

雇用のセーフティネットは成長部門への労働移動の促進で

平成13年9月7日(9月18日修正)

経済産業研究所上席研究員

児玉俊洋

1. 経済構造改革の重要課題である労働移動

(1) UV 曲線の特異な形状

1999年4月を谷として2000年後半まで続いた緩やかな景気改善の過程においては、労働需給のミスマッチが顕著であった。IT関連を中心として求人需要が著しく高まったが、求人側が必要とする職業能力を満たす人は少なく、全体として雇用増加はわずかなものに留まった。

UV曲線(縦軸に失業率(unemployment rate)、横軸に欠員率(vacancy rate=雇用者数と有効求人数の合計に占める未充足求人数の割合)をとると、99年4月以降は、求人需要の拡大を反映して欠員率は上昇しているのに、失業率は高止まりするという極めて特異な形状を示している(第1図)。

(2) 自律的回復シナリオを阻んだ労働需給ミスマッチ

このような労働需給のミスマッチは、政府の景気回復シナリオにとって大きな障害となった。99年4月以降の緩やかな景気改善の過程は、ITブームとアジア向け等の輸出の増加などによる生産の増加に主導されたものであった。通常は、生産が増加すると所得が増加し、やがて民間内需の増加につながるという、生産-所得-支出の循環が予想できる。現に企業部門では企業利潤と設備投資の増加は実現した。しかし、家計部門への波及としては、企業の生産増加によって求人は増加したが、雇用と個人消費の明確な回復は実現しなかった。このため、自律的回復軌道に至る前に、米国景気とITの変調から企業関係の指標が急速に悪化し、今年になって景気は下降局面入りしてしまった。

すなわち、労働需給のミスマッチの存在は、99年4月以降の景気回復が本格化しなかった直接的原因であった。のみならず、このミスマッチを解消しないと次の景気回復局面がやってきても再び途中で息切れすることになる。

(3) 雇用のセーフティネットとしても重要な労働移動

経済構造改革の究極的な目的は、資本や労働などの経済的資源を停滞部門(効率が低い又は需要が縮小している分野)から成長部門(効率が高い又は需要が拡大している分野)に移動することを通じて経済成長率を高めることである。従って、労働需給のミスマッチを解消する労働移動は経済構造改革の本質的部分としての重要性を持っている。

不良債権問題は、労働力を含む経済的資源を非効率な経済活動に束縛しているという意味で労働需給ミスマッチ問題の一因でもあり、また、我が国経済の再生のためにその解決は不可欠である。しかし、不良債権の最終処理によって非効率な経済活動から解放された労働力は自動的に成長部門に移動するわけではない。

内閣府及び民間の各種の試算が示すとおり、不良債権の最終処理を進めれば、当面は、失業者が増加することが予想される。この失業は、建設、流通など特定産業に集中して発生することが予測されており、建設業を中心として他産業への転職を余儀なくされる人々が多くなると予想される。このため、雇用のセーフティネットとしても、成長部門への労働移動の円滑化を図るという観点が重要である。

(4) 雇用機会創出は重要。しかし、労働移動と人的資本形成はそれ以上に重要。

失業問題に対しては、まず、その受け皿となる雇用機会の創出が必要である。しかし、現在、求人数は、その増加率は鈍化しつつあるとはいえ、情報サービス業、医療・教育・社会福祉といったサービス業を中心として、大幅に増加した昨年を上回る水準にある。

すなわち、雇用機会は存在しているのであり、これらの求人分野への労働移動を円滑にすること、そのための効果的な教育・訓練システムと職業紹介などのマッチングメカニズムの発展を促すことが、さらに重要な課題となっている。

(5) 欧州の取り組み

グローバル化や技術革新の進展に伴いより高度な知識・技能を持つ労働者の育成が必要となるのは我が国に限らない。すでに、欧米各国は、労働者の人的能力の向上に積極的に取り組んできた。例えば、EUは、1997年10月に採択されたアムステルダム条約及び同年11月のルクセンブルグにおける雇用サミットの合意に基づいて、Employability(就業能力の向上)、Entrepreneurship(起業環境の整備)、Adaptability(雇用形態等の適応力強化)、Equal opportunities(雇用機会均等化)の4本柱からなる新雇用戦略を推進しており、教育・訓練を含むEmployabilityの向上はその第一の柱として位置づけられている(EUホームページ、経済企画庁[1999]『平成12年版世界経済白書』、富士総合研究所ロンドン事務所[1998]「OCCASIONAL REPORT(1998年7月28日)」等)。具体的には、若年失業者や長期失業者の就職支援やそのための教育訓練を行う、英国の「ニューディール政策」やデンマークの「若年失業者向けプログラム」が、EUにおいて成功事例として評価されている。

(6) 労働移動円滑化に向けた課題

我が国では、職業能力の向上や雇用の再配置に雇用主企業が果たしてきた役割が大きい。しかし、大きな産業構造の転換と企業の新陳代謝が進む中であって、企業内の人材教育や雇用再配置だけでは限界が生じており、公的、民間を含め、外部労働市場における人材教

育やマッチング機能の効果的・効率的な発展が必要になっている。とりわけ、数次の規制緩和の効果などから近年急成長を遂げている人材派遣業や職業紹介業など民間の人材ビジネスへの期待は高い。また、大学の社会人教育機能をどのように強化するか、従来大きな役割を果たしてきた雇用主企業の人材教育への参画意欲をどのように維持するかを含め、経済社会全体として人的資本形成やマッチングメカニズムの発展を促すことが必要である。

2. 炭鉱離職者の例に見る労働者の転職可能性

(1) 転職可能性分析としての炭鉱閉山の例

先にも述べたように、不良債権処理等の経済構造改革の推進に伴って、建設、流通等の特定産業からの離職者が増加することが予想される。特に、建設業は公共事業の縮小傾向とも相まって新たな雇用機会の創出が見込まれず、異業種への転職を要する離職者が多く発生する可能性が高い。問題は、離職可能性のある労働者にとって、技能の転換や新たな技能の修得を必要とする転職が可能かどうかである。このような意味での転職可能性を検討することが、経済構造改革の推進にとっても重要な分析課題である。

このような分析を行うためのひとつの手法として、我が国において、過去に、異業種への転職を要する離職者を大量に発生した事例である炭鉱閉山の例に学ぶことが有益と考えられる。ここでは、最近の大型閉山である三井三池炭鉱に関して、その閉山後の炭鉱離職者の再就職状況を見てみよう（詳しくは、児玉俊洋[2001],「三井三池炭鉱閉山後の炭鉱離職者の再就職状況に見る労働者の転職可能性」, RIETI Discussion Paper Series 01-J-005 <http://www.rieti.go.jp/publications/dp/01j005.pdf> 参照）。

(2) 三井三池炭鉱閉山後の再就職状況

平成9年3月30日の閉山以降、現在（平成13年5月31日現在）までの、三井石炭炭業株式会社三池炭業所本体及び一次、二次下請け、資本関係のある子会社までを含めた解雇者数は1,553人、そのうち有効求職者数は1,317人、それに対して就職者数は1,065人で、有効求職者数に対する就職率は80.7%である。

高齢者を中心として約20%の未就職者が残っており、また、約80%の就職率を達成するまでに4年間を要しているものの、年金の存在などから残存未就職者の緊要度がそれほど高くはないと見られること、炭鉱離職者側の求職事情として、イ)閉山前の給与等が比較的好条件、二)地元志向性が強く求人開拓先の地理的範囲が限定的、ハ)離職後3年間（「炭鉱労働者等の雇用の安定等に関する臨時措置法」対象者）手当の支給が保証された、という再就職を難しくする乃至は再就職緊要度を引き下げる要因があり、また、平成9年以降の厳しい経済情勢の中での再就職活動であったにもかかわらず80%の就職率を達成したことは、炭鉱離職者の再就職対策としては所期の目的を達成しているものと考えられる。

(3) 再就職先に見る職種転換の状況

炭鉱離職者の業種別、職種別の再就職動向は、職業訓練の存在を前提とすれば、異なる業種、職種への転職は十分に可能であることを示すものと考えられる。

ただし、公共職業安定所等によれば、仕事の内容として、炭鉱における電機設備の取り扱いや掘削機械の操作などの経験を生かして、職業訓練コースや再就職先を選択していると思われる例もあり、当然のことながら、前職における経験との類似性は再就職に有利に働くものと考えられる。

(4) 職業訓練状況

炭鉱離職者のうち 709 人が、雇用・能力開発機構のポリテクセンター荒尾（正式名称：荒尾職業能力開発促進センター）、福岡県立大牟田高等技術専門校等で、転職に必要な技能修得のために職業訓練を受けた。これらの訓練機関では、一時的に大量に発生する炭鉱離職者の受入れのため、特別コースないしは特別の定員枠を設けるとともに、「施設外訓練」として民間を含む外部機関への委託を行った。

これらの訓練の訓練成果を就職率によってみると（大牟田公共職業安定所担当分のみ）修了者数に占める就職率は 88%となっている。

ただし、訓練機関によって就職率には違いが見られ、訓練生の就職緊要度に応じた訓練期間やカリキュラムを考える上で示唆的である。

(5) 再就職意欲による成果の違い

50 歳以下の炭鉱離職者の就職率は約 96%とほとんどが就職している。特に、30 代から 40 代前半にかけての年齢層の人々は再就職の時期も早かった人が多い。これらの年齢層で扶養家族がある人は、求職期間中の各種手当では生活上不十分であることもあって、早期の再就職やそのための訓練受講に向けた意欲が高い人が多く、また、そのような人は早期の就職が実現したことが関係者から指摘されている。

また、再就職後の再就職先企業からの評価という観点からも、仕事に対する取り組みのひたむきな人に対する企業側の評価は高いとのコメントが何人かの関係者から得られた。

(6) 臨時職業相談所と援護相談員

三井三池炭鉱閉山に伴い多数の離職者が生じたことに伴い、これらに対して十分な時間をかけてきめ細かな職業相談を行えるよう、平成 9 年 4 月 7 日、雇用促進事業団（現雇用・能力開発機構）、大牟田公共職業安定所、荒尾公共職業安定所によって、炭鉱離職者のための臨時職業相談所が開設され、ここに 13 名（職安等への配置も含め計 24 名）の炭鉱離職者援護相談員が配置された。

相談内容は、就職促進と就職後の定着指導の二本立てで、所内だけでなく家庭訪問によ

って家族も含めた相談に当たった。炭鉱勤務時の待遇に比べれば給与その他の勤務条件が低下せざるを得ない状況であったので、生活改善指導を含めて離職者及び家族の意識改革に取り組むことが大きな課題であった。求職活動の助言をするとともに、求職活動をあまりしない人に対しては就職意欲の向上にも努めた。

(7) 構造改革下の離職者の転職可能性への示唆

炭鉱離職者の経験の特殊性と普遍性

炭鉱離職者の再就職状況は、閉山に至る比較的長期間の検討、離職前の技能レベルや雇用形態の相違などから、現在生ずる構造改革の下での離職者の再就職動向の類推にそのまま適用できるものではない。しかし、今までの職業がなくなり経験したことのない職業に就かなければならなかったこと、そのための技能転換や技能修得が必要だった点で、現在の失業問題における労働者の転職可能性を考察する上で参考になる。

炭鉱離職者の経験に見る転職可能性

以上の意味で、三井三池炭鉱閉山後の炭鉱離職者の再就職状況を見ると、次の理由により、労働者の転職可能性は、技能転換・技能修得を伴うものを含め、十分に存在すると考えられる。

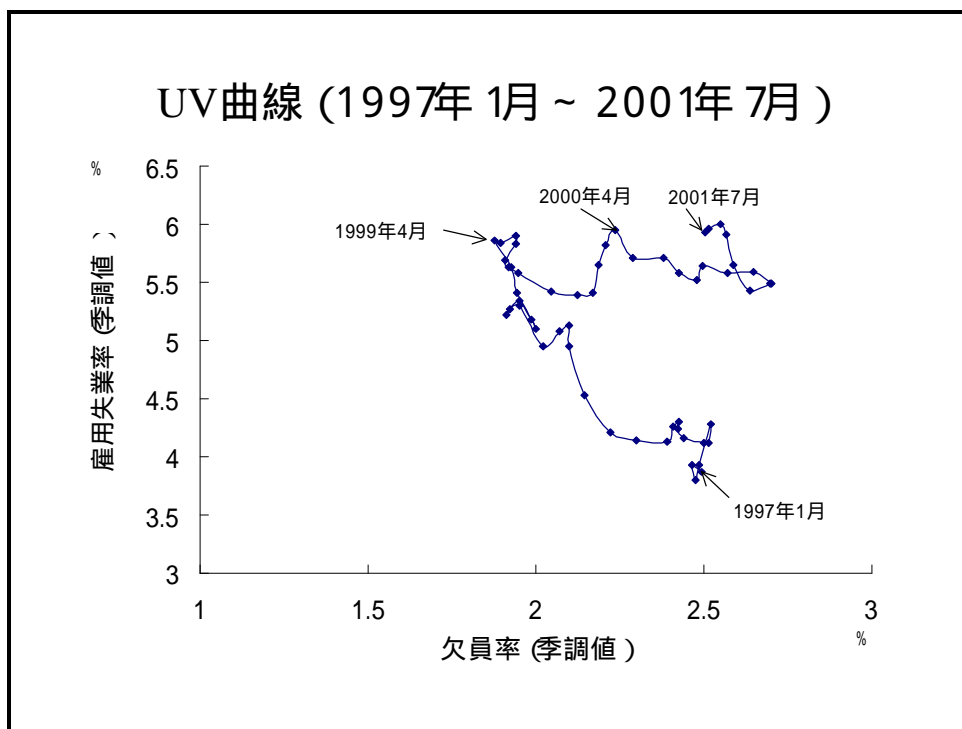
- イ) 炭鉱離職者の求職事情として再就職を難しくする要因があり、また、マクロ的に厳しい経済状況の下にあったにも関わらず、有効求職者のうち80%の就職率を達成している。
- ロ) 特に、閉山後初期においては、離職者の就職率は急速に上昇しており、再就職意欲の高い人々の転職可能性が高いことが示されている。
- ハ) 再就職先の業種、職種を見てもかなり異なる職業への転職が実現している。ただし、この点については、新たな職場で前職における技能要素を活用できる度合いが高いほど再就職が円滑であった点に留意する必要がある。

転職可能性を高めるための考慮要因

- また、離職者の転職可能性を高めるための要因として、次のような諸点が示唆される。
- イ) 離職者本人の再就職意欲及び仕事や能力開発に対する前向きな姿勢が重要である。
 - ロ) 失業期間が雇用保険求職者給付の所定日数を超えた場合の給付制度を設ける場合には、離職者の再就職意欲を損なわないような制度設計が重要である。
 - ハ) 民間機関の活用を含め職業訓練機能を充実するとともに、離職者側の能力開発意欲を高める環境整備が重要である。
 - ニ) 離職者の増加が予想される業界や企業に関しては、当該業界・企業並びに関連地域の公的及び民間の職業紹介機関において、早期の準備に取り組むことが重要である。
 - ホ) 離職者の既存の技能や知識の転用可能性のある業種・職種・企業が明らかになるよう、地域や関係業界間での情報交換が重要である。

へ) 待遇の変化に対応できる意識改革や就労意欲の向上の側面を含めた求職相談を行えるよう、相談要員（カウンセラー）の配置等の体制整備が重要である。

(第1図)



(出所) 厚生労働省『職業安定業務統計』、総務省統計局『労働力調査』より作成。

(備考) 1. 雇用失業率(失業率として「雇用失業率」を用いている)及び欠員率の定義は以下の通り。いずれも月次、季節調整値。

$$\text{雇用失業率} = \frac{\text{完全失業者数}}{(\text{完全失業者数} + \text{雇用者数})} \times 100$$

$$\text{欠員率} = \frac{(\text{有効求人数} - \text{就職件数})}{\{(\text{有効求人数} - \text{就職件数}) + \text{雇用者数}\}} \times 100$$

2. 季節調整は文部科学省統計数理研究所の

Web Decomp(<http://ssnt.ism.ac.jp/inets/inets.html>) による。