



強まる構造調整圧力と雇用再生への戦略

～構造改革に伴う「痛み」の大きさと対応策～

2001 年 6 月 26 日

株式会社 日本総合研究所
調査部 経済研究センター

<http://www.jri.co.jp/research>

本レポートの内容に関するお問い合わせは、下記にお願い致します。

調査部 経済研究センター

山田 久 (TEL : 03-3288-4245、E-Mail : yamada.hisashi@jri.co.jp)

【要 旨】

1.雇用のミスマッチが根強く残るなか、近年、完全失業率は上昇傾向。労働分配率からみて、構造調整業種を中心に企業内過剰雇用が根強く残る状況下、構造改革の進展に伴い、これまで先送りされてきた雇用調整圧力が顕在化していく見通し。

①15.3兆円の不良債権（危険債権）のオフバランス化により、今後2～3年で50万人程度が労働市場に放出される可能性。

②仮に2002～2005年まで年間2兆円ずつの公共投資削減を前提とすれば、今後5年間で建設業雇用を65万人減らす圧力に。

③中国の台頭を主因とするアジア産業地図の変貌を背景に、ここ数年来の製品輸入の増勢が続けば、今後5年間で製造業雇用者数が33万人失われる恐れ。

もっとも、不良債権処理・財政再建は短期的には過剰雇用の吐き出し圧力となるものの、構造改革の進展は、「負の遺産」により抑圧されていた経済の成長力がある程度復元させ、徐々に新しい雇用機会を生み出していくという側面を持つ。

2.しかし、「負の遺産」の処理を通じた成長力の復元だけで十分な雇用機会が生まれる保証はなく（「負の遺産」の処理に伴う成長率復元で+123万人の雇用増効果）、雇用の受け皿を提供するような新しい成長産業の創出が雇用再生にとって最もクルーシャルな問題。その際、雇用の受け皿となる産業としては、米国の経験に従えば、①医療・介護、教育といった「人的公共サービス産業」、および、②情報システム・専門ホワイトカラー業務等の「アウトソーシング産業」が有望。試算によれば、医療・介護、人材派遣分野だけで、制度改革を通じて今後5年間に+85万人の雇用創出が可能であり、「負の遺産」の処理に伴う成長率復元による雇用増効果（+123万人）を含めれば、ネットで各種構造調整に伴う雇用喪失量（▲150万人）を上回る計算。

3.以上のような雇用再生のシナリオ実現のためには、産業政策・社会保障政策も視野に入れた「包括的雇用政策」の枠組みが不可欠。その3本柱は、①市場原理を基本とした産業・雇用システムの構築、②ポスト構造調整期の福祉ビジョンの明示、③応急対策としての十分なセーフティーネット。

まず、「市場原理を基本とした産業・雇用システムの構築」のためには、規制改革・競争政策・金融改革・税制改革を通じた産業再生・起業活発化のための基盤整備が基本。とりわけ、医療・教育分野等への競争原理の積極的導入により民主体の公共サービス供給体制を構築していくことが必要。

同時に、「21世紀型雇用・能力開発システム」として、就業形態が多様化され、労働移動を円滑に進めることのできる環境の整備が不可欠であると同時に、個々の勤労者が自立し、新しい産業に再就職したり技術革新に適応していくのを支援する職業人教育システムの創出が不可欠の課題。

4.一方、市場原理重視型の経済システムを構築していくということは、企業の社会的な役割を産業活性化＝雇用機会の創出機能に特化させ、企業が手厚い諸手当や企業年金の給付といった生活保障機能から一部撤退することを意味する。つまり、これまでのわが国特有の企業依存型雇用システムを転換するわけであり、それに伴って失われる生活保障機能について、各経済主体間での新しい分担のあり方を構築する必要。

その最に重要なのは、①最低限の生活は国家が責任をもって保障するということ、および、②福祉・

公共サービス分野への競争原理導入が総体としての生活水準・福祉水準を引き上げることの2点を柱とする「ポスト構造調整期の福祉ビジョン」を明示することであり、国民の信任を得るのに不可欠。

5.ただし、これまで長期にわたり必要な調整を先送りしてきただけに、いったん調整が始まれば大量の失業者が出る恐れ。一方、負の遺産の処理に伴う経済活力の復元にもある程度の時間がかかるであろう。したがって、短期的には経済再生を通じた雇用の受け皿創出には限界があり、過渡期においては、構造対策との整合性をはかりつつ、生活保障の観点を重視する「応急対策としての十分なセーフティーネット」が必要となる。

そうした雇用のセーフティーネットが不十分であれば、雇用情勢の悪化に伴い社会不安が高まる恐れあり。「何でもあり政策」の復活でまたそろ問題先延ばしの動きが再燃する可能性を否定できず。その場合は結局、近い将来に一段と深刻な調整をもたらすだけであることを銘記し、不退転の決意で成長産業の創出と労働力の再配置を目指す必要。そのためにも、十分なセーフティーネットの整備が不可欠。

6.以上の考え方を前提にした具体的な「包括的雇用対策」のメニューは以下の通り。

【構造政策①—市場原理を基本とした産業・雇用システムの構築】

- ①人的公共サービス産業の戦略的育成…競争促進を通じたヘルスケア産業・教育産業等雇用吸収産業の戦略的創出。教育産業の成長は企業外職業教育機能の強化に貢献。
- ②企業外職業教育のハブとしての「日本版コミュニティカレッジ」の創出…大学・短大・専門学校を母体にしつつ、マネージメントを人材ビジネス・企業人事へ委託し、助成金を通じたクオリティーコントロール・システムを整備。
- ③効率的な労働市場のための各種制度整備…日本版NVQ、年金制度改革、透明性の高い解雇法制・不利益変更のルール作り、個別労働紛争の円滑処理システムの整備。雇用に関する年齢差別禁止（年功制の是正が条件）。

【構造政策②—ポスト構造調整期の福祉ビジョンの明示】

- ①基礎的生活コストの引き下げ…育児基盤の整備、奨学金の拡充、中古住宅市場の整備等。
- ②選択型医療・年金システムの構築…シビルミニマムの国家保障。厚生年金民営化と雇用形態に中立的な年金税制の構築。年金運用のための投資教育の実施。競争促進を通じたヘルスケア産業の創出。
- ③社会扶助制度の正常化…雇用維持のための助成金縮小・公共事業の縮減がもたらす雇用保障機能の低下に対し、厳し過ぎる生活保護給付条件（親族扶養義務・ミーンズテスト）の緩和で補完。

【応急対策—十分なセーフティーネット】

- ①公共職業紹介の民間への思い切ったアウトソーシングによる強力な再就職支援策…人材ビジネス・企業人事部に業務委託を行うことで木目細かなカウンセリング・ワンストップサービスを行う。
- ②就業形態の多様化促進…派遣期間の自由化、労働契約期間の多様化、パート等非正社員雇用と正社員雇用との待遇均等化。
- ③生活保障の補助…一家の大黒柱が低賃金雇用でも家計を支えることが可能なように、リストラ対象者子女への奨学金の拡充、収入激減者に対する住宅ローン利子の補助・政府保証によるローン返済条件緩和（借入期間延長等）。
- ④失業保険の拡充…全国延長給付の支給要件緩和（基本受給率要件の引き下げ）・支給日数延長（モラルハザード回避のためのカウンセリング・職業再訓練とセット）

1. 上昇トレンドにある失業率

(1) 高止まる失業率

98 年以降急上昇をみせた完全失業率は、2000 年に入っていったん上昇傾向に歯止めが掛かったものの、景気回復にもかかわらず低下基調に転じることはできず。

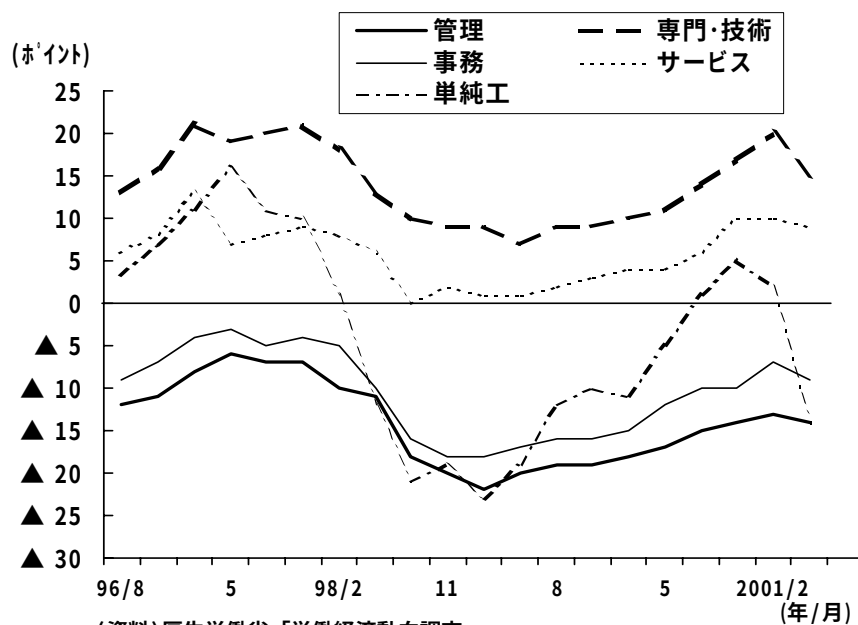
(2) 背景にはミスマッチ失業の増大

完全失業率高止まりの背景には、職種間・年齢間をはじめとした「雇用のミスマッチ」があり、長期失業者の割合が増加する方向。

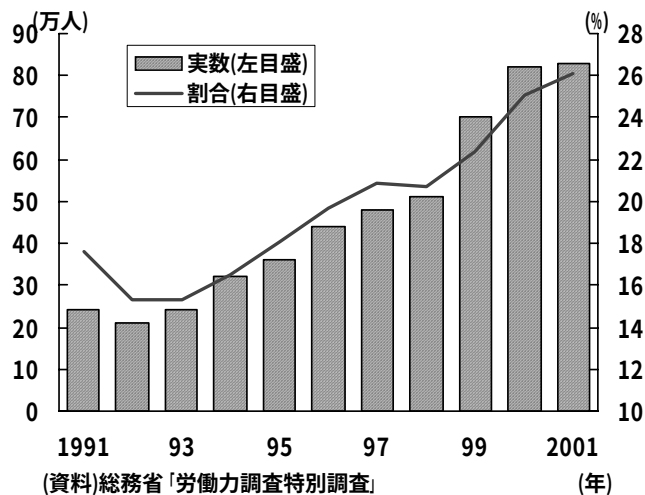
(3) 強まる雇用調整圧力

2001 年入り以降景気が急速に冷え込むなか、各種構造調整圧力の強まりを受けて倒産件数も増勢に転じており、再び雇用調整圧力が強まる方向。

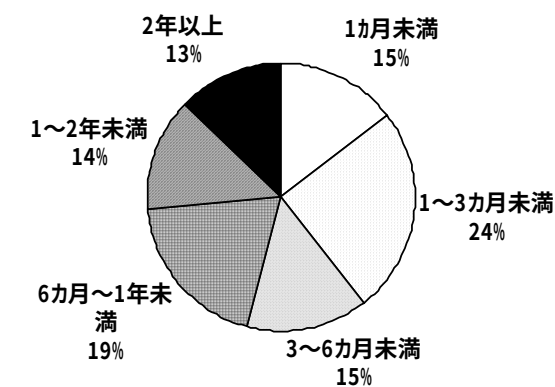
(図表 1) 職種別過不足状況判断の推移



(図表 2) 失業期間 1 年以上の完全失業者の割合



(図表 3) 失業期間別完全失業者数の割合 (2001/2)



2. 強まる雇用調整圧力と構造調整の雇用への影響

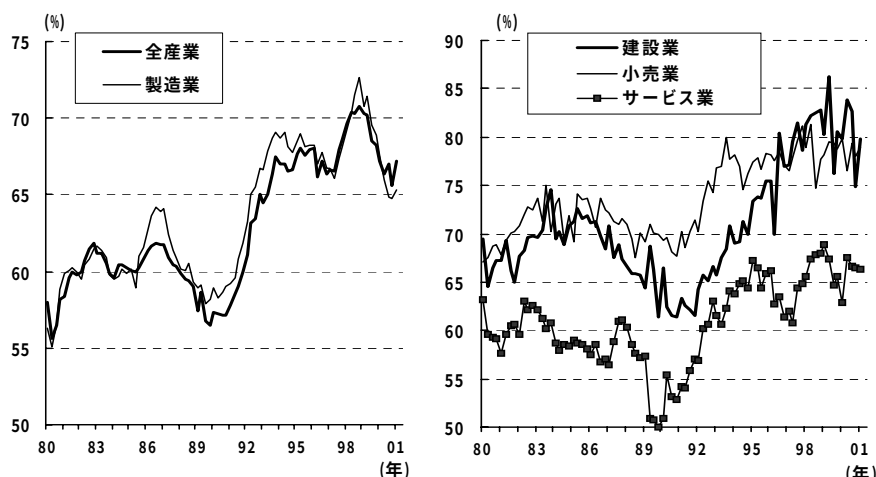
(1) 労働分配率からみた雇用調整圧力

過剰雇用の代理変数として労働分配率をみると、マクロ的には昨年後半にかけて低下傾向がみられたものの、業種別には大きなバラツキ。具体的には、建設・不動産、流通、サービス業で労働分配率の高止まりがみられ、今後各種構造調整圧力の強まりが不可避のなか、これら産業分野での過剰雇用が吐き出されていく恐れ。

(2) 不良債権処理のインパクト

政策課題として「不良債権のオフバランス化」が俎上に上るなか、その実行の過程で先送りされてきた過剰雇用の放出は避けられず。例えば、全国銀行ベースで15.3兆円の不良債権(金融再生法に基づく資産査定における危険債権の合計額)のオフバランス化が進めば、潜在的には約165万人分の雇用削減圧力となり、そごうのケース(事業削減に際しての対象事業従事者解雇比率4割、解雇までの転職成功率2割)に準じれば50万人程度が現実的に労働市場に放出されるとの試算が可能。

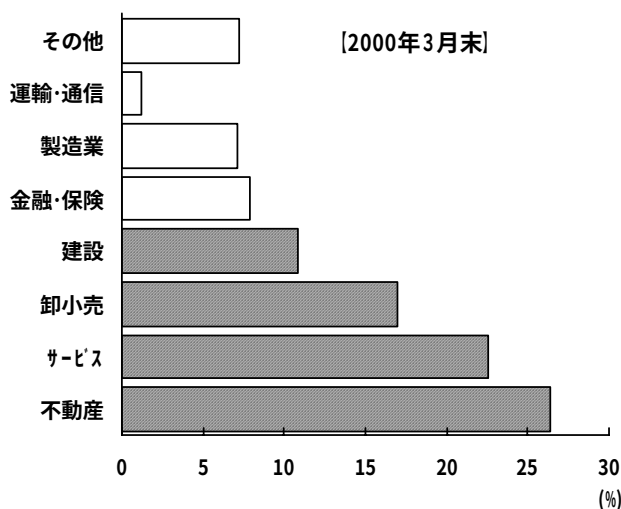
(図表4) 業種別労働分配率の推移



(資料) 大蔵省「法人企業統計季報」

(注) 労働分配率=人件費/(経常利益+人件費+利払費+減価償却費)

(図表5) リスク管理債権の業種別構成



(出所) 日本銀行「日本銀行調査月報」(2000年8月)

(注) データ開示のある62行ベース

(図表6) 不良債権処理の雇用へのインパクト

有形固定資産 (兆円、法年、99年)	495.9
固定負債 (兆円、法年、99年)	462.7
金融機関借入金	264.4
雇用者数 (万人、労調、2000年)	5356
労働力人口	6766
不良債権処理額 (危険債権)	15.3
<借入れ圧縮額=要削減有形固定資産と想定>	
有形固定資産減少率(%)	▲ 3.1
<労働装備率一定と想定>	
潜在雇用減少量(万人)	▲ 165
失業者数=潜在雇用減少量×①事業削減に際しての人員削減率×②1-解雇までの転職成功率	
ここで「そごう」のケースに準じ①=40%、②=20%と想定	
失業増加数	▲ 53

(注)表中「法年」は財務省「法人企業統計年報」。

「労調」は総務省「労働力調査」

(3) 財政再建・輸入浸透度上昇のインパクト

さらに、今後中期的にみれば、既に発生した不良債権処理に伴う過剰雇用の放出以上に、各種構造調整の進展に伴い新規に発生してくる雇用機会の喪失が問題。

- ①財政再建に伴う雇用調整圧力…財政再建への取り組みが不可避なか、とりわけ公共投資削減による建設業雇用への影響は不可避。仮に、2002～2005年の4年間にわたり公共投資を毎年2兆円削減していくと仮定すれば、建設業就業者は65万人失われるとの試算結果。
- ②輸入浸透度上昇に伴う雇用調整圧力…中国を中心としたアジア産業の高度化を背景に、今後とも製品輸入はハイペースの増加傾向が続く見通し。仮に1999～2000年のペースで輸入浸透度（輸入/総供給）が上昇していけば、2005年までに製造業で33万人が職を失う恐れ。

(図表7) 公共投資削減の建設業雇用への影響 (2001～05年)

公共投資削減額 (2002年度以降2兆円/年間)	▲ 9.3 兆円
建設業就業者数 (2000年度、労働力調査ベース)	653 万人
建設業就業者減少数	▲ 65 万人

(資料) 総務省「労働力調査」、国土交通省「建設総合統計」他。

(注1) 試算に用いた推計式(最小2乗法)は以下の通り。

$$\ln(L) = -1.264 + 0.264 \cdot \ln(X) + 0.0108 \cdot \ln \Sigma (w, t \text{ to } t-1) \\ (-1.25) \quad (2.47) \quad (0.0524) \\ + 0.847 \cdot \ln(Lt-1) - 0.014 \cdot T1 + 0.0197 \cdot T2 \\ (3.71) \quad (-1.44) \quad (1.59)$$

ここで、L:建設業就業者数、X:建設投資総額、w:名目賃金、
T1:タイムトレンド、T2:1991年以降タイムトレンド、それ以前は0。

自由度修正済み決定係数=0.973。推計期間:1980～2000年。

()内はt値。ダウニンのh統計量=-1.15。

(注2)試算の前提は①公共事業を2002～2005年まで毎年2兆円削減、②民間建設投資は2000年水準で不変、③賃金水準不変、④

T1、T2は2001年以降横ばい。

(図表8) 輸入浸透度上昇の製造業雇用への影響 (2001～05年)

輸入浸透度(2000年)	11.9 %
同 (2005年)	16.4 %
上昇幅 (2000→05年)	4.5 %ポイント
国内生産代替率	▲ 5.1 %
製造業就業者数 (2000年度、労働力調査ベース)	1321 万人
製造業就業者減少数	▲ 33 万人

(資料) 総務省「労働力調査」、経済産業省「鉱工業生産活動分析」他。

(注1) 試算に用いた推計式(最小2乗法)は以下の通り。

$$\ln(L) = 0.406 + 0.220 \cdot \ln(X) - 0.0431 \cdot \ln \Sigma (w, t \text{ to } t-1) \\ (0.960) \quad (5.50) \quad (-0.398) \\ + 0.841 \cdot \ln(Lt-1) - 0.0483 \cdot T \\ (8.41) \quad (-1.37)$$

ここで、L:製造業就業者数、X:生産指数(製造工業)、

w:名目賃金、T:タイムトレンド

自由度修正済み決定係数=0.949。推計期間:1980～2000年。

()内はt値。ダウニンのh統計量=0.662。

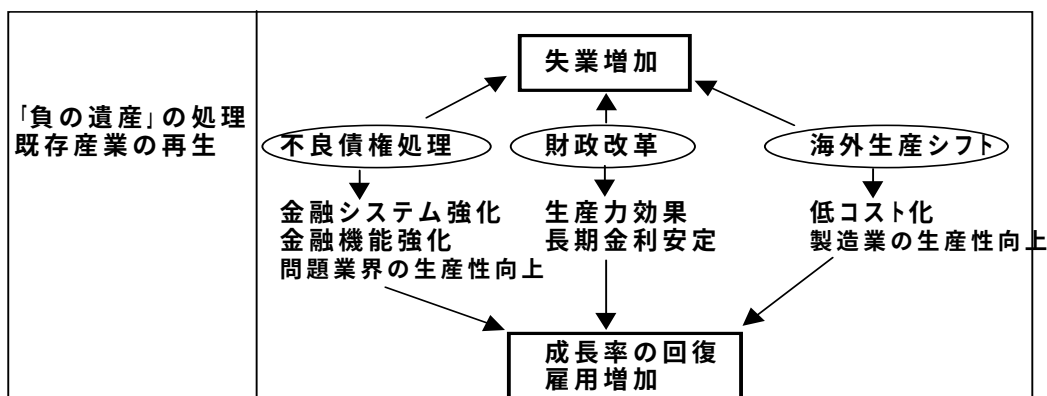
(注2)試算の前提として、輸入浸透度が1999～2000年のペースで上昇を想定。

(4) 構造改革のプラス作用

以上のように、不良債権処理・財政再建といった各種構造改革の推進は、直接的には雇用マイナスに影響。しかし、それは構造改革自体が生み出す問題ではなく、先送りされてきた、本来過去に処理されるべきであった、いずれは顕在化が避けられない調整圧力が、現実顕在化してくると理解すべき。むしろ、構造改革は、業界の供給過剰問題の解消、金融システムの強化、中期的な将来展望といった面で平均成長率を引き上げ、結果的に雇用を生み出していく効果を持つことを看過すべきでない。

ただし、「負の遺産」の処理の結果としての平均成長率回復だけで、各種構造調整の進展に伴う雇用喪失効果をカバーできるかどうかは不透明であり、積極的な成長政策による雇用の受け皿作りが不可欠の課題。ちなみに、「負の遺産」の処理で中期的な成長率が1%高まる(0.5→1.5%：1998～2000年平均成長率=0.4%。内閣府「平成12年度企業行動に関するアンケート調査」における今後5年間の予想業界需要成長率=1.5%)とすれば、適切な再就職支援策を講じることにより、徐々に失業者を吸収していくことが期待できる(それに伴う雇用創出は+123万人)。しかし、各種構造調整に伴う雇用喪失(約▲150万人)を100%吸収することは困難。

(図表9) 「構造改革」の雇用への影響の二面性



(図表10) 構造調整を通じた成長率回復の雇用創出効果

平均実質成長率 (2001～05年)	(万人)			
	0.5% [ハ'-スライン](注2)	1.0%	1.5%	2.0%
就業者数(2000年)	6,446			
就業者数(2005年)	6,271	6,332	6,394	6,456
変化(2000→05年) [ハ'-スライン対比]	-	61	123	185

(資料) 総務省「労働力調査」、内閣府「国民経済計算年報」他。

(注1) 試算に用いた推計式(最小2乗法)は以下の通り。

$$\ln(L) = 0.227 + 0.194 \ln(X) - 0.0566 \ln \Sigma(w, t \text{ to } t-1) + 0.693 \ln(L_{t-1}) - 0.0318 * T$$

(0.419)(7.25) (-0.166) (8.50) (-4.99)

ここで、L:就業者数、X:実質GDP、w:名目賃金、T:タイムトレンド
自由度修正済み決定係数=0.997。推計期間:1980～2000年。

()内はt値。ダービンのh統計量=0.248。

(注2)1998～2000年の平均成長率は0.4%。

3. 誰が失業するのか

こうした過剰雇用の放出過程で多く失職する可能性があるのは、従来通りブルーカラー、とりわけ建設現場労働者がまず挙げられる。このほか、職種別雇用構成からすれば、かつては比較的雇用情勢の悪化が軽微であったホワイトカラー層でも従来対比多くの失業が発生する恐れ。

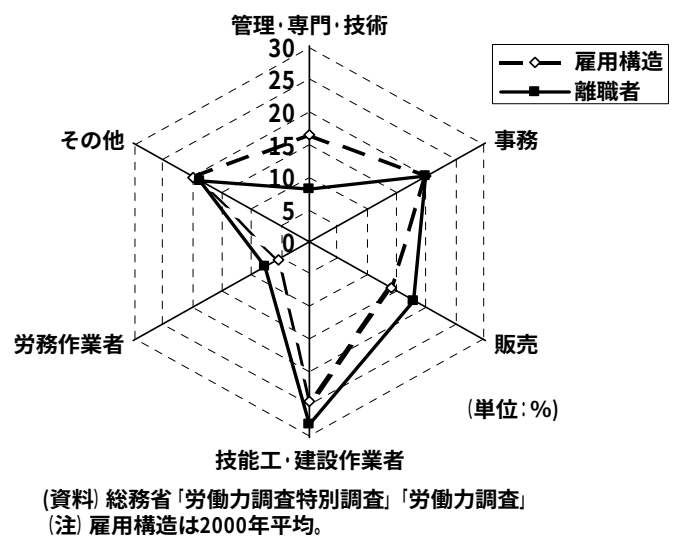
年齢的には、建設・不動産・金融で中高年層が多く、この層が多く失職することになれば、ミスマッチ失業の傾向的増加が示唆するよう再就職が難しいだけに、失業の長期化が懸念される。

(図表 11) 産業別就業構造

(図表 12) 離職者の前職種別割合(2001/2)と職種別雇用構成

(万人)

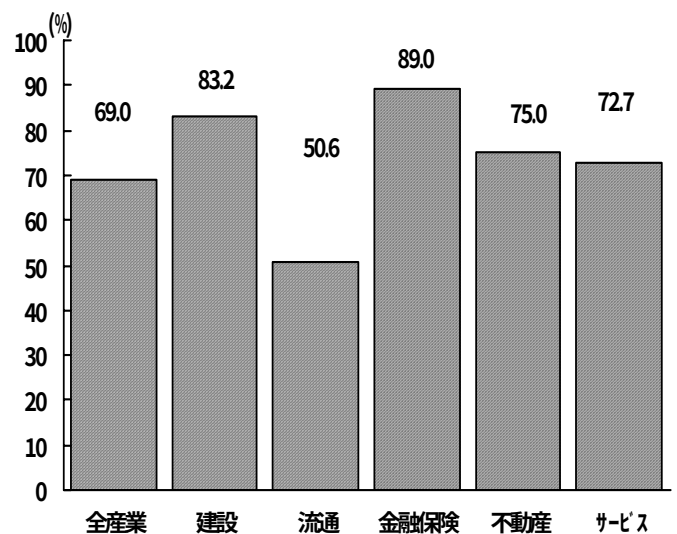
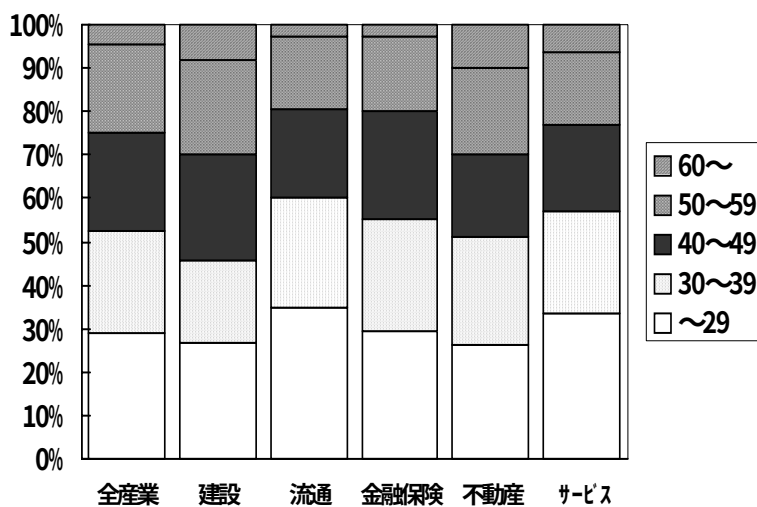
	産業計	建設業	製造業	卸小売	金融保険	不動産	サービス
就業者数	6,700	687	1,445	1,496	198	82	1,704
専門・技術職	855	35	101	25	5	1	660
管理職	231	37	54	53	11	10	42
事務職	1,358	105	222	285	103	23	363
販売職	938	32	103	615	76	35	54
サービス職	551	2	3	257	1	11	272
技能工・建設労働者	1,663	452	906	131	0	1	132
労務作業	357	10	44	120	0	1	122
その他	748	13	13	10	1	1	60



(資料)厚生労働省「就業構造基本調査」

(図表 13) 業種別雇用者の年齢構成(1999 年)

(図表 14) 産業別正社員比率(1999 年)



(資料)厚生労働省「賃金構造基本調査」

(資料)総務省「事業所・企業統計調査」

4. 90年代アメリカにおける失業率低下の要因

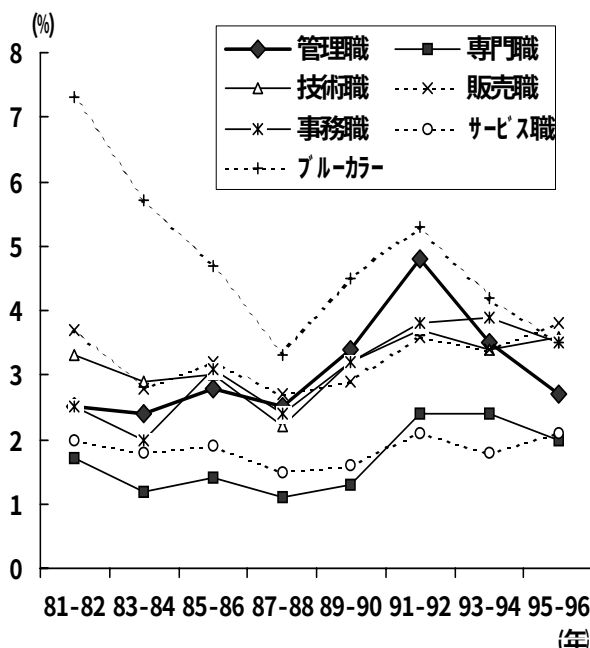
(1) アメリカにおける失業率上昇の経験

米国経済においても、80年代はじめまでは雇用調整の対象はブルーカラーを中心としたものであったが、90年代はじめには管理職・専門職などこれまで余りリストラの対象とされてこなかったホワイトカラー層で大量の解雇を経験。

(2) 受け皿としてのサービス業雇用

80年代、90年代を通じて雇用の受け皿となってきたのは新型のサービス業。より具体的には、①ヘルスケア産業、教育産業、といった従来社会的規制の対象となってきた公共サービスにかかわる産業分野、および、②情報サービス、人材派遣業、アウトソーシング業、といったホワイトカラー部門を外注化した産業分野。前者は「公共サービスの産業化」を通じた業界活性化の流れが底流にあり、後者の分野ではインディペンデントコントラクターや派遣労働、SOHO、マルチプルジョブホルダー等、企業から個人が独立した形での就業形態の普及とセットで進行。

(図表 15) 米国における職種別離職率の推移



(資料)U.S.Dep of Labor"Monthly Labor Review"

(図表 16) 米国における産業別雇用の推移

	雇用者数 (1000人)		
	1990	1999	90→99
雇用者数	109403	128615	19212
民間合計	91098	108455	17357
建設業	5120	6273	1153
製造業	19076	18432	▲ 644
耐久財	11109	10985	▲ 124
非耐久財	7968	7446	▲ 522
運輸	3511	4425	914
通信	1309	1522	213
電力ガス	957	845	▲ 112
卸売	6173	7004	831
小売	19601	22787	3186
金融	3269	3794	525
保険	2125	2402	277
不動産	1315	1525	210
サービス	27934	39000	11066
パーソナル	1104	1206	102
ビジネス	5139	9123	3984
人材ビジネス	1535	3405	1870
情報ソフト	772	1781	1009
映画	408	600	192
アミューズメント	1076	1696	620
ヘルスケア	7814	9973	2159
開業医	1338	1865	527
介護施設	1415	1755	340
病院	3549	3970	421
在宅介護	291	655	364
法律	908	1002	94
教育	1661	2270	609
エンジニア・マネジメント	2478	3420	942

(資料)U.S.Dep of Labor"Employment and Earnings"

(図表 17) 米国における産業別労働移動の状況

1995～96年の間に解雇された労働者の1998/2の状況 (1,000人、%)					
	解雇労働者数	再就職者数		同一業種再就職率	サービス業再就職率
			再就職率		
民間非農業雇用者	1998	1640	82.1	47.9	34.1
鉱業	18	16	88.9	-	-
建設	103	92	89.3	53.3	4.3
製造	687	534	77.7	45.9	24.7
運輸・公益	165	142	86.1	32.4	31.7
卸売	98	79	80.6	16.5	22.8
小売	372	308	82.8	45.8	26.7
金融・不動産	151	126	83.4	41.3	32.5
サービス	403	344	85.4	68.3	68.3

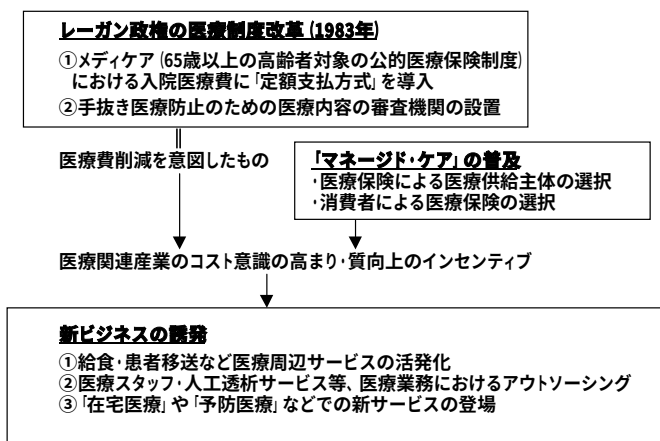
(資料)U.S.Dep of Labor"Monthly Labor Review"

(3) アメリカにみる雇用再生策

80年代、90年代を経て、新型サービス産業が受け皿になる形でアメリカの雇用が再生に向かった背景には、以下の4つの事情を指摘でき、それぞれに有効な政策的関与が存在。

- イ) 受け皿産業の創出と基盤整備…例えば、米国最大級の雇用吸収産業であるヘルスケア産業発展の背景には、競争促進的医療制度改革が結果として医療関連新ビジネスの創出を促したことを指摘可能。
- ロ) 有効な職業教育システムの存在…コミュニティーカレッジに対する適切な支援（助成金・奨学金支給審査を通じたクオリティー・コントロール）、自己啓発減税の存在。
- ハ) 低賃金非正社員の普及…派遣労働、インディペンデントコントラクター、請負労働者等低賃金雇用の増加が取り敢えずの雇用確保に貢献（その後、働き方の柔軟性や自主的キャリア設計のために自ら進んで非正社員を選択する労働者も増えている）
- ニ) 再就職支援サービスの存在…緩やかな規制のもとで発達した民間職業紹介事業（アウトプレースメント等）。クリントン政権下における再就職支援型雇用対策への転換（プロファイリングを通じた再就職援助プログラムの実施<93年11月>、ワン・ストップ・キャリアセンターの創設、自営業援助プログラム等）も寄与

(図表 18) 米国ヘルスケア産業発展の経緯

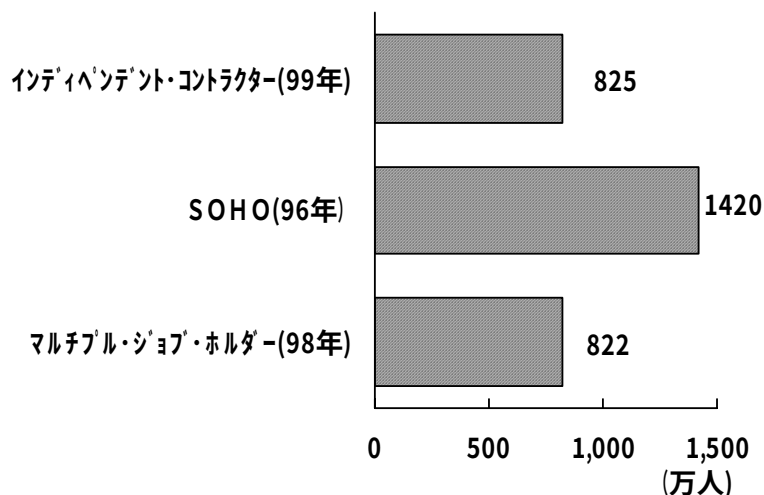


(図表 19) コミュニティーカレッジの概要

- ◆学校数…全米で1,132校(1998年)
- ◆学生数…554万人(1996年秋)
学生平均年齢…29歳
- ◆授業料…年平均518ドル(税額控除の適用あり)
運営財源…州基金:39%、授業料等:20.5%、地域基金:17.3%
連邦基金:12.7%、その他:10.5%
- ◆教育機能…①一般教養科目の履修(準学士号取得後4年制大学に編入可)
②職業訓練(地域企業との連携密接、教員の多くが企業の現役)
③生涯教育(市民講座、趣味講座)
- ◆職業教育の内容…ヘルスケア・建築など職業資格取得の準備教育/IT技術者の再教育

(資料) <http://www.aacc.nche.edu>, 黒澤昌子「高等教育市場の変遷:米国における例をもとに」(八代尚宏編「市場重視の教育改革」日本経済新聞社)

(図表 20) 多様な就業形態



5. 先進各国における雇用対策

今後のわが国の雇用政策を考える場合、米国のほかにも、70年代以降高失業に悩まされてきた先進各国にも学ぶところが多い。

(1) 低賃金雇用・雇用形態の多様化

～オランダにおけるワークシェアリング～

70年代後半に高失業に悩まされたオランダは、82年の「ワッセナーの合意」（雇用問題解決に向けて政府・労働組合・企業の三者が合意したもの）以来、パートタイマーの増加を図り、失業率の低下に成功。

パートタイマーの増加に際しては、フルタイム労働者との労働条件の均等化を図ったことが基本。

- ①賃金…同一価値の労働に従事する労働者は同一の時間給を支払われなければならない
- ②解雇規制…フルタイム労働者とパートタイム労働者は同権利
- ③年金…94年以降、企業年金からパートタイム労働者排除できない。パートタイム労働者は就労時間に比例した受給権を得る
- ④社会保障…失業保険、障害保険の均等適用
- ⑤健康保険…パートタイム、フルタイムに関わらず、一定収入以上の雇用者は強制加入

(2) 雇用流動化のための職業資格整備

～イギリスにおける職業資格制度・NVQ～

NVQ (National Vocational Qualification) とは、1990年代イギリスに導入された職業資格制度で、約800種類、全ての仕事の9割以上カバーする。若年層の職業能力向上に向けて導入されたものであるが、結果的に、企業横断的な職業能力判定インフラが整備され、雇用流動化にも役立っている。

①ペーパー試験や実地試験ではなく、職場での仕事遂行能力に対する評価によって取得する方式であること、②仕事の内容や必要な知識、評価指標などを記述した「仕事基準書」が、それぞれの産業の経営者が関与して作成されていること、といった点で有効に機能している。

(3) マッチング機能強化への民力の活用

～オーストラリアにおける公共職業安定所の民営化～

オーストラリアでは、90年代初め以来の公共部門への市場原理導入政策推進の一環として、公共の職業紹介サービスにも市場原理の導入が図られている。その経緯は以下の通り。

1994年 長期失業者に対して面接等の個別援助を行う「ケース・マネージメント」業務につき、入札による民間業者の参入を許容。

1997年 公共職業安定所の政府持分100%の株式会社化。民間職業サービス企業との競争関係のもとで、「ジョブ・ネットワーク」の一員としてサービスを提供。

(参考資料) 「1998年海外労働白書」、「平成12年度年次世界経済報告」、「能力を楽しむ社会」(大久保幸夫、2000年、日本経済新聞社)

6. 雇用再生への戦略

(1) 「包括的雇用政策」の必要性

「雇用は産業の派生需要」であり、「元来産業は生活のためにある」とみれば、雇用再生のシナリオ実現のためには、産業政策・社会保障政策も視野に入れた「包括的雇用政策」の枠組みが不可欠。

イ) 市場原理を基本とした産業・雇用システムの創造

不良債権処理・財政再建・輸入浸透度上昇といった各種構造調整圧力の強まりが予想されるなか、今後過剰雇用が吐き出されていくことは避けられない流れ。もっとも、こうした構造調整の進展は、「負の遺産」の処理を通じ、抑圧されていた経済の成長力のある程度復元させ、新しい雇用機会を生み出していく側面を有する。

しかし、「負の遺産」の処理を通じた成長力の復元だけで十分な雇用機会が生まれる保証はなく、雇用の受け皿を提供するような新しい成長産業の創出が雇用再生にとってクルーシャルな問題。その際、雇用の受け皿となる産業としては、米国の経験に従えば、①医療・介護、教育といった「人的公共サービス産業」、および、②情報システム・専門ホワイトカラー業務等の「アウトソーシング産業」が有望。

こうした雇用創出パターン実現のためには、規制改革・競争政策・金融改革・税制改革を通じた産業再生・起業活発化のための基盤整備が基本であり、特に、医療・教育分野等への競争原理の積極的導入により民主体の公共サービス供給体制を構築することが必要であり、それがサービスの質向上にも貢献。

同時に、「21世紀型雇用・能力開発システム」として、**就業形態が多様化され、労働移動を円滑に進めることのできる環境の整備が不可欠であると同時に、個々の勤労者が自立し、新しい産業に再就職したり技術革新に適応していくのを支援する職業人教育システムの創出が不可欠の課題。**

ロ) ポスト構造調整期の福祉ビジョンの明示

一方、市場原理重視型の経済システムを構築していくということは、企業の社会的な役割を産業活性化＝雇用機会の創出機能に特化させ、企業が手厚い諸手当や企業年金の給付といった生活保障機能から一部撤退することを意味する。つまり、これまでのわが国特有の企業依存型雇用システムを転換するわけであり、それに伴って失われる生活保障機能について、新しい分担のあり方を構築する必要。

具体的には、「シビル・ミニマム」については国家が責任をもって担う一方、福祉・公共サービス分野への競争原理の導入が、成長促進・サービスの質向上を通じ、中長期的には総体としての生活水準・福祉水準を引き上げるとする「**ポスト構造調整期の福祉ビジョン**」を明示することが、国民の信任を得るのに不可欠。

ハ) 応急対策としての十分なセーフティーネット

ただし、これまで長期にわたり必要な調整を先送りしてきただけに、いったん調整が始まれば大量の失業者が出る恐れ。一方、負の遺産の処理に伴う経済活力の復元にもある程度の時間。したがって、**短期的には経済再生を通じた雇用の受け皿創出には限界があり、過渡期においては、構造対策との整合性をはかりつつ、生活保障の観点を重視する「応急対策としての十分なセーフティーネット」が必要。**

そうした雇用のセーフティーネットが不十分であれば、雇用情勢の悪化に伴い社会不安が高まる恐れあり。「何でもあり政策」の復活でまたぞろ問題先延ばしの動きが再燃する可能性を否定できず。その場合は結局、近い将来に一段と深刻な調整をもたらすだけであることを銘記し、不退転の決意で成長産業の創出と労働力の再配置を目指す必要。そのためにも、十分なセーフティーネットの整備が不可欠。

(2) 政策パッケージ

採るべき「包括的雇用対策」の具体的なメニューは以下の通り。

【構造政策①—市場原理を基本とした産業・雇用システムの構築】

- ① 人的公共サービス産業の戦略的育成…競争促進を通じたヘルスケア産業・教育産業等雇用吸収産業の戦略的創出。教育産業の成長は企業外職業教育機能の強化に貢献。同時に、これら産業の成長はその労働集約的性格ゆえに大きな雇用の受け皿となる(注1)。
- ② 企業外職業教育のハブとしての「日本版コミュニティーカレッジ」の創出…大学・短大・専門学校を母体につつ、マネジメントを人材ビジネス・企業人事へ委託し、助成金を通じたクオリティコントロール・システムを整備。
- ③ 効率的な労働市場のための各種制度整備…日本版NVQ、年金制度改革、透明性の高い解雇法制・不利益変更のルール作り、個別労働紛争の円滑処理システムの整備。雇用に関する年齢差別禁止(年功制の是正が条件)。

【構造政策②—ポスト構造調整期の福祉ビジョンの明示】

- ① 基礎的生活コストの引き下げ…育児基盤の整備、奨学金の拡充、中古住宅市場の整備、リバースモーゲージの普及。
- ② 選択型医療・年金システムの構築…シビルミニマムの国家保障。厚生年金民営化と雇用形態に中立的な年金税制の構築。年金運用のための投資教育の実施。競争促進を通じたヘルスケア産業創出。
- ③ 社会扶助制度の正常化…雇用維持のための助成金縮小・公共事業の縮減がもたらす雇用保障機能の低下に対し、厳し過ぎる生活保護給付条件(親族扶養義務・ミーンズテスト)の緩和で補完。

【応急対策—十分なセーフティーネット】

- ① 公共職業紹介の民間への思い切ったアウトソーシングによる強力な再就職支援策…ハローワークのデータベース・インフラを活用しつつ、人材ビジネス・企業人事部に業務委託を行うことで、再就職支援に関しプロファイリングに基づく木目細かなカウンセリング・ワンストップサービスを行う。
- ② 就業形態の多様化促進…派遣期間の自由化、労働契約期間の多様化、パート等非正社員雇用と正社員雇用との待遇均等化。いわゆる「ワークシェアリング」は、就業形態の多様化により実現すべき(中高年ホワイトカラーの契約労働としての再雇用等)。
- ③ 生活保障の補助…一家の大黒柱が低賃金雇用でも家計を支えることが可能なように、リストラ対象者子女への奨学金の拡充、収入激減者に対する住宅ローン利子の補助・政府保証によるローン返済条件緩和(借入期間延長等)。
- ④ 失業保険の拡充…全国延長給付の支給要件緩和(基本受給率要件の引き下げ)・支給日数延長(モラルハザード回避のためのカウンセリング・職業再訓練とセット(注2))。

(注1) 公共サービス部門による直接雇用は、中長期的な公共サービスの成長を阻害する恐れもあり、実施する場合には

- ①PFI等民間による運営によること、②原則新卒を対象とすること一を条件とすべき。

(注2) 現行でも、公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受ける場合に「訓練延長給付」(待機期間は90日、訓練受講期間は2年を限度、受講終了後は30日を限度)の制度が設けられているが、その対象は大半が公共職業訓練校である。その対象について、大学や民間の専門学校等にも広げるべき。

(図表 21) ヘルスケア、人材派遣産業の雇用吸収力 (2000～2005 年)

(万人、%)

	米国			日本			
	就業者数 (1980年)	(1990年)	(1999年)	就業者数 (1999年)	(2000年)	(2005年)	(2000→05年)
ヘルスケア 人 口 人口比	527.8 22,772.6 2.3	781.4 24,997.3 3.1	997.3 27,294.5 3.7	98.7 12,668.9 0.8	- - -	150.3 12,703.1 1.2	52
人材ビジネス 人材派遣 15歳以上人口 人口比	54.3 45.6 10,694.0 0.4	153.5 128.8 12,584.0 1.0	340.5 301.7 13,936.8 2.2	- - -	- 39.0 10,836.0 0.4	- 72.1 10,944.9 0.7	33
合計							85

(資料) U.S.Dep of Commerce "Statistical Abstract of the United States", 厚生労働省「労働力調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成9年1月推計)。

(注1) 2005年時点における日本のヘルスケア産業就業者数は、その人口比が80年代米国のテンポで上昇すると想定。人材派遣は、その15歳以上人口比が80年代米国のテンポで上昇すると想定。

(注2) 米国の派遣労働者の1980年の数は、人材ビジネス従業者数に1990年の人材派遣・人材ビジネス比率を乗じたもの。

(図表 22) 生活保護支給の捕捉率の国際比較

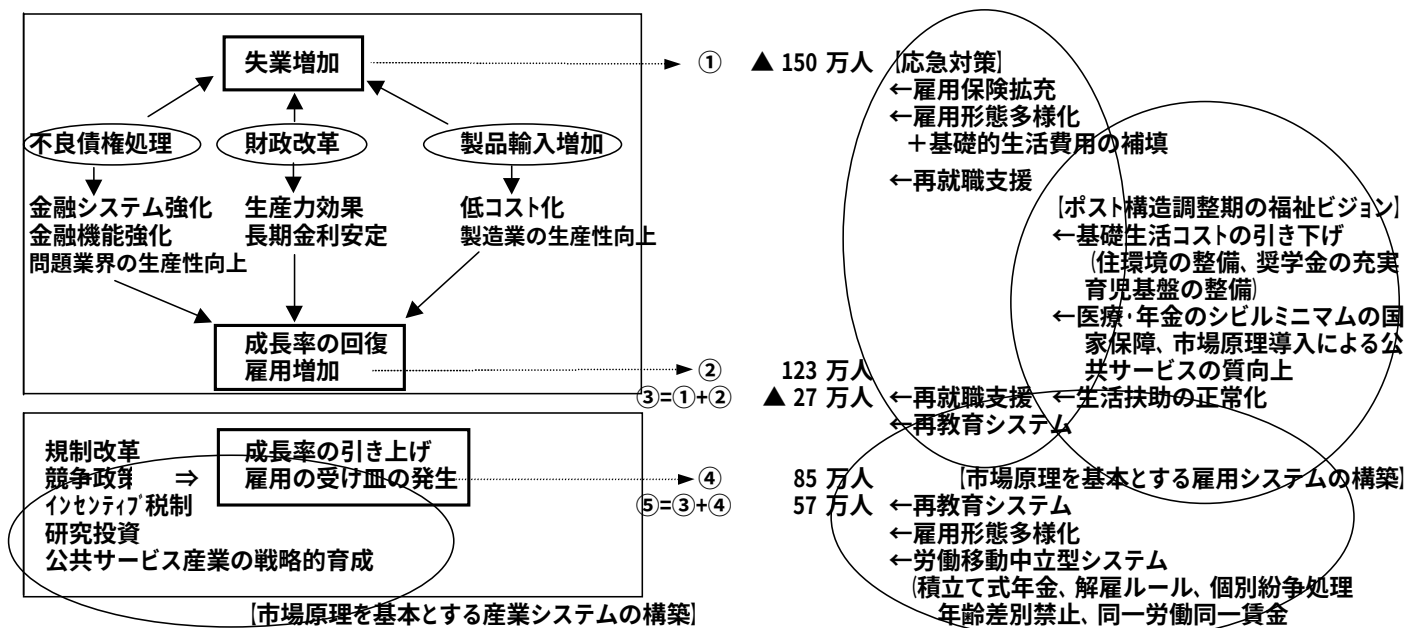
オーストラリア (1986年) 賃金所得者で計測 24% 支出で計測 36%	アメリカ (1991年) 家族数で測定 64% 支給額で測定 70%
イギリス (1985-86年) 世論調査で測定 48% 支出で測定 54%	日本 (1993年) 支出で測定 6%

(出所) 橋木[2000]より転載 (原典はAtkinson、和田・木村)

(図表 23) 「包括的雇用政策」の全体像

(想定される産業・雇用再生のプロセス)

(必要な対策のメニュー)



《参考資料 雇用保険制度のポイント》

1. 失業等給付

(1) 給付の種類

●求職者給付

イ) 一般被保険者向け

a) 基本手当

b) その他一技能習得手当、寄宿手当、疾病手当

ロ) 高齢者継続被保険者向け（高年齢求職者給付金）

ハ) 短期雇用特例被保険者向け（特例一時金）

ニ) 日雇労働非被保険者向け（日雇労働求職者給付金）

●就職促進給付

イ) 再就職手当

ロ) その他一常用就職支度金、移転費、広域就職活動費

●教育訓練給付（教育訓練給付金）…支給要件期間（同一事業主のもとで被保険者であった期間）が5年以上の場合、教育訓練施設（厚生労働大臣指定）に支払った入学金・受講料（最大1年分）の**80%相当額を30万円を上限**に支給。

●雇用継続給付

(2) 所定給付日数（一般被保険者に対する求職者給付の基本手当）

●短時間労働被保険者以外

イ) 一般の離職者

被保険者であった期間		1年未満	1年以上5年未満	5年以上10年未満	10年以上20年未満	20年以上
一般被保険者		90日		120日	150日	180日
就職困難者	45歳未満	150日	300日			
	65歳未満	150日	360日			

ロ) 倒産・解雇等による離職者

被保険者であった期間	1 年未満	1 年以上 5 年未満	5 年以上 10 年未満	10 年以上 20 年未満	20 年以上
3 0 歳未満	9 0 日	9 0 日	1 2 0 日	1 8 0 日	—
30 歳以上 45 歳未満		9 0 日	1 8 0 日	2 1 0 日	2 4 0 日
45 歳以上 60 歳未満		1 8 0 日	2 4 0 日	2 7 0 日	3 3 0 日
60 歳以上 65 歳未満		1 5 0 日	1 8 0 日	2 1 0 日	2 4 0 日

●短時間労働被保険者

イ) 一般の離職者

被保険者であった期間		1年未満	1年以上5年未満	5年以上10年未満	10年以上20年未満	20年以上
一般被保険者		90日		90日	120日	150日
就職困難者	45歳未満	150日	240日			
	65歳未満	150日	270日			

ロ) 倒産・解雇等による離職者

被保険者であった期間	1 年未満	1 年以上 5 年未満	5 年以上 10 年未満	10 年以上 20 年未満	20 年以上
3 0 歳未満	9 0 日	9 0 日	9 0 日	1 5 0 日	—
30 歳以上 45 歳未満		9 0 日	1 5 0 日	2 1 0 日	2 1 0 日
45 歳以上 60 歳未満		1 8 0 日	2 1 0 日	2 4 0 日	3 0 0 日
60 歳以上 65 歳未満		1 5 0 日	1 5 0 日	1 8 0 日	2 1 0 日

(3) 支給要件・支給額

●受給要件…原則として離職の日依然年間に被保険者期間が通算して6カ月以上

●日額…離職前6カ月前に受けた賃金（賞与は除く）の総額を180で除し、一定率（原則60%～80%）を乗じる。上限は以下の通り。

30歳未満…8,710円。30歳以上45歳未満…9,680円。45歳以上60歳未満…10,650円。

60歳以上65歳未満…9,680円。

(3) 延長給付

●全国延長給付…失業の状態が全国的に著しく悪化し、「政令で定める基準」注1)に該当するに至った場合、基本手当の支給日数を「政令で定める日数」注2)を限度として延長できる

注1) 「政令で定める基準」は基本手当で受給資格数の当該者及び被保険者数合計に対する比率（基本受給率）が4/100を超える状態が4カ月以上続き今後も持続が予想される場合。

注2) 「政令で定める日数」は90日。

●広域延長給付…厚生労働大臣が広域職業紹介活動（地域雇用開発等促進法第21条）をすることを命じた地域において、その地域に係わる受給資格者のうち、当該地域に係わる広域職業紹介活動により職業の斡旋を受けることが適当と認められるものが対象。

●訓練延長給付…公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受ける受給資格者に対し、当該公共職業訓練等（その期間が2年以内のものに限る）を受ける期間内の失業している日について支給。2000年5月16日以降は、①当該公共職業訓練等を受けるために待期している期間（90日を限度）、当該職業訓練等を受け終わってなど就職が困難ものにつき終了後の期間（30日を限度）についても支給。

2. 雇用保険三事業

- 雇用安定事業…被保険者等に関し、失業の予防、雇用状態の是正、雇用機会の拡大、年齢別、地域別及び産業間にみられる雇用の不均衡の是正、雇用構造の改善その他雇用の安定を意図したもの。雇用調整助成金など。
- 能力開発事業…労働者の職業生活の全期間を通じてその能力の開発、向上を促進するためのもの。
- 雇用福祉事業…職業生活上の環境の整備改善、就職の援助その他労働者の福祉の増進を図るため、各種の施設の設置、運営などを行うもの。

雇用保険三事業関係収支

	94年度	95	96	97	98	99
収入(保険料)	5,369	5,451	5,537	5,656	5,660	5,399
支出	5,666	6,746	5,839	5,037	4,680	5,392
雇用安定事業	2,620	3,733	2,730	2,160	1,798	2,282
能力開発事業	1,424	1,451	1,477	1,424	1,555	1,805
雇用福祉事業	1,607	1,551	1,641	1,442	1,316	1,297
差引残余	▲ 297	▲ 1,295	▲ 302	619	980	7
安定資金残高	3,784	2,489	2,187	2,806	3,786	3,793

(資料) 厚生労働省

3. 費用の負担

(1) 保険料

- 失業等給付に係わる基本料率…2001年4月より12/1000(←11/1000、1993～2000年度は暫定措置として8/1000)。労使折半。「弾力条項」として、保険料率を10/1000～14/1000で変更することができる。
- 三事業に係わる保険料…3.5/1000。事業主のみ負担。

(2) 国庫負担

- 求職者給付…国庫負担率25%(1998～2000年度は暫定措置として14%)
- 雇用継続給付…12.5%(1998～2000年度は暫定措置として7%)。

(2) 失業等給付関係収支状況

失業等給付関係収支状況

	1994年度	95	96	97	98	99	2000 (予算)	2001 (改正前) (改正後)	
収入	17,797	18,593	18,413	19,423	17,397	17,317	16,789	23,239	23,000
保険料収入	12,270	12,457	12,650	12,923	12,929	12,335	12,708		
国庫負担金	2,672	3,374	3,273	4,388	3,078	4,012	3,354		
支出	17,996	20,221	21,358	23,203	27,018	27,806	31,617	25,884	24,000
差引剰余	▲ 199	▲ 1,628	▲ 2,945	▲ 3,780	▲ 9,621	▲ 10,489	▲ 14,828	▲ 2,645	▲ 1,000
積立金残高	47,328	45,700	42,755	38,975	29,354	18,865	4,037	1,392	3,037

被保険者数	33,815	33,981	34,199	34,387	34,195	33,902	34,005		
基本手当受給者数	780	837	844	899	1,053	1,068	1,043		
基本受給率	2.3	2.5	2.5	2.6	3.1	3.2	3.1		

(資料) 厚生労働省「雇用保険事業月報」、「改正雇用保険法早分かり」

(注1) 基本受給率 = (基本手当受給者実人数 / (被保険者数 + 基本手当受給者実人数)) × 100 (%)

(注2) 2000年度の被保険者数、基本手当受給者数、基本受給率は2000年4～12月平均。