

## 雇用政策研究会報告書

～仕事を通じた一人ひとりの成長と、社会全体の成長の好循環を目指して～

### **序章 仕事を通じた一人ひとりの成長を可能とする雇用政策**

日本経済は2008年秋のリーマンショック後の2009年から景気拡張過程に移行し、2011年に生じた東日本大震災による一時的な落ち込みを乗り越えて、2012年に入り増勢を維持してきた。その後、世界景気の減速やエコカー補助金の政策効果の反動等により輸出や生産が落ち込み、景気は弱い動きとなったが、2013年に入って持ち直しに転じた。2012年秋以降の株高の進行等を背景に家計や企業のマインドが改善しており、個人消費や生産が持ち直していることなどが背景としてあげられる<sup>1</sup>。そのような中で、現下の雇用情勢は一部に厳しさがみられるものの改善が進んでいる状況にある。

一方で、少子高齢化に伴う人口減少、グローバル化による産業競争の激化など、雇用をとりまく社会や経済は構造変化の中にある。

長引くデフレから脱却し、経済を持続的な成長軌道にのせていくことが喫緊の課題であり、雇用政策も「成長を支える」ものであることが求められる。

これからの雇用政策は、「全員参加の社会」の実現により、人的資本を量的に拡大すると同時に、人材育成を大幅に強化して人的資本の質の向上を図る。さらに、労働力の最適配置と雇用管理の改善によって人的資本のポテンシャルの最大活用を実現する。これにより労働力供給が経済成長のボトルネックとなることを回避するとともに、成長を牽引するイノベーションの担い手を育成する<sup>2</sup>。

忘れてはならないのは、経済成長はそれ自体が目的なのではなく、国民生活が物心両面において向上することが最終的なゴールであるということである。したがって、経済成長を追求する政策は、同時に、国民にとって良質な雇用、すなわち「公正の確保・安定の確保・多様性の尊重」を満たす雇用機会を保障し、誰もが仕事を通じた経済的な自立と成長を目指せる雇用社会を実現する政策であることも必要である<sup>3</sup>。

なお、経済成長には、国内の消費需要が十分に確保されることが重要である。そのため、安定した雇用と経済成長の果実の適切な分配の実現を図ることも成長のための雇用政策の重要な課題である<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> 厚生労働省「労働経済白書（平成25年）」

<sup>2</sup> 図表1

<sup>3</sup> 労働政策研究・研修機構、厚生労働省「雇用労働政策の基軸・方向性に関する研究会」（2007年）

<sup>4</sup> 図表2

## **第1章 労働市場の将来ビジョン ～人材の最適配置と最大活用～**

労働需要を満たすように人材を配置するメカニズムには、企業と労働者を結びつける「外部労働市場」と、企業内で労働者と仕事を結びつける「内部労働市場<sup>5</sup>」の二つがある。二つの市場は、相互に影響しあいながら補完的に機能しており、労働市場の機能強化を図る際にはその関係に留意する必要がある。

### **(1) 企業内部での人材育成・配置・活用（内部労働市場）の機能と課題 （企業内の労働力配置の柔軟性と長期的な人材育成は日本企業の強み）**

我が国の大企業を中心とした典型的な雇用慣行では、企業は新規学卒者を定期一括採用し、主として業務の実践の中で技能形成を図り、仕事ぶりを通じて労働者の能力・意欲・経験等の情報を掌握し、その情報をもとに柔軟に職務を割り当てて人材を活用している。正社員の職務、勤務場所、労働時間などについての企業の裁量権は大きく、事業活動上の必要があれば、職務の変更、転勤、残業を命ずることができる。この柔軟さに加えて、非正規雇用労働者を活用することで、企業は、業務の繁閑や市場環境の変化への対応を図ってきた。

柔軟さと引き換えに、企業は、原則として定年までの雇用を正社員に保障する。そのような相互関係に基づく長期雇用が、労働者の企業特長的技能の習得、労使の信頼関係の基盤となり、企業の競争力の源泉となってきた。

我が国の企業の多くは、新規学卒採用から始まる長期雇用を今後も維持していく姿勢を示している<sup>6</sup>。企業という「組織」の強みは、「市場」で買えない技術やノウハウを組織内で作り出すことから生まれる。人材の長期的な育成と安定的な雇用は、基本的には今後も重視されるべきである。政策面では、産業構造調整や経営努力を阻害するような過度の雇用維持のための支援策は行うべきではないが、甚大かつ急激な外的ショックの際の雇用維持のための公的支援は、人的資本の散逸防止、労働者の生活の安定のために引き続き必要である。

#### **(内部労働市場の課題)**

ただし、内部労働市場についても課題が指摘されている。例えば、現場主義の熟練形成（広範囲のジョブ・ローテーションとOJT中心）を重視する一方、労働者の主体的なキャリアの選択や専門性の深化は重視されていない。また、雇用が保障される一方で、業務量の増加にまず残業で対応するために残業が削減しにくいという指摘もある。また、技術革新やグローバル化など企業を取り巻く環境変化はスピードを増しつつあり<sup>7</sup>、人材の内部育成だけでは間に合わないおそれも

<sup>5</sup> 対等な関係の売り手と買い手が厳密には存在しないことから「市場」という呼び方が適当ではないのではないかという議論もあることに留意。

<sup>6</sup> 図表 3

<sup>7</sup> 図表 4

生じている。また、中高年正社員が過剰だと感じている企業もある。

## **(2) 外部労働市場の機能と課題**

### **(企業の枠を超えた人材の最適配置)**

こうした内部労働市場と相互補完的なものが外部労働市場だが、そこでは企業は必要とする技術・技能を持った人材を、賃金等のシグナルを媒介にして採用することにより、企業の枠を越えて人材の最適配置を行う。企業にとっては、専門性を有する人材を採用できれば育成に要する時間とコストが省けること、労働者にとっては、自らの能力をより発揮できる職場やより条件のよい職場を探すことが可能であることなどが、外部労働市場の利点である。

その一方、そこで懸念されるのは、例えば、一般に企業外での一般的技能の訓練は、公的支援がなければ本人がすべて負担せざるを得ないが、その場合、十分な訓練が行われない可能性があり、必要な人的資本が形成されないことや、企業が共同で利用できる能力評価の仕組みやルールの整備については、一企業で対応できる問題ではないことである。また、企業が人材を採用しようとする際に、対象者についての信頼し得る情報が得にくいことも、外部労働市場の利用を阻害する要因となる。

### **(外部労働市場の課題)**

グローバル化による市場環境の変化、IT化等の技術変化等により事業活動の新陳代謝のスピードが速まるとともに、事業の先行きについての不確実性が高まっている。その一方で、高齢化の進展とともに、労働者の職業生涯は長期化している。

これに対応するために、年功的処遇から成果主義的な要素を取り込んだ処遇制度への移行、長期雇用以外の多様な雇用形態の導入など様々な見直しを行いながら、内部労働市場は競争環境の変化への適応を遂げてきている。

同時に、外部労働市場を利用して必要な技術・技能を持った人材を中途採用する企業も増えつつある。

それぞれの企業が、内部労働市場の改善を進めるとともに、内部労働市場と外部労働市場のベスト・ミックスを探っている状況である。

しかしながら、マクロな視点から労働市場を見ると、近年、医療・福祉業、建設業、サービス業といった産業で労働力の不足感が強い一方、製造業では過剰感がみられる<sup>8</sup>。また、同一産業内、例えば製造業の中でも、労働力の過剰感に悩む企業と労働力不足企業が混在している。このような状況では人的資本が十分に活用されているといえず、産業間、企業間の労働力配置を調整する必要

---

<sup>8</sup> 図表 5

がある。

調整が十分に進んでいない大きな要因は三つある。一つは、過去において、産業構造の変動に対応した雇用の調整が、主として企業・企業グループ内の人員再配置、企業間の出向、新規入職者の入職先の変動、さらには企業の事業転換によって実現されてきたため、在職者が在籍企業とは関係のない企業に転職するためのノウハウや支援体制が未整備であることである。

二つ目は、受け皿となる雇用機会の質と量の問題である。現状では、中高年正社員の余剰感が相対的に強いとされているが、この層（45～59歳）の転職の約4割は賃金低下を伴う<sup>9</sup>ものであり、転職を躊躇させる大きな要因となっている。

加えて、需要が増加しているスキル（IT、医療福祉、高度経営等）と、求職者が有しているスキルが合致せず、スキルのミスマッチが生じていることも、労働移動を阻害する要因となっている。

### **（外部労働市場の三要素：能力開発・能力評価、マッチング機能、良質な雇用機会）**

外部労働市場を通じた再配置が円滑に行われるためには、以下の三つの取組が必要である。

#### ○ 能力開発・能力評価制度の整備

スキルのミスマッチを解消するとともに、マッチングを効率的に進めるため、必要な能力を身につけるための能力開発と、各人が身につけている職業能力を「見える化」するための能力評価システムが、整合性をもって整備されることが必要である。加えて、企業が提供する雇用機会の職務内容の明確化も重要である。

#### ○ マッチング機能の強化

労働移動の経路には、ハローワーク、民間人材ビジネス（民営職業紹介事業、労働者派遣事業、求人情報提供事業）、学校、地方公共団体、縁故（前の会社のあっせん等）など様々なものがある<sup>10</sup>。それぞれが強みを活かして、労働市場全体としてのマッチング機能を高めていくことが必要である<sup>11</sup>。

#### ○ 良質な雇用機会の創出

成長分野等労働移動の受け皿となる雇用機会の場が、転職先として魅力

<sup>9</sup> 厚生労働省「雇用動向調査（特別集計）」によると、前職が一般雇用者で、45～59歳である転職者のうち、転職後賃金が低下した者の割合は、全体（賃金変化不詳を含む）のうち41.0%となっている。（2002年～2011年平均）

<sup>10</sup> 図表6

<sup>11</sup> これらのマッチング機能は、単純な求人・求職条件の突合にとどまるものではなく、求人者・求職者双方への専門的な働きかけ等を通じて、求職者の職業への適応性を増大させ、企業の人材確保の機会を広げるよう構築されることが重要である。

的なものであることが必要である。

能力開発・能力評価制度及びマッチング機能は、これからの労働市場を支える重要な「労働市場インフラ」である。「労働市場インフラの戦略的強化」がこれからの雇用政策の最重要課題である。

一方、良質な雇用機会の創出への政策的支援は、産業政策が牽引役となることが期待される。産業政策が、労働力供給構造に適合した「良質な雇用機会の創出」につながるものとなるよう、雇用政策との連携を図ることが重要である。

### **(3) 労働市場の将来ビジョン**

以上を踏まえると、経済社会の変化に対応した労働力の最適な配置を実現するためには、企業内部の人材育成・配置・活用機能を改善するとともに、企業間の労働移動を支援する労働市場の機能強化と受け皿となる雇用機会の創出を進め、内部労働市場、外部労働市場双方の機能の改善を図ることが必要である。

#### **(それぞれの企業が内部労働市場と外部労働市場のベスト・ミックスを追求)**

企業内部での人材育成・配置・活用、外部労働市場からの人材調達をどのように組み合わせるのかは、それぞれの企業が、自ら決定していくものである。各企業は、競争環境や自社の有する資源等に適合した採用・配置・処遇・能力開発の仕組みを、試行錯誤を重ねながら構築していくこととなる。

その結果、「日本的雇用慣行」のような一つの標準的なモデルに収斂しない可能性も大きい。雇用政策としては、企業の様々な選択が可能になるよう、内部労働市場の改善のための企業の自主的努力への支援とともに、外部労働市場の活用が選択肢となり得るよう「労働市場インフラ」の整備を積極的に進めていくことが政府に求められる役割である。

#### **(外部労働市場の活用に向けた職務要件や労働条件の明確化)**

内部労働市場のあり方と外部労働市場のあり方は密接に関連することから、企業内部の雇用管理においても外部労働市場の動向を踏まえる必要がある。例えば、外部からの人材調達を行おうとするポストに関しては、職務要件や労働条件など労働契約内容を精緻化する、労働移動の可能性が高い労働者層については、配置・処遇に当たって企業共通的な職業能力の形成や能力に対する適切な評価に配慮するなど、外部労働市場と企業内の雇用管理制度との関係づけについても考慮することが必要になると考えられる。

## **第2章 労働市場インフラの戦略的強化 ～外部労働市場の整備～**

第1章で述べたように、労働市場インフラ（能力開発・能力評価制度及びマッチング機能）の戦略的強化は、これからの雇用政策の最重要課題である。また、雇用が不安定であり、人的資本形成が困難な非正規雇用労働者の能力開発も課題である。

このため、企業における職務の明確化、職業能力の見える化、非正規雇用労働者も含めた企業内外の能力開発を推進していくことが重要であり、これらは、求人・求職のマッチングにも寄与するものである。

また、各種マッチング機関を相互補完的に活用し、外部労働市場全体としてのマッチング機能を最大化することが求められる。

### **(1) 人的資本の質の向上と職業能力の「見える化」**

#### **(人的資本の育成ルートの多元化)**

低成長が長期化した背景として、人的資本が十分に形成されなかったという指摘がある<sup>12</sup>。その要因として、教育訓練機会が不十分である非正規雇用労働者が増加したことが考えられる。

現在、長期的な人的資本の形成を促進し、その結果、労働者の処遇の改善、企業の生産性の向上、ひいては日本経済社会全体の発展にもつながる、といった好循環を生み出すことが非常に重要になっている。特に、ステップアップを目指す労働移動の増加、多様な働き方の拡大等が期待されることを踏まえれば、企業内の人材育成だけでなく、個人の主体的な能力開発やセーフティネットとしての公的職業訓練、中長期的なキャリア形成のための民間教育訓練等の役割も重要性を増す。

企業内の人材育成も推進しつつ、職業能力を開発するルートの多元化がこれからの課題である。

#### **(企業内の人材育成の方向性)**

我が国の企業は、OJTとジョブ・ローテーションによって人を育てることに長けていると評価されている。今後、職場の実践の中で、労働者の技能形成を促すための配慮（例えば、業務改善の工夫や異常への対処など、スキル・アップにつながる仕事への挑戦の機会を組み込むことなど）が、一層広まることが望まれる<sup>13</sup>。

一方、不連続的な技術革新への対応や体系的な知識の習得など off-JT のほうが効率的な場合があることなども認識し、企業は、off-JT への投資にも戦略的

<sup>12</sup> Fukao, Miyagawa, Shinoda and Tonogi “Intangible Investment In Japan” (2009年)

<sup>13</sup> 小池和男、中馬宏之、太田聡一「もの造りの技能」(2001年：東洋経済新報社)

小池和男、猪木武徳(編著)「ホワイトカラーの人材形成」(2002年：東洋経済新報社)

に取り組んでいくべきと考えられる。女性の職域拡大や管理職登用の推進といった観点からも、教育訓練を積極的に行っていくことが必要である。大学等の教育機関が、社会人にそのような教育の機会を積極的に提供することも望まれる。

また、能力開発の対象から除外されやすい非正規雇用労働者についても、意欲と能力に応じて、業務の内外でキャリアアップのための技能形成を図る機会を提供<sup>14</sup>するよう配慮することが望ましい。

加えて、労働者が、自分のキャリアと目の前の仕事との関連を意識しながら仕事をするかどうかで、キャリア形成の効果は異なることがあるため、労働者自身に「キャリアを築く」という自覚を持たせるとともに、企業や産業界のニーズと本人の希望をすりあわせたキャリアの展望とモチベーションを喚起するためには、キャリア・コンサルティングの普及も有効であると考えられる。

なお、外部労働市場を活用しようとする企業においては、企業内の雇用管理においても、外部労働市場との接続を念頭におき、企業横断的な職務能力評価の枠組みを、採用、社内での教育訓練、人事評価等に反映させることも有用だと考えられる。

企業が自社の従業員のために実施する訓練<sup>15</sup>は、一義的には企業が負担して行うべきだが、費用やノウハウ不足のために教育訓練が手薄な小規模の企業における訓練の支援（コスト、ノウハウ等）、育成にコストがかかる失業者や就職困難者などを受け入れて訓練を行う企業への支援については、強化する必要がある。

### **（個人主導の能力開発への支援）**

技術や市場環境の変化により、労働者の蓄積した技能の陳腐化が生じやすくなっている。また、企業自身も事業の長期的な展望が持てない中で、企業が提供するキャリアパスのみに依存することは労働者にとってリスクを伴うようになっている。

また、企業共通の能力については、企業内での人材育成だけでは限界があることから、個人の主体的な能力開発が重要となってくる。

このようなことから、労働者自らが十分把握・理解し、主体的に自己の能力開発・キャリア形成に取り組むことが必要である。

### **（どのような能力を身につけるべきか）**

長期化した職業生涯の途中で、仕事のやり方、技術の変化により習得した技能が無用化するリスクも高まっており、変化への対応を織り込んだ能力を身につけ

---

<sup>14</sup> 政府としては、非正規雇用労働者の企業内での能力開発を促進するためキャリアアップ助成金などによる支援を行っている。キャリアアップ助成金では、off-JTと組み合わせて行うOJTも助成対象としている。

<sup>15</sup> 図表 7

ることが望まれる。例えば、問題を見つけ、その問題がなぜ起きているかについての仮説を立てて、それを誰にでもわかる方法できちんと検証して結論を導くという、系統的に、あるいは科学的にものを考える知的能力<sup>16</sup>、課題に対して様々な事情や利害得失を考慮しながらバランスのとれた解決策を導く能力、相手の意向や感情を把握する能力、わかりやすくものごとを伝える能力などの職業・産業共通の能力を、学生時代はもちろん就職後にも身につけていくことが必要である。

しかし、現状として労働者の大多数が、仕事が忙しいため自己啓発をする余裕がない等の理由で、自己啓発が十分に行われていない<sup>17</sup>という問題がある。

したがって、政府は、社会人となってから、労働者が主体的に能力開発・キャリア形成に取り組むことができるような環境を整備していくことが必要である。

企業の教育訓練はOJTが中心であるが、経験を省みて理論化することによって、より普遍的な学びを得ることができる。大学等の教育機関が、社会人にそのような教育の機会を積極的に提供することが望まれる。

キャリアアップやキャリア・チェンジの場面では、より実践的・具体的な能力開発も求められる。その前提として、まず、企業が求める職業能力、労働者が有する職業能力の双方の明確化を図ったうえで、今後どのような能力を身につけるべきか等を把握することが重要である。

そのため、キャリア・コンサルタント<sup>18</sup>の養成を進めるとともに、企業内外での相談体制の整備を推進するほか、中長期的なキャリア形成に資する知識・技能を習得するための経済的支援を実施することなどが求められる。

企業は、学習内容が現在の業務と関連する場合などに、労働者が訓練を受講するための金銭面・時間面の配慮をすること、学習履歴の評価、処遇への反映などの支援を行うことが重要である。

### **(民間部門と公共部門の連携による最適な能力開発機会の提供)**

産業構造の変化、非正規雇用労働者の増加の中で、雇用のセーフティネットとして、離職者等が、それぞれのニーズ・状況に応じて多様な訓練機会を得ることができるよう、公共職業訓練や求職者支援訓練<sup>19</sup>の実施の重要性が一層増している<sup>20</sup>。

また、非正規雇用労働者の若者等の中長期的なキャリア形成を促す訓練を含め、

---

<sup>16</sup> 清家篤「雇用再生」(2013年：NHK出版)

<sup>17</sup> 図表 8

<sup>18</sup> 図表 9

<sup>19</sup> 雇用保険の受給終了者、雇用保険の適用がなかった者、学卒未就職者など、雇用保険を受給できない求職者が職業訓練によるスキル・アップを通じて早期の就職を目指すための制度(求職者支援制度)に基づいて実施される無料の職業訓練。

<sup>20</sup> 図表 10

教育訓練・職業訓練の担い手として役割を高めつつある民間教育訓練機関<sup>21</sup>の育成・振興を図ることが必要である。具体的には、民間教育訓練機関における質の向上に向けた取組を適正に評価する仕組みを検討することが必要である。

一方、科学技術の進展や急速な技術革新等が進む中、訓練に多くの設備投資等を要するものづくり分野における人材<sup>22</sup>の育成については、民間教育訓練機関では訓練がほとんど実施されておらず、全国ネットワークを生かしたポリテクセンター<sup>23</sup>やポリテクカレッジ<sup>24</sup>における高度な訓練が一層重要である。また、ものづくり分野の人材確保のため、学校段階から、ものづくり分野の魅力発信・キャリア教育を一層推進することが必要である。こうした人材確保・育成の取組を通じて、日本の競争力の源泉であり、安定雇用の受け皿でもある中小企業等におけるものづくり分野の技術力・熟練技能を維持・向上していくことが求められる。

このように、公共部門と民間部門の適切な役割分担のもと、対象者や目指すキャリアプラン等に応じた多様な訓練メニューを受講する機会が確保されるよう公共部門と民間部門の訓練のベスト・ミックスを目指していくことが重要である。

### （職業能力の「見える化」）

多様な働き方の推進や円滑な労働移動支援等が課題となる中で、教育訓練機会の整備による能力の向上に併せ、外部労働市場型の職業能力のものさしの整備による能力の適正な評価、「見える化」の重要性が一層増している。これは求人企業と求職者の的確なマッチングに資するものである。

また、職業能力を適切に評価することは、労働者の教育訓練・目標設定、労働者が能力開発に取り組む動機付け、企業内の人事配置・処遇など内部労働市場の観点からも重要である。

加えて、労働移動の可能性が高く、かつ、キャリアアップの機会が乏しくなりがちな非正規雇用労働者層にとって、企業横断的な基準による能力評価は大きな意義を有する。

そのため、多様な働き方の推進等にあわせて、特に、労働需要の増加が認められ、非正規雇用労働者のキャリアアップが課題として顕在化している業種を重点に、各業界固有かつ、業界共通性の高い能力評価の「ものさし」（業界検定等の

<sup>21</sup> 図表 11 離職者訓練の約 8 割は民間教育訓練機関により実施。

<sup>22</sup> 図表 12

<sup>23</sup> ものづくり分野を中心に、①失業者の早期再就職を図るための雇用のセーフティネットとしての離職者訓練（6 ヶ月中心）②中小企業の労働者等に高度な技能と知識を習得させるための在職者訓練（2～5 日）を実施する施設。全国で 61 所。

<sup>24</sup> 高度なものづくり分野において、①高校卒業者を対象に、生産技術・生産管理部門のリーダー（職長、工場長等）となり得る中核的な人材を育成する学卒者訓練（2 年又は 4 年間）②中小企業の労働者等に高度な技能と知識を習得させるための在職者訓練（2～5 日）を実施する施設。全国で 11 校。

実践的な能力評価のツール等)を整備することが重要である。

これに加え、個人の職業能力の「見える化」に役立つジョブ・カード<sup>25</sup>の活用等も一層促進することが重要である。

上記のような課題認識のもと、平成25年9月より厚生労働省内の「労働市場政策における職業能力評価制度のあり方に関する研究会」において、

- 職業能力の構造として、企業特殊能力、業界内共通能力（業界・職種固有かつ業界共通性の高い知識・技能）、業種・職種共通的に求められる基礎能力といった分類が可能で、さらには、その中で知識・技能・実践力といった要素が考えられること
- こうした職業能力の中で、外部労働市場で特に重視される、業界内共通能力について、業界自身が把握する人材ニーズを反映した実践的な評価の枠組みの整備が求められること
- その際、人材育成投資の過小性等の観点も踏まえ、非正規雇用労働者等を主な対象として、キャリア形成上の課題を抱える各層の活用、企業の人材確保・養成にも資するものとして設計することが考えられること
- 教育訓練機会と能力評価の仕組みの一体的な整備が効果的と考えられること
- 諸外国でも、我が国同様、職業能力の開発と職業能力評価の連動性が重視されており、我が国の制度設計・運用上も参考になること
- 労働市場政策上、非正規雇用労働者のキャリアアップ実現等の観点から、職業能力の「見える化」の必要性が高い職域（対人サービス職種等）で求められる能力の特性（制度・技術等の関係で予め明確ではなく、変化の程度が大きい等）に応じた相応しい評価方法を考えるなら、現行の技能検定制度等では評価が難しく、新たな業界検定等の能力評価の仕組み整備の必要性が認められること

等といった方向性・課題認識の下、効果的な具体の職業能力評価制度のあり方について議論されている。

今後、その結果も踏まえ、業界検定の整備も含めた技能検定制度、職業能力評

---

<sup>25</sup> ジョブカードとは

- ① 一定の知識等を有するキャリア・コンサルタントによるジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングの実施
- ② 企業における実習と教育訓練機関等における座学とを組み合わせた訓練を含む実践的な職業訓練（職業能力形成プログラム）の受講機会の提供
- ③ ジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングにより整理された職務経歴等のほか訓練修了後の職業能力評価の情報を取りまとめた「ジョブ・カード」の就職活動等における活用

を促進することにより、求職者と求人企業とのマッチングや実践的な職業能力の習得を促進し、安定的な雇用への移行等を促進することを目的とした制度

賃基準といった現行の制度の見直しを含め、職業能力評価制度・体系の整備、職業能力評価と教育訓練、キャリア形成支援、マッチング等、労働市場政策上の関連制度との統合的運用を行っていくことが必要である<sup>26</sup>。

## (2) マッチング機能の強化

### (マッチング機関がそれぞれの強みを活かして最大の効果を発揮するために)

ハローワーク、民間人材ビジネス、学校、地方公共団体など様々なマッチング機関が、それぞれの得意の分野<sup>27</sup>・手法により役割を果たすとともに、必要に応じて機関どうしが連携することで、各機関が相互補完的に外部労働市場全体としてのマッチング機能を最大化することが必要である。

その中で、ハローワークには外部労働市場全体としてのマッチング機能を高めるインフラとしての役割が期待される。

例えば、ハローワークの求人情報を広く他のマッチング機関にも提供し<sup>28</sup>、活用してもらうことにより、求人企業にとって利用可能なサービスの幅が広がり、またハローワーク以外のマッチング機関を利用する求職者にとっては、求人を選択肢が広がる。

また、ハローワークは、来所する求職者に対して、自ら行うサービスに加えて、他のマッチング機関についての情報や様々な機関を利用した求職活動の進め方について助言することで、各人の希望、能力・適性等に応じて適切なサービスが受けられるようになる。

マッチング機関の連携・協力のあり方は、これから様々な工夫の余地がある。利用者にとっての利便性と安心を兼ね備え、マクロ経済の観点からみて効率的な労働力の配置を実現できる労働市場インフラを目指して、官民の関係者の知恵を結集していくことが重要である。

### (民間人材ビジネスの活性化・活用<sup>29</sup>)

民間人材ビジネスは、様々なサービスを組み合わせた総合的な人材サービス、高度人材のマッチング等について、強みを発揮している。

こうした分野を伸ばし、民間人材ビジネスの活性化を図ることで、外部労働市場におけるマッチング機能の強化を図っていくことが必要である。

---

<sup>26</sup> 図表 13

<sup>27</sup> 図表 14

<sup>28</sup> 労働市場全体としての求人・求職のマッチング機能を強化するため、ハローワークが保有している求人情報を、職業紹介を行う民間人材ビジネスや地方自治体等が希望する場合に、オンラインによって提供する予定（平成 26 年 9 月開始予定。）

また、ハローワークの保有する求職情報の提供については、平成 26 年夏頃までに検討結果をとりまとめ、必要な措置を講ずる予定。

<sup>29</sup> 図表 15

具体的には、民間人材ビジネスの機能がより一層発揮されるよう、ビジネス・モデルの開発への支援等の必要な環境整備を進めることが考えられる。

また、民間人材ビジネスの利用者が自身に合った事業者を選択できるよう、各事業者が自社の強みをよりわかりやすく伝えるよう環境を整えていく必要がある。

利用者が安心して民間人材ビジネスを利用するためにも、行政と業界団体が連携して業界の質の向上を推進することも重要である。

### **（民間人材ビジネスとハローワークの連携）**

ハローワークと民間人材ビジネスは、それぞれが強みを有する職種、地域<sup>30</sup>が異なっており、外部労働市場の中で両機関は相補的な役割を果たしている。

ハローワークと民間人材ビジネスがそれぞれの強みを発揮するとともに、両者が連携することによるシナジー効果（共同作用、相乗作用）を生かして、外部労働市場のマッチング機能の強化を図ることが効果的である。

また、長期失業者の再就職支援、子育て後の職場復帰支援、学卒未就職者の就職支援等の民間人材ビジネスが強みを発揮できるものについて、国から民間人材ビジネスに委託し、事業実施を通じて支援のノウハウを構築していくことも必要である<sup>31</sup>。

### **（地方公共団体とハローワークの連携）**

地方公共団体においては、地域の課題に応じて、無料職業紹介事業を含む各種の雇用対策を実施している。外部労働市場全体のマッチング機能を強化するためには、国と地方の連携を強化し、一体となって雇用対策を進めることが引き続き求められる。

地方自治体の提案に基づき、ハローワークの職業紹介等と地方公共団体の福祉等の業務をワンストップで一体的に実施する連携事業（一体的実施<sup>32</sup>）、国と地方公共団体が地域の雇用対策に一体となって取り組むための雇用対策協定の締結など、これまで推進してきた取組をより深化させていくことが考えられる。

また、上述のハローワークの保有する求人情報の地方公共団体への提供は、地

---

<sup>30</sup> 図表 16

<sup>31</sup> 平成 25 年度補正予算案において、以下の取組を民間人材ビジネスを活用して行うこととしている。

- ・学卒未就職者など就業経験の乏しい若者に対し、派遣期間終了後に派遣先への職業紹介を予定する「紹介予定派遣」制度を活用した正社員就職支援
- ・育児・介護等による離職者に対し、研修等と職業紹介を一体的に行う仕組みを活用した早期再就職支援

<sup>32</sup> 国と地方自治体との一体的実施については、平成 26 年 1 月 14 日現在 32 道府県 80 市区町で実施。

方公共団体の無料職業紹介などの機能強化に資するものであり、地域住民へのサービスの向上にも寄与するものである。

### **(ハローワークの改革・機能向上：PDCAによる継続的な改善、職員の資質の向上、ITを活用したイノベーション)**

ハローワークにおいては、業務の成果について徹底した管理を行うため、民間企業で用いられているPDCAサイクルによる目標管理手法を取り入れ、数値目標を設定した上で、これに対する毎月の進捗状況を把握して、目標達成に向けた取組や指導を徹底している<sup>33</sup>。

更なる機能向上のためには、ハローワーク間で好事例を共有するなどその機能向上を図ることが出来るような手法やハローワークごとの評価制度の導入など、目標設定のあり方やその管理の手法を検討していく必要がある。

その際には、利用者の意見や要望を把握し、それらをサービスにフィードバックしていくことや、これまでハローワークが業務改善のために主体的に行ってきた取組を十分検証、再評価した上で、さらに取組を促進していくことも重要である。加えて、ハローワークの職員一人ひとりが目標を意識し、日々の業務を遂行できるようにするという視点も忘れてはならない。そのため、窓口相談に従事する職員の職業相談・紹介技能を高め一層の専門性向上を図ることが求められる。また、非常勤職員を含めた職員をマネジメントするスキルを高めることにより、ハローワーク全体としての機能向上を図ることが必要である。

保有するビッグデータやIT技術を効果的に活用し、ハローワーク業務の効率化を推進していくことが必要である。ビッグデータやIT技術の効果的な活用により、労働市場の把握・分析、データに基づいたより効果的なマッチング、求職者の求人検索の利便性向上や各種情報提供機能の強化が可能となる。上記の視点を踏まえたハローワークのシステムのイノベーションが行われるべきである。

また、IT技術の効果的な活用により、求職者の多様な求職活動への支援が可能になる。例えば、求職者がハローワークに毎日通うというスタイルだけではなく、対面の相談以外は自宅のPCを活用するといったスタイルが考えられ、その観点からもシステムの構築の検討が必要である。

### **(その他のマッチング機能)**

円滑な労働移動には、求人・求職者それぞれについての信頼できる情報がやりとりされることが重要である。例えば、前の会社の雇用主によるあっせんなど、求職者の特性をよく知った者によるマッチングの機能も重要である<sup>34</sup>。

<sup>33</sup> 具体的には就職率や求人充足率等の主要な指標について、ハローワークごとに目標を設定している。

<sup>34</sup> 樋口美雄、児玉俊洋、阿部正浩「労働市場設計の経済分析」(2005年：東洋経済新報社)

そのような一形態として出向・移籍がある。出向・移籍による労働移動に関する情報提供、相談等を行う機関として、産業団体の拠出により設立された産業雇用安定センター<sup>35</sup>がある。労働力の産業間・企業間移動を円滑に行うためには、このような機関の機能を充実させることも必要である。

### (3) 失業なき労働移動のための一体的な支援

従来型の雇用慣行が揺らぎを見せているが、それに代わる雇用システムについて社会のコンセンサスはいまだ形成されていないため、これからの雇用のあり方に社会の不安が高まっている。「失業なき労働移動」を支える切れ目のない支援の仕組みをつくることは、そのような不安への対応策としてまず第一に取り組むべき課題である。

前述した能力開発・能力評価制度の整備、マッチング機能の強化という政策ツールを活用し、「失業なき労働移動」という政策目的にあわせて、以下のような一貫通貫の政策パッケージとして取り組むことが考えられる。

#### ○ 求職者・求人者に関する情報の充実

求職者が既に獲得した知識・技能のみならず自らの職業・職務への適性を知り、それをアピールできること、求人者が求める人材に必要な能力、高い成果を生み出す行動特性（コンピテンシー）・適性等を明らかにした上で採用活動を行うことにより、双方にとってより望ましいマッチングが実現できると考えられる。

#### ○ 労働者・求職者に対するキャリア・コンサルティング

労働者とその適性や職業経験等に応じて自ら職業生活設計を行い、これに即した職業選択や職業訓練等の職業能力開発を効果的に行うためには、キャリア・コンサルタントによるキャリア・コンサルティングの実施が有効である。また、キャリア・コンサルティングは転職活動における求職者の気持ちの切り替え（意欲の向上や就職に向けた視野の拡大等）にも資すると考えられる。

#### ○ 技能のミスマッチの解消

企業や業界が求める知識・技能等についての情報が求職者にわかりやすく提供されること、労働者個人が能力の向上を心がけること、さらに必要な技能を身につけるための能力開発の機会が確保されることによってマッチングの可能性はより大きなものとなる。

---

<sup>35</sup> 図表 17

また、市場のニーズを意識した能力開発を在職中に個人主導で行う場合の支援も重要である。

○ 労働移動に伴うコストの支援

労働移動に伴い必要なスキルアップ・スキルチェンジのための訓練費用は、移動に伴うコストと言える。移動のために訓練を行う労働者や転職者を受け入れた上で訓練を行う企業に対して必要な支援を行うことが考えられる。

○ 移動元企業による転職支援の促進

事業規模の縮小等により離職を余儀なくされる労働者については、なるべく失業を経ない形で再就職先に移動できるようにすることが望ましい。そのためには、移動元の企業による再就職支援（再就職先のあっせん、再就職支援会社への委託など）が重要である。

○ 転職者・転職希望者の経験交流

転職者や転職希望者など似たような境遇にあるものどうしが、グループワーク等により転職活動に関する悩みや課題、業界研究などを行うことも有益であると考えられる。また、転職の優良事例を事例集などの形で共有できるようにすることも有益であると考えられる<sup>36</sup>。

○ 一時的・試行的な転職体験機会の提供

出向、インターンシップ、体験入社などの機会を通じて、企業は、多様な人材の中から、経験・資格など客観的なスペックのみにとらわれず、求める職務能力や行動特性を備えた者であるかどうかを仕事を通じて見分けることができる。また、求職者の側も、実際の仕事を体験することにより、仕事内容や職場環境などについて書類だけではわからない情報を得ることができる。このように、企業、求職者の双方にとって、リスクを抑えてチャンスを広げられることから、よりよいマッチングが実現する可能性が高まると考えられる。

---

<sup>36</sup> 現在検討を進めている労働移動支援助成金の拡充においては、移動元企業が民間の職業紹介事業者に対し、離職を余儀なくされる労働者の再就職に係る支援としてグループワークの実施についても委託し、その費用を負担した場合、再就職実現時の助成額を上乗せすることを予定している。

### **第3章 個人の成長と意欲を企業の強みにつなげる雇用管理 ～内部労働市場の改善～**

#### **(質の高い成長、質の高い雇用管理)**

企業業績の向上のためには、質の高い人材を量的に確保するだけでなく、個々の労働者の意欲を高めることが必要である<sup>37</sup>。労働者のモチベーションには雇用管理（採用、処遇、配置、退職等）のあり方が大きく影響する<sup>38</sup>。

労働者の主体性、内発性を引き出すとともに、職場における使用者と労働者の良好な関係を維持するためには、次の点を重視した雇用管理が必要である。

- 公正で納得できる処遇
- キャリア形成に配慮した人事配置
- ワーク・ライフ・バランスの尊重
- 雇用管理の個別化・多様化と、個人間の処遇の均衡の両立
- 労働者の発言の機会の確保（苦情処理、労使協議、労働組合）

関係法令の遵守を確保するとともに、質の高い雇用管理のため、行政が事業主に対して雇用管理に関する啓発・指導を行うとともに、各企業の雇用管理の状況（離職率、労働条件等）についての情報開示を推進し（「若者応援企業」宣言、求人票記載事項の充実等）、企業の自主的な改善努力を促進することにより、求職者の適切な企業選択を支援する必要がある。

#### **(労使コミュニケーション、労使自治の尊重、紛争処理)**

労働組合の組織状況をみると、労働組合員数は1994年の1,269万9千人まで増加した後、減少傾向で推移しており、2013年6月30日現在における労働組合数は2万5,532組合、労働組合員数は987万5千人となっている。推定組織率（雇用者数に占める労働組合員数の割合）は2013年に17.7%となっており、長期的に低下傾向で推移している。このように、労働組合に加入していない労働者の数が増えているが、労使が十分にコミュニケーションをとることは、今後も必要であると考えられる。

企業内の労使コミュニケーションのあり方は、労働者の意欲、生産性に大きな影響を与える。労使コミュニケーションには、現場も含めた労働者による仕事の工夫を引き出すという積極的に生産性の向上につながる効果と、労働条件や職場環境等についての労働者の苦情や不満を解消し、生産性を阻害する要因を取り除くという効果が期待できる<sup>39</sup>。

仕事や職場についての労働者の意見や不満に対しては、まずは、いちばん身近

<sup>37</sup> 図表 18

<sup>38</sup> 図表 19

<sup>39</sup> 図表 20

な相談相手である上司に部下が相談できることが重要であり<sup>40</sup>、管理者のプレイング・マネージャー化が進む中でも部下への対応がおろそかにされないことがないよう留意すべきである。不満のほか、業務改善、労働条件、職場環境等について、労働者の要望や提案を聴取し、雇用管理の改善に役立てていくことも重要である<sup>41</sup>。

労働者の個別の苦情・紛争に対しては、企業内の苦情・紛争処理の仕組みを整備しておくことも必要である。その際、苦情・紛争処理のプロセスに労働組合や従業員組織が関与することは、コンプライアンスの観点からも意義がある。

また、企業が問題解決に責任を持とうとしないなど企業内では解決が困難な場合もあることから、企業外の紛争処理の制度について周知を図ることも重要である。

このような苦情・紛争処理の解決の仕組みが整備されることによって、企業内の雇用管理の適正化が促されるという面もある。なお、このような仕組みが適切に機能するためには、何よりもまず、労働者が、自分自身の働き方に関する基本的な権利を理解しておく必要があり、学校段階の教育や、就業後の企業内外での労働法や関連諸制度についてのより効果的な周知が重要である。また、その履行の確保のために、労働基準監督官などの人的資源が重要であることから、十分な数の労働基準監督官を確保する等、行政体制の充実等が求められる。

企業の成長と安定した雇用関係を実現しようとする労使の努力が、我が国の経済を支える雇用慣行を築きあげてきた。今後も、変化し続ける企業環境に対応した新たな雇用のあり方は、当事者である経営者と労働者の十分な話し合いと、知恵の出しあい、試行錯誤なくしては生まれ得ない。これまで「標準」「典型」とされてきた雇用慣行が変容しつつある現在、労使の話し合いの重要性は高まっている。

また、個別企業内の対応では解決できない重大な社会的課題や、企業を越えた人材活用、働き方の問題が生じた場合には、企業の枠を超えて労使で話し合いを行うことも重要である。

労働者が企業に対して不満（恒常的な長時間労働等）を表明する方法は、離職（exit）と発言（voice）の二つがあり<sup>42</sup>、雇用管理の劣化を防ぐためには、両方のメカニズムが機能することが必要である。外部労働市場の活性化によって転職の選択肢が拡大した場合、労働者の企業に対する発言の有効性が強まる（バーゲニングポジションの向上）一方、労働者が発言を回避して離職を選択すること

---

<sup>40</sup> 図表 21

<sup>41</sup> 佐藤博樹「人材活用進化論」（2012年：日本経済新聞出版社）

<sup>42</sup> A. O. Hirshman (1970) . Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States Harvard University Press (A. O. ハーシュマン 矢野修一 (訳) (2005)「離脱・発言・忠誠 一企業・組織・国家における衰退への反応」ミネルヴァ書房)

で、労働者の不満が企業に伝わりにくくなる可能性もあることから、労働者の発言の機会の確保もあわせて促進する必要がある。

## 第4章 「全員参加の社会」の実現に向けて

「全員参加の社会」は、年齢、性別、心身の状況や生活環境などにかかわらず、誰もが、働く意欲と能力の発揮を通じて、経済的自立、生活水準の向上、社会参加、生きがいを追求できる社会である。それはまた、生産年齢人口の減少という我が国の成長に立ちはだかる壁を乗り越えていくためにも、最優先で実現することが必要な目標である。

多様なライフスタイルや価値観をもった人たちの参加を促進するには、働き方にも多様な選択肢が必要となる。活動形態については、企業による雇用のほか、起業・自営、ボランティア、地域での助け合い、NPO、コミュニティ・ビジネスなどが、就労場所については、オフィスのほかにテレワーク等の在宅勤務、また労働時間については、恒常的な長時間労働が解消されるとともに、各人の時間選好に配慮した選択肢が提供されることが重要である。

### (1) 全員参加の社会にふさわしい働き方の構築

#### ① 労働者の希望を生かした多様な働き方の実現

非正規雇用労働者は長期的に増加傾向にある<sup>43</sup>が、今後の労働力人口の減少を見据えると、多様化する働き方へのニーズに対応しつつも、労働者の意欲と能力に応じて誰もが仕事を通じて成長し、それが、企業の生産性の向上にもつながっていくことが、経済成長を支えるために必要である。

これまで、いわゆる正社員とそれ以外の非正規雇用労働者という二分法で労働者を区分しがちであったが、非正規雇用労働者の中にも様々な層が存在し、また、いわゆる正社員とは異なるが無期契約労働者であるものも存在することから、「非正規雇用労働者」とひとくくりにせず、それぞれの層に応じた適切な対応がとられるべきである。

正規雇用を希望しながらそれがかなわず、非正規雇用で働く者（不本意非正規<sup>44</sup>）に関しては、正規雇用への転換に向けた支援（企業内転換・転職支援、能力開発支援）が必要である。特に、派遣労働者については、正規雇用を希望する割合が他の形態に比べ高いことから、正規雇用への転換のための支援が求められる。

その前提として、正規雇用の場を確保していくことが必要であり、成長分野の産業、製造業など正規雇用の場を提供できる産業、各地域で地域の就労ニーズにあった産業の育成を図ることが必要である。その際、地域や社会全体でのニーズを踏まえ、必要な訓練を受けることができるよう、コンソーシアム方式で、地域の公共職業訓練機関、民間教育訓練機関、経済団体等と連携し、身近な場で能力開発機会を提供していくことが必要である。

<sup>43</sup> 図表 22・23

<sup>44</sup> 図表 24

一方で、パートタイム労働者や派遣労働者などとして働き続けることを希望する者に関しては、能力開発を進め、希望に応じキャリアアップを図ることができるよう支援を行うとともに、処遇の改善を図っていくことが必要である。

また、パートタイム労働者や派遣労働者などとして働き続けることを希望する者を含めて、労働者がライフスタイル等に応じた働き方を通じて能力発揮ができるよう、「多様な正社員」の普及・促進などを図り、企業において多様な働き方が提供される環境を整備する必要がある<sup>45</sup>。こうした環境整備は、非正規雇用労働者の処遇改善やいわゆる正社員のワーク・ライフ・バランスの推進にも資するものである。

さらに、成長分野の人材確保のためには、労働者が能力に応じた処遇を求めて自発的に他の企業に転職することでキャリアアップするような働き方を実現していくことが必要であり、そのためにも第1章で述べたような外部労働市場の活性化が重要である。

非正規雇用労働者として働く場合であっても、正規雇用との不合理な格差の固定化を招かない等に留意し、職務の内容や責任度合い等に応じた公正な処遇がなされるよう、引き続き労働関係法令の周知や指導などを実施していくべきである。

また、労働関係法令の適用について、非正規雇用労働者に十分認識されることが必要であり、例えば、有期契約労働者の契約期間等の事項について、労働者の理解が図られるよう配慮が必要である。

## ② 「時間意識」を高め、「正社員＝いつでも残業」を変えよう

家庭状況、健康状態、ライフスタイル等の多様性を尊重しながら「全員参加の社会」を実現し、国民各層の潜在能力を引き出していくためには、「いつでも残業できなければ正社員になれない」という現状を変えていくことが必要である。

長期的に年間総労働時間は減少傾向にある<sup>46</sup>ものの、これはパートタイム労働者の比率が高まったこと等が要因と考えられ、特に30代の男性は依然として週労働時間が60時間を超える者が多い<sup>47</sup>など、未だ根深い問題となっている。恒常的な長時間労働は、主体的な能力開発のための時間を奪うことになり、人的資本の形成のためにも、さらには、メンタルヘルスをはじめ労働者の健康の維持のためにも大きな課題であり、現状の改革が必要である。また、女性の活躍の阻害要因にもなっている面もある。

<sup>45</sup> 2013年9月から「多様な正社員」の普及・拡大のための有識者懇談会を開催している。

<sup>46</sup> 図表25

<sup>47</sup> 図表26

したがって、恒常的な長時間労働がなく、年次有給休暇<sup>48</sup>が円滑に取得できるといった働き方を進めていく必要がある、そのためには、社会全体のコンセンサスを形成し、総合的な対策が講じられる必要がある。

まず、企業、顧客（消費者）・取引先のそれぞれが「時間意識」を高めることが必要である。管理者・企業は、時間＝コストという観点でビジネス・モデルを構築して現場まで徹底し、顧客や取引先も「時間＝コスト」を意識して発注をするような環境を整備し、長時間労働を強いる等労働者にしわ寄せがいくことがないようにすべきである。

多様な働き方の推進、恒常的な長時間労働の是正といった働き方の改革のためには、制度的な取組も重要な推進力となるが、これらの問題が企業内部の問題であることから、当事者がお互いに理解し取り組んでいくことが必要である。したがって、労と使がその実現に向けて十分話し合いをしていくことが重要である。加えて、長時間労働の抑制の観点から、政府において、賃金不払残業（サービス残業）の是正をはじめとする割増賃金の適正な支払いや、違法な時間外労働の是正等、労働基準関係法令の履行の確保を図ることも重要である。

また、労働者自身も働く時間の長さよりも効率的に仕事を進めて成果をあげることが重要であることを認識し、長時間労働の解消、年次有給休暇の取得に取り組むべきである。一方で、上司や会社による評価基準も働き方に大きな影響を与えると考えられ<sup>49</sup>、労働時間の長さではなく仕事の効率性を評価するようにすべきである。そこで、部下の長時間労働や年次有給休暇取得状況の達成状況を上司の人事評価に反映させるといった取組も考えられる他、「働き方・休み方改善指標（仮称）<sup>50</sup>」を活用すること等による好事例の提供なども検討をする必要がある。

政府においても、長時間労働の解消、年次有給休暇の取得促進に向けて、企業、労働者の取組が進むよう、より実効性のある枠組みについて検討を行う必要がある。

また、上司との円滑なコミュニケーションが、求められている仕事の内容・水準の明確化につながり、無駄な作業を生むことを避けることにつながるという指摘もあり、長時間労働の抑制に役立つ仕事の進め方の好事例を提供していくことも考えられる。

## （２）意欲を高め、すべての人に、仕事を通じた成長の機会を

### ① 教育と雇用をつなぎ、あらゆる状況の若者にキャリア形成のチャンスを提供

---

<sup>48</sup> 図表 27

<sup>49</sup> 図表 29

<sup>50</sup> 企業や労働者が自主的に働き方・休み方の現状や課題を評価できるようにするためのツールとして、厚生労働省において開発するもの。

若者は将来の我が国を支える貴重な存在である。若者の雇用のありようは、経済はもちろん、結婚・出産など人口動態にも影響を与え、今後の我が国の社会経済の持続可能性を左右する。

もし若者が、学校から職業への移行の段階でつまずき、最初の仕事で身につけるべき「努力して仕事を続ける習慣」を身につけられなければ、後になるほど取り戻すのは困難になる。また、若年期は知識・技能の習得も早く、この時期を無為に過ごすことが生涯にわたって与える損失は計りしれない。マクロ経済の観点からも、若者が長期的に着実に技能を蓄積できること、高度な能力開発にチャレンジできることが、人的資本の高度化やイノベーションの実現にとって非常に重要である。

また、更なる少子化を防ぐ観点からも、結婚して家庭をもち、子育てができる水準の収入と労働条件を備えた雇用機会を若者に提供することが必要である。

しかしながら、現状では、学卒時の就職支援は充実しつつあるものの、学校中退者、ニート、卒業時の未就職者、非正規就職者<sup>51</sup>、就職後に早期離職した者などへの支援は、残念ながら行き届いていない。

今、問題を抱えた若者を放置してしまえば、その影響は数十年にわたって続き、将来における日本の人的資本を大きく毀損する。真に憂うべき事態と言わざるを得ない。

今後、一層希少な存在となる若者<sup>52</sup>に対して、在学中、学校から職場への移行、職場への定着後、転職といった各段階で、働く意欲を失ったり、仕事から不本意に脱落したりする者が生じないように、また、各自に適した能力開発に取り組めるように、きめ細かな支援体制を早期に整備することが重要であり、そのため、総合的かつ体系的な対策を推進していくことが必要である。

まずは、学校から職場への移行を円滑にするためには、教育行政と労働行政の連携強化も必要である。学校の進学指導においても、将来のキャリアを見据えた学校、学科を選択できるようにする必要がある。

学校段階において、将来のキャリアを見据えた進路選択ができるようなキャリア教育が必要であり、プログラム開発、人材養成など体制整備等が必要である。また、働く上での基本的な権利についても学ぶ機会を持つべきである。さらに、キャリア教育に加え、学校段階での学習は、社会人となって様々な職務を担う上でベースとなるものであることから、学生時代にもしっかりと学習を行う必要が

---

<sup>51</sup> 神林龍「若年雇用問題の議論のために」(『若年者の雇用問題を考える』樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著 2013年：日本経済評論社)は、若年層の非正規化には、大卒一般労働者の初任時の名目賃金が1990年代以降ほとんど変化せず、中高年齢層との相対賃金という観点から上昇傾向にあることが影響しているのではないかと指摘している。

<sup>52</sup> 図表 30・31

ある。加えて、若者のキャリア形成のため、学校段階から、ジョブ・カードの活用を含めたキャリア・コンサルティングの充実が必要である。

また、就業前の情報が不十分<sup>53</sup>であることが若者の早期離職<sup>54</sup>につながっていると考えられることから、若者が適切に企業を選択することができるよう、各企業の雇用管理の状況（離職率、労働条件等）についての情報開示を推進（「若者応援企業」宣言、求人票記載事項の充実等）するとともに、経営者の理念、賃金、キャリアパスなど判断材料となる企業情報を提供することが重要である。

特に、実際の仕事の間を理解する上で、インターンシップなど職業体験の機会は非常に重要である。将来的には、全ての学生が参加することができるように学校が率先して取組を推進するとともに、企業も学生の受け入れを行う等、抜本的な強化が求められる。その際、学生が安心してインターンシップに参加でき、有意義なものとなるように、企業のインターンシップの実施内容について一定の水準が保たれるような環境を整備することも検討していく必要がある。

学卒未就職者への対策は一定の成果をあげている一方、就職を途中であきらめて進学も就職もすることなく卒業した者<sup>55</sup>や、学校からの中退者<sup>56</sup>に対しては、就職支援が及ばず、多くの者が無業、フリーター等<sup>57</sup>に移行している。これまで各種対策を講じてきている<sup>58</sup>ものの、現在でも180万人のフリーターが存在しており、安定した雇用を希望する方を正規雇用化する取組とともに、不本意にフリーターとまらない取組が必要である。また、将来のキャリアを意識せず安易に無業、フリーター等の働き方を選択しないよう、まずは教育行政で対応すべきである。

若年層を恒常的に大量に雇用し、低水準の過酷な労働条件で、キャリアや技能の形成が期待できない労働を強いるようなビジネス・モデルについては、その見直しが必要である。

また、若者の「使い捨て」が疑われる企業については、当該企業自身はもとより、当該企業が属する業界全体のイメージ、人材確保にも影響を与える。さらに、若年者が働くこと自体を嫌悪するようになり、労働市場から退出してしまうおそれがあるなど、全員参加の社会実現に取り組む中で大きなマイナスになると考え

---

<sup>53</sup> 図表 32

<sup>54</sup> 図表 33

<sup>55</sup> 図表 34-①②

<sup>56</sup> 図表 35・36

<sup>57</sup> 図表 37

<sup>58</sup> 各種対策のうちの一つに、主にフリーター・ニート等職業経験、技能、知識などから安定的な就職が困難な求職者について、一定期間試用雇用（トライアル雇用）することにより、その適性や業務遂行可能性を見極め、求職者及び求人者の相互理解を促進することなどを通じて、早期就職の実現等を図ることを目的に、トライアル雇用を実施する事業主に助成を行うトライアル雇用奨励金制度がある。

られる。したがって、こうした企業において、労働関係法令違反が確認された場合には、その是正を図ることがまず必要である。

ニート<sup>59</sup>については、「地域若者サポートステーション」において、キャリア・コンサルタント等の専門人材により、一人ひとりの状況に応じたきめ細かな就労に向けた支援が行われており、その成果が着実に出てきているとともに、こうした手法による支援が効果的・効率的であることが利用者・関係者等から評価されているところである。今後とも、地方自治体をはじめとする地域の関係機関のネットワークを活用し、合宿形式のプログラム、職場体験等、対象者に応じた支援メニューを充実していく等、一層の支援強化を図ることが必要である。

また、こうした職業的自立に向けた支援については、景気改善の中で就労できる層は就労促進が進む一方で、就労につながりにくい層が残る。職業的自立のみならず活動自体に対する評価の視点も重要である。

## ② 高齢者も経済成長の一翼を担う

少子高齢化に伴い労働力人口が減少する中で、我が国が成長し続けるためには、高齢者のますますの活躍が必要不可欠<sup>60</sup>である。特に、団塊の世代（654万人）<sup>61</sup>が65歳を超えていくことを踏まえると<sup>62</sup>、この世代を中心として「シニアの社会参加モデル」を構築できるかどうかは、その後に続く世代への影響も含めて、我が国の経済社会に非常に大きなインパクトを与える<sup>63</sup>。

これまで、高年齢者雇用安定法に基づき、高齢者の雇用確保措置を充実させる等の取組を行ってきた。今後は、人生100年時代を見据え、働く意欲のある高齢者の様々なニーズ<sup>64</sup>も踏まえ、高齢者が培った能力や経験を活かし、生涯現役で活躍し続けられる社会を実現すべく、様々な働き方や活躍する場を創造していく必要がある。高齢者の活躍する働き方としては以下のようなものが考えられる。

- 専門性を活かしたスペシャリストとしての業務
- これまでの経験を若い世代へ継承させる業務（技能伝承等）
- 定年前と同じ仕事や同じ職場での継続的な業務
- 高齢者の希望にも沿った軽負担・弾力的な業務
- 生きがい重視の業務

<sup>59</sup> 図表 37

<sup>60</sup> 我が国の男性の高齢者の就業率は、諸外国と比較して高い水準にある。図表 38

<sup>61</sup> 図表 39

<sup>62</sup> 2015年には団塊の世代が全員65歳を超え、65～69歳層は約970万人にのぼると推計されている。（国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012年1月推計）中位推計」）

<sup>63</sup> 「労働力需給推計」（詳細は第6章に後述）の「経済成長と労働参加が適切に進まないケース」に比べて、「経済成長と労働参加が適切に進むケース」の場合の2030年時点の就業者数は、60～64歳層で101万人増、65～69歳層で86万人増となる。

<sup>64</sup> 図表 40

### ○ 地域での起業

若年人口が減少することも念頭において高齢者の能力を最大限活用するよう、企業が業務設計に取り組むこと（高齢者の戦力化）、高齢期に備えたセミナー等を開催すること、シルバー人材センターがホワイトカラー向けの業務を拡充すること等が必要である。とりわけ、子育て支援、高齢者の生活支援・孤立防止など地域の支え手としても高齢者への期待は大きいため、企業から地域への移行の架け橋となるような取組（中年期から地域活動を行う、企業が地域活動を紹介する等）が生涯現役社会を実現させるために重要である<sup>65</sup>。

### ③ 「女性の活躍は当たり前」という社会へ

女性の活躍促進は、女性本人のためという観点のみならず、社会の持続可能性、企業の発展、個々の世帯の経済的安定といった観点からも不可欠の課題となっている。男女が働き、共に家事、育児等の家庭責任を果たしていくことが必要な時代になっている。

そのために、女性が結婚・出産後も継続して働くことができるようにするとともに、離職した場合であっても再就職して活躍できるような取組を進めていく必要がある。

しかし、現状では、女性の育児休業の取得率は近年8割を超える水準を維持している<sup>66</sup>ものの、依然として第1子出産前後の継続就業率<sup>67</sup>は約4割にとどまっており、また、管理職に占める女性割合が国際的にみて低い<sup>68</sup>など、女性が十分に活躍できているとは言えない。これらの状況から、継続就業について、引き続き状況把握を行っていく必要がある。

女性労働者の半数近くを有期契約労働者が占めていることを踏まえると、これらの女性が妊娠・出産後も継続して就業し、活躍できるように、有期契約労働者であっても産前・産後休業や一定の要件を満たせば育児休業を取得することがで

<sup>65</sup> 企業から地域への移行の架け橋となるような取組の実例

- ・ 柏市豊四季台地域高齢社会総合研究会（千葉県柏市）  
セカンドライフ就労事業の開発・運営のプロセスをマニュアル化し他地域への普及を目指す。
- ・ 70歳現役社会づくり（福岡県）  
NPO・ボランティア団体の活動や地域活動、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスへの参加など、高齢者の共助社会づくりの参加を促進。
- ・ 特定非営利団体 ニッポン・アクティブライフ・クラブ（NALC）  
中高年齢者が、助け合いや地域貢献（家事援助、話し相手、子育て支援、介護、福祉施設の手助けなど）をすることを目的としている全国ネットのNPO法人。  
ボランティア活動をした時間を点数として預託（貯金）しておき、将来自分が必要とするとき、預託しておいた点数を使ってボランティア提供が受けられる「時間預託制度」を設けている。

<sup>66</sup> 図表 41

<sup>67</sup> 図表 42

<sup>68</sup> 図表 43

きることを周知することも含めて支援する必要がある。また、事業所規模別の育児休業取得率をみると小規模での取得率が低くなっているなど、中小企業の取組支援を進めていく必要がある。さらに、女性が将来の見通しを持てるような取組が必要であり、育児をしつつ活躍する女性を増やすことを含めてポジティブ・アクション<sup>69</sup>をこれまで以上に進めていく必要がある。

そのためには、企業における役員・管理職等への女性の登用に向けた目標設定の奨励や情報開示促進等によりポジティブ・アクションに取り組む企業が社会的により評価されるようにすることや、助成金制度や税制上の優遇措置（くるみん税制）、公共調達を通じた取組等経済的インセンティブの付与や女性が活躍している事例を提供すること等、より実効性のある方策を推進していく必要がある。その際、ワーク・ライフ・バランスの観点や次世代育成支援的な観点も含めて考えていく必要がある。

また、男性労働者も含めて、親の介護と仕事が両立できず<sup>70</sup>に離職を余儀なくされるケースが増加しているのは深刻な問題である。労働者の介護と仕事の両立は、今後ますます広範な問題となるため早急に備えを進める必要がある。

再就職に関しては、妊娠・出産を機に離職すると、その後、正社員としての再就職が困難になることから、情報提供・セミナーによる再就職に向けた準備のための支援、女性が円滑に再就職でき、能力発揮できる雇用管理モデルの普及、インターンシップ、トライアル雇用制度、マザーズハローワーク、再就職後の能力開発への支援、学び直し等による総合的な再就職支援の取組を行う必要がある<sup>71</sup>。

#### ④ 男性の働き方にも多様性・柔軟性を

これまでは、家計、社会保障など「支える側」と「支えられる側」の二分法的な思考で仕組みが作られていた。しかし、「支える側」とみなされてきた現役世代の男性であっても、男性のライフコースが多様化しており、育児・介護責任への対応、キャリア形成のための自主的な能力開発など、場面に応じて社会的な支えを必要とするようになってきている。

壮年期の男性は、特に労働時間が長時間化する傾向があり、それが標準とみなされるきらいがある。恒常的な長時間労働の是正はもとより必要だが、加えて、

<sup>69</sup> 図表 44 固定的な男女の役割分担意識や過去の経緯から、「営業職に女性はほとんどいない」、「課長以上の管理職は男性が大半を占めている」等の差が男女労働者の間に生じている場合、このような差を解消しようと、個々の企業が行う自主的かつ積極的な取組をいう。

<sup>70</sup> 図表 45

<sup>71</sup> 育児休業からの職場復帰や再就職に役立つ情報を提供する「カムバック支援サイト」の創設、託児付き再就職支援セミナーの新設、女性が円滑に再就職でき、能力を発揮できる雇用管理モデルの普及、育児休業中、復職・再就職後の能力アップのための訓練を実施した事業主への助成制度（キャリア形成促進助成金における育休取得能力アップコース（仮称））の創設・実施が平成 25 年度補正予算案及び平成 26 年度予算案に盛り込まれている。

男性も女性と同様に、各人の家庭責任、健康状態、能力開発意欲などにあわせて労働時間や勤務形態の選択の幅があることも必要である。

特に、男性が家事・育児へ参加<sup>72</sup>していくことで、社会全体のワーク・ライフ・バランスも促進されることから、引き続き、男性の家事・育児参加を促進するための環境整備が必要である。

## ⑤ 障害者等が能力と適性に応じて活躍できる社会を目指して

全ての人が意欲さえあれば活躍できる「全員参加の社会」の構築を目指す観点から障害のある人が障害のない人と同様、その能力と適性に応じた雇用の場に就き、地域で自立した生活を送ることができるような社会の実現が必要である<sup>73</sup>。

このため、雇用の分野における障害者に対する差別の禁止や障害者の障害特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な措置（合理的配慮）の提供義務、精神障害者を法定雇用率の算定基礎に加えること等を内容とする法改正などを行ってきた<sup>74</sup>。改正法の施行に向けては、障害者雇用施策と障害者福祉施策との有機的な連携を図り、総合的かつ効果的な支援を行っていくことが必要である。

また、近年、ハローワークを通じた精神障害者の新規求職申込件数、就職件数が大幅に増加している中であって、改正法の施行を見据え、企業が精神障害者の雇用に着実に取り組むことができるよう、企業に対する大幅な支援策の充実を進めていくことが必要である。

発達障害者や難病患者に対し、その特性に応じた就労支援を充実・強化していく必要がある。

加えて、福祉、教育、医療などから雇用への円滑な移行を一層進めるためには、障害者自身のみならず、障害者が企業で働くことに対する企業、保護者、就労支援機関、特別支援学校、医療機関等の理解・協力が不可欠である<sup>75</sup>。

さらに、がん患者等の長期にわたる治療が必要な疾病を抱えた者などに対しては、その特性に応じた就労支援を強化していく必要がある。

## ⑥ 様々な事情・困難を克服し、就職を目指す人たちを支援

様々な事情・困難を克服し、就職を目指す人たちを積極的に支援していくことも重要である。

---

<sup>72</sup> 男性の育児参加を促進するため、積極的に育児をする「イクメン」及び「イクメン企業」を周知・広報する「イクメンプロジェクト」を実施している。参加型の公式サイトや「イクメン企業アワード」などを通じて、多くの個人・企業への浸透を図るなど、社会的な気運の醸成を図っている。

<sup>73</sup> 図表 46

<sup>74</sup> 図表 47

<sup>75</sup> 図表 48

生活保護受給者は216万人を超え（平成25年10月現在）、過去最高水準で推移している。特に稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」が約28万9千世帯となっており、10年前の約8万5千世帯（平成15年度）と比較して3倍強と大きく増加している。このため、生活保護受給者の就労による自立を促進するため、「一体的実施<sup>76</sup>」を活用した地方自治体への常設窓口の設置や巡回相談等の実施によるワンストップ型の支援体制を全国的に整備し、ハローワークと地方自治体が一体となった就労支援を強化しているところである。なお、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、福祉事務所を設置する地方公共団体において、生活困窮者に対し、自立相談支援事業の実施、住居確保給付金の支給その他の支援を行う「生活困窮者自立支援法」が平成25年12月に成立した。今後、同法に基づき地方公共団体において各種就労支援が実施されることとなり、実効ある取組が求められる。また、ハローワークにおいても、同法に基づく自立相談支援事業の実施機関と連携し、就労支援を進める必要がある。

母子家庭の母及び父子家庭の父（ひとり親）は子育てと家計を一人で担わなければならない不利を抱えていることから、仕事と子育ての両立の厳しさ、非正規雇用の増加等の影響を顕著に受け、厳しい状況に立たされており、転職やキャリアアップの支援、子育て支援の充実など、就業により自立するための支援が必要とされている。

こうした実情を踏まえ、福祉事務所等に新たに「就業支援専門員」を配置し、相談体制の強化を図る事業が創設される等、地方自治体における就業支援の充実強化が図られているが、ハローワークにおいても、こうした地方自治体における就業支援と引き続き連携し、きめ細かな就業支援を行っていくことが求められる。

加えて、再犯防止の観点からも、刑務所出所者等に対する就労支援も重要である。矯正施設（刑務所、少年院等）、保護観察所、ハローワーク等関係機関が連携した上で、きめ細かな支援を行うことが求められる。

さらに、社会から孤立して十分な支援が届いていない者<sup>77</sup>への対応も今後必要となると考えられる。アウトリーチ<sup>78</sup>の充実や福祉から就労への移行支援などの政策対応が求められる。

---

<sup>76</sup> 国と基礎自治体の一体的実施については、平成26年1月14日現在32道府県80市区町で実施。そのうち、生活保護受給者等を対象にしたものは61市区。

<sup>77</sup> 玄田有史「孤立無業（SNEP）」（2013年：日本経済新聞出版社）で「孤立無業」の概念が示されている。

「孤立無業（Solitary Non-Employed Persons:SNEP（スネップ）」：20歳以上59歳以下の在学中を除く未婚無業のうち、ふだんずっと一人か一緒にいる人が家族以外にはいない人々。

<sup>78</sup> “アウトリーチは、医療・福祉等の分野において、ケアが必要にもかかわらず、そのための施設に通うことができない人々にケア提供者が自ら出向いて支援する取組を指している。”（玄田有史「孤立無業者（SNEP）の現状と課題」（2013年））

## ⑦ 外国人材の活用により我が国の経済活性化を

我が国で就労する外国人労働者は平成 25 年 10 月末現在約 72 万人となっている<sup>79</sup>。日本経済の活性化や国際競争力強化という観点から、高度外国人材の受け入れ及び定着を支援することが重要であり<sup>80</sup>、就労環境、生活面などの環境整備について、政府全体で取り組むことが求められる。異なる文化の受容によるイノベーションの創出やグローバル展開への貢献といった、高度外国人材の活用によるメリットを各企業が認識した上で、企業の高度外国人材の活用を積極的に推進していくとともに、外国人留学生の就職・定着支援<sup>81</sup>について、関係機関、大学、企業が連携しつつ効果的な支援を行っていくことが求められる。日本人留学生など海外経験者が帰国した際の就職支援も重要である。

また、定住者（日系人など）、日本人の配偶者等、我が国における活動制限のない外国人の就業を推進することも重要である。企業における雇用管理の改善を促進するほか、日本語能力の改善等を図る研修や職業訓練の実施、社会保険の加入促進等を通じて安定した雇用を確保し、意欲と能力に応じた働き方を実現していく必要がある。

外国人技能実習制度<sup>82</sup>は、実践的な技能・技術・知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に貢献している。人権侵害等の不正行為等が発生しないよう、技能実習制度の適正化を推進する必要がある。

なお、外国人労働者の受け入れ範囲については、出入国管理法上、「我が国の産業及び国民生活に与える影響」を総合的に勘案して決定されているところであり、労働市場や医療・社会保障、教育、地域社会への影響や治安等国民生活への影響も踏まえ、国民的議論が必要である。

---

<sup>79</sup> 図表 49

<sup>80</sup> 図表 50

<sup>81</sup> 外国人留学生の日本企業への就職・定着促進には企業のワーク・ライフ・バランスも重要であるとの指摘がある。

<sup>82</sup> 図表 51・52

## 第5章 良質な雇用の創出

### (1) 労働需要の変化の方向性

#### (労働需要の量的側面の見通し/需給均衡には付加価値生産性向上が不可欠)

生産年齢人口の減少という我が国の成長に立ちほだかる壁を乗り越えていくためには、第4章のとおり、多様なライフスタイルや価値観をもった人たちの労働参加を促し、「全員参加の社会」を実現することが重要である。

一方で、第6章の労働力需給推計を踏まえると、実質2%の経済成長の前提のもと、今後労働生産性が向上すれば需給が均衡することが見込まれるが、生産性が停滞すれば労働力不足が基調となるおそれがある。

#### (労働需要の質的側面の見通し/労働市場の二極化への対応)

近年、雇用が増加しているのは付加価値生産性が相対的に低い部門である<sup>83</sup>。

今後、どのような労働に対する需要が増加・減少するのだろうか。欧米各国では、IT化が労働需要に与える影響については、中程度のスキルでできる定型的な仕事（ITと代替的關係にある仕事）が減少する一方、ITによる代替はできない仕事として、手仕事や対人関係の単純な仕事や、非定型的で、問題の解決能力、創造性など高度なスキルが必要とされる仕事（ITと補完的關係にある仕事）が増加したという分析がある<sup>84</sup>。

日本においては、IT化による定型業務の減少が生じたことに加えて、高齢化や世帯規模縮小によるサービス消費構造の変化により、低スキルだが非定型的、手仕事の労働（家事支援、育児・介護、修理、美容等）の需要が増加したとの指摘がある<sup>85</sup>。今後の労働需要の動向には、IT化、国内企業の海外進出に加えて、家族機能に代替するサービス消費需要の影響にも留意する必要がある。

一方で、労働力供給は、大学・大学院進学率の高まりや、海外留学、労働者の能力開発の促進などにより、今後も高学歴化、高度化した労働者が増加すると予

<sup>83</sup> 内閣府「経済の好循環実現検討専門チーム会議」中間報告（2013年11月22日）

“ほとんどの先進諸国においても、サービス産業の生産性の伸びは製造業より低い、中でも日本は、伸びの差が大きく、持続的な経済成長を生み出す上での課題となっている。製造業が生産性を高めても、サービス化により経済において比重を高めているサービス業の生産性が高まらなければ、経済全体の生産性を損なう恐れがある（いわゆる「ボームルの病」）”

図表 53・54

<sup>84</sup> Autor, David H., Frank Levy and Richard J. Murnane (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," *Quarterly Journal of Economics* 118(4), 1279-1333

<sup>85</sup> 池永肇恵「日本における労働市場の二極化と非定型・低スキル就業の需要について」（日本労働研究雑誌 2011年2月号）

池永肇恵・神林龍「労働市場の二極化の長期的推移—業務の非定型化を通じて」（No462, PIE/CIS Discussion Paper, 2009年）

想される。同時に、就業率が高まり、従来よりも幅広い層が、多様な形態で労働力化することも見込まれる。

こうした動向を踏まえると、重要なのは、付加価値生産性の高い仕事（非定型・高スキル）を増やすことと、高い付加価値を作り出せる人材を育成することである。例えば、高度なマネジメントやイノベーションを担える人材の育成の仕組みを、学校教育・再教育、職業能力開発、雇用管理の各段階で意識的に整備していく必要がある。

高スキルで生産性の高い就業者の増加は、当該就業者の雇用増にとどまらない波及効果をもたらす。例えば、家事、飲食、娯楽などの労働集約的なサービスに対しての需要が高まり、それに伴って雇用の拡大や、需給の逼迫による賃金の上昇といった好循環が生まれることが期待できる。

労働集約的な産業は、雇用吸収力はあるものの、相対的に付加価値生産性が低い。労働力資源の希少性が高まる中では、できる限りの省力化を図ることが求められる。生産工程の自動化は相当進展したが、今後は、サービス業、医療・福祉業など労働集約的な産業においても、技術進歩の成果を取り入れて自動化、IT化の余地を追求することも必要だろう。自動化・省力化によって、一人当たりの付加価値生産性は上昇するものと考えられる。この点は、産業政策の問題でもあり、業界、業所管省庁が取り組んでいく必要があると考える。

加えて、これらの雇用機会を魅力あるものとするための（3）に掲げるような雇用管理改善等の取組や、（2）に掲げるような良質な雇用機会の創出、さらにはプロダクトイノベーションによって新たな成長の源泉を生み出していくなど、産業全体として、労働の二極化が進まないように注意していく必要がある。

## （2）雇用志向の積極的な産業政策

能力開発・評価の機能、マッチング機能を整備したとしても、良質な雇用機会が創出されなければ、人々が労働移動に強い抵抗感をもつのは当然である。

現状では、同一職種・産業への転職が多い<sup>86</sup>が、今後は異なる職種・産業への転職の必要性が高まってくることが考えられる。転職に伴う賃金の変化をみると、特に異職種・産業への転職はより賃金の低下を伴う<sup>87</sup>。賃金など労働条件のよいところには人は移動する。

したがって、良質な雇用機会の創出が不可欠であり、雇用が生産活動の派生需要であることを考えれば、この問題は産業政策の問題であり、着実な成長戦略、産業政策を行っていく必要がある。

そのような中、我が国の製造業で、長年にわたって築き上げてきた「技術力」、

---

<sup>86</sup> 図表 55

<sup>87</sup> 図表 57・58

「人材の厚み」等は引き続き日本の強みである。また、製造業は、それに関連する地場の企業など非常に裾野が広い産業であるとともに、製造業の所得水準は比較的高い。今回の推計でも 2030 年に 994 万人の就業者数となっている<sup>88</sup>。それを実現するためにも製造業が日本の成長の 1 つの軸となっていくように、雇用面の適切な政策を行うとともに、産業政策なども講じていく必要がある。

また、製造業のみならず日本再興戦略の戦略市場創造プランで掲げられた以下のテーマに関連する産業において、良質な雇用機会が創造されることが期待される。

- 国民の「健康寿命」の延伸  
健康増進・予防サービス、生活支援サービス、医薬品・医療機器、高齢者向け住宅等の分野
- クリーン・経済的なエネルギー需給の実現  
再生可能エネルギー、次世代自動車、省エネ住宅・建築物等の省エネ技術関連製品・サービス等の分野
- 安全・便利で経済的な次世代インフラの構築  
インフラマネジメント、車両安全運転支援システム、宇宙インフラ整備等の分野
- 世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現  
農林水産物・食品、6次産業、コンテンツ・文化等の日本ブランド等の分野

### (3) 雇用環境の改善に向けて ～サービス業などの人手不足産業～

#### ① サービス業

宿泊業、飲食サービス業、生活関連サービス業などのサービス業においては、新規大卒・高卒者の入職後 3 年以内の離職率は製造業と比べて 2 倍以上となっている<sup>89</sup>。また、サービス業における非正規雇用労働者の数は増加している。

この状況を踏まえて、適正な雇用管理、中核的な人材も含めた人材を育てるといった視点をサービス業界全体で持ち、改善していく必要がある。

#### ② 介護

少子高齢化に伴い、介護労働者に対する需要が高まり、それに応じて介護職員の数は漸増している<sup>90</sup>ものの、不足が指摘されている。一方で、介護職員の離職率は高い<sup>91</sup>。ただし、離職率については事業所により二極化が見られる。

魅力改善のため、雇用管理改善の支援、働く方が納得をして働くことができる賃金水準、介護保険制度における介護労働者のキャリアパスへの配慮（有資格者

<sup>88</sup> 別添「労働力需給推計（経済成長と労働参加が適切に進むケース）」参照

<sup>89</sup> 図表 33

<sup>90</sup> 図表 59

<sup>91</sup> 図表 60

の処遇改善など)、共働きしやすい環境の整備が必要である。

また、職員が定着している事業所の好事例を提供するとともに、業界自体としても業界の魅力向上の取組が必要である。

介護保険制度の見直しにより、高齢者向けの生活支援サービスの充実が図られる予定となっており、様々な主体によるサービス提供が推進され、この分野も雇用の場としての可能性があることを念頭に置いておく必要がある。

### ③ 建設

建設分野は、若年労働者の減少、高齢化の進展がみられ、人材確保や技能継承のために、若年労働者の確保が課題である<sup>92</sup>。建設分野の技能習得には10年、20年と長期の時間が必要であると言われており、長期的視点による人材育成が重要である。建設業界自身が、新規学卒者をはじめ若い人に魅力を伝えるとともに、入職した者を将来の担い手として大事に育成していく取組を進める必要がある。

さらに建設分野には、不安定な収入、長時間労働など厳しい雇用環境に置かれている<sup>93</sup>という問題があり、重層下請構造など産業構造上の問題と密接に関連することから、関係省庁や業界が連携して取り組むことが必要である。

### ④ 農業

農業についても、建設と同様に就業者の減少、高齢化の進展による担い手不足、賃金も低いという問題がある<sup>94</sup>。

農業は、日本再興戦略において成長産業として位置づけられているが、産業としての高度化（6次産業化の推進や高付加価値化等）・競争力強化を推進する人材の育成・確保が必要である。農業の魅力のPRや、生活できる賃金水準を得ることができるように関係省庁の取組が必要である。

## (4) 今後、地域の雇用機会の確保が一層課題に

「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」によると、いずれ総人口はすべての都道府県で減少、65歳以上人口さえ減少する地域も出現する。

就職に伴う地域間の移動をみると、若い層での都市部への移動が高まっている<sup>95</sup>、これは地域の雇用機会が少ないことも一因であると考えられる。

将来、高齢者が減少する地域では、現状では地域の重要な雇用の受け皿となっている介護分野の雇用も減少することから、地域の雇用機会をどうするかという視点が必要である。

地域の人口が減少していく中で地域が活力を維持していくための将来像を示

---

<sup>92</sup> 図表 61

<sup>93</sup> 図表 62

<sup>94</sup> 図表 63

<sup>95</sup> 図表 64

していくことも重要である。例えば、コンパクトシティのように機能の集約と人口の集積を図るなど、豊かで住みやすい地域の環境作りを進めて行く中、地域雇用政策やハローワーク等の労働関係機関における就労支援策についても、一層、地方公共団体の地域づくりに関する方針と調和を図ることが必要である。

## **第6章 2030年・日本の姿～ 労働力需給推計の活用による政策シミュレーション～**

最後に、ここまで述べてきた各種施策等を実施し、「日本再興戦略」で掲げられた成長率等が確保された場合の2030年・日本の姿を、仮にこうした施策が実行・実現に至らず、成長率等が確保されなかった場合の姿と比較しながら、展望する。

### **(1) 「日本再興戦略」における数値目標**

「日本再興戦略」では、成長戦略を始めとする三本の矢を実施することなどを通じて、中長期的に、2%以上の労働生産性の向上を実現する活力ある経済を実現し、今後10年間の平均で名目GDP成長率3%程度、実質GDP成長率2%程度の成長を実現することを目指す、とされている。

また、2020年までに、20歳～64歳の就業率80%、20歳～34歳の就業率78%、60歳～64歳の就業率65%、25歳～44歳女性の就業率73%など、達成すべき成果目標が掲げられている。

今回の「労働力需給推計」の経済成長と労働参加が適切に進むケースでは、こうした目標等とも整合的な状況となっている。

### **(2) 2030年・日本の姿**

経済成長を達成できないまま、現在の性・年齢階級別の労働力率が変化しないという、政策効果がほとんど出ない場合（経済成長と労働参加が適切に進まないケース）をシミュレーション<sup>96</sup>すると、2030年の就業者数は5449万人と、2012年の就業者数（6270万人）と比較して821万人減少となるが、こうした就業者数の減少は、成長に向けた大きな阻害要因となる。

全員参加の社会の実現に向けて第4章に掲げられた各種政策の効果が適切に発現せず、労働供給自体が大幅に減少していく場合には、成長分野も含めた産業全体で適切な労働力・人材が確保できず、内需拡大の期待もできないことから、日本経済がほぼゼロ成長状態になる。医療・福祉分野の就業者数は、2030年に908万人（2012年は706万人）にまで増加するが、経済成長と労働参加が適切に進むケースと比較すると増加数は少ないものとなる。製造業においては、その就

<sup>96</sup> 別添「労働力需給推計」参照

「労働力需給推計」では、派遣労働者は派遣元の産業である「その他の事業サービス」に分類しており、他の産業には派遣労働者は含まれていないことに留意。なお、「労働力調査」においては、2012年まで労働者派遣事業所の派遣労働者は、派遣先の産業ではなく、派遣元の産業に分類されていたが、2013年からは派遣先の産業に分類されるようになった。「労働力調査」の2013年平均の主な産業における派遣労働者の数は次の通りである。製造業：34万人、卸売・小売業：13万人、医療・福祉：9万人。

業者数は2030年には870万人（2012年は1032万人）と、2012年の就業者数と比較して162万人も減少する。

一方で、全員参加の社会の実現による若者・女性・高齢者等の労働市場への参加と経済成長が適切に進む場合（経済成長と労働参加が適切に進むケース）はどうであろうか。人材の最適配置と最大活用が実現され、質の向上や量的な拡大を目指す全員参加の社会の実現のための各種政策の効果が発現し、経済成長が進み、その果実の適切な分配により国内の消費需要が十分確保される、誰もが仕事を通じて成長できる雇用社会の将来の姿である。

このケースでは、2030年の就業者数は6103万人と、2012年の就業者数（6270万人）と比較して167万人の減少に留まるといった結果が出る。医療・福祉分野の就業者数は、2030年に962万人となり、2012年の就業者数と比較して256万人増加する。また、製造業の就業者数は2030年には994万人となり、2012年の就業者数と比較して38万人の減少にとどまる。

また、性別に就業者数を見ると、2012年と比べて、男性は年齢計の就業率は増加するが、人口減少等の影響で就業者数は減少する。女性はM字カーブの解消等により、年齢計の就業率、就業者数がともに増加する。

## まとめ

### **（「労働市場インフラ」の整備による労働力の最適配置の実現 ～能力開発と職業能力の「見える化」、マッチング機能の強化、質の高い雇用機会の創出～）**

外部労働市場の活性化に向けて、新たな技能、能力の習得、適切な能力評価、それをもとにした採用、処遇に向けた社会的な職業能力の評価の整備や、マッチング機能の向上といった「労働市場インフラ」を整備していくことが必要である。

また、人々が移動を希望するような良質な雇用機会の創出、そのための産業施策や、企業が受け入れた労働者を活用し適切に処遇するといった、市場全体の取組が必要である。

### **（危機意識をもって全員参加の社会を着実に実現 ～特に若者には「成長できる仕事」を～）**

労働力人口が減少する中で、働く意欲と能力のある方が参加することが出来るよう、それぞれに必要なとされる支援を行っていく必要がある。特に、社会の担い手として中長期的な技能の蓄積を図る、少子化に歯止めをかけるためにも若者に対する総合的かつ体系的な枠組による支援を行っていく必要がある。

### **（限りある労働力を前提としたビジネス・モデルを）**

労働人口の制約が強まる中、非正規など低賃金労働力を投入するビジネス・モデルは量的にも限界が来る。限りある労働力を技能蓄積し、成長に貢献できるような形で活用するよう、産業政策、さらには産業界自身に取り組むことが必要である。

### **（職業能力開発ルートを多元化し、人的資本の質の向上を）**

技術や市場環境の変化への対応を図るとともに、キャリア・コンサルティングを活用しながら、企業内の人材育成の一層の充実を図るとともに、個人主導の主体的な能力開発、キャリア形成を促進することが重要である。

### **（産業、教育、社会保障の各施策に「雇用」の視点を）**

良質な雇用機会の確保のためには、雇用は生産活動の派生需要であることを踏まえると産業政策と、若者の学校段階でのキャリア教育、中退者、卒業者ともに学校から職業への円滑な移行のためには教育政策と、介護分野の労働者の処遇改善や、年金の支給開始年齢と雇用との接続を考えると社会保障政策と、といったように雇用政策だけではなく、関連する諸政策との連携が不可欠である。

### **（労使による熟議を通じて、変化への対応に知恵を結集）**

戦後、「日本的雇用慣行」が形成されてきた過程と同様に、企業を取り巻く環

境変化に対応した新たな雇用のあり方は、当事者である経営者と労働者の十分な話し合いと、知恵の出しあい、試行錯誤なくしては生まれ得ない。労使の話し合いの活性化が求められる。