

労働保険・雇用

1 雇 用

(1) 雇 用

1. 1 雇用審議会

第3次雇用対策基本計画（答申）

（51.5.31.）

計画の基本的考え方

1. 計画の課題

雇用政策の目標は、完全雇用の達成とその水準を維持することにある。

第1次計画（昭和42年度～46年度）においては、すべての労働者がその能力を有効に発揮できるよう「完全雇用への地固め」を課題とした。

また、第2次計画（昭和47年度～51年度）においては、第1次計画の成果を踏まえて、高年齢者、心身障害者の雇用問題等なお残された諸問題や労働人口の増勢鈍化とその高齡化など労働力供給構造の変化及び福祉や働きがいを求める労働者の意識の強まりに積極的に対処し、すべての労働者がその個性と能力を生かして、「ゆとりのある充実した職業生活」を実現するための条件基盤を整備することを課題とした。

この間にあって、我が国経済はめざましい成長を達成し、雇用需要の拡大とともに雇用の質的改善が進んだ。

しかし、昭和48年秋の石油危機を契機として顕在化した資源・エネルギー問題は世界経済との調和、環境保全等とともに成長率に対して制約条件となり、また、今後において経済の安定化のため必要な需要管理のもとに経済運営が行われるところから、我が国経済の成長率は従

来よりも低下するものとみられる。

今後の経済社会には、多くの困難が横たわっているが、近年の欧米諸国におけると同様に、我が国においても物価の安定と完全雇用の達成をいかに両立させるかが重要課題とされている。物価の安定に配慮しつつ完全雇用を達成するには、総合的な経済政策とあいまって、労働力需給の質量両面にわたる円滑な調整を図るなど雇用対策の積極的展開が要請される。

本計画は、「成長率低下のもとでインフレなき完全雇用を達成・維持すること」を課題として、特に今後新しい局面を迎える問題に重点をしばって、雇用対策の方向を明らかにしようとするものである。

2. 計画の性格

今後に予見される経済基調の変化や人口・労働力の高齡化の問題はいずれも重大なもので、これに対して十分な備えを怠るならば、経済の転換期を無事乗り切り、持続的経済成長と完全雇用を達成することはできないであろう。

この計画は、その意味で将来に対する備えとしての政策的対応の方途を示したものである。国民生活及び国民経済における雇用問題の重要性にかんがみ、労使はもちろん広く国民各層の理解と協力のもとに積極的にこれを推進することが必要である。

雇用の動向と問題点〔略〕

雇用対策に関する基本的事項

前計画においては、「すべての労働者がゆとりのある

充実した職業生活を営みうるようにする」との観点から、すべての労働者がその個性と能力を生かし得る条件・基盤を整備することを課題とした。今後とも前計画で示された質量両面にわたる完全雇用への接近の努力が重要であることはもとより、それとともに今後の経済基調の変化のもとでは完全雇用の達成・維持が従来に比べて一層困難になることも考えられるので、特にこれからの経済社会情勢の変化等に対応しつつ、以下の施策を重点的に推進するものとする。

1. 成長率低下のもとにおける雇用対策の方向

経済成長率が低下する経済情勢のもとにおいては、完全雇用の達成・維持について特別の配慮が不可欠である。

このため、経済の適切な運営とあいまって、積極的に雇用構造の改善を図るよう雇用対策の充実強化が必要である。この場合、失業者の生活の安定を図ることや労働条件の改善のための対策を更に進めることにより、労働市場における労働力需給の円滑な調整が図られるようその基盤の整備に努めることが肝要である。

また、不況期においては従来に比べて失業が増加するおそれが強まるので、失業の防止と雇用安定のための方策の整備充実に努める必要がある。

(1) 成長率低下のもとにおける一般的雇用対策

完全雇用を達成し維持するには、国民経済における労働力需要の水準が労働力供給のそれに見合うものであることが必要であることはいうまでもない。

従って、資源・エネルギー問題等経済の成長を制約する諸要因や物価の動向に配慮しつつ、労働力需要の水準が維持されるよう雇用吸収力にも富み付加価値生産性の高い産業構造の実現に努めるとともに、雇用失業の動向に充分配慮した経済運営を行うことが必要である。

また、今後においては、労働力需給のひっ迫によって雇用構造の改善が進むという条件は弱まってくるので、雇用対策の面から積極的に雇用構造の改善を図っていくことが必要とされる。

このための雇用対策は、単に労働市場に現れる求人と求職を結びつけるだけでなく、不況期などで必要な場合には雇用需要の維持・拡大を図り、また、労働力需要の年齢構成を改善したり労働者の職業への適応性を高めるなど、多角的な方策によって労働力需給の質量両面にわたる円滑な調整を図るものでなければならない。

なお、こうした雇用対策の展開の場となる労働市場については、労働力需給の緩和基調のもとで、賃金、

労働時間などの労働条件の改善が遅れがちとなり、それが労働供給圧力を高め労働条件の低下を発生させるという一種の悪循環を生み、低収入多就業といわれる就業状態が広がるおそれがある。このような状況にかんがみ、失業者の生活の安定を図ることと併せて、最低賃金制度や家内労働対策の推進等労働条件を改善するための施策を更に進めるものとする。また、労働時間制度については今後の経済社会の実情に即してそのあり方の検討を行うものとする。

(2) 景気変動時の雇用対策

我が国においては、景気の変動に対して雇用の安定度が高いといわれている。生産調整に伴う労働投入量の調整は主として残業時間の抑制、中途採用の削減・停止、休日の増加等によって行われてきた。また、やむを得ず希望退職者の募集や解雇が行われる場合でも、就業の緊急度の比較的低い層を中心に行われ、基幹労働者の解雇は極力避けられてきたといえる。このため、不況期といえども失業の増大は諸外国に比べ軽微にとどまる傾向があった。

しかし、成長率が低下する今後については、景気の停滞が雇用面に与える影響も一層深刻になり、雇用の高い安定性を支えてきた雇用慣行も変容をせまられるおそれがある。

従って、不況期においては、失業の顕在化の傾向が強まるとともに、いったん失業が出た場合その吸収は容易に進まなくなることも想定されるため、政策判断の指針となり得る有効な雇用失業指標を確立して、雇用の安定に充分配慮した経済運営を行う必要があるとともに、雇用調整策等雇用対策の面から失業の防止と労働者の雇用の安定に対処する必要性が高まってくるものとみられる。

イ 雇用失業指標の確立

今後、我が国が完全雇用の達成・維持をめざして政策運営を行っていくためには、政策判断の指針となり得る有効な雇用失業指標が確立されていなければならない。

このため、現行統計の連続性に配慮しつつ、性・年齢別、地域別の失業統計を一層充実し、失業の構造を明らかにするとともに国際比較の可能性を高めるよう努めるものとする。

また、統計の利用加工について研究を進め、政策判断の指針となる指標として労働時間の変動や求人動向を加味した雇用情勢を示す総合指標を開発するよう検討を進めるものとする。

□ 失業の防止と雇用の安定

インフレなき完全雇用を達成していくためには、財政金融政策を適切に運用するとともに、必要な場合には雇用の安定を維持するための対策を積極的に講じなければならない。特に、従来以上に物価の安定に配慮した経済運営が求められる今後については、不況期において景気変動の影響を受け易い業種、地域、労働者層に着目して選択的・重点的に雇用対策を講ずることが効果的である。

不況期における雇用安定のための対策として雇用調整給付金制度があるが、今後は企業の雇用調整の方法も一時休業、生産調整期間中の教育訓練の実施等多様化することも予想されるので、そうした変化に対応して失業防止の実効をあげる方策を整備するものとする。

また、失業情勢が悪化している時期に大量の解雇を行うことは、社会的影響が大きいため、産業政策等との連携のもとにそうした事態を回避するよう努めるものとし、特に、高齢者や身体障害者に雇用調整がしわ寄せされないよう雇用率制度、雇用調整給付金制度、大量雇用変動の事前届出制度等の運用を通して、指導・援助を強化するものとする。

こうした雇用調整に関する施策の実施については、雇用保険事業に負うべき部分はもとよりその施策の対象となる企業においても、相当の経費を要するとみられるので、好況期に一定の資金を積み立て不況期に雇用安定のための経費として機動的・集中的に支出し得る基金的な制度の確立について検討を進めるものとする。

2. 労働力供給構造の変化に対応する雇用対策

労働力の高齢化、婦人の就業環境の変化、新規学卒者の高学歴化等国民のライフサイクルの変化とも関連する労働力供給面の構造変化に対しては、労働力需要の構造を供給構造に適應させることに重点を置いて進めることにより、年齢・性・学歴別等に労働力需給の不均衡が生じないようにすることが基本的に重要である。

この場合、高齢者や婦人については、その就業に関する意識に多様化の傾向がみられるので、国民生活に関連する施策ともあいまって、その就業意識と能力に応じた対策を講ずる必要がある。

(1) 高齢者の雇用の安定

イ 高齢者雇用対策の基本的考え方

経済成長率が低下し労働力需給が緩和する基調のもとで、高齢者の雇用問題は、労働力の高齢化の

進展に伴い今後一層難しい局面を迎えるおそれがある。

このため、高齢者の雇用の安定は、雇用対策上最大の課題であるが、高齢者の雇用問題は企業の雇用慣行や高齢者の生活状況と密接な関連があり、またその就業意識や労働能力も年齢階層によって異なる面がみられるので、今後の高齢者雇用対策の実施に当たっては、労働能力が低下した人達に対する年金等社会保障施策の充実とあいまって、次の年齢区分に応じてそれぞれの対策を講ずるものとする。

(イ)60歳までについては、企業の定年延長の促進等により雇用の安定に努める。

(ロ)60～64歳については、定年後の再雇用、勤務延長を含め再就職を促進する。

(ハ)65歳以上層については、これらの者の能力に対応して社会参加の機会の確保に努める。

□ 高齢者の雇用安定対策

高齢者の雇用の安定を図るため、定年延長、雇用管理の改善等により高齢者の離職をできるだけ防止するとともに、若年者に偏りがちである企業の採用慣行の是正等により、企業における高齢者の雇用を促進するものとする。

(イ)定年延長の障害となっている賃金原資の増加や人事の停滞等の問題を緩和するとともに労働者の採用が若年層に偏ることのないよう、労使の理解のもとに雇用賃金管理の改善を図るものとし、そのための指導・援助を強化するものとする。

(ロ)定年の延長及び高齢者の雇い入れの促進に資するため、高齢者の雇用率を設定するものとする。

(ハ)定年延長や高齢者の雇用を奨励するため、定年延長奨励金、継続雇用奨励金、雇用奨励金等企业に対する助成を充実するものとする。

(ニ)高齢者の適職の研究を更に進め、また、その能力開発の機会を拡大するとともに、職業相談、指導、紹介体制を整備するものとする。

(2) 心身障害者の雇用促進

高齢者と並んで心身障害者の雇用の促進は大きな社会的課題である。現在、身体障害者は約90万人であるが、そのうち就業している者の割合は健常者に比べて低く、精神薄弱者も加えると就業率は更に低くなり、また就業形態にも問題が多い。

心身障害者が雇用の場を得て社会経済活動に参加

し、職業を通じて自立することができるようにするためには、心身障害者に充実した能力開発の機会を確保する一方、心身障害者がその持てる能力を十分に発揮できる就業の場を確保することが必要である。

(イ) 身体障害者雇用率に基づく事業主の雇用義務を強化するとともに、雇用率制度の実効性を高めるため納付金制度を創設し、雇用率未達成の事業主から徴収する納付金によって、雇用率を超えて身体障害者を雇用する事業主の経済的負担の軽減及び身体障害者の雇用拡大のための施設・設備等に対する助成を行うものとする。

(ロ) 心身障害者を雇用する事業主に対する作業環境、職場環境の改善等に対する融資等の助成措置及び心身障害者に対する雇用援護措置の充実を図るものとする。

(ハ) 心身障害者の能力判定や職業訓練の体制の整備を図るものとし、特に重度の身体障害者の総合的なリハビリテーション体制を確立するものとする。

(ニ) 精神薄弱者については、その適職に関する調査研究を推進するとともに、国民一般の理解を高めるものとする。

(3) 婦人労働者の就業をめぐる条件の整備

今後は、婦人でパート・タイム労働を含め就業を希望する者が増加するものとみられるので、労働条件の低い就業が増加しないよう労働条件の改善を一層進めるほか、女子のライフサイクルの態様、就業意識の多様化等に配慮して、婦人の就業をめぐる条件について整備を図るものとする。

なお、これと併せて雇用における実質的な男女平等の実現とそれによる女子の職域拡大に資するため、女子の就業に関する制度等のあり方について検討を行うものとする。

(イ) 育児負担から解放された婦人や新たに職業に就こうとする寡婦等のために幅広い能力開発の機会を確保するとともに、就職の円滑化を図る。

(ロ) 育児負担との調和を図りつつ就業の継続を希望する人達のために、若年定年制の是正を図るほか、育児休業制度の普及、保育所等福祉施設の整備等に努める。

(4) 高学歴化と職業選択

新規学卒者の高学歴化に伴い、その職業選好の動向と職業別労働力需要との間に不均衡を生ずるおそれがあるので、職業構造の動向に即して、個人の適性に合った進路と職業の選択が一層容易に行われるよう、学

校における職業教育の充実、専門学校等の整備を含め高等教育の多様化を図るとともに、雇用対策の面においても職業訓練機会の拡大、大学卒業者を含む職業指導・職業紹介機能の強化を図るものとする。

3. 産業構造の変化等に対応する雇用対策

産業構造の変化等に対応して労働者の職業転換を進める必要性が高まるが、この場合、高度成長期に比べて労働力の流動性は低下するとみられるので、衰退産業からの離職者の再就職の促進、雇用需要の伸びが期待される産業の労働力の確保等、雇用対策の面から需給調整機能を強化することにより、産業間、地域間の需給の不均衡を是正するものとする。

また、産業の特性に起因する不安定雇用については、雇用管理の近代化等により、その質的改善を進めるものとする。

(1) 職業転換の促進

今後、低成長経済への移行過程を中心として、構造的に衰退を余儀なくされる産業については、事業転換あるいは雇用の縮小をせまられる企業が発生することが予想されるので、職業訓練を軸とする労働者の職業転換対策の整備を図るものとする。

(イ) 事業転換を行う企業については、労働者の能力再開発による円滑な職業転換が図られるよう、そのために必要な援助について充実するものとする。

(ロ) 現行職業転換給付金制度は、今後の産業構造の変化に対応する職業転換対策の一環として改めてそのあり方を見直すものとする。

この場合、雇用保険制度との関連を考慮しつつ、産業構造の変化に伴い発生する停滞的な失業者について特に配慮するものとする。

(ハ) 公共職業訓練については、事業転換に伴う訓練及び失業者の再就職のための訓練の必要性に応えられるよう充実強化する。

(2) 福祉関連部門の労働力の確保

我が国が国民福祉の充実を因っていくうえで、医療施設、社会福祉施設等の一層の充実が要請されるものとみられるが、これらの部門では労働力の確保が困難な面がみられるので、今後次のような点に配慮してその確保・定着に努めるものとする。

(イ) 労働条件及び雇用管理の改善について指導・援助を充実する。

(ロ) 看護婦、保母等の福祉関連職種従事者の養成体制を充実する。

(ハ) 職業紹介体制を整備する。

(3) 地域雇用問題への対応

労働者の移動による地域間の労働力需給の調整は、過密・過疎の観点からみても好ましくなくなっているため、今後は地域別の生活水準の格差の解消を目標に、雇用機会不足地域における良質の雇用機会の確保と生活環境の整備を図るものとする。

(イ) 諸地域整備施策の推進とあいまって、雇用機会不足地域に進出する企業が必要とする技能労働者の養成等雇用面のあい路を解消するとともに、雇用機会を拡大するための奨励措置を充実するものとする。

特に、工業再配置促進法、農村地域工業導入促進法等に基づき大都市からの工業の移転、地方での工業立地を積極的に推進するとともに、地方における職業訓練施設、労働者の福祉施設等の充実に努めるものとする。

(ロ) 特定地域に衰退産業からの離職者が多数発生した場合、特に、衰退産業が地域の中心産業である場合には、その地域経済の地盤沈下となるとともに、その回復には相当期間を必要とするので、代替産業の育成、その他雇用機会の確保等のために必要な施策を行うものとする。

(4) 不安定雇用の改善

臨時・日雇労働者や社外工等の不安定な雇用については、季節、天候、受注量の波動性などこれらの雇用形態を持続させる要因に対して、産業・企業の事業形態、雇用管理のあり方を改善することにより、その雇用の安定化を図るものとする。

(イ) 雇用の改善が遅れている建設業等については、企業の連帯のうえに労働者の能力開発や雇用管理の近代化に努めるものとする。

(ロ) 臨時労働者（パート・タイム労働者の一部を含む）や社外工を解消するため、そうした不安定雇用による雇用調整に代わる労使による適切な雇用調整策の確立を促すとともに、そのための労使の自主的努力に対して指導・援助するものとする。また、これらの対策により難しい社外工については、親企業と構内下請企業とが協同で労働条件及び雇用管理の改善を図り得るよう指導・援助を充実するものとする。なお、これらに関連して労働者供給事業に対する規制のあり方について検討するものとする。

同和対策対象地域住民については、同和問題解決の中心的課題として雇用問題の重要性が増してきているので、関連施策との連携のもとに、地域住民の実態に即して、事業主に対する啓発、指導、就職援護措置の

充実等の雇用対策を更に強化するものとする。

4. 労働市場の需給調整機能の強化

以上において、不況期における失業の防止、労働条件の維持・改善、労働供給圧力の緩和、定年延長の推進、職業転換の促進等を中心として、今後の雇用対策の方向を明らかにした。

その基本とするところは、労働市場の下方軟弱性に対して充分の備えをしたうえで、質量両面にわたる需給の調整を行うことであった。

以下で取り上げようとする雇用賃金慣行の改善や教育訓練機会の拡充は、労働力需給の調整との関連で第1次、第2次計画においてもその必要性が指摘されたものであるが、今後は労働力人口の高齢化や就業構造の変化等が一層急激であるため、その必要性が増すものである。

特に、雇用賃金慣行をめぐる問題は、労使の理解とその対応なくして実行を期し得る性格のものではなく、そのためには相当の困難を伴うものと見込まれるが、今後の高年齢者問題の重要性にかんがみ、積極的に労使の合意の醸成に努め、その改善を推進する必要があるものである。

また、教育訓練機会の拡充は、労働者が職業生活の各段階において必要な知識・技能を身につけておくことが労働力需給の質量両面にわたる調整に重要な役割を果たすとともに、定年の延長、賃金制度の改善等の施策を進める前提となるものである。

更に、雇用行政体制の整備は、上述の雇用対策を積極的に推進するために必要な行政機能を強化しようとするものである。

(1) 雇用賃金慣行の改善

労働力需給の調整を円滑化するためには、単に労働市場に現れた求人と求職を的確に結びつけるだけでなく、賃金制度の改善等を通して労働者の再就職を容易にする受け入れ体制を整備するとともに企業の定年の延長等により中高年齢者の雇用の安定を確保することが重要である。

特に、賃金制度については、企業の労務管理や労働者の生活維持上の要請もあって年功的賃金要素がなお根強く残ることも想定されるが、定年の延長や企業の採用慣行の是正を進め中高年齢者の雇用の安定を確保する観点から、労働市場の実態を踏まえつつ職務・職能的要素にも配慮して、そのあり方を改善していくことが必要である。

また、労働市場機能が強化されたとしても、労働者を安易に解雇しないという労使の慣行は、今後とも保

持される必要がある。

このため、労使の理解と協力を求めつつ、賃金制度の改善、雇用管理の改善に取り組むものとし、そのための調査研究体制を整備するとともに、企業に対して必要な指導・援助を強化するものとする。

(2) 教育訓練機会の拡充

労働者の雇用の安定のためには、労働者が十分な職業能力を持っていることが必要であり、労働力の質を高めるための教育訓練の実施体制の整備が求められる。特に、労働者の自己啓発意欲に基づき、労働者が職業生活の各段階において必要な教育訓練を受けられるようにすることが重要である。

また、技能検定制度の拡充によって職業能力が客観的に評価される体制を整備し、賃金制度の改善に資する必要がある。

- (イ) 公共職業訓練施設をはじめ各種教育機関を含めて、教育訓練の実施体制を整備するものとする。
 - (ロ) 企業の行う教育訓練に対する助成を強化するものとする。
 - (ハ) 有給教育訓練休暇制度の普及とその充実を図るものとする。
 - (ニ) 技能検定職種の拡大、他の公的資格制度との連携等により技能検定制度の充実を図るものとする。
- #### (3) 雇用行政体制の整備
- 以上のような雇用対策の展開に対応し、次の行政機関を充実強化するものとする。
- (イ) 雇用問題が産業構造の問題、地域問題等とのかかわりを強めてくるので、関連施策との連携・調整を図り、雇用対策を統合的に推進する。
 - (ロ) 景気の変動等に際して、失業の防止と労働者の生活の安定を図るため、企業に対して必要な指導・援助を実施する。
 - (ハ) 企業の雇用賃金管理、労働条件等に関する情報を機動的に収集する。
 - (ニ) 雇用賃金管理の改善等について、企業に対して必要な指導・援助を実施する。
 - (ホ) 職業紹介、職業訓練、雇用賃金管理の指導等の相互連携を強化する。
 - (ヘ) 職業安定機関について、施設・設備の一層の充実を図るとともに、地域の実情に応じた機能分化などにより求人・求職の円滑な結合を図る。
 - (ト) 以上の雇用行政機能の充実強化と併せて、組織、体制の再編・整備を図ることを検討する。