

人口減少下における雇用対策について

(平成18年12月12日労働政策審議会建議)

最近の雇用失業情勢をみると、全般的には改善が進んでいるものの、特に、今後の我が国経済社会を支える若年層における高い失業率、雇用情勢の地域格差の拡大等の問題が見られる。

また、平成17年(2005年)から人口が減少に転じるとともに、平成19年(2007年)以降、団塊の世代が短期間に職業生活からの引退過程に入るなど、我が国の経済社会が大きな転換点を迎え、産業・企業活動、社会保障制度、地域社会等のあらゆる分野に影響を与えることが見込まれる。

このため、今後とも我が国の経済社会の安定等を図る観点から、人口減少下における経済社会の変化に的確に対応した雇用政策を講じていく必要がある。

1 今後の雇用対策の基本的方向

人口減少下においては、働く希望を持つすべての若者、女性、高齢者、障害者等が就業しやすい環境を整備し、全員参加型の社会を作ることが重要である。

このことは、働く意欲はあるが困難な状況に直面している人、及び新たなチャレンジを目指す若者、女性、高齢者、障害者等の再チャレンジの支援にも資するものである。

このため、雇用対策に係る基本法である雇用対策法(昭和41年法律第132号)において、働く希望を持つすべての人の就業促進を法目的に追加するほか、同法第4条第1項において、若者、女性、高齢者、障害者等の就業促進対策や地域雇用対策について、次のような方向で施策の充実を図ることを国の重要な施策として、位置づけることが適当である。

- ① 職業意識の喚起、実践的な職業能力の開発、その他若者の就業の促進に係る施策の充実
- ② 労働力の確保及び良好な雇用機会の創出のための雇用管理の改善に係る施策の充実
- ③ 妊娠、出産若しくは育児を理由として休業又は退職した女性労働者の雇用の継続又は円滑な再就職の促進、母子家庭の母及び寡婦の雇用の促進、その他女性の就業の促進に係る施策の充実
- ④ 定年の引上げ、継続雇用の制度の導入の円滑な実施、再就職の促進、多様な就業機会の確保、その他高齢者等に係る年齢に関わらない就業の促進に係る施策の充実
- ⑤ 障害者を雇用する事業主、障害者等に対する援助、障害者の特性に配慮した職業リハビリテーションに係る施策の充実
- ⑥ 雇用機会が不足している地域等における労働者の就業の促進に係る施策の充実

⑦ 専門的、技術的分野の外国人労働者の活用促進、適正・円滑な需給調整や能力発揮のための雇用管理の改善、外国人労働者の再就職の促進に係る施策の充実

⑧ 不安定な雇用状態の是正を図るための雇用・就業形態等の改善に係る施策の充実

⑨ 事業活動の縮小等に伴う失業の予防に係る施策の充実

なお、同項に規定する施策の方向性に沿った措置内容については、個別法の規定により効力が生ずるものであるが、今回の改正においては、併せて、上記の若者対策、地域雇用対策及び外国人労働者対策の方向性に沿った具体的な措置内容として、2以下の内容を雇用対策法及び地域雇用開発促進法に規定することが適当である。

2 若者の雇用機会の確保等の推進

(1) 基本的な考え方

若者は、将来の我が国の経済社会を担う者であり、フリーター等の状況が継続する場合には、若者本人の職業能力の蓄積がなされず、中長期的にも競争力や生産性の低下など産業経済基盤に影響を与えるとともに、社会保障システムの脆弱化、少子化の進展等の社会問題を惹起しかねない。このことから、フリーター等の若者の雇用問題の解決は喫緊の課題である。

このため、国としても、「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン（平成18年1月改訂）」等に基づき、関係府省連携の下、ハローワークやジョブカフェ等におけるきめ細かな就職支援や日本版デュアルシステム等実践的な能力開発等を行う「フリーター25万人常用雇用化プラン」、実践的な能力評価・公証制度の活用促進等を推進しているが、年齢が高くなるにつれ、正社員としての雇用機会が少なくなる傾向が見られるなど、いわゆる年長フリーター（25歳以上のフリーター）をはじめ若者の安定した雇用を促進するためには、国における取組に加え、雇用機会の確保等を図る観点から企業における募集・採用の在り方についても見直し等を進めることが重要である。

また、こうした取組は労働力人口の減少が見込まれる中で、企業における人材確保や職場定着の観点からも有益である。

(2) 若者の雇用機会の確保等に係る事業主の努力義務及び指針

上記を踏まえ、現行法における、再就職の援助、募集・採用時の年齢制限の緩和についての事業主の努力義務に、若者の能力を正當に評価するための募集方法の改善、採用後の実践的な職業訓練の実施その他の雇用管理の改善を図ることにより、雇用機会の確保等を図ることを加えるとともに、国は事業主が適切に対処するために必要な指針（大臣告示）を策定することが適当である。

当該指針については、法改正後に改めて検討されるべきであるが、当

該指針において、人物本位（就業等を通じて培われた能力、経験についての、過去の就業形態、離職状況にとらわれない正当な評価）による採用が行われるべき旨明記するとともに、定着促進の観点も含め、次のような事項について盛り込むことが考えられる。

- ・ 採用基準や職場で求められる能力・資質の明確化
- ・ 求人への応募可能年齢の引上げ、応募資格の既卒者への開放
- ・ 通年採用の導入
- ・ トライアル雇用の活用等有期雇用から正社員への登用制度の導入
- ・ 職業能力開発の推進

なお、当該指針の検討、周知等今後の施策の推進に関して、以下のような意見が提出・報告された。

- ・ 中小企業においては、採用に係る事務負担も大きく、また、採用人数も少ないことなどから、通年採用が普及していないなどの状況にあり、これらの企業における採用実務を十分に踏まえて、指針の具体的な規定ぶりを検討するとともに、施策の推進を図ることが重要である。
- ・ 若者の能力評価を行う際にはその将来性も含め判断することが望ましい。また、国においては、引き続き若者の職業能力開発のための施策を強力に推進していくことが必要である。
- ・ 一部の正社員について、労働時間が長い等働き方が魅力的でないことや、就職後しばらくの間においてキャリア形成が実感しにくい定型業務にしか従事できないこと等が、若者の早期離職や職業能力の蓄積の阻害要因となっている場合があることに留意が必要である。

3 地域雇用対策の重点化

(1) 基本的な考え方

全国的には雇用情勢が改善する一方で、依然として厳しい雇用情勢が続いている地域が存在するなど、地域差が生じている中で、地域雇用対策について、雇用情勢が特に厳しい地域と、雇用創造に向けた市町村等の意欲が高い地域に支援を重点化するため、地域雇用開発促進法（昭和62年法律第23号）を改正することが適当である。

具体的には、現在4つある同法の地域類型（雇用機会増大促進地域、求職活動援助地域、能力開発就職促進地域及び高度技能活用雇用安定地域）を、①雇用情勢が特に厳しい地域（雇用開発促進地域（仮称））と、②雇用創造に向けた市町村等の意欲が高い地域（雇用創造推進地域（仮称））の2類型に再編するとともに、これらの地域における事業主への助成や、市町村等の創意を生かした委託事業等を行うことが適当である。

(2) 雇用開発促進地域の要件

雇用開発促進地域については、地域内に求職者の割合が高く、求職者の総数に比べて著しく雇用機会が不足しているため、求職者の地域内における就職が著しく困難な状況にあること、また、その状態が相当期間

にわたり継続することが見込まれることを要件とすることが適当である。

なお、区域は、労働市場圏を形成するハローワークの管轄区域を基本とすることが適当である。

(3) 雇用創造推進地域の要件

雇用創造推進地域については、地域内に居住する求職者の総数に比べて相当程度に雇用機会が不足しているため、求職者の地域内における就職が困難な状況にあり、また、その状態が相当期間にわたり継続することが見込まれること、さらに地域において重点的に雇用機会の創出を図る事業分野を設定し、これに係る施策を実施しているか又は実施することが明確であることを要件とすることが適当である。

なお、区域は、市町村の区域（複数の市町村の区域も含む。）とすることが適当である。

(4) 計画の同意

国は、雇用開発促進地域及び雇用創造推進地域における地域雇用開発の促進に係る指針を策定し、同指針に基づき、都道府県は地域雇用開発計画（仮称）を、市町村は地域雇用創造計画（仮称）を作成して、厚生労働大臣に協議し、その同意を求めることが適当である。

(5) 支援措置

厚生労働大臣の同意を得た雇用開発促進地域及び雇用創造推進地域については、以下の支援策を講ずることが適当である。

なお、以下の支援策は事業主拠出の雇用保険3事業により行われるものであることにかんがみ、支援策の効果について、適切に評価することにより、さらに効率的な運用を図るべきであるとの意見があった。

ア 雇用開発促進地域

① 事業所の設置・整備と雇入れへの助成

事業所の設置・整備を行い、地域求職者を雇い入れる事業主に対し、設置等費用及び雇入れ規模に応じ助成。

② 中核人材の受入れへの助成

中核的人材（新事業の展開、拡大等に資する高度技能労働者、管理職等）を受け入れ、併せて地域求職者を雇い入れる事業主に対し助成。

③ 能力開発への助成

地域求職者を雇い入れた事業主が、職業訓練を受けさせる場合に助成。

イ 雇用創造推進地域

雇用創造推進地域に関しては、市町村、経済団体等から構成される協議会から提案された事業（能力開発、就職促進等）の中から、コンテスト方式により雇用創造効果が高いものを選抜し、当該協議会等に委託するほか、厚生労働大臣の同意を得た地域雇用創造計画に基づき

市町村等が無料の職業紹介事業を行う場合等において、手続の簡素化を図る特例措置を設けることが適当である。

(6) 全国指針及び地方方針の策定

雇用対策法において、雇用対策基本計画は終了させた上で、次のように対応することが適当である。

① 地域の実情に合わせ、かつ、機動的に雇用施策を実施するため、都道府県労働局長が、毎年度、都道府県知事の意見を聞いて、雇用施策の実施に関する方針（地方方針）を策定することとする。

また、地方方針の実施について、都道府県知事は都道府県労働局長に対し、必要な要請を行うことができることとする。

② 厚生労働大臣は、地方方針の策定に資するため、毎年度、雇用施策の実施に関する指針（全国指針）を策定することとする。

4 外国人労働者の適正な雇用管理の推進等

(1) 基本的な考え方

外国人労働者については、単純労働者は今後も受入れを認めないという基本方針は堅持しつつも、専門的・技術的分野の労働者、技能実習生、日系人等国内労働市場において影響が無視できない存在となりつつあることから、その適正な雇用管理を推進等することが必要と考えられる。

このため、雇用対策法における事業主の努力義務に、外国人労働者の雇用管理の改善及び再就職の促進を加えるとともに、外国人雇用状況報告制度の義務化について規定することが適当である。

外国人雇用状況報告で把握した事項については、入管行政との連携強化等も視野に、関係省庁においても活用することとする。これにより、事業主に報告義務が重複して課されることのないようにすべきである。その際、個人情報取扱いに十分留意すべきである。

(2) 外国人雇用状況報告の義務化

労働市場に悪影響を及ぼすことから労働政策としても重要な不法就労の防止や、外国人労働者の雇用管理の改善、再就職の促進等を図るため、次のとおり、外国人労働者を雇用する事業主が、外国人労働者（特別永住者を除く外国人労働者）の雇用状況を公共職業安定所に報告する制度を設けることが適当である。

報告は、事業主の負担軽減を図る観点から、雇用保険被保険者資格取得届・喪失届（以下「得喪届」という。）提出時に併せて行うこととするほか、施行に向けての省令等の検討に当たっては、さらに手続面で配慮すべきである。また、電子申請にも対応することが適切である。

報告内容は、外国人労働者の国籍及び在留資格・在留期限（得喪届を提出しない外国人労働者については、上記の他、氏名、生年月日及び性別）について報告することが適当である。

また、報告をしない場合及び虚偽報告をした場合については、罰金を

課すことが適当である。

なお、外国人労働者については、中小企業に雇用されていることも多いと考えられることから、報告制度の周知が重要であるとの意見があった。

(3) 外国人労働者に係る指針

現在、通達となっている外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針に規定されている事項のうち、必要な事項について、法的根拠を持つ指針（大臣告示）に位置づけることが適当である。

なお、この指針には、外国人雇用状況報告を行うべき場合、外国人労働者であることの確認の程度等について、明確に、わかりやすく盛り込むべきである。