加型社会」を構築することが、社会の中で誰もが輝くための一つの方針となる。

では、具体的にどのような取組の方向性が考えられるのか。就業を中心とした社会参加を推進するためには、税や社会保障など労働供給行動に影響を与え得る諸制度について、雇用促進的なものとすることに留意が必要である。また、人々の意欲と能力が最大限活用される

よう能力開発を行った上で、これとあいまった適切なマッチングを図っていくことがより重要となろう。さらには、若年無業者、高齢者、障害者などについては、就業を通じた社会参加を促進する観点からも、労働力需給調整機関において適切な職業指導やマッチングが図られるよう、特段の配慮が必要とされる。

なお、社会全体の共通認識や相互理解の基盤となるコミュニケーションを確保していく上では、コミュニティの再生が核となる。コミュニティの再生や就業の場の創出については、地域における対応が基礎となることから、地域レベルにおいて地域雇用戦略を策定し、地域の状況に応じて就業やコミュニケーションを促すなどして、全員参加型社会を構築していくことが期待される。

これらを実現するためには、行政を始めとして個人レベルに至るまで、社会基盤の整備に関わる社会全体の努力が求められよう。

(2) 就業の質の確保と就業インセンティブの向上

人口減少が進展する中で経済社会の活力を維持していくためには、個々の労働者のインセンティブを引き出し、生産性を高めることが重要である。そのためには、企業が雇用管理面などで様々な取組を行い、「**就業の質**」の確保を図ることが鍵となる。

就業の質は、多岐にわたる要素からなる。基礎的・最低限の労働条件を確保した上で、労働条件や職務内容等において、労働者が意欲と能力を十分に発揮でき、仕事にやりがいを感じられる状況になれば、就業の質は高まっているといえることができる。また、仕事において持続可能性を高めるためには、それぞれの労働者が仕事と生活の調和のバランスをとれるようにしていくことが不可欠であり、これも就業の質を測る重要な基準となる。こうしたバランスをとることによって生産性が向上すれば、経済社会の活力にも良い効果を及ぼすことになろう。さらには、意欲と就業実態に応じて能力開発機会が提供されていることも、就業の質に影響を及ぼす。就業の質が生産性を高め、その結果業績が向上して人材投資等が充実できれば、生産性と就業の質は好循環の状況にあるといえることができ、この達成に向けて様々な取組や工夫が行われることが望まれる。

就業の質は労働市場の中で均質であるとはいえない。雇用形態の多様化が進む中で、非正規労働者の就業の質を高めることは重要な課題である。就業形態間の移動を可能とする仕組の整備や、非正規労働者のキャリア形成の社会全体による保障、さらには労働条件決定システムの見直しなど、様々な課題に解を見出していかなければならない。なお、こうした非正規労働者等は多様な就業ニーズを持っており、従来の長期雇用システムに収まりきらない場合がある。同システムが持つ利点に留意しつつ、社会全体で能力向上機会の確保を図るなど、より包括的な新たな雇用システムを構築することについて検討を深める必要がある。

(3) キャリア権を基軸としたキャリア形成支援

従来個人のキャリアは、長期にわたる雇用関係の下、「会社任せ」で形成されていた。しかしながら、求められる能力の変化が激しく、組織内においても革新を生み出すために自発性が尊重されるようになったことから、個人が自ら主導して、組織や社会のニーズと擦り合わせをしつつキャリア形成を図る重要性が増している。

個人主導のキャリア形成を企業が支援する。そうした視点に立つ教育訓練を導く基本的な理念を示し、法的に位置付けるために、「キャリア権」という概念が提唱されている。就労環境が大きく変化する中で、誰もが意欲と能力を発揮しながら働けるようにするためには、キャリア権を基軸としてキャリア形成を支援していくことが重要である。

キャリア権の内実は、基本的には労使自治を柱とした現実の流れによって形成されるが、現実には自発的なキャリア展開は、支援する体制を含めて十分進捗しているとはいえない。非正規労働者や若年無業者等の職業能力の蓄積については、特に懸念される状況にあり、キャリアを十分に展開できないおそれがある。

これを踏まえた対応の方向性としては、自発的なキャリア形成について、企業のみならず社会も含めて重層的に支援していくことがあげられる。円滑なキャリア形成は企業業績の向上につながり、ひいては経済社会全体に活力を与える可能性がある。

また、非正規労働者や若年無業者等のキャリア形成支援については、今後多様な人的資源を活かす重要性が増していくことから、様々な政策対応が広がっていくであろう。これらの層にこそ、生計の手段の確保という観点から、キャリア権の理念が重要性を帯びる。政策上の資源配分のあり方に留意しつつ、非正規労働者等と社会全体とが共同でキャリア展開に取り組んでいくことが望まれる。

以上3つの章の概要について記述したが、共通して浮かび上がってくるのは、非正規労働者や無業者など、人的資源の上において脆弱な層に対しては、公助による支援が有益である、ということである。そもそも労働市場の機能の仕方は一様ではなく、様々な政策対応が必要とされるところであり、人的資源の有効活用という観点からも、こうした支援がますます重要になるものと見込まれる。

報告書本体の目次

第1部 我が国における雇用戦略の検討について

第1章 雇用戦略の検討の趣旨

第2章 雇用戦略策定の意義

- 1 これまでの政策に関する基本認識
- 2 将来の雇用・就業を取り巻く環境に関する基本認識
 - (1) 将来の社会経済環境に関する基本認識
 - (2) 将来の労働力需給に関する基本認識
 - (3) 今後求められる対応の方向性
- 3 雇用戦略策定の意義
 - (1) OECD, EU の取組から
 - (2) 雇用戦略の必要性

第2部 雇用戦略の目標と基本的方向性

第1章 雇用戦略の基本的理念・目標

- 1 雇用戦略を検討する際の留意点
- 2 雇用戦略の基本的理念
- 3 雇用戦略の基本的理念を実現するための柱となる戦略目標

第2章 就業促進を基盤とした全員参加型社会の構築

- 1 全員参加型社会とは
- 2 全員参加型社会を実現するための課題・対応の方向性
 - (1) 就業を通じた社会参加の促進
 - (2) 就業機会の確保・創出
 - (3) 雇用・就業のセーフティネット
 - (4) 全員が社会にかかわること及び社会全体のコミュニケーションの確保
 - (5) 地域雇用戦略

第3章 就業の質の確保と就業インセンティブの向上

- 1 就業の質の確保と就業インセンティブの向上の必要性
- 2 就業の質の確保と就業インセンティブの向上に向けた課題・対応の方向性
 - (1) 仕事以外の場の充実と生活の質の確保
 - (2) 多様な働き方の選択肢の確保
 - (3) 仕事と生活の調和
 - (4) 雇用の安定性と柔軟性の両立
 - (5) 労働契約ルールの特明確化

- (6) 外部労働市場の環境整備
- (7) 新たな雇用システムの構築
- (8) 政策運営の基本：政策間の整合性と就業インセンティブを高める政策
- 3 仕事と生活の調和がとれた勤労者生活の実現の必要性
- 4 新たな雇用システムの構築の必要性
- 5 格差問題と処遇の均衡

第4章 キャリア権を基軸としたキャリア形成支援

- 1 「人」が主役となる時代のキャリア形成
- 2 キャリアをめぐる環境変化
- 3 「キャリア権」の構想
 - (1) キャリア権の意義
 - (2) キャリア権の概要
 - (3) キャリア権に関わる課題
- 4 個人が主導するキャリア形成の現状
- 5 キャリアをめぐる課題・対応の方向性
 - (1) 基本的な視点
 - (2) 自発的なキャリア形成の重層的支援
 - (3) キャリア基盤が脆弱な者に対する支援

〈主要参考文献〉

- 伊藤実、濱口桂一郎、奥津眞里、岩田克彦他（2004）『先進諸国の雇用戦略に関する研究』
労働政策研究報告書 No.3 労働政策研究・研修機構
- 岩井克人（2003）『会社はこれからどうなるのか』平凡社
- 大竹文雄（2005）『日本の不平等』日本経済新聞社
- 諏訪康雄（1999）「キャリア権の構想をめぐる一試論」『日本労働研究雑誌 468号』労働政策
研究・研修機構
- 樋口美雄、S. ジゲール、労働政策研究・研修機構編（2005）『地域の雇用戦略』日本経済新
聞社
- 松淵厚樹（2005）『戦後雇用政策の概観と 1990年代以降の政策の転換』JILPT 資料シリー
ズ No.5 労働政策研究・研修機構
- 山田昌弘（2004）『希望格差社会』筑摩書房
- 吉川洋（2003）『構造改革と日本経済』岩波書店

労働政策研究報告書 No. 63 サマリー

これからの雇用戦略－誰もが輝き意欲を持って築く豊かで活力ある社会－

発行年月日 2006年5月25日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2006

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)