

3. 雇用創出

【3-(1) 新規・成長分野を中心とした雇用創出】

新規・成長分野を中心とした雇用創出は進んでいるか

90年代以降の規制改革などの政策はそれに寄与しているか

【3-(2) 雇用形態の多様化と雇用機会拡大】

非正規労働（注）の拡大などを通じた雇用形態の多様化は、雇用機会の拡大につながっているか

（注）非正規労働とは、パート労働者、アルバイト、派遣労働者、契約社員などの就業形態を指す。なお、就業形態が異なっても仕事の内容の同一化が進んでいることや、パート等の職員としての働き方がすでに事業所にとって重要な役割を担っている中で、「非正規労働」という事業所内部の身分差を印象付ける用語を用いることは現状にそぐわないと考えられる。しかし、これに代替する適切な用語の提案が困難であったため、本報告書でも「非正規労働」の用語を使用する。

〈雇用創出関連の政策〉

○雇用形態の多様化に関連する施策の整備状況

・有期契約・裁量労働制に関する施策

1998年 企画業務型裁量労働制の創設〔労働基準法改正〕

2003年 有期労働契約期間の上限を原則3年に、企画業務型裁量労働制の導入の要件・手続の緩和等〔労働基準法改正〕

・労働者派遣に関する規制改革の動向

1999年 適用対象業務の原則自由化（港湾運送、建設、警備、医療関係業務、物の製造の業務を除く）〔労働者派遣法改正〕

2000年 紹介予定派遣を実施可能に

2002年 中高年に限り、派遣期間の制限を1年から3年に延長〔雇用対策臨時特例法施行〕

2003年 物の製造の業務を適用対象業務に追加、派遣期間の制限を原則最長3年に〔「労働者派遣法」改正（公布後9ヶ月以内に施行）〕

同 医療機関における労働者派遣については、紹介予定派遣の方式により行うことを可能とし、平成15年度中に実施

・パート労働者の待遇改善に関する施策

2001年 年収条件の撤廃により適用条件が緩和〔雇用保険法改正〕

2003年 「パートタイム労働指針」の改正

・ワークシェアリング関連

2002 年 ワークシェアリングに関する政労使合意

緊急対応型ワークシェアリングへの緊急雇用創出特別奨励金の適用

2003 年 緊急対応型ワークシェアリングへの緊急雇用創出特別奨励金の制度拡充

<530 万人雇用創出プログラム>

2003 年 内閣府及び関係各省庁等による「530 万人雇用創出促進チーム」を設置

同 「530 万人雇用創出プログラム」を取りまとめ

- ・ 今後特に成長が期待される 9 つのサービス分野に着目し、同分野での新たな雇用創出実現のために必要な分野別対策を取りまとめ(9 つのサービス分野とは、(1)個人向け・家庭向け、(2)企業・団体向け、(3)社会人向け教育、(4)住宅関連等、(5)子育て関連、(6)高齢者ケア、(7)医療・医療情報、(8)リーガルサービスその他の専門職種、(9)環境、の各サービス分野)
- ・ 9 つのサービス分野における雇用機会創出が効果的に現実の雇用実現につながるような、労働市場全体の環境整備に関する対策(分野横断的対策)も併せて取りまとめ

<新公共サービス雇用>

平成 13 年度補正予算及び 14 年度補正予算で計上した緊急地域雇用創出特別交付金を財源に、平成 16 年度末までの期間、新公共サービス雇用創出事業を実施。平成 14 年度までに、約 21 万人の新規雇用創出がなされた。

(事後の就業状況)

- ・ 平成 13 年度事業(平成 14 年 1～3 月)の就業者に対する半年後の「就業状況調査」によると、平成 14 年 9 月 30 日現在で就職している者が 57%。うち、新しい仕事に就いた 42%、交付金事業の事業所に雇用された 13%、起業した 2%。
- ・ また、平成 13 年度事業の「事業計画書」及び「事業実績報告書」の集計によると、事業終了後に当該事業所で引き続き雇用された者は 1.6%(平成 14 年度実績は 2.6%)。

<改革に対する評価・意見>

【3-(1) 新規・成長分野を中心とした雇用創出】

- ◆ 新公共サービス雇用は、継続的な雇用にはうまくつながっていない(大久保委員)

- ◆ 政府の雇用創出政策は都市型の産業構造を前提にしている印象がある。地方で現実性のある政策かどうか、地方の視点で検証することが重要（大久保委員）
- ◆ 530万人雇用創出プログラムの達成状況を正しく評価する指標が必要（玄田委員）
 - 530万人の雇用創出プログラムの達成状況、進捗状況を正しく評価する指標を作成すべき。そのためには雇用保険統計などを活用するの一案。
- ◆ 530万人雇用創出プログラムには、規制改革など他の施策とリンクした一層の具体的視点が重要（大久保委員）
 - 530万人プログラムは当初は試算としての位置づけであり、今年からはじめて計画に落とし込んだ。本格的な効果が出るとすればこれからではないか。今後は規制改革の議論など他の切り口とも連関させて、例えば総合規制改革会議で個別の規制改革の議論をする際に雇用創出へのインパクトも併せて議論するなどの具体化が必要ではないか。
- ◆ 社会投資ファンドは、雇用創造を行う上で有効（西村委員）
 - 企業が雇用を創出して Profitable であることが難しい経済になりつつある。政府による雇用創出の著しい非効率性は目を覆うばかり。新しいスキームが必要。
 - そこで、企業と政府の中間形態による雇用を創出する。そのためにも「社会投資ファンド」を考えるべき。

【3-(2) 雇用形態の多様化と雇用機会拡大】

- ◆ 雇用創出というと暗黙に正社員を前提にしている印象がある。非正規労働や創業も含めた就業拡大（就業機会創出）を目指すというように、価値観を明確化するべきでないか（大久保委員）
- ◆ 就業形態は個人の選択。ただし能力開発機会が少ないことや正社員への転換が事実上制約されていることが問題。今後は社会的人材育成が課題（大久保委員）
 - 就業形態はあくまで個人の選択であるが、就業形態の相違によって社会制度上の不利を被るのはおかしい。事後的に就業形態を転換できる権利が担保されていることが重要との観点から、最近（例えば「フリーターから正規労働者へ」などの就業形態の）転換権・優先権について議論がある。
 - 非正規労働者に対しては能力開発の機会を一部の企業しか与えていないなど、（非正規労働者は）不利な立場に置かれている。人材育成を企業のみ期待せず社会的なスキルスタンダード作成や学習機会の場を提供することが必要ではないか。

- ◆ 正社員と非正規社員という呼び方は雇用形態の多様化が進む現状にそぐわない（香西座長、大久保委員）
 - 非正規労働という呼び方は何とかならないか。新しい呼び方を提唱できれば良いと思う。

- ◆ 正社員と非正規社員の区別の必要性は、企業の内部訓練と外部訓練との代替性にもよるのではないか。外部訓練でスキルを身につけられるなら、正規と非正規を区別する必要はないが、OJT による内部訓練の役割が大きければ、やはりスキルを持つ正社員が必要となる（香西座長）

- ◆ 新しい企業では社員の身分は実態として区別はない（金丸委員）
 - 新しい企業では、生え抜きとか正社員という言葉で身分を決めるのは、もう実態ではなくなってきている。私の会社では勤務時間にはこだわらず 1 日 4 時間いれば良いことになっていて、あとは成果しか見ていない。身分は本人の気持ち次第で、私は正社員だと思っけていても、本人は一時的な仕事だと思っけているかもしれない。

- ◆ 個人のライフスタイルに企業も適応が必要（金丸委員）
 - 個人のライフスタイルに立脚した会社の制度に企業も変えていかないといけない。我々も、コンサルティング会社であり、女性スタッフの知的財産を出産後も活かすことが重要で、いかに復帰しやすくするかということに取り組んでいる。

- ◆ 短時間正社員などの就業形態を促進する制度づくりを検討すべき（玄田委員）
 - 能力、意欲があれば、男性、女性に関係なく活躍できるようにする企業の取組みは広がつつある。流れを加速するには短時間正社員などの就業形態を促進する制度づくりを検討すべき。

- ◆ ワークシェアリングの形態としては労働時間を削りあうだけではなく一層の工夫が必要（玄田委員）
 - ワークシェアリングはジョブシェアリングであると考えているが、我が国の場合「ジョブ」に明確な定義がない。このため単純に労働時間を削りあうイメージで捉えられているが、労働時間だけを削る仕組みでは一部の人の負担が大きくなる可能性がある。ワークシェアリングを幅広く捉えて、短時間正社員制など就業形態の多様化を併せて進め、かつ年金負担が一部の層に偏らない仕組みを工夫すべきではないか。

- ◆ ワークシェアリングについては助成金ルールがつくられたがあまり使われていない（大久保委員）
 - 緊急避難型ワークシェアリングは日本社会の実情に合っていないのではないか。一方、就業多様型ワークシェアリングは、非正規の拡大もそのひとつと考えれば進んでいるが、ワークシェアリング政策によるものではない。

データで検証：雇用創出5つのポイント

【3-(1) 新規・成長分野を中心とした雇用創出】

ポイント①

全体では雇用減であるが、規制改革分野では雇用創出が顕著
 新規開業に伴う雇用創出は90年代後半も高い水準を維持。しかし、廃業等による雇用喪失が高く、雇用全体は減少傾向。規制改革が進展した分野では開業に伴う雇用増加率が大。

ポイント②

「530万人雇用創出プログラム」など新規・成長分野の雇用創出の取組みが進行
 ・「530万人雇用創出プログラム」が対象とする新規分野を含むサービス分野では、過去3年で約200万人の雇用増が見込まれ、目標達成には今後2年間でさらに300万人の雇用創出が必要。
 ・新規・成長分野雇用創出特別奨励金により、約4年間で9.5万人強の新規・成長分野での雇用創出を財政支援。

ポイント③

新公共サービス雇用により3年間に累計で35万人の雇用を創出
 緊急地域雇用創出特別交付金により、新公共サービス雇用として、平成13～15年度で35万人弱に対し地域における半年間の雇用機会提供を計画。この制度に対しては、中高年者に配慮したセーフティネットとしての本来の趣旨が十分活かされていないとの指摘もある。

【3-(2) 雇用形態の多様化と雇用機会拡大】

ポイント④

派遣労働者を積極的に活用する動きが拡大
 労働者派遣に関する規制改革が進んだことにより、事業者が労働者派遣を積極的に活用する動きが拡大している。

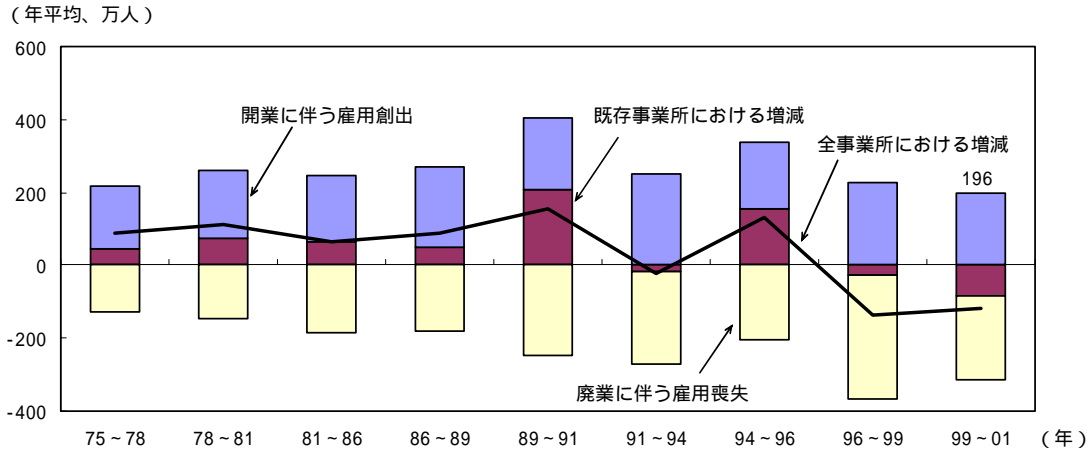
ポイント⑤

正規雇用以外の多様な就業形態が拡大
 ・就業形態の多様化が進展。その背景には企業側の人件費削減や雇用の柔軟性確保という目的に加え、専門的人材、即戦力・能力のある人材の確保といった目的もあげられている。
 ・パートタイマーなどに対する待遇改善は一部で進んでいる。他方、教育訓練・能力開発制度に対する満足度は正規雇用者と比較してパートや派遣労働者では低い。
 ・ワークシェアリングにより、労働時間を5%短縮する場合、運用次第では200万人強～300万人弱の雇用増との推定結果があるが、これまでのところ雇用創出につながる導入例は少ない。我が国に定着する制度設計が鍵。

雇用創出 ポイント

全体では雇用減であるが、規制改革分野では雇用創出が顕著
 規制改革の進展などにより開業率が高まった分野では、雇用が創出されている。

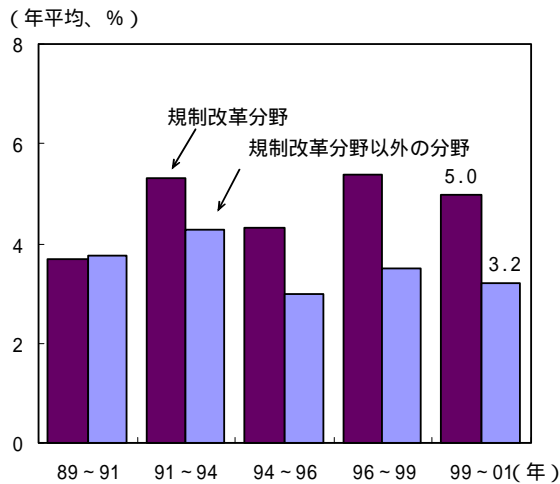
図表 3(1)-1 開業に伴う雇用創出は年間 200 万人程度、既存事業所では 90 年代後半以降雇用減少



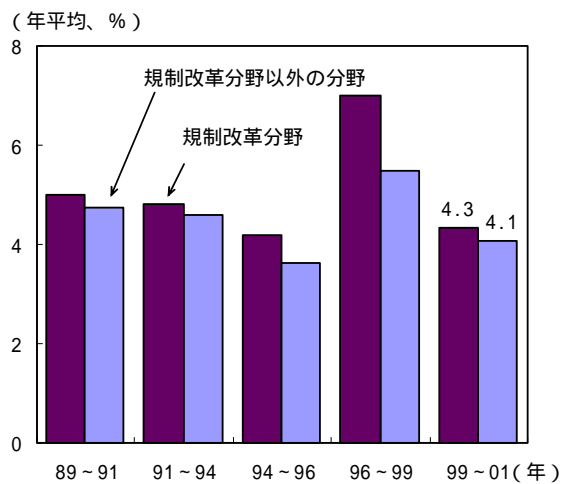
- (備考) 1. 内閣府「政策効果分析レポート No.3 「規制改革分野における雇用再配置の動向」」を基に総務省「事業所・企業統計調査」「事業所名簿整備調査」により期間を延長。
 2. 算出方法は以下の通り。
 雇用創出：前回調査から今回調査時点までの期間に事業所の開業に伴い増加した就業者数/年数
 雇用喪失：前回調査から今回調査時点までの期間に廃業された事業所数 × (前回調査時の 1 事業所あたり平均就業者数 + 今回調査時の 1 事業所あたり平均就業者数) / 2 / 年数

図表 3(1)-2 開業に伴う雇用増加率は規制改革分野の 5.0%に対し規制改革分野以外の分野では 3.2% (99~01 年)

①開業に伴う雇用増加率



②廃業に伴う雇用減少率



- (備考) 1. 総務省「事業所・企業統計調査」「事業所名簿整備調査」より推計。
 2. 規制改革分野(10業種)とは、内閣府「政策効果分析レポート No.3 「規制改革分野における雇用再配置の動向」」の分類を参考に、「電気業」「ガス業」「道路旅客運送業」「航空運輸業」「電気通信業」「小売業」「金融・保険業」「自動車整備業」「放送業」「その他の事業サービス業」を指す。

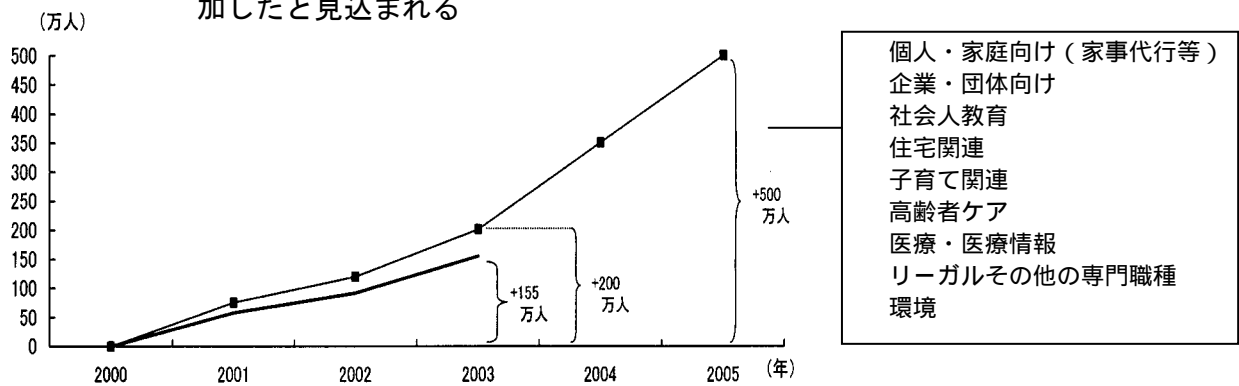
雇用創出 ポイント

「530万人雇用創出プログラム」など新規・成長分野の雇用創出の取組みが進行

- ・「530万人雇用創出プログラム」については、これまでの3年間で約200万人の雇用が創出されたと見込まれる。目標達成には今後2年間でさらに300万人の雇用創出が必要。
- ・平成11年度より「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」の一環として行われている新規・成長分野雇用創出特別奨励金制度については、申請に対する対応の迅速性、雇入れ者の定着性など運用上の問題が指摘されている。定着性を高めるには、雇用奨励と能力開発奨励を効果的に組み合わせることが課題。

○530万人雇用創出プログラム

図表3(1)-3 「530万人雇用創出プログラム」対象分野の雇用は3年間で約200万人増加したと見込まれる



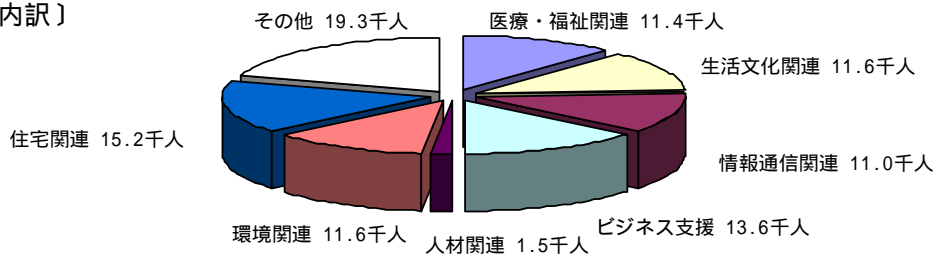
(備考) 1. 「平成15年第19回経済財政諮問会議(2003.9.2)提出資料」より作成。
 2. 「労働力調査」によれば、2003年1-6月期は、2000年同時期に比べ、サービス業における雇用者数は約155万人増加。これに基づき試算すると、「530万人雇用創出プログラム」の対象分野においては、約200万人の雇用が創出されたと見込まれる。

○新規・成長分野雇用創出特別奨励金による雇用創出

図表3(1)-4 地域での新規・成長分野での雇用創出に向け9万人以上に対して財政支援<経済効果> (平成11年度～平成15年8月(累計))

(雇用奨励金) 9.5万人分の新規・成長分野での雇用機会創出に対し、約663億円を支給(一人当たり70万円等)

[分野別内訳]



(能力開発奨励金) 2.2万人(月)弱の新規・成長分野での実践的職業訓練受講者、及び実施事業主に対し、合わせて約43億円を支給

(備考) 新規・成長分野雇用創出特別奨励金は、平成11年度に創設された制度で、新規・成長15分野に該当する事業を行う事業主、または訓練受講生に対して雇用奨励金もしくは能力開発奨励金を支給する制度

新規・成長分野雇用創出特別奨励金についての現場担当者の声（ヒアリング調査より）

（支給迅速化への要望が強い）

- ・ 支給申請から決定までに時間がかかりすぎるという批判が多い。
- ・ リストラされた労働者（若年者以外）向けの雇用機会創出を促進する制度だが、リストラ対象者か否かの認定に時間を要するが多い。特に雇用保険未加入者の場合には個別事業者にヒアリングが必要。

（雇入れ者の定着度についてはフォローせず）

- ・ 雇入れ後 3 ヶ月以降に奨励金の申請が可能になるが、その後雇入れ者が継続的に雇用されているかどうかのフォローは行っていないため、雇入れ者の定着度は不明である。

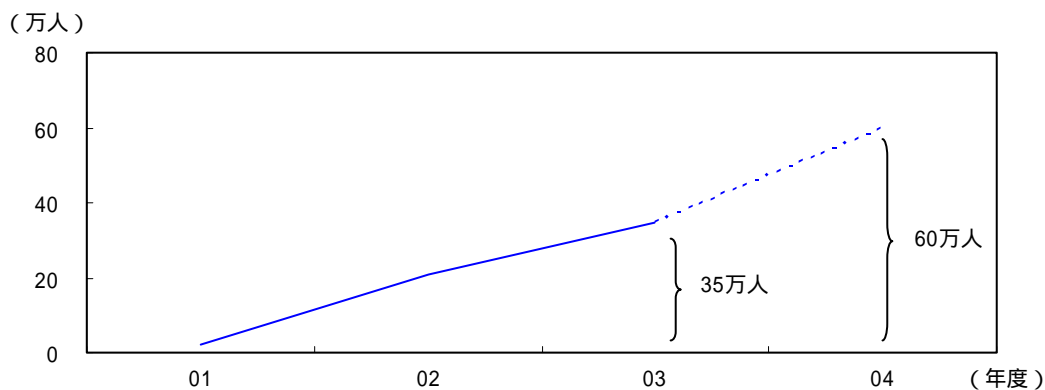
雇用創出 ポイント

新公共サービス雇用により3年間に累計で35万人の雇用を創出

新公共サービス雇用については、再就業の厳しい中高年労働者層等に配慮した雇用創出や、地域の雇用情勢に根ざした雇用創出をサポートする財政措置がとられているが、制度本来の趣旨が十分活かされていないとの指摘もある。

図表 3(1)-5 緊急地域雇用創出特別交付金により35万人に緊急の雇用機会提供

緊急地域雇用創出特別交付金の実施状況について（累計）



(備考) 1. 厚生労働省資料より作成。
2. 2002年度は速報値、2003年度は計画値、2004年度は目標値。

地方自治体の新公共サービス雇用担当部局の声（複数自治体へのヒアリング調査より）

交付金事業は中高年者向けのセーフティネットになっているとは限らない。

募集に当たっては法律の制限から中高年失業者に対象を絞れないため、特段年齢や属性に制限を設けずに採用した。

事業ごとに労働者の専門性などの特性に応じたバランスよい採用を行った。

年齢別には20～25歳未満が一番多く、30歳未満の若年者比率が高い。

緊急性の高い雇用創出事業を中心に行っている。

この事業に採用後、雇用期間を更新して正規社員になれる場合があるが、今までの実績で期間を更新された者は全体の1～2割程度で大半は半年間の雇用である。

その他要望等

常用雇用がイメージとしてあるので6ヶ月未満の雇用期間は短すぎる、という苦情が多い。

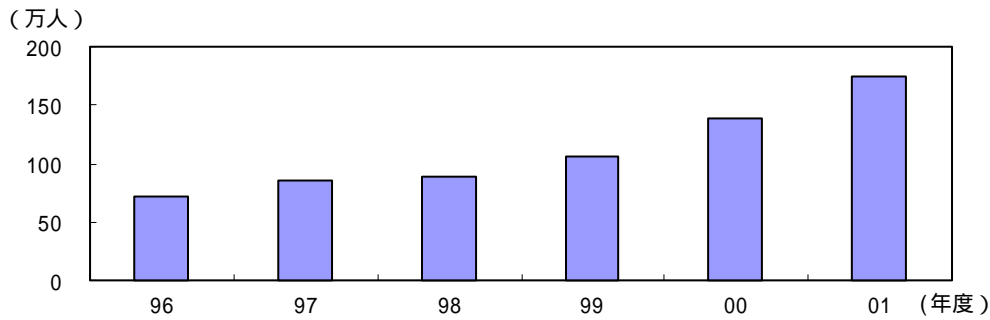
この事業へのニーズは高いが、平成15年2月に設けられた「中小企業枠」のように適用要件が厳しいと有効活用しにくい。

雇用創出 ポイント

派遣労働者を積極的に活用する動きが拡大

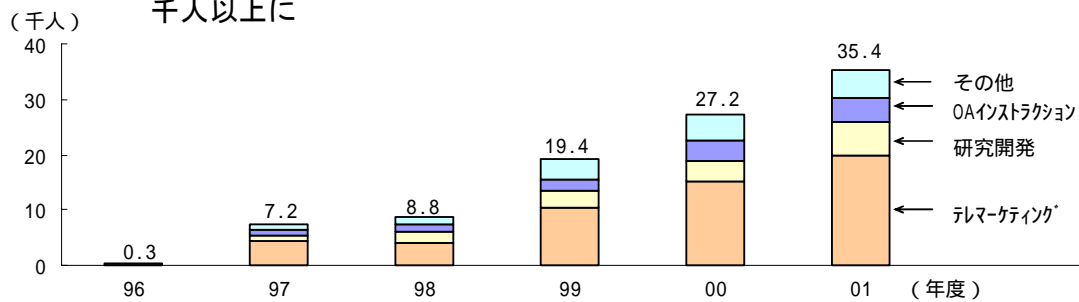
労働者派遣に関する規制改革が進んだことにより、事業者が労働者派遣を積極的に活用する動きが拡大している。

図表 3(2)-1 派遣労働者数は過去 5 年間(96~01 年)で 2.4 倍に



(備考) 厚生労働省「労働派遣事業の年度事業報告の集計結果」より作成。

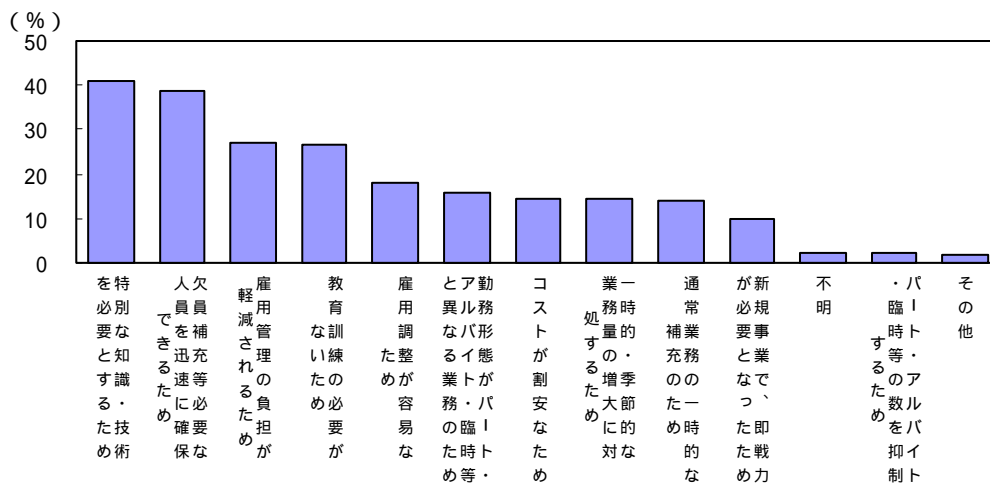
図表 3(2)-2 96 年に派遣対象業種拡大、拡大された業種の派遣労働者数は 5 年間で 3 万 5 千人以上に



(備考) 1. 厚生労働省「労働派遣事業の年度事業報告の集計結果」より作成。

2. 「その他」は、「企画、立案」「書籍作成、編集」「広告デザイン」「インテリアコーディネーター」「アナウンサー」「セールスマン」「放送用道具製作」の合計。

図表 3(2)-3 企業側の派遣労働者受入の理由は流動性と専門性



(備考) 厚生労働省「総合的実態調査」(平成 14 年 6 月)より。

雇用創出 ポイント

正規雇用以外の多様な就業形態が拡大

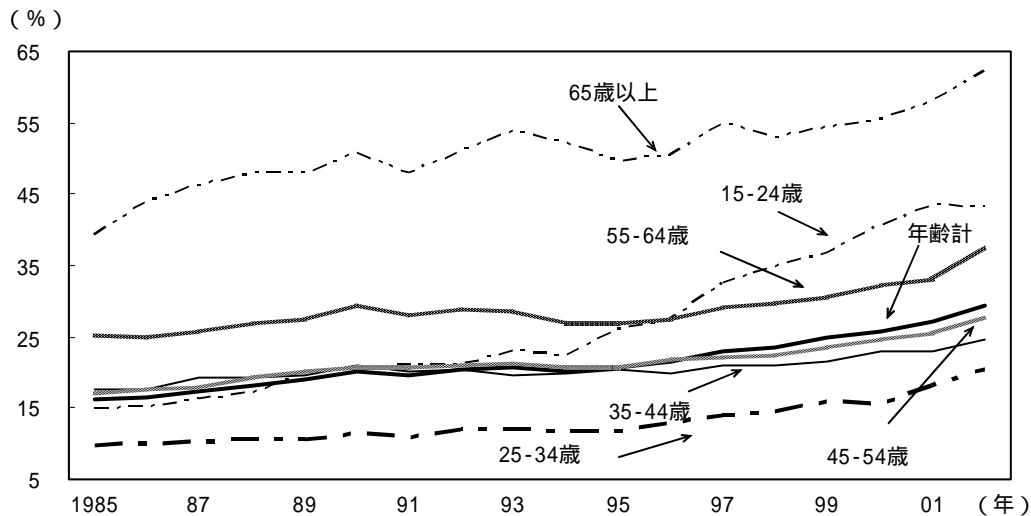
- ・80年代以降、正規雇用（注1）以外の労働者が増加し続けており、雇用の多様化が進んでいる。またパート労働者など正規従業員以外の労働者に対する待遇改善策があいまって進められている。
- ・他方、教育訓練や能力開発に対する正社員以外の社員の満足度は、正社員と比較して低くなっている。しかしながら勤め先で能力開発に関する支援を受けられる者のみに限ってみると満足度は相対的に高くなっており、またそうした社員は仕事に対する意欲も相対的に高い。
- ・ワークシェアリングにより労働時間を5%（月間8時間程度）短縮する場合、運用次第で200万人強～300万人弱の雇用増との推定結果（注2）があるが、これまでのところ雇用創出に結びつく導入例は少ない。我が国に定着する制度設計が鍵。

注1：正規雇用とは特定の企業と継続的な雇用関係を持ち、雇用先の企業でフルタイムで働くことを指す。正規雇用以外の就業形態には、パート労働者、アルバイト、派遣労働者、契約社員などがある。

注2：（財）社会経済生産性本部「労働時間短縮の雇用効果に関する調査研究（シミュレーション結果）」2001.1

図表3(2)-4 非正規従業員比率は増加

年齢別非正規従業員の占める割合（非農林業）



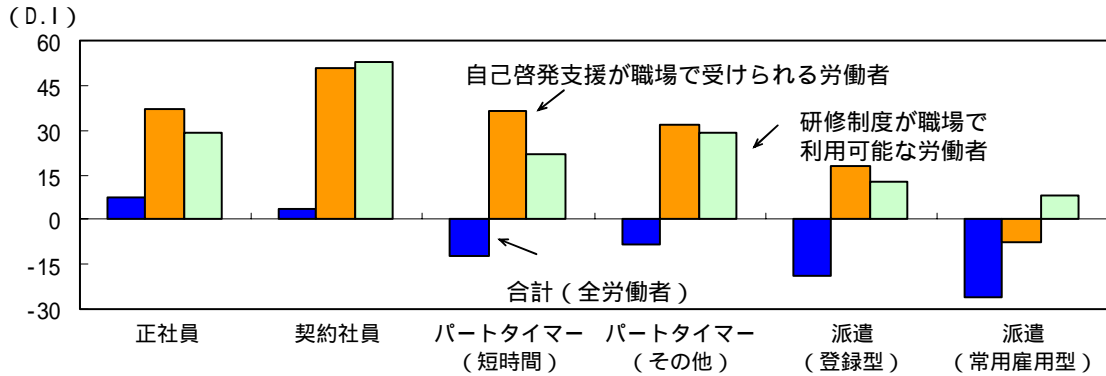
非正規従業員へのニーズ

- ・今後、非正社員活用の場は定型業務から判断・専門業務にシフト
- ・パートタイム労働者については人件費節約や仕事の繁閑への対応、出向社員や契約社員については即戦力性や専門性を雇用の理由としてあげる企業が多い

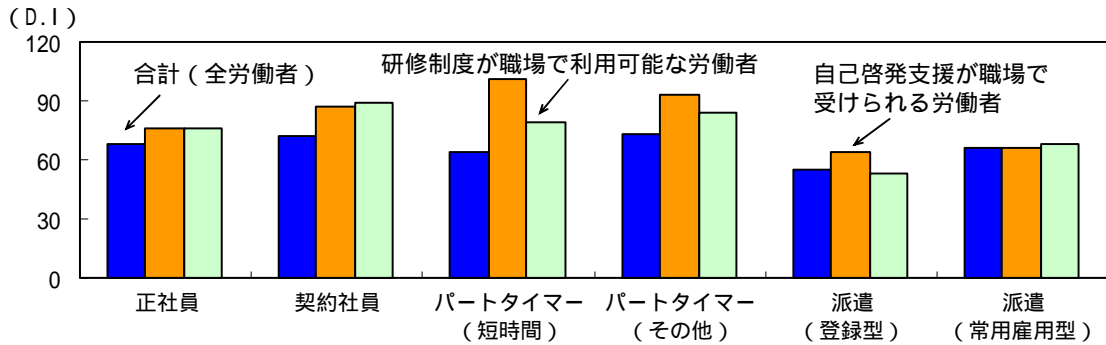
（備考） 総務省「労働力調査特別調査」「労働力調査（詳細集計）」より。

図表 3(2)-5 派遣・パートでは能力開発制度や仕事のやりがいに対する満足度は低いが、自己啓発制度や研修制度の実施によって満足度は高まる傾向

①教育訓練・能力開発のあり方についての満足度 (D. I)



②仕事の内容・やりがいについての満足度 (D. I)



- (備考) 1. 日本労働研究機構「企業の人事戦略と労働者の就業意識に関する調査 (就業者調査)」2003 年より作成。
 2. 「満足度」は、回答者割合を「満足 (+2)」、「やや満足 (+1)」、「やや不満 (-1)」、「不満 (-2)」として試算。
 3. パートタイマー (短時間) とは、「いわゆる正社員より 1 日の所定労働時間が短い、1 週の所定労働日数が少ない者。雇用期間は 1 ヶ月を超えるか、または定めがない者」。
 4. パートタイマー (その他) とは、「いわゆる正社員と 1 日の所定労働時間と 1 週の所定労働日数がほぼ同じで、雇用期間は 1 ヶ月を超えるかまたは定めがなく、パートタイマーその他これに類する名称で呼ぶ者」

図表 3(2)-6 ワークシェアリングのシミュレーション結果表

ケース (時短対象は一般労働者のみ)	一般雇用者 (万人)			パート雇用者 (万人)			雇用者計 (万人)
	製造	非製造	小計	製造	非製造	小計	
1 5%時短・給与削減	37	131	168	19	28	46	215
2 5%時短・給与維持	11	50	61	69	277	346	285
3 5%時短・給与削減 +パート給与1%増	40	142	181	3	34	31	150
4 5%時短・給与維持 +パート給与1%増	8	37	46	50	203	253	208

(備考) 財団法人 社会経済生産性本部「労働時間短縮の雇用効果に関する調査研究 (シミュレーション結果)」(2001.1)より引用。