

「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

平成19年8月

労働政策研究・研修機構  
厚生労働省

## 目次

はじめに	… 1
第1章 これまでの我が国の雇用労働政策	… 2
第2章 労働市場を取り巻く状況の変化と課題	… 3
1. 労働市場を取り巻く状況の変化	… 3
2. 雇用労働の状況の変化	… 5
3. 今後懸念される問題と政策課題	… 7
第3章 今後の雇用労働政策の基軸	… 8
1. 基軸の必要性	… 8
2. 雇用労働政策の基軸	… 9
(1) 雇用労働政策を策定する上での基軸	… 9
(2) 基軸の三つの要素	… 10
① 公正の確保	… 10
② 安定の確保	… 10
③ 多様性の尊重	… 12
(3) まとめ	… 12
第4章 今後の雇用労働政策の方向性	… 13
1. 雇用労働社会のあるべき姿	… 13
2. 雇用労働政策の方向性	… 14
(1) 職業能力開発政策の方向性	… 14
(2) 今後の労働市場の方向性	… 15
(3) 働き方のルールの方向性	… 17
(4) 労使関係に関する政策の方向性	… 18
(5) 関連施策の方向性	… 18

# 「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の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、30代から40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適應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、2005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10年後の2017年には65歳以上が国民の3割弱となり、2055年には4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60歳代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1人でも多くの方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にしていくことが、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10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、関係者の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。

1960年代後半から70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っていると認識する一方、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、1970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、80年代の安定成長期と円高不況、90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、1980年代半ばには、女性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85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合が増加しつつあったため、85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、97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ており、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、2005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、10年後の2017年には65歳以上が総人口の28.1%、2055年には40.5%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) 企業側の変化**

### **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2次産業が減少し、サービス産業をはじめとする第3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3次産業の生産性を上げることが課題となっている。

## **(3) 労働者側の変化**

労働者側の変化を見ると、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、職業的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、入社のも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が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、1997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3割を超えるに至っている。

また、フリーターの数は、2003年の217万人をピークに2006年は187万人と3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、そのままフリーターにとどまっている若者(年長フリーター(25歳~34歳))は2006年時点で92万人と、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150万円以下の低所得層も増加し、雇用者の24%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、7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60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30代男性の21.7%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、女性にとっては、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り働く「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、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。

高齢者は高い就労意欲を持つ一方で、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ケースが多いなど、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、就職してからの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 20%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かわらず、パートタイム労働者の組織率は依然4%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14年度は約10万件であったものが平成18年度には18万件を超えるとともに、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600件強に比べ、平成17年には2400件強と約4倍になっている。なお、平成18年の労働関係民事通常訴訟事件新受件数は約2000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19年3月までの1年間で約1200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とともに、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～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る要因を除去し、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、10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「セキュリティ」（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