

日本経済再生のための雇用政策 ¹

国と地方の雇用政策

中央大学 横山彰研究会 労働分科会

潮田彩 佐野陽 三上慶子

2009年12月

¹ 本稿は、2009年12月12日、13日に開催される、ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2009」のために作成したものである。論文構想段階から本論文執筆における各過程において指導教授である横山彰教授から常に温かいご指導を頂いた。また、横山彰研究会の諸先輩方、同期の仲間からは常日頃から熱心なアドバイスを頂いた。ここに記し感謝の意を表したい。なお、本研究における誤り等の一切は 2009 年度中央大学横山彰研究会公共パートにあり、責任は全て我々に帰する。

要約

本論文では、金融危機を受けての日本の雇用情勢の悪化を指摘した上で、雇用システムの構造的な問題を見直すべきであると主張した。そして、政府による非正規労働者を含めた雇用制度に対する政策と、権限と財源を都道府県に委譲し、地方自治体を中心となって、雇用政策を行う制度を提言した。

第1章では、世界金融危機が日本の雇用システムの脆弱さを露呈させたこと、そして金融危機が雇用システムに悪影響を及ぼしたなかでも、非正規労働者への被害が最も大きいことを示した。非正規雇用の特性により今回の金融危機の不況下ではまず初めに解雇されるなど、労働力の調整弁となってしまったことを指摘した。

第2章では、金融危機を受けての民主党の雇用政策を分析した。月額10万円付職業訓練制度と雇用保険の拡充、最低賃金の引き上げ、労働者派遣法の改正による派遣労働の原則禁止を取り上げ、その実行可能性を分析した。

第3章では、政府による非正規労働者を含めた制度改革を提言した上で、都道府県別に地域のニーズが異なることから、政府の権限と財源を都道府県に委譲し、雇用政策を提言すべきだと主張した。

本論の結論として、現行の「地域雇用推進事業」や「ふるさと雇用再生特別交付金」よりも、効率的な地域雇用政策が実行できると主張する。また各都道府県において経済や雇用が活発になることで地方税収入の増加、生活保護費の減少の効果が見込まれ、財政が潤うことから、地方自治体により雇用問題に取り組むことが期待できると主張した。

目次

第1章 問題意識

- 第1節 世界金融危機の発生
- 第2節 日本への波及

第2章 現状把握

- 第1節 非正規労働者の増加
- 第2節 国による非正規労働者に対する政策

第3章 現状分析—政府の政策—

- 第1節 労働組合の現状
- 第2節 民主党の政策

第4章 政策提言

- 第1節 国と地方の雇用政策分担の必要性
- 第2節 地方による雇用政策

第5章 おわりに

先行論文・参考文献・データ出典

第1章 問題意識

第1節 金融危機の発生

2007年夏、世界金融危機が勃発した。この背景には米国のサブプライムローン問題がある。サブプライムローンとは、比較的信用力の低い債務者向けの住宅ローンのことであり、住宅価格が上昇し続けるという前提の下で成り立っていた。

2004年以降、アメリカではサブプライムローンの貸し出しが大幅に増加する一方、住宅価格が2006年にピークを迎えその後は下降し続けた。その結果、2006年後半にはサブプライムローンの滞納率が急速に高まり、翌年6月には格付け機関であるムーディーズが、さらに7月にはS&P（スタンダード・アンド・プアーズ）が、サブプライムローン関連証券の格下げに踏み切った。これを受けてそれら関連証券の価格が急落し、米国内の大手金融機関が相次いで経営不振に見舞われることとなった。同年8月、フランスの大手銀行であるBNPパリバが3つの傘下ファンドの資産を凍結したことで、金融危機が表面化する。この混乱は拡大し続け世界同時株安という事態に陥った。

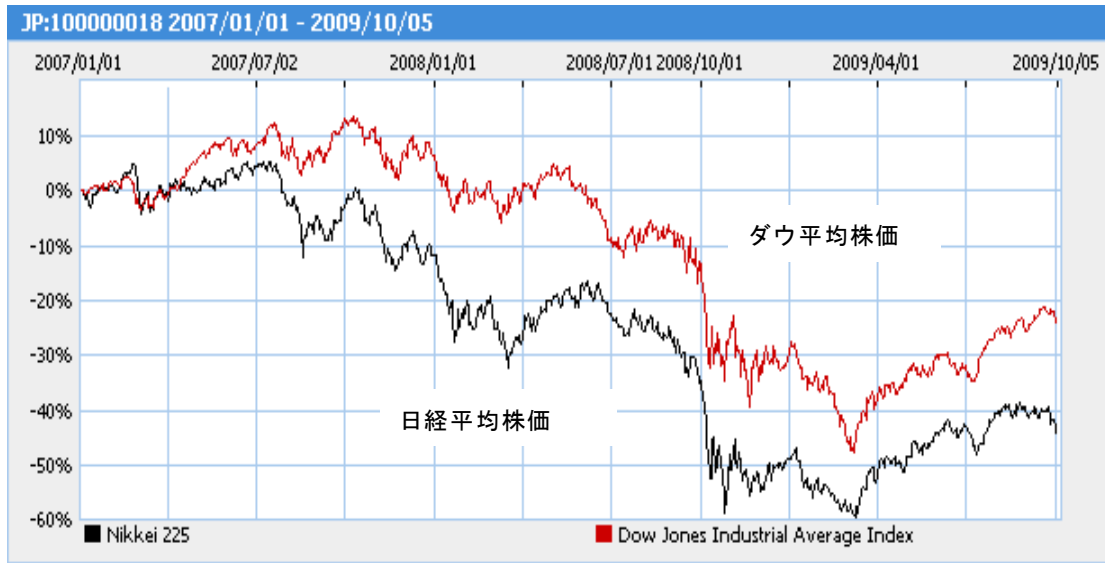
2008年3月、全米5位の投資銀行であるベア・スターンズが資金繰りに行き詰まり経営破綻したことを受け、同業のJPモルガン・チェースがこれを買収する。そして同年9月、全米4位の投資銀行リーマン・ブラザーズの破綻をきっかけに世界金融危機が一層深刻化していった。

第2節 日本への波及

では、このサブプライムローン問題から始まった金融危機は日本にどのような影響を与えたのか。

まず、日本にとって主要な輸出国である米国の経済が停滞したことで、輸出減の懸念が国内企業の株売りを促進した。そのため、2008年10月下旬頃から日経平均株価は急速に下落することになる。図1は2007年以降の日経平均株価とダウ平均株価の推移を表している。この図から金融危機の震源地である米国よりも日本のほうが落ち込みが激しいことがわかる。

図 1



出所：msn マネーHP を基に公共パート作成

さらに金融危機による日本経済への影響として、経済規模を測るための指標である実質 GDP 成長率の大幅な低下があげられる。図 2 は G7（先進 7 カ国財務省・中央銀行総裁会議）の実質 GDP 成長率の四半期ごとの推移を表したものである。2008 年 9 月にリーマン・ブラザーズの破綻を受けて金融危機が本格的に全世界に広まることとなるが、図からこの時期の成長率は日本が最も低いことがわかる。

図 2

G7実質GDP成長率の推移（前期比）							
	2007 (10-12 月)	2008 (1-3月)	2008 (4-6月)	2008 (7-9月)	2008 (10-12 月)	2009 (1-3月)	2009 (4-6月)
日本	0.8	0.9	-0.7	-1.3	-3.4	-3.3	0.6
アメリカ	0.5	-0.2	0.4	-0.7	-1.4	-1.6	-0.2
ドイツ	0.1	1.6	-0.6	-0.3	-2.4	-3.5	0.3
フランス	0.3	0.5	-0.4	-0.3	-1.4	-1.4	0.3
イギリス	0.5	0.6	-0.1	-0.7	-1.8	-2.5	-0.6
イタリア	-0.4	0.5	-0.6	-0.8	-2.1	-2.7	-0.5

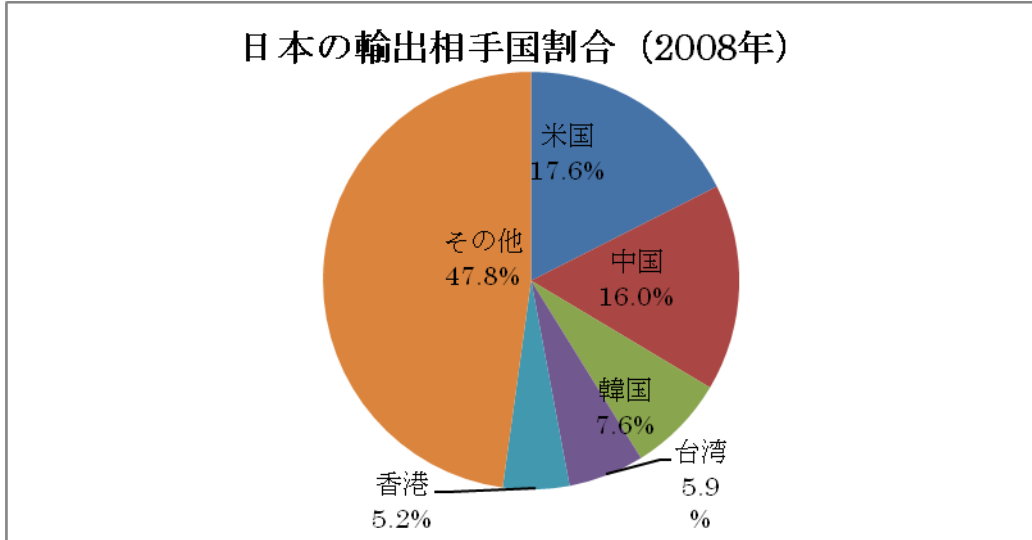
出所：OECD² HP統計データを基に公共パート作成

これらのデータから金融危機による実体経済への影響は日本が先進国中最大であったといっても過言でないだろう。ではその原因は一体何なのか。

² 経済開発協力機構

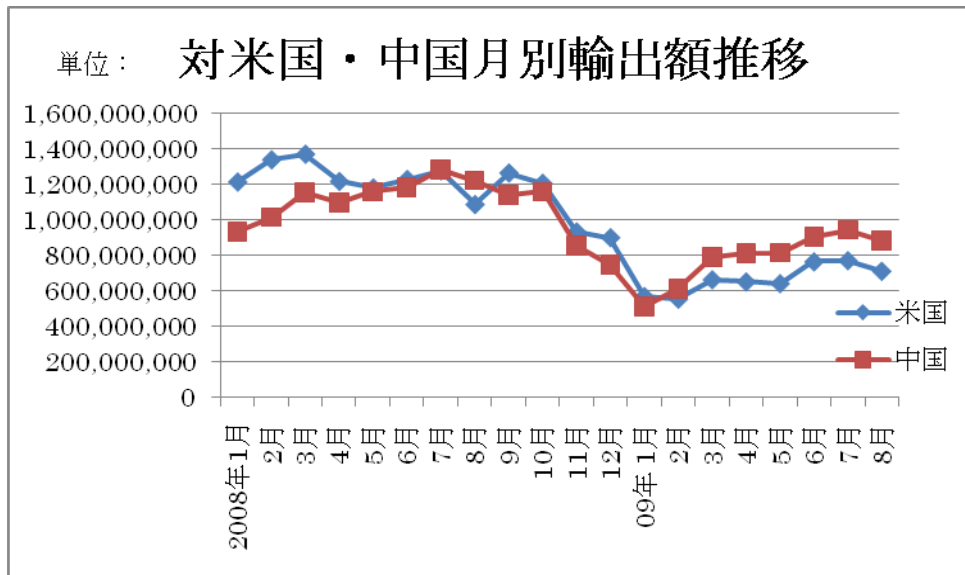
それは日本経済の極端な外需依存体制にあったといえる。今回の金融危機で日本は輸出の量的減少、さらには円高による利益的減少という影響を受けた。まず、輸出量が減少した原因として日本の輸出相手国の内需の状況が大きく関わっているが、これについて図 3・4 を参考に説明していく。

図 3



出所：JETRO³HPのデータ (2009) を基に公共パート作成

図 4



出所：財務省 HP 貿易統計を基に公共パート作成

図 3 から日本の輸出額の 3 分の 1 を米国と中国の 2 カ国で占めていることがわかる。また図 4 を見ると 2008 年 10 月から 11 月にかけて日本の対米、対中の輸出額がそれぞれ一気に下落している。米国への輸出が減った原因については、サブプライムロー

³ 日本貿易振興機構

ン問題を受けて国内の消費が縮小したことによる直接的なものであるが、中国への輸出減については輸出の品目構成が関係した間接的なものであるといえる。日本から中国への輸出のほとんどは部品などの中間財であり、最終的には米国で消費されるものが多い。つまり最終需要である米国が金融危機により不況に陥ったことで、日本の輸出は米国に対してのみでなく、中国に対しても不振になってしまうのである。

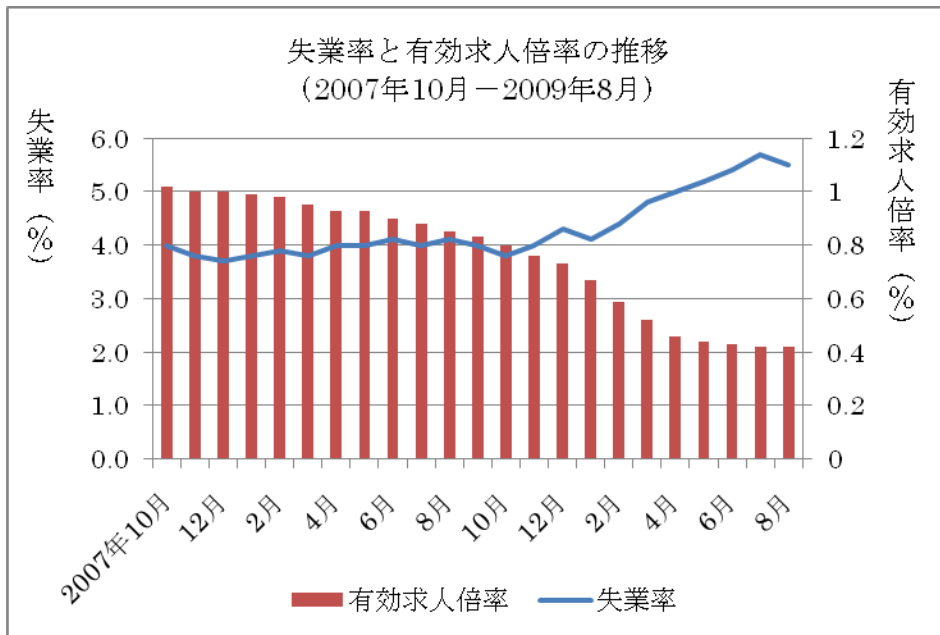
また、この輸出の量的減少を受けて経常収支黒字も大幅に縮小した。とくにリーマンショック後はその減少幅が一段と大きくなっていて、これは貿易収支が赤字に転じたことが関係しているといえる。

次に利益的減少について考える。これは円キャリー取引の巻き戻しによる円高の進行で輸出量だけでなく輸出企業の利益そのものが減少したということである。円キャリー取引とは金利の低い日本円で資金を借り入れ、それを高金利の通貨に換えて株や債券などさまざまな金融商品で運用して利益を得る取引のことである。この取引が広まった背景には海外の主要国が 5%前後という高い金利であるのに対し、日本では超低金利政策によって金利が 1%未満の水準で推移してきたことがある。

このように輸出企業は量的・利益的減少という二つの側面から打撃を受けたことで、大幅に収益が悪化し、その結果株価の下落や成長率の低下という事態に陥った。

次にこの金融危機が国民の生活にどのような影響を与えたかについて見ていく。

図 5



出所：総務省「労働力調査」(2009)厚生労働省「一般職業紹介状況」(2009)を基に
公共パート作成

図 5 からわかるようにリーマンショック後の 2009 年 10 月から失業率と有効求人倍率がそれぞれ緩やかに悪化し始め、2009 年以降は大幅な失業率の上昇、有効求人倍率の減少が見られた。この急激な失業率・有効求人倍率の悪化には、もちろん金融危機の影響による企業の生産収縮があげられるのだが、それと同時に日本が抱えていた雇用システムの問題が顕在化した結果であるともいえる。

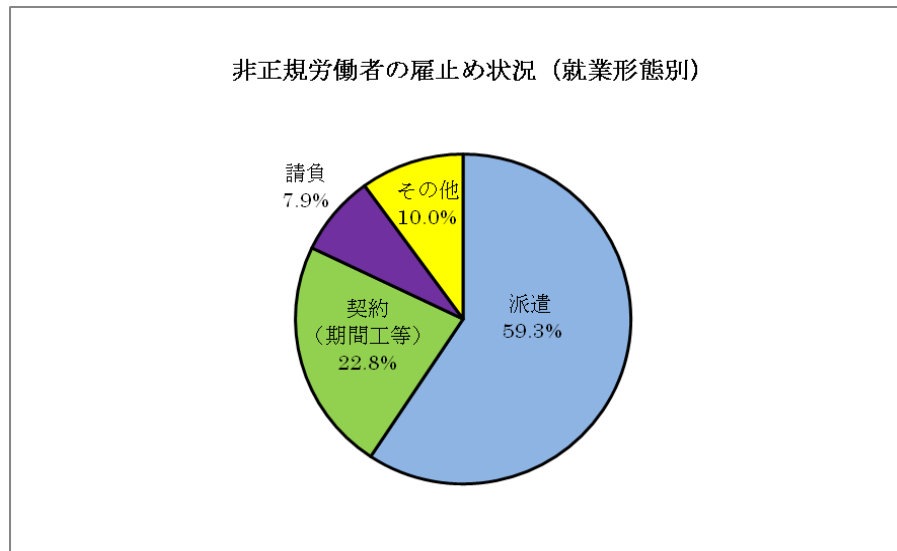
第2章 現状把握

第1節 非正規労働者の増加

近年、日本において非正規労働者が増加傾向にあった。その背景として労働力供給側としては働き方の多様化から労働者側が自発的に非正規雇用を選択するようになったこと、労働力需要側としてはコストの面での雇いやすさがあげられる。また、そのような状況下での労働者派遣法の改正は非正規労働者の一層の増加につながった。

しかし労働力供給側重要側双方のニーズによって生まれたはずの派遣労働は、今回の金融危機では「派遣切り」という言葉に見られるように、非正規労働者が大量失業の温床となってしまった。厚生労働省の調査によると 2008 年 10 月から 2009 年 12 月までの間に職を失った、あるいは失う予定の正規労働者は全国で 47,676 人であるのに対し、同期間での非正規労働者については約 5 倍の 239,000 人となっている⁴。これは今回の金融危機による人員削減の対象の多くが非正規労働者であることを顕著に表している。企業側からすれば、経営悪化に伴う非正規労働者の解雇は当然とるべくしてとった行動であるといえるが、その一方で労働者側からすれば事態は深刻である。

図 6



出典：厚生労働省「非正規労働者の雇止め等の状況について」⁵（2009年）を基に公共パート作成

⁴ 厚生労働省「非正規労働者の雇止め等の状況について」（2009年9月報告）

数値は9月18日時点のもの。

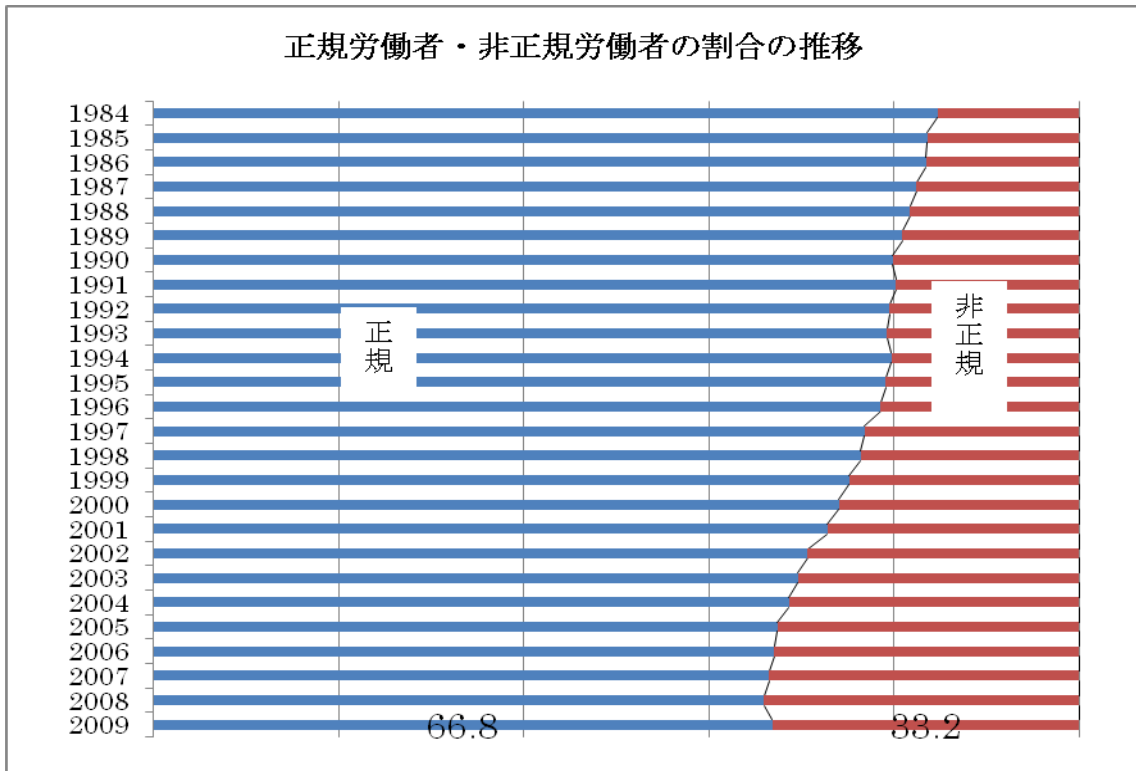
⁵ 図2の対象機関は2008年10月から2009年12月末までに実施済み又は実施予定として、2009年9月18日の時点で把握できたもの。

また、図 6 からわかるように解雇された非正規労働者のうち派遣労働者は 59.3% を占め、金融危機の影響で半数近くは契約期間中での失職となった。労働契約法では、有期雇用契約の中途解除は正社員の解雇より難しいとされているが、労働組合の組織化が遅れたこと、政府のセーフティネットの整備が不十分だったことから、失業率の増加につながったと考えられる。

非正規労働者はなぜ増加傾向

現在日本企業では、使用者の下でフルタイムで従業する期間を定めない雇用形態の正規労働者と、パート、アルバイト、派遣社員、契約・嘱託社員にあたる非正規労働者が併用されている。非正規労働者の増加は長期間雇用、年功序列賃金という日本の雇用制度を特徴づけていた枠組みから非正規労働者の増加は日本の雇用環境を大きく変化させてきた。図 7 からわかるように特に 1990 年代のバブル経済崩壊から 2000 年代初頭にかけては、社員の非正規化がすすんだため増加のペースは跳ね上がり、いまや 3 人に 1 人が非正規労働者になっている。非正規労働者の増加の背景として、それに対するニーズがあったのではないかと考えた。非正規労働の供給側と需要側それぞれのメリットについて考えたい。

図 7



出典：統計局 雇用形態別雇用者数を基に公共パート作成

非正規労働供給側のメリットは正規労働と比べた時の自由度の高さであると言える。具体的には 1 日当たりの労働時間や勤続期間や責任の重さの違いによる退職のしやすさなどが挙げられる。近年では個人の価値観が多様化し、働き方についても様々なニーズが生まれ、また近年はワークライフバランスの実現も重要視されている。非正規労働における自由度の高さはこれらのニーズを満たすことに大きく貢献している。

非正規労働需要側のメリットは正規雇用と比べた時の広い意味でのコスト削減であると言える。採用段階では長期雇用を前提としていないために慎重度は落ち採用過程が簡略化されることによるコスト削減。また、賃金において非正規労働者の方がより安いためにコスト削減ができる。また企業経営においては、その企業の利益に見合った労働力の調整をすることが求められるが、非正規労働は手間としても金銭的にも調整コストが抑えられる。

労働供給側需要側のそれぞれのニーズを踏まえたうえで、それを実現するための制度について考察していく。1985 年の労働者派遣法⁶の制定、そしてその後の改正も非正規労働者増加の一因といえる。労働派遣法以前は職業安定法により労働者派遣事業は禁止されていたが、正規雇用の常用代替となる恐れのない専門知識を必要とする 13 業務にのみ派遣労働が解禁された。そして、施行後ただちに 3 業務が追加され適用対象業務は 16 業務となった。さらに 1996 年での改正では適用対象業務は 26 業務に拡大された。1999 年の改正では適用対象業務を規定したポジティブリスト方式から禁止業務を規定するネガティブリスト方式へ変更され、建設・港湾運送、警備、医療、物の製造業務を除いた業務での派遣労働が可能になり対処業務は飛躍的に拡大した。小泉政権の構造改革のもとでの 2003 年の改正では、1999 年改正時にも禁止されていた物の製造業務への労働者派遣も解禁された。このような派遣法制定から改正の一連の流れにより派遣労働の規制緩和がされ、労働者派遣事業の規模は急拡大し、多くの業種・職種で派遣労働者を中心とする非正規雇用労働者が活用されるようになった。結果、派遣労働者が急増した。

また、社会情勢の変化も非正規雇用を促したと言える。例えば技術進歩は産業構造を変化させ、特に IT 技術の進歩は労働内容を大きく変化させた。今までは人間が手作業で行っていたような会計処理などの作業は、コンピューターにより容易に出来るようになり業務を代替することで、以前よりも低賃金の単純労働へと変化していった。グローバルゼーションの進展により日本企業は海外を相手にしなければならなくなった。特に価格においての競争は激しく価格引き下げのために労働コストを抑えようとし、労働者の非正規化に拍車をかけた。

非正規労働者の増加の要因は、ニーズの高まり、法律の整備、社会情勢の変化であることがわかった。非正規労働者の増加は企業のコスト削減に大きく貢献し、日本経済の成長に大きく貢献したと言える。しかし、雇用調整のしやすさという点からこの度の金融危機においては非正規労働者が真っ先に解雇されてしまうという結果に陥ってしまった。

非正規労働者の増加に伴い、かつての正規労働者を中心とした日本型雇用慣行モデルは崩壊した。非正規労働者が家計の補助的役割を果たしていた時代は、非正規労働

⁶ 労働者派遣事業の適正な運営の確保および派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律 1986 年施行

者の雇用調整されやすい側面はそこまで問題にはならなかった。しかし、現在は世帯主や単身者の家計を担う非正規労働者が増えたため、解雇されると同時に生活保障の根幹である住居を失う層までも出現し、事態は深刻化している。よって政府は、景気が落ち込むたびに著しく困窮する労働者が出現しないよう、非正規労働者を含めた雇用制度に関して包括的な政策を実行せねばならない。

では、具体的に非正規労働者の処遇の改善はどのように行えばよいのだろうか。

正規労働者と非正規労働者の処遇を同一のものにするという、同一労働同一賃金制度を導入するという議論もあるが、日本では終身雇用システムが根付いており、この制度の導入は、実行可能性に欠けると考える。

しかし、行き過ぎた正規労働者と非正規労働者の処遇格差の改善ははかるべきである。処遇が低すぎれば、非正規労働者が増加し、過剰労働問題につながり、雇用環境が更に悪化する恐れがあるからだ。

よってこれまでの正規労働者中心の社会保障制度を改める必要がある。

処遇格差を改善するひとつの方策が、非正規労働者を含めた、雇用保険の拡充である。先の民主党の雇用政策の分析で述べたとおり、雇用保険を拡充する動きはすでに政府内で高まっている。

自民党政権下では、雇用保険の被保険者となることができるのは、原則として6ヶ月以上の雇用の見込みがある場合だったのに対し、民主党は「31日以上の雇用期間がある全ての労働者を原則として、雇用保険の一般被保険者とすることとし、雇用のセーフティネットから排除されてきた非正規労働者のセーフティネットを拡充する」⁷としている。短期労働者、長期労働者にかかわらず、雇用保険を全加入することを取り決めれば、救済できる非正規労働者も増えるであろう。今回の金融危機で問題になった派遣村のような、働く場所も住む場所もない人々の出現を防止できる。

ただし、短期の就業と、保険金の受給を繰り返したり、雇用保険に長期的に甘んじる失業者が出現するなどのモラルハザードを防止するため、支給対象者や給付額に関しては検討すべきである。

また、現在働いている非正規労働者の中でも、劣悪な労働環境におかれたり、違法の契約解除や、社会保険に加入していない者がいる。このような差別的待遇をなくすために、法律の抜け道となる部分をふさぐような法律を整備し、法律違反の企業に対しては厳重に処罰すべきである。

第2節 国による非正規労働者に対する政策

非正規労働者の増加に伴い、かつての正規労働者を中心とした日本型雇用慣行モデルは崩壊した。非正規労働者が家計の補助的役割を果たしていた時代は、非正規労働者の雇用調整されやすい側面はそこまで問題にはならなかった。しかし、現在は世帯主や単身者の家計を担う非正規労働者が増えたため、解雇されると同時に生活保障の根幹である住居を失う層までも出現し、事態は深刻化している。よって政府は、景気が落ち込むたびに著しく困窮する労働者が出現しないよう、非正規労働者を含めた雇用制度に関して包括的な政策を実行せねばならない。

では、具体的に非正規労働者の処遇の改善はどのように行えばよいのだろうか。

⁷ 「民主党政集 INDEX 2009」を参照

正規労働者と非正規労働者の処遇を同一のものにするという、同一労働同一賃金制度を導入するという議論もあるが、日本では終身雇用システムが根付いており、この制度の導入は、実行可能性に欠けると考える。

しかし、行き過ぎた正規労働者と非正規労働者の処遇格差の改善ははかるべきである。処遇が低すぎれば、非正規労働者が増加し、過剰労働問題につながり、雇用環境が更に悪化する恐れがあるからだ。

よってこれまでの正規労働者中心の社会保障制度を改める必要がある。

処遇格差を改善するひとつの方策が、非正規労働者を含めた、雇用保険の拡充である。先の民主党の雇用政策の分析で述べたとおり、雇用保険を拡充する動きはすでに政府内で高まっている。

自民党政権下では、雇用保険の被保険者となることができるのは、原則として6ヶ月以上の雇用の見込みがある場合だったのに対し、民主党は「31日以上の雇用期間がある全ての労働者を原則として、雇用保険の一般被保険者とすることとし、雇用のセーフティネットから排除されてきた非正規労働者のセーフティネットを拡充する」⁸としている。短期労働者、長期労働者にかかわらず、雇用保険を全加入することを取り決めれば、救済できる非正規労働者も増えるであろう。今回の金融危機で問題になった派遣村のような、働く場所も住む場所もない人々の出現を防止できる。

ただし、短期の就業と、保険金の受給を繰り返したり、雇用保険に長期的に甘んじる失業者が出現するなどのモラルハザードを防止するため、支給対象者や給付額に関しては検討すべきである。

また、現在働いている非正規労働者の中でも、劣悪な労働環境におかれたり、違法の契約解除や、社会保険に加入していない者がいる。このような差別的待遇をなくすために、法律の抜け道となる部分をふさぐような法律を整備し、法律違反の企業に対しては厳重に処罰すべきである。

しかし、五十嵐(2008)、小林(2009)らが主張している通り、雇用政策の具体的な法整備に関しては、すでに議論が尽くされている。

よって私たちは、雇用システムの構造的な問題について、考察していく。

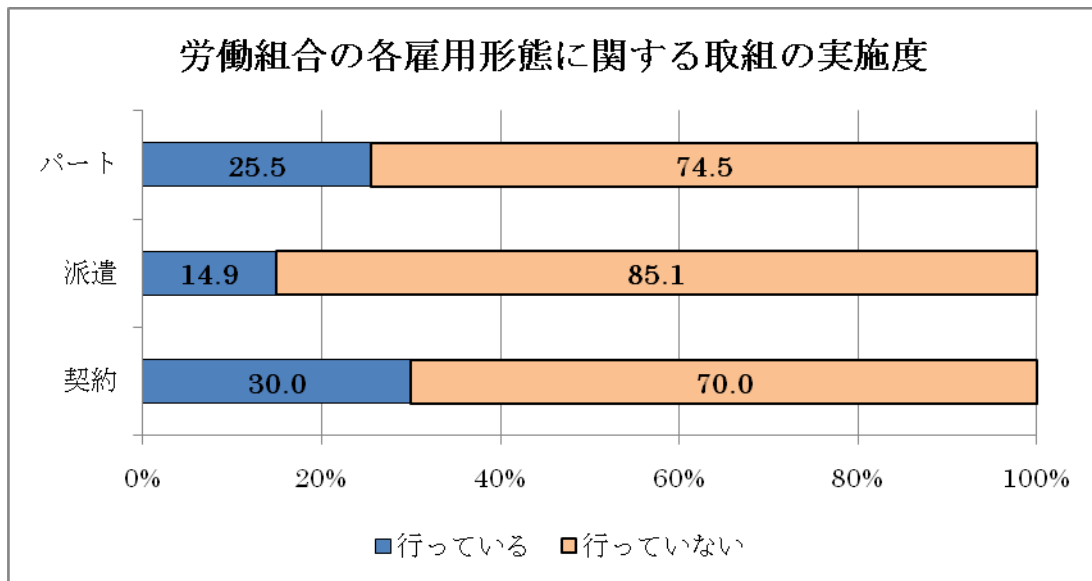
⁸ 「民主党政集 INDEX 2009」を参照

第3章 現状分析—政府の政策—

第1節 労働組合の現状

非正規労働者は、労働組合の組織率の低さから、権利を主張する機会が乏しく、泣き寝入りするケースが多い。今回の金融危機においても大量解雇された非正規労働者は、その権利を主張する場は少なかったといえる。現在、労働者の権利を政府や雇い主に訴えかける組織として労働組合があげられる。労働組合は、名目上、非正規労働者も含めて労働環境を改善することを活動目的としているが、実際は図8のとおり、非正規労働者に対する取り組みは少ない。

図 8



出典：厚生労働省 「労働組合活動実態調査」(2005) を基に公共パート作成

労働組合は、金融危機を受けて雇用環境が悪化している情勢を受け、非正規労働者の労働環境改善に努めるとしているが、正規労働者の失業者も発生しているなか、非正規労働者の労働条件を求める姿勢は期待できない。労働組合は、主に正規労働者は既得権を守ろうとする性質がある。よって、正規労働者と非正規労働者が互いに痛みを分かち合っていくことは難しく、非正規労働者の権利保護は、労働組合のみにまかせるのではなく、政府が主体的にセーフティネットを強化する必要がある。

セーフティネットの強化は、感情論でなく、経済学的にみても労働市場を安定化させるために必要な措置である。樋口(2009)は「経済にマイナスの外的ショックが起こると、かつてのように職を失った非正規労働者が求職活動をあきらめ、非労働力化してしまうどころか、むしろ何とか就職しようと労働を売り急ぎ、雇用主による買いたたきが発生し、雇用条件がさらに悪化する、悪循環に陥りやすい。セーフティネットの強化は労働市場の機能を守るためにも必要になる。」と主張している。なぜならば、一国のセーフティネットが弱いと、労働市場全体での労働条件がより悪化する恐れがあるからだ。使用者側にとっても、雇用調整時に、労働者への生活保障が緩和されるというメリットがある。よって緊急的にセーフティネットを拡充する必要がある。

第2節 民主党の政策

民主党の雇用政策分析

民主党は、以上のような金融危機による雇用情勢の悪化、また小泉政権以降の行き過ぎた労働の規制緩和を見直すとして、新たな雇用政策の方針を示した。

ここでは、雇用政策の中でも、月額 10 万円の手当付き職業訓練の実施、雇用保険の拡充、製造業派遣・日雇い派遣などの派遣労働の原則禁止、最低賃金を引き上げに注目し分析した。緊急的な政策としては、主に、資金給付などの対策を差し、月額 10 万円の手当付き職業訓練の実施、雇用保険の拡充がこれにあたる。

雇用の制度改革など構造的な政策を長期的な政策とし、最低賃金の引き上げと労働者派遣法の改正による派遣労働の原則禁止がこれにあたる。

短期的な政策評価

月額 10 万円付職業訓練・雇用保険の拡充

非正規労働者の増加は、先にも述べたとおり、個人の働く価値観の変化や技術革新など、労働者側と企業側のニーズの高まりに起因し、小泉政権は労働者派遣法の規制を緩和することでそれを後押ししてきた。しかし近年、雇用形態が大きく変化していたにも関わらず非正規労働者に対する雇用保険などのセーフティネットの整備は追いついていない。今回のような金融危機による被害者を発生させてしまったといえる。よって政府は、早期にセーフティネットを拡充するほか、現在働くことができない求職者に対して、緊急手当を支給するなど非正規労働者を含めた包括的な雇用対策を考えなければならない。

そこで民主党は雇用政策の一環として、月額 10 万円付職業訓練制度の導入や雇用保険の拡充などを掲げている。

従来の政策のように手当だけを失業者に給付するだけでは、欧州における失業扶助制度のように手当てに甘んじて長期失業者を増やすことになる。いわゆるばらまきという事態を避けるためにも、支援対象者の必要性を審査すべきである。そういった意味では、民主党が掲げる、職業訓練を受けながら求職活動をすることを前提とし、その実施状況を確実に審査できれば「月額 10 万円つき職業訓練」は効果的であるといえる。

この職業訓練制度は、職業訓練と手当をあわせることで、労働希望者が安心して職業訓練を受けられるだけでなく、一時的な財政支出にとどまらない長期的な雇用安定への効果が期待できる。しかし、いくつか再検討すべき点もある。まず職業訓練を

しっかり受けているかという監査のシステムが不十分であること。さらに政策対象者と給付金額についても検討すべき点であると考え。それは、給付のチェック機能が万全でないともラルハザードの恐れがあることと、家計を支えている「稼ぎ手」と、「扶養者」は生活の困窮レベルに差があり、各都道府県によって物価や生活環境、労働内容が違うのに対して、一律 10 万円を給付するのは合理的ではない。よって給付額は再検討すべきだが、「給付金付職業訓練」という政策自体は効果的だと推測する。

雇用保険の拡充についても、近年の非正規労働者の増加に即した適切な処置であると判断する。従来の正規労働者中心の雇用制度でなく、包括的な雇用保険を拡充すれば、今回のような景気変動が起こったとしても、最悪の状態は免れるであろう。雇用保険に関しても政策対象者の審査を徹底する必要があるが、早急に拡充すべきと考える。

長期的な政策

最低賃金の引き上げ

民主党は「まじめに働いている人が生計を立てられるようにし、ワーキングプアからの脱却を支援する」⁹ことを政策目標として、全労働者に適用される全国最低賃金を 800 円¹⁰に設定し、景気の状態に配慮しながら最終的には全国平均 1000 円への引き上げを目指す考えを示した。賃金上昇で消費拡大を図り、内需振興に努めることで輸出に過度に依存する日本経済の体質の改善と小泉改革以来の地域間の格差拡大の歯止めを目標としているが、私たちは最低賃金引き上げは待機失業¹¹を増やすため、民主党が掲げた「安定した雇用」との矛盾が生じるのではないかと考えた。

N・グレゴリー・マンキュー(1996)は「実質賃金が需給均衡水準より高いと、労働供給が労働需要を上回る。企業は何らかの方法で、希少な職を労働者に割り当てなければならない。実質賃金の硬直性は就職率を低くして、失業率を高めるのである」¹²と主張している。(図 9 参照) 不完全競争下では、最低賃金の引き上げが賃金増と雇用増の双方をもたらさう可能性があるが、潜在的な労働供給が需要を上回る状況が常態化している「需要独占」の場合に限ったことであり、完全競争である日本の労働市場の状態を考慮すると、この効果は期待できない¹³。

⁹ 「民主党の政権交代 Manifesto2009」より引用

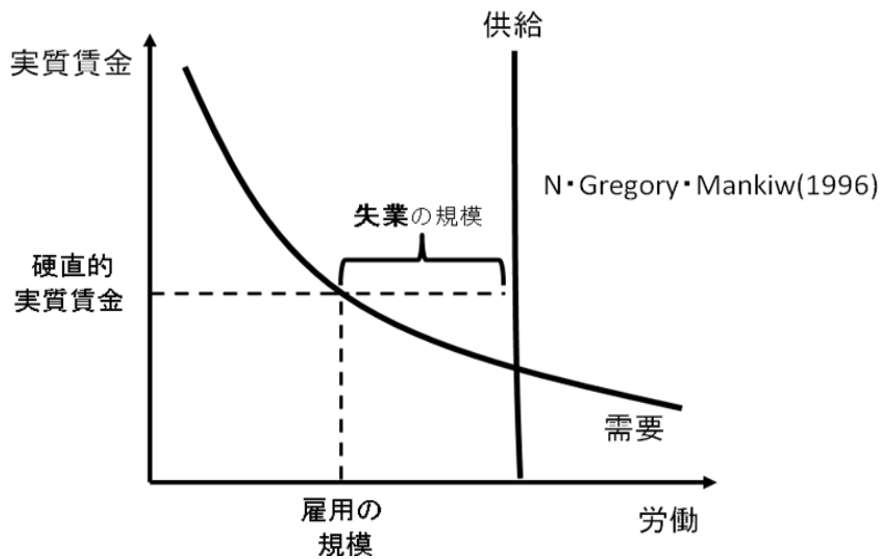
¹⁰ マニフェスト発表時の想定

¹¹ 賃金の硬直性と職の割り当てによって生じる失業のこと

¹² N・グレゴリー・マンキュー『マクロ経済学入門編 I』東洋経済新報社 p.109 より引用

¹³ 『最低賃金引き上げを起点とする成長力強化・所得底上げへの戦略～英国の経験を踏まえたワーキングプア解消への処方箋～』日本総合研究所調査部ビジネス戦略研究センター p.3 参照

図 9 実質賃金の硬直性と職の割り当て



出典：N・グレゴリー・マンキュー『マクロ経済学入門編』を基に公共パート作成

賃金上昇で一部の労働者が救済される中、一方では低い賃金水準であっても雇用状態にありたいと願っていた労働者にとっては、合理的経済人としての企業の性質を考えれば、経営圧迫に伴い解雇される可能性が高まり、働きたくても働けない待機失業者を増加させる恐れがある。さらには金融危機の影響で経営に苦しむ零細企業にとっては、労働者の解雇にとどまらず経営破綻する恐れもある。

民主党は最低賃金引き上げを円滑に実行できるよう、中小零細企業に財政上・金融上の措置をとるとマニフェストで主張しているが、中小企業向けの減税や中小企業憲章¹⁴の制定などでは、最低賃金引き上げによる負担をまかないきれないのではないだろうか。また、待機失業者への具体的な支援策が講じられないのであれば、少なくとも最低賃金引き上げは今とすべき政策ではない。

最低賃金が低い水準にあることで、生活が困窮する労働者がいるのは確かだが、本来国が守るべき労働者の保護を経営難に陥っている企業に対策を押し付けるのは、政府の対応として問題である。特に金融危機の影響で著しく中小企業の経営が圧迫されている今、企業がこの政策を受け入れられる状態ではなく、政策の実行可能性も低いと考える。

よって、民主党が考案する最低賃金引き上げは実効的ではなく、長期的な視点でみて雇用の安定化につながらないと考える。

労働者派遣法の改正

民主党は「雇用にかかわる行き過ぎた規制緩和を適正化し、労働者の生活の安定を図る」「日本の労働力の質を高め、技術や技能の継承を容易にすることで、将来の国力を維持する」¹⁵ことを政策目標として掲げ、原則として製造現場への派遣、日雇い派

¹⁴ 民主党が掲げる「次世代の人材育成」「公正な市場環境整備」「中小企業金融の円滑化」などが含まれる。

¹⁵ 「民主党の政権交代 Manifesto2009」より引用

遣を禁止とする考えを示した。また、「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」¹⁶としているがこの政策が実行可能なのか、そもそも本当に日本の労働市場が求めている政策なのかを分析していく。

これらの政策が実行されれば派遣労働から正規雇用労働者として働く意識を喚起させ、正規雇用労働者が増加し、雇用が安定すると民主党は主張しているが、私たちは現状の民主党の政策では政策効果は期待できないと考える。なぜなら、経営不振の企業が多いなかで、政府の補助なしに非正規労働者の正規化に伴う費用を企業が負担するとなれば、結果として現在派遣労働者として雇っている人たちも解雇せざるを得なくなるからだ。つまり大量の失業者が発生する恐れがあるといえる。派遣労働を禁止することは、雇用の受け皿、すなわち正規雇用への移行システム¹⁷が整っていない限り、単に職を奪うだけの政策となる危険性が高い。さらに先述した最低賃金の引き上げが伴えば、低賃金での再就職も難しく、長期失業者になる恐れがある。派遣労働を禁止しても、偽装請負に転換させるなど、雇用環境を悪化させたり、企業は労務コストの安い海外へ移転することも考えられる。

慶應義塾大学の土居丈朗教授は「民主党政権はマニフェストで製造現場への派遣を原則禁止するなど、非正規雇用者の問題に取り組む構えを見せているが、こうした指向が行き過ぎて、非正規社員の入職規制を広げたり、正規社員と同等の待遇にするなどの極端な政策を取れば、失業率を上げるだけだ」¹⁷と主張している。

また派遣労働者は今や多くの企業で重要な役割を担っているため、派遣を禁止することは、現在の生産システムに反するものであり、企業によっては経営難に陥る恐れがある。

派遣労働者のセーフティネットのもろさは問題にすべきだが、「派遣切りが問題になったので、派遣そのものをなくしてしまう」という対処の仕方では、根本的な問題の解決につながらない¹⁸と考える。よって派遣労働の禁止は、雇用の安定化にはつながらない。

まとめ

労働者派遣法の改正で派遣の原則禁止と最低賃金を引き上げは同時に行うことにより、結果的には中小企業を圧迫し経営不振に陥らせ失業率は増加する恐れがある。それよりも雇用システムの根本を見直す必要があると考えた。

「正規雇用」と「非正規雇用」のみを対峙してとらえ、様々な規制を設けようとする考え方は、非正規労働者及び企業の実態を反映していない議論である。労働者派遣制度は、一概に否定すべきではない。土居は「冷戦によって中国が資本主義のマーケットに出てこなかったがゆえに、先進国は軒並み高度成長にあわせて給料を手厚く支給し、雇用者の生活向上を図ることができた。しかし、現在は、同じ労働をはるかに安価に提供できる中国などの国が出てきた。中国の低賃金労働者と同じ仕事を日本でしても、正社員で安定した給料がもらえるという状況はありえない。」(土居、2009)と主張している。このように、日本企業のすべての労働者を正規雇用にしても、企業の生産システムの多様化に対応できず、企業が成り立たない。

派遣労働者を代表とする非正規雇用は日本の生産システムを考慮すると重要な役割を担っている。よって非正規労働者自体を否定するのではなく、まず緊急処置としてのセーフティネットを整備すべきである。

非正規労働者は

¹⁶ 同上

¹⁷ 『民主党政権で雇用は回復するのか～労働市場の構造変化に即した制度改革を』
<http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20090918/182454/?P=5> nikkei BPnet

次に、非正規労働者に対するセーフティネットについて考える。金融危機により、非正規雇用に対するセーフティネットの弱さの問題が顕在化し、ワーキングプア問題へと波及している。

非正規労働者に対するセーフティネットの欠陥は、現行の雇用保険制度が正規雇用者を主要な対象として設計されてきたため、90年代に急増した非正規雇用の取り込みが不十分な点にある。非正規雇用という雇用形態がもはや特殊性を失っている状態の下では、非正規＝被扶養という前提をなくして、非正規雇用を含む社会保障、医療、年金、雇用保険の包括的な制度の仕組みづくりが必要である。今回のように景気変動が起こるたびに、雇用調整の危機にさらされ、生活が著しく困窮する状態になることを繰り返すべきではない。

第4章 政策提言

第1節 国と地方の雇用政策分担の必要性

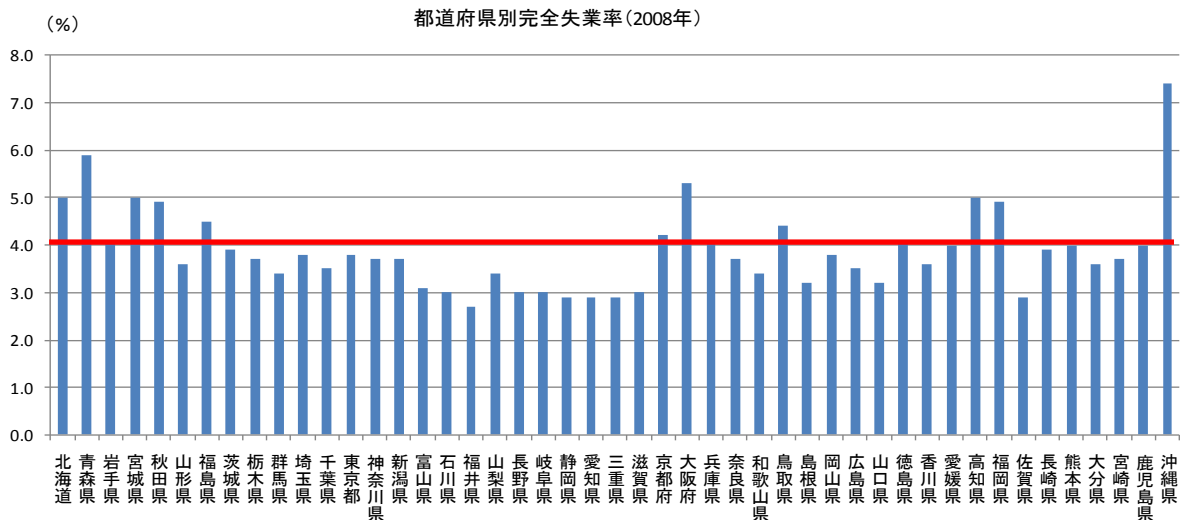
政策提言を行う上で、今まで述べてきた非正規労働者に関する問題は法律と密接にかかわるものであり、国が主体になり法整備をしたり、違法な労働の取り締まりを強化したりすることが必要である。しかし、雇用問題は非正規労働者の問題だけではない。失業者に対する就職のための支援や雇用創出なども必要な政策である。これらの政策を国が一括して行うのは非効率である。そのため、私たちは日本経済再生のための雇用政策を国が担う部分と地方自治体が担う部分に分けて考え、政策提言を行うこととした。

第2節 地方による雇用政策

地域主導型にした理由は雇用情勢には地域差が存在するからである。その地域差を失業率の差、ハローワークの利用状況から見た政策ニーズの差の2点から示していく。

まず1つ目の失業率の差である。図10は2008年の都道府県別の失業率のグラフである。赤い線で示したのが全国の平均値であるが、このように都道府県ごとにばらつきがあるのがわかる。一番低い福井県と一高い番沖縄県で4.5%ものひらきがある。

図10



次に2つ目の政策ニーズの差である。政策ニーズの差はハローワークの利用率を示す、充足率と就職率の2点から考察していく。充足率とは企業側からの求人数に対する就職件数の割合で、就職率とは職を求めている人の数に対する就職件数の割合である。これら2つそれぞれの割合の高低から都道府県の雇用の情勢を大まかに4つに分類できる。

図 11

		充足率	
		高	低
就職率	高	①北海道、岩手	②山梨県
	低	③青森県	④東京都、埼玉県

出典：独立行政法人 労働政策研究・研修機構「地域雇用創出の現状に関する研究」を基に公共パート作成

①の就職率、充足率ともに高い地域では、ハローワークを通じての雇用が活発であることを示しています。これはハローワーク以外の求職手段が乏しいことが背景にあり、ハローワークの重要性が特に高いといえる。そのためこの地域においてはハローワークの充実が有効であるといえる。また②の地域においては就職率が高く充足率が低い地域では就職率は高いため労働者からすれば問題はないが、充足率が低い地域では雇用主としては人手が足りていないということになる。この地域では労働力供給が必要である。次に③の地域では就職率が低く充足率が高い地域では、就職率が低い、つまり求職者の数に対して働き口が不足している状態である。この地域に対しては雇用創出が重要課題である。そして最後に④の地域だが、ここでは就職率充足率ともに低い地域においてはハローワーク以外での休職手段が多様であることが背景にあり、①に比べハローワークへの依存度は低いといえる。

次に国主体の雇用政策について述べる。今まで国が雇用創出に対する取り組みを一括して担っていたが、2001年の地域雇用開発促進法の制定により各地方自治体に努力義務が課せられるようになった。それに伴い具体的な政策も行われた。それが地域雇用創造実現事業、ふるさと雇用再生特別交付金などである。それぞれについてみていく。

まず地域雇用創造推進事業、所謂パッケージ事業についてみていく。このパッケージ事業とは「自発雇用創造市域において、地域再生計画や各府省の声援メニュー、地方自治体における産業振興施策との連携の下に、雇用創造に自発的に取り組む協議会が提案した雇用対策にかかる事業構想の中から、コンテスト方式により雇用創造効果が高いものを選抜し、当該地域に対しその事業を委託する。」¹⁸ものである。各都道府県が独自に雇用創出のプランを策定し、各都道府県労働局を通じて厚生労働省に提出する。厚生労働省において各都道府県から出されたプランをコンテスト方式で雇用創出効果が高いものを選定し、委託するという形で各都道府県が主体となってプランを実行する。

¹⁸ 厚生労働省ホームページ パッケージ事業制度の概要図より引用

次にふるさと雇用再生特別交付金とは、「雇用失業情勢が厳しい状況にある中で、雇用失業情勢が厳しい地域において、地域の実情や創意工夫に基づき、地域求職者等を雇い入れて行う雇用機会を創出する取組を支援するため、ふるさと雇用再生特別交付金を創設し、これを基に基金を造成し地域における事業の実施を支援する。」¹⁹ものである。これも各都道府県が雇用創出プランを策定し、事業計画を厚生労働省に提出し、地域の発展や事業の継続性を基準に選定され、新たに地域求職者を雇い入れする場合に要した費用を支給し、各都道府県または各市町村に委託して実行する。

いずれの対策も内容はそれぞれの都道府県や市町村が計画をしているため、ニーズに合ったものができているといえる。しかし、実際に実行に移す際には厚生労働省に計画を提出して認可を受けたものだけが資金を得られるため、実行するか否かの権限は国が握っている。雇用対策の内容が妥当かどうか見極めるために客観的な第三者による審査も必要ではあるが、毎回国に計画を提出して返答をまってから実行に移すのでは効率が悪い。また、今挙げた問題点はあるものの地域が主体となって雇用創出を行うための枠組みはできているといえる。

しかしながら、2008年9月地方自治体における雇用創出への取組に関する調査²⁰によれば各都道府県に対して、どのように地域雇用を創出していくのかという計画やビジョンの有無を尋ねたところ 54.5%はありと答えたものの 36.4%はなしという結果だった。また、地域雇用創出に取り組む上での課題を複数回答可能で尋ねたところ、財源不足を挙げたのが 78.8%ついで職員不足を挙げたのが 38.3%、またノウハウがわからないと答えたのが 27.3%に上った。また、各都道府県知事に対して行った「雇用創出において国に期待すること」の記述アンケートにおいても財政面での支援やノウハウの情報提供が挙げられていた。特に財源に関しては「使い勝手がよい資金」や「財源を一体的に委譲」などが挙げられているため、各都道府県が自由に資金を使えることを求めていることが分かる。

そこで、私たちは実効的な地域雇用政策を行うために、雇用政策のための権限と財源を都道府県に委譲することを提言する。また、各都道府県において雇用政策を行う主体として各都道府県の行政、地域産業経営者、労働組合の三者からなる組織を設置する。

各都道府県が雇用政策を行う上でのニーズが先ほどあげた地方自治体における雇用創出への取組に関する調査から財源とその使い方を決める決定権を必要としていることからこの政策を提言した。また図 12 のように行政、地域産業経営者、労働組合からなる雇用政策を行う組織は、行政だけでなく地域産業経営者と労働組合を加えることにより、実際の労働現場の声ともいえる雇い主と労働者の視点を取り組むことができる。

図 12



出典：公共パート作成

¹⁹ 厚生労働省ホームページ ふるさと雇用再生特別交付金制度より引用

²⁰ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構による

先ほど述べた現行の地域雇用創造実現事業とふるさと雇用再生特別交付金では、まず提出する雇用創出計画を考える段階においてそのための人員、時間、費用が発生する。しかし、計画段階では国からの資金も支給されないため、都道府県はその計画が認可されて資金を得られるかわからない状況のなか自らコストをかけて計画をしなければならぬ。このような条件においては各都道府県がそのコストが無駄になるかもしれないというリスクを負ってまで積極的に雇用創出に取り組むとは考えにくい。それを私たちが提言するように財源と権限を一括して都道府県に委譲することによって雇用創出に対する障壁が消えると考える。また各都道府県において経済や雇用が活発になることによって行政としては道府県民税や事業税としての地方税収入の増加が期待できる。そして雇用創出に伴い失業者、特に生活保護受給者が減少することにより現在は地方がその4分の1を負担している生活保護費の減少が見込まれる。つまり税収入が増加し、支出が減少するため都道府県の財政は潤うため、それぞれの自治体により積極的に地域の雇用問題に取り組むことが期待される。

第5章 おわりに

最後に、本研究の主張をまとめる。

本論文では、金融危機を受けての日本の雇用情勢の悪化を指摘した上で、雇用システムの構造的な問題を見直すべきであると主張した。そして、政府による非正規労働者を含めた雇用制度に対する政策と、権限と財源を都道府県に委譲し、地方自治体を中心となって、雇用政策を行う制度を提言した。

第1章では、世界金融危機が日本の雇用システムの脆弱さを露呈させたこと、そして金融危機が雇用システムに悪影響を及ぼしたなかでも、非正規労働者への被害が最も大きいことを示した。非正規雇用の特性により今回の金融危機の不況下ではまず初めに解雇されるなど、労働力の調整弁となってしまったことを指摘した。

第2章では、金融危機を受けての民主党の雇用政策を分析した。月額10万円付職業訓練制度と雇用保険の拡充、最低賃金の引き上げ、労働者派遣法の改正による派遣労働の原則禁止を取り上げ、その実行可能性を分析した。

第3章では、政府による非正規労働者を含めた制度改革を提言した上で、都道府県別に地域のニーズが異なることから、政府の権限と財源を都道府県に委譲し、雇用政策を提言すべきだと主張した。

本論の結論として、現行の「地域雇用推進事業」や「ふるさと雇用再生特別交付金」よりも、効率的な地域雇用政策が実行できると断言する。また各都道府県において経済や雇用が活発になることで地方税収入の増加、生活保護費の減少の効果が見込まれる、財政が潤うことから、地方自治体により雇用問題に取り組むことが期待できると主張した。

今後の課題

法規制の部分を下のように政府が実行すべきかについては言及していない。また具体的な政府の財源の額や国から都道府県への権限の委譲の過程についても言及していないため、今後の課題にしていきたい。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・伊藤元重ほか（2009）「NIRA政策レビュー No.38 経済危機と雇用政策」
<http://www.nira.or.jp/pdf/review38.pdf>（2009/10/12）
- ・総合研究開発機構（NIRA）（2009）「経済危機と雇用政策」
<http://www.nira.or.jp/>（2009/10/04）
- ・日本総合研究所（2009）「最低賃金引き上げを起点とする成長力強化・所得底上げへの戦略～英国の経験を踏まえたワーキングプア解消への処方箋～」
http://www.jri.co.jp/press/2007/jri_080212.pdf（2009/10/18）
- ・増田貴司（2008）「【経済観測】金融危機と世界同時不況下の日本経済を展望する」
http://www.tbr.co.jp/pdf/report/eco_f005.pdf（2009/8/26）

《参考文献》

- ・岩田規久男（2009）『世界同時不況』ちくま新書
- ・小林良彰（2005）『公共選択』東京大学出版会
- ・嶋中雄二（2009）「米国金融危機と日本経済の行方」
『経済セミナー』2009 2・3月号:pp.34-38.
- ・中野麻美（2006）『労働ダンピング—雇用の多様化の果てに』岩波新書
- ・野口悠紀雄（2008）『世界経済危機—日本の罪と罰』ダイヤモンド社
- ・Mankiw, N. Gregory(1992) “Macroeconomics” New York: Worth Publishers（足立英之ら訳（1996）『マクロ経済学入門編 I』東洋経済新報社）
- ・樋口圭一郎（2008）「サブプライムローン問題の発生から金融危機まで」『週刊エコノミスト』2008 12月22日号 pp.56-62.
- ・濱口桂一郎（2009）『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』岩波新書
- ・原田泰（2009）「報告 世界金融危機の日本への影響 アメリカなき世界をどう生きるか」
『世界』2009 1月号:pp.202-206.
- ・東洋経済新報社「世界複合危機—サブプライムは序章に過ぎなかった」『週刊東洋経済』2008 8月9日号
- ・Friedrich Schneider・Gebhard Kirchgässner(2009)“Financial and world economic crisis: What did economists contributes?”Public Choice

《データ出典》

- ・内閣府（2009）「平成21年度 年次経済財政報告」
<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je09/pdf/09p03011.pdf>（2009/10/12）
- ・nikkei BPnet『民主党政権で雇用は回復するのか～労働市場の構造変化に即した制度改革を』
<http://www.nikkeibp.co.jp/article/column/20090918/182454/?P=5>
（2009/9/15）
- ・日本総合研究所（2009）「雇用危機のマグニチュードと対応策の在り方」
http://www.jri.co.jp/press/2008/jri_090212.pdf（2009/10/12）

- 日本総合研究所 (2009) 「日本経済見通し—景気低迷は2010年末まで持続—」
<http://www.jri.co.jp/JRR/2009/08/pdf/japan.pdf>
- 厚生労働省ホームページ
<http://www-bm.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/roudou/09-2/index.html> (2009/10/06)
 - 「平成 19 年就業形態の多様化に関する総合実態調査結果の概況」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/syugyou/2007/1107-1.html>
(2009/10/06)
 - 「非正規労働者の雇止め等の状況について」(2009年9月報告)
 - 「一般職業紹介状況」(2009)
- 総務省統計局HP
 - 「雇用形態別雇用者数」
 - 「労働力調査(2009)」
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「地域雇用創出の現状に関する研究」
<http://www.jil.go.jp/institute/research/2009/documents/060.pdf>
- 内閣府ホームページ <http://www.cao.go.jp/> (2009/10/07)
- 民主党ホームページ 「民主党の政権政策 Manifesto2009」(2009)
<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/swf/index.html> (2009/10/04)
- 労働
- All About ホームページ <http://allabout.co.jp/> (2009/8/26)
- OECD ホームページ
http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html
(2009/10/07)
- The World Bank ホームページ <http://www.worldbank.org/> (2009/8/23)