

中長期を見据えた労働政策 — 多様な人材が多様な働き方で生産 性向上に取り組む労働市場へ —

阿部 正浩

(中央大学経済学部教授)

1. 課題はコロナショック対策だけではない

この2年間で我々の生活は一変した。三密を避け、日常的にマスクを着用し、不要不急の外出を避けるなど、新しい生活様式への対応が求められた。職業生活においてもオンラインを活用して在宅ワークを行う人が増加した。こうした新様式が功を奏したのか、他の先進各国と比較しても罹患者数は多くはなく、失業率もリーマン・ショック時のようには高まることはなかった。

とは言え、新年を迎えて苦勞されている方たちは大勢いる。仕事を失ってしまった方々、休業を余儀なくされている方々、新しい仕事に就けない方々、こうした方々に政治がどのような支援ができるのかは、当然のことながら重要なことだ。

ところで、コロナ対策としての雇用政策は、雇用調整助成金（雇調金）に頼り切っているといっても過言ではない。雇調金の特例措置を議論していた当初、コロナ禍がこれほど長期化するとは考えられなかった。むしろ一時的なもので、(20年の)夏頃には一定程度落ち着くと考えた。その意味で、一時的に景気が悪化しても、一段落して元通りになるなら雇用保蔵は合理的であり、雇調金の活用は正しかった。

しかし2年を超えようともなると、雇用政策もコロナとの共存を模索すべきだ。雇調金を活用して労働保蔵するよりも、テレワークの活用を促し、仕事を失った方たちがスムーズに次の仕事に就けるような支援に対して政

策資源を投入したい。幸運と言えるかは別にして、コロナ禍でも人手不足基調は続いており、職種によっては有効求人倍率が2をはるかに超えている。雇用保蔵に政策資源を振り向けるのではなく、人手不足の成長分野へ働き手を移動させる政策が求められるだろう。

コロナ対策は短期的な政策だが、中長期的な労働市場の課題に目を向けることも必要だ。というのも、コロナ禍以前から変わらない課題が山積しているからだ。

2. 少子高齢化の日本経済への影響

中長期的課題としての第一は、人口減少と高齢化への対応だ。20年の出生数は、コロナ禍の影響もあって約84万人となり、一段と少子化が進んだ。1人の女性が生涯に産む子どもの数である合計特殊出生率は1.34で、5年連続で前年を下回った(厚生労働省「人口動態統計」)。少子化対策の重要性が謳われて久しいが、その流れに歯止めがかからない。

この一方で、高齢化も進む。20年の65歳以上人口は約3603万人で、これは総人口の28.7%にあたる。10年と比較すると約654万人の増加で、総人口に占めるシェアは5.7%ポイント増となった(総務省『国勢調査』)。平均寿命も長くなっており、20年には男性のそれは81.64歳、女性は87.74歳で、10年と比べて男性では2.09歳、女性でも1.44歳ほど寿命が伸びている(厚生労働省『簡易生命表』)。

出生数から死亡数を引いた数を自然増減数と呼ぶが、2005年にマイナスとなって以来、

人口減少数は毎年大きくなっている。少子化で出生数が減少し、高齢化により死亡数も増えているからだ。20年には約53万人減と、人口減少は一段と進んだ。この結果、20年の総人口は1億2615万人で、10年前と比較して191万人ほど減少した。ただし、日本人に限ると20年の人口は約1億2340万人で、10年前と比較すると約298万人の減少だ。

こうした少子高齢化の進展は、日本経済に大きな影響をもたらす。少子化の進展は労働力不足に、高齢化は医療や介護など社会保障費の増大に、それぞれつながるからだ。少子高齢化の進展が日本経済にどれだけ影響するかを見るため、一国の経済の大きさを示すGDP（国内総生産）が以下のような定義式で表すことが出来ることを利用して、簡単な予測を試みてみよう。

$$\text{GDP} = \text{就業者1人あたりGDP} \times \text{就業者数} \\ = \text{人口1人あたりGDP} \times \text{人口}$$

ここでコロナ禍にあう直前の2019年度は、実質GDPは約550兆円、人口が約1億2614万人、就業者数は約6883万人だった。したがって、就業者1人あたりGDPは799万円、人口1人あたりGDPは436万円となる。これは、現役の労働者が平均799万円を稼いで、赤ちゃんからお年寄りまでが平均436万円の生活をした、ということの意味する。

では、今後これらの数値はどうなるだろうか。今から13年後、2035年時点の数値を予測してみよう。国立社会保障・人口問題研究所の『日本の将来推計人口（平成29年推計）』によると、35年の総人口は1億1522万人になると予測されている。もし人口1人あたりGDPが436万円で不変とすると、GDPは約502兆円でマイナス成長となる。一方、就業者1人あたりGDPも799万円と不変とすると、502兆円のGDPを産出するには約6287万人が必要となる。

ここで、約6287万人の就業者をその時点で確保出来るかどうか問題となる。もし全ての就業者を15～64歳の生産年齢人口から確保しようとする、35年時点の生産年齢人口は6494万人と推計されており、単純に計算すると就業率は約96.8%となる。19年時点では

この数値は約92.2%なので、就業者の確保は今以上に難しくなることが予想される。

3. 多様な人材の活躍、多様な働き方の確保

ところで、コロナ禍でも最近の失業率は3%を切っており、労働市場は完全雇用に近い状態にある。生産年齢人口が減少する今後は壮年男性の就業率を引き上げるのはさらに難しくなる。そこで、女性や高齢者など多様な人材の活躍をこれまで以上に促していくことになるが、それには多様な働き方を確保してワーク・ライフ・バランスを一層すすめていく必要がある。

19年から、長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現、そして雇用形態にかかわらず公正な待遇の確保をうたった働き方改革が始まっている。しかしながら、その動きは緩慢だ。まず長時間労働の是正に関して、コロナ禍の影響もあってそれがどの程度進捗したかを見極めることは難しいのだが、厚生労働省「毎月勤労統計」を見る限りでは一般労働者の総労働時間に変化はほとんどなさそうだ。豊かな生活と仕事の両立を目指し、長時間労働の是正を定着させるべく、今後もその取り組みをすすめる必要がある。

また、多様で柔軟な働き方の実現も道半ばだ。議論が錯綜した高度プロフェッショナル制度だが、適切に運用されれば生活と仕事の両立が可能な柔軟な働き方を人々に提供できる。しかし、厚生労働省「就労条件総合調査（令和2年）」によれば、高度プロフェッショナル制度を適用する企業も適用される労働者もほとんどない。さらに、裁量労働制やフレックスタイム制が適用されている労働者も多くはない。今後とも柔軟な働き方を広める取り組みも必要だ。

関連して21年から施行された改正高年齢者雇用安定法では、70歳までの就業確保措置が企業の努力義務とされ、その方法として継続雇用以外に創業支援等措置が新たに加わった。創業支援等措置に対しては高齢者の就業が雇用ではないために異論もある。しかし、高齢者が体力や健康状態などと両立を図りつつ仕事を継続していく上では、フリーランス

などによる就業は理に適う面も多い。適切に運用されることを担保した上で、70歳までの就業確保を広めていくことが大事だ。

雇用形態にかかわらず公正な待遇の確保、いわゆる同一労働同一賃金に関しては、就業者の確保の観点からは公正性とは異なる点に着目する必要もある。というのも、税や社会保険料における配偶者控除や扶養者控除により、多くのパートタイム労働者には所得の天井が現れ、それに合わせて労働供給を調整するからだ。同一労働同一賃金や法定最低賃金の上昇があっても、控除内で働こうとすれば所得も上がらないし、労働供給の調整でむしろ人手不足が助長されかねない。税や社会保険制度も働き方に中立的になるように、制度の見直しを早急に検討すべきだ。

4. 生産性向上が欠かせない

上で見たように、35年時点で人口一人当たりGDPを19年水準に維持しようとする、生産年齢人口に占める就業率を約96.8%まで引き上げる必要がある。多様な人材が活躍したとしても、はっきり言ってその達成は困難だ。

もし就業率が19年時点の92.2%のまま変わらないとなると、どうなるだろうか。この場合、35年の就業者数は約5987万人となり、就業者1人当たりGDPが19年時点のままなら、GDPは約478兆円と予想され、その時の人口1人当たりGDPは415万円となる。先ほどの予測よりもGDPは約24兆円減少し、人口1人当たりGDPは約21万円も少なくなる。つまり、就業者1人当たりGDPが19年と同じで、就業率が高まらなければ、我々の生活水準は低下することになるだろう。

しかし、もし就業者一人当たりGDPを約838万円まで引き上げることができれば、就業率が不変であっても、人口1人当たりGDPは約436万円を維持できる。就業者1人当たりGDPは労働生産性とも呼ばれる。今後10年程度の期間で、労働生産性を799万円から838万円まで、39万円ほど高められれば我々の生活水準は低下しない。ちなみに、2000年から09年までの10年間の就業者1人当たりGDPの平均は約766万円、10年から19年まで

のそれは約807万円であり、約10年間で労働生産性を39万円ほど高めることは非現実的なことではない。

5. 必要な人材投資の活性化

労働生産性を高めるには、労働者の質を高め、労働者が努力して生産高を高めることがまずは思い浮かぶだろう。日本企業の多くはOJTを中心に企業内教育訓練を行い、人を重視した経営を行ってきた。高度成長期は、こうした日本的経営が労働生産性を高めると同時に、労働者の賃金も高め、経済成長に貢献した。

しかし、バブル崩壊以降の教育訓練は停滞傾向にあり、宮川（2018）によれば日本の人材投資はGDP比で0.1%程度と、他の先進諸国が1～2%であるのと比べて大きく見劣りする水準となっている。

加えて、日本企業はOJTを中心に訓練を行う傾向にあるが、最近の研究では就業者のウェイトが高いサービス業ではOJTよりもOFF-JTが生産性を向上させるとされている（森川（2018））。厚生労働省『能力開発基本調査』によれば、8年以降にOFF-JTに費用支出した企業割合は5割程度、その労働者一人当たり平均額は1.5万円程度で推移しており、OFF-JTは熱心に行われていない。教育訓練を時代に即したものに変わっていくことも必要だ。

さらに、正社員に比べて非正規社員に対する教育訓練はその量と質の両方において見劣りしているのが現状だが、多様な人材、多様な働き方を促進していく上ではこうした訓練格差を縮小していく必要がある。

政府は21年12月に「人への投資を抜本的に強化するための3年間で4000億円規模の施策パッケージ」を発表した。これから制度設計することになるが、今後の人材投資の呼び水になり、成長につながる政策を目指すべきだ。また、3年間だけでなく、その後も人材投資を継続的に行うことは言うまでもない。

6. イノベーションに向けた人材育成

技術革新もまた労働生産性に影響する。技

術革新は、研究開発投資により新しい知識が生まれることから、結局のところ研究開発に携わる研究者や高度専門職への投資とも言える。18年度のGDPに占める研究開発費の割合は約3.28%と他の先進各国に比べて高い水準にあるが、絶対額では米国やEUに比べて少ない（UNESCO Institute for Statistics）。

また、将来の研究者や高度専門職となる大学院生の数は減少傾向にある。修士課程には10年には17万人ほどの学生が在籍していたが、20年には16万人ほどと減少傾向にある。加えて、この間に外国人留学生が1.5万人増加していることから、日本人の修士課程在籍者は大きく減少している。博士課程は在籍者数に大きな変化はなくても、修士課程と同様に外国人留学生がこの10年で増加しており、日本人在籍者は減少傾向にある。

政府は、「これまでの工業化社会とは違う『思考・発想』が求められている」などとする「Society 5.0の実現に向けた教育・人材育成に関する政策パッケージ〈中間まとめ〉」を21年12月に取りまとめている。教育の質的転換も重要だが、教育に対する公的支出は対GDP比でOECD平均4.1%のところ日本は2.9%と相当に低い（OECD Education at a Glance 2020）。財政状況が悪化する中で困難を極めるが、奨学金を含めた教育に対する公的支出の増加は今後の生産性向上には欠かせない。

7. 労働市場のマッチングの高度化

労働生産性を高める上で企業の新陳代謝も欠かせない。生産性の低い企業には市場から退出してもらい、生産性の高い企業の創出を促すことで、社会全体の労働生産性を高めることが出来る。しかし、日本の開業率は1988年の7.4%をピークに減少傾向にあり、2019年には4.2%となっており（厚生労働省「雇用保険業務統計」）、他の先進諸国に比べて低い水準にあると指摘されている（中小企業庁「2021年版中小企業白書」）。

今回のコロナ禍でも雇用調整助成金の特例措置が長期化されたことにより、こうした新陳代謝が阻害された可能性がある。リーマ

ン・ショック時の雇調金の効果を検証した研究によれば、助成金受給終了後も経営状況が改善せず、結果として従業員を解雇する事業所があったとされている（労働政策研究・研修機構（2017））。つまり、雇調金は解雇を先送りしているだけで、人材を必要とする企業への労働移動を阻害しただけだ。

ただし、技術革新や企業の新陳代謝が進めば生産性を向上させるが、その一方では離職者も増える。新しい技術へのキャッチアップや新しい企業が求める知識や技能を会得できなければ、離職者の失業期間は長期化しかねない。これまでは企業内教育訓練で技能形成が促されてきたが、外部労働市場での職業訓練を拡充することが望まれる。同時に、技術革新や企業の新陳代謝に労働者自身が対抗するため、キャリア自律を労働者に促していくことも望まれる。

さらに、離職者の長期失業を防止するには労働市場のマッチング機能を向上させることも重要だ。情報通信技術の進展でオンライン上のマッチングが一般的になるにしたがって、従来の労働法では対応出来ないサービスも増加している。個人情報保護に十分配慮しながら、マッチングを向上させる労働市場の技術革新も促していくべきだ。

東京オリンピック・パラリンピックの終了とともにコロナ禍も落ち着くかと思われたが、ここに来てオミクロン株の出現でまた先行き不透明となった。政府は雇調金の特例措置を延長するが、労働政策の原資とも言える雇用保険財政は風前の灯だ。中長期的課題に対応するために、早々に雇調金の特例措置をやめて、多様な人材が多様な働き方で活躍できるように、また労働生産性が向上するように、積極的労働市場政策の実施が望まれる。

【参考文献】

- 宮川努（2018）『生産性とは何か－日本経済の活力を問い直す』、ちくま新書
- 森川正之（2018）「企業の教育訓練投資と生産性」、RIETI Discussion Paper Series 18-J-021
- 労働政策研究・研修機構（2017）『雇用調整助成金の政策効果に関する研究』、労働政策研究報告書 No.187、平成29年1月10日