

人口減少下における雇用・労働政策の課題（案）

はじめに

最近の雇用失業情勢をみると、長期にわたる厳しい状況から、ようやく全般的には改善の方向に進んでいるところであるが、労働者と企業との間に様々なずれが生じることによって、労働者の意欲と能力が必ずしも活かされていない状況がみられる。

今後、2007年には人口が減少に転じ、団塊の世代が60歳代に到達する等、我が国の経済社会が大きな転換点を迎えることとなり、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中で、何ら対策を講ずることなく、こうした状況を放置すれば、労働力供給の大幅な減少や人材の質の低下等様々な問題を引き起こし、結果として経済社会の停滞、個人の生活水準の低下を招くおそれがある。このため、今後の人口減少時代に直面する経済社会の変化に的確に対応した雇用・労働政策が求められる。

このような認識のもと、2030年までの我が国将来の姿を展望した上で、団塊の世代が65歳以上となり、本格的な引退時期を迎えるまでの10年程度の間を対象とした政策の方向性について、本報告をとりまとめた。

本報告では、人口減少下における雇用・労働対策として重点的に取り組むべき課題を10の政策対象・分野ごとに提言した。本報告の趣旨に基づき、今後の人口減少社会において様々な変化への的確な対応が図られるよう期待したい。

2005年7月

雇用政策研究会

第 I 部 現状と展望

序章 人口減少社会の到来

我が国では、合計特殊出生率が 2004 年時点で 1.29 にまで低下する等少子化が進む一方、平均寿命の伸長とともに高齢化が進展している¹。こうした中で、15 歳から 64 歳までの生産年齢人口はすでに 1996 年から減少に転じているが、男性の人口が 2004 年に戦後初めて減少し²、総人口も 2007 年には減少に転ずる見通しとなっている³。

また、1947～49 年生まれの団塊の世代は、2000 年で約 700 万人と我が国の総人口の 5.4% と高い割合を占めているが、今後、2007 年に 60 歳代に到達し、2015 年には 65 歳を上回り、さらに、2022 年以降には 75 歳以上の後期高齢期に入っていくこととなる。

このように、人口減少社会が到来する中で、特に 65 歳以上人口の割合が高まること等が、社会の仕組み、ひいては人々の生き方に大きな影響を与えることが予想され、我が国の経済社会のあり方が見直しを迫られている。

第 1 章 労働市場の現状

(1) 雇用失業情勢の概観

我が国の雇用失業情勢は、1990 年代初頭のバブル崩壊以降、経済が長期間低迷する中で、ほぼ一貫して厳しさを増してきたが、2002 年はじめからの景気の回復に伴い、2005 年 5 月の有効求人倍率は 0.94 倍と、1993 年以来約 12 年振りの 0.9 倍台まで上昇しており、また、2005 年 5 月の完全失業率は 4.4% と、1998 年以来約 6 年振りの水準にまで低下する等、全般的には改善している。これは、不良債権の処理等のバブル崩壊に伴う負の遺産の解消が進んだことや、各般の雇用対策の効果によるところが大きいと考えられる。

しかしながら、その実態をみると、雇用失業情勢に依然として厳しさが残る分野があることに加え、この 10 年間で以前とは異なる問題が顕在化してきている。特に、若年層の失業者の増加、「正社員⁴」以外の多様な働き方の増加、地方圏における雇用改善の遅れ等を背景として、労働市場における様々な二極化、格差の拡大の問題がみられている。また、企業内においても中核的な労働者とそれ以外の労働者の間で処遇や労働時間面の格差が拡大している。

まず、若年者については、有効求人倍率が他の年齢層と比較して高い水準に

¹ 2003 年簡易生命表によると、我が国の平均寿命は、男性が 78.36 年、女性が 85.33 年。また、2000 年国勢調査によると、65 歳以上人口の割合は 17.4%。

² 総務省統計局「平成 16 年 10 月 1 日現在推計人口」によると、男性は 6,229 万 5 千人（対前年差 9 千人減）、女性は 6,539 万 2 千人（同 7 万 6 千人増）で、男性が戦後初めて減少。

³ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（中位推計）」（2002 年 1 月）による。

⁴ 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。

あるにもかかわらず、完全失業率の水準が最も高いという関係が続いている中、フリーターといわれる定職に就かない者や、ニートといわれる仕事に就くこともなく、教育・訓練を受けて自らの能力を向上させることもない者の増加が問題⁵となっている。一方、「正社員」として就職した者については、安定した収入はあっても長時間労働に従事する者の割合が上昇している。

高齢者については、その人口に占める割合が高まっている中で、1998年に60歳定年が義務化され、2004年には、65歳までの定年の引上げ、継続雇用制度の導入等を通じた雇用機会の確保に向けた法的措置⁶が導入されたところである。こうした取組に加え、ハローワークにおける年齢不問求人割合の引上げの取組⁷等様々な対策の効果もあり、高齢者の雇用環境は一部改善された面があるものの、依然として低い有効求人倍率にとどまる等、相対的に厳しい環境にあることに変わりはない⁸。

労働力率は、全体では高齢化の影響もあって低下傾向にあるが、年齢別にみると、特に若年層と高齢層で大きく低下している。若年層では20～24歳の労働力率が1993年から2004年にかけて、男性で6.7ポイント、女性で5.6ポイント低下している。また、高齢層では特に男性の低下幅が大きく、60～64歳層では同じ期間で4.9ポイント低下している。これは、90年代以降経済の低迷が長期化する中で、企業のリストラが進んだ結果、雇用機会が減少したことや、若年層では、それに加えて、進学率の高まりやニートの増加が主な要因として考えられる。

雇用形態別にみると、パート、アルバイト、派遣、有期雇用等、「正社員」以外の形態で働く者が増加しており、1993年には雇用者に占める割合が2割であったのが、2003年には3割を上回り、特に女性においては、1993年には4割弱であったのが、2003年には5割を上回った。また、近年派遣労働者が増加しているが⁹、さらに、最近においては、製造業におけるいわゆる業務請負

⁵ フリーター数は、2003年現在、約217万人（厚生労働省労働政策担当参事官室にて特別集計）と推計されている（対前年差8万人増）。なお、内閣府「国民生活白書」（2003年）では異なる調査や定義を元に2001年現在で、417万人と公表している。また、2004年現在、15～34歳のニート（若年無業者。ここでは、非労働力人口のうち、通学、家事を除いた者）は64万人（前年と同水準）となっている（総務省統計局「労働力調査」）。ニート（NEET）：Not in Education, Employment or Trainingの略。就学、就労、職業訓練のいずれも行っていない若者。なお、内閣府の「青少年の就労に関する研究会」（2005年）では、家事もニートに加えて推計している。

⁶ 2006年から62歳、2007年から63歳、2010年から64歳、2013年から65歳までの定年の引上げ、継続雇用制度の導入等を通じた雇用機会の確保に取り組むこととなっている。

⁷ 2007年度までに年齢不問求人の割合を5割に上昇させることを目標にハローワーク窓口等において、事業主に対し年齢のみを理由とした募集・採用の機会の制限を行うことのないよう指導等を実施している。2005年5月では38.6%となっている。

⁸ 2005年5月の60～64歳層の有効求人倍率は0.39倍、完全失業率は4.4%（男性は6.1%、女性は2.2%）。

⁹ 2004年3月の改正労働者派遣法の施行により、派遣受入期間の1年から最長3年への延長、物の製造業

の拡大も顕著となっており、2005年5月では、ハローワークに出されている生産工程の職業における新規求人数の約3割を、業務請負を行う企業の求人が占めている。このように様々な雇用形態で働く者が増加しているが、これらの者の中で、「正社員」と比べると処遇が低く、また、その格差も年々拡大していることから、結果として低賃金の者の増加につながっており、賃金の二極化が進んでいる状況がみられる。

さらに、世帯間の所得格差については、世帯の高齢化、単身世帯の増加、共働き世帯の増加に留意する必要があるが、若年世帯を中心に拡大傾向にある¹⁰。一方、高齢者世帯間では、格差は縮小している。

労働時間をみると、労働者一人当たりの年間総実労働時間は、1993年度の1,915時間から2004年度には1,808時間に減少したが、雇用形態別にみると一般労働者、パートタイム労働者の労働時間ともこの10年程度でおおむね横ばいとなっており、全体としての労働時間の短縮は、全労働者に占めるパートタイム労働者の割合が上昇したことによるところが大きい。また、週間就業時間が35時間未満の雇用者の割合が上昇している一方で、60時間以上の雇用者の割合も男性を中心に上昇しており、労働時間の二極化が進んでいる状況がみられる。前者の中には、希望してもフルタイムの職に就くことができず、生活に必要な十分な所得を得られない者がいる一方で、後者の中には、長時間労働により健康を損なう者もいる。

地域の雇用情勢をみると、最近の景気回復を牽引する自動車、デジタル家電といった製造業や情報関連産業の集積している東京圏や名古屋圏を中心とした大都市圏の改善が目立つ一方、地方圏においては、製造業の海外進出が進展したことの影響¹¹や、公共工事の削減等に伴い建設業を取り巻く環境が厳しくなっていることの影響等により改善が遅れ、地域差が拡大している¹²。

(2) 労働市場をめぐる環境の変化

こうした雇用失業情勢の変化の背景として、近年の経済・産業面の変化やそ

務への派遣の解禁、紹介予定派遣の法律上の位置付けの明確化等がなされた。

¹⁰ 内閣府経済社会総合研究所ディスカッションペーパー「フリーターの増加と労働所得格差の拡大」（2005年5月）によると、労働所得の格差は1997年以降拡大しており、特に、非正規雇用者の増加の影響もあって、若年層でその拡大のテンポが速いとされている。

¹¹ ただし、2003年には地方圏への工場立地件数が3年ぶりに増加する等、最近では国内立地の増加の動きもみられる。

また、東アジアの台頭によって、国内の産業集積地域の既存の分業構造が崩壊する中で、東アジア地域に形成された産業リンケージに積極的に関与し、業績を伸ばす企業もあり、地域の分業構造の再編につながるという動きもある（独立行政法人労働政策研究・研修機構「産業と雇用の空洞化に関する国際比較研究」（2004年）p87～88）。

¹² 地域ブロック別に2005年5月の有効求人倍率をみると、最も高い東海地方で1.43倍であるのに対して、最も低い北海道では0.57倍となっている。

れを背景とした企業行動の変化及び労働者の意識の変化等が挙げられる。

特に、グローバル化とサービス産業の拡大等の産業構造の変化、IT化、バブル崩壊の後遺症による経済の低迷の長期化の中で、企業の生き残りをかけた様々な行動の変化として、短期的利益重視の経営姿勢の強まりに伴う、「正社員」以外の労働者の活用、人材の外部化、教育訓練投資の減少等の動きがみられる。

他方で、女性の一層の社会進出等を背景に、仕事以外の生活の充実も希望する者の増加や、多様な働き方を希望する者が増加する等、労働者の考え方・行動の変化が起こっている。

こうした両者の変化の中、景気の回復に伴い企業の業績は改善に向かったものの、企業の人材政策と労働者の意識との間で「ずれ」が生じている。

① 経済・産業面の変化

経済・産業面における変化については、まず、中国をはじめとしたアジアにおける国際分業や経済連携の進展がある。それに対応し、産業の高付加価値化の必要性が増大している。

また、高齢化、共働きや単身世帯の増加、企業のアウトソーシングの進展等により、介護関連サービス、生活関連サービス、労働者派遣事業をはじめとした対事業所サービス等のサービス産業が拡大している。

さらに、通信の高速化・大容量化等の情報技術をはじめとした技術革新の進展、規制改革に伴う新たな産業の拡大や、起業、新規参入の増加といった動向が、我が国の産業構造の変化の大きな要因となっている。

一方、経済が回復している中で、地域によっては雇用機会が不足し、人材が十分に活用されていないところもみられる¹³。これらは、グローバル化に伴う経済環境の変化や財政状況の変化による公共事業の減少等によって雇用が失われていく状況にうまく対応できなかった結果、大きな影響を受けたものが多い¹⁴。この結果、地域間において、経済力の格差が拡大している。

② 企業行動と企業の人材政策の変化

1990年代における経済の長期低迷や国内外における競争の激化、また、間接金融から直接金融への動き等を背景として、企業行動が変化している。す

¹³ 総務省「住民基本台帳人口移動報告」により、地方圏からの転出の推移を見ると、70年代以前、80年代後半と比べて低水準となっている。特にこの10年間で見ると、20～24歳の若年層で減少している。

¹⁴ この10年で見ると新規工場立地件数は、関東、東海、近畿以外の地域で減少している。また、公的資本形成は99年以降減少しているが、その県内総支出に占める割合を見ると、地方圏の方が高水準となっており、公的固定資本形成の減少の影響は地方圏でより大きいものと考えられる。

なわち、期待成長率の低下による先行きに対する不安感が高まる中で、産業構造の変化に加え、同一の業界内においても成長を続けた企業と低迷した企業とに分かれる中、事業再構築、企業組織の再編の動きが活発化している。また、四半期決算の公表や¹⁵、配当総額の増加傾向等、資本市場での評価等に対応した短期的利益を重視する経営姿勢が強まっている。

こうした企業行動の変化は企業の雇用管理・人材政策にも様々な変化をもたらしている。企業においては長期的な視野に立った人材育成よりも即戦力を志向する傾向が高まっている。それに伴い、企業は能力開発の責任主体を企業から労働者へと移行させつつあることや、業務効率化に伴う事業規模の縮小などにより、企業内における教育訓練投資も減少している。その結果、自社で長期育成する中核的な人材の絞り込みとその他の人材の外部化が進められている。

労働者への成果の配分をみても、年ごとに変動する賞与によって行われる傾向が強まるとともに、年功賃金から成果主義に基づいた賃金への移行の動きがみられる。ただし、評価のあり方に問題があるとされる事例が生じたこと等、必ずしも労働者の意欲と能力を引き出せているとはいえない状況があり、評価基準や評価方法等、成果主義の見直しの動きもみられる。

また、これまで大企業を中心に、専業主婦の妻を持つ男性が中核的な労働力として働くことを想定している雇用慣行が多くみられた。しかしながら、女性も働くことが一般的となる等社会環境が変化している中で、女性の能力発揮促進や男性も含めた仕事と家庭の両立支援等に取り組む企業が増加する等¹⁶、新たな雇用管理システムに向けた動きもみられる。

さらに、製造業や運輸・通信業等団塊の世代の労働者の占める割合の高い産業では、団塊の世代の退職等に伴う意欲のある若年層・中年層の確保や技能継承という観点から、危機意識を持つ企業が多くなっている。

③ 労働者の意識の変化と取り巻く現実

中核的な人材のしぼり込みと、その他の人材の外部化等、企業の人材政策が変化する一方で、雇用の安定性、労働時間等の労働条件、能力向上の機会に関する労働者の意識の変化との間で様々な「ずれ」が生じていることにより、労働者が必ずしも希望にあった働き方が選択できず、その意欲と能力が活かされていない状況がみられるとともに、個別労働関係紛争も増加している¹⁷。

¹⁵ 2004年4月より、東京、大阪、名古屋、札幌及び福岡各証券取引所、並びに日本証券取引所（JASDAQ）において、「四半期財務・業績の概況」の開示を義務付けられた。

¹⁶ 厚生労働省「平成15年版労働経済の分析」p176、185を参照。

¹⁷ 2004年度における民事上の個別労働関係紛争相談件数は約16万件と前年度より13.7%増加。

若年者については、学卒労働市場は、景気の回復や定年退職者の技能継承の必要性等から、この2、3年改善の動きがみられている¹⁸。一方、フリーターやニートが増加傾向にあるが、その要因としては、新卒採用が特に厳しい時期に「正社員」として就職できなかった者が、新卒採用を重視する企業が多いために「正社員」となる機会に恵まれないこと¹⁹、企業の即戦力志向の高まりの中で、求められる人材が高度化・多様化し、また、サービス産業が拡大する中、「正社員」での雇用機会が減少していること、また、本人の仕事に対する意識に問題がみられること、学校教育が産業界のニーズに対応できていないこと等様々なものが考えられる。

女性の働き方については、男性・女性いずれにおいても「子どもができてずっと仕事を続ける方がよい」と考える者が、「子どもができたなら仕事を辞め、大きくなったら再び仕事を持つ方がよい」と考える者を上回り²⁰、様々な分野で女性の活躍が徐々に広がりつつあるが、女性が活躍できていない職域は残っており、女性の管理職比率も低い²¹等、能力発揮の機会は十分でない。また、出産を機に働く女性の約7割が退職²²する等、出産・子育て等と仕事との両立が困難な状況にあり、いったん退職すると、再就職・再就業が困難な状況となっている。

高齢者については、国際的に見ても高い労働意欲を持つ一方で、年齢を主たる基準として雇用管理を行っている企業も多く、十分な雇用・就業の機会が提供されているとはいえない状況にある。特に65歳以上の層では、仕事や会社が生きがいの場であると考える者の割合は低下し、地域活動等に生きがいを求める者の割合が高くなっているが、そうしたニーズを満たす場が十分に確保されているとはいえない状況にある。

また、企業が教育訓練投資を減少させる中で、個人は、能力開発を行うための時間的、金銭的制約や、どのような能力開発が必要かという情報の不足によ

¹⁸ 高卒労働市場についても、依然として厳しい状況にあるものの、改善傾向にある。なお、独立行政法人労働政策研究・研修機構「新規学卒採用の現状と将来－現状と将来－」（2005年5月）によると、「企業は高卒者の能力低下を危惧する一方で、高卒者を企業内で育成することで、大卒者に劣らない能力を開発できる可能性がある」と認識している。」とされている。

¹⁹ 第二新卒（卒業後6か月以上経過した者）の採用に関する企業の年齢制限の状況を見ると、25歳を境に応募を受け付ける企業の割合が大きく低下している（独立行政法人労働政策研究・研修機構「第二新卒者の採用実態調査」（2005年））。

²⁰ 内閣府「男女共同参画に関する世論調査」（2004年）。

²¹ 女性の管理職比率について国際比較をすると、アメリカ（2002年）45.9%、ドイツ（2003年）34.5%に対し、日本（2003年）9.9%となっている（厚生労働省「労働におけるCSRのあり方に関する研究会中間報告書」（2004年6月））。また、研究者に占める女性比率を見ると、イタリア、フランスが約28%、スイス約21%、ドイツ約16%に対し、日本は約10.2%となっている（科学技術政策研究所・三菱総合研究所「主要な科学技術関係人材育成プログラムの達成効果及び問題点」（2005年3月）p191）。

²² 厚生労働省「第1回21世紀出生児縦断調査」（2001年）。

り、能力開発を十分に行うことが困難な状況となってきた。

パート、派遣、有期雇用等で働く者が増加しており、このような就業形態は女性や高齢者等の就業機会の拡大に寄与している面もあると考えられる。しかしながら、就業形態の違いにより賃金格差が大きいことや、いったん「正社員」以外の働き方を選ぶと、「正社員」への転換や再就職の機会に乏しいことや、有期雇用の場合には短期の契約が反復更新され、雇止めの不安がある場合がある等雇用が不安定であることに対して、不安や不満²³がありながらも、そうした働き方をやむを得ず選択している者も少なくない²⁴。こうした就業形態の多様化は、現行の社会保険制度の被用者保険の適用範囲に該当しない層の増加をもたらしている²⁵。

一方、仕事以外の場において自己啓発や社会貢献活動等に従事できるよう、柔軟な働き方を希望する労働者は増えているが、雇用管理面でそうした柔軟な働き方を可能にする仕組みは十分に整備されておらず、労働時間の二極化の中で、一部の労働者に業務の負担が集中し、20歳代後半～40歳代前半の年齢層を中心として長時間労働者が増えており、仕事と生活の両立が困難な状況もみられる。なお、過大な業務量に伴う長時間労働は、肉体的、精神的な疲労につながり、生産性にもマイナスの影響があるとの指摘もなされている。

第2章 今後の社会の展望と課題

(1) 現状のまま推移した場合の社会

このような企業と労働者の間に「ずれ」が生じている現状を放置したまま何らの対策を講ずることなく、人口減少時代を迎えれば、経済社会を支える層が減少し、若年層をはじめ今後の我が国の産業を支える人材の質が低下し、生産性等の低下につながることも懸念される。また、格差が拡大し、将来に希望が持てないことによる社会の不安定化が加速するおそれがある。さらに、経済的理由により、あるいは子育ての時間を確保できないことにより、少子化もさらに進行するおそれがある。

その結果、我が国経済社会の活力の長期的な停滞を招き、ひいては国民の生活水準も低下するおそれがある。

²³ 今の会社や仕事に不満があると回答したパート労働者にその内容をたずねたところ、「賃金が安い」、「雇用が不安定」、「正社員になれない」と答えた者の割合が高くなっている（厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」（2001年））。なお、賃金に対して不満を持つ者の割合は、正社員と非正社員ではほぼ同水準となっている（厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2003年））。

²⁴ 非正規社員のうち22.9%が就業形態を変えたいと考えており、そのうち正社員に変わりたい者は84.6%となっている。（厚生労働省「就業形態の多様化に関する総合実態調査」（2003年））。

²⁵ その他、年収を税・被用者保険の加入要件等を考慮した一定程度（例えば、所得税の非課税限度額である年収103万円以下、社会保険の被扶養者からはずれない限度である年収130万円以下）に抑えるための就業調整を行う者が存在している（21世紀職業財団「多様な就業形態のあり方に関する調査」（2002年））。

① 経済社会を支える者の減少

若年者においては、フリーター、ニート等が引き続き増加し、十分な職業能力が蓄積されず、本来一定の経験を積んで社会を支えるべき層が、逆に社会に支えられる層となってしまう可能性が高い。

この結果、たとえ今後、若年者の労働市場が逼迫した場合でも、企業が求める人材と若年者の能力のミスマッチの拡大による失業者の増加や、不安定就労の増加が競争力・生産性の低下、経済活力の低下につながることを懸念される。

また、生活基盤が不安定なために結婚・出産を先送りする者が増加することにより、少子化が一層進行するおそれがある。

女性においては、引き続き職場における管理職比率が低い等、活躍できる場が狭いことにより、その意欲と能力が有効に活かされないままになることが考えられる。

また、妊娠・出産・子育て期に仕事を継続することが困難な状況や、いったん離職すると、正社員として再就職することが困難な状況が続くことにより、就労意欲を持ちながら就労をあきらめる層が引き続き多数存在することとなり、その結果、労働力率のM字型カーブも解消しないことが考えられる。

高齢者においては、団塊の世代をはじめとした高齢期の雇用・就業機会が不足し、働く意欲を持っているにもかかわらず、働くことをあきらめて労働市場から引退し、増加する高齢者の意欲と能力が活かされない社会となってしまうことが予想される。

また、待遇格差等から十分に働く意欲を持たず、能力開発の機会も十分でない者が増加し、こうした者の労働参加が進まないことが想定される。

雇用情勢が厳しい地域においては、意欲と能力を活かす雇用・就業機会や能力開発の機会が不足し、地域社会が停滞することが懸念される。

この結果、経済社会を支える労働力が大幅に減少すれば、団塊の世代が65歳以上となり、高齢化が一層進む2015年以降、年金・医療・介護といった社会保険制度について給付の著しい増大が見込まれる中で、それを支える者が減少することにより、社会保障制度の維持が困難となり、国民生活の安定という機能が十分に発揮されなくなることが懸念される。

② 我が国の産業を支える人材の質の低下

我が国においては、今後とも産業の高付加価値化を図っていくことが重要であるが、企業における職業能力開発の取組が減少し、それに資する人材の確保・育成が進まないため、我が国の産業を支える人材の質が低下し、ひいては生産性向上の足かせとなるおそれがある。

さらに、一部の労働者について、今後とも長時間労働の問題が解消されない場合、肉体的、精神的に疲労し、さらには、仕事において創造性を発揮できなかつたり、生産性の低下につながったりするおそれがある。

加えて、団塊の世代の大量離職に伴い、団塊の世代が有しているものづくり等の基盤となる技能の継承が進まず、技能が失われることが懸念される。

また、今後も若年者の減少が見込まれている中で、地域を支えてきた地場産業や中小企業、労働集約的なサービス業等において、労働力の確保が進まないことが考えられる。例えば、団塊の世代が後期高齢期となる際に極めて重要となる介護等の分野の労働力確保も困難になるおそれがある。

③ 格差が拡大し、将来に希望が持てないことによる社会の不安定化の加速

雇用形態の多様化が一層進む中で、「正社員」以外の雇用形態の者の低い処遇や不安定な雇用という状況が変わらなければ、生活基盤が不安定で、将来に希望が持てない層が増加するおそれがある。

また、企業が中核的人材を絞り込む中で、一部の層に業務負担が集中し、20歳代後半～40歳代前半の年齢層を中心として長時間労働を行う者が増加し、子育て等の時間を確保できない者や心身の健康を害する者の増加、自己啓発やボランティア等の社会活動の阻害等が懸念され、また、長時間労働が一つの要因となり、少子化が進行することも併せて懸念される。

さらに、社会における格差が大幅に拡大した場合は、社会の不安定化が加速し、社会の分裂につながるおそれがある。

このような状況について、労働力等の面から将来を展望すると、労働市場への参加が進まず、性・年齢別の労働力率が現状(2004年の実績)と同じ水準で推移した場合、労働力率は、2004年(60.4%)と比較して、2015年においては3.7%ポイント低下(56.7%)、2030年においては6.8%ポイント低下(53.6%)することが見込まれる。この結果、労働力人口は、2004年(6,642万人)と比較して、2015年においては約410万人減少、2030年においては約1,050万人減少することが見込まれる。また、労働投入量(労働力人口×労働時間)でみると、2004年に比べて2015年では8.8%の減少、2030年では20.3%の減少と、労働力人口と比べて、減少幅がさらに大きくなることを見込まれる²⁶。

就業者数は、2004年(6,329万人)と比較して、2015年においては約320万人減少、2030年においては約1,010万人減少することが見込まれる。これに

²⁶ 一般労働者の労働時間と短時間雇用者(週労働時間が35時間未満の者)の労働時間は現在と変わらないが、雇用者に占める短時間雇用者比率が高まることから、総労働時間は減少することが見込まれるため。

より、就業率²⁷は、2004年(57.6%)と比較して、2015年においては3.0%ポイント低下(54.6%)、2030年においては6.6%ポイント低下(51.0%)することが見込まれる。

こうした労働力供給の減少に加え、人々の意欲と能力が活かされないことにより、労働生産性の上昇率が現状(1999～2004年の年率1.7%)よりも低下すると想定すると、経済成長率は2004～2015年においては実質で年率0.7%程度、2015～2030年においては年率0.6%程度の上昇にとどまることが見込まれる。このような中で、雇用需要が減少するとともに、高齢者等の活用が進まないことにより、ミスマッチも拡大することから、2030年の完全失業率は現在より上昇することが見込まれ、経済社会が停滞することが懸念される。

(2) 目指すべき社会

以上のような経済社会の停滞といった将来シナリオを回避するためには、人材こそ経済社会の発展の礎であるとの基本的理念の下、今後の経済社会システムを構築していくことが求められる。そこで、今後の雇用・労働政策を考えるに当たっては、すべての人が、

- ①意欲と能力を発揮できる就業機会を持つ
- ②能力を高める機会を持つ
- ③安心・公正に働ける
- ④労働以外の生活も充実できる

社会の実現を目指すべきである²⁸。いいかえれば、すべての人が達成感や満足感を持ち、報われることができる社会の実現を図っていくべきである。

なお、当然のことながら、このような社会の実現には、雇用・労働政策を展開することに加えて、適切なマクロ経済政策運営や新たな産業の育成等産業政策等における取組が不可欠である。

こうした社会が実現した場合について、労働力等の面から将来を展望すると、若年者、女性、高齢者等より多くの者が働くことが可能となることにより、労働力率は、労働市場への参加が進まない場合と比べて、2015年においては2.7%ポイント上回り(59.4%)、2030年においては、4.9%ポイント上回り

²⁷ ここでは、15歳以上人口に占める就業者の割合。EUでは、2000年の3月に数値目標として15～64歳の就業率を61%から2010年までに70%にするという目標を設定している(2000年リスボンで採択された雇用戦略)(2004年の日本の15～64歳の就業率は68.7%)。

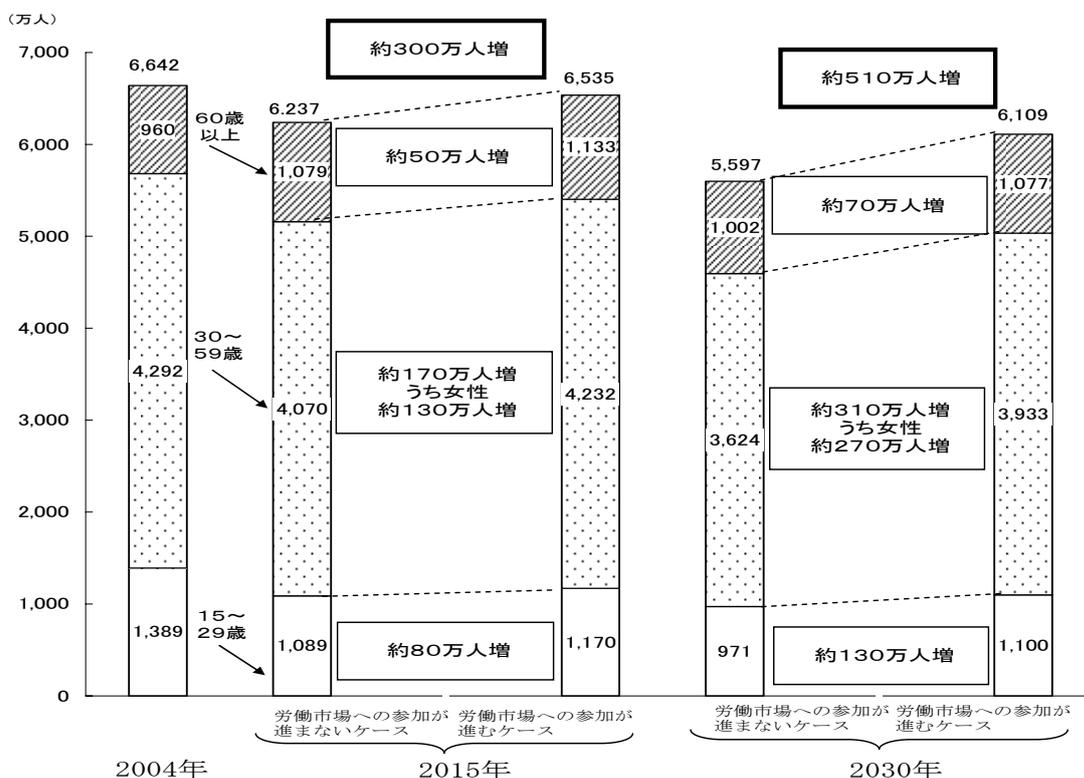
²⁸ 「日本21世紀ビジョン」においても、「目指すべき将来像」の一部として、「楽しく働き、よく学び、よく遊ぶ、人が躍動する社会」「年齢、性別、時間、場所にとらわれない選択が可能となり、個人の夢が実現される多様多才社会」を謳っている。

(58.5%)、労働力人口は、各々約300万人、約510万人、労働投入量でみると、各々4.5%ポイント、8.3%ポイント上回ることが見込まれる²⁹。

就業者数は、2015年においては約310万人、2030年においては約540万人上回ることが見込まれる。これにより、就業率も、各々2.9%ポイント、5.2%ポイント上回る(57.5%、56.2%)ことが見込まれる。

これに加え、人々の能力の向上や活用が進むことにより、今後、年率2.2%程度の労働生産性の上昇を期待すると、経済成長率は2004～2015年においては実質で年率1.8%程度、2015～2030年においては年率1.6%程度の上昇(一人当たり2%程度)が見込まれる³⁰。このような中で、一定の雇用需要が見込まれるとともに、さまざまな労働者が働きやすい就業環境が整備されることから、2030年の完全失業率は、現在と比べて低下することが見込まれ、活力ある社会の実現が可能となる。

労働力人口の見直し



(資料出所) 2004年は総務省統計局「労働力調査」、2015年、2030年は厚生労働省職業安定局の推計(2005年7月)による。

- (注) 1. 「労働市場への参加が進まないケース」とは、労働市場への参加が進まず、性・年齢別の労働力率が2004年と同じ水準で推移すると仮定したケース。このケースでは、実質経済成長率を2004～2015年で年率0.7%程度、2015～2030年で年率0.6%程度と見込んでいる。
2. 「労働市場への参加が進むケース」では、各種施策を講じることにより、より多くの者が働くことが可能となったと仮定したケース。このケースでは、実質経済成長率を2004～2015年で年率1.8%程度、2015～2030年で年率1.6%程度と見込んでいる。
3. この推計においては、税・社会保障制度等の労働力需給に与える影響については必ずしも十分には考慮していないが、こうした制度の変更が労働力需給両面に影響を及ぼす可能性があることには留意する必要がある。

²⁹ 労働力人口の増加に加え、比率が高まる短時間労働者においては、就業調整の要因が解消していくことにより労働時間が増加することを想定している。

³⁰ 現状(1999～2004年の平均年率で1.7%)と同程度の労働生産性の上昇率であっても、経済成長率は2004～2015年では実質で年率1.3%程度、2015～2030年では年率1.1%程度の上昇と見込まれる。

第Ⅱ部 今後重点的に展開する雇用・労働政策

第1章 政策の基本的な考え方

第Ⅰ部で見たように、人口減少下における目指すべき社会を実現するため、雇用・労働政策を展開するに当たっての基本となる考え方は次の通りである。

第一に、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。

このためには、若年者、女性、高齢者をはじめ人々に対し、そのライフステージの各段階に応じて、働く機会が開かれるようにすることが必要であり、企業における採用機会の拡大を進めることが重要である。

また、産業構造が変化し、求められる能力が多様化・高度化している中で、労働者一人一人が各世代の特性に応じた効果的な職業能力の開発・向上を可能とし、就業可能性を高めるための取組を進めることが重要である。その際、労働市場において個人がその適性や職業経験等に応じて自ら職業生活を行うことを可能とするため、求められる能力に関する情報等を提供していく仕組みを構築する必要がある。

さらに、地域にかかわらずすべての人が就業し、その能力を最大限に発揮できるよう、雇用情勢の厳しい地域において、雇用創出に向けた取組を進めるとともに地域を支える人材を育成することも重要である。

第二に、人材の確保・育成を推進し、就業機会に挑戦する人々の意欲・能力がより活かされるようにする。

このためには、性・年齢等にかかわらず、人々を意欲と能力に応じて処遇し、人材として育成し、能力が十分発揮できるような取組を推進することが必要である。

また、産業の高付加価値化に貢献できる人材や、高齢化が一層進行する中で必要なサービスを提供する人材の確保・育成に向けた取組を促し、これを支援していく必要がある。

一方、正社員の働き方を希望する者には、その希望を実現できる能力開発や職業紹介の機会を提供し、非正社員から正社員に円滑に移行できるようにするとともに、働き方の見直し等によって、職業生涯の一時期に育児・介護や社会活動、自己啓発等の活動が集中する場合にも柔軟に働き方を変化させたり、労働市場に再参入することができる社会にすることが重要である。

さらに、団塊の世代の高齢化が進んでいる中で、特に、中小企業等において技能継承等への支援を行うことも必要である。

第三に、労働者が安心・公正に働くことができるルールやシステムを整備する。

このためには、人々の様々な就業機会への挑戦や企業等による人材の有効な活用を支える社会的インフラの整備が不可欠である。

多様な就業形態に対応した社会保険制度や労働関係法制の整備、働き方にかかわらず、職務、能力と労働時間等に応じた処遇の確立、長時間労働・メンタルヘルス対策等の一層の強化、業務請負の実態の把握と望ましい働き方のあり方の検討等、すべての人が生きがいを持って働ける社会の実現に向けてあるべきルールを検討する必要がある。

また、自ら新たな機会を求めて転職しようとする場合や労働者が離職を余儀なくされる場合に、できるかぎり失業を経ることなく円滑に次の仕事に就くことができるための取組を強化する必要がある。

このため、個別企業を離職しても円滑な再就職により、労働市場における雇用の安定を図ることが重要であり、職業相談・紹介におけるカウンセリングの強化等労働力需給調整機能の強化や労働力需給調整と能力開発の連携を強化していくことも必要である。また、こうした取組により、生産性の高い産業、部門への労働者の移動にも資することとなる。

これらの基本的な考え方に基づく対策を講ずることにより、より多くの国民が就業機会へ参加することが期待できる。このため、施策の展開に当たっては、労働力需給の状況を見る指標である「完全失業率」に加え、人口減少下でより多くの者が社会を支えるという観点から、国民一人一人の現実の労働への参加を表す指標である「就業率」を重視して対策を講ずるべきである。

なお、多様な就業形態は企業側にも労働者側にも一定のニーズがあり、今後も拡大していくことが見込まれるが、働き方の間で合理的な理由なく、賃金に格差がある、各種の被用者保険が適用されない、雇用が不安定、あるいは十分な教育投資が行われなといった状況が続いた場合、労働者の生活が不安定となるだけでなく、将来の労働力供給、生産性に悪影響を及ぼす等企業にとっても望ましくない状況が懸念されることから、職務、能力と労働時間等に応じた処遇の確立に、特に重点的に取り組む必要がある。

また、労働者の能力開発や仕事と生活の両立（ワークライフバランス）への職場環境整備については、企業にとって短期的にはコストがかかり負担となると考えられる面もあるが、長期的には、若者や女性等の活用が進み、労働市場の活性化を通じて労働者が能力を磨きながら働き続けることにより生産性を

向上させるとともに、企業自体にとっても有能な人材を確保しやすくなる等のメリットもある。このため、企業においても積極的に取り組むべきであり、社会全体としても個人の能力開発や仕事と生活の両立の環境整備への取組をさらに後押ししていく必要がある。

特に、**仕事と家庭の両立を可能とする環境整備**を行うことは、貴重な人的資源が活用され、短期的にも社会の支え手を増やすこととなるとともに、20年、30年後といった長期で見ると、社会の担い手を増やすことにつながることから、少子化対策という観点からも、雇用・労働政策として積極的に取り組んでいく必要がある。

さらに、長時間労働により、労働者の健康面等に様々な影響が生じている状況の下では、社会全体として**長時間労働問題の解決**に向け、より積極的に**取り組む**とともに、企業としても労働者が健康を確保し、安心して働くことができるよう、自らの責務として取り組むことが求められる。その際、こうした取組は、労働者のやる気や創造性を引き出し、我が国の生産性の向上につながるるとともに、企業のイメージ向上にもつながる等企業にとってもメリットがあることにも留意すべきである。

なお、企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility:CSR）が議論されているが、仕事と生活の両立を可能とする働きやすい職場環境の整備についても、その一環として取り組むことが求められるものと考えられる。

第2章 今後重点的に展開していくべき雇用・労働政策

前章における政策の基本的な考え方に基づいて、2030年までの展望を踏まえつつ、団塊の世代が65歳以上となり徐々に引退過程を迎え、労働力供給が大きく減少する可能性がある時期である2015年までの10年間において必要となる政策を10の政策対象・分野ごとに、以下の通り提言する。

こうした施策を講ずるに当たっては、団塊の世代が60歳を迎える2007年、65歳を迎える2012年等の節目節目の変化に的確に対応した政策展開を図ることが必要である。

また、雇用・労働政策と産業政策、教育政策等との連携強化も進める必要がある。

一方、人口減少に伴う労働力供給制約の下でも、景気の循環に伴い、景気後退期には雇用失業情勢も悪化することが見込まれ、そのような際には、今後とも緊急的な雇用対策を機動的に講じることにより、雇用のセーフティネットに万全を期す必要があることは言うまでもない。

(1) 若年者への就業支援～若者と仕事をつなぐ後押しをする

若年者については、学校から職場への移行のルートを多様化し、卒業後に即就職しなくても、また就職後に離職しても能力を向上させ、本人の努力次第で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、新卒採用の持つ機能・役割は維持しつつも、新卒採用に限定されない形での、若年者の将来性や潜在能力に着目した採用機会の拡大への取組を進めていく必要がある。また、フリーターであった者でも、意欲と能力があれば、正社員として登用される道が拡大されるよう、企業に対して促していくべきである。併せて、安定的な仕事を希望する場合は、その常用雇用化に向けた支援を強化していくべきである。さらに、農業就業への支援等についても併せて強化していくべきである。

また、高学歴化が進み、教育期間も長くなってきているにもかかわらず、教育が個人の実践的な働く能力（エンプロイアビリティ）や職業意識の向上に必ずしも結びついていないとの声も聞かれる。社会で活躍するために必要な働く能力や職業意識を身につけさせることを教育目標の一つとして明確にした上で、初等中等教育段階から、生涯を通じた職業能力開発の基礎となる自ら学ぶ習慣やコミュニケーション能力等、どのような仕事をするためにも必要とされる基礎的能力の修得を重視した教育や、学校・地域・企業が連携して、就労体験等、働くことの意義や社会貢献の意味に触れさせるような職業教育が広く行われるよう、さらには、より早期からの適性等を踏まえた職業意識の涵養がなされるよう、教育行政と連携した取組を強化すべきである。また、学校を中退等により離れた者等、教育行政の対応が困難な者についても取組を進めるべきである。

さらに、希望する職業に就く可能性を高めることに資する能力開発に関する情報の提供や若年者へのコンサルティングの強化、職場定着に向けた取組への支援に努めるとともに、学卒、若年者向けの実践的能力評価の仕組み³¹の整備・普及を図っていくべきである。

加えて、コミュニケーション能力は、どのような仕事をするためにも必要な基礎的な能力であるが、社会においてそうした能力を身につける機会が乏しく、その上、コミュニケーション能力の前提となる人間関係等に関わり、深い心の問題を抱える若年者も多いことから、一人一人の課題に応じた、心理面のケアも含めた専門的かつきめ細かな支援を強化していくべきである。

若年者対策については、「若者自立・挑戦プラン」、「若者の自立・挑戦のた

³¹ 2004年7月より、YES-プログラム（事務・営業の職種について企業が若年者に求めている就職基礎能力（コミュニケーション能力等）の内容や、それらを身につけるための目標を若年者に提示するもの。）の対象となる講座・試験について、教育訓練実施機関等の申請に基づいて認定を開始。

めのアクションプラン」等に基づき、政府全体での取組が進められているところである³²が、人口減少社会の中で、将来の社会を担う若年者の問題の重要性は、今後ますます大きくなることから、経済界、労働界、教育界、地域社会、政府等が一体となって、より一層対策を強化していくことが求められる。

(2) 女性への就業支援～女性が仕事を続けやすい職場環境を作る

女性の能力が十分に発揮されているとはいえない状況を解消するため、実質的な男女の均等の確保を実現し、女性が活躍する領域を拡大するためのポジティブ・アクションを含めた対策の強化を通じ、男女の機会均等施策を強化することが必要である。

また、結婚や出産を機に仕事を辞める女性も少なくないが、就業継続を希望する女性は増加しており、子育てで離職した者の再就業希望も多い。このため、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、妊娠・出産がハンディにならず安心して働き続けることができ、また、子育て等との両立を可能とするための働き方の見直し、保育の充実等の環境整備に努めることが必要である。また、出産・子育て等により離職しても、その能力を活かした再就職・再就業を可能とするための支援を強化するべきである。

なお、子育て等との両立を可能とするための働き方の見直しは、女性だけでなく男性も含めて行うことが重要である。

(3) 高齢者への就業支援～元気な高齢者が活躍できる社会を作る

高齢者は高い就業意欲を持ち、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り、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必要がある。

高齢者雇用については、すでに65歳までの定年の引上げ、継続雇用制度の導入等を通じた雇用機会の確保に向けた対策が進められている³³ところであるが、こうした取組を確実に進めていく必要がある。

加えて、60歳代後半層への雇用・就業支援の検討、さらに働く意欲がある限り働き続けることができる社会の構築に向けた検討を進めていくべきであ

³² 関係府省の大臣を構成員とする若者自立・挑戦戦略会議において、2003年6月に「若者自立・挑戦プラン」が、2004年12月には、その実効性・効率性を高めるため、「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」が策定された。

また、厚生労働省においては、「フリーター20万人常用雇用化プラン」等を掲げているが、若者の働く意欲を喚起し、能力を育み育てるために、関係者が統一的な方針の下、戦略的に取り組んでいくことを目的として、2005年5月に、第1回の「若者の人間力を高めるための国民会議」を開催したところである。

³³ 厚生労働省は、2004年に成立した改正高年齢者雇用安定法等を踏まえ、2005年3月には、2005年度から2012年度までの8年間を計画期間とする「高年齢者等職業安定対策基本方針」を策定した。

る。その際には、採用から退職まで年齢にかかわらず雇用管理のあり方について検討していくべきである。また、中年期からの再就職・創業等、高齢期における多様な働き方を視野に入れた職業生活設計に関する取組に対しても支援していくべきである。

さらに、雇用以外の就業・社会参加に向けて、現に地域に根付いているシルバー人材センターの活用等による地域密着型の就業支援にも努める必要がある。

また、団塊の世代が順次引退過程に入ることにより、熟練した技能及び高度の知識を有する労働者が不足する事態が予想されることから、中小企業における技能の円滑な継承を促進するための取組について支援していくべきである。

(4) 福祉から就労へ～障害者、生活保護等を受けている人の自立を手助けする

障害者の就業意欲が高まる中、障害者の雇用は進展しているものの、一方で障害の重度化や多様化が進んでいる状況を踏まえると、福祉・医療サービス等との連携の強化、障害の種類及び程度等に応じたきめ細かな支援を行い、障害者の自立支援を強化していく必要がある。また、通勤が困難な障害者等にとって、在宅就業等多様な就業の選択肢が提供されることは、就業機会を拡大することにつながるため、その環境整備に努める必要がある³⁴。

一方、生活保護等を受けている人の数が近年増加しているが、そうした中には働く能力がありながらも働く意欲を失っている人がいる。これらの層への支援については、働けばそれに応じて生活が豊かになるような援助のあり方を考える等、働くことへの誘因（インセンティブ）を増すとともに、就労支援や就労意欲の喚起等の自立支援を進めていくことが重要である³⁵。

また、近年の離婚件数の増加に伴い、母子家庭が増えている³⁶が、母子家庭等ひとり親家庭においては子育てと生計を一人で全て担う必要があり、子育て・生活支援、就業支援等の総合的な母子家庭等対策を推進し、母子家庭等の自立の促進を図る必要がある。

これらの人々に対して、その意欲や適性に応じ、福祉を受ける立場から就労状態への移行を切れ目なく支援することは、本人の生活力の向上につながることはもちろん、社会での活躍の場が広がることにより、社会の活性化にもつながる。このため、雇用と福祉の関係機関の連携等を通じて、能力に応じた就業

³⁴ 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、障害者福祉施設との有機的な連携等を主な内容とする改正障害者雇用促進法が第 162 回国会で成立した。

³⁵ 生活保護制度については、経済的給付に加え、実施機関が組織的に生活保護受給世帯の自立を支援する制度に転換することを目的とする「自立支援プログラム」が 2005 年度からスタートしたところである。

³⁶ 母子世帯数は 2003 年度約 123 万世帯と 5 年前と比べて約 27 万件、28.3%増となっている（厚生労働省「平成 15 年度全国母子世帯等調査結果報告」）。

機会の確保を進めるとともに、就労を通じた社会参加への支援を行うことが重要である。

(5) 地域における雇用創出への支援～地域の人材を育成・活用する

地方と都市の間において格差が拡大しているが、地域ごとに特色ある産業があり多様な人材がいることは、変化が速くなっている世界的な経済環境の中でも、日本経済が柔軟に対応でき、安定的に高い付加価値を生み出していくことにつながるものである。

そこで、地域が独自の魅力や強みを掘り起こして主体的に産業創出に取り組み、人々が自らの地域に誇りを感じながらその能力を活かして働ける場を作っていくことへの支援が必要である。なお、こうした地域には潜在的な強みをうまく引き出す等地域の発展に必要な人材が不足している場合もあり、そうした人材の確保に対する支援も重要である。

このため、雇用情勢の厳しい地域等を中心に、地域の特性に応じた自発的な雇用創出の取組への支援を強化していくべきである³⁷。その際、中核的人材の育成や退職者が地方へ移住し、都市部での職業経験等を活かして創業等を行うことへの支援について、特に配慮する必要がある。また、今後、団塊の世代が引退過程を迎える中で、地方への移住を希望する退職者が住みやすい魅力的な環境作りを進めることは、生活サービス需要の増大を通じて、そうした地域における新たな雇用機会の創出につながる可能性が高い。

(6) 職業能力開発～すべての人々が能力を高められる機会を用意する

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る。

このため、若年、壮年、高齢といった各世代に必要なとされる職業能力の開発・向上が、労働者の自発的取組や企業を含め社会全体として、それぞれの世代の特性に応じて効果的・統合的に推進されることが重要である。

若年者については、円滑に職業生活に移行することができるよう、職業意識を高め、自ら職業能力開発を行うことを促すとともに、企業に対しても、雇用の受皿となり、また体験講習や教育訓練の受入れ先となる等、若年者の能力開発機会の提供に向けた様々な取組を求めていくことが必要である。

³⁷ 地域再生法に基づき、2005年4月に閣議決定された「地域再生基本方針」においても、個性豊かな地域づくりを達成し、「地域経済の活性化」とあわせて「地域雇用の創造」を実現することを目標としている。また、①地域の特性に応じた自立的発展等の基盤となる国土の形成、②地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、国が本来果たすべき役割を全うすることを基本理念とする国土総合開発法の改正法案（法律名も「国土形成計画法」に改称の予定）が、現在、第162回国会において審議中である。

また、壮年層を中心に、個人主導の職業能力開発が行いやすくなるよう環境整備を行っていく必要がある。特に、求められる能力が高度化・多様化し、職業生涯も長期化する中で、労働者が自ら大学・大学院等の高等教育機関等で学び直す機会を確保していく必要がある。

さらに、職業生活が長期化する中で、高齢者に対しても、必要な職業能力の開発を支援していくことが必要である。

また、事務職等を希望する求職者が多い一方、企業の求める人材がより専門的・技術的となっていること等により、労働移動が必ずしも円滑に進まない状況がみられることから、個人が能力開発を行うに当たって、実際に企業から求められている能力に関する情報提供も重要である。併せて、労働者一人一人の能力開発の目標となるとともに、労働移動に当たっての指標となり得る職業能力評価制度の整備を行っていく必要がある³⁸。

介護サービス等高齢化が一層進行する中で求められる産業分野での人材育成・雇用管理改善への支援を強力に進めていくべきである。

一方で、サービス業等を中心に現在人手がかかる産業等については、今後新たな技術を活用した省力化・生産性向上を図ることも考えられるが、こうした新技術の現場への応用を支援することは重要であるとともに、新技術に対応できる人材の育成や能力開発についても検討する必要がある。

(7) 外国人労働者～高度人材の受入れを促進する

我が国の経済社会の活性化に資する人材を確保する一環として、世界で通用する専門的な知識や技術を有する外国人については、受入れを積極的に促進する必要がある。その際、専門的な知識や技術を有する労働者となりうる留学生の就職支援の見直し・拡充の取組を進めていくべきである。

一方、将来の労働力人口の減少をにらんで、外国人労働者の受入れの範囲を拡大すべきとの意見もあるが、労働力需給推計の結果をみると、今後労働力人口は減少していくとはいえその減少速度や今後の政策的努力の効果も考慮すれば、少なくとも当面は労働力供給の大幅な不足は見込まれない。こうした状況を前提とすれば、労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを安易に考えることは適当ではなく、まずもって若年者、女性、高齢者といった国内の労働者が活躍できる環境の整備を図ることが重要である。

現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについては、業種・職種ごとの労働力需給の状況、本来、当該分野で

³⁸ 厚生労働省「職業能力開発の今後の在り方に関する研究会報告書」（2005年5月）においては、今後の施策の方向性として、教育訓練の実施及びその機会の提供に関する支援、職業能力評価制度、職業能力開発を行うに当たっての相談・情報提供等について提言を行っている。

育成すべき若年者の能力向上・機会が阻害されることにならないか、また、受け入れた場合の国民生活に与える影響、受益者による社会的なコスト負担のあり方を勘案する等、総合的な観点から対処することが必要である³⁹。

特に、いわゆる単純労働者の受入については、景気変動等から必要なくなった等といってすぐに本国に送り返せるものではなく、受入れに当たってはその家族も含めた受入れのための社会全体での準備とコストが必要となることから、引き続き慎重に対応する必要がある。

また、日系人労働者の定住化に伴う諸問題に対応し、必要な対策を検討していくべきである。

さらに、入国・在留管理と連携した外国人労働者の就労管理のあり方について確実に検討しておくべきである⁴⁰。

外国人労働者の受入れは、単に「労働力」としての受入れにとどまらず、産業構造や国民生活等、経済社会に大きな影響を与える問題であることはもとより、欧米諸国の例にもみられるように、国の根幹に関わるものであることから、国民に、必要な情報やデータを提供しつつ、我が国のあり方として国民的な検討を行う必要がある。

(8) 安心・公正な労働～誰でも安心して働ける労働条件を整える

就業形態・就業意識の多様化に伴う労働条件の個別化の進展や経営環境の急激な変化に対応する迅速・柔軟な労働条件変更の必要性の増加等を踏まえ、労使当事者の行動の規範となる労働契約法制の在り方や雇用以外の働き方の条件整備の検討を進めていくとともに、労使のコミュニケーションの促進を図り、それによる労使の自主的な予防・解決を促すための取組についても検討すべきである。なお、労使のコミュニケーションの促進に資するため、その基礎となる労働法上の権利等について、労働者に対して啓発を行うことも検討すべきである⁴¹。

³⁹ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（2005年6月閣議決定）においては、「海外人材を活用するため、高度人材の受入れを促進するとともに、現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて、国民生活に与える影響を勘案し総合的な観点から検討する」としている。また、法務省が2005年3月にとりまとめた「第3次出入国管理基本計画」では、専門的・技術的分野における外国人労働者の受入れを推進することとしているが、我が国経済の活力及び国民生活の水準を維持する必要性、国民の意識及び我が国の経済社会の状況等を勘案しつつ、現在では専門的・技術的分野に該当するとは評価されない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していくこととしている。

⁴⁰ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」（2005年6月閣議決定）においては、国民の安全・安心の確保の観点から、「外国人の入国後の実態についてチェックする仕組みを検討する。」としている。

⁴¹ 2003年に成立した改正労働基準法に基づく「有期労働契約の締結・更新及び雇止めに関する基準」（平成15年厚生労働省告示第357号）において、解雇ルールの法制化等がなされたところである。このほか、危険性・有害性の低減に向けた事業者の措置の充実、過重労働、メンタルヘルス対策の充実等を内容とする労働安全衛生法の改正法案が、現在、第162回国会において審議中である。また、「最低賃金制度のあり方に関する研

また、パートや派遣等様々な働き方がある中で、働き方にかかわらず、職務、能力と労働時間等に応じて「正社員」との処遇の均衡を進めていくべきである。

さらに、有期労働契約が反復更新されている者については、契約の実態に応じて、契約期間をできるだけ長くするようにすることも必要である⁴²。

併せて、就業意欲を阻害しない税・社会保険制度や福利厚生制度等のあり方、特に被用者保険の短時間雇用者への適用拡大についても検討していくべきである。

近年増加している業務請負については、不安定雇用や能力開発等の面で課題もみられるとの声もあることから、実態を把握した上で、望ましい働き方についてのルールを検討する必要がある。

また、労働者の安全・健康を確保するため、長時間労働・メンタルヘルス対策等の一層の強化に努めるとともに、労働者が最も能力を発揮できるような労働時間制度等のあり方の検討も進めていくべきである。

加えて、セーフティネットとしての最低賃金制度の機能の強化についても検討していくべきである。その際、諸外国では生産性や雇用への影響等を踏まえ、若年者や訓練中の者に減額措置を採っている国が少なくないが、我が国においても、その水準の見直しを行いつつ、一定の年齢区分の者等を対象とした減額措置についても検討すべきである⁴³。

(9) 仕事と生活～ワークライフバランスで仕事と生活を充実させる

社会全体として長期的な発展を図るためには、労働者の労働以外の生活や人生を充実することができるよう、企業や社会が長期的にメリットを享受できるワークライフバランスを実現することが重要である。

ワークライフバランスを可能とするためには、長時間労働対策や職種に応じた市場横断的な賃金の形成を促すとともに、個々の労働者が多様な働き方の選択肢の中から人生の各段階において自立的な選択が行えるようにするとの観点から、労働時間規制を厳しくすべき者と受けない者とを明確に区分し、それぞれの労働条件と処遇が均衡のとれたものとなるよう、労働時間をはじめ労働条件全般についての環境整備が必要である。特に、子育ての期間については、長時間労働を避けることができる労働時間管理を行うべきである。

研究会」報告書（2005年3月）が、制度の体系や安全網としてのあり方等を提言しているほか、「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会」の中間とりまとめ（2005年4月）においては、労働契約に関する公正・透明なルールを定める新たな法律（労働契約法）の必要性等を提言している。

⁴² 2003年に成立した改正労働基準法において、契約を1回以上更新し、1年以上継続して雇用している有期契約労働者との契約を更新しようとする場合は、契約の実態及びその労働者の希望に応じて、契約期間をできる限り長くするよう努めなければならないこととされたところである。

⁴³ 「最低賃金制度のあり方に関する研究会」報告書（2005年3月）参照。

また、自己啓発・ボランティア等仕事以外の社会的な活動を可能とするための環境整備を進めていくべきである。

(10) 労働力需給調整～すべての人々の就業意欲を活かす

働く意欲と能力があったとしても、適切な就業機会が見つからなければその力は発揮されないため、すべての人が自ら求める就業機会に挑戦でき、また企業も必要な人材の十分な確保ができることが望ましいが、これを可能とするためには人と企業を適切にマッチングさせる職業紹介等の需給調整機能の強化が重要である。

また、近年、労働移動が増加している中で、人々の働き方に関する意識や企業の求める能力が多様化しており、雇用のミスマッチが拡大するおそれがある。こうした状況を未然に防止し、労働移動を行う場合であっても、できる限り失業を経ることなく、実質的な雇用の継続を実現することを通じて、雇用の安定を図る必要がある。こうした観点から、長期失業者等を含め、多様な求職者の状況や、各地域における個々の企業の求める人材ニーズの把握等労働市場の的確な分析や労働移動を通じた早期の再就職を実現するための労働力需給調整機能や離職を余儀なくされる者への企業の再就職援助に対する支援は今後ますます重要となる。

このため、職務の高度化・専門化や労働市場が流動的・重層的なものに変化し、求人・求職活動が広域化する状況に対応し、ハローワーク間の有機的なネットワークの活用による全国どこでも一律の水準が確保されたきめ細かな職業紹介、職業相談等のサービスの提供、多様な労働者の意識や求人ニーズに対応するための能力開発との連携、企業との協力による人材確保支援、すべての人が就業機会に挑戦できるための募集・採用の促進等、雇用のセーフティネットとしての役割を強化していく必要がある⁴⁴。

さらに、民間の職業紹介機能の活力や創意工夫を活かし、官民相まった適切な労働力需給調整機能の強化が図られるような環境整備を図っていくことも重要である。

また、創業支援の強化や在宅就業等就業機会の拡大につながる働き方の普及に向けた取組を行っていくべきである。

⁴⁴ なお、厚生労働省は、2005年度より、ハローワークのサービスの向上の一環として、ニーズが高いと考えられる地域における平日夜間や土曜日のサービス提供等の取組を進めている。