

序節

社会保障への期待

第1章では社会保障を取り巻く社会経済状況を見てきたが、第2章では第1章で述べた社会経済状況の変化が、各社会保障分野に対しどのような影響をもたらし、その対策としてどのような取組みがなされてきたかを概観したい。

まず、種々の意識調査などに現れている日頃の生活の中での悩みや不安と、社会保障へ期待されていることを見る。

1 悩みや不安の内容

内閣府「国民生活に関する世論調査」によれば、「日頃の生活の中で、悩みや不安を感じている」と答える者が多くなっており、また、今日日本社会に対して不安感が高まっていると指摘されることも多いが、どのようなことに悩みや不安を持っているのか、各種調査から見てみた。

(全世代の悩みや不安)

内閣府「国民生活に関する世論調査」で1992(平成4)年から2005(平成17)年までの不安や悩みの推移を見ると、「老後の生活設計」、「自分の健康」、「家族の健康」が3つの大きな「悩みや不安」となっており、これらに「今後の収入や資産の見通し」が続いている。この2005年の調査結果を年代別に見ると、「老後の生活設計」の割合は、50歳代、60歳代が高く、「自分の健康」の割合は、60歳代、70歳代が高くなっている。

◀図表2-序-1
◀図表2-序-2
◀図表2-序-3

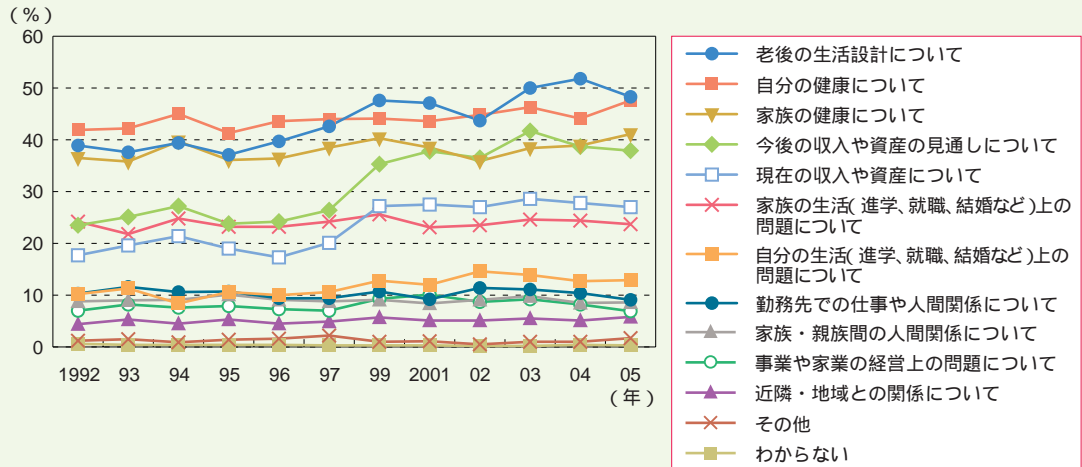
2 政府への要望のうち社会保障や労働問題に関する要望の割合の変遷

(政府への要望)

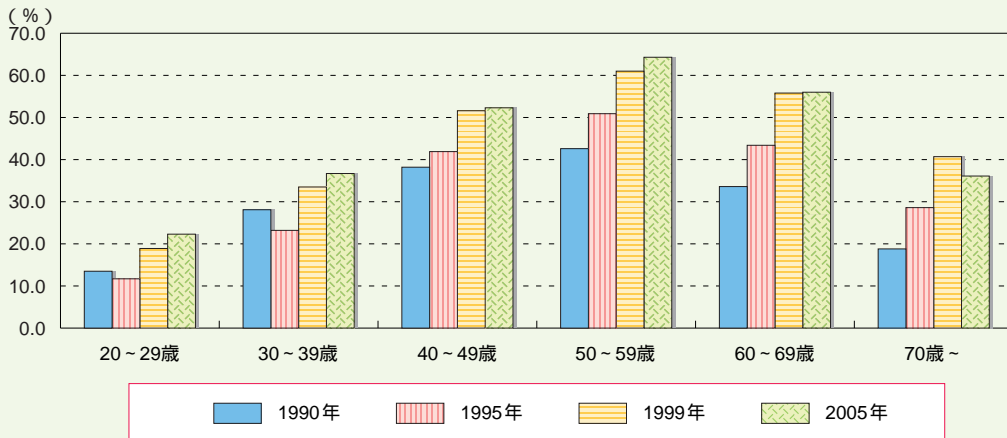
社会保障や労働問題についての政府に要望する割合がどの程度であるかを、内閣府政府広報室が毎年行っている「国民生活に関する意識調査」から見てみる。

国民意識に関する世論調査では、1969(昭和44)年から政府に対する要望という項目を設けいくつかの選択肢から選ぶ形で尋ねており、「社会保障の充実」等については、調査開始以降、物価、税、景気対策の問題と並んで常に国民の関心が高いものであった。また、70歳以上ではほぼ常に物価や景気対策と並んでもっとも関心が高く、このことから、これまでも高齢者を中心として社会保障は常に関心の高い分野であり、今後も、少子化の進行を背景として若年世代の関心が高まることを考慮すれば、ますま

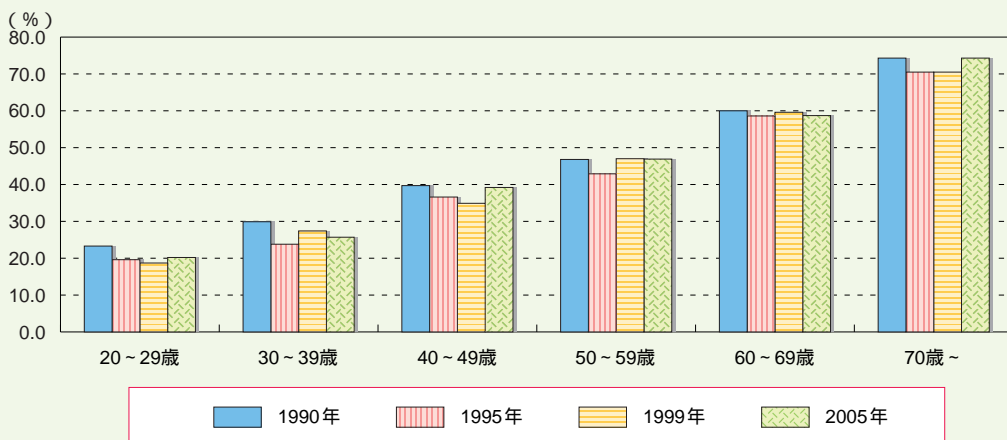
図表2-序-1 悩みや不安の内容



図表2-序-2 悩みや不安の内容（年齢階級別）



図表2-序-3 悩みや不安の内容（自分の健康について）



す高い関心を集めると考えられる。

◀ 図表2-序-4

図表2-序-4 政府に対する要望

	政府に対する要望					
	1位	2位	3位	4位	5位	
2005年 (いくつでも)	医療・年金改革 61.3	景気対策 53.5	高齢社会対策 45.5	雇用・労働問題 37.0	犯罪対策 33.8	
2000年 (いくつでも)	景気対策 63.1	医療・年金改革 50.4	雇用・労働問題 47.3	高齢社会対策 46.1	物価対策 38.7	
1995年 (いくつでも)	医療・福祉・ 年金の充実 54.8	景気対策 46.2	高齢者・障害者介 護など福祉の充実 44.3	税の問題 43.9	物価対策 43.7	雇用・労働条件 16.9
1990年 (2つ)	社会保障・社会 福祉の充実 39.4	税の問題 27.9	物価対策 21.4	教育・青少年対策 16.8	住宅・宅地政策 15.8	雇用・労働問題 6.3
1985年 (2つ)	税の問題 37.7	社会保障・社会 福祉の充実 32.3	物価対策 30.8	教育・青少年対策 20.2	景気対策 13.4	雇用・労働問題 8.5
1980年 (3つ)	物価対策 69.9	社会保障・社会 福祉の充実 37.3	税の問題 35.0	資源・エネルギー 対策 25.0	景気対策 17.3	雇用・労働問題 11.4
1975年 (2つ)	物価対策 67.9	社会保障・社会 福祉の充実 38.2	減税 15.3	住宅・宅地対策 15.1	生活環境の整備 13.4	
1970年 (1つ)	物価対策 32.6	社会保障の充実 19.9	住宅・宅地対策 10.0	減税 9.3	農漁村対策 7.0	

資料：内閣府「国民生活に関する意識調査」
 (注1) 調査年の下の括弧は選択肢からいくつ選んだ結果かを示す。
 (注2) 1970、1975年は「雇用・労働問題」の選択肢はない。

◀ 図表2-序-5

◀ 図表2-序-6

(良い方向に向かっている分野・悪い方向に向かっている分野)

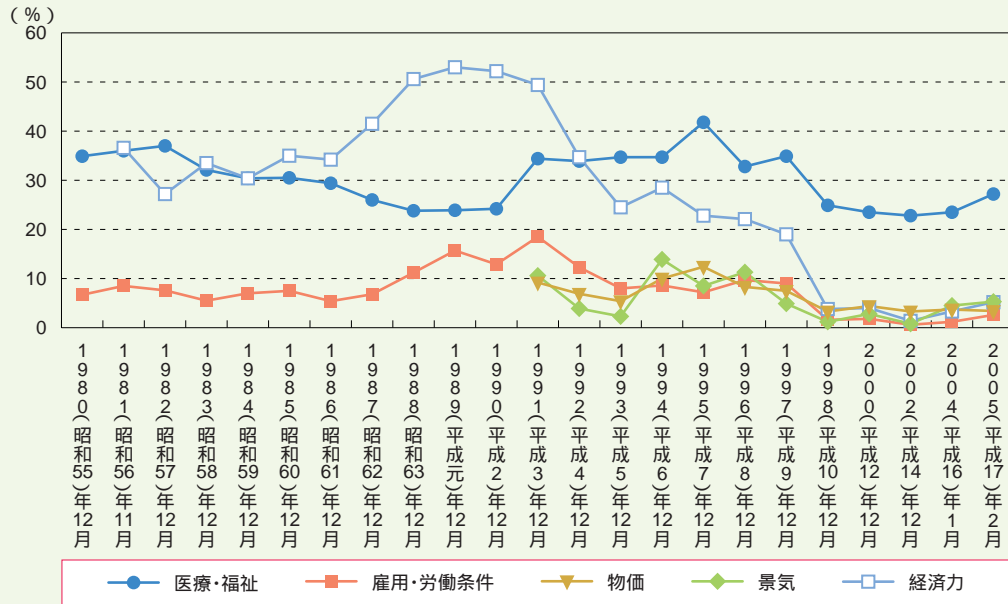
政府に対する要望としては、社会保障の充実について一貫して強い要望である一方、国民が「良い方向に向かっている分野」を選択すると(内閣府「社会意識に関する世論調査」)、1980年以降「医療・福祉」を良い方向に向かっている分野と考える者が多く、常に20%を超えており、1983(昭和58)年から1992(平成4)年にかけて経済力が1位であるがその他は1位となっている。

一方、「悪い方向に向かっている分野」としては、「医療・福祉」が15%となっている。また、「雇用・労働条件」については、ここ数年、景気と並んで高くなっている。

(まとめ)

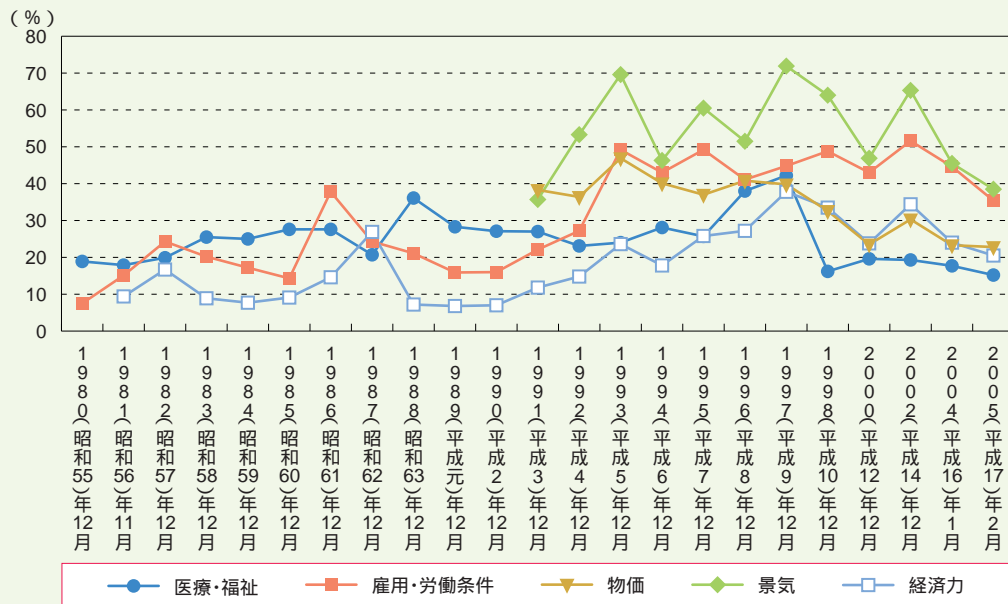
社会保障については、従来より他の政策分野に比べて期待が高く、近年では最も高い期待を持たれている。関心という面でも、良い方向に向かっている分野として医療・福祉、悪い方向に向かっている分野としてここ数年の雇用・労働条件といった社会保障の分野が挙げられている。このように期待も関心も高いことから社会保障分野についてはこれまで様々な改善が図られているところである。

図表2-序-5 良い方向に向かっている分野



資料：内閣府「社会意識に関する世論調査」
 (注1)「医療・福祉」は、1990年以前の選択肢は「福祉」となっている。
 (注2)「景気」と「物価」は、1990年以前は「景気・物価」となっている。

図表2-序-6 悪い方向に向かっている分野



資料：内閣府「社会意識に関する世論調査」
 (注1)「医療・福祉」は、1990年以前の選択肢は「福祉」となっている。
 (注2)「景気」と「物価」は、1990年以前は「景気・物価」となっている。

次節からは、戦後の社会保障制度について、取り巻く環境の変化に対応するためにどのように姿を変え、人々の生活に影響し、制度の充実と持続可能性の確保を図ってきたのかを分野ごとに明らかにし、制度の始まりから現在の到達点に至るまでの歴史を検証する。まず、人が生活していくために所得や生きがいを得ることが必要である

ため、働くこと（雇用）について見ていく。次に、高齢になり働くことが困難になったときに生活していくための所得保障（年金）について見ていく。さらに、人が生活していく上で、病気、介護、障害、育児など支援が必要になる場面が出てくることから、保健医療、高齢者介護、障害者福祉、子育てといった生活支援サービスについて見ていくこととする。

第1節

雇用

戦後の我が国の雇用政策の変遷を概観すると、まず、終戦直後の公共職業安定所を中心としたセーフティネットの整備にはじまり、経済の発展、景気の変動、産業構造の変化などに対応した政策、いわば主として労働力需要側のニーズに対応するための政策が講じられてきた。

次に、高齢化の進行、女性の職場進出、障害者のノーマライゼーションの考え方の浸透、若者の雇用の急速な不安定化などに対応した労働者の属性等に注目した政策、いわば主として労働力供給側のニーズに対応するための施策の流れがある。

さらに近年、労働者の働き方に対する意識の多様化、自己実現に向けた意識の高まりや企業側の雇用管理に対する考え方の変化などを背景にした働き方の多様化に対応した新しいルールづくりも進められてきた。

本節では、こうした3つの大きな流れを検証した上で、今後の人口減少時代を迎えるに当たっての雇用政策の在り方を考察することとする。

1 経済の変動に対応した雇用対策

(1) 雇用に関するセーフティネットの整備

(セーフティネット整備の背景)

戦後まもなくの時期には、発生した大量の失業者の問題を解決することが求められた。当時、労働市場は混乱、いわゆる口入れ業者などによる中間搾取や劣悪な労働条件の職場等が大きな社会問題となっていた。

このため、昭和20年代前半においては、事業主に比べて立場の弱い労働者を保護し、労働力過剰及び需要不足に伴う失業者を減らし、労働者に良好な就業の場を確保するため、安心して安定した労働市場を形成し、失業者の生活を保障するよう、雇用に関するセーフティネット（安全網）が求められた。

また、1947（昭和22）年には、当時の劣悪な労働環境を改善するため、労働条件について最低限遵守すべきルールとして、「労働基準法」が制定されている。

（雇用に関するセーフティネットの整備）

1945（昭和20）年、日本国憲法が新たに制定されたことを踏まえ、憲法に規定される勤労権を保障し、職業選択の自由の趣旨を尊重しつつ、各人の有する能力に適当な職業に就く機会を与えることによって産業に必要な労働力を充足し、これにより職業の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与することを目的として、1947（昭和22）年に「職業安定法」が制定された。この法律に基づいて、職業紹介事業のセーフティネットとして公共職業安定所が整備される。その後、国の指揮監督の下で、公務員が従事する全国的体系の職業安定機関を設けることを義務づけた職業安定組織に関する条約（ILO88号条約）を1953（昭和28）年に批准した。

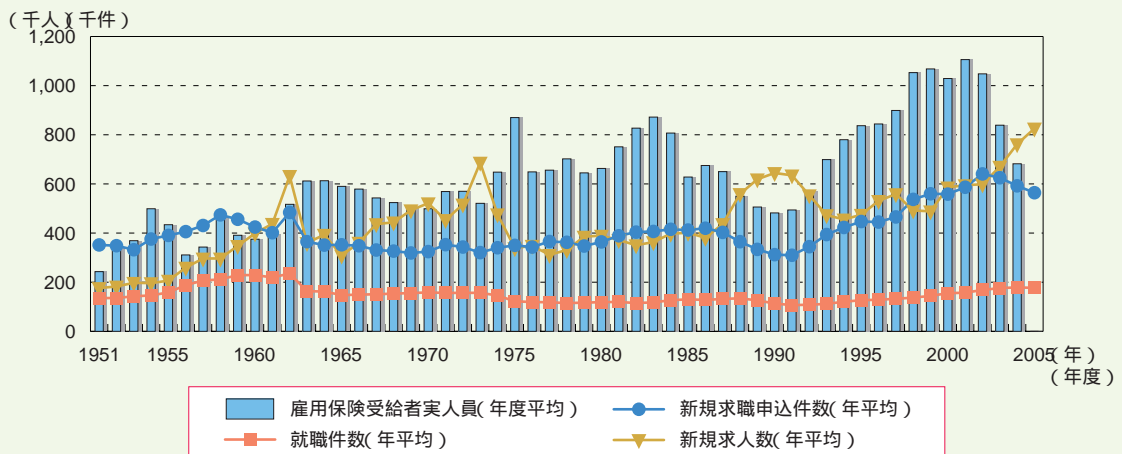
この間、1947年の経済緊急対策の中で、失業した労働者の就職までの間の生活の安定を国の責任において図るため、失業保険制度を速やかに創設すべきとされたこと等を受けて、失業者の生活安定のための保険制度として、1947年に「失業保険法」が制定され、その事務は公共職業安定所が担うこととなった。

このように、国が設置・運営する公共職業安定所は、憲法に規定する勤労権の保障や、ILO第88号条約を遵守する観点から、雇用のセーフティネットとしての機能を果たす。

その後、我が国の経済状況や雇用失業情勢は時代により変動があるものの、公共職業安定所は安定してその役割を果たしてきており、2005（平成17）年度においても年間約693万人の新規求職者と、約936万件の新規求人を取り扱い、約214万件の就職に結びつけるなど、現在に至るまで大きな役割を果たしてきており、今後も安定的で継続的な運営が求められている。

図表2-1-1 ▶

図表2-1-1 職業紹介状況及び雇用保険受給者実人員の推移



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計（一般職業紹介状況）」、「労働市場年報」及び労働省職業安定局「史料：戦後の労働市場」より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成。

(注) 雇用保険受給者実人員は「年度」、その他は「年」である。また、1974年以前は、失業保険制度における受給者実人員である。

現在では、公共職業安定所によるセーフティネットを前提とした上で、規制緩和により、民間の有料職業紹介事業者等も増加しているが、公共職業安定所においては、よりサービスの向上を図るため、都市部を中心に平日夜間及び土曜日においても職業相談・職業紹介を実施している。また、公共職業安定所における個々の行政サービスについて目標を明確にすることにより、公共職業安定所の業務の的確かつ効率的な実施に向けた創意工夫を促すことを目的として、就職率等について目標を設定し、その達成に取り組んでいる。

(2) 積極的雇用政策の推進

(積極的雇用政策の背景)

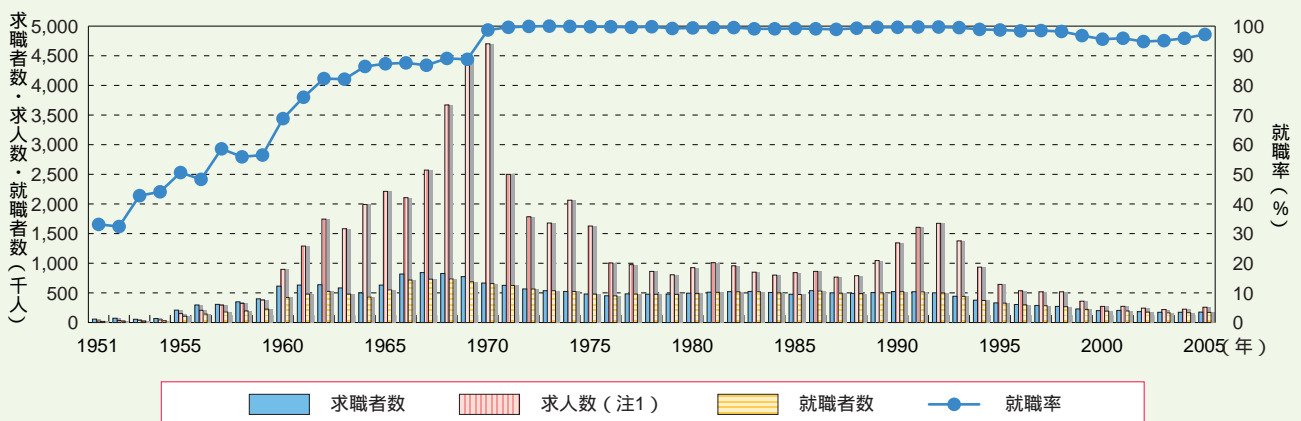
昭和30年代に日本経済は高度経済成長期に入り、国内総生産（GDP）の実質成長率は1960（昭和35）年に13.1%となったのを最高に、10%前後で推移した（図表1-1-8参照）。この時期の産業別就業者割合の変化を見ると、第1次産業が急激に減少するとともに、第2次・第3次産業の割合が増加しており、産業構造が急速に変化し、それに伴い労働力需要も量的にも内容的にも大きく変化する（図表1-3-1参照）。

雇用失業情勢についても、1960年代前半から1970年代前半にかけて完全失業率が1%台前半の低水準で推移するなど、高度成長期には安定した状態で推移していた（図表1-3-3参照）。

また、1955（昭和30）年ごろからは、地方の安価で大量の労働力が大都市の企業に採用されるようになり、企業の求人が急激に増大し、若年層において労働力不足の状況が発生していた。例えば、新規高卒者に対する求人数は1951（昭和26）年から1961（昭和36）年で約50倍に、新規高卒者の求人倍率は1961年に2倍を超え、1970（昭和45）

◀図表2-1-2

図表2-1-2 新規学卒者（高卒者）の就職状況の推移



資料：厚生労働省職業安定局雇用政策課「新規学卒者の労働市場」
 (注1) 1971年以降、把握方法の変更により、それ以前の数値とは接続しない。
 (注2) 1948年3月～1954年3月卒業者は職業安定所扱いのみの数値、1955年3月～1959年3月卒業者は職業安定機関扱い（職業安定所及び職業安定法第26条の学校扱い分の合計）の数値であり、1960年3月卒業者以降は更に同法第33条の2の学校扱い分を含む。
 (注3) 各年3月求職者について、1948年は6月末（就職のみ9月末）、1949年は5月末（就職のみ7月末）、1950年～1952年は7月末、1953年～1963年は6月末、1964年～1973年は5月末、1974年以降は4月末現在の数値。

年には7倍に達する。一方で、人口構成の高齢化に加え、技術革新の進展、産業構造の変化等により、中高年齢者の労働力需給については厳しい状況となっており、特に再就職については、中高年齢者が若年層に比べて難しい状況であった。

（職業訓練制度の創設と発展）

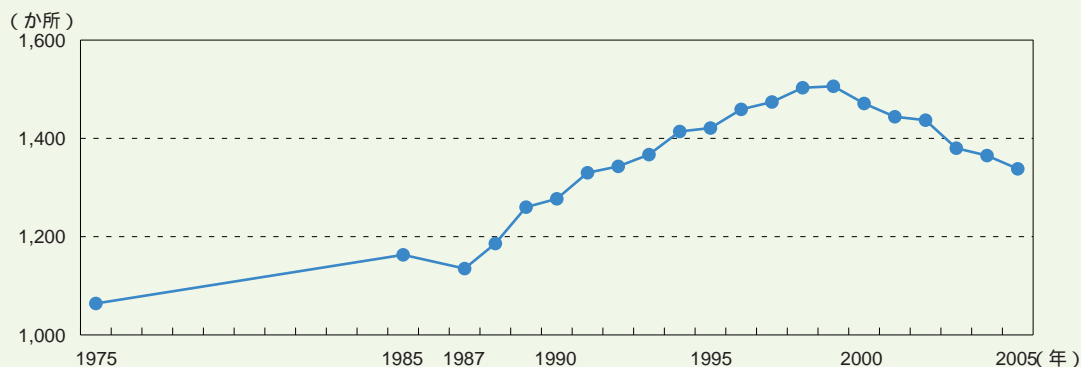
高度経済成長期における技術革新によって、産業界においては技能工の需要が高まりその絶対量が不足する。これに対応する近代的技能労働者の確保が強く要請されるようになった。このため、職業訓練を振興するための法律制定を求める臨時職業訓練制度審議会の答申に基づいて、1958（昭和33）年に「職業訓練法」（旧職業訓練法）が制定された。

旧職業訓練法においては、一般職業訓練所（現在の職業能力開発校）等で行う公共職業訓練と事業主がその雇用する労働者に対して実施する事業内職業訓練の系統的な実施が定められ、職業訓練の実施に関して、労働大臣（当時）は基本計画を、都道府県知事は県の計画を策定し、公共職業訓練は国及び都道府県が実施することとされた。あわせて、技能労働者の能力にふさわしい処遇が与えられ、労働条件の向上・安定が図られ、技能労働者の社会的評価を高めるため、一定の基準によって労働者の有する技能を検定し、これを国が公証する技能検定制度が設けられた。

しかし、昭和40年代に入っても、技能労働者の不足は依然として深刻な課題であり、技術革新の進展に伴う技能の質的变化等に対応できる技能労働者の養成、確保が必須となる。これに対応するため、労働者の職業生活の全期間を通じて職業能力開発が必要であるとの理念のもとに、1969（昭和44）年に新たな職業訓練法を制定した。

具体的には、公共職業訓練、事業内職業訓練に共通する職業訓練の体系として、新規学校卒業者等を技能労働者に育てるための養成訓練や技能労働者の職業能力を向上させるための向上訓練などが法律上明記された。また、国・都道府県等が公共職業訓練を行うために設置する施設を公共職業訓練施設（現在の公共職業能力開発施設）として位置

図表2-1-3 認定職業訓練施設数の推移



資料：厚生労働省職業能力開発局調べ

◀図表2-1-3

づけ、公共職業訓練が中心となって、労働者の職業能力開発を行っていた。^(注1)

その後、昭和50年代に入ると、企業が行う労働者の職業能力開発が広がりを見せる。例えば認定職業訓練（事業主が行う職業訓練であって、公共職業訓練の基準に合致すると都道府県知事が認定したもの）は、1975（昭和50）年度から1985（昭和60）年度までの10年間に実施主体数が1,064から1,163へ増加した。

（職業訓練法から職業能力開発促進法へ）

技術革新が急速に進み、あわせてサービス経済化等が進展することにより、労働者の職業能力開発^(注2)がその職業生活の全期間を通じて段階的かつ体系的に行われる必要性が高まっていった。1985（昭和60）年、職業訓練法を改正し法律の名称を「職業能力開発促進法」に改め、労働者の職業能力の開発及び向上を促進するため、事業主が労働者の多様な職業能力開発の機会を確保することを事業主の努力義務とした。

その後も、若者を中心としたいわゆる「技能離れ」の風潮の中、労働者の自発的な職業能力開発を支援するため、1992（平成4）年には、職業能力開発促進法を改正し、公共職業訓練の体系を、労働者が必要に応じて職業訓練を選択できるように、訓練内容のレベルや訓練期間の長さに基づいて区分された弾力的な訓練体系に再編している。

また、企業が高度で多様な職業能力を有する人材を育成することを支援するため、1997（平成9）年に、職業能力開発促進法が改正され、新たな高度職業訓練を行う施設として職業能力開発大学校^(注3)を国が設置するとともに、労働者の自発的な職業能力の開発及び向上の促進のため、必要に応じ、長期教育訓練休暇の付与や教育訓練等を受ける時間を確保するための措置を講ずる事業主に対し、必要な援助を行うこととされた。さらに、1998（平成10）年には、労働者が自発的な職業能力開発を行った場合に、自ら負担した教育訓練の受講に係る費用の一部を支給する教育訓練給付制度が創設されている。

（若者の職業能力開発と技能の継承）

厚生労働省職業能力開発局「能力開発基本調査」（2005年）により、企業における教育訓練の実施状況を見ると、従業員（正社員）に対してOff-JT^(注4)又は計画的OJT^(注5)を実施した企業の割合は、2003（平成15）年度において68.2%であり、1993（平

^(注1) 訓練施設の定員は、1973（昭和48）年度までの4年間に、79,470人から97,250人に22.4%拡大された。

^(注2) 職業訓練法では、職業訓練及び技能検定に関する施策のみを規定していたが、職業能力開発促進法では、事業主はその雇用する労働者に対して多様な職業能力の開発及び向上の機会を確保するよう配慮することとされ、これに対して、国及び都道府県が援助・助成を行っていくという体系に改めるとともに、新に事業主がその雇用する労働者の自発的な職業能力開発を促進するための措置について規定した。

^(注3) 北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄の10ブロックに設置。

^(注4) Off-JT(Off the Job Training)：通常の仕事を一時的に離れて行う教育訓練（研修）のことを言う。

^(注5) OJT(On the Job Training)：日常の業務に就きながら行われる教育訓練のことを言う。

成5)年度(86.4%)と比べて低下傾向にある。これには、近年企業において、経営に余裕がなくなったことに伴い、訓練対象者の重点化を図っている等の理由が考えられる。

また、いわゆる「ニート^(注1)」状態にある若年無業者やフリーター^(注2)が増加し、若者の失業率が高い水準で推移するとともに、若者の職業意識の希薄化などが問題となっている一方で、団塊の世代が退職し、ものづくりの現場を支える熟練した技能などが継承されずに失われてしまうといういわゆる「2007年問題」への危機感が高まっている。

このような問題に対応するため、労働者の実践的な職業能力の開発及び向上のために事業主が行う職業訓練として、「企業における実習」と「教育訓練機関における座学」とを相互に関連づけ組み合わせて実施する「実習併用職業訓練」を創設するとともに、若者に対し実習併用職業訓練を実施する事業主を支援すること、熟練技能の効果的かつ効率的な習得を促進するために事業主が、熟練技能に関する情報の体系的な管理・提供等を行うこと等を内容とする職業能力開発促進法等の改正案を第164回通常国会に提出し、2006(平成18)年6月13日に成立したところである。

(雇用対策法による積極的雇用政策の推進)

高度経済成長期の我が国は、労働力不足基調にありながら就職難という状況となっていた。このため、それまでの慢性的な労働力過剰期の雇用対策のような経済政策に従属的な消極策ではなく、政府全体で「完全雇用」の達成に向けてすべての労働者がその能力を十分に発揮することができるために必要な体制や環境を整備する(積極的雇用政策^(注3)の充実)ことが必要となる。

このような状況に対処するため、雇用審議会における検討を経て、すべての労働者の能力が十分発揮されて、経済発展と労働者の福祉の向上を実現していくことを基本的態度とし、そのための施策を盛り込んだ「雇用対策の大綱」が取りまとめられ、これをもとに1966(昭和41)年に「雇用対策法」が制定された。

雇用対策法においては、労働力不足の状況において労働力の需給均衡を図ることを目指して、政府全体が雇用政策を重視し、一体となってこれを推進する体制を確立するため、完全雇用の達成が国の政策目標であることを明示し、雇用政策の総合性

(注1) N E E T (Not in Employment, Education or Training) : 通学も仕事もしておらず職業訓練も受けていない人々(第2部第3章第1節参照)

(注2) 若年のパート・アルバイト及びその希望者であり、「労働経済の分析」(厚生労働省)によるとその定義は、15~34歳で、男性は卒業者、女性は卒業で未婚の者のうち以下の者 現在就業している者については勤め先における呼称が「アルバイト」又は「パート」である雇用者で、現在無業者については家事も通学もしておらず「アルバイト・パート」の仕事を希望する者。

(注3) 「積極的雇用政策」とは、政府が積極的に変更できる政策であり、職業訓練、若年者・高齢者雇用対策、雇い入れ支援や雇用維持支援のための給与助成など、主に失業者が就職することを支援する政策を言う。

と実効性の確保を目的として、国に雇用対策基本計画の策定を義務づけた。

（失業保険から雇用保険へ）

1973（昭和48）年の第1次石油危機（オイルショック）により、経済はマイナス成長に落ち込み、雇用失業情勢も悪化しはじめた。高度成長型経済から安定成長型経済への移行に伴って、雇用失業情勢にも困難な事態が生じることが予想された。

また、経済社会が発展し、量的な面で雇用失業情勢が著しく改善された段階においては、労働者の能力の発揮と雇用の質的な改善を進め、雇用政策面からの新しいニーズに積極的に応えることによって、労働者の雇用の安定と失業の予防を図ることが重要となる。特に高齢化社会へと移行しつつある状況の下では、中高年齢者の雇用問題が大きな課題であり、地域間、産業間にみられる雇用の不均衡の是正や、労働者が職業生活の各段階で必要に応じた教育訓練を受けうる体制を確立することも必要とされた。

一方、失業保険制度の中心的機能であった失業補償の機能については、当時保険給付のメリットを受ける対象が若年女性労働者や季節的労働者など特定の受給者層に偏り、真に対策を必要とする就職困難者には十分な給付を行えていないという批判があった。

このため、1974（昭和49）年に、雇用の質的改善に積極的に応えられる機能を持った雇用保険制度が「雇用保険法」により創設され、失業給付が見直されるとともに、雇用改善事業、能力開発事業及び雇用福祉事業の三事業^{（注1）}が創設された。

その後、1977（昭和52）年には、景気の変動や産業構造の変化等に伴って発生する失業を未然に防止し、あわせて職業の転換を円滑に進めるための「雇用安定事業」が創設される。さらに、1989（平成元）年に雇用安定事業と雇用改善事業が統合され、新しい雇用安定事業^{（注2）}となり、現行の雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業）に再編された。

雇用保険三事業の中で講じられた代表的な施策としては、1975（昭和50）年に創設された雇用調整給付金（1981（昭和56）年から雇用調整助成金）などがあるが、このような助成金等を活用することで景気の変動・産業構造の変動に対応した雇用対策が講じられている。

（注1） 「雇用改善事業」は、労働者の雇用状態の是正、失業の予防その他雇用構造の改善を図るため、年齢、地域、産業にわたる雇用状態の改善などを行うもの、「能力開発事業」は、職業生活の全期間を通じて労働者の能力の開発向上を促進するために、事業主等を行う職業訓練の援助などを行うもの、「雇用福祉事業」は、職業生活上の環境の整備改善、就職の援助など労働者の福祉の増進を図るために、移転就職者のための宿舍の設置などを行うものであった。

（注2） 「雇用安定事業」は、労働者の雇用状態の是正、失業の予防、雇用機会の増大その他雇用の安定を図るため、労働者の雇用の安定を図るために必要な措置を講ずる事業主に、必要な助成及び援助を行うものである。

(3) 労働移動の円滑化のための雇用対策 (労働移動の円滑化の背景)

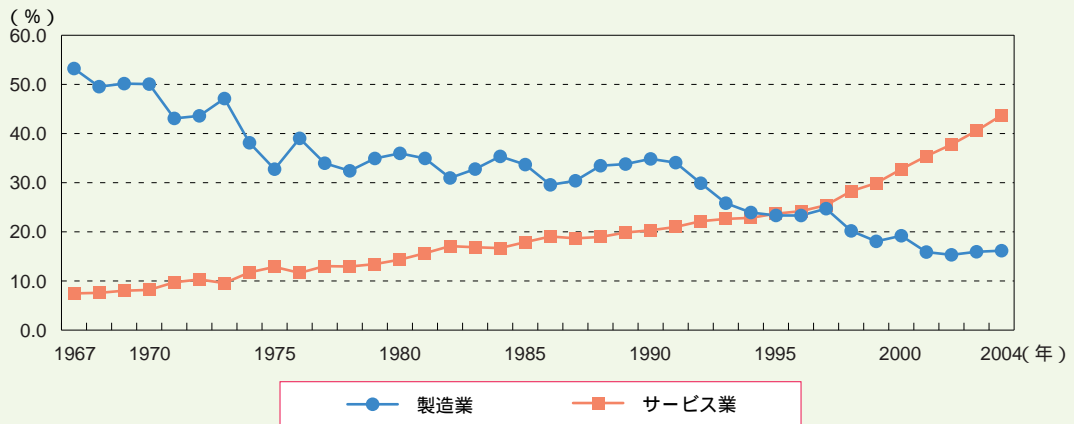
我が国の経済状況は、いわゆるバブル経済崩壊後に厳しいものとなり、雇用失業情勢も深刻な情勢となった。また、バブル経済崩壊後の産業構造は、製造業就業者の割合の減少とサービス業就業者の割合の増加の傾向が顕著となり、求人面から見ても、新規求人数に占めるサービス業の割合が増加し、1995（平成7）年に製造業の割合を上回った後も増加傾向が続いている。

さらに、この間、1990（平成2）年に入職率が16.8%、離職率が15.3%までそれぞれ上昇するなど、労働移動が活発化してくる。

図表2-1-4▶

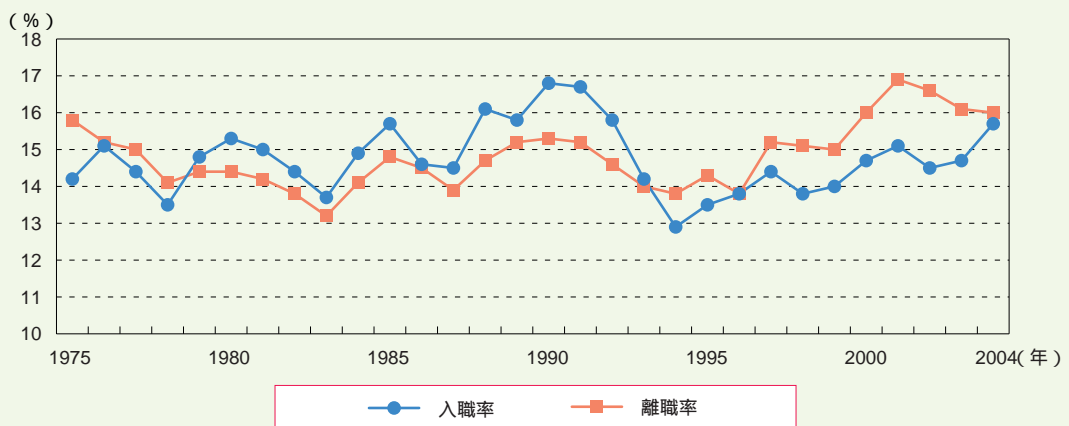
図表2-1-5▶

図表2-1-4 求人数に占める製造業及びサービス業の割合



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計」

図表2-1-5 労働移動の推移



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「雇用動向調査」

（労働移動の円滑化の促進）

このような状況の中で、1993（平成5）年に政府において雇用支援トータルプログラムが取りまとめられ、企業の雇用維持を支援するため、雇用調整助成金制度を拡充するとともに、離職者の再就職促進のため、特定求職者雇用開発助成金の支給要件の緩和などの施策が総合的に展開されることとなった。

また、厳しい雇用失業情勢の中で、円高による生産拠点の海外移転や製品輸入の増加等が加速し、これに伴う国内の産業の空洞化等により労働力構成も大きく変化することが見込まれるとともに、従来の特定不況業種（構造的不況のため設備廃棄等により産業として縮小均衡を余儀なくされている業種）を含む一定範囲の業種では、今後雇用調整の方法も新規採用抑制から企業外を含む労働移動に重点が移ることが見込まれた。

こうしたことから、従来のように企業内・産業内での雇用維持を支援するだけでは十分でなく、できる限り失業を経ることなく企業間・産業間の労働移動が行われるように政策を転換することが必要となっていく。

このため、1995（平成7）年に「特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」が改正され、同法の廃止期限を6年間延長（2001年6月末まで）するとともに、従来からの特定不況業種に加え、円高、国際化の進展等経済的事情により生産量等が相当程度減少しその回復が見込めず産業間・企業間移動等による雇用調整を余儀なくされる業種を特定雇用調整業種として指定し、当該業種の事業主が事業規模縮小等を行う場合に、助成金を受給できることとした。

さらに、中小企業をめぐる経済環境や、厳しい雇用情勢の中で、1995年に「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律」（中小企業労働力確保法）を改正し、高度な人材の受入れや雇用環境の改善を行った中小企業が、助成金その他の各種支援措置を受けることができることとした。

加えて、1997（平成9）年以降、金融機関の経営破綻等を背景に、経済情勢、雇用失業情勢はさらに厳しい状況となった。この状況を打開するため、1998（平成10）年に政府において雇用活性化総合プラン、総合経済対策、緊急経済対策が相次いで策定され、中小企業労働力確保法等を改正し、ベンチャー企業等の雇用創出支援を拡充するなど、一連の雇用創出支援に向けた取組みが続けられた。

その後も景気や経済の変動に応じた政策が展開されてきており、最近では景気回復の影響もあって、雇用失業情勢は厳しさが残るものの改善してきている。

2 労働者の属性や置かれた状況に応じた雇用対策

(1) 高齢者の雇用対策

(中高年齢者の雇用対策の背景)

高度経済成長下における労働力不足基調の中においても、年齢別の労働力需給にはなお不均衡が見られ、中高年齢者の再就職が相対的に困難であった。

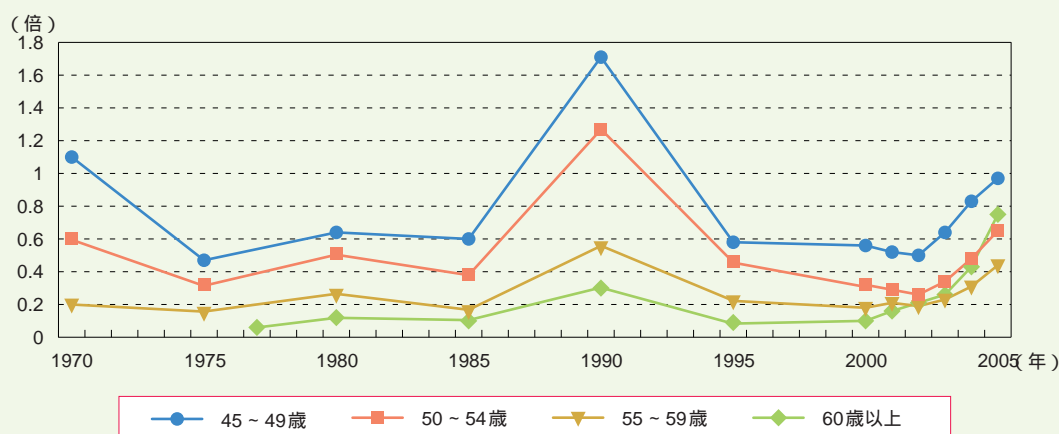
加えて、中高年齢者は若者に比べて長期失業者の割合が高く、一度失業すると再就職は困難な状況であった。

一方で高齢者の就労意識・意欲について見ると、1971（昭和46）年の総理府「老人問題に関する世論調査」において、「老後も身体が丈夫なうちは働きたい」という者が、

図表2-1-6▶

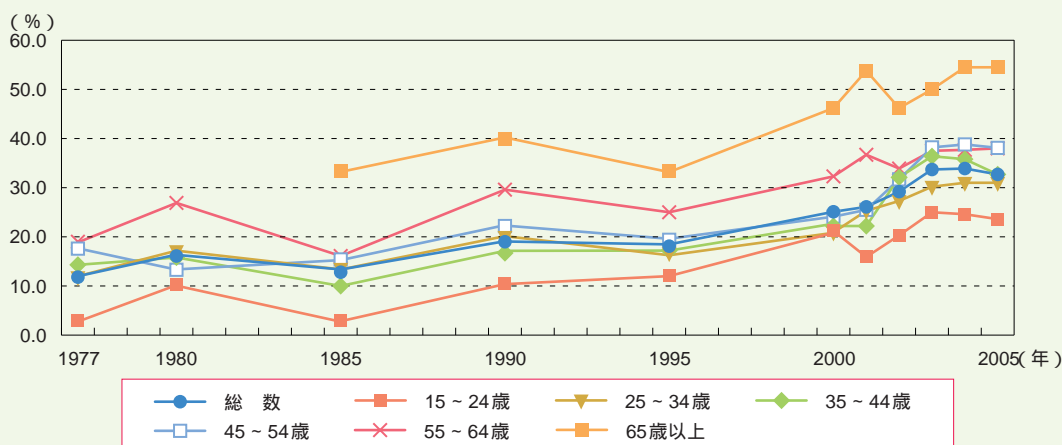
図表2-1-7▶

図表2-1-6 中高年齢者の有効求人倍率の推移



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計」（各年10月）
 (注1) 新規学卒者及び臨時・季節を除き、パートタイムを含む。
 (注2) 1970年の55～59歳は、55歳以上である。

図表2-1-7 年齢階級別に見た長期失業者（失業期間が1年以上）の割合



資料：1977、1980年は、総務省統計局「労働力調査特別調査」（各年3月）1985～2001年は「労働力調査特別調査」（各年2月）、2002年以降は「労働力調査（詳細結果）」（年平均）
 (注) 1977、1980年は「55～64歳」に65歳以上を含む。

50歳代の男性で93.8%、60歳以上の男性で86.1%（20歳以上全体では83.5%）となっており、当時から中高年齢者の就労意欲は高かった。

（中高年齢者の雇用の促進）

中高年齢者の就職が必ずしも容易でない雇用失業情勢にかんがみ、中高年齢者がその能力に適合した職業に就くことを促進し、中高年失業者の再就職を促進するための雇用対策を総合的に運営するため、1971（昭和46）年に「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」（中高年齢者雇用促進法）が制定され、45歳以上の者を対象に、中高年齢者の適職として選定された職種については、事業主に一定割合以上の中高年齢者を雇い入れるよう努力義務を課す雇用率制度の導入等の措置が講じられた。

その後、1976（昭和51）年の中高年齢者雇用促進法の改正に伴い、中高年齢者雇用率制度は、55歳以上を対象とした高年齢者雇用率制度へと引き継がれ、企業全体における55歳以上の高齢者の比率を6%以上と設定し、その達成を事業主の努力義務とした。

（高齢者の安定した雇用就業の確保）

その後も、中高年齢者の雇用失業情勢は他の年齢層に比べて著しく厳しい状況を示しており、とりわけ55歳以上の高年齢者の再就職は厳しい状況が続く。本格的な高齢化社会に対応した高年齢者の雇用対策を充実するため、中長期的視点に立って対策の抜本的見直しを行うこととし、60歳定年の立法化などについて、1979（昭和54）年から雇用審議会で検討された。そして、1985（昭和60）年10月に「企業労使の現実、実態を踏まえつつ、21世紀を展望した方向付けにより、60歳定年を事業主の努力義務とすること」等を内容とする答申が取りまとめられる。これと並行して中央職業安定審議会においても、高年齢者の雇用就業対策の充実強化のための具体的な方策について建議が出された（1985年10月24日）。それらの結果を踏まえて、1986（昭和61）年に中高年齢者雇用促進法が「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（高年齢者雇用安定法）に改正され、事業主が定年を定める場合に60歳以上とすることを努力義務とすることなど、高年齢者の安定した雇用の確保の促進を図るための措置が講じられた。こうした改正を経て1993（平成5）年には60歳定年制が8割の企業で導入されるなど、60歳定年制の普及が進んだ。

1994（平成6）年には、こうした60歳定年制の普及を踏まえ、また、同年の年金制度の改正により、厚生年金の定額部分の支給開始年齢が段階的に60歳から65歳に引き上げられることを受けて、65歳までの継続雇用を前進させる必要があったことから、高年齢者雇用安定法を改正し、60歳未満の定年制が禁止されるとともに、65歳までの継続雇用の導入等が事業主の努力義務とされた。

さらに、少子高齢化が急速に進行する中で、高年齢者の雇用失業情勢は厳しい状況が続いていること、60歳定年がほぼ定着した一方で、65歳までの雇用機会の確保は十分定着していなかったこと、意欲と能力のある高年齢者が働き続けることができる環

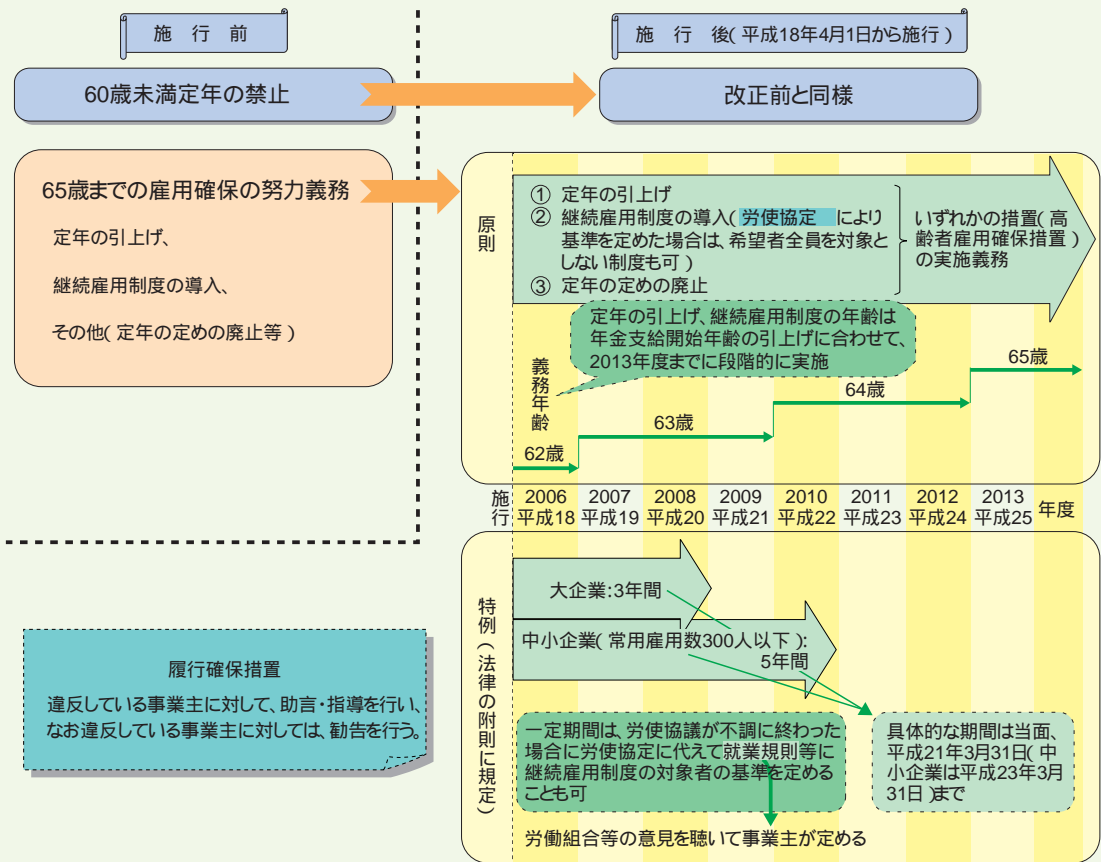
境の整備に向けて、当面は少なくとも年金支給開始年齢までの雇用機会の確保を図る必要があったことから、2004（平成16）年に高年齢者雇用安定法が改正された。これにより、2013（平成25）年までに厚生年金の定額部分の支給開始年齢が段階的に65歳まで引き上げられるのに合わせて、2006（平成18）年4月から、定年の引上げ、継続雇用制度の導入、定年の定め廃止、のうちいずれかの措置（高年齢者雇用確保措置）を講じることが事業主に義務づけられた。

この高年齢者雇用確保措置の導入状況を見ると、2006年5月19日までで、300人以上企業の導入済み割合は95.6%となっている。

図表2-1-8▶

図表2-1-8 改正高年齢者雇用安定法の内容

定年の引上げ、継続雇用制度の導入関係



(シルバー人材センターにおける取組み)

高齢期には個々人の体力等に相違が生じ、その就業のニーズも多様となる。こうした高齢者の就業ニーズに応じるため、1980（昭和55）年度からシルバー人材センターに対する補助事業が行われている。1986（昭和61）年の中高年齢者雇用促進法の改正によりシルバー人材センターは法律に位置づけられ、高齢者雇用対策は退職後も含めた高齢者の労働者生活を一貫するものとして整備された。その後、2000（平成12）年

の高年齢者雇用安定法の改正により、多様化する高年齢者の就業ニーズに的確に対応するため業務範囲が拡大された。さらに、2004（平成16）年の同法改正により、労働者派遣法の特例が設けられるなど臨時的かつ短期的または軽易な就業を希望する高年齢者に対する就業対策は拡充されている。

2004年度からは、高年齢者の多様な就業・社会参加を支援するため、シルバー人材センターを地域における就労を希望する高年齢者のワンストップサービス機能を備えた「総合就労支援センター」として位置づけ、一般労働者派遣事業、ボランティア、起業等に関する相談、情報提供など、高年齢者の多様な就労・社会参加に関する幅広い業務を行い、高年齢者がその意欲や能力に応じて、積極的に就労・社会参加ができる環境づくりのための事業も実施している。

◀図表2-1-9

図表2-1-9 シルバー人材センター事業の概要

シルバー人材センター事業の内容

目的

定年退職後等に、臨時的かつ短期的又は軽易な就業を希望する高年齢者に対して、地域の日常生活に密着した仕事を提供し、もって高年齢者の就業機会の増大を図り、活力ある地域社会づくりに寄与する。

仕組み

- (1) 会員 : おおむね60歳以上の健康で就業意欲のある高年齢者
- (2) 事業内容

シルバー人材センターは、家庭、事業所、官公庁から、地域社会に密着した臨時的かつ短期的な仕事等を有償で請け負い、これを希望する会員に提供する。会員は実績に応じて一定の報酬（配分金）を受ける。

【シルバー人材センターで取り扱う仕事の例】

清掃、除草、公園管理、自転車置き場管理、宛て名書き、植木の剪定、障子・襖張り、観光案内、福祉・家事援助サービス等

【現状】

団体数	: 1,820団体
会員数	: 77万人
契約件数	: 328万件
金額	: 3,067億円
就業実人員	: 62.3万人
就業延人員	: 6,740万人日
団体数・会員数は2005年3月末日現在	
その他は2004年度実績	

コラム

高年齢者の特性に合わせた仕事を選ぶことで高年齢者の働く場づくりに貢献
～町田市シルバー人材センター（東京都町田市）～

町田市は東京都の南西部にある東京のベッドタウンで人口約40万人の街である。町田市の60歳以上人口は約10万人で、そのうち約3,500人が町田市シルバー人材センターの会員（加入率3.6%）になっている。会員の就業率は約80%（年間に1度でも就業した者の比率）であり、平均年齢70歳、最高年齢は91歳である（いずれも2006（平成18）年3月現在）。

このセンターの特色としては、第1に多彩な仕事内容であり、例えば、民間交番の一部

管理や、刃物研ぎなども行っている。

民間交番は、町田駅前の治安悪化を理由として商店街が中心となって2004（平成16）年に建てられたものである。夜間の防犯パトロールは商店街の人たちや近くのNPOが行い、町田市シルバー人材センターは民間交番内での見張りを2人1組で行っている。業務は主として道案内が中心で、1時間に平均10件以上とかなり需要がある。時には想定外のハプニングなども起こり、警察と連携を取るなど

の配慮をしつつ、緊張感を持って業務に当たっていた。会員も町田の治安・安全の一助になっているとやりがいを持って働いている。

刃物研ぎは、10年前から始められたもので、当初は技術の習得に苦労したものの、現在では事務所内だけではなく、町内会や自治会、またフリーマーケットと連携し出前刃物研ぎを年50回前後行うまでになっている。また、大量に高齢者を集められる点を活かして、イベントでの手伝い、自動車運転モニター（高齢者に配慮した道路設計のためのシミュレーション）なども受注している。

さらに、センターの特色の2つ目は、高齢者の特性に合わせた仕事を選んでいることである。高齢者同士で気持ちがわかるという点を活かし、65歳以上で初心者向けコースに限定してパソコン講座の講師を受注している。また、高齢者が安全に作業できるよう危険度が高い樹木は受注せず、作業内容を特化するなど工夫している。

また、センターの特色の3つ目として、より多くの人々が働けるような工夫をこらしていることがあげられる。就業機会を公平にするため、同じ人に仕事が固まらないよう就業コーディネーターや事務局で十分な調整を行っているものの、結果として人気の高いパソコン講座講師では順番が回ってくるまで2か月かかる。また、刃物研ぎのような技術を要する仕事でも上級者と初級者でグループを組み技能伝承を行うことで幅広い就業に結びつけている。さらに、その人に適した仕事を提供できるように、会員を住所別グループ（市内に85班）、仕事別グループ（民間交番、家事援助など150以上）、会員共助会（郷土芸能、囲

碁などサークル活動的な互助会が31あり、登録会員の約3分の1が参加）の3種類のグループに分け、3,000人を超える会員一人一人の適性の把握に努め、それに合うような仕事が提供できるように工夫している。

町田市シルバー人材センターが2006年に行った「健康・生活アンケート」で見ると、センター会員は、市内の高齢者平均と比べ、自分の健康状態を健康と回答する者が多く、メンタル面でも良好な状態の者が多くなってきている。就業を通じた社会参加が心身の健康維持・増進に効果を及ぼしている可能性が示唆されている。



（民間交番の様子）

コラム

高齢者が倒産にめげず再チャレンジし成功している例 ～原エンジニアリング株式会社（神奈川県綾瀬市）～

原エンジニアリング株式会社は自動車、電気機器、建設機械などのメーカーを顧客として、生産現場で使われる組立機械をオーダーメイドで設計・製造する会社である。2003（平成15）年の設立当初は3人で設立した会社も、現在では従業員25名を数えるまでになっている。

現在の社長であるAさんは組立機械メーカーで長年技術畑を歩んできたが、2003年に会社が不渡りを出して倒産した。Aさんは再就職をめざして就職活動するもなかなか決まらず、そこで、元同僚でかつて工場長のBさんと、経

理部門のCさんと話し合っ、自分たち3人の技術や経験を活かせる会社を設立することにした。創業時には、資金面での苦労を乗り切るため、高年齢者等共同就業機会創出助成金などの公的助成金を活用し、工作機械やパソコン、什器を中古にして節約に取り組んだ。

この会社は、知人の尽力で工場を安価に借り上げる、顧客は国内海外ともほとんどが以前の会社からのつながりである、海外の取引先の不安を解消するため旧知の商社に現地同行してもらい、技術や資金繰りの健全性について説明してもらうなど以前からの人

間関係を活用することで創業時の困難を乗り切っている。現在では、取引先に中国や韓国などが多いので、今後設計は日本で引き続き行うものの、生産は上海の協力会社など現地にしフトさせていく計画である。

従業員が増えた現在でも、以前の倒産した会社で働いていた者が過半数を占めている。従業員の多くが前の会社の倒産を経験していることが、「気を引き締めていこう」という心

構えにつながっており、むしろ、それが成功の原因の一つになっているのではないかとのことであった。

このように、一度挫折を経験しても培ってきた技術・能力や以前勤めていた会社の人間関係を活かし得意分野で再挑戦できれば、高齢者でも自ら創業し、成功することが十分可能である。

コラム

キャリアコンサルティング推進のための団体を設立
～NPO法人 キャリアアップと就業機会を促進する会（東京都渋谷区）～

NPO法人 キャリアアップと就業機会を促進する会（ACJ）は、主として就職や転職希望者を対象にキャリアカウンセリングを行う特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）である。2006（平成18）年7月現在役員が10名で、その平均年齢は64歳である。

創業は、大手銀行系列人材派遣会社の役員であった1人が、2002（平成14）年に、若者のフリーター、ニート問題が深刻になる中、進路が見えない若者たちに対して、自らの現職時代に培った様々な経験からアドバイスができるのではないかとということで、同じ銀行関係の仲の良い9人に声をかけたことをきっかけとしている。役員は無報酬で、交通費や事務経費等の実費のみの支給で働いている。現在は大学からの業務委託を受けるようになり軌道に乗ったが、それまでは経済的に安定せず大変だった。

現在の仕事は、役員の中の2人の母校である大学からの委託事業で、就職課から受託したカウンセリング 金融関係就職希望者に対するセミナーの開催などに取り組んでいる。カウンセリングについては、週2回4時間ずつ、キャリア・デベロップメント・アドバイザー^{（注）}の資格を有する役員が2人体制でローテーションを組んで行っている。多い日で7～8人、少ない日でも3～4人が来訪する。カウンセリングが開催されていない日についても、eメールによるエントリーシートの添削など学生の相談に応じている。ACJの役員は皆同じ銀行出身ながらも、国際経験が長い、卓越したパソコン能力があるなどそれぞれ得意分野があり、役員同士で知識・経験などを補完し合っており、月2回の全員が参加する打合せの際に情報交換を行っている。

カウンセリングの対象は、よい個性を持っているにもかかわらず自分自身ではわかっていない、あるいはそれを他人に説明できないといった学生が中心である。セミナーは、金融機関就職希望者に対し、銀行、信託、証券、生保、損保、リース、消費者金融に至る金融業界の現状などについて自分達の経験を活かした講義を行っている。

学生の就職活動支援については大学も力を入れており、外部招へい講師による就職セミナーなどが多数行われているが、ACJでは、自らの経験を活かした金融機関就職希望者への1対1のカウンセリングといった、大学職員や外部講師では対応しがたいところを担っている。

今後の活動としては、大学3、4年生になってからのキャリアコンサルティングでは限界があることもあり、大学1、2年生向けのキャリアデザイン講座の受託や、小学生や中学生に比べ手薄に思える高校生向けキャリアデザイン講座の受託、さらには就職紹介会社との連携など、活動の拡大を目指している。



（打合せの様子）

（注） キャリア・デベロップメント・アドバイザー：2000（平成12）年に誕生したキャリアカウンセラーの実務家向け資格。キャリアカウンセリングの基本理論と実践向けスキルを証明する資格であり、2006年6月現在有資格者は約5,000人である。

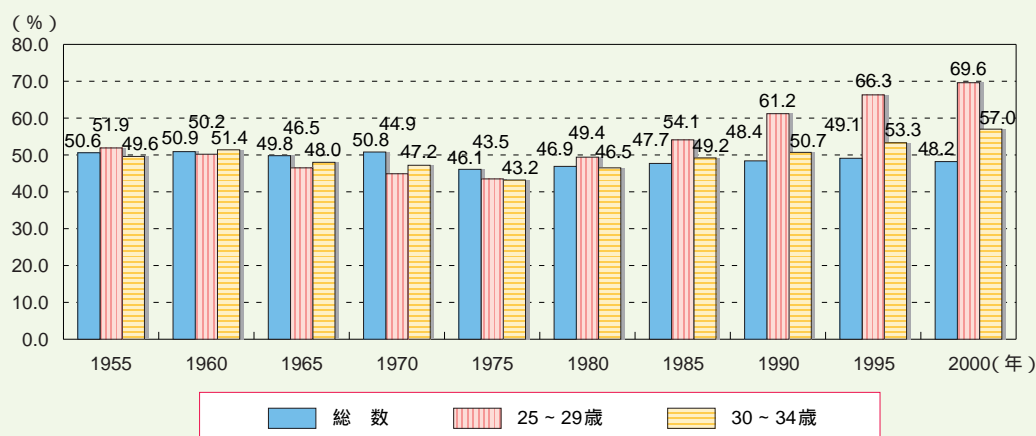
(2) 女性の雇用対策

(女性労働者に対する雇用対策の背景)

女性の労働者について見ると、女性雇用者数は、1984（昭和59）年には1,518万人となり、はじめて1,500万人を超え、1960（昭和35）年の約2倍となった。この間、雇用者全体に占める女性雇用者の割合も徐々に高まり、1978（昭和53）年には職場の平均3人に1人は女性という状況となる。また、女性の勤続年数は1965（昭和40）年の3.9年から1983（昭和58）年の6.3年に伸び、10年以上勤続の女性も2割を超える状況となった。さらに、女性の年齢階級別労働力率を見ると、いわゆるM字カーブのボトム（底）の水準が上昇しており、1975（昭和50）年頃から、出産・育児期に当たる25～34歳層の女性の労働力率が上昇していく。

図表2-1-10▶

図表2-1-10 25～34歳女性の労働力率の推移



資料：総務省統計局「国勢調査」

(雇用分野における男女均等な機会と待遇の確保対策の推進)

昭和40年代以降は既婚女性の職場進出が進み、女性の就業パターンも、結婚までの「若年未婚型」だけではなく、結婚・出産後も引き続き就労する「継続就業型」や、育児期には一時職業生活を中断し、育児の負担が少なくなった段階で再び職業生活に復帰する「再就業型」が増えるなど多様化してきた。

このような状況を踏まえ、1972（昭和47）年には「勤労婦人福祉法」が制定された。同法では、事業主は妊娠中及び出産後の女性の健康管理に関する配慮及び措置を講ずるよう努めること等が規定された。

さらに、女性雇用者が全雇用者の3分の1を超え、女性の職業に対する意識も高まる中で、意欲と能力のある女性労働者がそれを十分に発揮しうる環境が整えられていないことが課題となっていった。また、1980（昭和55）年に我が国は国連の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」に署名し、これを批准するための条件整備という視点からも法的措置が必要となった。

これらを踏まえ、1984（昭和59）年、婦人少年問題審議会において、建議「雇用に

おける男女の機会の均等及び待遇の平等の確保のための法的整備について」がまとめられた。これを受けて、1985（昭和60）年に「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」（男女雇用機会均等法）が制定され（1986（昭和61）年施行）、事業主に、募集、採用、配置、昇進について女性を男性と均等に扱う努力義務を課すとともに、定年、退職、解雇等については女性に対する差別的取扱いが禁止された。

その後、企業における女性の雇用管理も改善される一方で、女子学生の就職差別問題など、依然として女性が男性と均等な取扱いを受けられない事例が存在するとともに、諸外国の企業と比較して女性の職場進出、役職への登用の遅れが目立つようになる。このため、施行後10年が経過した1997（平成9）年、男女雇用機会均等法が改正され、それまで事業主の努力義務となっていた募集、採用、配置及び昇進について、女性に対する差別を禁止するとともに、企業による女性の能力発揮のための積極的取組み（ポジティブ・アクション）に対する国の援助等が盛り込まれた。

さらに、差別事案の複雑化や妊娠・出産等を理由とする不利益取扱い事案などが増加していることから、2005（平成17）年12月の労働政策審議会の建議を受け、間接差別^{（注）}の禁止を含む性差別禁止の範囲の拡大とともに、妊娠、出産等を理由とする解雇以外の不利益取扱いを禁止するなどの見直しを行うことを内容とする男女雇用機会均等法等の改正法案を第164回通常国会に提出し、2006（平成18）年6月15日に成立したところである。

（3）若者の雇用対策

（若者の雇用対策の背景）

若者（20～34歳）の人口は、少子化の影響を受け、2000（平成12）年をピークにすでに減少に転じており、今後も減少が続くことが見込まれている。そうした状況の中で、近年若者をめぐる雇用失業情勢は改善傾向にあるが、完全失業率については全体よりも高い水準で推移している。

◀ 図表2-1-11

フリーターについては、1992（平成4）年の101万人から2002（平成14）年には208万人と10年間で倍増し、2003（平成15）年の217万人をピークに、その後は2年連続で減少し、2005（平成17）年には201万人となっている。ニート（若年無業者）については、1993（平成5）年の40万人から2002年には64万人に増加し、2005年においても減少しないまま64万人と高止まりしている。

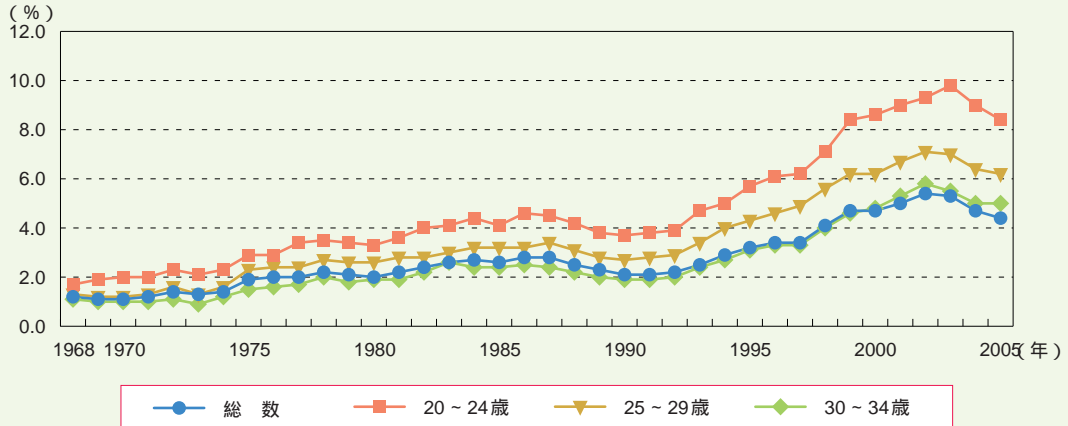
◀ 図表2-1-12
◀ 図表2-1-13

また、若者全体の中で、近年、不安定な雇用や失業、無業という厳しい状況の中にある者が大幅に増加してきており、若者の雇用が社会問題となっている。

◀ 図表2-1-14

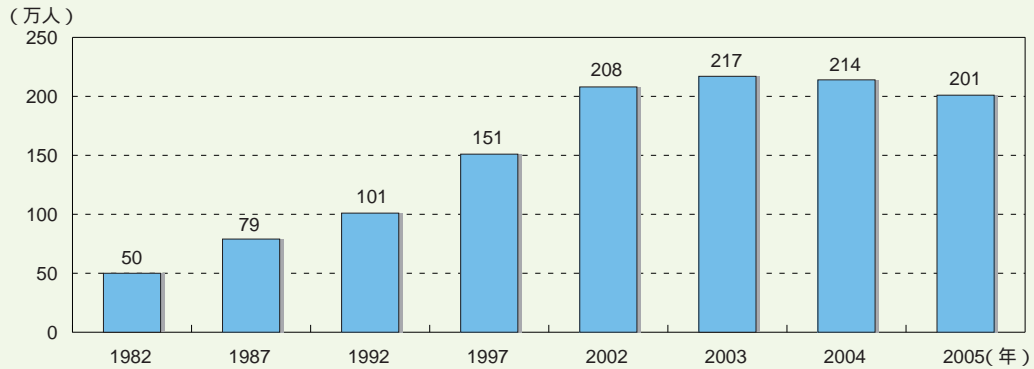
（注） 間接差別とは、一般的に、外見上は性中立的な規定、基準、慣行等（以下「基準等」という。）が、他の性の構成員と比較して、一方の性の構成員に相当程度不利益を与え、しかもその基準等が職務と関連性がない等合理性・正当性が認められないものを言う。

図表2-1-11 若者の失業率の推移



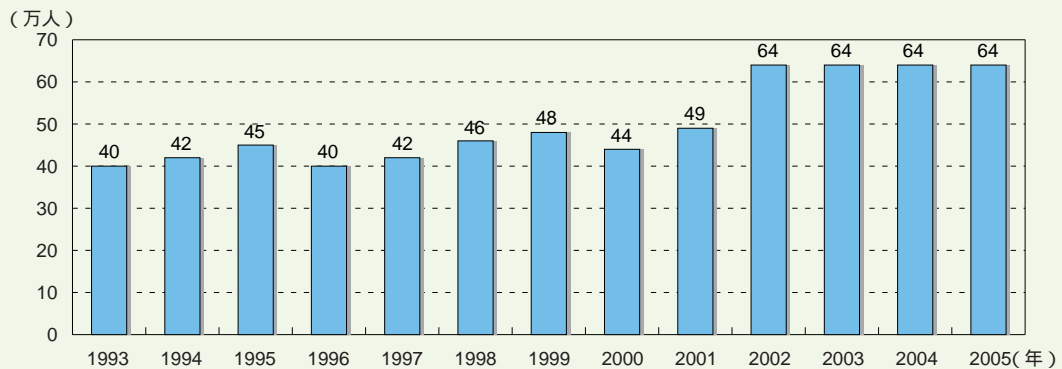
資料：総務省統計局「労働力調査」

図表2-1-12 フリーターの人数の推移



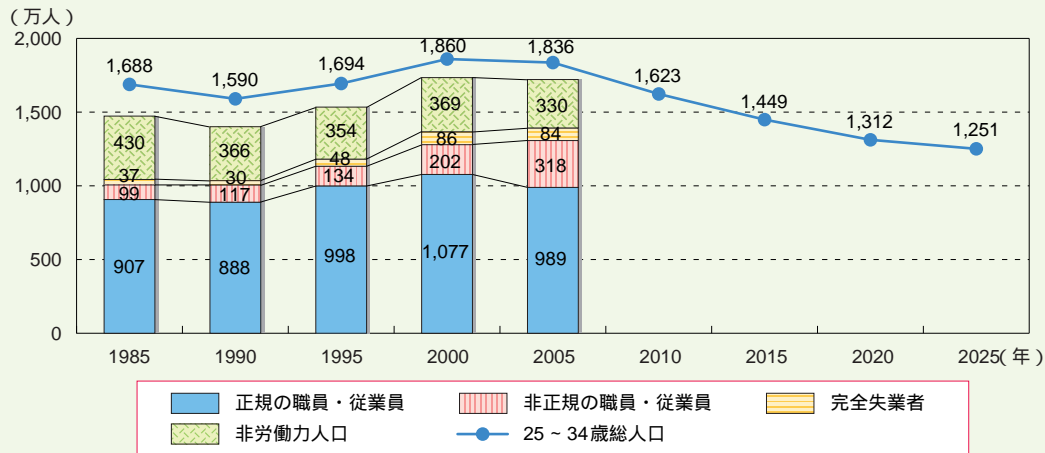
資料：「平成17年版労働経済の分析」より転記。2002年以降については、総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」
 (注1) 1982年、87年、92年、97年については、フリーターを、年齢は15～34歳と限定し、①現在就業している者については勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である雇用者で、男性については継続就業年数が1～5年未満の者、女性については未婚で仕事を主にしている者とし、②現在無業の者については家事も通学もしておらず「パート・アルバイト」の仕事を希望する者と定義し、集計している。
 (注2) 2002年から2005年については、フリーターを15～34歳で、男性は卒業生、女性は卒業生で未婚の者とし、①雇用者のうち勤め先における呼称が「パート」又は「アルバイト」である者、②完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、③非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で、家事も通学も就業内定もしていない「その他」の者としている。
 (注3) 1982年から97年までの数値と2002年から2005年までの数値とは、フリーターの定義等が異なることから接続しない点に留意する必要がある。

図表2-1-13 若年無業者数の推移



資料：総務省統計局「労働力調査」
 (注) 若年無業者は、年齢を15～34歳に限定し、非労働力人口のうち、家事も通学もしていない者として集計している。

図表2-1-14 就業の状態別に見た25～34歳の推移



資料：2000年までは総務省統計局「労働力調査特別調査」（各年2月）、2005年は「労働力調査（詳細結果）」（年平均）、「国勢調査」（2000年まで）、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2002年1月）」（2005年以降）より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成
 （注1）「非正規の職員・従業員」は、「パート・アルバイト」、「派遣・嘱託・その他」の合計である。
 （注2）「正規の職員・従業員」及び「非正規の職員・従業員」は、非農林業雇用者に限る。

第2章

若者の雇用問題の背景には、需要不足等による求人の大幅な減少、求人に占めるパートの割合の上昇など、需要側の要因に加え、将来の目標が立てられない、目標実現のための行動力が不足している若者が増加するという供給側の要因等もあり、複合的な問題ととらえる必要がある。

若年労働者の意識について見ると、内閣府「若年層の意識実態調査」（2003年）によれば、フリーターが正社員になっていない理由としては、「勤務時間などが自分の都合に合わない」とした者は18.5%しかおらず、「条件にこだわっていないが正規の職がない」（17.1%）、「近くに正規の職がない」（14.6%）など、必ずしも自ら望んで「自由な働き方」を望んだ結果ではない者も相当数に上る。また、正規・非正規の別についても、正規従業員の約10割、非正規従業員の約7割が正社員での就労を希望しており、非正規を自ら選択する労働者は決して多くない（独立行政法人労働政策研究・研修機構「第4回勤労生活に関する調査」（2005年））。

一方で、1995（平成7）年には日本経営者団体連盟（現日本経済団体連合会）が「新時代の日本的経営」において、「今後の雇用形態は、長期継続雇用という考え方に立って企業としても働いてほしい、従業員も働きたいという長期蓄積能力活用型グループ、必ずしも長期雇用を前提としない高度専門能力活用型グループ、働く意識が多様化している雇用柔軟型グループに動いていく」とし、「複線型人事制度の導入」「総額人件費管理の徹底化」「年功的定期昇給制度の見直し」を提言しており、1998（平成10）年に企業を対象に行ったこの報告のフォローアップ調査においても、将来、「長期蓄積能力活用型」従業員が減少し、「高度専門能力活用型」、「雇用柔軟型」従業員が増加すると企業は考えている。

このように、若者の不安定な雇用の問題については必ずしも若者がフリーター・非正規雇用を望んでいるのではなく、企業側にも要因があると考えられる。

（若者を中心とした雇用対策の推進）

増加するフリーターや若年失業者について、未就職者や不安定就労の若者を安定軌道に乗せるという観点から、若年者トライアル雇用事業の実施、ヤングワークプラザの設置、ヤングジョブスポットの設置^{（注）}など様々な雇用対策が行われてきた。

さらに、2003（平成15）年6月に、「若者自立・挑戦戦略会議」において、深刻化する若者の雇用問題を解決し、「若者が自らの可能性を高め、挑戦し、活躍できる夢のある社会」、「生涯にわたり、自立的な能力向上・発揮ができ、やり直しがきく社会」の実現を目指す「若者自立・挑戦プラン」が策定された。このプランに基づいて、日本版デュアルシステムとして、企業実習と職業訓練を組み合わせた「実務・教育連結型人材育成システム」が創設された。あわせて、地方公共団体と産業界、学校等の連絡の下、若者に一貫した雇用関連サービスを提供する「若年者のためのワンストップサービスセンター」（通称ジョブカフェ）を都道府県の主体的取組みにより整備している。

加えて、若者の職業意識の変化や人材ニーズの変化等を背景としてフリーターが増加を続ける状況を踏まえ、これを減少に転ずるため、2005（平成17）年5月に「フリーター20万人常用雇用化プラン」が策定され、プランに基づき若者一人一人の状況に応じたきめ細かな対策等に取り組んでいる。

このように、様々な若年者雇用対策が実施されてきたこともあり、2006（平成18）年3月高校新卒者の就職内定率は95.8%（2006年3月末現在）で前年同期を1.7ポイント、2006年3月大卒新卒者の就職内定率は95.3%（2006年4月1日現在）で前年同期を1.8ポイントそれぞれ上回るとともに、フリーター数についても2年連続で減少している。さらに、2005年における15～24歳の若者の完全失業率（8.7%）は前年を0.8ポイント下回り、有効求人倍率（1.49倍）が前年を0.14ポイント上回るなど、若者の雇用失業情勢は改善が見られるようになってきた。

しかし、若者の失業率は依然として高い水準で推移しており、なお厳しい状況であることから、今後とも、若年者雇用対策を推進していくこととしている。

（注） 若年者トライアル雇用事業は、2001（平成13）年12月から実施され、若年者を一定期間試行的に雇用する事業主に対して奨励金を支給することにより、その後の常用雇用への移行を図っている。

ヤングワークプラザは、2001年に東京、神奈川、大阪、兵庫（現在、愛知を含めて5か所）に若年求職者専門のハローワークとして開設され、安定した雇用を希望する若者を対象として、個別支援方針を策定し、就職活動実践のための講習・演習等を行うとともに、職業紹介を実施することで就職に結びつけている。

ヤングジョブスポットは、フリーター等の若者を対象に、職業意識を啓発し、自らキャリア形成を行おうとする動機付けを図ることを目的として、若者同士が職業について話し合い、就職について考え、情報交換を行える場として、2003（平成15）年から主として都市部に設置され、職場見学や情報提供などが行われている（2005年度末現在14か所）。

コラム

若者自立塾における取組み

若者自立塾は、様々な要因により、働く自信をなくした若者に対して、働く自信と意欲を付与する取組みであり、2005（平成17）年度から20団体（2006（平成18）年度から25団体）において実施されている。その中から都市部の地域コミュニティにおける取組みと自然とふれあいながら地域の中で働く取組みを紹介する。

～都市部の地域コミュニティにおける若者の自立に向けた取組み（NPO法人文化学習協同ネットワーク「コスモワーキングスクール」東京都三鷹市）～

コスモワーキングスクールは、社会的自立をめざす若者たちが、働きながら、働くことの意義、楽しさを学ぶところである。「ベーカリー実習」と「農場実習」という2つのコースが設けられ、両者の実習グループが相互交流し、それぞれの実習を体験している。

「ベーカリー実習」では、三鷹市内で運営しているパン屋「風のすみか」において、パンを作り、店舗に立ち、レジを打つなど様々な仕事を分担して行っている。ここでは自分が作ったパンを売ることや、様々な仕事を若者の中で教えたり、教えられったりすることにより、自分自身で仕事のやり方を確認し、自信もつけている。

また、地域にある保育園など様々な施設に配達や販売に出かけたり、地域の小学校の祭りに出店することもある。地域のお客さんに喜ばれるパンをつくるという共通の目的をもって、お店をつくり、パンをお客さんに届ける喜びや仲間とともに働く喜びを体験している。特に、地元のハローワークにも毎週ワンデーショップとして販売に出かけ、職員の人にも買ってもらっているが、顔見知りになることにより就職相談にも行きやすくなり、それが就業にもつながっている。

さらに、周辺の事業所から援助の申し出があり、町工場にインターンで就労が決まった者や、その者からの紹介で次の者がインターンとしての就労につながったこともある。都市部で周辺に協力してくれる事業所が多いことから、このような就労支援も可能になっている。

「農場実習」では、パン屋で用いられる小麦等の原材料を生産し届けるという、農作業を中心とした生活サイクルを身につけることにより、参加した若者たちが毎日をより活動的に過ごしていけるようになっている。

コスモワーキングスクールの今後の課題としては、軽度の発達障害をもつような若者は、就労に向けた出口がなかなか見つからないのが現状であり、このような若者の就労を進めるためには福祉との連携が必要になっている。

このように、都市部のコミュニティの中で必要とされている、支援してくれる人がいるということで、若者が孤独感から解放されて、社会に出ることができ、就労・自立につながっている。

～自然あふれる環境におけるニート等の若者の自立に向けた取組み（NPO法人かごしま青少年自立センター「静活館」鹿児島県指宿市）～

静活館が中心都市である鹿児島市から離れた指宿市を拠点にした理由は、働かず学校にも行かない若者にとって、自分の家から離れたしがらみのないところの方が活動しやすいことや、地元の農業関係企業など就業支援に協力してくれるところがあることである。また、農業の手伝いや臨時的な雇用といった就業機会について、地域の協力を得ることができるというメリットがある。



（パン作りの様子）



（就業体験の様子）

就業体験としては、連携している近隣の青果店や農業作業場の仕事を請け負い、野菜の袋詰めや皮むき作業などを行っている。

参加している若者にとっても、地域の人たちに声をかけてもらいながら、地域の中で働く体験ができることは有意義である。実際に、自然の中で採れた野菜などを扱う仕事を体験することにより、働く楽しさや仕事に対する意義を感じ取り、就業につながっていくこと

が期待されている。

さらに、この塾では、3か月の合宿修了後に、就職先を見つけたり、対人関係を築くことに不安を覚える若者もいることから、シルバー人材センターの若者版として「若者人材センター」を立ち上げ、入塾生や卒塾生を登録し、周辺の農家や事業所などのニーズに応える形で派遣し、若者と地域の結びつきを強めている。

コラム

若者と仕事をつなぐ取組み（神奈川県、横浜駅西口）

神奈川県の玄関口であり、交通至便の地である横浜駅の西口で若者と仕事をつなぐための取組みが始められた。横浜駅西口から徒歩10分程度のところにある横浜S Tビルの中に、「よこはまヤングワークプラザ」、「かながわ若者就職支援センター」が入り、また、そこから徒歩3分程度のナガオカビル2階に「ヤングジョブスポットよこはま」が入居し、若者の就職支援に取り組んでいる。

「よこはまヤングワークプラザ」は常用就職を希望する若年求職者を対象に、職業紹介を実施している（来所者はハローワーク横浜管内にとどまらず神奈川県全域に及んでいる）。

職種等のPR文を見た求職者が就職活動に不安がある場合には、就職実践活動指導員（6人在籍）を1人指名し、求人との絞り込みや面接のやりとりの練習などについて、原則として同じ指導員が一貫して相談に応じる体制となっている。

この組織は若者の就職活動を支援するいわば「仕事に就きたい若者」を支援する機関と言える。

「かながわ若者就職支援センター」は神奈川県が運営する施設「若年者のためのワンストップサービスセンター（通称ジョブカフェ）」（厚生労働省委託事業）であり、就職を希望する若者を対象に、専門的なキャリアカウンセラー（13人在籍）が一人一人の能力・目標に合わせてきめ細かく相談に乗るキャリアカウンセリングを中心として活動を行っている。

就職したいが、どんな仕事合っているかわからないフリーターなどの若者に対して、カウンセラーが適職が何かを診断し、どんな仕事に向いているかについてアドバイスを行っている。これにより、本人が仕事に自信がなかったところから、なるべく正社員の仕事に向けて就職活動を自ら行うように職業意識

の向上が図られている。いわば「仕事のこともっと知りたい若者」を支援する機関と言える。

「ヤングジョブスポットよこはま」は独立行政法人雇用・能力開発機構神奈川センターが運営している施設であり、原則として35歳未満の若者を対象に、フリーター等の若者が互いに職業について話し合ったり、若者が職業人の体験事例の話の聞いたりする日常的な活動の場を提供しているほか、仕事に就くための自己理解や仕事理解を促すためのフォーラム、セミナー等も開催している。

まず、若者と直に接するスタッフ（アテンダントとして7人在籍）が、来所した利用者に対して、就業に関して何を解決してほしいかを確認し、情報提供やアドバイザーにつなぐなどのサポート（道案内）を行っている。アテンダントは民間のNPOに属している人であり、対等な立場で気軽に話ができる雰囲気になっている。

ここに来る若者は、自分がやりたいことがわからず不安を抱え、相談する人もいなくて悩んでいる場合が多いことから、その人が抱えている複合的な課題と向き合い、じっくり相談を行う必要がある。その中で、仕事を通してこんなに楽しいことやつらいこと、充実感があるといった話や実際の仕事を見に行く等、職業観の啓蒙・啓発といったことから始めている。いわば「仕事にもっと向き合い自分らしい生き方を考えたい若者」を支援する機関と言える。

これらの3つの施設は、近接しているということを活かし、定期的に連絡会議を開き、情報交換・連携を進めているのみならず、来所した若者がより的確な支援が得られると考えられる組織・施設がある場合には、互いに紹介し合うことなどにより全体でサービス水準の向上を実現している。来所者にとっても

二度手間にならず、「ワンストップサービスセンター」として便利さとレベルに応じたきめ細かなサービスを実施している。

(4) 障害者の雇用対策

(障害者の雇用対策の推進)

戦後の身体障害者の雇用対策については、職業紹介の強化、職業訓練の推進等行政措置の推進を通じて実施していたが、身体障害者の雇用促進を図るためには、立法措置を講ずることによって根本的な対策を実施することが必要であるとされた。このため、1960（昭和35）年に「身体障害者雇用促進法」が制定され、身体障害者の雇用を促進するため、公共職業安定所が求人者に対して必要な指導等を行うとともに、事業主に対して、法定雇用率に基づく身体障害者の雇用努力義務を課すこととした。

身体障害者雇用促進法の制定後、身体障害者の雇用状況は改善していったが、大規模事業所を中心に雇用率未達成の事業所が多く、就業を希望しながら職を見出し得ない身体障害者が多数存在する状況であった。このような情勢に対応し、身体障害者の雇用対策の強化を図るため、1976（昭和51）年に身体障害者雇用促進法の改正が行われた。この改正により、雇用努力義務を改め、事業主は法定雇用率以上の身体障害者を雇用しなければならないこととともに、重度障害者の雇用対策強化のため、雇用率算定に際して重度障害者1人を2人とみなすこととした。また、障害者雇用納付金制度を創設し、雇用率未達成企業からの納付金の徴収、雇用率達成企業に対する調整金の支給等を行うこととした。

その後、知的障害者を含め障害者全般に施策の対象を拡大することの重要性が高まったことから、1987（昭和62）年には身体障害者雇用促進法が改正され、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に名称が変更された。この改正に伴い、法律の対象となる障害者がすべての障害者に拡大されるとともに、知的障害者についても各企業の実雇用率の算定対象に加えられることとなった。さらに、1997（平成9）年の改正により、知的障害者についても雇用義務化が図られた。

2005（平成17）年には、障害者の社会参加に伴う就業ニーズの高まりを受けて、障害者の就業機会の拡大による職業的自立を図るため、障害者の雇用の促進等に関する法律の改正を行い、精神障害者（精神障害者保健福祉手帳所持者）を各企業の実雇用率の算定対象に加える等の精神障害者に対する雇用対策の強化、在宅就業障害者に対する支援、障害者福祉施策との有機的な連携などを行った。

このような障害者雇用対策の推進により、6月1日時点における障害者雇用状況は、1977（昭和52）年の実雇用率1.09%、雇用障害者数約12万8千人から、2005年には実雇用率1.49%、雇用障害者数約26万9千人へと着実な進展をみせている。一方、中小企業の実雇用率が低い水準にあること、労働者数1,000人以上規模の企業においては法定雇用率達成企業の割合が低いことなど改善を要する点も多く、今後とも障害者雇用の一層の促進を図っていくことが必要である。

コラム

特例子会社で障害者が戦力として活用されている例 ～横河ファウンドリー（株）（東京都武蔵野市）～

横河ファウンドリー（株）は、1999（平成11）年に横河電機の特例子会社として設立され、データ入力、ゴム印作成、名刺印刷、銘板（製品に貼るラベル）作成、リサイクル事業（パソコン、ファイル等）、社内便の配送、パン販売などの職務を行い、知的障害者が21名（うち東京都武蔵野市の本社で18名）働いている。

この会社の特色としては、障害者を戦力として活用し運営を黒字化するため、作業上の工夫、働く人の多能工化、働く人への動機付けの工夫などを行っている点があげられる。

作業上の工夫としては、IT化による徹底的な効率化の推進がなされている。名刺印刷を例に取れば、勤務先・メールアドレスなどの所属情報がデータベース化されており、変更がなければ入力することなくマウスをクリックしていけば印刷できるように工夫されている。これにより、印刷を外注するよりも短納期かつ低コストで作成できる。緊急時であれば、横河電機の敷地内の会社の社員が依頼すれば横河ファウンドリー（株）（本社は横河電機本社の敷地内に所在）の社員がお届けするサービスも行っている。また、新規業務実施時には、社員が効率良くミス無く作業を遂行できるように事前に作業内容を改善している。

働く人の多能工化の取組みとしては、一日

の作業の中でも、1つの作業量が少ない日であれば別の作業も行うことで一日の中でできるだけ多様な作業ができるよう工夫している。この工夫で、特定の作業が繁忙な時期に全員が一斉にその作業に従事することができるといったメリットも生じている。また、一人の社員が複数の仕事を担えるようにすることで社員のモチベーションも上がり、職域を広げることが給与にも反映する仕組みを作っている。横河電機グループでは健常者も障害者も問わず新しいことにチャレンジすることを行動指針の一つとしており、こうした全社的な意識が障害者についても、スムーズな多能工化を可能にしている一因となっていると考えられる。

働く人の動機付けの工夫としては、働くモチベーションの重要性を会社がよく認識し、月1回はヒューマンスキルアップ研修を職場内で行っていることがあげられる。研修では、キャリア形成、品質や納期、今年度の目標などについて、一方的な講義形式ではなく、知的障害者の社員自らが考える内容にするなどの工夫をしている。例えば今年度の目標について、単に「がんばります」ではなく具体的な目標を全員の前で宣言する。品質や納期については非常に重視しており、知的障害者の社員がいつまでにどこまでやるなどの具体的な指導を徹底しており、それが職場において実践されている。

コラム

利用者の立場に立った一貫した支援と工夫ある職場開拓 ～東松山障害者就労支援センターZAC（埼玉県東松山市）～

埼玉県東松山市は県のほぼ中央に位置する人口約9万人の街であり、駅周辺から少し離れると田園風景が広がっている。この街はやきとりが名物として知られているが、それだけではなく、すべての市民が安心して暮らすことのできるノーマライゼーションのまちづくりへの取組みで有名である。東松山障害者就労支援センターZAC（ZAC）は、その東松山市で2001（平成13）年4月から作業実習を含む障害者の就労支援活動を開始し、今年で6年目を迎えている。

ZACでは、身体障害者、知的障害者、精神障害者等が利用登録し、一日平均50人が利用している。また、ZACの運営法人は、2003（平成15）年4月から障害者就業・生活支援センター事業を受託している。

ZACの特色と工夫について、設立の経緯、登録から訓練（作業）、職場開拓、就業から職場定着・生活支援までの一貫した支援、の4点を紹介する。

この組織は市の直営でも、特定の社会福祉法人の下部組織でもなく、市内の5つの社会

福祉法人、4つの作業所、3つの障害者団体が協働して市のサポートのもと設立した団体である点が特色としてあげられる。さらに、所長が各団体と関係のない民間企業OBである点も特色である。これにより、どの団体とも対等な立場で接することができ、コスト意識を持った運営も可能となっている。

訓練については 民間企業から請け負った作業をZACの訓練指導員の下で行う企業内訓練、市から受託した清掃業務等の作業を通じた訓練、ZACが請け負った作業をZAC内で行う訓練、直接ZACの運営法人が雇用して行う訓練の4つがある。将来、民間企業での就労に結びつくように、ZAC内での訓練から始め、企業内訓練へと段階的な支援を行っている。企業内訓練の指導者についても、民間企業OBで管理者経験のある者が過半数を占めており、企業の目線から利用者を指導することが可能となっている。

職場開拓については、担当者に営業経験の

ある民間企業OBを任用するなどの工夫をしている。

さらに、ZACでは、就職に結びついた段階で支援を終了することなく、その後も職場定着のための支援を継続して実施するとともに、生活面での支援も併せて実施するという一貫した支援体制をとっている。具体的には、企業に採用される段階では、多くは就職後1～2日はZACの支援スタッフが付いて職場へのスムーズな適応を支援し、その後はZACの職員が随時様子を見に行き、トラブルなどがあった場合には即座に対応することで、離職を未然に防ぐなどのフォローを行っている。また、障害のある方が安定して就労を続けるためには、日常生活での安定が欠かせないことから、生活面での相談支援も実施している。

このような取組みの結果、2005（平成17）年度には26人の方が一般企業への就職に結びついている。



（ZAC内での作業の様子）

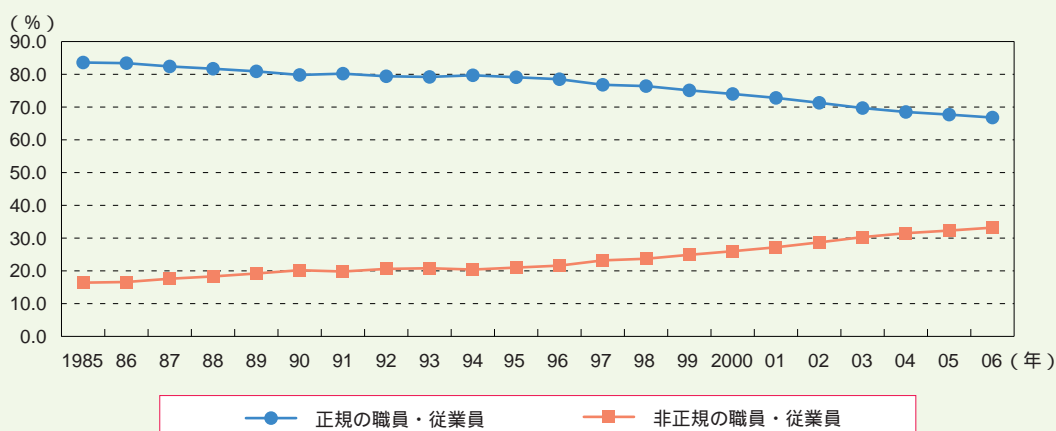
3 働き方の多様化の進展

（パート、派遣などの非正規雇用の増加）

正規従業員と非正規従業員が雇用者に占める割合を見ると、ほぼ一貫して非正規従業員の割合が伸びるとともに、1985（昭和60）年において16.4%であった非正規従業員の割合が、2003（平成15）年には30%に達するなど、正社員以外の働き方が近年急速に増加した。2006（平成18）年（1～3月平均）で見ると、非正規雇用のうち、パートは47.1%、アルバイトは20.3%、契約社員・嘱託は17.0%、派遣労働者（労働者派遣事業所の派遣社員）は7.3%等となっている。（総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」）

一方で、第1章で見たように、長時間労働に従事する者も見られており、働き過ぎを指摘されている面もある。

図表2-1-15 雇用形態別雇用者割合（役員を除く）の推移（男女計）



資料：総務省統計局「労働力調査特別調査」、同「労働力調査（詳細結果）」

（注）2001年以前は「労働力調査特別調査」（各年2月）、2002年以降は「労働力調査（詳細結果）」（各年1～3月平均）の数値である。

（「働き方の多様化」に対する意識の変化）

近年非正規労働者は急増したが、その一方で、雇用の不安定さや正規・非正規労働者間の処遇格差に対する不安・不満も出てきており、経済効率を求める使用者側と安定した雇用を求める労働者側の意識の乖離も見えてきている。

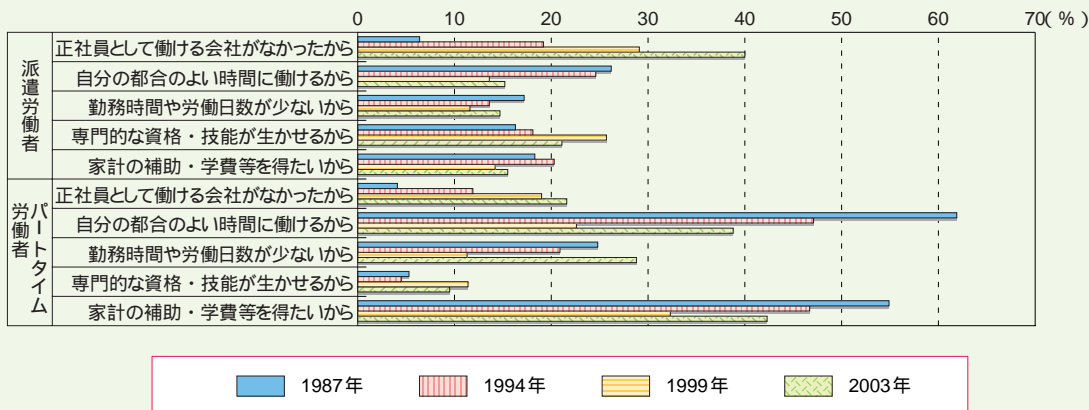
使用者側の意識について、1979（昭和54）年の労働省大臣官房統計情報部「雇用管理調査」により、企業が常用パートタイム労働者を採用する理由について見ると、「人件費が割安となるため」（33.3%）、「雇用調整が容易」（29.4%）、「一般労働者の採用困難」（27.1%）の順であった。また、2002（平成14）年に出された厚生労働省大臣官房統計情報部「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」によると、企業がパートタイム労働者を雇う理由は、「人件費が割安だから」（65.3%）、「1日の忙しい時間帯に対処するため」（39.2%）、「簡単な仕事だから」（31.4%）の順になっている。

労働者側の意識について、厚生労働省統計情報部「就業形態の多様化に関する総合

実態調査」により、パートタイム労働者・派遣労働者が現在の就労形態に就いた理由を見ると、「正社員として働ける会社がなかったから」とする者が年々増加し、派遣労働者では1987（昭和62）年の6.4%から2003（平成15）年には40.0%に、パートタイム労働者では1987年の4.1%から2003年には21.6%に増加している。このように、働き方の多様化は、近年では必ずしも労働者が望んでいるものばかりではなく、正社員として働く場がないためやむを得ず選択している者が増えている。

◀ 図表2-1-16

図表2-1-16 パートタイム労働者・派遣労働者の現在の就労形態に就いた理由

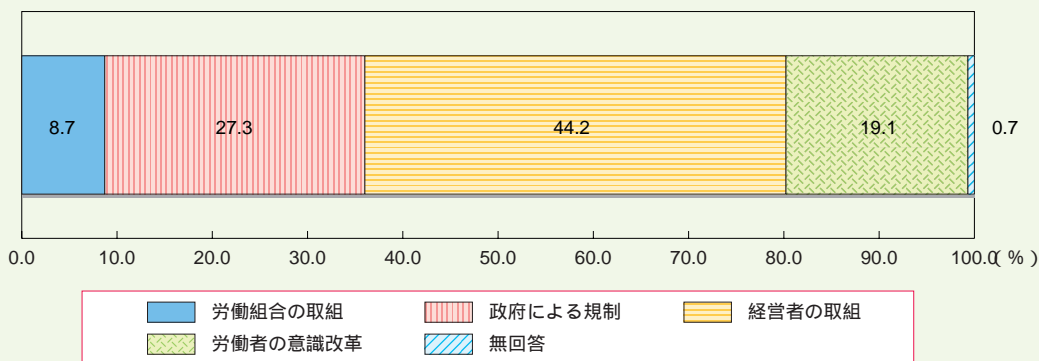


資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「就業形態の多様化に関する総合実態調査報告」
 (注1) 複数回答であり、主な回答を抽出したもの
 (注2) 1999(平成11)年のパートタイム労働者は「短時間のパート」を除いた「その他のパート」を採用

また、2006年厚生労働省アンケート調査により、労働時間の短縮のために何が重要かについて見ると、労働時間の短縮のためには「経営者の取組」が最も重要とするものが44.2%と半数近くに達し、次いで「政府による規制」(27.3%)、「労働者の意識改革」(19.1%)となっている。

◀ 図表2-1-17

図表2-1-17 労働時間の短縮のために重要なもの



資料：(株)三菱総合研究所「社会保障に関するアンケート調査」(厚生労働省委託、2006年)

(1) 労働者の労働時間管理の改善

(労働者の労働時間管理の改善)

最低労働条件を定める法制度は、1959(昭和34)年に「最低賃金法」、1972(昭和47)年に「労働安全衛生法」がそれぞれ制定されることにより逐次整備されており、労働基準監督署による臨検監督等を通じて遵守徹底が図られている。

しかし、高度経済成長期になると、我が国の労働者の長時間労働の問題が指摘されるようになり、当時の経済計画や雇用対策基本計画にも新たな課題として「労働時間短縮の取組み」が盛り込まれることとなった。昭和50年代の労働者1人平均年間総実労働時間はおおむね2,100時間程度で推移していた。

昭和60年代になると、貿易不均衡の問題と相まって労働時間短縮は国家的課題として意識されるようになり、1987(昭和62)年に取りまとめられた経済審議会の建議「構造調整の指針」(いわゆる新前川レポート)においては、構造調整のための方策の一つとして「労働時間の短縮」が大きな柱となり、「年間総労働時間について1,800時間程度を目指すこと」など具体的な施策の目標が掲げられた。

これを受けて、1987年に労働基準法の改正が行われ、週40時間労働制を法律の本則に定めた(ただし、附則において、当分の間、週法定労働時間については、週40時間労働制に可及的速やかに移行するため、段階的に短縮していくこととされた。)。さらに、多様な働き方を可能とするため、変形労働時間制やフレックスタイム制の採用などの改正も行われた。

また、労使の自主的な取組みを促進することにより全労働者一律の目標に向けた労働時間の短縮を促進するため、1992(平成4)年に「労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法」(時短促進法)が制定され、事業主が労働時間の短縮を計画的に進めるために必要な措置を講ずるよう努めなければならないことなどが定められた。加えて、1993(平成5)年には、「中小企業労働時間短縮促進特別奨励金」が創設されるなど、労働時間短縮に取り組む中小企業等に対する各種助成制度が講じられた。

こうした取組みの結果、時短促進法が施行される直前の1991(平成3)年度には2,008時間であった年間総実労働時間は、2004(平成16)年度には1,834時間となった。一方で、労働時間が長い者と短い者の割合がともに増加する、いわゆる「労働時間分布の長短二極化」が進展するとともに、年次有給休暇の取得率が低下傾向にあり、また、脳・心臓疾患に係る労災認定件数は高水準で推移している。さらに、急速な少子高齢化、労働者の意識や健康の保持、育児・介護をはじめとした抱える事情の多様化等が進み、労働者が家庭生活等の時間と労働時間を柔軟に組み合わせ、意欲と能力を十分に発揮できる環境を整備することが必要となった。このような情勢を踏まえ、2005(平成17)年に、時短促進法は、「労働時間等の設定の改善に関する特別措置法」へと改正され、労働時間の短縮を促進するだけでなく、労働者の健康と生活に配慮するとともに、多様な働き方に対応した労働時間、休日、休暇等の設定の改善に向けた労使の自主的取組みを促進する施策が推進されている。

(2) パートタイム労働者対策の推進

(パートタイム労働者の増加)

パートタイム労働者は、その数が増加し我が国の産業・経済を支える重要な労働力を形成しているにもかかわらず、処遇や労働条件面に問題が多く、通常の労働者との不合理な格差が解消されていない。このような中、1984（昭和59）年には「パートタイム労働対策要綱」が策定され、パートタイム労働者の労働条件の明確化を図るとともに、パートタイム労働者の雇用管理等の適正化を図った。また、パートタイム労働者の生活の安定及び福祉の増進を図ることを目的として、雇用保険のパートタイム労働者への適用拡大を図るため、1989（平成元）年に雇用保険法を改正し、新たに短時間労働者である被保険者が失業した場合の給付の特例が設けられた。

さらに、パートタイム労働者の就業の実態や中長期的な労働力需給の動向等を踏まえて、法整備に向けた検討がパートタイム労働問題に関する研究会において進められ、1992（平成4）年に報告書が取りまとめられた。これを受けて、1993（平成5）年に「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（パートタイム労働法）が制定され、事業主は短時間労働者の雇用管理の改善に関する措置を講じるよう努めることとされた。

その後、2003（平成15）年にパートタイム労働法に基づくパートタイム労働指針が改正され、パートタイム労働者と正社員との均衡を考慮した処遇（均衡処遇）の考え方が具体的に示されるとともに、均衡処遇に向けて事業主が講ずべき措置が追加された。

しかし、正社員との間の処遇の均衡を一般労働者とパートタイム労働者の賃金格差で見ると、一般労働者を100とした場合の女性パートタイム労働者の給与水準は69.0、男性パートタイム労働者の給与水準は52.5となっている（厚生労働省統計情報部「賃金構造基本統計調査」（2005年）より算出）。また、職務が正社員とほとんど同じで、かつ、正社員と人材活用の仕組みや運用が実質的に異なるパート（いわゆる「正社員のパート」）の基本給の決定方法について、正社員と「同じ」とする事業所は11.6%に留まっている（（財）21世紀職業財団「パートタイム労働者実態調査」（2006年））。（注）

（注）パートタイム労働指針においては、事業主は、その職務が通常の労働者と同じ短時間労働者であって、人事異動の幅及び頻度、役割の変化、人材育成の在り方その他の労働者の人材活用の仕組み、運用等（人材活用の仕組み、運用等）について、通常の労働者と実質的に異なる状態にある短時間労働者については、当該短時間労働者と通常の労働者との間の処遇の決定の方法を合わせる等の措置を講じた上で、当該短時間労働者の意欲、能力、経験、成果等に応じて処遇することにより、通常の労働者との均衡の確保を図るよう努めるものとされている。

(3) 派遣労働者対策の推進

(派遣労働者の増加)

経済社会活動の高度化、技術革新の進展等に伴い、企業では、専門的な知識、経験を有する者に行わせる業務が増加し、効率的な業務管理のためには、自社の従業員に行わせるのではなく、特別の教育訓練や雇用管理を必要とするため外部に委ねる業務分野も増加してきた。また、人口の高齢化や女性の職場進出等、労働力供給側の構造が変化するとともに、労働者の意識にも変化が生じ、労働者の就業ニーズが多様化してきた。このような労働力需給両面にわたる変化が進行する中で、他の企業の仕事を請け負い、自己の雇用する労働者をその企業に派遣し、そこで就業させる形態の事業が増加し、そこで働く労働者も増加していった。

しかし、このような形態の事業に対しては、労働者保護の観点から、派遣先で生じた就業に伴う問題の解決が困難であることなどの問題が指摘された。このため、1984（昭和59）年より中央職業安定審議会の労働者派遣事業等小委員会で審議が進められ、その報告を踏まえた中央職業安定審議会の答申を受けて、1985（昭和60）年に「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」（労働者派遣法）が制定された。これにより、労働者派遣事業を労働力需給システムの1つとして制度化し、派遣労働者の保護と雇用の安定に関し所要の措置を講ずることにより、労働者派遣事業の適正な運営の確保や派遣労働者の就業条件の整備等が図られた。

労働者派遣法制定当時の労働者派遣事業は、当該業務を遂行するために専門的な知識等を必要とする業務などに限り行うことができるとされていた。

その後、社会経済情勢の変化への対応、労働者の多様な選択肢の確保等の観点から、1999（平成11）年に、適用対象業務のネガティブリスト化（労働者派遣事業の対象業務が港湾運送業務、建設業務、警備業務等以外のすべての業務とされた）が、2003（平成15）年には物の製造業務への労働者派遣の解禁等を内容とする労働者派遣法の改正が行われ、対象業務が拡大されている。

(4) 仕事と家庭の両立支援

(育児休業制度等による仕事と家庭の両立支援の推進)

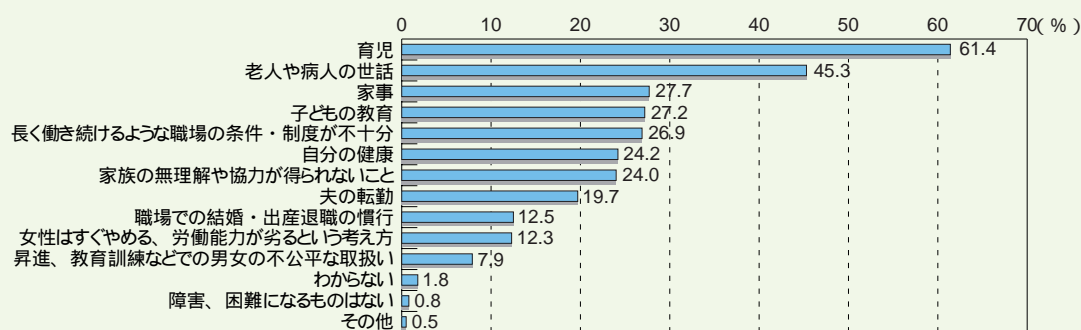
女性の労働力率は上昇し、その職域も拡大してきた。こうした状況の下、総理府「女性の就業に関する世論調査」（1989年）で見ると、当時女性が仕事を続ける上で最も困難な障害として育児（61.4%）が挙げられており、育児と仕事の両立のための支援対策の充実が急務となっていた。

また、それに先立つ1981（昭和56）年には、ILO総会において「家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約」（ILO第156号条約）が採択され、女性だけではなく、男性も家庭における子育てなどの家庭責任を担うべきとの考えが広まっていった。

こうした状況の中で、労働者が仕事も家庭も充実した生活を送ることができる働きやすい環境づくりを進めるため、育児休業制度の法制化について、婦人少年問題審議

図表2-1-18▶

図表2-1-18 女性が長く働き続ける場合の困難や障害（育児休業法制定前）



資料：総理府「女性の就業に関する世論調査」（1989年）

（注）複数回答

会で検討が始められた。1991（平成3）年の同審議会の建議「育児休業制度の確立に向けての法的整備のあり方について」を受けて、1991年に「育児休業等に関する法律」（育児休業法）が制定され（1992（平成4）年施行）、1歳に満たない子を養育する労働者が、育児休業を取得することができる権利が明確化された。

さらに、労働者の育児休業の取得を促進するとともに、雇用の継続を援助、促進するための給付として、1995（平成7）年より、雇用保険の被保険者が育児休業を取得した場合に、育児休業給付金として、休業前賃金の25%相当額（養育する子が1歳に達するまで）を支給することとされた。

また、核家族化や共働き世帯の増加の一方で高齢化が進行したため、家族による介護が容易でなくなってきた。このため、1995年に育児休業法を「育児休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」と名称変更し、同法の中で介護休業制度が事業主の努力義務として法制化された。さらに、1999（平成11）年に「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」と名称変更し、介護休業制度が義務化された。これにより対象家族が要介護状態にある労働者は、3か月（注）を限度に介護休業を取得することができることとなった。また、1999年より、雇用保険の被保険者が介護休業を取得した場合に、介護休業給付金として3か月を限度に休業前賃金の25%相当額を支給することとされた。

さらに、育児休業、介護休業取得の申し出や取得を理由とする解雇その他の不利益取扱いの禁止の創設（1999年）、育児休業給付・介護休業給付の給付率の40%への引き上げ（2001（平成13）年）、育児休業、介護休業の対象労働者の拡大、育児休業期間の延長（一定の場合には1歳6か月まで）、介護休業の取得回数制限の緩和（2004（平成16）年）など、育児休業制度等の充実が図られた。

育児休業取得率（出産者又は配偶者が出産した者に占める育児休業取得者の割合）を見ると、2005（平成17）年において、女性が72.3%と前年より1.7ポイント増加した

（注）介護休業期間を3か月を限度としたことについては、同期間を家族や本人が介護のある暮らしに移行するための準備にかかる期間として位置づけたことによるものである。

が、男性は0.50%（前年0.56%）となっており、とりわけ男性の取得率は依然として低くなっている（厚生労働省雇用均等・児童家庭局「平成17年度女性雇用管理基本調査」）。また、子どもが1人の世帯について、その子の出産前後における女性の就業状況の変化を見ると、出産1年前に有職だった者のうち、出産6か月後には67.4%が無職となっており、約7割が出産を機に離職している状況もある（厚生労働省統計情報部「第1回21世紀出生児縦断調査」）。一方で、常用労働者に占める介護休業取得者の割合を見ると、2005年において、女性は0.08%（2002年0.08%）、男性は0.02%（同0.03%）となっている。

これらの仕事と家庭の両立支援の取組みは、少子化、次世代育成支援の取組みの重要な柱の1つとしても位置づけられており、エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プランなどに盛り込まれ、政府全体として取り組んでいる（第2章第3節第4款参照）。

（5）ワークライフバランスの推進

（短時間正社員等の多様な働き方）

近年、長時間労働により育児・介護や自己啓発などの生活時間の確保が困難となるなど、労働時間をめぐる新たな課題が生じている一方で、働く者がその意欲と能力を活かして充実した生涯を送れるよう仕事と生活を調和させるという「ワークライフバランス」の考え方も広く議論されるようになってきている。議論を通じて、これまでの働き方やライフスタイルを見直し、仕事と生活が調和した労働環境を整備することが必要という考え方が広まってきている。

そのような中で、2002（平成14）年3月の「ワークシェアリングに関する政労使合意」において、多様な働き方の選択肢を拡大する多様就業型ワークシェアリングの環境整備に早期に取り組むことが適当であるとされ、合意を受けて開催された「多様就業型ワークシェアリング制度導入実務検討会議」においては、多様就業型ワークシェアリングを推進する上で正社員の身分を持ちつつフルタイム正社員とは所定労働時間が異なる「短時間正社員」^{（注）}の導入を促進することが望ましいものとされた。

労働者の仕事と生活の調和の実現など働き方やライフスタイルの見直しを進めるためには、仕事に応じた適正な評価と公正な処遇が図られた短時間正社員制度の導入等を進めることも1つの選択肢であり、短時間正社員制度の普及促進を図るため、広報・啓発や助成金の支給が実施されている。

また、就業形態の多様化に対応した働き方の1つとして在宅就労がある。その代表的なものとして、働く者が情報通信機器を活用して時間と場所を自由に選択して仕事

（注）短時間正社員には、職責や役割、キャリアアップに違いが生じ得るものの、「正社員」としての働き方を想定しており、フルタイム正社員の所定労働時間を一定期間短くするタイプ（育児・介護のため、一定期間短時間勤務で働く場合など）と所定労働時間を恒常的に短く設定するタイプ（パートタイム労働者やフルタイム正社員から転換する場合など）が考えられている。

ができる「テレワーク」がある。「テレワーク」は、職住近接の実現による通勤負担の軽減に加え、育児や介護、障害等の事情を抱える人が仕事と生活を調和させて働くことを可能とする働き方と考えられる。

このテレワークによる在宅勤務の普及促進を図るため、ガイドラインの策定、シンポジウムの開催、相談の実施等の事業が行われている。

さらに、勤労者のボランティア活動への参加を促進するため、勤労者マルチライフ支援事業が実施され、ボランティアを希望する勤労者が地域におけるボランティア活動に参加できるよう、勤労者・企業に対する啓発のためのセミナー等が開催されている。

4 今後の課題

（今後の少子高齢・人口減少社会における雇用政策の在り方）

これまで従来の雇用政策の流れを検証してきたが、今後、人口減少社会においても経済社会の活力を維持していくために、雇用政策を考える上では、セーフティネットの維持等も図りつつ、労働力の供給制約が強まることにどう対応していくのかに留意することが必要不可欠である。このことは、社会保障の支え手を確保することと表裏一体の問題でもある。さらに、それは量的に労働力を確保するという側面と一人一人の労働力を質的に向上させるという側面に分けて考える必要がある。

量的な側面から言えば、すべての人々が高い意欲と能力を持って、雇用その他様々な就業機会に挑戦できるようにすることが必要である。

若者の就職支援・正社員化支援を強化するとともに、高齢者や女性を含め誰もが能力を発揮できるような働き方を実現することにより、社会全体として「就業率」の向上を図り、全員参加型社会を実現することが重要である。

また質的な側面から言えば、職業能力開発を推進し人材の質の向上を図るとともに、労働時間制度の見直しなど、すべての人が持てる能力を最大限に発揮できる環境を整備し、「労働生産性」の向上を図ることにより、経済全体の活力の維持・向上を実現していくことが重要である。

また、人口減少時代においても、労働者一人一人が高い達成感・満足感をもって生活していくためには、様々な観点から「働き方」を見直すことも必要である。

これまでに、多様な働き方に対応した制度やルールの整備は進めてきたが、今後はさらにそうした制度やルールが十分に活用され機能することで、個々の働く者が十分に意欲と能力を発揮できるようにすることが求められる。また、働く者がどのような労働時間や契約期間の組み合わせを選択した場合でも、その賃金等の処遇について均衡の取れたものとなるようにすることも重要である。さらに、ワークライフバランスに対する意識の高まりの中で仕事と生活の調和を図り、すべての人が生きがいを持って働ける社会を実現することが必要である。

（若者の自立の促進）

若者の雇用が不安定化することは、職業能力の蓄積が不十分になっていくとともに、低所得の状態に陥るリスクが高まり、これが晩婚化・非婚化、さらには出生率の低下の一因にもなると考えられる。このため、若者については、本人の意欲と能力に応じた生涯にわたるキャリアを積める仕事に就ける機会を確保するため、第二新卒、フリーター等新卒者以外にも広く門戸を広げた複線型採用の導入を企業に促すとともに、コミュニケーション能力等に問題を抱える若者のケアを行うなど、若者の自立・就労を支援する体制を構築することが必要と考えられる。

（働く意欲のある高齢者の活用）

高齢者は高い就労意欲を持ち、長年の職業生涯で蓄積された職業能力を持つ貴重な人的資源である。人口の高齢化が今後ますます進展する中で、その能力が十分に発揮される社会にしていくことが必要である。このため、今後の高齢者の雇用対策については、働く意欲のある限り働き続けられるとともに、地域における社会参加が可能な社会を構築することが必要と考えられる。

働く意欲のある高齢者が働き続けることができるような環境を整備することは、高齢者が社会保障の支援を受ける側だけではなく、社会保障の支え手の側となるためにも重要である。また、高齢者が持っている知識や技能を職場や地域において還元することも重要である。

さらに、雇用以外の就業・社会参加に向けて、地域に密着したシルバー人材センターの活用等による就業のように、定年後にも引き続き就労・社会参加することにより、地域や社会に貢献することができるような取組みを推進するなど、高齢期における生きがいづくりのための就労・社会参加を支援していくことも必要である。

（女性の活用促進と仕事と家庭の両立支援）

女性がライフサイクルを通して、意欲と能力に応じた働き方ができるよう、仕事と子育ての両立を可能とする働き方の見直しを図り、出産・子育て等に際して、継続雇用を可能とするとともに、離職してもその能力を活かした再就職を可能とするための支援が必要である。

また、子育てに当たっては、職場での理解が重要であり、男性も女性も社会の中で個性と能力を発揮しながら、子育てが十分に行える環境を整備することが必要である。

このため、企業において働き方を見直し、育児休業の取得促進を図るとともに、長時間労働を是正するなど、仕事と生活の調和の取れた働き方（ワークライフバランス）を実現するための環境が整備されるようにする必要がある。

（職業能力開発の推進）

人口減少社会においては、働く人すべてが働く能力を高め、十分に発揮できるようにすることが必要であり、人口減少社会の到来に先立って、我が国の労働力人口も減

少しており、我が国の経済の活力を維持していくためには、一人一人の労働者の職業能力開発の促進により生産性の向上を図ることが不可欠である。

このため、若者にしっかりとした実践力を修得させ、現場を支える人材として育成していく教育訓練の仕組みづくりが必要であるとともに、今後、団塊の世代が2007（平成19）年以降に60歳を順次迎えることとなり、現場を支えてきた熟練した技能やノウハウを有する労働者の引退が見込まれることから、企業における技能継承や人材の育成・確保が重要な課題となる。企業において技能継承と職業訓練を充実することに加えて、労働者自らも職業能力の向上に取り組んでいくことが求められ、行政においても技能継承のための人材確保・教育訓練の取組みに対する支援施策の強化に取り組むなど、職業能力開発の充実を図ることが必要と考えられる。

（多様な働き方と仕事と生活の調和）

上記のように、若者、高齢者、女性を含めてすべての労働者が意欲と能力を活かして働くためには、均一的な働き方ではなく、多様な働き方を認めていくことが必要である。パートや派遣等のように、すでに広く認められ、広範に見られるようになった働き方のみならず、短時間正社員、テレワークのような新しい形態も見られるようになっており、様々な新しいニーズに対応しうる働き方を社会が柔軟に取り入れていく姿勢が求められる。

こうした多様な働き方を認めていく過程においては、常に正社員との処遇の均衡も図り、公平・公正なものとしていくことが重要である。

また、こうした多様な働き方は、単に経営上の観点のみから導入が図られるべきではなく、労働者が納得し、その意欲・能力を最も活かせる方策としての検討が必要である。

一方で、長時間労働で生活時間が確保できていない労働者についても、労働時間管理を適正化していくことなどにより、働き方を見直し、仕事と生活の調和を図ることを可能にしていくことが求められている。特に、子育て世代でもある30代を中心とした若い層の働き方を変えていくことが重要である。

こうした取組みは、経営者も人口減少時代を活力あるものとしていくための社会全体の責務であり、企業にとっても労働者を確保し、労働生産性を高めるというメリットがあることを理解することが重要である。