

# 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  
(平成 25 年 4 月 9 日)

本報告は、経済社会構造に関する有識者会議の日本経済の実態と政策の在り方に関するワーキング・グループの下に置かれた「成長のための人的資源活用検討専門チーム」における議論をとりまとめたものである。



# 成長のための人的資源の活用の今後の方向性について

## 目次

○ はじめに .....	i
第1章 基本的考え方 .....	1
1 成長のための人的資源の重要性 .....	1
2 人的資源と成長の関係 .....	2
(1) 人的資源の供給面の検討 .....	2
(2) マクロ経済循環の中で見た雇用 .....	3
(マクロ経済からの雇用への影響) .....	3
(労働移動からのマクロ経済への影響) .....	3
(マッチング・教育訓練の重要性) .....	4
(高生産性部門の拡大の必要性) .....	4
(景気拡大局面における改革の重要性) .....	4
3 政策形成・制度慣行の変革に際して重視すべき視点 .....	5
(1) 政策形成における社会の視点と個人の視点 .....	5
(2) 個人の視点でも納得感のある戦略 .....	6
第2章 人的資源活用の方向性 .....	6
1 ワーキングスタイル・雇用を中心とした経済社会構造の変化と歪みの発生 .....	6
(1) 高度成長期における日本的雇用システムの形成と安定成長 .....	6
(2) バブル崩壊後の経済社会構造の変化 .....	7
(正社員比率の低下と非正規雇用の拡大) .....	7
(非正規雇用労働者が抱える問題) .....	8
(ワークライフバランスの問題) .....	9
(中高年のキャリア形成上の問題) .....	9
(高齢者の能力発揮の問題) .....	9
(日本的雇用システムを議論するうえでの留意点) .....	10
2 成長を牽引する人的資源の必要性 .....	10
(1) これまでの我が国の人的資本形成と成長パターン .....	10
(2) 近年の人的資源形成と成長に関する問題点 .....	11
(3) 今後の人的資本形成と成長に関する課題 .....	11
3 雇用の安定性と柔軟性の両立 .....	12
(1) これまでの安定性と柔軟性のバランス .....	12
(2) 新たな安定性と柔軟性のバランスのとり方 .....	12
(多元的な働き方の実現) .....	13
(職業能力評価制度の整備などジョブ型労働市場の整備) .....	14
(新卒者の安定雇用を通じた若者への人的資源形成機会の提供) .....	15

(3) 継続的人的資源形成のための教育訓練の見直し.....	16
(教育訓練の重要性とコストベネフィットの観点) .....	16
(変化に対応するための学び直しの推進) .....	16
(教育訓練費用の負担のルール) .....	17
4 ライフサイクルでみた新たな雇用システムのイメージ .....	17
① 就職前の学習期 (主として 2000～2002 年生まれが学生時代の 2020 年の姿) .....	17
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) .....	18
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) .....	18
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)	
.....	19
⑤ 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) .....	19
第 3 章 今後の検討の方向性 .....	19
(当面の対応) .....	19
(中期的な制度的対応の方向性) .....	20
補論 人的資本の視点から見た政策効果の考え方 .....	23

## ○ はじめに

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。今後、我が国がグローバル競争の中で安定的に成長していくためには、経済社会構造の変化に適合した人的資源の適切な形成、活用を図っていくことが鍵となる。

我が国では、これまで「長期雇用」「年功賃金」などを特徴とするいわゆる「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、長期的観点からの人的投資を行ってきた。これが安定成長と低失業など、安定的な社会を形成する我が国の成長パターンであった。

しかしながら、東西冷戦終結後グローバル化の中での経済社会の変容により、企業が全ての従業員に正社員としての安定的な雇用を提供することが難しくなってきた。これ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、成長の源泉である人的資源の形成、活用に問題が生じてきている。

今後は、グローバル競争がますます激しさを増す中で、個人、企業による適切な人的資源の形成への投資と有効活用を時代の変化に対応した形で進め、雇用の質を高め、国民が豊かになることを通じて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。

具体的には、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、「明日の職の心配から離れて」腰を据えて人的資源形成を行えるようにすることが必要となる。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、いわゆる正社員・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ことが求められる。個人や企業による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。一方、現在は技術革新の進展が急速になってきており、能力の陳腐化も急速に進む可能性が高くなっている。個人が自らの人的資源を有効に活用するため、適切な時期での学び直しなど、経済社会構造の変化に的確に対応できるようにしていく必要がある。

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、的確な職業能力評価により求人・求職情報の非対称性の克服を図るなど外部労働市場の整備と、効果的な教育訓練機会の提供を図り、必要に応じて、できるだけ失業を経ることなく、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求められる。

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、

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である。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するものである。

## 第1章 基本的考え方

### 1 成長のための人的資源の重要性

(図表1～9参照)

戦後、日本では、長期雇用を前提とした新卒一括採用と On the job training(OJT)を中心とした企業内人材育成をその特徴とする雇用システムが大企業・男性正社員<sup>1</sup>を中心に普及・定着してきた。この新卒一括採用・長期雇用の仕組みは、企業側にとっては、必要な技能を身につけ、コミットメントや参加意識が高く働く労働者を安定的に確保できるというメリットがあった。労働者側においても経験やスキルを問わない定期的・安定的採用と生涯にわたる生活の安定という大きなメリットがあった。この仕組みの下に、企業において、毎年相当数の人材に必要な人的投資が継続的に行われ、高度経済成長から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。

社会的には、若年層から中高年に至るまでの低失業率が維持されたことが大きなメリットであった。雇用不安による社会不安を引き起こさなかったことだけでなく、長期間にわたり賃金収入の安定が見込まれたことから、労働者層を中心とした拠出層とする社会保障制度の構築が進められた。これは、地方から都市部へと流入した男性労働者と専業主婦の組み合わせを典型的な家族スタイルとして都市化・核家族化が進む中、高齢期の生活保障・医療保障に主に対応するものとして発達した。

また、学校教育においても企業が教育訓練を担う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基礎的な学力を重視する教育へと転換することとなった<sup>2</sup>。

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、定型的な労働に対する需要の増加、コスト削減の要請などによって、結果として雇用者に占める非正規雇用の比率が上昇してきている。

こうした雇用構造の変化によって、従来型の企業主体の教育訓練の対象とならない若年者が増加してきている。今後ともこの状態が継続すれば人的資本蓄積が進まない若年層が高齢化することを通じて全年齢層にわたって人的

<sup>1</sup> ここでいう従来型の「正社員」とは、雇用契約期間が無期の雇用契約（多くは定年年齢まで）であるだけでなく、フルタイム、直接雇用で、法令の範囲内で職務内容、勤務時間、勤務場所などに関して限定がなく企業がそれらに関する人事権を有する雇用形態をいう。一方、第2章3（13P）でいう「限定型の正社員」は職務内容等について限定があるが、「正社員」として位置づけられるものである。それ以外の者については、法令や統計上の定義、事業所での呼称などにより様々な類型、呼称があり、また雇用形態も多様であるが、ここでは「非正規雇用」と呼ぶこととする。

<sup>2</sup> このことは、1955年には全体の4割を占めていた高校の職業学科の在籍者が2010年の段階で2割を切るまで減少したことなどに象徴される

資本蓄積が減少していく可能性があり、それが平均賃金の低下を通じてマクロ経済に悪影響を与えることが懸念される。

また、技術革新などに伴い、技術・技能の陳腐化が急速に進むなど、経済社会構造の変化が激しくなっている中で、個々人が学び直しなどにより、その職業能力を常に時代の変化に対応できるようにしていくことが、人的資源の有効活用の観点からも重要である。

さらに、労働力人口の減少が進む中で、長期的な視野に立った人材の量的な確保策を講じることも必要である。このため、女性、高齢者、障がい者など多様な人材が活躍できるようにすることが重要であり、単線的ではなく多面的なキャリアを歩めるようにしていく必要がある。一方、これにともなう必要となる介護・保育・子育て支援など、社会保障の若者世代への配分については、介護については相当程度の負担軽減が図られてきたものの、保育・子育て支援については未だ低い水準にとどまっており、ワークライフバランスを実現しにくい雇用慣行とあいまって、女性の十分な能力発揮を進めにくくしている。

こうした状況を踏まえ、本検討チームにおいては、我が国の成長のための人的資源の潜在力の底上げと有効活用の観点から、適時適切な人的資本蓄積の在り方や適所における人的資源の活用を推進するための社会システムの在り方、それらに適合した社会保障の在り方等について、今後の議論の土台となりうる視点と一定の方向性を提示したい。

特に、2000年代以降、経済成長が見られた時期においても、正社員がほとんど増加せず、平均賃金が低下傾向であるなど、必ずしも雇用の質の向上につながらず格差の拡大が見られたことを踏まえれば、人的資源形成を通じて雇用の質を高め、国民が豊かになる新たな成長パターンを生み出していくことが必要である。

なお、本稿では、正社員、非正規雇用労働者といった雇用者（Employee）について論じる部分が多いが、これは、自営業、個人事業主、家族従業者、起業家、経営者なども含めた働き方（Work）全般を念頭に置いた上で、雇用者を代表例としてその在り方を論じているものである点に留意されたい。

## 2 人的資源と成長の関係

（図表10～18参照）

成長戦略における人的資源の重要性について整理する。

### (1) 人的資源の供給面の検討

GDPは労働力×付加価値生産性の総和である。したがって、人口減少に伴う労働力の減少、特に若年層の減少が見込まれる中、社会全体の成長を人材の



側面から考えれば、

- ① 女性・高齢者・障がい者等の就業率の上昇、介護・育児等の時間的・場所的な制約を有する者のさらなる能力発揮等により、労働力の量的な減少を抑えること、
  - ② 個々人の付加価値生産性を向上させること、
- が重要である。

## (2) マクロ経済循環の中で見た雇用

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。

### (マクロ経済からの雇用への影響)

雇用は経済活動の派生需要である。マクロ経済の拡大によって望ましい就業や賃金上昇が実現しやすくなる。

マクロ経済の拡大期には、労働力需要が拡大する部門<sup>3</sup>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のに対し、マクロ経済の縮小期には、労働需要が縮小する部門が多く拡大する部門が少ないため、良質な雇用の場が拡大しにくい。マクロ的な就業の拡大は、増加部門と減少部門を相殺したネット（純）の変化である。

### (労働移動からのマクロ経済への影響)

マクロ経済の拡大期（縮小期）には経済全体が一様に拡大（縮小）しているように見えるが、拡大期にも必ず縮小している部門が存在し、縮小期にも必ず拡大している部門が存在する。こうした部門毎の傾向は、構造的または自立的部分によるところが大きい。

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。逆に、労働力需要は拡大しているが生産性が低い部門への労働移動の側面が強ければマクロ経済に悪影響を及ぼす。このような意味で、労働市場あるいは広く部門を超えた経済構造の柔軟性がマクロ経済の成果を規定している面があり、高生産性部門に必要なヒト、モノ、カネが動いていくようにしていく必要がある。

---

<sup>3</sup> 同一部門内にも拡大する企業・事業もあれば縮小する企業・事業もある。

#### （マッチング・教育訓練の重要性）

成長のための人的資源の活用の面からみれば、個々人のスキルや適性・職業能力が最大限発揮されるような仕事とのマッチングが必要である。

特に、構造的に労働力需要が減少し雇用が保蔵されている分野から、構造的に労働力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、マクロ経済への好循環を生み出していくためには、効果的な教育・職業訓練やマッチングにより、できるだけ失業を経ることなく労働移動ができるようにすることが重要である。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。

#### （高生産性部門の拡大の必要性）

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。これによって所得が増加すれば、これが消費需要に繋がって、さらに高付加価値製品・サービスの需要が増え、さらなるイノベーションを促し、それが良質な労働需要につながっていくことが期待される。高生産性部門が生み出され、こうした好循環を生むために、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機会が多いことが、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となっている。<sup>4</sup>

#### （景気拡大局面における改革の重要性）

このように、労働移動に関しては、高生産性部門への移動を進めることによってマクロ経済への好影響が期待されるが、現状、低生産性部門の拡大という側面が強いためにデフレから脱却しにくい状況となっている面がある。このため、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。

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

---

<sup>4</sup> 一方で、雇用情勢が悪い中で、低生産性部門の拡大が失業増を抑制し、雇用を吸収していると評価できる。

る部門が少ないため、需給が逼迫して賃金が上昇する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。

### 3 政策形成・制度慣行の変革に際して重視すべき視点

(図表19～23参照)

制度慣行の変革に際しては、関係者の自発的な協力や行動変容が不可欠である。個人の選択の自由を阻害するような、特定の働き方などを求める改革は理解を得られない。また、「普通の人」が「普通に暮らせる」ことを念頭に置いた変革の提案が求められる。個々人の生涯の視点に照らして合理的信頼感や納得感が得られるような、政策実現に向けた手続きにも配慮が必要である。

#### (1) 政策形成における社会の視点と個人の視点

まず、政策形成における社会の視点と個人の視点を単純化した形で整理する。

社会の視点(S)は、基本的に社会全体の姿を同時代横断的に捉えるものである。この視点は、様々な背景や段階にある各コホートが社会の構成員として存在していることに主に着目したものであり、社会全体の在り方や政策を考える際の前提となることが多い。政府は概ねこの視点から将来展望を提示し、教育・雇用・社会保障等の社会制度・システムを設計することが多いと考えられる。

これに対し、個人の視点(I)は、基本的に個人単位・自分の世代に基づくもので、自身の将来方向を意識して事象を捉えるものである。この視点は、(政策や社会の変化等も含めた)他者が自らの将来方向にどのような影響を与えるかということに主に着目したものであり、個人が政策への賛否や自らの行動を考える際の前提となることが多い。個人は、概ね社会制度やシステムを所与のものとして、その枠内でこの視点から最適行動を取ることが多いと考えられる。

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、自ら人的投資を行いその費用を賄うといった行動をそれぞれの個人に促すことが必要となるが、個人が社会の制度やシステムの中でIの視点から最適行動をとることを踏まえれば、このような「後戻りのできない」行動を促す場合には、Iの視点から判断してそういった投資行動が妥当だと判断されるような将来像の提示<sup>5</sup>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ろう。

<sup>5</sup> この場合の将来像は必ずしも明確に見通したビジョンということではなく、個人が将来に向けた自らの行動の根拠と

## (2) 個人の視点でも納得感のある戦略

両者の視点を踏まえれば、政府部門のみで完結しない政策、特に中期にわたる成長に向けた戦略のような民間主体の行動が重要な要素となる政策の形成に際しては、Iの視点を基本に妥当性を整理することも必要である。

例えば、30年間のGDPの増減はその30年間の個人の生涯所得の総和の増減と近似的であることから、その期間の個人の生涯所得の最大化というIの視点から最適な方針は、GDPの最大化というSの視点から見ても妥当な方針と評価できると考えられる。

こうした観点から成長と人的資源の関係を考えれば、成長戦略における「個人の可能性が最大限発揮され雇用と所得が拡大する国」の実現を目指すためには、Iの視点に立って人的投資やマッチングを進めることにより人的資本蓄積の最大化とその最大活用を行うことが重要であり、そのためには、個人の労働と余暇の選択などを通じた効用最大化を妨げているさまざまな制度や規制の整備・改革並びに必要な支援を適切なタイミングで行うことが重要である。

こうした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I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

### 1 ワーキングスタイル・雇用を中心とした経済社会構造の変化と歪みの発生

(図表1～9、図表24～28参照)

これまでの日本的雇用システムを中心とした経済社会構造の変化について、その変化を明確化するため、単純化して描いてみる。

#### (1) 高度成長期における日本的雇用システムの形成と安定成長

「長期雇用」、「年功賃金」、「企業別組合」をその特徴とするいわゆる「日本の雇用システム」は、戦後高度成長期に大企業の男性正社員を中心に形成された。このシステムは、雇用が安定し、長期的な観点から企業が人材育成を行うことが可能であるとともに、年齢に伴う生計費の増加に合わせて賃金が増加する仕組みである。また、このシステムは、企業のメンバーとしての社員が企業や仕事に対しコミットメントや参加意識が高く働き、製品・サービスの品質向

---

し得るようなものであることが必要である。したがって、変化が激しく将来の見通しが立てにくい社会においては、変化が激しい状況が続き、個人としてもそれに備えることが必要である旨を提示していくことが必要である。

上にも貢献するものであるともいわれている。

右肩上がりの経済成長と低失業率、正規雇用の男性労働者と専業主婦と子どもという核家族モデル、充実した企業による福利厚生などを背景として、社会保障制度は、主に企業がカバーしない高齢世代に対する支援の仕組みとして構築された。また、就職後の仕事を通じた能力開発が人材育成の中心となったため、学校教育では専門的な知識や技能の習得よりも基礎的な学力の習得が重視され、企業の採用においても、大学で何を学び身につけたかという観点よりもそのシグナリングの機能が重視される傾向となった。

オイルショックにより、高度成長期は終焉を迎えるが、その後も大企業を中心とした日本的雇用システムの下、雇用の安定と長期的観点からの人材育成が図られ、それを通じて、低失業と国際競争力の向上が実現し、安定的な経済成長が実現した。

一方で、企業は、正社員の雇用保障を維持するかわりに、労働時間や勤務場所などの柔軟性を求めることになり、長時間労働や頻繁な転勤が生じたが、当時の片働き家庭モデルの中では一定程度受け入れられてきた。

非正規雇用労働者も、大部分は主婦など家計補助的な者であったため、不況期には労働市場から退出する傾向があるというバッファ機能により、その雇用機会の不安定さはさして問題とならなかった。

新卒者についても、安定成長による堅調な人材需要と新卒一括採用により、高い就業率が実現された。

## (2) バブル崩壊後の経済社会構造の変化

### (正社員比率の低下と非正規雇用の拡大)

バブル崩壊以後、我が国は低成長期に移行し、不況による業績悪化、市場環境の不確実性の拡大、経営の短期志向化、従業員構造の高齢化などにより、雇用者に占める正社員比率が低下している。また、東西冷戦構造の崩壊後、経済のグローバル化が急激に進展し、国際競争の激化や発展途上国の技術発展などにより、生産拠点の海外シフトが進むとともに、国内にあっても発展途上国の低賃金労働との競争に晒されるようになってきており、定型的業務の非正規雇用化、外部化などが進展してきた。さらに、成果・業績主義の導入や役職定年制の導入などにより、賃金カーブにも変化が生じている。

正社員採用が絞り込まれる一方、90年代後半、団塊ジュニアの大学卒業による就職希望者の増加が重なり、新卒時の安定的な就職が難しくなった。加えて、大卒者の大企業志向などによる求人とのミスマッチ、企業への過度なコミットメントや依存を嫌う傾向、厳しい就職戦線による精神的負荷の増大などにより、正社員就職しなかったり、できなかったりして、フリーターやニートとなる者

が増加した。また、正社員として就職しても早期に離職してフリーターとなる者も増加した。インターネットを活用した採用活動により、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、一人の学生の面接等にかかる時間が短くなっており、企業・学生ともに負担が大きく、十分な相手の見極め、自己表現が難しくなっている。結果として特に20代後半の非正規雇用比率が、男性ではかつての5%程度から19%程度へ、女性では23%程度から40%程度へと高まっている。

我が国では大企業を中心に、会社のメンバー（社員）としてフレッシュな人材を新卒採用して長期的観点から人材育成するため中途採用が少ないという傾向がみられる。このため、新卒時以外での大企業の正社員求人が少なく、結果として、新卒時に非正規雇用労働者となり、一定期間経過した者が大企業の正社員として就職することが難しい状況となっている。また、進学率の上昇により、大学を中心とした高等教育がエリート養成からユニバーサル化（進学率が50%を超えた状態）したのにも関わらず、入社後の教育訓練を重視する大企業への入社を前提とした従来型の大学教育からの転換が十分に進んでいない。

高卒についても、かつて強かった学校の就職あっせん機能が低下するとともに、専門学科に比べて普通科の卒業生の就職が厳しい状況となっている。また、中途退学者や無業者など学校から社会・職業への移行が円滑に行われなかった者のキャリア形成の上の問題が指摘されている。

さらに、非正規雇用労働者が増加する一方で、自営業者・家族従業者が減少してきている。

#### （非正規雇用労働者が抱える問題）

非正規雇用労働者については、

- ① 企業側からすると、長期的に教育訓練投資を回収しにくいこと
- ② 労働者側からすると、長期勤続を前提としないため、企業特殊な能力を身につけるインセンティブがないこと

から、教育訓練を受ける機会が乏しくなるため、人的資本蓄積が進まず、賃金も低いままとなっている。また有期雇用の場合、景気後退期には雇止めにより離職を余儀なくされる可能性があるなど雇用が不安定である。社会保障についても被用者保険に加入できず、加入できても賃金水準が低いため給付が薄い状況となっている。また、日本では、欧州と比べて一度非正規雇用で就職した者の正社員への転換が難しい面がある<sup>6</sup>。結果として、非正規雇用労働者となった場合には、人生設計が描きにくく、結婚や出産がしにくい状況となっている。

---

<sup>6</sup> ただし、欧州では新卒一括採用や年功賃金の慣行があまりなく、企業による教育訓練の比重が小さいため、単純には比較しにくいことに留意が必要

その後の政策努力により、一定数のフリーターは正社員化したが、正社員に移行できないまま 30 代ついには 40 代となる者も相当の規模で出現している。<sup>7</sup>

#### （ワークライフバランスの問題）

1986 年の男女雇用機会均等法施行以降、女性の社会進出が進み、共働き家庭が増えている。一方、正社員については企業側が配置業務や労働時間さらには勤務場所などを柔軟に決める日本的な雇用システムの下では、女性が出産・育児をしながら働き続けることを難しくしている。また、男性正社員は、正社員の絞り込みにより、ますます多忙になってきており、育児や家事に参加することを難しくしている。人口減少下にあつて男女共に仕事と家庭を両立し、女性の社会進出を一層推進していくためにはワークライフバランスを可能とする働き方への転換が重要となっている。

#### （中高年のキャリア形成上の問題）

バブル崩壊以後、中高年労働者を中心とした人員過剰感の高まりから、中高年労働者の大幅な人員整理が行われた。また、倒産等によって離職する者も増加した。一方、我が国は正社員の多くは配置業務、労働時間、勤務場所などに限定のない無限定型の雇用契約<sup>8</sup>であり、雇用保障はある反面、職務選択の決定権は人事権を通じて最終的には企業側にあることから<sup>9</sup>、労働者が主体的にキャリア形成を行うことが難しい面もある。そのため、ひとたび離職すると、企業外では評価される専門性が身につけていない場合が多いばかりでなく、そもそも職業能力を適正に評価する仕組みも十分でないこともあつて、再就職が難しい。また、再就職しても賃金が著しく低下する状況となっている。さらに、退職金制度など、長期勤続が有利となる制度も多くの企業で採用されている。このことは中高年の労働移動の壁となり、中高年労働者が自分の会社にとどまる理由ともなっている。

#### （高齢者の能力発揮の問題）

わが国では年功賃金によって、若い頃は賃金が低く、年齢に伴い賃金が上がっていく仕組みとなっていることから、定年によって、年齢で一律に雇用終了とされるのが一般的である。今後、人口が減少する中で、社会全体の成長を維持していくためには、高齢者について、これまでの職業経験を生かし、自社のみならず他社、雇用のみならず様々な就業形態で能力発揮できるようにするこ

<sup>7</sup> 2012 年の 35 歳～54 歳層のパート、アルバイト及びその希望者は 82 万人。

<sup>8</sup> このような無限定型の契約を、「メンバーシップ型」の雇用契約として議論することもある

<sup>9</sup> 労働者の希望も考慮されるが、最終的な決定権は企業が持つものである。

とが課題である。

(日本的雇用システムを議論するうえでの留意点)

ただし、これまで述べてきた日本的雇用システムの特徴は、主に大企業で見られるものである点に留意が必要である。

中小企業では新卒者を正社員として採用する意欲がまだまだ旺盛だが人材が確保できない企業が多く、正社員雇用への需要が多くある。また、中途採用や離転職も活発に行われているが、一方で、不合理な理由による解雇が行われるなど望ましくない企業行動も一部にみられる。さらに、高齢者についても、定年延長や、そもそも定年を設けないなど、大企業とは異なる高齢者活用が見られるところもある。

また、雇用者全体の35%程度を占める非正規雇用労働者の内訳をみると、

- ① 25%分は35歳～54歳の女性層、高齢者及び学生アルバイトであり、近年の非正規雇用労働者の増加は特に高齢者の増加によるところが大きく、
- ② 男性若年・壮年層(15～54歳層)及び女性若年層(15～34歳層)の非正規労働者は雇用者全体の10%程度

である。そのうち15～34歳の不本意非正規は170万人程度である。一方、割合は全体の雇用者の65%程度までに低下しているものの正規労働者は3,300万人と2000年代に入ってからほぼ一定で推移している。

## **2 成長を牽引する人的資源の必要性**

(図表11, 12、図表14～17参照)

人的資源に関して、経済成長との関係で、これまでの状況と今後の課題を整理することとする。

### (1) これまでの我が国の人的資本形成と成長パターン

戦争直後は、就業者に占める農林水産業の割合が高かった。また、自営業・家族従業者比率も高く女性、高齢者の就業率は高かったが、資本装備率は低く、労働生産性も低い状況であった。

高度成長期における工業化と製造業重視の人材養成、集団就職列車などによる広域的労働移動によって、農林水産業・自営業から製造業・雇用者への急激なシフトが進み、資本装備率、生産性が急速に上昇した。女性、高齢者の就業率は低下したが、人口増により全体の就業者数、労働投入量は増加した。

新卒一括採用により、学校から職業への移行が失業という人的資源活用のロスを生じることなくスムーズに行われ、その後も企業による長期的観点からの教育訓練により人的資源形成が図られ、労働力の質量両面の向上、資本装備率の向上により、高成長が実現した。オイルショック以後も、男性正社員・製造



業中心の生産性が高い雇用構造により、安定成長が実現した。

## (2) 近年の人的資源形成と成長に関する問題点

その後も就業者数は増加を続けたが、80年代後半以降の労働時間短縮の流れの中でマンアワーベースの労働投入量が減少するようになってきた。就業者数も1997年をピークに長期的に減少傾向となっている。また、サービス経済化などにより資本装備率が低い、低生産性部門が拡大している。

バブル崩壊以降は、正社員採用の絞り込みにより、フリーターなどの不本意非正規雇用労働者が増加するなど、人的資源形成の機会に恵まれない層が拡大している。また、失業者の増加など、人的資源が活用されない層が増加している。正社員に対しても企業収益の低下により教育訓練投資が減少している。労働力の質量両面の悪化、資本装備率の低下が同時に生じ、成長の足かせとなる状況が生じている。

## (3) 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、

- 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 人的資源形成を進め、労働の付加価値生産性を高める必要がある。若者が就職し、仕事を通じて人的資源形成できるようにするとともに、中高年労働者も生涯を通じて職業能力を高めることができるようにする必要がある。また、外部労働市場の整備や効果的な教育訓練の充実により、高度なIT技術者やグローバル人材など人材需要の高い分野へのマッチングにより、最適な人材配置を図り、それぞれがより生産性高く仕事ができるようにする必要がある。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、これまで教育訓練を受ける機会に恵まれなかった者が教育訓練を受け、人的資源を形成できるようにする必要がある。

また、イノベーションを担う研究者や技術者の育成、能力発揮、創意工夫を進めるため、より自由度の高い働き方を、健康管理面の配慮を行いつつ、可能とすることを検討する必要がある。さらに、イノベーションを進めるためには、多様な人材が活躍できるようにすることが重要であり、海外生活経験を持つ学生や留学生などが就職しやすい環境整備を進める必要がある。

- 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。製造業の環

境・エネルギー、医薬品・医療機器、航空機産業など新分野展開や、中小製造業の海外展開支援などを通じて、生産性の高い製造業を国内に残していくとともに、金融や情報通信など高生産性部門の拡大、時代の変化に合わせた規制改革などを通じて、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。例えば、社会人の再教育には、時間と労力、費用を要する。このため、再教育によって身につけた能力が評価されない環境においては、社会人の再教育を普及させていくことは難しい。生涯にわたる職業能力の向上を促す資格制度や職業能力評価制度等の構築とともに、適切な処遇が確保できるようにするための工夫が必要である。教育機関における教育内容の改善・充実を前提として、その教育成果を評価して処遇に反映することについて特に配慮が必要である。

さらに、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。

### **3 雇用の安定性と柔軟性の両立**

(図表 29～32 参照)

#### (1) これまでの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、企業内移動だけでなく、外部労働市場も通じて、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、労働市場においては、失業発生や労使の交渉力格差、合成の誤謬など、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。

従来の我が国の雇用システムでは、バブル崩壊前までは、「安定性」が長期雇用慣行などによって、主として男性正社員について確保され、低失業と長期的観点からの人的資源形成が図られてきた。一方、「柔軟性」は労働時間や勤務場所など内部労働市場の調整のほか、家計補助的な非正規雇用の存在で確保されてきた。

#### (2) 新たな安定性と柔軟性のバランスのとり方

しかしながら、企業側が労働時間や勤務場所を柔軟に決定することは、女性

が正社員として出産・育児を行いながら就業を継続することを難しくしている。

また、長期雇用の対象となる正規雇用の比率が低下しており、若者や壮年層でも、雇用が不安定な非正規雇用労働者とならざるを得ない者が増加してきている。

本章 1、2 で個人のライフサイクルの視点に立ってみてきたように、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。

#### （多角的な働き方の実現）

現在、雇用期間が無期契約であるが、職務内容、労働時間、勤務場所などに関して無限定な正社員と、労働時間などに関して何らかの限定があるが有期契約である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、多角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。

このことにより、例えば若い時に勤務時間などが無限定の正社員であっても、育児期には無期契約の安定性を有しつつ勤務時間に限定のある短時間正社員として働き、育児がひと段落ついた後は正社員に戻れ、さらに高齢期には短時間正社員となるなどライフサイクルに応じた働き方が可能となる。また、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。さらに、これまでには正社員に戻るルートが乏しく各雇用形態間の移行が進まなかったが、希望に応じて正社員に移行するルートとして多角的な働き方が活用しうる。<sup>10</sup>

また、企業にとっても、ワークライフバランスを確保しながら働きたいと考える者、地元志向が強い者、自分の専門性を高めたい者など多様な人材を活用できる。

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

---

<sup>10</sup> 限定型の正社員については、限定条件が終了する際には、雇用契約が終了しうるが、限定条件は当該雇用契約内容に即した合理的なものであることが必要となる。

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）

また、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ができるようにすることによって、雇用の安定を図っていくことが考えられる。また、企業内外において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<sup>11</sup>などの整備を図るべきである。

具体的には、個々の労働者のコンピテンシー（思考行動特性）を含む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を図るべきである。その際には、欧米でみられるような産学官による取り組みや労働組合の役割について検討すべきである。また、ジョブ型労働市場を形成していくため、ハローワークや民間職業紹介機関などにおいて、職業能力評価制度やジョブカードなどを積極的に活用するとともに、これらやキャリアコンサルティング技術を活用して求人・求職のマッチングを支援する「ミドルマン」<sup>12</sup>の育成を図る必要がある。併せて、労働者派遣制度の活用も考えられる。

さらに、非正規雇用労働者であっても必要な教育訓練が受けられ、人的資源形成が図られるようにするための仕組みの整備が必要である。その際には、職業能力は実際の仕事を通じて身につく部分が多いことから、OJT 機会の確保も含め検討する必要がある。このようにして、非正規雇用労働者であっても、従来型の長期技能蓄積を前提とした正社員や、ジョブ型労働市場を渡っていける専門能力・知識を有する労働者に移行することができるようにしていく必要がある。

職業能力評価制度等により、求人・求職の情報の非対称性の克服が図られ、円滑な労働移動が可能となるような官民の労働力需給調整機能（職業紹介、人材派遣、教育訓練）の強化を図る必要がある。

さらに、我が国の正社員の多くは無限定型の雇用契約であることから、労働者が主体的にキャリア形成を行うことが難しい仕組みとなっている。労働者が

---

<sup>11</sup> 「ジョブ型」とは、欧米的な職務・勤務地を限定した雇用契約を「ジョブ型」雇用契約と表現しており、そうした雇用契約の労働者の労働市場を「ジョブ型労働市場」としている。なお、「ジョブ型」は職務、専門性が限定しているため、時代の変化によって職務、専門性に関する需要が低下する場合には、学び直しなどを通じて新たな専門性を身につける必要性が生じる。なお、限定型の正社員には、配置業務及び勤務地が限定されたジョブ型に加えて、労働時間限定型、業務限定型、配属先職場限定型などがある。

<sup>12</sup> 「ミドルマン」とは、キャリア・コンサルタントのような、求職者を、その能力をより活かせる職場にマッチングすることを支援する者を指す。

主体的にキャリア形成を行い、外部労働市場で評価される専門的能力を形成できるようにしていくことも必要である。また、手厚い雇用保障を受ける代わりに、企業側に労働時間、勤務場所などの裁量権を委ねた長期雇用を前提とした正社員でいくのか、個人が主体的に自らのキャリア形成を選べる労働者でいくのかを強制ではなく個人が主体的に選択できるようにすることも考えられる。

さらに、失業した場合にも、生活の安定や再就職に必要な支援が受けられる雇用保険制度などセーフティネットの強化を、非正規雇用労働者の増加を念頭に、就労意欲の維持に留意しつつ、検討する必要がある。

なお、非正規雇用労働者と同様に、企業による人材育成の対象となりにくい自営業・個人事業主などへの必要な人的資源形成についても、税額控除や奨学金の充実など検討される必要がある。

#### （新卒者の安定雇用を通じた若者への人的資源形成機会の提供）

若者が新卒時に勤務継続によるスキル向上が期待されないタイプの非正規雇用労働者となり、人的資源形成の機会に恵まれないことが、その後の雇用の不安定化や、待遇が向上しないことを招いている。若者が新卒時に安定した職を得て、「明日の職の心配から離れて」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が可能となることによって、社会全体での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、需要が超過している状況である。成長力が鈍化している大企業は新卒者の採用を絞るとともに、場合によっては中高年の人員整理も行っている。成長する中小企業が若者雇用の受け皿となり、人的投資を進めることによって、より一層の成長を促していく必要がある。

このため、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職業との関係を明確にした教育の推進や、継続的な情報収集などを通じて中小企業の魅力を伝え、学生が中小企業を選べるようにすることにより、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必要がある。

また、企業による若者の「使い捨て」や就職後の安易な離職を防止するため、経営者に若者、人材が成長の源泉であるとの意識喚起を含め、企業側の雇用管理改善を促すとともに、若者側の相談機能を強化する必要がある。

現状の中小企業経営の下で、十分な教育訓練を若者に対して行うことを期待することは難しいため、財源の企業間の再分配などにより、中小企業でも必要な教育訓練が受けられるようにする必要がある。

このようにして就職時のミスマッチの防止を図っていくが、不本意ながら新

卒時に安定した職に就けない者については、既卒 3 年新卒扱いの推進やトライアル雇用の活用等により、できるだけ早期に安定した職につけるよう支援を行うべきである。また、不況等により、新卒需要が不足した場合には、公的負担により雇用の受け皿を確保し、新卒者が人的資源形成の機会を得られるようにすることも検討すべきである。特に、バブル崩壊以後の長期にわたる景気低迷下に、フリーターやニートとなり、その後、安定的な雇用が得られず、長期間が経過している者については、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である。

さらに、新卒者が、技能蓄積が期待しえない定型的・補助的な業務に就いた場合でも、人的資源形成の機会を失することがないように、安定的な雇用への移行やそのための教育訓練などの支援を行うべきである。

### (3) 継続的人的資源形成のための教育訓練の見直し

(教育訓練の重要性とコストベネフィットの観点)

人的資源形成に果たす教育訓練の役割は大きい。教育訓練の便益は自己に帰属するものである一方、経済的効果だけで見ても、人的資源形成を通じた成長力の確保、稼得所得の増加による消費の拡大など外部性が生じることから、公的な支援の対象となる。

我が国では日本的雇用システムの下で、人材の自社育成を重視し、採用に際して企業外で身につけた専門的な職業能力よりも、むしろ人柄やシグナリングとしての学歴などが重視されたため、教育において具体的な職業との結びつきが軽視される傾向があったが、今後は、企業による人材育成に加え、時代にあった多様な人的資源形成・活用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や適正な能力評価が企業内外の高生産性部門への円滑な労働移動、マッチングを進めるための前提となる。

なお、教育訓練に対する公的な支援については、費用対効果を常に意識して検証を行い、公的な支援に値するか判断していく必要がある。

### (変化に対応するための学び直し<sup>13</sup>の推進)

職業生活が長期化する中で、新卒時に入社した会社が定年まで存続しえるかどうかわからないといった不確実性が増している。また、急速な技術進歩により、身につけた技能・技術についても陳腐化するスピードが速くなってきてい

---

<sup>13</sup> ここでいう「学び直し」とは、学校を卒業した者が、大学等の教育機関、企業内、社会などで、新たな職業能力等を身につけるための活動を言う。

る。一方で諸外国と比べ、25歳以上の大学等での就学率が低いように、日本では卒業後の企業外での学び直しがきわめて不活発といわれている。

こうした中で、変化に対応して新しい技術・技能<sup>14</sup>を常に身につける必要性が生じるということを、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、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個人の意欲を喚起しつつ、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。

#### (教育訓練費用の負担のルール)

これまでは、労働者の教育訓練は企業が多くの負担・投資を担っており、長期的雇用により投資が企業に還元されてきた。しかしながら、今後は企業が教育訓練に投資をしても、労働移動があり得ることから投資が企業に必ずしも還元されないこととなる。このため、教育訓練費用を誰がどのように負担するべきか、従来型正社員への投資とのバランスも含めて課題となる。

## 4 ライフサイクルでみた新たな雇用システムのイメージ

(図表33参照)

人的資本形成・活用が有効に行われ、個人の能力が発揮され、力強い経済成長が可能となり、さらなる好循環を生み出す、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を提示してみると以下の通りとなる。なお、理解しやすくするため、おおよその年代イメージを示しているが、個々人の職業以外の選択によっては、年代がずれうる。

### ① 就職前の学習期（主として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

<sup>14</sup> すぐに職務に活用できる能力のほか、変化に対応できるようにするための応用可能な理論的な知識を含む。

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やキャリア教育の充実などにより、希望する学生ほとんどの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様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などにより、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、安定的な雇用やジョブ型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様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。
- ・長期勤続の場合でも、職業能力を高めるための主体的なキャリア形成が同様に可能となる。
- ・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、中高年が新しい職業能力を身につけるための「再訓練」を可能とし、また能力開発の機会として相応しい教育プログラムが高等教育機関（大学・大学院・専門学校等）で用意される。
- ・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。

⑤ 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。

### 第3章 今後の検討の方向性

上記の社会システムのイメージを実現していくため、労使など当事者が納得感を持って行動変化していけるよう、政府としては、根拠を示して実現可能な政策の選択肢を提示するとともに、当事者の納得感を得つつ、雇用、社会保障、教育などの具体的な制度、政策の改革の検討を整合的に進めていくことが強く求められる。

また、雇用を取り巻く問題は、制度の問題である以上に、企業の人事管理や慣行の問題である面が強い。企業の行動変化が必要であり、政府としては、あるべき姿を示しつつ、企業の人事・教育制度、求人要件の明確化、能力の適正な評価など企業に対し注意喚起や啓発を行っていく必要がある。

（当面の対応）

個々人の生涯に深く関連する社会構造の改革は、ある程度の納得感の下、制

度継続への信頼感を確保しつつ進めなければ実効性が上がりにくいものであり、関連制度等への波及にも同時に対応していく必要があり、実現には一定の期間を要する。このため、今の若者世代が中心世代となる頃にこうした基盤が整えられるためには、中長期的な視野の下で速やかに着手されるべきである。

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が課題となる。また、若者への人的投資は、投資回収期間が長く、費用対効果が高いばかりでなく、人的資源形成が適切に行われず層の拡大は、我が国の将来の経済成長に深刻な影響を及ぼす恐れがある。このため、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、長期にわたって安定的な雇用を得られていないフリーターなどの若年非正規雇用労働者やニートに対する OJT など教育訓練や非正規雇用労働者の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

これまで述べてきた新たな雇用システムの在り方は、端的に言えば、従来型の長期の技能蓄積を前提とした正社員と非正規雇用労働者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、ジョブ型労働市場を渡っていける専門能力・知識を有する労働者を養成しようということである。そうした方向をめざし、労働契約法制、有期法制、労働者派遣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、無期雇用でかつ限定型の正社員など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できるルートを確立することが重要である。そのための教育訓練やキャリア形成、マッチングの在り方について検討する必要がある。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。また、我が国の均質性、同質性の強い職場を、多様性を許容する職場に転換するためには、どのようなインセンティブが必要かも検討が必要である。

さらに、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。また、これらの層の拡大に対応した新たなセーフティネットの在り方について検討されるべきである。

加えて、企業をこえた労働移動の円滑化のために、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、計画的な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である。あわせて、職業に必要な基礎的・汎用的な能力として、コミュニケーション能力をはじめとした社会性や勤労に対する意欲、自ら課題を発見し解決する力を身につけることができるようになること必要である。

より高いレベルの学習に挑戦するチャンスや、外国に留学する機会の提供など、幅広い可能性を開く教育機会を提供することが必要である。

幅広い進路選択を可能にするキャリア教育を学校教育全体にわたって体系的に推進し、学校教育の中で多様な人的資源の形成を図るとともに、新卒時の職業へのマッチングの強化を図るべきである。また、成長分野や有望な中小企業の人材ニーズに合わせた人材育成を図ることが必要である。

企業内における長期的な人材育成の対象とならない層が拡大していることから、ジョブ型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、産学官が連携して学校教育を含めた人材育成とマッチングのあり方を検討すべきである。

高等教育機関（大学・大学院・専門学校等）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、特に、大学、大学院において、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必要がある。

経済社会構造の変化が激しくなる一方で職業生活が長期化することに対応して、常に社会人が新たな職業への挑戦を助ける学び直しの機会が持てるよう、高等教育機関（大学・大学院・専門学校等）において良質で実践的な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

若者の正規雇用比率が低下し、非正規雇用比率が上昇し、従来型の企業福祉や被用者保険の対象とならない層が拡大していること、また、失業のリスクが従来と比べると高まっていることを踏まえつつ、「就労によって生活の糧を得る」

ことを基本的考えとして、ライフサイクルの各段階において社会や経済の状況に適合した社会保障制度に変えていく必要がある。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、生活困窮者に対する給付や所得分配という意味だけではなく、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。我が国では高度成長以来、企業がその投資を担ってきたが、グローバル競争の中で企業がその投資を担いにくくなっている。

労働力人口の減少や高齢者への給付の拡大を踏まえれば、生涯現役型社会を構築していく必要があり、高齢者の就労を促す形での年金制度の見直しが必要である。

また、人口減少下での女性の就労促進、共働き化の一般化に対応して、既に相当程度の負担軽減が図られてきた介護と同様、保育・子育て支援への重点投資を検討すべきである。

さらに、退職金税制、企業年金制度などについて、離転職が不利とならないようにすることや、配偶者控除などによって、就業が不利にならないようにすることなど、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。

## 補論 人的資本の視点から見た政策効果の考え方

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。

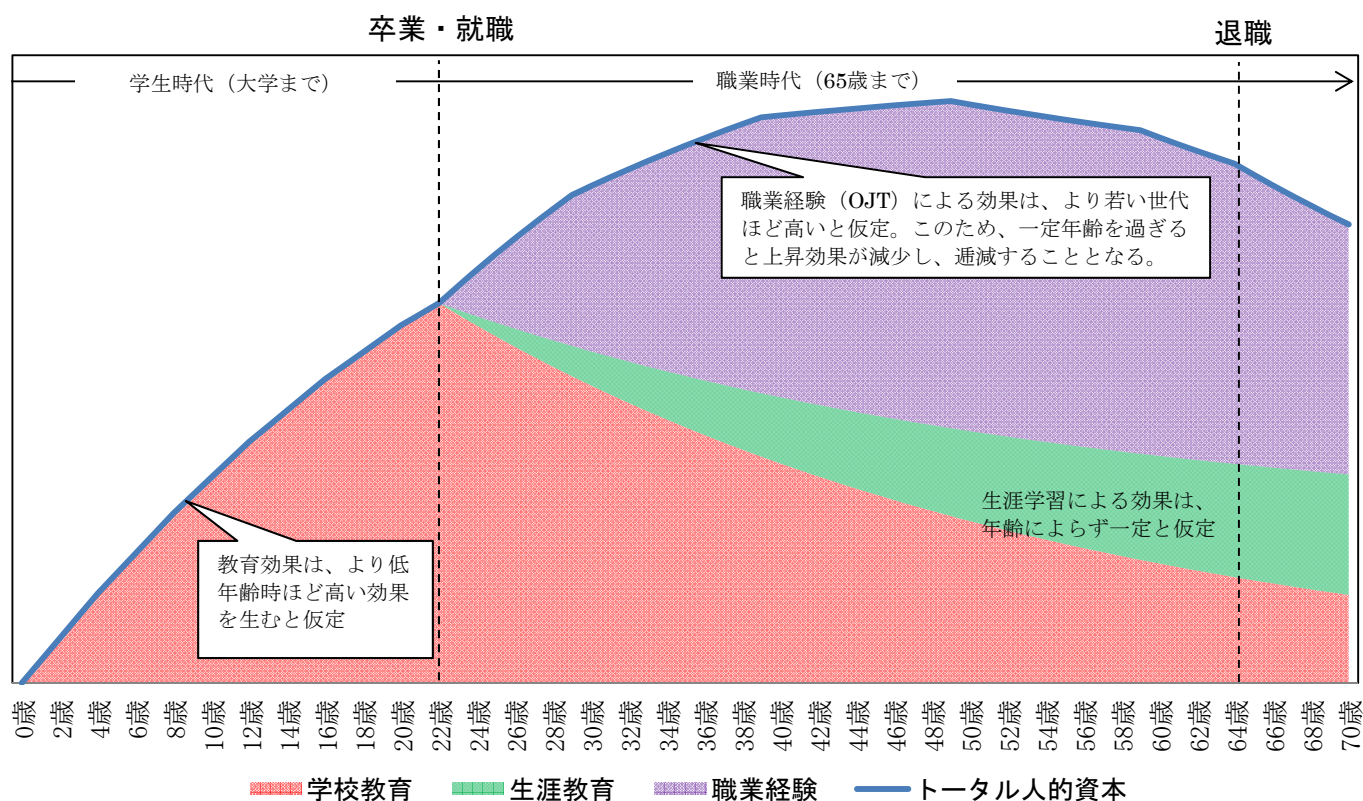
### 1. 人的資本とは何か

人が教育や職業訓練を通じ、身に付けてきた稼得能力を人的資本という。これは、一般的な資本の場合に元手となる資本が多いほど利子収入が増えるのと同様に、人的資本が大きいほど、得られる収入も大きくなるという関係にある。

### 2. 人的資本の推移

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について、大卒のケースをもとにしたイメージを図1に示す。

図1



人的資本の額については、

- ① 学校教育や職業経験によって得られる人的資本は、単純に年数や投資金額に比例するものではない
- ② 特に教育投資については、個人のほかに公的な投資（義務教育国庫負担など）も行われている
- ③ 職業経験の多くを占めると考えられる OJT については、具体的な投資額が判明しない

といった問題点があり、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ことにする。

### 3. 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

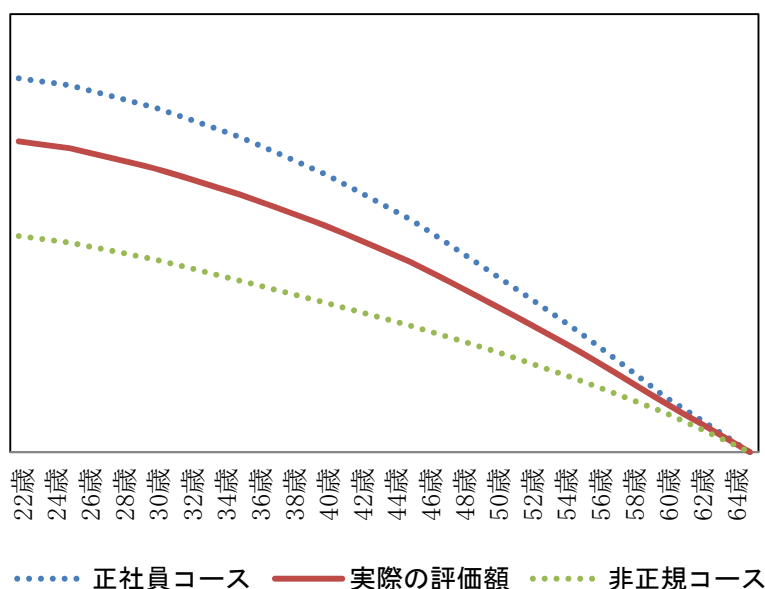


図 2 では、22 歳の大卒時のグラフの高さが、これからの人生で稼得する収入の総和（ただし、割引現在価値である）となる。一方で、64 歳時点では、残り 1 年分の収入が図の高さとして示されている。基本的には、出発時点の

高さが高い方が、労働人生全体での収入が高いと考えることができる<sup>15</sup>。

実際の人生では、大学卒業後正社員として就職しても、企業の倒産やリストラなどで失職し、非正規就業を余儀なくされるケースもあるし、非正規就業をした場合でも、正社員に転職することができるケースもある。こうした失職・転職機会は、本人が予測することが困難である。こうした不確実性を考慮に入ると、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。

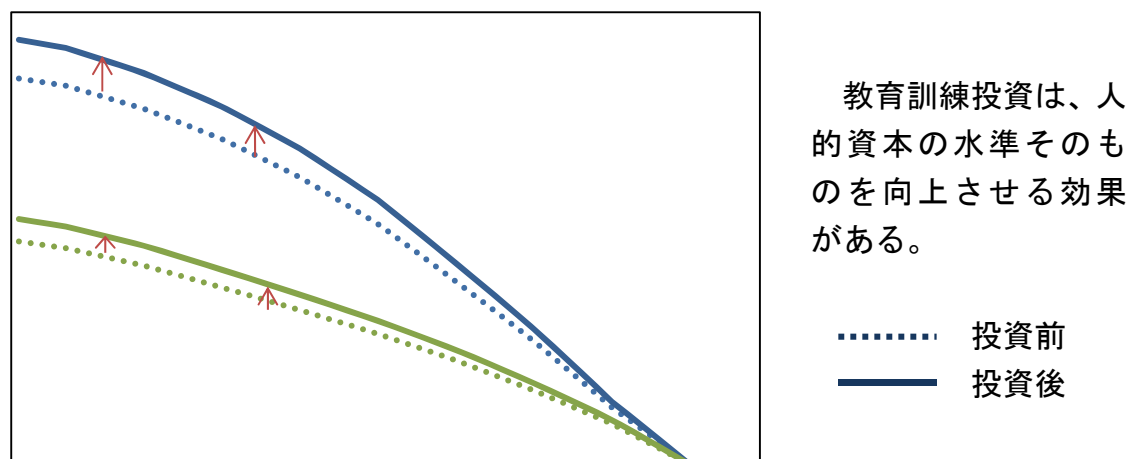
#### 4. 政策の効果について

人的資源の活用のための教育訓練投資、マッチング支援、多様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）

人材育成のための教育訓練投資を行うことは、正社員・非正規労働者ともに、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。

図3 教育訓練投資の効果

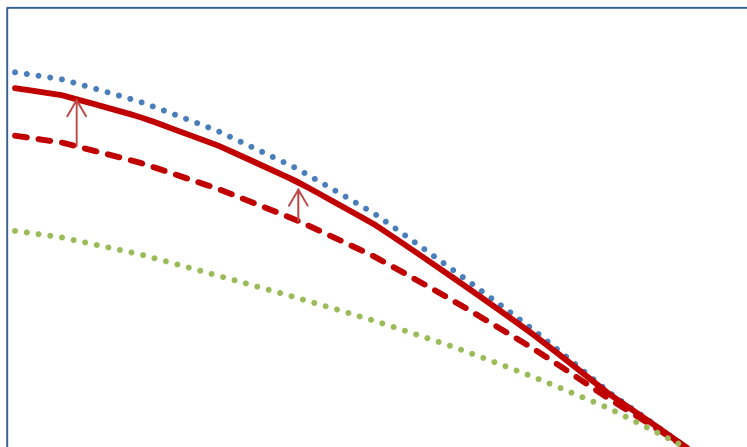


##### ② マッチング支援（図4）

マッチング支援は、各々の労働者により適した仕事をマッチさせることで、より高い収入を得られる可能性を高めることとなる。したがって、マッチング支援は、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。

<sup>15</sup> ここで計算する人的資本は、将来所得の割引現在価値であるため、残り職業年数の減少に伴い、基本的に右下がりのグラフとなる。

図4 マッチングの効果



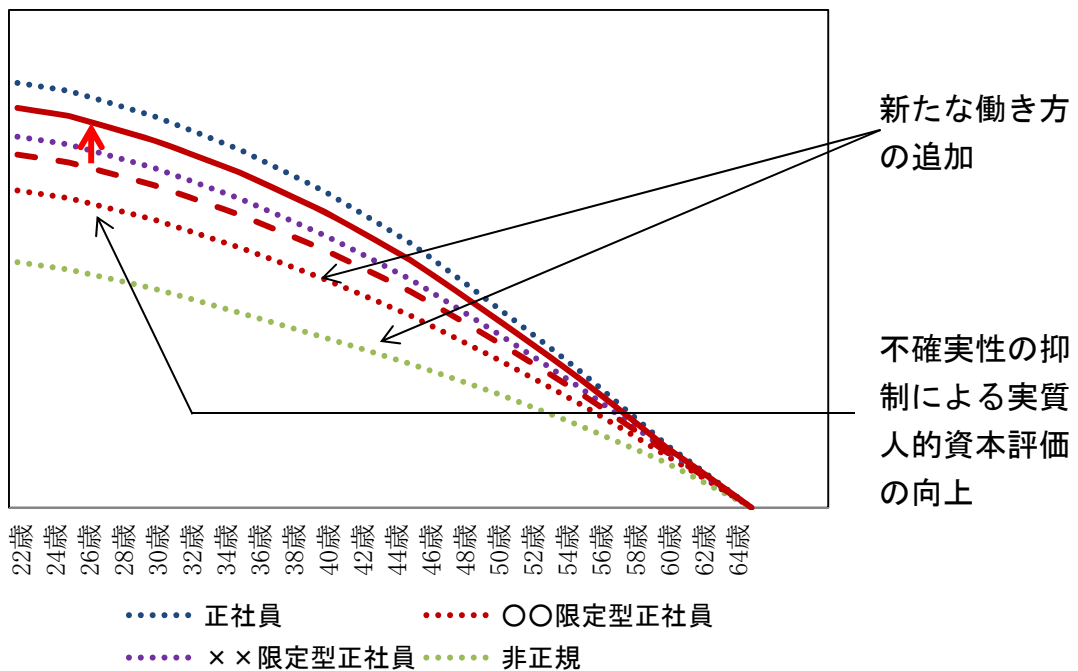
マッチング支援は、  
職業生活の不確実性を抑制する効果がある

--- 施策実施前  
— 施策実施後

③ 多角的な働き方の導入 (図5)

短時間正社員や職種限定型正社員など、既存の正社員・非正規以外の、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る。また、失業を減らすこと、失業期間を短くすること等を通じて人的資本のグラフを上をシフトさせる効果を持つ。

図5 多角的な働き方の導入



新たな働き方の追加

不確実性の抑制による実質  
人的資本評価の向上

22歳 24歳 26歳 28歳 30歳 32歳 34歳 36歳 38歳 40歳 42歳 44歳 46歳 48歳 50歳 52歳 54歳 56歳 58歳 60歳 62歳 64歳

..... 正社員                      ..... ○○ 限定型正社員  
..... ×× 限定型正社員            ..... 非正規



総合すると、①働き方が複線化し、より個人の能力やライフスタイルに適した働き方ができること、②働き方のステップアップが可能であり、一旦非正規就労をした者であっても、自分の能力に応じて収入を増やすことが容易になる、という2つの効果が期待できることとなる。

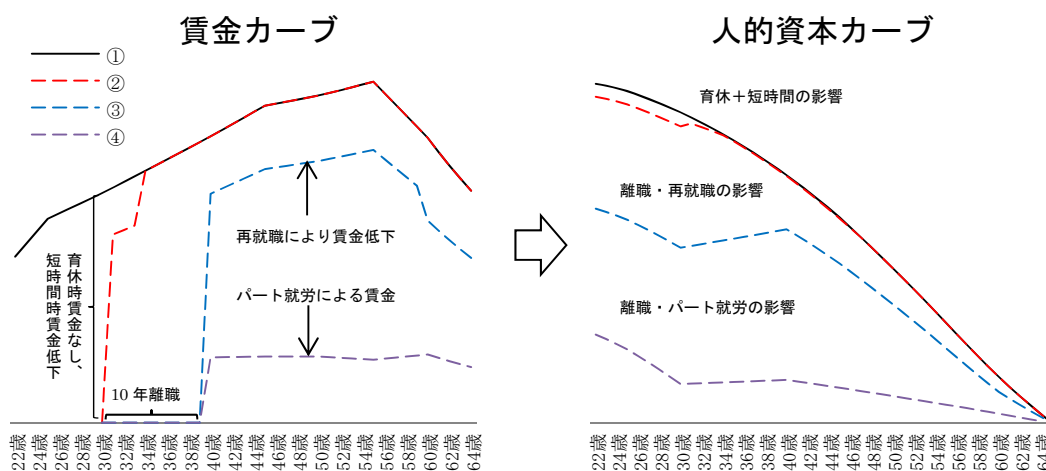
ただし、この効果が十全に発揮されるためには、ステップアップのルートが確保されるとともに、あくまでも個々の労働者の能力を活かす働き方の選択ができることが必要であり、単に人件費の削減のために正社員を限定正社員化するといったことになると、それはむしろ生産性を低下させることになり、人的資本を低下させてしまうことに留意する必要がある。

なお、これらの政策のベネフィットは、それぞれの時点でのグラフの上昇幅で示される。この上昇幅と、政策のコストを比較して、適切な政策を行うことが必要となる。

○ 出産とそれに伴う休業・転職のコスト

これまでのモデルを使用して、出産とそれに伴う休業・転職のコストについて考察する<sup>16</sup>。

図6



- 凡例：① 出産なしパターン                      ② 1年育休・3年短時間パターン  
 ③ 10年離職・復職パターン                  ④ 10年離職・パート就労パターン

図6に示したモデルでは、個人の選択により、①出産せずに勤続する ②育児休業・短時間勤務を利用し継続就業 ③子育て期に離職し、その後復職 ④子育て期に離職し、その後パート労働 の4パターンを想定した。出産期・復職期での個人の選択に応じ、その後の賃金カーブが変更されることとなる。それぞれ将来稼得の減少・喪失などにより、人的資本評価額が減少するコストを負うこととなる。この場合のコストに対するベネフィットは、子どもが生まれることや、子育て期に子どもと生活を共にすることの効用などが考えられる<sup>17</sup>。

実際には、個人の選択は必ずしも自由ではなく、やむを得ず離職やパートでの復職をしているケースも多い。国や企業の子育て支援施策の充実は、この選択の自由を保障することとなるため、個人が不必要な人的資本コストを負う必要がなくなる効果が期待される。

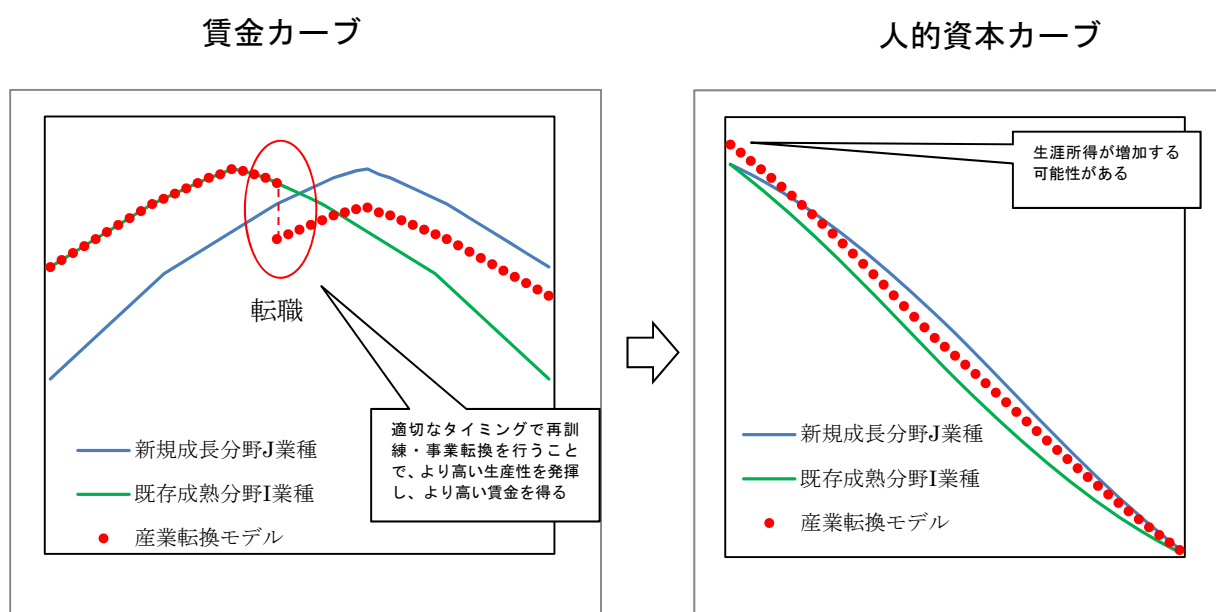
<sup>16</sup> 子育て期の働き方に関しては、国・企業による子育て支援の制度有無及び充実度合で個人の選択が制約されることとなる。

<sup>17</sup> 注1の具体的な例である。また、社会的にみると、次世代の人的資本を誕生させる前提となる。

○ 産業間での労働移動について

個人の人的資本は、個人の能力や職種だけでなく、所属企業・産業の経営状況・将来性にも左右される。図7は、当初生産性が高く、収益性も高いが、その後成長が鈍化する成熟分野Ⅰ業種と、当初の生産性は低いが、成長率の高い成長分野Ⅱ業種について、そこに所属する労働者（単純化のため、正社員を想定）の人的資本カーブを描いたものである<sup>18</sup>。

図7 既存成熟分野Ⅰ業種から新規成長分野Ⅱ業種への移動モデル



この2業種が選択肢としてある場合、仮に途中で職業移動が可能であるならば、移動することによって生涯収入を増える可能性がある（グラフの産業転換モデル）。そのような職業移動を実現するためには、適切なタイミングで、Ⅰ業種の労働者は再訓練を受け、Ⅱ業種の労働者としてのスキルを身に着ける必要がある。こうした施策を充実させ、新たな成長分野への労働移動を円滑化することで、国全体の人的資本も高まるものと考えられる。

こうした業種間での労働移動は、企業内異動によって行われるケースのものも考えられる。企業内外のいずれであれ、①労働移動させる新たな事業分野、②労働異動の時期について、適切な判断と投資が必要となる。

<sup>18</sup> モデルとして、生涯所得は等しいと仮定する。

<付注 人的資本の推計に関する留意点について>

1. 賃金データを用いた人的資本の推計方法

人的資本を、一般の資本と同様に、生産要素として利用される資本であるとすると、その価値は、将来収益の割引現在価値に等しくなる。

本稿での人的資本のモデルにおいては、n歳まで労働を続ける労働者1人について、

- ・ t 期の収益は、賃金  $v_t$ 、
- ・ 利子率  $r$ 、
- ・ 就職前の教育による人的資本の減耗率を  $\delta$ 、
- ・ ある労働者が持つ s 期の人的資本額  $L_s$

とする。このとき  $L_s$  は、

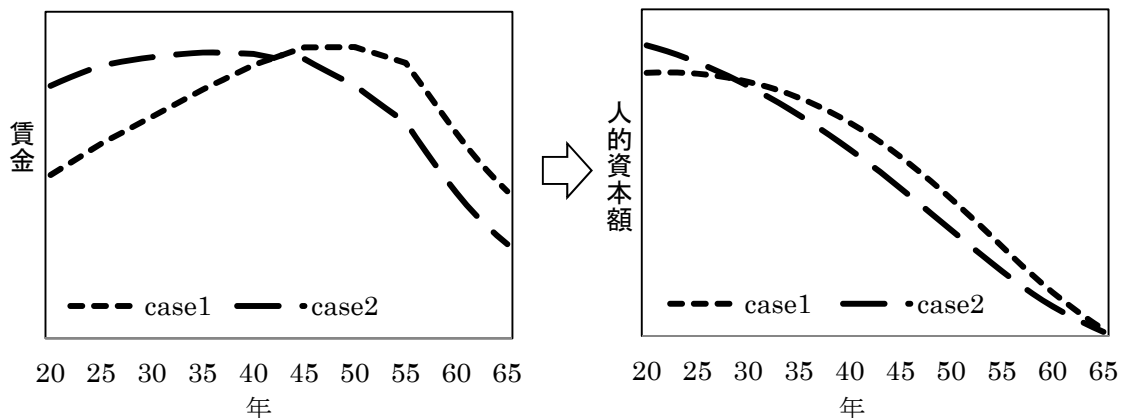
$$L_s = \sum_{t=s}^n \left( \left( \frac{1}{1+r} \right)^{t-s} \delta^{t-s} E(v_t) \right)$$

となる。なお、この推計では  $r = 0.01$ 、 $\delta = 1$  と仮定している<sup>19</sup>。

2. 図2のグラフの形状について

図2において、22歳時点のグラフの高さが高い方が、労働人生全体での収入が大きいと述べたが、その形状の違いについて説明する。

下図の左は、賃金グラフのモデルを示したものである。



<sup>19</sup> このモデルでは、グラフの形状が重要であるので、数値には意味がない。

case1 は、成長産業の賃金カーブのイメージであり、将来に向けて産業が成長し、賃金が上昇していくというモデルである。case2 は成熟産業で想定される賃金カーブであり、当初から高い賃金を得るが、成長余地が乏しいため賃金上昇が少ないというモデルである。これらのモデルを直接に比較することは困難である。

そこで、それぞれの賃金を人的資本カーブとして図示したものが右図である。このようにして比較すると case2 では当初から高い所得を得るため、割引の計算上若年時代の人的資本の評価額は高くなるが、同時に年数経過での減耗も大きくなる。逆に case1 では将来に向かって賃金上昇が大きくなるため、年数経過での減耗が小さく、一定の年齢になると両者は逆転することとなる<sup>20</sup>。

こうしたアプローチによる分析は、単純な比較の難しい、個人の人的資本の比較に役立つのではないかと考えられる。

### 3. 留意すべき事項・今後の課題

#### ① 個人から見た「労働のコスト」

このモデルでは、個人の収益＝賃金と仮定して推計しているが、本来は働くことのコスト（余暇の減少、家庭生活の犠牲）があるため、個人の収益は賃金－コストとなるべきである。この点において、今回の推計はやや過大なものとなっている。

#### ② 賃金に現れない「労働の価値」

人的資本を国全体で見える場合、個人の人的資本の総和と捉えることができる。今回の推計では、個人の限界生産性＝個人の賃金であると仮定して行っているが、国全体での価値を図る際には、賃金以外の労働の付加価値を考慮に入れる必要がある<sup>21</sup>。この点において、今回の推計はやや過少なものとなる

#### ③ 人的資本の生産性と資本

ここでは、人的資本の生産性と賃金は等しいものとしてモデルを作成しているが、現実には、ある労働者の生産性と、その労働者が受け取る賃金は必ずしも一致していない。

以上のように、今回の推計は、計算の単純化のため大胆な仮定を置いており、あくまで考え方の整理を行ったものである。

<sup>20</sup> この2つのケースについては、それぞれがパッケージ化しており、職業人生の途中で case1 から case2 に転職するといった労働移動はできないものとしてとらえている。

<sup>21</sup> たとえば、労働分配率を考慮して付加価値額を導出するなど。



成長のための人的資源活用検討専門チーム 開催状況

第1回 2月25日(月) 18:00～

議題：(1) 専門チームの運営について  
(2) 人的資源に関する現状と課題

第2回 3月4日(月) 10:00～

議題：(1) 人的資源に関する現状と課題

第3回 3月18日(月) 10:00～

議題：(1) 「若者・女性活躍推進フォーラム」について(報告)  
(2) 人的資源に関する現状と課題  
(3) 今後のとりまとめについて

第4回 3月28日(木) 10:00～

議題：(1) 今後のとりまとめについて

第5回 4月8日(月) 18:00～

議題：(1) とりまとめ(案)について

成長のための人的資源活用検討専門チーム 名簿

【メンバー】

阿部 正浩	獨協大学経済学部教授
安藤 至大	日本大学大学院総合科学研究科准教授
小方 直幸	東京大学大学院教育学研究科准教授
小塩 隆士	一橋大学経済研究所教授
佐藤 博樹	東京大学大学院情報学環教授
座長 清家 篤	慶應義塾長・経済社会総合研究所名誉所長
森戸 英幸	慶應義塾大学法科大学院教授
山田 久	(株) 日本総合研究所調査部長

(8名)

(五十音順、敬称略)