

労働政策審議会労働政策基本部会 報告 (素案)

1. はじめに

本部会では、労働政策審議会労働政策基本部会でのこれまでの議論を踏まえ、「加速する経済・社会の変化の中での労働政策の課題～生産性と働きがいのある多様な働き方に向けて～」を大テーマとして、令和4年2月より〇回にわたり、今後の労働政策の課題について、労働政策基本部会委員・有識者のプレゼンや、企業のヒアリングを交えながら議論を深めてきた。その成果について、以下のとおりとりまとめる。

2. 社会・経済の現状について

(1) 産業構造の変化について

- 日本経済は製造業を中心とした安定した高成長を続ける 80 年代のマクロ経済から、90 年代には製造業では就業者数が減少する一方、第三次産業では就業者数が増加しており、就業構造のサービス化の流れが進んだ。
- 近年では、AI等の新技術に代表される第四次産業革命と呼ばれる技術革新が世界的に非常に早いスピードで進行し、グローバル化と相まって世界の社会経済に大きな影響を与えており、新型コロナウイルス感染症下においては、テレワークの進展など働き方にも影響を与えている。
- こうした技術は、これまでの同質な商品の大量生産とは異なり、個別化された製品やサービスの提供を通じて、個々のニーズに応えることを可能とし、様々な社会課題の解決や大きな付加価値の創出につながるものである。
- AIやDXの社会実装が進むと、ハードの設備に依存した社会から、「知」で勝負しなければならない社会にシフトしていくことになる。
- また、カーボンニュートラル、循環経済（サーキュラーエコノミー）¹など、これからの社会構造や産業構造をどのように中長期的に展望し、活躍する人材をどう育成していくのかということが労働政策でも極めて重要な課題。
- 特に、多くの労働者が中堅・中小企業で働いており、こうした企業の生産性を高めていくことが必要であり、また、少子高齢化が進む中、大都市圏以外の働く場を確保していくことも重要である。DXなどを通じて、こうした中堅・中小企業やローカル経済を活性化していくことが重要。

¹ 循環経済（サーキュラーエコノミー）とは、「従来の 3R の取組に加え、資源投入量・消費量を抑えつつ、ストックを有効活用しながら、サービス化等を通じて付加価値を生み出す経済活動であり、資源・製品の価値の最大化、資源消費の最小化、廃棄物の発生抑止等を目指すもの」とされている。（環境省「令和3年版環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書」）

(2) 多様な人材の労働参加と企業の成長について

- 産業構造の変化とともに、人口が減少していくわが国において、これまで以上に一人ひとりの労働者が貴重な存在となる。それぞれの労働者が多様な能力を発揮し、社会を活性化していくためには、いわゆる男性正社員のフルタイム型の働き方中心ではなく、女性や高齢者をはじめあらゆる労働者の労働参加などを通じて、全員参加型のダイバーシティ社会を実現していくことが重要となる。
- 企業でイノベーションが生まれるようにするためには、多様な面の発想が必要であり、そのような発想には、多様な人材が社内で活躍する「組織の多様性（ダイバーシティ）」が必要となる。そのため、女性、高齢者、外国人や、様々な障害のある人など、いろいろな視点を持った多様な人材が同じ職場で働けるようにしていくことが、新たな付加価値を生み、会社の成長・発展につなげていくために必要となる。また、ガバナンスを高める上でも、経営陣や経営トップを選抜する段階で外部人材を登用するなど多様性の観点も有益である。
- これまで様々な女性活躍の施策を展開しており、女性の雇用者数やその割合は増加しているが、わが国は女性の管理職比率が低い。決定権のあるポジションに多様性がある企業においては利益も高くなっているという指摘もあり、制度や公表されている指標だけではなく、女性が管理職として活躍できることを促していくことが必要との意見もあった。
- 特に、長時間労働を前提とする正社員の働き方が変わらなければ、多様な人材が管理職を目指すことはできない。また、育児・介護のみならず様々な理由から時間や勤務地の配慮が求められることもあり、キャリア形成の阻害とならないよう、テレワークやフレックスタイムなど様々な工夫が必要。こうした取組により、女性の離職率を下げ、管理職の数を増やしている例もあった（金融業）。
- また、アンコンシャス・バイアスという言葉にあるように、社会全体の課題として、性別役割分担意識やネガティブな思い込みをどう払拭し、多様な人材を評価し活用していくのかという点も重要。
- 共働きも過半となる中で、女性就労や高齢者就労の制約となっていると指摘される社会保障制度や税制等について、働き方に中立的なものとしていくことが重要。

(3) 労働市場の変化について

- わが国は、新型コロナウイルス感染症のような不測の事態や、グローバル化の進展、急速な技術革新やデジタル化など、急激な変化に直面している。これまでは、こうした変化に、新卒一括採用による企業内での人材育成や、人材の幅広い活用など、内部労働市場により対処してきたところである。しかし、少子高齢化が進むと、人

手不足が常態化する一方、多様な働き方が必要となることも想定されるところであり、多くの人がある能力を發揮して働くことができる場を得られるようにしていく必要がある。

- このため、内部労働市場だけでなく、外部労働市場の機能（多様な教育訓練機会やマッチング機能など）も活用しながら、産業構造の変化に柔軟に対応でき、かつ回復力を持つ、持続可能な労働市場（しなやかな労働市場）の構築が必要となる。
- 労働市場において、人材を確保するためには、賃金など労働条件を改善することが重要であり、また、人材の定着のためには、適正な評価・処遇を行うことや労働者のエンゲージメントを高めていくことが重要。わが国は、G7で最低水準の賃金水準であり、これを向上させていくためには新たな付加価値を生み出すことを通じた労働生産性の上昇が必要。
- 足下の状況を見ると、雇用形態においては、非正規雇用労働者の割合は新型コロナウイルス感染症の感染拡大後は減少しているものの、長期的には、増加傾向にあり、その背景には、「正規の職員・従業員の仕事がない」といった不本意非正規雇用労働者の割合が減少傾向で推移する一方で、高齢者の就労参加、ワークライフバランスの観点から自らパートタイム労働を選択するケースといった様々な要因がある。
- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大後は停滞しているものの、中途採用実績のある企業の割合は2018年まで増加傾向が見られ、入職者に占める転職入職者数も大企業を中心に増加傾向。
- 新たな人材が企業に加わることで、組織を活性化し、新たな付加価値を生み出し、生産性が向上する効果も指摘されており、企業においても転職者などの人材を受け入れていく体制が重要となっている。

(4) 労働者の意識・企業の求める人材像の変化について

- 過去30年間において、80年代は安定した高成長を背景に正社員は新卒一括採用で、企業への帰属意識が高く、チームワークにすぐれた同質な人材が様々な経験を積みながら、OJTによりスキルを磨くことによって支えられてきたが、90年代以降は消費者の嗜好が多様化し、多様な商品・サービスが求められる中で、イノベーションを生み出せる多様な人材が求められている。
- とりわけ、近年のIT技術の発達などにより、短期間で様々なことが大きく変わる現状において、価値を創造し続けるためには、変化に対応していくために必要となるスキルを企業が考えることが必要。その上で、新たなスキルが必要であれば、労働者に対しリスクリング²を進めていく必要がある。

² 「リスクリング」とは、「新しい職業に就くために、あるいは、今の職業で必要とされる

- そのため、リスキリングを促すに当たって、企業は、経営戦略として、社会経済の変化に対応する必要性や、企業としてどう変わりたいのか、そのためにはどういった能力や技術が必要で、何を学ぶべきなのかといった具体像を労働者に説明することが必要である³。また、労働者個人も変化を前向きに捉え、新たなスキルを身につけられるよう、リスキリングを意識していくことが重要⁴。
- リスキリングの中では、近年 IT 技術が注目されている。IT 技術を活用した DX 推進においては、専門領域の知識を持った上で、デジタルツールを活用して問題を発見・解決する方法を理解している人材が重要な役割を担うこととなる⁵。リスキリングは新しい機器や技術を使いこなすだけでなく、課題解決の提案・推進などを通じて、新たな価値が創造できるようにしていくような中身とする必要がある。
- 一方で、新しい機器を使いこなす、技術を習得するには時間がかかる。変化に柔軟に対応できない労働者に対しては、企業は変化に対応する必要性を丁寧に説明し、マインドセットを作りながら、実践的な学習機会を創出するなどし、リスキリングの支援やスキル取得による評価の明確化等を働きかけていくことにより、こうした人材を増やしていくことが重要である。
- DX の加速化など企業・労働者を取り巻く環境が急速かつ広範に変化することにより、労働者の仕事内容も変化するため、労働者の職業人生の長期化も進む中で、労働者のリスキリングの必要性が高まってきており、企業主導の人事異動のもとでは、労働者が主体的に自らのキャリアを考え、実行していくことには相当の努力を要す

スキルの大幅な変化に適用して価値を創造し続けるために、必要なスキルを獲得する／させること」とされ、「今の役割内で既存のスキルセットに追加すること」とされる「アップスキル」や「社会人になってからも仕事と教育を繰り返すありよう」を指す「リカレント教育（学び直し）」とは意味が異なる。（第 22 回労働政策基本部会資料 2 リクルートワークス研究所大嶋氏提出資料 P 6）

³ 労働者の学び直しに当たっては、技術革新によってタスクが変化する中で自分の適性や職の特性を知り（Find）、スキルアップに必要な知識を学び（Learn）、目指すべき方向へ行動し（Act）、新たなそれぞれのステージで活躍する（Perform）という FLAP サイクルが重要であるという意見もあった。

⁴ この他、OJT やリカレント教育に取り組んでいくことも重要。

⁵ 高等学校学習指導要領（平成 30 年告示）によると、2022（令和 4）年度から、高等学校では「情報 I」が必修となっており、（1）情報社会の問題解決、（2）コミュニケーションと情報デザイン、（3）コンピュータとプログラミング、（4）情報ネットワークとデータ活用を、コンピュータを使用したプログラミングやシミュレーションの活動等を通じて学び、アルゴリズムを表現する手段、プログラミングによってコンピュータや情報通信ネットワークを活用する方法について理解し技能を身に付けること等としている。

る。

- 一方、1つの会社の中で育っていくのではなく、自分自身のキャリアをどう作るかということに重きを置く労働者も出ており、自らキャリアを築いていくキャリア自律が重要となってきている。
- また、労働者の能力を発揮できるよう、エンゲージメントをどう高めていくかも重要になっていく可能性。

3. 働き方の現状について

(1) 生産性の向上に向けた雇用管理について

ア. 人材育成

- 全員が戦力となるような社会をわが国が目指すのであれば、社会全体で人材に投資を進めていくことが重要。
- これまで、企業固有のスキルをOJTで身につけることが日本企業の強みだったが、大きく変化していく産業構造に柔軟に対応していくためには、企業固有のスキルだけではなく、後述の例のように、デジタル技術のような、企業横断的なスキル、新しいスキルに投資することも、企業に新たな付加価値をもたらし、成長していくためにも重要。
- したがって、人材投資を行った人材が社外に流出してしまうことを懸念して人材投資を行わないことは、企業の成長だけではなく、わが国全体の経済成長を考えると、望ましくない。労働者の側も企業の人材投資を重視し、人材育成をしない企業からの退職が加速する可能性がある。ヒアリングにおいても、スキルを身につけられることによって、多くの人材を採用できている企業もあったところであり、人材不足の中で、育成に力を入れることはますます重要となると考えられる。
- また、定年延長や再雇用など高齢者雇用も進んでおり、職業人生も長期になることから、中高年のリスクリングを含めた能力開発も重要。
- こうした中で、スキルによる格差・分断をいかに回避していくかが重要。雇用区分にかかわらず、すべての社員、労働者に対して、公平・公正な人材育成の機会提供が必要。非正規雇用労働者や高齢者等も含めて、労働者全体にどう対応していくのかといった国の対策としても重要。

イ. デジタル技術への対応・リスクリング

- リスクリングやデジタル技術への対応に本格的に取り組むには、社内で新しい仕事に関わる全ての従業員が取り組むことが重要。新しい仕事のやり方に従業員が通じていなければ、仕事の課題をこなすことは困難であるが、日本の労働者において自己啓発を行う者は多いとは言えず、また、企業の自己啓発への支援も多くないのが

実情。

- また、リスキリングは、なぜ学ぶのか、学んだ上で自分がどんな仕事ができるようになるかといった目的意識が重要。

企業がリスキリングの必要性を明確にし、積極的にリスキリングの機会を設けるとともに、経営者が自ら積極的に学んでメッセージを示すなど、労使でのコミュニケーションも重要となる。ヒアリングした企業においても、経営者自らが業界への見通しから、自ら学んだり、メッセージを示すという特徴があった（印刷業、宿泊業）。

- 一方、わが国の多くを占めているのは、中小企業であるが、企業を取り巻く状況が目まぐるしく変化する中で、企業の生き残りのためには、新たな事業展開などをしていく必要があるなど、中小企業には、リスキリングを必要とする切実な理由がある。しかし、リソースが限られる分、必要なタイミングでの育成や実践の場を通じたスキル取得が重要となる。また、社内の見通しの良さや経営者の影響力の強さもある。企業の存続の危機感の中から、労使が認識を共有し、リスキリングに成功した例もあった（印刷業、宿泊業）。また、あと一歩が踏み出せない中小企業の経営者も見受けられるところであり、経営者に対するリスキリング・気づきの場の提供や相談窓口の設置、労働者向けのリスキリング支援等、国や自治体の支援も重要。
- DX を進めていく上でポイントになるのは、中間管理職と考えられる。企業はそのビジョンを明らかにした上で、中間管理職に、デジタルの基本的な知識や活用方法について知見を提供することが重要。ヒアリングした企業においても、大学との連携の中で、学んだデジタル技術を現場でのニーズに活かせるよう、現場での経験を積ませたり、中間管理職と若手を組み合わせて、課題を解決する研修をしたりしている企業もあった（製造業）。
- 人材の育成は、必ずしも、社内だけではなく、在籍型出向なども考えられる選択肢の一つであり、ヒアリングにおいては、副業・兼業でも、これまでの延長線上の企業での経験だけでなく、自社外での経験が新たな気づきとなり、本業に活かされたとの指摘もあった。
- 地域や産業ごとの拠点におけるリスキリング支援情報の共有が課題。事例や取り組み方に関する情報収集の支援が必要。地域におけるリアリティを持った事例が共有できることが重要⁶。

(2) 雇用管理について

ア. 人事制度

⁶ 自治体の産業誘致の一環として IT 企業を誘致し、地元の中小企業の DX 支援やリスキリング支援をしている事例があった（佐賀県）。

- 近年、大企業でも転職入職者の割合が増加しており、IT化・DXにより、専門性のある人材が求められているため、中途採用者を迎え入れるための賃金体系などをどのようにしていくかも課題となっている。
- 大企業の人事制度は、新卒一括採用・長期雇用・年功賃金が中心であり、雇用の確保に資する面がある一方、人事システムは減点主義になっており、失敗すると復活が難しいので、イノベーションを阻害しているのではないかという意見もある。
- また、経済・ビジネスのあらゆる場面でデジタル技術の活用が求められるようになってきたことにより、これまでの企業内における上司や先輩の経験や、能力スキルの範囲を超える業務が増加してきている。
- 企業がIT化・DXに対応していくためには、既存社員へのOff-JT研修等によるリスキリングも必要であり、特に管理職のデジタル技術の知識や業務のデジタル化への理解が重要。労働の対価として適正に評価・処遇されることは大前提であるが、社員のリスキリングを推進するためには、新しいスキル取得による能力の向上や新しいことへの挑戦といった意欲も適正に評価・処遇することは、これまで以上に重要。
- また、新しい働き方として、テレワークがコロナ禍において普及したことにより、ワークライフバランスの向上は期待できる一方、過重労働による健康障害やリモート環境下における安全衛生の側面は危惧すべきところであり、労働時間管理や勤務間インターバルのような休息時間の確保が重要となる。ヒアリングにおいては、変形労働時間制を採用して週休3日制を導入し、効率的な勤務体制を整備したことにより、残業時間が大幅に削減され、まとまった休日を使って従業員が自分の時間を有意義に使えるようになった事例があった（宿泊業）。

イ. ジョブ型人事

- 企業の中には、いわゆるジョブ型人事と呼ばれるような、新しい人事制度を導入する動きが出てきている。このような新しい人事制度については、企業が導入の目的や働く人に何を求めるかが重要である。
- 新しい人事制度の導入に当たっては、ヒアリングにおいても「限定社員やジョブ型社員が一段下というような2階層になってしまう」との指摘があったところであり、多様な人材の力の発揮を阻害することがないように、企業内での労使での対話が特に重要である。
- また、メンバーシップ型雇用の下で、同質な人材により行われる経営が、変化の激しい時代においては結果的に競争力の低下につながっているという指摘もあるところであり、新しい人事制度で得た専門人材の知見をどのように経営に反映していくかということも課題と考えられる。

- 中小企業やサービス業等の業種では、一人の社員が様々な業務を担うことも多く、企業規模や業種によってはジョブ型人事が馴染まない場合もある。ヒアリングにおいては、マルチタスクができるように柔軟に業務に対応できるようにしたところ、高付加価値化を実現し、従業員の生産性や労働条件の改善に結びつけられた例もあった（宿泊業）。
- 新しい人事制度に関する企業ヒアリングを数社行った中では、日本においてジョブ型人事と呼ばれるような新しい人事制度を導入している企業であっても、いわゆる欧米のジョブ型雇用とは違い、①新卒採用後一定期間研修を行う、②人事異動は会社主導で行うなど、いわゆる「メンバーシップ型人事」と「ジョブ型人事」の間でバリエーションのあるものが多かった。今後各社において、経営戦略上もっともふさわしい人事制度への模索が続いていくものと考えられる。

ウ. 労働移動について

- 少子高齢化の進むわが国では、今後労働力の供給に制約が生じることが想定され、また社会・経済の変化に応じて、需要のある職種は入れ替わることから、成長分野や人手不足分野への労働移動が重要となる。わが国では、英米や北欧よりも勤続年数が長く、特に、大企業では勤続年数が長い一方、中堅・中小企業は、正社員に関してはもともと流動性が高い。労働移動は、より良い条件の仕事に就くことができるチャンスでもあるので、ポジティブにとらえていくことも必要。
- 一方で、転職に当たっては、失業の長期化や、賃金低下の可能性もある。労働移動を進めていくには、こうした不安がないよう、外部労働市場の整備、企業横断的な能力評価の基盤整備、能力開発システムなどのセーフティネットの整備等、労働者が自らの意思で仕事を選択でき、個々の希望に応じて多様な働き方を選択できる環境整備が重要。
- 労働移動に当たっては、転職に当たって、転職先となる企業の待遇や職場環境が重要。転職者の賃金水準や処遇の決め方を課題と感じる企業も多い。また、勤続年数が通算できない退職金や、同業への転職を禁ずる競業避止等によって、希望者が転職を躊躇する可能性もあるとの意見もあった。労働移動に中立的な人事制度設計が可能となるような取組が必要となってくる。
- 転職者が早期に組織に適応し、転職先の企業において能力を発揮するためには、社内の受入体制も重要。採用時の賃金水準だけではなく、採用後の研修やメンター制度、適正な人事評価を行うことは、転職者においても重要。
- 高いスキルを持つ人の労働移動は重要であるものの、弱い立場の人も円滑に労働移動できることも重要であり、労使双方が納得して労働移動が可能となる仕組みにつ

いても、考えていくべき⁷。

エ. 労使関係について

- IT化で、様々な働き方が職場に共存している中、職場実態を捉えながら運用上の課題対応を行うことが重要であり、現場を知る労働組合の役割・機能は今後も重要。
- 一方、テレワークの導入など働き方の多様化によって、個々の労働者にとっての利益やニーズも多様化していることから、労働組合は、多様な労働者の利益を集約していく工夫が求められる。ヒアリングした労働組合では、多様な働き方が混在する職場において、労働組合が細かな単位で綿密な労使コミュニケーションを図っている事例があった（情報通信産業）。また、産業・職種別の公正代表として行動する従業員代表の仕組みが重要となってくるという意見もあった。
- 中長期的な社会対話と合意形成の場として、地域における労使などの社会対話の深化が重要。

4. 今後の労働政策の課題について

(1) 企業に求められる対応

- 企業が成長していくためには新たな技術を労働者が身につけることが必要であり、リスクリングの必要性を明確にした上で、経営者、マネージャー、現場労働者の全てのレベルで、リスクリングを含めた能力開発に主体的に取り組んでいかななくてはならない。
- しかし、日本の企業は欧米と比較して人材投資が少ない。人材投資をコストとして捉えるのではなく、無形資産投資や非財務価値を高める意識が重要。学んだことに対する価値、身につけたスキルに対して対価を払うことによって、結果として企業にリターンが返ってくるので、学び直しやスキル取得のインセンティブを高める好循環を作っていく必要がある。
- また、従来よりも、現場の管理職のマネジメント業務が増加することから、人事部において管理職向けのマネジメント研修の実施や管理職の業務負担の軽減を図っていくことが重要である。
- 非正規雇用労働者を含む全ての労働者に対して、労働条件の改善やキャリア形成につながる能力向上機会の確保が必要。

⁷ 公益財団法人産業雇用安定センターの在籍型出向や移籍支援の促進を図ることが重要である。なお、解雇無効時の金銭救済については、「解雇無効時の金銭救済制度に係る法技術的な論点に関する検討会」報告書を踏まえ、労働政策審議会の審議を経て、その結果に基づき、所要の措置を講ずることとされている。

(2) 労働者に求められる対応

- 多くの変化が短期間に起こる現状においては、過剰に変化を恐れるのではなく、変化を前向きに捉えて対応していくことが求められる。経営者、マネージャー、現場労働者の全てのレベルで、リスクリングに主体的に取り組んでいく必要がある。
- 日本の大企業に見られる長期雇用を前提とした企業では、企業が広い人事権を持って人事異動やOJT中心の人材育成を実施しており、企業との長期的な関係により、労働者が自立的にキャリア形成していくという意識が薄れがちになりやすい。
- 変化に対応していくため、労働者が自立的にキャリア形成や学びを深めていくことが必要ではないか。

(3) 労働政策において今後検討すべき課題

- 労働者の働き方や企業の雇用管理の実態が変化することにより、当初、法制度が想定していなかったようなことが出てくることありうる。こうした動きに制度がどのように対応していくかという課題がある。
- 例えば、女性や高齢者など多様な人材が能力を発揮できるよう、働き方に中立的な税制・社会保障制度の構築や、雇用によらない働き方など様々な働き方の人をどのように重層的なセーフティネットに組み入れていくかという点などが考えられる。
- 労働市場での能力評価や職業能力開発、労働者の主体的なキャリア形成に向けた支援に引き続き取り組んでいく必要がある。労働者が節目毎にキャリアの棚卸しを行い、自分自身のキャリアを主体的に考えていくよう、客観的にスキルに見える化ができるようなツールや、キャリアコンサルタントによる助言・相談等の支援策を講じていくべきである。
- 自発的に労働移動を行う労働者の転職の参考となるよう、在籍型出向支援で得られた、異業種間でも業務の親和性がある仕事の事例収集及び事例紹介等を積極的に行い、転職しやすい環境整備を進めていくべきである。
- また、働く人は生活をする人でもある。労働者個人の持つ事情は様々であり、働く時間、場所に制約がある場合も多い。テレワークやフレックスタイム、勤務間インターバルなども含め、働き方改革を引き続き進めていく必要がある。

(4) 社会全体に求められる対応

- 日本の人材育成は企業に負うところが大きかったが、現在の加速する経済・社会の変化の中では、企業による人材育成に加え、一人ひとりの労働者が自立的にキャリアについて考えていける方策を社会全体で危機感を持って考えることが必要。
- Off-JTを実施している企業は約半数であるなど、企業の取組だけでは、こぼ

れ落ちる労働者も想定される。このため、例えば、公労使や産学連携や地域での連携など⁸、多様な主体による連携により、社会全体で、リスクリングをどのように進めていくかという視点に移っていくことが必要ではないか。

5. おわりに

今後も社会の変化のスピードが加速していくことが予想される。このような中で企業や労働者、又は国や社会全体に対して今後求められる対応について、労働政策基本部会において議論を重ね、方向性を示すものとして本報告をとりまとめたものである。

本報告の内容を踏まえ、労使において課題の共有がなされ、また、労働政策審議会の関係分科会や部会等においても必要な施策が検討されることを求めたい。

⁸ 社会人向け教育プログラムを開始し、様々な理由により、職を離れ、又は学び直しを必要としている女性に対して、IT系の知識やスキルが習得できる講座を提供し、労働局と連携して就職支援をしている私立大学もある。