

雇用政策研究会報告書

「つくる」「そだてる」「つなぐ」「まもる」 雇用政策の推進

2012年8月

雇用政策研究会

雇用政策研究会報告書

「つくる」「そだてる」「つなぐ」「まもる」
雇用政策の推進

雇用政策研究会

雇用政策研究会 委員名簿

氏名	所属・役職
あ べ まさひろ 阿部 正浩	獨協大学経済学部 教授
いとう けいこ 伊藤 恵子	専修大学経済学部教授
かとう ひさかず 加藤 久和	明治大学政治経済学部 教授
げん だ ゆうじ 玄田 有史	東京大学社会科学研究所 教授
こすぎ れいこ 小杉 礼子	(独)労働政策研究・研修機構 統括研究員
こまむら こうへい 駒村 康平	慶應義塾大学経済学部 教授
さとう ひろき 佐藤 博樹	東京大学社会科学研究所 教授
しらき みつひで 白木 三秀	早稲田大学政治経済学術院 教授
す わ やすお 諏訪 康雄	法政大学大学院政策創造研究科 教授
せい け あつし 清家 篤	慶應義塾長
つる こうたろう 鶴 光太郎	慶應義塾大学大学院商学研究科教授
はしもと ようこ 橋本 陽子	学習院大学法学部 教授
ひぐち よしお 樋口 美雄	慶應義塾大学商学部 教授
みやもと たろう 宮本 太郎	北海道大学大学院法学研究科 教授
もりなが たくろう 森永 卓郎	獨協大学経済学部 教授
やまかわ りゅういち 山川 隆一	慶應義塾大学大学院法務研究科 教授

計16名

(◎は座長、敬称略・五十音順)

雇用政策研究会の開催経過

- 第1回 平成24年4月 5日（木）
議題 ・日本の経済・雇用情勢と課題（論点提示）
- 第2回 平成24年4月25日（水）
議題 ・若年者等就労支援
・三菱UFJリサーチ&コンサルティングによる「経済環境・経済政策の変化が事業展開・雇用に及ぼす影響に関する調査（アンケート調査結果）」報告
- 第3回 平成24年5月24日（木）
議題 ・若年者等就労支援②
・三菱商事（株）ヒアリング
・文部科学省生涯学習推進課ヒアリング
- 第4回 平成24年5月30日（水）
議題 ・労働力需給推計
・（独）労働政策研究・研修機構による「労働力需給推計」検討状況の報告
- 第5回 平成24年6月 8日（金）
議題 ・日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策の推進
・（株）日立製作所ヒアリング
・経済産業省産業構造課ヒアリング
- 第6回 平成24年6月20日（水）
議題 ・日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策の推進②
・福井県立大学地域経済研究所中沢特任教授ヒアリング
・（独）労働政策研究・研修機構による「企業の海外事業展開の雇用・人材面への影響調査」報告
- 第7回 平成24年7月 6日（金）
議題 ・地域雇用対策
- 第8回 平成24年7月11日（水）
議題 ・報告書構成案の検討
- 第9回 平成24年7月23日（月）
議題 ・報告書案の検討

Ⅰ 産業構造の転換

日本の成長を支える経済・雇用の2つの主要課題と4つの対応の要

Ⅱ 人口減少社会の到来

<現状と課題>

- ◆製造業や建設業の雇用者は減少傾向、医療・福祉、情報通信業は増加傾向
- ◆今伸びている「医療・福祉」等のサービス産業では、相対的に賃金が高い
※製造業の賃金水準は、産業計の平均水準を若干上回っている。
- ◆アジア新興国の経済成長は、アジア圏に巨大な中間層・富裕層の市場を創造

<現状と課題>

- ◆人口減少社会の到来により、2060年には日本の総人口が9000万人を割り込む
- ◆生産年齢人口の減少は、「労働力の減少による経済成長の抑制」と「消費者層の減少による内需減少」の需給両面に課題。
- ◆就職未内定者の増加、女性のM字カーブ等の課題

<4つの対応の要>

① 日本のもともとの強みを活かした産業の活性化を支援

- 成長の軸“製造業1000万人の日本”の維持
- 環境・省エネルギー分野の育成 等

② 増大するアジア市場の需要の取り込み、海外事業展開する企業への支援を推進

- 製造業の海外事業展開の支援
- 情報通信・コンテンツ、観光業、農林漁業等、日本の感性を活かした産業育成 等

③ 高齢者需要を取り込む産業育成

- 医療・介護分野、関連するものづくり分野の市場拡大
- 高齢者市場に適応したサービス産業などの充実 等

④ 労働力の質・量とともに改善

- 全員参加型社会の実現
- ・若年者等の就労支援、定着支援
- ・女性のM字カーブ解消に向けた支援
- 「人材育成」から「人材形成」へ 等

「雇用政策の重要な鍵」となる施策の方向性

日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策

緊急雇用対策として効果を発揮してきた「まもる」雇用政策から、今後は、**雇用を「つくる」「そだてる」「つなぐ」政策**に軸足を移行する。

- 雇用創出の推進 ～「雇用をつくる」人材
- 働く場の質の向上(雇用管理改善の推進)
- 人材育成支援の充実
新産業展開・職種転換等の人材育成支援
- 人材マッチング機能の強化
- グローバル人材の育成、海外市場の取り込み支援
※ 国内事業と海外事業はむしろ補完的な場合が多く、海外事業展開の結果、国内雇用が増加又は維持するケースが多く見られる。

新たな地域雇用創出の推進

産業構造の転換、リーマン・ショックの影響等により個々の地域の雇用に生じた“痛み”に対応するため、「日本の成長を担う産業」を踏まえ、地域の特徴等を活かした新たな地域雇用創出を推進する。

- 地域の産業・雇用の特性把握
- 地域に「雇用をつくる」人材の確保・育成
- 財政、金融、税制などを含む、総合的な支援策の実施

日本の将来を担う若年者等の就労支援

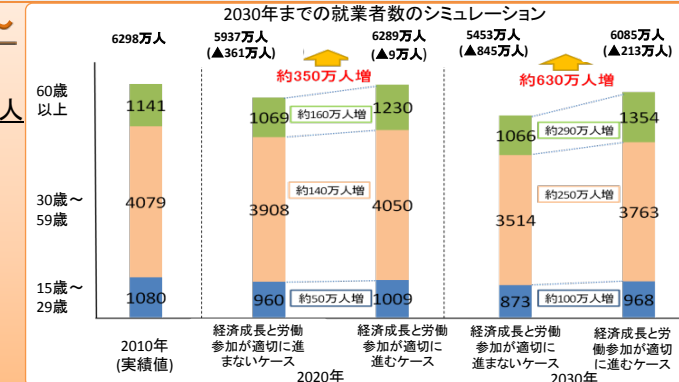
日本の将来を担う若者たちが、自身の夢や目標に向かって邁進し、充実した人生のキャリアを拓くことができるような社会を作り上げる。

- 人材育成機能としての企業のあり方の理解促進
- 雇用のミスマッチの解消
「手間ひまをかけた」就職支援の推進、中小企業とのマッチング支援、既卒三年採用の標準化
- キャリア教育の充実等
- 若者のキャリア・アップ支援

2030年・日本の姿 ～労働力需給推計の活用による経済・雇用政策のシミュレーション～

- 経済成長と労働参加が適切に進まない場合(ゼロ成長+参加が進まないケース)は、2030年の就業者数が▲845万人(2010年比)となるが、経済成長と労働参加が適切に進むケース(成長+参加促進ケース)では、その場合よりも約630万人増となり、2010年比で▲213万人に留まる見込みである。
- 成長+参加促進ケースでは、製造業は2030年には987万人の就業者数(直近(2010年):1060万人)、医療・福祉では2030年には972万人(直近(2010年):656万人)の就業者数を生み出す見込みである。
※ (ゼロ成長+参加が進まないケース)の場合、製造業は834万人にまで減少、医療・福祉では855万人に増加

※経済成長が適切に進むケースは、「日本再生戦略」に基づき、名目3%程度、実質2%程度の成長などが実現することが前提
※(独)労働政策研究・研修機構が、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」等を用いて推計



目 次

<u>序章</u>	<u>はじめに</u>	1
<u>第1章</u>	<u>日本を取り巻く経済、社会と雇用の変化と課題</u>	
(1)	日本の経済情勢の変化	3
(2)	世界規模の経済変化	6
(3)	日本国内の社会・雇用構造の変化	8
<u>第2章</u>	<u>日本の成長を支える経済・雇用政策の基本的な課題と対応</u>	
	日本の経済・雇用政策の中期的課題	12
	日本の経済・雇用対策の4つの要	12
	今後の日本の成長を担う産業の育成	13
	(1) 成長の軸～ “製造業 1000 万人の日本” の維持	
	(2) 環境、省エネルギー分野の育成	
	(3) コンテンツ産業・観光業など日本の感性を活かした産業の育成	
	(4) 高齢者需要を取り込む産業の育成	
	日本の成長を担う産業と一体となった雇用政策	15
	新たな地域雇用創出の推進	15
	全員参加型社会の実現	16
	日本の将来を担う若年者等の就労支援	17
	雇用政策の重要な鍵となる施策の方向性	17
<u>第3章</u>	<u>2030 年・日本の 1 人 1 人が国の成長を支える雇用政策の推進</u>	
I	今後の日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策の推進・	18
	～ 雇用を「つくる」「そだてる」「つなぐ」ためのプロジェクト ～	
1)	雇用創出の推進	19
2)	働く場の質の向上（雇用管理改善の推進）	21
3)	人材育成支援の充実	24
4)	人材マッチング機能の強化	29
5)	グローバル人材の育成、海外市場の取り込み支援	33
II	新たな地域雇用創出の推進	37
1)	地域雇用情勢の動向	37
2)	これまでの地域雇用対策の取組	38

3) 今後の地域雇用創出の課題	40
4) 今後の地域雇用創出の推進のあり方	44
Ⅲ 日本の将来を担う若年者等の就労支援	49
1) 若年者等の雇用環境の現状	49
2) 人材育成機能としての企業のあり方について	51
3) 雇用のミスマッチの解消	52
4) キャリア教育の充実等	56
5) 若者のキャリア・アップ支援	57
6) 若年者就労支援を実施する機関とその効果	58
<u>第4章 2030年・日本の姿</u>	
<u>～ 労働力需給推計の活用による経済・雇用政策のシミュレーション ～</u>	
現在の日本	60
労働需要面への効果	60
労働供給面への効果	61
まとめ（2030年・日本の姿）	62
<u>雇用政策研究会報告書概要</u>	65
<u>付属資料</u>	75
<u>参考資料</u>	92

序章 はじめに

20 世紀後半、日本は、人類史上稀に見る戦後の復興・経済成長を遂げた。

高度経済成長の初期（1955 年以降）、日本では、技術革新の著しかった鉄鋼業に加え、爆発的に増大した内需を反映して「三種の神器」（テレビ・電気洗濯機・冷蔵庫）などの関連産業が大きく成長した。続く 1960 年代は、乗用車をはじめ機械製造業全般が日本経済の成長に大きく寄与したが、この時代に登場した新幹線は、移動時間を大幅に短縮した点はもちろん、安全性、省エネルギーなど、様々な点で技術革新を繰り返し、今や、伸び行くアジアのインフラ市場に対する有力なメイド・イン・ジャパン製品の 1 つとなっている。1970 年代には、第一次石油ショックを契機に、いち早く省エネルギー化への技術革新が図られるなど依然として製造業は日本のリーディング産業であったが、卸売・小売、サービス産業も大きく伸びてきていた。その後、日本経済の長期低迷期を経て、2005 年には、サービス産業の構成比が 21.5%となり、製造業の 21.0%を上回った。

20 世紀後半の日本の産業の発展は、学校を卒業したばかりの若者が、毎年、学校から職場に切れ目なく就職でき、企業が長期的視点により、若者を「中核人材」にまで育て上げ、技術力等の優位性を維持・向上してきたことによるものである。まさに「人材」こそが、日本の国力・経済成長の源であった。そして、こうした労働者層は、いわゆる分厚い中間層を形成し、社会保障制度と手厚い企業福祉の下、安心して仕事に打ち込み、国内消費の重要な担い手となってきた。

しかし、1990 年代以降、日本経済の長期的な低迷の下、企業によっては業績の低迷に伴い、人材育成費の縮減や、雇用労働者に占める非正規雇用の労働者の割合の増加を余儀なくされたほか、人材育成の根幹であった日本的雇用慣行そのものを改める企業も一部出てくる等、雇用の不安定化、企業による人材育成の低迷等が生じた。

かつての分厚い中間層であっても、今、苦境に立たされる人が出てくる中、所得の伸び悩み、将来不安等を背景に消費意欲が減退してきている。

企業は、国内消費（内需）の低迷に加え、熾烈な国際競争下に置かれたことも加わり、さらなる価格競争、人件費の抑制等を強いられている。

日本は、今、こうした低迷のスパイラルから抜けられずにいる。

2030 年、日本の人口は今と比較して約 1000 万人減少する。

日本が、着実な経済成長を実現するためには、まず、低迷のスパイラル、人口減少による成長抑制といった課題を克服していかなければならない。

このため、まずは、今後の日本の成長を担う産業の見通しを立て、成長分野の必要十分な人材が確保・育成されるように努める必要がある。

日本の国力・経済成長の源である人材の確保・育成が適切に図られ、産業の高付加価値化やその付加価値によって競争に立ち向かうことは、価格競争、人件費の抑制といった現状からの脱却を可能にし、良質な雇用の創出が図られることに繋がる。

また、女性、高齢者等に加えて、現在、特に厳しい雇用情勢の下に置かれている若者が、新卒時に正規雇用就き、適切な教育訓練を受けられ、望ましいキャリアパスを歩めるように支援することも重要となってきた。これは、労働供給面から見れば、質の高い労働者を数多く確保・育成することによって人口減少社会の下、労働力減少の影響を抑制し、労働需要面から見れば、将来の分厚い中間層を担う若者が相応の購買力を持つ消費者になることを通じて豊富な内需を生み出すほか、社会保障制度の安定に寄与する「支え手」を増やすことで社会的に将来不安の払拭が図られるといった効果が考えられる。

加えて、今後の日本の成長を担う産業を検討するにあたり、地域雇用の観点では、既存の産業集積などの地域の特徴を前提に、地域の持つ様々な課題を解決し得る産業構造のあり方を、検討・整理するとともに、産業政策と一体となった地域雇用創出の推進を図る必要がある。

今春、雇用政策研究会では、こうした観点到立脚しつつ、できる限り焦点を絞り日本経済が低迷のスパイラルから脱却するため重点的に取り組むべき雇用・経済政策の方向性を明らかにするよう議論を開始したが、このたび、前回の雇用政策研究会の場でも、労働力需給推計のシミュレーションを行った2030年を見据え、日本の成長に向けた政策の方向性を取りまとめた。

今後、この報告書の趣旨を踏まえ、的確かつ機動的な雇用政策が図られることにより、人口減少社会の進展、グローバル競争の激化などによる低迷のスパイラルから日本経済が脱し、再び、日本が着実な成長を実現し、良質な安定雇用が創出されることを期待する。

第1章 日本を取り巻く経済、社会と雇用の変化と課題

(1) 日本の経済情勢の変化

(20 年以上に及ぶ日本経済の低迷)

日本の経済は、バブル崩壊以降、資産価格の下落により企業と金融機関の財務状態が悪化し、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きた。その後、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 つの過剰が解消され、2002 年 2 月から 2008 年 2 月までの 73 ヶ月間にわたり、景気の回復が実現された。この間、非正規雇用の労働者が増加し、平均賃金が伸び悩むなど実感に乏しく、緩やかな回復ではあったが、戦後最長の「いざなぎ超え」となる景気回復期となった。

しかし、2008 年秋のリーマン・ショックを皮切りとして世界的な金融危機が発生すると、日本にも急激な景気悪化の波が押し寄せ、2009 年第 I 四半期の鉱工業指数は前年同期比 34.6%低下¹、実質 GDP は前期比 3.9%減にまで落ち込んだ²。

2011 年初旬には景気は持ち直しの動きを見せていたが、3 月に東日本大震災が発生し、その影響によるサプライチェーンの途絶、電力不足の影響による国内供給の不調、タイの洪水被害により部品供給が停滞したことによる国内工場の生産ラインの停止といった事態が、海外経済が弱い回復を続ける中で続き、2011 年は実質 GDP 前年比 0.7%減となった。

こうした中で、直近 20 年間の日本の経済成長率は 0.73%と³、他の先進諸国と比較しても低水準の経済成長に留まる事態となっている。

(デフレの進行)

消費者物価指数（除く生鮮食品）の前年比の動きを年度ベースで見ると、1990 年代以降、1 年間に 1%ポイント以上上昇したのは、消費税率の引き上げや国際商品市況の大幅な上昇といった要因の影響する時期に限定されており、この 10 年間で前年比上昇となったのは 3 年間だけである⁴。

リーマン・ショック以降で詳細に見ても、2009 年 8 月に過去最大の下落幅（-2.4%）となった後、下落幅は着実に縮小を続け、最近では概ねゼロ%で

¹ 図表1参照

² 図表2参照

³ 内閣府「国民経済計算」における平成 17 年基準 93SNA の計数を基に算出。当該基準に基づく計数は 1994 年まで遡及して公表しており、今回、1991 年から 1993 年の値については、平成 12 年基準 93SNA の増減率を用いて雇用政策課で算出した推計値を使用した。

⁴ 総務省統計局「消費者物価指数」

推移しているが、消費者物価指数が「前年比上昇率で2%以下のプラスの領域、当面1%を実現するには、なお時間がかかる」と日本銀行は見ている⁵。

こうしたデフレの要因としては、先行きもデフレが続くものと企業が予想しているため値上げが困難になり、結果としてデフレが継続することに加え、需要面で、雇用者報酬の伸び悩みによる需要の縮小傾向、バブル崩壊後の調整の長期化による慢性的な需要不足等があげられる。また、こうしたデフレの継続により、日本の経済・財政への悪影響が続いているため、景気の先行きが更に不透明なものとなり、投資活動も活性化しないことから企業利益も増加せず、結果として、雇用者報酬も更に伸び悩むという悪循環に陥っている。

（円高の進行）

変動為替相場制導入以降、為替レート（対アメリカドル・円レート）の推移は、複数回の円高、円安局面を繰り返しながら、趨勢的には、その水準を円高方向へシフトさせてきている。

こうした中、1995年に一時的に急激な円高基調となったことはあったが、2008年のリーマン・ショック前までは、比較的安定的な円ドル水準を維持しつつ推移しており、日本経済は、自動車を始めとする輸出型製造業への依存⁶を強めていた。しかし、リーマン・ショックの影響により、2008年11月に1ドル100円を下回った後、2011年夏には欧州諸国の財政危機などの影響もあり、1ドル70円台にまで円高が進行した。その後も、歴史的な円高水準を持続（2012年6月21日現在：1ドル80.03円）してきたこと等により、2012年5月の倒産件数も1,148件（前年同月比7.1%増）⁷となる等、特に輸出型産業には厳しい状況となっている。

政府としては、円高の進行がデフレを強め、また、逆にデフレが円高をもたらすという悪循環に陥らないよう対処していくことが重要であり、機動的な経済・財政政策とあわせて、「日本銀行に対しては、政府との緊密な情報交換・連携の下、適切かつ果断な金融政策運営によって経済を下支えするよう期待」⁸されている。

⁵ 日本銀行「経済・物価情勢の展望」（2012年4月27日）

⁶ 社団法人日本自動車工業会によると、2003年第Ⅲ四半期に118万台であった四輪車輸出台数は、2008年第Ⅲ四半期には173万台になるなど好調が続けていたが、リーマン・ショックの影響により、2009年第Ⅰ四半期の輸出台数は67万台へと激減した。

⁷ 東京商工リサーチ「2012年5月度 全国企業倒産状況」

⁸ 内閣府「円高への総合的対応策」（2011年10月21日）

(リーマン・ショック後の「まもる」雇用対策と効果)

リーマン・ショック以降、急激に経済情勢が悪化する中、非正規雇用の労働者は真っ先に雇用調整の対象となり、2009年第Ⅰ四半期には非正規雇用の労働者が前年差で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。従来の景気調整期と比較して需要減少の規模が大きく、そのスピードも速かったこと等を背景として、特に製造業では、派遣労働者への雇用の影響が大きかった⁹。

しかし、雇用調整助成金¹⁰の機動的な拡充の結果、2009年度には月平均177万人を同助成金が支援対象としたこと、雇用創出基金事業¹¹の活用により合計87万人(2011年度までの間)の緊急的な雇用の創出が図られたこと、緊急的に創設した緊急人材育成支援事業¹²により約56万人が無料の職業訓練を、約36万人が訓練と併せて訓練受講中の生活保障給付を受けたこと等により、諸外国と比較すると失業率の大幅な上昇は見られなかった¹³。これらの施策が、正社員を中心とした雇用維持、一時的な雇用の場の確保や訓練による再就職支援の手段として適切に機能したと考えられる。

ただし、こうした雇用調整助成金の大胆かつ機動的な拡充は、あくまで緊急的な対応であり、また雇用保険二事業¹⁴に財政面での多大な負担をかけたことにより、現状では、今後の急激な雇用変動に耐えられるだけの財源が不足しているという課題がある。さらに、同助成金には、以前から、産業構造の転換に伴う労働移動を阻害するものであるという意見も多い。こうしたことから、2012年5月および6月に実施された厚生労働省版提言型政策仕分けにおいて、雇用調整助成金は、ドイツの類似の制度の状況等も踏まえつつ、経済状況の変化に応じて平常時に戻すべきであるが、その際、教育訓練については、他の助成金で対応することも含め、企業の成長分野展開に資する教育訓練を促す視点も重要であるとの指摘¹⁵を受けた。

⁹ 内閣府「平成21年度 経済財政白書」

¹⁰ 景気の変動、産業構造の変化その他の経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされ、休業等(休業及び教育訓練)又は出向を行った事業主に対して、休業手当、賃金等の一部が支給される助成金。

¹¹ 図表3参照

¹² 図表4参照。なお、当事業は平成23年9月に終了したが、同事業を踏まえて恒久制度化された求職者支援制度の概要は図表5参照。

¹³ 内閣府「月例経済報告」及び総務省「労働力調査」によると、2009年各国の失業率(対前年比)は日本5.1%(+1.1%)となったのに対し、アメリカ9.3%(+3.5%)、イギリス7.7%(+2.0%)、ドイツ7.5%(+0.2%)、フランス9.5%(+1.7%)、スウェーデン8.3%(+2.1%)、デンマーク6.0%(+2.7%)等となっている。

¹⁴ 雇用保険制度のうち、事業主のみが負担する保険料により実施している事業。失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大を図る雇用安定事業と、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等を図るための能力開発事業の二つの事業(二事業)により構成される。

¹⁵ 厚生労働省「省内提言型政策仕分け」(2012年6月)

また、併せて、今後の施策について事後検証が十分行いうるよう、政策評価のための情報収集、その手法等の改善に励むべきとの指摘¹⁶も受けた。

（雇用構造の変化）

日本の雇用労働者数は、生産年齢人口¹⁷の増加に加え、女性の社会進出等といった社会構造の変化に伴い、1985年には4,313万人であったのが、2010年には5,463万人と増加してきた¹⁸。

しかし、その中身としては、産業構造の転換や少子高齢化、公共事業の見直し等に伴い、製造業や建設業の雇用者は近年大きく減少傾向にある一方で、医療・福祉や、情報通信業の雇用者数は増加傾向にある。リーマン・ショックに端を発する世界的な経済危機や、アジア諸国の台頭による価格競争の影響などを受け、製造業の中でも、その中核的な役割を果たしてきた電気機械器具製造業等で、雇用者数の減少が目立っている。

また、経済のグローバル化に伴う労働コスト低減圧力や、多様な働き方を希望する労働者の増加、前述の産業構造の転換などにより、非正規雇用の労働者は趨勢的に増加する傾向にあり、雇用者全体に占める割合は、1985年には16.4%であったが、2010年には34.4%にまで上昇している。

こうした産業構造の転換等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2000年から2010年にかけて83万人減となっているのに対し、女性の雇用者数は2000年から2010年にかけて189万人増と順調な伸びを見せており、雇用量の面では、特に男性の雇用が厳しい状況となっている¹⁹。

（2）世界規模の経済変化

（経済のグローバル化）

世界は、IT技術の進化に伴い、ネットワークによりつながることで地理的な距離を超えて、時間差なくコミュニケーションを図ることが可能になってきた。これにより、研究開発のような知的労働でさえも、容易に国境を越えて実施されるようになってきている。

制度的な面では、FTA（自由貿易協定）が急増し、新たな締結件数は、1991年から2000年には60件程度であったものが、2001年から2010年には120件を超えている。その多くが開発途上国をも巻き込んだものとなっており、締結国間の貿易の流れに対してプラスに働いている。

¹⁶ 同上

¹⁷ 15歳以上64歳以下の人口のこと

¹⁸ 総務省「労働力調査(基本集計)」

¹⁹ 総務省「労働力調査(基本集計)」

(アジア経済圏を始めとする新興国の台頭、新興国市場の拡大)

東アジア地域では、1960年代後半から、まずアジアNIEs（韓国、台湾、香港、シンガポール）諸国が、比較的教育水準の高い豊富な労働者を背景に、アメリカを中心とした先進国への輸出拡大と、政府主導による産業政策の実施に伴う投資の好循環により急速な経済成長を遂げてきた。また、その後も、1970年代後半から経済成長を遂げてきたASEAN、そして、中国、インドが続く形で、いわゆる「雁行型経済発展」²⁰を遂げてきた。

また、近年では、人口規模、国土面積、豊富な天然資源等を背景として、中国、インドを含むBRICS（ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ）諸国等が注目されており、アジアを中心とした新興国経済が、成長率、経済規模ともに、世界の中で存在感を増してきている。こうした国々の台頭は、2000年代の世界経済のグローバル化に大きな影響を与えてきた。

こうした中で、各国のGDPの合計のうち日本のGDPが占める割合は、今から20年前の1992年には14.1%であったが、2010年には中国に抜かれ世界第3位に転落し、2011年には8.4%、2016年には7.2%と予測され、縮小の傾向が続いている。一方、各国のGDPの合計のうち、IMFの定義による現在（2012年4月時点）の新興国のGDPの合計が占める割合は2011年には36.2%であったが、2016年には41.1%にまで伸びるとの予測がされており、こちらも同様の傾向が続くものと考えられる²¹。

新興国の経済成長が進んできた結果、新興国の中間層・富裕層が急激に拡大していることから、現地の市場獲得のためには、単なる低価格対応ということではなく、むしろ、各国の国民ニーズに応じたカスタマイズ対応が求められるようになってきている²²。

(日本企業の世界市場への進出)

こうした中で、日本企業の海外進出は進んできており、日本の対外直接投資のストックは、2000年実績値の倍以上となる74.8兆円(2011年数値)となっている。また、2010年度末時点での日系現地法人従業員数は約499万人と10年前に比べてほぼ4割増、海外現地法人数も2000年度末の14,991社から2010年度末には18,599社にまで増加している。

²⁰ 工業化の発展段階の差に応じて、各国がそれぞれ比較優位を持つ工業製品を輸出しつつ、より高い工業化を目指して産業構造調整を行うことで、相対的に発展段階にある国から後発の国への産業移転が行われる様子を示したもの。

²¹ IMF「World Economic Outlook , April 2011」をもとに試算

²² 経済産業省「通商白書」(2011年)

（企業の海外展開理由とアジアの労働者の質の向上）

日本の企業が、中国、東南アジア諸国に事業展開してきた理由として、これまでは、「労働力が低廉豊富」であることがあげられることが多かった。

しかし、海外現地法人の技術のキャッチアップ状況の調査²³によれば、製造業全体で、日本の労働者に対してアジア諸国の労働者の技術力の方が低いとする企業が、1996年度には約50%であったのが、2008年度の同様の調査では20%程度にまで減少し、逆に、日本の労働者とアジア諸国の労働者の技術力の質が同等とする企業が80%近くにまで達している。このように、分野によっては、アジア諸国の労働者との質の格差も縮小傾向にあることが明らかになってきている。

こうした中で、企業が海外展開を行う主な理由は、海外現地市場への拡大に対応するためとの理由に変化してきており、単なるコスト削減を理由とする企業は少なくなっている²⁴。なお、最近では、むしろ人件費の高騰や良質な労働者の確保が、進出先の国々における日本企業の課題となっている一面もある。

（3）日本国内の社会・雇用構造の変化

（少子高齢社会の経済に与える影響）

少子高齢社会の一番の問題は、その進展次第では、労働力人口の減少を通じて、経済成長を抑制することで、国民個々人の豊かさを国として維持できない可能性が生じるところにある。

もちろん、GDPの成長は労働投入量のみによって決まるものではなく、設備投資等による資本投入量の増加、TFP²⁵（全要素生産性）の向上による寄与も大きい。まずは、労働投入量を増加させる、すなわち就業率を上昇させるための政策が効果をあげなければ、成果物としてのGDPが減少し、個々の国民が成長を享受する機会を損なう恐れがある。

一方、経済成長の持続性を考える上で、労働者が持つ「消費者」としての一面も忘れてはならない。人口減少は、消費需要を中心として国内市場の縮小要因となるため、需要の側面からも経済成長を阻害する懸念がある。

（少子高齢社会の到来・生産年齢人口の減少と国内市場の縮小圧力）

日本の合計特殊出生率は2005年に1.26と過去最低を記録した後、翌年からは改善しているが2011年時点でも1.39と、依然厳しい状況である。こうした中、

²³ 経済産業省「海外事業活動基本調査」

²⁴ （独）労働政策研究・研修機構「企業の海外事業展開の雇用・人材面への影響 ～海外展開企業についてのヒアリング調査結果（中間まとめ）から～」(2012年実施)

²⁵ TFP(全要素生産性)とは、経済成長のうち資本及び労働の投入量増加幅では説明できない部分の残余のことであり、基本的には、技術革新によるものと考えられる。

2007 年以降、日本では、一貫して出生数が死亡者数を下回っており、このままの推移で進んでいくと、日本の人口は 2060 年には 9000 万人を下回り、高齢化率は 40%近い水準になると推測されている²⁶。

こうした中、結婚する成人の割合も、近年減少傾向にある。未婚率も概ね全ての年齢階級で男女とも上昇しており、例えば 30 歳代前半の男性の未婚率は 5 割程度にまで上がってきている²⁷。また、初職が非正規雇用の者は、初職が正規雇用の者と比較して結婚経験がある者の割合が低くなっており²⁸、趨勢的に非正規雇用の労働者が増加していることも未婚率の上昇の要因になっていると考えられる。

こうした生産年齢人口の減少を背景として、国内市場のうち、特に耐久消費財の国内市場には、構造的な縮小圧力がかかっているとの指摘もある。日本の GDP の大宗を占める内需²⁹が縮小し、全体的に供給過多の状態に陥るという懸念は、日本経済の先行きに、更なる不安を生じさせるものである。

このように従来の消費者層が減少する中、日本国内の需要を喚起するためには、増加する高齢者層の需要取り込みの促進が不可欠である。2 人以上の世帯を見てみると世帯主が 60 歳以上の世帯は、既に全体の約半数近くとなっているが、こうした世帯の貯蓄額は貯蓄全体の約 65%にのぼっている³⁰。現在貯蓄高は年齢階級が高くなるほど多くなっているが、勤労者世帯に限れば、平均消費性向も年齢階級が上がるにつれて高くなっており³¹、消費力を持つ高齢者世帯の需要を取り込むことは、日本の成長に欠かせない要因であると言える。

（新規卒業者を取り巻く厳しい雇用環境）

現在、日本では大学定員増加や少子化の影響等により、若者の高等教育機関への進学率が上昇しており、20 年前には 31.5%であった大学等進学率が、2011 年時点で 54.4%にまで上昇している³²。

一方、大学卒業者の就職内定率は、経済情勢の先行きが見えない中、大学進学率の上昇等も影響して近年厳しくなっており、大学卒業時に就職も進学もしていない者は、ここのところ毎年 10 万人を超える事態となっている³³。また、卒業

²⁶ 図表6参照

²⁷ 図表7参照

²⁸ 図表8参照

²⁹ 総務省「世界の統計 2012」によると、2010 年の日本の GDP に対する輸出額の割合は 14.1%であり、7.5%のアメリカよりは高くなっているが、46.0%の韓国、157.7%のシンガポール、16.3%のイギリス、33.5%のドイツ、18.0%のフランスなど、諸外国と比較して低い水準にある。

³⁰ 総務省「家計調査年報(家計収支編)平成 22 年家計の概況」

³¹ 総務省「家計調査年報(家計収支編)平成 22 年家計の概況」

³² 図表9参照

³³ 同上

後の初職で正社員になれる者の割合も減少傾向にあり、例えば、大学卒業者の男性の場合、20年前頃は、9割以上の者が正社員として就職していたが、現在では、4人に1人が正社員として就職できない状況³⁴となっている。

（産業・職種間の賃金格差）

現在の日本は、産業構造の大きな転換点を迎えており、先ほど述べたように、製造業や建設業の雇用者は大幅な減少傾向にあるのに対し、医療・福祉、情報通信業などの雇用者は増加傾向にある。

ここで問題となるのは、企業の生み出す1人当たり付加価値の推移を見ると、製造業の付加価値は緩やかではあるがリーマン・ショック前後を除き増加傾向にあるのに対し、非製造業の付加価値が1990年代以降低下し続けている³⁵ことである。一般に、産業別の労働生産性と賃金には強い相関関係が見られ³⁶、こうした影響等もあり、生涯の賃金カーブを見ても、製造業は概ね全体平均を上回る水準となっているのに対し、サービス産業は、金融・保険や情報通信業といった高賃金の業種がある一方で福祉関連業、生活関連・娯楽等の業種は低賃金に留まっている。雇用が伸びている福祉関連業を始めとするサービス産業で、現状の低い賃金水準³⁷が引き上げらずに維持された場合は、将来的に、平均所得の低下を招く恐れがあることにも留意が必要である。

職業別の賃金を見ても、高賃金の産業区分に対応するようなシステムエンジニアや専門学校教職員などは、相対的に高賃金となっているのに対し、低賃金の産業区分に対応するような介護、警備、販売店店員などは、同様に低賃金となっている³⁸。

（地域雇用情勢の現状）

地域の雇用問題を見てみると、リーマン・ショック以後、急激な雇用情勢の悪化が全国的に生じ、特に、景気が良い時には有効求人倍率が好調であった地域ほど、有効求人倍率の急激な低下が生じた。全国的な雇用情勢の悪化の結果、リーマン・ショック以前まで拡大を続けていた地域間の雇用格差は一時的に縮

³⁴ 図表 10 参照

³⁵ 図表 11 参照

³⁶ 図表 12 参照

³⁷ 介護職員については、2009 年度介護報酬改定によりプラス 3.0%の改定を行い、さらに 2009 年 10 月から介護職員処遇改善交付金により、処遇の改善を図ってきた。2012 年度介護報酬改定により、プラス 1.2%の改定を行い、これまでの処遇改善の取組を継続する「介護職員処遇改善加算」を創設した。

³⁸ 図表 13 参照

小する状況となっていたが、景気が再び拡大局面に入ってくる中で、再び拡大する状態³⁹となってきた。

また、リーマン・ショック後の雇用情勢の非常に厳しかった時点と、改善しつつある現時点の新規求人倍率を比較すると、全ての都道府県で持ち直しの動きが見られるが、倍率の上位・下位の顔ぶれには大きな変化は生じていない⁴⁰。

(東日本大震災等の影響)

東日本大震災は、被災地の地域経済・社会に壊滅的な被害を与えたが、事業所被害による失業等に伴う直接的な世帯収入の減少や、被災地・被災者への配慮による自粛といった形で消費にマイナスの影響⁴¹を及ぼし、固定支出の見直し等といった形で消費縮減に影響を及ぼしている。

一方、震災後には、利他的な価値観やワーク・ライフ・バランスへの意識を強くし、家族や友人とのコミュニケーションを仕事よりも大切にする傾向⁴²も現れてきている。今回の震災では、これまでボランティアに関わりの薄かった長時間労働者や高賃金労働者の参加が多く見られるなどの傾向も見られた。

このため、日本の再生を進めるためにはボランティア等の動きを後押しし、「新しい公共」の力が最大限活かされるようにするため、NPO法人等での働き方の支援も重要となってくる。

一方、企業は、東日本大震災により新たに顕在化した、国内サプライチェーンが途絶した場合に代替が困難という問題や、電力供給問題など、日本の経済・産業活動の基盤の脆弱性というリスクに直面している。震災前から顕在化していた、新興国の台頭による国際競争の激化、国際的にみて高い水準の法人税率、自国の同一産業内に多数存在する国内競合企業との競争の激化⁴³や、株主配当の増額等に見られる投資家への配慮の必要性などと併せて、企業経営に大きな影響を与えている。

³⁹ 図表 14 参照

⁴⁰ 図表 15 参照

⁴¹ ライフネット生命「東日本大震災後の意識・行動の変化に関する調査」(2012 年実施)により、20～59 歳の男女を対象にモバイルリサーチを行い 6000 名の有効回答を収集したものの計)によれば、震災後1年で世帯収入が増えた者の割合は 4.7%、減少した者の割合は 28.2%となっている。

⁴² 「東日本大震災に関する特別調査」(慶應義塾大学 2012 年実施)

⁴³ 2010 年雇用政策研究会第7回配布資料によれば「日本は同一産業内に複数のプレイヤーが多数存在しているのに対して、他国は単一のプレイヤーのみとなっている場合が多々見られる。例えば液晶 TV についても、日本では、ソニー、シャープ、東芝、パナソニック、船井電機となっているのに対し、韓国ではサムスンと LGE の2社、中国では TCL の1社」となっている。

第2章 日本の成長を支える経済・雇用政策の基本的な課題と対応

(日本の経済・雇用政策の中期的課題)

第1章でも述べたが、バブル崩壊以後の20年間、経済、社会や雇用等の大きな構造変化の下に置かれてきた日本は、速やかに解決すべき中期的課題に直面している。

まず、日本は、社会構造の変化、アジア諸国の台頭によるグローバル競争の激化等により、国内の産業構造が急激な変化を余儀なくされており、今後、産業構造の変化と雇用面での対応が、如何に適切に歩調を合わせていけるのかということが、重要な課題となっている。

また、少子高齢社会の到来に伴う人口減少社会を迎えるなか、「生産年齢人口の大幅な減少」という、労働供給面から見ると「労働力の減少による経済成長の抑制要因」、労働需要面から見ると「消費者層の減少を通じた内需減少の懸念要因」を、如何に乗り越え、持続的成長を成し遂げていけるのかという重要な課題に直面している。

(日本の経済・雇用対策の4つの要)

こうしたことから、日本の経済・雇用政策は、

ア) 日本の産業構造の転換や、アジア諸国の台頭によるグローバル競争の激化の中で、日本の産業の強みを活かすため、

- ① 日本のもともとの強みを活かした産業の活性化を図ること
- ② 増大するアジア市場の需要を取り込むとともに、海外需要を積極的に取り込むために、国内雇用を維持しつつ海外事業展開する企業への支援も推進すること

イ) 少子高齢化による人口減少社会の到来といった制約を跳ね返し、逆にそのメリットを享受するため、

- ③ 増大する高齢者に対応するため、高齢者の潜在的な需要を掘り起こし、その需要を取り込むこと
- ④ 生産年齢人口の減少下で、国力を維持・成長させるため、全員参加型社会の実現を図るとともに、労働力の質の向上を進めること

の4つの柱を軸に進めることにより、バブル崩壊後の20年以上に渡り、日本経済の低迷を余儀なきものとしてきた、内需の落ち込みとデフレの進行による低迷のスパイラルから日本経済が脱し、良質な安定雇用を創出するよう注力する必要がある。

※ ①から③は労働需要面での課題、④は労働供給面での課題である。

(今後の日本の成長を担う産業の育成)

日本の 2020 年を見据え、2010 年 6 月に策定された「新成長戦略」は、「日本再生戦略」(2012 年 7 月 31 日閣議決定)として再編・強化された。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、2020 年までの平均で、名目 3 %程度、実質 2 %程度の成長を目指し、その前提となる就業率の向上を図るとともに、失業率は、できるだけ早期の 3 %台への低下を目指すこととされており、「日本の経済・雇用対策の 4 つの要」の実現こそが、その達成に強く寄与するものと考えられる。

「新成長戦略」、「日本再生戦略」や、日本の経済・雇用政策の中期的課題としてあげた①から③を踏まえると、今後の日本の成長を担う産業として、特に、以下の産業が考えられ、こうした産業構造の変化と雇用面での対応は、適切に歩調を合わせていかなければならない。

(1) 成長の軸～ “製造業 1000 万人の日本” の維持

戦後、日本の高度経済成長を支えてきたのは「製造業」である。

一方、製造業が日本を支える時代は終焉したという声が出ているのも事実である。昨年からの急激な円高、東日本大震災の発生によるサプライチェーンの途絶、電力需要の逼迫といった日本の経済社会の「脆弱性」の顕在化、アジア諸国の労働力の質の向上等、様々な課題が持ち上がっている。

しかし、日本国内で長年にわたって築き上げた「技術力」「人材の厚み」等は、他国が容易に同水準に到達できるようなものではない。生産工程の一部は他国の工場に移行したとしても、マザー工場⁴⁴的な機能や、サポーティングインダストリー⁴⁵等による最終製品を提供する企業との摺り合わせ機能も含む基礎的な開発・新製品開発、設計などの事業は国内に残されると考えられる⁴⁶。また、成長分野である医療・介護分野や環境分野、宇宙分野やロボット、次世代半導体等の先端産業の技術革新を必要とする高付加価値の製品自体は国内で生産され続けると想定される。このため、雇用面の適切な政策を推進することにより、今後とも製造業が日本の成長の軸となり、製造業 1000 万人程度の日本が維持されるよう努める必要がある。政府は、製造業企業の国内生産・国内雇用維持への拘りや、そのための努力を積極的に評価し、労使の取組等を積極的に支援すべきである。

なお、日本の製造業の技術力・競争力は、国内の厳しい競争環境の中での切

⁴⁴ 海外市場向けの技術・技能を国内で育成、蓄積する機能として、製品開発、製造技術開発などのほか、技術指導要員の育成機能等を有する拠点工場のこと。

⁴⁵ すそ野産業。高度な工業製品を支える大量の部品、関連産業などの製造業のこと

⁴⁶ (独)労働政策研究・研修機構「企業の海外事業展開の雇用・人材面への影響～海外展開企業についてのヒアリング調査結果(中間取りまとめ)から」(第6回雇用政策研究会報告資料)

磋琢磨を通じて維持・向上してきたものであり、こうした基盤により、海外でも競争力を維持・向上することが可能となっていることに留意が必要である。

(2) 環境、省エネルギー分野の育成

環境、省エネルギー分野は、エネルギー制約、地球温暖化といった様々な課題を解決するだけでなく、今後伸びるアジア市場全体を取り込む潜在力を有し、日本の強みである「ものづくり」を活かすことの可能な分野である。国際的な環境基準が強化される中で、日本の環境・エネルギー分野での強みは、より有利に働く可能性が高い。耐久消費財の省エネ化による新たな需要の喚起、新ビジネスの創出などを支援することにより、「日本再生戦略」では、2020年までに環境関連新規市場約50兆円、新規雇用140万人とすることを目標としている。

(3) コンテンツ産業・観光業など日本の感性を活かした産業の育成

日本の感性を活かしたクリエイティブ産業も、大いに成長の潜在力のある分野である。

農林水産業、日本古来の風景や「おもてなし」の文化等を大切にした観光や伝統工芸品、地域活性化等の「古くからの文化」と、アニメやゲーム、日本のファッションなど「クールジャパン」に代表される「新しい文化」の双方を、日本の感性を活かしつつ発展させることで、高付加価値を生み出す産業になるものと考えられる。

(4) 高齢者需要を取り込む産業の育成

今後、少子高齢社会を迎え2030年には高齢化率31.6%（2010年：23.0%）となると推測される日本は、世界一の健康長寿国⁴⁷として世界のフロンティアを進むこととなる。

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、例えば、日本の強みである「ものづくり」分野の長所を活かし、医療機器製造等の分野で市場拡大を図ることが考えられる。「日本再生戦略」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による新規市場50兆円、新規雇用284万人を目標としている。

また、高齢者が増加する中で、希望する者には適切に働く場の提供を図る必要があるが、そうした賃金収入と貯蓄を併せて活用しようと思える、高齢者のニーズに適応した消費機会を生み出すことも重要である。高齢者の選好にかないつつも、「健康」等のキーワードに合致するサービスや消費財を、企業が積極的に提供することも今後の経営戦略としては重要になってくる。高齢者の消費

⁴⁷ 日本の健康寿命は、男女計で76歳（2007年）と、世界193カ国中1位（WHO）

意欲を高めるためには、個別対応による価格転嫁が極端なものとならないよう配慮するとともに、デフレの進展を食い止める一つの鍵として、「高齢者向けのきめ細かなサービス提供」によるこの分野の高付加価値化を考える必要がある。

(日本の成長を担う産業と一体となった雇用政策)

上述したような、日本の成長を担う産業が着実に日本経済を牽引することにより、低迷のスパイラルからの日本経済の脱出を確かなものとするため、こうした産業構造の変化と雇用面での対応が適切に歩調を合わせていく必要がある。

そうした意味で、日本の雇用はこれまで内部労働市場を活用することで、大幅な事業転換等の際にも、現有従業員の配置転換、人材育成等により新事業に展開し、結果、失業を防いできた実績があるため、このたびの成長産業への移行にあたっては、出来る限り内部労働市場の活用により、適切な人材育成と労働力の移動が図られるよう、支援することが肝要である。

一方で、現在の日本のような産業・社会構造の大転換期にあっては、日本の成長を担う産業を中心に、新たに安定的な雇用が十分に創出されるよう支援する必要がある。また、労働者が「働き甲斐」をもって仕事に臨むことができるようにするため、処遇の向上等による雇用管理改善を適切に図り、雇用の質を高めるとともに、外部労働市場も含む人材マッチング機能、人材育成支援の充実などにより、人材の確保・育成を支援するための体制を整備する必要がある。

このように、日本の成長を担う産業が、質の高い人材の育成・確保を図ることで、低迷のスパイラルからの脱出を確かなものとするための具体的な雇用政策の推進のあり方について、次章で検討を行っていく。

(新たな地域雇用創出の推進)

リーマン・ショックに伴い、日本の雇用情勢は急激に悪化したが、日本の産業構造の大幅な変化等と相俟って、特に、個々の地域の雇用に“痛み”をもたらした。

2000年代初めの長期景気回復期には、輸送用機械を始めとする比較的好調な製造業に依存する地域で、比較的雇用情勢も良好となる傾向にあった。しかし、リーマン・ショック以降、こうした輸出型製造業等が景気の波の影響を大きく受ける中で、輸出型製造業に依存していた地域の雇用情勢を急激に悪化させるといった課題が顕在化した。

逆に、地域の雇用情勢がもともと厳しい地域の場合は、特に地域に立脚する産業が乏しい等の事情により、景気の波の影響自体は比較的受けにくいだが、常に雇用情勢は厳しく、全国的に雇用情勢が上向いても、その恩恵を受けることができずにいるという問題が見られる。

すなわち、地域の雇用が、特定の単一産業や、輸出型産業のような景気の波を大きく受ける産業に大きく依存していたこと、一方で、そもそも立地する産業が無かったこと等が、現状の課題であると言えよう。

このため、今後は、日本の成長を担う産業として整理したものを考慮しながら、既存の産業集積等といった地域の特徴を前提に、生み出される雇用量が地域の規模に対して大きいなど、地域の課題を克服できる産業を軸に、地域ごとにどのような産業構造を形成するのか等を検討する必要がある。また、こうした検討に基づき、地域産業の育成と一体となった雇用政策を実施し、新たな地域雇用創出を推進する必要がある。

なお、自治体では、リーマン・ショック後の雇用創出基金事業等を契機として、雇用対策への取組の萌芽が見られることから、引き続き、政府としても、地域に立脚した雇用対策を支援していくことが必要である。

（全員参加型社会の実現）

一方、労働供給面に着目すると、働くことを希望する全ての者が「働き甲斐」のある仕事に就くことができるよう、若者、女性、高齢者、障害者をはじめ、就労を希望する全ての者の就職・定着支援を推進するとともに、生活困窮者の生活支援・就労支援を拡充することも重要な課題であるが、④（12 ページ）に掲げたとおり、生産年齢人口の減少を迎える中、経済成長の制約要因となり得る労働投入量の減少を出来る限り防ぐという観点からも、「全員参加型社会の実現」は必要不可欠である。

また、2012 年 3 月には、非正規雇用の労働者に対する雇用のあり方を盛り込んだ「望ましい働き方ビジョン」（非正規雇用のビジョンに関する懇談会）が取りまとめられ、労働者が希望する社会全体にとって望ましい働き方の実現に向け、正規雇用への転換、公正な処遇の確保、職業キャリア形成の支援、雇用のセーフティネットの整備といった施策の方向性が示された。

加えて、経済を活性化させる力として女性の活躍を促進するため、男性の意識改革、思い切ったポジティブ・アクション、公務員が率先して取り組むことを 3 本柱として、2012 年 6 月 22 日、「女性の活躍促進による経済活性化」行動計画 ～働く「なでしこ」大作戦～」（女性の活躍による経済活性化を推進する関係閣僚会議）が取りまとめられた。

さらに、日本全体の労働力の質の向上を図るため、効果的に就職に結びつく公的職業訓練の実施を推進するとともに、企業の枠を超えて職業能力が適正に評価される仕組みの構築と、質の高い教育訓練を受講する機会を十分提供することが必要である。

（日本の将来を担う若年者等の就労支援）

全員参加型社会の実現に向けて、女性、高齢者、生活困窮者等については、それぞれ厚生労働省内でも検討が進んでいることから、そうした結論等に基づき、自治体等関係機関と一体となって施策の推進を図っていく必要がある。

一方、若年者層については、これまでフリーター・ニート層の支援が議論の中心となっており、新規学卒者の支援や、定着に向けた支援等を含む包括的な検討はされてこなかった。

しかし、経済情勢の動向の影響は直接的に新規学卒者等の若者の雇用環境を左右すること、具体的には、先ほどから述べてきたような産業構造の転換や日本経済の先行き不安等の影響により、新規学卒者の正規雇用採用枠の縮減、採用後の教育訓練機会の減少といった事態が発生するなかで、適正なキャリアパスを歩むことのできない若者も増えてきている。

こうした中、日本の特徴として、新卒一括採用による採用慣行が広く浸透しているため、卒業前の学生に対して集中的にきめ細かな就職支援を行うことは、若年者層全体が将来的な雇用の安定と教育訓練機会を得るため、重要な布石となる。あわせて、既卒者についても、出来る限り新規学卒者と同様の就職機会を得られるようにすることは非常に重要である。こうした取組や、フリーター・ニート層の雇用支援等も含めた形で「手間ひまをかける支援」を充実させることは、将来の安定的な雇用労働者層、すなわち、日本の成長を担う分厚い中間層⁴⁸を作り出すものであり、日本の成長にとっても必要不可欠な支援である。

（雇用政策の重要な鍵となる施策の方向性）

日本が、20 年以上にわたる低迷のスパイラルから脱却し、再び日本の経済成長を着実なものとし、良質な安定雇用を十分に創出するための重要な鍵となる施策について、ここまでの議論をまとめると、特に、

- I. 今後の日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策の推進
- II. 新たな地域雇用創出の推進
- III. 日本の将来を担う若年者等の就労支援

の3つが挙げられることから、具体的な課題と解決に向けた方策の検討等は、次章で行う。

⁴⁸ 「分厚い中間層」の定義は様々であるが、概して言えば、富裕層とまでは言えないが、自ら働いて生活を支えることができる層を指す。

第3章 2030年・日本の1人1人が国の成長を支える雇用政策の推進

第2章では、日本経済が低迷のスパイラルを脱し、再び、日本が経済成長と安定雇用の創出を図るための、日本の成長を支える経済・雇用政策の基本的な課題と対応について述べてきた。

この章では、日本の2030年を見据えた時に、重要な鍵となるものとして前章にあげた、以下の3つの課題、

I. 今後の日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策の推進

II. 新たな地域雇用創出の推進

III. 日本の将来を担う若年者等の就労支援

について、具体的な課題と解決に向けた方策を論じる。

I. 今後の日本の成長を担う産業の育成と一体となった雇用政策の推進 ～ 雇用を「つくる」「そだてる」「つなぐ」ためのプロジェクト ～

第2章では、日本の成長を担う産業の姿を明らかにした。

今後、少なくとも20年以上の間、生産年齢人口の減少を避けられない状況ではあるが、

- 成長産業により生み出される雇用が、消費意欲を喚起し、成長の潤滑油となるようにするため、「良質」な雇用を生み出すための企業支援等を図る
- 企業内訓練・教育機関による訓練、企業の雇用管理改善等への支援を充実させ、成長産業の基盤となる「高度人材」「中核人材」「グローバル人材」を育成・確保する
- 産業構造が大きく転換する中、日本の成長と雇用創出を担う国内成長産業に労働力の適材適所の配置を実現する
- 内需の急激な拡大が望めない中で、成長する海外市場を取り込むため、国内雇用を維持しつつ海外事業展開を図る企業に対して、雇用・人材面での支援を行う

といったことにより、日本の国力の源泉であった「人材」を中心に、日本の成長力の基盤を強化し、全ての労働者が日本の成長を支える「人材が日本の成長を支える社会の実現」を図ることが求められている。

欧州では、雇用の維持を中心とした雇用政策から、職業訓練による就業支援などといった積極的雇用政策へ移行すべきという議論（「殻の保護から翼の補強へ」）がある。日本でもこれと同様の方向性の政策として、リーマン・ショック後の緊

急雇用対策として効果を発揮してきた「まもる」雇用政策から、今後は、雇用を「つくる」「そだてる」「つなぐ」政策に軸足を移行し、具体的には、以下の5本柱から構成される今後の日本の成長を担う産業と一体となった雇用政策を推進すべきと考える。なお、こうした政策の推進は、個々の労働者の質を向上させ、安定的な雇用に就くことを支援することから、将来的に雇用情勢が悪化した場合等であっても、自身の雇用を個々人が「まもる」ことのできるような高質な労働者にまで成長することに結びつく。

こうしたことに基づき、今後、政府は「つくる」「そだてる」「つなぐ」「まもる」雇用政策の推進を図っていくべきと考える。

- 1) 雇用創出の推進
- 2) 働く場の質の向上（雇用管理改善の推進）
- 3) 人材育成支援
- 4) 人材マッチング機能の強化
- 5) グローバル人材の育成、海外市場の取り込み支援

1) 雇用創出の推進

（「雇用をつくる」人材）

今、日本は、社会構造の変化、グローバル競争の激化等により国内の産業構造が急激な変化を余儀なくされている。

こうした中で、日本企業が求める人材像も、場面・職種等に応じた、高度な技能・技術、財務・経理等の専門知識、諸外国の言語、海外事業展開の状況によっては展開先の国の法制度・文化慣習など、専門的で高度な知識を持つ人材に大きくシフトしているかのように見られがちである。

しかし、今回多くの企業の実態をヒアリング等した結果として、日本企業からその成長のために求められているのは、

「未知の世界、時に非常に厳しい環境に、「面白そうだ」「やってみたい」という気持ちで、積極的に飛び込んでいく前向きな気持ち、姿勢・行動力を持っていること。そして、入社後に一皮、二皮剥けるため、「最後までやり抜く」「タフネスさ」があること。しっかりと自分の頭で考え、課題を解決しようとすること。」

といった素養、基礎のある人材であるということが分かった。

先ほど述べた専門的な知識等は、職業人としては当然必要なスキルではあるが、前向きな姿勢を持ち続けて修練すれば、必要になった時点で十分に習得可能と考える企業が多かったと言えよう。

また、こうした人材は、

- 企業の潜在的な成長力を顕在化させることで、成長産業・成長職種等への事業展開を支える
 - 雇用管理の改善等により雇用の質を高め企業の魅力を向上させる
 - 自ら開業・起業することで、社会の潜在的な成長力・ニーズを顕在化させる
 - 国内雇用を維持しつつ、成長する海外市場の需要を取り込むため、中小企業の海外事業展開の礎となる
 - また、「Ⅱ．新たな地域雇用創出の推進」の点では、地域の産業・労働力等の特徴を活かし、効果的な雇用創出を推進するキーパーソンになる
- といったことを通じて、「雇用をつくる」人材として、雇用をさらに創出することも期待されることから、その育成は雇用政策の重要な要である。

また、こうした「雇用をつくる」人材を育成し、その活躍を支えるためには、「チャレンジ精神を応援し、失敗しても再び立ち上がることのできる」風土、社会環境を醸成することが、まずは求められていると言える。

（雇用創出企業の支援）

日本国内で 2002 年から 2007 年までの間に創られた新たな雇用の半分は、実際には、全体のわずか 7 % の成長力の高い企業（「ガゼル企業」⁴⁹）によって創出されたという分析⁵⁰に注目する必要がある。一方で、新たに開業・起業した事業所が相当数の雇用を創出するという事実もある⁵¹中で、日本の開業率が趨勢的に低下傾向にあり、他国と比較してもかなり低い開業率となっていることにも着目が必要である。

このため、雇用を実際に生み出す企業を支援するため、2011 年度には 1 事業年度における雇用増加数に応じて 1 人あたり 20 万円の法人税の税額控除などを行う雇用促進税制⁵²が創設された。実際の雇用増加数は今後の動向を見守る必要があるが、2011 年度の雇用増加に係る計画（雇用促進計画）の提出実績をみると、雇用創出に大きな成果が図られる見込みとなっている。当制度は 2014 年度までの時限措置となっていることから、今後、税制導入による効果を検証しつつ、更なる延長や、健康・環境や関連するものづくり産業等の成長産業等の企業については控除額の拡充を講じること等も、雇用創出の推進のため考えられる。

⁴⁹ 佐藤博樹・玄田有史共著「成長と人材 ―伸びる企業の人材戦略」（2003 年）では、「突出した成長力と雇用創出などをもつ企業」を「ガゼル企業」としている。また、「ガゼル(Gazelle)」とは、「砂漠地帯に住む群れのなかで抜きんでた行動力をもった哺乳類」のことである。

⁵⁰ 中小企業庁「2011 年度中小企業白書」参照

⁵¹ 図表 16 参照

⁵² 図表 17 参照

加えて、NPO法人の認証数が年々拡大⁵³している中、NPO法人の職員数についても全体的には増加する傾向にあり⁵⁴、また東日本大震災以降、働き方に社会的な価値を求める者が増えてきているといった調査⁵⁵もあることから、こうした機運を活かして、NPO法人等による雇用創出についても積極的な支援が必要と言える。

（開業・起業、ベンチャー企業等の支援）

新たに開業・起業した企業の場合、創業時には資金調達等での課題を抱える企業が多い一方で、創業後は、質の高い人材の確保や量的な労働量の確保等を課題として挙げる企業が増加する傾向にある⁵⁶。現状でも、経済・産業政策の観点から、起業・ベンチャー支援策として、資金融資の支援、創業等に関する保証費の提供、税制上の支援等の措置が講じられているが、こうした支援等を受けている企業は、一定程度安定的な事業計画が担保されていると考えられる一方、質の高い人材の確保などに課題を抱えていること等も考慮し、新規に開業した企業がさらに成長し、質の高い雇用を生み出すための支援を充実させる必要がある。具体的には、雇用管理改善の支援や、各企業の事情を考慮しつつ、求める人材像の明確化の支援、求職者とのマッチングの支援、雇用支援策の手続き等に関する支援、人材育成支援の充実等が考えられる。

2）働く場の質の向上（雇用管理改善の推進）

（雇用管理改善に係る認識改善の必要性）

企業が成長分野等の人材確保・育成を図るためには、雇用管理の改善による従業員の定着率の向上、高度人材の就職意欲の喚起等が欠かせないことは言うまでもない。また、ワーク・ライフ・バランスの推進に向けた取組が、企業の経営状況を向上させるという研究⁵⁷も多数みられるほか、詳細は後述するが、従業員に対する事業方針の明確な説明等が、結果として従業員のモチベーションを向上させるといった調査もみられることから、これまで「コスト」と捉えられがちであった雇用管理改善の取組が、実際には、企業成長の基盤となり得るという認識に改めるべく、普及を進める必要がある。

⁵³ 厚生労働省「NPO法人における雇用・ボランティアの状況」

⁵⁴ 内閣府 2009 年度「市民活動団体等基本調査報告書」

⁵⁵ goo リサーチ「震災後の被災地支援および価値観の変化に関する調査」(2011 年)

⁵⁶ 図表 18 参照

⁵⁷ 阿部正浩・黒澤昌子「両立支援と企業業績」((株)ニッセイ基礎研究所「両立支援と企業業績に関する研究会報告書」2006 年)では、育児休業制度や短時間勤務制度などを導入することによって、長期的には企業実績にプラスの影響が及ぶことが推察されている。

（サービス産業の高付加価値化）

将来的に必要となる人材像の明確化を図って教育訓練を行っている企業の場合、特にサービス産業では、訓練の効果として、職場の生産性向上、モチベーション向上等に直接的に繋がるとの調査が見られる。

一方、このような教育訓練等を実施した場合、確かに、サービス産業の労働生産性の向上は期待されるが、デフレ経済下での現状の労働生産性向上は、無駄の削減、コストカットによるものが中心となっているため、価格競争を避けて高付加価値化を図るといったモデルに移行できずにいる。

この点、サービス産業の付加価値の源泉は、顧客との接点でのサービスの品質であるが、サービス提供者側は、日本古来の「おもてなし」の風土を大切にしつつも、まずは、日本の過剰とも言われるサービスに対して、消費者側が、適切に付加価値を支払うような商慣行を定着させる必要があると言える。

なお、サービスに代価を支払う習慣が社会全体には見られないと言われつつも、実際には、接客サービスの品質を向上することにより高付加価値化を図っている好事例等も見られることから、そうした事例を参考にしつつ、高付加価値化と従業員の待遇改善の両輪を推し進めていくことが求められる。そうした意味で、例えば高齢者市場等は、若年者層のサービスの捉え方と異なり、ホスピタリティをより一層求めるものと考えられ、また、支払い能力も若年者より高い場合が多いことから、価格転嫁が極端なものとならないよう配慮しつつ、「高齢者向けのきめ細かなサービス提供」による高付加価値化を図ることは、デフレ脱却のためにも必要となってくるであろう。

（中小企業等の雇用管理改善の推進）

日本の企業数の 99.7%、常用雇用者数の 62.8%を占める中小企業⁵⁸が、今後その潜在能力に応じた的確に雇用の創出を図ることができるようになるため、雇用労働問題についてのコンプライアンスの徹底を求めること等を含め、中小企業等の雇用管理改善の推進を図る必要がある。

このためには、経営者に対し、「人」を大切にする経営を行うことが優秀な人材の確保、企業の成長に欠かせないということを十分に啓発するとともに、そうした取組が市場での評価につながるようにしていく必要がある。

また、実際には多くの企業が従業員の意欲向上のために取り組むべき事項を十分に理解しておらず、効果の薄い取組を図っている可能性が高い⁵⁹。「経営方針・事業計画の明確化」「作業環境の改善」といった、従業員の意欲向上に実際に効果の高い取組を推進するため、まずは、成長分野の企業が雇用管理改善に

⁵⁸ 中小企業庁「2011 年版中小企業白書」

総務省「平成 21 年経済センサス基礎調査一」を再編加工

⁵⁹ 図表 19 参照

関する相談等を行うことのできる環境の整備、効果的な管理改善の取組を実行することができる人材の採用勧奨等を図るとともに、実際に雇用管理改善の制度を導入する場合に奨励を行う必要がある。

こうした取組と同時に、雇用管理改善の具体的な取組や好事例の整理が十分ではないことから、先駆的な取組を図っている企業の事例を収集し、効果的な周知啓発運動を実施すること等も考えられる。

また、介護分野については、今後需要の増大が確実となっている一方、特に、賃金、労働時間、健康面等の様々な事情により、離職率の低い事業所と高い事業所に二極化していることや、介護福祉士等の資格を有しながら福祉・介護分野で働いていない潜在的有資格者が多数存在する等の課題が見られる⁶⁰。このため、適切な研修や資格制度の整備による人材の養成体系の整理や、これを通じたキャリア形成の道筋の可視化による介護労働者のキャリア・アップに係る意欲の向上、介護報酬改定等による処遇改善を通じて、魅力ある仕事として社会的に評価され、労働者に選択されるようにするための取組が強く求められている。

（女性の働く場の改善と企業実績の改善）

女性の働く場の改善に向けた取組については、前述の、ワーク・ライフ・バランスの推進に向けた取組が、企業の経営状況を向上させるという研究成果のほかに、女性役員比率が高い企業ほど企業の経営指標（この調査で用いている指標は、ROE（株主資本利益率）、ROS（売上高当期純利益率）、ROIC（投下資本利益率））も上向きである⁶¹等の分析結果も出ている。このことから、女性の活躍を促進する取組は、女性のためだけでなく、企業全体の運営にとって重要な視点であることを改めて認識することができる。

女性の活躍を促進する取組には、具体的には、消費者として男性・女性双方の視点を入れることによる新たな需要の取り込み、優秀な女性による入社希望の増加、モチベーションの向上といった効果が見られることから、今後とも、子育て支援策、ワーク・ライフ・バランス施策、女性の活用状況の市場に対する情報公開といった「見える化」などの推進が必要となってくる。

（高齢化に対応した働きやすさの推進）

労働者の職業生活と家庭生活の両立を図るため、育児休業や介護休業等の制度は、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法

⁶⁰ (財)介護労働安定センター「平成 22 年度介護労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報告書」参照

⁶¹ Catalyst「The Bottom Line:Corporate Performance and Women's Representation on Boards」(2007 年)、第一回女性の活躍による経済活性化を推進する関係閣僚会議における経済産業大臣提出資料

律」に基づき整備されている。このうち、介護休業については、育児休業に対して家族が抱える悩みとは大きく異なっているが⁶²、超高齢社会を迎える中、働く女性が増加し、夫婦共同で双方の両親の介護等を行う必要性が増えるであろうこと等も見込まれる状況となっている。こうしたことを考慮すると、今後は、企業が従業員の介護ニーズを適切に把握し、仕事と介護の両立に関する情報提供を図るとともに、介護に対する職場内での理解促進や、仕事と介護との両立が可能な働き方の推進に努める必要がある。

また、超高齢社会の到来に向け、働く高齢者の数が増加する傾向にあるが、一方で、就業を希望していたが仕事に就けなかった者のうち、健康上の理由をあげる者は3割近くにのぼっている⁶³。こうした健康上の理由で働けない者の数を出来る限り減少させ、より多くの高齢者が働ける環境を整備することは、単に、高齢者の就業率向上により、経済成長の抑制要因である労働力人口の減少を防止し経済成長に直接的に寄与するだけではなく、社会保障の「支えられる側」から「支え手」にまわることで、財政安定化の実現等にも寄与し、長期的な日本の成長をも支えることとなる。このため、高齢化にあたり増加が予測される長期療養型のガン等を治療しながらも同時に働くことのできる環境の整備や、日本の健康寿命を伸ばすための医療・健康政策の取組は、高齢者雇用の推進といった観点からも重要な取組である。

3) 人材育成支援の充実

(産業構造、職業構造等の転換)

産業構造が大きく転換する中、今後の日本の成長を支えるためには、成長を担う産業分野の中核人材の早急な確保・育成は重要な課題である。このため、まずは、どのような産業や職業等で、今後、中核人材が新たに必要となるのかを整理する必要がある。

2010年に新設した成長分野等人材育成支援事業⁶⁴は、健康・環境分野及び関連するものづくり分野等の事業主が新規採用職員等に対して訓練を行った場合に費用助成を図るものであり、最近では制度周知の効果等により利用拡大が進ん

⁶² 東京大学社会科学研究所、ワーク・ライフ・バランス推進・研究プロジェクト『「従業員の介護ニーズに企業はどう対応すべきか」～従業員の介護ニーズに関する調査報告書～』（2012年）によれば、「介護に対する不安」として、最も挙げられているのは「介護がいつまで続くかわからず将来の見通しを立てにくいこと」で、次に「適切な介護サービスが受けられるか分からない」「公的保険制度の仕組みがわからない」「仕事を辞めずに介護と両立するための仕組みがわからない」等となっている。一般に、休業を伴う育児等については見通しを立てることが可能であること等と比較すると、対照的であると言えよう。

⁶³ (独)労働政策研究・研修機構「高年齢者の雇用・就業の実態に関する調査」(2010年)

⁶⁴ 図表20参照

できている。

一方、今後の日本の成長を担う産業として、この他には、日本のもともとの強み・感性を活かした、農林水産業や、日本古来の風景やおもてなしの文化等を大切にした観光業、増大するアジア市場の需要を取り込むようなものづくり分野等があげられる。

また、職種別にみても、産業構造の転換、アジア諸国との棲み分け等から、製造業では、特に国内で、付加価値寄与度の高い業務・職種に従事する者への需要が高まっている。今後とも、生産工程・労務の職が、日本の製造業を中心に支える重要な役割を占めるという考え自体に異議を挟むものではないが、今後は例えば、専門的・技術的職業やイノベティブな職種、日本の高い技術力に裏付けされたソリューションやアフターサービスの提供といった“B to B”⁶⁵の要となる職業の人員を拡充するとしている企業も多い⁶⁶。また、日本の高い技術と市場の需要を接続させるための「技術と市場を繋ぐ人材」の育成も求められるであろう。現代の「知識を基盤とした経済」（ナレッジ・ベースト・エコノミー）においては、技術やスキルに知識・情報を組み合わせて、新しいアイデア・デザイン等を考え、商品やサービスの付加価値を作り出すといったイノベーションが重要な位置を占めているため、ここで述べたような新たな価値を生み出す人材に対するニーズが、更に高まっていくものと言えよう。

こうした業種・職種の移行にあたっては、企業により様々な方式が見られ、例えば、高い技術力とソリューションやアフターサービスの提供を融合し、全体のシステムで高付加価値化を図る企業のタイプから、生産に係る量産工程はアジア諸国に移転した上で、国内は生産拠点・マザー工場としての機能やマーケティング等に重点化する国際分業を図る企業のタイプまで、様々なタイプが見られる⁶⁷。

こうした業種転換や、新産業分野への移転・事業拡大などは、基本的には企業が自身の経営判断で随時行ってきたものではあり、それぞれの職種に関しても、ある職種そのものが完全に無くなる場合と存続し続ける場合もある。しかし、大型の事業転換等を余儀なくされるような場合、企業努力のみで職種転換・配置転換等によりすべての雇用労働者の雇用維持を図ることは困難な場合も見られる。

（構造転換に対応した人材育成支援の方策）

ここまで述べたような産業構造や職業構造の転換に対応するため、日本の成長を担う産業・職業に人材が移転する際に、必要な人材育成を図ることのでき

⁶⁵ “Business to Business”、すなわち、企業間取引のこと。

⁶⁶ 加工・組立・施工や部品・半製品の生産等の（川中の）職業と比較して、川上・川下の職業である、研究開発、商品企画・マーケティングや、サービス提供、保守・アフターサービスなどが付加価値貢献度が高まっている様子は、スマイル・カーブと呼ばれている。

⁶⁷ 産業構造審議会新産業構造部会報告書（2012 年6月）参照

るよう支援策を講じることは、経済成長の基盤整備のため不可欠である。また、職業転換の支援にあたっては、通常の配置転換等の場合も全て支援するのは企業の自助努力を阻害することとなり不適切であるから、大型の事業転換等を余儀なくされるような場合で、企業努力のみで失業無き労働移動を達成することが困難な場合等について、待遇維持などを条件に新たな職業に必要な能力付与等の人材育成支援を行うことも重要であろう。

加えて、今後、企業による留学制度の導入は、高度な職種への転換や、日本の競争力を担う人材を長期的な観点から育成するとともに、企業競争力の強化を通じて、更なる雇用拡大を図るため、必要性が増していくものと考えられる。従業員に対して世界を意識させる留学支援等の企業の取組は、「雇用をつくる」人材の世界的な水準を従業員に認識させることで、こうした人材になるための素養や、そのために自分自身が取り組まなければならないことの“気づき”の機会を与えるものであり、人材育成のため重要な契機となるものでもある。こうした人材育成に力を入れる企業やイノベティブな取組を行っている企業に、人材が適切に移動することにより、高度人材の集約と企業経営の良化の好循環がもたらされることが期待される。

このため、成長分野等人材育成支援事業の拡充により、ここまで述べたような新たな成長産業の人材育成や、職業転換のための教育訓練、高度人材の育成等を推進するための方策を検討すべきである。

また、日本の成長を担う産業・職業に必要な人材を確保するためには、雇用者全体の3割を超える非正規雇用の労働者が、付加価値の高い能力を身につけられる環境を整備することが重要であるため、非正規雇用の労働者に対する訓練機会を充実させ、そのキャリア・アップの支援を強化していく必要がある。

これまでの雇用創出支援・人材育成支援策は、1人1人の雇用を「つくる」という側面にのみ着目してきたが、今後は、派生的な雇用創出効果を有する「雇用をつくる」人材の育成、将来のリーダー的な資質を持つ人材などの将来の幹部候補の確保・育成などにより、1人に対する雇用面での支援が、複数人の雇用創出を生み出すようにするという、効果的な雇用支援を図るための考え方を取り入れていく必要がある。

（人材育成方針の明確化に伴う効果）

人材育成を図る企業の抱える課題として、従業員の必要な能力を明らかにできていない、その能力を適切に従業員に伝達できていないといったケースが多い。数年先の事業展開を考慮しつつ、必要となる人材の育成にあたっている企業は、人材育成の方針が不明瞭な企業と比較すると、能力開発の効果も発現しやすく、

特に、サービス産業に関して、職場の生産性向上、モチベーション向上等に直接的に繋がるとの調査もある⁶⁸。

こうしたことを踏まえると、企業が必要とする人材像を明確化させることにより、企業の実施する人材育成等が、業績、雇用管理などの観点でより一層の効果を生むことが期待される。このことは、現在課題となっているサービス産業の処遇改善等にもつながる重要な鍵となってくるものであり、積極的に推進するため支援する必要がある。

なお、成長分野に関しては特に業界内の情報等が未だ整理されていないために、業界経験者のほうが、効率的に各分野の人材育成方法等を的確に把握できる場合も見られる。このため、環境分野、情報コンテンツ分野等の支援については、分野ごとの専門的な知識を持つ者を、分野横断的な知見のある中小企業診断士、社会保険労務士等と併せて活用し、人材育成や雇用管理改善への支援を進めていくことが考えられる。

（人材育成から人材形成へ）

これまでは、企業が人材を育てるといった場合、新卒一括採用で雇い入れた従業員に対して、社会人としての素養から企業特殊性のある技能までを、主に入社数年までの間に教育訓練として施すというのが主軸にあった。

一方、今や雇用労働者の平均年齢が42歳で、今後も上昇を続けること、希望する者全員が年齢に関係なく働くことのできる社会を目指していること等からすれば、これからは40歳代、50歳代の労働者であっても、適宜教育訓練を受けて、常に自らをブラッシュアップしていく必要がある。

さらに今後は、生産年齢人口が減少する中で、60歳代以上の高齢者も基幹労働力としての働き方が求められる時代が到来すると考えられる。高齢者も、それまでに培った知識や技能等を適宜体系化し、更なるキャリアの積み上げや指導力の強化に努めるよう求められるようになるものである。その場合、社会全体で高齢者の技能・知見等を余すことなく活用することがより一層求められるようになるため、昨年、被災地で創設した高齢者から若者への技能伝承等を支援する事業⁶⁹等の事例収集等も行いつつ、高齢者の人材形成を図るとともに、これまで蓄積してきた技能等の更なる活用に努めるべきである。

このように企業も、労働者に対して年齢に関係なく教育投資を続けることが求

⁶⁸ 図表 21 参照

⁶⁹ 2011 年度第 3 次補正予算により創設された生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業のこと。被災地域で、被災求職者の安定的な雇用機会を創出すること及び地域で若者・女性・高齢者・障害者が活躍できる雇用機会を創出することを目的として、高齢者から若者への技能伝承、女性等の積極的な活用など、雇用面でのモデル性があり、将来的な事業の自立により雇用創出が期待される事業に対する助成措置を講じるもの。

められるため、人材の「育成」から「形成」へ、「人材そのものを形作っていく」、という認識に改めることが重要である。

（社会人の学び直しの支援）

情報化・国際化の進展、科学技術の進歩等といった社会的な課題の変化等に対応するため、社会人が自身の学び直しのために大学・大学院等に通学することには多くの意味が考えられる。一方、高等教育機関等での社会人の学び直しがなかなか浸透しない理由としては、教育アクセスの課題等のほかに、企業内での評価の仕組みが構築されていない、企業の人材養成に対応した教育プログラムが提供されていない、という観点から相応しい人材養成ができていない、といった課題があげられる。

しかし、中核人材として、意図的であったかどうかに関わらず修得してきた技術・知識、経験等を、学術的な汎用性のある知識に置き換え、体系的な理解を促進することは、その後の、更なるキャリアの積み上げや指導力の強化、他部門への進出・配置転換等に際してこれまでの経験等を容易に活用できるようになる、といった効果が見込まれるため、積極的な推進を図る必要がある。

また、長期的視点に立つと、もちろん、企業が将来必要と考える人材像を明示し、労働者の教育訓練を効果的に実施する必要があるが、一方で、企業自身が的確な将来予測を行えない時代背景を考慮すれば、今後どのような事業展開を求められても対応できるよう、従業員の人材の育成と人材の多様化を予め図っておくことも、将来リスクへの備えという意味では必要となってくる。このため、一見、企業利益に直接は繋がらない内容であっても、従業員の「学び直す」姿勢を支援し、転換期に必要な学習能力を組織として常にブラッシュアップすることで、人材の育成と人材の多様化を図ることが、様々な外的変化に対応できる企業の体力を生み出すことに繋がるという可能性を、企業側も改めて意識する必要がある。

なお、海外事業展開にあたって、日本企業が現地で将来もっとも必要と考える日本人のグローバル人材は、現地管理職（部・課長クラス）が最も多くなっている一方、海外勤務を希望する現地管理職級の人材は、相当不足している。⁷⁰ グローバル人材育成の必要性については、具体的には後述するが、ますます高まっていることから、若手のみではなく、中高年齢層も対象とした学び直しの促進等により、早急に、グローバル人材を量的に確保する必要があると言える。

⁷⁰ 「経済環境・経済政策の変化が事業展開・雇用に及ぼす影響に関する調査」（2011 年度厚生労働省委託調査事業（委託先：三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング（株）））

（長期雇用慣行の再評価と中期的課題）

日本的雇用慣行のうち長期雇用慣行に関しては、そのメリット・デメリットが論じられることも多いが、最近、「長期雇用慣行を前提に、能力開発や人材育成を会社主体で行う」とする企業が増加傾向にある⁷¹。これは、技能・知識の伝承、組織文化の育成等の観点から、長期雇用慣行のメリットを再認識する企業が増えているためと考えられる。一方、最近の厳しい雇用情勢の影響等を考慮する必要があるが、新入社員を含む雇用労働者の側も、長期雇用の志向者が増加する傾向にある⁷²。また、企業が海外事業展開を拡大するにあたっては、グループ企業の付加価値を生み出すためには組織の求心力を高める必要⁷³があるとされることを考えると、再び長期雇用のメリット・必要性が増してきたと言える。成長分野への事業転換にあたっては、雇用の安定の観点からはできるだけ内部労働市場を活用しつつ対応することが引き続き求められる。

その一方で、経済状況の急激な変化への対応や、事業展開に応じた人材の調達等に、日本的雇用慣行はデメリットを抱えているとの指摘もあるため、企業の事業展開に対応した人材のきめ細かな紹介の推進等に努める必要がある。また、日本的雇用慣行について企業が「新しい発想が生まれてこない」といったデメリットを感じているという声も見られることから、基幹的な労働者については日本的雇用慣行を維持しつつ、企業の中でイノベーションを担うような人材や、企業の競争力を担う専門職人材については、こうした人々が真に望む働き方を的確に把握したうえで、外部労働市場の整備、活用を図ること等が、中期的な検討課題になり得るものとする。

4）人材マッチング機能の強化

（求人・求職のミスマッチの現状）

成長分野の企業の多くが、必要なスキル・知識を持つ者が内部に居ない、そもそも求める人材像が明確ではない、知名度が低いなど必要な人材からの応募が少ないなど、人材のミスマッチに関する様々な悩みを有しており⁷⁴、必要な人材の

⁷¹ 図表 22 参照

⁷² 図表 23 参照

⁷³ (社)日本経済団体連合会「経営労働政策委員会報告 2012 年版」によれば、「近年のグローバルネットワークの進展は、開発と販売両部門の連携、開発拠点間の連携など、部門や地域が異なる従業員間の高度な協働を必要とするため、グループ企業の付加価値を生み出すうえで組織の求心力を高めることがグローバル経営の一層の推進にとってきわめて重要」とされている。なお、具体策としては、「企業理念の徹底」「経営トップのメッセージ発信」等のほか、企業がスポーツチームを持って全員で応援する、従業員の部活動を支援するなど効果が高いとして紹介されている。

⁷⁴ 2010 年度厚生労働省委託事業「今後の雇用政策の実施に向けた現状分析に関する調査研究事

確保・活用が難しい状況にあると言える。

一方で、求職者が就職先を決定するにあたっては、もちろん、賃金、就労時間・休暇などの待遇も判断の要素となっているが、求人に応募しなかった理由としては、いわゆる待遇面とともに、「希望する職種の求人ではない」「求人の求める能力・資格等と合わない」⁷⁵といった回答も多く、求職者の適切な人材配置には、能力開発や職種転換などの推進が必要と考えられる。

また、近年、転職者の割合は増加傾向にあるが、年齢階層が上昇するにつれてその割合は急激に減少する傾向⁷⁶にある。これは日本的雇用慣行の下では、特に中高年齢層になるに従い、賃金が上昇する傾向にあるため、他社に転職し、賃金が低下した場合の生涯賃金上のデメリットが大きいことによると考えられる。一方、転職した者に限定すると、自身の技能や知識を活かすために転職する者の割合が他の年齢層と比較して高くなっているのも事実であり、潜在的な転職意欲や、中高年齢層の自らの能力を活かしたいという想いは強いと言える。

次に、産業別に雇用のミスマッチの状況を見てみる。まず、ハローワークの求人充足率を見てみると、比較的、製造業や公務等で高くなっており、情報通信業や金融・保険業等で低くなっている⁷⁷。

また、入職率・離職率で見ると、製造業や情報通信業、金融・保険などでは、入・離職率とも低いのに対し、宿泊・飲食サービス業や生活関連サービス業、娯楽業、医療・福祉などのサービス業を中心に入・離職率とも高くなっている。基本的には、技能を必要とされる産業や待遇の良い産業で入職率も離職率も低く、相対的に熟練した技能が求められない産業や低待遇の産業で入職率も離職率も高くなる傾向が見られる。これは、相対的に低技能・低賃金の産業の場合、企業も同一労働者を長期雇用するメリットが薄く、従業員も離職により被るリスクが低いため、離職率が必然的に高くなる傾向にあること、一方で、離職者の再就職先は、結果的には同一の産業になる可能性が高く、入職・離職のスパイラルをなかなか抜け出せない者が一定数見られること、という実情を表しているものと考えられる。

また、職業別の雇用のミスマッチを見てみる。職業別有効求人倍率は、事務的

業 報告書」(委託先: (株)野村総合研究所)

⁷⁵ 厚生労働省職業安定局報道発表資料「労働力需給のミスマッチの状況に関する調査結果について」(2003年12月)

⁷⁶ 総務省「就業構造基本調査」(1987年、1997年及び2007年)をもとに、(独)労働政策研究・研究机构「キャリア形成支援における適性評価の意義と方法」にて整理

⁷⁷ このミスマッチの結果については、ハローワークに来訪する求職者について、比較的製造業等を希望する者が多いことも加味する必要がある。

職業や生産工程・労務の職業等では倍率が1を下回っているのに対し、専門的・技術的職業や人手不足の声が強い福祉関連職業では倍率が1を上回っている。こうした影響もあって、事務的職業や生産工程・労務の職業では充足率が高くなっているのに対し、専門的・技術的職業等では充足率が低くなっている。なお、管理的職業従事者については、母数の少ない情報である点に注意を必要とするが、他の職業から管理的職業に入職する者の割合は非常に高くなっている一方で、管理的職業から他の職業に転職する者は相対的に少なくなっている。

（ハローワーク等による現在の取組状況）

求職者・求人企業それぞれの希望や置かれている状況、産業、職業などによって、様々な雇用のミスマッチが生じていることが明らかになった。

ハローワークでは、きめ細かな職業紹介や求人企業開拓等により、できる限り雇用のミスマッチを解消することが求められているが、特に、成長分野の企業の求人と、自身の次の活躍の場を求めている求職者とを適切にマッチングすることは、日本の経済成長の基礎となるものである。

このため、特にリーマン・ショック以降、ハローワークにジョブサポーター⁷⁸等の相談員を増員することなどにより、求職者の適性に合ったきめ細かな就職支援を実施してきた。最近では、就職率等の主要指標に関して、PDCAサイクルに基づく詳細な目標管理を行ってきた効果などとも相俟って、数年前と比較して、格段にハローワークによるマッチング効率が向上してきている⁷⁹。

なお、現在は、ハローワークに産業ごとに効率的なマッチングを図る専門のコーナーを設置している。福祉分野（介護・医療・保育職種）については、福祉人材コーナーを全国のハローワークに設置⁸⁰し、福祉分野への就業を希望する求職者への就職支援体制の整備、関係団体等とのネットワークの構築による求人充足のための取組の推進を図っているほか、農林漁業等については、農林漁業就職支援コーナーを全国に設置⁸¹して、農林漁業就職支援実施機関等との協力の下、きめ細かな就職支援、関係機関への斡旋等を進めている。また、産業雇用安定センター⁸²等では、「失業なき労働移動」を実現するため、企業間の転籍、出向の斡旋等を行っており、こうした取組の推進が求められている。

⁷⁸ 図表 24,25 参照

⁷⁹ 図表 26 参照

⁸⁰ 各都道府県原則1か所を設置。福祉人材の確保が困難な都市部等には複数設置(全国 57 か所)。

⁸¹ 各都道府県1か所を設置(全国 47 か所)

⁸² 図表 27 参照

(マッチング機能の更なる強化)

政府として、成長産業全体での確実な雇用創出を図っていくためには、まず、成長産業の有する潜在的な成長力が、十分に発揮されるような環境を整備していくことが重要である。

これまでも、成長分野の人材育成・確保のため、成長分野等人材育成支援事業や雇用促進税制の創設など、様々な費用助成策などを進めてきたが、こうした事業の効果的な活用等を促し、成長分野での雇用創出を推進するためには、成長分野の企業、同分野への就職を希望する求職者、関連する教育訓練機関を、それぞれ相談・情報提供などのソフト面から支援していく必要がある。

このため、ハローワークに、成長分野の企業・求職者・教育訓練機関を支援するための機能を強化するなど、重点的なマッチング機能の強化を図ること等を検討すべきである。具体的には、自治体等との連携による成長分野企業（進出予定を含む。）の開拓に加えて、企業によっては、「求める人材像」が整理されていない場合も多いことから、企業が必要とする人材像の明確化や、その人材の育成に必要な訓練メニューの整理等の支援も考えられる。また、成長分野の人材と言っても、労働者に求められる能力とは、必ずしも単一の形ではなく、企業や職種等に応じて異なる職業能力を求められる場合も多いため、転職・再就職先の企業のニーズに適合した教育訓練の実施を支援すること等も、企業間移動の支援にあたり重要な論点である。加えて、産業構造の変化等により異なる産業・職業間の移動が増加することから、求職者本人の不安解消・気持ちの切り替え（マインドセット）など、よりきめ細かな支援が、マッチング機能の効率化に向けて不可欠になっていくものと考えられる。

また、ハローワークの機能強化に加え、民間の人材ビジネス、教育訓練機関との活用、連携を図ることを検討すべきである。また民間の人材ビジネスによるマッチング機能拡充にあたっては、紹介予定派遣⁸³の積極的な活用等も考えられる。

(成長分野の適切な労働力配置に向けた中期的課題)

新成長分野では、例えば介護分野のヘルパーなどのように現業部門で、現在も旺盛な労働需要が見られるが、今後、年間数十万人の新規雇用が創出されることから、新事業の総合職・管理的職業に就く者も今後不足することが考えられる。

一方、こうした総合職・管理的職業を経験している者は、多くが中高年齢層であるため、転職を希望する者の総数は極端に減少する。

このため、中高年齢層の移動意欲を阻害するような障壁ができる限り取り除かれ、中高年齢層の雇用労働者が、医療・介護分野や環境分野等の事業所に総合職・

⁸³ 労働者派遣のうち、派遣元事業主が、派遣労働者及び派遣先に対して職業紹介を行う(ことを予定している)もの

管理職として積極的に転職できるような環境を整備することができれば、管理能力のある人材の活用や当事業所の雇用管理の改善に繋がるだけでなく、経営を軌道に乗せ、業務改善や高付加価値化を図り、質量両面での更なる雇用拡大を生むことも大いに見込まれるため、成長産業全体の発展に大きく寄与することが期待される。

退職又は企業間の移動により、こうした新成長分野に移動する際の障壁をなくすため、移動前後での大幅な賃金低下を埋めるための何らかの分野間移動を奨励するような仕組みのあり方については、中期的な課題として捉える必要があると考える。

5) グローバル人材の育成、海外市場の取り込み支援

(企業の海外事業展開による国内雇用の維持・増加について)

少子高齢社会の到来により国内市場が縮小する一方で、アジア諸国の経済成長が著しい今、日本のあらゆる分野で、新たな市場の需要獲得を目指してアジア等に海外事業展開を進めていくことが国内雇用の維持するためにも必要不可欠である。

これまで企業の海外事業展開は、国内産業の空洞化を招き、雇用の喪失につながるとの考えが主流であった。しかし、実際には、海外事業展開が成果を上げている企業は、事業展開していない企業と比べ、国内雇用についても増加又は維持する傾向が強いことが明らかになってきた⁸⁴。これは、国内事業と海外事業は代替関係というよりむしろ補完関係にある場合が多く、基本設計や開発の機能、マザー工場的な機能や、サポーティングインダストリー等による最終製品を提供する企業との摺り合わせ機能、更には海外で対応できない基幹部品の生産機能などを国内事業として維持しつつ、現地需要に対応して、現地で生産できる範囲の製品を重点的に海外事業所で製造する傾向があるためである。

国内と国外の得意分野の組み合わせにより、競争力の高い製品が生産されることで、アジア市場等の新たな需要を取り込み、結果的に、国内事業や国内雇用にもプラスの効果が表れると換言することもできる。

また、海外での製品供給の拡大や人脈・販路の広がりが、更なる需要を拡大する事例や、国内人材が幅広い仕事に出会うことにより人材育成が図られる、グローバルな活躍の場の拡大により新たな高度人材の獲得にもつながる、といった派

⁸⁴ (独)労働政策研究・研修機構「企業の海外事業展開の雇用・人材面への影響～海外展開企業についてのヒアリング調査結果(中間取りまとめ)から」(第6回雇用政策研究会報告資料)、厚生労働省委託調査「今後の雇用政策の実施に向けた現状分析に関する調査研究事業(2012 年3月)」を用いた厚生労働省による分析(雇用政策研究会報告書概要IV)、中小企業庁「2010 年版中小企業白書」等を参照

生的な効果も期待される。

現在、製造業でこうした海外事業展開を行っているのは大企業中心であるが、例えば、中小企業であっても売上高経常利益率が大企業の平均を上回る水準の企業（中小企業全体の約4分の1）等は、日本国内の競争で磨き上げた技術力の高さを基盤に、海外事業展開により事業を拡大する素地があると言えることから、国内雇用の増加・維持を前提に事業展開への支援を図るべきである⁸⁵。また、一方で、コスト競争等の観点から、国内のマザー工場的な機能等も全て海外展開するような場合は、これまでの日本の製造業の強みであった技術力の厚みやプロセス・イノベーションの推進力をいずれ失い、世界的に競争力を失うこととなりかねない点を十分に企業に周知していくことも、今後政府に求められていることの一つと言える。

（「グローバル人材」の育成）

こうした取組を支える「グローバル人材⁸⁶」は、海外事業の立ち上げ後に関しても、営業・販売部門（管理者）、生産部門（技術指導者、品質管理要員等）等多くの分野で必要とされており、特に製造業の中小企業や非製造業の大企業等で、現場幹部を中心に不足感のある企業が多い。グローバル経済化、海外事業展開の拡大の波の中で、新卒採用者全員に「グローバル人材」としての素養を求めるといった企業も徐々に増加してきているが、一方で、「グローバル人材」として求められる能力は、国内で企業の中核となって活躍する場合に求められる能力と多くが重複しており、「グローバル人材」とは、海外事業展開でのみ必要となる人材ではなく、如何なる場所・場面であっても企業から必要とされる中核的な人材のことであることが明らかになってきた。

「グローバル人材」の育成にあたり、実際に海外事業展開を図る場面を想定すると、確かに、海外で事業を実施する際により必要となる能力（言語スキル、赴任国についての見識など）と実際の従業員の持つ能力には、大きなギャップ⁸⁷があることが明らかになってきており、育成の重要な要素であることは言うまでも

⁸⁵ 中沢孝夫「グローバル化と中小企業」（筑摩選書）

⁸⁶ グローバル人材の定義は、使用される文脈により様々であるが、この報告書では、「急激にグローバル経済の進展する中、海外事業所勤務の場合は勿論、国内勤務の場合であっても、海外企業等との関係は避けて通れない場合が多いことから、勤務地に関係なく、グローバルな視点をもって仕事をして、成果を出すことのできる人材」のことを広く指すものである。

⁸⁷ 「経済環境・経済政策の変化が事業展開・雇用に及ぼす影響に関する調査」（2011年度厚生労働省委託調査事業（委託先：三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株）））によれば、グローバル人材に求められる能力としては、特に企業が重視する能力として「海外事業所で自立的・自主的に発言・行動ができる」「多様な考え方を持つ人材の発言の意図を把握することができる」「多様な考えを持つ人材と共同・調整して仕事を進めることができる」の3つに加え、企業と従業員の間でギャップがある「言語スキル」「赴任・勤務国についての知識」の合計5つの能力指標があげられる。（図表28～31参照）

ない。一方、「グローバル人材」には、如何なる場所・場面であっても必要とされる中核的な人材としての要素が大きく求められること等も踏まえると、普遍的な人材育成支援により対応されるべき部分も多く、例えば、国内勤務の場合も同様の能力が必要という意見も多く見られる、「海外事業所で自立的・自主的に発言・行動ができる」「多様な考え方を持つ人材の発言の意図を把握することができる」等の能力が強く求められている。こうした能力は、言語スキル等と比較すれば、自信を持っている従業員数も多いと言えるが、企業側の強い要請に比べると依然相当不足している状況にある。諸外国に赴任した際、業務指導や、労務管理、労使交渉等の場面でも必要になる能力であるが、こうした行為は、単に言語スキルがある水準に達すれば可能になるというものではなく、赴任先の文化慣習を理解するとともに、置かれている環境の差異（多様性）を受け入れる人格的能力が必要となるためである。

一方、企業からのグローバル人材に対するニーズや、グローバル人材に求められる能力の有無に関わらず、そもそも海外派遣を希望しない者も企業にはみられること等から、日本経済・企業の成長に対する抑制要因であるグローバル人材の不足といった事態は、急拡大するアジア市場の取り込みを図る日本にとって、早急に解決すべき課題である。

このため、アジア諸国の新たな需要の取り込みを目的として、グローバル人材を必要とする中小企業が、国内雇用の維持・増加を前提に置きつつ、グローバル人材の育成を図る場合には積極的に支援し、また、海外の見知らぬ地に1人で積極的に飛び込んで行ったような経験が評価される仕組みの整備とともに、そのような人材に対するキャリア形成支援を行う必要がある。

なお、グローバル人材の必要性や求められる人材像に関して述べてきたが、特に「多様な考え方を持つ人材の発言の意図を把握することができる」「多様な考えを持つ人材と共同・調整して仕事を進めることができる」など、具体的な人材育成の方法が確立していないものも多い。また、一口でグローバル人材と言っても、職種・役職に応じて求められる能力も異なることは明らかである。このため、これまで海外事業展開を行ってきた企業等が蓄積してきた研修方式等を集約し、官民一体となって研修モデルの策定と求められる能力の「見える化」を進め、グローバル人材の育成を政府一体で進める必要がある。

あわせて、特に海外事業未展開の企業の人材は、こうした国内研修だけでは育成が困難な場合もある。このため、海外事業展開企業のグローバルビジネスの現場等を活用して、多様な人材と共同で作業する場合等の要諦の習得を図るため、海外事業展開企業の現地法人等が、海外事業未展開企業等の人材を実地訓練等により受け入れる場合に、政府として支援を行うことも考えられる。また、多くの中小企業にとっては、海外事業展開に係る当初費用が制約となるうえ、諸外国に

より異なる人事・労務管理等の手法の実地での習得、各種法手続き、実地での人事労務管理などに知見を持つ人材も少ないことから、大企業等が、複数の中小企業をまとめた形での海外事業展開の支援を図る場合の大企業への支援も、今後必要ではないかと考えられる。

（海外利益の国内雇用への還元促進）

海外直接投資による事業展開等の利益に関しては、進出先国の諸制度が海外持ち出し等を制約している場合もあるが、2009 年から外国子会社配当益金不算入制度の導入により本邦への配当還元が進むようになってきたところである⁸⁸。一方、現に国内に還元された利益に関しては、使途が決まっていないものが多く、また、株主配当などに回る場合も一定割合を占めている。

こうした中で、海外事業展開を進めている企業が、海外での利益を国内に還元し、同時に国内雇用を維持・増加させるためには、国内設備の改良・改善や教育訓練への投資を随時図り、国内事業の生産性向上・高付加価値化を図られる必要もあると言えよう。このため、海外子会社の配当益金が国内設備投資や教育訓練投資に還元されやすくする仕組みの構築は、中長期的な国内雇用創出の源となるものであり、今後に向けて検討すべき課題である。

⁸⁸ 図表 32 参照

Ⅱ. 新たな地域雇用創出の推進

多くの自治体等が企業誘致や国の雇用創出事業を活用した取組等により地域での雇用創出を図ってきたが、これまで、雇用創出効果が大きく、好調な産業、企業の誘致等に成功してきた地域では、地域住民等に対して、比較的安定的で質の高い雇用を確保してきた。

しかしながら、リーマン・ショックに伴う雇用情勢の急激な悪化により、それまで雇用情勢の比較的良好であった地域でも景気の波の影響を大きく受ける事態となり、一方で、雇用情勢のもともと厳しい地域は、景気の波の影響自体は受けづらいが、もともと立脚する産業が乏しい等の事情により更に雇用情勢も厳しくなるといった状態の下におかれた。こうした中、リーマン・ショックによる輸送用機械器具製造業への打撃や、急激な円高等に端を発する電子部品・デバイス製造業等の事業縮小に見られるような、日本の産業構造の変化等とも相俟って、個々の地域の雇用に“痛み”をもたらした。

このため、今後は、第2章で整理した今後の日本の成長を担う産業を踏まえつつ、既存の産業集積等といった地域の特徴を前提に、生み出す雇用量が地域の規模に対して大きいなど、地域の課題を克服できる産業を軸に、地域ごとにどのような産業構造を形成するのか等を検討する必要がある。

また、地域雇用対策については、リーマン・ショック後の雇用創出基金事業等を契機として、自治体にもその取組の萌芽が見られることから、自主的な取組を含め、産業の育成と雇用創出が適切に推進されている事例や、地域産業・インフラの特徴を活かした事例等を整理した上で、新たな地域雇用対策のあり方について検討を進める必要がある。

1) 地域雇用情勢の動向

(地域雇用情勢の推移)

地域雇用情勢について直近数年の動きを都道府県別の有効求人倍率を用いて整理すると、雇用情勢の比較的好調であった2008年春頃までは、雇用の改善の動きが強い地域と弱い地域に分かれた状況となっており、同年4月時点では、全国1位の愛知県が1.87倍、2位の群馬県が1.67倍となっているのに対して、全国最低の沖縄県が0.41倍、46位の北海道が0.45倍と大きく差の開いた状況となっていた。

その後、2008年秋のリーマン・ショックにより全国的に雇用情勢が急激に悪化すると、それまで拡大傾向にあった地域間の雇用情勢格差は、比較的良好な地

域の雇用情勢が急激に悪化し、2009 年 8 月には全国 1 位の島根県、香川県が 0.60 倍、3 位の東京都が 0.58 倍にまで落ち込んだのに対し、もともと雇用情勢の厳しい地域は更なる悪化の幅自体は相対的に小さいために、全国最低の秋田県、沖縄県では 0.28 倍、45 位の青森県では 0.29 倍と、データ上では、格差は一時的に縮小傾向を見せた。

その後、今年に入り、現下の雇用情勢は、東日本大震災の被災地や円高の影響など依然として厳しいものの、持ち直しの動きが見られるようになる中で、2012 年 4 月は、全国 1 位の福井県、愛知県が 1.18 倍、3 位の香川県が 1.09 倍に対し、最低の沖縄県では 0.38 倍、46 位の神奈川県では 0.56 倍と、再び地域雇用情勢の格差が拡大する傾向を見せている⁸⁹。

このように、地域雇用情勢の格差は、景気の波に応じて拡大・縮小を繰り返しているが、一方で、リーマン・ショック後の非常に雇用情勢の厳しかった時点と、改善しつつある現時点とを、それぞれ地域別有効求人倍率で比較すると、県別の順位の上位・下位の顔ぶれには大きな変化は生じていない。

（リーマン・ショックにより雇用情勢の悪化した地域の特徴）

リーマン・ショック後、海外需要の急激な落ち込みと円高の影響で、特に輸送用機械器具（自動車）等の売れ行きの減少が激しかったため、それまで、輸送用機械器具製造業等により好調を維持していた地域、例えば、2008 年春時点で県別有効求人倍率の 1 位・2 位に位置していた愛知県、群馬県のほか、静岡県や栃木県などでは、一転して、急激な雇用情勢の悪化を経験することになった。

現在は、東日本大震災後のサプライチェーンの途絶によって、一時的に生産が滞った分を取り戻すための増産体制に入っていること等から、輸送用機械器具製造業の雇用の多い地域の雇用情勢は好調に転じており復調傾向にあるが、栃木県や静岡県などは、かつての水準と比較すると回復が遅れている。

2) これまでの地域雇用対策の取組

（これまでの地域雇用対策の取組）

地域の雇用創出の取組は、地域雇用開発促進法改正（2007 年）時に法律上に位置付けられた「地域雇用創造推進事業」（パッケージ事業）⁹⁰等により、主に、

⁸⁹ ある地域の雇用情勢について有効求人倍率等の職業安定業務統計を用いて分析する際に、当該地域が、実際には隣接地域間で広域労働市場圏を確立しているにも関わらず、その地域のみを切り出して、一時点の有効求人倍率を他地域と比較するといった方法では、適切な分析が困難になる場合もあることに留意が必要である。

⁹⁰ 図表 33 参照

雇用機会が不足している地域内に居住する労働者に関し、地域の関係者の自主性等を尊重しつつ、各種施策を講じ、雇用の安定を達成することを目的として推進してきた。

また、今年度からは、パッケージ事業による人材育成等の機能と、従来の「地域雇用創造実現事業」（実現事業）⁹¹による商品開発・販路拡大等の機能を統合し、「実践型地域雇用創造事業」（以下、パッケージ事業、実現事業を含め、「実践型地域雇用創造事業等」⁹²という。）として実施している。

この事業は、原則、市町村を単位として、2007 年度以降 291 地域で実施されており、2008 年度までに約 3 万人が就職している。今後は、開発した商品等を活用した創業・事業拡大も想定され、更なる雇用創出効果も見込まれている。

また、実践型地域雇用創造事業等は、これら直接的な成果のほか、自治体による雇用創出策の企画・立案のノウハウの蓄積や、雇用創出のための取組体制の整備、地域資源の再発見、活用などに効果があったとされているなど、波及的な効果を評価する声も大きい。

（リーマン・ショック後の地域雇用対策）

一方、リーマン・ショック後の地域雇用対策の中心となったのは、国からの交付金により都道府県ごとに造成した基金を活用して、自治体が直接雇用や民間委託により、地域に必要な事業を生み出し、失業者を雇用するという雇用創出基金事業⁹³である。

急激な景気の悪化により、それまでの地域間の雇用格差に関わらず、全国一律に雇用情勢が厳しくなる中、離職を余儀なくされた失業者に対して、次の雇用までの間の一時的な雇用の場を確保することを目的としたもので、雇用創出基金事業では、1 兆 4,510 億円の事業費により、2011 年度までに 87 万人以上の雇用が創出された。また、政策の直接的な目的ではないが、「緊急雇用創出事業終了後に就労経験がある」と答えた者のうち概ね 3 分の 1、「重点分野雇用創造事業終了後に就労経験がある」と答えた者のうち概ね 2 分の 1 は、基金事業の受託先事業所に継続して雇用されており、この事業が、受託先の事業所の雇用意欲を喚起し、労働者の教育訓練につながることで、継続した雇用創出の契機となっている事例も見られた。この他、企業誘致と連動した人材育成によって雇用創出が図られる等の成功事例も出てきている。

⁹¹ 同上

⁹² 同上

⁹³ 図表 34 参照

3) 今後の地域雇用創出の課題

(緊急時の対応と構造的な問題の解決策との整理)

地域雇用対策は、緊急時に雇用を当面維持するために実施すべきものと、地域雇用の構造的な問題の解決策として実施すべきものと、大きく2種類に分けて考えられる。

まず緊急時に雇用を当面維持するための施策としてリーマン・ショック後に実施した事業は、概して、雇用機会の確保に繋がり、当面の雇用維持に寄与したことや、地域の特産物・産業を活かしたものであったことについては自治体の評価は高かったが、雇用の継続性が不確実といったところが課題とされた。また、厚生労働省で行われた提言型政策仕分けの場では、「雇用創出のための各基金事業の費用対効果分析、失敗事例も含め自治体の評価を踏まえた詳細な検証が不十分であり、今後類似の事業を行う場合に備えて検証を行い、国、各地方自治体での事例の幅広い共有やガイドラインの整備をしておくべきである。また、地域の雇用創出のための通常対策については、産業政策との連携を強化する施策を展開すべきである」との指摘がされた⁹⁴。

緊急的な地域雇用創出の事業は、2011年春の東日本大震災後も、被災地を中心とした雇用創出に活用されたが、今後とも、同様の事態への対応策として活用される見込みが高くなっている。このため、こうした事態に備えて、様々な事例の整理を行い、できる限り雇用の継続につながる施策の検討を進めるべきではあるが、一方で、当面の雇用創出という目的が最優先事項であることから、機動的な対応を担保するとともに、費用対効果の分析にあたっては、できる限り長期的な視点で整理するなど、通常の政策効果の分析手法とは異なる方法を実施すべきである。

一方、構造的な問題の解決策についても、これまで様々な取組を進めてきた。先ほども述べた実践型地域雇用創造事業等は、市町村を単位として実施している事業であるが、その効果としては、地域人材の育成や既存の地元企業による雇用創出といったものが多く見られ⁹⁵、また、雇用創出以外の効果としても、雇用創出策のノウハウの蓄積、地域が持つ資源の再発見などが挙げられている。北海道天塩町、京都府和束町、岡山県西粟倉村、高知県土佐清水市など、この研究会の資料でも取り上げられた事例を見ると、個々の市町村単位では、効果がかなり見られるところもある。一方で、後述するリーマン・ショック後の各地域が迫られている大規模な産業構造の転換、これに対応した雇用対策の必要性といった、リ

⁹⁴ 厚生労働省「省内提言型政策仕分け」(2012年6月)

⁹⁵ (独)労働政策研究・研修機構「地方自治体における雇用創出への取組みと課題」(2012年)

なお、本文中のような効果が見られるとされている一方で、「地域外からの企業誘致による雇用創出」「新規起業による雇用創出」等を効果として挙げる声は小さかった。

リーマン・ショック以後に顕在化した地域の課題に応える施策としてこれを位置付けることは難しく、こうした課題に応える新たな施策を模索することも必要になっていると考えられる。

また、これまでの地域雇用対策は「雇用機会が不足している地域」を中心に実施してきたが、リーマン・ショックの影響等も考慮し、今後こういった地域を中心に雇用対策を実施すべきかを含め、検討する必要がある。

(好況期には雇用が伸び、不況期も雇用が確保される産業構造)

先ほども述べたように、リーマン・ショックにより地域雇用の新たな課題が顕在化した。ショック前の好況期に比較的雇用情勢が好調であった地域ほど、その立脚する産業が景気の波に左右されやすい輸出型製造業等であったうえに、限られた一部の産業に依存していたことなどにより、全国的に雇用情勢が悪化する中で、地域雇用情勢も同様の急激な悪化をたどった。一方、好況期においても雇用情勢が厳しい地域は、もともとその立脚する産業も薄いため、景気の波自体から受ける影響は少ないものの、雇用情勢は常に厳しく、若年者等の人材流出が止まらないといった課題がある。

確かに、そもそも自治体が戦略的産業と位置付ける産業は、製造業、情報通信業が特に多くなっており⁹⁶、これは、製造業等の雇用創出効果が大きいこと、比較的期待される労働者の賃金水準が高いこと等によると考えられる。

しかし、上述のとおりリーマン・ショック以降の急激な経済情勢の悪化局面においては、外需が急減したことから、一部の産業に依存する地域ほど雇用の悪化が顕著となった。

今後も、同様の経済リスク等が発生する可能性を勘案すると、一部の産業や企業に地域経済が依存する産業構造は雇用面でのリスクが大きく、景気の波の影響を受けやすい消費財製造業などに偏った産業の誘致・育成は、その方法の見直しを迫られているものと考えられる。また、誘致に当たっては、立地企業が海外を含め他の地域への移転や事業縮小による雇用への影響等も見られることにも注意が必要である。

また、地域ごとに、今後立地を見込んでいる産業への支援を実施する際には、元来、地域の有する特徴（インフラ、高等教育機関、集積する産業など）を適切に把握した上で、継続的な成長が見込まれる産業を選定する必要があり、地域の特徴を適切に把握することも、自治体に求められる能力の1つである。

⁹⁶ 図表 35 参照

(地域産業政策・雇用政策を進める際の基礎となる自治体の規模)

現在の地域に立地していることで具体的に企業が感じるメリットとして、最も多くの企業が挙げた理由は「取引先企業が立地していること」で、その割合は約6割となっていた。また、こうしたメリットを感じている企業の取引状況を調査したところ、外注先企業の数としては「30社以上」とする企業が全体の約4分の1を占めており、「10社以上」とする企業で約半数を占める状況となっている。このことから、地域に立脚する中小企業であっても、多数の企業と取引を行っている場合が多いことがわかる。また、発注額が最も多い外注先企業の所在地は、「同一市町村又は隣接する市町村」「同一県内」の合計で約5割に達することがわかった⁹⁷。

このように、企業が産業集積を前提として立地する場合、まずは、都道府県レベルの地理的範囲内で取引先企業が一定数存在しているかどうか等が重要な鍵となっていることがわかる。

また、静岡県の実例でも見られたように、リーマン・ショックで顕在化した課題を抱える地域では、新しい産業分野への進出等大規模に産業構造を転換していく必要性に迫られている。

このような大規模な産業構造の転換が都道府県レベルで図られる中、地域の特徴を整理し、実際に地域の産業政策・雇用対策を実施するに際しては、広域な単位で産業を支える人材を確保・育成する必要性を含め、その基礎として、都道府県単位で検討を進めることが考えられる。

(自治体の企業誘致策と企業の求める要件)

自治体が最近1年間に新設・拡充等行った企業誘致政策は、「用地等の取得に対する補助金・助成金の新設等」「設備購入に対する補助金・助成金の新設等」が最も多くなっており⁹⁸、この他に、専任職員・組織の設置や、トップセールスの実施などとなっている。

しかし、一方で、企業の工場立地理由の主なものは、自社工場や関連企業、原材料入手への近接性、工業団地であること、人材・労働力の確保が容易であること等があげられており、国・地方自治体の費用助成を立地理由として挙げる声は、地方自治体の誠意・積極性などを理由とする場合よりも低い結果となっている⁹⁹。

⁹⁷ (独)労働政策研究・研修機構「地域における生産活動と雇用に関する調査」(2012年)

⁹⁸ 日本経済新聞社「都道府県・政令市の企業誘致調査」(日経グローカル(88号))(2006年10月初から2007年9月末までに企業誘致政策の新設・拡充・強化等を行った51の都道府県又は政令市を対象に、最近1年間で新設・拡充・強化した企業誘致政策について調査)

みずほ総研論集「製造業誘致の地方雇用創出に対する有効性は低下したのか」(2011年Ⅱ号)

⁹⁹ 経済産業省「工業立地動向調査(2011年速報値)」(工場立地における立地選定に際して、事業者が最も重視した項目)

このように、自治体等の補助金政策や工業団地の整備等のハード面の支援策は、相当注力して実施されているが、企業の側からすると、少なくとも企業立地のための大きなメリット・要因とはなっていない。このため、自治体は、地域の産業集積やインフラストラクチャー等、地域の特徴を活かした企業誘致を積極的かつ誠意をもって行いつつ、誘致企業の企業活動に資する人材・労働力の確保に資する施策等のソフト面の支援策を、より重点的に実施していくことが求められている。

(地域の人材育成機能)

学習地域論 (learning region) ¹⁰⁰では、知識経済の時代における地域をイノベーションと学習の空間と捉えており、知識、アイディアの地域への流入や学習を容易にするインフラが整っていることにより、地域の中で、経済機会と才能、仕事とクリエイティビティ、イノベーション等と経済成長が有機的に結びつくと言われている ¹⁰¹。

工業立地地域の学習機会や学習インフラの多寡等を指標化 ¹⁰²したところ、従業員から見た企業の人材育成の取組は、地域に埋め込まれた学習資源が多い地域に立地している企業ほど将来を見越した人材育成を行っていると感じる場合が多い。また、OJT、OFF-JT、自己啓発への支援等についても、地域に学習資源が多い地域の企業ほど、OJTの中でも費用・時間のかかる内容に取り組んでいるほか、OFF-JTについても外部の教育訓練機関への派遣等に積極的に取り組む傾向が見られる ¹⁰³。埋め込まれた学習資源の少ない地域の場合は、そもそも適切な外部の教育訓練機関を企業が把握していない等、企業の積極性とは異なる事情によりOFF-JTが行われていない可能性もある。いずれにせよ、学習地域論は、日本の地域産業の状況にもおおむね当てはまりを見せていると言える。

¹⁰⁰ Florida(1995)によれば、「学習地域論」とは、地域が競争力(イノベーション)を生み出す仕組みに「学習」という概念を適用した議論である。

¹⁰¹ (独)労働政策研究・研修機構「中小製造業(機械・金属関連産業)における人材育成・能力開発」(2012年)参照。

¹⁰² (独)労働政策研究・研修機構(2012)によれば、「地域に埋め込まれた学習資源」とは、①製造インフラ(イノベーションの源泉としての企業間ネットワークと納入業者の地理的關係)、②人的インフラ(地域でのインターンシップの取組、セミナー・研修等の取組)、③産業ガバナンス(地域内での企業間における技能・技術の相互指導の取組、産学連携の取組)について、アンケート項目ごとに指標化して算定

¹⁰³ (独)労働政策研究・研修機構(2012)

4) 今後の地域雇用創出の推進のあり方

(地域の‘やる気’の醸成)

地域で雇用を創出していくためには、課題に直面した地域が、地域の力を総動員し‘手間ひま’をかけて課題の解決に取り組む姿勢が重要である。地域では、実践型地域雇用創造事業等、雇用創出基金事業など様々な施策を通じて、地域での雇用創出に取り組んできた。特に、好況期にあっても雇用情勢が改善されない地域や、景気の波の影響を強く受けた地域では、このような経験も踏まえながら、リーマン・ショック後に改めて認識された課題を地域で解決していくよう取り組むべきであり、国としてもこうした取組を後押ししていくべきである。

(地域の社会経済環境に関する特徴の把握)

自治体が企業の誘致をはじめとする産業政策等を講じて新たな雇用を生み出すためには、まず、自らの地域の有する特徴・メリットやデメリットをそれぞれ適切に把握する必要がある。確かに、企業によって工場・事業所の立地地域を選定する際の最優先の要件は異なるが、交通インフラ、関連企業・取引先となり得るような企業の数、人材確保の容易性といった様々な社会経済環境の整備が、新たな産業の振興と雇用創出につながると十分期待されるため、その基盤整備に向け、地域の実情を自治体が把握する必要がある。

このため、自治体が地域の産業・労働力の特徴を把握するために行う調査等に対し、国の支援の充実を図るよう検討を進める必要がある。また、実際にどのような企業を誘致・育成するか等を検討する際には、自治体の特徴・メリットを的確に把握するだけでなく、その特徴等が活かされる産業・企業は具体的に何か、加えて、質の高い雇用を生み出し得る産業・企業であるのか等を総合的に検討する必要がある。また、雇用創出の推進にあたって、自治体が直面していると感じている課題としては、「雇用創出に取り組むため財源がない」が最も多く、次に「雇用創出を担当する職員が不足している」「雇用創出のノウハウが不足している」が挙げられていること¹⁰⁴から、これら専門的な知見を持つ人材の育成・確保も図る必要がある。

また、自治体以外にも、地域産業の特性等を把握している機関としては様々なものが挙げられる。例えば、大学・研究機関であれば、現に有している知見・技術等は産業集積の土台となるものであるし、将来的には、企業の必要とする人材を地域に安定供給する¹⁰⁵ための基盤ともなり得る。また、地元の訓練機関

¹⁰⁴ (独)労働政策研究・研修機構「地方自治体における雇用創出への取組みと課題」(2012年)

¹⁰⁵ 例えば、医薬品産業の盛んな富山県では、県内製薬企業のニーズに対応して、富山県の研究機

等も企業ニーズに応じたオーダーメイドの施設訓練を実施すること等が考えられる。さらに、こうした人材の確保・マッチング機能を担うのは、労働局・ハローワーク等であるが、産業・研究機関・雇用が一体不可分のものであるという事情を斟酌すれば、地域のあらゆる関係団体の力を合わせて地域雇用対策の推進に努めるべきであることは言うまでもない。このため、こうした機関の集合による協議会を自治体単位で設置し、地域の産業の特性や研究機関の特徴等の把握と一体となった雇用戦略の策定、学校教育機関段階からの一貫した人材育成等、総合的な推進が図られるようにすべきである。

(地域に「雇用をつくる」人材の確保・育成)

地域で雇用創出を推進していくためには、前述のとおり、地域の社会経済状況の特徴・メリットなどを的確に把握・分析し、新たに地域に構築すると効果的と考えられる産業集積の方向性の整理や、企業誘致等の推進を図ることが求められている。このためには、自治体等の「雇用創出を担当する職員」に適切な人材を配置し、地域雇用のキーパーソンとしての役割を担うようにしていくことが求められている。

雇用創出を担当する人材の強化の一例としては、島根県が挙げられる。企業立地誘致体制を最近大幅に増員してきている島根県では、年間 2500 件の企業訪問を目標としているが、島根県の調査¹⁰⁶によれば、同県に誘致された企業の立地理由は、一般的な調査と異なり、「経営者等が県出身者」「県関係者との個人的なつながり」が上位になっており、担当者の「あらゆる機会を通じて人脈を作り、それを隈無く利用していく姿勢」¹⁰⁷が大きな企業誘致の効果を上げていることがわかる。

この他にも、雇用創出の好事例となる自治体を見てみると、その多くに、「雇用をつくる」人材や地域の雇用づくりに燃える人材など、地域雇用のキーパーソンがいることが分かる。他の自治体でも、こうした人材の確保・育成をできるようにするための支援やネットワーク作りに向けた支援を充実させ、全国的に、各地域で「雇用をつくる」人材が多数見られるような状況を作り上げることが、今後、国に求められる支援と考えられる。

また、こうした「雇用をつくる」人材には、今後、地域産業の中核となるような企業を作り上げるというだけでなく、将来的に、地方発のグローバル企業を作

関と大学が連携して、薬学部学生に対してより薬品の製造現場に近い製剤に関する抗議等を開始した。

¹⁰⁶ 島根県調査「島根県の産業と労働 2009」による、誘致企業 100 社の企業立地理由

¹⁰⁷ 佐口和郎編著「事例に学ぶ地域雇用再生 ～経済危機を超えて～」(ぎょうせい、2010 年)中の、第 2 章「自治体主導の展開とその可能性 ―島根県及び斐川町地域の産業と雇用」(佐口和郎著)

り上げるというような意気込みが、アジアなど新興国市場が拡大する中で、長期的な地域雇用創出の観点からは求められている。地域に根付いた企業・産業の成長は、当該企業等の成長に欠かせない人材を育成するというニーズを生み出すことによって、地域に大学等の教育・研究機関を創設する原動力となることが国際的に見ると多く、こうした波及効果は、更なる雇用創出にも繋がるものである。地域に「雇用をつくる」人材とグローバル人材とは、その育成方法、目的などに大きな隔たりがあるように見えるが、その基本的な所では共通した人材像が見られることが分かる。

また、こうした人材の確保・育成を図るにあたり、言うまでもなく、産業・雇用、特産品などを含む地域の全般的な情報には、もともと地域に生活拠点を置いてきた人材の方が詳しいが、一方で、地域の特性を活かした産業を興すことを考えると、外部から見た客観的な視点や、地域内では得られない新たな発想や情報・技術等を持っている人材を活用するといったことも欠かせない視点である。このため、地元と外部の双方の人材の特質を適切に融合させ、それらの持っている能力を存分に発揮できる環境を整備することが事業展開を成功に導く鍵とも言える。

（地域雇用を創る産業）

ここまで、地域雇用を創る産業は、地域の関係機関により構成される協議会などを活用して、地域の特性等も考慮して検討されるべき旨を述べてきたが、加えて、全国各地域に共通して言えるのは以下のことである。

まず、これまで企業誘致等の中心であったのは製造業であり、今後もその雇用創出効果や安定雇用創出の可能性、また、日本の産業の中心は今後とも製造業であり続けること（成長の軸～“製造業 1000 万人の日本”）等に基づけば、その地位は維持されるものと言えよう。しかし、リーマン・ショック後の急激な不況が、製造業、特に需要変動の影響を受けやすい一部の産業に依存していた地域ほど、雇用情勢への影響も大きかったことを考慮すると、将来のリスクを軽減するため、製造業の中でも複数の分野に立脚した地域作りを目指すとともに、新規に産業の軸を形成するに当たっては、できる限り景気変動の影響を受けづらい地域の産業構造を構築する観点から整理・検討すべきである¹⁰⁸。

また、環境・省エネルギー分野や、コンテンツ産業・観光業など日本の感性を活かした産業の育成は、各地域の特性を活かすことにより、通常の産業育成

¹⁰⁸ 静岡県は、リーマン・ショック前、輸送用機械と電気機械の2つの製造業を中心としていたために急激な雇用情勢の悪化の影響が直撃したことに基づき、現在は、医療健康関連産業や食品関連産業、光・電子技術関連産業など、多角的な各産業分野での産業集積を図ることで、急激な経済情勢にも対応できる力強い産業・雇用市場の構築を目指している。

の場合には不利になる大都市圏から遠いという条件さえも、全く不利な条件にならずに競争することが可能な分野の1つである¹⁰⁹。また、医療・介護などの高齢者需要に関連する産業も、高齢者が増加する一方で若年層が減少する地域では、人材の確保を含め、その育成が重要となってくる。

このため、製造業に加えて、こうした産業の育成も含め、好況期には雇用が伸び、不況期にも雇用機会が確保されるよう、産業構造の形成を図るとともに、労働力・人材の確保等を図るべきである。

（地域産業・雇用を支える人材の確保・育成）

地域産業・雇用を育成するため、現実には、「雇用をつくる」人材だけではなく、実際に当該産業・企業に就労する優秀・適材の人材を如何に多く確保できるかという点も大変重要な課題となってくる。人材の確保・育成にあたり、地域での学習等を容易にするインフラが整っていることが、クリエイティビティ、イノベーション等と経済成長が有機的に結びつく要因であるとの指摘は、既に述べたとおりである。

このため、大学等の高等教育機関や地元の教育訓練機関を活用して、新たに誘致した企業や今後大きく産業転換する見込みの企業等が必要とする人材を確保・育成するための支援を講じるため、具体的には、企業からのオーダーメイドによる訓練を実施するための支援、雇用創出基金事業の経験に基づいた人材育成支援等が考えられる。また、地元企業と協力して、今後グローバル競争に太刀打ちするために必要となる人材の育成が可能となるような高等教育機関の誘致、創設を図るといったことも考えられる¹¹⁰。

（地域雇用創出に関する国の役割）

国には、ここまで述べてきたように、地域ごとに産業・雇用のあり方を考える協議会の構築等のほか、地域の産業・雇用等の特性把握、「雇用をつくる」人材の確保・育成等に係る財政的な支援を行うことなどが期待される。

また、新たな地域雇用創出策の推進にあたり自治体が抱えている課題としては、従来型の「ハード面」の支援策だけではなく「ソフト面」の支援策をより重点的に実施するためのノウハウ、人材等の不足や、同じような悩み・課題を前に、克服することができた自治体と克服できずに取組が遅れている自治体が

¹⁰⁹ 環境分野では、例えば風力発電のように広大な土地、安定的な風などの自然条件が所与の条件となるものが挙げられる。また、観光業も、日本古来の風土・生活環境で、日本特有の文化を味わいたいと考える外国人観光客等も多く見られるなど、大都市圏から遠方にあることがデメリットとならない産業が様々考えられる。

¹¹⁰ 静岡県では、光・電子技術関連産業の産業集積の中心的役割を果たしている「浜松ホトニクス」の資本で、創業を目指す学生向けの「光産業創成大学院大学」が設置された。

ある。このため、国は、自治体相互間のネットワークの形成などと併せて、ノウハウや人材確保、課題解決に向けた対応方法に関する好事例・失敗事例をそれぞれ各自治体に情報提供することが求められる。地域雇用創出の推進に向けたソリューションの提供が、労働局やハローワークを含め国に新たに求められている役割と言えよう。

(地域づくり)

東日本大震災による津波の影響等により、特に被災地では新たなまちづくりに対する需要が増大しているが、改めて、コンパクトシティ¹¹¹の推進等が必要性を増している。

今後、超高齢社会を迎えるにあたり、高齢者が歩いて暮らせる「まち」を再構築し、伝統、歴史、自然にもとづくライフスタイル¹¹²を改めて作り上げることが求められている。また、こうした日本古来の感性を大事にするまちづくりは、それ自体が、外国人の視点からすると観光の対象となり得るものであり、また、医療・介護分野等では、健康づくりや介護予防等の民間事業者によるサービスに対する消費の拡大に資することから、地域に密着した産業の育成と一緒に進めていくことが可能ではないかと考えられる。

このようにして豊かで住みやすい地域の環境づくりが進められる中、地方へ就職を希望する者や地方への移住希望者も見られることから、地域雇用対策の観点から、ハローワークの全国ネットワークの活用等により、雇用創出と地域・街づくりを一体となって進めていくことが望ましい。

¹¹¹ まちづくりの構築にあたり、代表的事例の1つである香川県高松市丸亀町のまちづくり等では、地元の商店街の人や住民等が集まって法人格を取得した「まちづくり会社」が主体となって、まちづくりに関する全般的な運営を行った。

¹¹² 地域のライフスタイルのブランド化は、地域起業家によって担われ、雇用を支える中小企業を活性化する。また、地域のライフスタイルは、これまでのステレオタイプ化された日本像を超える「日本のライフスタイルのブランド化」につながることを通して、本文にあるような、観光立国の基礎となるのである。(参考:西郷真理子「まちづくり会社による持続可能なまちづくり」(第8回東日本大震災復興構想会議検討部会(2011年6月14日)提出資料))

Ⅲ. 日本の将来を担う若年者等の就労支援

日本の若年層は、現在、産業構造の転換や、経済の先行き不安などの影響で、非常に厳しい雇用情勢の下に置かれている。

いまの若者は、過去の若者と比較すると、むしろ現状に満足し、幸福感を得ているという調査結果が見られるが、それも、今の日本では、「将来」に明るい夢や目標を持つことができないからに過ぎないのだ、ともいわれている。

日本の将来を担う若者たちが、自身の夢や目標に向かって邁進し、充実した人生のキャリアを拓くことができるような社会を作り上げなければならない。

裏返して言えば、「今」に満足しない若者たちが増え、現状を打破るために、若者たちが、学校教育、職業生活の各段階で前向きに課題に取り組む社会を作り上げることこそが、日本の経済成長の要である。

今年6月には、内閣総理大臣が主宰の雇用戦略対話の場で、労使のリーダー、有識者などの参加の下、「若者雇用戦略」が取りまとめられたが、同戦略と軌を一にして雇用政策を推進するため、こうした議論と並行して、当研究会の場でも若者の雇用について議論を行った。

1) 若年者等の雇用環境の現状

(若年者等の厳しい雇用の状況)

若年者の雇用情勢については、他の先進諸国と同様に、失業率が年齢計と比べて相対的に高い水準で推移する傾向にある。また、新卒者の就職環境については、2012年3月卒業の高卒新卒者の内定率が96.7%、大学新卒者の内定率が93.6%と、それぞれ前年同期比よりは改善したものの、依然として厳しい状況にある。こうした大学新卒者の就職率は企業の人員に対する過不足感とも強い相関を持つものであるが、最近の傾向としては、人員に対する過不足感と比べてもなお厳しい就職状況となっており、このことから、企業は、景気・日本経済の先行きに対する懸念により積極的な採用に踏み切れずにいる可能性も考えられる。

また、就職できた者についても、初職が正規雇用の者の比率は趨勢的に減少しており、この傾向は高卒新卒者により強く出ているが、大学新卒者も直近では就職した者のうち4人に1人が非正規雇用から職業キャリアをスタートする時代となっている。

こうした中、大学進学率は2011年時点では54.4%と、この20年間でも20%以上も急激に上昇してきているが、一方で、大学卒業時に就職も進学もしていな

い学生も増加しており、その支援が必要となってきた。

また、就職未内定者の増加の影響等もあり、フリーターは2003年の217万人をピークに減少傾向にあったが再び増加傾向に転じ、2011年には被災3県を除く44都道府県合計で176万人と前年比2万人増となっている。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2011年には60万人と前年比3万人増で高止まりしている¹¹³。

（新卒一括採用の特徴）

新卒一括採用は、一般に、高校や大学の新卒者を年度初めに一括して採用する慣行のことを指すが、その前提となる日本型雇用システムの特徴の一つとして、「職務の定めのない雇用契約」があるため、新卒一括採用という言葉が、そうした意味も含めて用いられることがある¹¹⁴。

教育機関を卒業した若者の多くは、年度初めに一括して企業に正規労働者として採用され、長期雇用のもとでOJT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、多くの企業でこの方法が採られてきた。新卒者にとっては、一般の労働市場とは異なる新卒者（実務に直結するスキルを持たない層）の中で求職活動を行い、卒業後に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るが、企業にとっても、長期的な経営戦略や人材育成の観点に基づき、毎年、安定的に新規採用を行うことが可能となり、かつ、容易に従業員の配置転換等を実施することが可能なため、こうした意味で合理性を持つ雇用慣行として広く定着した。

しかし、最近では、極端な新卒一括採用の問題も指摘されるようになってきた。新卒者の就職環境は大きく景気に左右される傾向にあるが、いわゆる就職氷河期の「ロスジェネレーション」と呼ばれる就職氷河期世代に代表されるように、就職環境が厳しかったため新卒時に就職できなかった特定の世代で正社員としての就職が困難な状況が続くという問題¹¹⁵が顕在化してきたためである。こうした事態を受け、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、正規労働者としての就職が困難となるといった課題が、改めて議論されるようになった。

また、職務を限定しない雇用契約についても、大学教育と就職後のキャリア形成が結びつきづらいという点などが指摘されている。

¹¹³ 図表 36 参照

¹¹⁴ 濱口桂一郎「日本の雇用と労働法」（日経文庫）参照

¹¹⁵ 太田・玄田・近藤『日本労働研究雑誌』No.569「溶けない氷河―世代効果の展望」（2007）

(新卒者の就職支援等を検討する際に留意すべき事項)

若年者の失業率等は、過去の実績と比較すると確かに厳しい状況におかれているが、世界的に見れば相当低い水準に留まっており¹¹⁶、学校卒業前に就職先が決定し、企業で一貫した人材育成を受ける現在の採用システムのあり方は、合理的なメリットを有していることを忘れてはならない。

そもそも、新卒一括採用は政策により実施されているものではなく、多くの企業が、企業内教育を効率的に実施することが可能となる点や、安定した年齢構成の維持が可能となる点などに合理性があると判断して採用しているものであり、経済界、労働組合の多くが現在の慣行を評価している。卒業後の失業を防ぐ効果が認められる中で、この慣行を廃止することは非現実的である。

政府は、新卒一括採用の慣行を前提としつつ、そのデメリットである、就職先が決まらないまま卒業した者や就職後早期に離職した者が、正規労働者としての就職が困難で、教育訓練を受けることもできない状況が続くという事態を改善するとともに、正規雇用転換の促進を図るべきである。

なお、最近では、新規学卒採用活動へのインターネット活用の影響等により、以前にも増して、採用予定数を大幅に上回る応募者が集まる企業が多くなっている。この状態は、企業側としても、採用活動にあたり1人あたりにかけられる時間が短くなってしまうという課題を抱えている中ではあるが、学生側からみても、例えば、自身の大学時代の成績等が適正に評価されないという意識などが生じていることから、今後の課題として捉える必要がある。

2) 人材育成機能としての企業のあり方について

若者の就職環境は、経済状況全般の影響と先行きに対する期待感によって大きく変わるものであるから、まずは政府一丸となってマクロ経済状況の改善と経済の先行きに対する明確な指針を示す必要があることは言うまでも無い。また、これまでも若年者雇用対策を実施してきたが、改めて、若者の雇用に寄与する施策を力強く推進していく必要がある。

一方、これまで、日本の多くの企業は、従業員の長期雇用を前提とする合理的判断の1つとして、若者の人材育成機関としての役割を有してきた。こうした取組は、企業の数十年後を支える中核人材の育成に寄与するだけでなく、若者から見ても、長い職業人生の基盤となる能力を身につけることができるというメリットがあった。

依然として、若者の採用ルートは、日本的雇用慣行を前提とする新卒一括採用によるものが大半を占めていることから、今後とも、企業の数十年後を支える中

¹¹⁶ 図表 37 参照

核人材の育成には、企業が重要な役割を担っていることを改めて認識し、効果的な教育訓練の実施が図られることが望ましい。また、こうした人材は、他面から見ると、将来の経済成長や社会保障の根幹を支える分厚い中間層を担う人材であるから、将来にわたって家計に不安を持つことなく適切な消費活動を行うことが、内需の維持・拡大につながり、企業経営の発展にも寄与することを忘れてはならない。

このため、各企業には好不況に関わらず、一定数の若者の採用の確保に努めるとともに、非正規となった若者に正規労働者等への門戸を開け、長期的な人材育成に努めるよう求めるものである。

なお、非正規雇用の労働者など、必ずしも長期雇用を前提としない働き方の比重が増えてきたことから、若者の人材育成については、企業のみならず、学校教育機関、その他訓練機関など一体となった支援が必要である。

3) 雇用のミスマッチの解消

(企業規模別のミスマッチの現状)

2012 年 3 月卒の大学卒求人倍率については、従業員 1,000 人以上の企業の求人倍率は 0.65 倍、1,000 人未満の企業は 1.86 倍、300 人未満の企業は 3.35 倍となっており、規模の比較的小さな企業の求人倍率ほど高くなる傾向が見て取れる¹¹⁷。すなわち、中小企業の採用意欲は旺盛である一方、学生の側は大企業志向が根強いといった雇用のミスマッチが問題であると言える。

また、採用活動のインターネット化等により、学生が知名度の高い企業に集中し、ネット上に溢れる情報に振り回されてしまうなど、学生が適切な情報を入手することが困難になり、企業と学生との間で過剰な選び合いが見受けられるようになっており、学生の意識を的確に中小企業に向けたための支援が重要である。

(教育段階を端緒とするミスマッチの現状)

少子化の波の中で、18 歳人口¹¹⁸は、1992 年の 205 万人をピークに、2011 年には 120 万人と、20 年間で 40%以上減少してきたが、一方で、全国の大学数はこの 20 年間で急増してきた¹¹⁹。同時に、大学進学率も、2011 年時点では 54.4%とこの 20 年間でも 20 ポイント以上急激に上昇しており、18 歳人口が減少する中でも大学入学者数は 1991 年の 52 万人から 2011 年には 61 万人に増加している。

¹¹⁷ 図表 38 参照

¹¹⁸ 文部科学省「学校基本調査」による3年前の中学校卒業者。

¹¹⁹ 1992 年には全国の大学の合計は 523 校であったが、2011 年現在では 780 校に拡大(49%増)してきている。(文部科学省「学校基本調査」)

こうした中で、進学率の上昇等も影響して¹²⁰、大学間での就職率の格差が顕在化してきている¹²¹。一方、低就職率の大学ほど、就職支援の効果が出やすいとの調査結果もある¹²²。

次に、学科別の産業別、職業別就職者数を見ると、理系学科は専門を活かした就職が多いが、文系学科では、幅広い産業分野や職業別では事務従事者¹²³や販売従事者に就職しており、修得する学問と従事する職業の関連性が低い場合が多くなっており、こうした事情もあってか、文系学科のほうが理系学科よりも就職も進学もしない者の割合が高い。

なお、企業側は、直接的に大学での専門分野と企業での業務が関係ない場合であっても、「課題を発見し、解決する能力」を学校教育段階で学生が修養し、社会人としてその能力が発揮されるのを期待しているといった声が多くなっている。一方、大学側も、近年の中央教育審議会のまとめでは「生涯学び続け、どんな環境においても“答えのない問題”に最善解を導くことができる能力」の育成を学士課程教育の目標と位置づけており、この点について産業界の認識と大きな齟齬はないが、これらを現実に展開していくため、大学の努力とともに、産業界や地方公共団体が教育に積極的に協力、参画することが必須であるとしている。

また、学生が就職活動中にもっとも重視する条件は「業界・業種」というデータもあり、「職種」や「大学・大学院の専門分野との関連」等の、具体的な職務内容よりも重視される傾向となっている¹²⁴。

（「手間ひまをかけた」就職支援の推進）

若年者雇用支援の鍵は、ひとり一人の状況やニーズを踏まえ、「手間ひまをかけること」である。個人を孤立させないために、ハローワークや大学等の専門家が上手く連携し、労力をかけるとともに、一過性でなく持続的な支援を行うということである。

未就職のまま卒業する学生の特徴として「就職活動を始めるのが遅い」「自分の意見等を上手く表現できない」「教員等にほとんど相談しない」「何をしたら良いかわからない」等が挙げられる¹²⁵ように、そもそも就職活動のスタート地点

¹²⁰ (独)労働政策研究・研修機構「大学における未就職卒業者支援に関する調査」(2010年)によれば、未就職卒業者の多い大学ほど、未就職者等の増加している理由について「学生の学力低下」を原因の1つとしてあげる割合が高く、学力と未就職卒業には関係があると考えられる。

¹²¹ 図表 39 参照

¹²² 小杉礼子編『大学生の就職とキャリアー普通の就活・個別の支援』(2007年、勁草書房)のうち第2章「大学の就職・キャリア形成支援の現状と課題」

¹²³ 事務的職業に含まれる職種は相当多岐にわたるため、実際には、修得した学問と近い職種(例えば、財務、会計等)に就いている場合も想定される。

¹²⁴ 図表 40 参照

¹²⁵ 図表 41 参照

に立てないまま未就職となっている若者が多い。こうした若者が多くなる中で、一般に、長期雇用慣行の下でOJTやOFF-JTを適宜受ける正規労働者と、能力開発の機会が相対的に不足している非正規雇用の労働者の間には、人的資本形成の観点で大きな差が生じ得る。このため、少なくとも本人が希望する場合には、新規学卒段階で正規労働者として採用されることが、能力開発の観点からも当然に効率的であるから、学生が就職活動のスタート地点にしっかりと立ち、出来る限り正規労働者として採用されるよう、ひとり一人の状況やニーズを踏まえた対応の可能な人海戦術によって集中的に就職支援を行う必要がある。現に、リーマン・ショック以降、ジョブサポーターが「手間ひまをかけて」大学生新卒者の就職支援を行ったことが、2012 年3月卒業生に関しては、粗い試算では4%ポイントの内定率の引き上げ効果があったとの推計結果も出されている。一方で、仮に、このような引き上げ効果がなかった場合には、単純計算では内定率89.4%と過去最低になった可能性もある。こうしたことから、「手間ひまをかけた」就職支援の推進には相応の効果が見込まれるところであり、今後とも、ハローワークと大学等の関係機関の連携の下、ジョブサポーター等の支援者の関与を高めていくことで新規大卒者の就職率も相関的に引き上がっていくものと言える。

このため、学校の就職相談、支援機能とハローワークのマッチング機能の連携を強化するためジョブサポーターの全校担当制や、大学等の要請に応じたジョブサポーターの常駐派遣等による手間ひまをかけた支援は有効ではないかと考えられる。こうした中で、現在は学生等に対するカウンセリング機能の充実を図ってきているが、今後は、効率的なマッチング機能の構築・強化等も求められるものと考えられる。このため、地元の中堅・中小企業に対する個別求人開拓や個別紹介、新卒応援ハローワーク等による就職面接会の積極的開催や、若者の採用育成に積極的な企業情報の収集・提供、若者1人1人のニーズに即した就職のためのコンサルティング機能の強化等による企業と学生との集中的なマッチングを行うことが重要である。今後、こうしたジョブサポーター等の常駐派遣等について大学等の協力が得られるようにしていく必要がある。

なお、今後更にきめ細かな人員配置を行う場合には、費用分担の観点等からも大学等の協力を得つつ、一体的な支援を実施することも将来的には検討する必要がある。

（中小企業とのマッチング支援）

中小企業に若者の応募が集まらない理由として、そもそも知名度が低いということもあるが、特に、最近では初職への長期定着を希望する若者が増加していることを踏まえると、中小企業には人材育成への積極性、雇用環境の善し悪

しなどに関して不明な点が多いために、中小企業の求人への応募を躊躇している若者も多いのではないかと考えられる。

このため、一部の企業に応募が過度に集中するといった事態を改善し、学生・企業双方にとって効率的で納得性の高いマッチングの仕組みを構築することが求められており、企業・就職サイトは、出来る限り、若者が就職活動を行ううえで必要な情報の積極的な公開に取り組む必要がある。具体的に、企業としては、求める人材、職業訓練等人材育成の方針などを求人票等に明記することが、マッチング効率向上の方法として考えられる。また、ハローワーク等では、企業に対して若者の就職活動に有効な情報を公開するよう働きかけるとともに、若者の採用・育成に積極的であるなどのあらかじめ決定した基準を満たした企業に対して、企業が若者向けにプラスの「シグナル」を発することが可能になるように支援する必要がある。こうした企業には、ハローワークで実施する面接会等へ優先的に参加させる、ハローワークで積極的に求職者への求人情報の提供を行うといったことが考えられる。加えて、こうした企業は、より一層企業の人材育成機能を責務として担い、将来の日本の中間層を支えるような人材育成に努めるよう求めていく必要がある。

なお、若者が目を向けない企業には、企業の側にも課題があり、その1つが雇用管理改善の必要性であるとの経営者への啓発も必要である。

（既卒三年採用の標準化）

雇用対策法に基づく青少年雇用機会確保指針¹²⁶を改正し、事業主が取り組むべき措置として、学校卒業後少なくとも3年間は新卒として応募できることを盛り込んだところである。

大企業では既に受付開始・開始予定が約7割となっており、実施を検討中も含めれば約9割になっている¹²⁷が、今後既卒三年採用を社会的に標準化されたものにしていくためには、単に全ての企業での適用を拡大するだけではなく、実際に採用されているかどうかを含め、既卒者であることが負のシグナルとならないよう、既卒者採用による好事例等を整理するとともに、こうした者に対するジョブサポーターによるきめ細かな支援を図る必要がある。

特に、既卒後の期間を、未就職等の期間として従来ネガティブに捉えられてきたが、未知の世界に飛び込む経験を積極的に後押しするための期間と捉えることができるよう、タフネスさや、自分の頭で考え課題を解決しようとする人材になるような活動機会を積極的に提供することも重要である。併せて、就職活動時には、こうした経験自体やこれにより得た能力を、求職者がジョブ・カ

¹²⁶ 雇用対策法第7条に基づき、事業主が、適切に青少年の募集及び採用を行うことができるよう厚生労働大臣が定めた指針

¹²⁷ 図表 42 参照

ード¹²⁸等により企業に提示でき、企業もその活動を適正に評価するような社会環境の醸成が求められている。

4) キャリア教育の充実等

(職業意識の不足、キャリア教育の意義)

高校卒業までに6割以上の学生が職業を意識し始めている一方で、約3割の者は職業を意識することなく大学に進学している。また、大学に入っても職業を意識していない者や、大学に入ってからようやく意識した者には、自分の適性や就きたい職業が分からないなどの事情で悩んでいる者も多い¹²⁹。

こうした中で、教育機関から職場への円滑な移行を果たすためには、キャリア教育の充実が欠かせないが、その目的は、職業意識の醸成や職業種類の紹介といったことのみでなく、社会的・職業的な自立に向けた能力・態度の育成を目指すものであり、「キャリア」すなわち「轍(わだち)」の教育には、例えば、「一旦、人生につまづいた時にどのようにして、人生をやり直せば良いのかといった人生の道筋を示す」といったようなことも重要な取組として含まれるという点を、学生はもとより、教員側も十分に理解する必要がある。

日本では、学校に通うことの意義として「学校で職業的技能を身につける」という意識が諸外国と比較すると低い状態にある。最近では「資格取得」「社会や経済の仕組み」等のほか、社会的・職業的な自立に向けてキャリア教育に取り組む大学等が増加してきているが、その中でも約3割の大学では教職員の理解が進んでいない。キャリア教育の意義を教育機関も学生も理解し、効果的に推進していくことが重要である。

「若者雇用戦略」の中には、キャリア教育支援を図るため、都道府県単位での協議会の設置を推進する旨が盛り込まれたが、まさに、キャリア教育とは、学校教育機関の枠を超えて、産業界、NPOや、労働局を含む国の地方機関等、広く社会的に参画を得ることにより、組織的展開を推し進めることが重要であるということを経験すべきである。

(インターンシップの推進)

インターンシップの実施にあたっては、受け入れ側企業のメリットを十分に説明することも効果発現のため重要である。このところ正規雇用労働者の採用枠が絞られる中で、以前から継続的に勤務している者であっても部下を持ったことがない場合などもみられることから、特に一定期間以上のインターンシ

¹²⁸ 図表 43 参照

¹²⁹ ベネッセ教育研究開発センター「平成17年度 経済産業省委託調査 進路選択に関する振り返り調査 - 大学生を対象として -」

ップ生を受け入れて、部下を持ったことのない若手社員などを指導担当につけることは、担当者自身の振り返りや指導方法の習得といった意味で効果的である¹³⁰。こうしたメリットに加えて、実際にインターンシップを受け入れた企業のうち9割以上が、「今後も受け入れたい」としている¹³¹状況を、各企業に周知し、インターンシップのさらなる受け入れを推進・勧奨すべきである。

なお、インターンシップとは学生等を対象とした就業体験であるが、その実施に当たっては、インターン生の人権、労働者としての権利に対して適切な配慮が求められ、特に既卒者については、学校段階と異なり学校教育の一端としての位置づけを与えることはできないため、より一層の留意が必要である。

（若者が働き続けられる環境の整備）

若者が働き続けられる職場環境を実現するため、過重労働による健康障害の防止対策の推進、労働法違反やトラブルに対する相談体制の充実や労働法制の基礎知識の普及促進を図ることが重要である。また、労働問題が生じた場合のワンストップの相談機能として「総合労働相談コーナー」¹³²が設置されていること等についても、学生時代から積極的に周知を図るべきである。

5）若者のキャリア・アップ支援

（フリーター等の現状）

若年層の非正規雇用の労働者は、1990年代半ばから大きく上昇し、34歳までの学生等を除く非正規雇用の労働者数は現在約410万人、このうち正社員への転換を希望しているいわゆる不本意非正規就業者は4割強の約170万人と推計される。

フリーターは2003年をピークに減少傾向にあったが再び増加傾向に転じていることから、「日本再生戦略」に掲げた2020年にフリーターを半減する目標（ピークの217万人から124万人へ）を達成するため、特に不本意非正規が減少するよう重点的に取組むとともに、効果を継続的に検証する必要がある。

（フリーター層などの正規雇用化支援）

フリーターに留まる期間が長期化すると離脱が困難になることから、可能な限り早期に若者の職業的自立に向けた支援を行うことが重要であり、そのために、全国的な支援体制の構築や、学校と支援機関の緊密な連携によるきめ細かな支援

¹³⁰ 佐藤博樹・堀有喜衣・堀田聡子著「人材育成としてのインターンシップ」(2006年、労働新聞社)

¹³¹ 同上

¹³² 解雇、賃金不払、いじめ・嫌がらせ等、あらゆる労働相談に関するワンストップ相談窓口として労働者、事業主からの相談を無料で受け付ける施設で、全国382箇所に設置。

や、個々人の置かれている状況に応じて、複合的な問題を抱えている者への伴走型の支援、ニート等に対する専門的相談・職場体験支援、フリーターからの正規化に向けた個別相談支援、さらにはトライアル雇用や職業訓練等の一元的な管理と最も適したメニューへの確実な橋渡しを行う等、若者が着実に進歩・向上していけるよう、若者に対して能力開発の機会を保障していくことが必要である。

さらに、正規雇用への転換や人材育成・処遇改善等に取り組む企業に対して総合的な支援を行うとともに、企業へのキャリアコンサルタントの派遣による、非正規雇用の労働者や中小企業で働く若者が相談を受けられる環境の整備、企業による能力開発への支援を行う必要がある。

6) 若年者就労支援を実施する機関とその効果

(若者支援を推進する機関)

若者に対する支援は、新卒応援ハローワーク、わかものハローワーク等、地域若者サポートステーション、ジョブカフェなど様々な機関を活用して、個々の置かれた状況・ニーズに応じたきめ細かな支援を実施している。

まず、就職活動中の学生・既卒者を支援の対象とした「新卒応援ハローワーク」は、新卒支援の拠点であり、ジョブサポーターによる新卒者と中小・中堅企業とのマッチングに取り組んでいる。

次に、フリーターへの就職支援を専門的に行う拠点である「わかものハローワーク」等¹³³では、求職者一人ひとりに専門職員を担当者として充て、職業相談などを一貫して支援し、正規雇用での就職の実現を目指している。求職者の状況に応じた正規雇用就職プランを作成し、担当者制による個別の職業相談・紹介を実施することが特徴である。

また、ニート等の若者の自立を支援するため、地方公共団体との協働により、「地域若者サポートステーション」事業を運営しており、地域の若者支援機関のネットワークを活用して自立支援を行うことで、ニート等の縮減を図っている。

この他に、都道府県が主体となって、若年者に対する幅広い就職関連サービスをワンストップで提供する「ジョブカフェ」では、地域の実情に応じ、横断的に、適性診断、カウンセリング、セミナー、職業紹介等を実施している。

(施策効果の整理の必要性)

若者に対する就労支援は、1990年代後半の就職氷河期を経て本格化した後、各種支援策の強化に努めてきたが、これまでの支援策を総括し、具体的に効果

¹³³ 「わかもの支援コーナー」、「わかもの支援窓口」を全国のハローワークなどに計 204 カ所設置し、今年 10 月には「わかものハローワーク」を東京都、愛知県、大阪府に設置する予定である。

発現が認められるものとその効果を整理する必要がある。

また、若者支援のための各種施設について、その目的、役割などはそれぞれ明確に整理されているが、地域ごとで見られる好連携事例等を収集し、整理することで、他の地域での連携推進に寄与することが重要である。

第4章 2030年・日本の姿

～ 労働力需給推計の活用による経済・雇用政策のシミュレーション ～

最後に、ここまで述べてきた各種施策等を実施し、「日本再生戦略」で定められた成長率等が確保された場合の2030年・日本の姿を、仮にこうした施策が実行・実現に至らず、成長率等が確保されなかった場合の姿と比較しながら、展望することにする。

なお、「日本再生戦略」及び「新成長戦略」では、2020年までの平均で、名目3%程度、実質2%程度の成長を目指し、失業率については、できるだけ早期に3%台への低下を目指すことを前提に、生活・雇用戦略等にも、同様に数値目標が定められているが、このシミュレーションでの経済政策・雇用政策が適切に推進された場合は、こうした目標等とも整合的な状況となっている。

(現在の日本)

今、日本経済は合成の誤謬により、個々の企業、労働者の合理的経済人としての行動が、マクロ経済情勢に対して、効果的な改善の道筋を構成できずにいる。

すなわち、企業が労働生産性を向上させるために、経営努力を行い、生産工程の合理化やラインに従事する労働者の数を減少させるといった行動を取ることは、価格競争を招き、失業の増加や労働者の賃金の引き下げという形になって現れるが、彼ら自身は消費者としての一面も有しているため、内需が縮小し、より一層の価格低下・デフレを招く事態となるのである。

こうした状況に対して、現在の日本では、特に第3章で述べたような労働需要、労働供給の両面の政策から日本経済を改善する、すなわち「雇用から経済へ」といった方向性の施策が求められている。

(労働需要面への効果)

こうした状況を打破するため、今後の雇用政策では、成長分野を中心として人材育成に注力するなど無形資産蓄積を図ることで、新たな需要の喚起、付加価値の向上と言ったプロダクト・イノベーションを起こし、相対的に低いサービス業のTFPを引き上げる¹³⁴必要がある。

一方、製造業では、産業全体でアジアの拡大する需要を取り込みつつ、特に競争力があり技術力の高い企業が集中的な雇用創出を図るための支援を推進する必要がある。あわせて、海外事業展開している日系企業現地法人の海外益金が適

¹³⁴ RIETI 藤田昌久・長岡貞男編著「経済政策分析のフロンティア第2巻 生産性とイノベーションシステム」(2011年)参照

切に本邦に還元され、新たな事業と雇用を生み出す仕組みを構築することで、海外進出展開を図っていない中小企業等に対しても新たな事業の実施による利益が環流することになる。こうした流れを活用して、アジア諸国との価格競争に陥ることなく、製品価値で勝負できる製造業の構築を図るためには、企業自身も率先して更なる人材育成等に努め、もともと非製造業よりも高い日本の製造業のTFPを更に引き上げていくことが効果的である。

また、今後、消費者に占める割合の増加する高齢者層は、中年層の頃よりも趣味に使う金額が増え、一方で、衝動買いが減少し・欲しいものを選好する¹³⁵ようになるという特性を持つため、従来、差別化の図りづらかった日本のサービス業等が、高齢者向けのニッチな市場を構築し、他との差別化・高付加価値化を図るための原点となり得るといえる。あわせて、医療・福祉分野では、高齢化に伴い自動的に需要の発生する事業に加え、社会保険の外部にあるヘルスケア産業などの民間事業でも、日本の強みである「おもてなしの精神」や「ものづくりの技術」を活かして潜在的な高齢者需要等の喚起を図ることが可能であるから、こうした産業にも適切に人材が移動し、質の高い雇用の創出が図られるよう支援を進める必要がある。

（労働供給面への効果）

少子高齢社会の到来により生産年齢人口が減少する中で、経済成長を持続させるためには、労働供給の維持・増加が欠かせない。

このため、若者、女性、高齢者、障害者など全ての者が労働参加できる社会の構築を目指し、特に若者については、これまで重点的に実施してきたフリーター・ニート支援に加えて、新規学卒者の支援等を充実していくほか、女性の社会進出や労働者の高齢化に適合した働きやすい環境の整備等を推進していく必要がある。

一方、労働力として多くの人々が社会参加した場合、こうした者は消費者として新たな需要を喚起することにもつながり、労働需要面に対しても正の効果をもたらすことになる。

また、産業全体のTFPの上昇に成功し、プロセス・イノベーションだけでなく、プロダクト・イノベーションによって新たな需要を喚起する社会では、好況にも関わらず、企業純利益が伸びず労働者への賃金分配も拡張しないといった懸念は大きく減少し、労働者の賃金については相応の伸びを維持することが可能となる。労働者の賃金が相応の伸びを維持する中で、こうした者の消費者としての一面に着目すると、真に求めている質を有するサービス・財の購入が可能となる

¹³⁵ 日本経済新聞社／日本産業消費研究所「アクティブシニアの肖像－趣味に生きる充実世代－」（2004年）

ことから、こうしたサービス・財の購入にあたって、適正な価格水準を支払う商慣習が広く社会に浸透し、消費と生産の好循環が構築されることとなる。

また、ハローワークのマッチング機能の向上等により、失業時の就職効率が相当程度改善してきているが、今後、失業により失われる社会的コストが縮小され、適切な労働投入を実現させることは、安定的な経済成長の基盤となるものである。加えて、仮に失業が長期化した場合であっても、セーフティネット機能の充実とマッチング機能の強化により、安心して能力開発に専念することが可能な社会となるため、労働者は、失業リスクに怯えることなく適正な消費活動を行い、労働投入量が減少する社会であっても消費の活性化が促される。

こうした動きは中高年齢層も同様であり、税と社会保障の一体改革により安定的な社会保障を享受できるという安心感が、非ケインズ効果により、消費税増税に関わらず、消費の拡大を生み出し、企業活動の活性化を支援することになる。加えて、短時間正社員制度の導入や家事分担割合の変化といったワーク・ライフ・バランスの充実も、労働力供給の維持・増加や消費の活性化に資するものとなる。

（まとめ（2030 年・日本の姿））

経済成長を達成できないまま、現在の性・年齢階級別の労働力率が変化しないという、政策効果がほとんど出ない場合をシミュレーションすると、2030 年の就業者数が 5453 万人と、2010 年の就業者数（6298 万人）と比較して 845 万人減となるが、こうした就業者数の減少は、成長に向けた大きな阻害要因となる。このように、全員参加型社会の実現に向けての政策効果が適切に発現せず、労働供給自体が大幅に減少していく場合には、成長産業も適切な労働力・人材が確保できず、内需拡大の期待もできないことから、日本経済がほぼゼロ成長状態に停滞するといった事態となる。この場合、日本のもともとの強みである製造業等も、人材育成が進まず、付加価値を引き上げることが困難となることから、産業全体の競争力が弱まる中で、製造業の就業者数は 2030 年には 834 万人（直近（2010 年）：1060 万人）にまで減少することになる。一方、医療・福祉の就業者数は、2030 年には 855 万人（直近（2010 年）：656 万人）にまで増加するが、経済成長と雇用参加が適切に進む場合と比較すると、社会保険の外部の周辺サービス等による雇用を含め、雇用成長は伸び悩むこととなる。

一方、労働供給面について、全員参加型社会の実現により、女性、若者、高齢者などの労働市場への参加が進むケースのシミュレーションを、適切な経済成長¹³⁶が実現することを前提に実施すると、今後、生産年齢人口が大幅に減少し

¹³⁶ 別添「労働力需給推計」参照（適切な経済成長とは、「日本再生戦略」を踏まえた高成長のこと）

ていく中ではあるが、2030年の就業者数が6085万人と、2010年の就業者数と比べて213万人減に留まるとの結果¹³⁷が出る。これは、「つくる」「そだてる」「つなぐ」雇用政策を推進することによって、第2章で整理した日本の成長を担う産業が効果的に雇用を創出するとともに、成長分野等を中心とした人材育成により産業の高付加価値化が図られ、適切な経済成長を維持するだけの質量両面の労働力が供給されるためである。結果として、製造業の就業者数は2030年には987万人（直近（2010年）：1060万人）、医療・福祉分野の就業者は、2030年には972万人（直近（2010年）：656万人）を生み出す見込みであり、人口減少社会の下でも、日本のもともとの強みである製造業を、日本の長所として維持することが可能となるのである。

また、この社会は、適切な人材育成と、こうした人材による高付加価値の生産活動を必要とする成長産業の育成が同時に進むことによる、TFPの上昇を契機として、合成の誤謬を抜け出し、財・サービスに適正な価格が付加されることで、労働者の雇用の安定と賃金の上昇を図り、消費拡大も推進される社会である。

次に、性別に就業者数を見てみると、希望する者全員が年齢に関係なく働くことのできる社会の実現により男性は高齢層の就業率が増加するが、人口減少の影響等により全体の就業者数は減少する。一方で、女性はM字カーブの解消等により就業者数自体が増加することになる。こうした状況下では、働き手が男性から女性に大きくシフトする職も出てくることから、従来の男女の役割や職業適性に関する固定的な見方を着実に払拭し、男女同一の性差なき人材形成を図ることで、2030年の労働需要に適切に対応する労働力・人材を確保できることになる。

また、今後は、希望する者全員が年齢に関係なく働くことのできる社会が実現し、高齢の労働者も増加していくことになる。職業生涯に渡って、全ての労働者の人材形成支援の充実を図ることで、長い職業人生で培った技能・キャリアを土台に、更なるキャリアの積み上げを可能にし、職業生涯中、中核人材として本人が納得感を得ることのできる「働き甲斐」のある仕事に就き、長い職業人生に渡って高い付加価値を生むことができるようになる。

後者のような経済成長と雇用参加が適切に推進される日本経済・社会を生み出すため、この報告書に記載してきた施策については、効果的な政策評価を実施しつつ、2030年を見据えて、力強く実施・継続を図っていくことが求められる。

なお、雇用政策については、実態を把握した上で、施策の効果を検証し、より効果的な施策に結びつけていくため「PDCAサイクル」の実施が重要との

¹³⁷ 詳細は別添「労働力需給推計」参照

観点から、2010 年 4 月に、公・労・使の三者の参加する労働政策審議会点検評価部会を設定し、年 2 回の頻度で、施策の効果の検証を行っている。

こうした政策評価にあたっては、年度単位の短期的な費用便益のみで評価する方式に偏ると、例えば、リーマン・ショックや東日本大震災に対する雇用対策では、政策のリダンダンシー¹³⁸の部分が効果を発揮したことを、十分に評価できないといった事態に陥る可能性がある。このため、「PDCA サイクル」を実施するに際しては、長期的な視野に立ち、将来起こり得る雇用リスクへの対応の可否等にも配慮しつつ、政策評価を行う観点が求められている。

¹³⁸ 必要最低限の状態ではなく、設計上、余裕をもった状態