

4. 労働移動・能力開発

【4-（1）労働移動の円滑化とミスマッチ解消】

労働市場でのミスマッチは解消の方向に向かっているか
制度の見直し、規制改革などの政策は円滑な労働移動を促しているか

【4-（2）能力開発と人的資本育成】

職業訓練は労働市場でのマッチングの効率を高めているか

<労働移動・能力開発関連の政策>

○ 職業紹介事業を巡る主な規制緩和の推進状況

1999年 有料職業紹介事業の取扱職種を原則自由化（港湾運送業務・建設業務を除く）〔職業安定法改正〕

2002年 有料職業紹介事業における求職者からの手数料徴収規制の緩和

2003年 職業紹介の許可単位については、事業所単位から事業主単位に変更〔職業安定法改正〕

○ 都道府県の自主性を活かしたミスマッチ解消の推進

地方公共団体による職業紹介

・「改正職業安定法」（2003年6月成立、公布後9ヶ月以内に施行）により、地方公共団体が、地域の特性を活かす形で無料職業紹介を行うことが可能に。

○ 再就職支援と雇用保険制度見直し

再就職支援に関する取組み

2001年 労働移動支援助成金

在職者求職活動支援助成金

官民連携して求人情報をインターネットで提供する「しごと情報ネット」

2002年 キャリア・コンサルタントの活用による就職支援

2003年 早期再就職専任支援員（就職支援ナビゲーター）による再就職支援プログラムの実施

雇用保険（基本手当）の所定給付日数、給付率等の見直し

		2003年雇用保険法改正前	2003年雇用保険法改正後
給付率	59歳以下	60～80%	50～80%
	60～64歳	50～80%	45～80%
基本手当 日額の上限	59歳以下	8,676～10,608円	6,580～8,040円
	60～64歳	9,640円	7,011円
所定給付日数の上限		倒産・解雇等で辞めた通常労働者 90～330日 倒産・解雇等で辞めたパートタイム労働者 90～300日 倒産・解雇等以外で辞めた通常労働者 90～180日 倒産・解雇等以外で辞めたパートタイム労働者 90～150日	倒産・解雇等で辞めた労働者 90～330日 倒産・解雇等以外で辞めたパートタイム労働者 90～150日

○ 解雇ルール

2003年 解雇ルールを初めて法制化（改正労働基準法成立）

○ 労働者の主体的な能力開発や若年雇用に関する給付金

・ 教育訓練給付金制度

1998年 教育訓練給付金制度の創設

2001年 教育訓練給付金の支給上限額が20万円から30万円に引上げ

2003年 支給要件期間の要件が5年以上から3年以上に緩和

給付率を受講費用の原則80%から40%に変更、上限額を原則30万円から20万円に

・ インターンシップなど

2002年 「産業技術人材育成インターンシップ推進支援事業」

2003年 「若者自立・挑戦プラン」

1. キャリア形成・就職支援（実務・教育連結型人材育成システムの導入など）
2. 若年労働市場の整備（トライアル雇用の積極的活用など）
3. 若年者の能力向上/就業選択肢の拡大（社会人再教育プログラムの開発など）
4. 若年者の就業機会創出（創業挑戦のための人材養成）
5. 若年者ワンストップサービスセンターの整備

<改革に対する評価・意見>

【4-(1) 労働移動の円滑化とミスマッチ解消】

◆労働市場サービスの官から民への動きに大きな成果（大久保委員）

- 労働市場サービスの官から民へ、国から地方への動きを高く評価する。二塁打もしくは三塁打である。
- 足立区では、構造改革特区により官民共同のワンストップ職業紹介センターが開かれる。
- 長期失業者対策や若年対策を民間に委託して問題解決する仕組みができた。

（参考）足立区の雇用創出特区事例

- ・民間職業紹介所コンサルタントの高いカウンセリングや研修能力と、ハローワークが従来から有している豊富な求人等に関する情報ネットワークを活用して、雇用のマッチング効率の向上を意図。2003年11月に事業開始。
- ・さらに、若年就業支援のため、30歳以下の若年者に対し民間職業紹介所が紹介を行った場合、成功報酬制により上限を設けて紹介手数料を区が負担。

◆ハローワーク事業はかなり民間に任せられる（シェアード委員）

- 労働のマッチングの面で政府に比較優位があるかは疑問。ハローワークの事業も民間でできるものは徹底的に民間に任せ、選択肢を増やすべき。政府は所得再分配などに役割を重点化すべき。

◆職業紹介における官の役割を明確にし、民間版ハローワークを推進することが必要（大久保委員）

- ハローワークの民営化には賛成できない。高齢者や長期失業者、障害者への紹介などにこそ官が必要であり、そこに官の役割を集中すべきなのに現在はそこに手が回っていない。官が担うべき分野を明確にして成果目標を設定することが課題。また求職者側からの手数料規制を廃止することで、民間の参入範囲を拡大することも重要である。

◆労働市場の自由化は遅れている（シェアード委員）

- たとえば金融の自由化と比べると、労働の自由化は遅れている。日本の企業はなかなか解雇ができない。解雇をしやすくするという一方で、労働基準法の改正が行われたが、蓋を開けてみると、あまり変わっていない。
- この結果、日本の経営者は、企業価値の最大化という使命達成への金融市場からの

圧力が強まる一方で、依然解雇が制限され、板挟みになっている。ある程度労働者の権利を保障しながら、経営者の使命が果たせるようにする必要がある。

- ◆ 解雇ルールの議論を超えて民間では労使関係を保ちつつ円滑にリストラを進めるノウハウを蓄えてきている（玄田委員）
 - 解雇権については４要件の明文化の段階で、金銭賠償のルール化ができたらと思うが構造改革の問題とは性質を異にする。
 - 現実にはこうした議論を超え、民は円滑な労使関係を保ちつつリストラを進めるノウハウを蓄えてきている。また再就職支援ビジネスも活用されるようになっている。
- ◆ 縦割り・地域割りの弊害を廃し、統一的な雇用対策を（西村委員）
 - 雇用政策は縦割り・地域割りの弊害が著しい。縦割り行政を見直すとともに、地域横断的な施策の視点が重要ではないか。地方では、失業率自体よりもむしろ、若者の雇用率が下がっていることが問題。地方の若者は親世代からの所得移転で生活しており、雇用機会のある大都市圏には移動したがる。若者にとって通信制のジョブ版のような働き方が可能であればよいが、実現させるには新たな技術開発が必要。

【4-（2）能力開発と人的資本育成】

- ◆ スキルを有する労働者の育成が社会的な課題、個別スキルのレベルでのミスマッチ解消に向けたインセンティブ付与が課題（西村委員）
 - 今の日本では最初に間違った選択をして OJT のある職につかないと、スキルのない労働者としてずっと脱出できない状況。スキルがつく・つかないで、ジョブには良いものと悪いものがあるが、スキルを持った労働者を如何に育成していくかが課題。
 - IT 化進展に伴い、スキルの企業固有性は低下しており、企業外部の訓練の可能性が拡大している。
 - 必要なスキルはむしろ製品ごとに多様化しているが、個別レベルでミスマッチが発生している。これを解消するための訓練が行われるようなインセンティブを与えるスキームが必要だが、具体策としてどうするかは難しい。
- ◆ 人材育成に積極的な企業を支援すべき（玄田委員）
 - 人材育成に積極的な企業が、中長期的には安定的に雇用を創出しており、育成に積極的な企業を支援すべき。

- ◆ 大学院など企業外部の訓練をもっと活用（シェアード委員）
 - 今まで日本では企業内部での訓練・人的資源の育成が主で、教育機関など外部での訓練は限られてきた。アメリカやオーストラリアでは、就職した後に、大学院で経営・法律・コンピュータ等の資格を取得したり、技術・工業大学で再学習することで、キャリアを変えていくことが一般的に行われているが、日本はまだ未発達。

- ◆ 公設民営型学習センターを設置した英国の例が参考になるのではないか（大久保委員）
 - 英国では企業や大学などが多様なプログラムを提供する職業能力開発機関（学習センター）が公設民営で設けられており、国民に幅広く浸透。社会的人材育成システムの成功例として、EUからもファンドが入るなど高く評価されている。

- ◆ 若年対策として特に、高校中退者など就業から距離のある特定層への重点的な対策が重要（玄田委員）
 - 若年雇用への取組みは全般的に評価できる。今後は中卒者、高校中退者、求職活動をしない無業者など、就業が特に困難な若年への集中的な支援のあり方を考えるべき。
 - 中卒・高校中退者は約 20 万人で、45～54 歳の 1 年以上長期失業者とほぼ同数である。こうした層は不登校・引きこもりなどの結果、就業から距離がある場合が多く、かつ現在行われているセーフティネット策の対象外となっている。こうした層への持続的かつ個別の対応を図っていくことが必要。
 - そのためには、事後的な対策だけではなく事前の予防的措置が必要。就業以前の段階で社会参加や職場体験の機会を与えることで、基本的な生活態度の改善を図り、生活技能（ソーシャル・スキル）（注）を高めることが重要。
 - （注）他者との相互作用の中で、対人関係を円滑にすすめるための具体的な行動（挨拶、集団参加、質問など）

- ◆ 地域の主体性を活かしながら一定の成果をあげている事業をモデル事業として全国展開することが現実的（玄田委員）
 - 98 年度から、就業以前の中学生を対象とする職場体験、地域参加事業などの自治体の取組みが始まっている。
 - 兵庫県の「トライやる・ウィーク」事業は、ほぼすべての公立中学校で実施され、1ヶ所あたり少人数で行う点、学期中 5 日間にわたって実施する点に特色。また不登校生徒の約半数が全日参加し、事後的な登校率の改善につながっている。実施数年後の調査結果でも、参加者や家族から高く評価されている。
 - 富山県の「社会に学ぶ『14 歳の挑戦』」事業でも、中学生が学期中 1 週間連続して、少人数で地域の職場体験やボランティア活動に取り組んでいる。これらの事業は、

義務教育段階での就業基盤の醸成のための試みとして成果をあげつつある。

- こうした取組みは大都市部では根付きにくいという声があるが、一事業所が4人の生徒を受け入れた場合、全事業所の約5%が実施すれば、全員が職場体験できる。また体験先職場の新規開拓が課題。
 - 兵庫・富山以外の自治体の関心も高いが、全国展開する際のネックとなるのが事故対応の保険制度や通勤費、モデル事業委託などの経費である。これを政府で補填してはどうか。
- ◆ 教育行政と労働行政の一層の連携と、社会的に事業の必要性を認識させるための身近な情報発信が課題（玄田委員）
- 今年度、職場体験事業として例えば雇用能力開発機構が16自治体で「中高生に対する仕事ふれあい活動支援事業」を実施しているが、知名度が低く、当初、教育行政との連携が十分でなく定着しづらい面もあった。

データで検証：労働移動・能力開発の４つのポイント

【4-（1）労働移動の円滑化とミスマッチ解消】

ポイント①

均衡失業率（注）は上昇傾向、職種別にみたミスマッチは大きい。他方、労働市場は流動化、企業の事業転換や新規開業の環境が整う

- ・ミスマッチの速やかな改善が大きな課題。職業紹介事業の効率化などを通じてマッチング効率を改善することが必要。
- ・転職入職率は30歳未満の若年層で特に高く、90年代半ば以降上昇傾向。中高年層やサービス業では平均勤続年数が短くなる傾向。労働市場全体でみて流動化傾向にあり、企業の事業転換や新規開業の環境が整ってきたとみられる。

（注）失業と欠員が等しいとき労働力需給は均衡しているとみることができ、その時の失業率を均衡失業率という。

ポイント②

職業紹介事業への民間事業者の参入は失業期間の短縮化や再就業条件の改善に寄与

- ・規制緩和後、民間有料職業紹介業への参入事業者数が増加。特に企業側の求人ニーズが強い職種（専門・技能職）での民間紹介実績が増加。利用者比率は未だ低く、在職中の利用者比率が高いものの、民間紹介所は、ミスマッチ解消、短期間での好条件のマッチングなどの面で効果を発揮。
- ・職業紹介業と派遣労働事業の接点となる紹介予定派遣の制度が整備され、求人・求職のマッチングが促されると期待される。

【4-（2）能力開発と人的資本育成】

ポイント③

円滑な労働移動を実現するためには労働者の能力開発が重要

- ・我が国は欧米大陸諸国と比べて、労働者の能力開発のための教育訓練を目的とした政策のウェイトが低い（OECD 統計）。構造調整を進める上で労働者の円滑な移動を可能にするためには、労働者の技能・能力を高める対策が特に重要。
- ・能力開発の主体を民間委託等を通じて民間にシフトさせるとともに、就職などの成果に直接つながるような施策がポイント。

ポイント④

若年者の雇用対策は喫緊の課題

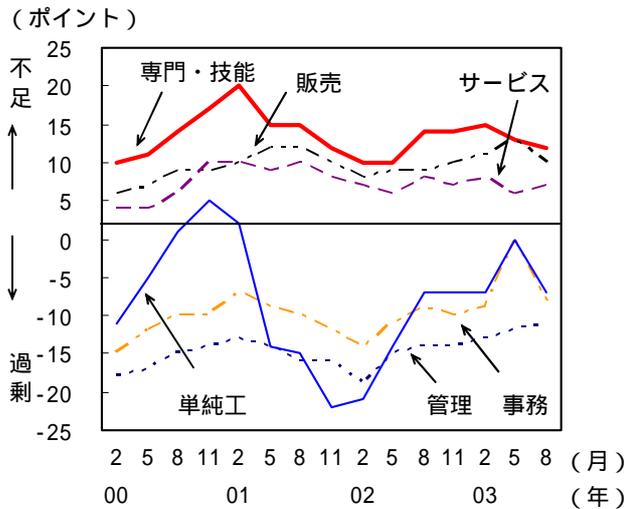
「若者自立・挑戦プラン」が策定されたところであり、若年者の雇用対策を一層具体化して進めていく必要がある。また、近年、高校中退、中卒および就業意識が希薄な若者が増加しているが、現在のセーフティネット施策の対象としての支援が手薄になっている。我が国の将来を考えると、こうした若者の「生活技能（注）」を引き上げ、社会参加や就業を支援するため、抜本的対策を講じる必要がある。

（注）他者との相互作用の中で、対人関係を円滑にすすめるための具体的な行動を指す。基本的な社会生活への対応力。

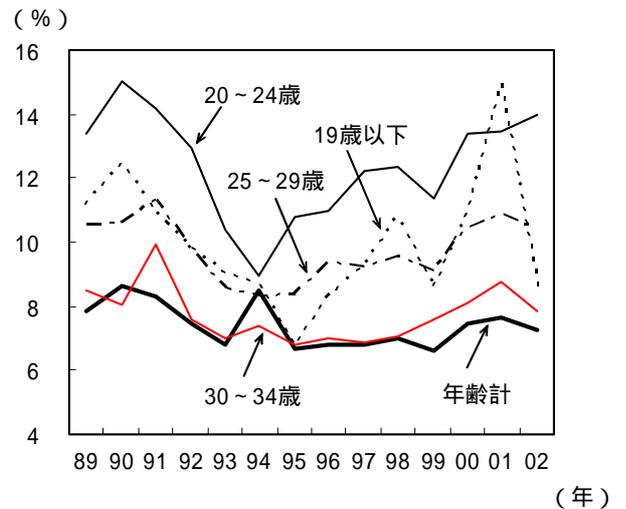
労働移動・能力開発 ポイント

均衡失業率は上昇傾向、職種別にみたミスマッチは大きい。他方、労働市場は流動化、企業の事業転換や新規開業の環境が整う
 均衡失業率は上昇傾向にあり、職種別にみたミスマッチも大きい。ミスマッチの速やかな改善を図るには、職業紹介事業の効率化などを通じてマッチング効率を改善することが必要。

図表 4(1)-1 持続する職種間ミスマッチ
 営業職・専門職では不足、管理職・事務職では過剰

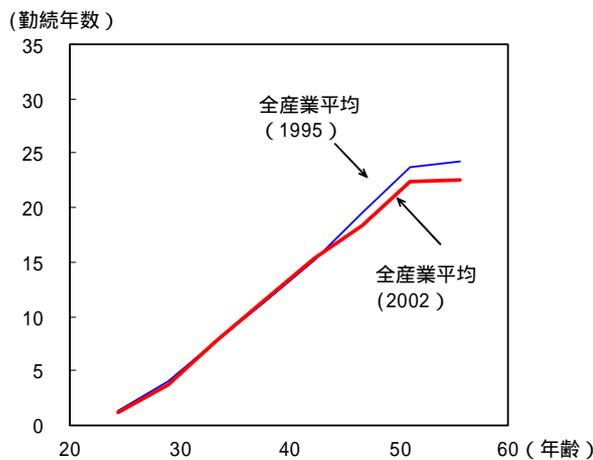


図表 4(1)-2 30 歳未満の若年層で特に高い
 転職入职率

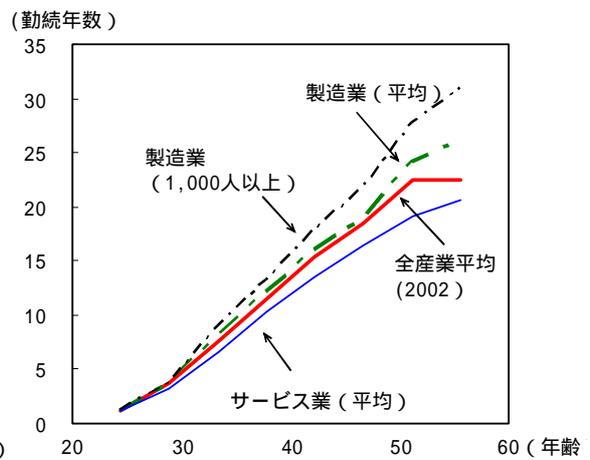


図表4(1)-3 高まる流動化 — 同一年齢で比較すると低下傾向の平均勤続年数、業種別ではサービス業で製造業より低い平均勤続年数

① 95年／2002年



② 2002年個別業種

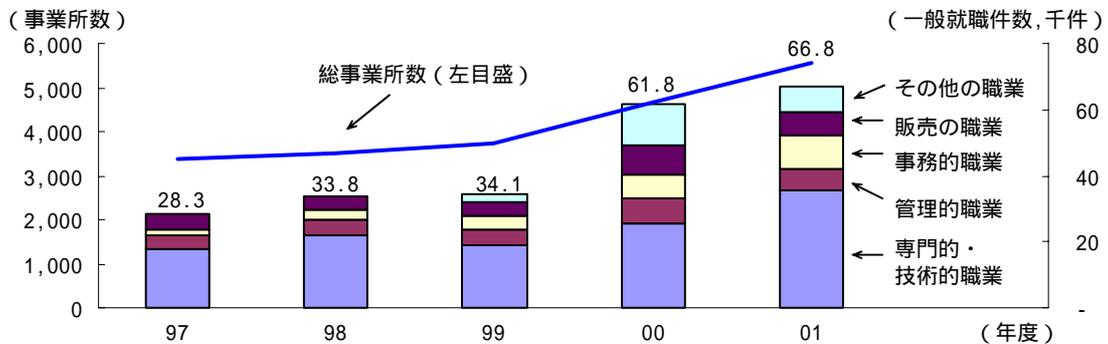


労働移動・能力開発 ポイント

職業紹介事業への民間事業者の参入は失業期間の短縮化や再就業条件の改善に寄与
 ・規制緩和後、民間参入事業者数が増加したことにより、特に企業側の求人ニーズが強い職種（専門・技能職）での民間紹介実績が増加。
 ・求職者全体に占める民間紹介所利用者の比率は未だ低いものの、紹介事業に民間事業者が参入したことで、失業期間の短縮化や再就業条件の改善に寄与している。民間職業紹介所を利用した場合の平均離職期間は多くの年齢層で公共職業安定所を利用した場合に比べ短い。
 ・以上から民間の職業紹介所が効率的であることがうかがわれるが、在職者の利用比率が高いことの影響も考えられ、今後データによる詳細な検証が必要である。

○職業紹介業への民間の参入

図表4(1)-4 99年規制緩和後急速に進展した民間職業紹介業への新規参入(01年までで1.5倍)

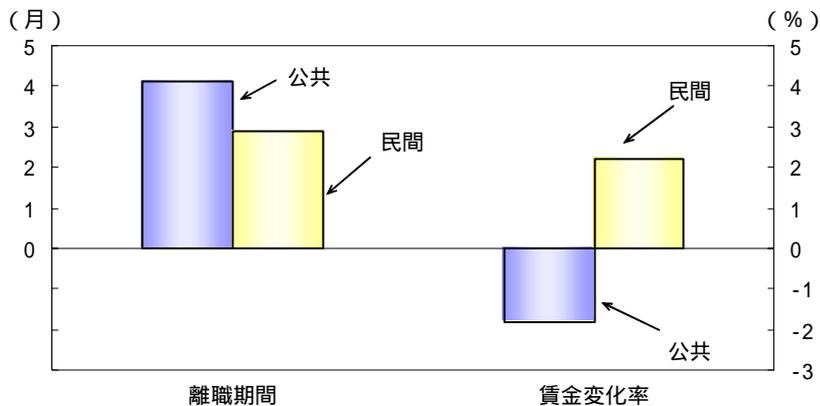


- (備考) 1. 社団法人全国民営職業紹介事業協会「ひと」及びHPより作成。
 2. 「その他の職業」は、「サービスの職業」「保安の職業」「農林漁業の職業」「運輸・通信」「生産工程・労務の職業」を足し合わせた数値。
 3. 「一般就職件数」とは、雇用期間が1ヶ月以上のものをいう。

○民間職業紹介所のパフォーマンス

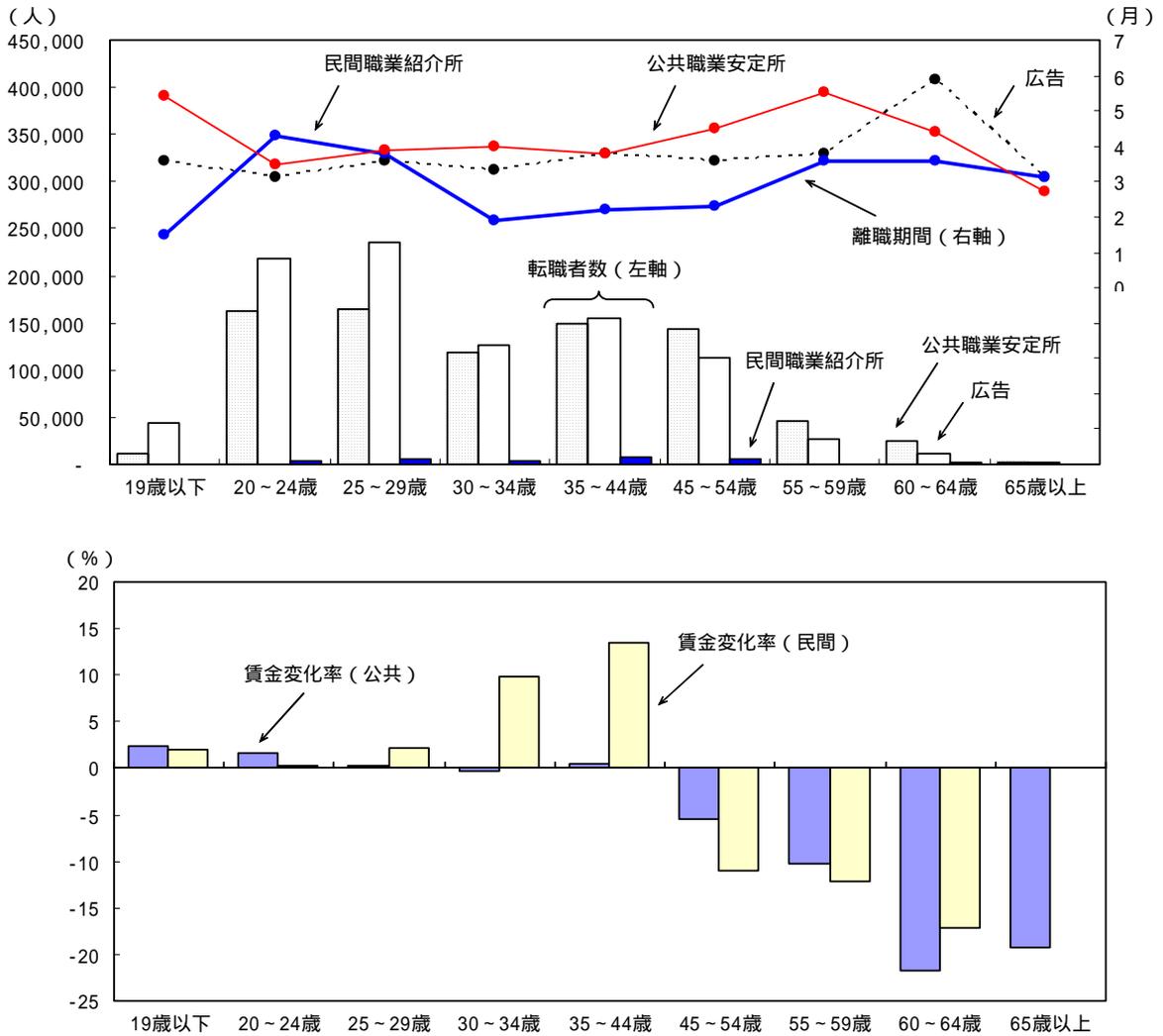
図表4(1)-5 民間職業紹介所利用者の離職期間は短く、賃金変化率は上昇

①就職時に利用した経路別（公共・民間職業紹介所）の離職期間及び賃金変化率



- (備考) 1. 独立行政法人経済産業研究所「雇用動向調査を用いた労働移動分析 - 入職経路を中心として - 」(平成15年6月)より作成。
 2. 民間職業紹介業の利用者には、在職中の求職数が多いことに留意が必要。

就職時に利用した経路別・年齢別の離職期間、利用実績及び賃金変化率



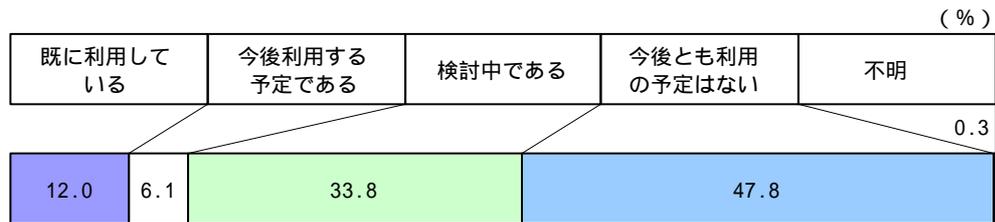
- (備考) 1. 独立行政法人経済産業研究所「雇用動向調査を用いた労働移動分析 - 入職経路を中心として -」(平成15年6月)より作成。
 2. 44歳以下の年齢層では広告(及び求人情報誌)、45歳以上の年齢層では公共職業安定所を入職経路とする者の比率が最も高い。
 3. 民間職業紹介業の利用者には、在職中の求職数が多いことに留意が必要。

○紹介予定派遣

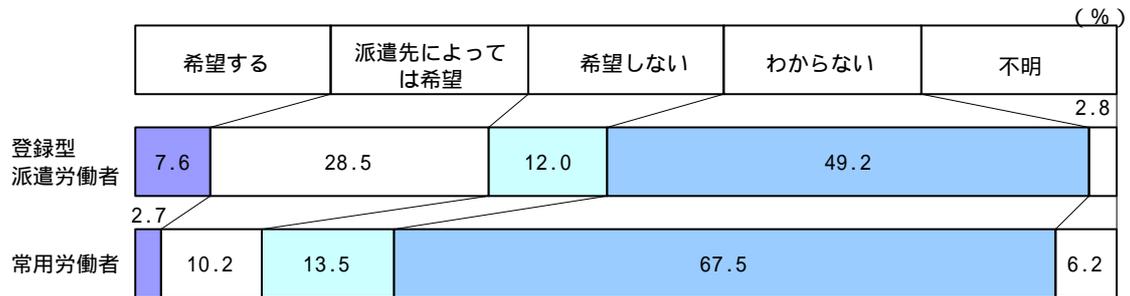
職業紹介業と派遣労働事業の接点ともいえる紹介予定派遣に関する制度が整ったことで、求人と求職のマッチングが成立しやすくなることが期待されている。今後は全事業所で4割弱の制度の認知度を高めることが課題。

図表4(1)-6 紹介予定派遣を利用している事業所は全体の2割弱（予定を含む）、検討中は全体の約3割

①事業所における紹介予定派遣の利用予定（制度を知っている事業所のみ）



②紹介予定派遣に対する希望



事業所側の紹介予定派遣のメリット

- ・労働者の適正、能力を見極めてから雇用できる・・・8割弱
- ・面接採用よりレベルの高い労働者の雇用が可能・・・1割弱

派遣労働者が紹介予定派遣を希望する理由

- ・就職先の仕事が自分に合うかどうか見極めることができる・・・7割強
- ・就職先の人間関係が自分に合うかどうか見極めることができる・・・2割強
- ・いずれ正社員として働くことを希望しているため・・・2割弱

（備考）厚生労働省「総合的実態調査」（平成14年6月）より。

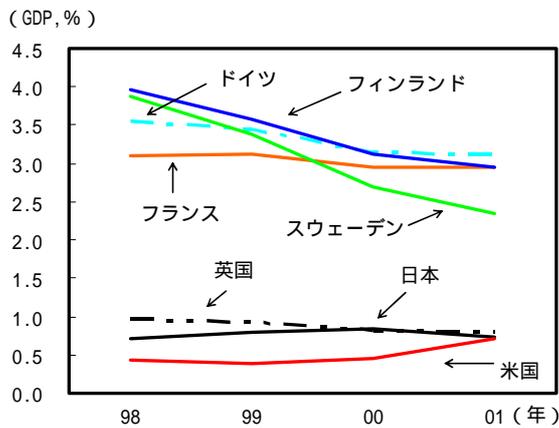
労働移動・能力開発 ポイント

円滑な労働移動を実現するためには労働者の能力開発が重要
 構造調整を進める上で労働者の円滑な移動を可能にするためには労働者の技能・能力を高めることが重要である。我が国でも対策が進められているが、OECD によると欧州大陸諸国の雇用政策と比べた場合、欧州大陸諸国では労働者の能力開発のための教育訓練を目的とした費用のウェイトが高い。今後の我が国の施策を考える際に参考とする必要がある。

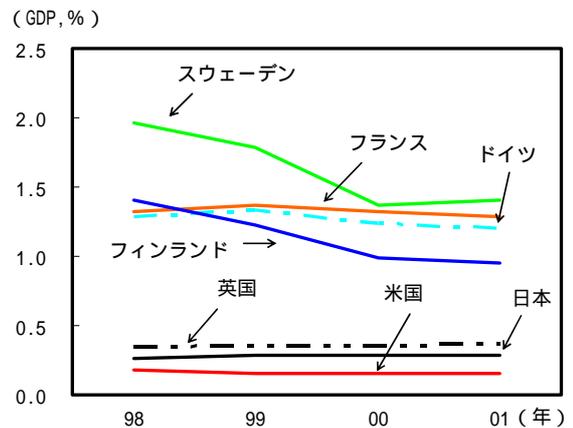
①教育訓練費のウェイトが低い日本の雇用対策費

図表 4(2)-1 先進諸国の雇用対策費

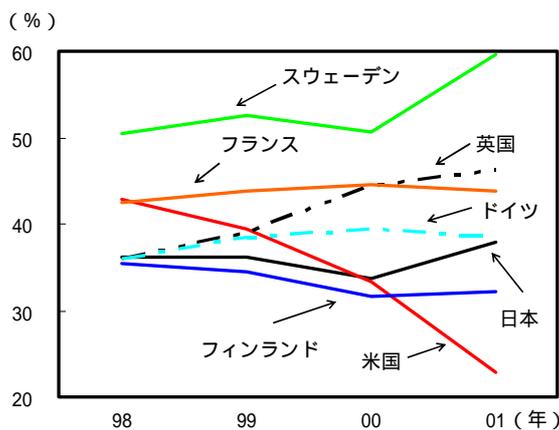
(1)雇用対策費



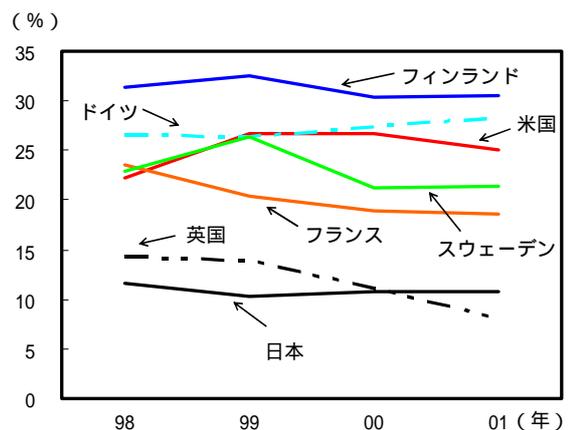
(2)積極的雇用対策費（教育訓練等）



(3)雇用対策費に占める積極的雇用対策費



(4)積極的雇用対策費に占める教育訓練費



(備考) 1. 「OECD Employment Outlook 2002、2003」より。
 2. 積極的雇用対策 = 公共職業紹介 + 教育訓練 + 若年対策 + 給与助成 + 障害者対策
 受動的雇用対策 = 失業給付 + 早期退職
 3. 日本、米国、英国は年度、その他の国は暦年。

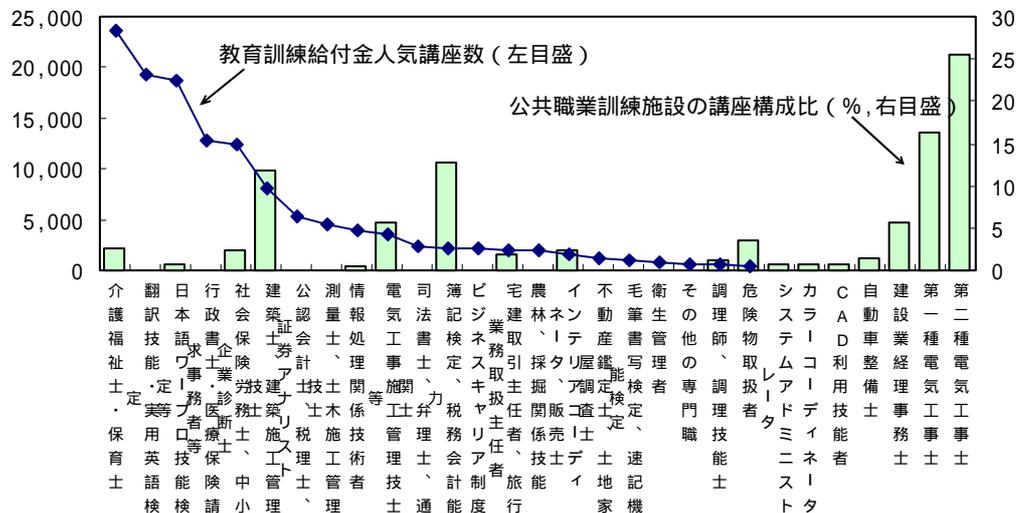
②公共職業訓練の内容の再検討の必要性

公共職業訓練のうち求職者を対象とする訓練は、平成14年度には42万人程度が受講し就職支援策として活用されている。しかし教育訓練給付金制度での人気講座と講座内容が合致しているとはいえず（注）、またその必要性については、求職者の42%の「必要」に対し、35%が「わからない」と回答している。

今後は特に、職業訓練の民間委託を進めるとともに、委託先での離職者訓練受講者の就職率（平成14年度実績で4割強）を高めるため、成功報酬制の導入・推進が重要。

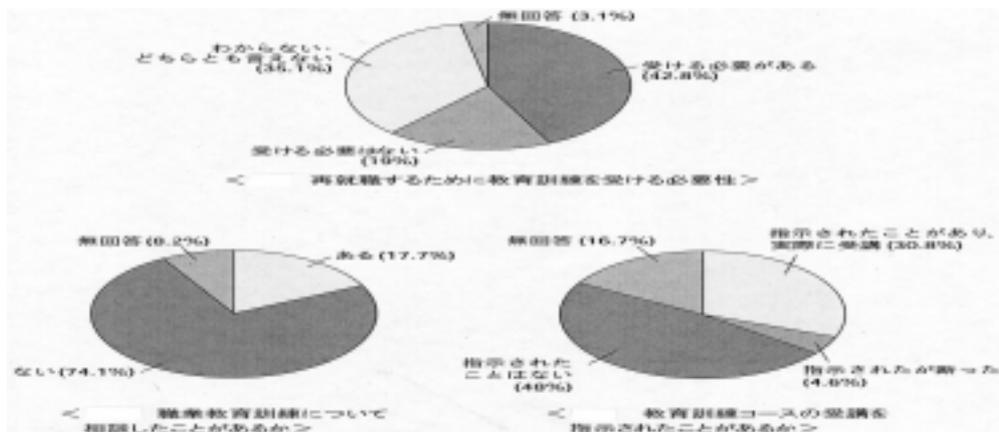
（注） 公共職業訓練は受講者の65%が離職者であるため、在職者の利用が多い教育訓練給付金制度における講座ニーズとは完全には一致しないと考えられる。

図表4(2)-2 教育訓練給付金人気講座と合致していない公共職業訓練の講座構成



（備考） 1. 株式会社リクルートワークス研究所「ワークス・ユニバーシティ」（人気講座）、日本商工会議所「社会人教育の需給に関する調査（2000年）」（講座構成比）より作成。
 2. 「システムドミニストラー」「カーコーディネータ」「CAD利用技能士」「自動車整備士」「建設業経理事務士」「第一種電気工事士」「第二種電気工事士」の教育訓練給付金人気講座数は、n.a.

図表4(2)-3 再就職のための職業訓練の必要性を感じている求職者は全体の4割程度



（備考） 日本労働組合総連合会「第2次全国雇用（失業者・求職者）アンケート」より引用。

労働移動・能力開発 ポイント

若年者の雇用対策は喫緊の課題

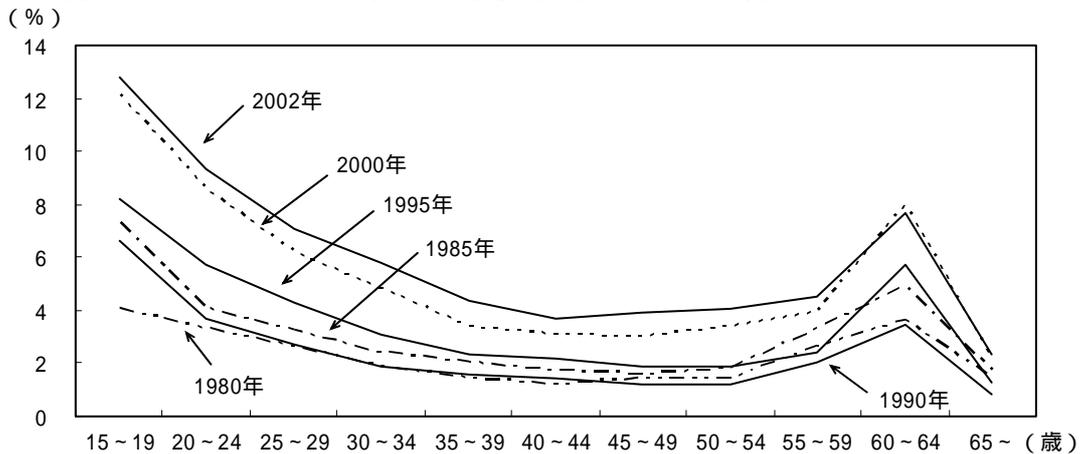
・若年者の高い失業率、新卒者の就職率の低下や市場のミスマッチ、離職率の上昇傾向等の問題を解決するため、「若者自立・挑戦プラン」策定を初めとして多様な施策が整備されている。今後は、インターン受入企業の開拓など一層の具体策を推進し、さらに、これらの施策が効果的に展開されているか、その実績や効果を検証・評価する必要がある。

・近年、高校中退、中卒および就業意識が希薄な若者が増加しているが、現在のセーフティネット施策の対象としての支援が手薄になっている。我が国の将来を考えると、こうした若者の「生活技能（注）」を引き上げ、社会参加や就業を支援するため、抜本的対策を講じる必要がある。

（注）他者との相互作用の中で、対人関係を円滑にすすめるための具体的な行動を指す。基本的な社会生活への対応力。

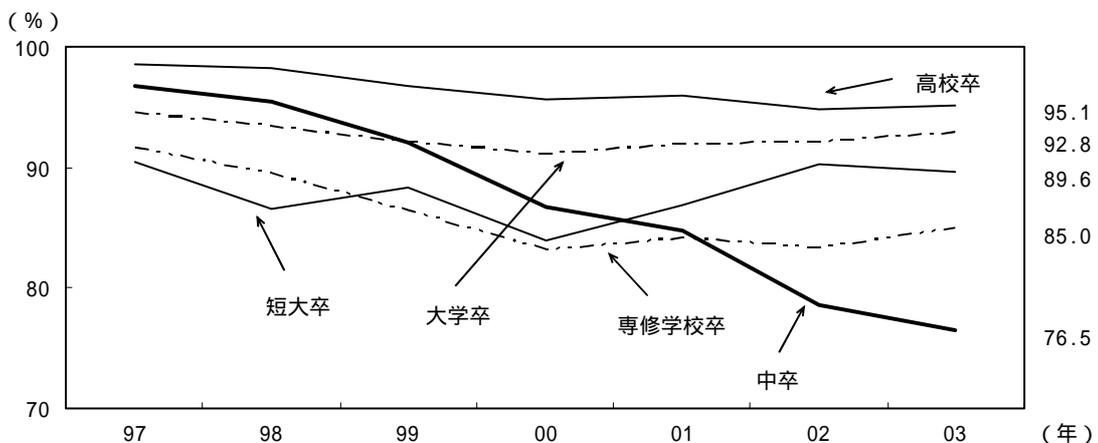
①一層の対策が必要とされる若年層の雇用対策

図表4(2)-4 若年層で上昇が顕著な完全失業率（24歳以下で9.9%、2002年）



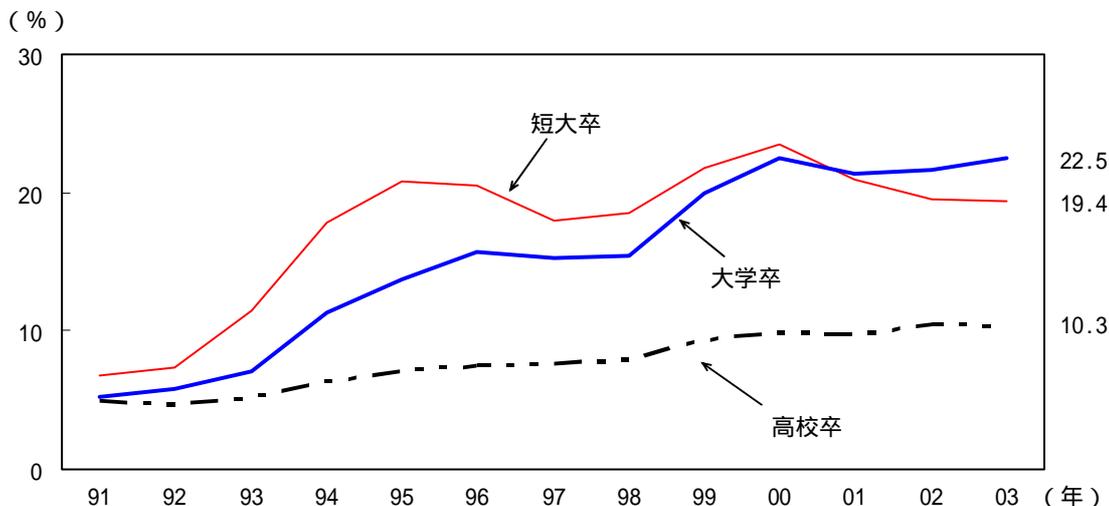
（備考）総務省「労働力調査」より作成。

図表4(2)-5 中卒で特に低下している新卒就職率（就職者数/就職希望者数）



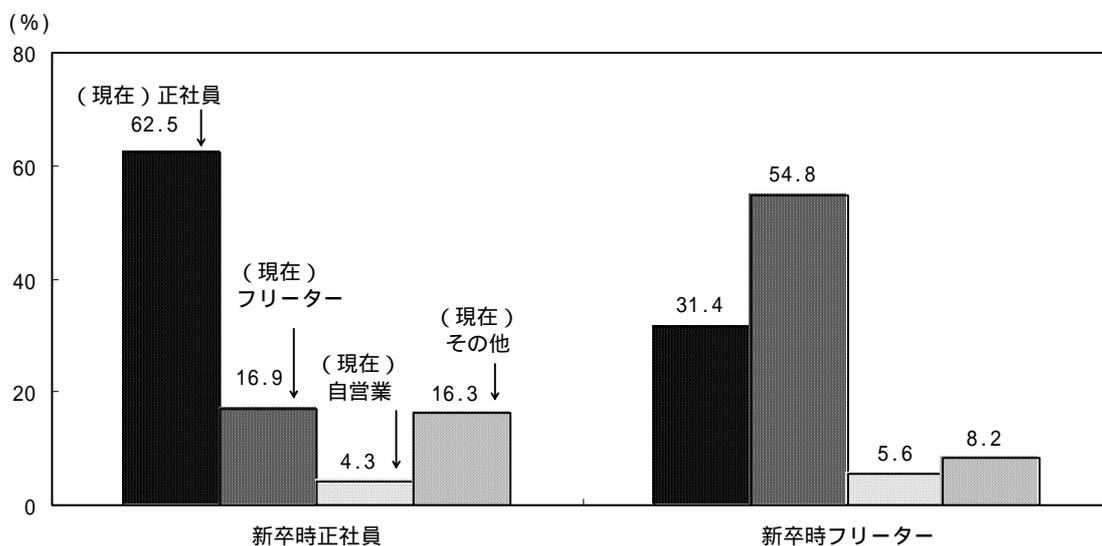
（備考）1. 文部科学省、厚生労働省調べ。
2. 2003年の中卒・高校卒の就職率は6月末、その他の就職率は4月1日現在。

図表4(2)-6 新規大卒者のうち無業者比率（無業者/新規大卒者）は2割強



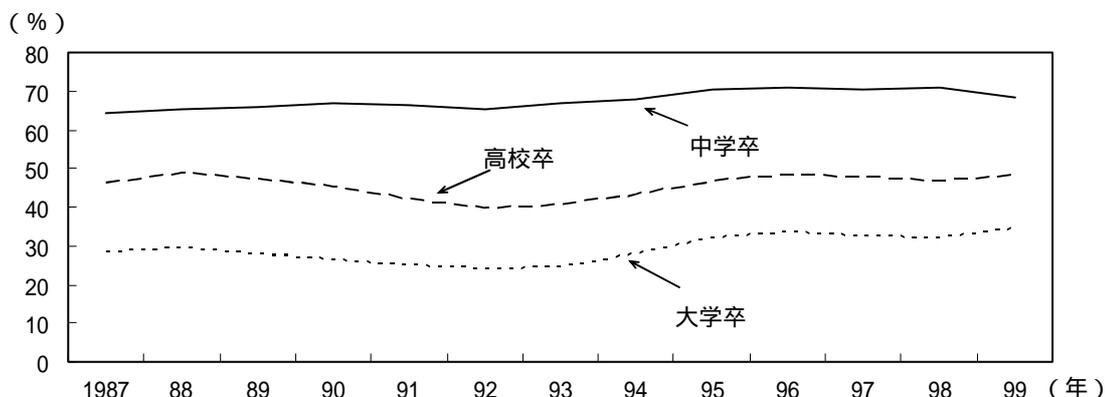
(備考) 1. 文部科学省「学校基本調査」より作成。
 2. 高卒の無業者は、家事手伝いをしている者、外国の高等学校等に入学した者並びに進学者等及び就職者以外の者で進路が未定であることが明らかな者を言う。
 3. 短大卒、大学卒の無業者は、進学者等及び就職者でないことが明らかな者を言い、一時的な仕事に就いた者は含まない。
 (参考) 高等学校中途退学者の無業者は、15.8%（昭和59年度）、11.5%（平成元年）、14.8%（平成8年度）となっている（文部省「高等学校中途退学者進路状況等調査報告書」より）

図表4(2)-7 35歳未満で、新卒時にフリーターだった人の半数以上が現在もフリーター



(備考) 1. 内閣府「若年層の意識実態調査」(2003年)により作成。
 2. 新卒時の雇用形態別の現在の雇用形態の割合。
 3. 新卒時の雇用形態は「あなたが学校を出てすぐの雇用形態はどれに当たりますか」、現在の雇用形態は「あなたの現在の職業は次のどれですか」という問に対する回答者の割合。
 4. 「フリーター」とは、学生、主婦を除く若年のうち、パート・アルバイト（派遣等を含む）及び働く意志のある無職の人。
 5. 回答者は、全国の20～34歳の男女1,849人。

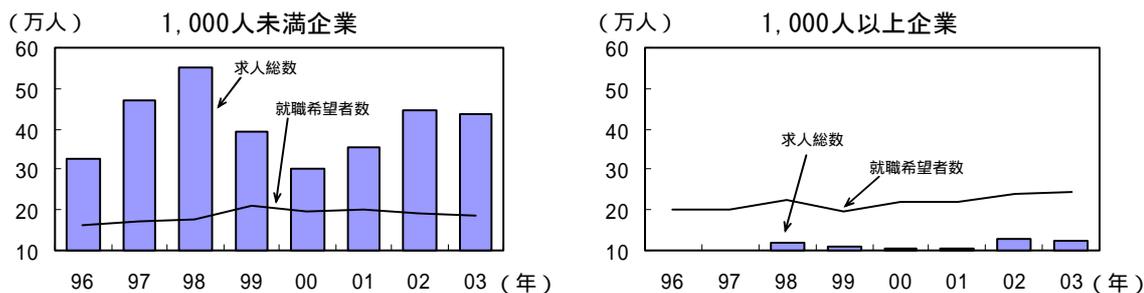
図表4(2)－8 新規学卒就業者の離職率（在職3年以内）の推移（中卒7割、高卒5割、大卒3割）



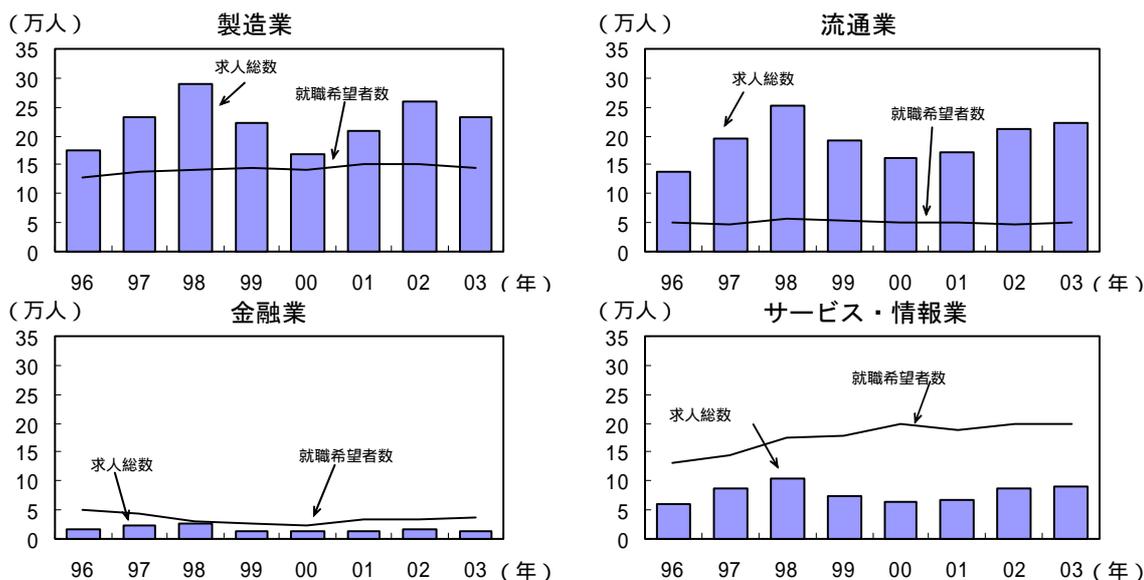
（備考）厚生労働省「新規学校卒業就業者の就職離職状況調査結果」より作成。

図表4(2)－9 大企業や金融業・サービス情報業では求人を上回る就業希望者（新規大卒市場）

従業員規模別求人総数と民間企業就職希望者の推移



業種別求人総数と民間企業就職希望者の推移

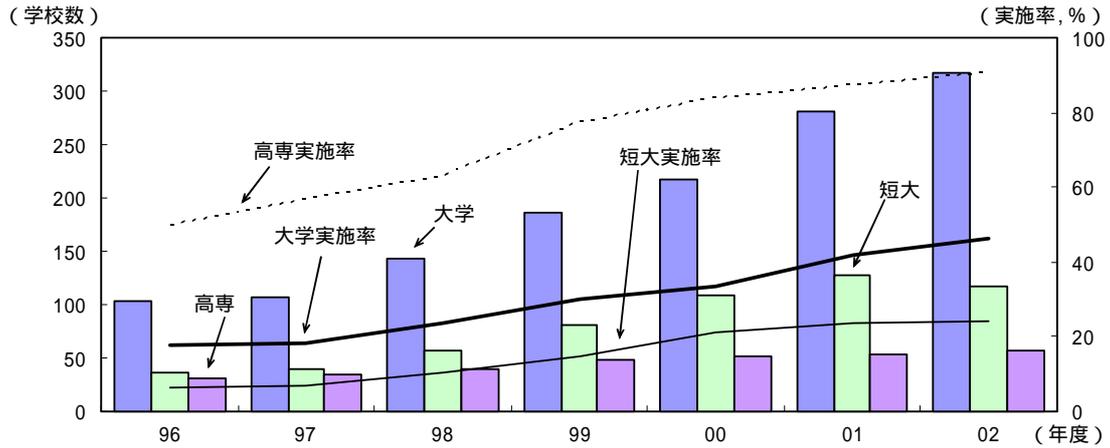


（備考）1．リクルートワークス研究所編集「Works Report DATA BOOK 2002」より引用。
2．対象は、3月に大学を卒業した者。

②インターンシップ

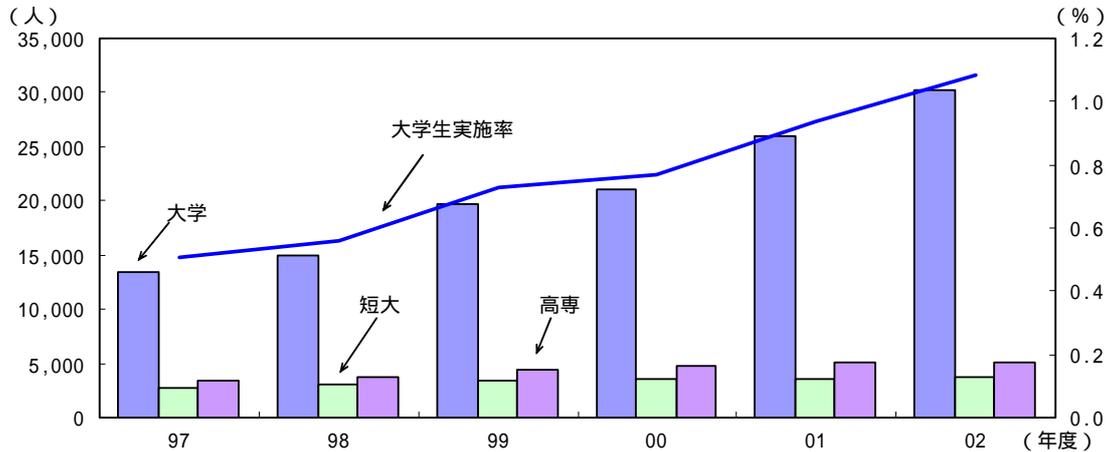
ミスマッチ解消のための方策として、インターンシップ等が挙げられる。インターンシップ制度を活用する企業数、学生数ともに増加しており、若年者の高い失業率引下げに寄与するものと期待される。

図表4(2)-10 伸びるインターンシップ実施率（大学で5割弱）



(備考) 文部科学省「大学等におけるインターンシップ実施状況調査結果について」より。

図表4(2)-11 インターンシップ体験学生数も増加（3万人程度の大学生が体験）



(備考) 文部科学省「大学等におけるインターンシップ実施状況調査結果について」より。