

# 雇用政策研究会報告書案 (中間とりまとめ)

人口減少下での安定成長を目指して

雇用政策研究会

## 雇用政策研究会 委員名簿

氏名	所属・役職
あべ まさひろ 阿部 正浩	中央大学経済学部 教授
おおいし あきこ 大石 亜希子	千葉大学法政経学部 教授
かんばやし りょう 神林 龍	一橋大学経済研究所 准教授
くろだ さちこ 黒田 祥子	早稲田大学教育・総合科学学術院 教授
げんだ ゆうじ 玄田 有史	東京大学社会科学研究所 教授
さとう ひろき 佐藤 博樹	中央大学大学院戦略経営研究科 教授
せいけ あつし 清家 篤	慶應義塾長
つる こうたろう 鶴 光太郎	慶應義塾大学大学院商学研究科 教授
◎ ひぐち よしお 樋口 美雄	慶應義塾大学商学部 教授
はしもと ようこ 橋本 陽子	学習院大学法学部 教授
ほり ゆきえ 堀 有喜衣	(独)労働政策研究・研修機構 主任研究員
みやもと たろう 宮本 太郎	中央大学法学部 教授
やまかわ りゅういち 山川 隆一	東京大学大学院法学政治学研究科 教授

計13名

(◎は座長、敬称略・五十音順)

## 目 次

<u>序章</u> . . . . .	1
<u>第1章 我が国の労働市場の変化</u> . . . . .	3
○失われた20年～経済情勢の変化～ . . . . .	3
○失われた20年～労働市場の変化～ . . . . .	4
○人口減少と人口構造の変化 . . . . .	6
<u>第2章 人的資本のポテンシャルの最大発揮</u> . . . . .	8
(1) 幼児期から高齢期までの生涯を通じた能力開発 . . . . .	8
○幼児期、学校教育段階における学びの重要性 . . . . .	8
(学びの重要性) . . . . .	8
(キャリア教育等の重要性) . . . . .	9
○職業人生を通じた能力開発等 . . . . .	10
(若年層の能力開発) . . . . .	10
(主体的なキャリア形成の支援) . . . . .	10
(中高年層の活躍促進) . . . . .	12
(能力の「見える化」の推進) . . . . .	12
○更なる活躍が期待される層への支援 . . . . .	13
(正社員以外の労働者等へのキャリアアップ支援) . . . . .	13
(2) 個々の能力が最大限発揮される環境の整備 . . . . .	16
○全員参加の社会にふさわしい働き方の構築 . . . . .	16
(人材の最適配置) . . . . .	16
(長時間労働の抑制) . . . . .	17
(誰もが生き生きと活躍できる「多様で柔軟な働き方」の推進) . . . . .	20
○その他の働きやすい職場環境づくり . . . . .	21
(公正な処遇) . . . . .	21
(安全衛生管理) . . . . .	21
(ハラスメント対策) . . . . .	22
(3) 賃金の改善について . . . . .	22
<u>第3章：産業・地域の課題に対する積極的な雇用政策</u> . . . . .	24
(1) 人材不足分野の現状と対策 . . . . .	24
○総論 . . . . .	24
○介護 . . . . .	25

○保育	26
○看護	28
○建設	28
○運輸（自動車運送事業）	29
○外国人材の活用	30
（2）地域雇用対策	31
○地域雇用対策の必要性と目指すべき方向	31
○地域雇用を取り巻く現状	31
○今後の具体的な地域雇用対策	33
（人材還流と人材育成）	33
（安定した良質な雇用の創出）	34
（地域特性に応じた対策）	38
① 連携中枢都市レベルの都市	38
② ①以外で一定の産業集積のある地域	38
③ 産業集積がほとんどない地域（農村地域など）	39

## 雇用政策研究会 報告書案（中間とりまとめ） ～人口減少下での安定成長を目指して～

### 序章

- 我が国経済は、2013年（平成25年）に入って経済政策への期待等から株高が進んだこと等を背景に企業や家計のマインドが改善し、個人消費を中心に内需がけん引するかたちで持ち直しに転じた。2014年（平成26年）4月の消費税率引上げに伴い、駆け込み需要の反動の影響を受け、景気は一時的な下押し圧力を受けることとなったが、足下では緩やかな回復基調が続いている。  
こうした中、雇用情勢は着実に改善している。2015年（平成27年）5月の有効求人倍率は1.19倍と23年2か月ぶりの高水準、完全失業率は3.3%と18年ぶりの低水準<sup>1</sup>であり、あわせて企業の雇用の不足感<sup>2</sup>が高まっている。賃金についても、景気回復の中で企業収益が改善し、2015年（平成27年）の賃上げ率<sup>3</sup>は、15年ぶりの水準となった前年を上回るなど、経済の好循環の動きがみられている。
- また、我が国が直面する人口急減・超高齢化という大きな課題に対し、国と地方が総力を挙げて取り組むため、2014年（平成26年）11月に「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）<sup>4</sup>が成立し、同年12月に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が、2015年（平成27年）6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」が閣議決定された。これらに基づき、全国各地で地方創生に向けた具体的な取組が本格化している。
- 本研究会では昨年2月に、「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」と題した報告書をまとめたところである。その後、先述したように雇用情勢の改善が一層進み、雇用の不足感もより高まっているが、こうした状況は、短期的にも中長期的にも重要な「雇用管理・処遇の改善」について取り組み、雇用の質を高める好機である。また、地方創生に向けた取組の中でも、「しごとの創生」や「ひとの創生」はその中心を成すものであり、全国各地で魅力ある仕事づくりとそれに必要な人材の育成・定着等を図る地域雇用対策の役割は、ますます重要になっている。

---

<sup>1</sup> 図表1

<sup>2</sup> 図表2

<sup>3</sup> 日本労働組合総連合会「春季生活闘争最終回答集計結果」

<sup>4</sup> 図表3

- こうした状況を踏まえ、今回の本研究会では、前回の報告書で言及した、「人的資本の質の向上」「全員参加の社会にふさわしい働き方の構築」「人手不足産業」「地域の雇用機会の確保」等について焦点を当て、人口減少下における雇用政策に関して更なる提言を行うこととする。

## 第1章：我が国の労働市場の変化

### ○失われた20年～経済情勢の変化～

我が国経済は、バブル崩壊以降、数次の景気回復局面を挟みながらも、「失われた20年」と称される長期の低成長<sup>5</sup>に陥った。

1991年（平成3年）以降、株価や地価の下落に伴い、金融機関が多額の不良債権を抱えたことで金融システムが毀損し、経済全体が大きな打撃を受けた。企業はバブル期という空前の好景気の中で、多額の資金を借り入れ、設備を増強し、雇用を拡大していたが、バブル崩壊以降はそれが重しとなり「雇用・設備・債務」のいわゆる3つの過剰に悩まされることになった。

公共投資の拡大を始めとした政府の各種経済対策により景気は持ち直したものの、1997年（平成9年）からのアジア通貨危機や大手金融機関の破綻等により、1998年度（平成10年度）にはマイナス成長<sup>6</sup>となった。その後、ITバブルとその崩壊を経て、2002年（平成14年）から長期の景気回復局面に入った。この時期には3つの過剰が解消に向かい、「いざなぎ景気」を上回る長期の回復<sup>7</sup>となったものの、経済成長率や賃金上昇率は伸び悩み、リーマンショックによる大打撃を受け、経済成長率は2008年度（平成20年度）、2009年度（平成21年度）に再びマイナスに転じた。

2011年（平成23年）には東日本大震災が発生し、サプライチェーンの寸断や電力供給制約等により生産や雇用に影響が生じ、あわせて、2007年央から進行していた為替の円高方向への動きは、2011年に対ドルで戦後最高値を更新<sup>8</sup>するなど、特に輸出企業が多かった製造業に大きな影響があった。

また、この「失われた20年」の間、特に1990年代後半以降、我が国は長引くデフレ<sup>9</sup>に悩まされてきた。デフレには、①消費を先に延ばすほど同じ貨幣量でより多くの消費が可能となるため、現在の消費が抑制されること、②名目金利のゼロ制約から実質金利の上昇につながり企業の投資が抑制されること、③企業の名目の売上が伸びず結果として人件費が圧迫されること等の弊害があり、我が国経済を大きく下押ししてきた。

<sup>5</sup> 1980年度～1990年度の平均経済成長率は実質4.7%であったが、バブル崩壊以降の1991年度～2011年度の平均経済成長率は、長期にわたる景気回復期間を挟んだものの実質0.8%と低水準となっている。

<sup>6</sup> それまでマイナス成長となったのは、1974年度（昭和49年度）と1993年度（平成5年度）のみ。

<sup>7</sup> 2002年2月から2008年2月までの73か月間。いざなぎ景気（通称）は、1965年11月から1970年7月までの57か月間。

<sup>8</sup> 75.32円（2011年10月31日）。それまでの最高値は79.75円（1995年4月19日）

<sup>9</sup> 内閣府「月例経済報告」では、2001年4月に「緩やかなデフレにある」とされた。

## ○失われた 20 年～労働市場の変化～

こうした経済情勢の変化とともに、労働市場も変化してきた。

### (非労働力化の影響もあって低下傾向にある男性の就業率<sup>10)</sup>)

1990年代以降、景気動向に左右されながらも、男性の就業率については25～34歳、35～44歳、45～54歳といった働き盛りの層で低下傾向にある。こうした動きの背景として、人口に占める完全失業者と非労働力人口の比率の上昇が挙げられる。これらは1998年頃と2001年頃の景気後退局面でともに大きく上昇し、特に非労働力人口比率は、その後の景気回復局面でもほとんど低下することがなかった。いわゆる就職氷河期に希望する職に就けなかった者が最終的に非労働力化し、その状態に留まり続けていることが一因と考えられる<sup>11)</sup>。

一方、女性の就業率は、25～34歳、35～44歳、45～54歳、55～64歳の全てで上昇傾向にあるが、これは非労働力人口比率の低下、すなわち労働市場への参入が進んだことが要因と考えられる。

### (景気後退期には5%を超えるようになった完全失業率)

1991年(平成3年)に2.1%であった完全失業率は1995年(平成7年)には3%を超え、その後も長引く経済の停滞の中でトレンド的に上昇し、2002年(平成14年)6月、8月、2003年(平成15年)4月には過去最高の5.5%となった。この背景には、景気後退に伴う需要不足の中で、直接的な雇用削減により就業状態から失業状態に移行する者が増えたことや、就職氷河期により新規学卒者が就職できないまま非労働力から失業状態へ移行したこと等がある。その後の長期の景気回復局面において完全失業率は低下し、2007年(平成19年)7月には3.6%まで低下したものの、リーマンショックの影響により、2009年(平成21年)7月には再び5.5%まで悪化した。

1980年代までの完全失業率の最高値は、プラザ合意後の円高不況時(1987年5月)の3.1%であったが、1990年代以降の完全失業率は、大きな経済ショックを受けた際に急上昇し、5%を上回るようになっている。

### (上昇傾向にある正社員以外の割合<sup>12)</sup>)

雇用形態に着目すると、1991年(平成3年)には約2割であった正社員以外の割合が、2003年(平成15年)には3割を超え、その後も上昇傾向にある

<sup>10</sup> 図表4

<sup>11</sup> いわゆるニートを含む。なお、男性25～34歳の人口に占める非労働力人口比率の上昇は、大学院等への進学者の割合の上昇も一部寄与していることに留意が必要。

<sup>12</sup> 本報告書における雇用形態の表記について：原則として、「正社員」「正社員以外」と表記している。なお、これらは一定の価値観をもって整理しているわけではないことに留意する必要がある。なお、参考図表においては、各種統計調査で用いられている表記を原則として使用している。

13。この要因を労働需要側からみると、①グローバル化の進展や製品サイクルの短期化等による経営の不確実性の増大、②IT等の技術革新による業務の標準化・平準化、③サービス業等における営業時間の長時間化や日・週における仕事の繁閑への対応のため、といったこと等が考えられる。他方、労働供給側については、社会的規範の変化等により、女性や高齢者の労働参加が進み、パートタイム等への就業が進んだことが考えられる。

また、25～34歳の若年層において、正社員以外の割合<sup>14</sup>が高まっていることにも留意が必要である。

### （雇用調整の手法の変化）

企業の雇用調整について、1998年頃と2001年頃の景気後退局面においては、残業の削減や中途採用の抑制といったそれまでの主な手法に加えて、希望退職者の募集・解雇といった直接的な雇用削減策を行う事業所割合が高まった。その後のリーマンショックに伴う景気後退期には、臨時・パートや派遣労働者の雇止めも行われた。こうした中で、我が国における雇用調整速度は過去と比較して上昇し<sup>15</sup>、経済ショックに左右されやすい労働市場になってきているという指摘があり、機動的な政策対応が求められている。

### （低迷した賃金）

労働者の生活に直結する賃金の動向<sup>16</sup>について、まず、バブル崩壊後の1993年～1998年の期間では、製造業では上昇したものの、パート労働者の増加によりサービス産業では低下した。次に、1998年～2003年というアジア通貨危機からITバブル崩壊の期間については、製造業・非製造業ともにほぼ全ての業種で賃金が低下しており、この時期にマクロの賃金は大きく低下した。その後、2003年～2008年という長期の景気回復期には、製造業の賃金は下がらない（やや上昇）中で、パート労働者の増加によりサービス産業の中でも飲食サービス業、小売業、宿泊業等で賃金が大きく減少した。

このように、経済のサービス産業化が進む中で、労働生産性が相対的に低いサービス産業において、パート労働者の増加等により賃金が低下した<sup>17</sup>。製造業については、グローバル化の中で価格競争にさらされ、また、原油高騰の原

13 図表5

14 男性25～34歳の正社員以外の割合は、1991年には2.8%であったが、2014年には16.9%と大きく上昇している。

15 内閣府（2013）「平成25年度 年次経済財政報告」

16 厚生労働省「毎月勤労統計」「賃金構造基本統計調査」の両方で1997年をピークに減少に転じている。

17 児玉、乾、権（2012）「サービス産業における賃金低下の要因～誰の賃金が下がったのか～」（RIETI Discussion Paper Series 12-J-031）を参考。※賃金構造基本統計調査の常用雇用労働者に関する分析であり、時給ベースではなく年収ベースの分析であることに留意。

材料コスト上昇を価格に転嫁できなかったことを背景に賃金の抑制が行われたという側面も考えられる。

加えて、時間当たり実質賃金と労働生産性との相関が 2000 年代に入って消失し、2000 年代年央は労働生産性に見合った実質賃金の上昇が発生せず、生産性上昇の果実を労働者が十分に享受できなかった可能性があるとの指摘もある<sup>18</sup>。

### ○人口減少と人口構造の変化<sup>19</sup>

我が国の合計特殊出生率は、1975 年（昭和 50 年）に 2 を割り込み、2005 年（平成 17 年）には 1.26 まで落ち込んだ。その後上昇し、2014 年（平成 26 年）には 1.42 となっているものの、出生数は減少傾向にある。こうした中、人口は 2008 年（平成 20 年）の 1 億 2808 万人をピークに減少に転じ、2030 年には 1 億 1662 万人になると推計されている。

また、人口の年齢構成も大きく変化している。1990 年には年少人口（0～14 歳）が 18.2%、生産年齢人口（15～64 歳）が 69.7%、高齢者人口（65 歳以上）が 12.1%であったのが、2010 年にはそれぞれ 13.2%、63.8%、23.0%、2030 年には 10.3%、58.1%、31.6%となると推計されており、少子高齢化がより一層進行することが見込まれている。

こうした人口減少と少子高齢化は労働力の減少圧力となるため、今後のトレンドとして、景気回復の中で労働需要が増加した際に、供給制約という形で雇用の不足感が高まりやすくなることが想定される。

我が国経済は 2013 年（平成 25 年）に入って持ち直しに転じ、特に雇用に関する指標は着実に改善している。2015 年（平成 27 年）5 月の有効求人倍率は 1.19 倍と 23 年 2 か月ぶりの高水準<sup>20</sup>、完全失業率は 3.3%と 18 年ぶりの低水準であり、就業率についても、2012 年から 2014 年にかけて男 15～64 歳では 80.3%から 81.5%と 1.2 ポイント上昇、女 15～64 歳では 60.7%から 63.6%と 2.9 ポイント上昇している。また、不本意非正規比率も 2013 年は 19.2%であったが、2014 年には 18.1%と低下している。賃金についても、景気回復の中で企業収益が改善し、2015 年（平成 27 年）の賃上げ率は、15 年ぶりの水準となった前年を上回っている。

<sup>18</sup> 内閣府（2012）「平成 24 年度 年次経済財政報告」

<sup>19</sup> 図表 6

<sup>20</sup> 正社員有効求人倍率は 0.75 倍と 2004 年（平成 16 年）11 月の集計開始以降最高水準。

人口減少という制約の中においても、こうした経済の好循環の動きを拡大させ、安定的な成長を実現していくために、女性・若者・高齢者をはじめとした「全員参加の社会」の実現とともに、人的資本のポテンシャルを最大発揮させることと、様々な分野における人材不足や地域が抱える課題に対して、積極的な雇用政策が求められる。

## 第2章：人的資本のポテンシャルの最大発揮

経済を成長させる源泉は、資本投入量の増加と労働投入量の増加に加え、その両者では説明できない全要素生産性（TFP）<sup>21</sup>の上昇の3つに分けられる。このうち労働投入については、人口減少局面に入った我が国においては、「全員参加の社会」の実現に向けた取組を行ったとしても、中長期的に経済成長にマイナスに作用することは免れない<sup>22</sup>。こうした制約がある中で、安定した成長、そして生活水準の向上等をはじめとする国民生活の物心両面での向上を実現するためには、個々の労働の質をより一層高めていくことが必須となる。

労働の質を高めるためには、個々の労働者が生涯を通じて能力開発を行いその能力を高めることとあわせて、その労働者が高めた能力を最大限発揮できる環境を整備することが重要である。特に後者は、雇用管理・処遇の改善ともいふべきものであるが、景気の緩やかな回復基調の中で雇用の不足感が高まっている現在は、雇用の質を高める好機である。

### （1）幼児期から高齢期までの生涯を通じた能力開発

個々の労働の質の向上に直接結びつく取組としては、能力開発が挙げられる。一般に、能力開発は、就職後の取組を指すことが多いが、就職前の学校教育等も含めた全世代での取組が重要である。

#### ○幼児期、学校教育段階における学びの重要性

##### （学びの重要性）

就職してからOJTやOFF-JT、自己啓発等を通じ労働者の能力を高めることは重要であるが、こうした取組の効果がより発揮されるためにも、そもそもの土壌として、学校教育による基礎能力の向上が極めて重要である。各種知識はもちろん、筋道を立てて物事を考える論理的思考力や自分の考えを人に伝える表現力、これらの獲得を支える学習意欲は、仕事を遂行するためにも必要不可欠であり、社会に出る前の学校教育段階において相当程度身につけておくことは、人々のその後の職業人生における成長を支える力となる。

また、学校教育段階に加えて就学前の幼児期も、将来の人的資本蓄積等に影響を与える重要な時期であるという研究結果<sup>23</sup>が国内外で存在してい

<sup>21</sup> 例えば、労働の質的な変化（教育訓練による労働者の能力の向上等）、資本の質的な変化（最先端のIT技術の導入等）などが挙げられる。

<sup>22</sup> 雇用政策研究会報告書（2014年2月）参照

<sup>23</sup> Cunha, Flavio and James J. Heckman (2007) 「The Technology of Skill Formation」、戸田・鶴・久米（2014）「幼少期の家庭環境、非認知能力が学歴、雇用形態、賃金に与える影響」（RIETI Discussion

る。人的資本については、認知能力（読み、書き、そろばん等ができる能力）と非認知能力（忍耐力、勤勉性、外向性等）に区分することができるが、これらはともに、「動学的補完性<sup>24</sup>」の観点から、早期に高めておくことが重要であるという指摘がある。このように、幼児期の能力形成がその後の人生における様々な人材投資の生産性を高めることから、認定こども園、幼稚園、保育所等における教育・保育の充実に加え、幼児期の家庭環境等に対する支援も重要である。このため、ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた支援によって親子で過ごす時間を確保することや、例えば、就学前の子どもをもつ保護者への学習機会の提供や地域における親子の居場所づくりといった、家庭教育への支援を充実していくことが望まれる<sup>25</sup>。

### （キャリア教育等の重要性）

産業構造の変化やそれに伴う雇用の多様化が進む中で、子どもたちが「学校」から「職場」に円滑に移行できるよう、学校におけるキャリア教育<sup>26</sup>等をより一層進めていくことも重要である。

我が国の学習・進学に対する子どもたちの意識について、例えば、OECD生徒の学習到達度調査（PISA2012）によると、「将来の仕事の可能性を広げてくれるから、数学は学びがいがある」「将来つきたい仕事に役立ちそうだから、数学はがんばる価値がある」等の回答をした高校生の割合が国際的にみて低い結果となっている。また、国際数学・理科教育動向調査（TIMSS2011）によると、「将来、自分が望む仕事に就くために、数学で良い成績をとる必要があると思うかどうかについて」、肯定的な回答をした中学生の割合は国際平均を大きく下回っている。

加えて、我が国の学生が大学に進学した理由<sup>27</sup>をみると、「専門的な勉強・研究がしたかったから」「幅広い教養を身につけたかったから」といった、大学教育の本来の目的に合致した学習に対する積極的な回答の割合が最も高いものの、「周囲の人がみんな行くから」「自由な時間を得たかったから」といった、学習に対する消極的な回答の割合も約 50%と、相当高い。こうしたことから、我が国の子どもたちは、将来就きたい仕事や自分の将来のた

---

Paper Series 14-J-019) 等

<sup>24</sup> ここでは、ある時期に能力が高まると、その後の期間においての能力への投資の生産性が高まるということ。

<sup>25</sup> 地域の子育て経験者や民生委員・児童委員などが「家庭教育支援チーム」として、孤立しがちな保護者や仕事で忙しい保護者などに対して、子育てや家庭教育に関する相談を行ったり、親子で参加する様々な取組や講座などの学習機会を提供している。

<sup>26</sup> 中央教育審議会「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）」（平成 23 年 1 月 31 日）では、「一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達を促す教育」と定義されている。

<sup>27</sup> Benesse 教育研究開発センター「高校データブック 2013」

めに学習・進学する意識が相対的に弱いことが明らかになっている。子どもたちが漫然と教育を受け漫然と進学をするという状況を脱し、「学校」と「職場」を円滑につなぐためにも、学校教育においては、勤労観や職業観を醸成し、学習と将来の職業人生との関係を見いだせるような取組を行う必要がある。また、こうしたキャリア教育は、子どもの学習意欲の向上につながるものが指摘されており、学校教育による基礎能力の向上にも資することになる。

さらに、就職活動時や就職後に労働にまつわるトラブルに困らないよう、労働法に基づく権利や義務に関する知識を付与していくことも重要である<sup>28</sup>。既に、都道府県労働局が大学等において労働法制の講義を行ったり、新卒応援ハローワークにおける就職セミナーで労働法制の基礎知識の周知を図ったりしているが、こうした取組をより一層充実させていくことが望まれる。

## ○職業人生を通じた能力開発等

### (若年層の能力開発)

少子化が進む中で社会を支える若者に対して、中長期的な視野で人材投資を行い、若者が安定・安心して働き続けられるよう、職業訓練、個人の主体的なキャリア形成支援、職業能力評価等を促進していくことは極めて重要である。

一方で、企業の教育訓練費は減少傾向にあり<sup>29</sup>、また、正社員の新入社員に対して、計画的なOJTやOFF-JTを実施した事業所はともに約半数に留まっており、特に事業所規模が小さくなるほど実施割合は低くなっている<sup>30</sup>。このため、キャリア形成促進助成金<sup>31</sup>等により、事業主に対する支援を行っていくことが重要である。その際、安定した雇用に結びつける効果的な方策であることから、企業内の実習(OJT)に加え教育訓練機関等での座学等(OFF-JT)を組み合わせて実施する雇用型訓練を推進していくことが求められる。

### (主体的なキャリア形成の支援)

今後、より一層のグローバル化やIT化をはじめとする技術革新の進展、経済の不確実性の増大に直面することが想定される中で、変化する仕事に必要な職業能力を身につけていくことが必要となってくる。また、高齢者の雇

<sup>28</sup> 厚生労働省では、就職を控えた学生や若者向けのハンドブックとして、「知って役立つ労働法～働くときに必要な基礎知識～」 「これってあり？まんが 知って役立つ労働法Q&A」を公表している。

<sup>29</sup> 図表7

<sup>30</sup> 図表7

<sup>31</sup> 労働者のキャリア形成を効果的に促進するため、職業訓練などを段階的かつ体系的に実施する事業主に対して助成する制度。

用が進む中で、個々人の職業人生は確実に延びていくことが見込まれることは、転職の機会が増えることにつながるとも考えられ、職業人生を通じて能力を十分に発揮できるような環境を作っていくことが重要である。

したがって、一企業で勤め続けるにせよ、自らの能力・経験を活かすために将来の転職も視野に置くにせよ、将来の選択肢が増えるよう、常に自らの能力を高めることにより、目まぐるしく変化する外部環境への適応力を高めることが求められる。

このためには、まず、職業生活の節目節目において、キャリアコンサルティングの実施を通じ、これまでの能力の棚卸し等を行うとともに、職業生活設計等の明確化を図ることが重要であり、労働者がハローワークや民間が行うキャリアコンサルティングを受けることを推進することや、企業によるキャリアコンサルティングの機会の整備に対する支援を充実させていくことが望まれる。キャリアコンサルティングにあたっては、ジョブ・カードの活用も有効であり、これまでは、職業能力の形成機会に恵まれない人等の就職支援のツールとして創設された経緯から職業訓練受講者による活用が中心となってきたが、今後は在職者も含め、生涯を通じたキャリアプランニングや職業能力証明のツールとして見直されたジョブ・カードを活用していくことが望まれる。

また、職業生活設計を踏まえ、必要な能力開発に取り組むことも重要である。自己啓発について言えば、「仕事が忙しくて自己啓発の余裕がない」とする者が多いことから、労働者の能力開発が企業の付加価値向上に資する場合もあることも踏まえ、教育訓練休暇制度の導入・活用が一層進むように、行政は更なるインセンティブの付与といった支援を行うことが求められる。

こうした時間の確保とあわせて、教育訓練給付<sup>32</sup>等の活用により、中長期的なキャリア形成を支援する必要がある。教育訓練給付については、2014年（平成26年）通常国会における雇用保険法改正により、専門実践教育訓練<sup>33</sup>が創設されるなど拡充が行われたところであるが、より多様な層が受講可能となるように、メニューの整備・多様化を検討していく必要がある。その際には、訓練の効果を客観的に評価できるような仕組みの整備が求められることに改めて留意が必要である。

---

<sup>32</sup> 労働者や離職者が、自ら費用を負担して、厚生労働大臣が指定する教育訓練講座を受講し修了した場合、本人がその教育訓練施設に支払った経費の一部を支給する雇用保険の給付制度。一般教育訓練給付と専門実践教育訓練給付からなる。

<sup>33</sup> 一定の条件を満たす雇用保険の一般被保険者（在職者）、または一般被保険者であった者（離職者）が、①業務独占資格・名称独占資格の取得を訓練目標とする養成施設の課程、②専門学校での職業実践専門課程、③専門職大学院、のうち、厚生労働大臣が指定した講座を受講した場合に、本人が教育訓練施設に支払った教育訓練経費の一定の割合（上限あり）が支給される。

### (中高年齢層の活躍促進)

少子高齢化が進行する中で、今後は高年齢層の労働参加がますます重要となる。こうした中で、生涯現役社会の実現のために、キャリアコンサルティングを受けることを通じた高齢期に入る前からの職業生活設計や、職業生活設計を踏まえた職業能力開発が重要となってくる。

中年期以降の能力開発については、これまで培った能力・経験を活かすという観点から既存の能力の再構築が効果的であるが、加えて、プラス $\alpha$ の能力を身につけることが必要な場合もある。これには、専門家による第三者の視点からの支援が効果的であり、労働者がキャリアコンサルティングを企業内で受ける機会がより一層拡大するよう、企業に対する助成等を充実させていくことが望まれる。また、公的な職業訓練や企業が行う職業訓練の充実に加えて、例えば、大学等における社会人を対象とした教育プログラムの整備・活用も期待される。

なお、更なる活躍の場を求めて自発的にキャリアチェンジを選択する者が出てくることが考えられるため、こうしたキャリアチェンジが円滑に進むような環境整備が必要である。例えば、企業間の出向・移籍については（公財）産業雇用安定センター<sup>34</sup>が大きな役割を果たしているところではあるが、その機能を今後さらに拡充していくことが望まれる。また、出向の後に移籍へ切り替える形で労働移動が行われる場合について、その課題や効用、今後の可能性について検討した上で、民間人材ビジネスも活用した更なる支援制度を創設することも望まれる。

さらに、65歳以上の者を継続して雇用する企業等の高年齢者の活用に積極的に取り組んでいる企業が、出向・移籍等をはじめ様々な形態で中高年齢者を受け入れることを促進することも、高齢期に向けたキャリアチェンジを支援する観点から重要である。

加えて、65歳以上の高年齢者の雇用が一層推進されるよう、企業側のインセンティブや雇用保険の適用の在り方等について、必要な検討を進めていくことが求められる。

### (能力の「見える化」の推進)

職業能力評価制度については、これまでも、ものづくり技能分野を主な対象とした技能検定制度<sup>35</sup>に加えて、社内検定認定制度<sup>36</sup>、さらに近年はより幅

<sup>34</sup> 1987年（昭和62年）に複数の産業団体の拠出により設立され、労働力が過剰となっている企業や不足している企業等を対象に、人材の受け入れ、送り出し情報の収集・提供を行い、出向・移籍のあっせんを行っている。また、出向・移籍が円滑に進むよう、企業の人事担当者等に出向・移籍の手続等に係る相談、援助を行うとともに、対象者に対して、カウンセリングやアドバイス等を行っている。

<sup>35</sup> ①企業横断的・業界標準的な普遍性を有する、②技能及び知識を客観的に評価できる、③対象労働者が

広い業種・職種を対象とした職業能力評価基準<sup>37</sup>が整備され、これらの活用促進等が図られてきたところである。しかし、産業構造の変化やIT化をはじめとした技術革新の進展等により、求められる職業能力や保有する職業能力が変化するとともに見えにくくなり、能力面のミスマッチが顕在化・深刻化している<sup>38</sup>。こうした中で、個々の労働者が高めた能力を最大限発揮できるようにするためには、企業内のみならず企業外でも客観的に評価可能な制度を構築し、能力の「見える化」をより一層推進していくことが必要である。

このため、例えば技能検定について、ものづくり技能分野に限らず、労働需要が大きくなっている対人サービス分野においても、人材ニーズを把握している業界団体が主体となって実践的な検定を整備し、企業横断・業界内共通の能力評価ができるように推進していくことが求められる。また、社内検定認定制度について、現在は47事業主等126職種の認定数に留まっているが、先述したように、現状として我が国は同一企業で継続して働く者が多い中で、社内のキャリアラダーを明確化し、働き手の職業能力を適切に評価するためにも、社内検定の更なる普及促進を図ることが重要である。さらに、社内検定の構築に際しては、できる限り、受験資格等において技能検定との連関・互換を図っていくことが望まれる。

## ○更なる活躍が期待される層への支援

### (正社員以外の労働者等へのキャリアアップ支援)

我が国において、正社員以外の割合は2014年(平成26年)には約37.4%と約4割を占めるようになっており、こうした正社員以外の者に対する能力開発の重要性は、ますます高まっている。

マクロ的な視点からみれば、雇用者のうちの約4割を占める正社員以外の労働者の能力開発機会が相対的に少ないことは、人的資本蓄積の減少やそれに伴う生産性の低下、そして、企業収益の減少・消費の停滞といった経済の悪循環につながりかねない。

正社員以外の労働者をコア人材として活用するなど、基幹化・戦力化の動きもみられているところではあるが、一般に、正社員以外の者については長

---

全国的に相当数存在する、等の要件を満たす対象職種を設定した上で、労働者の技能を一定の基準によって検定し、公証するもの。

<sup>36</sup> 個別企業において先端的な技能や特異な技能(技能検定を補完するもの)について、事業主等が労働者に対して実施する検定のうち、技能振興上推奨すべきものを厚生労働大臣が認定するもの。例えば、化粧品販売の美容スタッフ、自動車の部品管理・組立、住宅の内装・外装施工 等がある。

<sup>37</sup> 仕事をこなすために必要な「知識」と「技術・技能」に加えて、「成果につながる職務行動例(職務遂行能力)」について、業種別、職種・職務別に整理されたもの。平成14年度から、業種横断的な事務系職種のほか、電気機械器具製造業、ホテル業などものづくりからサービス業まで幅広い業種が整備されている。

<sup>38</sup> 平成26年3月28日「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報告書」参照

期的な人的投資を回収できる可能性が相対的に低いことから、企業側が能力開発を行うインセンティブが乏しいことが指摘されている。実際に、企業が実施した教育訓練（計画的な OJT や OFF-JT）について、正社員以外は正社員と比較して低い水準にある。

正社員以外の労働者の例としては以下の3つが挙げられる<sup>39</sup>が、多様化する企業側の人材ニーズや労働者側の働くニーズを踏まえた上で、それぞれに合った対策を的確に行う必要がある。

- ①正社員を希望しながら正社員以外の雇用形態で働くいわゆる「不本意非正規」と呼ばれる者
- ②企業内外で柔軟な働き方を維持しつつキャリアアップを望む者
- ③家計の補助等の理由から、定型的・補助的業務で働くことを望む者

①について、こうした不本意非正規は正社員以外の者全体の2割弱であるが、25～34歳といった若年層で最も多く、それ以降の年齢層においても一定数存在しており、男女25～54歳層では、2014年（平成26年）平均で215万人となっている<sup>40</sup>。こうした者に対しては、本人の希望に即して正社員化を推し進めていく必要があり、これまで、従業員を正社員に転換する事業主に対する助成<sup>41</sup>や、ハローワークによる正社員求人の開拓を行ってきたところであるが、今後ともこうした取組をより一層強化していく必要がある。また、産業界のニーズに応じ、座学等と企業での実習を組み合わせる実施する雇用型訓練も、正規雇用の経験が少ない者を安定した雇用に結び付ける効果的な手段であることから、更なる実施が求められる。

②については、一社で働き続けたい者については、例えば、後述する短時間正社員への転換、専門的な技術・技能を生かして企業の枠を超えて働きたい者については、個人の自発的な取組を支援することが必要である。

③についても、職務を遂行する上での必要な能力開発を適切に進めることが、企業側にもプラスとなる。

なお、①～③すべてについて、後述するように、その職務の内容や責任の程度、能力、経験等を勘案して、公正な処遇が行われることが重要なことは言うまでもない。

加えて、いわゆるフリーターについて、正社員就職を希望する者に対して

---

<sup>39</sup> この他にも、例えば、育児・介護といった家庭の事情により労働時間に制約があることから正社員以外を選択している者もいると考えられる。

<sup>40</sup> 図表8

<sup>41</sup> キャリアアップ助成金

は、ハローワークにおいて支援を実施し、正社員就職の実現に取り組んでいるところである。それ以外の自らの意思によりフリーターを選択する者に対しても、もちろん本人の意思を尊重することも重要であるが、フリーターを続けることによる中長期的な影響<sup>42</sup>を行政等がしっかりと周知・啓発することによって、安易にフリーターを選択・継続しないようにすることが必要である。

さらに、マクロ的に雇用の不足感が高まっている中でも、仕事に就けない者が一定数存在している。中小企業については、応募者の能力・資格面が経営者側の要求水準を満たさないことが雇用のミスマッチの最大の理由とする調査結果がある<sup>43</sup>が、経営者側からは「一旦雇用してみると活躍してもらえる」という声も実際にある。こうしたことから、ハローワークにおいて求職者の特性に応じたきめ細かな支援を行うことに加えて、企業側がトライアル雇用奨励金<sup>44</sup>をより一層活用することにより、安定的な就職が困難な求職者が、正社員を含めた安定した雇用へと移行することが期待される。

---

<sup>42</sup> 正社員以外の者は、正社員に比べて、生涯賃金が低い、有配偶率が低いといった事実や、日本の労働市場においては、年齢が上がるほど正社員になりにくくなることが指摘されている。

<sup>43</sup> 図表 9

<sup>44</sup> 職業経験、技能、知識等から安定的な就職が困難な求職者について、常用雇用へ移行することを目的に、ハローワークや職業紹介事業者等の紹介により、一定期間試用雇用した場合に助成するものであり、それらの求職者の適正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等を通じて、その早期就職の実現や雇用機会の創出を図ることを目的としている。

## (2) 個々の能力が最大限発揮される環境の整備

女性の社会進出が進み、1990年代半ばに共働き世帯がいわゆる専業主婦世帯を上回って久しく、共働き世帯は増加の一途をたどっている<sup>45</sup>。また、高齢化の進行で、要介護認定者も増加する一方である。これらを背景に、育児や介護を行いながら働く人々が相当数存在し、働き方のニーズが多様化している。

こうした中で、それぞれの事情にあった働き方を選択できるような環境を整備することは、女性をはじめ、育児や介護など生活面での一定の制約があり仕事を断念している人の労働参加を促すことになり、全員参加の社会の実現に資する。加えて、老若男女問わず全ての働く人が自らの能力を最大限発揮できるようになり、(1)で述べた個々の能力の高まりと相まって、人的資本のポテンシャルの最大発揮、ひいては我が国の成長につながる。

我が国においては未だなお、長時間労働等の無限定な働き方、かつての「男性片働きモデル」が社会全体に染みついており、少子高齢化を始めとした経済・社会の構造変化に対応できておらず、企業や労働者の間に様々な歪みが生じている。このため、危機意識を持って「全員参加の社会にふさわしい多様な働き方モデル」へ転換していくことが求められる。

### ○全員参加の社会にふさわしい働き方の構築

#### (人材の最適配置)

働く人々の個々の能力が最大限発揮されるためには、社会全体で人材を最適配置していくことが重要であり、内部労働市場である企業内の適材適所の人材配置のみならず、外部労働市場を含め我が国全体でみた適材適所の人材配置が求められる。

まず、国全体での人材の最適配置を実現するためには、ハローワークをはじめとした職業紹介機関による外部労働市場におけるマッチングを進めていくことが重要である<sup>46</sup>。現在、ハローワークの求人情報を他の職業紹介機関にオンラインで提供<sup>47</sup>し、求人側、求職者側双方の利便性の向上を図っているところであり、さらに今後は、求職情報についても本人の希望を前提に民間職業紹介機関等に提供することとなっている。また、ハローワークにおいては、女性、若者、高齢者、障害者、生活困窮者等の様々な求職者への担当者制による職業紹介・職業相談や、関係機関と連携した「チーム支援」、良質な求人

<sup>45</sup> 図表 10

<sup>46</sup> みずほ情報総研(株)「「人材の確保と離職防止」に関するアンケート調査」(2014年度厚生労働省職業安定局委託事業)によると、企業が採用活動で利用している募集・採用ルートで、1番目に効果が高いものは、正社員の中途採用・非正社員の採用ともにハローワークとなっている。(図表 11)

<sup>47</sup> 2014年(平成26年)9月から実施。

の開拓等を通じて、求職者と求人企業とのマッチングに取り組んでおり、国全体での人材の最適配置の実現には、こうした堅実な取組が重要である。

加えて、生涯にわたるキャリア形成のスタートとして重要な時期である新卒段階でのミスマッチを解消するため、労働条件に加えて職場の就労実態に係る情報が積極的に提供されるような環境整備も必要である。

こうした外部労働市場における適材適所の取組を進めるとともに、企業内の適材適所の人材配置については、当然企業内で決定することではあるものの、例えば、労働者を定期的に配置転換することでそのキャリア形成に際して幅広い経験をさせることや、労働者の適正を見極め中長期的な視点からその配置を考えることが有用と考えられる。また、適切な昇進制度や正社員転換制度など労働者の働きに応えるキャリアアップの仕組みを整え、労働者の意欲と能力を存分に引き出していくことも重要である。

さらに、少子化等による人口構造の変化に伴い、今後多くの企業で若年層はさらに減少し中高年層の割合が高まることが想定される<sup>48</sup>。こうした中では、ある程度の年次に達した場合にはこれまで培った能力・経験が生きるような職務に配置し、職務に応じた処遇をより重視する雇用管理を導入することが、中高年の労働者のより一層の活躍と企業の活性化につながっていくと考えられる。

### **(長時間労働の抑制)**

人材の最適配置を実現するためには、先述した取組に加えて、どのような働き方でも長時間労働が強いられることがないようにする必要がある。

まず、我が国の労働時間について整理すると、一般労働者の年間総実労働時間は 2000 時間を超える水準で推移している<sup>49</sup>。週の労働時間が 60 時間以上の者の割合は、全体では近年低下傾向で推移し 1 割弱となっているが、30 代男性では 17.0%と、依然高水準で推移している<sup>50</sup>。国際比較をみると、我が国は特に、週の労働時間が 48 時間以上の者の割合が高くなっている<sup>51</sup>。さらに、年次有給休暇の取得率も依然として 5 割を下回る水準となっている<sup>52</sup>。

長時間労働は、子育てや介護を行っている者をはじめ、経験や技能の蓄積はあるものの体力面に考慮して長時間労働を避けたい高齢層にとっても、就労に制約が生じることが考えられる。企業側にとっても、少子化により若年労働力の絶対数が減少し、若年層の人材確保が課題となっていくと考えられ

---

48 図表 12

49 図表 13

50 図表 14

51 図表 15

52 図表 16

る中で、長時間労働が困難な労働者を活用できないことはデメリットとなる。このように、次世代育成支援の観点や、女性・若者・高齢者の活躍促進という観点から、長時間労働を抑制し、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を実現していくことが求められる。

また、長時間労働の抑制により、主体的な能力開発を行う時間の確保を図ることができれば、人的資本の形成を促進することもできる。

さらに、これが最も重要であるが、労働者の心身の健康確保の観点からも、長時間労働を抑制していくことは必要不可欠である。長時間労働が続くと健康に悪影響を及ぼす可能性があると考えられ、長時間労働の抑制により、メンタルヘルス不調や、ひいては過労死といった悲惨な事態を生じさせないようにしなければならない。加えて、働く人々が必要な休養を取り、仕事以外の生活を充実させる余力を持つことは、明日への活力につながり、仕事の能率も上がるものと考えられる<sup>53</sup>。

#### ◆長時間労働抑制に向けた企業内での環境整備<sup>54</sup>

企業で働く人々が残業削減に効果的だと思う取組として、「短時間で質の高い仕事をすることを評価する」「部下の長時間労働を減らした上司を評価する仕組み」等が多く挙げられていながら、実際には職場であまり取り組まれていないといった現状がある。また、人事評価において、「残業や休日出勤をほとんどせず、時間内には仕事を終えて帰宅すること」に対して、プラスに評価されている企業が少なく、逆にマイナスに評価される企業も存在している<sup>55</sup>。したがって、効率的な業務遂行を評価するような人事評価制度が普及していくことが望まれる。

また、企業や労働者が自らの働き方・休み方を「見える化」することを支援する「働き方・休み方改善指標」<sup>56</sup>が厚生労働省において公表されたところであり、こうしたツールを活用しながら、労使でよく議論し、対応していくことが求められる。

さらに、終業後に一定の休息時間を確保すること（勤務間インターバル）は、労働者の健康確保に資するものであることから、労使で導入に向けた

53 図表 17

54 前回報告書において、「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」としている。なお、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）行動指針」において、「労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合」を2020年に「全ての企業で実施」としており、最新値は52.8%（2014年（平成26年））となっている。

55 図表 18

56 2014年（平成26年）3月に作成・公表し、2015年（平成27年）1月からは「働き方・休み方改善ポータルサイト」においても公表されており、企業が行っている働き方や休み方に関する取組や導入している制度、人事管理の仕組みなどの実施状況や整備状況等を数値化し、「働き方や休み方の実態」を体系的に把握できるもの。

具体的な方策を検討していくことが望まれる。

一方で、業務量が減らない中で、長時間労働抑制の取組だけが叫ばれることは、真の意味での解決にならない。仕事の棚卸しや見直しを行い、無駄な業務フローはなくし、時間を短縮できるものは短縮するということを徹底していく、そして定期的に見直して常に効率化を目指し続けることが重要である。

#### ◆行政による規制や支援

こうした企業内での取組とあわせて、前回報告書にも記載したとおり、「政府において、長時間労働の抑制や休日の取得促進の観点から、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」が重要である。このため、労働基準監督機関が所期の機能を発揮できるよう、不断の業務の見直しを行い、その体制整備に努めるとともに、労働基準関係法令の一層の周知徹底に取り組むことが必要である。その上で、労働者の健康が確保されるよう、長時間労働に対する監督指導を徹底し、労働基準関係法令の遵守に努めるとともに、長時間労働の実態に即した的確な助言及び指導を行うことなどが求められる。

長時間労働抑制をはじめとした雇用管理改善については、先進的な取組を行っている企業の好事例を社会全体で共有していくことも効果的である。厚生労働省ホームページ<sup>57</sup>において、働き方・休み方改善の取組等に関する好事例を紹介し始めているところ<sup>58</sup>ではあるが、引き続き、こうした好事例の収集・公表を進めていくべきである。

また、こうした雇用管理に対するノウハウを有していない企業に対しては、労働局やハローワークに雇用管理を支援する専門の職員を配置して、企業内の体制整備へのアドバイスを行っていくことも考えられる。

加えて、女性の社会参画をより一層促進する観点からも、育児等への男性の主体的な参画を促すことが必要<sup>59</sup>であり、男女ともに長時間労働を強いられることがないような社会的機運を醸成していくことが必要である。次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画策定指針の内容に、所定外労働の削減の取組や男性の育児休業取得促進の取組を進めることが重要である旨が盛り込まれており、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律案（現在国会審議中）に基づく行動計画策定指針の内容にも、長時間労働の是正など

<sup>57</sup> 厚生労働省 HP「働き方・休み方改善ポータルサイト」

([http://work-holiday.mhlw.go.jp/index.php?action\\_kouhyou\\_case\\_advanced\\_index=true](http://work-holiday.mhlw.go.jp/index.php?action_kouhyou_case_advanced_index=true))

<sup>58</sup> 2015年（平成27年）1月より

<sup>59</sup> 図表19

の働き方の改革に向けた取組が盛り込まれることとされているところである。こうした法律の趣旨が社会全体に深く浸透し、取組が広がっていくことが求められる。

長時間労働の抑制は重要であるが、ただ単に労働時間を削減するだけでは労働投入の減少という形で経済成長を阻害するおそれがあることに留意が必要であり、時間当たりの生産性<sup>60</sup>を向上させる取組とあわせて行うことが求められる。

また、長時間労働の抑制については、個々の企業内での環境整備や行政による規制や支援に加え、業界団体や各地域の関係者が連携して取り組んでいくことが望まれる。

### **（誰もが生き生きと活躍できる「多様で柔軟な働き方」の推進）**

人材の最適配置を実現するためには、長時間労働の抑制を前提として、多様な人材がそのライフスタイルやニーズに合わせて生き生きと働くことができる、柔軟な働き方を導入していくことが必要となる。

例えば、「多様な正社員」の普及・拡大のための有識者懇談会報告書（平成26年7月30日）にある、「勤務地限定正社員」「職務限定正社員」「勤務時間限定正社員」といった、いわゆる「多様な正社員」の普及・拡大は、仕事と生活の調和、仕事と家庭の両立という観点からも積極的に推進していくべき方策である。その際に、正社員以外の働き方から「多様な正社員」への転換という道を用意しつつ、「多様な正社員」という雇用形態を普及・拡大していくことが重要である。

また、働く人々のライフスタイル等に合わせた選択肢として、パート・アルバイト、派遣、契約社員や嘱託といった正社員以外の働き方も重要な位置を占めている。自分の都合のよい時間に働くためや、育児・介護等との両立のためといった理由により、自らの意思でパートタイム労働者等の正社員以外の働き方を選択する人々については、自身のライフスタイル等に合わせた働き方を通じて能力を最大限発揮できれば、企業側も労働者側も win-win の関係を築くことができると考えられる。

さらに、時間ではなく成果で評価される働き方を希望する人々のニーズに応え、その意欲や能力を十分発揮できるような働き方の選択肢を整備することも重要である。これは、断じて労働者の長時間労働への途を開くものであってはならず、使用者側が労働者の健康・福祉確保措置を取ることや労働者本人と使

---

<sup>60</sup> (公)日本生産性本部「日本の生産性の動向(2014年版)」では、2013年の日本の就業1時間当たり労働生産性は41.3ドルであり、OECD加盟国34か国の中では第20位となっている。

用者との間でその職務範囲について書面による合意をすること等を前提とすることにより、これを防ぐ仕組みを用意することが求められる。こうした選択肢が整備されることで、高度な専門能力を有する労働者が、時間に縛られることなく、創造的な仕事を行い、これまで以上に成果を上げることができるようになれば、我が国の労働生産性の向上にもつながることが考えられる。

このほか、既に現在、オフィスに出勤して働くという形だけではなく、情報通信機器等を利用して自宅等オフィス外の様々な場所で仕事をするテレワークをはじめとした様々な働き方が存在しているが、今後はさらに、現在からは予想できないような新たな働き方が発生し確立していくことも考えられる。どのような働き方であれ、働く人が事情に応じて、その都度働き方を選択できるような環境を整え、人々が生き活きとやりがいを感じながら働くことができるようにしていくことが望まれる。

## ○その他の働きやすい職場環境づくり

### (公正な処遇)

ここまで、個々の能力が最大限発揮される環境整備について言及してきたが、どのような働き方であっても、その職務の内容や責任の程度、能力、経験等を勘案して、公正な処遇が行われることが必要である。働き方が多様化する中で、こうした観点から法令の整備が進んでおり、例えば、労働契約法において、有期契約労働者と無期契約労働者との間で期間の定めがあることによる不合理な労働条件の相違を設けることを禁止するルールが明確化されている。また、パートタイム労働法において、差別的な取扱いが禁止される労働者の範囲を広げる改正が行われたところである。加えて、労働者派遣法においても、派遣労働者と派遣先の労働者の均衡待遇に関する規定が設けられている。こうした法令の趣旨を労使がしっかりと理解し、均等・均衡待遇を推進していくことが重要である。

### (安全衛生管理)

長時間労働や仕事による強いストレスを原因とする精神障害の労災請求件数は年々増加しており、過重労働を原因とする脳・心臓疾患の労災請求件数も高い水準で推移している。こうした中で、改正された労働安全衛生法に基づき、2015年（平成27年）12月よりストレスチェック制度の施行が予定されており、職場におけるメンタルヘルス対策の充実・強化が行われることとなっているが、引き続き労働者が安全・健康に働き続けるための職場環境づくりを促進することが重要である。

また、労働災害については、長期的にみると減少傾向にあるが、依然とし

て多くの災害が発生している現状を踏まえ、労使・関係者が一体となって労働災害防止のための取組を行うことに加えて、労働局、労働基準監督署が、安全パトロールや集団指導・個別指導などを実施していくことが求められる。

### (ハラスメント対策)

近年、職場におけるセクシュアルハラスメント、マタニティハラスメントやパワーハラスメントが社会問題として顕在化している。

セクシュアルハラスメントやマタニティハラスメントは、個人としての尊厳を不当に傷つける行為であるとともに、働く人が能力を十分に発揮することへの妨げにもなる。このため、都道府県労働局雇用均等室において、労働者からの相談に適切に対応するとともに、男女雇用機会均等法等違反が認められる場合には、事業主に対して厳正に指導していくことが求められる。

また、パワーハラスメントについても、労働者の心の健康を害するだけでなく、職場の雰囲気や生産性への悪影響等を及ぼしかねない<sup>61</sup>ことから、企業には問題の予防と解決に向けた取組が求められる。行政としても、企業における取組が進むよう具体的な取組事例やノウハウを提供することが重要である。

### (3) 賃金の改善について

ここまで、人的資本のポテンシャルの最大発揮に向けた様々な取組について言及してきたが、人的資本の質の向上が労働生産性の向上につながり、それが賃金に適切に反映され、消費の拡大につながっていくことが、安定した経済成長のための重要な要素となる。

2014年（平成26年）、2015年（平成27年）の春季労使交渉においては、景気回復に伴い、企業収益の改善がみられたことや、「経済の好循環実現に向けた政労使会議」において、企業収益の拡大を賃金上昇につなげていくという共通認識に至り、労使交渉の結果、2014年（平成26年）については15年ぶりの賃上げ率となり、2015年（平成27年）も前年を上回る水準となった。今後とも、労働生産性の上昇等による企業収益の改善が、適切に賃金に反映されていくこと<sup>62</sup>が求められる。

また、賃金の改善については、全ての所得層で賃金が上昇するよう、最低賃金引上げに向けた環境整備を行うことも必要である。『日本再興戦略』改訂2015においても、「持続的な経済成長に向けた最低賃金の引上げのための環境

61 図表 20

62 実質賃金上昇率を労働生産性・労働分配率・交易条件等に要因分解してみると、2000年代は、労働分配率要因が大きくマイナスに寄与しているが、交易条件等要因も相当程度マイナスに寄与していることがわかる。したがって、賃金上昇を労働分配だけの問題に帰着することは不適切であることに留意が必要であり、交易条件の改善に向けた取組も求められる。

整備」を講ずべきとされているところであり、特に、最低賃金引上げの影響を受けやすい中小企業・小規模事業者に対して、労働生産性向上等のための各種支援を行う必要がある<sup>63</sup>。

---

<sup>63</sup> 厚生労働省では経済産業省と連携し、生産性の向上などの経営改善に取り組む中小企業の労働条件管理などの相談窓口を設置する等している。

### 第3章：産業・地域の課題に対する積極的な雇用政策

現在、様々な分野や地域において、景気循環上の「人手不足」だけでなく構造的な「人材不足」が生じているとの指摘がある。

人口減少下の我が国において安定した経済成長を続けていくためには、第2章で述べたような「個々の労働の質の向上」により対応することに加えて、こうした様々な分野における人材不足や地域が抱える課題が成長のボトルネックにならないように、短期的な視点のみならず中長期的な視点で、積極的な雇用政策を行うことが求められる。

#### (1) 人材不足分野の現状と対策

##### ○総論

雇用情勢が着実に改善する中で、企業の雇用の不足感が高まっている。過去、雇用の過不足感が不足に転じた時期と比較すると、足下では製造業と非製造業の乖離が大きく、特に非製造業における不足感が高くなっていることが特徴<sup>64</sup>である。さらにこれを産業別・雇用形態別にみると、「建設業」「運輸、郵便業」「医療、福祉」等において、パートタイム労働者のみならず正社員等の不足感が強まっている<sup>65</sup>ことがわかる。こうした分野は、社会インフラ整備につながる重要な側面を持っているため、人材確保対策は、単に当該分野の産業施策にとどまらず、社会インフラの維持や安定した経済成長のための方策として重要である。

一般に、財市場と同様、労働市場においても、需給が引き締めれば労働の価格である賃金が上昇し、これが需要を抑制し供給を増やすという形で需給が均衡することが想定されている。したがって、雇用の不足感が生じても市場メカニズムが機能すれば、賃金上昇を通じて労働力需給は均衡に向かうものと考えられる。こうした賃金上昇は人材確保のために当然重要ではあるものの、一方で、例えば労働者側についてみると、就業選択に当たっては、自らが有している能力に加え、賃金以外の労働条件や労働環境、その職の社会的評価といったものも考慮する。こうした点の改善は、業界団体等とも連携しながら行政が積極的に支援を行っていく必要がある。

また、雇用の不足感が生じている時こそ、省力化の取組を通じた技術革新が進む好機である。今後も見込まれる人口減少に対して、技術革新を通じた労働生産性の向上の重要性が増していくことになるだろう。

64 図表 21

65 図表 22

## ○介護

高齢化の進行に伴い介護ニーズはますます増加しており、2025年には団塊の世代が全て75歳以上<sup>66</sup>となり後期高齢者が2000万人を突破するなど、要介護高齢者の増大が見込まれている。2014年度（平成26年度）に各都道府県が行った介護人材にかかる需給推計の確定値によれば、2025年（平成37年）には約253万人の介護人材が必要と推計されており、仮に現状の施策を継続した場合、約37.7万人の介護人材が不足するとの見通しも示されている。介護人材は、「地域包括ケアシステム<sup>67</sup>」の構築のための最も重要な基盤であることに加え、介護人材が不足し介護サービスの提供に問題が生じることは、両親等の介護を行っている中高年層に多くみられる介護離職を誘発することにもつながることから、介護人材の確保は、我が国の喫緊の課題である。

介護分野の従事者は女性や中高年齢層の割合が高くなっているが、今後より一層の需要の増大が見込まれる成長産業でもあり、将来を担う若年層から魅力ある職業として選択されるようにする必要がある。ハローワークの福祉人材コーナーや都道府県の福祉人材センター等において、効果的なマッチングを図ること等により、介護業界への参入促進が進められているところであるが、今後はさらに、就職活動期の高校生や大学生に対して職場体験を行う等の、情報発信を強化していくことが求められる。

介護職員の離職の状況<sup>68</sup>に焦点を当てると、離職理由では「結婚・出産・育児」「労働環境・雇用管理の在り方」「収入が少ない」「心身の不調、腰痛等」「将来の見通しが立たない」等が多く<sup>69</sup>、仕事内容そのものの負担に加え、処遇や労働環境が離職の主な要因<sup>70</sup>となっている。介護職員の賃金については、年齢・学歴・勤続年数等の様々な要素を勘案すると他分野と比べて低いとはいえないとする指摘もある<sup>71</sup>が、賃金に対する問題を挙げる労働者も実際に多い。勤続年数・経験年数別にみた賃金は、年数に応じて上昇している<sup>72</sup>ことから、労働環境の改善等を通じて、介護という仕事への定着支援を行うことが重要である。

<sup>66</sup> 厚生労働省「平成24年度介護保険事業状況報告」によると、65～74歳の要介護認定率は4.4%であるが、75歳以上では31.4%となっている。

<sup>67</sup> 重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される体制。

<sup>68</sup> 介護分野については、処遇面の課題等により従来から離職率の高さが課題となってきたが、平成25年度の介護職員の離職率は16.6%となるなど近年改善傾向にあり、産業計（15.6%）との差も小さくなってきている。

<sup>69</sup> 図表23

<sup>70</sup> 事業所規模や主とする介護サービスの種類等によって労働者を取り巻く環境は大きく異なっていることに留意が必要であり、事業所の状況に応じたきめ細やかな支援が求められる。

<sup>71</sup> 山田篤裕・石井加代子（2009）「介護労働者の賃金決定要因と離職意向—他産業・他職種からみた介護労働者の特徴」『季刊・社会保障研究』45（3）,pp.229-248

<sup>72</sup> 図表24

このため、雇用管理の改善を支援する助成金<sup>73</sup>等の活用促進に努めるとともに、雇用管理改善の好事例の横展開、事業主や施設長等の責任者に対する雇用管理等に関する各種研修の実施や、事業所における雇用管理責任者<sup>74</sup>の選任等を行っていくことが求められる<sup>75</sup>。加えて、将来の見通しを持って働き続けられるよう、介護業界全体でのキャリアパスの整備を進めていくことも必要である。なお、介護職員の賃金については、2015年度（平成27年度）から、介護職員処遇改善加算<sup>76</sup>が拡充され、更なる資質向上や雇用管理の改善等の取組を進める事業所・施設を対象とし、更なる上乘せが行われることになっており、事業主はこれを賃金に適切に反映していくことが求められる。

また、「法人・事業主の理念や運営のあり方に不満があった」ことから離職した者も相当数存在していることから、それぞれの介護事業者が自らの経営理念やサービス提供の考え方を明らかにし、現場等のニーズに応じた改善を継続的に行うことも必要である。

介護分野については、ロボットの活用といったイノベーションも期待されている。介護ロボットの導入は、介護従事者の負担の軽減をはじめとした省力化につながることから、機器の開発や介護現場での実証に向けた取組を行政が支援<sup>77</sup>していくことが求められる。

なお、今後は、三大都市圏、特に東京の近郊市において高齢化が急速に進み、介護ニーズもこうしたところで増大する<sup>78</sup>ことから、大都市圏の特徴を踏まえた、広域単位での連携や在宅介護の推進等を進めていく必要がある。

## ○保育

安定した経済成長を続けていくためには、全員参加社会の実現、特に女性の活躍が求められているが、出産や育児に伴い、やむを得ず継続就業を断念する

<sup>73</sup> 職場定着支援助成金：雇用管理制度（評価・処遇制度、研修制度、健康づくり制度、メンター制度）の導入等を行う健康・環境・農林漁業分野等の事業を営む事業主（以下「重点分野関連事業主」という。）に対して助成するものであり、雇用管理改善を推進し、人材の定着・確保を図ることを目的としている。このうち介護関連事業主の場合は、介護福祉機器の導入等も助成対象となる。

<sup>74</sup> 介護事業所における「介護労働者の雇用管理の改善への取り組み」「介護労働者からの相談への対応」「その他介護労働者の雇用管理の改善等に関する事項の管理業務」の担当者。

<sup>75</sup> 厚生労働省では、介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等に関し重要な事項を定めた「介護雇用管理改善等計画」を策定しており、本年、平成27年度から平成32年度までの計画が策定された。

<sup>76</sup> 2012年度（平成24年度）の介護報酬改定では、2009年（平成21年）10月より導入された「介護職員処遇改善交付金」と同様の仕組みとして「介護職員処遇改善加算」が創設された（ともに1人月額1万5000円相当の賃金改善が可能）。2015年度（平成27年度）からは処遇改善加算が拡充され、1人月額2万7000円相当の賃金改善が可能となった。

<sup>77</sup> 経済産業省と厚生労働省において重点的に開発支援する分野（移乗介助や移動介助、排泄支援等）を特定し、現場への普及・利活用を推進するため、福祉用具・介護ロボット実用化支援事業（厚生労働省）、ロボット介護機器・導入促進事業（経済産業省）等が行われている。

<sup>78</sup> 日本創成会議「東京圏高齢化危機回避戦略」（2015年6月4日）では、介護需要は2025年にかけて東京圏での増加が最も著しく、2025年以降も東京圏の伸びが高いとしている。

ケースも依然として多い。こうした状況を脱し、男女ともに子育てしながら働き続けられる環境整備を進めるためには、2015年（平成27年）4月に施行された改正次世代育成支援対策推進法<sup>79</sup>に基づく取組を進め、育児休業制度等の活用や長時間労働の是正等の仕事と子育ての両立支援を促進するとともに、保育サービスの確保が重要であり、保育士の確保が必須となっている。具体的には、2017年度に向けて、国全体として新たに確保が必要となる保育士数は6.9万人とされている<sup>80</sup>。

2015年（平成27年）4月より子ども・子育て支援新制度<sup>81</sup>がスタートし、すべての子ども・子育て家庭を対象に、幼児教育・保育、地域の子ども・子育て支援の質・量の充実を図るための施策が推進されているが、これに先立って、2013年度（平成25年度）より、待機児童解消加速化プランがスタートしている。保育所整備（「ハコ」）に加えて保育士確保（「ヒト」）も重点的に行われているが、「ヒト」を取り巻く状況として、保育士資格をもつハローワークにおける求職者のうち約半数が保育士としての就業を希望していない状況にあり、就業を希望しない理由としては、「賃金が希望と合わない」「休暇が少ない・休暇がとりにくい」「就業時間が希望と合わない」「責任の重さ・事故への不安」「保護者との関係が難しい」といったものが増えている<sup>82</sup>。現在も保育士の処遇改善や、地域住民や子育て経験者などの地域の多様な人材を保育に係る周辺業務に活用して保育士の負担軽減を図る取組、新人保育士を対象とした保護者対応等の高ストレス業務についての研修、再就職希望者に対する現場復帰のための研修、雇用管理改善を図るための取組等が実施されているところであるが、今後もこうした取組に加えて、短時間勤務の保育士の導入促進など雇用管理改善を図るための各種取組を進めていく必要がある。あわせて、職員の勤続年数や経験年数に応じた賃金改善がさらに進むことも望まれる。

なお、保育ニーズについては、待機児童の約4割が東京都に存在しているなど地域的な偏在があるため、全国画一的な対策ではなく地域の実情に応じた柔軟な対応が求められる。

---

<sup>79</sup> 法律の有効期限が2025年（平成37年）3月31日まで10年間延長され、新たな認定（特例認定）制度（プラチナくるみん）の創設等が行われた。

<sup>80</sup> 厚生労働省「保育士確保プラン」（2015年1月）

<sup>81</sup> 2012年（平成24年）8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正法」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法に基づく制度。社会保障・税一体改革により、消費税の充当先が高齢者向けの3経費（基礎年金、老人医療、介護）から子育てを含む社会保障4経費（年金、医療、介護、子育て）に拡大された。

<sup>82</sup> 図表25

## ○看護

介護と同様、高齢化が進行し医療ニーズがますます高まる中で、社会保障・税一体改革時の推計によれば、看護職員の必要数は、2025年で約200万人と推計されているが、仮にこれまで通り就業者数が増加すると仮定しても、約3～13万人のギャップが生じるとされている。

看護師等の免許を保有しているが看護職員として就業していない、いわゆる潜在看護職員数は、約71万人と推計されており、少子化が進む中、必要な看護職員数を確保していくためには、こうした潜在看護職員の復職を支援していくことが重要である。このため、看護師等の人材確保の促進に関する法律が改正され、看護師等免許保持者が離職した場合等に都道府県ナースセンターに連絡先等の一定の情報の届出を行う制度が2015年（平成27年）10月1日から創設されることとなり、都道府県ナースセンターが、適切なタイミングで復職研修などの必要な支援を行うことが期待される。ハローワークも都道府県ナースセンターと連携することで、こうした取組の効果がより一層高まることが期待される。復職支援については、看護分野の特性上、一旦離職すると医療技術の進歩に対する不安等から再就職が円滑に進まないといった課題もあるため、再就職者に対する復職研修等の適切な実施が必要である。

また、夜勤・交代制勤務等の厳しい労働環境にあるため、労働時間の改善にむけた取組や多様な働き方が可能な環境整備等を推進することにより、看護職員の離職防止・定着促進を図ることが必要である。このため、医療法が改正され、医療機関がPDCAサイクルを活用して計画的かつ自主的に看護職員を含む医療従事者の勤務環境の改善に取り組む仕組み（医療勤務環境改善マネジメントシステム）を創設するとともに、このような医療機関の取組を総合的かつ専門的に支援する医療勤務環境改善支援センターの各都道府県での設置が進められている。これらを活用して、各医療機関における看護職員の労働環境の改善に向けた取組が着実に実施されることが期待される。

## ○建設

建設業の動向を中長期的にみると、2014年度（平成26年度）の建設投資額はピーク時の1992年度（平成4年度）から約42%減と大きく減少している<sup>83</sup>。これに伴って、建設業の就業者は1997年（平成9年）以降減少傾向にあり、特に技能労働者の高齢化と若年層の減少による将来の担い手不足が構造的な課題<sup>84</sup>となっている。建設業は、各種インフラ整備や維持・管理に加え、災害時の緊急対策・復旧を行う産業であり、こうした分野の人材不足は経済

<sup>83</sup> 図表 26

<sup>84</sup> 図表 27

活動に支障を生じかねないため、東日本大震災からの復興需要やオリンピック・パラリンピック東京大会による一時的な需要だけでなく、それ以降も見据えて、人材確保対策を行っていく必要がある。

建設業に若年層が入職しない理由、離職する理由ともに「収入の低さ」が多くの割合を占めており、行政としては、公共工事設計労務単価<sup>85</sup>について労働市場の実勢価格を適切・迅速に反映することが求められる。また、若年層の参入促進のために、座学・実習等の訓練から就職支援までをパッケージとして実施するなどの取組も推し進めていくことが必要である。

なお、業務特性などから、建設業に携わる女性は非常に少なくなっているが、更なる活躍促進のため、女性のための教育訓練の充実や、女性が働きやすい現場に向けたハード・ソフト両面での環境整備も重要である。

### ○運輸（自動車運送事業）

運輸業（自動車運送事業）は、生産されたモノの需要地への輸送を主に担う社会基盤産業である。自動車運送事業の就業構造をみると、中高年層の労働力がメインで、女性や若年層が少なくなっており、このままでは現役世代が引退した後、構造的な労働力不足に陥るおそれがある<sup>86</sup>が、社会基盤産業たる自動車運送業の人材不足は我が国の成長のボトルネックとなるため、対策が必要となっている。

女性や若年層の就労が少ない背景としては、深夜・早朝や休日などの不規則な就業形態や、長時間労働（拘束）の一方で、低賃金という労働環境がまず挙げられる。このため、例えば、不規則な就業形態や長時間労働の原因となる、一人の運転者が一つの行程を担う「働き方」を抜本的に改めることが重要である。また、男性を前提とした硬直的で長時間の働き方を改め、短時間勤務など、多様な働き方を導入することも必要である。

こうした取組とあわせて、これまで労働力としてみていなかった女性や、若年層への戦略的なリクルートを実施し、参入促進に努めていくことが求められる。

加えて、トラック運送事業においては、特に労働時間が長くなっている実態があるが、これには、荷主都合による手待ち時間など、事業者の努力だけで改善することが困難であることが要因となっている。したがって、行政や業界団体等が連携し、長時間労働の抑制に向けた環境整備を進める必要がある<sup>87</sup>。

<sup>85</sup> 国、地方公共団体等が公共工事の予定価格を積算する際に用いる単価のことであり、建設労働者等の賃金相当額である。

<sup>86</sup> 図表 28

<sup>87</sup> 平成 27 年度から平成 30 年度にかけて、学識経験者、荷主、事業者、行政（国土交通省・厚生労働省）などにより構成される協議会を中央及び各都道府県において実施し、実態調査・長時間労働改善ガイド

さらに、特に長距離輸送については、様々な中継輸送に加え、鉄道や船舶をより一層活用していくことも有用である。これまでは主に、温室効果ガスの排出削減による地球温暖化の防止と低炭素型の物流体系の構築を図るために進められてきたモーダルシフトであるが、結果として、トラック輸送に携わる者の長時間労働の抑制にも資すると考えられる。

### ○外国人材の活用

人口減少への対応については、単純に外国人の受入れで補おうとするような考え方をするべきではなく、まずは労働者の処遇や労働環境の改善を図り、女性、若者及び高齢者等の国内人材の確保等に最大限努めるべきである。人材不足分野において、労働者の待遇の改善に向けた取組を行わずに外国人を受け入れることは、当該分野における労働環境の改善の機会を逸し、結果として日本人が就かない分野となるおそれがある。

他方で、日本経済の更なる活性化を図り、競争力を高めていくには、優秀な外国人材を我が国に積極的に呼び込むことが重要である。このため、高度外国人材受入れ促進のための取組強化のほか、外国人留学生等に対する一層の就職支援強化に努めることが適切である。

なお、中長期的な外国人材の受入れの在り方については、『日本再興戦略』改訂 2015 において、「移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」とされているところ、外国人労働者の受入れ範囲の拡大による我が国の産業、労働市場、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る必要があり、こうした幅広い観点を踏まえつつ、政府で検討されることが必要である。

## (2) 地域雇用対策

### ○地域雇用対策の必要性と目指すべき方向

地方が成長する力を取り戻し、急速に進む人口減少を克服するために、「まち・ひと・しごと創生」を旗印に、政府全体で地方創生に向けた対策に取り組んでいるところである。まち・ひと・しごと創生のためには、社会保障制度・税制・地方財政等の各種制度をはじめ、自治体や地域の関係者の不断の取組等が一体的に機能する必要があるが、「ひと」と「しごと」が「まち」をかたちづくとするという観点に立てば、地域雇用対策は非常に重要な論点である。

これまでの地域雇用対策は主に、「地域間の雇用機会の格差対策」という観点から議論されることが多かったが、今後はそれに留まらず、「我が国の安定的な成長のための人口減少対策」ということを念頭に検討していく必要がある。また、雲仙普賢岳噴火、阪神・淡路大震災、三宅島噴火、そして東日本大震災など、多くの自然災害に見舞われる我が国では、自然災害等によって住み慣れた地域を離れざるを得なくなることが特に「しごと」に対して深刻な影響をもたらし<sup>88</sup>、生活を不安定にさせているという現実がある。

こうしたことから、地域雇用対策を考える際に重要なのは、「人の生活を支える」という視点である。地域で雇用が生まれたとしても、その雇用が安定した良質なものでなければ、その地域は自立して存続することは難しい。

一方、日本全国全ての地域で、「産業が集積し、雇用も豊富で、活気に満ちあふれている」状況を目指すことは非現実的である。したがって、地域がそれぞれの形で、自立的に持続可能でありプレゼンスがあるという状況を目指すべきである。

### ○地域雇用を取り巻く現状

地域雇用対策について考える前提として、まず、地域を取り巻く現状についてマクロの視点から俯瞰する。

我が国の人口は戦後ほぼ一貫して増加してきた<sup>89</sup>が、同時に人口移動が活発に生じており、三大都市圏、特に東京圏への集中が進んできた<sup>90</sup>。まず、高度経済成長期に、農林漁業などの第一次産業から製造業などの第二次産業中心へと産業構造が変化する中で、農村から工業化の進展した三大都市圏への人口移動が大きく進んだ。1970年代以降は、都市圏の工場立地を制限し地方に誘導する産業政策や公共事業の地方での重点実施等により、三大都市圏と地方圏の所得格差が縮小したこと等から三大都市圏への人口移動は大きく減少したも

<sup>88</sup> 玄田有史(2015)「危機と雇用 災害の労働経済学」(岩波書店)

<sup>89</sup> 2008年(平成20年)の1億2808万人をピークに、減少に転じている。

<sup>90</sup> 図表29 人口の推移については、1965年：東京圏1627万人、大阪圏1068万人、名古屋圏605万人  
2010年：東京圏3084万人、大阪圏1588万人、名古屋圏966万人 となっている。

の、バブル経済期や 2000 年前後以降、東京圏については、景気変動の影響も受けつつ一定の人口流入が続いている。

人口の東京一極集中とあわせて、東証一部上場企業等の比較的大きな企業の本社は東京都に多く立地している<sup>91</sup>。賃金についても、東京都が他道府県に比べて圧倒的に高くなっている<sup>92</sup>が、これは良質な雇用が、東京都に集中していることや東京都の生産性の水準が高いことの証左ともいえるであろう。

一方で、特に東京圏は、物価が高い<sup>93</sup>、通勤時間が長い<sup>94</sup>、住宅が狭い割に家賃が高い<sup>95</sup>といったように、いわゆる生活コストが高くなっている。このため、各種調査によると、東京都を含む関東圏の生活満足度、幸福度は最下位レベルとなっている<sup>96</sup>。また、20～39 歳の東京圏集中も進んでいる<sup>97</sup>が、保育サービスの不足により待機児童問題が生じるなど子育て環境が相対的に悪くなっており、合計特殊出生率が低い東京圏にこうした子育ての中心となる世代が集中することは、我が国全体の人口減少を加速化することにもつながりかねない<sup>98</sup>。

ここまで、人口を中心とした「東京一極集中」について言及してきたが、一つの都市に集中すること自体が問題というわけではない。一般に「集積効果」と呼ばれるものであるが、産業集積地は、高度な技能を持った労働者が多く存在するなど労働市場に厚みがあり、広告・法務・各種コンサルティングを始めとした専門的なビジネスサービスが充実し、加えて、知識が伝播しやすいといったことから、経済効率がいい<sup>99</sup>。実際、我が国においては、各種資源が東京に一極集中することで、経済のグローバル化が進む中でも国際競争力を維持し、経済を牽引してきた面がある。

しかし、先述したように、東京一極集中により様々な問題が生じていることも事実であり、特に人口減少に歯止めをかけるためにも、東京以外の地域も安定して成長していくようにしなければならない。

---

91 図表 30

92 図表 31

93 図表 32

94 図表 33

95 図表 34

96 「スケールジャパン」調査（2009 年博報堂）によると、地域満足度は全国 10 地域のうち関東が最下位、「47 都道府県幸福度ランキング」（2011 年法政大学幸福度指数研究会）によると、地域住民の幸福度は 47 都道府県のうち東京都は第 38 位となっている。

97 全国の 20～39 歳人口に占める東京圏の当該年齢層人口の割合が上昇している。また、2000 年頃までは、東京圏の「20～24 歳」「25～29 歳」「30～34 歳」「35～39 歳」の人口はコーホートでみて減少していたが、最近増加に転じている。

98 「東京一極集中」については、他に、災害に対する脆弱性、森林機能の確保や国土保全の観点、食料供給の観点からの問題等が指摘されている。

99 Enrico Moretti（著）安田洋祐（解説）池村千秋（訳）（2014）「年収は「住むところ」で決まる 雇用とイノベーションの都市経済学」（プレジテント社）

## ○今後の具体的な地域雇用対策

地域が安定して成長していくためには、まずは地域に「ひと」が集まること、そしてその「ひと」が育つことが重要である。あわせて、「ひと」が集まるためには「しごと」が必要であり、その「しごと」が、先述した安定した良質なものであることが重要である。

### （人材還流と人材育成）

地域に「ひと」が集まるようにするための手段の一つとして、三大都市圏への人口集中、特に東京圏への集中を緩和することが挙げられる。人口移動は、15～24歳といった若い層、つまり進学や就職時の移動が最も多くなっていることから<sup>100</sup>、今後は、より多くの地方の若者が地方の大学に進学し、その若者が地方の企業に就職することや、主に東京圏の大学に進学した者も就職時に地方へ還流するようにするための対策が必要である。前者については、奨学金を活用した地方定着の取組<sup>101</sup>など、後者については、東京圏の学生が地方就職の魅力を体験できるような取組を進めることや、ハローワークの取組として、地方においてU I J ターン<sup>102</sup>しやすい求人の開拓を強化するとともに、大都市圏において若年者に対する地方就職の意識づけやU I J ターン希望者の開拓を強化し、全国ネットワークを最大限に活用してマッチングを行うことが効果的である。

また、子育てが一段落した者や元気に定年を迎えたシニア層が、三大都市圏、特に東京圏から地方へ移住することも、人材還流の観点から効果的である。実際に、東京都在住者の50代男性の51%が地方への移住を検討したいと回答し、また、60代男女について、「退職」をきっかけに2地域居住を考える人が33%に上るという結果もでて<sup>103</sup>いる。こうした層が、ただ希望するだけでなく実際に移住できるような環境整備を行っていく必要があり、例えば、空き家や公的賃貸住宅の活用といった「お試し居住」の支援策などが求められる。さらに、都会の高齢者が地方に移り住み、健康状態に応じた継続的なケア環境の下で、自立した社会生活を送ることができるような地域共同体（「日本版 CCRC<sup>104</sup>」）につ

<sup>100</sup> 図表 35、36

<sup>101</sup> 地方自治体と地域の産業界が協力し、将来の地域産業の担い手となる学生の奨学金返還を支援するための基金が造成されている。

<sup>102</sup> Uターン：生まれ育った故郷から進学や就職を機に都会へ移住した後、再び生まれ育った故郷に移住すること。Iターン：生まれ育った故郷から進学や就職を機に都会へ移住した後、故郷にほど近い地方都市に移住すること。Jターン：生まれ育った故郷から進学や就職を機に故郷にはない要素を求めて、故郷とは別の地域に移住すること。 ※（社）移住・交流推進機構HPを参照

<sup>103</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと・創生本部事務局「東京在住者の今後の移住に関する意向調査（平成26年9月17日）」。なお、東京都在住者の50代女性で地方への移住を検討したいと回答した者は34.2%と、男性より低くなっている。

<sup>104</sup> Continuing Care Retirement Community の略。「日本版 CCRC 構想有識者会議」が公表した「日本版 CCRC 構想（素案）」では、①東京圏をはじめ大都市の高齢者の地方移住の支援、②「健康でアクティブな生活」の実現、③「継続的なケア」の確保、④地域社会（多世代）との共働、⑤IT活用などによ

いても、検討を進めていくことが求められる。

加えて、30歳～40歳台といった働き盛りの層が、都市圏での経験やスキルを活かし、地方に移り住んで活性化に取り組むということも重要である。

どの層についても、特にIターン、Jターンといった、新しい土地へと移る際には、何よりもまずは移住先の情報が必要である。人は、労働者である前に生活者であるため、仕事に関する情報だけでなく、生活環境（生活コストも含む）や地域コミュニティに関する情報などをしっかりと提供し、移住に関する様々な不安を和らげるための対策が必要である。このため、ハローワークや地方自治体は、こうした情報を一元的に提供する移住・交流情報ガーデン<sup>105</sup>や地域しごと支援センター<sup>106</sup>と連携、協力して、移住・転職の促進に対応していくことが望まれる<sup>107</sup>。

こうした取組により人材還流を進めて地域外から「ひと」を集めるとともに、地域内に人材を定着させ、人材育成を行うことが重要である<sup>108</sup>。地域の多種多様な人材ニーズに対応し、国、都道府県等の関係機関が連携し、人材を育成していくことが求められる。

### （安定した良質な雇用の創出）

「ひと」が集まるためには「しごと」が必要であるが、例えば若者についてみると、地元（Uターン含む）就職を希望しない理由として、志望する企業がないことを挙げる者が最も多い<sup>109</sup>。もちろん、魅力ある中小企業等が埋もれていることも考えられ、こうした企業の求人開拓やPRをしていくことも重要であるが、こうした取組とあわせて、地域に新たに良質な雇道を創出していく必要もある。

### ・雇用創出に関する各種事業

現在、地域に「しごと」を生み出すため、雇用機会が不足している地域においては地域雇用開発促進法に基づき対策が講じられているところである。具体的には、雇用機会が著しく不足する地域で事業所の設置・整備を行い、あわせ

---

る効率的なサービス提供、⑥居住者の参画・情報公開等による透明性の高い事業運営、⑦関連制度や「地方創生特区」等の活用による政策支援の7つを基本コンセプトとして推進していくことが重要とされている。

<sup>105</sup> 政府が設置した地方への移住関連情報の提供・相談支援の一元的な窓口

<sup>106</sup> 地方就職や移住支援を目的として、地域における雇用や生活関連情報を一元的に収集・提供することを可能とするため、各地方公共団体が平成26年度補正予算で措置した地方創生先行型交付金等を活用しつつ設置する拠点。

<sup>107</sup> 人材還流の促進にあたって、受入側については、例えば、住宅整備といったハード面のコストや、「よその」を受け入れるという心理的抵抗感といったソフト面でのコストが存在することにも留意が必要。

<sup>108</sup> 徳井、牧野、児玉、深尾（2013）「地域間の人的資本格差と生産性」（RIETI Discussion Paper Series 13-J-058）によると、地域間人的資本の質の格差について、若年者の労働移動の影響はさほど重要ではなく、各地域の人材育成力そのものが決定的に重要であるとしている。

<sup>109</sup> 図表 37

てその地域に居住する求職者を雇い入れた事業主に対して、一定額を助成する地域雇用開発奨励金がある。また、雇用創造に向けた意欲が高い地域において、地域の主体（自治体、労働局、経済団体、外部有識者等）から成る協議会が提案した雇用創出等に係る事業であって雇用創造効果が高いものをコンテスト方式で選抜し、当該協議会に事業の実施を委託する実践型地域雇用創造事業もある。さらに、地域雇用開発促進法に基づく事業以外にも様々な対策が講じられており、例えば 2013 年度（平成 25 年度）から戦略産業雇用創造プロジェクトが実施されている。これは、雇用情勢の厳しい地域において、都道府県が提案する産業政策と一体となった雇用創造効果が高いプランをコンテスト方式で選定し、選定された事業構想を実施するための費用の 8 割を補助する事業であり、提案した事業構想が選定された都道府県は、地域の関係者（自治体、企業、教育・研究機関等）から構成される協議会を設置して事業を行うというものである。こうした各種事業は、地域において安定した良質な雇用の創出に寄与しており、事業実施期間が終了した後も、事業によって創出された雇用が継続されるだけでなく、地域における雇用創出に向けた取組がより一層進展することが望まれる。

なお、実践型地域雇用創造事業について、対象地域の要件は有効求人倍率の水準が用いられているが、有効求人倍率が改善していても雇用面での構造的な課題が解決していない地域や人口減少・流出に伴う課題を抱える地域は存在している。こうした地域に対応するため、2015 年度（平成 27 年度）より、新たに「地域の人口減少率」を加味し要件が緩和されたところである。今後の課題として、人口構造や産業構造が課題となる地域においては、求人と求職のミスマッチが大きな課題となることも想定されることから、例えば対象地域の要件について求職者の就職率や求人充足率といった指標も併せて考慮していくことが考えられる。

このほか、地域の実情を反映した雇用創出策として緊急雇用創出基金事業<sup>110</sup>が大きな役割を果たしてきたことが挙げられる。リーマンショック直後の一時的・臨時的な雇用創出から、雇用情勢の改善に伴い近年では人的資本の充実により重きを置く制度設計とされてきたことで、地方自治体が地域の実情に基づき中期的な地域雇用のあり方を見据えてフレキシブルにかつ財政面でも安定して対策を講ずることができた意義は大きい<sup>111</sup>。

110 リーマンショック後の急激な雇用情勢の悪化に対応し、緊急的に失業者の雇用の場を確保するため、国が都道府県に交付金を交付し基金を造成し、都道府県や市町村が民間企業等に委託する等して雇用創出の事業を行う仕組み。

111 (独) 労働政策研究・研修機構 (2012) JILPT 調査シリーズ No.101 「地方自治体における雇用創出への取組みと課題」においては、自治体へのアンケート結果で、事業の課題として「雇用の継続性が不確実なこと」「事業をすすめるうえでの手続きなどが煩雑であること」等が多く挙げられていたが、(独) 労働政策研究・研修機構 (2014) JILPT 調査シリーズ No.118 「雇用創出基金事業の政策効果の検証」

この手法は緊急的な雇用創出のみならず地方創生における人材の定着や育成、あるいは働き方改革の取組にも有効であると考えられることから、現行の地方創生先行型交付金<sup>112</sup>による地域しごと支援事業<sup>113</sup>の成果も踏まえた一層の工夫が望まれる。

なお、基金事業の手法については、大規模災害時に迅速かつ円滑に国・地方間の施策連携を図ることができる常設の制度としての価値が高いとする研究成果<sup>114</sup>もある。

### ・創業支援等

我が国においては1999年（平成11年）から2012年（平成24年）にかけて中小企業数が484万社から385万社へと減少するなど雇用の縮小圧力が働いており、地方において廃業率が開業率を上回っているところがある現状<sup>115</sup>も踏まえ、創業による新たなビジネスの創造等を支援していくことが重要である。こうした問題意識に基づき、産業競争力強化法において、地域の創業を促進させるため、市区町村が民間の創業支援事業者（地域金融機関、NPO法人、商工会議所・商工会等）と連携して、ワンストップ相談窓口の設置、創業セミナーの開催、コワーキング事業等の創業支援を実施する「創業支援事業計画」を策定し、創業希望者等を支援するスキームが設けられたところである<sup>116</sup>。

また、創業支援に加え、できる限り「廃業」ではなく「事業承継」という形で事業が継続することも、地域における雇用のためには必要な取組である。社会全体の高齢化の中で経営者の高齢化も進行しており、後継者不在により事業承継が進まないケースが一定数存在している。我が国の事業承継の形態としては、依然として親族への承継（親族内承継）が一番多く、内部昇格がその次に多いが、外部からの招へいも近年は増加しているところである<sup>117</sup>。このため、例えば、都市部の大企業等で様々な職業経験を積んだ者が、その経験を地域の中堅・中小企業等で生かせるよう、こうした人材の情報を一括して提供できるような仕組みの整備も効果的であると考えられる。

---

においては、自治体へのアンケート結果で、7割近くが全体的に見た雇用創出基金事業の効果を肯定的に評価している。

<sup>112</sup> 地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策（平成26年12月27日閣議決定）により措置された、地域住民生活等緊急支援のための交付金のうち、都道府県・市町村による地方版総合戦略の早期かつ有効な策定とこれに関する優良施策等の実施に対し、国が支援するもの。

<sup>113</sup> 各地方自治体が地方創生先行型交付金等を活用し、地域の実情を踏まえ、魅力ある雇用機会の創出や地域経済を支える人材の呼び戻しや育成・定着等に取り組む事業。

<sup>114</sup> 労働政策研究報告書 No.169 復旧・復興期の被災者雇用 ― 緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」の視点からみる ―（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめ No.8）

<sup>115</sup> 図表 38

<sup>116</sup> 2014年（平成26年）2月に第1回の認定が行われ、2015年（平成27年）5月の第5回認定までの計画認定数は合計547件（46都道府県605市区町村）となっている。

<sup>117</sup> 図表 39

## ・地方拠点強化税制の活用

地域における良質な雇用を創出するための施策として、平成 27 年度税制改正において、「地方における企業拠点の強化を促進する税制措置」が新たに創設されることとなった。これは、地方にある企業の本社機能等の強化を支援するための「拡充型」と、東京からの本社機能の移転を支援する「移転型」からなり、投資減税<sup>118</sup>に加えて、地方拠点において雇用者数を増加させた場合には、雇用促進税制の内容を拡充した税額控除<sup>119</sup>が適用されるものである。地域雇用開発に関する助成だけでなく、こうした税制も活用することにより、企業が地方に本社機能を拡充・移転を行うインセンティブになり、地域における雇用機会がより一層増加することが期待される。

## ・国、地方自治体及び地域の関係者の連携

地域に良質な雇用を生み出すためには、国と地方自治体の連携が不可欠である。国は、全国ネットワークを通じて、職業相談・職業紹介、雇用保険制度の運営、雇用対策（障害者雇用率達成指導など）を一体的に実施しており、地方自治体は、無料職業紹介事業を含む各種の雇用対策を独自に実施可能であり、地域の問題に対応するため、企業誘致・産業育成や福祉関係業務、各種就労支援を実施している。地域雇用創出に当たっては、国と地方がこうしたそれぞれの強みを活かし、一体となって雇用対策を進めることが必要である。

国と地方の連携については、雇用対策協定<sup>120</sup>の締結、ワンストップ窓口の設置に加え、2014 年（平成 26 年）9 月からはハローワークの求人情報が地方自治体にオンラインで提供されるようになったところである。また、都道府県・市町村は、まち・ひと・しごと創生法に基づき地方版総合戦略を 2015 年度（平成 27 年度）中に策定し、それを着実に実行していくことが求められているが、この策定のために産官学金労言<sup>121</sup>などからなるプラットフォームを設置する都道府県のほとんどで労働局が関与する見通しとなっている。労働局・ハローワークともに、地域の雇用・労働に関する専門機関としてその強みを生かし、積極的に関与していくことが必要である。

加えて、公的機関のみならず、民間企業やNPO等をはじめとした地域の関係者が連携して地域の抱える様々な課題に対応していくことも効果的であり、地方自治体がリーダーシップをとって取組を行っていくことが求められる。

---

<sup>118</sup> オフィスに係る建物等の取得価額に対し、特別償却又は税額控除を行うもの

<sup>119</sup> 図表 40

<sup>120</sup> 国と地方自治体が一体となって総合的に雇用対策に取り組むために労働局長と地方自治体の首長が締結する協定。平成 27 年 3 月時点で、28 自治体（14 都道府県 13 市 1 町）で締結されている。

<sup>121</sup> 産業界・市町村や国の関係行政機関・教育機関・金融機関・労働団体・メディア

## ・地方における「働き方改革」

ワーク・ライフ・バランスという観点からは、これまで地方は都会よりも恵まれてきた状況にあると考えられてきたが、実際の働き方や意識は、地方・都会にかかわらず、性別役割分担から抜け出せていない。したがって、地方においても仕事と家庭の両立が図られるよう、2章で述べた長時間労働の抑制や多様で柔軟な働き方の推進等に関する各種施策を、地域の実情に応じて充実させていくことが求められる。

### (地域特性に応じた対策<sup>122</sup>)

ここまで全地域に共通する対策について言及してきたが、地域によって人口構造や産業構造、地理的な要因は様々であり、地域が有する様々な特性に応じて、地域雇用対策を考えていく必要がある。例えば市町村数をみても2014年(平成26年)4月1日現在で1718存在しており、この1718それぞれについて、抱える課題・考えられる対応策も千差万別であるが、ある程度共通項も存在すると考えられるため、議論に当たって、地域を以下の3つに区分して、抱えている問題・対策を考える。

#### ①連携中枢都市レベルの都市<sup>123</sup>

②①以外で一定の産業集積がある地域

③産業集積がほとんどない地域(農村地域など)

#### ①連携中枢都市レベルの都市

三大都市圏以外の都市であっても、例えば、札幌市、仙台市、広島市、福岡市といった地方における中枢都市では、人口は、東京へ一定数流出しているものの、周辺からの流入により総じて転入超過となっている。こうした相当の人口規模と中核性を備える都市は、近隣市町村と有機的に連携し、地域の核となつて、圏域全体の経済成長を牽引していくことが更に期待される。

こうした地域での「しごと」対策に当たっては、送出地でも受入地でもあるという二面性に留意が必要である。

#### ②①以外で一定の産業集積がある地域

製造業などの一定の産業集積がみられる地域については、雇用機会の量の問

<sup>122</sup> (独)労働政策研究・研修機構(2015)JILPT資料シリーズNO.151「地域における雇用機会と就業行動」を参考にしている。

<sup>123</sup> 総務省の連携中枢都市圏構想推進要綱においては、連携中枢都市とは、主として三大都市圏以外であつて、①指定都市、新中核市(人口20万人以上)かつ②昼夜間人口比率がおおむね1以上、の都市とされている。

題よりも、雇用のミスマッチが大きな問題となっている。また、製造業が集積している地域では、高卒者の就職先は比較的多く存在しているものの、地元企業が中途採用を主としており、学生側も「地元で希望する企業がない」と考えていることから、大卒者のUターン等が進まないことも問題となっている。

雇用のミスマッチの解消のためには、賃金や労働時間といった「雇用の質」を改善し、地域の雇用機会の魅力を高めていくことが重要である。大都市圏と比較すると、大企業が少ないことから賃金等で劣後することはやむを得ない面があるが、「働きやすさ」や「働きがい」については、雇用管理改善に向けた各種施策を着実に実行するとともに、自治体をはじめとした地域の創意工夫により対応していくことが可能である。

また、こうした地域においても良質な雇用の創出は当然重要である。戦略産業雇用創造プロジェクトなども活用し、産業政策と一体となった雇用創出に向けた取組を進めていくことが求められる。

### ③産業集積がほとんどない地域（農村地域など）

農業をはじめとした第一次産業が大きな比重を占めている地域について、例えば、役場、農協、スーパーマーケット、老人ホームなどでの仕事が存在する程度で、「働く場」が限られていることが課題となっている地域がある。また、若い人の就業先として、役場、森林組合、農協、病院がほとんどで、民間事業所の数が限られており、雇用機会の量自体が乏しいといった状況にある地域もある。こうした地域では、「15～24 歳層」での人口流出が大きく、25 歳以上の年齢層でも流入超過はほとんど生じておらず、「ひと」の確保という面で厳しい状況に置かれている場合が多い。

こうした地域では、企業誘致を行うことも困難であり、地域の固有の資源を生かした雇用創出が求められることになる。

例えば、地元の農作物の6次産業化、特産品のブランド化といったことが考えられるが、実践型雇用創造事業を積極的に活用し、農林水産省の六次産業化対策等の他省庁施策との相乗効果も図りつつ対応することが望ましい。また、地域活性化については、「よそもの」「わかもの」「ばかもの」が重要と古くから言われているが、新しい視点で地域の隠れた魅力を発見するためにも、Iターンなど、外部からの移住を促進する取り組みも効果的と考えられる。

さらに、徳島県神山町の例が有名であるが、ICTを活用した企業のサテライトオフィスも、これまで都市部で行われていた仕事を地域で行うことが可能になるという点で、地域雇用の創出に有用である。関係省庁が連携し、こうしたサテライトオフィスの整備に向けたモデル実証を行うとともに、サテライト

オフィスを活用したテレワークを行う企業に対する助成<sup>124</sup>を行うなど、テレワークを推進していくことが求められる。

ここまで主に雇用の面から地域について言及してきたが、地方創生のためには、雇用等の経済面だけでなく、地域固有の自然・文化・伝統を含めた総合力を高めて、その地域のアイデンティティを確立していくことが重要であり、これは自治体を中心とした地域の関係者に求められる役割である。

---

<sup>124</sup> 在宅またはサテライトオフィスにおいて就業するテレワークに取り組む中小企業事業主に対して、その実施に要した費用の一部を助成する「職場意識改善助成金（テレワークコース）」がある。