

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中で、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、そのためにも、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ると、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っ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発展、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発展、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って職業人生が発展、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目の要素となる。

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間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り、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」を描くと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なる。また、企業にとっては多様な人材の能力を最大限に活用できるようになる。

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の精神的安心感・モラル向上などが、企業にとっ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。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、個々人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転換支援
- ・ 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
- ・ 地域レベルでの創意工夫による多様な雇用創出
- ・ 「専門的・技術的分野」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

### (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々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な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<sup>\*</sup>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

\* 「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、あ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。



- ・ 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の公正な労働条件決定の仕組みの確保～**

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ない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～働き方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

## 雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会について

### 1 設置趣旨

人口減少、知識社会化、グローバルな経済競争等に対応し、均衡ある経済社会の発展を図るためには、より高い就業率の実現と高度な人的能力の開拓を進めていく必要がある。また、働き方が多様化する中で、非正規雇用の増加に伴うキャリア形成の困難化や正規雇用における長時間労働の増大、さらには様々な格差の拡大等による労働者の不安感も高まっている。

こうした中で、労働政策研究・研修機構では、平成15年10月から19年3月までの中期目標期間において、労働政策の中期的課題に関する政策研究として、雇用戦略をはじめとするプロジェクト研究を推進し、現在、最終とりまとめを行っているところである。このような取組みを踏まえ、今後の労働政策の柱となる考え方を整理するため、今般、学識経験者の参集を求め、標記研究会を設置し、中長期的観点から、労働者が安心・納得して働きつつ能力を発揮し、経済社会の発展とも調和できる働き方のあるべき姿や、その実現のためにとるべき政策の基軸・方向性について検討を行っているものである。

### 2 検討事項

- (1) 働き方の現状と問題点、中長期的な変化の兆し・見通し
- (2) 中長期的な働き方のあるべき姿
- (3) あるべき姿を実現するための政策の基軸・方向性

### 3 研究会メンバー構成（五十音順）

荒木尚志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
稲上毅	法政大学経営学部教授
今田幸子	独立行政法人労働政策研究・研修機構特任研究員
今野浩一郎	学習院大学経済学部経営学科教授
小塩隆士	神戸大学大学院経済学研究科教授
清家篤	慶応義塾大学商学部教授
○ 諏訪康雄	法政大学大学院政策科学研究科教授
西川真規子	法政大学経営学部教授

#### (オブザーバー)

濱口桂一郎	政策研究大学院大学教授
金子順一	厚生労働省政策統括官（労働担当）

○が座長

### 4 事務運営等

(独)労働政策研究・研修機構研究調整部研究調整課において、厚生労働省政策統括官付労働政策担当参事官室の協力を得て行う。

## 「雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会」の開催経緯

- 第1回 平成19年2月28日 総括的議論、雇用労働に関する問題意識
- 第2回 平成19年3月9日 雇用労働の現状と見通し、雇用労働政策の基軸の変遷
- 第3回 平成19年3月12日 諸外国の雇用労働政策①  
＜プレゼンテーション＞  
EUの労働政策について：政策大学院大学 濱口桂一郎 教授  
OECDの労働政策について：厚生労働省 妹尾吉洋 国際課長
- 第4回 平成19年3月28日 諸外国の雇用労働政策②  
＜プレゼンテーション＞  
韓国の労働事情について：労働政策研究・研修機構 吳学殊 副主任研究員
- 第5回 平成19年4月5日 諸外国の雇用労働政策③、論点整理① <集中討議>  
＜プレゼンテーション＞  
アメリカの労働事情について：ジェイ・ユーラス・アイアール株式会社  
高山与志子 マネージングディレクター
- 第6回 平成19年4月13日 論点整理②
- 第7回 平成19年4月25日 報告書骨子に関する議論①
- 第8回 平成19年5月11日 報告書骨子に関する議論②
- 第9回 平成19年5月18日 報告書素案に関する議論
- 第10回 平成19年6月27日 報告書取りまとめ

## 参考資料目次

<b><u>I 諸外国の雇用労働政策等</u></b>	
1. 欧米	
(1) 欧州	・・・ 1
(2) アメリカ	・・・ 2
2. 韓国	・・・ 3
3. OECD	・・・ 4
<b><u>II 我が国の雇用労働政策の変遷</u></b>	・・・ 5
<b><u>III 労働市場を取り巻く状況</u></b>	
1. 人口減少、少子高齢化（マクロの変化）	
○人口ピラミッドの変化	・・・ 7
○労働力人口の見通し	・・・ 8
○完全失業率と有効求人倍率の動向	・・・ 9
2. 企業側の変化	
○長期雇用についての考え方	・・・ 10
3. 労働者側の変化	
○フリーター・ニートの状況	・・・ 11
○入社 of 動機	・・・ 12
○仕事への意欲に関する国際比較	・・・ 13
○仕事と余暇のどちらに生きがいを求めるか	・・・ 14
○共働き等世帯数の推移	・・・ 15
<b><u>IV 雇用労働の状況</u></b>	
1. 労働時間	
○労働者1人平均年間総実労働時間の推移	・・・ 16
○労働時間分布の長短二極化	・・・ 17
○年齢階級別 35 時間未満及び 60 時間以上雇用者の割合	・・・ 18
○男性の家事・育児時間	・・・ 19
2. 非正規労働者の増加と賃金格差の拡大	
○正規雇用者と非正規雇用者の推移	・・・ 20
○若年層における収入格差の動向	・・・ 21
○平均雇用者所得 150 万円未満の者の状況	・・・ 22
○未婚の理由として「金銭的に余裕がないから」をあげる者の割合	・・・ 23
○非正規雇用増加の社会的影響	・・・ 24
3. 女性	
○仕事と育児の両立に対する満足度	・・・ 25
○役職者に占める女性割合の推移	・・・ 26
4. 能力開発	
○自己啓発に当たつての問題点	・・・ 27
5. 労働組合	
○雇用者数、労働組合員数及び推定組織率の推移（単一労働組合）	・・・ 28
○パートタイム労働者の労働組合員数及び推定組織率の推移（単位労働組合）	・・・ 29
6. 個別労使紛争	
○相談件数の推移	・・・ 30
○労働関係民事通常訴訟新受件数	・・・ 31