

「上質な市場社会」に向けて

～公正、安定、多様性～

雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会報告書

はじめに

グローバル化や技術革新等の進展に伴い、現在我が国は大きな変化に直面しており、今後、低賃金で雇用が不安定な非正規労働者の増加や所得格差の拡大等により、社会が不安定化するのではないかと懸念が国民各層に広がってきている。

また、企業競争が激しさを増す中で、非正規労働者が増加する一方、三〇代から四〇代の男性正規労働者を中心に長時間労働が問題化している。こうしたことが、働き方への満足度を低くし、若年者の就労への不応や生産性向上の阻害要因となるとともに、出産後の職場復帰の見通しが立ちづらく、女性が仕事か出産・育児かの二者択一を迫られる上、男性の育児参加が阻害され少子化をますます進行させる要因ともなっている。

さらに、二〇〇五年から、我が国はいよいよ人口減少社会に突入した。国立社会保障・人口問題研究所によると、このままでいくと一〇年後の二〇一七年には六五歳以上が国民の三割弱となり、二〇五五年には四割を超えると推計されている。

一方で、人口減少に伴い労働力人口が減少することが見込まれるとともに、

いわゆる「団塊の世代」が六〇歳台に到達し始めるなど、我が国の経済社会が大きな転換点を迎えている。

こうした中で、老若男女一人でも多くの人が仕事を通じて能力を十分に発揮し、社会の支え手と競争力の源泉となるとともに、安心して子どもを産み、育てることができるようしていくことが、我が国経済社会を持続可能なものとしていくためには、より重要となってくるが、実際には逆にこれらを困難にさせる状況が生じてきている。

今後、これらの問題に対応して、我が国の経済社会を将来にわたって持続可能なものとしていく必要がある。このため雇用労働政策の役割は非常に重要であるが、これらの問題の背景には、構造的な課題があるため、中長期的な視点に立ち、総合的に取り組んでいく必要がある。

こうした考え方から、当研究会においては、過去の我が国の雇用労働政策の変遷等のレビューを行うとともに、今後生じうる変化や問題点の整理を行った上で、今後一〇年程度の中長期的な雇用労働政策を策定するに当たって、常に念頭におき政策の妥当性を判断するための「雇用労働政策の基軸」と、それを踏まえた「政策の方向性」について、検討を重ねてきた。

今後、関係者間で当研究会においてとりまとめた「雇用労働政策の基軸」が共有化され、実効性のある雇用労働政策が展開されることにより、豊かで安定した労働者生活と高い競争力の確保、さらには持続可能な経済社会が実現されることを期待するものである。

第1章 これまでの我が国の雇用労働政策

まず、今後の雇用労働政策の基軸を考える前に、その検討に資するため、これまでの我が国の雇用労働政策の変遷を簡潔に振り返ることとする。

(我が国の雇用システムと石油危機以前の政策)

我が国の雇用システムは、一般的に、長期雇用、年功的人事管理、企業別労働組合をその特徴とし、戦中から戦後にかけて大企業を中心に徐々に形成されたものである。このシステムは、経済環境の変動に対して外部労働市場を通じた雇用量の調整よりも、労働時間や配置転換等による企業内部（内部労働市場）における調整機能を重視したものであると言われてきた。

一九六〇年代後半から七〇年代の第一次石油危機までの時期は、高度経済成長により若年層や技能労働者を中心

に労働力不足が発生する一方で、中高年の就職難が生じるなど、労働力需給の不均衡が問題となっていた。こうした中で、政策の考え方としては、年功賃金などの我が国の雇用賃金慣行が中高年の雇用問題等の背景要因となると認識する一方、いち早く完全雇用を達成した欧米諸国の職種別労働市場を「近代的」なものにとらえ、職業能力と職種が支配的要素となる「近代的」な外部労働市場の形成を目指して施策が展開された。

(石油危機以後の「雇用の安定」に重点を置いた政策の展開)

しかし、一九七〇年代前半の第一次石油危機を境に、高度経済成長が終焉を迎え、雇用調整の圧力が高まる事態となった際には、企業は、できるだけ解雇を抑制し、残業抑制や配置転換、賃金引き上げ抑制など内部労働市場の柔軟性により対応しようとした。また、雇用労働政策も、これまでの外部労働市場の形成を目指した政策から、雇用調整給付金等による雇用の維持を図る政策へとその軸足をシフトした。

その後、我が国経済は、八〇年代の安定成長期と円高不況、九〇年代前半のバブル経済とその崩壊に直面するが、その間、基本的には、景気変動に伴う雇用需要の変動には、雇用調整助成金による雇用維持を雇用労働政策の中心に据えて展開してきた。また、産業構造の変化に伴い構造不況業種が生じ、その集積地域の雇用問題が発生したが、これに対しては企業の事業転換や労働者の職種転換、出向・再就職斡旋による失業なき労働移動を図ってきた。一方、一九八〇年代半ばには、女性

雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会報告書（概要）

労働市場を取り巻く状況変化

- 人口減少、少子高齢化
- 企業側の変化（グローバル化、技術革新の進展、産業構造の変化）
- 労働者側の変化（価値観の多様化、共働き世代の増加）

雇用労働の状況変化

- 非正規労働者の増加と賃金格差の拡大
- 正規労働者の絞り込みと長時間労働者の増加
- 女性、高齢者の能力発揮できる環境が十分でないこと
- 学校教育や能力開発に対する産業界のニーズとのミスマッチ
- 労働組合組織率の低下と個別労使紛争の増加

今後懸念される問題・政策課題

- 雇用の不安定化や格差拡大→**労働者生活の安定・向上**
- 経済活力の低下→**生産性の向上・競争力の確保**
- 健康被害の拡大、少子化の進行→**ワークライフバランスの確保**
- 労働力人口の減少→**就業率の向上**

雇用労働政策を策定する上での基軸：「上質な市場社会」に向けて～公正、安定、多様性

「競争力の強化、経営の効率化」と「労働者の職業生活の安定、自己実現」との調和を図るため、適切に市場メカニズムを活用しつつ、①公正の確保、②安定の確保、③多様性の尊重の三つの要素を満たしていくこと、このよ

うな意味での「上質な市場社会」に向けて政策を講じていくことが雇用労働政策を策定する上での基軸。
※ 中長期的に一貫性があり、かつ、実効性の高い雇用労働政策を策定するためには、雇用労働政策を策定する上で、常に念頭におき政策の妥当性を判断する「基軸」を持つ必要がある、雇用労働の事情に精通し、また当事者でもある労使の代表者が、それぞれの立場を超えて学識経験者とともに、その共有に向けて議論を行うことが重要。

公正の確保～豊かな活力ある経済社会にふさわしい「公正な働き方」の確保～

- ・ 労使間の交渉力・情報量の格差を前提に、集団的労働条件決定システムや、その枠組みの多様化が必要。
- ・ 二極化による社会の不安定化を防止するため、豊かな活力ある経済社会にふさわしい公正な労働条件の確保が必要。
- ・ 個別の労働条件の公正に決定する仕組みや紛争解決の仕組みの整備、最低労働条件の設定・見直しが必要。
- ・ さらに差別の解消や機会均等などが必要。

安定の確保～「雇用の安定」と「能力開発による職業キャリアの発展、安定」の確保～

- ・ 労働者の生活の不安定化を防止するためにも、企業における技能蓄積や企業文化の醸成を進め、さらには不必要な社会的コストをかけないためにも、雇用の安定が重要。
- ・ 一方、キャリア形成のため積極的に転職しようとする者も増加するとともに、失業を余儀なくされる場合もあるため、能力開発と外部労働市場の整備を進め、職業キャリアの発展、安定を図っていく必要。

多様性の尊重～多様な選択を可能とすることによる能力発揮、競争力の確保～

- ・ 労働者の多様なニーズに対応するとともに、企業が多様な労働者の能力を最大限活用し、生産性の向上を図っていくためには雇用スタイルに関し、多様な選択が可能となるようにする必要。
- ・ 多様な働き方が主体的に選択可能となるとともに、ライフステージに応じて、様々な働き方の間を行き来できるように条件整備を進めていく必要。

労働者の増加や国際的な女子差別撤廃に向けた流れの中で、男女雇用機会均等法が八五年に制定された。さらに、企業内における専門的な業務分野の増加等を背景として外部委託を活用する場が増加しつつあったため、八五年には、内部労働市場との調和に配慮した労働者派遣法が制定されるなど、多様な働き方に対する環境整備も図られた。

このように、我が国の雇用労働政策は、時代の変化にあわせ、外部労働市場の環境整備を図りつつも、基本的には、第一次石油危機を境に内部労働市場を活用した「雇用の安定」に重点を置き、政策を展開してきたと言える。

こうした日本型の雇用システムと、それを前提とした雇用労働政策を背景として、我が国では概ね労働者生活の安定が図られ、完全失業率は比較的低い水準に抑えられるとともに、技能蓄積の進展などもあり、企業の高い国際競争力が実現されてきた。

一方、この間に非正規労働者も増加したが、主として家計補助的な者が中心であり、雇用の不安定さは必ずしも大きな問題とはならなかった。さらに、主として夫が働き妻が専業主婦の家族モデルが一般的な中で、正規労働者については雇用の安定と生活給的な給与体系が確保される一方、労働時間や働く場所等の決定に関しては企業の意向が強く働いた。

（バブル崩壊以後の政策の変化）

しかし、バブル崩壊による長期の景気低迷、特に金融危機などに伴い、九七年以降、急激に完全失業率が上昇し、大量の失業者が発生する中で、従来の

「雇用維持」や「失業なき労働移動」に加え、外部労働市場を通じた「円滑な再就職支援」が重要性を増してきた。このため、「雇用創出」のための各種支援措置の実施とともに、労働力需給調整機能の強化や、労働移動・再就職を促進するための各種助成措置の整備、民間を活用した職業能力開発支援などの政策を講じてきている。

また、第3章で見えていくように、若年者を中心に非正規労働者が増加しており、非正規労働者の低賃金と雇用の不安定さが顕在化したことから、フリーター等の常用雇用化に向けた支援を推進してきている。

さらに、共働き家庭が増加する中で、仕事と生活の調和が課題となってきたり、次世代育成支援法を制定し、仕事と家庭の両立に向けた企業の取組を促進するとともに育児休業制度の拡充を図ってきている。

第2章 労働市場を取り巻く状況の変化と課題

1. 労働市場を取り巻く状況の変化

次に、今後の我が国の労働市場を取り巻く状況の変化を見ていくことにする。

(1) 人口減少、少子高齢化（マクロの変化）

我が国では少子化が急速に進行し、二〇〇五年からは人口が減少に転じており、このまま少子化が進んだ場合には、一〇年後の二〇一七年には六五歳以上が総人口の二八・一％、二〇五

年には四〇・五%となる可能性(中位推計)がある。このため、日本の経済社会がこのまま持続可能なのかという懸念が国民各層に広がっている。

人口減少下において、我が国経済社会の活力を維持していくためには就業率と生産性の向上が課題となる。また、少子・高齢化により、相対的に若年労働力の希少性が高まるとともに、個々人の職業生活の長期化が求められる。

(2) 企業側の变化

① グローバル化、技術革新の進展

グローバル化や技術革新の進展により、高い付加価値を生み出す人材や高度熟練技術者への企業のニーズが高まる一方で、それ以外の労働者の労働条件の低下を招くおそれがあり、二極化につながる可能性がある。

また、国際競争の激化や将来予測可能性の低下、さらには海外投資家の参入など株式市場の変化等により、短期的利益を重視する経営姿勢が強まるなど、企業行動が変化している。

こうした企業行動の変化を背景として、即戦力志向や正規労働者の絞り込みなど雇用管理に変化が生じ、正規労働者の割合は低下しているが、仕事給役割給等を導入しつつも、長期雇用を基本的な雇用方針とする企業が依然として多数となっている。

② 産業構造の変化等

第二次産業が減少し、サービス産業をはじめとする第三次産業が増加するなど、産業構造が変化するとともに、消費者の趣向が短期化・多様化している。このため、多様な顧客ニーズに対応する能力を持った労働者が必要とさ

れてきている。また、どの産業においても、付加価値の源泉が知識や知恵である「知識経済化」が進んでおり、知識労働者の確保が重要となってきた。

さらに、人口減少下において産業構造変化が円滑に進むよう、適切な人材の育成・確保を進めていくことが課題となる。また、全体の生産性を向上させるためには、第三次産業の生産性を上げることが課題となっている。

(3) 労働者側の变化

労働者側の变化を見ると、豊かな社会となる一方で、バブル崩壊以降の企業による新卒の採用抑制、即戦力志向による採用行動の変化によりキャリア意識醸成の必要性が高まってきているにもかかわらず、学校教育段階でのキャリア教育や職業に接する機会が不足していることから、職業の自立が遅れているフリーターやニートが依然として高水準で推移している。

また、仕事か生活のどちらか一方のみを重視するのではなく、仕事と生活の調和を重視するという者の割合が上昇している。併せて、入社の動機についても自分の能力を活かせることを重視する者の割合が上昇するとともに、就職後も成長や達成感を感じられず離職する者が増加するなど、労働者の価値観が多様化し、個別的な人事管理の要請の高まりや労働組合の組織率に影響を及ぼしているものと考えられる。

さらに、夫が働き、妻が専業主婦である世帯が減少し、一九九七年以降は共働きの世帯が専業主婦世帯を上回って推移している。

2. 雇用労働の状況の変化

労働市場を取り巻く変化の中で、雇用労働には以下のような状況の変化が生じている。

(1) 非正規労働者の増加と所得格差の拡大

人口構造、企業行動の変化や労働者の価値観の多様化などにより、非正規労働者の割合が上昇し、雇用者の三割を超えるに至っている。

また、フリーターの数は、二〇〇三年の二二七万人をピークに二〇〇六年は一八七万人と三年連続で減少するなど改善の動きが加速しているものの、新卒採用が特に厳しい時期、いわゆる就職氷河期に正社員となれず、フリーターにとどまっている若者(年長フリーター(二五歳〜三四歳))は二〇〇六年時点で九二万人と、正規労働者となることを希望しても就職が難しい状況にある。

こうした若者達は、雇用に不安を感じ、また、金銭的余裕もなく結婚できないとする者が多くなっている。また、教育訓練を受ける機会も少なく、正規労働者となった者との職業能力開発の面における格差が見られる。

さらに、非正規労働者の増加等を背景として、若年層において所得格差の拡大の動きが見られ、今後の所得格差の拡大や固定化が懸念される。また、年収一五〇万円以下の低所得層も増加し、雇用者の二四%を占めるに至っている。

(2) 正規労働者の絞り込みと長時間労働者の増加

非正規労働者の割合が上昇する一方、正規労働者の割合が低下し、七割を切る水準となっている。こうした正規労働者の絞り込みを背景として、週の労働時間が六〇時間以上の長時間労働者の割合は高水準となっており、特に三〇代男性の二一・七%が長時間労働となっている。

こうした長時間労働により、健康を損なう者が出るとともに、育児期の男性の家事・育児時間が欧米諸国と比べ短くなっており、配偶者の家事・育児負担を高めている。また、女性にとつては、正規労働者としての就労継続と結婚・子育ての二者択一を迫られる状況となっており、これらが少子化の進行を進めているとも指摘されている。

業務増に伴う長時間労働は肉体的、精神的な疲労につながり、生産性にもマイナスの影響を与えているとの指摘もある。

さらに、雇用保障が強い反面、労働時間や働く場所などの決定に関して企業側の意向が強くなる「正規労働者としての働き方」と、労働時間や働く場所などに関して労働者側が選択できる反面、雇用が不安定な「非正規労働者としての働き方」に二極分化しており、その上、双方には労働条件、雇用管理、福利厚生や社会保障などの面でも差があるため、実質的に個々の労働者が自らのニーズに応じた働き方を選択できない状況となっている。このことが、女性、高齢者、若者等の多様な人材の能力発揮とその活用を阻害するとともに

に、就業率の向上を押しとどめる要因となっている。

(3) 女性、高齢者の能力発揮できる環境が十分でないこと

男女雇用機会均等法の施行から20年を超え、女性の社会進出が着実に進んでいるものの、管理職や役員の女性の比率は国際的に見て未だに低い状況となっている。また、出産・子育てと仕事の両立に困難を感じる女性が依然として多くなっており、一旦退職すると正規労働者としての再就職・再就業が難しい状況にある。

高齢者は高い就業意欲を持つ一方で、他の年齢層と比べると求人倍率が低いなど雇用・就業機会が十分でない。さらに、転職に際して賃金が大幅に低下する場合が多いなど、中高年齢者の転職・再就職が難しい状況にある。

(4) 学校教育や能力開発に対する産業界のニーズとのミスマッチ

学校教育は教養教育など様々な目的を有しているものの、産業界から、学校教育が産業界のニーズに合致していないとの指摘がある。また、在学中のキャリア教育が十分でなく、適職選択が行えない者や職業意識が十分に醸成されていない者が多い。さらに、就職してから自己啓発については時間的余裕がない者が多い。

(5) 労働組合組織率の低下と個別労使紛争の増加

労働組合の組織率は低下を続け二〇%を下回る状況となっている。また、非正規労働者の割合が増加しているに

もかわらず、パートタイム労働者の組織率は依然四〇%台に止まるなど、未組織の者が大部分となっている。

一方で個別労使紛争が増加しており、都道府県労働局に寄せられる民事上の個別労働紛争相談件数は、平成一四年度は約一〇万件であったものが平成一八年度には一八万軒を超え、ともに、地方裁判所における労働関係民事通常訴訟事件新受件数も平成元年の六〇〇件強に比べ、平成一七年には二四〇〇件強と約四倍になっている。なお、平成一八年の労働関係民事通常訴訟事件新受件数は約二〇〇〇件であったが、同年度から労働審判制度が導入され、労働審判の新受件数は平成一九年三月までの一年間で約一二〇〇件弱となっている。

3. 今後懸念される問題と政策課題

上記1、2の変化等への対応は市場メカニズムによることが基本となるが、市場による調整に委ねるのみで、政策による適切な対応を図らなければ、今後容易に回復することが困難な問題が生じ、社会の持続可能性・安定性が低下するおそれがある。このため、以下のような政策課題への取組が必要となる。

(1) 労働者生活の安定・向上、雇用の不安定化や格差の拡大等への対応

グローバル化等により、雇用・生活が不安定な非正規労働者の増加や低技能者の低賃金化が進み、失業者や貧困

層の増大、格差の拡大とその固定化が進むことにより、不公平感が高まり、社会が不安定化する可能性がある。

しかしながら、労働者は職業人であるとともに生活者であるので、その生活の安定・向上を図ることが不可欠である。

また、労働者生活が安定・向上することにより、労働者が意欲的に就業することが可能となり、その職業能力の開発と十分な発揮が図られ、自己実現につながることも、社会全体の生産性の向上にもつながる。

さらに、労働者生活の安定・向上は、社会の不安定化や消費活動の減退を防止するとともに、労働者の将来の生活設計が容易になり、少子化のさらなる進行に歯止めをかけるためにも重要である。

(2) 生産性の向上・競争力の確保、経済活力の低下への対応

国際競争力を担う人材の育成など、適切な人材育成が進まず、我が国の国際競争力が低下する可能性がある。また、働き方が二極分化していることにより多様な働き方のニーズに応えられず、さらには適切な人材の育成・確保が進まないことにより、個々人の労働者の能力発揮・活用が阻害されるほか、非正規労働者の教育訓練が十分になされないおそれがある。これらにより国

全体の生産性が低下し、我が国の経済成長が阻害され、現在の国民生活水準が維持困難となる可能性がある。したがって、国民生活水準を低下させないためにも、また、グローバル競争の中で、我が国の経済活力を維持し

ていくためにも、生産性の向上・競争力の確保を図ることが不可欠である。

(3) ワークライフバランスの確保、健康被害の拡大や少子化の進行への対応

正規労働者を中心に長時間労働の増加が進み、心身両面の健康を害する者が増加する可能性がある。

また、仕事と育児の両立が困難な状況が続くとともに、雇用・生活が不安定な層が拡大することにより、少子化がさらに進行する可能性がある。

こうした中で、ワークライフバランスの確保は、そもそも労働者が豊かな生活を送るために必要不可欠であるし、また、健康被害を拡大させないためにも、少子化の進行を抑え、社会保障制度を持続可能なものとするためにも、その確保を図ることが重要である。さらには就業率の向上や、効率的な働き方による生産性の向上を図っていくためにも、ワークライフバランスの確保は欠かせない。

(4) 就業率の向上と労働力人口減少への対応

就業を希望しているにもかかわらず、様々な事情により就業できないことにより、女性、高齢者、障害者、若者などについて就業率が高まらないため、労働力人口の減少、我が国経済社会の活力の低下など、現在の国民生活水準が維持困難となる可能性がある。

このため、様々な事情により就業できない者について、就業を阻害されていく要因を除去し、ニーズに応じた働き方を可能とすることにより、個々の

労働者の仕事を通じた自己実現や多様な労働者の能力活用を進める必要があり、これにより、就業率の向上を図っていくことが重要である。

また、このことは、経済社会の活力を維持するとともに、社会保障制度の持続可能性を高め、社会保障負担の抑制にも寄与するものである。

なお、上記(1)、(2)は、これまでも重視され、今後とも引き続き重要な基本的な課題であるが、上記(3)、(4)は、今後の雇用労働を取り巻く状況変化の中で、一〇年程度を見通した場合、(1)、(2)の課題等から派生する特に重要な課題である。

第3章 今後の雇用労働政策の基軸

1. 基軸の必要性

(1) 一貫した基軸の必要性

労働市場をめぐり、外部環境の変化、企業・労働者の変化といった構造的な変化が生じており、それへの対応は市場メカニズムによることが基本となるが、市場の調整に委ねるのみでは解決できない問題が生じるため、必要な政策的対応を図っていく必要がある。

また、このような構造的な変化に伴い生じる第2章の3で述べた課題を始めたとする政策課題に的確に対応し、持続可能な経済社会を実現していくためには、将来を見通して中長期的に一貫性の高い雇用労働政策を策定する必要がある。このためには、雇用労働政策

を策定する上で、常に念頭におき政策の妥当性を判断する「基軸」が必要である。

(2) 実効性の確保

中長期的に一貫性があり、かつ、実効性の高い雇用労働政策を策定するには、「基軸」について、雇用労働の事情に精通し、また雇用労働の当事者でもある労使の代表者が、それぞれの立場を超えて、幅広い知見を有する学識経験者とともに、その共有に向けて、議論を行うことが重要である。

2. 雇用労働政策の基軸

(1) 雇用労働政策を策定する上での基軸…「上質な市場社会」に向けて「公正、安定、多様性」

グローバル化等により競争が激化する中で、人的資源の有効活用や適切な市場メカニズムの活用による企業の競争力の強化や経営の効率化を図る必要がある。併せて、労働者は職業人であると同時に生活者であることから、生活の安定と自己実現を図っていくことが重要であり、これらの調和を図る必要がある。

欧州においても、企業の競争力の強化や経営の効率化を図るための「フレキシビリティ」(柔軟性)と、労働者の生活の安定を図るための「セキユリティ」(安定性)の調和の重要性が広く認識されている。

また、労働は通常の商品のように一回的取引で完結するものではなく、継続性があるものであり、そのことが労働者の能力・生産性とも深く関係しているという性格を踏まえるとともに、労働サービスが人間そのものと不可分であり、組織性や集団性を持つものであるという点をも考慮して政策を策定していく必要がある。

以上から、「競争力の強化、経営の効率化」と「労働者の職業生活の安定、自己実現」との調和を図るため、適切に市場メカニズムを活用しつつ、①公正の確保、②安定の確保、③多様性の尊重の三つの要素を満たしていくこと、このような意味での「上質な市場社会」に向けて政策を講じていくことが雇用労働政策を策定する上での基軸となる。

(2) 基軸の三つの要素

雇用労働政策を策定する上での基軸の三つの要素である、①公正の確保、②安定の確保及び③多様性の尊重は、具体的には以下のとおりである。

①公正の確保 → 豊かな活力ある経済社会にふさわしい「公正な働き方」の確保

労使間の「公正」や労働者間の「公正」の確保が雇用労働政策の基軸の一つ目の要素となる。

労使間には交渉力と労働市場等に関する情報量に大きな格差があることから、労使が実質的に対等な立場で自主的に労働条件を決定することができるようにするため、集団的な労働条件決定システムは引き続き重要である。また、働き方や価値観が多様化することで、それに対応して集団的労働条件決定システムの枠組みを多様化することにより、実質的に機能するようにする必要がある。

また、グローバル化等の影響による労働条件の二極分化により、不公平感が高まり、社会が不安定化するのを防止していくためには、豊かな活力ある経済社会にふさわしい公正な労働条件を確保する必要がある。なお、そのために、労働条件引き上げの裏付けとなる生産性の向上を図る観点からの職業能力開発が重要となる。

さらに価値観の多様化に対応し、個々の労働者のサポートを行う必要がある、個別に労働条件を決定する場合に公正な労働条件となるための仕組みや紛争解決の仕組みの整備を図るとともに、最低労働条件の設定・見直しを行うほか、職業能力開発の機会や労働市場等に関する情報の提供を行う必要がある。

併せて、人口が減少する中で、就業率の向上を図っていくため、また、不合理な格差を招かないためにも、性による差別の解消や年齢などによる合理的理由のない差別の解消、雇用機会や職業能力開発機会といった機会の均等を図っていく必要がある。

②安定の確保 → 「雇用の安定」と「能力開発による職業キャリアの発展、安定」の確保

労働者には職業人と生活者の両側面があり、経済社会の激しい変化により個々の職業人としてのリスクが増大する中で、労働者の生活の安定・向上を図ることはますます重要となる。このための職業人の側面での「安定」の確保が雇用労働政策の基軸の二つ目の要素となる。

この場合、労働者にとって失業は最

大の危機であり、また、不安定な雇用は生活設計の見通しが立たないことにつながり、生活全体の不安定化を招くとともに、さらなる少子化の進行や経済活力への悪影響を招くことを踏まえ、雇用の安定が引き続き重要となる。

また、一定の安定し継続した雇用は、労働者の能力開発の前提となり、労働者の技能蓄積が進むとともに、企業文化の醸成、士気の高い働き方につながるほか、一企業のみならず社会全体の生産性や競争力の確保にもつながる。併せて、景気循環や産業構造の変化に伴う雇用需要の変動等に対しても、雇用の安定を基盤に労使が信頼関係に基づき長期的視点に立つて労働条件の調整に柔軟に対応することにより、不必要な社会的コストをかけることなく環境の変化に対応することができる。

一方で、働き方や労働者の意識が多様化するとともに、職業生涯が長期化する中で、自らのキャリアをより発展させていくため、積極的に転職したいと考える者も増加してくるものと考えられる。併せて景気変動や産業構造の変化などに伴う失業により労働移動を余儀なくされる場合もある。

このため、雇用保険制度などのセーフティネットの整備に加え、職業能力評価制度の整備や労働市場に関する情報提供、労働力需給調整機能の強化など外部労働市場の整備を進めることが必要である。併せて、職業生涯を通じて就業形態や雇用される企業規模にかかわらず、企業内外の教育訓練を受け、主体的にキャリア形成していくことができるようにすることにより、労働市

場における雇用可能性を高め、職業キャリアの発展、安定を図っていく必要がある。

なお、ここでいう「職業キャリアの発展、安定」とは、就業や教育訓練を通じて個々人が職業能力を適切に形成するとともに、職業経験を積み重ね、それを基盤として職業人生が進展、安定することを意味する。これには、①雇用の安定を通じて職業人生が進展、安定すること及び②職業能力や職業経験を基盤として円滑な労働移動が可能となり、さらに職業能力や職業経験を活用していくことにより職業人生が進展、安定することの双方を含む。

③多様性の尊重 多様な選択を可能とすることによる能力発揮、競争力の確保

労働者の多様な価値観やニーズに的確に対応するとともに、企業が多様な労働者の能力を最大限に活用し、生産性の向上や競争力の確保を図っていくことができるようにするためには、雇用スタイルに関し、多様な選択が可能となるようにすることが必要であり、このことが雇用労働政策の基軸の三つの要素となる。

サービス産業化や付加価値競争化の中で、企業が経済環境への対応力を強化するためには、多様な労働者の価値観や発想を含め、能力を最大限に活用して、経済環境の変化に迅速かつ柔軟に対応できるようにすることが必要である。

また、人口減少社会の中で、それぞれの労働者が多様な働き方の中から個々の価値観やニーズに対応した働き

方を主体的に選択できるようにすることにより、仕事を通じて個性や能力を最大限に発揮できるようにする必要がある。

一方で、現実には、正規労働者と非正規労働者の中で雇用保障や労働条件、雇用管理などの面で大きな差があり、多様な働き方を事実上選択できない状況にあることから、多様な働き方が主体的に選択可能となるとともに、ライフステージに応じて、様々な働き方の間を行き来できるように条件整備を進めていく必要がある。このためには、非正規労働者の職業能力開発を進めるとともに、どのような働き方を選択しても、労働条件などにおいて合理的理由のない差がなく、均衡な処遇が確保されるなど、多様な選択が可能となる条件整備を進めていく必要がある。

(3) まとめ

ア 基軸の必要性

今後、我が国の労働市場をめぐる様々な構造的な変化に伴い生じる問題を解決するために、①労働者生活の安定・向上、②生産性の向上・競争力の確保、③ワークライフバランスの確保及び④就業率の向上といった政策課題に対応していく必要がある。

こうした政策課題に的確に対応し、持続可能な経済社会を実現していくためには、中長期的に一貫性の高い雇用労働政策を策定する必要がある。このためには、雇用労働政策を策定する上で、常に念頭におき政策の妥当性を判断する「基軸」が必要である。

イ 雇用労働政策を策定する上での

基軸…「上質な市場社会」に向けて「公正、安定、多様性」
「競争力の強化、経営の効率化」と「労働者の職業生活の安定、自己実現」との調和を図るため、適切に市場メカニズムを活用しつつ、①公正の確保、②安定の確保、③多様性の尊重の三つの要素を満たしていくこと、このような意味での「上質な市場社会」に向けて政策を講じていくことが雇用労働政策を策定する上での基軸となる。

ウ 基軸の三つの要素

- 具体的には、
- ① 公正の確保 豊かな活力ある経済社会にふさわしい「公正な働き方」の確保
 - ② 安定の確保 「雇用の安定」と「能力開発による職業キャリアの発展、安定」の確保
 - ③ 多様性の尊重 多様な選択を可能とすることによる能力発揮、競争力の確保
- であり、それぞれが満たされる雇用労働政策を策定していく必要がある。

第4章 今後の雇用労働政策の方向性

1. 雇用労働社会のあるべき姿

今後の雇用労働政策の方向性を提言する前に、第3章で論じた基軸に基づき政策を展開することにより実現する「雇用労働社会のあるべき姿」を描く以下のとおりである。

- ① グローバル化や技術革新の進展や労働者の意識の多様化に伴い、働き

方の多様化が進む中で、それぞれの労働者の労働条件が、働き方に中立的な仕組みや制度のもと、豊かな活力ある経済社会にふさわしい公正なものとして決定されることとなる。

② 労働者の生活の安定や技能蓄積などの観点から雇用の安定が引き続き重要であるが、自らのキャリアをより発展させていくため積極的に転職したいと考える者や、失業を余儀なくされる者については、職業能力開発などのキャリア支援や外部労働市場の整備などを通じて職業キャリアの発展、安定が図られることとなる。

③ 労働者が多様な働き方を自ら選ぶことができることにより、自らの能力を十分に発揮できるように。また、企業にとつては多様な人材の能力を最大限に活用できるように。

このことにより、ワークライフバランスが確保され、豊かで健康的な職業人生を安心して送ることができるようになるとともに、女性や高齢者など多様な労働者がその意欲と能力を十分活かせる社会の実現が可能となる。

2. 雇用労働政策の方向性

雇用労働政策の基軸の三つの要素を踏まえ、今後講じていくべき雇用労働政策の方向性を各政策分野毎に以下のとおり提言する。

（1）職業能力開発政策の方向性 職業能力開発の抜本拡充と学校

教育・産業との連携

「公正の確保」、「安定の確保」、「多様性の尊重」の基軸の三つの要素を満たしていくためには、労働者が生涯にわたり職業能力開発できるようにすることが不可欠である。

特に、グローバル化や技術革新の進展により、企業や労働者を取り巻く環境が激しく変化していく中で、我が国の生産性の向上を図るとともに、労働者のキャリア形成を通じた職業キャリアの発展、安定を図るためには、職業能力開発の役割は非常に重要であり、職業能力開発政策の抜本的な拡充を図る必要がある。また、このことが競争力を有する、安定的で公正な社会の形成に資する。

このため、学校教育の段階から個人が主体的にキャリア意識を形成し、努力や自己研鑽を図ることを促すとともに、一定の安定し継続した雇用を基盤とした効果的な職業能力開発を推進していく必要がある。

また、競争力の源泉となる高度な知識・技術を有する人材、サービス経済化の中で魅力あるサービス業や地場産業を支える人材など質の高い労働者を、実践的な企業内の教育訓練に加え、学校教育、大学とも十分に連携し、確保・育成していく必要がある。

さらに、多様な働き方を選択しても適切な教育訓練機会が企業内外で提供されるようにするとともに、一度失敗しても再チャレンジできる教育・訓練機会を整備していく必要がある。

（参考） 以上を踏まえると、基軸の三つの要

素から例えば次のような政策の方向性が考えられる。

① 公正の確保
・ 教育・能力開発に関する機会の均等
・ 企業横断的な資格等の職業能力評価基準の整備と、これを通じた納得性の高い処遇の促進

② 安定の確保

・ 産業ニーズにマッチした学校教育、職業教育の強化
・ 雇用労働に関する基礎知識の付与を含め学校におけるキャリア教育の抜本的な充実
・ 安定し継続した雇用を前提とした企業内の適切なキャリア形成の支援
・ 正社員として就労を希望する若年者に対する教育機関と連携した実践的な職業能力開発支援など、非正規労働者の正規労働者への転換支援
・ リカレント教育を含め、効果的な個人の主体的な職業能力開発機会の確保と実施環境の整備
・ 福祉から雇用・就業に向けた職業能力開発支援

③ 多様性の尊重

・ 国際競争力を担う高度な人材の戦略的な確保・育成や研究分野での産学連携
・ 魅力的なサービス産業や地場産業を担う人材の育成
・ 介護サービス等高齢化の進展に伴いニーズ増大が見込まれる産業での人材の育成・雇用管理改善
・ 非正規労働者の企業内外での職業能力開発支援
・ 中小企業の業界団体を活用した職業能力開発支援
・ 女性、高齢者、障害者、若年者など多様なニーズに応じた職業能力開発支援
・ 起業・創業に向けた職業能力開発支援

（2）今後の労働市場の方向性 長期的視点に立った「職業キャリアの発展、安定」の確保

グローバル化や急速な技術革新の進展など、企業を取り巻く環境が厳しさを増す中において、正規労働者の割合は低下しているが、仕事給・役割給等を導入しつつも、長期雇用を基本的な雇用方針とする企業が依然として多数となっている。

これは、長期的視点に立った人材育

成、技能蓄積、雇用の安定がもたらす従業員からの精神的安心感・モラル向上などが、企業にとつてメリットであると依然多くの企業経営者が認識していることによるものと思われる。

このため、雇用安定機能と人材育成機能を有する長期雇用を基本としつつも、その処遇面については柔軟性が確保される内部労働市場の機能が引き続き重要となる。

一方で、働き方や労働者の意識が多様化するとともに、職業生涯が長期化させるべく、自らのキャリアをより発展させていくため、積極的に転職したいと考える者も増加してくるものと考えられる。また、企業においては、グローバル化に伴う競争の激化等に対応していくためにも、多様な人材を活用したいというニーズが広がってくるものと考えられる。併せて景気変動に伴う失業により労働移動を余儀なくされる場合もある。

このため、雇用のセーフティネットの整備に加え、個々の有する能力と企業が求める能力を見えるようにするための実践的な職業能力評価制度の整備や労働市場に関する情報提供、労働力需給調整機能の強化を図るとともに、職業生涯を通じて企業内外の教育訓練を受け、主体的にキャリア形成できるようにすることにより、外部労働市場の整備を図っていく必要がある。

（参考） 以上を踏まえると、基軸の三つの要素から例えば次のような政策の方向性が考えられる。

① 公正の確保
・ 職業紹介、労働者派遣事業等に関するルールの適切さの確保
・ 労働市場の情報提供の強化

② 安定の確保

- ・ 労使の信頼関係に基づく長期的視点に立った職種転換、配置転換、労働条件の変更など内部労働市場の柔軟性の確保
- ・ 安心できるが、就業を阻害しない適切な水準の雇用保険制度などのセーフティネットの整備
- ・ キャリア形成支援、能力評価制度の整備、情報提供体制の整備、需給調整機能の強化等による専門性の高い人材を中心とした外部労働市場の整備
- ・ 正規労働者として就労を希望する若年者に対する就職支援など非正規労働者の正規労働者への就業支援
- ・ 福祉から雇用・就業へ向けた総合的な支援

③ 多様性の尊重

- ・ 短時間正社員制度など多様な働き方の導入の促進
- ・ 非正規労働者の職業キャリアの発展、安定に向けた仕組みの整備
- ・ 多様な働き方に関する求人情報等の提供体制の整備
- ・ 女性、高齢者、障害者、若年者等の多様なニーズに応じた就業支援
- ・ 70歳現役が可能な環境の整備
- ・ 起業・創業の支援の強化
- ・ 育児・介護分野など生活関連領域における地域活動・ボランティア促進も含めた地域労働市場の整備
- ・ 地域レベルの創意工夫による多様な雇用創出
- ・ 専門的・技術的分野¹⁾での外国人労働者の就業促進を図るためのマッチング機能の強化や雇用管理改善の促進
- ・ 質の高い留学生の国内就職の促進

(3) 働き方のルールの方向性
↓
どのような働き方を選択しても公正
が確保されるルールの設定

人口減少社会の中で、女性、高齢者、障害者、若者など意欲と能力を有する全ての人の就業参加を図るとともに、多様な労働者の能力を最大限に発揮できるように環境整備を行うことにより、生産性の向上と競争力の確保を図ることが重要である。また、長時間労働による健康被害の発生や少子化の進行に歯止めをかけるためにも、ワークライ

フバランスを確保していくことが重要である。

このため、性による差別や年齢などによる合理的理由のない差別の解消及び機会の均等を図っていく必要がある。また、雇用以外の働き方も含め、多様なニーズに対応した働き方を主体的に選択でき、様々な働き方の間をライフスタイルやライフステージに応じて行き来することができるよう、労働条件、教育訓練、福利厚生などの面において合理的理由のない差を解消し、均衡処遇を確保する必要がある。

さらに、効率的な働き方を進めるとともに、適切な休日及び休暇の確保、長時間労働の是正を図る必要がある。

併せて、グローバル化等が進展する中で、格差拡大による不公平感の高まりによる社会の不安定化をまねかないためにも、どのような働き方を選択しても豊かな活力ある経済社会にふさわしい公正な労働条件や安全衛生が確保されるようにしていく必要がある。なお、公正を確保するための政策手法については、いわゆるハードローとソフトロー¹⁾の適切な役割分担などその手法のあり方についても検討を行う必要がある。

(参考) 以上を踏まえると、基軸の三つの要素から例えば次のような政策の方向性が考えられる。

① 公正の確保

- ・ 豊かな活力ある経済社会に見合った公正な労働条件の確保
- ・ 労働条件変更のための環境の整備
- ・ 性による差別や年齢などによる合理的理由のない差別の解消、機会の均等

② 安定の確保

- ・ 労使の自主的な取組による長時間労働の抑制や年次有給休暇取得促進
- ・ 過重労働の防止やメンタルヘルス対策など健康確保・安全衛生の推進

③ 多様性の尊重

- ・ 働き方による労働条件や教育訓練、福利厚生などの面における合理的理由のない差の解消、均衡な処遇の確保
- ・ 仕事と家庭生活の両立支援の拡充
- ・ メリハリのある効率的な働き方の実現
- ・ 労働時間等の設定改善に関する労使協議の活用
- ・ 健康確保などの観点から雇用以外の働き方を含めた共通のルールや雇用以外の働き方が保護の抜け道とならない仕組みの検討
- ・ テレワークやコミュニティビジネスなどの働き方の条件整備
- ・ 複数就業に関する条件整備

(4) 労使関係に関する政策の方向性
↓
働き方が多様化する中で、公正な労働条件を確保していくためには、集団的労働条件決定システムの枠組みの多様化を図るとともに、個別に労働条件を決定しなければならぬ場合のサポートや紛争解決の環境を、労働契約が継続性を有し労働サービスが人間そのものと不可分であるという特性を踏まえつつ、整備する必要がある。

働き方が多様化する中で、公正な労働条件を確保していくためには、集団的労働条件決定システムの枠組みの多様化を図るとともに、個別に労働条件を決定しなければならぬ場合のサポートや紛争解決の環境を、労働契約が継続性を有し労働サービスが人間そのものと不可分であるという特性を踏まえつつ、整備する必要がある。

(参考) 以上を踏まえると、例えば次のような政策の方向性が考えられる。

- ・ 集団的労働条件決定システムの枠組みの多様化
- ・ 個別労働条件の設定、紛争解決のための環境の整備

(5) 関連施策の方向性
↓
に中立的な制度への見直し

人口減少社会の中で、多様な労働者の能力発揮を図り、多様な働き方を主体的に選択できるようにするためには、働き方によって中立的でない制度の見直しを進めていく必要がある。

また、ワークライフバランスの確保とともに、育児や介護などを社会で支える仕組みを拡充していく必要がある。さらに、人口減少社会やグローバル化が進展する中で、我が国が高い競争力の確保や生産性の向上を図り、労働条件を向上させていくためには、産業政策との適切な連携が重要である。

- (参考) 以上を踏まえると、例えば次のような政策の方向性が考えられる。
- ・ 働き方やライフスタイルの選択に中立的な税・社会保障制度等に関する検討
 - ・ 利用しやすい保育サービスの充実など、働く意欲を持つ女性が仕事をしながら子育てをすることができる環境整備
 - ・ 介護サービスの充実など、家族に介護が必要な者がいる場合にも安心して働くことができる環境整備
 - ・ 中小企業の生産性の向上支援

[注]

1. 「ソフトロー」…本報告書では、「最終的に強制的な担保手段により実行が保証されていないにもかかわらず、現実の社会において遵守されているいは遵守されるべきものとして認識されている規範のこと」を指す。
「ハードロー」…本報告書では、「最終的に強制的な担保手段により実行が保証されている規制義務付けのこと」を指す。

※本研究報告書は、厚生労働省政策統括官付労働政策担当参事官室と協力しながら取りまとめたものである。