

第4章 全員参加型社会、トランポリン型社会の構築

第3章では、主に企業内での働き方の改善について述べてきたが、非正規労働者が増加する中で、正社員を中心とした企業による生活保障には一定の限界がある。そこで、本章では企業外部の労働市場も含めた公的な支援について言及する。企業内部労働市場と外部労働市場がともに成熟してこそ「持続可能な活力ある社会」は実現されるものである。そのためには、積極的労働市場政策とセーフティネットが車の両輪となって実施されなければならない⁶⁸。

第一に積極的労働市場政策については、今後の労働力人口の減少が見込まれる中で、若者・女性・高齢者・障害者をはじめ就労を希望する者の支援を進めることが重要な課題である。また、企業の枠を越えて職業能力が適正に評価され、必要な教育訓練を受講する機会が確保されることにより、雇用形態に関わらず労働者の段階的・体系的な職業能力の開発・向上が可能となる。これらの施策により、誰もが「出番」と「居場所」のある「全員参加型社会」の実現を目指す必要がある。

第二にセーフティネットについて、高度成長下においては企業が雇用者の生活保障の大きな部分を担ってきたが、厳しい経営環境にある今、企業による生活保障だけに頼ることは難しくなっている。増加している非正規労働者は正規労働者に比べ十分なセーフティネットが用意されていないことが指摘されており、失職しても再就職しやすい「トランポリン型社会」の構築を推進すべきである。

(1) 積極的労働市場政策

(若者、女性、高齢者、障害者への就労支援)

①若者の就労促進

フリーター等の就労促進の取組としては、ハローワークでの職業相談・職業紹介から職場定着に至るまでの一貫した支援や、若者を一定期間試用雇用し、その後の正規雇用への移行を図るトライアル雇用制度の積極的な活用等による「フリーター等正規雇用化プラン」の推進を行うことが重要である。あわせて、雇用対策法や「青少年の雇用機会の確保等に関して事業主が適切に対処するための指針」に基づき、若年者の応募機会拡大を図るため、事業主への周知・啓発、指導を着実に実施する必要がある。このほか、正規雇用を希望する若者が、フリーター等の不安定な就労状況に陥ることを防止するため、企業や学校を訪問して新卒者の就職を支援する「高卒・大卒就職ジョブサポーター」を活用し、新卒者の着実な就職実現を図るべきである。さらに、高校生を対象に職業への理解促進や就職活動の仕方などに関する「就職ガイダンス」の実施などにより

⁶⁸ OECD (2006) や Bassanini and Duval (2006) は、高水準の失業給付によってもたらされる失業の長期化というディスインセンティブが、積極的労働市場政策の支出拡大により相殺されることを示している。

学校段階からの職業意識形成の支援も必要とされている。

ニートの縮減に向けた取組としては、地方自治体との協働により、地域の若者支援機関のネットワークを活用した自立支援を行う「地域若者サポートステーション」事業が実施されているが、この設置拠点を引き続き拡充するとともに、ニート状態に陥るリスクが特に高い高校中退者等に重点を置き、訪問支援（アウトリーチ）等の手法も交えて、学校教育からの円滑な誘導や基礎学力を含む学び直し支援に取り組むなど、支援策の充実を図る必要がある。また、基本的な生活習慣が身に付いていないなど、困難な課題を抱えたニート等を対象とした合宿型による若者自立プログラムについても、効果的な仕組みを検討していく必要がある。

②女性の就労促進

女性の就労促進にあたっては、育児・介護のための時間を確保しながら就業できるようにするための環境を整備することが必要である。このため、改正育児・介護休業法の着実な施行、育児休業・短時間勤務等を利用しやすい職場環境の整備、次世代育成支援に取り組む事業主や地方自治体への支援、母性健康管理の推進等が求められている。

また、男女間の実質的な均等の確保を目指すため、男女雇用機会均等法の履行確保はもとより、ポジティブ・アクションの一層の推進等により、働き続けることを希望する者が、就業意欲を失うことなくその能力を伸長・発揮できる環境整備が必要である。

さらに、マザーズハローワーク事業により、子育て中の女性等が子ども連れで来所しやすい環境を整備し、きめ細かな職業相談・職業紹介等の再就職支援を着実に実施する必要がある。

以上の取組に加え、「子ども・子育てビジョン⁶⁹」に基づき保育所や放課後児童クラブの整備を図るなど子育て支援サービスを充実させることで、社会全体で子どもと子育てを応援することが重要である。

③高齢者の就労促進

高齢者の就労促進としては、まずは65歳までの高齢者雇用の確保を図ることが不可欠であり、現行の高年齢者雇用安定法における高年齢者雇用確保措置を着実に実施していくことが重要である。今後、2013年度からは、公的年金の定額部分に加え、報酬比例部分についても段階的に65歳への引上げが開始されることになる。このため、65歳まで希望者全員の雇用が確保されるよう、施策の在り方について検討を行う必要がある。

⁶⁹ 平成22年1月29日閣議決定

また、意欲と能力があれば 65 歳までに限らず、65 歳を超えて年齢に関わりなく働ける環境整備が必要であり、70 歳まで働ける制度の普及・促進を図るなど、60 歳代半ば以降の高齢者が働ける職場を増やしていくことが重要である。

さらに、高齢期には個々の労働者の意欲・体力等個人差が拡大し、その雇用・就業ニーズも多様化することから、「シルバー人材センター事業」において、地域の多様なニーズに応じた就業機会の確保・提供を通じた事業の活性化を図るなど、高齢者の多様な就業機会の創出が求められる。

④障害者の就労促進

我が国においては、障害者雇用率制度が障害者雇用施策の柱とされてきた。障害者の実雇用率は、2009 年に 1.63%となり、着実に障害者の雇用が進んでいるが、いまだ法定雇用率の 1.8%には達していない。

このため、まずは、障害者雇用状況の改善が遅れている中小企業等に対する厳正な雇用率達成指導が必要である⁷⁰。また、地域における障害者の職業的自立を支援するため、ハローワークを中心とした「チーム支援」の推進や障害者就業・生活支援センターの一層の普及等、関係機関の連携の一層の強化を図るべきである。

さらに、近年は、精神障害者、発達障害者等きめ細かな支援を必要とする障害者の就労意欲も高まっているため、障害特性に応じた支援策の充実、専門的な職業リハビリテーションを行う地域障害者職業センター等の支援体制の整備・強化を図るべきである。

加えて、職業能力開発については、障害者職業能力開発校における訓練を中心に、一般の県立職業能力開発校を活用した訓練や民間企業等に委託する訓練において、障害者雇用の促進のため、積極的かつ効果的な受講あっせん等に努めるとともに、制度の周知の強化を図るべきである。

また、2007 年 9 月に我が国が署名した障害者権利条約への対応として、障害を理由とする差別の禁止や「合理的配慮」の提供の確保等に係る議論を労働政策審議会において引き続き行い、障害者権利条約の批准案等が出される場合には、これに合わせて障害者雇用促進法の改正を行うべきである。

(労働市場の需給調整機能の強化)

活力ある労働市場の実現のためには、企業と労働者のマッチングが円滑に行われなければならない。ハローワークでは、職業紹介・雇用保険・雇用対策を

⁷⁰ 2009 年における法定雇用率を達成している企業の割合は 45.5% (前年比 0.6%増) であり、半数以上の企業が雇用義務を果たしていない。特に中小企業の障害者雇用状況は改善が遅れており、常用雇用労働者数が 100 人～299 人の規模の企業においては、実雇用率が 1.35%にとどまっている。

全国ネットワークにより実施しており、就職が困難な者に対する雇用の最後のセーフティネットの役割を担っている。国内における労働移動のチャンネルには様々なものが存在するが、ハローワークを通じて入職した者は全体の 19.7%、ハローワークインターネットサービスの利用者も全体の 3.6%を占めている⁷¹。

さらに、後述するような労働者の職業能力が適正に評価される仕組み作りによって、労働市場のマッチングコストの低下を図ることが求められる。

(能力開発（キャリア形成）支援)

誰もが意欲と能力に応じて働くことができ、生涯を通じてキャリア形成を行うことができるような社会を実現するため、次のような施策を推進する必要がある。

①雇用のセーフティネットや成長分野を支える人材育成のための能力開発の推進

求職者に対する雇用のセーフティネットとしての職業訓練を、民間教育訓練機関等を活用しながら適切かつ十分な規模で実施するとともに、我が国経済の成長や国際競争力の強化につなげるため、産業構造の変化や技術の革新等に伴う人材ニーズを十分に踏まえ、成長分野において必要とされる人材を確保できるよう、戦略的に実施していく必要がある。

その際には、国においては、雇用のセーフティネットや、基幹産業としてこれまでも我が国経済をけん引してきたものづくり分野における高度な人材育成を行う一方、都道府県は、地域の産業における人材ニーズに応じた職業訓練を実施し、また、民間で実施可能な分野については、可能な限り民間に委ねていくという役割分担を踏まえ、効果的・効率的に推進することが重要である。

これらの職業訓練の実施に当たっては、地域産業、企業における人材ニーズ等を的確に把握し、これに即応した訓練コースを設定することが必要である。また、その実施状況等を踏まえて、PDCA サイクルにより訓練内容等を不断に見直すなどの取組を進め、質の高い効果的な訓練を提供することが求められる。あわせて、ハローワーク等との連携により、訓練期間中から就職に結びつけるための支援を積極的に行うことが必要である。

②ジョブ・カード制度等を活用した実践的な職業能力の評価制度（日本版 NVQ）の構築

労働者個人の意欲と能力を活かした適切な職業選択が可能となるよう、一人

⁷¹ 厚生労働省「雇用動向調査」（2008）。入職経路別入職者の割合は、ハローワーク 19.7%、ハローワークインターネットサービス 3.6%、学校（主に新卒者）6.5%、民間職業紹介事業者 1.6%、広告 30.9%、縁故 23.5%、出向（出向復帰）1.8%となっている。

一人が有する職業能力を共通のものさしに従って客観的に評価する枠組みと、実践的な職業能力を習得するために必要な教育訓練の提供とを一体化した仕組みを整備することが必要である。こうした取組を通じて、非正規雇用者をはじめとして、雇用形態や属性にかかわらず、職業生涯を通じた円滑な職業能力の開発・向上やキャリア・アップが可能となるよう、能力本位の労働市場の形成を目指していくことが求められる。

このため、フリーター等の正社員経験の少ない者を対象に、企業実習と座学を組み合わせた実践的な職業訓練の機会を提供するジョブ・カード制度を積極的に推進していく必要がある。また、ジョブ・カードは、将来に渡ってのキャリア形成を支援するためのツールとしても活用できるため、今後は、公共職業訓練受講者や一般求職者等への取得の奨励及び地方自治体への周知等を進めることや、ジョブ・カード様式を簡略化することなどにより、幅広い層の取得を促進すべきである。あわせて、職業紹介機能やキャリア・コンサルティング機能の体制強化を図るとともに、ジョブ・カードの交付を担うキャリア・コンサルタントの養成や質の向上も求められる。

さらに、国家検定である技能検定制度及び各業種・職種に応じて職業能力評価基準の整備・充実を図るなど、職業能力評価に係るインフラの整備が必要である。

こうしたジョブ・カード制度や職業能力評価基準等の既存のツールを活用して、実践的な職業能力育成・評価を推進する「実践キャリア・アップ制度」（日本版 NVQ）の構築を図るべきである。

③職業生涯を通じたキャリア形成支援の一層の推進

職業生涯の長期化や働き方の多様化が進む中、労働者の段階的・体系的な職業能力の開発・向上を促進し、ひいては労働力人口の確保や労働生産性の向上等につなげるためには、労働者自身による職業生涯を通じたキャリア形成支援が重要となる。このため、低い水準にとどまっている企業による労働者の能力開発の取組を支援するとともに、職業生活設計に即した自発的な職業能力開発を促進することが重要な課題となっている。自己啓発を通じて能力開発を行っていくことが非正規から正規への就業形態の転換に有効であるとする研究もある⁷²。また、労働者の主体的な能力開発・キャリア形成を促進するには、事業主が率先して、キャリア形成を支援する風土を作り、労働者に対して計画的かつ段階的なキャリア形成支援を積極的に行っていくことが必要である。

このため、より良質なキャリア・コンサルティングを受けられる環境の整備を目指し、キャリア・コンサルタントの能力評価体系や養成機会の整備等を進

めるべきである。また、労働者のキャリア形成に資する情報の提供等に努めるとともに、事業主が雇用者の行う自発的な職業訓練に必要な経費を負担する場合や、休暇制度の導入を講ずる場合に、その経費や賃金の一部等を助成することにより、労働者の職業キャリアの形成を後押しすることが重要である。

また、企業が自ら雇用者に対して行う教育訓練についても、企業がその業務において必要と考えるスキルを雇用者に習得させるため効率的であり、重要である。そのため、企業に対して助成措置や税制、認定職業訓練制度等による支援を実施するべきである。さらに、企業内で実施困難な職業訓練や指導の人材の育成について、企業ニーズに即して効果的に推進する必要がある。

(2) セーフティネット

(雇用保険の機能強化)

雇用保険制度の適用については、1947年の失業保険法の制定から、フルタイム直接有期雇用の非正規労働者は一貫して雇用保険の適用対象となっているが、その他の非正規労働者についても近年適用範囲の拡大が図られている。2001年には、それまで年収で90万円以上という適用要件があったがこれを廃止している。また、ILO（国際労働機関）が2009年にとりまとめた調査によれば、失業者に占める失業給付を受けていない人の割合が、我が国では77%にのぼるとされた。こうした状況を受け、2009年の改正では「1年以上の雇用見込み」とする要件を「6か月以上の雇用見込み」としており、さらに2010年4月1日からは「31日以上雇用見込み」として適用拡大がなされているところである。このため、今般の適用拡大について、あらゆる方策による事業主・労働者等に対する周知や、事業主への指導啓発を着実に実施する必要がある。

また、給付については、2008年秋の経済危機後に非正規労働者の雇止めが多く見られたことを踏まえ、有期労働契約が更新されなかったこと等による離職者（特定理由離職者）について、従前基本手当の受給資格要件として離職日以前の2年間に被保険者期間が通算して12か月以上必要となる、離職日以前の1年間に被保険者期間が通算して6か月以上あれば受給資格要件を満たすようになった。さらに、個別延長給付⁷³が、2012年3月31日までの暫定措置として実施されている。

ただし、失業保険給付の拡充に際しては、常にモラルハザードの可能性を考慮しなければならない⁷⁴。受給期間が長くなるにつれ、受給額を減減させる方式

⁷³ 倒産、解雇や労働契約が更新されなかったことによる離職者について、年齢・地域等を踏まえ、重点的に再就職の支援が必要であると公共職業安定所長が認めた受給資格者に対して、所定給付日数を60日分延長して支給。

⁷⁴ Meyer (1990)は、アメリカのパネルデータを用いて長期間の失業給付は再就職のインセンティブを低下させ、失業給付期間の終了直前に再就職率が急上昇することを示した。日本の研

の導入や、給付期間を延長する必要があるとの意見もあるが、他方において長期失業者を増やしてしまう危険性にも配慮しなければならない⁷⁵。したがって、今後の雇用保険制度のあり方については、再就職のインセンティブとのバランスや雇用形態の多様化等に対応したものとなっているかという観点から、引き続き検証しつつ、よりその機能を強化していくことが必要である。

また、雇用保険の国庫負担割合については、現在、本来の負担割合である4分の1から、暫定的にその55%（13.75%）まで引き下げられているが、それについては2010年度中に検討し、2011年度において、安定した財源を確保した上で国庫負担に係る暫定措置を廃止するものとされている⁷⁶。このため、雇用対策に対する国の責任を明確にするためにも、国庫負担割合の原則復帰を確実に実施することが求められる。

（第2のセーフティネットの構築）

雇用保険を受給できない者の就職を支援し、セーフティネットの重層化を図るべく「第2のセーフティネット」の構築の動きが進んでいる。2008年秋の経済危機後には、離職によって住宅等を失った非正規労働者等に対する支援として、住宅支援や生活費等の貸付・給付が充実されてきた。

また、住まいの確保は生活の基盤であり、失業者等が住まいを失ったとしても、直ちに生活保護に陥ることなく、安心して就職活動ができる支援が必要である。離職により住まいを失った者等を対象に、家賃を補助する住宅手当緊急特別措置事業（住宅手当）が2009年10月から実施されているが、2011年度以降の継続実施に向けて所要の措置を講じる必要がある。

さらに、2009年7月からは、雇用保険を受給できない求職者であって就職するために職業訓練による技能の向上が必要な者を対象として、無料の職業訓練及び訓練期間中の生活給付（訓練・生活支援給付）を行う「緊急人材育成支援事業」が開始されている。これについては、2011年度から恒久的な制度として「求職者支援制度」を創設することとされており、現在労働政策審議会において、訓練の在り方、給付要件、就職につなげるための取組、モラルハザードを防止するための措置等について議論が行われている。

2009年11月に行ったハローワーク来所者の求職活動に関するアンケート調査によると、仕事がなくハローワークを利用して求職活動を行っている者のうち雇用保険非受給者の割合は約4割となっている。また、失業者の中の長期失業者の割合が10年前と比べて約1割増加している状況にある⁷⁷。熱心に就職活

動を行っているにもかかわらず、就職先が決まらぬまま雇用保険が切れてしまった者、就職に役立つような職業訓練の受講を希望しながら目先の生活費がないために安心して訓練を受けられず失業から抜け出せない者などに対する就職支援として、無料の職業訓練と訓練期間中の生活費の支援を組み合わせた求職者支援制度を構築していくことが必要である。

まずは、現在実施している事業において、ハローワークと訓練実施機関が連携して適切な就職支援を行い、受講生を着実に就職に結びつけていくことが重要であり、訓練については地域における求職者のニーズも踏まえつつ質・量を確保していくことが求められる。

（ハローワークを拠点とした支援の強化）

2008年秋の経済危機後に大量離職が発生した際、ハローワークにおいて緊急に「ワンストップ・サービス・デイ」を実施したことが、一定の効果を生んだ。この取組で明らかになった課題を踏まえ、地域ごとに関係機関が参集し地域におけるワンストップ・サービスの在り方を検討する場として「生活福祉・就労支援協議会」が設置されるとともに、「第2のセーフティネット」等に関する総合相談を日常的にワンストップで実施する「住居・生活支援アドバイザー」がハローワークに配置されている。

さらに、様々な生活上の困難に直面している求職者に対して、個別のかつ継続的に相談・カウンセリングや各サービスへのつなぎを行う「パーソナル・サポート（個別支援）」サービスの導入が現在検討されており、現場レベルでの取組を踏まえた実地的な議論を行うためモデル・プロジェクトの準備が進められている。今後ハローワークには、制度や組織体制の面からも雇用と福祉の連携を図るポジティブ・ウェルフェアの拠点としての役割が期待される。

（緊急時の公的な雇用の維持・創出）

今回の景気後退期において、雇用維持に最も効果があったと考えられるのが、雇用調整助成金の大幅な拡充である。雇用調整助成金は、2001年以前は指定業種または地域に支給が限定されていたが、今回は業種や地域の限定を設けず、また額としても従来のピークの10倍近い水準⁷⁸で支給された。

雇用調整助成金は短期的には雇用維持の効果があるものの、中長期的には産業構造の転換を阻害するとして批判もある。しかし、今回の経済危機のように、マクロショックがほぼ全産業に対して起こり、産業構造のシフトが生じる余地に限られる局面においては、雇用調整助成金は非常に有効であり、今後も同様の局面においては参考にすべき取組である。

究でも、小原・佐々木・町北（2008）、小原（2004）等で同様の実証結果が残されている。

⁷⁵ 樋口（2010）

⁷⁶ 雇用保険法附則第15条

⁷⁷ 総務省「労働力調査」

⁷⁸ 2009年度の雇用調整助成金の支給実績（中小企業緊急雇用安定助成金を含む）は6,536億円となっており、これまでのピークである1994年の657億円の約10倍となっている。

また、公的部門において政府自らが緊急に雇用創出を図る取組も行われた。留意すべきは、これらの施策は労働市場の活性化や施策を支える負担の観点から、緊急時において正当化されるものであり、雇用指標による一定の基準を設けることによって、時宜にかなった施策の発動と縮小・廃止が可能となるよう検討を行うべきである。

第5章 雇用の量の拡大と質の向上のための経済システムの構築

雇用の量を拡大させ質を向上させるためには、第3章、第4章で述べてきたような狭義の雇用政策だけでなく、経済システム全体の中での取組が重要である。

何よりも重要なことは経済成長の中で高質な雇用機会が数多く生み出されることであり、これにより量と質の両面から雇用問題を動的に改善することが可能になる。

また、税・社会保障制度や公契約など政府が直接関与可能なものの中にも、意図せずして就業を阻害したり労働条件を抑制したりしているものが散見され、今後、改善していくことが求められる。

この他、資本市場等における企業評価の仕組みや消費者行動など経済システム全体を「雇用にやさしい」ものに変えていくことで社会全体の効用を増すことが可能になると考える。

(1) 雇用機会の創造

(適切なマクロ経済運営と成長分野による雇用創出)

2020年を見据えた「新成長戦略」が2010年6月に策定され、あわせて、豊かな国民生活の実現を目指したマクロ経済運営を行うための数値目標が設定された。具体的には、2020年度までの平均で、名目3%、実質2%を上回る成長を目指し、失業率については、できるだけ早期に3%台に低下させることを目指すこととしている。

本報告書の冒頭で述べたように、経済社会が抱える課題の解決を新たな需要のきっかけとし、それを成長につなげていくことが極めて重要であるが、この「課題解決型国家戦略」は安定した雇用によって支えられる。国民は安定した雇用の場を得ることにより、所得を得て消費を拡大し、需要不足を解消することが可能となる。また、我が国にとっては高付加価値製品の輸出が強みであることを考慮すれば、外需は引き続き重要であり、内需の拡大とともに、外需に対応するために国際競争力を維持することが求められる。

このため、これらを実現するべく、「国内需要に応える産業」、「国際需要に応える産業」の双方の観点から、将来の就業構造・労働需要を展望することが必要である。

①国内需要に応える産業

「新成長戦略」では、新たな需要と雇用の創造が見込まれる主な分野として、環境、健康、観光を挙げている。

環境分野は、気候変動問題が世界規模の問題となり、もはや個々の要素技術で対応できる範囲を超えている状況の中で、新たな制度設計や制度の変更、新たな規制・規制緩和などの総合的な政策パッケージにより、低炭素社会作りを

推進するとともに、環境技術・製品の急速な普及拡大を後押しすることが不可欠である。「新成長戦略」では、2020年までに、環境関連新規市場 50 兆円超、新規雇用 140 万人、日本の民間ベースの技術を活かした世界の温室効果ガス削減量を 13 億トン以上とすること（日本全体の総排出量に相当）を目標としている。

健康分野は、世界一の健康長寿国となり、世界のフロンティアを進む日本の高齢化は、ライフ・イノベーション（医療・介護分野革新）を力強く推進することにより新たなサービスを成長産業と新・ものづくり産業を育てるチャンスでもある。「新成長戦略」では、2020年までに、医療・介護・健康関連サービスの需要に見合った産業育成と雇用の創出、新規市場約 50 兆円、新規雇用 284 万人を目標としている。

観光分野は、特に急速に経済成長するアジア諸国を中心に、観光需要の拡大の可能性に満ちており、中国を含めたアジアからの観光客をどう取り込むかが大きな課題である。「新成長戦略」では、2020年初めまでに訪日外国人を 2,500 万人、将来的には 3,000 万人とし、2,500 万人による経済波及効果約 10 兆円、新規雇用 56 万人を目標としている。

また、新たに雇用を生み出すとともに、賃金などの労働条件を含めた雇用の質を確保することも重要であり、特に医療・福祉分野での対応が求められる。産業計でみた常用一般労働者の所定内賃金は 29.5 万円であるが、医療・福祉分野のうち福祉施設介護員では 20.2 万円、ホームヘルパーでは 19.1 万円となっており、経験年数や男女比率が異なるため、単純な比較はできないが、産業計と比較して低い状況である⁷⁹。

現在、政府において、介護報酬のプラス 3.0%改定⁸⁰がなされるとともに、介護職員処遇改善交付金⁸¹が創設されている。あわせて、介護職員処遇改善交付金へのキャリアパス要件の設定⁸²等を通じて、介護職員のキャリアアップを推進するなどの取組が行われており、引き続き賃金面での介護職員の処遇改善に向けた施策を講じることが求められる。

なお、社会保障は少子高齢化を背景に負担面が強調され、経済成長を阻害するものとされてきたが、医療・介護や年金、子育てなどの社会保障への不安や不信を取り除き、安心して消費がなされるようにすることで、成長をもたらす

⁷⁹ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2009）。なお、短時間労働者の一時間当たり所定内給与は、産業計では 1,002 円だが、福祉施設介護員では 971 円、ホームヘルパーは 1,271 円となっており、産業計と比較して同等又は高い水準になっている。

⁸⁰ 2009 年 4 月より、介護従事者一人当たり月額約 9,000 円の賃金引き上げ。

⁸¹ 2009 年度第一次補正予算より。介護職員（常勤換算）一人当たり平均月額 1.5 万円の賃金引き上げに相当。

⁸² 2010 年 10 月から実施予定。

ことが可能となる。医療保険や介護保険といった社会保険制度の下での労働市場で働く人々が、一定程度の生活水準を維持できるような政策をとることなどにより、労働市場全体としても労働条件の底上げにつながることが期待される。

全産業における医療・福祉業の占める有業者の割合は約 9%と高まってきており、特に地方においては約 10%～14%と高い割合となっているため⁸³、医療・福祉分野の労働条件の底上げを目指すことは、建設投資が減少する中で地域対策としても有効な手段であるといえる。

②国際需要に応える産業

我が国の製造業は、2008 年秋の経済危機以降の世界的な景気後退により大きな影響を受けたものの、引き続き高い国際競争力を有しており、我が国の強みであることに変わりはない。2000 年以降でも、輸出単価が大幅に上昇した輸出品も多くあり、強みを活かして国際需要に対応することが、内需の拡大とあわせて重要である。「新成長戦略」でも、特にアジア市場における取引活動を拡大することなどによりアジア市場と一体化しつつ、日本の大きな成長機会を創出することが見込まれているが、輸出品の最終目的地や輸出品目を見直し、輸出先の多様化を図ることに引き続き取り組んでいく必要がある。

以上述べてきたように、「新成長戦略」に盛り込まれているような戦略的な雇用創出策に取り組み、経済成長を実現させる必要がある⁸⁴。また、時代に見合った産業構造の変化を支援することが必要であり、それにより産業間の労働移動が発生した場合は、職業能力開発によって移行をスムーズにしていくことも求められる。今後、雇用なき回復（ジョブレス・リカバリー⁸⁵）に陥らないような持続可能な経済社会の実現のためには、雇用を中心においた成長戦略の実行が不可欠である。

（「新しい公共」による国民ニーズの充足と雇用創出）

産業構造の変化に伴い、従来地域経済において雇用の受け皿として重要な役割を担っていた製造業や建設業に代わり、主に保健・医療・福祉や地域活性化・まちづくり等に取り組む NPO や社会的企業に対する期待が高まっているため、今後はこれらに対する支援を充実していくことが必要となる。

⁸³ 総務省「就業構造基本統計調査」（2007）

⁸⁴ なお、経済産業省 産業競争力部会「産業構造ビジョン」（2010）によれば、戦略 5 分野（①インフラ関連／システム輸出、②環境・エネルギー課題解決産業、③医療・介護・健康・子育てサービス、④文化産業立国、⑤先端分野）で、2020 年までに 149 兆円の市場創出、258 万人の雇用創出が期待されている。

⁸⁵ 景気が回復局面に移行しても雇用の低迷が長期間継続する状態をいう。アメリカでは、1991 年及び 2001 年の景気後退から回復へ転じる際に発生した。

政府は、人々の支え合いと活気のある社会をつくることに向けた「国民、市民団体や地域組織」、「企業」、「政府」等の自発的な協働の場として「新しい公共」を打ち出している。この「新しい公共」の実現により、地域の雇用を創出し、新しい市場を生み、公正でコストが低く、満足度が高い社会となることが期待されており、特にNPOや社会的企業の活躍が求められている⁸⁶。

NPOの現在の1事業体あたりの人員規模は平均で約37.3人となっているが、そのうち有給職員は約7.0人、ボランティアは約21.5人となっており⁸⁷、1事業体あたりは小規模ではあるが、活動する事業体の数自体を増やしていくことによって雇用を創出していくことが必要である。

また、地域の雇用創出の観点だけでなく、就業経験や能力が十分でないニート等への就職支援や、生活保護受給者の社会的居場所の確保や経済的な自立支援の推進としての役割も期待される。

NPO等において雇用創出を図っていくに当たり、起業当初の活動理念を維持しつつ、継続的な資金・人材等の確保を行うなど、社会性と事業性の両立を目指す持続可能性のある仕組みにすることが重要である。正規職員のうち年間収入300万円未満の者が約7割を占めるなど⁸⁸、職員の賃金が安いといった労働条件の低さが人材の定着を阻害し、ひいては安定した組織運営や事業活動の妨げになることから、働く職員の労働条件を改善することが必要であり、特に基幹的職員にはしかるべき賃金が支払われることが求められる。

また、当該事業体を持続可能な組織にするためには、NPOでいえば寄付、事業収入、補助金・委託金、会費などの各収入源を複合的に確保していくことによって財政基盤を安定させることが必要であり、それによって賃金の問題の解決にも結びつくといえる。

これら事業体の活動を有意義なものとするために、社会的活動を担う人材育成と教育の充実を図ることも必要である。従来、起業家等の特定の個人に頼って構築されてきた組織体制をさらに発展させていくためには、専門的な知識をもった人材が必要不可欠であり、また、特に中間支援組織の人たちのスキルや実践力を高めることが、NPO全体のさらなる発展につながるが見込まれる。さらに、NPO等での職務経験が、他の企業に転職する際にも適切に評価され、次の雇用につながるような仕組みづくりに取り組んでいくことが必要である。

(地域における雇用創出)

地域格差が拡大していた雇用情勢は、2008年秋の経済危機以降、全国的に急激に悪化し、格差は一時的に縮小している現状にある。一方、グローバル化が

進展する中で、産業構造の変化による製造業や建設業における雇用者数が減少しており、こうした産業に支えられてきた地域における雇用の改善は厳しい状況となっている。

今後、景気が回復していく中、高質な雇用機会を創出するため、医療・介護・健康関連産業等の高い成長の見込める分野における雇用の創出に重点を置き、競争力のある産業の振興を図るとともに、外国企業の呼び込みを促進していく必要がある。

また、少子高齢化が急速に進む中で、安心して暮らせる活力ある地域社会を構築するため、地域ごとの産業や自然などの特性を活かした地域の創意工夫による雇用創造の取組や、「新しい公共」も活用した雇用創造、人材育成を推進する必要がある。

さらに、企業の開業は、存続事業所における雇用創出よりも多くの雇用創出が見込まれることから⁸⁹、各地域における開業への支援が重要である。

(2) 雇用の充実に向けた経済社会の在り方

(企業評価・企業行動の仕組みの構築)

企業の株式所有構造が従来の持ち合い中心から機関投資家中心に変化する中で、企業は過度に短期的利益を求められる傾向が強まっており、こうした状況が労働者の雇用の不安定さや労働条件の低下につながっているとの指摘がある。こうした企業の行動を是正し、第3章の働き方の改善を後押しする上でも、企業活動を取り巻くステークホルダー⁹⁰に働きかけて、雇用の安定を図るという間接的雇用政策の検討が必要である。CSR（企業の社会的責任）の意義や取組については過去にも検討されてきたが、企業経営という視点においても有益であるとされている⁹¹。雇用を重視する企業＝優良な企業といった認識が広がれば、CSRへの取組が進んでいる企業への投資であるSRI（社会的責任投資）⁹²も活発となり、資金調達の観点でも企業は雇用に配慮した企業活動することが期待される。

そのためには、ワーク・ライフ・バランスへの取組や従業員への教育等「雇用に関する指標」を設定し、取組度合いを判断するためのツールや評価制度が必要である。諸外国には公的資金を用いてSRIを行なう例も見られるが、そう

⁸⁹ 中小企業庁「中小企業白書」(2007)

⁹⁰ 直接・間接的な利害関係のある者

⁹¹ 厚生労働省『労働に関するCSR推進研究会』(2008)

⁹² 投資家を対象とした企業価値のアンケートにおいて、「良好な雇用」を実践している企業は長期的（5年-10年）でみた場合に、非常に高い影響度があるとされており、また、均等推進企業表彰銘柄の対TOPIX超過累積リターンによると、5年後には40%程度の高いリターンを期待できるという結果も出ている。

⁸⁶ 内閣府「新しい公共」円卓会議「『新しい公共』宣言」(2010)

⁸⁷ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「非営利法人の雇用の在り方に関する調査」(2010)

⁸⁸ 同上

した事例⁹³も参考に検討が求められる。

(公契約の在り方の検討)

厳しい財政状況を背景に、国や地方公共団体の公共工事をはじめ行政が発注する事業の競争入札が増加し、激しい価格競争の結果、受注先企業で働く労働者の賃金・労働条件の低下を招いているという指摘がある。

低価格入札への対策として、自治体では公契約条例⁹⁴の制定、最低制限価格の引上げにより落札価格の引上げを図るなど、徐々に取組が始まっている。また、国はワーク・ライフ・バランスに関連する事業について、ワーク・ライフ・バランスに配慮する企業を選定の際に優遇する方針⁹⁵を検討し始めている。国・自治体ともに厳しい財政状況の中ではあるが、国民の福利の向上を目指す行政自らがワーキングプアを生んだり、労働条件の引下げにつながる動きをすることは避けるべきという点について納税者の理解を得ながら、取組が広がることが期待される。

(下請取引の適正化)

下請事業者については、親企業からの無理な製品納期等による長時間労働等の問題や低賃金が指摘されている。前述の「公契約のあり方」と同様、下請企業における労働条件の改善を図り、必要な人材を確保する観点から、下請取引の適正化を進めることが重要であり、政府としても「下請適正取引等の推進のためのガイドライン」の活用等により監視・指導していく必要がある。

(過度に利便性を求める消費行動と、それに応える企業行動の在り方の検討)

日本人の消費行動は、24時間営業や元日営業、厳しい納期設定など、過度な利便性の追求が働き方に悪影響を及ぼしているという見方がある。例えば、ドイツやフランスでは日曜日にはデパートが閉店していたり、注文した商品の納品が一般的に遅かったりと、日本人からすれば不便とも思えるような状況がある⁹⁶。

しかしながら、サービスを提供している側には労働者がいるということをし

分念頭におく必要がある。深夜労働や過剰な要求に応じて働いている者が消費者に回ると、同じように過剰なサービスを強いるという負のスパイラルを引き起こしている。消費者は単なる消費者ではなく、生活のために働く労働者でもあるという二面性を持つことを十分考慮し、両者に配慮された消費行動、企業行動のあり方を検討する必要がある⁹⁷。

(就業を阻害しない税・社会保障の検討)

①労働者側における検討

税の配偶者控除と被扶養者認定の仕組み⁹⁸における、いわゆる103万円、130万円の壁は、就労の阻害要因になっているとの指摘があり、就労に中立的な制度の在り方について検討する必要がある。

配偶者控除については世帯主の収入に対して税制優遇があり、配偶者が多く働くことと世帯主の所得控除額が減額されるため、配偶者の就労意欲の低下要因となっている。また、企業の福利厚生制度である配偶者手当⁹⁹と連動しているケースも多く、配偶者控除の在り方について検討が必要である。

税額控除の関連では、税額控除と社会保障がミックスした制度で、税額控除を基本として、控除額が所得税額を上回る場合には控除しきれない額を現金給付する制度である給付付き税額控除制度も検討されており、こうした動きの中での検討が望まれる。

また、健康保険及び厚生年金保険では、年収130万円未満¹⁰⁰であって、被保険者の収入の2分の1未満の配偶者は原則として被扶養者となり、健康保険料及び年金保険料を負担する必要がないことから、130万円を超えて就労した時の年収が、130万円未満に抑えた時と逆転するケースがあり、一般に就労意欲の低下を招くものと考えられる。共働き世帯数は、1990年代に片働き世帯数を上回り、近年でも増加傾向にある中、被扶養者認定の在り方についても検討が必要である。

さらに、在職老齢年金制度についても高齢者の就労阻害要因となっているという指摘があるため、同様に検討すべきである。

②企業側における検討

⁹³ スウェーデンやいくつかの国においては公的年金の運用条件に「環境と倫理」が組み込まれている。内閣府「新しい公共」円卓会議「新しい公共」宣言（2010）によれば、イギリスにおいては、2000年の年金法改正による社会的・環境的・倫理的な配慮のある投資への増加や、社会の意思により市場を通じて「経済的リターン」と「社会的リターン」の両方を達成することが、企業価値向上につながっていくとされている。

⁹⁴ 野田市では2009年9月、市の公共工事や業務委託を受注する企業に対して、一定水準以上の賃金支払いの義務付けなどを盛り込んだ、全国初の公契約条例案を全会一致で可決し、2010年2月から施行されている。

⁹⁵ 内閣府『仕事と生活の調和関係省庁連携推進会議合同会議』

⁹⁶ 小倉（2008）

⁹⁷ REICH（2008）

⁹⁸ 健康保険制度においては被扶養者、年金制度においては第三号被保険者に該当する。被扶養者が受けた療養に対する給付は昭和14年に始まった。

⁹⁹ 「賃金事情等総合調査」2008によれば、配偶者手当の平均額は17,500円で年間21万円にもなる。企業が独自に行っている配偶者手当（家族手当）は81.6%の企業が同制度を導入しており、所得控除の対象可否が給付基準とされる場合が多い。

¹⁰⁰ 認定対象者が60歳以上の場合、又は概ね厚生年金保険法による障害厚生年金の受給要件に該当する程度の障害者の場合は、年収180万円未満。

短時間労働者については、社会保険の適用の対象とならない場合があるため、全労働者数に占める短時間労働者の割合が大きい企業に比べて、全労働者数に占めるフルタイム労働者の割合の大きい企業の方が相対的に社会保険料の負担が大きいことから、企業にとっては、非正規労働者を雇い、逆に正社員の雇用を抑制するとの指摘もある。従って、現行の社会保険の適用条件を見直し、多くの非正規労働者にも共通に適用することが、労働市場の効率性、労働者の安定を考える上で重要であり、この点においても中立的な社会保障制度の在り方について検討すべきである。

(子育て、教育、住宅への支援)

世帯主が40代後半の世帯における子育て、教育、住宅に対する家計支出は約12万5,000円¹⁰¹となっている中で、企業の法定外福利費は年々減少傾向にある。子育て、教育、住宅について、高校無償化¹⁰²や子ども手当の支給¹⁰³、待機児童の解消に向けた取組が行われているが、引き続き、企業においても積極的な取組が望まれるとともに、社会保障の在り方とあわせ検討し、社会全体でサポートすることが必要である。

(職業キャリア形成につながる教育)

雇用の量と質を向上させるためには、人的資本の形成に資する教育の充実が不可欠であるが、学習到達度を国際比較すると、日本の順位は年々低下傾向にある¹⁰⁴。また、我が国の学校教育には様々な指摘があるが、大学・大学院等の高等教育も含め教育内容が必ずしも豊かな職業生活を送るニーズに適っていないという指摘がある。基礎的な職業能力や適職選択に向けた職業理解、職業意識、労働法の基礎知識といった実践的な教育をより充実させることで、将来の職業キャリアの形成につながっていくと考えられ、職業との関わりにおいて、日本の教育の在り方を改めて検討する必要がある。

¹⁰¹ 総務省「家計調査」(45～49歳、二人以上の世帯のうち勤労者世帯。住居費、ローン返済額、教育関係費)

¹⁰² 公立高校の授業料を無償化するとともに、私立高校等においては高等学校等修学支援金として一定額を助成する制度。

¹⁰³ 中学校修了までの子ども一人につき、月額1万3,000千円(所得制限なし)の子ども手当を父母等に支給。(2010年6月末時点)

¹⁰⁴ 文部科学省「PISA(OECD生徒の学習到達度調査)」2006年調査

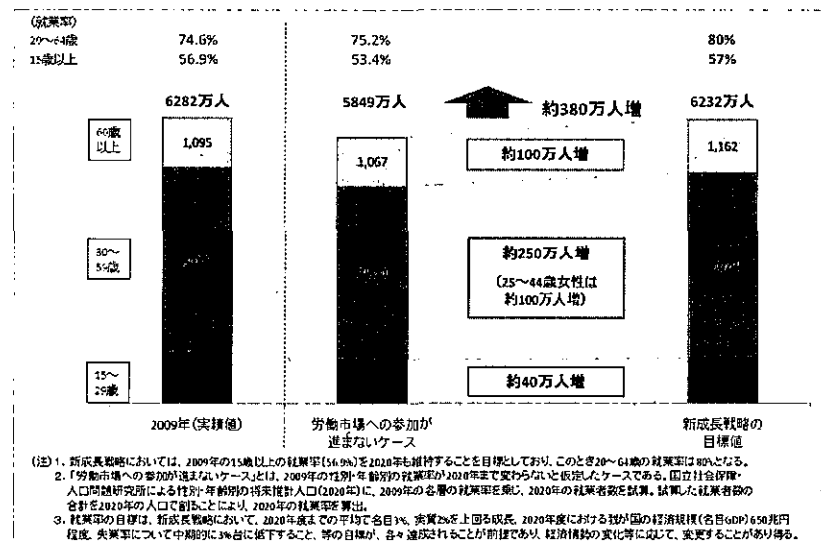
第6章 2020年の姿

最後に、第3章、第4章、第5章で述べてきた各種施策を実施することによる2020年の姿を展望する。また、各種施策が十分に機能するための実施体制の整備や、施策の評価を十分に行うためのPDCAサイクルの実施が必要不可欠である。

(2020年の数値目標の実現)

2010年6月に策定された「新成長戦略」において、「雇用・人材戦略」が取りまとめられ、2020年までの数値目標が定められた。

目標は2020年の20～64歳の就業率80%、15歳以上の就業率57%をはじめとする労働市場への参加促進に関するもの、ジョブ・カード取得者300万人など職業能力開発の推進に関するもの、年次有給休暇の取得率70%など働く環境の整備に関するものなど多岐にわたるが、今後、これらの目標の実現に向けて、これまで挙げてきた各種雇用関連施策に取り組んでいく必要がある。



(新成長戦略による雇用の創出)

新成長戦略では、前述のように、環境、健康、観光の3分野で新規雇用を創出することを目指している。環境分野では、新規市場規模50兆円超、新規雇用140万人、健康分野では新規市場規模約50兆円、新規雇用約284万人、観光分野では、経済波及効果約10兆円、新規雇用56万人をそれぞれ目標としている。

今後、こうした新規雇用が円滑に行われるよう必要な施策の実施が求められる。

(実施体制の整備)

雇用政策を十分に機能させるためには、実施体制の整備が重要である。企業の雇用保障機能が弱まる中でハローワークの利用者数は趨勢的に増加傾向で推移しているが、ハローワークの設置数や職員数はむしろ減少してきており¹⁰⁵、人口1人当たりの職員数は先進国中最低水準になっている。今後、前述の雇用政策を効果的に実施するには、地方公共団体等関係各部門との連携を一層密にしつつ、全国ネットワークで運営されるハローワークの体制整備を行うことが必要である。

特に「新しい公共」を担うNPOや社会的企業については、基盤が脆弱なものも多いことから、中間支援組織の整備が重要である。

また、質の高い効果的な訓練が十分提供されるよう、職業訓練の実施体制を整備することが必要であり、ハローワーク等との連携により、訓練期間中から就職に結びつけるための取組を行うことが重要である。

さらに、増加を続ける個別労働紛争の円滑かつ迅速な解決の促進を図るため、労働局・総合労働相談コーナーにおける体制の強化及び一層の業務効率化を図る必要がある。司法、行政（国・地方）、民間ADRからなる複線型の個別労働紛争解決システムの中で、関係機関がそれぞれの持ち味をいかして紛争解決に当たれるよう、労働局、都道府県（労働委員会を含む）、裁判所、民間ADR機関などの一層の連携強化に取り組むことが必要である。

これらにより、真に政策を実施するための実施体制を十分に整備することが必要である。

(PDCAサイクルの実施)

雇用政策に限らずあらゆる政策は、企画段階で満足することなく、その実施状況を精査することにより改善を続けていくサイクルを作ること、効果的・効率的な実施が可能となる。特に労働市場という絶えず変化する施策対象を持つ雇用対策においてはこうした取組が重要である。各分野の政策の実施状況を精査した上で、政策目的達成のための手法や体制についても、より有効・適切なものに改善すべく検討することが求められる。こうした取組は、施策のユーザーたる労使の評価も十分踏まえながら継続的に行われることが望ましく、また、施策の評価とは不可分の関係にある統計の整備も重要である。さらに、今般の経済危機時における雇用調整助成金等の施策効果について、事後的に政策評価を行うことが必要である。

¹⁰⁵ 新規求職申込件数は、1989年度の389万5,394件から、2009年度には782万2,577件に増加しているが、ハローワークの設置数及びその定員は、1989年度末の619所、1万2,837人から、2009年度末には545所、1万2,008人に減少している。

(参考文献)

【第1章】

- 宮島英昭（2009）「日本型企業システムの多元的進化」RIETI Discussion Paper Series 09-J-017
- 深尾光洋（2003）「林 文夫論文へのコメント：長期不況の主因は需要不足にある」、岩田規久男・宮川 努編『失われた10年の真因は何か』、東洋経済新報社
- 吉川洋（2003）「林 文夫論文へのコメント：過ぎたるはなお及ばざるが如し?!」、岩田規久男・宮川 努編『失われた10年の真因は何か』、東洋経済新報社
- Hayashi, Fumio, and Edward C. Prescott (2002) "The 1990s in Japan: A Lost Decade," *Review of Economic Dynamics*, vol. 5, no. 1, pp. 206-35.
- 熊谷尚夫（1973）『日本の産業組織Ⅱ』中央公論社
- 村上泰亮（1992）『反古典的政治経済学 下』中央公論社

【第2章】

- 鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎（2009）『労働市場制度改革』日本評論社
- 山田久（2009）『雇用再生』日本経済新聞出版社
- 独立行政法人労働政策研究機構（2010）「非正規社員のキャリア形成—能力開発と正社員転換の実態—」

【第3章】

- Becker, Gary. (1964) *Human Capital*, NBER and Columbia University Press
- Lazear, Edward. P. (1979) "Why is there mandatory retirement?" *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.6
- 清家篤（2004）「年功賃金はどうか」『日本労働研究雑誌』No.525
- 太田聰一・玄田有史・近藤絢子（2007）「溶けない氷河—世代効果の展望」『日本労働研究雑誌』No.569
- 仁田道夫（2003）『変化のなかの雇用システム』東京大学出版会
- 水町勇一郎（2008）『労働法 第2版』有斐閣
- 濱口桂一郎（2009）『新しい労働社会』岩波新書
- 本田由紀（2009）『教育の職業的意義』ちくま新書
- 鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎（2009）『労働市場制度改革—日本の働き方をいかに変えるか』日本評論社
- Juan J. Dolado and Rodolfo Stucchi(2008) "Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms," IZA DP No. 3832
- 玄田有史（2008）「前職が非正規社員だった離職者の正社員への移行について」『日本労働研究雑誌』No.580
- 玄田有史（2009）「正社員になった非正規社員—内部化と転職の先に」『日本労働研究雑誌』No.586
- Neumark and Wascher (1992) "Employment effects of minimum and subminimum wage: panel data on state minimum wage laws"
- Card and Krueger (1994) "Minimum Wages and employment: a case study of the fast food industry"

川口大司・森悠子 (2009) 「最低賃金労働者の属性と最低賃金引き上げの雇用への影響」『日本労働研究雑誌』No.593
小林良暢 (2009) 『なぜ雇用格差はなくなるのか 正規・非正規の壁をなくす労働市場改革』日本経済新聞出版社

【第4章】

樋口美雄 (2010) 「雇用保険制度改革」『社会保障と経済2 財政と所得保障』、宮島洋・西村周三・京極高宣編、東京大学出版会
石井加代子・佐藤一磨・樋口美雄 (2010) 「ワーキング・プアからの脱出に自己啓発支援は有効か」、樋口美雄・宮内環・C. R. McKenzie 編『貧困のダイナミズム 日本の税社会保障・雇用政策と家計行動』慶應義塾大学出版会
宮本太郎 (2009) 『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書
小原美紀・佐々木勝・町北朋洋 (2008) 「雇用保険のマクロデータを用いた再就職に関する実証分析」『マッチング効率性についての実験的研究』(独)労働政策研究・研修機構、資料シリーズ No.40
小原美紀 (2004) 「雇用保険制度が長期失業の誘因となっている可能性」、『日本労働経済雑誌』No.528
OECD (2006) *OECD Employment Outlook 2006*, 樋口美雄監訳・戎居皆和訳『世界の労働市場改革 OECD 新雇用戦略』(明石書店)
Lalive (2008) "How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach," *Journal of Econometrics*, Vol.142, Issue 2
Carling, Holmlund and Vejsiu (2001) "Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s," *Economic Journal* 111, pp.766-790
Meyer (1990) "Unemployment insurance and unemployment spells," *Econometrica*, Vol.58, No.4, pp.757-782
Bassanini, A. and R. Duval (2006) "Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions," OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.35, and OECD Economics Department Working Paper, No.486
Boone, J. and J. van Ours (2004) "Effective Active Labor Market Policies," IZA Discussion Paper, No.1335

【第5章】

Oshio, Oishi, and Shimizutani (2009) "Does social security induce withdrawal of the old from the labor force and create jobs for the young? : the case of Japan," *Japanese Economic Review*, forthcoming
樋口美雄・黒澤昌子・石井加代子・松浦寿幸 (2006) 「年金制度改革が男性高齢者の労働供給行動に与える影響の分析」、RIETI Discussion Paper Series 06-J-033
岩本康志 (2000) 「在職老齢年金と高齢者の就業行動」『季刊社会保障研究』、No.35, Vol.4, pp.364-376
小倉一哉 (2008) 「日本の長時間労働」日本労働研究雑誌
ロバート・B・ライシュ (2008) 『暴走する資本主義』東洋経済新報社