

(別添)

雇用政策の課題と当面の展開

「多様選択可能型社会」の実現に向け
個人の新たな挑戦を支援する政策展開

2002年7月
雇用政策研究会

はじめに

当研究会は、21世紀初頭の約10年間の雇用の見通しと課題について、1999年5月に報告をまとめた。政府は、この報告を基に雇用審議会における議論を経て1999年8月に「第9次雇用対策基本計画」を閣議決定し、その後これに基づき、雇用対策を実施してきた。

この報告の中で、当研究会は、この約10年間に、労働力人口の減少が現実のものとなるとともに、グローバル化、情報化やサービス経済化の一層の進展、規制改革などにより経済・産業構造が大きく転換し、労働者に求められる能力が高度化、専門化する時期であるとし、このような環境変化の中で、適切な経済運営によって良好な雇用機会の創出・確保を図るとともに、労働力需給のミスマッチの拡大を抑制するために、失業なき労働移動の実現、労働力需給調整機能の強化、職業能力開発の推進、60歳台前半層の雇用確保、若年者雇用対策などが大きな課題となってくることを指摘した。

その後3年が経ち、経済・産業構造の転換が進む中で、報告が提示した今後の労働市場をめぐる諸変化が、より広汎にかつ急速に進展しつつある。この間、景気は、1999年1月から一度は緩やかに回復したものの2000年10月をピークに再び後退局面に入り、現在、輸出の大幅な増加や生産の持ち直しの動きがみられ、また、設備投資が減少しているものの、先行きについて下げ止まる兆しもみられるなど景気は一部に持ち直しの動きが見られるとされるが、雇用情勢に関しては、完全失業率の動きをみても、2001年7月に初めて5.0%となり、同年12月に5.5%に達した後、なお、5%台前半で推移しているなど、依然として厳しい状況にある。

政府は、昨年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」において、「構造改革」を「日本経済が本来持っている実力をさらに高め、その実力にふさわしい発展を遂げるためにとるべき道を示すもの」とし、「今後2～3年を日本経済の集中調整期間」と位

置付け、この間における経済政策の取組を示すとともに、雇用への影響を最小限に抑えるため、各種の雇用対策を活用することとした。その後の雇用情勢の悪化を踏まえて、9月には、雇用の受け皿整備、ミスマッチの解消、セーフティネットの整備を柱とする「総合雇用対策」を策定し、政府全体で雇用の改善のために対策を講じてきているところである。

雇用の安定は、国内の最終需要の6割を占める消費の源泉となるものであり、雇用の安定なくして経済や社会の安定を図ることは困難である。この点から、引き続き雇用の改善に向けて重点的に取り組んでいくことはもちろんであるが、一方で、雇用情勢はマクロ経済の動向に大きく影響され、雇用の安定のためには適切な経済運営の実施が担保される必要がある。

このような状況の中で、当研究会では、まず基本計画策定後これまでの雇用・失業をめぐる情勢の変化について分析し、その分析結果も踏まえた課題と、特に我が国経済の集中調整期間に当たる今後2～3年の時期を見据えて重点的に展開する雇用政策について検討し、本報告を取りまとめた。

この報告の趣旨に基づき、我が国の雇用政策が的確に対応することを期待する。

2002年7月

雇用政策研究会

雇用政策研究会委員名簿

猪 木 武 徳	国際日本文化研究センター教授
今 野 浩一郎	学習院大学経済学部教授
大 橋 勇 雄	一橋大学経済学部教授
小 野 旭	東京経済大学経済学部教授
神 代 和 欣	放送大学教授
佐 藤 博 樹	東京大学社会科学研究所教授
篠 塚 英 子	お茶の水女子大学教授・学長補佐
島 田 晴 雄	慶應義塾大学経済学部教授
諏 訪 康 雄	法政大学社会学部教授
中 馬 宏 之	一橋大学イノベーション研究センター教授
樋 口 美 雄	慶應義塾大学商学部教授
八 代 尚 宏	日本経済研究センター理事長

(注) は座長(五十音順)

目次

はじめに

第 1 雇用・失業をめぐる情勢の変化と課題	1
1 最近の労働市場の動向について	1
(1) 経済・雇用失業情勢の概観	1
(2) 雇用者の動向	1
(3) 失業者の動向	2
(4) 自営廃業者等の動向	3
(5) 就業率の動向	4
(6) 労働移動の動向（産業別入職、離職、転職の動向）	5
(7) 創業の動き	5
2 企業、労働者の行動、意識等の変化	5
(1) 企業と労働者の行動、意識に影響を与える環境の変化	5
(2) 企業、労働者からみた働き方の変化等	9
3 中期的な労働移動の見通し	15
4 労働市場システムをめぐる課題	16
(1) 個人の個性・能力と経済活力が両立できる働き方の必要性	16
(2) 「多様選択可能型社会」の実現に向けた労働市場システムの整備	19
第 2 当面重点的に展開する雇用政策	26
1 労働市場のインフラ整備の推進	28
(1) 労働力需給調整機能の強化	28
(2) 相談・評価機能の充実	30
(3) 職業能力開発機会の提供等	31
2 雇用・就業機会の整備	32
(1) 雇用機会の創出	32
(2) 多様な働き方に係る環境整備等	35
3 重点的な支援を要する者への対応	36
(1) 長期失業者への対応	37
(2) 若年者への対応	38
4 セーフティネットとしての雇用保険制度のあり方	39

第1 雇用・失業をめぐる情勢の変化と課題

1 最近の労働市場の動向について

(1) 経済・雇用失業情勢の概観

最近の経済の動向をみると、景気は、依然として厳しい状況にあるが、輸出の大幅な増加や生産の持ち直しの動きがみられ、また、設備投資が減少しているものの、先行きについて下げ止まる兆しもみられるなど、一部に持ち直しの動きがみられるとされている。

一方、雇用失業情勢については、有効求人倍率は、本年2月に0.50倍まで低下した後、若干上昇しているが、5月には0.53倍と低い水準にとどまっており、また、同月の完全失業率も前月より0.2ポイント上昇し5.4%と高い水準にあるなど、総じて依然として厳しい状況にある。完全失業者数は同月には375万人と前年同月差27万人増となっている。一方で、雇用保険の受給者実人員は同月で115万人（前年同月比5.6%増）となっている。

(2) 雇用者の動向

雇用者数は、昨年9月以来9か月連続で前年同月と比較し減少しており、減少幅も41～93万人と大きなものになっている。

産業別にみると、製造業の減少幅が大きく、建設業も減少が続いている一方、サービス業は堅調に増加しているなど、産業間で雇用の状況に大きな差が見られる。

また、企業規模別に見ると、500人以上の大企業の減少が顕著になっている。

雇用形態別に見ると、「常雇」が大きく減少するとともに、「臨時日雇」も減少で推移し、直近でも小幅の増加にとどまっている。

また、週間就業時間が35時間未満の短時間雇用者は、年々増加している。雇用者全体に占めるパート・アルバイト及び派遣・契約、嘱託、その他の割合は高まっているなど、常用雇用者の割合が低下し、就業

形態の多様化が進展しつつある。

なお、週間就業時間が60時間以上の雇用者の割合は、バブル崩壊以降低下してきたが、近年再び上昇に転じており、主に規模別では大企業で、雇用形態別では常雇を中心に、雇用者数を減らしながら特に男性で長時間労働をする者の割合を高めている様子が見られる^{*1}。

(3) 失業者の動向

理由別の動向

失業者の理由別の動向を見ると、今回の景気後退期が始まったとされる2000年10月以降、自発的失業者やその他の失業者の増加が見られていた。しかし、その後、自発的失業者が増加するとともに、非自発的失業者が傾向的に増加している。特に昨年11月以降、非自発的失業者数が自発的失業者数を上回り、その差も拡大している。非自発的失業者の内訳（本年5月）をみると、勤め先・事業の都合による離職者が113万人と、およそ4分の3を占めている。

性、年齢別の動向

完全失業率を性別にみると、80年代中盤以降女性が男性を上回っていたが、1998年以降男性の失業率が女性の失業率を上回っている。これは、雇用調整の方法として、実態として女性が7割程度までを占めるパートタイム労働者等の「再契約停止・解雇」が主に行われてきたため女性の失業率に影響を及ぼしていたが、近年は「希望退職の募集、解雇」が本格化しており、このことが男性の失業率の上昇の一因となっていると考えられる。

年齢別にみると、24歳以下層は完全失業率が高いものの、有効求人倍率も高くなっている。他方、45～54歳層は完全失業率が高いこ

^{*1}週間就業時間が60時間以上の雇用者には、労働基準法第41条第1項第2号の管理・監督者などが含まれている可能性がある。

とに加え、有効求人倍率も低水準であり、一度職を離れると再就職が難しい状況となっている。また、年齢層が高くなるほど、自発的失業者に比べ非自発的失業者が多くなっている。完全失業者数は、各年齢層で増加しているが、増加幅が大きい年齢層は、25～34歳層、45～54歳層となっている。

失業期間別（長期失業者）の動向

近年、失業期間の長期化が進み、1年以上の長期失業者が本年1～3月で103万人と5年前の2倍以上（完全失業者総数は、約1.4倍）となっている。これを年齢別にみると、55～64歳層と25～34歳層で約半数を占めており、次いで、45～54歳層となっている。これら長期失業者の収入（生計の状況）を含めた実態の把握については逐次取組が進みつつある^{*2}が、今後、真に支援が必要な者についての実態を把握できるよう、引き続きデータの整備が望まれるところである。

こうした長期失業者の再就職に向けての取組状況をみると、調査期間を含む1か月間に求職活動をしなかった失業者の割合は、失業期間が1～2年未満では36.0%、2年以上では47.2%となっており、失業期間が長期化するほど求職活動をしていない者の比率が上昇している。

長期失業者が就職できない理由をみると、若年者では「希望する種類、内容の仕事がない」ことを、中高年齢者では、「求人の年齢と自分の年齢が合わない」ことを、挙げる者が多くなっている。

(4) 自営廃業者等の動向

自営業主、家族従業者は、2000年2月以来2年4か月連続で減少し

*2総務省統計局では本年4、5月と10、11月に完全失業者の実態等を調べる「就業希望状況調査」を実施することとしている。

ており、減少幅も11～83万人（本年5月で27万人）と大きなものになっており、就業者数の減少の要因となっている。これは自営業主、家族従業者が高齢化しているためと考えられ、具体的には4分の3が45歳以上、4割弱が60歳以上となっている。

自営廃業者等のその後の就業状況等をみると、今回の景気後退期が始まったとされる2000年後半以降では、非労働力人口化する者が最も多く、ついで就業者となっており、完全失業者は数%程度にとどまる状況が続いている。

(5) 就業率の動向

人口に占める就業者の割合を示す就業率については、EUが、2000年3月に一国の労働力の有効活用の度合等を示すもの^{*3}としてその引き上げに係る数値目標を設定したことが注目されている^{*4}。

我が国の就業率（15～64歳）は、2000年で69%とEU加盟国と日米を合わせた17カ国の中では、高い方に属する^{*5}。性別にみると、男性は80%を上回り、オランダをわずかに下回り第2位の高さであるが、

*3EUでは、完全失業率に代わり就業率を改善させることの意味として、

限られた労働資源の有効活用につながり、経済の潜在成長力を顕在化させる
少子高齢化が進む中で社会を支える側を増加させ、持続可能な財政、社会保障制度
を可能とする

女性、高齢者、障害者等が働くことによって社会への結びつきを強くすることにつ
ながる

の3点に整理できるとしている。（「EU” Employment Rates Reports 1998: Employment Performance in the Member States”」が挙げているものを酒光一章「就業率からみた日本の雇用」（労働統計調査月報2002年3月号）で整理したもの。）

*4EUでは2010年までに全体の就業率を61%から70%に女性の就業率を51%から60%にするという目標を設定している。（2000年リスボン閣僚理事会で採択された雇用戦略）

*5日本より就業率が高い国はデンマーク、アメリカ、オランダ、スウェーデン、イギリスの5カ国。

女性は57%と17カ国の平均を下回っている。また、年齢別にみると、高齢者（55～64歳）の就業率は60%を上回っており（EUの2010年の目標は50%）、スウェーデンについて第2位となっている。とりわけ、男性の就業率が78%と、17カ国中第1位の高さで、2位のスウェーデンを10ポイント以上上回っている^{*6}。

(6) 労働移動の動向（産業別入職、離職、転職の動向）

最近の雇用状況の特徴として、転職希望率が過去最高を更新しており、年齢別では若年者の比率が高くなっている。また、新卒の就職者が傾向的に減少する中で転職率も、バブル期の水準を下回るものの、若干上昇しており^{*7}、完全失業率が傾向的に上昇している状況下にあっても、労働移動が増加する傾向が見られる。産業内、間別の労働移動を大分類でみると産業内移動よりも産業間移動が多くなっているが、建設業では、産業内労働移動の比率が高くなっており、年齢別では、年齢が上がるほど産業間移動の比率が低くなっている。

(7) 創業の動き

雇用の受け皿を増やすためには、創業が増えることが重要であるが、我が国の開業率は、ここ約20年以上低下傾向にあり、廃業率がこれを上回る水準となっている。

2 企業、労働者の行動、意識等の変化

(1) 企業と労働者の行動、意識に影響を与える環境の変化

*6我が国の男性高齢者の就業率は他国に比べ高いが、同時に完全失業率も高くなっている。

これらはいずれも高齢者の高い就業意欲の反映と考えられる。

*7（90年9.6%、2000年8.9%）厚生労働省「雇用動向調査」。なお、「労働力調査特別調査」（本年1～3月より「労働力調査」の詳細集計）では、転職者比率は、バブル期（92年2月4.4%）を超え、高水準（2002年2月4.9%）となっている。

企業、労働者の行動、意識に影響を与える環境の変化について整理する。

経済・雇用情勢の見通し

90年代以降経済成長率が鈍化する中で、企業の経営者は今後の我が国の経済に対し、厳しい見通しを持っている^{*8}。政府の経済見通しや「構造改革と経済財政の中期展望」(2002年1月18日閣議決定)の参考資料を見ても、ここ2,3年は完全失業率は高止まりするとしており、民間シンクタンクも、今後経済成長率は若干改善するとしているが、完全失業率に関しては、今後悪化すると予測しているところが多い。

こうした中で、企業の雇用に対する見通しも厳しいものとなっている。今後の雇用の見通しについて、今後3年間で雇用者数が減少、又は増加幅が縮小するという厳しい認識をもっている企業が多い^{*9}。また、半数近くの企業が雇用者数が適正な水準になるまでに調査時点(2002年1月)より1年以上かかると認識している^{*10}。

国際化の影響

アジア諸国、とりわけ中国の経済力、技術力の伸長により、国内の拠点を縮小・廃止し、海外進出する動きが、特に製造業で見られる。製造業の海外現地生産比率は上昇傾向にあり、2001年度で12.0%に達し、5年後には15.8%になる^{*11}と考えられている。製造業の中でも、特に加工型業種において海外現地生産比率が上昇している

*8内閣府「企業行動に関するアンケート調査」

*9内閣府「企業行動に関するアンケート調査」(2002年)

*10同上

*11同上

^{*12}。また、鋳工業の輸入浸透度も、1990年の7.1%から2001年には12.9%に上昇している^{*13}。

こうした海外現地生産等への依存が高まる背景には国際的にみた賃金格差がある。製造業では、日本の賃金に対し、中国は約40分の1、タイは約20分の1、韓国は約3分の1である^{*14}など、大きな格差が生じている。

このような状況の下、生産拠点が海外に移転することのみならず、海外からの低価格の輸入品の増加による国内生産の減少等により、製造業を中心に国内の雇用機会が減少しており、地域経済に及ぼす影響も大きくなっている。

一方で、1995～99年度に日本に進出した外資系企業の進出の方法をみると、もっとも多いのは「100%出資の新規設立」である（63.0%）が、「我が国既存企業の合併・買収」は9.6%、「我が国既存企業への資本参加」は4.1%と、1年前（94～98年）の調査（「合併・買収」2.4%、「資本参加」2.1%）と比較して大幅に増加した^{*15}。こうした外資系企業の動きは、我が国内における雇用機会の創出・確保という観点からも重要なものとなっている。

IT化の影響

情報技術（IT）化の雇用に与える影響としては、雇用量に与える影響と働き方に与える影響の2つが考えられる。

雇用量への影響は、90年代には約250万人の雇用の純増がみられ

*12同上

*13経済産業省「鋳工業総供給表」より厚生労働省労働政策担当参事官室で推計。

輸入浸透度 = (輸入指数 × 輸入ウェイト) ÷ (総供給指数 × 総供給ウェイト)

*14ILO「Yearbook of Labour Statistics」厚生労働省「毎月勤労統計調査」

*15経済産業省「外資系企業動向調査」((2000年))

た^{*16}。産業別に見ると、情報関連産業のみならず、サービス業など他産業でも雇用者が増加した^{*17}。

働き方に対する影響としては、

- (イ) イン트라ネットの構築などによる情報の共有の仕方や伝達経路の変化などにより生じる「中抜き」現象による企業組織のフラット化などを始めとする企業の組織の変化
- (ロ) インターネット、イン트라ネットの活用によるホワイトカラーの生産性の向上、SOHO、テレワークなど新たな就業形態の増加など働き方、働く場所についての変化
- (ハ) ITに対応できる専門的技術者の不足やITに対応できない人の増加（デジタルディバイド）

などが生じている。

企業組織の変化

企業をめぐる環境が厳しさを増す中、1(7)で廃業率の高まりを指摘したが、企業倒産件数は、2001年度には19,565件と、前年度比4.1%増となり、戦後3番目に高い件数となっている。また、合併や企業分割の例も多くみられる。合併は、2000年には8,006件となっており、ここ3年間は増加傾向にある。また、会社分割制度を利用した企業は、2001年の制度開始後538社となっている。

こうした動きにより、労働者が離職を余儀なくされる可能性が高まるだけでなく、離職を経験しない場合であっても企業組織の動的な変化に伴い、職務の内容の転換を始めとして内部労働市場におけるより大幅な移動・調整に直面する可能性が高まるものと考えられる。

*16厚生労働省労働政策担当参事官室 試算

*17同上

また、我が国の企業の資金調達が間接金融から直接金融にシフトしていく過程で、最大債権者でかつ大口株主であったメインバンクとの関係よりも機関投資家等との関係をより重視するといった変化がみられる。こうした変化は、企業の人事労務管理面に影響を及ぼしており^{*18}、価格競争を勝ち抜くこと、顧客満足度を高めること、株主からの評価向上などを目標として掲げる企業では、能力主義、業績主義を重視する傾向がみられる。

労働生産性の推移

労働者一人当たりの労働生産性を国際比較^{*19}をすると、我が国は、1980年代は先進国の中でも高い上昇率を示したが、90年代に入り上昇率が低下している^{*20}。さらに、一人一時間当たりで見ても、アメリカなどに比べて水準は低くなっている^{*21}。

(2) 企業、労働者からみた働き方の変化等

採用・就職

企業の採用方法は、依然として新卒中心であることは変わらないが、言わば応募者の採用時点の職業能力よりもその後の可塑性等をより重視した従来型の採用方法に対し、即戦力志向で専門能力重視の「職種別採用」、学卒時期に限った採用方法に対し、必要が生じた都度、より幅広い応募者の中から適格者を選考するための「通年採用」など様々な採用制度を導入している企業も徐々に増えている

*18日本労働研究機構「業績主義時代の人事管理と教育訓練投資に関する調査」(2000年)

調査時期：2000年1月、調査対象数：3010社、回収率：19.7%

*19アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス、日本、シンガポール、韓国の7カ国の比較

*20ILO "KEY INDICATORS OF THE LABOUR MARKET 2001-2002"

*21ILO "KEY INDICATORS OF THE LABOUR MARKET 2001-2002"

^{*22}。今後は、「現在より中途採用者の採用割合が高くなる」とする企業（25.1%）が、「現在より新規学卒者の採用割合が高くなる」とする企業（14.6%）よりも高い割合となっている^{*23}ことも、こうした方向を裏付けるものといえる。また、より能力、適性を的確に見極めた上で採用しようとする動機等から、紹介予定派遣等を実際に活用している企業もあり、検討中とする企業もある^{*24}。

他方、労働者側では、仕事に対する意識の変化等を背景に、1(6)でも指摘したように、転職希望率が特に若年者ほど高くなっている。これまでの長期雇用にこだわらないとする者は若年者を中心に多数にのぼり、大学生では、一社勤続志向は4割に過ぎず、6割は転職や独立を望んでいる^{*25}。

最近、若年層では、定職に就かないでアルバイトなどで生計を立てる「フリーター」が年々増加しており、2000年には193万人にのぼり、特に1992年から1997年の5年間では50万人増と急増している^{*26}。フリーターの内訳を見ると、6割以上が定職に就くことを希望しているものの、定職に就くために具体的な取組を行っているもの

*22社会経済生産性本部「日本的人事制度の変容に関する調査」(2002年)

調査時期：2001年10月中旬～11月上旬、調査対象数：2547社、回収率13.3%

*23厚生労働省「雇用管理調査」(2001年)

*24社会経済生産性本部「日本的人事制度の変容に関する調査」(2002年)

*25リクルートワークス研究所「大学生の企業イメージ調査」(2001年)

調査期間：2001年2月22日～3月7日、調査対象数：2002年3月大学卒業予定者でリクルートナビに登録しているユーザー403,190人、有効回答数：10,999人

*26日本労働研究機構「大都市の若者の就業行動と意識」(2000年)

調査時期：2001年2月、調査対象数：18～29歳の男女フリーター1005人・フリーター以外の若者(学生、社会人)995人が回答

は全体の4分の1しかない^{*27}。フリーターについて、若年層は、「自由で多様な働き方」と比較的肯定的にとらえているが、年齢が上昇するほど否定的な見方が強まる。男女とも、40～50代が最もフリーターに否定的である。とりわけ40代女性で否定的見方が強い^{*28}。

処遇、賃金

長期雇用については、修正や見直しを容認する企業は6割に上っているとする調査^{*29}がある。

労働者側の意識として、長期雇用慣行に対して肯定的な評価を与えている労働者は4分の3以上おり、年齢別にみると年齢が上がるほど評価が高くなっている^{*30}。一方で、若年者を中心に、これまでの長期雇用にこだわらないとする者が多数あり、企画業務型裁量労働制^{*31}の対象者等のような主体的に働いている者の中には、独立し

*27(株)リクルートリサーチ「アルバイトの就労等に関する調査」(2000年)

調査時期：2000年1月31日～2月28日、調査対象数：学生でも正社員でも主婦でもなく、「アルバイト」として働いている30歳未満の者308人が回答

*28日本労働研究機構「勤労生活に関する調査」(2001年)

調査時期：2001年3月、調査対象数：全国20歳以上男女4000人、回収率：68.8%

*29厚生労働省 人事・労務管理研究会 企業経営・雇用慣行WG「企業経営・雇用慣行専門委員会 中間報告」(1999年)

調査時期：1999年2月～3月、調査対象数：2,370社、回収率：29.1%

*30日本労働研究機構「勤労生活に関する調査」(2001年)

*31企業の本社等事業運営上重要な決定が行われる事業場における企画、立案、調査及び分析の業務を行う労働者を対象としてみなし労働時間を認めるもの。(裁量労働制については注51を参照。)

たいと考えているものもある^{*32}。このように「いつまで働くか」、「どのように働くか」をめぐる労働者の意識が多様化している。

勤続年数は、全体では、増加傾向にあり、年齢別にみると中高年齢層で増加しているものの、若年層では横ばいないしは減少傾向にある。また、性別にみると、女性の勤続年数が増加している。

賃金の現状を勤続年数別で見ると、企業規模が大きいほど勤続年数の間の賃金格差は大きいですが、徐々に縮小してきている。しかし、年齢階級別でみた場合、賃金格差の縮小の動きは小さい。

企業側には労働者の企業に対する貢献の度合とは無関係に単に勤続に伴い賃金が上昇するような仕組みについては是正しようとする意識があり、現在の賃金水準について、割高感を持っている企業が3分の1ほどある^{*33}。今後の賃金制度の在り方については、賃金の決定に当たって能力主義・業績主義を徹底することについて、約9割の企業が重視するとしている^{*34}。「能力」の内容が、潜在的なものを含むか、結果として発揮されたものに限るのかは、必ずしも明らかではない。

一方、労働者の6割以上は年功賃金に好意的であり、年齢別に見ると、年齢が高くなるほど年功賃金に対する評価が高く^{*35}、労使の意識のギャップが伺われる。これは、労働者の多くが能力主義の必

*32厚生労働省 人事・労務管理研究会「新世紀ホワイトカラーの雇用実態と労使関係 - 現状と展望 - 」(2000年)

調査時期：1999年11月-12月、調査対象数：522社の本社の経営企画、総務・広報・秘書・、経理・財務、営業、人事・労務・教育の5部門の課長及びその部下、課長票2610票、社員票7830票、回収率：課長票47.3%、社員票43.0%

*33内閣府経済社会総合研究所「企業行動に関するアンケート調査」(2002年)

*34日本労働研究機構「業績主義時代の人事管理と教育訓練投資に関する調査」(2000年)

*35日本労働研究機構「勤労生活に関する調査」(2001年)

要性を認めつつも、評価基準の設定とその運用に当たり、「正しく成果や能力が評価されるか不明」との不安を持っているためであると考えられる。

能力開発等

企業の従業員に対する能力開発の実施状況をみると、2000年度にOFF-JT（通常の仕事を一時的に離れて行う教育訓練・研修）を実施した企業は、全体の約3分の2となっている^{*36}。また、計画的なOJT^{*37}を実施した企業は全体の約5分の2となっている^{*38}。

その一方で、自己啓発を行った従業員は37.3%となっている。企業は従業員の自己啓発を促進するため、「受講料等の金銭的な援助」、「社外の研修コース、通信教育コース、図書等に関する情報提供」などの支援を実施しているが、4割を超える従業員が、自己啓発に当たっての問題点として「忙しくて自己啓発の余裕がない」ことを指摘しており^{*39}、自己啓発の促進のためには、事業主による時間的な配慮が必要なことを示している。

また、企業内における、キャリアコンサルティング^{*40}の導入について検討している企業は、4割強となっている^{*41}。

*36厚生労働省「能力開発基本調査」（2001年度）

*37「計画的なOJT」とは、日常の業務につきながら行われる教育訓練のことをいい、教育訓練に関する計画書を作成する等して教育担当者、対象者、期間、内容等を具体的に定めて段階的・継続的に実施することをいう。

*38厚生労働省「能力開発基本調査」（2001年度）

*39同上

*40「キャリアコンサルティング」とは、労働者が、その適性や職業経験等に応じて自ら職業生活設計を行い、これに即した職業選択や職業訓練の受講等の職業能力開発等を効果的に行うことができるよう在職者や求職者の希望に応じて実施される相談をいう。

*41社会経済生産性本部「日本的人事制度の変容に関する調査結果」（2002年）

離職、退職

2000年の離職者661万人を理由別にみると^{*42}、「個人的理由」が67.0%と最も高く、「契約期間の満了」が10.5%、「経営上の都合」が9.3%、「本人の意思」が6.3%となっている。

「定年」については5.2%となっているが、定年制については、1998年4月に60歳定年制が義務化され、直近では、定年年齢を60歳とするものが90.3%、61歳から65歳までの年齢とするものが、8.9%となっている。また、定年制のある企業の約7割で継続雇用制度が実施されているものの、原則として希望者全員が65歳まで働くことのできる企業は約3割となっている^{*43}。

他方、定年前の退職制度について、5,000人以上規模、1,000～4,999人規模でそれぞれ導入状況をみると、「関連会社等への転籍出向制度」が35.2%、16.6%、「早期退職優遇制度」が58.2%と43.0%、「転職援助あっせん制度」が26.4%と7.6%、「独立開業支援制度」が17.3%と7.6%となるなど、大企業での導入割合が比較的高くなっている。こうした制度の対象年齢は、「制限なし」か、「45歳以上50歳未満」とするものが多い^{*44}。

実態としても、55歳時点で雇用されていた者であって、定年前に退職したり、出向して出向先で勤務していること等により、55歳当時雇用されていた会社での定年による雇用関係の終了を経験していないものが約4割存在するなど、早期退職優遇制度によるものを含め、大企業を中心に、定年年齢に先立つ早期の退職が行われている

*42厚生労働省「雇用動向調査」(2000年)

*43厚生労働省「雇用管理調査」(2002年)

*44同上(2000年)

実態がうかがわれる^{*45}。

3 中期的な労働移動の見通し

産業構造の変化が急速に進む中で、各産業の労働力需要が大きく変化し、それに伴い産業間の労働移動が必要になると考えられる。こうした産業間の労働力需要の変化に対しては、これまでは豊富な若年労働力を背景に新卒者の成長産業への就職により対処してきた。しかし、今後は若年労働力が減少することから、中高年齢者も含め産業間での労働移動による調整を増加させることが必要になるものと見込まれる。

こうしたことから、構造改革調整期（集中調整期間）を含む今後5年間程度（2002～2006年位）の期間に生じるものと想定される産業別にみた労働力需要面での変化に注目し、この間の労働移動^{*46}に関し分析を行った^{*47}。

なお、産業間の労働力需要の変化に対応して労働市場において実際に生じる労働移動には、企業間の転入出以外に、新規学卒者や非労働力人口からの転入、非労働力人口への転出等がある。こうした労働移動について分析するに当たっては、本来、転入出に係る経路全般を対象とすることが必要であるが、利用可能な統計に関する制約等から、ここでは企業間の転入出のみを取り上げ、分析しているものである。

2006年の就業者数は、全体で6,429万人と2001年と比較して17万人

*45厚生労働省「高年齢者就業実態調査」（2000年）

*46ここでいう労働移動は、厚生労働省「雇用動向調査」にいう転職入職者に係るものをいい、新卒や無業者から就職した数は入っていない。

*47この分析に当たっては、1999年に当研究会が「労働力需給の展望と課題」において試算した産業別の就業者数の推計値、2(1)で言及した「構造改革と経済財政の中期展望」の参考資料に掲げられている各年の完全失業率の試算値を前提としたところである。

増加する。産業別にみると、製造業で70万人減少する一方で、サービス業では117万人増加する。

想定された2006年の生産額構造に見合った産業別就業者数が実現するためには、常用雇用者^{*48}において年平均約379万人（2000年は約323万人）の労働移動が必要となる。

のうち、産業内移動が178万人、産業間移動が201万人となり、2000年の産業内移動158万人、産業間移動164万人と比較して、産業間移動がより増えることとなる。

以上の分析の結果から、今後、産業構造がサービス化する中で、産業間移動を主体として労働移動が増加する結果、これまで従事してきた産業から、新たな産業へ転職する者が増加する。これらの者については、自らの能力、適性等を的確に評価・把握し、必要に応じ新たな職業能力を身につけた上で転職することが、円滑な労働移動を実現し、失業を経る場合にあってはその期間をできる限り短くするために不可欠と考えられ、こうした点を前提とした政策面での対応が必要となる^{*49}。

4 労働市場システムをめぐる課題

(1) 個人の個性・能力と経済活力が両立できる働き方の必要性

*48ここでいう常用雇用者は、「労働力調査」における常雇であり、臨時・季節労働者（契約期間1年未満のパートタイマーなど）は入っていない。

*49なお、本分析は、対象期間の各年の完全失業率は「構造改革と経済財政の中期展望」の参考資料に示す試算値に収れんするものとして行っており、政策面の対応が十分でなかった場合、今後、産業間の労働力需給のミスマッチが拡大し、完全失業率が高止まりする可能性があることに留意が必要である。また、産業構造転換が進展する中で、企業自体が異業種進出、経営の多角化によって産業区分が変わることがあり、労働市場を経由しない労働移動が増加する可能性があることも視野に入れることが必要である。

1990年代は我が国にとって「失われた10年」と評価され、経済は、バブル崩壊後長期間低迷を続けた。こうした中、企業におけるいわゆる日本的雇用慣行を始めとする戦後の我が国の発展を支えてきた日本的システムといわれるこれまでの仕組みは、そのままの形では、経済社会の変化に対応できなくなっている。今世紀に入っても、少子高齢化の一層の進展、グローバル化の下での国際間の競争激化など、我が国経済社会を取り巻く環境は、なお一層厳しさを増している。

今後、我が国が経済活力を回復するためには、先ず、構造改革とこれに伴う諸調整を、速やかに、かつ、集中的に行い、民需主導の着実な成長を軌道に乗せることが必要不可欠である。その際、生産の一翼を担う労働者1人1人が自らの個性や能力を十分に発揮でき、生産性を高めることができる、豊かで働きやすい環境づくりが必要である。

これまで我が国社会では、「長期雇用、年功賃金」といういわゆる日本的雇用慣行に則った働き方が中心的なものとされてきたところである。今後は、個人が単に「仕事」の場にとどまらず、「仕事」も含めた「生活」の場全体を通じてその個性・能力を十分に発揮することにより、社会全体としての生産性の向上を図ると同時に働きがい確保するという視点に立って、豊かさを実感できる新しいライフスタイルの形成・定着を促すような経済社会システムが求められるに至っている。その際「仕事」以外の部分と「仕事」との生活上のバランスが重要であり、「仕事」によって得られる「所得」と、例えば余暇との関係で真の豊かさを追求できることが必要である。労働市場システムについても、こうした要請に応えるものに組み替えていく必要がある。

この点に関し、具体的には、若年層を中心に労働力人口が減少し、労働力率、就業率を維持・向上させることが重要な課題となる中で、女性や高齢者が働きやすい環境を目指す必要があること、90年代以降の労働生産性の停滞が、我が国経済に低成長をもたらした要因の1

つでもあったが、働き方が多様化する中で、働く内容と就業形態をマッチングさせること等により、一人一時間当たりの生産性を高める必要があること、働く側の意識、価値観の変化、就業ニーズの多様化に対応する必要があること等を十分勘案し、これらの要請に応える、我が国における新たなスタンダードの在り方を考えなければならない。

既にみたように、パート、アルバイト、派遣等いわゆる「正社員」（期間の定めのない労働契約の下、いわゆるフルタイムで労働する者を、便宜上このように呼ぶこととする。）以外の働き方による者が雇用者全体に占める割合は傾向的に高まっているが、こうした働き方が、「正社員」を含む他の働き方との間での転換の可能性を欠いた、言わば閉鎖的なままで並存しているような「多様化」の進展のみでは、上記の要請に応えるには不十分である。

具体的には、「正社員」とパート労働や有期契約の労働、派遣労働などの働き方が並列し、選択可能な「複線型」の働き方が用意されていること、さらには、「働き方」それぞれについて見ても、例えば「正社員」であっても諸事情に応じ労働時間、勤務場所等を弾力的に調整しうる仕組みになっていることが、あるべき姿として考えられる。「複線型」の働き方の下では、個人が自らの働き方を選択し、この選択は、職業生涯を通じ、職業能力の形成の状況や家庭責任の状況等に応じ、適時適切に行うことが可能となる。例えば、

「正社員」として勤務をしてきた者が、一定の勤務年数に達したことを節目として、自己啓発のための長期休暇を取り、それまでの実務経験に加え能力開発の成果を生かし、雇用契約の内容を、期間の定めがあり、一定の成果の達成を条件に高額の賃金が支払われるものに改め、企業内での高度の専門職としてフリーランス的^{*50}な働

*50特定の組織に属さず仕事をする人。個人事業主、自由業ともいう。

き方に転じる。さらには独立・自営開業し、雇用されていた企業との関係を生かし、委任・請負により仕事をする事。

学卒就職の時点では「正社員」を選択した者が、育児期間中の数年間は同じ会社でパートとして働くことを選択し、育児期間終了後、再びフルタイムの「正社員」に戻る。あるいは、育児期間中は、一旦退職し、育児期間終了後再び「正社員」として再雇用され復帰すること。

などが多様な選択の例として考えられる。

こうした個人の個性と能力に応じた働き方が、複線型で、かつ随時選択可能なものとして用意され、誰もがそれを明確に認識している社会を「多様選択可能型社会」と呼ぶこととする。

なお、「多様選択可能型社会」は、従来型の社会の中に内在しながら、選択の時期や機会が限られていたために、特に特定の企業との長期的関係が継続する場合など明確に認識されてこなかった「個人の責任に基づく主体的行動」という部分の重要性の認識が広く浸透した社会と説明することもできる。

(2) 「多様選択可能型社会」の実現に向けた労働市場システムの整備

今後、個人がそれぞれの職業生活の設計や家庭責任の状況等に応じて最大限に能力を発揮できる働き方を可能にし、もって我が国の経済社会の活力を高めていくためには、こうした「多様選択可能型社会」の実現が欠かせない。

「多様選択可能型社会」の実現のためには、労働市場の基礎となる基本的なルール、働き方の選択可能性を保障する社会的インフラの2つの面から、労働市場システムの整備を進めることが必要である。

労働市場の基礎となる基本的なルールの在り方

今後、労働移動が増大し、個人が、雇用関係の終了に直面し、新たな職業を選択する機会が増えると考えられることから、雇用に関

し、募集・採用等の「入口」から定年年齢到達や解雇等の「出口」まで、在職中の処遇等に係るものを含め、合理的で透明性の高いルールが明らかにされることが必要である。

なお、こうしたルールは、法令により共通の基準として適用されるもの以外のものにあっても、労働市場全体を眺め、多様な雇用・就業形態を通じ内容や水準に関しバランスがとれているものであることが望ましい。

(イ) 雇用の入口に関しては、募集・採用に当たり、性にかかわらず均等な待遇が確保されることに加え、年齢による制限の撤廃に向けて、当面はその緩和に向けた社会全体の取組が一層促進される必要がある。

また、多様な働き方を求めるニーズのうち、期間の定めのある労働契約に係るものについては、労働契約の期間の上限による制約が生じていれば、これを見直すとともに、締結の際、期間及び更新の条件に係るものをはじめ労働契約内容の明確化が図られるようにすることが必要である。

さらに、人権尊重社会の実現に寄与するため、立法により、事業主としての立場において、労働者の採用を含む労働関係に関する事項について、人種等を理由とする不当な差別的取扱いをしてはならないことを明らかにする動きがあり、注目される。

(ロ) 在職中に係るルールとしては、職場における労働とこれに対する賃金等に係るものに限らず、家庭との関係に関するものを含め、幅広いものが考えられる。労働者個人の能力がより十分に発揮されるように環境整備を進める観点から、こうしたルールの整備が図られるべきものであることを関係者は認識する必要がある。

具体的には、処遇等雇用・労働条件管理については、多様な働き方のメニューを用意し、その働き方のメニュー相互間で選択、

転換ができるようにするとともに、それぞれ働き方について、仕事の内容に見合った公正な評価・処遇制度が確立されるような方向を目指し、まず、関係者間の話し合いが行われることが必要である。

企業の雇用・労働条件管理に関し設ける基準の在り方については、多様な働き方を希求する動きに十分に対応できるものとなるよう、検討する必要がある。特に、今後知的労働の重要性が高まるなかで、業務の遂行の手段及び時間配分の決定等に関し具体的な指示をすることが困難な業務について裁量労働制^{*51}を拡大していく必要がある。このため、裁量労働制について、働き過ぎの防止方策を講じつつ、導入、運用等に係る手続・要件等の在り方を見直し、それぞれの働き方や職務にふさわしい労働時間管理が可能となるよう検討する必要がある。その際、長時間労働や法定労働条件に違反するサービス残業などの諸問題が生じている状況に適切に対処するための方策を併せて引き続き実施・検討する必要がある。これらは、いわゆるホワイトカラー労働者の比率が高まる中で、その専門的能力や創造的能力を十分に発揮するためにも必要である。

雇用をめぐる厳しい状況、IT化等が進展し不安やストレスを感じる労働者が増え、さらに精神障害や自殺に至るケースが増加

*51業務の性質上、業務遂行の手段や方法、時間配分等を大幅に労働者の裁量にゆだねる必要がある業務を労使で定め、労働者を実際にその業務に就かせた場合、労使であらかじめ定めた時間働いたものとみなす制度（みなし労働時間制）。現在、専門業務型裁量労働制、企画業務型裁量労働制の2つの裁量労働制があり、専門業務型裁量労働制は、特別の専門的な業務として確立しているものを前提としてみなし労働時間を認めるもの。企画業務型裁量労働制については注31を参照。

している中で、労働者の職業生涯を通じ、能力を十分に発揮して働くためには、心の健康の保持のため、労使が改めてこの問題を認識するとともに産業医等による健康管理などの取組が確実に行われることが欠かせない。

また、これまで、男女の均等な機会及び待遇を確保する観点からルール of 定立を含め様々な施策を講じてきたところであるが、実質的な格差を解消するため、今後はさらにポジティブ・アクションを推進し、女性が能力を発揮しやすい職場づくりを一層進める必要がある。併せて、男女ともに仕事と子育てや介護との両立が可能となり、家庭責任が果たせるようにするため、望まれる労働者の働き方とこれへの企業のかかわり方を提示していくことが必要である。こうした取組が実効をあげるためには、企業経営者の自覚の醸成が何にも増して重要であり、安心して子育てができるよう少子化対策に積極的に取り組むという視点に立って、労働組合等の関係者も含め、社会全体として、男女ともに仕事と子育て等との両立を可能とする施策の充実・強化を推進する必要がある。

さらに、職業能力開発に関しては、労働者が職業生活設計に即して自発的な職業能力の開発及び向上を図ることを容易にするために事業主が必要な援助を行うこと等がルールとして定着しなければならない。

中長期的には、年齢に過度に偏りすぎた雇用システムから、能力を評価軸とし多様な能力を最大限に活かせる働き方を選べる雇用システムへと、労使が円滑に移行できるように取り組み、年齢にかかわらず働ける社会の実現を図ることが必要である。

(ハ) 雇用関係の終了については、今後、転職が増加することが予想される中で、労働契約の終了に係る手続面を中心とした基準が遵

守されることは当然である。加えて、職業生活の全期間を通じて、労働者の職業の安定が図られるべきとの観点から、企業が雇用を維持・創出し、失業を抑制することに最大限の努力を払うべきであることは言うまでもない。事業主の都合による事業規模の縮小等に伴い労働者が離職を余儀なくされる場合にあっては、事業主は、円滑な再就職に向けた各種の支援措置を効果的に実施することがルールとして定着しなければならない。こうした事業主の取組が実効を上げていくことは、雇用のセーフティネットへの安易な依存を防止することにもつながるものである。

また、解雇については、現在、解雇権濫用法理などの判例が存在するが、透明性、予測可能性等の観点から制定法で規定することの必要性を指摘する意見もあり、解雇ルールについて立法で明示することを検討する必要がある。

一方で、退職管理を労働者の年齢を一律の基準として行う定年制はルールとして定着しているが、その今後の在り方については、高齢化に伴う職業生涯の長期化の進展、労働者の就業意識、IT対応を含む職業能力、体力・健康面も含めた身体状況等の多様化、賃金における能力・業績主義の重視傾向などを踏まえ、年齢に偏りすぎた雇用システムを見直し、年齢にかかわらず働ける社会の実現を図るとの課題認識^{*52}の下、引き続き国民的に議論を深めることが必要である。その際、客観的で公正な能力評価制度の確立や能力・職務を重視した賃金・人事処遇制度の普及などの状況

*521997年6月のデンバー・サミットにおいて、高齢者を社会に依存した無力な存在として捉えるのではなく、雇用をはじめ様々な形で社会に参加することを目指すこと、すなわち「活力ある高齢化（アクティブ・エイジング）」を追求することが確認されている。

も見ながら、雇用調整ルール全体の在り方という幅広い観点から検討を進める必要がある。なお、当面は、現実に行進する高齢化の下で、65歳までの雇用・就業機会の確保という課題に対応していくことが必要である。

(二) こうした入口から出口までを通じた「雇用」に関するルールの明確化に加え、NPOにおける就業や非雇用のテレワークなど雇用以外の働き方についても、労働力の有効活用のため就業率の向上を図る観点から、積極的にその就業環境の整備を図り、就業機会として認知・支援することを検討するとともに、雇用、非雇用の間についても随時選択可能なものとするように取り組むことは、「多様選択可能型社会」において幅広い選択肢を実質的に確保するために必要である。

多様な働き方の選択を保障する社会的インフラ整備

上記により、雇用の入口から出口までを通じた労働市場の基本的ルールが多様な働き方全体にわたって確保され、かつ、相互に転換が可能な選択肢として提供された場合、次に、外部労働市場、内部労働市場を通じて個人の個性と能力に応じた主体的な選択を実質的に可能とする社会的なインフラの整備が必要となる。

例えば労働移動に際し、個人が主体的に判断するためには、自らの能力、適性を的確に把握できること、十分な情報に接する手段・機会が確保されていること及びこれらを踏まえた個人のキャリア選択や能力開発に関する判断を支援するための相談体制が構築されていること、さらに、必要に応じ職業能力を高める機会が用意されていることが必要である。

これらは、外部労働市場を通じた労働移動の際に必要なだけでなく、内部労働市場にある間にあっても、個人が自らの適性等を的確に把握した上で、複線型の働き方の中から労働時間、勤務場所、

労働の形態等を適切に選択するために、また、企業組織の動態的变化に伴い生じる職務内容の変化等に的確に対応するために、必要となるものである。

具体的には、個人が、職業生涯を通じたキャリア形成についての戦略を持った上で、主体的なキャリア形成、能力開発を行えるよう、キャリアコンサルティングのための体制整備、主体的な能力開発機会の確保と包括的な職業能力評価制度の整備等を、民間を活用し、企業の内外を通じて効果的に推進するとともに、求人情報や自己啓発機会に関する情報へのアクセスを容易にすることが必要である。

また、外部労働市場を通じての選択に当たり、「失業状態」が長期化するというのであれば、結果として外部労働市場を通じた個人の多様な選択を実現することが困難となってしまう。このため、労働移動が円滑に行われるよう、あるいは、失業を経由する場合にあっては再就職が早期に実現するよう、労働力需給調整機能を強化する必要がある。

なお、今後、外部労働市場、内部労働市場を通じ、個人の個性と能力に応じて、労働者が多様な働き方を主体的に選択する機会が増加することに伴い、個々の労働者と事業主との間でこれまで以上に労働関係に関する紛争が増加することが予想されることから、セーフティーネットの一環として、これらの紛争を簡易・迅速に解決するため、ADR（裁判外紛争処理）である個別労働紛争解決制度の円滑な運用を図る必要がある。

また、労働関係事件に関し、民事調停の特別な類型として、雇用・労使関係に関する専門的な知識経験を有する者の関与する労働調停制度の導入も検討されており、これらにより紛争処理がより機能的に行われるものとなるよう留意が必要である。

第2 当面重点的に展開する雇用政策

第1に示した様々な変化に対応し、あるべき労働市場システムの実現に向けて、当面（今後2～3年間）の構造改革調整期において重点的に展開する雇用政策について検討する。

雇用の安定は、国内の最終需要の6割を占める消費の源泉である一方、雇用情勢はマクロの経済の動向に大きく影響されることから、雇用の安定のために適切な経済運営が必要である。この時期において、構造改革を進めることと並んで、経済成長の実現に向けた経済活性化策の展開などメリハリの効いた経済運営が期待されるところである。

その際、まず念頭に置くべきことは、既に前回の報告書でも指摘したとおり、個人が自己の選択と責任において新たに挑戦できるような社会を目指すことである。こうした主体的な選択・挑戦を可能とするよう、必要な社会的インフラの整備に取り組む際も、産業間、また、同一産業内でも企業間の労働移動の増大が見込まれることから、外部労働市場の機能を高めることがまず必要と考えられる。他方、企業の組織や人事労務管理の変化、労働者の意識、行動面の変化に伴い、内部労働市場も変容を遂げつつあり、かつてのように企業が長期にわたり雇用を保障することが同時に能力開発機会その他のインフラを十分に提供することを必ずしも意味しなくなっている。新たな動きの例として、職務の内容や必要な能力を明示した上での社内公募制^{*53}は、運用次第で外部労働市場と内部労働市場とを連続的なものとして結びつける可能性があるものの、各人の能力発揮の機会が与えられるためには適切な運営管理が欠かせないことなどに照らせば、内部労働市場の機能強化に取り組む労使へ

*53ある特定のプロジェクト・事業のための要員や一般に欠員が生じた場合の補充の募集源を社内の自由公募に求め、通常本人の上司を経由しないで応募することができる制度をいう。

の支援も、従来とは異なる意味を有するものとして位置づけられる。

また、「多様選択可能型社会」が機能する前提として、働くことを希望する人々の意欲と能力に応じた雇用・就業機会が十分に確保されることが必要である。こうした観点から、良好な雇用・就業機会の創出を図るとともに、公平で満足できる雇用・就業機会を確保するための「ルール」を働き方全般にわたるよう順次整え、もって雇用環境の整備を推進すべきである。

さらに、「多様選択可能型社会」では、自らの意志に基づき転職を選択した労働者が満足しうる雇用・就業の機会を直ちに得られず、失業の止むなきに至る事態も生じうる。こうした場合にあっては個人の意志による主体的な選択の実現を断念することなく、次なる機会に積極的に立ち向かえるよう支えるという観点から、雇用セーフティネットについても、求職者の生活の安定を図ることは、すなわち、再挑戦しようとする個人の努力を前提に、その活動を支援するものであるということを踏まえて再構築されなければならない。

なお、こうした当面の政策対応に当たっては、中長期的に生じる構造的な変化を念頭に、可能な限りこれを先取りし対処するものでなければならず、また、雇用政策に向けられる予算、人員等の資源が限られていることから、効率的・重点的に施策を実施していくことが必要であることは言うまでもない。事業主に対する助成金を中心に講じてきた従来型の政策手法については、その政策効果についての評価を厳正に行い、経済・社会情勢の変化に応じて適時適切に見直す必要がある。加えて、多様な政策手法の中から効率的なものを追求する観点から、例えば、労働市場のルール違反に対する制裁の強化、例えば地域ごとの労働市場に関する指標や情報の提供等により関係者の雇用に関する認識を高め独自の取組を促す方法等についても、今後検討する必要がある。また、労働者と企業との関係の変化を見据え、労働者個人にアプローチする政策手法

についても、今後研究すべき課題と考えられる。

1 労働市場のインフラ整備の推進

(1) 労働力需給調整機能の強化

我が国の労働市場全体の中で、官民を合わせた職業紹介機関を通じた就職のシェアはここ10年で6ポイント程度上昇^{*54}している。また、有料職業紹介事業所は、2001年度は約6千事業所と1998年度の約1.6倍となるなど^{*55}、1999年の改正職業安定法の施行による効果が現れている。今後、職業紹介をはじめとして需給調整面で民間部門の活動領域がさらに拡大するものと見込まれる。

今後も国民の勤労権を保障するものとして職業紹介機能の果たす役割が増大することが期待されており、官民それぞれがその長所を發揮しながら相互に連携、協力することによって、円滑な需給調整を確保する必要がある。

その際、国はセーフティネットの担い手として分野を問わず取り扱う責務があるが、求職者の希望等に照らし民間の職業紹介機能を活用した方が効率的と考えられる場合には、その民間の職業紹介機能を活用し、国の責任を全体として全うすることがより効率的であると考えられる。また、民間の労働力需給調整事業の健全育成が図られるよう支援することも国の責務であると考えられる。

また、広く国民に普及しているIT技術を最大限活用して求人情報提供機能を一層強化するため、昨年8月から運用を開始した官民連携してインターネット上で求人情報の提供を行う「しごと情報ネット

*54厚生労働省「雇用動向調査」による就業者の主な就業経路をみると次のとおり。

ハローワークに申し込み 16.0% (1991年) 21.5% (2000年)

民間職業紹介機関 不明 (1991年) 0.9% (2000年)

*55厚生労働省職業安定局民間需給調整課調べ

^{*56}」の利用促進、「働らコール」^{*57}事業への支援を引き続き推進するとともに、公共職業安定所に改めて赴く時間・手間の節約による利便性の向上を求める利用者の声を尊重するとともに、公共職業安定所の側も重点的に対象とする求職者に注力しうるメリットがあることを踏まえ、ハローワークインターネットサービス^{*58}における求人企業名の掲載等を早急に実施するべきである。

さらに、労働者派遣事業等については、製造業において構内請負が増加していることなども念頭に、多様な就業機会の確保と労働力需給調整機能の強化を図るため、労働市場全体のバランスの中で、労働者保護に配慮しつつ、より魅力あるものにするという観点から更なる規制改革等を行うべきである。

なお、地域の事情により、求職者が求人情報の提供を十分に受けられない場合、あるいは、産業構造、人口構成等の事情に基づいて、特定の目的のための需給調整の円滑化を図る必要がある場合にあっては、地方公共団体や地方の経済団体等を活用し、地域のニーズ・特性に応じた形による情報提供等を通じ、需給調整の円滑化を促進することも必要である。

*56インターネットを利用して、民間職業紹介事業者、民間求人情報提供事業者、経済団体、公共職業安定所等が保有している求人・求職情報（当面は、求人情報のみ。）をインターネットを利用して、誰もがどこからでも一覧、検索し、詳しい情報については、それぞれの機関のホームページにアクセスする等により、把握することができる仕組み。URLは<http://www.job-net.jp>

*57全国の就職支援機関についての情報を提供する電話サービス

*58全国の公共職業安定所で受理した求人情報をはじめ、雇用保険に関する情報等、求職者、求人者向けに役に立つ情報をインターネットで提供している。1999年3月に東京23区でサービスを開始し、2002年1月より対象地域を全国に拡大。

URLは<http://www.hellwork.go.jp>

さらに、高齢者、障害者などを対象とした地域性の強い施策を展開する上で必要な職業紹介について、地域住民にとってのサービス低下や非効率などにつながる二重行政となることのないよう配慮しながら都道府県も一定の役割を担うことができるよう地方の要望を踏まえつつ見直すことも検討すべきである。

(2) 相談・評価機能の充実

労働者が自らの能力と適性を的確に把握し、これに基づいて主体的な選択を行いうるようになるためには、社会的インフラのひとつとしての能力等に関する相談・評価機能を各人からみたアクセスしやすさも視野に入れつつ整備することが必要である。こうした観点から、企業の内外いずれにおいても各人が必要なときにキャリアコンサルティングが受けられる体制の整備^{*59}が重要であり、キャリアコンサルタントの能力要件の明確化や、官民における養成機能の充実を図るとともに、民間企業においてキャリアコンサルタントの活用が図られるよう努めるほか民間の労働力需給調整機関や教育訓練機関等における活用促進を図ることが必要である。

職業能力評価制度^{*60}については、企業においては、その職務に従事する労働者に求められる職業能力を明確にした上で成果評価に基づく納得性の高い処遇システムの整備を図る方向へ進むものと考えられ、転職の増加と相まって、企業横断的な職業能力評価制度が根付く素地

*59現在は、ハローワークなどに1000人以上のキャリアコンサルタントが配置されている。

*60我が国においては、公的職業能力評価制度として、技能検定制度が機械、建設等の技能分野を中心に137職種にわたって設けられているほか、ホワイトカラー系については、営業、法務、会計、経理等10分野についてユニットに分けて能力習得の認定を行う「ビジネスキャリア制度」がある。その他にも、公的な職業資格が多くの分野について451存在している。

が形成されてくるものと見込まれる。現在、ブルーカラー分野の知識・技能の企業横断的な評価制度としては技能検定制度が機能しているが、ホワイトカラー分野については評価手法の確立等が不十分であり実践的な能力評価制度の構築に向けた取組を早急に進める必要がある。その際、職業能力評価制度の整備は業界団体等民間において自主的に進められることが望ましいが、国においても横断的な仕組みとなるよう評価基準の体系化、レベルの調整、用語の共通化等を図るなど、これを積極的に促進、支援していくべきである。さらに、こうした職業能力評価制度の普及に向けての基盤として、個々の労働者が自己の職業経験や蓄積した能力、達成した成果等を的確に把握し職務経歴書などで表現できるよう努めるとともに、それらを適切に受け止め人事労務管理に反映していくとの経営者の意識改革が必要である。

(3) 職業能力開発機会の提供等

経済のサービス化等が進展する中、労働者に求められる職業能力についても、専門的な能力や統合的な問題発見・解決の能力が重視されるようになる。また、ニーズの変化に対応するため商品やサービスの高付加価値化などが急速に進む状況下では、いったん形成した職業能力も短時間で陳腐化してしまう可能性も高まるため、労働者は職業能力の開発・向上に向け不断の努力を必要とすることとなることが見込まれる。こうした観点から、労働市場の求める職業能力等の明確化など、個人が主体的な挑戦を行う上でのリスク軽減を図りつつ、能力開発に関し多様な選択肢の中から自らの個性と能力に応じた主体的に取り組むことができるよう、企業の内外を問わず、職業生活の全期間を通じて職業能力開発の機会を確保しうる体制を整備することが重要である。

このため、労働力需給の動向を視野に入れ、職業生活の各期間に応じた多様な職業能力開発機会が提供され、内容面でも訓練コースの機

動的な設定等が図られ、これを労働者が失業期間中も含め有効に活用し、再挑戦に役立てるなどにより、自分のキャリアを主体的に作り上げることを可能にすることが必要である。

また、企業においては、OJTを始めとした企業本位の職業能力開発の実施に限らず、本人の主体的な選択によるキャリア形成を意識した自発的な職業能力の開発、向上を図ることを容易にするよう、自発的な能力開発を行うための休暇制度の充実や労働時間面での配慮を行うとともに、社内公募制等の整備による主体的な能力発揮の機会の提供に努めるべきである。さらに、自己啓発に対する経済的支援の充実も重要課題であり、教育訓練給付^{*61}について、自発的に職業能力の開発、向上に取り組む労働者にとって真に職業能力の向上や雇用の継続、安定に資する制度となるよう、資格取得を要件とするなど訓練目標が明確であり、訓練効果の測定が可能な講座に重点化する等講座の指定基準の見直し、受給者の慎重、的確な選択を促す観点から給付率の見直しをすすめるべきである。併せて、教育ローン等の貸付制度の積極的な活用方策や、能力開発のための自己投資を促進する税制の在り方も十分検討すべき課題であると考えられる。

2 雇用・就業機会の整備

(1) 雇用機会の創出

我が国が、今後、「ジョブレスリカバリー^{*62}」に陥ることを防ぐためにも、雇用・就業機会の創出について、積極的な政策対応を必要とするものである。2001年5月の経済財政諮問会議の「サービス部門にお

*61労働者が主体的に能力開発に取り組むことを支援し、雇用の安定等を図るため、労働者が自ら費用を負担して一定の教育訓練を受けた場合に、その訓練に要した費用の一部に相当する額を雇用保険の保険給付として支給するものである。

*62経済が回復しても雇用情勢が回復しない状況。

ける雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会」緊急報告においては、雇用拡大の余地の大きいサービス部門において雇用創出型の規制改革による構造改革を進めることで民間分野において530万人の雇用創出が見込まれるとしている。

雇用創出を円滑に進めるためには、雇用創出の可能性のある分野における制度改革を中心とした雇用の受け皿整備と、当該分野における人材ニーズの把握やそれに応じた人材育成の推進等の雇用・労働面での対応を一体的に進めていくことが不可欠である。

このため、本年発足した「雇用創出企画会議^{*63}」を活用し、雇用創出分野（雇用創出の可能性のある分野）ごとに、産業政策や制度改革の在り方も含め関係省庁及び関係業界団体との意見調整を早急に進め、当該分野における雇用・労働面の具体的対応について取りまとめを行い、その速やかな実行に努めるべきである。

また、いわゆるベンチャー企業等起業や新分野展開を行う企業に対する人材確保のための支援を政策評価や効率性に留意しつつ引き続き実施するとともに、そのための人材養成及び人材に関する相談援助^{*64}を引き続き推進すべきである。

さらに、地域ごとにみた雇用情勢には依然として大きな格差がある。こうした状況を踏まえ、地域における雇用機会を創出するためには、地方公共団体が担う各地域の産業政策、地域振興策とあいまって国の

*63本年4月より、厚生労働省政策統括官が学識者、産業界有識者の参集を求めて開催。

雇用創出分野ごとに、関係省庁・関係業界団体等と連携を図りつつ、雇用創出に向けた雇用・労働面の具体的対応をとりまとめる予定。

*64起業や新分野展開を支援するための人材面での取組として、本年1月に東京都で雇用・能力開発機構による「起業・新分野展開支援センター」の開設等がなされたところである。

雇用に関する施策が展開されることが必要である。その際、国は、地方公共団体が抱える課題について十分理解し、その選択と責任による主体的な発意に基づく施策の展開を尊重し、十分に連携を図ることが重要である。

地域における雇用機会の創出に関し、「緊急地域雇用創出特別交付金事業^{*65}」については、個々の事業・内容が都道府県や市町村の自主性に任せられている。こうした事業の特色等を踏まえ、国と地方公共団体が密接な連携の下、就業者の雇用期間終了後の安定雇用への移行が図られるよう、政策評価の徹底を図りつつ「緊急地域雇用創出特別交付金事業」の活用引き続き努めるべきである。

なお、今後、我が国の経済の持続的な成長と国民生活の改善、向上を考慮すれば、戦略的な研究開発分野や高付加価値で発展の可能性のある産業分野を育成、発展させるために、一種の起爆剤となりうる高度な技術・知識を有する卓越した人材を海外に求め、受け入れる^{*66}ことにより、雇用創出にも寄与することができるものと考えられる。こうした観点から、このような高度の技術・知識を有する人材の獲得のためにも積極的な措置を講ずるよう検討する必要がある^{*67}。また、外

*65昨年11月に平成16年度までの時限措置として創設された、地方公共団体が地域の実情に応じて、教育・文化、環境、地域振興などの分野で創意工夫に基づく事業を実施し、地域の失業者等に対し緊急かつ臨時の雇用・就業機会を創出する事業。

*66第9次雇用対策基本計画では、専門的技術的分野の外国人労働者受入れをより積極的に推進することとされている。

*67なお、一方で、外国人労働者については、日系人等が多数就労している地域等において、雇用問題をはじめ教育、医療等生活全般に亘る問題が生じていることが指摘されている。外国人が日本社会の一員として日本国民と「共生」する上での様々な問題が表面化しはじめており、これらの問題に適切に対処することが重要となってくると見込まれる。

資系企業の我が国への進出についても、雇用機会創出に寄与するため、これを促進するよう努めるべきである。

(2) 多様な働き方に係る環境整備等

労働者が働き方を選択する場合、多様な働き方のそれぞれについていわゆる「正社員」との間で不合理な待遇の格差が生じないように、意欲と能力に着目した処遇ルールを確立するなどの環境整備により、働く者にとって魅力あるものとすることによって、選択肢が十分に確保されることになる。その際、働き方相互でみた待遇についての不合理な格差の是正を効果の大きいところから優先的に進める観点から、パートタイム労働の公正・均衡処遇のあり方に関する検討を早急に進める必要がある。

また、多様な働き方のいずれを選択しても公平な負担の下に雇用者にふさわしい保障を受けることができるようにするため、社会保障制度等について所要の見直しを行う必要がある。既に、雇用保険制度に関し平成13年4月に年収要件を撤廃するなどの対応^{*68}がとられたところであるが、医療、年金などの社会保険についても、それぞれの制度趣旨に照らし、短時間労働者等への適用拡大に前向きな取組を期待するものである。また、雇用保険制度において、現在、雇用形態の差異に応じて設けている給付等の面における差異について、可能な限り中立的なものになるよう見直しを行うべきである。

なお、これらの取組は、労働時間の短縮というワークシェアリングの手法を活用し、多様な働き方を適切に選択できるようにするための環境整備を社会全体で進めていくという「多様就業型ワークシェアリング」の普及にも関わる問題であり、具体化に向け更に検討を深めて

*68短時間労働被保険者及び登録型派遣労働者に係る雇用保険の適用基準のうち年収に係る要件（「年収90万円以上の就労であること」）が撤廃された。

いくべきである。

また、パート労働者を始め多様な働き方に従事している者についても、「正社員」との間で、相互に転換可能なもので、職業生活のある時期における選択の対象となりうるものとして位置づけ、能力開発やキャリア形成支援の方策を検討することが課題である。

こうした多様な働き方に係る環境整備等を進める一方で、労働者が安心して働くことができるよう、いかなる働き方によるかを問わず賃金、労働時間等の法定労働条件が遵守されるべきことは当然のことであり、例えば、長時間労働やサービス残業などの問題についても、引き続き適切な対処に努めるべきである。

3 重点的な支援を要する者への対応

依然として厳しい雇用失業情勢の下、雇用政策に向けられる資源の制約から、真に支援を必要としている者を重点的に対象として、労働市場のインフラを活用し、雇用・就業機会を提供し、就職の促進を図る必要がある。

まず、第1の1(3)に示した、急増している長期失業者の状況をみると、他の年齢層に比し、生計費が増加する傾向にある40歳代後半から50歳代にかけての層については、長期にわたる失業は、生活の破綻に直結するおそれが強いことから、重点対象者のひとつの類型とすることが考えられる。その際、これら長期失業者の再就職へ向けての取組状況には差が認められることから、真に意欲をもって求職活動を行う者に重点的に対応し、賃金を始めとする労働条件や職業能力に関するミスマッチの解消に向け、計画的に支援を行うことが必要である。

他方、同様に高失業率が指摘される若年者については、フリーターを肯定的にとらえ定職に就かずにいる者を典型として、本人は必ずしも切迫感を感じていない例が少なからず見受けられる。しかしながら、若年者の高失業状態が継続することについては、今後、労働力人口の減少に

直面する我が国経済の活力の回復・維持という観点からは、若年者にとって職業生涯の早い段階における職業能力の開発機会を失わせ、今後マクロレベルでの労働生産性や活力など経済や社会全体への影響が生じることが懸念される。次代を担う人材の育成は極めて重要であり、こうした若年者について、自己責任原則の下で働き方を選択することを基本に据えた上で、主体的に適切な職業選択ができるように支援を行うことが重要である。

なお、こうした対象者への支援に当たっては、生活保障の側面よりも新たな挑戦への応援により重きを置いて、その意欲に応じ、相談・評価、能力開発、需給調整といったインフラを効果的に提供する方向を目指すことが適当であると考えられる。

(1) 長期失業者への対応

いったん失業した者が長期失業に陥らないよう、失業期間を極力短縮する観点からは、まず、できるだけ早い段階で十分な相談援助を行うことが必要である。その過程で、本人の再就職意欲に応じ雇用保険の訓練延長給付を活用しつつ効果的な訓練などの取組を進めることが必要である。さらに長期失業に陥った者については、ケースワーク制の導入も含めた相談、支援を実施するべきである。

特に、中高年ホワイトカラー離職者等に対し、職業能力に関するミスマッチを解消し、再就職の促進を図る観点から、民間教育訓練機関、事業主、大学・大学院等への職業訓練の委託拡大等により再就職に結びつく多様な職業訓練を推進するとともに、離職者の再就職等に必要高度なIT活用能力を向上させるため、民間を活用した職業訓練の機動的実施にも引き続き努めるべきである。あわせて、中高年齢者についての職業訓練の複数回受講に係る特例措置の活用が図られるべきである。

こうして職業能力の開発向上を図り、もって再就職に結びつけるに

当たっては、1 にあげた労働市場のインフラの機能の発揮・活用促進が何より必要であるが、特に、年齢を理由に雇用の入口が閉ざされることのないよう募集・採用時の年齢制限緩和の促進を図るとともに、トライアル雇用^{*69}、紹介予定派遣^{*70}、常用目的紹介^{*71}の活用、さらに、中高年齢者についての派遣期間の特例措置（原則1年を3年に延長）の活用を図るなど、求職者の就職困難度、再就職に向けた意欲の度合いに応じたきめ細かな対応を行うべきである。

(2) 若年者への対応

「多様選択可能型社会」の実現に向けて、労働者本人の希望に応じ雇用形態等に関し幅広い選択が可能になることを目指すべきであるとしても、職業意識が希薄なことによるフリーターが増加している現状における若年者への具体的な対応としては、職業意識の涵養が最重要課題であり、そのための学校教育と職業社会との連携の強化等社会全体での取り組みが重要である。例えば、在学中からの職業理解や職業意識の涵養が十分でないままに職業選択を行うことが、若年者の離職率の高さに結びついている可能性もあり、本年度から実施されている総合学習の時間等を有効活用しつつ、これまで以上に学校と公共職業安定所が連携を図り、在学中の者に対する職業意識の涵養、職業教育の充実を図るとともに、インターンシップ^{*72}等の就業体験付与や多様な職業情報の提供による職業理解の向上等を体系的に推進すべきであ

*69求職者を短期間の試行雇用として受け入れる企業に対する支援を行い、その後の常用雇用への移行を図ること。

*70派遣就業終了後に派遣先に職業紹介することを予定してする労働者派遣。

*71当初求人者と求職者との間で期間の定めのある雇用契約（有期雇用契約）を締結させ、その契約終了後引き続き、両当事者間で期間の定めのない雇用契約（常用雇用契約）を締結させることを目的として行われる職業紹介。

*72学生が在学中に自らの専攻、将来のキャリアに関連した就業体験を行うこと。

る。その上で、夏季休暇を利用した応募先企業の職場見学会の開催を推進するなど新規就業時において、在学中に積み重ねた取組の成果を踏まえ適職選択を行えるようにすべきである。なお、高校生の就職指導では、一人一社制などの慣行が広く行われているが、これがミスマッチを生み出している可能性があるため、地域において幅広い関係者の参集の下、こうした慣行の見直しや、必要な就職支援策について検討すべきである。また、生徒にとって将来確実に安定した雇用につながる判断される雇用であるならば、雇用期間の定めのないものに限らず積極的に求人として取扱うことを検討していくことも必要である。

未就職のまま卒業したり、就職しても短期間のうちに離職した者については、なるべく速やかに安定的に雇用に就くことができるよう、個々の状況に応じた相談援助を充実させるほか、本人の意欲、適性・能力に基づき、「紹介予定派遣」、「常用目的紹介」等の民間機関の活用及び「若年者トライアル雇用」の利用を適切に推進するべきである。

さらに若年者に対する企業内外での職業訓練の充実を図るとともに、若年者の将来に向けたキャリア形成支援のための環境整備を図るべきである。

なお、いわゆる「引きこもり」が社会問題化しているが、これらの者が社会に出て円滑に職業に就くためには、心理面、生活面での相談も含め専門的な対応が必要であることから、こうしたノウハウを持つ団体を通じ必要な支援を行うことも検討すべきである。

4 セーフティネットとしての雇用保険制度のあり方

今後、「多様選択可能型社会」における個人の責任による選択に基づく主体的な行動を支えるという観点からは、雇用保険のようなセーフティネットについても、求職者の生活の安定を図ることは、すなわち、再挑戦しようとする個人の努力を前提に、その活動を支援するものであることを踏まえて再構築されなければならない。こうした点から、雇用保

険制度の見直しに当たっても再就職の促進が図られるようにすることが重要であり、その際、雇用保険の給付日数が我が国より長い欧州諸国においても再就職促進対策の強化の方向に政策展開していることに留意が必要である。

このため、具体的には、万一失業した場合でも、再就職の意欲のある者に対し、その意欲を阻害することのないようにしつつ、必要な給付を行うよう制度の在り方を早急に見直すべきである。また、その場合、多様な雇用形態による再就職を促進するよう雇用形態との関係での中立性の確保に留意すべきである。また、労働者の年齢にかかわらずより公平な資源配分となるようにする観点からの見直しについても検討する必要がある。再就職の促進を図る場合においては、現在の公共職業安定所が、職業紹介と雇用保険のサービスをワンストップで提供しうるメリットを最大限活かして職業紹介部門との連携を強化した「再挑戦型セーフティネット」の構築を図ることが重要である。なお、その際、失業者の類型に応じ、再挑戦に向けて準備を行う時間的な余裕の度合等を踏まえ給付を見直すことが必要である。

我が国の雇用保険制度を諸外国と比較すると、給付日数の違いはあるものの、労使の負担する保険料率は我が国は1.2%と、オランダの8.9%、ドイツの6.5%、フランスの5.6%、アメリカ（使用者のみ）の2.6%と比較して著しく低い。一方で、アメリカ、フランス、オランダには存在しない国庫負担があり、その率は給付に対し25%と、ドイツの15%（1999年度実績）よりも高くなっている。雇用保険制度を「再挑戦型セーフティネット」として再構築するに当たっては、再就職に向けての取組をその間の生活面を含めて支えることに要する費用負担のあり方との関係で十分に検討することが必要であるが、依然として厳しい雇用失業情勢の下では、国際的にみても比較的低廉な労使の保険料負担となっている点を踏まえつつ、財政面でも安定的に運営されなければならない。現在、

雇用保険の財政は厳しさを増しているところであるが、今後ともセーフティネットとしての役割を持続的、安定的に果たせるようにするためには、制度の構築に当たって、まずもって給付について最大限の合理化を図った上で、労使双方による費用負担が適切に行われるようにし、雇用保険財政の健全化に向けた取組を速やかに行うべきである。

また、雇用保険制度本体の保険事故である「失業」の予防、失業した場合の積極的な再就職の促進などを通じて失業等給付を減少させる効果を有する雇用保険三事業^{*73}についても、円滑な労働移動の促進と早期再就職の支援の観点から本体給付を見直すことに合わせ、より効率的・重点的に行われるよう見直すべきである。その際、雇入助成については、その効果を踏まえつつ必要な見直しを行うとともに、労働市場全体を通じて雇用の安定を図る観点から円滑な労働移動や能力開発の支援に重点的に取り組むことが適当であるが、雇用維持支援についても現下の厳しい雇用失業情勢下、一時的な景気変動への対処に十全を期することができるよう留意が必要である。また、公共職業訓練についても、政策評価手法を早急に確立するとともに、当該評価を踏まえた訓練コースの設定を機動的に行う仕組みを構築するなど、真に再就職に向けて実効ある能力開発が効率的に行われるよう見直しを行うべきである。

*73雇用保険三事業とは、労働者の雇用の安定、能力の開発向上、福祉の増進を目的とした雇用保険の附帯事業であり、雇用安定事業、能力開発事業及び雇用福祉事業からなる。