



## 雇用政策基本方針案

～すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現～

はじめに

我が国は、2005年から人口減少に転じ、将来も一層の少子化・高齢化の進行によって、本格的な人口減少社会が到来する見通しとなった。仮に、各般の雇用施策が今後実施されず、現在の労働力率と同水準で推移した場合は、2030年において労働力人口が約1,070万人減少することが見込まれており、こうした労働力人口の大幅な減少は、経済成長については、供給側の制約要因となるとともに、需要面でみてもマイナスの影響を与えるおそれがある。

また、経済のグローバル化や技術革新等の進展に伴い、国内労働市場において、コスト削減圧力により低賃金労働者の増加、不安定な就労形態の者が増加するとともに、正社員においても、企業が中核的人材を絞り込んだ結果、長時間労働が問題化している。この結果、働くことの充実感が得にくくなり、またメリハリの効いた働き方ができないことによって労働生産性が低下するおそれがある。

これらの課題を克服し、労働者の雇用・生活の安定と生産性向上による経済社会の持続的な発展を可能とするためには、若者、女性、高齢者、障害者などの働く意欲と能力を持つすべての人々が、生涯を通じ、その能力を蓄積しつつ、十分発揮し、仕事や地域への社会参加を行うことにより充実感を得ることができ、人生の各段階に応じて仕事と生活の調和が図られ、かつ公正で多様性に満ちた豊かな社会を実現することが重要となってくる。

こうした意欲と能力を持つすべての人々が働くことのできる社会においては、現在の労働力率と同水準で推移した場合の労働力人口と比較して、2030年で若者が約90万人増加、女性を中心として中年層が約270万人増加、高齢層が約240万人増加するなど、全体で約600万人増加し、2006年の労働力人口から比較すると、約480万人の減少にとどまることが見込まれ、将来的な労働力人口減少とそれに伴う経済成長の低下圧力を一定程度抑制することが可能となると見込まれる。

雇用政策基本方針案の役割は、こうした2030年までの経済社会の姿を展望した上で、当面5年程度の間、我が国が取り組むべき雇用政策の基本的な方向性ととも、具体的な雇用施策の方向性について明らかにすることにある。

なお、今後の雇用政策の展開に当たっては、適切なマクロ経済運営の下で、労働者の雇用・生活の安定に必要な役割を果たす社会保障政策や産業政策、教育政策及び少子化対策等とも連携し、相互に整合性を保ちつつ、その着実な実施を図ることとする。

## 第1章 労働市場を取り巻く変化と課題

### 1. 日本経済の変化と雇用失業情勢の概観

我が国の経済は、バブル経済の崩壊以降、資産価格の下落とともに企業と金融機関の財務状態も悪化し、国内需要が減退する中でデフレ状態に陥るなど、長期的に低迷する状態が続いていた。こうした中、1990年代末から2000年代初めにかけての厳しいリストラの過程を経て、雇用・設備・債務の3つの過剰を解消することによって経済成長が可能となる環境が整った結果、2002年初めからの長期間にわたる景気の回復が実現されている。

こうした日本経済の変化の中で、雇用失業情勢については、1997年の大型金融破綻を契機に、中高年層及び若年層の失業問題が深刻化し、2003年4月には完全失業率が既往最高の5.5%となるなど、統計開始以来、最も厳しい情勢となった。しかしながら、2002年以降の景気回復期間において、有効求人倍率も2006年には1.06倍と、1992年以来約14年ぶりの水準まで回復し、完全失業率についても2006年に4.1%と、1998年以来約8年ぶりの水準まで低下するなど、全般的には改善傾向が続いている。ただし、足下をみると、有効求人倍率が約2年ぶりに1倍を下回るなど、改善の動きが弱まっている。

### 2. 労働市場を取り巻く変化と課題

しかしながら、これらの長期不況期に行われた調整を経た我が国の経済社会においては、過去の10数年間と比べると、企業側と労働者側の双方に、以下のような変化と課題が生じている。

#### (1) 労働市場を取り巻く変化

##### ① 企業側の変化

##### (グローバル化等の影響)

グローバル化による国際競争や国内小売り産業等における競争の激化等の中で、企業の将来予測可能性の低下や短期的な需要の変動の増大に対応するために、企業が外部労働市場を通じた雇用量の調整の動きを強めるようになり、さらには海外投資家の参入や企業合併・買収の増大に伴って、株主に対する利益還元を以前よりも重視する経営がみられるようになってきている。こうした中で特に、敵対的な企業合併・買収は、長期的にみると、従業員の人的資本や企業特殊資本の低下によって企業の効率性を低下させる可能性があるとの指摘がある。

##### (技術革新、知識経済化の進展)

IT化を中心とした技術革新の進展、また付加価値を生み出す知識・知恵を源泉とする知識経済化の進行によって、企業の中核を担う高付加価値人材や高度技術者、熟練技能者のニーズが高まる一方で、定型的な業務を担う中間層ホワイトカラーのニーズが相対的に低下し、さらにそうした定型的な業務については外部人材を活用する傾向がみら

れる。

#### (産業構造の変化)

、サービス産業をはじめとする第3次産業が増加するなど、産業構造が変化するとともに、消費者の趣向が短期化・多様化していることから、多様な消費者の趣向を捉えることができる感性を持つ労働者のニーズが高まっている。

#### (人材マネジメントの変化)

こうした時代の変化を受け、企業の雇用管理に変化が生じており、人件費の変動費化や将来の不確実性の対応のため外部人材を含む正社員以外の者を活用することで正社員の割合が低下している。さらに、正社員については、企業が自社で長期育成する中核的人材の絞込みを行っている。また、年功主義的賃金から成果主義的賃金への移行を徐々に進めているが、その評価に当たっては業務の短期的評価による弊害が指摘されるなど、見直しの動きもみられている。こうした中で、正社員については長期雇用を基本的な雇用方針とする企業が依然として多数である一方で、正社員以外の者の積極的な活用を図ろうとする企業もみられる。

## ② 労働者側の変化

#### (長寿化の進展)

平均寿命は1990年から2005年にかけて、男性で75.92歳から78.56歳へ、女性は81.90歳から85.52歳へと着実に延び、また健康寿命についても2002年時点で男性72.3歳、女性77.7歳となっている。

#### (正社員以外の働き方の増加)

企業の人材マネジメントの変化や働く者の価値観が多様化することにより、正社員中心だった働き方から、パート、派遣、契約社員等といった多様な就業形態の増加が目立ち、現在においては雇用者全体の約3割を占めるに至っている。なお、これら正社員以外の者のうち、正社員として働く会社がないため現在の雇用形態で働いている者が約2割強存在している。

#### (職業生涯の長期化)

我が国の高齢者は就業意欲が高く、労働力率も国際的にみて高水準となっている。また、希望する就業の引退時期をみると、男女ともに「いつまでも働きたい」とする割合が最も高く、高齢期になっても働く意欲は持続されている。

#### (キャリア意識の変化)

企業の即戦力志向の動き等を背景に、労働者についてもキャリア意識醸成の必要性が高まってきている中で、学校教育段階でのキャリア教育や職業に接する機会の確保等の重要性がより高まっている。

#### (入社の動機、生活観の変化)

入社の動機について、自分の能力を活かせることを重視する者の割合が上昇するとともに、就職後も成長や達成感が感じられず離職する者の割合が増加している。

また、仕事か生活のどちらか一方のみを重視するのではなく、仕事と生活の調和を重視するという者の割合が上昇している。

#### (世帯構造の変化)

世帯の就業構造をみると、夫が働き、妻が専業主婦である世帯が減少し、1997年以降は共働きの世帯が専業主婦世帯を上回っており、さらにその差が拡大している。

#### (2) 労働市場を取り巻く変化により生じた課題

##### (ニート・フリーター等と所得格差拡大懸念)

フリーターの数は2003年の217万人をピークに2006年は187万人と3年連続で減少するなど改善の動きが続いているものの、就職活動の時期が新卒採用の特に厳しい時期、いわゆる就職氷河期に当たり正社員となれず、フリーターにとどまっている若者(年長フリーター(25歳~34歳))は改善の動きが鈍い。また、ニートについても改善の動きが鈍く、これらフリーターやニートについては、正社員となることを希望しても就職が難しい状況にある。さらに、恒常的に1日単位の雇用契約で働く日雇派遣労働者については、雇用の不安定さや職業能力の蓄積不足といった点が懸念される。

これらの若者の中には、自己啓発もままならず、雇用や将来の見通しについて不安を感じる者もおり、また正社員と比べて結婚することが困難といった状況がみられる。

こうした状況を背景として、若年層の間には所得格差の拡大や格差の固定化、さらには非婚化による少子化の加速が懸念されている。

##### (女性、高齢者に対する就業環境の整備)

「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に関する法律」(以下「男女雇用機会均等法」という。)の施行から20年を超え、女性の社会進出が着実に進んでいるものの、管理職や役員の女性の比率は国際的に見て未だに低い状況にあるなど、実質的な機会均等が確保されたとは言い難い状況がみられる。また、就業継続を希望しながらも仕事と育児・介護の両立の難しさ等から、離職を余儀なくされるなど、出産、育児等により離職する女性が依然として多く、いったん退職すると正社員としての再就職・再就業が難しい状況もみられる。

高い就業意欲を持つ高齢者がいる一方で、高齢者は雇用・就業機会が十分でない上、転職に際して賃金が低下するケースが多く、転職・再就職が難しい状況にある。こうした中で、高齢者の高い就業意欲を活かしつつ、職業生涯の長期化に対応した就業環境の整備が急務となっている。

これらの人々の意欲と能力に応じた労働市場の参加が実現しない場合、将来的に労働力人口が大きく減少する要因となり、さらに経済成長の制約要因となることが懸念される。

#### (新たな働き方の出現に伴う課題)

グローバル化、技術革新の進展などによって企業の将来予測可能性が低下している影響を受け、人件費の変動費化や将来の不確実性の対応を目的として外部人材を活用する企業が増加するなど、企業の雇用管理の変化がみられる。一方、こうした外部人材の中には、日雇派遣労働者などのうち、特に雇用が不安定な者もあり、また教育訓練機会の差から職業キャリア形成にも差が生じるなどの懸念が指摘されている。

#### (正社員の絞込みとその影響)

正社員においては、企業が中核的人材を絞り込んだ結果、週 60 時間以上の長時間労働者の割合が高水準となっており、特に 30 代男性の 21.7%が長時間労働となっている。長時間労働により、健康を損なう者が出るとともに、肉体的、精神的な疲労によって労働者の生産性にも影響を及ぼすおそれがある。また、男性の家事・育児時間が長時間労働等により短くなることによって、女性の負担を高めている。

また、同一企業内でも雇用形態により、能力開発機会を享受できる者とできない者が分けられるとともに、正社員間でも能力開発機会の多寡や質が異なるなど、将来の社会全体の人的資本の蓄積不足が懸念される。

#### (学校教育や能力開発に対する産業界のニーズとのミスマッチ)

学校教育は教養教育など様々な目的を有しているものの、産業界からは、学校教育が産業界のニーズに合致していないとの指摘がある。また、在学中のキャリア教育が十分でなく、基礎的な職業能力が形成されていない者や適職選択が行えない者、また職業意識が十分に醸成されていない者が存在している。さらに、就職してからの自己啓発について時間的余裕がない者が多い。

#### (雇用失業情勢の地域差)

これまで公共事業を中心とする政府や地方公共団体の財政支出に依存していた地域には、地域産業が弱体化しているため、雇用創出力が乏しい地域もみられる。このような地域は、このところの長期的な景気回復を享受できず、雇用失業情勢の改善に遅れがみ

られる状況にある。

## 第2章 今後の雇用政策の基本方針

### 1. 雇用政策の基本的考え方

人口減少時代を迎えた今、経済社会の活力や競争力を生み出す源泉である人の重要性はますます高まっている。今後、人口減少が本格化する 2030 年に向けて、活力ある経済社会を実現するためには、人材こそ経済社会の発展の礎であるとの理念の下、労働者の「雇用・生活の安定」と「生産性の向上による企業競争力の強化」とを同時に実現するとともに、労働者一人一人の仕事と生活の調和を実現し、働く希望を持つすべての人が自ら希望する働き方により安心・納得して働けることを目指すことが重要である。

そのためには、適切なマクロ経済運営の下で、以下の雇用政策の基本的考え方に基づいて、中長期的に一貫性の高い雇用政策を策定し、社会保障政策との整合性を相互に保ちつつ、産業政策、教育政策及び少子化対策とも連携し、その着実な実施を図ることとする。

#### (1) 安定の確保

労働者の生活の安定や技能蓄積などの観点から雇用の安定を確保するとともに、労働者が、自らのキャリアをより開発・向上し、能力を発揮できるよう、職業能力開発などのキャリア形成支援や外部労働市場の整備などを行い、これらを通じて職業キャリアの発展、安定を確保する。

#### (2) 多様性の尊重

性、年齢、障害の有無を問わず、労働者が、生涯を通じ、個人の価値観に基づき、人生の各段階に応じ、多様な働き方を主体的に選択できることにより、自らの能力を十分発揮できるようにする。

#### (3) 公正の確保

多様な働き方が可能となっていく中で、働き方に中立的な仕組みや制度のもと、豊かな活力ある経済社会にふさわしい公正な働き方を確保する。

### 2. 雇用政策の基本的な方向性

今後の雇用政策を推進するに当たっては、雇用政策の基本的考え方を念頭に置きつつ、第1章で指摘した、格差の拡大・固定化や非婚化に伴う少子化の加速のおそれ、労働力人口減少が経済成長に及ぼすマイナスの影響、仕事と生活の調和への障害などの課題を克服することを目指し、当面5年程度の間、次に掲げる雇用政策の基本的な方向性を3本の柱とした雇用政策を展開していく。

なお、それぞれの柱は相互に密接に関連しており、相乗効果が期待できることから、雇用政策を最大限実効性あるものとするためには、個々の具体的な施策における相乗効果が発揮されるよう、相互に連携しつつ一体となった政策の展開が重要である。

(1) 誰もが意欲と能力に応じて安心して働くことのできる社会の実現

経済社会の持続的な発展の観点から、就業を希望しているにもかかわらず、様々な事情により就業できない若者、女性、高齢者、障害者などについて、就業を阻害している要因を取り除き、意欲と能力に応じた働き方を可能とすることにより、働く意欲と希望を持つすべての人の労働市場への参加を実現し、就業率の向上を図る。

なお、将来の労働力不足の懸念に対して外国人労働者の受入れ範囲を拡大した方がよいといった意見もあるが、労働市場の二重構造化が強まるおそれがあることに加え、労働条件等の改善や、それを通じたマッチングの促進・人材確保を阻害しないためにも、安易に外国人労働者の受入れ範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者などの労働参加を実現していくことが重要である。

(2) 働く人すべての職業キャリア形成の促進

経済社会の激しい変化により様々なリスクが増大する中、労働者の能力開発など職業キャリア形成の基礎となる「雇用・生活の安定、向上」と、職業人生の発展が図られるよう「職業キャリアの発展、安定」を確保する。

そのため、労使の信頼関係に基づき、長期的視点に立った雇用安定機能と人材育成機能を有しつつ、労働条件の調整に柔軟に対応する長期雇用を基本とすることが引き続き重要であるとともに、国として不安定就労者の正規雇用化の支援を実施することにより、労働者の雇用・生活の不安定化を防止するほか、福祉から雇用・就業へ向けた総合的な支援等を推進する。

また、労働者が、自らのキャリアをより開発・向上することができるよう、職業能力開発などのキャリア支援や外部労働市場の整備などを通じて職業キャリアの発展、安定を図っていく。こうした取組を通じ、労働者一人一人の生産性の向上が図られるとともに、我が国の競争力を確保することが可能となる。

(3) 多様性を尊重する「仕事と生活の調和が可能な働き方」への見直し

労働者の多様な価値観やニーズに的確に対応するため、労働者が人生の各段階に応じた多様な働き方を主体的に選択できる社会を目指す。こうした社会において、企業は多様な労働者の能力を最大限に活用し、生産性の向上や競争力の確保を図ることが可能となる。

そのため、労働者が、生涯を通じ、人生の各段階に応じた多様な働き方を主体的に選択できるよう、様々な働き方の間を行き来できる柔軟な働き方の普及促進、また多様かつ公正な働き方に対応した子育て支援などの社会的な基盤整備等を推進する。

3. 今後重点的に展開していく具体的な施策の方向性



当面5年程度の間に取り組むべき雇用政策の基本的な方向性を踏まえ、次に掲げる具体的な施策の方向性に沿った雇用施策を実施していく。また、これらに加え、急激な雇用失業情勢の悪化に対しては、機動的かつ強力な雇用対策の展開を図ることとする。

なお、これらの雇用政策の推進に当たっては、政策が実効あるものとなるよう、効果的な政策評価を実施するとともに、その評価手法については不断の見直しを行っていく。

#### (1) 誰もが意欲と能力に応じて安心して働くことのできる社会の実現

労働力人口が減少する中で、経済社会が持続可能な成長を続けていくためには、第1に、性、年齢、障害の有無に関わらず、誰もが意欲と能力に応じて働くことのできる「全員参加型社会」の実現を目指す。

##### ① 若者の雇用・生活の安定と働く意欲・能力の向上

将来の社会を担う若者の雇用・生活の安定は、少子化対策の観点からも重要であり、新卒一括採用の持つ機能・役割は維持しつつも、新卒採用に限定されない形での、若者の将来性や潜在能力に着目した応募機会の拡大への取組を進めるとともに、ニートが円滑に就労し、フリーターや35歳以上の者等を含む不安定就労者が安定した生活を送れるよう、各種の就職支援もあわせて進めていく。

このため、次代を担う若者の雇用・生活の安定を図るべく、フリーター常用雇用化プランを強力に推進することにより、フリーターや正社員を望む派遣労働者等の正規雇用化を支援するとともに、「雇用対策法」及び「青少年の雇用機会の確保等に関して事業主が適切に対処するための指針」に基づき、若者の応募機会の拡大等について、事業主への周知・啓発、指導を着実に実施する。

また、キャリア・コンサルティングを経て実践的な職業訓練を受講し、評価を受けることによって常用雇用を目指すジョブ・カード制度について、産業界・経営者団体とも連携し、全国的な普及に向けて強力に推進する。さらに、都道府県の主体的な取組により設置され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）において、地方公共団体と産業界、学校等との連携の下、地域の実情に応じた様々な就職支援を展開するとともに、35歳以上の不安定就労者に対してもハローワークにおいて担当制による一貫した就職支援を行う。加えて、住居を失い、ネットカフェ等で寝泊まりする不安定就労者の安定的な雇用機会の確保を図るため、職業相談・職業紹介、技能講習、住居確保の相談等を行っていく。

さらに、若者の職業意識の形成支援として、小学校段階から児童生徒の発達段階に応じた組織的なキャリア教育とも十分な連携を図りつつ、中高生を対象に職場体験を行うジュニア・インターンシップや、企業人が学校を訪問し、職業講話を行うキャリア探索プログラムなどに取り組むことにより、早い段階から若者の職業意識の形成支援を行う。また、ニートをはじめとする若者に生活訓練等を実施し、社会

人としての基礎的能力の獲得、本人の状況に合わせた職場適応能力の向上支援を通じて自己評価の向上などによって働く意欲を高めることなどを目的とした「若者自立塾」の実施や、若者の置かれた状況に応じた専門的な相談を行い、地域の若者支援機関のネットワークを活用した自立支援を実施する地域若者サポートステーションを拡充する。

これらの施策の展開とともに、少子化が進行する我が国における経済社会の持続的な発展を支える人材の有効活用を図る観点から、企業側においても、中長期的な労働者の人材育成など、人を大切にする視点を念頭に置き、若者の雇用の安定を図るよう努めることが求められる。

## ② 女性の意欲・能力を活かしたキャリアの継続と再就職・起業の実現

女性が職業人生における明確な展望を描きつつ働き続けることをより容易にすること、すなわち働き続けることを希望する者が就業意欲を失うことなくその能力を伸長・発揮できる環境を整備する。

また、女性が妊娠・出産を経験しながら安心して働き続けることができるよう、男女双方が仕事と子育て等を両立することができる働き方の見直し、保育の充実等を行うとともに、育児・介護等のために一度離職した女性はその能力を活かし再就職・起業することを可能とするための支援を強化する。その結果、若壮年期からの女性の就業率が高まることによって、当該世代が高齢期に至った場合でも就業を継続することによる高齢女性の就業率の向上も期待できる。

このため、「男女雇用機会均等法」の一層の履行確保を図るとともに、女性の能力発揮のための支援を行っていく。また、ポジティブ・アクションを積極的に推進している企業を表彰するとともに、ポジティブ・アクションに関する企業の取組を支援する。

また、育児・介護期にも離職せずに継続就業できるよう、育児・介護休業だけでなく、短時間勤務制度などの柔軟な働き方のための制度を活用しながら、安心して働き続けることができる職場環境づくりを進めるとともに、ファミリー・フレンドリー企業の一層の普及促進を図る。併せて、多様な保育サービスをはじめとする子育て支援サービスの充実や介護サービスの充実など、子育て中や、家族に介護が必要な者がいる場合にも安心して働くことができるための環境整備を図っていく。

さらに、子育て等により離職した者が希望に応じて早期に再就職できるよう、マザーズハローワーク等におけるきめ細かな就職支援を行うとともに、再就職に向けた情報提供や具体的なプランの策定支援等を行うほか、ジョブ・カード制度を推進する。加えて、女性起業家等に対しては、起業に関する情報提供、メンターからの助言、相談等の支援を行う。

### ③ いくつになっても働ける社会の実現

高い就業意欲を持つ高齢者は、長年の職業生涯で蓄積された職業能力を持つ貴重な人材であり、人口の高齢化が今後ますます進展する中、特に2012年には団塊世代が65歳に到達し始めるなど、高齢者の能力が活かされるための取組を早急に進めることが必要である。

こうした高齢者が当たり前に働ける社会の実現に向けて取り組むことは、高齢者本人にとって生き甲斐・自己実現や健康の維持増進につながり、社会全体としても、これまで社会に支えられる側であった高齢者が支える側にまわることにより、経済社会の活力維持につながるとともに、現役世代の社会保障負担増の緩和にも資することとなる。また、今後、人口減少が進む中で、特に若年労働者の大幅な減少が見込まれることから、これまで若年者を活用してきた企業においては、豊富な技能や技術を有する高齢者の方々が活躍できるような場を創出することが求められる。

このため、まずは、65歳までの高齢者雇用の確保を図ることが不可欠であり、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」に基づく高年齢者雇用確保措置の導入を中小企業への重点的な指導などにより着実に実施するとともに、これに加えて、継続雇用制度において希望者全員を対象とする企業の増加を図るなど、より充実した措置が講じられるように取組を進める。

また、意欲と能力があれば65歳までに限らず、65歳を超えても働ける社会の実現に向けた取組を進めていくことが必要であり、年齢にかかわらず働き続けることができる社会を目指す取組の一環として、「70歳まで働ける企業」の普及・促進を図るなど、60歳代半ば以降の高齢者が働ける職場を増やしていくとともに、「雇用対策法」に基づき、労働者の募集・採用における年齢制限禁止の義務化について事業主への周知を徹底し、応募の機会を拡大していく。

さらに、高齢期には、個々の労働者の意欲、体力等個人差が拡大し、その雇用・就業ニーズも多様化することから、これに併せて、多様な雇用・就業機会の確保を図るとともに、高齢者の再就職の促進の強化を図るほか、シルバー人材センターにおいて、地域の多様なニーズに応じた就業機会の確保・提供を通じた事業の活性化を図るなど、高齢者の雇用・就業機会を増大していく。あわせて、団塊の世代の旺盛な活動意欲に応える雇用以外の就業・社会参加（ボランティア、NPO（子育て、学習支援））など地域密着型の活動の環境整備を図っていく。

これらの取組を進めることによって、意欲と能力のある限り年齢にかかわらず働き続けることができる社会の実現を目指すとともに、こうした施策を進める中で、いくつになっても働ける社会に応じた、必要な雇用のセーフティネットの適切な整備についての検討を行う。

### ④ 障害者等様々な事情・困難を克服し、就職を目指す人たちへの支援