

1 雇用を取り巻く状況の変化と雇用政策	1
(1-1 コロナ禍での雇用情勢)	1
(1-2 コロナ禍での雇用対策)	1
(1-3 コロナ禍を経た労働市場の姿)	2
2 労働供給制約の下での新たな雇用政策の立案に向けて	4
(2-1 2040年の労働市場の姿)	4
(2-2 人手不足を契機とした労働市場の整備に向けて)	4
(2-3 2040年に向けた雇用政策の考え方)	5
(2-4 不確実性の中での安定的な働き方に向けて)	6
(2-5 多様な個人が置かれた状況に関わらず包摂され、活躍できる労働市場の構築に向けて)	6

1 雇用を取り巻く状況の変化と雇用政策

○ 足下の雇用情勢は、2023年5月に新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置づけが5類に移行され、経済活動が活発化しつつあることに伴い、求人が底堅く推移するなど、改善の動きがみられている。

他方で、新型コロナウイルス感染症によって、2020年4月の緊急事態宣言発令以降、経済の縮小と通常経済への移行という2つのフェーズが3年程度の短いタイムスパンで生じたため、雇用政策についても時宜を得た機動的な対応が求められた。

本章では、過去の雇用政策研究会のとりまとめも振り返りつつ、新型コロナウイルス感染症が雇用情勢や雇用政策に与えた影響について整理する。

(1-1 コロナ禍での雇用情勢)

○ 2020年度雇用政策研究会報告書は、2020年4月から同年10月の新規求人数の前年同月比が、人と接触する機会が多い卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業、生活関連サービス業、娯楽業等の産業で約3割～5割の減少となるなど、他の産業以上に減少したことを指摘し、これら3つの産業で特に大きな影響がみられたとしている。

○ 緊急事態宣言の発令から約2年が経過した2022年3月には、有効求人数は約241万人となり、緊急事態宣言発令直前の2020年3月をはじめて上回ったが、上記3つの産業では、新規求人数が、2022年の各月において、コロナ前の2019年同月比で▲30%程度から▲15%程度で推移するなど、他産業と比べて回復が遅れた。

○ 他方、有効求職者数は、2022年3月時点でも約196万人と、2020年8月以降、190万人を超える水準が継続するなど、求職者数が高止まりしている。

○ 2022年度雇用政策研究会「議論の整理」では、このような求人・求職の動きに加え、失業期間の長期化を踏まえ、労働市場の調整機能の課題が生じたことや、非正規雇用労働者の雇用喪失を背景に、女性やシニア世代を中心とした非労働力化の動きがみられたことを指摘している。

(1-2 コロナ禍での雇用対策)

○ 上記のような労働市場の課題がみられた一方で、完全失業率は、リーマンショック時と比べると緩やかな上昇にとどまった。

○ この背景には、コロナ禍前においてはリーマンショック前以上に人手不足が深刻化しつつあったことが想定されるが、リーマンショック期以上に機動的で大規模な雇用対策が実施されたこともあると考えられる。

○ 雇用維持を支援する取組みとして、休業等に要した費用を助成する雇用調整助成金については、リーマンショック期を上回る規模で助成率等の引上げ等が実施されたほか、雇用調整助成金の対象でない、雇用保険被保険者以外の労働者を支援の対象とする緊急雇用安定助成金が創設された。

- 1 ○ 雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金が完全失業率に与えた影響については、厚生
2 労働省「令和3年版 労働経済の分析 ―新型コロナウイルス感染症が雇用・労働に
3 及ぼした影響―」¹が試算しており、一定の仮定をおいて推計したものであり相当の幅
4 をもってみる必要があるとした上で、2020年4月～10月の完全失業率を2.6%ポイン
5 ト程度抑制する効果があったとしている。
- 6 ○ 他方で、雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金は、休業が長期間継続する場合、労
7 働者の職業能力の維持・向上や成長分野への円滑な労働移動を阻害するおそれがある
8 との指摘もあり、緊急事態宣言の発令から約1年が経過した2021年2月には、産業雇
9 用安定助成金が創設され、在籍型出向という形での雇用維持支援策も実施された。

10
11 (1-3 コロナ禍を経た労働市場の姿)

- 12 ○ 2023年5月8日、新型コロナウイルス感染症は感染症法上の5類に移行し、陽性者
13 や濃厚接触者は法律に基づく外出自粛を求められなくなるなど、経済活動の正常化に
14 向けた動きがさらに広まった。こうした動きを受けて、雇用情勢も緩やかに持ち直し、
15 有効求人数は2024年3月に約244万人となり、コロナ前の水準に回復した2022年3
16 月の水準(約241万人)をさらに上回った。
- 17 ○ 経済活動の正常化を背景に、コロナ禍で一時的な緩和がみられた人手不足は再び深
18 刻な状況となっており、日本銀行「全国企業短期経済観測調査(短観)」の雇用人員
19 判断D.I.は、2022年第3四半期にコロナ前の2020年第1四半期の水準に戻り、以降
20 人手不足感が高まり続けている。
- 21 ○ 一方で、求人回復に遅れがみられていた卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業、
22 生活関連サービス業、娯楽業については、2024年3月の新規求人数は、緊急事態宣言
23 発令直前の2020年3月と比較すると、3つの産業全てで回復していない。
- 24 なお、同じ時期の雇用者数でも、卸売業、小売業と、生活関連サービス業、娯
25 楽業は、コロナ前の水準に回復していない。
- 26 ○ 新型コロナウイルス感染症拡大による緊急事態宣言発令から約4年、そして感染症
27 法上の5類に移行してから約1年が経過した足下の労働市場において、これらの産業
28 ではデジタル化や業務の合理化の進展などにより、企業の生産活動の在り方そのもの
29 に変化が生じている可能性も想定される。²
- 30 ○ 他方で、非労働力化がみられたシニア世代については、2019年と2023年の労働力
31 人口比率を比較すると、60～64歳で72.0%から76.0%、65～69歳で49.5%から

¹ 厚生労働省「令和3年版 労働経済の分析 ―新型コロナウイルス感染症が雇用・労働に及ぼした影響―」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/roudou/20/20-1.html>)

² 商工中金「中小企業設備投資動向調査(2024年1月調査)」によると、設備投資の目的に「合理化・省力化」を上げる企業の割合が、2021年以降増加傾向で推移している。また、一般社団法人全国スーパーマーケット協会、一般社団法人日本スーパーマーケット協会、オール日本スーパーマーケット協会「2023年スーパーマーケット年次統計調査 報告書」によると、セルフレジを設置する企業の割合は年々増加しており、2023年に31.1%に達している。

1 53.5%、70 歳以上で 17.4%から 18.6%と、3つの年齢階級全てで上昇している。ま
2 た、女性については、全ての年齢階級で労働力人口比率が上昇しており、女性やシニ
3 ア世代の労働参加は、コロナ禍では一時的に停滞したものの、足下ではコロナ前と比
4 べて一層進展しているといえる。

5 ○ 労働力人口全体でみても、2019 年から 2023 年にかけて 6912 万人から 6925 万人へ
6 と 13 万人増加している。この労働力人口の増加は、2019 年 3 月に公表された独立行
7 政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）「労働力需給の推計—労働力需給モデル
8 （2018 年度版）による将来推計」の見通しを上回るものである。

9 ○ コロナ禍では、労働市場の調整機能の課題がみられ、非正規雇用労働者の雇用喪失
10 や女性・高齢者の非労働力化等が生じた。一方で、政府の雇用維持に向けた取組みは、
11 完全失業率の上昇の抑制に寄与するなど、一定の成果を上げた。

12 足下では、経済活動の正常化に伴い、雇用情勢全体としては緩やかに持ち直してい
13 るものの、一部の産業では求人数や雇用者数がコロナ前と比べて低い水準にとどまっ
14 ており、コロナ禍を契機にデジタル化等、生産活動の在り方が変容した可能性も示唆
15 される。他方で、女性や高齢者の労働参加はコロナ前と比べて一層進展した。

2 労働供給制約の下での新たな雇用政策の立案に向けて

(2-1 2040年の労働市場の姿)

- 少子高齢化や人口減少等の影響を受けて、日本の労働市場は変貌しつつある。労働力人口のうち、女性や60歳以上の高齢者が占める割合は上昇傾向で推移しており、2000年にはそれぞれ40%と14%であったが、2020年には44%と21%となった。一方、2000年時点では50%を占めていた60歳未満の男性は2020年には42%となっており、女性やシニア世代の労働参加が相対的に進んでいることがうかがえる。
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（令和5年推計）」によると、2040年の総人口は現在の約9割となり、65歳以上人口がおよそ35%を占めるとされており、こうした人口変化に伴い労働市場の姿も変化していくことが想定される。
- 将来推計人口をもとにJILPTが行った「2023年度版 労働力需給の推計（速報）労働力需給モデルによるシミュレーション」では、近年の女性やシニア世代の労働参加の進展をうけ、経済成長と労働参加が同時に実現したシナリオでは、2040年には労働力人口は6,791万人、就業者は6,734万人と見通している。当該シナリオでは、女性やシニア世代の労働力率が引き続き上昇することが見込まれており、このシナリオでは、2040年時点の労働力人口は、女性が47%、60歳以上が31%を占めるとされるなど、労働参加の状況はさらに多様なものとなることが想定されている。他方で、一人あたりの実質成長がゼロ、労働参加も現状から進まないと仮定したシナリオでは、労働力人口は6,002万人、就業者は5,768万人と、経済成長と労働参加が同時に実現したシナリオに比べて、大幅に減少するとの推計結果が得られた。
- 経済成長と労働参加が進展するシナリオを現実のものとするには、働き方、職場環境、労働市場のインフラ等を最適化し、多様な個人の労働参加を促進することに加え、経済成長実現のための労働生産性の向上も重要である。

世界各国が経済成長を実現する中、日本の労働生産性を向上させていくためには、生成AI等の新たなテクノロジーを通じた付加価値の向上や、更なる省力化投資、従来の働き方を見直すことによる業務効率化、長時間労働の是正といった様々な取組みを同時に行っていくことが必要となってくる。

(2-2 人手不足を契機とした労働市場の整備に向けて)

- 足下では人手不足が深刻化している。人手不足については、労働需要量に対し労働供給量が追いついていない「労働需要超過型の人手不足」、企業側が求めるスキルを有する人材の不足による「構造的な人手不足」、求人と求職のミスマッチによって生じる「摩擦的な人手不足」といった類型が考えられ、それぞれに合った処方箋が必要となる。
- 「労働需要超過型の人手不足」については、女性・シニア世代を含む、より多くの個人の労働参加を促進し、労働力を確保することが求められる。このため、個人のラ

1 イフスタイルや価値観に応じた、多様で柔軟な働き方が可能な労働市場を構築してい
2 くことが重要となる。具体策については第3章で詳述するが、長時間労働を前提とし
3 ない職場づくりや、テレワークやフレックスタイム制等の柔軟な働き方が可能な職場
4 環境の整備、ミドル・シニア世代の活躍促進などが求められる。併せて、賃金の面か
5 らも処遇改善を行い、労働参加の促進を図ることが重要である。

- 6 ○ 「構造的な人手不足」への対応として、デジタルトランスフォーメーション（DX）
7 やグリーントランスフォーメーション（GX）といった構造変化を踏まえ、企業ニーズ
8 に合った人材を育成していくことが求められる。具体策については第4章及び第5章
9 で詳述するが、企業内外において、個人の自律的・主体的で多様な能力開発を支援す
10 るための環境整備を図っていくことが重要であり、労働者の能力開発に積極的な企業
11 を引き続き支援していくとともに、企業外においても労働者自身が希望するキャリア
12 に資する能力開発を行えるよう施策を展開していくことが求められる。

13 なお、「労働需要超過型の人手不足」や「構造的な人手不足」については、従来の
14 省力化投資や業務改善、AI等の新たなテクノロジーの活用を通じて労働生産性の向上
15 を図っていくことが同時に重要である点に留意が必要である。

- 16 ○ 「摩擦的な人手不足」については、労働者が適職や自身に合った職場を見つけ、
17 希望に合わせて円滑に労働移動できる環境整備を進めていくことが重要である。具
18 体策については第5章で詳述するが、労働者が希望するキャリアを実現し、自身の
19 経験やスキルが活かせる職場へと円滑に労働移動できるよう、労働市場情報等を一
20 元的に把握できるプラットフォームの整備や、ハローワークを通じた再就職支援の
21 強化等、必要なインフラ整備を行っていくことが求められる。

22 23 (2-3 2040年に向けた雇用政策の考え方)

- 24 ○ 女性やシニア世代の労働参加が進み、就労ニーズも多様化する2040年の労働市場に
25 向けて、上記で述べた人手不足への具体的なアプローチに加え、どのような雇用政策
26 が望ましいのか、労働市場の参加者が共通にイメージできる「雇用政策の姿」を作り
27 上げていくことも同時に重要となってくる。

- 28 ○ これまでの雇用政策では、不況期での失業対策を念頭に、再就職のための職業訓練
29 や雇入れ助成など、「労働者の雇われる力」や、「労働者が雇用されやすい環境整備」
30 に力点を置いた政策がとられてきた。一方、労働供給制約が一層強まる中においては、
31 企業が選ぶ側から選ばれる側になってきていることを踏まえ、「企業が新たな人材を
32 獲得できる力」や「企業が必要な人材を確保し続けられる力」を高めていくことにも
33 着目した政策をより積極的に展開していくことが重要となってくる。

34 すなわち、労働供給制約の下で労働者が貴重となる中では、企業が必要な人材を獲
35 得し、かつ確保し続けていくためには、他社との差別化を図りながら、賃金等の処遇
36 改善や多様な働き方を可能とする環境整備を行い、さらに人材育成にも力を入れるこ

1 とで、労働者にとって魅力的で働きがいのある職場を作り上げていくことが必要であ
2 る。こうした職場を作るためには、当然のことながら、企業の努力のみでは困難であ
3 る。どのような職場環境が望ましいのかについて、企業側と労働者側が適切なコミュ
4 ニケーションを行い、個々の企業の実情に沿った取組みを行うことが重要となっ
5 てる。加えて、政府はこのような企業に対して必要な支援を行っていくことが求められ
6 る。

- 7 ○ 労働供給制約の課題に対応するためには、労働生産性を高めていくと同時に、多様
8 な個人の更なる活躍が求められる。また、このような労働需給の側面の他に、様々な
9 事情を抱えていても、個人の希望に合わせ、働くことができる場を整備することは、
10 多様な個人の社会参加を促す上でも重要なテーマである。

11 12 (2-4 不確実性の中での安定的な働き方に向けて)

- 13 ○ 労働者の就労能力と企業が労働者に選ばれる職場をつくる能力の向上に加え、コロ
14 ナ禍での経験等も踏まえ、不確実性に対応したセーフティネットの構築・運用も雇用
15 政策の重要な役割である。
- 16 ○ 不確実性に対応したセーフティネットについては、不況期における雇用保険の各種
17 制度を通じた雇用の安定性の確保や訓練の機会の提供、雇用調整助成金による企業の
18 雇用維持の取組みに対する支援といった点で高く評価すべき側面がある一方、例えば、
19 雇用調整助成金において、助成が長期間継続する場合、労働者の職業能力の維持・向
20 上や成長分野への円滑な労働移動を阻害するおそれがあるとの指摘もある。雇用調整
21 助成金については、令和6年4月より、休業よりも教育訓練による雇用調整を選択し
22 やすくなるよう、支給日数が30日超の場合については、教育訓練を一定割合実施して
23 いない場合に助成率を引き下げることとしたが、雇用のセーフティネットについては、
24 雇用危機の際にしっかりと効果を発揮できるよう、雇用情勢に応じたメリハリのある
25 運用を心がけるべきである。

26 27 (2-5 多様な個人が置かれた状況に関わらず包摂され、活躍できる労働市場の構築に 28 向けて)

- 29 ○ 上記の基本的な考え方を踏まえ、2040年に向けて、多様な個人が置かれた状況に関
30 わらず包摂され、活躍できる労働市場を構築していくことが重要であり、本報告書で
31 は、今後5年間で取り組むべき方向性について整理を行う。
- 32 ○ 第1章では、足下の雇用情勢等の現状把握を、第2章では、2040年に向けて雇用政
33 策の基本的な考え方の整理を行った。
34 第3章では、労働供給サイドに焦点を当て、多様な働き方を受け止めることができ
35 る職場環境の整備に向け、雇用管理の柔軟化、長時間労働の是正、年齢や性別、家庭
36 の状況や健康状態等にかかわらず活躍が可能な環境整備、地域の担い手の確保等の観

1 点について検討を行う。

2 第4章では、人手不足に対応し、労働生産性を向上していくために、新たなテクノ
3 ロジーの活用と雇用の関係について整理する。

4 最終章である第5章では、キャリア形成と労働市場のインフラについて、生産性向
5 上と構造的人手不足への対応、ウェルビーイングの向上のためには、継続的なキャリ
6 アの棚卸しとリ・スキリングにより、自己の能力を高め、それにふさわしい処遇を得
7 ることを後押しすることが重要であることについて論じる。

8