

資料

再録

NIRA 対談シリーズ
2009.3

ゲスト

山田 久氏
日本総合研究所主任研究員

聞き手

柳川 範之
総合研究開発機構
東京大学大学院経済学研究科准教授

No. 47

雇用危機と 制度再設計の視点

危機の背景—道半ばだった「構造改革」

柳川 本日は、今回の雇用危機をどう捉えるか、そしてどのように日本の雇用制度を改革していくべきか、について、雇用問題の専門家でいらっしゃる日本総研の山田さんにお聞きしようと思います。まず、今回の雇用危機についてどのようにご覧になっていますか。

山田 生産活動が急低下し、10～12月期にはGDPが史上最悪の数字を記録し、製造業部門の現場で雇用が過剰になりました。この10年ぐらいの間に非正規雇用者が増えていたのですが、契約上は非正規雇用者の雇い止めをしても原則問題ではないことから、企業が一斉に調整を実施し、雇用危機が一気に噴出しました。この問題を、経済の非常に大きいあくまで「循環」の波として捉えるのか、底流にある「構造」的な問題の延長線上で起こっていると捉えるのか、ということが最初の問題設定として重要だと思います。

私は、これは構造的な問題が出て来たので

はないかと考えています。そしてその背景には二つの問題があると思います。一つは産業構造の問題、もう一つは労働市場全体の構造問題です。

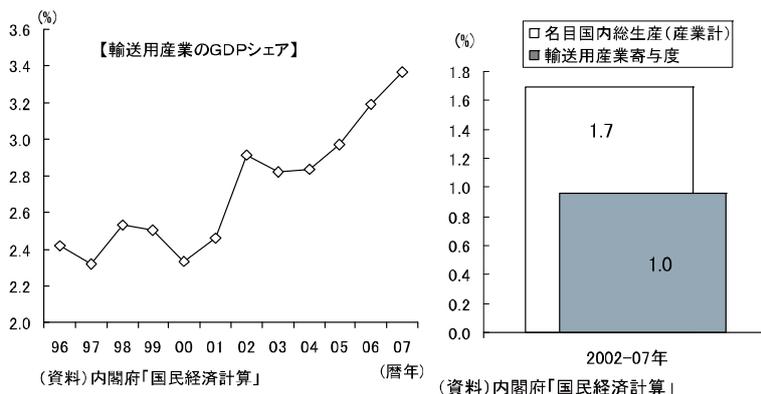
まず、産業構造の問題から考えてみましょう。今回、何故こういう形で調整が起こったかという点、直接的には世界的に経済が収縮したからです。しかし危機発生当初、日本では大規模なバブルは発生しておらず、金融システムも健全な状況だったので、「対岸の火事」のような見方が多かったわけです。しかし、蓋を開けると状況は急速に厳しくなってきました。それは日本経済が輸出に、特に自動車の輸出に大きく依存していたことが裏目に出てきたのです。これは旧来から日本が最も強い分野ですが、そこへの依存が進んでいた。

例えば、輸送用機械産業のGDPにおけるシェアは、この10年間で、とりわけ2002年からの景気回復局面から大きく上昇しています(図1)。その中で、2002年から2007年までの6年間で、産業部門の付加価値は1.7%

増えていますが、半分以上の1%が輸送用機械産業によって増えています。さらに、中間投入を見ても、ほかの産業から自動車産業に部品やサービスを売っていることがわかります(図2)。逆に言うと、鉄鋼・化学・一般

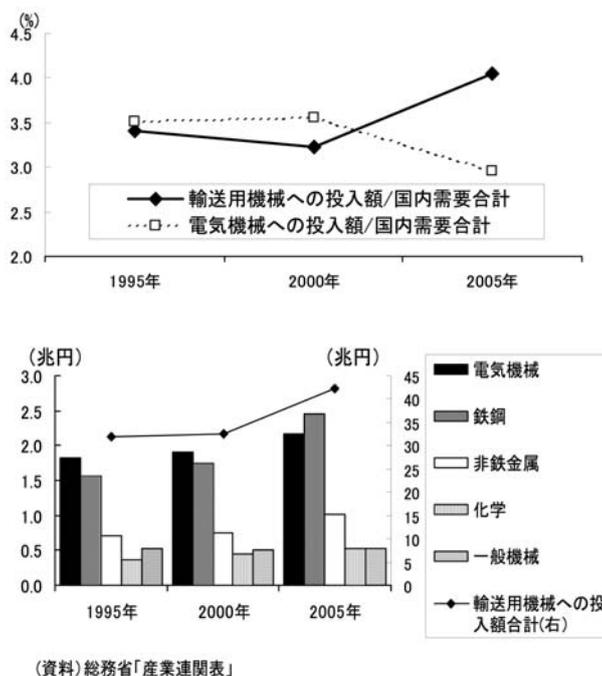
機械・電気機械分野が、自動車産業に依存する割合が高まっていたのです。今回の経済危機ではまさにその自動車の売り上げが、アメリカを筆頭として、BRICsでも落ちていきます。極度に自動車産業に依存した体質だった

図1 日本経済の輸送用産業依存の強まり



出所：山田久『雇用危機のマグニチュードと対応策の在り方』JRI News Researse ビジネス環境レポート No.2008-7 p.2 図4を転載

図2 他産業の輸送用産業依存の強まり



出所：前掲資料 図5を転載

日本には、影響が増幅されて伝わりました。

やや乱暴な言い方になりますが日本経済はモノカルチャー的になっていて、その産業構造の弱みが今回現われたのです。自動車産業は日本の強みで、これからも一定程度その強みは維持できるでしょう。しかし、中国を初めアジアが急速に工業化する中で、相対的にはウェイトが下がらざるを得ません。

そうすると、産業のサービス化、知識集約化を進め、より多様なサービスやソフトにシフトした産業構造に転換していくことが必要になると思います。それはまさに近年の構造改革の要素の一つでしたが、この点の改革は十分ではなかった。

柳川 日本は、バブル崩壊後、自動車産業、輸出産業を中心になんとか経済を立て直した。また雇用では、非正規雇用者の活用によって経済を回復してきたと言えます。この二つの要因が、まさにこの時期に来て大きなダメージを受けたわけですね。バブル崩壊後に日本経済を建て直してきたのは構造改革だと言われていますが、本当の意味で構造改革が進んだかということ、そうではなかった。今回のショックを受けて、その点が明らかになったのでしょうか。

日本では、「対岸の火事だったものがいつのまにかこちら側にも燃え広がり、いい迷惑だ。日本には本来の問題がなかったのに、国外で大きなショックが起きたからたまたま被害を受けているが、原因は日本にはない。」という雰囲気があります。それは言い換えると、一次的なショックを乗り切るための施策をとればいいのか、ということ。雇用問題に関してもそうした傾向がありますが、その認識は本質的に違うのではないかと。やはり、大きな構造的な問題として捉えなければならぬ、そういうご指摘だったと思います

が、まさにその通りだと思います。

山田 結局、過去の構造改革路線をどう評価するかに帰着するわけです。構造改革は行き過ぎだったという議論がありますが、この考え方で見ていけば、むしろまだ道半ばと言うこともできます。

産業構造を転換すべきだという議論は1990年代前半から急速に出てきて、様々な規制緩和がされてきました。ところが皮肉なことに、2002年からの回復は、いわゆる自動車や鉄鋼のような「オールドエコノミー（旧来型産業）」が中心だった。これは日本の強みがさらに強化された側面もあり、そこは正当に評価する必要があります。しかし、極度に外需に頼った経済の回復であり、しかも円安の進行もあって、過大に評価されていたのかもしれない。日本の強さを維持強化することは必要ですが、そこに限界があったと思います。

今回の雇用危機で、製造業の非正規雇用者が大量に解雇されたのは気の毒な話ですが、考え方によっては、この人たちにうまく職業訓練をしていって、これから需要が拡大する分野に人を移動させていけば、逆に日本が発展するチャンスでもあるのです。この10年の日本は、労働移動を怖がって、そのために旧来型の産業を維持してきた。たまたま世界的な経済環境がよかったし、円安でしたから、外需で成長ができた。さらにその分野で強い企業は特に業績を伸ばした。ところが今回不幸にもそれが限界に来た。それはある意味で、ツケが出たわけですね。

実は10年以上前から、製造業以外の産業の成長の可能性を議論している人はけっこういました。そういう意味では、むしろ今回の危機を機会と捉える。労働の関連でいうと、現在は強制的に労働移動させられているわけ

ですが、労働者が自らの判断で有望な産業に移動するための制度が作られていないので、その仕組みを作れば、結果的には労働移動も進み、将来性のある産業構造に形が変わっていくのではないかと思います。

「企業特殊能力」から「職種特殊能力」へ

柳川 景気が悪かったとき、事業再生、経済構造改革など様々な対策が打ち出されています。その中で結構多くの人々が悩んでいた大きなポイントの一つは、雇用、労働市場の問題でした。社内で各種の改革をやりたい、大きな転換をしたいと思っても、そのためには従業員を動かさざるを得ないのだが、それは難しい。雇用に関してドラスティックなことができないので、なかなか思い切った改革ができない、という声をいくつも聞きました。それが、本質的な意味での大きな構造変革にならなかったことに結びついているような気がします。それが二番目の問題、労働市場の問題になりますね。

山田 まさに、人材の能力をどう考えるのかと非常に深く結びついていると思います。日本には、本音では大きな産業構造の転換はすべきではなく、日本的な旧来型の「ものづくり」で行くべきだと考えている人が多い気がします。その根拠は、いわゆる「企業特殊的能力」（一企業の中に蓄積されている能力）が企業の競争力につながっているので、そこを変えるわけにはいかない、というものです。日本は、自動車に代表されるような「すり合わせ型産業」に能力、競争力があるのだから、そこを強化していくべきだ、それを違う産業分野に少しずつ応用していけばよい、という考え方があると思います。この考え方自体に異論はないのですが、ただ私自身は、それに

は限界があるのではないかと考えています。またそれが労働市場の話につながるのです。

これだけ世の中の動きが激しくなり、グローバルに競争するようになってくると、例えば商品のライフサイクルは非常に短くなります。企業は、新しい事業、サービスを次々と生んでいかないと、国際的な競争の中で生き残れません。確かに企業の最終的な能力は企業特殊的なもので、そこで競争力を積み上げていく側面もあります。しかし、現在はスピードが重要になっており、努力して技術、能力を積み上げていっても、スピードが遅いと、つくった商品も売れなかったり、コスト面で完全に負けてしまったりします。それでは現在の環境に適応できません。一定の企業特殊的な能力は必要ですが、それに加えて、新しい事業体を素早く組織するとか、企業特殊な能力が体化された商品をマーケティングによって販路を拡大していく、多様な人材を集めて力を引き出していくなどの、異なった要素が必要になってきます。いわゆるホワイトカラー部門のプロフェッショナルな能力が同時に必要になってきているということだと思います。

それは「職種特殊的能力」とでも呼ぶべきものですが、企業特殊的能力と、この職種特殊的能力をうまくマッチさせて、スピーディにサービスや物を市場に投入していくという形にしていけないと、これからの時代はうまく行かないのではないかと。ところが日本は、企業特殊的能力は非常に強いのですが、職種特殊的能力が弱い。人材の使い方が、一企業の中で活用する仕組みになっている。それが労働市場全体の形を決めている。

企業は、従業員を正社員として長く雇用する代わりに、雇用維持のため、あるいは企業内で能力を発揮させるためにローテーション

をする。つまり、不況の時はローテーションすることで、なんとか雇用を維持する。また、一つの企業の中でローテーションをしたほうが、各従業員は多様な人脈も仕事もわかるので、同一企業に長く勤めるためにはよい。そうすると企業特殊的能力は強くなるけれど、どうしても職種特殊的能力、プロフェッショナルな部分は弱くなってしまいます。いわゆるゼネラリストの弱さのようなものです。それは従来から問題となっていたのですが、今回の雇用危機によって、未だに十分に解決できていないことが明らかになりました。

労働市場は正社員を長期で雇う形が基本となっているのですが、現実には経済の変化が激しくなってくると、正社員主体ではやっていけない。そこで非正規の割合を増やし、調整弁に使うことになったのです。そこで完全な二重構造が出来上がってきました。

かつては若い人が正社員になって、そこである程度、職業能力を身につけたのですが、過去 10 年は、その入口にすら入れない人が出てきました。そして彼らは結局、未熟練のまま、今回の危機で雇用調整にあつた。社会の二層化が進むと同時に、国全体としては能力面で平均的に低下していることになります。その二重構造のあり方を大きく変えていかなければならないでしょう。

柳川 二重構造に関係しますが、いわゆる終身雇用制、正規雇用者の期限のない長期の契約を主体とした制度は限界にきているのではないかと思います。経済全体として支えきれないのではないかと。一つにはスピードの問題で、製品市場は競争が激しいわけですから、次々と新製品を投入せねばならないし、国際的に競争力がある物をつくっていかなければいけない。そうした中、学卒後に入社した人が同一企業に勤め続けて、なおかつ市場の状

況に対応できる技能をずっと持ち得るかという、そうとは限らない。しかし、現在の制度では、生産性以上の賃金水準になっても定年まで払い続けなければいけない。結果的に、ある種の社会保障システムを企業が担っている。

その一方、企業も競争にさらされており、四半期ごとに会計情報を出さねばならず、その四半期で少しでも収益が下がると株価低下を招くという状況に置かれている。昔は企業も懐が深く、余裕があつたのかもしれませんが、現在では、そこまで社会保障的なことをする余裕もなくなってきました。さらにグローバル競争の負荷がありますから、もっと困難になっています。

それから、大竹文雄さんが指摘している点も重要です。昔は、毎年大勢の若い新人が入社してきて、社会保障的な付加部分も含めた賃金を払っても、企業が成長していけばそれなりにシステムが回っていった。それが逆ピラミッドと言われる人口構造になると、高い賃金をもらっている中高年の人が大量に社内にいる事態になり、これまでの仕組みを維持するのは難しいだろうと思います。いまは非正規雇用が問題の焦点になっていて、対策として非正規雇用者を正規雇用に戻せないかと考えられています。しかし、全体を考えると、そもそも戻そうとしているシステムのフィージビリティ（実行可能性）がないのではないかと。そもそもフィージビリティがあつたのかどうかもよくわかりません。

例えば、戦後復興まもない 1955 年に入社した人を想定する。その人が終身雇用で、例えば 40 年勤めたとすると、1995 年になりますね。1995 年は、すでにバブルが崩壊していて、終身雇用制は駄目ではないかと、リストラだと言われていた年ですね。公務員は別にし

て、本当に終身雇用された世代はせいぜい10年ぐらいではないかという気がします。そこでも発想の転換をせねばならないのではないかと、ということが一点目です。

それから二点目ですが、企業特殊的能力は非常に重要ですが、経済学者にも少し責任があります、それを強調し過ぎたきらいがあると思います。「企業とは何か」ということがあやふやなまま、企業特殊的能力といっても、本質を捉えたことにはなりません。確かに、ある種の製造ライン、製造技術に特化した能力はあり、それはそれぞれの現場で何年もトレーニングを積まないとなかなか習得できない技能です。ところがホワイトカラーの企業特殊的能力は何かというと、かなり曖昧です。周りを見回してみると、ホワイトカラーの人が身につけているものは、社内の人間関係とかコネクションとかいうもので、そこに生産性が全くないとは言えませんが、生産性と直接的には結びつかない。それを頑張って身につけているわけです。しかし本来、いわゆるホワイトカラーのマネジメントとしては、プロフェッショナルな技能が必要なわけですね。それは企業特殊なものではないはずで、普遍的に通用する職種としてのホワイトカラーのプロフェッショナルリティかとも思います。そうした技能形成には直接的に関わることなく、社内をローテーションで回されて、人間関係の形成が大事ということでやってきたわけです。ある時期の日本にとってはマイナスではなく、むしろプラスだったかもしれませんが、それでも少々問題だったのかと思います。そこをどう変えていくかが、考えなければいけない一つのポイントだと思います。

山田 一点目は、終身雇用はほぼ維持不可能になったといわれるが、そもそも終身雇用が本当にあったのか、という話ですね。よく考

えてみると、日本的経営の「三種の神器（終身雇用、年功序列、企業内組合）」の評価が国際的に上がったのは、オイルショックのあとから1980年代にかけてだと思います。70年代の終わりから80年代初めにかけて、日本的経営の礼賛論が華やかるときに、本当の意味で、終身雇用で、年功賃金をもらって、かつ企業内組合に属していた人は果たしてどれぐらいいたのか。

実はそれは男性のホワイトカラー—日本ではブルーカラーも入っていましたが—、しかも大企業プラス α が典型的なケースでした。中小企業もそれに準じる形ではありましたが、明らかに指摘しておく必要があるのは、女性は全然違っていたということです。女性は、当時は学歴が高いと大企業には入れず、むしろ高卒の方、中卒の方が事務職で結婚するまでの数年間だけ働くのが当然と思われていました。しかも女性従業員のなかでそうした人たちが占めていたウェイトはかなり大きかった。実は企業は、そこで人件費の調整をしていました。

もう一つ、非正規雇用は昔から常時存在していました。減った時期もありましたが、相当程度いました。いま問題になっている請負形式とか派遣型も、例えば以前は「社外工」などと呼ばれていました。それから「臨時工」「季節工」と言われる人もいた。

こうしてみると「日本的雇用慣行」の特徴・強みとして長期継続雇用が挙げられ、企業特殊的能力が重視されてきましたが、それらが誇張され、強調され過ぎて来た印象を受けます。それは確かに日本の特徴だし、そこに強さがあったのは間違いないと思いますが、それですべてを語るのは違っていたのではないかと。現実にはもう少し多様な働き方があり、それらが総体として強みにも弱みにもなって

いたのであり、それについてもっと丁寧な分析や議論が必要であった。これが2点目のご指摘に関連してくると思います。かつては企業特殊的能力以外の能力は明確に定義せずとも、社員を短期の社内配置換えすることでシステムがうまく回っていたけれど、いまは、終身雇用、年功型賃金で、企業特殊的能力を高めるだけでは競争を戦えないことが問題になってきたわけです。それはまさに、未熟練労働者の増加に現われています。

さらにホワイトカラーの能力も、かつては内部根回し能力だけでなんとかなっていましたが、いまはそうではない。例えば人事に関して例を挙げれば、ダイバーシティ・マネジメント（多様性を活かし競争力につなげる戦略的マネジメント）が非常に重要になってきた。それは、これだけ企業が多様な人材を使うようになり、さらに将来を考えると、外国人も含めてさまざまな人材の能力を引き出していかなければならないからです。ダイバーシティ・マネジメントをするためには、多様な経験をしていたほうがよい。アメリカの人事担当者、あるいはホワイトカラー全般にいえませんが、企業を何回か移って行って、その中でゼネラル・マネジメントから特定分野のマネジメントまで能力を身につけるわけです。

逆に言えば、アメリカは現場の力が弱いわけです。日本はその点は強いのですが、それに加えてホワイトカラーのプロフェッショナルな能力を組み合わせることが重要だと思います。極めて乱暴に整理すると、現場のブルーカラー的な部分は、日本としては競争力があって、きちんと理論化もされているし、能力も定義されている。これはこれで、できるだけ残せばいいと思いますが、ホワイトカラーがどうもきちんと定義されていない。それ

をどう育成していくのか、ということですね。

それからもう一つは、未熟練労働者の能力をどう育成していくかという問題です。短期就労の派遣や請負の方、あるいは期間工の方たちの能力を、どのように定義して、向上させていくのかという仕組みです。それは単に終身雇用、長期雇用、年功賃金の制度だけでは解決不可能です。その仕組みをこれからどう作るかということが問題です。

かつて日本企業は、現場の企業特殊的能力を、ブルーカラーの強さプラス α としてホワイトカラーも二次的に形成していたのだと思います。これをそれぞれ定義し直していくと、正社員と非正社員という分け方が通用しなくなってくる。ある部分は、「職業」というところからもう一回定義し直すというのが一つの考え方だと思います。よく言われることですが、日本の雇用制度は属人主義で、まず企業は人を採って、企業の中でいろいろな能力を身につけさせていくわけですが、欧米では、最初から職業の発想が強いわけですね。個人も企業も、その人がどういう職種で雇用されているかの認識がかなり強いと思います。ここはいろいろ議論があると思いますが、私は個人的には、労働市場全体の設計として、最初に仕事主義があってもいいと思っています。

仕事の「定義づけ」で流動化に合理化を

柳川 ブルーカラーを中心に、できるだけ会社に長期的にいて技能を身につけてもらうことは、ある意味で企業にとっても、働いている人にとってもプラスになる。しかし、それを日本全体に広げて、ある種の社会システムであるかのように見てしまうというところに大きな誤解がある。その発想は変えなければいけないと思います。

人が企業を移動するイメージを持たなければならぬし、そのとき、どうやってスムーズに動かすのか、どこで技能を身につける形にするのか、ということが問題になってくる。そのときの鍵が、職業を定義することにあるわけですね。職業を定義することと、訓練あるいは能力開発の場と、企業を移転する一場合によっては失業してしまうが一ときのスムーズな人材移動のあり方、この三つがキーポイントだと思いますが、その三つは連関している部分があるのですね。

山田 そうですね。その中でもベースになるのは、仕事を定義することです。まずはざっくりとした職種的な定義をしていって、それぞれのレベルを考えていく。日本でも紹介は進んでいますが、イギリスの NVQ (National Vocation Qualification : 全国職業資格認定制度) のような制度はわかりやすい、参考になる制度だと思います。800 種ぐらいの職種ごとに 5 つのレベルに定義している。実際、日本で導入されている「ジョブ・カード」も、そこまで進化していませんが、それを参考に設計されている。

次に定義された職種とレベルをどうやって認定し、能力を育成していくのか。運用に関して重要なのは、企業が積極的に関わる形でないと動かないということです。昔から日本にも資格制度のようなものはあって、労働省、現在も厚生労働省が中心となって資格を設定していますが、残念ながらあまりうまく行っているケースを聞きません。イギリスの NVQ もすべてうまく行っているかという、さまざまな議論もあると思いますが、「一定程度はうまく行っている」という説が多い。それは企業の現場で認定していること、プログラムも産業分野ごとに組織された経営者主導の民間団体がつくっていているからだと思いま

す。

柳川 「その仕事」をする、従業員に来て欲しいと思っている、人材を受容する側の企業が実際に制度に関与しないと駄目ですね。

山田 そうですね。企業サイドではコストがかかりますから、インセンティブがないとうまくいかない。日本を見ていると、中小企業には認定職種制度を利用するインセンティブがあると思います。そういう技能を必要としていますから。ところが問題は、彼らには自分のところで訓練するだけの余裕も金もないことです。いまのジョブ・カード制度では、いろいろな意味合いで社会的責任を果たさなければならないと認識している大企業が積極的に実施しているのみで、それ以外はどうも参加が進みません。

柳川 大企業も社会的責任としてやっているだけで、残念ながら、本当に自分たちがその制度によって良い人材を集めて生産性を上げようとはしていませんね。現状では制度の規模が小さく、かつ企業の生産性や利益に直接関わるような人材のレベルでは利用されていないということでしょうか。

山田 私が聞いた話では、ジョブ・カード制度に参加している大手企業は、良い人材は正社員に登用し、魅力的ではない人に認定をつけて外に出すとのこと。それでも、大手企業で鍛えられた人は技能、ノウハウがある程度身につけており、中小企業は喜んでそういう人材を採用する。職種や資格制度に企業を参加させるインセンティブのつけ方はなかなか難しいのですが、広い視野で競争力確保を考えることが重要ではないでしょうか。日本では昔から、中小企業の水準が高く、その強さが全体としての系列関係なり産業集積なりの形を通して、結果として大企業の製品の中に組み込まれ、商品の競争力となっている。

そういう意味では、大企業にとっても中小企業の活力が向上すれば、回り回って自分の競争力にもつながってくるわけです。社会的にそういう発想が出てくれば積極的に制度が回るのではないかと、という期待はありますね。

柳川 大企業の責任の果たし方、関わり方は二種類あると思います。一つはコストがかかることをどこまでやるか。もう一つは定義や分類をどうするか、技能訓練とどう組み合わせるかに関わる情報提供の部分ですね。コスト負担の部分は、なんらかの形で外から資金を入れることができるのではないかと思います。定義・分類や情報提供に関しては、ニーズを持っている企業が直接関与しないと、それ以外の誰がしても意味を成さないと思います。

経済学者としての反省ですが、失業者に対してあまり甘い公的給付をしてしまうと、モラル・ハザードを生むし、社会全体として不公平な配分になるのではないかと意識がある。しかし、人材を全体で動かしていく、現在は技能を持っていない分野にも移動させることが社会全体にプラスだとすると、もう少し能力訓練、技能獲得に政府が投資すべきではないかという気がします。短期的な景気対策にお金を注ぎ込むことも重要ですが、職業訓練などに公的資金を配分していかないと、今後は難しいのではないかと思います。

訓練をキチンと受けない人や、一定の基準をクリアできない人にも一律に公的資金を注ぎ込んでしまうとモラル・ハザードを生むと思いますが、真剣にトレーニングを積んで、経験を蓄えて、技能を身につけていく人にはお金を使ってよいと思います。退職者や失業者に、そうした機会と資金を与える方策をもっと採っていくべきではないでしょうか。

山田 最近によく「積極的労働市場政策」を

耳にしますが、日本では職業訓練や就業マッチングに対して、公的な資金配分が少ない。先進国の中ではアメリカに次いで少ないわけですね。そういう意味では、十分にその余地があると思います。

いま派遣制度は非常に悪者扱いされていますが、考えようによっては、これは上手なマッチングを前提にすれば、能力の育成機会になるわけです。現在の日本の派遣制度は、短期雇用を建前としています。例えば専門職以外は、1年契約が原則で、最長3年です。これはかえって能力形成にマイナスになっている。というのは、最長3年間で到達できるレベルにしかたない。しかし、発想を変えて、派遣期間も自由にしたらどうか。もちろん、雇用の調整弁という面は残るとしても、ある程度長期の使用を可能にしたら、企業としては、3年ではなく5~6年のスパンで考え、派遣労働者にももう少しレベルの高い仕事を割り振ることが可能な設計ができます。さらに、均等処遇の議論も必要となりますが、全ての従業員への能力開発を企業に義務づける。義務づけだけではどの程度実効性があるかとも思いますが、それが回り回って企業の競争力につながるという認識が広まってくれば、一定程度の効力を持つてくると思います。また、そうすれば、派遣労働者の能力形成も可能となります。彼らは企業の直接的な社員ではないけれど、社員の能力開発義務制とNVQのような公的な枠組みとセットにしたら、できるのではないかと思います。これは、ある意味で、いま世間で言われている議論と正反対の立場になるかもしれませんが。

技能開発は社会的課題

柳川 私は、そうした発想の転換が必要では

ないかという気がします。全てを正社員に押し込めるような発想で行くと、どうも行き詰まる気がするのです。確かに、日本は、職業訓練や雇用対策関連の予算はかなり低い。調べてみれば、その関連の施策、仕組みは既にいろいろ存在する。ジョブ・カードなど外国の労働政策を参考にした仕掛けがいろいろあって、良いものもあると思うのですが、いかんせんそれぞれの規模が小さい。また、そうした施策の対象が非常に限定されていて、彼らをどうやって救うか、就職させるかとの発想に留まっている。

そうではなく、かなりの規模の人が労働市場を動いていく社会をイメージすると、もっと大きな仕掛け、もっと大きな資金を導入して、さまざまなアイデアを実現していくことが必要だと思います。職業訓練という非常に小さく限定された活動をイメージしますが、技能開発とか能力向上に関しては、もっと社会全体で捉えて良いのではないかと。学校教育の場でも様々なやり方があるのではないかと思います。

山田 日本の公的セクターのお金の使い方は、特にヨーロッパと比べると大きく違います。公共投資は大幅に減りましたが、依然ハードへの投資が多い。教育、職業訓練も含めた、広い意味での人材教育などソフトの面への投資は少ないと思います。そこを全体にどう転換していくのか。公共投資にしても、当面は景気浮揚のために必要だとしても、むやみに道路をつくったら、むしろマイナスです。考えてみれば、教育投資も公共投資なのです。あるいは、R&D、研究開発も、電子政府を作るシステムを設計することも公共投資と考えてよいと思います。もっとソフト面で、人の能力向上に寄与するように国の支出のあり方を転換することが必要です。

労働問題というと、えてして労働そのものにだけ議論を集約しがちですが、冒頭から話に出ているように、少なくとも産業の話もしなければならぬ。さらに政策を考えれば、公共セクターのあり方全体にも当然話が向かうわけです。だからいまの雇用の問題は、公共セクターをどう変えていくべきか、ということにも密接に関係してくると思います。

柳川 これだけ需要が落ち込むと、公共投資も打たざるを得ないし、中長期的にある種の産業政策が必要になるという議論もある。そういう中で、将来の経済成長につながるような公的資金の使い方をしていかなければいけない。昔、本当に橋がなかった時代には公共投資で橋を造る必要があったわけですが、現在はそうではなくて、人材教育にお金を投入しなければならない。あるいは、育成すべき産業に必要な人材を教育するために投資したほうが良い。そうすることによって、人材の能力が高まるだけではなくて、社会のセーフティネットとなり、国民の安心につながっていくわけです。いま非常に問題になっているのは、多くの人が将来が不安でなかなかお金が使えない、一所懸命貯めるしかないという状況です。安心を提供するというためにも、人材教育は重要だと思いますね。

山田 それにはまったく同感です。いまの不安を解消するのは年金制度の充実だ、という議論になり勝ちです。もちろんそれも非常に重要ですが、最終的にその人のセーフティネットになるのは「能力」です。年をとっても、健康で、何かスキルがあれば仕事もあるわけです。昔は自営業者が多くいましたが、自営業には定年がありません。いつまでも自分の能力、スキルを基に仕事ができます。いまはなかなかそうもいかないかもしれませんが、社会に必要とされる能力を絶えず獲得できると

したら、それは最大の安心になるのです。

イギリスでは、セイフティネットの在り方として「トランポリン政策」が追求されています。労働市場から吐き出されてしまった人に対して、かつてのヨーロッパの発想では、失業給付をし、それがなくなれば失業扶助を出していた。失業扶助は、極端なケースでは年金をもらえるまで出していた。もともと「福祉」は、国家が社会的弱者の面倒を見るという発想です。ところがこれを完全に遂行すると社会の活力は失われ、財政もパンクする。

そこでヨーロッパでも考え方が変わってきました。「ワークフェア」的な考え方、勤労福祉ですね。働く能力を身につける機会を提供することが最大の福祉だという考え方です。人間は社会的動物ですから、何かに参画していることで喜びを感じます。例えば生活保護に入るとスティグマ、後ろめたさがあって、人間の感情としていいわけではない。それよりは、できる限りもう一回労働市場、働く現場に戻る支援するトランポリン型のほうが良い。安心の根幹として働く能力をつけ、できるだけ長く働けて、社会に貢献していける状況を支えていくことが重要だと思いますね。

柳川 そうした制度がある程度整ってくると、逆に雇用法制をいまより柔軟にして、企業が解雇をしやすくなっても社会は回ると思うのです。現在は雇用状態の外側が断崖絶壁なので、企業も本当に解雇せざるを得ないとき以外は社員を残している。しかし、トランポリンで跳んで向こう側の就業の場にいける社会システムができあがれば、雇用法制も変わってくるでしょう。それが産業構造の急激な変化に合わせて人が動いていく仕組みに対応するのだろう、と思います。

労働市場流動化の受け皿

柳川 公的資金の投資について議論しましたが、その具体的なイメージはどうなるのでしょうか。やはり基金の設置が議論されるのでしょうか。短期的な対応になるかもしれませんが、山田さんからは非正規労働者等総合支援基金など提案もごございますね。(山田氏の提案の詳細は、http://www.jri.co.jp/press/press_html/2008/090212.html を参照)

山田 人を移動させるためのポイントは、まずは受け皿づくりだと思います。そこに産業政策、競争政策、国や公的セクターがどう関わるのか。

産業政策に関して私がイメージしているのは、一つは IT 型の産業や、いま議論になっている環境型の新規成長産業です。この分野では世界的に大きな変化が起こっていますが、クリティカル・マスのようなものがあって、初期投資、最初のインフラ整備を国などが担わないと市場メカニズムがうまく働かない段階にあるので、そこに産業政策的なものが必要かと思います。それ以外の産業は、国が「育成すべき産業」を具体的に挙げて介入しようとしても間違ってしまう。だいたいうまく行っていない。

ただ、もう一つ有効な産業政策としては「産業クラスター論」に基づいた展開が考えられます。日本はかつてその逆の政策を採ってきていました。本来は日本で多様な産業の可能性があったのに、明治以降かなり中央集権的に画一的にしてしまった。本来は、地域の特性を活かした形で地域からそれぞれ自生的に伸びる産業が排出されるのが理想ですが、現状ではマイナスの負荷がかかっている状態で実現されない。それぞれの地域の人たちが議論しながら、自分たちの地域の資源を活かして、

どういふ産業に成長性があるのかというビジョンづくりをして、その初期投資などは自治体をはじめ公的な資金で方向づけていくのがよいのではないかと思います。

そういう問題意識で九州を調べたことがあります。九州では自動車産業をかなり誘致しましたが、いま現在はマイナスの問題が出ていますね。しかし、現地でいろいろ話を聞いていると、やはり九州の核は農業なのです。例えば、「オールド・パイオ」、発酵食品や醸造技術などの蓄積があるらしい。当面は別としても、将来を考えるとアジアという豊かな市場が成長し、ますます安全・安心でおいしいものへのニーズが出てくる。地理的に九州はアジアに近いので、例えば阿蘇の牛乳が香港・中国で売れているという話や、福岡の「あまおう」(福岡のブランド・イチゴ。「あかい、まるい、おおきい、うまい」の頭文字)がアジア市場に出ているという話がありますが、その延長線での成長があり得ると思います。

地域のことは地域の人が一番知っているはずですから、中央で考えるよりは、地域が自ら将来性を考え、ある程度の産業ビジョンを描いていく。そこで必要なインフラ、教育、研究開発に公的な資金をつけて、方向づけていく。そうすると雇用の受け皿、人材の移動先が見えてくる。農業が有望なら農業に必要な人材育成プログラム、あるいは農業の“NVQ”をつくらなければ駄目ですね。

柳川 産業育成のようなことは必要ですが、いくつかのレベルがあると思います。一つは、明確な産業政策です。産業育成の可能性が高い分野、例えば環境分野に国がある程度の資金を投入する。特に、該当分野の企業に直接補助金を出すのであれば、人材育成に資金を配分する。これは非常に限られたものにすべきで、かつあまり事細かなところまで国が決

めてお金を注ぎ込むと失敗する。私も、個々の地域の特性に合わせて地元の人たちがアイデアを絞った施策に資金を手当てするようすべきではないか、と思います。

ただ、それはそれでなかなか難しいことで、果たして地域の人たちに荷が負えるかという問題もあります。私は地域再生育成ファンドにしたら良いのではないかと思います。ファンドマネージャは受けたお金の投資先を責任を持って決めて、リターンを上げる。そのリターンは金銭的なものだけではなく、良い人材が育っているかという指標でもいいと思います。とにかく、明確な指標を決めて、ファンドマネージャにリターンを上げさせる。5年なら5年の任期内に相当程度のリターンを上げられたかどうかで、業績を判断する形で資金を渡していかないと、砂漠に水が染み込むような事態を招くと思います。そうしたところに重点的に資金を流すことは重要で、単なる産業補助ではなく、どういふ人材が育つのか、雇用が生まれるのかを評価軸にした仕掛けを地域で作ってもらうのです。

気になるのは、いまでも雇用対策や雇用創出が議論されていますが、近視眼的に何でも雇用が生まれれば良い、という状況です。単に何万人の雇用が達成できたら、それで万々歳という発想になりがちですが、それではまずい。しっかりと技能を身につけた人材が育つ仕掛けをセットで作らないと、結局、また何かショックが生じたときに、今回雇われた人たちが真っ先に切られてしまう可能性が大きい。それでは本当の意味での雇用の安定にも、生産性の安定にもつながらないと思います。しかし、人材教育の中身について、どのような人材を育てるか、どういふ評価をするかについて、国が口を出す必要はなく、人材教育制度そのものに対して相当程度の規模で投資

をすることが必要なのではないかと思います。

いまの雇用保険や生活保護のように、受給期間中に何もしなくてお金がもらえて、ある程度の生活保障がされる仕組みは改めて、将来の能力を獲得するためのお金を補助するように発想を変えることが重要ではないでしょうか。

キャリア・ラダーという仕組み

山田 受け皿づくりと人材育成を同時に行う必要があるのに付け加えて、もう一つ、雇用の需給ミスマッチの解消の問題があります。例えば、介護分野では非常に人手不足が生じています。なぜかといえば、あまりにも処遇が悪すぎるのが原因です。賃金センサスによれば、男性の福祉施設介護員の場合、30歳代後半でも月25万円ぐらいしか収入がない。年収にしてもボーナスを含めて400万円に届かず、それでは家庭が持てない。そうすると辞めてしまう。当然、生活できる賃金設計をしないと人は入ってこない。

一つの解決策は、公的に決定される介護報酬を上げれば良い。今回、制度ができてから初めて報酬を3%上げますが、もっと上げたらいいのではないかと。ただし、本当に普通に生活しようと思ったら、最低でも年収が400~500万円ないといけない。それでは介護報酬を倍にするのか。これはまた現実味がなくて、それをやったら財政が立ち行かない。

打開策として考えられるのは、最近の研究でできている「キャリア・ラダー（仕事キャリアの梯子）」という仕組みです。隣接する業界の中で、職種転換をうまくやっていける仕組みを作っていく。数年前に原書が出版されたアメリカの研究者の本の翻訳（J. フィッツジェラルド『キャリアラダーとは何か』

筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳）が昨年出ました。そこには、米国のある地域における介護・医療関係の実験的試み等が紹介されています。最初に介護ヘルパーとして第一段のキャリア・ラダーを踏むと、仕事をしながら能力をうまく身につける仕組みを作って、例えば次にはケアマネージャになる。さらに次に看護師的な仕事に転換できる。米国では日本という看護師と医師の中間的な職種が多いので、2年から3年かけて実務に従事しながら経験を積み、順々に医師を頂点とするキャリアの階段を上がっていくことができる。介護や医療は仕事が目に見える形ですので、資格がきちんと整備されている。それがうまくキャリア・ラダーにつながっていくような形で接続制度を作っていけば、キャリアを上っていけるのではないかと。

新聞を読むと、派遣切りにあった30歳ぐらいの男性が介護ヘルパーになったなどの話が紹介されています。彼らは現在の景気状況で仕方がなく介護ヘルパーになっている。ところがしばらくすると、将来が頭打ちだということがわかって、やはり離職してしまう。介護職の人材不足はいつまでたっても解消されない。いまからキャリア・ラダーのような仕組みをきちんと整えていくことが重要です。これは国がやるべきものだと思います。

柳川 労働者が資格や技能をアップさせていくときに国が補助金を出す、あるいはそうした技能向上のためのプログラムを設計し導入するための費用の補助をするわけですね。山田さんのお考えでは、介護分野だけではなく、同様の仕組みをいくつかの産業でやっていくということでしょうか。

山田 とりあえず介護分野は実際に人手不足が深刻ですから、やりやすい。それから保育分野も待機児童が多く、工夫次第ではないかと

と思います。日本の雇用構造を見たときに、介護、保育、医療、教育の分野で雇用者数が少ない。それに比べてアメリカではこの分野の雇用者が多い。日本の場合、医療では混合手術が認められないとか、職種的にも医者が補助職を使わずほとんどすべてをやってしまうような職務設計になっているので、もう少し改善する余地があるように思います。先ほども申し上げましたが、農業の可能性、あるいは医療、介護、保育についてもすでに 10 年以上前から議論がされています。

柳川 そういう意味ではいまが変革の良いチャンスですね。日本は少子高齢化が進みますから、介護、医療は、産業としては長期的に需要が広がっていきますね。

新古典派経済学的に考えれば、産業構造の転換をわざわざ国が支援する必要はない。転換する必要があれば転換するはずなのです。しかし、新古典派的に事態が回らない理由が二つあります。一つは労働です。雇用調整が想定されているほどスムーズに行かない。人が一つの産業に入ったら、仕事をやめるまでその産業から動けない。そうすると、世代が交替するまでは産業構造が固定化され、転換のスピードが遅れる。二つ目は、いまの介護の問題が典型ですが、いろいろな公的な規制、介入があると、それが決定を歪ませて、人が別の産業に移りたくともなかなか実行できない事態が起きるわけです。いま派遣切りで喘いでいる非正規雇用者だけではなく、現段階ではまだ企業に踏みとどまっている正規社員の中にも、もっと働き場所が他にあって、移動することが本人にとっても社会にとってもプラスになる人たちがけっこういる気をするのです。

山田 例えば団塊の世代の人たちです。先ほどは企業特殊的能力だけという話をしました

が、ずっと大企業の中にいたホワイトカラーは、実は組織を動かす力も持っています。だから農業とか介護とか保育とか、あるいはもっと小さい形のベンチャーでもいいのですが、出て行って能力を発揮することもできる。大企業の中である意味で腐っている人が、そうした分野で能力を活かせる部分もあると思います。そうして新しいものが出てくると、労働移動も進んでいくと思いますね。

柳川 なんとかそういう方向に状況が進まないかな、と思いますね。そこになら相当な金額の公的資金の注入をしてでも、日本の将来にとっては大きなプラスになるのではないかという気もします。本日はありがとうございました。

2009年2月25日

NIRAにて