

## 第 I 部 雇用戦略とその必要性試論

この第 I 部では、「雇用戦略」とはそもそもどういったものを想定すればよいのか、また、作成や実施の主体はどうかなど、「雇用戦略」が単に「雇用政策」ではなく「戦略」といわれるために具えているべき条件について検討するとともに、我が国において、いま雇用戦略の構想が必要とされる背景や理由を考えてみたい。したがって、第 II 部で提示を試みる我が国の雇用戦略プラン例を作成するための「まえおき」の性格をもつ。

### 第 1 章 雇用戦略とはどういうものか

#### 1-1 戦略とは

雇用戦略は、字義どおり解釈すれば、「雇用に関する戦略」ないし「雇用を焦点においた戦略」であろう。したがって、まずは戦略とはどういったものかについて考えてみたい。

「戦略という概念の本質は、基本的に重要な事柄についてのよく考えられたプランであって、活動の焦点や重点を指し示すもの」といわれているが<sup>9</sup>、少なくとも次のような条件を備えている必要があるものと考えられる。

##### ①「こうする」という目標が設定されていること。

戦略は、もとよりの確な「見通し」や「ビジョン」に裏打ちされていなければならないが、予測やビジョンそのものは戦略ではなく、戦略には的確な政策判断に基づき「こうする」という「目標」が設定されている必要がある。また、的確な目標が設定されるためには、経済社会構造に関する分析に基づく基本的な課題認識がその基礎になければならない。目標は、必ずしも数値目標である必要はないが、重要な事項については達成度を明確にするためにも可能な限り、また必要に応じて、数値目標が設定されることが望ましいであろう<sup>10</sup>。また、目標は総花

<sup>9</sup> 伊丹敬之「経営戦略の論理 第3版」（日本経済新聞社刊／2003年）2ページ。

なお、この著書の中で伊丹一橋大学教授は、基礎的な経営戦略の定義を「市場の中の組織としての活動の長期的な基本設計図」とし、この定義の中に次の五つのキーワードがあるとされる。

- ①「市場の中の」：市場の中での企業の行動や意思決定の基本的指針になるべきものであること。
- ②「組織としての」：生身の人間集団の活動の設計図であり、ヒトを動かし、なおかつ人々に共有されていなければならないこと。
- ③「活動」：現実の活動の指針となるべきものであり、実行可能なアクションがきちんと入っていること。
- ④「長期的」：長期的な展望を与えようとするもので、短期の目先にとらわれてはならないこと。
- ⑤「基本設計図」：活動の全体像を、大きな構想とともに示すものであること。「こうなりたい」という意志や構想とそのためのシナリオの両方がそろっていること。

<sup>10</sup> EUの雇用戦略においては、例えば次のような数値目標（2010年目標）が示されている。

- 「フル就業」目標：全体の就業率70%、女性の就業率60%、高年齢者（55～64歳）の就業率50%
- 就職支援措置目標：失業した若年者は6ヶ月、一般成人は12月以内に訓練等の就職支援措置を受けるようにする。長期失業者の25%が積極的な就職支援を受けるようにする。
- 引退年齢目標：引退年齢を5歳引き上げる。
- 子育て支援目標：3歳以上学齢前の子供の90%、3歳未満の子供の33%に支援を提供する。
- 生涯学習目標：労働年齢（25～64歳）の少なくとも12.5%が生涯学習に参加しているようにする。

的なものでなく、中長期的に重要でキーとなるファクターについて設定することが求められる。

②設定された目標の実現に向けて、関連する政策（＝施策）が総動員され、体系的に実施されるよう、必要な指針を示していること。

設定された目標の達成に向けて、関連する政策が総動員され、かつ、体系的に実施されなければならない。雇用に関係づけていえば、政策が総動員されるとは、狭義の雇用政策に限定されず、関連する政策、例えばマクロ経済政策、財政金融政策、産業政策、教育政策、社会保障・福祉政策など関連する諸政策を広く網羅して検討し、必要な施策の実施に向けた指針が示されていることをいう<sup>11</sup>。また、体系的にとは、それぞれの個々の政策なり施策が経済社会の中で目標の実現に向けて相互に整合性が確保されており<sup>12</sup>、その政策効果が十二分に発揮されるために必要な指針が示されていることをいう。

③戦略は、目標の達成度により事後的に評価され、検証されること。

戦略は、一定の目標年次を定め、その時点での目標達成度に応じて評価され<sup>13</sup>、さらに必要であれば次の期の戦略を策定するという手続きが求められる。また、目標年次までの中間時点においても進捗状況を検証し、必要に応じて戦略の調整的手直しを行うことも考えられる<sup>14</sup>。このようにして、計画（Plan）→実行（Do）→評価（See）の3段階が的確に行われ、大きな目標管理制度的な循環が形成されることが望まれる。ただし、その際数値目標を形式的に達成したかどうかのみ拘泥することのないようにする必要があるように思われる。数値目標を達成することに汲々とするあまり、極端な政策が採られ、全体としてのパフォーマンスを却って損なうような結果にならないとも限らないからである。戦略によって、どのような変化が、どのようなメカニズムによってもたらされたのかをできるだけ客観的に評価し、総合的な判断を下

---

<sup>11</sup> 例えばOECDのもっとも初期の戦略においては、雇用のための戦略分野として広範な次の9分野が提示されている。

- ①適切なマクロ経済政策
- ②技術的ノウハウの創造と普及
- ③労働時間の柔軟性
- ④企業家精神の発揮できる環境
- ⑤賃金と労働コストの弾力化
- ⑥雇用保障規定の改正
- ⑦積極的労働市場政策
- ⑧労働者の技能と能力の向上
- ⑨失業保険給付及び関連給付制度の改革

<sup>12</sup> 例えば、1980年代後半に男女雇用機会均等法が施行されるなど女性の就業促進が一つの政策目的になる一方、所得税制における配偶者特別控除制度や国民年金制度における第3種被保険者制度などいわゆる専業主婦が相対的に有利となる制度が導入されたが、これは互いに相反する効果を持つ政策が実施されたこととなり、整合性のない格好の事例であるとしばしば指摘される（樋口（2005）など参照）。戦略においては、こうしたことがないようにならなければならないことが望まれる。

<sup>13</sup> 定量的な手法によるものを中心とした政策効果評価の手法については、JILPT労働政策研究報告書No.L-4「労働市場政策の効果に係る定量的評価の欧米における先行研究についての調査」において、欧米の先行事例を中心に紹介し、考察を加えている。

<sup>14</sup> ちなみに欧州の雇用戦略においては、前述のフル就業に関する目標設定が行われたのは2000年3月のリスボン欧州理事会（雇用に関する特別会合）においてであったが、目標年次が2010年であるので、10年間の目標期間であるといえる。また、概ね3年ごとにまとまった中間評価を行うことともされている。

すようにすることが大切である。

## 1-2 「雇用戦略」概念の小括と盛り込むべき項目

以上の「戦略」に関する概念整理から、暫定的に「雇用戦略」の概念を整理すると次のようになるといえよう。

**雇用戦略とは、長期的な経済社会の見通しを踏まえつつ、雇用に関する基本的な課題に対応するための政策目標を達成すべき期間とともに設定し、その目標の達成をめざして、狭義の雇用政策にとどまらず、マクロ経済政策、財政金融政策、産業政策、教育政策、社会保障・福祉政策など関連する政策を総動員し、それらが体系的に実施されるための指針と枠組みを示したものであり、かつ、中間及び事後において目標の達成度により評価、検証されるものをいう。**

この整理によれば、雇用戦略には、次のような項目が盛り込まれる必要がある。

### ①長期的な経済社会の見通しを踏まえた雇用に関する基本的な課題

この項目については、短期的な経済変動ではなく、主に経済社会の構造的な変化の方向についての基本的な認識とともに、それを踏まえて、雇用に関して何を基本的な課題であるとするかが示されることとなる。いうまでもなく雇用の太宗は民間経済活動から産み出されるものである。したがって、雇用戦略で提示される目標が達成されるためには、広く人々がこうした認識を共有し<sup>15</sup>、それぞれの立場で課題を克服する努力がなされることが不可欠である。そのためには、この部分は特に訴求力があり説得的なものでなければならないであろう。

なお、この中の「雇用」(employment)について考えておきたい。一般に雇用は「雇う者」(employer)と「雇われる者」(employee)との関係、つまり雇用関係の存在が前提とされている。しかしながら、「雇用戦略」で考える「雇用」は、こうした雇用関係が存在するもののみを対象とする必要はないであろう。すなわち自営業主(self-employed)や家族従業者(family worker)、さらにはNPOやNGOのボランティアなどの社会貢献活動も含めた広義の就業を視野に入れたものとする必要がある。

### ②上記①の基本的な課題に対応する政策目標とその達成目標期間

政策目標は、理念ないし方向づけを示すとともに、可能かつ必要なものには数値目標が示されることが望まれる<sup>16</sup>。

政策目標は、総花的なものであってはならない。すなわち、あれもこれも盛り込むのではなく、①の基本的な課題のすべてが必ずしも政策目標として設定されるべきとは限らない。課題であると認識されたとしても、その認識を示すことを通じて人々の自発的な取組によって解決

<sup>15</sup> このためには、雇用戦略の作成過程への「参加」についても、配慮される必要がある。

<sup>16</sup> 例えば、EU雇用戦略においては、「フル就業」が理念的ないし方向を示した目標であり、2010年までに全体の就業率(生産年齢人口に占める就業している人の割合)を70%以上にするというのが数値目標であるといえることができる。

されて行くであろうもの<sup>17</sup>、従前の施策により十分対応可能なものなどがあるであろうし、一方、当面は対応する手だてがないものもあるかも知れない<sup>18</sup>。また、目標を設定する場合であっても、すべてを並列的に設定するのではなく、必要な優先度が付けられるべきであろう<sup>19</sup>。これらのことから、「戦略目標」と称した方が適当であろう。

また、数値目標を設定する場合であっても、理念や方向を示した目標がより上位の目標であると考えられるべきであろう。数値目標は当面設定する達成目標期間内に達成をめざすものであり、数値目標の達成が必ずしも理念的目標の達成とイコールではないからである<sup>20</sup>。次期目標期間において、同じ理念的目標に対してそれまでと異なる数値目標が設定されることも十分にあり得る。なお数値目標は、実現可能な範囲のものである必要はあるが、「将来見通し」や「推計結果」そのものであってはならないであろう。なお、達成目標期間は、ときどきの事情により適宜設定されるべきものであるが、雇用戦略が中長期の課題に対応するものである以上、少なくとも中期といわれるに値する期間が設定されることが望まれる<sup>21</sup>。

### ③目標達成に向けた政策の柱

②の目標を実現・達成するための政策の柱が示される。繰り返しになるが、そこでは狭義の雇用政策ばかりでなく、目標達成に関連する諸政策を総合的に視野に入れたうえで、それらが体系的、整合的に実施されるような指針が示されることになろう。関連する諸政策としては、マクロ経済政策、財政金融政策、産業政策、教育政策、社会保障・福祉政策といった分野が含まれる。

雇用戦略で記述されるのは、政策の柱であり、その指針であって、個々の施策について具体的な制度設計まで盛り込まれる必要はなく、また望ましくもない。一方、個々の政策が経済社会のメカニズムの中で目標達成に向けて整合性を持つように方向づけをするために必要な指針は、必ず示されなければならない<sup>22</sup>。

### ④階層的戦略の作成ないし要請

上記③の政策の柱の一つとして含まれるかも知れないが、包括的な戦略に対して、階層的な戦略を策定すること、ないし策定を促すことを盛り込むことが考えられる。次章で述べる雇用

<sup>17</sup> よく「市場に任せておけばよい。」と言われるのは、これに該当する。

<sup>18</sup> 実際的には、こうした目標設定の必要のない課題は、もともと記述されないこととなる可能性が高い。しかしながら、これも一つの判断であり、筆者は書かれた方が望ましいと考える。

<sup>19</sup> したがって、戦略目標の数はそれほど多いものである必要はないであろう。

<sup>20</sup> 例えば、先に述べた EU 雇用戦略の目標において、70%の就業率は必ずしも「フル就業」とはいえないかも知れない。

<sup>21</sup> II において例示することとする雇用戦略プラン例においては、今後のいわゆる団塊の世代の緩やかな引退過程に関連づけた期間設定を提案している。

<sup>22</sup> 国家の連合体である EU の雇用戦略においては、政策の大枠の方向性は示されているが、目標の達成に向けた具体的な政策の企画、実施は各国に任されている。単独国家の我が国で雇用戦略を策定する場合には、EU の雇用戦略ないし指針よりもやや具体性がイメージできるものが示されるべきものと考えられる。また、EU と各国との関係は、雇用戦略全体をマネジメントするヘッドと関連政策を担当する中央省庁との関係に類推してよいかも知れない。



戦略の「主体」と関連するが、戦略は階層構造をもって策定される必要があることが多い。具体的に我が国の雇用戦略に関していえば、国家的戦略があり、それに包摂されると同時にそれを支える地方単位、都道府県の戦略や市町村の戦略、労使団体の戦略、企業の戦略、市民団体やNPOの戦略などが階層的に策定されることが考えられる<sup>23</sup>。これらの策定を国家戦略の目標とするか、少なくともその策定を促進するための施策を盛り込むことが考えられる。

#### ⑤雇用戦略の評価、検証

雇用戦略の最終章には、戦略の評価、検証の方法とシステムが明記されるべきである。

## 第2章 雇用戦略の主体

この章では、雇用戦略の主体について考えてみたい<sup>24</sup>。主体には、誰が作るのか（策定主体）、誰が実施するのか（実施主体）、マネジメントは誰が行うのか（マネジメント主体）の三つがあるので、順次触れる。

### 2-1 雇用戦略の作成主体

ここでは、作成主体として考えられるものを挙げつつ、若干のコメントをしておきたい。作成主体には、誰の名前で作成されるか（名義主体）の問題と、誰が参画して作成されるか（参画主体）の問題とがあるが、明確に整理せずに必要に応じて留意しながら論じていきたい。

#### ①中央政府

雇用戦略は、目標設定とその実現に向けた政策を、責任をもって実施していくことができる者が中心となって策定されるべきである。我が国において雇用政策の第一義的な主体は中央政府であり、雇用戦略を策定する場合においても中央政府が中心的な役割を果たすことになるだろう。

#### ②超国家機関

OECDやEU、ILOといったような国際機関や国家連合が雇用戦略を策定することは、現に行われており、今後ともこうした動きは広まっていくものと考えられる。特にOECDにおいては、新たな雇用戦略の策定に向けた動きが開始されており、我が国もその加盟国として相当する役割を果たしていくことになるだろう。ただし、その場合でもOECDという機関の持つ性格上、ある種の概括的な戦略的方向性は示されるものの、それぞれの国における雇用戦略はそれぞれの国が自主的かつ主体的に策定し、実施していくことになるものであり、当面我が国の雇用戦

<sup>23</sup> ここでいう「階層的」とは上下関係や単なる「戦略－戦術」関係を示したものではないことに注意されたい。戦略目標を達成するための協働といった意味で用いている。各主体が策定する戦略は、第一義的には各主体の独自性とそれぞれの本来的目的を達成するために必要な範囲内で策定されるものであり、国（中央政府）による統制的な環境下で義務的に策定されるものではない。

<sup>24</sup> この「主体」論議、特に策定主体論は、現状では理想論的な色彩が強いといわざるを得ない。雇用戦略が具体的に策定され、実施される過程で、現実的な展開が図られるべきものと筆者は考える。

略の策定にとっては副次的・参考事項的性格を有するといえる。むしろ、我が国が雇用戦略を策定するとすれば、逆にその基本的理念を OECD の取組みの中に積極的に反映させていくことが考えられてよいであろう。

### ③社会的パートナー

雇用に関する問題を扱う場合、社会的パートナーとは政府、労働団体、使用者団体のいわゆる政労使を指すことが多いが、政労使が合意に基づき雇用戦略を策定することも十分考えられる<sup>25</sup>。前述したように、雇用の太宗は民間経済活動から産み出されるものであることからすれば、雇用の直接的な担い手である労使が雇用戦略の策定に参画し、政府とともに共同して策定することは、雇用戦略を人々が共有し、また政策の実効性を高めるために非常に望ましいところである<sup>26</sup>。将来の発展形態としては追求されてよいことであろう。ただ当面及びごく近い将来に我が国において、雇用戦略のようなテーマについて政労使が共同で名義主体となるような包括的な合意に達することは考えにくい、少なくとも何らかの形での参画を求めることは必要である<sup>27</sup>。

### ④地方政府

政策の実施主体として地方政府（都道府県及び市町村）は重要な役割を果たしており、雇用戦略においても地方政府の役割は大きなものがある。その際、雇用戦略に示される課題によっても地方政府によって濃淡があるであろうし、それにより政策の実施も多様なものになるべきものである。したがって、中央政府の雇用戦略の策定に何らかの形で参画するとともに<sup>28</sup>、それを踏まえた地方政府版の雇用戦略の作成主体となることが期待されよう。

### ⑤市民団体、NPO

各種の市民団体や NPO などの中には、雇用をめぐる諸問題に関係する活動を行っているものもあり<sup>29</sup>、また、そもそも市民に「就業」の場を提供しているところが少なくない。これらの団体等が雇用戦略の作成主体となることは現状において考えにくい、その意見を反映するよう努めることは必要であり、少なくともパブリック・コメントなどを活用することはすべき

---

<sup>25</sup> 「雇用戦略」という名称は使われていないが、オランダにおける 1993 年のワッセナー合意などはこの最良の事例であると考えられる。また、EU の雇用戦略においては、社会的パートナーの役割の重要性が再三再四指摘されている。我が国においても、平成 14 年 3 月のワークシェアリングに関する政労使合意など、政労使間で一定の問題で合意を形成し、それぞれが役割を果たしていこうとする動きは見られている。

<sup>26</sup> 前述のように、雇用戦略を政労使が共同して策定することばかりでなく、策定された雇用戦略に呼応して、労使あるいはそれぞれが階層的に戦略を策定することも効果的であり、これを促すことも考えられてよい。

<sup>27</sup> 参画の方法としては、策定のための会議への労使代表の参加、公労使のいわゆる三者構成の審議会での審議、意見の聴取などいろいろ考えられるが、少なくとも策定の最終段階において労使が対等の立場で意見を表明し、尊重されるような仕組みである必要がある。

<sup>28</sup> 現行の雇用対策法に基づく「雇用対策基本計画」の作成に当たっては、都道府県知事の意見を聴くこととされている。

<sup>29</sup> NPO や市民団体の中には、例えばニートや障害者の就業促進に関し、実践的で重要な役割を果たしているものが少なくなく、雇用戦略の推進に当たっては、これらの役割にも十分留意することが望まれる。

であろう<sup>30</sup>。

以上のことから、将来的にはともかく、当面及び近い将来における雇用戦略の作成主体は、全国規模のものについては中央政府が主体となって、地方政府や労使の参画に加え、市民団体や NPO などの意見にも留意しながら策定することとするのが現実的ではないかと考えられる。また、階層的な戦略については、地方政府（またはそれらの連合体や協議体など）における作成を促すとともに、労使団体や個別企業においてもそれらが直面する課題に応じて必要な戦略を作成することを奨励することが考えられてよいであろう。

## 2-2 雇用戦略の実施主体

総括的な意味で雇用戦略の作成主体が実施主体になるといえる。しかしながら、雇用戦略は包括的な戦略目標を達成するために様々な政策的指針を示すものであるため、関係する様々な機関や人々が実施主体、すなわちアクターとなるものである。例えば、雇用戦略に方向性が盛り込まれる政策としては、財政金融政策、産業政策、教育政策、社会保障・福祉政策といった分野も含まれるが、それぞれの分野の政策・施策は担当の行政機関が実施主体となる。また特に、雇用戦略においては企業や教育訓練機関など民間が行う取組をメニューに取り込むことも考えられるが、当然にその取組はそれぞれが自律的に行われるものである。

## 2-3 雇用戦略のマネージメント主体

上述のように雇用戦略の実施には、様々な多くのアクターが関わることになるが<sup>31</sup>、それだけに雇用戦略の全体をマネージする仕組みが重要であり、そのための主体が必要になる。すなわち、雇用戦略に関わる施策の実施状況やその効果を評価し、必要に応じて調整を行う「戦略本部」のようなものを設置することが必要であろう。

## 第3章 雇用戦略の必要性

この章では、雇用戦略を上述のようなものとして、いまそのような雇用戦略を策定することの必要性について考えてみたい。もとより必要性の有無の判断は高度な政策判断に関わる問題であるが、ここでは策定の必要性を示唆するような経済社会的な基本的な動向を中心に指摘することとしたい。

---

<sup>30</sup> 適当な団体等があれば、雇用戦略の策定のための会議への参加も考えられてよい。

<sup>31</sup> もとより、それぞれのアクターが行う個々の施策や事業、取組については、それぞれがマネージすることはいうまでもない。

### 3-1 雇用に焦点を当てて政策全般を広く総合的に見直す

#### —政府の行う政策全般を「雇用フレンドリー」<sup>32</sup>なものにする—

既往の制度の中で雇用戦略にもっとも類似しているものには、雇用対策法に基づく「雇用対策基本計画」がある<sup>33</sup>。ここでは、同計画の制度的な側面を検討し、上述の雇用戦略との比較を通じて必要性を考えてみたい。

「雇用対策基本計画」の制度的特徴をみると、

- ①策定主体は国であるが、厚生労働大臣がその案を作成して閣議決定を求めるとされている。
  - ②計画に定める施策に係る事項として、a.職業指導及び職業紹介、b.技能に関する訓練及び検定の事業、c.職業転換、地域間移動、職場への適応等の援助する措置、d.離職者の再就職促進の施策、e.定年延長や継続雇用導入・改善の促進の措置、f.雇用形態改善等の促進の措置、g.その他労働者の能力発揮に必要な措置、の8項目が規定されている。
  - ③計画は、政府の策定する経済全般に関する計画と調和するものでなければならないとされている。
  - ④計画案の策定に当たり、関係行政機関の長と協議することとされている。
  - ⑤計画案について、都道府県知事の意見を求めることとされている。
  - ⑥厚生労働大臣は、計画に定められた施策について、担当の行政機関の長に対して必要な要請ができることとされている。
- といったように要約できる<sup>34</sup>。

このような特徴を上述の雇用戦略の枠組みと対照したとき、目標設定—政策の柱—結果の評価・検証という制度的枠組みがないことなどはおくとしても、もっとも異なる点は、雇用（前述のように雇用関係にあるものだけでなく、より広く「就業」を視野に入れている。）に関する中長期的で基本的な課題（＝戦略課題）に焦点を当て、狭義の雇用政策<sup>35</sup>に限らず政策全般を雇用フレンドリーなものとし、総動員するという点であろう<sup>36</sup>。このためには、雇用戦略について厚生労働大臣が中心的な役割を担うことは当然としても、第2章の主体論でも触れたように、内閣総理大臣を本部長とする、関連する省庁を横断した「雇用戦略本部」（仮称）とでもいったものによって推進されることが考えられ、このレポートではそれを前提としたい。

<sup>32</sup> ここで「雇用フレンドリー」とは、狭義の雇用政策に限らず広く政策全般を雇用の視点から見直し、雇用に関して量質両面にわたる促進に資するようなものにするものと定義しておきたい。

<sup>33</sup> 雇用対策法は昭和41年（1966年）に制定された法律で、その第2章において雇用対策基本計画が規定されている。同計画は、昭和42年に第一次計画が策定されて以降、第9次（平成11（1999年）年策定）まで策定されている。なお、同計画を含め、戦後の雇用政策の推移については、JILPT資料シリーズNo.5（2005年）「戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換」で整理・概観している。

<sup>34</sup> これらのほかに、策定手続きとして経済財政諮問会議の意見を聞くこととされている。

<sup>35</sup> ここで「狭義の雇用政策」が明瞭に定義できる。すなわち、厚生労働省の所管する雇用に関わる政策のことである。

<sup>36</sup> 昭和42年に策定された第一次雇対計画においては、労働移動など外部労働市場の活用に重点が置かれるとともに、狭義の雇用政策以外の産業政策、住宅政策、教育政策、社会保障政策なども視野に入れられていた。したがって、雇用対策基本計画がこのような機能を果たすものになる可能性は否定できない。



従来の「雇用対策基本計画」は、上記③に掲げたように制度的に政府が策定する経済計画の派生物として策定されてきた。もちろん雇用戦略は、経済全般に関する計画と調和したものでなければならないが、経済全体の計画自体が雇用に関する戦略課題に中心的な焦点を当てたものでなければならないということである。

### 3-2 雇用に焦点を当てなければならなくなった経済社会の構造変化

問題は、結局のところ現在及び今後において雇用が戦略課題の第一になっていると判断されるかどうかには帰着する。ここでは、そういつてよい構造変化のいくつかを挙げて考えてみたい。

#### ①「働くだけの人」モデルの終焉

すでにこの構造変化が起こって久しいが、今回の厳しい雇用情勢を経て明確な形で認識が一般化し、また量的にも大きな部分を占めるようになった。すなわち、雇用における「働くだけの人」モデルの終焉である。

従来、正規雇用を安定した雇用として理想視してきたが、それは一方において、働くことを生活の第一の（唯一の）価値としている人を想定することでもあったといえる。つまり「働くだけの人」モデルである。そのもとでは、働くことの問題は働く場のみで解決できるということを前提とすることができた。しかしながら、女性の職場進出の進展によって多くの場合代表されるように<sup>37</sup>、働くこと以外にも明確な生活上の価値を持つ人々が量的に拡大してきた。やがてある程度の豊かさが達成されると、男性従業員にもそうした人々が少なくなってきた。また、高齢化に伴ういわゆる引退過程にある人々の増大は、「働くだけの人」ではない人々がますます増えていくことを意味する<sup>38</sup>。

就業形態や雇用形態の多様化に結びつくこうした動きは、「働くだけの人」ではない人々にどのようにして持てる能力を發揮してもらおうかという課題を提起すると同時に、それとも関連しながら、職業ないし仕事とそれ以外に価値を有する活動との間の選択ないし調和の問題が提起される。これらは、狭義の雇用政策だけではなく関連する諸政策を総合的に調整しながら実施することが求められる課題であるといえる。

#### ②公共投資等による「完全雇用政策」時代の終焉

昭和40年不況における成功体験以降、経済情勢の悪化に伴い雇用情勢が厳しくなったときは、公共投資の増大を中心とした総需要創出により完全雇用をめざす政策が採られることが一般化したといつてよいであろう。特に、産業基盤の脆弱な地域にとっては、公共投資による雇用創出は大きな効果をもたらしてきた。そのような時代にあつては、経済全般のビジョンに狭

<sup>37</sup> 職場進出した女性がすべて「働くだけの人」ではないということではなく、働くこと以外に生活上の第一の価値を置く場合が女性に多かったということである。それぞれの人がどういう価値をもっている人かということであつて、女性だからこうだとステレオタイプに固定観念視するのは問題であり、悲劇でもある。

<sup>38</sup> 「働くだけの人」モデルは、それだけが原因ではないが、家庭から心地良さを奪い、次世代に家庭を作る誘因を失わせ、少子化やフリーター・ニート現象の遠因の一つになっていると考えられ、もはや継続不可能でさえある。

義の雇用政策がフォローするという関係が整合的な政策体系であったといえる<sup>39</sup>。

しかしながら、多分昭和から平成に代わる頃前後からこうした政策はうまく機能しなくなってきたと考えられる。それは効果面と実行可能性の両面から機能しなくなった。効果面からいえば、公共投資によって創出される雇用の量的効果が低下してきたことと、公共投資で創出される雇用の内容が必ずしも働く側のニーズに合致したものではなくなってきたことである。また、実行可能性の面では、国及び地方の厳しい財政事情がこうした政策を実行できないものにした。こうした時代には、公共投資に依存しない雇用創出に取り組むほかはない。一方、公共投資は、必要な公共財を形成するという本来の目的に回帰することが求められる。完成された公共財が産業活動や住民の生活をサポートし、新たな雇用を産むのはどのような公共投資であるのかの視点から発想する必要がある。

このことは、公共投資以外の産業政策にも当てはまる。我が国経済を基盤的に支える部門については、当該産業に必要な高度技術・技能労働者の育成を進めていく必要がある。一方、それ以外の産業については、むしろ働く人々のニーズに合った雇用を創出するように産業を編成することが求められる。

### ③人口減少、少子高齢化、社会保障制度

働くことに関して今後間違いなく起こること、すなわち緩やかな人口減少とかなりなスピードでの少子高齢化の下で、我が国経済社会の活力を保持するために、活力ある働き手を確保していくことに政策的焦点が当てられることが求められる。また、こうした人口構造の下で安定した社会保障制度を維持していくためにも、働く意思と能力のある人々が仕事に就き、その能力を発揮できる社会を創っていくことがぜひとも必要である<sup>40</sup>。

また、近年ジニ係数でみた所得格差の拡大傾向がみられる<sup>41</sup>中で、若年者就業の問題ともあわせて、今後我が国が単に所得にとどまらず階層として二極化するとの懸念も表明されている。こうしたいたずらな二極化を避けるためにも、雇用・就業機会の質量両面にわたる確保・整備が求められる。

こうした中で、「序」で述べたように「雇用する力」と「雇用される力」がともに弱まっているともいえる動きがみられる。いまこそ政策を総動員してこれらの力を醸成するための雇用戦略が策定されることが期待される。

---

<sup>39</sup> これを経済学的に支えたのが、「新古典派統合」であった。単純に図式化していえば、完全雇用に達するまではマクロ経済政策の領域であり、完全雇用に到達した後にミクロ政策の出番が来るというものである。もうすでに過去の遺物になった感もあるかも知れないが、ほんの数年前までこうした政策が大々的に採られていたのである。

<sup>40</sup> とりわけニートを中心とする若年就業対策にはかなりの時間と費用が必要であることが少なくない。しかしながら、彼／彼女らが社会の最下層となったときには、その社会的コストは比較にならないくらい大きなものになるであろう。

<sup>41</sup> この点については、勇上和史「日本の所得格差をどうみるか—格差拡大の要因をさぐる—」（JIL 労働政策レポート Vol.3/日本労働研究機構 2003 年）などを参照されたい。