第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換

ここでは,雇用構造の円滑な転換のための課題について検討するとともに,我が国の雇用政策の現状及び推移について,その効果を検証しつつ整理し,諸外国の状況についても紹介する。その上で,今後の雇用政策の課題を検討する。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

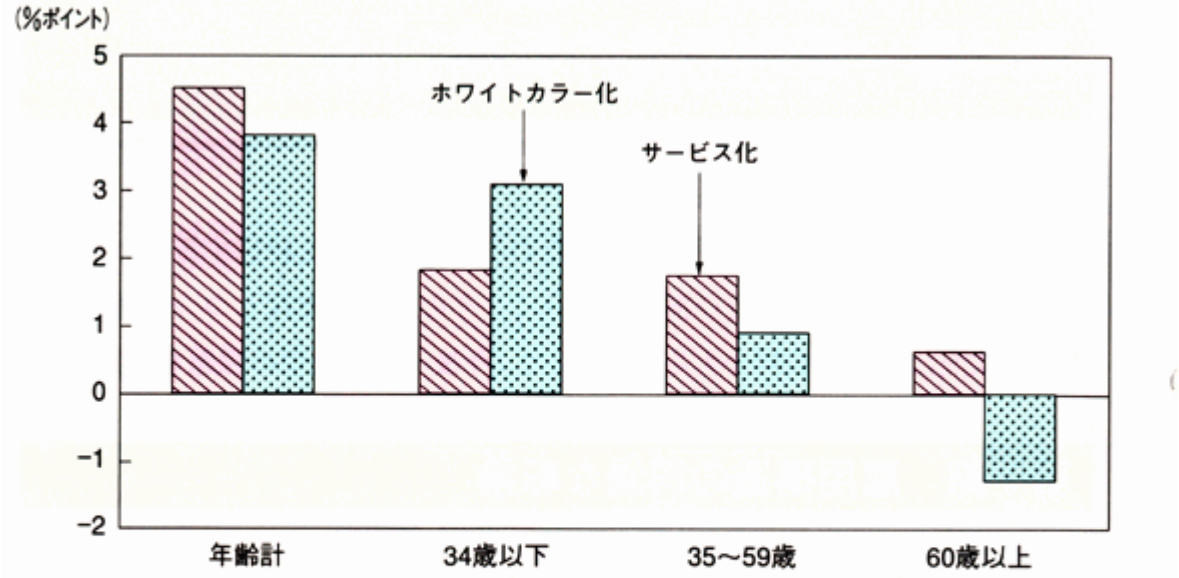
第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
1) 労働力供給や就業形態の多様化と雇用構造の転換
(産業構造は新規入職と退職により変化)

就業構造は,産業面,職業面ともに大きく変化しているが,これは若年層の新規入職と高年齢層の退職,在職者の転職等様々な動きが組み合わさつたものである。そこで,1985年から1995年の変化を年齢階級別コーホートでみることにより,それらの動きの就業構造の変化への寄与をみていくこととする。

産業別に就業者の構成比をみると,1985年から1995年の間に第3次産業就業者の割合は4.5%上昇しているが,年齢階級別コーホートで同一年齢層の転職の効果についてみると2%以下の上昇にとどまっており,転職による就業構造の変化が小さいことが示唆される(第3-(1)-1図)。これを男女別に詳しくみるため,1985年から1995年の10年間の第1次産業,第2次産業,第3次産業割合の増減を年齢階級別コーホートで年齢構成変化要因と同一年齢層における産業構造変化(転職)要因とに要因分解してみる。なお,年齢層については,1985年から1995年にかけて新規入職した者が多い34歳以下層(1995年における年齢,以下同じ),その間に退職した者が多い60歳以上層,及び35～60歳層の3層にまとめてみることとする。

第3-(1)-1図 既就職層のサービス化とホワイトカラー化

第3ー(1)ー1図　既就職層のサービス化とホワイトカラー化

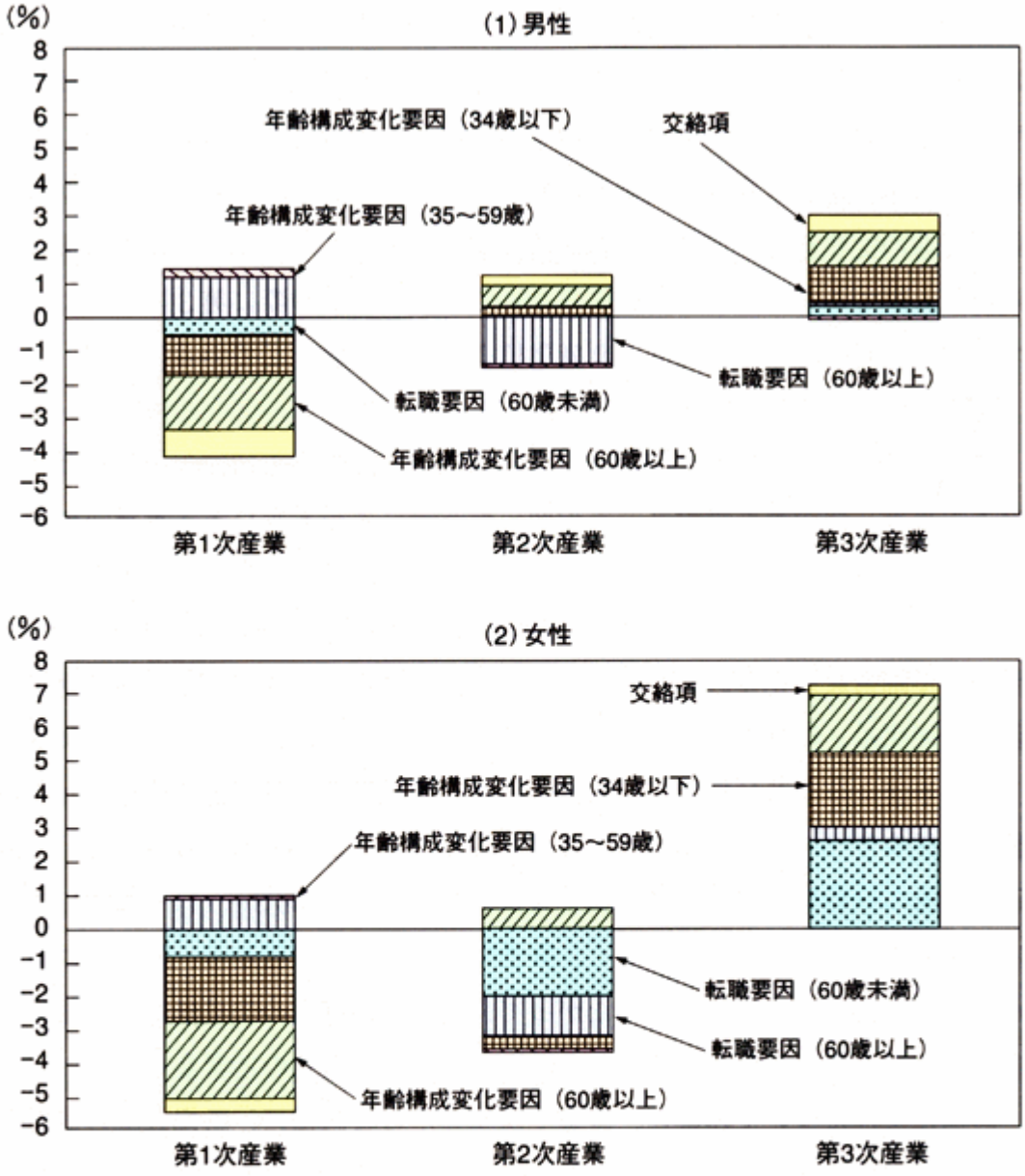


資料出所　総務庁統計局「国勢調査」
（注）1）サービス化、ホワイトカラー化は、各年齢階級コーホートにおける1985年から1995年の第３次産業就業者割合、ホワイトカラー割合の増加。
2）グラフの年齢は、1995年の年齢を表示。
3）年齢コーホートとは、同じ年齢属性を持つ集団の変化を追ったものである。
4）1995年の34歳以下層においては、1985年〜1995年の24歳以下層という、主に入職の行われる年齢が含まれている。

男性については,第3次産業就業者の割合が他の年齢層に比べて高い34歳以下層の年齢構成の増加(新規入職),及び,第3次産業割合が他の層に比べて低い60歳以上層の年齢構成の減少(退職)が,第3次産業割合を押し上げる方向に,大きく寄与している(第3-(1)-2図)。また,高年齢層の第2次産業から第1次産業への転職効果(転職要因(60歳以上層))が,第2次産業の構成比を押し下げる方向に大きく寄与している。一方,60歳未満層の転職要因は,産業構造の変化にほとんど影響を与えていない。このことから,男性の産業別就業構造の変化については,主に若年層の入職と高年齢層の退職によるものであり,企業を退職した後の高年齢層が第1次産業に転職する動きを除けば,在職者の産業間移動は寄与が小さいことがうかがえる。

第3-(1)-2図 年齢階級,産業別就業者構成比の変化

第3－(1)－2図　年齢階級、産業別就業者構成比の変化(1985～1995年)



資料出所　総務庁統計局「国勢調査」より労働経済課にて試算
（注）　各年齢層は、1995年における年齢層のコーホート。
要因分解式は、以下のとおり。

$$\Delta(C/T)=\underbrace{\Sigma(\Delta(Ci/Ti)\times Ti/T)}_{\text{転職要因}}+\underbrace{\Sigma((Ci/Ti-C/T)\times\Delta(Ti/T))}_{\text{年齢構成変化要因}}+\underbrace{\Sigma(\Delta(Ci/Ti)\times\Delta(Ti/T))}_{\text{交絡項}}$$

C　＝C産業における就業者数
T　＝就業者総数
Ci＝C産業における年齢階級別コーホート集団ｉの就業者数
Ti＝年齢階級別コーホート集団ｉの就業者数

同様に女性についてみると,新規入職及び退職が,第3次産業割合を引き上げる方向への寄与は男性より大きく,高年齢層の第2次産業から第1次産業への転職効果もあるが,これに加え,60歳未満層の転職(産業構造変化)による,第2次産業割合の押し下げ及び第3次産業割合の押し上げ効果が大きい。これは,女性の転職率が高いことに加え,新規入職の後,結婚・出産を機に退職し,出産・育児が一段落した後に再入職するという就業行動をとる者が多く,再入職の際には,第3次産業で就業する者が多いためである。このように,女性の就業構造の変化については,入職の時期が2回あること,新規入職の時第3次産業に入職する者の割合が男性より高いこと,再入職の際に第3次産業に入職する者が多いことから,男性より就業構造が大きく変化している。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

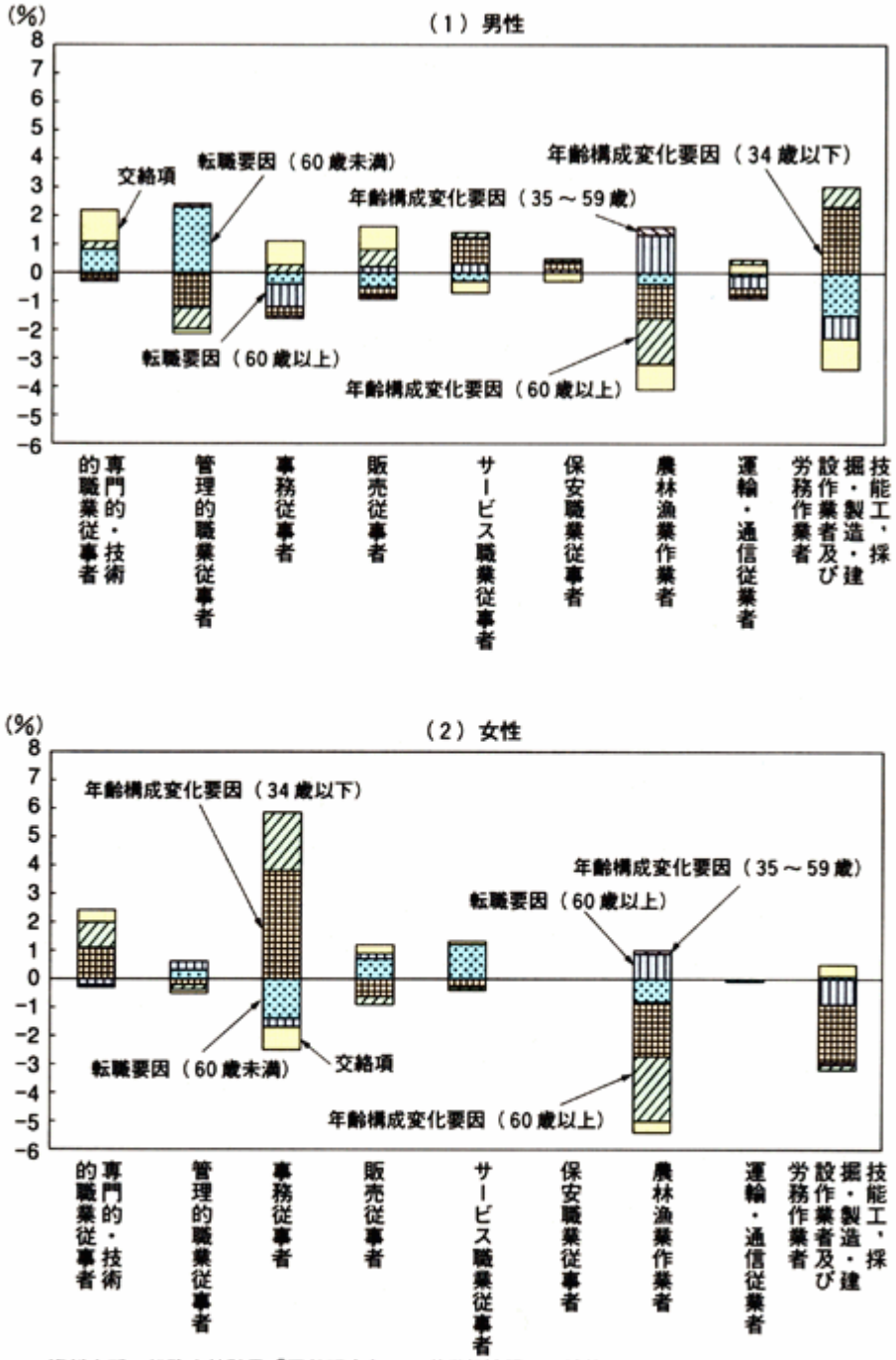
第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
1) 労働力供給や就業形態の多様化と雇用構造の転換
(職業構造には中年層の昇進も影響)

次に,職業について就業構造の変化をみると,1985年から1995年の10年間にホワイトカラー化が進んでおり,この間に就業者に占めるホワイトカラーの割合は3.8%ポイント上昇している(前掲第3-(1)-1図)。職業についても,男女別に1985年から1995年の各職業の就業者数の増減を年齢階級別コーホートで転職要因,年齢構成変化要因に分解してみると,男性については,各職業の就業者割合の変化は,産業と同様に,新規入職による効果,退職による効果,60歳以上層の事務従事者及び技能工・採掘・製造・建設作業者及び労務作業者から農林漁業従事者への転職の効果が大きくなっているほか,産業の場合と違い,60歳未満層の転職要因が特に管理職で大きくなっている(第3-(1)-3図)。これは,実際に転職したわけではなく,昇進により,他の職種から,管理職に職種が変わるためと考えられる。したがって,男性の職業別の就業構造の変化は,主に,新規入職と退職と中年層の昇進で行われてきたものと考えられる。

同様に女性についてみると,産業で確認したのと同様に,新規入職の効果と退職の効果は,総じて男性より大きい。また,60歳未満層の転職による,事務従事者割合の引下げ,販売従事者,サービス職業従事者の引上げが起こっているのは,結婚・出産による退職の際には事務職からの退職が多いが,その後の再入職の際には,サービス職業従事者,販売従事者としての入職が多いためと考えられる。このように,結婚・出産による退職と再入職はホワイトカラー比率を引き下げているが,新規入職と退職の効果が大きいことから,女性就業者におけるホワイトカラー比率は1985年から1995年の10年間に男性より大きく上昇した。

第3-(1)-3図 年齢階級,産業別就業者構成比の変化

第3－(1)－3図　年齢階級、職業別就業者構成比の変化(1985～1995年)



資料出所　総務庁統計局「国勢調査」より労働経済課にて試算
(注)　各年齢層は、1995年における年齢層のコーホート。
要因分解式は、以下のとおり。

$$\Delta(C/T) = \underbrace{\Sigma(\Delta(Ci/Ti)\times Ti/T)}_{\text{転職要因}} + \underbrace{\Sigma((Ci/Ti - C/T)\times\Delta(Ti/T))}_{\text{年齢構成変化要因}} + \underbrace{\Sigma(\Delta(Ci/Ti)\times\Delta(Ti/T))}_{\text{交絡項}}$$

C＝C職業における就業者数
T＝就業者総数
Ci＝C職業における年齢階級別コーホート集団iの就業者数
Ti＝年齢階級別コーホート集団iの就業者数

以上のように,1985年から1995年の10年間で就業構造は産業面,職業面ともに大きく変化したが,これらは1)若年層の新規入職,2)女性の結婚・出産退職とその後の再入職,3)高年齢層の退職に加え,職業構造では,4)男性中年層の管理職への昇進により変化したものといえる。この中でも第3次産業就業者比率の上昇への寄与を見ると,男女とも,新規入職の効果(男性0.9%ポイント,女性2.2%ポイント),及び退職の効果(男性1.0%ポイント,女性1.7%ポイント)が大きくなっている。ホワイトカラー比率上昇への寄与をみると,新規入職,退職の効果に加え,男性中年層の昇進の効果も大きい。

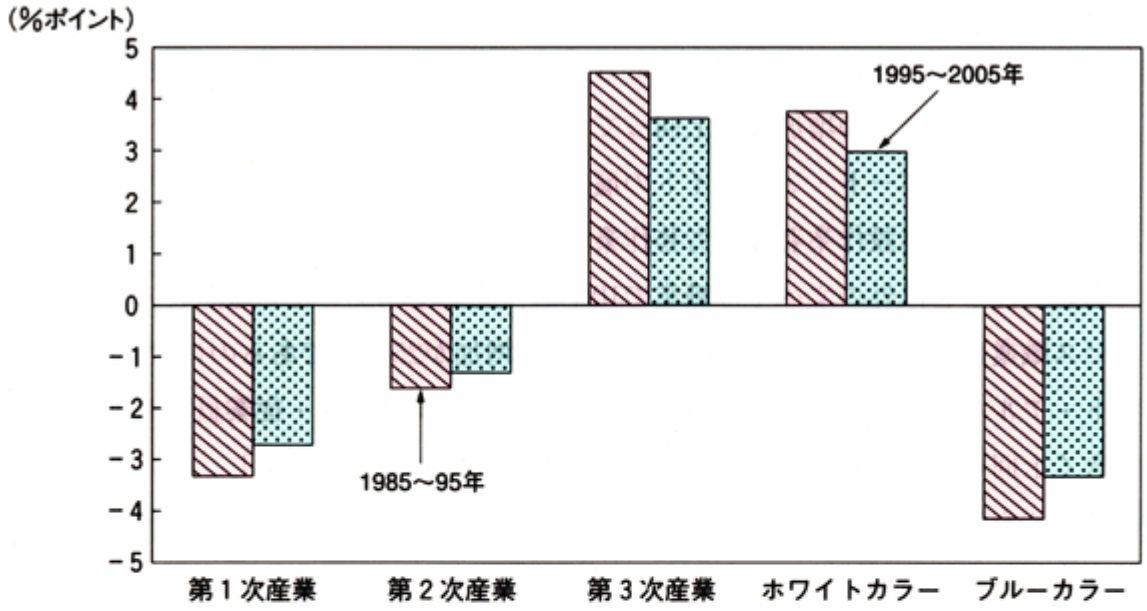
(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
1) 労働力供給や就業形態の多様化と雇用構造の転換
(小さくなる新規入職効果)

このように,1985年から1995年の10年間において,就業構造の変化に対する若年層の新規入職の効果は大きかつたが,今後は少子化が雇用面にも波及してくるため,新規入職の就業構造調整効果は大幅に小さくなる。例えば,各年齢層における産業・職業構造の変化(転職効果)が1995年から2005年の10年間についてもその前の10年間と同じであると仮定して,2005年の産業・職業構造を推計すると,産業構造については,第2次産業就業者比率は30.3%,第3次産業就業者比率は65.5%となり,10年間の変化は,過去の10年間と比較して,約2割縮小する(第3-(1)-4図)。職業構造についても同様に,変化幅が約2割縮小する。このように,少子・高齢化が進むと,若年層の新規入職と高年齢層の退職のみでは十分な就業構造の変化が行われないため,在職者の産業・職業間の移動が重要な役割を果たすことになる。しかし,第II部第1章第1節で述べたように,産業・職業間の移動は,同一産業・職業内の移動より離職期間が長くなりがちであり,したがって,失業率の上昇につながることが懸念される。

第3-(1)-4図 新規入職,退職による産業・職業構造の変化

第3－(1)－4図　新規入職、退職による産業・職業構造の変化



資料出所　総務庁統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成９年１月推計）」より、労働経済課にて試算。

（注）　1)表頭の年齢層は、1985～1995年の変化においては1995年の、1995年～2005年の変化においては2005年の、各年齢層のコーホート集団。

2)出所の中位推計のとおりに人口構成が変化した場合について試算した。また、各年齢コーホートの転職効果については、1995～2005年についても1985～1995年と同様に変化するものとして試算した。

各年齢層の就業者数の推計式は以下のとおり。

$$Ya = \Sigma Yia$$
$$Yia = Xia + (Xia - Zia) \times Si \div Ti$$

Ya＝2005年のa産業の就業者数
Yia＝2005年のa産業の年齢階層別コーホート集団iの就業者数
Xia＝1995年のa産業の年齢階層別コーホート集団iの就業者数
Zia＝1985年のa産業の年齢階層別コーホート集団iの就業者数
Si＝1995年から2005年にかけての、年齢階層別コーホート集団iの人口増加率
Ti＝1985年から1995年にかけての、年齢階層別コーホート集団iの人口増加率

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
1) 労働力供給や就業形態の多様化と雇用構造の転換
(パート・アルバイトの増加を中心に進んだ就業形態の多様化)

1987年から1997年の10年間における雇用者数の変化を就業形態別にみると,正規の職員・従業員,民間企業の役員が474万人増加している一方で,それ以外のパート,アルバイトなどの雇用形態の雇用者は409万人(48.2%)増加と急激に増加している。そのうちパートが232万人,アルバイトが146万人増加しており,パート・アルバイト比率(雇用者に占めるパート及びアルバイトの割合)は4.6%ポイント上昇して18.8%となった(付属統計表第143表)。産業別にみると,電気・ガス・熱供給・水道業以外のすべてで増加となっており,特に,卸売・小売業・飲食店,サービス業で大きく増加している。卸売・小売業・飲食店ではパート・アルバイトは165万人増加しているのに対し,正規の職員・従業員は29万人しか増加していないため,パート・アルバイト比率は9.4%ポイント上昇して,34.6%となった。内訳をみると,飲食料品等小売業,飲食店でそれぞれパート・アルバイト比率の上昇幅が13.7%ポイント,13.4%ポイントと大きくなっている。また,製造業,運輸・通信業などでもパート・アルバイト労働者の増加幅が正規の職員・従業員の増加幅を上回っている。

次に,職業別にパート・アルバイトの雇用者数をみると,事務従事者,技能工・採掘・製造・建設作業者及び労務作業者,サービス職業従事者を中心に,管理的職業従事者以外のすべての職業で10年前に比べて増加している。特に,サービス職業については,正規の職員・従業員の増加が25万人であるのに対し,パート・アルバイトの雇用者数の増加は77万人と,正規の職員・従業員の増加を大きく上回っているため,パート・アルバイト比率が大きく上昇し,46.0%と半数近くを占めるまでになっている。また,技能工・採掘・製造・建設作業者及び労務作業者についても,パート・アルバイトが正規の職員・従業員を大きく上回って増加している。一方,専門的・技術的職業従事者は,正規の職員・従業員については各職業の中で最も増加幅が大きいのに,パート・アルバイトの増加幅は小さい。また,管理的職業従事者のパート・アルバイト比率は,0.0%にとどまっている。

パート,アルバイト以外の非正規社員についてみると,嘱託などは,産業別にはサービス業,職業別には事務従事者,技能工・採掘・製造・建設作業者及び労務作業者を中心に増加しており,全体ではの万人増加している。派遣社員は女性のサービス業,事務従事者を中心に,17万人増加している。

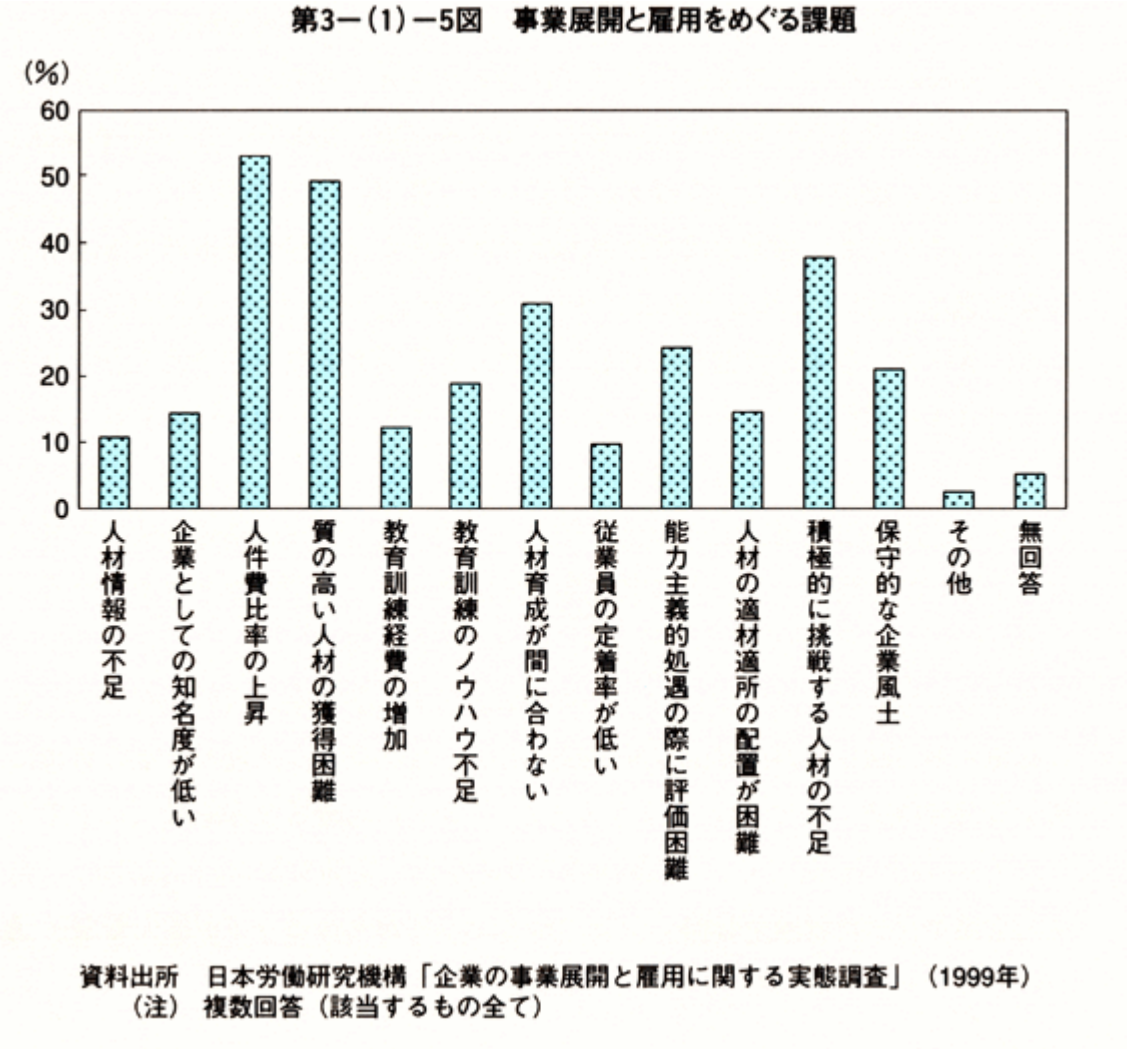
このように,就業形態の多様化はサービス化の進展によるところが大きいが,それだけではなく,製造業でも多様化が進んでいる。また,職業別には,むしろ,技能工・採掘・製造・建設作業者及び労務作業者,サービス職業従事者等のブルーカラーを中心に多様化が進展している。したがって,就業形態の多様化は,産業・職業構造の変化を背景としている面もあるが,必ずしもそれだけが要因ではない。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
2)　構造転換と能力開発
(構造転換に対応した能力開発の必要性)

我が国企業は急激な構造転換の中で本業の充実・強化,あるいは新規事業展開といつた経営戦略の見直しを図っているが,こうした取組を行う場合に雇用面の課題となる点を前出「企業の事業展開と雇用に関する実態調査」でみると,最も多いのが「人件費比率の上昇」だが,「質の高い人材の獲得困難」,「積極的に挑戦する人材の不足」,「人材育成が間に合わない」といつた人材の確保・育成に係る課題が比較的高い割合で続いている(第3-(1)-5図)。また,これを業種別にみると製造業,事業所サービスでは質の高い人材に対するニーズが一番高い(付属統計表第144表)。こうした結果をみると,企業は急激な構造転換に対応した人材育成を図る観点から,能力開発の必要性を強く認識していることがうかがわれる。

第3-(1)-5図 事業展開と雇用をめぐる課題



資料出所　日本労働研究機構「企業の事業展開と雇用に関する実態調査」（1999年）
（注）　複数回答（該当するもの全て）

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
2)　構造転換と能力開発
(社外にも通用する能力と創造性,柔軟性が重要)

急激な構造転換を受けて,労働者自身はどのような能力を求めているのだろうか。(株)リクルートHRD研究所「能力・実力主義社会での働き方に関する調査」(1997年)により,従業員が考える「今後なりたいビジネスマン像」をみると,最も多かつたのが「社外にも通用する高い専門性を持っている人」(61.7%)で次に多い「広い視点でものごとをとらえられる人」の50.6%を10%ポイント以上上回っている(付属統計表第145表)。

これに対し,企業の人材ニーズをこれと同時期に実施した同「21世紀の人事管理に関する調査」(1997年)によりみると,「自らが問題形成し提案できる人」,「状況の変化に柔軟に対応できる人」がともに64.4%,「社外にも通用する高い専門性を持っている人」が53.7%と高い割合を示している(付属統計表第146表)。

また,(学)産能大学総合研究所「第3回マネジメント教育実態調査」(1998年)により将来の人材ニーズをみると,「プロフェッショナルやスペシャリストと呼ばれる高い専門性を持ち独自に仕事をこなす専門家」(80.9%)と「社内起業家」(77.8%)の割合がともに8割を占めている(第3-(1)-6図)。

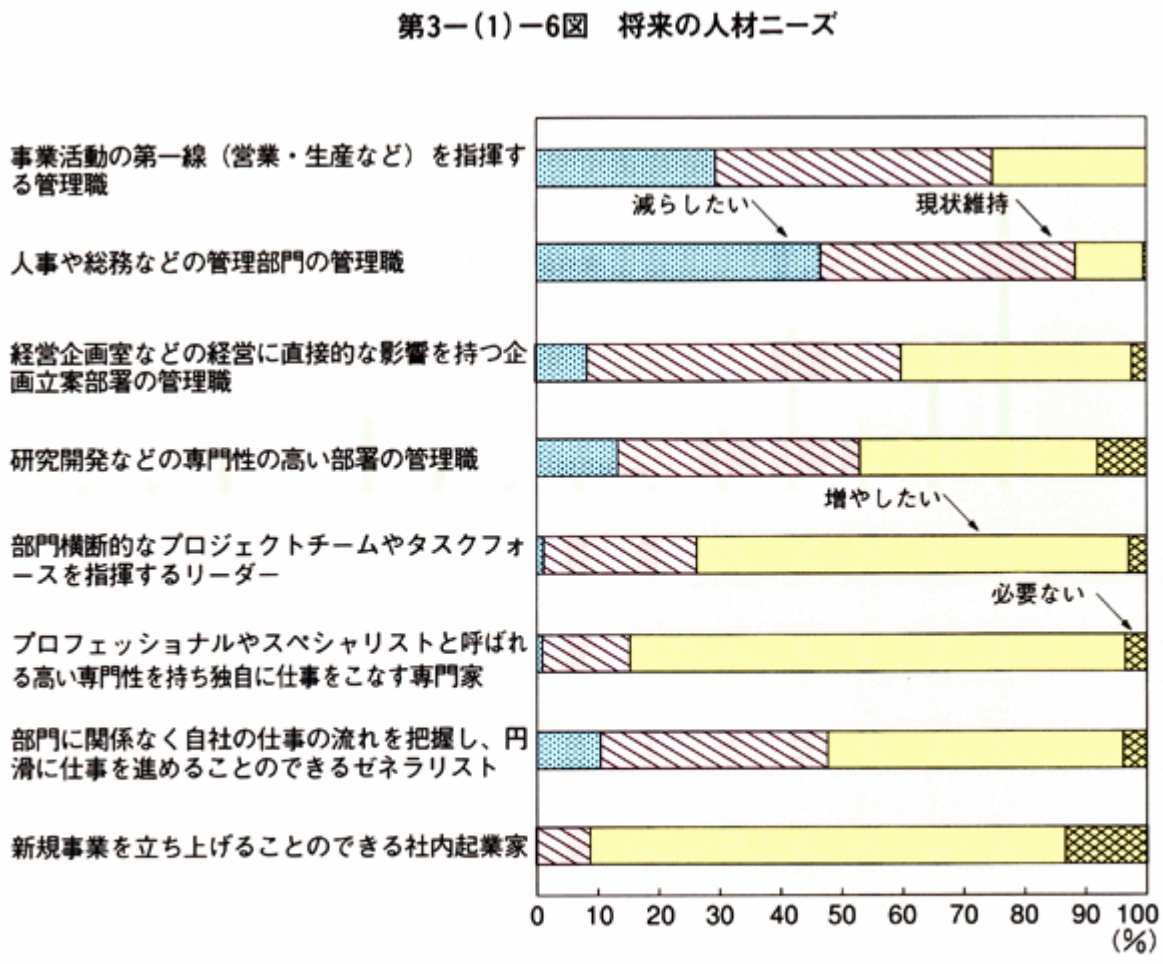
こうしてみると,労働者は「企業内部だけでなく,外部労働市場でも通用する職業能力」(以下これを「エンプロイアビリティ」という。)を持つことを望んでいる一方,企業は労働者に対し,社外にも通用する高い専門性を有した人材,創造性,柔軟性のある人材を求めている。これは,急激な構造転換の中で失業のリスクの高まりを労働者自身が強く認識しだしたこと,また,企業の方も急激な構造転換を受けてスピードを増す事業展開や経営戦略等の変化に対応できる能力を労働者一人一人に求めるようになったことが原因と考えられる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
2)　構造転換と能力開発
(手法はOJTが中心)

職業能力開発の手法について,上場企業及び成長型中堅企業の従業員を対象に実施した(株)三井情報開発総合研究所「今後必要な人的能力とその修得に関する意識調査」(1994年)によりみると,「企業における実務経験(OJTなどによるもの)」が82.1%,「就業後の日常的な自己啓発や勉強」が53.8%,「勤務先企業が行った講座や研修」が35.9%となっており,OJTが能力開発手法の中心となっている(第3-(1)-7図)。

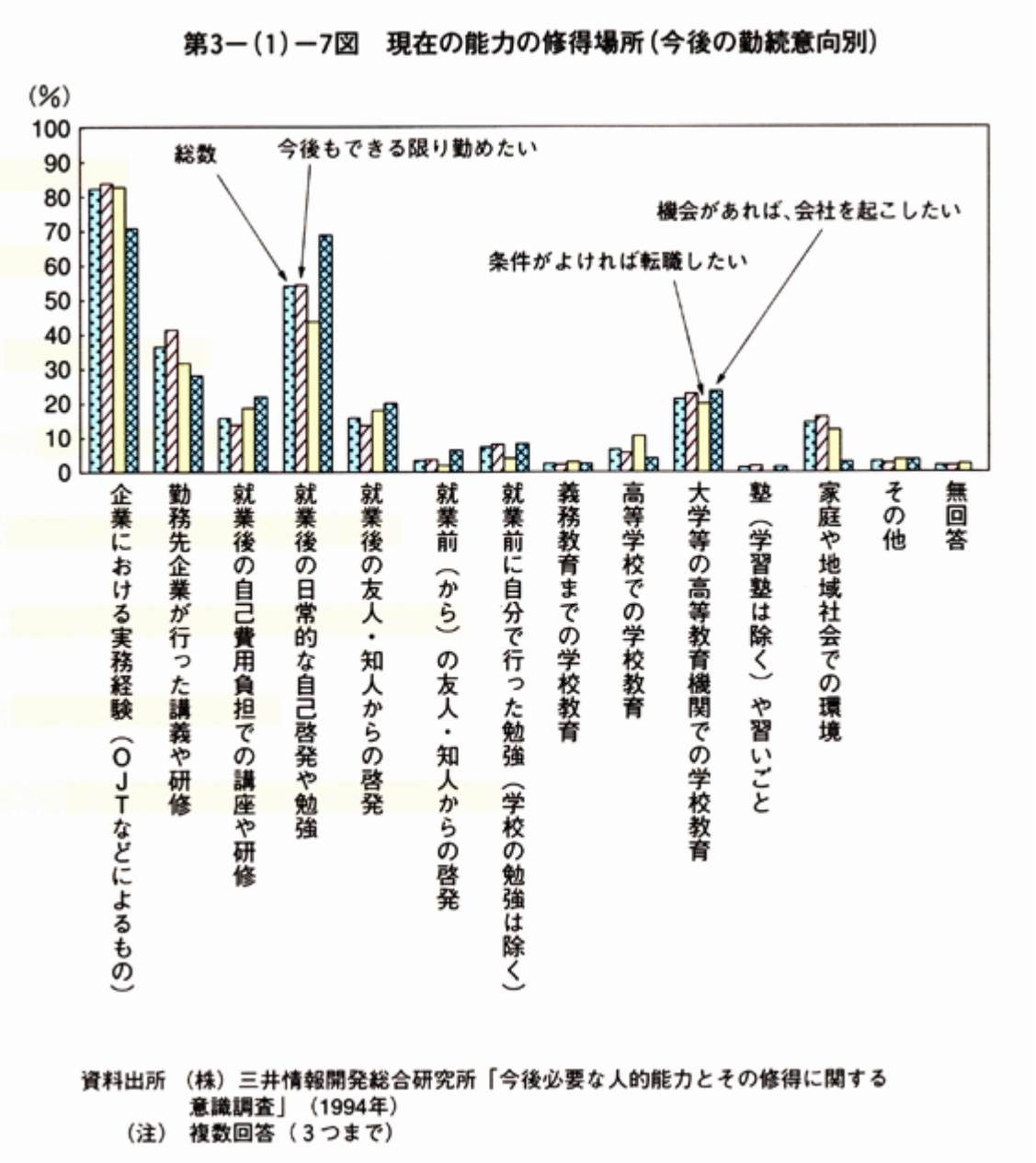
第3-(1)-6図 将来の人材ニーズ



資料出所　（学）産能大学総合研究所「第３回マネジメント教育実態調査」（1998年）

一方,日米独3か国における大企業の人事,経理,営業の3職能の部長と課長を対象に実施した日本労働研究機構「管理職のキャリアとホワイトカラーの雇用管理に関する国際比較調査」(1996年)により,有力な能力開発の方法をみると,3か国とも「当該職能内のいろいろな仕事を経験したこと」の回答が最も多く,ホワイトカラーについては,各国ともOJTが能力開発の中心である(付属統計表第147表)。

第3-(1)-7図 現在の能力の修得場所



資料出所　(株)三井情報開発総合研究所「今後必要な人的能力とその修得に関する意識調査」(1994年)
(注)　複数回答（３つまで）

また,OJTの内容について,民間大手企業に働くホワイトカラーを対象に実施した日本労働研究機構「企業における教育訓練経歴と研修ニーズに関する調査」(1997年)によりみると,最も一般的に行われているのは「仕事についての相談に乗る」の67.8%だが,最も効果的なのは「よりレベルの高い仕事にチャレンジさせる」と「特定の仕事について責任を与える」であり(付属統計表第148表),仕事の実践を通じたOJTが効果がある。

さらに,創造的能力に関しても同様のことがいえる。(株)三和総合研究所「労働の知的集約化に関するアンケート」(1995年)により,社員が創造的に仕事を行う能力を高めるために部門責任者が重視している能力開発の方法をみると,「日々の仕事を通じた育成」が63.1%,「社内異動やローテーション等計画的な育成」が60.4%,「資格取得など社員の自己啓発を重視する」が42.9%と,やはりこの場合も日々のOJT及び計画的なOJTと自己啓発が高い割合を示している(付属統計表第149表)。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
2)　構造転換と能力開発
(新規事業展開を担う人材は自己啓発や体系的OJTで育成)

一方,新規事業展開を担う「戦略的人材」について(株)三和総合研究所「21世紀に向けての人的能力に関するアンケート調査」(1997年)でその育成方法をみると,一般従業員と比べ「個人による自己啓発」(70.6%)が最も多く,「育成を目指した体系的OJT」(61.7%)も高い割合を示しており,「日常業務の中で一般的に行われるOJTを通じて」(29.2%)は少ない。また,Off-JTである「外部セミナー,研修への参加」(67.5%)も高い割合を示している(付属統計表第150表)。

このように,企業戦略の鍵を握る人材については,企業は能力開発を単に日々の仕事を通じたOJTに委ねるのではなく,自己啓発を促進するとともに体系的なOJTやOff-JTの機会を設け,積極的に能力開発を行っている。

また,起業家精神と職業能力開発の関係を前出「今後必要な人的能力とその修得に関する意識調査」によりみると,「今後,機会があれば独立や,会社を起こしたい」と考えている起業家精神を有する者でも,「企業における実務経験」により能力を身につけたとする者が最も多いが,その割合は他と比べると低くなっている。一方で,「就業後の日常的な自己啓発や勉強」の割合が他と比較して特に高いほか,「就業後の自己費用負担での講座や研修」も他より高い割合を示しており,自己啓発に積極的に取り組んでいることが分がる(前掲第3-(1)-7図)。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
2)　構造転換と能力開発
(個人の取組への比重増)

次に今後の方向性についてみてみよう。上場企業及び従業員1,000人以上企業を対象とした(株)野村総合研究所「職業能力開発および人材育成に関する調査」(労働省委託,1997年)により今後の企業の人材育成に関する考え方をみると,「人事制度や処遇との関連づけをより密接にしていく」が74.3%,「能力開発において個人責任のウェイトを高めていく」が74.0%,「今よりもOJTのウェイトを重視していく」が66.2%となっている。一方で,「今よりもOff-JTのウェイトを重視していく」は28.6%と低くなっている(付属統計表第151表)。したがって,今後はOJTを中心としていることに変化はみられないが,自己啓発の比重が高まっていくものと考えられる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

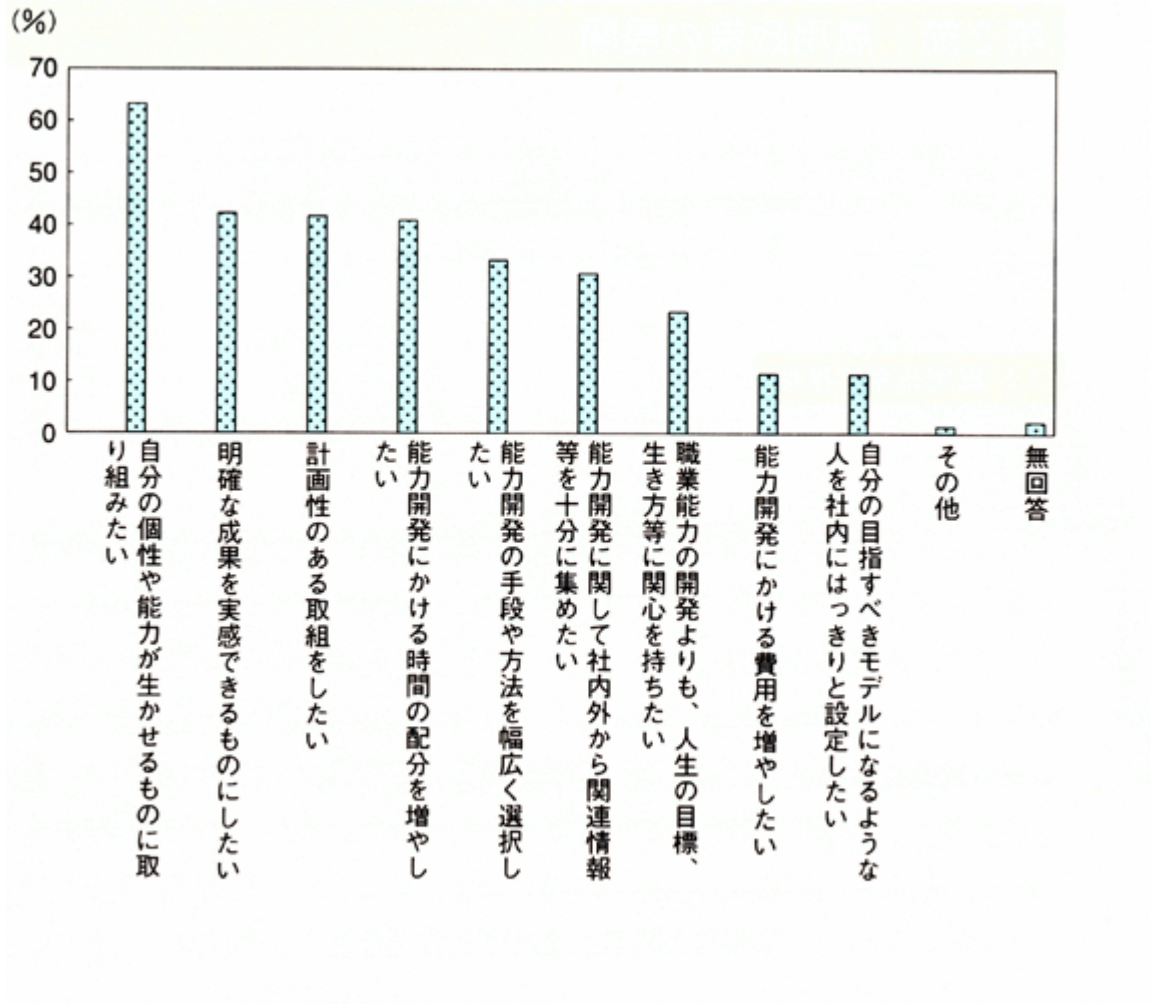
第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第1節　雇用構造の円滑な転換
2)　構造転換と能力開発
(求められる能力開発の在り方)

能力開発の在り方について,労働者個人が心がけたいことを前出「職業能力開発および人材育成に関するアンケート調査」でみると,「自分の個性や能力が生かせるものに取り組みたい」が63.1%で最も多く,次いで「明確な成果を実感できるものにしたい」が42.3%,「計画性のある取り組みをしたい」が41.5%となっている(第3-(1)-8図)。また,(株)リクルートHRD研究所「日本的人事システムと人材開発についての調査」(1995年)によると,従業員は企業の能力開発プログラムに対して71.9%の者が「不満がある」と回答している(付属統計表第152表)が,その内容は,「場当たり的で長期的な視点を持っていない」(31.9%),「現場のニーズに対応し切れていない」(28.5%)などの項目があげられている(付属統計表第153表)。

こうしてみると,能力開発の在り方としては,個性,能力に応じた多様な選択肢及び長期的な視点からの計画的な取組が重要になっている。

第3-(1)-8図 今後の能力開発で心がけたいこと

第3－(1)－8図　今後の能力開発で心がけたいこと



資料出所　(株)野村総合研究所「職業能力開発および人材育成に関するアンケート」(労働省委託、1997年)
(注)　複数回答である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開

ここでは,安定成長期に入ってからの雇用政策の推移を整理するとともに,雇用保険,公共職業訓練,公共職業安定機関の職業紹介について,政策の効果を検討する。また,最近の欧米諸国の雇用政策等を紹介する。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
1) 雇用政策の推移
(雇用政策の変化)

第1次石油危機を契機として日本経済は安定成長へ移行し,完全失業率もそれまでの1%台から2%台へと上昇した後,さらに傾向的に上昇を続けた。こうした中,雇用の安定のための政策は,それまでの離職後の生活安定と再就職の促進を中心とした事後的施策から,失業の予防や雇用機会の増大等の事前的施策が重視されるようになり,企業の雇用維持の支援,ミスマッチ対策,雇用創出対策と,次第に政策範囲の拡大が図られてきた。また,女性の職場進出,高齢化の進展,経済構造の変化等の構造変化に対応して,労働市場政策も変化してきた。さらに,職業能力開発政策がより重視されるようになってきた。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
1) 雇用政策の推移
(雇用維持からミスマッチの解消,雇用創出へと政策が拡大)

雇用安定のための政策については,1974年にそれまでの失業保険法が廃止され,失業時の対策に加え,より積極的に失業の予防や雇用機会の増大などを図ることを目的とした雇用保険法が制定された。この中で,雇用調整給付金(後の雇用調整助成金)制度が創設され,企業内での雇用の維持・継続の支援が図られることとなった。

これに加えて,主として1980年代に入ってから,産業構造転換対策や高齢者雇用の促進等のミスマッチ対策が積極的に行われるようになった。その後,不況期には,数次にわたる緊急対策が実施され,逆にバブル期には,労働力需給が引き締まり,中小企業において特に労働力確保が困難となったことから,中小企業の人材確保に対する支援が行われた。

1990年代に入って,バブル崩壊後は,雇用失業情勢の悪化に対応するため,再び緊急対策が実施されたが,これに加えて,最近は雇用の創出に対する支援に重点が置かれている。

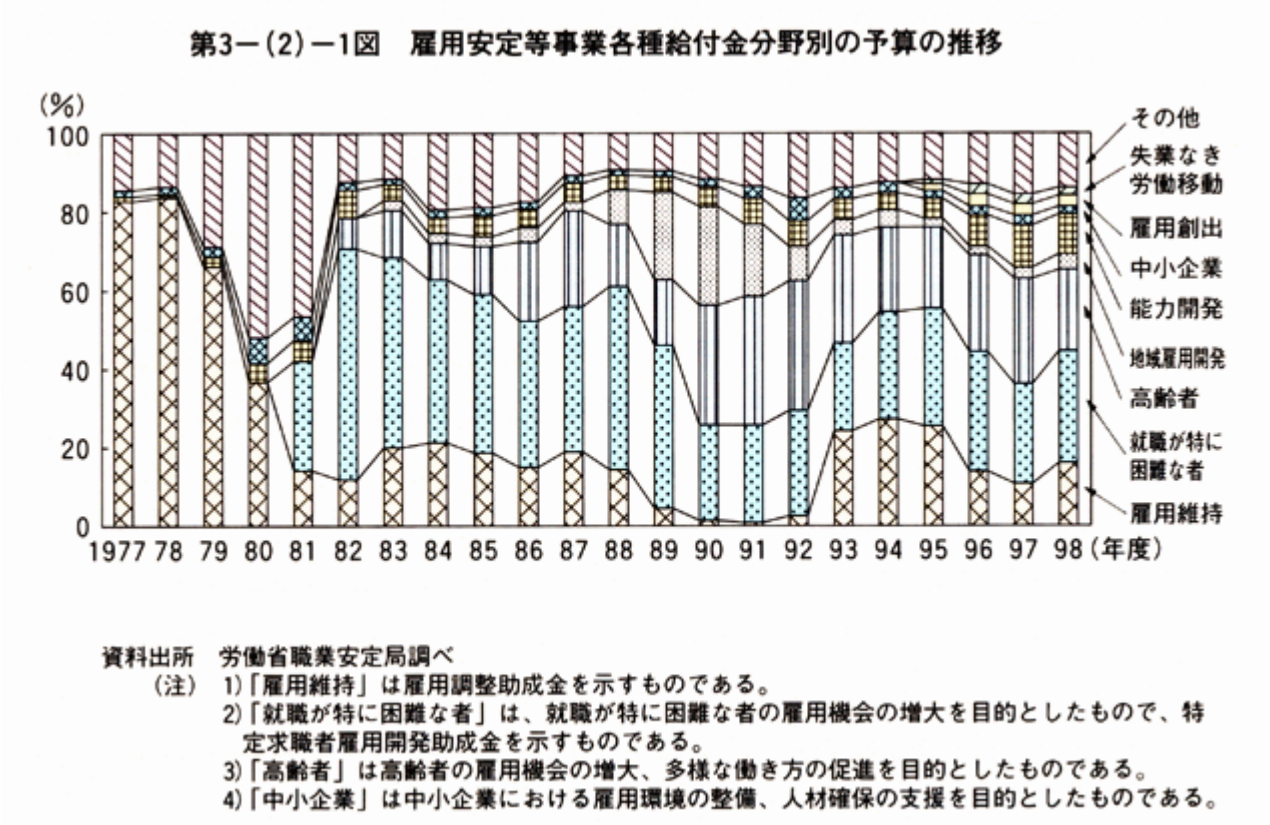
この流れを雇用関係の各種給付金の予算割合の推移によってみると,1970年代後半は8割以上が雇用維持対策であったのが,1980年代以降はその割合が景気による増減はあるものの,急激に低下し,景気の悪化した1998年においても2割弱にとどまっている。かわって,高齢者対策や特定求職者雇用開発助成金など,雇用のミスマッチを解消するための対策の占めろ割合が増え,さらに1990年代に入ってからは能力開発のウェイトが高まっている。また,近年には,雇用創出や失業なき労働移動に関する対策も行われている(第3-(2)-1図)。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
1)　雇用政策の推移
(多様化する労働市場への対応)

我が国の労働市場は,安定成長期に入って,女性の職場進出や本格的な高齢化の進展等の供給面の変化や,技術革新,サービス経済化の進展に伴う産業構造の転換等,労働力需給両面にわたる構造的な変化が進展しており,これに対応して労働市場におけるルールの整備と労働力需給調整機能の強化が図られている。

第3-(2)-1図 雇用安定等事業各種給付金分野別の予算の推移



女性の職場進出は,1985年の男女雇用機会均等法の成立以来,一層進んでおり,働く女性が性により差別されることなく,その能力を十分に発揮できる雇用環境を整備することが重要な課題となっている。このため,募集・採用をはじめとする雇用の各分野における女性差別の禁止や女性労働者に対する時間外労働等の規制の解消等を盛り込んだ改正男女雇用機会均等法等が1999年4月から全面施行されている。また,女性の再就職を援助するため,レディス・ハローワークが設置されていたが,1999年から改正男女雇用機会均等法及び育児・介護休業法の趣旨を踏まえて,男女双方を対象とする両立支援ハローワークとなった。

また,高齢者雇用対策については,少子高齢化の急速な進展,日本の高年齢層の就業意欲の高さ等から重視されており,1986年に60歳以上定年の努力義務が法制化され,1998年からはそれが義務化された。これに加

え,60歳以降の雇用就業機会の確保が重要な課題となっており,65歳までの継続雇用の推進やシルバー人材センター等による多様な雇用・就業機会の確保を進めている。

さらに,就業形態が多様化し,パートタイム労働者が急速に増加していることに対応するため,パートタイム労働専門の公共職業安定機関であるパートバンクを設置するとともに,1993年に制定された「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」及び同法に基づく指針(1993年制定,1999年一部改正)に基づいて,パートタイム労働者の雇用管理の改善等が進められている。また,1985年には「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」(労働者派遣法)が制定され,一部民営派遣が許可されることとなったが,近年における社会経済情勢の変化等に対応して,「臨時的・一時的」な労働力需給調整について労働者派遣事業をより活用できるようにするとともに,労働者保護措置の拡充を図ること等を内容とした同法の改正法案が国会に提出され,審議が行われているところである。

また,職業紹介については,これまでは国家による事業を中心とし,民間についてはそれを補完するものと位置づける制度であったが,経済の構造変化やILO第181号条約により民間職業仲介事業に関する新たな国際基準が示されたこと等を踏まえ,民間の活力と創意工夫をいかし,労働力需給調整が円滑に機能しうるよう公共及び民間の職業紹介事業等に関する法制度について整備を図ることを内容とした職業安定法の改正案が国会に提出され,審議が行われているところである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
1) 雇用政策の推移
(職業訓練から能力開発へ)

職業能力開発については,高度成長期には,新規学卒者と離職者に対する訓練が中心であったが,安定成長期に入って「生涯訓練体制の整備」が目標として掲げられた。

その後の技術革新の進展,高齢化社会の到来により職業能力開発の重要性も増加してきたため,1985年の職業訓練法から職業能力開発促進法への改正により,民間の多様な能力開発の促進,公共職業訓練の弾力的な実施等が進められた。また,1990年代に入り,それまでのブルーカラー中心の対応に加え,ホワイトカラーに関する能力開発が重要視され,1993年からホワイトカラーの段階的,体系的な能力開発を支援する職業能力習得制度(ビジネス・キャリア制度)が創設され,1997年にはホワイトカラーの職業能力に関する総合的かつ中核的な拠点として,生涯職業能力開発促進センター(アビリティガーデン)が設立された。さらに,労働者の自己啓発を促進するため,1998年から労働者が自発的に教育訓練を受けた場合に負担した費用を直接助成する教育訓練給付制度が創設された。

また,最近の急激な産業構造の変化の中で,事業の新分野展開や製品等の高付加価値化に対応しうる人材を育成するため,職業訓練指導員養成,先導的・中核的な高度職業訓練等を行う職業能力開発総合大学校が1999年に設立されるとともに,専門的・応用的な職業能力の開発・向上のための新たな高度職業訓練を実施する職業能力開発大学校が1999年より順次設立されている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
2)　雇用政策の効果
(セイフティネットとしての雇用保険失業給付)

雇用保険制度については,原則として労働者が雇用される事業にはすべて適用され,労働者が失業した場合に失業給付(基本手当等)を支給すること等により,雇用におけるセイフティネットの中心的役割を果たしている。

雇用保険の失業給付の受給者実人員は,バブル期にいったん減少したが,バ

ブル崩壊以降大幅に増加を続け,1997年度には月平均約90万人となっている。また,1人当たりの月平均給付額は約17万円余となっており,これも徐々に増加を続けている。これには,給与の上昇に加え,高齢化により給付水準の高い受給者が増加していること等が影響している(付属統計表第154表)。

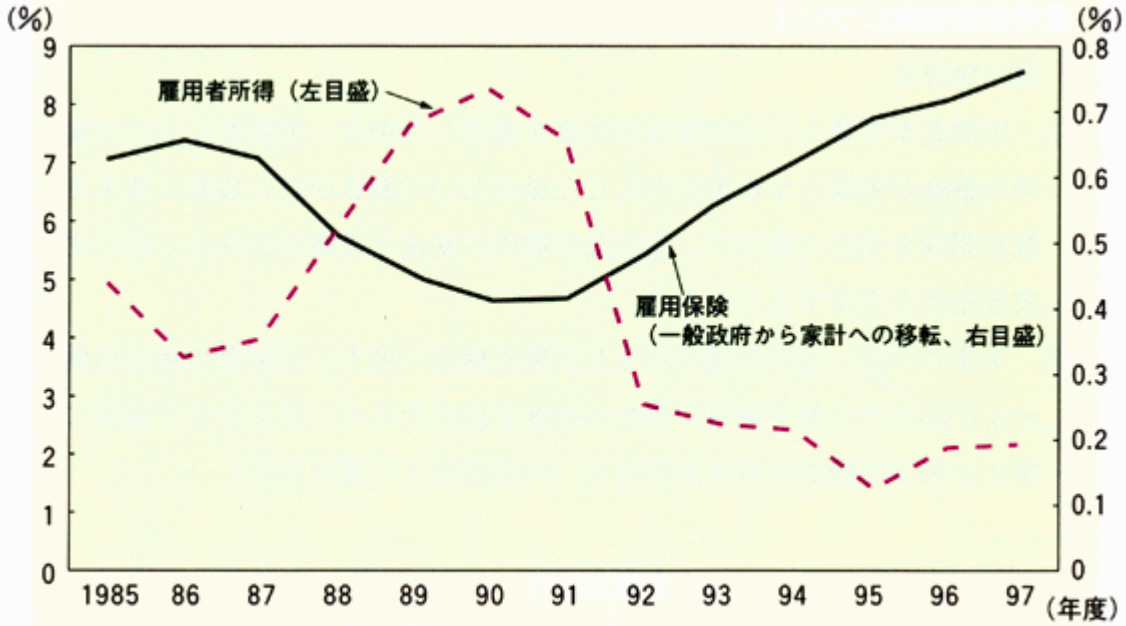
雇用保険の役割としては,消費の減少による景気の落ち込みを抑制するマクロ経済効果と,失業中の家計を下支えする効果があり,安定した生活の下での求職活動を可能にすることにより,就職を促進させることとなると考えられる。

そこで,まず,経済企画庁「国民経済計算」によってマクロの経済効果をみると,雇用者所得の伸び率と雇用者所得に対する雇用保険(一般政府から家計への移転)の比率を比べた場合,雇用者所得の増加が大きいときには雇用保険の比率は低下し,雇用者所得の伸びが小さいときには雇用保険の比率が高まっており,それだけ雇用保険が雇用者所得をカバーし,消費の落ち込みを抑制している(第3-(2)-2図)。

次に,家計を下支えする効果を総務庁統計局「全国消費実態調査」(1994年)特別集計によってみると,失業世帯(世帯主が求職中の世帯)における公的年金以外の社会保障給付の実収入に対する割合は20%をやや上回っている(付属統計表第155表)。この公的年金以外の社会保障給付には,失業給付以外のもの(生活保護,児童手当等)も含まれるが,失業世帯においては,多くは雇用保険の失業給付で占められていると考えられる。また,世帯主の年齢別にみると,第II部第1章第1節でみたように,最も厳しい状況に置かれていると考えられる50歳台では実収入の30%を占めており,失業世帯の家計において大きな役割を果たしている。一方,60歳台前半になると,公的年金給付以外の社会給付の給付額は50歳台と同水準であるものの,公的年金給付が大幅に増加するために,実収入に占める割合は20%になっている。

第3-(2)-2図 雇用者所得の伸び率と雇用保険の比率

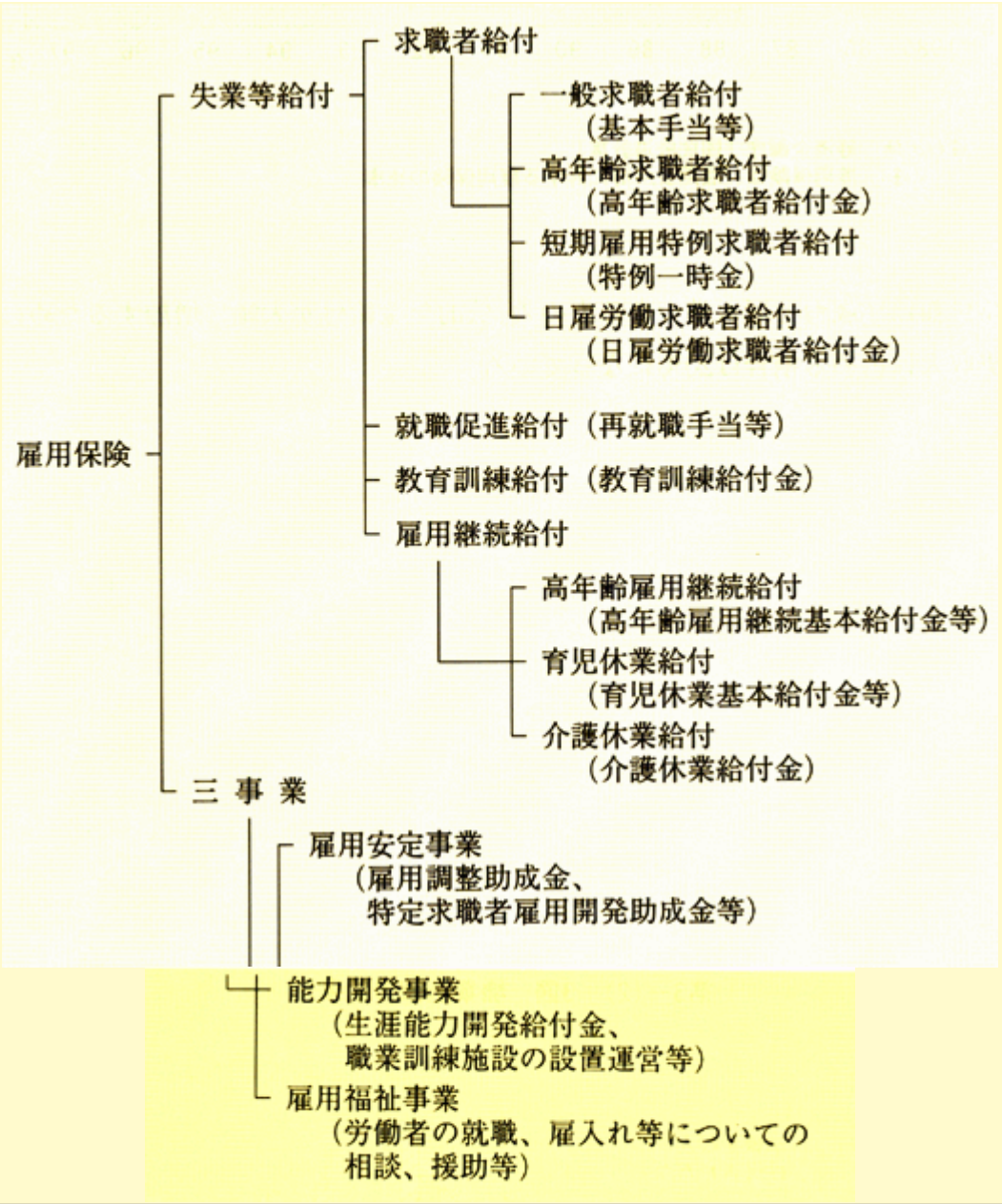
第3－(2)－2図　雇用者所得の伸び率と雇用保険の比率



資料出所　経済企画庁「国民経済計算」
（注）　雇用保険は、雇用者所得に対する雇用保険の比率。

雇用保険制度について

雇用保険は,1)労働者が失業してその所得の源泉を喪失した場合,労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に,生活及び雇用の安定と就職の促進のために失業等給付を支給するとともに,2)失業の予防,雇用状態の是正及び雇用機会の増大,労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図るための三事業を行う雇用に関する総合的機能を有する制度で,内容は以下の通りです。



(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
2)　雇用政策の効果
(公共職業訓練の効果)

公共職業訓練は,離転職者や中小企業在職者,入職前の新規学卒者,障害者等を主な対象とし,国(雇用促進事業団),都道府県等が設置する公共職業能力開発施設や民間教育訓練機関等への委託というかたちで実施されており(付属統計表第156表),近年の景気の低迷により離職を余儀なくされた人の再就職を援助するため,また,産業構造の変化等に伴い,新分野展開を担う高度な職業能力を有する人材を育成するため,一層の充実が求められている。

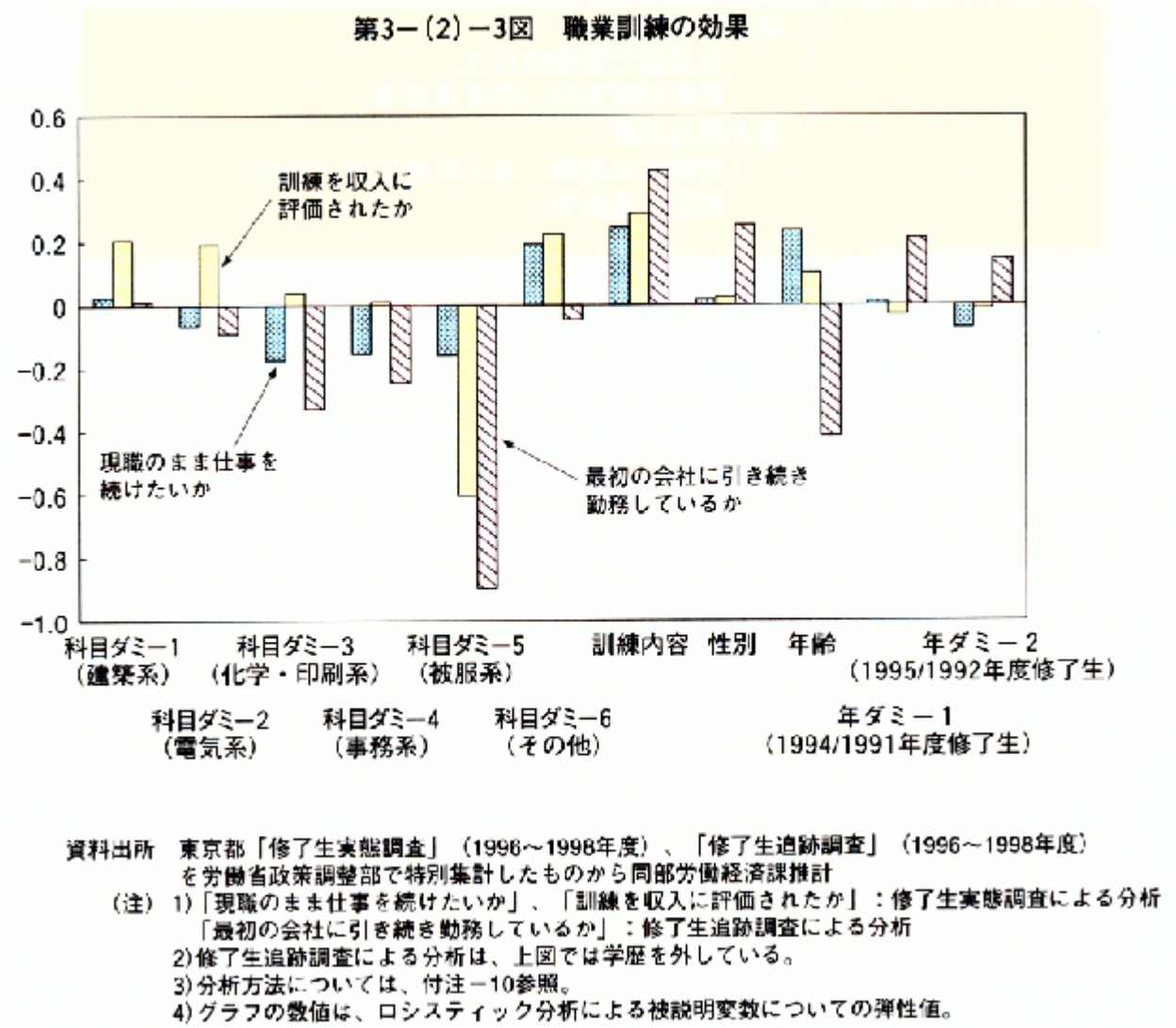
ここで,公共職業訓練の効果をみるため,東京都立職業技術専門校(以下専門校という。)の修了生へのアンケート調査である東京都「修了生実態調査」によって訓練を受けた後の就職状況,意識の関係について分析を試みた。まず,訓練の内容について,満足度が高いこと(「良かつた」と回答したこと)が定着率(最初に就職した会社に引き続き勤務している割合)や仕事への就業継続希望率(現在と同じ職場で働きたいと考えている確率)にどのような影響を与えるか,総合的に分析するため,ロジスティック分析を行うと,年齢や科目などに加えて,訓練内容の満足度が高いことも,定着度や就業継続希望率を高めていることが分かる。同様に,訓練内容は,職業訓練の有用度や収入にも影響している。まな,弾性値でみると,就業継続希望率や収入への影響について,訓練内容はもつとも強く影響を与えていることが分かる。次に,専門校を卒業してから3年を経過した修了生へのアンケート調査である東京都「修了生追跡調査」を用いて同様の分析を行うと,訓練内容は定着率にもつとも大きな影響を与えていることが分かる(第3-(2)-3図,付属統計表第157表)。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
2)　雇用政策の効果
(公共職業安定所の利用)

景気が低迷し,雇用失業情勢が厳しくなる中で,公共職業安定所(ハローワーク)を新規に利用する求職者は1997年の月平均約47万人から1998年には約54万人と増加しており,その役割が重要視されてきている。その一方で,広告や就職情報誌等の求人メディアも発達してきており,ハローワークの在り方が問われている。そこで,ハローワークの利用とその役割について分析する。

第3-(2)-3図 職業訓練の効果



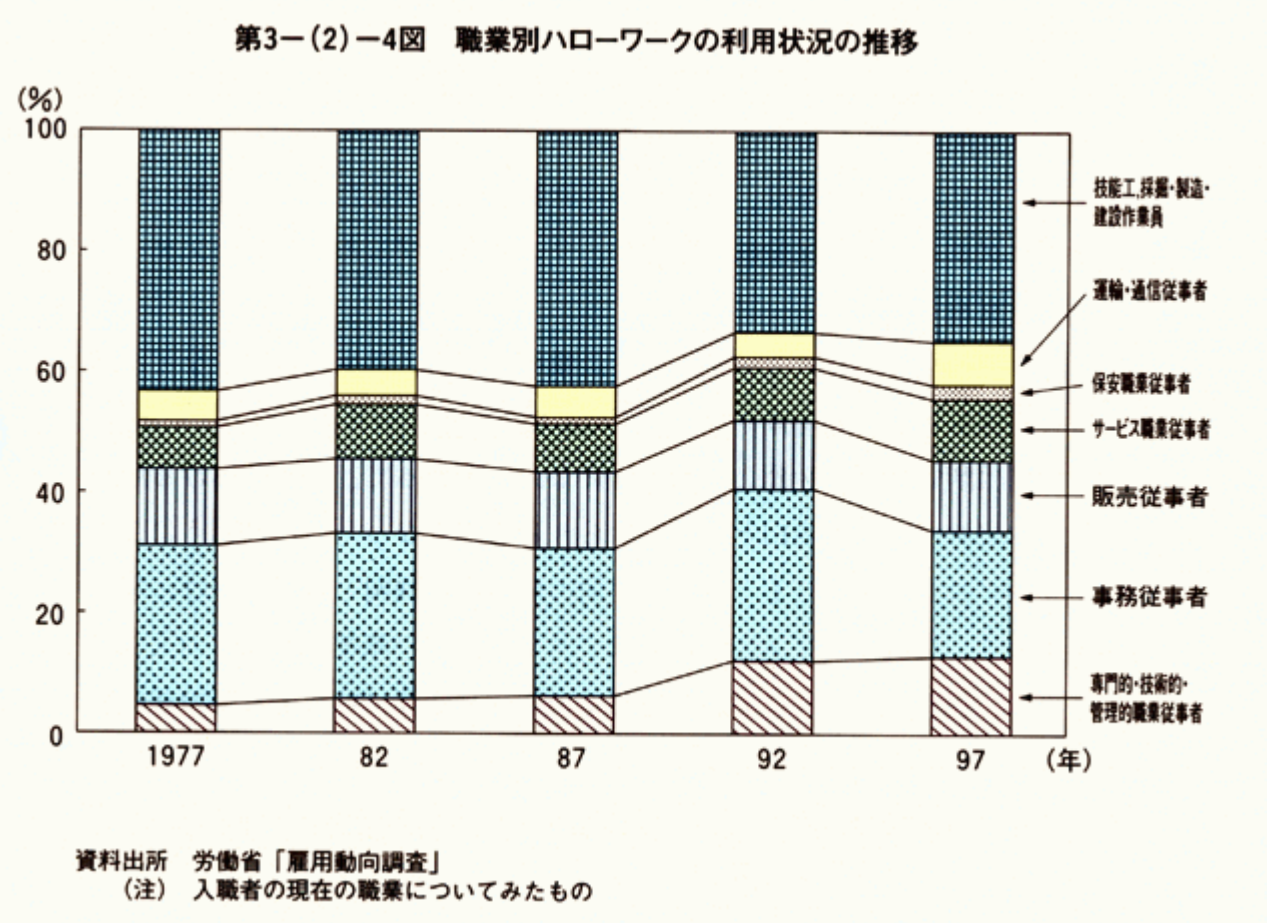
資料出所　東京都「修了生実態調査」（1996～1998年度）、「修了生追跡調査」（1996～1998年度）
を労働省政策調整部で特別集計したものから同部労働経済課推計
（注）1)「現職のまま仕事を続けたいか」、「訓練を収入に評価されたか」：修了生実態調査による分析
「最初の会社に引き続き勤務しているか」：修了生追跡調査による分析
2)修了生追跡調査による分析は、上図では学歴を外している。
3)分析方法については、付注－10参照。
4)グラフの数値は、ロジスティック分析による被説明変数についての弾性値。

まず,労働省「雇用動向調査」によって現在の職についた経路を調べると,ハローワークの利用は約2割と

なっており,この割合は,傾向的に変わっていない。次に,ハローワークの利用状況を地域別にみると,都市圏より地方圏での利用度が高くなっている。都市圏では広告がもつとも利用度が高いが,これは,就職情報誌が充実していること,若年層の割合が高いことなどによる(付属統計表第158表)。一方,地方では,ハローワークと広告の利用度は同程度である。また,年齢別では,おおむね60歳くらいまでは年齢が上がるにつれ広告よりもハローワーク,縁故の利用が多くなる傾向になっている(付属統計表第159表)。これは,就職情報誌などの広告においては中高年齢層の募集が少なく,ハローワークでは求人開拓などにより比較的中高年齢層を募集する求人が多いためと考えられる。さらに,ハローワークにおける職業別の利用状況をみると,保安職業従事者,技能工・採掘・製造・建設作業者の割合が高いが,時系列でみると,近年,その部分は若干減り,専門的・技術的・管理的職業従事者の利用が増えてきている(第3-(2)-4図)。

また,労働省「求職者総合実態調査」(1993年)により公共職業安定所の利用理由をみてみると,各年齢階級を通じて「雇用保険失業給付の手続きをしたのがきっかけで」,「安定所の求人の方が信用できると思うから」,「安定所なら就職の相談にのってもらえるから」の上位3つの割合が高くなっている(付属統計表第160表)。年齢別に見ると,年齢が高いほど「安定所なら就職の相談にのってもらえるから」と答えている人の割合が高く,高年齢層ほど職業相談を必要としていることがわかる。また,安定所への要望を見てみると,「求人に関する情報をもつと知らせてほしい」との回答が約6割と高くなっている(付属統計表第161表)。

第3-(2)-4図 職業別ハローワークの利用状況の推移



さらに,障害者の入職経路を日本障害者雇用促進協会「身体障害者等雇用実態調査」(1993年度)で見てみると,公共職業安定所の利用割合は高く,重要な求職方法となっている(付属統計表第162表)。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
3)　欧米諸国の雇用政策
(アメリカの雇用政策)

アメリカでは,従来は,景気の悪化に伴いレイオフされても,景気が回復すれば元の職場に再雇用されるというのが典型的なパターンであったが,技術革新の進展,国防費の削減,企業のリストラ,経済のグローバル化などが進展するのに伴い,工場閉鎖や生産縮小によって離職を余儀なくされ,なかなか再就職できない傾向が見られるようになった。

そこで,クリントン政権は,労働者の再就職を支援するため,再就職のための援助プログラム,失業保険制度の改善,ワンストップ・キャリアセンターの設置などを実施している。

ワンストップ・キャリアセンターは,企業や求職者,学生,労働者などが雇用・教育訓練等に関する情報やサービスを1ヵ所で受けられるシステムであり,1998年8月に制定された労働力投資法(WIA)によって,地域における雇用・訓練サービスすべての窓口と位置づけられることとなった。このように公共の雇用サービスを充実させるとともに民間の職業紹介機関との棲み分け,協力も進んでおり,公共サービスにおいてはすべての種類の職業をすべての人に無料で提供し,民営職業紹介においては特定の職業や顧客に特化する形で詳細な求職・求人情報を提供することを特色としている。

さらに,連邦労働省は求人・求職情報をはじめとしてあらゆる労働市場に関する情報をインターネットを使って直接入手できるシステムを構築している。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
3)　欧米諸国の雇用政策
(イギリスの雇用政策)

サッチャー政権以降,かつての福祉国家体制を改め,民営化,規制緩和を行い,現労働党政権は「福祉から労働へ(Welfaretowork)プログラム」として社会保障制度を改革し,福祉国家体制のもとで増加した長期失業者,若年失業者の対策を重点的に行っている。このための雇用政策は,ニューディール政策と呼ばれ,失業保険給付への過度の依存に歯止めをかけ,就職に結びつく技能の向上等を図ることにより雇用を促進することをねらいとしている。具体的には,若年層については,ゲートウェイと呼ばれる4ヶ月間の支援期間を過ぎても就職先を見つけられなかつた場合には,助成金付きの就職,環境保護活動,職業訓練,ボランティア,自営業の開業(本項目は1998年7月より追加)のいずれかを選ぶこととなっている(第3-(2)-5図)。長期失業者についても,同様の措置を受けることができる。また,職業能力開発を重視し,技能教育や衛星放送・インターネット等を利用した教育に力を入れている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
3)　欧米諸国の雇用政策
(ドイツの雇用政策)

ドイツでは,若年層の失業率は比較的低いが,長期失業者が増えている。従来は,労働者保護法制によって既存の雇用を保護するという方向であったが,企業による雇用の創出を促進する方向へ変換しつつある。1998年の総選挙において野党であった社会民主党が第一党となったが,新政権の労働政策の方向性としては,前政権時に行われた解雇保護法の緩和(解雇制限の対象となる事業所の範囲の労働者6人以上から11人以上への縮小)と報酬継続支給法の緩和(企業の支払う病気手当の金額の100%から80%への縮小)といつた企業保護措置については見直しを行うが,雇用創出やワークシェアリングといつた政策については基本的に既存の方針を強化する方向である。

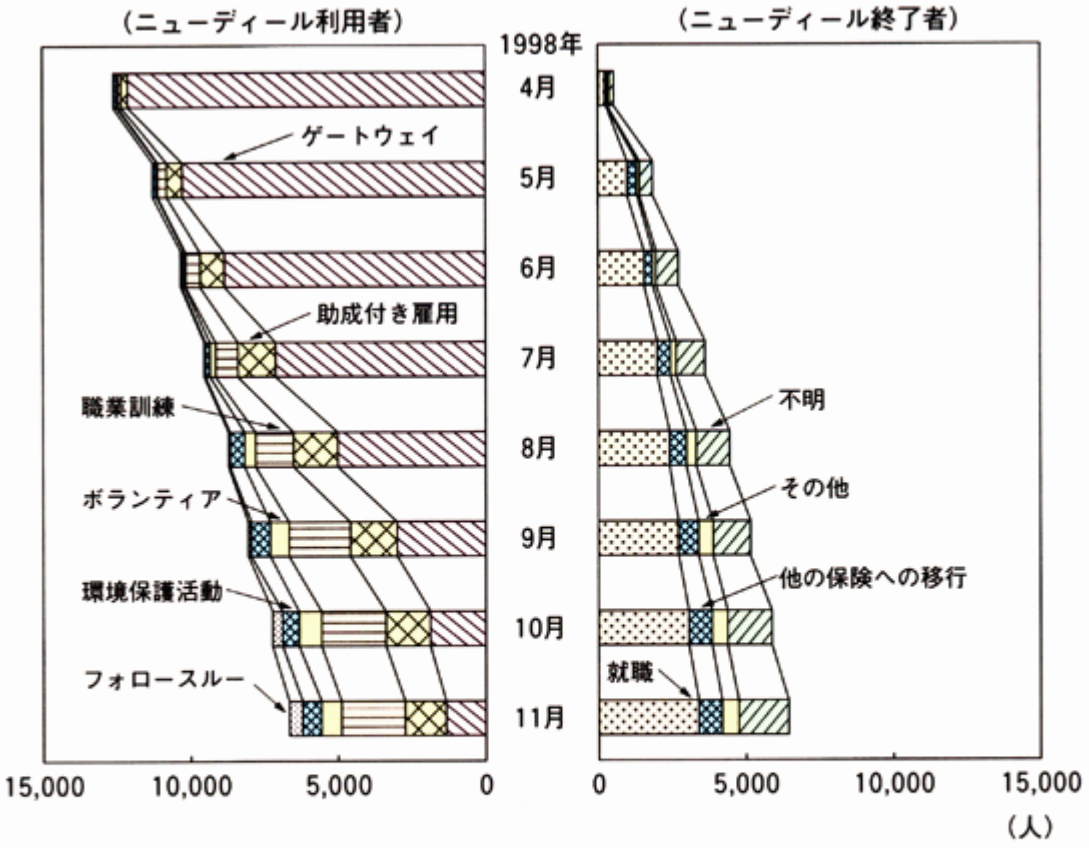
(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
3)　欧米諸国の雇用政策
(フランスの雇用政策)

フランスでは,他のヨーロッパ諸国と同様,若年層の高失業と長期失業者の増加が問題となっており,対策の重点となっている。特に若年者雇用対策に関しては,1997年10月,5年間で35万人の若年者雇用を公共部門で創出するための法律が成立した。この法律の柱は「若年者雇用促進計画」と呼ばれる政府による直接雇用政策であり,具体的には,地方自治体や各種公共団体が25歳以下の若年者を期間雇用するとき,政府が賃金の一部を助成するものである。

第3-(2)-5図 若年者ニューディール利用者の社会的地位の推移

第3－(2)－5図　若年者ニューディール利用者の社会的地位の推移



資料出所　イギリス教育雇用省調べ
（注）　1) 4月に1回目の面接を受けた者の社会的地位の推移。
2) ゲートウェイとは最初の4ヶ月間の支援期間のこと。その後、就職先が見つからなかった場合には、助成付き雇用、職業訓練、ボランティア、環境保護のいずれかの活動を選ぶ。ゲートウェイの途中でニューディールを終了しても、13週以内に戻ればその時点から再開できる。
3) フォロースルーは、ニューディールの4つの選択肢が終わった後も就職先が見つからなかった場合のフォローアップ期間。

また,ワークシェアリングを進め,雇用を拡大するため,早期退職制度の拡充や高年齢層のパートタイム労働の促進を行う政策が採られてきたが,これをさらに推進することを目的として,1998年5月には週35時間労働法が成立した。

さらに,社会保障制度の企業負担分が重く,法定最低賃金が高いことによる労働コストの高さが企業の新規雇用創出を阻害していたため,若年層等の就職困難者を一定期間,一定の条件で雇い入れる企業に対し,社会補償費の企業負担分の軽減及び補助金の支給等の措置を行うなど,労働コストの軽減を図るための施策を行っている。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
3)　欧米諸国の雇用政策
(オランダの雇用政策)

オランダでは,「オランダモデル」と呼ばれる政策の効果もあり,1980年代後半以降,ほぼ一貫して失業率が下がっている(前掲付属統計表第54表)。他のヨーロッパ諸国において1990年代に失業率が上昇してきたなか,オランダでは失業率低下が顕著であることから,オランダの取組が,近年注目されている。その具体的な手法のうち,最も重要なものは賃金の調整政策である。1982年の「ワッセナーの合意」によって賃金上昇率の抑制について政労使間の合意が結ばれた後,実質賃金はほぼ横ばいで推移している(第3-(2)-6図)。一方,政府においても,労使との協議を通じて賃金の調整を図り,賃金格差の拡大の抑制を図つた。また,パートタイム雇用を促進したことも,特徴的な手法である。フルタイム労働者に対するパートタイム労働者の均等待遇を確保するとともに事業主への補助金の支給,政府による直接雇用などでパートタイム労働を促進した結果,女性の労働力率が上昇し,複数の勤労者がいる世帯数が増加したことから,賃金上昇率の抑制がより受け入れられやすくなるという好循環がもたらされた。さらに,社会保障制度改革を行い,その適用資格を厳しくすると同時に給付水準を低くし,社会保障給付受給者の就労へのインセンティブを高めるようにした。

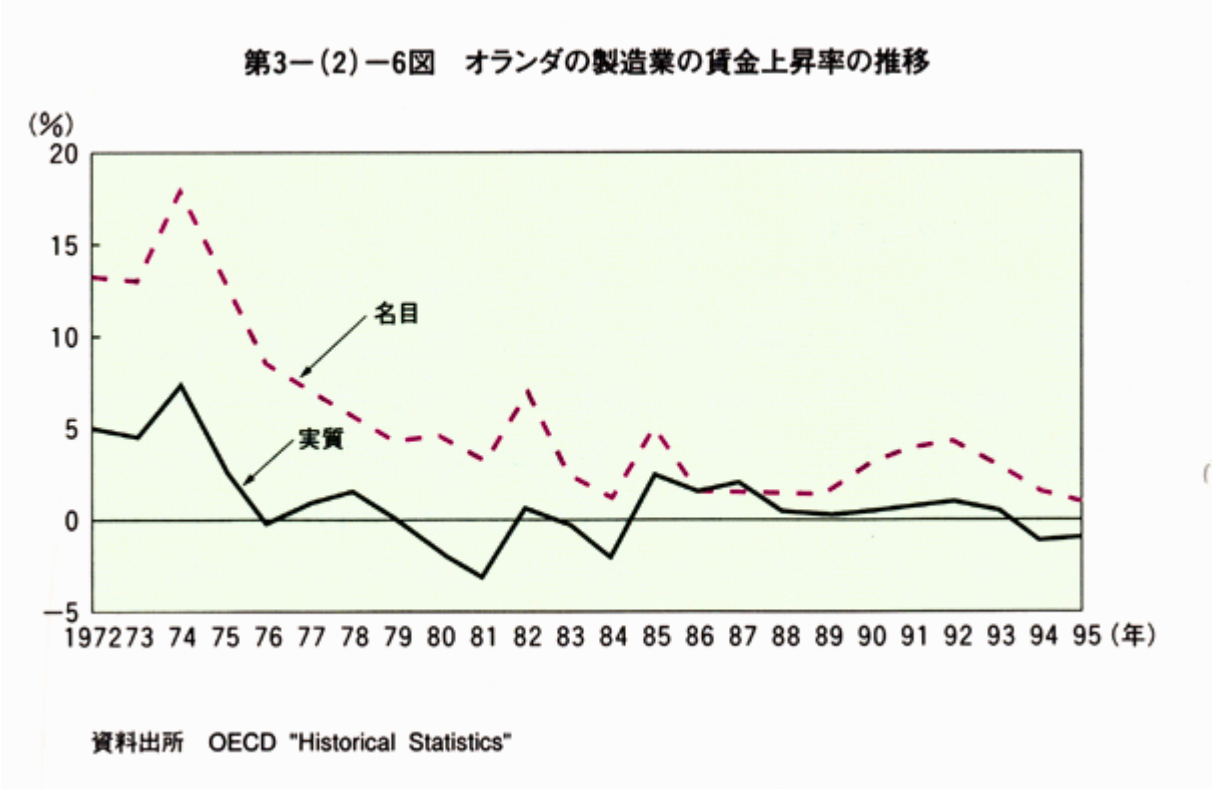
近年においては,雇用形態の多様化が進展する中で,1995年以降,労働市場の柔軟化をさらに進展させるとともに,それによって必要な労働者保護が損なわれることがないように,労働時間法や雇用の安定に係る法を制定するなど,両者間の適切なバランスを保つための新たな施策を展開している。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第2節　雇用政策の展開
3)　欧米諸国の雇用政策
(雇用問題の解決に向けた国際的な取組)

現在,先進諸国において,雇用問題の解決が共通の課題となっているが,これには,次のような背景がある。すなわち,1990年以降の全体的な景気後退局面において,雇用失業情勢も悪化へ転じた。その後,景気は多くの先進国で回復したが,雇用失業情勢は顕著な改善を示している国から一層悪化した国まで,相当の格差が生じ,景気と雇用の動きの乖離が見られた。このようなことから,先進国の失業問題は景気の回復のみによって解決されるものではなく,その原因の多くが各国が抱える構造的な問題に根ざすものであり,各国の状況に合わせた構造改革のための対策が不可欠であるということが,各国共通の認識となっているのである。

第3-(2)-6図 オランダの製造業の賃金上昇率の推移



このような背景のもと,失業問題を解決することが今後の社会経済全体の発展のために急務であり,この分野における各国の経験と好事例を共有するため,1993年の東京サミット以降,主要国首脳会議(サミット)の場において雇用問題に重点が置かれるとともに,1994年にデトロイトで雇用関係の閣僚の参集の下,雇用関係閣僚会合(雇用サミット)が開催されるなど,各国が協調しての取組が推進されてきた。特に,1997年11月の雇用に関する国際会議(神戸雇用会議),1998年2月のロンドンにおける成長と雇用に関する8カ国会合での議論は,1998年5月のバーミンガム・サミットの議論へとつながり,活力ある高齢化に焦点を当てた神戸

雇用会議の結論が歓迎されるとともに,成長と雇用に関する8ヵ国会合の議長総括に示された新規産業創出のための環境整備,福祉から労働への移行,生涯学習の奨励等をうたった「7つの原則」が承認された。

こうした議論は1999年2月にワシントンで開催されたG8労働大臣会合に引き継がれ,この「7つの原則」の実施などがうたわれた。

また,OECDにおいては,雇用失業情勢の分析及び失業削減・雇用創出のための政策提言として,1994年に「雇用研究(The OECD Jobs Study)」が取りまとめられた。この中では,積極的労働市場政策の実施,労働者の技能と能力の向上,失業給付及び関連給付制度の改革など,各国が取り組むべき項目が掲げられている。その後,現在に至るまで継続的にフォローアップ作業が実施されており,1996年には雇用失業情勢改善のための特定のテーマごとの研究と,加盟国個別の政策提言をまとめた「雇用戦略(The OECD Jobset rategy)」が発表されている。

一方,ILOにおいては,1996年6月の第83回ILO総会において,「完全雇用」を雇用政策の目標とすることの重要性が強調された。また,「1998/1999年版世界雇用報告」においては職業訓練の重要性,可能性について述べている。

EUでも,近年特に雇用失業問題が重要視されている。1997年6月のアムステルダム欧州理事会ではEU雇用サミットの開催が決定された。その第1回の場においては,雇用可能性の改善,起業家精神の促進,事業と労働者の適応,雇用機会の均等の4つを柱とする「1998年雇用指針」が策定され,1998年にはそのフォローアップが行われている。

これら一連の国際的な取組は,経済が世界的に構造変化をしていく中で,深刻化してゆく雇用失業問題を解決するため,各国の経験や情報の交換の場として重要な役割を果たしている。雇用失業問題の解決は共通に認識されているものばかりではなく,各国ごとに異なる解決すべき課題を抱えているが,バーミンガム・サミットで表明されているように,雇用可能性の向上と新たな雇用の創出の実現は,各国が目指すべき共通の方向性の大きな柱となっている。

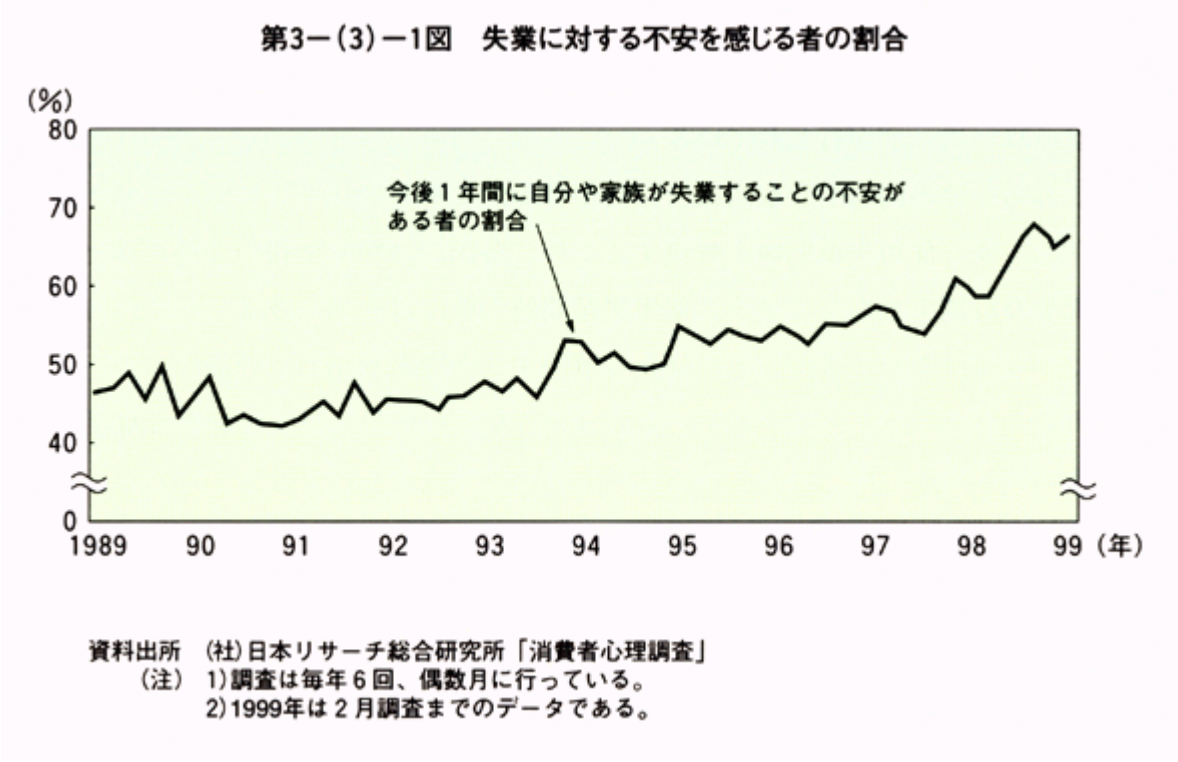
(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1) 雇用の構造変化と長期雇用慣行
(今後の雇用・失業の状況)

現下の雇用・失業情勢は完全失業率が調査開始以来最高の水準を何度も更新し,雇用者数は前年より減少を続けるなど厳しい状況を続けている。今後についても,雇用・失業情勢の改善は,通常景気の回復より遅れる上に,産業構造の変化の加速,高齢化,若年層を中心とした意識の変化等の構造的変化が進み,構造的・摩擦的失業率がさらに上昇することが懸念され,人々の失業に対する不安はかつてないほど高まっている(第3-(3)-1図)。

こうしたことに加えて,構造的変化が我が国の雇用慣行の変化を引き起こしているという指摘がこのところみられる。先にみたように,これまでのところ雇用は第1次石油危機後やバブル崩壊直後などの大きな変動があった時と同様の動きを示しており,特段反応が大きく変わったようにはみえない。しかし,企業の雇用過剰感はこれまでにないほど高まっており,また,バブル崩壊後雇用調整速度や雇用と収益との関係にやや変化がみられる。これらの変化が今後の企業の雇用行動の変化を示唆しているのかもしれない。

第3-(3)-1図 失業に対する不安を感じる者の割合



そこでもう一度我が国の雇用慣行の特徴と今後の見通しについて整理してみよう。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1) 雇用の構造変化と長期雇用慣行
(長期雇用慣行の2つの側面)

我が国の典型的な雇用慣行は,日本型雇用慣行と呼ばれ,年功序列賃金,終身雇用慣行等が特徴であるとされてきた。このうち,賃金等の労働条件や働き方については「平成10年版労働経済の分析」において,今後年功序列賃金に代表されるような一律的なものから次第に個別的,自律的なものへと変化していくことが分析されている。それではもう一つの大きな特徴である終身雇用慣行は変化していくのであろうか。

終身雇用慣行という用語は高度成長期に定着したものであるが,人生80年時代には必ずしも内容を正しく表していないので,ここでは代わりに長期雇用慣行という用語を使うこととする。その長期雇用慣行は理念的には2つの側面を持っている。一つは高校,大学等を卒業後直ちに(あるいは少なくとも20歳台のうちに)企業に就職し,そのまま1つの企業や企業グループの中で仕事を続け定年に至るというライフスタイルを意味している。その背後には,学卒一斉採用,OJTを中心とした長期にわたる職業能力開発,ジェネラリストの育成と遅い選抜といつた企業の人事管理のシステムが存在している。

もう一つの側面は,雇用を長期的な戦略の下で捉え短期的な景気の波に対する調整弁としないという企業の方針を意味している。その結果雇用の維持が重視され,不況期にもできる限り解雇を行わない努力がなされている。その背後には,雇用を保障することが従業員に対する責任であるとする考え方やそれによる従業員のモラールアップ,景気回復局面における新規採用及び訓練コストの抑制といつた理由があると考えられる。

この2つの側面は互いに深い関連を有しており,特に,チームワーク重視の仕事の進め方や特定の企業内で通用する能力の開発を重視していく上では,どちらの側面からみても長期雇用慣行は合理的な行動であるが,全く同じことを意味しているわけではない。例えば,後者の側面は,成長している企業において積極的に中途採用を行うことを妨げるものではない。また,前者は一律的な労働条件や能力開発と保守的な行動を生みやすいが,後者はそうしたこととは直接の因果関係はない。むしろ,雇用が保障されているということが,目の前の仕事にとらわれない多様な発想と思い切ったチャレンジを可能にするとともに,技術革新や事業転換によって生じる新しい仕事に対する柔軟性や適応力を発揮させる側面がある。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1)　雇用の構造変化と長期雇用慣行
(長期雇用慣行の利点と欠点)

こうした長期雇用慣行の仕組みは,第3-(3)-2表に整理したようにいくつかの利点と欠点を持っている。すなわち,経済全体からみると雇用の変動を小さくし経済全体の安定をもたらす一方で,産業構造の迅速な転換を阻害するおそれがある。また,企業にとっては,長期的な視点に立つた能力開発と能力評価が行えるとともに,従業員のモラールアップや協調関係と柔軟な配置転換を可能にするが,迅速な経営判断や事業転換を困難にすること,高齢化の下で賃金コストが増大しやすいことといつた欠点を持っている。また,労働者にとっても雇用の確保を通じて生活基盤の安定が図られることや生涯設計を立てやすいメリットがある反面,転職が困難になること,会社中心の生き方になりやすいこと,長期雇用慣行の外におかれやすい女性や高年齢層にとって不利になりがちなことなどのデメリットがある。

第3-(3)-2表 長期雇用慣行の利点と欠点

第3－(3)－2表　長期雇用慣行の利点と欠点

項目	利点	欠点
経済全体の視点	・雇用の変動を小さくし、経済全体の安定をもたらす。 ・失業給付負担を抑制	・産業構造変化を阻害するおそれ
企業の視点	・長期的な視点に立った能力開発と能力評価 ・従業員間や労使間の協調的・信頼的関係の醸成 ・情報の共有による効率化 ・企業に対する帰属意識、モラールの向上 ・柔軟な配置転換 ・募集・採用、訓練費用等の節約	・環境変化に迅速に対応した企業経営や事業転換を阻害するおそれ ・年功賃金体系のままの場合、高齢化により、賃金コストが増大
労働者の視点	・雇用の確保による生活基盤の安定 ・生涯設計の立てやすさ	・能力が企業内に特化するため、転職や失業後の再就職に不利 ・長時間労働や会社中心主義の一因 ・長期雇用システムの外に置かれやすい女性・高齢者にとって不利

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1) 雇用の構造変化と長期雇用慣行
(雇用安定のコスト)

次に,急激な構造変化の下での雇用の安定の観点から,長期雇用慣行が中心の場合と外部労働市場が中心となっている場合を,コスト負担の主体と経済への影響の2つの点についてより詳しく比較しておこう。

まず,雇用安定のコストの負担は,前者では基本的には企業が雇用維持のコストを負担し,その分企業収益の回復や事業再構築が遅れるおそれがある。従業員も賞与の削減等でコストを分かち合うことが多い。また,行政が雇用調整助成金でこれを支えることもある。一方,後者では,企業の雇用維持負担は軽くなるが,その分,失業者が増加し,そのコストを失業者自身と雇用保険等のセイフティネットの制度が負担することになる。特に失業者には経済的・心理的負担が大きい。また,セイフティネットの制度は結局のところはその財源を税金や企業及び労働者の雇用保険料に求めることになり,いずれにしても社会全体がコストを負担することになる。

次に,経済への影響をみると,長期雇用慣行が主体の場合には,当面の雇用不安の高まり方は小さいが,収益の回復や事業再構築の遅れ等が景気回復の遅れにつながり結果的に雇用が悪化してしまう可能性がある。また,雇用調整を入職抑制により緩やかに行うこととなるため,倒産等による失業者や労働市場に再参入する中年女性,高年齢層などにとっては就職が難しい状況が続く。一方,外部労働市場が主体の場合は,一時的に雇用不安が大きくなる可能性が高い。特に,家計の中心的な稼得者が失業した場合には影響が大きく,雇用不安が消費の減退を通じて,景気後退の悪循環を招くおそれがある。ただし経済の再活性化が速く再就職が容易になるならその影響は小さい。また,企業の事業再構築のスピードアップや労働者が失業中に新しい職業能力を身につけて新規発展産業に再就職することにより,構造調整が促進される可能性がある。

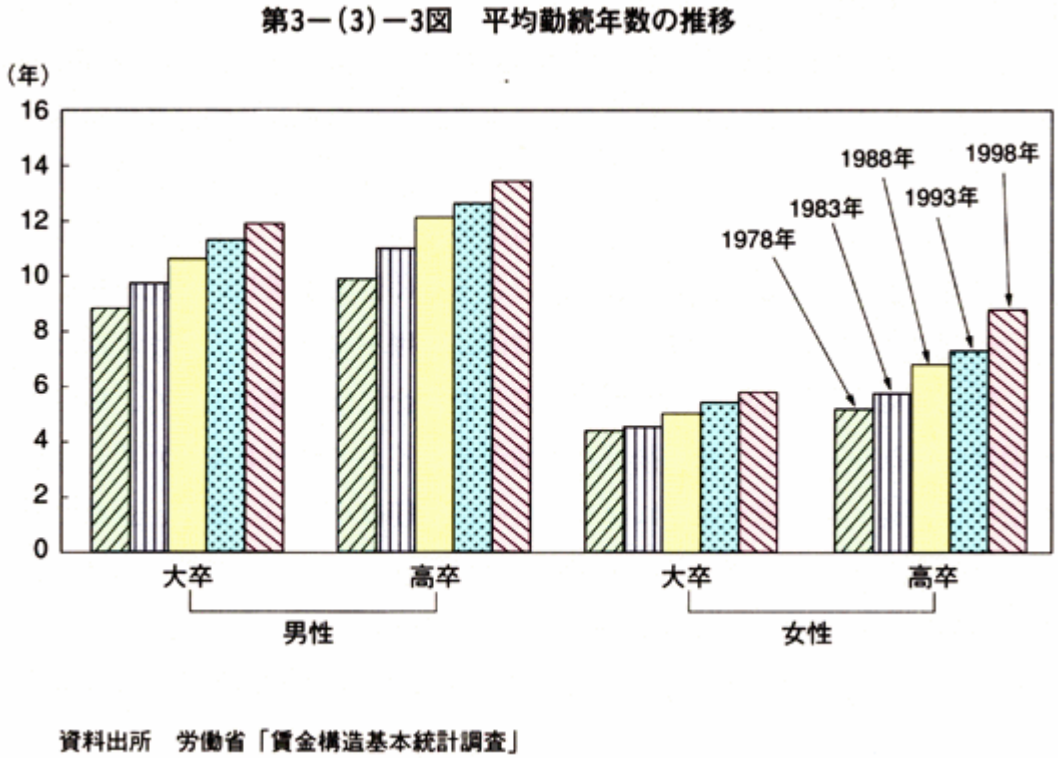
(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1)　雇用の構造変化と長期雇用慣行
(団塊の世代までは強まっている長期雇用慣行)

それでは,長期雇用慣行はどのように変化しているのだろうか。

長期雇用慣行は統計的には勤続年数の長さや転職率の低さに表れているが,その動向を「賃金構造基本統計調査」で勤続年数によってみると,男性高卒の平均勤続年数は1978年には9.9年であったものが1998年には13.4年と安定成長期に入ってから長くなっている(第3-(3)-3図)。これには高齢化の影響もあるため,年齢ごとの勤続年数の動きを世代別にみてみると,1949年から1953年にかけて生まれた団塊の世代及びその直後の世代を境にして,それば前の世代については平均勤続年数の長期化が進んでおり,その後の世代については進んでいない(付属統計表第163表)。むしろやや短期化しているようにもみえるが,これは若年の時に勤続年数が短縮した影響が中高年になっても残存しているためであり,中高年になってからの勤続年数の動きには変化はみられない。また,転職率の動向をみると,就業形態の多様化に伴う上昇はみられるものの,正規雇用者についてはほぼ横ばいで推移している。

第3-(3)-3図 平均勤続年数の推移



資料出所　労働省「賃金構造基本統計調査」

したがって,長期雇用慣行は団塊の世代及びその直後の世代までは強まり,その後はあまり変化していないということができる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1) 雇用の構造変化と長期雇用慣行 (今後は緩やかに変化)

今後についてはいくつかの点で長期雇用慣行を成立させている環境が変化しつつある。労働力供給面からみると,若年層の転職意識にかなりの変化がみられる。今のところこの変化は若年層のみにとどまっているが,今後,今の若年層が中高年になっても現在の中高年齢層より高い移動性向を保持するのか,あるいは今と同程度に落ち着くこととなるのかによって長期雇用慣行に与える影響は異なってくる。また,長期雇用慣行になじみにくい子育て後の再就業や高年齢層の再就職の増加,さらにパートタイム労働者や派遣労働者の増加等の就業形態の多様化も大きな影響を与える。

また,少子化が雇用面にも影響を及ぼし始めた中で産業構造変化が進むこととなるため,構造変化をこれまでのように労働市場の入口(新規学卒,中年女性の再参入)と出口(高年齢層の引退)のみでは十分に調整することは難しくなり,従来以上に転職の役割が高まることとなる。加えて,期待成長率の低下や経営面のグローバル化が長期雇用慣行を弱める方向に働くことも考えられる。

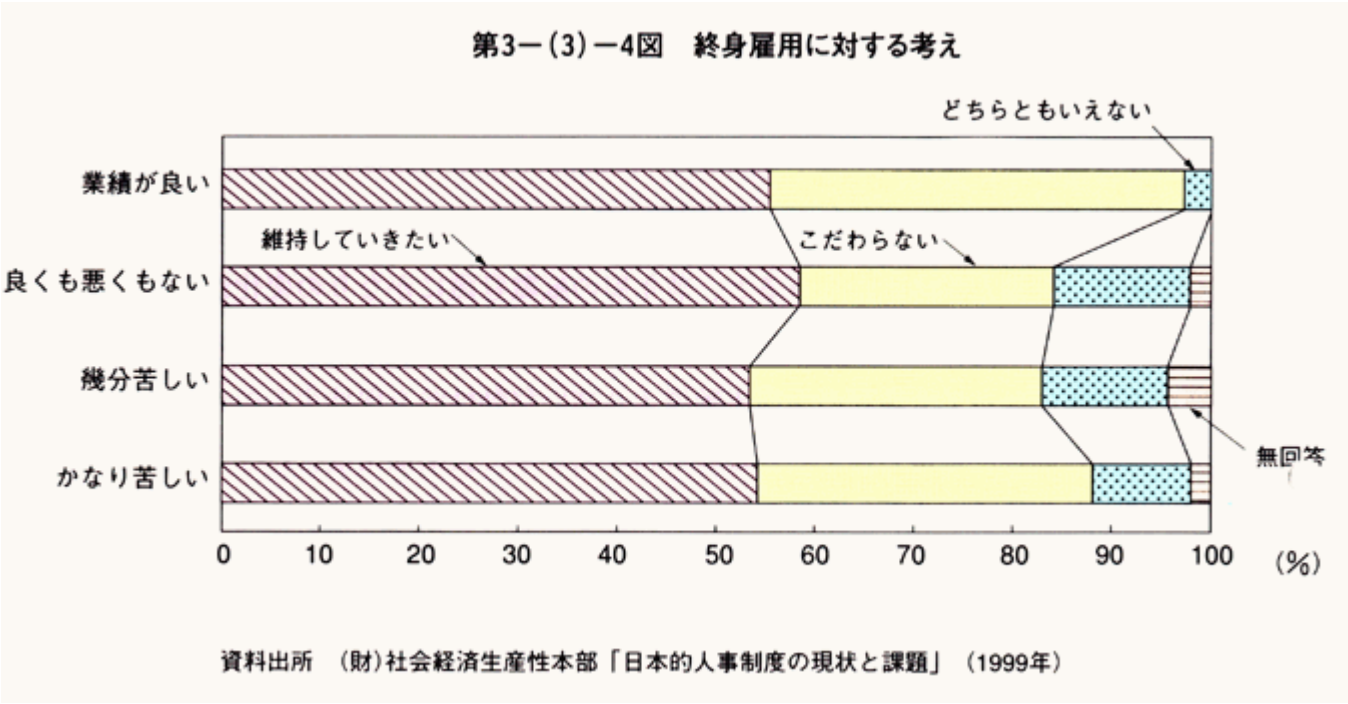
こうしたことから,長期雇用慣行が今までのままということはありえず,徐々に変化していくことになろう。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
1)　雇用の構造変化と長期雇用慣行
(雇用維持の考え方は今後も残る)

しかし,一方で,企業,労働者とも長期雇用慣行への支持は現在でも高い。見直しの議論が盛んに行われている中での直近の調査でも,終身雇用制をできるだけ維持していきたいとする企業は,業績の如何にかかわらず5割を超えている(第3-(3)-4図)。これは,長期雇用慣行の利点に対する積極的な評価に加えて,長期雇用慣行という個人個人のそれまでの職業生涯や能力,意識なとと密接に関連したシステムは直ちに変わるものではないということも意味している。

第3-(3)-4図 終身雇用制に対する考え



また,先に述べたように,チームワークが重要な仕事や積み重ねが必要な職業能力については長期雇用慣行は今後も大いに有効である。特に長期雇用慣行の背後にある雇用維持の考え方,すなわち,好不況の波に採用・レイオフで対応して企業業績を上げていくのではなく,従業員の雇用の安定,維持を企業の重要な関心事として受け止め,それを通じた従業員のモラールアップや柔軟性の確保をてこにして企業の成長を図っていく考え方は,企業が急激な変化に対応していくためにも重要であり,また,安易な雇用調整は企業に対する信頼の喪失を招き,人材の確保に支障をきたすおそれがある。さらに,マクロの観点からみると,雇用慣行はその国の置かれた状況や国民性と密接に関連しており,この点で,我が国と,労働市場が流動化しており,容易に雇用調整を行っているアメリカとが同じ雇用システムとなる必然性はない。

したがって,今後長期雇用慣行は次第に変化していくが,そのテンポは緩やかであり,また,雇用維持の考え

方は残っていくものと考えられる。さらに,変化も一律ではなく,産業によってあるいは企業の方針によって変化の激しいところ,余り変化しないところがまだら模様になるものと考えられる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(長期雇用慣行の緩やかな変化への対応)

長期雇用慣行の緩やかな変化に対応して雇用の安定を図っていくためには,円滑な労働移動を支援することが重要であり,そのためには,まず第1に,職業能力開発について1つの企業の中でのみ機能を発揮するものではなく,エンプロイアビリティの向上を重視する必要がある。

第2に,労働市場の整備が重要である。このため,職業紹介のシステムについて,公的部門と民間部門が互いに連携しつつ効率的・効果的な労働市場が整備されていくことが望まれる。特に公的部門については雇用保険や職業能力開発との有機的連携,全国的なネットワーク,従来からのシステム,ノウハウの蓄積といった特徴をいかしつつ情報提供や求職者支援の機能の強化を図っていく必要がある。民間部門についても,今後労働力需給調整機能強化に向けて一層重要な役割を果たすことが期待されており,こうした観点から職業安定法の改正法案等が国会に提出されているところである。また,失業は大きな社会的コストをもたらすことから,出向等を経由した失業を経ない労働移動を促進していくことが重要である。さらに,企業年金制度等について転職に対する中立性の観点からの検討も必要となってくる。これについては,ポータブル化が容易な確定拠出型年金の検討が進められており,その実施が待たれるところである。また,企業の退職金や福利厚生制度について,こうした観点からの見直しの動きが一部みられることが注目される。

第3は,セイフティネットの整備である。そのためには,雇用におけるセイフティネットの基本ともいえる失業中の家計を下支えする雇用保険の制度とともに,勤労権と職業選択の自由を国が保障する仕組みとして誰でも無料で利用できる職業紹介制度を整備するとともに,離職者に対する職業訓練を充実させることが重要である。

第4は雇用の創出である。特に新規産業・企業の育成による雇用の創出が重要であるが,併せてそうした産業・企業における雇用管理の改善,労働条件の向上を促進することにより,労働移動の円滑化を進めていくことが必要である。

また,既存企業の新規展開を促進することも同様に重要である。さらに,雇用創出の前提として,また,ミスマッチ失業を減少させるためにも,適度な経済成長の維持が重要である。

第5に,就業形態の多様化の進展を踏まえ,パートタイム労働者や派遣労働者等様々なタイプの労働者についての労働市場の整備や雇用管理,労働条件の改善を進めることが重要である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(雇用維持努力の支援)

こうした長期雇用慣行の変化への対応は,いずれも中期的な視点からの対応となる。すなわち,先に述べたように長期雇用慣行の変化は緩やかに進むと考えられるし,エンプロイアビリティの向上や民間部門による労働力需給調整機能の強化には一定の時間を必要とする。特に,エンプロイアビリティの向上は個人の職業生涯そのものに関わる問題であり能力開発の考え方,目的を大きく変える必要があることから一朝一夕にできることではなく,中期的な視点から着実に進めていくことが重要である。

また,長期雇用慣行の変化は不況期ではなく好況期に進むことが望ましい。

すなわち,経済や生活の安定の観点からみると,不況期に企業が雇用維持の努力を放棄することによるのではなく,経済が活性化し雇用創出が活発に行われている時によりよい労働条件を求めて生産性の高い分野に移る労働者が増加することにより長期雇用慣行の変化が進むことが望ましい。前者の場合には,個々の企業にとっては収益の回復を目指した行動が消費の不振を通じて我が国経済全体の低迷を招き,結局は収益の一層の低下をもたらす恐れもある。また,不況期に押し出されるかたちで労働移動が進むと,安易に人材を確保できることになり,労働生産性向上努力や労働条件の改善が阻害されるおそれがある。さらに,不況期に長期雇用慣行の変化が進むと一時的に失業率が急上昇するおそれがあるが,失業率はいったん上昇すると下がりにくい性格を持っていること(履歴現象,付注-11参照)を考えると,一時的にではあっても大幅な上昇を容認することは問題がある。

これに加え,先に述べたように,我が国では雇用維持の考え方の重要性が残るであろうことを考えると,現下の厳しい雇用・失業情勢に対応するためには,長期雇用慣行を踏まえた企業の雇用維持努力を支援することも不可欠である。

その際に,特に対策の必要性が高い層への重点的な対応が重要であり,また,中期的な視点からの対応との整合性に留意し,構造変化を阻害しないことが重要である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(中年層への配慮が重要)

当面,特に対策が必要な層としては40～50歳台の団塊の世代を中心とする中年層をあげることができる。実際,今後の雇用環境や暮らし向きについては中年層が最も厳しい見方をしている(付属統計表第164表)。これは,従来比較的安定していた中年層の雇用について不安が生じていることの反映であり,その背景としては,第1に,失業率の上昇等は特に中年層が著しいというわけではないが,従来上昇幅の小さかつたこの層の失業率がこれまでになく上昇していること,第2に,若年層と異なって,中年層の場合労働市場の状況が厳しく,一度職を失つた後の再就職が困難であること,第3に,これまで述べてきたように,中年層の雇用の安定の基礎にあった長期雇用慣行に変化の兆しがみられること,第4に企業の事業再構築が進む中で人件費が高く人数も多い中年層が特に削減の対象となっていると言われていることなどがあげられる。

元来,若年層と比較すると中年層の転職希望は小さく,転職率は低いが,これは欧米諸国でもみられる現象であって,長期雇用慣行の影響によるものではない。労働市場が流動的なアメリカにおいても,中年層の転職率は若年層と比較するとはるかに小さい(第3-(3)-5表)。ただし,データがやや古く,最近は中年層を含め転職率がさらに高まっていると考えられる。また,アメリカの中高年男性(45歳以上)の約半数は勤続年数が10年を超えている(付属統計表第165表)。さらに,ホワイトカラーについての国際比較によると,欧米でも流動性が高いのは若年層においてであり,管理職の多くは20～30歳台で転職を経験した後現在の会社に入社し,そのまま継続して勤務している(第3-(3)-6図)。

第3-(3)-5図 年令階級別転職率の日米比較

第3－(3)－5図　年齢階級別転職率の日米比較

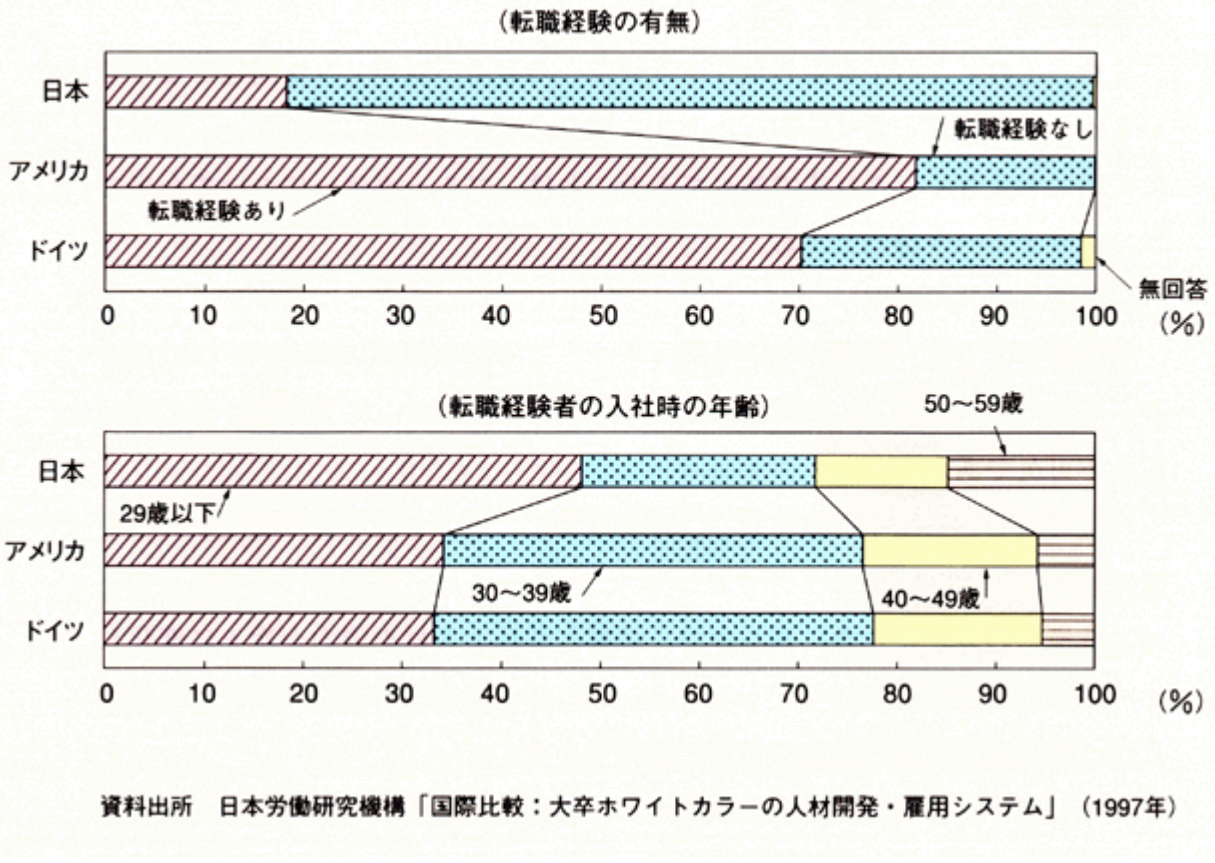
（単位　%）

性・年・国	年齢計	15～19	20～24	25～34	35～44	45～54	55～64	65歳～
（男性）								
1987年 アメリカ	9.6	29.4	22.2	11.4	7.0	4.7	2.7	1.2
日　本	4.2	12.3		5.3	3.1	2.5	2.8	
1997年 日　本	3.8	16.0	10.7	5.7	2.8	2.0	2.8	1.3
（女性）								
1987年 アメリカ	10.4	28.7	21.0	11.8	8.5	4.9	3.2	1.1
日　本	4.8	10.7		6.7	5.1	2.7	1.2	
1997年 日　本	5.3	17.4	12.8	7.9	5.8	3.0	1.4	0.5

資料出所　総務庁統計局「就業構造基本調査」
アメリカ労働省“Monthly Labor Review”（1989年9月）
（注）「15～19歳」は、アメリカは16～19歳の数値である。

第3-(3)-6図 転職経験についての国際比較

第3－(3)－6図　管理職の転職経験についての国際比較



資料出所　日本労働研究機構「国際比較：大卒ホワイトカラーの人材開発・雇用システム」（1997年）

このように中年層の転職率が低いのは,転職によりそれまで長い間に培つてきた経験や人間関係を無にする危険性を伴うこと,中年層の方が新たな職場・仕事に対する柔軟性が低いことが多く新しい職場で与えられる時間も短いこと,生活の安定に対するニーズが若年層より大きいことなどによろう。

また,中年層がこれまで長期雇用慣行の中でOJT中心に培ってきた職業能力を他の企業でも通用するエンプロイアビリティへと切り替えていくのは今までの蓄積が大きい分困難と時間を伴うこととなるが,そもそも景気停滞により教育訓練費全体が減少する中で,中高年齢層に対する教育訓練については,企業にとって,新たな教育訓練を実施しても教育訓練投資の回収期間が短いため,訓練投資効率が若年層に比べて悪くなること等から実施している企業は少ない(付属統計表第166表)。このため,中年層は雇用不安の高まりの中で,十分な教育訓練も受けられない状況にある。以上のことから,当面の中年層の雇用不安を解消するためには,エンプロイアビリティの向上を支援するとともに再就職しやすい労働市場の整備,新たな雇用の創出を着実に進めることはもちろんであるが,それだけではなく,中年層のこれまで培ってきた能力をいかす方策が必要であり,企業あるいは企業グループ等それまでの職場・仕事とのつながりを保つた形での活用が重要である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(中年層の働き方は変化が必要)

このことは,従来どおりの働き方のままでよいということを意味するものではない。1つの企業や企業グループで引き続き働くのであっても,年功序列賃金等の労働条件は大きく変わっていくであろうし,働き方も個別性,自律性を重視した働き方を要求される。また,能力開発もこれから長く続く職業生涯を見通して,個人個人が意識的に専門性,柔軟性を求めるものへと変えていくことが必要となる。そうした厳しい転換を経て初めて企業の中で中年層を再活性化させることが可能となろう。

そのためには,1)自分にどのようなキャリア・能力があるかについての認識(企業からみると従業員のキャリア・能力の棚卸し),2)企業内での自分のポジションの見通し(人材の再活性化のためのプランの作成),3)必要となる能力の育成(従業員の再教育),4)能力の発揮(人材の再活用)という仕組みを作り上げることが重要である。

また,倒産,解雇等によりやむを得ずあるいは自発的に転職することも当然生じてくるが,その場合でもできる限りそれまでの能力・キャリアがいかせるかたちで再就職することが,本人にとっても,経済全体にとっても望ましい。

このため,中年層に重点を置いた能力評価とそれに基づくコンサルティングや職業能力の幅を広めあるいは高度化させてエンプロイアビリティを高めるための職業訓練の充実が重要となる。

また,このところ中年層のホワイトカラーの雇用不安が大きな問題となっているが,第I部第1章で分析したように雇用の減少は技能工等のブルーカラーについても大きく,これまで述べてきたことは,ブルーカラーについても当てはめて考えるべき課題である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(職業能力開発の充実)

職業能力開発は,雇用の安定を図っていく上で最も重要な課題の一つであるが,それだけではなく,21世紀の我が国経済の発展にとって質の高い人材の育成は不可欠である。

今後の職業能力開発の在り方を検討する場合,それを取り巻く環境が大きく変化することに留意しなければならない。その一つは,情報化,グローバル化や産業構造の変化が急激に進む中で,必要とされる人材や能力が次々に変化しつつ高度化していくということである。二つ目は長期雇用慣行の緩やかな変化に伴う職業能力開発の目的や手法の変化である。

こうした中,職業能力開発の課題として重要なことは,まず第1に,我が国全体としての職業能力開発投資の確保・増強である。すなわち,長期雇用慣行が変化していくと,これまでOJTや階層教育のかたちで長期的に進めてきた職業能力開発について,積極的に実施する企業サイドのインセンティブが低下する。その結果,企業は人材育成投資を減らして労働市場で必要な時に必要な人材を確保しようとし,我が国経済の総和としての職業能力開発投資が減少する可能性がある。しかし,マクロ的には,原材料のように対価さえ払えば人材が市場でいくらでも調達できることはありえない。誰かがどこかでコストを負担して人材を育てる必要がある。したがって,企業がコスト負担を軽減させるとすると,その分個人の責任による職業能力開発やそれを支援する行政の役割がより重要となる。

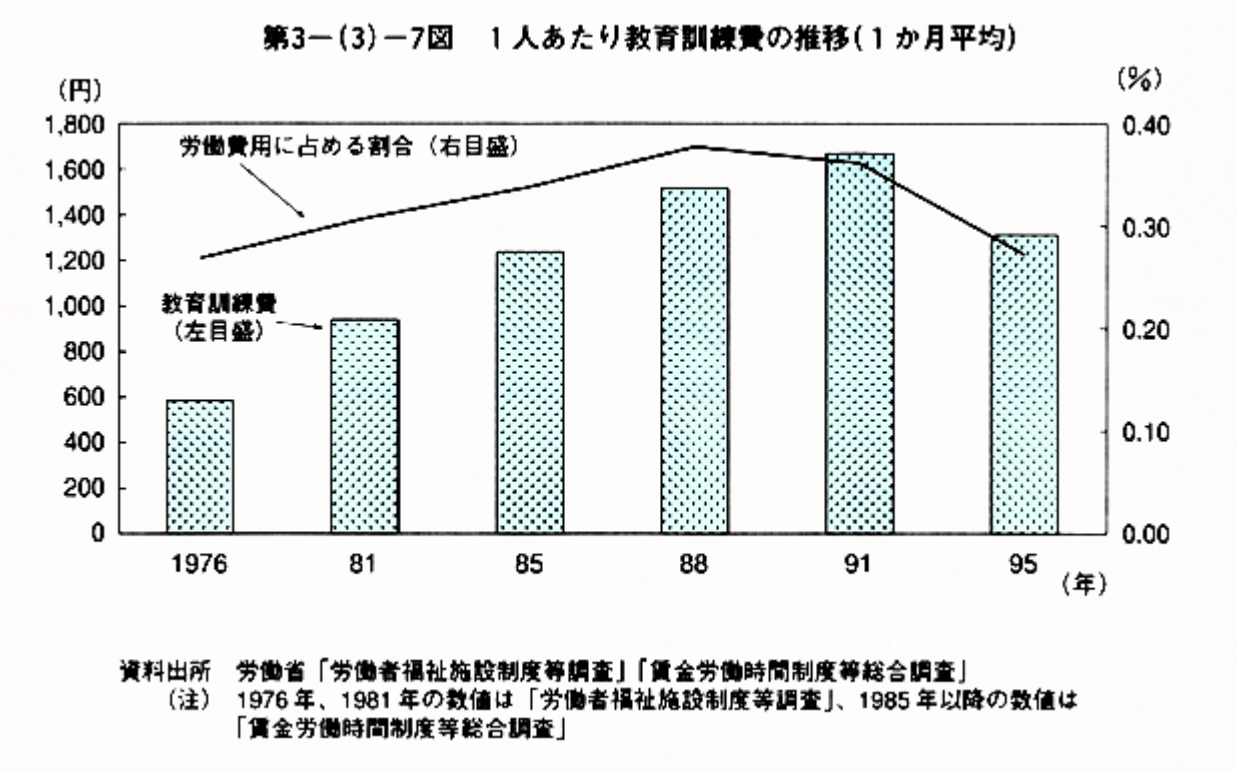
また,企業にとっても職業能力開発をすべて個人や行政,教育機関に依存することは,競争力の確保の観点からも従業員に対する責任の意味でも適当ではなく,一定の役割とコスト負担を引き続き担っていくことが重要であるが,実際には,職業能力開発の重要性を認識しつつも,バブル崩壊後の業績の低迷の中で,教育訓練費を減らしてきている(第3-(3)-7図)。今後の職業能力開発の重要性を考えると,個人や行政の役割の増大と併せて,企業も職業能力開発に対する投資を安易に低下させることなく長期的な観点から充実させていくことが望まれる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(ニーズの変化への柔軟な対応)

第2の課題は,次々に変化しつつ高度化していく人材や能力へのニーズに対応した職業能力の開発である。そのためには生涯にわたって計画的・継続的に職業能力を開発していくことが重要である。また,一律に企業内で行われる職業能力開発ではなく,個人個人が自らの職業生涯設計に基づき自律的に努力することによって,職業能力の多様性が確保され,全体としての柔軟性を保てることになろう。さらに,獲得した知識やノウハウを柔軟に発揮するための実践的訓練としてのOJTの重要性は変わらないものの,OJTではその企業に現在はないものを身につけることはできないので,大きな変化に対応するためには,Off-JTや自己啓発によりまとまったかたちで知識やノウハウを取り入れることが重要となる。

第3-(3)-7図 1人あたり教育訓練費の推移



したがって,今後は企業が行う職業能力開発についてニーズの変化に対応したものとする必要があるとともに,自己啓発の重要性が増加することとなる。

自己啓発は基本的には個人の責任において行うものであるが,企業としても変化に対応しうる質の高い人材を確保することにつながるものであり,費用と時間の両面で積極的に支援することが必要である。特に,自己啓発の実施に当たっての最も大きな障害となっている時間面に対する配慮が重要である。また,行政も労働者の職業能力の向上という視点に加え国全体としての能力開発投資の増強という観点からも教育

訓練給付の一層の活用等による支援が重要である。

さらに,高等教育機関も社会人向けの大学院等の拡充や講座の内容や時間についての柔軟な設定,社会人についての特別な選抜制度の充実等により労働者の教育に対するニーズに対応していくことが望まれる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第II部　急速に変化する労働市場と新たな雇用の創出
第3章　雇用構造の転換
第3節　今後の課題
2)　今後の課題
(職業能力の体系・評価の整備と若年層の職業能力開発)

第3の課題は,職業能力の体系及び評価の整備である。先に述べたエンプロイアビリティの向上のためには,社内だけでなく社外にも通用しうる能力について,その体系や評価が示されている必要がある。また,生涯にわたって計画的・継続的に職業能力開発を進めていく上でも,目指す能力及び能力開発の成果を適正に評価できるシステムの整備が必要であり,それとともに,労働者に対して自主的な能力開発に係るきめ細かな情報提供や相談等を受けられる体制の充実が必要である。

第4の課題は,若年層の職業能力開発である。先に述べたように,若年層については,長期雇用慣行の変化が最初に現れ始めており,今後も転職層の増加が予想される。転職そのものについては,適職選択の要素もあり,構造変化への対応ともなるものでもあるが,転職が繰り返されることにより職業能力の開発が阻害されるおそれがある。そうした層が増加すると,本人はもとより我が国経済にとっても大きな損失となりかねない。したがって,適職選択の支援により不必要な転職の減少を図るとともに,転職してもキャリアが積み重なっていくことが重要となる。この場合も職業能力の体系や評価の整備や情報の提供が重要である。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare