

平成25年4月9日

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）

成長のための人的資源活用検討専門チームの報告（概要）について

成長のための人的資源活用検討専門チームは、2月20日開催の経済社会構造に関する有識者会議「日本経済の実態と政策の在り方に関するワーキング・グループ」第9回会合において開催が決定されたものです。

本概要は、「成長のための人的資源の活用の今後の方向性について」（成長のための人的資源活用検討専門チーム報告）をもとに、内閣府においてとりまとめたものです。

【連絡先】5253-2111（代表）

内閣府 政策統括官（経済社会システム）付

（社会システム担当） 参事官 城（45360）

企画官 武田（45355）

参事官補佐 田上（45357）

成長のための人的資源の活用の今後の方向性について

～概要～

成長のための人的資源活用検討専門チーム報告

<全体の概要>

- 資源の乏しい我が国にとって、経済社会の成長の最大の源泉は、人的資源である。
- 我が国では、これまでいわゆる「日本的雇用システム」の下で、大企業を中心に企業がメンバーとして社員を雇い入れ、安定的な雇用を提供するとともに、長期的観点から人的投資を行ってきたが、グローバル化の中での経済社会の変容により、企業による人的投資を期待することが難しい非正規雇用の比率が増大し、人的資源の形成、活用に問題が生じてきている。
- 今後は、個人、企業による適切な人的資源の形成への投資とその有効活用を進め、我が国の成長力を確保していくことが求められる。また、雇用の不安定化が進む中で、企業による雇用の安定化の努力に加え、社会全体でも仕事が途切れないという意味での「雇用の安定化」の仕組みを整備していく必要がある。
- 若者を中心とした職業能力形成期にある者に、安定的な雇用機会を提供し、腰を据えて人的資源形成を行えるようにする必要がある。このため、必要としている企業に若者が就職できるようにするとともに、正社員・非正規雇用といった二元的な雇用機会だけではなく、より多元的な働き方も提供していく。若者への人的投資を、未来への投資の観点から公的にも重点的に支援する必要がある。
- また、人的資源の活用段階では、主として壮年期以降の個人が、それまで培ってきた知識・経験を生かしていくことが重要となる。このためには、個人が、自らの職場で能力を発揮していくことはもちろん、外部労働市場の整備や効果的な教育訓練機会の提供によって、必要に応じて、その能力を活かせる、より生産性の高い職場に円滑に移動できるようにする必要がある。このことによって、人的資源の適切な活用と生活の安定を図り、いわゆる「再チャレンジ」可能な社会を構築していくことが必要である。
- 本レポートは、上記のような観点から、雇用の安定性と柔軟性のバランスや、これまでの制度慣行の成り立ちとあるべき姿との関係も考慮して、今後の時代に適応した人的資源の形成、活用のあり方について検討を加え、
 - ・ 正社員としての雇用の安定性を一定程度確保しつつワークライフバランスが確保できるような、残業なしの働き方や短時間正社員、職種限定正社員など、多元的な無期雇用形態を個人の選択により可能にすること
 - ・ 職業能力をレベル毎に的確に評価でき、それが転職した場合にも賃金に反映されるような企業横断的な職業能力評価制度の整備などを通じた専門能力活用型のジョブ型労働市場の整備を図ること
 - ・ 変化に対応して新しい技術・技能を常に身につけることができる効果的な学び直しを行うための良質な教育訓練機会の確保を図ること
 - ・ 雇用制度の在り方を考えていく際には関係者の納得感が重要であることなど、人と企業がともに長期的に発展していくための、我が国にふさわしい姿を示したもの。今後、我が国の経済社会に関する各種検討に活用されることを期待。

※ 本概要は、「成長のための人的資源の活用の今後の方向性について」（成長のための人的資源活用検討専門チーム報告）をもとに、内閣府において取りまとめたものである。

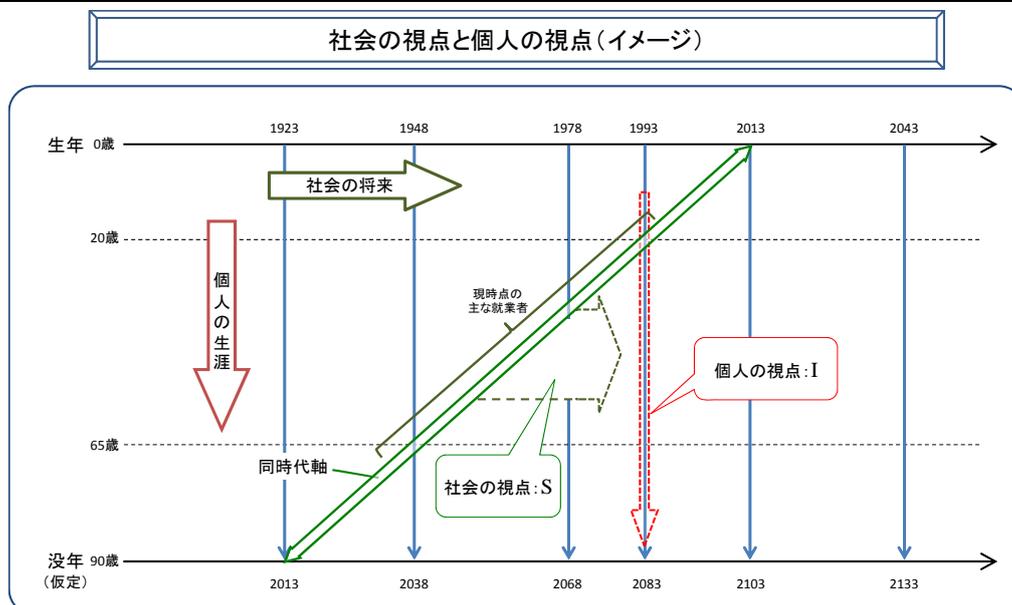
第1章 基本的考え方

人的資源と成長の関係

- ◆ マクロ経済と雇用の関係については、
 - ①マクロ経済の拡大・縮小が、労働力需給や賃金に影響を与える一方、
 - ②労働移動が、マクロ経済の動向を規定している側面もあるといったように、相互に影響を及ぼしている。
- ◆ 構造的に労働需要が減少し雇用が保蔵されている部門から、構造的に労働需要が拡大しかつ生産性が高い部門への労働移動を進めることができれば、マクロ経済への好影響が期待される。また、高生産性部門が生み出され、良質な労働需要が創出され、効率的なマッチング機能が労働市場に備われば、円滑な労働移動が進み、人的資源の適材適所での有効活用が進む。このために、イノベーションを促す規制改革や起業支援などの役割が重要である。
- ◆ 一方、現状は高生産性部門の雇用の拡大の力が弱く、低生産性部門が拡大しているため、労働移動によって賃金が低下するケースが多いことが、労働移動のインセンティブを弱めるとともに、所得減少を通じた消費の低迷を生み、デフレから脱却しにくい一因になっている。
- ◆ 労働移動に関しては、高生産性部門の拡大と、それへのマッチングのための効果的な教育訓練機会の提供などを通じて、人的資本をできるだけ損なうことなく、企業内外のより高い生産性の部門へ失業を経ないで移動できることを目指して改革を進めるべきである。なお、こうした労働移動については、外部労働市場を介するものだけでなく、企業自身が高生産性分野にシフトすることにより内部労働市場を通じて行われるものも含まれる。また、マクロ経済の拡大期には、労働力需要が拡大する部門が多く縮小する部門が少ないため、需給が逼迫して高賃金や安定雇用など良質な雇用の場が拡大しやすい。このため、景気拡大期には労働移動向上の改革が成果につながりやすい。

政策形成・制度慣行の変革に際して重視すべき視点

- ◆ 変化の激しい社会において人的資本を蓄積していくためには、自ら人的投資を行うことをそれぞれの個人に促すことが必要である。
- ◆ 個人が社会の制度やシステムの中で最適行動をとることを踏まえれば、個人の人的資本投資を促す場合には、個人の視点から判断してそれが妥当だと判断されるような将来像の提示と、これにふさわしい社会制度やシステムの枠組み提供が必要である。
- ◆ 制度慣行の変革には関係者の協力が不可欠であることから、関係者が個人の視点から納得感を持って自発的な行動変容を起こすことを促すよう、十分な時間的余裕と合理的期待が抱けるような将来像を伴った政策提示が重要である。



第2章 人的資源活用の方向性

成長のための人的資源の重要性

- ◆ 戦後、いわゆる日本的雇用システムの下で、長期雇用と OJT を中心とした企業内人材育成が継続的に行われ、低失業など、バブル崩壊前までの成長パターンを支えることとなった。一方、教育はこのシステムに適合すべく、職業に直接結びつく教育から、大学進学を前提とした学力を重視する教育が中心となった。
- ◆ しかしながら、東西冷戦終結後、近年の経済のグローバル化や技術革新に伴い、製品のライフサイクルの短期化などによって、労働投入量について変動的な部分の必要性が増すとともに、定型的な労働需要の増加、コスト削減の要請などによって、結果として非正規雇用の比率が上昇してきている。

今後の人的資本形成と成長に関する課題

- ◆ グローバル競争が激化するとともに、少子高齢化が進行し、人口が減少する中で、今後も我が国が成長を続けていくためには、以下の対応が課題。
 - ① 労働投入量の減少を抑えるため、若者、女性、高齢者などの就業率の向上を図る必要がある。また、失業も抑制する必要がある。
 - ② 労働の付加価値生産性を高める必要がある。企業内の異動のみならず、外部労働市場の整備や教育訓練の実施により、最適な人材配置を図り、より生産性を高めていく必要がある。こうした取組みは企業内の人材の移動を通じても可能である。

非正規雇用労働者などが教育訓練を受け、人的資源形成できるようにする必要がある。さらに、イノベーションを担う研究者や技術者の育成、活用、創意工夫を進めるため、より自由度の高い働き方を可能とすることを検討する必要がある。
 - ③ 生産性が高い産業構造の形成を支援していく必要がある。生産性の高い製造業を国内に残していくとともに、これまで生産性が低いサービス産業の生産性の向上を図っていく必要がある。
 - ④ 人的資本蓄積を促すためには、蓄積された人的資本を適切に評価する社会のあり方が必要である。社会全体として人的資本の蓄積を適切に評価し、処遇に結びつけるシステムが成立することが望ましい。
- ◆ こうした資本蓄積のための投資が費用対効果上、意味のあるものかは常に検証されなければならない。

コーホート別 20～29 歳時の労働状態 (2010 年現在)

		1980 年 20 代 1)	1990 年 20 代	2000 年 20 代	2010 年 20 代 2)
人口	(万人)	1688.2	1687.0	1821.1	1372.0
完全失業率	(%)	3.2%	4.3%	6.7%	9.5%
大学・大学院卒の割合	(%)	23.0%	21.5%	26.3%	在学中
非正規雇用者割合	(%)	10.7%	16.7%	31.1%	47.8%

資料出所 総務省統計局「国勢調査」、「労働力調査」、文部科学省「学校基本調査」、JILPT「データブック国際労働比較」

- 1) 人口は、1980 年、1990 年、2000 年、2010 年の国勢調査における、20 歳代人口
- 2) 2010 年 20 代の雇用関係データは 20 歳及び 21 歳時のデータのみ
- 3) 非正規割合については、1960 年生は、28 歳及び 29 歳時のデータのみ

雇用の安定性と柔軟性の両立

◆ 安定性と柔軟性のバランス

労働市場については、経済社会構造の変化に的確かつ迅速に対応して、各人の能力が最大限発揮される最適な人材配置、賃金決定が図られるよう「柔軟性」が求められる。同時に労働者は長期にわたり能力の向上を図り、生計を営む主体であることから「安定性」も求められる。また、いわゆる市場の失敗が発生することに注意して、市場メカニズムが適切に機能するよう政策的な手当てを行う必要がある。 人的資本を蓄積し成長につなげていくためには、「安定性」と「柔軟性」の新たなバランスのとり方を検討する必要がある。

◆ 多元的な働き方の実現

現在、正社員と非正規雇用に二極分化しており、職務内容、労働時間、勤務場所などについて限定的に働きたいが雇用の安定を求めたいという正社員・非正規雇用労働者のニーズに十分応えられていない面がある。

このため、正社員と非正規雇用労働者の二極化を解消するため、正社員としての雇用の安定性を一定程度確保しつつワークライフバランスが確保できるような、残業なしの働き方や短時間正社員、職種限定正社員、業務限定正社員など、多元的な無期雇用形態を、雇用契約の多元化や明示などを通じて可能として普及し、各雇用形態間を労働者個人の選択によって相互に移行可能にしていくことが考えられる。 これまで無限定の働き方を避け、有期契約の非正規雇用を選択していた者も働き方を限定したままで無期契約の正社員に移行することができる。また、希望に応じて正社員に移行するルートとして多元的な働き方が活用しうる。

なお、制度設計に当たっては、個人の選択が確保され、企業からの強制や正社員の処遇切り下げとならず、改革を通じて雇用の安定化が図られる層が増えるよう配慮がなされるべきである。

◆ 職業能力評価制度の整備などジョブ型労働市場の整備

正社員であっても、非正規雇用であっても、自らのキャリア、職業能力を軸として円滑に労働移動することによって、雇用の安定を図っていくことが考えられる。職業能力を蓄積することにより賃金上昇を可能とすることによって、転職した場合にも生活の安定を図っていくことが考えられる。そのためには、それを可能とする専門能力活用型のジョブ型労働市場の整備を図るべきである。職業能力をレベル毎に的確に評価でき、それが転職した場合にも賃金に反映される企業横断的な職業能力評価制度の整備が必要である。

◆ 若者への人的資源形成機会の提供

若者が新卒時に安定した職を得て、腰を据えて職業能力を養成し、その後の人生において、場合によっては職業能力を軸に離転職することが可能となることによって、雇用の安定を図っていく必要がある。中小企業を含めれば新卒者の求人倍率は1を超えている。在学時からキャリア教育の充実、中小企業の人材ニーズに応える教育の推進や、中小企業の魅力を伝えることにより、中小企業と学生のマッチングを図り、新卒者の希望者全員ができるだけ安定した雇用を得ることができるようにすることを目指す。

バブル崩壊以後、フリーターやニートとなり、安定的な雇用が得られず、長期間が経過している者に安定的な雇用を得るための教育訓練、トライアル雇用、精神面も含めたサポートなど、重点的な支援を可及的速やかに行うべき。

◆ 継続的人的資源形成のための教育訓練の見直し

時代にあった多様な人的資源形成のために教育のあり方を見直していくことが必要である。職業に直接役立つ企業内外の効果的な教育訓練機会の確保が企業内外の高生産性部門への円滑なマッチングを進めるための前提である。

経済社会の変化に対応して新しい技術・技能を常に身に付ける必要性が生じうるということを、学生の時代から一人一人の労働者に自覚を促していく必要がある。 また、個人の意欲を喚起しつつ、効果的な学び直しを行うための良質な教育訓練機会の確保とともに意欲ある者に手厚い支援を行う必要がある。ただし、その際には公的支援と自己負担を組み合わせるなどモラルハザードが生じない仕組みを工夫する必要がある。

第3章 今後の検討の方向性

今後の検討の方向性

◆ 当面の対応

- ・ 当面の対応としては、費用対効果が高い、高生産性部門へのマッチングを、これらの部門の拡大とともに重点的に先行させていくことが考えられる。
- ・ 高度なIT技術者やグローバル人材など人材需要が高い分野への学び直しなどによるマッチング、労働移動が課題となる。
- ・ 投資回収期間が長く費用対効果が高い若者への人的投資が重要である。新卒者が安定した職に就くことを目指したマッチングを行うことやフリーターなどの若年非正規雇用労働者等に対するOJTや教育訓練、正社員転換を目指した重点投資などが必要である。

◆ 中期的な制度的対応の方向性

(1) 雇用労働

- ・ 従来の正規社員と非正規雇用の二極分化を解消するため、多元的な正社員の形態を普及するとともに専門能力・知識を有する労働者の養成をめざし、法制、制度などの見直しや、積極的労働市場政策の更なる充実について検討していくことが考えられる。
- ・ 無限定型の正社員も今後とも重要な位置を占めるものの、様々な雇用形態間を、ライフスタイルなどに応じて個人の選択によって相互に行き来できるようにするとともに、非正規雇用労働者が無限定型だけでなく限定型の正社員に移行するルートを確立することが重要である。
- ・ その際には「人事権」に加え個人がキャリアを如何に主体的に選択できるようにするのも論点の一つである。
- ・ 企業による人的投資が期待しにくい非正規雇用労働者へのOJTも含めた教育訓練、人材投資が十分行われるよう政策資源の重点投資を検討すべきである
- ・ 企業による雇用保障に関するルールの明確化が課題と指摘されている。現状でも、計画的人員削減を実施している企業もある。また、労働市場全体としては、国際的にみて低い失業水準という成果とあわせて、企業外部においては、効果的な教育訓練機会が乏しく移動のための市場は十分発展していない。こうした現状も踏まえながら、人的資本をできるだけ損なうことなく、より高い生産性の部門へ失業を経ないで移動できることを目指して、改革のための議論がなされるべきである。

(2) 教育

- ・ 人的資源形成の第一歩として学校教育において基礎学力の保障が重要。あわせて、職業に必要な基礎的・汎用的な能力を身につけることが必要である。
- ・ 企業内の人材育成の対象とならない層が労働市場で通用するような職業能力を身につけることができるように、産学官が連携して人材育成とマッチングのあり方を検討すべきである。
- ・ 高等教育においては、職業に直接役立つ専門的な知識・技能を身につけるための教育を充実させるとともに、社会の変化に対応していくための基礎的・理論的な能力を身につけるための教育を推進する。
- ・ 常に社会人が学び直しの機会が持てるよう社会人向けプログラムの充実が必要である。

(3) 社会保障など

- ・ 高齢者世代のみならず現役世代に対しても必要な社会保障を提供することができるよう制度全般の見直しを検討すべきである。その際には、就労する現役世代を支える社会保障は、将来的な成長に向けた投資という意味があることを踏まえる必要がある。
- ・ さらに、働き方に中立的な税、社会保障制度となるよう検討を進めるべきである。

参考 ライフサイクルでみた雇用システムのイメージ

- ◆ 新たな雇用を中心とした経済社会システムが概ね2020年を目途に実現された場合の粗い一つのイメージは以下の通り。(おおよその年代イメージを示しているが、個々人の選択によって年代がずれうる。)
- ① 就職前の学習期 (2000～2002年生まれが学生時代の2020年の姿)
 - ・キャリア教育の充実により、職業への目的意識をもって学習を進めることができる。
 - ・産学の連携と協力により、産業界が求める能力や専門性の枠組みが提示され、教育を通じて職業につながる能力や専門性を習得できるようになる。
 - ・優良な中小企業の「見える化」、社会的な評価向上、雇用管理改善などにより、大企業だけでなく中小企業も優良な就職先として認識されるようになる。
 - ・ベンチャー教育やグローバル人材となるための教育をはじめとして、多様なキャリア形成に向けた教育が充実される。
 - ② 初期キャリア形成期 (主として1991～1999年生まれが20代の2020年の姿)
 - ・中小企業も含めたマッチング等により、希望する学生のほとんどが安定した職への就職が実現される。
 - ・20代は腰を据えて、落ち着いた環境で職業能力、社会人基礎力が身につけられる。
 - ・結婚や出産などライフスタイルに応じた多面的な働き方を選択できるようになる。また、必要な子育て支援が受けられる。
 - ・財源の企業間の再分配により、中小企業でも十分な教育訓練が受けられる。
 - ・若者でもベンチャー起業が容易にできるようになる。
 - ・非正規雇用労働者となった場合にも、努力すれば必要な教育訓練機会が与えられ学び直しを行い、専門的な職業能力を高め、安定的な雇用や労働市場をわたっていける労働者に移行することができるようになる。
 - ③ 職業能力強化期 (主として1981～1990年生まれが30代の2020年の姿)
 - ・20代で蓄積した職業能力が適正に評価され、自分の市場価値が分かるようになる。
 - ・結婚や出産などライフスタイルに応じた多面的な働き方を選択できるようになる。また、必要な子育て支援が受けられる。
 - ・新卒時に就職した会社にとどまりたくない場合などには、外部労働市場で通用する専門的な能力を形成するための主体的なキャリア形成が可能となる。
 - ・新卒時に就職した会社にとどまる場合でも転職する場合でも主体的なキャリア形成を行うための学び直しが可能となる。
 - ・どのレベルのどのような賃金水準の仕事が、どの企業にあるのかといった情報が官民の労働需給調整機関によって提供され(「転職マトリックス」の共有)、準備があれば円滑な転職が可能となる。
 - ・非正規雇用労働者でも、仕事や学び直しを通じて専門的な職業能力を高めることによって、それが職業能力評価制度によって評価され、賃金が上昇する。
 - ④ キャリアの見直し期 (主として1961～1980年生まれが40代、50代の2020年の姿)
 - ・これまで業務によって培ってきた知識・経験を、キャリアコンサルティングを受け、キャリアの棚卸と方向付けを行ったうえで、社会人大学・大学院などに行くことによって体系化したり、時代の変化に対応した能力を習得できる学び直しの機会が持てるようになる。また、中高年の「再訓練」を可能とするために相応しい教育プログラムが用意される。
 - ・育児のため一旦、職業を離れていた女性がスムーズに職業に復帰できるためのインターンシップなどOJTも含めた能力開発機会が用意される。
 - ・自分が培ってきた能力・知識を生かせる中小企業などへの転職が抵抗なくできるようになる。
 - ・第2の人生として、起業・創業を行うための能力開発や資金などの準備ができるようになる。
 - ④ 蓄積技能活用期 (主として1960年までの生まれが60代の2020年の姿)
 - ・賃金は年齢によって上昇せず、むしろ生産性に応じて低下する場合もあるが、できるだけ生涯にわたって、自らの能力が最大限に活用できる就業の場が自社のみならず他社、雇用のみならず様々な就業形態で確保される。
 - ・後進を指導する能力開発機会や後進指導の場が用意される。
 - ・自らの知識・経験や趣味などを生かした独立自営が可能となり、生涯を通じて健康状態に応じた働き方ができるようになる。

補論 人的資本の視点から見た政策効果の考え方

1. 個人の人的資本の基本的な考え方について

- ◆ 人材の育成・活用の視点から取るべき様々な政策の効果について、人的資本の観点から、わかりやすく図示するために、考え方の一例として理論的な整理を行う。なお、数値などは仮のものであり、実証的なサポートがあるわけではないことに注意が必要である。
- ◆ 個人の人的資本は、学校教育、OJT、生涯学習などにより増加していく一方、知識の陳腐化などによって減少することもある。こうした考え方から、個人の人的資本の基本的なモデルを示す（図1）。このモデルでは、人的資本の額を実際に測ることは難しい。このため、より単純化して、ある時点での人的資本をその後^に得られる収入の割引現在価値に等しいと仮定して考える。

2. 職業生活における人的資本のグラフについて

- ◆ 人的資本グラフの例として、大卒で22歳から65歳まで働くケースでのグラフを図2として示す。単純化してモデル化するため、大卒後正社員で働き続ける「正社員コース」と、非正規雇用労働者として働く「非正規コース」を想定する。（図2）
- ◆ 実際の人生では、企業の倒産やリストラなどの不確実性がある。これを考慮に入ると、大卒時の人的資本の期待値は、図2の実線部分のようになると考えられる。

3. 政策の効果について

- ◆ 教育訓練投資、マッチング支援、多角的な働き方の導入といった政策が、どのような効果を示すのかを、図3のグラフの形状がどのように変化するかを通じて考察する。

① 教育訓練投資（図3）

個々の労働者の稼得能力を向上させることで、直接的に収入を増やす効果があると考えられる。

② マッチング支援（図4）

収入の不確実性を減らすこととなり、そのことを通じて収入の期待値を上げることとなる。

③ 多角的な働き方の導入（図5）

多角的な働き方が可能になることで、これまで正社員・非正規雇用労働者に二極化されていた働き方のパターンを増やすことになり、働き方のステップアップが可能になるなどを通じて収入の期待値を上げることとなる。

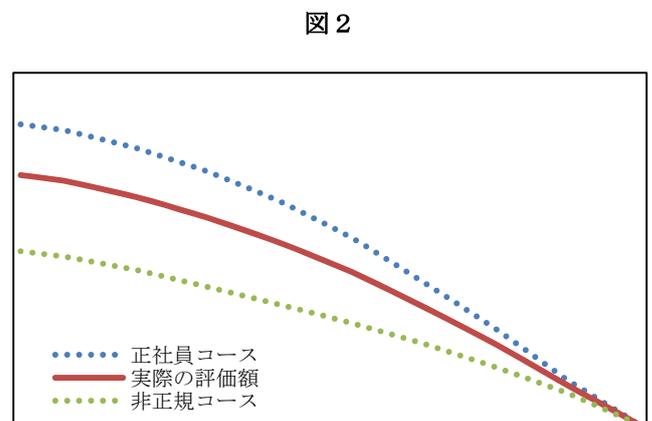
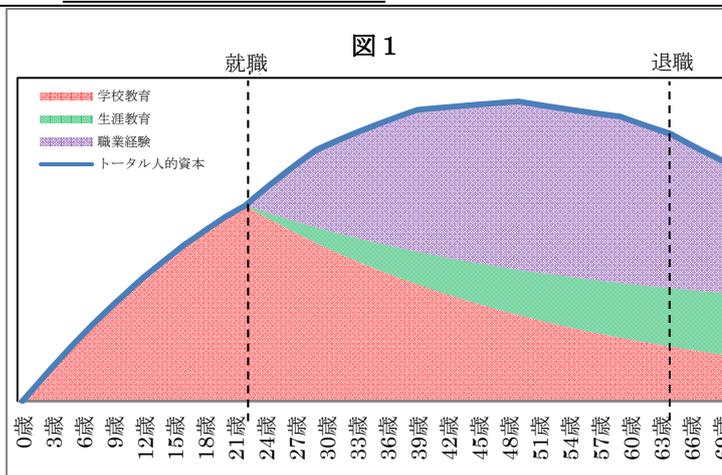


図3 教育訓練投資の効果

図4 マッチングの効果

図5 多角的な働き方の導入

