

まえがき

神奈川県自治総合研究センターでは、研究事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、それぞれのテーマについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは公募により選抜された本県職員、テーマに関連する部局からの推薦による県職員及び市町村からの推薦による職員、概ね8～10名程度で構成されています。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたって研究を進めております。

7年度（平成7年9月～平成8年8月）は、A「都市とエネルギー」、B「転換期の産業と労働」、C「危機対応の行政経営」の3つのテーマについて研究チームが編成されました。本報告書は、B「転換期の産業と労働」の研究チームによるものです。

経済活動のグローバル化、情報化、少子・高齢化の進展等により日本の社会経済構造は大きな変容を迫られています。産業分野においては、急激な円高のため工場の海外移転による産業空洞化が進み、大幅な産業構造の転換を迫られ、また、労働分野でも企業内部において日本的雇用システムが揺らぎ始め、人材流動化の兆しが見え始めています。このような産業分野と労働分野の転換にどう対応するかが課題となっています。

本研究チームでは、産業構造の転換や人材流動化の動向とそれに対応した職業と労働のあり方を検討しました。

本報告書を、今後、関係各位の参考としてご活用いただければ幸いです。

なお、研究活動に際してご支援とご協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成8年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

鵜飼 たつ子

報 告 書 目 次

報告書の概要	1
第1章 社会環境の変化	9
第1節 人口構造の変化～高齢化と少子化のもたらすもの	11
第2節 国際化～グローバル化における国際感覚～	12
第3節 情報化～光と影の間で～	15
第2章 転換期の産業と労働	19
第1節 転換期の産業	21
1 量産型産業の成長限界	
2 新主役産業の待望	
3 変質しつつある生活者	
4 生活充実市場の創造	
5 新しいマーケティングシステム	
6 新産業システム実現の条件とプロセス	
第2節 転換期の労働	27
1 日本的雇用制度	
2 企業経営の変化	
3 ワークスタイルの変化	
第3章 マスの時代から個の時代へ	39
第1節 個の時代の社会像	41
1 マスの時代の社会システム	
2 マスの時代から個の時代へ	
3 個の時代の社会システム	
第2節 個の時代の自治体の役割	43
1 マスの時代の自治体の役割	
2 個の時代の自治体の役割	
第4章 転換期の産業と労働における現状と課題の抽出	47
第1節 職業紹介制度の現状と課題	49
第2節 能力開発支援の現状と課題	54
第3節 教育制度の現状と課題	57

第4節	起業環境の現状と問題点	60
第5節	多様なワークスタイルを可能にする労働環境整備の現状と課題	64
第6節	個別化する労使紛争	71
第7節	雇用保険制度の現状と課題	76
第5章	政策提言	79
	～チャレンジワーキングサポート計画～	
序節	チャレンジワーキングサポート計画とは何か	81
	1 提言の目的	
	2 政策展開の視点	
	3 全体の構成	
	4 具体的実行手段	
第1節	情報提供システム	83
	1 「個の時代」に求められる情報環境	
	2 自治体の情報発信の現状	
	3 「情報提供システム」の整備	
第2節	最適な職業選択	88
	1 「個の時代」の最適な就職情報を探すために	88
	＜提言＞「新職業紹介システムの構築」	
第3節	最適なキャリア形成	93
	1 個人中心型能力開発支援	93
	＜提言＞「納税時における『能力開発費用控除』導入」	
	2 多様なワークスタイルの選択を可能にする教育制度	94
	＜提言＞	
	(モラトリアム期)	
	(1) 「かながわ産業博物館（インターネットミュージアム）の設立」	
	(2) 「企業見学及び技能見学の充実」	
	(脱モラトリアム期)	
	(1) 「起業家育成科目の開設、充実」	
	(2) 「企業実習（インターンシップ）の普及」	
第4節	最適なビジネス&ワーキングのための環境	98
	1 起業チャンスの拡大	98
	＜提言＞「ビジネスサポートセンターの設立」	
	2 多様なワークスタイルを可能にする労働環境整備	100
	＜提言＞(1) 「地域住民の活動のための拠点・場の提供」	
	(2) 「情報・場の提供及び相談機能の整備」	

第5節 最適なセーフティネット	104
1 総合的な個別労使紛争への対応	104
<提言> 「総合的な個別労使紛争処理システムの構築」	
2 多様な働き方に対応する雇用保険制度	107
<提言> 「多様な働き方に対応する雇用保険制度の構築」	
終わりに～今後の課題～	111

報告書の概要

(研究の目的)

- 少子・高齢化の進展という人口構造の変化は、高度経済成長の終焉と低経済成長への移行をもたらした。この状況に加え、国際化・情報化の進展等により日本の社会経済構造は大きな転換期を迎えている。
- 産業分野においては、急激な円高による工場の海外移転に伴う産業の空洞化が進み、これまで日本の高度経済成長を支えた自動車・家電などのリーディング産業に陰りが見られ、産業構造の転換を迫られている。
- また、労働分野においても労働コストの上昇などにより企業内部で終身雇用・年功賃金等の日本的雇用制度が揺らぎ始め、リストラの進展等により人材流動化の兆しが見え始めている。
- このような転換期を迎えた産業分野と労働分野の状況に対し、今まで国では様々な規制を実施することにより産業の育成を図ってきたが、今後は民間等との共働により地域社会の発展を図る必要があり、その場合、住民に身近な存在である地方自治体が大きな役割を担っていくことになると思われる。
そこで本研究チームは、産業構造の転換や雇用システムの変革とそれに伴う人材流動化の動向を検証し、新しい時代に対応した自治体のあり方及び今後の方策について検討し、提言することをめざしている。

(報告書の特色)

1 「個」に焦点を当てた提言を行っていること

産業・労働分野における変化も、マスの時代から「個の時代」への変化としてとらえられることができる。そこで、個人に焦点をあて、個人が自分に合ったワークスタイルを実現する環境づくりについて提言している。

2 今後の自治体の役割について述べていること

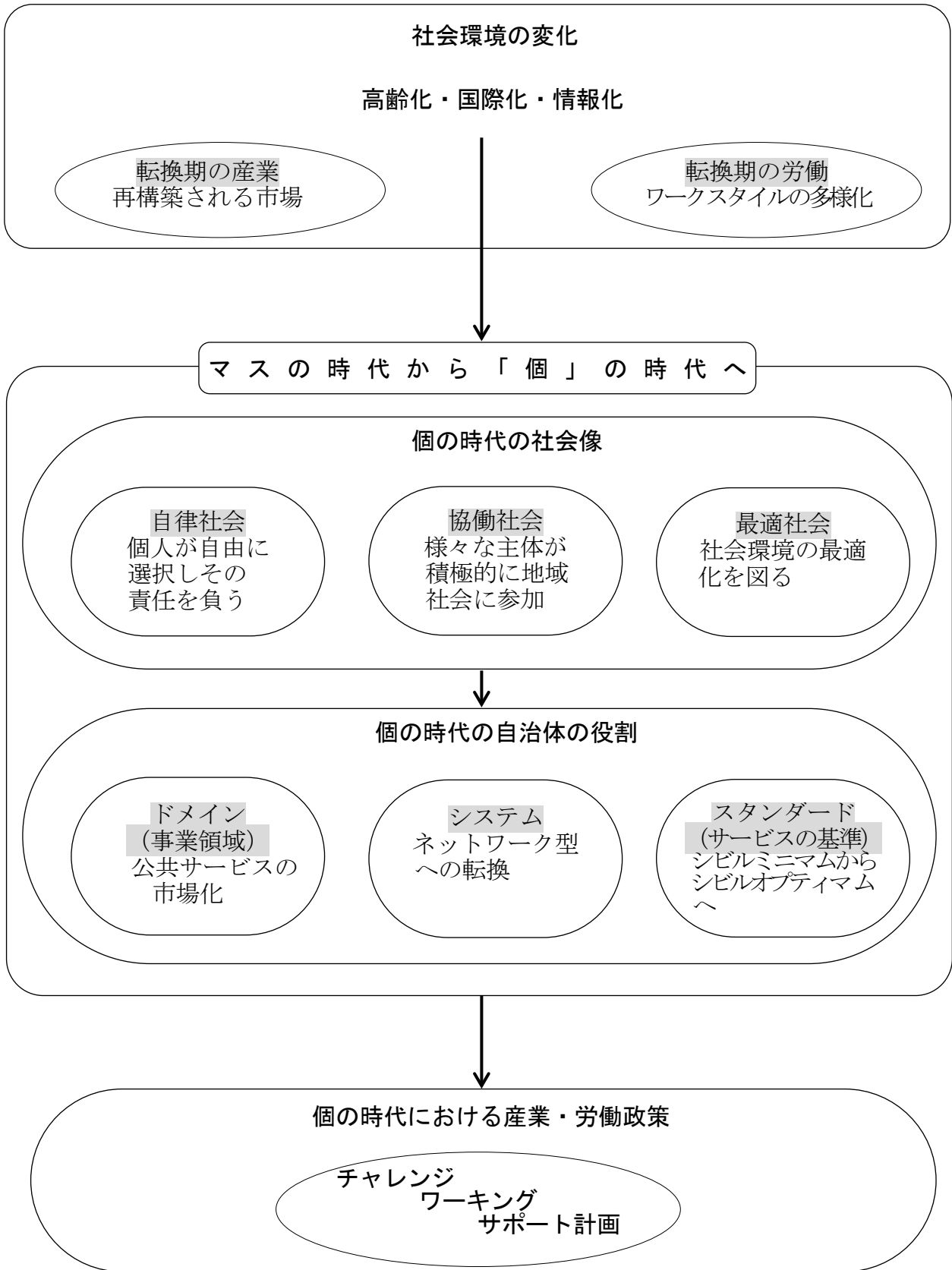
現在、行政改革が叫ばれ、地方分権の取組みがなされているが、国の役割が規制から共働に変化するにつれて、住民にとって地方自治体の役割がますます重要となっている。今後の地方自治体の役割について検討し、その視点に立った提言を行っている。

(報告書の構成)

- 第1章…転換期を迎えた産業分野・労働分野に影響を与えた社会環境の変化について検証する。
- 第2章…転換期の産業分野と労働分野について、その転換の状況を検証する。
- 第3章…「マスの時代」から「個の時代」へと転換が進む状況の変化とこれからの社会像及び今後の自治体の役割について述べる。
- 第4章…転換期の産業と労働に関する政策提言にあたり、現行制度等の状況と課題の抽出を行う。
- 第5章…第4章で述べた現状と課題を踏まえて、個人が自分に適したワークスタイルにチャレンジすることを支援する「チャレンジワーキングサポート計画」について提言する。

次ページの図は報告書全体の構成を図にしたものである。

「転換期の産業と労働」報告書構成図



第1章 社会環境の変化

人口構造の変化（高齢化、少子化）

右肩上がりの高度成長時代の高コスト体質が、高齢化、少子化という人口構造の変化による低成長時代への移行に伴って耐えられなくなり、それが社会的コストの増加など制度疲労という形で現れている。

国際化

地球規模の対応が必要となった環境問題、国内製造業・資本市場の空洞化など、様々な社会問題が国際化する中で、その解決に際しては国際感覚が不可欠な状況である。国際感覚は政府・企業だけでなく個人に対しても求められており、そのためには個性を確立し、多様性を容認することが必要である。

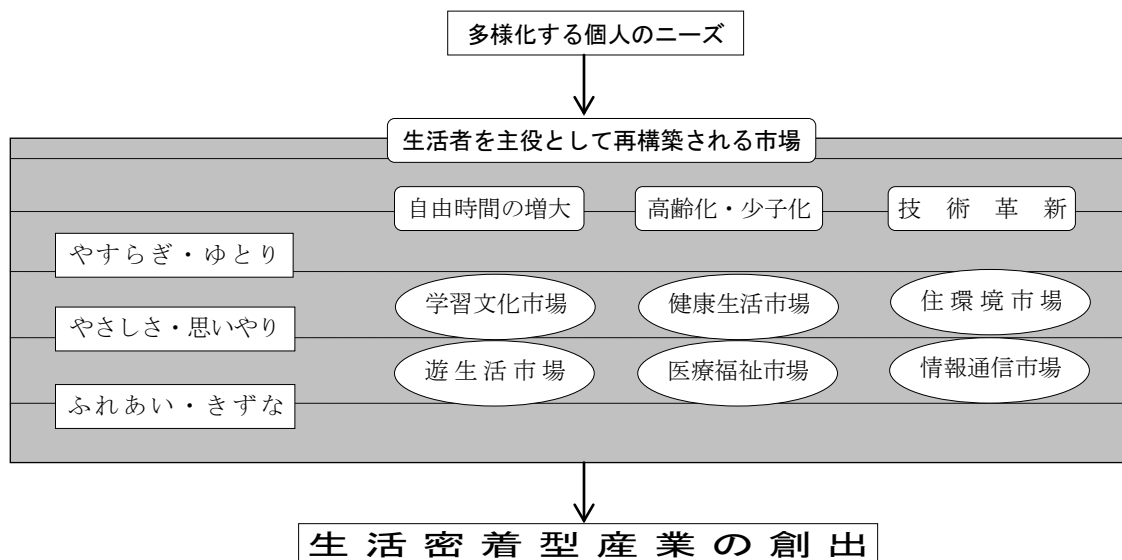
情報化

近年、情報化の進展により、企業、個人の生活、更には地域行政までが大きな転換期を迎えている。特にインターネットの拡大によってすべての人々が同じ情報を共有することで安定していた社会の時代から、個人が様々な情報を獲得し、あるいは情報発信を行うことにより付加価値を高めていく時代へと確実に変化している。

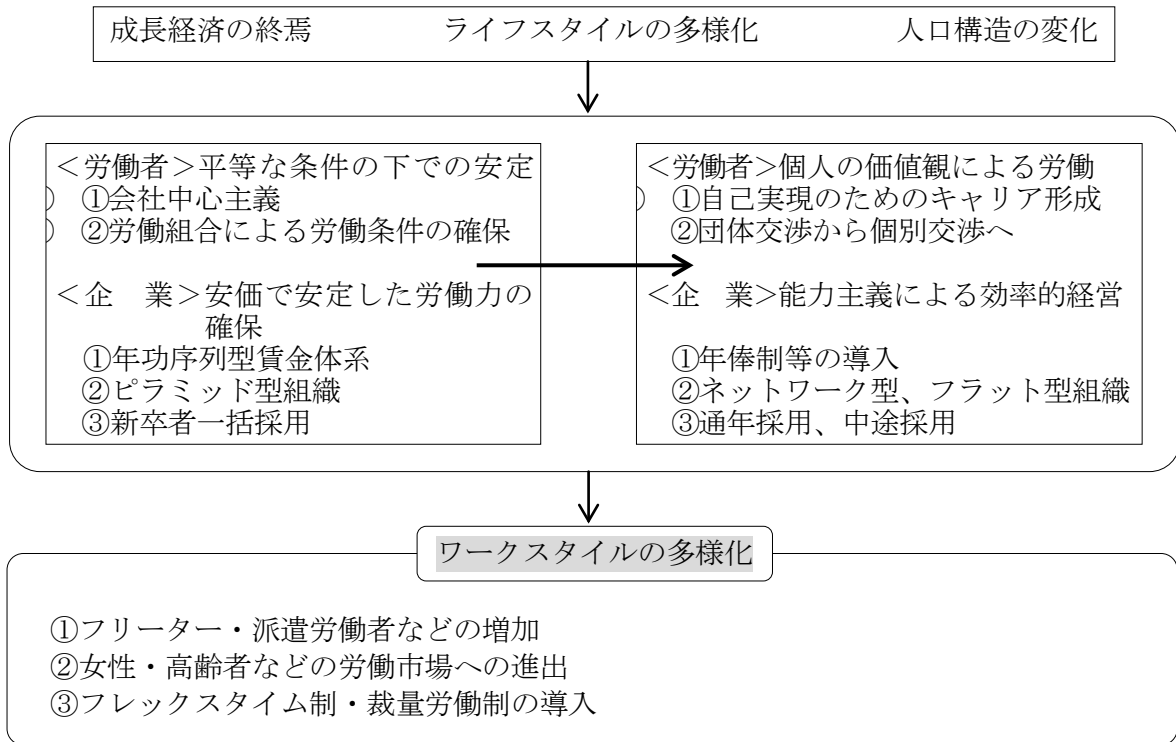
第2章 転換期の産業と労働

1 転換期の産業

- 低成長期に入った日本経済は、バブル経済の崩壊、急激な円高による産業空洞化現象、消費者ニーズの多様化による市場の再構造などを背景に産業構造の転換を迎えている。
- 今後は、生活者を主役とした、生活密着型産業などによる新たな市場形成が期待される。その場合に、多品種少量生産でも対応できるベンチャー企業が主な担い手となる可能性が高く、支援育成が必要となる。

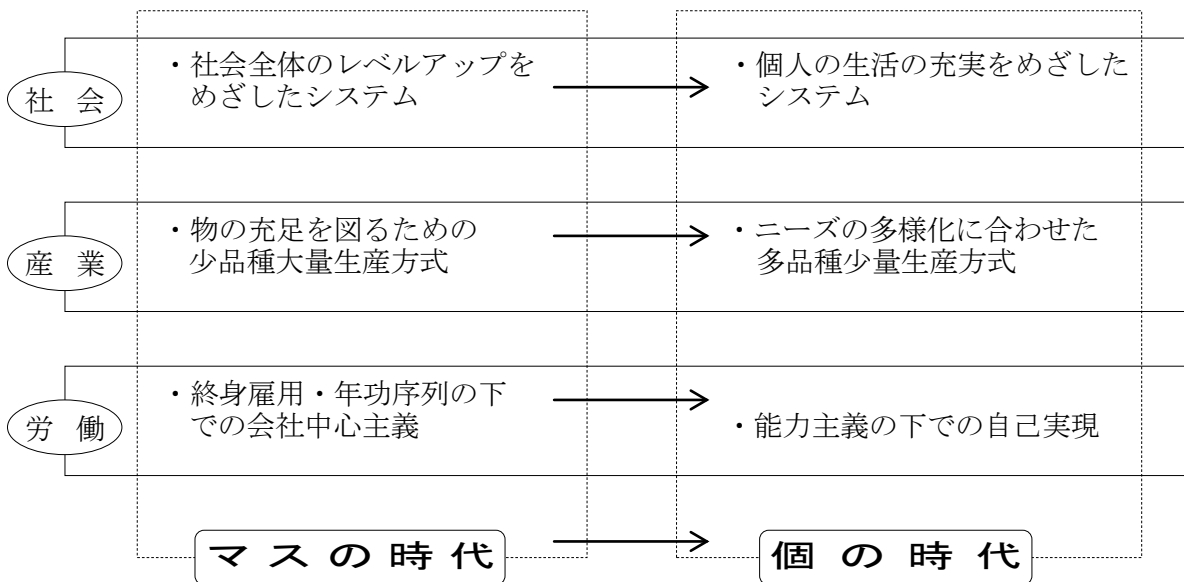


2 転換期の労働



○ ワークスタイルの多様化に対応し、自由な職業選択を支援するシステムの構築が求められる。

第3章 マスの時代から個の時代へ



○ 個の時代の社会システムは、次の3つのキーワードで説明できる。

- (1) 自律…個人が自由に選択し、その選択に対して責任を負う。
- (2) 協働…様々な主体が積極的に地域社会の形成に参加する。
- (3) 最適…低成長の経済や、高齢化、少子化が進む人口構造を前提として適正な規模を追求する。

○ 個の時代において、自治体も次の役割が必要となる。

- (1) ドメイン…公共事業分野への民間企業の参入による多様で低コストのサービスの提供を可能にする市場化への転換が必要となる。
- (2) システム…自律した市民が個性的に活動するため、ヒエラルキー型からネットワーク型へのシステムの転換が必要となる。
- (3) スタンダード…社会的弱者の生活とその水準を向上させるというマスの時代の「シビルミニマム」の基準から市民の選択性をより重視した最適化のための基準の「シビルオプティマム」の考え方への転換が必要となる。

第4章 転換期の産業と労働における現状と課題の抽出

- 個の時代では、自分のキャリアにふさわしい職業に就職したり、起業化を図るなど自分のワークスタイルを自由に選択することが重要であり、それを支援することが行政施策として必要である。
- 政策提言にあたり、現行制度の主な問題点は次のとおりである。
 - (1) 現行の職業紹介制度では産業構造等の変化に伴う企業、労働者双方のニーズには十分に答えられておらず、対象業種の拡大、自由化の推進が必要である。
 - (2) 能力開発支援は年齢制限と雇用保険の被保険者でなければならないという制約があり、利用者が限られる。
 - (3) 増大する女性・高齢者の就業を支援する労働環境の整備が必要である。
 - (4) 産業構造の転換が進む中、期待の高まるベンチャービジネスの官民協働での育成が始まっているが、参加機会の提供、出会いの場づくり、必要な情報の提供などが課題となっている。
 - (5) 教育システムの中で自分のワークスタイルにあった的確な職業選択ができるような環境を作っていくことが必要である。

第5章 政策提言～「チャレンジワーキングサポート計画」～

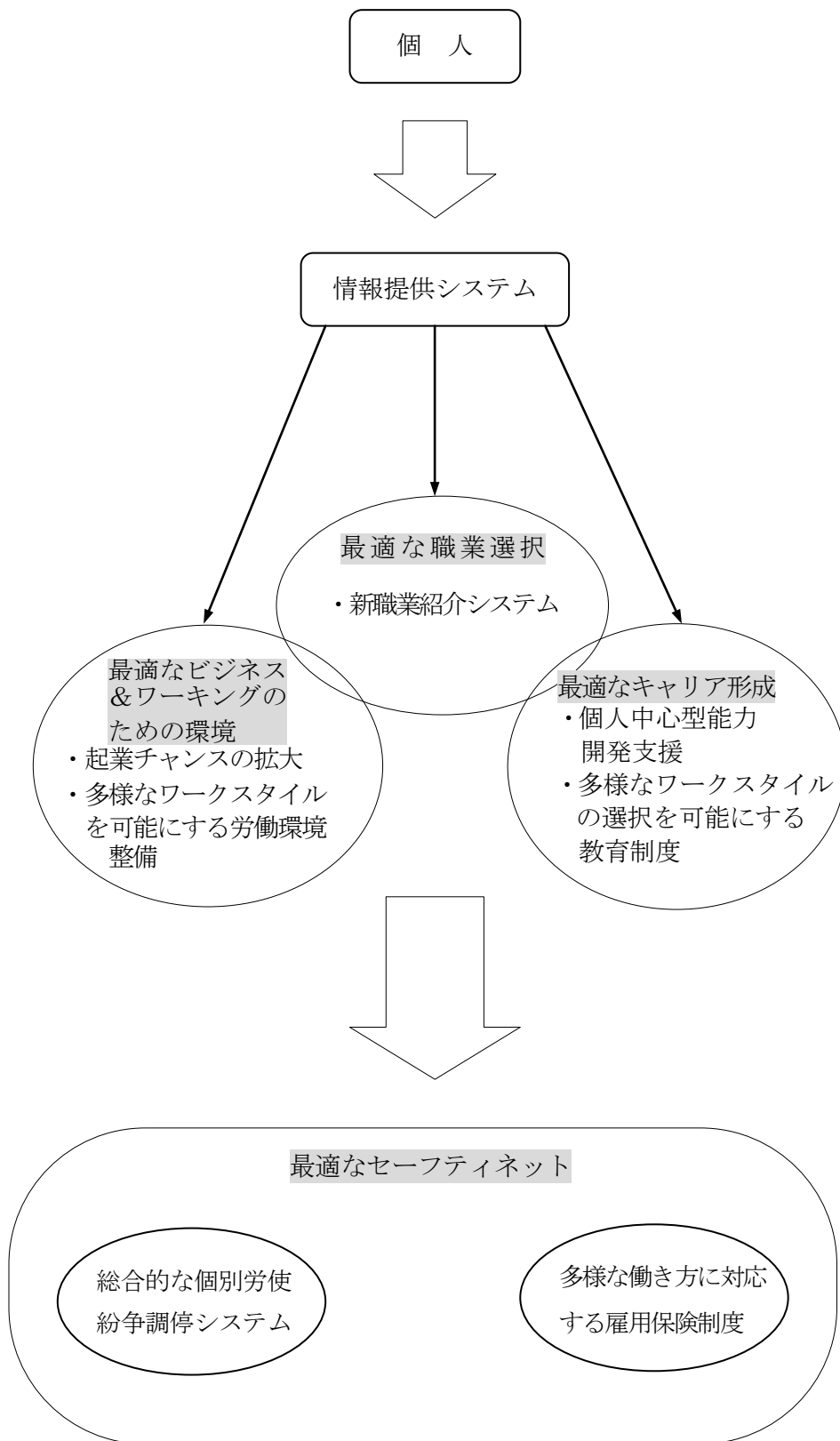
(目的) 自分に適したワークスタイルを積極的に選ぼうとする人が、チャレンジしやすい環境を創出する。

(全体構成)

- (1) 「いつでも、どこでも、誰でも」アクセスができ、必要な情報が一度に入手できるような情報提供システムを検討した。
- (2) 情報提供システムを通して、個人がそれぞれにとって「最適な」働き方を実現できるような個別施策を次の3分野に分けて検討を行った。
 - ① 最適な職業選択
 - ② 最適なビジネス&ワーキングのための環境
 - ③ 最適なキャリア形成

また、失敗した人、トラブルにあった人に対するの救援措置としての「最適なセーフティネット」についての検討も行った。

(チャレンジワーキングサポート計画全体構成図)

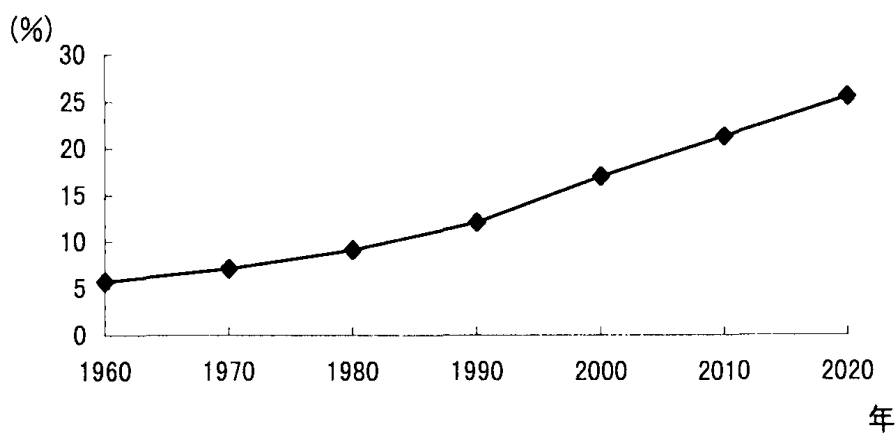


第1章 社会環境の変化

第1節 人口構造の変化～高齢化と少子化のもたらすもの～

厚生省の人口問題研究所の推計によると、高齢化率は2000年に17%に達し、2010年には20%を越すものと見られている。一方、総務庁の人口推計によると、96年4月1日現在の15才未満の人口は、国勢調査が開始された1920年以来初めて2,000万人を下回ったことが明らかになった。このような高齢化、少子化に象徴される人口構造の変化は、社会環境にどのような影響を与えているのであろうか。以下、経済成長と社会負担を視点として、その影響を整理してみたい。

(図表1-1) 高齢化率の推移



(資料出所：厚生省人口問題研究所)

1 経済低成長時代への突入

経済成長は、人口構造の変化の影響が直接的に表れる。高齢化と少子化により二つの現象が引き起こされる。一つは労働人口の減少と、もう一つは労働人口そのもの高齢化である。前者については、一般的に労働投入が1%減少すると経済成長率を0.7%低下させると予想される。1995年から2005年までに生産年齢人口は約300万人減少すると予測されているので、これにより労働力人口が比例的に減少するものと仮定すると、経済成長率は約2.4%低下することとなる。(中谷 巖「日本経済の歴史的転換」より)

また、労働人口の高齢化も深刻な状況をもたらす。すなわち、人件費の高騰である。現在の日本的雇用慣行である年功序列型賃金体系を維持していくものと仮定すると、日本の賃金水準はますます上昇することとなる。「1992年版 外国統計経済年報」(日本銀行)によると日本人を1人雇用するコストは、韓国、台湾の約3人分、タイ、フィリピンの約20人分、中国においては約77人分に相当する。したがって、日本人労働者が労働における付加価値や生産性の圧倒的優位を維持しなければ、国際競争に勝ち残れないということである。

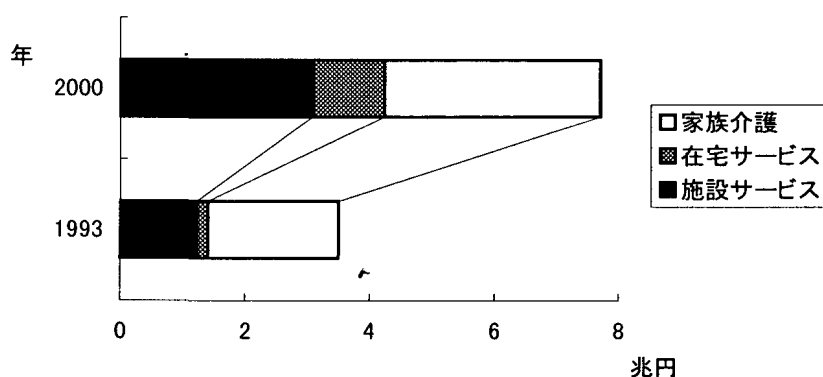
以上のことから、今後の人口構造の変化を前提とした場合、経済成長が高い水準で推移することは考えられない。むしろ、低成長を維持することを前提として、労働力人口を維持するために女性や高齢者の雇用促進のための環境整備が必要になるであろうし、また、年功序列型賃金から能力主義的賃金体系への移行が進み、さらに、諸外国に対する付加価値や生産性の優位を維持するために経済のソフト化がより進行すること

となるだろう。

2 増加する社会的コストへの対応

人口構造の変化が社会にもたらす大きな影響の一つに、社会的コストの増加を挙げることができる。高齢者介護・支援システム研究会報告書による高齢者介護の社会的コストの推計では、1993年で3.5兆円のコストが2000年には名目値で7.7兆円にまで上昇するとされている。また、大阪大学の跡田教授によると、年金給付レベルが60%で65才支給とし、老人医療費1割自己負担、2000年以降厚生省の新ゴールドプランを20%削減して継続実施し、介護保険を導入したとしても国民負担率は2020年には52%強となると試算している（94年の国民負担率は36.9%）。

（図表1-2）高齢者介護の社会的コストの推計



（資料出所：「平成7年版 厚生白書」）

こうした社会的コストの大幅な増加は、世代間格差を生じることとなる。富士総合研究所の調査研究によると、現在世帯主が40才以上の世帯については、1,500万円から4,600万円の純受益となる一方、39才以下の世帯では680万円から3,600万円の純負担となり、特に19才以下の世代については、3,000万円以上の純負担となっている。このような状況において、従来の世代間の所得の再配分を基本とした社会保障制度を継続していくと、若い世代の不公平感は深刻なものとなり、制度の維持が非常に困難な状況になる。

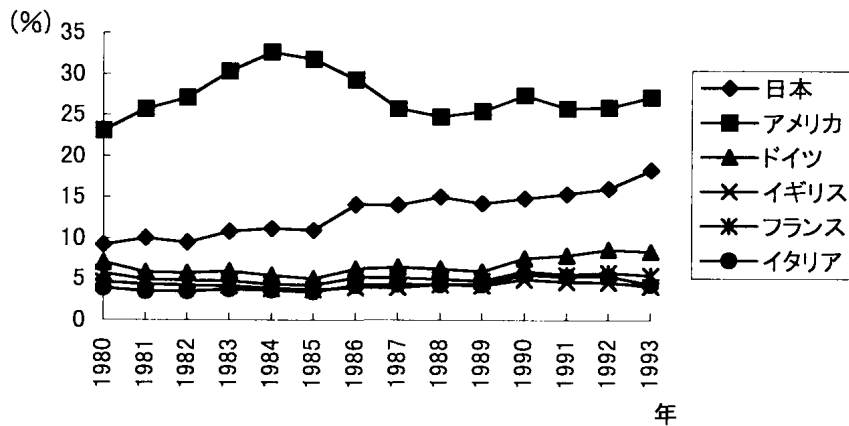
人口構造の変化がもたらす社会的コストの急増は避けられないものである。しかし、その社会的コストをどのように世代間で負担するかという問題は、今後慎重な議論が必要である。ただし、基本的には、個人単位で生涯コストを清算するシステムに移行し、社会保障的制度はかなり補完的なものとなるだろう。

右肩上がりの高度経済成長時代の高コスト体質が、人口構造の変化による低成長時代への移行に伴って耐えられなくなり、それが制度疲労という形で現れている。全体の生活レベルの向上のためのシステムから個人の生活の充実のためのシステムへの転換が必要となっている。

第2節 国際化～グローバル化における国際感覚～

世界的交通網の整備や情報通信技術の発達により、日本人は海外へ渡航する機会が増え、流通する情報も国際的になった。また、経済成長により国際社会に占める日本の役割も大きくなってきた。しかしながら、国際的な問題が急増している中で、それらへの日本の対応は必ずしも適切といえないものも多い。現在、日本あるいは日本人に求められているのは、バランスのとれた国際感覚であろう。

(図表 1-3) 世界のGDPに占める各国の役割の推移



(資料出所：「平成7年版 国民生活白書」)

1 環境問題における国際感覚

オゾン層の破壊問題に代表されるように、近年の環境問題はますます地球規模の対応が必要となっている。そのような中で、1992年の国連環境開発会議、いわゆる地球サミットの開催を契機に世界各国が地球環境保護に向けて動き出し、1994年には「温暖化防止条約」、「砂漠化防止条約」、「生物多様性条約」が相次いで発効した。こうした中で、日本政府も1995年度には地球環境保全関係予算として総額5,665億円を計上した。中でも地球温暖化対策については4,633億円の予算を確保している(図表1-4)。

また、企業の環境保全に対する取組みも目立ってきている。国際標準化機構(ISO)の国際規格「ISO14000シリーズ」に基づく環境監査制度を整備するブリヂストンや松下電器産業のような企業が現れはじめた。

しかし、一方では原子力発電所から排出される放射性廃棄物の処分を他国で続けてきた日本が、自国での処理を迫られ処分場となった地域において大きな問題となっている。(青森県六ヶ所村問題)

環境問題が地球規模になったことは、その解決が国際的に対応しなければならないという現実と、実はその環境問題が日常生活から引き起こされているため、実際的な解決に向けては個人レベルの対応が不可欠である。個人の日常生活にも地球環境保全に対する国際感覚が求められている。

(図表 1-4) 政府地球環境保全関係予算

項目	94年度予算	95年度予算	96年度要求額
地球温暖化対策	4,109.0	4,633.0	4,659.0
オゾン層の破壊対策	56.0	22.0	26.0
酸性雨対策	178.0	74.0	71.0
海洋汚染対策	39.0	29.0	29.0
有害廃棄物の越境移動対策	0.7	1.0	3.0
熱帯林の減少対策	69.0	18.0	21.0
野生生物の種の減少対策	8.2	14.0	17.0
砂漠化対策	6.7	9.0	11.0
開発途上国の公害問題対策	40.0	36.0	39.0
その他	976.0	829.0	883.0
計	5,482.6	5,665.0	5,759.0

(資料出所：日本経済新聞)

(単位は億円)

2 経済問題における国際感覚

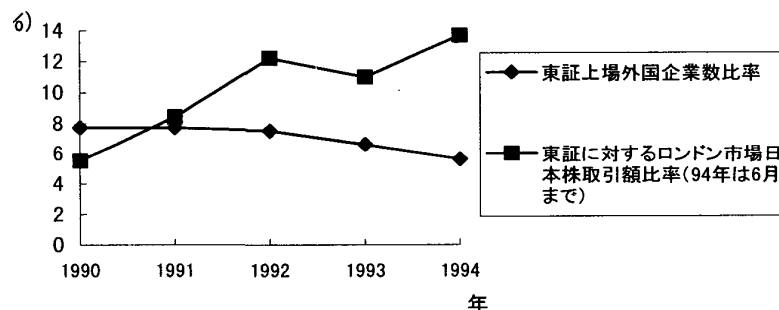
ここ数年、国内製造業の空洞化、すなわち国際水平分業に向けた動きが顕著である。通産省の推計によると、1995年度の日本企業の海外生産額が日本からの輸出額を初めて上回る見通しとなった。こうした状況を反映して、労働省の1995年産業労働事情調査によると、海外進出や輸入拡大に伴い国内の常用労働者数が減った製造業が25.3%に達しており、また、通産省は、1994年度までは日本の製造業の海外進出が国内雇用を増加させてきたが、1995年度は円高による逆輸入の増加等により国内雇用を11万人減少させるという試算結果を発表した。

こうした状況においても、日本の各地域では依然として工業団地を整備し企業誘致に奔走している。従来型の地域産業の活性化政策が機能しなくなっていることを感じながらも新しい産業政策を確立できずにいるのが現状である。地域産業政策における国際感覚が欠如しているのではないだろうか。

空洞化しているのは、製造業だけではない。実は資本市場の空洞化も深刻な問題となっている。資本市場の空洞化を象徴する現象として、東証からの外国企業の撤退と日本株の海外市場での取引の増加が挙げられる。1991年には東証上場の外国企業は126社だったが、1994年には95社にまで減少している。日本の上場企業との比率もピーク時の1991年に7.7%だったものが1994年には5.6%にまで減少している。また、日本株の海外市場での取引についても、特に取引上の優位性の高いロンドン市場において顕著であり、東証での取引高と比較すると1990年には5.5%だったものが、1994年には約15%に達している。

1994年の大和銀行のニューヨーク支店の閉鎖問題は、日本の金融市場における国際感覚の欠如を見事に証明した。日本の資本市場における規制を撤廃し早急に自由化することも重要であるが、関係者各個人の国際感覚の欠如の方が深刻である。

(図表 1 - 5) 資本市場の空洞化現象



(資料出所：東洋経済新報社「会社四季報」、証券団体協議会「わが国資本市場の空洞化について」)

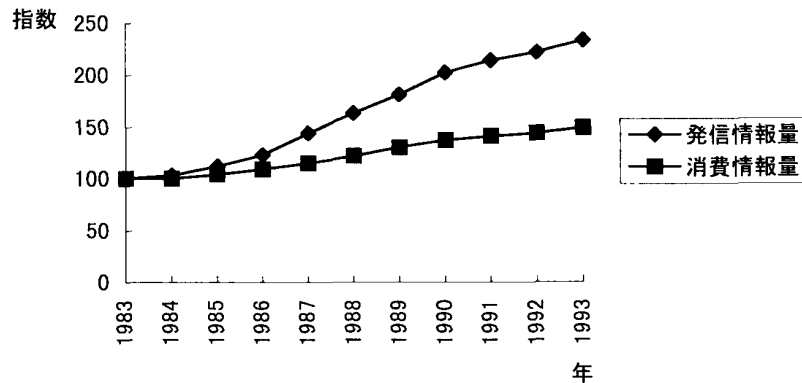
様々な問題がグローバル化している中で、その解決に際しては国際感覚が不可欠な状況である。国際感覚が求められているのは、政府や企業だけではない。個人の生活の中でも国際感覚が必要な場面も多い。異質なものを排除することで成立していた様々な慣習も、これからの社会では通用しない。すなわち、国際感覚の本質は、個性を確立し、多様性を容認することなのである。

第3節 情報化～光と影の間で～

「平成7年版 通信白書」によると、1983年を100として指数化した場合、1993年の情報発信量は233なのに対して消費情報量は149に止まっている。社会に発信される情報量は情報通信技術の発達や基盤整備により急速に拡大している反面、人々が急速に拡大する情報を十分に消化していないことがわかる。

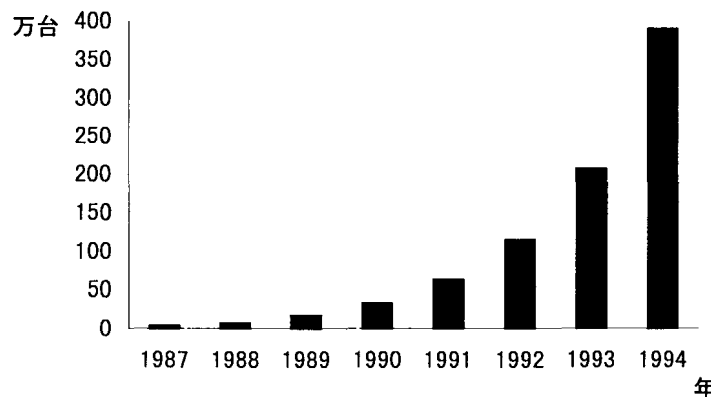
情報流通量の拡大を象徴しているインターネットは、1990年代に入り急速に拡大し、現在世界で600万台以上のサーバーコンピュータが接続されており、利用者数も世界で4,000万人とも5,000万人ともいわれている。情報化が社会に与えた影響を企業活動と個人生活という面から概観する。

(図表1-6) 情報流通量の推移



(資料出所：「平成7年版 通信白書」)

(図表1-7) インターネットホストの台数の推移



(資料出所：Internet Society)

1 情報化が企業にもたらしたもの

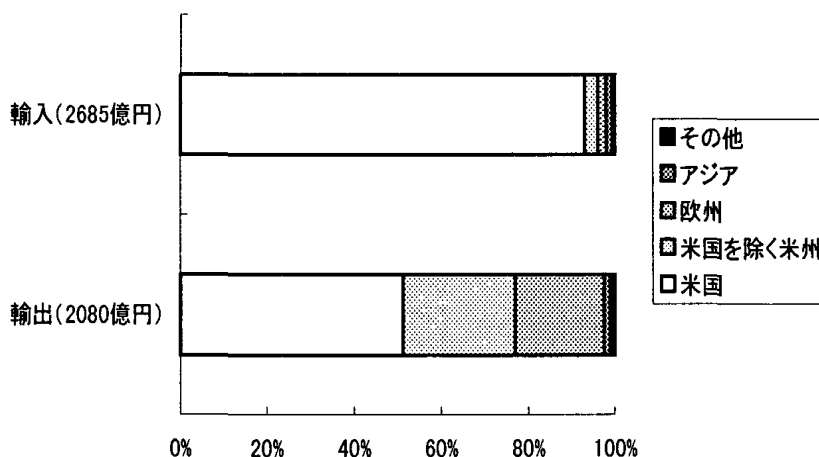
企業にとっての情報化には二つの側面がある。一つは産業としての情報化であり、もう一つは企業内部の情報化である。

情報通信産業が21世紀のリーディング産業であるということは、様々な場面で指摘されている。最近の日本興行銀行のレポートによると、パソコン生産が国内関連産業に与える波及効果は全体で3兆3千億円に達すると報告されている。パソコン産業は製造業だけで約10万人の雇用を創出していると試算されている。

しかし一方、日米のコンピュータ業界四団体による調査結果では、コンピュータ関連ソフトの輸出入の状

況は、日本は大幅な輸入超過であり、今後ソフトの重要性がより高まってくる中で、深刻な問題である。

(図表 1-8) ソフト輸出入の地域別構成比



(資料出所：日本電子工業振興協会ほか3団体によるアンケート調査)

企業内部の情報化については、様々なものをもたらした。CALs、バーチャルコーポレーション、イントラネット、グループウェアなど数え上げれば切りがない。

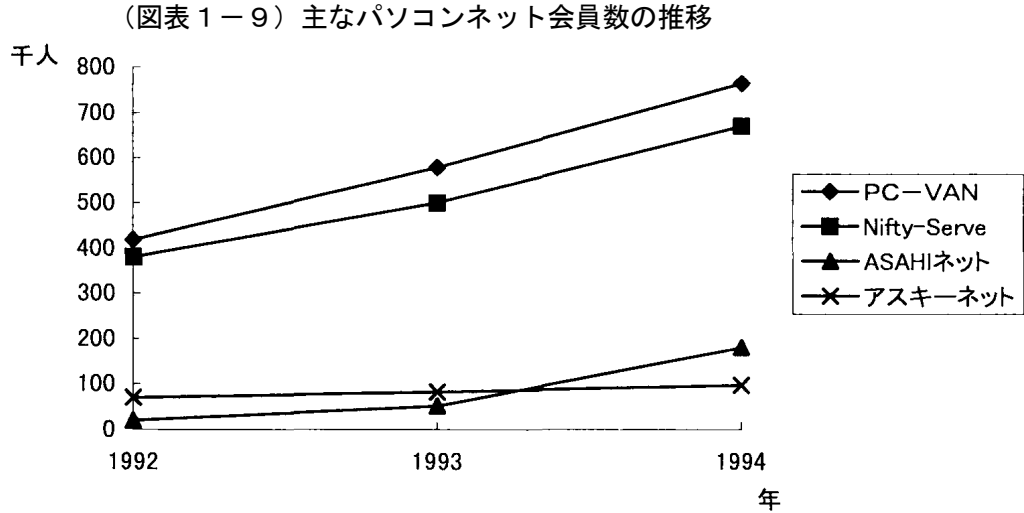
しかし、日本企業はアメリカの企業と比較して情報化に対する投資が半分であるといわれてきたが、近年の各企業の情報化は急速に進展している。「95年度 通信利用動向調査」によると、インターネットを利用している、あるいは利用する予定の企業は、従業員が2,000人以上の企業では80%以上に上っている。また、自社でLANを構築し、利用している企業は全体で53.2%だが、やはり従業員2,000人以上の企業では約80%以上がLANを活用している。

2 情報化が個人にもたらしたものの

個人レベルの情報化は、個人の生活を大きく変えている。特にインターネットの普及は様々な変化をもたらしている。インターネットはインタラクティブなパーソナルメディアといった側面があり、飛行機の座席や旅館の予約、ショッピング、就職活動、TV番組への参加、ホームページによる自らの情報発信、電子メールによる情報交換など様々な可能性が試され、様々な形で実現されている。こうした動きに伴って、パソコンの出荷台数は急激な伸びを見せ、95年度では500万台を超えている状況である。

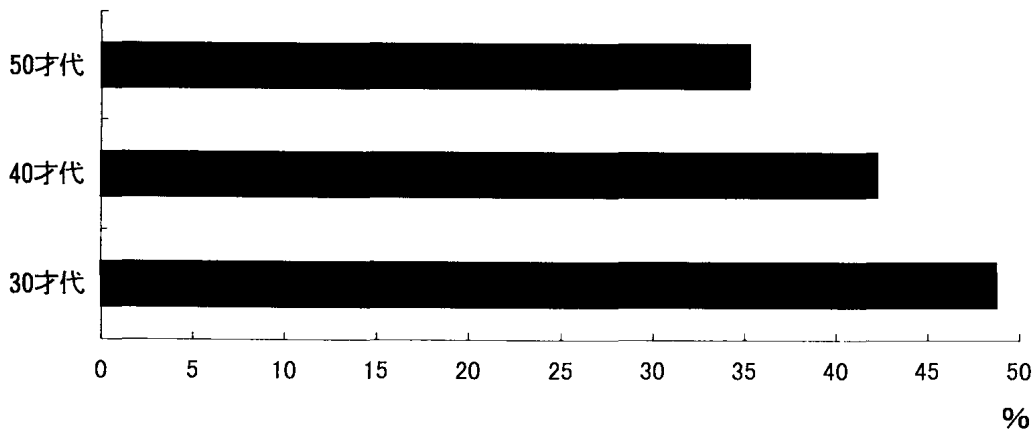
一方、情報化に取り残されそうな人々の問題は深刻である。「パソコンできない人は滅びると思います。」というショッキングな某パソコンメーカーのCMコピーが象徴しているように情報化に取り残されそうな人々の危機感は大変なものである。1995年11月のWindows95発売日の活気はある種異様でさえあった。

現在、確実に生まれつつある情報格差は、世代間格差となって現れている。今後の課題としては、もちろん個人情報のセキュリティの問題もあるが、世代間格差ともいえる情報化格差をいかに埋めていくかという問題が重要である。



(資料出所：「1994年度全国パソコンネット局実態調査」)

(図表 1-10) パソコン通信の利用状況 (利用している又は利用したいと考えている世帯の比率)



(資料出所：「平成7年度通信利用動向調査」)

近年、企業や個人の生活、さらには地域行政までが、大きな転換期を迎えている。これに最も大きな影響を与えているのが、情報化の進展である。この情報化の進展によって、特にインタラクティブなパーソナルメディアとしてのインターネットの広がりによって、様々な可能性が提供されることとなった。すべての人々が同じ情報を共有することで安定していた社会の時代であったマスの時代から、個々の人々が異なる様々な情報を得ながら、個人が情報発信をし、付加価値を高めていく個の時代へと確実に変化している。ただし、そこには情報格差という問題が影を落としていることも忘れてはならない。

第2章 転換期の産業と労働

前章で概観した社会環境の変化は、産業分野と労働分野にも大きな影響を与えている。

第2章では、日本の高度経済成長時代が終焉し、低経済成長時代に移行した中で、産業分野と労働分野がどのような転換期を迎えたかについて検証する。

第1節 転換期の産業

1 量産型産業の成長限界

(1) 自動車・家電は主役を退いた

我が国は戦後「欧米に追い付き、追い越せ」を命題に、欧米で生まれた技術を導入し、特定産業に人材・資源を集中させ、そのコストの低減化を図ることで、競争に打ち勝ち、輸出産業として成長する形をとってきた。これは数度の不況を乗り越えて経済発展を遂げた効率的な政策の成果であった。

まず最初は、安くて質の高い労働力を武器として、繊維品に代表される軽工業品の競争力が強化された。同時に重厚長大型だが基本的には賃金コストの安さがモノをいうこととなった造船業の発展もあった。成長の壁は国際収支にあったのであるが、主力産業はその天井の壁を破る輸出産業として期待され、さらなる発展をしていったのである。

日本は無資源国であり、1億2千万人の人口を養うのに必要な食料、原材料の調達が必要となるため、必要な外貨を輸出で稼がなければならない。輸出産業はまさに日本経済の原動力である。

輸出パワーを実現するのは、豊富で比較的安く調達できる労働力を連続的な生産性向上によって低いコストで抑えることである。日本経済の発展のポイントであった。

しかし、日本経済が発展するにつれて、賃金の上昇により廉価な労働力は必ずしも期待できなくなり、またアジア諸国の急速な追い上げも始まりだしていた。それに打ち勝つためには、巨大な国内市場を頼りに、たくさん作って、安いコストで仕上げる量産型加工産業が脚光を浴び、日本の中核産業としてのし上がってきた。この産業のスタイルは、積極的な投資の導入によって最新設備を備え、大規模な経済を実現することによって、国際競争力の強さを保つタイプである。鉄鋼業、家電そして自動車がその主役であった。

家電、自動車産業は部品と関連産業の多さが特徴である。部品工業、素材系産業にわたる裾野の広がりや可能にし、成長することによって、一国の奥行きを深めていった。

1980年代以降は、国内市場の急成長がこの産業の発展に拍車をかけた。一層のスケールメリットを追求しながら、リスクの少ない国内市場をベースとする生産体制はこの頃最も軌道に乗ったのである。

しかし1985年のプラザ合意を契機として日本の輸出産業構造にも大きな変化がみられた。それ以前は輸出増加に大きく貢献していた電気機器、AV機器、自動車は、その貢献度を低下させられてしまったのである。逆に一般機械、半導体など電子部品が貢献度を高めており、コスト競争力よりも、現地供給拠点の整備・オペレーションをサポートとするものが徐々に輸出品目の主役に昇りつつある。

こうした構造変化は、アジア工業国の生産拠点としての充実、それを可能とした日本とのコスト競争力の差によって拍車がかげられ、日本企業の海外生産シフトを推し進める結果となった。今や日本の輸入の6%以上は、日本企業が海外にもつ工場からの逆輸入なのである。

日本が高コスト経済に入った以上、これまでの形で製造業が生き残ることは難しくなっている。産業の生き残りの基本路線は、生産拠点の海外シフト、国内生産拠点の高付加価値化、この二本立てとなるのではないかと。

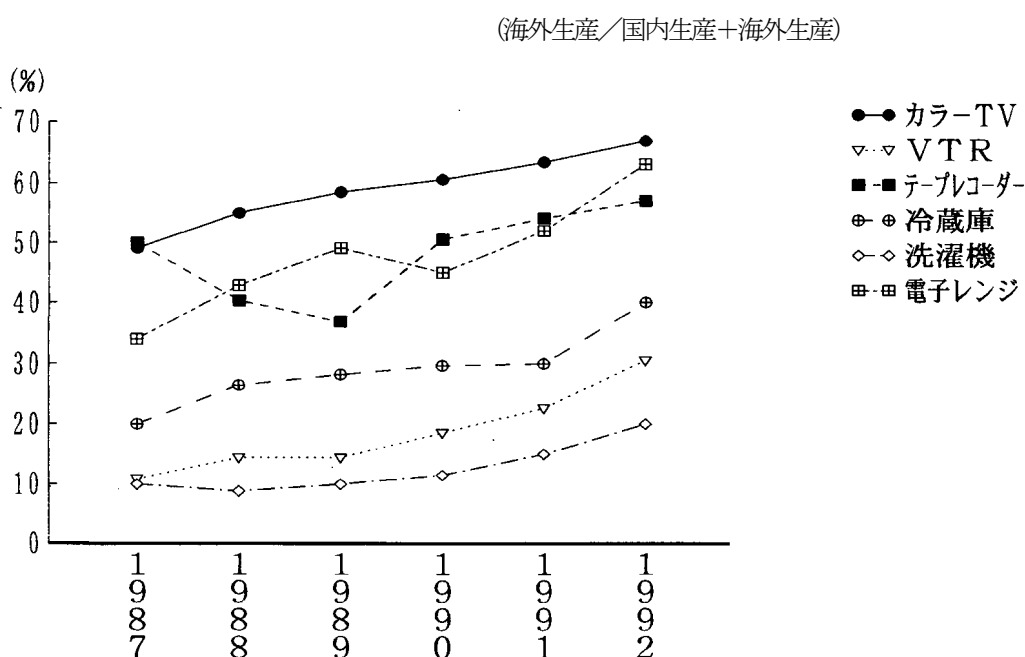
(2) 産業空洞化

京浜工業地帯は「生産」から「生活」の場へと大きく転換し始めている。国内での工場分散化、急激な円高による海外進出、と急速に製造業が消えている。東京都大田区、川崎市川崎区、横浜市鶴見区、神奈川区の東京都と神奈川県にまたがる四区を合わせた事業所数は、1992年で約5,700箇所であるが、1972年に比べ、四分の一にあたる2,100箇所の事業所が消えたことになるのである。「製造部門」は移転しても、「研究開発部門は残る」という期待も虚しく、かなりの企業が技術開発部門まで海外移転を始めた。技術革新が急速に進み、従来型の研究施設では対応できなくなったこともあげられるが、「ドル換算で物を売っている以上、製品にかかるコストもドルで低く押さえない」というのも内心にあるもようである。

第1章で述べたように1995年には初めて、日本企業の海外生産が、日本からの輸出高を上回った。

こうした動きは、日本社会に大きな変化を生み出している。とりわけ重大なのが、日本企業が多国籍化し、日本社会と「一心同体」ではなくなったことである。

(図表2-1) 主要製品別現地生産比率



(資料出所：(財)家電製品協会「家電産業ハンドブック」)

日本という国にとっては、日本の企業が国内で生産したものを輸出することが望ましいのであるが、それは、経済成長と国内雇用の両方を維持できるからである。だが、多国籍企業の考え方は異なる。たとえ日本の輸入や失業を増やすことになっても、コストが安い海外で生産や出荷をするのが得策なのである。

個別産業の海外移転は国際的比較劣位で生じ、個別産業全体が消滅することは十分ありうる。それが、企業城下町に典型がみられるような地域経済の壊滅化をもたらすことはしばしばある。しかし、日本がすべての産業をワンセットで接続することは、後発工業国の発展を妨げるものであり、変動相場制の趣旨にも反する。

この意味では変動相場制は、競争力の強い国の為替レートを上昇させることで、産業の国際力を弱め、産業の国際的移植を促進させるものと言えよう。この場合、日本企業が自ずからの生産拠点を海外シフトするケースと、競争力低下、海外進出のリスク回避から当該産業を後発展途上国に委ねるケースがある。

個別産業、特定地域での空洞化は個別には特別な問題だが、産業発展には成長から衰退がある以上、変革

は不可避である。企業がどのようにその転換策を自ら準備し、行政がそれを可能にする施策をプッシュできるかが重要なのである。

空洞化状態が問題視されるのは、「製造業こそ国力の主権」という神話が残っているからである。しかも鉄鋼、電気、自動車とリーディング産業に変わる巨大産業が見いだせないところに不安があるのである。しかし戦後の日本経済ではどんどん産業の主役は変わってきた。技術・市場変化は新しい産業の誕生を呼ぶ。個別問題として製造業内の主役交替に伴う労働力シフト、それも中高年層のシフトにあり、なんらかの施策が必要といえる。

2 新主役産業の待望

円高進行やアジア諸国の工業発展を背景に、製造業の空洞化による雇用不安が高まっている。そこで、官民を挙げて雇用吸収力のある新しい産業を創出するための検討を重ねている。これまでも、バイオ・新素材・情報通信などの特定分野の将来性が検討され、実際に新しい分野や技術の事業化を試みた企業も多い。

自動車、家電のような大型産業が成長限界にきたことで、日本社会の将来についての悲観論が出ているが、経済社会はそれほど静態的なものではない。人間の欲求はどんどん変化し、高齢化、女性の社会進出、国際化などの社会環境の変化によって、新しい事業機会が作り出されるのではなかろうか。

このように企業環境が大きく変化している状況において、日本企業はこれまで国内市場では経験したことのない新しい経営環境を求められている。このことを踏まえ、消費者行動をどう把握するかが経営にとって不可欠な要素なのではなかろうか。

バブル経済崩壊により、戦後最大の不況が日本経済を直撃した。企業は軒並み減収減益に陥り、市場は依然として停滞を余儀なくされている。

当初、この不況はあまりにも盛り上がりすぎたバブル経済の反動だと思われていた。だから、安定した成長ラインに復活するのは早晚必至だと思われた。しかし、これだけ長期化し、一時的に公共投資を注ぎ込んでもなかなか回復しない消費状況に、「今回の不況は今までと違う」という感じを人々に持たせることとなった。昭和 30 年代から始まった日本経済の高度成長以来、ニクソンショック、オイルショック、ドルショックなど、いくつかの日本経済を襲った外的環境のもたらす不況とは、根本的な要因が異なる、非常に根が深い構造不況であった。

このような状況の中、高度経済成長時代に築いてきた市場の仕組みにどっぷり浸かり、体質的にも肥満化してしまっている日本の企業は、不況を乗り越える術をまったく見出だせないでいる。一時的な経費削減や組織改編では克服できないことが明らかになりつつあるにもかかわらず、抜本的な対応策を取ることができないでいる。そして生活者も長引く不況感の中であって、次第に消費心を縮まらせ、市場の低迷に拍車をかけるようになってしまった。いったい今市場はどのような変化を遂げようとしているのだろうか。

3 変質しつつある生活者

(1) 転換成長型の消費社会

我が国の消費社会は1980年頃を境に成熟化に向けて大きく転換したと考えられる。それまでの「物が少ない成長型の消費社会」にあっては、高成長に伴う所得格差の縮小や所得再配分などによる所得の平等化によって、耐久財を中心とするモノの消費の平準化を進めると同時に、消費の中身をも同質化させていた。この時期における消費行動の主な動機は、他人に遅れを取りたくないというキャッチ・アップ型の横並び意識であった。そして、生産者の側においても、消費する者のニーズにかなうと考えるものを生産者自らが決定し生産し流通業者に流すという構造をとっていた。つまり、顧客は単なる販売の対象として位置付けられていたのである。また、そこにおける価格の決定は生産者側が行ない、消費する側の者はその価格を受け入れる

しかないという、売り手側有利の市場システムをつくっていたのであった。

(2) 成熟型の消費社会の到来

消費環境をめぐる変化に伴って、消費者の意識も変わり始めた。総理府の「国民生活に関する世論調査」によれば、1970年代後半は今後の生活の重点として「心の豊かさ」と「物の豊かさ」を求める人の割合が拮抗していたが、1980年代頃から「物の豊かさ」より「心の豊かさ」を重視する人々の割合が徐々に大きくなってきている。そして、それと共に「成長型の消費社会」の特徴であったモノ志向は徐々にウェートを低めるとともに、もう一つの特徴である中流志向にも微妙な変化が現れ始めた。

まずモノ志向の変化方向に注目すると、その変化は単にサービス志向に

振り子が触れたというよりはむしろ、利便性・快適性・健康への寄与といった要素を加えたモノ及びサービスを、同時に追求するといった方向に展開し始めた。いわば消費のソフト化現象が広範な広がりを見せたのである。他方、中流志向の一つの結果であった一部の耐久消費財の大衆化が鳴りを潜め、小規模な普及がさまざまな商品やサービスの中で発生するようになった。このような現象は、消費者がもはや他人と同じでは満足できなくなったことを意味する。つまり、「成熟化した社会」では、他人といかに差を付けるかということに消費の主動機が移ってきたのである。

そして、生活者が自らにとって必要であるというものしか購入しないという行動を取り始めたので、生産者はその必要なものをいち早く探り、その情報をもとに生産するという構造にシフトせざるを得なくなった。価格は市場原理の下に決定され、生産者はその価格を前提にして利潤を得るためにコスト引き下げを行うという、いわば買手有利の市場の構造となったのである。

(3) 放漫消費から堅実消費へ

1980年代以降成熟化に向かったとはいっても、1980年代後半のバブル期の前後で消費者行動は大きく変化した。バブル期は「豊かさ」を高級・高額で表現するいわば「放漫消費」であったが、バブル経済崩壊とその後の景気後退による家計バランスシートの悪化や生涯所得の伸びに対する不安から消費者の価格意識が高まり、いわば「堅実消費」に変化した。最近の各種ディスカウンターの伸張や格安パックツアー人気は価格意識の高まりの表れとも言えるが、「堅実消費」とは、過去の景気後退期においても見られたような循環的な低価格志向ではない。消費者意識の根底にあるものは、自己の欲求を満たす価値を持った物・サービスの追求である。消費者は、その価値を選択するに際して価格とのバランスを厳しく見極める行動をとるようになっている。

このような消費行動を商品分野との関係で見れば、商品差別化の難しい食品や日用雑貨等の生活必需品や成熟化した商品については価格志向がさらに強まるが、差別化の余地が大きいファッション関係等の商品については価値と価格とのバランスを判断しつつ思い切った支出をするいわば「メリハリ消費」ということになるだろう。

消費者は明らかに自らの生活の革新をもたらすだろうという商品を見抜き、育てていく能力を身につけつ

(図表 2-2) 耐久消費財の普及率

(%)

品目 \ 年	1958	1960	1965	1970	1975
テレビ(白黒)	15.9	44.7	95.0	90.1	49.7
カラーテレビ				30.4	90.9
ステレオ			20.1	36.6	55.6
ラジオ		16.5	55.8	76.0	82.0
カメラ	43.1	45.8	64.8	72.1	82.4
乗用車			10.5	22.6	37.4
冷蔵庫	5.5	10.1	68.7	92.5	97.3
洗濯機	29.3	40.6	78.1	92.1	97.7
掃除機		7.7	48.5	75.4	93.7
石油ストーブ			49.9	82.2	87.5
クーラー			2.6	8.4	21.5
扇風機	27.6	34.4	77.3	88.5	95.1

(資料出所：経済企画庁「消費と貯蓄の動向」)

つある。それがバブル期においては、自らを向上させようとする旺盛な消費欲となって現れ、バブル経済崩壊後の不況下においては、自らの生活を守りながら、その中でいったん獲得した生活レベルを維持・充実させようとする志向となって現れている。それも、自分の基準が明確であればこそである。

豊かな生活の追求を諦めたわけではないが、しかし物量だけが豊かさの基準ではなくなり、自らの「幸せな人生・幸せな生活」とは何かを考え始めた。そしてそれに向かって厳しい経済状況をやり繰りしながら、自らの生活に必要なものを積極的に取り入れようとしているのである。

4 生活充実市場の創造

昭和30年代から始まった日本型資本主義の勃興から、昭和40年代の高度成長期、1980年代の安定成長、そしてバブル経済を経て、その過程で構築されてきたシステムが完全に疲弊化してしまった。いわば、「マーケティングの55年体制」が終焉したということである。

今日の消費低迷は「マーケティング不況」とも言うべき性質のものといえる。変質した生活者の消費志向に十分に対応しきれない企業の、商品開発や販売の体制、活動にこそ、根源的問題があるように思われるからである。

生活者が志向している新しい生活の質を体現できるような商品づくりを、開発者自らの「生活者資質」を研くことによって克服することから始められるのではないだろうか。

生活者の立場に立って商品を作り、売るということは、ひとり開発者の資質の改革にとどまらず、商品の開発、生産、販売、宣伝販促というマーケティングのすべての流れを、「生活充実市場」に合わせたかたちで再編することに他ならない。生活者の隠れたニーズを探り、それを優れたリソースの集約により体現化し、スムーズに生活者に提供する。そうしたマーケティング上のコンパクトなフォーメーションがあつて、市場の変革は可能となると思われる。

生活本位制のマーケティングとは、生活者の日常の革新の欲求を増幅することにより、各人の商品や市場とのアクセスチャンスを多くし、市場の活性化を無限に追求していくことによって成り立つ。

物的充足が果たされた成熟化社会においては、消費行動は生命の維持や生活の安定といった経済的な要因よりも、自己の存在性の向上、他者との関係性の高度化、知的・感覚的充足感の獲得といった、文化的要素が濃くなっている。それが、自らの生活に積極的に社会のリソースを取り込み、自己の実現と向上及び自らの自由にできる領域の拡充といった目標を惹起し、自己変革の営みとなって無限に高度化していくだろう。

経済的レベルの欲求とは、いわば「腹の足し」であり、ある程度充足されれば再び欲求が持ち上げてくることはない。ところが、文化的欲求とは「頭」に様々な情報や刺激を与えることであり、これはいくら吸収してもとどまることはなく、むしろ、より高度の刺激を求めて人々の欲求は貧欲になっていく。

逆に言うと、そのような人々の自己向上や自己変革につながるような生活の素材を、商品としてどう提供できるかということになる。

従来のように売りつける対象として消費者をとらえ、いかに効率的に売るかに腐心する限りでは、すでにこれからの生活者を捕えられなくなっている。いくらよい商品を作っても、それだけでは人々は購買対象としてくれなくなっている。需要が飽和した今、あえて買う必然性が生まれてこないのである。

生活者が主導するこれからの市場の下では、生活者の能力を高め、市場の変革をリードする役割を、より強く果してもらふことが必要となってくる。企業が生活者の生活変革の意思を汲み取り、今まで貯えてきたリソースを生かし、それを実質化することで、人々の変革の営みの素材にしてもらうことが重要となろう。市場を創り、活性化するのは生活者であるということを忘れてはならない。

5 新しいマーケティングシステム

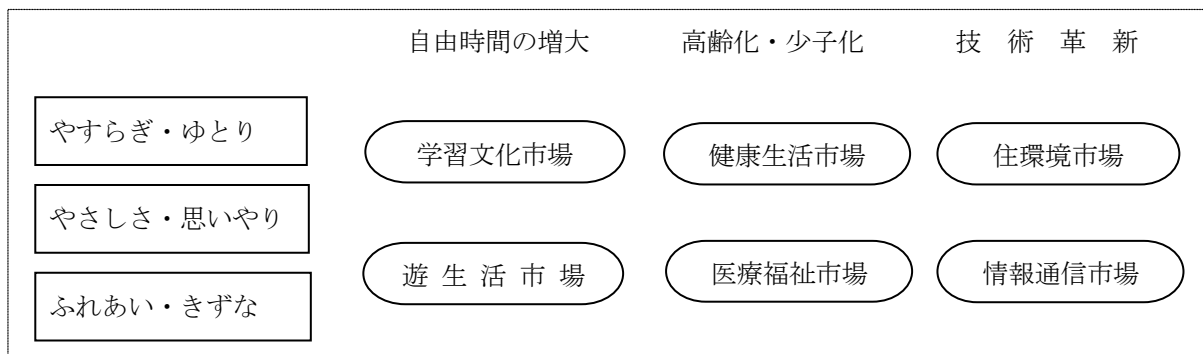
市場を活性化し、新たな需要の種を育てていくためには、人々に新しい消費の必然性を感じさせるような商品を投入し、その商品を生かす環境づくりをユーザーと協働化してやっていくしかない。今まで潜在的に不満だと感じていたことを気付かせたり、あるいは新しい生活や社会のイメージを垣間見せることにより、人々の行動・意識の革新を誘導し、消費の必要性を作り上げていくことである。

そのためには、メーカーの一方向的な押しつけではなく、生活者と一緒になって、新しい時代環境づくりに取り組むことから始めなければならない。商品を生かすのはユーザーの生活の場である。消費者をターゲットとしてとらえ、いかに素早く打ち落とすかということから脱し、優れた能力の生活者と共に働き掛け合いながら商品やサービスが生きる社会的場をいかに創っていくかが、必要であろう。

生活者と共生していくということは、相互の刺激と共働化された作業があって初めて可能となる。このことは必然的に、生活者の側から商品や市場を考えていくことにつながるわけであり、今までのような食品、雑貨、家電、自動車、医療、住宅設備、といったように細分化された市場の境界は崩れてくるだろう。生活者一人一人のめざす生活の指標に合う形で、例えば、学習文化市場、住環境市場、遊生活市場といったテーマが相互に重なり合いながら相乗効果的に発展し、生活者の生活に密着した大きな産業形態として創出されてくるだろう。それがこれからの消費市場を睨んだ次世代ビジネスになるのではなかろうか。

生活密着型産業などによる新たな市場形成が期待される分野では、多様化した生活者の誰にでも合うといった商品やサービスを提供することは至難の業である。大量生産、大量販売などを前提とした大手企業では手が回らなくなってくる。その場合に、多品種少量生産でも対応できる小回りのきくベンチャー企業などの参入が増えることが予想され、これからの主な担い手となる可能性が大きくなると思われる。

(図表 2-3) 再構築される市場



6 新産業システム実現の条件とプロセス

活発な技術革新、こころやふれあいを重視する新しい価値観、高齢化、国際化などの大きな社会変化、さらに世界経済システムの変化は、十分日本社会に新しい市場機会を提供する。ただ、この市場が輸入といった他国からの供給力で充たさせられるケースでは、日本社会はストックの食いつぶしで生きるだけで、将来性はまったくないと思われる。やはり新しい市場の多くを、自らの供給力でカバーして初めて、日本社会のダイナミズムが維持できる。そのためには、新しい市場を満たす新しい担い手、つまり産業興しが必要である。

新産業の誕生・拡大には、どのような条件が必要なのか。経団連「新産業研究委員会」のアンケート結果では、圧倒的に「規制緩和」があげられている。同時に、税財政上の支援措置、研究開発の支援、関連社会資本の整備などがランク上位にある。挑戦意欲の高い中堅企業にこそ活躍の場を与えるべきであるし、そのための条件づくりが望まれる。

市場が十分に自由な状態でなければ近代資本主義は機能しない。アメリカはこの原則を守り、新産業を誕生させ巨大な雇用創出マシンとなっている。1979年から95年にかけて2,600万人分の雇用が創出され、新たに生まれた労働力の95%を吸収した。失業率もいくらかの景気変動があったが1979年の5.8%に対し1995年は5.6%である。

またアメリカは、新興企業に対するベンチャーキャピタルの投資が活発であり、通信産業のような多くの重要な産業では、規制撤廃も確実に行なわれている。ビジネスチャンスが開けていることが経済成長を促進させているのである。

わが国における新しい産業シフトにはさまざまなものが求められるのではなかろうか。新社会ニーズに対応した社会資本が核となることは言うまでもないが忘れてならないポイントが2点ある。1点目は既存産業基盤のメンテナンスである。巨大な産業力を持続させるためには、産業インフラのメンテは不可欠である。もう1点は創造型技術開発であり、これを支え、育てていくのは民間企業であるが、行政としては基礎技術の開発、さらに学校教育を含めた教育・研究インフラの整備が必要であろう。

また、日本企業の事業家意欲を起こさせることも重要であろう。行政としては、社会資本の整備に加えて、企業にその精神を発揮させるための経営的基盤の整備を行う必要がある。円滑な資金供給から規制緩和による公正な競争が可能な市場環境の整備まで十分な条件づくりがなされなければならない。

さらに、官民一体で行う労働力のマッチングにも力点をおくべきである。これは、個人レベルでの自己開発から始まる。新しい分野を読み取り、自分の個性、ニーズを掌握したうえでそれを実現するためのプログラムを実施できるかどうかは、支援は企業でも政府レベルでも可能だが、基本は自らの能力開発にあるのである。

将来に向け、日本社会は主役産業の変化を軸に大きな変化が要求されている。それに対応するのはまず企業であろう。どのように新しいビジネスを取り込んでいけるのか。従来とはまったく異なる形での企業家精神が要求される。それに次ぐのが個人の新しいパワーアップである。これからはルーチンワークはすべてOA機器やコンピュータがやるようになる。これまでのように「いわれたことをそつなくこなすタイプ」よりも、個人に要求されるものは「人間としての魅力」であり、「創造力」であろう。個性化社会への脱皮には、こうしたダイナミズムが企業と個人に要求されているのである。

(図表 2-4) 主要各国における法人課税税率
(国・地方含む)

日	本	49.98%
米	国	41.05%
英	国	33.00%
香	港	16.05%
シンガポール		27.00%

(資料出所：日本経済新聞)

第2節 転換期の労働

長期に及んだ「平成不況」や、国際競争力の激化により企業の経営環境が厳しくなる一方、団塊の世代をはじめとする中高齢労働者の処遇や定年延長、今後予想される若年労働者の減少など、我が国の雇用を取り巻く状況は大きく変動している。

第2節では、転換期の労働分野について検証する。

1 日本的雇用制度

日本的雇用制度は、一般的には、我が国の大企業の基幹労働者に多くみられる「終身雇用」「年功序列」及び「企業別労働組合」をいうものと解されている。長期雇用及び勤続年数とともに賃金が増加するシステムについては、程度の差はあるものの、欧米諸国においてもみられるものである。

このような日本的雇用制度については、昭和30年代、40年代に我が国経済社会が飛躍的な発展を遂げる中

で確立するとともに、持続的な経済成長の原動力となり、一層定着していったと考えられる。

日本的雇用制度の発展及び転換の状況について検証する。

(1) 日本的雇用制度を成立させてきた状況

ア 持続的経済成長

昭和30年代以降、持続的な経済成長が達成される中で、企業規模が拡大し続けたことから、これに見合った企業収益も役職ポストも増え続けた。特に、国際競争力を損なわない範囲で為替レートが推移していたことから、労働コストの問題が顕著化せず、輸出主導型の成長を可能としてきた。このような中で、中高齢労働者を役職者として処遇し、それに見合った賃金を支払う年功的処遇による長期雇用を行うことが効率的であった。

イ キャッチアップ型経済

国内の経済構造が、欧米諸国に追いつくことを目標とした「キャッチアップ型」構造であった。また、大量生産方式で生産量を拡大するような経済構造化の企業組織では、年功的処遇により、協調的、同質的な人材を育成することが効率的であった。更に、長期雇用が保障されることにより、創造的研究に伴うリスクを企業が負担し、個人のリスクが軽減される面があったこと、また、そのシステムが労働者の創造的な仕事や研究への意欲を高め、人材の育成に寄与してきた。

ウ 豊富な若年労働者

若年労働者が豊富であったことが、企業組織のピラミッド構造を維持することを容易にするとともに、全体の労働コストを低下させることになり、中高齢層を役職者として処遇し、それに見合った賃金を支払う年功的処遇が効果的であった。

エ 企業内訓練による技能蓄積

労働者の長期勤務が期待されることから、企業の教育投資意欲が高く、OJT（日常職務に基づいた訓練）、OFF-JT（職務外訓練）を通じ、充実した企業内訓練が行われ、また、長期にわたる労働者間の競争と協力を通して、多くの労働者が高い能力や知識を蓄積し共有することが可能であった。

オ 労使の価値観の共有

労使間における意志疎通や情報の共有を促すことによって、生産性の向上を図ることは各国に共通に見られる現象であるが、特に、我が国の場合には、労使双方が企業の長期的成長や労働者の生活の安定などを共通の目的とし、経営家族主義や企業共同体的価値観を広く共有してきた。こうした中で、労使関係の安定や労働者の帰属意識が形成されてきた。

カ 大きい転職コスト

転職による賃金・退職金等の減少など、転職によるコストが大きく、労働者にとって同一企業に長期間勤務し、人事評価を高めることのほうが有利となるため、労働者の企業に対する高い帰属意識が維持されてきた。

(2) 転換期を迎えた日本的雇用制度

ア 終身雇用制

いわゆる「終身雇用」とは、企業がその基幹労働者として新規学卒者を含め若年者を中心に採用し、継続的育成を図りつつ、企業グループ内で長期にわたり雇用を続け、よほどのことがない限り解雇することはない慣行である。

法的には「期間の定めのない労働契約」の一種にすぎないが、裁判例によって確立された「解雇権濫用の法理」が、雇用の安定に資するところとなっている。

「終身雇用制」は、我が国の大企業の男子正社員に典型的にみられ、一種の社会的規範化したものとして、一般に広く認識されてきた慣行である。

「終身雇用制」の適用範囲については、東証第1部上場企業に正社員として雇用されている労働者数に対する比率をみると、昭和44年以降低下傾向にあり、サービス経済化の進展など経済構造の変化、パートタイム労働者や登録型の派遣労働者など「終身雇用制」の枠外にある労働者の増加により、「終身雇用制」が適用されている労働者の全雇用労働者に対する割合は低下していると考えられる。

イ 企業別労働組合

労働組合に関しては、終戦直後、自由化されて急速に組織を増やし、貧しさをバネに大衆運動として盛り上がった。多くの国民の声をある程度代弁していたためである。しかし、現在では、限られた分野の利益代表になりつつある。労働省が調査した平成7年の推定組織率は23.8%で前年比0.3%低下し、四分の一を割っている。史上最高だった1949年の55.8%の半分以下である。

産業別に組織率を見ると、労働者が増えているサービス業では14.7%にとどまる。さらに、民間企業の規模別組織率は、1000人以上の大企業が約60%なのに、99人以下の企業では、1.6%にすぎない。

ウ 年功から能力主義へ

① 年功賃金の成立

年功賃金がほぼ確立したのは、1960年ごろである。それは、1947年の電算型賃金体系（年齢、家族数、勤続年数を基準とする画一的な平等主義的生活賃金）によって確立された「生活給構想」と、1953年に日経連によって提案された定期昇給制度」の二つを軸として構築された。

この年功賃金は、生活費カーブに準拠した昇給カーブの上を、勤続の伸びに伴って昇給する仕組みである。昇給カーブが、学歴別、男女別に設定されているところに特徴がある。

年功賃金の成立を可能にしたのは、若年層が多く、能力の伸びに応じて仕事の質的・量的向上を可能とする企業の成長があったこと、初任給や若年層の賃金水準が低く人件費コストの負担が小さかったこと、勤続の伸びに応じて能力が伸び続けたこと、進学率が低く高学歴者は確実に優秀であったこと、女子は家庭や職場において補助的であったこと、などである。

いずれにしても、長期雇用慣行のもと、安定性と柔軟性を有し、学歴、性別、勤続といった明確な基準を持つ年功制度が、高度成長期における企業の急激な発展を支えたといえる。

② 能力主義賃金（年俸制）の登場

しかし、経済が安定成長に変わるとともに、企業の成長鈍化に伴うポスト不足が生じ、職階に基づく賃金決定が難しくなった。また、進学率の高まりに伴い、大学卒が必ずしもエリートでなくなる一方、産業構造のサービス経済化の中で、女性の活躍の場も広がった。

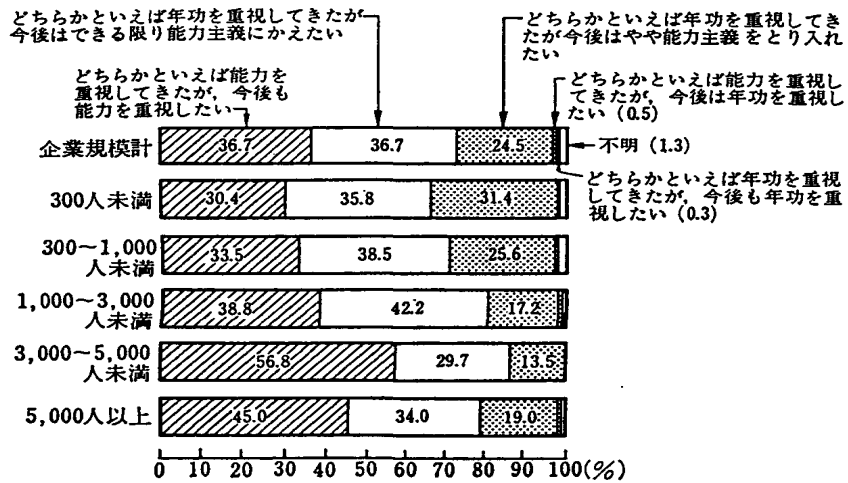
このように、学歴、性別、勤続といった年功要素が有意性を失う中で、年功に代わる人事基準として登場したのが能力主義である。

このような背景の中で、能力主義人事・賃金が、安定成長に入った1975年以降、各企業に積極的に導入されていった。

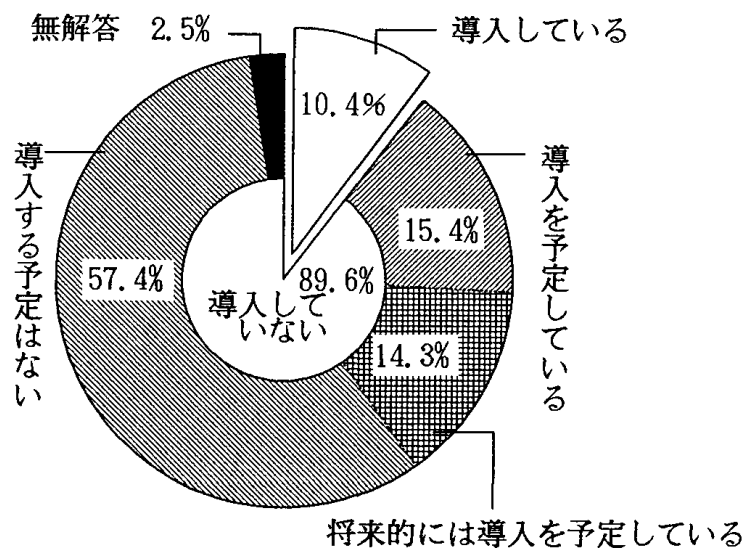
(図表 2-5) 日本型人事・賃金の流れ

1960年	1975年	1990年
年功主義 (年功給)	能力主義への転換 (職能給)	能力主義の強化 (職能給・年俸制)

(図表 2-6) 年功賃金の見通し



(図表 2-7) 年俸制の導入企業



(資料出所：雇用問題研究会 「経済社会環境の変化と日本の雇用慣行に関する調査」)

2 企業経営の変化

長期にわたる「平成不況」により、ほぼ全産業で企業収益が減少を続けるなど企業活動に深刻な影響が及び、その後景気が回復期に入っても好況期の水準の収益を上げることが期待できないなど、企業の経営環境は非常に厳しい状況が続いている。

このような厳しい経営環境が持続する中、多様化する組織形態や雇用システムの変化の状況について検証する。

(1) 組織形態の多様化

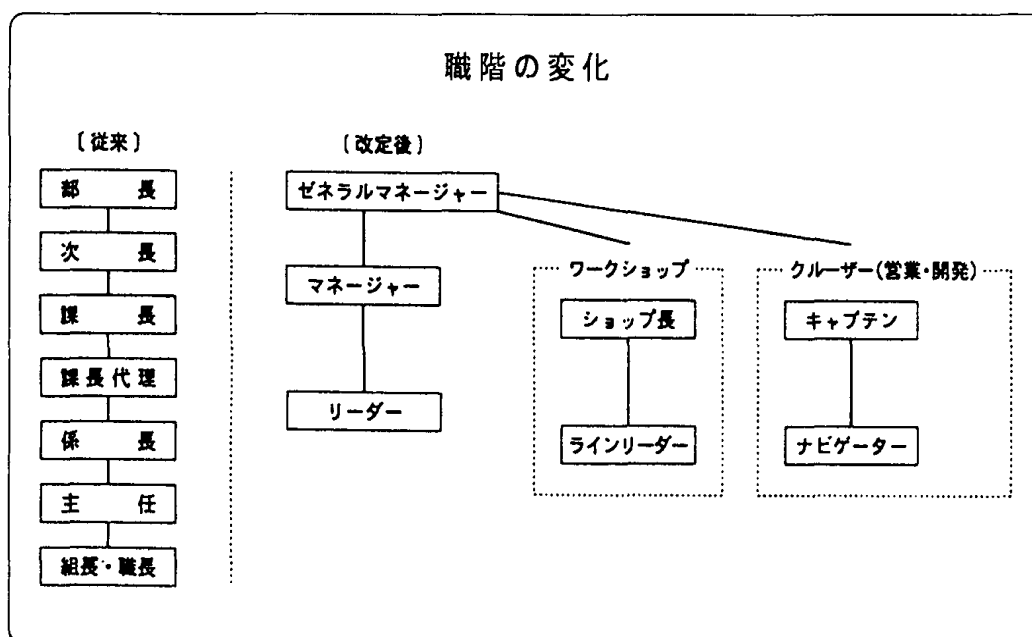
企業組織は、経営環境の変化に柔軟にして効果的に対応できる方向で、抜本の見直しが強く求められている。組織の見直しは、いかに価値ある仕事を効率的に行って利益を生み出すかということと、いかに組織の活性化を通じて優秀な人材を育成するかにある。

大企業は、知らず知らずのうちに組織が多段階になり、経営環境の変化に迅速に対応できないという、いわゆる「大企業病」ともいわれている状態に直面し、組織活性化のための見直しが多くの企業で行われている。

一方、中堅企業は大企業に比べて組織はフラット化し、機動的ではあるが、総じて組織による仕事体制が遅れているため、往々にして経営トップの独断で仕事が行われていることになる。今日のように変化の激しい時代においては、トップダウンによる意思決定はそれなりに有効であるが、組織体制ができていないと効率的な仕事ができず、人材の育成もできないという問題も抱えている。

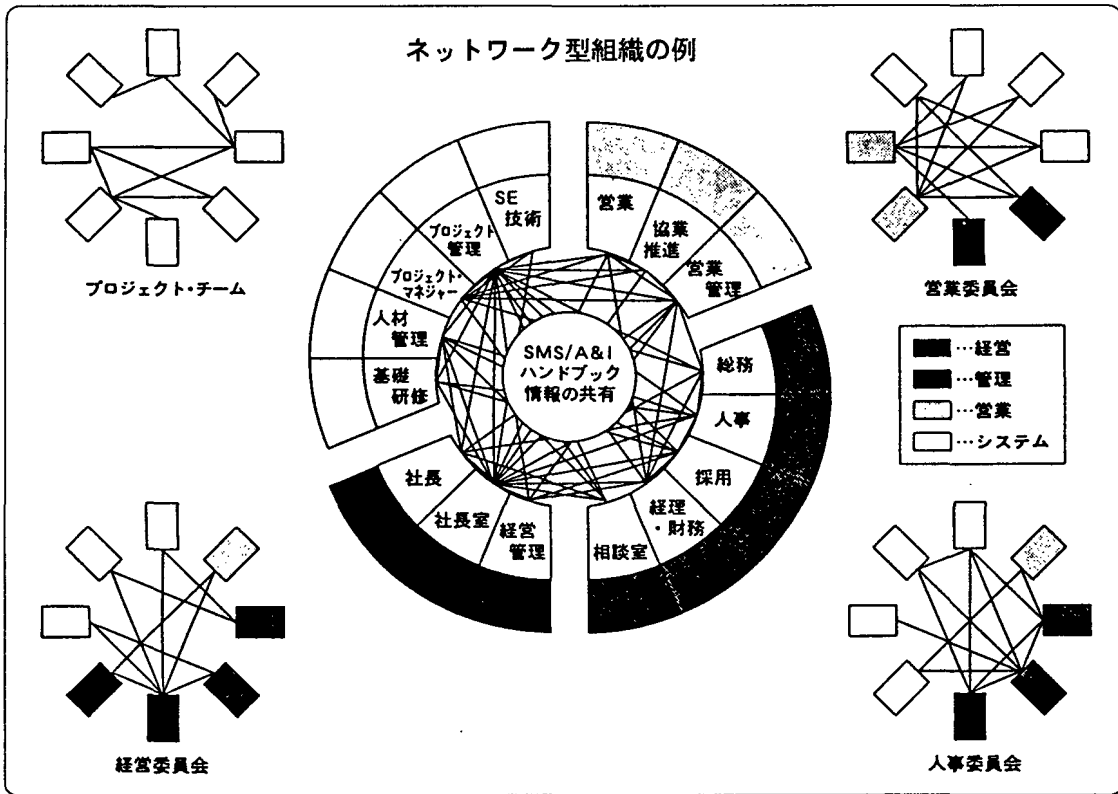
企業の組織形態として、今までに職能別組織をはじめワークショップ型組織（図表2-8）、ネットワーク型組織（図表2-9）、担当制組織（図表2-10）など多様な組織形態が企業に採用されている。企業がどのような組織形態を導入するかは、各企業が自社の実態を分析し、将来的な経営戦略、人材戦略を踏まえて企業が発展する方向で組織の再編成を行うことになる。

（図表2-8）ワークショップ型組織



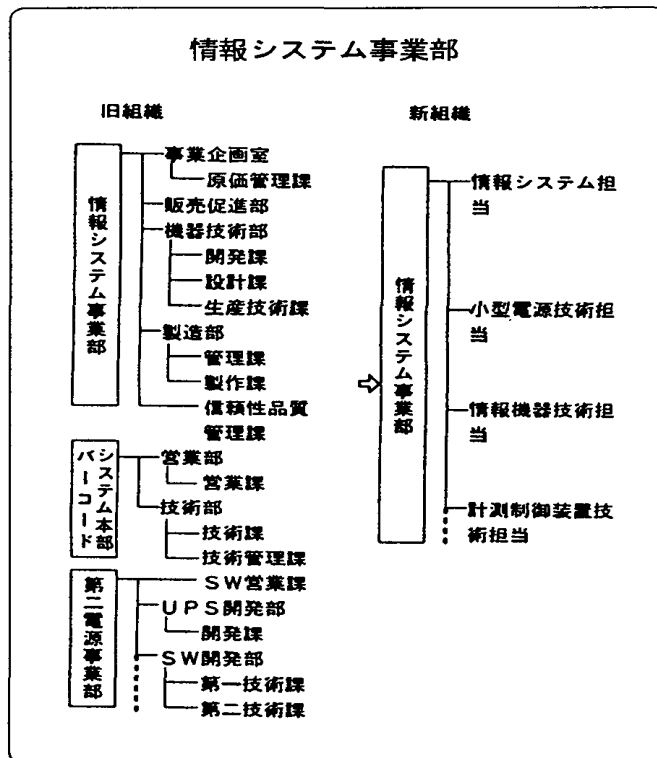
(資料出所：「労政時報」 第3202号)

(図表 2-9) ネットワーク型組織



資料出所：「労政時報」 第 3202 号)

(図表 2-10) 担当制組織



資料出所：「労政時報」 第 3202 号)

(2) 採用のあり方

労働力全体をめぐる環境変化は、採用のあり方について複線的な問題を提起してきている。経済の構造変化の中で「労働者中心（尊重）の経営」を堅持するためには、少数精鋭の徹底と多様な人材を戦略的に配置していく採用管理が必要になる。

第1に、必要な時点で必要な人数と能力を確保し、充足することを原則とし、人材は、従来以上に弾力的に活用していくとの基本方針を確立していくことである。そのための人事労務管理諸制度を含めた社内体制の整備も必要になる。

第2に、採用管理のあり方としては、新規学卒者の一括採用が今後も中心となるだろうが、一方で人材のスキルや適性を求め、職種別採用、企業グループ一括採用、いわゆる第2新卒、中途採用などの通年の募集・採用等が試みられる傾向がある。また、必要な時点で必要な人数と能力の確保・充足のために、例えば、雇用期間、労働時間・労働日、職種、プロジェクト、勤務地等による柔軟な採用も検討されている。

さらに、60歳定年法の施行や年金支払いの65歳への移行に伴い、高齢者の一層の活用が求められている。60歳までは企業は、職務・処遇の見直しを図りつつ有効活用に努力しているが、それ以降については、「選択的再雇用制」や、「賃金・労働時間を組み合わせた個別契約更改制」の導入など、労働者の心身や健康状態を考慮して企業と労働者のニーズがマッチするような制度を導入しつつ有効活用をすることが望まれる。

(3) 年俸制の導入

年俸制の導入状況は、1995年の労働省「賃金労働時間制度等総合調査」によると、1000人以上の大企業で、導入済が7.9%、導入予定が11.6%である。大企業を中心に5社に1社の割合で年俸制が広まりつつある。

賃金管理士会の調査では、大多数の企業が年俸制導入に対して、実力主義・能力主義の強化、業績評価や人件費管理の明確化に有効とし、経営参画意識の高揚を期待している。

一方、評価方法の未整備や評価者の査定能力不足に不安感を示している。短期的な業績のみを追い、部下育成の軽視、連帯感の喪失と生産性向上のパワーアップの減退を懸念し、導入に慎重な企業も少なくない。

前述の労働省調査でみると、大企業の導入例では、管理職への適用が86.8%あり、1つの特徴となっている。もう1つの特徴は、従来の職能給をベースとした月例賃金を基本年俸とし、賞与部分を業績年俸とする二階建ての構成にあり、73.1%がこの形である。日経連では、「洗い替え方式による職能給×12+年間賞与」を基本型とした日本型年俸制を提案している。

年俸制の支給格差は、標準額に対して上に10%強、下に15%程度の幅である。現行の賃金・賞与制度でも同程度の差をつけることは可能であり、実態として企業は、まだ業績反映による格差拡大に慎重であることがうかがえる。

(4) 労働時間のあり方～広がる裁量労働制

労働時間は、職務内容が変化する一方で、労働者の意識が多様化し、従来のような画一的な管理では対応できなくなっている。時間短縮といった労働時間管理の見直しは、労働者の意識改革をともなってはじめて成功する。

出勤時間や勤務時間を自由に決められる「裁量労働制」を採用する企業が増えている。「裁量労働制」は、実働時間を厳密に問わず、8時間労働などの一定時間の労働をしたとみなして、賃金を決める制度である。

研究職など勤務時間の長さや、研究に当たった場所が必ずしも成果と直結しない職種が増えてきたことに対して、1988年の労働基準法改正で導入された。

労働行政研究所の調べでは、上場企業346社のうち4.9%がすでにこの制度を導入している。制度化された1988年には、東洋インキ製造などが導入に踏み切り、その後凸版印刷、NECをはじめ、多くの企業で研究職を中心に採用が広がっている。ただ、「残業を繰り返しても割増賃金が支払われず、職場での意思疎通が欠ける」といった問題点も指摘されている。

これからは、働いている労働時間の長さに重きを置くのではなく、働いた成果によって労働者の仕事ぶりを評価し、処遇するとの視点に切り替えられつつある。

我が国においては、ブルーカラーの生産性は高いがホワイトカラーの生産性は低いとよくいわれている。

ホワイトカラーの生産性向上が、今後の国際競争との関係で、とても重要なカギを握るため、我が国企業も本格的・抜本的な取り組みが要請されている。

業務内容を考慮しないで、労働時間を画一的に管理することは改めなければならない。現在その改善方法が検討されているが、早急に見直すべき点は裁量労働の範囲の拡大である。我が国の場合は、裁量労働に該当する業務について現在、労働基準法施行規則において、研究開発業等に限られているが、本来、ホワイトカラーの一定資格以上の仕事については、米国でみられるとおり、勤務の形態、場所を問わず、労働時間の量により評価するのではなく、労働の質や成果で評価すべきであり、労働時間を管理すること自体が大きな障害になっている。この点については、裁量労働の対象業務を拡大することが重要な課題である。

3 ワークスタイルの変化

私たちの働き方は、近年の技術革新や経済のソフト化、社会の少子・高齢化、国際化、情報化、女性の社会進出などの経済構造、社会構造の変化に伴って変わりつつある。例えば、労働時間の短縮は、既に800万人を超えるレベルにまで達しているし、転職の増加や能力主義の導入などによって、伝統的な終身雇用制、年功序列制は揺らぎは始めている。

またフレックスタイム制度、裁量労働制、複線型賃金体系の導入など、新しい試みも広がってきた。

多様化が進むワークスタイルの状況について検証する。

(1) 労働者の就業形態の多様化

学校卒業後も定職に就かず「フリーター」を選択する若者が珍しくなくなったり、育児期間を終えた主婦が、専門的能力を生かし、通訳などの派遣労働者として活躍するなど、今日の就業形態の多様化はめざましい。

1992年の雇用形態別の構成をみると、雇用者に占めるパートなどの非正社員の割合は20.0%と5人に1人となっており、1982年の15.8%に比べその増加が著しい。

男女別に非正社員比率をみると、男子8.9%（1982年7.6%）、女子37.4%（同30.7%）となっており、女子で割合が高く、その増加も著しい。

年齢別には、男子では15～24歳層と55歳以上層で割合が高く、女子では15～24歳層でやや低い以外は、中高年層を中心に40～50%程度と高い。また、産業別には卸売・小売業、飲食店、サービス業で割合が高く、特に卸売・小売業、飲食店では女子雇用者の約半数が非正社員となっている。

労働者派遣事業については、1986年に労働者派遣法が制定されてから、10年が経過し、派遣対象が16業種に規制されているが、企業のアウトソーシング化の進展により対象業種の拡大、自由化を求める動きが活発になっており、政府が1997年度中の自由化をも匂わせている。

(2) 問題の多い労働条件

パートについてみると、賃金水準については、職種、職務などの違いから格差自体を一概に問題にできないが、一般労働者との間に格差が存在し、勤続が長くなるほど格差は拡大する。賞与は約7割の企業で支払われているものの、同じように一般労働者との格差が見られ、退職金制度の適用は極めて低い。

一方、労働時間については、日本のパートの労働時間は国際的にみてかなり長く、労働時間面では一般労働者と変わらないのに、パートという名称で処遇や賃金などの労働条件について、区別して取り扱われている者も製造業を中心にかなり存在している。

また、現在の仕事に対する不満や不安を、30歳以上の再就職した既婚女子に対してのアンケート調査で見ると、正社員に比べてパートでは、雇用が不安定、昇進機会が少ないなど、人事労務面での不安、不満が大きいという特徴がある。

労働者派遣における問題点は、派遣先での受け入れ態勢や指示系統、さらには契約上の問題に加え、「能力や経験が十分に生かせる仕事ではない」といった問題も指摘されている。「専門的な知識、技術、経験または特別な雇用管理を必要とする業務」とする制度の趣旨を逸脱するといった問題もみられる。

このように、労働条件面では種々の問題を抱える非正社員ではあるが、その位置づけや活用方法は産業により様々である。非正社員の雇用理由を産業別にみると、製造業では、雇用調整のしやすさと割安な人件費を挙げる事業所が多いが、卸売・小売業、飲食店、サービス業では忙しい時間への対処を挙げる事業所が多い。

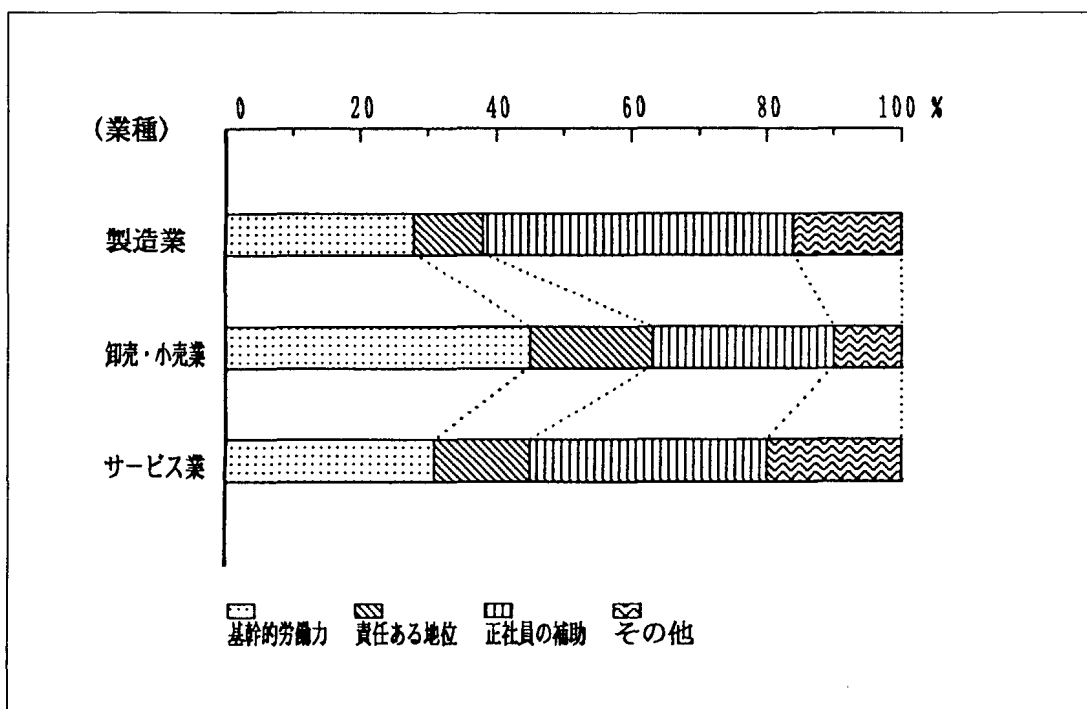
非正社員の位置づけも、製造業では正社員の補助と考える事業所が多いのに対して、卸売・小売業、飲食店では、基幹的労働力として位置づける事業所が多い。さらに、卸売・小売業、飲食店では、非正社員に対する職域の拡大や、教育訓練や昇給の対応について積極的に取り組む事業所も多く、パートの高度な活用を図ろうとする動きがみられる。

今後、労働力供給構造が変化し、企業にとって若年労働力を定期的に確保していくことが困難となる中で、フレキシブルな労働力供給を非正社員に求め、積極的に活用していくことが、企業経営戦略の一つとなると考えられる。

一方、時間的な制約などから、正社員として労働市場への参加が困難な者の割合の高い女性や高齢者にとっても、非正社員として労働市場に参加していくことは、蓄積された能力を開花させつつ、いきいきとした生活を営んでいくための合理的な選択でもある。

このような非正社員をめぐる需給両面の変化に対して、まずは労使間における雇用管理や労働条件の改善を通じた環境の整備が早急に必要となるだろう。また、行政においてもこうした労使の取り組みを積極的に支援することが求められる。

(図表2-11) 産業別非正社員の位置づけ



(資料出所：日本労働研究機構 「パートタイム労働者実態調査」)

(3) 自分にあった働き方を選択

年功序列型賃金では、管理職昇進を志望する単線型体系をとっていた。しかし、成熟化社会を迎え、管理職予備軍の意欲づけと活用が課題となり、単線型体系の限界が目立ってきた。また、競争激化の中で、専門性の高い人材の育成と活用、及び適正な処遇が一層必要になってきた。

そこで、多元的な昇進・育成・処遇を実現するための複線型賃金体系が、企業で導入されるようになった。

導入の動きは、1986年の男女雇用機会均等法施行時に第一次ブームを迎え、総合職と一般職の区分によるコース別人事管理が普及した。現在では業種や仕事の特徴、生計費の地域差を考慮した体系が広く導入されている。なお、複線型コースの設定にあたって、男性は総合職、女性は一般職というような性別による設定方法は、認められていない。

一般労働者対象のものでは、①メーカーなどで導入されている職種別体系、②金融業をはじめ多くの企業で導入されている事務職と総合職のコース別体系、③社員の勤労観の多様化に対応する限定勤務地制、④ダイエーなどの流通業に着目した地域別体系、がある。

一般労働者対象の複線型体系では、総合職や広域勤務地社員の昇格・昇進の条件を有利にすることで、賃金処遇に格差を設けるケースが多い。また、管理職対象のものでは、専門職、エキスパート職に対応する役割業務給がみられる。

複線型体系の導入状況をみると、図表(2-12)のとおり、労働者1,000人以上3,000人未満の企業では、コース別体系(29%)、専門職制度(34%)の導入が高い。規模別に比較しても、大手企業のほうが高くなっている。

限定勤務地制は、1982年に三浦工業、1984年にダイエーで導入されたのを皮切りに、全国各地に事業所を持つ企業で導入されている。この制度の目的は、適材適所をめざす労働者の勤労観を適合することである。広域社員は全国各地に転勤があるが、昇進・昇格は最高位までの可能性がある。一方、地域限定社員は転勤がない代わりに、昇進・昇格には一定の制限がある。最近では、その中間のブロック限定社員の設定が、東レなどの企業で試みられている。また、ダイエーや東急観光では、地域による生計費の格差に着目し、基本給そのものを地域別に設定しようと試みている。日立や東芝などの大メーカーでは、現業部門を中心に職種給が導入されている。職種別体系を導入する場合、職務分析を通じて業務の設計や配分を適正に行う必要がある。最近では、三菱鉛筆や住友ゴムなどのメーカーで、全社的な職種別能力給の導入を試みている。このほか、銀行のディーラーなどの専門性が高い職種に破格の処遇を行い、従来のポスト不足対応の色彩が強い専門職と一線を画そうとする試みや、ハイリスク・ハイリターンの挑戦型の昇進・賃金処遇体系を社員が選択できる制度を試行している企業もみられる。

(図表 2-12) 複線型体系の導入状況

複線型体系の種類	1,000人以上3,000人未満	1,000人未満
コース別体系	約 29%	約 24%
限定勤務地型	約 6%	約 3%
専門職制度	約 34%	約 21%
エキスパートの専任職・待遇職制度	約 10%	約 10%

(資料出所: 労務行政研究所 「平成7年人事労務管理諸制度の実施状況」)

(4) 雇用の流動化に向けて

日本の雇用を取り巻く環境に、大きな変革の波が押し寄せている。戦後50年にわたり日本経済の牽引役を果たした日本の雇用慣行が変化を余儀なくされている。終身雇用、年功序列といった雇用慣行は、高度経済成長の進展とともに定着してきたが、昨今のバブル経済崩壊等により、企業のリストラが進む中で、大幅な見直しが行われている。その際、「雇用の流動化」は避けて通れない課題である。

「雇用の流動化」とは、労働者の離転職が活発になり、我が国の労働市場の特色でもあった内部労働市場（企業内部に人材を抱え込み企業ごとに労働力の需給調整を行う）から外部労働市場（産業間、企業間の労働力の需給調整を企業外部に委ねる）に労働者が流出することでもある。そこには、労働者の自発的な離転職もあれば、雇用調整等による不本意なものまである。

現実問題として、企業はかつての正社員主流の雇用形態から、パートタイマーや派遣社員、契約社員など多様な雇用の仕組みを採用し始めている。雇用の流動化は押し止どめることができない流れとなっている。

また、労働者も多様化する個人のライフスタイルに合わせて、ワークスタイルも多様化し、自分のワークスタイルに適した職業・就職先を求めて、自発的に失業するケースや、学校を卒業してもすぐには就職しないケースが増加する傾向にある。

この時、重要なことは、自分のワークスタイルに適した就職をしたいと思う人が失業することなく、スムーズに職業に就くことができるシステムであり、また、不本意な失業を強いられても、直ぐに自分に適した職業を見つけだすことができるシステムでもある。

一人一人が、自由にしかも容易に働き方を選択できるシステムの構築が今後の課題である。

第3章 マスの時代から個の時代へ

第1節 個の時代の社会像

1 マスの時代の社会システム

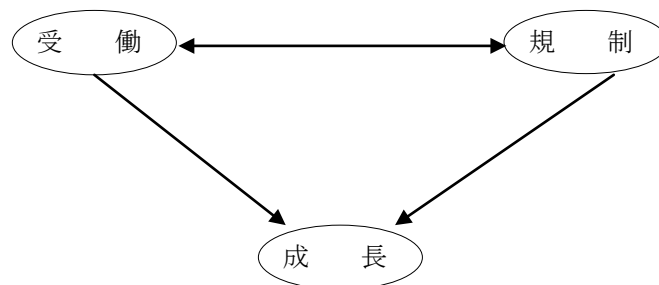
これまで、社会環境、産業分野、労働分野において、現在日本が大きな転換期にあることを示した。これは、日本のこれまでの成長を支えてきた様々な社会システムが、制度疲労を起こしていることを示しているとも言える。

高度経済成長期を支えた日本の社会システムは、マスの時代の社会システムと位置づけることができる。

すなわち、高度経済成長時代においては、一つの共同体としての日本の競争力が重要だったのであり、そのために様々な社会システムが構築されたのである。その社会システムは、「成長」、「規制」、「受働」、というキーワードで説明できる。換言すれば、受働的な市民に対する規制による経済を中心とした成長を確立してきた社会システムだったのである。

高度経済成長時代においては、経済成長を中心に様々な社会システムが構築されたと言っても過言ではない。それは、経済成長を実現することにより、社会基盤を整備し、市民の生活の質の向上が図られ、名実共に先進国としての日本を確立することが日本の最大の目標だったからである。そのためには、産業分野でも労働分野でも、政府主導による規制が必要であり、それにより、限られた社会資源を効率よく配分し、日本全体の競争力を育成していくことができたのである。

■ マスの時代の社会システムのイメージ図



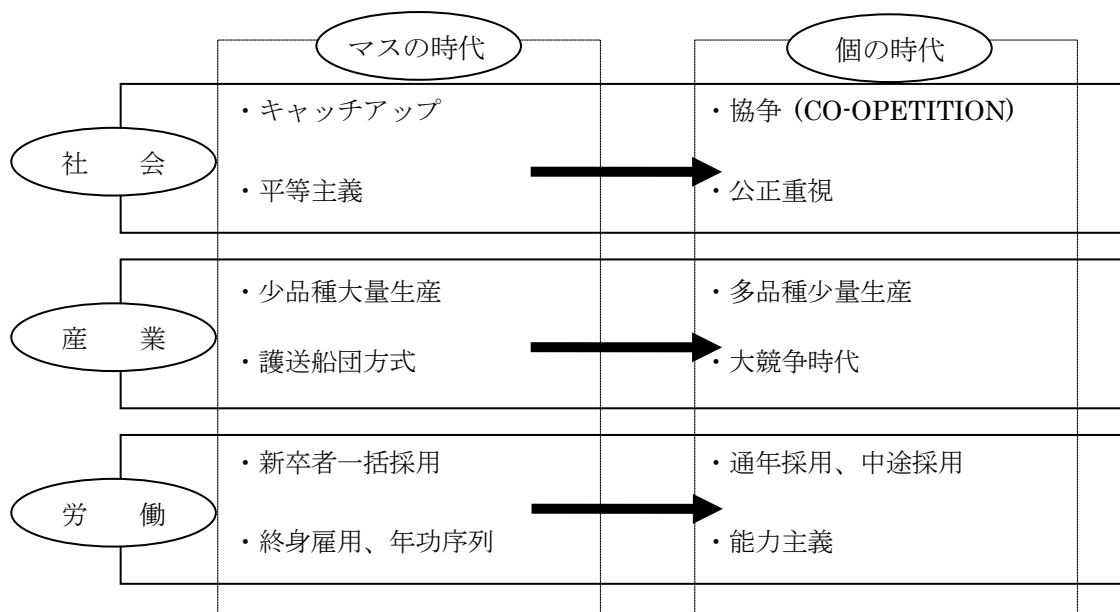
2 マスの時代から個の時代へ

しかし、高度経済成長時代を支えてきた様々な社会システムも、バブル経済時代の終焉とともに、その制度疲労が顕著に現れ始めた。これは、社会全体がマスの時代から個の時代へ転換しているからに他ならない。マスの時代は、社会全体を一つの大きな共同体として機能してきた時代であり、そのために全体としての調和が重視されてきたのである。しかし、成長が一段落し、市民の生活の質もある程度向上したバブル経済時代においては、もはや社会全体を一つの共同体とする必要性が薄まったといえる。これが様々な形での制度疲労という形で現れたのである。

では、これからの個の時代とはどのように時代であり、また社会システムはどのように変化していくのであろうか。個の時代では、一言でいえば、人々が個性的に生きる時代である。社会環境、産業分野、労働分野でみられる様々な現象も、個性を軸として変化しているものと捉えることが可能である。社会環境では、

インターネットの出現に象徴されるように、個人が様々な活動を行うことが可能な環境が整いつつある。また、産業分野では、消費者の多様化により、大ヒット商品が少なくなり、生産体制も多品種少量生産へ移行し、中小企業が大企業と同じように競う大競争時代へと入りつつある。さらに、労働分野においても、能力主義を軸とした年俸制度などを採用する企業が現れたり、また、様々なライフスタイルに対応した雇用形態も現れ始めている。

■ マスの時代から個の時代へ



3 個の時代の社会システム

このような個の時代の社会においては、従来型のマスの時代の社会システムでは適応できない。では、これからの個の時代の社会システムはどのようなものになるであろうか。それは、「自律」、「協働」、「最適」というキーワードで説明できる。

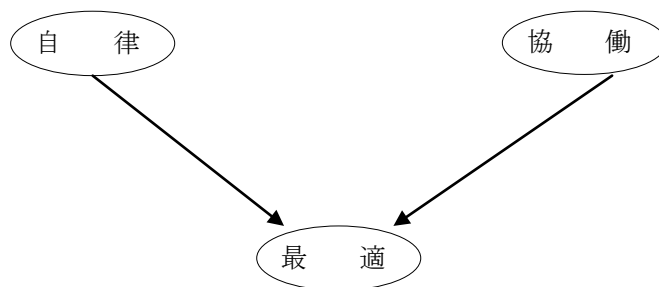
「自律」とは、個人が自由に選択をし、その選択に対して責任を負うことである。従来のように、政府や社会が提供する画一的なシステムを提供し、そのシステムに対して政府や社会が責任を負うというのではなく、個人の自由な選択が可能な多様なシステムの提供が必要なのであり、さらに、その選択した個人が責任を負うというシステムが必要なのである。例えば、年金システムにおいても、定められた画一的な年金システムの中では限界があり、もっと運用が自由な年金が必要であり、そうした年金を選択する場合に個人が責任を負うようなシステムが求められているのである。

「協働」とは、様々な主体が積極的に地域社会の形成に参加することである。従来のように、地方自治体だけが行政サービスを提供し、地域社会を形成するシステムでは、その高コスト体質により行き詰まってしまふ。今後は、地方自治体、市民、企業、NGOといった様々な主体が様々な形で地域社会の形成に参加することが重要となるのである。阪神大震災で活躍したのは、行政だけではなく、様々なボランティアの人々や市民団体、様々な企業の協力のもとに復興が進んでいるのである。

「最適」とは、これまでの右肩上がりの経済成長を前提とした拡大志向、規模追及型の社会システムでは

なく、低成長の経済や、高齢化、少子化が進む人口構造を前提として、適正な規模を追及する社会システムである。すなわち、現在の社会において何が最適な規模かを追及することである。バブル経済時代のように、全ての地域で同じ水準の公共施設を建設するような公共投資は必要ない。産業構造や人口構造の変化に対応した社会システムが必要なのである。

■ 個の時代の社会システム



第2節 個の時代の自治体の役割

1 マスの時代の自治体の役割

マスの時代と個の時代の自治体の役割を「ドメイン」、「システム」、「スタンダード」ごとに整理し、比較することとする。

<ドメイン>

公共事業分野については、「市場の失敗」が基本であった。すなわち、市場原理あるいは競争原理によるサービスの提供では、特定分野でのサービスの提供が行われにくかったり、社会的な弱者に対するサービスの提供が図れなかったりする「市場の失敗」を補完するものとして位置づけられていた。したがって、基本的には公共施設や都市基盤の整備や社会的弱者の生活の質を一般の水準まで向上させることが中心であった。

<システム>

日本全体を一つの大きな共同体として牽引してきた様々な社会システムの多くは、「ヒエラルキー」型のものである。すなわち、階層型の社会システムの構築が行政の役割でもあった。これは、全体を一つの方向に誘導する場合に最も有効な方法である。国、県、市町村といった基本的な行政組織だけでなく、公共事業を推進するシステムの多くは階層型のものである。また、産業分野における大企業を中心とした系列というシステムも、通産省が誘導して形成されたものである。

<スタンダード>

公共事業を推進する際の基準として、「シビルミニマム」がある。これは、市民生活の最低基準を設定して、この水準に全ての人々が到達できるように行政が中心となってサポートするという考え方である。これは戦後の混乱期から高度経済成長時代へ移行していった大転換期において必要な考え方であった。すなわち、社会全体の向上のためには、ボトムアップ的な成長戦略が不可欠であった。現在の様々な福祉事業の基礎はこ

の時代に形成されたものである。

2 個の時代の自治体の役割

<ドメイン>

マスの時代の「市場の失敗」を公共事業分野とする考え方も、経済成長が拡大する中でその分野を拡大してきた。特にバブル経済時代には、美術館やスポーツ施設やコンサート施設など文化的分野での拡大が顕著であった。これは、一つには人々の生活がある程度の水準に達し、ある程度の余裕ができたことによるものである。しかし、バブル経済の崩壊により、施設の利用率も低迷するなど、そうした施設が各公共団体の財政に重くのしかかる結果となった。

このような状況において、拡大した行政の事業分野の見直しは急務である。その際に重要なことは二つある。一つは、地域社会の全てについて地方公共団体が責任を負うという考え方から脱却することである。前述のように個の時代は協働社会なのである。もう一つは、市場化という考え方を持つということである。それは、市民生活がある程度の水準に達している以上、市場原理を導入しても対応できる分野が拡大しているということを認識することである。むしろ、その方が多様で低コストのサービスを提供することが可能である。あるいは、社会的弱者の救済について、直接必要なサービスを自治体が提供するというやり方ではなく、税制度等を利用した救済方法へ移行し、サービス提供は民間企業が行うという考え方に対する検討も必要である。

<システム>

マスの時代のシステムは「ヒエラルキー」であったが、個の時代においては、「ネットワーク」が中心になる。すなわち、中央集権型の行政システムから地方分権型の行政システムへの移行が象徴しているように、個々の主体が個性的に活動できる環境としての「ネットワーク」型システムが不可欠な状況にあるのである。個々の自治体がそれぞれの地域特性を考慮した独特な公共事業を展開することとなる。また、各々の事業展開に際しても、それぞれが有機的に連携し、より高い効果を得るようなシステムが求められているのである。

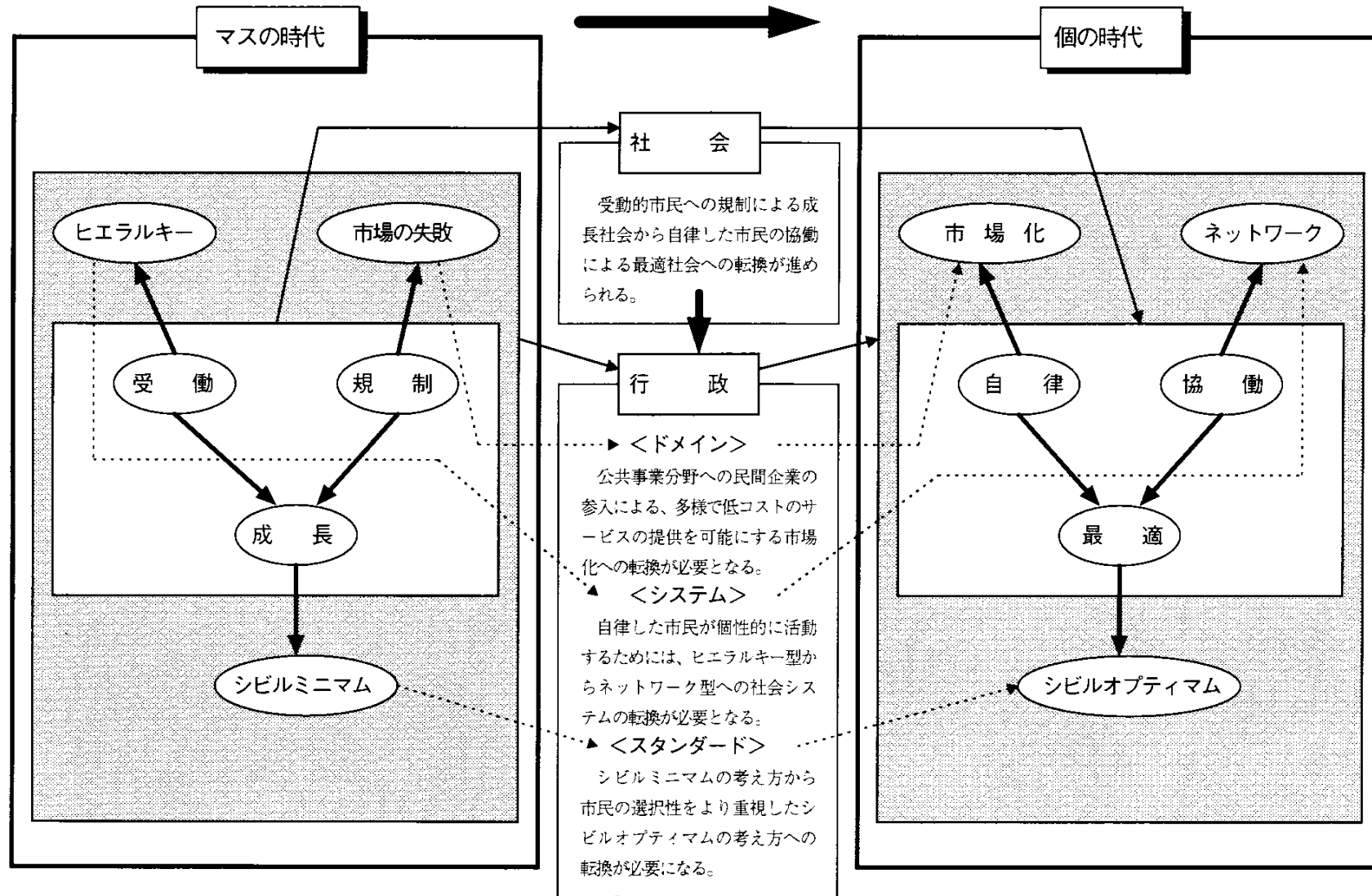
例えば、公共団体同士で提携を行い、それぞれの公共施設を共用するような試みは現在でも行われているし、また、ある公共目的を達成するために様々なイベント等を組み合わせて戦略的に展開することによって、より高い効果を挙げている事例も報告されている。このように「ネットワーク」を単なるフレームのシステムとしてだけでなく、戦略システムとして確立することが重要なのである。

<スタンダード>

市民生活の最低基準を示し、社会的弱者の生活をその水準まで向上させるというマスの時代の「シビルミニマム」の基準で対応するには、現在の社会においては非常に困難である。個の時代における新しい基準は、「シビルオプティマム」である。これは、市民の選択制を重視した最適化のための基準である。すなわち、市民のライフスタイルが多様化している中で、画一的な基準でボトムアップを行うのではなく、個々の市民のライフスタイルに対応できるように、市民の自律による選択を軸として、公共事業の再構築を行い、行政の最適化、あるいは地域社会の最適化を図るものである。

現在、福祉サービスの提供においては、様々な基準が設定されている。これは、全国の老人の生活水準を画一的に設定し、その向上を図るためのものである。しかし、個の時代においては、個々の老人の個性を尊重した事業展開が行われれば良く、それを画一的な水準で優劣を決すべきものではない。むしろ個性を尊重するための選択肢が十分に用意され、それらが地域社会において最適なものであるかという基準が重要なのである。個人の価値観においては、行政の考える最低基準ですらも高いと考える可能性もある。必要なことは、個性を尊重するための最適な選択肢の提供なのである。

個の時代の社会像と自治体の役割



第4章 転換期の産業と労働における現状と課題の抽出

これまでに、社会環境、労働分野、産業において、現在日本が大きな転換期にあることを見てきた。

社会的には日本の高度成長を支えてきた社会システムが少子・高齢化の進展等により制度疲労を起し、様々な分野で個性を軸として変化している現象が見られる。

すなわち、社会全体が「マスの時代」から、人々が個性的に生きる「個の時代」へと転換しつつある。例えば、産業分野では消費者のニーズの多様化により多品種少量生産へと移行し、個人が起業化してベンチャー産業として参入できる可能性が高くなってきている。また、労働分野でも企業が能力主義を導入したり、様々なライフスタイルに対応した雇用形態も現れ始めている。

それでは、「個の時代」における産業・労働政策の視点とは何だろうか。

一言で言えば、人々が自分の能力を生かして個性的に生きることを支援することではないだろうか。「自分の能力を生かせる職業で働きたい」、「ベンチャービジネスを起こしたい」など自分に適したワークスタイルを選択しやすい環境を創出することが「個の時代」における産業・労働政策ではないかと考え、その視点に立った政策提言を行っていく。

第4章では、前章で述べた「個の時代」にふさわしい産業・労働政策の視点は何か、最終章の提言を導き出すための課題の整理を行う。

最終章の提言のために次の項目の検討が必要と考え課題の整理を行う。

(検討内容)	(検討項目)
①自分に適したワークスタイルを選択するために職業選択の豊富な情報が必要である →	①職業紹介制度
②自分の能力を生かせる職業につくためにキャリアの形成が必要である →	②能力開発支援
③ワークスタイルにあった職業選択のために社会に出る前に学ぶ必要がある →	③教育制度
④ビジネスを起こすことを選択する人にも支援が必要である →	④起業環境
⑤さまざまな人が働きやすいように支援することが必要である →	⑤多様なワークスタイルを可能にする労働環境整備
⑥雇用関係でトラブルにあったときに支援することが必要である →	⑥個別化する労使紛争への対応
⑦自分に適したワークスタイルへのチャレンジに失敗した人にも救済が必要である →	⑦雇用保険制度

第1節 職業紹介制度の現状と課題

1 職業紹介事業の実態

(1) 職業紹介事業

職業紹介とは職業安定法（以下「職安法」と呼ぶ）第5条に基づき、「求人及び求職の申込みを受け、求職者と求職者との間における雇用関係の成立を斡旋すること」と規定されている。職業紹介は、原則として政府が無料で行うこととなっており、有料の紹介事業は禁止されている。しかしながら、例外として公共職業安定所では紹介が難しいとされる家政婦や看護婦、マネキン等の29業種に限り、労働大臣の許可を受けて有料での民間職業紹介が認められているが、この紹介手数料も上限が厳しく制限（職業安定法施行規則別表第三に定められており、支払われた賃金の10.1%で、最高6か月分となっている。）されている。

また、無料の民間職業紹介は原則としてすべての職業について行うことができるが、労働大臣がその取り扱うべき職種の範囲を定めることができるとされている。こちらも労働大臣の許可が必要であり、公益法人、

労働組合等が実施できる。また、労働大臣へ届け出をすれば、学校や専修学校、職業訓練施設も生徒や卒業生を対象に行えることとなっている。

現在の民間職業紹介事業の許可件数は次のとおりである。

(図表 4 - 1) 民間職業紹介事業の許可事業所数

(件)

	平成5年3月末日	平成6年3月末日	平成7年3月末日
有料職業紹介事業	3, 318	3, 307	3, 273
無料職業紹介事業	380	429	475

(資料出所：労働省職業安定局)

(2) 労働者募集

労働者募集についても、労働者の保護を図るために職安法に基づき次のような規制が敷かれている。

ア 文書による募集（職安法第35条、第42条）

新聞、雑誌やテレビ、ラジオ等のマスメディアを使った募集方法であり、これらは自由に行うことができる。ただし、募集に応じようとする者に誤解を生じさせることのないよう的確な表現に務めなければならない。また、労働者の募集を担当する者は、募集に応じた者からその募集に関して利益をあげることは禁止されている。

イ 直接募集（職安法第36条）

通勤圏は自由であるが、通勤圏外で行うときは労働大臣、都道府県知事への届け出が必要である。

ウ 委託募集（職安法第37条）

法律に基づいて設立された団体に所属する中小企業事業主が当該団体に委託する場合に限り、労働大臣、都道府県知事の許可を受けて行う。

(3) 労働者供給事業（職安法第44条）

労働供給契約により労働者を他人の命令のもとで労働に従事させる労働供給契約は、労働組合等が構成員を対象に無料で行う場合以外は、職安法により禁止されている。

(4) 労働者派遣事業

上記のとおり労働供給事業については、職安法により原則として禁止されているが、外部労働力の合法的な利用形態、柔軟な需給調整システムとして、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」いわゆる労働者派遣法が昭和60年に制定され61年7月1日に施行された。

派遣事業の対象業種は、通訳やシステムエンジニアのようにその業務を迅速かつ的確に遂行するための専門的知識、技術または経験を必要とする業務、ビルメンテナンスのようなその業務に従事する労働者について、就業形態、効用形態等の特殊性により、特別の雇用管理を行う必要があると認められる業務に限定されており、特に終身雇用的な常用労働者の労働市場との棲み分けを図るために適用対象業種が16業種（当初13業種）と限定されている。

派遣事業を行うためには、派遣社員が常用雇用のみの特定期間派遣事業にあつては労働大臣への届け出が必要であり、また、派遣にあたって登録者と派遣労働契約を締結する一般派遣事業にあつては同大臣への許可（有効期限3年）が必要となっている。

(5) 公共職業安定所

公共職業安定所（以下「職安」と呼ぶ。）は、職安法第8条に基づき設置された政府の機関であり、職業紹介、職業指導、雇用保険その他職安法の目的を達成することを職務としている。

昨今の雇用失業情勢は大変厳しく、有効求人倍率は長い間1.0倍を下回る状態が続いており、失業率においては3.5%とかつてない高水準にまで達している。しかしながら、政府においても高度成長時代の終焉、安定成長への突入の中、求職者の早期再就職の促進など労働力の円滑な需給調整を図るためにいろいろな施策を実施してきた。円高不況直後の昭和63年6月には全国の職安をオンラインで結び、総合的雇用情報システムを活用した職業紹介サービスを本格的に開始し、求人・求職の広域的な検索ときめこまやかな各種情報の提供を行うことにより、求人・求職の結合の促進や地域間の労働力需給のアンバランスの解消を図るとともに、手続の簡素化・迅速化に務めてきている。

また、管理的、専門的、技術的職業に従事してきた者を対象に、その技能や経験をいかした再就職を促進するとともに、専門的知識・技術を必要とする企業の要請に応える専門的な職業を行うため、全国25都市に「人材銀行」を設置したり、高学歴化やライフサイクルの変化に伴い女性の社会進出意欲が高まる中、結婚・育児後の再就職を望む人々が増加し、これら潜在的な女子労働力の再就職を援助し、労働市場への円滑な参入を図るため女性の再就職を援助する「レディース・ハローワーク」を8都市に設置、パートタイム雇用対策として「パートバンク」を5都市に、「パートサテライト」を10都市に設置し、雇用労働相談の充実を図っている。

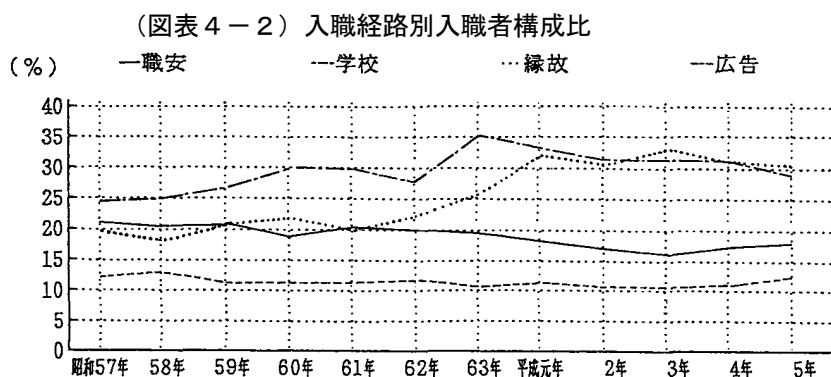
一方、産業雇用情報提供の強化にも力を入れており、雇用情報業務を担当する産業雇用情報官を主要職安に配置したり、産業雇用情報コーナーを職安待合室に設置するなど、雇用情報サービスの積極的な推進を図っている。

2 職業紹介制度の課題

(1) 職業紹介事業の問題点

近年の産業構造の変化や技術革新、サービス経済化の進展等によりホワイトカラー化が進みそれに伴い管理的、専門的、技術的職業従事者への需要が高まってきている。また、企業の国際化と市場のグローバル化、金融の自由化等の進展を背景として、債権・外国為替ディーラー、アナリスト等の新しい専門職種が台頭しており、それらへの新たな職業紹介の需要を生み出している。

今までは、国営原則のもとで職安を中心に職業の斡旋が行われてきたが、このような新しい需要に対して十分対応しているとは言い難い。職安は従来からブルーカラーの職種を中心に扱ってきたことや地域的な制約があるためか、転職者の入職経路（図表4-2）をみると、ここ10年来20%前後となっており、最近に至っては18%までに落ちこんでいる。これが「2割職安」と呼ばれる原因である。以上のことから、かつての前近代的な労働の搾取な行為の阻止を目的とした職安の役割は終焉したと言っても過言ではない。公的機関は努力こそしているものの、新しい職種や雇用形態への迅速な対応、求職者の年齢層や専門性に応じた詳細な情報提供などの点で十分対応が行き届いているとはいえず、職安の役割を見直す時期にきているのではなかろうか。



(資料出所：労働省「雇用動向調査」)

また、民間職業紹介事業についても、対象業種は現在29業種に限定されており、需要が高まっている管理的・専門的職種についてかなり限定的に取り扱わなければならないなどの壁にぶつかったり、紹介手数料が一律に制限されているが、それぞれの紹介業務に要する事務量や経費がまちまちであったり、成立にかかる時間も多様なことから一律規制は必ずしも合理的とはいえず、実際には転職コンサルティング等による収入でカバーしているところもあるようである。

(2) 労働者派遣事業の問題点

労働者派遣については、労働者派遣法が制定されて10年が経過し、労働者派遣事業として適用されている業種は現在16業種ではあるが、確実に成長を続けているといえよう。今後の日本経済が今までのような成長を維持できず、企業経営においても従来の長期雇用中心の考えから、経営の効率化、人材の効率化の考え方が浸透してくれば、事務のアウトソーシング化や専門能力をもつ層の人材についても派遣により確保する動きが増えてくる可能性は大きい。

労働者の立場からは、自分に都合のよい時間や期間を希望の場所で自分の専門的知識、技術、経験を活かせる仕事に就くことを希望するものが増加しており、このことから「個」にとって都合のよい労働条件の選択の幅を広げるという意味で歓迎されるべきことである。

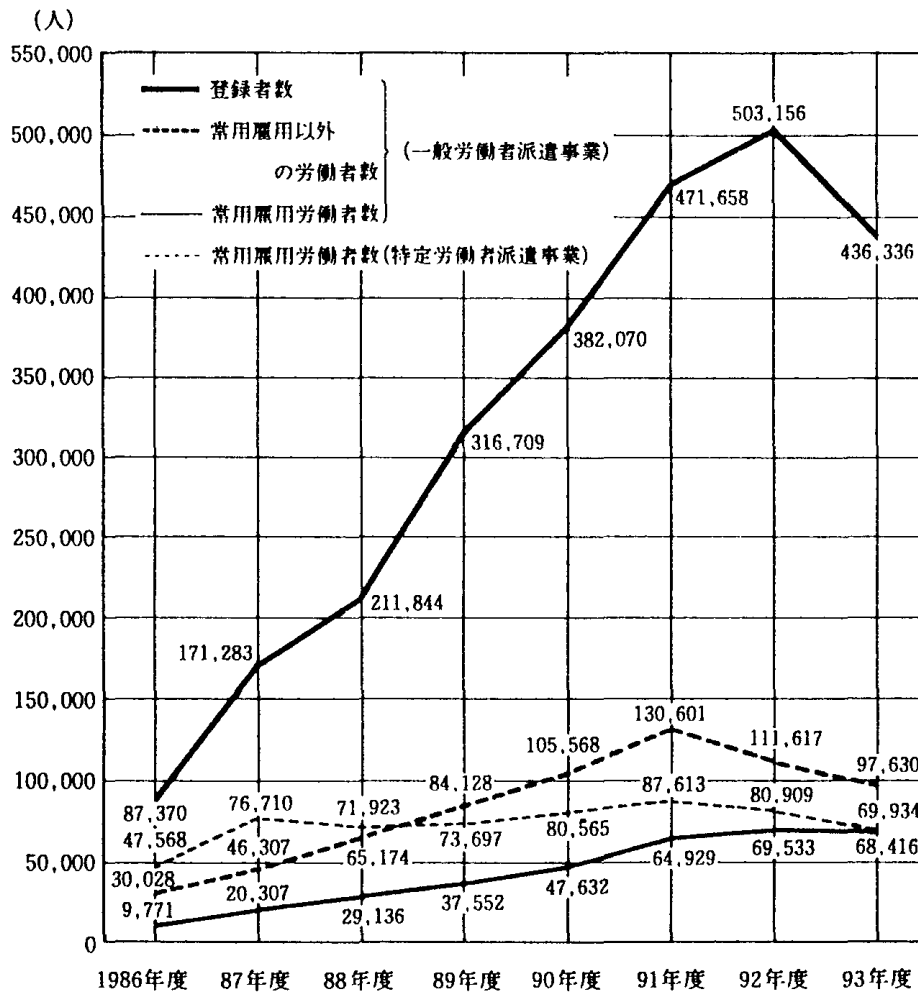
この10年間の労働者派遣の推移(図表4-3)をみると、特定労働者派遣事業による事業所数、労働者数、また派遣先件数はほとんど変わらないのに対し(そのほとんどがソフトウェア開発、事務用機器操作)、一般労働者派遣事業における事業所数は緩やかではあるが伸びており、常用雇用労働者数、常用雇用以外の労働者数そして派遣先件数はともに大きく増加し、派遣登録者数においては激増もしている。このように時代の流れは、常用雇用のみの労働者で構成される特定派遣事業は頭打ちとなり、派遣登録者を随時雇用し各分野へ派遣する一般派遣事業が成長してきている。このことは、派遣事業そのものが派遣労働者の受入れ企業及びワークスタイルが多様化し始めた「個」にとって認知されてきていることを意味するのも知れない。

現在、労働者派遣事業は上記のような規制があるが、60歳以上の高齢者については高齢者の再就職問題などにより自由化されている。また、最近の新聞報道(平成8年3月19日、日本経済新聞)によると、労働省は早ければ平成9年度中にも原則自由化する方向で検討に入っているとのことであり、このことが実現すれば、これまで禁止されていた営業、法務といった事務系ホワイトカラー職種などでも人材派遣が可能となり、企業のアウトソーシングの強化や雇用の流動化対策の一翼を担うこととなろう。

労働者派遣の現在の問題点としては、労働者派遣が専門職を前提としているにもかかわらず、テンポラリーワークとしてのファイリング事務などは専門職とはいえず、派遣労働者にとっても技術の向上にはつながりにくいという点が懸念される。また、労働者派遣事業の拡大に伴い派遣労働者と派遣先の間関係でのトラブルが発生したり、派遣元・派遣先との派遣契約と業務内容との相違、労働条件、指揮命令系統等の違いなど細かい苦情が派遣労働者から寄せられるようになっている。

一方、派遣労働者を受け入れた企業からも、「派遣料金が割高である」、「簡単に退職する」、「人間関係がうまくいかない」などの問題点も指摘されており、一部には「派遣労働者の知識・技能が要望と違っていた」、「派遣労働者の勤務態度に問題点がある」などの理由により派遣契約を派遣先が解除することも見受けられている。

(図表4-3) 労働者派遣された派遣労働者数等



(注) 常用雇用以外の労働者数は常用換算(常用雇用以外の労働者の年間総労働時間数の合計を常用雇用労働者の一人当たりの年間総労働時間数で割ったもの)としている。

(資料出所: 労働省「労働者派遣事業報告」)

(3) 就職情報について

求職者が職を探すときは、現在のルールであると職安に足を運び職業の斡旋を受けることが建前となっている。しかしながら、企業が労働者を募集するにあたって多くの場合、新聞や求人情報誌等の求人欄を利用している。求人情報誌は全国で2,600万部発行されているといわれている。上記でも論じたように職に就くときの入職経路では、職安経由は2割弱しかいない中、求人雑誌等の広告を使って職に就いた人は3割近くもいるのである。つまり、職安の斡旋よりも多くの人々が利用しており、情報誌が果たす役割は大きい。

求人情報誌の利点は、入手が簡易であり、情報が細かく、他社との比較も容易であることである。職安が失業状態になって利用できる(最近では失業前相談などを行い始めてはいるが。)システムなのに対し、求人情報誌は在職中に情報収集が可能であり、労働省の言うところの「失業なき労働移動」の有効な手段であり、「職業選択の自由」をも保障する手段になっているといえよう。しかし、求人情報誌にはその掲載情報の正確さが求められるが、求人者の悪意による過大な情報、誤った情報を排除しにくい点が、最大の欠点と言える。今後は、従来の紙面によるものに加えて、新しいメディア(例えば大学新卒者を対象にインターネットを使い情報を流す企業や、インターネット上に求人情報を流す一部の報道紙ですら現れている。)を使った多様な募集手段が現れてくるであろう。このような中で、情報を求めるものは、その情報を読み取り、理解し、活用する力を養うことが求められるのかもしれない。

第2節 能力開発支援の現状と課題

1 背景～キャリアアップのための能力開発の必要性

「個の時代」においては、単に学歴や経歴だけで働く人の評価が決まるようなことはなくなり、その仕事をこなす能力があるのかどうか第一になると考えられる。既に、企業の現場では、年功序列型賃金制度を能力主義の年俸制に変えるところが多数現れており、労働者の立場から見れば、「一旦会社に入ってしまうと、可もなく不可もない働きでも、給料が少しずつ上がり、定年まで安泰である」という考え方はもう通用しなくなってきた。

また、これまで「別に、能力開発などしなくても仕事をやっていけるだろう」と考えていた人も、職を確保していくためには腰を上げざるを得ない状況になってきたといえる。

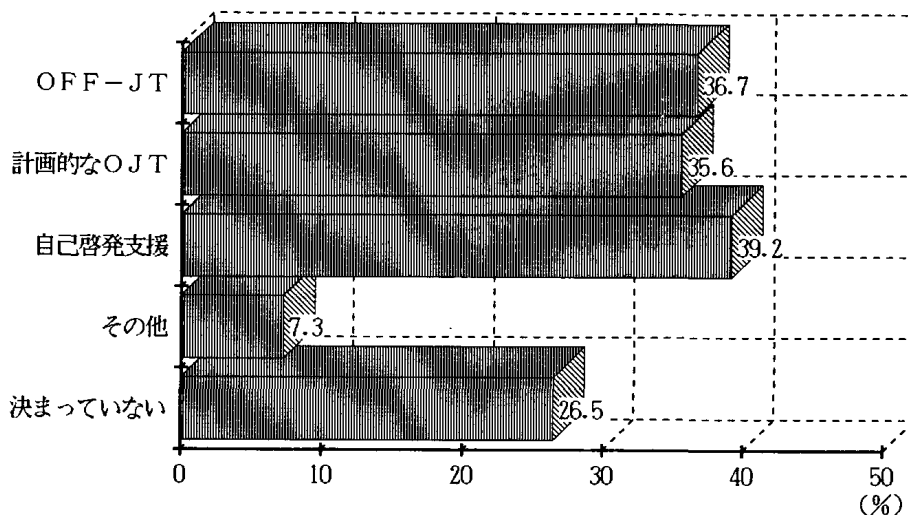
しかし、これは逆に考えれば、やる気があって働きながらも能力を伸ばす努力をしていく人、自分の求めるワークスタイルを選ぶためにキャリアアップを図ろうと考える人にはチャンスが与えられるということである。

一方、平成7年の労働省の調べによると、自社の労働者の職種転換または登用という形で、必要な人材を確保している事業所が、対象者の能力開発の方法として採用している第1位は、自己啓発支援であった（図表4-4）。

今後、長期の低成長が持続する中で、企業の能力主義による効率経営がより一層進められると、従業員のためにOFF-JT（職務外訓練）や計画的なOJT（日常職務に基づいた訓練）を行うことは、今以上に少なくなるであろう。そして残された自己啓発支援は、決められたプログラムに乗っていれば成果が上がるものではなく、個人が自分で自分を磨くために、やるべきことを見つけなければならないものである。

以上のことから見ると、「個の時代」には、働く人自らが能力開発を行う必要性が、今以上に高くなっていくと考えられるのである。

（図表4-4）職種転換または登用する労働者に対する教育訓練の内容（複数回答）



（資料出所：「平成7年民間教育訓練実態調査報告書」労働省）

2 現状の政策

このような状況は、能力開発行政の場において既に認識されている。

労働省は「自己啓発推進有識者会議」を発足させ、検討を重ねた結果、「第6次職業能力開発基本計画」（平成8年度～12年度）の中に「個人主導による取組みの推進等労働者の個性を活かす職業能力開発の推進」を盛り込んでいる。

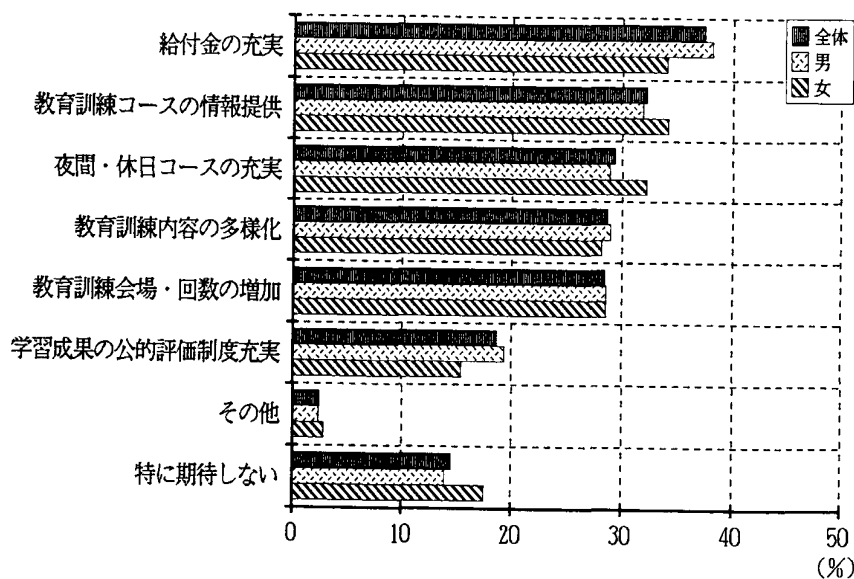
その具体的な内容としては、

- ①能力開発プランの作成等の推進（各種情報の提供とキャリアカウンセリング等による個別の相談援助等）
- ②能力開発の機会の整備・拡大（大学・専修学校等での教育訓練も含めた多様な受講機会の整備・拡大及びさまざまなメディアを利用した在宅学習方式や遠隔教育訓練などの検討）
- ③能力開発の取組みに対する支援策の充実（自発的職業能力開発のための休暇・休職についての制度化促進や労働者個人へ直接費用援助を行う方法の検討）
- ④職業能力の適正な評価等の推進（ビジネスキャリア制度の効果的活用等、職業能力の適正な評価の推進及びキャリアシートの活用等、学習歴や仕事歴を重視する気運の醸成）

が挙げられている。

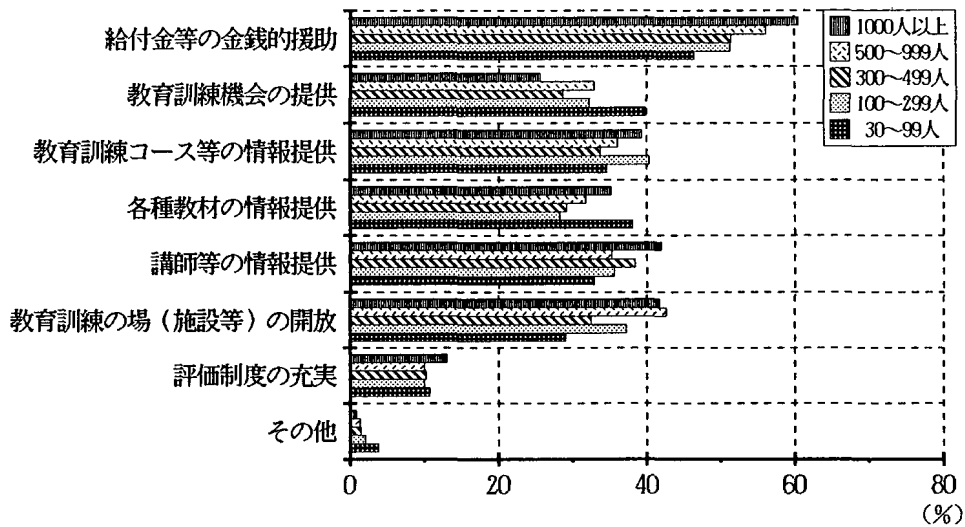
一方、能力開発政策に対するニーズはどうなっているのだろうか。労働省の調査によると、企業及び個人の「行政に期待する政策」のトップは、いずれも「金銭的な援助」であった（図表4-5）（図表4-6）。

（図表4-5）自己啓発に関する行政への期待（個人）



（資料出所：「平成6年民間教育訓練実態調査報告書」労働省）

(図表 4-6) 事業所別ホワイトカラーの教育訓練の実施に関し行政に期待すること (複数回答)

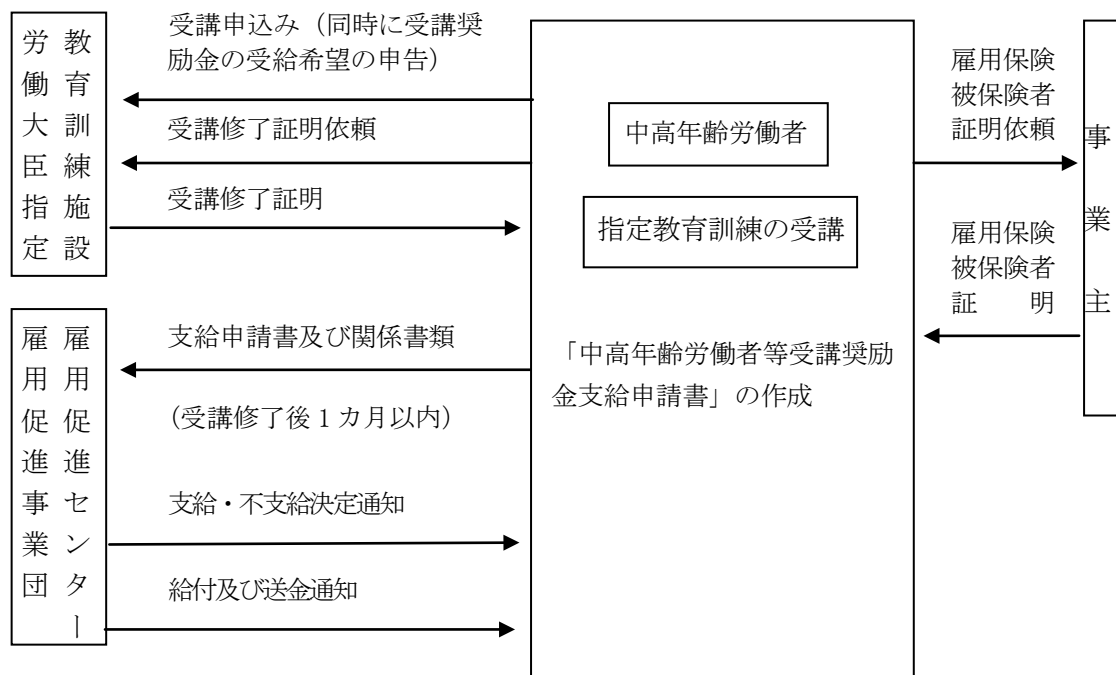


(資料出所: 「平成6年民間教育訓練実態調査報告書」労働省)

しかし、この分野で現在行われているのは、「生涯能力開発給付金」「認定訓練派遣等給付金」等のように、企業が就業時間内等に従業員に教育訓練を受けさせた場合に、その事業主に対して助成を行う制度が主となっている。

個人向けの金銭的援助として唯一の制度は「中高年齢労働者等受講奨励金制度」である。これは、満40歳以上の労働者を対象に、指定教育機関で教育訓練を修了した場合、10万円を限度に、入学金・受講料の2分の1を国が助成するというものである(図表4-7)。

(図表 4-7) 「中高年齢労働者等受講奨励金制度」の流れ



(資料出所: 「生涯能力開発をめざして」労働省編)

この制度の長所は、個人が積極的に能力開発を行った時に、それを直接バックアップするものだということである。

しかし、現行では、年齢制限と雇用保険の被保険者でなければならないという制約があり、活用できる人が限られているという短所がある。

このうち年齢制限については、平成9年度から対象年齢を30歳まで引き下げる（30代は、助成の上限が5万円）方針が打ち出されている（仮称「自主的能力開発環境整備助成金」、平成8年8月13日付日本経済新聞、8月29日付神奈川新聞）。しかし、それでも20代の若者が、あまり収入のないうちから、将来のキャリアアップを考えてセミナーを受講しようとする時や、雇用保険の受給資格のない主婦が新たに資格を取得して職を探そうとする時には、この制度は利用できないことになる。

「いつでも誰でも」支援を受けられる制度が必要な「個の時代」の政策としては、致命的な欠点だといわざるを得ないであろう。

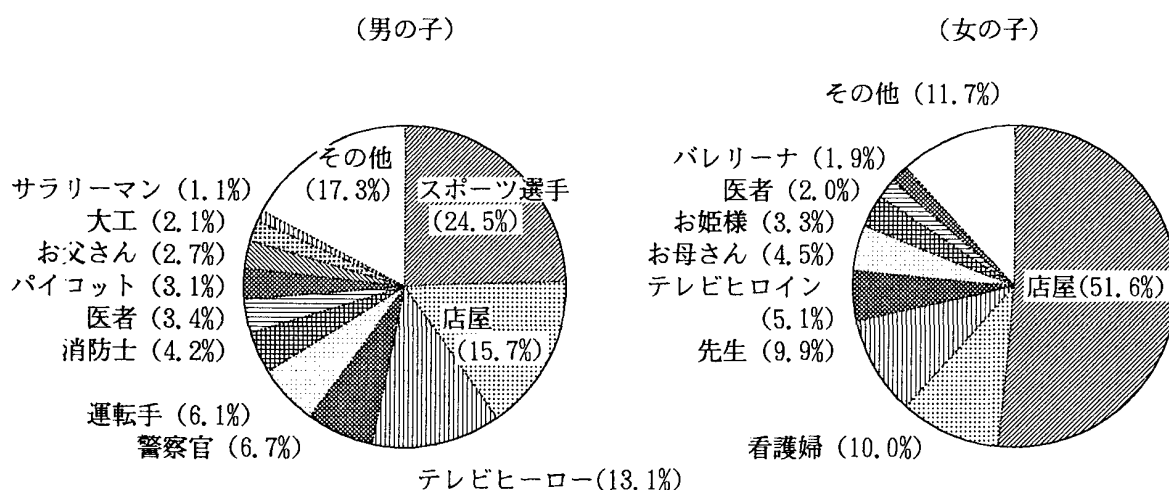
第3節 教育制度の現状と課題

1 起業家創出の現状と教育との関わり

小さい頃は誰でも、将来こうなりたいという夢にあふれていた。実現可能な夢か、空想的な夢かは別として、先入観や偏見がなく、自分の率直な願望を夢見たものである。

1993年に玉川学園女子短期大学幼児教育科が行ったアンケートとして「夢の出発点、幼児を対象にした夢アンケート」（図4-8）がある。幼児1,961名（うち男子952名、女子1,009名）を対象にしたアンケートによると、男子は15.7%、女子は過半数の51.6%が大きくなったら「店屋」になりたいと回答している。おもちゃなど自分の欲しいものを扱えるということが大きな理由と考えられるが、この数字から判断すると、幼児は起業家精神が旺盛と思われる。一方、「サラリーマン」になりたいと答えたのは男子のわずか1.1%にとどまり、幼少時代は起業家を夢として強く意識していると考えられる。

（図表4-8）大人になったら何になりたいですか



（資料出所：玉川学園女子短期大学幼児教育科）

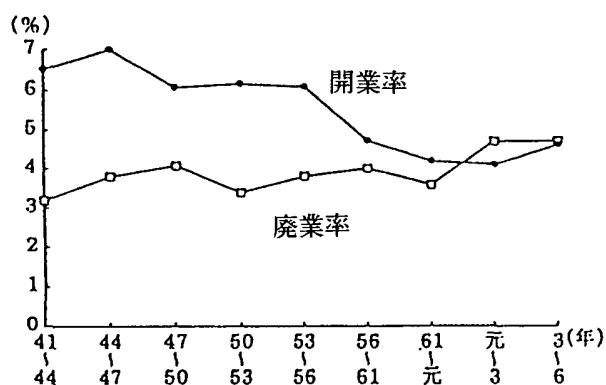
しかし、大人になると実際にはほとんどがサラリーマンになっているのが現状である。幼少の頃にあれほど旺盛であった起業家精神が、現実との狭間の中でいつのまにか枯渇してしまっているのである。

日本では「有名大学に入って有名企業（大企業）に入社して安定することがよい」との風潮がある。事実これまでの右肩上がりの成長経済社会では機能していたし、機能どころかメカニズム自体がそのようになるように作られていた。しかし、昨今のリストラの状況をみても、大企業にいても必ずしも安定、安住できるとは限らなくなっている。既に成長のピークを過ぎた大企業は、成長どころか現状の社会的ステータスを維持するのに精一杯で、ついた贅肉を落とそうと必死になってダイエットに励んでいるのである。

そのような社会情勢の中で、最近ベンチャービジネス、起業家支援の重要性について強く叫ばれてきている。社会人を対象にする起業家育成講座は民間、大学、行政など様々な機関で行われ、受講者は講座の数だけ少なくとも増加していることは確かである。しかし、急に起業家になってくださいといっても、そう簡単に起業家が増加するとは限らない。日本人には起業することを妨げる「見えない重荷」を背負った人が多いように思えるからである。

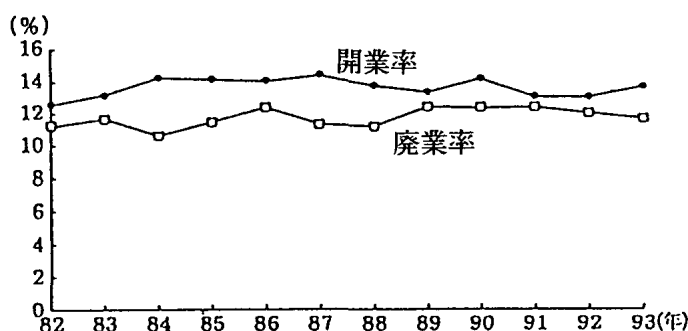
アメリカは日本よりも起業家を多く排出している。もちろん、人口が多いので当然だという人がいるかもしれないが、開業率自体が日本のそれを大きく上回っている。アメリカの開業率は1982年以降では12～14%と高い水準で推移し、また常に廃業率を上回っている。一方日本の開業率は4～7%と低く、近年では廃業率を下回っているほどである。起業家の母集団自体がアメリカと日本では大きく違うのである。

（図表4-9）日本の開廃業率の推移



（資料出所：総務庁「事業所統計調査」）

（図表4-10）米国の開廃業率の推移



（資料出所：アメリカ中小企業白書）

それではここで、先程述べた「見えない重荷」について話していきたい。「見えない重荷」……これは社会風土の違いである。アメリカにはアメリカンドリームという言葉がある。「アメリカではどんな人にも夢をかなえるチャンスがある」という意味であるが、このアメリカンドリームこそアメリカ人の起業家精神の原点に思える。古くは西部開拓に始まったフロンティアスピリットが産業界でも生きづいているのである。

一方、日本はどうだろうか。日本にはアメリカンドリームのような夢あふれる言葉はない。自分がのし上がるというよりも、他人と同じように暮らして中流がよいとされてきたのである。まさに「赤信号、皆で渡れば怖くない」に象徴されるのである。

それでは、なぜ日本には起業家があまり出てこない風土が根付いているのだろうか。それはまず、起業家のイメージが悪いからと思われる。

起業家のイメージといえば「中小企業の社長で倒産しやすく不安定」とか「柄が悪くスマートでない」などで決してよいものではない。一方、アメリカでは起業しての成功者はすばらしく、皆のあこがれの的である。そこで、日本ではまず起業家のイメージアップが重要である。

起業のイメージアップは、社会風土の原点ともいえる教育が果たす役割が大きいと考えられる。教育によ

って日本にも起業家予備軍、起業家の潜在的母集団を増やしていくのである。これからすぐ起業しようとする人に対する援助も重要であるが、行政にしかできない真の役割は、将来起業家になろうとする潜在的母集団を増やすことではないだろうか。

そこで、社会人になったときに、起業家になろうとする割合を大きくし、その中で国際的にも大きな影響を与えるような企業、産業を数多く出現させるためにどのような教育を行っていくべきなのかを検討していく必要があると思われる。

2 ワークスタイルに合った職業選択と教育との関わり

起業家精神も大切であるが、皆が必ず起業家になりたいわけではないし、たとえ起業するとしても、経験のためにとりあえず就職するという場合がほとんどである。

自分の将来像に向かってどのような職業につくかは重要である。特に日本では最初の就職先はとても重要で、転職する場合にも影響が大きい。しかし、その割りにはあまりじっくりと考えることができないまま就職している場合が多いのが現状である。

大学生の場合、就職協定により短期間で一斉に就職活動せざるを得ない。デマなどに惑わされながらの活動は平常心を持つことができず不本意なまま就職に至り、「後になってこんなはずじゃなかった」と早々と転職する人も多い。また、特定の大学でないと就職試験さえ受けさせてくれない企業も依然として多く存在している。

高校生の場合、会社と直接面接する前に学内選考により振り分けられる場合が多いようである。企業は学校に対し「枠」をもうけているようで、企業と学校との間の信頼関係の深さで人生が左右されているのが実情である。つまり、現状では企業は学歴（学校）を、学生はイメージ（うわさ）を基準に就職先を選ばざるを得ないのである。

そこで、大きな影響のある最初の就職について、適格な知識と情報を持って臨めるような教育システムが必要である。教育により、自分のワークスタイルに合った適格な職業選択ができるような環境を作っていくことが重要なのである。

社会の急激な変化の中で、今まで教育は聖域化され、ほとんど影響を受けてこなかった。しかし、国際化の進展とともに、企業と学校の間で細々と続けられていた就職協定も現状のままでの維持は不可能になってくるだろう。外資系の企業が参加していないなど現状でも幾多の問題を抱える就職協定であるが、今後は学生が外国の現地企業の直接就職することが珍しくなくなる時代になるだろう。今まで維持されてきた日本独自の就職システムがいずれ崩壊し、それによって有名大学の学生であれば就職できるという神話も崩れてくるに違いない。既にソニーなど、大学名を出させずに選考している企業も数多く出てきており、今後学校名よりも個性や能力を重視する企業は益々増加していくであろう。

そこで、これからは教育を聖域化せず、将来職を持つという現実を見つめて、最適なキャリアを形成するためにはどのような教育を行っていくべきなのかを検討していく必要があると思われる。

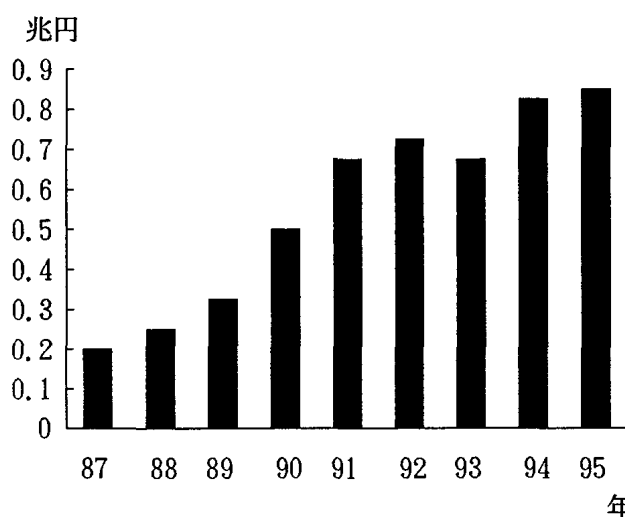
第4節 起業環境の現状と問題点

1 ベンチャービジネスをめぐる最近の動向

社会環境の変化から日本型経営が変質した今日、日本経済の活力の衰退からの脱却をめざし、産業構造の転換を進めつつある現在、ベンチャービジネスに関する期待の高さには目を見張るものがある。

最近のベンチャービジネス支援は、官民そろって力をいれており、ベンチャーキャピタルを例にとれば、95年に始まった通産省による「創造的中小企業創出支援事業」（国や都道府県の財政支援を裏付けに第3セクターなどを通してベンチャー企業に資金を供与する制度）や民間企業による投資会社の設立など、ベンチャーキャピタルをとおした企業化支援の環境は整いつつあり、96年度は1兆円を越えるものと予測されている。（図表4-11）。

（図表4-11）日本のベンチャーキャピタルの投資残高



（資料出所：通産省資料）

この1例を見ても、ベンチャービジネスに対する期待の大きさがわかるが、しかしそれは、従来の横並び右肩上がりを前提としたブームであるならば、たいした結果は期待できない。自己責任でリスクに挑戦し、21世紀にふさわしい創造型、知識集約型、そして生活密着型のベンチャービジネス育成に向け官民が各役割分担を担い協働で支援することが望ましい。単なるベンチャー支援ブームに終わらせないために、ベンチャー企業を創出する環境を構造的に定着させていくことが重要である。

<参考>

ベンチャー支援策の日米比較

日 本	項 目	ア メ リ カ
約150社 銀行、証券、生損保系が中心	ベンチャーキャピタルの数	約1000社 独立系が6～7割
約8,500億円 (95年3月末)	投資残高	約4兆5千億円 (95年12月末)
自己勘定の投資が多い 信託銀行の年金運用は未公開株 不可	資金調達先	ファンド中心で5割強は年金基金 から
不明(ごく少数)	エンジェル(個人投資家)	約200万人 年間投資額約3兆円
ベンチャー投資の優遇税制なし キャピタルロスはその年のキャ ピタルゲインで相殺できるのみ	投資家優遇制度	寄付金の損金算入可 キャピタルロスの所得控除
49人までしか参加できず 無限責任を負う	投資事業組合	何人でも参加可能 投資額に応じた有限責任
最低資本金1,000万円	ベンチャー企業の設立	最低資本金制度なし
認定企業のみストックオプション 認可 (96年5月末現在4社)	その人材確保	ストックオプション (NASDAQ登録企業の9割が採用)
創業から店頭公開まで 平均25～30年	株式公開年数	創業からNASDAQ公開までの平均期 間は5年前後

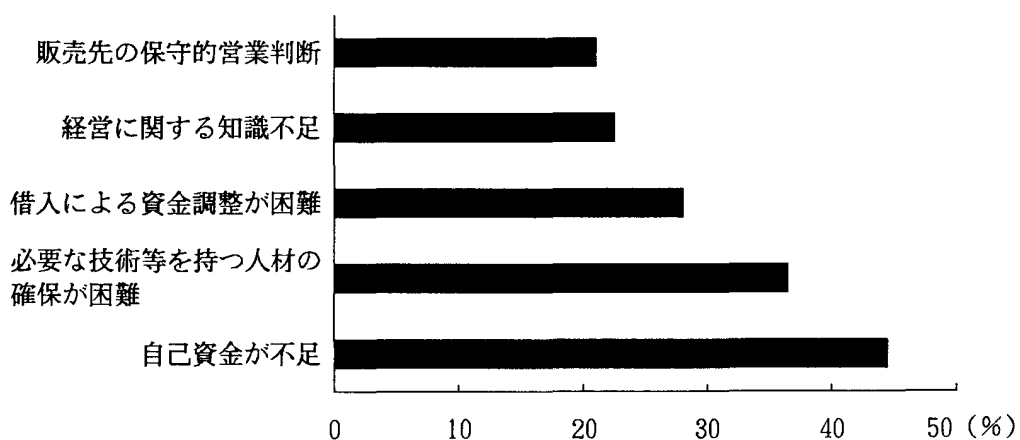
(資料出所：「日経ビジネス」96年6月10日号)

2 起業しやすい環境づくり

自らのライフスタイルを再構築し、起業を目指す人々をサポートするためには、創業時の障害を極力軽減することが必要である。

中小企業庁の調査によれば、創業時に障害となった要因については、資金調達に関する事項の割合が高い。しかし、上位5社までの要因を見ると、人材確保難や経営ノウハウの欠如といった項目の割合も高い(図表4-12)。

(図表4-12) 創業時に障害となった要因



※複数回答のため、合計は100にならない。

(資料出所：「中小企業経営状況実態調査」中小企業庁 95年11月)

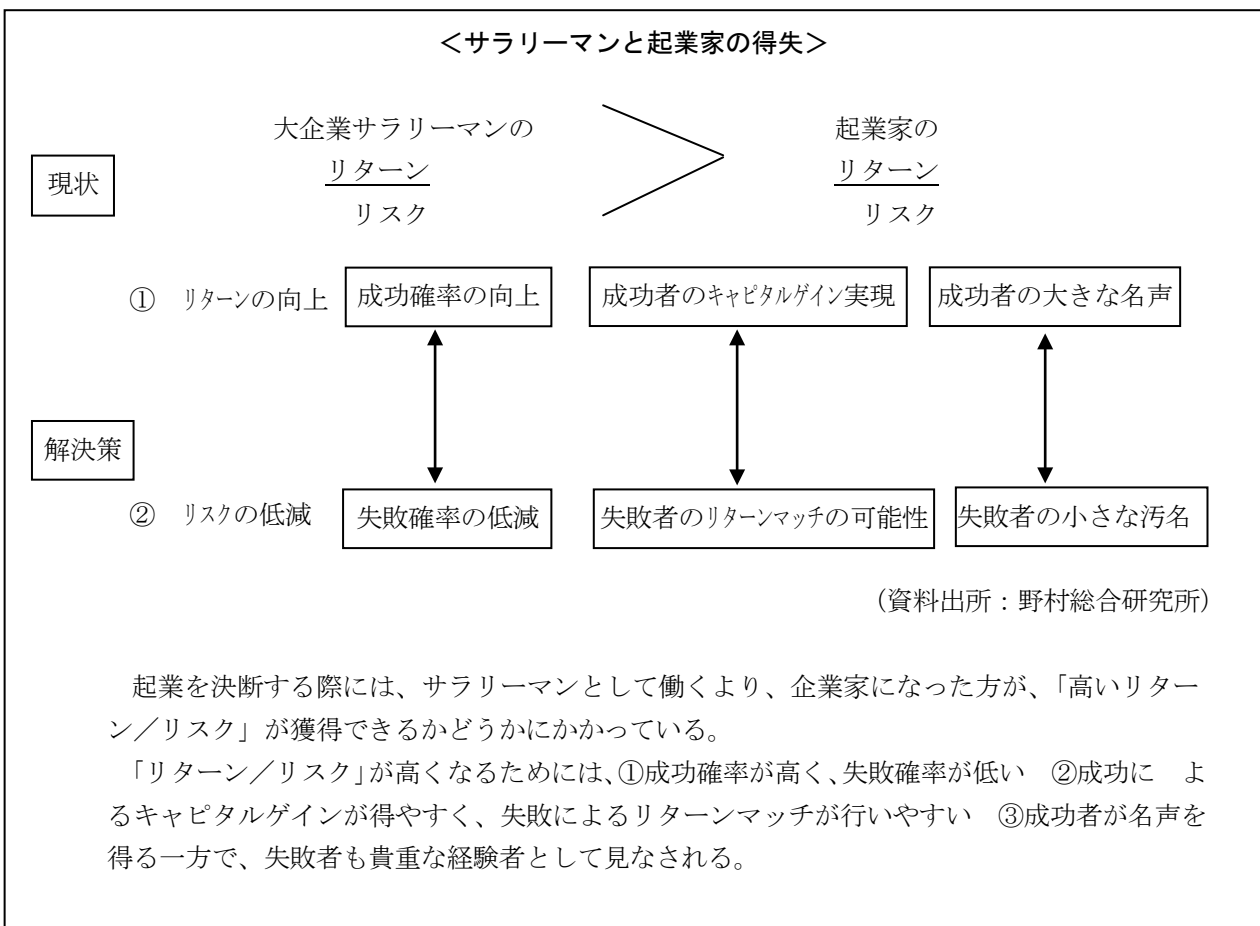
また、今回の研究の過程で、現在ベンチャー企業として脚光を浴びている企業やそれを支援している大学にヒアリングを行った。そこで寄せられた行政に対する意見を紹介する。

- ・「機会の提供」「箱物ではない場づくり」が必要。
- ・補助金支援は自立を妨げる。
- ・資金だけを援助するのは支援ではない。
- ・個の時代の自立創造型人間への可能性を秘めた潜在可能母集団の成長を促す支援が重要である。
- ・ベンチャー的に素質のある人をステージに引き出すしくみ、ネットワーキングづくりが重要。
- ・企業の成長ステージに合わせた支援が必要である。

このように意見の多くが、創造型人材の育成、機会の提供、出会いの場づくりを求めていることがわかる。

資金面での支援は、現在官民ともに積極的に取り組んでおり、次のサポート課題はいかに参加の機会を確保し、提供できるか、必要な情報を提供できるかといったことである。

早稲田大学アントレプレヌール研究会によると、自分のライフスタイルを見直し、新たな生き方の一つとして起業を選択する際に考慮されることについて次のとおり分析している。



成功確率を高め、失敗確率を低減させるための経営ノウハウの向上、リターンマッチが行いやすい環境づくり、同じ過ちを繰り返さないための失敗事例を貴重な経験、情報として皆で共有するといった起業しやすい環境づくりを推進する方策が必要となる。

3 新市場の創出と起業の可能性

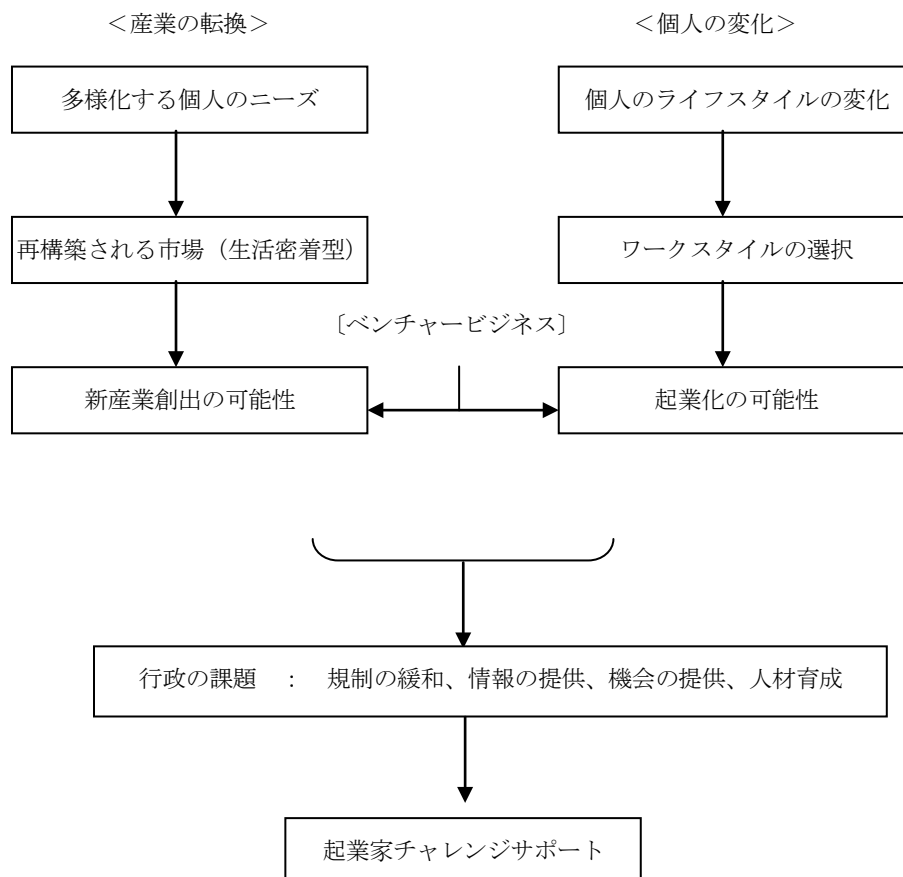
「第2章第1節 転換期の産業」で述べてきたように、社会環境の変化が消費者の行動の変化（消費者は自らの生活をより魅力のあるものとするような行動）を促し、市場は生活者が主役の市場へと再構築されていく時代が到来しつつある。そこに生活密着型産業の創造の芽生えがある。多様化した消費者の選択に答えるために、既存産業では手の回らない分野が拡大し、「極めの細かいサービス・財の提供」を成し得る、生活密着型の小回りの利く企業が生まれる可能性は増大している。これら企業群を新産業の創造の担い手へと成長を促す環境づくりが重要な課題となってくる。

一方、「個の時代」は、自律した個人が自らの意志によりワークスタイルを最適な市場で選択し得る時代である。そこに到達する過程では、的確な情報をスピーディーに得られること、選択に際し規制的な障害が少ないことが必要条件である。

そこでは行政はステップアップしたい個人に対し「公正な機会の提供」の場を確保する役割が求められる。

日頃の自らの生活の中で「やすらぎ・ゆとり・おもいやり」といった時代への変化を感じ取り、新たな可能性を求めて起業にチャレンジするといった選択を保証する仕組みを作り出すことが行政に求められている課題であろう。

(起業から見たイメージ図)



第5節 多様なワークスタイルを可能にする労働環境整備の現状と課題

「個の時代」においては、多様な層の労働者が就業しやすいような労働環境の構築のために、職業生活と家庭生活を両立させるための職業生活圏域と家庭生活圏域の有機的な連携を推進するための労働環境の基盤整備が新しい社会資本の整備として必要である。

第5節では、労働市場においては少数派である女性・高齢者等の現状及び社会進出支援の課題などについて述べる。

1 ポジティブ・マイノリティ

(1) 女性の働き方の現状について

女性の職場進出の状況を見てみると、1983年には既婚女性の就業率は5割を超え、1992年には就業率は生産年齢人口の女性全体の5割を超えている。

しかし、(図表4-13)の年代別有職率の表を見ると男性は台形を示すのに対し女性はいわゆるM字型になっており、本来なら中心となって就業の場を支えるべき中堅層の20代後半から40代前半の層が女性の場合すっぱり抜ける形となっている。

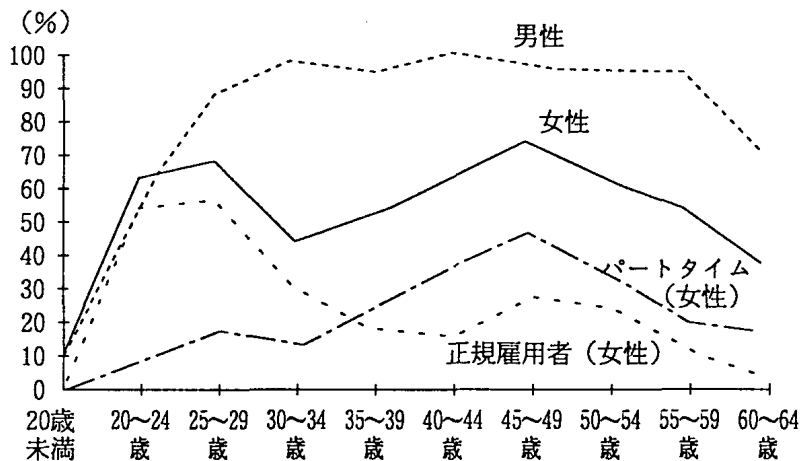
欧米の女性は結婚や出産・育児のために就業や雇用の中断をすることは無いので、日本の男性のように台形を示すが、日本の女性は家事・育児・介護を依然としてほとんど担っているため、労働と暮らしの敷居は低く、育児や介護の必要が出たら家に戻り、手が離れたら不利な条件の下に職場に戻っている。そのため家事・育児・介護など無報酬である家庭の仕事を中心として担う20代後半から40代前半の層が年代別有職率の表から抜ける形となっている。

有職者の中で雇用者の占める割合は男性はほぼ9割が正規職員であるが、女性は正規職員が52%、パートタイムが46%である。年代別では20代では正規職員が、35歳以降ではパートタイムの割合が高くなっている。

女性の労働は、労働と暮らしの中を時々の状況によって職場に出たり入ったりであり、女性にとってこのような雇用の中断は、長期勤続と年功序列を基本としてきたわが国の人事・労務管理システムの上では、再就職の困難を始め、一時金や退職金を含む賃金、昇進・昇格、教育訓練等の労働条件に多くの不利益をもたらしている。

また、79ページの「神奈川県における労働相談の実施状況」の相談者別の推移を見ると労働相談における女性の割合は全体の3割から4割を占めてある程度実績をあげているが、再就職に際して権利意識もなく働いているパートや派遣の女性たちに対する労働相談にのることは事業として一層必要である。また、家事・育児・介護という家庭内の仕事についても無報酬の労働(アンペイド・ワーク)ではあるが改めて評価する必要もある。

(図表 4-13) 年代別有識率

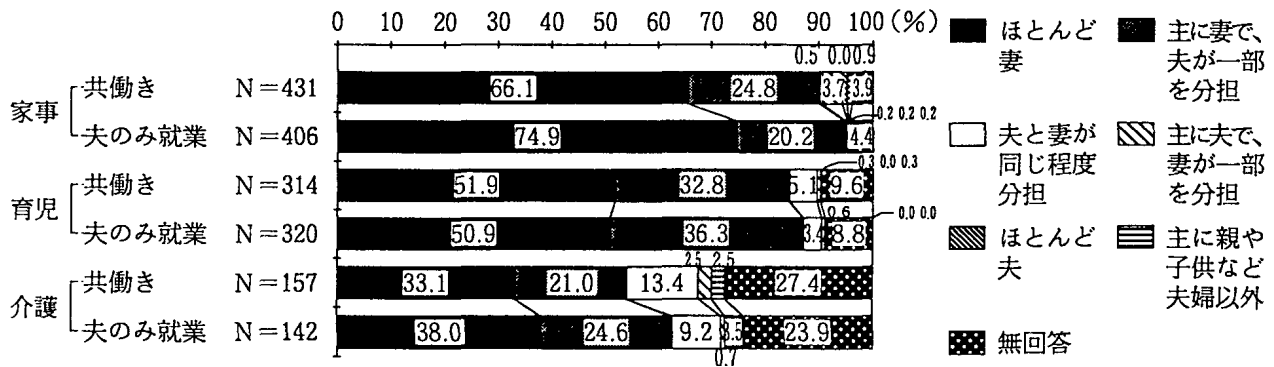


(資料出所：神奈川県「男女共同社会に関するアンケート調査報告書」 (平成7年11月))

家事・育児・介護の分担状況をみると、家事は9割、育児は8割、介護は5割までが「ほとんど妻」「主に妻で夫が一部分担」となっている(図表4-14)。妻が就業している場合は夫の手伝う割合がやや高くなるが、夫と妻が同じように分担しているのはごくわずかである。

就業の有無にかかわらず女性の家庭責任は非常に重いが、就業する女性の増加の中でこれらの負担は女性に仕事と家庭の二重負担を強いるものである。

(図表 4-14) 家事・育児・介護の就業形態別分担状況 (女性の回答)



(資料出所：神奈川県「男女共同社会に関するアンケート調査報告書」 (平成7年11月))

(2) 高齢者の働き方の現状について

高齢者の就業のニーズを大別すると、経済的な要求による「雇用労働」、精神・肉体の健康保持のための「生きがい就労」、労働・雇用条件・労働の内容による「選択的就労」の3つに分かれる。

高齢になればなるほど労働に生きがいを見付け、社会との関わりを維持するための手段としての性格を帯びることから、仕事に対する意識も、より高齢になるほど意欲的になり、仕事が生きがいとなる傾向がある。そのため高齢者の労働力率をみると日本が38%であるのに対してアメリカ16%、フランス3%、イギリス7%などと日本は他の先進諸国と比べて高くなっている。

また産業構造は第3次産業に移行しているが、高年層に関しては第1次産業第2次産業に占める割合も比較的高い。職種別にみるとビル清掃員や警備員など施設管理関係を中心にした限られた職種につくことが多く、それまで培ってきた専門的な知識や経験を生かせるような職種の開発も必要である。そのためにワークシェアリングを行うこと、テレワークによる分散型オフィス形式による就業など、労働の方法と場の選択肢を広げることが必要である。

2 育児力や介護力等を補完する労働環境の整備について

「個の時代」においては、個人の選択を主体に自律的な生活が可能になることが基本である。最適な規制緩和の行われた社会において経済活動等も民間を中心とした流れに任せる中で、自治体の役割は、主としてその社会的機能の補完・調整をすることである。

個人が自律的に生活する際に、生活の基盤になるのは日常生活を行う地域になるが、家庭の育児力や介護力が低下している現在、育児や介護といった本来ならばプライベートな問題も地域コミュニティの中でパブリックな問題として考えていくことが大切である。

少子化の進みの中で次代を担う子供たちを地域コミュニティの中で地域と密接な関係を保ちながら育児・保育することや、外注化された介護サービスを利用することなどにより介護の必要な高齢者等を地域の中で自律させ日常生活をできるようにすること、そのために少人数で自立的に生活するグループホーム等の方法により、介護が必要な人でも地域での生活を継続できることが必要である。

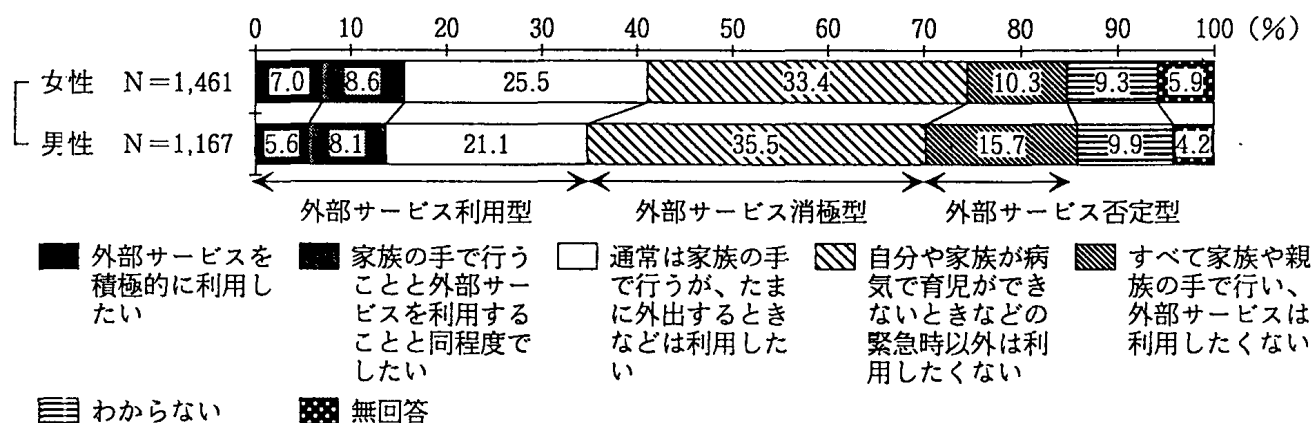
(1) 育児・介護の外部サービスの利用

核家族の家庭において、育児・保育や介護の必要がある場合、従来は、家にいる主婦が行うのが当然であると考えられていたのではないだろうか。しかし、女性の就業が増加することで、家庭の育児・保育力や介護力が低下し、外部に頼らざるを得ない状況になっている。

家庭の育児・保育力や介護力が低下し、それらを外注化するための基盤整備ははまだ始まったばかりであり、労働者の家庭生活における様々な問題を側面支援するための方策も動き始めたばかりである。

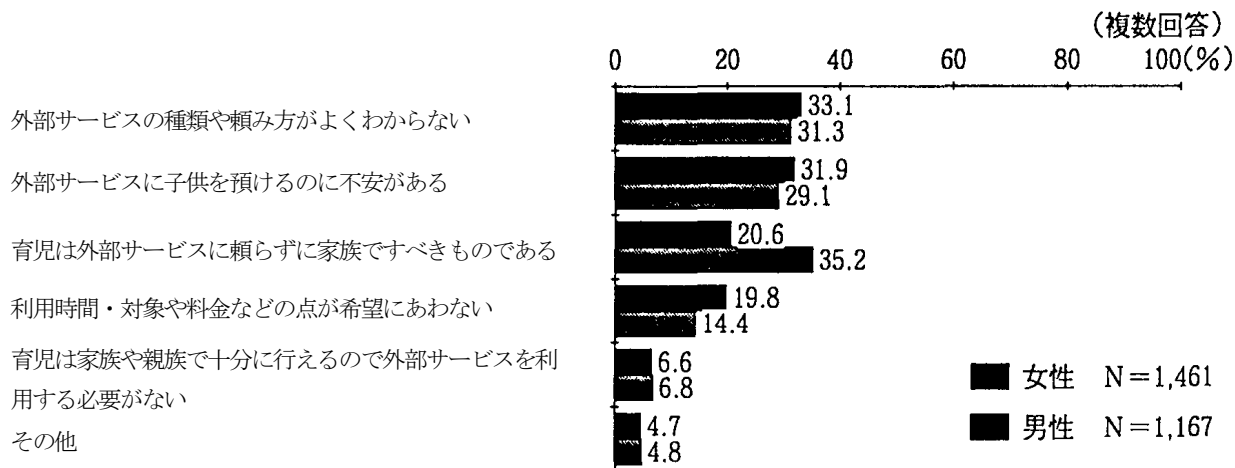
前掲の「男女共同社会に関するアンケート調査」の「育児・介護の外部サービスの利用意向」の調査（図表4-15）によると、育児については女性の方が外部サービスの利用意向が高く、特に20代の女性では『外部サービス利用型』が過半数になるなど若い世代の利用意向が高くなっている。しかし、外部サービスに対する情報不足と不安感が見られ、特に男性は「育児は家族ですべき」という意識が強くなっている。

(図表 4-15) 育児の外部サービス利用意向



(資料出所：神奈川県「男女共同社会に関するアンケート調査報告書」 (平成7年11月))

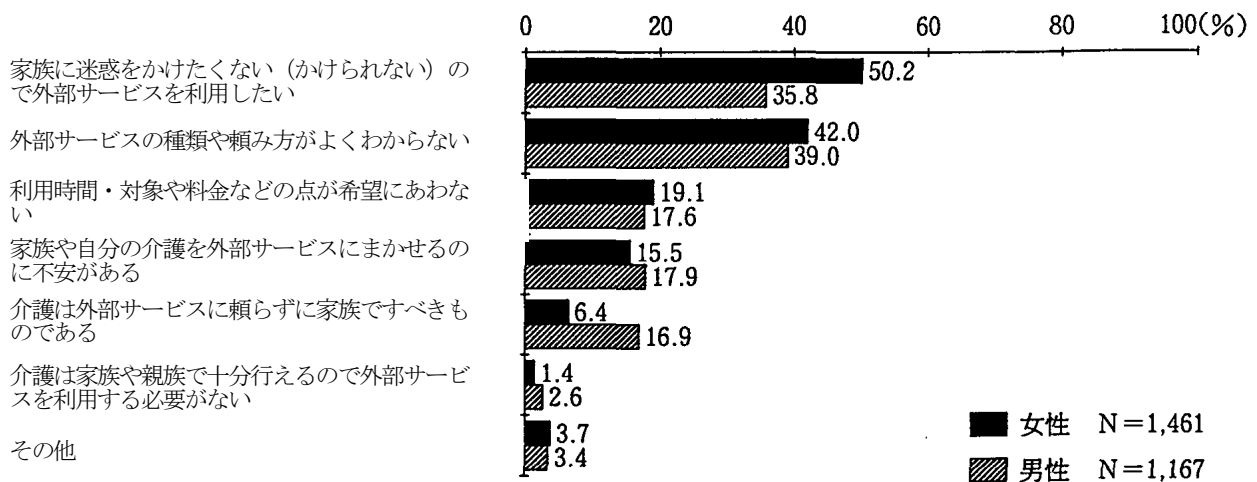
(図表 4-16) 育児の外部サービスについて感じる事



(資料出所：神奈川県「男女共同社会に関するアンケート調査報告書」 (平成7年11月))

また、介護の外部サービス利用については、女性の過半数は「家族に迷惑をかけたくない (かけられない)」ので外部サービスを利用したいとなっている。「介護は外部サービスに頼らずに家族ですべきものである」という意識は育児に比べればかなり低く、利用してみたくても「外部サービスの種類や頼み方がよくわからない」ため利用できない場合もある。

(図表 4-17) 介護の外部サービスについて感じる事



(資料出所：神奈川県「男女共同社会に関するアンケート調査報告書」 (平成7年11月))

(2) 育児・介護に関する基盤整備

育児・介護に関する制度としては、平成4年4月施行「育児休業等に関する法律」を改正して、平成7年6月に「育児休業等育児または家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」が制定された。

これにより新たに介護休業制度を法制化させ、労働者が配偶者・父母・子あるいは配偶者の父母の介護を目的に連続する3月の期間を限度に休業できる権利を保証したほか、同居および扶養を要件に祖父母、兄弟姉妹および孫のための介護休業の権利、介護のための勤務時間短縮等の措置、介護休業の申出やその利用を理由とする解雇の禁止、介護休業期間中の待遇や介護休業後の労働条件に関する事項の周知等を定めている。なお、介護休業及び介護のための勤務時間の短縮等の措置に関しては、平成11年4月1日より「育児休業、介護休業等育児又は介護を行う労働者の福祉に関する法律」に改称され施行される。

この法律では国による育児や介護を行う労働者への支援措置が盛り込まれており、例えば、仕事と家庭の両立のための支援措置として事業主に対するものと労働者に対するものの2つに分けて調べてみると、

(事業主に対して)

- A 介護休業制度導入奨励金
- B 育児・介護休業者職場復帰プログラム実施奨励金
- C 事業所内託児施設助成金
- D 育児・介護費用助成金
- E 育児・介護等退職者再雇用促進給付金

(労働者に対して)

- A 育児休業対策資金・介護休業対策資金 (ふれあいローン)
- B 両立支援セミナーの実施
- C フレーフレー・テレフォン事業 (様々な相談について情報を提供)
- D ファミリー・サポート・センター事業
- E 勤労者家庭支援施設
- F 再就職希望登録者支援事業

などの事業が、労働省や（財）21世紀職業財団を中心に行われている。

また、厚生省が策定した「エンゼルプラン」を基に、子育て家庭の切実なニーズにこたえ、こどもの健全な育成に寄与することを主な目的として平成6年7月に設立されたこども未来財団では、

- A 事業所内保育施設の整備費・運営費助成事業
- B 駅型保育モデル事業助成事業
- C 児童関連情報24時間ネットワーク事業
- D 在宅保育サービス事業への助成事業
- E 保育所併設型の民間児童館事業

などの事業を行っている。

神奈川県は育児に関して、

- A かながわ子ども未来計画の策定
- B 乳児保育事業の推進（産休明けなどの乳児保育を促進するための経費を助成）
- C 延長、夜間保育事業の推進
- D 地域育児センターの設置促進
- E コミュニティ保育の促進（育児ボランティアと協同して、親の緊張緩和を図る）
- F 児童コミュニティクラブ事業等への助成（留守家庭児童対策事業への助成）

などの事業を行っている。

介護に関しては、国の「ゴールドプラン」「新ゴールドプラン」を円滑に推進するために平成5年に「かながわ高齢者保健福祉計画」が策定された。この計画の中で地域保健福祉サービスの充実のために

- A 地域保健福祉サービス調整機構の設置促進と運営の充実
- B ケアセンターの設置促進と運営の充実
- C ホームヘルパー派遣活動の強化
- D 24時間ホームヘルプ事業費の補助、市民参加型ホームヘルプサービス団体の育成
- E 民間等老人福祉施設整備への助成、老人保健施設整備促進
- F ねたきり老人入浴サービスの促進やねたきり老人等短期入所の充実
- G 日常生活用具給付等
- H 在宅療養者訪問看護事業等の充実

などの事業が行われている。

(3) 育児や介護サービスに関する「質」の問題について

地方自治体だけが公共サービスを提供し、地域社会を形成するシステムでは、行政サービスの高コスト体質によりいずれ財政的には破綻してしまうだろう。住民の多様化したサービスの要求すべてに対して公務員が応えるのは、人員数において、また財源において、十分担うことは難しいし、市民主導の活動が主体となる社会には合わないだろう。むしろ「個の時代」の行政は裏方に徹すべきである。

家庭というプライベートな世界で、主婦によって育児や介護が十分担われていた時にはそれらの問題はプライベートな世界で完結していた。しかし、家庭にいた女性が就業の機会を得て、社会に進出し続けている現在、育児や介護等に関わる物質的な負担はパブリックな問題として解決すべき問題であり、家庭においては、私という「個」とそれ以外の人の「個」が尊重され精神的な繋がりを豊かに、お互いを支え合う場として純化されるべきである。

「個の時代」においては「個」が自己責任の原則において自律的な生活を行うのが当然であるが、育児や介護等のサービスが商品化されたとき、購買力の差が受益の差になることはあってはならない。もちろんサ

サービスの質が適正なレベルに保たれており、商品としてのサービスに何らかの付加価値が加えられているならば購買力の差が受益の差になっても何ら問題ではない。しかし、サービスの市場化・商品化により企業が利益・利潤をめざす場合、市場の原理として必ず低コスト化が目され、より一層利益・利潤を上げるために優先される順位の上位に「質」は入らないだろう。

育児や介護等のサービスにおいては「質」の問題が重要であるが、サービスが商品化されたときサービスを受ける老人や子供は「質」の管理はできない。

育児や介護等のサービスを利用する受益者は、これらのサービスを受けて負担を軽くする家族であり、サービスを受ける老人や子供ではないからである。

サービスの市場化が図られる場合、市場の原理として必ず低コスト化が目されるが、市場を担う企業は私企業でありプライベートな分野に含まれるので公共事業とは明確に区別されるべきである。

公共事業というと道路や河川の整備や病院・福祉施設の整備等、都市基盤の整備を中心とした社会資本の整備がイメージされるが、情報化社会に対応するために情報基盤の整備やネットワーク網の整備を行うことに代表されるような新しい社会資本の整備が今後一層求められると考えられる。

新社会資本の整備は、育児や介護等のサービスに代表されるようなものの整備、従来のようなハードの整備中心でなくソフトの整備と制度の活用・運用を進め、充実させるべきである。その際、私企業にも積極的に市場を開放して適正なサービスの提供が図られるようにすべきであるが、行政は中立の立場からサービスの「質」の管理や監視を行うことが役割になるだろう。利益を追及する私企業の活動と公共事業は区別されるべきであるが、私企業のノウハウや利点と行政のもつ公共性の両方の良い点を融合したサービス提供のために行政が「質」の管理や監視を行い、事業自体は委託して私企業が事業の運営を行うのがよいのではないか。その際、行政が事業を委託した時点で私企業の運営といえども公共の事業になると考える。

人間に対するサービスの市場化・商品化は安易に行うべきではなく、採算性は少ないが独立採算性のある市民の事業というべき非営利団体（NPO）等との連携をはかることも必要である。

行政としては、第三者として公正にサービスの質の管理監督を行う機関としての役割が重要である。行政が規制により業界を主導するのではなく、業界が自立的な経済活動を行う際に第三者として傍観しながら最低ラインは遵守することを監視する機関としての役割が求められる。

第6節 個別化する労使紛争

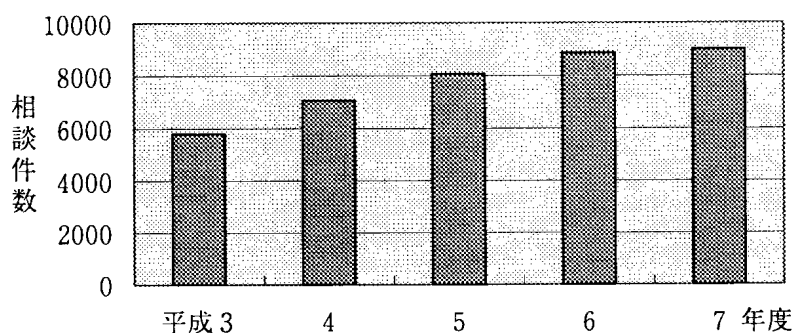
1 個別労使紛争の増大

(1) 労働相談件数の増加

神奈川県がまとめた、平成7年度県内8ヶ所の労働センターで行った労働相談の状況によると、相談件数は平成6年度に比べ1.4%増加し8,988件にのぼっている。

相談件数は毎年増加傾向にあり（図表4-18）、バブル経済崩壊後は不況の影響を大きく受け、この5年間で相談件数は1.5倍以上増えている。

（図表4-18）神奈川県労働センターの労働相談件数の推移

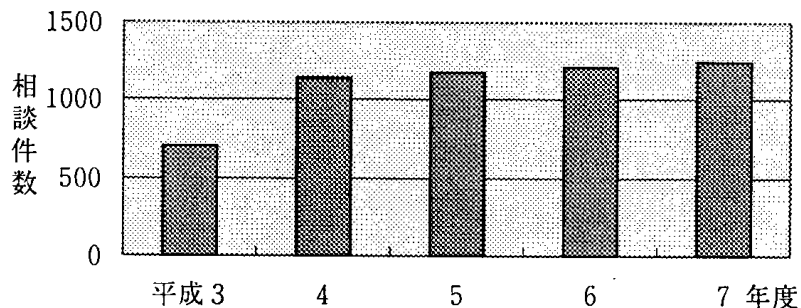


（資料出所：神奈川県労政課）

他の自治体で行っている労働相談の状況も同様の傾向にある。

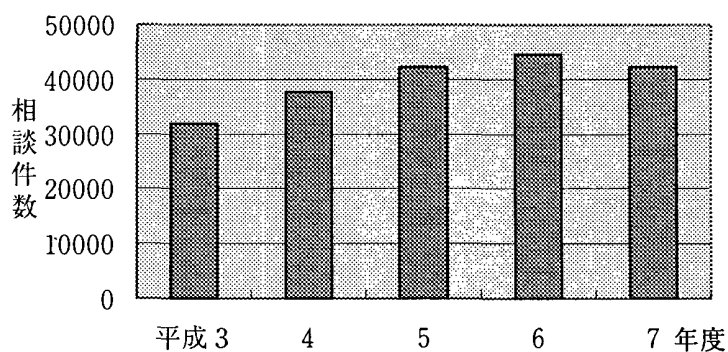
横浜市労働情報センターで行っている労働相談件数は、平成4年度に急激に増加し、以降年々増加している（図表4-19）。東京都が行っている労働相談件数は平成7年度には減少しているものの、平成5年度から3年連続で4万件を超えている（図表4-20）。

（図表4-19）横浜市労働情報センターにおける相談件数の推移



（資料出所：横浜市）

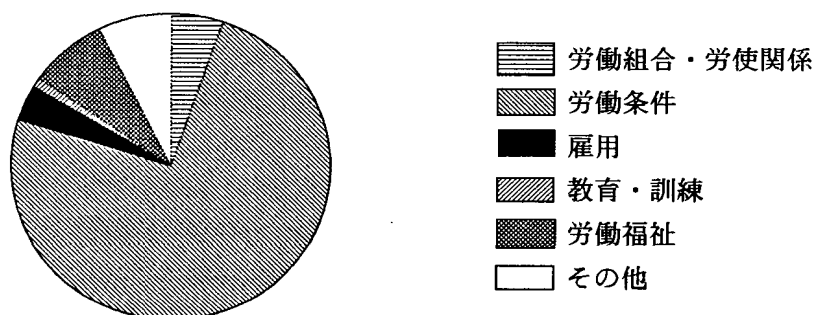
(図表 4-20) 東京都の労働相談件数の推移



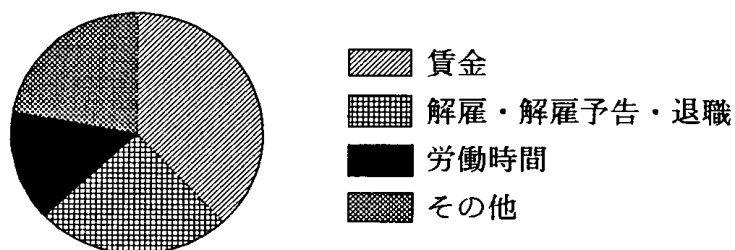
(資料出所：東京都労働経済局労政部労働組合課)

また、相談項目別に見ると、労働条件に関する相談が最も多く、うち賃金不払い、解雇、退職等に関する相談が多くなっている。神奈川県における、相談項目別件数は(図表 4-21) のとおりである。

(図表 4-21) 平成 7 年度神奈川県労働センターの相談項目別件数



(上のグラフのうち「労働条件」の内訳)



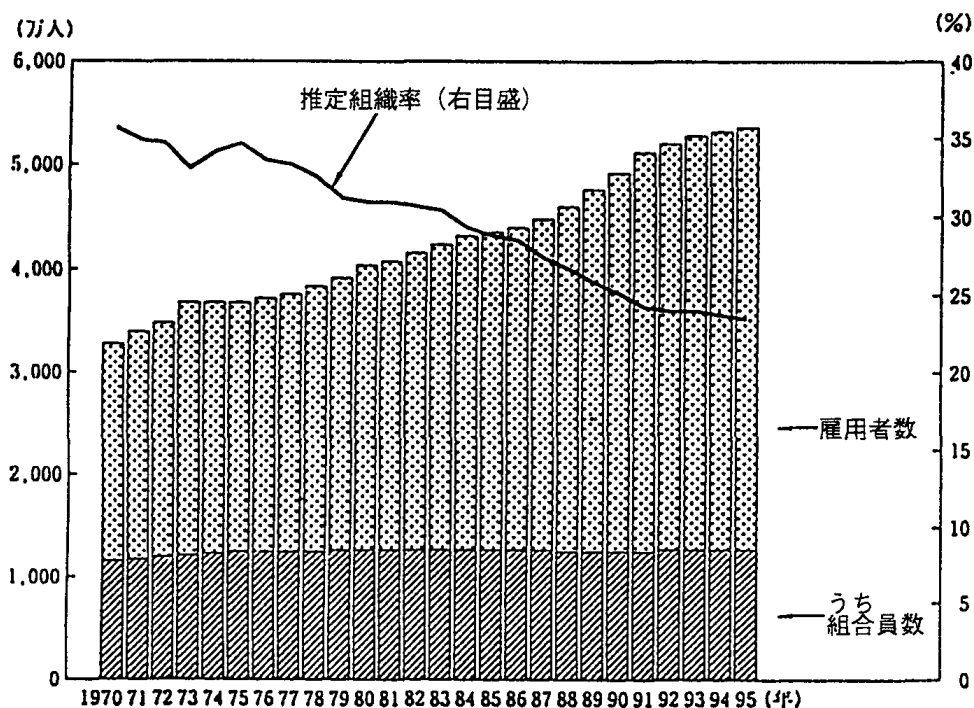
(資料出所：神奈川県労政課)

(2) 労働相談件数増加の背景

平成7年度には景気は回復傾向にあり、低位に推移していた有効求人倍率も平成8年度に入り回復傾向にあるものの、失業率は依然として高水準にあり、雇用就業環境はいまだ厳しい状況にある。そのため、企業の倒産、リストラによる人員整理などによる、賃金不払い、解雇等、労使間のトラブルは後を絶たない。

従来、労使間の問題は組合を通じて使用者側と交渉を行う集団的なものが主であった。しかし、最近では特に労使間の紛争はより個別化する傾向にあり、労働者一人ひとりが対応しなくてはならないケースが増えている。その背景の一つとして労働組合組織率の低下をあげることができるが(図表4-22)、さらに、能力・業績主義の導入、フレックスタイム、裁量労働制の採用など労働条件の個別化があり、ワークスタイルの多様化が労使紛争の個別化の大きな要因の一つとなっているとすることができる。

(図表4-22) 雇用者数、労働組合員数及び推定組織率の推移



- (注) 1) 雇用者数は、労働力調査(総務庁統計局)の各年6月分の数値である。
 2) 推定組織率は、単一労働組合員数を雇用者数で除して算出したものである。

(資料出所：平成8年度版労働白書)

2 個別化する労使紛争への対応

(1) 国の機関による対応—労働基準監督署

ア 労働基準監督署の権限

労働基準監督署は、労働基準法、労働安全衛生法、じん肺法、作業環境測定法、最低賃金法、家内労働法、賃金の支払い確保等に関する法律などの法律に基づき、「労働時間」「労働者の安全と健康確保対策」「労働条件改善対策」等についての監督指導等を実施する国の機関である。

労働省に労働基準監督局、都道府県に都道府県労働基準局、各都道府県管内に労働基準監督署が置かれて

いる。

労働基準監督官は、事業場等の臨検、使用者、労働者への尋問、事業所の使用停止等の即時処分、司法警察官として労基法違反の容疑による捜査を行うなど法律上強力な権限をもつ。

また、労働者は労基法違反の事実を労働基準監督官に申告することができる。

イ 個別労使紛争への対応

労働条件についての相談・申告への的確な対応の必要性の増大を受けて、

○解雇・賃金不払事案等の相談・申告に対して一層懇切丁寧な対応に努めるとともに、申告事案については、優先的かつ迅速な処理を図る

○労働条件をめぐる苦情・紛争への対応については、本年度から試行的に配置する「労働条件相談員（仮称）」の活用も図る

（労働省「平成8年度労働基準行政運営方針—安心して働ける豊かな勤労者生活の実現に向けて」より）
などの方針を打ち出している。

(2) 労働委員会

労働委員会は、労働組合法によって国と都道府県に設けられた労使紛争を解決するための独立した行政機関（行政委員会）で、主に以下の2つの機能をもつ。

①労働争議の調整（あっせん、調停、仲裁）—調整機能

②不当労働行為の審査—判定機能

→命令（救済命令、棄却命令）、和解

労働委員会で処理する労使紛争は集团的労使関係に関するものである。個別労使紛争であっても労働組合がそれを取り上げ解決を図る場合には、集团的労使紛争として労働委員会が処理することになるが、個別労使紛争を直接扱うことはない。

そのため、個別労使紛争の増大の傾向、さらに集团的労使紛争の減少を受けて、労働委員会が個別労使紛争の調整機能を担う機関になるべきであるとの議論もある。

(3) 弁護士会仲裁センター

弁護士会仲裁センターは、第二東京弁護士会が、平成2年3月15日に全国に先駆けて、「相談から解決まで」をモットーに、「簡易、迅速、低廉、公正」をめざして設立したものである。

平成7年現在、下記の全国8弁護士会で仲裁（示談斡旋）事業が実施されている。

第二東京弁護士会仲裁センター

大阪弁護士会仲裁センター

新潟県弁護士会示談斡旋センター

東京弁護士会あっせん・仲裁センター

広島弁護士会仲裁センター

横浜弁護士会あっせん・仲裁センター

第一東京弁護士会仲裁センター

埼玉弁護士会示談あっせんセンター

(4) 裁判所

裁判所においても、個別化する労使紛争への対応に迫られている。

地方裁判所における民事通常訴訟事件の新受総数の動きを見ると、平成3年には662件であったものが、平成4年度以降急激に増加する傾向にあり、平成4、5、6、7年には、それぞれ892件、1,307件、1,506、1,553件となっている。その内訳は、労働者側からの訴えが大半を占め、その内容も雇用関係、賃金についての争いが大半である。例えば、平成7年には、総数1,553件のうち労働者側からの訴えが1,472件（94.8%）、雇用関係、賃金が争点になっているものが1,306件（84.1%）にのぼっている。

このように労働裁判件数が増加する背景には、もちろん個別労使紛争の増加があるが、労働者が権利侵害に対して泣き寝入りをしなくなったこと、さらに、問題解決のための情報を入手するための相談窓口が、自治体によるものをはじめとして増えてきていることがあげられる。

(5) 地方自治体における取組み

多くの自治体において労政事務所などにより労働相談を行い、住民に身近な立場での問題解決に向けて積極的な取組みを行っているが、ここでは特に相談だけでなく「あっせん」を行っている神奈川県と東京都についてみることにする。

ア 神奈川県の取組み

すでに見たとおり、神奈川県の労働センターでは賃金、退職金等の労働条件や団体交渉、労働協約等の労使関係に関する問題、女性労働者問題など労働問題全般について、労使及び県民一般からの相談に応じている。

また、自主的に調整し、解決することが困難な場合や不可能な場合に、労使双方、または労使いずれか一方からの要請に基づいてあっせん指導を行っている。労働相談のうち、労働センターがあっせん指導を行ったものは236件で、うち149件があっせんにより解決した。

最近では、特に高度な、または総合的な知識を要する問題について適宜労働センター職員に対して指導・助言をし、場合によっては自ら相談に応じる「特別労働相談員」を設置している。

イ 東京都の取組み

東京都においても、労働相談を受けるとともに、労使間の問題解決の手助けをするためあっせんを行っている。平成7年度には1,143件のあっせんを行い（あっせん件数は、相談件数でなく、事件別の件数）、解決率は71.8%に上っている。

3 現行制度の課題と今後の方向性

個別化する労使紛争に対応するため、このように様々な機関で問題解決に向けた取組みがなされているが、全体として言えることは、まず第一に、システム全体が、個別化する労使紛争に対応するための体制にシフトしきっていないことである。

例えば、住民の直接の窓口となる自治体の労政機関や国の労働基準監督署の職員数が管内の事業所数、労働者数に比べて絶対的に少なく、住民に対して柔軟かつきめの細かいサービスを提供するためには決して十分であるとは言えない。

第二に、機関間の連絡・情報交換が十分でなく、役割分担が明確でないため、それぞれの機関が有機的に連携をとりあう体制が整っていない。

これからは、個々の機関についてその長所、課題を検討し、それぞれが独自に個別化する労使紛争に対応するための改革を進めることはもちろん必要であるが、それだけでは十分であるとはいえない。住民にとって利用しやすい制度を作るためには、それぞれの機関が連携をとり役割分担を明確にして、個別労使紛争に対応する総合的なシステムを構築するための方策を検討することが必要になるであろう。

第7節 雇用保険制度の現状と課題

1 雇用保険制度の現状

(1) 雇用保険制度の趣旨と役割

雇用保険制度は、昭和50年、第1次石油危機以降の厳しい失業情勢を背景に、その前身である失業保険制度をさらに発展させ、雇用に関する総合的な機能を有する保険制度として創出されたものである。

この制度においては、失業者の生活の安定と再就職の促進を図るための失業給付（求職者給付及び就職促進給付）とともに、雇用調整助成金の支給を始めとする雇用安定事業等を実施し、我が国の雇用政策の重要な柱として、労働者の雇用の安定に大きな役割を果たしてきている。

(2) 雇用保険の適用状況

雇用保険法が施行されてから20年が経過し、この間、積極的な全面適用の促進に努めてきている。神奈川県は平成6年度末の雇用保険適用状況は、8万6,411事業所（前年度比1.5%増）であり、被保険者数は165万6,731人（同比0.3%増）となっている（図表4-23）。

適用事業所数は、昭和62年度以降年間2～5%ずつ伸びてきたが、平成6年度は1.5%の伸びにとどまり、新規適用は4,089事業所である。

（図表4-23）雇用保険の適用状況及び新規適用状況の推移

（単位：所、人）

年度	事項	適用事業所	被保険者	新規適用事業所	
				全数	5人未満
2		78,487	1,578,933	4,951	4,013
3		81,323	1,621,092	4,912	3,977
4		83,668	1,642,682	4,633	3,724
5		85,154	1,652,313	4,180	3,429
6		86,411	1,656,731	4,089	3,273

（資料出所：神奈川県雇用保険課 「雇用保険業務概況」）

2 現行制度の課題と今後の方向性

(1) 給付制限の問題

失業給付を受けるとき、定年をはじめ、事業所の倒産や人員整理によって解雇された場合は、「待機」がすめば基本手当が支給されることになっている。これは、事業所の一方的な理由によって強制的に失業させられた人に、生活の保障を与えるのが雇用保険の基本であるからである。

しかし、自分の都合、つまり本人の意思で退職したり、重大なミスなどを犯して解雇されたような場合は給付が制限される。具体的にいうと、待機の後、さらに、3ヵ月間待たないと基本手当は支給されないことになっており、これは、自由な離職・転職、独立等を阻害する要因となっている。

(2) 離職理由の問題

離職理由、つまり、「自己都合」による離職と、「会社都合」による離職とがあるが、前者による離職は、給付の制限を受けることになる。

不況が長引くようなとき、人員整理による解雇をめぐるトラブルが多発するが、その理由を労働者の都合にするケースが多い。人員整理には、事業所の業績不振によるものもあれば、労働者の勤務成績によるものもある。しかし、対外的なイメージをとりつくりうのために、会社側は往々にして解雇理由を労働者の「自己都合」にする傾向がある。

(3) 財政の悪化の問題

労働省によると、平成7年度の雇用保険の収支は数千億円の赤字になることがわかった。平成6年度も199億円の赤字で、また、戦後最悪の失業率を更新するなど本年度も雇用情勢は厳しく、赤字が3年連続となる可能性がある。

雇用保険は、労使が折半で負担する保険料と国庫補助金を基に国の労働保険特別会計の中の雇用勘定で運営されている。赤字の一因は保険料の減少である。保険料率を平成3年度の1.1%から平成4年度0.9%、平成5年度0.8%と段階的に引き下げたうえ、景気低迷で、賃金の伸びも低下した。この結果、平成3年度に1兆5,662億円あった保険料収入が、平成6年度には、1兆2,270億円に減少した。

一方、失業者の増加で保険給付額は、平成2年度の8,980億円から平成4年度には1兆円を突破し、平成6年度は1兆5,806億円と平成2年度の約1.8倍に膨れ上がり、昭和59年度以来の赤字となった。

平成7年度の雇用保険の平均受給者数は、83万7,000人と83年度以来の高水準を記録した。

保険料収入を補う国庫負担額は、平成8年度予算で、2,907億円と平成2年度に比べると約600億円増え、じわじわと財政を圧迫している。

産業構造の転換で今後も高失業が続くとの見方もあり、当分、雇用保険の財政悪化は避けられそうにない。

(4) 雇用保険制度の今後の方向性

我が国が今後直面する少子・高齢社会においては、労働力の高齢化や女性の職場進出が一層進み、また、産業構造の転換や技術革新が進展する中、雇用を取り巻く諸情勢も大きく変わっていくものと予想される。

雇用保険制度についても、このような状況の変化に的確に対応し、雇用に関する総合的な機能を十分に発揮できるよう、現在の制度を見直し、その整備充実を図っていくことが求られている。

第5章 政策提言 ～チャレンジワーキングサポート計画～

序節 チャレンジワーキングサポート計画とは何か

1 提言の目的

「個の時代」は、自分のワークスタイルを自由に選択することをよしとする時代である。そこでは、ある者は「今までと同じように働きたい」と思うであろうし、ある者は「これまでと違う働き方に挑戦してみたい」と考えるであろう。

その時に行政政策が、これまでのような同質性を重視し、「出る杭は打つ」というスタイルのままでは、いつまでも優秀な人材・有望なビジネスが育たず、日本は暗澹たる未来を迎えざるを得なくなる。

そこでここでは、自分に適したワークスタイルを積極的に選ぶとする人が、チャレンジしやすい環境を創出することを目的とした「チャレンジワーキングサポート計画」の策定を提言したい。

2 政策展開の視点

政策提言にあたり次の視点を前提とする。

- (1) 前提として、従来のマス（大衆）を対象とし、個人の生き方や個性に配慮しない、画一的な政策展開の考え方を改めること
- (2) ニーズを把握し、常に利用者の立場から考えること
- (3) できるだけ選択の幅が広がるように、多様で充実した公共サービスの提供を行うこと
- (4) そのためには、公共サービスの市場化を図り、可能な分野では、民間企業・NPO等の参入も認め、ある時は競争し、ある時は協働できるような制度づくりを行うこと
- (5) 行政が担う分野においても、必要以上に一から十まで面倒を見るような過剰な施策はやめ、また今持っている資源（ハード、ソフトともに）を有効に使い、最小限の施策及び支出で最大限の効果を上げられるように努力すること
- (6) ただし、そのことによって、混乱が生じたり、弱い立場にある者が不利益を被らないように、必要があればルールづくりや監視は行うこと

3 全体の構成

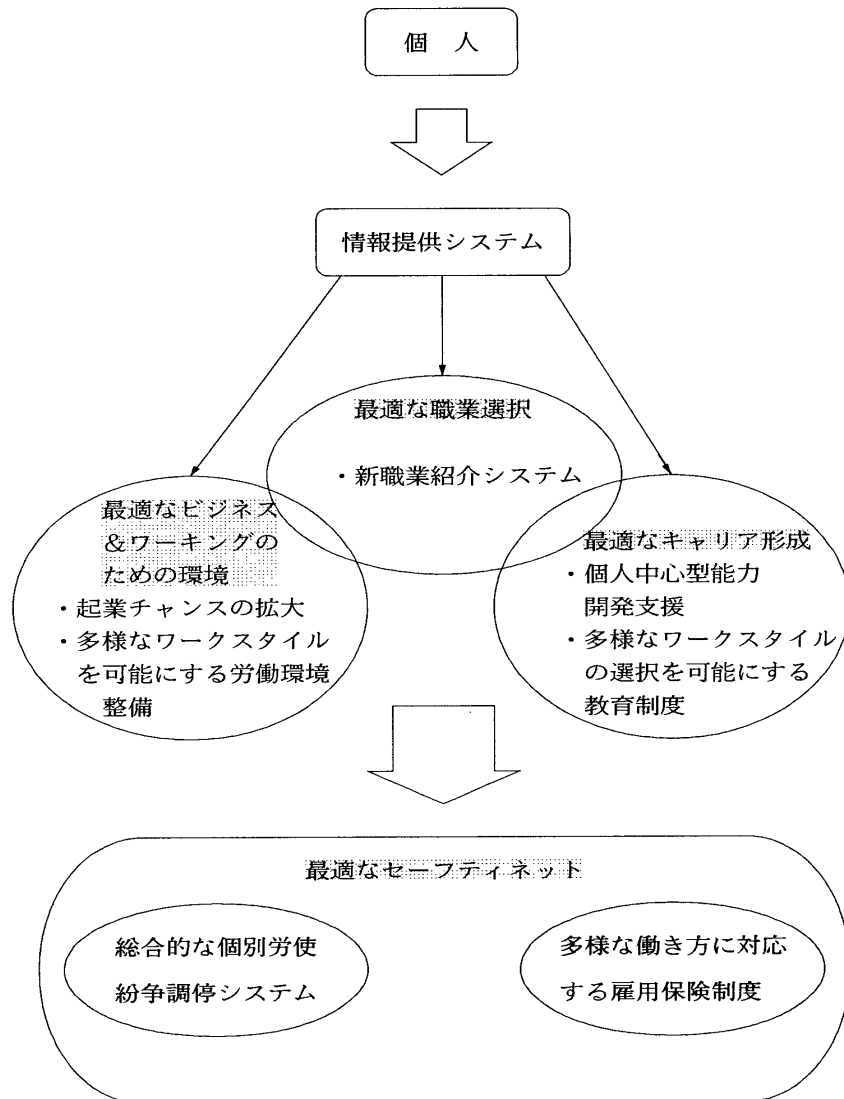
個人が、自分に適したワークスタイルを選ぶようにあたり、まず必要になるのが、情報である。従ってこの提言では、「いつでも、どこでも、誰でも」アクセスしやすく、必要な情報が一度に入手できるような情報提供システムを検討した。

続いて、そのシステムを通して、個人がそれぞれにとって「最適な」働き方を実現できるような個別施策を、「最適な職業選択」「最適なキャリア形成」「最適なビジネス&ワーキングのための環境」という3分野に分けて検討を行った。

また、ただやみくもに「実力主義の世の中なのだから、どんどんチャレンジすべき」というだけでは、行政本来の役割を果たしているとはいえない。光があれば陰もある。そこで、失敗してしまった者、弱い立場に陥ってしまった者に対するの救済措置としての「最適なセーフティネット」についての検討も行った。

以上についての、全体構成図は、次のとおりである。

チャレンジワーキングサポート計画全体構成図



4 具体的実行手段

この計画を実行するにあたり、拠点となる機能として、次の二種類のセンター設置を提唱する。

運営主体については県であり、また施設については県の出先機関を利用することを想定しているが、単独あるいは合同での設置が可能であれば、市町村による運営も考えられ、従来のいわゆる「箱物作り」とは一線を画し、住民がアクセスしやすく地域に根ざした展開を図る。

また、両センターは相互に連携をとりながら業務を推進していくものとする。

- ビジネスサポートセンター
 - ・地域に密着し、企業と連携した起業情報提供機能
 - ・地域住民・市町村・NPO等に対する情報提供・場の提供・各種相談機能 等
- ワーキングサポートセンター
 - ・働き方に関する相談機能（転職・独立等）
 - ・個別の労使紛争に関する相談及び処理支援機能 等

第1節 情報提供システム

1 「個の時代」に求められる情報環境

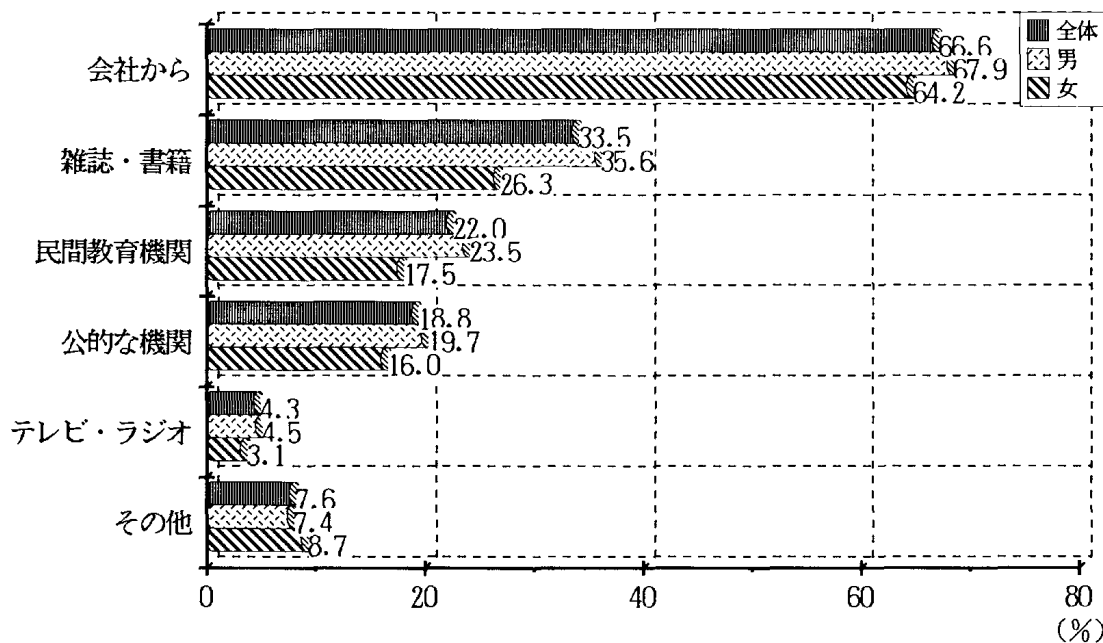
(1) 個人は情報弱者になるのか

「チャレンジワーキングサポート計画」を提言するにあたり、何よりもまず必要となるのは、「情報環境の整備」である。

例えばある労働者が「自分のやりたい仕事に就くために、能力開発を行いたい」と考えたとしても、どこでどんな訓練が行われているのかを知ることができなければ、最初の一步でつまづきかねない。

平成7年の労働省の調べによれば、「自己啓発に関する情報の入手経路」の第1位は、複数回答であったにも関わらず、他の項目に大差をつけて「会社から」であった(図表5-1)。第2位が情報の即時性という観点ではある程度タイムラグが生じざるを得ない媒体である「雑誌・書籍」であること、「公的な機関の情報」・「民間の教育機関からの情報」と答えた人が少ないことを考え合わせると、「個の時代」が進み、企業に依存した能力開発ができなくなった時、現状のままでは、個人の情報収集能力は今より劣るようになってしまうと懸念される。

(図表5-1) 「自己啓発における情報の入手経路」 (複数回答)



(資料出所: 「平成7年民間教育訓練実態調査報告書」労働省)

また、「個の時代」において増加すると予想される個別労使紛争に直面した時、個人が紛争の解決に関する知識を十分に得られなかったり、相談・苦情の申立先を知らなかったりすれば、不利な立場に追い込まれてしまうであろう。

では、個人が積極的に自分のワークスタイルを選ぼうとする時、企業等にも劣ることなく、必要な情報を収集できるようになるためには、どのような環境を整備すればよいのだろうか。

(2) 個の時代に有効な情報システムは何か

「個の時代」の情報システムを考える時、必要になるのは次の条件であろう。

- ① 「いつでも・どこでも・誰でも・容易に」情報を得られること。
- ② 発信源が一元化され、利用者がそこにアクセスすれば、必要な情報が全て得られること。
- ③ 情報が常に最新のものであること。
- ④ 双方向の発信が可能であること。
- ⑤ 整備に関するコストが最小限で済むこと。

そして、このような観点から望ましいシステムを検討してみる。

(以下の各媒体の「①～⑤」は上記「①～⑤」の条件についての可能性である。)

(ア) 印刷物

- ① 容易に情報入手できるが、印刷部数・配布方法によっては、いつでも・誰でもとは言えない。
- ② 計画的に一元化を行うことは不可能ではないが、必要とされる情報を全て印刷物に盛り込むのは、困難。
- ③ いちいち作成し直さねばならず、困難。
- ④ 困難。
- ⑤ 適切な仕様・部数が把握できれば、それほど高くはないが、②の状況から考えて、必要な情報量分の印刷物を作成すると、莫大な金額となる。

(イ) マスコミ媒体（新聞・テレビ・ラジオ等）による広告・CM

- ① 誰でも容易に受信できるが、一過的で、特にテレビ・ラジオでは、放送時間以外に受信することは不可能。
- ② 一元化を行うことは可能だが、必要な情報全てということは不可能に近い。
- ③ 常に最新の情報を発信することは可能。
- ④ 困難。
- ⑤ 発信すべき情報全てをマスコミに乗せるとして莫大な金額がかかる。

(ウ) ファクシミリサービス

- ① 家庭やコンビニエンスストア等かなり普及してきており、今後さらに有望になっていくと思われる。
- ② メニュー式にすることで可能。ただし、メニュー数が多くなった時の検索方法、1メニュー内の情報量が非常に多い時等、課題はある。
- ③ メニュー内容を刷新することで、可能になる。
- ④ 受信側からの申し込み・意見等を受ける番号を設ければ可能。
- ⑤ ネットワークは既存の電話回線が利用でき、コストはそれほどかからない。

(エ) 行政独自のネットワーク・パソコン通信

- ① 参加・加入している企業・個人以外にも駅・商店街等の公共空間に端末を設置すれば、ある程度「いつでも・誰でも・容易に」情報が得られるようになる。
- ② 一元化・必要な情報をまとめた発信は可能。
- ③ 情報の刷新は可能。
- ④ 双方向の発信は可能。
- ⑤ システムの構築・維持運営を行うためには、ハード整備を含め、かなりのコストが必要であり、「個の時代」の政策には採用しにくい。

(オ) インターネット

- ① パソコン通信のように、会員になる必要がなく、いつでも誰でも世界中でアクセスが可能。
- ② ホームページの作成により、一元化・必要な情報をまとめた発信が可能。
- ③ ホームページの刷新により、常に新しい情報の提供が可能。
- ④ 双方向の発信は可能。
- ⑤ 独自のネットワークを構築する必要がないため、コストはあまりかからない。

以上のように検討した結果、少ないメニューの場合にはファクシミリサービスも有望だが、室課所や部にこだわらず、大量の情報を一元的に発信する場合には、インターネット上にホームページを作成し、ここからの情報提供を中心にしていくことが望ましいと考えられる。

2 自治体の情報発信の現状

(1) 全国の現状

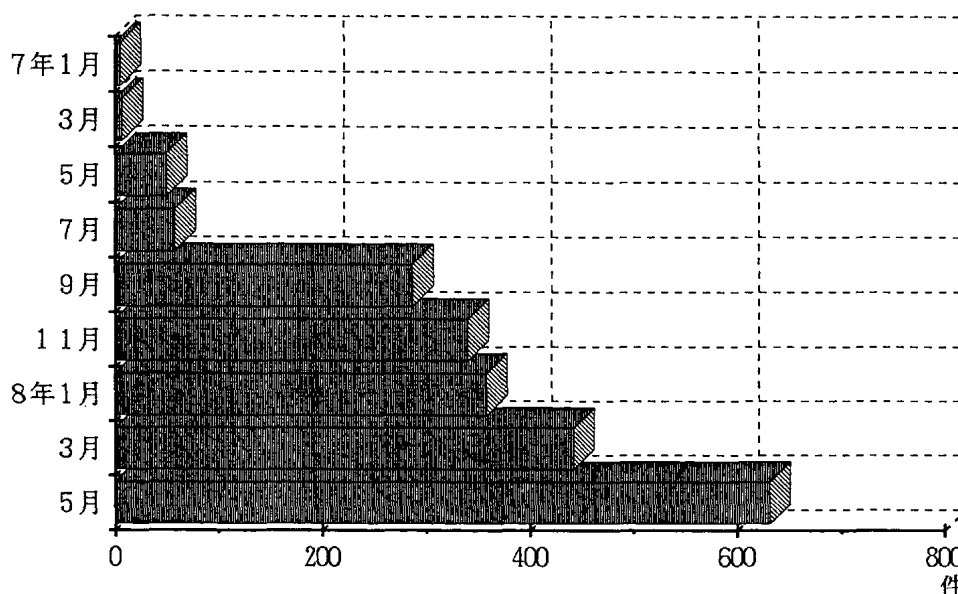
ここでは、現在自治体がどのような情報発信を行っているのかを述べ、前項で検討した理想の情報発信システムとのギャップを探っていく。

○ 全国自治体のインターネットによる情報発信状況

野村総合研究所の調べによると、平成8年5月15日現在、全国で513の自治体が、延べ631のホームページを開設している（図表5-2）。内容としては、自治体の概要・首長あいさつ等の一般情報と、観光・イベント情報がサーバー数の77.3%と、大部分を占めている（図表5-3）。（図表5-2）で見ると、この1年間でホームページ開設数は10倍以上になっており、各自治体がインターネットを有望な情報発信システムと考え始めていることがわかる。

しかし、現状では、①内容が一般情報にとどまっている ②情報更新の頻度が少ない ③双方向性を盛り込んだホームページが少ない等の問題点があり、まだまだインターネットの特性が十分に生かされていないといえる。

（図表5-2）自治体のホームページの開設数



（資料出所： 「サイバー都市ケースバンク」 野村総合研究所）

(図表5-3) 自治体ホームページで提供されている情報分野

分野	主な内容	サーバー数
一般情報	自治体概要、首長あいさつ等	509
広報	広報紙・報道資料等	31
計画情報	都市計画・総合計画・開発プロジェクト等	133
産業情報	産業団地情報・企業誘致施策等	57
観光・物産情報	観光・イベント・物産情報	498
Uターン情報	Uターン・Iターン等	9
フィードバック	管理者へのメール・行政への提案募集等	65

(資料出所:「サイバー都市ケースバンク」野村総合研究所)

また、平成8年7月1日現在、神奈川県内の市町村では6市町が導入しており、7市町が導入を予定している。

(2) 神奈川県の現状

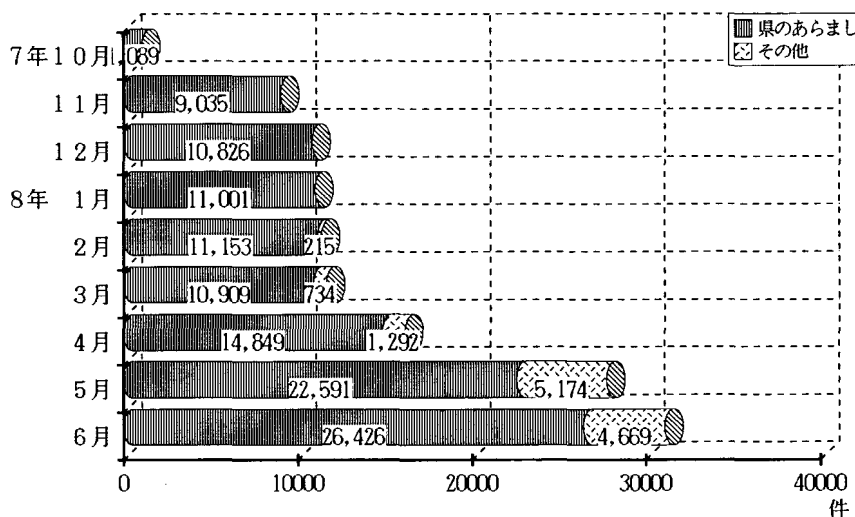
ア 県全体の状況

○ ホームページの開設状況

神奈川県の場合、ホームページの開設状況は、次のとおりである。

- ・開始時期…平成7年10月
- ・主な状況内容…県のあらまし、世界環境会議の紹介、職員募集案内、特別労働相談会のお知らせ等
- ・アクセス実績…下記(図表5-4)のとおりで、開設後8ヵ月で約30倍の伸びとなっている。

(図表5-4) 神奈川県ホームページアクセス実績



(資料出所:神奈川県情報システム課)

○ 情報化の計画

情報化という点では、情報システム課を中心に、「行政情報化プログラム」が進められている。

これは、業務の抜本的な革新を図る「行政のリエンジニアリング」を実現するため、行政サービスの向上(窓口サービス・情報提供サービスの高度化)、開かれた県政の実現(情報公開・県民参加の充実)、行政事

務の高度化・効率化（全庁共通事務の電子化、部局業務全体・共同作業の情報化）、行政情報化推進基盤の整備（情報基盤・人材育成と制度の整備）等为目标としたもので、具体的には、県立病院の総合的情報化による患者サービスの向上、あるいはネットワークを活用した情報提供や広聴、管理事務の情報化、文書処理の電子化などがリーディングプロジェクトとして計画されている。

時代の流れから考えると、この方向性は非常に妥当なものであり、特に小手先の電子化ではなく、組織や制度の見直しにより根本から改革を行うという思想は評価できよう。

ただし、行政のやるべき仕事の範囲を従来と同じと考えたままだとすると、「個の時代」に適応した役割以上に何でも行おうとすることになってしまい、本当の意味でのスリム化も達成ではない可能性がある。

なお、電子技術の活用による、利用者の便宜を考えた一元的な行政サービスの提供（行政の「ワンストップ化」）については、アメリカの「キオスクネットワーク構想」、シンガポールの「オスカーズ」、マレーシアの郵便局を拠点としたオンラインサービス等の例があり、海外でも実用化の動きが始まっている。

イ 労働部の状況

ここでは現状の検討という意味から、今節に関係する業務を行っている労働部について、現在の動き、計画を見てみることにする。

○ 情報提供の現状

情報の一元的提供として行われているのは、「労働行政のしおり」という印刷物である。年 10,500 部の発行で、県民が必要とする施策の説明と問い合わせ先がコンパクトに掲載されているが、性質上、発行（情報の更新）は年 1 回であり、双方向性もない。

ネットワーク等を使った情報提供としては、現在一元的なものではなく、各課ごとの事業となっているが、今後の計画として、労働部としての総合的な情報提供システムの導入が検討され始めている。

しかし、「個の時代」においては、自治体は役割を変えていく過程で、必然的に組織の連携、見直しを行う必要があり、その段階では現在のように労働部単独で、あるいは商工部単位で政策を考え、実行していくという縦割のスタイルは、姿を変える必要があると思われる。

3 「情報提供システム」の整備

前項で見てきたように、現在、神奈川県も含め、各自治体ではインターネットの活用を検討したり、あるいは一部で実際に利用を始めている。しかし、このシステム自体が一般に使われ始めてから日が浅いこともあって、十分に特性が生かし切れていない状況にあるといえる。それでは、前述した条件を満たしながら、「個の時代」に合った情報システムを整備するには、どうすればよいのだろうか。

○ 「情報提供システム」の基本コンセプト

- ・ 1 項の 2 で述べた条件 ①利用者にとっての利便性 ②情報の一元性 ③情報の最新性確保 ④双方向性 ⑤ローコスト、の 5 つを全て満たす必要がある。

○ 実行手段

- ・ 前述のコンセプトを生かす手段として、インターネット上に開設されているホームページを拡充し、「チャレンジワーキングサポート計画」に関する情報をメニュー化する。
- ・ 具体的には、政策提言の各個別施策がメニューとなり、それぞれのメニューを選ぶと、詳しい情報が得られるようにする。
- ・ 情報の更新はなるべく頻繁に行い、常に最新の情報が得られるようにする。
- ・ 利用方法については、個人でインターネットを利用している者には、自宅等でアクセスしてもらう。

- ・それ以外の人については、駅の行政コーナー・郵便局・学校の余裕教室等、コミュニティーに最低1つずつ端末（それほど高級機種でないパソコンでよい）を設置する。
- ・初めて使う人でも使い方がわかるように、利用説明を添付あるいは掲示することで、認知度と利便性を高める。
- ・このシステムの周知については、当面は既存の広報手段等を使っていくが、利用者が増えれば、インターネットの利用が当然のものとして普及していくはずである。

第2節 最適な職業選択

個の時代は、自分のワークスタイルを自由に選択することをよしとする時代である。

そのためにはまず、自分のニーズに対応した就職情報をできるだけ多く入手することが重要となる。第2節では「個の時代」に最適な就職情報を探すためのシステムを提言する。

1 「個の時代」の最適な職業情報を探すために

政策提言

新職業紹介システムの構築

(1) まずは職業紹介制度の自由化を！

労働者が転職をするときには、十分かつ正確な職業情報が入手できることが不可欠であるが、現在の職業紹介制度では戦後の昭和22年に制定された職業安定法により、職業紹介は国営が原則とされ、民間の参入が厳しく制限されてきた。しかし、今後の雇用の流動化への対応を考えると、柔軟な対応が可能なシステムをつくる必要がある。

昨今の規制緩和の流れの中で、職業紹介制度のあり方についても、政府の規制緩和推進計画や産業構造審議会で見直し提言されており、また、民間サイドの日経連や経済同友会などからも規制緩和の要望が政府に示されている。

しかしながら、現行制度では職業安定所においては紹介し難い29業種の有料紹介が認められているだけであり、産業構造の変化、ホワイトカラー化、サービス経済の進展、市場のグローバル化などに伴う企業、労働者双方のニーズに十分応えられることは難しい。一刻も早く対象業種の拡大、強いては自由化を思い切って推進すべきではなからうか。また、紹介手数料についても規制が敷かれているが、職種によっては相当のコストを要するものもあり、一律の規制は合理的とはいえず、この点も検討が必要である。特に、原則自由化となれば、市場原理が作用し、この業界がビジネスとして成り立てば新規参入も増え、手数料も適当な水準となるのではなからうか。

(2) 職業紹介事業の自由化後の課題は？

職業紹介事業が国営となった背景には数々の理由があるが、その中でも戦前に横行していた差別的・非民主的な労働形態の一つである「人夫供給業」の排除、つまり労働の中間搾取の排除が大きな要因であった。これは、雇用者から労働者へ直接賃金の支払が行われず、紹介者等の親方に対価が支払われ、彼等がマージン引き去り後にそれぞれの労働者に賃金を支払う慣習であった。戦後、民主国家に生まれ変わった我が国において、こうした封建的な労使間の支配関係を改めるために、労働基準法を制定し、身分的拘束を許さない

ために労使の直接雇用契約を原則とし、個別的労働契約の締結に関連して詳細な規定を置いた。そして、同時期に職安法を制定し、ここでも使用者と労働者の間に介在するものの存在を禁止したのである。

戦後、労働者保護の観点から労働組合に対する期待も高まり、労働組合法を制定させ、労働者の団結権、団体交渉権を保障してきた。そこでは、労働者の代表と使用者が労使間において起きた紛争について、自主解決に向けて互いに話し合う場が設けられ、交渉決裂の場合に、初めて公的機関が介入することとなっていた。しかしながら時代は流れ、人々の暮らしも向上し、このような中で労働組合の組織率も低下してきている。そして、最近の労働者の価値観の多様化、労働意識の変化により、以前の様な労働者全体の問題、この報告書で言うところの「マス」的な紛争が減少し、労働者個人個人の問題、いわゆる「個」の問題が増加しているようである。

労働者が問題を抱えたときには、まずは自分の加入する労働組合に相談するのが一般的であったが、現在のように組合に加入しない人の割合が増えている状況では、問題を抱えた場合、公的機関に相談することになる。このとき窓口となるのは、職安や県の労働センターなどである。(図表5-5)によれば、県に寄せられる労働相談の件数は、昭和60年当時に比べ2倍以上の伸びを示し、相談の内容も労働条件に関することが圧倒的である。また、相談者の内訳も労働者側がほとんどであり、このうち女性によるものが半数を占めていることに目を引かれる。

時代は今、「マス」から「個」へと向かっており、「個」の時代の自治体の役割も前章で述べたとおり変わらなければならないが、その一つが規制緩和であった。そこには、自律した市民の協働による最適社会が導かれ、現在ある公共分野への民間企業の参入による多様で低コストのサービスの提供が可能な市場が形成されることとなる。この職業紹介も、規制の強い分野の一つであり、これを民間に開放することに多大なビジネスチャンスの可能性をも秘めているといえるが、職業紹介事業を民間に開放し、そこで起こる労働問題すべてを行政の相談窓口寄せられては、「個」の時代の自治体像に反してしまい、高コストの自治体が存続してしまう。民間で処理が可能なものは、民間で行ってもらい、そこでこじれた場合の最終手段、つまり、最終的なサポートシステムとしての自治体窓口でなければならないのである。

今後の労働問題は上記の問題に加え、職業紹介事業の民間開放に基づく新たな問題も発生してくるであろう。このとき必要なのが、民間で処理できる苦情処理システムであり、低コストの自治体相談窓口であるが、このことは別節で検討することとする。

また、職業紹介事業の民間開放の結果、職業紹介市場が完全なものとなれば、適正な価格競争が行われ、紹介手数料も妥当な水準となり、悪質な紹介業者も市場淘汰されるはずである。しかしながら、職業紹介市場が成熟せず不完全なものとなった場合には、市場の失敗が起き、価格形成も不完全なものとなるほか、悪質な業者もはびこることとなる。職を得るという行為は、生活の糧を得ることでもあり、生きがいを得るといふ行為でもある。この職業紹介市場が完全なものなら政府・自治体は介入することもなからうが、不完全なものとなる場合には、住民への多大な被害が想定されるためにある程度の介入もやむを得ないものと思われる。

(図表5-5) 神奈川県における労働相談の実施状況

① 相談内容別相談項目件数の推移

(件)

年度	総数	労働組合 及び 労使関係	労働条件	雇 用	教育訓練	労働福祉	その他
昭60	5,429	483	4,055	161	29	479	222
平 2	7,060	425	4,981	234	45	671	704
平 5	11,713	645	7,967	400	43	1,380	1,278
平 6	12,948	846	9,001	340	72	1,383	1,306
平 7	12,751	670	9,201	308	100	1,335	1,131

② 相談者別相談件数の推移

(件)

年度	計	計のうち			
		労働者	使用者	女性	パート(女性のうち)
昭60	3,966	2,513	1,453	1,105	317
平2	5,256	3,444	1,812	1,873	531
平5	8,079	6,045	2,034	3,163	1,039
平6	8,862	6,913	1,949	3,424	1,170
平7	8,988	7,103	1,885	3,451	879

(資料出所：神奈川県労政課)

(3) 一つの提案～新職業紹介システム構想～

上記で記述してきたように、「個」の時代における社会像、自治体像を反映させるため、現在、政府が原則無償で行っている職業紹介事業の自由化を提言し、そこで発生するであろう労働問題の処理についても具体的に検討した。ここでは、民間参入による新たな職業紹介システムの案を提言するが、職業紹介市場が不完全となった場合のリスクがあまりにも大きいため、政府・自治体の監視下の自由化を想定してみる。

ここで参考になるのが、現在活発に行われている不動産取引業界のシステムである。これは、不動産売買の仲介取引を完全に民間業者に委ねつつも、消費者保護の観点から政府・自治体が介入しているものである。

この不動産取引業界のシステムを職業紹介事業に当てはめてみたものが、92ページの(図表5-6)である。

《ねらい》

職業紹介事業に不動産取引業界の仲介システムを導入することにより、民間事業者の自由参入を促し、迅速かつあらゆる職種の職業紹介を可能とする。また、事業の免許制、(仮称)職業紹介士という資格の創設による規制により、悪質業者の排除を求め、公益団体の設立により、民間職業紹介事業に対する苦情処理を期待する。また、雇用保険の窓口を市町村へ移管することにより、住民の便を図る一方、効率的な保険運営をも期待する。

《特色》

① 職業紹介士という新たな資格の創設(土地取引における宅建主任)

- この資格を取得している者がいなければ、紹介事業は営めない。
- 紹介・労働契約時には第三者として立会い、契約以降の苦情の処理の責任を負う。
- 文書による労働契約により口約束でのトラブルの防止を図る。

② 職業紹介事業者の取りまとめ団体の設立(土地取引における全国宅地建物取引業保証協会)

- 紹介事業者を通じた労働契約上の苦情について、苦情処理の窓口となる。
- 業界の健全性のため紹介業者の指導育成を行う。

③ 職業紹介事業は免許制(土地取引業者と同じ)

- 悪質業者の排除

④ 求人・求職データベースの設立(土地取引におけるレインズ(不動産流通標準システム)を参考)

- 全国ネットの求人・求職者のデータベースを完成させ、迅速かつ的確な職業紹介を可能とする。(民間等のお見合いシステムの職業紹介版)
- 求人に関しては詳細な求入情報を誰でも流せる一方、求職に関してはプライバシー保護のため依頼された職業紹介業者が詳細な求職情報を管理し、求職概要データのみを登録することとする。そして、交渉進展時、求職者の了承のもとに詳細な求職情報を求人者へ開示する。

→ 自律的な求職者（自分で見つけた人）へのインターネット等による情報提供を妨げない。

⑤ 雇用保険の窓口を各市町村へ移管する。

→ 雇用保険の窓口を住民登録地の市町村へ移すことにより、住民への便を図る。

→ 市町村には、税情報ほか多数の個人情報蓄積されており、これらを一元管理することにより、効率的な雇用保険運営が可能となる。

《システムの利用》

ア 職業紹介業者を仲介し職を見つける場合

- ☆求職者 ①職業紹介業者へ求職依頼
② “ ” は求職概要データをデータバンクへ登録
③求職条件に適合した求人情報の提供

↓

交渉進展時、求人者への求職詳細データの開示承諾

- ④（仮称）職業紹介士立会いのもとの労働契約
⑥トラブル発生の際は、（仮称）職業紹介保証協会へ

- ☆求人者 ①職業紹介業者へ求人依頼
② “ ” は求人詳細データをデータバンクへ登録
③求人条件に適合した求職概要情報の提供

↓

交渉進展時、求職者詳細データを管理する業者へあっせん依頼

↓

交渉進展時、求職者の承諾もとの求職詳細データの開示

- ④（仮称）職業紹介士立会いのもとの労働契約
⑤求職者の住民登録地市町村への雇用届け提出の義務
⑥トラブル発生の際は、（仮称）職業紹介保証協会へ

イ 職業紹介業者を介さずに職を見つける場合

→ 求職者から求人者への一方的なアプローチ

- ☆求職者 ※1 自分の求職条件に適合した求人情報をデータバンクから検索
※2 求人者への直接アプローチ
※3 労働契約

↓

トラブル発生時には、行政の相談窓口へ（個別的紛争調停システムへ）

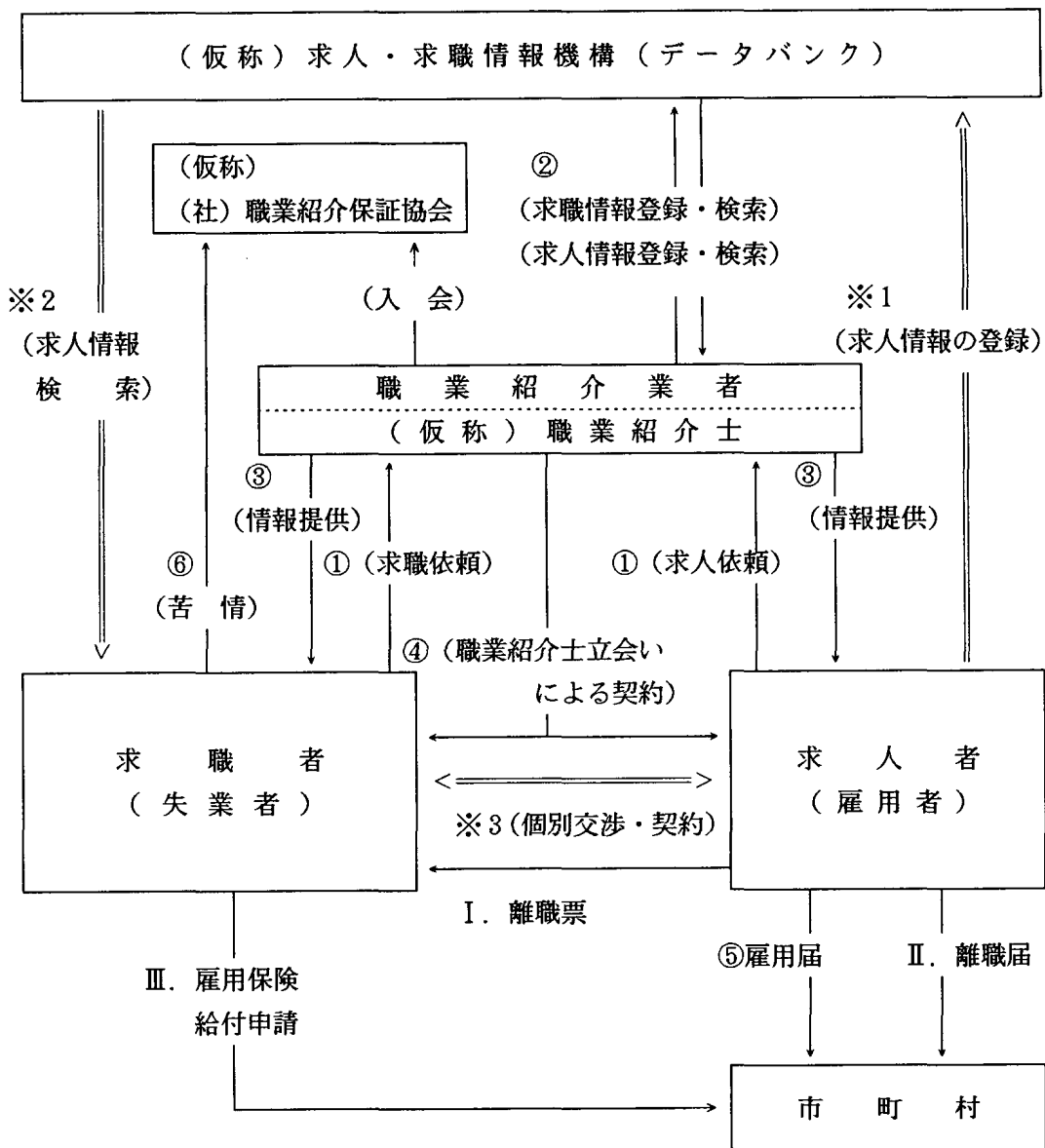
ウ 離職のとき

- ☆失業者 I 勤め先から離職票をもらう
III 住民登録地の市町村窓口へ雇用保険給付申請

☆雇用者 II 離職者の住民登録地の市町村窓口へ離職届け提出の義務

（注）上記の「①～⑥」、「※1～※3」、「I～III」は（図表5-5）に対応する。

(図表5-6) 新職業紹介システムの構想図



(4) 最後に

時代は今、「マスの時代」から「個の時代」への転換期である。そこには、人々の価値観の多様化が大きく作用しており、人々が自分のライフスタイルを基本理念に置き、それに適した行動を選ぶ時代でもある。人々の価値観の多様化は、行政に対するニーズの多様化として現れ、行政はこれら住民のあらゆるニーズに応えようと数々のサービスを提供した結果、現在のような行政の肥大化、巨額の財政赤字を抱えこむことになった。

今後、「個の時代」の到来時には住民ニーズも今まで以上に多様化することは必至であるが、すべてのニーズに応えていたのでは、政府・自治体は大変なこととなるであろう。

「個の時代」の行政は、その社会のサポート役に徹するべきであることは前章で語ったところであるが、民間等で処理できることは行わせることが必要であり、また、このことが最小費用最大効果の結果を導くのである。

この節で検討してきた職業紹介についても、労働者保護の観点から国営が原則となったという経緯はあるが、社会が「個の時代」へ移行するなか、今までとおりの施策を行っていたのでは、他の行政分野と同じ結果を招きかねない。職業紹介は国営というのが、世界の趨勢ではあるが、スウェーデンのように自由化に踏

み切った国もある。職業紹介、失業問題の硬直化の処方箋として、偉大なる民間パワーの利用を真剣に検討する時期にきているのではなかろうか。そのことがまた「個の時代」の処方箋でもあるように思える。

第3節 最適なキャリア形成

1 個人中心型能力開発支援

自由な職業選択には、能力開発によるキャリア形成が必要となる。ここでは個人中心型能力開発支援を提言したい。

政策提言

納税時における「能力開発費用控除」の導入

第4章第2節の「能力開発支援の現状と課題」で述べた問題点を解決する方法の一つは、「自主的能力開発環境整備助成金」の枠をさらに広げ、年齢・資格制限を一切なくすことである。しかし、現実にはそれで指定教育訓練を修了した人全員に助成を行うためには多額の原資が必要となり、現行の予算上難しく、予算化した額を大幅に超えた場合には、ある一定の枠を設けざるを得なくなるであろう。その結果、助成が受けられる人とそうでない人が出てしまい、明らかな不平等が生じる可能性がある。

それでは、「個」の立場から見て利用しやすく、行政の予算上の制約からも不平等がなくなる政策としては、どんなものが考えられるだろうか。

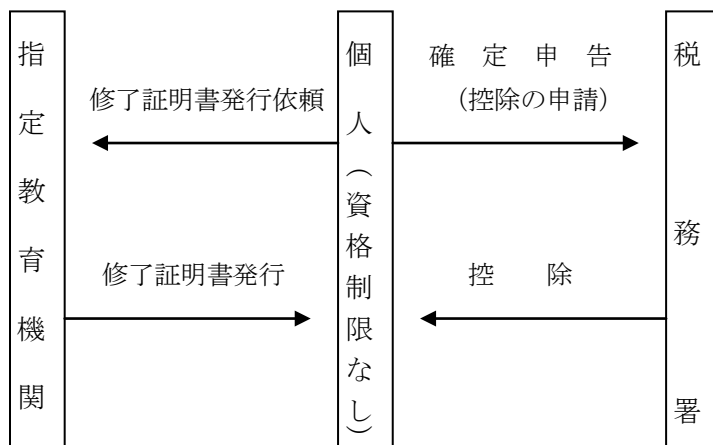
現行制度の金の流れを見てみると、一旦個人から税収として受け取ったものの中から、雇用促進事業団での書類審査の結果、支給決定されれば給付する（返す）形になっている。

しかし、誰もが助成を受けられることになれば、このような審査はいらず、還付されることが決まっている分を税として支払う必要はなくなる。

そこで考えられるのが、「納税時における能力開発費用控除」の導入である。

これは、指定教育機関（悪質な業者によるトラブル防止等のため、教育機関の指定は必要であろう）の修了を証明する書類を添付して確定申告すれば、その分は税額控除されるというものである（図表5-7）。

（図表5-7）「納税時における能力開発費用控除」イメージ図



この制度の利点は、次のとおりである。

- (1)年齢、雇用保険の受給資格などに関係なく、誰でも自らのキャリア形成のために能力開発を行った人は助成が受けられる（ただし、失業中などで収入が著しく少なく、納税対象額に達していない人にとって不利益が生じないように、証明書の有効期限を2年ないし3年とし、職に就いて収入が増えてから控除を受けられるようにする）。
- (2)個人は、いずれ戻ってくる余分の税を支払う必要がなくなる。
- (3)行政としては、助成金の予算における制約から、不平等を起こすことがなくて済む。
- (4)煩雑な書類審査の業務がなくなる。

ただし、この政策を行うためには、国の制度改定が必要となるし、労働分野の業務減少に比して、税務においては、控除に伴う業務が多少増すことは免れないであろう。

それでも、働く人あるいは働きたい人誰もが、企業に頼らずに自ら能力開発を行うことが必要となっていく時代において、個人の最適なキャリア形成をバックアップするこのような政策は重要度を増していくはずである。国としても省庁間の垣根を越えた連携を考える時期に来ているのではないだろうか。

2 多様なワークスタイルの選択を可能にする教育制度

政策提言

- | | |
|--------------|--|
| (1) モラトリアム期 | ①かながわ産業博物館（インターネットミュージアム）の設立
②企業見学及び技能見学の充実 |
| (2) 脱モラトリアム期 | ①起業家育成科目の開設、充実
②企業実習（インターンシップ）の普及 |

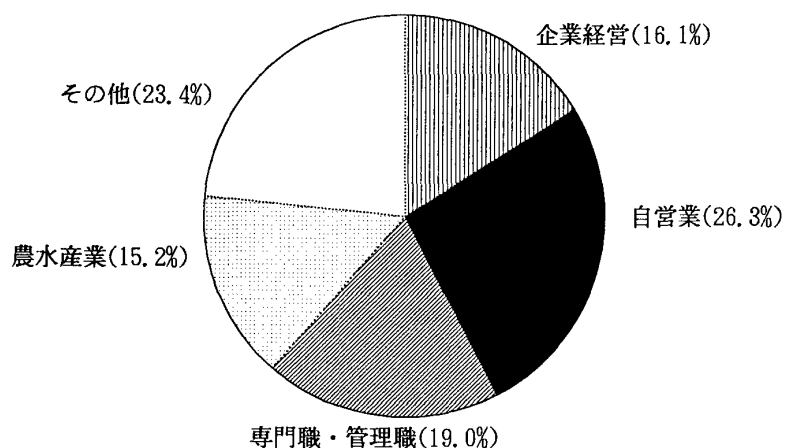
教育をモラトリアム期（幼稚園、小学校、中学校、進学を目的とした高等学校における就学期）と脱モラトリアム期（就職を目的とした高等学校、専門学校、大学、大学院における就学期）の2つの時期に分け、日本に起業家の生まれる風土の定着と目的意識を持った就職ができるような環境を整えていく。また、誰もが将来の目標（夢）を追い求めていけるような社会をめざしていく。

(1) モラトリアム期教育～起業家精神と職業意識を芽生えさせるために～

「三つ子の魂百まで」という諺があるように、小さな頃に覚えたことは大人になっても潜在的に影響を与えるものである。そんな中で将来の起業家を育てるためには、小さな頃からの動機づけが必要である。

子供はまず第一に親を始めとする家庭環境から影響を受ける。「子は親の背中を見て育つ」という諺にもあるように、親の職業や考え方が子供の将来の職業や考え方に少なからず影響を与えているのは確かであろう。早稲田大学アントレプレヌール研究会の調査によると、過去30年以内に起業した日本人621人の親の職業は、企業経営と自営業合わせて42.4%と半数近くに達する。日本の開業率（4～7%）と比較して非常に高い数字を示している（図表5-8）。

(図表 5 - 8) 起業家の親の職業



(資料出所：早稲田大学アントレプレヌール研究会)

しかし、日本では職業で最も割合の高いのはサラリーマンである。家庭のみに頼っているようでは一向に起業家精神が芽生えるような風土は生まれてこないであろう。そこで重要なのがモラトリアム期における教育の役割である。

モラトリアム期において、起業家精神や職業意識を芽生えさせるために、現在の座学による授業中心の体制では難しく、見聞や体験による教育が的確な方法と思われる。コンピュータを駆使したり、外に出て自分で自分の目と耳で楽しみながら学習していくことで自然と興味を覚えるのではないだろうか。

そこで、モラトリアム期教育の提言として次の2つを打ち出したい。

ア かながわ産業博物館（インターネットミュージアム）の設立

子供は好奇心が旺盛である。様々な分野に親しませ、それぞれの良さ、すばらしさに気付かせることがモラトリアム期教育で最も重要なことと思われる。その中で、起業家精神を芽生えさせるためには、今日の産業の繁栄を築いた功績者や第一人者についての情報を自然な形で伝える必要がある。そこで考えられるのが『産業博物館』の設立である。

『産業博物館』とは、産業分野での功績者について、どのような功績を残したかをエピソードや写真、作品などにより説明する『ビジュアル偉人館』と考えている。また、起業家コーナーを設けて、様々な起業家を紹介し、将来このような人になりたいと思わせることによって起業家精神が芽生えてくるのではないだろうか。

そのような中で、「趣旨はわかるが、博物館の設立には土地や建物などのハードが必要なため、多額の費用がかかり、現在進行中の行政システム改革に明らかに逆行し、実現不可能だ」という人が多いと思われる。そこで、情報化の流れの中で、インターネット上に『産業博物館』のホームページを設立し、適宜内容を新しいものにし、モラトリアム期の多くの子供たちにアクセスしてもらえばよいのではないだろうか。同様な県の施設である千葉県立産業科学館（平成6年6月15日設立）では、展示品は現代科学の最新鋭のものを揃えたにもかかわらず、技術革新のサイクルが早いため建設途中からどんどん古くなってしまいが、投資金額も大きいので展示品を容易に差し替えられないという問題が生じてきている。それに比べ、インターネット上の博物館であれば、内容を安価で容易に変更できるため、最新鋭の情報を見ることができ、『産業博物館』には最適ではないだろうか。

ただし、インターネットミュージアムにも限界はある。作品を見て、聞くことはできても、触れたり、感じたりする体験的な部分についてはどうしても表現できないのである。そこで、夏休みや遠足シーズンなど

に定期的に展示会場を借りて、臨時の体験コーナーを開設してはどうだろうか。民間と協力し、神奈川県先端産業のみならず、過去の偉業などを知らしめ、子供たちの起業家精神の高揚や、自分の進むべき方向を見いだすことに役立つのではないだろうか。

イ 企業見学及び技能見学の充実

学校や子供会では、従来から工場などの見学は行われているが、子供たちに職業意識を持たせるためには、より一層の充実が必要である。地域にある会社や工場、また親の職場については子供は非常に興味を持っており、工場や会社にはできるだけ地域の子供たちに見学の機会を与えてもらいたいと考える。特に、今後新設、改修される工場などではできるだけ見学に対応できるように努力してもらう必要がある。

神奈川県商業観光課では平成4年に県内の見学可能な工場や企業博物館などについて、パンフレットを作成した。近々改訂版を出す予定ということであるが、学校や子供会に対してより一層積極的に情報提供していくべきと思われる。また、インターネットやファックス（かながわハローファックス）などにより、できるだけ多くの子供たちに情報を提供すべきである。

企業見学をできるだけ多く行うことによって、子供たちが将来進むべき方向性についてのきっかけになり、就職意識が芽生えていくのではないだろうか。

(2) 脱モラトリアム期教育～起業家精神と職業意識を明確にするために～

脱モラトリアム期とは社会に出る前の最後の時期である。そのため、モラトリアム期に芽生えた起業家精神と職業意識を明確にできるかどうかがこの時期の重要な役割である。

そこで、脱モラトリアム期教育の提言として次の2つを打ち出したい。

ア 起業家育成科目の開設、充実～かながわベンチャー教育基金（仮称）の創設

現在は起業家育成ブームである。官民間問わず多くの講座や支援制度が導入されている。しかし、そのほとんどは社会人が対象である。「社会人こそが起業家になるターゲットである」との理由であるが、アメリカでは学生起業家も珍しくないのが現状である。そこで、日本でも学生を起業家育成の対象として扱っていく必要があると思われる。

また、社会人になって起業家が職業選択の1つになるような環境を整えていくことも必要である。そのため、学生のうちに起業のノウハウや会社の経営方法などの知識をある程度持たせておく必要がある。そこで、学生をターゲットとした起業家育成科目を開設、充実させることが行政としてなすべき役割と考える。

アメリカには700校以上のビジネススクールがある。MBAの取得は一般的で、ビジネススクールで起業のノウハウを学んだ高学歴の人ほど起業家になる割合が高い。

一方、日本にはビジネススクールは10校程度しかなく、起業家育成科目を開設している大学などほとんどない。また、日本では大学院卒（特に文系）のマスター、ドクターは学者になるものとのイメージが強く、学問とビジネスの連携があまりとられていない。そこで、起業家育成科目を増やして、起業家講師などによる実践的な授業の開設を奨励していくべきではないだろうか。

文部省においても、産業教育を奨励しているのは事実である。「産業教育振興費国庫負担（補助）金」により情報処理等の科目導入による施設整備費などについては、その3分の1の補助金を出している。

しかし、補助金の対応はハード面が中心であり、起業家精神を持たせるための教育カリキュラムの充実などのソフト面についてはあまり対応できていない。

そこで、神奈川県独自の方法で起業家育成科目の開設や起業家講師の充実などのソフト面に補助金を出していく基金として、「かながわベンチャー教育基金（仮称）」の創設を提言したい。

この基金は、県内の民間企業、経済団体、県民からの寄付金と、県及び市町村の税金を原資として運営し、起業家育成科目を開設しようとしている学校への補助金、及び開業資金の調達に難しい学生起業家や卒業と

同時に起業家を目ざす人に対する援助や債務保証などを目的にしたものである。これにより、産、公、学の連携により起業家育成が行えるのである。

神奈川県が行っている、かながわ産業活性化計画の中で、同様な基金として「かながわキャピタル基金」があるが、「かながわベンチャー教育基金（仮称）」はその前の段階の、ある意味では「起業家の金の卵」育成のための基金であるので、メセナという部分では民間企業などからより多くの基金を公的目的のために集めることができるのではないだろうか。岐阜県では学校における起業家育成について、県自ら専修学校（県立国際情報科学芸術アカデミー）を設立し運営しているが、私学が充実している神奈川県においては、県でハードまで持つ必要はないと思われる。その分、科目充実のためのソフト面に力を注ぎ、民間活力に期待したいものである。

イ 企業実習（インターンシップ）の普及

職業選択のために企業の情報を知るためには、現在ではパンフレットやインターネット、せいぜいOB訪問程度しか手段がない。OB訪問にしても就職の選考過程の1つになっている場合が多く、あまり気を許して話せないのが実情である。

そこで、教員になるためには教育実習があるように、企業や業界の情報を直接知るために、企業に勤めた人には企業実習があってもよいのではないだろうか。実習を望まない学生もいると思うので選択制にし、選択した人は授業に出席しているのと同じ扱いで企業で実習に励むのである。

それにより、学生にとっては、企業情報が直接得られるので就職選択のミスマッチを少なくさせることができ、また業界や企業にとっては、正しい情報を伝えることでイメージアップをはかり、優秀な人材を確保することができるという、両者にとってメリットが考えられる。

そのような中で、既に導入し始めている業界がある。建設業界である。平成6年3月に建設省、文部省、労働省から工業高校における現場実習の推進についての通知が出され、全国の建設業協会を通じて平成6年度から実施されている。実績については、平成6年度は21都道府県1,142名、平成7年度は27都道府県2,048名が現場実習を行っている。神奈川県では正式にはまだ実施していないが、試行という名目で平成7年度から始め、3校13名の生徒を受け入れた。夏休み中に無報酬で行ったものであるが、この試みは反響が大きく、平成8年度は8校74名を受け入れている。3K職場といわれる建設業界にとっては、機械化や合理化を進めている現状を知ってもらえ、また、生徒も現場の雰囲気や味を、学校も構内施設では行えない実習を行わせることができるのでそれぞれにメリットがあるのである。

企業実習は行政にとってもメリットがある。企業の実態を公開することで、企業が労働条件や職場内の人間関係にも気を使ってくれるようになり、将来的には相談や指導、処分にあたる人員の数や経費を節約できるのである。

国際化に伴い、将来的には就職協定は現行のまま維持することは不可能になるだろうが、現行制度の中でも、企業実習の例外的な取り扱いにより、多くの業界に広げていくべきではないだろうか。

そのような中で、労働省と文部省は企業実習（インターンシップ）の導入に向け本格的な検討を始めている。欧米では約7割の学生が実施している状況を考えても、既に導入している産能大学など数校にとどまらず、ぜひとも多くの学校で早期のうちに実施されることを期待したい。

第4節 最適なビジネス&ワーキングのための環境

本節では、個人の最適なワークスタイルの選択を支援するための環境整備について提言する。

1 起業チャンスの拡大

政策提言

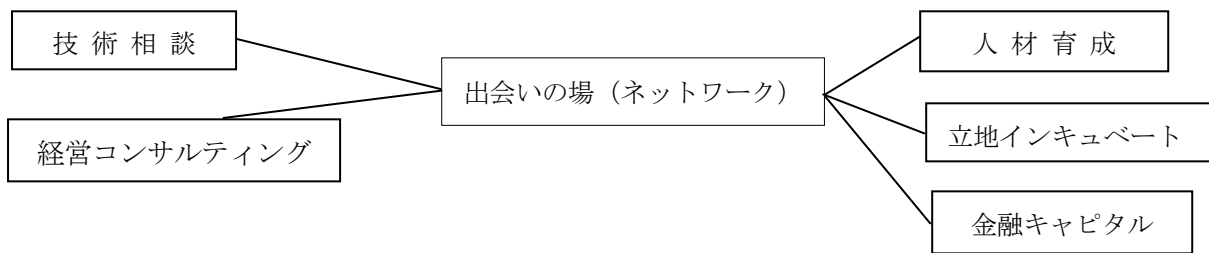
ビジネスサポートセンターの設立

地域生活密着型新産業創出に向けた起業化支援を図るため、地域単位に起業化情報窓口（ビジネスサポートセンター）を設置し、起業チャンスの拡大を図る。

(1) 起業環境整備に向けて

ベンチャー企業を創出する環境を構造的に定着させていく試みは、神奈川県企業の企業化支援システムに見られるように各地方自治体でも積極的に取り組んでいる。

(図表5-9) 神奈川県の企業化支援システムのイメージ



このシステムをより有効に機能させ、起業したいという人々のサポート機能としてより有効に活用するためには、行政の持つ情報、蓄積されたノウハウを極力オープンにし、だれもが入手できるような開かれた場とすること、最近の情報技術を利用し自治体の枠を超えてネットワークの輪を広げることなどが必要であろう。

(2) ビジネスサポートセンターの設立

ア ビジネスサポートセンターのねらい

生活密着型産業の創出を促進するため、地域に密着した起業情報を地元自治体・企業と連携して提供し、情報源情報提供の役割を担う。企業化支援センターはより高次な情報、具体的な支援機能を有するものとし、この機能とリンクさせ、起業チャンスの拡大を進める。

イ ビジネスサポートセンターのコンセプト

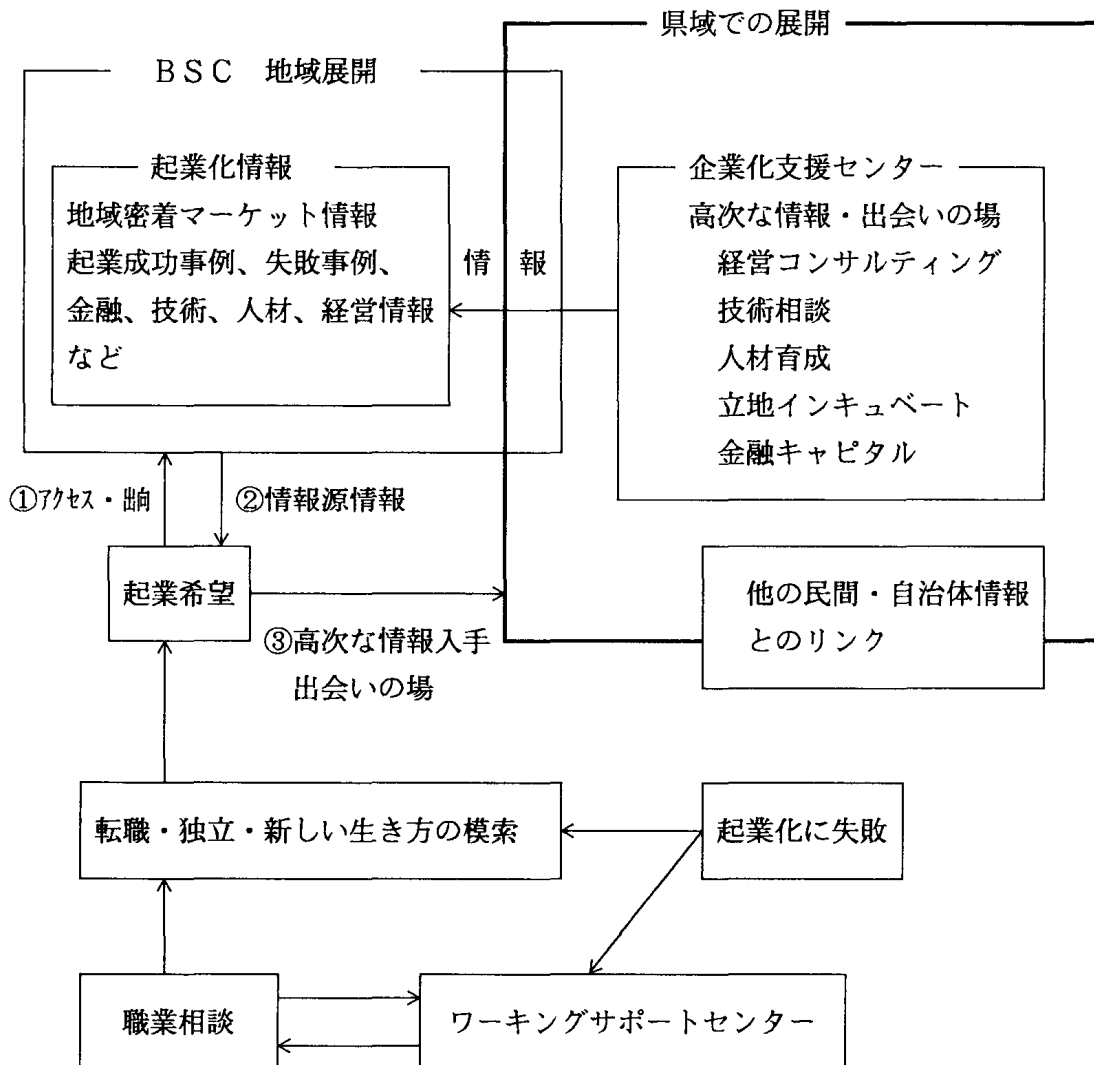
①行政の持っている起業情報を随時蓄積し提供する。

情報例：地域密着マーケット（学習文化、娯楽、健康、医療福祉、住環境）情報、起業成功事例、失敗事例、金融、技術、人材、経営情報など

地域密着マーケット情報は、地域ならではの情報であり、21世紀型の新たな市場として期待される分野の情報を地域ニーズに沿ってきめ細かく収集、蓄積し、新市場創出の基盤情報とする。

- ②この情報は他の自治体・民間等の起業化情報とリンクし、一元化する。
- ③蓄積された情報は、インターネット上で世界的規模で発信し、自宅からのアクセスを可能とする。
- ④サポートセンターの窓口を行政センター単位レベルに設置し、単なる情報の受発信だけでなく、フェイスツーフェイスの関係を構築する。
- ⑤このセンターの機能を第5章で提言するワーキングサポートセンターとも連携させ、職業に関する総合的な行政機関としての機能を持たせる。
- ⑥地域単位での展開により、地域住民の生活に密着した起業家の頻出により、生活密着型の産業の育成を進める。さらに、ワーキングサポートセンターとの連携機能により、雇用創出、職業選択の可能性を拡大する。
- ⑦起業化に失敗した人たちの再チャレンジの場としての機能を持つ。

(図表5-10) ビジネスサポートセンター (BSC) イメージ図



2 多様なワークスタイルを可能にする労働環境整備

「個の時代」において各人が、その多様な選択を可能にしながら就業を続けるためにどのような労働環境が整備されれば、より快適に職業生活をおくることができるか、今後の政策として県は何をすべきかと考えると次の2点を提言する。

政策提言

- (1) 地域住民の活動のための拠点・場の提供
- (2) 情報・場の提供及び相談機能の整備

(1) 地域住民の活動のための拠点・場の提供

専業主婦である人が「私も何か社会と関わっていきたい」と考える場合に、500食の配食をする事は出来ないけれども30食のお弁当なら地域のお年寄りに届けることが出来るかも知れないと考えるとき、小規模で徒歩圏に配食するなら給食サービスとして事業化することは可能であると思われる。

ニーズを持っている人が場面によっては供給者にもなるという小規模な事業を展開していくことでネットワークを広げ、地域の事業として発展していく、これが市民の事業であるNPOである。

市民の事業は基本的には独立採算でもともと利益をあまりあげることのない事業であるので、それを支援するために自治体がバックアップする必要がある。公共的な予算を支出して事業を委託することで支援する方法が良いと思うが、金銭面のバックアップだけではなく地域の事業の拠点を提供することで事業化を支援する方法もある。

一昔前、話題になった小中学校の空き教室の活用があるが、空き教室は文部省の定義よると、普通教室のうち将来とも恒久的に余裕となると見込まれる余裕教室のことである。

少子化に伴い、余裕教室の発生状況は平成7年度で55,800教室（内訳小学校39,200室 中学校16,600室）となっている。その発生率は（余裕教室÷保有教室数）であり、学校が保有している普通教室のほぼ1割に当たる10.3%（小学校11.4% 中学校10.6%）が余裕教室となっている。

余裕教室の活用事例数は、平成5年から平成7年度実績で見ると22,619室（実績 小学校15,654室 中学校6,965室）となる。（ただし、これは実数を把握している都道府県と政令指定都市の数字を総計したものである。）余裕教室の主な活用例は学校施設としての活用であるが、既存の資源の有効利用として余裕教室を学校施設としての使用にとどまらない活用をめざすことも必要である。学校は小規模な範囲の家庭生活の拠点に必ずある場所であり、使い方によって地域社会の拠点として、様々な活動や情報等を発信するための拠点となり得る。

余裕教室の主な活用例としては、

ア 特別教室の学級施設としての使用に

- ① 多目的スペース
- ② 相談・カウンセリングスペース
- ③ 会議室
- ④ ランチスペース
- ⑤ コンピュータ室 など

イ 学校施設以外の目的での使用例（特別教室として使用している以外の使用）

（地域の文化活動の拠点）

- ① 老人大学等社会教育施設（広島県三原市）

- ② 地域図書館（千葉県船橋市）
- ③ 地域コミュニティー施設等（札幌市）

（その他の使用）

- ① デイサービスセンター（京都府宇治市）
- ② 廃校を利用して集団宿泊施設（温泉）として使用（広島県大朝町）

などがある。

余裕教室は文部省の国庫補助事業で建設している建物がほとんどであるので、学校施設以外の使用に際し、財産処分の手続きが必要となる。また、その転用にあたっては、「余裕教室活用委員会」を設置しなければならないなどの問題点がある。活用のためにはその手続きの簡素化が必要であるし、改造に関して「大規模改造事業（老朽化、コンピュータ室等）」に該当する以外は国庫補助がないので、改造や補修の費用を予算化する必要もある。

しかし、現在は地域社会と稀薄な関係である勤労者が、地域社会と綿密な関係を持って自律的に生きるためには、余裕教室の活用もより発展させ、地域住民の生活の発信基地として活用されるべきである。

例えば、職業能力開発・生涯学習施設として活用し、職業能力開発のための講座、就職するための能力開発について日常生活圏に近接した場所で講座を開く場として利用、地域に密着した学習スペースとして活用すること、あるいは高齢者のデイサービス施設として利用し、発展的にホームヘルパーステーション、訪問看護ステーションとしても活用する。

また、サテライトオフィスとして活用するなど活用の可能性が幅広くある。

サテライトオフィスによる勤務や在宅勤務については、1980年代後半から1990年代前半にかけて初期の実験的な取り組みが見られたが、最近のコンピュータ機器やファックス等の普及や実験的な取り組みから得られた成果の評価により徐々に在宅勤務体制を取り入れる企業も増え、第2次在宅勤務ブームが始まりつつあるのではないかと。

在宅勤務の導入による効果は、経営側については①オフィス経費の削減、②交通費の削減、③社員の家庭の事情を考慮できる、④知的労働生産性の向上、⑤災害時などの危機管理ができるなどがあり、労働者にとっては①時間の有効利用、②創造性・集中力の向上、③家庭の事情にあった勤務ができる、④人間関係によるストレスの減少などがある。

また、在宅勤務のコストについては、ある調査によれば（ギル・ゴードン・アソシエーツ・マンモス・ジャンクション、ニュージャージー）アメリカの場合、スタート時にかかる費用はコンピュータ機器、コピー機、ファックスほかで日本円にして約40万円強、月の平均的なコストは電話料金や紙代などで約2万円強である。

日本の住宅事情を念頭に考えれば、在宅勤務はスペース的に難しいかもしれない。しかし、余裕教室のようなスペースや行政の管理する施設において空いたスペースがあれば施設の維持費に相当するような使用料で賃貸し、有効に活用することができるだろう。

神奈川県においては県民の自主的な活動を広くサポートするために横浜駅西口に「かながわ県民活動サポートセンター」を平成8年度から開設した。初年度の事業であるから事業評価はまだできないが、このような住民のサポートを行う施設が地域に密着して開設されれば、市民の非営利事業などの展開により貢献できるだろう。また、施設を新たに建設する費用に比べれば僅かな改修費用で、既存の県立施設の中に地域に密着した住民活動の拠点づくりができる。拠点が定まれば、市民サービス事業は市民の手で非営利事業として発展していくことができる。

県は自らが生活を演ずるのではなく、「黒子」、「プロデューサー」に徹することがこれからの自治体のあり方であると思う。

小規模な事業体の住民には難しい、事業化にあたっての調査や研究、方法の検討などやサービスの評価や

調整、トラブル発生時の調整、苦情や要望の窓口などの機能も自治体の仕事である。

(2) 情報・場の提供及び相談機能の整備

多様にわたる行政サービスの内容について隔々まで承知している住民はまずいないと思われる。

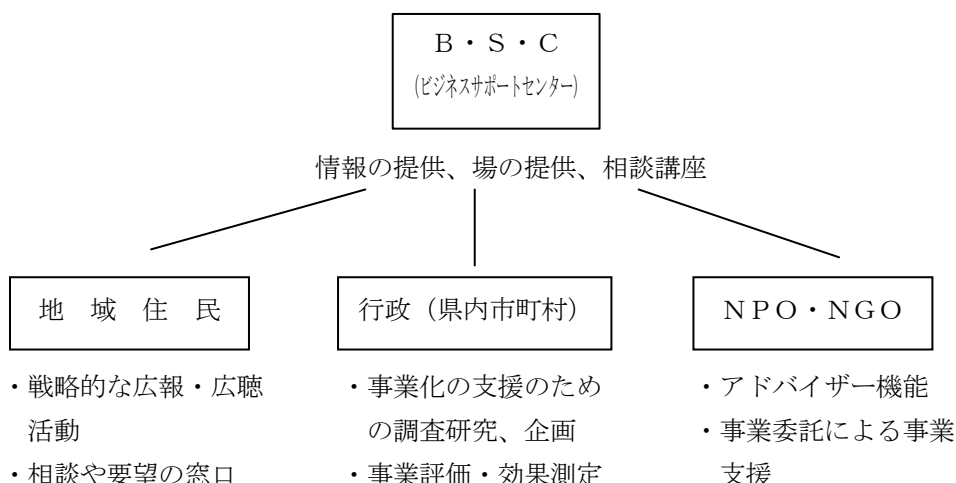
育児・介護のため必要が生じたとき、その実施している施策を簡単に知る方法や労働相談をしたいとき、地区のバレーボール大会を開催するので場所を確保したいときなど、日常生活の必要に応じて必要な情報に地域住民が素早くダイレクトにアクセスできるようにするためには、自治体を持つ情報をわかりやすく公開することが必要である。

また、地方分権が将来進み、市町村の役割が一層重要になった場合、県としてどのような支援ができるのか。

あるいは、地域住民の細かなニーズに対応するために事業化されるNPOやNGOの活動を支援するためにはどのようなことができるのか。

「個の時代」において、地域住民・行政（県内市町村）・NPOやNGOの活動の支援を目的として「ビジネスサポートセンター内における情報・場の提供及び相談窓口の整備」を県が行うことを提言する。

(図表5-11) ビジネスサポートセンター内における情報・場の提供及び相談機能の整備イメージ図



ビジネスサポートセンター内に整備する理由としては、NPOやNGOに対する事業支援がビジネスサポートセンターの起業化支援と趣旨として相通ずる点があるということと、情報提供・相談機能という共通事項の連携により効率的な運営を図るというメリットを考慮したためである。

第一の情報の提供については、現在、県の施策や事業について、様々な要求を満たすために情報にアクセスしようとしてもある程度の予備知識がないと情報にアクセスできない状況である。

インターネットのホームページのように1か所開けば必要な情報が得られるような、また、得たい情報のキーワードをインプットすることで情報にアクセスできるようなシステムがあれば利用者にとっては便利である。

現在でも様々な情報を、事業を行う部局ごとにネットワーク化したりオンラインで公開することは個別にはしているが、自分の力で必要な情報を必要なときに得ることができる一元化された情報の提供が必要である。そのためにコンピュータ上に総合的な情報提供センターをつくり、最初は、各部局ごとに出している各所属の事業概要程度の情報量の資料を乗せて、サービス利用者が自分で必要な情報にアクセスして活用でき

るようにする必要がある。

第二の場の提供は、前項で余裕教室を一例に述べたのと同様に様々な活動拠点や活動の場を県の持つ資源を活用して提供する。現在、かながわ県民活動サポートセンターにおいて場の提供を行っているが、同様に、最初は地区行政センター単位程度のエリアに一か所の拠点あるいは場の提供をめざして整備を行う。

第三の相談機能については、地域住民に対しては、多様化したニーズに合うように相談や要望の受入れ窓口を総合的に一元化して、受入れから問題解決まである程度の一貫性をもった内容で対応する。現在でも県民相談の窓口があるが、諸問題について各担当部局への橋渡しの役割が大きいので、相談や要望についての専門のアドバイザー（相談員）を設置してより高度な専門的な相談事業を行う。

市町村などの行政に対しては、今後、地方分権が進むと、市町村の行う事業が一層多様化すると考えられるが、県においては、事業化の際の調査や研究、企画やマニュアルづくりから事業の評価・効果測定など専門的な調査研究機関のようなシンクタンク的な役割を担う必要がある。また、職員の資質向上のために市町村職員にも対象を広げた研修や講座の開設などを行い、政策を実現しやすい土壌づくりを行う。

NPOやNGOの活動については、県民活動サポートセンターで始めた、総合的なアドバイザー制度を軌道に乗せ、効果を上げることが大切である。

その他に、地域住民に対しては、県の施策の情報について戦略的な広報・広聴事業を展開することやNPOやNGOの活動支援のための事業委託による事業支援を行う。

例えば広報・広聴事業について、行政の行う広報番組などの視聴率は平成6年度のNHK教育テレビの視聴率と（上位の20番組の平均で1.4%であった）同様なパーセントである。

神奈川県においても、県の施策の情報について、新規事業を始めるときや新たに施設が完成して始動するとき、各研究機関等で新しい発見や開発、改良など成果が上がったときは必ず新聞報道や「県のたより」等の媒体を使って周知を行っている。しかし、それにも関わらず、県民の関心は県の行う広報や広聴のテレビ等メディアや広報紙にあまり無いことから、機会があるごとに「もっと（施策の）PRを」、「県民の税金を使ってこのように立派なものをつくっていたのは知らなかったがもっと有効に活用した方が良いのではないか」、「〇〇〇をしたいが、どのようにしたいかわからない」等の意見が寄せられている。

県の広報や広聴事業が、現在の状態で十分であるとは思えないが、最低限度の情報は広報している。しかし情報を受ける県民との間に不十分であるというズレが生じているのはなぜかと考えるとその方法に見直す余地があるのではないか。

伝えたい事と知りたいことをマッチングさせるためにも、また、県の事業に関心を持ってもらうためにも、戦略的な広報・広聴を行う必要がある。

例えば、総合的に広報などを行なう部署を設定し、各部局の担当をおき、待つ広報から、広報本来の目的の「知ってもらおう広報」に切り替える必要がある。記者発表なども取りまとめた情報を広報するだけでなく、取材・実地に基づいた方法で知ってもらいたいことを精査し、ポイントを絞った戦略的な広報を行うことが必要である。

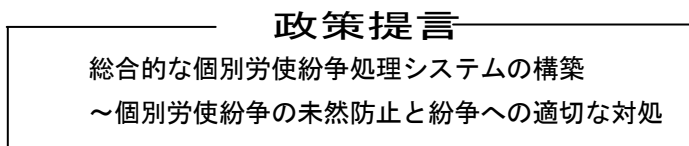
また、県の施策や事業について、周知のための情報をネットワーク上に乗せるなどして広報・広聴情報センターを設立し、情報提供の一元化を図ることも必要である。

ビジネスサポートセンターの目的は、地域住民の行政、NPO等が活動するときいかに活動しやすい環境を提供できるかに終始する。地域において、「誰がどのようなことを欲しているか」、「誰がどのような情報と手段を持っているか」、「誰がどこで何をしているか」を把握し、地域のキーとなる人物についてなるべく多くの情報をもって、多様なネットワークと連携できるようなコーディネート機能を整備することが必要である。

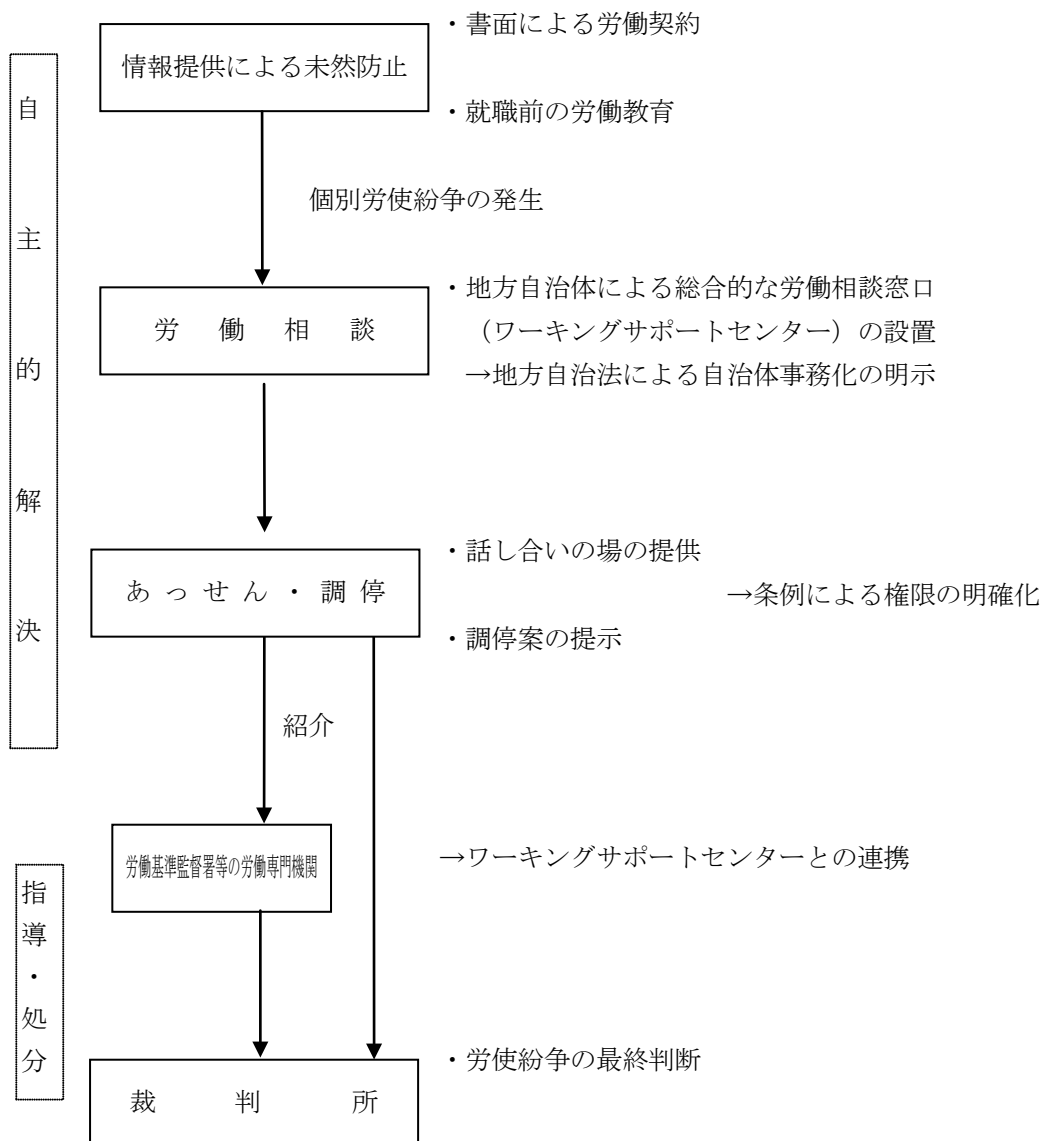
第5節 最適なセーフティネット

「個の時代」においても、残念ながら自分に適したワークスタイルにチャレンジして失敗する人やトラブルに会う人が出てくる可能性はある。第5節はそのような場合に救済する措置としての「最適なセーフティネット」について提言する。

1 総合的な個別労使紛争への対応



◎総合的な個別労使紛争処理システムの概要



個別労使紛争処理を述べるにあたり、考えておく必要があるのが個別労使紛争自体が起こりにくい状況を作り出していくことだろう。労働行政は今まで、問題が起こったら対応するという対処療法的であったが、本来は、問題が起こらないように常に気を配り、予防しておくことが望ましいと考える。そこで、今回の提言として個別労使紛争の未然防止と、起こった場合の適切な対処について述べることにする。

(1) 個別労使紛争の未然防止

個別労使紛争は労働者と使用者の見解の相違により起こるものである。そこで、その相違をできるだけ少なくするために労使間で常に共通認識を持っておく必要があるだろう。また、中小企業での労使紛争でありがちなのが、労使双方の労働法の基本的な認識不足である。解雇する場合の予告義務や、退職する場合の事前の申し入れなど基本的な部分で認識していれば防げるトラブルが数多く存在している。

そこで、個別労使紛争の防止として次の2つの政策を提言したい。

ア 書面による労働契約の必須性

数千万円の不動産を購入するにあたり、通常は書面で契約書を作り、何か問題があったら困ると隔から隔まで確認するであろう。また、家賃が数万円のアパートを借りる場合であっても、同じであろう。しかし、生涯賃金が2億円とも3億円ともいわれているにも関わらず、就職時には書面の契約などは結ばず、労働条件がはっきりしないまま働いている人が数多く存在している。これは実に不思議なことと思われる。

労働基準法第15条では労働契約の際、仕事をする場所や内容、時間、賃金などを必ず明示しなくてはならないこととなっている。また、同施行規則第5条では賃金に関する事項は必ず書面で交付しなければならないこととされている。しかし、実際のところ、中小企業などでは、パートタイマーやアルバイトなどは労働条件の詳しい明示のないまま働かされたり、あっても口頭での説明（契約）だけなのがほとんどである。労働基準法の監督機関である労働基準監督署もこの実態を把握しているに違いないが、現状ではすべてを取り締まるのは不可能であろう。そこで、第5条第2節の『新職業紹介システム』で述べた、不動産取引での宅地建物取引主任者が行う重要事項説明のように、職業紹介士（仮称）を仲介することにより、労使間で労働契約を締結させ、労働基準法第15条に記載されている事項は必ず明示及び書面交付しなければならないこととしてはどうであろうか。契約書があれば、トラブル時にはどちらが正しいかが明らかになり、また、労使とも事前にトラブルを回避するよう気を付けるようになるのではないだろうか。

国際化の荒波の中で、日本独自の『義理人情の世界』は通用しなくなりつつある。契約行為を「冷たい」とか「信用できないのか」というのではなく、国際的な常識及び時代の要請として意識していかなければならないのではないだろうか。

イ 就職前の労働教育の実施

高校や大学を卒業するにあたり、教育の一貫として社会の基本的なルールを教える必要があると思われる。しかし、現状はどうだろうか。ほとんどの学生は、労働が契約により成立しているという知識や意識のないまま社会に出ている。そして、解雇などのトラブルに巻き込まれた時になって初めて現実というものを知るのである。

神奈川県労働センターへの労働相談は年間9,000件近くある。そして、そのほとんどが労使双方の基本的な認識不足によるものである。労働法について少しでも意識していれば起こらなかったトラブルが実に多く寄せられているのである。

そこで、トラブルの防止のために高校や専修学校、大学などの就職ガイダンス時には労働問題の基礎知識を教える必要があるのではないだろうか。誰もが労働教育を受けていれば、自分が労働者になっても、使用者になっても、トラブルが減ると思われる。社会に出る前の基本的なマナーとして労働問題の知識を身に付けておくことが必要なのではないだろうか。

(2) 個別労使紛争への適切な対処

個別労使紛争処理機関の現状については、第4章において既に述べてあるが、利用者にとって早期解決こそが最大の希望であると思われる。また、紛争内容自体が多岐に及んでいたりした場合には、すべてを一度に対処してくれることも望まれるであろう。現状としてそれに一番近い処理機関としては、即時に対応でき、特定の法律にこだわらずに広い門戸を備えている労働センター（労政事務所）といえるであろう。

そこで提言として、次の事項を打ち出したい。

ア. 総合的な労働相談窓口（ワーキングサポートセンター（仮称））の設置

地方自治法第2条3項10号において「労働組合、労働争議の調整、労働教育その他労働関係の事務」を地方自治体の事務と位置付けているが、労働センター（労政事務所）の設置自体は各自治体の判断に任されており、また、労働相談を行うように義務付けられているわけではない。

神奈川県ではサービス行政の一環として労働センターにおいて労働相談を行っている。法律や条例により労働相談を行っているのではなく、実施要領及び実施細目を根拠に、労働基準法を始めとする数多くの労働法上の相談に対応している。法的な権限がなく、やや不安定な位置付けではあるものの、労使間のあっせんにおいてはかなりの解決率（平成7年度63.1%）を示し、労使の自主的解決の役割を果たしているといえよう。しかし、行政手続条例の施行により、その位置付けがさらに不安定なものになり、あっせん行為に対する風当たりが今後更に強くなっていくことが予想される。

そこで、地方自治法上で労働相談を地方自治体の事務として位置付け、神奈川県や東京都のみならず、全国的に労働相談窓口を設置し、それに基づき各自治体で個別労使紛争調整条例（仮称）等を制定して、個別労使紛争に正式な形で対処していくことを提言したい。

内容としては、現在各労使紛争処理機関でそれぞれで行っている相談を、地域ごとにある「ワーキングサポートセンター」で一元的に受け付け、書面による労働契約や就業規則など見てあっせん、調整を行い、労働基準監督署、婦人少年室、公共職業安定所、社会保険事務所などの労働専門機関との連携により自主的解決をめざしていくものとし、決裂時にはそれぞれの機関に紹介状を送付し、それまでの経過を伝達して各機関での審査時間の短縮を図り、現在の労働センターの労働相談機能を強化、充実させていくものである。

これはある意味では病気時の対応に似ている。具合が悪いが病名や原因が分からない時などはとりあえずなじみの病院に行く。完治すればそれでよいし、難病などの時は紹介状を書いてもらい、その分野の専門病院に行くように言われるだろう。今までは特定の「病院（労使紛争処理機関）」しかなかったので、特定の「病気（労使紛争）」や同一症状の患者が多く出た時のみしか「治療（相談・調整）」してもらえなかったが、これからは、「病気」になれば、「身近な病院（ワーキングサポートセンター）」に行けばほとんどが「治療」できるようなシステムにしていく必要があるだろう。

運営主体としては、現状では労働センター（労政事務所）を中心に検討していくこととなるが、政令指定都市や対応の可能な市町村については労働相談事務を移管し、利用者にとってアクセスしやすい、できるだけ身近なレベルの自治体での対応が望まれる。

2 多様な働き方に対応する雇用保険制度

政策提言

多様な働き方に対応する雇用保険制度の構築

社会構造・産業構造の転換により、従来の終身雇用等にこだわらない働き方が増加しつつある現在、離職等による収入減をサポートするために、今までの雇用保険制度を見直し、多様なワークスタイルに対応できるように再構築する必要がある。

ここでは、「多様な働き方に対応した雇用保険制度の構築」について提言する。

(1) ねらい

「個の時代」においては、ライフスタイルとワークスタイルの多様化に伴って、失業や転職が日常的なこととなることが予想され、それに対応する雇用保険も多様なメニューが求められる。ワークスタイルの多様化に対応する雇用保険を個人が選択する時代にきており、自分に最も適した雇用保険を選び、それに見合った負担と責任を負う、また情報のアクセスが容易な新しい雇用保険制度を構築する。

(2) 特色

ア 雇用保険の窓口を労働者の居住する市町村へ移管する。

(理由) ①住所を管轄する市区町村は、申請・相談等が便利で住民にとって一番身近な存在である。

②市税等で賦課・徴収事務に大変精通している。

③市町村には、税情報など多数の個人情報蓄積されており、これらを一元管理することにより、効率的な雇用保険運営が可能になる。

④新職業紹介システム（第5章 第2節参照）と連動し効率的な運営を図ることが可能になる。

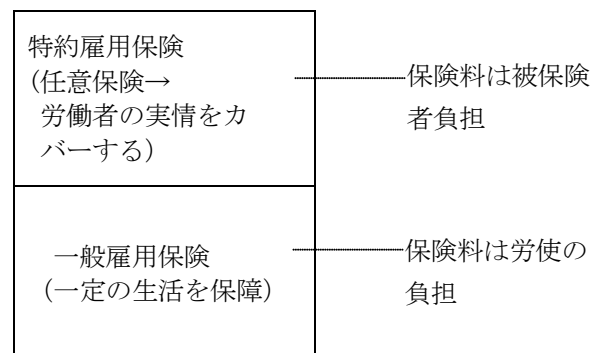
イ 自己都合・会社都合の離職の理由にかかわらず、受給ができる（現行雇用保険制度では自己都合による離職は給付の制限を受ける。）。

ウ 雇用保険の内容については、一定の生活を保障する一般雇用保険と、労働者の実情に応じて任意に付加することができる特約雇用保険（任意保険→例えば転職希望者が離職した時に支給される転職支援型の雇用保険など）の構成とし、多様なワークスタイルに対応できる内容とする（自動車保険の自賠責保険と任意保険を参考とした。）。

ただし、特約雇用保険の保険料については保険の恩恵を受ける被保険者の負担とする（一般雇用保険については現行制度と同様に労使の負担とする。）。

また、特約雇用保険の運営については民間企業の参入を検討する。これは、第3章で述べた「個の時代」の自治体の役割に沿って公共分野への民間企業の参入による多様で低コストのサービスの提供を

(雇用保険の構成)



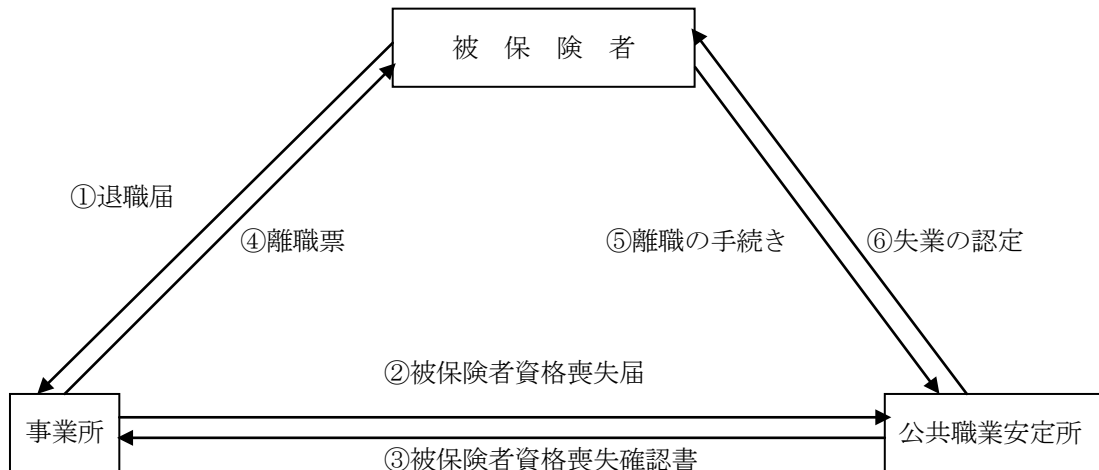
図ることを目的としている。

(3) 手続関係

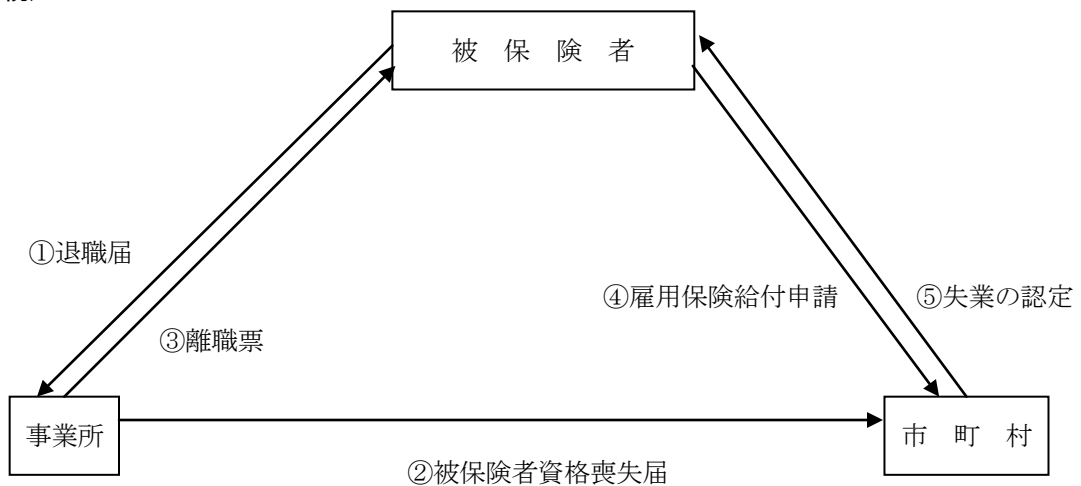
事業主は、労働者が離職したときは、遅滞なくその労働者の居住する市町村へ離職に関する書類（賃金支払い状況、失業状況、雇用期間等）を通知する。

労働者は、市町村の雇用保険窓口で保険金の申請をただけでいい。

(従来の手続)



(新しい手続)



(4) 徴収方法

所得税と同様に源泉徴収し、各事業所から市町村へ納付する。

(5) 適用事業所

労働者を雇用する事業であれば、その職種や形態、規模を問わず、原則的にすべてを適用対象とする。

(6) 被保険者

雇用保険適用事業所に雇用されている労働者は、原則としてすべて被保険者となる。

(7) 雇用保険料

雇用保険事業に要する費用は、国の負担金と雇用保険の保険料によりまかなうものとする。保険料は、一般雇用保険については事業主と被保険者が負担し、特約雇用保険（任意保険）については、被保険者の負担とする。

(8) 今後の課題

今回の雇用保険制度全体の見直しにあたっては、制度の健全な運営に努めるとともに、労働者の実情にきめ細かに対応することを目的に検討したが、保険料率と一般雇用保険における労使の負担割合、雇用保険の運営に関する民間企業等の参入の可能性などの検討については、今後の検討課題としたい。

終わりに ～今後の課題～

「転換期の産業と労働」——我々が挑んだテーマは、あまりに範囲が広く、あまりに多くの課題を抱えており、最初はどこから手を付けたらよいのかわからないほどであった。

しかし、まず産業と労働の現状を把握するために、様々な報告書や文献にあたり、続いて検討すべき項目及び論旨をまとめていく過程において、各界で活躍する多くの人々にインタビューする中で、我々はこのテーマのバックには大きな問題が存在しているのではないかと考えるようになってきた。そして、その問題を解くキーワードこそが、この研究のサブテーマでもある、「個の時代」であった。

人口構造の変化、国際化、情報化などによる社会環境の変化を背景に、産業構造や市場、雇用システムやワークスタイルは確かに転換している。社会システム、行政システムがそれらに対応していくためには、従来のような同質性・横並びを重視するスタイルを改め、一人一人の個性を活かし、才能や長所を伸ばしていくスタイルを確立しなければならない。

このような考えを基に、我々は「チャレンジワーキングサポート計画」という提言をまとめた。正直なところ、ここで解決方法を提示できた課題の範囲はある程度限定されており、また提示できた提言でも、今後課題が残されたものがある。具体的には、①詳細な実行方法まで提示できず、今後さらに検討が必要なもの（「個の時代」に合った情報提供システム、多様な働き方に対応した雇用保険制度など）②国へ権限移譲や制度改正を要望しないと実現できないもの（個別労使紛争処理システム、能力開発費用控除など）が挙げられる。

しかし、この報告書は、単に職業や労働のあり方にとどまらず、「転換すべき自治体の姿」をも示すものになったはずだという自負はある。

研究を進めていく中でわかったのは、「自治体は変わらなければならない」ということである。それも今すぐその方向性と手段を考え始めなければ、間に合わない。これまででない速度で転換していく社会の中で、それに逆らい、現状の組織やシステムを維持するためにエネルギーを使い続けるならば、たとえ自治体といえども、今の形では存続できなくなる恐れは十分にある。

そして、そのような意味から、職業や労働のあり方を初め、あらゆる分野において、従来のやり方にとらわれることなく、どのように関わり、どのように支援していけば、住民にとって最も好ましい社会が形成されていくのか。自治体は、地域の行政機関として、この課題を真剣に検討していく必要があるのではないだろうか。

この報告書は、週1回という限られた研究日の中でまとめられたものであり、十分に研究を深めきれなかったり、言葉足らずの部分もある。だが、もしこの報告書をきっかけに、自治体のあり方を考えてくれる方やさらに研究を進めてくれる方が現れてくれれば、我々にとって最も幸いなことである。

主な参考文献

書籍

- ・労働大臣官房政策調査部「日本の雇用慣行の変化と展望」（1987年）
- ・社団法人 中部産業連盟「検証 日本の賃金」（1993年 日刊新聞社）
- ・日本の雇用制度研究会「日本の雇用制度の現状と展望」（1995年）
- ・高梨 昌「変わる日本型雇用」（1994年 日本経済新聞社）
- ・神奈川県「ワークスタイルの転換」（1993年 ぎょうせい）
- ・労働省職業安定局雇用保険課「改正雇用保険法の早わかり」（1994年）
- ・神奈川県労働部労政課「かながわの労働」（1995年）
- ・連合女性局編「女性の労働・生活時間－フルタイムで働く女性1万人に聞く－」（1995年（財）労働科学研究所出版部）
- ・足立 喜美子「女性の職場進出と問題点」（1992年 講談社）
- ・竹中 恵美子「グローバル時代の労働と生活－そのトータリティをもとめて－」（1993年 ミネルヴァ書房）
- ・自治大臣官房情報管理室編「平成7年版 地方公共団体における地域情報化施策の概要」（1996年 第一法規出版）
- ・NTTメディアスコープ「手にとるようにインターネットがわかる本」（1996年かんき出版）
- ・高橋 範夫「ジャストシステム」（1995年 光栄）
- ・労働省編「生涯能力開発をめざして」（1996年 雇用問題研究会）
- ・松原 東樹「転換期の職業能力開発」（1995年（財）労務行政研究所）
- ・「個別紛争処理システムの現状と課題」（1995年（財）日本労働研究機構）
- ・早稲田大学アントレプレヴール研究会「ベンチャー企業の経営と支援」（1994年 日本経済新聞社）
- ・若林 之矩「グローバリゼーションと雇用問題」（1995年（財）労務行政研究所）
- ・菅野 和夫「雇用社会の法」（1996年 有斐閣）
- ・労働省職業安定局民間需給調整事業室編「平成6年版図表労働者派遣事業」（1995年（社）雇用問題研究所）
- ・労働省編「平成8年版日本の労働政策」1996年 労働基準調査会）
- ・総合研究開発機構「雇用の流動化に関する法制度・政策についての研究」（1996年 総合研究開発機構）
- ・中北 徹「消費者の時代」（日本評論社）
- ・通商産業省産業政策局「21世紀の産業構造」（（財）通商産業調査会）
- ・日本興業銀行産業調査部「日本産業21世紀の主役」（日本経済新聞社）
- ・関 博満「地域経済と中小企業」（筑摩書房）

報告書・雑誌等

- ・「もうオフィスはいらない！」『フォーブス』1996年8月号（ぎょうせい）
- ・「Future Report～未来の勤務～」（1994年（社）日本サテライトオフィス協会）
- ・「通勤混雑緩和のための職住接近を視野に入れたサテライトオフィス等の先行研究の整理と展望に関する調査研究報告書」（1995年（社）日本サテライトオフィス協会）
- ・「分散型オフィス・ガイドライン調査報告書〔個人分散型オフィス編〕（平成6年度）」
- 「同 〔機能分散型オフィス編〕（平成6年度）」
- 「同 〔自然分散型オフィス編〕（平成6年度）」
- （1995年（社）日本サテライトオフィス協会）
- ・郵政省編「平成8年版 通信白書」（1996年 大蔵省印刷局）

- ・労働省編「労働白書」（各年版（財）日本労働研究機構）
- ・労働省「自己啓発推進有識者会議報告書」（1995年）
- ・1995年版労使関係白書「雇用変革時代の人事・賃金・労使関係」（（財）社会経済生産性本部）
- ・「法曹時報」第48巻第8号（1996年8月）『平成7年度労働関係民事・行政事件の概況』（財）法曹会）
- ・教育アンケート調査年鑑'95（1995年 創育社）
- ・経済企画庁編「国民生活白書 平成7年版」（1995年 大蔵省印刷局）
- ・論文、ラインホルト・ファールベック「スウェーデンの民間職業紹介と労働派遣」『日本労働研究雑誌』1994年12月号（1994年（財）日本労働研究機構）
- ・論文、菅野和夫・諏訪康雄「労働市場の変化と労働法の課題」『日本労働研究雑誌』1994年12月号（1994年（財）日本労働研究機構）

指導・助言等をいただいた方々・機関

今回の研究を進めるにあたって、次の各氏及び関係機関、関係行政機関等の担当者の方々に御指導、御助言並びに資料の提供を賜りました。本文中に直接インタビューの内容を掲載できなかった方もいらっしゃいますが、研究の過程において、今回いただいた全ての御意見を考慮・検討し、そのエッセンスを取り入れることによって、報告書を取りまとめることができたといっても過言ではありません。ここに心より御礼申し上げます。

- ・小原 清 (社) 日本サテライトオフィス協会 主席研究員
- ・川合 歩 イーディーコントライブ (株) 代表取締役
- ・佐藤 昭雄 日本電気 (株) C&C システム市場開発推進本部
テレワーク専任部長
- ・佐藤 孝治 神奈川大学経済学部助教授
- ・清家 篤 慶應義塾大学商学部教授
- ・藤村 靖之 (株) カンキョー 代表取締役社長
- ・松田 修一 早稲田大学システム科学研究所教授
- ・望月 照彦 多摩大学経営情報学部教授
- ・山原 芳男 (株) ジャストシステム 総務部部長

(敬称略・肩書は助言依頼時・50音順)

機 関

- ・(財) ソフトピアジャパン
- ・国際情報科学芸術アカデミー
- ・千葉県立現代産業科学館
- ・(社) 神奈川県建設業協会

また、県の関係室課の担当者の方々には、お忙しい中御協力をいただき、貴重な御助言や資料を賜りました。厚くお礼申し上げます。

平成7年度研究チームB「転換期の産業と労働」
研究チーム員名簿

■チーム員

	氏 名	所 属 (前 所 属)
	島 村 豊	高津県税事務所
	石 黒 達 次	県央地区行政センター〔厚木市派遣〕(藤沢県税事務所)
	平 田 和 義	企画部市町村課
	菅 原 理 奈	湘南地区行政センター(福祉部高齢者保健福祉課)
◎	田 熊 徹	労働部能力開発課
	鈴 木 宏	横浜労働センター
○	高 橋 正	商工部産業政策課(中小企業経営センター)
○	波多野 美 浩	海老名市総務部資産税課
□	小 川 浩 藏	自治総合研究センター(平成8年4月から)
□	瀬 尾あ ゆ こ	自治総合研究センター
□	山 口 泰 彦	自治総合研究センター(平成8年3月まで)

◎チーム・リーダー ○サブ・リーダー □コーディネーター