



**全ての人々を対象とし、
支援サービスを伴う包括的な
雇用対策を**

**連合総研
「雇用ニューディール」研究委員会報告書**

2009年10月

はじめに

本研究委員会は、「日本経済社会は、100年に一度といわれる世界金融危機のなかで未曾有の先進国同時不況に直面し、生産減少、失業者増大、生活不安の高まりなど深刻な事態に直面している。この背景には、従来のアメリカ中心の金融・生産・貿易の世界システムが抜本的な再編を迫られているという構造問題が浮上している」との問題意識の下に、「現下の経済不況の構造的特色を明らかにするとともに、国民・住民の生活と雇用の安心・安定を確保するために緊急に必要な雇用対策、社会保障政策の具体的内容、ならびに今後中長期的に必要な雇用創出策、社会保障強化策、新産業育成策などの『ニューディール政策』を検討」することを目的に、2009年2月に連合総研内に設置した。委員には、連合総研の研究プロジェクトで指導をいただいている学識者の方々に参加をお願いし、同2月から7月の間に5回の研究委員会を開催して上記課題について相互討論を行った。

研究報告書の総論は、この相互討論をうけた主査・神野直彦関西学院大学教授による現在の経済社会状況の特色、および雇用対策のあり方についての論稿である。第Ⅱ部の「雇用情勢の特色と新しい雇用・社会政策の提言」は、研究委員会が相互討論した内容の事務局要約について、研究委員会が討議・検討して文章に取りまとめたものである。

お忙しい中、本研究委員会にご参加いただいた各先生方には心からお礼を申し上げます。

なお、「雇用ニューディール」研究委員会の委員は、次の10名の方々である。

主査	神野 直彦	関西学院大学教授
委員 (あいうえお順)		
	埋橋 孝文	同志社大学教授
	禿 あや美	跡見学園女子大学准教授
	駒村 康平	慶応大学教授
	小峰 隆夫	法政大学教授
	玄田 有史	東京大学教授
	久本 憲夫	京都大学教授
	水町勇一郎	東京大学准教授
	宮本 太郎	北海道大学教授
	薦田 隆成	連合総研所長
事務局 (連合総研)		
	成川 秀明	上席研究員
	澤井 景子	主任研究員
	麻生 裕子	主任研究員
	小熊 栄	研究員

2009年10月

(財) 連合総合生活開発研究所
所長 薦田隆成

もくじ

I 総論. 「雇用対策・ニューディール」について

1. 新しき時代の雇用政策	5
2. 解体期の3つの道	6
3. 雇用対策・ニューディールの原則	10

II 雇用情勢の特色と新しい雇用・社会政策に関する提言

1. 雇用情勢の特色—戦後最大の不況と雇用対策の遅れ—	11
(1) 戦後最大の経済不況と社会経済不安のたかまり	11
(2) 臨時応急措置にとどまる日本政府の景気対策、雇用対策	12
(3) 企業依存の雇用政策から脱却し、 雇用・社会政策の「ニューディール」を	13
(4) 政労使による新しい雇用・社会政策、 雇用創出事業の実施を	14
2. 新しい雇用・社会政策の提言	15
1) 全ての人々の生活を保障する雇用保険、社会保障制度への改革、 最低賃金の引き上げ	15
(1) 雇用保険の抜本強化による雇用セーフティネットの強化	15
(2) 社会サービスの普遍的支給	16
(3) 全勤労者に受給権を付与する 社会保障セーフティネットの拡充	16
(4) 全ての人々に最低生活所得を保障する生活保護制度への改革	18
(5) 最低賃金の底上げ	18

2).	積極的労働市場政策の推進、非正規雇用格差の是正	19
	(1) 就職支援（アクティベーション）策の抜本強化	19
	(2) 労働時間短縮の積極的な実施による雇用維持・創出	21
	(3) 均等待遇ルールによる非正規雇用労働者の格差の是正	22
3).	雇用創出策、新産業・社会的事業の振興策の積極的な推進	24
	(1) 医療・介護・保育の労働環境改善策と人材育成事業の実施	24
	(2) 環境保全・省エネに関わる技術開発人材の育成、 環境事業の振興	25
	(3) 就労支援など社会的サービス事業の拡充と 社会目的の社会的事業の振興	25
	(4) 職業教育、生涯教育など教育体制の強化	26
	(5) 地域における就業・雇用創出事業に対する政府支援の強化	27
4).	今後を検討を深めるべき課題	28
	(1) 政策実行の主体のあり方について	28
	(2) サービス産業での雇用創出策における課題について	29
	(3) 雇用対策・社会政策の策定の場に非正規雇用労働者の参加を	29
	(4) 新たな対策の必要経費と財源調達問題について	30

I 総論. 「雇用対策・ニューディール」について

「雇用ニューディール」研究委員会主査
関西学院大学教授 神野 直彦

1. 新しき時代の雇用政策

「雇用対策・ニューディール」とは雇用対策の「新規まき直し」、つまり従来の雇用対策を抜本的に方向転換させることを意味する。こうした「雇用対策・ニューディール」を喫緊の研究課題としなければならないという認識が、「百年に一度の危機」と命名された世界的な「大危機」の発生に起因していることはいうまでもない。

もちろん、敢えて「ニューディール」という言葉を使用したのは、この「大危機」に対応するには、対症療法的雇用対策ではなく、新しい理念にもとづいたデザインの雇用対策が必要だという認識にもとづいている。さらに「ニューディール」という言葉を使用した背後には、この前の「百年に一度の危機」である1929年の世界恐慌の歴史的経験に学ぶという含意も存在する。

危機という状況に、船出をしようとするれば、歴史を振り返り、同じような経験に学び、出帆のための海図を描くしかない。1929年の世界恐慌を克服するために、アメリカのルーズベルト政権は、救済（Relief）、復興（Renewal）、改革（Reform）を合言葉とするニューディールを掲げる。

このニューディールは景気対策として讃えられるけれども、第一期に展開された救済と復興という景気対策は、失敗に終わったといわれている。ニューディールの歴史的意義は第二期の改革、つまりワグナー法といわれる全国労働関係法の制度や社会保障制度の形成による「社会改革」にあると評価されている。というのも、第二次大戦後に定着する「福祉国家」の雇用政策は、ニューディールの「社会改革」の学習効果と考えられているからである。

ニューディールに学ぶと、現在の「大危機」に対して、対症療法的雇用対策による救済や復興にとどまらず、次の時代の雇用政策を創造しなければならないことが理解できる。「大危機」は一つの時代の終わりと、一つの時代の始まりを告げている。

1929年の世界恐慌という「大危機」は、「パクス・ブリタニカ」というイギリ

スを中心とする世界秩序の時代の終焉を告げていた。現在の「大危機」も、第二次大戦後に定着した福祉国家を基盤にした「パクス・アメリカナ」の最終的終焉を告げていると見てよい。

ニューディールの歴史的意義は、「大危機」への対症的救済ではなく、新しき時代の雇用政策を創造することに見い出せる。そうだとすれば、この「大危機」に際しても対症的救済だけではなく、新しき時代の雇用政策をデザインする必要がある。これが「雇用対策・ニューディール」を掲げた研究のアジェンダである。

2. 解体期の3つの道

「大危機」は一つの時代の最終的終焉を告げているけれども、「大危機」の前には古き時代が崩れ落ちる解体期がある。現在の「大危機」でいえば、1970年代から石油ショックやブレトンウッズ体制の崩壊として福祉国家の時代が行き詰まり、その解体期が展開していく。

もっとも、一つの時代が崩れる解体期には、古き流れと新しき流れが錯綜する。福祉国家の解体は新自由主義が推進するけれども、そうした新自由主義は終わろうとしている「パクス・アメリカナ」を護持しようとする動きでもある。

つまり、現在の「大危機」は、「パクス・アメリカナ」を護持するために、福祉国家を解体しようとする新自由主義の企てが破綻したことを意味している。新自由主義は「規制緩和」と「小さな政府」を標榜する。つまり労働市場への規制を緩和し、社会保障給付を縮減しようとしたのである。

労働市場への規制も社会保障給付も、「オーダレンの血の代償」つまり労働組合運動の血の代償である。ニューディールが救済と復興の第一期から、改革の第二期へと転換していくのも、労働運動の高まりが推進力になっている。

日本でも1990年代から労働市場への規制緩和が急速に推進される。そこに「小さな政府」の掛け声とともに社会保障給付の削減が進められていく。そうした状況のもとで、「大危機」に襲われ、雇用破綻と生活破綻が日本に溢れ出ることになる。

もっとも、「規制緩和」と「小さな政府」を掲げる新自由主義が、福祉国家の解体期を彩ったとはいえ、解体期が新自由主義一色に塗りつぶされたわけではない。というよりも、新しい時代を予兆させる流れも生じてくる。

確かに、1979年にイギリスでサッチャー政権、1981年にアメリカでレーガン大統領、1982年に日本で中曽根政権と、アングロ・アメリカン諸国では新自由主義政権が相次いで誕生して、新自由主義がメイン・ストリームとなる。しか

し新自由主義のように福祉国家という「大きな政府」を根源的に否定するのではなく、福祉国家のメリットである生活保障と雇用保障を新しい状況のもとで再生させる方法が探られていく。

ヨーロッパ社会経済モデルは行き詰まっているとの認識は、ヨーロッパ先進諸国で高まっていた。しかし、アメリカ・モデルを安易に導入するのではなく、福祉と雇用を重視するヨーロッパ社会経済モデルのメリットを生かしながら、新しい状況のもとで機能するヨーロッパ社会経済モデルを模索していく。

こうしたヨーロッパ社会経済モデルにも二つのタイプがある。一つはドイツやフランスなどのヨーロッパ大陸タイプであり、もう一つはスウェーデンやデンマークなどのスカンジナビアタイプである。

このように解体期には「規制緩和」と「小さな政府」へと方向転換したアングロ・アメリカン諸国と、ヨーロッパ大陸タイプとスカンジナビアタイプという二つの流れを見い出せるヨーロッパ諸国とが、相違する道を歩んでいる。そこで第1表には、アングロ・アメリカン諸国の代表としてアメリカ、ヨーロッパ大陸タイプの代表としてドイツを、スカンジナビアタイプの代表としてスウェーデンを掲げ、それに日本を加えて、経済的パフォーマンスを表示してみた。

この表には政府の大きさを、社会的支出の GDP 比で表示してある。財政学視点からすれば、政府の大きさは政府機能の大きさを意味する。つまり、「小さな政府」とは「夜警国家」と呼ばれるように、強制力による秩序機能に限定している政府でもある。もちろん、政府機能の「小さな政府」でも、租税負担率が大きいことはいくらでも存在するけれども、この時期に社会的支出の大きく、したがって政府機能の大きな政府とは国民負担率も大きな政府である。

「小さな政府」の道を歩んだアメリカも日本も、第1表をみても「小さな政府」であることが確認できる。これに対して福祉国家を優先させていく道を歩んだドイツもスウェーデンも「大きな政府」である。

表 1. 政府の大きさと経済的パフォーマンス

	政府の大きさ (社会的支出の GDP)	経済成長率 (00-06 平均)	財政収支 (00-06 平均)	格 差 (ジニ係数)	貧困率 (相対貧困率)
アメリカ	14.7%	3.0%	△2.8%	0.367	14.8%
ドイ ツ	27.4%	1.2%	△2.7%	0.277	9.8%
スウェーデン	29.8%	2.6%	1.4%	0.243	5.3%
日 本	16.9%	1.4%	△6.7%	0.314	15.3%

(注) 政府の大きさ：2001年、格差：2000年、貧困：2000年のデータに基づく

新自由主義の主張では「小さな政府」にすれば、経済成長が達成できることになる。確かに「小さな政府」であるアメリカは経済成長率が高く、「大きな政府」であるドイツの経済成長率は低い。しかし、「大きな政府」でもスウェーデンは経済成長率は高く、「小さな政府」でも日本の成長率は低い。つまり、政府の大きさと経済成長との間には関係がないといえることができる。

ところが、格差と貧困率をみれば、「小さな政府」はアメリカにしる日本にしる、ジニ係数が高く、格差が大きいばかりか、貧困率の高い社会となっている。これに対して「大きな政府」であるドイツにしるスウェーデンにしる、格差も貧困率も抑えられている。とりわけスウェーデンが格差と貧困の解消に成功していることを注目する必要がある。

スウェーデンがドイツよりも格差も貧困も抑えることに成功している秘訣は、第2表に示したようにドイツが現金給付中心の生活保障なのに対して、スウェーデンがサービス給付に重点を置いている点にあるといえる。

現金給付による生活保障の限界は、産業構造の転換にかかわっている。福祉国家が前提にした重化学工業を基軸とした産業構造は、石油ショックに象徴される資源制約からも行き詰まり、知識産業やサービス産業を基軸とする産業構造へと転換しつつある。

重化学工業を基軸とする産業構造の時代には、同質の筋肉労働を大量に必要とするため、主として男性が労働市場に進出し、家庭内には無償労働に従事する主として女性の存在を想定することができた。そのため福祉国家は賃金を喪失した時に、賃金に代替する現金給付を支給すれば、あとは家庭内で無償労働で生活を保障できたのである。

ところが、産業構造が転換すると、女性の進出する労働市場が拡大する。そうすると、家庭内で無償労働に従事していた者が姿を消してしまう。そうした状況のもとでは、現金給付だけではなく、家庭内において無償労働で提供されていた育児や養老を政府がサービス給付として提供しなくては生活保障が困難となる。

もしサービス給付が提供されないと、労働市場が二極化してしまう。というのも、家庭内での無償労働に従事しつつ、労働市場に参加するパート労働市場と家庭内で

表2. 生活保障 (単位：GDP比%)

	サービス給付	現金給付
アメリカ	6.7%	7.9%
ドイツ	10.6%	15.7%
スウェーデン	14.0%	14.4%
日本	7.6%	9.1%

の無償労働から解放されて参加するフルタイムの労働市場に分断されてしまうからである。もちろん、こうした労働市場の二極化は、格差と貧困を溢れ出させることになる。

サービス給付は産業構造の転換を考慮すると、決定的な意義がある。雇用保障は労働市場への規制でも可能である。第3表で労働市場の弾力性のランキング、つまり単純に表現すれば解雇容易性のランキングをみると、ドイツが最も解雇が難しいことがわかる。

これに対してスウェーデンはドイツよりも解雇が容易である。この表には示していないけれども、スカンジナビアタイプのデンマークは日本よりも解雇が容易で、5位にランキングされている。

しかし、デンマークでは解雇を容易にするけれども、解雇された者には現金給付で寛大に生活保障を提供する。さらにアクティベーションつまり、再教育・再訓練というサービス給付による積極的労働市場政策で、新しい成長産業へと移動させていく。つまり、スカンジナビアタイプでは解雇を容易にするという労働市場への規制緩和が、産業構造を転換させていくことと結びつけられている。

第3表をみても、スウェーデンの積極的労働市場政策への支出のウェイトは高い。これに対して賃金を引き下げることを目的として労働市場への規制を緩和するアメリカや日本は、積極的労働市場政策への支出は、無視できるほどに小さい。

スウェーデンが「大きな政府」にもかかわらず、経済成長を遂げている秘訣は、こうしたサービス給付による産業構造の転換が図られていることにある。ドイツも積極的労働市場政策のウェイトは高いけれども、必ずしも有効に機能していないうえに労働市場の弾力性がないからである。

表3. 雇用保障 (単位：GDP比%)

	雇用の弾力性	積極的労働市場政策
アメリカ	1位	0.15%
ドイツ	15位	1.25%
スウェーデン	13位	1.28%
日本	8位	0.30%

こうした解体期の三つの道の分析については、多くを宮本太郎北海道大学教授に抛っているけれども、そこから新しき時代の雇用対策のニューディールの導き星を引き出すことができる。この導き星を念頭に研究会での多くの議論を方向づけると、以下のようなになる。

3. 雇用対策・ニューディールの原則

現在の「大危機」を克服する「雇用対策・ニューディール」は、対症療法的雇用対策ではなく、未来を見据えたデザインの雇用対策となる。そうした「雇用対策・ニューディール」は、次の三つの基準にもとづかなければならない。

第一の基準は、普遍性の原則つまりユニバーサルな原則である。つまり、デザインされる雇用対策は、すべての社会の構成員を排除することなく適用されなければならない。もちろん、正社員だけではなく、すべての雇用される者が包括される。相違のある対応も適用についてはユニバーサルで、かつ相違のある対応が平等な処遇に結びつく限りにおいて認められる。

第二の基準は、体系性の原則である。個々の対策がパッチワーク的に打たれるのではなく、相互に関連づけられ、有機的に体系づけられなければならない。しかも、雇用保障と生活保障も相互に関連づけられた対策でなければならない。

第三の基準は、包括性の原則である。つまり、サービス給付を重視し、現金給付による保障から現金給付とサービス給付をセットで保障する包括的保障が提供されなければならないという原則である。

新しい職務に就くため職業訓練に従事している者には、その生活を保障する職業訓練手当という現金給付と、職業訓練サービスをセットで給付して、雇用を保障する。もちろん、こうした現金給付もサービス給付もユニバーサルに提供されなければならない。しかも、雇用保障とともに生活保障が関連づけられて体系化されている必要がある。

こうした三つの基準の背後には、すべての社会の構成員が掛け替えのない存在であるという相互確認を前提にしている。そうした相互確認を前提にすれば、雇用保障についても、社会の共同責任となるはずである。

そうだとすれば、こうした「雇用ニューディール」の立案、執行、評価のプロセスに、雇用形態にかかわらず、すべての働く者に参加が保障されなければならない。しかも、そうした参加には労働組合が基軸的な役割を演じなければならないのである。

Ⅱ 雇用情勢の特色と新しい雇用・社会政策に関する提言

1. 雇用情勢の特色－戦後最大の不況と雇用対策の遅れ－

昨年9月のリーマン・ブラザーズの破綻が契機となった戦後最大の本格不況は、雇用不安、先行き経済不安、失業者の生活破綻など社会的危機とも呼ぶべき事態を生み出している。この深刻な不況に対して、日本を始め先進国は、財政支出を増加させた景気刺激策を実施し、落ち込んだ需要を補填して失業増大を防止しようとしている。しかし、これまでのような短期的に需要を刺激し企業に雇用増を期待する景気刺激策では、景気回復を創り出すことは難しくなっている。

失業増を防止し、生活不安を解消するには、これまでの景気対策に加えて新しい対策が必要である。それは、社会全体で生活不安を解決していくという人々の連帯した意思と参加を促す政策である。そしてこの連帯と参加を可能にするには、働く意欲のある失業者や離職者には社会として生活保障を行きわたらせること、そのなかで就職など社会参加を支援する社会的な制度や対策が求められる。

この新たな社会制度の構築において基本に据えなければならないものは、①全ての人々を排除しない（ユニバーサル）制度や対策とし、生活を保障する社会的サービスの供給を重視すること、②分立や継ぎはぎなどの制度を改め、総合的・包括的で人々にその目的がわかりやすい制度にすること、③分権化を進めることによって、地域の行政や企業、労働組合、NPO や社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）などの市民組織と連携を深めること、④決定の場に非正規雇用労働者を含めた勤労者が参加できることの4点である。

これらの具体的な制度を述べる前に、まずは現在の経済情勢と、これまでの関連政策を批判的に検討したい。

(1) 戦後最大の経済不況と社会経済不安のたかまり

日本の勤労者は、今回の戦後最大の本格不況のなかで、雇用不安、先行き経済不安、失業者の生活破綻など社会的危機とも呼ぶべき事態に遭遇している。

日本経済は、2008年10月以降には戦後最大の生産減、需要減に落ち込み、2009年1～3月期の実質GDPは前年同期の91%水準、4～6月期には下げとまっ

たが前年同期の94%水準にとどまり、深刻な不況が続いている。この日本経済の不況は、①世界金融危機を端緒とした世界同時不況に組み込まれたものであり、しかもその根源になっているアメリカ経済の回復の目途が未だに立っていない、②日本経済の需要、生産の落ち込みは、戦後最悪の大きさであり、2009年夏には景気底打ちの動きもみられつつもそのGDP水準は2008年度の約9割の低さにとどまっている、③失業が急増しており、2009年夏には戦後最悪の失業状況に落ち込んでいる、など構造問題から生じている。

そして、日本の本格不況に大きな影響を与えている世界同時不況は、①米国経済社会の過剰消費とアジアのドル建て債権累積というグローバル・インバランスが影響している、②欧米の金融機関のリスク管理の不十分さが世界金融システムの脆弱性を高めている、③基軸通貨国の米国の過度な金融緩和策が、この間にIT、住宅、株式、原油など各種の商品投機バブルを発生させ、またその破綻を生み、世界経済の動揺を生んでいるなど1980年以降の米国を中心とした市場自由化策の行き詰まりが関係しており、世界経済の構造的要因が作用している。

(2) 臨時応急措置にとどまる日本政府の景気対策、雇用対策

世界金融危機に対し、従来の主要8ヶ国の協議に代わって中国、インド、ブラジルなど新興国も参加した主要20ヶ国首脳会合（金融サミット）が2008年11月に急遽開催され、2009年4月にはその2回目の会議も開催された。それは今回の世界金融危機が1929年世界恐慌の事態に陥ることを防止するために米国が中心になって主要国に国際協調による対応を呼びかけたもので、主要国が保護主義的対策を採らず、国際協調を重視して金融破たん防止策、財政支出拡大による景気刺激策を実施すること、そしてその政策では雇用の維持・創出策を重視することを確認している。

日本政府はこの会議で国際協調による景気拡大策の必要性を訴えた。その国際公約の具体化の第一弾として、2008年度第1次補正予算（2008年10月）による緊急総合経済対策（財政支出1.8兆円）を決定し、第二弾として第2次補正予算（2009年1月）による「生活対策」（財政支出：4.8兆円）、第三弾として2009年度第1次補正予算（同年5月）による「経済危機対策」（財政支出：14.7兆円）など、2009年度予算を含めると計4回にわたり財政発動による景気刺激策を打ち出し、そのなかで再就職支援事業などの雇用対策を実施しつつある。しかし、日本政府の景気対策は経済の大幅生産減・需要減、失業増大に対する臨時応急措置にとどまり、今回の不況の原因である構造的要因や戦後最悪の失業問題を社会をあげて解決していくという政策を示していない。「経済危機対策」では失業者・離職者に生活手当

を貸与・供与する「緊急人材育成・就職支援基金」をようやく用意したが、対応すべき職業訓練施設や就職支援人員の不足問題には対策を用意していない。雇用維持策として雇用調整助成金の適用条件の緩和により企業に雇用維持を促す策を拡大しているが、6ヶ月未満勤続者や雇用保険未加入企業には適用されないなどの問題を残している。また、雇用創出策では地方自治体の努力に任せる対策にとどまっている。現在の戦後最悪の雇用減による深刻な失業問題に対しては、中長期の視点に立って社会的に解決していくための制度・政策が求められるが、これまでの日本政府の政策にはその策を見出すことができない。

日本経済は2009年第2四半期には生産減少が底を打つ指標も出始めているが、本格的な回復の兆しは依然として見出せない状態にある。失業率は、2009年7月には戦後最悪の5.7%まで高まり、失業者数は前年同月より103万人増えて359万人を数えるに至っている。今後についても失業率はさらに高まると見られる。

加えて、今回の失業問題では、①派遣・請負、契約労働者など非正規雇用労働者の解雇、雇止め、また新規学卒者の就職難などが大量に発生し、これら求職者が雇用先を見出せていない、②失業者等の所得保障を行うべき公的制度である雇用保険、生活保護などのセーフティーネット制度がこれら失業者、求職者の受け皿になっておらず、その結果、生活困窮状態に陥る人々が多数生み出されている。

(3) 企業依存の雇用政策から脱却し、雇用・社会政策の「ニューディール」を

この深刻な失業と生活不安の高まりには、政府が推進した2000年以降の市場原理主義による規制緩和策が大きな影響を与えている。大企業等は今回の不況では早期に大規模な派遣切り、非正規雇用の雇止めなどの雇用調整を実施した。これは90年代半ば以降に大手民間企業が人件費コスト削減のために派遣労働者、契約社員などを大量採用したこと、そして政府がこの動きを「雇用の流動性の確保」「円滑な労働移動の促進」として追隨的に容認し、しかもこれら非正規雇用者に対する雇用保険、社会保険の適用をおろそかにしたことがその背景にある。年金、医療など社会保険においては、政府は増大する適用除外者を放置して社会保障への不信を高めている。加えて、この間には生活改善による消費増などの内需振興策を手抜きし、もっぱら財政再建重視の財政健全化策に終始したこと、さらに生産減が明らかとなった時点で雇用保険料を引き下げ、再就職促進などの雇用対策が遅れたことも雇用・失業問題を悪化させる要因になった。

このようなこれまでの市場任せや企業任せの雇用対策では、現在の深刻な雇用・失業問題を解決していくことはできない。これまでの非正規雇用の格差問題を放任してきた政策を改め、従来の雇用政策を「ニューディール」(新規まき直し)した新

しい雇用対策・社会政策がいま必要になっている。この新しい雇用・社会政策の第一の柱は、制度から漏れ落ちる人々を無くし、全ての人々に雇用保険、社会保障をいきわたらせること、そして金銭給付のみでなく生活安定の社会的サービスを整えることである。第二の柱は、社会参加の努力をする人々に社会として支援の手を差し伸べる対策、すなわち求職活動を支える就職・就業の支援サービス、およびに職業生活の安定を生み出す職業訓練を提供する積極的労働市場政策の推進である。さらに第三の柱として、政府、自治体が、働く場を積極的に創る雇用創出事業、雇用増を生み出す事業の振興策を推進すること、その際には労使団体、NPOなど社会的組織の雇用創出に関わる社会的活動が増加するような条件を整える対策が重要になっている。

(4) 政労使による新しい雇用・社会政策、雇用創出事業の実施を

これら新しい雇用・社会政策の立案と実施においては、関係者の意見を十分に聞くとともに、討議を通じて、関係者の参加を得ること、この「対話」の場の形成が、この新しい政策が社会的に成果を挙げる大きな条件になっている。

積極的労働市場政策、雇用創出事業の実行においては、労使が果たす役割は極めて重要である。労使は雇用維持、雇用増、労働時間短縮などの課題について、それを企業内に限定して対処するのではなく、これら課題の社会的意味を十分に認識して社会的課題としてその改善を進めることが求められる。とくに労働組合は、雇用、労働時間、賃金など労働条件のあり方、また職業訓練が、勤労者はもとより子供を含む全ての人々の生活設計に大きな影響を与えていることを踏まえて、それら活動の社会的役割の一端を担う社会的労働組合活動を強める必要がある。そして労使関係のなかで労働組合は使用者団体に対して社会的事業を共同事業として展開することを積極的に提案し、その実現をめざすことが重要になっている。

政府は、従来の市場・企業依存の「労働力の流動化」「規制緩和」の雇用政策が人々に失業と生活不安を生み出す結果を招いたことを深く反省しなければならない。その反省にたつて、今後の政策では、労使の協力を得ながら、従来の雇用政策を根本から見直し、人々の社会参加意識に応えた「ニューディール」としての新たな雇用対策・社会政策を策定し、地方自治体と協力しながらこれを実行する必要がある。そして、この新たな「ニューディール」の雇用政策の策定では、非正規雇用者の声を十分に聞くことが欠かせない。全ての人々を対象とした社会制度の構築では、社会において最も困難な位置に置かれた人々の声が、その社会問題解決の糸口を与えてくれるからである。

2. 新しい雇用・社会政策の提言

制度適用から排除されている人々を生み出す現在の雇用保険、社会保障制度を改め、全ての人々がその対象に含まれ、その制度運営に参加できる新しい雇用・社会保障制度を構築しなければならない。その制度では、現金給付のみでなく、社会的サービス給付が必ず準備され、人々の社会参加、生活改善の活動を支えることが重要である。

1). 全ての人々の生活を保障する雇用保険、社会保障制度への改革、最低賃金の引き上げ

派遣、契約などの非正規雇用の労働者および無就業者も、雇用保険、社会保険、生活保護制度が完全に利用できる制度に改めて、全ての人々が雇用保険・社会保険・生活保護の生活保障を受けながら、就業活動を行う社会的制度を構築する。

(1) 雇用保険の抜本強化による雇用セーフティーネットの強化

① 全ての雇用者の雇用保険加入と受給資格の付与

現在の雇用保険制度は、週 20 時間以上の労働時間があり、かつ 6 ヶ月以上の雇用が見込める人しか加入を許されていない。また雇用保険の給付では、6 ヶ月以上(自己都合の場合 12 ヶ月以上)の雇用保険料を納付した人についてしか給付が認められていない。この結果、雇用保険に加入していない労働者が 860 万人を上回り、雇用保険は労働者の生活を支える制度になりえていない。この問題を改める制度改革を行う。

雇用労働者については、正規雇用、非正規雇用またフルタイム、短時間労働にかかわらず、全ての労働者が雇用保険に加入する雇用保険制度(保険料は労使折半)に改める。

失業者は最低 1 ヶ月以上の保険料納付期間に対応して、最低 30 日以上雇用手当を受給できるものとする。

雇用手当の受給では、職業支援員による就職や職業訓練受講についての支援サービスを受給要件とする。

また、雇用保険給付が終了したにもかかわらず就職・就業ができていない失業者、および学卒未就業者など雇用保険未加入者に対して、新たな「職業訓練付失業扶助制度」を設ける(次節 2) - (1) - ②参照)。

(2) 社会的サービスの普遍的支給

— 全ての子供に保育サービス・児童手当の提供、介護サービスの普遍的支給 —

現状では保育サービスは全ての児童を対象としておらず、約3万人前後の児童が保育所入所を待ち続けている。全ての子供に児童手当を支給するとともに保育サービスもセットで提供し、子供が安心して育ち、また初等教育が受けられる条件を社会的に整える。また介護サービスについて、それを必要とする全ての人々に適用する。

① 全ての子供に児童手当と保育サービスを支給する

子供の養育、子供の教育が安心しておこなえるように、全ての子供に対して児童手当を支給し、その額を引き上げる。

また、保護者の就労にかかわらず、地域において全ての児童が保育サービスを利用できる制度に整える。全ての子供に必要な保育サービスがいきわたるように保育施設を計画的に整備する。保育サービスの利用料は低額に設定し、国が助成策をとる。

保護を必要とする児童については、現在の質量共に不十分な養護施設を大幅に改善し、本人の主体性を尊重した制度に改める。

② 介護サービスの普遍的支給体制の整備

介護保険は、すべての人々に品位ある生活を保障するために、要介護状態となった理由や年齢などを問わず、介護保険制度によるサービスを普遍的に支給する。被保険者の対象を広げ、年齢制限をなくし、全ての人々を被保険者にする制度に改善する。

介護保険の対象を全年齢とするが、高齢者、障がい者それぞれに固有なニーズについては、公費負担により別途給付をおこなう。

(3) 全勤労者に受給権を付与する社会保障セーフティネットの拡充

医療、介護、年金の社会保険は、全ての人々を対象とした皆保険制度であるが、失業者・無業者や低所得者は保険料未納、未加入などから給付制限、無給付を強いられる人々が多くなっている。無給付者をなくして、全ての人々に社会保険受給権を保障する制度に改める。

① 全ての人々をカバーした医療保険への改革

「皆保険」を基本とする公的医療保険制度を維持し、年齢による区分のない制度に改善する。都道府県単位に再編する医療保険改革の方向性（複数の都道府県の連合

組織も可)を活かし、保険者を再編成し、公的に認証された複数の非営利の医療保険制度を設置する。

年齢、所得水準など医療保険者がコントロールできないリスクについては、保険間で財政調整を行い、人々が参加と選択ができる皆保険制度に再編する。医療保険料は所得、資産に応じた応能負担とし、被用者については事業主5割負担を義務付け、中低所得者に対しては国が保険料を助成する。

診療報酬制度についてはプライマリーケア、高技術、予防医療を推進できる報酬制度に改善する。

医療提供体制については、医療機関の機能分化と体系化をすすめる。

以上の改革により、国民健康保険は収入があればその所得比例により保険料を支払う仕組みに改められるが、その際には最低額方式を組み込み、所得が低い人は免除ではなくゼロ保険料を払う制度とする。その所得捕捉については、過少所得申告に対して資格停止・喪失などにより所得逃れを防止する対策を講じる。

② 最低保障年金付きの年金制度への改革

現行の厚生年金・共済年金・国民年金を統合し、給付も負担も所得に比例した新型厚生年金に一本化する。そして、新型厚生年金額が一定額以下の高齢者に対しては、税を財源とした最低保障年金を保障するものに改める。

新型公的年金は、15～64歳までの全ての人々を対象に、各自の所得に比例した保険料を徴収する。雇用形態にかかわらず、労働者については労使折半で保険料を負担し、商店主、農家など自営業者については本人の全額負担とする。無職で所得のないもの(含む学生、主婦)はゼロ保険料を支払う。

給付は65歳から開始し、給付額は、現役時代の平均所得×1%×保険料支払い年数とする(1年間の稼得所得の1%が年金額となる。40年間保険料納付では、年間所得の40%が年金の年額となる)。

この新公的年金の年金額が一定水準を下回った場合(主婦や低所得者など)、税を財源とした最低保障年金を受給できるものとする。その最低保障年金は個人で7万円、夫婦2人の場合には13万円とする。

以上の改革により、現行の国民年金保険については、収入があればその所得比例により保険料をとる仕組みとなる。その所得捕捉については保険料と所得税を一括徴収する、また申告所得額が所得逃れをしている場合には所得税徴収と連携して厳しい処分(最低保障年金の給付制限、所得税追徴など)を行い、適正な申告所得を確保する。

(4) 全ての人々に最低生活所得を保障する生活保護制度への改革

— 貧困高齢者への年金保障の改革と生活保護における自立支援活動の強化 —

貧困者に生活扶助を保障する生活保護制度は、貧困者の増加で給付額が急増して限界状況に立ち至っている。とくに貧困高齢者が増大しており、生活保護受給者の半数強が高齢者となり、本来の年金制度で保障すべき高齢者の生活を生活保護制度が肩代わりしており、本来の制度の目的とは異なる制度となっている。また社会保険、雇用保険と生活保護の間の溝が拡大して、そのハザマにあって社会保障、雇用保険を受けられない人が増えている。

全ての人々に最低生活を保障する本来の生活保護制度に改めるため、貧困高齢者の生活保護については、公的年金制度で保障するものとして、公的年金に最低保障年金制度を導入する。

また、現行の生活保護制度では、資産制限、資産調査が厳しく、保護手当受給者が財産を持たず、またその勤労所得が保護費から控除されて勤労意欲が殺がれるなど、受給者が生活保護から脱却して自立する仕組みが極めて脆弱な実態にある。最低生活保護の受給要件については、保有できる資産の範囲を拡大する、および勤労所得は一定期間のあいだ生活保護額から控除しないなど要件を緩和する。また就労支援の相談サービスを強化するなど、受給者の自立を強く支援する制度に改め、被保護者が社会から孤立し・排除されることがない制度とする。

(5) 最低賃金の底上げ

現況の生活の先行き不安のたかまりや勤労貧困者（ワーキングプア）の増大には、日本における低賃金層の存在が影響を与えている。

この生活困窮問題を改善するため、「最賃法」2008年改正の際の「生活保護との整合性も考慮する」という決定基準を重視し、全ての地域において、法定最低賃金を生活保護単身者生活扶助額水準以上に引き上げる。

なお、この最低賃金引上げにより地域経済に影響がでる場合には、政府および地方自治体は、影響をうける業種等に対し、生産性向上などの経営改善対策を講ずる。

2) 積極的労働市場政策の推進、非正規雇用格差の是正

現在の深刻な雇用不安、生活不安を解決するには、①失業者、就業希望者の求職活動を支援するサービスや職業訓練など公的就職支援事業を抜本強化する、②労働時間短縮を進めて雇用の維持・増加を図る、③同一職務・職責に対する均等待遇原則を確立して、非正規雇用労働者の雇用・労働条件の格差を是正することが必要である。

そして、これらの労働者への支援は、正規雇用、非正規雇用を問わず、全ての労働者に適用する必要がある。

(1) 就職支援（アクティベーション）策の抜本強化

① 全ての職業紹介所に責任ある相当数の就職支援員を配置

この間の政府の雇用対策においては、職業紹介事業ではキャリアコンサルタントなどによる求職者相談を重視した予算措置を講じている。しかしこれら相談員の多くは臨時雇用であり、求職者や地域が求める持続可能な雇用の確保をはかる機能や職業訓練との連携が極めて弱い現状にある。

政府の職業紹介事業については、求人開拓活動を一層強化することに加えて、責任を持って就職支援活動を行える常勤の就職支援員を職業紹介所に手厚く配置し、求職者の今後の生活設計を考慮した就職支援活動を行えるものに改める。また職業訓練受講と連携した就職支援を行う。そしてこれら就職支援員が雇用手当（および下記失業扶助手当）の受給要件の審査にあたる。

なお、職業紹介所の運営主体については、県・市町村の自治体と国の担当行政が協力して実施する組織に改め、その事業計画と運用状況に対して当該地域の労使代表の意見を必ず聴取するものとする。

② 職業訓練付き失業扶助制度の創設と公的職業訓練事業の抜本拡充

<職業訓練付き失業扶助制度の創設>

失業者のうち雇用保険を受給している者は2割程度にとどまり、失業者のうち1年以上の失業期間の者が3割を超えている。これら雇用保険未受給者、非受給者は生活不安の中で就職活動を行っている。

職業訓練付き失業扶助制度は、雇用保険受給期間を終えても就職できない失業者、および雇用保険未加入者（学卒未就業者、自営業転職者など）に対し、一定期間（2年間）、定額の失業扶助手当を支給し、その失業扶助手当で生活を維持しながら、公

的職業訓練、民間職業訓練、各種学校、大学などにおいて失業者職業訓練コースを無料で受講し、その課業修了による職業能力を活かして就職、自営業開業などを実現するものにする。

失業扶助手当の受給では、就職支援員が当該者の職業訓練受講や就職活動を支援し、また失業扶助手当の受給要件について確認業務にあたる。

<公的職業訓練事業の抜本強化と失業者職業訓練コースの大規模開設>

公共職業訓練事業は、2000年以降の「官から民へ」の政府方針により公的施設の縮小・定員減が進み、代わって民間委託を増加させてきた。現状の民間職業訓練事業は、市場重視の求人需要に対応したものが多く、失業者に対し責任ある職業訓練を提供しているとは評価しがたい。

上記「職業訓練付き失業扶助制度」の創設に対応し、公的職業訓練事業の抜本拡充および失業者訓練コースの大規模開設をおこなう。

国および都道府県は、各地域に公共職業訓練所を設置し、社会的に必要な職業および先行き必要となる職業について教育訓練事業を抜本強化する。その教育訓練事業においては失業者職業訓練コースを必ず設置し、失業者の就職活動を支援する。

公共職業訓練事業の運営については、労使団体、NPOなど社会的組織が参加できるものに改め、訓練科目、学科カリキュラムについては行政、労働組合、使用者団体、中高等教育機関、学識者が参加した職業訓練科目検討会を設置し、時代と地域にあった訓練科目、カリキュラムを企画・実行する。労使は、この教育訓練担当者の育成・供給に責任を負う。教育訓練担当者の能力向上のために公的教育研修機関を設け、その運営には労使団体を参加させる。

また、この事業の運営にはNPO・社会的企業の参加を認め、これら社会的団体がこれら職業訓練・職業教育事業に積極的に参入する条件をつくる。

わが国における職務・職業の教育訓練は、企業内の職業訓練・教育にその役割の多くを依存しているが、公共職業訓練の科目、カリキュラム改善については、民間企業の職業訓練・職業教育関係者が参加・協力して実行できるように、政労使3者は協力して条件を整える。

労働組合、使用者団体は公共職業訓練・職業教育事業に積極的に参加するとともに、産業部門におけるスキルの維持、職業能力の育成・向上のために、産業部門における自主的な職業訓練・教育事業に取り組むように努力する。政府は、この産業部門における労使共同の職業訓練・教育事業に対し雇用調整助成金等を支給し、その事業の推進、振興をはかる。

③ 新規学卒者の就職活動を支える支援体制の強化

不況の中で、高校、大学等の新規学卒者の就職は厳しく、かなりの新規卒業者が就職できず、無業者や非正規社員への不本意な就職が増加している。新規学卒者の就職活動を支援するため、学校の求めに応じて求人開拓、職業相談を行える職業支援員を高校、大学に派遣し、また学校の就職支援活動に対し助言する体制を整える。

また、大学等が職業訓練コースを設置できる措置を講ずる。

高校、大学等の教育機関では、これら就職活動支援、職業訓練事業の経験を活かし、学校における職業教育の充実をはかる。

(2) 労働時間短縮の積極的な実施による雇用維持・創出

政労使三者は時間外労働、所定内労働を短縮することにより雇用の維持・拡大をはかり、労働者が働きづめにならなくとも健康で文化的な生活が送れるように社会的基盤を整備する。

① 休業日数増・時間外労働削減型のワークシェアリングの推進

労使は、生産削減に対しては正規、非正規雇用を問わず休業日数の増、時間外労働の削減などによって対応し、その雇用を維持する。

時間外労働削減型ワークシェアリングを普及するため、政府は、これら休業日数の増、時間外労働の削減による休業手当に対しては雇用調整助成金により積極的に助成する。

この雇用調整助成金制度については、雇用保険加入企業の正規雇用者に限定した従来の考えを改め、非正規雇用労働者を含めて全ての休業手当対象者に適用する。現状では使いにくいと指摘されている中小企業における時間外労働削減、休業日増に対する休業手当助成金については、事務手続きを簡便に改め、中小企業における雇用維持をはかる。

② 所定労働時間の削減による雇用維持・創出の推進

正規、非正規雇用を問わず、所定労働時間の削減による雇用維持・創出に対しては、政府は雇用調整助成金の助成率、および支給日数を大幅に引上げて、所定労働時間の短縮による雇用維持・創出を積極的に進める。

労働組合は、全ての労働者の所定労働時間の短縮により、日本の長時間労働を削減して、雇用増を作り出す運動を抜本的に強め、日本社会における労働者の社会的地位を引き上げる。

③ 雇用保険二事業・雇用調整助成金制度の改善と雇用維持対策の強化

雇用保険特別事業である雇主保険料のみを財源とした雇用安定・能力開発二事業にかかわる雇用調整助成金制度は、事業縮小の際の休業手当等の一部を助成して失業を予防する目的で実施されている。しかし2001年度以降の規制改革、行政改革方針により整理合理化され、その予算額は縮小している。世界同時不況に対する政府の経済対策には雇用調整助成金の増額が盛り込まれたが、雇用期間6ヶ月未満の従業員は適用除外になっている、また支給の事務手続きが極めて煩瑣で中小企業が利用しにくい、またその制度運用が行政と支払い雇主のみの協議で決められるなど全労働者のための雇用維持策とはなっていない。

職業訓練・教育、雇用安定対策を全ての労働者に適用するために、雇用調整助成金は、非正規雇用を含む全ての労働者に適用し、中小企業が容易に活用できる制度に改める。また、深刻な失業状況に対応して、休業手当の全額について雇用調整助成金を支給する（「半失業手当」制度）制度に拡充する。さらに、休業中の職業訓練・能力開発に対する雇用調整給付金についてその助成対象を拡大し、助成率を引き上げる。

これらの政策を強力に推進するため、雇用保険二事業の財源は雇用保険料および国庫負担で賄うものに改める。

④ 時間外労働手当算定基準の拡大（賞与、社会保険料等）によるワークシェアリングの促進

現行の時間外労働手当の算定基準では、賞与（一時金）、社会保険料および労働保険料の企業負担部分、退職金引当などが除外されている。このため、時間外労働を行うほうが新規採用を行うよりも人件費コストを抑制できる構造になっている。

雇用創出をはかり長時間労働を削減するために、時間外労働手当の算定基準については、一時金（賞与）、社会・労働保険料を含めるものに改める。

また時間外割増率を引き上げて、時間外労働を抑制し、雇用創出をはかる。

(3) 均等待遇ルールによる非正規雇用労働者の格差の是正

現況の失業増大や生活の不安のたかまりには、非正規雇用労働者の不安定な雇用・労働条件、社会・労働保険の未適用などが大きく影響している。これを改善するため、同じ業務・同じ職責については雇用形態に関わらず均等処遇とする均等待遇原則（同一労働同一賃金原則）を社会的に確立し、非正規雇用労働者の雇用・労働条件格差を是正する。

① 均等待遇ルールの社会的確立と非正規雇用労働者の雇用・労働条件格差の是正

非正規雇用と正規雇用の雇用・労働条件の間には合理的に説明できない格差が広く見られる。この不合理な格差を改めるため、職務・職責が同じ場合には雇用形態に関わらず同じ処遇とする均等待遇ルール(同一労働同一賃金)を社会的に確立する。

均等待遇ルールについては職務、職責に応じて合理的に定めることとし、パート労働法をこの趣旨により改正するとともに、この均等待遇ルールを非正規雇用労働者を含む全ての労働者に適用する。このため、「雇用形態による差別を禁止する法」を制定する。

② 「準正規雇用」区分の創設による非正規雇用の雇用格差の改善

契約社員、嘱託社員、派遣労働者など「有期契約労働者」の雇用契約については、契約期間を明示することが義務付けられているが、実際には雇用期間は更新される場合が多く、また雇い止めが一方的に行われるなど、「有期雇用」の雇用条件は明確さを欠く現状にある。

この「有期契約」の雇用契約の曖昧さを改めるため、「期限の定めのない雇用」、「有期雇用」と並んで、もうひとつ中間的な雇用区分として「準正規雇用」区分をつくり、業務・仕事が続く限り解雇ができないこと定め、不合理な解雇、雇い止めを防止する。「準正規雇用区分」が適用される業務・仕事については限定列举とする。

3) 雇用創出策、新産業・社会的事業の振興策の積極的な推進

現在の高い失業率、雇用不安、生活不安を解消していくには、政府が、雇用創出、持続可能な社会保障制度改革、雇用を生み出す産業への支援事業など新しい社会的事業を積極的に進める必要がある。とくに、高失業を解消するために政府は雇用創出が期待できる新規事業を積極的に推進・振興する必要がある。

(1) 医療・介護・保育の労働環境改善策と人材育成事業の実施

医療、介護、保育サービス事業では雇用が着実に増えている。しかし、これら産業・事業では離職・転職者も多く、深刻な人手不足も指摘されている。離職・転職の主な理由は医療職場における長時間労働や責任の重さ、介護や育児サービス事業では賃金の低さなどが指摘されている。

これら医療、介護、保育分野のサービスに対する人々のニーズは強い。政府は、医療、介護、保育事業のそれぞれについて、その人材不足を生み出す長労働時間、低賃金、損害責任の厳しさなどの改善策を早急を実施し、これら産業における雇用増を実現する。

医療については医師、看護師の労働時間短縮や適切な賃金などの改善が進められるような制度に改め、また看護師と準看護師の労働条件格差の縮小をはかるとともに医師および看護師の人材育成・能力開発事業を強化する。また医療事故に対する保障制度を早急に検討する。

介護サービス事業では、その賃金の低さを改善するため、保険料、政府財政負担額のあり方を見直し、介護サービスを担う介護労働者が長期安定的に職務を続けられる賃金水準に引き上げる。政府は、その実施のための政府負担金を引き上げる。また、介護サービス員の能力向上のために訓練事業の拡大をはかる。

保育事業については、政府は、保育を希望する児童が保育を受けられるようにするため、公的保育所および保育士を増やす。加えて現状の保育士の低賃金など労働条件を改善する。

これらの労働条件の改善、人材育成事業を行うならば、この分野において多くの雇用を生み出し、人々のニーズに応えることができる。

連合の試算によれば、今後3年間に於いて、看護師やコメディカルの医療関係で30万人、介護職員で40万人、保育士等で16万人、合計86万人の雇用創出が期待できる。

(2) 環境保全・省エネに関わる技術開発人材の育成、環境事業の振興

米国オバマ大統領が推進している景気対策は「グリーン・ニューディール」策が主要な柱の一つになっている。その内容は、再生可能エネルギー投資・技術開発の促進、住宅・学校・公共施設等の省エネ、送電線現代化の事業等を推進し、この3年間に350万人の雇用創出をはかるとしている。

先進各国政府は、この「グリーン・ニューディール」策を手本に、それぞれの景気刺激策に「グリーン対策」を組み込んでいる。日本政府は、この5月の「危機対応策」において、低炭素革命と名づけて、太陽光パネル、環境対応車、グリーン家電などの促進・普及の助成策を打ち出している。

世界、および日本の人々のニーズが環境保全、省エネに向かい、企業は既にそのニーズに応じて対応しつつある。環境改善、省エネルギー分野においては関連事業の成長、雇用増加が見込める。政府は、これら事業に関わる人材の育成を計画的に進め、また環境保全・省エネに関わる技術開発への支援を強めるなどの事業を担い、関連する雇用を積極的に創出する事業を進める必要がある。

政府は、民間企業が躊躇しているクリーンエネルギー技術開発、省エネ技術開発を促進する技術開発振興策を行う。同時に、家屋の断熱・省エネへの助成策により環境ビジネスへの需要拡大策を実施する。さらにこれら環境関連の事業従事者、研究技術者を育成するため、環境に関わる科学技術に関する教育、および人材育成・職業訓練事業を中期計画を作成して進める。

また、交通における低炭素交通機関への投資・建設を促す対策を強化する。そして農業、林業など地域の環境保全に貢献している産業、さらに再生エネルギーの生産・消費に貢献している産業への振興策を強め、また地域における持続可能な環境育成事業、再生エネルギー活用技術についてその育成・振興をはかる。

連合の試算によると、太陽エネ利用技術、再生可能エネ供給等で10万人、住宅・ビル・学校の断熱化・省エネ関係で約10万人、運輸関係のクリーンエネルギーへの切り替えで10万人、持続可能な農業・林業・水産業の振興で約25万人などこの分野において3年間で約55万人の雇用創出を期待できる。

(3) 就労支援など社会的サービス事業の拡充と社会目的の社会的事業 (NPO・社会的企業)の振興

人々の生活改善を支援する就職、社会保障、生活保護など公的支援サービス活動が貧弱であり、人々の社会参加の意欲が阻害されている。

就職・就労活動は、人々が社会参加する主要な手立てである。公的職業紹介所の

現状は、個々の求職者の相談に応じて就職支援を行える職業支援員が数名しか配置されておらず、多くの就職活動は求職者の個人的努力に依拠している。人々の就労・就職の意欲に応えるため、政府は、公的職業紹介事業では専門的職業支援員を大幅に拡充し、個々の求職者の相談に応えた就職支援活動を行う必要がある。また学校を行う就職支援活動についても専門的職業支援員が積極的に助言・協力する相互協力体制を強める必要がある。

人々は生活保護、住宅援助、子育て相談、介護相談、教育相談、医療相談など生活の質を高め、改善するための助言・支援の公的サービス活動を求めている。政府、および地方自治体は、この人々の生活改善ニーズを受け止め、家族、住居、子育て、介護、医療など生活諸分野についての公的な助言・支援事業を拡充する必要がある。このため、助言・支援活動を担える専門人材を育成する、また助言・支援活動を行う民間の非営利団体、社会的福祉団体に対する事業助成を計画的、積極的におこなうことが重要になっている。

上記の就労支援事業や生活改善支援事業、また地域活性化事業などでは、既存の行政組織のみでなく、NPO、社会福祉法人、社会的企業など非営利で社会目的の推進をめざす組織が活躍できる分野は多い。そして人々のこれら社会目的の非営利事業に対する関心が高まっている。政府は、非営利、社会目的の団体がこれら社会的支援事業に参加することを積極的に助成し、これら非営利事業が持続的な雇用創出をはかれるように条件を積極的に整備する。

政府、自治体が、社会的支援事業の育成・振興を進め、そして新たなNPO等の社会的団体による社会的支援活動が広く普及するならば、これら事業を担う新たな専門的職業などの雇用を生み出すことができる。

連合の試算では、就労支援関係の専門的職業支援員の新たな配置で10万人、シングルマザーや障がい者等への支援員5万人、外国人への支援員約1万人など、合計で約16万人の雇用増が見込まれるとしている。

(4) 職業教育、生涯教育など教育体制の強化

初等教育、中等教育において個々の児童、生徒の学習意欲を引き出す教育を実施するためには、教職員数が大きく不足している現状がある。初等教育、中等教育の質の充実をはかるために、教職員定数を拡大し、教職員の採用数を大幅に増加させる必要がある。

また、中等教育および高等教育においては、職業・労働に関わる教育が必ずしも体系的に行われていない現状がある。日本では、職業、労働の質の改善が企業まかせになっている。これからは、企業に加えて、政府、自治体、社会団体、労働組合

が職業、労働の質について責任を持つことが求められる。職業教育に必要なカリキュラム内容の工夫、職業教育の基本事項について、関係者が参加して計画、教育内容を具体化し、職業・労働に対する人々の認識をたかめる必要がある。

職業専門教育、一般教育のそれぞれの教育課程のなかで職業倫理・職業教育の科目が体系的なカリキュラムとして示され、職業教育の科目が社会的に定着することが重要である。そのため、職業教育を担う人材の育成を抜本強化する必要がある。そしてこれら職業教育のカリキュラムを整備し、職業専門教育を担う人材育成の事業を抜本強化すれば、職業教育に関わる分野において、多くの雇用、専門職種が生み出されることが期待できる。

また、生涯教育に対する人々のニーズが強まっている。高齢者の増大、転職者の増大、ライフスタイルの選択などにより、若年・青年期のみでなく生涯のあらゆる段階で教育が受けられることを人々は求めつつある。これまでの若年、青年期に加えて、生涯を通じて教育が受けられる生涯教育制度を整えることが重要である。政府は、中期的な視点に立って早急に生涯教育のあり方を検討する。また現在の学校制度において生涯教育を実施する学校に助成をおこなう。そして生涯教育を担う人材の育成事業に着手する。

これら職業教育事業、生涯教育事業は、地域における雇用創出の重要な柱になる。この意味で、地方地域の活性化策と連携して生涯教育、職業教育の振興を行うことが重要である。

(5) 地域における就業・雇用創出事業に対する政府支援の強化

大都市圏に比較し、地方地域においては経済活動が停滞し、就業者・雇用の数が減少している。この地域における就業・雇用減に歯止めをかける目的で、地域において就業・雇用に創りだす「地域事業興し」が多くの地域で開始されている。地域の事業興し活動は、地域の人材、資源を結合すると同時に地域の生活改善、地域の人的能力の向上に結びつく。

農業、林業など地域就業の重要な基盤産業の活性化と地域の生活の改善を図るため、一次産業における加工製造や販売流通、観光との結合など地域における就業増への新たな試みが進んでいる。政府、自治体は、これら農林漁業の「複合化（6次産業化）」事業、「地域事業興し」活動を積極的に振興し、地域における就業・雇用増と地域生活の改善をめざす。

また、(4)で指摘した職業教育・生涯教育など教育事業の強化は、地域における人的能力の向上と「事業興し」活動に大きく貢献できる。政府は、地域活性化と地域の教育事業の強化を結合して中長期の展望をもった地域興し事業をすすめる。ま

た「地域事業興し」活動を担う人材の育成事業、投融資条件改善の支援などの対策を積極的に行う。

4) 今後を検討を深めるべき課題

今回の研究委員会の作業では、時間の制約等から十分には検討できていない課題がいくつか残された。以下にその論点をまとめる。

(1) 政策実行の主体のあり方について

現行の雇用対策、また社会保障政策の多くは、国（中央政府）が政策実施主体となっているが、その運用においては地方自治体に委託し、または実質的に地方自治体と協力して行う場合も少なくない現状にある。しかし、法的権限は国となっている場合が多く、制度が十分に地域の実情にあって機能を発揮しえているかについては問題が指摘されている。とくに現物給付サービスの場合には現場の事情を踏まえた支援サービスが望まれる。

① 職業紹介、職業訓練などの就労「アクティベーション」策について

現状では、職業紹介活動、および再就職支援活動は厚生労働省の責任により全国的に行われており、その際には都道府県関係局との意見交換等も行うとされている。しかし権限は国の担当省にあるため、地域における関係者の意思疎通が十分に行われていないという問題が指摘されている。

新たな就労支援事業の推進では、事業運営の主体について工夫が必要である。地方自治体に執行責任を移譲するか、また国の担当部局と都道府県、および市町村の協力により就労支援事業を行うのが適当かなどが検討されなければならない。また労使関係者がこれら事業にどのように参加すべきかについても検討が求められるが、今回の研究会では行えていない。

② 社会保険制度の統合事業体における運営のあり方について

公的年金制度の統合、医療保険制度の都道府県レベルへの再編などの改革案を本研究委員会は提示している。雇用保険制度についても雇用調整助成金制度の雇用保険本体業務への再編、さらに失業扶助制度の創設を提案している。

しかし、年金、医療の制度統合での管理・運営、雇用保険制度改革、失業扶助制度の管理・運営のあり方（労使参加等）については十分な検討は行っていない。さらに雇用保険と社会保険との統合問題、社会保障個人番号制度と納税者番号制度の関係やあり方についても今後を検討すべき課題として残されている。

(2) サービス産業での雇用創出策における課題について

今後の雇用創出ではサービス産業部門が従来以上に大きな部分を占めると予想される。わが国のサービス産業は、製造業に比較して相対的に生産性が低く、今後さらに雇用を増やしていくには、質の高いサービスを提供しつつ相応の付加価値を実現できる生産性水準に引き上げることが必要になっている。

今回の研究委員会の検討では、従来型の高生産性産業の雇用増には限界が生れていること、代わってサービス産業での雇用需要は相対的に高いが、現状ではその生産性は低位にとどまっているという問題が指摘された。そして、サービス産業において、質の高い雇用増加を達成できる生産性向上をどのように進めるべきか、その際にはどのような支援策が有効か、などが検討課題として指摘された。しかし、その具体策については検討を行っていない。産業の生産性と雇用吸収力との関係について産業構造の転換論をも踏まえ、改めて検討する必要がある。

(3) 雇用対策・社会政策の策定の場に非正規雇用労働者の参加を

今回の不況では、派遣労働、契約社員、パートタイマーなど有期契約労働者、非正規雇用労働者が集中的に解雇、雇い止めなどにより失業させられ、また労働条件の切り下げを強いられるなど不況の影響が非正規雇用労働者に集中している。その原因の一つには、これら非正規雇用労働者の雇用・労働条件に対する保護規定が不十分なままに放置されてきた現行法の不備がある。この法制度の不備を生んだ背景の一つに、関係法制度の制定・改正討議において非正規雇用当事者の声を十分に聞くことなく、法整備が行われてきたことがある。均等処遇原則を社会的に確立することが重要であるが、それと同時に労働関係や社会保障関係の法制論議においては非正規雇用労働者など労働市場で対等性を保持しがたい当事者については、その声を必ず聞く場を保障する必要がある。労働関係法制の整備論議においては、公労使三者構成の審議会で論議を行うことにされているが、この審議会委員の中に非正規雇用関係者を加える、または関係者の意見聴取を必ず行うなど対策を講ずる必要がある。

一方、社会保障関係の法整備では審議会は三者構成でなく労働者代表の数が少な

く、社会保障制度の改正論議においては非正規雇用者関係者の参加または意見表明を行いうる場を設置する必要がある。雇用・社会保障など全国民を対象とした制度については、非正規雇用労働者など社会的弱者の声を法整備審議の過程に反映する仕組みを設けることが重要である。

本研究委員会において参加の必要性が論議されたが、審議会構成のあり方、法案の企画・法案審議での関係者意見聴取のあり方については今後の検討課題に残された。

(4) 新たな対策の必要経費と財源調達問題について

今回提案した「失業扶助手当」制度の導入では、約2兆円強規模（対象約150万人×120万円）の経費が必要である。このように、それぞれの対策にはその実施のための必要経費が伴う。本報告では、これら必要経費の額についてはふれていない。その理由の一つは時間制約のため作業が間に合わなかったこと、もう一つの大きな理由は提案した対策の必要経費については、現状においては家計がその活動のために自己負担しており、政府が新たな対策を行う場合には、再配分の問題はあるが、その必要経費が家計から政府に移行されたにすぎず、社会全体では新たな負担を生まないという関係を考慮したからである。つまり、社会の再生産の視点からみれば、生活保障も就業支援サービスも家計か政府かいずれかが負担せざるを得ない関係にある。そして政府が新たな対策としてその役割を効率的に実施するならば、その社会的費用はより効果を高めた形で支出される形になると考えられる。

対策財源の手当てのあり方については、検討が必要である。すなわち、対策財源について国債発行か、所得税（法人・個人）か、資産課税、また消費税で賄うのが適当かという論点がある。その検討では、対策の目的と必要経費の負担のあり方が適合しているか否かを論じる必要があるが、それは今後の課題に残されている。

「雇用ニューディール」研究委員会報告書

— 全ての人々を対象とし、支援サービスを伴う包括的な雇用対策を —

2009年10月5日

発行 財団法人連合総合生活開発研究所

所長 薦田隆成

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1-3-2

曙杉館ビル3階

TEL 03(5210)0851/FAX 03(5210)0852

<http://www.rengo-soken.or.jp/>

財団法人
連合総合生活開発研究所
