

第3章 1990年代以降における我が国雇用政策の転換—経済構造改革との関連を中心に

1 バブル経済崩壊期—平成3年頃～9年頃（1991年頃～1997年頃）

この時期には、地価などの資産価格の下落、企業活動の低迷、経済成長率の低下等が見られる中で、完全失業率が上昇するなど雇用情勢が悪化した。

1989年頃には、国内需給は引き締めを見せ、経常収支黒字もかなり縮小する中で、企業収益の上昇傾向には頭打ち感が見られるようになった。こうした中で、株価は1989年、地価は1991年から低下傾向に転じた。このような状況の下、民間設備投資は、1991年前半から低下傾向で推移するようになった。有効求人倍率は1990年末から1991年初にバブル経済期最高値の1.45倍となった後、低下傾向に転じて1992年秋に1倍を切り、完全失業率は1992年後半から上昇を始めた。

景気は、1991年2月を山として1993年秋の谷まで32ヶ月という第2次石油危機後の後退期以来の戦後2番目に長い後退局面に入った。この景気後退局面の特徴としては、景気後退初期に見られた、景気拡大期の大型設備投資ブーム後のストック調整と、金融面、実体面に広がったバブル崩壊による大きなマイナスの影響が挙げられる。

特に、金融業、建設業、不動産業のいわゆる不良債権3業種では、不良債権が大量発生した。特に、金融大手21銀行においては、1992年当時の大蔵省の発表によれば12兆3千億円に及ぶ不良債権が発生し、金融機能の低下を通じて経済全体の低迷に大きな影響を与えることになった。また、家計においても、資産価格の下落及び景気後退の中での所得を含めた雇用環境の悪化は、個人消費を低迷させ、景気後退を長期化させる要因となった。

その後、1993年秋以降、景気は回復過程に転じたが、そのテンポは緩やかなものであった。1995年1月には阪神・淡路大震災が発生し、また、1ドル80円台の急激な円高とアメリカ経済の減速などが重なり、やがて年後半には鉄鋼や半導体等に在庫が積み上がり、生産調整が行われるようになった。このような内外要因による景気の低迷に対応するため、同年11月には、4月の円高対策としての経済対策に加え、過去最大規模の公共投資を含む経済対策が策定された。また、金融政策面では、4月に公定歩合が1%に、9月には史上最低の0.5%にまで引き下げられるなどの対応がなされた。これらに加え、年末には1ドル100円台に戻るなど円高の是正も進んだ。このような政策対応や外的環境の変化から、1996年夏には在庫調整が一巡するなどにより景気には再び明るい動きがみられるようになった。この景気拡大期は、小刻みな変動を繰り返しながら緩やかな回復の動きを続けた。そうした中、財政再建を目的に1997年4月には消費税率が上げられたが、所得増加期待が小さい中での税率引き上げだったこともあり、予想外に大きい消費の減少が発生した。また、夏には、アジア経済・通貨危機が発生した。さらに、秋口からの株価の下落と年末にかけて大手都市銀行や大手証券会社の破綻などにより金融不安が発生する中で、景気は減速に転じた。

なお、この時期には、規制緩和・競争政策の強化に関し、日米協議では、市場指向型分野別協議（MOSS 協議）の後、**1989**年から**1990**年にかけて行われた日米構造協議（SII）に引き続き、規制緩和・競争政策の強化その他個別分野問題等を協議する日米包括協議が**1993**年から開始された。

こうした場における議論や合意事項を受け、我が国の規制改革及び競争政策も推進されてきた。**1995**年**3**月には「規制緩和推進計画」が閣議決定され、我が国経済社会の根本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ公正な経済社会としていくという考え方が示された。**1995**年**12**月には「経済構造改革のための経済社会計画」が閣議決定され、ここでは、市場メカニズムが十分働くよう、規制緩和や競争阻害的な商慣行の是正により企業の自由な活動を確保することや我が国の高コスト構造を是正することなどにより経済社会構造を改革することが政策運営の基本方向として掲げられた。

ア 経済政策

バブル崩壊期における経済政策は、バブル経済期に上昇した資産価格が下落に転じたことによるバランスシートの悪化と逆資産効果によるデフレ効果が発生する中での対応が中心となった。特に、バランスシートの悪化は、金融機関の不良債権、不動産業界の不良債権という形で顕著に現れた。特に金融機関における不良債権の発生は、貸出態度の慎重化を通じて景気回復を遅らせることにつながった。また、大手金融機関を含む一部金融機関の経営危機・破綻などにつながり、金融システムのみならず民間需要の低迷さらには企業倒産の増加など経済全体に大きな影響を与えた。

こうした弱い経済の動きの中で、**1992**年以降、経済対策の実施や景気に配慮した当初予算編成など、財政政策は社会資本整備を中心に積極的に運営されてきた。**1994**年度予算編成に当たっては、長期間にわたる景気後退過程にあって財政事情が悪化したこと及び**1993**年後半に景気の谷を迎え、景気拡大過程に入ったことを受けて前年度比伸び率を抑制したものとなった。しかし、**1995**年の急激な円高とアメリカ経済の減速を背景とした景気の足踏みに対応し、同年には、春と秋の**2**回にわたって過去最大の公共投資を含む経済対策が策定された。なお、バブル経済による好況期終息後の**1991**年から**1997**年半ばまでに、経済対策は**7**回にわたって実施されたが、この間に経済は力強い自律回復軌道に乗ることはなかった。

この時期の金融政策については、低金利政策の維持に特徴付けられる。公定歩合は、**1991**年**7**月に、それまでの**6.0**%から**5.5**%に引き下げられて以来、順次引下げが行われ、**1995**年**9**月以降、バブル崩壊期の景気の山となる**1997**年半ばに至るまで**0.5**%という史上最低水準が維持された。

なお、金融機関における不良債権処理の促進については、各金融機関における償却の一層の促進、引当制度の運用の改善、債権の流動化の促進等が要請されてきたが、**1993**

年 4 月には民間銀行の不良債権を民間資金で買い取る共同債権買取機構が設立された。以上のように、この時期には、金融機関の不良債権処理については、主に民間による不良債権削減努力を促すという対応がなされた。

(経済政策上の主な対応)

- ・ 需要の停滞に対応した財政政策の発動による内需の拡大
 - － 1992 年から 1995 年間の 7 回にわたる経済対策の実施 (事業規模累計約 67 兆円)
- ・ 1990 年後半以降の資産価格の下落に対応した金融緩和政策の実施
 - － 公定歩合の段階的引き下げ (1991 年～1995 年)
- ・ 1995 年の円高への対応
 - － 公定歩合の史上最低水準の 0.5% への引下げ
- ・ 消費税率の 5% への引上げ (2% 引上げ、1997 年 4 月)

(経済計画)

- ・ 構造改革のための経済社会計画 (1995 (平成 7) 年)
 - － 計画の目的: 自由で活力ある経済社会の創造、豊かで安心できる経済社会の創造、地球社会への参画

イ 雇用政策

株式・土地など資産市場においてはバブル崩壊局面となり景気が縮小局面に転じた 1991 年初以降も、1992 年秋まで有効求人倍率は 1 倍を超える水準で推移した。この時期までは有効求人倍率は低下基調で推移する中、労働需給は逼迫基調で推移した。こうした動きの中で、政策対応上の方向性として、将来の本格的な労働供給制約に備えた準備をするべき時期であるとの認識が示され、これを基本とした対応がなされた。具体的には、省力化、効率化の促進による生産性の向上、労働力確保対策、本格的な高齢化への対応、若者の離転職の増加への対応等が推進された。

その後、景気が停滞色を強め、景気の谷となる 1995 年には、完全失業率は初めて 3% 超となり、その後も上昇傾向で推移した。また、有効求人倍率は、1991 年にバブル期の最高値である 1.4 倍となった後、急速に低下し、1993 年から 1997 年の間は 0.6 倍台半ばから 0.7 倍台半ばの水準で推移した。このように、このバブル崩壊期は、急速に雇用情勢が悪化した時期である。

産業別就業者を見ると 1993 年以降、製造業就業者の減少傾向が顕著となり、第 2 次産業全体としても減少が続いた。一方で、サービス業就業者数は一貫して増加し、サービス業を中心とした第 3 次産業で就業者を吸収するという構造となった。

この時期の政策対応は、輸送・情報通信技術の進歩やグローバル経済化の進展による

生産拠点の海外移転など企業の国際化や労働者に必要とされる技能・技術の変化、高齢化の進展に伴う保健医療や福祉関連サービスなどのいわゆるシルバーサービスへの増大が見込まれること、少子・高齢化の一層の進展により労働供給の伸びが鈍化することなどの基本認識に基づいて行われた。

こうした基本認識に基づいて新たに示された政策の方向性としては、「雇用の創出と失業なき労働移動の実現」、「労働者が主体的に可能性を追求できる環境の整備」等が挙げられた。具体的な施策上の対応としては、前者は、開業希望者や新設企業に対する支援を含む新規事業展開等による雇用創出に対する支援など、後者は、労働者の個人主導による職業能力開発への支援などが挙げられる。

(雇用政策上の主な対応)

- ・ 中小企業における労働力の確保支援
 - － 中小企業労働力確保法の制定（**1992**（平成**4**）年）
 - 中小企業における雇用環境改善等による人材確保支援
- ・ 省力化、効率化投資による生産性の向上、労働時間の短縮（総合的な経済対策、緊急経済対策：**1993**（平成**5**）年）
- ・ 中高年ホワイトカラーの雇用の安定（総合的な経済対策：**1993**（平成**5**）年）
 - － ホワイトカラーの職務分析と教育訓練手法の開発、キャリアカウンセリング等のモデル事業の推進
- ・ 国際化の進展による経済変動への対応の拡大、労働条件の向上
 - － 特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法改正（**1995**（平成**7**）年）
 - 不況業種対策の対象に、国際化の進展等による経済変動の影響等を受ける業種にも拡大
- ・ 労働者の職業生活の円滑な継続を支援することを目的とした諸制度の拡充
 - － 高齢者等雇用安定法改正（**1994**（平成**6**）年）
 - 60**歳定年制の義務化、高齢者に係る労働者派遣事業の特例の導入（対象業務はネガティブリスト方式（港湾運送業務、建設業務、警備業務、物の製造の業務以外））
 - － 雇用保険法改正（**1994**（平成**6**）年）
 - 高年齢者雇用継続給付、育児休業給付の創設等
 - － 育児休業法改正（**1995**（平成**7**）年）
 - 介護休業制度の創設
- ・ 高付加価値分野、新分野創造を担う人材の育成（緊急円高・経済対策、経済対策：**1995**（平成**7**）年）
 - － 事業主の訓練ニーズに沿ったコースの公共職業能力開発施設での設定、事業主団体による訓練の実施に対する助成
- ・ 就業形態の多様化への対応

－労働者派遣法改正（1996（平成8）年）

規制緩和検討委員会等での議論を踏まえた派遣労働対象業務の拡大（適用対象業務を11業務から26業務に拡大）及び派遣労働者の就業条件等の確保・整備等

（雇用対策基本計画）

・第8次雇用対策基本計画（1995（平成7）年）

－経済社会の変革期における雇用の安定の確保、可能性を主体的に追及でき、安心して働ける社会の実現のための環境整備

2 経済変革・構造改革期 — 平成9年頃～現在（1997年頃以降）

この時期は、1997年夏から秋頃にかけての株価の下落や大手企業の倒産の発生、年後半には大手金融機関の破綻など金融危機が発生するなどの厳しい状況の中で景気が後退に転じるなどバブル崩壊後、一段と厳しさが増した時期である。株価も1998年後半まで低下傾向で推移したが、こうした中で金融システムへの信頼が低下し、さらには金融機関の資金調達の困難化・貸出態度の慎重化を通じた金融仲介機能の低下などを通じて企業や家計の業況感の悪化に繋がるという悪循環が発生するなど非常に厳しい状況が続いた。

1997年度初には、1995年度から先行実施されていた所得税等の恒久減税と一体のものとして法定されていた消費税率の引上げによる駆け込み需要の反動減、夏のアジア経済・通貨危機によるアジア地域への輸出の減少、年後半の大手金融機関の破綻など金融危機の発生とデフレの深刻化などの中で、バブル崩壊後の緩やかな景気回復過程から景気は後退局面に転じた。その後、1998、1999年と2002年にはマイナス成長を記録する等厳しい経済状況が継続した。1999年後半に景気の谷となって以降、2000年末まで景気は拡大期にあったが、その回復力は非常に弱く、第1次石油危機後の景気回復局面と並ぶ戦後最短の景気回復局面となった。この期間の特徴は、緩やかなデフレが進行したこと、消費を中心とした内需の低迷から外需依存、IT（情報通信技術）分野に偏った景気回復となったこと、不良債権額は2001年度まで増加するなど不良債権問題が引き続き経済全体の回復力を弱める方向に作用したこと等が挙げられる。その後、2002年初に景気の谷を迎えてから景気拡張局面にあり、その長さは戦後平均（33が月）を上回っている¹³。特に2003年以降は、2003年前半のイラク戦争の時期、2004年の世界的なIT関連分野の調整など一時的な景気調整局面を経ながらも海外経済の復調による輸出の増加や設備投資の増加に伴って回復基調が鮮明になってきている。また、金融機関の不良債権残高も、2001年度を山に着実に低下し、バブル後の負の遺産の処

¹³ 2005年6月末現在。

理が進んできていることも景気の回復に大きく貢献していると考えられる。

今回の景気回復について、若干詳細に見ると、バブル崩壊によって発生した、いわゆる 3 つの過剰、すなわち、不良債権を始めとした過剰債務、バブル崩壊により発生した過剰設備、バブル崩壊後の経済構造調整の中での過剰雇用が着実に改善している。特に、過剰設備、過剰雇用については **2005** 年に入り、ほぼ解消する水準となった。また、景気拡張が続く中で、こうした企業におけるリストラが進められた結果、企業収益の改善が進んでいる。このような中、民間消費や企業投資が成長を支え、失業率が低下傾向で推移するなど雇用情勢の改善が進むという形で景気の回復が進んでいる。

なお、この時期の規制改革・競争政策の強化に関する基本的考え方としては、以下のものが示された。**1998** 年 **6** 月の経済審議会経済社会展望部会報告において、新しい社会経済原則として、「透明で公正な市場」が掲げられた。この中では、市場原理による効率性の追求が最大の課題となるとされ、この原則は、消費財市場、企業間取引市場、労働市場、金融・資本市場すべてに共通するものとされた。さらに、「機会の平等」の下での創造的価値の生産やリスクを取ることによって成功者と失敗者の間で生じる所得格差は、公正な機会と失敗した場合の最低限の安全ネットと再挑戦の可能性の確保の下では是認されるものであるという方向性が明示された。この考え方は、**1999** 年 **7** 月に閣議決定された「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」にも盛り込まれた。

この時期の規制改革・競争政策に関する日米協議の動きを見ると、市場指向型分野別協議（**MOSS** 協議）、日米構造協議（**SII**）、日米包括協議に引き続き、**1997** 年には、日米両政府間で「規制緩和及び競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ」が合意され、日米規制緩和対話が実施されることとなった。これは、**2001** 年に「日米規制改革及び競争政策イニシアティブ」に発展改組され、現在も継続されている。

この時期の経済政策及び雇用政策は、**2001** 年の省庁再編以前の財政金融政策による景気の下支えが重視された時期と、それ以降の経済財政構造改革が重視された時期とに分けて見ることができるところであり、以下、この考え方に沿って見ていく。

(1) 20 世紀末 — 平成 9 年頃～平成 12 年（1997 年頃～2000 年）

ア 経済政策

1993 年秋に景気が谷となって以来、金融が引き続き緩和される中、**1994** 年度から **1996** 年度にかけて、大規模な減税が導入され、また、**1995** 年秋には公共投資等の拡大を中心とした当時としては過去最大規模の経済対策が実施された。こうした中で、公共投資が景気回復の起爆剤となり、やがて牽引力が民需にバトンタッチされる形で、景気は回復傾向を辿っていた。このような景気回復過程にあった **1997** 年度初には、**1995** 年

から先行実施されていた所得税等の恒久減税と一体のものとして法定されていた消費税の 3%から 5%への引き上げが予定どおり実施されるとともに、年後半には「財政構造改革の推進に関する特別措置法」¹⁴が成立するなど、財政再建に向けた取組みがなされていた。しかし、消費税引上げによる駆け込み需要の反動減やアジア経済・通貨危機の影響、年後半の株価の大手金融機関の破綻などもあり景気は縮小局面に転じた。

1997 年後半からは、需要の低迷の中で大部分の業種が減収減益となる中、物価も下落基調となり、それが企業経営の悪化や雇用の減少を招き、結果としてさらに景気の低迷を招く、いわゆる「デフレ・スパイラル」に陥ることを防止するための対応が主となっていたといえる。そのため、1997 年度には、1995 年以来の経済対策が策定された。1997 年度以降の力強さに欠ける経済情勢に対応して 2002 年度まで 9 次にわたり経済対策が策定され、減税、補正予算編成、公共事業等の前倒し執行等が実施された。

金融政策面では、金融システム不安が増幅する中で、日本銀行は潤沢な流動性供給を続けることにより景気と金融システムの下支えを行った。また、1998 年には、金融安定化 2 法¹⁵による預金者保護のための資金の拡充及び公的資本増強、1999 年には、主要銀行 15 行に対する公的資本増強が実施された。不良債権の開示の範囲は、1992 年以降順次拡大されてきたところであるが、1997 年度には、全国銀行によるリスク管理債権の開示範囲が拡大され米国 SEC 基準と同様の開示内容となり、1998 年度にはリスク管理債権の計上基準の変更及び金融再生法に基づく不良債権の開示が大手銀行について実施され、より幅広い概念の不良債権が公表されるようになった。さらに、不良債権開示の拡充と併せ、1998 年半ば以降、各銀行に対して、金融監督庁、大蔵省財務局、日本銀行が集中検査・考査を実施したこと、1999 年には金融監督庁の金融検査マニュアルが作成・公表されたこと等により、自己査定精度向上が図られた。このような対応により、1997 年以前に比べて、不良債権の状況は格段に透明性を増した。

このように、財政金融政策は、デフレ・スパイラルの防止のための景気下支えと金融緩和並びに不良債権の厳格な査定を進めることによる不良債権額の正確な把握及び不良債権処理の促進等が主な政策目標になっていたといえよう。

(経済政策上の主な対応)

・不良債権処理、デフレ対策

¹⁴ 1997 年 11 月成立。2003 年度までに国及び地方公共団体の財政赤字の対 GDP 比を 3%以下とする、2003 年度までに特例公債依存から脱却する、2003 年度の公債依存度を 1997 年度に比して引き下げる、等を定めるとともに、歳出の改革と縮減のための具体的な方策や枠組みを一体として定めたもの。1998 年 12 月に「財政構造改革の推進に関する特別措置法停止法」が成立し、その効力は停止された。

¹⁵ 改正預金保険法及び金融機能安定化緊急措置法。最大 30 兆円の公的資金の投入により当初予定されたペイオフ解禁 (2001 年 3 月末) までの間、預金を全額保護するとともに金融機関の優先株などを公的資金で引き受けることを内容とするもの。

- －金融監督庁の金融検査マニュアルの作成・公表（**1997**（平成**9**）年）
- －各銀行に対する金融監督庁、大蔵省財務局、日本銀行による集中検査等の実施（**1998**（平成**10**）年）
- －大手銀行**21**行への公的資金（約**1兆8千億**円）の注入による優先株等の引き受けによる資本増強の実施（**1998**（平成**10**）年）
- －金融システム改革**4**法成立（**1998**（平成**10**）年）
- －金融再生法、金融機能早期健全化法成立（**1998**（平成**10**）年）
- －主要銀行**15**行への公的資金（約**7兆4600億**円）による資本増強実施（**1999**（平成**11**）年）
- －日銀によるゼロ金利政策の導入（**1999**（平成**11**）～**2000**（平成**12**）年）
- ・財政構造改革
 - －財政構造改革の推進に関する特別措置法成立（**1997**（平成**9**）年**11**月、**1998**（平成**10**）年**12**月に効力停止）

（経済計画等）

- ・経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針（**1999**（平成**11**）年）
 - －計画の目的：多様な知恵の社会の形成、少子・高齢社会、人口減少社会への備え、環境との調和

イ 雇用政策

1997年は、年半ば頃からの景気減速の中での株価下落とそれに続く金融危機の発生など、それまでの景気回復の動きから一転して厳しい経済情勢となった。こうした中で、企業の倒産件数及び負債総額も前年までと比較して飛躍的に増大し、**1997**年に**3.4%**であった完全失業率は**1998**年には**4%**を超え、**1999**年には**4.7%**と急上昇を続け、**2001**年には**5%**、**2002**年には過去最高値である**5.4%**に達した。**2002**年初から景気が回復過程に入ったことを受け、**2003**年以降は完全失業率は低下傾向で推移し、**2004**年には**4**年ぶりに**4%**台（**4.7%**）となった。完全失業者数も**1995**年に**200**万人を超えて以来、**1997**年までは微増傾向で推移していたが、金融危機等の発生以降**1999**、**2000**年には急激に増加し、**1999**年には**300**万人超、**2002**年には**350**万人超（**359**万人）となった。こうした非常に厳しい状況となった背景には、**1998**年以降**2003**年まで、第**2**次産業における就業者の減少が第**3**次産業における増加より大きくなったことも挙げられる。

我が国経済の構造変化の中で厳しい雇用情勢が続いたこの時期には、この時期以前から進展していた価値観の多様化による働き方の多様化も一層進展し、厳しい経済情勢及び働き方の多様化を反映した長期継続雇用の変化、グローバル競争の激化や景気変動の振幅の拡大・長期化の中での、同一企業の存続可能性が低下する中、従来 of 労働投入量の調整を中心とした雇用調整に加えて総額人件費の見直しなど賃金による調整も主軸

に置いたより弾力的な雇用調整が行われるような雇用調整システムへの変化が見込まれた。

こうした構造変化が見込まれる中、政策の柱の方向性としては、従来の「雇用の安定」、「失業なき労働移動」を中心としたものから「雇用の創出」、「円滑な労働移動」、「企業を通じた支援から労働者個人への直接支援」という方向への転換が行われた。

具体的には、バブル崩壊期（第 8 次雇用対策基本計画）に示されたものと同様、「経済・産業構造の転換に対応した雇用の創出・安定」、「個々人の就業能力（エンプロイアビリティ）の向上と経済社会の発展を担う人材育成の推進」などが掲げられた。さらに、個人の個性・能力と経済活力が両立できる働き方の必要性、また、こうした働き方が随時選択可能なものとして用意され、誰もがそれを明確に認識している多様選択可能社会の実現に向けた労働市場システムの整備の必要性についても指摘がなされた。

以上のような問題意識に基づき、この時期には、「適切な経済運営による経済成長の確保の下での新規事業展開等による雇用創出のための支援」、「成長分野における雇用創出のための環境整備及び支援」、「国・地方公共団体による臨時応急の雇用・就業機会の創出」、「官民一体となった労働力需給調整機能の強化や公共職業安定機関の情報提供機能の強化」、「カウンセリング・職場体験機会提供の機能の強化など労働力需給調整機能の強化」、「学校教育も含めた若年者の雇用対策」、「職業能力の相談・評価機能の充実」等の施策を中心に推進された。

（雇用政策上の主な対応）

- ・ 起業、新規事業展開等による新規雇用創出支援
 - －ベンチャー企業等中小企業の雇用創出支援（1998（平成 10）年、総合経済対策）
 - －総量としての雇用拡大を図る新規雇用創出対策
 - 新分野進出を行う中小企業の支援の強化、新規成長 15 分野（医療・福祉、情報通信、環境、住宅等）への円滑な労働移動のための支援の実施（1998（平成 10）年、緊急経済対策）
 - －新規開業ベンチャー企業への紹介の強化、新規・成長分野において非自発的の失業者を前倒し雇用する場合等の支援、緊急雇用創出特別基金の活用等（1999（平成 11）年、緊急雇用対策）
 - －地域の特性を活かした成長分野や地場産業など先導的な中小企業の創業支援等による雇用の創出・安定（中小企業雇用創出特別奨励金）（1999（平成 11）年、経済新生対策）
 - －中小企業の創業支援（人材開発、労務管理、職業能力開発等）による雇用機会の創出、中小企業の基盤強化による雇用機会の拡大と安定
 - 「新規・成長分野人材サービスセンター」の設置による人材確保、円滑な労働移動の促進、職業能力開発の支援等（2000（平成 12）年、ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策）
- ・ 国、地方公共団体による臨時応急の雇用、就業機会の創出

- －地方公共団体における臨時・応急の雇用就業機会の確保、**NPO** の活用等（緊急地域雇用特別交付金）（**1999**（平成**11**）年、緊急雇用対策）
- ・労働者個人の職業能力開発の支援、就業継続の支援
 - －雇用保険法改正（**1998**（平成**10**）年）
 - 教育訓練給付制度、介護休業給付の創設
- ・早期再就職の促進、多様な働き方への対応、雇用保険給付の重点化
 - －雇用保険法改正（**2000**（平成**12**）年）
 - 倒産・解雇等による中高年失業者等への給付の重点化等
- ・官民一体となった労働力需給調整機能の強化、公共職業安定機関の情報提供機能の強化等
 - －経済団体と連携した求人情報のネットワーク化、公共職業安定所における求職者の自己検索端末の導入（**1998**（平成**10**）年、緊急経済対策）
 - －職業安定法の改正（**1999**（平成**11**）年他）
 - 有料職業紹介事業の取扱業務のネガティブリスト化（建設・港湾運送業務は適用除外）
 - 有料職業紹介事業の手数料制度の見直し（届出手数料の容認）
 - ※求職者からの手数料徴収は、原則禁止（**1999**（平成**11**）年改正）
 - －労働者派遣法の改正（**1999**（平成**11**）年）
 - 適用対象業務のネガティブリスト化（港湾運送業務、建設業務、警備業務、医療関連業務、物の製造業務は適用除外）（**1999**（平成**11**）年改正）
- ・高齢者の継続雇用の確保、定年の延長
 - －高齢者等雇用安定法改正（**2000**（平成**12**）年）
 - 65**歳までの継続雇用確保の努力義務化等 **65**歳までの雇用の安定の確保
- ・求人年齢制限の緩和
 - －求人年齢緩和に向けた指導・啓発（**2000**（平成**12**）年、ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策）
- ・大規模なリストラの実施により影響を受ける地域における雇用創出対策
 - 大規模なリストラの実施により大きな影響を受ける地域内又はリストラ実施企業の下請等の指定事業所を離職した労働者の雇用を助成（特定地域・下請企業離職者雇用創出奨励金）（**1999**（平成**11**）年、経済新生対策）
- ・若年者に対する就職支援、職場定着の推進、働く意欲が不十分な若者、無業者の増加など新たな課題に対応するための施策の実施
 - －学卒未就職者に対する早期再就職支援、能力開発支援事業の実施、学生職業センター等における一人一人の希望・適性を踏まえた求人確保、実践講習、面接会の実施、民間職業訓練機関等の訓練の無料提供等（**1999**（平成**11**）年、緊急雇用対策）
 - －学卒未就職者を対象とした事業主や民間教育訓練機関への委託訓練、学卒未就職者の採用後の職業能力開発の支援（**2000**（平成**12**）年、ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策）

(雇用対策基本計画等)

・第9次雇用対策基本計画(1999(平成11)年)

－労働市場の構造変化に対応した雇用の創出・安定、人々の意欲と能力が活かされる社会の実現

(2) 21世紀—平成13年以降(2001年以降)

ア 経済政策

ここでは、年初に中央省庁が再編され、また、4月にはより市場原理に立脚した経済政策運営を行う傾向が強くと見られる小泉政権が成立した2001年以降について見ていく。

この時期の政策の重点課題としては、1) デフレの阻止と不良債権問題の解決、2) 規制改革、制度改革、3) 国・地方の財政改革、4) 官民の役割分担の見直し、等を中心に、社会資本整備改革、社会保障制度改革、経済活性化戦略、小さく効率的な政府の構築等が挙げられている。

財政政策面では、2002年度までは厳しい財政事情を踏まえつつ、米国における同時多発テロ事件後の経済環境の急激な変化や構造改革を進める中でのデフレの抑制等を目的とした経済対策が事業規模を縮小させつつも実施された。2002年以降は、「改革と展望(構造改革と経済財政の中期展望)」において、2010年代初頭のプライマリーバランスの黒字化を図るという目標が示され、経済対策を含む経済政策全般について、予算規模を抑制的とする一方、規制改革、制度改革などの構造改革を重視するといった色彩がより強くなっていった。

金融政策については、2001年3月に、デフレが解消されるまでの期間¹⁶においては操作目標を日本銀行当座預金残高に変更することとし、いわゆる量的緩和政策¹⁷に転換した。これは、理論上、金利の低下による効果、銀行貸出の増加による実体経済の活発化、対外資産への需要を高めることによる間接的効果としての為替の減価効果等が期待されるという考え方に基づいて実施されたものである。

(経済政策上の主な対応)

・不良債権処理、デフレ対策

－日銀による量的緩和政策の採用(2001(平成13)年)

－金融危機の未然防止を目的とした大手銀行(りそな銀行)への公的資金注入(2003年5月)

・ペイオフの解禁(2005(平成17)年)

¹⁶ 全国消費者物価指数(除く生鮮食品)の前年比上昇率が安定的に0%以上となるまでの期間

¹⁷ 当面の日本銀行当座預金残高目標をそれまでの4兆円から5兆円に増額した。目標の実現のため、長期国債の買入れ額の引上げを行うこととされた。その後、当座預金残高目標額は順次引上げられ、2004年度末現在では30～35兆円程度とされている。

- ・財政構造改革

- ―2010年代初頭のプライマリーバランスの黒字化の目標（2002年以降の「改革と展望（構造改革と経済財政の中期展望）」）

（経済計画等）

- ・改革と展望（「構造改革と経済財政の中期展望について」、2002年、2002年度、2003年度、2004年度）

- ―経済社会のグローバル化に対応した改革、不良債権処理の促進、構造改革（規制改革、財政構造改革（プライマリーバランスの黒字化）、デフレの克服

イ 雇用政策

2001年度まで不良債権額が増加して経済全体の回復力を弱める方向に作用する中で、不良債権処理も加速され、2002年初まで景気後退期が続いた。その後、景気は回復局面となったとはいえ弱い動きを続けたが、2003年以降は海外経済の復調による景気回復基調が鮮明となってきた。こうした中で、雇用情勢も、2002年に失業率（5.4%）、失業者数（359万人）とも過去最高値となった後、改善に向かっており、2004年には失業率は4%台（4.7%）に低下し、特に就業者数は1997年以来7年ぶりに前年比増加に転じるなど改善の動きを続けている

この時期には、2001年4月に成立した小泉政権の最重要課題の一つとして掲げられた不良債権処理が加速され、それに伴う雇用調整への対応¹⁸が推進された。この中では、特に厳しい状況にある失業者個人々人に対する再就職支援も強化された。また、1997年以降の政策の方向性に沿った施策が推進されるとともに、業種ごとの対策から個別企業ごとの対策、地域の自主性、創意工夫の活用、失業者の属性に応じたきめ細かな対応というように、集合的なものから個別の状況に対応した施策が推進されるようになった。

さらに、長期にわたって景気が低迷状態にあることや若年者における就業意識の変化などを背景に、若年失業率が高水準で推移し、いわゆるフリーターやNEETなど無業者の増加といった若年者問題への対応が政府全体の重要課題として認識されるようになり、関係省庁の連携による対応の充実強化が図られた。

（雇用政策上の主な対応）

- ・起業、新規事業展開等による新規雇用創出支援

- ―高年齢者の共同による事業創設と当該事業における継続的な雇用創出の支援（2001（平成

¹⁸ 内閣府の2001年6月の推計では、主要銀行の破綻懸念先債権（既存分）の2年以内の最終処理によって、離転職者は39万人から60万人、失業者数は13万人から19万人発生するとされた。

13) 年、総合雇用対策)

- ―地域でのサービス分野における新設法人が3人以上常用雇用した場合の支援(地域雇用受皿事業特別奨励金)(2002(平成14)年、改革加速プログラム)
- ・早期再就職の促進、多様な働き方への対応、雇用保険給付の重点化
 - ―雇用保険法改正(2003(平成15)年)
 - 基本手当日額と再就職時賃金の逆転の解消、通常労働者とパートタイム労働者の所定給付日数の一本化、倒産等による非自発的離職者等再就職が困難な実態にある壮年層の所定給付日数の改善等
- ・官民一体となった労働力需給調整機能の強化、公共職業安定機関の情報提供機能の強化等
 - ―官民連携した求人情報のインターネットによる提供(2001(平成13)年、総合雇用対策)
 - ―各種雇入れ助成について、民間職業紹介機関を利用した雇入れについても適用するなど民間職業紹介との連携による再就職の促進等(2001(平成13)年、総合雇用対策)
 - ―民間の就職支援会社を活用して再就職支援を行う事業主への助成(2001(平成13)年、総合雇用対策)
 - ―職業安定法等の改正(2003(平成15)年他)
 - 科学技術者・経営管理者で年収1200万円を超える者について民営職業紹介会社により手数料を徴収できる労働者とした(2002(平成14)年施行規則改正)
 - 手数料を徴収できる求職者として熟練技能者を追加するとともに年収要件を700万円超に引き下げ(2003(平成15)年施行規則、告示改正)
 - 地方公共団体が自らの施策に関する業務に付帯して行う無料職業紹介事業について届出制化(2003(平成15)年改正)
 - ―労働者派遣法の改正(2003(平成15)年)
 - 派遣受入れ期間の延長(従来派遣期間が1年に制限されてきた一般的業務を最長3年に延長等)(2003(平成15)年改正)
 - 派遣受入れ制限期間以降も派遣労働者を使用する場合等の直接雇用の申し込み義務化(2003(平成15)年改正)
 - 派遣対象業務の拡大(製造業務、医療関係業務の紹介予定派遣)(2003(平成15)年改正)
- ・カウンセリング・職場体験機会提供の強化など労働力需給調整機能の強化
 - ―各都道府県のキャリア形成支援コーナーやハローワーク等へのキャリア・カウンセラーの配置(2001(平成13)年、総合雇用対策)
 - ―公共職業安定所に専任の早期再就職支援員(就職支援ナビゲーター)を配置し、個々人ごとのきめ細かな就職支援の実施(2002(平成14)年、改革加速プログラム)
- ・高齢者の継続雇用の確保、定年の延長
 - ―高年齢者等雇用安定法改正(2003(平成15)年)
 - 年金の支給開始年齢の引上げに連動した定年年齢の段階的延長等

- ・ 求人年齢制限の緩和
 - － 改正雇用対策法に基づく募集・採用の年齢制限緩和の努力義務化（**2001**（平成 **13**）年 **10** 月施行）
- ・ 業種ごとの対策から個別企業ごとの状況に応じた支援への転換
 - － 雇用調整の際の円滑な再就職の促進及び企業の雇用維持努力支援を、業種を対象としたものから個別企業を対象としたものへと転換（**2001**（平成 **13**）年、改正雇用対策法、改正雇用保険法、特定不況業種雇用安定法の廃止）
- ・ 地域の自主性、創意工夫を生かしつつ地域の実情に即した地域雇用開発の促進
 - － 地域雇用開発促進法の改正（**2001**（平成 **13**）年）
 - 地域指定に当たっては、都道府県が地域を提案し、国が同意する方式への変更、国と都道府県が連携して行う事業の新設等
- ・ 不良債権処理の加速への対応
 - － 就職支援特別パッケージの実施（**2001**（平成 **13**）年、総合経済対策）
 - 各種助成金の活用による雇用維持、労働移動、再就職支援、雇用の受皿としての創業支援等、バブル崩壊後の経済の低迷に大きな影響を与えている不良債権処理に伴う倒産等の増加による離転職者の増加への対応。特に、**2001** 年には、緊急経済対策において金融機関の不良債権問題と企業の過剰債務問題を一体的に解決することが宣言され、内閣府から主要銀行の破綻懸念先以下債権の最終処理によって、離転職者が **39** 万人から **60** 万人、失業者は **13** 万人から **19** 万人に及ぶ可能性があるという推計が公表される等、雇用情勢への大きな影響が及ぶことが懸念されていたことに対応するもの。
 - － 不良債権処理雇用支援プロジェクトの実施（**2002**（平成 **14**）年、改革加速のための総合的対策）
 - 不良債権処理の加速に伴い、事業主が「雇用調整方針」を策定した場合の関係者への体系的再就職支援の実施
 - － 雇用再生集中支援事業の創設（**2002**（平成 **14**）年、改革加速プログラム）
 - 民間事業者への委託による再就職支援、企業への委託による職場体験学習、大学、専門学校、企業等の座学と企業実習からなる実践的職業訓練、離職者の直接・トライアル雇用、起業に対する支援。内閣府のレポートにより、**2003** 年 **1** 年間に **42**～**65** 万人の離職者が発生するとの試算が公表されるなど、不良債権処理の促進が雇用に大きな影響を与えることが予想されたことに対応するもの。
- ・ 若年者に対する就職支援、職場定着の推進、働く意欲が不十分な若者、無業者の増加など新たな課題に対応するための施策の実施
 - － 学卒未就職者等の試行就業支援を通じた能力付与（**2001**（平成 **13**）年、総合雇用対策）
 - － 未内定者に対するきめ細かい就職支援、学卒早期離職者・フリーターに対するセミナーやカウンセリング等の能力開発支援、若年者向けの適職選択支援のための体制整備（**2002**（平

成 14) 年、改革加速プログラム)

- －若年者ジョブサポーターの全国の公共職業安定所への配置による新規学卒者のマッチング機能の強化 (2003 (平成 15) 年、若者自立・挑戦プラン)
- －日本版デュアル・システムの導入 (2003 (平成 15) 年、若者自立・挑戦プラン)
- －地方地域の主体的取組みによる若年者のためのワンストップ・センター (ジョブ・カフェ) における就職支援の実施への関係府省との連携による支援 (2003 (平成 15) 年、若者自立・挑戦プラン)

(雇用対策基本計画等)

- ・雇用政策研究会報告 (2002 (平成 14) 年)
 - －多様選択可能社会の実現に向け、個人の新たな挑戦を支援する政策展開
- ・雇用政策研究会報告 (2005 (平成 17) 年)
 - －人口減少下における雇用・労働政策の課題