

政府の立場から

堀場 絵里香*



ただ今ご紹介にあずかりました厚生労働省の堀場と申します。普段はハローワークの職業紹介に関する業務を行っていきまして、今回のILO総会では政府代表という立場で意見を述べさせていただきました。

1 課題設定

先ほどILO駐日事務所からも説明がありましたが、簡単にこちらでも説明を補足したいと思います。まず「雇用の戦略目標に関する周期的議論」という課題が設定されているのですが、私自身、ILO総会の出席は初めてでしたので、いったいこれは何を議論したいところなのかということから始まりました。そこで、まずこの議題設定が何に基づいているのかという説明を簡単にしたいと思います。

2008年に開かれた第97回総会で、「公正なグローバル化のための社会正義に関するILO宣言」というものが採択されています。引用しますと『『ディーセント・ワークの実現に向けた取組』の4つの戦略目標を通じて、進歩と社会正義を促進するとともに、目標達成のための加盟国政労使の取組をILOが実効的に支援する新たな基盤の確立を目指す』というものです。こういった宣言の中で今回の議論がされています。

簡単に申し上げますと、①ディーセント・ワーク、つまり、働きがいのある人間らしい仕事を享受できる社会を実現しましょう。②そのために4つの目標を掲げましょう。雇用、社会保護、社会対話、労働における権利の保障という、4つのテーマについて話し合きましょう。③加盟国が行うことは政府・労働・使用者代表が一体となって、社会・経済政策を通じて雇用に関する目標の達成に努めましょう。④ILOがすべきことは、雇用において経済政策を中心に据えて、グローバル化が雇用に与える影響を評価しましょう。このような内容です。

実際に参加してみた印象ですが、今まで雇用政策が必ずしも社会政策や社会制度全体の中で十分に議論がされていなかったのが、きちんと社会包摂の戦略として雇用を捉えていこう、というような動きを感じました。

*堀場絵里香(ほりば・えりか) 厚生労働省職業安定局首席職業指導官室・中央職業指導官。2004年厚生労働省入省。子育て女性の再就職支援、高齢者雇用対策、若年者雇用対策等を担当し、現在はハローワークの職業紹介業務を担当。

4つのテーマについての周期的議論というのは、要するに4つのテーマをぐるぐる回しているというような感じですが、なぜ今回フォローアップをしなくてはいけないのか、ということも勉強させていただきました。加盟国の多様な現状やニーズをよりよく理解し、それらを雇用に関する優先事項や課題計画と適合させて、あらゆる手段を用いて、効果的に加盟国の現状やニーズに応えるために行うものだという事です。

2 持続可能な回復と開発のための雇用政策レポート

周期的な議論に入る前に、ILO事務局から「Employment policies for sustainable recovery and development」というレポート（右図参照）について説明がありましたので、簡単に説明させていただきます。

まず雇用の状況ですが、長引く危機の状況にあるということです。経済成長のトレンドは2010年までは回復傾向にありました。リーマン・ショックがありました、その後は何とか持ち直しを見せていたという状態ですが、2011年から成長が鈍化している。失業者数につきましても2013年には202万人になっていますが、ILOの推計によりますと2014年には4.2万人、そして2015年には3万人増えるという推計にあるそうです。

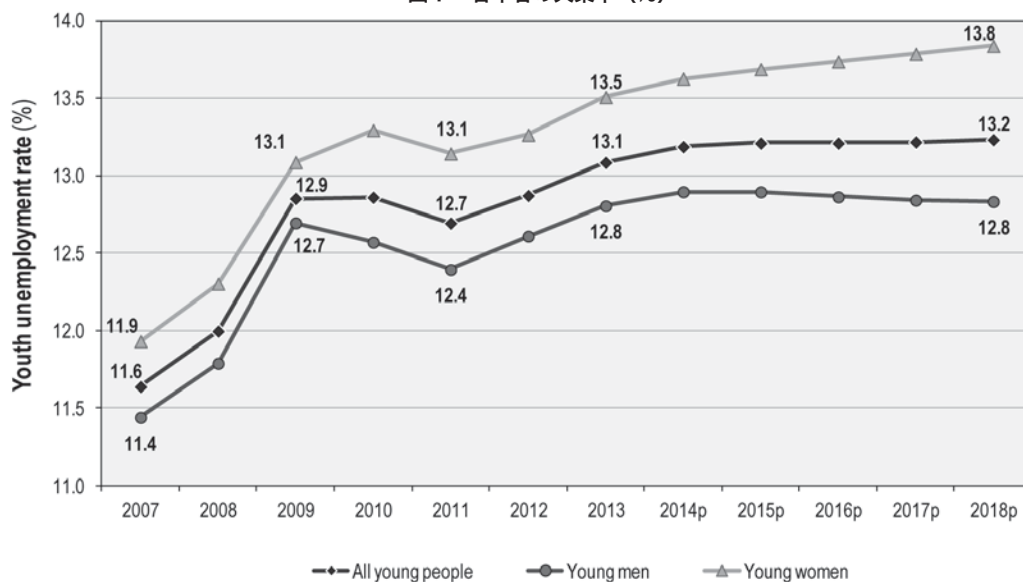
失業率も横ばい、あまり変わらない状態です。一方、日本の失業率を見ますと2010年が5.1%、2012年が4.3%、そして直近ですと2014年8月に3.5%ということで、徐々に回復傾向にあります。

続いて若年者の雇用環境につきましても説明がありました。こちらもリーマン・ショック後にいきなり高くなってしまっていて、そこから少し持ち直しをしたのですが、さらにまた失業者が増えている状態です。参考までに日本の若年者の失業率を申し上げますと、2007年に15歳～24歳層については7.7%、2011年には8.2%、2013年には6.9%と、世界の平均から見ると若干低いのですが、同じような傾向をたどる形になっています。（次頁図1）

続きまして「構造的失業」による長期失業者の増加について触れられています。構造的失業とは、単に景気の変動による一時的な失業によらないものです。通常、景気が回復しますと、失業率が低下して求職者や長期失業者が減少するのですが、構造的失業というのはこの景気変動によるものではなくて、衰退産業だとか社会構造が変化する中で、ある一定の産業地域の中での労働者が失業し、新規分野やほかの地域で雇用が創出されてもその職に就けず、慢性的な失業状態になってしまう状態です。例えば、配管工だとか、製造業で働いている労働者が失業してしまって、一方でシステムエンジニアの求人が山ほどあったとしても、そのまま失業者が労働移動につながらないので、なかなか就職ができずに長期失業者になるような状態です。実際、平均的な失業期間は長期化しており、2007年には8カ月ぐらいだったのですが、平均すると2010年には10カ月ぐらいに伸びています。1年以上の長期失業者の割合もやはり高くなってしまっている状態です。



図1 若年者の失業率 (%)



p = projections.

Source: ILO: Trends Econometric Models, Oct. 2013.

続きまして、ワーキングプアについても説明がありました。日本では働く貧困層といわれていますが、ILOでは1日の可処分所得が1 USドル以下の者という定義があります。数としては現在、3億7,500万人が存在するという状態になっています。1日に1.25ドル以下で生活する労働者は、2000年には6億9,300万人、2013年には3億7,500万人ということでかなり減ってきたのですが、2018年の推計では2億8,500万人とされており、減少傾向がスピードダウンしていると報告されています。

ワーキングプアの脱出のための移行措置として、この報告書では、例えば農業分野からより生産性の高い産業分野への移行が大切であると書かれています。ただ、ワーキングプアも産業間で等しく分布をしているわけではありませんので、先進国では低賃金のサービス業、例えばファーストフードの従業者だとか、ホームヘルパーなど、第三次産業の中に存在することが指摘されています。そのほかの地域では、製造業、農業、建設業などのブルーカラーの労働者がワーキングプアとして入っていますので、単純に産業構造の転換をすればよいというものではありません。産業の促進や労働者の保護のための法整備を合わせて考えていく必要があると指摘されています。

法整備と産業構造についてはもうひとつのテーマがありまして、インフォーマル雇用、インフォーマル経済についても触れられています。インフォーマル経済というのは、労働者のすべての経済活動プラスアルファで、法律や実態上、公式的な取り組みによって十分にカバーされていないような経済活動のことです。

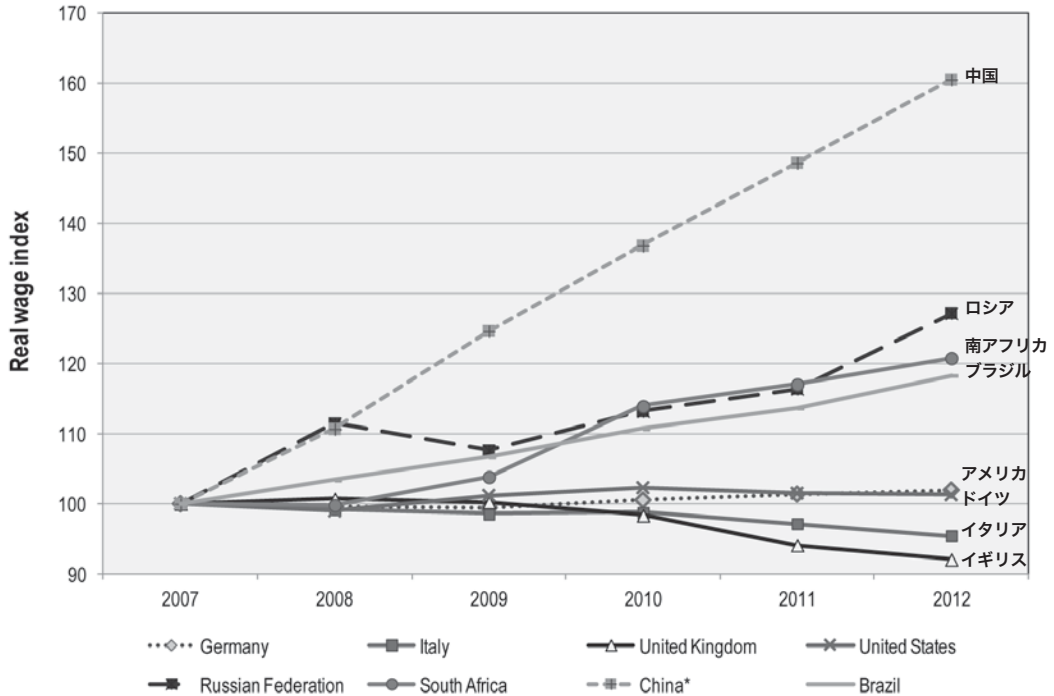
このようなインフォーマル経済の中のインフォーマル雇用というのは、正式には2つに分類されています。1つは公的に適用可能な労働基準がない、そもそも法律上の水準を満たす義務や保障の権利が生じていないような状態です。もう1つが適用可能な労働基準が法的に存在するけれども一

貫性がない、要するに法律はあるけれども義務や権利が完全に生じるような状態になっていないような状態です。

インフォーマル雇用が発生する職種や業種は特定されておらず、とにかく広範囲にわたると指摘されています。なおかつ発展途上国では非農業分野であったとしても雇用の40%以上がインフォーマル雇用だと書かれています。こちらもワーキングプアと同じように、フォーマル経済、フォーマル雇用に移行するという取り組みをやっているのですが、なかなかうまくいかず苦慮しているという状況にあるそうです。

最後のトピックスとして、賃金についても触れられていました。経済危機以降の賃金の上昇率としては、先進国経済の実質平均賃金は「低下」または「緩やかに上昇」している。中国はすごく上がっていますが、新興国や発展途上国では賃金格差が拡大しています。南アフリカとかブラジルはまだまだ低い状態です。(図2)

図2 実質賃金指標



* = estimate.

Source: ILO: Global Wage Database.

賃金についてはその上昇率が問題というよりは、賃金の上昇と生産性の向上が連動しないことが問題として取り上げられています。経済危機以降、経済デマンドが鈍化し、金融が収縮しているような状態である。一時的に回復はしたとしても、将来への経済の不透明性への不安ということもありますので、将来に向けた大胆な投資が抑制される。これによって雇用の状況が改善されず、賃金も上昇しないし、雇用も拡大しないというところに問題点があると述べられています。

報告書の最後に、総括と将来の方向性が書かれています。まず政策課題の一貫性と関連性のある

雇用戦略を実行するために考慮するポイントということで、大きく2つが取り上げられています。

1点目は、経済危機及び停滞するグローバル経済からの持続可能な回復が必要である。さきほど鈍化していると言いましたが、とにかくストップせずに持続して回復をすることが重要である。特に現状の労働市場では、雇用の質と量という両方が不十分なので劇的な変化が求められる、ということが書かれています。

2点目としては、異なる地域や国があらゆる方法で、労働市場の構造的な変化をもたらすことのできるプランニング、統合化、見通しが必要であるということが述べられています。

また、雇用の促進のための最優先事項としては、3つ掲げられています。1つは労働を念頭に置いた経済政策。2つ目が若年者雇用で、雇用機会と訓練機会の提供。3つ目が地域経済、フォーマル雇用の促進、起業、移民といった項目です。

3 一般討議——6つの議題と討議のポイント

次に、一般討論の話に移ります。先ほど駐日事務所から説明があった内容です。実際、いくつかテーマがあるのですが、必ずしも参加国すべてが全ての項目を発言する必要はなくて、挙手方式になっています。ですから長いものは1つの議題で40カ国ぐらいが手を挙げて2日費やしているものもありますし、短いものと10カ国ぐらいしか挙げないという状態になっています。日本としてはすべてについて挙手をして発言をさせていただきました。

1点目「現在の雇用の課題と変化の主要因についての共通認識」というのは、現状の主要な雇用課題を皆さんで共有しましょうという内容です。日本として説明した内容ですが、終始アベノミクスのお話をさせていただいています。まず日本が政策を講じる前の現状としては、働き手が少子高齢化によって減少してしまっている。その中で企業というのは投資だとか賃金を抑制してしまっていて、研究開発の投資も手控えているような状態になっている。消費者も将来の不安から所得が減少するのではないか、消費を減らさざるを得ない状態になっており、需要が低迷してデフレが加速するという悪循環になっているという話をしました。

そこで日本政府としては、デフレデマンドを一掃するために、大胆な金融政策という第1の矢、そして停滞した経済を活性化するための機動的な財政政策という第2の矢を放ったというお話をしました。具体的には2013年6月に「日本再興戦略」が閣議決定されていまして、その中でも雇用というものが入っています。

例えば、今の仕事から少しでもキャリアアップをしたいという方向けに、雇用保険制度における教育訓練給付の見直しを行うなどをして正社員化を図る。キャリアアップをしたい方に関しまして、企業が助成金などを支給するような制度を充実させるといった政策ができました。

実際の効果としては様々な形で現れており、まずは消費と企業の業績が回復傾向になりました。その中で労働市場も回復しまして、有効求人倍率につきましては2014年5月には1.09倍まで上昇しまして、22年ぶりの高水準になっています。さらに雇用者数も増加しまして、リーマン・ショック前の水準を上回り、女性については労働力の参加率が高まっている状態になっています。

2つ目の議題「雇用促進のためのILOと加盟国の行動の見直し」については各論が複数あるのですが、マクロ経済政策の選択の中でディーセント・ワークにどのような成果をもたらしたのか、投

資拡大と構造変革，ディーセントで生産的な雇用をもたらした措置は何か，そしてILOが講じた措置は何か，というような話です。

日本政府の回答としては，こちらにもまたアベノミックスの話をさせていただいています。アベノミックスの中では若者，女性，高齢者の労働力を活用して，ディーセント・ワークを進めるというのもひとつの課題になっていますので，この点について説明をさせていただきました。そしてまたILOを通じた技術協力事業を実施しており，こちらにも2012年のILO総会で若者の雇用について，アジア太平洋地域で各国の取組や好事例をシェアしようという動きがありまして，データベース化を図るという事業も実施しています。

最後のテーマ「雇用に関するILOの活動がもたらす意味合い」ですが，この議題の各論は，今後，適切かつ効果的で適正な雇用を創出するための「包括的枠組み」の主要な要素となるものは何か，さらにILOの4つの戦略目標及び相互関係について学んだ教訓とは何か，というものです。

ここでもさらにまたアベノミックスを話していますが，日本ではアベノミックスをやることによって，金融や経済政策を実施しまして，経済全体の活性化を図るような内容をやっている。これについてはまだ引き続き実施をしていく必要がありますし，まだまだ不十分なところもあると考えています。なおかつ，その4つの戦略目標はそれぞれ独立しているものではなく，それぞれをフォローアップして，相乗効果の中でやっていく必要があるという話をさせていただきました。

私からは以上になります。ありがとうございました。(拍手)