

すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、
安定した生活ができる社会の実現

～本格的な人口減少への対応～

2007年12月

雇用政策研究会

雇用政策研究会委員名簿

阿部正浩	獨協大学経済学部准教授
小塩隆士	神戸大学経済学部経済学研究科教授
加藤久和	明治大学政治経済学部教授
黒澤昌子	政策研究大学院大学教授
玄田有史	東京大学社会科学研究所教授
小杉礼子	労働政策研究・研修機構統括研究員
佐藤博樹	東京大学社会科学研究所教授
白木三秀	早稲田大学政治経済学部教授
諏訪康雄	法政大学大学院政策科学研究科教授
清家篤	慶應義塾大学商学部教授
鶴光太郎	経済産業研究所上席研究員
◎樋口美雄	慶應義塾大学商学部教授
森永卓郎	獨協大学経済学部教授
山川隆一	慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(注) ◎は座長 (敬称略・五十音順)

<目次>

- ・ 雇用政策研究会報告書 1

- ・ 雇用政策研究会報告書の概要 26

- ・ 付属資料 28

- ・ 参考資料 40

目次

はじめに	1
第1章 労働市場を取り巻く変化と課題	2
1. 日本経済の変化と雇用失業情勢の概観	2
2. 労働市場を取り巻く変化	2
(1) 労働市場を取り巻く変化	2
① 企業側の変化	2
② 労働者側の変化	3
(2) 労働市場を取り巻く変化により生じた課題	4
第2章 あるべき雇用・労働社会の姿	7
1. あるべき雇用・労働社会の姿	7
(1) 安定の確保とキャリア形成	7
(2) 多様性と自律性の尊重	7
(3) 公正の確保	7
2. あるべき雇用・労働社会の実現に向けた検討課題	9
第3章 今後の雇用政策の方向性	11
1. 雇用政策の基本的な方向性	11
(1) 今後生まれる子どもが、労働市場への参加が可能となるまで（2030年頃まで）における就業率の向上	11
(2) 雇用・生活の安定と職業キャリア形成による生産性の向上	11
(3) 多様性を尊重する「仕事と生活の調和が可能な働き方」への見直し	11
2. 今後重点的に展開していく具体的な施策の方向性	12
(1) 誰もが意欲と能力に応じて安心して働くことのできる社会の実現（就業率向上）	12
① 若者の雇用・生活の安定と働く意欲・能力の向上	12
② 女性の意欲・能力を活かしたキャリアの継続と再就職・起業の実現	14
③ いくつになっても働ける社会の実現	15
④ 障害者等様々な事情・困難を克服し、就職を目指す人たちへの支援	16
⑤ 地域における雇用創出の推進	17
⑥ すべての人々の就業意欲を活かす労働力需給調整機能等の強化	18
(2) 働く人すべての職業キャリア形成の促進	19
① 職業キャリアを支援するインフラの充実	19
② 職業生涯を通じたキャリア形成支援	20

③	競争力の向上を担う高度な人材の確保・育成	20
④	専門的・技術的分野の外国人の就業促進と外国人の就業環境の改善	21
⑤	中小企業や福祉・介護分野の人材確保対策	21
(3)	仕事と生活の調和が可能な働き方ができる社会の実現	22
①	仕事と生活の調和の実現に向けた企業の取組の促進・支援と労働者に対する意識啓発	23
②	労働者が多様な働き方を主体的に選択できるような労働環境の整備	24

すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現
～本格的な人口減少への対応～

はじめに

(人口減少の危機に直面する日本の経済社会)

我が国は、2005年から人口減少に転じ、将来も一層の少子化・高齢化の進行によって、本格的な人口減少社会が到来する見通しとなった。人口減少により労働力人口が大幅に減少することとなれば、経済成長については、供給側の制約要因となるとともに、需要面でみてもマイナスの影響を与えるおそれがある。

また、経済のグローバル化や技術革新等の進展に伴い、国内労働市場において、コスト削減圧力により低賃金労働者の増加、不安定な就労形態の者が増加するとともに、正社員においても、企業が中核的人材を絞り込んだ結果、長時間労働が問題化している。この結果、働くことの充実感が得にくくなり、またメリハリの効いた働き方ができないことによって労働生産性が低下するおそれがある。

(すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現)

これらの課題を克服し、経済社会の持続的な発展を可能とするためには、若者、女性、高齢者、障害者などの働く意欲と能力を持つすべての人々が、生涯を通じ、その能力を蓄積しつつ、充分発揮し、仕事や地域への社会参加を行うことにより充実感を得ることができ、人生の各段階に応じて仕事と生活の調和が図られ、かつ公正で多様性に満ちた豊かな社会を実現することが重要となってくる。

こうした考え方のもと、当研究会においては、2030年までの日本の経済社会の姿を展望した上で、当面5年程度の間、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取りまとめたところである。

今後、本報告の趣旨に基づき、人口減少やグローバル化等の構造的な変化に的確に対応した雇用・労働政策が展開されるとともに、このような取組を通じ「すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会」が実現されることを期待する。

第1章 労働市場を取り巻く変化と課題

1. 日本経済の変化と雇用失業情勢の概観

我が国の経済は、バブル経済の崩壊以降、資産価格の下落とともに企業と金融機関の財務状態も悪化し、国内需要が減退する中でデフレ状態に陥るなど、長期的に低迷する状態が続いていた。こうした中、1990年代末から2000年代初めにかけての厳しいリストラの過程を経て、雇用・設備・債務の3つの過剰を解消することによって経済成長が可能となる環境が整った結果、2002年初めからの長期間にわたる景気の回復が実現されている。¹

こうした日本経済の変化の中で、雇用失業情勢については、1997年の大型金融破綻を契機に、中高年層及び若年層の失業問題が深刻化し、2003年4月には完全失業率が既往最高の5.5%となるなど、統計開始以来、最も厳しい情勢となった。しかしながら、2002年以降の景気回復期間において、有効求人倍率も2006年には1.06倍と、1992年以来約14年ぶりの水準まで回復し、完全失業率についても2006年に4.1%と、1998年以来約8年ぶりの水準まで低下するなど、全般的には改善傾向が続いている。

2. 労働市場を取り巻く変化

しかしながら、これらの長期不況期に行われた調整を経た日本の経済社会においては、過去の10数年間と比べると、企業側と労働者側の双方に、以下のような変化と課題が生じている。

(1) 労働市場を取り巻く変化

① 企業側の変化

(グローバル化等の影響)

グローバル化による国際競争や国内小売り産業等における競争の激化等の中で、企業の将来予測可能性の低下や短期的な需要の変動の増大に対応するために、企業が外部労働市場を通じた雇用量の調整の動きを強めるようになり、さらには海外投資家の参入や企業合併・買収の増大に伴って、株主に対する利益還元を以前よりも重視する経営がみられるようになってきている。なお、敵対的な企業合併・買収は、長期的にみると、従業員の人的資本や企業特殊的資本の低下によって企業の効率性を低下させる可能性があるとの指摘²がある。

(技術革新、知識経済化の進展)

IT化を中心とした技術革新の進展、また付加価値を生み出す知識・知恵を源泉とす

¹ 内閣府「平成18年度年次経済財政報告」では、景気の長期回復の背景として、企業部門では、雇用・設備・債務の3つの過剰が解消され、損益分岐点が大幅に低下したことなどを挙げている。

² Shleifer, A and Summers, L.H 「Breach of Trust in Hostile Takeovers」 (in Alan Auerbach, ed. Corporate Takeovers: Causes and Consequences. Chicago: University of Chicago Press, 1988)。

る知識経済化の進行によって、企業の中核を担う高付加価値人材や高度技術者、熟練技能者のニーズが高まる一方で、定型的な業務を担う中間層ホワイトカラーのニーズが相対的に低下し、さらにそうした定型的な業務については外部人材を活用する傾向がみられる。

(産業構造の変化)

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・多様化していることから、多様な消費者の趣向を捉えることができる感性を持つ労働者のニーズが高まっている。

(人材マネジメントの変化)

こうした時代の変化を受け、企業の雇用管理に変化が生じており、人件費の変動費化や将来の不確実性の対応のため外部人材を含む正社員以外の者を活用することで正社員の割合が低下している。さらに、正社員については、企業が自社で長期育成する中核的人材の絞込みを行っている。また、年功主義的賃金から成果主義的賃金への移行を徐々に進めているが、その評価に当たっては業務の短期的評価による弊害が指摘されるなど、見直しの動きもみられている。こうした中で、正社員については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である一方で、正社員以外の者の積極的な活用を図ろうとする企業もみられる。

② 労働者側の変化

(長寿化の進展)

平均寿命³は1990年から2005年にかけて、男性で75.92歳から78.56歳へ、女性は81.90歳から85.52歳へと着実に延び、また健康寿命⁴についても2002年時点で男性72.3歳、女性77.7歳となっている。

(正社員以外の働き方の増加)

企業の人材マネジメントの変化や働く者の価値観が多様化することにより、正社員中心だった働き方から、パート、派遣、契約社員等といった多様な就業形態の増加が目立ち、現在においては雇用者全体の約3割を占めるに至っている。なお、これら正社員以外の者のうち、正社員として働く会社がないため現在の雇用形態で働いている者が約2割強存在⁵している。

³ 厚生労働省「第20回生命表」(2007年)

⁴ WHO「World Health Report 2004」

⁵ 厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」(2003年)によれば、正社員以外の者のうち、22.9%が就業形態を変えたいと考えており、そのうち正社員に変わりたい者は84.6%となっている。

（職業生涯の長期化）

我が国の高齢者は就業意欲が高く、労働力率も国際的にみて高水準となっている。また、希望する就業の引退時期をみると、男女ともに「いつまでも働きたい」とする割合が最も高く、高齢期になっても働く意欲は持続されている。

（キャリア意識の変化）

企業の即戦力志向の動き等を背景に、労働者についてもキャリア意識醸成の必要性が高まってきている中で、学校教育段階でのキャリア教育⁶や職業に接する機会の確保等の重要性がより高まっている。

（入社の動機、生活観の変化）

入社の動機について、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の割合が増加している。

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。

（世帯構造の変化）

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。

（2）労働市場を取り巻く変化により生じた課題

（ニート・フリーター等と所得格差拡大懸念）

フリーター⁷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

また、正社員以外の者のうち、契約社員、派遣労働者及びパートタイム労働者では、それぞれ32.1%、31.2%、20.2%が就業形態を変えたいと考えており、そのうち正社員に変わりたい者は、それぞれ92.0%、88.3%、85.9%となっている。一方、正社員では、0.9%がパートタイム労働者などに就業形態を変えたいと考えている。

⁶ ここでの「キャリア教育」とは、文部科学省「キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書」における定義に基づき、「児童生徒一人一人のキャリア発達を支援し、それぞれにふさわしいキャリアを形成していくために必要な意欲・態度や能力を育てる教育」とする。また、この中で、「キャリア」とは、「人それぞれの生き方や価値観、勤労観、職業観などと深く結びつきながら、また、具体的な職業や職場などの選択・決定やその過程での諸経験を通して、個々人が時間をかけて徐々に積み上げ、創造していくもの」としている。

⁷ フリーターとは、15～34歳のうち、男性は卒業者、女性は卒業者で未婚の者のうち、

①雇用者のうち勤め先における呼称が「パート・アルバイト」である者、

②完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、

③非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で家事も通学も就業内定もしていない「その他」の者、

するなど改善の動きが続いているものの、就職活動の時期が新卒採用の特に厳しい時期、いわゆる就職氷河期に当たり正社員となれず、フリーターにとどまっている若者（年長フリーター（25歳～34歳））は改善の動きが鈍い。また、ニート⁸についても改善の動きが鈍く、これらフリーターやニートについては、正社員となることを希望しても就職が難しい状況にある。さらに、恒常的に1日単位の雇用契約で働く日雇派遣労働者⁹については、雇用の不安定さや職業能力の蓄積不足といった点が懸念される。

これらの若者の中には、自己啓発もままならず、雇用や将来の見通しについて不安を感じる者もあり、また正社員と比べて結婚することが困難といった状況がみられる。

こうした状況を背景として、若年層の間には所得格差の拡大や格差の固定化、さらには非婚化による少子化の加速が懸念されている。

（女性、高齢者に対する就業環境の整備）

「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」（以下「男女雇用機会均等法」という。）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にあるなど、実質的な機会均等が確保されたとは言い難い状況がみられる。また、仕事と育児・介護の両立の難しさ等から就業継続を希望しながらも離職を余儀なくされ、いったん退職すると正社員としての再就職・再就業が難しい状況もみられる。

高い就労意欲を持つ高齢者がいる一方で、他の年齢層と比べると求人倍率が低いなど、高齢者は雇用・就業機会が十分でない上、転職に際して賃金が低下するケースが多く、転職・再就職が難しい状況にある。こうした中で、高齢者の高い就労意欲を活かし、職業生涯の長期化に対応した労働環境の整備が急務となっている。

これらの人々の意欲と能力に応じた労働市場の参加が実現しない場合、将来的に労働力人口が大きく減少する要因となり、さらに経済成長の制約要因となることが懸念される。

（新たな働き方の出現に伴う課題）

グローバル化、技術革新の進展などによって企業の将来予測可能性が低下している影

と定義。

⁸ ニート(NEET)とは、Not in Education, Employment or Training の略。ここでは、15～34歳の非労働力人口のうち、通学、家事を除いた者とする。

⁹ 厚生労働省「日雇い派遣労働者の実態に関する調査」（2007年）によれば、1日単位の雇用契約で働く日雇派遣労働者を含む、短期派遣労働者（1か月未満の雇用契約の派遣労働者）のうち、フリーター（同調査において「日雇い派遣のみ、又は他のパート・アルバイト等で生計を立てている者」と定義）は54.3%、学生は23.1%、社会人（同調査において「他に定職がある者」と定義）は16.4%、主婦は6.2%となっている。なお、今後の働き方の希望については、男性の25～39歳層で「正社員」を希望する割合が高くなっている（「正社員」を希望する割合：男性25～29歳：53.6%、30～34歳：58.0%、35～39歳：45.8%）。

響を受け、人件費の変動費化を目的とした派遣労働者などの外部人材を活用する企業が増加するなど、企業の雇用管理の変化がみられる。一方、こうした外部人材の中には、日雇派遣労働者などのうち、特に雇用が不安定な者もあり、また教育訓練機会の差から職業キャリア形成にも差が生じるなどの懸念が指摘されている。

(正社員の絞込みとその影響)

正社員においては、企業が中核的人材を絞り込んだ結果、週 60 時間以上の長時間労働者の割合が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。長時間労働により、健康を損なう者が出るとともに、肉体的、精神的な疲労によって労働者の生産性にも影響を及ぼすおそれがある。また、男性の家事・育児時間が長時間労働等により短くなることによって、女性の負担を高めている。

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や質が異なっており、将来の人的資本に差が生じる懸念が指摘される。

(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、産業界からは、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、基礎的な職業能力が形成されていない者や適職選択が行えない者、また職業意識が十分に醸成されていない者が存在している。さらに、就職してからの自己啓発について時間的余裕がない者が多い。

(雇用失業情勢の地域差)

これまで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ているため、雇用創出力が乏しい地域もみられる。このような地域は、このところの長期的な景気回復を享受できず、雇用情勢の改善に遅れがみられる状況にある。

第2章 あるべき雇用・労働社会の姿

1. あるべき雇用・労働社会の姿

人口減少時代を迎えた今、経済社会の活力や競争力を生み出す源泉である人の重要性はますます高まってきている。このため、今後、人口減少が本格化する2030年に向けてのあるべき雇用・労働社会の姿として、人材こそ経済社会の発展の礎であるとの基本理念の下、安定の確保とキャリア形成、多様性と自律性の尊重、公正の確保といった要件が満たされるような、質の高い労働を提供できる社会の実現を目指す。

(1) 安定の確保とキャリア形成

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とともに、労働者が、自らのキャリアをより開発・向上することができるよう、職業能力開発などのキャリア形成支援や外部労働市場の整備などを行い、これらを通じて職業キャリアの発展と能力発揮が可能となる。

(2) 多様性と自律性の尊重

性、年齢、障害の有無を問わず、労働者が、生涯を通じ、個人の価値観に基づき、人生の各段階に応じ、主体的に多様な働き方を選択できるようにすることにより、自らの能力を十分発揮できるようになる。そして、企業は多様な人材の能力を最大限に活用できるようになる。

(3) 公正の確保

多様な働き方が可能となっていく中で、それぞれの労働者の労働条件が、働き方にかかわらず、公正で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。

こうした社会の実現により、生涯を通じて一人一人の労働者がやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、個人が置かれた状況や人生の各段階に応じて多様な生き方が選択可能となる結果、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。また、生涯を通じた長期的な職業キャリア形成を図ることができるインフラ整備やキャリア形成支援がなされる結果、人々の能力の蓄積が進むとともに、その能力が社会で正當に評価され、人々のモチベーションが高まることによって個々人の生産性が向上することを通じ、経済成長の持続的な発展が可能となる。

なお、当然のことながら、あるべき雇用・労働社会は、労働者の雇用・生活の安定が確保された社会であるが、この実現に向けては幅広いセーフティネットの確保をはじめとした各種の雇用・労働政策や社会保障政策の展開に加え、適切なマクロ経済運営や産業政策、教育政策、さらには少子化対策とも連携した政府一体となった取組が不可欠である。

また、今後の労働力人口の見通しについては、仮にこのような雇用・労働社会が実現