

雇用政策における新政権の課題

《ポイント》

◆今年度下期の景気の横ばいないし弱含みが予想されるなか、政策面で新政権がまず取り組む必要があるのは、悪化する雇用情勢への対応である。10月中に策定が予定されている緊急雇用対策には、①雇用調整助成金等の拡充、②ジョブ・マッチング機能の強化、③公共職業訓練システムの改善、④包括的な経済成長ビジョンの提示、が盛り込まれる必要がある。

・雇用調整助成金等の拡充にあたっては、受給要件として事業計画の提出を義務付けることで、事業構造の変換を促すことが望ましい。

・新卒未就職者を含む求職者に対するジョブ・マッチング機能の強化に向けては、求人開拓とカウンセリングのノウハウを持つ民間への業務委託を積極化することが求められる。

・公共職業訓練の仕組みについては中央主導のやり方を変え、地域ごとに産業界のニーズを汲み取って訓練プログラムの内容を策定し、積極的な民間委託を通じて職業訓練プロバイダーを育成することが求められる。

・「雇用の受け皿」の創出には包括的な経済成長のビジョンの提示が急がれる。その際、①環境技術分野、②農・食関連分野、③ケア産業分野（医療・介護・保育・教育）が重点3分野となろう。

◆失業扶助制度として新政権が導入を目指す制度と「緊急人材育成・就業支援基金」との違いは、必ずしも明確ではない。現行制度のしっかりした検証のうえに新たな制度の創出が求められる。その際、公共職業訓練の仕組みを改善させることのほか、ハローワークを活用した従来の仕組みの延長線上ではなく、カウンセリングを起点とするワンストップ・サービスの本格的導入が課題になる。

◆「製造派遣の原則禁止」が検討されているが、極端な規制強化は企業活力を奪い、かえって失業を増やすことになる。この問題の本質は派遣労働者が未熟練低賃金の仕事に固定されることにあり、「派遣事業」と「派遣労働者」を分けて考えることにポイントがある。具体的には、新たに導入するとされる「専門職制度」の一環として「研修生制度」を設け、一定期間単純業務に就くことを認めると同時に、専門職に移行することを前提に研修を受けることを義務付ける、というアイデアが考えられる。

◆最低賃金の引き上げについては、それが中期的なパースペクティブのもとで低生産部門の生産性引き上げ支援策とセットで行われれば、貧困問題の解決に寄与するのみならず、所得底上げを通じて内需成長の促進策にもなる。ただし、引き上げ時期については景気回復後が望ましい。

◆雇用政策の究極の目的は、可能な限りの良質な雇用を生み出すことにあるが、その実現のためには、①雇用の受け皿の創出、②セーフティーネットの整備、③公正な労働市場、の3点セットに取り組むことが必須である。所期の目的を達成するには、これら3つについての基本ビジョンを明確にし、個々の政策の全体における位置づけを示す必要がある。

8月の完全失業率は5.5%と前月比0.2ポイント低下したものの、戦後最悪レベルで推移している状況に変わりはない。春以降、景気は持ち直し傾向にあるものの、10月の鉱工業生産指数はピーク対比なお2割低い水準にとどまる見込みである。

先行き不透明感が払拭されないなか、底打ち感が出てきた大企業製造業部門でも、雇用増に対して慎重姿勢が維持されている。例えば、エコカーの好調で生産水準が急反発した自動車メーカーでは、追加で必要になる労働力は基本的には業界内や企業グループ内の既存雇用者のやりくりで対応しており、新規雇用は臨時工などでの必要最小限にとどめている。一方、非製造業分野では、企業の経費節減・人件費削減スタンスの強まりから、売り上げが大きく落ちており、財務体質の脆弱な中小・中堅企業を中心に雇用を減らしている。

欧米景気の停滞が続き、エコカー・エコ家電分野での政策効果の一巡が予想されるなか、今年度下期の景気は、横ばいないし弱含む展開も予想される。引き続き、雇用問題は重要な政策課題であり続けるとみられるなか、本レポートでは、9月の政権交代を実現した民主党を軸とする新政権の雇用政策面での課題を取りまとめた。

1. 雇用悪化への対応

政策面で新政権がまず取り組む必要があるのは、悪化する雇用情勢への対応である。10月中に緊急雇用対策の策定が検討されているようであるが、①雇用調整助成金等の拡充、②ジョブ・マッチング機能の強化、③公共職業訓練システムの改善、④包括的な経済成長ビジョンの提示、がセットにして行われることが望まれる。

1) 雇用調整助成金等の拡充

雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金は、売上高・生産量の大幅減少に直面している企業に対し、賃金の一定割合の助成を行うことにより雇用維持を助ける仕組みであるが、麻生政権下での受給要件の大幅緩和によって利用が急増している。今年8月時点で支給が決定された対象人員数は述べ255万人に上り、一定程度の雇用維持に貢献してきたと考えられる。しかし、最長300日という制限があり、今後その期限が到来することで、雇用調整圧力が強まる恐れがある。

依然として雇用調整圧力が強いなか、雇用調整助成金等の一段の拡充が検討されてよいものの、経済危機発生の前後で事業環境が大きく変わっていることを考慮に入れる必要がある。これまでの事業構造を所与にした単なる雇用維持策には限界があり、危機後の新たな環境に適合した事業構造の転換を進めるとともに、雇用者にはそれに必要な技能の習得を促す支援策が求められる。

その意味では、雇用調整助成金等の拡充にあたっては、受給要件として、事業計画の提出を義務付けることで、事業構造の変換を促すことが望ましい。さらに、必要に応じてその事業転換を支援すべく、資金面や職業訓練面での助成も併せて検討すべきではないか。

2) ジョブ・マッチング機能の強化

完全失業率は既往最高水準に達しているが、急激に求人が減少するもとで求職活動を諦めたいいわゆる

「ディスカレッジド・ワーカー」も増えている。今年4～6月期には、就業希望者のうち「適当な仕事がありそうにない」との理由で非労働力化している人は163万人にのぼり、前年同期から12万人増えている。こうした潜在失業者も含めれば、失業率は約8%に達する計算である。

失業者をいち早く職に就ける施策は、雇用のミスマッチを解消する措置を講じることである。そのためにはジョブ・マッチング機能の強化に向けて、民間（人材ビジネス、経済団体など）に対する業務委託を積極化することが求められる。不況期でも人手不足にある中小企業は数多く存在する。求人開拓とカウンセリングのノウハウを持つ民間の力を、もっと活用することが検討されてよからう。

政府が検討しているとの報道がある新卒未就職者対策についても、民間事業者を活用することで、就職カウンセリングとセットで就職支援を行うことが重要である。とりわけ厳しい状況にある高卒者については、厳しい雇用情勢のもとでは現実には派遣労働が有力な受け皿になる。現政権は、製造派遣の原則禁止、登録派遣の制限の方針であるが、後述するような研修生制度を設けることで、派遣という働き方を有効に活用していく姿勢が求められよう。

民主党がマニフェストに盛り込んだ「介護労働者の賃金を月額4万円引き上げる」という施策も、低賃金がネックとなって人手不足が続く介護分野でのミスマッチ解消策として有効であろう。ただし、月額4万円引き上げてもなお低く、介護分野の賃金全体の底上げのみならず、意欲のある労働者がより処遇の高い職種へと転換していくことを支援する仕組みを構築することが必要である。より具体的には、米国の「キャリアラダー・プログラム」を参考に、企業や業界が介護ヘルパーの技能認定とそれと連動した賃金上昇の仕組み、さらには看護師など隣接職種への転換のためのプログラムを整備するにあたり、助成金を支給するというやり方が考えられる。

3) 公共職業訓練システムの改革

公共職業訓練の仕組みを改善することも喫緊の課題である。現状の公共職業訓練の仕組みは、基本的には中央主導で行われている。この結果、訓練プログラムの内容は中央で画一的に決められる傾向が強く、現場のニーズを十分に汲み取るものにはなっていない。職業訓練の実施機関については、かつて製造分野の就業機会が多く存在したときは、公共職業訓練校がノウハウを持ち、有効な訓練が提供されていた。しかし、今日、製造業雇用が減少し、公共職業訓練校には十分なノウハウのない、非製造業分野での訓練が求められる状況にある。そこで近年、多くは民間事業者への委託により行われているが、その有効性には疑問なしとしない。中央で企画した訓練内容が現場とミスマッチを起こしている面もあるが、わが国では公共職業訓練の委託事業はなお市場規模が小さく、良質な民間事業者（教育訓練プロバイダー）が十分に育っていないという事情もある。

基本的なフレームワークは国が決めるにしても、具体的な訓練プログラムの内容は地域ごとに産業界のニーズを汲み取って決定すべきであり、公共職業訓練の民間委託を継続的かつ成功報酬的な仕組みを導入することで、有効性の高い訓練の実施と職業訓練プロバイダーの育成が求められよう。

4) 包括的な経済成長ビジョンの提示

雇用のミスマッチの解消策だけでは雇用の改善には限界があり、やはり新たな受け皿を増やすことを考える必要がある。雇用の受け皿を提供するのは企業・産業であり、その意味で、包括的な経済成長のビジョンを提示することが急がれる。

具体的には、①環境技術分野、②農・食関連分野、③ケア産業分野（医療・介護・保育・教育）が重点3分野である。①については、「CO2等排出量25%削減」を実現するためのグランド・デザインを策定し、再生エネルギーの固定価格買取制度や省エネ住宅普及促進策などの具体化が求められる。②については、農業を地域再生策の一つの核として位置づけ、食品工業や観光業など食関連産業をトータルに育成していくことを、地域主導で行うための環境整備が必要になる。

③については、社会保障制度改革との連動が求められる。具体的には、医療・介護、保育、教育分野における参入規制や価格規制を緩和する一方、所得再分配政策によるサービス利用の底上げを行うことである。混合診療の禁止や硬直的な介護報酬体系など参入・価格規制を緩和することで、サービス提供事業者のインセンティブが働く形にすれば、新たな需要を掘り起こすことができるだろう。一方、これらのサービスは公共性が高いゆえに、完全に市場原理に任せると市場価格では低所得層に必要なサービスが供給されない事態が発生する恐れがある。そこで、所得に応じた保険料を徴収する保険制度や低所得層に対するバウチャー支給など、所得再分配政策により低所得層にサービス購買力を付与することが必要となる。

2. 失業扶助制度の創設

現政権は、予算の組み替えを基本方針として掲げており、麻生政権下で策定された補正予算の抜本見直しを進めている。そのなかで、7000億円を計上した「緊急人材育成・就業支援基金」を見直し、一部財源を回収するとしている。この「緊急人材育成・就業支援基金」は、雇用保険と生活保護の間隙を埋めるいわゆる失業扶助制度の試行版として、3年間の時限措置で導入された。民主党はこれを廃止し、これに替わるものとして恒久的な制度の導入を謳っている。

しかし、新政権が導入を目指す制度と「緊急人材育成・就業支援基金」との違いについては、時限措置か恒久措置かという点を除き、必ずしも明確ではない。単に看板の書き換えとなるならばあまり意味はなく、少なくとも現行制度のしっかりした検証のうえに新たな制度の創出が求められよう。その際、2つの論点がある。

第1は失業扶助制度としての有効性の問題である。「緊急人材育成・就業支援基金」は、雇用保険が受給できない非正規労働者や長期失業者が、職業訓練と同時にその間の生活費が支給される仕組みであり、基本的にハローワークが窓口になっている。しかし、失業扶助制度として、この制度が救済の対象としているのは就業困難者であり、ハローワークを活用した従来の仕組みの延長線上に実施されてもその有効性には疑問が残る。カウンセリングを起点とするワンストップ・サービス（一箇所でカウンセリング、職業紹介、生活支援、職業訓練の斡旋などのサービスが一貫して受けることのできる仕組み）の本格的導入が課題になる。そのためには、サービスプログラムの体系化やそれを支える情報システムの整備、さらには官・民の役割分担の再構築等、腰を据えた取り組みが必要になる。

第2は職業訓練システムの改善である。この点については一定の工夫がみられる。「産業・教育訓練ワーキングチーム」（業界団体、教育訓練機関の団体などを構成員とする）の産業分野ごとの設置、「地域訓練協議会」（都道府県労働局、地方経済産業局、地域の労使団体、教育訓練機関の団体等を構成員とする）の都道府県ごとの設置など、これまでの中央主導の仕組みを改善しようという取り組みが窺われる。もっとも、依然として訓練内容の企画は中央が決めており、前節の3）公共職業訓練システムの

改革の項で述べたような、**現場主導・地域主導への転換は十分ではない**。もっとも、現場・地域に十分な経験・ノウハウは蓄積されておらず、民間の職業訓練プロバイダーが未成熟な状況下、まずは現行の仕組みで実施し、徐々にあるべき姿に近づけていくことが必要であろう。

3. 労働者派遣制度をどうするか

以上、政権が策定を検討している緊急雇用対策に関連して喫緊に取り組むべき政策課題についてみてきたが、民主党は、正規・非正規の格差問題への対応面で積極姿勢を示し、マニフェストにおいては、その目玉政策として「労働者派遣制度の見直し」と「最低賃金の引き上げ」を掲げている。

このうち、労働者派遣制度については、10月7日から労働政策審議会での議論がはじまり、その答申を踏まえて、年内にも労働者派遣法改正案を策定、年明けの通常国会に法案が提出される見通しである。

(1) 製造派遣の原則禁止

具体的な論点としては2つある。「製造派遣の原則禁止」と「いわゆる登録型派遣の制限」である。製造派遣については、財界がその必要性を訴えてきたことを受けて2003年に解禁され、その後に利用が広まって、ピーク時には約50万人が働いていたとみられる。しかし、その後のいわゆる「派遣切り」の発生で社会的な批判が高まり、労働組合の支持を受けている民主党がマニフェストで原則禁止を謳い、現政権の誕生で製造派遣をめぐる労働政策は、基本路線が「許容」から「禁止」へと180度転換することが予想されている。

確かに、派遣労働は不安定な働き方であり、これまでの状況が放置されてよいわけではない。その一方で、派遣労働者のなかに、好んでその働き方を選択している人も多く、行き過ぎた労働規制の強化は経営の自由度を奪い、企業活力を低下させてかえって雇用を失うことにつながりかねない。

この問題の本質は、派遣労働者が未熟練低賃金の仕事に固定されることにある。ポイントは「派遣事業」と「派遣労働者」を分けて考えることにある。すなわち、企業サイドのニーズも考慮して単純労働の派遣事業は認める一方、個々の派遣労働者は単純労働に固定されず、技能を身に付けて安定した収入を得ることができるようになる仕組みを整備することが重要である。この点では、民主党が例外として設けるとする「専門職制度」を上手く設計すれば解決のカギがあるように思われる。

具体的には、「専門職制度」の一環として「研修生制度」を設け、一定期間（業務によって1～3年の期間）、単純業務に就くことが認められる一方、専門職に移行することを前提に同時に研修を受けることを義務付けるというアイデアが考えられる。それには、派遣事業者とユーザー企業、労働組合が連携し、製造現場の仕事区分を再構成することが必要になる。イメージとしては、正社員は高度な多能工作業のみを行い、専門職派遣労働者は特定分野の高度な技能工として働く。単純作業は派遣研修生や入社数年の見習い正社員が行い、派遣労働者から正社員への移行がスムーズに行えるように制度を整える、といったものとなる。

(2) いわゆる登録型派遣の制限

民主党はマニフェストにおいて、「専門業務以外の派遣労働者は常用雇用として、派遣労働者の雇用の安定を図る」としている。これにより、派遣期間と雇用期間が一致しているいわゆる「登録派遣」に

ついて、派遣事業者にとって大幅なコストアップとなる。すなわち、派遣期間が年3ヵ月となっても、常用雇用となれば残り9ヵ月の賃金支給（休業手当）が必要になり、派遣会社が立ち行かなくなる。その結果として派遣労働者の雇用機会が失われる恐れがある。

この問題の本質は、仕事のない間の派遣労働者の給与をどう保障するかであることを踏まえれば、登録型派遣は許容したままで、派遣労働者向けの雇用保険（保険料は派遣会社、ユーザー企業が拠出。国庫補助も要検討）を充実させる方法が望ましい。マニフェスト通りの制度変更が行われるにしても、休業手当の一定割合を公的に助成する制度（派遣労働者向け雇用調整助成金）の創設が必要になるであろう（原資は基本的に派遣会社およびユーザー企業が拠出するものとする。国庫補助も要検討）。その一方で、派遣労働者と派遣先企業労働者の間の処遇均衡をルール化するとともに、悪質な派遣事業者に対する取締りを強化するとともに、免許停止となった際に派遣先企業にも重大な責任がある場合には、派遣労働者の直接雇用を義務付けるといったことが必要であろう。

4. 最低賃金の引き上げ

最低賃金の引き上げについては、それが中期的なパースペクティブのもとで低生産部門の生産性引き上げ支援策とセットで行われれば、貧困問題の解決に寄与するのみならず、所得底上げを通じて内需成長の促進策にもなる。実際、1999年から2007年までに5割以上の最低賃金引き上げを行った労働党政権下のイギリスでは、その間、失業率は低下し、内需主導の成長が実現した。イギリスの成功は、①景気の回復局面で実施したこと、②外資導入や地方主導の経済活性化などの生産性引き上げ策が同時に講じられたこと、③雇用ニューディール政策など積極的な職業訓練施策が講じられたこと、といったことが条件になっている。

したがって、わが国でも最低賃金の引き上げを成功裏に進めるには、まずは景気を回復軌道に乗せることを優先し、それまでは基本的に凍結ないし小幅の引き上げにとどめるべきであろう（生活保護水準との逆転解消についても、地域の事情を十分に考慮して慎重に対処することが望ましい）。

なお、最低賃金引き上げと同時に行うとされる中小企業への支援策については、単に賃金原資を減税等で支給するのは得策ではなかろう。最低賃金の引き上げは、中小企業の実業性向上を促すことに意味があり、政府への支援依存体質を強めることになれば逆効果になるからである。

5. 改革の全体像の提示を

雇用政策の究極の目的は、可能な限りの良質な雇用を生み出すことにあるが、その実現のためには、①雇用の受け皿の創出、②セーフティーネットの整備、③公正な労働市場、の3点セットに取り組むことが必須である。所期の目的を達成するには、これら3つについての基本ビジョンを明確にし、個々の政策の全体における位置づけを示す必要がある。

基本ビジョンについての私見を記せば、①については、内・外需両輪とする経済成長パターンの確立、および、「環境技術」「農・食関連」「ケア産業」を重点3分野とする産業構造の転換が2本柱となる。また、②は、ワークフェア理念に基づいた就業促進的なセーフティーネットの構築、③については、多様な就業形態を前提に同一価値労働同一賃金を原則とする労働市場、となる。

本稿で述べてきた個々の施策の位置づけを示せば、「包括的な経済成長ビジョンの提示」は①に、「失業扶助制度」、「ジョブ・マッチング機能の強化」、「公共職業訓練の改善」は②に、「労働者派遣制度の見直し」は③に、それぞれ位置づけられる。「最低賃金の引き上げ」は、その所得底上げ効果に着目すれば、①における内外需両輪とする経済成長パターンの確立のための施策として考えられるが、生活保護との逆転の解消という面に着目すれば②に、非正規社員の賃金底上げに資する面に注目すれば③に位置づけられる。

本稿ではふれることのできなかつた、残された主要な課題を記せば、②については、生活保護、最低賃金、基礎年金、加えて給付つき税額控除など、関連制度をトータルに整合性のある形で再設計する必要がある。③については、「職種別・技能レベル別」の労働市場を作ることが必要になり、それには社会横断的な職業能力システムの構築や、有期雇用のみならず、正社員雇用の在り方にまでメスを入れる必要が出てくる（詳しくは、山田久『雇用再生 戦後最悪の危機からどう脱出するか』（日本経済新聞出版社刊）をご参照いただきたい）。

政権交代は、過去のしがらみにとらわれることなく、大胆にあるべき姿を提示できる好機である。その意味では、現状、日本の雇用システムが向かうべき方向性をトータル・ビジョンとして示せてはおらず、個々の政策メニューの関連性も明確ではない。まずは、本稿でみてきたような取り組みが必要といえるが、新政権には、それと並行して上記の3つを柱とする全体像を明確化し、それに沿って改革を継続していく姿勢こそが求められよう。

以 上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。

調査部 ビジネス戦略研究センター 山田 (Tel : 03-3288-4245)