

# **일본의 고용대책기본계획 (제1차~8차)**

**1997**

**한국노동연구원**

## 目次

### <1> 第1次 雇傭對策基本計劃

- I. 總說
- II. 雇傭動向
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項
- IV. 結語

### <2> 第2次 雇傭對策基本計劃

- I. 序言
- II. 雇傭動向
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <3> 第3次 雇傭對策基本計劃

- I. 計劃의 基本的 思考方式
- II. 雇傭動向과 問題點
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <4> 第4次 雇傭對策基本計劃

- I. 計劃의 基本的 思考方式
- II. 雇傭動向과 問題點
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <5> 第5次 雇傭對策基本計劃

- I. 雇傭對策의 基本的 課題
- II. 雇傭動向과 問題點
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <6> 第6次 雇傭對策基本計劃

- I. 計劃의 基本的 思考方式
- II. 雇傭動向과 問題點
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <7> 第7次 雇傭對策基本計劃

- I. 計劃의 基本的 考察
- II. 雇傭動向과 問題點
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <8> 第8次 雇傭對策基本計劃

- I. 計劃의 基本的 思考方式
- II. 雇傭動向과 問題點
- III. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

### <1> 第1次 雇傭對策基本計劃

-완전고용에의 기반구축-

(1967년 3월 14일 각의결정)

# <1> 第1次 雇傭對策基本計劃

## I. 總說

### 1. 고용정책의 목표

① 고용정책의 목표는 모든 사람이 개개인의 적성에 부합하는 일에 대하여 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 하여 그 경제적 및 사회적 지위의 향상을 촉진함과 동시에 국민경제의 발전에 기여하는 데 있다.

국가는 이 목표를 실현하기 위해 총합적인 시책을 행하고 그 조건을 조정함과 동시에 노사를 비롯한 국민 모두의 노력이 결실을 맺도록 노력할 큰 책무를 지고 있다.

② 최근의 고용동향을 보면 이미 일부 분야에서는 노동력의 부족이 심각하게 호소되고 있고 이후에도 기조로서 그와 같은 경향이 확대될 것이라고 생각된다.

그러나 일본에서는 오랜 시간에 걸쳐 형성되어 온 연공서열의 고용 임금관행과 학력편중, 기능경시의 사회풍조 등이 그 밖의 경제 사회제도와 결부되어 노동시장의 기능에 강한 영향을 미쳐 왔다. 이는 한편으로 구인난의 심화와 다른 한편으로 노동능력을 충분히 발휘하기 못하게 하는 상황을 지속시키는 요인으로 뿌리 깊게 남아 있다.

예를 들면 청년에 대한 초과수요를 중고령자에게 돌리기가 여전히 어렵거나 경제사회발전을 떠맡는 일손인 기능노동자 등이 되는 것을 기피하는 경향이 현저해지고 있는 것 등이 그 일례이다. 이후 인구고령화의 템포가 빨라진다고 기술진보에 따라 기능의 내용이 급속하게 교체되거나 혹은 일부에서 합리화가 작업의 인간소외적인 경향을 강화시키는 것 등을 생각한다면 이대로는 모든 사람의 복지향상과 국민경제의 힘찬 발전을 도모하는 것은 지극히 어렵다.

③ 昭和 40년대(1965~74년)의 고용정책은 위에서 말한 바와 같은 저해요인을 제거하고 완전고용달성을 위한 조건, 태세를 갖추어야 하고 중소기업, 농림어업 등의 근대화를 포함하는 산업 경제정책, 사회정책 등의 관련시책과 연대하여 고용임금관행, 사회풍조의 개선과 아울러, 당면한 여러 문제에 계획적으로 대처하여야 한다. 또한 이와 같은 조건, 태세를 갖추는 것은 서구 여러 나라와 같이 완전고용이 실현되었을 때에 그 유지와 국민경제의 균형있는 발전을 양립시키기 위한 기반이기도 하다.

이러한 의미에서 고용정책은 昭和 40년대 특히 그 전반에는 '완전고용에의 기반구축'을 과제로 해야 한다.

이와 같은 과제에 대응하기 위해 고용대책법에 근거하여 이 계획을 책정한 것이지만 그 실현은 노사를 비롯하여 국민 각 계층의 자발적인 노력에 크게 의존하는 것이고 널리 국민의 이해와 협력이 강하게 요망된다.

### 2. 계획작성의 의의

#### 가. 계획작성의 목적

이 계획을 작성하는 목적은 일본이 이후 직면할 고용에 관한 여러 문제를 분명하게 하고 정부와 민간이 이에 대처할 태세를 갖추는 것이다.

즉 고용동향, 문제점과 대책방향을 분명히 함으로써 ① 정부 전체의 사고방식을 통일하여 총합적 적극적으로 문제해결에 맞는 태세를 확립하고, ② 이에 필요한 정부의 시책을 한층 충실강화하고, ③ 민간에 대해서도 이후의 사태에 대처하기 위한 자주적인 방책의 확립을 촉진함과 동시에 정부의 시책에 대한 이해와 협력을 얻도록 하는 것이다.

#### 나. 계획기간

계획기간은 1967~71년까지의 5개년으로 한다.

다만 계획기간후의 고용기조는 이 기간의 그것과는 상당히 달라질 것이 예상되므로 이 계획에서는 당면한 여러 문제의 해결에 노력을 기울임은 물론 그 후의 고용변화에 대처하기 위한

준비적인 대책을 심화시키는 기간으로서의 성격도 분명하게 하는 것으로 한다.

#### 다. 계획운영의 태도

제3부의 고용에 관한 각종 시책에 관해서는 이 계획에서 나타내는 바 그 중요성, 긴급성에 따라 구체화하고 효율적으로 실시하는 것으로 한다.

또한 단기의 경제변동에 따른 고용정세의 변화에 대해서도 정확하게 대처할 수 있도록 기동적인 조치를 해가는 것으로 한다.

주석 1) 본고의 번역에 많은 도움을 준 이화여대 법학석사 박귀천씨와 법학박사 윤효경씨에게 감사드린다.

## II. 雇傭動向

昭和 30년대(1955~64년)에 일본은 높은 경제성장하에서 고용자의 현저한 증가, 특히 제2차 및 제3차산업 고용자의 증대, 실업자의 감소 등 취업구조의 근대화를 달성하면서 고용실업의 면에서 상당한 개선을 보였다. 이후에는 기능노동력 등의 부족, 중고령자의 취직난, 노동력수급의 지역적 불균형 등 여러 문제를 동반하면서도 청년노동자를 중심으로 노동력수급의 압력이 계속되고 있다.

고용의 장래에 관해서는 이 계획기간의 성격을 분명히 하기 위해 계획기간 이후도 포함하여 다소 장기적으로 전망한다.

### 1. 고용의 전망

#### 가. 고용구조의 변화

① 생산연령인구(15세 이상 인구)의 증가율은 과거의 출생률 저하를 반영하여 昭和 30년대(1955~64년) 후반 5년간의 12%에서 昭和 40년대(1965~74년) 9%, 이후 6% 정도로 내려갈 것으로 예상된다.

생산연령인구 중 노동력인구는 수요의 크기나 공급조건에 따라 어느 정도 탄력적으로 추이하기도 하지만 생산연령인구의 동향을 반영하여 이후 노동력인구의 증가세는 둔화되고 昭和 40년대 후반에는 그 경향이 한층 강해질 것으로 예상된다.

② 신규 졸업 노동력은 昭和 40년대 전반에는 베이비붐 시기에 태어난 사람이 고등학교를 졸업하는 시기에 해당하기 때문에 昭和 30년대에 비하여 높은 수준으로 추이하지만 1967년도의 약 160만 명에서, 1970년도에는 약 140만 명, 1975년도에는 약 120만 명 정도로 되고 昭和 40년대 후반에는 昭和 30년대 후반의 그것을 하회하게 될 것이다.

이와 관련하여 생산연령인구의 동향은 출생률과 밀접한 관계가 있고 최근과 같이 낮은 출생률, 특히 현재 세계 최저를 기록하고 있는 출산적령자의 낮은 자녀 출생률이 이후에도 계속된다면 일본의 인구는 먼 장래이기는 하지만 정체되고 더 나아가서는 감소하여 갈 것이 예상되며, 고용문제의 면에서도 우려가 된다.

② 반면에 고용수요에 관해서는, 경제가 昭和 30년대보다는 안정적으로 성장할 것이라고 예상되므로 고용의 확대는 얼마간 둔화될 것으로 전망되지만, 계획기간의 연평균 증가수는 昭和 30년대 후반과 거의 같은 100만명 정도의 수준이 지속될 것으로 보인다. 또한 고용확대와 아울러 인퇴, 사망하는 취업자의 보충을 위한 수요(교체보충수요)가 증가하기 때문에 고용수요는 전체적으로 높은 수준으로 될 것이라고 생각된다.

③ 이상의 결과, 昭和 40년대 전반에는 昭和 30년대 후반에 보인 것과 같은 청년을 중심으로 하는 노동력수급의 압박기조가 계속되고, 수년 후에는 신규 졸업 노동력이 매년의 교체보충에 필요한 수요를 충족시키지 못할 염려가 있으며, 昭和 40년대 후반에는 수급의 부족이 한층 심해질 것으로 예상된다.

#### 나. 각종 불균형의 진전 내지 지속

이상과 같은 노동력수급의 압박에 더하여 昭和 30년대를 통하여 드러난 노동력인구의 고령화 및 신규 졸업 노동력의 학력구성의 고도화, 다른 한편에서의 기술혁신의 진전 및 산업구조의 변화에 따른 기능의 질적 변화 등 노동력의 공급과 수요 양면의 구조변화가 이후 한층 진전될 것이다. 이로 인하여 지금까지와 같이 고용수요가 청년 내지 도시에 집중되는 경향이 계속되고, 작업의식 등의 경향이 환경조건의 변화에 원활하게 대응해 나가지 못한다고 한다면 昭和 40년대에는 기능노동력 등의 부족, 중고령자의 고용문제 등 각종 불균형이 진전되거나 계속될 염려가 크다.

① 昭和 30년의 경제는 기술혁신을 축으로 한 설비투자의 증가를 중심으로 하여 높은 성장을 이루었지만 그 과정이 급속하게 진행되었기 때문에 昭和 30년대 후반경부터 기능노동자 및 생산공정종사자의 부족이 현저해지고 건설업, 제조업, 특히 중소기업 등에서는 그것이 경영상의 큰 문제가 되고 있기도 하다.

이후 경제가 안정적으로 변화하고 생산성의 향상이 예상된다고 하여도 생산에 직접 관계되는 노동자에 대한 수요는 이후에도 높은 수준으로 추이하고 특히 기술혁신의 진전, 산업구조의 변화에 따라 기능수준 향상에 대한 요청이 강해질 것으로 전망된다.

한편 신규 졸업 노동력에 관해서는 그 수가 이후로는 감소하여 갈 뿐만 아니라 진학률의 상승에 따른 학력구성의 고도화라는 질적 변화가 진행된다. 즉 신규 졸업 취직자 가운데 중학졸업자가 차지하는 비율은 1965년도의 45%에서 1975년도에는 20%를 상당히 하회하게 될 것에 대하여 고교졸업은 1965년도의 45%에서 1975년도 60%로 오르고 대학졸업(高專 短大 포함)은 1965년도 10%에서 1975년도에는 25% 정도로 오를 것으로 전망된다. 지금까지 기능노동자 및 생산공정종사자에 대한 공급 중심이었던 중졸 취직자가 이후 계속 줄어드는 결과, 그 부족은 한층 심각해질 우려가 크다.

기능노동력 등의 동향을 공급면에서 보면, 예를 들어 새로운 지식과 기능을 필요로 하는 금속공업, 기계공업 등에서는 기능노동자 및 생산공정종사자로서 고용되는 경향이 강한 중졸 남자가 이후 줄어들 것이므로 고졸 등에 대한 수요의 변화 및 양성훈련 등이 원활하게 행해지지 않는 한 현저한 부족이 초래될 것이 예상된다. 또 종래, 오로지 중졸 여자를 주된 공급원으로 해온 섬유공업, 전기기계공업에서는 종래의 취직경향이 그대로 계속된다고 한다면 중졸 여자의 감소에 따라 1975년도에는 1965년도의 30% 정도밖에 확보될 수 없는 것이 된다. 더욱이 건설, 항만 등의 노동자에 관해서는 종래 농업으로부터의 전직자, 계절적으로 이동하는 노동자 등이 공급원으로서 큰 역할을 해왔지만 이들 공급원은 이후 장기적으로 보아 감소하여 갈 것으로 전망된다.

② 이와 같은 기능노동력 등의 부족은 중소기업에서 특히 강하게 나타나고 있는 신규 졸업자, 그 중에서도 중졸자의 확보는 상당히 어려운 상황에 있다. 농림어업을 제외한 산업의 노동자 중 100인 미만 규모 사업소의 노동자가 차지하는 비율이 약 60%인 것에 비하여 1966년에는 중졸 취직자중 이들 사업소에 취직한 사람은 40% 정도에 그치고 있다.

지금까지 중학졸업자를 주된 공급원으로 해온 중소기업에서는 이후에 중졸 취업자가 급속하게 감소해 감에 따라 구인난이 더욱 심해지고 이대로는 기업경영에도 현저한 영향을 미칠 염려가 크다.

③ 노동력인구의 연령구성은 昭和 30년대를 통하여 서서히 고령화하는 경향을 보여 왔는데, 昭和 40년대, 특히 후반에는 더욱 급속하게 진행되고 昭和 50년대에는 노동력인구 중 40세 이상인 사람은 1965년도에 비하여 500만 명 가깝게 증가할 것으로 전망된다.

게다가 현재 중고령자의 취직은 청년에 비하여 아직 용이하지 않아 35세 이상인 사람은 1966년에 구인 1인에 대하여 구직 2인으로 취직이 어렵다.

이후에 노동력수급의 압박에 따라 고용개선이 중고령자 중 일부에도 미칠 것으로 예상되지만 반면에 노동력인구 중 중고령자가 차지하는 비중이 높아질 것이고 이들이 경제사회의 변화에 적응하기 어려운 면도 있어 취직상의 곤란한 문제가 계속될 가능성이 있다.

더욱이 고령자의 경우 평균수명이 길어지고 자녀로부터의 부양을 기대하기 어려운 사회적 사정이 심화됨에 따라 이들의 재취직문제가 현저하게 대두될 것으로 예상된다.

④ 산업구조의 변화 등에 따른 이직자와 부득이 직업전환을 해야 하는 자영업주 등은 그 대부분이 중고령자이고 고용임금관행의 개선이 지체되기 쉽기 때문에 그 재취직상의 곤란한 문제가 계속될 것이라고 생각된다.

또 이후에 기술혁신의 진전이나 자본의 자유화에 의한 본격적인 국제경쟁에 대비하기 위해서 기업합동 등 산업 재편성의 움직임이 활발해질 것이 예상되므로, 사무부문을 중심으로 과잉취업이 나타나거나 일부에서 실업이 발생하는 등의 고용문제가 생길 가능성도 생각된다.

⑤ 근래 주부의 직장진출 경향이 현저하게 나타나고 있는데, 특히 중고령자가 증가하고 여성고용자 중에서 차지하는 35세 이상인 자의 비율이 1958년의 17%에서 1965년에는 25%로 증가하고 있다. 이후 결혼후에도 계속 취업해 있는 기혼여성 및 결혼, 출산 등으로 일단 이직한 후 재취직을 희망하는 기혼여성이 증가할 것이 예상되고, 여성고용자의 비중도 서서히 중고령자로 이동할 것으로 전망된다. 이에 따라 중고령 여성의 고용문제가 중요해질 것이라고 생각된다. 또한 노동력수급의 압박에 따라 일부에서 가내노동에의 의존이 강해질 것이 예상되는 한편 가사의 의무 등으로 고용자가 되기 어려운 사람이 새롭게 가내노동자가 되는 것도 생각될 수 있으므로 이들의 움직임에 관해서도 충분히 유의할 필요가 있다.

⑥ 昭和 30년대에는 고용기회의 증가를 배경으로 하여 취업구조의 근대화가 진행되고 고용형태가 불안정한 노동자는 전체적으로 그 비중이 저하되어 왔지만, 임시노동자가 1965년에 93만 명이고 계절적으로 이동하는 노동자는 건설업 등에서 수요가 현저하게 증가한 것 등을 반영하여 1963년경까지 상당히 증가하고 그 후에도 높은 수준을 차지하고 있다.

이들의 고용을 둘러싼 문제는 산업의 특질, 고용임금관행의 변화, 지역경제의 변동 등과 밀접하게 관련되고 복잡한 성격을 가지고 있으며 이후에도 계속될 가능성이 클 것이라고 생각된다.

⑦ 昭和 30년대의 경제발전 과정에서 산업, 인구 등의 대도시로의 집중이 현저하게 진행되었다. 그 결과 1965년에는 전국 면적의 3%에 불과한 도쿄, 아이치, 오사카의 3도부현에 전인구의 23%가 집중하게 되었다. 게다가 이러한 인구의 집중은 청년을 중심으로 하고 있다. 예를 들면 신규 중학 고졸 취직자 중 이 지역에 취직 한 사람은 37%에 달하고 있다. 한편 개발이 지체되고 있는 지역에서는 지방에 취직하는 신규 졸업자가 감소하고 이대로는 인구나 노동력의 지역적인 편중이 한층 심화될 것도 예상된다. 이와 같은 경향은 도호쿠, 시코쿠, 규슈 등의 노동력인구를 고령화시키고 농업종사자의 고령화 등의 문제를 초래하고 있다.

## 2. 고용전망으로부터 본 문제점

昭和 30년대의 높은 경제성장은 고용기회의 증가를 통하여 노동력수급의 기초를 과잉으로부터 서서히 부족으로 변화시키고 실업의 감소, 임금 등의 노동조건의 향상 등을 초래하였다. 그러나 이와 같은 개선 속에서 노동력수급의 직종별, 연령별, 지역별 불균형 등 여러 문제를 발생시키고 그것이 고용 전체의 균형있는 개선을 늦어지게 할 뿐 아니라 다른 한편으로 경제에 미치는 영향도 커져 가고 있다.

따라서 고용문제에 적절하게 대처하는 것은 완전고용의 달성은 물론 경제사회의 장기적인 발전을 도모함에 있어서도 극히 중요한 과제가 되고 있다. 이 과제를 달성하기 위해서는 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 하는 관점에서 ① 노동자가 그 적성과 능력에 맞는, ② 사회경제의 발전에 기여하고자 하는 직업을 갖고, ③ 그에 어울리는 평가와 처우를 받으며, ④ 직업능력을 높일 기회를 충분히 부여받는 것과 같은 여러 조건을 달성하는 것이 필요하다.

이와 같은 관점에서 볼 때 위의 여러 조건과 관계가 있거나 그 상호 불균형에 의하여 생기는 문제 중에서 이후에 기본적인 문제가 될 것이라고 생각되는 것은 기능노동력 등의 부족문제 그리고 불안정고용의 문제중 고령자의 고용문제와 불안정고용의 문제이다.

### 가. 기능노동력 등의 부족문제

① 노동력수급의 압박기조를 배경으로 기능노동력 등의 부족은 이후에 더욱 진행될 것이라고 전망된다. 사무계직종 등에 비하여 특히 기능노동력 등의 부족이 큰 문제가 되는 것은 사회전반에 학력편중 및 기능경시의 풍조가 강한 것, 기업에서 기능에 대한 평가가 확립되지 못하고 일반 사무노동자에 비하여 처우상 및 신분상 차이가 있으며 기능습득의 노력이 처우에 충분히 반영되지 못하는 것, 혹은 청년을 중심으로 적성 및 능력에 알맞는 직업선택이 행해지고 있지 않는 것 등이 원인이 되고 있기 때문이다.

종래 중학졸업자의 경우 3인 중 2인은 제2차산업 내지 기능 생산공정직종에 취직하고 있지만

고교졸업자는 사무계직종에 취직하는 경향이 강하고 기능 생산공정직종에의 취직은 4인당 1인의 비율이다. 또한 대학 및 短大 졸업자는 그 성질상 이들 직종에 취직하는 사람은 거의 없다. 이후에 학력구성의 고도화 속에서 이와 같은 취직경향이 그대로 지속된다고 한다면 1975년도에는 기능 생산공정직종에의 신규 중 고졸의 취직자는 1965년도에 비하여 약 절반으로 격감할 염려가 있다. 기능노동력 등의 부족은 또한 기능의 습득, 향상을 위한 기회가 충분히 부여되고 있지 않음으로써 생기는 점도 문제이다. 사업내직업훈련은 구미제국에 비하여 그 보급이 현저하게 지체되고 있는데, 이와 같은 능력향상의 기회가 충분히 주어지지 않는 것은 노동자 자신에게 있어서 손실이 될 뿐만 아니라 사회적으로도 큰 손실이다.

또한 일본 경제는 가공무역에 의존하는 정도가 크고 제2차산업이 국민경제에서 차지하는 중요성이 높다는 면에서도 경제사회발전의 기간적인 담당자인 기능노동력 등의 양성 확보를 도모하는 것이 크게 요구되고 있다.

이상과 같은 사태가 개선되지 않고 기능노동력 등의 부족이 한층 진행된다면 더 나아가서는 수출의 증대, 물가의 안정 등에도 좋지 않은 영향을 미치고 국민경제의 균형있는 발전이 지장받을 우려가 크다.

② 더욱이 기능노동력 등의 부족은 특히 중소기업 및 건축 등의 자영업 분야에서 현저한데, 그것은 노동조건이나 노동복지의 면만이 아니라 고용의 안정성이나 노후의 생활보장 등에 문제가 있는 경우가 적지 않고 또한 고용관리의 면에서도 해결해야 할 문제가 많다.

또한 간호부 부모 등의 의료보건 사회복지관계 종사자에 관해서는 업무의 특수성에 맞는 처우가 행해지고 있지 않으며 노동이 과중하여 꺼려지는 경향이 강하고 국민복지향상의 관점에서 그 부족이 큰 문제가 되고 있다.

#### 나. 중고령자 고용문제

① 중고령자의 고용문제는 일본 특유의 고용임금관행을 반영하여 고용수요가 청년에게 편중되고 있기 때문에 중고령자가 일단 이직하면 재취직하기 어려우며, 중고령이기 때문에 그 능력이 적절하게 발휘되지 못한다는 점 등이 문제이다.

또 판매 서비스 직종을 비롯하여 대부분의 직종은 정신의 안정성, 직업경험, 생활경험의 풍부함 등으로 보아 오히려 중고령자에게 적절함에도 불구하고 종래의 관행 등에 의하여 청년들이 취업하고 있기 때문에 중고령자와 청년 모두가 그 능력을 충분히 발휘하고 있지 못하다는 문제도 있다. 예를 들면 상업종사자 중 35세 이상의 사람이 차지하는 비율을 보면 미국, 프랑스에서는 60% 정도인 것에 비하여 일본의 경우는 46%에 그치고 있다.

이후에 노동력인구 중에서 차지하는 중고령자의 비중이 높아질 것을 생각한다면 중고령자가 지금까지의 경험을 살리면서 그 능력을 적극적으로 개발하고 유효하게 발휘할 수 있도록 한다는 관점에서 중고령자의 고용문제에 대처해 갈 필요가 있다.

② 또한 중고령자는 직종 연령에 따라 정신적 및 신체적 적성이 다르고 경험 등의 개인차가 나타나기 때문에 고용산정은 복잡하지만, 일반적으로는 산업구조의 변화에 따른 직업전환의 문제와 사무계직종의 고령자 재취직문제에 관해서는 이 면에서의 특별한 배려가 필요하게 될 것이다.

특히 산업구조의 변화와 산업재편성 등에 의하여 새로운 기술 및 기계설비에 관한 이해, 판단, 적응성 등이 요구되는 분야가 증가함에 따라 중고령자의 새로운 일에 대한 적응 혹은 직업환경 등의 문제가 생길 가능성이 커질 것이라고 생각된다.

③ 기혼 여성노동자는 종래 결혼이나 출산까지의 사이에 단기적으로 취업하는 경향이 강하고, 이 때문에 보조적인 노동자로서 고용되면 일반적으로 기능훈련이나 승진의 기회가 적고 기혼 여성노동자 자신에게도 직업에 대한 의욕이 부족한 면이 있었다. 그러나 이후로는 중고령 기혼여성이 폭넓은 직업분야로 진출하여 갈 것이라 예상되고 있으므로, 이들 기혼여성이 가사와 직업활동의 조화를 도모하면서 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 가는 것이 큰 문제가 될 것이다.

#### 다. 불안정고용 문제

불안정고용의 문제에 관해서는 노동조건, 취직경로등의 문제 외에 노동자측의 능력향상의 의욕 내지는 기업측의 고용형태 개선의 의욕 부족 등에 따라 노동자의 능력과 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있는 점이 지적된다.

최근에는 임시공으로부터 본공예의 등용이 진행되고 이후에도 노동력수급의 부족에 따라 임시공 등의 불안정고용문제는 서서히 개선될 것이라고 생각되지만, 반면에 계절적으로 이동하는 노동자에 관해서는 다소 감소한다고 하여도 당분간 계속될 것을 예상된다. 따라서 불안정고용문제를 계획기간 중에 전면적으로 해소하는 것은 어렵기 때문에 산업 및 취업의 실태 등에 따른 대처가 강하게 요망된다.

#### 라. 노동력수급의 지역적 불균형 문제

① 이상의 기능노동력 등의 부족, 중고령자의 고용, 불안정고용 등의 문제는 노동력수급의 지역적인 불균형과 결부되어 나타난다는 점에서부터 그들 문제에 적절하게 대처하는 것이 상당히 어려울 것으로 예상된다.

이와 같은 노동력수급의 지역적 불균형은 지방에서의 고용기회에 대한 상대적인 부족, 노동조건등의 개선 지연, 도시에서의 청년에 대한 고용수요의 현저한 증가, 청년의 도시에 대한 동경 등에 의한 것이고 이와 같은 사태는 노동자 능력의 효과적 발휘라는 관점에서 문제가 있을 뿐만 아니라 지역적으로 균형 있는 경제사회 발전을 방해하는 것이다.

② 지방의 문제로서는 탄광산업지역과 같이 이직자가 발생하여 체류하는 지역에 있어선 새로운 사태에 적응이 곤란한 중고령자가 많은 것, 게다가 이 지역에 재취직의 기회가 부족한 것 등이 이후에도 문제가 될 것이다.

한편 대도시지역에서는 산업 및 노동력이 지나치게 집중된 결과 주택난, 공해, 교통혼잡 등의 사회문제가 심각해지고 노동자의 능력발휘를 손상시킬 염려도 충분히 고려된다. 또 도회에서 취직하는 사람들 중에는 환경의 급격한 변화에 적응할 수 없어서 쓸데없이 전직하는 사람들이 나타나고 그것이 받아들여지는 기업의 고용관리를 한층 어렵게 한 문제가 생기고 있기 때문에 이후 지역의 고용문제 해결에는 큰 노력이 필요하다.

### Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的事項

#### 1. 고용대책의 기본적 방향

이후에는 고용대책의 기본적 방향은 모든 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 하기 위해 앞서 언급한 여러 문제에 중점을 두고 각 문제의 성질에 따라 노동력의 수요와 공급 양면의 저해요인을 제거하면서 상호 적응을 촉진하고 노동자의 복지향상과 국민경제의 발전의 도모해 가는 것이어야 한다.

이와 같은 관점에서부터 정부는 고용에 관한 시책 전반에 걸쳐 그 충실과 강화를 도모해 가려고 하지만 계획기간 중에는 경제정책, 사회정책, 등 고용에 관련되는 시책과의 유기적인 연대를 확보하면서 기능노동력 등의 양성 확보, 중고령자의 고용촉진, 불안정고용의 개선함과 동시에 이들 시책이 한층 원활하게 추진되는 기반으로서 직업능력과 직종을 중심으로 하는 근대적 노동시장을 형성해 가는 것에 그 중점을 두는 것으로 한다.

#### 2. 관련시책과의 유지적인 연대

##### 가. 방향

앞서 말한 바와 같은 여러 문제가 정확하게 대처하고 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 이후에 노동력수요가 전체적으로 공급면의 변화에도 대응하고 산업별 및 지역별 등으로 균형 있는 확대를 지속함과 동시에 질적으로도 개선될 필요가 있다. 또 사회보장, 주택 등 고용을 둘러싼 환경조건을 갖추는 것도 불가결하다.



이를 위해 고용에 관련되는 정부의 여러 시책을 유기적으로 상호 연대시켜 종합적으로 진행하는 것이 필요하고 이에 관해서 연락, 협의, 조정을 도모하기 위한 종합적인 시책추진체제를 확립하는 것으로 한다.

## 나. 시책

### 1) 고용기회의 착실한 증대

昭和 30년대의 높은 경제성장은 고용기회를 급속히 증대시켜 고용상태의 개선의 초래하였지만 오늘날에도 일에 대한 불만이나 생활상의 이유 등으로 전직의 희망하거나 혹은 현재의 일 이외에 다른 일을 희망하고 있는 사람들이 적지 않은 등 안정적으로 일할 수 있는 고용기회가 충분하지 않은 것이다. 따라서 이후에도 착실한 고용기회의 증대를 도모할 필요가 있으므로 균형있고 안정된 경제성장의 확보하도록 재정, 금융 등의 경제정책의 적절하고도 효과적인 운영을 도모하도록 한다. 특히 계획기간의 전반기에는 신규 졸업 노동력의 공급이 높아지는 것에 대하여 후반기에는 현저하게 감소할 것이므로 경제의 착실한 성장을 도모하기 위해서라도 이와 같은 조건의 변화를 고려하여 전반기에 근대화투자를 추진하고 후반기에는 정비하는 등 경제정책의 운영면에서 충분히 배려하도록 한다.

경제의 활동수준을 적정하게 유지하는 위에서 재정정책이 완수하는 역할은 크고 이에 의한 고용에의 영향 또한 상당히 크리라고 생각된다. 특히 공공사업은 경제변동의 보정적 효과와 고용효과가 크기 때문에 그 운영에 있어서는 고용량변동의 조절, 동계에 있어서의 노동력의 유희 방지, 지역 간 고용기회의 불균형 완화라는 관점을 고려하면서 효율적으로 추진하도록 한다.

또 금융정책에 관해서도, 경제활동수준의 조정을 완수하는 데 중요한 역할을 하므로, 노동력수급의 동향을 충분히 생각하면서 그 기동적인 활용을 도모하는 것으로 한다.

또 서구제국에서는 영국의 선택적 고용세와 프랑스의 직업훈련세 등과 같이 고용정책의 관점에서 세제 및 금융적 수단의 활용이 행해지고 있는 것이 주목되는 바, 일본에서도 이들 경험을 충분히 검토한 후 장래 노동력수정이 현저하게 변화되고 원활한 대응이 어려운 경우에는 필요에 따라 세제 및 금융적인 수단을 활용하는 것을 고려하여야 하는 경우도 예상된다.

### 2) 산업구조의 근대화

일본에서는 明治 이후 과잉인구, 자본부족 등에 의하여 근대적인 산업의 발달과 전근대적인 생산양식이 잔존해 있어, 그것이 노동시장의 붕괴성 및 임금소득의 현저한 격차를 초래하여 왔다. 근래 들어 경제의 현저한 발전에 따라 이와 같은 사태는 겨우 해소되기 시작하고 있지만 낮은 생산성 부문에 부득이하게 취업하고 능력발휘의 기회가 막혀 있는 사람들도 적지 않다. 노동력 수급의 부족은 산업구조의 근대화를 추진하는 요인임과 동시에 산업구조의 근대화는 노동자의 능력발휘를 가능하게 하고 경제사회의 장기에 걸친 발전조건을 정리하는 데 있어서도 중요한 과제이다.

이와 같은 관점에서 오늘날 근대화가 강하게 요청되고 있는 분야는 중소기업과 농림어업이다. 풍부하고 저렴한 노동력을 큰 준립기반으로 하여 온 중소기업은 노동력수급의 급속한 변화 가운데 기업체질의 강화, 중소기업구조의 고도화 등에 의하여 생산성 향상을 도모하는 것이 필요해지고 있다. 중소기업에서 일하는 노동자의 능력의 유효한 발휘와 복지의 향상을 도모하기 위해서도 중소기업의 근대화를 촉진하는 방향으로 국가의 여러 시책이 중점적으로 행해져야 한다. 중소기업이 필요로 하는 노동력의 확보하기 위한 시책도 그 근대화에 의하여 비로소 실효를 거둘 수 있는 것이다. 또 농림어업은 근래에 취업인구의 감소, 연령구성의 노령화 등에 경향이 나타나게 되고 농림어업 생산면에도 여러 가지 영향이 미치고 있다. 이와 같은 사태에 대처하기 위해서는 농림어업의 근대화를 추진하면서 이를 위해 필요한 후계자의 양성 확보를 도모함과 동시에 타 산업에의 취업을 희망하는 사람에 대하여 원활하게 취업할 수 있도록 한 것이 필요하다.

산업구조의 근대화는 경제의 착실한 성장을 도모하기 위해 필요하고 고용면에서도 큰 결실을 가져오지만 동시에 적지 않은 곤란함을 초래한다. 따라서 개개인의 노동자가 경제사회의 변화에

적응해 갈 수 있도록 노력하는 것은 필요하지만 그와 동시에 노동자에게 좋지 않은 영향이 최소화되도록 산업구조의 근대화에서 노동자의 고용안정을 충분히 고려하면서 추진하도록 한다.

### 3) 지역적으로 균형있는 개발 발전

근래에 산업, 노동력의 대도시 집중 등에 의하여 노동력 수급의 지역적인 불균형이 심화되고 있고 이를 개선하기 위해서는 산업입지의 적정화와 노동력의 지역간 이동성의 증진 등의 의하여 수요와 공급 양면의 상호작용을 도모하는 것이 필요하다. 그러나 일본의 실정을 보면 수요의 지역적인 편중이 나타나고 특히 초근에는 대도시에서의 구인난과 더불어 주택난, 공해, 교통혼잡 등이 심각해지고 기업의 이익 및 노동자의 복지를 저하시키고 있어 이와 같은 과밀의 폐해를 해소할 필요성이 커지고 있다.

한편 청년의 지역간 이동이 증가함에 따라 개발이 지연되고 있는 지역에서는 노동력의 고령화가 진행되어, 예를 들면 도쿄에서는 노동력인구 중 35세 이상인 자가 차지하는 비율이 4%정도가 되었는데 가고시마에서는 7%에 달하고 있다.

특히 산촌 등에서는 청년층의 유출이 진행되고 주민이 대부분이 고연령자와 기혼여성이며 지역의 건전한 생활기능이 저하되는 등 過疎현상이 일부에서 생기고 있다.

이와 같은 관점으로부터 이후에는 集積을 바라는 기업의 입지라는 경제적 이익과 지방에서의 고용기회의 창출, 노동자의 복지향상이라는 인간적 이익과의 조화를 추구하면서 지역개발을 적극적으로 추진하여야 한다.

이를 위해 기성 공업지역에서는 공업입지를 조성하고 그 지방에의 거점 적인 유도와 지역산업의 육성을 한층 강력하게 도모함과 동시에 우수한 인재가 지방에 머물도록 산업기반 및 생활환경의 기반을 중점적으로 정비하고 매력 있는 지역사회 육성에 노력하도록 한다.

### 4) 고용을 둘러싼 환경조건의 정비 충실 등

노동자 능력의 효과적 발휘를 도모하기 위해서는 인간에 어울리는 기초적인 조건을 마련하는 것이 필요하다.

충실한 사회보장은 노동자의 복지향상만이 아니라 그 유동성의 증진 등 고용문제와 중요한 관련이 가지고 있다.

그러나 현재 정부와 다수의 건강보험조합에서 운영되고 있는 건강보험제도는 급부수준에 차이가 있는 등 기업간의 노동자복지 수준에 격차가 생기고 있다. 이 때문에 기업간 노동자복지의 격차 시정을 도모하는 관점에서 전반적인 임금격차의 축소를 위한 노력과 함께 공적인 복지시설, 사회보장의 충실을 도모하면서 능력 및 직무에 기인한 급여 이외의 부가적인 급여에 관한 격차의 시정에 노력하는 것으로 한다. 또 보육소 등의 정비를 통하여 노동자가 직장에서 그 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 복지대책의 충실을 도모하도록 한다.

한편 빈곤으로 인해 가계보조적 노동의 필요를 강요받는 상태는 현저하게 개선되어 왔지만 오늘날에는 노령 및 가정책임 등으로 인해 취업이 곤란함에도 불구하고 부득이하게 취업을 하고 있는 사람들은 적지 않다. 이들에 대해서는 원하지 않으면서 부득이 취업을 해야 되는 일이 없도록 노령연금을 비롯한 소득보장정책의 충실에 노력하는 것으로 한다.

또 공적 주택의 건설 촉진은 노동자의 복지향상을 위해서라도 노동력수급의 결합의 원활하게 하기 위하여 강력하게 추진되어야 한다. 또 주택건설에 있어서는 지역개발에 따른 노동자의 지역적인 이동에 적합하도록 하는 배려가 특히 필요하다. 이와 함께 노동자가 자택을 가지는 것은 노동자의 자주성, 창조성을 살리고 노동의욕의 향상에 유용할 뿐만 아니라 고용안정에도 기여하는 것인 점에 착안하여 노동자의 재산형성의 일환으로서도 이에 대하여 국가의 원조를 강력하게 추진하도록 한다.

### 3. 기능노동력 등의 양성 확보

#### 가. 방향

이후 10년 정도를 목표로 하여 기능노동력의 양성 확보를 위해 첫째, 기능노동자와 일반사무노동자간에 처우 등에서 제도상의 차별이 없고 기능노동자가 그 능력에 어울리는 사회적

평가와 처우를 받고 있음과 동시에 둘째, 기능직종에 해당되는 자는 모두 일정수준의 기능을 가지고 있고, 셋째, 새롭게 노동시장에 진입하는 자는 직업에 관한 기초적인 교육을 받고 기술, 기능에 친숙해지기 쉬운 상태를 달성하는 것을 목표로 한다.

계획기간 중에는 이와 같은 목표를 달성하기 위한 기본적인 정책과제로서 첫째, 기능평가체제의 비약적인 확충과 기능에 대한 사회적 평가의 향상, 둘째, 일정수준의 양성훈련을 사회관행으로서 실시하는 태세의 확립, 셋째, 직업에 관한 기초적인 교육의 확립을 중점적으로 상정함과 동시에 이에 관련된 여러 시책을 적극적으로 추진해 가는 것으로 한다.

#### 나. 시책

##### 1) 기능평가체제의 확립과 보급

노동자가 희망을 가지고 생산에 종사하며, 그 능력을 효과적으로 발휘함과 동시에 그 개발향상의 의욕을 높이기 위해서는 노동자의 능력이 올바르게 평가됨과 동시에 그에 어울리는 처우가 이루어질 필요가 있다.

이를 위해서는 오늘날 많은 기업에서 보는 바와 같은 기능노동자와 일반사무노동자와의 사이에 처우상 및 신분상 차이가 있는 고용관리와 임금제도의 개선을 도모하고 그 능력에 어울리는 처우를 받도록 하는 것이 중요하다. 이것은 문제의 정확한 대처를 위한 기본적인 과제이고 신속하게 실시되어야 한다.

또한 기능검정제도는 노동장의 능력을 객관적으로 나타내고 사회적으로 평가하는 데 있어 중요한 역할을 담당하는 것이고, 1966년까지 제조업을 중심으로 약 60직종에 20만 명의 기능사가 배출되고 있지만 이 정도의 보급상황으로는 기능의 사회적 평가제도로서의 역할을 완수하기에는 부족하므로 신속하게 기능평가체제의 정비 등을 행하는 것으로 한다.

이 경우 각종 자격평가제도와 관계에 있어서 수험자격, 검정내용이나 자격의 부여 등에 관하여 종합적인 조정을 추진해 갈 필요가 있다.

또한 직업안정기관의 업무는 이와 같은 기능직종을 중심을 그 처우 등의 정보를 수집 제공함으로써 기능노동자에게 적절한 처우가 부여되도록 하는 기운의 양성과 조건의 정비에 노력하는 것으로 한다.

##### 2) 직업훈련의 정비확충

일본에서는 기능노동력의 양성에 있어서 사회 전체가 노력하는 풍조가 적고 구미제국에 비하여 현저하게 지체되고 있지만, 이후에 기능노동력의 양성을 원활하게 도모해 가기 위해서는 직업훈련의 체계를 사회의 요청과 개인의 적성 및 능력과 조화되도록 하는 형태로 정비하고 사회적인 제도로서 정착시켜 가는 것이 필요하다.

오늘날 직업훈련의 규모는 공공훈련과 사업내훈련을 포함하여 약 20만 명에 그치고 있고, 오늘날의 기능노동력수요의 증가에 비하면 그 규모는 현저하게 작다. 기능노동력의 양성은 직업훈련 외에 학교교육 등에 의해서도 행해지지만 이후로는 직업훈련의 확립 및 보급으로 중점적으로 추진 하여야 한다.

이와 같은 관점에서 기술혁신의 진전이나 산업구조의 변화에 따른 기능의 질적 변화 등 수요면의 변화와 훈련대상의 중심이 신규 고교졸업자, 전직이 부득이한 중고령자 등으로 변해 가는 것에 대응하여 직업훈련을 체계적 효과적으로 추진하기 위해서는 양성훈련과 전직훈련, 양성훈련에 있어서의 공공훈련과 사업내훈련 그리고 재훈련 등의 각각의 방식과 이들의 상호에 관련을 분명하게 함과 동시에 훈련기준의 합리화 및 다양화를 도모해 가는 것으로 한다.

이 경우, 공공훈련에 비하여 사업내훈련의 보급이 현저하게 지연되고 있으므로 이후에는 산업계가 주체가 되어 행하는 것과 같은 자주적인 실시체제를 확립해 가는 것이 필요하다. 이를 위해 사업내훈련의 실시에 대하여 그 내용, 방법 등에 관해서 원조하는 외에 금융상 세계상의 원조조치의 강화를 검토하는 것으로 한다. 특히 중소기업에서는 스스로 직업훈련을 실시하는 것이 어렵기 때문에 정부는 이들 기업의 기능노동력의 양성을 중점으로 하여 공공훈련의 충실도를 도모함과 동시에 공공직업훈련에 대해서는 재정상의 원조, 훈련단체의 조직강화 등에 의하여 그

보급을 도모해 가는 것으로 한다.

이상과 같은 시책의 실시에 의하여 기능직종에 관련된 사람이 몇 가지의 형태로 직업훈련기회를 가지는 것이 가능하도록 하는 체제를 신속하게 확립하도록 한다.

### 3) 직업에 관한 교육지도의 충실

신규졸업자의 화이트칼라에의 직업지향이 강한 것이 한편으로는 기능노동력의 부족을 초래함과 동시에 상대적으로 사무계직종의 공급과잉이 우려되는 등 사회실정과의 사이에 갭을 만들어 가고 있지만, 이는 교육에 대하여 지적 능력의 편중 사고 및 공업계의 신규졸업자가 수요에 비하여 적은 것 등과 관련이 있다고 생각된다.

따라서 학교교육이 개인의 적성, 능력, 진로 등에 충분히 적합하고 동시에 그 규모 및 구성이 장기적인 전망에 입각한 경제사회의 요청에도 대응할 필요가 있고, 이 같은 관점에서 교육정책의 입안에 있어서는 고용정책과의 조정에 관해서 충분히 배려할 필요가 있다. 또 학교교육에서는 학생들에게 대한 직업관의 확립을 도모하고 기술 기능적인 직업에 대한 이해를 깊게 하여 적응성을 증진 시키도록 하는 교육지도의 충실을 도모하도록 한다.

더욱이 직업학파에 있어서는 기능습득의 기초가 되는 기술의 원리를 실험실습에 중점을 두어 이해시키도록 내용, 방법 등에 관해서도 배려하는 것으로 한다.

또 학교에 대하여 직업안정기관이 직업의 현상상황과 장래에 관한 여러 정보를 제공하며, 학교가 행하는 진로지도를 원조하거나 혹은 필요에 따라 학교가 직업훈련시설을 실습교육에 이용하는 등 작업안정 직업훈련기관과 학교 등과의 협력 및 연대를 긴밀하게 하는 것으로 한다.

또 직업훈련의 과정에 관해서 고등학교 단위로서 인정되는 범위를 확장시키거나 또는 기업이 취업중인 기능자가 전문교육 및 훈련을 받아 기술자나 관리자가 되도록 하는 자주적이 노력을 조장하는 것이 필요하다.

### 4) 기능노동자 및 생산공정종사자의 확보

기능노동자 및 생산공정종사자에 대한 수요가 경제사회의 발전과 함께 증가하는 데 반해 그 양적인 확보는 상당히 어려워질 것이라고 예상되기 때문에 직업의 선택 및 채용 자유의 원칙에 입각하면서 적극적인 확보대책을 행할 필요가 있다.

이른 위해 기술 기능적이 직업에 관해서 상세한 정보를 제공하고 이들 직업에 관한 내용을 올바르게 알리며 이해를 깊게 함과 동시에 필요에 따라 적성검사를 받을 기회를 부여하여 적절한 작업에 소개하도록 노력하도록 한다.

현재 노동시장센터에서는 기능직종을 중심으로 17가지 직종에 관한 구직 구인정보를 전국적으로 제공하고 있지만, 이것을 신속하게 기능검정의 직종에 맞게 확대하는 것으로 한다.

또한 기능노동력 등의 부족에 박차를 가하고 있는 원인으로서는 청년의 직업상 혹은 생활상의 고민을 해결해 주는 체제가 확립되어 있지 않기 때문에 그 정착성이 저하되고 있다고 생각되므로 이들에 대해서 그 개인적 사정에 따른 상담 지도제도를 충실히 실시하기 위하여 이를 위한 카운셀러의 양성 등에 대한 국가의 원조를 강화하는 등 카운셀링제도의 보급을 도모하는 것으로 한다.

반면에 기업에서도 작업공정의 합리화로써 일의 단조로움과 노동자의 긴장도를 완화시키기 위해 작업배치, 공정관리 등의 개선을 도모하도록 촉진한다.

또한 간호부 부모 등의 의료보건 및 사회복지관계 종사자의 부족에 대해서는 그 처우의 개선, 취학장려제도의 충실의 도모함과 동시에 다른 업무와의 분담관계를 합리화하여 업무의 부담을 경감시키는 등 직장환경정비에 노력한다. 또 간호부 등의 자격을 가지면서 일하고 있지 않은 사람들이 약 20만 명에 달하고 있으므로 이들 기능을 가진 기혼여성들이 취업하기 쉬운 고용형태, 예를 들면 파트타임 간호부제도의 도입 등의 검토를 신속하게 추진하도록 한다.

### 5) 중소기업에서의 기능노동력 등의 양성 확보

중소기업의 노동력 부족을 해결하기 위해서는 우선 무엇보다도 그 근대화를 추진하고 생산성의 향상을 도모함과 동시에 장시간 노동의 개선, 작업환경의 정비, 처우향상 등의 노동조건 개선을

도모해 가는 것이 기본적인 과제이다. 이를 위해서는 종래와 같은 고용관리를 새로운 상황에 맞추어 필요한 부분의 개선해 가는 것이 불가결하지만 정부로서도 그 개선을 한층 조장하기 위한 종합적인 대책을 특히 신속하게 취할 필요가 있다.

이를 위해 고용촉진유자나 이전취직자용 기숙사의 대여조치를 한층 확대하고 특히 중소기업에 대해서 중점적으로 실시함과 동시에 직장적응훈련에 대한 조성을 강화하는 외에 공동직업훈련 등의 사업내훈련에 대해서는 재정 금융 세계상 등의 원조, 공공직업훈련기관에 의한 지도원조, 훈련단체의 조직강화 등의 조치를 확충한다. 또 중소기업집단이 취급하는 노동력의 확보, 고용관리의 개선, 노사관계의 안정, 노동자의 복지향상 등의 노무개선사업에 대한 조성조치와 중소기업퇴직금공제제도 등을 확충 강화한다.

특히 모든 노동자가 안심하고 일할 수 있기 위해서는 실업 등의 위험으로부터 보호되어야 함이 기본적인 전제이다. 오늘날 실업보험 등의 노동보험은 노동자 5인 미만의 사업소 등에 관해서는 당연적으로 적용되고 있지 않고 보험의 적용을 받고 있지 않은 사람들이 영세기업을 중심으로 200만 명에 달하고 있다. 이 때문에 전면적인 적용을 특히 신속하게 행할 필요가 있고 이를 실시하는 것으로 한다.

#### 4. 중고령자 고용촉진

##### 가. 방향

이후 10년 이내에 중고령자의 고용문제에 관해서는 이들의 능력이 충분히 발휘되도록 하기 위해 첫째, 노동력의 수급이 연령별로 거의 균형 잡혀있고, 둘째, 중고령자가 청년에 비하여 동등 이상의 능력을 발휘할 수 있는 것과 같은 직업분야에는 대부분 청년이 취업하고 있지 않으며, 셋째, 연금의 수급개시시기까지의 사이에 고령자의 고용기회가 충분히 부여되도록 하는 노동시장의 상태를 실현하는 것을 목표로 한다.

이를 위해 계획기간중에는 첫째, 중고령자의 적성 및 능력과 그 발휘 등에 관한 조사연구의 추진과 이에 의거한 중고령자의 능력 등에 관한 철저한 재인식, 둘째, 직업에 대한 적응성의 추진고 적절한 직업의 개척 및 고용률의 설정, 셋째, 정년제의 검토와 고령자의 취직알선체제의 확립을 기본적 대책으로서 강력하게 추진함과 동시에 관련되는 제시책의 확충을 도모하는 것으로 한다.

##### 나. 시책

###### 1) 중고령자의 능력발휘와 적절한 직업 등에 관한 조사연구

오늘날 구미제국에서는 중고령자의 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 하기 위해 '인간을 일에 적응시킨다'는 생각으로부터 '일을 인간에 적응시킨다'는 생각으로의 발전이 보여진다. 일본에서도 중고령자가 그 능력에 맞게 일하기 쉽도록 일 그 자체의 개선을 도모함과 동시에 중고령자의 능력을 산업의학, 심리학 등의 관점에서 종합적으로 연구하고, 종래와 같이 중고령자의 적절한 직업을 좁은 직업분야에서 생각하지 않고 널리 중고령자의 능력발휘의 조건과 적절한 직업의 개발을 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해 이들 문제에 관한 전문적인 조사연구체제를 신속하게 확립함과 동시에 그들 연구성과 등의 보급과 아울러 중고령자의 능력 등에 관한 철저한 재인식을 도모하도록 한다.

###### 2) 직업에 대한 적응성 증진

중고령자는 청년과 달리 오랫동안 걸친 풍부한 직업경험을 가지고 이후 일본의 경제사회 발전을 위하여 중요한 역할을 담당할 것이 기대되고 있지만, 현실에서는 이들은 환경 등도 다르고 개인차가 나타난다. 이 때문에 이들의 개인적인 사정 등을 충분히 감안하고 직업에의 적응성을 증진을 도모한다는 관점에서 중고령 구직자에 대해서는 casework 방식에 의하여 직업 상담 직업지도를 실시하고 그 취직을 촉진하는 것으로 한다.

또한 중고령자에 대한 전직훈련에 관하여는 지금까지의 직업경험을 살릴 수 있도록 동일 직종을 중심으로 입소기회를 증대시키고 훈련기법의 개발 향상 등을 도모하는 외에 전직희망자가 이직하기 전에 직업훈련을 받도록 하기 위해 정시제훈련의 확충에 노력하는 것으로 한다. 또한 기능평가제도의 보급과 아울러 중고령자의 직업에 대한 적응성의 증진과 기능수준의 향상을 도모해 간다는 관점에서 중고령자에 대한 추가훈련, 재훈련 및 배치전환훈련을 실시하는 사업소등에 대하여 훈련기법의 개선, 자료의 제공 등에 관한 원조를 강화한다. 또 중고령 이직자에 대해서는 재취직까지의 사이의 구직활동, 직업훈련의 수강 등에 관한 수당을 설정에 따라 충실히 함과 동시에 실업보험금부의 충실에 의하여 이들의 생활안정을 위한 원조를 강화하는 외에 다른 지역으로 이전하여 취직하는 사람들을 채용하는 사업소에 대해서는 이전취직자용 기숙사의 대여, 고용촉진용자의 확충을 도모하도록 한다.

### 3) 채용관행 개선

기업에서 채용상 일반적으로 연령제한을 행하는 관행은 중고령자의 능력을 적절하게 살리고 있지 못한 경우가 많기 때문에 임금제도의 개선과 아울러 직종 및 자격 등에 따라 기업에서의 채용상의 연령제한을 완화하거나 없애는 방향으로 채용관행의 개선을 도모하도록 한다. 이를 위해 중고령자에게 적절한 직종에 관해서는 이것을 공표함과 동시에 직업안정기관에서는 이들 직종의 구인에 관해서 원칙적으로 연령제한을 인정하지 않는 것을 하고 이들 적절한 직업분야에의 중고령자의 취직을 촉진한다. 또한 고용대책법에 의거한 중고령자의 고용률(노력목표)에 관하여 정부부문이 먼저 숭선하고, 1967년도에 약 30가지 직종에 관해서 설정하며 여기 도달하도록 노력함과 동시에 계획기간 중에는 정부의 달성상황을 고려하여 민간기업에 관해서 고용률의 설정하는 것으로 한다.

### (4) 산업구조의 변화 등에 따른 이직자의 취직 촉진

산업구조의 변화 등에 따라 이직을 부득이하게 하는 등 재적응의 어려움에 직면하는 사람들에 대해서 생활의 안정을 확보하면서 신속하게 재취직의 촉진을 도모하여야 한다. 석탄광업의 합리화에 따른 이직자로 구직중인 사람들은 오늘날 상당히 많은데, 이들이 하루라도 일찍 재취직할 수 있도록 하기 위해 먼저 석탄광업심의회의 답신 취지를 존중하고, 그 재취직에 관해서 석탄광업 내부에서의 배치전환의 촉진함과 동시에 이직자의 연령 및 생활환경 등의 실태 따른 원호대책을 행하는 외에 직업전환의 원활화, 탄광산업지역의 산업진흥을 신속하게 추진하도록 한다. 또 이후에도 불황산업에서 집중하여 이직자가 발생하는 경우에는 직업전환금부금제도, 실업보험제도의 중점적인 운용을 도모함과 동시에 자영업주에 대해서도 설정에 따라 전환대책을 행하는 것으로 한다. 특히 산업활동의 정체 등에 의하여 이직자가 많이 발생하는 지역에서는 광역적인 직업소개활동에 노력함과 동시에 설정에 따라 공공사업의 실시, 정부의 원조에 의한 중핵적인 기업의 유치 육성 등에 의하여 고용기회를 만들어 가는 것이 필요하다. 이를 위해 지역마다 고용실업정세에 관한 지표를 만들고 필요한 경우에는 관계 제시책이 총합적으로 행해지도록 하는 태세를 확립하도록 한다. 또 기업에서도 고용에 영향을 미치는 기술의 도입에 있어서는 장기적인 전망에서 배치전환 등의 활용에 의하여 이직자 발생을 최대한 피하도록 충분히 배려하는 것이 바람직하다.

### 5) 가사책임을 지는 기혼여성의 취업조건 정비

노동시장에 등장하는 중고령의 기혼 여성노동자가 단순한 대체적 혹은 보충적인 관점에서 고용되지 않도록 그 능력의 개발향상과 가사책임을 지는 자로서의 특질을 고려한 고용대책을 행할 필요가 있다. 이를 위해 각각의 기혼여성의 적성 및 능력과 가정상황 등에 따른 직업상담 소개를 행함과 동시에 장기간의 직업생활 중단 후에 재취직하려고 하는 경우에는 기능의 저하를 보충하기 위한 간단한 직업훈련의 받을 기회를 부여하여 재취직의 원활화를 도모하도록 한다.

또한 기혼의 여성노동자가 가정책임도 원활하게 완수할 수 있도록 지역의 실정에 따라 보육소 등을 확충함과 동시에 적절한 고용조건을 확보하면서 파트타임고용제도의 도입에 관해서도 검토하도록 한다.

또 가정 밖에서 일하기 어려운 기혼여성에 대해서는 노동조건이 악화되지 않도록 적절한 가내 노동대책을 추진하는 것으로 한다.

#### 6) 고령자의 취직 촉진 등

앞으로 50세 이상의 연령층이 증가함에 따라 이들의 고용문제에 적극적으로 대처해야 할 필요성이 높아지고 있으므로 앞서 말한 여러 시책을 실시함에 있어서는 특히 고령자에 대해서 특별한 배려를 더하여야 한다. 이를 위해 고령자에게 적절한 직종의 조사연구 등 직업에의 적응성을 증대하는 조치 등에 관한 연구개발을 추진함과 동시에 기업에서의 고령자의 고용을 장려하기 위해 유효한 고용촉진대책을 신속하게 확립하는 것으로 한다.

또 이들이 가진 전문적 지식과 기술이 산업계에서 널리 발휘되도록 공공 직업안정소에서 고령자의 직업상담 소개를 행하는 코너를 만드는 외에 필요에 따라 전문적 직종을 중심으로 운영하는 특별한 취직알선체계를 확립하는 것으로 한다.

정년제에 관해서는 기업의 생애고용, 연공서열임금제도 등과 밀접하게 연결되어 있으므로 이들 제도 및 관행의 개선과 아울러 적절한 노동조건을 확보하면서 그 연장, 정년후의 근무연장, 재고용 등에 의하여 고령자의 고용기회 확보를 도모하는 것과 같은 산업계의 자주적 노력을 더 한층 촉진하는 것으로 한다.

### 5. 불안정고용의 개선 등

#### 가. 방향

이후 10년 정도의 정책목표로서 첫째 불안정고용이 상당히 감소하고 있음과 아울러 둘째, 상용고용형태의 노동자에 비하여 임금 등의 처우에서 차별이 없고, 셋째, 그 취직경로가 정상화 되는 노동시장의 상태를 달성하는 것으로 한다.

이를 위해 계획기간 중에는 기본적인 대책으로서 첫째, 고용형태의 개선, 둘째, 노동조건의 향상, 셋째, 취직경로의 정상화를 중점적으로 문제 삼고 이하의 시책을 실시해 가는 것으로 한다.

또 이들 여러 문제 중에는 그 실태가 충분히 분명하게 되어 있지 않은 면도 있으므로 이것을 분명하게 한 후에 시책을 한층 충실히 하도록 하지만 당면 과제는 민간의 노력을 조장하면서 불안정한 고용형태에 따른 폐해를 제거하기 위한 대책을 추진하는 것으로 한다.

#### 나. 시책

##### 1) 임시노동자대책의 정비

임시노동자들 고용하고 있는 산업 중에는 생산활동에 계절적인 繁閑이 있는 등으로 인해 이러한 종류의 노동자의 해소가 불가능한 분야가 보이지만 이 경우에는 단지 임시노동자라는 이유로 노동조건 등에서 상용노동자와 차별되지 않도록 노동조건 등의 향상을 도모해 갈 필요가 있다. 한편 단지 해고를 용이하게 하기 위해서나 저노동조건을 위한 임시고용에 대해서는 기업의 경영관리 및 고용관리 등의 개선에 의하여 노동자의 희망에 따라 가능한 한 상용고용화를 촉진하도록 한다.

또 임시노동자의 고용은 종래의 고용임금관행과 밀접하게 관련되어 있고 그 관행의 개선이 기본적으로는 중요하지만 그와 동시에 임시노동자의 상용고용화에 따라 기업 내에서의 고용조정적인 기능이 약화되어 갈 것도 고려되므로 이에 대해서는 새로운 사태에 다른 기업의 고용조정방식에 관해서 검토가 필요하다고 생각된다.

##### 2) 계절적으로 이동하는 노동자대책의 추진

근래에 농촌지역에서 계절적으로 이동하는 노동자의 증가에 따라 취직선에서의 임금의 미지급,

행방불명자의 발생 혹은 농업경영에의 악영향 등 여러 문제가 발생하고 있다. 이 중 농한기를 이용하는 부업적인 이동노동자에 대해서는 무리한 취업에 따른 폐해가 생기지 않도록 하기 위해 장기적 시점에서 경영규모의 확대 등에 의해서 농업의 근대화를 추진함과 동시에 이들 지역의 실정에 맞는 산업의 진흥에 의하여 가족으로부터 떨어지지 않고 고용기회를 갖는 것이 가능하도록 노력하는 것으로 한다.

반면에 오로지 계절적으로 이동하는 노동에 종사하는 노동자에 대해서는 연간을 통하여 그 능력을 발휘함과 동시에 그 향상을 도모할 수 있도록 하기 위해 직업훈련의 실시, 직업전환급부금제도 등의 활용에 의하여 상용고용에 취업할 수 있도록 함과 동시에 이들 노동자를 많이 고용하는 사업소에 대해서는 通年고용의 촉진을 위한 지도를 행하는 것으로 한다. 또한 한랭지역에서 건설사업이 동계에 중지되지 않도록 하기 위해 공공사업에 관해서는 건설물의 종류, 작업의 성격 등을 고려하여 적합한 사업에 대하여는 동계에 시행하도록 특히 배려함과 동시에 계절적으로 이동하는 노동자가 계속하여 고용되도록 하는 조치를 신속하게 행하는 것으로 한다. 또 이와 같은 고용의 안정을 도모하기 위한 필요에 따라 고용유자제도의 활용 등에 의하여 시설의 설치 정비에 필요한 자금에 관한 원조조치를 충실히 함과 동시에 이들에 대한 실업보험제도의 운용에 관해서도 개선을 도모하도록 한다.

계절적으로 이동하는 노동자의 취직에 관해서는 직업소개 및 취업상담활동을 강화하여 직업안정기관을 이용하도록 하는 등 취직경로를 정상화함과 동시에 모집활동의 지도, 취업상황의 파악 등에 관해서 노동기준감독기관과의 연대를 강화하고 적절한 노동조건의 향상을 도모하는 것으로 한다.

이상과 같이 계절적으로 이동하는 노동자의 문제는 농업경영, 지역의 산업진흥, 건설고용, 집에 남아 있는 가족의 보호 등 넓은 범위에 걸쳐 있고 관련되는 여러 대책을 상호간에 유기적으로 관련시키면서 총합적으로 추진할 필요가 있으므로 관계행정기관의 협의 및 연락태세를 강화하여 그 시책의 효과적인 추진을 기하는 것으로 한다.

### 3) 장애가 있는 노동자에 대한 대책의 강화

모든 노동자의 능력의 유효한 발휘를 도모한다는 관점에서 심신에 장애가 있는 사람들이 남은 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것은 이들의 생활향상에 유용한 뿐만 아니라 사회전체의 요청이기도 하다.

그러나 심신장애자의 취업상황에 관해서는 일반인들에 비하여 차이가 있고 신체장애자고용촉진법에서 정하는 법정고용률을 달성하고 있지 못한 사업소가 상당수이다. 이 때문에 심신장애자의 개개사정에 따라 의학 심리학의 비롯한 작업환경 등 총합적인 시점에서 직업적성과 능력을 평가하고 이에 어울리는 직업훈련 등을 실시하며 직업소계에 있어서도 전문적인 직원에 의한 특별한 직업상담 및 지도를 행하는 외에 사업소에 대한 여러 정보의 제공을 강화하고 그 취직의 촉진을 도모하도록 한다.

또 이들을 고용하기 위해 필요한 작업장, 기계설비의 개선 등에 관한 원조조치 및 사업소에 대한 세계상의 원조조치에 관해서도 검토하도록 한다.

또 불량주택지구에서 거주하며 불안정한 고용상태에 있는 일용노동자에 관해서도 그 사회적인 적응성을 높임과 동시에 희망에 따라 일정직에 종사하도록 하는 것이 노동자의 능력발휘와 복지향상을 위해 중요한 과제이다. 소위 애련(동정)지구, 산곡(산골짜기)지구에는 건설업, 운수업 등에서 일하는 노동자가 다수 살고 있지만 동지구에서는 창공노동시장이라고도 해야 하는 공공도로상의 취직알성이 행해지고 있으며, 또한 이들 노동자가 사는 아파트나 숙박고의 실비가 비좁고 비위생적인 것 등 여러 문제를 안고 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 당면한 것은 이 지구의 노동자 실태에 따라 주택 등의 노동자복지시설의 신설, 직업안정기관의 기능 개선, 사회보험에의 가입 촉진 등을 실시함과 동시에 관계행정기관과의 긴밀한 연대에 의하여 주택, 교육 의료, 사회보장 등에 관해서 총합적으로 대책을 추진하도록 한다.

### 6. 직업능력과 직종을 중심으로 하는 근대적 노동시장의 형성



## 가. 방향

이후 10년 이내를 목표로 하여 일본의 노동시장에서 능력과 직종을 중심으로 구인 구직이 행해지고 연결되는 체계가 확립되고, 이를 위해 필요한 기능정도별 및 업종별 장래전망을 포함하는 고용정보가 널리 구직자 구인자에게 제공되고 있는 상태를 달성하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 계획기간중에는 첫째, 능력과 직종을 중심으로 하는 고용임금 관행의 확립, 학력편중, 기능경시의 사회풍조 시정에 관해서 널리 국민 일반, 특히 산업계에 호소하고 이를 촉진함과 동시에 둘째, 최저노동조건의 확보를 도모하며, 셋째, 특히 고용정보의 수집 분석과 그 신속 정확한 제공, 직업에 관한 조사연구의 추진과 그 성과의 보급을 도모하는 것을 중점적 대책으로서 추진하도록 한다.

## 나. 시책

### 1) 고용임금관행의 개선과 사회풍조의 시정

이후에 고용의 큰 문제로 예상되는 기능노동력 등의 부족, 중고령자의 고용문제 등은 어느 것이나 연공서열, 노동직 차별 등의 고용임금관행에 뿌리 깊게 관련되어 있다. 물론 이들 관행은 오랫동안에 걸쳐 경제사회 속에서 형성되어 온 것이고 이들을 일거에 고치려고 하는 것은 극히 어렵지만, 이후에 정부와 민간이 협력하여 능력의 올바른 평가에 입각한 고용임금관행을 확립하여야 한다. 이를 위해 민간에서는 노사 협력에 의하여 이들 관행을 어떻게 개선하는가를 검토하고 용단을 가지고 실행하는 것이 바람직하다. 정부는 이를 위해 필요한 직업에 관한 여러 정보의 제공, 고용임금관행등에 관한 조사연구와 성과의 제공을 도모하고 그 개선을 민간에 강하게 호소함과 동시에 기운 양성에 노력하는 것으로 한다.

또한 기능노동자 및 생산공정종사자가 경제사회발전의 큰 담당자가 되고 있는 것에 비추어 산업계가 이들에 어울리는 평가와 처우를 부여함과 동시에 기능자 표창제도를 확충 정비하고 기능적 직업에 희망과 긍지를 가지고 일할 수 있도록 하는 사회적 기반을 만들어 가는 것이 필요하다.

이와 같은 관점에서 기업은 일에 가장 '적절한 사람'을 택하는 합리적인 채용태도를 확립하여 감과 동시 구직자, 특히 청소년이 헛되이 일류회사라든지 대도시라든지 하는 표면적인 것에 구애되지 않고 '어떠한 일'에 적당하고 따라서 '어떠한 직업'에 종사할 것인가를 생각하여 직업을 택하는 직무 직업을 중심으로 한 구인 구직태도를 확립해 가는 것이 필요하다. 또 최근에는 구인난이 커졌기 때문에 노동자, 특히 신규 졸업자들 둘러싼 빈번한 모집활동이 행해지고 여러 문제를 일으키고 있으므로 부정합 구인활동을 개선하도록 하는 구인질서의 확립을 도모하도록 한다.

### 2) 노동조건의 개선

경제사회의 발전에 따라 전반적으로 노동조건이 향상되어 갈 것이라고 기대되지만 현실에서는 낮은 임금 혹은 긴 노동시간의 고용분야가 잔존할 것도 예상되므로 노동조건의 개선에 관해서 노사의 자주적인 노력을 기본으로 하면서 정부로서도 특별한 배려를 할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 저임금의 개선을 도모하기 위해 실효성 있는 최저임금제를 추진하는 것으로 한다.

도 노동시간은 노동생산성의 향상, 소득수준의 상승 등에 따라 서서히 단축되는 경향이 강해질 것으로 보이므로 그러한 추세에 뒤쳐지는 분야가 없도록 특히 중소기업 등을 비롯하여 잔업, 휴일노동 등 항상적인 장시간 노동이 없도록 노력한다.

더욱이 산업기술의 발전, 노동환경의 변화 등에 따라 노동재해는 끊이지 않고 오늘날에도 연간 6,000만 명이라는 인명을 잃고 연간 70만 명에 달하는 부상자가 생기고 있는 것은 그 자체가 인도적으로 큰 문제일 뿐만 아니라 능력의 유효한 발휘라는 관점으로 보아도 큰 손실을 초래하고 있다. 그러므로 노동재해방지에 관한 각종 기술의 연구개발, 작업시설의 개선을 도모함과 동시에 감독지도 및 교육계몽의 강화, 산업안전위생시설의 용자제도 개선 등 노동재해방지대책을 적극적으로 추진해 가도록 한다.

### (3) 고용정보의 제공, 직업에 관한 조사연구 등에 의한 고용서비스의 강화

고용임금관행의 개선, 학력편중, 기능경시의 사회풍조를 개선하기 위해서는 널리 국민 일반, 특히 기업 및 노동자의 이해와 협력이 필요하고, 정부로서도 이 방향에서 직업안정기관 기능의 충실 강화를 도모하며 노동시장의 근대화를 위한 조건정비에 노력하는 것으로 한다.

이를 위해 기능정도별, 직종별 장래 전망을 포함하는 고용정보를 파악하고 분석하여 이를 넓은 범위에 걸쳐 제공함과 동시에 직업적성, 직무분석 등 직업에 관한 기초적인 조사연구를 추진하고 그 성과의 보급을 도모함으로써 구인 구직자에 대해서 직업능력과 직종을 중심으로 한 직업상담 및 직업소개 등의 서비스를 강화하도록 한다. 또 노동자, 기업, 학교 등의 요청에 근거하여 노동자의 채용, 적성검사, 직업훈련 등의 원조를 행하는 것으로 한다.

#### 4) 산업별 고용대책의 추진

산업에 있어서 생산의 실태와 그 변화 등에 의하여 요구되는 노동력의 내용, 수급상황, 혹은 생산변화에 따른 고용에의 영향 등에 여러 차이가 있다.

이와 같은 산업마다의 실정에 따른 고용대책을 추진해 가는 것이 그 효과를 올리는 데 중요하므로 이후에 문제가 예상되는 산업을 중심으로 민간의 협력을 얻으면서 고용실정에 따라 장기적인 시점에서 산업별 고용대책을 강화하는 것으로 한다. 이를 위해서는 필요에 따라 관계행정기관, 노사, 교육직 경험자 등을 모아 산업별 고용회의를 개최하고 실정과약과 의견교환을 도모하는 것으로 한다.

#### 5) 직업안정기관의 체제정비

공공직업안정소는 고용에 관한 여러 시책을 구체적으로 실시하고 구직자의 취직촉진과 노동력의 확보를 도모함에 있어서 중요한 역할을 맡고 있고 따라서 그 기능의 비약적인 향상이 필요하다.

이를 위해 산업 및 인구의 동향에 따른 노동시장의 변화에 따른 그 기능을 효과적으로 발휘하도록 공공직업안정소의 배치와 관할구역을 바꾸는 등 적시의 재편성을 도모하는 것과 같은 체제정비에 노력하도록 한다.

특히 노동력수급의 기초 변화, 직업의 다양화 및 전문화에 대응함과 도시에 직업소개 지도를 맡는 직원이 '우리 일의 대상은 사람이다'라는 관점에서 구직자, 구인자로부터 충분한 신뢰를 얻을 수 있도록 그 업무운영의 효율화와 전문화에 노력하는 것으로 한다. 또 공공직업안정소를 통하여 취직하거나 혹은 채용하는 것이 관계자의 이익을 한층 높이도록 서비스의 충실에 노력하고 앞서 말한 여러 시책과 함께 업무의 취급범위의 확대개선을 도모해 가는 것으로 한다.

### IV. 結語

이 계획의 내용은 고용에 관한 실책 전반에 걸친 충실 강화뿐만 아니라 관행 및 풍조의 개선과 시정에도 미치고 있고, 그 실현은 정부와 민간이 손을 잡고 창의적 연구와 노력을 기울이지 않는다면 도저히 불가능하다.

우리들은 과거에도 누차 난국에 부딪쳤음에도 불구하고 이것을 뛰어난 지혜와 창조성으로 타개해 온 것을 상기하고 새로운 결의를 가지고 昭和 40년대에 직면하고 있는 여러 문제를 극복하기 위해 노력을 결집하여야 한다.

그 노력 위에서 모두의 풍족한 생활도 국민경제의 힘찬 발전도 구축되는 것이다.

## <2> 第2次 雇傭對策基本計劃

-여유있는 충실한 직업생활을 지향하며-

(1973년 1월 30일 각의결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

이 계획은 고용대책법에 기하여 책정된 제2차 고용에 관한 기본계획이고 이후 5년간의 고용대책은 본 계획하에서 추진될 것이다.

되돌아보면 일본 경제는 전후의 황폐속에서 불사조와 같이 소생하고 당시에는 도저히 예측할 수도 없었던 정도의 성장을 지속하여 국민생활 면에서 현저한 개선을 보여 왔다. 그러나 1971년 12월의 엔화 절상에서 단적으로 보이는 바와 같이 고도성장은 한편으로는 국내외에 걸쳐 다수의 문제를 야기하였으며, 국민복지의 충실과 국제협조의 추진을 도모하기 위한 대책의 확립이 강하게 요망되고 있는 것이다.

고용대책에 있어서도 마찬가지이다. 지금까지의 성과와 그 속에서 남겨진 문제를 바탕으로 함과 동시에 이후의 고용전망, 근로자의 의식변화를 충분히 파악하여 새로운 시대에 어울리는 정책을 명확하게 수립하고 결단하여 이것을 실행하는 것이 우리에게 맡겨진 중요한 책무라고 생각된다. 앞의 고용대책기본계획(1967~71년도)은 완전고용의 기반구축을 과제로 하였다. 이 계획기간 중 고령자와 지역적인 고용문제 등 이후에 남겨진 문제는 있다 하더라도 계획에 기한 시책의 추진과 높은 경제성장을 배경으로 양적인 면에서의 고용상태는 현저한 개선을 보인 것이다.

그러나 모든 노동자가 그 생애를 통하여 능력개발기회를 누리고 능력에 어울리는 직업에 종사함과 동시에 직장에서 각자가 일하는 보람을 발견하도록 하는 말하자면 질과 양의 양면을 갖추는 참된 의미에서의 완전고용은 아직은 거의 요원한 상태에 있다고 생각된다.

이와 같은 관점에서 본 계획에서는 노동자의 직업생활에 특히 착안함과 동시에 이후의 국토의 총합이용 및 산업구조의 변화에 적극적으로 대응하는 시책을 올려 '여유 있는 충실한 직업생활을 실현하기 위한 조건 및 기반의 조성'을 과제로 한 것이다.

무엇보다도 계획은 책정한 것만으로는 그 목적이 달성되지 않고 본 계획에 따라 현실에서 고용대책을 강력하게 추진하는 것이 중요하다.

본 계획 추진의 직접적인 책임자인 노동대신은 관계행정기관과의 밀접한 연대하에서 매년의 고용대책을 쇄신, 충실히 하고 총합적인 시책을 추진할 생각이지만 계획의 내용은 고용임금관행 및 노사간의 문제에까지 미치고 있으므로 널리 국민 각 계층 특히 노사의 이해와 협력이 계획의 진실로 실효 있는 운영을 위해 강력하게 요망되는 바이다.

이러한 의미에서 본서가 이후의 고용문제의 소재, 고용대책의 방향에 관해서 국민 각층의 이해를 깊게 하는 데 유용하게 쓰인다면 그 이상의 행운은 없을 것이다.

1973년 1월

노동대신 加藤常太郎

### I. 序言

#### 1. 전 계획의 성과

①1967~71년까지를 계획기간으로 한 전 고용대책기본계획에서는 '완전고용에의 기반구축'을 그 과제로 하여 고용대책의 기본적 방향을 노동력의 수요와 공급 양면의 저해요인을 제거하면서 상호의 적응을 촉진함으로써 모든 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 하고, 이것을 통하여 노동자의 복지향상과 국민 경제의 발전의 도모하는 것에 두었다.

이와 같은 기본적 관점에 입각하여 계획기간중에는 농촌지역공업도입촉진법의 제정 등 고용에 관련되는 시책과의 유기적인 연대를 확보하면서 첫째, 새로운 직업훈련법 제정에 의한 직업훈련체제의 정비 확충 혹은 기능검정직종의 확대 등에 의한 기능노동력 등의 양성 확보,

둘째, 중고령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법 제정에 의한 중고령자의 고용률의 설정, 취직원호조치의 강화 내지는 인재은행 등 직업소개체제의 정비 등에 의한 중고령자의 고용촉진, 셋째, 심신장애자에 대한 취직원호조치의 강화, 계절적 노동자에 대한 고용대책의 강화와 취로원호대책의 충실 등에 의한 불안정 고용의 개선, 넷째, 합리적인 임금제도로의 개선 지도, 전화서비스, VTR의 설치 등 고용정보서비스 기능의 강화, real time 방식 도입에 의한 직업 안정기관의 체제정비 등에 의한 직업능력과 직종을 중심으로 하는 근대적 노동시장의 형성을 중점으로 하여 고용대책을 추진하였다.

②이 사이에 일본 경제는 실질적으로 연율 10%를 넘는 높은 성장을 지속하고 고용기회가 착실하게 증가함과 동시에 청년노동력을 중심으로 노동력수급의 압박이 강화되었다. 이와 같은 노동력수급의 동향과 계획에 근거한 시책의 전개에 의하여 고용개선이 진행되었다.

즉 취업구조에 관해서 보면 제1차산업 취업자는 약 250만 명 감소하여 취업자 전체에서 차지하는 비율이 약 16%로 저하되는 한편 제2차 및 제3차산업 취업자는 각각 250만 명을 상회하는 증가를 보였다. 더욱이 중화학 공업에 있어서는 취업자가 급격하게 증가하여 제조업에서 차지하는 비율이 60%로 높아졌다. 또 종업상의 지위별로는, 고용자는 연평균 80만 명 정도의 증가를 지속하고 고용자비율은 약 67%에 달하는 등 취업구조의 고도화가 진행되었다.

노동조건면에서는 임금은 실질적으로 연율 8%대의 상승을 지속하고 이 5년간에 약 50%증가함과 동시에 노동시간도 착실하게 감소를 계속하였다.

또 고용이 불안정한 임시일용노동자의 경우에는 전체 고용자 중에서 차지하는 비율이 1996년의 8.9%에서 1971년에는 8.2%로 저하하고 있다. 그리고 이것을 남녀별로 보면 여자는 파트타임의 고용형태를 중심으로 증가하고 있지만 남자는 실제수에서도 비율에서도 상당한 저하를 보이고 있다.

더욱이 노동자의 산업 직업간의 이동에 있어서도 중도채용자의 임금과 표준노동자의 임금 격차가 축소되는 외에 전직에 따른 임금이 상승(10%이상 상승)한 자의 비율은 1966년 약 35%에서 1971년 약 40%로 높아지는 한편 임금이 저하(10% 이상 저하)한 자는 약 20%에서 약 15%로 감소하고 규모간 이동도 보다 규모가 큰 기업으로의 이동이 증가하였다.

③그러나 이 계획기간 중에도 개선이 지체되거나 혹은 새롭게 생긴 문제 등 이후 해결해야 할 문제는 결코 적지 않다.

예를 들면 55세 이상의 고령자에 관해서는 전체적으로 수급이 압박 받고 있는 가운데, 1970년에 구직자 1인당 구인이 0.2인으로 상당한 구직초과의 상황에 있고 그 적성과 능력에 따른 재취직은 결코 용이하지 않다.

또 심신장애자에 있어서 적성과 능력에 맞는 취업기회를 확보하는 것이 기본적으로 중요하지만 이들에 대한 고용기회가 충분히 열려 있다고는 할 수 없다. 기혼여성의 경우도 고용노동자의 증가가 현저하고 그 취업분야도 확대되고 있지만 반드시 적성과 능력에 맞는 취업상황에 있다고는 할 수 없다.

더욱이 임시일용노동자의 경우 그 비율이 저하하고는 있지만 1966년도에 약 280만 명으로 전과 다름없이 그 수는 많고 노동조건면에서도 개선해야 할 면이 많다.

이 밖에 지역적인 고용수급의 편중에 따른 고용문제, 기능노동력의 부족 등 직종별 노동력수급의 불균형 문제, 혹은 능력의 적정한 평가와 처우에 관한 문제 등 본 계획에서 계속 대처해야 할 과제는 많다.

## 2. 계획의 과제

①고용정책의 궁극적 목표는 완전고용의 달성과 그 수준을 유지하는 것에 있다. 그리고 이와 같은 목표를 달성하기 위한 고용정책의 기본적 과제는 고용기회의 착실한 증대와 고용안정을 확보하는 것, 소득의 상승과 그 격차의 시정을 도모하는 것 그리고 연령, 산업, 직업, 지역 등에 있어서 노동력수급 불균형 시정을 도모하는 것 등이다.

②본 계획에서는 이와 같은 기본적 과제를 근거로 하면서 앞서 말한 고령자, 심신장애자의 고용문제등 전 계획에서 계속되어 이후에 남겨진 여러 문제, 노동력인구의 증가세 둔화와 그 고령화 등 노동력 공급구조의 변화 또는 복지와 일하는 보람을 요구하는 노동자의 의식강화에 적극적으로 대처하여 모든 노동자가 그 개성과 능력을 살리고 여유 있는 충실한 직업생활을

실현하기 위한 조건 및 기반을 정비하는 것을 과제로 한다.

③지금까지의 고도경제성장의 과정에서 고용기회의 증대 등 양적인 면에서 고용개선은 일부에 문제는 있다고 하여도 급속하게 진행되었다.

그러나 노동자가 그 직업생활의 각 단계에서 적절한 능력개발의 기회를 누리고 그 능력이 정당하게 평가되어 능력에 어울리는 직업을 가지고 직장에서 일하는 보람을 찾도록 하는, 말하자면 질적인 면에서의 고용개선은 지연되고 있다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 본 계획에서는 실업이나 고용안정의 문제에 그치지 않고 더 나아가 여유 있는 충실한 직업생활을 실현하기 위한 조건 및 기반조성, 말하자면 질과 양 양면에 걸친 완전고용에의 접근을 과제로 한 것이다. 이와 같은 충실한 직업생활을 실현하는 것이 더 나아가서는 고도산업사회 속에서 노동자의 복지를 향상시키고 복지사회를 형성하기 위한 조건이기 때문이다.

### 3. 계획기간

계획기간은 1972~76년까지의 5년으로 한다.

## II. 雇傭動向

昭和 40년대(1965~74년) 전반은 청년노동력을 중심으로 노동력수급의 압박이 진행된 시기이지만 노동력의 공급면에서는 신규 졸업 취업자가 가장 많고 노동력인구의 증가도 유례없이 높았던 기간이었다.

이후로는 청년노동력의 절대적 감소를 배경으로 노동력인구의 증가세가 둔화되고 전체적으로 노동력수급의 압박기조가 강해진다고 보여지지만 중고령자가 급증하기 때문에 특히 고령자의 고용기회 부족이 큰 문제로 될 것이 예상된다. 이와 같은 고용의 동향에 관해서 계획기간 후도 포함하여 다소 장기적으로 전망하여 본다.

### 1. 고용전망

#### 가. 고용기조의 변화

①노동력인구의 신장은 이후 상당히 둔화될 것을 보여진다. 昭和 40년대 전반의 5년간 노동력인구는 약 350만 명(7.3%)의 증가를 보였다. 이후에는 생산연령인구의 증가세가 둔화하는 것과 진학률이 상승하는 것 등에 의하여 昭和 40년대 후반, 昭和 50년대(1975~84년) 전반의 각 5년간을 통하여 대략 200만 명(4%)이 증가하고, 지금까지 5년간의 증가를 상당히 하회할 것이라고 예상된다.

②노동력인구의 고령화가 급속하게 진전되리라고 생각된다. 즉 15~24세의 청년노동자의 수는 昭和 40년대 전반에는 약 1,100만 명대로 추이하고 거의 변화가 없었지만 昭和 40년대 후반의 5년간 약 20% 감소, 昭和 50년대 전반의 5년간 약 10% 감소로 급감한다. 이에 반하여 45~64세의 중고령층은 昭和 40년대 후반, 昭和 50년대 전반의 각 5년간에 약 250만명(각 20%) 가까이 증가할 것이라고 예상된다. 이 결과 노동력인구 중에서 중고령층이 차지하는 비율이 1970년의 26%에서 1975년에는 약 29%, 1980년에는 약 33%로 높아지고 고령화가 이후 급속하게 진행될 것이라고 예상된다.

③ 신규 졸업 취직자에 관해서는 1966년의 150만 명을 정점으로 점차 감소하여 왔지만 이후에도 그 경향이 계속되어 昭和 40년대 전반의 연평균 140만 명에서 昭和 40년대 후반, 昭和 50년대 전반에도 110만 명 전후로 감소할 것이라고 보여진다.

또 진학률의 상승에 의하여 그 학력구성은 1970년의 중졸 22%, 고졸 58%, 대졸 등 20%에서 1975년에는 각각 약 10%, 약 60%, 약 30%로 되고 그 후에도 고학력화가 계속 진행될 것이라고 생각된다.

④ 반면에 노동력수요에 관해서는 이후 경제성장이 종래에 비하여 약간 저하한다고 하여도 취업자 규모가 증대하여 있는 것과 그 연령구성이 높아지는 것으로 인해 취업자의 교체보충수요가 증가하고 전체적으로 견실한 상태로 추이할 것이라고 예상된다.

⑤ 이와 같이 청년노동력의 절대적 감소를 배경으로 노동력인구의 증가세가 둔화되는 한편 노동력수요는 견실한 상태로 추이할 것으로 보인다. 이로 인하여 국제경제환경의 변화 등을 배경으로 특정 산업과 지역에서 특히 중고령자를 중심으로 마찰적인 실업문제가 생길 것도 예상되지만 이후 전체적으로는 노동력수급의 압박기조는 한층 강화되어 갈 것이라고 예상된다.

## 나. 노동력수급 동향

이상과 같은 노동력 공급구조를 중심으로 한 변화를 배경으로 이후의 노동력수급의 동향에 관해서 전망한다면 다음과 같은 점이 주목된다.

① 연령별 노동력수급에 관해서는 이후 청년노동력의 급속한 감소에 따라 청년 수급 압박기조는 더욱 심화될 것으로 보인다. 이에 반하여 중고령층의 경우에는 최근 그 수급상황이 개선되고는 있지만 55세 이상의 연령에서는 구인배율 0.2배로 구직이 구인을 상회하는 상황에 있다. 이후 전체적으로 노동력수급의 부족이 심화됨에 따라 고령자의 고용개선이 진행되는 면도 있지만 한편으로 고령자의 증가가 급속해져서 그 고용기회의 부족과 재취직 곤란이 심화될 것으로 예상된다.

② 새롭게 공급되는 노동력에 있어서는 기혼여성 등 비노동력의 노동력화가 진행될 것으로 보인다. 1970년에 신규 졸업자를 제외하고 비노동상태로부터 고용자로 된 자는 약 100만 명, 그 중 여자는 약 75만 명에 이르고 있다. 이후에도 노동력수급의 부족, 부녀자의 취업조건의 정비 등을 배경으로 이와 같은 비노동력에서 고용자로 되는 자는 증가하고 신규 졸업자가 감소하는 면도 있어서 그 수는 신규 졸업자를 상회할 것이라고도 예상된다.

③ 노동력 수요면에서는 전문적 기술적 직종과 사회복지관련 직종 등의 수요가 상당히 증대할 것으로 보인다.

昭和 40년대 전반의 직종별 취업자의 변화를 보면 과학기술자 등의 전문적 기술적 직업 종사자가 약 30%증가, 관리직 직업 종사자가 약 45% 증가하여 그 증가가 현저하였다.

이후에도 산업구조의 지식집약화 등이 한층 더 진행될 것이라고 생각되므로 이들 직종에 대한 수요는 상당한 증가를 계속할 것으로 보인다. 또 신제품의 개발, 품질관리, 검사 등 기술적 작업에 있어서 기술자와 기능노동자의 중간에서 기술자와 협력하는 노동자에 관해서도 최근 그 중요성이 인식됨과 동시에 수요가 증대해 가고 있지만 이 경향은 한층 강화될 것이라고 전망된다.

또 사회복지의 충실 혹은 주택 및 생활환경의 정비 확충에 따라 간호부, 보건부 혹은 보모 등의 사회복지관련종사자 및 건설기능노동자 등 국민생활에 직접 관련되는 이들 직종에의 수요가 강화될 것이라고 예상된다.

④ 전체적인 노동력수급기조의 압박에 따라 중소기업의 구인난 문제는 이후에도 강화될 것으로 보인다. 1970년에 제조업의 규모별 결원을 상황을 보면 1,000명 이상 규모의 결원율이 1.4%인 것에 비하여 5~99명 규모에서는 9%, 특히 기능노동력의 경우에는 12%로 상당히 높은 결원상황에 이르고 있다.

이후에 노동력수급의 부족 기조가 한층 강화되고 노동력의 유동도 진행될 것으로 보이므로 대기업에 비하여 노동조건과 복지면에서 비교적 열악한 중소기업에서는 기능노동력을 중심으로 하는 노동력 부족이 더욱 강화 될 것으로 생각된다.

⑤ 지역적인 고용기회의 불균형 문제는 계속될 것으로 보인다. 1970년에 지역별 노동력수급 상황을 보면 중부지역에서 구직자 1인의 경우 2.5인의 구인이 있는 것을 비롯하여 간토, 긴키지역이 거의 2인의 구인으로 기성 대공업도시를 중심을 하는 지역에서는 수급이 상당히 압박 받고 있는 것에 대하여, 도호쿠에서 구직자 1인의 경우 구인이 0.5인, 규슈에서는 0.7인, 시코쿠에서는 0.9인으로 지방에서는 구직초과의 상황에 있다.

청년노동자가 지금까지 지방에서 대도시로 상당히 유출되고 지방에서 노동력의 연령구성이 높아지며 지역간 이동이 곤란한 계층이 증가하여 가고 있음과 동시에 이후 이동이 비교적 용이한 신규 졸업자가 감소하기 때문에 대도시의 노동력수급의 압박, 지방에서의 고용기회의 부족이라는 경향이 강화될 것도 예상된다.

## 2. 고용전망을 둘러싼 여러 문제

앞서 말한 고용의 전망으로 보아 이후 기본적으로 문제가 된다고 생각되는 것은 직업생활의 각 단계에 대응하는 고용문제, 지역적인 고용문제, 산업구조의 변화에 대응하는 고용문제등이다. 이 밖에 심신장애자 혹은 계절이동노동자 등 특별한 배려를 필요로 하는 사람들에 관한 고용문제도 지적된다.

#### 가. 직업생활의 각 단계에 대응하는 고용문제

① 신규 졸업자를 중심으로 하는 청년층에 관해서는 적성의 발견과 개성에 따른 능력개발이 반드시 충분히 행해지고 있다고 볼 수 없다. 중졸 고졸 취직자의 50% 이상이 취직 3년 후에 이 전직하는 것 등이 그 결과라고 할 수 있다.

이후에 청년층의 감소가 계속되고 그 수급이 더욱 압박 받으리라는 것, 고학력화의 진행에 따라 자기 능력의 발휘와 향상에 대한 관심이 높아져 갈 것을 고려한다면 각각의 개성에 따른 다양한 분야에서 그 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 직업선택의 적정화와 능력개발을 위한 조건정비를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

② 청장년기에 있어서는 특히 노동자가 그 적성에 따른 직업에 종사함과 동시에 필요한 능력의 개발향상 기회가 충분히 부여되고, 그 능력이 사회적으로 충분히 평가되며, 그것에 어울리는 처우가 이루어짐과 동시에 그 직업상의 지위가 향상되도록 하는 체제가 정비되는 것이 기본적으로 중요하다.

일본에서는 지금까지 청년 및 이 전직자에 대한 교육 훈련은 상당히 활발하게 행해져 왔지만 재직노동자에 대한 교육 훈련은 반드시 충분하다고는 할 수 없다. 앞으로는 기술혁신과 산업구조의 지식집약화 등이 급속하게 진전될 것으로 보이므로 노동자가 그 변화에 적응하면서 사회 경제에 주체적으로 참가할 수 있도록 하는 생애에 걸친 교육 훈련체제의 확립이 강하게 요망된다.

③ 중고령자에 관해서는 고용기회의 부족과 그 취업분야가 정채산업 및 생산성이 낮은 부문에 치우치는 등 능력의 충분한 발휘와 고용의 안정성에서 문제가 생기고 있다.

또 고령자의 고용문제를 초래하는 큰 요인은 55세를 중심으로 하는 정년제이다. 현재 정년에 의한 퇴직자는 거의 연간 13만 명 정도로 보이는데, 55세라는 연령은 아직 노동력을 가지는 연령임과 동시에 경제 사회적 사정으로 그 대부분의 사람이 재취직을 희망하고 있다. 그러나 그 적성과 능력에 맞는 재취직은 용이하지 않고 정년 전후의 고령자에게 생활불안을 초래하고 있다.

이후에 고령자가 급증하는 것을 고려한다면 정년연장을 비롯하여 중고령자 특히 고령자의 능력 발휘와 고용안정을 위한 시책을 확충함과 동시에 사회보장의 충실을 도모하는 것이 가장 초미의 문제일 것이다.

④ 기혼의 여성노동자에 있어서는 배우자가 있는 중고령 여자의 직장진출이 진행되고 있지만 자신의 능력과 적성을 살린다고 하기보다는 청년노동자의 대체역할을 하는 경향이 강하고 능력개발 및 승진의 기회도 적다.

이것은 기혼의 여성노동자가 결혼과 육아에 의하여 그 직업생활이 중단되기 쉽고 이러한 이유로 기업 및 사회 일반에서 보조적 고용자로서 받아들이는 경향이 강하며 기혼의 여성노동자 자신에게도 직업의식이 결여되는 면이 있기 때문이다.

그러나 이후, 기혼여성의 직장진출이 더 한층 진행되고 직업생활의 기간이 길어짐과 동시에 학력이 높아짐에 따라 직업의식의 향상 및 희망하는 직업분야의 확대가 예상된다. 따라서 가정생활과 직업생활의 조화를 도모함과 동시에 능력개발기회와 기업의 수입체계를 정비하고 기혼의 여성노동자의 능력이 충분히 발휘되도록 하는 것이 중요하다.

#### 나. 지역고용문제

昭和 30년대(1955~64년) 후반부터의 고도경제성장은 대도시로의 인구 및 산업의 과도집중을 초래하고 국토의 2%에 불과한 도쿄, 오사카, 아이치, 세 도부현에 총인구의 약 25%, 공업생산의 약 30%가 집중되는 상황을 발생시켰다. 이로 인하여 기성 공업도시와 지방과의 사이에 고용기회 및 소득의 면에서 격차가 생기고 있을 뿐만 아니라 대도시에서는 인구와 산업의 과도한 집중으로 생활환경이 악화되는 한편, 지방에서는 중고령자를 중심으로 취업기회의 부족이 생기거나

청년층의 유출에 의하여 인구가 고령화되고 지역개발에 필요한 기간노동력이 부족한 것과 같은 예도 생겨나고 있다. 또 최근 대도시에서 일단 유출된 청년이 출신지로 환류하는 소위 U턴현상이 생기고 있지만 이들은 가지는 능력과 기능을 충분히 살릴 수 있는 고용기회가 지방에서는 적다. 더욱이 이후에 청년층이 감소하고 동시에 주택 및 자녀교육문제 등으로부터 지역간 이동이 곤란한 중고령층이 증가할 것도 고려한다면 지방에서 고용기회를 적극적으로 창출하고 모든 지역에서 능력의 충분한 발휘와 고용안정을 도모할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 지방에서의 고용기회를 적극적으로 확보하기 위한 최근의 시책으로는 1971년에 농촌지역공업도입촉진법이, 1972년에 공업재배치촉진법이 제정 시행된 것이다. 이들 법률에 의하여 공업의 지방으로의 도입, 특히 대도시로부터의 이전은 당해 기업뿐만 아니라 하청 중소기업 등 관련기업도 포함하고 노동자에게 적지 않은 영향도 초래하게 되므로 이러한 점에 충분히 배려하면서 고용정책면에서도 그 원활한 추진을 도모하는 것이 필요하다. 또 지방에서는 공업개발시에 생활환경의 정비를 아울러 도모하고 지역주민이 복지향상에 진심으로 연결되도록 하는 방향으로 지역 진흥을 도모하는 것이 특히 중요하지만, 이것은 동시에 그 지역의 개발이 필요한 인재의 확보와 노동자의 복지향상에도 연결되어 있는 것으로서 이후 이러한 면의 충실을 도모할 필요가 있다.

#### 다. 산업구조의 변화에 대응하는 고용문제

일본의 산업구조는 고도경제성장의 과정에서 중화학공업화를 중심으로 급속하게 변화해 왔다. 이 사이 적응성이 뛰어난 신규 졸업자의 공급이 풍부하고 공공직업훈련, 기업내 교육 훈련의 실시 등에 의한 능력개발이 행해짐으로써 수급의 결합은 비교적 원활하였다.

이후의 산업구조에 관해서는 산업구조의 지식집약화와 국민생활관련부문의 비중이 높아질 것이라고 예상된다. 이와 같은 변화에 따라 고용면에서는 전문적 기술적 직업 종사자와 고도기능노동자 등에 대한 수요가 증대할 것이 예상되지만 이들 직종은 고도의 지식과 기술 기능을 필요로 함과 동시에 기술의 진보 등에 따라 그 직무내용도 크게 변화할 것으로 보인다. 따라서 그 정확한 전망에 근거한 변화에 대응할 수 있는 교육 훈련체제의 확립이 필요하다. 또 사회복지와 주택 생활환경의 정비 충실에 따라 수요가 확대되는 국민생활관련부문은 현재 가장 노동력이 부족한 분야이고 노동조건, 고용관리의 개선, 특히 양성체제의 확립을 포함하여 매력 있는 직장 형성을 중심으로 종합적인 대책의 강구하여 그 원활한 수급의 결합을 실현하지 않으면 국민복지 향상을 저해할 염려가 있다고 할 것이다.

더욱이 이후의 산업구조의 변화에 관해서는 생산성이 낮은 노동집약적인 산업과 중소기업을 중심으로 합리화와 업종전환의 필요성이 증대되는 것도 충분히 예상된다. 또 경기후퇴시에 특정 산업과 특정 지역에서 특히 중고령층을 중심으로 실업문제가 생길 가능성도 있으므로 고용의 안정, 취직의 촉진을 도모함과 동시에 실업중의 생활안정에 관해서 충분한 배려가 필요하다.

#### 라. 특별한 배려를 필요로 하는 사람들의 고용문제

현재 약 170만 명으로 추정되고 있는 심신장애자의 취업 상황에 관해서 살펴보면 최근 점차 개선되고 있다고 해도 아직 그 고용기회가 충분하다고는 할 수 없다. 이들이 적성과 능력에 따른 직업에 종사하는 것이 무엇보다도 기본적이라는 것을 고려한다면 그 취업을 적극적으로 원조하는 것이 필요하다.

계절이동노동자에 관해서는 지방에서 고용기회가 결여되는 것 등을 배경으로 최근 증가 추세에 있다. 이후 농촌 공업도입의 추진 등에 의하여 그 수는 서서히 감소해 갈 것이라고 생각되지만 계획기간중에는 상당히 잔존할 것이 예상되므로 이들의 취로원호대책의 충실이 요망된다. 또 임시일용노동자에의 경우는 아직 상당히 많은 수에 이르고 있는 상황이다. 이들에 관해서는 기업의 수입체제문제와 함께 노동자의 의욕면에서도 그 능력의 충분한 발휘가 방해되고 있는 경향이 강하다. 따라서 고용을 안정시키고 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 산업실태에 따른 적절한 대책이 필요하다.



### Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的事項

#### 1. 고용대책의 기본적 방향

모든 노동자가 여유 있는 충실한 직업생활을 영위하도록 하기 위해 앞에서 말한 여러 문제에 중점을 두고 이후의 고용대책을 적극적으로 추진하는 것으로 한다. 이 경우 노동시장기능의 활용을 기본으로 하지만 노동력의 성질상 노동시장의 기능에는 한계가 있는 면도 고려하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

이와 같은 관점에 입각하여 계획기간 중에는 이하의 시책을 중점적으로 추진하도록 한다.

#### 2. 직업생활의 각 단계에 대응한 고용대책의 추진

##### 가. 방향

학교를 졸업하고 직업생활에 들어간 단계부터 직업생활을 은퇴하기까지의 장기에 걸친 직업생활의 모든 기간을 통하여 노동자가 안정된 고용에 관해 그 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 여유있는 충실한 직업생활을 실현하기 위한 중요한 과제이다.

노동자가 직업생활상에서 직면하는 문제는 그 직업생활의 각 단계를 통하여 공통된 것도 적지 않지만 청년기에 있어서의 적정한 직업선택에 관한 문제, 고령기에 있어서의 고용기회의 부족문제 등 그 직업생활의 각 단계에서 다른 면이 많다.

이후 노동력의 공급구조가 급속하게 변화되고 직업에 관한 의식의 다양화가 진행될 것으로 보인다. 따라서 노동자의 직업생활의 각 단계에 대응하는 직업생활과 직업의식면에서의 여러 문제를 정확하게 파악하고 필요한 시책을 적극적으로 추진하는 것으로 한다.

##### 나. 시책

##### 1) 청년기 직업선택의 적정화와 능력개발

학교 졸업 후 직업생활의 제1보를 맞이하는 청년기에 관해서는 이 기간을 기초로 직업인으로서의 성장과정을 찾아가는 중요한 단계라고 할 수 있다. 이러한 관점에서부터 청년노동자에 관해서는 그 개성에 따라 다양한 분야에서 능력을 발휘할 수 있도록 직업선택의 적정화를 추진함과 동시에 공공직업훈련의 충실을 포함하여 널리 능력개발의 위한 조건을 정비하는 것이 특히 중요하다. 그러므로 우선 학교교육 단계에서 직업에 관한 올바른 사고방식과 직업생활상 기초가 되는 능력 태도가 길러지는 것이 중요하다. 진로지도에 관해서도 직업안정기관과의 밀접한 연대체제하에서 직업의 현상과 장래에 관한 정보를 적극적으로 제공하는 등에 의하여 그 충실을 도모하는 것으로 한다.

더욱이 직업소개 단계에서는 신규 졸업자가 충분히 적성에 맞는 직업을 선택을 할 수 있도록 직업적성과 직업기호를 정확하게 파악하고 직업지도의 강화를 적극적으로 도모하도록 한다. 또 극도의 노동력수급의 압박을 배경으로 소위 靑田買(졸업전의 학생과 입사계약을 맺는 일)문제 등 구인질서에 관해서는 문제가 많다. 이것이 학교교육에의 악영향뿐만 아니라 신규 졸업자의 적정한 직업선택을 방해하고 있어 관계기관과의 밀접한 연대하에서 구인질서의 확립에 더 한층 노력하는 것으로 한다.

취직 후 직장적응 상황에 관해서 보면 적절한 상담을 거치지 않고 자신의 판단으로 이 전직하는 경향이 강하다. 신규 졸업자는 직업인으로서 아직 미숙한 단계이므로 직업상담원의 충실 등과 같은 직업상담체제를 강화하는 등 직업지도로부터 취직후의 직장적응지도에 이르기까지 일관된 상담지도체제를 정비를 도모하는 것으로 한다.

더욱이 청년노동자가 그 장래에 걸친 직업생활에 있어서 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위해 가능한 한 많은 사람이 직업생활의 시작하는 단계에서 기초적인 교육 훈련을 받을 수 있도록 하는 것이 필요하고 이를 위해 공공직업훈련의 정비와 기업내 교육 훈련에 대한 원조 강호를 도모하는 것으로 한다. 또 청년노동자가 일하면서 그 기술 기능 및 지식을 높일수 있도록 공공직업훈련과 기업내교육 훈련과의 연대 강화를 도모하거나 또는 정시제고교, 야간대학,

통신교육 등 각종의 형태로 상급학교에의 취학을 장려하는 등 능력개발을 위한 체제를 정비한다. 이 밖에 근로청소년이 증대하는 여가를 적극적으로 활용하고 그 직업생활을 충실히 하여 풍부한 인간형성에 이바지하도록 여가이용을 위한 체육 복지시설의 정비 확충을 도모함과 동시에 지도자육성 등 각종 그룹활동의 원조에 노력한다.

## 2) 청장년기의 능력개발

청장년기에 있어서의 직업생활의 주요과제는 산업사회의 급속한 변화에 노동자가 주체적으로 적응할 수 있도록 현재 종사하고 있는 직업에 관한 지식 기능에 한하지 않고 보다 폭넓은 시야에서 능력을 갖추도록 하는 것이다. 현재 능력개발에 대한 노동자의 의욕은 결코 적지 않지만 시간의 확보가 곤란하다는 등 노동자의 능력개발수요에 대응한 교육 훈련체제가 충분히 정비되어 있지 않으며 능력의 적정한 평가체제가 확립되어 있지 않은 것 등이 애로가 되어 그 의욕이 충분히 살려지고 있지 않다. 이 점의 시정하여 노동자가 필요한 시기에 적절한 교육 훈련을 받도록 하는 등 사회적으로 능력개발체제를 확립할 필요가 있다.

이를 위해 대학, 대학원에서 재교육의 위한 수입체제를 정비하고 대학강좌 및 성인학급의 충실 등 사회교육의 확충에 노력함과 동시에 각종 학교등 전문기관의 진흥을 도모하는 것이 중요하다.

또 성인교육 훈련을 제도화하고 있는 기업이 많지 않은데, 이후에는 성인교육 훈련의 비중이 더욱 높아질 것이라고 생각되므로 기업에 대해 그 적극적인 실시를 권장하는 것으로 한다.

더욱이 공공직업훈련에 있어서도 훈련과목의 다양화 및 야간훈련, 통신훈련의 확충 등 재직 노동자가 개인의 기능정도를 단계적으로 높여 살리도록 훈련의 실시체제를 충실 강화함과 동시에 공공직업훈련학교가 지역의 지능개발센터로서 자리잡도록 그 시설의 정비를 도모하는 것으로 한다.

근래에 교육훈련을 위한 휴가제도에 관하여 각국의 관심이 높아지고 이미 프랑스에서는 실시단계에 들어가 있는 외에 ILO에서는 1965년의 총회에서 '노동자가 직장에서 그 임무를 수행하고 지역사회 일원으로서 책임을 완수하기 위해 필요한 추가교육과 추가훈련을 얻을 기회와 자격을 부여하기 위하여 레크레이션을 위한 유급휴가와와는 별도로 각종 유형의 유급교육휴가를 노동자에게 부여하여야 한다'는 뜻의 결의를 함과 동시에 1973년의 총회에서 과제로 할 것을 예정하고 있다 이후 노동자의 직업능력향상에 대한 의욕이 높아짐과 동시에 능력향상의 필요성이 더욱 강화될 것이 예상된다. 따라서 이 제도에 관해서는 재직자가 필요한 교육 훈련을 받기 위한 시간을 확보하는 방책의 하나로서 일본의 노동관행의 바탕으로 하면서 충분히 검토할 필요가 있을 것이다.

기능의 사회적인 평가체제 확립에 관해서는 기능준중의 기운 양성에 노력을 기울임과 동시에 1971년도에 약 100가지 직종에 대하여 실시되고 있는 기능검정에 관해서 이 제도가 사회적으로 기능이 평가됨과 동시에 기능에 어울리는 적절한 처우가 부여되도록 하는 것을 촉진하는 평가제도로써 충분히 활용되도록 그 충실을 도모하는 것으로 한다. 이를 위해 직종의 지속적인 확대와 더불어 종래 기능검정 합격자에 관해서 각종의 자격인정제도와와의 관련이 충분히 이루어지지 않았던 것이 그 보급을 지연시키고 있었던 요인의 하나인 것에 비추어 검정제도의 방식도 검토해 가면서 이 점의 개선을 적극적으로 추진하는 것으로 한다.

## 3) 중고령기의 능력재개발과 고용안정

중고령자에 관해서는 고용이 전체적으로 개선된 가운데 고용기회가 풍족하지 못하고 그 재취직이 곤란한 상황에 있지만, 이후 중고령자가 급격하게 증가할 것을 고려한다며 중고령자의 고용문제에 관해서 더욱 충분한 배려가 필요하다. 특히 일본의 55세를 중심으로 하는 정년제가 고령자에게 큰 영향을 미치고 있는 상황에 비추어 정년연장대책의 추진함과 동시에 취직원호대책을 계속 충실 강화하고 중고령자의 능력발휘와 고용안정을 도모하는 것이 중요하다.

### 가) 정년의 연장

현재의 정년제 방식을 재검토하여 적극적으로 정년연장을 도모하는 것으로 한다.

현재 민간기업의 경우는 약 70%의 기업이 55세를 중심을 하는 정년제를 규정하고 있다. 정년제는 본래 노사간의 문제이고 이 해결에 관해서는 노사의 자주적 노력이 전제가 되지만 정부로서도 이와 같은 민간 노사의 노력에 적극적인 지도원조를 행할 필요가 있다. 이 경우 정년연령의 이상적 시기는 연금의 본격적 지급개시연령과 결부되어야 하지만 본 계획기간에 있어서는 정년연령 60세를 목표로 하여 그 연장을 추진하는 것으로 한다.

이를 위해 산업 직업별로 연공서열임금제도 및 퇴직금 혹은 인사관리방식, 그 외에 정년연장에 관련하여 문제가 되는 사항에 대하여 신속하게 검토하고, 그 성과에 의거하여 정년연장에 관해서 노사에 적극적으로 호소하여 노사의 자주적 노력을 촉진함과 동시에 필요한 지도와 도움을 강구하는 것으로 한다.

또 여유 있고 풍요로운 국민생활의 실현을 위해서는 이후 급증하는 고령자의 생활안정을 확보하는 것이 특히 중요하다. 이를 위해 정년연장과 아울러 현재 뒤떨어져 있는 각종 연금제도 및 주택에 관해서 그 개선 충실을 도모하는 것이 필요하다.

#### 나) 정년퇴직자의 재취직 촉진

이후 정년연장을 촉진하는 것으로 하지만, 경제적 사회적 사정으로 정년퇴직 후에도 재취직하는 것을 희망하는 사람이 많은 상황에 있다. 한편으로 고령자의 고용기회가 부족하다는 점에 비추어 정년퇴직예정자에 대하여 적성과 능력에 맞는 재취직을 촉진하고 고용안정을 도모하는 것이 중요하다.

더욱이 직업전환을 필요로 하는 사람에 대해서는 퇴직 전부터 계획적으로 각종 인정자격의 취득, 직업훈련의 수강 등 재취직 준비를 해하는 것이 효과적이다. 이를 위해 장기간에 걸쳐 노동자를 고용하고 그 기능, 직업경력 등을 충분히 파악하고있는 사업주의 협력을 얻어 관계기업에의 알선을 포함하여 정년퇴직예정자에 대한 계획적인 취직알선체제를 확립하고 더불어 직업소개 및 훈련 등의 충실 강화 등 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.

#### 다) 중고령자의 고용촉진

이 밖에, 이후 중고령자가 증가함과 동시에 산업구조의 급속한 변화가 예상되므로 중고령자의 재취직원조체제에 관해서 계속 충실 강화에 노력하는 것으로 한다.

이를 위해 중고령자가 그 적성과 능력에 어울리는 직업에 종사하도록 적당한 직업 및 직무재편성에 관한 조사연구를 추진함과 동시에 그 성과에 의거하여 1971년도부터 민간사업소에도 설정한 중고령자고용률 설정직종을 확대하고 고령자에 관해서 원조조치를 강구하는 등으로써 중고령자의 고용기회 확대에 노력하는 것으로 한다.

직업소개, 직업훈련면에 있어서도 중고령자의 실태에 따라 그 정비 및 확충을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 중고령자를 대상으로 한 인재은행 혹은 고령자코너 등에 관해서 정비 확충을 도모함과 동시에 직업훈련에 관해서도 훈련과목의 확대와 훈련코스의 다양화에 노력하여 중고령자의 원활한 재취직 촉진을 도모하는 것으로 한다.

또한 연금수급중의 고령자에 관해서도 연금의 충실과 아울러 사회참여 내지는 사는 보람이라는 관점에서 일을 희망하는 사람들에의 대책이 필요하고, 사회복지활동에의 참가를 포함하여 이들이 폭넓게 일에 종사할 수 있도록 하는 체제정비에 노력하는 것으로 한다.

#### 4) 기혼여성의 능력개발과 취업의 원활화

기혼여성의 직장진출 증가와 그 직업의식의 고양에 예상되는바, 특히 기혼여성의 특성에 착안하면서 수입체제의 정비와 능력개발의 기회를 확보하고 취업을 희망하는 기혼여성이 그 적성과 능력에 맞는 직업에서 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이를 위해 기혼여성의 직업능력과 직업분야에 관한 조사연구를 추진하고 그 성과의 보급을 도모함과 동시에 직업지도의 충실, 능력개발기회의 제공 등을 통하여 기혼여성의 직업분야 확대를 추진하는 것으로 한다. 이 밖에 승진, 승격을 비롯한 고용관리 고용관행에 관해서 필요한 개선을 도모하는 것으로 한다.

또 기혼의 여성노동자에 관한 관제로서 결혼, 육아 등의 가정생활과의 조화를 어떻게 도모할 것인가라는 점이 있다. 이를 위해 계속 취업을 희망하는 기혼여성이 직업생활과 가정생활의 양립시키고 고용을 계속할 수 있도록 필요에 따라 육아휴업 및 보육시설 등 기업의 수입체제 정비를 촉진함과 동시에 보육소 등 공적 시설의 확충에 노력하는 것으로 한다.

또 장기간 직업생활로부터 멀어져있던 기혼여성이 재취업하는 경우에는 일의 내용이 바뀌어 있는 경우가 많으므로 직업지도에 충분히 배려하는 외에 그 실태에 따른 직업강습 및 직업훈련을 강구하고 원활한 취업의 촉진을 도모하도록 한다.

또 근래에 증가하고 있는 파트타임고용에 관해서는 노동조건, 기업내 교육 훈련 및 고용관리의 방식에 관해서 개선을 도모하고 그 고용의 시정에 노력하는 것으로 한다.

### 3. 새로운 지역고용대책의 추진

#### 가. 방향

국토의 모든 지역에서 충분한 직업선택의 기회와 풍요로운 생활환경을 확보하는 것은 모든 노동자가 그 능력의 유효하게 발휘하고 여유 있는 충실한 직업생활을 영위하기 위한 중요 과제이다.

일본에서는 산업입지의 편중으로부터 고용수요는 대도시지역에 집중하고 있고, 고용기회가 부족한 지방에서 대도시지역으로 노동자가 이동하는 것에 의하여 지역간 수급조정이 행해져 왔다. 그러나 지방에서 신규 졸업 취직자 등 이동성이 높은 노동자가 감소하는 추세에 있고 이와 같은 노동자의 이동에 의한 지역간 노동력수급 조정은 곤란하게 되고 있다.

앞으로는 도시에 집중하고 있는 고용수요를 지방으로 분산시키고 지방에서 고용기회를 증대시켜 고용기회 및 지역격차의 해소를 도모함과 동시에 대도시 지방을 통틀어서 풍요로운 생활환경을 형성하는 것을 기본으로 한다.

#### 나. 시책

##### 1) 지방의 노동력 사정을 배려한 산업의 진흥

공업재배치촉진법 내지는 농촌지역공업도입촉진법 등에 의거하여 대도시로부터의 공업의 이전, 지방에서의 공업입지의 촉진은 원칙적으로 지방에서 고용기회 증시에 이바지하므로 그 강력한 추진을 도모하도록 한다. 이 경우 당해 지역의 노동력 사정의 충분히 배려하면서 공업의 도입을 추진하는 것이 필요하다.

이를 위해, 예를 들면, 지역마다 통근권을 기본으로 하여 일정한 정비된 노동시장권이 있다고 생각되는데 그 권역 중 양적 질적인 노동력공급량을 파악하고 이에 대응하여 장래성있는 안정된 공업의 도입을 도모함과 동시에 지방에서 이와 같은 산업 및 노동력 사정에 대응한 직업소개, 직업훈련체제의 정비에 노력하는 것으로 한다.

##### 2) 공장의 지방으로의 이전에 따른 고용대책의 추진

과밀지역으로부터 공장의 이전을 원활하게 행함에는 이전지 토지의 확보 및 설비 등의 물적자본의 이전을 촉진함과 아울러 종업원의 이동이 원활하게 행해지도록 하는 고용대책의 강화가 불가결하다. 이 밖에 공장의 이전에 관해서는 이전하는 공장에 관련되는 하청, 중소기업에 관해서도 충분한 배려가 필요하다.

이를 위해 먼저 이전하기 전에 노사가 이전문제에 관해서 충분히 의논하는 것과 같은 노사간의 커뮤니케이션을 촉진함과 동시에 직업안정기관으로서도 이전해 갈 곳의 노동시장정보의 제공 등 문제해결에 협력하는 것으로 한다.

또 이전시에 온가족 모두의 이전을 원활하게 추진하기 위해 주택의 확보, 복지시설의 충실 등 이전을 위한 체제정비를 도모하는 것으로 한다.

특히 사정에 의하여 이전의 곤란한 종업원에 대해서는 사업주의 협력을 얻어 조기에 이직의 동향을 파악하고 관련기업에의 알선 등 직업소개를 강화함과 동시에 직업전환을 위한 훈련을 강력하게 추진하고 그 원활한 재취직 촉진에 노력하는 것으로 한다.

### 3) 농촌지역에 있어서 농업종사자의 도입 공업으로의 취업의 원활화

이후에도 농업으로부터 타산업에 취업을 희망하는 것은 높은 수준으로 추이할 것이 예상된다. 이들 이농전직자의 태반은 지역적인 이동성이 없는 중고령자이기 때문에 지방의 농촌지역에서 공업의 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이 경우에도 이들 지역의 농업종사자의 취업동향과 균형있는 취업기회의 창출이라는 관점에서의 배려가 중요하다. 이를 위해 도입지역의 취업희망자 동향을 정확하게 파악하고 이들 정보를 기업에 제공함과 동시에 정부, 지방자치체, 관계기관, 관계기업이 일체가 되어 공업 도입에 노력하는 것으로 한다. 또 농촌지역에 도입되는 공업에 취업을 희망하는 자는 다른 직업에 대한 적응능력이 모자라는 중고령의 농업종사자가 많은 것에 비추어 직업소개기능의 확대를 도모하고, 세심한 직업상담, 직업지도, 직업소개를 행함과 동시에 이들의 실태에 따른 직업훈련, 직장적응훈련의 충실을 도모하는 것으로 한다. 특히 이들 중고령의 이농전직자의 신규고용에 관해서 도입 공업에의 고용관리지도를 강화하고 그 도입 공업에의 원활한 취업을 촉진하는 것으로 한다.

### 4) 생활환경의 정비

지방에서 고용기회의 증대를 도모하기 위해서는 단순히 과밀지역으로부터의 공장의 분산과 농촌지역으로의 공업의 도입을 도모하는 것만으로는 충분하지 못하다. 이들 시책이 생활환경의 정비를 위한 시책과 유기적으로 관련되어 있고 살기 좋은 지역사회 건설에 연결됨으로써 항상적인 고용기회의 창출과 다양한 직업선택이 가능하게 되고 우수한 인재를 지방에서 확보하여 이것이 또한 공장분산을 촉진하는 큰 요인이 된다. 이를 위해서는 각각의 지역에서 공업과 생활환경의 조화를 도모하면서 교통, 통신, 주택, 교육, 문화, 의료면도 포함한 도시적 기능을 갖는 동시에 지방의 특성을 충실히 살리면서 풍요로운 지방도시로 육성하는 것이 중요하다. 이 경우 지역주민 등 관계자의 의향을 충분히 파악하고 지방도시 건설에 반영하도록 한다. 특히 고용면에서는 이들 관련시책과 일체가 되어 이전한 공장에서 쾌적한 직장환경이 형성되도록 노동자복지시설 등에 대한 용자의 충실과 공적인 노동자복지시설을 계획적 선행적으로 정비하도록 한다.

## 4. 산업구조의 변화 등에 대응하는 고용대책의 추진

### 가. 방 향

이후의 산업구조의 발전방향으로서 산업구조의 지식집약화 및 사회복지와 주택, 생활환경 등 국민생활에 직접 관련되는 부문의 비중이 높아질 것으로 생각되는데, 노동자가 이와 같은 산업 직업구조의 발전방향에 충분히 적응할 수 있도록 노동자의 능력개발 및 유동성을 높이기 위한 시책을 강화하는 것으로 한다.

또한 산업구조의 변화는 한편으로 고용면에 적지 않은 곤란함을 초래한다. 이후로도 유동적인 국제경제환경과 아울러 생산성 낮은 노동집약적 산업 및 중소기업에 관해서는 합리화와 업종전환이 더 한층 진행될 것이 예상되므로 노동자가 이들 산업구조의 변화에 충분히 대처할 수 있도록 직업전환대책의 충실에 노력하도록 한다.

### 라. 시 책

#### 1) 전문적 기술적 직업종사자, 고도기능노동자 등의 양성

이후 일본의 산업은 국제적 국내적인 여러 요인과 관련되고 연구개발, 디자인, 전문적 판단, 각종 매니지먼트, 고도의 경험으로 유지된 기능의 발휘 등 지적활동의 집약도를 높이는 것이 요청되고 있다. 이와 같은 산업구조의 지식집약화는 필연적으로 생산기술면, 경영관리면에서 고도의 전문가와 기술자의 수요를 증대시킨다. 또한 생산기능노동자의 경우에는 능숙한 숙련노동자뿐만 아니라 기술전반에 걸친 이해능력을 가지고 변화에 적응할 수 있는 기능노동자의 양성이 중요하게 된다.

그러나 이와 같은 노동자 양성체제에 있어서는 낙후성이 보이므로 학교 교육 및 각종 전문교육기관을 포함하여 사회적인 교육 훈련체제의 정비를 도모할 필요가 있다. 그와 동시에 그 교육 훈련내용은 각각의 교육 훈련의 목적 및 이를 받아들이는 사람의 능력 적성 등에 대응하여 적절한 것이 되도록 배려, 충실히 하고 새로운 교육 훈련수법의 개발 등의 시책에 동시에 강구되어야 한다.

특히 공공직업훈련에 관해서는 훈련내용이 기술진보의 속도에 뒤지지 않도록 기술선두과목의 도입, 지도원의 자질향상 및 처우의 개선 내지는 직업훈련에 사용하는 설비와 교재의 충실에 노력함과 동시에 직종에 따라서는 각종 학교 등 전문교육기관 등에의 위탁훈련을 적극적으로 활용하는 것으로 한다.

더욱이 기업내교육, 훈련에 관해서는, 현재 각종의 원조조치가 강구되고 있지만, 그것에 대한 조성교과내용 방법 등에 관한 지도원조의 강화, 공공직업훈련학교에서의 성인직업훈련코스의 이용촉진 등 원조조치를 더욱 확충함으로써 사업주 등의 자주적 교육 훈련추진체제의 강화를 도모하는 것으로 한다.

또 이들 시책과 아울러 기업을 초월하는 보다 넓은 기반을 가지고 직업훈련을 실시하는 체제의 확립이 요망된다. 이를 위해 여러 외국에서의 제도 등도 참조하여 실정에 따른 적절한 제도의 도입을 검토하여야 할 것이다.

## 2) 산업간 직업간 노동력의 유동화

지금까지의 산업구조의 변화가 비교적 원활하게 달성된 것은 적응성이 높은 신규 졸업자 등 청년노동력의 공급이 풍부하였던 것이 큰 요인이라고 할 수 있다. 노동력의 고령화 등 이후의 노동력공급구조의 변화하에서 이와 같은 대응을 실현함에는 노동자의 유동성을 높이기 위한 시책에 대한 더 한층의 강화가 필요하다.

일본에서는 소위 일본적 고용관행이 뿌리 깊게 존재하며, 사회적으로 통용되는 기술 기능의 평가가 확립되기 어려운 사정에 있고 이것이 직업능력과 직종을 중심으로 하는 노동시장의 형성을 곤란하게 하여 산업구조 변화에 노동자가 주체적으로 적응하는 것을 저해하는 한 원인이 되고 있다.

이를 위하여 공공직업훈련 및 기업내 교육 훈련을 확충하고 기능검정직종의 범위 확대 등 자격제도의 정비를 도모함과 동시에 직업에 관한 정보의 충실, 직업소개기능의 강화와 아울러 직업능력과 직종을 중심으로 하는 노동시장의 형성에 노력하도록 한다.

## 3) 국민생활관련부문에의 원활한 노동력 공급 등

국민생활의 면에서는 주택을 비롯한 생활환경을 개선하고 개인 및 가족의 생활내용을 다양하고 풍요롭게 하는 방향으로 하며, 핵가족화 및 소수가족화는 여태까지 가정에서 맡아온 기능의 일부를 사회화할 필요를 증대시키고 있다. 따라서 앞으로 주택 및 생활환경시설의 정비와 사회보장의 확충 등에 따라 이런 일을 위한 노동자의 수요가 한층 더 증대할 것이라고 생각된다. 그러나 이들 직종은 현상태에서도 부족이 현저한 상황에 있다. 이것은 직무의 특수성으로 야간근무, 장시간노동 등이 요구되는 한편 사업의 공공적인 성격상 노동력의 수급이 그 노동조건에 반영하기 어려운 면이 있는 것이 큰 요인이 되고 있다. 이후 이들 직종에 관해서 노동력수요의 증대에 따라 그 부족이 한층 심해질 것이 예상되므로 고용대책상 특별한 배려가 필요하다.

이를 위해 간호부 등이 의료보건관계직종, 보모 등의 사회복지사업관계직종 등에 관해서는 그 노동력 수급의 현상과 전망, 노동조건 및 고용관리의 실태에 관한 충분한 검토에 근거하여 이들 직종을 노동자에게 매력있는 것이 되도록 하기 위해 정부와 관계자가 일체로 된 계획적인 시책추진체제를 확립하고 노동조건, 고용관리의 개선, 복지대책의 충실 등 매력있는 직장조성을 적극적으로 추진함과 동시에 양성체제의 정비, 전문적 직종으로서의 지휘 확립에 노력하는 것으로 한다. 직종안정기관으로서 특히 이들 직종에 관한 정보를 제공하고 구직자에 대한 직업상담에서 특별한 배려를 기울임과 동시에 민간직업소개사업 기능의 충실에 노력하도록 한다. 또 간호부 등에 관해서는 자격을 가지고 있으면서 일하고 있지 않은 사람들이 많은 현상에 비추어 이들 유자격자가 스스로 취업할 수 있도록 하는 조건을 정비하고 적극적으로 그 재취직을 촉진하는 것으로 한다.

또 건설노동자에 관해서는 이후 사회간접투자가 증대함에 따라 그 수요 또한 증대함으로써 생각되지만, 생활활동에 계절적인 繁閑이 있는 것 등으로 인해 계절적 노동자와 임시일용노동자의 비율이 높고 그 고용조건이 불명확한 것 등 안정적인 취업이라는 관점에서 보아 기본적인 문제가 많다.

이 때문에 이후 건설노동문제의 소재와 그 해명에 관해서 기초적인 조사 연구 행하도록 하여 당면한 문제인 입직경로의 개선, 노동조건인 명확화에 의한 고용의 근대화, 계절적 노동자의 고용화, 기술자 기능자의 양성, 노동자의 복지대책의 충실에 관한 시책을 강화하도록 한다. 또 이후 장기적으로 보면 노동력수급은 압박의 정도가 강화될 것이 예상되고, 앞서 말한 직종에 한하지 않고 그 노동력 부족이 현저해질 것이며, 국민복지의 향상을 지향하는 이후의 경제발전에 큰 영향을 주기 때문에 고용대책상 특별한 배려가 필요한 부문이 생길 것이 예상된다. 따라서 산업 직종별로 노동력의 과부족의 실태, 요인, 영향 등에 관해서 정확하게 파악하고 필요한 시책의 검토를 행하기 위한 체제를 정비하는 것으로 한다.

#### 4) 중소기업고용대책의 추진

내외경제환경 및 노동력 공급구조의 변화 혹은 노동자의식의 다양화 등 앞으로의 중소기업을 둘러싼 환경은 심각한 문제를 안고 있다. 특히 청년노동력의 절대적 감소를 배경으로 한 노동력수급의 압박은 일손에 많이 의존하는 중소기업 경영에 심각한 영향을 줄 수 있는 것으로 예상된다.

중소기업이 이와 같은 노동력확보를 도모하기 위해서는 중소기업 자체가 노동자에게 매력있는 직장으로 되는 것이 중요하다. 이를 위해 경영면에서 합리화를 추진하고 고도화 및 전문화를 도모하여 생산성을 향상시킴과 동시에 고용면에서는 고용관리를 개선하고 장시간노동의 개선, 작업환경의 정비, 노동조건인 향상을 도모하는 것이 중요하다.

직업안정기관으로서도 중소기업이 스스로 행하는 고용진단기법을 개발하고 이것에 의하여 공공직업안정소의 창구를 통한 고용관리서비스를 추진함과 동시에 중소기업집단에 대한 종합적인 고용관리 근대화사업을 추진하는 것으로 한다.

또 중소기업을 매력있는 직장으로 만들기 위해 노동복지대책의 추진도 중요하다. 이를 위해 중소기업퇴직금공제제도의 개선 충실을 도모함과 동시에 중소기업노동자의 이용에 도움이 되는 공적인 각종 노동자복지시설의 설치를 촉진하며 기업의 복지시설에 대한 용자의 충실에 노력하는 것으로 한다.

노동보험에 관해서는 노동자 5인 미만의 사업소에서 미가입한 경우에 적지 않으므로 그 적용확대를 도모하고 적극적으로 그 가입을 촉진함으로써 이들 노동자의 복지향상에 이바지하는 것으로 한다.

특히 산업의 지식집약화에 대처하여 우수한 인재의 양성이 불가결해지므로 공공직업훈련 등의 기업내교육 훈련에 대한 조성 및 공공직업훈련학교 등의 시설 설비의 유효활용 등에 의한 지도 원조를 강화하도록 한다.

#### 5) 산업구조 변화에 따른 고용안정대책

이후 유동적인 국제 및 국내경제환경하에서 중소기업 등 노동집약적인 부문에서 합리화 및 업종전환이 종래 이상으로 추진될 가능성이 강하다. 이 때문에 먼저, 산업구조정책 및 재정금융정책이 고용기회의 착실한 증대와 고용안정에 충분히 배려하면서 강구될 필요가 있지만 고용대책으로서도 산업구조의 변화 및 경기변동이 노동자에게 주는 마찰이 가능한 한 적어지도록 하는, 고용변동에 신속하게 대응하는 시책의 강화가 필요하다.

이를 위해 우선 첫 번째로, 부득이하게 이직하는 사람에 대해서는 직업전환대책을 충실히하고 그 재취직의 추진을 도모하는 것으로 한다. 그러나 이후의 직업전환대책은 단순한 재취직 추진만이 아니라 노동자가 산업구조의 변화에 대응하여 필요한 기술 기능을 습득하고 직업능력을 향상시켜 재취직할 수 있도록 하는 조건을 정비시키는 것이 중요하다. 현행 직업전환금부금은 급부대상 및 종류에 관해서는 대체로 정비되어 있지만, 이와 같은 관점에서 급부수준에 있어 구직자가 직업훈련의 수강 및 그 밖의 취직활동을 원활하게 행할 수 있도록 충실을 도모하는 것으로 한다. 특히 일본에서는 소위 일본적 고용관행을 배경으로 경제변동시의 고용면의 영향은 다른 나라와 비교하여 적었다. 그러나 이후에는 임금비용의 상승 및 기업의 합리화의욕의 강화 등으로

고용면에서의 영향이 강해질 우려가 있다.

특히 이후, 국제적인 경제변동 등으로 일시에 대량이직자가 발생할 것도 예상되므로 기업의 무질서한 고용조정을 방지하여 고용안정을 도모하는 것이 더욱 중요하게 된다. 그러므로 대량 고용변동에 관해서는 이직동향을 조기에 파악하고 기업 및 노동조합의 협력을 얻어 직업상담을 실시함과 동시에 재취직에 있어서 직업훈련이 필요한 자에 대해서는 수장을 장려하는 등 원활한 재취직 촉진을 도모하는 체제를 정비하도록 한다.

또, 다른 여러 나라들의 경우 경기변동에 따른 고용조정을 위한 방책으로서 각종 제도가 있는데, 일본에서도 이와 같은 다른 여러 나라의 제도를 참조하면서 고용변동에 대처하기 위한 고용조정제도에 관해서 검토를 행할 필요가 있다.

특히 실업중인 노동자의 생활안정을 도모하는 실업보험제도에 관해서는, 최근의 사회경제사정의 변화에 따라 현행제도의 목적으로부터 보건의대 그 운용상 각종 문제가 생기고 있지만, 이후 노동시장 변화의 양상에 따라 제도의 개선 및 충실을 도모하고 널리 고용정책 전반과 관련하여 그 기능이 적절하고도 유효하게 발휘될 수 있도록 하는 필요한 검토를 행하는 것으로 한다.

## 5. 특별한 배려를 필요로 하는 자들에 대한 대책의 충실

### 가. 방 향

심신장애자, 계절이동노동자 등 신체적 사회적 조건에서 직업생활상 불리한 입장에 있는 사람들은 일반인들에 비하여 그 고용개선이 지체되거나 또는 고용이 불안정하게 되기 쉬우며 이들에 대해서는 고용대책상 특별한 배려를 요청한다.

따라서 인간성을 중시하는 사회의 기본적 요청으로서 새로운 관점으로부터 이들의 고용실태에 대응하는 세심한 대책을 추진하고 그 능력의 유효한 발휘와 고용안정을 도모하도록 한다.

또 同和대책대상지역 주민에 관해서는 1969년 7월에 국무회의에서 양해된 '동화대책 장기계획' 등에 기하여 관련시책과의 연대를 밀접하게 하여 고용대책을 더욱 강화하는 것으로 한다.

### 나. 시 책

#### 1) 심신장애자대책의 강화

심신장애자의 고용은 정상인에 비하여 전과 다름없이 뒤지는 것으로 보이는데 이것은 국민 일반 특히 기업의 장애자고용에 대한 이해가 불충분한 것에 큰 원인이 있고, 신체장애자고용촉진법에 의하여 부과되고 있는 고용률을 보면 민간사업소에서는 대기업을 중심으로 아직 미달 상태에 있다.

이와 같은 현상황에 대처하여 심신장애자에게 직업의 장을 제공하고 정상인과 더불어 사회경제활동에 참가하는 기회를 확대하기 위해 심신장애자의 고용촉진을 사회연대의 이념에 의거 국민적 과제로 상정하여 국민운동을 전개함과 동시에 심신장애자고용촉진대책의 방식에 관해서 필요한 검토를 행하는 것으로 한다.

또 이후 중증장애의 구직자가 증대하는 경향에 대처하여 직업소개, 직업훈련체제의 강화를 도모할 필요가 있다.

이를 위해 전문적이고도 종합적인 직업상담시설의 확충, 전문직원의 충실, 직업안정기관과 사회복지사무소 등 사회복지관계기관과의 연대 강화, 취직후의 직장적응 강화에 노력함과 동시에 산업사회의 변화에 따라 새로운 적절한 직업의 개척과 이와 같은 새로운 적절한 직업에 맞는 직업훈련시설 등의 정비를 행하도록 한다. 또 중증장애자의 직업재활의 충실이 필요하며 이후에 특히 적절한 직업에 대한 연구, 작업재료의 개선, 고도의 전문적인 능력판정, 직업훈련, 지도원의 훈련 등을 종합적으로 행하는 체제를 확립하는 방향에서 그 확충에 힘쓰도록 한다.

이와 동시에 심신장애자의 신규입사를 용이하게 하기 위하여 사업주에 대한 각종 조성조치를 강화함으로써 장애자의 고용기회 창출을 도모하도록 한다. 또 심신장애자의 자유로운 사회경제활동을 가능하게 하기 위해 도로, 교통기관, 공공시설을 장애자의 이용편의를 충분히 고려한 구조 설비로 하는 등 장애자의 특성에 맞게 배려하여 환경개선을 추진하는 것으로 한다. 특히 장애자에 대해서는 장애자를 위한 작업기구 및 보조도구의 개발 제공, 직장적응훈련제도의



확충, 통근용자동차구입자금 대부제도의 확충 등 원호대책을 강화함에 동시에 체육, 그 밖의 일하는 장애자의 레크리에이션 대책의 충실을 기한다.

또 심신장애자에 관해서는 취직후의 직장적응 및 노동조건에 관해서도 충분히 배려를 기울일 필요가 있고 이를 위한 지도, 감독을 강화하도록 한다.

## 2) 계절이동노동자대책의 추진

근래에 농촌지역으로부터의 계절이동노동자가 증가경향에 있는데, 이것은 농업소득이 충분하지 않다거나 지방에서의 고용기회가 결여되어 있는 것에 주된 요인이 있다고 생각되므로 농업의 근대화를 도모함과 동시에 농촌지역에서 공업을 적극적으로 도입하고 이곳으로의 취업을 촉진하는 것이 기본적으로 중요하다.

또 오로지 계절적 노동에 종사하는 노동자에 관해서는 사업주가 연간을 통하여 사업이 행해지도록 고용설비용자의 운용을 도모함과 동시에 고용장려금의 활용을 통하여 고용을 촉진하도록 한다. 이 경우 특히 공공사업 등의 건설사업의 시공에 관한 배려가 필요하다.

그러나 위에서 말한 바와 같이 시책을 강구하여도 계절이동노동자가 존속할 것이 예상된다.

계절이동노동자는 멀리 생활근거지를 떠나 취업하는 것이므로 행방불명자의 발생 및 집에 남아있는 가족문제 등 사회적인 문제를 야기하고 있다. 또 취직시에 공공직업안정소를 이용하지 않는 자가 많아 일반적으로 취업경로가 불명확하다든가 취업장에서의 임금 미지급 및 노동재해가 적지 않은 등 각종 문제가 있다.

따라서 출신지에서 이들 노동자를 정확하게 파악하고 입직경로의 정상화, 고용조건에 명확화에 힘쓰는 것과 동시에 취로전에 노동조건 및 안전에 관한 지식 등에 관해서 직업강습을 실시하는 것으로 한다. 또 취로지에서는 이들 노동자에 대한 상담체제의 강화, 휴식장소가 되는 복지시설의 충실을 도모함과 아울러 고용관리, 건강관리 등에 관해서 사업소에 대한 지도를 강화하는 등 고향을 떠나서부터 고향으로 돌아가기까지의 일관된 취로원호대책을 추진하는 것으로 한다.

## 3) 임시일용노동대책의 강화

노동력수급의 압박을 배경으로 전체 고용노동자 중에서 차지하는 임시일용노동자의 비중은 저하하고 있지만 아직 상당한 임시일용노동자가 존재하고 이들에 관해서는 고용이 불안정하며 노동조건, 직장환경 등의 면에서 문제가 많다.

임시일용노동자를 고용하고 있는 산업 중에는 생산활동이 계절적인 것 등 산업이 가지는 특수성 때문에 부득이하게 이러한 종류의 노동자에게 의존할 수밖에 없는 분야가 있지만 기업의 고용관리개선을 추진하고 가능한 한 그 상용고용화를 촉진함과 동시에 채용조건에 명확화, 직장환경의 시정에 노력하는 등에 의하여 노동자의 복지향상을 도모하도록 한다.

또 도쿄, 오사카, 横浜 등의 주요 도시에서는 건설업을 중심으로 한 일용노동자가 일부 불량주택지구에서 집중되고 한편 이들 일용노동자를 고용하기 위해 부정합 모집알선이 행해지는 등 노동, 민생 등 각 분야에 걸쳐 복잡한 문제가 있고, 관계기관의 협력하에서 종합적인 대책을 추진하여 왔지만, 이후에도 각 지구의 특수성에 따라 주택 등 노동자복지시설의 충실을 도모함과 동시에 직업안정기관의 기능강화에 의하여 건전한 노동시장을 육성하고 취로 및 알선의 정상화에 노력하도록 한다.

## 6. 노동시장의 정비와 고용을 둘러싼 제조건 개선

### 가. 방 향

위에서 제시한 여러 시책을 원활하게 추진하기 위해서는 노동시장기능의 원활한 움직임을 촉진시키고 노동력의 유동성 향상을 도모하는 것이 불가결하다. 이를 위해 고용에 관한 정보를 적극적으로 제공함과 동시에 직업안정기관 및 직업훈련기관의 체제정비를 도모하도록 한다. 또 여유있는 충실한 직업생활 실현의 기반으로서 취업에 관한 조건 및 노동환경을 정비함과 동시에 노동내용을 향상시키는 것이 중요하고 이들 고용을 둘러싼 제조건 개선에 노력하도록 한다.

### 나. 시 책

### 1) 고용에 관한 정보의 적극적 제공

이후의 노동력 공급구조 및 산업구조의 변화에 대응하여 일본의 노동시장에서도 직업능력과 직종을 중심으로 구인, 구직이 행해지고 연결되는 체제를 확립함과 동시에 직업을 중심으로 한 고용정보를 널리 구인자, 구직자에게 제공할 필요가 있다.

이를 위해 기술혁신의 진전 등에 따라 생겨나는 새로운 직종, 직무내용의 분석 혹은 직업소개 및 구인구직정보업무를 효과적으로 추진할 수 있도록 산업 및 직업의 변화에 대응하는 직무분류 등 직업에 관한 조사연구를 추진함과 동시에 노동자가 그 개성에 따른 다양한 직업선택이 가능하도록 광범위한 정보를 수집 정비하고 내용의 충실을 도모하는 것으로 한다.

이와 동시에 그 제공방법도 노동시장센터시스템의 확충 강화를 도모함과 아울러 전화서비스, 디스플레이 장치 등의 시청각기재 이용 및 공공직업안정소 창구의 터미널 진출 등 그 기능을 강화하여 구인자, 구직자에 대해 신속 정확한 고용정보의 제공에 노력하도록 한다.

### 2) 직업안정기관 및 직업훈련기관의 체제정비

이후 노동력 공급구조가 변화하는 가운데 원활한 노동시장의 기능 유지를 위하여는 공공직업안정소의 기능을 더욱 강화함과 동시에 민간직업소개사업기능의 충실에 관해서도 배려할 필요가 있다.

공공직업안정기관의 기능 강화는 I.D.P시스템의 도입 등에 의하여 추진되고 있지만, 특히 공공직업안정소에 관해서는 직업소개, 직업지도, 고용정보의 제공 등 고용대책의 제1선기관으로서의 기능이 충분히 발휘될 수 있도록 노동시장센터의 시스템을 특히 확대강화하고 단순정형적인 업무의 철저한 기계화 및 합리화를 행하는 것이 우선적으로 중요하다.

이와 동시에 즉시조합방식에 의한 직업소개를 확충하고 광범위한 직업선택의 장소제공과 소개의 효율화를 추진하는 것으로 한다. 또 이러한 효율화와 아울러 구인 구직자의 특성 및 조건의 변화에 따라 구인구직의 공개, 복수소개 및 管理選考방식의 확충 등 직업소개방식의 개선을 도모함과 동시에 중고령자 및 심신장애자, 신규 졸업자 등 직업상담 지도의 면에서 특별한 배려를 필요로 하는 사람들에 관해서는 그 특성에 따라 직업소개의 전문화 및 소개지도의 적절한 추진에 노력하는 것으로 한다.

또 산업 및 인구의 지역적인 분포변화 및 지역개발의 진전, 교통조건의 변화 등으로 인하여 지역노동시장의 실태는 항시 변화하고 있다. 따라서 모든 공공직업안정소가 그 기능을 효과적으로 발휘한다는 관점에서 필요한 직원의 정원확보와 그 배치 및 관할구역, 인사구성에 관해서 검토를 하고 적시에 재편성을 행하도록 한다.

특히 직업소개 및 직업지도를 맡는 직원이 산업 및 직업의 다양화, 노동력사정의 변화에 대응할 수 있는 것이 중요하며 직업안정기관은 인간을 대상으로 한 서비스행정인 것에 비추어 구직자, 구인자로부터 충분한 신뢰를 얻을 수 있는 직업소개 담당직원 전문화와 자질의 향상을 도모하여 직업 상담 및 직업소개를 충실히 함과 동시에 청사와 창구환경의 개선에 노력하는 것으로 한다. 직업훈련체제에 관해서는 사업내훈련도 포함한 생애훈련체제를 추진해가면서 또한 필요한 시설 설비의 충실, 지도원의 질 향상 등을 도모하고 공공직업훈련학교가 지역의 기능개발센터로서의 기능을 완수하여 직업훈련 진흥에 이바지하도록 한다.

### 3) 고용을 둘러싼 제조건의 개선

#### 가) 고용임금관행의 개선

종신고용, 연공서열임금제도 및 기업별노동조합을 그 특징으로 하는 일본의 고용임금관행은 기업의 발전에 대응한 기술자 및 기능자의 양성을 용이하게 한 점에서, 그리고 그것이 고용안정과 노동자의 생활안정을 초래한 점에서 평가할 수밖에 없는 면이 있다.

그러나 반면에 이와 같은 고용임금관행은 고용수요를 청년에 집중시킴과 동시에 고령자의 고용기회를 적게 하고, 그 재취직에 큰 곤란함을 초래하고 있다.

또 봉쇄적인 노동시장을 형성하여 직업능력의 객관적 평가체제의 확립을 저해하고, 이 때문에 기업간 노동자의 이동과 산업 및 직업구조의 변화에 대응한 노동력수급조정의 면에서 노동시장기능의 움직임을 약화시키는 요인으로 되고 있다.

국제경제환경의 변화, 기술혁신의 촉진 및 노동력 공급구조의 변화에 따라 이와 같은 고용임금관행도 이후에 변화해 갈 것으로 예상되지만 고용안정을 확보하여 노동력의 유동성 향상을 도모하는 관점에서 고용임금관행의 방식에 관해서 검토하고 능력개발 및 그 발휘가 더욱 도모되도록 하는 고용임금관행을 확립할 필요가 있다.

이를 위해 노사가 그 개선방향에 관해서 자주적으로 협의하고 새로운 관행을 형성하는 것이 요망되지만, 정부로서도 고용임금관행에 관해서 조사 연구 및 그 성과의 제공을 행함과 동시에 직업에 관한 여러 정보의 적극적인 제공 혹은 공공직업안정소에서의 구인구직 受理를 할 때에 직무내용의 명확화를 도모하고 직종, 기능정도에 대응한 직업상담 및 직업소개에 더욱 노력하며 직업능력과 직종을 중심으로 하는 노동시장의 형성을 도모하도록 한다.

#### 나) 최저임금제도의 보급과 가내노동대책의 추진

이후 노동력수급 압박에 따라 전반적으로는 노동조건이 향상해 갈 것으로 보이지만 현실적으로 낮은 임금의 고용분야가 남을 것으로 예상된다. 현재 최저임금의 적용을 받는 노동자는 약 1,900만 명으로 일본의 민간고용 총인원의 60%에 달하고 있지만 이후 모든 노동자에게 적용되도록 하는 것을 목표로 하여 노동시장의 실태에 따라 보다 실효성 있는 최저임금제의 운용을 추진하도록 한다.

또 가내노동자에 관해서는 노동조건의 향상을 위해 최저공임의 계획적 추진, 취업시간의 적정화, 안전위생의 확보를 도모함과 동시에 가내노동수첩의 보급에 의하여 질서있는 가내노동관계 형성에 노력하도록 한다.

#### 다) 노동자복지 향상

일본에서는 생산수준 및 소득수준에 비하여 노동자복지의 낙후가 눈에 띄고, 한편으로 노동자측에서도 욕구의 다양화가 진행되어 단순히 임금 소득의 향상뿐만 아니라 주휴2일제의 실시, 자유시간의 증대 등 직장 내에서의 풍요로운 삶의 보람이 있는 생활을 희망하는 목소리가 커지고 있다.

그러므로 주휴2일제의 보급에 노력함과 동시에 이로부터 발생하는 여가의 활용을 위한 시책의 충실을 도모하고 노동자가 스스로의 노력과 계획에 의하여 자산을 형성하여 불안이 없는 생활을 하도록 하는 종합적인 노동자복지대책을 추진하도록 한다.

주휴2일제의 추진에 관해서는 노사의협력을 전제로 하는 것이지만 정부로서도 그 자주적 노력에 대한 지도원조에 노력하고 이후 5년간에 주휴2일제가 일반화되는 것을 목표로 한다. 이 경우 산업의 실정에 따라 단계적으로 추진하는 것으로 하고, 특히 중소기업에 관해서는 조급하게 실현하는 것이 곤란하다고 생각되므로 계획기간중에는 완전 주휴2일제 외에 예를 들면 격주 또는 월 1회의 주휴2일제 등을 포함하여 어떤 형태이든간의 주휴2일제가 일반화되는 것을 목표로 한다.

이를 위해 각종 기회를 포착하여 노사의 합의형성에 노력함과 동시에 중소기업에 관해서는 합리화 및 고도화 등에 의하여 생산성의 향상을 도모하는 등 주휴2일제의 실시를 촉진하기 위해 필요한 기반정비에 노력하도록 한다.

또 주휴2일제의 추진 등에 의하여 증대하는 자유시간을 활용하고 건강증진, 인간성 회복, 생활의 충실감 증대 등을 도모하는 것은 노동자의 복지에 극히 중요하다. 그러나 이를 위한 시설은 현재 불충분하다.

따라서 국가와 지방자치단체가 협력하여 문화시설, 체육 스포츠시설, 복지시설 등 노동자의 여가활동을 위한 시설을 정비함과 동시에 이들 시설의 이용 및 여가활동을 원활하게 하기 위한 환경정비에 노력하도록 한다.

특히 노동자가 풍요로운 그리고 안정된 생활을 실현하기 위해서는 임금인상과 더불어 노동자가 스스로의 노력에 의하여 자산의 충실을 도모하는 것이 필요하다. 이것은 근로의욕을 향상시키고 고용안정에 있어서도 큰 의의가 있다. 이를 위한 저축의 장려, 노동자의 자택 취득을 촉진하는 등 근로자재산형성대책을 추진하도록 한다.

직장환경의 개선을 도모하는 것도 중요하다. 산업사회의 급격한 변화에 따른 종합적인 대책의 전개에 의하여 노동재해의 방지에 노력함과 동시에 더 나아가 기업내의 인간관계 및 작업환경에 대하여 충분히 배려하고 안전하고도 쾌적한 직장환경을 형성하여야 한다.

최근 들어 기술혁신의 진전에 따라 노동의 양상이 현저하게 변화되고 단순반복노동, 지속적 감시노동 등의 소위 단조노동이 증가하고 있다.

이와 같은 노동의 단조화는 노동자에게 있어 일이 무미건조해지고 고독감에 빠지는 등 직장에서의 인간소외를 강화시키고 있다.

따라서 필요한 조사연구를 추진함과 동시에 일의 구성과 노동내용을 연구하는 등 고용관리면에서의 지도를 강화하는 것으로 한다.

#### 라) 노사협의를, 기타 커뮤니케이션의 촉진

근대적 합리적인 노사관계를 확립하고 이것을 기반으로 노사가 자주적으로 고용에 관한 제문제의 해결을 도모하는 체제를 확립하는 것은 모든 시책의 기본이 되는 것이다. 이후, 특히 전반적으로 산업경제 및 사회의 여러 사정이 변화되고 노동자의식이 다양화되는 가운데 노사간의 의사소통 및 상호 이해의 필요성은 더욱 증대할 것으로 예상된다.

일본에서는 노사의 경험축적에 의하여 단체교섭을 중심으로 하는 근대적 노사관계가 정착해 오고 있지만 정년연장, 주휴2일제의 도입, 연금의 충실등 앞으로의 다양화되는 직업생활에서의 여러 문제에 대처하기에는 단체교섭만이 아니라 각종 수준에서의 노사협의를, 커뮤니케이션을 촉진하고 그 합리적인 활동을 도모하는 것이 바람직한 경우가 많다.

이 때문에 민간부문을 중심으로 기업수준 및 산업수준에서 자주적인 노사협의를 촉진을 도모하도록 한다. 또 전국 및 도도부현 수준에서도, 예를 들면 노사대표를 그 구성원에 포함하는 노동문제간담회 등 관계자의 의견 교환 및 상호 이해를 촉진하도록 한다.

### <3> 第3次 雇傭對策基本計劃

-성장률 저하하에서 인플레이션 없는 완전고용의 달성 유지-

(1976년 6월 18일 각의결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

이 계획은 고용대책법에 의거하여 책정된 제3차 고용에 관한 기본계획이다. 앞의 계획에서는 모든 노동자가 그 개성과 능력을 살리고 여유있는 충실한 직업생활을 실현하기 위한 조건 기반을 정비함을 과제로 하였다.

그러나 1973년 가을의 석유위기를 계기로 하여 내외의 환경조건도 크게 변화되고 이후 일본 경제의 성장률은 종래보다도 저하될 것으로 보여지고 있다. 이후의 일본 경제사회에는 많은 곤란이 가로놓여 있지만 그중에서도 물가안정과 완전고용의 달성을 어떻게 양립시킬 것인가는 선진제국에서 공통되는 가장 큰 정책과제이다. 이 과제를 달성하면서 지속적 경제성장을 도모하기 위해서는 총합적인 경제정책과 아울러 고용대책의 적극적 전개가 필요하다.

이와 같은 관점으로부터 본 계획에서는 '성장률저하하에서 인플레이션 없는 완전고용을 달성 유지하는 것'을 과제로 하였다.

무엇보다도 계획은 책정한 것만으로는 그 목적이 달성되지 않고 본 계획에 따라 현실에서 대책의 강화가 도모되어야 한다.

본 계획의 추진에 관해서 직접적 책임을 지는 노동대신은 관계행정기관과 연대를 하면서 고용대책의 쇄신 강화를 도모할 생각이지만 계획내용은 고용임금관행 등 노사간의 문제에 깊게 관련되어 있기 때문에 널리 국민 각층 특히 노사의 이해와 협력이 진실로 실효있는 계획의 추진을 위해 강력하게 요망되는 바이다.

본서가 이후의 고용문제의 소재나 고용대책의 방향에 관해서 국민 각층의 이해를 깊게 하는 데 유용하게 쓰일 것을 기대한다.

1976년 6월

노동대신 長谷川峻

고용대책기본계획에 관해서

(1976년 6월 18일 각의결정)

고용대책법(1966년 법률 제132호) 제4조 제1항 규정에 기하여 고용대책기본계획을 다음과 같이 책정한다.

## I. 計劃의 基本的 思考方式

### 1. 계획의 과제

고용정책의 목표는 완전고용의 달성과 그 수준을 유지하는 데 있다.

제1차 계획(1967~71년)에서는 모든 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 '완전고용에의 기초를 다짐'을 과제로 하였다.

그리고 제2차 계획(1972~76년)에서는 제1차 계획의 성과를 바탕으로 고령자, 심신장애자의 고용문제 등 남겨진 여러 문제 및 노동력인구의 증가세 둔화와 그 고령화등 노동력 공급구조의 변화 및 복지와 일하는 보람을 요구하는 노동자의식의 강화에 적극적으로 대처하고 모든

노동자가 각자의 개성과 능력을 살리고 '여유있는 충실한 직업생활'을 실현하기 위한 조건 기반을 정비하는 것을 과제로 하였다.

이 사이에 일본 경제는 놀라운 성장을 달성하고 고용수요의 확대와 함께 고용의 질적 개선이 진행되었다.

그러나 1973년 가을의 석유위기를 계기로 나타난 자원 에너지문제는 세계경제와의 조화, 환경보전 등과 함께 성장률에 대하여 제약조건이 되고 또한 이후에 있어서 경제의 안정화를 위해 필요한 수요관리하에서 경제운영이 행해짐으로서 일본 경제의 성장률은 종래보다도 저하할 것으로 보여진다.

이후의 경제사회에는 많은 곤란함이 가로놓여 있지만 근래의 구미제국에서와 마찬가지로 일본에서도 물가 안정과 완전고용의 달성을 어떻게 양립시킬 것인가가 중요 과제가 되고 있다. 물가 안정에 배려하면서 완전고용을 달성함에는 총합적인 경제정책과 아울러 노동력수급의 질과 양 양면에 걸친 원활한 조정을 도모하는 등 고용대책의 적극적 전개가 요청된다.

본 계획은 '성장률저하하에서 인플레이션 없는 완전고용을 달성 유지하는 것'을 과제로 하여 특히 이후에 새로운 국면을 맞이할 문제에 중점을 두고 고용대책의 방향을 분명히 하도록 한다.

## 2. 계획의 성격

이후에 예견되는 경제기조의 변화와 인구 노동력의 고령화문제는 모두 중대한 것이므로 이에 대해서 충분한 준비를 게을리한다면 경제전환기를 무사히 극복하고 지속적 경제성장과 완전고용을 달성하는 것은 불가능할 것이다.

이 계획은 그러한 의미에서 장래에 대한 준비로서의 정책적 대응 방도를 제시한 것이다. 국민생활 및 국민경제에 있어서 고용문제의 중요성에 비추어 노사는 물론 널리 국민 각층의 이해와 협력하에서 적극적으로 이를 추진하는 것이 필요하다.

## 3. 계획기간

계획기간은 1976~80년까지의 5년간으로 한다.

# II. 雇傭動向과 問題點

昭和 40년대(1965~74년)에는 경제의 고도성장을 배경으로 노동력수급의 압박이 진행되고 그에 따라 고용의 질적 개선이 보였다. 그러나 이후에는 자원 및 에너지의 제약이 강하고 국제경제환경의 변화도 예상되기 때문에 중장기적으로 보아 성장률이 저하될 것으로 보여지고 있다. 따라서 노동력수급에 관해서도 종래와 같은 압박기조는 지속되기 어려울 것으로 보아야 한다.

이와 같은 노동력수급의 변화 및 이를 배경으로 하는 고용동향과 문제점에 관해서 계획기간 후를 포함하여 다소 장기적으로 전망한다.

또 1973년 이후의 노동력수급의 변화는 매우 급격하고 본 계획 책정시에 있어서도 진행중이기 때문에 이후의 상황변화를 진중하게 지켜볼 필요가 있다.

## 1. 성장률저하하에서의 일반적 고용문제

일본 경제는 昭和 40년대 후반에 성장률에서 약간 둔화경향이 보였지만 昭和 40년대를 통하여 실질적으로 연율 8% 대의 성장을 달성하였다. 또 이 사이에 취업구조의 변화와 고용의 질적 개선이 진행되었다.

즉 취업구조에 관해서 보면 1965~75년에 걸쳐 제1차산업 취업자는 약 450만 명 감소하여 취업자 전체에서 차지하는 비율이 약 23%로부터 약 13%로 저하하는 한편 제2차산업 취업자와 제3차산업 취업자는 각각 약 330만 명, 약 600만 명의 증가를 보였다. 또 중업상의 지위별로는 고용자는 연평균 80만 명 정도의 증가를 계속하고 고용자비율은 1965년의 약 60%에서 1975년의 약 70%로 약 10%포인트 높아졌다.

노동조건면에도 임금은 실질적으로 연율 약 7% 상승하고 이 10년간 약 2배로 증가함과 동시에 연령별 임금격차 및 중도채용자와 표준노동자의 임금격차도 축소되고 노동시간도 착실하게 감소를 계속하였다.

그러나 이들 동향을 좀더 상세히 살펴보면, 노동력수급이 전체적으로 압박되는 가운데 55세 이상의 고령자의 경우에는 전체 수급이 가장 압박받은 1973년에 있어서도 유효구인배율(구직자 1인당 구인수)은 0.5배에 불과하고 1975년에는 0.1배로 현저하게 구직초과의 상황에 있으며, 지역적인 노동력수급의 불균형도 뿌리 깊게 남아 있다.

또 고용이 불안정한 임시 일용노동은 남자는 130만 명 정도로 추이하고 있어 전체고용자 가운데 차지하는 비율이 저하되고 있지만, 여자는 경기 변동의 영향을 받으면서도 파트타임고용형태를 중심으로 상당히 증가를 보이고 있어 임시 일용고용자 비율도 높아지는 경향에 있다.

더욱이 昭和 40년대 후반, 특히 석유위기 이후에는 큰 경제변동에 의하여 고용동향에 무시할 수 없는 영향이 미쳐 고용수요의 감퇴와 임금격차의 확대 등의 경향이 보였다.

이후 경제성장률 저하가 예상된다고 한다면 그 노동력수급에 미치는 영향에 관해서는 더 한층의 주의가 필요하고 고용흡수력이 풍부한 산업구조 실현에 노력하여 고용수요를 지속적으로 확대해 가는 것이 노동력수급의 균형을 유지하는 바탕 위에서 필요하다.

또 그와 같은 경제정세하에서는 종래보다도 기업이 고용수요를 억제하여 임금부담을 경감하려는 움직임을 강화하는 한편 가정환경의 변화나 세대주 수입과의 관련에서 취업을 희망하는 자도 증가할 것으로 보이고 이들 중에는 고령자나 기혼여성 등이 적지 않게 포함된다. 이러한 정세로부터 잠재적인 노동공급 압력이 강화되고 임금, 노동시간 등의 노동조건 개선이 지체될 염려가 있다.

이러한 배경하에서 고령자나 심신장애자의 취직은 물론 산업구조의 변화 등에 따라 부득이하게 이직을 하게 된 노동자의 취직도 보다 곤란해지고 특히 불황기에는 실업이 나타나는 경향이 강해짐과 동시에 일단 실업이 생긴 경우 그 흡수가 용이하게 진행되지 않는 것도 고려된다.

## 2. 노동력공급구조의 변화에 따른 고용문제

### 가. 인구 노동력의 고령화

일본 인구의 고령화 템포는 상당히 빠르고 15세 이상 인구에서 차지하는 55세 이상 고령자 비율은 1965년의 약 19%에서 1975년에는 약 21%로 증가하였고 이러한 인구의 고령화는 이후에도 급속도로 진행되어 고령자의 비율이 1980년에는 약 23%, 1985년에는 약 26%로 현재의 구미제국의 수준에서 서서히 접근할 것으로 예상되고 있다.

노동력인구의 경우에도 증가의 주체는 서서히 고령층으로 이해하고 있으며, 昭和 40년대에 45~54세층에서 290만 명 정도 증가하였으므로 昭和 50년대(1975~84년)에는 55세 이상층에서 노동력인구의 증가가 커지고 특히 고용노동자의 증가가 보다 현저해질 것으로 보인다.

이와 같은 인구 노동력의 고령화하에서 특히 문제가 되는 것은 일본의 고령자의 노동력률이 다른 여러 나라에 비하여 현저하게 높은 것이다.

일본 남자 65세 이상층의 노동력률은 1975년에는 약 44%이지만 이것은 네덜란드, 이탈리아의 약 13%, 서독, 스웨덴, 영국의 약 15%, 미국의 약 25%에 비하여 현저하게 높다.

특히 일본의 경우에는 노동력률이 농가 등의 자영업세대에서는 급속하게 저하되어 오고 있지만 한편 고용자세대에서는 그러한 경향은 보이지 않고 최근에 들어서는 그 수준이 오히려 자영업세대의 고령자 노동력률을 상회하고 있다. 이는 경제의 고도성장에 따라 다른 나라에 비하여 노동력수요가 왕성한 것에 기인하는 면도 있지만 이들 중에는 핵가족화의 진진하에서 생활을 위해 취업을 필요로 하는 사람들이 적지 않은 것도 보인다.

또 55~64세의 고령자의 경우에도 일본의 노동력률은 다른 나라에 비하여 높지만, 일본에서는 정년 등에 의하여 부득이하게 이직한 고령자의 재취직이 그 구인배율에서 나타나고 있는 바와 같이 곤란하고, 그 취직분야도 중소기업에 치우치며 취업조건도 좋지 않은 등 이들 고령자에게 안정된 고용의 장이 충분히 확보되어 있다고는 말하기 어려운 면이 보인다.

이후에는 노동력수급이 완화하는 가운데 정년연장 등 고용을 둘러싼 제도 관행의 개선이 지체되기 쉽고 고령자의 고용문제가 한층 곤란한 국면을 맞이할 염려가 있다.

## 나. 기혼여성의 취업환경 변화

昭和 40년대 전반에는 여자취업자가 현저하게 증가하였지만 昭和 40년대 후반에는 자영업세대에서 취업하는 가족종업자의 감소가 카졌고, 취업자의 증가는 멈추고 여자노동력률은 저하경향으로 추이하고 있다. 그러나 그 가운데에서 고용자세대의 여자중고령층을 중심으로 고용노동자, 특히 파트타임 등 단시간고용자의 증가가 현저하고 여자취업자 중에서 차지하는 고용자의 비율은 1965년의 약 50%로부터 1975년에는 약 60%로 약 10%포인트 높아지고 있다. 이러한 노동력률의 추이로 볼 때 이후에 자영업세대 비중의 저하에 따라 여자노동력률의 저하경향이 둔화되고 고용노동을 하려는 자가 증가할 것으로 예상된다. 특히 노동력의 수급이 종래와 같은 압박기조를 지속할 수 없기 때문에 임금 등 노동조건 개선이 지체될 염려가 있으므로 세대원의 감소, 가사부담의 경감 등에 의한 기혼여성의 자유시간 동향 등과 아울러 가계수입을 유지하기 위한 취업을 희망하는 자가 증가할 가능성이 있다. 따라서 기혼여성의 취업을 둘러싼 조건을 정비하지 않는 한 이와 같은 취업희망자의 증가에 따라 낮은 조건으로의 취업을 증가시키게 될 염려가 있다.

## 다. 신규 졸업자의 고학력화

신규 졸업 취업자수는 1966~67년의 약 150만 명을 정점으로 하여 감소경향에 접어들어 1975년 3월 졸업자는 약 100만 명으로 됨과 동시에 그 사이에 고학력화가 급속하게 진행되었다. 신규 졸업 취업자 중 중학졸업자의 비율은 1965년 약 44%에서 1970년 약 22%, 1975년 약 10%로 저하되는 한편 대학졸업자(短大 등을 포함)는 1965년 약 11%에서 1970년 약 20%, 1975년 약 34%로 급속하게 높아졌다. 昭和 50년대에는 신규 졸업 취업자수는 110만 명 정도로 추이할 것으로 보이지만, 그 중에서 이후로도 고학력화 경향이 계속되고 신규 졸업 취직자 중 대학졸업자의 비율은 1975년의 약 34%에서 1980년대에는 약 40%로 높아질 것으로 보인다. 이와 같은 고학력화는 사회에서 대학졸업자의 지위와 역할이 변화하는 것을 의미하며, 대학졸업자의 소위 그레이칼라화 경향이 강해짐과 아울러 한편으로 중학 고교졸업자의 감소에 따라 그레이칼라 직종의 수급압박을 초래하고 신규 졸업자의 동향과 직업별 노동력수요와의 사이에서 불균형을 낳을 염려가 있다.

## 3. 산업구조의 변화 등에 따른 고용문제

### 가. 취업구조의 변화

일본의 취업구조는 제1차산업 취업자의 감소, 제2차산업 및 제3차산업 취업자의 증가라는 형태로 추이해 가고 있고 제1차산업에 취업하는 자의 비율은 1965년의 약 23%에서 1975년에는 약 13%로 약 10%포인트 저하하였다. 반면에 제2차산업 및 제3차산업에 취업하는 자의 비율은 1965년의 각각 약 32%, 45%에서 1975년에는 약 35%, 약 52%로 높아졌다.

그러나 昭和 40년대 후반에는 특히 제2차산업의 중심이 되는 제조업에서 취업자 증가에 둔화조짐을 보였다.

이후에는 개발도상국의 공업화 동향이나 자원 에너지의 제약 등에 따라 제조업 및 그 관련 업종에서 업종전환을 추진할 수밖에 없게 되는 기업이 증가할 것으로 보인다.

이 경우 노동력수급의 완화를 배경으로 노동자의 자발적인 이동은 적어지게 되고 사양산업으로부터의 이직자 발생 등에 의한 비자발적인 이동이 증가할 것으로 예상된다. 노동력의 유동화가 원활하게 행해지는 조건을 정비하고 취업구조의 개선을 원활하게 추진할 필요성이 높아질 것으로 보인다.

특히 이와 같은 취업구조의 변화에 따라 비자발적인 이동은 중고령층에 집중될 염려가 있으므로 직업훈련 등의 직업전환대책을 한층 충실히 할 필요가 있다.

또 국민생활에 있어서 복지향상의 요청이 높아짐과 동시에 사회복지, 의료, 보건 등의 복지관련부문에 있어서는 昭和 40년대에 산업 평균을 상회하는 고용의 신장이 보였지만, 이후에도 이들 부문은 한층 확대가 기대되는 분야이고 관련시설의 정비에 따라 노동력의 수요가



증대하여 전문직종 종사자를 중심으로 그 부족이 생길 염려가 있기 때문에 노동조건이나 고용관리 개선 등의 면에도 배려하여 노동력 확보에 노력할 필요가 있다.

#### 나. 노동력의 지역구조 변화

昭和 40년대에는 인구 노동력의 대도시로의 집중이 진전되었지만 그 이외의 지방에서도 제2차산업이나 제3차산업에 취업하는 자의 비율이 높아지는 등 취업구조의 변화가 진행되고 또 이와 함께 지역별 임금격차에도 축소경향이 보였다.

그러나 지역별 고용기회의 불균형은 뿌리 깊게 남아 있고 지역별 구인배율을 보아도 간토, 도카이, 긴키의 각 지역과 규슈, 시코쿠, 도호쿠, 홋카이도의 각 지역 사이에서는 큰 격차가 보인다.

또 과거의 젊은 층을 중심으로 한 노동력의 이동에 의하여 연령별로 본 노동력의 지역구조에는 큰 차이가 생겼고, 55 세 이상 층에 관해서는 4대도시권에 거주하는 자의 비율이 1974년에 약 40%에 불과하지만 15~34세층의 경우에는 약 53%에 달하고 있다.

이 때문에 남아 있는 지역별 수급불균형에 관해서는 농촌으로부터 도시로의 노동력 이동이 노동력의 지역구조의 불균형을 확대시키고 과밀 과소의 관점으로부터 보아도 좋지 않음에 비추어 고용기회의 적정배치와 생활환경의 정비를 종합적으로 추진하는 것에 의하여 국토의 균형있는 발전을 도모할 필요성이 보다 높아질 것으로 보인다.

또 이제까지에서도 특정 지역에 다수의 실업자가 체류하는 예가 보였지만 이후에 노동력의 수급이 전체적으로 완화되는 가운데 특정 지역에서 사양산업으로부터의 이직자가 다수 발생하는 경우, 그 재취직이 용이하게 진행되지 않게 되고 정체적인 실업을 발생시킬 염려가 있다.

#### 다. 불안정고용의 동향

일본의 고용구조는 노동력수급의 압박기조하에서 개선이 진행되었지만 타관에 가서 벌이를 하는 노동자, 임시 일용노동자, 사외노동자 등 고용이 불안정적인 사람들이 적지 않다.

즉 타관에서 노동에 종사하는 사람들은 동북지방을 중심으로 약 45만 명으로 추정되고 있다. 또 임시 일용노동자는 남자의 경우 약 130만 명으로 전체고용자에서 차지하는 비율도 6% 정도에 불과하지만 여자는 파트타임 고용 등의 형태로 임시노동자의 증가가 현저하고 여자 임시 일용노동자는 1965년 약 120만 명에서 1973년에는 약 180만 명으로 증가하고 전체고용자에서 차지하는 비율도 높아지고 있다.

이들이 많이 취업하고 있는 분야는 타관에서 일하는 노동자의 경우는 건설업, 자동차제조업 등이며, 임시 일용노동자의 경우는 건설업, 도매업, 소매업, 서비스업, 식료품, 전기기계 등의 제조업 등이고 사외노동자제도의 경우에는 철강업, 조선업에서 폭넓게 보이는 외에 기계공업에서도 일부 유사한 고용형태가 보인다.

이러한 불안정고용에 관해서는 계절, 기후, 수주량에 따라 사업활동에 유동성이 있는 것도 있고 그 영향을 완전하게 제거하여 고용을 안정시키는 데에는 스스로 한계가 있다. 그러나 앞으로 기업이 경기변동시의 부담을 경감하기 위해서 이러한 고용에의 의존을 높이고 하는 한편 노동자측에서는 고용안정화를 요구하는 움직임이 강화시킬 것으로 생각되기 때문에 이러한 괴리를 조정하고 고용의 질적 개선을 추진할 필요성이 높아질 것으로 보인다.

#### 4. 고용임금관행의 변화

일본의 고용임금관행은 고도성장하에서 노동력수급의 압박이나 노동력의 연령구성 변화 등의 배경하에서 중도채용의 증가, 임금에서 차지하는 직무 직능급 비중의 고조, 연령이나 근속에 의한 임금격차의 축소 등의 면에서 그대로의 변용을 이루어 왔다. 그러나 그 변화는 완만하고 전과 다름없이 대기업에서는 정년연령을 55세로 하는 예가 많고, 구인은 청년에게 편중되어 있으며, 중고령자의 재취직의 장이 중소기업에 편중되어 있고, 노동이동의 수준이 낮고 폐쇄적인 노동시장이 형성되어 있는 등 노동력수급의 질과 양 양면의 조정을 곤란하게 하는 요소가 강하게 남아 있다.

특히 현재의 정년제에 관해서는 고령자를 자동적으로 배제한다는 기능이 강하게 작동하고 있어 노동자의 노동가능연령의 신장, 노동력 전체의 고령화 등의 정세변화에 따라 노동자에게 직업생활의 중단을 강요하게 되는 경우가 많다.

이후로 임금에서 차지하는 직무 직능적 요소의 확대 등의 면에서는 어느 정도 변화가 진행될 것이라고 생각되지만 정년연장이나 채용관행의 시정 등의 면에서는 노동력수급의 완화에 의하여 그 실행이 지체될 것으로 보인다.

이 때문에 임금제도를 비롯하여 고용에 관련되는 제도 관행을 적극적으로 개선하고 노동자의 채용이 청년층에 편중되어 해고가 중고령자에게 악영향을 미치는 고용관리방식을 개선하지 않는다면 이후에 예상되는 노동력의 연령구성 변화가 급격하기 때문에 연령별 노동력수급의 불균형이 확대될 염려가 있다.

### III. 雇傭對策에 관한 基本的事項

앞선 계획에서는 '모든 노동자가 여유있는 충실한 직업생활을 영위하도록 한다'는 관점으로부터 모든 노동자가 그 개성과 능력을 살릴 수 있는 조건 기반을 정비함을 과제로 하였다. 이후에도 앞의 계획에서 보인 질과 양 양면에 걸친 완전고용에의 접근노력이 중요한 것은 물론 그와 함께 이후의 경제구조 변화하에서는 완전고용의 달성 유지가 종래에 비하여 한층 곤란하게 될 것도 예측되므로 특히 이로부터의 경제사회정세 변화 등에 대응하면서 이하의 시책을 중점적으로 추진하는 것으로 한다.

#### 1. 성장률저하하에서의 고용대책의 방향

경제성장률이 저하되는 경제정세하에서는 완전고용의 달성 유지에 관해서 특별한 배려가 불가결하다.

따라서 경제의 적절한 운영과 아울러 적극적으로 고용구조 개선을 도모하도록 하는 고용대책의 충실 강화가 필요하다. 이 경우 실업자의 생활안정을 도모하는 것이나 노동조건을 개선하기 위한 대책을 특히 추진하는 것에 의하여 노동시장에서 노동력수급의 원활한 조정이 도모되도록 그 기반의 정비에 노력할 필요가 있다.

또 불황기에 있어서는 종래에 비하여 실업이 증가할 염려가 크기 때문에 실업방지와 고용안정을 위한 대책의 정비충실에 노력할 필요가 있다.

#### 가. 성장률저하하에서의 일반적 고용대책

완전고용을 달성하여 유지하기 위해서는 국민경제에서의 노동력수요의 수준이 노동력공급수준과 상응할 필요가 있음은 말할 것도 없다.

따라서 자원 에너지문제 등 경제성장을 제약하는 제요인이나 물가동향에 배려하면서 노동력수요의 수준이 유지되도록 고용흡수력도 풍부하고 부가가치생산성이 높은 산업구조의 실현에 노력함과 동시에 고용실업의 동향에 충분히 배려한 경제운명을 행하는 것이 필요하다.

또 이후에 있어서는 노동력수급의 압박에 의하여 고용구조의 개선이 진행된다는 조건은 약해져 가기 때문에 고용대책의 면으로부터 적극적으로 고용구조의 개선을 도모해 가는 것이 필요하다. 이를 위한 고용대책은 단순히 노동시장에서 있어서는 구인과 구직을 결부시키는 것만이 아니라 불황기 등에 필요한 경우에는 고용수요의 유지 확대를 도모하고 또한 노동력수요의 연령구성을 개선하거나 노동자의 직업에의 적응성을 높이는 등 다각적인 방책에 의하여 노동력수급의 질과 양 양면에 걸친 원활한 조정을 도모하는 것이어야 한다.

또 이러한 고용대책 전개의 장이 되는 노동시장에 관해서는 노동력수급의 완화기조하에서 임금, 노동시간 등의 노동조건을 개선이 지체되기 쉽고 그것이 노동공급 압력을 높이는 노동조건을 저하를 발생시킨다는 일종의 악순환을 낳으며, 저수입다취업이라는 취업상태가 확대될 염려가 있다. 이와 같은 상황에 비추어 실업자의 생활안정을 도모함과 아울러 최저임금제도나 가내노동대책의 추진 등 노동조건을 개선하기 위한 시책을 특히 추진하도록 한다. 또 노동시간제도에 관해서는 이후의 경제사회 실정에 따라 그 방식의 검토를 행한다.

## 나. 경기변동시의 고용대책

일본에서는 경기변동에 대하여 고용안정도가 높다고 말해지고 있다. 생산조정에 따른 노동투입량의 조정은 주로 잔업시간의 억제, 중도채용의 삭감 정지, 휴일의 증가 등에 의하여 행해져 왔다. 또 부득이한 희망퇴직자의 모집이나 해고가 행해지는 경우라도 취업의 긴급도가 비교적 낮은 층을 중심으로 행해지고 기간노동자의 해고는 극히 회피되어 왔다고 할 수 있다. 이 때문에 불황기라고 하더라도 실업증대는 다른 나라에 비하여 경미함에 그치는 경향이 있었다. 그러나 성장률이 저하되는 이후에 관해서는 경기정체가 고용면에 주는 영향도 한층 심각해지고 고용이 높은 안정성을 유지해 온 고용관행도 변화를 맞이할 염려가 있다. 따라서 불황기에 있어서는 실업이 나타나는 경향이 강함과 동시에 일단 실업이 생긴 경우 그 흡수가 용이하게 진행되지 않을 것도 상정되기 때문에 정책판단의 지침이 될 수 있는 유효한 고용실업지표를 확립하고 고용안정에 충분히 배려한 경제운동을 행할 필요가 있음과 아울러 고용조정책 등 고용대책의 측면에서 실업압지와 노동자의 고용안정에 대처할 필요성이 높아져 갈 것으로 보인다.

### 1) 고용실업지표의 확립

이후에 일본이 완전고용의 달성 유지를 목표로 정책운동을 행해 가기 위해서는 정책판단의 지침이 될 수 있는 유효한 고용실업지표가 확립되어야 한다. 이를 위해 현행 통계의 연속성에 배려하면서 성 연령별, 지역별 실업통계를 한층 충실히 하고 실업구조를 분명하게 함과 동시에 국제비교의 가능성을 높이도록 노력하는 것으로 한다. 또 통계의 이용가공에 관해서 연구를 진행하고 정책판단의 지침이 되는 지표로서 노동시간의 변동이나 구인의 동향을 가미한 고용정세를 나타내는 종합지표를 개발하도록 검토를 진행하도록 한다.

### 2) 실업방지와 고용안정

인플레이션 없는 완전고용을 달성해 가기 위해서는 재정금융정책을 적절하게 운용함과 동시에 필요한 경우에는 고용안정을 유지하기 위한 대책을 적극적으로 강구하여야 한다. 특히 종래 이상으로 물가안정을 배려하는 경제운영이 요구되는 이후에 관해서는 불황기에 있어서 경기변동의 영향을 받기 쉬운 업종, 지역, 노동자층에 착안하여 선택적 중점적으로 고용대책을 강구하는 것이 효과적이다.

불황기에 있어서 고용안정을 위한 대책으로서 고용조정금부금제도가 있지만 이후에는 기업의 고용조정방법도 일시휴업, 생산조정기간중의 교육훈련의 실시 등 다양화될 것도 예상되기 때문에 그러한 변화에 대응하여 실업방지의 실효를 높이는 방안을 정비하도록 한다.

또 실업정세가 악화되고 있는 시기에 대량해고를 행하는 것은 사회적 영향이 크기 때문에 산업정책 등과의 제휴하에서 그러한 사태를 회피하도록 노력하도록 하고 특히 고령자나 신체장애자에게 고용조정이 악영향을 미치지 않도록 고용률제도, 고용조정금부금제도, 대량고용변동의 사전신고제도 등의 운용을 통하여 지도 원조를 강화하도록 한다.

이러한 고용조정에 관한 시책의 실시에 관해서는 고용보험사업에서 부담해야 하는 부분은 물론 그 시책의 대상이 되는 기업에 있어서도 상당한경비를 요할 것으로 보여지므로 호황기에 일정한 자금을 적립하여 불황기에 고용안정을 위한 경비로서 기동적 집중적으로 지출할 수 있는 기금적인 제도의 확립에 관해서 검토를 추진하도록 한다.

## 2. 노동력공급구조의 변화에 대응하는 고용대책

노동력의 고령화, 기혼여성의 취업환경 변화, 신규 졸업자의 고학력화 등 국민의 라이프 사이클의 변화와도 관련되는 노동력공급면의 구조변화에 대해서는 노동력수요의 구조를 공급구조에 적응시키는 것에 중점을 두고 진행함으로써 연령 성 학력별 등에서 노동력수급의 불균형이 생기지 않도록 하는 것이 기본적으로 중요하다.

이 경우 고령자나 기혼여성에 관해서는 그 취업에 관한 의식에 다양화 경향이 보이므로 국민생활에 관련되는 시책과 함께 그 취업의식과 능력에 따른 대책을 강구할 필요가 있다.

## 가. 고령자의 고용안정

### 1) 고령자고용대책의 기본적 사고방식

경제성장률이 저하되고 노동력수급이 완화되는 기초하에서 고령자의 고용문제는 노동력의 고령화 진전에 따라 이후 한층 어려운 국면을 맞이할 우려가 있다.

그러므로 고령자의 고용안정은 고용대책상 최대의 과제이지만 고령자의 고용문제는 기업의 고용관행이나 고령자의 생활상황과 밀접한 관련이 있고 그 취업의식이나 노동능력도 연령계층에 의하여 달라지는 면이 보이므로 이후의 고령자고용대책의 실시에 있어서는 노동능력이 저하된 사람들에 대한 연금 등 사회보장정책의 충실과 아울러 다음의 연령구분에 따라 각각의 대책을 강구하는 것으로 한다.

- ① 60세까지에 관해서는 기업의 정년연장 촉진 등에 의하여 고용안정에 노력한다.
- ② 60~64세에 관해서는 정년후의 재고용, 근무연장을 포함하여 재취직을 촉진한다.
- ③ 65세 이상 층에 관해서는 이들의 능력에 대응하여 사회참가기회의 확보에 노력한다.

### 2) 고령자의 고용안정대책

고령자의 고용안정을 도모하기 위해 정년연장, 고용관리의 개선 등에 의하여 고령자의 이직을 가능한 한 방지함과 동시에 청년에 편중되기 쉬운 기업채용관행의 시정 등에 의하여 기업에서 고령자의 고용을 촉진하는 것으로 한다.

- ① 정년연장의 장해가 되고 있는 임금자급의 증가나 인사정체 등의 문제를 완화함과 동시에 노동자 채용이 청년층에 편중되지 않도록 노사의 이해하에서 고용임금관리의 개선을 도모하도록 하고 그를 위한 지도 및 원조를 강화하는 것으로 한다.
- ② 정년연장 및 고령자의 신규입사 촉진에 이바지하기 위해 고령자고용률을 설정하도록 한다.
- ③ 정년연장이나 고령자의 고용을 장려하기 위해 정년연장장려금, 계속 고용장려금, 고용장려금 등 기업에 대한 助成을 충실히 하는 것으로 한다.
- ④ 고령자에게 적당한 직업의 연구를 특히 추진하고 그 능력개발의 기회를 확대함과 동시에 직업상담, 지도, 소개체제를 정비하도록 한다.

## 나. 심신장애자의 고용촉진

고령자와 아울러 심신장애자의 고용촉진은 커다란 사회적 과제이다. 현재 신체장애자는 약 90만 명이지만 그 중 취업하고 있는 자의 비율은 정상인에 비하여 낮고 정신박약자까지 더하면 취업률은 더욱 낮아지며 취업형태에도 문제가 있다.

심신장애자가 고용의 장을 얻어 사회경제활동에 참가하고 직업을 통하여 자립하는 것이 가능하도록 하기 위해서는 심신장애자에게 충실한 능력개발의 기회를 확보해 주는 한편 심신장애자가 가지고 있는 능력을 충분히 발휘할 수 있는 취업의 장을 확보하는 것이 필요하다.

- ① 신체장애자고용률에 의거한 사업주의 고용의무를 강화함과 동시에 고용률제도의 실효성을 높이기 위한 납부금제도를 창설하고 고용률 미달성의 사업주로부터 징수하는 납부금을 근간으로 고용률을 초과하여 신체장애자를 고용하는 사업주의 경제적 부담의 경감 및 신체장애자의 고용확대를 위한 시설 설비 등에 대한 조성을 행하는 것으로 한다.
- ② 심신장애자를 고용하는 사업주에 대한 작업환경, 직장환경의 개선 등에 대한 용자 등의 조성조치 및 심신장애자에 대한 고용원호조치의 충실을 도모하도록 한다.
- ③ 심신장애자의 능력판정이나 직업훈련체제의 정비를 도모하도록 하고 특히 중증신체장애자의 총합적인 재활체제를 확립하는 것으로 한다.
- ④ 심신박약자에 관해서는 적당한 직업에 관한 조사연구를 추진함과 동시에 국민 일반의 이해를 높이도록 한다.

## 다. 기혼 여성노동자의 취업을 둘러싼 조건의 정비

이후에는 기혼여성 가운데 파트타임노동을 포함하여 취업을 희망하는 자가 증가할 것으로 보이므로 노동조건이 낮은 취업이 증가하지 않도록 노동조건 개선의 한층 진전시키는 외에 여자의 라이프 사이클의 態樣, 취업의식의 다양화 등에 배려하고 기혼여성의 취업을 둘러싼 조건에 관해서 정비를 도모하는 것으로 한다.  
또 이와 아울러 고용에 있어서 실질적인 남녀평등의 실현과 그로 인한 여자의 직업영역 확대에 이바지 하기 위해 여자의 취업에 관한 제도 등의 이상적인 상태에 관해서 검토를 행하는 것으로 한다.

- ① 육아부담으로부터 해방된 기혼여성이나 새롭게 직업에 취업하려고 하는 미망인 등을 위하여 폭넓은 능력개발의 기회를 확보함과 동시에 취직의 원활화를 도모한다.
- ② 육아부담과의 조화를 도모하면서 취업의 계속을 희망하는 사람들을 위해 조기정년제의 시정을 도모하는 외에 육아휴업제도의 보급, 보육소 등 복지시설의 정비 등에 노력한다.

#### 라. 고학력화와 직업선택

신규 졸업자의 고학력화에 따라 그 직업선택의 동향과 직업별 노동력수요와의 사이에서 불균형을 낳을 염려가 있기 때문에 직업구조의 동향에 입각하여 개인의 적성에 따른 진로와 직업선택이 한층 용이하게 행해지도록 학교에서의 직업교육의 충실, 전문학교의 정비를 포함하여 고등교육의 다양화를 도모함과 동시에 고용대책의 면에 있어서도 직업훈련기회의 확대, 대학졸업자를 포함한 직업지도 직업소개기능의 강화를 도모하는 것으로 한다.

### 3. 산업구조의 변화 등에 대응하는 고용대책

산업구조의 변화 등에 대응하여 노동자의 직업전환을 추진할 필요성이 높아지지만 이 경우 고도성장기에 비하여 노동력의 유동성은 저하될 것으로 보여지므로 사양산업으로부터의 이직자의 재취직 촉진, 고용수요의 신장이 기대되는 산업의 노동력 확보 등 고용대책의 면으로부터 수급조정기능을 강화함으로써 산업간 지역간 수급불균형을 시정하는 것으로 한다.  
또 산업의 특성에 기인하는 불안정고용에 관해서는 고용관리의 근대화 등에 의하여 그 질적 개선을 추진하는 것으로 한다.

#### 가. 직업전환의 촉진

이후 저성장경제로의 이행과정을 중심으로 하여 구조적으로 쇠퇴가 부득이한 산업에 있어서는 사업전환 혹은 고용축소를 강요받는 기업이 발생할 것이 예상되므로 직업훈련을 축으로 하는 노동자의 직업전환대책의 정비를 도모하는 것으로 한다.

- ① 사업전환을 행하는 기업에 대해서는 노동자의 능력재개발에 의한 원활한 직업전환이 도모되도록 그를 위해 필요한 원조를 충실히 하는 것으로 한다.
- ② 현행 직업전환급부금제도는 이후의 산업구조 변화에 대응하는 직업전환대책의 일환으로 변경하여 그 방식을 개선하는 것으로 한다.  
이 경우 고용보험제도와와의 관련을 고려하면서 산업구조의 변화에 따라 발생하는 정체적인 실업자에 관해서 특히 배려하는 것으로 한다.
- ③ 공공직업훈련에 관해서는 사업전환에 따른 훈련 및 실업자의 재취직을 위한 훈련의 필요성에 대응되도록 충실 강화한다.

#### 나. 복지관련부문의 노동력 확보

일본이 국민복지의 충실을 도모하는 데 있어서 의료시설, 사회복지시설 등의 더 한층의 충실이 요청될 것으로 보이지만 이들 부문에서는 노동력 확보가 곤란한 면이 보여지므로 이후 다음과 같은 점에 배려하여 그 확보 정착에 노력하는 것으로 한다.

- ① 노동조건 및 고용관리의 개선에 관해도 지도 원조를 충실히 한다.
- ② 간호부, 보모 등의 복지관련직종 종사자 양성체제를 충실히 한다.
- ③ 직업소개체제를 정비한다.

다. 지역고용문제에의 대응

노동자의 이동에 의한 지역간 노동력수급의 조정은 과밀 과소의 관점으로 부터 보아도 호전되지 않고 있기 때문에 이후로는 지역별 생활수준의 격차 해소를 목표로 고용기회 부족지역에 있어서의 양질의 고용기회 확보와 생활환경의 정비를 도모하는 것으로 한다.

- ① 제지역정비시책의 추진과 아울러 고용기회 부족지역에 진출하는 기업이 필요로 하는 기능노동자의 양성 등 고용면의 애로를 해소함과 동시에 고용기회를 확대하기 위한 장려조치를 충실히 하는 것으로 한다.  
특히 공업재배치촉진법, 농촌지역공업도입촉진법 등에 의거하여 대도시로부터의 공업의 이전, 지방에서의 공업입지를 적극적으로 추진함과 동시에 지방에서의 직업훈련시설, 노동자의 복지시설 등의 충실에 노력하는 것으로 한다.
- ② 특정 지역에 사양산업으로부터의 이직자가 다수 발생한 경우, 특히 사양산업이 지역의 중심산업인 경우에는 그 지역경제의 기반이 침하됨과 동시에 그 회복에 상당기간을 필요로 하기 때문에 대체산업의 육성, 그 외 고용기회의 확보 등을 위하여 필요한 시책을 행하는 것으로 한다.

라. 불안정고용의 개선

임시 일용노동자나 사외노동자 등의 불안정한 고용에 관해서는 계절, 기후, 수주량의 유동성 등 이들 고용형태를 지속시키는 요인에 대하여 산업 및 기업의 사업형태, 고용관리의 방식을 개선함으로써 그 고용의 안정화를 도모하도록 한다.

- ① 고용개선이 지체되고 있는 건설업 등에 관해서는 기업의 연대 위에서 노동자의 능력개발이나 고용관리의 근대화에 노력하도록 한다.
- ② 임시노동자(파트타임노동자의 일부를 포함함)나 사외노동자를 해소하기 위해 그러한 불안정고용에 의한 고용조정에 대신하는 노사에 의한 적절한 고용조정책 확립을 촉진함과 동시에 그를 위한 노사의 자주적 노력에 대하여 지도 원조하는 것으로 한다. 또 이들 대책이 보다 어려운 사외노동자에 관해서는 모기업과 구내 하청기업이 협동하여 노동조건 및 고용관리의 개선을 도모할 수 있도록 지도 원조를 충실히 하도록 한다. 또 이에 관련하여 노동자공급사업에 대한 규제방식에 관해서 검토하는 것으로 한다.  
同和대책대상지역 주의에 관해서는 동화문제 해결의 중심적 과제로서 고용문제의 중요성이 증가해 가고 있으므로 관련시책과의 제휴하에서 지역주민의 실태에 따라 사업주에 대한 계발, 지도, 취직원호조치의 충실 등의 고용대책을 특히 강화하는 것으로 한다.

나. 노동시장의 수급조정기능의 강화

이상에서 불황기에 있어서의 실업방지, 노동조건 유지 개선, 노동공급 압력의 완화, 정년연장의 추진, 직업전환의 촉진 등을 중심으로 하여 이후의 고용대책의 방향을 분명하게 하였다.

그 기본으로 하는 바는 노동시장의 下方軟弱性에 대하여 충분한 준비를 한 후에 질과 양 양면에 걸친 수급조정을 행하는 것이었다.

이하에서 거론하려고 하는 고용임금관행의 개선이나 교육훈련기회의 확충은 노동력수급의 조정과의 관련에서 제1차 및 제2차 계획에서도 그 필요성이 지적된 것이지만 이후에는 노동력인구의 고령화나 취업구조의 변화 등이 한층 급격할 것이므로 그 필요성이 증가하는 것이다.

특히 고용임금관행을 둘러싼 문제는 노사의 이해와 그 대응없이 실행을 기대할 수 있는 성격의 것이 아니므로 그를 위해서는 상당한 곤란을 수반할 것으로 예상되지만 이후의 고령자문제의

중요성에 비추어 적극적으로 노사합의의 양성에 노력하고 그 개선을 추진할 필요가 있는 것이다. 또 교육훈련기회의 확충은 노동자가 직업생활의 각 단계에서 필요한 지식 기능을 몸에 익혀 두는 것이 노동력수급의 질과 양 양면에 걸친 조정에 중요한 역할을 담당함과 동시에 정년연장, 임금제도의 개선 등의 시책을 추진하는 전제가 되는 것이다.

특히 고용행정체제의 정비는 상술한 고용대책을 적극적으로 추진하기 위해 필요한 행정기능을 강화하도록 하는 것이다.

#### 가. 고용임금관행의 개선

노동력수급의 조정을 원활화하기 위해서는 단순히 노동시장에 나타난 구인과 구직을 정확하게 결부시키는 것만이 아니라 임금제도 개선 등을 통하여 노동자의 재취직을 용이하게 하는 받아들임체제를 정비함과 동시에 기업의 정년연장 등의 방법으로 중고령자의 고용안정을 확보하는 것이 중요하다.

특히 임금제도에 관해서는 기업의 노무관리나 노동자의 생활유지상의 요청도 있고 연공적 임금요소가 뿌리 깊게 남아 있는 것도 생각할 수 있지만, 정년연장이나 기업의 채용관행 시정을 추진하여 중고령자의 고용안정을 확보하는 관점으로부터, 노동시장의 실태를 바탕으로 하면서 직무 직능적 요소에도 배려하는 그 방식을 개선해 가는 것이 필요하다.

또 노동시장기능이 강화되었다고 해도 노동자를 안이하게 해고하지 못한다는 노사의 관행은 이후로도 유지될 필요가 있다.

이를 위해 노사의 이해와 협력을 요구하면서 임금제도의 개선, 고용관리의 개선에 전력을 다하도록 하고 그를 위한 조사연구체제를 정비함과 동시에 기업에 대하여 필요한 지도 원조를 강화하도록 한다.

#### 나. 교육훈련기회의 확충

노동자의 고용안정을 위해서는 노동자가 충분한 직업능력을 가지고 있을 필요가 있고 노동력의 질을 높이기 위한 교육훈련실시체제의 정비가 요구된다. 특히 노동자의 자기계발의욕에 기하여 노동자가 직업생활의 각 단계에서 필요한 교육훈련을 받아들일도록 하는 것이 중요하다.

또 기능검정제도의 확충에 의하여 직업능력이 객관적으로 평가되는 체제를 정비하고 임금제도의 개선에 이바지할 필요가 있다.

- ① 공공직업훈련시설을 비롯한 각종 교육기관을 포함하여 교육훈련의 실시체제를 정비하는 것으로 한다.
- ② 기업이 행하는 교육훈련에 대한 조성을 강화하는 것으로 한다.
- ③ 유급교육훈련휴가제도의 보급과 그 충실을 도모하는 것으로 한다.
- ④ 기능검정직종의 확대, 다른 공적 자격제도와와의 제휴 등에 의하여 기능검정제도의 충실을 도모하는 것으로 한다.

#### 다. 고용행정체제의 정비

이상과 같은 고용대책의 전개에 대응하여 다음의 행정기능을 충실 강화하는 것으로 한다.

- ① 고용문제가 산업구조문제, 지역문제 등과의 관련성이 크므로 관련시책과의 제휴 조정을 도모하고 고용대책을 整合적으로 추진한다.
- ② 경기변동 등에 즈음하여 실업방지과 노동자의 생활안정을 도모하기 위해 기업에 대하여 필요한 지도 원조를 실시한다.
- ③ 기업의 고용임금관리, 노동조건 등에 관한 정보를 기동적으로 수집한다.
- ④ 고용임금관리의 개선 등에관해서 기업에 대하여 필요한 지도 원조를 실시한다.
- ⑤ 직업소개, 직업훈련, 고용임금관리의 지도 등의 상호 연대를 강화한다.
- ⑥ 직업안정기관에 관해서 시설 설비의 더 한층의 충실을 도모함과 동시에 지역의 실태에 따른

기능분화 등에 의하여 구인 구직의 원활한 결합을 도모한다.

⑦ 이상의 고용행정기능의 충실 강화와 아울러 조직 및 체제의 재편 정비를 도모하는 것을 검토한다.



## <4> 第4次 雇傭對策基本計劃

-안정성장하에서 완전고용을 달성함과 동시에 다가올 본격적인 고령화사회로 향한 준비를 확실히 하는 것-

(1979년 8월 10일 각의결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

이 계획은 고용대책법에 의거하여 책정된 제4차 고용에 관한 기본계획이다.

앞의 계획은 1973년 가을의 석유위기를 계기로 하여 내외의 경제환경이 크게 변화하고 경제성장률의 저하가 예상되는 가운데 인플레이션없는 완전고용을 달성 유지하는 것을 과제로 하였다.

그러나 이 사이의 경제환경의 변화는 당초의 예상 이상으로 심각하여 경제의 안정성장으로의 이행 과정에서 노동시장에서도 산업구조의 급속한 변화, 여자 취업자의 대폭적인 증가 등 새로운 변화가 진전되어 왔고 그 위에 본격적인 고령화사회로의 진전이 예상되고 있다. 따라서 이와 같은 문제에 관해서 장기적인 시야에 입각한 고용정책의 방향설정을 행하여 정확하고 확실하게 대응해 가는 것이 중요해지고 있다.

이와 같은 관점으로부터 본 계획은 '안정성장하에서 완전고용을 달성함과 동시에 다가올 본격적인 고령화사회로 향한 준비를 확실히 하는 것'을 과제로 삼고 있다.

본래 계획은 책정한 것만으로는 그 목적이 달성되지 않고 본 계획에 따라 현실에서 고용대책을 강력하게 추진하여 가는 것이 중요하다. 특히 이번의 계획은 1979~85년까지 종래보다 긴 7년을 계획기간으로 하고 있기 때문에 계획의 목표실현에 즈음하여서는 적시에 그 진척상황을 점검하하면서 고용대책의 적절한 운영과 강화를 도모하여 가는 것이 중요하다고 생각된다.

본 계획의 추진에 관해서 직접적인 책임을 지는 노동대신으로서 관계행정기관과 제휴를 취하면서 완전고용의 실현에 전력을 다할 생각이지만 계획의 내용은 고용임금관행 등 노사간의 문제나 사회 전체적으로 대응해야 할 문제에 걸쳐 있기 때문에 노사를 비롯하여 널리 국민 각층의 이해와 협력이 강하게 요청되는 바이다.

이와 같은 의미에서 본서가 이후의 고용문제나 고용대책의 기본적인 방향에 관해서 국민 각층의 이해를 깊게 하는 데 도움이 될 것을 기대하는 바이다.

1979년 8월

노동대신 栗原祐幸

### I. 計劃의 基本的 思考方式

#### 1. 계획의 과제

고용대책기본계획의 제1차 계획(1967~71년)에 있어서는 모든 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있도록 '완전고용의 기초를 다짐'을, 제2차 계획(1972~76년)에 있어서는 제1차 계획의 성과를 근거로 하여 고령자, 심신장애자의 고용문제 등과 남은 여러 문제에 적극적으로 대처하여 모든 노동자가 그 개성과 능력을 살려 '여유있는 충실한 직업생활'을 실현하기 위한 조건 기반을 정비하는 것을 과제로 하였다.

이 사이에 일본은 놀라운 경제성장을 달성하고 고용의 양적 질적 개선이 현저하게 진전되었다. 그러나 일본 경제는 1973년 가을의 석유위기를 계기로 전후 드물게 보이는 불황에 휩쓸리고 고용정체는 급격하게 악화되었다. 이 기간에 나타난 자원 에너지문제 등은 일본 경제의 성장률 저하를 부득이하게 하는 것이었다.

제3차 계획(1976~80년)은 여태까지 일본 경제가 경험하지 못했던 이 곤란한 시대에 있어서 '성장률저하하에서 인플레이션 없는 완전고용을 달성 유지한다'고 하는 중대한 과제를 부담하고 있었던 것이었다.

제3차 계획의 특징은 그때까지의 실업자 재취직의 촉진이라고 할 수 있으며, 실업자를 받아들이는 입장에서 사전에 적극적으로 실업을 방지하려고 하는 사고방식의 비중이 높아진 것이었다.

1975년의 고용보험법의 성립으로부터 1977년의 고용안정자금제도의 창설에 이르는 일련의 시책은 확실히 이러한 사고방식에 따른 것이고, 이 기간에 실업의 방지를 위한 적극적인 고용대책이 전개되었다.

이 밖에 이 기간에는 이 계획에 따라 중고령자나 신체장애자의 고용촉진 대책에서 일정한 진전을 보이고 특히 조선업 등의 구조불황업종이나 그것들이 집중되는 특정 지역에 대한 특별 입법 등 각종의 고용대책이 진전되었다.

제4차 고용대책기본계획은 이 제3차 계획에 근거하여 제시된 새로운 고용대책의 방향을 다시 발전시키고 그것을 보다 확실한 것으로 하여 정착화 시키는 역할을 맡고 있다. 이 계획기간은昭和 50년대(1975~84) 전반의 격동의 시대의 뒤를 이어 새로운 안정적인 성장체도로 일본경제를 이행시키는 시기이다.

이 계획기간중에는 자원 에너지문제, 국제경제환경의 변화, 물가문제 등 전 계획 책정시의 문제점이 점점 더 첨예화됨과 함께 고용면에서는 경제성장률이 고도성장기에 비하여 저하하는 가운데 노동력인구는 상당한 증가가 예상되고 또 노동력인구 자체의 급속한 고령화가 진전될 것으로 보여진다.

따라서 앞으로의 고용대책에 있어서는 완전고용의 실현을 목표로 하고 이직자의 재취직 촉진이나 실업예방뿐만 아니라 적극적으로 고용기회의 확대 및 창출에 결부되는 대책의 충실에 노력함과 동시에 고령자의 고용대책을 일층 강화하고 관련되는 사회적 제제도의 재검토를 촉진하면서 고령노동자의 고용의 안정을 도모하여 가는 것이 기본적으로 중요하다. 또 동시에 노사가 그 실현을 향하여 적극적으로 노력을 쌓아 가는 것이 필요하다.

더욱이 경제정책 운영에 있어서도 이와 같은 새로운 사태에 대처하여 안정성장하에서 완전고용의 달성을 지행하는 것이어야 한다.

그 목표는 1985년도의 완전실업률을 1.7% 정도 이하로 억제하는 것뿐 아니라 낮은 노동조건이나 불안정한 고용형태의 취업자수를 가능한 한 적게 하는 것에도 있다.

본 계획은 '안정성장하에서 있어서 완전고용을 달성함과 동시에 다가올 본격적인 고령화사회로 향한 준비를 확실하게 하는 것'을 과제로 하고 특히 이후에 국내외에 새로운 국면을 맞이하는 일본 고용대책의 기본적인 자세를 명확하게 하려고 하는 것이다.

## 2. 계획의 성격

앞에서 말한 바와 같이 본 계획기간중에 우리가 가장 해결을 강요받고 있는 것은 노동력인구의 고령화와 고용안정의 확보이다.

본 계획에서 명확하게 하고 있는 여러 시책은 1985년도까지의 이 시책들에 대한 기본적인 정책의 방향을 보인 것이고 그 정책의 실현 여하는 국민의 복지향상에 밀접하게 결부된 것이다. 따라서 고령자대책을 비롯한 여러 정책에 관해서는 그 목표달성을 확실한 것으로 하기 위해 본 계획기간중에 수시로 그 진척상황을 점검하면서 그 진행형편에 따라 국민적 합의하에서 시의적절한 대응방식을 고안하여 가도록 한다.

## 3. 계획기간

계획기간은 1979~85년까지 7년간으로 한다.

## II. 雇傭動向과 問題點

昭和 50년대(1975~84년) 전반의 일본 경제는 1973년 가을의 석유위기를 계기로 하는 경기정체로부터 서서히 회복세로 돌아섰지만 내외의 경제환경은 심각하고, 회복의 템포는 완만한 것에 그쳤다.

이와 같은 정세하에서 노동시장에서는 노동력수요가 노동력인구의 성장에 미치지 못하는 고용정세의 악화를 초래하고, 특히 이 기간에는 고령자의 고용문제가 심각화되었다. 이 사이 구조불황업종을 중심으로 한 제조업 취업자의 감소, 제3차산업 취업자의 현저한 증가 등 취업구조의 변화가 진전되었다.

이 계획기간중에는 연평균 40만 명 정도 증가하는 노동력인구를 흡수하기에 족한 노동력수요를

만들어 감과 함께 대폭적으로 증가하는 고령자의 고용안정을 도모하여 가는 것이 중요한 과제이다.

### 1. 최근의 고용동향의 특징

1975~78년에 걸쳐 완만한 경기의 회복이 계속되는 가운데 취업자는 185만 명 증가하고 있지만 한편으로 노동력인구는 이를 상당히 상회하여 209만 명이 증가되고 이 결과 이 기간에 실업자가 대폭적으로 증가하였다.

고용실업 정세가 악화하는 가운데에서 산업, 기업규모, 성취연령별 등에서 지금까지와는 상당히 다른 동향이 보여졌다.

산업별 동향을 보면 고도성장기에는 제1차산업 취업자가 감소하는 반면 제2차 및 제3차산업에서는 취업자가 증가하여 갔지만,昭和 50년대에 들어서 이와 같은 경향은 변화하였다.

제1차산업 취업자는 최근 농업으로부터 다른 산업으로의 유출이 적어지고 있으며 감소의 템포도 종래보다 둔화되었다. 한편 제2차산업에서는 조선업 등의 구조불황업종을 시작으로 제조업 취업자가 감소하였다. 제조업 취업자는 1974~75년에 걸쳐 81만 명이 감소하고 다시 1975~78년에 20만 명이 감소하여 1,326만 명으로 되었다. 제3차 산업에서는 상업, 서비스업을 중심으로 취업자가 계속 증가하여 1975~78년에 걸쳐 194만 명이 증가하여 2,904만 명이 되었다. 그 중에서도 사회복지, 의료보건, 문화교양 등의 사회서비스 분야는 1975년에는 서비스업 취업자 전체의 약 45%, 376만 명을 차지하고 있었지만 그 후에도 높은 성장을 계속하고 있고 1975~78년에 걸쳐 30만 이상 규모의 사업소에서 약 29만 명 증가하여 이 사이 서비스업 전체 증가수의 60%를 차지하고 있다.

기업규모별로는 중소기업에서는 고용이 증가하고 있는 반면 대기업에서는 감소하였다. 노동력수요가 증가하고 있는 제3차산업에서 중소기업의 비율이 높은 것, 일손부족 시기에 채용이 곤란했던 젊은 층이나 기능노동자의 충족을 도모한 것 등을 반영하여 중소기업에서 고용은 증가하고 있다. 예를 들면 1~29인 규모에서는 1975~78년에 걸쳐 119만 명 증가하여 1,318만명으로 되었다. 한편 대기업에서는 조선업 등에서 구조적인 불황에 휩쓸려 있었던 것, 감량경영을 지향하는 경향이 있는 것 등의 이유로 해서 500명 이상 규모에서는 이 사이에 39만 명이 감소하여 872만 명으로 되는 등 전체고용에서 차지하는 비중도 1975년의 25%에서 1978년에는 23%로 저하되었다.

중고령자의 고용문제가 심각화한 것도 이 기간의 큰 특징이다. 종래부터 중고령자의 취직은 젊은 층에 비하여 불리한 상황에 있었지만 특히 이 기간 노동력 수급이 완화되는 가운데에서 한층 심화되었다. 45세 이상의 유효 구인배율은 1978년에는 0.2배로까지 저하되고 일단 이직하면 그 재취직은 상당히 어려운 상황에 있다. 이와 같은 가운데 구조불황업종 등으로부터 중고령의 이직자가 발생하고 이들이 실업자로 체류하였기 때문에 45세 이상의 중고령 실업자는 1973년의 17만 명으로부터 1978년에는 40만 명으로 대폭적으로 증가하고 실업자 전체에서 차지하는 비율도 25%에서 32%로, 또 공공직업안정소의 유효구직자에서 차지하는 비율도 1973년 30%에서 1978년 42%로 높아졌다.

더욱이 이 기간 고용자세대의 주부층을 중심으로 노동력률의 상승경향이 강하였다. 여자취업자는 1975~78년에 걸쳐 약 130만 명으로 대폭적으로 증가하고 이 증가는 전체취업자 증가 185만 명의 약 7%를 차지하고 있다. 또 취업형태를 보면 도촬소매업, 서비스업, 제조업 등의 파트타임 등으로의 고용의 증가가 현저하고 사업소규모 5인 이상의 파트타임은 1978년 말에는 115만 명으로 1975년 말에 비하여 약 41만 명 증가하고 있다.

### 2. 이후의 고용동향과 문제점

#### 가. 노동력수요의 동향

이후로 경제성장의 감속에 따라 노동력수요의 성장이 둔화하는 외에 자원활에너지의 제약, 국제경제환경의 변화, 국민 요구(needs)의 고도화확다양화 등에 의하여 산업구조의 전환이 진전된다.

산업별 취업자의 동향에 관해서 보면 산업 등 제1차산업의 비율은 계속 저하하지만 그 저하의

템포는 둔화되고 제1차산업으로부터 제2차 및 제3차산업에로의 노동이동은 종래보다도 적어지는 것으로 보여진다. 제2차산업에서는 전체적으로 취업자의 성장은 낮고 그 비율도 거의 변동 없이 추이하는 것으로 보여지지만 생활기반 정비의 필요성이 높아져 가는 등의 이유로 이러한 것에 관련되는 직종은 취업자가 상당히 증가할 것이라고 예상된다. 또 제조업에서는 절약에너지, 절약자원형의 산업으로 그 중점이 옮겨 가게 된다면 국제분업의 필요성과 아울러 부가가치가 높은 지식집약적인 조립합가공산업의 발전이 중시되게 될 것이다.

다른 한편으로 국민생활의 고도화확다양화에 따른 서비스수요의 증대로부터 제3차산업의 취업자는 한층 증가하고 특히 사회서비스 분야에서는 이후로도 발전이 예상되며 취업자의 증가가 기대될 수 있다.

또 제3차산업에서 고용의 증가를 도모해 감에 있어서는 이들 부문은 노동조건이 우선 충분히 정비되어 있지 않은 분야도 있으며 생산성면에서도 향상의 필요가 있다는 것 등에 충분히 배려하여야 한다.

또 이와 같은 산업구조의 전환 과정에서 일부에 부득이하게 이직자가 발생하는 것도 예상된다. 특히 제조업으로부터의 이직자가 제3차산업 등으로 부터의 새로운 구인과 결부되기 어려운 상황에 있고, 중고령 이직자의 경우 재취직이 곤란하며, 특정 산업에 의존하고 있는 지역에서는 그 산업의 부진에 의하여 심각한 고용문제를 낳을 염려가 있는 등의 문제가 있다.

## 나. 노동력공급의 변화

### 1) 고령화의 진전

이후의 인구의 동향에 관해서는 젊은 층이 차지하는 비율이 감소하고 고령화가 진전된다.

1975~85년에 걸쳐 15~29세 층에 약 280만 명이 감소하는 등 젊은 층의 인구가 감소하는 반면, 55세 이상의 고령자는 1975년의 약 1,780만 명에서 1980년 약 2,050만 명, 1985년 약 2,420만 명으로 1975~85년 사이에 약 640만 명 증가하고, 이는 이 사이의 15세 이상 인구의 증가수 약 960만 명의 3분의 2를 차지하는 것이라고 예상된다.

이 중에서 55~59세층에 약 230만 명, 60~64세층에 107만 명 증가하는 등 55~59세층에서의 증가가 크다.

이와 같은 인구 고령화의 진전에 의하여 노동시장에서도 고령노동자가 급증하는 것은 피할 수 없다. 특히 일본의 경우, 인구고령화의 템포가 상당히 급속한 것에 더하여 고령층의 노동력률이 높은 것 때문에 고령화가 노동시장에 주는 영향은 극히 크다고 할 수 있다. 다른 한편으로 기업의 인사제도, 고용관리제도 등은 이와 같은 고령화의 진전에 대응하고 있다고는 할 수 없는 상황이었다. 그 대표적인 예가 정년제이다.

정년연령의 동향을 보면 60세 이상 정년제를 실시하는 기업은 1974년의 35%로부터 1978년에는 39%로 높아지는 등 정년연령의 연장이 진전되고는 있지만 아직 그 템포가 완만하고 55세 정년제를 채용하는 기업의 비율은 41%로 가장 높은 비율을 점하고 있다. 또 규모별로 보면 60세 이상 정년제의 보급상황은 5,000명 이상 및 1,000~4,999명 규모에서 21%, 300~999명 규모 26%, 100~299명 규모 33%, 30~99명 규모 43%로 나타나고 있다.

한편 현재 노동자의 대부분은 정년 이후에도 계속 취로하고 있고, 정년연령과 노동자가 실제로 노동시장으로부터 물러나는 연령이 크게 달라지고 있다.

### 2) 여자노동자의 증가

최근 가정주부층을 중심으로 여자취업자가 증가하고 있는데, 이와 같은 여자의 진출 배경으로서 ① 가사취급아부담의 경감, ② 고학력화 등에 따른 사회참가의식의 고조, ③ 가계 보충을 위한 추가소득의 필요성, ④ 기술진보에 의한 경작업화의 진전, ⑤ 제3차산업 등에서 여자에게 적절한 수요가 증가하고 있는 것 등의 수급쌍방의 요인을 들 수 있다.

이와 같이 최근의 여자취업자의 증가에는 여러 종류의 요인이 있고, 따라서 기혼여성의 취업을 둘러싼 조건의 정비에 즈음하여서는 각각의 필요에 따른 것이어야 하지만 특히 이후에 임금을 비롯한 낮은 노동조건에서의 취업의 증가나 불안정한 고용형태의 확대 등이 생기지 않도록 충분히 주의할 필요가 있다.

또 여자취업자가 증가하는 가운데 채용, 직장배치, 교육훈련, 승진, 퇴직제도 등 기업에 있어서 여자의 고용관리에 문제가 있고 여자가 그 능력을 충분히 발휘함과 함께 그에 따른 대우를 받을

조건이 반드시 정비되어 있지는 않다고 하는 면도 부정할 수 없다.

### 3) 기능노동자의 부족

기능노동자의 경우에는 고도성장기에 이어서 고용실업 정세가 심화된 1975년대에 들어서도 부족수는 감소하고 있기는 하지만 부족을 호소하는 기업이 많고, 특히 제조업, 건설업을 중심으로 하는 중소기업에 그 경향이 강하다. '기능노동자 수급상황조사'에 의하면 1978년의 기능노동자 부족수는 약 63만 명으로 그 중 5~29명 규모 사업소에 44만 명으로 전체의 약 70%를 차지하고 산업별로는 제조업에서 33만 명, 건설업에서 22만 명 부족으로 되고 있다.

이후에도 기능노동자에 대한 수요는 계속 높은 수준으로 추이하는 것으로 예상되고 특히 고부가가치화나 지식집약화가 요구되어 가는 중에서는 보다 높은 기능이 필요하다고 한다. 한편 고학력화의 진전이나 젊은 노동자의 감소 등이 예상되는 것으로부터 장래 기능노동자의 확보에 큰 지장이 생길 것도 예측된다.

## Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的事項

이상과 같은 경제환경이나 노동시장에 있어서의 변화에 대처하여 '안정성장하에서 완전고용을 달성함과 동시에 다가올 본격적인 고령화사회로 향한 준비를 확실히 하기' 위해 다음에서 제시하는 것과 같은 대책을 적극적으로 추진하여 가는 것으로 한다. 이들 대책은 앞에서도 말한 것과 같이 기본적인 방향을 분명하게 한 것이고 그 정책목표를 달성함에 있어서는 수시로 그 진척상황을 보면서 그 진행방향에 관해서 고안하여 가도록 한다.

### 1. 고용, 직업구조 전망의 작성과 직업정보의 정비

안정경제성장하에서 고용의 증가를 도모해 가기 위해서는 구인, 구직에 관한 극히 자세한 정보를 정비하고 구인과 구직이 보다 원활하게 결부되도록 하는 환경을 형성하여 가는 것이 중요하다. 특히 이후 제3차산업에서 수요가 증가한다고 보여지지만 이들 분야는 최근 급속하게 발전하고 있고 그 실태의 파악이 반드시 충분하지 않으며 또한 자격이나 특별한 교육훈련을 요하는 직종도 많다고 예상된다.

따라서 산업구조의 장기전망을 근거로 하면서 장래의 고용 및 직업별 수급균형의 전망을 분명하게 함과 동시에 이후 발전이 예상되는 직종에 관해서 조사, 연구하여 그 직종의 업무내용, 자격제도의 유무, 그 직종에 종사하기 위해 필요한 교육훈련 등을 분명하게 한 직업정보의 정비를 도모하여 가도록 한다. 이와같이 체계화된 직업정보시스템의 작성은 노동자가 그 개성이나 능력에 따른 적절한 직업선택이 가능하도록 하는 지도를 부여하는 것으로 연결된다.

또 이와 같은 구인, 구직에 관한 정보의 정비를 추진함과 동시에 이러한 정보가 각 방면에서 유효하게 활용되도록 하는 노동시장센터나 직업안정기관의 정보제공기능의 강화를 도모하여 가도록 한다.

### 2. 고용의 유지 및 확대

#### 가. 고용안정을 지향하는 경제운영

고용의 확대에는 경제의 적정한 성장이 필요한 것은 말할 것도 없다. 그러나 앞서서도 말한 바와 같이 자원궐에너지문제, 국제경제환경의 변화, 물가문제 등을 비롯한 일본 경제에 있어서의 내외의 제약조건으로부터 예전과 같은 높은 경제성장은 기대할 수 없다. 이와 같은 상황하에서는 경제의 안정적인 성장을 유지하고 생산성의 향상을 도모하면서 고용을 확대하여 가는 것이 중요하다. 특히 대폭적인 경기의 변동은 기업의 고용에 대한 행동을 위축시키고 실업자의 발생으로 연결될과 동시에 정년연장이나 노동시간단축의 원활한 진전을 방해하는 것이 되므로 이와 같은 면으로부터도 경제의 안정적인 성장을 이어갈 필요가 있다. 따라서 정부는 경제운영의 기본적인 방침을 결정하는 때에는 전체 경제의 전망을 하는 가운데 고용의 전망에 관해서도 분명하게 하고 고용안정을 지향한 경제운영에 노력하여 가도록 한다.

#### 나. 새로운 분야에서의 고용기회 확대

고용의 확대를 도모해 가기 위해서는 적정하고도 안정적인 경제성장에 의한 고용수요의 확보를

도모함과 동시에 민간부문에 있어서 새로운 산업분야를 적극적으로 개발하는 것이 필요하다. 이와 같은 관점으로부터 새로운 분야의 확대가능성이 큰 산업을 든다면, 예를 들어 지식집약적인 부문이나 국민의 요구에 따른 사회복지, 의료보호, 문화교양 등의 부문이 있고, 이들 부문에서의 고용의 확대는 고학력자의 직장확보에도 연결되는 것으로 말할 수 있을 것이다.

#### 다. 노동시간의 단축

노동시간의 단축은 노동자의 복지향상이라고 하는 관점으로부터 추진할 필요가 있지만 동시에 장기적으로 보면 산업에 있어서 고용기회의 확보에도 연결되기 때문에 과도하게 긴 소정의노동시간의 삭감, 연차유급휴가의 완전소화의 추진을 중심으로 하여 실노동시간 단축을 추진한다.

또 기업에 있어서 주휴2일제, 하계일제휴가의 보급을 촉진함과 동시에 노동시간의 개선이 지체되고 있는 산업 및 기업을 중점으로 하여 그 소정노동시간의 단축을 촉진하고, 늦어도 1985년도에는 주휴2일제를 포함하여 기업의 노동시간 수준이 구미선진국의 수준에 가깝도록 노력한다. 노동시간의 단축을 추진함에 있어서는 산업이나 기업의 실정에 따른 고용, 노동시간, 임금의 관계에 관해서 노사의 합의가 얻어지도록 노력한다.

또 여가활동의 충실에 투자하는 시설과 환경의 확충 및 정비를 도모하도록 한다.

### 3. 노동력공급의 변화에 대응한 고용대책

#### 가. 고령자의 고용안정

현재 고령층에서는 대폭적인 구직초과의 상태가 계속되는 등 그 재취직의 상황이 심각하고 고령자의 고용안정을 도모하여 가는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 더욱이 이후에도 이 계층의 노동력인구가 대폭적으로 증가할 것이 예상되기 때문에 그 중요성은 점점 높아져 가고 있다. 한편 인구의 고령화가 진전되는 가운데서 젊은 노동자가 감소하기 때문에 기업으로서도 지금까지와 같이 풍부한 젊은 노동자에게 의존하는 고용관행을 지속시키는 것은 어려워지고 있다. 이 때문에 고령자가 여태까지 축적하여 온 경험이나 기능을 유효하게 살리는 길을 열어 가는 것이 사회적으로도 또 경제적으로도 필요하게 된다.

이상과 같은 상황으로부터 고령자의 고용안정을 도모하기 위해 다음과 같은 대책을 중점적으로 추진한다.

① 고령자의 능력의 유효활용을 도모하기 위해 사회적 기운의 양성을 도모하고 다시 모델적인 고용, 임금관리제도의 책정에 대한 지도 및 원조를 강화하는 것 등에 의하여 기업의 정년연장, 재고용제도 등의 추진에 노력한다.

② 고령자 성향에 적합한 직장의 개발 및 취업원조체제의 충실을 도모함과 동시에 고용개발을 위한 시책을 추진한다.

③ ①, ②와 같은 시책을 추진해 감에 따라 고령자고용률제도에 비추어 미달성 기업에 대한 계획의 작성 지도나 적절한 실시의 권고 등에 의하여 실효있는 운용의 강화를 도모한다.

④ 고령자의 고용기회를 확대하기 위해 고령자 성향의 훈련과목 정비, 유급교육훈련휴가장려제도의 충실 등에 노력한다.

특히 기업의 정년연장에 관해서는 이번 계획기간중에 60세 정년이 일반화되도록 노력한다. 이를 위하여 정년연장의 전제가 되는 고용임금관행의 개선을 위한 지도, 원조조치의 충실을 도모함과 아울러 정년연장을 위한 기업의 노력을 한층 요청하도록 한다.

60세 정년제의 보급을 구체적으로 추진함에 있어서는 계획기간의 전반에는 60세 정년의 진척상황을 점검함과 동시에 정년연장의 직접 실시가 곤란한 업종이나 기업에 관해서는 재고용제도 등의 도입을 추진하고 이것을 정년연장으로 교체하는 등 계획적·단계적인 방법에 의하여 추진한다.

특히 ① 산업이나 지역 및 기업수준의 노사회의나 사업주의 산업별 회의 등을 활용함으로써 당면 60세까지의 고용연장이 이루어지도록 적극적으로 활동해 나가며, ② 정년연장장려금 등의 조성조치의 충실과 적극적 활용을 도모하는 등의 대책을 강화한다.

또 1985년까지는 55~59세 층의 인구가 대폭적으로 증가하지만 1985년 이후에는 60세대 층으로 그 파장이 옮겨 가게 된다.

이와 같은 점으로부터 이 계획기간중부터, 직종이나 산업에 의하여 차이가 있기는 하여도, 대체로 취업의욕이 강한 60세 전반 계층을 중심으로 실질적인 취업의 장 확보를 위한 다음과 같은 대책을 충실히 한다.

- ① 기업의 실정에 따른 60세 이상으로의 정년연장을 포함한 고용의 연장에 노력한다.
  - ② 정년후의 재고용이나 근무연장을 촉진하기 위해 계속고용장려금 등의 조성조치를 충실히 함과 동시에 이직자의 신규고용 촉진을 위한 장려 조치를 검토한다.
  - ③ 노동자의 경험이나 능력을 살려 그 희망에 따라 반드시 상용적인 고용에 한하지 않는 자영업주나 파트타이머 등의 다양한 형태로의 취업의 장이 확보되도록 노력한다. 이 경우 노동시장 전체의 노동조건 저하를 야기시키지 않도록 충분히 배려하도록 한다. 더욱이 60세대 층을 통해서는 그 희망과 능력에 따라 지금까지 언급한 것과 같은 60세대 전반층을 중심으로 한 취업기회 확보를 위한 대책을 강구함과 동시에 사회보장정책과 함께 고령자의 생활에 불안이 생기는 일이 없도록 노력하도록 한다.
- 또 연금 지급개시연령의 인상문제에 관해서는 이후 검토를 추진하는 것으로 되어 있지만, 그 때에는 고령자 생활실계에 충분히 배려하면서 일정기간을 통하여 단계적으로 진행함과 동시에 이상과 같은 정년연령의 연장, 재고용이나 근무연장의 촉진 등 고령자고용대책의 충실을 추진하여 갈 필요가 있다.

#### 나. 여자노동자의 취업조건 정비

이후 가정주부층을 중심으로 취업을 희망하는 자의 증가가 예상된다. 가정생활과의 조화를 도모하면서 취업이 확보되도록 환경의 형성에 노력함과 동시에 기혼여성이 직장에서 그 능력을 충분히 발휘하고 또 그에 따른 대우를 받는 것이 가능하게 하는 조건의 정비를 도모한다.

- ① 여자의 채용, 배치, 승진, 퇴직제도 등 고용관리의 각 분야에 있어서 개선을 추진하고 여자의 고용기회와 대우의 평등화를 도모한다.
- ② 가정주부층이나 새롭게 직업에 진출하려고 하는 미망인 등의 능력개발을 위해 직업훈련체제의 정비를 도모함과 동시에 능력, 적성에 따른 고용의 장이 확보되도록 직업상담 및 지도에 노력한다.
- ③ 육아부담과의 조화를 도모하면서 취업을 희망하는 여성을 위하여 육아휴업제도의 보급을 위한 지도 및 원조를 충실히 함과 동시에 보육소 등의 정비에 노력한다.
- ④ 제3차산업 등 최근 급속하게 발전해 가는 분야에서 여자취업자가 증가하고 있지만 이들 분야를 중심으로 하여 노동조건이 아직 충분하게 정비되어 있지 않은 면도 있으므로 이후 이 실태를 충분히 파악함과 동시에 최저임금제도의 추진 등에 의하여 노동조건의 정비에 노력해 간다.
- ⑤ 최근 여자 파트타이머가 증가하고 있지만 이것은 공급측에서 가정주부층을 중심으로 단시간취업을 희망하는 것이 증가하고 있는 것, 더욱이 수요측에서 계절적인 多忙이나 하루 중 바쁜 시간대에 대처하기 위한 고용형태의 노동력을 필요로 하고 있는 것 등을 반영하고 있는면도 상당히 보여진다. 이러한 점에서 노동조건면에서 또한 문제가 보여지기 때문에 그 개선을 도모하면서 파트타이머 등의 증가에 대처하여 간다.

#### 다. 기능노동자의 양성, 확보

기능노동자의 확보를 위해 다음과 같은 대책을 추진한다.

- ① 사회적으로 기능이 중시되고 기능노동자에게 적절한 처우가 부여되도록 기능검정제도의 확충을 추진함과 동시에 기능준중 기운의 고양에 노력한다.
- ② 기능직종에 관한 구인잡구직정보의 정비를 추진함과 동시에 이후의 직업별 수급의 전망을 작성하고 수급의 원활한 결부를 도모한다.
- ③ 기술혁신의 진전이나 산업구조의 변화 등에 따른 기능의 질적 변화에 충분히 대응할 수 있도록 배려하면서 양성훈련이나 재직자에 대한 향상훈련의 충실을 도모한다.
- ④ 건설업에 관해서는 노동재해나 임금 미지급의 다발 등 고용의 개선이 지체되고 있는 면이 있고 이것이 기능노동자의 확보를 저해하는 한 요인이 되고 있으므로 건설노동자의 고용의 개선을 위한 시책도 아울러 적극적으로 추진한다.

라. 특별한 배려를 필요로 하는 자들에 대한 대책의 충실

① 현재 심신장애자에 관해서는 취업하고 있는 자의 비율이 건강한 자에 비하여 낮고 또 취업형태에 관해서도 문제가 있으며, 심신장애자의 고용촉진을 도모하여 가는 것이 고용대책상 중요한 과제가 되고 있다.

따라서 심신장애자에 관해서 그 능력에 따른 고용기회가 확보되도록 신체장애자고용률제도 및 신체장애자고용납부금제도의 적절한 운용을 도모함과 동시에 직업소개합직업지도의 충실, 사업주에 대한 지도의 강화, 각종 조성조치의 확충 등 종합적인 대책을 추진한다.

특히 중증의 심신장애자에 관해서는 직업rehabilitation(신체장애자 등의 사회복귀를 위한 직업지도나 심리의학적 훈련)의 확충 등 그 직업능력의 향상 등에 의한 고용기회의 확대를 도모하기 위한 대책의 충실을 도모한다.

② 同和대책대상지역 주민의 고용문제에 관해서는 또한 불안정한 취로상태에 있는 자의 비율이 높은 것 등 동화대책에 있어서 고용문제의 중요성이 높아지고 있는 상황에 비추어 보아 취직의 기회균등을 확보하고 불안정한 취로상태의 개선을 도모하기 위해 사업주에 대한 지도의 강화, 취직원호조치 등의 충실에 노력함과 동시에 지역의 실정에 따른 대책을 강화한다.

#### 4. 산업구조의 변화에 대응한 고용대책

##### 가. 원활한 직업전환

일본 경제는 국민 욕구의 변화, 자원축에너지의 제약, 국제환경의 변화 등에 대처하여 산업구조의 전환을 이루어야 하지만 이 과정에서 노동자의 원활한 직업전환을 도모해 가기 위해 다음과 같은 대책의 충실에 노력한다.

① 직업훈련체제의 정비, 노동자의 이동을 위한 정보나 직업소개체제의 정비를 추진함과 동시에 원활한 이동을 위한 각종의 원조조치의 충실에 노력한다.

② 고용보험이나 고용안정자금제도 등을 정세에 따라 탄력적으로 활용하고, 생활의 안정을 도모하면서 직업전환의 촉진에 노력한다. 경제성장이 감속하는 상황하에서는 일단 실업하면 그 재취직은 여태까지 이상으로 심각한 것으로 되기 때문에 가능한 한 실업자를 배출하지 않도록 이들 제도를 운영하여 가는 것으로 하고, 이 때문에 기업간의 출항이나 이적의 원활화 문제에 관해서도 검토를 더하여 가는 것으로 한다.

③ 이후 제조업으로부터의 이직자를 제3차산업으로 흡수하여 갈 필요도 제기될 것이지만 제3차산업은 업종에 의하여 고용형태, 노동조건, 노동의 態樣 등이 다종다양하기 때문에 이 분야에서 고용을 흡수해 가기 위해서는 이와 같은 고용실태를 충분히 파악하고 적절한 노동조건을 확보를 도모하여 불안정한 고용상태가 생기지 않도록 노력한다.

##### 나. 지역문제에의 대응

고용기회의 지역적인 불균형을 해소하기 위해 광역적인 동일노동시장권에서의 수급균형의 확보와 직업정보의 정비에 노력함과 동시에 고용기회를 확대하기 위한 장려조치의 충실, 직업훈련체제 및 노동자 복지시설의 정비에 계속 노력하도록 한다.

더욱이 지방공공단체 등이 공장의 유치나 지역산업의 육성을 위한 시책을 추진하는 때에는 직업안정기관은 노사를 비롯한 관계기관의 의견을 살리면서 이것에 적극적으로 협력하고 지역의 특성에 따른 고용기회의 확대에 노력하도록 한다.

또 특정 지역에서 일시적으로 다수의 이직자가 발생하는 것과 같은 경우에는 직업안정기관은 그 기능을 높여 가능한 한 초기단계에서 정보를 파악하고 노사 함께 계획적·단계적인 조정 노력함과 동시에 관계기관과의 밀접한 제휴하에 고용기회의 확보와 원활한 직업전환을 위한 필요한 조치를 강구하도록 한다.

#### 5. 생애직업훈련체제의 충실

이후에 산업구조의 전환, 노동력인구의 고령화, 기능의 질적 고도화 등에 대응함과 동시에 특히 노동자 능력의 유효발휘를 촉진하기 위해 생애직업 훈련체제의 충실·협강화를 도모하여 가는 것으로 한다.



① 공공직업훈련시설에 관해서는 훈련요구에 따라 효율적인 재편, 정비를 추진함과 동시에 기업에 있어서 교육훈련의 진흥 및 그 내용의 충실을 위해 유급교육훈련휴가장려제도 등 각종의 원조 조성조치를 충실히 한다.

② 이 전직자의 재취직 촉진을 도모하기 위해 민간교육훈련기관에의 훈련위탁을 활용하여 가는 외에 특히 중고령자에 관한 훈련의 확충과 강화를 추진한다.

③ 지식 기술집약형 관련직종, 서비스 관련직종 등의 훈련의 충실을 도모하는 등 이후의 성장분야에서의 인재양성에 노력한다.

④ 다른 공적 자격제도와제의 제후를 도모하면서 기능검정제도의 확충을 추진하고 직업능력이 적정하게 평가되는 체제를 정비한다.

## 6. 행정체제의 정비와 각종 원호제도의 기능 강화

### 가. 직업소개기능의 강화

직업안정기관에 있어서 시설, 설비에 일층 더 충실을 도모함과 동시에 ① 이용자의 상태 요구에 따른 직업소개방식의 도입, ② 고용관리의 개선을 위한 사업소에 대한 서비스의 충실, ③ 동일노동시장권에 있어서 안정소간의 네트워크 형성 및 기능의 집중 분담 등의 조치를 강구함에 의하여 구인, 구직의 적정한 결합기능을 한층 강화한다. 또 지역경제와 일체가 된 고용에 관한 계획을 책정하고 그것에 기한 시책의 추진을 위한 기능을 충실하게 해가도록 하는 등 지역에 있어서 총합적 고용서비스기관으로서의 확립을 도모한다. 그 위에 총합적인 고용대책의 추진을 도모하기 위해 교육훈련기관이나 그 외의 관계행정기관과의 제휴체제를 강화하여 감과 동시에 이후 수요의 증가가 예상되고 있는 사회서비스 관계직종의 소개기능을 정비하여 가도록 한다.

또 직업소개에 관한 업무는 원칙적으로 직업안정기관이 행하는 것으로 되어 있고 그 이외의 자가 행하는 직업소개에 이관해서는 직업안정기관의 소개에 합당하지 않은 특정 직종을 제외하여 금지시키고 있다. 근년에 경제 사회의 변화에 따라 노동력의 수요 및 공급의 양상이 전문화 다양화하여 왔기 때문에 민간 직업소개사업 등의 상태에 관해서도 재검토하고 직업안정기관의 지도하에서 적정한 노동조건에서 수요와 공급의 원활한 결부가 도모되도록 하는 체제의 정비를 추진한다.

### 나. 각종원호제도의 기능강화

현재 급부금 등 각종 원호제도는 다수에 이르고 있고 제도가 복잡화하는 것과 동시에 그 기능이 반드시 유효하게 발휘되고 있지 않는 면도 보여진다. 그러므로 각종의 급부금 등에 관해서 그 내용의 충실을 도모하여 감과 동시에 예를 들면 정년연장의 기운을 양성하여 정년연장장려금 등이 활용되도록 하는 환경을 형성하는 등 그 기능이 유효하게 발휘되는 조건의 정비에 노력한다.

또 각종 급부금의 정리통합이나 사무절차의 간소화 등에 관해서도 아울러 검토한다.

## <5>. 第 5 次 雇傭對策基本計劃

- 이후의 고용전망과 고용대책의 방향 -

(1983년 10월 14일 각의 결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

이 계획은 고용대책법에 기하여 책정된 제5차 고용대책기본계획이고 중장기적인 정책운영의 지침으로서의 성격을 명확하게 하기 위해 그 명칭을 '이후의 고용전망과 고용대책의 방향'이라고 하였다.

앞의 계획(1979~85년도)에서는 '안정성장하에서 완전고용을 달성함과 동시에 다가올 본격적인 고령화사회를 위한 준비를 확실히 하는 것'을 과제로 하여 실시를 위해 힘썼지만 제2차 석유위기후 경제성장이 둔화되고 산업구조의 전환이 진행되는 가운데 고용정세는 심각한 상황이 계속되고 있다. 또 고령화, 여성의 직장진출 등은 한층 진전되고 서비스경제화나 새로운 기술혁신의 파장도 광범한 분야로의 확대를 보이고 있다. 따라서 고용문제의 해결을 위해서는 계속해서 경제의 안정적인 성장을 도모함과 동시에 이와 같은 노동력수급의 구조변화에 따른 고용대책을 총합적이고도 적극적으로 전개하는 것이 필요하다.

이러한 관점으로부터 본 계획에서는 '이후에 예상되는 급속한 고령화, 산업구조의 전환 등에 정확하게 대응하기 위한 노동력수급 불균형의 해소를 도모하고 질과 양 양면에 걸친 완전고용의 달성과 활력있는 경제사회의 형성을 목표로 하는 것'을 과제로 하여 노력하는 것으로 하였다.

무엇보다도 계획은 책정하는 것만으로는 그 목적이 달성되지 않고 본 계획에 따라 현실에서 고용대책을 강력하게 추진하는 것이 중요하다.

본 계획의 추진에 관해서 직접적인 책임을 지는 노동대신은 관계행정기관과 연대를 하면서 고용대책의 쇄신 강화를 도모할 생각이지만 계획의 내용은 고용임금관행 등 노사간의 문제나 사회 전체로서 대응해야 할 문제에 깊이 관련되어 있으므로 노사를 비롯하여 널리 국민 각 계층의 이해와 협력이 진실로 실효있는 계획의 추진을 위해 아무쪼록 필요한 바이다.

이러한 의미에서 본서가 이후 예상되는 고용문제와 고용대책의 방향에 관해서 국민 각 계층의 이해를 깊게 하는 데 있어 유용하게 쓰일 것을 기대한다.

1983년 10월

노동대신 大野 明

### I. 雇傭對策의 基本的 課題

昭和 40년대(1965~74년) 전반기에는 일본 경제의 놀라운 성장하에서 고용정세의 개선이 도모되어 갔지만 1973년 가을의 석유위기를 계기로 하여 경제성장률의 저하, 산업구조의 급속한 전환이 이루어지고 고용정세가 악화되었다.

이에 대처하기 위해 고용대책에서는 '성장률저하하에서 인플레이션 없는 완전고용을 달성 유지하는 것'을 과제로 하여 실업자의 재취직 촉진뿐만 아니라 적극적으로 실업을 예방한다는 방침하에서 대책의 전개를 도모하였다. 더욱이 昭和 50년대(1975년~84년) 중반기부터는 '안정성장하에서 완전고용을 달성함과 동시에 다가올 본격적인 고령화 사회를 위한 준비를

확실히 하는 것'을 과제로 하여 1985년도의 60세정년 일반화를 목표로 한 고령자대책의 추진, 산업 지역의 고용실정에 따른 대응, 저성장 하에서의 고용개발 등을 추진하고 고용안정에 노력하여 왔다.

그러나 최근의 노동력수급의 동향을 보면 종래의 경향을 넘어서는 변화가 여러 면에서 나타나고 있다. 첫 번째는 1979년에 발생한 소위 제2차 석유위기와 이에 따른 세계적인 불황을 배경으로 경제성장률이 둔화되고 산업구조의 전환이 추진되는 가운데, 고용정세는 노동력수급의 완화, 실업증가 등의 심각성을 증가시키고 한편으로 서비스업을 중심으로 제3차산업에서 취업자 증가가 계속된 것이다. 두 번째는 이후 장기적으로 보아 본격적인 고령화가 진행될 것으로 보이는 것, 여자의 직장진출이 한층 진전을 보이고 있는 것 등 노동력공급면의 변화이다. 이에 더하여 취업형태의 다양화가 진행되고 또한 새로운 기술혁신의 파장이 광범한 분야로의 확대를 보이고 있다.

이 때문에 이후에 관한 정확한 전망을 바탕으로 중장기적인 고용대책의 방향을 보여주는 것이 요구되고 있다.

### 1. 구조변화하에서의 완전고용의 달성

①昭和 40년대(1965~74년)말 이후 10년간 경제사회의 큰 전환을 맞이하고 일본의 노동시장이 극히 심각한 사태에 직면하면서도 국제적으로 보아 비교적 양호한 상태를 지켜올 수 있었던 것은 기본적으로는 노사 쌍방의 뛰어난 적응력과 고용안정에의 부단한 노력에 힘입은 바가 크다. 또 이러한 적응력과 노력이 일본 사회의 활력을 높이고 경제의 발전가능성을 높이는 데 중요한 역할을 맡아 왔다.

이후에 있어서도 고용을 둘러싼 환경에서는 여러 구조변화가 진행될 것으로 예상되지만 이와 같은 변화에 대응하기 위해서는 노사의 적응력과 노력에 기대하는 바가 크고 고용대책에서는 그 축진을 도모하고 노동자능력의 유효한 발휘를 가져옴으로써 완전고용의 달성, 경제사회의 발전에 노력하는 것이 중요하다.

②이후에 중장기적으로 보면 세계경제에서는 아직 불안정한 요인도 우려되지만 그 다음으로는 밝은 전망을 되찾아 갈 것으로 예상된다. 또 국내에서는 정책의 효율화, 중점화를 도모하는 것이 요구되고 있지만 일본 경제는 고용안정을 추진하는 위에 적절한 성장을 지속할 능력을 가지고 있다.

한편 노동력수급 각각을 보면 우선 공급면에서 특히 60년대 전반층의 노동자가 급증하는 등 본격적인 고령화가 진전되는 것이 가장 중요한 변화로서 거론되지만 이에 더하여 여자의 직장진출에의 의욕도 계속 높아지는 등 공급내용의 다양화가 진행될 것으로 예상된다. 반면 수요면에서는 서비스경제화가 더 한층 진전되거나 새로운 기술혁신의 광범한 보급, 구조적인 불황업종의 발생 등에 의하여 산업 직업구조가 변화할 것으로 예상된다.

이와 같이 수급 양면에서 다양한 변화가 진행되는 경우, 다양한 수급의 불균형이 기업내에서 발생하고 실업증가를 초래하게 되기 쉽다. 특히 이후 고령노동자가 급증하는 것에 대하여 적절한 조정노력이 이루어지지 않으면, 예를 들어 총량적으로 수급이 균형 잡힌 것과 같이 보였다고 하여도 수요와 공급의 원활한 결합이 진행되지 않고 실업자의 증가로서 나타날 가능성이 있다.

따라서 이후의 고용문제 해결을 위해서는 총량적으로 노동력수급의 균형을 확보하고 고용안정을 도모하도록 적절한 경제운동을 추진함과 동시에 변화에 따른 고용대책을 적극적으로 강구하는 것이 중요하다. 고용대책에서는 각종의 구조변화 등에 대응하여 실업예방에 보다 중점을 둔과 동시에 노동자의 실태에 따른 다양한 취업기회의 개발이나 직업능력의 개발 및 향상에 의한 노동자의 적응력 확보를 도모하면서 노동력수급의 효과적인 조정을 행하여야 한다. 또한

구조변화가 진행되는 가운데 수급이 완화기조에 있는 경우에는 불안정한 고용의 증가, 노동조건면의 문제가 생길 우려가 있으므로 이에 충분히 배려하여 갈 필요가 있다. 특히 이러한 구조변화하에서는 고용문제와 산업, 지역, 교육, 사회보장 등 광범한 여러 문제와의 상호 관련이 강해지기 때문에 고용대책의 추진에 있어서는 이들 관련 제정책과 한층 긴밀한 연대를 도모하는 것이 중요하다.

③ 이상의 관점으로부터 이러한 '이후의 고용전망과 고용대책의 방향'에 있어서는 1980년대(1983~90년)를 대상으로 하여 '이후에 예상되는 급속한 고령화, 산업구조의 전환 등에 정확하게 대응하기 위한 노동력수급의 불균형 해소를 도모하고 질과 양 양면에 걸친 완전고용의 달성과 활력있는 경제사회의 형성을 목표로 하는 것'을 과제로 하여 이후 예상되는 내외의 심각한 상황하에서의 고용대책의 기본적 방침을 나타내는 것으로 한다.

완전고용상태에 관해서는 노동시장의 구조나 노동자 혹은 기업의 의식 및 행동방식에 의하여 달라지는 것이고 일의적으로 나타내는 것은 어렵지만 노동시장에 있어서 여러 구조변화를 바탕으로 한다면 총량적으로 노동력수급이 균형 잡힌 상태에 대응하는 실업의 수준은 이후로도 높아질 가능성이 있다.

이후에는 적절한 경제운명을 추진함과 동시에 구조변화에 정확하게 대응하고 불균형을 해소하는 것을 중심으로 하여 이하에서 나타내는 고용대책을 추진하고 1990년도의 완전실업률 수준을 2% 정도를 목표로 하여 가능한 한 낮아지도록 노력한다. 세대주에 관해서는 그 완전실업률을 특히 낮은 수준에 머물게 하도록 한다.

## 2. 변화에의 탄력적 대응

노동시장에서의 다양한 변화는 대상기간도 넘어 진행되는 것이고 특히 장기전망도 고려에 넣으면서 끊임없이 변동하는 실태를 주시하고 이에 대응하는 고용대책을 실시하도록 배려할 필요가 있다. 이 때문에 수시로 고용대책에 관해서 법제를 포함하여 재검토하고 그 실효성을 높이도록 노력하는 것으로 한다. 또 고용문제의 해결에 있어서는 그때그때의 고용동향을 근거로 하여 노사 및 정부가 상호간에 의사소통을 도모하고 협력하여 가는 것이 필요하다.

## II. 雇傭動向과 問題點

### 1. 최근의 特征

1978년에는 불황의 장기화에 따라 고용문제가 심각해졌지만, 그 후 1980년까지의 2년간에 노동력인구는 118만 명 증가한 것에 대하여 취업자는 128만 명 증가하고 실업자는 124만 명에서 114만 명으로 감소하였다. 그러나 두 번째의 경기저조에 의하여 고용정세는 1980년 후반부터 악화되고 완전실업률은 1980년의 2.0%에서 1982년에는 2.4%로 상승함과 동시에 유효구인배율은 0.75배에서 0.61배로 저하되었다. 또한 1983년에 들어서도 고용이 대폭적으로 증가하는 한편 완전실업률은 더 한층 높은 수준을 보였다.

① 노동력공급에 관해서 보면 노동력인구는 1978년의 5,532만 명에서 1982년에는 5,774만 명으로 4.4% 증가하였다. 고도성장기를 통하여 장기적으로 저하경향을 계속 나타내고 있던 여자노동력률은 1974~75년에 걸쳐 급격히 떨어진 후 상승을 보였다.

노동력공급면의 특징으로서는 근래 50대 후반층이 연율 5% 정도의 높은 성장을 보이고 노동력인구 전체의 증가 중 55세 이상에서의 증가가 약 반수를 차지하는 등 급속한 고령화가 시작된 것을 지적할 수 있다. 기업의 정년연령은 1983년 1월 현재 55세가 31.3%인 것에 대하여 60세 이상이 49.4%로 반수에 달하고, 60세정년이 주류로 되고 있지만 산업별, 규모별로 보면 지체되고 있는 분야도 남아 있다. 또한 고령자의 노동력수급은 55세 이상의 유효구인배율이

0.1배로 현저한 완화상태에 있다.

또 여자노동력률의 상승이 두드러지고 있고 이와 병행하여 여자의 실업률도 상승하여 가고 있다. 여자노동력률은 1974~75년에 걸쳐서 큰 하락을 보였지만 그 후에는 상승이 계속되고 있고 종래와는 달리 경기후퇴기에도 저하를 보이지 않았다. 또한 노동력률의 상승이 현저한 연령층은 30세 전후를 중심으로 하는 주부층이다. 그 취업희망자의 대부분은 단시간근무를 희망하고 있고 파트타임의 증가요인이 되고 있다. 1978~82년까지 사이에 여자고용자가 138만 명 증가하였지만 이 반수인 69만 명은 단시간고용자의 증가에 의한 것이었다.

여자의 실업률은 1974~75년에 걸쳐 그다지 상승하지 않았지만 그 후에는 상승경향이 지속되고 있으나 남자의 실업률만큼 경기변동에 따라 반응하는 경향을 보이고 있지는 않다.

신규 학교 졸업자에 관해서 보면 고등학교나 대학 단대(短大)에의 진학률상승 경향은 한계점에 도달하게 되었다. 그러나 취업자 전체의 고학력화는 착실하게 진행되고 고학력자의 직업분야가 넓어지고 있다. 또한 근래에 기업의 신규고용 태도가 진중해지고 있는 가운데 중 고졸자 등 신규 졸업자의 채용을 억제하는 경향이 강해지고 있다. 이 때문에 구인배율도 고도성장시대의 3~5배 정도에 비하여 최근에는 1~2배에 그치고 있다.

② 취업 동향을 보면 산업별로는 서비스업이나 소매 도매업을 중심으로 하여 제3차산업에서 고용이 확대되었다. 1978~82년에 걸쳐 취업자는 전체에서 230만 명 증가하였지만 제3차산업에서의 증가는 241만 명이었다. 또 1978~81년에 걸쳐 서비스업 종사자 증가 127만 명 중 70%인 93만 명이 사회서비스나 사업 전문서비스분야에서의 증가에 의한 것이었다. 이에 대하여 제조업 종사자는 1978~81년에 걸쳐 35만 명 증가하였지만 업종별로 보면 소재관련업종에서는 9만 명 감소하고 종업자의 증가는 오로지 기계관련업종의 36만 명 증가에 의하여 유지되었다고 할 수 있다.

또 마이크로 일렉트로닉스 등의 새로운 기술혁신에 관해서는 이들 신기술의 도입이 위험작업이나 노동력 부족 직장을 중심으로 한 것, 배치전환 등 노사의 고용안정예의 노력이 행해진 것 등에 의하여 직접적으로 해고가 발생한 사태는 생기고 있지 않다. 그러나 노동자의 적응, 배치전환에 있어서 문제가 남아 있고 도입분야에서의 신규채용의 억제 경향이 보임과 동시에 직업의 구성과 내용에서는 여러 가지 변화가 나타나고 있다.

규모별 동향을 보면 제1차 석유위기후 중소기업에서는 고용증가가 강하게 계속되고 고용자에서 차지하는 대기업의 비율에서는 감소가 보였지만 그 후 특히 큰 변화는 생기고 있지 않다. 그러나 노동조건면에서는昭和 40년대 후반까지 규모간의 임금격차 축소 경향이 계속되어 왔지만 근래에 격차 확대의 경향도 보인다.

지역별로 보면 고용기회의 불균형이 상당 정도 존재함과 동시에 구조불황업종에의 의존도가 높은 지역에서는 지역 전체의 경제가 피폐하고 고용 정세가 특히 악화되는 지역이 생김에 이르고 있다.

## 2. 이후의 동향

① 15세 이상 인구는 1990년까지의 사이에 약 910만 명 정도 증가하지만, 이에 따라 노동력인구는 450만 명 정도 증가하고 1990년에는 6,230만 명 정도에 달할 것이라고 예상된다. 이 사이의 노동력인구 증가율은 연율 0.9% 정도로 최근 10년간과 거의 같은 정도의 성장이 될 것이다. 또 55세 이상의 고령자는 이 사이에 연율 3%로 280만 명의 대폭적인 증가를 보일 것이 예상된다.

고령화는 이후 21세기초에 걸쳐서 급속한 템포로 진전되고 고령자의 비율은 1980년의 6분의 1로부터 1990년에는 5분의 1로, 다시 2000년에는 4분의 1로 높아지게 된다. 또한 급증하는 연령층은昭和 50년대에는 50대 후반층이지만 60년대(1985년~94년)에 들어서면 60대

전반층으로 이동하게 된다. 60대 전반층은 특히 실업률이 높은 것에 주의할 필요가 있다.

일본의 고령자 노동력률은 국제적으로 높지만 65세 정도의 연령까지는 이후에도 상당히 많은 노동자가 취업을 희망할 것으로 보이고 노동력률이 크게 저하될 것이라고는 생각되지 않는다.

여자노동력률에 관해서는 가사 육아시간의 감소, 소득의 성장둔화, 주부가 일하기 쉬운 취업형태의 증가, 사회참가의식의 고조 등으로 인하여 결혼 후 혹은 출산후에도 근로하는 자가 증가하고 있기 때문에 주부층 특히 30세 전후의 층에서 높을 것이라고 예상된다.

일본의 진학률은 근래 상승경향의 한계점에 도달하는 움직임이 보이지만 이미 높은 수준에 달하고 있고 이후에도 이와 같은 상태로 추이할 것이라고 예상된다. 또한 취업자 전체의 고학력화는 모든 산업 직업분야에서 진행될 것으로 보인다.

② 노동력수요는 이후에 적절한 경제운영이 행해지는 것을 통하여 노동력공급에 대응하여 증가할 것이 기대된다.

그러나 내외의 심각한 경제환경하에서 소재관련업종의 일부를 중심으로 철수나 전환도 예상되지만, 한편 서비스업 등 제3차산업에서의 취업기회는 확대되고 고용흡수의 장으로서 큰 역할을 가지며 제3차산업의 취업자 구성비는 60% 정도에 달할 것으로 보인다.

또 기술혁신의 진전에 따른 고용면의 영향, 중소기업에 있어서의 노동조건의 확보, 고용안정 등에 관해서 충분한 배려가 필요하게 될 것이다.

지역적으로는 특정 업종에 의존하고 있는 지역에서 그 업종의 부진으로부터 지역 전체가 불황에 빠진 경우뿐만 아니라 산업기반에 따라 지역간에서의 경제력의 격차가 확대되고 노동시장에서도 고용기회의 불균형이 한층 두드러져 갈 가능성이 크다.

기능노동력은 중소기업을 중심으로 부족 경향이 계속되고 있고 그 수요에는 적극적인 점이 있다고 생각되고(?) 또한 기술혁신, 서비스경제화의 진전하에서 적응력 있는 기능자나 고도의 전문적 지식, 직업자격을 가진 노동자의 수요는 더욱 증대할 것이라고 예상되며 이러한 변화에 따른 기능노동자 등의 육성에의 요청이 높아질 것으로 보인다.

③ 일본의 완전실업률은 昭和 40년대의 1%대로부터 50년대에 2%대로 상승하였다. 이는 경제성장률이 반감하여 노동력수요의 성장이 둔화됨과 동시에 각종 구조변화나 노동자 및 기업의 의식, 행동패턴의 변화가 생김에 의한 것으로 보인다. 구조변화의 주된 요인으로는 산업구조의 전환, 이동률이 높은 제3차산업의 확대, 고용형태의 다양화, 고용에 신중한 기업의 태도, 여자노동력률의 상승, 재취직이 어려운 고령자의 증가, 정보의 확대에 따른 구직의욕의 고양 등이 거론된다.

이후에 있어서도 이와 같은 구조적인 변화가 다시 진전할 것으로 예상되지만 특히 고령화하에서 수급 양면의 조정노력이 충분히 진행되지 않는다면 수급 불균형의 폭은 확대될 것이다. 이러한 상황은 일본과 같은 고용임금관행하에서는 연령계층간에 생기기 쉽지만 특히 산업 직업간이나 지역간을 비롯하여 다양한 분야에서 생기고 실업이 증가할 가능성도 있다.

이와 같이 노동력수급의 불균형이 생기는 요인은 다양하기 때문에 그 요인, 특질, 실업의 내용이나 심각도 등에 관해서 분석, 검토를 되풀이하고 각각의 요인이나 실태 등에 따라 그 해소를 도모하기 위하여 유효한 고용대책을 강구하여 가도록 노력할 필요가 있다.

### Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的事項

이상과 같이 이후 중장기적으로 보아 고령화의 본격화, 산업구조의 전환하에서 노동력의 수급 양면에는 종래보다 더욱 광범하고도 다양한 변화가 생길 것이라고 예상된다. 이에 대응하여 고용안정을 도모하기 위해서는 경제의 안정적인 성장을 실현함으로써 총량으로서의 고용수요를 확보함과 동시에 노동력의 수요와 공급의 불균형을 해소하고 노동자가 가지는 능력의 유효한 발휘를 위하여 노력하는 것이 중요한 과제이다. 이와 같은 노력을 다함으로써 고실업사회에 빠지는 것을 미연에 방지하여야 한다.

이후에 노동력수급의 불균형 해소 등의 시책전개에 있어서 그때그때 발생하는 고용문제를 해결한다는 사고방식에 그치지 않고 중장기적인 전망에 입각하여 경제사회의 발전에 이바지하도록 적극적인 대응을 행하여 간다는 사고방식에 입각하는 것이 필요하다. 이러한 노력을 통하여 장래에 걸쳐 활력있는 발전이 가능하도록 경제사회의 기반을 조성하는 것이 필요하다.

이와 같은 사고방식하에서 1990년도까지의 대상기간에 있어서는 완전고용의 달성을 목표로 하여 이하의 기본적 방침에 따라 고용대책을 추진하도록 한다.

첫 번째는 기술혁신의 진전, 산업구조의 전환 등에 대하여 총합적이고도 적극적인 대응을 추진하는 것이다. 이를 위해 실업예방을 도모함과 동시에 보다 적극적으로 고용의 확보, 확대 등에 연결되도록 노력한다. 특히 새로운 기술혁신의 진전이 경제사회의 활력있는 발전, 인간성 풍부한 직업생활의 실현에 이바지하는 것이 되도록 고용면의 마이너스영향의 제거, 고령자 등의 직업영역 확대, 필요한 인재의 육성을 도모함과 동시에 생산성 향상의 성과가 노동시간단축 등 노동조건의 향상에도 배분되도록 노력한다.

두 번째는 고령화의 급속한 진전에 대하여 고령자의 활력을 높이면서 고용안정을 도모하는 것이다. 이를 위해 증가하는 고령노동자의 능력개발 및 향상과 다양한 취업요구에 대응하는 고용취업 기회의 전개를 적극적으로 추진함과 동시에 고령자의 취업, 직업생애를 통하여 자산형성, 공적연금 등 총합적인 시점으로부터의 소득안정대책을 추진한다.

세 번째는 서비스경제화에 대응하여 고용면으로부터의 대책을 총합적으로 추진하고 고용의 안정적 확대를 도모하는 것이다. 이를 위해 파트타임 취업의 증가 등 취업형태의 다양화가 진행되는 것에 배려하면서 적정한 노동조건의 확보, 고용관리의 개선, 노동자의 능력개발 등의 여러 대책을 추진한다.

네 번째는 이후에 중장기에 걸친 여러 변화에 대응하여 노동력수급의 원활한 조정을 도모하는 것이다. 이를 위해 노동자의 적응력 향상, 기업의 고용안정에의 노력을 촉진하면서 노동자의 태양 및 요구에 따른 능력개발 등을 추진하는 외에 고용직업정보의 제공이나 직업소개기능의 강화 등 노동력수급 불균형의 개선 충실을 도모한다.

## 1. 고용의 유지, 확대

### 가. 안정적인 경제운영

적절하고도 기동적인 경제운영을 실시하고 적정한 경제성장을 유지함에 의하여 고용안정을 확보하도록 노력할 필요가 있다. 경제의 착실한 안정적 확대에 의하여 기업의 장래에 대한 전망이 명확하게 되고 계획적인 채용이 행해지는 것을 통하여 고용안정과 확대가 이루어지는 것이 된다.

이에 더하여 경제정책이나 산업정책의 실시에 임하여서는 지역이나 산업에서의 고용상황, 특히 중소기업의 실정에 충분히 배려하고 기동적으로 대처하는 것이 필요하다.

### 나. 경기변동에 대응한 고용대책의 실시

경기후퇴기에 실업의 발생을 예방하고 부득이하게 이직을 하게 된 자에 대하여 조기재취직을 촉진하기 위해 기업의 고용안정에의 노력을 촉진함과 동시에 기업의 고용유지 노력에 대한 원조조치의 활용, 능력재개발훈련의 기동적 실시에 노력한다. 또 구직자가 급증한 경우에는 특별한 구인개척, 고용원호제도의 적절한 운영 등에 의한 탄력적 대응을 실시한다.

또 이러한 대책의 추진이나 적절한 경제운영에 이바지하기 위해 고용실업 등의 실태를 정확하게 반영하는 지표 등의 개발을 추진한다.

#### 다. 노동시간의 개선

노동시간의 단축은 노동자복지의 증진, 고령화사회에의 대응, 국제협조의 확보를 도모하는 데 중요하고, 특히 종래부터 주휴2일제의 보급, 연차유급 휴가의 계획적 소화 촉진, 항상적인 장시간노동의 개선 등을 추진하여 왔다. 이후에는 특히 노동시간의 단축 등 그 개선이 고용의 유지 확보의 면에서 의의를 가지는 것에 입각하여 그것의 더 한층의 추진을 도모한다. 이를 위해 기술혁신 등에 의한 생산성 향상의 성과가 노동시간 단축에도 배분되도록 노력한다. 또 단시간취로 등 다양한 취로형태를 가능하게 하기 위한 조건을 정비하여 고령자 등의 고용증가를 도모한다.

노동시간 단축의 추진에 있어서는 일본의 독자적인 고용임금관행을 고려한 후에 노동시간의 실태가 선진공업국으로서 보다 적합한 상태가 되도록 노력하도록 하고 경제동향, 산업 및 기업의 실정을 바탕으로 노사의 자주적 노력을 기본으로 하여 추진한다.

또 서비스경제화의 진전 등 경제사회의 변화에 대응하여 노동시간법제의 방식에 관해서 검토를 추진한다.

## 2. 노동력수급의 원활한 조정

### 가. 직업소개기능의 강화

노동력의 수급 양면에 있어서의 다양한 변화하에서 양자간의 원활한 조정을 추진하기 위해 직업소개기능을 강화한다.

공공직업안정기관은 구직자의 태양에 따른 직업소개 직업지도의 실시, 구인분야의 확대 및 교육 훈련기관과의 제휴에 노력하는 외에 구인 구직의 지역간 편재나 통근권역의 확대에 대응하여 정보시스템을 활용하면서 광역적인 직업소개를 신속하게 행한다.

노동력의 수급조정기능을 가지는 것은 공공직업안정기관 외에 학교, 민영직업소개사업, 노동자공급사업, 사무처리도급적인 사업 등 여러 가지에 걸쳐 있다.

이들은 각각 연령별 혹은 직업이나 고용형태별 등 노동시장의 실태에 따른 조정기능을 가지지만 상호적으로 연대가 이루어지고 있지 않은 경우가 많다.

그러므로 공공직업안정기관이 조정기능의 중핵으로 되고 전체 수급에 관한 정보의 파악과 여러 기관과의 제휴 등에 의하여 상호연대체제를 정비하도록 노력한다. 또 각각의 기관에 있어서 구직자의 적성에 따른 수급의 결합이 가능하도록 소개기술 등에 관한 정보를 제공한다.

### 나. 고용직업정보의 적극적 제공

고용직업에 관한 정보는 노동력수급의 원활한 결합을 도모하는 데 있어서 중요한 역할을 가지고 있다. 특히 수급구조의 변화가 심한 경우에는 구직자에 의하여 새롭게 발전하고 있는 직업의



실태나 전망은 분명하지 않은 경우가 많고 정보의 유용성은 극히 높다.

이 때문에 발전하고 있는 정보처리기술을 도입하고 노동시장센터를 중심으로 한 종합적 고용정보시스템의 개발을 도모하며 구인 구직에 관한 정보 및 지역별 직업별 등의 노동시장 및 임금 등에 관한 정보를 정비하는 것에 의하여 노동력수급에 관한 정보기능의 중추로서의 충실을 꾀한다.

더욱이 구직자의 직업선택의 지침이 되도록 직업에 관하여 장래의 전망이나 직업내용, 취직에 필요한 자격, 취직후의 커리어 형성 실태 등을 명확하게 하는 정보를 정비함과 동시에 기업에서의 인재의 확보나 고용관리의 개선을 위하여 채용 배치 교육훈련 등에 관한 정보를 널리 제공하도록 노력한다.

#### 다. 고용원호제도의 기능 강화

고용대책을 강력하게 추진하는 데 있어서 고용원호를 위한 급부금제도의 활용은 중요한 정책수단이고 특히 고령자, 심신장애자, 불황업종 지역 등에 관계되는 고용안정을 도모하는 데에 충분히 활용되어 보다 효과가 높아지도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해 각종 급부금제도의 체계, 내용 등의 정비를 도모함과 동시에 경제, 고용의 동향이나 구직자의 실태 등에 대응하는 기동적 탄력적인 운영에 배려한다.

또 근래의 실업구조의 변화에 대응하여 고용보험제도가 효과적으로 기능하도록 제도의 방식에 관해서 검토를 행한다.

### 3. 산업구조의 변화, 기술혁신의 진전 등에의 대응

#### 가. 불황업종, 불황지역문제에의 대응

자원 에너지가격의 상승에 따른 가격체계의 변화, 국제경제환경의 변화 및 국내의 수요구조의 변동 등을 배경으로 하여 산업구조의 전환이 진행되는 과정에서 기업의 사업전환이나 노동자의 직종전환이 원활하게 진행되지 않는 경우 실업자가 발생할 것이 우려된다. 이에 대하여 기업이 고용유지를 도모하면서 적극적으로 사업전환을 추진하는 경우에는 고용대책에 있어서 기업 내에서의 배치전환뿐만 아니라 기업간에서의 出向이나 실업을 경험하지 않는 형태의 재취직 등도 포함하여 실업예방 등 기업의 고용안정노력을 원조한다.

또 구조불황 및 지역의 지정을 기동적으로 행함과 동시에 고용조정이 완만하게 행해지도록 이직전의 능력재개발 실시 등의 대책을 추진한다. 더욱이 여러 조성조치를 활용하고 하청 중소기업으로부터의 이직자도 포함하여 적극적으로 재취직을 촉진한다.

#### 나. 새로운 기술혁신에의 대응

마이크로 일렉트로닉스를 중심으로 한 최근의 기술혁신은 급속한 진보를 보이고 그 응용분야는 예전의 기술혁신과 달리 생산부문에 그치지 않고 유통 사무부문 등 모든 직장에서 광범하게 확대되고 있다. 이 결과 블루칼라 뿐만 아니라 화이트칼라 분야의 고용에도 영향이 생기고 있다.

이후에 특히 기술수준이 향상되고 시스템화 등 본격적 이용이 보다 널리 진행됨에 따라 그 省力化 효과가 강해지는 분야가 생김과 동시에 연구개발 부문이나 소프트웨어부문 등 새로운 발전분야가 창출될 것으로 예상된다. 또 기능이나 기술의 진부화에 따라 예전의 직업이 사양화되고 새로운 직업 분야가 발생하는 것이나 생산과정의 변화에 의하여 노동형태가 변화하는 등 고용에 양적 질적 변화를 초래할 것으로 보인다.

이 때문에 기술혁신과 고용에 관한 실태와 전망에 관한 조사연구를 행함과 동시에 노동자의 새로운 기술에 대한 적응력을 높이기 위한 기업 내외에서의 능력개발체제를 정비하는 것, 기업에서 부적응층의 발생 등 고용문제가 생기지 않도록 직종전환이나 능력개발, 직무설계의 방법에 관해서 정보의 제공이나 상담 지도를 하는 것, 고령자 신체장애자의 직업영역 확대에 이바지하도록 새로운 기술의 응용방법에 관해서 연구를 추진하는 것에 노력한다.

또 새로운 기술의 도입에 있어서 고용문제에의 발생을 회피하면서 원활한 도입이 도모되도록 산업 및 기업 각각의 단계에서 자주적인 노사간의 의사 소통 촉진에 노력한다. 노사와 정부간에 있어서도 새로운 기술과 고용에 관해서 폭넓은 견지로부터 의견교환을 추진한다.

#### 다. 서비스경제화 등 산업 취업구조변화에의 대응

① 이후로도 서비스경제화가 진전되고 서비스업을 중심으로 제3차산업에서의 고용기회 확대가 예상되지만 제3차산업에서는 취업의 형태가 다양하고 그 실태에 따른 고용대책을 추진할 필요가 있다.

따라서 국민의 필요에 따른 사회서비스 등 발전이 예상되는 분야를 파악하고 정보의 제공과 적절한 직업소개 등을 적극적으로 추진한다. 또 각종 자격제도나 교육훈련기회를 활용하고 직업생애의 다양한 단계에서 노동자의 자립적인 노력에 의한 직업능력의 향상을 꾀한다.

또 서비스업 등에서 고용이 착실하게 확대되기 위해서는 취업의 장의 안정성과 적절한 노동조건을 확보할 필요가 있고, 따라서 노동조건이나 고용 노무관리면의 개선에 관해서 기업의 노력을 촉진한다.

② 이후에도 증가가 예상되는 파트타임 형태의 취업에 관해서는 노동조건의 명확화 등 적절한 노동조건 확보, 고용노무관리의 개선에 관한 상담 계몽활동 등을 추진함과 동시에 구인정보의 수집 제공, 직업소개나 직업상담체제의 충실 등을 도모하는 등 총합적인 파트타임노동대책을 추진한다.

③ 근래 서비스경제화의 진전 가운데 기업에서는 업무의 처리를 외부에 의존하는 정도가 높아지고 있다. 이와 같은 경우의 취업형태로서는 도급적인 것이나 노동자파견적인 것이 있지만 이후 이들에 관해서 노동자보호와 고용안정을 도모하기 위한 그 방식의 검토를 추진한다.

#### 4. 본격적인 고령화에의 대응

본격적인 고령화사회의 도래를 맞이하여 경제사회의 활력을 유지하고 발전시켜 가기 위해서는 고령자의 높은 취업의욕을 살리고 그 능력을 유효하게 발휘시켜 가는 것이 필요하고 고령자의 고용취업기회의 확보가 중요한 정책과제로 되고 있다.

① 이를 위해서는 일본 고용관행의 장점을 살리고 기업 내에서 고령자의 고용을 유지하여 오랫동안 걸쳐 배양되어 온 경험이나 능력을 활용하여 가는 것을 중심으로 한 구조를 형성해 가는 것이 가장 중요하고, 이러한 관점에 입각하여 다음의 대책을 중점적으로 추진한다.

i) 1985년도에는 60세정년이 일반화되도록 정년연장을 계속 적극적으로 추진한다. 이를 위해 정년연장에의 대응이 지체된 기업에 대한 지도를 강화함과 동시에 기업의 실정에 따라 세부적인 상담원조조치의 충실을 도모한다. 또 정년연장의 입법화문제에 관해서는 정년연장의 이후의 진전 동향을 보면서 1985년경의 적당한 시기에 다시 검토를 행한다.

ii) 60대 전반층에 관해서는 昭化 60년대(1985~94년)에 들어서면 고령화의 여파가 미치기 때문에 동일기업 혹은 동일기업그룹 내에서 65세까지의 사이는 정년연장, 재고용, 근무연장 등에 의한

고용연장의 보급 촉진을 도모한다. 이를 위해 노사에 의한 검토의 촉진과 그를 위한 구체적인 사례의 제공 등에 의한 계몽 지도의 강화, 고용조성제도의 확충 등을 추진한다. 또 적정한 인사 임금관리방식에 관한 검토나 노동환경의 정비에 노력함과 동시에 단시간 취로 희망자의 증가 등 60대 전반층의 취업지향의 다양화에 대응하는 탄력적인 내용의 고용연장이 추진되도록 조건정비에 노력한다. 또 고령자 고용률 제도에 관해서는 계속 미달성 기업에 대한 지도를 강화함과 동시에 이후의 고령자의 고용동향에 따라 그 방식에 관해서 검토를 행한다.

② 고령자의 고용유지 확대를 도모하기 위해서는 우선 오랫동안의 경험 등을 충분히 살리면서 그 직업능력의 개발과 향상을 추진하는 것이 중요하기 때문에 생애훈련의 이념에 입각한 사업내교육훈련의 진흥에 노력함과 동시에 공공직업훈련에 있어서는 훈련과목의 정비전환을 추진하는 등 고령자를 위한 훈련의 확충에 노력한다.

또 고령자에 대한 고용직업정보의 적극적 제공, 직업상담, 직업소개체제의 개선 등 노동시장의 정비를 도모함과 동시에 적당한 직업의 개발, 직업 영역의 확대, 취업원조조치의 확충 등을 추진한다.

더욱이 60세를 넘는 연령층이 되면 건강상태, 자산의 상황 등에 개인차가 커지고 이로 인하여 취업지향도 다양화되고 특히 단시간취로를 희망하는 자가 증가해 가기 때문에 제3차산업 등에 있어서는 고령자에게 적당한 단시간취로직종의 개발에 노력함과 동시에 고용장려책에 관해서 검토를 행한다. 또 고령자의 취업기회를 확대한다는 관점으로부터의 work sharing에 관해서도 검토를 행한다.

또 본격적인 직업생활로부터의 인퇴를 지향하는 자도 서서히 증가할 것이므로 이와 같은 과정에 있는 자의 단기적 보조적인 취업희망에 대응하기 위한 실버인재센터를 육성 강화한다. 더욱이 고령자의 소득보장에 관해서는 직업생활로부터의 원활한 인퇴에도 배려하면서 취업방식, 공적연금방식 등에 관해서 종합적인 생활설계의 시점으로부터 검토를 추진함과 동시에 고령자 생활의 가일층의 안정을 도모하기 위해 기업의 퇴직연금제도 및 근로자재산형성연금저축제도의 더 한층의 보급에 노력한다.

또 피고용자연금의 지급개시연령의 인상에 관해서는 고령자의 생활설계에 깊은 관계가 있는 것에 비추어 이후의 정년연장 및 고용연장의 진전상황 등 고령자의 고용동향 등에 배려하면서 종합적으로 검토하여 가는 것이 필요하다.

## 5. 여자노동자 증가에의 대응

이후 여자노동자의 취업의욕이 높아짐과 동시에 평등지향도 강해질 것이 예상되므로 이에 대하여 여자의 요구실태를 충분히 파악하여 폭넓은 취업 기회개발이나 능력개발을 도모함과 동시에 고용에서의 남녀 기회균등과 대우의 평등에 관해서도 촉진하여 갈 필요가 있다.

이에 있어서 여자의 라이프 사이클을 바탕으로 하는 것이 중요하고 직업 경험을 살리는 것에도 배려하면서 광범한 취업기회의 확보나 취업상담의 실시, 직업에 필요한 지식 기능습득의 촉진 등 취업원조를 추진함과 동시에 계속취업을 원조하는 시책으로서 육아휴업제도의 보급 및 이에 관한 법적 정비를 추진한다. 특히 주부층에서 희망이 강한 파트타임 취업에 관해서 종합적인 노동대책을 추진한다.

또 지역사회에서의 상호부조라는 성격이 강한 사회서비스분야에서는 취업조건 등에 문제가 생기지 않도록 배려하면서 가정주부 등의 능력활용을 도모한다.

더욱이 고용에 있어서의 남녀의 기회균등과 대우의 평등을 확보하기 위해 법적 정비를 추진함과

동시에 여자의 고용관리개선지도 등에 노력한다.

## 6. 신규 학교 졸업자의 고용대책과 고학력화에 대한 대응

신규 중학 고교졸업자의 취직촉진에 있어서는 필요한 구인의 확보, 지역간의 불균형을 시정하기 위한 광역적인 구인의 조정 등의 대책을 실시한다. 동시에 구직자에 대하여 본인의 적성이나 산업 직업구조의 변화에 대응하여 적절한 직업선택이 가능하도록 교육기관 등과의 밀접한 제휴하에서 직업지도의 충실이나 고용직업정보의 제공을 행한다.

또 대학졸업자 등에 관해서 구인 구직동향 등의 정확한 파악, 산업 지역의 실태나 구인에 관한 정보제공에 노력함과 동시에 기업에 대하여 대학졸업자 등의 전문적 기술적 지식을 충분히 살린 고용관리가 실시되도록 정보 제공 등을 행한다.

더욱이 고등교육기관에 있어서도 산업사회의 요구 변화에 정확하게 대응해 갈 수 있는 인재가 육성되도록 하는 배려가 필요하다.

## 7. 특별한 배려를 필요로 하는 자들에 대한 대책의 충실

### 가. 심신장애자의 고용대책

심신장애자의 고용상황은 전체적으로는 해마다 상당히 개선되고 있지만 중증장애자나 정신박약자에 관해서는 아직 고용개선이 충분하다고는 할 수 없는 상태에 있다.

따라서 이후에는 신체장애자고용률달성지도의 강화, 직업소개체제의 충실, 직업능력의 개발향상 등에 의하여 고용의 장의 확보를 도모함과 동시에 특히 취직이 곤란한 중증장애자나 정신박약자 등에 중점을 두고 다음과 같은 대책의 추진에 노력하도록 한다.

① 장애 종류의 특성에 따른 직업영역개발 등 세부적인 대책을 전개한다.

② 정신박약자에 대하여 당면한 능력개발을 비롯한 조건 정비를 도모하고 이들 여러 대책의 진전을 확인하면서 고용률제도의 적용에 관해서 검토를 행한다.

③ 현상에서는 바로 일반고용에 취업하는 것이 곤란한 자에 관해서도 지방공공단체의 적극적 참가하에서 민간의 활력을 살리면서 일반고용의 장을 확보하기 위한 시책의 충실을 도모한다.

④ 장애의 중증화, 다양화의 진전에 대응하는 직업재활을 추진한다.

### 나. 지역개선대책대상지역 주민의 고용대책

지역개선대책대상지역 주민의 고용문제에 관해서는 당해 주민에 대한 취직차별이 전과 다름없이 없어지지 않는 것, 중고령층을 중심으로 임시 일용 등의 불안정한 취로상태에 있는 자의 비율이 높은 것 등 해결해야 할 문제가 남아 있다.

이 때문에 지역개선대책특별조치법에 의거한 고용대책의 실시에 있어서는 사업의 공정한 운영에도 충분히 유의하면서 취직차별의 해소 및 중고령층의 직업안정화에 중점을 두고 사업주에 대한 계발 지도의 추진, 직업훈련 직업강습에 의한 기능의 부여, 각종 취직원호조치 등의 활용에 노력함과 동시에 지역의 실정에 따른 시책의 추진에도 배려한다.

## 8. 능력개발의 충실

본격적인 고령화사회로의 이행에 따라 노동자의 직업생활이 장기화되는 한편으로 산업구조의 전환, 기술혁신의 진전 등에 따라 노동자를 둘러싼 환경에 다양한 변화가 생길 것이 예상된다. 이와 같은 변화하에서 노동자가 보람을 가지고 충실한 직업생활을 할 수 있고, 기업의 활력이 유지되며, 고용안정이 확보되도록 하기 위해서는 직업생애의 전기간을 통하여 필요한 단계에서 적절한 교육훈련을 행하고 노동자 직업능력의 개발향상을 도모함에 의하여 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

① 노동자 직업능력의 개발향상을 위해서는 기업의 적극적 대응이 확보되어야 한다. 기업이 행하는 교육훈련은 일본의 고용관행하에서 노동자의 직업생애에 있어서의 능력개발의 중핵으로서 특히 큰 역할을 담당하고 있다. 따라서 계획적인 생애직업훈련에 대한 조성 등을 통하여 산업계에서의 노동자의 능력개발이 변화에 따라 효과적으로 행해지도록 그 진흥을 도모한다. 이 경우 특히 중소기업에 중점을 두고 그 교육훈련에 대하여 조성 원조에 노력함과 동시에 지역에 있어서 기업의 교육훈련활동의 핵이 되는 시설의 확충, 공공직업훈련시설의 개방, 정보의 제공 등을 추진하도록 한다. 또 기업이 노동자 자신의 자기개발의욕에 의한 능력의 개발향상에 힘쓰는 것을 촉진하기 위해 유급교육훈련휴가제도의 보급 등에 노력한다.

② 공공직업훈련에 있어서는 경제사회의 변동에 대응한 기업의 요구변화 및 다양화되는 노동자의 요구를 정확 신속하게 파악하고 그것에 충분히 대응하는 직업훈련을 추진하여야 한다. 이를 위해 한편으로는 산업계가 요청하는 고도의 기능자 양성 확보를 위한 직업훈련체제의 정비 확충에 노력함과 동시에 기술혁신, 고령화, 서비스경제화 등의 진전에 대응한 직종, 부족이 현저한 직종 등을 중점으로 하여 훈련과목의 정비 전환, 훈련내용의 충실에 노력한다. 또 훈련기법이나 시설, 인재 등에 관해서 민간교육훈련기관이나 산업계 등과 충분한 교류를 추진하는 등 밀접한 연대를 도모한다.

또한 건설업 등에 있어서의 기능노동자의 부족에 관해서는 고용노무관리의 개선이 지체되는 면도 보이므로 기업의 노력을 촉진하면서 노동조건의 개선, 고용관계의 명확화 등의 대책을 추진한다.

③ 노동자의 직업능력이 적정하게 평가되고 그에 따른 처우가 확보되도록 하기 위해 기능중중기운의 양성을 도모함과 동시에 기능검정제도에 관해서 변화에 대응한 정비 확충에 노력한다. 이 경우 특히 민간에서의 직업 능력 평가의 기운을 적극적으로 평가하고 이를 공적인 검정제도의 일익으로서 활용한다.

④ 공공직업훈련의 운영에 관해서는 훈련수강으로부터 취직까지가 원활하게 행해지도록 직업안정기관과의 연대를 한층 밀접하게 함과 동시에 그 방식에 관해서도 검토한다. 또 학교교육단계에 있어서의 직업교육, 진로지도의 정비 충실이 요망됨과 동시에 취직후에도 학교교육을 탄력적으로 받아들이는 것이 가능하도록 검토할 필요가 있다.

## 9. 지역에 있어서의 고용안정

각 지역에서 노동력수급의 균형을 확보하여 불균형 해소를 도모하는 것이 필요하다. 그러나 고용기회의 지역간 불균형은 현재 상당히 존재함과 아울러 이후에 오히려 확대될 것도 우려된다. 이에 대하여 우선 통근가능한 범위에서의 광역적인 노동시장권에서 고용기회의 확대를 도모하면서 수급 조정에 노력한다. 특히 지역내만으로는 수급조정을 도모하기 어려운 경우 등 지역적인 수급상황에 따라서는 노동자의 태양이나 생활조건에도 배려하면서 광역적인 직업소개나 정보제공에 의하여 주거의 이전을 수반하는 지역간 이동의 원활화를 도모한다.

또 중장기적인 관점으로 지역에서의 고용안정을 도모하기 위해 각기 산업구조나 인구 산업의 집적상황, 노동력의 구성, 지리적 조건이 달라지는 점을 감안하여 지역의 실태에 따라 신규사업 및 지방 특유의 산업의 육성이나 기업의 유치, 적절한 인재의 양성 확보 등 고용개발에 노력한다. 이를 위해 고용기회를 확대하기 위한 장려조치의 활요, 노동자 복지시설의 정비를 도모함과

동시에 산업정책이나 지역진흥대책과의 제휴는 물론 지역에 있어서의 산업계나 관계노사 및 관계행정기관과의 상호 협력을 추진한다.

#### 10. 국제화에의 대응

국제화의 흐름 속에서 국제경제사회와의 조화, 그 발전에의 공헌이 더욱 요구되고 있으므로 고용면에 관련해서는 국제적인 상호 이해를 추진하기 위한 인재의 교류를 도모함과 동시에 해외로부터의 연수생의 받아들임이나 개발도상국에서의 직업훈련에 대한 원조 협력, 노동시장의 실태에 따른 고용대책의 실시에 관한 정보교환, 공동연구 등 능력개발 및 고용개발면에서의 국제협력에 노력한다.

더욱이 국제화의 진전에 따라 국제적인 여러 문제로부터 국내고용에 다양한 영향이 생길 것으로 예상되므로 무역마찰이나 해외투자 등에 따른 고용문제에 관해서 실태과악분석을 바탕으로 고용안정의 관점에서 관련정책과의 제휴를 도모함과 동시에 이들 문제에 관해서 관계노사간의 의사소통이 도모되도록 노력한다.

#### 11. 행정체제의 정비

공공직업안정기관에 관해서는 구인 구직자의 요구에 따른 적정한 직업소개, 고용관리 개선을 위한 사업주에 대한 원조, 산업고용정보의 수집과 제공 등의 기능의 충실 강화를 도모하고 경제사회정세, 고용정세의 변화에 따른 역할을 담당하는 '지역에 있어서의 총합적 고용서비스기관'을 목표로 하는 것으로 한다. 이에 따라서 전문적 직종에 대한 수요의 확대 등에 대응하는 직업소개체제의 정비를 추진한다. 특히 행정수요의 동향을 바탕으로 직원의 적정한 배치를 도모하는 등에 의하여 창구체제를 충실 강화함과 동시에 노동시장권의 변화 등을 감안한 후 합리적 효율적인 공공직업안정소의 재배치를 도모한다.

동시에 노동행정의 일체적 운영하에서 노동자의 복지증진을 도모한다는 견지로부터 노동기준행정 등과의 제휴를 강화함과 동시에 지방자치체와의 연락을 긴밀히 한다.

## <6> 第 6 次 雇傭對策基本計劃

- 구조조정기에 있어서 고용안정을 확보하고 이것을 기반으로 한 여유있는 직업생활의 실현을 목표로 하는 것 -

(1988년 6월 17일 각의결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

제6차 고용 대책기본계획은 고용 대책법에 기하여 책정된 것이고 이후 5년간에 있어서 고용대책의 방향을 보여주는 것이다.

지금까지의 제5차 고용대책기본계획을 살펴보면, 각 계획에서 보여주는 방향하에서 각종의 법적 정비 충실을 비롯하여 고용대책의 강력한 전개를 도모하여 왔으며, 1985년 가을 이후의 엔고의 진전을 배경으로 하는 고용실업정세의 급격한 악화에 대한 긴급적인 고용대책의 추진에도 노력해 왔다. 그러나 이후에 관해서는 내수주도형의 경제구조로의 전환을 도모하여 가는 가운데 노동시장에도 큰 구조변화가 예상되고 노동력수급 불균형의 확대가 염려되는 바이다. 특히 국제화의 진전에 대한 대응이나 지역경제 사회의 균형있는 발전에의 대응이라는 점에 대한 배려도 필요해지고 있는 등 고용문제의 해결에는 다각도의 대응이 요구된다. 이러한 가운데서 고용의 안정을 도모해 가는 것은 노동자생활의 기반을 구축하는 것이 되지만, 특히 노동시간 단축이나 근로자복지의 향상을 도모하는 것 등을 통하여 여유있는 직업생활을 실현해 가는 것도 중요한 과제가 되고 있다.

이와 같은 관점으로부터 본 계획에서는 '구조조정기에 있어서 고용안정을 확보하고 이것을 기반으로 한 여유있는 직업생활의 실현을 목표로 하는 것'을 과제로 하여 종합적 고용대책의 적극적인 추진을 도모하는 것으로 하였다.

본 계획은 5년간에 걸친 것이지만 일본의 경제사회는 국제적인 경제환경의 급격한 변화에 의하여 큰 영향을 받을 염려가 있는 등 이후에도 예단을 허용할 수 없는 상황이 계속될 것이 예상되기 때문에 적시적절하게 탄력적인 대응을 도모해 가는 노력도 필요하다고 할 수 있다.

본 계획의 추진에 관해서 직접적인 책임을 지는 노동대신은 이와 같은 생각하에서 관계행정기관과 밀접한 제휴를 하면서 완전고용의 달성에 전력을 다하여 갈 생각이지만 이 계획의 내용은 노사간의 문제나 사회 전체적으로 대응해야 할 문제에 크게 관계되어 있는 것이므로 계획의 실효있는 추진을 위해서는 노사를 비롯하여 널리 국민 각층의 이해와 협력이 강하게 요구되는 바이다.

이와 같은 의미에서 본서가 이후 예상되는 고용문제나 고용대책의 기본적인 방향에 관한 국민 각 계층의 이해를 깊게 하는 데 유용하게 쓰일 것을 기대한다.

1988년 6월

노동대신 中村太郎

### I. 計劃의 基本的 思考方式

#### 1. 계획의 과제

일본의 고용실업정세는 1973년 가을의 석유위기를 계기로 한 경제성장률의 대폭적인 저하를 배경으로 급격하게 악화되고 그 후에도 노동력수급은 완화상태가 계속되었다. 고용대책에 있어서도 실업의 예방, 재취직의 촉진, 고용기회의 확보 등의 시책을 기동적으로 전개하고 안정성장하에서 완전고용의 달성에 노력하여 왔다.

그러나 산업구조의 전환이나 고령화의 진전 등을 배경으로 한 노동력수급의 구조적 변화가 고용실업정세의 동향에도 큰 영향을 미치는 가운데 고용대책의 실시에 즈음하여서는 이러한 구조적 변화에의 대응이 일단 중요하게 되었다. 이 때문에 제5차 고용대책기본계획(1983~90년)에 있어서는 '이후에 예상되는 급속한 고령화, 산업구조의 전환 등에 정확하고 확실하게 대응하기 위해 노동력수급 불균형의 해소를 도모하고 질과 양 양면에 걸친 완전고용의 달성과 활력있는 경제사회의 형성을 목표로 하는 것'을 과제로 하여 각종 고용대책의 적극적인 전개에 노력을 기울여 왔다.

즉 '고용분야에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등 여자노동자의 복지증진에 관한 법률', '직업능력개발촉진법', '노동자파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견노동자의 취업조건의 정비 등에 관한 법률', '고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률', '지역고용개발 등 촉진법' 및 '장애자 고용 촉진 등에 관한 법률'의 제정 및 '노동기준법' 개정 등의 법적 정비 및 충실을 비롯하여 각종 시책을 실시하여 왔다. 또 1985년 가을 이후의 엔고의 진전을 배경으로 하는 고용실업 정세의 급격한 악화에 대해서는 기동적인 경제운영과 더불어 긴급적인 고용대책을 강력하게 실시하여 온 것이다.

이후에 관해서는 내수주도형의 경제구조로의 전환을 도모하여 가는 가운데 산업별 취업구조의 전환이 진전되는 한편 노동력 고령화의 가일층의 진전이나 여자노동자 증대 등의 큰 변화가 예상되고 있다. 이와 같은 상황하에서는 구인 구직간에 요구가 서로 다른 것 등에 의한 노동력수급의 불균형이 증대되는 외에 고용기회가 부족한 지역에서 노동력수급의 불균형이 한층 확대되는 등 구조적인 고용문제가 증폭하여 갈 것이 염려되고, 따라서 이들 노동력수급 불균형에 대한 충분한 대응이 긴급하고도 중요한 과제가 되고 있다.

또 국제화의 진전에 따라 발생되어지는 여러 문제에 대해서도 정확하고 확실한 대응을 도모하여 갈 필요가 있다. 특히 본격적인 고령자사회의 도래에 대응하여 고령자의 고용 취업의 장 확보 등에 노력함과 동시에 이후로도 진전이 예상되는 취업형태의 다양화에 대응하여 노동력수급 조정기능의 정비를 도모하는 외에 직업생애의 전기간을 통한 단계적이고도 체계적인 직업능력개발의 적극적 추진에 노력하여야 한다.

이들 시책의 추진과 함께 근로자생활의 충실이나 중장기적인 고용의 확보 확대 등의 관점으로부터 노동시간의 단축을 적극적으로 추진함과 동시에 근로자복지의 증진을 위한 시책을 충실히 하는 등 고용을 둘러싼 환경의 정비를 도모하여 가는 것도 필요하다.

이를 위해 본 계획에 있어서는 이후의 노동력수급에 관한 정확하고 확실한 전망을 근거로 하여 제5차 고용대책기본계획에서 제시한 고용대책의 방향을 다시 발전시키고 새로운 구조적 변화에 대응하는 고용대책을 강력하게 전개해 가기 위한 기본적인 방침을 나타내는 것으로 한다. 즉 구조조정기에 있어서 최대의 과제인 고용안정에 적극적으로 대응하여 안정된 양적 질적인 고용기회의 확보 확대에 의하여 총량으로서의 노동력수급의 균형을 도모하는 것은 물론 노동력수급의 불균형 해소에 노력하는 외에 노동시간의 단축 등 고용을 둘러싼 환경의 정비를 도모하도록 한다. 이들 시책에 의하여 질과 양 양면에 걸친 완전고용의 달성을 위해 노력하고 여유있는 직업생활의 실현을 지향하며 따라서 노동자의 높은 근로의욕을 유지하면서 그 능력의 유효한 발휘를 통하여 활력있는 경제사회를 형성해 가도록 한다. 따라서 본 계획에 있어서의 과제를 '구조조정기에 있어서 고용안정을 확보하고 이것을 기반으로 한 여유있는 직업생활의 실현을 목표로 하는 것'으로 하는 것이다.



본 계획기간에 있어서는 위에서 말한 바와 같이 큰 구조적 변화에 직면하는 가운데 노동력수급 불균형의 확대 등으로부터 실업이 증대하기 쉬운 상황이 될 것이라고 생각하지만 여기에 국제적인 경제환경 변화의 영향이 더해지는 경우에 완전실업률이 한층 높아질 것도 염려된다. 이와 같은 상황에서 국민생활의 기초가 되는 고용안정을 도모하기 위해서는 종합적인 정책전개를 도모하는 것이 필요하고, 이것에 의하여 1992년도의 완전실업률을 2.5% 정도를 목표로 하여 가능한 한 낮아지도록 노력한다. 특히 실업을 겪지 않는 원활한 노동력이동을 추진하는 것이나 조기재취직의 촉진에 의하여 실업기간을 짧게 하는 것 등에 노력하는 것과 아울러 중소기업에 있어서 고용의 안정에 배려한다. 본 계획으로서는 이러한 생각하에서 적당한 정도의 경제성장 실현을 비롯한 적절한 경제운영에 노력함과 동시에 구조적인 변화에 대응한 각종의 고용대책을 강력하게 실시하는 것을 최종점으로 하여 완전고용의 달성에 노력하여 가는 것으로 한다. 또 여유있는 생활을 실현하기 위해서는 물가의 안정 등이 그 기초조건인 것에도 배려할 필요가 있다.

## 2. 계획의 성격

최근의 경제환경의 현저한 변화를 배경으로 이후 일본의 노동시장에 있어서 큰 구조적 변화가 한층 진전하여 갈 것으로 예상되고 있다. 본 계획은 이와 같은 변화에 대응한 고용대책의 기본적인 방향을 보이는 것이고 이후 그 방향에 따른 구체적인 시책의 실현을 도모하여 가는 것으로 하지만, 계획기간중에 있어서는 시책의 진척상황을 수시로 점검함과 동시에 끊임없이 변동하는 고용실태를 신속하고도 정확하며 확실하게 파악하는 적절한 고용대책의 실시에 노력해 가도록 한다.

특히 국제적 경제환경의 예상을 상회하는 급격한 변화가 직접 국내고용에 큰 영향을 미칠 염려도 있다는 사실에 비추어 그 동향도 충분히 주시하면서 고용안정을 위한 기동적이고도 탄력적인 대응에 노력하는 것으로 한다.

## 3. 계획기간

계획기간은 1988~92년까지의 5년간으로 한다.

# II. 雇傭動向과 問題點

## 1. 최근의 특징

일본의 고용실업정세는 1983년부터 경기가 회복되고 다시 확대되어 가는 가운데 완만한 개선경향을 보였지만, 1985년 가을 이후의 엔고의 진전 등을 배경으로 한 생산활동의 정체에 따라 차츰 악화되고 1987년 전반에는 완전실업률이 3%대를 기록하는 달이 나타나는 등 심각한 상황을 보이고 있다.

그 후 한편에서 엔고에 의한 물가안정효과 등이 서서히 나타나고 1987년 중반보다 경기가 회복되어 확대로 향하는 가운데 고용실업정세는 대체로 개선되고 구인배율이 상승경향을 찾아감과 동시에 완전실업자수도 전년 수준을 하회하는 움직임이 보였다. 그러나 구조적인 불황업종이나 그것이 집적되는 지역 등에서는 고용실업정세의 개선에 지체가 나타나는 동시에 연령별로는 고령층의 고용기회가 전과 다름없이 부족한 상황에 있다.

또 1982~87년 사이 주요한 노동력관계지표의 추이를 보면 노동력인구는 5,774만 명에서 6,084만 명으로 310만 명의 증가(연율 1.1% 증가)를 보이는 한편 취업자수는 5,638만 명에서 5,911만 명으로 273만 명의 증가(연율 1.0% 증가)를 보였다. 이 결과 완전실업자수는 이 사이에 37만 명 증가하고 1987년에는 173만 명에 달하였으며, 또한 완전실업률도 1982년의 2.4%에서 1987년에는 2.8%로 높아졌다.

산업별 동향을 보면 취업자는 1982~87년 사이에 제1차산업에서는 60만 명 가까운 감소를 보였지만 제2차산업에서는 35만 명, 제3차산업에서는 289만 명 증가되었다. 특히 제3차 산업에 있어서는 도 소매, 음식점, 서비스업을 중심으로 취업자 전체의 증가수를 상회하는 증가를 보이고 이 중 서비스업에서는 전문서비스업, 대사업소 서비스업 등에서 대폭적으로 증가하였다. 기업규모별로 고용자의 동향을 보아도 어느 규모라도 제3차산업을 중심으로 증가하고 있다. 한편 제조업 취업자는 이 사이에 45만 명 증가하였지만 1986년 이후 엔고의 영향도 있어서 고용조정이 진전함에 따라 감소를 보였다. 또 구조적인 불황업종에 관해서는 업종 형편의 더 한층의 악화에 의하여 과잉인원이 증대하고 해고 희망퇴직의 모집 등 고용인원의 삭감이 행해졌다. 또 이러한 가운데 제2차 산업으로부터의 이 전직자는 제3차산업을 중심으로 하는 고용발전분야에서 왕성한 고용수요가 보여지지만 이들 분야에 반드시 원활하게 흡수되고 있지 않은 면도 보인다.

지역별로는 전과 다름없이 고용기회의 불균형이 나타나고 전체적인 고용 실업정세가 악화한 가운데 구조적인 불황업종이 집적하고 있는 지역이나 고용기회가 부족한 지역에서는 특히 구인배율이 낮은 등의 심각한 상황이 계속되었다. 또 소위 수출형 산지에서는 엔고의 영향에 의하여 경영상황이 악화한 기업이 증가하였기 때문에 해고자가 대폭적으로 증가하는 등 고용 실업정세는 급격하게 악화되었다. 특히 구조적인 불황업종에 의존하는 지역에서는 고용기회의 부족이 심각해지고 있지만 주택 및 그 외의 사정으로 인하여 광역이동에 의한 재취직이 곤란해진 가운데 이직자가 체류하는 경향도 보였다.

고령층(55세 이상 층)의 경우에는 노동력인구가 급속한 증가를 계속하고 있는 경우도 있고 유효구인배율은 전과 다름없이 0.1배대로 낮고 고용기회가 대폭적으로 부족한 상태가 계속되고 있으며, 이직한 경우의 재취직은 전과 다름없이 곤란한 상황에 있다. 또 1987년 공공직업안정소의 유효 구직자에서 차지하는 55세 이상인 자의 비율은 4분의 1 이상으로 나타나고 있다. 이러한 가운데 이계층의 완전실업률도 계속 높은 수준으로 추이하고 있고 1987년에는 3.4%에 이르고 있다.

젊은 층(15~29세 층)에 관해서는 요사이 대학진학률에 변동이 없는 경향이 나타나는 한편 각종 전수학교로의 입학률이 높아져 가고 있지만 제3차산업의 취업자가 증가하는 가운데 아르바이트 노동자의 증가도 보여진다. 또 이 전직이 증대하고 있으며 이 계층의 완전실업률은昭和 50년대 중반보다 약간 상승하는 경향에 있다.

여자에 관해서는 경기후퇴기에 있어서도 그 노동력률이 큰 저하를 보임없이 추이하고 최근에는 상승경향을 보이고 있으며, 취업자가 증가하고 있는 가운데 취업자 전체에서 차지하는 비율도 1987년에는 약 40%에 이르고 있다. 또 1982~87년에 걸쳐서 여자고용자는 197만 명의 증가를 보였는데 이 중 단시간고용자의 증가는 83만 명으로 전체 증가분의 약 40%를 차지하고 있다.

또 노동시간의 동향을 보면 총실노동시간에 관해서는 요사이 대체로 변동없이 추이하고, 1987년 노동자 1인 평균이 연간 2,111시간으로 구미선진국에 비하여 길어지고 있다.

한편 주휴2일제의 경우는 그 보급이 서서히 진행되고 있고 1986년 얼마간의 주휴2일제 적용을 받는 노동자는 약 80% 정도이지만 완전 주휴2일제의 적용을 받는 노동자는 약 30%에 그치고 있다.

## 2. 이후의 고용동향과 문제점

① 노동력인구는 1987~92년 사이에 약 290만 명 증가(연율 약 0.9% 증가, 남자 약 145만 명 증가, 여자 약 145만 명 증가)하리라고 예상되고 있다. 또 15세 이상 인구는 고령층을 중심으로 증가하지만 전체적으로 그 성장은 서서히 둔화하리라고 예상된다. 특히昭和 70년대(1995년~2004년)에는 젊은 층에서 감소하는 등 전체적으로 증가율이 대폭적으로 축소됨과 동시에 15세 이상 인구 전체에서 차지하는 고령층의 비율이 다시 높아 질 것이라고

예상되며 노동력인구의 동향에도 큰 변화가 생길 것이라고 생각된다.

고령층에 관해서는 1987~92년 사이의 노동력인구가 60세 이상 층을 중심으로 약 155만 명의 증가를 보일 것으로 예상되는데 이것은 노동력인구 전체 증가수의 절반 이상에 해당한다. 또 1992년에는 고령층의 노동력인구 전체에서 차지하는 비율이 20%에 달하고 노동력의 고령화가 한층 진전할 것이라고 예상되는데, 특히 60세 이상 층이 차지하는 비율은 12%에 이를 것으로 보인다. 이러한 상황하에서는 고령자에 대한 고용 취업기회의 확보가 한층 중요한 과제로 대두될 것이라고 생각된다.

젊은 층에 관해서는 대학 등으로의 진학률이 이후 대체로 변동없이 추이하여 갈 것이라고 보여지는 가운데서 1987~92년까지의 사이에 소위 塊세대(1948년을 전후해서 태어난 사람이 많아서 연령별 인구구성상 두드러지게 팽대한 세대)의 2세가 취업연령에 달하는 바도 있어서 노동력인구는 서서히 증가하여 갈 것이라고 예상된다. 또 직업의식이나 가치관의 변화가 진행되는 가운데 취업요구의 다양화가 진행될 것이라고 생각되는 외에 이 전직이 증대할 것도 염려된다.

여자에 관해서는 산업구조의 전환에 따른 제3차산업의 비중의 증대를 배경으로 하여 다양한 취업형태의 고용기회가 증대함으로써 직장에서의 진출은 일단 활발해지고 노동력률은 다시 높아질 것으로 보여진다. 또 여자노동자의 근속연수의 연장이나 취업분야의 확대도 진행될 것이라고 생각된다. 특히 가정주부층을 중심으로 파트타임노동자가 계속 증가할 것이라고 예상되는 외에 파견노동 등의 다양한 형태로의 취업이 진행될 것으로 생각된다.

기업에 있어서 노동자의 구성은 고학력화가 착실하게 진행되는 한편 소위 塊세대가 이후 40세대로 이행되고 연령별로도 중고령화하게 된다. 이에 따라 연공서열적인 승진제도에 영향을 주거나 직위(post)부족을 야기하거나 하는 등 화이트칼라층을 중심으로 한 기업에서 인사노무관리상의 문제도 중요하게 될 것이라고 생각된다.

② 이후에 일본의 경제구조가 내수주도형으로 전환, 정착하여 갈 것이 예상되고 있는 가운데 산업구조전환의 진전 등에 따른 노동력수요면에서도 큰 변화가 생길 것이라고 생각된다.

산업별 취업자는 제1차산업에서는 고령자의 인퇴가 진행되는 것 등에 의하여 감소를 계속 할 움직임이며, 제2차산업에서는 제조업에서 구조조정이 본격화하는 것으로 낮은 성장에 그칠 것으로 예상된다. 이에 대하여 제3차산업에서는 서비스경제화의 진전을 반영하여 서비스업을 중심으로 왕성한 고용수요를 유지하고 계속 고른(堅調한) 증가가 이루어지며 이 결과 제3차산업 취업자의 구성비는 60% 정도에 달하리라고 예상된다.

또 경제구조조정 과정에 있어서는 이후로도 구조적인 불황업종에서 과잉인원의 발생이 예상되지만 이들 업종의 기업에서 사업전환 등이 실시될 경우와, 노동자의 산업간 기업간 이동에 즈음하여 여태까지의 직종이나 직업경험이 그대로 살려지는 고용분야가 적어지고 있는 것 등으로부터 직업 전환의 필요성이 높아지고 있다. 또 이후 고용의 증가가 예상되는 제3차산업을 중심으로 하는 분야에 관해서는 중소기업의 비율이 높은 것 등을 반영하여 노동조건이나 노동자복지 등의 면에서 개선의 지체가 염려된다.

기업의 해외진출은 이후 한층 진전할 것으로 예상되지만 이에 따라 일본으로부터의 수출의 감소나 해외생산의 본격화에 의한 일본으로의 역수입 증가 등에 따라 국내에서의 생산 및 고용에 어느 정도 영향이 생길 가능성도 생각된다. 특히 이러한 상황에서는 거래관계에 있는 하청기업이나 관련 기업의 고용에 미치는 영향이 염려된다. 또 국제적인 경제환경의 변화 가운데에서의 무역마찰 등을 배경으로 한 다른 여러 나라의 규제 강화, 일본의 대외불균형의 시정을 추진해 가는 가운데에서의 제품 수입의 촉진이나 시장접근(access)의 더 한층의 개선 등에 의하여 국내경제에 대영향이 미칠 것이 고려되지만 그 동향 여하에 의해서는 고용면에서의 영향도

염려된다.

지역간에 있어서 고용기회의 격차는 전과 다름없이 크고 도쿄권 등의 대도시부분에서는 제3차산업을 중심으로 하여 고른(堅調한) 고용수요가 보여지는 한편 전과 다름없이 고용기회가 대폭 부족한 지역도 많이 존재하고 있다. 이러한 고용기회의 격차는 지역마다의 산업구조에 차이가 있는 것 등을 반영한 것이지만 특히 구조적인 불황업종에 크게 의존하는 지역에서는 이후의 동향 여하에 의하여 많은 이직자의 발생도 예상되므로 산업구조의 전환과정에서 격차가 확대될 염려도 있다.

기능노동자에 관해서는 현재 부족상황이 보여지는 직종도 있지만 이들 노동자에 대한 수요 수준은 이후로도 높을 것으로 예상되는 가운데 그 부족경향이 커질 것도 고려된다. 한편 노동조건이나 복지 등의 직장환경의 정비가 진행되고 있지 않음으로써 고용기회로서의 매력이 부족한 경우도 있고 기능노동자도 포함한 노동력의 확보가 곤란해지는 분야도 보여진다. 또 microelectronics(극소전자공학)화를 중심으로 한 기술혁신의 진전에 따라 특히 정보관련분야의 고도의 기술 기능을 가진 노동자의 수요가 한층 증대하여 갈 것이라고 예상되지만, 그 반면 생력효과가 한층 강한 분야가 발생하는 것이나 직업전환 등의 필요성이 높아질 것도 고려된다.

③ 일본에서는 내수주도형 경제구조로의 전환이나 인구고령화의 진전 등을 배경으로 하여 이상과 같은 노동력수급 양면에 걸치는 큰 변화가 예상되고 있다. 이러한 가운데 이미 각종 노동력수급의 불균형이 확대되는 등의 문제가 발생하고 있지만, 이들 문제에 대한 대응자세 여하에 따라서는 노동력수급의 차이(gap)가 다시 확대되고 실업이 증대하기 쉬운 상황이 될 것이라고 생각된다. 이와 같은 고용구조상의 문제에 정확하고 확실하게 대응하기 위해서는 적절한 경제운영을 도모하여 가는 것은 물론 노동시장의 동향을 진중하게 지켜보면서 관련된 여러 시책의 긴밀한 제휴하에서 고용대책을 강력하게 추진함으로써 고용안정에 노력해 가는 것이 필요하다.

### Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的事項

이상과 같이 이후 일본의 노동시장은 노동력수급 양면에 걸친 큰 구조적 변화에 직면하는 것으로 예상되고 있고 노동력수급의 불균형이 확대되고 또 실업이 증대하기 쉬운 상황에 이를 것이라고 생각된다. 따라서 적절한 경제운영에 노력함과 동시에 구조적 변화에 정확하고 확실하게 대응하는 고용대책을 강력하게 전개함으로써 안정적이고도 효율적인 노동시장을 형성함과 아울러 노동자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 환경을 정비하고 일본이 고실업사회로 빠지는 일이 없도록 최대한의 노력을 해가는 것이 중요하다. 이와 같이 경제구조조정이라는 큰 과제하에서 질과 양 양면에 걸치는 완전고용의 달성을 지향해 가는 것은 활력있는 경제사회의 발전을 촉진하고 풍요로운 국민생활을 충실하게 해가기 위한 기반이 되는 것이라고 생각된다.

이러한 관점에서 이후의 고용대책을 적극적으로 추진해 가는 것으로 하지만 특히 이하의 4개의 방침을 중점으로 구체적 시책의 강력한 전개를 도모하는 것으로 한다.

첫 번째는 경제구조조정이 진전되는 하에서 고용의 유지 및 확대를 도모하여 가는 것이다. 이 경우 국제화의 진전이 노동시장에 미치는 각종 영향에의 배려가 필요함과 동시에 지역간에 있어서 균형 잡힌 형태로 고용기회의 확보를 도모하는 것이 중요하다.

따라서 직업전환의 추진이나 고용기회의 개발 등을 통하여 산업구조의 변화에 즉각적으로 대응하는 고용대책을 적극적으로 추진함과 동시에 국제적인 경제환경의 급격한 변화 등으로부터 노동시장면에서 생기는 영향을 조기에 정확하고 확실하게 파악하면서 그 기동적인 대응을 도모할 필요가 있다.

두 번째는 노동력수급 양면에 걸친 구조적 변화가 진행되는 가운데 노동력수급 조정기능을 강화하고 취업형태를 다양화시키는 정확하고 확실한 대응을 도모하는 것이다.

이를 위해 공공 및 민간의 노동력수급정보시스템의 정비, 고용직업정보 제공의 충실 등을 추진하고 노동력수급의 불균형 해소에 노력함과 동시에 여자를 중심으로 한 파트타임노동자의 증대 등 취업형태의 다양화 경향이 강한 것에 대하여 고용안정, 적정한 노동조건 확보 등을 위한 시책을 추진할 필요가 있다.

세 번째는 경제구조조정의 진전 등 경제사회의 구조적 변화에 노동자 및 기업이 유연하게 대응해 가기 위한 기초로서 직업능력개발의 적극적 추진을 도모하는 것이다.

이를 위해 고용안정을 도모하면서 기업내의 물론 산업간 기업간의 노동력이동이 원활하게 행해지도록 직업전환을 위한 능력개발을 적극적으로 추진함과 동시에 공공 및 민간의 각종 교육훈련시설을 네트워크화하고 노동자의 직업생애를 통하여 직업능력개발이 보다 적절하게 행해지도록 하는 시스템 정비 등의 시책을 추진할 필요가 있다.

네 번째는 생애를 통한 여유있는 직업생활의 실현을 위해 본격적인 고령화사회의 도래에 대비함과 동시에 노동자가 충실한 직업생애를 보내기 위한 기반형성을 도모하는 것이다.

이를 위해 고령자의 고용 취업의 장 확보를 도모하는 것은 물론 인퇴과정도 포함한 고령기의 직업생활을 충실히 하기 위한 방책을 정비할 필요가 있다. 또 노동시간 단축을 비롯한 노동조건이나 직장환경의 개선을 도모함과 동시에 여가의 유효한 활동을 포함한 노동자복지의 증진을 위한 시책을 충실 강화하는 등 고용을 둘러싼 환경의 정비에 노력할 필요가 있다.

또 이들 중점방침에 따른 고용대책을 전개함에 있어서는 종래에도 증가하여 관련되는 여러 시책과의 제휴를 도모하면서 총합적인 관점으로부터의 대응이 중요하게 되고 있는 것에 유의하여야 한다.

이 밖에 시책의 내용이나 수법에 관해서 ① 노동력이동의 원활화 등의 행정효과를 효율적으로 높이기 위해 각종 정보의 수집 제공 등의 기능을 전국적인 수준으로 네트워크화하여 이들 네트워크를 활용한 시책을 추진하는 것, ② 취로실태가 다양화, 복잡화하고 있는 것에 비추어 노사를 포함한 관계자와의 밀접한 제휴하에 그 요구를 받아들이면서 이들 취로실태에 즉각적으로 응하는 탄력적인 시책의 수법을 고안하는 것 등의 관점에서 충분히 배려하면서 행정체제의 정비 등에 노력할 필요가 있다.

## 1. 경제구조전환하에 있어서 고용안정

### 가. 적절한 경제운영과 고용의 유지, 확대

경제구조조정을 원활하게 추진하고 이 과정에 있어서 고용의 유지, 확대를 도모하면서 노동력수급의 불균형을 해소해 가기 위해서는 이후로도 적절한 경제운영에 노력하고 안정적인 경제성장의 실현을 도모하는 것은 물론 관련되는 여러 시책과의 밀접한 제휴하에서 고용대책을 적극적이고도 효과적으로 실시하는 것이 기본이 되어야 한다. 경제정책이나 산업정책 등의 실시에 있어서는 지역이나 산업에서의 고용상황, 더욱이 중소기업의 실태를 신속하고도 정확하고 확실하게 파악함과 동시에 그 실정에 충분히 배려하여 기동적으로 대처할 필요가 있다. 특히 경제적 사정이 현저하게 변화함으로써 고용실업정세가 급속하게 악화할 염려가 있는 경우에는 경제 고용의 동향을 정확하고 확실하게 파악하면서 실업예방 등을 도모하기 위해 각종의 고용원조 조성제도의 적절한 운용, 대량고용변동의 사전신고제의 활용 등에 노력하는 것으로 하지만, 특히 이와 같은 고용안정을 위한 긴급조치의 상태에 관한 검토를 행한다.

구조적인 불황업종에 관해서는 계속 고용조정의 진전이 예상되는 것으로부터 '특정 불황업종 등 관계노동자의 고용안정에 관한 특별조치법'을 기동적으로 운용하고 사업주가 작성하는 고용안정을 위한 계획의 사전신고나 이 계획에 기한 기업의 고용유지 노력에 대한 각종의

원조조치의 활용 등을 도모하며 실업의 예방 등에 노력한다. 이 경우 사업전환 등에 의한 고용기회의 유지 확보에 중점을 두면서 기업뿐만 아니라 기업그룹 전체적으로 고용의 안정이 도모되도록 노력한다.

또 산업간 기업간의 원활한 노동력이동을 추진함에 있어서는 가능한 한 실업이라는 형태를 겪지 않고 이동이 행해지는 것이 바람직한 것에 비추어 이들 노동력이동에 관한 정보에 대하여 그 수집 제공 등의 적극적 추진과 필요한 체제정비를 도모하는 외에 재직자도 대상으로 하여 직업전환을 위한 능력개발을 적극적으로 추진한다.

또 국제적인 경제환경의 변화에 의하여 농업부문이나 그 관련부문 및 지역에 큰 영향이 미치는 것도 염려되므로 이후의 경제환경의 상황의 추이를 충분히 지켜보면서 적절한 대응에 노력한다.

이 밖에 마이크로 일렉트로닉스를 중심으로 한 기술혁신에의 대응에 관해서는 고용면의 영향에 관한 정확하고 확실한 파악에 노력하면서 노사간의 의사소통 촉진, 직업능력개발의 추진 등을 도모함과 동시에 고용안정을 도모하기 위한 대응자세에 관한 검토를 추진한다.

#### 나. 서비스경제화의 진전 등에 따른 인재의 양성, 확보

서비스경제화의 진전 등을 배경으로 제3차산업 분야에 있어서는 고용기회의 확대가 예상되고 있지만 그 고용 취업의 실태가 다종다양하고 반드시 충분하게 파악되고 있다고는 할 수 없다. 이 때문에 현행 통계조사의 개선 충실을 도모하는 한편 관계노사단체와의 밀접한 제휴에 의하여 고용 취업의 현상과 문제점을 정확하고 확실히 파악함과 동시에 이후 그 전망을 근거로 하면서 이들 제3차산업 분야의 실태에 즉각적으로 응하는 고용대책 확립에 노력한다.

또 이후의 경제구조조정하에서 고용안정을 도모해 가기 위해서는 고용기회의 확대가 예상되는 분야의 기업 및 경영의 다각화 등에 의하여 인재확보의 필요성이 높아져 가는 기업으로의 노동력이동을 원활하게 추진하여 가는 것이 중요하다. 이를 위해 직업능력개발을 적극적으로 추진함과 동시에 이들 인재를 필요로 하는 분야 내지 기업에 관한 적절하고도 풍부한 정보의 제공에 노력하며, 민간도 포함한 노동력수급조정기능의 강화 등의 시책을 유기적으로 제휴시킨 인재확보대책의 정비에 노력한다.

한편 제3차산업에는 소규모 영세기업이 많기 때문에 노동조건이나 직장환경의 면에서의 문제가 있고, 적정한 노동조건 확보나 고용관리의 개선을 위한 원조 등을 통하여 고용기회의 질적인 개선을 도모할 필요가 있다.

특히 전문적인 기술 기능이나 자격을 가지는 노동자가 증가함에 따라 적절한 직업능력 평가의 추진이나 직업소개기능의 강화, 고용직업정보제공기능의 충실 등 노동력수급조정기능의 정비 및 충실에 노력한다. 복지관련 등의 사회적 서비스 부문에 관해서는 고령자사회의 도래 등에 따라 이들 부문에 필요한 인재의 수요가 증대할 것으로 예상되기 때문에 이들 인재를 정확하고 확실하게 파악함과 동시에 자질 능력의 확보 및 향상 등을 도모하면서 이후의 수급 전망에 입각하여 그 양성, 확보 등을 추진한다.

또 젊은이의 직업의식의 변화 등을 배경으로 하여 노동력 확보가 곤란해지는 분야가 나타나게 되므로 이들 분야에 대해서도 관계자와의 밀접한 제휴하에서 그 실정을 근거로 고용관리의 개선이나 직무내용의 재평가 및 직무재설계 등에 의하여 고용기회의 매력을 높이기 위하여 필요한 원조에 노력한다.

특히 건설업에 관해서는 '건설노동자의 고용개선 등에 관한 법률'에 기한 종래 시책의 재평가, 그 외의 필요한 시책에 관해서 검토하고 그 충실에 노력한다.

## 다. 지역고용대책의 추진

여유있는 직업생활의 실현을 목표로 함에 있어서는 각각의 지역에서 안정된 고용기회의 확보 확대를 도모함으로써 지역주민이 가지는 능력을 최대한으로 발휘할 수 있도록 환경을 형성하여 가는 것이 기본이 된다. 최근들어 노동력수급의 구조적 변화가 특정 지역에 집중하여 나타남으로써 다양한 고용문제가 발생하고 있고 이들 지역마다의 사정을 충분히 근거로한 고용대책의 전개가 요구되고 있다. 특히 경제구조조정이 진전되는 가운데 지역간의 고용기회 격차가 다시 확대될 염려가 있지만 이것에 대응하여 고용기회가 부족한 지역에서 고용기회의 개발을 적극적으로 추진하는 것이 중요하다.

이를 위해 산업 생활기반의 정비나 산업진흥 등의 지역경제 활성화를 위한 시책을 추진하는 것과 아울러 노동력공급의 특성 등 지역의 실정에 따른 고용기회의 개발방법에 관해서 관계행정기관이나 노사 등 지역관계자가 일체가 되어 검토하고 추진하는 것이 중요하고, 이것을 근거로 한 적절한 고용대책의 실시에 노력할 필요가 있다. 이 경우 지역에서의 고용기회 개발에 있어서는 지역의 자주적인 대응의 촉진이나 사업주의 고용확대 노력에 대한 원조 등을 추진함과 동시에 필요한 노동자의 양성 확보를 위하여 능력 개발을 추진하는 외에 고용관리를 포함한 각종의 정보제공이나 상담 원조의 충실을 도모한다. 또 고용기회의 부족이 장기에 걸쳐 심각해지고 있는 지역에 관해서는 고용기회의 개발에 노력하는 한편으로 광역적인 관점에서 다른 지역으로의 노동력이동이 원활하게 행해지도록 생활문제도 포함한 폭 넓은 원조에 노력한다.

이후 구조적 변화에 대응한 지역고용대책을 추진함에 있어서는 인구규모, 산업집적, 취업구조 등의 지역 특성을 근거로 하여 지역마다에서 보여지는 그들 특성의 공통성에 대응한 시책의 방향을 검토할 필요가 있다. 또 교통망의 새로운 정비에 의한 상황의 변화, 산업경제나 생활면의 사정 등의 관점으로부터 도도부현을 넘어서는 광역적인 지역의 연결이 나타나고 있고 이것에도 착안하여 갈 것이 요구된다. 따라서 이러한 연결에 의한 것도 포함한 다양한 지역적인 통합을 단위로 하여 고용에 관한 각종 사정을 정확하고 확실하게 파악함과 동시에 지역에 있어서 산업활동의 동향이나 그 환경 조건 등을 근거로 하면서 이후의 고용 전망과 이에 따른 구체적인 대책 등의 검토를 추진한다.

한편 일본 경제사회의 지역적 관점으로부터의 균형있는 발전을 도모하기 위해서는 다극분산화를 추진하는 것이 중요해지고 있지만, 이를 위해서도 인재의 적절한 지방환류를 원활하게 추진할 필요가 있다.

또 지역노동시장의 수급조정기능을 높이기 위해서 공공직업안정소와 관계기관 등과의 정보제공 및 상담 원조 기능의 제후를 강화하여 지역에서의 고용서비스제공체제의 정비에 노력한다.

## 2. 국제화의 진전과 외국인노동자문제에의 대응

### 가. 기업의 해외진출문제에의 대응

최근 기업의 해외진출이 활발해지고 있지만 이에 따라 국내에서의 생산 및 고용면에 영향이 생길 것이 염려되기 때문에 기업의 진출상황 추이를 충분히 주시하면서 국내에서의 고용안정이 충분히 확보되도록 적절한 대응에 노력할 필요가 있다.

이를 위해 해외진출에 따른 고용 문제에 관한 노사간의 합의형성 등을 통하여 기업의 해외진출에 따른 고용에의 영향을 최소한에 한정시킴과 동시에 각종 고용원조 조성제도를 활용하여 고용안정을 도모하기 위한 사업주의 자주적인 노력을 촉진하는 등의 시책을 추진한다. 이 경우 기업이 해외에 진출함으로써 하청 관련기업에 영향이 미칠 염려가 있는 경우에는 이들 기업의 고용안정에도 충분히 배려하도록 노력한다. 또 이후에 해외생산이 본격화하는 것이나 일본으로의 역수입의 증대를 포함한 수입의 확대가 진전할 것도 예상되는 바이므로 고용면에의 영향을

조기에 정확하고 확실하게 파악하면서 고용안정을 위해 기동적인 대응이 도모되도록 노력한다.

또 기업의 해외진출에 따라 해외에서 근무하는 노동자가 증가할 것으로 예상되므로 복리후생 등의 여러 조건을 포함하여 이들 노동자의 취로에 관한 실태를 파악하여 그 개선을 위하여 필요한 원조에 노력한다. 특히 국내에서의 고용기회 확보 등에 관한 사례를 비롯하여 기업의 해외진출에 따라 필요하게 되는 정보에 관해서 그 수집 및 제공의 충실 강화를 도모한다. 또 기업의 해외진출에 관해서는 진출한 국가(進出先 국가)의 경제발전이나 고용증대에 기여하는 면도 있겠지만 진출한 국가(進出先 국가)에 있어서 고용 노동면의 실정이나 관행 등에 배려한 대응이 행해지도록 관계자에 대한 계발, 지도에 노력한다.

이 밖에 국내에서 외자계 기업에 대해서도 인사노무관리 등에 관한 계발이나 상담 원조에 노력한다.

#### 나. 외국인노동자문제에의 대응

요사이 일본에서도 외국인의 우수한 인재를 받아들이고자 하는 요구가 높아짐과 동시에 일본에서의 취로를 희망하는 외국인도 증가하고 있고, 일본 경제사회의 국제화를 추진하는 데 있어서도 이러한 움직임에 적절하게 대응할 것이 요구되고 있다. 한편 엔고의 진전 등을 배경으로 하여 외국인 불법취로자가 급증하고 있고 이에 관계되는 노동관계법규 위반도 보여지는 외에 국내노동시장이나 사회생활 등의 면에 주는 악영향 등 광범한 분야에서 문제가 생길 염려도 있다.

이후에 일본에서는 외국인노동자의 수입에 관해서 국제간의 인적 교류의 원활화에도 유의하면서 일본 노동시장이나 사회생활 등에 악영향을 미치지 않고 이를 추진하는 등의 관점에서 검토하는 것이 필요하다. 이 경우 전문 기술적인 능력이나 외국인이 아니고서는 할 수 없는 능력에 착안한 인재의 등용은 일본 경제사회의 활성화 및 국제화에 이바지하는 면도 있기 때문에 수입의 범위나 기준을 명확화하면서 가능한 한 수입하는 방향으로 대처한다.

이들 외국인노동자의 수입에 관한 여러 문제에 관해서는 각 방면에서의 영향을 고려하면서 불법취로에의 효과적인 대응책도 포함하여 진중하고도 신속하게 검토를 행한다. 또 그 검토에 즈음하여 소위 단순노동자의 수입에 관해서는 다른 여러 나라의 경험이나 노동시장을 비롯한 일본 경제나 사회에 미치는 영향 등에도 비추어 충분히 진중하게 대응한다.

#### 다. 국제협력의 추진

최근의 국제사회에 있어서 상호의존관계의 긴밀화와 일본의 국제적 지위향상에 따라 국내의 고용문제에 관해서도 국제적 시점을 근거로 한 대응이 요구됨과 동시에 다른 나라와의 사이에서도 각국의 고용정책의 추진에 이바지하도록 국제협력을 추진하여 가는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 각국의 고용문제나 그에 대한 정책적 대응자세에 관한 상호 이해를 깊게 하기 위해 국민각층에 있어서 인재교류나 정보교환의 활발화를 도모한다.

개발도상국에서는 안정된 고용기회의 부족이 전과 다름없이 보여지기 때문에 이들 여러 국가 사람들의 고용기회 창출에 연결되도록 하는 협력을 행함으로써 자국에서 일할 장소를 찾을 수 있도록 하는 것은 일본으로서도 중요한 국제적 공헌의 하나가 된다고 생각된다. 이를 위해 개발도상국에 대해서는 그 고용 실업문제의 해결에 기여하기 위해 직업안정 직업훈련 등에 관한 전문가의 파견 등의 촉진이나 연수생의 수입 확충을 통하여 이들 여러 국가의 경제사회개발의 담당자가 되도록 인재를 육성하는 데 협력을 추진함과 동시에 국제기관 등을 통한 고용기회의 창출에 이바지하도록 하는 협력을 적극적으로 추진한다. 이 밖에 유학생은 일본에서의 면학 성과를 본국에서 살릴 것이 기대되는 바이지만 졸업후에 일본에서 취직하는 경우에는 자신들의 능력을 발휘할 수 있도록 하는 등 조건정비의 방향에 관해서도 검토한다.



또 해외진출 기업에서 직업훈련을 지도하는 자에 대해서 기업이 행하는 그 직업능력개발에의 원조를 추진한다.

특히 국제화의 진전 등에 대응한 고용대책의 전개에 이바지하기 위해 그 기초가 되는 해외노동관계정보의 수집 제공기능의 충실을 도모한다.

### 3. 본격적인 고령자사회 도래에의 대응

본격적인 고령자사회의 도래를 맞이하고 있는 일본으로서는 활력있는 사회를 유지해 가는 데 있어서 65세 정도까지의 계속고용을 중심으로 하여 고령자의 고용 및 취업의 장을 확보하는 것이 중요한 정책과제가 되고 있다.

① 고령자가 그 의욕과 능력에 따른 직업생활을 영위하기 위해서는 일본 고용관행의 장점을 살리면서 동일기업 혹은 동일기업그룹 내에서 고령자의 고용을 유지하고 오랜 기간에 걸쳐 배양되어 온 경험이나 능력을 활용하는 것을 중심으로 한 구조의 형성이 가장 중요한 것이므로 다음 대책을 중점적으로 추진한다.

i) 60세정년의 정착을 도모하기 위해 '고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률'에서 정한 행정조치를 강구하는 것 등에 의하여 기업에 대한 지도를 강력하게 실시한다. 또 65세 정도까지 동일기업 혹은 동일기업그룹 내에서 정년연장, 재고용, 근무연장 등에 의하여 계속고용이 행해질 것이 촉진한다.

이를 위해 65세 정도까지의 계속고용으로 향하여 노사에 의한 대응을 촉진하기 위한 개발 지도를 강화함과 동시에 적절한 임금 인사관리상태 등 조건정비에 필요한 정보의 제공이나 상담 원조에 노력한다. 또 고령자의 직업능력 및 직업적성 등의 충실을 정확하고 확실하게 파악하고 이것을 근거로 한 고용기회의 개발이나 지역의 확대를 도모하는 것이 중요하므로 직무재설계, 시설 설비의 개선, 고령자회사의 설립 등에 대한 지원조치의 충실, microelectronics 기술을 활용한 노동능력의 저하를 보완하는 기기의 개발 등에 노력한다. 특히 60세를 넘는 계층에 관해서는 건강 등의 개인차가 커지고 취업요구도 다양화하기 때문에 그 요구에 따른 단시간근무, 격일 근무 등의 다양한 근무형태 개발을 추진한다.

또 이들 시책을 효과적으로 추진하기 위해 고령자고용에 관한 조사 연구, 전문적인 인재의 육성, 전국네트워크의 형성에 의한 정보의 수집 제공 등을 총합적으로 행하기 위한 체제의 확립에 노력한다.

ii) 고령기에 있어서도 충분히 직업능력이 발휘되도록 생애직업능력개발의 이념에 입각한 기업내교육훈련의 진흥, 자기개발의 촉진 등에 노력함과 동시에 microelectronics기술 이용에 의한 고령자의 특성을 고려한 교육훈련의 기기나 기법 등의 개발을 추진한다.

② 65세 정도까지의 고용의 장 확보를 도모하는 데 있어서 계속고용의 추진과 아울러 재취직을 희망하는 고령 이직자에 관해서 그 조기재취직을 촉진할 필요가 있다.

이를 위해 여태까지 축적된 지식, 경험 등을 살린 직업전환훈련이나 현장에서 유용한 실천적인 기능습득에 중점을 둔 직업훈련을 충실하게 함과 동시에 고령자에 관한 고용직업정보의 적극적인 제공, 총합적인 상담체제의 정비, 재취직원조조치의 충실 등에 의한 고령자의 노동력수급조정기능 강화에 노력한다. 또 고용기회의 확대가 예상되는 분야나 풍부한 지식, 경험, 기능 등을 가지는 인재에 대한 요구가 높은 분야로의 원활한 이동에 노력한다.

③ 직업생활로부터의 인퇴과정에 있어서 고령자가 사는 보람을 가지고 사회에 참가하는 것이 가능하도록 정년퇴직후 등에 있어서 임시 및 단기적인 취업의 장을 제공하기 위해

실버인재센터의 확충을 도모한다. 또 고령자가 재직중으로부터 인퇴후의 생활설계로 향하여 준비를 행하도록 그 원조에 노력한다.

④ 고령자의 생활의 안정을 도모하기 위해 공적연금을 보완하는 기업연금제도 및 근로자재산형성연금축적제도의 더 한층의 보급에 노력함과 동시에 직업생활로부터의 원활한 인퇴에도 배려하면서 종합적인 생활설계의 관점으로부터 고령자의 취업이나 생활 등에 관한 문제에 대하여 검토를 추진한다. 피용자연금의 지급개시연령의 인상문제는 장기적으로 피해 갈 수 없는 문제이며 또한 고령자의 생활설계에 깊은 관계가 있으므로 이후 고령자 고용촉진을 위한 조건정비 등을 도모하면서 종합적으로 검토를 추진한다.

또 장기적인 과제로서 고령자의 취업기회를 확대한다는 관점으로부터 work sharing에 관해서 검토를 추진한다.

#### 4. 여자노동자 증대 등에의 대응

##### 가. 고용에 있어서 남녀의 균등한 기회와 대우의 확보

여자노동자의 직장진출이 활발화되는 가운데 여자노동자가 그 능력을 유효하게 발휘하고 충실한 직업생활을 영위하는 것이 가능하도록 하기 위해서는 모집 채용으로부터 정년 퇴직에 이르기까지의 고용의 각 단계에서 남녀의 균등한 기회와 대우가 확보되는 것이 중요하다.

이를 위해 '고용분야에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등 여자노동자의 복지증진에 관한 법률'의 빈틈없는 침투를 도모하기 위한 계발과 지도의 충실에 노력하고, 동법의 취지에 따른 고용관리의 실현과 그 정착을 도모함과 동시에 기업에 있어서 고용관리의 개선과 여자노동자의 적극적 활용을 도모하기 위한 자주적인 대응에 대하여 필요한 원조 등을 행한다. 또 여자노동의 직업능력 및 직업의식의 향상을 촉진하도록 계발에 노력한다.

##### 나. 여자노동자의 취업에 관한 원조 추진

여자의 라이프 사이클의 변화에 따라 그 생애에 있어서 취업과의 관련방식도 다양화해 가고 있고 이들 여자의 다양한 취업요구를 충분하게 근거로하여 여자노동자의 취업에 관한 원조대책을 추진할 필요가 있다.

따라서 적절한 직업지도나 직업능력의 개발 향상을 도모함과 동시에 여자노동자의 계속취업을 위한 육아휴업제도, 육아가 일단락되어 재취업을 희망하는 여자를 위한 여자재고용제도의 보급 촉진 등에 노력한다. 또 취업을 희망하는 주부 등에 대한 상담, 지도, 기술강습을 행하는 기혼여성취업원조사업을 추진한다.

##### 다. 파트타임노동자의 증가 등에의 대응

취업형태가 다양화하는 가운데 여자를 중심으로 한 파트타임노동자가 현저하게 증가하고 있고 근속연수의 연장이나 취업분야의 확대 등이 보여지지만 기업의 고용관리 등의 면에서는 반드시 그 취업의 실태나 특성을 고려한 적절한 대응이 행해지고 있다고 할 수 없다. 이러한 상황을 근거로 하여 이들 파트타임노동자의 고용안정, 노동조건 복지의 향상을 도모하기 위해 적절한 고용관리의 실시 등을 추진하는 관점으로부터 법적 정비를 포함한 종합적인 대책을 검토한다. 또 part bank의 확충 등을 통한 직업소개체제의 정비에 노력한다.

이 밖에 취업형태의 다양화에 관한 조사, 연구를 추진하고 고용안정 등의 관점으로부터 그 실태에 따른 적절한 대응에 노력하는 것도 필요하다.

## 5. 특별한 배려를 필요로 하는 자들에 대한 대책의 충실

### 가. 장애인고용대책의 추진

장애자의 고용상황은 국제장애자의 해를 계기로 한 국민의 관심고조 속에서 해마다 개선되고 있지만 중증장애자나 정신박약자에 관해서는 아직 고용개선이 충분하다고는 할 수 없는 상황이었다.

따라서 계속하여 중증장애자에게 최대의 중점을 두면서 가능한 한 일 고용의 장을 확보하는 것을 기본방침으로 하고 장애자의 특성에 따른 세부적인 여러 시책을 강구해 가는 것으로 하여 '장애인대책에 관한 장기계획' 후기중점시책(1987년 6월에 책정) 및 '장애인고용촉진 등에 관한 법률'에 근거하여 모든 장애자를 대상으로 한 직업 rehabilitation 등의 총합적인 고용대책을 다음과 같이 추진한다.

장애의 중증화, 다양화가 진전되는 가운데 지역에서의 서비스 수준의 더 한층의 향상을 도모하기 위해 직업 rehabilitation의 실시체제를 충실, 강화한다.

장애자의 특성에 따른 직업영역의 확대를 위한 제시책을 추진한다.

현상에서는 직접 일반고용으로 나아가는 것이 곤란한 자에 대해서도 제3영역(sector)방식에 의한 중증장애자고용기업의 육성 등에 의하여 고용의 장을 확보하고 그 고용을 촉진한다.

### 나. 지역개선대책대상지역 주민의 고용대책 등의 추진

지역개선대책대상지역 주민의 고용문제에 관해서는 차별의식의 해소가 충분한 상황이라고는 말하기 어렵고, 전과 다름없이 취직차별이 보여지는 것, 중고령층을 중심으로 임시 및 일용 등의 불안정한 취로상태에 있는 자의 비율이 높은 것 등 해결해야 할 문제가 남아 있다.

이 때문에 '지역개선대책 특정 사업에 관계되는 국가재정상 특별조치에 관한 법률'에 의한 고용대책의 실시에 있어서는 사업의 공정한 운영에도 충분히 유의하면서 취직차별의 해소 및 중고령층의 직업안정화에 중점을 두고 사업주에 대한 계발 지도 및 직업훈련 직업강습 등의 취직원호조치를 추진함과 동시에 지역의 실정에 따른 시책의 추진에도 배려한다.

또 실용적인(ウタリ) 고용대책으로서 직업지도, 직업훈련, 직업소개 등의 취직원호조치를 추진한다.

### 다. 중국으로부터의 귀환자, 인도차이나 난민의 취직 촉진 등

중국으로부터의 귀환자 및 인도차이나 난민에 관해서는 일본어가 부자유스러운 것, 일본의 사회 및 고용관행에 서투른 것, 기능의 습득이 필요하게 되는 경우가 많은 것 등 취직에 있어서의 각종의 문제가 보여지므로 일본어 지도, 생활지도 등을 행할 원호기관 등과의 밀접한 제휴하에서 사업주에 대한 계발 지도 및 직업상담 직업훈련 직업소개 등의 취직원호조치를 추진한다.

## 6. 노동력수급조정기능의 강화

### 가. 직업소개기능의 강화와 고용직업정보의 정비

노동력수급의 발생을 억제하고 실업방지에 노력하기 위해서는 노동시장에 있어서 노동력수급조정기능의 강화가 중요한 의의를 가진다고 생각된다.

이를 위해 직업안정기관을 중심으로 하여 민간기관도 포함한 노동력수급 조정기관 상호의 밀접한 제휴에 노력하면서 노동력수급조정시스템의 정비를 도모한다. 특히 직업안정기관에 관해서는 직업소개를 중심으로 하는 종합적인 고용서비스의 효율적인 제공에 노력하는 것으로 하여 종합적 고용 정보시스템의 활용에 의한 전국적인 고용정보제공의 네트워크 정비를 도모하는 등 직업소개, 고용정보제공 등의 행정체제의 더 한층의 정비에 노력한다.

또 지역에 있어서 기업정보의 수집기능을 강화함과 동시에 구직자의 직업선택의 지침이 되는 것과 같은 직업정보를 정비하는 외에 구직자의 요구의 다양화에 대응하는 필요한 상담 원조를 행하기 위한 체제정비를 도모한다. 특히 관계기관의 정보제공기능과 제휴하면서 원활한 직업전환, 새로운 직장에의 정착 등을 도모하기 위한 직업능력개발이나 고용관리개선에 관한 정보의 정비와 그 제공체제의 강화에 노력한다.

#### 나. 민간에 있어서 노동력수급조정기능의 정비

산업구조의 전환 등에 따른 노동시장구조의 변화 등에 적절하게 대응하기 위해 headhunt(인재스카웃) 등의 새로운 형태를 포함하여 민간 노동력 수급조정기능의 실태 등에 관해서 조사연구를 추진하고, 수급조정시스템의 정비와 기능의 강화를 도모할 필요가 있다.

또 민영직업소개사업, 노동자파견사업 등에 관해서는 관계노동자의 고용안정은 물론 능력개발이나 복지면의 충실에 노력한다. 특히 '노동자파견사업의 적정한 운영확보 및 파견노동자의 취업조건 정비 등에 관한 법률'에 관해서는 그 운영의 실태 등을 근거로 하여 필요한 검토를 행한다.

#### 다. 고용장려 조성제도 등의 충실

폭넓은 관계자와의 밀접한 제휴하에서 고용구조의 개선을 적극적으로 추진하기 위해 고용관계금부금의 더 한층의 활용을 도모한다는 관점에서부터 그 내용의 충실에 노력함과 동시에 경제사회의 구조적 변화에 대응한 고용대책의 정비방향에 비추어 고용보험의 네 가지 사업을 비롯한 각종의 고용원조 조성제도의 재검토를 행한다.

또 이와 함께 근년에 기업경영을 둘러싼 환경이 변화하고 있는 것이나 소위 괴세대가 40대로 이행하여 기업의 노동자구성의 중고령화가 한층 진전하는 것 등을 배경으로 기업에 있어서 인사노무관리 상태에 관한 재검토가 필요하게 되고 있는 것에 비추어 이들 인사노무관리에 관한 정보의 수집 및 제공이나 상담 원조를 위한 체제정비에 노력한다.

#### 라. 청년층 고용대책의 추진

신규 중학 고교졸업자에 관해서는 고아역적인 관점에서부터의 수급조정기능의 충실을 도모하는 한편 직업안정기관과 교육기관 등과의 밀접한 제휴하에서 직업선택 과정에 있어서 고용직업정보를 폭넓게 제공함과 동시에 직업지도를 충실 강화하는 외에 학교교육단계에서 직업교육, 진로지도의 개선 충실에 노력할 필요가 있다. 또 대학졸업자 등의 U턴 희망자 등에 대하여 소재지(地元) 기업에 관한 정보의 수집, 제공이나 수급조정기능의 충실을 도모한다.

특히 청년층에 관해서는 직업의식의 변화 등에 관한 조사, 연구를 추진하고 직업안내(guidance)기능의 정비를 도모하는 등 직업생활에의 적응에 관한 지도, 원조를 추진하는 외에 증가하고 있는 아르바이트노동자의 취로 실태 파악 등에 노력한다. 이 밖에 24시간 활동체제를 취하는 기업이 증대하고 있는 것 등에 따라 소위 moon lighter나 이중취업자 등의 새로운 취업의 동향이 보여지므로 이들 실태에 관한 조사연구를 추진한다.

## 7. 생애직업능력개발의 추진

### 가. 직업능력개발의 시스템화

경제사회의 구조적 변화에 따라 노동자의 직업생애의 전기간을 통하여 직업능력의 개발을 단계적이고도 체계적으로 행하는 것이 한층 중요하게 된다. 특히 전문적 직업능력의 필요성이 높아지는 화이트칼라노동자에 관해서는 기업 외의 교육훈련시설의 정비와 그 활용을 도모하는 것이 중요한 과제로 생각된다.

이를 위해 공공 및 민간의 각종 교육훈련시설을 네트워크화하는 것으로써 이들 시설에서 설정되고 있는 교육훈련코스의 활용을 도모함과 동시에 각 산업이나 기업에 있어서 능력개발사례 등 직업능력개발에 관한 정보를 입력한 데이터베이스를 구축하여 기업이나 노동자의 요구에 따라 정보제공, 상담, 지도 등을 행하는 것과 같은 시스템의 정비를 도모한다.

또 기업이 행하는 직업능력개발에 관해서는 그 체제가 충분히 정비되어 있지 않은 중소기업에 중점을 두고 각종의 조성 원조에 노력한다.

특히 노동자의 자주적인 직업능력개발을 촉진하기 위해 유급교육훈련휴가제도의 보급 등에 노력한다.

### 나. 공공부문에 있어서 직업능력개발의 추진

공공직업훈련에 관해서는 경제사회의 구조적인 변화에 정확하고 확실하게 대응할 수 있도록 직업훈련에 대한 요구를 파악하고 민간교육훈련기관 등과의 제휴 강화를 도모하면서 다양한 직업훈련을 적극적으로 실시함과 동시에 기업이 행하는 교육훈련에 대한 각종의 원조를 강화할 필요가 있다. 특히 중소기업은 양성, 확보가 곤란한 **microelectronics** 기기나 정보처리관련기능자 등 고도의 지식 기능을 가지는 자의 양성에 노력하는 외에 이후에도 부족이 예상되는 직종 등을 중점으로 하여 훈련과목이나 훈련내용의 정비, 충실을 도모한다.

### 다. 직업능력에 대한 적절한 평가의 추진

직업능력개발을 효과적으로 추진하기 위해서는 직업생애의 전기간에 걸쳐 능력개발한 성과가 적절하게 평가되고 노동자의 배치, 처우 등에 연결됨으로써 노동자의 능력개발의욕이 향상되는 것이 중요하다.

이를 위해 기능검정제도에 관해서는 **microelectronics** 관련이나 제3차산업 관련을 중심으로 한 검정직종을 정비, 충실히 함과 동시에 노동자의 직업능력개발의 각 단계에 따른 평가체제의 확충에 노력한다. 또 기능심사인정제도, 사내검정인정제도의 적극적인 활용에 의하여 직업능력평가체제의 총합적 정비를 도모한다.

## 8. 노동시간 단축 등 고용을 둘러싼 환경의 정비

### 가. 노동시간 단축의 추진

노동시간의 단축은 여가활동, 학습, 문화활동, 사회참가, 가정생활의 충실 등 풍요로운 국민생활을 실현하고 여유있는 라이프 스타일의 정착을 촉진하기 위해 필요함과 동시에 선진국으로서 보다 어울리는 노동조건외의 확보, 개인소비의 확대를 통한 내수의 확대, 중장기적으로 본 고용의 확보 확대 등의 관점에서 중요하다.

이를 위하여 완전 주휴2일제의 보급 촉진, 연차유급휴가의 완전 취득, 사계절마다의 연속휴가

정착, 소정의노동시간의 삭감에 중점을 두고 노동시간 단축을 추진하며, 대체로 계획기간중에 주40시간노동제의 실현을 기하고, 연간총노동시간을 계획기간중에 1,800시간 정도로 향하여 가능한 한 단축한다.

구체적으로는 주40시간노동제의 실현을 향한 법정노동시간의 단계적인 단축 등을 내용으로 하는 개정된 '노동기준법'의 원활한 시행을 도모함과 동시에 노동시간 단축을 위한 국민적 합의의 형성 및 노사의 자주적 노력에 대한 지도, 원조를 보다 적극적으로 추진한다. 특히 중소기업에 관해서는 경영기반이 약하여 노동시간 단축이 진행되기 어려운 상황에 있는 것이므로 이와 같은 실태를 근거로 하여 집단적인 대응을 촉진하는 등 세부적인 지도, 원조에 노력한다. 또 1988년도중에 금융기관의 완전 주2일폐점제를 실현하는 한편 공무원에 관해서는 1988년도중에 토요일청방식을 국가행정기관에 도입하고 가능한 한 균형을 취하면서 지방공공단체에도 도입할 수 있도록 함과 동시에 업무의 더 한층의 효율화 등을 도모하면서 국민의 합의를 형성하고 완전 주휴2일제를 실현하도록 노력한다.

한편 노동시간의 단축에 의해서 초래된 자유시간을 각 개인이 가능한 한 의미있게 활용할 수 있도록 하기 위해 근로자의 다양한 요구에 응하는 여가시설의 충실, 자기계발의 촉진 등 환경정비에 노력한다.

#### 나. 근로자복지의 증진

근로자복지에 대한 의식 등이 다양화되고 있는 가운데서 라이프 사이클에 대응하는 종합적인 근로자복지를 확립하는 것이 중요해지고 있다. 따라서 근로자생활에 관한 여러 문제에 대하여 종합적인 검토를 추진하고 필요한 시책의 실시에 노력한다. 이 경우, 예를 들면 현재 대도시권에서 주택확보가 곤란해지고 있는 것이나 장거리통근문제, 특히 전근에 따른 자녀교육 문제 등이 있고 이것들도 포함한 폭넓은 관점으로부터의 검토를 추진한다.

근로자가 긴 직업생활을 충실히 하고 여유있게 해가기 위해서는 어느 정도의 기간, 재충전할 기회를 가지고 아울러 자기의 생활을 점검하고 이후의 안정된 생활설계를 행함과 동시에 폭넓은 자기계발의 기회를 가짐으로써 갖게 되는 지식 능력을 재활성화가 중요하다. 이를 위하여 근로자의 이와 같은 대응을 적극적으로 촉진하기 위한 원조에 노력함과 동시에 이러한 시점도 근거로 하면서 근로자 복지시설의 정비를 도모한다. 또 경제사회의 현저한 변화에 의하여 근로자의 심신 양면에 걸친 건강에 큰 영향이 미칠 것이 염려되며 건강의 증진을 도모하여 가는 것이 중요하므로 사업주를 통한 건강지도 등을 추진하는 외에 근로자의 건강유지증진을 위한 정보제공 등의 원조를 추진한다.

특히 기업의 복리후생에 관해서는 최근 그 내용에 큰 변화가 보여지고 있으므로 그 실태의 파악 등에 노력하도록 한다. 더욱이 중소기업의 경우 복리후생 등의 면에서 대기업과의 격차가 나타나고 있는 것에 비추어 중소기업 근로자의 종합적인 복지증진을 도모하도록 하여 근로자 및 사업주가 공동으로 행하는 복리후생 등의 사업에 대한 원조를 추진한다.

근로자재산형성촉진제도에 관해서는 근로자 자신의 저축이나 소유가옥 등 자산보유 촉진의 중요성이 일단 높아지고 있으므로 그 보급 촉진에 노력함과 동시에 근로자의 다양한 요구에 대응할 수 있도록 한층 충실을 도모한다.

## <7> 第7次 雇傭對策基本計劃

- 노동력공급제약에 대응하기 위한 기반을 정비하고, 노동자 개개인의 개성이 존중되며 그 의욕과 능력이 충분히 발휘될 수 있는 질 높은 고용구조의 실현을 목표로 하는 것 -

(1992년 7월 10일 각의결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

제7차 고용대책기본계획은 고용대책법에 기하여 책정된 것이고 이후 5년간에 있어서 고용대책의 방향을 제시하는 것이다.

지금까지의 제6차 고용대책기본계획은 '구조조정기에 있어서 고용의 안정을 확보하고 이것을 기반으로 한 여유있는 직업생활의 실현을 목표로 하는 것'을 과제로하여 적극적인 시책을 전개하여 왔다.

그러나 이후에 관해서는 노동력인구의 성장이 둔화 감소하는 것이 예상되는 등 노동력공급의 제약이 강화될 것이 예상되고 또한 직장, 가정, 지역 사회에서의 균형있는 생활의 중시와 개인의 가치관이 특히 변화하고 지금보다 풍요로운 근로자생활의 실현이 요청되는 가운데 이러한 것들에의 대응을 서두를 필요가 있다.

이와 같은 관점으로부터 본 계획에서는 '노동력공급제약에 대응하기 위한 기반을 정비하고, 노동자 개개인의 개성이 존중되며 그 의욕과 능력이 충분히 발휘될 수 있는 질 높은 고용구조의 실현을 지향하는 것'을 과제로 하여 고용대책의 적극적인 추진을 도모하는 것이라고 하였다.

본래 계획은 책정한 것만으로는 그 목적이 달성되지 않고 본 계획에 따라 현실에서 고용대책을 강력하게 추진하는 것이 중요하다.

본 계획의 추진에 관해서 직접 책임을 지는 노동대신으로서 이러한 생각하에서 관계행정기관과 밀접한 제휴를 취하면서 완전고용 달성에 전력을 다할 생각이지만 이 계획의 내용은 노사간의 문제나 사회 전체로서 대응해 가야 할 문제에 크게 관련되어 있기 때문에 계획의 실효성있는 추진을 위해서는 노사를 비롯하여 널리 국민 각층의 이해와 협력이 아무쪼록 필요한 것이다.

본서가 이와 같은 의미에서 이후의 고용문제나 고용대책의 기본적 방향에 관한 국민 각층의 이해를 깊게 하는 데 있어 유용하게 쓰일 것을 기대한다.

1992년 4월 7일

노동대신 近藤鐵雄

### I. 計劃의 基本的 考察

#### 1. 計劃의 과제

일본의 노동시장은 1975년에 들어 이전까지의 수급 팽박기조로부터 전환되어 완화기조로 크게 변화했다. 이 사이 고용대책에 있어서는 오일쇼크를 계기로 한 고용정세의 급격한 악화에 대응하기 위해 종래의 재취업 촉진에 머무르지 않고 실업의 미연방지에 역점을 둔 정책으로 정책범위의 확대가 이루어지고 그후 고령화, 산업구조의 전환 등 노동력수급 양면에 걸친 구조변화가 진행되는 가운데 연령 지역간 등에 있어서의 수급 불균형 해소를 목표로 고용의 계속,

고용기회의 창출 등을 위한 정책수단의 충실 강화가 도모되었다.

특히 1988년 6월에 책정된 제6차 고용대책기본계획에 있어서는 '구조조정기에 있어서 고용의 안정을 확보하고 이것을 기반으로 한 여유있는 직업생활의 실현'을 과제로 하여 경제구조조정하에서의 고용의 안정을 시작으로 하여 구조적 변화에 대응한 고용대책을 더욱 발전시켜 완전고용의 달성을 위한 노력이 이루어져 왔다.

최근의 고용정세를 볼 때 구인이 구직을 상회하는 상태가 계속되고, 기업의 노동력 부족감에 대하여도 의연히 대처하는 등 일본이 1975~85년 초에 걸쳐 경험했던 상황과는 크게 다르다. 이후의 노동시장에 있어서는 수급양면에 걸쳐 다양한 변화가 한층 진전될 것이 예상되지만 종래의 경향과는 달리 노동시장, 경제사회의 동향에 큰 영향을 미칠 것으로 생각되는 변화로서는 다음의 것을 들 수 있다.

첫째로, 근년의 출생률 저하를 주배경으로 하는 것으로, 이후 노동력인구의 신장이 둔화되고 21세기에 들어서면 젊은 층을 중심으로 노동력인구 그 자체가 감소될 것이 예상된다. 이제까지 노동력인구는 전체적으로 착실한 증가를 계속해 왔고, 이후 예상되는 노동력의 공급제약은 일본 사회가 처음으로 경험하는 것이다.

둘째로, 종래의 직장중심의 생활관으로부터 직장, 가정, 지역사회의 균형된 생활의 중시와 개인의 가치관의 변화가 진전될 것이다. 이러한 가운데 여유와 풍요함을 실감케 할 수 있는 근로자 생활을 추구하고, 노동자의 취업 필요도 한층 다양해 질 것으로 생각된다.

이러한 변화를 고려한다면 이제부터의 고용문제에 대응하기 위해서는 경제 및 산업의 수요변화를 전제로 하여, 그것에 노동력공급을 맞추어 왔던 종래형의 발상을 전환하는 것이 요청된다. 근로자는 직업인인 동시에 가정인이며, 무엇보다도 우선 다양한 가치관을 가진 인간이라는 기본인식에 의거하여 여유, 풍요함, 공정함을 실감할 수 있는 생활대국을 목표로 하여 경제사회의 각종 제도, 관행을 개선시켜 나가는 동시에 이에 걸맞는 고용시스템을 확립하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 인간존중의 이념을 기본으로 하여, 이제부터 노동력공급 제약에 대응할 수 있는 산업, 고용구조의 구축을 향한 주도면밀한 준비를 계획적으로 진행시키면서 매력있고 질 높은 고용기회의 확보를 통하여 질과 야 야면에 걸친 완전고용의 달성에 노력하고 활력있는 경제사회를 형성시켜 나가는 것이 중요하다.

이상의 관점으로부터 본 계획에 있어서는 '노동력공급제약에 대응하기 위한 기반을 정비하고, 노동자 개개인의 개성이 존중되고 그 의욕과 능력이 충분히 발휘될 수 있는 질 높은 고용구조 실현을 목표로 하는 것'을 과제로 이후의 고용대책의 기본적 방침을 제시할 것이다.

본 계획기간에 있어서 노동력인구의 성장이 둔화되고, 노동력수급은 전체적으로 불균형 추이가 전망되지만, 이러한 가운데에서도 다양화된 노동자의 취업요구에 맞는 고용기회가 충분히 확보되지 않는 경우에는 노동력 수급의 불균형이 확대될 우려가 있다. 이 때문에 적절한 경제운영에 맞추어 종합적인 고용대책 추진에 노력하고, 1996년도의 완전실업률에 있어서는 2.25% 정도를 목표로 하고 있다. 정책전개에 있어서는 고용의 안정은 물론 매력있고 질 높은 고용기회의 확보를 꾀하고 완전고용의 달성에 노력하는 것이다.

## 2. 계획의 기간 및 성격

본 계획의 대상기간은 1992~96년도까지 5년간으로 한다.

이 기간은 노동력공급이 대폭 증가했던 이전까지의 시기로부터 그 신장세가 둔화경향으로 전환되어 일본 노동시장에 큰 전환점을 가져온 시기라고 말할 수 있다. 노동력공급은 2000년에



이러리 피크를 맞은 후 감소로 전환될 것이 예상되는 등, 노동력공급제약을 시작으로 하는 노동시장의 변화는 계획기간을 초과하여 본격적으로 진행될 것이 예상된다.

다시 말해 본 계획기간은 노동력공급제약의 시초가 되는 시기이지만, 노동력 그 자체의 신장폭은 축소가 계속되면서도 또한 증가가 계속되는 기간이며, 그런 의미에서 21세기에 일본이 직면하게 될 본격적인 노동력 감소 시대에의 준비를 해나가지 않으면 안 되는 시기로서 규정지워질 수 있다. 또 이 기간은 국제사회에서 상호의존 관계가 강화되는 가운데 국제노동기준에 유념하면서 고용문제에 대하여도 지금까지보다 세계적 관점에서 서서 대응해 나가는 것이 요구되는 기간이다.

이를 위해 계획기간중에는 21세기까지를 고려한 장기전망을 바탕으로 국제사회와의 조화에 유념하면서 고용대책에 있어서 기동적이고 탄력적으로 법제를 포함, 수시로 개정을 행하고 효율적인 수급조정기능을 유지하며, 질 높은 고용기회를 제공할 수 있는 고도의 노동시장 형성을 목표로 계획적인 대응을 추진하는 것으로 한다. 이러한 대응에 있어서는 시책의 추진상황을 수시 점검하는 동시에 고용문제가 지금보다 더욱 실업, 지역, 사회보장, 교육 등 매우 광범한 제문제와 밀접한 관계를 갖게 된다는 것을 바탕으로 이들 관련 제시책과의 긴밀한 연대를 가지면서 노사를 비롯한 국민 각계의 이해와 협력하에 고용대책을 추진해 나가는 것이 필요하다.

## II. 雇傭動向과 問題點

### 1. 최근의 특징

일본의 고용정세는 1987년 전반에는 완전실업률이 3%대를 기록하는 등 심각한 상황도 보였지만, 그 후 경기가 회복으로부터 확대로 향하는 속에서 착실한 개선을 보여 유효구인배율이 1988년 6월에 14년 만에 1배를 초과하는 등 상승경향을 보임과 동시에 고용자수의 대폭적인 증가가 계속되고 완전실업률도 저하되었다. 또 장기간에 걸친 경기의 확대에 따라 기업의 노동력 부족감도 확대되었음을 볼 수 있다.

최근에는 1991년 4월 이후 유효구인배율이 저하하고 있지만 여전히 구인이 구직을 상회하는 상황이 계속되고 있고, 고용자수는 착실한 증가가 계속되며, 완전실업률도 저하하는 움직임을 보이고 있다. 더욱이 노동력 부족감은 완화되는 움직임을 보이고 있지만, 전과 다름없이 중소기업 및 서비스 분야 등을 중심으로 부족이 계속되고 있다. 이와같이 노동시장은 전체적으로 안정세 기조에 있기는 하지만 한편으로는 고령자의 고용기회가 충분치 않은 것, 고용기회의 지역간 격차가 보이는 등 노동력수급의 불균형이 존재하고 있는 상황이다.

주요한 노동력수급관계 지표의 추이를 보면, 노동력인구는 1984년의 5,927만 명으로부터 1990년에는 6,384만 명으로, 457만 명의 증가(연율 1.2% 증가)를 보였다. 특히 1989,90년에는 전년 수준을 100만 명 이상 상회하는 상황을 보였다. 또 취업자는 1984년의 5,766만 명으로부터 1990년 6,249만 명으로 노동력인구의 증가를 상회하는 483만 명의 증가(연율 1.3% 증가)를 보였고, 완전실업자는 1984년의 161만 명에서 1990년에는 134만 명으로 감소하여 완전실업률도 2.7%에서 2.1%까지 저하되었다.

취업자의 동향을 산업별로 보면, 1984~90년에 걸쳐 제1차산업에서는 60만 명 이상 감소되었지만, 제2차산업에서는 126만 명 증가, 제3차 산업에서는 408만 명 증가로 큰 증가를 보였다. 특히 서비스업에서의 증가가 현저하여 전문서비스업, 대 사업소 서비스업을 비롯하여 240만 명의 증가를 보이고 있다.

연령별 동향에 대해 보면, 청소년층(15~29세 층)에 있어서는 노동력수급이 부족한 가운데 직업의식의 변화를 배경으로 이 전직이 증대하고 있고, 이 계층의 완전실업률은 전체의 실업률을 상회하는 추이에 있다. 고령층(55세 이상)에 있어서는 최근 고령자의 노동력률이 상승하는 움직임을 보이며, 취업의욕은 왕성한 것으로 생각되지만, 유효구인배율은 전과 다름없이 1배를

하회하고 있고 고용기회는 부족상태가 계속되고 있다. 또 완전 실업률에 있어서는 특히 60~64세 층에서 전과 다름없이 높게 나타나고 있다.

여자의 노동력률은 착실히 상승하여 최근에는 50%를 넘어섰고, 취업자 전체에서 점하는 여자의 비율도 40%를 넘는 상황이다. 여자고용자는 1984~90년에 걸쳐 316만 명 증가했지만, 그 중 단시간고용자의 증가수는 174만 명으로 전체 증가수의 50% 이상을 점하고 있다.

지역별 동향을 보면, 북(北)간토, 甲信, 도카이 등 유효구인배율이 2배 전후로 추이하여 노동력 부족감이 강한 지역이 있는 반면, 홋카이도 및 규슈와 같이 구인배율이 1배를 하회하는 지역이 존재하는 등 지역간 고용기회의 격차는 큰 편이다.

또 최근의 노동시간 동향을 보면, 노동자 1인당 연간 총노동시간은 착실히 감소하고 있는데도 아직 구미제국과 비교하여 길고, 1991년에는 2,016시간이 되었다. 또 직업생활과 가정생활의 양립이 중요한 과제로 되었지만, 1991년 시점에서 육아휴업제도를 가진 사업소 비율은 21.9%, 병간호휴업제도를 가진 사업소 비율은 13.7%로 아직 저조한 상황이다.

외국인노동자에 있어서는 전문적 기술적인 능력 등을 가진 외국인은 증가경향에 있고, 외교 공무활동자를 제외한 취로목적의 신규 입국자수는 1991년에 약 11만 4,000명에 달하고 있다. 불법취로자도 상당수에 달할 것으로 보인다.

## 2. 이후의 고용동향과 문제점

① 노동력인구는 1990~96년에 걸쳐 약 305만 명 증가(연 약 0.8% 증가)할 것으로 예상되며, 1984~90년까지의 신장세에 비해서는 둔화를 보일 것이다.

이것을 연령별로 보면, 55세 이상의 고령자의 증가가 전체 증가의 반수 이상을 점할 것으로 예상되고, 1996년에는 노동력인구의 약 22%가 55세 이상의 고령자로 되고, 그중 60세 이상이 계층이 점하는 비율은 약 13%가 되는 등 노동력의 고령화가 한층 진전될 것이다.

15~29세의 젊은 층에 있어서 1990~96년에 걸쳐서 노동력인구는 증가를 보이고 있지만, 직업의식의 변화, 가치관의 변화가 진전되는 속에서 젊은 층의 이 전직이 증가할 가능성이 있다. 또 장년층에 관해서는 특히 일에 따른 피로, 높은 스트레스나 단신부임에 따르는 문제 등이 보여지기 때문에 이러한 면에의 적절한 대응이 요구된다. 다음으로 성별로 보면, 노동력인구는 1990~96년 사이에 남자가 약 0.6% 증가, 여자가 약 1.0% 증가하여 여자의 신장세가 남자를 상회했고, 여자의 노동시장에의 활발한 참여가 계속될 것으로 보인다. 이것은 노동력수급의 부족 추이가 계속되는 가운데 여자의 취업의욕의 상승, 서비스화의 진전 등에 의한 것으로 생각된다. 또 파트타임노동, 파견근로 등 다양한 형태의 취업이 증가할 것이 예상된다.

이러한 노동력공급의 동향을 볼 때 이후 노동자의 필요에 맞추어 그 의욕 및 능력을 충분히 발휘할 수 있는 취업환경을 정비하는 것이 과제이다.

② 노동력수급면에 있어서도 산업 및 취업구조의 변화가 급속히 진전될 것으로 예상된다.

취업자를 산업별로 보면, 제1차산업에서는 고령자 은퇴 및 타산업으로의 유출에 의해 감소가 계속될 것으로 보인다. 또 노동력공급의 제약이 서서히 강해지는 것을 배경으로 하여 생력화 및 기계화를 위한 투자수요가 증대할 것으로 예상되기 때문에 제조업의 기계관련업종의 취업자는 꾸준히 증가할 것이지만, 제2차산업 전체로서는 완만한 증가가 될 것으로 전망된다. 이에 반해 제3차산업에서는 정보서비스업 등의 대 사업소서비스 및 의료, 복지서비스에 대한 수요가 증대될 것이 예상되기 때문에 서비스업의 취업자는 현저한 증가를 나타내고, 제3차산업이 전산업에서 점하는 비율도 60%를 넘을 것이 예상된다.

직업별로 보면, 기술혁신의 진전, 정보화, 의료 및 복지서비스에의 수요 증대를 배경으로 전문적 기술적인 직업종사는 대폭적인 증가가 계속될 것으로 보인다. 또 경제 Soft화, 서비스화를 배경으로 사무종사자, 보안 서비스직업 종사자도 완만한 증가를 보일 것으로 보인다. 한편 농림어업작업자는 종래의 감소경향이 계속될 것이 예상된다.

이러한 산업 직업별 고용동향 가운데 고령화에의 대응, 국민생활의 충실, 산업의 고도화를 진전시키기 위해서는 특히 간호, 介護 등의 보건의료, 복지분야나 건설분야, 소프트웨어 관련분야 등의 노동력 확보가 중요한 과제가 된다. 또 경제활동, 고용의 면에서 중요한 역할을 하고 있는 중소기업의 노동력을 확보하는 것이 일본 경제의 활력을 유지하는 점에서도 필요하다.

지역별 고용기회를 보면 전과 다름없이 그 격차가 크고 총량적으로 고용기회가 부족한 지역이 남아 있다. 한편 고용기회의 부족은 해소되었지만 매력있는 고용기회가 부족되어 인구유출이 계속될 우려가 있는 지역이 있다. 이러한 지역간 불균형이 시정되지 않으면 대도시권에의 인구집중이 더욱 진전되고 국토의 균형있는 발전이 곤란하게 될 우려가 있다.

③ 중장기적으로 노동력인구 신장의 둔화 및 감소가 예상되는 가운데 노동력수급이 적절하게 긴축적인 상태하에서는 임금, 노동시간 등 노동조건의 향상 및 직장환경의 개선이 이루어지고 다른 한편에서는 생력화, 효율화가 촉진되어 생산성의 향상을 가져오는 효과가 기대된다. 그러나 노동력부족이 심각화된 경우에는 물가의 상승압력이 증가할 우려가 있고 국민생활에 있어 중요한 분야에서 노동력이 공급되지 않을 때 그 분야의 생산, 서비스활동이 정체하는 사태가 야기될 가능성도 있다.

이 때문에 생력화 효율화에 의한 생산성의 더 한층의 향상, 연령 지역간 등의 노동력수급 불균형의 시정, 노동자가 근무하기 쉬운 취업환경의 정비를 추진하는 동시에 국제사회와의 조화를 도모하면서 기업의 해외진출, 수입확대를 통하여 국제분업을 적극적으로 추진해 나가는 것이 요구된다.

### Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的 事項

이러한 노동시장의 전망을 바탕으로 노동력공급제약에 대응하기 위한 기반을 정비하고, 노동자 개개인의 개성이 존중되며 그 의욕과 능력이 충분히 발휘될 수 있는 질 높은 고용구조의 실현을 도모하기 위해 이하의 기본적인 방침에 따라 이후 종합적인 고용대책을 적극적으로 추진해 나갈 것이다.

첫째로 이후의 노동력공급제약에 정확하게 대응할 수 있는 고도산업, 고용구조를 만들어 나가는 것이다.

이를 위해 산업, 직업 등의 실태에 대응하여 고용관리개선, 인재육성 등의 촉진을 통해 노동력이 적절히 배분되기 위한 조건을 정비하는 동시에 생력화 효율화를 목표로 환경개선을 해나간다. 이때 특히 중소기업이 매력을 가질 수 있도록 시책을 추진한다. 또 도쿄권에의 일극집중의 시정을 도모한다는 관점에서 매력있는 지역 만들기를 목표로 종합적인 지역고용대책을 전개한다.

둘째로 고령화, 여자의 사회진출 등 노동력공급구조의 변화에 대응하면서 다양하고 유연한 고용시스템의 확립을 기하고, 직장, 가정, 지역사회에서의 생활을 각각 충실히 하고, 전체적으로 균형 잡힌 풍요로운 근로자 생활이 실현되도록 노력하는 것이다.

이를 위해 노동시간의 단축을 추진하는 동시에 개성을 존중한 고용관리 촉진, 노동자의 안전과 건강확보, 육아휴업제도 정착 및 개호휴업제도 보급 등에 의한 직업생활과 가정생활 양립 지원, 자산형성 촉진을 비롯한 근로자 복지대책의 충실을 도모해 나간다. 또 고령자의 고용취업기회 확보, 여자의 능력이 발휘될 수 있는 취업환경의 정비, 뿐만 아니라 청소년이 일하는 보람을 갖는

직업생활의 실현에 노력하는 동시에 장해자의 고용촉진 및 안정을 위한 종합적 조치를 추진한다.

셋째로 취업형태의 다양화, 노동이동의 활발화를 바탕으로 노동력수급조정기능의 강화와 노동력의 질적 향상을 도모해 나간다.

이를 위해 고용관리면에서의 원조기능의 충실을 포함하여 직업안정기관의 종합적인 고용서비스를 강화하는 동시에 민간에서의 효율적인 노동력수급조정시스템의 형성을 추진한다. 또 직업능력개발의 추진체제를 정비하고, 산업의 고도화를 지원할 수 있는 전문적인 인재의 양성, 기능노동자 부족에의 대응 또는 노동자가 그 개성 및 창조성을 발휘해 가기 위한 자기개발의 촉진, 기능준중사회의 형성 등을 적극적으로 추진해 나가겠다.

넷째로 국제화의 발전에 적극적으로 공헌하기 위해 국제적 시야에 입각하여 고용대책을 전개하는 것이다.

이를 위해 기업의 원활한 해외진출에의 지원 및 정부개발 원조의 활용에 의하여 해외에서의 고용기회 창출 및 인재양성에의 협력을 적극적으로 추진시킨다. 또 외국인노동자문제에의 적절한 대응을 도모하기 위해 전문적 기술적 분야 노동자의 수입체제를 정비하는 동시에 기술 기능의 이전을 보다 효과적으로 추진한다는 관점에서 새로운 연수시스템으로서의 기능실습제도의 창설 구체화를 도모한다.

더불어 이러한 방침에 따른 고용대책을 효과적으로 전개하는 데 있어서는 다양해지고 복잡해지는 정책과제에 정확히 대응할 수 있도록 행정체제의 정비에 노력할 필요가 있다.

또 이후 노동력공급제약에 대응하면서 질 높은 고용구조를 실현해 가는데 있어서 고용원조, 조성제도가 완수할 역할이 크기 때문에 실업예방, 재취업의 촉진 등 종래의 기능에 더하여 산업의 고도화, 국민생활의 질적 향상 등을 담당할 노동력의 확보, 노동자의 취업필요에 대응한 질 높은 고용기회의 확보 등에 이바지하도록 탄력적으로 대응해 나갈 것이다.

더욱이 고용보험제도에 있어서는 본격적인 고령화, 여자의 사회진출 등 노동시장을 둘러싼 환경의 변화가 다시 진행될 것이라고 예상되는 가운데에서 고용에 관한 종합적인 기능이 보다 유효하게 발휘될 수 있도록 제도 전반에 대하여 다각적인 검토를 추진한다.

#### 1. 노동력 공급제약에 대응한 산업, 고용구조의 실현

이제까지 일본의 산업, 고용구조는 노동력이 풍부하게 공급된다는 것을 전제로 하여 형성되었던 것이므로 이후 예상되는 노동력공급제약에 정확히 대응해 가기 위해서는 현재와 같은 노동력 다소비형의 산업 및 고용구조를 보다 적은 노동력으로써 부가가치가 높은 생산 및 서비스를 행할 수 있는 구조로 변혁시켜 나가는 것이 필요하다.

이를 위해 중장기적인 노동력공급의 전망을 바탕으로 기업의 시장분배 중시, 획일적인 체질의 개선을 행하는 것과 아울러 산업 및 고용의 고도화를 추진시키는 관점에서 생력화 효율화의 촉진, 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있는 환경의 정비를 위한 시책의 충실 강화에 노력한다.

##### 가. 생력화, 효율화의 촉진

노동시간의 단축을 착실히 추진하는 가운데 노동력공급제약에 대응해 가기 위해서는 생산성의 향상이 불가피하며, 이것은 일본 경제사회가 물가의 안정을 확보하면서 활력을 유지해 나가는 데 있어서는도 필요한 것이다.

일본이 21세기에 직면하게 될 노동력의 감소 사태에 대비하기 위해서는 기업만이 아니라 산업,

지역 등 모든 수준에서 장래에 걸쳐 계획적이고 다각적인 생산성의 향상을 추진해 가는 것이 요구된다. 무엇보다 이러한 대응은 노동강화의 관점에서가 아니라 여유있는 직업생활을 실현하는 기반이 되도록 하여야 한다는 것이다.

개별산업 및 기업에 있어서 ① 생산부문에서는 로봇화에 의한 자동화율의 향상, 부품의 표준화, ② 건설부문에서는 공법 개선, 기계화의 추진, ③유통 판매부문에서는 정보상품관리, 물류시스템의 효율화, ④사무 기획부문에서는 네트워크화 및 권한의 분권화와 같이 각각의 실태에 대응하여 생력화, 효율화를 추진하는 체제를 정비해 나가는 것이 중요하다. 또 서비스분야에 있어서는 노동력의 절약 여지가 있는 경우가 적지 않기 때문에 노동력의 보다 효율적인 활용을 도모하는 동시에 소비자의 의식개혁을 포함, 과도한 서비스를 개선해 나가는 것이 필요하다.

이를 위해 산업 및 기업의 실태에 따른 생력화, 업무의 효율화 등을 위한 방책에 대하여 정확한 충고를 행할 수 있는 체제정비를 하는 동시에 생력화, 직장환경의 개선을 위한 투자에 대하여 용자제도 등의 적극적 활용을 도모하는 등 업계 및 기업의 자주적인 조치에 대한 지원을 강화한다.

또 생산성의 문제에 관해 장기적이고도 폭넓은 시야에서 조사연구를 진행시키고, 생산성의 향상을 적극적으로 추진하기 위한 방책의 충실에 대한 검토를 행한다.

#### 나. 산업 직업별 노동력 확보대책의 추진

노동력공급의 제약하에 있어서는 노동력이 지금보다 효율적으로 산업 직업간에 배분되어지는 것도 중요하지만, 노동력의 수급 양면에 걸친 구조변화가 급속히 진행되는 속에서는 노동시장의 시장메카니즘에 의한 기능만으로는 반드시 원활한 조정이 되지 않는 면이 있다.

이 때문에 노동력의 배분이 적절히 되도록 하는 조건정비를 추진한다는 관점에서 노동력수급조정시스템의 정비를 꾀하면서 고용관리의 개선, 인재 육성 등에 대한 조치를 촉진시키는 등 산업, 직업의 실태에 따른 노동력확보를 위한 대책을 충실히 한다.

① 간호, 개호 등 보건의료 및 복지분야에서는 직무의 특수성 때문에 고용관리면에서의 개선 필요성도 있고, 또 공공적 성격을 가진 사업도 존재하기 때문에, 이후 고령화 등에의 정확한 대응을 하기 위해서는 이들 특성에 유념하여 한층 노동력의 확보 정착을 위한 조치를 강구해 나가는 것이 필요하다. 이를 위해 보건의료분야에서는 '간호부 등의 인재확보의 촉진에 관한 법률'을, 또 개호 복지분야에서는 '개호 노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률'을 각각 바탕으로 고용관리의 개선, 능력의 개발 및 향상과 특히 잠재적인 노동력을 포함한 수급조정에 관한 총합적인 대책을 강구하여 보건의료사업 및 사회복지사업의 적정한 운영을 도모한다는 관점에서 법적 조치를 포함한 여러 가지 조치와 병행하여 이들 분야의 노동력 확보 정착과 노동자의 복지 증진, 사회적 지위의 향상에 노력한다.

② 또 건설업에 있어서는 수주생산, 개별생산, 옥외생산 등 생산 특성에 따른 복잡한 하청구조의 존재 등을 배경으로 불명확한 고용관계, 불안정한 고용, 노동조건 및 노동복지의 낙후가 보여지고 이것이 기능 노동자의 부족 및 연소근로자의 입직이 감소하는 원인이 되고 있다. 이후 사회자본의 정비, 주택건설 등을 착실히 진행시키기 위해서는 이 분야에서의 노동력의 확보가 불가피하기 때문에 공공사업의 평준화 및 여유있는 공사기간 설정 등의 조치와 병행하여 '건설노동자의 고용개선 등에 관한 법률' 및 '제4차 건설고용개선계획'에 기하여 건설산업의 구조개선을 추진하기 위한 시책과 연대하면서 건설노동자의 고용개선, 건설기능노동자의 확보 및 육성책의 충실에 노력한다.

③ 또 정보화, 기술혁신이 진전되면서 정보서비스 등의 분야에서 소프트웨어 수요가 급속히

확대되고 있지만 인재의 양성이 따르지 못하고, 이들 분야에서 장래적으로도 대폭적인 수급 갭이 생길 것이 예상된다. 이들 분야는 일본 산업이 한층 고도화를 진전시키는 데 있어서 불가결한 것이어서 고도기능 및 이에 관련한 지식을 부여하는 직업훈련 단기대학 및 정보처리 관련 訓練料의 정비 등에 의해 공공직업훈련을 적극적으로 실시하는 동시에 컴퓨터 대학에서의 정보처리기능자의 양성, 지역 소프트웨어 공급력개발사업에 기한 소프트웨어 인재의 육성 등 민간 노하우를 활용한 제3섹터 방식 등에 의한 인재양성을 중점적으로 추진한다.

④ 이들 산업 및 직업 이외에 대하여도 이후의 사회조건 및 요구의 변화에 따라 수요의 증대가 현저하여 노동력의 미충족이 국민생활에 큰 영향을 미치는 분야에 있어서는 업계 및 기업의 자주적 노력만으로는 노동력의 충족이 곤란하므로 산업 및 고용의 고도화를 촉진하는 관점으로부터 노동력부족의 실태와 그 요인에 대한 파악 분석을 행하여 노동력의 확보 절약을 목표로 한 대응의 방향을 제시하는 동시에 생력화, 효율화, 채용관행의 시정, 고용관리의 개선, 또는 당해 업종의 image-up의 추진 등 노동력 확보 절약에 목표를 둔 업계단위의 대응에 대하여 종합적인 지원을 강화한다.

또 산업간 직업간의 노동이동의 활발화가 전망되는 가운데 실업이라는 형태를 거치지 않고 노동자가 보다 좋은 고용기회를 가질 수 있도록 직업상담 소개, 직업능력개발, 각종 원호조치의 활용 등 원활한 직업전환을 위한 시책을 강구한다. 특히 일본은 이후 국제분업을 추진해 가는 것이 요구되어지며, 국내의 경제구조조정이 원활히 되도록 적극적인 고용대책을 추진한다.

더욱이 업종 및 지역에서의 고용상황을 신속하고 정확히 파악하는 동시에 고용정세의 변화에 따라 각종 고용원조, 조성제도의 적절한 운용 등 고용안정대책을 기동적으로 추진하여 실업의 예방과 재취업의 촉진에 노력한다.

#### 다. 중소기업 고용대책의 추진

중소기업은 일본의 고용 경제활동면에서 큰 위치를 점하고 있지만 노동시간, 직장환경, 복리후생 등의 면에서 대기업에 비해 격차가 있고 이러한 규모간 격차가 중소기업의 고용기회를 매력적이게 만드는 것으로 만들고 있다. 또 이러한 격차는 만성적인 노동력부족의 원인이 되고 있다.

이러한 실태를 바탕으로 중소기업 노동자가 일하는 보람과 풍요함을 실감할 수 있는 생활을 실현함과 동시에 중소기업의 활력을 유지하고 일본 경제사회의 건전한 발전을 기할 수 있도록 노동시간, 직장환경, 복리후생 등의 면에서 중소기업과 대기업과의 사이에 존재하는 격차를 시정할 수 있는 조치를 추진한다.

이를 위해 중소기업이 매력있는 직장이 되도록 하여 노동력 확보 정착을 위한 기반정비를 한다는 관점에서 고용관리의 개선에 적극적으로 대처하는 중소기업을 종합적으로 지원하기 위해 '중소기업의 노동력확보를 위한 고용관리의 개선 촉진에 관한 법률'에 기하여 중소기업 인재확보추진사업성금을 비롯한 각종 지원조치의 적극적인 활용을 추진한다.

또 복리후생의 개선을 목표로 지역의 중소기업 사업주와 노동자가 공동으로 행하는 종합적인 복지추진을 위한 사업의 충실, 중소기업 퇴직금공제제도의 보급 촉진 등의 시책을 추진할 것이다. 특히 직업능력개발에 관한 정보제공, 상담원조체제의 정비, 중소기업 사업주단체가 행하는 인재육성사업에 대한 조성조치의 활용을 도모하는 동시에 중소기업 재직자에 대한 다양한 공공직업훈련을 적극적으로 전개한다.

#### 2. 노동시간의 단축 등에 의한 풍요로운 노동자생활의 실현

모든 노동자가 그 의욕과 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하기 위해 직장, 가정, 지역사회에서의 각각의 생활이 충실하고 전체적으로 균형 잡힌 여유있고 풍요로운 근로자생활을 실현하는 것이

필요하다. 이러한 관점에서 일상생활을 여유있게 만드는 긴 노동시간을 단축하고 자유시간의 증대를 도모하는 동시에 개인개인의 가치관, 생활방식에 따라 다양한 선택이 허용되는 환경을 만들기 위해 다음의 시책을 종합적이고 적극적으로 추진한다.

#### 가. 노동시간의 단축 추진

여유있고 풍요로운 근로자생활을 실현하기 위한 관건은 노동시간의 단축이다. 노동시간의 단축은 노동자가 생애에 걸쳐 그 능력과 개성을 발휘하기 위한 자유시간을 확보하는 데 필수불가결한 것이며, 국제사회와의 조화를 도모한다는 관점에서도 적극적으로 대응해 나가야만 하는 과제이다.

이를 위해 완전 주휴2일제의 보급, 연차유급휴가의 완전 취득 연속휴가의 보급 확대, 특히 소정의노동의 삭감 등을 촉진하기 위한 시책을 적극적으로 전개하여 계획기간중에 연간 총노동시간 1,800시간을 달성하는 것을 목표로 한다.

구체적으로는 노동시간법제 전반에 걸친 개선을 위한 검토를 바탕으로 노동기준법의 개정에 의거하여 조기에 주40시간 노동제로 이행하는 동시에 중소기업이 행하는 생력화 투자 등에의 지원조치를 적극적으로 추진하며, 실태로서 계획기간중에 대부분의 업종에서 주40시간 노동제를 실현할 것이다. 또 '노동시간 단축의 촉진에 관한 임시조치법'에 의거하여 시책을 추진하며, 기업부문은 물론 산업, 지역 등 모든 부문에서의 노동시간 단축을 위한 자주적인 대응이 원활히 행해질 수 있도록 그를 위한 환경정비를 도모한다.

완전 주휴2일제에 있어서는 조치가 늦어지고 있는 중소기업에서 보급 촉진을 꾀하기 위해 지도원조를 위한 시책을 추진한다. 또 국가공무원과의 균형하에서 지방공무원에 대하여도 조기 도입에 노력하는 동시에 학교의 주5일제에 대하여도 가정 및 지역사회의 수입체제, 학교시설의 개방 등 제조건을 정비하면서 그 단계적인 확대를 도모한다. 연차유급휴가에 대하여는 계획적 부여제도를 더 한층 활용하면서, 연속휴가의 보급 촉진 등에 의하여 그 완전 취득을 촉진한다.

소정의노동에 대하여는 임시적 긴급적인 것에 한한다는 의식을 철저히하고, 소정의노동을 삭감하는 관점에서 할증임금률의 인상에 대하여 구체적으로 검토할 것이다. 특히 화이트칼라층의 적정한 노동시간관리를 촉진하는 동시에 연구개발직 등 노동시간관리가 곤란한 직종에 대하여 재량노동제의 보급을 도모한다. 또 시간외노동협정의 적정화 지침에 기하여 지도를 추진한다.

#### 나. 다양한 근로형태를 가능토록 하는 조건 정비

개인의 가치관 및 생활방식이 변화하는 가운데 근로형태에 대한 사고방식도 다양화가 진전되었다. 다양한 선택이 허용되는 것은 생활의 풍요함을 위한 기초적 조건이기 때문에 근로형태를 선택할 수 있는 조건을 정비해 가는 것이 강력히 요구되어진다. 이 때문에 개인개인이 가정 및 지역사회와의 조화를 도모하면서 다양한 근로형태를 택할 수 있는 다양하고 유연한 고용 시스템을 확립하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 다양한 근로형태에 따른 인사관리제도를 구축해 나가는 것이 불가피하며, 이제까지의 연공적인 집단적 인사관리로부터 개별적 인사관리로의 전환을 꾀하는 것이 필요하다.

노동자의 취업요구는 생활방식에 따라 변화하는 것이며 다양한 요구에 따라 보통의 근무 외에 flex-time제, 단시간근무 또는 재택근무 등 다양한 근무시간 및 근무형태가 용인되는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 기업이 개성을 존중하고 가정 및 개인의 사정을 배려한 인사관리를 적절히 행할 수 있도록 유연하고 다양한 취업 근무형태, flex-time제 등의 보급 촉진을 비롯한 종합적인 상담원조체제를 정비할 것이다. 또 노동자의 취업의식의 변화 및 기업을 둘러싼 환경변화에 따른 인사관리제도의 대응방식에 대하여 광범한 연구를 행하는 동시에 구체적인 개선수법의 개발, 정보의 수집 및 제공기능의 강화를 도모한다.

또 노동자가 충실한 직업생활을 보낼 수 있도록 수도권을 중심으로 한 긴 통근시간, 통근혼잡문제 및 자녀의 인격형성, 가정생활에의 영향을 미치는 단신부임의 문제 등 해결해야만 하는 제문제가 존재하기 때문에 이들 문제의 대응방식에 대하여 광범한 시야에서 검토를 추진한다.

또 최근의 기술혁신 및 고령화의 진전 등에 대응하여 노동재해가 다발하는 업종 등에서의 노동재해방지대책을 충실히 한다. 또 소위 성인병을 가진 노동자 및 일에 따른 피로 및 스트레스를 느끼고 있는 노동자의 증가 등에 대응하여 직장에서의 심신 양면에 걸친 건강유지증진대책을 추진함과 동시에 쾌적한 직장환경의 형성을 추진한다.

#### 다. 직업생활과 가정생활의 양립 지원

노동자가 그 능력을 유효하게 발휘하여 충실한 직업생활을 영위하기 위해서는 육아 및 가족의 병간호 등의 책임을 지는 것 때문에 직업생활의 계속이 곤란하게 되지 않도록 지원해 나가는 것이 중요하며, 육아휴업제도의 정착 및 병간호휴업제도의 보급이 불가피하다.

이를 위해 '육아휴직 등에 관한 법률'의 원활한 시행을 도모하면서 특히 동법의 적용이 3년간 유예되어 있는 중소기업의 육아휴직제도의 조기도입을 목표로 장려조치를 활용하면서 계획적인 개발지도를 추진하는 동시에 육아휴직자 대체요원의 확보대책을 강화한다. 또 육아휴직을 취득하는 노동자에 대한 경제적 원조 방식에 대한 검토를 행한다.

또 고령화 및 핵가족화의 진전에 따라 가족의 개호부담이 노동자에게 큰 문제로 되고 있기 때문에 개호에 관한 기업내 복지제도에 대한 가이드라인에 따라 개호휴직제도 등의 보급 촉진에 전력을 기울이는 동시에 필요에 따른 법제화를 포함한 유효한 보급대책의 검토를 추진한다.

이들 시책이 효과적으로 기능을 발휘할 수 있도록 하기 위해서도, 기업내 보육소를 포함 보육시설 등의 정비를 도모하는 동시에 육아, 간호 등에 관한 정보, 서비스의 제공기능의 충실에 노력하는 등 직업생활과 가정생활을 양립하면서 취업을 계속하는 노동자 및 출산 육아에 따라 일정기간 직업에서 유리된 후 재취업을 행하는 노동자의 취업지원책을 추진한다.

#### 라. 근로자복지의 충실

이제부터는 노동자가 자유시간을 유효하게 활용하여 활력있는 생활을 할 수 있는 환경을 조성하는 동시에 그 자산형성을 촉진해 나가는 것이 중요한 과제이다.

이를 위해 직업생활 틈틈이 직무로부터 일정기간 떨어져 심신의 refresh가 행해지도록 근로자복지시설의 정비 등 환경을 정비하면서 refresh 휴가제도의 보급을 촉진한다. 또 문화 및 복지 등의 분야에서 volunteer 의미가 높히 평가됨에 대응하여 volunteer 휴가의 보급 촉진 등 근로자가 volunteer 활동에 참가할 수 있는 환경정비를 꾀한다.

또 지가의 상승이 토지를 가진 자와 못 가진 자와의 사이에 자산격차를 생기게 하므로 지가대책을 비롯한 종합적인 토지정책 등의 추진과 병행하여 특히 본격적인 고령화사회에 대응하여 근로자의 주택 취득을 포함한 자산형성을 촉진하기 위해 근로자 재산형성촉진제도를 충실히 한다.

### 3. 본격적인 고령화에의 대응

본격적인 고령화사회를 맞고 있는 일본의 고령자가 그 직업생활에서 긴 세월을 걸쳐 터득한 지식, 기능 등을 되살려 활력있는 생활이 되도록 노동력공급구조의 변화도 고려하면서 이제까지와 같이 젊은 노동력이 풍부히 공급되는 것을 전제로 한 고용의 형태를 변화시켜 나가는 것이 필요하다.

이를 위해 고령자가 다양한 취업 필요에 맞추어 고령기의 생활방식을 선택하여 안심하고 생애를 보낼 수 있도록 고용취업시스템을 계획적 단계적으로 구축해 가면서 필요에 따라 법적 정비의



검토를 포함하여 다음의 사항을 중점으로 한 고령자고용취업대책의 충실 강화에 노력한다.

#### 가. 65세까지의 계속고용 추진

일본의 고용관행 장점을 살려 기업내에서 고령자의 경험과 능력을 활용해서 고용을 유지하는 시스템을 형성해 가는 것이 중요하기 때문에 '고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률'에 정해진 정년연장 지도 등 행정조치의 강력한 추진에 의해 1993년도까지 60세정년의 완전 정착을 꾀하는 동시에 60세정년을 기반으로 근로를 희망하는 고령자 전원이 65세까지 계속해서 근로하는 것이 가능한 고용시스템 확립을 도모하기 위해 그 관계시책의 추진에 노력한다.

이 경우 근무연장, 재고용 등 계속고용제도의 가일층의 보급을 목표로 체제를 정비하는 동시에 계속고용제도를 채용하는 경우에 임금 인사관리제도의 형태, 직무재설계, 직장환경개선 등을 위한 방책에 관해 검토를 진행하고 이에 대한 종합적인 상담, 원조기능의 강화, 고령자고용관계조성제도의 활용을 꾀한다.

또 고령자는 체력, 건강, 자산 등에 개인차가 있어 취업 필요도 다양화되고 있기 때문에 근무시간의 탄력화 및 근무형태의 다양화를 꾀하고, 단시간 근무, 격일근무, flex-time제, 재택근무 등의 다양한 근무형태에 의한 고용의 장을 확보하기 위해 노력한다. 또 고령자의 직역을 확대하고, 안전하게 근로하기 쉬운 직장 확보에 필요한 기기 및 작업시스템의 연구개발을 적극적으로 추진한다.

#### 나. 재취업 촉진을 위한 환경정비

기업내의 계속고용 추진과 동시에 고령 이직자가 조기에 그 필요에 맞는 직장에 재취업할 수 있는 환경의 정비에 노력하는 것이 중요하다.

이를 위해 고령 이직자에 대하여 그 조기재취업을 촉진하기 위해 사업주에 의한 재취업원조를 추진하면서 고용직업정보의 적극적인 제공 및 종합적인 상담을 행할 수 있는 체제를 정비하는 것 등에 의해 고령자의 노동력 수급조정시스템의 정비와 그 기능의 강화를 도모한다. 이 경우 고령자의 다양한 취업 필요에 대응하여 단시간근무 등 다양한 형태의 취업이 가능하도록 하는 직업소개, 상담원조의 더 한층의 충실을 도모하는 외에 구인자 지도의 강화 등에 의해 가능한 한 연령조건의 완화에 노력한다.

또 고령자를 목표로 훈련과의 증설을 꾀하는 동시에 사업주 사업주단체, 각종 학교 등에의 위탁훈련, 고도기능 및 이에 관한 지식을 추가하여 부여하는 고령자 직업능력개발원조사업의 실시 등 고령자의 다양한 취업 필요에 대응하는 유연한 직업훈련을 추진한다.

#### 다. 사회참가와 생활안정에의 지원

직업생활로부터의 은퇴 과정에서는 고령자가 지역사회와의 관계를 유지하면서 안정된 생활을 향유할 수 있는 제조건의 정비를 도모하는 것이 중요하다.

이를 위해 다양한 취업 필요에 대응하여 퇴직후의 임시 단기적인 취업과 자원봉사활동을 포함한 고령자의 지역사회에의 폭넓은 참가가 가능하도록 필요한 상담, 원조 등을 충실하게 하는 외에 재직중으로부터 퇴직후의 생활 설계 등에 대비한 충분한 준비가 이루어지도록 원조를 추진한다. 특히 정년 퇴직후 등에서의 임시 단기적인 취업기회를 제공하는 실버인재센터에 대해서는 화이트칼라층도 포함하여 이용이 용이하도록 하는 등 더욱 충실을 도모한다.

또한 직업생활로부터의 원활한 퇴직에도 배려하면서 종합적인 생활설계에 대한 지원을 하기 위해서 공적연금을 보완하는 기업연금제도의 보급 충실, 근로자재산형성연금저축제도의 보급

축진을 도모함과 동시에 공적연금제도에 대해서는 급부와 부담과의 균형을 배려하고, 고령자의 취업의욕에 미치는 영향을 포함 고령기의 취업과 소득의 균형 확보 관점에서 검토를 행한다. 이때 고용과 연금의 연계를 확보하면서 피용자연금의 노령연금 지급 개시연령을 단계적으로 인상하는 것 등의 개선을 행한다.

#### 4. 여자의 능력을 발휘할 수 있는 취업환경의 정비

여자의 직장진출이 다양한 분야에서 진행되고 있지만 아직 기업에서 그 능력이 충분히 발휘되고 있지 못하거나 취업희망이 있으면서도 노동시장에 참여하지 못하는 층이 꽤 존재하고 있다. 이후에 노동력공급의 신장이 둔화되는 속에서 일본 경제사회를 지탱하는 노동력수단으로서 여자에 대한 기대가 이제까지보다 높아질 것이 예상되므로 여자의 취업의욕에 미치는 영향을 위해서도 노동하기 쉬운 취업환경의 정비가 필요하게 되었다.

이 때문에 개개인의 노동자가 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 직업생활과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 시책과 병행하여 고용에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보, 여자노동자의 재취직에 관한 원조, 파트타임노동에 관한 취업환경의 정비 등의 시책을 추진한다.

##### 가. 고용에서의 남녀의 균등한 기회와 대우의 확보 등

남녀의 균등한 기회 및 대우를 확보하고 여자가 능력을 발휘하게 할 수 있는 환경정비를 추진하기 위해 '고용분야에서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등 여자노동자의 복지증진에 관한 법률'을 한층 철저히 주지시키기 위한 계발활동을 전개하는 동시에 적절한 상담, 원조 및 지도를 적극적으로 추진한다. 또 법의 취지에 따라 기업에서의 고용관리가 원활하게 진행되고 여자노동자의 능력의 적극적인 활용 및 그 능력의 충분한 발휘를 가능하도록 하기 위해서 여자의 고용관리개선과 여자노동자의 능력발휘를 위한 환경정비 등에 관한 정보와 노하우 제공에 의하여 세부적 원조를 추진한다.

이와 동시에 여자 자신의 직업의식을 더욱 향상시키기 위해 강습의 실시, 정보제공 기타 계발에 노력하고, 여자를 고용하는 직장을 비롯한 사회 일반이 여자의 능력에 대하여 바른 인식을 갖도록 의식계발을 행한다.

더욱이 기업의 고용관리실태의 파악, 문제점을 분석하고 법의 취지를 한층 철저하게 하기 위해 유효한 방책에 대하여 필요에 따른 법령, 지침의 개선을 포함하여 광범한 검토를 행한다.

노동기준법상 모성보호를 제외한 여자보호규정에 관해서는 노동시간을 비롯한 노동조건 등의 노동환경, 여자가 가사 육아 등의 소위 가정책임을 지고 있는 상황, 여자의 취업과 가정생활의 양립을 가능하도록 하기 위한 조건정비의 상황 등을 정확하게 파악하여 남녀 동일한 법적 구조의 정비를 염두에 두고 검토를 행한다.

또한 임신 또는 출산후에도 계속하여 근무하는 자가 증가하고 있으므로 여자노동자의 임신중 및 출산후 건강의 유지를 위한 시책의 충실에 노력한다.

또 이후 여자의 근로의욕과 능력의 발휘가 사회 전체의 활력을 유지하는데 있어서도 지금까지 이상으로 중요해질 것이므로 여자가 기간적인 노동력으로서 사회에서 위치를 부여받을 수 있도록 여자의 노동과 기업내 여러제도, 공적제도 등의 관계에 관해서 각 방면에 걸친 관점에서 연구를 행한다.

##### 나. 여자노동자의 재취업에 관한 원조

출산, 육아 등을 위해 퇴직한 여자는 육아 등이 일단락된 후 재취업을 희망하는 경우가 많으나,

재취업을 희망하는 여자의 요구에 맞는 취업이 반드시 원활하게 이루어지고 있지는 않다.

이 때문에 재취업을 희망하는 여자에 대해서는 정보제공, 상담원조, 직업 능력개발 등 종합적인 원조를 추진한다. 구체적으로는 기혼여성취업원조사업의 정비와 기혼여성취업알선사업의 강화를 도모하는 동시에 여자의 다양한 취업 요구에 맞는 기동적인 공공직업훈련과 재취업준비서비스사업을 실시한다. 또 조성제도의 활용을 도모하고 여자 재고용제도의 더 한층의 보급 촉진에 노력한다. 또 재취업후에도 여자노동자가 안정된 직업생활을 보내도록 지원방안을 검토한다.

#### 다. 파트타임노동에 관한 취업환경의 정비

취업환경이 다양화하는 속에서 여자를 중심으로 파트타임노동자의 증가가 예견되지만 파트타임근로에 대한 수요는 이후 더 한층 수급 양면에서 확대될 것이 예상되고, 중장기적인 노동력수급의 동향 등을 근거로 하여 파트타임근로는 점점 중요한 취업형태가 될 것으로 생각된다.

이러한 가운데 근로자가 가진 능력의 발휘를 적극적으로 촉진하는 관점에서 파트타임노동에 관심을 갖는 계층에 대하여 세세한 상담원조체제의 정비, 파트뱅크, 간이 파트뱅크 등에 의한 수급조정기능의 강화, 파트타임 노동자에 관계되는 고용관리개선의 촉진, 직업능력의 개발 및 향상, 파트타임노동지침의 철저 등 종합적인 대책에 대하여 필요한 경우에는 법적 정비의 검토를 포함하여 더 한층의 추진을 도모한다.

#### 5. 청소년의 보람있는 직업생활을 위한 대응

최근 청소년의 근로관이 다양화되어 개인생활을 중시하고 보람있는 일을 구하는 등 직업생활과 개인생활의 양립을 지향하는 경향이 보이지만, 이러한 직업의식의 변화 속에서 청소년의 이 전직이 증가하고 있다. 이 전직은 보다 좋은 고용기회를 구하는 취업행동으로서 그것 자체를 부정적으로 볼 필요는 없지만, 그 실태를 보면 이미지 중식의 직업선택이 되거나 적합한 직장선택에 관한 계획성이 없는 경우가 적지 않다. 이러한 이 전직이 되풀이 된다면, 직업능력의 형성이라는 점에서도 악영향을 미치게 되어, 본인은 말할 것도 없고 사회 전체로도 인적자원의 큰 손실이 된다.

청소년이 다가오는 시대를 짚어질 귀중한 인재임을 고려할 때 그들이 일에 대한 긍지와 사는 보람을 갖고 일을 통하여 자기실현과 사회에의 공헌을 실감하도록 하는 배려가 필요하기 때문에 아래와 같은 사항에 중점을 두고 청소년의 고용대책을 적극적으로 추진한다.

#### 가. 적절한 직업선택을 위한 조건정비

청소년이 자기의 적성과 능력을 정확하게 파악하고 그것에 의거하여 주체적인 직업선택이 가능하도록 근로의 의미와 직업 및 산업의 실태에 대한 이해를 깊게 해주는 일이 필요하므로, 이를 위해 중학, 고교 등 학교교육의 초기단계부터 직업교육과 진로지도의 충실을 도모한다.

또한 적절한 직업선택이 가능하도록 하기 위해 직업안정기관과 교육기관 등의 연계하에서 일의 구체적 내용, 생애코스(career course)등에 관한 정확하고 풍부한 정보를 제공하는 체제를 정비하는 것과 직업지도의 충실, 강화 및 전문가에 의한 카운셀링체제의 정비를 도모한다.

또 자원봉사활동 등에 대해서도 사회참가의 기회로서 적극적으로 참여하도록 이를 측면적으로 지원한다.

#### 나. 개성에 따른 고용관리의 촉진

직업을 가진 후에는 청소년이 자기의 창조성을 발휘하고 일에 대하여 긍지와 보람을 갖도록 직장환경을 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해 계획적이고 체계적인 능력개발의 기회를 확보하는 것과 더불어 기업이 개개인이 가진 능력을 적절하게 평가하고 개성과 필요에 따른 고용관리를 하도록 하여 상담, 원조의 충실에 노력한다.

또 이른바 프리아르바이트 학생, 제2신졸자, 고교 중퇴자 등에 대해서도 복선형의 진로선택이 확보되도록 기업의 채용방침 개선을 촉구함과 동시에 직업지도의 충실, 재교육 기회의 확보를 도모한다.

장기적으로 청소년노동력은 대폭 감소할 것이 예상되며, 청소년의 고용 문제가 매우 중요하게 되기 때문에 이상과 같은 시책의 추진에 더하여 이후에도 청소년의 직업의식과 그에 따른 대응방법에 대하여 조사, 연구하고 구체적 방책에 대해 검토한다.

## 6. 특별한 배려를 필요로 하는 사람들에의 대응

### 가. 장애인고용대책의 추진

근로의욕과 능력을 가진 모든 장애자가 그 적성과 능력에 따라 고용의 장이 확보되어 일반인과 함께 자연스럽게 근무를 할 수 있는 사회의 실현을 목표로 장애자의 고용촉진 및 안정을 위한 대책을 총합적이고 계획적으로 추진한다.

이를 위해 고용을 둘러싸고 있는 사회환경의 정비와 아울러 법정고용률이 달성되도록 고용률제도를 적절하게 운용한다.

장애의 중증화에 대응하고 일반고용에의 촉진을 도모하기 위해 직역을 확대하고, 단시간근무 등의 다양한 근무형태의 촉진, 근로하기 쉬운 직장환경의 정비에 노력한다. 또 제3섹터 방식에 의하여 중증장애자 고용사상업소 설치의 촉진과 병행하여 중증장애자를 다수 고용하는 사업소의 설치 및 육성을 도모한다. 또 중증의 신체장애자의 범위에 대한 재조정과 일반고용이 곤란한 장애자의 직업적 자립방안에 대하여 필요한 검토를 해나간다.

정신박약자의 고용촉진 등을 위해 능력개발 등 조건정비대책을 추진함과 동시에 조성금의 활용 등에 의하여 정신장애자의 고용촉진을 도모한다.

또한 모든 장애자의 고용안정을 위해 고용계속을 위한 조성제도 등을 활용하면서 그 직업적 자립을 촉진하도록 직업지도, 직업훈련을 비롯한 직업 재활을 한층 충실히 한다. 이 경우 장애자가 생활하기 쉬운 사회의 실현을 위해 장애자의 생활장소에 가까운 지역수준에서 복지시설 및 양호학교 등과 연계한 직업재활 등을 함으로써 시책을 한층 더 충실히 도모한다.

### 나. 지역개선대책 등의 추진

지역개선대책대상지역 주민의 고용문제에 관해서는 청소년층을 중심으로한 상용고용자의 비율이 상승하는 등의 개선이 보여지고 있지만, 차별의식의 해소가 아직 충분한 상황이라고는 말하기 어렵고, 여전히 취직차별이 남아 있는 것, 중고령자층을 중심으로 임시 일용 등의 불안정한 취로상태에 있는 자의 비율이 높은 것 등 해결할 문제가 남아 있다.

이를 위해 '지역개선대책 특정 사업에 관계되는 국가재정상의 특별조치에 관한 법률'에 기초하여 사업의 공정한 운영에도 충분히 유의하면서 취직 차별의 해소, 중고령자층을 중심으로 한 불안정취로자의 직업안정을 최중점으로 신규 졸업자에 대한 직업지도, 일반구직자에 대한 직업소개, 불안정 취로자에 대한 지식 기능의 부여, 공정한 채용선택시스템을 확립하기 위한 사업주에 대한 개발 지도, 직업훈련의 수강 촉진 등의 시책을 강구한다.

또한 그밖의 고용대책으로는 세세한 직업지도, 직업훈련, 직업소개 등의 취업원호조치를 실시한다.

#### 다. 중국으로부터의 귀환자와 인도차이나 난민의 고용대책 추진

중국으로부터의 귀환자 및 인도차이나 난민에 대해서는 특히 언어와 생활습관이 다르기 때문에 직장에서의 적응이 곤란한 경우가 많이 있으므로 일본어 교육, 생활지도 등을 하는 관계기관과의 연계하여 직업상담, 직업훈련, 직업소개 등의 취업원호조치를 추진한다.

### 7. 매력있는 지역 조성의 대응

수도권을 중심으로 하는 대도시권에 있어서는 경제, 정보를 비롯한 다양한 기능이 집적되어 고용기회가 풍부하게 있는 반면 지방 특히 외딴지역에 있어서는 산업 및 고용기회가 부족하고 청소년노동력을 중심으로 인구의 유출이 진행되고 있으며, 이러한 사실은 더욱 당해 지역에서의 산업의 발전을 저해하는 요인이 되는 등 지역격차는 전과 마찬가지로 크다.

이른바 도쿄 집중을 시정하고 국토의 균형있는 발전을 도모하는 데 있어 노동력수급의 지역간 불균형 해소는 매우 중요한 과제이다. 이 때문에 매력있는 지역 조성을 위하여 인구규모와 산업구조, 취업구조 등 지역의 특성을 근거로 하여 지역진흥정책 등과의 연계하여 종합적인 고용정책을 추진한다.

#### 가. 지역의 특성에 따른 고용대책의 추진

고용기회 그 자체가 양적으로 부족한 지역에 대해서는 지역 스스로가 창의적으로 연구하여 특색있는 고용개발계획을 만들 수 있도록 필요한 원조를 행하고, 사업소의 설치 준비를 하는 자에 대한 조성조치의 효과적인 활용을 도모하며, 기업의 지방 이전과 신사업의 전개 등을 통하여 지역에 있어서 고용기회의 창출에 노력한다.

또 農山漁村 등의 외딴지역에 대해서는 국토보전의 관점도 배려하고 지역의 활성화, 고용구조의 개선에 이바지할 방책에 대하여 검토한다.

양적으로는 고용수요가 확보되어 있지만 근로자에게 매력있는 고용기회가 부족하기 때문에 청소년을 중심으로 한 인구의 유출이 있는 등의 문제를 안고 있는 지역에 대해서는 질 높은 고용환경을 정비하는 관점에서 주택, 교육, 복지, 문화 등 생활환경의 정비와 아울러 지역의 발전을 담당할 인재의 확보 육성 定住를 촉진하기 위한 시책을 체계적으로 추진한다.

#### 나. 인재의 지방환류 촉진

소위 U턴 현상에 대응하는 동시에 여러 기능의 다극분산화를 추진한다는 관점에서 인재의 지방환류를 원활하게 추진하는 것이 중요하기 때문에 U턴 희망자 및 U턴 채용희망기업에 관한 정보를 수집, 정리하고 이용자에 대한 정보제공과 직업상담, 소개를 효과적으로 추진한다. 또한 지방자치체와 연대하여 주택, 복지를 비롯한 생활관련 종합정보를 폭넓게 제공할 수 있는 체제를 정비한다.

또 인재의 지방환류를 촉진한다는 점에서, 기업의 지방분산이 맡는 역할이 크다는 것을 감안하여, 기업의 지방 이전에 관한 가일층의 지원책에 대해서도 검토를 행한다.

### 8. 노동력수급조정시스템 정비

노동력공급의 제약이 강화되는 속에서는 지금까지보다 더 노동력의 수요와 공급의 원활한 조정을

통하여 수급 불균형의 해소에 최대한의 노력을 경주할 필요가 있다. 금후로는 취업형태의 다양화, 노동이동의 활발하를 근거로 하여 노동력공급의 요구에 맞는 질 높은 고용기회를 제공한다는 관점에 입각하여 종업상의 지위의 변경도 포함한 산업간 또는 직업간의 이동과 취업희망자의 노동시장에의 원활한 참여를 도모하는 것이 중요하게 되었다.

이를 위해 공공 및 민간부문이 상호 연계하면서 나라 전체의 노동력수급 조정기능이 보다 유효하게 발휘되도록 노동력공급계약하에서 수급조정시스템의 정비를 추진한다.

#### 가. 직업안정기관에 있어서 종합적인 고용서비스의 강화

직업안정기관에 있어서는 지역 노동시장에서의 중추적인 역할을 충분히 수행하도록 관계기관과의 연계를 긴밀히 하고, 고용직업정보의 제공을 포함한 노동력수급조정기능의 강화 등 종합적인 고용서비스의 전개를 도모한다.

특히 앞으로의 수급조정에 대해서는 노동력공급계약하에서 구직자의 다양한 취업 요구에 사업주의 구인조건을 맞추는 생각을 기본으로 하여 종래 이상으로 기업의 고용관리면에서의 지도 정보제공기능을 강화한다.

또 정보화의 진전, 취업형태의 다양화 등의 상황하에서 의사결정이 곤란하게 되는 구직자에의 대응 등 구직자의 태양에 맞는 세세한 직업상담, 직업소개의 충실을 도모한다.

더불어 본격적인 고령화에의 대응, 매력있는 지역 만들기에의 대응 등 직업안정기관에 부과되어 있는 각종 정책과제에 대처하기 위해 사업주 등에 대한 지도, 각종 단체와의 연대 강화, 조성금지급업무의 효과적 실시를 도모한다.

더욱이 이러한 노동시장의 변화 등을 배경으로 하는 행정수요의 다양화와 증대에 정확하게 대응하기 위해 행정체제의 정비에 노력한다.

#### 나. 민간에서의 노동력수급조정시스템 정비

민간부문에서의 노동력수급조정시스템은 직업소개사업, 노동자의 모집, 노동조합 등이 행하는 노동자공급사업 및 노동자파견사업으로 구성되어 있지만, 최근의 경제사회의 급속한 변화에 따라 인재스카우팅 등 종래의 시스템으로는 충분하게 대응하지 못하는 분야가 출현하는 등의 움직임이 보인다.

이 때문에 이러한 새로운 사업형태 방식에 대하여 검토하고 수급 양면의 요구에 따라 정확히 대응할 수 있는 수급조정시스템의 구축을 도모한다. 또 노동자 파견사업, 유료직업소개사업에 대해서는 노동자의 고용안정 및 복지향상에 노력하면서 적절한 운영을 확보함과 동시에 적용대상업무와 허가 대상직업에 대하여 수시로 필요한 개선을 행한다.

더욱이 기업활동의 국제화 진전하에서 연구, 시스템개발 등 전문적 직업 분야에서 노동자의 국제이동의 요구가 증대하고 있고 이러한 경향은 한층 더 높아질 것이라고 생각되기 때문에 국외에 걸친 직업소개 등이 적절하게 이루어지도록 필요한 대책을 강구한다.

### 9. 노동력의 질적 향상을 위한 직업능력개발의 추진

노동자의 다양한 요구에 응하면서 산업, 직업구조의 변화가 진행되는 가운데 경제사회의 발전을 지탱하는 인재의 육성 확보를 위해서는 노동력의 질적 향상을 위한 직업능력 개발이 매우 중요하고, 금후의 장기적인 직업구조의 전망에 따라 공공, 민간을 통하여 계획적으로 직업능력 개발을 추진하는 체계를 정비한다.

#### 가. 기업내 직업능력개발과 자기개발의 촉진

기업에서는 노동자가 고도화 복합화하는 지식 및 기능을 습득하고 전문성을 높일 수 있도록 OJT와 Off-JT를 적절하게 조합한 직업능력개발을 실시하는 것이 요구되어지며, 기업에서의 단계적이고 체계적인 직업능력개발을 촉진하기 위해 관계기관 및 시설의 네트워크화를 도모하고 직업능력개발에 관한 정보제공 및 상담원조시스템의 정비를 추진한다.

또 증대하는 화이트칼라노동자를 중심으로 한 직업능력개발을 위한 기반을 정비해 나간다는 관점에서 산업인생애직업능력개발시스템의 정비와 원격교육훈련미디어의 활용을 포함한 고도로 전문적인 교육훈련시스템의 형성을 목표로 검토를 행한다. 한편 직업생활의 장기화, 경제사회의 변화 가운데 노동자 스스로가 적극적인 자기의 능력개발을 해나가는 것이 중요하기 때문에 조성제도를 활용하면서 유급교육훈련휴가 기타 자기개발을 위한 교육훈련의 수강에 관한 휴가와 휴직의 제도화를 촉진하는 동시에 공공직업훈련시설에서의 직업훈련 외에 대학, 진수학교 및 각종 학교 등에서의 교육 등을 통한 생애에 걸친 다양한 직업능력개발기회의 확보에 노력한다.

#### 나. 공공직업훈련시설에서의 직업능력개발의 적극적 전개

공공직업훈련시설에서는 직업능력개발을 위한 종합센터로서의 기능을 할 수 있도록 사업주와 노동자에 대해서 직업능력개발에 관한 정보, 상담서비스 기타 원조를 전개하여 나가는 동시에 ① 기술혁신, 정보화의 진전에 대응한 high level의 직업훈련, ② 고령자, 여자 또는 장애인 등 다양한 필요에 대응한 탄력적인 직업훈련 등에 중점을 두고서 적극적인 운영을 도모한다.

이를 위해 직업훈련 단기대학교 및 훈련과의 정비, 훈련기준을 개정, 직업훈련지도원의 자질 향상 등 훈련실시체제의 정비에 노력한다.

#### 다. 직업능력 평가의 추진과 기능준중사회의 형성

노동자가 익힌 직업능력을 적정하게 평가하는 것은 처우개선, 재취업의 촉진 등을 도모하기 위하여 불가피한 것이다.

이를 위해 산업구조의 변화에 맞는 기능검정제도의 충실을 도모하고, 기능심사인정제도 및 사내검정제도의 적극적 활용 등을 통하여 직업능력개발의 각 단계에 대응한 직업능력 평가를 종합적으로 추진한다.

또 기능의 중요성이 고조되는 가운데 직업의식의 변화에 따라 청소년층을 중심으로 이른바 기능이탈의 풍조가 나타나고 있으므로 기능의 중요성 이해 촉진, 기능준중 풍토의 양양을 위한 시책을 전개한다.

### 10. 국제화에의 대응

국제사회에서의 상호의존관계를 높이고 일본의 국제적 지위향상에 따라서 국내고용문제에 대해서도 국제적인 시점을 근거로 한 대응이 요구되고 있으며, 각국의 고용대책에 이바지할 국제교류 및 국제협력을 진행시켜 나가는 것이 중요하다.

#### 가. 외국인노동자문제에의 대응

외국인노동자문제에 대해서는 일본 경제사회의 활성화와 국제화를 도모한다는 관점에서 전문적 기술적 분야의 노동자는 가능한 한 받아들일도록 하고 일본 경제사회 등의 상황 변화에 맞는 재류자격에 관한 심사기준을 마련하는 동시에 취로실태의 파악에 노력하여 고용관리의 원조, 외국인 구직자에 대한 직업소개 및 상담 등 고용서비스의 충실에 의하여 수입을 위한 체제를

정비한다.

최근 급증하고 있는 브라질, 페루 등 남미제국으로부터 들어오는 일본계인에 대해서는 취로실태의 정확한 파악을 행하는 동시에 공적취로경로의 확립 등에 따라 브로커의 개입을 배제하는 등 일본계인의 적정한 고용이 확보되도록 환경정비에 노력한다.

또 노동기준관계법령 등에 의거, 외국인노동자의 노동조건 및 안전위생의 확보를 도모하면서 외국인노동자에 관한 사회보장제도를 비롯한 여러제도의 내용을 검토한다.

이른바 단순노동자의 수입에 대해서는 고용기회가 부족한 고령자 등에의 꺾박, 노동시장에서의 새로운 이중구조의 발생, 경기변동에 수반한 외국인 노동자의 실업문제, 새로운 사회적 비용의 부담 등 일본 국제경제사회에 광범한 영향이 우려되는 동시에 송출한 나라와 외국인 노동자 본인에의 영향도 매우 클 것이 예상되기 때문에 국민의 합의를 바탕으로 충분히 신중하게 대응한다.

일본의 노동력 부족에 대한 대응이라는 시점에서 외국인노동자의 수입을 고려한다는 것은 적당하지 않고 노동력 부족에 대해서는 생력화, 효율화 등을 추진하여 노동력공급계약에 대응한 산업 및 고용구조를 만들어 나가는 것에 의해 대응하는 것이 중요하다.

최근 증가하고 있는 불법취로에 대해서는 관계행정기관과의 연대 협력하에 인권옹호에 유의하면서 악질적인 중개업자와 사업주의 단속 강화, 외국인 고용상황의 파악을 위한 조치 등 효과적인 대책을 강구한다.

또 기술 기능(이하 '기능'이라 함)의 이전을 보다 효과적으로 행한다는 관점에서 외국인 연수생에 대해 일정기간 연수를 거쳐 기능평가를 하고 일정 수준에 달한 것 등을 조건으로 고용관계하에서 기능의 숙련도를 높여 나가기 위한 기회를 제공하는 새로운 연수시스템으로서의 기능실습제도(가칭)의 창설 구체화를 도모한다. 이것에 즈음하여서는 제도를 보다 실효있는 것으로 하기 위해 객관적이고 공정한 공적기능평가시스템의 확립, 재단 법인 국제연수협력기구의 체제정비, 노동관계법령의 정확한 적용을 해나가고 공공직업훈련시설 등의 활용 등 필요한 상담, 원조체제의 충실에 노력한다. 특히 기능실습 종료후 연수생이 몸에 익힌 기능이 현지에서 충분히 발휘되도록 후속조치에 노력한다. 또 이 제도가 실질적인 단순노동자의 수입과 불법취로자의 증가로 이어지지 않도록 적정한 운용을 도모하기 위해 수입 및 체재기간의 한정, 귀국담보 등 적절한 관리를 위한 조치를 강구한다.

#### 나. 세계적인 기업활동에의 지원과 국제협력

국제분업의 관점에서 산업의 고도화를 추진하면서 해외직접투자, 수입의 확대를 촉진하여 해외에서의 고용기회 확대에 적극적으로 공헌해 나갈 필요가 있다.

특히 해외직접투자는 현지에서의 고용기회 창출 외에 고용의 대체를 통한 일본의 노동력공급계약 완화에 기여하며, 상대국에서 기능 이전을 가능하게 하여 인재육성에 기여하도록 하는 다면적인 효과를 갖고 있다. 이를 위해 기업의 해외진출이 현지와의 조화를 이루면서 원활하게 행해지도록 필요한 현지의 경제 및 노동관계정보의 수집 제공, 국제화 요원의 육성에 노력한다. 또 국내에서의 외자계 기업에 대해서도 인사노무관리 등에 관한 상담 및 원조에 노력한다.

일본은 금후 다른 나라의 고용문제 해결에 적극적으로 협력해 나가는 것이 요구되고 있고, 개발에 있어서 여성 역할의 중요성에도 배려하면서 노동분야에서의 폭넓은 국제교류를 적극적으로 추진하는 동시에 현지에서의 직업훈련시설의 설치 운영, 연수생의 수입, 전문가의 파견 등을 통한 인력양성 등의 협력을 추진한다. 더욱이 금후로는 특히 개발도상국을 비롯하여 현지에서의 고용기회 창출에 기여하도록 고용개발면에서의 국제협력을 적극적으로 추진하여 나가고



정부개발원조와 해외직접투자 등에 의한 현지고용의 창출효과에 대한 평가방법에 대하여 검토한다.

## <8> 第 8 次 雇傭對策基本計劃

- 경제사회의 변혁기에 있어서 고용의 안정을 확보함과 동시에 노동자가 가능성을 주체적으로 추구할 수 있는 사회, 안심하고 일하는 사회를 실현하기 위한 환경정비를 도모하는 것 -

(1995년 12월 19일 각의결정)

고용대책기본계획의 간행에 즈음하여

제8차 고용대책기본계획은 고용대책법에 기하여 책정된 것이고, 이후 2000년도까지의 고용대책의 방향을 제시하는 것이다.

지금까지의 제7차 고용대책기본계획은 '노동력공급제약에 대응하기 위한 기반을 정비하고, 노동자 개개인의 개성이 존중되며 그 의욕과 능력이 충분하게 발휘될 수 있는 질 높은 고용구조의 실현을 목표로 하는 것'을 과제로하여 적극적인 시책을 전개해 왔다.

그러나 이후에 있어서는 경제사회의 상태에 대한 사고방식의 변화와 동시에 노동력수요면에서의 국제화, 정보화로의 진전 등에 의한 산업구조의 변화 및 연소 고령화의 진전에 의한 다양한 변화가 예상되고, 노동력공급면에서는 고령화의 심화, 신규 졸업자의 감소, 여성의 직장진출, 노동자의 의식 변화 등이 예상되고 이러한 변화에의 대응을 저해하는 실업이 증대할 염려가 있다.

이와 같은 관점으로부터 본 계획에 있어서는 '경제사회의 변혁기에 있어서 고용의 안정을 확보함과 동시에 노동자가 가능성을 주체적으로 추구할 수 있는 사회, 안심하고 일하는 사회를 실현하기 위한 환경정비를 도모하는 것'을 과제로 하여 종합적인 고용대책을 강력하게 추진하는 것이다.

본 계획의 추진에 관해서 직접적인 책임을 가지는 노동대신은 이러한 생각하에서 관계행정기관과 밀접한 제휴를 하면서 고용안정에 전력을 다할 수 있다고 생각하지만, 이 계획의 내용은 노사간의 문제나 사회 전체적으로 대응해야 할 과제가 크게 관련되어 있기 때문에 계획의 실효있는 추진을 위해서는 노사를 비롯하여 널리 국민 각층의 이해와 협력이 아무쪼록 필요한 것이다.

본서가 이와 같은 의미에서 이후의 고용문제나 고용대책의 기본적 방향에 관한 국민 각 계층의 이해를 깊게 하는 데 있어 유용하게 쓰일 것을 기대한다.

1995년 12월

노동대신 青木薪次

### I. 計劃의 基本的 思考方式

#### 1. 계획의 과제

거품붕괴 이후 전후 두번째의 장기 경기후퇴에 더하여 엔고의 진전 등에 의한 국제경쟁력의 저하, 이후의 일본 경제를 견인하여 고용의 큰 받침이 되는 산업의 부재에의 염려 등이 일본 경제의 진행에 불투명감을 초래하고 있다. 이러한 것을 배경으로 완전실업률이 통계 개시 이후 최고를 기록하고 구인배율도 전과 다름없이 낮은 수준으로 추이하고 있으며 대기업, 제조업을 중심으로 관리직, 사무직, 중고령의 고용과잉감이 확대되는 등 최근의 고용실업정세는 심각한 상황에 있다.

또 이후의 노동시장은 다음과 같은 점으로부터 큰 변화에 직면할 것이 예상된다.

첫째로, 시장경제의 상태, 사회의 상태 등 경제사회의 상태에 대한 사고방식이 변하고 있다.

현재 국민은 경제면, 생활면에 관해서 다양한 불안이나 불만을 강하게 느끼고 있다.

경제면에서는 경제의 선행에 대한 불투명감이 있고 그에 따라 고용안정에 대한 불안이 나타나고 있다. 또 1인당 국민소득은 세계적으로도 높은 수준에 이르고 있음에도 불구하고 개인이 풍요로움을 충분히 실감할 수 없다.

생활면에서는 국내의 물가수준이 상대적으로 높아 고령자를 둘러싼 고용환경이 특히 심각하고, 직장생활과 가정생활의 양립이 어려워지며, 남녀의 고용기회 균등이 충분히 실현되고 있지 않다는 불만이 강하다. 2000년에는 4명당 1명, 2010년에는 3명당 1명의 65세 이상의 고령자를 유지해 가는 사회가 도래하는 것을 배경으로 가족이나 자신의 간호 등 노후생활에 대한 불안이, 또한 한신 아와지대지진 등의 경험에 의하여 생활의 안정에 대한 불안이 높아지고 있다. 더욱이 지구의 온난화가 문제로 대두되는 등 지구환경의 보전에 대한 불안도 높아지고 있다.

이 때문에 이러한 불안이나 불만을 해소시키는 경제사회상태가 과제로 되고 있다.

시장경제상태로서는 정부와 민간, 기업간, 기업과 개인에 의존하는 것이 지적되어 온 이제까지의 경제로부터 자유로운 기업과 개인이 주체성을 살리고 공정한 rule하에서 경제의 활력과 국민의 풍요로움을 발휘하는 안팎으로 개방된 시장으로 변화할 것이 요구되고 있다. 사회상태로서는 성, 연령에 관계 없이 의욕과 능력에 따른 참가가 가능하게 되는 사회, 직장 학교, 가정, 지역의 시간적 균형이 잡힌 다양한 활동을 가능하게 하는 사회로의 변화가 요구되고 있다. 또 경제면 건강면에서 보다 안심하고 노후생활을 보낼 수 있는 사회의 실현, 불의의 재해나 사고에 강하고 환경의 보전에도 배려한 안심하고 생활할 수 있는 사회의 실현이 요구되고 있다.

둘째로, 노동력의 수요면에서의 변화이다.

국제화의 진전, 정보통신기술을 비롯한 기술혁신의 진전에 의하여 산업구조 등이 크게 변화하는 것이 예상됨과 동시에 연소 고령화의 진전도 노동력의 수요면에서 다양한 변화를 초래할 것이 예상된다.

우선, 동아시아 등 신흥경제권의 발전이나 수송 정보통신기술의 진보 등을 배경으로 하여 기업은 사업전개에 있어서 지구적 규모에서 최적지를 선택하도록 되어가고 있다. 이와 같이 국제화가 진전되는 상황에서 앞으로는 생산거점의 해외이전이나 제품수입의 확대가 예상되고 국내고용을 감소시킬 것이 염려된다. 또 정보통신기술을 비롯한 기술혁신의 진전은 새로운 시장을 창조하는 한편 생산체제의 변혁이나 업무의 효율화 등을 통하여 고용을 축소하는 면을 가진다. 이에 더하여 노동자에게 필요하게 되는 기능 기술을 변화시킴과 동시에 기업조직형태, 근무형태 등에도 변화를 초래할 것으로 예상된다.

다음으로 고령화가 한층 진전됨에 따라 간호 그 외의 보건의료, 복지관련서비스나 고령자의 요구에 배려한 다양한 제품 및 서비스의 제공 등 소위 실버산업의 수요 확대가 예상됨과 동시에 고령자에게 편안한 주택의 정비나 거리조성이 추진될 것이 기대된다. 또 이후 소위 團塊세대가 50대가 되고 기업내에서는 인원구성의 고령화에 대한 대응이 요구되며 연공제, 직위(post)부족 등에의 대응이 중요해질 것으로 생각된다. 한편 연소화는 교육산업이나 의류산업 등이 공급하는 재화, 서비스의 내용에 변화를 초래할 것으로 생각된다.

더욱이 지구의 환경보전에 대한 관심의 고조로 재활용제품의 보급 등 환경에 어울리는 제품생산이 이후로도 진전될 것이 예상된다.

마지막으로, 노동력의 공급면에서의 변화이다.

근래의 출생률 저하를 주된 배경으로 하여 연소 고령화가 한층 진전되고 노동력공급의 성장이 둔화함과 동시에 신규 졸업 취업자의 감소도 예상된다. 한편 여성의 계속근무의욕의 고양 등에 따라 지금까지 육아 간호에 주로 종사해 온 연령층의 여성노동력률의 상승도 예상된다. 더욱이 노동자의 의식에 관해서는 젊은 층을 중심으로 하여 한 회사에서의 근속지향의 약화와 전문가지향의 강화가 보여지고, 일에 대한 의식이 단순한 소득의 획득으로부터 자아실현을 중시하는 방향으로 변화하고 있다.

현재의 심각한 고용실업정세를 개선하고 고용안정을 도모하기 위해서는 적절한 경제운영하에서 구조개혁에 적극적으로 대응함으로써 내수주도형의 지속적 안정적인 경제성장을 확보해 가는 것이 불가결하다. 또 기존분야에서의 고용확대가 어렵게 되고 있는 속에서는 국제적으로 보아 경쟁력있는 혹은 국민의 요구에 정확하게 대응한 제품이나 서비스를 제공하는 등 부가가치가 높은 분야나 종래와는 다른 새로운 분야의 사업 개척을 촉진하고 고용을 창출하는 것이 필요하다. 이를 위해 창조적인 연구개발을 추진하고 그 성과를 제품 및 서비스에 결부시키는 것이 중요하며, 이것을 담당할 창조력 응용력 있는 인재의 육성이 필요하다.

또 규제완화 등에 의한 경제사회의 변혁에 따라 노동시장이 직면할 변화에의 대응이 정확하게 도모되지 않는다면 실업이 증대할 것이 염려된다. 특히 재취업이 곤란한 중고령자의 실업이 증대할 것이 우려된다. 이후의 취업구조의 조정은 신규 졸업 취업자가 감소함으로써 지금까지보다 산업간 기업간의 노동이동에 의한 것이 커질 것으로 예상된다. 이 때문에 노동이동이 가능한 한 실업을 겪지 않고 행해지도록 노력하는 등 일본이 고실업사회에 빠지지 않도록 최대한 노력을 하는 것이 중요하다. 또 산업간 기업간의 원활한 노동이동을 가능하게 하는 들어가기 쉽고 전출하기 쉬운 노동시장을 정비하는 것이 중요하다. 이 경우 이러한 취업구조의 조정이 중고령층을 중심으로 하여 노동자에게 과대한 부담이 지워지지 않도록 배려할 필요가 있다.

한편 경제활동을 활발화시키고 국민 전체의 복지향상을 도모하기 위해서는 가능한 한 그 주체가 되는 국민 개개인이 자기 책임을 기초로 그 능력을 자유롭게 펼칠 수 있도록 하는 것이 중요하다. 고용면에서는, 개개인의 노동자가 개인으로서 존중되고 자신들의 가능성이 주체적으로 추구될 수 있는 사회, 또 그 직업생애를 통하여 안심하고 일하는 사회의 실현을 목표로 하고 질 높은 고용확보에 노력하여 가는 것이 필요하다. 또 21세기에 들어서면 노동력인구가 감소세로 전환되고 노년세대(65세 이상)의 근로세대(15~64세)에 대한 비율이 급속하게 높아질 것이 예상되며, 공적연금제도의 지급개시연령이 단계적으로 65세까지 인상되기 때문에 고령자를 포함한 모든 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있는 사회를 실현하여야 한다.

그러나 이러한 사회는 하루아침에 실현되는 것이 아니므로 시간을 가지고 기업, 노동자, 행정 등 다양한 수준에서 환경정비를 추진해 가는 것이 필요하다. 이 경우 이러한 사회를 실현함에 있어서 발생하는 다양한 과제에 관해서 노사를 비롯한 관계자가 충분히 논의하고 과제를 극복해 가는 것이 중요하다.

따라서 본 계획의 과제는 '경제사회의 변혁기에 있어서 고용의 안정을 확보함과 동시에 노동자가 가능성을 주체적으로 추구할 수 있는 사회, 안심하고 일하는 사회를 실현하기 위한 환경정비를 도모하는 것'으로 한다.

본 계획기간은 위에서 말한 바와 같이 노동시장이 큰 변화에 직면하는 속에서 실업이 증대하기 쉬운 상황에 처하게 될 것이라고 생각된다. 특히 규제완화 등의 구조개혁이 진전되지 못하는 경우에는 일본 경제의 잠재적인 능력을 살리는 것이 불가능하기 때문에 2000년도의 완전실업률은 3.75% 정도가 될 것이다. 따라서 구조개혁을 즉시 적극적으로 시행하는 것이 필요하다. 이에 의하여 지속적 안정적인 내수주도형의 경제성장의 실현에 노력하고 고용창출을 도모함과 동시에

총합적인 고용대책을 기동적이고도 강력하게 실시함으로써 2000년도의 완전실업률에 관해서는 2.75% 정도를 목표로 하여 가능한 한 감소시키도록 노력한다. 특히 실업 없는 노동이동의 추진, 실업자의 조기재취직의 촉진에 따라 실업기간을 짧게 하는 것에 노력한다. 본 계획으로서는 이러한 사고방식하에서 노동시장의 동향 및 구조적인 변화에 대응한 각종 고용대책을 기동적이고도 강력하게 실시하는 것을 최종점으로 하여 고용안정은 물론 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있는 질 높은 고용확보를 도모하고 완전고용의 달성에 노력해 가는 것으로 한다.

## 2. 계획기간

본 계획의 대상기간은 1995~2000년까지의 6년간으로 한다.

## II. 雇傭動向과 問題點

### 1. 최근의 특징

일본 경제는 1991년 5월부터 전후 두번째로 긴 경기후퇴 국면을 경험하였다. 1993년 10월을 한도로 경기회복국면에 들어갔지만 그 움직임은 완만한 것에 그치고 1995년에 들어서부터 한신 아와지대지진과 급격한 엔고 등의 진행에 의하여 경기회복에서는 제자리상태가 이어지다가 9월에는 오히려 약화상태를 보이고 있다.

이와 같은 가운데 유효구인배율은 1991년 2월의 1.45배를 정점으로 저하가 계속되고 1992년 10월에는 1배를 하회하는 상황이 되었으며 그 후에도 구인배율은 계속적으로 저하되었다. 그 후 1994년 7월의 0.63배를 최하로 하여 완만하지만 회복기조로 돌아섰지만, 1995년에 들어서부터 다시 저하경향으로 돌아서 1995년 9월에는 0.60배가 되었다. 또 완전실업률은 1992년 2월의 2.0%를 최하로 하여 상승기조로 전환되었고, 1995년 4월에는 비교가능한 1953년 이후 최고인 3.2%가 되었으며 6월 이후 9월까지 그 수준이 지속되고 있는 등 고용실업정세는 심각한 상황이 이어지고 있다.

이번의 경기후퇴기에 있어서는 직종별로는 관리직이나 사무직 등 화이트칼라에서, 또한 산업별로는 제조업만이 아니라 도매 소매업, 음식점, 서비스업 등 비제조업에서도 이제까지 없던 고용과잉감이 확대되고 경기회복기에 들어서도 개선의 템포가 완만한 것에 그쳤다. 이 결과 산업규제, 중도채용의 삭감 정지, 출항이라는 기업의 고용조정에는 제조업뿐만 아니라 도매 소매업, 음식점, 서비스업도 포함하여 1980년대 후반의 엔고불황기(이하 '엔고불황기'라고 한다)를 상회하는 고조가 보여졌다. 그러나 제조업의 대기업에서는 희망퇴직의 모집, 해고라는 심각한 고용조정을 실시하는 기업의 비율이 엔고불황기만큼은 높지 않고 고용유지를 위한 대응이 도모되었다. 그 한편으로 엔고불황기에서는 비교적 꾸준했던 대졸자의 취업환경이 여성을 중심으로 전에 없었던 심각한 상황으로 되었다.

이 밖에 주요한 노동력관계지표의 추이를 보면 취업자의 산업별 동향에 관해서는 1988년~94년에 걸쳐서 제1차산업에서는 101만 명 감소되었지만, 제2차산업에서는 136만 명 증가, 제3차산업에서는 408만 명 증가로 큰 증가를 보였다. 특히 서비스업에서의 증가가 현저하여 258만 명의 증가를 보이고 있다. 한편 제조업은 이 사이에 42만 명 증가하였지만 경기후퇴에 더하여 생산거점의 해외 이전, 제품수입의 증대 등의 구조변화가 영향을 미쳐 1993년 이후 감소하였다. 또한 유통분야의 구조변화의 영향도 있어 도매 소매업, 음식점에서도 1994년에는 전년에 비하여 감소하였다.

종업상의 지위별 동향에 관해서 보면 자영업주, 가족종업자는 도매 소매업, 음식점 등에서 감소가 보이고 전체 고용자비율은 1988년의 75.5%에서 1994년에는 81.1%로 높아졌다.

노동력인구에서 차지하는 고령자비율(55세 이상 층)은 1988년의 19.3%에서 1994년에는 21.6%로 상승하고 고령화가 진전되었다. 고령자의 고용기회는 유효구인배율이 전체보다 크게 하회하고 있는 등 부족한 상태가 계속되고 있다. 또 완전실업률은 특히 60대 전반에서 근래 4%를 넘는 높은 수준에 이르고 있다.

젊은 층(15~29세 층)에 관해서는 고용실업정세가 심각한 가운데서도 이 전직이 다른 젊은 층보다 많은 것, 학교졸업 미취직자가 증가한 것에 의하여 이 계층의 완전실업률은 고령층(55세 이상)의 완전실업률을 상회하여 추이하고 있다. 특히 요사이 몇년은 소위 團塊의 2세가 대학, 短大 등을 졸업하는 시기가 된 것도 중요하고, 대학 단대졸업자의 취직률은 1991년의 81.3%(대학졸업), 87.0%(短大졸업)를 정점으로 저하하여 1995년에는 67.1%(대학졸업), 65.4%(短大졸업)로 전에 없이 낮아졌다.

여성노동력률은 1988~91년까지 상승하였지만 1993년 이후에는 경기후퇴로 저하하였다. 다만 25~29세 층에서는 육아휴업제도의 정착 등을 배경으로 상승을 계속하고 있다. 또 여성고용자수는 1988~94년에 걸쳐 364만 명 증가하였지만 그 중 단시간고용자의 증가수가 264만 명으로 전체 증가수의 70% 이상을 점하고 있고 취업형태의 다양화가 진전되고 있다.

지역별 동향을 보면 경기후퇴 과정에서 특히 南간토, 긴키 등 대도시권에서 완전실업률이 상승하고 유효구인배율이 저하하였다. 한편 홋카이도, 도호쿠, 규슈 등에서는 고용자수의 증가가 계속되고 1994년의 완전실업률이 엔고불황후의 1987년보다는 낮은 정도에 그치고 있는 등 지역간 고용기회의 격차는 일부 시정되고 있다. 그러나 1995년 9월에는 유효구인배율이 1배를 넘는 블록은 없고 각 지역도 고용실업정세가 심각한 것으로 나타나고 있다. 또 지역간 인구이동에 관해서는 대도시권에 더하여 지방중핵도시로의 집중이 둔화되는 등 노동자의 지방지향이 높아짐이 보여진다.

노동이동에 관해서는 1980년대 후반에 활발화되었지만 저성장이 계속되는 가운데 개인사정에 의한 이직자가 감소하고 1990년 이후 약간 진정화되고 있다. 이와 같은 속에서 중고령층에서는 장기근속자의 비율이 확대되고 정착률이 높아지고 있다. 또 노동이동의 형태에 관해서는 신규졸업자의 입직이나 기업내의 배치전환이 차지하는 비율이 저하하고 다른 기업에의 출향, 전직이 차지하는 비율이 높아지고 있다.

노동시간동향을 보면 연간 총실노동시간은 1988년의 2.111시간으로부터 1992년에는 2,000시간을 한도로, 1994년에는 1,904시간으로 착실하게 감소하였다. 또 완전 주휴2일제가 적용되는 노동자의 비율은 1988년의 29.5%에서부터 1994년에는 53.9%로 그 보급 확대가 진행되고 있었지만, 기업규모별로 보면 1,000명 이상 규모의 기업에서는 80.8%로 되고 있음에 비하여 30~99명규모에서는 19.8%에 불과한 등 중소기업에서는 전과 다름없이 보급이 지체되고 있다.

육아휴업제도를 가지는 사업소의 비율은 1988년에는 19.2%였지만 '육아휴업 등에 관한 법률' 시행후인 1993년 육아휴업제도의 규정을 가지는 사업소의 비율이 50.8%로 되었다. 또 간호휴업제도를 가지는 사업소의 비율은 1988년 13.6%에서 1993년에는 16.3%로 상승하였다.

외국인노동자에 관해서는 외교 공적활동자를 제외한 취로가 인정되고 있는 재류자격의 외국인등록자수는 증가경향에 있어 1994년 말에는 약 10만 6,000명에 달하였다. 그 반면에 불법취로자는 전과 다름없이 높은 수준으로 추이하고 있는 것으로 보여진다.

## 2. 금후의 고용동향과 문제점

노동력인구는 1994~2000년 사이에 약 200만 명 증가(연율 0.5% 증가)할 것이 예상되고 1988~94년까지의 성장(연율 1.25% 증가)에 비하여 둔화할 것이라고 예상된다.

55세 이상의 고령자에 관해서는 1994~2000년 사이에 약 215만 명 증가할 것이 예상되며 이는 노동력인구 전체의 증가수를 상회한다. 이 결과 2000년에는 노동력인구의 약 25%가 55세 이상의 고령자로 이루어지는 등 노동력의 고령화가 한층 진전될 것으로 예측된다. 이러한 상황하에서는 고령자에 대한 취업기회의 확보가 더욱 중요한 과제가 된다.

여성에 관해서는 대개의 연령계층에서 노동력률이 상승하고 여성의 노동시장에의 참가가 계속될 것이라고 예상되며, 특히 20대 후반층으로부터 30대 및 50대에 있어서의 대폭적인 증가가 예상된다. 또 여성노동자의 근속년수가 연장되고 취업분야의 확대도 진행될 것이라고 예상된다. 이 때문에 기업의 고용관리개선 등 여성이 직업능력을 한층 발휘할 수 있는 환경, 남녀를 불문하고 직업생활과 가정생활을 양립할 수 있는 환경의 정비가 한층 중요한 과제로 된다.

또 파트타임노동 등 다양한 형태의 취업자가 증가할 것으로 보여진다.

이후에 중장기적으로 지속적 안정적인 경제성장을 달성해 가기 위해서는 규제완화, 고비용구조의 시정, 신규사업 전개 등의 구조개선을 추진하여 가는 것이 필요하다. 이러한 구조개혁의 진전은 국제화, 정보통신기술을 비롯한 기술혁신의 진전, 연소 고령화의 진전 등의 구조변화와 아울러 노동력 수요에 변화를 초래할 것이라고 생각된다.

취업자를 산업별로 보면 제1차산업, 제조업, 도매 소매업, 음식점 등에 있어서 감소가 예상된다.

제1차산업은 국제화의 진전을 바탕으로 농업구조의 개선이 추진되는 속에서 고령자의 인퇴 등에 의하여 감소를 계속해 갈 것으로 예상된다. 또 제조업에서는 구조개선에 의하여 일본의 고비용구조의 시정을 추진함에 따라 국내생산기회의 확대가 예상됨과 동시에 정보화의 진전에 따른 전기기기분야의 성장이 예상되지만, FA화의 진전이나 노동집약분야의 생산거점의 해외 이전에 따라 취업자는 감소될 것으로 예상된다. 도매 소매업, 음식점에서는 규제완화의 추진, 물류의 효율화 등에 의한 가격저하를 통하여 산업으로서는 확대되지만 취업자는 생산성의 향상 등에 의하여 감소할 것이 예상된다.

한편 서비스업 등에 있어서는 증가가 예상된다.

서비스업에서는 의료, 간호 등의 생활지원분야나 비지니즈지원 서비스분야, 교육생산분야, 공정 중 환경보전산업분야 등의 확대가 예상되기 때문에 대폭적인 증가를 계속할 것으로 예상된다.

직업별로 보면 기술혁신, 정보화, 서비스의 전문화, 특히 의료 및 복지서비스의 수요를 배경으로 전문적 기술적 직업 종사자는 대폭적인 증가를 계속할 것으로 예상된다. 또 경제의 소프트화, 서비스화를 배경으로 사무종사자, 보안 서비스직업 종사자도 완만하게 증가할 것으로 예상된다. 한편 농림어업작업자는 종래의 감소경향이 계속되고 또한 기능공 생산공정종사자도 FA화 등을 배경으로 감소할 것이 예상된다.

이와같이 구조개혁의 진전 등에 의하여 산업구조가 변화함에 따라 산업별 직업별 취업구조도 크게 변화될 것으로 예상된다. 이와 같은 속에서 증가하는 노동이동에 대하여 적절한 대응이 행해지지 않으면 실업이 증가할 것이 우려된다. 또 산업구조의 변화에 따라 필요로 하는 지식이나 기능도 변화하고 이에 대하여 적절한 대응이 행해지지 않는다면 노동력수급 불균형의 확대에 따라 실업이 심각화될 것이 염려된다. 특히 정보통신기술을 비롯한 기술혁신에의 대응, 고령화에의 대응, 국민생활의 충실을 추진하기 위해서는 정보관련분야의 고도의 기술 기능을 가진 인재, 간호 등의 보건의료 복지분야에서의 인재, 환경보전산업분야에서의 인재의 육성 확보가 중요한 과제로 된다. 또 구조개혁이 진행되지 못하는 경우에는 일본 경제의 잠재적 능력을 살리는 것이 불가능하기 때문에 실업이 한층 심각화될 것이 우려된다.

지역간 인구이동에 관해서는 대도시권에 더하여 지방중핵도시로의 집중이 둔화되는 등 노동자의

지방지향 고조가 보여진다. 이러한 인구이동의 집중둔화경향을 정착시키고 도쿄 집중을 시정하기 위해서는 지역의 특성을 살린 매력있는 고용의 창출, 인재의 지방환류를 원활하게 추진하는 것이 한층 중요한 과제로 된다. 또 신간선통근의 증가 등에서 보여지는 바와 같이 고속교통체계의 정비에 따라 통근권이 확대되고 지방에서 생활하고 도회에서 근무하는 것도 가능하게 되었다. 정보통신기술의 발달은 재택근무 등 근무장소 선택의 폭을 확대시킨다. 이러한 가운데에서는 이제까지의 통근권을 초월한 광역적인 노동력수급조정이 한층 중요한 과제로 된다.

### Ⅲ. 雇傭對策에 관한 基本的事項

이상과 같이 현재 일본의 고용실업정세는 심각한 상황에 있고 고용의 창출, 실업없는 노동이동의 추진, 실업자의 재취직 촉진이 긴급한 과제이다. 또 이후에 있어서는 연소 고령화 등의 구조적 변화와 아울러 경제사회의 변혁에 따라 노동시장도 수급 양면에 걸쳐 큰 변화에 직면할 것으로 예상된다. 그리고 이에 대응한 취업면에서의 대응이 정확하게 도모되지 않는다면 실업이 증대될 것이 우려된다. 이 때문에 적절한 경제운영하에서 구조개혁을 즉시 적극적으로 실행하는 것에 의하여 지속적 안정적인 내수주도형의 경제성장 실현에 노력하고 고용창출을 도모함과 동시에 총합적인 고용대책의 기동적이고도 강력한 전개에 의하여 일본이 고실업사회에 빠지지 않도록 최대한 노력한다. 아울러 노동자가 그 가능성을 주체적으로 추구할 수 있는 사회, 직업생애를 통하여 안심하고 일할 수 있는 사회를 실현하기 위한 환경정비를 도모한다. 이 때 장애자 등 취직이 특히 곤란하고 고용이 불안정하게 되기 쉬운 사람들에 관해서는 고용대책을 추진함에 있어서 특별한 배려가 필요하다.

또 경제사회의 상태를 변화시켜 가는 큰 과제하에서 양과 질의 양면에 걸친 완전고용 달성에 노력해 가는 것은 일본 경제사회의 잠재적 능력을 살리고 자유와 활력이 있으며 풍요롭게 안심하고 생활하는 경제사회를 실현해 가기 위한 기반이 된다.

이로부터 이후의 고용대책을 추진함에 있어서는 다음의 네 가지의 방침에 중점을 두고 구체적 시책의 강력한 전개를 도모하는 것으로 한다.

첫째, 경제사회의 변혁기에 있어서 고용안정을 도모한다.

이를 위해 고용을 창출하기 위해 필요한 환경정비에 노력함과 동시에 '특정 불황업종 등 관계노동자의 고용안정에 관한 특별조치법'의 기동적인 운용, 노동력수급조정기능의 강화 등에 의한 실업없는 노동이동, 특히 실업자의 재취업 촉진을 도모한다. 또 산업 기업의 고부가가치화나 신분야 전개를 담당하는 인재의 육성에 노력한다. 또 국제환경의 변화가 일본 경제에 미치는 영향력이 커지고 있으므로 국제경제의 급격한 변화 등에 의하여 고용실업정세가 급속하게 악화될 염려가 있는 경우에는 고용면의 영향을 조기에 정확하게 파악하고 실업예방 등을 도모하기 위한 기동적인 대응에 노력한다.

둘째, 노동자가 주체적으로 가능성을 추구할 수 있기 위한 환경을 정비한다.

이를 위해 노동자 개인주도의 직업능력개발을 지원함과 동시에 다양한 노동형태를 가능하게 하기 위한 환경, 여성능력이 발휘될 수 있는 취업환경의 정비에 노력한다. 또 젊은 층을 중심으로 하여 그 적성에 따라 주체적으로 직업선택이나 생애설계가 가능한 환경정비에 노력한다.

셋째, 초고령사회의 도래에 대응함과 동시에 직업생애를 통하여 안심하고 일하는 풍요로운 생활의 실현을 목표로 한다.

이를 위해 21세기초까지 희망한다면 65세까지 현역으로서 일하는 사회를 실현하기 위한 고령자대책을 총합적으로 전개한다. 또 직업생애를 통하여 안심하고 일하는 풍요로운 근로자생활을 실현하기 위해 노동시간의 단축, 자율적 창조적이고도 효율적인 노동형태의 실현,



계획적인 재산형성과 그 성과의 활용에의 지원을 비롯한 근로자 복지대책, 건강 안심하고 일하는 직장의 실현, 육아휴업제도나 간호휴가제도의 정착 등에 의한 직업생활과 가정생활과의 양립 지원, 적정한 노동조건의 확보를 위한 대책을 충실히 한다. 특히 장애자의 고용촉진 및 안정을 위한 종합적인 대응을 추진한다.

넷째, 국제사회의 발전에 적극적으로 공헌해 가기 위해 국제적 시야에 입각하여 고용대책을 전개한다.

이를 위해 전문적 기술적 분야의 노동자는 가능한 한 수입하는 것으로 하지만 소위 단순노동자의 수입에 관해서는 충분히 신중하게 대응한다는 외국인노동자 수입에 관한 일본의 기본방침을 견지하면서 외국인노동자 및 사업주 쌍방이 안심하고 이용할 수 있는 직업소개 직업상담체제의 충실, 고용관리의 개선을 도모함과 동시에 불법취로의 시정을 도모한다. 또 국제기관이나 국제회의에서의 고용문제에의 대응에 적극적으로 참가함과 동시에 두 나라간이나 국제기관 등을 통한 정부개발원조의 활용에 의하여 해외에서의 고용창출이나 인재육성에의 협력을 적극적으로 추진한다. 특히 기술 기능 등의 이전을 보다 효과적으로 추진하리라는 관점에서 기능실습제도의 추진을 도모한다.

또한 한신 아와지대지진에 의한 피해지역의 부흥에 관해서는 이후에 兵庫현 및 관계市町이 책정한 부흥계획에 의거하여 부흥이 진전되도록 하지만 국가로서도 필요한 시책에 관하여 현 및 관계시정과 충분히 연대를 도모하면서 피해지의 고용안정에 노력한다. 또 노동력수요의 동향에 따른 광역적인 직업소개와 산업부흥과 고도화에 필요한 직업능력 개발의 추진에 노력한다.

또 이후 일본 경제의 노동시장이 크게 변화하여 갈 것이 예상되기 때문에 이러한 변화의 상황을 정확하게 파악 분석하고 노사를 비롯하여 국민에게 그 성과를 널리 제공함과 동시에 다양화 복잡화되는 정책과제에 정확하게 대응할 수 있도록 행정체제의 정비에 노력할 필요가 있다. 특히 직업안정행정에 관해서는 정보제공서비스가 중요한 역할의 하나이기 때문에 정보통신 기술의 발달에 대응한 서비스의 제공에 노력한다.

더욱이 고용보험제도에 관해서는 고용안정을 위한 노동자 스스로의 주체적인 대응이 중요해지는 가운데 고용에 관한 종합적인 기능이 유효하게 발휘되도록 제도 전반에 관해 다각적인 검토를 추진한다.

## 1. 고용창출과 실업없는 노동이동의 실현

### 가. 신규사업 전개 등에 의한 고용창출에 대한 지원

현재의 심각한 고용실업정세를 개선함과 동시에 생산거점의 해외 이전, 제품수입의 증대 등에 따른 고용문제의 발생을 가능한 한 회피하기 위해서는 신규사업 전개 등에 의하여 새로운 고용을 창출하는 것이 필요하다. 이를 실현하기 위한 중점시책으로서 다음의 사항을 추진한다.

#### 1) 적절한 경제운영에 의한 경제성장의 확보

새로운 고용을 창출하기 위해 내수주도형의 지속적, 안정적인 경제성장의 실현을 도모하는 것이 필요하다. 이를 위해 구조개선에 적극적으로 대응함과 동시에 기동적인 재정 및 금융정책의 실시 등 적절한 경제운영에 노력한다.

#### 2) 고용창출을 위하여 필요한 환경의 정비

고용창출에 이바지하는 신규사업 전개와 기존산업의 사업혁신을 촉진하기 위해 규제완화추진계획, 고비용시정확활성화를 위한 행동계획의 착실한 실시에 의한 신규사업 전개의 촉진, 기업관련법제의 개선, 신규사업에 대한 자금공급의 원활화를 위한 금융참자본시장의 정비, 창조적 중소기업에 대한 지원, 독창적인 연구개발의 추진과 과학기술의 장조가 원활하게 행해지기 위한 환경정비, 신규사업자의 인재확보에 이바지하는 노동시장의 정비에 노력한다.

#### 3) 중소기업의 활력을 살린 고용의 창출

지속적, 안정적인 경제성장을 실현함에 있어서는 중소기업이 활력을 유지하고 더욱 발전해 가는 것이 필요하다. 또 신규사업 전개를 꾀하는 중소기업은 이후의 고용창출의 담당자로서 기대된다. 그러나 중소기업에서는 특히 신규사업 전개를 맡는 인재의 확보가 불충분한 상황에 있지만 이는 고용관리 전반의 지체 등에 의하여 직장으로서의 매력이 부족한 때문이라고 생각된다. 따라서 1995년에 개정된 ‘중소기업에 있어서 노동력확보를 위한 고용관리개선의 촉진에 관한 법률’에 근거하여 중소기업에서의 인재의 육성확보, 매력있는 직장 조성의 활동을 지원하는 것에 의하여 중소기업의 활력을 살린 고용창출을 도모한다.

#### 4) 개업희망자나 신설기업에 대한 지원

근래에 개업자금의 상승, 기술의 고도화, 인재의 확보확육성난 등을 배경으로 개업률이 저하되고 있다. 이러한 개업상의 문제가 줄어들게 하기 위해서는 공적지원제도의 활용이나 노무관리 등에 관한 상담확조원을 실시하는 등 자영형태를 포함한 개업희망자나 신설기업에 대한 지원을 추진한다. 특히 여성에 관해서는 여성이기 때문에 창업에 즈음하여 다양한 곤란에 직면하는 사례가 적지 않으므로 창업을 희망하고 있는 여성의 요구나 문제점 등의 파악에 노력함과 동시에 지원책에 관해서 검토한다.

또 노동자를 고용하지 않고 사업을 행하는 자에 관해서도 장래의 고용을 확대하는 데 있어서 중요한 역할을 맡는 것이 기대되므로 그 사업전개가 원활하게 행해지기 위한 환경정비에 관해서도 검토한다.

#### 5) 외자계 기업의 인재확보에 대한 지원

외국기업에 의한 대일투자의 촉진은 일본 고용의 창출에 관련되는 것이지만 외자계 기업이 일본에서 사업활동을 행할 때에 중간관리직을 비롯한 인재확보의 곤란이 원활한 사업전개를 방해하고 있다는 지적이 있다. 이 때문에 외자계 기업과의 정보교환의 장을 적극적으로 마련함과 동시에 외자계 기업측의 합동選考會의 개최, 일본의 노동법제, 노동관행, 직업소개시스템 등에 관한 세부적인 정보제공에 의한 인재확보의 지원을 행한다.

#### 나. 실업없는 노동이동을 목표로 한 총합적 지원

이후 노동시장이 큰 변화에 직면하는 가운데 적절한 대응이 없는 경우에는 실업이 증대될 것이 염려된다. 또 말할 것도 없이 실업은 노동자 본인에 있어서 경제적·사회적인 불이익을 초래할 뿐만 아니라 심리적으로도 큰 부담이 된다. 또 실업의 증가는 국민경제적으로 보아도 인적자원의 효율적 활용이라는 관점에서부터 손실이 초래되고 실업금부의 증대 등 사회적 부담이 증대된다. 이 때문에 가능한 한 노동이동이 실업을 겪지 않고 행해지는 것이 바람직하고 실업한 경우에 있어서도 가능한 한 실업기간을 짧게 하는 대책이 필요하다.

#### 1) 경기순환 등에 대응한 고용대책의 추진

노동자의 고용안정, 직업능력의 유효한 발휘의 관점에서 경기순환 등에 의한 일시적인 고용수요의 감소에 대해서는 가능한 한 기업에 있어서 고용유지를 도모하는 것이 중요하다. 이를 위해 고용조정조정금의 활용 등에 의하여 교육훈련이나 휴업 등에 의한 기업의 고용유지 노력에 대한 지원에 노력한다. 특히 국제경제의 급격한 변화 등에 의하여 고용실업정세가 급속하게 악화될 염려가 있는 경우에는 고용면의 영향에 대한 빠르고 정확한 파악에 노력함과 동시에 이러한 실업의 예방을 위한 각종 시책을 활용하는 등 기동적인 대응에 노력한다.

#### 2) 산업구조의 변화에 대응한 고용대책의 추진

산업구조의 변화에 대응하는 취업구조의 조정에 임하여서는 수요의 감소에 직면하고 있는 기업 자신이 새로운 분야로 사업활동 및 노동자를 이동시키는 것이 고용안정을 도모하는 관점에서 바람직하다. 그러나 이후 신규 졸업자가 감소하여 가는 가운데 산업구조의 변화에 대응한 취업구조의 조정은 산업간·기업간의 노동이동에 의한 것이 커지고 실업이 발생하기 쉬운 상황이라고 생각된다. 이러한 속에서 산업구조의 변화에 따라 고용회복이 예상되지 않고 노동이동에 의한 고용조정이 부득이하게 행해지는 경우에는 출향, 재취직 알선에 의하여 노동자가 가능한 한 실업을 겪지 않고 노동이동할 수 있는 환경정비에 노력하는 것이 필요하게 된다.

이를 위해 ‘특정 불확립종 등 관계노동자의 고용안정에 관한 특별조치법’에 의거하여 고용회복이 예상되지 않는 노동이동 등에 의한 고용조정을 부득이하게 하고 있는 특정 고용조정업종의 기동적인 지정에 노력하고 출향, 재취직 알선에 의하여 실업을 겪지 않고 노동자의 수입, 송출을 추진하는 사업주나 노동자에 대하여 이동 전후해서 교육훈련을 행하는 사업주에 대한 조성금 지급 등의 지원을 행한다.

또 ‘특정 사업자의 사업혁신의 원활화에 관한 임시조치법’에 기하여 사업 혁신에 있어서 고용안정이 도모되도록 필요한 제후에 노력한다.

더욱이 사업주단체를 통하여 수집하는 고용정보 등도 활용하면서 산업고용안정센터를 중심으로 한 노동자의 수입, 송출에 관한 정보의 수집·제공체제를 강화한다. 또 공공직업안정기관에서 구직자가 그때까지의 직업생활속에서 축적해 온 직업능력을 최대한으로 살리는 직업선택이 가능하도록 consultant기능을 강화하는 외에 노동이동에 관한 노하우가 없는 기업이 노동자의 수입, 송출에 있어서 필요한 고용관리의 방법 등에 관한 정보제공을 받는 환경을 정비한다. 그러한 경우에 보다 전문적·착실무적인 상담, 원조가 가능하도록 상담, 원조의 실시에 임하여서는 전문적 지식을 갖고 있는 카운셀러나 민간기업의 실무경험자의 활용을 도모한다.

### 3) 주체적으로 이동하는 노동자에의 지원

노동자가 주체적으로 이동하는 경우에 관해서도 가능한 한 실업을 겪지 않고 행해지는 것이 바람직하다. 이를 위해 노동자가 직업생애를 통하여 필요에 따라 노동시장 전체를 파악하는 데 도움이 되는 직업에 관한 정보나 구인정보 등을 입수할 수 있고 상담이 받아들여지는 환경정비에 노력함과 동시에 노동자가 직업생활을 하는 데 있어서 유익한 학습이나 교육훈련의 기회를 그 필요에 따라 폭넓게 얻는 것이 가능하도록 환경정비에 노력한다.

### 4) 실업자의 재취직 촉진

실업한 자에 대해서는 그 생활의 안정을 도모함과 동시에 하루라도 빨리 재취직할 수 있도록 체제의 정비를 도모한다. 구체적으로는 고용보험에 의하여 생활의 안정을 도모함과 동시에 공공직업안정기관이 사업주단체와의 제휴하에서 수집하는 구인정보를 활용하는 등 적극적인 구인개척, 구직자의 요구나 태양에 따른 세부적인 직업상담, 재취직을 위한 직업훈련, 특정 구직자고용개발조성금 등 각종 조성금의 효과적 활용 등에 노력하고 조기 재취직의 촉진을 도모한다.

### 5) 다양한 기술의 발달에 대응한 노동력수급조정기능의 강화

근래의 급속한 정보통신기술의 발달에 의하여 장소나 시간을 불문하고 정보를 발신하고 또 수신, 등록하는 것이 기술적으로 가능하게 되고 있다. 또 고속교통체계의 정비나 정보통신기술의 발달에 의하여 재택근무, 지방에서 생활하고 도회에서 근무하는 것 등 지금보다 광역적인 범위에서의 직업선택이 가능하게 되어 간다. 이와 같은 가운데 구직자에 대하여 전국적인 고용정보제공기능의 가일층의 충실을 도모할 필요가 있다. 이를 위해 이러한 신기술을 적절하게 활용하여 광역적인 시점을 포함하여 공공직업안정기능에 있어서 고용에 관련되는 정보제공, 직업상담, 직업지도에 관한 기능의 강화를 도모한다. 이 경우 개별의 구인·취직정보나 노동시장 전체의 파악에 유용하도록 고용정보 등을 효과적으로 제공할 수 있는 네트워크의 구축에 관해서 검토한다.

### 6) 유료직업소개사업·취급직업의 범위 등의 개선

이후 변화하는 노동시장 속에서 민간의 활력, 노하우를 충분히 살려 노동력수급조정기능의 강화를 도모하는 것이 필요해지고 있다. 유료직업소개사업에 관해서는 이러한 관점에서 서서 유료직업소개소가 공공직업안정기관과 아울러 효과적인 노동력수급조정이 행해지도록 구직자보호의 관점에 유의하면서 취급직업의 범위, 소개수수료의 방식 등에 관해서 개선을 행한다.

다. 산업구조의 변화에 대응하는 인재육성의 추진

#### 1) 고부가가치화 및 새로운 분야의 전개를 담당하는 인재육성의 추진

기업의 해외진출이나 제품수입의 확대 등에 의한 산업구조의 변화가 예상되는 가운데 일본 경제가 이후로도 안정된 성장을 달성하고 고용안정을 확보해 가기 위해서는 부가가치가 높은 분야나 종래와는 다른 새로운 분야에의 사업전개를 도모하는 것이 필요하며 이것을 담당하는 인재의 육성이 급선무가 되고 있다. 이를 위해 다음 시책을 중점적으로 추진한다.

① 기업 등의 연구자, 기술자, 부문관리자 등의 자주적연구나 외부와의 교류 등에 의하여 산업계를 리드할 수 있는 기술적·전문적 능력의 개발을 지원하기 위해 능력개발의 시간 확보, 외부교육기관 등과의 교류·촉진 등의 환경정비를 검토한다.

② 국내산업의 고부가가치화 및 새로운 분야의 전개를 담당할 인재의 육성에 이바지하는 직업훈련, 자기개발 등을 계획적으로 추진하는 사업주 등에게 조성금을 지급하는 등에 의하여 그 노력에 대한 지원을 추진한다.

- ③ 공공직업능력개발시설에 있어서 다양한 고도의 기능자 양성이 가능하도록 직업능력개발 단기대학교, 직업능력개발촉진센터 등의 정비 및 훈련내용의 충실 등을 행함과 동시에 사업주의 필요를 근거로 한 주문제작형의 훈련체계워크스를 개발하고 실시하는 한편 공공직업능력 개발시설의 직업훈련체제 방식 등에 관해서 검토한다.
- ④ 대학, 전문학교 등에 관해서는 고도로 전문적인 지식습득기술을 가지는 인재를 육성하기 위해 소요시설확충정비의 정비, 교육내용확충방법 등의 충실, 사회인의 적극적인 수용 등의 각 대학 등의 대응을 지원하는 외에 전문고교에 관해서도 같은 대응을 추진한다.
- ⑤ 산업의 발전을 담당하는 우수한 기능의 유지습득계가 촉진되도록 고도숙련기능자의 활용 등 그 지원책의 정비를 도모한다. 또 기능을 존중하는 기윤의 양성, 특히 젊은이의 기능직장에서의 입직 촉진 등, 국가와 지방이 일체가 된 기능진흥의 추진을 도모함과 동시에 기업내에서 기능자가 적정하게 평가되도록 관계노사에 대한 의식계발 등의 시책을 추진한다.
- ⑥ 정보화를 비롯한 기술혁신의 진전은 생산체제의 변혁이나 업무의 효율화를 통하여 필요로 하는 직업능력을 크게 변화시키기 때문에 이에 대응한 고도의 지식습득기술을 습득시키기 위한 직업능력개발대책을 추진한다.
- ⑦ 건설업에 관해서는 건설생산에 있어서의 기술혁신 등의 진전에 따르는 질 높은 기능노동자의 육성이 필요하게 되어가고 있기 때문에 기술혁신 등에 대응하는 효과적인 직업능력개발을 위한 시책을 추진한다.

## 2) 화이트칼라에의 지원 충실

인재육성에 있어서는 화이트칼라의 특성에 배려한 시책의 전개가 중요해지고 있다. 특히 앞으로는 화이트칼라에 관해서는 기업의 사업혁신이나 새로운 분야의 전개에 따른 직무내용의 변화에 대한 대응이 가능하도록 기획력, 창조력, 고도의 전문적 지식이 요구될 것으로 생각된다. 따라서 화이트칼라의 직업능력개발에 관한 총합적이고도 중핵적인 거점이 되는 생애능력 개발센터(가칭)의 정비를 추진함과 동시에 그 사업전개를 통하여 고도의 전문인 양성이란 관점에서 화이트칼라의 직업능력개발대책의 체계적 정비와 그 구체화를 추진한다. 또 화이트칼라의 단계적이고도 체계적인 전문적 지식의 습득을 지원하기 위해 **business career**제도의 확충 및 활용 촉진을 도모한다. 더욱이 능력의 진단, 평가를 포함하여 화이트칼라의 체계적취업계속적인 커리어형성시스템의 확립을 위한 시책을 추진한다.

### 라. 지역고용대책의 추진

#### 1) 지역의 실정에 따른 고용대책의 추진

국제화의 진전, 규제완화에 의하여 지역에 따라서는 고용에 특히 큰 영향이 미칠 것이 염려되기 때문에 신규사업의 전개 등에 의하여 고용창출에 대한 지원을 추진함과 동시에 '지역고용개발 등 촉진법'에 있어서 지역유형, 고용개발의 지원정책 개선 등을 포함하여 고용기회가 부족한 지역에서의 고용개발의 지원을 추진한다. 이 중 농산촌지역에서는 지역의 자원을 살린 직장산업이나 관광업의 진흥, 제조업의 도입 등 지역실정에 따른 다양한 고용개발을 한층 추진함과 동시에 농산촌지역의 기간산업의 하나이지만 고용 관리개선이 뒤짐으로써 취업자수의 감소가 현저한 임업의 고용관리개선을 추진한다.

또 지방에서의 새로운 취업기회 확보의 관점에서 농업을 비롯한 제1차 산업으로의 신규취로가 원활하게 행해지도록 환경정비를 추진한다.

더욱이 고용안정을 확보하기 위해서는 지역관계자가 고용문제에 관해서 공통의 인식을 가지고 일체가 되어 지역의 실정에 따른 대응을 행하는 것이 필요하므로 사업주단체, 노동조합, 관계행정기관 등이 일체가 되어 지역에 있어서의 고용안정 확보를 위한 대응을 지원한다.

#### 2) 인재의 지방환류대책 추진

노동자의 지방지향의 고조에 대응함과 동시에 국토의 균형있는 발전을 도모하는 관점에서 인재의 지방환류를 원활하게 추진하는 것이 중요해지고 있다. 이를 위해 지방산업진흥대책이나 인재환류대책과 제휴를 도모하면서 고용정보에 더하여 지방생활 관련정보의 수집확제공능을 충실히 하고 TV회의시스템을 활용한 원격지 면접회, 원격지 기업설명회 등을 개최하고 인재의 지방환류대책을 추진함과 동시에 지방자치체의 인재환류대책을 지원하는 체제를 충실히 한다.

### 2. 본격적인 고령화에의 대응

2000년에는 4인당 1인, 2010년에는 3인당 1인이 65세 이상의 고령자를 유지하는 초고령사회의 도래가 예상되고, 2001년 이후 공적연금지급개시연령이 단계적으로 인상되는 것으로부터도

고령자를 포함한 모든 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘할 수 있는 사회를 실현해 가는 것이 필요하다.

이 경우 고령자가 그 직업생활에서 오랜 시간에 걸쳐 길러 온 지식, 경험 등의 활용이 가능한 취업기회의 확보에 노력하는 것이 중요하다. 또 이후 증대하는 간호수요의 증대에 대응하여 인재확보를 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해 다음 시책을 중점적으로 추진한다.

가. 60세정년을 기반으로 하는 65세까지의 계속고용의 추진

65세까지의 계속고용의 기반이 되는 60세정년에 관해서는 60세정년 미달성 기업이 ‘고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률’에 의하여 60세정년이 의무화되는 1998년 4월 전 가능한 한 빠른 시기에 60세정년으로 이행하도록 법의 주지에 노력함과 동시에 정년연장에 관한 행정조치를 강구함으로써 강력한 지도를 실시한다.

또 기업에서 65세까지의 계속고용을 촉진하기 위해 희망자 전원을 대상으로 하는 60세를 넘는 연령까지의 계속고용제도의 도입에 관해서 그 실시 상황이나 계속고용제도의 보급상황도 근거로 하면서 행정조치를 강구한다. 아울러 계속고용제도의 도입에 있어서는 임금제도나 인사관리제도의 개선이 요구되는 경우가 많으므로 그 적절한 방식 등 조건정비에 필요한 상담, 원조를 추진한다. 또 계속고용제도도입장려금 등의 각종 조성금제도의 효과적인 활용을 도모함과 동시에 고령자직장개선자금융자제도의 활용 등에 의하여 고령자가 일하기 쉬운 작업환경, 작업방법, 기계설비의 개선을 추진한다.

더욱이 60세 시점의 임금에 비하여 임금액이 상당 정도 저하된 고령자에 대하여 고용보험제도에서 지급되는 고령고용계속급부제도의 활용을 도모한다.

나. 고령자의 다양한 형태에 의한 취업기회의 확보

고령자는 건강, 자산 등에 관한 개인차가 확대되고 보통의 근무를 희망하지 않게 되는 자가 나타나는 등 취업요구가 다양화되기 때문에 다양한 형태에 의한 취업기회를 확보할 필요가 있다. 이를 위해 재취직을 희망하는 고령 이직자에 관해서는 재취직에 결부되는 직업능력개발을 효과적으로 실시함과 동시에 적극적인 구인 개척, 고령자에 관한 세부적인 고용정보의 적극적인 제공, 종합적인 상담체계의 정비, 특정구직자고용개발조성금 등 각종 조성조치의 활용 등 자세한 시책을 적극적으로 전개하고 조기재취직에 노력한다.

또 고령자가 스스로의 선택이나 재량이 유효한 형태로 일할 수 있도록 고령자에 관련되는 노동자과건사업의 특례제도의 적절한 활용에 노력함과 동시에 고령자직업경험활용센터 설립의 촉진을 도모하고 직업경험을 통하여 획득되는 지식, 기능의 활용을 도모하는 것이 가능한 단기적인 고용에 의한 취업기회의 제공을 촉진한다.

더욱이 직업생활로부터의 은퇴과정에 있어서 보람을 가지고 사회참가를 할 수 있는 조건정비로서 고령자의 취업요구나 지역수요에 따른 임시취업단기적인 취업의 장을 제공하는 실버인재센터에 관해서 그 사업이 보다 적극적으로 행해지도록 지원함과 동시에 보급확계발 등을 통하여 사업실시지역의 확대를 지향하는 등 한층 더 충실을 도모한다.

다. 중고령자가 활약할 수 있는 환경의 정비

1) 중고령자가 활약할 수 있는 임금참인사관리제도의 개선

이후 소위 단과세대가 50대가 되고 기업 내에서의 인원구성의 고령화가 진전되는 속에서 중고령자의 고용안정을 도모해 가기 위해서는 이에 따라 발생하는 임금비용의 증대나 직위(post)부족 등의 과제를 노사 쌍방의 노력에 의하여 극복해 가는 것이 필요하다. 이 경우 노동자의 고용안정뿐만 아니라 노동자가 고령기까지 생기있게 활약할 수 있는 구조를 구축하는 것이 기업조직의 활성화에도 유용한 것이라고 생각된다.

이를 위해 중고령자가 활약할 수 있는 임금참인사관리제도에 관해서 연구를 추진하고 그 성과를 노사에 제공하도록 노력한다.

2) 직업생애를 통한 계획적인 능력개발, 생활설계, 재산형성에 대한 지원의 충실

직업생애가 장기화되는 가운데 고령기에 있어서도 기술혁신 등에 대응하여 현역으로서 일하는 능력을 유지 또는 향상시키기 위해서는 청년기부터 계획적, 체계적인 직업능력개발을 행하여 가는 것이 필요하다.

이를 위해 생애능력개발급부금의 지급이나 직업능력개발에 관한 상담, 원조, 정보제공을 충실히 하는 외에 공공직업훈련의 실시, 노동자 개인주도의 직업능력개발을 지원하는 등 필요한 시기에 적절한 직업능력개발의 기회가 계획적으로 확보되도록 노력하는 것으로서 노동자의

생애직업능력개발을 지원한다.

또 노동자가 조기단계부터 스스로 직업생활의 설계를 행하고 고령기에 있어서의 다양한 노동형태 중에서 스스로 희망과 능력에 따른 노동형태를 선택하여 실현할 수 있도록 하는 것이 중요하기 때문에 고령기에 있어서의 직업생활의 설계를 위한 조언, 지도의 실시에 노력한다.

더욱이 노동자의 계획적인 재산형성과 그 성과의 활용을 지원하기 위해서 근로자재산형성제도의 보급 촉진, 충실에 노력한다.

라. 간호수요 증대에 대한 대응

노환이나 치매로 간호를 필요로 하는 고령자가 2000년에는 약 140만 명에 달할 것으로 예상되는 가운데 노동자가 안심하고 직업생활을 하도록 하기 위해서는 ‘육아휴업, 간호휴업 등 육아 또는 가족간호를 행하는 노동자의 복지에 관한 법률’에 의거하여 간호휴업제도의 정착 등 일과 간호가 양립될 수 있는 고용환경의 정비를 도모함과 동시에 양질의 간호서비스를 적정한 부담으로 받을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이러한 가운데 간호서비스를 담당하는 인재에 수요는 점점 증대하고 이후의 고용창출분야의 하나로서 기대된다.

이를 위해 1994년에 책정된 ‘신 Gold Plan’의 착실한 실시에 의하여 간호서비스의 공급을 질과 양 양면에 걸쳐 강화한다. 이 경우 다양화되고 증대하는 간호서비스 요구에 따라 공적서비스에 더하여 민간서비스의 적극적 활용을 도모하고 서비스공급의 다양화촉진력을 추진한다.

다양화되고 증대되는 간호서비스를 담당하는 인재를 양성확보하기 위해서

간호복지사양성시설의 정비 촉진, home helper 양성연수사업의 충실 및 home helper수당의 개선, 간호노동안정센터에서의 간호노동자직업강습의 충실, 공공직업능력개발시설에 있어서의 간호관계의 훈련과목 정비 등에 노력함과 동시에 노동력수급의 요구에 대응하는 간호노동력의 수급조정시스템의 정비에 관해서 검토한다. 또 공공직업안정기관에 있어서도 간호노동력 확보의 거점이 되는 공공직업안정소의 정비를 추진하고 복지인재센터, 간호노동안정센터와 제휴를 도모하면서 일단 이직하여 가정에 들어가 있는 간호경험자나 자원봉사활동으로서 간호에 종사하는 자 등 폭넓은 층으로부터의 간호노동력 확보에 노력한다.

또 간호노동자가 일하기 쉬운 노동환경을 정비하고 간호노동력의 가일층의 확보를 도모하기 위해 ‘간호노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률’에 기하여 고용관리개선을 위한 지도협원조에 노력한다.

더욱이 간호의 공평한 비용부담의 방식이나 사회 전체에 있어서의 간호 위협의 뒷받침 등의 관점도 바탕으로 하여 다양한 간호서비스의 제공에 대응하며 고령자 간호비용의 사회보험화에 관해서 검토한다. 이에 따라 의료, 복지 등의 각 제도에 걸쳐 제공되어 왔던 간호서비스의 일원화를 도모한다.

3. 노동자가 주체적으로 가능성을 추구할 수 있는 환경의 정비

가. 노동자의 개인주도에 의한 직업능력개발에 대한 지원

기술혁신의 추진, 능력주의적 처우가 강한 경향, 대폭적인 산업구조 변화 등의 속에서 바람직한 근로관, 직업관을 전제로 하여 노동자 개개인이 스스로 직업능력개발에 관해서 끊임없이 관심을 가지고 다양한 기회를 포착하여 자신의 의사로 직업능력개발에 힘써 가는 것의 중요성이 증대하고 있다. 이와 같은 개인주도의 직업능력개발을 지원하기 위한 중점시책으로서 다음의 시책을 추진한다.

① 공공직업능력개발시설은 물론 대학, 전수학교, 각종 학교 등에 있어서 노동자가 직업생활을 하는 데 있어 유익한 학습기회가 필요에 따라 부여되도록 강좌내용, 시간, 비용, 장소, 학습방법 등에 관해서 폭넓은 선택의 장이 널리 사회에 제공되도록 노력한다. 또 지방에서도, 학습기회가 많다고 생각되는 대도시권과 같이 교육훈련이 이루어지도록 지역수준에서 설치되어 있는 교육훈련기회의 활용 외에 재택학습 시스템, 통신교육, 위성통신, 이용 등에 의한 원격교육훈련 등의 수법의 개발 및 구체화를 위한 준비를 추진함과 동시에 방송위성을 이용한 방송대학의 전국화 준비를 도모한다.

② 기업내나 사회 전체에서 개인주도로 직업능력개발을 행함에 있어서 장애가 제거되도록 교육훈련을 수강하기 위한 시간의 확보나 비용부담의 경감 등 조건이나 환경을 정비할 필요가 있다.

시간의 확보에 관해서는 스스로 직업능력개발에 힘쓰고 싶다는 희망을 가지면서도 시간을 낼 수 없는 노동자가 많으므로 자기개발조성금부금의 활용 등에 의한 유급교육훈련휴가의 보급 촉진을

도모함과 동시에 재직자가 어느 정도 장기간에 걸쳐 고도로 전문적인 직업능력 개발을 행하도록 장기휴가제도의 도입을 추진한다.

한편 직업능력개발에 관련되는 비용부담에의 지원에 관해서 기업단위의 것만으로는 안 되고 노동자 개인에게 직접 지원하는 방책에 관해서 검토를 행한다.

③ 직업능력평가제도는 직업능력개발의 목적을 명확하게 하고 그 동기부여에도 유용하며 질 높은 노동자 육성에 큰 역할을 담당하는 것이다. 기업에서 채용단계도 포함하여 개인이 가지는 능력을 적정하게 평가하는 것은 중요하고 직업능력의 객관적인 평가를 위한 방책을 사회 전체 속에서 갖춰 가는 것이 과제이다. 이를 위해 business career제도, 기능검정제도 등에 관해서 노동자의 처우개선에 반영되는 것을 시야에 넣어 기술혁신, 서비스경제화 등 시대의 변화나 요구에 대응할 수 있도록 가일층의 충실이나 활용 촉진을 도모한다.

④ 노동자가 그 희망에 따른 직업능력개발을 행하도록 직업능력개발에 관한 정보를 널리 개인에게 제공함과 동시에 필요한 상담을 행하는 체제를 한층 충실히 한다.

나. 다양한 노동형태를 가능하게 하는 환경정비

노동자의 가치관이나 라이프스타일이 변화하는 속에서 노동방법에 대한 사고방식도 다양화되고 있다. 다양한 선택이 허용되는 것은 풍요로운 생활의 기초적 조건이기 때문에 파트타임노동이나 파견노동 등 다양한 노동형태를 선택할 수 있는 환경을 정비해 갈 것이 요구되고 있다. 이 경우 이러한 노동형태가 낮은 노동조건을 강요받는 노동자의 증대로 연결되지 않도록 취업조건을 정비를 추진하는 것이 필요하다.

이를 위해 파트타임노동자에 관해서는 part bank, part satellite 등에 의한 수급조정기능의 강화를 도모한다. 또 적정한 노동조건 확보나 고용관리의 개선을 촉진하기 위해 ‘단시간노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률’ 과 이 법률에 의거한 지침의 주지 철저를 도모함과 동시에 적정한 노동조건 확보나 고용관리의 개선을 도모하기 위해 보다 실효있는 조치에 관해서 광범한 관점에서 검토를 행한다.

또 노동자파견사업제도에 관해서는 중장기적인 경제사회 정세의 변화에 대응하는 민간노동력수급조정기능의 강화라는 관점을 근거로 하면서 노동자의 보호에 충분히 유의하고 적용대상업무의 범위나 파견노동자의 취업조건을 정비를 도모하기 위한 조치 등에 관해서 개선을 행한다.

다. 여성의 직업능력 발휘를 위한 환경정비

여성의 직장진출이 진행되는 가운데 여성노동자가 직업에 관해서 스스로 가능성을 추구할 수 있고 그 능력을 충분히 발휘할 수 있는 환경을 정비하는 것이 필요하다.

이를 위해 ‘고용분야에 있어서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보 등 여자노동자의 복지증진에 관한 법률’ 취지의 가일층의 주지 철저를 도모함과 동시에 실태면에서의 남녀의 균등한 취급과 여성노동자의 능력의 적극적 활용을 더욱 확실하게 추진하기 위해 기업에 대한 상담, 원조 및 지도를 적극적으로 추진한다. 또 법의 취지를 다시 철저히 하기 위한 방책에 관해서 법령 등의 개선을 포함한 폭넓은 검토를 행한다.

노동기준법상의 모성보호를 제외한 여자보호규정에 관해서는 노동시간을 비롯한 노동조건이나 취업과 가정생활과의 양립을 위한 조건정비의 상황 등을 감안하면서 해소되는 방향으로 구체적인 검토를 행한다.

또 여성의 노동시장 참가에 장애가 되는 제도에 관해서는 개선이 필요하다는 관점에서 사회제도의 방식에 관해서 검토를 추진한다.

더욱이 여성이 그 능력을 발휘하는 것이 가능하도록 가정, 직장, 사회에서는 남녀의 고정적인 역할분담의식의 개혁을 도모한다.

라. 청년고용대책의 추진

청년층에서 전직지향이 현저해지고 있는데 이는 직업에 대한 이해 부족 등에 원인이 있다고 생각된다. 이취직은 보다 나은 고용기회를 요구하는 행동으로서 그 자체를 부정적으로 파악할 필요는 없지만 적당한 직업의 선택에 관한 계획성을 결여한 이취직을 되풀이하는 것은 본인의 직업능력 형성에 악영향을 미친다.

이러한 것도 시야에 두고 학교교육의 초기단계부터 대학까지 노동의 의의나 직업에 관한 지식을 깊이있게 하는 것과 같은 직업교육이나 진로지도의 충실을 도모한다. 또 젊은 층에 대해서 직업 및 산업에 관한 정보나 직업경험의 장을 제공하는 것 등을 통하여 다양한 직업의 실태에 대한

이해를 깊이 하면서 시간을 들여 능력이나 적성에 따른 직업선택이나 생애설계를 주체적으로 할 수 있도록 하기 위한 상담원조체제, 정보제공체제의 정비에 노력한다.

대학 등의 신규졸업자의 취직을 지원하기 위해 직업상담, 구인정보의 제공, 직업소개에 더하여 기업정보의 네트워크화, 생활설계에 관한 컨설팅 등을 실시하는 종합적인 취직지원을 행하는 거점을 정비함과 동시에 채용공고 및 전형기간을 한해에 여러 번 두는 것이나 미취업자나 소위 제2신졸자에게도 널리 응모의 기회를 부여하는 것 등에 관해서 사회적인 논의가 이루어지고 한다.

또 산업구조가 크게 변화되는 가운데 직업의 내용이 분화, 다양화되어 가고 있고 다른 직업과의 경계가 애매해지고 있다. 또 직장과 주거의 분리가 진행되는 가운데 사람의 일하는 모습이 보기 어려워지고 있다. 이를 배경으로 하여 젊은 층을 중심으로 직업의식의 변화가 보여진다. 이러한 속에서 젊은이나 이취직자가 다양하고도 정확한 직업정보를 기초로 적절한 직업선택을 행하도록 지원하기 위해서 직업정보를 계속적이고도 체계적으로 수집·제공하고 아울러 실제에서 직업에 관한 다양한 체험기회를 제공하는 직업종합정보거점으로서의 근로체험프라자(가칭)의 본 계획기간중 개관을 목표로 하여 준비를 추진한다.

#### 4. 노동자가 안심하고 노동하는 풍요로운 생활의 실현

##### 가. 노동시간의 단축

노동시간의 단축은 풍요로운 생활을 실현하고 또 노동자가 그 능력을 발휘하기 위한 환경정비를 도모해 가는 데 있어서도 불가결한 것이다. 이를 위해 일본의 노동시간 단축의 흐름을 한층 확실한 것으로 하여 연간 총노동 시간 1,800시간의 조기달성 정착을 도모하기 위해 ① 연차유급휴가의 취득 촉진, ②완전 주휴2일제의 보급 촉진, ③ 소정의노동의 삭감을 주로하여 시책을 적극적으로 추진한다.

##### 1) 연차유급휴가의 취득 촉진

연차유급휴가의 취득 촉진에 관해서는 연차유급휴가를 취득하기 쉬운 직장 분위기를 노사가 일체가 되어 양성하는 것이 중요하고 여유휴가추진요강에 의거하여 노사가 자주적인 취득을 촉진한다. 구체적으로는 연차유급 휴가가 충분히 소화되고 있지 않은 현상에 비추어 업무계획과의 조정을 도모하면서 연차유급휴가의 취득스케줄을 작성하는 등 계획적인 소화의 촉진을 도모함과 동시에 취득 촉진을 위한 유효한 방안을 검토하고 그 완전 취득을 목표로 한다.

##### 2) 완전 주휴2일제의 보급 촉진

완전 주휴2일제의 보급 촉진을 도모하고 1997년 4월부터 전면적인 주 40시간노동제로의 원활한 이행을 도모한다. 특히 노동시간 단축을 추진하기 어려운 중소기업에 대해서는 생력화투자액의 지원 등에 의하여 주40시간노동제로의 이행을 장려한다.

또 월 2회까지 단계적으로 추진되어 온 학교 주5일제에 관해서는 가정, 지역사회의 수입체제 등의 여러 조건의 정비를 도모하면서 다시 확대하는 것 등 이후의 자세에 관해서 검토한다.

##### 3) 소정의노동의 삭감

소정의노동의 삭감에 관해서는 시간외노동협정의 적정화지침 등의 활용을 도모함과 동시에 소정의노동삭감요강에 의하여 노사의 자주적인 대응을 촉진한다. 또 소위 서비스 산업, 귀가하여 하는 산업 등이 발생하지 않도록 기업에 대한 지도 등을 통하여 노동시간관리의 적정화에 노력한다.

##### 나. 자율적 창조적 효율적인 노동형태의 실현

화이트칼라에 관해서는 기업이 일의 진행방식을 노동자에게 위임하거나 성과에 의한 근무평가를 중시하는 경향이 보여지고, 노동자에 있어서도 보다 유연하고 자율적인 노동형태에의 지향이



강화되고 있고, 일률적인 시간관리가 어울리지 않는 상황이 서서히 확대되고 있고, 자율적 창조적 효율적인 노동형태에 따른 노동시간관리를 추진하여 갈 필요가 있다. 이를 위해 플렉스타임제 등의 가일층의 보급 촉진을 도모함과 동시에 경제사회의 변화에 따라 업무의 실태와 시간관리의 방식 등을 충분히 토대로 하여 재량노동제의 대상업무의 개선을 포함하여 그 방식을 검토한다. 이러한 다양한 노동형태에 따른 노동시간제도를 확충하는 것에 의하여 개인의 능력을 살리고 자율적 창조적 효율적으로 일하는 것이 가능하게 되고 노동시간 단축에 이바지하는 것이 기대된다. 또 플렉스타임제의 도입은 대도시권에서의 통근문제 완화에도 유효하다고 생각된다.

#### 다. 근로자복지대책의 추진

지금까지의 근로자생활은 모두 직장에 중점이 두어진 것이었지만 이후에는 직장가 가정, 지역의 시간적 균형이 잡힌 다양한 활동을 가능하게 하는 사회로의 변환이 요구되고 있다. 또 연소고령화, 노동이동의 증가, 근로자 의식 가치관의 다양화 등의 경제사회정세가 변화하는 속에서 여유, 안심, 활력있는 근로자생활을 가능하게 하기 위한 근로자복지가 요구되고 있다. 이것을 실현하기 위한 중점시책은 다음과 같다.

##### 1) 근로자의 자유시간활동의 충실

① 자유시간활동을 충실히 하기 위해서는 휴가를 쓰기 쉬운 환경의 정비 등에 의하여 노동시간 단축에 노력하는 것이 필요하다. 이를 위해 고용면에서는 연속휴가의 보급 촉진 등에 의하여 연차유급휴가의 취득 촉진을 도모하면서 자유시간활동에 있어서의 혼잡의 완화를 피하기 위해 휴가의 분산화를 촉진한다.

② 통근에 의한 부담의 경감을 도모하는 것은 근로자의 자유시간활동을 충실히 하는 데 필요한 것이다. 이를 위해 주택 택지정책, 교통정책, 국토정책 등을 총합적으로 실시하고 통근혼잡 완화나 직장주거의 입지가 근접한 도시구조의 형성을 도모함과 동시에 **satellite office**나 재택근무 등의 정보제공에 노력하고 근로자의 자유시간활동의 충실에 이바지하는 유연한 근무형태를 보급시킨다.

③ 근로자의 자유시간활동의 충실에 있어서 자기계발이나 문화, 스포츠 활동 등 근로자의 자유시간활동의 충실에 이바지하는 근로자복지시설의 정비에 노력한다.

④ 직업생애가 길어지는 가운데, 심신의 건강을 지키고 보람과 여유를 가진 풍요로운 근로자생활의 실현을 도모하기 위해서는 특히 직업생활의 고비마다 직무로부터 일정기간 떨어져 심신의 **refresh**를 하는 것이 중요하다. 이를 위해 근로자**refresh**센터(가칭)의 설치를 추진함과 동시에 **refresh**휴가제도의 보급 촉진에 노력하는 등 근로자가 건강의 확보나 **refresh**를 위해 필요한 활동에 자발적으로 대응하는 것을 촉진하기 위한 환경정비를 도모한다.

⑤ 개인의 자기실현욕구가 높아짐으로써 복지나 문화 등의 분야에 있어서 **volunteer**활동의 사회적 의의가 높아지고 **volunteer**단체 등의 공익성을 담보하는 법적 구조도 검토되고 있다. 이러한 상황중에 근로자가 **volunteer**활동에 참가하기 쉬운 환경정비를 도모할 필요성이 높아지고 있다. 이를 위해 **volunteer**휴가의 보급 촉진이나 **volunteer**활동에 관한 정보의 제공체제, 상담체제의 정비에 노력한다.

⑥ 노동하는 젊은이가 가지고 있는 가능성을 발휘하여 성장하기 위해서는 직장환경이 정비되어 있는 것은 물론 일에서 떠난 자유시간이 충실한 것이 중요하다. 이를 위해 근로청소년의 자발적 **volunteer**활동, 국제교류활동 등 사회참가활동이 가능하도록 환경조성의 추진이나 자유시간에 있어서의 활동의 장으로서의 근로청소년관의 존재양태에 관한 개선을 포함하여 검토 행한다.

## 2) 근로자재산형성제도의 개선

연소 고령화, 노동이동의 증가, 근로자의식 가치관의 다양화, 금융자유화 등의 경제사회정세의 변화가 예상되는 가운데 여유, 안심, 활력있는 근로자생활을 실현하기 위해서는 생애복지의 향상을 위한 근로자의 자조노력을 지원하는 것이 중요하다.

이를 위해 근로자재산형성제도에 관해서 현행제도의 개선 충실을 도모함과 동시에 육아, 교육, 노친 등의 간호 및 자기재개발이라는 근로자생애의 고비가 되는 사유에 관해서 근로자가 계획적인 재산형성을 행하고 그 저축을 인출 또는 융자받아 대처하는 경우에 지원을 행하는 것에 관해서 검토를 한다.

또 중소기업 근로자에 대한 제도의 가일층의 보급 촉진을 도모해 가기 위해 중소기업단체 등을 활용한 재형사무 공동화 등의 조치에 관해서 검토한다.

## 3) 사회변화에 대응하는 복리후생제도의 개선

앞으로 노동이동의 증대가 예상됨과 동시에 직장과 가정, 지역과의 시간적 균형이 잡힌 다양한 활동을 가능하게 하는 사회로 변해 가는 가운데에서는 지금까지 노사합의 속에서 육성되어져 온 각종의 복리후생제도에 관해서도 장기에 걸쳐 근속하는 노동자만이 특히 우대되는 것을 개선하는 등 사회의 변화, 근로자 요구의 다양화에 대응하도록 할 것이 요망된다. 또 이러한 사회의 변화에 비추어 보면 이후의 복리후생제도의 충실에 임해서는 개개의 기업에 의한 것에 더하여 다수 기업이 참가하여 기획하는 제도의 역할이 커질 것이라고 생각된다.

중소기업퇴직금공제제도의 가입 촉진을 도모함과 동시에 동제도를 중심으로 한 퇴직금 기업연금제도간의 portable화나 중소기업, 특히 소규모 기업의 실태에 합치된 퇴직금 기업연금제도의 방식 등 폭넓은 관점에서 이후의 복리후생제도의 방식에 관해서 검토를 행한다. 더욱이 근로자나 사업주가 공동으로 총합적인 복지사업을 실시하는 중소기업근로자복지서비스센터의 설립을 추진하고 원조에 노력한다.

### 라. 건강하게 안심하고 일하는 직장의 실현

직장에서의 안전의 확보는 노동자가 안심하고 노동하기 위한 가장 기본적인 조건이므로 노사를 포함하여 노동재해가 없도록 하기 위한 일체의 노력이 필요하다. 이를 위해 특히 노동재해가 다발하는 업종 등에 있어서 노동재해방지대책을 확충함과 동시에 이후 한층 더 진전이 예상되는 기술혁신이나 고령화 등에 대응하여 노동재해방지대책의 충실을 도모한다.

또 노동자가 중고령기에 이르러도 건강을 유지하고 능력을 충분하게 발휘할 수 있도록 노동자가 피로 스트레스를 적게 느끼고 일하기 쉬운 직장환경의 조성을 추진함과 동시에 노동자가 조기에 그 기초를 다지기 위해 적당한 운동, 적절한 식생활, 충분한 휴식 등 조화있는 심신 양면에 걸친 건강한 라이프스타일을 확립하고 이를 계속적으로 실천하여 가는 것이 중요하다. 이를 위해 사업소에서의 건강확보체제의 정비, 산업보건활동 지원의 충실, 건강관리의 충실 등 노동자의 건강확보대책의 확충 강화를 도모한다. 또 직장에서의 심신건강조성운동(total health promotion plan: THP) 및 쾌적한 직장환경의 형성을 추진한다.

### 마. 직업생활과 가정생활의 양립 지원대책의 추진

고령화, 핵가족화 등의 진전에 따라 육아나 가족간호문제는 노동자가 계속근로하는 데 있어서 중대하고도 심각한 문제가 되고 있다. 이 때문에 '육아휴업, 간호휴업 등 육아 또는 가족간호를 행하는 노동자의 복지에 관한 법률' 등에 의거하여 다음과 같은 노동자의 직업생활과 가정생활의 양립 지원대책을 총합적이고도 체계적으로 추진한다.

### 1) 육아휴업 간호휴업을 취득하기 쉽고 직장으로 복귀하기 쉬운 환경의 정비

육아휴업제도의 정착을 추진함과 동시에 고용보험제도에서 지급되는 육아휴업급부의 활용을 도모하고 휴업중의 경제적 원조를 추진한다.

또 1999년 4월에 의무화되는 간호휴업제도의 조기보급에 노력한다. 이 경우 중소기업에 있어서도 원활한 제도의 도입이 도모되도록 장려금제도등을 활용하면서 계발지도에 노력한다. 또 간호휴업제도에 관해서도 휴업 중의 노동자의 경제적 원조에 관해서 검토를 행한다.

더욱이 육아휴업 간호휴업 후의 원활한 직장복귀를 위한 휴업 취득자에 대한 직업능력의 유지 향상을 위한 직장복귀 프로그램(정보제공이나 강습 등의 조치)을 실시하는 사업주에 대한 지원 등에 의하여 휴업을 취득하기 쉽고 직장으로 복귀하기 쉬운 환경조성을 추진한다.

### 2) 육아 간호를 하는 노동자가 계속근로하기 쉬운 환경의 정비

육아 간호를 위한 단시간근무제도 등의 정비, 육아 간호서비스에 관련된 비용의 조성, 사업소 내 탁아시설의 설치 등 일과 육아 간호가 양립할 수 있는 고용환경의 정비를 위한 사업주의 대처에의 지원을 행함과 동시에 노동자에 대한 정보제공 상담 강습, 지역에 있어서의 지원사업의 추진 등에 의하여 육아 간호를 행하면서 근로하는 노동자가 계속근로하기 쉬운 환경의 조성을 추진한다.

더욱이 이러한 환경정비에 있어서는 연장보육 등 취업요구에 맞는 보육소 등의 공적서비스의 정비에 더하여 민간서비스의 활용을 도모한다.

### 3) 육아, 간호 등을 위하여 퇴직한 자에 대한 재취직 지원

육아, 간호 등을 위하여 퇴직한 자의 원활한 재취직을 지원하기 위해 장래 재취직을 희망하는 자에 대한 정보제공 및 자기계발에의 원조, 재고용제도의 보급 촉진 등에 노력한다.

### 4) 육아휴업 간호휴업 취득자의 대체요원 확보 지원

노동자가 육아휴업이나 간호휴업을 취득하는 것을 용이하게 하기 위해서는 휴업기간중의 대체요원의 확보가 원활하게 도모되는 환경정비를 행하는 것이 필요하다. 이를 위해 육아휴업 간호휴업 취득자의 대체요원 확보 등에 관해서 노동자과건사업의 활용을 포함하여 검토한다. 또 '육아휴업, 간호휴업 등 육아 또는 가족간호를 행하는 노동자의 복지에 관한 법률'에 의거하여 위탁모집의 특례조치를 실시함과 동시에 전국의 주요한 공공직업안정소에서 설치하고 있는 특별상담창구의 기능을 충실히 한다.

### 바. 적정한 노동조건의 확보

노동이동의 증대나 인사노무관리의 개별화, 다양화에 따라 개개 노동계약의 내용을 당사자가 명확하게 인식하는 것이 중요하게 된다. 또 노동조건을 둘러싼 개별적인 고충 분쟁에 보다 신속하고 정확하게 대응할 필요성이 높아질 것으로 예상된다.

이를 위해 노동계약 내용의 명확화를 도모하는 대책을 강화함과 동시에 노동계약 등의 문제에 관해서 검토를 행한다. 더욱이 개별 고충이나 분쟁에 관해서 상담체제를 정비함과 동시에 보다 효과적인 대응방식에 관해서 검토한다.

특히 산업구조의 변화나 노동자의 의식변화 등에 의한 산업간 기업간의 노동이동의 증가, 고령화의 진전에 따른 퇴직자의 증가 등이 예상되기 때문에 이와 같은 변화에 대응하는 노동조건의 확보에 노력함과 동시에 임금 퇴직금제도나 퇴직수당의 보전조치의 방식에 관해서

검토한다.

#### 사. 지역사회연대의 연대에 의한 대책의 추진

이후 고령화, 핵가족화 등이 진전되어 가는 속에서 풍요로운 사회를 실현해 가기 위해서는 지역의 실정에 따른 세부적인 서비스나 지역에 있어서의 상호부조활동을 지원하는 등 사람과 사람의 접촉이 있는 community를 중요시하는 것이 필요하다. 이를 위해 지역사회에 밀착한 취업기회를 확보하고 고령자에 대하여 제공하는 실버인재센터, 지역의 중소기업근로자와 사업주가 공동으로 근로자복지사업을 행하는 중소기업근로자복지서비스센터, 육아원조를 하고 싶은 자와 육아원조를 받고 싶은 자로 이루어지는 회원조직인 family support 센터 등 community에 근거한 대책의 추진에 노력한다.

#### 5. 특별한 배려를 필요로 하는 자들에 대한 대응

##### 가. 장애인고용대책 추진

일할 의욕과 능력을 가진 모든 장애자가 그 적성과 능력에 따라 고용의 장을 확보받고 정상인과 함께 자연스럽게 일하는 사회의 실현을 목표로 하여 고용이 뒤떨어지는 중증장애자에게 최대한 중점을 두면서 장애인고용촉진 및 안정을 위한 대책을 총합적, 계획적으로 추진한다.

이를 위해 법정고용률의 달성을 목표로 신체장애자고용률제도를 엄정하게 운용하는 동시에 장애자의 고용촉진과 안정을 도모하기 위한 각종 조성조치의 효과적인 활용 등을 통하여 장애의 종류 및 정도에 따른 적절한 고용관리나 직장환경의 개선을 촉진한다.

또 장애자의 직업적 자립을 목표로 세부적인 직업재활을 행하도록 장애자의 특성, 다양한 요구에 정확하게 대응하는 직업능력개발기회의 제공을 추진하는 외에 관계기관과의 긴밀한 연대 및 협력하에서 필요한 정보를 공유하는 시스템체제를 정비하는 동시에 고용에 관련되는 정보의 제공, 장애자에 대하여 지도, 상담, 원조를 행하는 전문직원의 양성과 자질 향상을 보다 적극적으로 착실하게 추진하며 세부적인 서비스 제공을 행한다. 더욱이 직장에서의 장애인고용 추진자 등 관계자에 의한 팀의 설치 등을 통하여 적절한 고용관리를 추진함으로써 장애자가 노동하기 쉬운 직장환경을 정비하고 장애자의 직장 정착 추진을 도모한다.

특히 중증신체장애자, 정신박약자 및 정신장애회복자 등에 관해서는 복지부문 등과 제휴를 도모하면서 고용기회의 확보, 직업소개, 직업훈련을 비롯한 직업재활의 충실, 직업생활에 관련되는 환경정비 등의 시책을 추진하는 외에 단시간근무나 재택근무 등 다양한 근무형태에 의한 고용을 촉진한다.

##### 나. 지역개선대책 등의 추진

同和관계주민의 고용대책으로서는 '지역개선대책 특정 사업에 관련되는 국가재정상의 특별조치에 관한 법률의 일부 개정법률'에 의거하여 사업의 공정한 운영에도 충분히 유의하면서 취업차별의 해소, 중고령층을 중심으로 하는 불안정취로자의 직업안정을 최종점으로 신규 학교 졸업자에 대한 직업지도, 일반구직자에 대한 직업소개, 불안정취로자에 대한 지식 기능의 부여, 공정한 채용선고시스템을 확립하기 위한 사업주에 대한 계발 지도, 직업훈련의 수강 촉진 등의 시책을 강구한다.

그 밖의 지구 주민의 고용대책으로서는 각종 취직원호조치의 활용을 도모함과 동시에 세부적인 직업지도, 직업소개 등을 실시한다.

#### 다. 중국교포(殘留邦人)등 영주귀국자대책의 추진

중국교포 등 영주귀국자에 관해서는 특히 언어나 생활습관의 차이 등에 의하여 직장에서의 적응이 곤란한 경우가 많기 때문에 일본어 교육, 생활지도 등을 행하는 관계기관과의 제휴하에서 직업상담, 직업훈련, 직업소개 등의 취직원호조치를 추진한다.

### 6. 국제화, 외국인노동자문제에의 대응

#### 가. 외국인노동자문제 등에의 대응

외국인노동자문제에 관해서는 일본 경제사회의 활성화나 국제화를 도모한다는 관점에서 전문적 기술적 분야의 노동자에 관해서는 가능한 한 받아들이는 것으로 하고, 일본 경제사회 등의 상황변화에 따라 재류자격에 관한 심사기준을 개선한다.

한편 소위 단순노동자의 수입에 관해서는 고용기회가 부족한 고령자 등에의 압박, 노동시장에서의 새로운 이중구조의 발생, 경기변동에 따른 실업문제의 발생, 새로운 사회적 비용의 부담 등 일본 경제사회에 광범한 영향이 염려됨과 동시에 송출한 국가나 외국인노동자 본인에 대한 영향도 극히 클 것이라고 예상되기 때문에 국민의 합의를 근거로 하면서 충분히 신중하게 대응한다.

또한 노동력 부족에의 대응이라는 관점에서 외국인노동자의 수입을 생각하는 것은 적당하지 않고 생력화, 효율화, 고용관리의 개선을 추진하는 것이 중요하다,

이상의 기본방침에 의거하여 외국인고용사업소의 파악에 노력함과 동시에 공공직업안정기관의 외국인 구직자에 대한 직업소개, 직업상담체제의 정비 충실에 노력하고 고용관리의 개선을 도모하기 위한 사업주에 대한 지도, 원조 등의 충실을 통하여 외국인노동자 수입을 위한 체제의 정비를 도모한다. 특히 일본계 노동자에 관해서는 위법한 브로커의 활동 등에 의한 고용면의 트러블이 생기고 있는 상태에 비추어 공적취로경로의 충실, 고용관리의 개선 등에 의하여 일본계인의 적절한 고용이 확보되도록 환경정비에 노력한다.

불법취로대책에 관해서는 관계행정기관과의 제휴, 협력하에서 인권옹호에 유의하면서 악질적인 중개업자나 사업주의 단속 강화, 사업주에 대한 계발 지도 등 정확한 조치를 강구한다.

또 노동기준관계법령 등에 의거하여 외국인노동자의 노동조건 및 안전위생의 확보를 도모한다.

더욱이 질서있는 국제 노동력이동을 실현하기 위해 각국 정부 등과의 국제노동력이동에 관한 정보교환에 노력한다.

#### 나. 국제협력 등의 추진

우선 선진제국에 있어서 최근 고수준의 실업이 계속되고 있음에 따라 주요국 수뇌회의(Summit)나 OECD, ILO 등의 장에서 고용문제가 중요과제로서 거론됨에 이르고 있고, 고용문제에 관해서 각국에서 협조하여 대응한다는 경향이 나타나고 있다. 이에 대응하여 일본도 이들 국제회의에의 참가 등을 통하여 적극적으로 공헌해 가도록 한다.

다음으로 일본은 이후에 다른 여러 나라의 고용문제 해결에 적극적으로 협력할 것이 요구되고 있다. 이를 위해 노동분야에서의 폭넓은 국제교류를 적극적으로 추진함과 동시에 현지에서의 직업훈련시설의 설치 운영여, 연수생수입, 전무가 파견 등을 통하여 인재양성 등에의 협력을 추진한다. 특히 보다 실천적인 기술, 기능 등의 개발도상국 이전을 도모하기 위해 국제연수 협력기구를 통한 기능실습제도의 적정하고 원활한 추진에 노력함과 동시에 지역적인 구조 속에서

지역 내의 경제발전 등을 목적으로 하는 아시아태평양경제협력(APEC)의 인재양성분야의 여러 활동에 대하여 적극적인 지원을 행한다. 또 개발도상국을 비롯하여 현지에서의 고용창출에 이바지 하도록 고용개발면에서의 국제협력을 적극적으로 추진한다.

또 국제적인 인적 교류가 활발해지는 가운데 각국 정부와 협력하여 사회 보장제도 상호간의 제휴 확보 가능성에 관해서 검토한다.

더욱이 기업의 해외진출이 현지와의 조화에 배려하면서 원활하게 행해지도록 필요한 현지의 경제 노동관계정보의 수집 제공에 노력한다. 또 국내에서의 외자계 기업에 대한 인사노무 관리 등에 관한 상담 및 원조에 노력한다.