

人口減少下における雇用政策

～ 雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案 ～

厚生労働委員会調査室 まさき たけし
真先 剛史

1. はじめに

我が国の雇用失業情勢は、バブル崩壊後の長期にわたる景気低迷とそれに伴う企業のリストラ等で、完全失業率が 5.5%¹を記録するなど厳しい状況にあったが、近年の景気の回復傾向等に伴い、各般の雇用対策の効果もあり、全般的には改善が進んでいる。しかし、若年層においては、完全失業率が相対的に高い水準で推移しており²、フリーター等の不安定雇用も増大している。さらに、雇用情勢の改善には地域間の格差も見られる。

また、平成 17 年から人口が減少に転じるとともに、平成 19 年以降、団塊の世代が短期間に職業生活からの引退過程に入ることから、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が生じようとしている。このため、人口減少下の経済社会の変化に的確に対応した雇用政策を講ずることが必要になってきている。

このような背景のもと、政府は、青少年、女性、高齢者等の就業促進、外国人雇用対策、地域雇用対策などを柱とする「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。

本稿では、本法律案の背景及び内容を概観し、今後の課題について言及する。

2. 法律案提出の背景及び経緯

(1) 人口減少社会の到来

我が国の人口は、平成 17 年に減少局面に入った³。今後、人口減少は加速度的に進出し、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」によると、平成 67 年(2055 年)には人口は 9,000 万人を切り、高齢化率は 40%を超えると推計されている。

このような人口減少は、労働力人口⁴に大きな変化を及ぼす。既に平成 10 年から 15～64 歳の労働力人口が減少に転じているが、今後も出生数の減少による若年労働力の減少と、高齢者の引退の増加によって、労働力人口は高齢化しながら、減少していくことが予想されている。

こうした人口減少下においては、より多くの人々が社会を支えるという観点から、若者、女性、高齢者、障害者を含め、働くことを希望するすべての人が就業参加を実現し、その意欲と能力を最大限発揮できる「全員参加型社会」をつくることが望まれている。

(2) 若年者の雇用情勢

我が国の経済は回復局面にあり、全体の雇用情勢が改善する中、若年層においても、新規学卒者の採用が拡大するなど、雇用情勢は改善傾向にある。しかし、有効求人倍率が他の年齢層と比較して高い水準にあるにもかかわらず、完全失業率も高いというミスマッチの状況が存在し、フリーターの数も減少しているものの高い水準で推移している。特に、「就職氷河期」の中で良質な就業機会を得られなかった若年者は、職業能力を身につける上での重要な時期を不安定な就業で過ごすこととなり、十分なキャリア形成を図ることができず、正規雇用化も困難となっている。こうした人々の年齢層は次第に上がっており、「年長フリーター」として滞留傾向にある。このため、新規学卒者以外にも広く門戸を広げる複線型採用の導入や「年長フリーター」等に対する職業能力開発を支援する必要性が指摘されている。

非正規雇用者の活用が増大する一方で、正社員の採用は抑制され、成果主義人事制度の導入ともあいまって、正社員として働く若年者の多くは、長時間労働を強いられ⁵、労働の負荷も重くなっている。

こうした若年者の厳しい雇用環境が未婚化、晩婚化につながり、少子化を促進する要因になっていることも懸念されている。

(3) 外国人の雇用管理

我が国の外国人労働者の数は年々増加しており、平成 17 年には約 80 万人に達していると推計されている。平成 11 年に閣議決定された「第 9 次雇用対策基本計画」において示されている我が国の外国人労働者受入れの基本方針は、専門的・技術的分野の外国人労働者については、日本の経済社会の活性化や国際化を図る観点から受入れを積極的に推進することとしている。その一方で、いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場に関わる問題をはじめとして経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすことから慎重に対応することとしている⁶。

しかし、研修・技能実習制度の導入や日系人労働者の受入れに加え、多数の不法就労者が存在し、単純労働分野においても外国人労働者が多数参入している実態があり、その劣悪で不安定な雇用環境が問題となっている。また、こうした外国人の就労等の実態を把握する制度が十分に整備されていない。

このため、外国人労働者の雇用管理の適正化が課題となっており、「規制改革・民間開放推進会議 3 か年計画（再改定）」（平成 18 年 3 月 31 日閣議決定）においては、外国人労働者の使用者に対する責任の明確化として、「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化について検討することとされている。

(4) 雇用情勢の地域格差

地域における雇用情勢については、全国的には雇用情勢が改善する一方で、依然として厳しい雇用情勢が続いている地域が存在するなど地域間での格差が顕著になっている。

地域雇用対策は、平成 13 年の地域雇用開発促進法の改正により、雇用情勢が悪い地域を国が指定する「中央主導型」から、地域が策定した主体的な取組を国が同意する「地域主導型」に改められ、都道府県と連携した施策が実施されている。

さらに、厚生労働省は平成 17 年度から、自発的な雇用創出に取り組む市町村を後押しするため、「地域雇用創造支援事業」⁷を開始し、平成 18 年度からは、雇用情勢が特に厳しい 7 道県（北海道、青森県、秋田県、高知県、長崎県、鹿児島県、沖縄県）に対して同事業を重点的に配分する等の対策を講じている。

雇用情勢の地域格差に対応するため、引き続き、厳しい状況にある地域の実情に配慮した雇用の創出・確保が必要である。

（５）法律案提出に至る経緯

若年層の高い失業率、雇用情勢の地域格差の拡大、さらに人口減少社会の到来という状況を踏まえ、厚生労働省は平成 16 年 10 月、雇用政策研究会⁸において検討を開始した。同研究会は平成 17 年 7 月、報告書「人口減少下における雇用・労働政策の課題」を取りまとめた。

その後、厚生労働省は平成 18 年 8 月、労働政策審議会職業安定分科会に、雇用政策研究会報告書を踏まえ、雇用対策法及び地域雇用開発促進法の改正を含めた検討を依頼した。同分科会は平成 18 年 9 月から雇用対策基本問題部会で議論を行い、平成 18 年 12 月 8 日、報告書「人口減少下における雇用対策について」(以下、「部会報告書」という。)を取りまとめた。部会報告書では、働く希望を持つすべての人の就業促進を雇用対策法の目的に追加、若者の雇用機会の確保等の推進、地域雇用対策の重点化、外国人労働者の適正な雇用管理の推進等の必要性が示された。

部会報告書は職業安定分科会を経て、平成 18 年 12 月 12 日、労働政策審議会建議として柳澤厚生労働大臣に提出された。厚生労働省はこれを踏まえ、雇用対策法及び地域雇用開発促進法の改正を図ることとした。

一方、安倍内閣は政権の重要課題として「再チャレンジ支援」を掲げ、国民ひとりひとりがその能力や持ち味を十分発揮し、努力が報われる公正な社会を実現していくため、多様な機会が与えられ、「勝ち組、負け組」を固定させない社会の仕組みを構築していくこととしていた。そのため平成 18 年 12 月 25 日、「再チャレンジ支援総合プラン」をまとめ、「就職氷河期」に直面した若者、子育て中の女性、高齢者・団塊の世代の就職支援などに重点的に対応することとした。与党は、この再チャレンジ支援策の具現化の 1 つとして、募集・採用に係る年齢制限の禁止の義務化を雇用対策法改正案に盛り込むことを政府に求めた。

このような経緯を経て、政府は平成 19 年 2 月 13 日、雇用対策の基本的方向の位置付け、青少年の応募機会の拡大等、募集・採用に係る年齢制限の禁止の義務化、外国人の適正な雇用管理、雇用情勢の地域差の是正等を内容とする本法律案を閣議決定し、国会に提出した。

3. 法案の概要と論点

(1) 雇用対策の基本的方向の位置付け（雇用対策法の改正）

人口構造の変化等の経済社会情勢の変化に対応した就業の促進を図ることを、雇用対策法の目的として追加する。また、国が雇用対策法の目的を達成するために実施すべき施策として、女性、青少年、高齢者及び障害者の就業促進対策並びに外国人雇用対策及び地域雇用対策を追加する。さらに、経済計画の廃止にあわせて、雇用対策基本計画を廃止する。

(2) 青少年の応募機会の拡大等（雇用対策法の改正）

部会報告書では、若者の安定した雇用を促進するために、国における取組に加え、企業における募集・採用の在り方について見直す必要があると指摘している。

こうした観点から本法律案では、青少年の能力を正當に評価するための募集方法の改善その他の雇用管理の改善並びに実践的な職業能力の開発及び向上を図ることにより、雇用機会の確保を図ることを事業主の努力義務とすることとしている。さらに、国は事業主が適切に対処するために必要な指針（大臣告示）を策定することとしている。

本法律案による青少年の応募機会の拡大等については、努力義務とされており、指針でその方向性を示すとしているが、企業に対してどのように実効性を担保していくのが課題となる。また、対象となる青少年の範囲については、国が定める指針において34歳以下を対象とすることとされている。しかし、「就職氷河期」において良質な就業機会に恵まれなかった若者は、30代後半に至っている。35歳以降についてはどのように対応していくのか、その方向性も示す必要がある。

(3) 募集・採用に係る年齢制限の禁止の義務化（雇用対策法の改正）

労働者の募集・採用に係る年齢制限の禁止については、平成13年の雇用対策法の改正により事業主の努力義務として規定されている。

本法律案では、年齢にかかわらず働ける社会を実現し、若年者、子育て中の女性、高齢者等の再チャレンジを支援するため、この規定を義務化することとしている。

しかし、この規定については、募集・採用に係る年齢制限の禁止の義務化の条件を厚生労働省令で定めることとされており、省令の内容如何によっては、その実効性は乏しくなるおそれがある。省令の規定内容についても、十分な議論が必要である⁹。

(4) 外国人の適正な雇用管理（雇用対策法の改正）

厚生労働大臣が外国人労働者の雇用の動向を把握するための制度として、職業安定法施行規則第34条に基づく外国人雇用状況報告がある。現在は、事業主の協力の下で実施している。

本法律案では、これを義務化し、事業主は、外国人労働者の雇入れ・離職時に、その氏名、在留資格、在留期間等を確認し、厚生労働大臣に届け出ることとしている。

届出をしない場合又は虚偽の届出をした場合には、罰則が適用される。さらに、入管行政との連携の観点から、厚生労働大臣は法務大臣の求めに応じて、この届出に係る情報を提供するものとする。また、事業主の努力義務として、外国人の雇用管理の改善、離職時の再就職援助を規定するとともに、事業主が適切に対処するために必要な指針（大臣告示）を策定することとしている。

制度の詳細については、今後作成される厚生労働省令にその多くの部分を委ねている。部会報告書にその方向性が示されており、これによると、本制度の対象については、「特別永住者¹⁰を除く外国人」としており、「定住者」¹¹や「永住者」¹²も含むこととなる。就労の観点からとは言え、個人を特定する情報を集めることは、すべての外国人の社会生活の状況を管理・監視することにつながるおそれがある。さらに、雇用対策法の目的を逸脱し、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権を侵害するとともに、外国人に対する差別や偏見を助長するものであるとの批判もある。

（５）雇用情勢の地域差の是正（地域雇用開発促進法の改正）

雇用情勢の回復に地域格差が見られる中、雇用情勢が特に厳しい地域や地方公共団体が雇用創出のための創意工夫をしている地域に施策を重点化する必要がある。

そのため本法律案では、地域雇用開発促進法で定める地域支援のための地域類型を現在の４つの地域（雇用機会増大促進地域、求職活動援助地域、能力開発就職促進地域及び高度技能活用雇用安定地域）から次の２つの地域に再編し、これらの地域における事業主への助成や市町村等の創意を活かした委託事業等を行う。

ア 雇用開発促進地域

雇用開発促進地域は雇用情勢が特に厳しい地域をいう。都道府県は、雇用開発促進地域の区域、目標、方策等を定めた地域雇用開発計画を策定し、厚生労働大臣が、地方労働審議会の意見を聞いた上で同意する。

イ 自発雇用創造地域

自発雇用創造地域は雇用創造に向けた市町村等の意欲が高い地域をいう。市町村は単独又は他の市町村若しくは都道府県と共同して、自発雇用創造地域の区域、目標、方策等を定めた地域雇用創造計画を策定し、厚生労働大臣が、地方労働審議会の意見を聞いた上で同意する。

地域の雇用情勢を改善し、地域ごとにそれぞれの特性に応じた雇用創造を図るため、地域の関係機関が一体となって取り組むことが重要である。国は、雇用情勢が厳しい地域の支援の強化に努めるとともに、地域の雇用創造に自発的に取り組む市町村等の取組が実効性のあるものとなるよう支援していく必要がある。

４．今後の課題

本法律案は、安倍内閣が進める「再チャレンジ支援策」の一つとして位置付けられており、国会でも度々議論されている「格差問題」への対応として政府が提出した側

面もある。しかし当初、労働政策審議会での議論に当たって喫緊の検討課題とされたのは、若年雇用問題と外国人労働者の雇用政策についてであった。最後に、この二点に関する今後の課題について言及したい。

若年雇用問題については、近年の「ニート」の議論に代表されるように、若年者自身の仕事に対する意識の在り方に起因するという見方がある。それゆえ、若年雇用問題に対する対策は、当初は若者の職業意識の啓発に重点が置かれていた。しかし、転換すべきは、非正規雇用の増加と正社員の長時間労働を進めた、企業の雇用と労務管理の在り方であると考えられる。

景気の回復傾向や団塊の世代の退職による影響に加えて、人口減少下における人材の確保等の観点から、非正規雇用者の正規雇用化や正社員の採用拡大を進め、優秀な人材の確保を図る動きが一部の企業でおきている。しかし、非正規雇用者を正社員にすれば若年雇用問題のすべてが解決するわけではない。若年者の離職の背景にある、長時間労働等の正規雇用者が抱える問題をあわせて克服しなくては、若年雇用問題とそれに派生する諸問題の解決にはつながらないであろう。少子化問題を契機として我が国でもその重要性が指摘され始めている「ワーク・ライフ・バランス」の確立に向けて、国も企業も積極的に取り組むべき時にある。

外国人労働者の雇用政策については、先述のとおり、いわゆる単純労働の外国人労働者受入れに関する政府の基本方針と現実とが乖離している。不正な雇用実態等、多くの問題点が指摘されている研修・技能実習制度については、政府内においても見直しが検討されている。他方、企業側は外国人労働者の在留資格の要件緩和など、受入れの拡大を提言している。しかし、正規雇用者と非正規雇用者との待遇の格差、若年者の雇用問題等が改善されないまま、企業の論理で安い労働力として外国人労働者を受け入れることは、我が国の雇用環境に悪影響を及ぼすことが懸念される。

まずは、若年者、女性、高齢者、障害者等の潜在的労働力の活用を図るとともに、外国人労働者の雇用環境を見直すことが前提となろう。その際には、外国人を労働力の観点からのみ考えるのではなく、生活者として捉え、社会保障の枠組みや子どもの教育等の環境整備についてその費用負担の在り方も含めて議論を進めることが必要となるであろう。

¹ 完全失業率が5.5%を記録したのは、平成14年6月及び8月並びに平成15年1月及び4月(総務省『労働力調査』)。

² 平成18年平均の完全失業率は4.1%であるが、15~24歳では8.0%、25~34歳では5.2%となっている(総務省『労働力調査』)。

³ 平成17年は出生数(106万2,530人)よりも死亡数(108万3,796人)が上回った(厚生労働省『人口動態統計』)。

- 4 労働力人口とは、15歳以上の者で、就業者及び就業したいと希望し、求職活動をしているが仕事についていない者（完全失業者）の総数をいう。
- 5 男性で週60時間以上働く者の割合は、平成6年からの10年間で、25～29歳は18.0%から20.2%に、30～34歳は18.9%から22.7%に増加している（総務省『労働力調査』を厚生労働省にて特別集計）。
- 6 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（平成17年6月21日閣議決定）では、「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。
- 7 地域雇用創造バックアップ事業、地域提案型雇用創造促進事業（パッケージ事業） 地域創造助成金から構成される。このうち は、地域再生法に基づく地域再生計画と連携した支援措置として位置付けられている。
- 8 厚生労働省職業安定局長が参集を委嘱した学識経験者（14名）による研究会（座長：小野旭 労働政策研究・研修機構理事長）。
- 9 「労働者の募集及び採用について年齢にかかわらず均等な機会を与えることについて事業主が適切に対処するための指針」（平成13年厚生労働省告示第295号）には、年齢制限が認められる場合として、「芸術・芸能の分野における表現の真実性等の要請がある場合」、「労働災害の防止の観点から特に考慮する必要がある場合」等の10項目を示している。
- 10 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法により規定されている、昭和20年9月2日以前から引き続き日本に居住している平和条約国籍離脱者（韓国・朝鮮人及び台湾人）及びその子孫。
- 11 「法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者」（出入国管理及び難民認定法）で、具体的には、インドシナ難民、日系3世等を指す。
- 12 「法務大臣が永住を認める者」（出入国管理及び難民認定法）。