

雇用の現状と雇用対策等をめぐる問題

厚生労働委員会調査室 やました たかひさ
山下 孝久

1. はじめに

平成 20 年秋のリーマンショック以降、世界同時不況の下、雇用失業情勢は急激に悪化した。21 年に入り、完全失業率は急上昇し、7 月には過去最悪の 5.7 % を記録した。11 月になっても完全失業率は 5.2 % で、完全失業者は 331 万人に及ぶとともに、有効求人倍率も 0.45 倍と、依然として厳しい状況に変わりがない。さらに厳しい情勢が続くことが懸念されている。

こうした急速な景気悪化に対応するため、国は平成 20 年 10 月の「生活対策」（20 年度第 2 次補正予算）、同年 12 月の「生活防衛のための緊急対策」（20 年度第 2 次補正予算及び 21 年度予算）、21 年 5 月の「経済危機対策」（21 年度第 1 次補正予算）により、累次の財政出動とともに相次いで雇用対策を打ち出した。その内容は、非正規労働者を対象の中心にしつつ、企業の雇用維持、新規雇入れへの支援、住宅確保等の支援、職業紹介や職業訓練の拡充、地方自治体を通じた雇用創出事業、雇用保険の要件緩和など多岐にわたった。

その後、先般の衆議院解散総選挙に伴い 9 月に発足した民主党を中心とする社民党、国民新党の三党による連立政権は、10 月 23 日、「緊急雇用対策」を取りまとめた。対策では貧困・困窮者や新卒者などへの支援に最優先で取り組むとし、介護等分野における雇用創造の積極的な推進が取り上げられた。さらに、最近のデフレ、円高等の厳しい経済情勢を受けて、12 月 8 日、次期通常国会冒頭に提出予定の平成 21 年度第 2 次補正予算案へ盛り込む「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（財政支出 7.2 兆円）が決定され、その中で財源措置を伴う新たな雇用対策が打ち出された。その対策としては、雇用調整助成金の要件の緩和や、介護、医療、農林、環境・エネルギー等重点分野での新たな雇用の創出、未就職卒業者に対する職業訓練と生活支援給付を行う緊急対策などで、財政支出の規模は約 6,000 億円が想定されている。

そこで、本稿では、急激に悪化した雇用失業情勢の現状に触れつつ、現在の雇用対策をめぐる主な問題として、雇用維持支援策、職業紹介等のワンストップ・サービス、公共職業訓練の充実強化、雇用創出策について課題等を含めて述べるとともに、非正規雇用の増大への対応の観点から主として雇用保険制度の見直しや、雇用における第 2 のセーフティネット、労働者派遣制度の見直し、若年者雇用問題について概観しようとするものである。

2. 最近の雇用失業情勢

平成 20 年秋以降の世界的な金融危機の影響が実体経済まで及び、それまで回復傾向にあった我が国の景気は急速に減速し、その結果、雇用失業情勢もほぼ同時に悪化する事象となった。企業がとった「内定取消し」、「人員削減」、「派遣切り」という行動が大きな

社会問題となった。また、東京・日比谷の「年越し派遣村」などの活動も世間の大きな注目を浴び、非正規労働者等の雇用問題が深刻な状況となった。

この間、完全失業率は、平成 19 年 7 月の 3.6 %（直近の底）から、21 年に入ってから急上昇し、21 年 7 月にはそれまでの過去最悪の水準だった 5.5 %を上回る 5.7 %となった。最近の 11 月は 5.2 %とやや低下しているものの依然として高水準にとどまっている。また、11 月の完全失業者数は、前年同月比 75 万人増の 331 万人であり、過去最多だった 15 年 4 月の 385 万人に近い水準で高止まりしている。

一方、有効求人倍率についても、19 年 6 月の 1.06 倍（直近のピーク）から、21 年 7 月には 0.42 倍へと過去最低となった後、11 月も 0.45 倍と低水準のままである。

都道府県別の 11 月の有効求人倍率（季節調整値）では、最も高いのが福井県と島根県の 0.64 倍、最も低いのが青森県と沖縄県の 0.29 倍である。地域間の格差も大きいが生じて雇用情勢はいずれの地域も厳しい。

各都道府県労働局の 12 月報告によると、20 年 10 月から 22 年 3 月までの非正規労働者の雇止め等の数（予定を含む。）は、約 25 万人（4,537 事業所）となっている。主な構成比で見ると派遣が約 6 割、契約社員（期間工等）が 2 割強、請負が 1 割弱である。

11 月の雇用保険の受給者数は約 80 万人（前年同月比 43.1 %増）である。政府の緊急雇用対策本部の資料（11 月 16 日）によると、21 年 6 月から 12 月までの雇用保険の支給終了者数（推計）は、解雇や雇止め等による非自発的離職者で最大約 39 万人、自発的離職者で最大約 54 万人に上るとした。その非自発的離職者約 39 万人のうち未就職者になる可能性は、支給終了後に早期再就職している過去の実績（支給終了者の約 4 割）を勘案しても最大で約 23 万人と推計され、仕事も給付もない状態で年末年始を迎えるのは必至である。

日銀の短観を見ても製造業を含め全産業で雇用過剰感が依然として高水準のままになっている。また、政府は、11 月 20 日、3 年 5 月ぶりに「デフレ」と認定したが、物価下落が企業収益を悪化させ、雇用への大きな影響が懸念されている。

そもそも我が国の経済は、1990 年（平成 2 年）前後のバブル景気が崩壊してから大きく変わった。その後、10 年に及ぶ長期不況過程に入り、1990 年代の後半には金融恐慌が起き、山一証券の破綻や北海道拓殖銀行の倒産などが引き起こされ、雇用情勢は急速に悪化した。完全失業率は 2 %台にとどまっていたのが、1995 年（平成 7 年）3.2 %、1998 年（平成 10 年）には 4.1 %と上昇し、2002 年（平成 14 年）には 5.4 %となり、完全失業者は 359 万人にも及んだ。こうした長期不況下で進められた企業の対応策が、「リストラ」という名の企業合理化と総人件費の削減であった。新規学卒者の採用抑制、希望退職の募集、成果主義賃金の導入、低賃金で雇用の不安定な非正規労働者の大量採用へとつながっていった。そして今、世界同時不況の下で、派遣労働者や契約社員などの非正規労働者が雇用の調整弁としていとも容易く大量離職したことが大きな社会問題となった。また、雇用調整の対象が、当初は派遣社員や期間工などの非正規労働者が中心であったが、平成 21 年度に入り、正社員まで拡大している実態にある。

3. 現在の雇用対策をめぐる問題と今後の対応

(1) 雇用維持支援策としての雇用調整助成金の拡充の検討

雇用調整助成金制度は、景気の変動などの経済的理由による企業収益の悪化から、生産量が減少し、事業の縮小を余儀なくされた事業主が、雇用する労働者を一時的に休業、教育訓練等をさせた場合、当該事業主に対してその賃金等の一部を助成¹するものである。雇用調整助成金は、雇用保険二事業のうちの雇用安定事業として位置づけられ、財源は、事業主のみが負担する雇用保険料²である。

平成20年12月に特に中小企業向けとして中小企業緊急雇用安定助成金が新設されたほか、これまで数度にわたり大幅な制度拡充が行われている（表参照）。こうした取組もあり、20年12月以降、制度利用の申請が急増し、21年4月には中小企業分も含め、約6万1,000事業所が申請を行い、対象労働者数は約253万人に上った³。こうした状況に対応するため、21年度労働保険特別会計当初予算538億円計上のところ、さらに第1次補正予算で6,066億円を追加計上している。リーマンショックの発生にもかかわらず、20年以降の毎月の雇用者数が約5,500万人で推移していることを考えると、雇用調整助成金が一定程度の雇用維持・下支えを果たしているといえる。

雇用調整助成金制度の拡充の検討課題として、第一に、支給要件の緩和等がある。支給要件として、1年ごとに生産量・売上高が直近3か月又は前年同期と比べて原則5%以上縮小していることが必要であるが、2年目では対前年同期比で極度に業績の悪化した企業しか対象にならないことが懸念され、当初の1年の支給対象期間が期限到来を迎えることから、支給要件の緩和の要望が寄せられていた。10月の「緊急雇用対策」においては、「雇用調整助成金の生産量要件の緩和について、早急に検討する」とし、その対応が注目されていた。その後、12月の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）において、赤字の企業については、企業規模にかかわらず、上記の現行要件に加え、「前々年同期比10%以上減」の場合も支給の対象とすることとし、12月からの実施となった。今後は、現行の支給限度日数（3年間で300日）の延長の是非や、雇用調整助成金の助成額の上限の見直しについての検討が求められよう。

第二は、事業構造転換へのインセンティブ強化である。雇用調整助成金については、企業内に過剰労働力を抱えることになり、本来必要な労働移動が阻害されているのではないかとの指摘もある。もともと雇用調整助成金は製造業での利用が多かった経緯があるが、サービス業等でも利用しやすいように売上高要件も加えられてきた。この制度が大量の失業の発生を抑制して雇用維持を図る機能を果たすものとして、一時的には失業率の上昇を抑えることに役立っている。ただし、従前の雇用維持策だけにとどまらず、今後、新たな事業構造転換へのインセンティブ拡大の方策として、事業転換の取組を行う事業主に対し、職業訓練面も含めた優先的な助成・支援も検討すべきではなかろうか。

第三に、雇用保険二事業の財源確保である。雇用保険二事業とは、雇用安定事業（21年度支出見込み額1兆170億円）と能力開発事業（同1,548億円）を指し、これにより失業の予防、雇用機会の拡大、労働者の能力開発等のための雇用対策が実施されている。リ

表 平成20年夏以降の経済対策における主な雇用対策について

経済対策等	主な雇用対策		
	雇用維持	雇用創出 再就職支援・職業訓練	セーフティネット 生活支援等
安心実現のための緊急総合対策 [平20. 8. 29] 平成20年度第1次補正予算 [平20. 10. 16成立]	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業緊急雇用安定助成金の創設 ・雇用調整助成金の生産量等要件の緩和 		<ul style="list-style-type: none"> ・非正規労働者の就労支援体制の整備（東京、愛知、大阪に非正規就労支援センター設置）
生活対策 [平20. 10. 30] 平成20年度第2次補正予算 [平21. 1. 27成立]	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の支給要件緩和（3年間で300日） 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体を通じた雇用創出「ふるさと雇用再生特別交付金」（特別会計2,500億円の基金） ・年長フリーター等を正規雇用する企業への特別奨励金（若年者等正規雇用化特別奨励金） 	<ul style="list-style-type: none"> ・非正規労働者就労支援センター等の拡充 ・「ジョブ・カード」制度の拡充
生活防衛のための緊急対策 [平20. 12. 19] 上記平成20年度第2次補正予算及び 平成21年度当初予算 [平21. 3. 27成立]	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の対象労働者拡大（6か月未満の雇用保険被保険者等を追加） 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体を通じた雇用創出「緊急雇用創出事業」（一般会計1,500億円の基金） ・雇用創出等のための地方交付税増額（特別枠5,000億円） ・派遣労働者を直接雇用する企業への特別奨励金 ・若年者等正規雇用化特別奨励金の対象に内定取消しを受けた就職未決定者を特例的に追加 ・離職者訓練の規模の大幅拡充 ・安定雇用の実現に向けた長期訓練の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用保険における非正規労働者の適用基準緩和、雇止め時の受給要件の緩和、再就職困難な場合の給付日数延長等 ・雇用保険料率の引下げ（21年度限り） ・住宅・生活支援の資金貸付（最大186万円） ・雇用促進住宅の活用 ・住宅継続使用の事業主への助成
経済危機対策 [平21. 4. 10] 平成21年度第1次補正予算 [平21. 5. 29成立]	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の拡充等（解雇等を行わない場合の助成率上乗せ、残業削減による雇用維持の場合の助成を追加、1年間の支給限度日数の撤廃等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・「緊急雇用創出事業」の基金の積み増し（3,000億円） ・「緊急人材育成・就職支援基金」創設（一般会計7,000億円）による職業訓練、再就職・生活への総合的支援 ・内定取消し企業の企業名公表 	<ul style="list-style-type: none"> ・訓練期間中の「訓練・生活支援給付」の実施（月10万～12万円＋貸付） ・雇用と住居を失った者への住宅手当の支給、生活資金の貸付等
緊急雇用対策 [平21. 10. 23] 財政措置なし	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の支給要件緩和等（出向元への復帰後6か月を経ずに行われた再度の出向を追加、支給処理期間の設定と年内中の達成、生産量要件の緩和の早期検討） ・企業間の出向活用による雇用維持支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護等3つの重点分野における「緊急雇用創造プログラム」の推進（「働きながら資格をとる」「介護雇用プログラム」等） ・「緊急雇用創出事業」等の運用改善と前倒し執行等 ・雇用支援分野での「社会的企業」の活用 ・高卒、大卒就職ジョブサポーターの緊急配備 	<ul style="list-style-type: none"> ・実効ある「ワンストップ・サービス」などの支援態勢の強化（11月下旬に「ワンストップ・サービス・デイ」の開催） ・各界のリーダーや有識者が参加する「雇用戦略対話」の設置
明日の安心と成長のための緊急経済対策 [平21. 12. 8] 平成21年度第2次補正予算案 [平22年常会提出予定]	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用調整助成金の要件緩和（生産量要件について赤字企業は、企業規模にかかわらず、「前々年比10%以上減」の場合も支給対象） 	<ul style="list-style-type: none"> ・「緊急雇用創造プログラム」の拡充（介護、医療、農林、環境エネルギー、情報通信、観光、地域社会雇用等重点分野における新たな雇用創出、人材育成） ・地域社会雇用創造事業の創設 ・保育サービスの拡充等女性の就労支援（待機児童解消への取組、母子家庭等の在宅就業支援等） ・高卒、大卒就職ジョブサポーターの更なる緊急増員 ・採用意欲のある中小企業等の掘り起こし加速 ・新卒者体験雇用奨励金の支給 ・未就職卒業生向け職業訓練実施と訓練・生活支援給付の拡充 ・「働く人の休暇取得推進プロジェクト」による経済・雇用創出等 	<ul style="list-style-type: none"> ・「ワンストップ・サービス・デイ」の実施支援 ・ハローワークへ「住居・生活支援アドバイザー」を設置 ・トランポリン型の「第2のセーフティネット」の確立（非正規労働者や長期失業者等に対する職業訓練とその期間中の生活保障を行う求職者支援制度の創設に向けた検討） ・雇用保険制度の機能強化（非正規労働者に対する適用範囲拡大の検討、22年度の失業等給付に係る国庫負担の引上げについて21年度第2次補正予算で対応、23年度以降は安定財源を確保の上で国庫負担を本則（25%）に戻す）

（資料）厚生労働省資料及び内閣府資料等により作成

ストラ等の雇用上の諸問題が企業行動に起因するところも多く、また、これらの問題の解決が事業主にも利益をもたらすため、事業主の保険料のみを原資とし、国庫負担はなされていない。厚生労働省によると、雇用安定資金残高は、21年度第2次補正予算案ベースで約3,467億円であり、20年度決算の約1兆260億円と比べると大幅に減少する。22年度の概算要求ベースでは、22年度末の残高はさらに減少し約1,061億円の見込みとなっている。これまでに積み上がった雇用安定資金を不況期に支出することは見込んでいるが、雇用情勢如何によっては、雇用保険料率の引上げも含め財源問題が議論となろう。

(2) 職業紹介、生活相談支援等の「ワンストップ・サービス」による対応の強化

非正規労働者には、いわゆる派遣会社あるいは業務請負会社などが社宅や給与住宅を提供しているケースが多く、雇止めなどにより離職した場合には住居も同時に失ってしまうことが多かった。政府は、雇止めに伴い、住宅を喪失する雇用保険の受給資格のない非正規の離職者等に対する住宅・生活の支援の主なものとして、平成20年12月より全国のハローワークにおける特別相談窓口の開設、社員寮付きや住み込み可能な求人紹介の実施、就職安定資金融資、雇用促進住宅への入居あっせん、21年7月より訓練・生活支援給付（職業訓練中の生活費月10万から12万円支給）制度の創設、同年10月より住宅手当緊急特別措置事業（生活保護に準じた住宅手当の支給、最長6か月の支給期間）、総合支援資金貸付、臨時特例つなぎ資金貸付を加えるなど、順次、対策を講じてきた。

これらの実際上の問題としては、各制度の窓口がハローワーク、福祉事務所、社会福祉協議会など複数に分かれ、利用者にとっては必ずしも利便性が良いとはいえなかった。

こうした中、かねてから相談窓口の一本化を求める声が上がっており、ハローワークの一つの窓口で職探しのほか、住宅確保や生活保護の申請、小口融資の申込みなどに対応する「ワンストップ・サービス」の実現が要請されていた。「緊急雇用対策」の中では、国と地方公共団体等の関係機関の協力の下、初めて実効ある「ワンストップ・サービス」などの支援態勢の強化が示された。具体的には11月30日に17都道府県で、215の市区町村等の協力を受けて、77のハローワークにおいて試行実施し、2,404名が利用した。ハローワークによる職業紹介、就職安定資金融資の相談・申請受付、訓練・生活支援給付の相談・申請受付などに加え、自治体による生活保護の相談、生活手当の相談・申請書交付、社会福祉協議会による生活福祉資金貸付の相談・申請書交付、つなぎ資金貸付の相談・申請受付、保健所による心の相談、弁護士等による多重債務の相談などを1か所で行った。今回の試行実施では、相談から申請まで1か所であるというのが国の当初の狙いであったが、生活保護や住宅手当などは相談のみであり、その場では申請は受け付けない扱いとされた。これは、厳しい財政事情の下、地方自治体の側が生活保護への申請が急増することを警戒したことが背景にあるとされる。

今後、年末年始実施や定期的実施を行っていくに当たっては、地方自治体等の協力が欠かせない。緊急経済対策では、「ワンストップ・サービス・デイ」の実施支援がうたわれたが、事業実施に伴う地方の負担増についても国として財政措置を講じるなど支援が必要である。雇用対策法第5条では、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実

情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるように努めなければならない。」とされている。地方自治体とハローワークとの協力の仕組みを制度的に構築し、両者が連携して地域政策と雇用対策の機能を強化することが一段と求められている。

住宅確保支援については、「緊急雇用対策」の中では、地方自治体等の協力を得て、ハローワークにおいて離職者が利用可能な公的賃貸住宅情報の提供が行われるほか、「緊急経済対策」では、自治体による空き社員寮等の借上げを支援することとしている。今後とも国土交通省も含め国の責任として住宅確保対策を強化していくことが求められよう。

(3) 公共職業訓練の充実強化

国や都道府県が実施する公共職業訓練へのニーズも急速に高まっている。離職を余儀なくされた非正規労働者等、今後の失業者の増加に対応するため、公共職業訓練における離職者訓練の定員も拡充されている。平成 21 年度の離職者訓練の定員は約 22 万人（うち 2.7 万人は第 1 次補正予算による増）と対前年度比約 7 万人増となっている。特に、求人ニーズがあり、医療、福祉、農業分野等、今後の雇用の受皿として期待できる分野を中心に安定雇用を実現するため、主に専修学校等を活用し、委託訓練の拡充を行うこととしている。介護分野や I T 関連分野では、介護福祉士、ホームヘルパー 1 級、プログラミング資格取得のために、長期訓練（6 か月及び 2 年訓練）を新設している。21 年度、介護分野では約 2 万 6,000 人の人材養成を目指すとしている。

公共職業訓練では、これまで製造業を中心としたものづくりの職業訓練が多く行われてきた経緯があり、非製造業分野での職業訓練については必ずしも十分なノウハウを持ち合わせていないとの指摘もあり、サービス業分野については民間教育訓練機関等への委託訓練の拡充で対応してきている。20 年度の公共職業訓練実施状況を見ると、離職者訓練約 13 万 2,000 人の受講者数のうち、委託訓練受講者数は約 9 万 2,000 人と 7 割を占める。

雇用吸収力のある分野への円滑な労働移動を進めるには、失業者等に対する公共職業訓練の充実強化は欠かせない。OECD の統計によると、2006 年の日本の公的な職業訓練の支出が GDP に占める割合は 0.04 % であり、ドイツの 0.33 %、フランスの 0.29 %、スウェーデンの 0.33 % と比較し、国際的にも低い⁴。その背景としては、職業訓練のほとんどを企業が担ってきたことが挙げられる。

離転職者の再就職を促進する職業訓練においては、希望者が特定の分野に集中し、希望者全員が受講できる態勢となっていないことや、民間の教育訓練機関が大都市に集中し、訓練における地方間格差が生じているとの指摘もある。

今後の公共職業訓練の充実強化に当たっては、地域における企業の求める新しい人材ニーズを掘り起こすとともに、訓練受講者の地域別就職率等に基づく訓練内容の見直しや、弾力的な訓練コースの設定拡大を行うほか、訓練終了者に対する職業紹介機能の強化などが求められよう。また、公共職業訓練の委託訓練の拡充においても、就職に結びつくような訓練量の拡大と質の高い訓練を実施していくとともに、良質な民間教育訓練事業者を育成していくことも課題である。

(4) 雇用創出への取組

雇用創出策としては、国からの交付金による地方自治体を通じた雇用創出事業が大きな柱となっている。平成 20 年度第 2 次補正予算で二つの基金が創設された。一つは地域で自発的に資源をうまく生かして継続的な雇用（原則として 1 年以上の雇用契約）を可能とするような「ふるさと雇用再生特別交付金」⁵ で 2,500 億円（労働保険特別会計）が、もう一つは短期のつなぎ雇用的なもの（基本的には雇用期間 6 か月未満）としての「緊急雇用創出事業」⁶ で 4,500 億円（一般会計 1,500 億円、21 年度第 1 次補正予算で 3,000 億円積み増し）が、それぞれ基金として造成されている。いずれも 3 年間の事業であり、その 3 年間で前者では最大 10 万人、後者では最大 45 万人の雇用創出効果を見込んでいる。

一方、10 月の「緊急雇用対策」の柱の一つである「緊急雇用創造プログラム」では、21 年度末までに 10 万人程度の雇用下支え・雇用創出をするため、内需主導の経済成長を目指す観点から、未来の成長産業として期待される「介護」「農林」等の分野や NPO、社会的企業が参加した「地域社会雇用」の創造に取り組むこととしている。

しかし、この「緊急雇用対策」では、既存の施策や予算の活用により行うとの位置付けで、新たな予算措置を伴うものとはされなかった。当面の雇用下支え・雇用創出の追加的効果として期待される 10 万人程度にしても、完全失業者 344 万人という厳しい現実の中では力不足との指摘もある。新たな雇用の受皿を増大させることは喫緊の課題である。これまでの産業別雇用労働者数の推移をこの 10 年間で見てみると、1998 年（平成 10 年）当時と比較し、建設業 563 万人が 2008 年（平成 20 年）には 437 万人となり 126 万人減少し、製造業では 1,307 万人が 1,077 万人となり 230 万人減少、両者合わせて 356 万も減少した。これに対し医療・福祉では 2003 年（平成 15 年）当時 469 万人と比較し、2008 年には 565 万人となり、96 万人増加し、産業構造の変化がはっきりと見られる。

「緊急雇用創造プログラム」では、雇用創出の三つの重点分野として、「介護」、「グリーン（農林、環境・エネルギー、観光）」、「地域社会」を掲げ、プログラムを推進している。具体的な支援策の一例として、働きながら介護福祉士やホームヘルパー二級の資格などが取得できる「介護雇用プログラム」が示された。介護施設に 1 年以内の期限で雇い入れられた離職者が、働きながら資格取得のために講座等を受講した場合に、その間の賃金や受講料は「緊急雇用創出事業」の基金を活用して地方自治体が負担するものである。同プログラムの利用者は 23 年度末までに 3.3 万人を見込んでいる。医療福祉分野は資格職種が多いので、資格を取得して働くアプローチや能力開発アプローチの強化は大きなメリットがある。併せて質の高い介護サービスを安定的に供給するため、介護職場の雇用管理の改善を行い、より魅力ある職場を作りだして、介護従事者の処遇改善を進める取組も強化していく必要がある。また、「緊急雇用創造プログラム」の中では、社会的企業を通じての地域雇用の創造を打ち出していることも注目される。生活者の多様なニーズには行政のみではとても対応しきれない。住民、企業、NPO などとも知恵を出し合い、連携を深めるなどして、地域の活力を生み出して、雇用につなげていくことも期待される。

雇用創出の伸びが大きく期待される分野に、どのように労働力を移動させることができるか。12 月の「緊急経済対策」では、10 月に策定した「緊急雇用創造プログラム」の拡

充を図るとし、具体的には、重点分野雇用創造事業（21年度第2次補正予算案 1,500億円）の創設や地域社会雇用創造事業（社会的企業支援基金）の創設などが示された。中長期的な観点からは、国内産業や地域を活性化するような経済成長の新戦略の姿を示し、雇用の拡大につながる新産業の育成強化を図っていくことが求められよう。平成20年の厚生労働白書によれば、社会保障分野、特に介護分野は他の主要産業と比べ高い雇用誘発効果があることが示されている。社会保障分野の雇用の拡大は、国民の安心感を確保し、個人消費を支え、経済成長にも大きく寄与するといえる。医療、介護、福祉の分野を成長戦略の中でしっかりと位置づけ、雇用創出数も明確に示して、積極的な対策を講じていくべきではなかろうか。このことが、安心して持続可能な社会の発展につながる。今後、成長分野の雇用創出の実現に向けた確かな道筋を示していくことが望まれる。

4. 雇用保険制度の見直し

日本の雇用システムは、ここ数年で急激な変化を遂げたが、その大きな変化の一つは、非正規雇用者の数が非常に増えたことである。派遣社員やパート・アルバイト、契約社員等の非正規雇用者の状況を見てみると、平成20年平均で、1,760万人に上り、この10年間で587万人も増加し、雇用者全体の34.1%を占めるに至っている。一方で、正規雇用者は3,399万人となり、395万人も減少した。

非正規労働者は経済のグローバル化、サービス産業化、働き方に関する価値観の多様化等を背景に、今後も長期的には増加傾向にある。しかし、景気後退期にあっては雇用の調整弁として雇止め等される可能性が高く、正規従業員と比較して昇給や賞与もないため、低賃金で不安定な働き方であるということは否めない。雇用保険を中心とした労働者のセーフティネットは、従来こうした非正規労働者を十分にカバーしているとは言い切れなかった。雇用就業形態の多様化の中で、雇用のセーフティネットとしての雇用保険のあるべき姿をどのように考えるのか。雇用保険制度をめぐる現状と課題について見てみる。

第一に、完全失業者に占める雇用保険受給率の低下が見られることである。平成21年11月の完全失業者は331万人であるが、一方同月の雇用保険基本手当受給者数は80万人であり、完全失業者に占める雇用保険受給者実人員の割合は24%程度となっている。その割合の推移を見てみると、1980年（昭和55年）代前半が50%台、1985年（昭和60年）以降40%台から30%台で推移していたが、2003年（平成15年）以降20%台の水準にまで落ち込んでいる。完全失業者の75%以上が雇用保険給付を受けていないという現状は、本来の雇用保険における失業者の生活保障としての機能が十分に働いていないことを物語っている。雇用保険受給率が低くなった背景としては、これまでの制度見直しにより給付期間が短縮されたことや、失業の長期化により受給期間を超える失業者が増えたことに加え、雇用就業形態の多様化に伴い雇用保険の適用とならない雇用の調整弁としての非正規労働者が増えたことが挙げられる。

第二として、雇用保険の適用拡大への取組についてである。雇用保険法制定時の社会背景と異なり、雇用労働者の中で非正規労働者が三分の一以上を占め、家計補助的というよ

りも家計維持のため働き生活している実態が見られる中で、多くの非正規労働者は失業する確率が高いにもかかわらず雇用保険制度から除外されている。厚生労働省の推計によると、平成 19 年の雇用者 5,561 万人のうち、会社役員、65 歳以上の者、公務員を除いた雇用保険適用者は 3,685 万人であるが、雇用保険の適用を受けていない雇用者は 1,006 万人に上っている。これでは社会的安全網の在り方としては十分とは言い難い。

こうした背景の下、平成 21 年 3 月の雇用保険法改正⁷では、非正規労働者に対するセーフティネット機能及び離職者に対する再就職支援機能の強化を図ることが大きな狙いとされた。すなわち、非正規労働者への雇用調整が急速に拡大していることも踏まえ、契約更新がされなかった離職者について、解雇等による離職者と同様に被保険者期間が 6 か月で基本手当の受給資格を得られるよう受給資格要件を緩和するとともに、給付日数についても暫定的に解雇等による離職者と同様の日数とすることとした。併せて、非正規労働者に対する運用上の適用基準である「1 年以上の雇用見込み」を「6 か月以上の雇用見込み」に緩和し、適用範囲を拡大した。具体的には、それまでは短時間労働者等については、(ア) 1 週間の所定労働時間が 20 時間以上であること、(イ) 反復継続して就労するものであって 1 年以上雇用されることが見込まれることの二つを満たすことが適用要件とされていた。このうち、(イ) について 6 か月以上の雇用見込みがあれば雇用保険が適用されることとなった。平成 19 年の雇用者数の推計では新たに 148 万人が適用対象拡大となったが、それでも未適用者 858 万人⁸が安全網から漏れている。

現在、厚生労働省の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、カバーする非正規労働者の範囲について審議が行われている。そこでの論点としては、「1 週間の所定労働時間が 20 時間未満である労働者についてどう考えるか。適用拡大した場合において、適用対象となっても、離職したときに受給資格を得られない者（いわゆる掛け捨てとなるケース）が生じるおそれがあることについてどう考えるか。適用拡大した場合において、離職と受給を繰り返す層が生じるおそれがあることについてどう考えるか。適用拡大した場合において、事業主の事務負担や財政への影響についてどう考えるか。」などが挙げられている。一方で、雇用保険部会では、短時間労働者に対する適用基準を 31 日以上に緩和すると平年度財政影響額が 1,512 億円の支出超過になるとの試算も公表されている。

民主党はマニフェストにおいて、全ての労働者を雇用保険の被保険者とするとし、連立三党の政策合意（平成 21 年 9 月 9 日）でも、雇用保険の全ての労働者への適用を掲げている。また、厚生労働省は、平成 22 年度概算要求において、非正規労働者への雇用保険の適用拡大を明記している。雇用保険が全ての労働者に対する皆保険となることを目指して、受給資格要件、給付や負担の内容等について検討を行い、制度設計を早期に行うことが望まれる⁹。そのほかに、雇用保険の適用範囲をめぐる論点としては、マルチジョブホルダー（同時に 2 以上の雇用関係にある労働者）への対応、事業主が雇用保険適用業務を懈怠した場合における対応（被保険者となったことの確認があってから 2 年間に遡及して適用することとしている雇用保険の遡及適用の在り方）などがある。

第三に、雇用保険における国の責任の在り方をどのように強化していくのかである。失業等給付に係る国庫負担については、昭和 22 年の失業保険制度創設当初は、三分の一の

負担であったが、昭和 34 年に四分の一とされた。そして、平成 19 年雇用保険法改正では、それを全廃することは国の雇用対策にかかる責任放棄につながり適当ではないとされながらも、行政改革推進法の趣旨や雇用保険の財政状況を踏まえ、本来の負担額が給付費の 25 % から 13.75 % まで引き下げられた経緯がある。

労働者の失業は、政府の経済政策や雇用対策と無縁とはいえず、政府もその責任の一端を担う必要があることは否定できない。民主党はマニフェストにおいても、雇用保険における国庫負担を、法律の本則である四分の一に戻すとしている。厚生労働省によると、失業等給付に係る積立金については、平成 21 年度（第 2 次補正予算案ベース）は約 5,000 億円取り崩すことが必要な状況とされ、22 年度末における残高（概算要求ベース）は約 4 兆 8,000 億円と見込まれている。12 月の「緊急経済対策」においては、「平成 22 年度からの失業等給付に係る国庫負担の引上げについては、雇用保険制度の安定的運営を確保するため、平成 21 年度第 2 次補正予算において対応する。」¹⁰ とし、「平成 23 年度以降については、平成 23 年度予算編成過程において検討し、安定財源を確保した上で、国庫負担を本則（25 %）に戻す。これを雇用保険法の改正に盛り込む。」とされたが、今後の対応が注目される。雇用保険のセーフティ機能の充実強化の観点からの適用拡大と国の責任の強化へ向けた格段の取組が求められている。

5. 雇用における第 2 のセーフティネットの制度化

非正規雇用に頼って生計を立てざるを得ない労働者が増加している。また、正規雇用者と非正規雇用との間における賃金等の格差も拡大し、特にフルタイムで働いても生活保護水準以下の収入しか得ていないワーキングプア（働く貧困層）¹¹ と呼ばれる労働者が増加傾向にある。非正規労働者が失業した際のセーフティネットの強化は急務である。長期失業者や、雇用保険の受給資格がなく失業給付を受けられない失業者への対応として、雇用保険と生活保護との間をつなぐ第 2 のセーフティネット創設の必要性が強く要請されていた。そうした中、平成 21 年 3 月 23 日、政労使の話し合いにより、「就職困難者の職業訓練中の生活の安定確保、長期失業者等の就職の実現」が合意され、注目を受けた。

これを受けて、21 年度第 1 次補正予算により一般会計 7,000 億円の「緊急人材育成・就職支援基金」が、3 年間の暫定措置として創設された。基金事業としては、主なものとして緊急人材育成支援事業、中小企業等雇用創出支援事業、長期失業者等支援事業の 3 事業¹² が行われる。そのうち、緊急人材育成支援事業が、雇用保険を受給できない人に対し職業訓練と訓練中の生活保障の給付・貸付を行うため、21 年 7 月末よりスタートした。具体的には、職業訓練メニューとしては、3 か月程度の基礎的なものから 1 年程度を見込んだ長期のものまでが基金訓練として用意された。また、「訓練・生活支援給付」として、単身者 10 万円、扶養家族がある人は 12 万円の手当が支給される。併せて、希望者には単身者 5 万円、扶養家族がある人には 8 万円の貸付も行うこととした。扶養家族がある人で見ると、給付と貸付併せて最大 20 万円を活用しながら訓練が受けられる。12 月 1 日現在、訓練の認定済み定員は 3 万 7,723 人¹³、受講者数（予定者を含む。）は 2 万 5,302 人¹⁴、給

付の認定件数は9,082件となっている。

連立三党の新政権は、10月16日、21年度第1次補正予算にかかる事業の執行の見直しを行い、第1次補正予算額約14兆円のうち、2.9兆円を執行停止・返納の措置を執ることとした。「緊急人材育成・就職支援基金」については、約半分の3,534億円が執行停止となった。報道によると、この基金の委託先が厚生労働省所管法人である中央職業能力開発協会であり同省の天下り先であるため、多額の予算をつけることはできないとの立場から縮減されたという。基金で行う3事業のうち、緊急人材育成支援事業については平成23年度実施分が、その他事業については22年度及び23年度実施分が執行停止とされた。

労働者が失業した際の生活保障と就職支援の充実は喫緊の課題である。雇用保険と生活保護の間の雇用における第2のセーフティネットをどのように制度化するかである。

民主党マニフェストにおいて、雇用保険と生活保護の間に第2のセーフティネットとして、具体的には、失業給付の切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者、自営業を廃業した人を対象に、職業訓練期間中に月額最大10万円の手当（能力開発手当）を支給する求職者支援制度を平成23年度より創設する旨が記載されている¹⁵。連立三党の政策合意でも同様に示されている。12月の「緊急経済対策」においても、トランポリン型の「第2のセーフティネット」の確立がうたわれ、求職者支援制度の創設に向けた検討が明記された。厚生労働省は、雇用保険を受給できない者を対象とした第2のセーフティネットについては、まず現行の22年度末まで継続実施される基金事業の運営状況も踏まえた上で、恒久措置の検討を公労使からなる労働政策審議会において進めていく方針である。

平成23年度の求職者支援制度の創設に向けて、厚生労働省が示している課題としては、恒久財源の確保、課税の特例措置の創設（給付の非課税措置）、給付対象者の範囲や給付内容の検討、訓練を希望する求職者に対応した的確な訓練（定員・内容等）の確保、国の組織・定員等の体制整備等の実施準備、制度の一定の周知期間の設定が挙げられている。

基金事業の必要な改善を行いつつ、恒久措置への円滑な移行が望まれるが、今後、失業給付が終了した長期失業者や雇用保険の受給資格がない若年失業者等に対し、雇用における第2のセーフティネットを構築していくに当たっては、生活保障と職業訓練の連携を十分に図り、再就職支援を強化する積極的な労働市場政策の推進が望まれる。併せて、雇用政策に限定した観点からでなく、もっと幅広く社会保障政策とも有機的にリンクさせ、すべての就労可能者を一人ひとりの担当者を決めて支えるきめ細やかな制度へと抜本的に改革を進めることが求められているのではなかろうか。

また、欧州諸国では、雇用保険の受給要件を満たさない失業者を対象に一定の条件を満たせば一般財源から給付を受けられる「失業扶助」という制度が設けられており、我が国でも参考にしながら、幅広い議論を行っていくべきである。その際には、金銭給付のみならず、再就職を促進していく仕組みをいかに組み合わせていくかが鍵となる。

6. 労働者派遣制度の見直し

労働者派遣については、これまで累次の法律改正により、対象業務の拡大や派遣期間の

延長等、規制の緩和が行われている¹⁶。近年、偽装請負や日雇い派遣などの問題が顕在化し、社会問題となっているほか、違法派遣等の増大や正社員になれずやむを得ず派遣労働を選択する若年者の存在などが課題として上がってきていた。

そうした中、平成 20 年秋の経済危機以降、製造業を中心として、いわゆる派遣切りにより派遣労働者が解雇、雇止めされるといった事案が、20 年 10 月頃から始まり、特に年末から 21 年 3 月末の年度末にかけて大量に発生し、大きな社会問題となった¹⁷。製造業派遣の場合、有期の反復更新で長期に就業しているというケースが非常に多く、その有期契約も途中で解雇され離職している実態にある。一方で、政府は、20 年 11 月 4 日、日雇派遣（日々又は 30 日以内の期間を定めて雇用する労働者の派遣）の原則禁止、登録型派遣労働者¹⁸の常用化の努力義務化等を内容とする労働者派遣法改正案¹⁹を第 170 回国会へ提出していたが、同政府案が、製造業の派遣の在り方については特段触れていないため、製造業における派遣の禁止が必要ではないかとの論議を呼ぶこととなった。同政府案はその後継続審議となり、21 年 1 月 5 日召集の第 171 回国会（常会）でも審議が行われなまま推移していた。そうした中で、6 月 26 日、民主党、社民党、国民新党の三党は共同で、日雇派遣（雇用契約期間が 2 か月以下）の禁止、専門業務を除き製造業派遣の禁止²⁰、26 専門業務以外は常用雇用のみとすること、直接雇用のみなし規定の創設等を内容とする労働者派遣法改正案を衆議院へ提出した。しかし、7 月 21 日の衆議院解散に伴い、政府案及び三党案ともに審査未了・廃案となった。その後、三党案の改正内容は、民主党マニフェストへ引き継がれ、連立三党の政策合意にも盛り込まれている。

こうした状況の下、21 年 10 月 7 日、長妻厚生労働大臣は、労働者派遣法の見直しについて、労働政策審議会に諮問し、現在、同審議会職業安定分科会の労働力需給制度部会で議論が行われている。今後の労働者派遣制度の在り方をめぐる主な論点としては、製造業における派遣の是非、登録型派遣への対応、日雇派遣の法的規制、均等（均衡）待遇の在り方、マージン率や事業経営等の派遣元の情報公開、派遣先の責任強化、直接雇用のみなし制度導入の検討などが挙げられている。大きな焦点となっている製造業務派遣を原則禁止すべきかどうかについては、労働側からは、「直接雇用と間接雇用の違いで容易に雇用調整できるという制度そのものに問題があった」、「製造現場への急激に拡大をした派遣や業務請負により、ものづくりの産業が持つべき技術力の低下が起きた」、「派遣や請負、熟練していない労働者に労働災害が多発した」、「臨時的・一時的な労働については、直接雇用で有期契約の労働者を雇うことは何ら妨げない」と労働者保護の強化を主張している。これに対し、使用者側からは、「日本だけが製造派遣を禁止することは、製造業の競争力が失われる」、「思うように人が集まらない中小企業にとっては、一時的な需要に対し人材派遣業が有効に機能している。海外に拠点があれば、海外に仕事を移すということも出てくる」と述べるなど、労使の意見の隔たりは大きい。また、登録型派遣を原則禁止とすべきかどうかについても、労働側は、「特に登録型派遣では、能力開発が不十分で、労働者個々人のスキルがアップしていなかった」、「登録型派遣労働者が果たして、本当に自己（派遣元）の雇用する労働者といえるのか」と主張し、これに対し、使用者側からは「登録型派遣については、専門 26 業務以外でもこうした働き方に対する一定のニーズ

があり、原則禁止が果たしていいのかどうか」との意見が出され、対立している。

物の製造業への派遣は最も景気変動に左右されやすい分野であり、派遣を禁止していく場合には必要な労働力の確保の在り方が議論となろう。併せて、この派遣労働や非正規雇用というのが製造業にとどまらずあらゆる産業に関わっていることから、契約社員、パート等の有期雇用労働者と正社員との均等待遇等に向けた有期労働契約の法的規制の在り方も重要な検討課題となる。長妻厚生労働大臣は、12月6日、不安定な派遣労働者を減らし雇用の安定を目指して、次期通常国会に労働者派遣法改正案を提出する考えを表明しているが、今後の労働者派遣制度の抜本的改正に向けた取組が大いに注目される²¹。

7. 若年者雇用問題への対応

若年者雇用の現状²²をいくつか指摘すると、若年者の雇用情勢では、24歳以下の完全失業率（完全失業者数）は、平成20年平均で7.2%（43万人）だったが、21年11月には8.4%（47万人）に上昇し、また25～34歳でも、20年平均で5.2%（72万人）だったが、6.3%（84万人）に上昇し、全体の失業状況と比べ、高い水準で推移している。

若年失業者の失業の理由としては、「希望する職種・内容の仕事がない」が約4割、「自分の技術や技能が求人条件に満たない」が約1割となっており、きめ細やかな就職指導や能力開発によるミスマッチの解消が課題になっている。

また、新規学卒就職者の離職率も依然として高い。就職者の3年以内の離職率は、中卒者で約7割、高卒者で約5割、大卒者で約3割と高水準で推移している。

いわゆるフリーターの数は、平成15年の217万人をピークに20年では170万人と減少しているものの、25～34歳の年長フリーターは依然として多く、また、いわゆる就職氷河期に正社員になれなかった若者が30代後半を迎える状況となっている。

無業で通学も家事もせず求職活動もしていない若者、いわゆるニートは平成20年で64万人と、ここ数年同水準で推移しているが、15～34歳人口比で見ると年々増加傾向にあり、ニートから抜け出すのが容易ではない状況が見られる。

さらに若年層においては、非正規雇用が拡大している。平成20年では、15～24歳の非正規の割合は男性で4割、女性で5割となっている。派遣労働者、パートタイム労働者が現在の就業形態に就いた理由のうち、「正社員として働ける会社があったから」とする割合が上昇している。非正規から正規への転職者の割合も低水準のままである。

企業における職業能力開発機会についても、正社員に対する教育訓練は、OJTで約5割、OFF-JTで約6割の企業が実施しているが、非正社員に対して同様の教育訓練を実施した割合は2割弱にとどまる。正社員については企業内の教育訓練を通じてキャリア形成を図る仕組みがあるが、若年非正規労働者の多くは企業内の教育訓練から排除され、技能を身につけられない状況となっている。

急激に冷え込む雇用情勢が高校生、大学生を直撃し、新規学卒者の就職難が深刻化している。文部科学省の調べでは、平成22年3月卒業予定の高校生の就職内定率は10月末時点で55.2%（前年同期比11.6ポイント低下）となり、下落率は過去最大となった。また、

22年3月卒業予定の大学生の就職内定率も、10月1日現在、62.5%（前年同期比7.4ポイント低下）となり、15年の60.2%、16年の61.3%に次ぐ3番目の低さとなっている。

このように若者を取り巻く雇用環境は非常に厳しいが、若年層の非正規雇用の増加による社会的影響は計り知れない。まず、非正規雇用として働く若年者は、技能と知識を蓄積させる機会が少ないため、そのことにより中長期的な我が国の生産性や成長力の低下につながる懸念がある。次に、晩婚化や非婚化による少子化の加速が懸念される。雇用形態が非正規雇用であると結婚する者の割合は相対的に低くなり、所得が低いと結婚者の割合が低くなる傾向にある。今後とも若年者の非正規雇用が増加することは、経済的不安定さから結婚している人の割合を低下させ、出生率も低下することで、少子化を加速させ、住居、結婚等ライフサイクルに大きな影響をもたらすといえる。さらに、不安定就労の増大や生産基盤の欠如による所得格差の拡大により、医療、年金、福祉において、支え手の若年層の経済的不安定さが、持続可能な社会保障システムの継続に支障をきたすおそれがある。

こうした現状の中で、若年者雇用問題に取り組む今後の対応として、いくつか挙げるとすると、第一に、若年非正規労働者の技能向上のための職業能力開発機会の積極的提供である。厚生労働省では、「働きながら学ぶ、学びながら働く」ことにより、若者を一人前の職業人に育てる新しい訓練システムとして、平成16年から実務・教育連結型人材育成システム（日本型デュアルシステム）を開始している。若年者に対する社会的な職業能力開発機会の場を積極的に提供し、実習や職場体験を通じて雇用に結びつける事業や、ジョブカード制度（平成20年4月創設）²³などの施策を積極的に推進することが望まれる。また、中小企業の正社員は、非正規労働者と比べボーナスなど多少有利でも長時間労働に従事し、その代償も大きい。長い目で見た場合には、若年者雇用のキャリア向上のほか、正社員との処遇格差の縮小と労働条件等の全体の処遇改善に向けた対応も必要である。

第二に、非正規から正社員への就職対策の強化である。一度フリーターになった者を多くの企業側は、勤労意欲が低く、仕事の熟練度が弱い者と見ていることもあり、積極的に正規雇用者として雇用しようとしにくい。厚生労働省は、就職氷河期に正社員になれなかった年長フリーター等（25歳～39歳）に対する支援に重点を置き、3年間（20年度～22年度）で100万人の正規雇用化を目標として、「フリーター等正規雇用化プラン」の推進を行っている。この正規雇用化プランによりどのような正規雇用が実現したのかを検証するとともに、企業が若年者の正規雇用を積極的に採用するよう企業のインセンティブが働くような方策も充実させることも重要である。この点、「若年者等正規雇用化特別奨励金」（中小企業1人100万円、大企業1人50万円）の積極的活用を図ることが求められる。

第三に、新卒一括採用の見直しと通年採用の普及への取組である。若年者新卒一括採用の問題点として、前年の景気如何により採用傾向が大きく変わることや、一度入社した企業から他の企業への転職が難しくたとえ転職しても処遇は低下することが多いこと等が指摘されており、この際、中途採用機会の増大も含め見直しに向けた議論を進めるべきであろう。また、通年採用の導入状況を見ると、平成20年度新規学卒者を対象とした通年採用はまだ3割強と少ない状況であるが、一方で、通年採用を導入した結果「効果があった」とする企業が8割を超しており、メリットの周知や啓発を行うなど企業の意識改革を

促す取組を強化すべきである。

第四に、学校卒業時に就職できなかった者や、学校中退者へのアプローチの強化である。新卒採用シーズン終了後の未内定者に対する地元の中小企業とのマッチングを強化したり、高校や大学に入学しても経済的な理由により退学せざるを得なかった若年者へのきめ細やかな対応をするなど、学校、自治体、国、企業団体、労働団体等の連携強化を図り、総合的な取組を行うべきであろう。「緊急雇用対策」では、就職支援の専門職としての「高卒・大卒就職ジョブサポーター」がハローワークへ緊急配備されることとなった。また、「緊急経済対策」では、新卒者体験雇用奨励金の支給など未就職卒業者の就職支援の強化を図るとしているほか、「未就職卒業生向け」職業訓練の実施及び訓練・生活支援給付の拡充、ハローワークへの緊急学卒支援窓口の設置による高校との連携強化がうたわれた。

第五に、ニート対策の強化である。生活訓練等を行い働く意欲を高める「若者自立塾」の実施や、地域のネットワークを活用して自立支援を行う「地域若者サポートステーション」の推進等が行われている。その強化として、現状ではまだ一部の自治体にとどまるが、支援対象者の生活の場等へ訪問相談するアウトリーチ方式の拡大検討が求められている。

最後に、高校や大学における職業教育の充実である。学校教育機関における勤労観や職業観を育む教育の必要性はつとに指摘されており、学校教育機関における教育が企業横断的な職業能力の育成につながるよう、改革に取り組む必要がある。

正規と非正規の格差問題は、雇用の分野において典型的に表れており、貧困問題へとつながり、若年者にとっては将来に対する「希望」の格差にまで及ぶ。将来を担う若者の間で失業者や非正規労働者が増えている中、働く意欲のある若者を社会全体でどう育て、支えていくのか。若年者雇用問題は社会の構造的な問題を有するとの認識に立って問題の解決へ向けて雇用政策、文教政策、産業政策を総動員して対応を図るべきである。

8. 終わりに

平成 20 年秋の経済危機によって雇用をめぐる多くの問題が一気に顕在化した。そして 21 年冬の今、円高やデフレによる景気悪化への懸念がさらに深まる中で、今回の「緊急経済対策」が決まった。こうした状況の下、いかに雇用不安を和らげて、労働者が安心して働いていける環境を作っていくのか。対応の視点としては、弱い立場にある人たちへの重点的な雇用対策の推進、公共職業訓練の活性化による職業能力開発の向上、経済成長による雇用の創出、ワーク・ライフ・バランスの促進、同一価値労働・同一賃金の取組、すべての人々に対するディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現、雇用保険改革を含めた新たな雇用セーフティネットの構築などが挙げられる。人生がどのような時となっても、安心して過ごせるというセーフティネットがあるということが、社会の安定と経済の持続的な発展をもたらしていく原動力となるのではなかろうか。雇用危機を克服し、雇用の安定と創出を図るため、政労使三者が一体となって、難局に立ち向かっていくことが求められているといえよう。

【参考文献】

- 玄田有史『ジョブ・クリエイション』（日本経済新聞社 2004. 3）
熊沢誠『格差社会ニッポンで働くということ』（岩波書店 2007. 6）
山田久『ワーク・フェア 雇用劣化・階層社会からの脱却』（東洋経済新報社 2007. 7）
古郡鞆子編著『非典型労働と社会保障』（中央大学出版部 2007. 9）
湯浅誠『反貧困－「すべり台社会」からの脱出』（岩波新書 2008. 4）
濱口桂一郎『新しい労働社会－雇用システムの再構築へ』（岩波新書 2009. 7）

-
- 1 雇用調整助成金の助成内容は、休業手当、教育訓練の際の賃金又は出向元の負担額の一部を助成するもので、大企業 2 / 3、中小企業 4 / 5 であり、労働者を解雇等しない場合は大企業 3 / 4、中小企業 9 / 10 である。但し、雇用保険基本手当日額の最高額（7,685 円）を日額上限としている。また、教育訓練を実施した場合は、以上のほか、教育訓練費を支給（1 人 1 日当たり大企業 4,000 円、中小企業 6,000 円）。
 - 2 雇用保険二事業に係る平成 21 年度の雇用保険料率は、雇用者の賃金総額の 3/1,000 である。
 - 3 21 年 11 月の雇用調整助成金等に係る休業等実施計画届の状況は、事業所数 8 万 1,392、対象労働者数 185 万 5,949 人である。
 - 4 独立行政法人労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較 2009』274 頁
http://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/databook/2009/09/p274_t9-9.pdf
 - 5 厚生労働省調べによると、21 年 7 月 30 日時点におけるふるさと雇用再生特別基金事業の 21 年度分の事業計画見込みは、事業数 6,123、雇用創出数 2 万 7,888 人、事業額 757 億 9,000 万円となっている。
 - 6 21 年 10 月 22 日時点における緊急雇用創出事業の 21 年度分の事業計画見込みは、事業数 2 万 1,394、雇用創出数 13 万 7,192 人、事業額 1,385 億 5,669 万円となっている。
 - 7 雇用保険法の改正内容等の詳細については、岩波祐子「雇用のセーフティネットの拡充～雇用保険法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』第 290 号(2009. 2) 3 頁を参照。
 - 8 平成 19 年の雇用保険未適用者 858 万人の内訳としては、週 20 時間以上で雇用期間 6 月未満の雇用者 344 万人、週 20 時間未満の雇用者 384 万人、民間学生アルバイト 130 万人である。
 - 9 雇用保険部会報告案(平成 21 年 12 月 18 日)では、「週所定労働時間 20 時間以上、31 日以上雇用見込み」の者へ雇用保険を適用拡大し、その際は現行の受給資格要件（原則として離職日前 2 年間に 12 月以上の被保険者期間が必要であるが、特定受給資格者等については離職日前 1 年間に 6 月以上の被保険者期間がある場合でも可）を維持すべきことが示されている。
 - 10 平成 21 年度第 2 次補正予算案に 22 年度分の失業等給付に係る国庫負担引上げに必要な額として 3,500 億円が計上されている。なお、雇用保険部会報告案（平成 21 年 12 月 18 日）によれば、「雇用保険二事業の財源不足の解消にあたっては、暫定的な特例措置として、雇用調整助成金等のために必要な額について、失業等給付に係る積立金から借入れを行うことはやむを得ないものとする」とされている。
 - 11 ワーキングプアについては、一般的に、東京 23 区の生活保護水準に基づき年収 200 万円未満の労働者のことを指す場合が多い。国税庁の民間給与実態統計調査（平成 20 年）によると、年収 200 万円以下の者は約 1,068 万人に上っている。
 - 12 「緊急人材育成支援事業」では、職業訓練の拡充 35 万人、訓練期間中の生活保障 30 万人で約 4,820 億

- 円が、「中小企業等雇用創出支援事業」では、実習型雇用・職場体験等を通じた雇入れの助成を行うもので、実習型雇用・雇入れ助成7万人、職場体験等を通じた雇入れ助成2万人で約1,620億円が、「長期失業者等支援事業」では、長期失業者（3万人）及び就職活動困難者（1万人）に対する再就職支援、住居・生活支援を行うもので、約380億円がそれぞれ計上された。
- 13 基金訓練の認定済み定員37,723人の内訳（21年12月1日現在）は、職業横断的スキル2万1,849人、基礎演習2,915人、実践演習1万2,959人（主に介護系3,218人、医療事務系2,928人、情報系2,057人）。
- 14 基金訓練の目標値としては、21年12月末（22年3月末）までに認定済み定員が5万人（10万人）、受講者数が3.3万人（8万人）とされている。
- 15 第171回国会（常会）において、21年3月6日、民主党が社民党、国民新党と衆議院へ共同提出したいわゆる求職者支援法案（正式名称は「求職者等に対する能力開発の支援及び解雇等による離職者の医療保険に係る経済的負担の軽減のための緊急措置に関する法律案（衆第6号）」）に関する発表資料によると、月10万円程度の能力開発手当の支給は一般会計から、能力開発訓練及び交通費（月額1,000円程度）は雇用保険二事業から拠出するとの考え方が示されている。
- 16 労働者派遣法のこれまでの改正の内容等については、山下孝久「労働者派遣法の現状と課題」『立法と調査』第275号（2008.1）48頁を参照。
- 17 製造業の派遣労働者は平成20年の事業報告では55万8,089人である。21年12月16日時点では、20年10月から22年3月までに派遣契約の中途解除や雇止め等により、派遣先で仕事がなくなった製造業の派遣労働者（予定含む。）は14万801人。このうち派遣契約の中途解除に係る労働者は6万1,334人である。
- 18 平成20年度事業報告における派遣労働者総数約202万人のうち、常用型派遣労働者が約115万人、登録型派遣労働者が約87万人である。なお、製造業務における登録型派遣労働者は約20万人である。
- 19 平成20年11月に政府が提出した労働者派遣法改正案の概要等については、石堂正宏「労働者派遣法改正案について」『立法と調査』第289号（2009.1）122頁を参照。
- 20 三党案が製造業派遣を専門的業務を除き禁止する趣旨は、物の製造業務における派遣労働者の労災が急増するなどして労働監督の強化や安全衛生法規の見直し等が不十分であること、また、派遣労働者の技能訓練について派遣元の責任をより明確にし、高度熟練技術の継承の一つの制度として製造業派遣を組み換えていくこと等にあるとされる。
- 21 平成21年12月22日、労働力需給制度部会において、労働者派遣法の改正についての部会報告案が示された。その主な内容は、登録型派遣は専門26業務などを除き禁止、製造業務派遣は常用雇用の派遣を除き禁止、日雇派遣（日々又は2か月以内の期間を定めて雇用する労働者の派遣）の原則禁止、派遣先労働者との均衡待遇の考慮、派遣労働者に対する一人当たりの派遣料金の額の明示、違法派遣の場合における直接雇用の促進（派遣先が派遣労働者に対して労働契約を申し込んだものとみなす旨の規定を設ける）等である。施行期日については、公布の日から6月以内としたが、登録型派遣及び製造業務派遣の原則禁止は3年以内とした上で、登録型派遣のうち一部業務について、さらに2年間適用を猶予するとされている。
- 22 内閣府・若年雇用対策プロジェクトチーム第4回会合配付資料「若年雇用の現状について」（21年8月26日）、厚生労働省「能力開発基本調査」（平成18年）等による。
- 23 ジョブカード制度の推進状況では、ジョブカード取得者数は約13万8,000人（21年9月末速報値）であり、職業能力形成プログラム受講者数のうち雇用型訓練受講者数が5,347人（同年8月末確定値）、委託型訓練受講者数が約5万5,000人（同年8月末速報値）となっている。