

THE TOKYO FOUNDATION

東京財団  
政策提言

# 雇用政策に対する提言 (第2弾)

2009年3月16日

東京財団政策研究部

## 本提言について

本提言は、東京財団の研究プロジェクト、「緊急雇用政策プロジェクト」における研究成果である。研究会のメンバーは以下の通り。

### 【リーダー】

石川和男 東京財団研究員／新日本パブリック・アフェアーズ株式会社上級執行役員、政策研究大学院大学客員教授、内閣府規制改革会議専門委員

### 【メンバー】

富田清行 新日本パブリック・アフェアーズ株式会社シニアコンサルタント  
石塚康志 内閣府企画官

### 【プログラムオフィサー】

鈴木 隆 東京財団研究員兼政策研究部ディレクター  
佐藤孝弘 東京財団研究員兼プログラム・オフィサー

<本提言に関するお問合せ>

東京財団政策研究部研究員 鈴木隆 電話 03-6229-5502  
e-mail [t-suzuki@tkfd.or.jp](mailto:t-suzuki@tkfd.or.jp)

## 東京財団政策研究部とは

過去10年ほど、行政、財政、地方分権などに関する「改革」案がひっきりなしに出されてきました。そのこと自体、改革の中身が進んでいないことの表れでしょうし、年金、医療などはまだ全く手つかずです。また、教育、労働、企業活動などの分野ではもう一度やり直さないといけない「改革」すらあります。どうしてこういうことになっているのでしょうか。それは、世界も日本も、大転換期にある今、日本が明確な国家像をもてず、改革においても対症療法的な対応に終始しているからだと思います。

こういうときこそ、立ち止まって物事の本質をしっかりと見極め、的確な政策を打ち出すことのできる政策シンクタンクの機能が強く求められています。幸いなことに、東京財団は公益法人として、中立・独立の立場で政策研究、提言をできるインフラが整っており、国会と霞が関の間という恵まれた立地にもあります。これらを活かしながら、日本の文化や文明にまで立ち返って問題の本質を突きとめ、抽象論にとどまらず現場感覚を大切にしながら、具体的な案として世の中に提案し、実現をはたらきかけていくのが、当財団の政策研究部の使命と考えます。

## 緊急雇用政策プロジェクト

2008年秋の世界経済の急変により、それまでの我が国経済の低迷が更に拍車がかかり、特に自動車・電気機械といった外需依存型輸出産業における派遣社員・期間工など非正規労働者の失業激増という形で表面化しています。

特に、2008年末から2009年初にかけてメディアで盛んに取り上げられた「年越し派遣村」は、昨今の経済危機による産物であると考えられます。

今後、非正規労働者を中心とした一層の人員削減や中小企業の倒産など、経済・雇用情勢の更なる悪化は必至と見込まれます。

東京財団としては、こうした危機への緊急的対応の観点も踏まえ、短期的に実行すべき応急的措置に係る個別具体的な政策提言を今後数ヶ月の間に適宜行っていきます。また同時に、今回の世界的経済危機の教訓からも、グローバル経済の変動に拘らず国内の経済・雇用情勢が激震に見舞われないためのマクロ労働需給政策の方向性について、可能な限り具体的な政策提言を行っていきます。

(2009年1月現在)

# 1. はじめに(雇用を巡る情勢)

- 昨秋以降の世界経済の激変により、我が国の雇用情勢は急速に悪化。特に自動車・電機機械といった輸出産業において、「派遣切り」や「雇い止め」が激増するなど、派遣労働者や請負、期間工等の非正規労働者に顕著に影響を与えてきた。
- このような状況に対して、政府は08年度補正予算、09年度当初予算において、緊急雇用対策を打ち出してきた(約1兆4000億円規模)。
- 本年2月に発表された08年第4四半期の実質GDP速報値は、年率換算でマイナス12.1%と戦後最悪ペースの落ち込みを示し、GDPギャップも20兆円規模に達している。
- 今後、景気の回復が見込まれない状況において、企業収益・資金繰りの悪化し、雇用環境は更に一層厳しくなることが容易に予測される。このままでは、非正規労働者のみならず正規労働者の失業も増加するとともに、10年度の新卒採用の抑制も進み、第二の氷河期、第二のロスジェネレーションを生み出しかねない。

今年度末までの非正規労働者の雇い止め等の状況:約15万8千人(厚生労働省調査) ← 昨年末の調査から倍増  
正社員の退職募集:2万人、倒産による失職者:4万7千人(日経新聞調べ(09年3月9日朝刊))

2009年度の正社員採用:約5割の企業で「予定なし」(帝国データバンク調査)

- 昨秋以降の非正規労働者を中心とした雇用問題は、今後、正規・非正規を問わず、我が国雇用市場全体の問題として捉え、対策を講じる必要性が出てきている。

## 2. 雇用情勢に係る論点整理(本プロジェクトの問題意識)

- 昨今の雇用情勢を巡る議論では、様々な立場からの様々な意見が混在。
  - 職を失うと同時に住まいを失うこととなった失業者への救済が必要である。
  - 失業者(特に非正規労働者)への安全網が不十分であり、雇用保険を見直すべきである。
  - 非正規雇用自体に問題があり、特に、製造業への派遣は全面禁止すべきである。
  - 失業した者は、選り好みせず、人手不足の業種・業態に再就職すべきである。
  - ワークシェアリングを導入して、コストを公平に負担しつつ、雇用は維持すべきである。
- これらの意見は、それぞれの立場では必要かつ正当なものであるものの、有効な雇用政策を検討するに際しては、時間軸(緊急対策、中長期政策)のズレ、政策目的(非正規労働者への対策、雇用市場全体の対策、企業経営上の対策等)のズレを整理することが必要。
- 今は一層厳しさを増していく雇用情勢に対して、対策を必要とする者(正規・非正規を問わず、我が国の雇用者全体)へ、タイムリーかつ効果的な雇用政策を実施すべき時期が到来。
- 上記の観点から、本プロジェクトは、有効な雇用政策の早期の実現を目指し、労働問題に詳しい有識者との意見交換を重ね、政策提言の検討を実施。その上で、今後必要となる雇用政策に対する視点を以下の3つに整理。

### <視点>

- ①失業者対策
- ②安定雇用の確保、雇用ミスマッチ解消
- ③非正規雇用と正規雇用の格差是正

### <政策提言>

- ①安全網(セーフティネット)の整備
- ②労働需給構造の改革
- ③雇用形態のあり方

### 3. 政策提言－(1)安全網(セーフティネット)の整備

今後、一層厳しくなる雇用情勢に向けて、セーフティネットの整備が必要不可欠  
基本コンセプトは、「入りやすく卒業しやすい」制度(セーフティネットの充実化と就労支援)

今般、雇用のセーフティネット不備の問題が明るみに。(雇用保険対象とならない者が1006万人存在)

- ・雇用保険が機能しない(非正規労働者には雇用保険の対象とならない者が多数存在)。
  - 雇用保険の対象とならない者には生活保護しかない。
- ・生活保護は就労支援という発想ではないため、就労インセンティブが働かない。
  - 就労インセンティブがなければ、再就職になかなか結び付かない(雇用のミスマッチの原因にも)。
  - 現行の職業訓練メニューは一時的なもので、就労に至るまでの期待がもてない。

#### 【前回提言】

「年度末に向けて激増することが見込まれた、職を失うと同時に住居も失った者への緊急対策として、自治体による生活保護の運用柔軟化と住居確保、求職活動の義務化、それを支える財源措置を提案

#### 【今回提言】

「入りやすく卒業しやすい」セーフティネットのために以下の措置を実施。

##### ①セーフティネットの充実化

- ・雇用保険適用要件の拡大(非正規労働者も広く雇用保険の対象化)
- ・雇用保険逃れ事業者への取り締まり強化(運用の適正化)
- ・生活保護に失業者も念頭におき、就労活動を条件とした生活支援給付枠を設定

##### ②就労インセンティブ機能(就労支援機能)を創設(次頁参照)

- ・様々な背景を持つ失業者及び求職者に対応できる雇用、福祉、教育など総合的な支援体制
- ・一過性の予算プロジェクトから脱却し、就労支援機能を制度化(恒久化)
- ・就労活動・職業訓練中の給付(返済不要)を行い、高度な就労カウンセリング、職業訓練を義務化 3

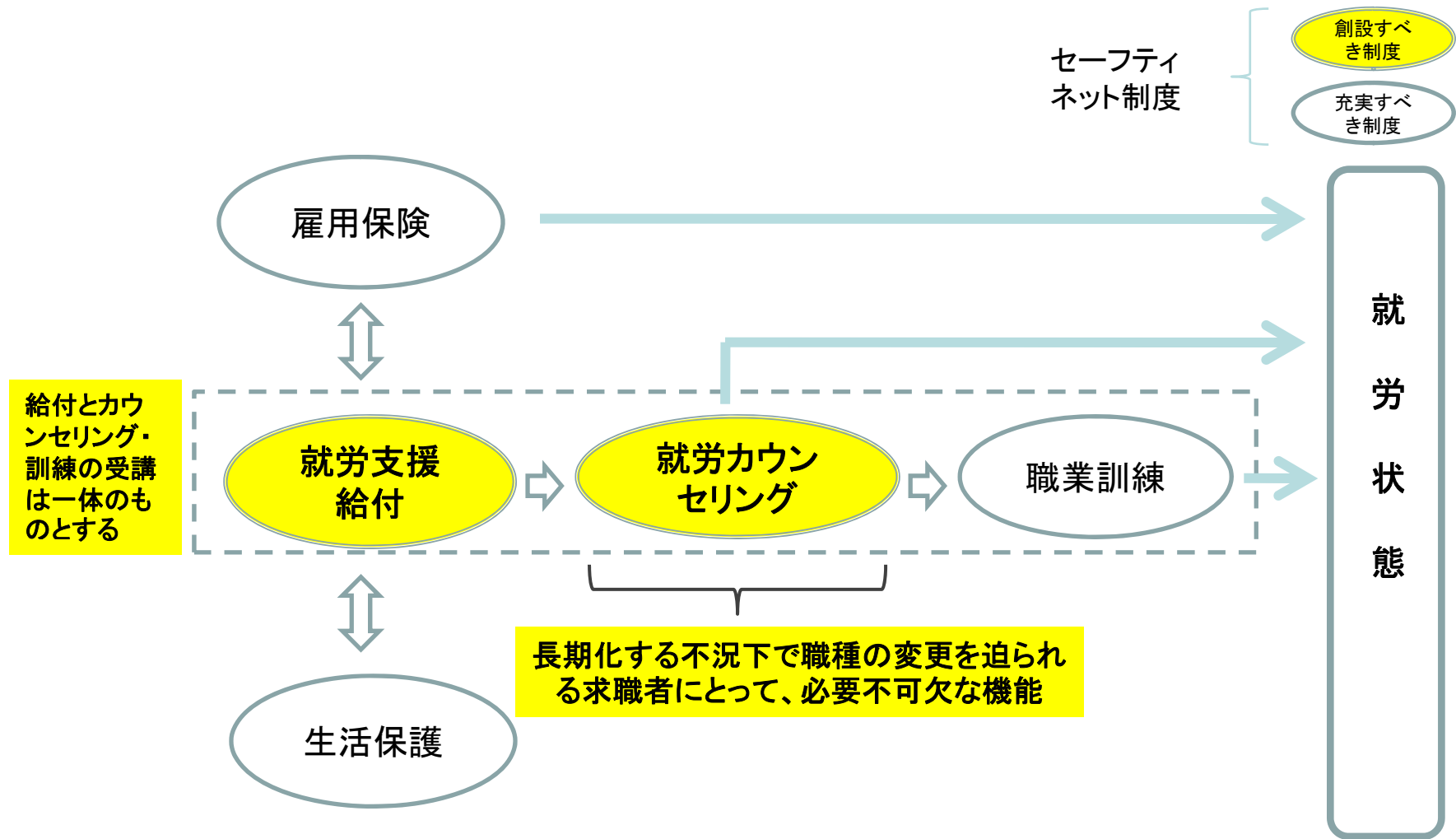
## (参考1)英国「福祉から雇用へプログラム」の取り組み

- 「福祉から雇用へプログラム」とは、労働党が90年代前半から検討してきた新しい福祉政策の考え方。雇用問題に限定せず社会全体を通じての政府の役割が認識され、社会保障、社会保険、雇用制度などを総合して制度を設計するという発想
  - 「福祉から雇用へプログラム」のポイント
    - ①就職活動の支援と職業能力開発の強化(若者失業者ニューディール等)
    - ②所得保障給付の条件化(就職相談や職業訓練に参加しなければ、求職者手当を支給しない。)
    - ③就労へのインセンティブ向上(最低賃金制と勤労税額控除)
    - ④労働時間規制、保育所整備、ワークライフバランス・キャンペーンの実施等
  - 働くことが何よりの生活防衛であり、貧困から抜け出す最も確実な方法と捉え、経済の担い手を育成し、福祉依存者を納税者に変えていくことにより、財政負担の軽減にも寄与するという発想(トランポリン型福祉)。
- この発想に通じた我が国の取り組みとして、内閣府「若者サポートステーション」事業も参考となる。
  - 「若者サポートステーション」とは、地域における若者支援体制を整備し、福祉、雇用、教育支援など、それまでバラバラに機能していたものをネットワーク化するとともに、ネットワークが機能するために必要な人材育成のユースアドバイザー\*の養成講習会を行うモデル事業。
    - \*ユースアドバイザー:若者の抱える複合的な問題を理解し、協力を必要とする他の支援機関等についての幅広い知識を持ち、支援を必要とする幅広い年代の者の相談に対応することのできる相談員。
- これらの取り組みは、今後の我が国雇用政策における就労支援として参考になる。

→バラバラに存在しているハローワーク、社会福祉事務所、職業訓練所、ジョブカフェ等の機能をネットワーク化  
→このネットワークが機能するために必要な就労カウンセラーを養成し、高度な就労カウンセリングを実施

## (参考2)

# 「就労インセンティブ機能」を加えたセーフティネットのイメージ



### 3. 政策提言－(2)労働需給構造の改革

多くの失業者と人手不足の分野が存在する雇用のミスマッチに対して、生活支援サービス産業(「公共役務」)へ投資する「財政支出構造の転換」により、安定雇用を創出

- 失業者又は求職者の急激な増大に対応するためには、「セーフティネットの整備」と「安定雇用の確保」が必要。少なくともGDPギャップ20兆円規模を埋めるための需要が必要として、そのためにリターンに乏しくムダの多い「公共工事」に財政支出しても、安定した需要を創り出せず、安定した雇用も確保できない。
- 今、求められるべきは、従来型の公共事業ではなく、今後の少子高齢社会に対応した、民間主体の「生活支援サービス産業」(「公共役務」)に投資する財政支出構造への転換。
- これまで「予算」制約により消費が抑制されてきた介護、保育、障害者支援、医療といった公共役務に財源を振り向けることで、生活支援サービス需要を顕在化。
- 生活支援サービス産業に従事するためには、介護士、保育士など、一定の専門的技能が必要となる場合があるが、就労支援・職業訓練により、その技能習得をサポート。

<与謝野財務・金融・経済財政担当大臣コメント>

「従来の公共事業型ではない需要(の創出)を考えなければならない。その一点に尽きる。」

(09年3月6日フジサンケイ・ビジネスアイ)



## (参考3)生活支援サービス産業(「公共役務」)への投資の例

現状

医療・介護・保育・障害者  
支援分野の深刻な人手  
不足(特に不況による保  
育サービス需要の増大)

大きなギャップ

職務権限の硬直性・労働  
条件の劣悪さ・  
キャリアパスの未整備



今後

【介護】 一般会計から介護保険への投入を増やし、各等級の利用限度額も上昇させ、介護報酬を増額改定して、介護人材の賃金水準を引き上げる。

【医療】 一般会計から医療保険への投入を増やし、診療報酬について小児科や周産期医療について引き上げるほか、入院付き添い者への助成を再開する。

【保育】 保育園、学童保育への補助金を大幅に増加し、保育士や学童の援助者に量的拡大と報酬・賃金水準を引き上げる。

【障害者支援】 障害者支援サービスへの補助金を大幅に増加し、サービスの多様性の拡張と介助者等の待遇を改善するとともに、料金負担を応能ルールに変更する。

## 4. 中長期的に検討すべき課題（雇用形態のあり方）

派遣雇用制度の見直し、ワークシェアリングの導入など、雇用形態のあり方に関する議論は、今後の我が国労働市場全体に大きな影響を与えることから慎重な検討が必要

### ①派遣雇用制度の見直しについて

- ・派遣雇用制度の縮小や廃止については、それがもたらす影響も十分に考慮すべき問題。
- ・単に派遣雇用制度を無くしても、請負や期間工に戻るだけで根本的な解決に至らない恐れあり。
- ・派遣労働者への雇用環境の向上のためには、雇用側（派遣元企業）が雇用にかかるコストから逃れることができる状況（雇用保険等の未加入等）を是正することが先決。
- ・また、雇用側のリスクが事実上ゼロとなる登録型派遣労働者の不安定さが際立っており、この見直しが必要。
- ・さらに、非正規労働者のための労働組合制度（団体交渉義務者に、直接の雇用者たる派遣元企業だけでなく、派遣先企業も含める等）の創設も検討すべき課題。

### ②ワークシェアリングの導入について

- ・同一労働同一賃金が徹底しない中でのワークシェアリングは、単なる賃金下げをもたらす恐れあり。
- ・他方、同一労働同一賃金の徹底の可能性は、現時点において極めて薄い。
- ・また、ワークシェアリングは、経営者、労働者（正規・非正規）を含めた、政労使間で議論されるべき問題であるが、どの主体に負担を受けるだけの余地があるのか不透明。
- ・同一労働同一賃金、ワークシェアリングの導入の前提として、正規雇用も含めた解雇規制の見直しの問題は避けられなくなる。
- ・その意味で、非正規雇用の不安定性と正規雇用の安定性のバランス（差をどこまで埋めるか）をどのように計るかの議論も必要（そもそも「非」正規という呼称自体も見直されるべきではないか）。

⇒当財団の別のプロジェクトで、詳細検討予定

## 5. おわりに(2つの補足提案)

### (1)まとめ

今後、一層厳しくなる雇用情勢の見通しを踏まえると、早急に対策を講じることが必要であるが、国の政策(制度的な仕組み)として実現できるものは何なのかという問題意識から、「セーフティネットの整備」と「労働需給構造改革」を政策提言することとした。

### (2)補足提案1(財源論)

しかしながら、労働需給構造改革においては、その財源をどうするかという課題がある。この課題解決策として、雇用創出と景気回復の観点からは、必要な資金が少なくとも当面のGDPギャップ20兆円規模となるが、その財源を、使途限定国債(「公共役務」なので「建設国債」とはならない)を発行し、それを日銀が直接引き受ける(財政法第5条ただし書きによる国会決議)ことを提案する。

### (3)補足提案2(公務のワークシェアリング)

また、今後の我が国労働市場にとって大きな転換をもたらす、非正規雇用制度の見直しやワークシェアリングなど、雇用形態のあり方についての検討課題も抽出・整理したが、ここで、政府が雇用対策として企業にワークシェアリングを求めるのであれば、まずは政府自身が「公務のワークシェアリング」を導入することを提案したい。

公務においては、例えば、許認可事務は、その業務の範囲や方法が定型的であることから、ワークシェアリングを導入しやすいのではないかと考えられる。これこそが、政府自身による雇用対策として有効かつ早期に実施できる政策であると考えられる。

---

## 雇用政策に関する提言(第2弾)

2009年3月発行

発行者 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報代表) Fax 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、公益性の高い活動を行う財団として、競艇事業の収益金から出捐を得て設立され、活動を行っています。

## 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3 階

tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508

E-mail [info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp) URL <http://www.tkfd.or.jp/>