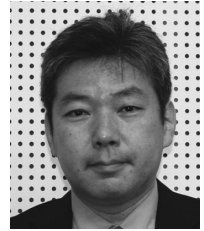


日本の雇用戦略について

——労働市場の二極化改善を通じた質の高い雇用創出に向けて

鶴 光太郎



ただいまご紹介にあずかりました経済産業研究所の鶴でございます。非常に伝統のあるこのシンポジウムにお呼びいただきまして、このように発表させていただく機会をいただき、たいへんありがとうございます。主催者の方々に非常に感謝を申し上げたいと思います。

きょうの私の話ですが、先ほどILOからのいろいろなメッセージということでお話をうかがっていましたが、その中で世界的なジョブレス・グロース、不安定雇用、それから格差と成長の話も今議論になったところだと思います。こういう問題を考えていきますと、今の日本を見たときに、こうした問題を包含する非正規、正規雇用問題、労働市場の二極化問題とも言われます。私は、この問題が大きな課題になっているなと思います。

きょうの私の発表は日本の雇用戦略です。あとでもお話しますが、普通「雇用戦略」というと非常にたくさんの雇用政策のメニューがずらっと並ぶ。それにどのような雇用を創出したらいいのか、という議論が続いていきます。私はそういう包括的な政策は、これはこれでどんどん押し進めていかなければいけないと思います。しかし、ただ少し気になるのは、今申し上げたような非常に大きな核心的な問題に迫るような戦略を考えなければいけないと一つ思います。

それと雇用創出はあとでも議論になると思いますが、これまでの議論というのはどうしても量の議論が中心になってしまった。これもリーマン・ショック以降、大きな経済のショックがあって、何とか雇用を創出しなければいけないということで、どうしても量の議論が先にありきという形になりがちです。しかし、私はやはり質を伴わなければいけないだろうと。その質を改善することが、先ほど申し上げた正規と非正規の問題を解決する。労働市場の二極化問題を解決していくことが、質の高い雇用創出につながっていくのではないかと。私はそういう問題意識で、プレゼンテーションを進めさせていただきたいと思います。

まず最初に挙げますのは、6月に決まりました新成長戦略ということで、いくつかのテーマに分かれて、2020年に目標を挙げています。就業率を高めて、雇用創出を実現していくということでやっています。ただ、ここの議論というのは2020年までの比較的高い経済成長の見込みを、一つ前

鶴 光太郎 (つる・こうたろう) 経済産業研究所 (RIETI) 上席研究員

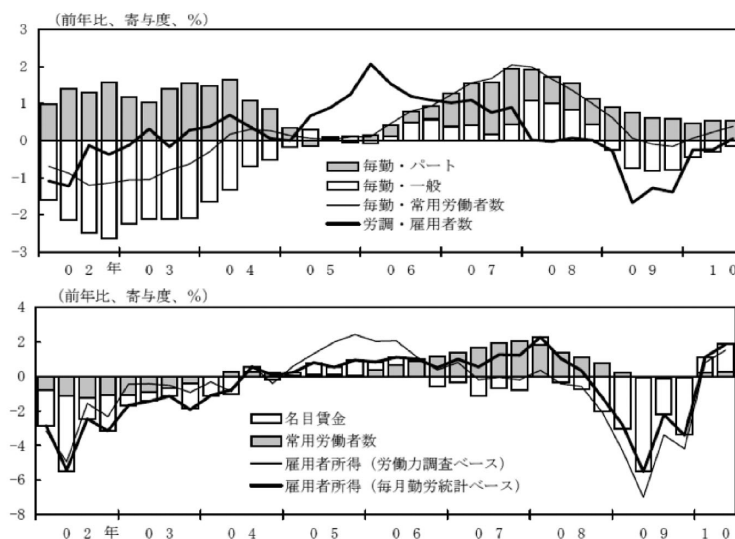
1984年東京大学理学部卒業、オックスフォード大学大学院経済学博士号 (D.Phil.) 取得。経済企画庁、OECD経済局エコノミスト、日本銀行金融研究所研究員を経て、2001年より現職。現在、慶應義塾大学大学院商学研究科特別招聘教授などを兼務。主な著作に『労働市場制度改革——日本の働き方をいかに変えるか』(日本評論社、2009年、共編) など。

提に考えている部分がございます。

もう一つ、きょうの資料には入ってなくて、慌てて付け加えたところで恐縮ですが、実は新成長戦略の中に、これは本部のほうには出ていませんが、後ろのほうにどのような時間軸で、どのような政策をやっていくのかというところなんです。字が見にくくて恐縮ですが、9番目に同一価値労働、同一賃金に向けた均等、均衡処遇の推進ということです。ご存じの方はたくさんいらっしゃると思いますが、厚労省が有期労働契約に関する研究会を2年ぐらいやっていますが、9月の最初にその報告書を出しています。あまりマスコミには取り上げられなかったのですが、実は有期雇用の問題を実際にどのような政策フレームで考えていくのかを議論をしていくと。そして今パート、有期、派遣と、いろいろなカテゴリーに分かれている非正規雇用を、2年後ぐらいには統一的にどのようなルールで、例えば均衡・均等処遇を達成していくのかを考えていく形でアジェンダを設定しています。ほかにももちろんいろいろ重要な問題がたくさんありますが、その中でもこの問題は極めて大きな問題であるかと思っています。

昨年ここでのILOの会議、特に危機の影響ということで議論されたと聞いていますが、今回の議論においても少しデータも出そろってきています。リーマン・ショック以降の日本経済の労働市場が、どのような影響を受けたのかを一つきっちり評価をしていくことが必要かと思っています。失業率は足元で8月、5.1%まで下がりました。ただ期央最高5.6%ということです。前回の雇用調整期、後退期に比べて、これだけの大きなショックがあったにもかかわらず、失業率は上がらなかった。逆にこのほうが不思議な状況です。雇用の伸びを見ますと、特に製造業は非常に落ち込んだわけですが、一方で見るとよく雇用創出で議論になるところの医療、福祉は、実は全くその危機の影響を受けずに非常に増えてきている。こういうところが見て取れるかと思っています。

図1 雇用者数と賃金の動向



出所：日銀金融月報

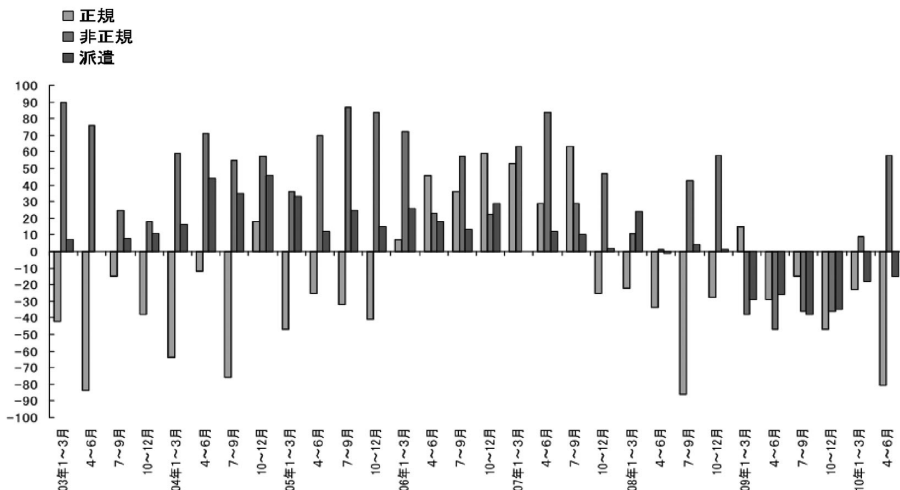
次の図ですが、上側が雇用者数の伸びを見えています。太い線が労調、細い線が毎勤の常用です。この二つは統計の差はございますけれども、太い線のほうがより非正規の雇用者を含んでいるとお考えください。2002年、2003年は、まだまだ雇用情勢が悪かったときは、実は細い線、正規を中心としたところの雇用が削減されています。そういうときは、非正規もかつての調整期は伸びていました。今度はこの二つの線が逆転をしています。正規のほうはそれほど減らなかつたけれども、非正規のほうが非常に減るといふ動きが出ています。下の動き、賃金を分解してみても、雇用の伸びのマイナスがむしろ低くて、一人当たりの賃金が下がる形で調整を行う。

一方、労働時間を見ると、非常に大きな落ち込みが今回ありました。これも前回の調整期と比べますと、より大きな落ち込みでした。かなり労働時間で調整された部分が非常に大きかったと言えるかと思えます。その下が、賃金をいくつかカテゴリーで分けて要因で見えています。やはり前回の2002年、2003年度に比べますと、例えばボーナスなどの特別給与とか所定外の減少の影響が非常に大きいということで、所定内給与が非常に下がったことの影響はそれほど大きくありませんでした。

次に正規と非正規の従業員の伸びというか、差分をとっています。足元で、例えばかつてはやはり2003年ぐらい、緑の正規はけっこう減っています。一方、青の非正規は増えています。足元を見ただけだと2009年以降、非常に特徴的なのは、青の部分、それから赤の部分は派遣です。非正規の減少のほとんどが派遣の減少で、そこが継続的に悪い。この派遣が非常に大きなポイントになっているわけですが、青いところが最近非常に増えてきていてパートが増えていますが、でも派遣が増えていない。

これを伸びで見ただけだと、何が起きているのかわかりやすいと思います。派遣は2003年、2004年ぐらいに非常に増えました。かなりの増え方をしましたが、逆に直近のところで大きな減り方をしています。実は世界的に見て、ほかの先進国でも派遣労働者は増えてきています。ほぼ日本ぐらいではないでしょうか、景気がある程度回復して、労働市場が改善しているにもかかわらず、

図2 正規、非正規職員・従業員の動向（前年同期差、万人）



出所：労働力調査詳細推計

派遣が増えてこないという問題があります。これはあとで問題に戻りたいと思います。

今まで申し上げたことを別の見方で雇用調整の実施事業所割合、これも皆様にはおなじみだと思えますが、今回圧倒的に残業規制の割合が高い。派遣労働者の削減ですが、これは最近統計をとり始めていますが、一時休業、それから非正規の解雇、雇い止めですね。こういったところの割合は、前回の雇用調整期と比べて明らかに非常に高くなっている。一方、希望退職者とか解雇といういちばん厳しい雇用調整の部分は紫で記していますが、前回よりも若干割合が低いぐらいです。あとでまとめをやりますが、つまりずっと見ていくと、正規の雇用はそれほど影響を受けていない。時間で調整したり、非正規の部分で調整することが非常に大きかった。

なぜこのような結果になったのかということですが、ここに挙げていますように雇用調整助成金の要件が何回も緩和されて、額を見ていただくとものすごいスピードで増えていったことがわかると思います。各年別のグラフを見ていただきますと、要はかつて雇用調整助成金がたくさん支出されたのは、例えば第一次オイルショックの頃、それからバブル崩壊後です。かつての期央最高が94年度の657億円という数字がありますが、2009年度の数字は6000億円を超えており、ほぼ10倍です。これだけ大きな雇用調整助成金を支給したということが、大きなポイントだったかと思えます。ここは雇用保険受給者の実定員を見ています。これもかつてのピークほどきていません。こういうことを総合しますと、先ほど申し上げたようなまとめになります。

ここは評価が二つ分かれています。というのは雇用調整助成金をこれだけ支出したから、今回は未曾有の雇用危機が訪れるのではないかと心配がされたわけですが、何とかこれで政策的に守った。要は「コンクリートから人へ」ということで、公共事業には何千億、何兆と使うことには、これまで全然抵抗はなかったわけですね。ただ、このように人に使うことには抵抗があったわけです。その抵抗を取り払ってしまえば、これだけ効果があるではないかという考え方です。

もう一つ、これは額としてはあまりにも大きすぎる。だんだん状況が変わっているにもかかわらず、この額を出し続けることはかつて懸念された構造的不況の業種に、いつまでもお金を流し続けることになるのではないかという懸念です。その出口戦略ということも考えなければいけないのではないか。この二つの考え方があるかと思えます。経済学者の中でも、少し評価が分かれているところではないかと思えます。

私が申し上げたいのは、非常にはっきりしたのは、正規はある程度守られたのですが、雇用調整が非正規、特に今回の場合、派遣ということかもしれません、それに非常にしわ寄せが寄った調整がされた。政府は正規の人たちに対してはお金をそうやって出したけれども、非正規の人たち、セーフティネットというのはいぶん、先ほどの雇用保険などは私のその加入の要件が緩和されて、そこはいろいろな効果があったと認識をしていますが、調整が偏った形で起こったことは明らかではないか。これまで格差の問題ばかりが指摘されていたのですが、非正規は不安定雇用である。有期雇用が原則ということなので、そこがあらためて浮き彫りになったというのがリーマン・ショック以降、雇用調整の非常に大きな教訓であったと思えます。

そうなると不安定な雇用とか、それからそもそも存在するいろいろな格差の問題、処遇の問題も含めて、労働市場の二極化の問題をどうやって対応していくのか、解決していくのかということが、いま日本にとって大きな課題になっていると思えます。そのときに非正規雇用の実態がどうなって

いるのか。いろいろなアンケートが実際にこれまでも行われているのですが、なかなかそこがよくわからないということです。私がおります経済産業研究所でWebアンケートで、非正規雇用、特に派遣の方々をある程度中心に構えてアンケート調査をとっています。追跡調査もやって、合計4回の調査をやってきました。

この調査ではいろいろなことを聞いていますが、その中で最近わりと着目されている幸福度について聞いていて、いろいろな分析をすることが可能になっています。それぞれの非正規の方々が、実際にどのような生活、環境に置かれているのかをいろいろ見ていかないと、どういう政策を実施していいのかがわからないのではないか。

ここに簡単にまとめているのは、例えば日雇い、製造業派遣、パート・アルバイトと分けていますけれども、いちばん大きなポイントはそれぞれの非正規という形態に自発的に希望してなったのか、それとも本来正規になりたかったけれども、やむなしになったのかということです。日雇いというのはむしろ自発的で小遣いを稼いだり、親と同居しながらということで、ある程度我々の考えているイメージに当てはまるような調査結果になっています。

一方、製造業派遣というのは、正社員になりたいけれども、なれなかった。それなりに給料をもらっているのですが、非常に不満が大きい層がここで、幸福度も低い。パート・アルバイトは、主婦の方々が空いた時間に補助的に働かれる。これも我々のイメージしたものに非常に近いわけです。この場合は自発的に選択しているということで、わりと幸福度は高いという結果が出ています。これは、あとでまた見ますけれども。リーマン・ショック以降、このような経済危機の影響ということで労働時間が減ったり、月収が減ったということです。見ていただきますと最近において、ややインパクトが弱まっているところがありますが、やはり日雇い派遣や製造業派遣のショックの波のかぶり方が、非常に大きかったことが見てとれると思います。

先ほど申し上げた幸福度ですが、やはり日雇い派遣、製造業派遣というところで、ほかのパートと比べると少し低い。この直接雇用というのはパート・アルバイトです。もう一つは直接雇用、パート・アルバイトの方々を見ても、雇用期間が少し長くなると幸福度が少し高まるという状況です。それから男性と女性で比べると、男性のほうが幸福度が低い。これはほかの調査にも共通して表れる特徴です。今少し申し上げた雇用契約期間別と幸福度の関係ですが、わずかながらですけれども、やはり雇用期間が長くなると主観的な幸福度が高まるという結果が出ています。

先ほど申し上げた非正規雇用の形態を自発的に選んでいるか、それとも非自発的に、不本意な形でしよがなしに就業しているのか、そこは重要な観点であることを申し上げました。ここでは、現在の就業形態を選んだ理由を見ながら幸福度を比較しています。自分の都合のよい時間に働きたいという、自発的な理由で働いている方は幸福度は高いのですが、右のほうをずっと見ていただくと、他に選択肢がないとか、正社員としての働ける会社がなかった方、そういう形で選んでいる方はどうしても幸福度は低いという結果になっています。

今いろいろ申し上げた非正規雇用者の雇用状況、それからいろいろな属性がありますが、それと幸福度はどのような関係があるのか。これは単純にそれぞれの変数を、先ほどのようなグラフに比較してもなかなか本質的な要因はわからなくて、ここでは通常の計量的な回帰分析をやっています。次に細かい結果が出ていますが、そこは端折って主な結果を書いています。

主な結果は、当然幸福度は自分の持っているお金ですね、所得や資産に影響を受ける。所得や資産の低い人は、幸福度が低いという結果が出ています。ただ先ほどの日雇い派遣と製造業派遣というような、特定の形態が幸福度が低いという印象を持たれた方もいらっしゃると思います。このような分析をやると、特定形態が幸福度に影響を与えるかということは結果として出ていません。雇用形態の中でいちばん大きな結果が出ているのは、やはり雇用契約期間と幸福度は非常に強い関係がございまして、雇用契約期間の短い人は幸福度が低い。それと自ら望んで非正規雇用を選んだのではない人、不本意型、非自発的非正規雇用という方々は、幸福度が低くなっているという状況が出てきています。

そのインプリケーションですが、当然幸せというのはお金だけで決まるわけではない。それは当たり前前のことですが、非正規雇用を考えた場合に非常に多様なわけですね。ここに私がいくつか軸を書いています。雇用関係の軸ですね、直接雇用か派遣、それから契約期間の軸、それから労働時間の軸、フルタイム、パート。いろいろな軸があるわけですが、その中で何が本質的なのかと思いますと、結果に出てくるように契約期間の軸は非常に大きい。短い契約期間である、有期であることで非常に雇用が不安定になる。まず有期雇用であるから、やはり企業側からすれば別の処遇をする非常に大きな言い訳というか、理由になっている部分がございます。そういう意味で、この契約期間の軸は非常に重要になっている。

今後の非正規雇用問題の政策対応を考えていく場合には、まさに有期雇用の問題がいちばん大きな問題ではないだろうかということです。ここは先ほどの問題に戻りますが、厚労省のほうも有期雇用契約に関してずっと研究会をやってきました。そこで報告書を出しているのですが、あまりマスコミに取り上げられなかった。僕はもう少し取り上げられてもいいんじゃないかと思いましたが、明確な結論が出なかったということです。

その研究会でどういう議論をしたのか。私は委員ではないので、外から議事録を見たり、資料を見させていただきました。その中で議論されたことの一つは、ヨーロッパ型の有期雇用の規制体系を日本は取り入れるべきだろうかということです。これは大きな一つのポイントになったと思います。パワーポイントの資料には書いていませんが、ヨーロッパ型の規制となりますと、ヨーロッパでは無期雇用が原則であることを理念に据えています。その中でEU加盟諸国全体が従うべきEU指令では、いわゆる出口規制というところを定めています。

出口規制というのは無期雇用が原則なので、有期はあまり濫用してはだめですよ。有期雇用を使う場合でも、最長使える年数が決められていたり、更新できる回数が定められている。それはちゃんと決めなければいけなくて、何回も更新して使うことはできないということです。国によって、特に南欧の国についてはそういう指令とは別に、もともと有期雇用は特別な臨時や季節労働のみにやって、ほかのものに使ってはだめだということで、最初の入り口のところで規制をかける。企業のほうは、それを自由に使えないようにするという規制がございまして。そういう形で非常に強い規制をもってやっている。アメリカやアングロサクソンの国は、逆に言うともうそういう規制がほとんどありません。日本も有期雇用の問題を考えるときに、そういうものを入れたらどうかということが議論されたと思います。

結論を見ると、どうも入り口規制をやると、今はけっこう有期雇用を自由に使っているの、入

り口に入れるのはどんなものなのかなど。何となくそういう印象を受けます。ただ先ほど申し上げた出口規制については、何らか考えたほうが良いのではないかと。これは私の主観ですが、その報告書を何となくそういうふうに見ました。

私自身はどう考えているか、また今の経済産業研究所でプロジェクトの研究グループをつくって、これまでいろいろ議論をしてきました。入り口規制、出口規制、日本の場合は両方とも入れるのはなかなか難しいと思っています。今「2年11カ月問題」が言われることがあります。これはどういうことかという、日本の場合、1回に結べる有期契約の上限が、昔は1年でしたが、労働基準法の改正で3年になっています。要は3年というのは別にそういうような規制でも何でもないので、3年になる直前、2年11カ月の段階で有期雇用の方は雇い止めをしてしまう。そういうケースが非常に多いと聞いています。そういう規制を入れてしまうと、企業のほうはその前に雇い止めをしてしまう。

お隣の韓国は、2年くらい前に同じような出口規制を入れました。2年間有期雇用を使っていると、それ以上は使えません、同じ企業で使いたいのなら正規にやらなければいけないというものでした。それをやって韓国では、正規職員になる割合が増えているかという、必ずしもそのような状況ではないということです。いろいろ議論されている政策は難しいという部分があります。

最後に、私自身、提案を申し上げたい点をいくつか指摘します。いちばん大きなポイントは先ほどの雇用創出の部分にかかってくるのですが、正規と非正規はあまりにも二極分化されすぎてしまっていて、その間がない。もちろんこれまで格差はありましたが、非正規の割合は非常に少なかった。今は正規と変わらない仕事をして、非正規という方々が非常に多くなっています。そうなってくると、もう少し処遇とかいろいろな面で、その間を埋めることを考えなければいけない。これは連続的に埋めていくという、連続性が非常に重要だろう。そうやることによって、より質の高い雇用を創出することが、きょうの私の申し上げたいポイントです。

実は日本の場合、有期雇用に対する規制はあまりありません。現在あるのは有期雇用も労使の関係や労使の期待などに応じて、それはほぼ無期雇用と同じようになされている場合があるということです。要は解雇権濫用法理の類推適用ということで、裁判所でも雇い止めについて判断される場合があります。ただ、この判断も予測不可能ということで、いろいろな裁判結果がご承知のように出ています。企業側にとっても、労働者側にとっても、これを政治化してもなかなか難しいということです。

私がここで申し上げたいのは、こういうものに頼ることよりも、まず有期雇用、年数は短くても雇用期間に応じた処遇、EUでは期間比例の原則がございますが、そういうものを徹底してやって、雇用不安定、不安定雇用に対してそれなりの保障をする。フランスでは契約の終了時に賃金の10%ぐらいの退職手当みたいなものを出します。日本も戦前は有期雇用の人たちにも解雇手当を払い、そういうものが制度化された時期もあるそうです。金銭解決も含めてこういった仕組みは、有期雇用の人たちのインセンティブを高めたり、また企業側にとっても能力開発をしていくことに非常に重要な視点ではないかと思えます。

2番目のポイントとして非正規の問題は何かという、本当は正規になりたいけれども、なれなくて、要は運悪くバスに乗り遅れてしまったという方もいらっしゃる。そういう人たちに対して正

規化をしていく、処遇を改善していく。そういう人たちのボイスをどうやって反映させるか。これは先ほどSocial Dialogueとか、そういう議論が何度も出てきていますが、新たな対話のやり方を考えていかなければいけない。それから日本も中小企業に対しては補助金などを出していますが、国によっては積極的な政策、インセンティブを考えてもいいのではないかと思います。

3番目の点として、これは労使の間であまり需要がなく、評判もそれほど良くないのですが、私は中間的な雇用形態で、先ほど原則3年と申し上げましたけれども、5年ぐらいの有期雇用契約ができるような仕組みをとってもいいのではないか。それをうまく活用できるような企業、労働者はあるし、そういうところが出てきたときに活用できるような仕組みをつくっておくべきではないだろうかと思えます。

最後に正規雇用の待遇見直し、期間の定めなしだが、多様な正規雇用の創出ということで、昨今準正社員とかいろいろな呼び方で学者の先生方が提案されているのでお聞きになったこともあると思います。勤務地限定社員、職種限定社員ということで、最初に契約等、就業規則で明確に定めて、そういった仕事が終わったときはある程度、解雇ができるような状況ということを少し考えていく。要は、最初の契約のところできちんと話し合いをしながら、いろいろなタイプの契約、いろいろなタイプの雇用形態をつくっていくということだと思います。

正社員というのは最後に書いていますが、無期雇用であると同時に無限定社員。要はどんな仕事も、いつ何時言われ、急に思っていないときに残業命令をさせられたり、転勤命令をさせられたり、そういうことに対しても対応できる社員。要は最初の契約に書いていない、契約に書ききれないことも、何かあったら全部対応しますというのが正社員という形だったと思います。そういう形で全部フルセットにしてしまうと、なかなか多様な正社員という形態はつけれないのではないか。そういうところをどうやって切り分けていくのか。

これは先ほど私が申し上げたように、世界の状況を見てもいろいろな問題。例えば長期失業の話が何回も出てきましたが、やはり正社員のコストが非常に高くなっているのは、例えばもう一度労働市場に入りにくい。ヨーロッパのほうでは、明らかにそれが大きな問題になってきたわけです。そうした問題を解決していくためにも、私が申し上げたその間を埋めるという発想。それで少しでも下のほうを、もちろんクオリティを高めるということですね。それと一度失業した人も労働市場に戻ってきやすくなる。そういった仕組みを政労使、有識者も含めて、非常にまじめに一生懸命考えないと、この先なかなか見えてこない。そういうところに日本だけではなくて、世界的にもそういう状況に立たされているのではないかと思います。

雑ばくな話になってしまった部分もごさいますけれども、私のほうから以上の報告をさせていただきます。ご清聴いただき、ありがとうございます（拍手）。