

## 雇用政策研究会報告書（案）

「持続可能な活力ある社会を実現する  
経済・雇用システム」

## 目次

はじめに	1
経済環境、労働市場等の変化	1
雇用は「生活保障のかなめ」であり「成長の土台」	1
持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム	2
第1章 近年の経済環境等の変化	4
経済環境の変化	4
企業行動の変化	5
少子高齢化の進展等社会の変化	6
第2章 我が国労働市場の現状と変化	7
少子高齢化等我が国の労働市場が直面する構造的課題	7
正規労働者の諸問題	9
非正規労働者の現状	10
非正規労働者の諸問題	11
景気変動による非正規労働者への雇用調整	12
第3章 雇用の質が向上する働き方の改善	14
(1)雇用システムの現状と変化	14
我が国の雇用システムの特徴	14
新卒一括採用の特徴	15
正規・非正規の二極化構造の状況	15
(2)雇用ルールを整備等	16
「多様な正社員」の環境整備	16
複線型のキャリア選択の充実	17
労働者派遣制度の見直し	18
有期雇用ルールを整備	19
(3)賃金・処遇の改善	19
最低賃金の引上げ	19
均等・均衡待遇の推進等	20
(4)ワーク・ライフ・バランスの実現等	21
労働時間等の見直し	21
育児休業等の取得促進	22
短時間正社員制度の導入・定着、適正な労働条件下でのテレワークの普及の促進	22

労働安全衛生対策の推進	22
労働関係法令の履行確保及び個別労働紛争の予防と 解決に向けての取組	23
<b>第4章 全員参加型社会、トランポリン型社会の構築</b>	24
(1)積極的労働市場政策	24
若者、女性、高齢者、障害者への就労支援	24
労働市場の需給調整機能の強化	26
能力開発（キャリア形成）支援	27
(2)セーフティネット	29
雇用保険の機能強化	29
第2のセーフティネットの構築	30
ハローワークを拠点とした支援の強化	31
緊急時の公的な雇用の維持・創出	31
<b>第5章 雇用の量の拡大と質の向上のための経済システムの構築</b>	33
(1)雇用機会の創造	33
適切なマクロ経済運営と成長分野による雇用創出	33
「新しい公共」による国民ニーズの充足と雇用創出	35
地域における雇用創出	36
(2)雇用の充実に向けた経済社会の在り方	37
企業評価・企業行動の仕組みの構築	37
公契約の在り方の検討	38
下請取引の適正化	38
過度に利便性を求める消費行動と、それに応える企業行動の 在り方の検討	38
就業を阻害しない税・社会保障の検討	39
子育て、教育、住宅への支援	40
職業キャリア形成につながる教育	40
<b>第6章 2020年の姿</b>	41
2020年の数値目標の実現	41
新成長戦略による雇用の創出	41
実施体制の整備	42
PDCAサイクルの実施	42
(参考文献)	43

## はじめに

2008 年末から 2009 年初めにかけて発生した非正規労働者の大量離職の状況は、経済危機後の世界経済の落ち込みの激しさと非正規労働者が置かれる環境の厳しさを浮き彫りにした。

その後失業率は 2009 年夏に 5.6%まで上昇し、最近は持ち直しの動きが見られるが、振り返れば経済危機の前にもいわゆるワーキングプアの存在は大きな社会問題となっており、仕事と生活の調和の難しさも以前からの課題となっている。

経済が危機を脱し、新たな成長に向かおうとする今こそ、もう一度雇用の来し方を振り返り、今後の行く先を考えるべき時であろう。

### (経済環境、労働市場等の変化)

我が国の経済環境、労働市場は様々な変化に直面している。

グローバル化等による市場競争の激化によるコスト削減圧力やたびたび訪れるようになったマイナス成長に対応するという企業側のニーズ、多様な働き方を求める労働者側のニーズにより非正規労働者が増加し、雇用者数に占める非正規労働者の割合は 3分の1にまで高まった。また、労働法制の規制緩和も非正規労働者の増加に寄与しているとの指摘もある。

しかし、非正規労働者本人にとっては相対的な雇用の不安定さや処遇の低さが、正規労働者に比べて家族形成やキャリア形成に困難を抱える原因にもなっており、このままこの割合が高まっていくことは社会的にも少子化に拍車をかけ、人材育成にも影を落としかねない。また、こうした非正規労働者に関わる問題は、今回の経済危機において、仕事のみならず住居も失うという、より切実な形で顕在化した。

その後、政府が講じた累次の緊急経済対策は新たな失業防止のための雇用調整助成金の思い切った投入など、かなりの程度、雇用、特に正規雇用の悪化を食い止めた点で評価される。しかし、世界経済の連鎖の強まりにより今後も同様のケースが起こりうることを念頭に、今回のような雇用問題が起こらないようにするためにはどうすればよいか問われている。

### (雇用は「生活保障のかなめ」であり「成長の土台」)

政府は今後 10 年間の我が国の進路を描く新成長戦略<sup>1</sup>を策定した。経済社会が抱える課題の解決を新たな需要のきっかけとし、それを成長につなげていくことが極めて重要であるが、この「課題解決型国家戦略」は安定した雇用によって支えられる。国民は安定した雇用の場を得ることにより、所得を得て消費

---

<sup>1</sup> 新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～（2010 年 6 月 18 日閣議決定）

を拡大し、需要不足を解消することが可能となる。また、各々の生活保障を確立することによって、家族形成も可能になる。

このような意味で、雇用は「生活保障のかなめ」、「成長の土台」であり、それに関わる仕組みは持続可能なものでなければならないが、前述のように非正規労働者の増加は少子化に拍車をかけ、我が国の人材育成システムを弱めかねないという点で、現状のままそれが増加していくなれば、持続可能な仕組みとは言い難い。また正規労働者は依然として長時間労働であり、ゆとりやきずなの喪失など別の問題を抱えている。加えて、我が国は少子高齢化の下で、今後中長期的に社会の支え手たる労働力人口の減少が見込まれており、その下で社会が持続可能で活力を持つような働き方の仕組みが求められている。

### **(持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム)**

こうした課題を克服し、「持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム」を構築するには、第一に、雇用の質が向上するための働き方の仕組みの見直しが必要である。非正規労働者の雇用の安定性や処遇がその努力や働きに見合ったものとなり、かつ正規労働者も仕事と生活の調和などの観点から働き方の選択肢が広がり、また不断のキャリア形成が可能な仕組みが必要であり、同時にそれは経済変動の下でも企業が立ち行くことを可能にするものでなければならない。

第二に、経済の不確実性が増す中で、離職しても再挑戦可能な仕組みを強化する必要がある。転職してもキャリアがつながっていく仕組み、失業が長引いてもその間に安心して能力を磨き、再挑戦を行えるセーフティネットが必要である。また急速な人口減少の下で、若者、女性、高齢者などへの就労支援を行い「全員参加型社会」を実現していくことが重要である。

第三に、雇用の量を増やし質を高めていく観点から経済社会を変えていくことが必要である。新成長戦略により積極的に雇用を創出していくことはもとより、第一に掲げたような働き方の見直しに長期的な視点に立って取り組む企業が市場で評価されるような仕組み作りを進めていく必要がある。

このようにして構築される社会は、本人の努力に関わらず経済情勢に生活が過度に左右される運任せの冷たい社会ではなく、努力することなく生活の安定が得られるぬるま湯のような社会でもない。

こうした取組により目指す社会のイメージは以下の通りである。

- 雇用の場が十分に確保され、職業キャリアが形成できる
- 仕事と生活の調和が実現できる
- 生活を支えるしかるべき収入が得られる
  - ・夫婦で働けば安心して子供を産み育てられる
  - ・労働者間の賃金バランスがとれている

- ・介護などの公的制度の下で働く労働者も人並みの賃金が得られる
- 企業が活力を持つ

当研究会においては、経済環境、労働市場等の変化や課題を考察することにより、政府の新成長戦略が目標年次とする 2020 年を見据え、我が国が重点的に取り組むべき雇用・労働政策の方向性について検討を進め、今般取りまとめを行ったところである。なお、この雇用・労働政策は従来の狭義のものではなく、目指すべき社会の実現に資すると考えられる幅広い分野について取り上げている。

今後、実効性のある雇用・労働政策が展開されることにより、「持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システム」が構築されることを期待するものである。

## 第1章 近年の経済環境等の変化

我が国の労働市場をめぐる環境は、近年目まぐるしく変化している。中国や韓国、東南アジア諸国の目覚ましい成長は、アジアでの巨大な需要の創出や外資系企業との協同等の企業戦略の選択肢を増やす一方で、国内企業にとっては国際競争圧力の増加を意味している。また、第一次、第二次産業から第三次産業へと産業構造が転換する中で、男性が多く従事する建設業、製造業の雇用が縮小する一方、医療・福祉分野等今後の成長が見込まれる産業での雇用の拡大が著しく、併せて女性の就業も増加している。さらに、少子高齢化の進展は、労働市場も含めた社会全体の在り方に大きな影響を与えるものである。

これらの変化については、雇用にとってプラス・マイナス両方の側面があると考えられるが、以下では主な経済環境、企業行動、社会の変化について概観する。

### (経済環境の変化)

グローバル化の進展は、近年ますます勢いを増している。貿易については、海外市場での競争激化を背景に日本の輸出品は高付加価値化が進展<sup>2</sup>する一方で、日本企業の海外生産展開等により日本の輸出シェアは低下<sup>3</sup>している。投資について見ると、日本企業による対外直接投資は2008年まで上昇傾向にあったが、足下の2009年は世界的な金融危機の影響から急低下しており、振幅が拡大している<sup>4</sup>。他方、国内設備投資は、直近のピークの2006年度から一貫して低下傾向であり、特に直近の2008年度には前年度比マイナス38.3%と低迷している<sup>5</sup>。また、国内の株式の保有構造を見ると、1990年代以降外国人による株式保有が趨勢的に増加し、2003年度には外国法人等による保有割合が国内の事業法人等の保有割合を抜いた<sup>6</sup>。

国内経済に目を移すと、バブル崩壊後の「失われた10年」と呼ばれる長期の低迷期に、企業は厳しいリストラを実行した。その結果、雇用・設備・債務の3つの過剰が解消され<sup>7</sup>、2002年1月から2007年10月までの69か月間に「いざ

<sup>2</sup> 内閣府「平成16年度年次経済財政報告」(2004)を参照。日本銀行の輸出価格(企業物価指数)は、品質向上に伴う価格上昇分を除去する品質調整処理が施されているのに対し、財務省の輸出価格(貿易指数)は品質向上に伴う価格上昇がそのまま反映されることから、輸出価格(貿易指数)／輸出価格(企業物価指数)を指数化することにより、輸出品の高付加価値化指数としている。1990年を100とすると2008年は158と、高付加価値化が趨勢的に進展していることが分かる。

<sup>3</sup> IMF“Direction of Trade Statistics,”世界貿易に占める日本の輸出シェアは、1990年は約8.5%であったが2008年には約5%と低下傾向にある。

<sup>4</sup> 財務省「国際収支統計」。2005年の5兆459億円という水準から2008年には13兆2,320億円という2倍以上の水準に達し、足下の2009年は7兆334億円と低下している。

<sup>5</sup> 財務省「法人企業統計調査」

<sup>6</sup> 全国証券取引所「株式分布状況調査」

<sup>7</sup> 内閣府「平成18年度年次経済財政報告」(2006)

なぎ景気」を超える長さの景気拡張期がもたらされた。しかしながら、景気拡張期にあっても経済成長率は低水準であり<sup>8</sup>、さらに後述するように、2008年秋の経済危機に端を発する世界的な不況は、世界経済の連鎖が強まっている中で、外需依存・自動車依存を強めてきた日本経済を直撃し、急速な需要収縮から雇用にも深刻な打撃を与えた。

産業構造の変化としては、第一次、第二次産業から第三次産業への転換が進んでおり、雇用者数をみても1999年から2009年の10年間に全体としては5,331万人から5,460万人と129万人増加している中で、建設業は544万人から517万人と27万人減、製造業は1,223万人から1,073万人と150万人減となっている。これとは対照的に、サービス業では雇用者数の増加が顕著であり、特に医療・福祉分野では高齢化に伴うニーズの高まりとあいまって、2002年から2009年までの間に雇用者数は148万人増加している<sup>9</sup>。このようなサービス業中心への産業構造の転換は、男女別でみた雇用者数にも影響を与えており、男性の雇用者数は、1999年から2009年にかけて66万人減となっているのに対し、女性の雇用者数は195万人増となっている。25～44歳の女性の就業率についても、1999年の61.1%から2009年には66.0%と順調に上昇している。

#### (企業行動の変化)

新興国の台頭による国際競争の激化、国際的に見て高い水準の法人税率、株主配当の増額をはじめとした投資家への配慮の必要性などに加え、国内での競争激化<sup>10</sup>も企業経営に大きな影響を与えている。

また、労働生産性上昇率の低迷とあいまって、賃金は抑制傾向がみられる。実質雇用者報酬をみると、1997年までは概ね増加傾向にあったが、以降は横ばいで推移している<sup>11</sup>。さらに足下を見ると、2005年を100とした2009年の消費者物価指数は100.3であるのに対し、現金給与総額は常用労働者30人以上規模の事業所で94.8、5～29人規模の事業所で94.4と消費者物価指数を下回っている<sup>12</sup>。

---

<sup>8</sup> 低成長の原因については、吉川(2003)や深尾(2003)が有効需要不足、デフレによる流動性の罨といった需要面や金融面に起因すると主張する一方で、Hayashi and Prescott(2002)等のように供給面に着目し全要素生産性(TFP)上昇の低迷を指摘する研究がある。

<sup>9</sup> 総務省「労働力調査」。日本標準産業分類第11回改訂により、産業の区分が変わったため平成14年以前と以降では、必ずしもデータの接続はできない(建設業は接続可能)。「医療・福祉」は14年改訂で新設。

<sup>10</sup> 近年、商品の入れ替わりのスピードが急速に増しており、市場競争の激化がうかがえる。中小企業庁「中小企業白書」(2005)によれば、ヒット商品のライフサイクルをみると、1970年代以前は5年超のライフサイクルを持つ商品が6割近くを占めていたが、2000年代までに急減し、代わりに1年未満の商品が2割近くを占めている。

<sup>11</sup> 内閣府「国民経済計算」

<sup>12</sup> 総務省「消費者物価指数」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」。いずれも2005年を基準の



### (少子高齢化の進展等社会の変化)

晩婚化の影響もあり、合計特殊出生率が 1.37<sup>13</sup>と低迷し少子化が進行する中で、我が国の人口は 2004 年にピークを迎え、減少局面に入っている<sup>14</sup>。2055 年には人口が 9,000 万人を割り込み、高齢化率は 40%を超えると推計<sup>15</sup>されている。

世帯の就業構造をみると、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おり、さらにその差が拡大している<sup>16</sup>。ただし、最近の調査では、「家族に関する妻の意識」としては「夫は外で働き、妻は主婦業に専念」への賛成割合が微増となり、これまでの減少傾向に変化の兆しがみられる<sup>17</sup>。

個人の労働所得は、雇用者数に占める非正規労働者割合の上昇により、すべての年齢層で格差が拡大する傾向にある<sup>18</sup>。そのような中で、国民意識として目指すべき社会の姿として、「平等社会」は 2004 年の 30.6%から 2007 年には 43.2%に上昇し、「自由競争社会」は 2004 年の 42.3%から 2007 年には 31.1%に低下している<sup>19</sup>。

---

100 としている。

<sup>13</sup> 厚生労働省「人口動態統計」(2009)

<sup>14</sup> 総務省「国勢調査」

<sup>15</sup> (独) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計) 中位推計」

<sup>16</sup> 総務省「労働力調査」、総務省「推計人口(年報)」

<sup>17</sup> (独) 国立社会保障・人口問題研究所「第 4 回全国家庭動向調査」(2008)。夫婦の役割分担に関する「夫は外で働き、妻は主婦業に専念すべき」の賛成割合は 1998 年調査と 2003 年調査の間で 10 ポイント以上低下し、41.1%に下がったが、今回の 2008 年調査では反転し 45.0%に上昇した。

<sup>18</sup> 内閣府「平成 21 年度年次経済財政報告」(2009)

<sup>19</sup> (独) 労働政策研究・研修機構「第 5 回勤労生活に関する調査(2007 年)」(2008)

## 第2章 我が国労働市場の現状と変化

第1章で述べたとおり、我が国の労働市場を取り巻く環境は、近年大きく変化してきている。バブル崩壊以降、グローバル化や経済成長の鈍化、景気変動の振幅の拡大、デフレへの対応などの経済環境の変化、市場競争の激化や消費者行動の変化への対応の必要性などの企業行動の変化、人口減少社会の進展や少子高齢化、就業者の減少、所得格差の拡大などの社会の変化など近年の労働市場を取り巻く様々な変化に伴って、雇用システムにも変化が現れ、非正規労働者の増加や賃金格差の拡大等の問題が顕在化してきている。また、近年は、医療・福祉分野での雇用者数の増加や、女性の就業率の向上などの側面も見られている。

### (少子高齢化等我が国の労働市場が直面する構造的問題)

少子高齢化が急速に進展し、現在の性・年齢階級別の就業率を前提とすると、我が国の就業者数は2020年には2009年と比較して433万人減少することが見込まれる中で<sup>20</sup>、若者、女性、高齢者、障害者等の就業の促進が重要な課題となってきた。

また、雇用の安定や就業環境の改善等が求められる外国人労働者や、依然として地域において格差の見られる地域雇用問題についても考慮する必要がある。

#### ①若者

若者の雇用情勢については、失業率については年齢計に比べて相対的に高い水準で推移するとともに、新卒者の就職環境については、2010年3月卒業の高校新卒者の就職内定率は93.9%（前年差1.7ポイント低下）、大学新卒者の就職内定率は91.8%（前年差3.9ポイント低下）となるなど、非常に厳しい<sup>21</sup>。フリーターについては、2003年の217万人をピークに5年連続で減少したものの、2009年には178万人と6年ぶりに増加している。また、教育も訓練も受けず、就労もしていないニート状態の若者の数は2009年において63万人と依然として高止まりしている<sup>22</sup>。一方で、近年は、若者の仕事に対する意識が高まり、職業キャリア形成のニーズが高まってきているとの研究もある<sup>23</sup>。

<sup>20</sup> 厚生労働省の算出によれば、国立社会保障・人口問題研究所による性別・年齢別の将来推計人口（2020年）に、2009年の各層の就業率を乗じ、2020年の就業者数を試算すると、2020年の就業者数は5,849万人と算出。詳細は第6章参照。

<sup>21</sup> 高卒就職内定率は、厚生労働省「高校・中学新卒者の就職内定状況等」の調査（2010年3月末現在）、大卒就職内定率は、厚生労働省及び文部科学省「大学等卒業者の就職状況調査」（2010年4月1日現在）によるもの。

<sup>22</sup> フリーター数、ニート状態の若者の数は、総務省「労働力調査」によるもの。

<sup>23</sup> (独)労働政策研究・研修機構「従業員の人材マネジメントの課題に関する調査結果」（2008）によると、3年前と比べた仕事に対する意欲の変化を性・年代別にみると、男女ともに年齢が

## ②女性

女性の就業状況については、2009年の就業率は、出産・子育て期にあたる25歳～44歳で66.0%となっており、今後女性の就業の促進がより必要な状況である。平均勤続年数は、男性が12.8年であるのに対し、女性は8.6年といまだに男性より短く<sup>24</sup>、管理職の女性の割合も10.2%にとどまっている状況である<sup>25</sup>。高齢化と人口減少の中で、女性の就業を促進し、働く環境を整備することが重要となっている。

## ③高齢者

高齢者の就業状況については、2009年の就業者の割合は、男性が55歳～59歳で88.0%、60～64歳で71.4%、65～69歳で46.9%、女性が55～59歳で60.6%、60～64歳で42.9%、65～69歳で26.3%となっており<sup>26</sup>、60歳を過ぎても多くの高齢者が就業している。少子高齢化の急速な進行により、今後、労働力人口の減少が見込まれる中で、高齢者の能力の発揮を図ることが重要となっている。

## ④障害者

厳しい雇用情勢においても、障害者の就労意欲は年々高まりを見せている。障害者の新規求職申込件数を見ると、2007年度が10万7,906人、2008年度が11万9,765人、2009年度が12万5,888人と年々増加している<sup>27</sup>。少子高齢社会が進展し、労働力人口の減少が見込まれる中、障害者の社会参加や自立を促すためにも、このような障害者の雇用を促進することは、社会全体として重要な課題となっている。

## ⑤外国人労働者

我が国に在留する外国人登録者の数については、1989年に100万人程度であったが、この20年の間に急増し、現在200万人を超えるに至っている。これらの者のうち、経済危機の影響を受けやすい日系人等の定住外国人については、雇用の安定や就業環境の改善のための対応が必要であるとともに、社会的統合の観点も踏まえた政府全体の総合的な取組みが重要である。また、この20年で3倍以上に急増し現在13万人を超える外国人留学生は高度外国人材の卵と言え

---

若いほど『高まっている』と回答する割合が高くなっている。男性では20代、30代で約4割(40.8%、38.8%)、40代で31.1%、女性では20～40代で約3割(32.0%、29.8%、28.5)となっている。

<sup>24</sup> 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(2009)

<sup>25</sup> 総務省「労働力調査」(2009)

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> 厚生労働省「職業安定業務統計」

る存在でありその受入れが進められているが、就職状況は望ましいものとは言えず、留学生等の国内就職の促進が今後とも必要である。

労働力人口の減少への対応として、外国人労働者の現行の受入れ範囲を拡大するという考え方もあるが、受入れ範囲の拡大は、国内の労働者との競合・代替が生じ、若者、女性、高齢者、障害者等の雇用機会の喪失を招くことに加え、労働条件等の改善を妨げるなど、労働市場に悪影響を与える懸念があり、十分慎重な対応が必要である。さらに、単に産業上の労働力ニーズの問題として議論するのではなく、医療・社会保障、教育、治安等国民生活全体に関する問題として、国民的コンセンサスを踏まえつつ、幅広い見地から総合的に検討されるべきである。

### ⑥高度専門職

社会・経済・文化のグローバル化などにより、今まで以上に多様な経験や国際的視野を持ち、高度で専門的な職業能力を有する人材が多く必要とされるようになってきている。また、職業の高度化は、雇用の質を高め、キャリア形成の向上とともに、一生にわたってやりがいをもたらすものである。

高度専門職については、企業内外における長年の経験や蓄積が社会的に認知される仕組みや外部労働市場における支援が求められる。

### ⑦地域雇用

地域における雇用問題について見てみると、2008年秋の経済危機以前は、公共事業を中心とする政府や地方自治体の財政支出に依存していた地域には、地域産業が弱体化し、雇用創出力が乏しい地域もみられるなど地域間格差は拡大していた。しかし、経済危機以降、全国的に急激に雇用失業情勢が悪化し、2010年4月の都道府県別の有効求人倍率は、全てで0.7倍を下回るなど、地域間格差は一時的に縮小している現状にある。進展するグローバル化への対応のためにも、医療・介護等高い成長機会のある分野での雇用創造や、地域の特性に応じた雇用創造の取組が必要となっている。

### (正規労働者の諸問題)

正規労働者においては、企業が中核的人材を絞り込んだ結果、長時間労働の問題が見られるようになり、特に、子育て世代である30代男性について長時間労働が顕著であり、心のゆとりを失う要因ともなっている。2009年において、週労働時間が60時間以上の者が、全体では9.2%であるのに対し、30代男性は

18.0%となっている<sup>28</sup>。子育て世代である 30 代男性の長時間労働は、仕事と家庭の両立を難しくし、女性の就業継続を抑制する原因ともなっている。

また、同一企業内でも雇用形態により、能力開発機会を享受できる者とできない者が分かれており、さらに正社員間でも能力開発機会の多寡に差が生じている。

### (非正規労働者の現状)

バブル崩壊以降の日本の雇用情勢の悪化の中で、非正規労働者は近年増加している。非正規労働者の労働者全体に占める構成比をみると、1987 年には 19.7%であったが、2007 年には 35.5%に上昇している<sup>29</sup>。また、常雇の非正規労働者は 1987 年には 6.9%であったのが、2007 年には 22.0%と大きく上昇している<sup>30</sup>。

さらに、非正規労働者の内訳の推移を見ると、派遣社員は 2000 年には 2.6%であったが、2009 年には 6.3%に上昇し、契約社員・嘱託・その他（パート、アルバイト社員以外）は 2000 年には 12.6%であったが、2009 年には 26.7%（うち契約社員・嘱託は 18.7%）に上昇している<sup>31</sup>。

企業が非正規労働者を活用する目的としては、「賃金の節約のため（40.8%）」、「賃金以外の労務コストの節約のため（21.1%）」等のコスト軽減による意識が強くなっている<sup>32</sup>。

また、労働者が非正規労働者の雇用形態を選んだ理由は、「自分の都合のよい時間に働きたいから（42.0%）」、「家計の補助、学費等を得たいから（34.8%）」、「正社員として働ける会社がなかったから（18.9%）」などとなっている。その中で、「正社員として働ける会社がなかったから」と答えた割合は、1999 年の 14.0%から 4.9 ポイント上昇している。他の就業形態に変わりたいとする者の割合は、1999 年の 13.5%から 30.6%に上昇しており、そのうち、90.9%は正社員になりたいと答えている。非正規労働者の転職希望理由としては、「収入が少ない（32.6%）」、「一時的についた仕事だから（21.1%）」が多くなっている<sup>33</sup>。

雇用形態別の年間所得の分布をみると、非正規雇用者は、正社員よりも年間所得の分布のピークが低い位置にあり、特にパート・アルバイトの約 9 割は年間所得 200 万円未満となっている。また、年収 200 万円未満労働者の構成割合

<sup>28</sup> 総務省「労働力調査」（2009）

<sup>29</sup> 総務省「就業構造基本調査」。非正規労働者が年齢計で増加している要因には、高齢者人口の増加や各種制度改正による 60 歳以上労働者の増加などの高齢化要因も考えられる。

<sup>30</sup> 同上。「常雇」とは、1 年超の雇用契約で雇われている者、又は期間の定めない雇用契約で雇われている者。

<sup>31</sup> 総務省「労働力調査」

<sup>32</sup> 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2007）

<sup>33</sup> 総務省「就業構造基本調査」（2007）

をみると、正社員が22.0%、パート・アルバイトが51.3%、その他非正社員が14.7%となっており、続柄別で見た世帯主の割合も全体で18.1%となっている<sup>34</sup>。

このように、近年、本来は正規労働者になりたいと考えている者が、相対的に平均年収の低い非正規労働者にならざるを得ないケースが増加している。特に、派遣社員や契約社員の一部に見られる「正社員になれなかった」層は、不安と不満が大きいと感じ、正規労働を望む者も多く存在している。

### (非正規労働者の諸問題)

非正規労働者は様々な問題に直面しているが、改めて問題点を整理すると、低賃金等により経済的自立が困難であること、能力形成機会の不足等により職業キャリアの形成が十分でないこと、セーフティネットが十分に整備されていないこと等が挙げられる。

#### ①経済的自立が困難であること

非正規労働者は、正規労働者と比較して低賃金であり年齢による賃金の上昇も少なくなっている。このような中で、15歳から34歳の男性の有配偶者の占める割合をみると、正規労働者が約40%であるのに対し、非正規労働者は約10%と低い状況にあり、少子化を進行させている<sup>35</sup>。人口減少社会の我が国において、労働力の確保のためにも、非正規労働者の所得面、賃金体系のあり方等処遇面の改善が必要となっている。

#### ②職業キャリアの形成が十分でないこと

非正規労働者は正規労働者と比較して、OJT、OFF-JTといった企業内における能力開発機会が不足している<sup>36</sup>。職業キャリア形成初期において能力形成機会が与えられないことにより、技能の蓄積等において問題が生じている。また、非正規労働者として勤続を重ねても、職務が比較的単純<sup>37</sup>であることから、職業能力が高まらない傾向にある。

そのため、職業キャリアが十分に形成されず、希望の仕事につくことが難しくなっており、職業キャリアの形成に向けた対応が必要となっている。

<sup>34</sup> (独)労働政策研究・研修機構「若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状—平成19年版「就業構造基本調査」特別集計より—」(2009)

<sup>35</sup> 総務省「就業構造基本調査」(2007)

<sup>36</sup> 厚生労働省「能力開発基本調査」(2010)によると、計画的なOJTを実施した事業所は、正社員に対して57.2%、非正社員に対して28.3%となっている。また、OFF-JTを実施した事業所は、正社員に対して68.5%、非正社員に対して33.2%となっている。

<sup>37</sup> (独)労働政策研究・研修機構「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」(2010)によると、「仕事遂行能力」の向上を経験した非正規社員のうち、「仕事の担当範囲が広がった」、「仕事上の責任が大きくなった」と回答した割合は、いずれも約6割程度にとどまっている。

### ③セーフティネットが十分に整備されていないこと

非正規労働者に対するセーフティネットは、正規労働者と比較して十分に整備されていない現状にある。雇用保険制度の機能強化により、適用範囲の拡大等が行われたところであるが、各種公的制度からの欠落<sup>38</sup>による生活の不安定や共助（知人ネットワーク）の脆弱な状況による再就職の困難さなどの問題が存在しており、きずなのある共助の拡大、さらなるセーフティネットの充実が必要となっている。

### （景気変動による非正規労働者への雇用調整）

前回の景気回復の中で非正規労働者の数が増加していたことにより、前述のような正規労働者と非正規労働者との賃金格差、非正規労働者の不十分な能力開発等が指摘されるようになった。

さらに、2008年秋の経済危機以降、外需の落ち込みが顕著で、経済成長率も大きく低下した。また、企業部門においても在庫調整の必要から急激な減産等により鉱工業生産が急落するなど、急速に日本経済は悪化し、雇用失業情勢についても、2009年7月の完全失業率が5.6%、2009年8月の有効求人倍率が0.42倍とそれぞれ過去最悪を記録するなど大変厳しい状況となった。

経営の不確実性が増大し、予測が困難な状況の中で、企業の人材マネジメントの変化により活用が進んだ非正規労働者は、今回のような大きな景気後退局面において、真っ先に雇用調整の対象となり、2009年第I四半期の非正規雇用者数が前年差で38万人減となるなど多くの雇用が失われることとなった。

企業が実施する雇用調整の方法として、従来は、希望退職者の募集を実施する企業が多かったが、非正規労働者のウエイトが高まる中で、今回は、派遣労働者の削減や有期契約労働者等の雇止め等を実施する企業が多く見られた<sup>39</sup>。

また、雇用契約の終了とともに住居も失うなど、雇用と生活の基盤を同時に失う者の存在が社会問題化することとなった。

一方、企業は、業況の悪化やコスト削減に対応するため、雇用調整の手段としての非正規労働者の活用とともに、正規労働者についても、労働時間の縮減

---

<sup>38</sup> 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2007）によると、適用されている各種公的制度の割合は、雇用保険（正社員 99.2%、非正社員 60.0%）、健康保険（正社員 99.7%、非正社員 48.6%）、厚生年金（正社員 98.7%、非正社員 46.6%）となっている。  
※当該調査は、各種社会保険の適用対象とならない労働者も対象としている。

<sup>39</sup> 厚生労働省「労働経済動向調査」によると、雇用調整の実施方法別事業所割合は、2002年では、「希望退職者の募集解雇」が約7%、「臨時・季節、パートタイム労働者の再契約停止・解雇」が約5%であったのに対し、2009年は、「希望退職者の募集解雇」が約5%、「臨時・季節、パートタイム労働者の再契約停止・解雇」が約12%、「派遣労働者の削減」が約17%となっている。

や賃金の減額等による調整の動きが見られるようになった。2009年には、一人当たり総実労働時間が前年比 2.9%減、一人当たり現金給与総額が前年比 3.9%減となったが<sup>40</sup>、こうした賃金、労働時間による調整や、雇用調整助成金の活用等により、GDPの落ち込みの割には失業率の大幅な上昇は見られず、雇用維持手段としてうまく機能した面もある。

以上のように、我が国の労働市場は、取り巻く環境の変化に伴い、様々な問題が顕在化してきた。人口減少社会である我が国において、労働力の確保等のためにも、ゆとりときずなを確保しつつ、持続可能な活力ある社会を実現する経済・雇用システムを構築することが求められている。

---

<sup>40</sup> 厚生労働省「毎月勤労統計調査」(2009)



### 第3章 雇用の質が向上する働き方の改善

第1章や第2章を通じて明らかのように、雇用システムは、経済環境や社会の変化にあわせて変化してきた。特に、非正規労働者が増加したことは雇用システムの大きな変化であったが、非正規労働者の問題点が顕在化してくるにつれ、雇用システムにおける正規・非正規の二極化構造について問題視されるようになった。

このため、我が国の雇用システムの現状と変化を把握しつつ、雇用形態の多様化や複線型のキャリア選択の充実等の雇用ルールの整備や、賃金・処遇の改善、さらにはワーク・ライフ・バランスの実現を通じて二極化構造を解消し、雇用の質が向上する働き方の改善を図っていくことが重要である。

#### (1) 雇用システムの現状と変化

##### (我が国の雇用システムの特徴)

我が国の雇用システムの特徴として、第一に長期雇用慣行が挙げられる。この慣行の下で、景気変動に伴う整理解雇について、4要素（4要件）<sup>41</sup>が必要とされる判例法理の形成ともあいまって、景気後退期においても、雇用の安定が図られてきた。2008年秋の経済危機後においても、雇用調整助成金による企業の雇用維持支援等の効果もあり、主要国と比べて失業率が大幅に上昇することはなかった。また、学卒後同一企業に継続勤務する労働者の割合は、近年若年層では低下しているが、45歳以上では上昇している。

年功賃金制度<sup>42</sup>に関しては、2007年においても賃金が年齢・勤続年数とともに上昇<sup>43</sup>しており、年功賃金制度が存続していることがうかがえるが、1992年と比較するとその上昇の傾きが緩やかになっていることも確かである<sup>44</sup>。

長期雇用制度と年功賃金制度に、企業別労働組合を加えた「三種の神器」とも呼ばれるこれらの雇用システムは、企業が雇用者の生活を保障しつつ、集中的に訓練を行う仕組みとして一定の合理性を持っていた。また、労使間の信頼醸成という点でも効果的であり、一つのソフトパワーとしてこれまで日本企業

41 ①人員削減の必要性、②解雇回避努力、③人選の合理性、④手続の妥当性、を指す。

42 年功賃金に関する理論的な枠組みは、大きく分けて3つある。第一に、Becker(1964)の人的資本理論では、「投資」としての教育や訓練の結果により職業能力が向上するに従って賃金も上昇すると説明される。第二に、Lazear(1979)は、能力が向上しなくとも年功賃金が存在することの説明として、個人が雇用期間の前半で限界生産性よりも低い賃金を受け取り「預託金」を積み、雇用期間の後半において高い賃金を受け取るという黙示の契約がなされていると捉えた。雇用期間の途中で解雇されることは「預託金」を十分に受け取れないこととなり、個人の努力を引き出すインセンティブになり得る。第三に、制度的な観点として、年功賃金を年齢とともに増大する生活費などを賄う「生活給」として歴史的に形成されたものとする見方もある。

43 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

44 清家(2004)

の競争力の源泉となってきた。

### (新卒一括採用の特徴)

教育機関を卒業した若者の多くは、企業に正社員として採用され、長期雇用のもとで OJT (on the job training) を受けながら技能を習得していった。職業経験のない新卒者に対し、集団的かつ集中的に企業内訓練を行うことは効率的であり、多くの企業においてこの方法が採られてきた。また、新卒者にとっても、失業状態を経ることなく社会人へ円滑に移行できることは大きなメリットであり、一定の合理性を持つ雇用慣行として広く定着した。

しかしながら、新卒一括採用の問題点も指摘されるようになってきた。近年は、転職率の上昇<sup>45</sup>に加え「第二新卒」市場の拡大<sup>46</sup>などがあり、必ずしも新卒採用のみが正社員の入口として限られているわけではないものの、就職先が決まらないまま卒業した場合や就職後早期に離職した場合に、正社員としての就職が困難となる状況が見られる。また、企業側と学生側との間で過度に早期かつ長期間の就職活動が行われていることも一部で問題視されている一方で<sup>47</sup>、学生側に大企業中心の就業選択の傾向があることなどにより、労働需給のミスマッチも生じている。

加えて、新卒就職の可否は景気に左右され、いわゆる就職氷河期の「ロストジェネレーション」と呼ばれる世代に代表されるように、就職活動の時期が雇用失業情勢の厳しい時期にあったことで、特定の世代では正社員就職が困難な状況が続くという問題がある<sup>48</sup>。

### (正規・非正規の二極化構造の状況)

企業内において、従来は、長期勤続を前提とした男性正社員が中心となり、事務補助業務を担い、結婚退職までの短期勤続を前提とした女性正社員とパートタイム労働者が補助的労働力として活用されていた。しかし、近年は、有期契約の労働者を基幹的業務に積極的に組み入れるほか、経営の不確実性が増大し、予測が困難な状況の中で、変化に柔軟に対応するためのニーズが企業側で高まり、また、労働者側でも、長期・固定的な雇用よりも、柔軟で多様な働き方を求めるニーズが高まってきた。このような労使双方のニーズもあり、雇用

---

<sup>45</sup> 総務省「就業構造基本調査」によれば、転職率は年々上昇しており、特に若年層について見ると、20～24歳の転職率は1997年10.1%、2002年12.0%、2007年12.4%、25～29歳は1997年7.5%、2002年8.5%、2007年10.3%となっている。

<sup>46</sup> 厚生労働省「労働経済動向調査(2009年8月)」によれば、新規学卒者採用枠で既卒者を募集した企業は約5割となっている。

<sup>47</sup> 文部科学省「キャリア教育・職業教育特別部会(第21回)」配布資料2-2(日本学術会議「大学と職業との接続検討分科会」報告書案)

<sup>48</sup> 太田・玄田・近藤(2007)

者数に占める非正規労働者の割合が 3 分の 1 に達するなどの雇用構造の変化が見られた。

需要変動の調整手段としての非正規労働者の活用は、企業が経済環境に柔軟に対応するためにはいまや必要なものとなっている。また、近年は高齢化の進展により、定年後に嘱託等の非正規労働者として働き続ける高齢者の割合が高まっていることも非正規労働者比率を押し上げている。

一方で、経済のグローバル化や急速な技術革新が生産性の格差拡大や有期雇用の増加につながり、それがまた正規・非正規の給与格差や教育訓練機会の差を拡大しているといった指摘もある<sup>49</sup>。また、労働者全体に占める非正規労働者比率が高まれば生産性が低下するといった指摘もあり<sup>50</sup>、社会全体でみれば非正規労働者の増加には問題点がある。

## (2) 雇用ルールの整備等

非正規労働者のウェイトが高まり、現在の雇用システムではその活用が前提となっているが、今般の経済危機における非正規労働者の問題の顕在化により、正規・非正規の差が特に注目されるようになってきた。今後は正規と非正規についてバランスの取れた法体系や雇用制度にする必要があり<sup>51</sup>、派遣制度の見直しや有期雇用ルールの整備等により、非正規労働者の雇用の安定を図るとともに、正社員においても多様な働き方を検討していくことなどにより、正規・非正規の二極化構造を解消し、雇用形態の多様化を目指していくことが望まれる。

なお、非正規労働者への対応を検討する際には、パート・アルバイト、派遣労働者、有期契約労働者等様々な雇用形態があり、さらには性別、年齢別、続柄別等によっても事情が異なることにも十分考慮する必要がある。また、現状の雇用形態の選択が自発的か非自発的か、さらには雇用契約期間の違いなども考慮し、注意深く考える必要がある。これらの事情は業種や規模など企業の実情によっても異なりうるものであるため、各企業の労使が、対象労働者の意向を踏まえつつ実情に合わせた自主的な取組を行うことも重要である。

### (「多様な正社員」の環境整備)

第 2 章で述べたように、世界経済の連鎖性が強まる中、企業は異常時の雇用調整が比較的容易な非正規労働者を増加させており、非正規労働者の雇用期間は長期化している。

これは、企業にとって、安定的に事業を運営するには、非正規労働者が基幹的な業務も行えるようにするため、ある程度継続的な雇用関係を望んでいるこ

<sup>49</sup> 鶴・樋口・水町 (2009)

<sup>50</sup> Dolado and Stucchi(2008)

<sup>51</sup> 鶴・樋口・水町 (2009)

とが背景にあると考えられる。また、正社員においても、ワーク・ライフ・バランスの観点からより多様な働き方が望まれている。

以上のような状況も踏まえ、従来非正規労働者として位置づけられてきた労働者に対しても、ある程度正社员的な雇用管理をするような雇用システムが望まれる。そのためには、「多様な正社員」（従来の正社員でも非正規労働者でもない、正規・非正規労働者の中間に位置する雇用形態）について労使が選択しうるような環境の整備が望まれる。

「多様な正社員」の具体例としては、金融業や小売業で見られ始めた「職種限定正社員」や「勤務地限定正社員」といった、業務や勤務地等を限定した契約期間に定めのない雇用形態が挙げられる。

「多様な正社員」には、現行の有期契約の多くがこの「契約期間に定めのない雇用契約」に移行することで、労働者にとっては従来の細切れ雇用を防止できるという利点があり<sup>52</sup>、また、非正規労働者が正社員へステップアップする手段にもなり得るものである。

企業にとっても、事業所が閉鎖される等の異常事態の際に雇用調整できる余地を残しつつ、非正規労働者を新しい雇用契約の下で、適切なキャリア形成支援の実施により中長期的に戦力化することが可能になることが期待される<sup>53</sup>。また、企業内に多様な人材の存在を認める多様性がある企業となることによって、今後グローバルに競争していくなかで活力を維持することにもつながると考えられる。

「多様な正社員」の環境を整備するにあたっては、実態や司法判断の蓄積により、整理解雇等における法的地位の異同についての整理が必要なほか、正社員の中から切り出して一つの雇用アウトソーシングの手段として利用され、不安定な雇用形態を増大させることにならないよう十分配慮する必要がある。

現行の法律上は、「従来の正社員」と「多様な正社員」は、いずれも期間の定めのない労働契約を結んでいる労働者として区別されていないことを考慮しつつ、今後どのような取組が可能か労使も含めた検討が求められる。

「多様な正社員」の環境が整備されることにより、今後、非正規から正規への移行をはじめとする各雇用形態間の移行や、派遣労働者や有期契約労働者等の雇用形態のあり方にも大きな効果を与えることが期待される。

#### （複線型のキャリア選択の充実）

全ての非正規労働者の正社員化に取り組むのは現実的ではないが、正社員を希望する者に対しては、できる限り多くの者が正社員に移行できる環境を整備

<sup>52</sup> 内閣府 労働市場改革専門調査会「労働市場改革専門調査会第4次報告」（2008）

<sup>53</sup> 同上

し、安心して働けるようにすることが重要である。

非正規労働者のうち、正社員に変わりたいと考えている人の割合は 27.8%である。これを雇用形態別に見ると、契約社員や派遣労働者は、それぞれ 46.8%、47.4%と正社員志向が強い。これに対して、期間工などの臨時的雇用者やパートには、出稼ぎ型や時間を区切った働き方を望む者がかなり含まれているために、正社員に変わりたいと考えている者の割合は臨時的雇用者で 27.4%、パートで 20.9%と、正社員転換の意欲は契約社員や派遣労働者と比較して少ない状況である<sup>54</sup>。

非正規労働者が正社員に移行する場合の手段としては、企業内登用と企業間の転職があるが<sup>55</sup>、企業内登用については、非正社員から正社員への登用制度がある企業の割合は 33.1%であり、登用制度があり、かつ登用の実績もあるのは全体の 27.8%となっている。一方、転職による非正規雇用から正規雇用への移行については、現に年間 34 万人が転職により正社員となっており<sup>56</sup>、2～5 年程度の継続就業経験を持つ非正規労働者で正社員として転職した割合が高い。これは一定期間同一企業で勤め続けた実績が、安易に辞めない労働者の「シグナル」として、採用を考える企業から高く評価されるからであると考えられる<sup>57</sup>。

長期的に労働力人口が減少する中で、意欲のある労働者を適切に活用することは企業にとって重要な課題であり、非正規から正規への移行に限らず、卒業の際に希望する仕事につくことができなかつた若者や子育て終了後の女性、高齢者、特定分野に秀でた高度専門職など多様な人材を受容する複線型のキャリア選択を充実することが望まれる。

こうした取組により、労働者から見れば現在の仕事に固定されることなく条件の良い仕事へ移行が可能な環境（キャリアラダー）が整うことが期待される。

なお、近年、企業による能力開発の取組の停滞が指摘されているが、こうした複線型のキャリア選択の充実の中で、企業はそれぞれの労働者に必要な能力開発に取り組むことが重要である。

## （労働者派遣制度の見直し）

---

<sup>54</sup> 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2007）

<sup>55</sup> 鶴・樋口・水町（2009）によれば、非正規労働者から正規労働者へ変わった者を見ると、男性ではそのうちの 65%が、女性では 61%が同一企業内において転換した者で占められている。また、（独）労働政策研究・研修機構「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」（2010）によれば、25 歳から 44 歳のうち、2 割が同一企業内での登用となっている。

<sup>56</sup> 総務省「労働力調査」（2009）

<sup>57</sup> 玄田（2008）、玄田（2009）。なお、（独）労働政策研究・研修機構「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」（2010）によれば、20 歳代は正社員への移行者比率が高いが、30 歳代以上にとっては必ずしも当てはまらないとしている。

労働者派遣制度については、職を求める人々のニーズと、迅速に人員を確保したい企業のニーズの双方を結びつけ、短期的な雇用を実現する制度として一定の役割を果たしている一方で、近年、日雇派遣等の社会的に問題をもたらした派遣形態が出てきているほか、やむを得ず派遣労働を選択する人の存在や、いわゆる偽装請負や禁止業務への派遣等の違法派遣やそれに伴う指導監督件数が増加しているところである。

また、2008年秋の経済危機以降、我が国の雇用情勢は急激に悪化し、派遣先が派遣元との労働者派遣契約を途中で解除する状況が多く見られ社会問題化するなど、派遣労働者をめぐる雇用環境に大きな変化が生じた。

これらに的確に対応した措置を講じ、派遣労働者の保護の仕組みを強化し、派遣労働者が安心・納得して働くことが出来るような環境を整備することが課題となっている<sup>58</sup>。

### **(有期雇用ルールを整備)**

有期労働契約は、企業にとっては、需要変動等の場合の雇用調整を弾力的に行うことや人件費を削減すること等のため、また労働者にとっては、自らの都合に合った多様な働き方の選択肢の一つなどとして、労使の多様なニーズによって用いられてきた。

一方、雇用の不安定さ、待遇等の格差、職業能力形成が不十分等の課題が指摘されており、雇用の安定や公正な待遇等を確保するため、有期労働契約のルールの在り方を検討し、方向性を示すことが課題となっている。

こうしたことから、労使の対話促進や規制の相互関係という点にも留意しつつ、契約締結に関するルール、公正な待遇を実現するためのルール、更新・雇止めに関するルール等有期労働契約に係る施策の在り方を検討し、必要な対応を図っていくことが重要である<sup>59</sup>。

## **(3) 賃金・処遇の改善**

### **(最低賃金の引上げ)**

最低賃金制度は、すべての労働者の賃金の最低限を保障する安全網として十分に機能する必要がある。このため、2007年の改正最低賃金法の趣旨を踏まえ、労働者が健康で文化的な最低限度の生活を営むことができるよう、生活保護と地域別最低賃金の乖離解消を進めることが必要である。また、最低賃金でカバ

---

<sup>58</sup> 現在、登録型派遣や製造業務派遣、日雇派遣の原則禁止や、違法派遣の場合に派遣先が派遣労働者に対して労働契約を申し込んだものとみなす制度の創設、派遣労働者の待遇の改善等を内容とする改正法案が国会で審議されているところ。

<sup>59</sup> 現在、施策の方向性について、厚生労働省の有期労働契約研究会（座長：鎌田耕一東洋大学法学部教授）において検討中。

一されているのは世帯主とは限らないとの指摘もあるが、まじめに働いている人が生計を立てられるようにするためには、最低賃金の引上げに取り組むことが重要である。

最低賃金の引上げが雇用を失わせるかについては、雇用を失わせるとする研究<sup>60</sup>がある一方で、逆の結果を示す研究<sup>61</sup>も見られ、これについては、さらに今後の研究の蓄積を待つことが必要である。

最低賃金の引上げに当たっては、労使関係者との調整を行いつつ進めることが必要であるが、その際、中小企業庁をはじめとする産業所管官庁と厚生労働省が連携し、中小企業における円滑な実施を図るための財政上・金融上の措置を講じながら、取り組む必要がある。

さらに、2010年6月に開催された「雇用戦略対話<sup>62</sup>」において、最低賃金引上げの目標が取りまとめられたところであり<sup>63</sup>、今後はこの目標の達成に向けて、政労使一体となって取り組むことが必要である。

#### (均等・均衡待遇の推進等)

有期契約労働者については、前述のように、均衡待遇など公正な待遇、正社員への転換等の論点も含めて検討し、必要な対応を図っていくことが重要である。

派遣労働者については、現在国会で審議されている労働者派遣法改正法案において、賃金の決定等に当たり、派遣先の労働者との均衡を考慮する旨の規定が盛り込まれているところであり、改正法案の成立後、その着実な実施を図ることが重要である。

パートタイム労働者については、雇用者総数の約4分の1を占める<sup>64</sup>とともに、企業において基幹的な役割を担う者が増加しており、パートタイム労働者の雇用の安定、公正な待遇等を確保することが課題となっている。

2008年4月から施行されている改正パートタイム労働法に基づき、正社員と同視すべきパートタイム労働者につき、賃金等の差別的取扱いを禁止するなど、

---

<sup>60</sup> Neumark and Wascher (1992) 10%の最低賃金引上げが1~2%ほど若年層の雇用量を減少させるとの結果。

<sup>61</sup> Card and Krueger (1994) ニュージャージー州とペンシルヴァニア州でのファーストフード店の雇用量変化について比較した結果、最低賃金が引き上がったニュージャージー州で雇用の伸びが大きかった。

<sup>62</sup> 緊急雇用対策(2009年10月23日緊急雇用対策本部決定)に基づき、雇用戦略に関する重要事項について、内閣総理大臣の主導の下で、労働界・産業界を始め各界のリーダーや有識者が参加し、意見交換と合意形成を図ることを目的として設置。

<sup>63</sup> 2020年までの目標として、できる限り早期に全国最低800円を確保し、景気状況に配慮しつつ、全国平均1000円を目指すこととされた。

<sup>64</sup> 総務省「労働力調査」(2009)。ここでのパートタイム労働者とは、週間就業時間が35時間未満の雇用者(非農林業)をいう。

均等・均衡待遇が推進されているところである。引き続き、パートタイム労働法に基づいた確かな指導等を実施するとともに、専門家による相談・援助や、パートタイム労働者の正社員との均等・均衡待遇の確保及び正社員転換を行う事業主に対する助成措置等を充実すること、さらに、改正法施行後 3 年が経過した段階での検討<sup>65</sup>も視野に入れた対応を図ることが重要である。

なお、収入が一定額を超えると税・社会保険料がかかるために、それを超えないように就業調整する行動がパートタイム労働者の低賃金を助長しているという指摘もある。後述するように、こうした就労阻害要因を軽減するような中立的な制度の確立が望まれる。

#### (4) ワーク・ライフ・バランスの実現等

##### (労働時間等の見直し)

年間総実労働時間については、近年は、おおむね 1,800 時間台前半で推移している。しかしながら、その内容をみると、全労働者平均の労働時間が短縮した原因は、主に労働時間が短い者の割合が増加した結果であり、いわゆる正社員等については 2,000 時間前後で推移しており、依然として労働時間は短縮していない。特に子育て世代である 30 代男性については、週労働時間 60 時間以上の者が 2 割前後で推移している。また、年次有給休暇の取得率については、近年 5 割を下回る状況にある。

このような情勢の中、労働者の心身の健康を保持することはもとより、職業生活の各段階において、労働者の希望に応じ、家庭生活等に必要とされる時間と労働時間を柔軟に組み合わせ、心身ともに充実した状態で意欲と能力を十分に発揮できる環境を整備していくことが必要となっている。

厚生労働省においては、労働時間等の設定の改善に関する特別措置法に基づく「労働時間等見直しガイドライン」（労働時間等設定改善指針）の周知啓発や労働時間等の見直しに積極的に取り組む中小企業を支援する助成金の支給（職場意識改善助成金）等を行うことにより、年次有給休暇の取得促進や長時間労働の抑制など、労働時間等の設定の改善<sup>66</sup>に向けた労使の自主的な取組を促進することが重要である。あわせて、週 60 時間を超える時間外労働に係る法定割増賃金率の引上げ等を内容とする改正労働基準法の履行を徹底するとともに、時間外労働協定の適正化のための監督指導等を引き続き行うことが必要である。

<sup>65</sup> 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律（平成 19 年法律第 72 号）附則第 7 条において、「政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、この法律による改正後の短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の規定の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、当該規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされている。

<sup>66</sup> 労働時間、休日数、年次有給休暇を与える時季その他の労働時間等に関する事項について、労働者の生活と健康に配慮するとともに、多様な働き方に対応したものに改善すること。



### **(育児休業等の取得促進)**

男女ともに育児・介護のための時間を確保しながら就業できるようにするため、2009年6月に改正された育児・介護休業法を着実に施行するとともに、中小企業を中心に両立支援に取り組む事業主を支援すること等により、育児・介護休業や短時間勤務制度などの両立支援制度を安心して利用できる職場環境づくりを進めることが重要である。

特に、利用が進んでいない男性の育児休業<sup>67</sup>について、育児休業取得を促進するため、改正育児・介護休業法に基づく「パパ・ママ育休プラス」制度等の周知徹底、育児を積極的にする男性「イクメン（育メン）」の周知・啓発等を進めることが求められる。また、企業における次世代育成支援の取組みを促進するため、次世代育成支援対策推進法に基づく一般事業主行動計画の策定及び認定を目指す事業主を支援するとともに、母性健康管理の推進を図る必要がある。

### **(短時間正社員制度の導入・定着、適正な労働条件下でのテレワークの普及の促進)**

短時間正社員制度は、育児・介護や自己啓発など個々人の生活に応じた多様な働き方を実現するものとして、その普及が期待されるものである。そこで、事業主に対し、助成措置による支援とともに、同制度の概要等の情報や導入企業の具体的事例に基づくノウハウを提供すること等により、同制度の導入・定着を支援していくことが必要である。

テレワークについては、テレワーク・セミナーやテレワーク相談センターにおける労働条件面での啓発・助言を行い、引き続き適正な労働条件下での普及を促進すべきである。また、在宅就業の仲介機関による安定的な仕事の確保の支援や、在宅就業者等に対するスキルアップ支援等により、適正な在宅就業環境の整備を図る必要がある。

### **(労働安全衛生対策の推進)**

我が国の労働災害は、長期的には減少方向にあるものの2009年の休業4日以上の死傷災害件数は、約10万6,000人に上る状況である。このような中、労働災害の一層の減少を図るため、事業者による労働災害のリスクの評価及びその低減措置（リスクアセスメント等）を促進し、墜落・転落災害の防止、安全な機械設備の普及、労働者の健康確保のための取組の強化、化学物質の管理の充実等の労働者の安全と健康の確保対策を推進しなければならない。

また、精神障害等に関する労災認定件数は増加しており、仕事や職業生活に

---

<sup>67</sup> 新成長戦略において、2008年現在1.23%を、2020年には13%とすることを目標としている。

において強い不安、ストレス等を感じる労働者は約 6 割に上っている。このため、職場におけるメンタルヘルス対策等の充実について検討し、対応する必要がある。

受動喫煙については、発がん性が認められる等の健康への影響が指摘され、2005 年の WHO たばこ規制枠組条約の発効により「すべての屋内の職場は禁煙とすべき」との方向性が示されるとともに、大多数の労働者が喫煙対策の改善を望むなど、受動喫煙に対する社会全体の意識が高まりつつあることから、職場における受動喫煙防止対策の強化が必要である。

#### **(労働関係法令の履行確保及び個別労働紛争の予防と解決に向けての取組)**

厳しい雇用情勢が続く中、賃金不払、解雇予告がなされていないなど、法定労働条件が守られていないといった申告・相談が増加しており、すべての労働者が適法な労働条件の下で安心して働くことができるよう、事業主等の遵法意識をより一層高めていくことが必要である。

このため、法定労働条件の履行確保を図るための的確な監督指導等を行うとともに、申告・相談がなされた場合には、申告・相談者が置かれている状況に意を払い、その解決のため迅速かつ的確な対応を図っていくことができるよう、今後も引き続き取り組んでいくことが重要である。

また、労働者に対しても、実際に労働関係法制度を利用することができるように、労働者としての権利、義務、各種制度について理解の促進を図ることが必要である。

加えて、個別労働紛争が防止され、労働者の保護が図られるよう、労働契約法で定める解雇等の労働契約に関する民事的なルール等についても、引き続きその周知を図る必要がある。

人事労務管理の個別化等を背景として個々の労働者と事業主との間の紛争は増加を続けている。こうした紛争の簡易・迅速な解決を支援し、少しでも「泣き寝入り」せずに済むようにすることは「雇用の質」の重要な基礎的条件である。近年、個別労働紛争解決促進法、労働審判法などの法制度が整備され、司法、行政（国・地方）、民間 ADR からなる複線型の個別労働紛争解決システムが創設されたが、取扱件数の大幅増、事案の多様化・困難化などの環境変化に対する一層の対応が求められている。

## 第4章 全員参加型社会、トランポリン型社会の構築

第3章では、主に企業内での働き方の改善について述べてきたが、非正規労働者が増加する中で、正社員を中心とした企業による生活保障には一定の限界がある。そこで、本章では企業外部の労働市場も含めた公的な支援について言及する。企業内部労働市場と外部労働市場がともに成熟してこそ「持続可能な活力ある社会」は実現されるものである。そのためには、積極的労働市場政策とセーフティネットが車の両輪となって実施されなければならない<sup>68</sup>。

第一に積極的労働市場政策については、今後の労働力人口の減少が見込まれる中で、若者・女性・高齢者・障害者をはじめ就労を希望する者の支援を進めることが重要な課題である。また、企業の枠を越えて職業能力が適正に評価され、必要な教育訓練を受講する機会が確保されることにより、雇用形態に関わらず労働者の段階的・体系的な職業能力の開発・向上が可能となる。これらの施策により、誰もが「出番」と「居場所」のある「全員参加型社会」の実現を目指す必要がある。

第二にセーフティネットについて、高度成長下においては企業が雇用者の生活保障の大きな部分を担ってきたが、厳しい経営環境にある今、企業による生活保障だけに頼ることは難しくなっている。増加している非正規労働者は正規労働者に比べ十分なセーフティネットが用意されていないことが指摘されており、失職しても再就職しやすい「トランポリン型社会」の構築を推進すべきである。

### (1) 積極的労働市場政策

#### (若者、女性、高齢者、障害者への就労支援)

##### ①若者の就労促進

フリーター等の就労促進の取組としては、ハローワークでの職業相談・職業紹介から職場定着に至るまでの一貫した支援や、若者を一定期間試用雇用し、その後の正規雇用への移行を図るトライアル雇用制度の積極的な活用等による「フリーター等正規雇用化プラン」の推進を行うことが重要である。あわせて、雇用対策法や「青少年の雇用機会の確保等に関して事業主が適切に対処するための指針」に基づき、若年者の応募機会拡大を図るため、事業主への周知・啓発、指導を着実に実施する必要がある。このほか、正規雇用を希望する若者が、フリーター等の不安定な就労状況に陥ることを防止するため、企業や学校を訪問して新卒者の就職を支援する「高卒・大卒就職ジョブサポーター」を活用し、新卒者の着実な就職実現を図るべきである。さらに、高校生を対象に職業への理解促進や就職活動の仕方などに関する「就職ガイダンス」の実施などにより

<sup>68</sup> OECD (2006) や Bassanini and Duval (2006) は、高水準の失業給付によってもたらされる失業の長期化というディスインセンティブが、積極的労働市場政策の支出拡大により相殺されることを示している。

学校段階からの職業意識形成の支援も必要とされている。

ニートの縮減に向けた取組としては、地方自治体との協働により、地域の若者支援機関のネットワークを活用した自立支援を行う「地域若者サポートステーション」事業が実施されているが、この設置拠点を引き続き拡充するとともに、ニート状態に陥るリスクが特に高い高校中退者等に重点を置き、訪問支援（アウトリーチ）等の手法も交えて、学校教育からの円滑な誘導や基礎学力を含む学び直し支援に取り組むなど、支援策の充実を図る必要がある。また、基本的な生活習慣が身に付いていないなど、困難な課題を抱えたニート等を対象とした合宿型による若者自立プログラムについても、効果的な仕組みを検討していく必要がある。

## ②女性の就労促進

女性の就労促進にあたっては、育児・介護のための時間を確保しながら就業できるようにするための環境を整備することが必要である。このため、改正育児・介護休業法の着実な施行、育児休業・短時間勤務等を利用しやすい職場環境の整備、次世代育成支援に取り組む事業主や地方自治体への支援、母性健康管理の推進等が求められている。

また、男女間の実質的な均等の確保を目指すため、男女雇用機会均等法の履行確保はもとより、ポジティブ・アクションの一層の推進等により、働き続けることを希望する者が、就業意欲を失うことなくその能力を伸長・発揮できる環境整備が必要である。

さらに、マザーズハローワーク事業により、子育て中の女性等が子ども連れで来所しやすい環境を整備し、きめ細かな職業相談・職業紹介等の再就職支援を着実に実施する必要がある。

以上の取組に加え、「子ども・子育てビジョン<sup>69</sup>」に基づき保育所や放課後児童クラブの整備を図るなど子育て支援サービスを充実させることで、社会全体で子どもと子育てを応援することが重要である。

## ③高齢者の就労促進

高齢者の就労促進としては、まずは65歳までの高齢者雇用の確保を図ることが不可欠であり、現行の高年齢者雇用安定法における高年齢者雇用確保措置を着実に実施していくことが重要である。今後、2013年度からは、公的年金の定額部分に加え、報酬比例部分についても段階的に65歳への引上げが開始されることになる。このため、65歳まで希望者全員の雇用が確保されるよう、施策の在り方について検討を行う必要がある。

---

<sup>69</sup> 平成22年1月29日閣議決定

また、意欲と能力があれば65歳までに限らず、65歳を超えて年齢に関わりなく働ける環境整備が必要であり、70歳まで働ける制度の普及・促進を図るなど、60歳代半ば以降の高齢者が働ける職場を増やしていくことが重要である。

さらに、高齢期には個々の労働者の意欲・体力等個人差が拡大し、その雇用・就業ニーズも多様化することから、「シルバー人材センター事業」において、地域の多様なニーズに応じた就業機会の確保・提供を通じた事業の活性化を図るなど、高齢者の多様な就業機会の創出が求められる。

#### ④障害者の就労促進

我が国においては、障害者雇用率制度が障害者雇用施策の柱とされてきた。障害者の実雇用率は、2009年に1.63%となり、着実に障害者の雇用が進んでいるが、いまだ法定雇用率の1.8%には達していない。

このため、まずは、障害者雇用状況の改善が遅れている中小企業等に対する厳正な雇用率達成指導が必要である<sup>70</sup>。また、地域における障害者の職業的自立を支援するため、ハローワークを中心とした「チーム支援」の推進や障害者就業・生活支援センターの一層の普及等、関係機関の連携の一層の強化を図るべきである。

さらに、近年は、精神障害者、発達障害者等きめ細かな支援を必要とする障害者の就労意欲も高まっているため、障害特性に応じた支援策の充実、専門的な職業リハビリテーションを行う地域障害者職業センター等の支援体制の整備・強化を図るべきである。

加えて、職業能力開発については、障害者職業能力開発校における訓練を中心に、一般の県立職業能力開発校を活用した訓練や民間企業等に委託する訓練において、障害者雇用の促進のため、積極的かつ効果的な受講あっせん等に努めるとともに、制度の周知の強化を図るべきである。

また、2007年9月に我が国が署名した障害者権利条約への対応として、障害を理由とする差別の禁止や「合理的配慮」の提供の確保等に係る議論を労働政策審議会において引き続き行い、障害者権利条約の批准案等が出される場合には、これに合わせて障害者雇用促進法の改正を行うべきである。

#### (労働市場の需給調整機能の強化)

活力ある労働市場の実現のためには、企業と労働者のマッチングが円滑に行われなければならない。ハローワークでは、職業紹介・雇用保険・雇用対策を

---

<sup>70</sup> 2009年における法定雇用率を達成している企業の割合は45.5%(前年比0.6%増)であり、半数以上の企業が雇用義務を果たしていない。特に中小企業の障害者雇用状況は改善が遅れており、常用雇用労働者数が100人～299人の規模の企業においては、実雇用率が1.35%にとどまっている。

全国ネットワークにより実施しており、就職が困難な者に対する雇用の最後のセーフティネットの役割を担っている。国内における労働移動のチャンネルには様々なものが存在するが、ハローワークを通じて入職した者は全体の 19.7%、ハローワークインターネットサービスの利用者も全体の 3.6%を占めている<sup>71</sup>。

さらに、後述するような労働者の職業能力が適正に評価される仕組み作りによって、労働市場のマッチングコストの低下を図ることが求められる。

### **(能力開発（キャリア形成）支援)**

誰もが意欲と能力に応じて働くことができ、生涯を通じてキャリア形成を行うことができるような社会を実現するため、次のような施策を推進する必要がある。

#### **①雇用のセーフティネットや成長分野を支える人材育成のための能力開発の推進**

求職者に対する雇用のセーフティネットとしての職業訓練を、民間教育訓練機関等を活用しながら適切かつ十分な規模で実施するとともに、我が国経済の成長や国際競争力の強化につなげるため、産業構造の変化や技術の革新等に伴う人材ニーズを十分に踏まえ、成長分野において必要とされる人材を確保できるよう、戦略的に実施していく必要がある。

その際には、国においては、雇用のセーフティネットや、基幹産業としてこれまでも我が国経済をけん引してきたものづくり分野における高度な人材育成を行う一方、都道府県は、地域の産業における人材ニーズに応じた職業訓練を実施し、また、民間で実施可能な分野については、可能な限り民間に委ねていくという役割分担を踏まえ、効果的・効率的に推進することが重要である。

これらの職業訓練の実施に当たっては、地域産業、企業における人材ニーズ等を的確に把握し、これに即応した訓練コースを設定することが必要である。また、その実施状況等を踏まえて、PDCA サイクルにより訓練内容等を不断に見直すなどの取組を進め、質の高い効果的な訓練を提供することが求められる。あわせて、ハローワーク等との連携により、訓練期間中から就職に結びつけるための支援を積極的に行うことが必要である。

#### **②ジョブ・カード制度等を活用した実践的な職業能力の評価制度（日本版 NVQ）の構築**

労働者個人の意欲と能力を活かした適切な職業選択が可能となるよう、一人

---

<sup>71</sup> 厚生労働省「雇用動向調査」（2008）。入職経路別入職者の割合は、ハローワーク 19.7%、ハローワークインターネットサービス 3.6%、学校（主に新卒者）6.5%、民間職業紹介事業者 1.6%、広告 30.9%、縁故 23.5%、出向（出向復帰）1.8%となっている。

一人が有する職業能力を共通のものさしに従って客観的に評価する枠組みと、実践的な職業能力を習得するために必要な教育訓練の提供とを一体化した仕組みを整備することが必要である。こうした取組を通じて、非正規雇用者をはじめとして、雇用形態や属性にかかわらず、職業生涯を通じた円滑な職業能力の開発・向上やキャリア・アップが可能となるよう、能力本位の労働市場の形成を目指していくことが求められる。

このため、フリーター等の正社員経験の少ない者を対象に、企業実習と座学を組み合わせた実践的な職業訓練の機会を提供するジョブ・カード制度を積極的に推進していく必要がある。また、ジョブ・カードは、将来に渡ってのキャリア形成を支援するためのツールとしても活用できるため、今後は、公共職業訓練受講者や一般求職者等への取得の勧奨及び地方自治体への周知等を進めることや、ジョブ・カード様式を簡略化することなどにより、幅広い層の取得を促進すべきである。あわせて、職業紹介機能やキャリア・コンサルティング機能の体制強化を図るとともに、ジョブ・カードの交付を担うキャリア・コンサルタントの養成や質の向上も求められる。

さらに、国家検定である技能検定制度及び各業種・職種に応じて職業能力評価基準の整備・充実を図るなど、職業能力評価に係るインフラの整備が必要である。

こうしたジョブ・カード制度や職業能力評価基準等の既存のツールを活用して、実践的な職業能力育成・評価を推進する「実践キャリア・アップ制度」（日本版 NVQ）の構築を図るべきである。

### ③職業生涯を通じたキャリア形成支援の一層の推進

職業生涯の長期化や働き方の多様化が進む中、労働者の段階的・体系的な職業能力の開発・向上を促進し、ひいては労働力人口の確保や労働生産性の向上等につなげるためには、労働者自身による職業生涯を通じたキャリア形成支援が重要となる。このため、低い水準にとどまっている企業による労働者の能力開発の取組を支援するとともに、職業生活設計に即した自発的な職業能力開発を促進することが重要な課題となっている。自己啓発を通じて能力開発を行っていくことが非正規から正規への就業形態の転換に有効であるとする研究もある<sup>72</sup>。また、労働者の主体的な能力開発・キャリア形成を促進するには、事業主が率先して、キャリア形成を支援する風土を作り、労働者に対して計画的かつ段階的なキャリア形成支援を積極的に行っていくことが必要である。

このため、より良質なキャリア・コンサルティングを受けられる環境の整備を目指し、キャリア・コンサルタントの能力評価体系や養成機会の整備等を進

---

<sup>72</sup> 石井・佐藤・樋口（2010）

めるべきである。また、労働者のキャリア形成に資する情報の提供等に努めるとともに、事業主が雇用者の行う自発的な職業訓練に必要な経費を負担する場合や、休暇制度の導入を講ずる場合に、その経費や賃金の一部等を助成することにより、労働者の職業キャリアの形成を後押しすることが重要である。

また、企業が自ら雇用者に対して行う教育訓練についても、企業がその業務において必要と考えるスキルを雇用者に習得させるため効率的であり、重要である。そのため、企業に対して助成措置や税制、認定職業訓練制度等による支援を実施すべきである。さらに、企業内で実施困難な職業訓練や指導的人材の育成について、企業ニーズに即して効果的に推進する必要がある。

## (2) セーフティネット (雇用保険の機能強化)

雇用保険制度の適用については、1947年の失業保険法の制定から、フルタイム直接有期雇用の非正規労働者は一貫して雇用保険の適用対象となっているが、その他の非正規労働者についても近年適用範囲の拡大が図られている。2001年には、それまで年収で90万円以上という適用要件があったがこれを廃止している。また、ILO（国際労働機関）が2009年にとりまとめた調査によれば、失業者に占める失業給付を受けていない人の割合が、我が国では77%にのぼるとされた。こうした状況を受け、2009年の改正では「1年以上の雇用見込み」とする要件を「6か月以上の雇用見込み」としており、さらに2010年4月1日からは「31日以上雇用見込み」として適用拡大がなされているところである。このため、今般の適用拡大について、あらゆる方策による事業主・労働者等に対する周知や、事業主への指導啓発を着実に実施する必要がある。

また、給付については、2008年秋の経済危機後に非正規労働者の雇止めが多く見られたことを踏まえ、有期労働契約が更新されなかったこと等による離職者（特定理由離職者）について、従前基本手当の受給資格要件として離職日以前の2年間に被保険者期間が通算して12か月以上必要なところ、離職日以前の1年間に被保険者期間が通算して6か月以上あれば受給資格要件を満たすようになった。さらに、個別延長給付<sup>73</sup>が、2012年3月31日までの暫定措置として実施されている。

ただし、失業保険給付の拡充に際しては、常にモラルハザードの可能性を考慮しなければならない<sup>74</sup>。受給期間が長くなるにつれ、受給額を通減させる方式

---

<sup>73</sup> 倒産、解雇や労働契約が更新されなかったことによる離職者について、年齢・地域等を踏まえ、重点的に再就職の支援が必要であると公共職業安定所長が認めた受給資格者に対して、所定給付日数を60日分延長して支給。

<sup>74</sup> Meyer (1990)は、アメリカのパネルデータを用いて長期間の失業給付は再就職のインセンティブを低下させ、失業給付期間の終了直前に再就職率が急上昇することを示した。日本の研



の導入や、給付期間を延長する必要があるとの意見もあるが、他方において長期失業者を増やしてしまう危険性にも配慮しなければならない<sup>75</sup>。したがって、今後の雇用保険制度のあり方については、再就職のインセンティブとのバランスや雇用形態の多様化等に対応したものとなっているかという観点から、引き続き検証しつつ、よりその機能を強化していくことが必要である。

また、雇用保険の国庫負担割合については、現在、本来の負担割合である 4 分の 1 から、暫定的にその 55% (13.75%) まで引き下げられているが、それについては 2010 年度中に検討し、2011 年度において、安定した財源を確保した上で国庫負担に係る暫定措置を廃止するものとされている<sup>76</sup>。このため、雇用対策に対する国の責任を明確にするためにも、国庫負担割合の原則復帰を確実に実施することが求められる。

## (第 2 のセーフティネットの構築)

雇用保険を受給できない者の就職を支援し、セーフティネットの重層化を図るべく「第 2 のセーフティネット」の構築の動きが進んでいる。2008 年秋の経済危機後には、離職によって住宅等を失った非正規労働者等に対する支援として、住宅支援や生活費等の貸付・給付が充実されてきた。

また、住まいの確保は生活の基盤であり、失業者等が住まいを失ったとしても、直ちに生活保護に陥ることなく、安心して就職活動ができる支援が必要である。離職により住まいを失った者等を対象に、家賃を補助する住宅手当緊急特別措置事業（住宅手当）が 2009 年 10 月から実施されているが、2011 年度以降の継続実施に向けて所要の措置を講じる必要がある。

さらに、2009 年 7 月からは、雇用保険を受給できない求職者であって就職するために職業訓練による技能の向上が必要な者を対象として、無料の職業訓練及び訓練期間中の生活給付（訓練・生活支援給付）を行う「緊急人材育成支援事業」が開始されている。これについては、2011 年度から恒久的な制度として「求職者支援制度」を創設することとされており、現在労働政策審議会において、訓練の在り方、給付要件、就職につなげるための取組、モラルハザードを防止するための措置等について議論が行われている。

2009 年 11 月に行ったハローワーク来所者の求職活動に関するアンケート調査によると、仕事がなくハローワークを利用して求職活動を行っている者のうち雇用保険非受給者の割合は約 4 割となっている。また、失業者の中の長期失業者の割合が 10 年前と比べて約 1 割増加している状況にある<sup>77</sup>。熱心に就職活

---

究でも、小原・佐々木・町北（2008）、小原（2004）等で同様の実証結果が残されている。

<sup>75</sup> 樋口（2010）

<sup>76</sup> 雇用保険法附則第 15 条

<sup>77</sup> 総務省「労働力調査」

動を行っているにもかかわらず、就職先が決まらぬまま雇用保険が切れてしまった者、就職に役立つような職業訓練の受講を希望しながら目先の生活費がないために安心して訓練を受けられず失業から抜け出せない者などに対する就職支援として、無料の職業訓練と訓練期間中の生活費の支援を組み合わせた求職者支援制度を構築していくことが必要である。

まずは、現在実施している事業において、ハローワークと訓練実施機関が連携して適切な就職支援を行い、受講生を着実に就職に結びつけていくことが重要であり、訓練については地域における求職者のニーズも踏まえつつ質・量を確保していくことが求められる。

### **(ハローワークを拠点とした支援の強化)**

2008年秋の経済危機後に大量離職が発生した際、ハローワークにおいて緊急に「ワンストップ・サービス・デイ」を実施したことが、一定の効果を生んだ。この取組で明らかになった課題を踏まえ、地域ごとに関係機関が参集し地域におけるワンストップ・サービスの在り方を検討する場として「生活福祉・就労支援協議会」が設置されるとともに、「第2のセーフティネット」等に関する総合相談を日常的にワンストップで実施する「住居・生活支援アドバイザー」がハローワークに配置されている。

さらに、様々な生活上の困難に直面している求職者に対して、個別かつ継続的に相談・カウンセリングや各サービスへのつなぎを行う「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスの導入が現在検討されており、現場レベルでの取組を踏まえた実際的な議論を行うためモデル・プロジェクトの準備が進められている。今後ハローワークには、制度や組織体制の面からも雇用と福祉の連携を図るポジティブ・ウェルフェアの拠点としての役割が期待される。

### **(緊急時の公的な雇用の維持・創出)**

今回の景気後退期において、雇用維持に最も効果があったと考えられるのが、雇用調整助成金の大幅な拡充である。雇用調整助成金は、2001年以前は指定業種または地域に支給が限定されていたが、今回は業種や地域の限定を設けず、また額としても従来のピークの10倍近い水準<sup>78</sup>で支給された。

雇用調整助成金は短期的には雇用維持の効果があるものの、中長期的には産業構造の転換を阻害するとして批判もある。しかし、今回の経済危機のように、マクロショックがほぼ全産業に対して起こり、産業構造のシフトが生じる余地に限られる局面においては、雇用調整助成金は非常に有効であり、今後も同様の局面においては参考にすべき取組である。

---

<sup>78</sup> 2009年度の雇用調整助成金の支給実績（中小企業緊急雇用安定助成金を含む）は6,536億円となっており、これまでのピークである1994年の657億円の約10倍となっている。

また、公的部門において政府自らが緊急に雇用創出を図る取組も行われた。留意すべきは、これらの施策は労働市場の活性化や施策を支える負担の観点から、緊急時において正当化されるものであり、雇用指標による一定の基準を設けることによって、時宜にかなった施策の発動と縮小・廃止が可能となるよう検討を行うべきである。

## **第5章 雇用の量の拡大と質の向上のための経済システムの構築**

雇用の量を拡大させ質を向上させるためには、第3章、第4章で述べてきたような狭義の雇用政策だけでなく、経済システム全体の中での取組が重要である。

何よりも重要なことは経済成長の中で高質な雇用機会が数多く生み出されることであり、これにより量と質の両面から雇用問題を動的に改善することが可能になる。

また、税・社会保障制度や公契約など政府が直接関与可能なものの中にも、意図せずして就業を阻害したり労働条件を抑制したりしているものが散見され、今後、改善していくことが求められる。

この他、資本市場等における企業評価の仕組みや消費者行動など経済システム全体を「雇用にやさしい」ものに変えていくことで社会全体の効用を増すことが可能になると考える。

### **(1) 雇用機会の創造**

#### **(適切なマクロ経済運営と成長分野による雇用創出)**

2020年を見据えた「新成長戦略」が2010年6月に策定され、あわせて、豊かな国民生活の実現を目指したマクロ経済運営を行うための数値目標が設定された。具体的には、2020年度までの平均で、名目3%、実質2%を上回る成長を目指し、失業率については、できるだけ早期に3%台に低下させることを目指すこととしている。

本報告書の冒頭で述べたように、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要のきっかけとし、それを成長につなげていくことが極めて重要であるが、この「課題解決型国家戦略」は安定した雇用によって支えられる。国民は安定した雇用の場を得ることにより、所得を得て消費を拡大し、需要不足を解消することが可能となる。また、我が国にとっては高付加価値製品の輸出が強みであることを考慮すれば、外需は引き続き重要であり、内需の拡大とともに、外需に対応するために国際競争力を維持することが求められる。

このため、これらを実現するべく、「国内需要に応える産業」、「国際需要に応える産業」の双方の観点から、将来の就業構造・労働需要を展望することが必要である。

#### **①国内需要に応える産業**

「新成長戦略」では、新たな需要と雇用の創造が見込まれる主な分野として、環境、健康、観光を挙げている。

環境分野は、気候変動問題が世界規模の問題となり、もはや個々の要素技術で対応できる範囲を超えている状況の中で、新たな制度設計や制度の変更、新たな規制・規制緩和などの総合的な政策パッケージにより、低炭素社会作りを

推進するとともに、環境技術・製品の急速な普及拡大を後押しすることが不可欠である。「新成長戦略」では、2020年までに、環境関連新規市場 50 兆円超、新規雇用 140 万人、日本の民間ベースの技術を活かした世界の温室効果ガス削減量を 13 億トン以上とすること（日本全体の総排出量に相当）を目標としている。

健康分野は、世界一の健康長寿国となり、世界のフロンティアを進む日本の高齢化は、ライフ・イノベーション（医療・介護分野革新）を力強く推進することにより新たなサービスを成長産業と新・ものづくり産業を育てるチャンスでもある。「新成長戦略」では、2020年までに、医療・介護・健康関連サービスの需要に見合った産業育成と雇用の創出、新規市場約 50 兆円、新規雇用 284 万人を目標としている。

観光分野は、特に急速に経済成長するアジア諸国を中心に、観光需要の拡大の可能性に満ちており、中国を含めたアジアからの観光客をどう取り込むかが大きな課題である。「新成長戦略」では、2020年初めまでに訪日外国人を 2,500 万人、将来的には 3,000 万人とし、2,500 万人による経済波及効果約 10 兆円、新規雇用 56 万人を目標としている。

また、新たに雇用を生み出すとともに、賃金などの労働条件を含めた雇用の質を確保することも重要であり、特に医療・福祉分野での対応が求められる。産業計でみた常用一般労働者の所定内賃金は 29.5 万円であるが、医療・福祉分野のうち福祉施設介護員では 20.2 万円、ホームヘルパーでは 19.1 万円となっており、経験年数や男女比率が異なるため、単純な比較はできないが、産業計と比較して低い状況である<sup>79</sup>。

現在、政府において、介護報酬のプラス 3.0%改定<sup>80</sup>がなされるとともに、介護職員処遇改善交付金<sup>81</sup>が創設されている。あわせて、介護職員処遇改善交付金へのキャリアパス要件の設定<sup>82</sup>等を通じて、介護職員のキャリアアップを推進するなどの取組が行われており、引き続き賃金面での介護職員の処遇改善に向けた施策を講じることが求められる。

なお、社会保障は少子高齢化を背景に負担面が強調され、経済成長を阻害するものとされてきたが、医療・介護や年金、子育てなどの社会保障への不安や不信を取り除き、安心して消費がなされるようにすることで、成長をもたらす

<sup>79</sup> 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2009）。なお、短時間労働者の一時間あたり所定内給与は、産業計では 1,002 円だが、福祉施設介護員では 971 円、ホームヘルパーは 1,271 円となっており、産業計と比較して同等又は高い水準になっている。

<sup>80</sup> 2009 年 4 月より、介護従事者一人当たり月額約 9,000 円の賃金引き上げ。

<sup>81</sup> 2009 年度第一次補正予算より。介護職員（常勤換算）一人当たり平均月額 1.5 万円の賃金引き上げに相当。

<sup>82</sup> 2010 年 10 月から実施予定。

ことが可能となる。医療保険や介護保険といった社会保険制度の下での労働市場で働く人々が、一定程度の生活水準を維持できるような政策をとることなどにより、労働市場全体としても労働条件の底上げにつながることを期待される。

全産業における医療・福祉業の占める有業者の割合は約9%と高まってきており、特に地方においては約10%～14%と高い割合となっているため<sup>83</sup>、医療・福祉分野の労働条件の底上げを目指すことは、建設投資が減少する中で地域対策としても有効な手段であるといえる。

## ②国際需要に応える産業

我が国の製造業は、2008年秋の経済危機以降の世界的な景気後退により大きな影響を受けたものの、引き続き高い国際競争力を有しており、我が国の強みであることに変わりはない。2000年以降でも、輸出単価が大幅に上昇した輸出品も多くあり、強みを活かして国際需要に対応することが、内需の拡大とあわせて重要である。「新成長戦略」でも、特にアジア市場における取引活動を拡大することなどによりアジア市場と一体化しつつ、日本の大きな成長機会を創出することが見込まれているが、輸出品の最終目的地や輸出品目を見直し、輸出先の多様化を図ることにも引き続き取り組んでいく必要がある。

以上述べてきたように、「新成長戦略」に盛り込まれているような戦略的な雇用創出策に取り組み、経済成長を実現させる必要がある<sup>84</sup>。また、時代に見合った産業構造の変化を支援することが必要であり、それにより産業間の労働移動が発生した場合は、職業能力開発によって移行をスムーズにしていくことも求められる。今後、雇用なき回復（ジョブレス・リカバリー<sup>85</sup>）に陥らないような持続可能な経済社会の実現のためには、雇用を中心においた成長戦略の実行が不可欠である。

## （「新しい公共」による国民ニーズの充足と雇用創出）

産業構造の変化に伴い、従来地域経済において雇用の受け皿として重要な役割を担っていた製造業や建設業に代わり、主に保健・医療・福祉や地域活性化・まちづくり等に取り組むNPOや社会的企業に対する期待が高まっているため、今後はこれらに対する支援を充実していくことが必要となる。

<sup>83</sup> 総務省「就業構造基本統計調査」（2007）

<sup>84</sup> なお、経済産業省 産業競争力部会「産業構造ビジョン」（2010）によれば、戦略5分野（①インフラ関連／システム輸出、②環境・エネルギー課題解決産業、③医療・介護・健康・子育てサービス、④文化産業立国、⑤先端分野）で、2020年までに149兆円の市場創出、258万人の雇用創出が期待されている。

<sup>85</sup> 景気が回復局面に移行しても雇用の低迷が長期間継続する状態をいう。アメリカでは、1991年及び2001年の景気後退から回復へ転じる際に発生した。

政府は、人々の支え合いと活気のある社会をつくることに向けた「国民、市民団体や地域組織」、「企業」、「政府」等の自発的な協働の場として「新しい公共」を打ち出している。この「新しい公共」の実現により、地域の雇用を創出し、新しい市場を生み、公正でコストが低く、満足度が高い社会となることが期待されており、特に NPO や社会的企業の活躍が求められている<sup>86</sup>。

NPO の現在の 1 事業体あたりの人員規模は平均で約 37.3 人となっているが、そのうち有給職員は約 7.0 人、ボランティアは約 21.5 人となっており<sup>87</sup>、1 事業体あたりは小規模ではあるが、活動する事業体の数自体を増やしていくことによって雇用を創出していくことが必要である。

また、地域の雇用創出の観点だけでなく、就業経験や能力が十分でないニート等への就職支援や、生活保護受給者の社会的居場所の確保や経済的な自立支援の推進としての役割も期待される。

NPO 等において雇用創出を図っていくに当たり、起業当初の活動理念を維持しつつ、継続的な資金・人材等の確保を行うなど、社会性と事業性の両立を目指す持続可能性のある仕組みにすることが重要である。正規職員のうち年間収入 300 万円未満の者が約 7 割を占めるなど<sup>88</sup>、職員の賃金が安いといった労働条件の低さが人材の定着を阻害し、ひいては安定した組織運営や事業活動の妨げになることから、働く職員の労働条件を改善することが必要であり、特に基幹的職員にはしかるべき賃金が支払われることが求められる。

また、当該事業体を持続可能な組織にするためには、NPO でいえば寄付、事業収入、補助金・委託金、会費などの各収入源を複合的に確保していくことによって財政基盤を安定させることが必要であり、それによって賃金の問題の解決にも結びつくといえる。

これら事業体の活動を有意義なものとするために、社会的活動を担う人材育成と教育の充実を図ることも必要である。従来、起業者等の特定の個人に頼って構築されてきた組織体制をさらに発展させていくためには、専門的な知識をもった人材が必要不可欠であり、また、特に中間支援組織の人たちのスキルや実践力を高めることが、NPO 全体のさらなる発展につながるが見込まれる。さらに、NPO 等での職務経験が、他の企業に転職する際にも適切に評価され、次の雇用につながるような仕組みづくりに取り組んでいくことが必要である。

#### (地域における雇用創出)

地域格差が拡大していた雇用情勢は、2008 年秋の経済危機以降、全国的に急激に悪化し、格差は一時的に縮小している現状にある。一方、グローバル化が

<sup>86</sup> 内閣府「新しい公共」円卓会議 「「新しい公共」宣言」(2010)

<sup>87</sup> 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「非営利法人の雇用の在り方に関する調査」(2010)

<sup>88</sup> 同上

進展する中で、産業構造の変化による製造業や建設業における雇用者数が減少しており、こうした産業に支えられてきた地域における雇用の改善は厳しい状況となっている。

今後、景気が回復していく中、高質な雇用機会を創出するため、医療・介護・健康関連産業等の高い成長の見込める分野における雇用の創造に重点を置き、競争力のある産業の振興を図るとともに、外国企業の呼び込みを促進していく必要がある。

また、少子高齢化が急速に進む中で、安心して暮らせる活力ある地域社会を構築するため、地域ごとの産業や自然などの特性を活かした地域の創意工夫による雇用創造の取組や、「新しい公共」も活用した雇用創造、人材育成を推進する必要がある。

さらに、企業の開業は、存続事業所における雇用創出よりも多くの雇用創出が見込まれることから<sup>89</sup>、各地域における開業への支援が重要である。

## (2) 雇用の充実に向けた経済社会の在り方

### (企業評価・企業行動の仕組みの構築)

企業の株式所有構造が従来の持ち合い中心から機関投資家中心に変化する中で、企業は過度に短期的利益を求められる傾向が強まっており、こうした状況が労働者の雇用の不安定さや労働条件の低下につながっているとの指摘がある。こうした企業の行動を是正し、第3章の働き方の改善を後押しする上でも、企業活動を取り巻くステークホルダー<sup>90</sup>に働きかけて、雇用の安定を図るという間接的雇用政策の検討が必要である。CSR（企業の社会的責任）の意義や取組については過去にも検討されてきたが、企業経営という視点においても有益であるとされている<sup>91</sup>。雇用を重視する企業＝優良な企業といった認識が広がれば、CSRへの取組が進んでいる企業への投資であるSRI（社会的責任投資）<sup>92</sup>も活発となり、資金調達の観点でも企業は雇用に配慮した企業活動を行うことが期待される。

そのためには、ワーク・ライフ・バランスへの取組や従業員への教育等「雇用に関する指標」を設定し、取組度合いを判断するためのツールや評価制度が必要である。諸外国には公的資金を用いてSRIを行なう例も見られるが、そう

<sup>89</sup> 中小企業庁「中小企業白書」（2007）

<sup>90</sup> 直接・間接的な利害関係のある者

<sup>91</sup> 厚生労働省『労働に関するCSR推進研究会』（2008）

<sup>92</sup> 投資家を対象とした企業価値のアンケートにおいて、「良好な雇用」を実践している企業は長期的（5年-10年）でみた場合に、非常に高い影響度があるとされており、また、均等推進企業表彰銘柄の対TOPIX超過累積リターンによると、5年後には40%程度の高いリターンを期待できるという結果も出ている。



した事例<sup>93</sup>も参考に検討が求められる。

### （公契約の在り方の検討）

厳しい財政状況を背景に、国や地方公共団体の公共工事をはじめ行政が発注する事業の競争入札が増加し、激しい価格競争の結果、受注先企業で働く労働者の賃金・労働条件の低下を招いているという指摘がある。

低価格入札への対策として、自治体では公契約条例<sup>94</sup>の制定、最低制限価格の引上げにより落札価格の引上げを図るなど、徐々に取組が始まっている。また、国はワーク・ライフ・バランスに関連する事業について、ワーク・ライフ・バランスに配慮する企業を選定の際に優遇する方針<sup>95</sup>を検討し始めている。国・自治体ともに厳しい財政状況の中ではあるが、国民の福利の向上を目指す行政自らがワーキングプアを生んだり、労働条件の引下げにつながる動きをすることは避けるべきという点について納税者の理解を得ながら、取組が広がることが期待される。

### （下請取引の適正化）

下請事業者については、親企業からの無理な製品納期等による長時間労働等の問題や低賃金が指摘されている。前述の「公契約のあり方」と同様、下請企業における労働条件の改善を図り、必要な人材を確保する観点から、下請取引の適正化を進めることが重要であり、政府としても「下請適正取引等の推進のためのガイドライン」の活用等により監視・指導していく必要がある。

### （過度に利便性を求める消費行動と、それに応える企業行動の在り方の検討）

日本人の消費行動は、24時間営業や元日営業、厳しい納期設定など、過度な利便性の追求が働き方に悪影響を及ぼしているという見方がある。例えば、ドイツやフランスでは日曜日にはデパートが閉店していたり、注文した商品の納品が一般的に遅かったりと、日本人からすれば不便とも思えるような状況がある<sup>96</sup>。

しかしながら、サービスを提供している側には労働者がいるということをして

<sup>93</sup> スウェーデンやいくつかの国においては公的年金の運用条件に「環境と倫理」が組み込まれている。内閣府「新しい公共」円卓会議「「新しい公共」宣言」（2010）によれば、イギリスにおいては、2000年の年金法改正による社会的・環境的・倫理的な配慮のある投資への増加や、社会の意思により市場を通じて「経済的リターン」と「社会的リターン」の両方を達成することが、企業価値向上につながっていくとされている。

<sup>94</sup> 野田市では2009年9月、市の公共工事や業務委託を受注する企業に対して、一定水準以上の賃金支払いの義務付けなどを盛り込んだ、全国初の公契約条例案を全会一致で可決し、2010年2月から施行されている。

<sup>95</sup> 内閣府『仕事と生活の調和関係省庁連携推進会議合同会議』

<sup>96</sup> 小倉（2008）

分念頭におく必要がある。深夜労働や過剰な要求に応じて働いている者が消費者に回ると、同じように過剰なサービスを強いるという負のスパイラルを引き起こしている。消費者は単なる消費者ではなく、生活のために働く労働者でもあるという二面性を持つことを十分考慮し、両者に配慮された消費行動、企業行動のあり方を検討する必要がある<sup>97</sup>。

## (就業を阻害しない税・社会保障の検討)

### ①労働者側における検討

税の配偶者控除と被扶養者認定の仕組み<sup>98</sup>における、いわゆる130万円、130万円の壁は、就労の阻害要因になっているとの指摘があり、就労に中立的な制度の在り方について検討する必要がある。

配偶者控除については世帯主の収入に対して税制優遇があり、配偶者が多く働くと世帯主の所得控除額が減額されるため、配偶者の就労意欲の低下要因となっている。また、企業の福利厚生制度である配偶者手当<sup>99</sup>と連動しているケースも多く、配偶者控除の在り方について検討が必要である。

税額控除の関連では、税額控除と社会保障がミックスした制度で、税額控除を基本として、控除額が所得税額を上回る場合には控除しきれない額を現金給付する制度である給付付き税額控除制度も検討されており、こうした動きの中での検討が望まれる。

また、健康保険及び厚生年金保険では、年収130万円未満<sup>100</sup>であって、被保険者の収入の2分の1未満の配偶者は原則として被扶養者となり、健康保険料及び年金保険料を負担する必要がないことから、130万円を超えて就労した時の年収が、130万円未満に抑えた時と逆転するケースがあり、一般に就労意欲の低下を招くものと考えられる。共働き世帯数は、1990年代に片働き世帯数を上回り、近年でも増加傾向にある中、被扶養者認定の在り方についても検討が必要である。

さらに、在職老齢年金制度についても高齢者の就労阻害要因となっているという指摘があるため、同様に検討すべきである。

### ②企業側における検討

---

<sup>97</sup> REICH (2008)

<sup>98</sup> 健康保険制度においては被扶養者、年金制度においては第三号被保険者に該当する。被扶養者が受けた療養に対する給付は昭和14年に始まった。

<sup>99</sup> 「賃金事情等総合調査」2008によれば、配偶者手当の平均額は17,500円で年間21万円にもなる。企業が独自に行っている配偶者手当(家族手当)は81.6%の企業が同制度を導入しており、所得控除の対象可否が給付基準とされる場合が多い。

<sup>100</sup> 認定対象者が60歳以上の場合、又は概ね厚生年金保険法による障害厚生年金の受給要件に該当する程度の障害者の場合は、年収180万円未満。

短時間労働者については、社会保険の適用の対象とならない場合があるため、全労働者数に占める短時間労働者の割合が大きい企業に比べて、全労働者数に占めるフルタイム労働者の割合の大きい企業の方が相対的に社会保険料の負担が大きいことから、企業にとっては、非正規労働者を雇い、逆に正社員の雇用を抑制するとの指摘もある。従って、現行の社会保険の適用条件を見直し、多くの非正規労働者にも共通に適用することが、労働市場の効率性、労働者の安定を考える上で重要であり、この点においても中立的な社会保障制度の在り方について検討すべきである。

#### **(子育て、教育、住宅への支援)**

世帯主が40代後半の世帯における子育て、教育、住宅に対する家計支出は約12万5,000円<sup>101</sup>となっている中で、企業の法定外福利費は年々減少傾向にある。子育て、教育、住宅について、高校無償化<sup>102</sup>や子ども手当の支給<sup>103</sup>、待機児童の解消に向けた取組が行われているが、引き続き、企業においても積極的な取組が望まれるとともに、社会保障の在り方とあわせ検討し、社会全体でサポートすることが必要である。

#### **(職業キャリア形成につながる教育)**

雇用の量と質を向上させるためには、人的資本の形成に資する教育の充実が不可欠であるが、学習到達度を国際比較すると、日本の順位は年々低下傾向にある<sup>104</sup>。また、我が国の学校教育には様々な指摘があるが、大学・大学院等の高等教育も含め教育内容が必ずしも豊かな職業生活を送るニーズに適っていないという指摘がある。基礎的な職業能力や適職選択に向けた職業理解、職業意識、労働法の基礎知識といった実際的な教育をより充実させることで、将来の職業キャリアの形成につながっていくと考えられ、職業との関わりにおいて、日本の教育の在り方を改めて検討する必要がある。

---

<sup>101</sup> 総務省「家計調査」(45～49歳、二人以上の世帯のうち勤労者世帯。住居費、ローン返済額、教育関係費)

<sup>102</sup> 公立高校の授業料を無償化するとともに、私立高校等においては高等学校等修学支援金として一定額を助成する制度。

<sup>103</sup> 中学校修了までの子ども一人につき、月額1万3,000千円(所得制限なし)の子ども手当を父母等に支給。(2010年6月末時点)

<sup>104</sup> 文部科学省「PISA(OECD生徒の学習到達度調査)」2006年調査

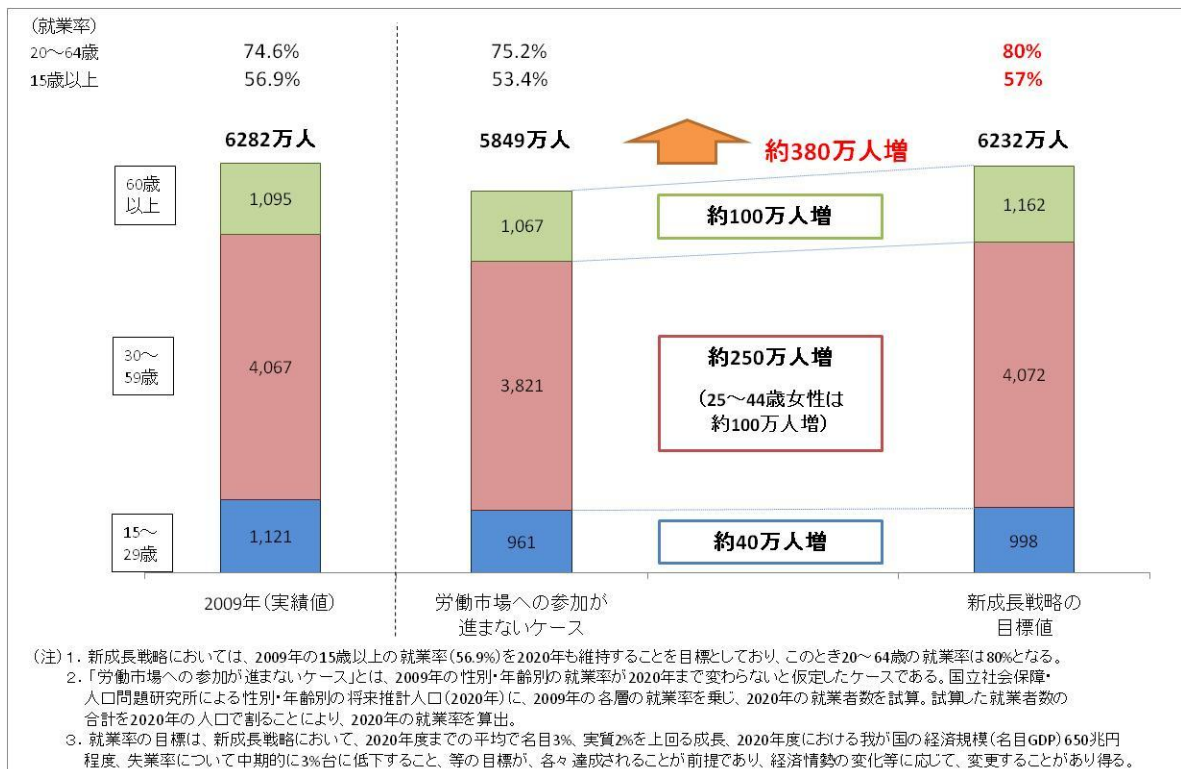
## 第6章 2020年の姿

最後に、第3章、第4章、第5章で述べてきた各種施策を実施することによる2020年の姿を展望する。また、各種施策が十分に機能するための実施体制の整備や、施策の評価を十分に行うためのPDCAサイクルの実施が必要不可欠である。

### (2020年の数値目標の実現)

2010年6月に策定された「新成長戦略」において、「雇用・人材戦略」が取りまとめられ、2020年までの数値目標が定められた。

目標は2020年の20～64歳の就業率80%、15歳以上の就業率57%をはじめとする労働市場への参加促進に関するもの、ジョブ・カード取得者300万人など職業能力開発の推進に関するもの、年次有給休暇の取得率70%など働く環境の整備に関するものなど多岐にわたるが、今後、これらの目標の実現に向けて、これまで挙げてきた各種雇用関連施策に取り組んでいく必要がある。



### (新成長戦略による雇用の創出)

新成長戦略では、前述のように、環境、健康、観光の3分野で新規雇用を創出することを目指している。環境分野では、新規市場規模50兆円超、新規雇用140万人、健康分野では新規市場規模約50兆円、新規雇用約284万人、観光分野では、経済波及効果約10兆円、新規雇用56万人をそれぞれ目標としている。

今後、こうした新規雇用が円滑に行われるよう必要な施策の実施が求められる。

### (実施体制の整備)

雇用政策を十分に機能させるためには、実施体制の整備が重要である。企業の雇用保障機能が弱まる中でハローワークの利用者数は趨勢的に増加傾向で推移しているが、ハローワークの設置数や職員数はむしろ減少してきており<sup>105</sup>、人口1人当たりの職員数は先進国中最低水準になっている。今後、前述の雇用政策を効果的に実施するには、地方公共団体等関係各部門との連携を一層密にしつつ、全国ネットワークで運営されるハローワークの体制整備を行うことが必要である。

特に「新しい公共」を担うNPOや社会的企業については、基盤が脆弱なものも多いことから、中間支援組織の整備が重要である。

また、質の高い効果的な訓練が十分提供されるよう、職業訓練の実施体制を整備することが必要であり、ハローワーク等との連携により、訓練期間中から就職に結びつけるための取組を行うことが重要である。

さらに、増加を続ける個別労働紛争の円滑かつ迅速な解決の促進を図るため、労働局・総合労働相談コーナーにおける体制の強化及び一層の業務効率化を図る必要がある。司法、行政（国・地方）、民間ADRからなる複線型の個別労働紛争解決システムの中で、関係機関がそれぞれの持ち味をいかして紛争解決に当たれるよう、労働局、都道府県（労働委員会を含む）、裁判所、民間ADR機関などの一層の連携強化に取り組むことが必要である。

これらにより、真に政策を実施するための実施体制を十分に整備することが必要である。

### (PDCAサイクルの実施)

雇用政策に限らずあらゆる政策は、企画段階で満足することなく、その実施状況を精査することにより改善を続けていくサイクルを作ることによって、効果的・効率的な実施が可能となる。特に労働市場という絶えず変化する施策対象を持つ雇用対策においてはこうした取組が重要である。各分野の政策の実施状況を精査した上で、政策目的達成のための手法や体制についても、より有効・適切なものに改善すべく検討することが求められる。こうした取組は、施策のユーザーたる労使の評価も十分踏まえながら継続的に行われることが望ましく、また、施策の評価とは不可分の関係にある統計の整備も重要である。さらに、今般の経済危機時における雇用調整助成金等の施策効果について、事後的に政策評価を行うことが必要である。

---

<sup>105</sup> 新規求職申込件数は、1989年度の389万5,394件から、2009年度には782万2,577件に増加しているが、ハローワークの設置数及びその定員は、1989年度末の619所、1万2,837人から、2009年度末には545所、1万2,008人に減少している。

(参考文献)

【第1章】

- 宮島英昭 (2009) 「日本型企业システムの多元的進化」 RIETI Discussion Paper Series 09-J-017
- 深尾光洋 (2003) 「林 文夫論文へのコメント：長期不況の主因は需要不足にある」、岩田規久男・宮川 努編 『失われた10年の真因は何か』、東洋経済新報社
- 吉川洋 (2003) 「林 文夫論文へのコメント：過ぎたるはなお及ばざるが如し?!」、岩田規久男・宮川 努編 『失われた10年の真因は何か』、東洋経済新報社
- Hayashi, Fumio, and Edward C. Prescott (2002) “The 1990s in Japan: A Lost Decade,” *Review of Economic Dynamics*, vol. 5, no. 1, pp. 206-35.
- 熊谷尚夫 (1973) 『日本の産業組織Ⅱ』中央公論社
- 村上泰亮 (1992) 『反古典の政治経済学 下』中央公論者

【第2章】

- 鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎 (2009) 『労働市場制度改革』日本評論社
- 山田久 (2009) 『雇用再生』日本経済新聞出版社
- 独立行政法人労働政策研修機構 (2010) 「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」

【第3章】

- Becker, Gary. (1964) *Human Capital*, NBER and Columbia University Press
- Lazear, Edward. P. (1979) “Why is there mandatory retirement?” *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.6
- 清家篤 (2004) 「年功賃金はどうなるか」『日本労働研究雑誌』No.525
- 太田聰一・玄田有史・近藤絢子 (2007) 「溶けない氷河—世代効果の展望」『日本労働研究雑誌』No.569
- 仁田道夫 (2003) 『変化のなかの雇用システム』東京大学出版会
- 水町勇一郎 (2008) 『労働法 第2版』有斐閣
- 濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会』岩波新書
- 本田由紀 (2009) 『教育の職業的意義』ちくま新書
- 鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎 (2009) 『労働市場制度改革—日本の働き方をいかに変えるか』日本評論社
- Juan J. Dolado and Rodolfo Stucchi(2008) ”Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms,” IZA DP No. 3832
- 玄田有史 (2008) 「前職が非正社員だった離職者の正社員への移行について」『日本労働研究雑誌』No.580
- 玄田有史 (2009) 「正社員になった非正社員—内部化と転職の先に」『日本労働研究雑誌』No.586
- Neumark and Wascher (1992) ”Employment effects of minimum and subminimum wage:panel data on state minimum wage laws”
- Card and Krueger (1994) ”Minimum Wages and employment:a case study of the fast food industry”

- 川口大司・森悠子（2009）「最低賃金労働者の属性と最低賃金引き上げの雇用への影響」『日本労働研究雑誌』 No.593
- 小林良暢（2009）『なぜ雇用格差はなくなるのか 正規・非正規の壁をなくす労働市場改革』日本経済新聞出版社

#### 【第4章】

- 樋口美雄（2010）「雇用保険制度改革」『社会保障と経済2 財政と所得保障』、宮島洋・西村周三・京極高宣編、東京大学出版会
- 石井加代子・佐藤一磨・樋口美雄（2010）「ワーキング・プアからの脱出に自己啓発支援は有効か」、樋口美雄・宮内環・C. R. McKenzie 編『貧困のダイナミズム 日本の税社会保障・雇用政策と家計行動』慶應義塾大学出版会
- 宮本太郎（2009）『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書
- 小原美紀・佐々木勝・町北朋洋（2008）「雇用保険のマイクロデータを用いた再就職に関する実証分析」『マッチング効率性についての実験的研究』（独）労働政策研究・研修機構、資料シリーズ No.40
- 小原美紀（2004）「雇用保険制度が長期失業の誘因となっている可能性」、『日本労働経済雑誌』 No.528
- OECD（2006）*OECD Employment Outlook 2006*, 樋口美雄監訳・戎居皆和訳『世界の労働市場改革 OECD 新雇用戦略』（明石書店）
- Lalive（2008）“How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach,” *Journal of Econometrics*, Vol.142, Issue 2
- Carling, Holmlund and Vejsiu（2001）“Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s,” *Economic Journal* 111, pp.766-790
- Meyer（1990）“Unemployment insurance and unemployment spells,” *Econometrica*, Vol.58, No.4, pp.757-782
- Bassanini, A. and R. Duval（2006）“Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions,” OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.35, and OECD Economics Department Working Paper, No.486
- Boone, J. and J. van Ours（2004）“Effective Active Labor Market Policies,” IZA Discussion Paper, No.1335

#### 【第5章】

- Oshio, Oishi, and Shimizutani（2009）“Does social security induce withdrawal of the old from the labor force and create jobs for the young? : the case of Japan,” *Japanese Economic Review*, forthcoming
- 樋口美雄・黒澤昌子・石井加代子・松浦寿幸（2006）「年金制度改革が男性高年齢者の労働供給行動に与える影響の分析」、RIETI Discussion Paper Series 06-J-033
- 岩本康志（2000）「在職老齢年金と高齢者の就業行動」『季刊社会保障研究』、No.35, Vol.4, pp.364-376
- 小倉一哉（2008）「日本の長時間労働」日本労働研究雑誌
- ロバート・B・ライシュ（2008）『暴走する資本主義』東洋経済新報社