

労働政策フォーラム

産業政策と雇用を考える

—あるべき雇用・労働社会の実現に向けて—

社会的セーフティネットの強化と新たな雇用創出

2009年12月16日(水)

主催:労働政策研究・研修機構(JILPT)

日本労働組合総連合会(連合)

総合政策局長 小島 茂

◆はじめに(問題意識)

○足下の雇用・社会問題の解決と雇用創造の 視点

- 非正規労働者が雇用労働者1/3超、不安定・低賃金労働者(ワーキング・プア等)の増大
- 社会保険や雇用保険の非適用等、社会保障をはじめ社会的セーフティネットが機能不全
- 雇用・生活安定に向けた社会的セーフティネットの再構築と課題
- 新たな雇用創出に向けた成長戦略と具体的な雇用創出分野(180万人雇用創出プラン)

<テーマ>

1. 雇用・労働を取り巻く環境変化と課題
 - (1)非正規労働の増大、低所得・貧困層の増加
 - (2)機能不全に陥ったセーフティネット
2. 積極的雇用政策と社会保障の連携によるセーフティネット構築
 - (1) 三層構造による社会的セーフティネットの再構築
 - (2)「新たなセーフティネット」拡充に向けた課題
3. 「新たな成長戦略」と雇用創出に向けて
 - (1)成長戦略の視点
 - (2)成長戦略の柱
 - (3)連合「180万人雇用創出プラン」の実現
 - ・経済・雇用危機に対する連合の取り組み
 - ・経済・雇用危機に対する政労使合意
 - ・鳩山新政権の緊急雇用対策
 - ・新政権の緊急経済対策
 - (4. 労働組合自身のセーフティネット機能の役割発揮)

1. 雇用・労働を取り巻く環境変化と課題

(1) 非正規労働の増大、低所得・貧困層の増加

○非正規労働者が全雇用労働者の1/3以上と増大

○完全失業率は5.1%(344万人:09.10)

・若年者(15歳~24歳)は9.1%(男10.2%)

○過労死・過労自殺者の増大

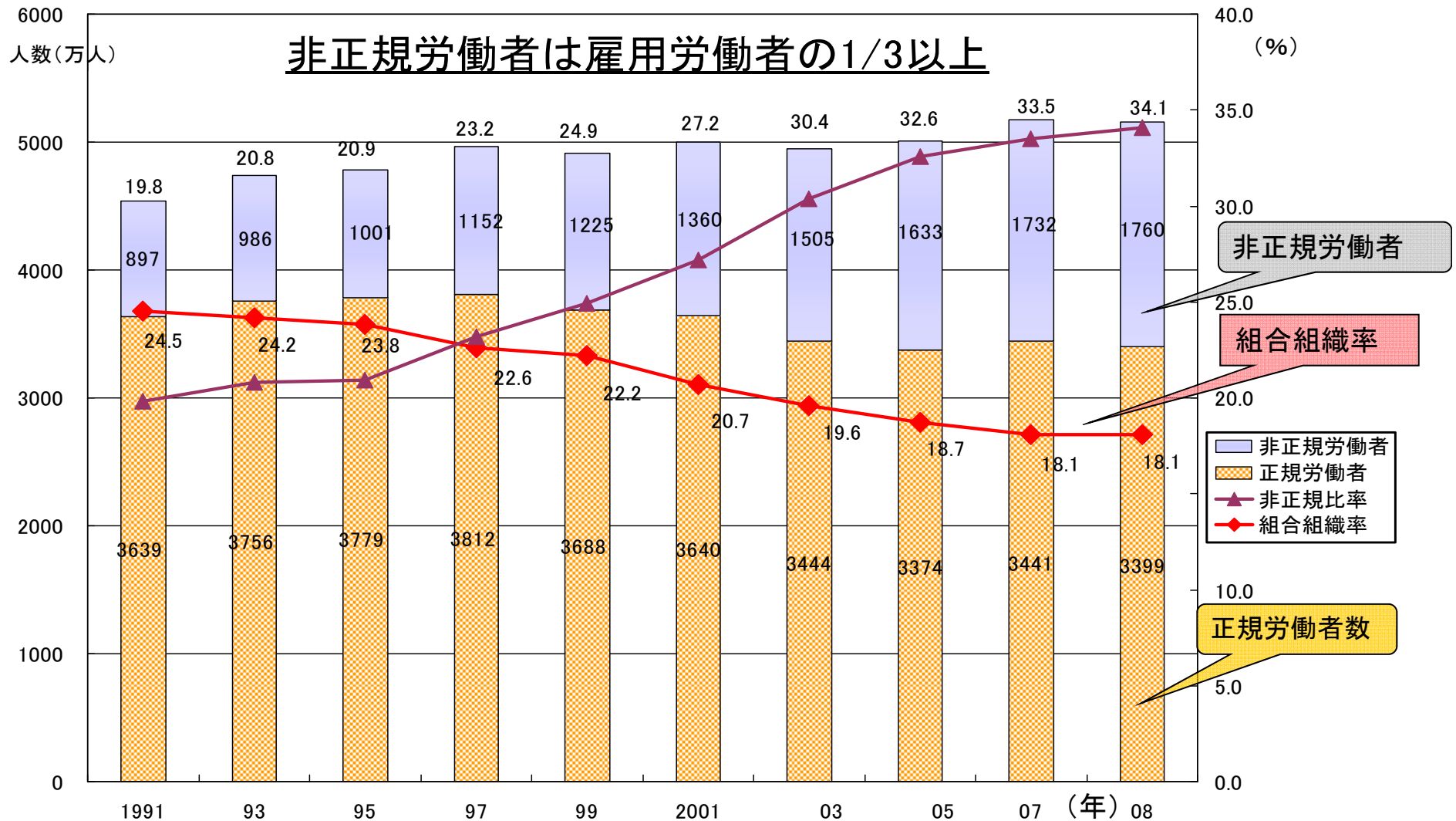
○自殺者数は2008年まで11年連続で3万人超

○生活保護世帯も120万世帯(09.4)と急増

・自治体窓口で厳しく制限(水際作戦)

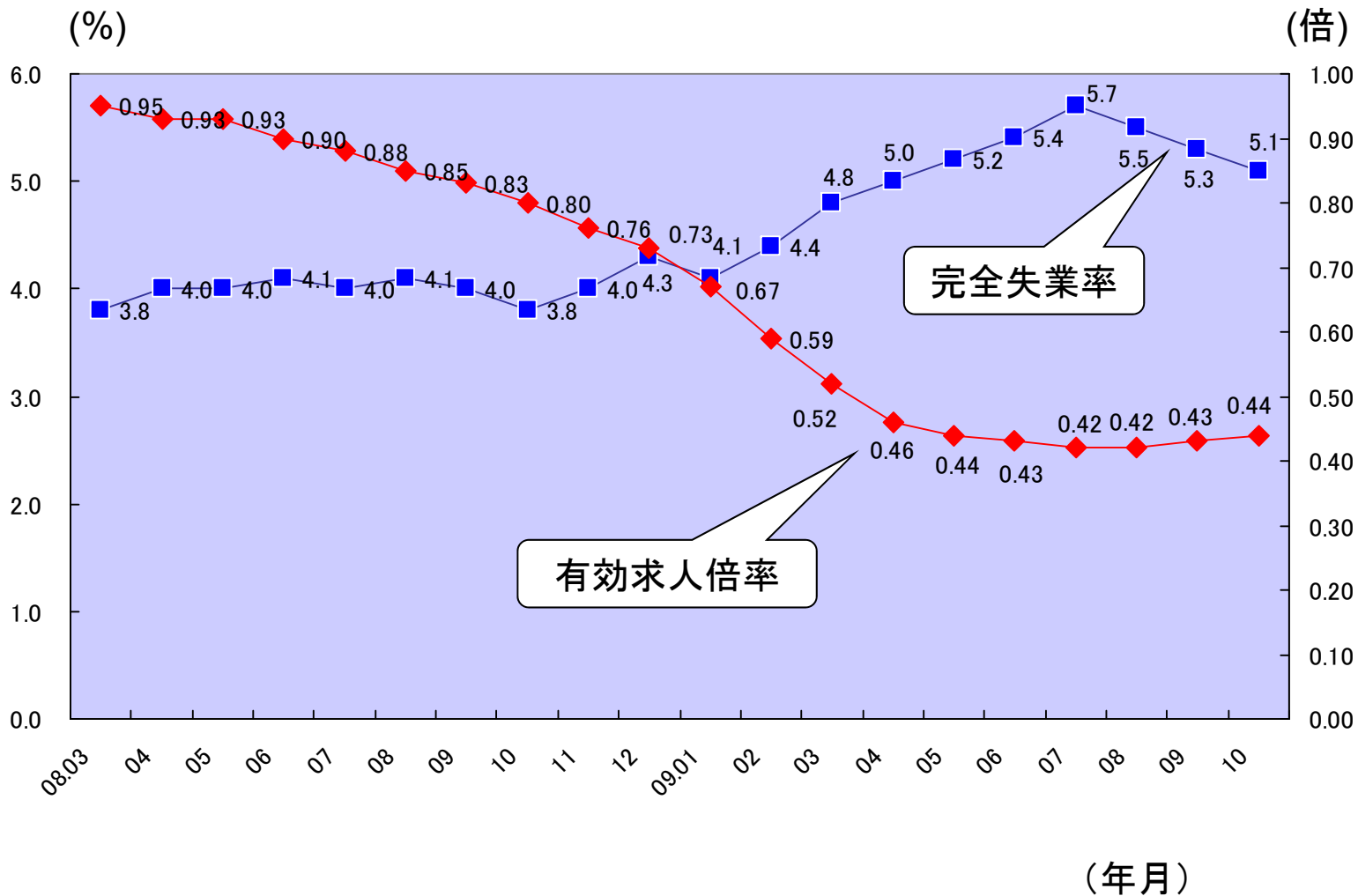
◆今や貧困問題が深刻な社会問題

◆非正規労働者と正規労働者の推移



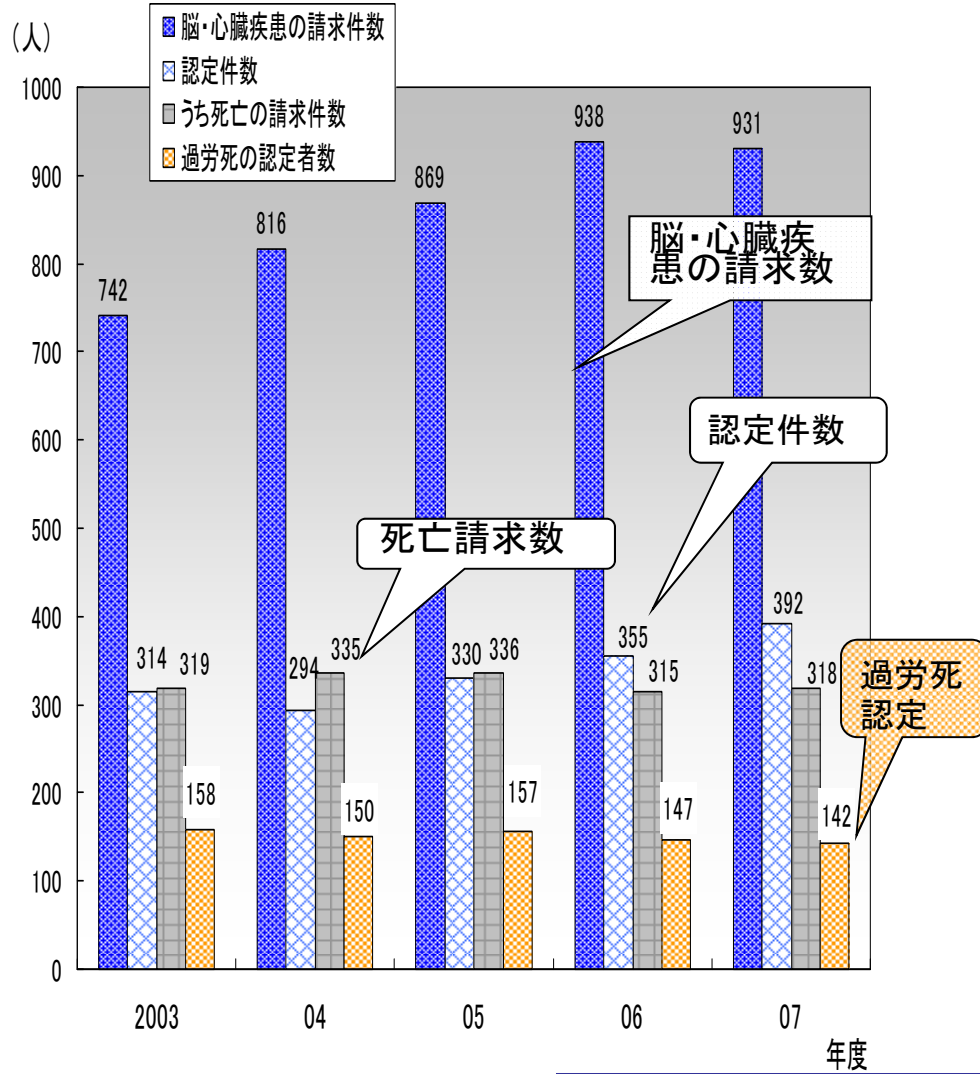
総務省(庁)統計局「労働力調査詳細結果」、厚労省「労働組合基礎調査」より

失業者の増大、有効求人倍率の低下

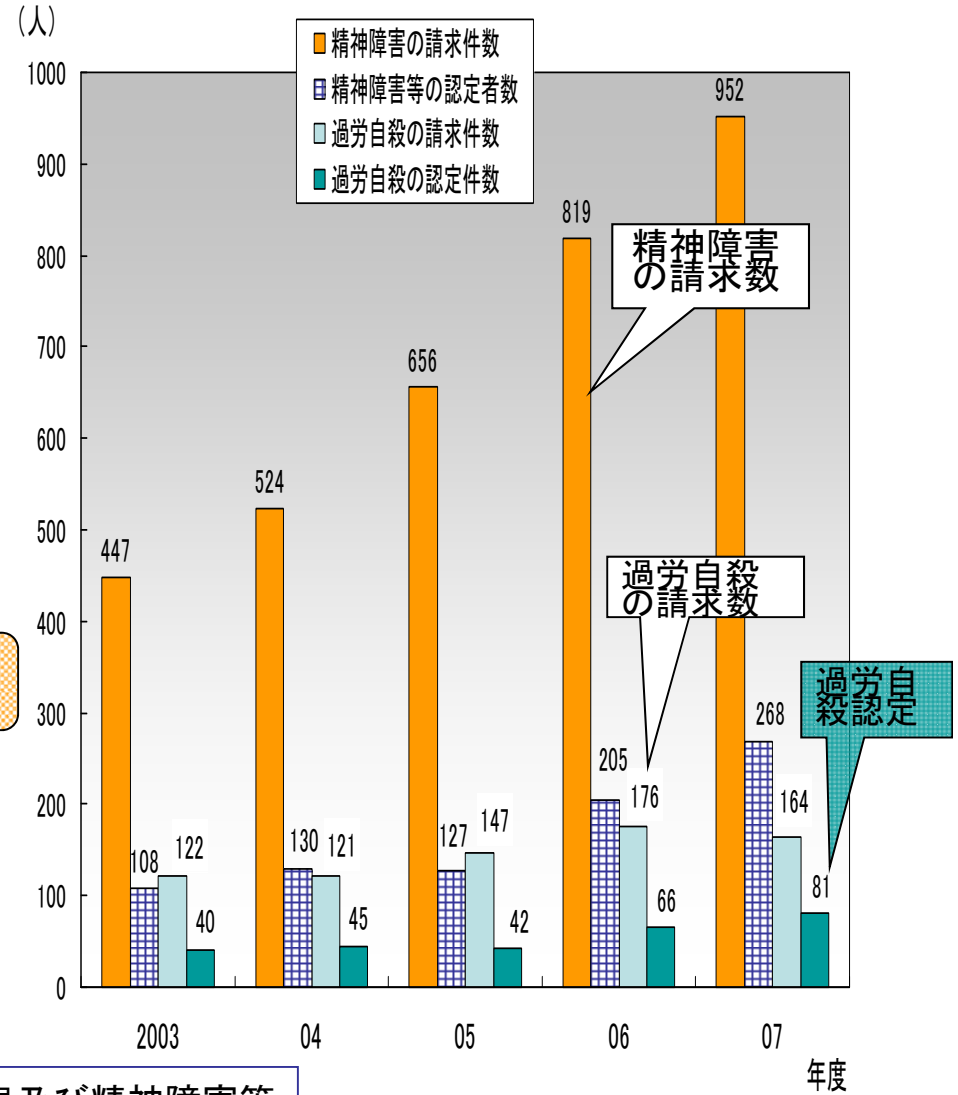


出所：総務省「労働力調査」、厚労省「職業安定業務統計」より

脳・心臓疾患(過労死)の労災認定者数の増大



精神障害(過労自殺)等の労災認定者数の増大

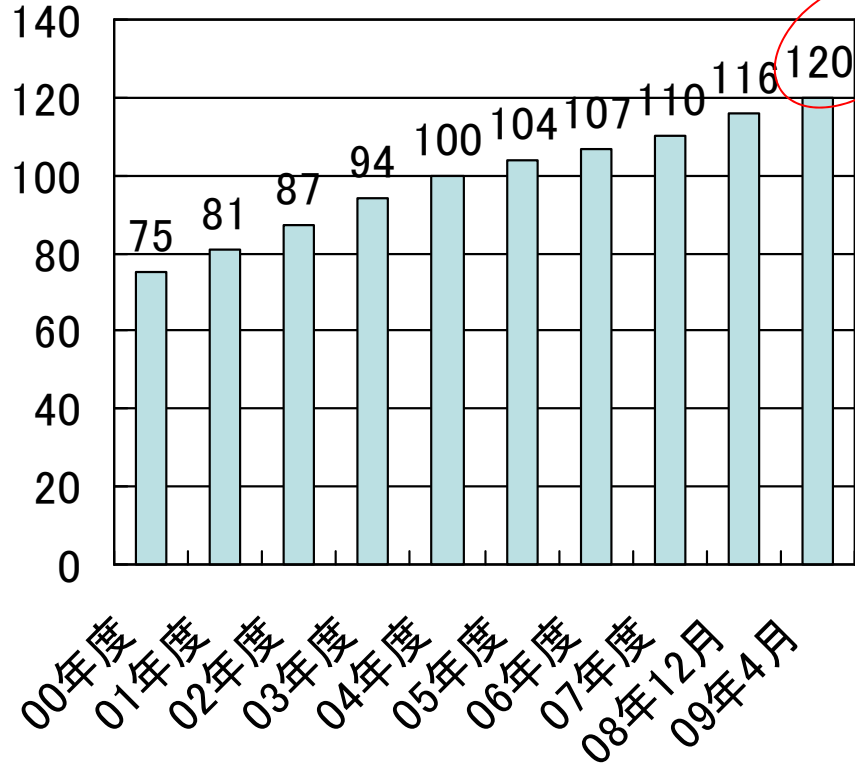


厚生労働省「脳・心臓疾患及び精神障害等に係わる労災補償状況(07年度)」

拡大する貧困・格差

増加する生活保護世帯

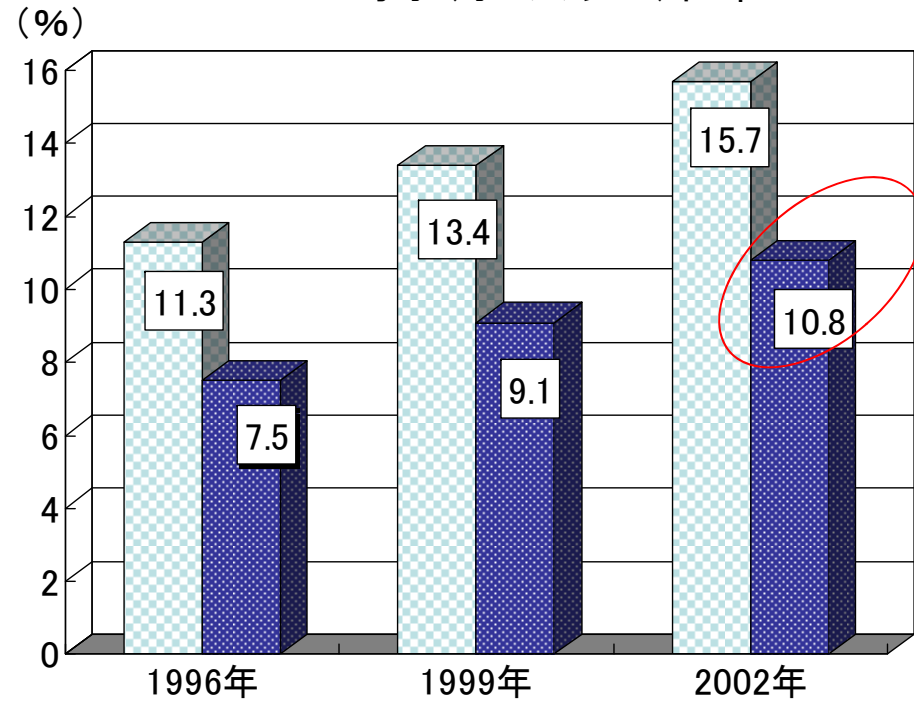
(万世帯)



出典:厚労省「社会福祉行政業務報告」
(1ヶ月平均値)／09年分は速報値

可処分所得が「生活保護基準」以下の世帯割合(全世帯)

母子(子2人以上)世帯:61%



出典:橋木俊詔著『格差社会』
(岩波新書)より

■ 1級地-1
■ 3級地-1

(2) 機能不全に陥った社会的セーフティネット

～非正規労働者、ワーキング・プア増大による影響～

◆国民年金、国保健康保険の保険料未納者の増大

○国民年金(第1号)被保険者の過半数は雇用労働者

○国民年金の保険料納付率は62%まで低下

・若年者(24～29歳)の納付率は5割弱まで急落

○国民健康保険の保険料滞納世帯も2割に増大

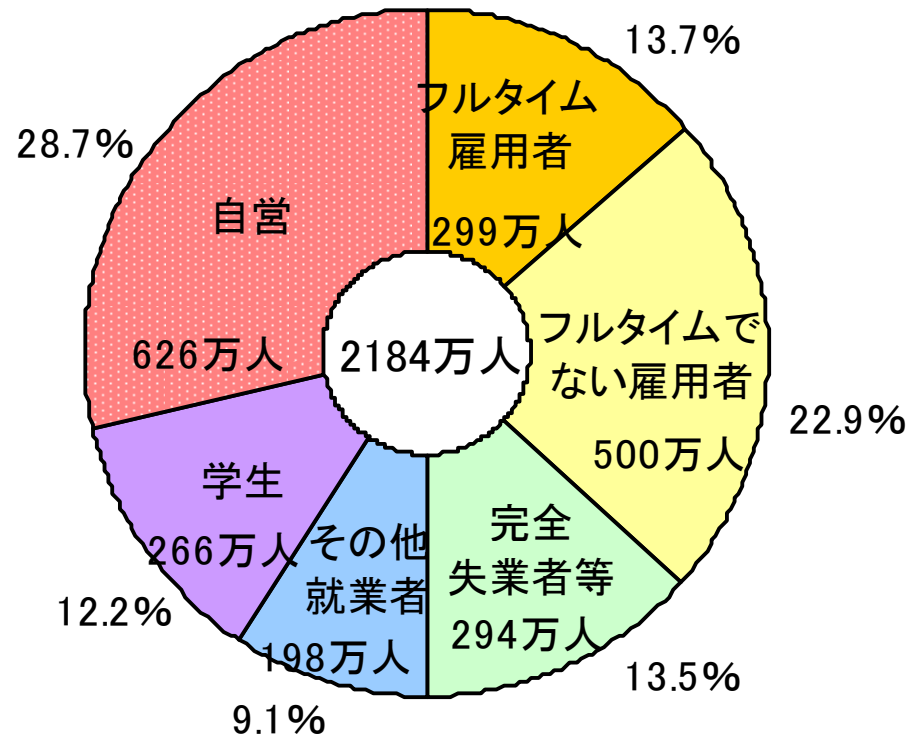
★国民皆年金・皆保険制度の崩壊の危機

◆各種セーフティネットから排除される非正規労働者等

○今や刑務所が福祉の「最後の砦」化している

○再犯を繰り返す高齢者・障害者等

国民年金「第1号被保険者」の内訳



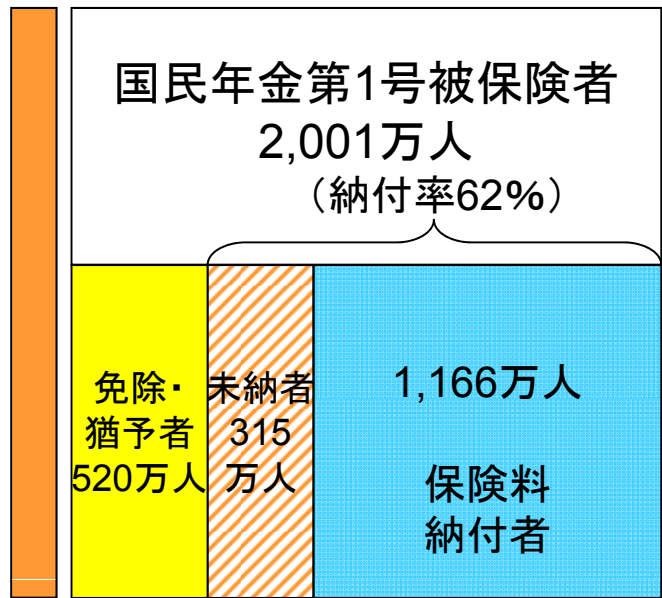
平成16年公的年金加入状況等調査報告(社会保険庁)から
連合作成

国民年金「第1号保険料」は全納付の45%程度

第4-2図

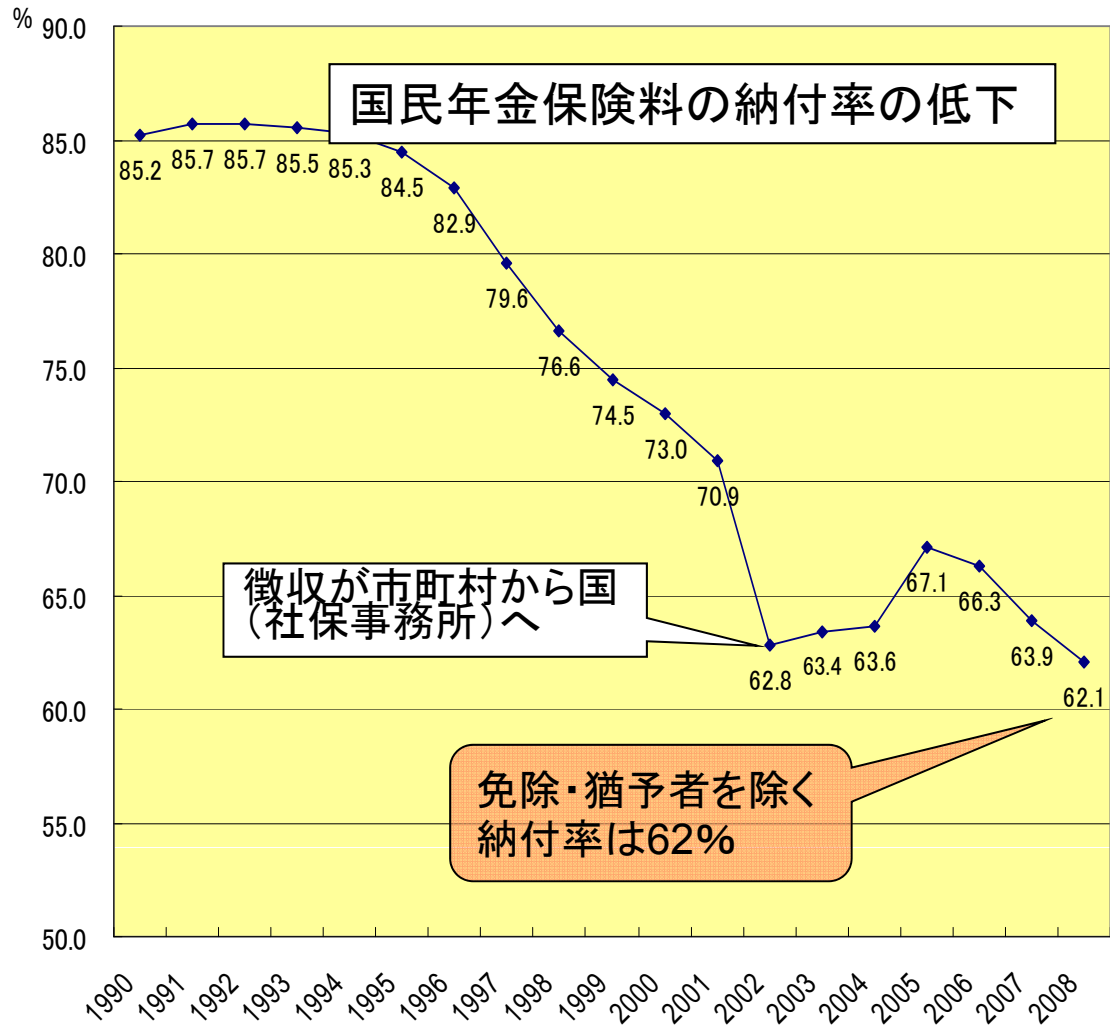
国民年金加入者の状況

2008年度末



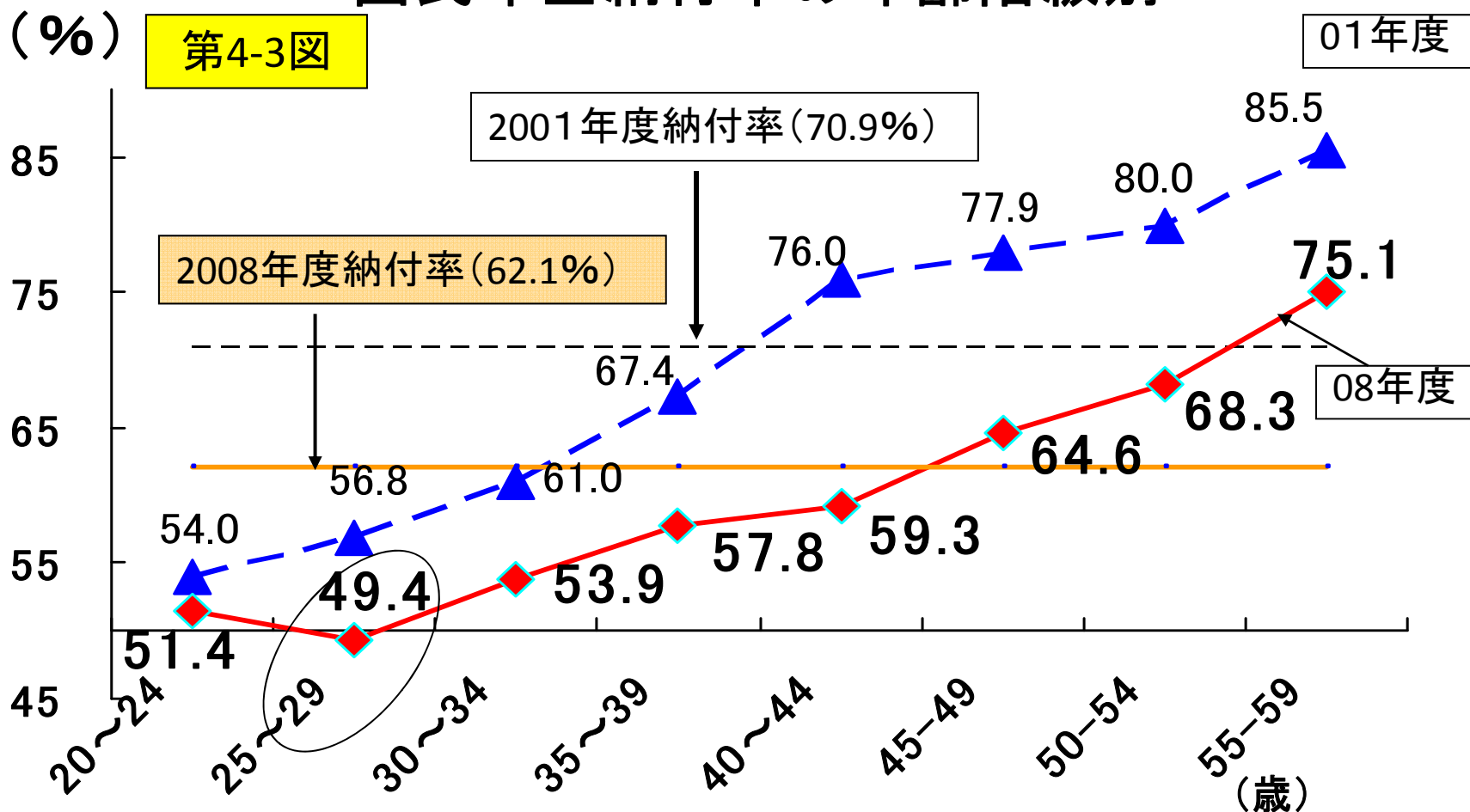
40%が納めていない

第1号未加入者 9万人



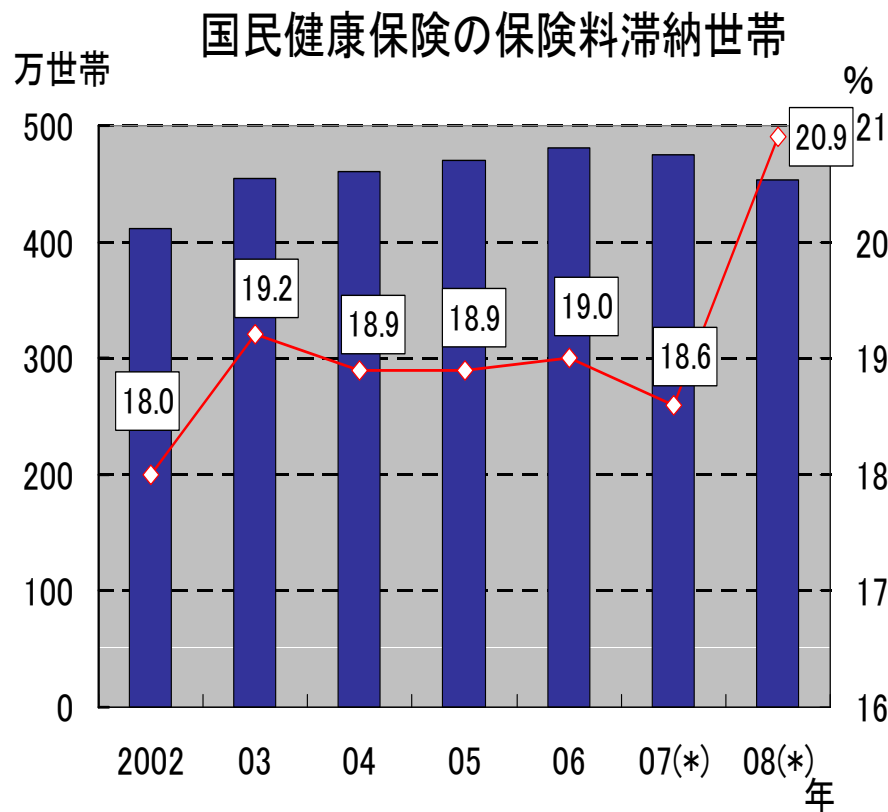
国民年金(第1号)保険料の未納率は若年者ほど高い

国民年金納付率の年齢階級別

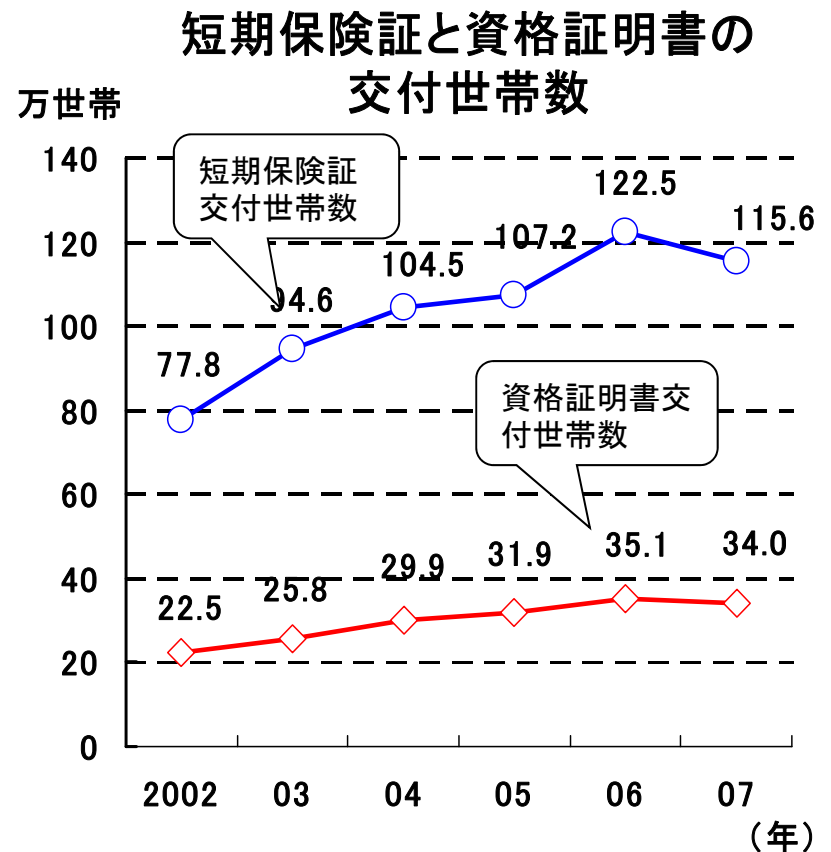


出所: 社会保険庁「平成20年度の国民年金の加入・納付状況」

- ◆ 国民健康保険料の滞納世帯は約2割に増加
 - ◆ 短期被保険者証等の交付世帯も増大
- 「無保険の子」救済法案の成立(08.12.19)



出所:厚生労働省「H19年度国民健康保険の財政状況」



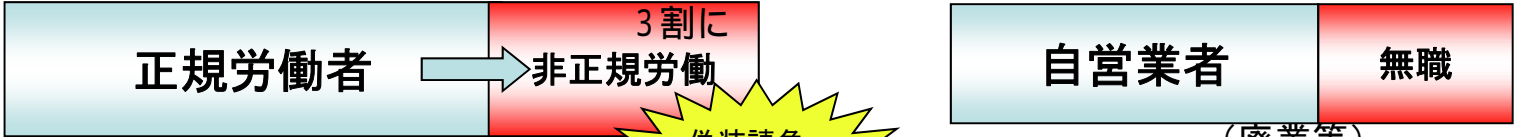
赤色が短期保険証、青色が資格証明書

◆ 機能不全に陥った社会的セーフティネット

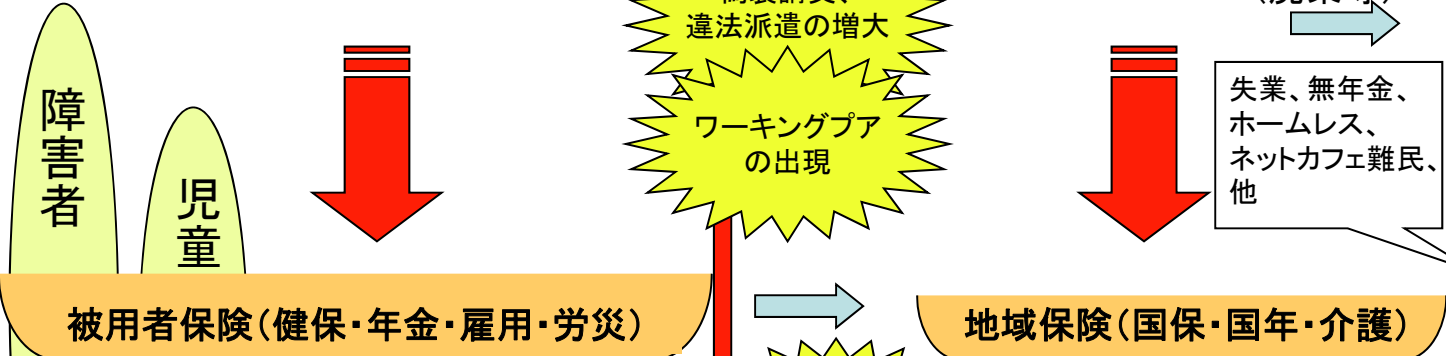
正規雇用の増大を！

刑務所が福祉の「最後の砦」化？

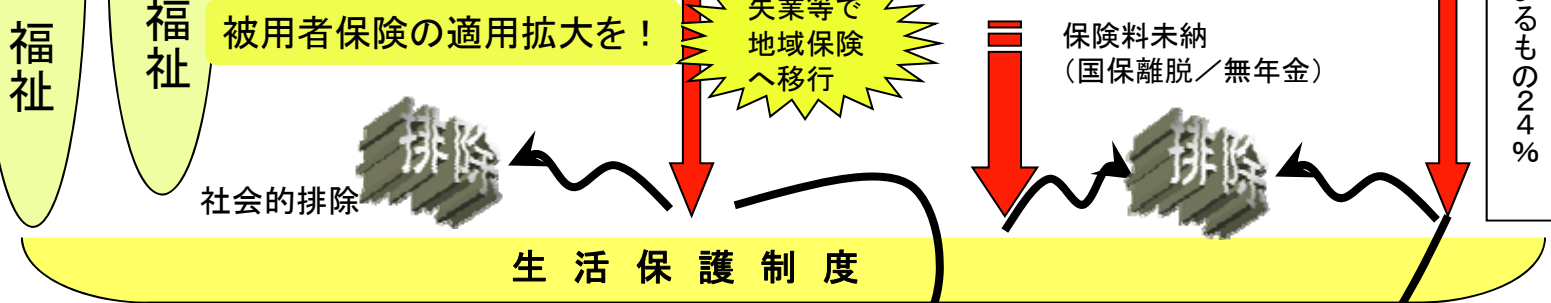
第1の網：
雇用ネット



第2の網：
社会保険
ネット



第3の網：
公的扶助
ネット



自殺者3万人
経済的理由によるもの24%

第4の網？
(司法ネット)

高齢者、心身の
患者、外国人
等が急増



刑務所は最後のネットか
(司法ネット)

現行制度では、ネットから
抜け落ちる人が多数

出典：大阪大学 堤修三教授作成図を加工

2. 積極的雇用政策と社会保障の連携による社会的セーフティネットの再構築

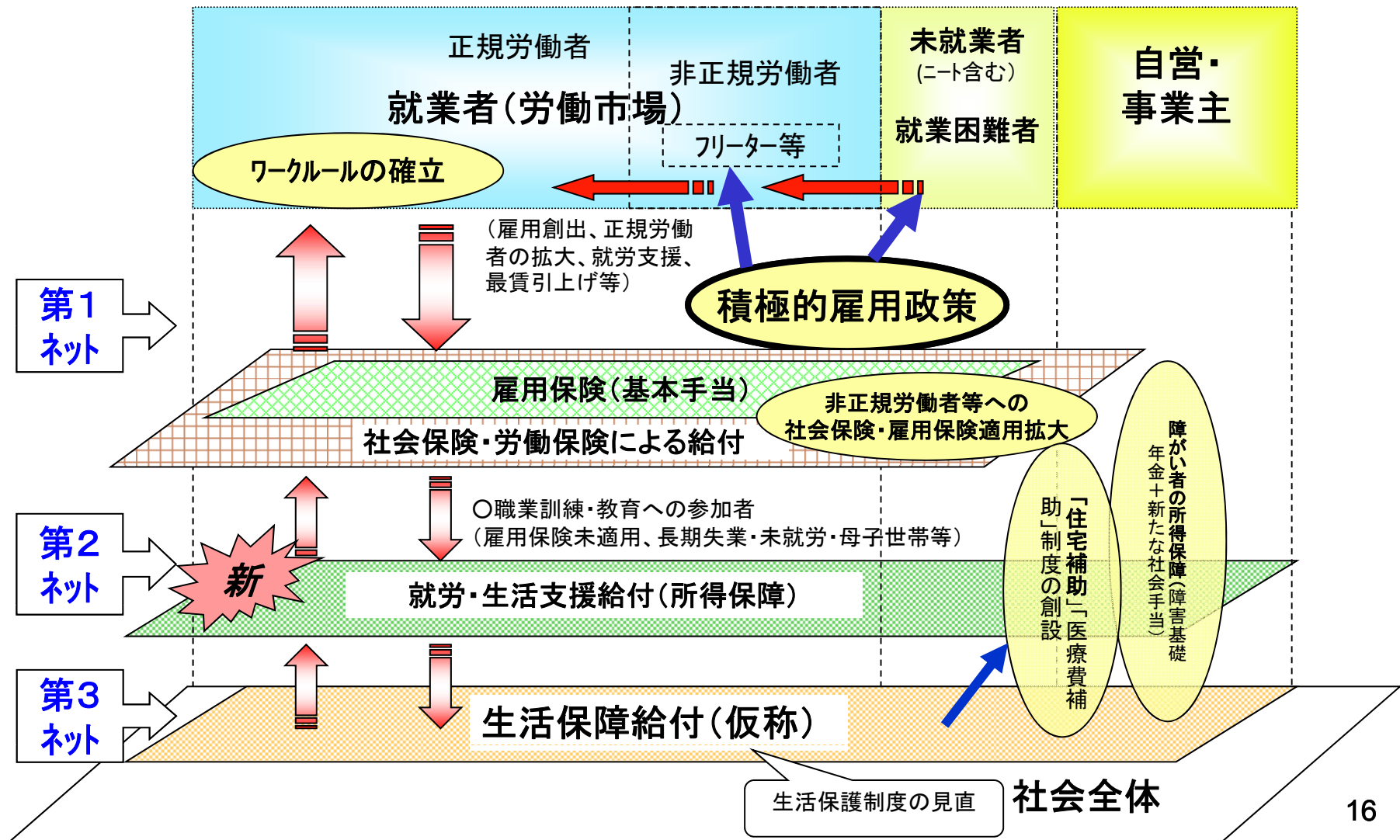
(1) 三層構造による社会的セーフティネットの再構築

◆ 現行の社会保障制度から排除されている非正規労働者や長期失業者、貧困層（ワーキングプア等）の自立支援に向け、積極的雇用政策と社会保障政策との連携で、社会的セーフティネット機能を再構築する。

◆ 社会保障政策との連携による新たな生活保障制度の再構築

- 雇用政策との連携や社会保険・労働保険の機能強化（第1層）
- 長期失業者等への「就労・生活支援給付」制度の創設（第2層）
- 住宅扶助の社会手当化など生活保護制度の抜本改革（第3層）

◆ 連合の「三層構造による社会的セーフティネット」構想



◆ 連合の就労・生活支援給付制度（第2ネット）の概要

1)対象者

雇用保険の非適用者
 (フリーター、日雇い派遣、長期失業者、
 シングルマザー、廃業者等)

2)給付内容

- ①就労・生活支援給付
- ②職業訓練の実施
- ③職業紹介・就労支援
- ④住宅確保支援

3)給付水準

雇用保険の失業給付と生活保護基準
 を勘案して定める
 (月10万円、扶養者ある場合12万円)

4)給付期間

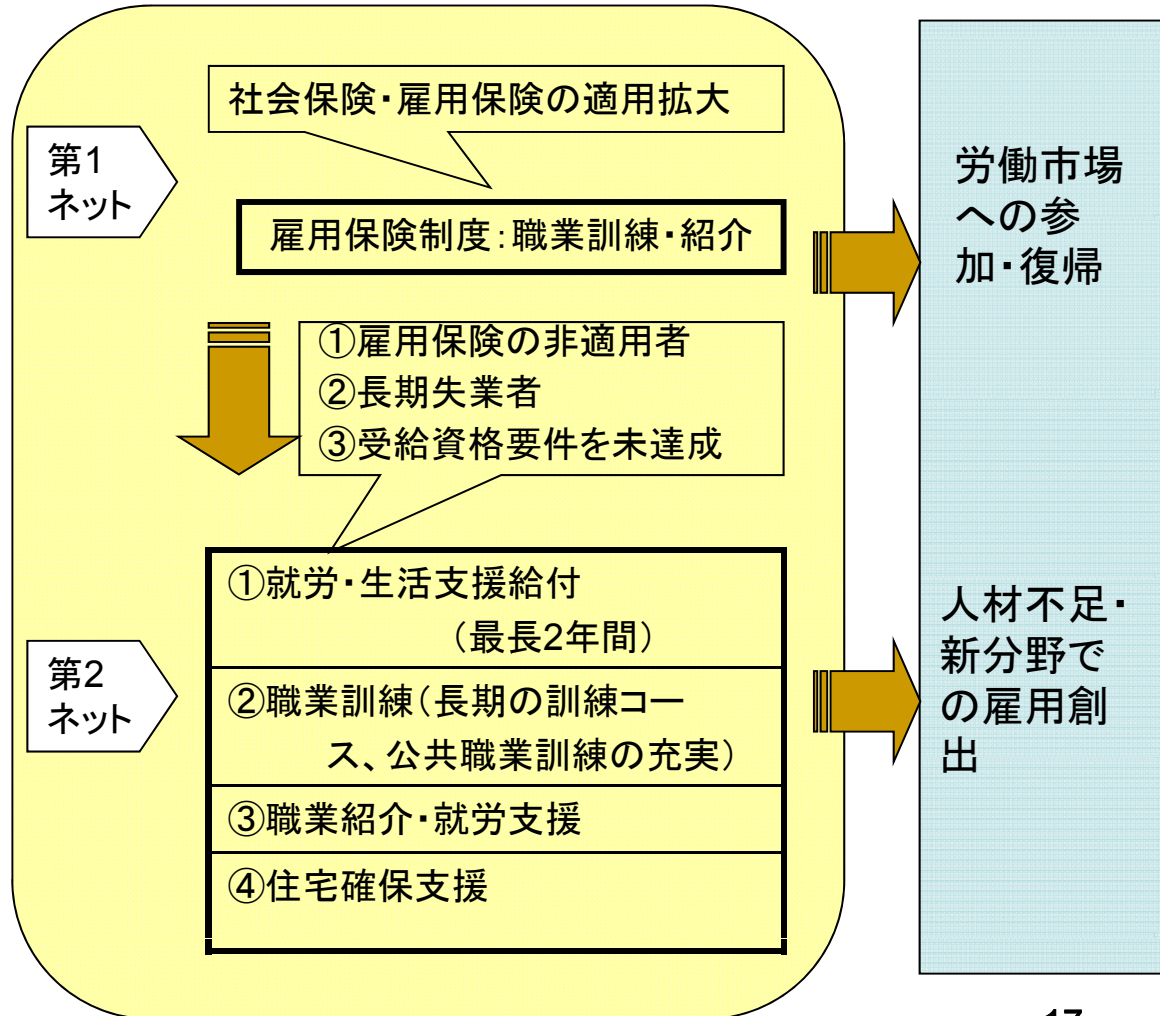
2年程度を限度(複数回の利用可)

5)受給要件

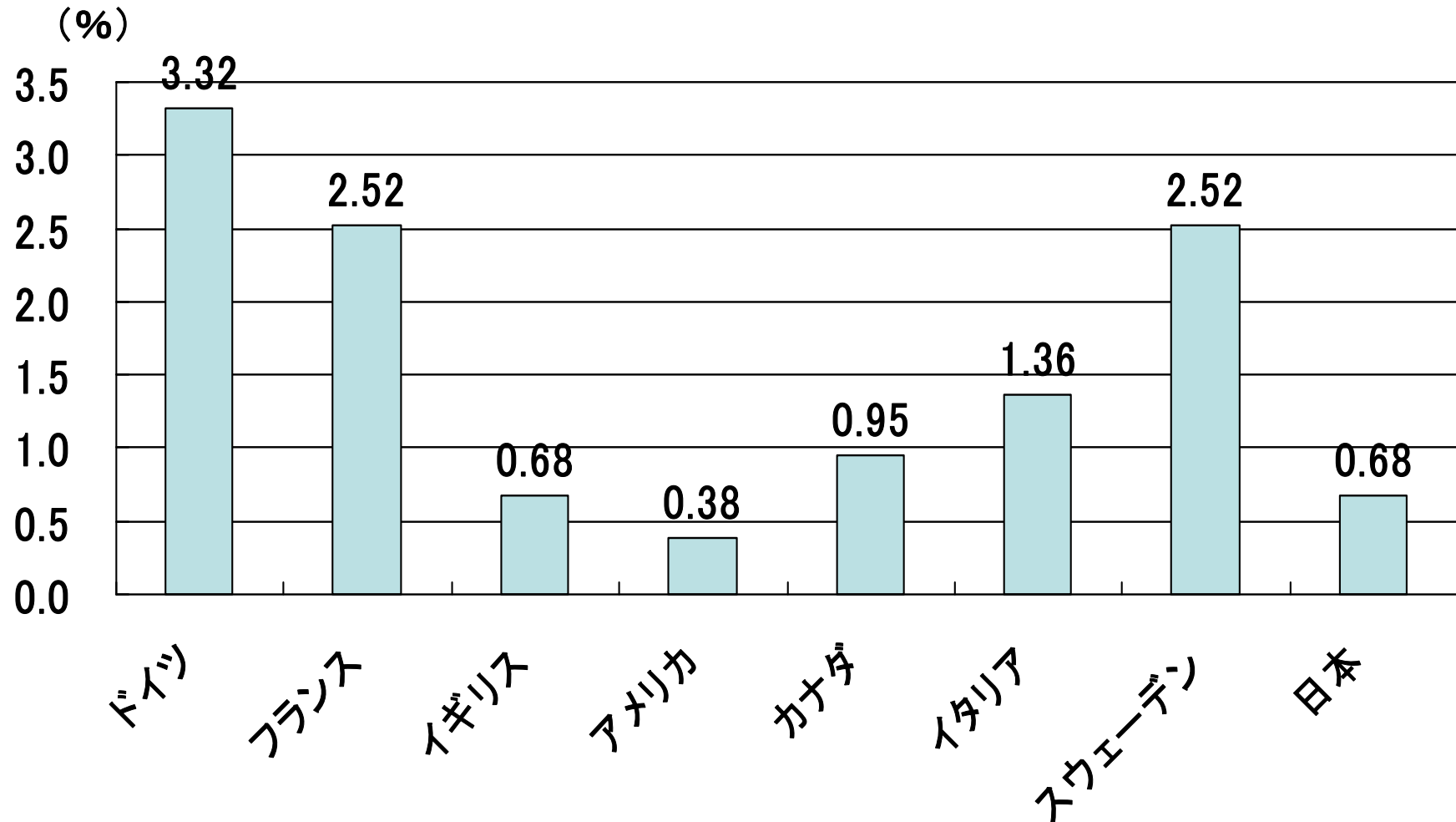
一定の所得以下の者

6)財源

就労・生活支援給付:国の一般財源
 職業訓練:雇用保険2事業



GDPに占める労働市場政策の支出(2005—06年)

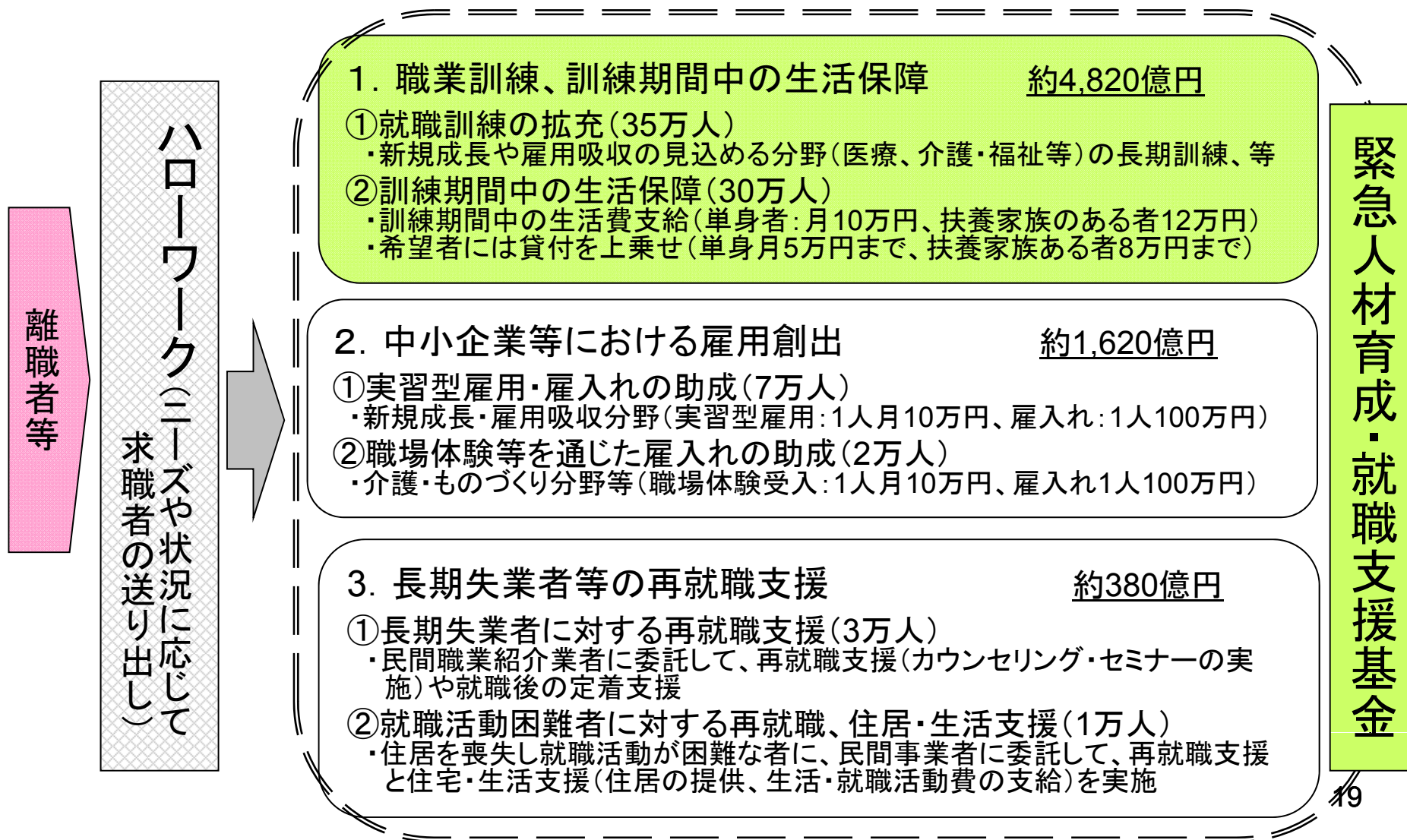


資料出所: OECD Employment Outlook 2007

(注) イギリスは2004—2005年、ドイツ、フランスは2005の値

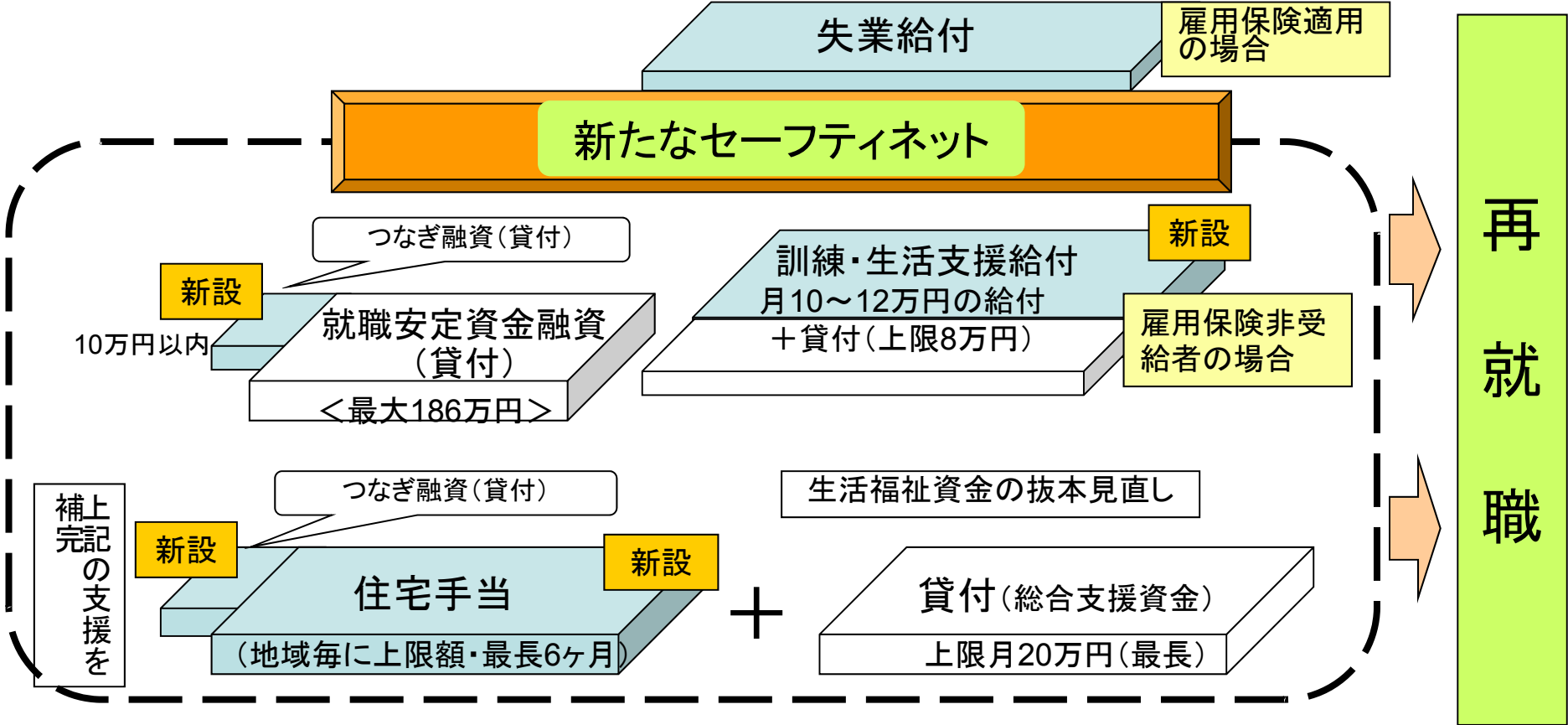
政府の緊急人材育成・就労支援基金の概要（7,000億円）

○ 雇用保険の受給資格のない者（非正規離職者、長期失業者）等に対する新たなセーフティネットとして、今後3年間、ハローワークが中心となり、職業訓練、再就職、生活への支援を総合的に実施



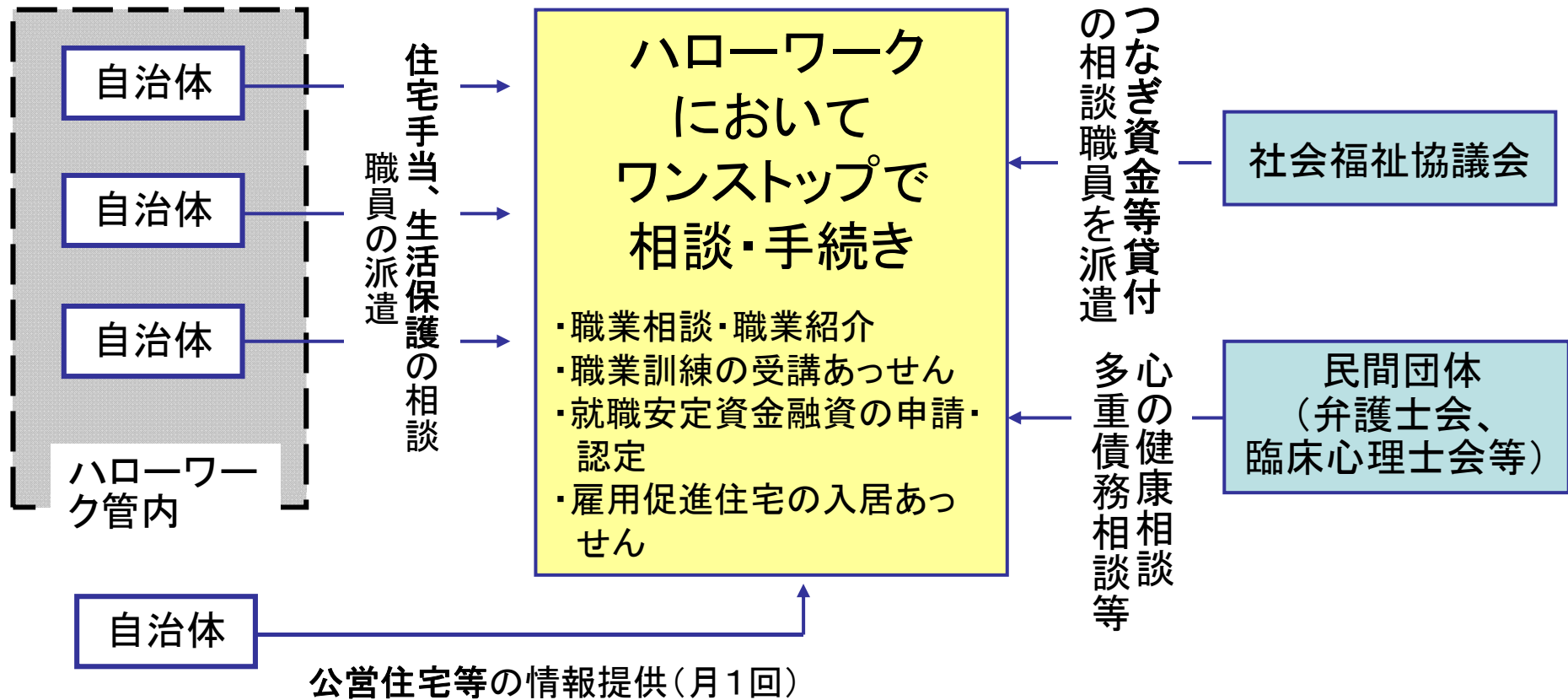
政府の「新たなセーフティネット」の概要

1. 雇用と住宅を失った者に、住宅の確保支援、継続的な生活相談・支援と合わせた生活費の給付・貸付等



2. ホームレス対策事業の拡充、既存建築物の借上げ方式による緊急一時宿泊施設の増設推進自治体による旅館、空き社員寮等の借上げ支援(10/10補助)

ハローワークにおけるワンストップ・サービス・デイの実施



- ◆ 11月30日に東京、大阪、愛知及び協力が得られる政令市等において試行実施
- ◆ 試行実施におけるニーズ等を踏まえ、定期開催・年末年始の開催を検討

(2)「新たなセーフティネット」拡充に向けた課題

＜当面する緊急課題＞

1. 「訓練・生活支援給付」(3年間の期限措置)の運用改善と制度の恒久化をはかる。
2. 「住宅手当」(3年間の期限措置)の運用改善と制度の恒久化をはかる。
3. 生活保護制度の円滑な実施に向け、国の責任において運用の改善、実施体制の確保および確実な財源確保。

＜中長期的な課題＞

○円滑な労働移動

○新たな雇用創出のための成長戦略

3. 「新たな成長戦略」と雇用創出に向けて

(1)成長戦略の視点

- 「ディーセントワーク」を起点とした持続的な成長の実現
 - ・「ディーセントワーク」実現→好循環モデルへの転換
 - ・雇用の安定・質の向上
 - ・「質の高い仕事を回復の中心に置く」(09.9:G20ピッツバーグ・サミット首脳声明)
- 消費者、生活者起点の事業・産業のイノベーション
- 国民的課題(少子・高齢化、環境問題)への対応を成長の原動力に

(2)成長戦略の柱

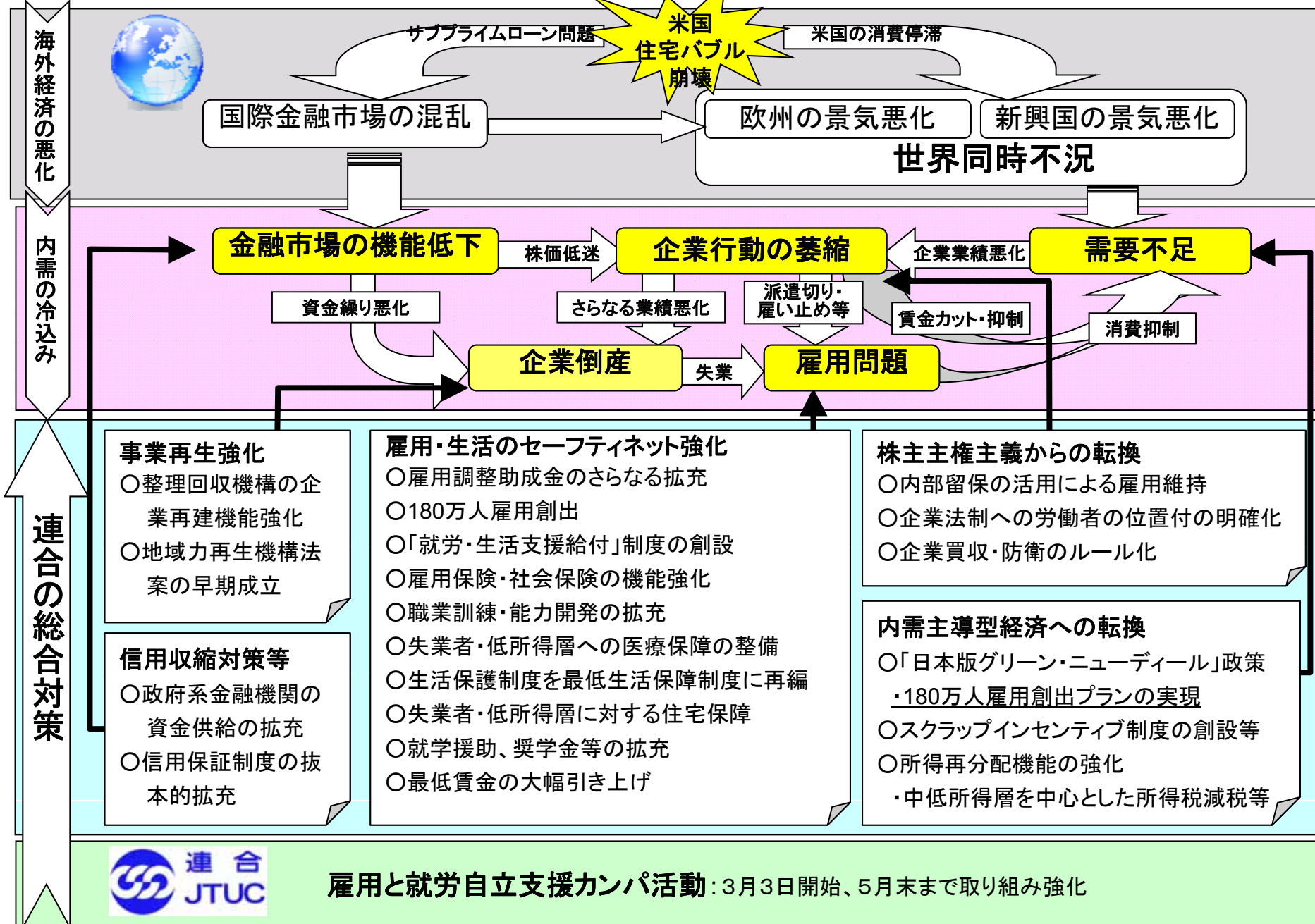
- ①成長戦略としての「少子化対策」
- ②成長戦略を支える「人材育成策」
- ③課題の克服を成長の好機と捉える内需拡大策
- ④アジアマーケットを取り入れた需要拡大

(3) 連合「180万人雇用創出プラン」の実現

- 政労使の「対話」による新しい雇用・社会政策、雇用創出事業の実施

経済情勢と連合の考える総合対策(イメージ)

(2009.3)



◆ 連合「180万人雇用創出プラン」の実現

医療、介護、福祉分野

- 医療(看護師、コメディカル) 30万人
- 介護(介護福祉士、ヘルパー、ケアマネ等) 40万人
- 保育(保育士、学童指導員等) 16万人

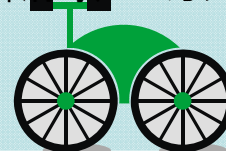


86万人

- インフラ施設(電気・電話・ガス等)の共同溝化 3.3万人
- 省資源型の道路・信号・街灯の敷設 3.3万人
- 快適な移動手段確立(徒歩・自転車利用・渋滞解消等)3.3万人

10万人

持続可能な街づくり

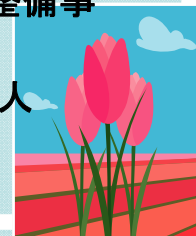


連合の
180万人
雇用創出プラン
(3年間で実現)

持続可能な
農業・森林・水産業

25万人

- 農業・畜産業の新規雇用 17万人
- 森林(国有林・民有林)の整備事業 5万人
- 水産(加工)業の振興 3万人



就労支援・
雇用対策関係

16万人

- 指導員等の配置 15万人
- 外国人労働者対策(通訳) 0.8万人

教育分野

13万人



- 公立学校の教員増員 5万人
- 労働教育・消費者教育、外国語教育等の充実 3万人
- 学校教育支援員等の増員 5万人

30万人

「グリーン・エコノミー」の推進・確立

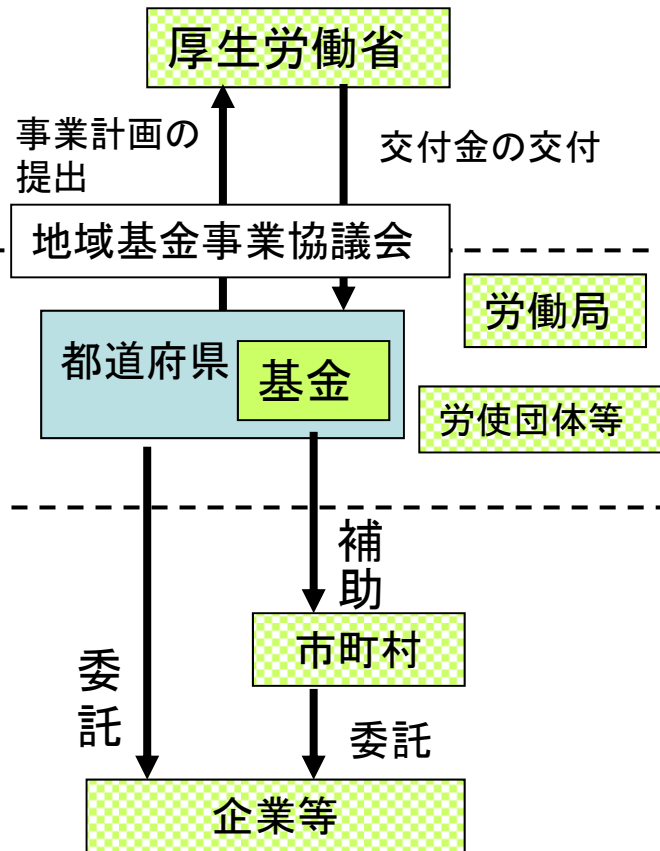
- 再生可能エネルギー・資源供給 10万人
- 建築・建設分野 10万人
- 運輸部門 10万人



ふるさと雇用再生特別交付金(08年度2次補正)

(3年間で2,500億円)

実施スキーム



交付金事業の内容

地域内でニーズがあり、今後発展かつ事業継続が見込まれる事業。地域求職者を雇い入れた場合の費用支給。
(実施時期:1年以上3年以内)

(具体的な事業イメージ)

- ・地域ブランド商品の開発・販路開拓事業
- ・高齢者宅への配食サービス事業
- ・私立保育園での預かり保育等の保育サービス提供事業
- ・食品リサイクル事業・堆肥の農業利用を促進する事業 等

(事業の実施要件)

- ・民間開業等への委託(自治体の直接実施は不可)

正規雇用化の措置等

- ・労働者と原則1年の雇用契約、更新可能。
- ・正社員として雇用する企業等に交付金として一時金を支給する。

交付金の規模・雇用創出効果

- ・予算額 2,500億円
- ・雇用創出効果 3年間で最大 10万人

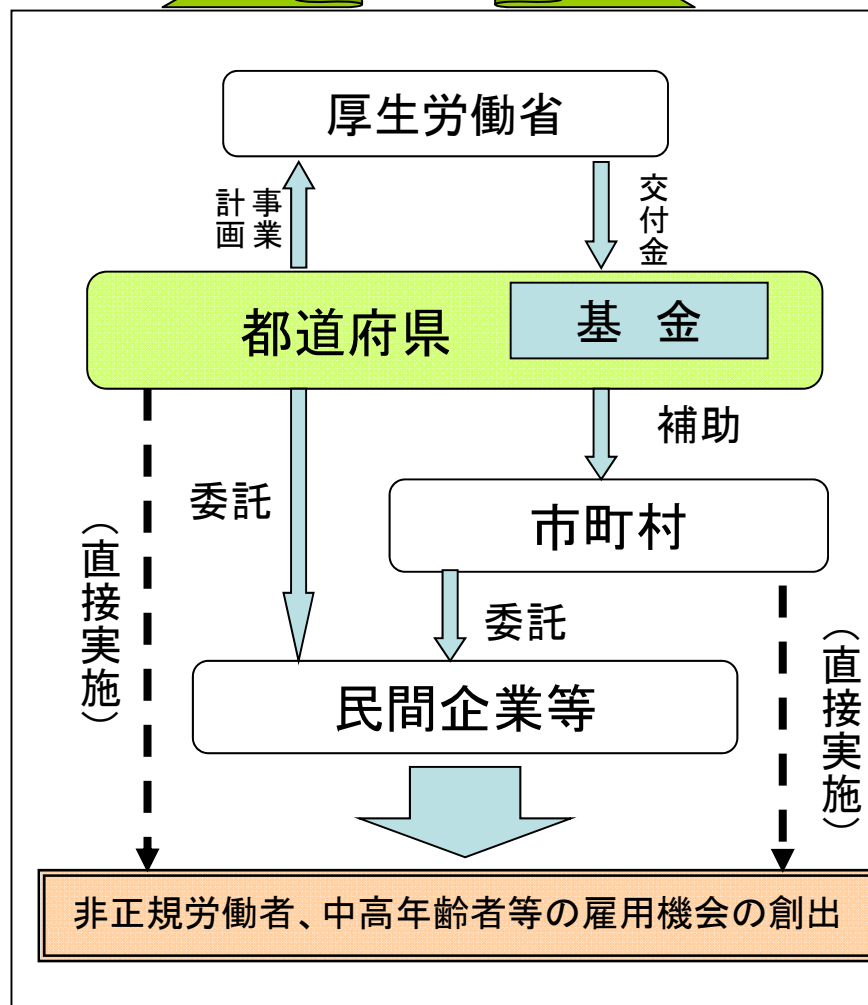
実施地域等

- ・基金は47都道府県に創設し、雇用情勢に配慮した配分

緊急雇用創出事業(基金)の拡充(4,500億円)

(09年度補正予算で上積み)

概念図



事業の内容

企業の雇用調整等による解雇や継続雇用の中止で離職を余儀なくされた非正規労働者、中高年齢者等の生活の安定を図るため、自治体が民間企業、シルバー人材センター等に事業を委託(直轄も可)し、次の雇用へのつなぎ雇用・就業機会の創設を行う。

(基金は平成23年度末まで)

(具体的な事業イメージ)

- ・介護・福祉: 研修中の介護職員の代替要員の確保事業
地域包括支援センターの事務補助
- ・子育て: 保育所や児童館の保育補助業務
- ・医療: 骨髄ドナー登録や献血の協力要請を行う事業

(事業実施要件)

- ・民間企業等に委託、又は自治体が直接実施
- ・事業費に占める人件費が概ね7割以上
- ・新規雇用する失業者の割合が全労働者の3/4以上
- ・就労期間が6ヶ月未満(介護、福祉、子育て、医療、教育等の分野は、更新1回可能で実施1年間)

(事業の規模等)

- ・**予算額 1,500億円+3,000億円**
- ・**雇用創出効果 45万人(3年間)**

◆ 経済・雇用危機に対する連合の取り組み

○ 2008.10.23:「歴史の転換点にあたって～希望の国 日本へ舵を切れ～」をアピール

☆日本版「グリーン・ニューディール」、連合「180万人雇用創出プラン」を提言

○ 08.11～ 経済・雇用危機に対する厚労省・官邸・政党、全国知事会、経済界等への要請

○ 09.3.3 連合・経団連の「雇用安定・創出に向けた共同提言」

○ 09.3.23 「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」

(連合、経団連、日商、中小企業連合会)

<雇用安定・創出の実現に向けた5つの取り組み>

①雇用維持の一層の推進

②職業訓練、職業紹介等の雇用のセーフティネットの拡充・強化

③就職困難者の訓練期間中の生活の安定確保、長期失業者等の就職の実現

④雇用創出の実現

⑤政労使合意の周知徹底等

◆09.3 連合の経済・雇用危機に対する総合対策(図参照)

◆09.9.17 鳩山新総理に「当面の雇用対策の強化」を要請

◇政府が「緊急雇用対策本部」を設置(10.16)

◆09.10.19 緊急雇用対策本部(菅副総理)に「緊急雇用対策」を要請

◇09.10.23 政府の「緊急雇用対策」を公表

◆09.11.25 政労使等による「雇用戦略対話」の開催

◆09.12.2 政府・連合「トップ会談」で、緊急雇用対策・予算等の政策協議

◆政府の緊急雇用対策の骨子(緊急雇用対策本部:2009.10.23)

◆3つの視点

- (1)情勢に即応して「機動的」に対応する
- (2)「貧困・困窮者、新卒者への支援」を最優先する
- (3)「雇用創造」に本格的に取り組む

◆具体的な対策

1. 緊急的な支援措置

- (1)緊急支援アクションプランー「貧困・困窮者、新卒者支援」
 - ・実行ある「ワンストップ・サービス」など支援態勢の強化(11/30:[全国77のハローワーク](#))
- (2)雇用維持支援の強化
 - ・雇用調整助成金の支給要件緩和等、企業間の出向活用による雇用維持支援
- (3)中小企業の支援
- (4)女性の就労支援等

2. 「緊急雇用創造プログラム」の推進

- (1)3つの重点分野におけるプログラムの推進(介護・グリーン・地域社会雇用)
- (2)雇用創造のための既存施策・予算の活用

◆対策の進め方

- 「雇用戦略対話」、「地域雇用戦略会議(仮称)」の設置

新政権の緊急経済対策の骨子(2009.12.8:閣議決定)

「明日の安心と成長のための緊急経済対策」

○国費7.2兆円 事業規模24.4兆円

.基本的な考え方

1.日本経済の現認識(経済の現状と先行きリスク)

2. 経済財政運営の基本的視点

<第1> 当面の取組－確実な景気回復・デフレ克服を目指す

(1)緊急対応－情勢に応じた機動的な対応

(2)政府・日銀の一体となった対応

<第2> 中長期的な取組－成長戦略の推進と財政規律

(1)成長戦略の推進 (「雇用」「環境」「子ども」「科学技術」「アジア」等に重点を置く)

(2)成長力強化と財政規律の両立－中期財政フレームの策定

<第3> 今回の経済対策－緊急対応と成長戦略への布石

(1)対策の柱－「雇用」「環境」「景気」

(2)具体的な対策－3つの原則

①「緊急性」、「即効性」の高い施策を最優先、②切れ目のない経済財政運営、③「知恵」を活かして、「国民潜在力」の発揮で景気回復

(3)施策の進捗管理

.具体的な対策

1. 雇用

<緊急対応>

<成長戦略への布石>

(1)雇用・生活保障システムの確立

○トランポリン型の「第2のセーフティネット」の確立 ○雇用保険の機能強化

(2)「雇用戦略」の本格的な推進

2. 環境

<「エコ消費3本柱」の推進>

①家電エコポイント、②エコカー補助、③住宅版エコポイントの創設

<成長戦略への布石>

①森林・林業再生の加速、②環境・エネルギー技術への挑戦、③交通・産業、地域の低炭素化の推進、④システムの海外展開等による地球環境温暖化対策事業等の推進、⑤資源確保支援、⑥再生可能エネルギー全量買い取り、⑦省エネ・環境基準の強化等

3. 景気

<金融対策> <住宅対策>

4. 生活の安心確保

5. 地方支援

6. 「国民潜在力」の発揮

(1)「制度・規制改革プロジェクト」 (2)『新しい公共』推進プロジェクト

(3)「働く人の休暇取得推進プロジェクト」

4. 労働組合のセーフティネット機能の役割発揮

◆ 労働組合自身によるセーフティネット機能の役割

- 労働・生活相談、解雇・賃金不払い等への支援活動
 - 「36協定」による長時間労働の抑制（過労死・自殺防止）
 - パート等の社保適用・組合員化を通じた賃金・労働条件の改善
 - 労働組合による職業訓練・就労支援
 - 労働協約の拡張適用の積極的活用による中小・未組織労働者の労働条件の底上げ（「社会的労働運動」へ）
 - 労働保険事務組合、「社会保険事務組合」や健康保険組合などへの積極的関与を通じた社会保険適用拡大と組織拡大の推進
- ◆ 労働組合の原点である「連帯」「助け合い」の再認識

セーフティネット機能強化に向けた 労働組合の活動領域(役割)のイメージ

政策・制度の実現

- ◆雇用、年金・医療・介護・子育て支援等の改革・拡充

社会保障の制度 運営への参画

- ◆労働・社会保険事務組合等の活用
- ◆パート等の社会保険適用拡大
- ◆最低賃金の引き上げ

- ◆賃金・労働条件等の労働協約締結
(地域への拡張適用)
- ◆職業訓練・就労支援
- ◆共済活動
- ◆「公契約条例」制定の取り組み

職場・地域での活動

- ◆労働・生活相談
- ◆解雇・賃金不払い等の支援活動
- ◆組合作り、人材育成等

組織拡大の諸活動