

労働市場政策の課題



阿部 正浩（あべ まさひろ）

中央大学経済学部 教授

■略歴

- 1990年 慶應義塾大学商学部卒業
- 1992年 慶應義塾大学大学院商学研究科修士課程修了
- 1995年 慶應義塾大学大学院商学研究科博士課程満期退学
- 2002年 獨協大学経済学部助教授
- 2003年 慶應義塾大学博士（商学）取得
- 2007年 獨協大学経済学部准教授
- 2008年 獨協大学経済学部教授
- 2013年 中央大学経済学部教授

■主な著書

「キャリアのみかた -図でみる110のポイント- 改訂版」編著（有斐閣 2014年）、「キャリアのみかた -図で見る109のポイント-」編著（有斐閣 2010年）、『日本経済の環境変化と労働市場』（東洋経済新報社 2005年）、『日本企業の人事改革—人事データによる成果主義の検証』共著（東洋経済新報社 2005年）、「誰が育児休業を取得するのか—育児休業制度普及の問題点」『子育て世帯の社会保障』（国立社会保障・人口問題研究所編）所収（東京大学出版会 2005年）

■専門 労働経済学、経済政策論、組織と人事の経済学

要旨

- 第二次安倍内閣によって設置された産業競争力会議や規制改革会議で提示されている労働市場政策は従来の政策とは一線を画すものであり、それゆえに様々な議論がなされている。
- 現下の労働市場はほぼ完全雇用と言ってもよい状態にあるが、構造的失業は増えており、新しい労働市場政策が必要とされる理由となっている。
- 今後ますます少子高齢化が進展して労働力が不足すると予想されるが、これも新しい労働市場政策が必要とされる理由となっている。
- 労働市場政策には現状課題対策型と将来課題対策型の二つの側面があり、どちらを優先するかは世代間における政策資源配分問題に帰着する。
- 労働市場政策は労働市場の環境変化に対応して行われるべきものだが、環境変化が連続して起こるので現状課題対策型と将来課題対策型のどちらを優先すべきか、必ずしも明瞭になっているわけではない。
- 労働市場政策が環境変化に柔軟に対応するためにも、政策評価のPDCAを確立する必要がある。

I アベノミクスでの労働市場改革

2012年の年末に誕生した第二次安倍内閣によって設置された産業競争力会議や規制改革会議では、労働市場における各種の規制を見直し、労働市場改革を実現するよう提言がなされている。本年6月には『「日本再興戦略」改訂2014』と『経済財政運営と改革の基本方針2014』が相次いで策定され、更なる労働市場改革への提言が盛り込まれている。

『「日本再興戦略」改訂2014』では、アベノミクスの「3本の矢」によってもたらされた変化を一過性のものに終わらせず、日本の収益力を強化すると同時に、残された課題にも対応するとしている。具体的な改革として図表1のような10の挑戦を行うとしているが、このうち労働市場に関するものは「6.女性の更なる活躍促進」と「7.働き方の改革」、そして「8.外国人材の活用」である。

図表1 『「日本再興戦略」改訂2014』における10の挑戦

<p>1. コーポレートガバナンスの強化</p> <ul style="list-style-type: none">・コーポレートガバナンス・コードの策定
<p>2. 公的・準公的資金の運用の在り方の見直し</p> <ul style="list-style-type: none">・GPIFの基本ポートフォリオ、ガバナンス体制の見直し
<p>3. 産業の新陳代謝とベンチャーの加速、成長資金の供給促進</p> <ul style="list-style-type: none">・大企業を巻き込んだ支援、政府調達への参入促進、エクイティ等の供給
<p>4. 成長志向型の法人税改革</p> <ul style="list-style-type: none">・数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指す
<p>5. イノベーションの推進とロボット革命</p> <ul style="list-style-type: none">・革新的な技術からビジネスを生み出すナショナルシステム・ロボットによる社会的課題の解決と新たな産業革命
<p>6. 女性の更なる活躍促進</p> <ul style="list-style-type: none">・学童保育の拡充・女性就労に中立的な税・社会保障制度等の実現
<p>7. 働き方の改革</p> <ul style="list-style-type: none">・働き過ぎ防止のための取組強化・時間ではなく成果で評価される制度への改革・多様な正社員の普及・拡大・予見可能性の高い紛争解決システムの構築
<p>8. 外国人材の活用</p> <ul style="list-style-type: none">・外国人技能実習制度の見直し・製造業における海外子会社従業員の受入れ・特区における家事支援人材の受入れ・介護分野における外国人留学生の活躍
<p>9. 攻めの農林水産業の展開</p> <ul style="list-style-type: none">・農業委員会・農生産法人・農業協同組合の一体的改革・酪農の流通チャネル多様化・国内外とのバリューチェーンの連結（6次産業化、輸出の促進）
<p>10. 健康産業の活性化と質の高いヘルスケアサービスの提供</p> <ul style="list-style-type: none">・非営利ホールディングカンパニー型法人制度（仮）の創設・個人への健康・予防インセンティブの付与・保険外併用療養費制度の大幅拡大

出所：『「日本再興戦略」改訂2014』の概要

また、『経済財政運営と改革の基本方針 2014』では、アベノミクスのこれまでの成果と今後の日本経済の課題を提示した上で、経済再生の進展と中長期の成長に向けた重点課題を提起している。この重点課題の一つとして取り上げられているのが、女性の活躍、教育再生を始めとするとする人材力の充実・発揮である。図表 2 にあるとおり、「1. 女性の活躍、男女の働き方改革」、「2. 教育再生の実行とスポーツ・文化芸術振興」、「3. 複線的なキャリア形成の実現など若者等活躍推進」、「4. 少子化対策」、「5. 健康長寿を社会の活力に」、という 5 項目がその具体策である。

図表 2 『経済財政運営と改革の基本方針 2014』における経済再生の進展と中長期の成長に向けた重点課題（労働分野）

<p>1. 女性の活躍、男女の働き方改革</p> <ul style="list-style-type: none">・女性が輝く社会を目指し、男女の働き方に関する制度・慣行や、ワーク・ライフ・バランスを抜本的に変革。・男女の意欲や能力に応じた労働参加と出産・育児・介護の双方を実現。 <p>2. 教育再生の実行とスポーツ・文化芸術振興</p> <ul style="list-style-type: none">・総合的な教育再生を実行。・世界トップレベルの学力達成、大学改革等に取り組む。・少子化が進展する中、教育の「質」をより重視した取組を強化。・スポーツ立国、文化芸術立国を目指す。 <p>3. 複線的なキャリア形成の実現など若者等活躍推進</p> <ul style="list-style-type: none">・複層的・複線的な再チャレンジの機会を確保。・非正規雇用労働者には教育訓練機会の確保や処遇を改善。・生涯を通じて能力発揮できる人材を育成。・人材不足が懸念される分野で人材確保・育成を推進。 <p>4. 少子化対策</p> <ul style="list-style-type: none">・財源を確保した上で子どもへの資源配分を大胆に拡充。・第三子以降への重点的な支援など、これまでの延長線上にない少子化対策を検討。 <p>5. 健康長寿を社会の活力に</p> <ul style="list-style-type: none">・生涯現役社会に向けた環境整備等を推進し、高齢者の健康寿命を延伸し、その経験、能力を活かす社会実現。・希望する人は 70 歳まで働ける環境整備も検討課題。
--

出所：『経済財政運営と改革の基本方針 2014』

内閣によるこれらの提言を受け、政府は政策の具体化に向けて動いている（図表 3）。注目され、政策議論が活発になされているのは、「1. 働き方改革の実現」のうちの、労働時間法制の見直しと「多様な正社員」の普及・拡大、そして「6. 労働市場インフラの戦略的強化」であろう（注 1）。

図表3 平成27年度労働政策の重点事項（案）

<p>1. 働き方改革の実現</p> <ul style="list-style-type: none">・柔軟で多様な働き方の実現とワークライフバランスの促進・労働時間法制の見直し・「多様な正社員」の普及・拡大・その他・最低賃金の引上げに向けた取組 <p>2. 女性の活躍促進</p> <p>3. 若者の活躍促進・正社員雇用の拡大</p> <ul style="list-style-type: none">・若者の活躍促進・「正社員実現加速プロジェクト」の推進・非正規雇用労働者の雇用の安定と処遇の改善 <p>4. 地域に応じた良質な雇用機会の確保・創出</p> <p>5. 高齢者・障害者等の活躍促進</p> <p>6. 労働市場インフラの戦略的強化</p> <ul style="list-style-type: none">・職業能力の「見える化」等を通じた人的資本の質の向上・労働市場全体としてのマッチング機能の強化 <p>7. 外国人材の活用・国際協力</p> <p>8. 労働者が安全で健康に働くことができる職場づくり</p> <p>9. 重層的なセーフティネットの構築</p> <p>10. 震災復興のための雇用・労働対策</p>

出所：2014年8月29日開催労働政策審議会配付資料

労働時間法制の見直しでは、既に報じられているとおり、働いた時間ではなく成果によって給与を払う「ホワイトカラー・エグゼンプション」の導入が目指されている。現行では課長級以上の管理職だけは労働時間規制が外れている。これを非管理職層まで拡大しようというのが今回の見直し案だ。また、「多様な正社員」の普及・拡大では、職務や勤務地、労働時間が特定されている正社員である『ジョブ型正社員』を増やすため、労働契約や就業規則における内容の明確化、無限定社員との間の均衡処遇、人事処遇全般の在り方に関するルールの確認・整備をすることになっている。こうした非管理職層まで労働時間規制を外すホワイトカラー・エグゼンプションの導入や限定正社員の普及は、これまでの雇用制度を大きく変えることになり、賛成・反対、様々な議論がある。

労働市場インフラの戦略的強化に関しては、失業なき労働移動を実現させるため、複数の政策が考えられている。まず、成熟した分野から成長する分野へ人的資源を円滑に移すことを念頭に、労働移動支援助成金が既に拡充されている。労働移動支援助成金は、再就職支援奨励金と受入れ人材育成支援奨励金の二つからなり、後者は今回新たに創設されたものだ。以前からあった再就職支援奨励金は、事業規模の縮小等に伴い離職を余儀なくされる労働者等に対して、その再就職を実現するための支援を民間の職業紹介事業者に委託して行う事業主に対して助成するものである。受入れ人材育成支援奨励金は、①再就職援助計画の対象となった労働者等を雇い入れるか、②移籍によって受け入れる

か、③出向によって受け入れた後に移籍に切り換えるかし、その労働者に対して訓練（Off-JTのみ又は Off-JT と OJT）を行った事業主に対して助成するものである。これらは労働者の再就職の促進を目的としているが、かえって雇用が不安定になるのではないかという見方もある。

また、失業なき労働移動を実現するために、労働市場における職業紹介機能の強化・効率化を促進することも提案されている。具体的には、ハローワークの求人・求職者情報の民間職業紹介機関への開放、民間人材ビジネスの一層の活用促進などである。さらには、外部労働市場において職業能力の「見える化」を進めるため、職業能力評価基準制度の拡充やジョブ・カード制度の抜本的見直し、さらにはキャリア・コンサルティングの体制整備が謳われている。

これら以外に提示されている政策も従来の労働市場政策とは一線を画すものであり、それ故に様々な議論がなされている。そこで、本稿では、上記のような政策が提言された背景を説明し、それぞれの政策のメリット・デメリットを挙げつつ、今後の労働市場政策の課題について私論を展開したい。

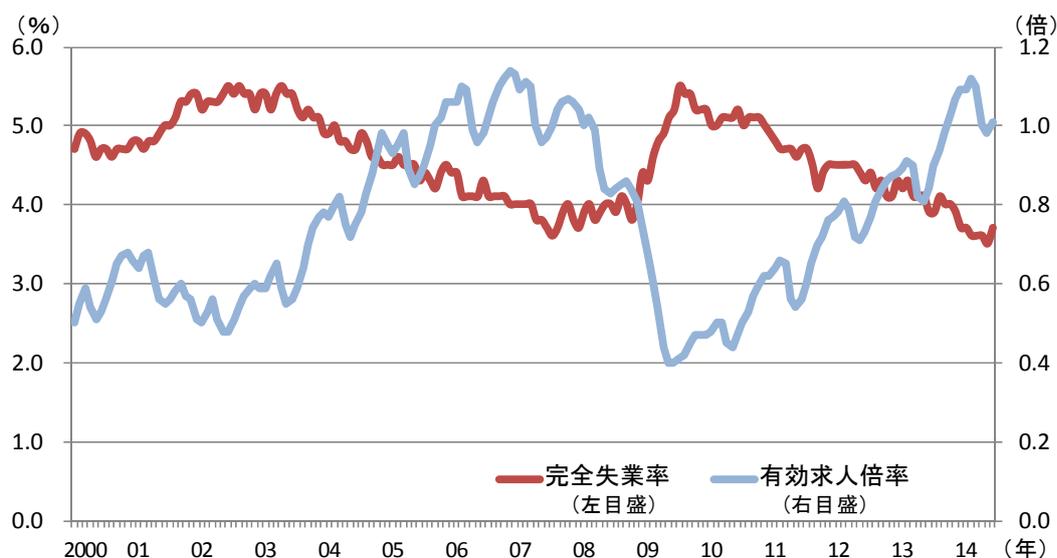
以下、第2節では現下の労働市場を概観し、第3節では日本経済を取り巻く環境の変化を概観し、労働市場政策の変化が促される背景を説明する。そこで強調されるのは、経済グローバル化や技術革新によって生じた産業および職業構造の変化とそれに伴う人的資源開発の変化である。第4節では今後の急速に進む少子高齢化に伴う、労働力人口の構造変化へ対応する労働市場政策について考えてみたい。そして、第5節は労働市場政策のこれまでの変容を概観し、労働市場政策が現状課題対策型と将来課題対策型に分けられることを見た上で、それらが世代間での政策資源配分という課題に直面することに言及する。その上で、第6節では今後の労働市場政策の課題について再度考えてみたい。

（注1）他の項目で政策議論がなされていないわけではないが、ここで特に挙げたものは労使それぞれの考え方に隔たりが大きいと思われる項目である。

II 現下の労働市場の概況

日本の労働市場は現在、リーマン・ショックの前と同様の、比較的良好な状態にある。完全失業率は、2009年7月以来低下トレンドにあり、2014年6月時点では3.7%となっている（図表4）。また、有効求人倍率も2009年5月以来上昇トレンドにある。2014年6月時点の有効求人倍率は1.01であるが、一部の職種では人手不足に陥っている。有効求人倍率の高いほうから、医師、歯科医師、獣医師、薬剤師7.22、建設躯体工事の職業6.75、保安の職業3.94、建築・土木・測量技術者3.73、建設の職業2.83、保健師、助産師、看護師2.72、医療技術者2.53、土木の職業2.48など、医療や建設の分野で人手が不足していることがわかる。これ以外にも、都市部を中心にパートタイマー・アルバイトの時給が上昇しており、人手不足感は強い。

図表4 有効求人倍率と失業率の推移



出所：『労働力調査』（総務省統計局）、『職業安定業務統計』（厚生労働省）

このように現下の労働市場はかなり需給逼迫気味にあり、その意味において労働市場改革など行わなくともよいのではないかという見方がないわけではない。少なくとも失業問題は解決しそうである。というのも、労働需要は生産活動から派生するものであり、生産活動が活発になれば労働需要が増加して失業率は下がるからだ。したがって、生産活動を促進するように有効需要政策を適切に行うことが出来れば、労働市場の問題（少なくとも失業問題について）は解決するはずだ。

しかしながら、そうとは言い切れないのが実際だ。というのは、労働市場の長期的・構造的な課題を（短期的な）有効需要創出だけでは解決できないからである。この点について、まず図表5のUV曲線の推移を見ながら考えてみよう。

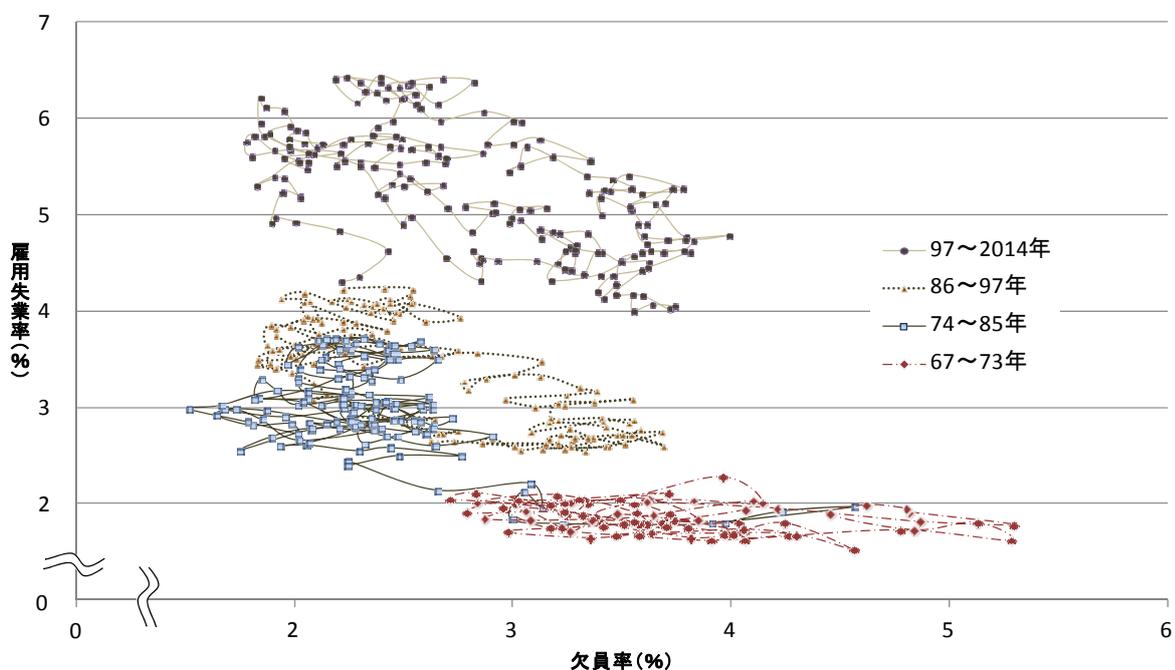
UV曲線は、縦軸に雇用失業率を、横軸に欠員率をとり、欠員と雇用失業の関係を見

ているものだ。ただし、雇用失業率は（失業者数）÷（失業者数＋雇用者数）で計算され、欠員率は（有効求人数－就職件数）÷（有効求人数－就職件数＋雇用者数）で計算されている。失業者数と雇用者数は総務省統計局の『労働力調査』を用い、有効求人数と就職件数は厚生労働省の『職業安定業務統計』を用いている。

ここで欠員とは、企業が求人を出しているにも関わらず、それが埋まらずに企業内の席が空いている状態のことだ。企業は、欠員があると利益を逸する可能性が高いため、出来るだけ早く欠員を埋めようと努力するはずである。したがって、他の条件が同じであれば欠員が多い時ほど新規に雇われる労働者は多くなり、失業者は減るはずである。このためUV曲線は右下がりに描かれると予想される。

実際、図表5ではUV曲線は右下がりになっており、欠員率が高まると失業率は低下している。ただし、時代とともにその水準が異なっていることに注意しよう。70年代前半までが最も低い位置にあったが、その水準は次第に上昇しており、1997年以降が最も高い位置にある。このことは、同じ欠員率でも雇用失業率の水準は高まっていることを意味している。例えば、欠員率が3.0の場合には、70年代前半までであれば雇用失業率は2%近傍であったが、最近では4.5～6%を推移していることがわかる。つまり、現在の労働市場では求人があったとしても、その求人に合った労働者を企業が採用することが難しく、他方で労働者は自身が求める仕事に就くことが難しくなっていると言える。

図表5 UV曲線の推移

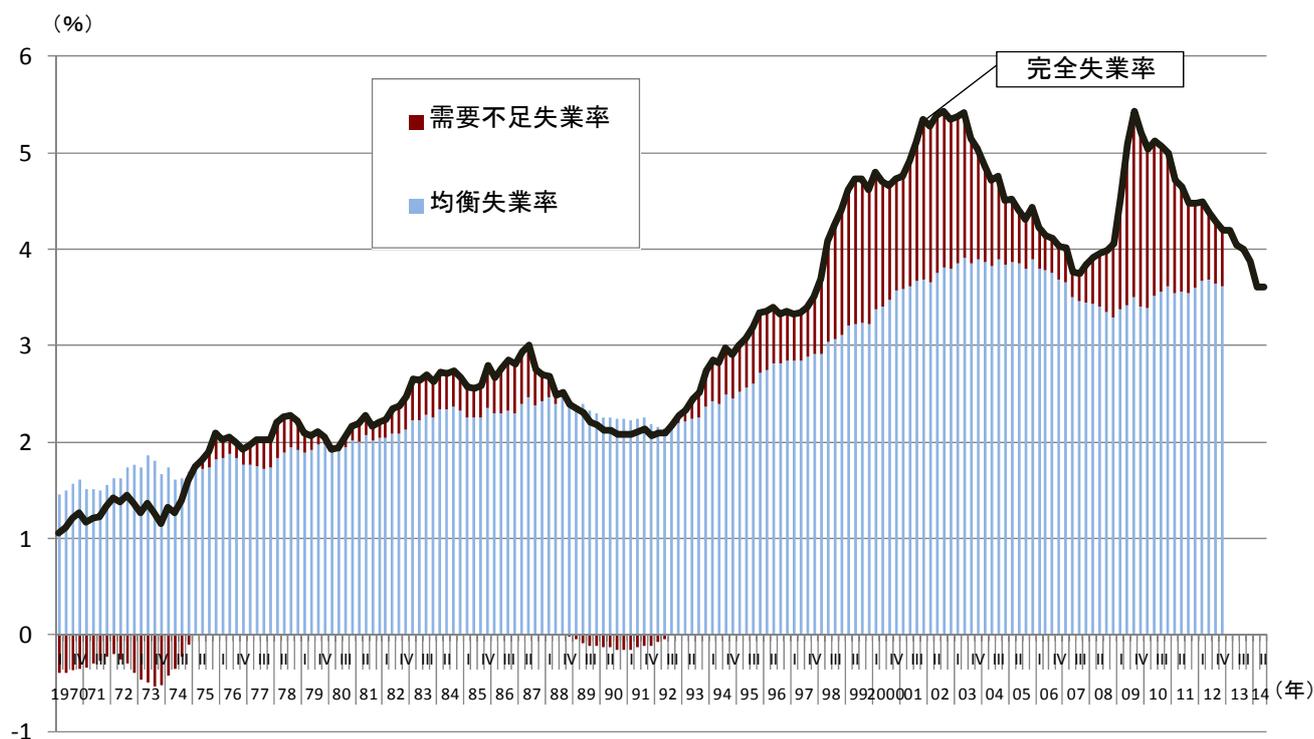


出所：『労働力調査』（総務省統計局）、『職業安定業務統計』（厚生労働省）

このことを図表6で再度見てみよう。図表6は、完全失業率を需要不足による失業と均衡失業に分けて、それぞれの推移を見たものである。ここで均衡失業率は欠員率と等しい時の失業率である（注2）。欠員率と失業率が等しい時、失業と欠員が共に存在している可能性はあるものの、総量では互いに等しい状態にあると言え、需給は均衡している状態にあると考えられる。その意味で、欠員率と等しい失業率を均衡失業率と呼んでおり、実際の失業率と均衡失業率の差を需要不足失業率と呼んでいる。

さて、均衡失業率は、図表6からわかるとおり、一貫して上昇トレンドにある。他方、需要不足失業率は景気循環による振幅が見られ、1973年と1979年のオイル・ショックや1992年のバブル経済崩壊、あるいは2008年のリーマン・ショックといったショックの後に需要不足による失業が増大しているが、景気回復によって需要不足失業は解消している。現状は、均衡失業率は3.5%程度であり、需要不足失業率はほとんどゼロ近傍にあると推測できる。上述したように人手不足感が最近になって強まっているが、それは現実の失業率が均衡失業率にほぼ等しくなっていることの現れでもある。

図表6 需要不足失業率と均衡失業率



注：均衡失業率は労働政策研究・研修機構による推計結果を用いた。

出所：『労働力調査』（総務省統計局）、『職業安定業務統計』（厚生労働省）

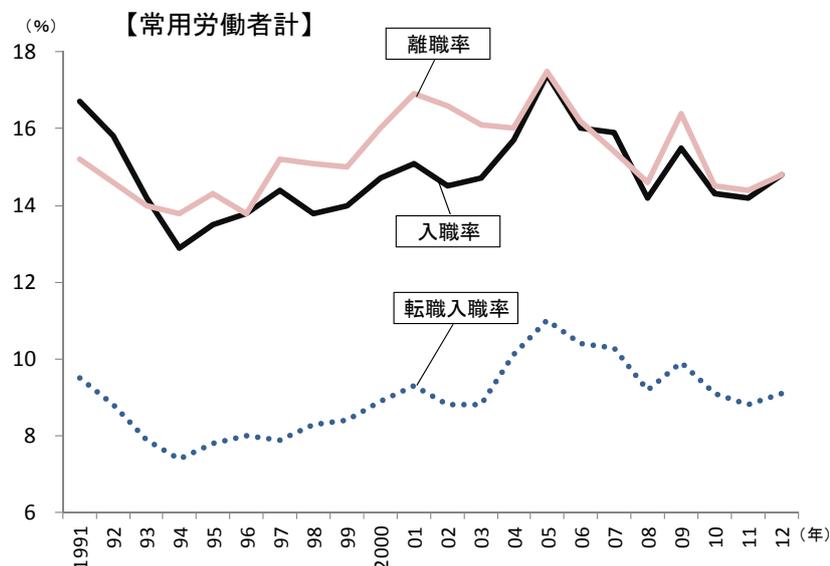
ところで、失業率は労働力人口に占める失業者の割合のことであるが、これはある時点における失業者のストックの蓄積度合いを示しており、ストックの指標である。他方、時点間における失業者数の変動を考えれば、就業状態や非労働力状態から失業状態に移

動した人たちのグループと失業状態を継続している人たちのグループ、そして失業状態から就業状態や非労働力状態へ移動しているグループが存在していることになる。したがって、失業率の変動には失業状態への流入と失業状態からの流出、そして失業状態の継続期間がそれぞれ影響することになる。

図表7は入職率と離職率の推移を見ている。入職率と離職率は、当該1年間に入職者数と離職者数の当該1月1日時点における労働者数に対する割合である。図表中には転職入職率も含まれているが、転職入職は入職者のうち、入職前1年間に就業経験のある労働者の入職を指している（注3）。これらの数値は厚生労働省『雇用動向調査』によっている。

この図からは、入職率も離職率も12.9～17.5%の間を推移しており、明確な上昇あるいは下降トレンドは観察されない。ただし、これらの指標は上記で説明した失業状態への流入と失業状態からの流出を正確に反映しているものではない。というのは、離職者の中には失業状態へ移行するのではなく非労働力化する労働者も含まれ、また入職者の中には非労働力から移行してくる労働者も含まれているからだ。特に労働力人口の高齢化を反映して離職者が引退する傾向は強まっており、離職率が高くなったとしても失業状態への流入は増えないかもしれない。とは言え、総合的に判断して、失業への流入も失業からの流出も特に上昇あるいは下降トレンドはなさそうだ。

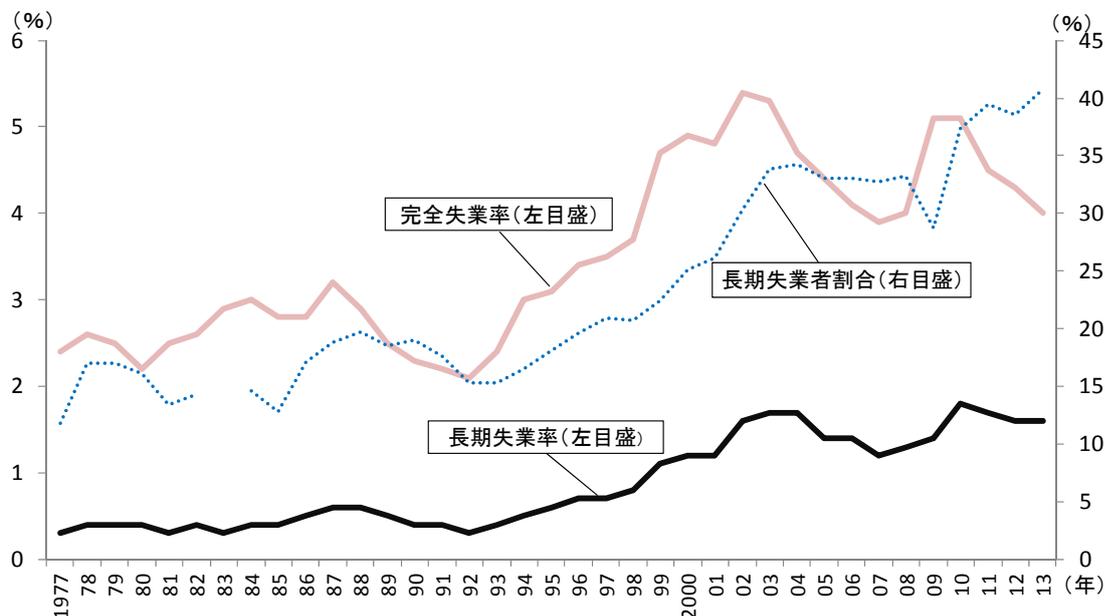
図表7 入職率、離職率の推移



出所：『雇用動向調査』（厚生労働省）

図表8は完全失業者のうち長期失業者の割合と長期失業率の推移を見たものだ。長期失業者は失業期間が1年を超える失業者のことで、長期失業率は労働力人口に占める長期失業者の割合である。すると、完全失業者に占める長期失業者の割合も長期失業率も年々高まっていることがわかる。したがって、失業状態を長期に継続する労働者が増加し、結果として失業率が高まっていると言える。

図表8 長期失業



出所：『労働力調査』（総務省統計局）

（注2）実際には、均衡雇用失業率を就業者ベースに換算したものである。

（注3）ただし、「内職」や1か月未満の就業は含まれない。

Ⅲ 労働市場の環境変化への対応

1. マッチング効率を高める工夫

では、均衡失業率が上昇トレンドにあり、長期失業が増えているのはなぜなのだろうか。その理由は複数ある。

一つは産業構造の変化である。今、A産業が成熟し、B産業は成長が著しいとしよう。すると、A産業の雇用吸収力は落ちており、雇用を喪失する可能性は高い。一方、B産業では雇用吸収力は強く、雇用の創出が多いと考えられる。この時、A産業で職を失った労働者が求職活動をするとしよう。すると、一般には前職で身につけた知識や技能を活かそうとすることを労働者は考えるから、この人はA産業の求人を探すことになるだろう。ところが、A産業の雇用吸収力は落ちているから、この人の求職活動はなかなかうまく行かない。かといってB産業の求人を当てに出来るかと言うと、A産業とB産業では労働者に要求される知識や技能が異なり、この人がB産業の職に就くと労働条件は以前に比べて悪化するかもしれない。労働条件の悪化を嫌えば、B産業に求人があっても失業状態は継続することになる。このため、産業構造が大きく変化する場合には、労働者と企業のマッチングが円滑に行われぬ可能性があり、結果として均衡失業率は高まる。

では、実際にどの程度で産業構造が変化しているだろうか。そこで産業別の就業者数の

割合がどう変化してきたかを図表9で見てみよう。この数値は総務省統計局の『国勢調査』からとったものである。すると、第二次大戦後の産業の高度化を反映して、農林業や鉱業といった第一次産業の就業者数割合は一貫して減少しており、代わって第二次産業や第三次産業の就業者数割合は増加してきた。ただし、製造業の就業者数割合の増加は70年代までで、80年代以降は徐々にそのシェアを下げている。1990年以降を見ると、第二次産業の就業者数割合は33.5%から25.2%へ8.3%ポイントほどシェアを下げている一方、第三次産業のそれは59.4%から70.6%へと11.2%ポイントの増加で、最近でも産業構造は着実に変化している。

ただし注意しておく点は、80年代までの産業構造変化による就業者数シェアの調整は新規学卒者を中心とした若年層で行われることが多かった点だ。産業間の労働力再配置を人的資本蓄積の相対的に少ない若年層で行うことが出来れば、転職による人的資本のロスは少なくなり、また転職者の賃金変化も少なくすむ。新たな会社で新しい知識や技能を身につけるにしても、若年の転職者であれば教育訓練の投資効率もさほど悪くはないだろう。

ところが、90年代半ば以降は若年人口が減少しており、労働力再配置を若年層ですることは難しくなった。中途採用も増加しており、再配置のコストがより高まっている。先に見た図表7には転職入職率が描かれていたが、入職者に占める転職入職者の割合は上昇トレンドにあり、産業間の労働力再配置も中途採用によって行われる傾向が強まっている。

図表9 産業別就業者数割合



出所：『国勢調査』（総務省統計局）

高齢化が進む今後はますます労働力再配置は中途採用によって行われ、しかも中高齢者による再配置が増すだろうと考えられる。中高齢者による再配置は、労働者が前職で身につけた人的資本を損失する可能性が高く、産業や職業間で移動するとなるとなおさらその影響は大きくなるだろう。このため、いかに再配置を効率よく円滑に進められるかが、労働市場政策にとっては重要となる。

そのためには、職業紹介機関のマッチング効率を高めるだけでなく、マッチングの際に利用される求人情報と求職者情報のより明確化が必要となる。特に労働者の情報は人事情報として企業内で蓄積されるが、それが転職の際に有効に活用されていないのが現状である。外部労働市場で評価可能な情報を流通させるために、職業能力の見える化は必要だと考えられる。さらに、転職先で必要な知識や技能を労働者が身につけるために、キャリア・カウンセリングや職業能力開発の拡充も必要であろう。

2. 非正規雇用者の雇用安定とキャリア形成

均衡失業率上昇のもう一つの理由は、主に均衡失業率に与える影響であるが、非正規雇用者の増加が挙げられよう。非正規雇用者は正規雇用者に比べて雇用期間が短く、契約満了時に雇用継続されない頻度が高い。また、景気が悪化すると雇用調整の対象にもなりやすい。雇用保障があまり手厚くない非正規雇用者の増加は均衡失業率を押し上げる結果となる。

では、非正規雇用者の増加は何が影響しているのか。

その一つの要因として、経済グローバル化により競争環境が厳しくなる中でコスト削減のために、企業は非正規雇用者を増加させたことも無視できない。技術革新や製品サイクルが短期化し、経営の先行きの不透明感も高まる中で、雇用の柔軟化が求められるようになった。正規雇用者を雇えば柔軟に雇用調整することが難しく、非正規雇用者の活用が増加したと考えられる。

ただし、非正規雇用者を活用しても生産活動が非効率化するようだと、企業経営にはネガティブな影響しか与えない。一般的に、企業が生産活動を効率的に行うためには、当該企業の生産活動に欠かせない知識や技能を労働者に身につけさせる必要がある。

しかしながら、そうした知識や技能は当該企業以外では有用でない場合もあり、労働者自らがその教育訓練費用を負担しようとはしない。そのため、教育訓練費用を企業が負担すると同時に労働者に正規雇用という雇用保障を与えて、企業に特殊な人的資本を蓄積させてきた。

ところが非正規雇用者の場合は、企業は雇用保障を与えていないわけであるから、企業に特殊な人的資本を蓄積させようとはあまり考慮されていないと考えられる。非正規雇用者も雇用保障されていない中で、特殊な知識や技能を身につけるインセンティブは乏しい。

企業が非正規雇用者を活用できるようになったのは、特殊な人的資本が重要ではない仕事が増えてきたからに他ならない。80年代のME化や90年代以降のIT化は熟練の必要度を減少させ、教育訓練のあまり必要のない仕事を創り出した。これも非正規雇用者が増加した要因の一つである。

さらに、あえて非正規雇用の仕事に就職するのを望んだ労働者が増加したのも、非正規雇用者が増加した要因である。とりわけ、結婚や子育てが一段落して労働市場に参入し

た女性の多くは仕事と家庭を両立するために、強い時間的制約がある中でパートタイム労働を希望する。こうした層が 90 年代後半からのいわゆる失われた 10 年の所得環境が厳しくなる中で、家計補助的に働こうとして労働供給が増加した。ただし、厚生労働省などの各種調査によれば、パートタイム労働者や派遣労働者など非正規雇用者のうち、ほぼ半分は非正規雇用を希望して就業したが、残りの半分は正規雇用の職がなかったため仕方なく非正規雇用の職に就いたとしており、注意が必要だ。

現状、雇用者の 3 人に 1 人以上が非正規雇用の仕事に就いており、彼・彼女たちの生産性向上は個人のキャリア形成や所得向上だけでなく、日本経済の生産性指標にもポジティブな影響がある。ところが、上記でも述べたように、生産性向上に寄与する教育訓練に関するインセンティブは企業にも非正規雇用者にも乏しい。それゆえ、労働市場政策として非正規雇用者に対して教育訓練を誘導することが必要だと考える。これは、正規雇用を目指す人たちだけでなく、非正規雇用を望む人たちにも望まれることだ。

さらに、非正規雇用者の人的資本の蓄積を促すためにも、彼・彼女たちのキャリアの在り方にも目を配る必要があるだろう。現状では非正規雇用者向けの人事労務管理が体をなさない企業も多数あり、昇進昇格、あるいは正社員登用がないケースが散見される。企業が非正規雇用者の能力を適切に評価し、キャリア管理していくことは生産性向上のために必要なことであり、そのために職業能力評価基準を非正規雇用者に適用する取り組みも望まれる。さらに、非正規雇用から正社員への登用が一足飛びに難しいようなキャリアあるいは能力の断絶があるならば、その間を埋める多様な正社員の活用も望まれる。従来のような職務も職場も無限定な正社員に登用するのが難しくとも、それらを限定して働きやすい働き方を創出すれば、企業にも労働者にも選択肢が広がるはずだからだ。

IV 少子高齢化への対応

政策には、現状を反映してそれを修正あるいは補完するような政策もあれば、今後の社会・経済に望まれる方向に人々や企業を誘導する政策もある。上述した政策は労働市場の変化の現状に追随し、より効率的効果的な労働市場を創出するためのものである。以下では、将来の日本社会と経済の有様を踏まえた政策について考えたい。

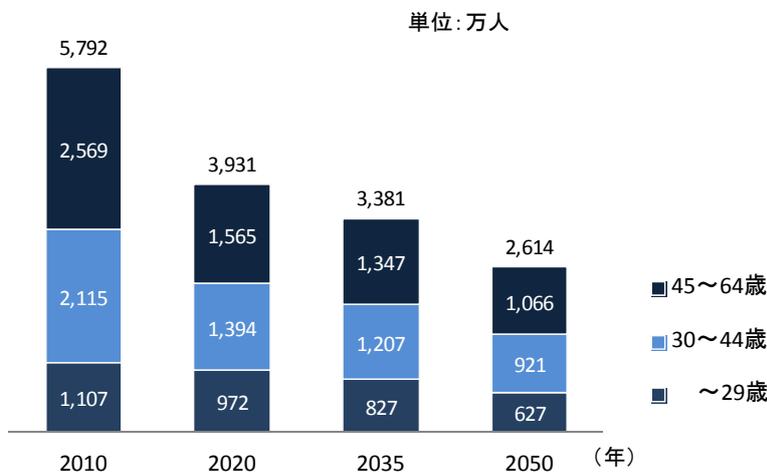
将来の日本社会と経済に確実に影響を与える要因がある。それは人口の少子高齢化の一層の進展だ。今年生まれた赤ちゃんは 20 年後には必ず成人する。したがって、今年の出産者が 20 数年後の新規学卒者になるはずだ。同じことはその他の年齢層にも言え、今年 45 歳の人には 20 年後にはきっと退職年齢を迎えることになる。これまでも団塊世代が引退する時期の前から技術継承問題などが騒がれてきた。人口動態は社会と経済に大きな影響を与える。

図表 10 は今後の 15 歳から 64 歳までの労働力人口を簡単に予測したものだ。2010 年は実際の労働力人口であるが、2020 年以降は予測値になっている。この予測値は、国立

社会保障・人口問題研究所の『将来人口推計』から男女別、5歳階級別の推定人口（中位推計）を得て、それに2010年度の男女別、5歳階級別の労働力率をそれぞれ掛け算して集計したものとなっている。したがって、2020年からの労働力人口の予測値は、労働力率が2010年度程度で今後も推移するという前提の下での結果である。

すると、2010年における15歳から64歳までの労働力人口は5,792万人だが、2020年には3,931万人、2035年に3,381万人、2050年には2,614万人になると予想される。したがって、2010年と比べて各年の15歳から65歳までの労働力人口は順に67.9%、58.4%、45.3%という具合に減る。既に6年後には3割程度の労働力が消えることになるから、労働力不足は日本社会・経済にとって今そこにある危機だ。

図表10 将来の労働力人口



注：2020年以降の数値は推計値。

出所：『労働力調査』（総務省統計局）、『将来人口推計』（国立社会保障・人口問題研究所）

では、この危機に対処するための方策は何か。筆者は二つあると考える。

一つは、個々の労働者の生産性を高めて、労働力不足を補うということだ。そのために、個々人の能力開発を促進するということと、労働市場全体で適材適所を実現することが必要となろう。特に後者については、上述したとおり若年人口が減少する中で適材適所を行うために、職業能力評価基準の活用と職業紹介機関の効率的運用が欠かせない。

もう一つは、労働力率の引上げである。その母数である人口の増加が難しい下では、労働力率を引き上げるしか労働力人口の増加はない。とは言え、壮年男子の労働力率を今以上に引き上げるのは困難である。労働力人口を増やせるかどうかは女性および高齢者の労働力率の引上げが可能かどうかにかかっている。

女性と高齢者の労働力率を引き上げる鍵はワーク・ライフ・バランスだ。女性、特に既婚女性の場合は家事や育児などの時間的制約が強いため、仕事と家庭の両立が可能となる働き方が望ましい。また、高齢者の場合は健康上の理由から仕事と生活の両立が可能

となる働き方が望ましい。それゆえ、女性と高齢者のワーク・ライフ・バランスを考慮した雇用管理が必要となる。

従来のワーク・ライフ・バランスは正規労働者を対象としたものが多かった。しかし、既婚女性と高齢者が正規労働者として働く割合はそう高くない。今後はワーク・ライフ・バランスを考慮した非正規労働者の雇用管理が必要だろう。

また、そもそも女性の継続就業が相対的に少ないことも課題である。結婚や出産で就業を断念する女性は今でも多く、3割程度の女性しか継続就業できていないのは今も昔も変わらない。男女雇用機会均等法や育児・介護休業法が施行され、継続就業の環境は整ってきたにも関わらず、未だに女性活用は道半ばだ。

この問題については、なぜ女性が継続就業しないのかを考えるべきだろう。すなわち、育児休業や保育所の整備が進む中で女性の継続就業が好転しないのは、女性の働き方や仕事内容、あるいは職場環境に課題がないのか。一般に男性であっても仕事の先行きが見えなければ離職の可能性は高まる。もし企業のキャリア形成に男女の隔たりがなければ、女性であっても継続就業によるベネフィットが結婚や出産のコストを上回るのではないだろうか。女性管理職比率がしばしば言及されるが、それはキャリア形成の在り方を企業に問うているのだ。

さらに付言すれば、従来のワーク・ライフ・バランスは正規女性労働者を念頭に置いた施策が多かったが、正規女性労働者がワーク・ライフ・バランスを実現しようとしても、家事や育児に要する機会費用（時間的コストなど）が高すぎて、就業を断念するケースが多かった。女性の高すぎる家事や育児に要する機会費用を下げるためには、男性の家事や育児への参加の機会を拡大することが望まれる。そのためには、ワーク・ライフ・バランスを考慮した柔軟な労働時間制度に改める必要があるだろう。

V 労働市場政策の推移

戦後直後の50年代前半は、生産設備の大量破壊と大陸からの復員があり、圧倒的な労働供給過剰の下での失業解消と新規学卒者の就業機会確保が労働市場の課題であった。また、戦後民主化の下での労働関係法整備も同時期の課題であった。このため、失業対策事業などのいわゆる消極的労働市場政策を中心とした政策が展開された。

60年代から始まる高度成長期においては、労働市場は逼迫した。とりわけ若年労働力や技術者、技能労働者に対する需要が旺盛で、彼らの早期大量育成が課題であった。

その一方で、中高齢労働者への需要は少なく、年齢間のミスマッチが発生していた。高度成長期の半ば（60年代半ば頃）になると失業率が1%台で労働市場はほぼ完全雇用状態に達したが、それでも年齢間のミスマッチは解消せず、労働市場は不均衡のままであった。このため、この時期には消極的労働市場政策から積極的労働市場政策への転換が模索された。

高度成長が終焉し、二度のオイル・ショックに見舞われた日本の労働市場では失業率が上昇した。しかしながら、国際的にはその推移は低位で安定的であり、景気が自律回復すると失業率も反転して低下するという特徴をみせた。これについては、日本的雇用慣行（終身雇用や年功序列など）が大きく寄与したと分析されている。

ただし、この時期に労働市場政策も大きく転換していたことも失業の低位安定的推移の要因として見逃せない。すなわち、それまで失業者の再就職促進という事後的な対策を中心としていたのに対して、労働市場政策が失業の事前予防を目指す総合的なものに変っていた。例えば、1947年に施行された失業保険法は1974年に廃止され、それに代わって雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業の三事業を失業対策に加えた雇用保険法が制定された。1975年には雇用調整助成金制度の前身である雇用調整給付金制度が創設されている。

二度のオイル・ショックを乗り越えると日本経済は安定成長を一旦は実現するものの、1985年のプラザ合意以降は円高ドル安の急速な進展により輸出産業を中心に景況感は悪化した。前後して、先進諸国がオイル・ショックの後遺症に喘ぐ中、日本経済が大幅な国際収支黒字を享受しており、とりわけ日米間で貿易摩擦問題が拡大していた。日本政府は国際収支是正のため、『前川レポート』あるいは『新前川レポート』をまとめ、内需拡大や市場原理の導入、輸入障壁の撤廃、日本経済の構造調整などが提言された。

この時期の労働市場政策は、円高進展などによって産業構造が急速に変化していたため、経済政策や産業政策との連携をより密にするようになった。雇用調整助成金の助成内容拡大（時限措置）、緊急雇用安定地域の指定、30万人雇用開発プログラムの実施、さらには特定求職者雇用開発助成金の助成率引上げ（時限措置）などの策がとられた。また、経済社会の変化や労働者の意識変化に対応した政策も次々に登場したのがこの時期だ。経済構造調整の実現のために、労働時間をそれまでの週48時間制から段階的に週40時間制へ削減することが、1987年の労働基準法改正によって決められた。また、1985年には女性労働者の活躍への阻害を防ぐために、男女雇用機会均等法が制定されているし、労働者の多様な就業ニーズに応えるべく、労働者派遣法が制定されている。この他、職業能力開発促進法や高年齢者等雇用安定法なども制定された。

このように、日本の労働市場政策は時代時代でその問題意識や具体的対策内容を変えてきた。戦後直後は圧倒的な過剰労働供給状態の解消という現状課題対策型とでも言うべき政策であったが、日本経済が成長するにつれて将来の日本経済あるいは労働市場で起こる課題に対応する、将来課題対策型とも言える施策へ軸足が移ったように思われる。

ところで、現状課題対策型と将来課題対策型のどちらを優先して採用すべきなのかという問題は、世代間での政策資源配分に繋がる問題である。政策資源が無限であれば現状にも将来にも目配りして政策対応することは可能だが、実際の資源は有限である。財政が厳しい現状では、なおさら政策資源配分の問題はより難しい問題になっている。

現状対応か将来対応かを考える際には、どちらを優先すれば政策パフォーマンスが高

いかを考えることが重要である。例えば、現在の労働者の雇用が安定せず生活維持が困難になれば、子育てにしわ寄せが行って将来の成長が危ぶまれる。こうした場合は現状対策を優先したほうがよいだろう。他方、将来的に未婚率や離婚率の一層の上昇による家族関係の変容がさらに大きくなった場合、男性で世帯主である人を優先して雇用保障するという慣行を放置すると、男性で世帯主以外の労働者の生活は困窮するかもしれない。この場合は将来の課題を優先して対応すべきであろう。

このように、現状の課題対策を優先して行うことが将来の道筋をつけられる結果になる一方で、現状対策だけでは将来の課題に対応できないこともある。しかしながら、現実の政策決定においては現役の労働者の声を無視することは難しく、現状対策が優先されてしまうという結果になりがちである。少子化対策や若年雇用対策などが出遅れているのが、そうした例である。

VI 結語に代えて

現在、労働市場政策は行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型へと大きな転換をしようとしている。そして、この政策転換について様々な立場から議論されている。

筆者は雇用維持型が行き過ぎていたとは考えていない。雇用維持政策の効果が時代によって変化したのは、労働市場を取り巻く環境、日本社会や経済が変化したからである。この政策は、高度成長期には最もコストが低く、有効な政策だったと考えられ、その意味でその時代に適合した政策だったかもしれない。ただ90年代以降になると、需要不足によって生じる失業を未然に防止することには依然として有効だったが、産業構造変化によって高まる傾向にあった構造的失業には、むしろ高コスト部門を温存してしまうなどの負の効果をもたらしたと考えられる。

労働市場の環境変化は今後も続くだろうから、労働市場政策はその変化を適切に反映する必要がある。しかし、環境変化は一気に起こることはなく、普通は連続的緩慢に起こることから、政策が有効に機能するケースと有効に機能しないケースが同時に起こりうる。それゆえ、普段から労働市場の環境変化を分析し、政策がどの程度有効なのか、有効でないならばどのように修正を加えていけばよいかを検証していく必要があるだろう。

今、労働市場政策は転機を迎えているが、労働市場の環境変化に柔軟に対応し、労働市場が適切に機能するような政策を打つためには、政策評価のPDCAサイクルを確立していくべきだろう。

【参考文献】

神代和欣、連合総合生活開発研究所編 [1995]『戦後50年 産業・雇用・労働史』日本労働研究機構