

日本学術会議の提言

○被災地の求職者支援と復興法人創設

―被災者に寄り添う産業振興・就業支援を― (抄)

(平成 24 年 4 月 9 日 日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会
産業振興・就業支援分科会)

3 就業支援策の現状と課題

(1) 被災地の雇用で活用が期待される求職者支援制度

震災後、被災 3 県における建設業の新規求人は、近年ないほど増加している。また、高齢化が進む被災地では、介護サービスなど福祉関連の仕事へのニーズは大きく、医療・福祉の新規求人も増えている。こうした事情を踏まえれば、沿岸地において水産業や水産加工業が軌道に乗るまでの間、建設業、福祉業における就業機会を拡げることが、当面の雇用対策として有効であると考えられるが、これまで水産業や水産加工業に従事していた人が必要な能力を身に付け、円滑に就業できるようにするため、求職者支援制度を活用することが期待される。

(2) 求職者支援制度の現状

2011 年 10 月 1 日に開始された求職者支援制度の目的はあくまで就職につながることであり、職業訓練を委託される民間職業訓練には、1 年以上の訓練実績とともに就職実績の確保が認定の要件として課せられている。認定は、成長分野や地域の求人ニーズを踏まえた地域職業訓練実施計画に沿って行われることとなっており、東日本大震災により生じた施設の損害回復が十分でない場合等、認定基準を特例的に緩和できる措置も講じられている。

2011 年 10 月から開始されたため、3 ヶ月から 6 ヶ月後の訓練コース終了による就職実績が判明するには、もう少し時間を要するが、2011 年 10 月から 2012 年 3 月の期間について開講された訓練コースの認定状況（速報値）については以下のとおりである（2011 年 1 月 23 日時点・厚生労働省発表による）。

全国では、117,655 人分の定員数となる 5,544 コースが認定されており（一部の審査中と追加申請分を除く）、うち基礎コースは、30,119 人を定員とした 1,570 コースが開講され、より実践志向の強いメニューである実践コースでは 87,536 人を定員に 3,974 コースが開講されている。

しかし、全国的に、大都市を含む都道府県ほど定員数、開講コースも多く、受講機会に地域間格差がある。また、厚生労働省でも雇用情勢の厳しい地域において、訓練機関の認定を重点的に行うといった措置は特段講じられておらず、認定はあくまで個々の機関ごとの計画や実績に応じて判断することが強調された。

岩手、宮城、福島の主な被災 3 県における開講状況は、コース数ではそれぞれ 90、140、123 の合計 353、定員数ではそれぞれ 1,469 人、2,895 人、2,284 人である。ちなみに総務省『労働力調査』を用いて、2010 年時点の完全失業者 1,000 人に対する認定コース定員数を求めると、35.2 人分となる。都道府県別に該当する数字を求めてみると、岩手、宮城、福島では、2010 年の完全失業者 1,000 人に対する定員数が、42.0 人、41.4 人、43.1 人分と、全国平均を上回る数値となっている。

なお、2012 年 2 月 17 日までに雇用保険の失業手当が終了した約 3500 人のうち、職業訓練を受講することになった者は、福島県で 3 人程度、宮城県で 24 人程度、岩手 8 人程度と推計されている（『朝日新聞』2012 年 3 月 3 日）。今後、求職者支援制度の認定ならびに利用状況に応じて、地域別の失業率にどの程度の改善傾向がみられたのかといった、エビデンス・ベースの政策評価が重要となる。

(3) 求職者支援制度の課題

このような求職者支援制度については、以下の課題がある。

まず、初期費用に対する奨励金制度などの措置が講じられていないことがある。その背景には、かつての基金訓練の場合、訓練機関には訓練実施にかかわる助成「訓練奨励金」に加えて、訓練コース新設の際の初期費用に対する助成として「新規訓練設定奨励金」100万円から300万円が支給されたが、受講者の就職実績率についての明確な基準が設けられてこなかったことから、奨励金目当ての訓練実施能力の低い機関も認定されているのではないかという懸念を生んだ経緯がある。しかし、このような懸念への対応は、反面で、訓練委託に対する新規参入を抑制しているという課題につながっている。また、訓練受講者に対する制度の厳格さも、本制度を利用しにくくしている。訓練受講者には、一定の条件を満たす場合、給付支給期間ごとに月額10万円の「職業訓練給付金」（28日未満の場合、3,580円×日数）と、「交通費」（実費で月最大42,500円）の支給がなされる。職業訓練受講給付金は、最長12ヶ月可能であるが、必要と判断された場合には、24ヶ月まで延長される。ただし前回の受給から6年の間をおかない限り、次回の受給は出来ない。また、給付要件に、世帯の収入や金融資産の上限のほか、「世帯に他に当該給付金を受給し、訓練を受講している者がいないこと」が含まれている。さらに、ハローワークに定期的に来所しなかった場合には給付金は以後支給されず、条件に反するような不正受給が判明した場合には、その3倍額までの納付・返還のペナルティが課されるなど、厳格な制度設計となっている。なお、求職者支援制度には、雇用勘定から2011年度には665億円の予算措置が講じられ、2012年度には倍増以上の1,479億円の予算要求が為されている。

(4) 被災地における求職者支援制度の課題

求職者支援制度は震災復興対策として導入されたものではないとはいえ、本章(1)節で述べたように、被災者・被災地域において活用することが期待されるものであるが、円滑に運用するために、以下の課題を克服することが望まれる。

第1に、現地における認定訓練機関の不足が挙げられる。被災地ではそもそも人口減少や高齢化が進んでいることもあり、民間訓練機関にとっては、開講しても一定数の受講者数を確保することは難しく、設置コストに対するベネフィットは小さい（そもそも求職者支援制度では、訓練コース新設の場合には、その初期費用に対する助成は為されない）。また平地が少ない沿岸部では、がれき処理などで就職が見込める建設機械運転の職業訓練が実施困難であり、訓練を受けられる機会は、盛岡市、仙台市、福島市など県庁所在地や近隣の都市部に偏在している可能性が大きく、沿岸被災地から訓練機関に通うことは容易ではない。

被災地の人々が集中して都市部で訓練を受けるようにするには、10万円の給付金の支給に加えて、一定期間の住環境のサポートが必要である。具体的には、被災者であることの認定の上に、公的な宿泊施設の利用の便宜をはかる施策が求められる。政府は震災対策として、雇用促進住宅、公営住宅、UR賃貸住宅の活用や、業界団体を通じて社宅の自主的な提供を要請しているが、それらの住宅支援策と求職者支援制度との一層の連携がはからなければならない。また求職者支援制度は、ハローワークの関与が強まることから、被災地と都市部をそれぞれ管轄するハローワーク間の連携を一層密にし、きめ細かな就職支援に支障が生じないようにしなければならない。

第2の課題は、地域によっては、十分な雇用機会が確保できない懸念があることである。例えば、建設・土木業について、求人が見込まれている職種は専門性、難易度が高い職種である場合があり、誰もが就業できることが確実であるわけではない。このため、専門性、難易度の高い職種は全国から集め、それ以外の職種について地元の人を活用するといった工夫等が必要である。

第3の課題として、復興対策として実施される様々な雇用対策との連携が不可欠なことである。例えば、被災地の本格的な雇用復興を図るため、2011年度の第三次補正予算では、規模1,510億円の雇用復興推進事業が導入されている。復興推進事業は、被災地の雇用創出となる事業に対する「事業復興型雇用創出事業」と、「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」の二本立てである。後者は、高齢者から若者への技能伝承、女性・障害者等の積極的な活用、地域に根ざした働き方などができ、将来的な事業の自立による雇用創出が期待される。いずれも2015年度まで最大3年間の支援が行われる。求職者支援制度との連携としては、雇用復興推進事業による雇用創出の要件として、求職者支援制度によって訓練を受けた人々を積極的に採用する方策が講じられなければならない。その他、各経済団体が被災地の自治体と協力して雇用創出を図るなど、民間の知恵も最大限、活用すべきである。

5 産業振興・就業支援に向けた提言

(1) 労働市場のミスマッチを解消するために

① 労働市場の現状に即した求職者支援制度の改善を

ア 地域別属性別の就職率目標

求職者支援制度が震災復興対策としても効果を発揮するためには、被災地の労働市場の状況を考慮した上で、民間訓練機関が、就職の困難な地域の被災者を訓練し、就職した場合にはより多くの奨励金が得られる誘因のシステムが必要である。

現行制度の下で、訓練機関としては、無業期間が短い、年齢的に若い、さらには高学歴といった比較的就業につながりやすい無業者を選別し、訓練を施すことが、就職実績につながりやすい。反対に、高齢で低学歴の長期失業者など、就業の困難度が相対的に高い人々を訓練機関に受け入れることは、回避される可能性が高い。そのために、就職の困難者が訓練機関から事実上排除される「クリーム・スキミング（おいしいところ取り）」と呼ばれる事態が生じかねない。

このような事態を避けるための、具体的には次の方策を提案する。まず、現在の認定訓練助成費として受講生1人につき、一律に月額5万円を支給するという運用を改め、就業の困難レベルに応じて助成費を傾斜させる方法を導入すべきである。すなわち、離職期間、年齢、性別および性、教育水準、さらには後に述べるように生活保護受給状況などに応じて、訓練受講者の就職困難レベルをランク付けするガイドラインもしくは就業率改善目標を設定し、困難レベルの高い訓練者の就職ほど多額の助成費を事後的に支給する誘因のシステムを構築すべきである。

画一的な就業実績設置を改善することの必要性は、被災地の産業・職業特性についても当てはまる。被災3県の有効求人倍率が改善したといっても、産業・職業・地域によって大きな偏りがあることは、前述したとおりである。申請職業訓練要件として、一律就職率目標から属性別ならびに地域別の就職改善率目標を設定し、それに応じた誘因のシステムを設計しなければならない。

イ 他の雇用復興推進事業との連携

雇用復興推進事業による雇用創出の要件として、求職者支援制度によって訓練を受けた人々を積極的に採用する方針が示されれば、無業の人々が積極的に訓練を受けようとする誘因となる。雇用復興推進事業に限らず、その他にも様々な震災対策が既に施されている。例えば、震災後には、被災者雇用開発助成金により887人が、実習型雇用奨励金によって746人が、就職のための第一歩を歩み始めている。このように、他の雇用復興推進事業と求職者支援制度を適切に組み合わせることにより、求職者のみならず、求人企業のニーズにも合致した復興人材の確保がさらに期待できる。

ウ 世帯単位の緩和を

現行の求職者支援制度では、その給付要件に、「世帯に他に当該給付金を受給し、訓練を受講している者がいないこと」が含まれている。制度の利用状況や効果を見極めつつ、少なくとも訓練受講に関してはこの要件を除去する必要がある。また給付金の受給に関しては、「配偶者または同居の子及び父母が、週〇〇時間以上就業していないこと」などの条件に改めることが望まれる。

(注)

- ・脚注、用語の説明、巻末図表等は省略。
- ・提言の全文は日本学術会議HPに掲載されているので、こちらを参照されたい。
→ <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t-shien3.pdf>

○学術からの提言—今、復興の力強い歩みを—（抄）

（平成24年4月9日 日本学術会議・東日本大震災復興支援委員会）

Ⅱ 提言

5 産業振興・就業支援に関する提言

地域の振興が着実に進むためには、被災地域を支える産業が着実に根付き、その産業の下で雇用が確保されることで、被災者はじめ被災地の住民の安定した生活が持続的に実現される必要がある。こうした観点から被災地域の産業と雇用の情勢、産業振興と就業支援にかかるニーズの分析を踏まえて、産業振興・就業支援のあり方に関する次の提言を行う。

(1) 労働市場のミスマッチを改善するために

① 労働市場の現状に即した求職者支援制度の改善を

ア 地域別属性別の就職率目標へ：民間訓練機関が就職の困難な地域の被災者を訓練し、就職した場合にはより多くの奨励金が得られるといった誘因のシステムを導入する。また、申請職業訓練要件として、属性別ならびに地域別の就職改善率目標を設定する。

イ 他の雇用復興推進事業との連携：雇用復興推進事業等による雇用創出の要件として、求職者支援制度によって訓練を受けた人々を積極的に採用する。

ウ 世帯単位の緩和を

訓練受講に関しては世帯に1人という要件をはずし、給付金の受給に関しては、配偶者や同居の子及び父母が一定時間以上就業していないこと等の条件に改める。

(注)

・提言の全文は日本学術会議HPに掲載されているので、こちらを参照されたい。

→ <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t-shien1.pdf>