

特集 第23回国際労働問題シンポジウム 仕事の創出 新しい雇用戦略をめぐって：政府の立場から

渡邊, 学 / Watanabe, Manabu

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大原社会問題研究所雑誌 / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

629

(開始ページ / Start Page)

16

(終了ページ / End Page)

20

(発行年 / Year)

2011-03-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008227>

政府の立場から

渡邊 学



ご紹介いただきました渡邊と申します。主催者の皆様には、このような発言の機会を設けていただきありがとうございます。戦略目標「雇用」委員会は、6月2日から13日にかけて行われました。私はこのうち11日（金）までのセッションに参加させていただいております。本日は「政府の立場から」ということでお話を頂いていますが、本委員会に参加した担当者としての私見に及ぶところもあることを、あらかじめお断りしたいと思います。

最初に、今年のILO総会において、戦略目標「雇用」に関する委員会が設置されることとなった経緯をみていきます。まず、2008年のILO総会において「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」が採択されています。このいわゆる「社会正義宣言」には、経済のグローバル化などによって加速する変化の下でのディーセント・ワークの実現に向けた取り組みとして、四つの戦略目標が定められました。順に、①雇用の促進、②持続的で各国に適合した社会的保護の展開・強化、③社会的対話と三者構成主義の推進、④労働における基本的原則・権利の尊重・促進・実現からなります。これらの目標は、同じく社会正義宣言の中で「不可分で、相互に関連し、支え合うもの」とされています。また宣言の附属書では、宣言のフォローアップとして「総会による評価」がなされること、さらにその評価は繰り返し行われることが記されています。その後、2008年11月の理事会において、最初のリカレント・アイテム・ディスカッションを雇用について、今年（2010年）のILO総会で行うことを決定しています。

続いて委員会における検討の概要をみていきます。委員会ではまず前半の週に、九つの論点に分けて一般討議が行われました。この委員会で意図された議論と結論の方向性を確認するため、事務局より提案された論点をそれぞれみていきます。最初の六つの論点については、次のとおりです。

1. 「完全でディーセントで生産性の高い雇用を促進する上で、加盟国とその社会パートナーが直面する最も重要な動向と課題」として、例えば、経済のグローバル化、成長と雇用の関係、国際労働移動、不安定雇用といった問題が取り上げられました。
2. 「完全でディーセントで生産性の高い雇用を促進するためのマクロ経済政策」として、ここでは特に景気刺激策の出口戦略などについて突っ込んだ議論がされました。

渡邊 学（わたなべ まなぶ）厚生労働省職業安定局雇用政策課

1993年労働省（現厚生労働省）入省。日本労働研究機構（現（独）労働政策研究・研修機構）、厚生労働省統計情報部雇用統計課、金融庁監督局保険課、厚生労働省政策統括官付労働政策担当参事官室等を経て、現在に至る。

3. 「完全でディーセントで生産性の高い雇用を促進するための雇用・労働市場政策」として、例えば、経済官庁との連携による明示的な雇用目標の設定、社会対話の促進といった内容で議論がされました。
4. 「雇用可能性、生産性、生活水準の改善と社会の進歩」として、例えば、人的投資、公共雇用サービスを充実すべきことなどの内容で議論がされました。
5. 「完全でディーセントで生産性の高い雇用を促進するための貿易・投資政策」として、貿易投資戦略と国内雇用政策の一貫性に関し、例えば、国内産業の保護や直接投資の是非といった問題が議論されました。
6. 四つの戦略目標の相互関係と戦略目標「雇用」に与える影響について議論がされました。

これら六つの論点に関しては、大まかに言えば、冒頭に事務局より議論のたたき台として提出された資料の説明がなされ、次に使用者側、労働者側それぞれの副議長から意見が表明され、その後、各国政府より好事例の紹介や意見の表明が行われました。そして最後に再び使用者側、労働者側の副議長が締めくくりの発言を行うという流れで議論が進行しました。

最後の三つの論点に関する議論では、雇用に関する文書、例えば雇用政策に関する122号条約といったものですが、これらに関する基準適用専門家委員会による一般調査において文書の批准を促進すべきことが議論されたことが、基準適用委員会の議長から紹介されました。また、国際労働基準の設定に関する議論として、雇用を中心に据えた一貫性のある経済政策を推進するための新たな雇用に関する文書（具体的には勧告）を作ることは是非について議論されました。最後に、結論的な議論が行われました。

一般討議では、使用者側副議長は、ILOは三者構成という特徴を生かし、その比較優位分野である雇用と労働市場の側面に集中すべきであること、企業の持続可能性に寄与する労働規制や労働者の雇用可能性の問題などを強く主張されました。一方、労働者側の副議長は、欧州の金融危機におけるIMFあるいは金融市場の国家への圧力に対する強い不満を述べた上で、ILOとしてIMFや世銀との議論を直ちに始めるべきことを主張し、また、新たな雇用に関する文書（勧告）を作ることを支持しました。この最後の点については、使用者側副議長からの反対があり、最終的には最後のセッションまで議論が持ち越されることになりました。

なお日本政府からは、失業保険制度から漏れてしまった者に対して所得や生活面の支援を行うとともに、それらと一体となった職業訓練を実施する「第二のセーフティネット」の取り組み、完全でディーセントで生産性の高い雇用を促進する上で全国ネットワークによる公共雇用サービスが重要な役割を果たし得るものであること、国や地域レベルにおける雇用戦略対話の取組みなどについて発言を行っています。

一般討議に続きまして、翌週7日から、政労使それぞれ5カ国が参加する起草委員会において、結論文書に関する討議が行われました。起草委員会は、当初の予定を1日延長し9日まで行われました。起草委員会が終わった翌日、結論文書のドラフトが配布され、その日のうちに修正案が取りまとめられ、翌日11日には修正案の採否に関する討議が行われました。この討議では、政労使ともにコンセンサスを重視し、効率的に修正案の採択あるいは提案国による撤回が進みました。そうした中で、例えば、政府グループとして提案された修正案ですら労使双方の副議長による反対によっ

て撤回されるといったような事例もみられました。起草委員会の段階で、相当にギリギリの妥協が図られていたことがうかがわれます。なお最終的に労使あるいは各国政府間に意見の相違があったのは、新たな雇用に関する文書についての労働者グループから出された修正案でした。これについては、11月の理事会に向け、マクロ経済政策と雇用との関係などについての議論が継続されることになりました。以上が今回の委員会での議論の概要です。次は若干視点を変え、経済危機以降の日本の経済雇用情勢と雇用政策、また本委員会が持つ日本へのインプリケーションを考えてみたいと思います。まず日本の経済雇用情勢について、近年の動きをみていきます。

最初に、完全失業率及び完全失業者数の推移です。完全失業率は景気後退局面に入った2007年第4四半期以降上昇し始め、2009年に入ってから急激に上昇しました。そして2009年7月には過去最高値となる5.6%に達しました。その後はしばらく低下を続け、直近の数字では5.1%（2010年8月）となっています。また、完全失業者数は前年差で7万人の減少、有効求人倍率も改善を継続しており、直近では0.54倍です。

次は実質GDPにより実需の動きをみていきます。実質GDPは2008年第2四半期から大きく低下し、2008年第4四半期は2.6%の減少、2009年第1四半期は4.4%の減少と過去にみられない大きな減少となりました。これを内外需別の寄与度でみると、2008年第4四半期においては外需、すなわち純輸出の減少寄与が非常に大きくなっています。2009年第1四半期は一転して内需が大きく減少し、民間企業投資（在庫を含む）の減少が非常に大きくなっています。その後は再び外需主導によって持ち直しの傾向を続けています。直近の数字をみますと、実質GDP成長率は0.4%の増加（2010年第2四半期）、内需はほぼ持ち合い、外需は0.3%の増加寄与となっています。このように最近は実需は改善していますが、改善度合いは少し弱まっています。

続いて、雇用、労働時間、賃金の推移をみます。前回の景気後退期と比較して、今回の景気後退期は相対的に労働時間、賃金による調整が大きくなっており、総じて、雇用よりも労働時間や賃金による調整が大きかったと言えます。労働時間は2008年第4四半期から大きく減少しています。これも直近の数字でみますと、雇用者数は前年同月と同じ（2010年8月）、総実労働時間は1.9%の増加、現金給与総額は前年同月と同水準となっています。

雇用者数の推移を正規と非正規別に前年差に対する寄与度でみると、これまでの景気後退期では、正規雇用者が減少する一方で非正規雇用者はむしろ増加していたのですが、今回の景気後退期では、正規雇用者と非正規雇用者がともに減少しています。ただしこれについては、足許では非正規雇用者が再び増加しています。直近では正規雇用者は81万人の減少、非正規雇用者は58万人の増加です（2010年第2四半期）。1990年代後半以降、物価と名目賃金は相互連関的に低下していましたが、非正規雇用者の増加は名目賃金の低下にも大きく寄与しています。

こうした経済危機以降の日本の雇用情勢あるいは経済情勢について、ILOがどうみているかを考えてみます。4月20～21日に開催されたG20労働雇用担当大臣会合にILOが提出したレポートがありますが、これによると、日本はイタリア、ドイツ、メキシコと同じカテゴリーに入っており、実質GDPは著しく低下したにもかかわらず、完全失業率の悪化は小さなものであったことが指摘されています。またこのような高いパフォーマンスを経験した日本とドイツに共通する政策として、ILOは、労働時間の調整に注目しています。日本に関して言えば、雇用調整助成金を活用し、労使協調

実質GDPおよび失業に対する経済危機のインパクト				
	Decrease in UR	軽・中程度の完全失業率の上昇	Strong increase in UR (from 1.51 pp. to 3.0 pp.)	Very strong increase in UR (more than 3.0 pp.)
Slower but positive GDP growth	Indonesia	Argentina Australia Brazil China Korea, Rep. Saudi Arabia		
Moderate GDP shock (from -2.5% to 0%)		South Africa	France	United States
Strong GDP shock (from -2.5% to -4.99%)			United Kingdom Canada	Spain Turkey
5.0%を超える大きなGDPの低下		Italy Germany Japan Mexico	Russian Federation	

Source: OECD and ILO based on official country estimates
Notes: Figures in brackets indicate real GDP change and unemployment rate change, respectively in 2009.
pp: percentage-point change.

資料出所 ILO "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience"

的に雇用維持に努めたことが、このような評価につながったのではないかと考えられます。

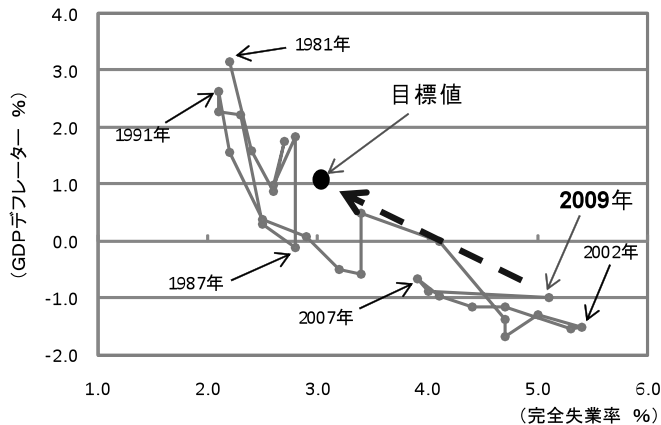
続きまして経済危機以後に実施された雇用対策について整理します。最初に、自民党政権下における四つの経済対策です。大きく分けて三つのことが言えるかと思います。第一に雇用調整助成金です。これについては累次の拡充を行っており、特に、中小企業を中心に拡充されています。2008年12月に雇用調整助成金の助成内容を中小企業向けに拡充した中小企業緊急雇用安定助成金を創設し、それ以後、その活用が大きく進んでいます。第二に緊急人材育成・就職支援基金であり、2009年4月の「経済危機対策」で創設されたものです。これは雇用保険によってカバーされない層に対して、職業訓練、再就職、生活の総合的なサポートを行うものです。第三に雇用創出対策です。緊急雇用創出事業、ふるさと雇用再生特別交付金という二つの基金事業が創設・拡充されています。

政権交代以降の2回の経済雇用対策についても、同じように三つのことに整理することができます。雇用調整助成金については、その要件をさらに緩和しています。基金訓練については、緊急人材育成・支援事業として実施されており、さらにそれを恒久化し、トランポリン型の「第二のセーフティネット」の確立を目指した検討が進められています。雇用創出事業については、重点分野雇用創造事業として、介護、医療、農林業、環境といった今後雇用需要が見込まれる分野を重点的に雇用機会の創造を目指す形で事業が拡充されています。

ここで雇用調整助成金について説明を加えますと、雇用調整助成金とは、景気の変動など経済上の理由によって事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、休業、教育訓練または出向によって雇用の維持を図った場合に、それにかかった費用を助成するという制度です。2008年12月に中小企業向けに制度を拡充し、それによって利用者が急増しています。休業等実施計画届受理状況のベースでみると、2009年4月には対象者数が250万人に達しました。現在はやや減少し、8月現在では112万人となっています。

締めくくりに、戦略目標「雇用」委員会が持つ日本へのインプリケーションを考えてみたいと思います。先ほど説明しました雇用政策は、あくまで実需の減少に対する「対症療法」としての雇用

完全失業率と物価上昇率



資料出所 内閣府「国民経済計算」、総務省「労働力調査」

政策です。一方、今回の委員会では、雇用を中心に据えたマクロ経済政策という考え方が一貫して議論されました。

こうした視点から現下の日本の状況を考えてみます。日本では、新成長戦略を2010年6月18日に閣議決定しています。そこにはマクロ経済面の各種指標の目標が掲げられ、2010年までの平均で名目3%、実質2%を上回る経済成長率を目指すと言われています。また、物価については、デフレを早期に終わらせ、GDPデフレーターでみて1%程度の適度で安定的な上昇を目指すと言われています。失業率については、できるだけ早期に3%台に低下させるという目標が掲げられています。

図は、完全失業率と物価上昇率の相関関係をグラフ化したもので、1981年以降の動きをみたものです。これをみると、比較的安定したカーブを描いています。特に1990年代後半以降は失業率が急激に高まり、また物価上昇率が0%以下とデフレの状態にあることが一見してわかります。2009年の数字はここにあるわけですが、これに目標値をおいてみると、完全失業率が3%、GDPデフレーターでみた物価が1%ということで、かなりこれを引き上げてデフレからの脱却を目指さなければならないことがわかります。

新成長戦略では、その重要な柱として雇用人材戦略が位置づけられており、経済政策の主要な目標として雇用が取り上げられています。これに加え、労働者側、使用者側の代表も加わった「新成長戦略実現会議」が9月に設置されています。さらに同じく9月には補正予算が閣議決定され、重点分野雇用創造事業が拡充されることになりました。このように、雇用対策に関しては強力に推進する体制がとられており、本委員会の結論文書において求められていることの多くは、日本の国内政策的にはおおむね取り入れられていると考えてよいのではないかと思います。

しかしながらその一方で、グラフからもわかるように、日本経済は物価が低水準で安定する中で完全失業率は高い水準で推移しています。このところは円高も進んでおり、新成長戦略の実現に向けたハードルはさらに高まっています。これからも景気と雇用の動きには十分配慮した政策対応が求められることになります。私の説明は以上で終わります。ご清聴ありがとうございました（拍手）。