

計画の基本的考え方

1 計画の課題

我が国の雇用失業情勢は、昭和48年秋の石油危機を契機とした経済成長率の大幅な低下を背景に急激に悪化し、その後も労働力需給は緩和状態が続いた。雇用対策においても、失業の予防、再就職の促進、雇用機会の確保などの施策を機動的に展開し、安定成長下における完全雇用の達成に努めてきた。

しかしながら、産業構造の転換や高齢化の進展等を背景にした労働力需給の構造的変化が雇用失業情勢の動向にも大きな影響を及ぼす中で、雇用対策の実施に当たっては、こうした構造的変化への対応が一段と重要になってきた。このため、「第5次雇用対策基本計画」(昭和58年度～昭和65年度)においては、「今後に予想される急速な高齢化、産業構造の転換等に的確に対応するため労働力需給のミスマッチの解消を図り、質量両面にわたる完全雇用の達成と活力ある経済社会の形成を目指すこと」を課題として、各種の雇用対策の積極的な展開に努めてきた。

すなわち、「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女子労働者の福祉の増進に関する法律」、「職業能力開発促進法」、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」、「地域雇用開発等促進法」及び「障害者の雇用の促進等に関する法律」の制定並びに「労働基準法」の改正等の法的整備、充実を始め、各種の施策を実施してきた。また、昭和60年秋以降の円高の進展を背景とする雇用失業情勢の急激な悪化に対しては、機動的な経済運営とあいまって、緊急的な雇用対策を強力に実施してきたところである。

今後については、内需主導型の経済構造への転換を図っていく中で、産業別就業構造の転換が進む一方、労働力の高齢化の一層の進展や女子労働者の増大等の大きな変化が見込まれている。このような状況の下では、求人・求職間におけるニーズの相違等による労働力需給の不適合が増大するほか、雇用機会の不足する地域における労働力需給の不均衡が一層拡大するなど構造的な雇用問題が増略していくことが懸念され、これら労働力需給のミスマッチへの十分な対応が緊急かつ重要な課題となっている。

また、国際化の進展に伴って発生してきている諸問題に対しても、的確な対応を図っていく必要がある。さらに、本格的な高齢者社会の到来に対応し、高年齢者の雇用・就業の場の確保等に努めるとともに、今後とも進展の予想される就業形態の多様化に対応して労働力需給調整機能の整備を図るほか、職業生涯の全期間を通じた段階的かつ体系的な職業能力開発の積極的推進に努めていかなければならない。

これら施策の推進と併せ、勤労者生活の充実や中長期的な雇用の確保・拡大等の観点から労働時間の短縮を積極的に推進するとともに、勤労者福祉の増進のための施策を充実するなど雇用を取り巻く環境の整備を図っていくことも必要である。

このため、本計画においては、今後の労働力需給に関する的確な展望を踏まえ、「第5次雇用対策基本計画」で示された雇用対策の方向を更に発展させ、新たな構造的変化に対応する雇用対策を強力に展開していくための基本的な方針を示すこととする。すなわち、構造調整期における最大の課題である雇用の安定に積極的に対応し、安定した良質な雇用機会の確保・拡大によって、総量としての労働力需給の均衡を図ることはもとより、労働力需給のミスマッチの解消に努めるほか、労働時間の短縮等雇用を取り巻く環境の整備を図ることとする。これらの施策により、質量両面にわたる完全雇用の達成に努めて、ゆとりある職業生活の実現を目指し、もって、労働者の高い勤労意欲を維持しつつ、その能力の有効な発揮を通じて活力ある経済社会を形成していくこととする。したがって、本計画における課題を「構造調整期において雇用の安定を確保し、これを基盤としたゆとりある職業生活の実現を目指すこと」とするものである。

本計画期間においては、上記のように大きな構造的変化に直面する中で、労働力需給のミスマッチの拡大等から失業が増大しやすい状況となるものと考えられるが、これに国際的な経済環境の変化の影響が加わる場合には、完全失業率が一層高まることも懸念される。このような状況の下にあって、国民生活の基礎となる雇用の安定を図るためには、総合的な政策展開を図ることが必要であり、これにより、昭和67年度の完全失業率を2.5%程度を目安として、できる限り低くするよう努める。特に、失業を経ない円滑な労働力移動を推進することや早期再就職の促進により失業期間を短くすることなどに努めるとともに、中小企業における雇用の安定に配慮する。本計画としては、こうした考えの下に、適度な経済成長の実現を始めとした適切な経済運営に努めるとともに、構造的な変化に対応した各種の雇用対策を強力に実施することを最重点にして、完全雇用の達成に努めていくこととする。なお、ゆとりある生活を実現するためには、物価の安定等がその基礎条件であることにも配慮する必要がある。

2 計画の性格

最近における経済環境の著しい変化を背景に、今後の我が国の労働市場においては、大きな構造的変化が一層進展していくものと見込まれている。本計画は、このような変化に対応した雇用対策の基本的方向を示すものであり、今後その方向に沿った具体的な施策の実現を図っていくこととするが、計画期間中においては、施策の進捗状況を随時点検するとともに、絶えず変動する雇用の実態の迅速かつ的確な把握を行い、適切な雇用対策の実施に努めていくこととする。

特に、国際的な経済環境の予想を上回る急激な変化が直ちに国内の雇用に大きな影響を及ぼすおそれもあることにかんがみ、その動向をも十分に注視しつつ、雇用の安定のため

の機動的かつ弾力的な対応に努めるものとする。

3 計画期間

計画期間は、昭和 63 年度から昭和 67 年度までの 5 年間とする。

雇用の動向と問題点

1 最近の特徴

我が国の雇用失業情勢は、昭和 58 年から景気が回復し、更には拡大していく中で、緩やかな改善傾向を示したものの、昭和 60 年秋以降の円高の進展等を背景とした生産活動の停滞に伴って次第に悪化し、昭和 62 年前半には、完全失業率が 3% 台を記録する月がみられるなど厳しい状況となった。

その後、一方において、円高による物価安定効果等が徐々に現れ、昭和 62 年年央より、景気が回復から拡大へと向かう中で、雇用失業情勢は総じて改善し、求人倍率が上昇傾向をたどるとともに、完全失業者数も前年水準を下回る動きがみられた。しかしながら、構造的な不況業種やそれらが集積する地域等においては、なお雇用失業情勢の改善に遅れがみられるとともに、年齢別には高年齢層の雇用機会が依然として不足するなどの状況にある。

なお、昭和 57 年から昭和 62 年の間における主要な労働力関係指標の推移をみると、労働力人口は、5,774 万人から 6,084 万人へと 310 万人の増加（年率 1.1% 増）を示す一方、就業者数は、5,638 万人から 5,911 万人へと 273 万人の増加（年率 1.0% 増）を示した。この結果、完全失業者数はこの間に 37 万人の増加となり、昭和 62 年には 173 万人に達し、また完全失業率も、昭和 57 年の 2.4% から昭和 62 年には 2.8% へと高まった。

産業別の動向をみると、就業者は、昭和 57 年から昭和 62 年の間、第 1 次産業では 60 万人近くの減少を示したが、第 2 次産業では 35 万人、第 3 次産業では 289 万人の増加となった。特に第 3 次産業においては、卸・小売、飲食店、サービス業を中心に就業者全体の増加数を上回る増加を示し、このうちサービス業では、専門サービス業、対事業所サービス業などで大幅に増加した。企業規模別に雇用者の動向をみても、いずれの規模とも第 3 次産業を中心に増加している。一方、製造業の就業者は、この間に 45 万人の増加となったが、昭和 61 年以降についてみれば、円高の影響もあって雇用調整が進展したことにより減少を示した。また、構造的な不況業種については、業況の一層の悪化により過剰人員が増大し、解雇・希望退職の募集等雇用人員の削減が行われた。なお、こうした中で、第 2 次産業からの離転職者は、第 3 次産業を中心とする雇用発展分野において旺盛な雇用需要がみられるものの、これら分野に必ずしも円滑に吸収されていない面もみられる。

地域別には、依然として雇用機会の不均衡がみられ、全体としての雇用失業情勢が悪化した中でも、構造的な不況業種が集積している地域や雇用機会が不足している地域では、とりわけ求人倍率が低迷するなどの厳しい状況が続いた。また、いわゆる輸出型産地では、円高の影響により経営状況の悪化した企業が増加したため、解雇者が大幅に増加するなど雇用失業情勢は急激に悪化した。さらに、構造的な不況業種に依存する地域においては、雇用機会の不足が深刻化しているが、住宅その他の事情もあって、広域移動による再就職が困難になる中で、離職者が滞留する傾向もみられた。

高年齢層（55歳以上層）については、労働力人口が急速な増加を続けていることもあって、有効求人倍率は、依然として0.1倍台で低迷し、雇用機会が大幅に不足した状態を続けており、離職した場合の再就職は依然として困難な状況にある。また、昭和62年における公共職業安定所の有効求職者に占める55歳以上の者の割合は、4分の1以上となっている。こうした中で、この層の完全失業率も引き続き高い水準で推移しており、昭和62年には3.4%となっている。

若年層（15 - 29歳層）については、近年、大学への進学率に横ばい傾向がみられる一方、各種・専修学校への入学率が高まってきているが、第3次産業の就業者が増加する中で、アルバイト労働者の増加もみられる。なお、離転職が増大していることもあって、この層の完全失業率は、昭和50年代半ばより若干上昇する傾向にある。

女子については、景気後退期においてもその労働力率が大きな低下を示すことなく推移し、最近では上昇傾向を示しており、就業者が増加していく中で、就業者全体に占める割合も昭和62年には約4割となっている。また、昭和57年から昭和62年にかけて、女子の雇用者は197万人の増加を示したが、このうち短時間雇用者の増加は83万人となり、全体の増加分の約4割を占めている。

なお、労働時間の動向をみると、総実労働時間については、近年おおむね横ばいで推移し、昭和62年の労働者1人平均で年間2,111時間となり、欧米先進国に比べると長くなっている。一方、週休2日制については、その普及が徐々に進んでおり、昭和61年において何らかの週休2日制の適用を受ける労働者は約8割となっているが、完全週休2日制の適用を受ける労働者は約3割にとどまっている。

2 今後の雇用動向と問題点

(1) 労働力人口は、昭和62年から昭和67年の間に約290万人増加（年率約0.9%増、男子約145万人増、女子約145万人増）すると見込まれている。なお、15歳以上人口は、高年齢層を中心に増加するが、全体としてその伸びは徐々に鈍化すると予想される。特に、昭和70年代には、若年層で減少するなど全体としての増加率が大幅に縮小するとともに、15歳以上人口全体に占める高年齢層の割合が更に高まるものと予想されており、労働力人口の動向にも大きな変化が生じてくることも考えられる。

高年齢層については、昭和62年から昭和67年の間の労働力人口が60歳以上層を

中心に約 155 万人の増加を示すものと見込まれるが、これは労働力人口全体の増加数の半分以上に当たる。また、昭和 67 年には、高年齢層の労働力人口の全体に占める割合が 20%に達し、労働力の高齢化が一層進展するものと見込まれるが、とりわけ 60 歳以上層の占める割合は 12%となる。こうした状況の下においては、高年齢者に対する雇用・就業機会の確保が一層重要な課題となってくるものと考えられる。

若年層については、大学等への進学率が、今後おおむね横ばいで推移していくものとみられる中で、昭和 62 年から昭和 67 年までの間に、いわゆる団塊の世代の 2 世が就業年齢に達することもあって、労働力人口は徐々に増加していくものと見込まれる。また、職業意識や価値観の変化が進む中で、就業ニーズの多様化が進むものと考えられるほか離転職が増大することも懸念される。

女子については、産業構造の転換に伴う第 3 次産業の比重の増大を背景にして、多様な就業形態の雇用機会が増大すること等により、職場への進出は一段と活発化し、労働力率は更に高まるものとみられる。また、女子労働者の勤続年数の伸長や就業分野の拡大も進むものと考えられる。さらに、家庭の主婦層を中心にパートタイム労働者が引き続き増加すると予想されるほか、派遣労働等の多様な形態での就業が進むものと考えられる。

企業における労働者の構成は、その高学歴化が着実に進む一方、いわゆる団塊の世代が今後 40 歳台に移行し、年齢別にも中高年齢化することとなる。これに伴い、年功序列的な昇進制度に影響を与えたり、ポスト不足を引き起こしたりするなど、ホワイトカラー層を中心にした企業における人事労務管理上の問題も重要になってくると考えられる。

- (2) 今後、我が国の経済構造が内需主導型に転換、定着していくことが見込まれている中で、産業構造の転換の進展等に伴い労働力需要面でも大きな変化が生じてくるものと考えられる。

産業別の就業者は、第 1 次産業では、高年齢者の引退が進むこと等により減少を続ける動きとなるほか、第 2 次産業では、製造業において構造調整が本格化することもあり 低い伸びにとどまるものと見込まれる。これに対し、第 3 次産業では、サービス経済化の進展を反映して、サービス業を中心として旺盛な雇用需要を維持し、引き続き堅調な増加となり、この結果、第 3 次産業就業者の構成比は 6 割程度に達すると見込まれる。

また、経済構造調整の過程においては、今後とも構造的な不況業種において過剰人員の発生が予想されるが、これらの業種の企業において事業転換等が実施されることや、労働者の産業間、企業間移動に際し、これまでの職種や職業経験がそのままいかせるような雇用分野が少なくなっていることなどから、職業転換の必要性が高まっている。なお、今後雇用の増加が見込まれる第 3 次産業を中心とする分野については、

中小企業の割合も高いことなどを反映して、労働条件や勤労者福祉等の面での改善の遅れが懸念される。

企業の海外進出は今後一層進展するものと見込まれるが、これに伴って、我が国からの輸出の減少や海外生産の本格化による我が国への逆輸入の増加などにより、国内での生産及び雇用に対してある程度の影響が生じる可能性も考えられる。特にこうした状況においては、取引関係のある下請企業や関連企業の雇用への影響が懸念される。また、国際的な経済環境の変化の中での貿易摩擦等を背景にした諸外国の規制の強化、我が国の対外不均衡の是正を進めていく中での製品輸入の促進や市場アクセスの一層の改善等により、国内経済に対して影響が及ぶことが考えられるが、その動向いかんによっては、雇用面への影響も懸念される。

地域間における雇用機会の格差には依然として大きなものがあり、東京圏などの大都市部では第3次産業を中心として堅調な雇用需要がみられる一方、依然として雇用機会が大幅に不足している地域も多く存在している。こうした雇用機会の格差は、地域ごとの産業構造に相違があること等を反映したものとなっているが、特に構造的な不況業種に大きく依存する地域においては、今後の動向いかんによって多くの離職者の発生も予想されることなどから、産業構造の転換の過程において格差が拡大するおそれもある。

技能労働者については、現在不足状況がみられる職種もあるが、これら労働者に対する需要水準は今後とも高いものと見込まれる中で、その不足傾向が強まることも考えられる。一方、労働条件や福祉等の職場環境の整備が進んでいないことなどにより雇用機会としての魅力が乏しいこともあって、技能労働者も含めた労働力の確保が困難となっている分野もみられる。また、マイクロ・エレクトロニクス化を中心とした技術革新の進展に伴い、特に情報関連分野の高度な技術・技能を持った労働者の需要が一層増大していくものと予想されるが、その反面、省力効果が一層強まる分野が発生することや職業転換等の必要性が高まることも考えられる。

- (3) 我が国においては、内需主導型経済構造への転換や人口の高齢化の進展等を背景にして、以上のような労働力需給両面にわたる大きな変化が見込まれている。こうした中で、既に各種の労働力需給のミスマッチが拡大するなどの問題が発生してきているが、これらの問題への対応の在り方いかんによっては、労働力需給のギャップが更に拡大し、失業が増大しやすい状況となるものと考えられる。このような雇用構造上の問題に的確に対応するためには、適切な経済運営を図っていくことはもちろんのこと、労働市場の動向を慎重に見守りながら、関連諸施策と緊密な連携の下に雇用対策を強力に推進することにより、雇用の安定に努力していくことが必要である。

雇用対策の基本的事項

以上のように、今後における我が国の労働市場は、労働力需給両面にわたる大きな構造的変化に直面するものと予想されており、労働力需給のミスマッチが拡大し、また失業が増大しやすい状況となるものと考えられる。このため、適切な経済運営に努めることと併せ、構造的変化に的確に対応した雇用対策を強力に展開することにより、安定的かつ効率的な労働市場を形成するとともに、労働者の能力が最大限に発揮できるような環境を整備し、我が国が高失業社会に陥ることのないよう最大限の努力をしていくことが重要である。このように、経済構造調整といった大きな課題の下で、質量両面にわたる完全雇用の達成を目指していくことは、活力ある経済社会の発展を促し、豊かな国民生活を実現していくための基盤になるものと考えられる。

こうした観点の下で、今後の雇用対策を積極的に推進していくこととするが、とりわけ以下の4つの方針を重点に具体的施策の強力な展開を図るものとする。

第1は、経済構造調整が進展する下において雇用の維持、拡大を図っていくことである。この場合、国際化の進展が労働市場に及ぼす各種の影響への配慮が必要であるとともに、地域間において均衡がとれた形での雇用機会の確保を図ることが重要である。

このため、職業転換の推進や雇用機会の開発等を通じ、産業構造の変化に即応した雇用対策を積極的に推進するとともに、国際的な経済環境の急激な変化等から労働市場面に生ずる影響を早期かつ的確に把握しつつ、その機動的な対応を図る必要がある。

第2は、労働力の需給両面にわたる構造的変化が進む中で、労働力需給調整機能の強化と就業形態の多様化への的確な対応を図ることである。

このため、公共及び民間の労働力需給調整システムの整備、雇用職業情報提供の充実等を進めて、労働力需給のミスマッチの解消に努めるとともに、女子を中心としたパートタイム労働者の増大など就業形態の多様化傾向が強まることに対して、雇用の安定、適正な労働条件の確保等のための施策を推進する必要がある。

第3は、経済構造調整の進展など経済社会の構造的変化に労働者及び企業が柔軟に対応していくための基礎として、職業能力開発の積極的推進を図ることである。

このため、雇用の安定を図りつつ、企業内はもとより産業間、企業間の労働力移動が円滑に行われるよう、職業転換のための能力開発を積極的に推進するとともに、公共及び民間の各種教育訓練施設をネットワーク化し、労働者の職業生涯を通じて職業能力開発がより適切に行われるようなシステムの整備等の施策を推進する必要がある。

第4は、生涯を通じたゆとりある職業生活の実現のため、本格的な高齢者社会の到来に備えるとともに、労働者が充実した職業生涯を送るための基盤形成を図ることである。

このため、高年齢者の雇用・就業の場の確保を図ることはもとより、引退過程も含めた高齢期の職業生活を充実するための方策を整備する必要がある。また、労働時間短縮を始めとした労働条件や職場環境の改善を図るとともに、余暇の有効な活用を含めた勤労者福

社の増進のための施策を充実、強化するなど雇用を取り巻く環境の整備に努める必要がある。

なお、これらの重点方針に沿った雇用対策を展開するに当たっては、従来にも増して関連する諸施策との連携を図りつつ、総合的な観点からの対応が重要になっていることに留意すべきである。

このほか、施策の内容や手法について、

労働力移動の円滑化などの行政効果を効率的に高めるため、各種の情報の収集、提供等の機能を全国的なレベルでネットワーク化し、これらのネットワークを活用した施策を推進すること

就労実態が多様化かつ複雑化していることにかんがみ、労使を含めた関係者との密接な連携の下にそのニーズをくみ上げながら、これらの就労実態に即応した弾力的な施策の手法を工夫すること

等の観点に十分配慮しつつ、行政体制の整備等に努める必要がある。

1 経済構造転換下における雇用の安定

(1) 適切な経済運営と雇用の維持、拡大

経済構造調整を円滑に進め、この過程において雇用の維持、拡大を図りつつ労働力需給のミスマッチを解消していくためには、今後とも適切な経済運営に努め、安定的な経済成長の実現を図ることはもとより、関連する諸施策との密接な連携の下に、雇用対策を積極的かつ効果的に実施することが基本となる。経済政策や産業政策等の実施に当たっては、地域や産業における雇用の状況、更には中小企業の実態を迅速かつ的確に把握するとともに、その実情に十分配慮し、機動的に対処する必要がある。特に経済的事情の著しい変化により雇用失業情勢が急速に悪化するおそれがある場合には、経済・雇用の動向を的確に把握しつつ失業の予防等を図るため、各種の雇用援助・助成制度の適切な運用、大量雇用変動の事前届出制の活用等に努めるものとするが、更にはこのような雇用の安定のための緊急措置の在り方についての検討を行う。

構造的な不況業種については、引き続き雇用調整の進展が予想されることから、「特定不況業種等関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」を機動的に運用し、事業主が作成する雇用安定のための計画の事前届出や、この計画に基づく企業の雇用維持努力に対する各種の援助措置の活用等を図り、失業の予防等に努める。この場合、事業転換等による雇用機会の維持・確保に重点を置きつつ、企業のみならず企業グループ全体としての雇用の安定が図られるよう努める。

また、産業間、企業間の円滑な労働力移動を進めるに当たっては、できる限り失業という形を経ないで移動が行われることが望ましいことにかんがみ、これらの労働力移動に関する情報について、その収集、提供等の積極的推進と必要な体制整備を図るほか、在職者も対象とした職業転換のための能力開発を積極的に推進する。

なお、国際的な経済環境の変化によって、農業部門やその関連部門・地域に大きな影響が及ぶことも懸念されるため、今後の経済環境の状況の推移を十分見守りつつ適切な対応に努める。

このほか、マイクロ・エレクトロニクス化を中心とした技術革新への対応については、雇用面への影響に関する的確な把握に努めつつ、労使間の意思疎通の促進、職業能力開発の推進等を図るとともに、雇用の安定を図るための対応の在り方についての検討を進める。

(2) サービス経済化の進展等に伴う人材の養成、確保

サービス経済化の進展等を背景に、第3次産業の分野においては、雇用機会の拡大が見込まれているが、その雇用・就業の実態については多種多様であり、必ずしも十分に把握されているとはいえない。このため、現行の統計調査の改善・充実を図る一方、関係労使団体との密接な連携により、雇用・就業の現状と問題点の的確な把握を行うとともに、今後におけるその見通しを踏まえつつ、これら第3次産業の分野の実情に即応した雇用対策の確立に努める。

また、今後の経済構造調整の下において雇用の安定を図っていくためには、雇用機会の拡大が見込まれる分野の企業、経営の多角化等により人材の確保の必要性が高まっている企業等への労働力移動を円滑に進めていくことが重要である。このため、職業能力開発を積極的に推進するとともに、これら人材を必要とする分野ないし企業に関する適切かつ豊富な情報の提供に努め、民間も含めた労働力需給調整機能の強化等の施策を有機的に連携させた人材確保対策の整備に努める。

一方、第3次産業には小規模・零細企業が多いことから労働条件や職場環境の面での問題があり、適正な労働条件の確保や雇用管理の改善への援助等により雇用機会の質的な改善を図る必要がある。

さらに、専門的な技術・技能や資格を有する労働者が増加することに伴い、適正な職業能力の評価の推進や、職業紹介機能の強化、雇用職業情報提供機能の充実等労働力需給調整機能の整備、充実に努める。福祉関連等の社会的サービス部門については、高齢者社会の到来等に伴い、これら部門に必要な人材の需要が増大するものと見込まれるため、これらの人材を的確に把握するとともに、資質・能力の確保、向上等を図りつつ、今後における需給の見通しに立ってその養成、確保等を推進する。

なお、若年者の職業意識の変化等を背景にして労働力確保が困難となっている分野がみられることから、これらの分野に対しても、関係者との密接な連携の下にその実情を十分に踏まえた上、雇用管理の改善や職務内容の見直し、職務再設計等により雇用機会の魅力を高めるための必要な援助に努める。

特に建設業については、「建設労働者の雇用の改善等に関する法律」に基づく従来の施策の見直しその他必要な施策について検討し、その充実に努める。

(3) 地域雇用対策の推進

ゆとりある職業生活の実現を目指すに当たっては、それぞれの地域において安定した雇用機会の確保・拡大が図られることにより、地域住民の持てる能力を最大限に発揮できるような環境を形成していくことが基本となる。近年、労働力需給の構造的変化が特定の地域に集中して現れることにより多様な雇用問題が発生しており、これら地域ごとの事情を十分に踏まえた雇用対策の展開が求められている。とりわけ、経済構造調整が進展する中であって地域間の雇用機会の格差が更に拡大するおそれがあるが、これに対応して雇用機会の不足する地域における、雇用機会の開発を積極的に推進することが重要である。

このため、産業・生活基盤の整備や産業振興等の地域経済活性化のための施策を推進することとあわせて、労働力供給の特性など地域の実情に応じた雇用機会の開発の在り方について、関係行政機関や労使など地域の関係者が一体となって検討し、推進することが重要であり、これを踏まえた適切な雇用対策の実施に努める必要がある。この場合、地域における雇用機会の開発に当たっては、地域の自主的な取組みの促進や事業主の雇用拡大努力に対する援助等を進めるとともに、必要な労働者の養成、確保のために能力開発を推進するほか、雇用管理を含めた各種の情報提供や相談・援助の充実を図る。なお、雇用機会の不足が長期にわたって深刻化している地域については、雇用機会の開発に努力する一方で、広域的な観点から、他の地域への労働力移動が円滑に行われるよう、生活問題も含めた幅広い援助に努める。

今後における構造的変化に対応した地域雇用対策を進めるに当たっては、人口規模、産業集積、就業構造等の地域特性を踏まえて、地域ごとにみられるそれらの特性の共通性に対応した施策の方向付けを検討する必要がある。また、交通網の新たな整備による状況の変化、産業経済や生活面の事情等の視点から、都道府県を超えた広域的な地域の結びつきがみられており、これらにも着目していくことが求められる。このため、こうした結びつきによるものも含めた様々な地域的なまとまりを単位にして、雇用に関わる各種の事情を的確に把握するとともに、地域における産業活動の動向やその環境条件等を踏まえつつ、今後における雇用の展望とこれに沿った具体的方策等の検討を進める。

一方、我が国経済社会の地域的観点からの均衡ある発展を図るためには多極分散化を進めることが重要となっているが、このためにも、人材の適切な地方還流を円滑に推進する必要がある。

なお、地域労働市場の需給調整機能を高めるために、公共職業安定所と関係機関等との情報提供及び相談・援助の機能の連携を強化し、地域における雇用サービスの提供体制の整備に努める。

2 国際化の進展と外国人労働者問題への対応

(1) 企業の海外進出問題への対応

近年、企業の海外進出が活発化しているが、これに伴って国内での生産及び雇用面に影響の生じることが懸念されることから、企業の進出状況の推移を十分注視しながら、国内での雇用の安定が十分に確保されるよう適切な対応に努める必要がある。

このため、海外進出に伴う雇用問題についての労使間の合意形成等を通じ、企業の海外進出に伴う雇用への影響を最小限にとどめるとともに、各種の雇用援助・助成制度を活用して雇用の安定を図るための事業主の自主的な努力を促すなどの施策を推進する。この場合、企業の海外進出により下請・関連企業への影響が生じるおそれがあるときには、これら企業の雇用の安定にも十分配慮するよう努める。なお、今後海外生産が本格化することや、我が国への逆輸入の増大を含めた輸入の拡大が進展することも見込まれることから、雇用面への影響を早期かつ的確に把握しつつ雇用の安定のために機動的な対応が図られるよう努める。

また、企業の海外進出に伴って海外で勤務する労働者が増加するものと予想されることから、福利厚生等の諸条件を含め、これら労働者の就労に関する実態を把握し、その改善のための必要な援助に努める。さらに、国内での雇用機会確保等に関する事例を始め、企業の海外進出に伴って必要とされる情報について、その収集、提供の充実、強化を図る。なお、企業の海外進出については、進出先国の経済発展や雇用の増大に寄与する面も有するものであるが、進出先国における雇用・労働面の実情や慣行等に配慮した対応が行われるよう関係者への啓発・指導に努める。

このほか、国内における外資系企業に対しても、人事労務管理等に関する啓発や相談・援助に努める。

(2) 外国人労働者問題への対応

近年、我が国においても、外国人の優秀な人材を受け入れたいとするニーズが高まると同時に、我が国での就労を希望する外国人も増加しており、我が国経済社会の国際化を進める上でも、こうした動きに適切に対応することが求められている。一方、円高の進展等を背景として、外国人の不法就労者が急増しており、これに係る労働関係法規違反もみられるほか、国内労働市場や社会生活等の面への悪影響など、広範な分野において問題が生ずるおそれもある。

今後、我が国においては、外国人労働者の受入れについて、国際間の人的な交流の円滑化にも留意しつつ、我が国の労働市場や社会生活等に悪影響を及ぼすことなくこれを進めるなどの観点から検討することが必要である。この場合、専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、我が国経済社会の活性化、国際化に資するものでもあるので、受入れの範囲や基準を明確化しつつ、可能な限り受け入れる方向で対処する。

これら外国人労働者の受入れに関わる諸問題については、各方面への影響を考慮しつつ、不法就労への効果的な対応策も含め、慎重かつ速やかに検討を行う。なお、その検討に際し、いわゆる単純労働者の受入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。

(3) 国際協力の推進

近年の国際社会における相互依存関係の緊密化と我が国の国際的地位の向上に伴い、国内の雇用問題についても国際的視点を踏まえた対応が求められるとともに、諸外国との間でも各国の雇用政策の推進に資するような国際協力を進めていくことが重要である。こうした観点に立って、各国の雇用問題やこれに対する政策的対応の在り方についての相互理解を深めるため、国民各層における人材交流や情報交換の活発化を図る。

開発途上国においては、安定した雇用機会の不足が依然としてみられることから、これら諸国の人々の雇用機会の創出につながるような協力を行うことにより、自国において働く場を見いだし得るようになることは、我が国としても重要な国際的貢献のひとつとなると考えられる。このため、開発途上国に対しては、その雇用・失業問題の解決に寄与するため、職業安定・職業訓練等に関する専門家の派遣等の促進や研修生の受入れの拡充により、これら諸国の経済社会開発の担い手となるような人材の育成への協力を進めるとともに、国際機関等を通じた雇用機会の創出に資するような協力を積極的に推進する。このほか、留学生は、日本での勉学の成果を本国においていかすことが期待されるところではあるが、卒業後に我が国で就職する場合には、自らの能力を発揮できるようにするなど条件整備の方向についても検討する。

また、海外の進出企業における職業訓練を指導する者について、企業が行うその職業能力開発への援助を推進する。

さらに、国際化の進展等に対応した雇用対策の展開に資するため、その基礎となる海外労働関係情報の収集、提供機能の充実を図る。

3 本格的な高齢者社会の到来への対応

本格的な高齢者社会の到来を迎えつつある我が国においては、活力ある社会を維持していく上で、65歳程度までの継続雇用を中心として高年齢者の雇用・就業の場を確保することが重要な政策課題となっている。

(1) 高年齢者がその意欲と能力に応じた職業生活を送るためには、我が国の雇用慣行の長所をいかしつつ、同一企業あるいは同一企業グループ内において高年齢者の雇用を維持し、長年にわたり培われてきた経験や能力を活用することを中心とした仕組みの形成が最も重要であることから、次の対策を重点的に進める。

60歳定年の定着を図るため、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」に定めら

れた行政措置を講ずること等により、企業に対する指導を強力に実施する。また、65歳程度まで、同一企業あるいは同一企業グループ内において、定年延長、再雇用、勤務延長等により、継続雇用が行われることを促進する。

このため、65歳程度までの継続雇用に向けて、労使による取組みを促進するための啓発、指導を強化するとともに、適正な賃金・人事管理の在り方等条件整備に必要な情報の提供や相談・援助に努める。また、高年齢者の職業能力、職業適性等の実態を的確に把握し、これを踏まえた雇用機会の開発や職域の拡大を図ることが重要であることから、職務再設計、施設・設備の改善、高齢者会社への設立等に対する支援措置の充実、マイクロ・エレクトロニクス技術を活用した労働能力の低下を補完する機器の開発等に努める。さらに、60歳を超える層については、健康等の個人差が大きくなって就業ニーズも多様化する中で、そのニーズに応じた短時間勤務、隔日勤務等の多様な勤務形態の開発を進める。

また、これらの施策を効果的に推進するため、高年齢者雇用に関する調査・研究、専門的な人材の育成、全国ネットワークの形成による情報の収集、提供等を総合的に行うための体制の確立に努める。

高齢期においても十分に職業能力が発揮されるよう、生涯職業能力開発の理念に立った企業内教育訓練の振興・自己啓発の促進等とともに、マイクロ・エレクトロニクス技術の利用による高年齢者の特性を考慮した教育訓練の機器や技法等の開発を進める。

- (2) 65歳程度までの雇用の場の確保を図る上で、継続雇用の推進と併せ、再就職を希望する高年齢離職者について、その早期再就職を促進する必要がある。

このため、これまでに蓄積された知識、経験等を生かした職業転換訓練や現場で役立つ実践的な技能習得に重点を置いた職業訓練を充実するとともに、高年齢者に関する雇用職業情報の積極的な提供、総合的な相談体制の整備、再就職援助措置の充実等による高年齢者の労働力需給調整機能の強化に努める。また、雇用機会の拡大が見込まれる分野や豊富な知識・経験・技能等を有する人材に対するニーズが高い分野への円滑な移動に努める。

- (3) 職業生活からの引退過程において、高年齢者が生きがいを持って社会参加することが可能となるよう、定年退職後等における臨時、短期的な就業の場を提供するため、シルバー人材センターの拡充を図る。また、高年齢者が在職中から引退後の生活設計に向けての準備を行えるようその援助に努める。

- (4) 高年齢者の生活の安定を図るため、公的年金を補完する企業年金制度及び勤労者財産形成年金貯蓄制度の一層の普及に努めるとともに、職業生活からの円滑な引退にも配慮

しつつ、総合的な生活設計の観点から、高年齢者の就業や生活等に関する問題についての検討を進める。被用者年金の支給開始年齢の引上げ問題は、長期的に避けて通れないものであり、また高年齢者の生活設計に深い関係があることから、今後高年齢者雇用促進のための条件整備等を図りつつ、総合的に検討を進める。

なお、長期的な課題として、高年齢者の就業機会を拡大するとの観点からワークシェアリングについて検討を進める。

4 女子労働者の増大等への対応

(1) 雇用における男女の均等な機会と待遇の確保

女子労働者の職場進出が活発化する中で、女子労働者がその能力を有効に発揮し、充実した職業生活を営むことができるようにするためには、募集、採用から定年・退職に至るまでの雇用の各段階において、男女の均等な機会と待遇が確保されることが重要である。

このため、「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女子労働者の福祉の増進に関する法律」のきめ細かな浸透を図るための啓発、指導の充実に努め、同法の趣旨に沿った雇用管理の実現とその定着を図るとともに、企業における雇用管理の改善と女子労働者の積極的活用を図るための自主的な取組みに対して、必要な援助等を行う。また、女子労働者の職業能力及び職業意識の向上を促すよう啓発に努める。

(2) 女子労働者の就業に関する援助の推進

女子のライフサイクルの変化に伴い、その生涯における就業との関わり方も多様化してきており、これら女子の多様な就業ニーズを十分に踏まえ、女子労働者の就業に関する援助対策を推進する必要がある。

このため、適切な職業指導や職業能力の開発・向上を図るとともに、女子労働者の継続就業のための育児休業制度、育児が一段落してから再就業を希望する女子のための女子再雇用制度の普及促進等に努める。また、就業を希望する主婦等に対する相談、指導、技術講習を行う婦人就業援助事業を推進する。

(3) パートタイム労働者の増加等への対応

就業形態が多様化する中で、女子を中心としたパートタイム労働者が著しく増加しており、勤続年数の伸長や就業分野の拡大等がみられるが、企業の雇用管理等の面においては、必ずしもその就業の実態や特性を考慮した適切な対応がなされているとはいえない。こうした状況を踏まえ、これらパートタイム労働者の雇用の安定、労働条件・福祉の向上を図るため、適正な雇用管理の実施等を推進する観点から法的整備を含めた総合的な対策を検討する。また、パートバンクの拡充等による職業紹介体制の整備に努める。

このほか、就業形態の多様化に関する調査、研究を進め、雇用安定等の観点からその

実態に応じた適切な対応に努めることも必要である。

5 特別な配慮を必要とする人達への対策の充実

(1) 障害者の雇用対策の推進

障害者の雇用状況は、国際障害者年を契機とした国民の関心の高まりの中で年々改善されているところであるが、重度障害者や精神薄弱者については、未だ雇用の改善が十分とはいえない状況にある。

このため、引き続き重度障害者に最大の重点を置きつつ、可能な限り一般雇用の場を確保することを基本方針として、障害者の特性に応じたきめ細かな諸施策を講じていくこととし、「障害者対策に関する長期計画」後期重点施策（昭和62年6月に策定）及び「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、すべての障害者を対象とした職業リハビリテーション等の総合的な雇用対策を次のように推進する。

障害の重度化、多様化が進展する中で、地域におけるサービス水準の一層の向上を図るため、職業リハビリテーションの実施体制を充実、強化する。

障害者の特性に応じた職域の拡大のための諸施策を推進する。

現状では直ちに一般雇用に就くことが困難な者に対しても、第3セクター方式による重度障害者雇用企業の育成等により雇用の場を確保し、その雇用を促進する。

(2) 地域改善対策対象地域住民の雇用対策等の推進

地域改善対策対象地域住民の雇用問題に関しては、差別意識の解消がなお十分な状況とは言い難く、依然として就職差別がみられること、中高年齢層を中心に臨時、日雇等の不安定な就労状態にある者の割合が高いこと等解決すべき問題が残されている。

このため、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づく雇用対策の実施に当たっては、事業の公正な運営にも十分留意しつつ、就職差別の解消及び中高年齢層の職業の安定化に重点を置いて、事業主に対する啓発、指導及び職業訓練、職業講習等の就職援護措置を推進するとともに、地域の実情に即した施策の推進にも配慮する。

また、ウタリ雇用対策としては、職業指導、職業訓練、職業紹介等の就職援護措置を推進する。

(3) 中国引揚者、インドシナ難民の就職促進等

中国引揚者及びインドシナ難民については、日本語が不自由なこと、我が国の社会・雇用慣行に不慣れであること、技能の習得が必要となる場合が多いこと等就職に当たっての種々の問題がみられることから、日本語指導、生活指導等を行う援護機関等との密接な連携の下に、事業主に対する啓発、指導及び職業相談、職業訓練、職業紹介等の就職援護措置を推進する。

6 労働力需給調整機能の強化

(1) 職業紹介機能の強化と雇用職業情報の整備

労働力需給のミスマッチの発生を抑え、失業の防止に努めるためには、労働市場における労働力需給調整機能の強化が重要な意義を持つと考えられる。

このため、職業安定機関を中心とし、民間機関も含めた労働力需給調整機関相互の密接な連携に努めつつ、労働力需給調整システムの整備を図る。特に職業安定機関については、職業紹介を中心とする総合的な雇用サービスの効率的な提供に努めることとし、総合的雇用情報システムの活用による全国的な雇用情報提供のネットワークの整備を図るなど、職業紹介、雇用情報提供等の行政体制の一層の整備に努める。

また、地域における企業情報の収集機能を強化するとともに、求職者の職業選択の指針となるような職業情報を整備するほか、求職者のニーズの多様化に対応した必要な相談・援助を行うための体制整備を図る。さらに、関係機関の情報提供機能と連携しつつ、円滑な職業転換、新たな職場への定着等を図るための職業能力開発や雇用管理改善に関する情報の整備とその提供体制の強化に努める。

(2) 民間における労働力需給調整機能の整備

産業構造の転換等に伴う労働市場構造の変化等に適切に対応するため、ヘッドハンター（人材スカウト）等の新しい形態のものを含め民間の労働力需給調整機能の実態等について調査研究を進め、需給調整システムの整備と機能の強化を図る必要がある。

また、民営職業紹介事業、労働者派遣事業等については、関係労働者の雇用の安定はもとより、能力開発や福祉面の充実に努める。さらに、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」については、その運営の実態等を踏まえて必要な検討を行う。

(3) 雇用援助・助成制度等の充実

幅広い関係者との密接な連携の下に、雇用構造の改善を積極的に進めるため、雇用関係給付金の一層の活用を図るとの観点から、その内容の充実に努めるとともに、経済社会の構造的変化に対応した雇用対策の整備の方向に照らし、雇用保険四事業を始めとした各種の雇用援助・助成制度の見直しを行う。

なお、これと併せ、近年、企業経営を取り巻く環境が変化していることや、いわゆる団塊の世代が40歳台に移行して企業の労働者構成の中高年齢化が一層進展すること等を背景に、企業における人事労務管理の在り方についての見直しが必要となっていることにかんがみ、これら人事労務管理に関する情報の収集、提供や相談・援助のための体制整備に努める。

(4) 若年者雇用対策の推進

新規中学・高校卒業者については、広域的な観点からの需給調整機能の充実を図る一方、職業安定機関と教育機関等との密接な連携の下で、職業選択の過程において雇用職業情報を幅広く提供するとともに、職業指導を充実、強化するほか、学校教育段階における職業教育、進路指導の改善・充実に努める必要がある。また、大学等卒業者のUターン希望者等に対し、地元企業に関する情報の収集、提供や需給調整機能の充実を図る。

さらに、若年層については、職業意識の変化等に関する調査、研究を進め、職業ガイダンス機能の整備を図るなど職業生活への適応についての指導、援助を推進するほか、増加しているアルバイト労働者の就労実態の把握等に努める。このほか、24時間の活動体制をとる企業が増大していること等に伴って、いわゆるムーンライターや二重就業者等の新たな就業の動向がみられることから、これらの実態に関する調査研究を進める。

7 生涯職業能力開発の推進

(1) 職業能力開発のシステム化

経済社会の構造的変化に伴い、労働者の職業生涯の全期間を通じて職業能力の開発を段階的かつ体系的に行うことが一層重要となる。特に、専門的職業能力の必要性が高まるホワイトカラー労働者については、企業外の教育訓練施設の整備とその活用を図ることが重要な課題となると考えられる。

このため、公共及び民間の各種の教育訓練施設をネットワーク化することにより、これらの施設で設定されている教育訓練コースの活用を図るとともに、各産業や企業における能力開発事例等職業能力開発に関する情報を入力したデータベースを構築して、企業や労働者の求めに応じて情報提供、相談、指導等を行うようなシステムの整備を図る。

また、企業の行う職業能力開発については、その体制が十分に整備されていない中小企業に重点をおいて各種の助成・援助に努める。

さらに、労働者の自主的な職業能力開発を促進するため、有給教育訓練休暇制度の普及等に努める。

(2) 公共部門における職業能力開発の推進

公共職業訓練については、経済社会の構造的変化に的確に対応できるよう、職業訓練に対するニーズを把握して、民間教育訓練機関等との連携強化を図りつつ、多様な職業訓練を積極的に実施するとともに、企業の行う教育訓練に対する各種の援助を強化する必要がある。特に、中小企業では養成、確保の困難なマイクロ・エレクトロニクス機器や情報処理関連の技能者等高度な知識・技能を有する者の養成に努めるほか、今後も不足が予想される職種等を重点として訓練科目や訓練内容の整備、充実を図る。

(3) 職業能力に対する適切な評価の推進

職業能力開発を効果的に推進するためには、職業生涯の全期間にわたって能力開発した成果が、適切に評価され、労働者の配置、処遇等に結びつくことにより、労働者の能力開発意欲が向上されることが重要である。

このため、技能検定制度については、マイクロ・エレクトロニクス関連や第3次産業関連を中心とした検定職種を整備、充実するとともに、労働者の職業能力開発の各段階に応じた評価体制の拡充に努める。また、技能審査認定制度、社内検定認定制度の積極的な活用により、職業能力評価体制の総合的整備を図る。

8 労働時間の短縮等専用を取り巻く環境の整備

(1) 労働時間の短縮の推進

労働時間の短縮は、余暇活動、学習・文化活動、社会参加、家庭生活の充実等豊かな国民生活を実現し、ゆとりあるライフスタイルの定着を促進するために必要であるとともに、先進国としてよりふさわしい労働条件の確保、個人消費の拡大を通じた内需の拡大、中長期的にみた雇用の確保・拡大などの観点から重要である。

このため、完全週休2日制の普及促進、年次有給休暇の完全取得、四季折々における連続休暇の定着、所定外労働時間の削減に重点を置いて労働時間短縮を進め、おおむね計画期間中に週40時間労働制の実現を期し、年間総労働時間を計画期間中に、1800時間程度に向けてできる限り短縮する。

具体的には、週40時間労働制の実現に向けた法定労働時間の段階的な短縮等を内容とする改正された「労働基準法」の円滑な施行を図るとともに、労働時間短縮のための国民的コンセンサスの形成及び労使の自主的努力に対する指導、援助をより積極的に推進する。特に中小零細企業については、経営基盤が弱く労働時間短縮が進みにくい現状にあることから、このような実態を踏まえて集団的な取組みを促進するなどきめ細かな指導、援助に努める。また、昭和63年度中に金融機関の完全週2日閉店制を実現する一方、公務員については、昭和63年度中に土曜閉庁方式を国の行政機関に導入し、できる限り均衡をとりつつ地方公共団体にも導入できるようにするとともに、業務の一層の効率化等を図りつつ、国民の合意を形成し、完全週休2日制を実現するよう努める。

一方、労働時間の短縮によってもたらされた自由時間を各個人ができる限り有意義に活用できるようにするため、勤労者の多様なニーズに応じた余暇施設の充実、自己啓発の促進等環境整備に努める。

(2) 勤労者福祉の増進

勤労者福祉に対する意識等が多様化している中で、ライフサイクルに対応した総合的な勤労者福祉を確立することが重要となっている。このため、勤労者生活に関わる諸問題について総合的な検討を進め、必要な施策の実施に努める。この場合、例えば、現に

大都市圏において住宅確保が困難になっていることや長距離通勤といった問題、更には転勤に伴う子弟教育等の問題などがあり、これらも含めた幅広い観点からの検討を進める。

勤労者が長い職業生活を充実し、ゆとりあるものとしていくためには、ある程度の期間、リフレッシュする機会を持ち、併せて自己の生活を点検し、今後における安定した生活設計を行うとともに、幅広く自己啓発の機会を持つことにより持てる知識・能力を再活性化すること等が重要である。このため、勤労者のこのような取組みを積極的に促進するための援助に努めるとともに、こうした視点も踏まえつつ、勤労者の福祉施設の整備を図る。また、経済社会の著しい変化により、勤労者の心身両面にわたる健康に大きな影響が及ぶことが懸念されており、健康の増進を図っていくことが重要であるため、事業主を通じた健康指導等を推進するほか、勤労者の健康の保持増進のための情報提供等の援助を進める。

さらに、企業の福利厚生については、最近、その内容に大きな変化がみられていることから、その実態の把握等に努めることとする。特に中小企業においては、福利厚生等の面で大企業との格差がみられていることにかんがみ中小企業の勤労者の総合的な福祉の増進を図ることとし、勤労者及び事業主が共同して行う福利厚生等の事業に対する援助を推進する。勤労者財産形成促進制度については、勤労者自身の貯蓄や持家等の資産保有の促進の重要性が一段と高まっていることから、その普及促進に努めるとともに、勤労者の多様なニーズに対応したものとなるよう一層の充実を図る。