総　論

新たな雇用制度設計を迫る非正規雇用の増加

――非正規雇用増加の背景と評価

はじめに

90 年代はじめのバブル経済崩壊は、日本経済社会に様々な影響を及ぼした。中でも失業率の上昇にともなう雇用環境の変化は、これまで日本が経験したことのない各種の深刻な問題をもたらした。特に 90 年代を通じて増加した非正規雇用という就業形態は、それまで長期間雇用、年功序列賃金などで特徴づけられた日本型雇用を大きく変化させることとなった。

本報告では、バブル経済崩壊後から 2000 年代初めにかけての就職氷河期と言われる時期に急増した非正規雇用の状況をふまえながら、新しい制度設計の必要性について分析を行う。そのために 90 年代を通じて非正規雇用が急増した実態とその背景を整理するとともに、非正規雇用について評価を行う。さらにこのように急増した非正規雇用者に対してどのような政策対応が可能か、どのような制度再設計が必要かという点について検討を行う。

就職氷河期の非正規雇用者に対しては従来型の就職支援活動、能力開発支援による対応だけでは不十分で、労働市場だけでなく企業内部の仕組みも含めて新しい制度設計が必要となる。本報告はこうした観点から今日本経済に必要とされている政策対応、制度設計のあり方について提言を行うものである。

就職氷河期に増加した非正規雇用については 100 万人を上回る規模で残存しており、彼らが低水準の賃金で十分な年金が確保されないまま退職後に生活保護需給状態に陥ったとすると、20 兆円程度の追加的な財政負担が発生するという試算結果が示される。これは非正規雇用の増加がもたらす深刻な影響の一つの側面と言える。

2002 年からの長期的な景気回復の結果、需給の改善にともなう失業率の低下と有効求人倍率の上昇などで、これまで減少を続けてきた正規雇用者数は 2007 年に久しぶりに増加に転じた。しかしながら技術革新などを背景とした非正規雇用の増加圧力は依然として続いており、今後サブプライムに端を発する金融混乱により世界経済が減速した場合には、再び非正規雇用の増加が加速するおそれもある。特に、長期的な景気回復過程で加速した新卒採用は、それまでの就職氷河期と合わさる形で企業内部の雇用者の年齢構成を大きくゆがめており、今後の景気動向によっては新しい雇用調整問題を引き起こす可能性も否定できない。このような意味では就職氷河期は決して過去の問題ではなく、将来に発生する可能性のある問題に対する先行事例として精査すべき経済社会現象ととらえる必要がある。

1. 雇用をとりまく環境変化とその背景

（1）雇用状況の悪化と非正規雇用の増加

■バブル崩壊後に上昇した失業率

90 年代初めに発生したバブル経済の崩壊は、深刻な需要の縮小とともに大量の不良債権の発生を通じた金融機能の低下により、日本の経済社会に深刻な影響をもたらした。その影響は労働市場にも波及し、それまで 2 パーセント台で安定的に推移していた失業率が一貫して上昇傾向をたどり、90 年代後半には 3 パーセントを超え、2000 年以降は 4 パーセントを上回る水準にまで上昇した。

失業率の上昇はもっぱらバブル崩壊に伴う労働需要の縮小という、需要面からの景気変動要因による部分が大きいとみられる。これに加えて、高齢化の進展により高齢者の賃金負担が増加する中でその分の費用調整が若年雇用に対する需要減という形で行われたこと、さらに、女性の社会進出が失業水準を押し上げる方向で寄与したことなどの供給要因も重なった。通常の景気循環であれば需要面での縮小が発生しても、ある程度の期間が経過すれば再び景気拡張局面に入ることにより失業水準は下降に転ずる。しかし 90 年代初めのバブル崩壊は大量の不良債権が発生する中での信用収縮と企業のリストラが続き、長期間にわたって失業率の上昇が続くというこれまで日本経済が経験したことがない展開となった。

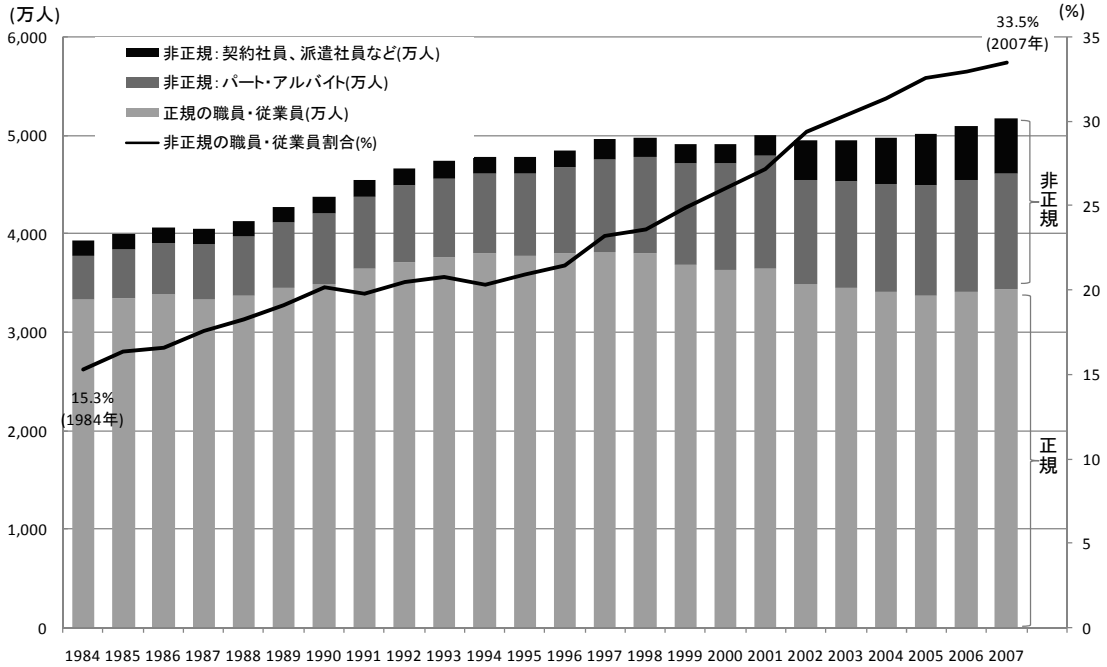
■増加する非正規雇用

失業率の上昇とともに現れた雇用面での大きな変化としては、非正規雇用の増加があげられる。バブル崩壊後の雇用環境の変化は雇用の多様化という表現が使われることが多いが、その実態は非正規雇用の増加に集約される。ここではパート、アルバイトのような勤務時間が比較的短くて不安定な職種に加えて、派遣、請負など労務の提供先と直接の契約関係がなく、正規雇用者と比較して賃金水準が低く、雇用の安定性に欠けるような職種をあわせて非正規雇用に分類する。

雇用者全体に占める非正規雇用の比率は 90 年代前半まで 20 パーセント程度で推移してきたが、90 年代後半以降は上昇を続け最近ではほぼ 3 人に 1 人が非正規雇用という水準にまで至っている（図表 1）。

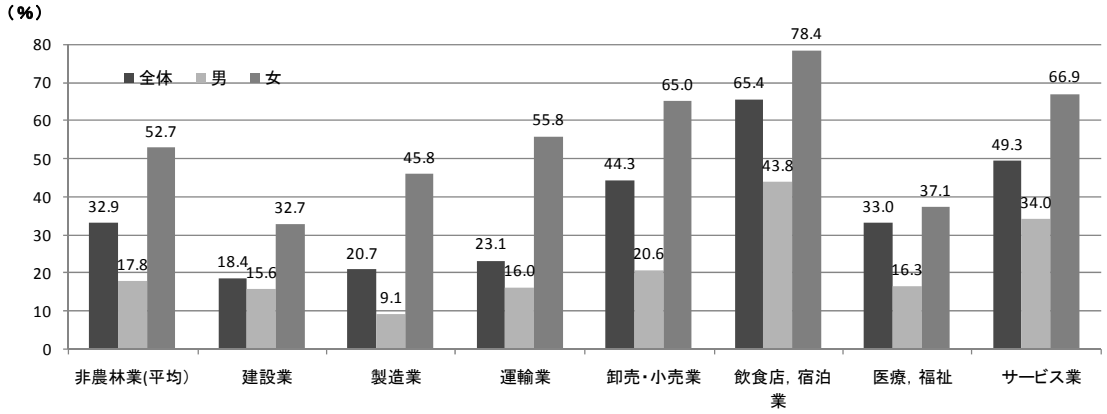
非正規雇用を産業別にみると、飲食店・宿泊業、サービス業、卸売・小売業において非正規雇用の割合が高い。特に、飲食店・宿泊業においては、従事者の 6 割以上が非正規雇用者（具体的にはパート・アルバイト）によって占められている（図表 2）。非正規雇用者の数が最も多いのが、卸売・小売業であって、特に、パート・アルバイトの数が全産業の中で際立って多い。

図表１　非正規雇用者数と非正規雇用比率（雇用形態別）



出所：　総務省統計局「労働力調査特別調査」（2001 年まで）、総務省統計局「労働力調査詳細集計」（2002 年以降）

図表２　おもな産業別にみた雇用形態別雇用者及び非正規の職員・従業員の割合



出所：総務省統計局「労働力調査」（2007 年）

こうした産業においては、近年の景気回復期において、パートタイマー等を正社員登用・転換制度等で正規化しようとする企業が一部萌芽的に現れてきた。人件費の圧縮と人材の流動化が起因であった非正規雇用者が、従来であれば正規雇用者が行っていた仕事を一部担うようになり、こうした役割をもつ非正規雇用者のやる気を活用したいという企業側の戦略が背景にある。

■増加する若年層の非正規雇用

バブル崩壊以降の失業率の上昇、非正規雇用比率の上昇の影響を見ると、特に若年層への影響が大きいことがわかる（図表 3)。日本型の雇用形態を採用している企業の場合は、すでに社内で雇用契約関係にある雇用者に対する雇用保護が重視されるために、景気循環による需要縮小局面での雇用調整はもっぱら新規採用を抑えることにより対応する傾向が強かった。こうした対応はバブル崩壊に伴い発生した深刻な雇用調整にも適用され、調整期間が長期化したことから、この時期に就職期を迎えた若年層については大量の失業と非正規雇用が発生することとなった。本報告書では特に新卒若年を中心とした雇用環境が厳しく悪化した、93 年から 10 年間程度を就職氷河期と表現する（図表 4)。

(2) 非正規雇用の増加の背景

■大きかったバブル崩壊後の需要面からの雇用調整圧力

バブル経済崩壊後の長期的な需要低迷期に、特に若年層を中心に失業率が上昇するとともに非正規雇用比率が上昇したことは、需要面からの調整圧力の強さを示すものである。企業はこの期間に、国内での深刻な需要縮小と海外企業との厳しい価格競争に直面した。この環境の中で生き残るために企業がとった戦略は徹底したリストラで、財務面では設備投資の抑制を通じた負債の圧縮と雇用面での人件費圧縮だった。

雇用面の対応をさらに詳しくみると若年雇用の圧縮とパート、アルバイト、派遣などの非正規雇用の活用により平均賃金の低下が実現したことが注目される。当時の日本では物価水準が持続的に低下するというデフレに陥り、これが企業収益を圧迫したために企業としては全体的な費用を圧縮する必要に迫られた。労働契約の変更の難しさもあり、デフレ状態では賃金の下方硬直性の存在は、企業収益の深刻な悪化要因となることが懸念される。

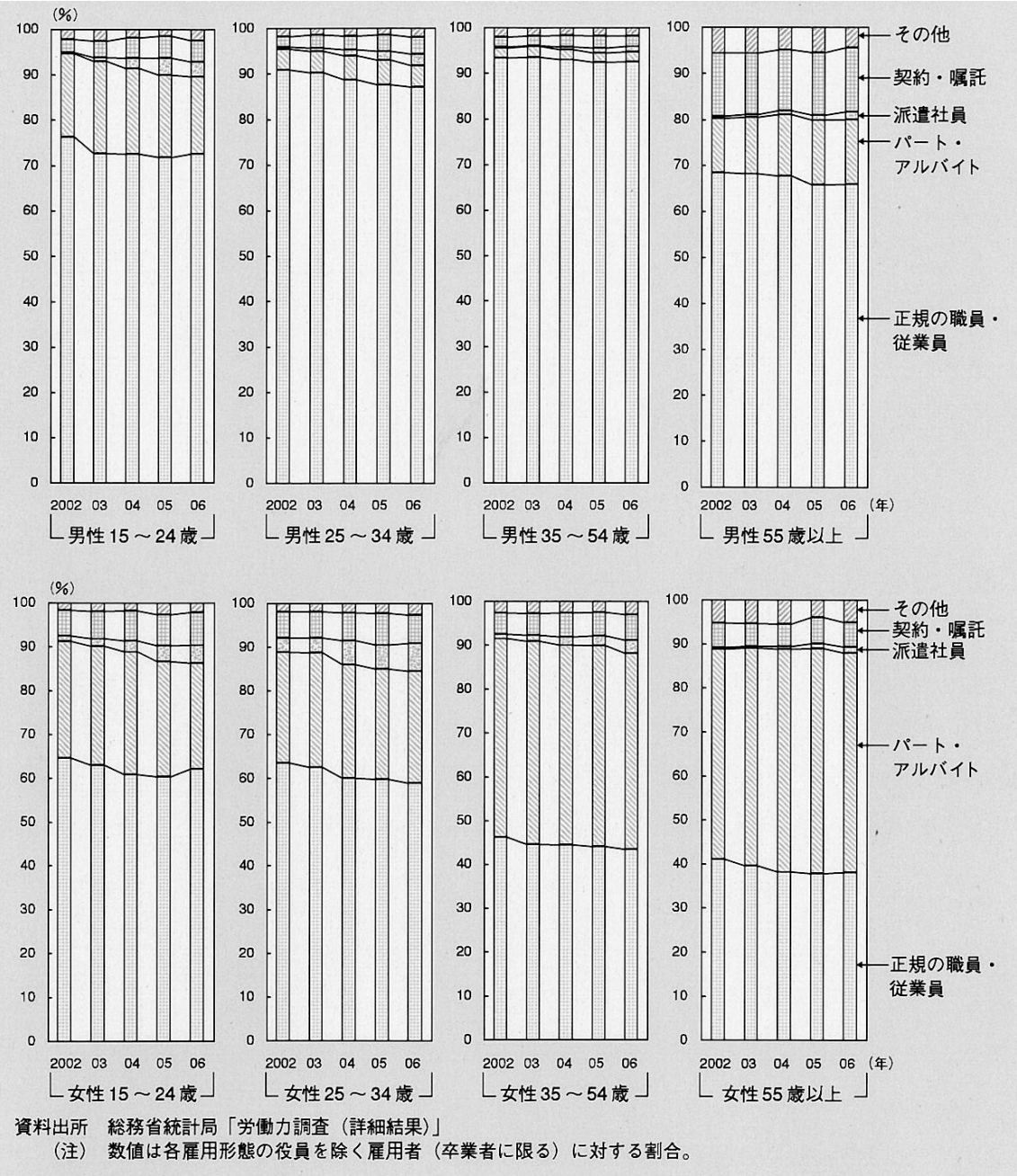
バブル崩壊後の日本企業は、非正規雇用を中心とした低賃金雇用者の数を増やすことによって平均的な賃金を低下させ、時間はかかったものの最終的には企業収益を好転させることに成功した（図表 5)。バブル崩壊後には金融危機などの深刻な事態も発生し、中高年層を中心とする雇用不安を懸念する声も強かったが、実際にはすでに雇用契約関係にあった中高年層に対する雇用保護は存在していた。高齢者向けの早期希望退職制度などの活用はあったものの、中高年層に対する突然の解雇や賃金水準の引き下げなどをリストラとして実施する企業は限られていた。

■派遣法改正などの法制度変更も非正規雇用増加に寄与

景気循環的な需要面からの要因に加えて、派遣の増加については労働者派遣事業制度の変更も寄与しているとみられる。労働者派遣法は 1985 年に制定されたが、当初は派遣の

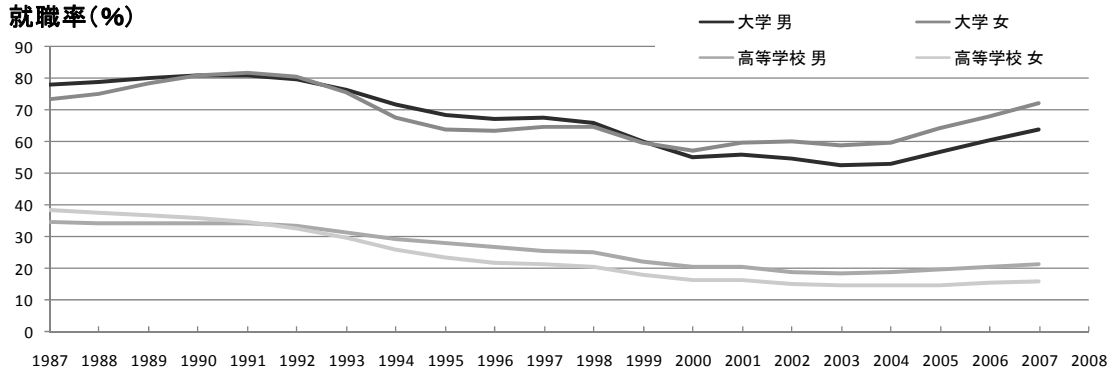
利用は一部業種に限られるなど限定的な影響にとどまっていた。しかし 90 年代に入り企業側から人件費圧縮圧力が高まる中で、96 年には対象業種が拡大され、さらに 99 年には特例業種以外は原則自由に派遣を利用できるまでに条件が緩められた。2003 年には派遣期間制限が 1 年から 3 年に延長されるとともに、対象業種として製造業も解禁されることとなった。このような制度改正に対応する形で派遣労働者の数も増加していることから、労働者派遣法制度の変更は非正規雇用者を増加させる方向に寄与したものと考えられる（図表 6）。

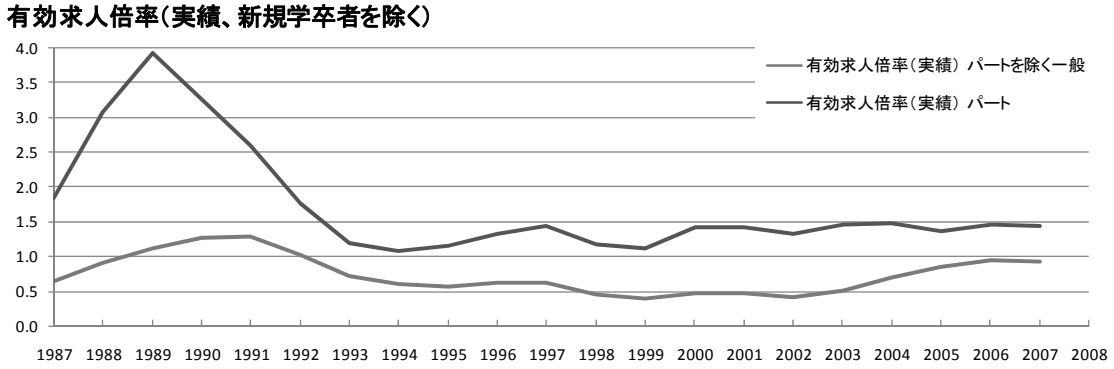
図表 3　年齢別非正規雇用比率（含職種別）

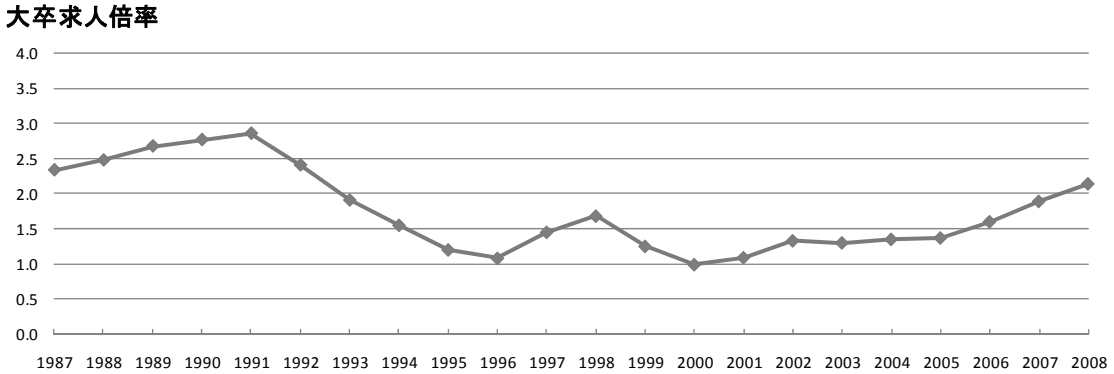


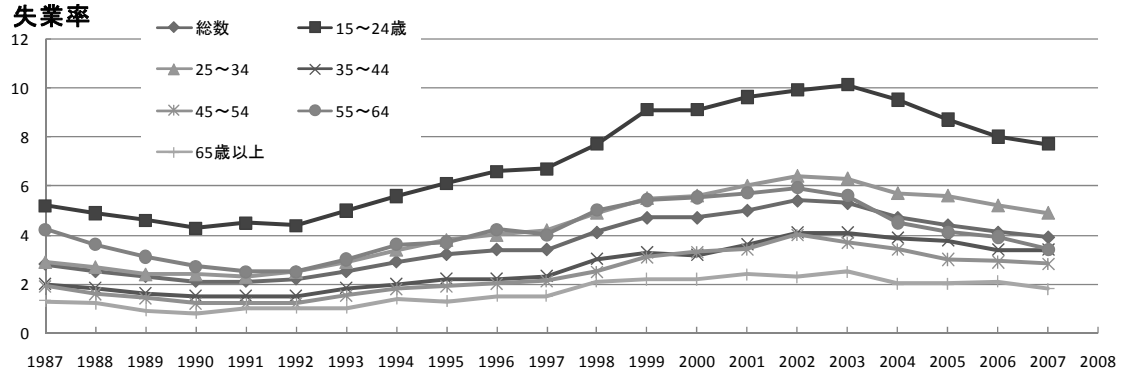
出所：平成 19 労働経済白書、p. 22

図表４　若年雇用の厳しさを示す指標









出所：文部科学省「学校基本調査」、厚生労働省「職業安定業務統計」、リクルートワークス「大卒求人倍率調査」、総務省統計局「労働力調査」

派遣労働者と分類される雇用者の中には、高い職務能力と技術を持つ常用労働者として派遣されるものもおり、特に技術系を中心として 20 万人程度存在している。このような雇用者は一般の正規職員の平均を上回る高収入を得るとともに、企業を移動する自由も確保しつつ持続的な能力向上が期待できる。しかしながらこうした「特定労働派遣」以外に、「一般労働派遣」として 300 万人程度の雇用者が存在し、この中には登録型の派遣や、臨時・日雇派遣も含まれている。

■技術進歩、グローバル化の進展が強める非正規化の流れ

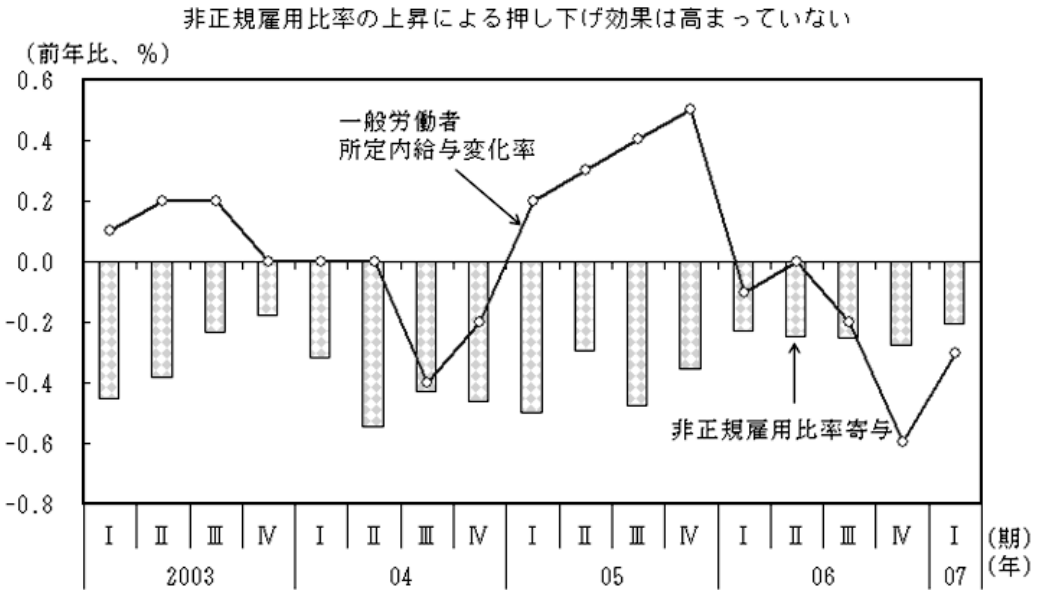
非正規雇用の増加要因のひとつとして、IT 化の進展などの技術進歩の影響を指摘する見方もある。アメリカでは、IT などの技術進歩が進んだことが労働の二極化をもたらしたことを実証的に示す研究結果も多い。IT 技術は従来は中間的な賃金水準の職種で、人間が手作業で行っていたような会計処理などの業務を代替することで、そのような中間層の必要性を大幅に低下させた。そして、これまでそのような職種についていた人たちの就職の場を、より低賃金の単純労働の職種へと押し出すこととなった。一方、より高度な教育を受けた新技術の活用能力があるような雇用者は、IT 技術の成果を十分引き出すことによって、さらに高い付加価値を生み出す高賃金の職種で能力を発揮する。こうして雇用は激しく二極化することとなった。

日本企業の場合でも個別企業の実態をみると、IT 化の進展が非正規雇用の活用やアウトソーシングを促進するという結果も示されており、技術進歩が非正規雇用を増加させている可能性は高い。ただし、こうした動きは長期的な傾向であり、特に就職氷河期になって発生した現象ではないことには注意が必要である。

グローバル化の進展は貿易財を生産する国内製造業については競争の激化を通じて価格引き下げ圧力を強め、その結果人件費の圧縮を目指して非正規雇用の増加が発生するという指摘がある。これは特に価格競争力の弱い国内中小製造業部門に対して強く現れると考えられる。

ただし、企業によってはグローバル化の進展によって利益を得やすい場合とそうでない場合があり、そうした条件の違いによりグローバル化と非正規雇用の関係は異なる結果となる点には注意が必要である。たとえば海外生産比率が高く、積極的に海外に事業展開しているような企業では、グローバル化が進めば国内での正規職員の採用を増加して対応するような局面もある。

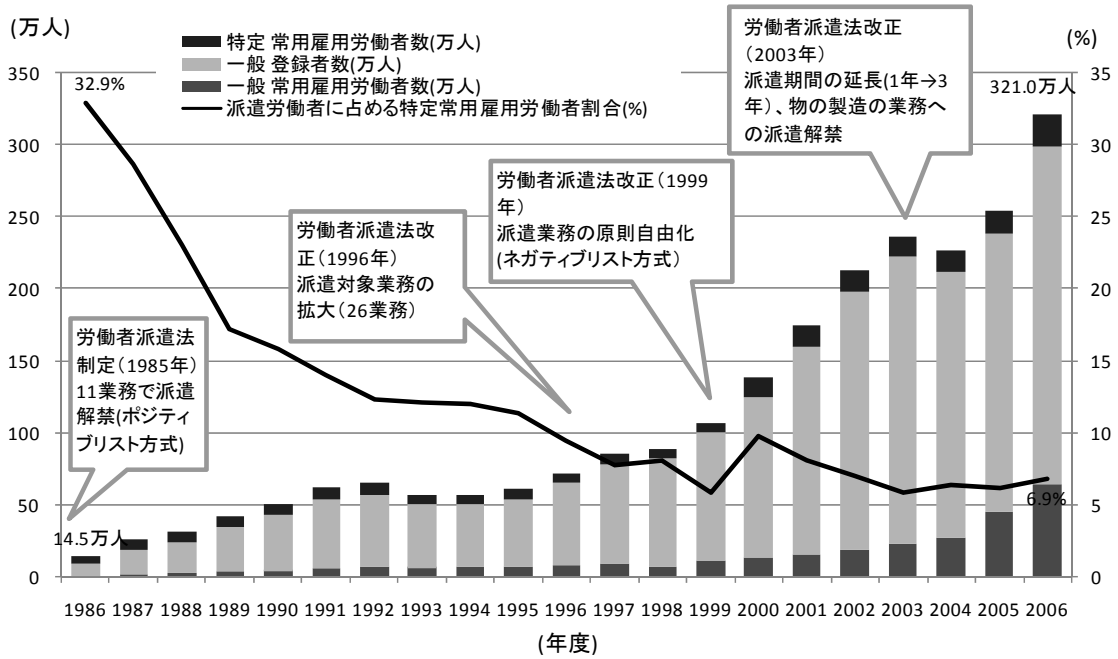
図表 5　平均賃金変化率の寄与度分解



（備考）１．総務省「労働力調査（詳細結果）」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」により内閣府で試算。
２．労働力調査（詳細結果）における就業時間週35時間以上の雇用者をフルタイム労働者とみなし、毎月勤労統計調査のフルタイム労働者に占める正規・非正規雇用者数を算出し、フルタイム労働者に占める非正規雇用者割合の上昇が所定内給与に与える影響を試算した。

出所：平成 19 年度経済財政報告、p.32

図表 6　派遣労働者数と法律改正



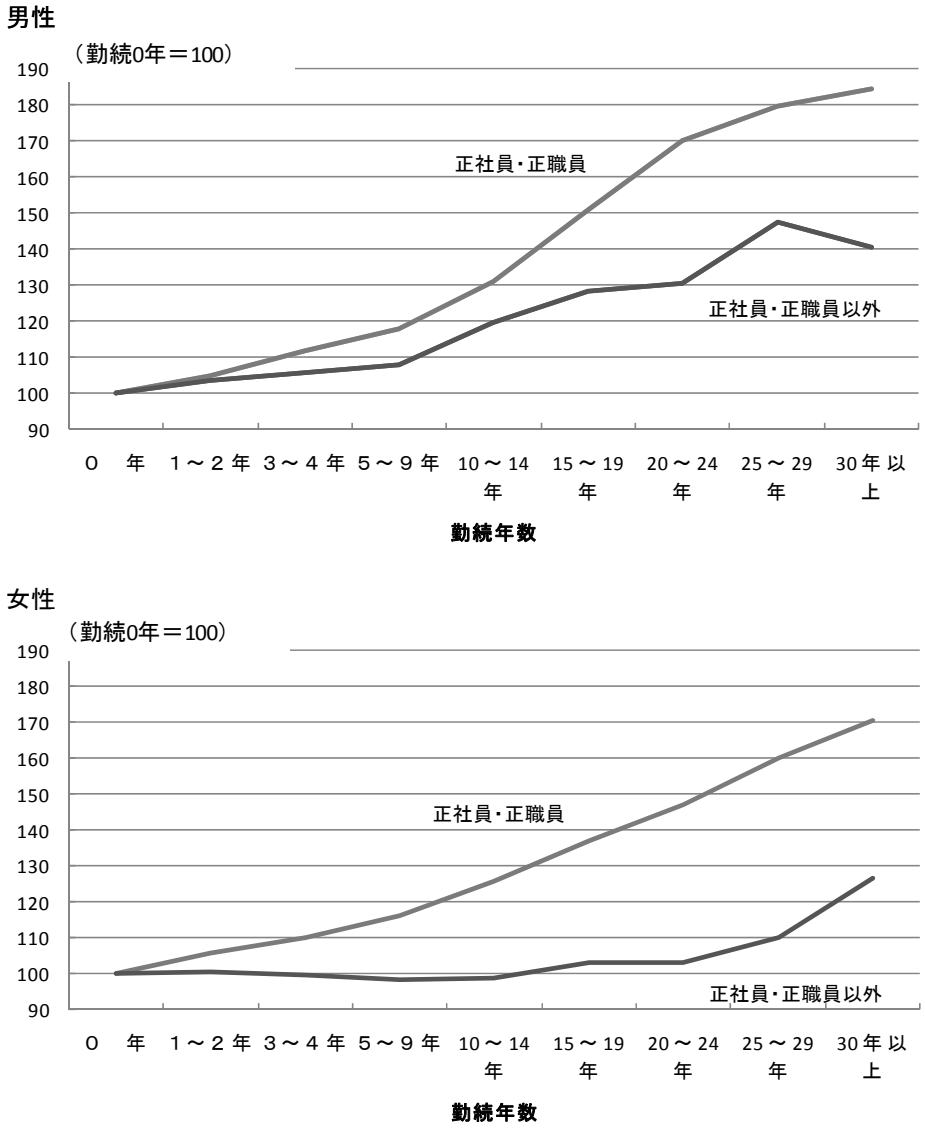
出所:厚生労働省「労働者派遣事業の平成 17 年度事業報告の集計結果」及び厚生労働省職業安定局雇用開発課資料

(3) 非正規雇用の評価

■低水準で固定される賃金、むずかしい能力向上

すでに述べたように、非正規雇用の形態の中には「特定労働者派遣」のように平均的な正規雇用以上の所得と処遇が期待できるものもあるが、大部分はパート・アルバイトのような雇用の安定性を欠く職種と、派遣の中でも「特定労働者派遣」以外の「一般労働者派遣」である。このような非正規雇用を正規雇用と比較した場合に大きく異なるのは、正規雇用は勤続年数が長くなるにつれて賃金水準が上昇するのに対して、非正規雇用では賃金水準が低水準のまま固定された状態にあるという点である（図表 7)。これはいわゆる日本

図表 7　正規・非正規別勤続年数と賃金



出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2006 年）

注：所定内給与である

型雇用の核となる正規雇用が、良好な労使関係の下で長期的な雇用を保障されるとともに年功序列賃金が適用されたのに対して、非正規雇用は労働組合に加盟することもなく法的な雇用安定規制の保護も弱い中で賃金面での処遇も厳しい状況を示している。

正規雇用と非正規雇用の賃金構造が異なる背景としては、企業内部での人的資本形成の違いがあげられる。日本では、もっぱら企業内部での長期にわたる業務上の訓練（OJT）を通じて雇用者の能力を高めるという方式で、人的資本の蓄積を進めるという雇用慣行が一般的で、非正規雇用に対する企業内部での能力開発支援は極めて弱い。このような正規雇用者は新卒段階で就職した後は企業に固有の能力開発に特化するために、雇用者個人の外部労働市場での評価が困難となり、円滑な労働移動を実現するための外部労働市場の発達を阻害する方向に作用した。景気循環などの変動があっても、企業側に余裕があり正規雇用を維持できるような環境では、このような雇用慣行は企業内部での人的資本蓄積の増加を通じて企業の競争力を高めることに貢献したと考えられる。

非正規雇用は企業内で長期的に定着することが期待されていないこともあり、OJT による能力開発の対象としては重要な位置づけを与えられてこなかった。非正規雇用状態にある雇用者としても自ら能力開発を行う余裕もなく、結果的には勤続年数が増えても単純な労働の繰り返しにとどまり、より高い付加価値を生み出す職種へ移行することは困難な状況となっている。

■不安定な非正規の雇用状態

日本型の雇用慣行の下では正規雇用に対して長期安定雇用が確保される一方で、パート、アルバイトのような非正規雇用は景気循環に伴う労働需要の変動分を調整する役割を果たしてきた。非正規雇用の不安定性を通じて、企業は景気循環に対応した雇用調整を行ってきたといえる。

非正規雇用は企業内部で労働組合による保護もないため、賃金交渉や雇用安定に対する交渉力が極めて弱いといういことも、非正規雇用の立場を不安定にしている。日本型の雇用慣行の一部ともいえる企業内組合は正規職員の雇用保護を目的としており、非正規職員はその保護の対象から外れる形となっている。

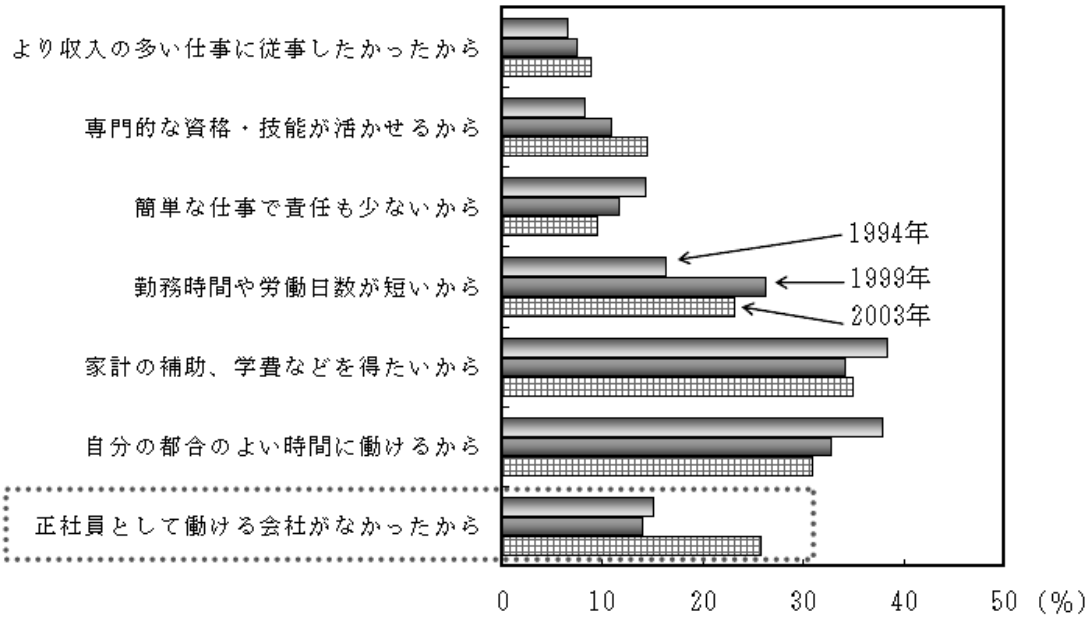
さらに非正規雇用の場合は、失業状態に陥った場合に対する社会保障制度の対応も十分ではない。特に若年非正規雇用として採用されていたパート、アルバイトが失業しても、正規雇用者の加入を前提とする失業保険による保護を得ることはできない。雇用保険制度以外の所得補償制度としては生活保護が存在するが、若年失業者に対して認定基準は厳しく、実態としては同居する親の所得に依存することで生活を維持する場合が多いとみられている。

■雇用の多様化は雇用者の雇用形態に選択の幅を広げる

このように非正規雇用は雇用者をいくつかの面で不利な立場におくことになるという負の側面がある一方で、短時間労働勤務など通常の正規雇用の形態では実現できない多様な雇用形態を創出したという点では積極的な評価もある。意識調査などをみても、「より多くの収入が得られる」とか「専門的な資格・技術がいかせる」という積極的な理由から非正規雇用を選択している人たちの比率が上昇していることも示されている（図表 8）。しかし

一方で依然として2割程度が、正社員として働ける会社がなかったという消極的な理由で非正規雇用状態にあり、特に若年男性については消極的な理由で非正規雇用を選択している比率が高いことには留意する必要がある。すでに非正規雇用状態にある雇用者に今後の希望を聞くと、できれば正規雇用に転換したいと答える比率が高い結果となっており、非正規雇用者が現状に満足しているわけではないことがうかがえる。

図表8　非正規雇用者の意識調査



（備考）厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査報告（1994年度、1999年度、2003年度版）」により作成。

出所：平成19年度経済財政報告、p.178

■企業からみた非正規雇用の活用

雇用者側からみた非正規雇用の厳しさは、企業側からみると利益として評価される。雇用の不安定さは雇用調節の容易さを示すものであり、賃金水準の低さは人件費節減のしやすさを示す。事実、すでにみたようにバブル崩壊後のデフレ状況に対応して企業は厳しいリストラを実施し、通常引き下げは難しいと考えられている賃金水準については、賃金の低い非正規雇用比率を上げることで平均賃金水準の低下を実現した。

しかしながら非正規雇用の増加については、企業の業種や業態の特性に応じてある程度の時差をへて、企業業績に対して様々な影響が出ることについての懸念も高まっている。非正規雇用が高まる以前は、企業の組織内部で長期的な雇用関係の下での年功序列制度という仕組みにより、業務上の訓練や指導を通じて具体的な業務を継承し、職員の能力を向上させることが一般的に実施されてきた。非正規雇用比率が急激に上昇する中でこのような業務継承の仕組みが機能しないような状況も発生しつつあり、特に若年層においてその傾向が強い。

短期的な企業収益という観点からは非正規雇用比率の上昇は有利に働くことが期待されるが、人的資本形成も含めたある程度中長期的な観点から評価した場合に、企業からみても必ずしも非正規雇用の一方的な上昇は望ましくないものとみられる。2002 年から始まった景気回復が長期化する中で、企業ごとに正規と非正規の間の適正な構成比率を見極めつつあるということが最近の動きとして指摘できる。

2. 非正規雇用に対する政策対応の考え方

(1) 非正規雇用に対するセーフティー・ネットと正規化支援政策

これまで正規雇用に比較した非正規雇用の問題点として指摘してきたことを整理すると、雇用の不安定さと将来的に固定された賃金水準の低さがあげられる。

非正規雇用に対するセーフティー・ネットの欠陥は現行の雇用保険制度が正規雇用者を主要な対象として設計されてきたため、90 年代に急増した非正規雇用の取り込みが不十分な点にある。非正規雇用がもはや例外的な存在ではなくなっており、その実態に合わせて非正規雇用も含む包括的な雇用保険制度の仕組みづくりが必要とされる。そのためには非正規雇用者も応分の拠出をする形での負担の仕組みが必要となる。

非正規雇用の賃金水準が低い背景には、企業内部での能力開発の仕組みが原則として正規雇用者向けとなっているために、非正規雇用者は単純で低付加価値向けの業務を繰り返すことになっているという事情がある。雇用者個人の能力開発を行うことにより、企業内部での正規雇用への転換を行うか、外部労働市場を経由して他の企業で正規雇用採用となるなどの可能性が高まる。どのような形で能力開発支援が行われるべきか、採用する企業側がどのような形でその能力向上を評価できるような仕組みを作るかというこが政策対応を考える際の重要な点となる。

(2) 就職氷河期に発生した非正規雇用の深刻度

■将来に発現する貧困問題としての就職氷河期非正規雇用

非正規雇用の問題点について指摘してきたが、特に本報告では就職氷河期に大きく増加した非正規雇用の問題に注目する。技術革新などの構造変化を背景として発生する労働の二極化により低賃金雇用に対する需要が増加し、これが傾向的に非正規雇用をおしあげている点については留意が必要である。しかしながら以下に示すように就職氷河期に増加した非正規雇用の規模は社会的にみても深刻なものであり、現時点ではそれが明確に認識されていないおそれがある。

就職氷河期に正規採用されずに失業もしくは非正規雇用となった場合には、現在 20 代後半から 30 代半ばにあって引き続き非正規雇用状態を続けている可能性が高い。しかし、非正規雇用で年収 200 万円程度であっても、親と同居したり親からの経済的な支援を得ながら生活している場合には貧困問題として現時点で表面化することはない。またこの年齢層で単身で生活している場合でも、すぐに生活困窮世帯に陥る可能性は低く、生活保護認

定の基準が厳しいことから生活保護世帯として認定されることもない。したがって現時点では低賃金・低所得は結婚・出産への障害となるなどの問題はあっても、貧困問題として現れてくる段階にはない。

■70 万人を上回る大規模な将来高齢生活困窮者に対する生活保護費用は累計で約 20 兆円

すでにみてきたように現在問題視されている非正規雇用のなかでは、就職氷河期に大量に発生した非正規雇用者の規模の大きさが目立っている。バブルが崩壊する前の非正規雇用者比率、無業者比率とバブル崩壊後に経済状況が悪化した時期に大幅に上昇した比率との差を景気悪化による需要要因と考えて、就職氷河期を通じて需要要因により増加した分の非正規雇用者、無業者の規模を試算すると 120 万人程度となる。

新卒段階で正規採用されなかった若年層の正規雇用への転換は難しく、彼らの大部分が低水準の賃金のまま年金対応もできずに高齢化に突入するという前提で生活保護に必要となる追加支出を試算すると約 20 兆円程度の規模となり、社会的にも深刻な影響を与える規模となる（資料 3：就職氷河期世代の老後に関するシミュレーション参照）。

■長期間の非正規雇用経験後に難しくなる正規雇用への転換

このような就職氷河期の若年・中年非正規雇用者の正規雇用への転換を政策的に支援することは有意義な対応とは考えられるものの、その実効性については疑問が多い。バブル崩壊以前は雇用者の職業能力の改善については企業内部での業務上の訓練・指導が重要な役割を果たしており、人事上の評価も企業内部での業務実績を対象とするものであった。外部からの中途採用については、採用時の能力評価の難しさという情報の非対称性の問題もあり、外部労働市場は未発達な状態にとどまっていた。

このような企業内部の雇用慣行も含む企業側の仕組みがかわらない限り、就職氷河期に正規雇用として企業に入れなかった非正規雇用者が、5 年から 10 年経過した時点で正規雇用に転換することは極めて困難である。企業としては採用の基準となるような客観的な資格要件を持ってはいないために、取得した資格要件や非正規雇用の職歴を示すことは正規雇用への転換を促進する有効な情報とはならないと考えられる。

企業としても高い付加価値を生み出す技術を有する製造業などでは、企業内部での業務上の訓練を通じた能力向上を重視するために、長期間かけ企業内部で重要な役割を担う人材を育成する傾向がある。そのためにはできるだけ若い時期から時間をかけて人材を育てようとする傾向が強く、このような場合にはさらに非正規から正規雇用への転換は難しい。逆に外食店頭サービスや小売りなどのように、非正規と正規の間の業務内容の差が小さい職種では正規化への転換の可能性は高い。しかし、元々正規と非正規の間の差が小さいために、正規化により賃金面、雇用安定面で大きな改善が期待できる訳ではないだろう。

■過去の問題にとどまらない就職氷河期

就職氷河期はマクロ的な景気回復によって単純に解消された過去の問題ではなく、将来的な雇用面での問題を考える際に重要な先行事例として考える必要がある。

2002 年から始まった景気回復が長期化するにつれて労働需給にも改善が見られ、失業率、有効求人場率などからみた労働市場の改善が続いた。この結果、2007 年に入ってからはそ

れまで長期間にわたって減少が続いた正規雇用が、増加に転ずるなどの変化もみられた。しかしながら依然として非正規雇用者数の増加は続いており、むしろ景気回復を反映した新卒大量採用は、就職氷河期で発生した若年雇用層の空白と重なる形で、企業内部の雇用者の年齢構成をゆがめている側面もある。

日本経済は依然として海外からの需要ショックに対する反応性が高く、これまでは世界的な低金利と中国などの新興国の高成長にけん引される形で景気回復が続いてきたが、サブプライムに端を発する国際的な金融混乱が海外の実体経済に波及した場合の日本経済に与える影響が懸念される。すでにデフレ期に就職氷河期という形で若年層の採用減を通じて雇用調整を行った企業は、次の景気後退局面でもかなり類似した雇用調整手段をとる可能性が高い。そのような雇用調整の程度は、マクロ的な景気調整の深さに依存する形になると予想される。また今回の景気回復期に大量に採用された若年層については、将来景気後退局面を迎えた際に企業内でのどのような雇用調整が行われるかという新しい問題が発生する可能性もある。

(3) 正規雇用転換支援策の可能性：イギリスのニューディール政策の含意

■日本の雇用状況と異なるイギリスのニューディール政策実施環境

非正規雇用の正規雇用化支援策を新卒時の採用失敗に対する再チャレンジと位置づける場合に、イギリスでブレア首相主導のもとで実施されたニューディール政策で実施された施策を参考にすることが多い。ここではニューディール政策の内容とその事後的な評価を検証することで就職氷河期の非正規雇用対策にどこまで応用可能かという点について整理する（ニューディール政策の詳しい内容は資料 1：英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」を参照)。

まず確認しておく必要があるのはニューディール政策の政策対象となっているのは質的にはかなり低水準の労働者層となっており、必ずしも日本の就職氷河期の非正規雇用と重なる部分は大きくないという点である。イギリスでは、十分な学歴が得られず就職困難な若者が社会から断絶したまま劣化することを避けることを目的としてニューディール政策を設計しており、具体的な支援策としては基礎的な学力支援から生活習慣指導まで含むものとなっている。こうしたプログラムは、すでにある程度の IT 技術も活用しながら非正規雇用状態にある雇用者の正規雇用への転換を支援するプログラムとは、質的な差が存在すると考えられる。

ニューディール政策の重要な仕組みとしてあげられるものに、ワークフェアの考え方がある。これはニューディール政策の仕組みに参加しないものに対しては最低所得給付を行わないという罰則を科すことにより、若者のプログラム参加に強い動機を与えるという優れた仕組みと考えられる。しかしながら、この仕組みについても日本とイギリスでは状況が大きく異なるという点に留意する必要がある。イギリスではある程度の年齢になったところで若者は親の保護からはなれて自立する傾向が強く、失業状態などに陥った際に最低生活所得の給付がなければ極めて困難な状況となる。したがって、ワークフェアという仕組みは失業状態にある若者をプログラム参加へと結びつける強い力を持っており、若者はプログラムの最初の段階にはひとまず到達することになる。これに対して日本の場合は中

年期まで親の支援下にあることもまれではなく、非正規雇用にある若・中年層が就職支援のプログラムに参加する動機付けが極めて弱い状況にある。

さらに、企業側からみた外部労働市場に関する両国間の違いがある。イギリスでは中小企業が中心となって、積極的にニューディール政策に参加している。プログラムの中で取得を支援する各種の資格認定については、もともと企業側の強力な関与の下に成立した資格認定制度であることもあり、実際に取得した際には企業が採用判断情報として適切に評価することが可能な仕組みとなっている。

■ニューディール政策の評価

ニューディール政策は、貧困の背後にある社会構造を問題とし、貧困、失業問題を解決するために福祉による救済から雇用の拡大へと政策の基本設計を大きく転換したという点で評価されている。これはサッチャー政権時代に、失業、貧困をすべて個人の責任問題とする考え方にたって市場競争を強く押し進めた結果として、深刻な社会的ゆがみが発生してしまったことへの反省と考えられる。

仕組み自体もイギリスの社会構造を十分考慮したものとなっており、失業時の所得支援をプログラムへの参加を条件とすることにより、政策対象となる若者を幅広く参加することに成功した。資金的にも 97 年から 03 年にかけて 1 兆円を上回る規模の財政資金を投入し、若者の就業支援のために手厚い支援プログラムを実施した。

ただし、ニューディール政策の若年雇用創出の実績に関する評価についての見方は必ずしも一致するものではない。98 年から 06 年の間に約 150 万人の若年失業者がニューディール政策のプログラムに参加し、述べ 60 万人が就職に成功したとされるが、1 兆円を上回る規模の財政投入の成果としては意見の分かれるところである。ニューディー政策の実施期間はイギリス経済の好況期であったため、雇用創出の大きな部分は景気循環要因によるものという指摘もある。さらに、補助金なしに就職した場合でも、実際には平均で半年程度の短期雇用にとどまっているというデータも示されている。

■日本の非正規雇用支援のための制度設計という観点からみたニューディール政策

ニューディール政策は若年失業・貧困問題を改善する方向に寄与していることは事実だが、その評価についてはイギリス国内でも異なる見方がある。さらに日本への応用という視点から見ても、両国間の社会構造には大きな相違があり、実際にどの部分を参考にすべきかという点では慎重な判断が必要である。

すでに指摘したように、若年層の就職支援のためにニューディール政策は様々な有効な仕組みを備えている。特に入り口の段階でワークフェアの考え方に基づきプログラムに参加しない失業者に対して所得支援を減額するという仕組みの結果、政策対象者のプログラム参加へ強い圧力を加えることが可能となっている。日本の若年失業者、非正規雇用者は親からの支援があったり、極度の貧困までに至らない程度の収入を得たりしているために、就職支援、能力開発支援のためのプログラムへの参加まで政策対象者を引き寄せることが難しい状況となっている。

プログラムの規模についてもニューディール政策では巨額の予算支出が認められており、これがきめ細かな就職支援プログラムの実施を保証する裏付けとなっている。企業側から

の取り組みもイギリスの場合は積極的で、職種別の組合制度となっていることから職種別の資格認定制度も企業の要望を反映した実用的なものとなっている。したがって、個人の能力開発の結果が適正に評価され、採用の際に重要な判断材料となっている。

しかしながら、ここまで大量の公的な資金投入を行い丁寧な能力開発支援が実施されたにもかかわらず、結局はもっぱら短期的な雇用の創出にとどまっていることについて慎重に評価する必要がある。もともとイギリスの場合は、かなり低水準の若年失業者向けの支援策であるという点を配慮する必要があるが、能力開発支援による就職支援の難しさがイギリスでの実績に現れているといえる。日本の特に就職氷河期の非正規雇用者向けの能力開発支援の場合には、ニューディールのような有効な政策対象者への接近手段が欠けている点がプログラム運営を難しくしている。さらに企業側が示す長期間非正規雇用状態にあった者の外部採用に対する慎重な態度は、能力開発支援が就職に結びつかない要因として作用している。

（4）就職支援のための政策対応の考え方

■政策対象者の絞り込みと接近が必要

就職氷河期に正規雇用採用の機会を逃した若年・中年層の規模は大きく、非正規雇用状態にある場合はすでに 5 年程度以上の長期間にわたって継続している可能性が高い。こうした非正規雇用のなかで、賃金水準や安定性の点でよりよい雇用状態を希望している者については、時間的な余裕が厳しくなってきており、迅速に公的な能力開発支援などを行っていくことが必要となる。ただし従来の失業者向け中心の能力支援政策はこのような階層を対象の中心に位置づけていないため、政策対象の具体的な絞り込みと実際に彼らをプログラムに参加させるための動機付けの仕組みが必要である。単に一般的に呼びかけを行い、部分的な資金援助を行うような制度では、対象の取り組みを十分行うことは期待できない。

■企業側が就職支援の制度に積極的に参加することが不可欠

バブル崩壊後、典型的な日本型雇用の一部に大きな変化がみられるが、それまで外部労働市場が未発達であったことなどから、依然として大部分の企業は非正規雇用者を中途採用することによって正規雇用に転換していくことについて、慎重な姿勢を維持している。非正規雇用は増加したとはいえ、企業内部の人事評価、採用手続きなども含めて企業の雇用慣行を短期間で大幅に変更することは難しい。しかし就職氷河期の非正規雇用者を企業が正規雇用者として大量に吸収するためには、就職支援のための仕組みに企業側が積極的に参加する必要がある。外部労働市場からの直接採用が難しければ、能力開発の実績を確認するために、試用期間をおいた上での内部評価の機会を与えるなどの対応も考えられる。

■適切な制度設計に基づく勤労意欲の引き出し

能力開発支援以外にも雇用者の勤労意欲を引き出すことで、より優れた職業能力を身につけ、賃金水準、安定性などの点でより高い業務を行うことを誘導する仕組みも存在する。例えば貧困からの脱出という観点から、理論的には負の所得税という考え方がある。これは低所得者には社会保障給付を行うことで最低所得保証を行う一方、高所得者には所得再

配分のために所得課税がなされるという仕組みで、税と社会保障が整合的に組み合わされる場合には低所得層でもより多く働くことでより大きな手取り所得を受け取ることになる。

実際には失業保険や生活保護のような社会保障給付は税制とは切り離されて実施されているために、低所得者の場合は低賃金で働くよりも社会保障給付を得る方がより高い所得を得ることができるような状態が発生し、その場合には自発的に失業や低賃金労働を選択するために貧困から抜け出すことが難しくなる。

アメリカやイギリスでは勤労所得税額控除という制度を導入して、負の所得税に類似した効果が得られるような工夫を行っている。これは所得の増加に伴って税額控除を調整することで、労働による所得増加に応じて手取り収入が増えるようにする仕組みである。実証研究でも、このような勤労所得税額控除制度は低所得階層の労働意欲を高める方向に寄与したとする結果が得られている。

日本の場合は、就職氷河期の非正規雇用者が生活保護対象となり、あえてそこから抜け出すための努力を怠っているというような状況が発生しているとは考えにくい。ただし将来的に非正規雇用状態が続く中で貧困状態に陥る可能性もあり、制度的な対応策としては有効な考え方として位置づけられる。

■雇用制度をとりまく総合環境の統合が必要

ここまではもっぱら現時点での問題の深刻さと緊急性という観点から、就職氷河期に大量に発生した失業、非正規雇用に対する政策対応のあり方について検討をしてきた。実際には正規雇用の働き方自体も長時間労働などの苛酷な勤務条件などから非正規とは異なる厳しさも存在し、働き方そのものについての考え方を再構築する必要性も強く求められている。

非正規雇用に限ってみても、就職氷河期のようなマクロ的な景気循環要因ではなく、技術革新などを背景とした非正規雇用増加の流れは構造的な変化として進行している部分もあり、これに対してはより長期的な視点からの対応が求められる。たとえば IT 化の進展に伴いこれまで中間的な職種で対応してきた会計処理などの業務が PC などで代替され、これまでの中間層を占めていた雇用者が低賃職種へ移行することで所得が二極化してしまうという傾向も指摘されている。このような低所得の職種は非正規雇用などで対応されることも多く、この階層にとどまることは貧困問題の深刻化にもつながるおそれがある。

このようにして発生する低賃金労働は、短期的な景気循環の結果として陥る非正規雇用などの低賃金問題とは異なる構造的な問題であり、解決の難しいより深刻な問題といえる。長期的な対応としては学校教育も含む教育研修の充実により、より大きな付加価値を生産できるような職種に対応できる能力を身につけるような環境整備が求められる。しかしながら、この問題は低所得水準の職種に必要な能力と高所得水準所得に求められる能力との乖離が大きくなるにつれて、深刻さが増し解決が困難になると予測される。

雇用を取り巻く環境は、教育だけに限定されるわけではない。これまで、日本においては就職後の雇用者の社会活動の中心は企業内部となる傾向が強く、社会保障的な制度も含めて企業側に多く依存する形で社会経済制度が組まれていたとみることができる。そのため、教育、家庭、労働市場（外部労働市場）、退職後生活（年金）などについて統合的に制度の整合性を検討する必要性は必ずしも高くなかった。しかしながら、バブル経済の崩壊

は特に非正規雇用の増加という変化を通じて、企業という場を中心とした雇用のあり方について様々な問題点を国民に考えさせる機会を提供することとなっている。

イギリスのニューディール政策は若年失業問題への対応を通じて、雇用政策と福祉政策を統合して新たな社会制度を再設計する試みとなった。日本においても非正規雇用の増加による雇用環境の変化は、雇用制度の枠を超えて教育、家庭、企業のあり方を問い直す重要な社会構造の変化として位置づけられるといえる。

3. 政策提言：雇用も含む経済社会制度の総合的な見直しが必要

■グローバル化、ＩＴ化への対応に必要な雇用慣行と雇用制度の総合的見直し

雇用をめぐる政策対応を具体的に検討する前提として認識する必要があるのは、グローバル化、IT 化など雇用をとりまく経済社会環境の激しい変化と非正規雇用の増加に象徴される雇用そのものの大きな変化である。

就職氷河期以前の日本においては、伝統的な雇用政策はいわゆる日本型雇用と相互に補完する形で機能してきた。たとえば労使協調の下で景気変動などに伴う雇用調整費用をもっぱら企業が負担する一方、政府側の対応として雇用保険の守備範囲が限定されるなどの特徴がみられた。しかしながら就職氷河期という厳しい環境変化がこのような雇用慣行を大きく変化させたため、政策対応面でも従来の仕組みを限界的に修正するだけの変更では十分ではなく、特に若年層を中心に雇用をとりまく経済社会制度全体を総合的に見直す必要がある。

■雇用に関するセーフティー・ネットの再設計

従来の雇用に制度設計は正規雇用中心ということを前提としており、現在のように非正規雇用という雇用形態がもはや特殊性を失っている状態の下では、非正規雇用に対するセーフイティネットの弱さの問題が顕在化している。これはワーキングプア問題に関連して指摘されている。これを解決するためには医療、年金、雇用などに関する社会保険の仕組みや生活保護のような社会保障制度について、若年非正規雇用の存在に配慮しながら制度全体の整合性がとれるような新たな枠組みを再設計する必要がある。

■非正規雇用から正規雇用への実効性のある転換支援政策

非正規雇用から正規雇用への転換のためには、研修や教育などを通じた雇用者の能力向上が必要とされることはいうまでもない。しかし、そのための対応を一方的に雇用者に追わせることは現実的な解決策とはいい難い。日本では未だに外部労働市場は十分発達しておらず、雇用者に対する企業の能力評価の仕組みも整備されていない。

効率的な外部労働市場の整備が急がれるが、そのためには個別の労働の内容とそれに対する報酬の関係を明確化し、公正に評価できるような基準作りが必要となる。さらに、法的な強制力を持つ雇用契約に関する基準設定も必要となると考えられる。現行の制度の下では、ジョブカードのような仕組みを導入しても企業の自主的な判断で非正規雇用から正規雇用への転換を受け入れる可能性は限られている。非正規雇用から正規雇用への転換を実現するためには、ジョブカードなどで一定の資格要件を満たすものについては一定比率

での採用を義務づけるなどの措置を伴わない限り実効性は期待できない。

■福祉から雇用へ

イギリスのニューディール政策で採用された、「福祉から雇用へ」という方針にそった制度設計を目指すことが望ましい。ただし、就職氷河期の非正規雇用への具体的な政策対応としては様々な工夫が必要である。若年非正規雇用者を就職支援プログラムに参加させるための十分な動機付けを行うには、所得保障給付の仕組みも含む雇用を巡る社会保障制度の再設計が必要となる。低所得労働による貧困からの脱出をめざす努力を喚起するなど、雇用者自身の意欲を高めるための仕組みとしては、勤労税額控除の制度は有効な手段と考えられる。

■就職に結びつく教育、研修の重要性と企業の受け入れ

学校教育が就職のみを目標とすることは必ずしも望ましい姿とはいえないが、経済社会環境の変化に対応しながら就職に結びつくような方向へ教育内容を変革していくことは必要である。そのためには受け入れ先である企業側の積極的な関与も必要であり、学校、企業、行政がそれぞれの役割を果たしながら制度変革を行うことが求められる。さらに教育、研修から企業への就職までのマッチング支援としてのコンサルティング機能、カウンセリング機能も重要である。より付加価値の高いマッチング支援サービスの提供が必要とされる一方で、公的部門に期待される分野の特定も必要になると考えられる。

■雇用支援策の科学的な政策評価が不可欠

すでにこれまで指摘したような就労支援のための具体的な政策対応として、「若者自立・挑戦プラン」など様々な政策パッケージが実施されてきている。ある程度の規模の予算措置も講じられて実績もでていることは事実であるが、まだ総合的な政策評価が実施されたといえる状況にはない。この点では、イギリスのニューディール政策に関する政策評価の豊富な蓄積は参考にすべき点が多い。長期安定的で質の高い雇用の創出にそれぞれの政策がどれだけ貢献できたかについて、実証分析に基づく客観的な政策評価を行うことが、就職氷河期の非正規雇用対策の制度再設計には不可欠の作業となる。

■求められるライフ・ワーク・バランスの確保

安定的で十分な所得が保障される正規雇用が望ましいとはいえ、現実には正規雇用という立場であっても長時間労働、心理的な重圧などによる過剰な負担が伴うこともあり、正規雇用化ですべての問題が解決するわけではない。ライフ・ワーク・バランスは、企業内部での生産性の確保を最終目的とすべきではなく、家族、地域、企業を含む地域共同体の形成を目指すべきである。こうした観点からすると、本来の正規雇用は、社内での十分な能力開発を通じて、地域コミュニティでの長期安定雇用確保を目標とするのがよい。しかし、それは、グローバル競争の下で短期的な収益性のみを優先する経営方針とは相容れない部分もある。雇用制度全体の制度設計の方向性について、国民的な合意の形成が必要とされている。