

特別研究助成「若年・青年層の不安定就労  
ならびに社会保障制度の現状」  
2010年度報告（1）

## 目 次

小序	宮寄 晃臣	2
地域雇用政策と地方財政	町田 俊彦	3
1 分権改革・規制改革と自治体雇用政策		3
2 国費による雇用創出基金事業の展開		4
3 愛媛県の財政と地域雇用対策		10
4 国費による雇用創出基金事業の意義と限界		13
労働保険特別会計雇用勘定の積立金の取崩しの課題	藤井 亮二	19
1. はじめに		19
2. 労働保険特別会計雇用勘定の積立金と雇用安定資金		20
3. 積立金からの借入れの課題		28
4. おわりに		35
編集後記		42

## 小序

宮崎 晃臣

本号は専修大学社会科学研究所特別研究助成「若年・青年層の不安定就労ならびに社会保障制度の現状」（2010－2012年度）の2010年度報告の第1弾である。本研究グループは本学経済学部「福祉と環境コース」に所属する教員を中心に発足した。共通する問題意識はかくも雇用が不安定化した要因はどこにあり、現状の社会保障で人々の尊厳と生活が保障できるのか、雇用ならびに社会保障制度のどこをどのように正すべきか、という点にあったと筆者は考えている。グローバル化が進展する中、ことに地方の雇用環境が悪化し、地方、地域の再建の方途にも思いを共通して馳せ、そうした思いが今年2月の釧路調査に結び付いたと考えられる。

さて2010年度労働力調査によると、雇用に占める非正規雇用の割合は34.3%に達してしまった。1980年代から2000年代にかけてジニ係数を財政移転(再分配)前で見ると日本は0.35から0.44に格差が急速に拡大している。2000年代の先進国のジニ係数(財政移転前)はいずれも0.4台に張り付いており(OECD, Stat Extracts)、こうしたことを背景に10月15日に「反格差デモ」が82カ国、951都市で展開された(呼びかけたユナイテッド・フォー・グローバル・チェンジの報告)。かたやこうした都市の中には今や財政危機が金融危機を誘発し、さらに金融危機が財政危機をもたらす悪循環に入り、こうしたヨーロッパの財政金融危機が最悪の場合CDS(Credit Default Swap)を媒介にアメリカにサブプライムショックとは逆に伝播する危険性も高まっている。ショックが今後起きた場合、すでにサブプライム・リーマンショック後に打たれた金融・財政政策はもはや効果が期待できない、もしくは継続不可能であり、ショック、パニックをいかに回避させるかにまずは注力せざるをえない切迫した状況にある。

「反格差デモ」と財政金融危機は実は同根の下で発生していると考えられる。その根とは新自由主義である。「小さな政府」の下での減税が歳入欠陥、財政赤字をもたらし、種々の規制緩和がことに金融自由化ではリスク性の高い金融商品を次々に世に溢れさせ、労働市場の規制緩和では雇用の流動化を生み、非正規の不安定雇用を増大させ、その結果「1%と99%」の不公平な社会構造が作り出されてしまった。だからこそいま問われているのは新自由主義の清算であり、本研究グループでもそのことを視野に据え、理論研究と実証分析の成果があげられるよう努めたいと考えている。

2010年度報告の嚆矢を町田論文で放って、釧路調査の成果を第2段として構想している。町田論文はその意味では釧路の実証分析のための政策論的フレームワークであり、社会保障分野で補足してもらいたく藤井論文をここに掲載することにした。

# 地域雇用政策と地方財政

町田 俊彦

## 1 分権改革・規制改革と自治体雇用政策

### (1) 地域雇用政策の不在

佐口和郎教授は、地方自治体が主体となった固有の意味の（産業政策に埋没する雇用開発や対象療法としての雇用対策以上の）地域雇用政策は長らく不在であったという<sup>1)</sup>。

日本の雇用政策の特徴を、小さい失業保険・公共職業紹介及び訓練の消極性・低い最低賃金水準として形容し、低失業率と雇用されていることが貧困につながらなかったこと（年功賃金、低い非正規労働者の比率）がその条件としてあげられている。地域雇用に関わる政策内容は中央集権的であり、地方自治体は受動的に執行する立場にあった。

1987年には地域雇用促進計画が策定され、地域において諸主体による地域独自の雇用政策策定の試みが散見され始めたが、この法律下で設置された地域雇用開発会議は開店休業状態の場合が多かったという。

### (2) 2000年分権改革と地方事務官制度の廃止、自治体雇用政策の努力義務規定の新設

地域雇用政策が積極化する契機となったのは分権改革である。戦後、戦前・戦時期に中央集権システムを支えてきた官選知事制が廃止され、都道府県が法人格をもつと、中央省庁は地方自治体を国の出先機関とする機関委任事務を乱発するとともに、政府管掌健康保険、職業安定業務、陸運業務などで地方事務官制度を導入した。2000年4月以降の一括法の施行による分権改革では、職安法第9条の改正により、地方事務官制度が廃止された<sup>2)</sup>。職業安定業務に携わる職員は国家公務員に統一されて、労働省（現在は厚生労働省）の出先機関として府県労働局が設置された。

こうして府県行政における雇用労働部局の権限が縮小する一方で、2000年4月に改正された雇用対策法では、第3条の2（現行第5条）が「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講じなければならない」と新設された。雇用対策法改正により、地域雇用政策の主体として、従来からの府県に加えて市町村も法的に認められた。

2001年10月施行の改訂地域雇用開発促進法においても、都道府県に指定された地域ごとの雇用計画策定が地方自治体の努力義務になった。国による指定方式から都道府県による指定、

その地域ごとに作成した計画の国による同意という方式への転換は、地方分権の流れに対応している。実態としては国の同意基準が厳格に設定・運用され、求職活動支援地域における援助活動の委託は職安局長と受託団体の間の契約であり、どのような事業を行うかなど具体面での府県の主体性発揮も制約されていたという<sup>3)</sup>。

### (3) 自治体への無料職業紹介事業の解禁

佐口和郎教授によると、2005年前後から地域雇用政策の不在が次第に克服された<sup>4)</sup>。それを促進したのは、地域における雇用・生活問題の深刻化と地域における担い手の生成であった。

第1に大阪府が障害者・母子家庭の母親・中高年齢者・若年者・ホームレスの人・生活保護受給者等の就業困難者に的を絞った「雇用・就労支援プログラム」を発表(2005年5月)するなど、自治体独自の地域雇用政策が出現し始めた<sup>5)</sup>。

第2に規制改革の一環としての労働関係3法の改正により、労働者派遣法改正で派遣期間の上限を1年から3年に延長し、製造業への派遣を解禁して、非正規労働者とワーキングプアの急増をもたらすとともに、職業安定法改正により自治体へ無料職業紹介事業を解禁した。2004年度から地方自治体による無料職業紹介機関の設置が相次ぎ、2009年11月現在で138ヶ所にのぼっている。医師確保、農林業振興、U I J ターン、定住促進、産業・企業支援、就業困難者支援、若年者就労支援、中高年就労者支援など、地域での固有の課題に対応させて、ハローワークではカバーしきれない対象への紹介活動が始まりつつある。

## 2 国費による雇用創出基金事業の展開

佐口和郎教授は地域雇用政策不在の克服の第3の側面として、地域を対象とした国の雇用政策が、2005年度からの地域提案型雇用創造事業(いわゆるパッケージ事業、後継は新パッケージ事業)にみられるように、地域での諸機関が創意工夫をこらして提案したプランをコンテスト方式で競わせるといった方式に移行し始めていたことをあげる。国による地域を対象とした雇用政策を、地方自治体や諸機関が積極的に利用し始めているという事実を評価する。

予算規模やその実際の雇用に与えるインパクトからみて大きいのは、リーマン・ショック後の緊急雇用創出事業、ふるさと雇用再生特別基金事業であるが、その前身として緊急地域雇用創出特別基金事業(2001~04年度)がある。地域におけるこれらの政策の運用は受動的なものばかりではないとして、地方自治体が主体となる地域雇用政策として位置づけられている。

先駆的自治体に限らず全国の地方自治体が取り組んできた地域雇用政策は、こうした国費を財源とした基金を活用した雇用政策であった。(財)東京市政調査会『自治体の就労支援』では、

表1 地域雇用創出基金事業の概要

交付金名称	第1次基金事業	第2次基金事業	第3次基金事業	
	緊急地域雇用特別交付金	緊急地域雇用創出特別交付金	ふるさと雇用再生事業	緊急雇用創出事業
国の予算措置	1999年度一般会計補正予算(第1号) 予算額2,000億円	2001年度一般会計補正予算(第1号) 予算額3,500億円 2002年度一般会計補正予算(第1号) 予算額800億円 予算額 計4,300億円	ふるさと雇用再生特別交付金 2008年度労働保険特別会計補正予算(第2号) 予算額2,500億円	重点分野雇用創出事業 重点分野雇用創出特別交付金 2009年度一般会計補正予算(第2号) 予算額1,500億円 予備費 1,000億円 2010年度一般会計補正予算(第1号) 予算額1,000億円 予算額 計3,500億円
事業終了時期	2002年3月末	2005年3月末	2012年3月末	

出所：(財)東京市政調査会(編)『自治体の就労支援』の25～26頁、図表1-2を基に、「雇用対策と自治体の取り組み」(『季刊実践自治』2010年冬号所収)7～8頁で補強して作成。

これを基金事業とよび、3次にわたって実施されてきたとしている（表1参照）<sup>6)</sup>。以下では、雇用創出基金事業と呼ぶ。

### （1）第1次雇用創出基金事業

バブル崩壊後の経済停滞から脱しつつあった日本経済は、橋本内閣による消費税率の5%への引き上げの断行と財政再建政策（財政構造改革）による公共事業の削減により、2007年秋の山一証券・拓殖銀行の破綻にみられ通り、デフレ・スパイラルと金融システムの麻痺に見舞われた。小渕政権は1998年11月に緊急経済対策を決定、①中小企業における雇用創出のための支援事業の導入、②緊急雇用創出特別基金（事業主が非自発的に離職した中高年失業者を雇用した場合に賃金の一部を助成）の導入等を盛り込んだ。

1999年6月、野党・民主党は①土木型から福祉、環境等に力点を置いた新型社会資本整備事業への転換、②将来的に社会的ニーズの高い分野で100万人以上の雇用創出、③民間やNPOなどを活用し地域が主体となる雇用の拡大、④国・自治体が直接あるいは民間に委託して恒久的に雇用創出を図ることを内容とする雇用対策を提案した。これに対して自民党は、①雇用不安を解消するために新たな雇用の受け皿を作ること、②新たな事業の創出は相当時間がかかるため臨時応急の措置として国・自治体において雇用・就業の場の創出に資する事業を実施すること等を提示した。この「自治体における雇用・就業の場の創出」が第1次雇用創出基金事業の創設につながる。

1999年6月、小渕政権は「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」において、「緊急地域雇用創出特別基金事業」（第1次事業）を決定し、11月9日提出の2001年度一般会計補正予算案（第1号）に盛り込んだ（11月16日成立）。予算額は3,500億円で、緊急地域雇用創出特別交付金として都道府県に配分、都道府県はその財源で基金を造成、2001年度末を時限として基金の取り崩しにより雇用政策を実施する。労働省は、行政改革の下での行政スリム化という政策に反しない政策とするために、①一両年で終わる事業、②基本的に民間委託、③雇用創出が図られる事業という枠組みを設定した。①との関連では雇用期間を6ヶ月に限定した。「臨時応急の措置」という事業の性格、国費による特別交付金の配分と都道府県による基金の造成という財政方式は第2次基金事業、第3次基金事業に引き継がれる原型となった。政府は第1次雇用創出基金事業では1,996億円が執行され、新規雇用数は31万人で、30万の雇用創出目標は達成されたとしているが、算出の根拠は不明である。

### （2）第2次雇用創出基金事業

第1次雇用創出基金事業の実施期間中、全国の地方自治体は政府に対し2002年度以降の事業

継続を求める決議を多数提出した。しかし厚生労働省は2001年4月の時点では、当初の予定通り2002年3月末で事業を終了し、地域雇用促進法の改正により、自治体主導の雇用創出の仕組みを創設するとの見解を示していた。森政権から小泉政権への交代後の2001年6月26日、小泉政権は「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」を発表した。以後2、3年を「日本経済の集中調整期間」に位置づけて、不良債権問題の抜本的な解決を目指すとともに、不良債権処理等が雇用に及ぼす影響にかんがみ、離職者等に対する「セーフティネットの拡充」を図るという方針であった。

この「セーフティネットの拡充」が第2次雇用創出基金事業の創設につながる。2001年9月、小泉政権は「総合雇用対策」において、「緊急地域雇用創出特別基金事業」（第2次雇用創出基金事業）を決定し、7月8日提出の2001年度補正予算案（第1号）に盛り込んだ（7月21日成立）。予算額は3,500億円で、緊急地域雇用創出特別交付金として都道府県に配分、都道府県はその財源で基金を造成、2004年度末を時限として基金の取り崩しにより雇用政策を実施する。2002年12月には事業の拡充、中小企業の雇用安定や雇用機会創出のための小規模事業への事業委託の推進など第2次雇用創出基金事業の見直し内容を決定した。2003年1月20日、第2次雇用創出基金事業への800億円（中小企業特別事業委託分400億円、一般事業分400億円）の追加を含む2002年度一般会計補正予算案（第1号）を国会へ提出した（1月30日成立）。これにより予算規模は第1次雇用創出基金事業の2倍以上の4,300億円に増額された。2001年11月に厚生労働省が都道府県に示した第2次雇用創出基金事業の実施要領は、第1次雇用創出基金事業を踏襲した。

政府は第2次雇用創出基金事業では4,189億円が執行され、事業に従事する労働者数64万4,570人、新規雇用の失業者数は57万3,029人で、50万人強の雇用・就業機会創出目標は達成されたとしている。雇用拡大は量的には達成されたとしても、一時雇用で一時しのぎの対策でしかない。

### （3）第3次雇用創出基金事業

2004年には輸出主導型経済成長により雇用改善がみられたが、青森県など雇用情勢が厳しい地域から第2次雇用創出基金事業の継続の要望が出された。政府はこれに応えずに予定通り2004年度末に事業は終了することとし、代わりに2005年度から地域再生法の地域再生計画の一環としての地域提案型雇用創造促進事業（旧パッケージ事業）165億円、さら2007年度から地域雇用創出推進事業（新パッケージ事業）を導入した。予算規模は零細で、同一地域における事業期間の上限を3年間とした。

2008年のリーマン・ブラザーズの破綻を契機とする世界金融危機・世界同時不況と小泉政権

の構造改革による格差・貧困の拡大の下で、参議院選挙の敗北に見舞われた自民党政権は「生活」に視点を置いた政策を展開せざるをえなくなった。麻生政権は2008年11月、「生活対策」において、①暮らしの安心が脅かされている生活者、②資金繰りに悩む中小企業、③都市部との格差に悩む地方といった弱者へのセーフティネットとして、安定的な雇用機会を創出するために、「ふるさと雇用再生特別基金事業」を実施することとした。さらに12月19日、「生活防衛のための緊急対策」を決定し、緊急一時的な雇用・就業機会の創出による再就職支援対策として「緊急雇用創出事業」を実施することとした。2009年1月に第3次雇用創出基金事業の実施要領を都道府県知事に通知した。第3次雇用創出基金事業の期限は2011年度末であり、第1次事業、第2次事業と同様に時限的な政策である<sup>7)</sup>。

なお国庫支出金としての特別交付金による基金事業とは別に、2009年度地方財政対策では「生活防衛のための緊急対策」の一環として地方交付税においてこれまでの加算措置とは別枠で1兆円が増額され、その半分の5,000億円が「地域雇用創出推進費」として地方財政計画に計上された。2009年度と2010年度の2年間の措置で、総務省は特別交付金と同様にいったん基金に積んで活用を図るよう助言している<sup>8)</sup>。

民主党は政権を獲得すると、2009年度補正予算（第1次）で導入された時限的な緊急人材育成事業（雇用保険失業給付を受給できない者への職業訓練・訓練期間中の生活支援のための給付－単身者月10万円、扶養家族を有する者月12万円）を、2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」に基づき2011年度から求職者支援制度として恒久化するなど雇用対策を積極化した<sup>9)</sup>。ただし地域雇用政策については、自民党政権下で実施されてきた時限的な第3次雇用創出基金事業の枠内で運用改善と事業費の上積みを図っているにすぎない。

#### （i）ふるさと雇用再生特別基金事業

2008年度労働保険特別会計補正予算（第2次）で2,500億円が拠出され、都道府県に配分された。地域内でニーズがあり今後の地域の発展に資すると見込まれる事業のうち、その後の事業の継続が見込まれる事業を計画し、民間企業などに業務を委託する制度である。基金の積極的な活用が認められる分野としては、介護、環境、観光、農林水産業などがあげられている。実施要領では「地域の継続的な雇用機会の創出を図る」という政策目的が掲げられている点が、第1次事業、第2次事業、第3次事業の緊急雇用事業とは区別される特徴である。雇用期間は原則1年であり、必要に応じ更新できる。都道府県は委託事業のため新規に雇い入れた労働者を引き続き正規労働者として雇い入れた企業等に対しては、一時金として1人当たり30万円を支給する。

各都道府県の「ふるさと雇用再生特別基金事業計画書」の集計に基づく分野別構成比では、



全国平均で産業振興が 23.8%で第 1 位、農林漁業が 18.9%で第 2 位、介護・福祉が 16.0%で第 3 位となっている<sup>10)</sup>。全国の事例をみても、青森県の民間主導による地場産品の商品化・販売モデル構築、福島県・愛知県・鹿児島市の民間委託による県産品アンテナショップの設置・運営、秋田県・長崎県壱岐市の地場農産物の直営店における販売と農作業体験ツアーの実施など、農林漁業を含めた産業振興が目につく<sup>11)</sup>。

#### (ii) 緊急雇用創出事業

離職を余儀なくされた失業者や未就職者の短期的に雇用する政策である。2008 年 12 月に創設された。2008 年度一般会計補正予算（第 2 次）で 1,500 億円が計上され、2009 年 4 月の「経済危機対策」の一環として 2009 年度一般会計補正予算（第 2 次）で 3,000 億円が積み増しされ、計 4,500 億円となった。ここから都道府県に対して「緊急雇用創出事業臨時交付金」を交付、都道府県は基金を造成し、2011 年度末まで基金を取り崩して直営事業を行うか、市町村事業を補助する。

事業は直接雇用と委託から成るが、雇用期間が原則 6ヶ月と短いため、対象となる職種は事務補助や作業員などに限定された。2009 年 5 月、厚生労働省は緊急雇用創出事業の 3,000 億円追加に係る交付要綱と併せて人材確保・高度化等が要請される分野（介護・福祉、子育て・医療・教育）を重点分野として扱い、1 回の更新（実質 1 年間の雇用が可能に）を可能にする等見直す通知を都道府県に発した。

各都道府県の「緊急雇用創出事業計画書」の集計に基づく分野別構成比では、全国平均で環境が 20.9%で第 1 位、教育・文化が 18.1%で第 2 位、農林水産業が 11.3%で第 3 位となっており、ふるさと雇用再生特別基金事業とはかなり差がある。全国の事例をみても、茨城県・岡山県の環境を悪化させる動物の捕獲、東京都の荒廃溪流の美化、神奈川県海岸漂着ゴミ回収など環境に係る事業が目につく。

#### (iii) 民主党政権下の重点分野雇用創出事業

政権交代後の 2009 年 10 月、鳩山政権は 2010 年 3 月までの「緊急雇用対策」を決定し、第 3 次雇用創出事業の運用改善、前倒し執行、要件緩和（緊急雇用事業における雇用期間の 1 回の更新を全分野で認めるなど）を盛り込んだ。2009 年 12 月の「明日の安心と成長のための緊急経済政策」では「重点分野雇用創出事業」を創設、2009 年度補正予算で緊急雇用事業に係る都道府県の基金の 1,500 億円積み増しが計上された<sup>12)</sup>。さらに 2010 年 9 月の「新成長戦略実現に向けた 3 弾構えの経済対策」において予備費 1,000 億円を積み増し、さらに 2010 年度補正予算で 1,000 億円積み増し、積み増し額は計 3,500 億円になった。

事業は、介護、医療、農林、環境・エネルギー、観光、地域社会雇用およびこれらを支える教育・研究分野の7分野と各地方自治体が地域の成長分野として設定する重点分野について、民間企業、NPO、社会福祉法人などへ委託する。重点分野雇用創出事業と重点分野の雇用と結びつけるための研究を行う地域人材育成事業から成る。雇用期間はいずれも1年以内である。

### 3 愛媛県の財政と地域雇用対策

#### (1) 第2次雇用創出基金事業下の地域雇用対策

愛媛県における雇用対策も、国による第1次雇用創出基金事業の「緊急地域雇用特別交付金」の配分に主導されて、実質的には1999年度からスタートしたといえる。2001年度から4年間、第2次雇用創出基金事業による特別交付金を原資として県が63億円の基金を造成し、それを取り崩して地域雇用対策を実施した。基金を活用した事業の中心は、県営事業および市町村事業としての愛媛県新緊急地域雇用創出基金事業であり、最終年度の2004年度には21億6,297万円の支出規模であった(表2参照)。この事業による新規雇用者数は、4年間の累計で5,506人(一般事業分5,339人、中小企業特別委託事業分167人)とされている。

2004年7月には、若年者就職支援センター(ジョブカフェ愛work)を設置したが、同年度の支出規模は3,589億円で、利用者数は34,290人(うちかかりつけ相談者数は5,077人)、就職決定者数は634人(うち学生以外346人)であった。2004年度には若年者自立支援型訓練実施事業として、従来の高等技術専門学校内での訓練に企業での訓練や実習訓練(就労形式)を組み合わせた「日本版デュアルシステム」を導入し、830万円支出した。

#### (2) 第3次雇用創出基金等事業下の地域雇用政策

緊急地域雇用創出特別交付金を原資とする基金を活用した事業が終了すると、愛媛県における雇用安定対策は2005~07年度に大幅に縮小した。2007年度についてみると、主な事業は若年者就職支援センター事業で、運営を「えひめ若年人材育成推進機構」に委託した。支出規模は2006年度の1,345万円から4,212万円に増額され、同センターを利用して就職した若者の数は2006年度の1,575人から1,990人に増加した。2005年7月にはニート支援体制づくりのための愛媛県若者サポート会議を設置、2006年8月にはえひめ若者サポートステーション(国から委託を受けた民間団体が運営)を開設、2007年2月には愛媛若者サポートプランを策定した。えひめ若者サポートステーションの開設・運営に就業対する支援を中心とする愛媛若者サポート事業の支出規模は2007年度に511万と零細であった。

結局、愛媛県における地域雇用対策の本格化も、2008年度における国のふるさと雇用再生特

表2 愛媛県の地域雇用対策－2003～2007年度、決算額－

単位：千円

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
愛媛県新緊急地域雇用創出基金活用事業(基金取り崩し)	2,071,871	2,162,971			
県営事業	1,171,233	1,250,060			
市町村事業	900,638	912,911			
再就職支援カウセンシング事業(基金取り崩し)	27,825	35,889	14,120	13,453	42,116
若年者就職支援セミナー事業(基金取り崩し)	9,975	—	1,017	712	981
若年者就職支援センター事業		35,889	13,103	10,444	41,135
国費		8,300	13,599		
県費		6,195	10,400		
若年者自立支援型訓練実施事業		2,105	3,199		
国費					
県費					
愛媛若者サポート事業(県費)				3,986	5,109
地域雇用創出促進支援事業(県費)				4,143	3,575

出所：愛媛県「主要施策の説明」平成15～19年度。

別基金事業と緊急雇用創出事業の導入と交付金の配分を待たねばならなかった。同年度に愛媛県ふるさと雇用再生特別基金積立金として45億1,000万円、愛媛県緊急雇用創出事業臨時特例基金積立金として19億円支出し、基金を造成した(表3参照)。基金の規模は、2001～04年度に実施した愛媛県新緊急地域雇用創出基金活用事業(63億円)のケースとあまり差はない。

二つの基金の取り崩しにより2011年度まで実施される事業は2009年度から本格化した。愛媛県ふるさと雇用再生事業・市町ふるさと雇用再生事業は、県が地域求職者等を雇い入れて行う事業により雇用機会を創出する事業であり、2009年度の県事業の支出規模は5億3,350万円、雇用した数は244人、市町村事業の支出規模は2億8,013万円、雇用した数は124人であった。愛媛県緊急雇用創出事業・市町緊急雇用創出事業は、離職を余儀なくされた非正規労働者や中高年齢者等の失業者に対して、次の雇用までの短期の雇用・就業機会の創出等を実施する事業である。2009年度の県事業の支出規模は14億5,653万円、雇用した人数は1,906人、市町村事業の支出規模は9億9,217万円、雇用した人数は1,174人であった。

表3 愛媛県の地域雇用対策－2008～2009年度、2011年度－

	単位:千円		
	2008年度	2009年度	2011年度
	決算額		予算額
若年者人材育成事業(県費)	42,626	41,381	43,169
愛媛若者サポート事業(県費)	8,727	7,420	15,158
愛媛県ふるさと雇用再生事業	4,517,603	533,499	948,893
基金造成	4,510,000	—	24,893
基金取り崩し	7,603	533,499	924,000
市町ふるさと雇用再生事業	—	280,134	616,000
愛媛県緊急雇用創出事業	1,972,766	1,456,526	1,766,521
基金造成	1,900,000	—	44,521
基金取り崩し	72,766	1,456,526	1,722,000
市町緊急雇用創出事業(基金取り崩し)	27,272	992,173	1,176,000

出所:愛媛県「主要施策の説明」平成20～21年度、「一般会計予算書」平成23年度。

二つの基金を活用した事業の最終年度にあたる2011年度の当初予算をみると、ふるさと雇用再生特別基金事業で2,489万円、緊急雇用創出事業で445万円の基金の積み増しが行われている。基金を活用した事業費はふるさと雇用再生事業15億4,000万円(県事業9億2,400万円、市町村事業6億1,600万円)、緊急雇用創出事業28億9,800万円(県事業17億2,200万円、市町村事業11億7,600万円)であった。事業規模は4年間で最大であるが、十分な雇用効果をあげられるかは疑問である。

県の第五次長期計画(「新しい愛媛づくり指針」、計画期間2000～10年度)では優先施策30

に「地域の実情を踏まえた雇用対策の推進」が掲げられており、成果指標の有効求人倍率では現状値 0.86 倍（2005 年度）に対して目標値を 1.00 倍（2010 年度）と設定しているが、2009 年度の実績値は 0.54 倍と大幅に低下している（表 4 参照）。成果目標・完全失業率については、現状値 4.0%（2005 年度）に対して目標値を 3.1%と設定しているが、実績値（2009 年度）は 4.5%まで高まっている。愛媛県の雇用情勢は、地域雇用対策の実施にもかかわらず大幅に悪化しており、基金を活用した時限的な雇用対策の限界が示されている。ふるさと雇用再生特別基金事業は原則 1 年、緊急雇用創出事業は 6 ヶ月間の雇用期間である。循環的な失業で景気回復とともに短期間のうちに縮小するという条件の下で有効な政策であり、現在の日本のような長期的、構造的失業の縮小にはほとんど寄与していない。

表4 愛媛県における地域雇用対策も目標値と実績値

	現状値	目標値	実績値
	2005年度	2010年度	2009年度
有効求人倍率	0.86倍	1.00倍	0.54倍
完全失業率	4.0%	3.1%	4.5%
若年者の完全失業率	9.4%	8.5%	—

注：1) 目標値は愛媛県長期計画による。

2) 若年者の完全失業率については、5年に1回実施される総務省統計局の「就業構造基本調査」に基づいて数値を記載してきたが、2008年7月発表分では集計しないことになったので、「国勢調査」の数値に変更して数値を記載することとした。

出所：愛媛県「主要施策の説明」平成21年度。

#### 4 国費による雇用創出基金事業の意義と限界

##### (1) 意義

意義としては、地方自治体の雇用政策が全国的に展開する財政的基盤を与えたことがあげられる。バブル崩壊後の国の景気対策に地方債増発を伴う公共投資拡大という形で動員された地方財政は、1990 年代末からは税収の停滞に公債費の増大が加わって、硬直化に見舞われていた。小泉政権下では、「小さな政府」指向の地方財政スリム化策として、「三位一体の改革」の名の下に、地方交付税の大幅削減と国庫支出金の税源移譲額を上回る削減が断行された。地方自治体には雇用政策の努力義務が課せられたが、新たな政策分野に進出する財源的余地はなく、自主財源で地域雇用政策を積極的に行ったのは一部の先進自治体のみであった。

3 次にわたる雇用創出基金事業の特徴は、国庫補助事業ではあるが、全額国が負担し、義務的な地方負担を伴わない点にある。全国の地方自治体は財政硬直化という厳しい財政条件下に

あっても、地域雇用政策を展開する財政的基盤を与えられたのである。事業の実施にあたっては、事業費に占める人件費比率、新規失業者雇用比率など厚生労働省が実施要領で基準を決め、使い勝手が悪いという批判が出されたが、どのような事業を実施するかについては自治体の幅広い裁量が認められ、国費に依存しているものの、自治体による地域雇用政策の中核を占める事業が全国的に展開したと評価できる。

## (2) 限界

佐口和郎教授は、①地方自治体の独自の政策の展開、②地域雇用に関する国の事業を自治体や地域の諸主体が積極的に活用し始めている、③産業政策や福祉政策も含み込んだ地域社会政策にまともってゆく趨勢がみられることをもって、2005年前後から地域雇用政策の不在が次第に克服され、相当程度進化したと評価しているが、その限界を明らかにしていない。

地域雇用政策の中核を占めた緊急雇用創出基金事業について、失業対策事業の再版として出発し、失業対策事業での「滞留問題」を考慮して、そこでの雇用はあくまでも一時的雇用であり、多くの失業者を吸収したのは軽作業中心であった<sup>13)</sup>。しかし2001～04年度までの緊急地域雇用特別基金事業での推奨例は環境・福祉・教育等であり、これらの事業の中には継続雇用が合理的なものも含まれていたとする。リーマン・ショック後のふるさと雇用再生特別基金事業では、事業と雇用の一定程度の継続性が要請されることになった。前身の緊急雇用創出特別基金事業等の中に、事業の継続性や雇用の継続性を認めることが合理的なものが背景にあると推測することも可能であり、実際、ふるさと雇用再生特別基金事業を地域の環境や観光のNPOの強化の事例なども散見できるとしている。

失業対策の「滞留問題」とは、失業対策事業の就労者が民間の雇用に移行せず、失業対策事業に長期滞留したことをいう。小沢政権は「緊急対策と産業競争力強化対策」において、第1次雇用創出基金事業について過去の失業対策事業の弊害をもたらさないように十分留意することとしていた。2001年11月8日の衆議院厚生労働委員会において、日本共産党の大森猛衆議院議員は、教育現場のチームティーチングの臨時講師を例にとり、6ヶ月の雇用期間では効果があがりづらいため、自治体の裁量で最大1年に延長することを提案した<sup>14)</sup>。しかし、厚生労働省は事業目的が民間の安定した職業に就くまでのつなぎの雇用確保であることを強調して、雇用期間の見直しを拒否した。

雇用創出基金事業における事業の時限的性格と一時的雇用という骨格は、過去の失業対策事業への反省からつくられたというよりも、自民政権における「小さな政府」指向の構造改革の一環としての、地方行財政スリム化政策により規定されていることを見逃してはならない。従ってふるさと雇用再生特別基金事業も事業は時限的である。継続雇用を期待するといっても、

雇用期間が原則1年であり、その後の民間の継続雇用にはインセンティブを与えているにすぎない。前述した全国の事例をみると、農林漁業を含む産業振興、介護・福祉が上位を占めているが、継続雇用につながるケースが多いとは思われない。民主党政権に移行して、地域主権のスローガンの下で分権改革を推進しようとしているが、地方公務員の削減など地方行政スリム化の基調は変わっていない。

派遣労働の規制緩和による非正規労働者の急増とリーマン・ショック後のその大量解雇によるワーキング・プアの顕在化というように安定雇用が急速に縮小している雇用情勢の下で、民間の安定した職業に就くまでのつなぎの雇用確保という政策目的が国民のニーズから大幅にズレている。第3次雇用創出基金事業は2011年度末に終了するが、恒常的で継続雇用を可能にするような新たな地域雇用政策の枠組みの設定が求められている。

### (3) 生活重視の「中型政府」・内需主導型成長戦略への転換

2010年6月18日に閣議決定された「新成長戦略」では、「第三の道」による日本経済の建て直しを打ち出した<sup>15)</sup>。我が国の経済社会の呪縛となっているのは、産業構造・社会構造の変化に合わない二つの道による政策ととらえている。「第一の道」は公共事業中心の経済政策であり、1990年代以降は従来型のインフラへの投資効率が低下してもなお、既得権擁護のためのばら撒きが続けられた。「第二の道」では行き過ぎた市場原理主義に基づき、供給サイドに偏った生産性重視の経済政策が推進された。一企業の視点ではリストラの断行による業績回復が妥当な場合もあるが、国全体としてみれば多くの人が失業する中で国民生活は更に厳しくなり、デフレ経済に陥った。3次にわたる雇用創出基金事業を中心とする地域雇用政策は「第二の道」の枠内での政策であり、限界をもったものである。

「第三の道」では、経済社会が抱える課題の解決が新たな需要や雇用創出のきっかけととらえる。持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭して貯蓄から消費への転換を促し、経済成長の礎となるとする。「第三の道」で医療・福祉、環境などの分野で安定雇用の途がひらかれれば、地域雇用政策は効果を発揮しうる。

「新成長戦略」が決定された直後の2010年6月22日に「財政運営戦略」が閣議決定され、財務省主導の財政再建最優先路線が設定された。2011年6月18日に閣議報告された「社会保障・税一体改革成案」も、はじめに「消費税率5%引き上げ」ありきの改革成案であり、社会保障制度の充実（政策増）に充当されるのは消費税1%程度で、3%分は財政赤字の圧縮に充当される<sup>16)</sup>。ここでも財務省主導の財政再建最優先路線が貫かれている。

すでに小泉内閣における財政再建第1期（2002～06年）の「福祉見直し」により、福祉を中

心とする生活保障機能は著しく弱体化した。「小さな政府」指向を維持して、福祉・教育等の再生を部分的なものにとどめると、中低所得者の生活保障の上で「中央・地方政府」財政支出（サービス提供主体はNPO等多様化）の役割は極小化する。国民は政府に不信感を強め、一層の「小さな政府」を求めるといふ悪循環に陥ってきた。格差・貧困の拡大、医療・福祉システムの劣化に国民の不安が高まると、自公政権末期には「小さな政府」指向の政策に転換のきざしがみられた。しかし福祉・教育水準をヨーロッパ大陸先進国水準に積極的に引き上げるよりも、消費税増税により租税負担率を「中型政府」並みに引き上げることを通じて、財政再建を図ることに主な狙いはあった。民主党政権の「社会保障・税一体改革成案」においても「中型福祉」への転換が掲げられているが、主な狙いは自民政権末期と同様である。

政府は、2011年8月5日、「新成長戦略」の見直しに向け、「日本再生のための戦略にむけて」を閣議決定した。「新成長戦略」の見直し指針となる「日本再生のための戦略」を年内に策定する。財務省主導の財政再建最優先路線、東日本震災復興のための巨額の財政移出を考慮すると、「第二の道」に戻って、輸出主導型成長への回帰を目指す戦略に回帰する可能性が高い。

日本の先進国で突出した高齢化と「生活重視型」成長への転換の必要性を考慮して、ドイツ・フランス水準（「国民負担率」で60～65%）の「中型政府」をフレームワークとすべきである<sup>17)</sup>。現在は「中型政府」に見合った負担増を国民に求める条件にはない。5～6年という中期は、その条件整備の期間と位置づけるべきであり、条件整備の基本は「生活重視型」成長への転換である。税制改革はその基盤となる経済成長の高さのみならず、成長パターン、目指すべき政府規模、多くの国民が税制改革を受け入れる条件整備と関連づけて検討する必要がある。税制改革では自公政権下で大幅に軽減されてきた大企業と高所得者の負担を復元する社会保険料事業主負担を含めた直接税制の再構築が最優先課題であり、消費税増税は成長戦略と財政支出構造の転換の後に、地方への移譲を中心に進めるべきである。

注：

- 1) 以下、1980年代までの雇用政策の消極性と自治体雇用政策の不在については、佐口和郎「地域雇用政策とは何か—その必要性と可能性—」神野直彦ほか（編）『自立した地域経済のデザイン』（講座 新しい自治体の設計4）有斐閣、2004年、209～213頁；佐口和郎「日本における地域雇用政策の進化と現状」社会政策学会（編）『社会政策』第2巻第3号、ミネルヴァ書房、2011年3月、6～12頁による。
- 2) 分権改革一括法と自治体雇用政策との関連については、澤井勝「日本における自治体就労政策の新展開：分権改革と自治体の雇用労働行政」大谷強・澤井勝（編）『自治体雇用・就労施策の新展開』公人社、2008年、62～65頁による。



- 3) 佐口和郎「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性ー」214～215 頁。
- 4) 以下、地域雇用政策の不在の克服については、主に佐口和郎「日本における地域雇用政策の進化と現状」13 頁による。自治体に解禁された無料職業紹介事業の意義、可能性については、澤井勝「雇用労働政策の分権的展開に向けてー自治体に解禁された無料職業紹介事業とその可能性」『自治総研』2003 年 6 月号、1～16 頁が示唆に富む
- 5) 大阪府では、2000～01 年度における茨木市と和泉市における地域就労支援市町村モデル事業と就職困難層就労実態調査を踏まえて、2002 年度から地域就労支援事業を実施しており、地域雇用政策の先駆的事例といわれている。佐口和郎はこうした地方自治体における政策能力、自発性の向上を 2005 年前後からの地域雇用政策不在の克服の一つの条件としている。大阪府の取り組みについては、大谷強「大阪府における雇用・就労政策の取り組み」大谷強・澤井勝（編）、前掲書、1～60 頁で詳細に紹介されている。
- 6) (財) 東京市政調査会『自治体の就労支援ーそのあり方に関する総合的研究ー』（都市調査報告⑮）2010 年、9 頁。以下、3 次におたる雇用創出基金事業の内容については、主に同書、9～31 頁による。
- 7) 第 3 次雇用創出基金事業の内容については、(財) 東京市政調査会、前掲書、17～20 頁のほか、「雇用対策と自治体の取り組み」『季刊 実践自治』イマジン出版、2010 年冬号、6～8、10 頁による。
- 8) 澤井勝「2009 年度地方財政計画の特徴と自治体の課題」『自治総研』2009 年 2 月号、16 頁。
- 9) 求職者支援制度については、野川忍「雇用保険と求職者支援制度の課題と展望」『季刊労働法』232 号、2011 年春、2～14 頁を参照のこと。
- 10) 第 3 次雇用創出基金事業の事業分野別構成比については、(財) 東京市政調査会、前掲書、36～48 頁による。
- 11) 全国の事例については、前掲論文「雇用対策と自治体の取り組み」7～8、10～11 頁による。
- 12) 民主党政権の重点分野雇用創出事業については、前掲論文「雇用対策と自治体の取り組み」8～10 頁による。
- 13) 佐口和郎「日本における地域雇用政策の進化と現状」13 頁。
- 14) (財) 東京市政調査会、前掲書、11～12 頁。
- 15) 民主党政権の「新成長戦略」については、拙稿「〈新成長戦略〉の構想と現実」『自治総研』第 386 号、2010 年 12 月、55～71 頁を参照のこと。
- 16) 「社会保障・税一体改革成案」については、拙稿「国民の〈将来不安〉の払拭と内需創造型経済への転換を阻む〈社会保障・税一体改革〉」『自治総研』第 395 号、2011 年 9 月、22～51

頁を参照のこと。

- 17) 「中型政府」にむけた条件整備と税制のあり方については、拙稿「〈小さな政府〉は行き詰まった」『世界』2008年4月号、141～150頁を参照のこと。

# 労働保険特別会計雇用勘定の積立金の取崩しの課題

参議院事務局

藤井 亮二

平成 22 年 3 月に成立した「雇用保険法等の一部を改正する法律（平成 22 年法律第 15 号）」では、平成 22 年度と平成 23 年度の 2 年間に於いて、労働保険特別会計雇用勘定に設置された積立金を取り崩して、同勘定の雇用安定資金で賄うべき事業（雇用保険二事業）に充当することができる措置を講じている。法改正に基づき、これまで予算上、12,200 億円の積立金を取り崩されることとなっている。これは、いわば同一勘定内での積立金と雇用安定資金の間での融通であり、積立金が積み立てられた趣旨や財源の構成にかんがみれば問題があると考えられる。

雇用保険については、法律学的には雇用システムと雇用対策<sup>1</sup>が主な研究対象とされ、また、財政学的・経済学的には失業率に与える経済的効果<sup>2</sup>や失業給付の所得保障機能<sup>3</sup>、日本経済における労働保険の役割<sup>4</sup>などが研究対象とされている。しかし、その積立金は、はざまにあるニッチ的領域としてほとんど研究対象とされることがなかった。実務では、いわゆる特別会計の「埋蔵金」として取り上げられ、第 12 回行政改革会議（平成 9 年 5 月 7 日）等において積立金の規模が過大であるとの指摘が行われてきた。しかし、その財源構成や資金の流れに着目した分析はほとんど行われてこなかった。

本報告は、労働保険特別会計雇用勘定の積立金を取り崩して、雇用保険二事業（雇用安定事業及び能力開発事業）のために借り入れることができるとされた事例を取り上げ、これまでほとんど取り上げてこられなかった雇用保険・積立金の財源のあり方について、検討するものである。

## 1. はじめに

国の特別会計に設置されている積立金や資金については、実務的な課題として以前から数多くの議論が行われている。積立金などが必要な規模以上に積み上がり、いわゆる「埋蔵金」となって活用されていないというものである。そこで、雇用保険・積立金の取崩しの問題について具体的にみていく前に、まず、特別会計の積立金や資金などのストック全体における雇用保

---

<sup>1</sup> 菅野（2004）等。

<sup>2</sup> 橋木（2000）。

<sup>3</sup> 金井（2010）。

<sup>4</sup> 京極（2007）。

険・積立金の位置付けを確認しておきたい。

平成 15 年 2 月 25 日の衆議院財務金融委員会において、当時の塩川正十郎・財務大臣が「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとかちけち節約しておくのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる」と答弁した頃から、本格的な特別会計の見直しが始まった。「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平 18 法第 47 号）」第 17 条は、平成 18 年度から 22 年度までの間において特別会計改革を推進すると規定し、その間、財政融資資金特別会計の積立金（金利変動準備金）の取崩しによる一般会計への繰入れなどが行われた。その結果、特別会計全体の積立金・資金等の規模は、平成 20 年度の 193 兆 8,400 億円から 23 年度には 161 兆 7,941 億円へと、3 年間で 16.5%減少している<sup>5</sup>。そして、そこにおける雇用保険・積立金<sup>6</sup>の規模は、平成 20 年度の 55,821 億円（全体に占める割合は 2.9%）から 40,112 億円（同 2.5%）へ減少したものの、ほぼ 2%台後半の水準を維持している。平成 23 年度の積立金・資金 161.8 兆円の中には、年金特別会計厚生年金勘定・積立金 106.9 兆円、国債整理基金特別会計・国債整理基金 11.6 兆円など、制度的に巨額の積立金や資金の積み上げが予定されているものが含まれていることを考えれば、積み上げ額に比較的融通が利く雇用保険の積立金の規模は、決して小さいものではない。

## 2. 労働保険特別会計雇用勘定の積立金と雇用安定資金

労働保険特別会計は、2 つの特別会計を統合して、昭和 47 年 4 月に新設された特別会計であり、そこでは労働者災害補償保険事業と雇用保険事業に係る会計を管理している。同特別会計には労災勘定、雇用勘定及び徴収勘定の 3 勘定が置かれ、相互に財政資金の繰入れが行われている。まず、主な財政資金の流れを確認した上で、雇用勘定に置かれた積立金と雇用安定資金の意義について触れ、その上で、積立金を取り崩されるに至った経緯について述べたい。

### (1) 労働保険特別会計を巡る資金の流れ

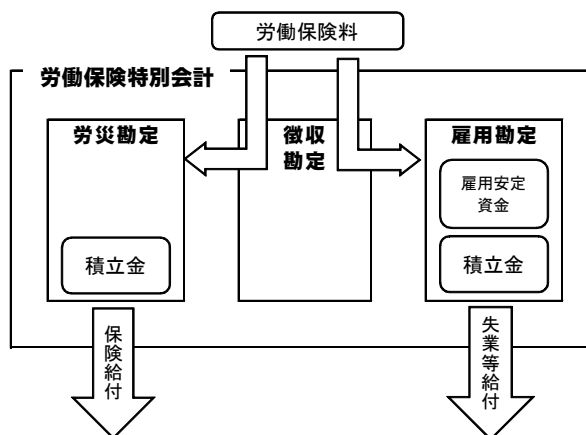
労働保険特別会計の前身は、労働者災害補償保険特別会計と失業保険特別会計（いずれも昭和 22 年設置）である。労働者災害補償保険と失業保険は制度目的が異なり、別の事業として、保険料の徴収も別々に行われていたが、事務の円滑化を図るため、昭和 44 年 12 月に労働保険徴収法が成立し、昭和 47 年 4 月 1 日に施行されて徴収事務が一元化されることとなった。

<sup>5</sup> 特別会計の積立金・資金等の総規模は、参議院予算委員会調査室（平成 23）の計数。

<sup>6</sup> 雇用保険は労使保険料を主な財源としていることから、法律上、その剰余金等を一般会計へ繰り入れることは規定していない（特別会計に関する法律第 99 条第 2 項第 2 号）。そのため、いわゆる「埋蔵金」としては扱われてこなかった。

これに伴い、保険料を扱う特別会計も労働者災害補償保険特別会計と失業保険特別会計が統合されて、新たに労働保険特別会計が設置されることとなり、根拠法である労働保険特別会計法が制定された。同特別会計法は、国会における審議の遅れから昭和47年4月28日に成立し、同日公布・施行された。そのため、労災保険と失業保険の保険料が、労働保険料として一体的に徴収され始め

図表1 労働保険特別会計における主な資金の流れ



たにもかかわらず、同年4月1日から4月27日までの間、一元的に収納すべき特別会計が存在しないという事態が生じた。

労働保険特別会計は、徴収勘定において労災保険と雇用保険に係る保険料を一括して徴収した上で、労災勘定に対しては保険給付費等の財源を繰り入れ、また、雇用勘定に対しては失業等給付費等の財源を繰り入れている(図表1)。労災勘定では、毎年度の歳入歳出によって決算上の剰余が生じた場合には積立金として積み立てており、平成23年度予算では80,494億円の残高が見込まれている。一方、雇用勘定では失業等給付に係る事業に関する剰余は積立金として積み立てられ、また、雇用安定や能力開発に係る雇用保険二事業の剰余については雇用安定資金として繰り入れられている。

次に、雇用勘定の積立金と雇用安定資金について詳しく見ていくこととしたい。

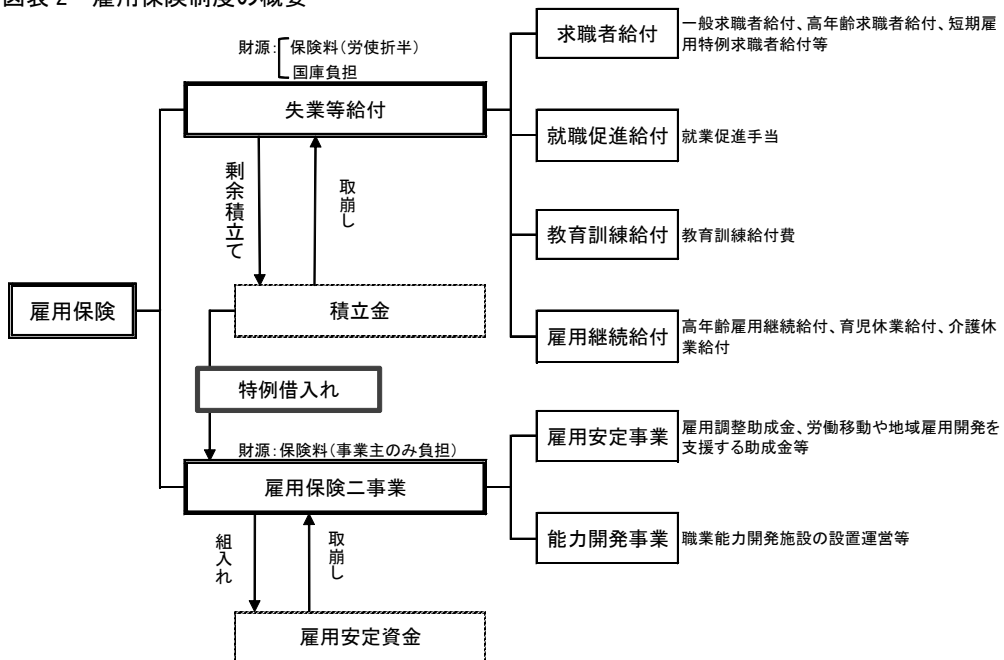
## (2) 積立金

雇用勘定は、雇用保険に係る会計を管理する勘定である。雇用保険は、失業等給付と雇用保険二事業の2つの事業に整理することができる(図表2)。

雇用保険では、労働者の賃金総額をベースに、保険料率<sup>7</sup>を乗じて得られた保険料が徴収勘定において徴収され、失業等給付の財源と雇用保険二事業の財源に配分される。失業等給付は、失業した労働者に対して失業手当を支給するほか、一定の要件の下に労働者が受ける教育訓練費の一部を負担するなどのセーフティネットを準備するものである。また、育児休業を取得す

<sup>7</sup> 平成23年度の保険料率は1.55%。これは、失業等給付の保険料率1.2%(事業主負担分0.6%、労働者負担分0.6%)と雇用保険二事業の保険料率0.35%(全額事業主負担)を合算した料率。なお、1.55%は一般事業の保険料率であり、農林水産・清酒製造事業では1.75%、建設事業では1.85%。

図表 2 雇用保険制度の概要



(資料)厚生労働省資料を一部修正。

る労働者に対する育児休業給付や家族の介護のために介護休業を取得した労働者に対する介護休業給付も行っている。その財源は、事業主と労働者からの保険料のほか、国庫負担金が充てられている<sup>8</sup>。これは失業が、国の経済政策や産業政策に関連する保険事故であり、国としてもその責任の一端を担うべきであって、労使の負担だけに委ねるべきではないとの考え方<sup>9</sup>によるものである。

求職者給付などの支給規模は景気や雇用情勢、制度改正の影響を受けやすい。厚生労働省資料によると、その支出水準は不況期と好況期では2倍の差があることから、雇用保険二事業に関する収支を除いた収支の差額である剰余金<sup>10</sup>を好況期に積み立て、不況期にこれを財源として活用するために積立金が設置されている。昭和47年度に労働保険特別会計が設置されたときの積立金の規模は4,005億円であったが、我が国の長期雇用慣行を背景として財政的に安定した運営が行われた結果、積み上がり、平成5年度には当該年度の支出規模の3倍近い47,527億円まで拡大した。その後、バブル景気の崩壊による失業者や失業給付の受給者の急増から、平成6年度には単年度収支において赤字となり、それ以降毎年度赤字が続いて積立金を取り崩す

<sup>8</sup> 特別会計に関する法律第101条第2項。

<sup>9</sup> 加藤（昭和60）385頁。

<sup>10</sup> 特別会計に関する法律第103条第3項。

こととなった。その後も景気の低迷が続き、失業者数は 300 万人超で高止まり、平成 13 年 7 月には失業率が 4% 台から 5% 台に上昇した結果、積立金は平成 14 年度に過去最低の 4,064 億円となり、15 年度には積立金が枯渇する見込となった。このため、平成 15 年の法改正<sup>11</sup>によって失業給付（基本手当）の給付率の下限引下げや日額引下げ等を実施したことに加え、景気回復も相まって徐々に積み上がってきた（図表 3）。

図表 3 失業等給付関係収支状況

	平成14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度 (予算)	23年度 (当初予算)
収入	25,886	25,321	25,377	28,978	28,764	22,214	22,896	20,508	22,258	21,439
うち保険料収入	19,211	20,242	20,435	23,856	24,528	19,402	19,664	12,790	18,843	18,670
うち国庫負担金	6,417	4,494	4,267	3,462	1,953	1,190	1,604	5,887	3,002	2,147
うち求職者支援に係る国庫負担金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	173
支出	26,820	21,321	17,416	16,972	15,261	14,917	15,907	22,481	29,459	23,096
うち求職者給付費	21,469	16,275	12,094	10,916	9,975	9,514	10,012	15,560	20,807	14,736
差引剰余	△ 934	4,000	7,962	12,006	13,503	7,297	6,989	△ 1,973	△ 7,201	△ 1,657
積立金残高	4,064	8,064	16,026	28,032	41,535	48,832	55,821	53,870	42,269	40,112

(注) 1. 22年度及び23年度の「支出」には予備費(22' 1,390億円、23' 970億円)が計上されている。  
 2. 積立金残高には、当該年度の決算の結果、翌年度において積立金として積み立てるべき額が含まれている。  
 3. 22年度及び23年度の積立金残高は、特例措置により雇用安定事業費を支弁するために必要な額としてそれぞれ4,400億円、500億円が減額されている。  
 (資料) 厚生労働省資料「参議院予算委員会提出資料」(平23.2)。

しかし、平成 21 年の法改正によって、労働契約が更新されずに離職した有期契約労働者に対しても解雇等による離職者並に給付日数を増加させ、再就職が困難な場合に給付日数を 60 日分延長する等の措置を講じて支出が拡大したことに加えて、失業等に係る雇用保険料率（労使折半分）を 21 年度に限って 1.2% から 0.8% に引き下げたことなどから保険料収入が減少し、平成 21 年度は収支が赤字となった。その後も、リーマン・ショック等の影響から赤字が続いて、23 年度予算ベースでの積立金は 40,112 億円と見込まれている。

なお、政府は労災勘定の積立金について、「労災年金債務の履行等に充てるために必要な金額を勘案して」<sup>12</sup>積み立てると毎年度の決算書に記載した上で、具体的には年金受給者数や年間給付額等を基に必要水準<sup>13</sup>を定めている。これに対して、雇用勘定の積立金については、決算書

<sup>11</sup> 労働保険特別会計法を改正して、平成 19 年度末までの間は、失業等給付費を支出するために雇用安定資金を雇用勘定に受け入れて使用することができることとしている（平成 15 年 5 月 1 日施行）。

<sup>12</sup> 「平成 21 年度特別会計決算参照書」182 頁。

<sup>13</sup> 厚生労働省資料（<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/roudou-kessan09-1.html>）によると、年度末における既裁定の労災年金受給者に対する将来の年金給付の原資（確定債務）として、年金の種類ごとに以下の方法により推計して得た額を合計したものが積立金の必要水準。

- (1) 年度末の年金受給者数を基に、次年度以降の年金受給者数を推計
- (2) 一人当たりの年間給付額を基に、次年度以降の一人当たり年間給付額を推計
- (3) (1)の人数と(2)の金額を掛け、次年度以降の年金給付額を算定
- (4) (3)で算定した額を運用利回りで割引合計

の中で「雇用保険制度の安定的な運営の確保の重要性を勘案して」<sup>14</sup>積み立てることを明記しているものの、積み立てに必要な水準として「不況期に増大する失業等給付費の財源として、将来の給付費に充てるため」<sup>15</sup>と示すにとどまっている。政府は、雇用勘定・積立金の必要な水準を定量的に設定することが困難な理由として、「失業等給付の支出は、景気動向によって大きく変動するものであること。将来の景気及び雇用失業情勢を正確に見通すことは非常に困難であること」<sup>16</sup>を挙げている。

### (3) 雇用安定資金

雇用保険法施行から1年後の昭和51年6月に閣議決定された第3次雇用対策基本計画において、成長率が低下する過程での事業転換や雇用縮小を迫られる企業労働者の職業転換対策を整備する方針が示された。これを受けて雇用保険法等の一部改正が行われ、昭和52年10月に、雇用勘定の中に雇用安定資金が設置された。

雇用安定資金の財源は、雇用保険二事業の収支による剰余である。雇用保険二事業<sup>17</sup>は、①雇用安定事業と②能力開発事業とに大きく区分することができる(図表2)。①雇用安定事業は、雇用調整助成金や住居喪失者支援助成金、派遣労働者雇用安定特別奨励金など、雇用維持を図る事業主に対して助成金を支給するほか、中高年齢者等の再就職支援や若者・子育て女性の就労支援についての事業を実施している。これに対して、②能力開発事業として、在職者等への職業訓練の実施や、キャリア形成促進助成金等による事業主が行う教育訓練の支援などが実施されている。

雇用保険二事業、特に雇用調整助成金に要する経費は、不況期に多額に支出される一方で、景気が好調なときにはあまり支出されない性格の経費である。これに対して、財源である保険料は毎年度一定の料率によって安定的に徴収される。そのため支出と収入を調整するために、景気が好調なときに雇用安定資金として積み立てておいて、不況期に支出できる仕組みが構築されているのである。

雇用安定資金は、設置初年度の昭和52年度に646億円が積み立てられ、徐々にその規模を拡大してきた。バブル景気の崩壊後やアジア通貨危機後の不況期などに取り崩されたものの、平成14年1月を景気の谷とする長期にわたる景気回復の過程で更に積み上がり、平成19年度に

<sup>14</sup> 「平成21年度特別会計決算参照書」183頁。

<sup>15</sup> <http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/roudou-kessan09-2.html>

<sup>16</sup> 行政刷新会議：事業仕分け第3弾ワーキンググループA-5資料(平22.10.27)。

<sup>17</sup> 事業主負担の保険料を活用して、従来は、①雇用安定事業、②能力開発事業、③雇用福祉事業の雇用保険三事業が実施されていたが、「行政改革の重要方針(平17.12.24閣議決定)」に基づいて雇用福祉事業が廃止され、平成19年度から雇用保険二事業となった。



図表 4 雇用保険二事業（三事業）関係収支状況

(単位:億円)

	平成14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度 (予算)	23年度 (当初予算)
収入	5,255	5,123	5,193	5,254	5,401	5,168	5,230	5,022	10,039	6,192
支出	4,854	4,124	3,892	3,683	3,578	3,195	5,649	10,235	12,420	8,295
差引剰余	401	999	1,301	1,571	1,823	1,972	△ 419	△ 5,212	△ 2,381	△ 2,103
雇用安定 資金残高	3,011	4,010	5,312	6,883	8,706	10,679	10,260	5,048	2,666	563

(注)1.22年度及び23年度の「支出」には予備費(22' 690億円、23' 420億円)が計上されている。

2.22年度及び23年度の「収入」には、特別措置による積立金から受入額(22' 4,400億円、23' 500億円)が含まれている。

3.雇用安定資金残高には、当該年度の決算の結果、翌年度において雇用安定資金として組み入れるべき額が含まれている。

(資料)厚生労働省資料「参議院予算委員会提出資料」(平23.2)。

は10,679億円の規模に達した。その後、リーマン・ショック等の影響から取り崩されて、平成23年度には563億円にまで縮小している(図表4)。

なお、リストラをはじめとする雇用の問題は企業活動が原因となることが多く、また、雇用問題の解決は事業主の利益となることから、雇用保険二事業の財源は事業主が負担する保険料に全額依存しており、国庫負担は行われていない<sup>18</sup>。

#### (4) 積立金の取崩しと雇用安定資金への充当

リーマン・ショックによって雇用情勢が悪化し、雇用調整助成金等の支出が増大したために、雇用安定資金が枯渇することが懸念されるようになった。この懸念を払拭するために法改正が行われ、雇用安定資金の財源が確保されるに至った経緯を振り返る。

##### (4) -1 雇用情勢の悪化

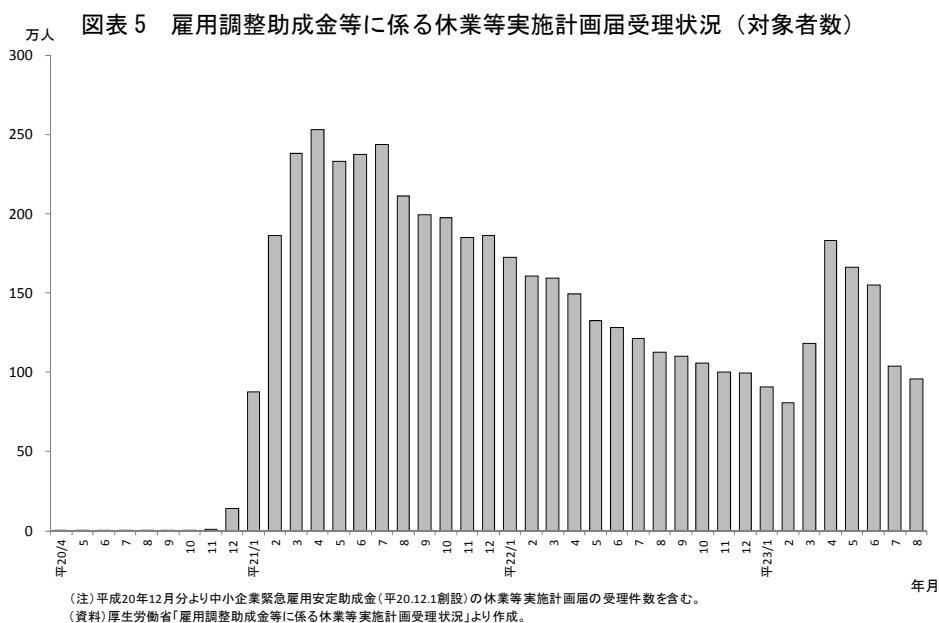
平成20年9月のリーマン・ショックを契機として、雇用情勢は急速に悪化した。同年10月以降、半年間で約25万人の雇用調整が行われた。その間、平成20年の年末には、日比谷公園等に派遣切りされた労働者のための「派遣村」が設置されるなど、雇用問題が社会問題化した。

運行指標である雇用関連の指標を見ると、完全失業者数は平成20年の265万人から翌21年に336万人に増加し、完全失業率は平成21年7月に過去最高の5.5%(季調値)、有効求人倍率は平成21年7~9月に過去最低の0.43倍となるなど、リーマン・ショックの影響の大きさがうかがえる。失業者等に対する失業等給付関係支出も増加し、平成19年度14,917億円、20年度15,907億円、そして21年度には22,481億円が支出された。

しかし、失業等給付関係の支出規模は、IT景気が崩壊した平成12~14年頃の支出規模よりは小さいものであった。失業者の急増と雇用不安の増大を契機に、雇用問題が「派遣村」設置

<sup>18</sup> 特別会計に関する法律第104条第3項。

を始めとする社会問題となることも懸念され、政府はできるだけ失業者を発生させない、つまり企業が雇用を維持して企業内に労働者をとどめ置くように誘導することとしたからである。そのために、雇用調整助成金の要件緩和や中小企業緊急雇用安定助成金<sup>19</sup>の創設などによって雇用調整助成金等の支出を拡大した。また、同時に、企業にとってもIT景気後の過度の人員整理等によって、独自のノウハウや技能など承継すべき企業文化・風土、技術までもが失われてしまったとの反省から、企業は労働者のリストラよりも雇用の維持を 선호するようになっていた。その結果、リーマン・ショック後の雇用保険関係の支出では、失業等給付の支出よりも雇用保険二事業の支出の方が大きかったと考えられる。そこで、図表5を参照して、雇用調整助成金等の支給決定の状況を確認しておきたい。



#### (4) -2 雇用調整助成金等の支給の拡大

雇用調整助成金は、事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、労働者を一時的に休業、教育訓練又は出向をさせた場合に、その手当や賃金等の一部を事業主に対して助成する仕組みである。重点的に中小企業の雇用を維持するために、平成20年12月には雇用調整助成金を見直して中小企業に配慮した中小企業緊急雇用安定助成金を創設している。

雇用調整助成金等(中小企業緊急雇用安定助成金を含む。)を受給するために提出された休業

<sup>19</sup> 支給要件等は雇用調整助成金と同じであるが、休業手当の助成率や教育訓練費の上乗せ等が行われている。

等実施計画届に基づいて対象者数の推移を見ると、平成 20 年度上期は 1,000～3,000 人程度であったが、下期の平成 21 年 2 月に 180 万人を、3 月には 230 万人を超えた（図表 5）。4 月には過去最大の 253 万人となり、支給額も毎月 700 億円を上回る規模の雇用調整助成金等が支給された。その後、平成 21 年度下半期以降は、支給対象者数が徐々に減少しているものの、数百億円規模での雇用調整助成金等の支給が続いており、さらに、最近では平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の影響から、雇用調整助成金等の支給対象者数が再び増加している<sup>20</sup>。

東日本大震災で、特に被害が甚大であった岩手県、宮城県及び福島県（被災 3 県）に注目して、雇用調整助成金等の支給対象者数の推移と全体から見た構成比の推移を図表 6 としてまとめてみた。被災 3 県における支給対象者数は、従来、全国の 3%程度であったが、東日本大震災以降拡大して、6 月時点で全国の支給対象者の 20.5%を占めた。ただ、被災 3 県では復興の遅れから雇用需要が拡大せず、企業の県外流出などが生じていることから、同地域における人口流出が進んでいる<sup>21</sup>と見られており、同地域における雇用調整助成金等の支給規模は徐々に縮小するのではなかろうか。

図表 6 雇用調整助成金等に係る休業等実施計画届受理状況（県別）

(単位:人、%)

年月	平22/10	11	12	平23/1	2	3	4	5	6	7	8
被災3県	38,495	36,123	37,658	34,369	32,146	43,356	149,997	242,142	317,198	81,205	78,010
構成比	3.6	3.6	3.8	3.8	4.0	3.7	8.2	14.5	20.5	7.8	8.1
岩手	8,819	9,037	9,628	9,100	8,350	13,167	42,626	56,167	60,590	16,580	17,904
構成比	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	2.3	3.4	3.9	1.6	1.9
宮城	12,473	11,389	11,873	9,994	9,359	13,191	52,186	101,664	142,584	31,842	29,383
構成比	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2	1.1	2.8	6.1	9.2	3.1	3.1
福島	17,203	15,697	16,157	15,275	14,437	16,998	55,185	84,311	114,024	32,783	30,723
構成比	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8	1.4	3.0	5.1	7.4	3.2	3.2
被災3県以外	1,017,770	965,507	959,075	871,709	778,066	1,130,130	1,681,318	1,424,452	1,232,715	958,858	883,404
構成比	96.4	96.4	96.2	96.2	96.0	96.3	91.8	85.5	79.5	92.2	91.9
全国	1,056,265	1,001,630	996,733	906,078	810,212	1,173,486	1,831,315	1,666,594	1,549,913	1,040,063	961,414
構成比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(資料)厚生労働省「雇用調整助成金等に係る休業等実施計画届受理状況【速報値】」より作成。

全国ベースで見ると、平成 20 年秋以降、雇用調整助成金等の支給対象者数と支給額が急速に拡大した背景として、雇用維持に対する事業主側の意識の高まりとともに、経済対策としての適用要件の相次ぐ緩和を指摘することができる。平成 20 年 12 月の中小企業緊急雇用安定助成金の創設以降、「生活防衛のための緊急対策（平 20.12.19）」、「経済危機対策（平 21.4.10）」、「緊

<sup>20</sup> 被災地事業主や 2 次下請等事業主に対して、生産量等の確認期間を 3 か月から 1 か月に短縮、支給日数の別枠 300 日設定、被保険者期間 6 か月未満も助成金対象とするなどの特例措置が設定されている。

<sup>21</sup> 朝日新聞社の集計によると、平成 23 年 3 月から 7 月末までの間に被災 3 県から県外に住民票を移した人は約 8 万 3 千人に上り、県外からの転入者を差し引いた転出超過は 7 月末までに 3 万 6 千人に達する（平 23.9.9 付け朝日新聞）。

急雇用対策（平 21.10.23）」等によって生産量要件<sup>22</sup>等が緩和され、雇用調整助成金等の支給を受けられやすくなった。

#### (4) -3 雇用安定資金の財源確保に向けた法改正

雇用調整助成金等の支給が増大するにつれて雇用安定資金の取崩しが進み、これに対して、労働政策審議会の雇用保険部会は、雇用保険二事業の財源が枯渇するのではないかと懸念を抱くようになった。平成 21 年 12 月 28 日にまとめた「雇用保険部会報告」では、「雇用調整助成金をはじめとして支出が大幅に増加し、現状のまま推移すれば雇用保険二事業の安定的な運営の確保は困難な状況となっている。」と明記した上で、「雇用調整助成金等のために必要な額について、失業等給付に係る積立金から借入れを行うことはやむを得ないものとする。」と結論付けている。後に見るように、同報告書をもって政府は、積立金を取り崩して雇用保険二事業の財源とすることに対する労使の了解が得られているとしている。

政府は、雇用保険部会の報告書を受けて、雇用保険法等の一部を改正する法律案を国会に提出した。同法律案は、雇用保険二事業の財源不足を補うため、平成 22 年度と 23 年度において失業等給付の積立金から借り入れる仕組みを措置することを定めており、平成 22 年 3 月 31 日に成立した後、同年 4 月 1 日に施行された。

なお、法改正を受けて、平成 22 年度当初予算では 4,400 億円が、平成 23 年度当初予算では 500 億円が、そして平成 23 年度第 1 次補正予算では 7,300 億円の計 12,200 億円が失業等給付の積立金から取り崩されて、雇用保険二事業の財源とされることとなった。

### 3. 積立金からの借入れの課題

#### (1) 目的が異なる財源からの流用

積立金及び雇用安定資金のいずれも雇用勘定内に設置されているものの、その経理は明確に区分されている。積立金には失業等給付の事業から生ずる剰余が積み立てられているのに対して、雇用安定資金には雇用保険二事業から生ずる剰余が組み入れられている。また、積立金に積み立てられる失業等給付のための事業の財源には、労使が折半する保険料のほか一般会計からの国庫が充当されるのに対して、雇用安定資金に組み入れられる雇用保険二事業の財源は全額事業主が負担する保険料である。

積立金を雇用保険二事業の財源とすること、すなわち、目的と財源の構成が異なる財源から

---

<sup>22</sup> 適用対象となる要件を「最近 6 か月の生産量が前年同期比 10%以上減」から「最近 3 か月の生産量が直前 3 か月又は前年同期比 5%以上減」にするなどの緩和が実施された。

資金を融通することについて、政府は、雇用調整助成金等を支給して休業補償を行い、雇用維持を図ることができれば、失業者の発生を抑制することができ、その結果、失業等給付の支出を抑えることができることを理由として挙げている<sup>23</sup>。しかし、行政作用は相互に密接な関係を有することが多く、一つの施策によって他の政策効果が得られるからその財源を活用しても構わないとするのであれば、財政規律を保つことができなくなる。積立金を雇用保険二事業の財源とすることは、その目的を逸脱した支出と考えざるを得ない。

むしろ、雇用保険二事業の財源としては積立金を取り崩すのではなく、一般会計から繰り入れられるべきではなかったのか。その方が、会計間での資金融通として透明性が図られ、加えて、次項に述べる利子を付さないという問題も生じなかったと考える。なお、政府は、雇用保険二事業への一般会計からの繰入れについて、雇用調整助成金等が事業主に給付されるものであり、事業主負担の保険料のみで賄ってきた経緯等を考えると困難であるとの認識を示している<sup>24</sup>が、積立金にも一般会計の国庫負担が行われていることを考えれば、この考え方には無理があるのではなかろうか。

## (2) 利子を付さない積立金からの借入れ

雇用保険二事業から積立金に返済するに際して、利子を付するとの規定が、法律上は定められていない。その理由として、政府は、①労働保険特別会計の同一勘定内の資金の貸し借りであること、②雇用調整助成金等が失業等給付の支出抑制効果が高いこと、③利子を付さないことは、労使が参加する雇用保険部会の報告書でも認められており、労使の了解が得られていること<sup>25</sup>を挙げている。

しかし、特別会計の同一勘定内に設置された積立金と資金であるから、利子を付さない形での資金の貸し借りが可能であるとの解釈は困難であると考え。失業等給付事業と雇用保険二事業とが別の目的で、資金が流れている以上、両者の会計は明確な区分が前提とされている。例えば、労働保険特別会計に設置された労災勘定・積立金と雇用勘定・積立金を巡り、同様の議論が行われたことがある。労災保険と雇用保険の保険料が、労働保険料として一括徴収されている以上、潤沢な労災勘定・積立金から、財政がひっ迫している雇用勘定・積立金に対して資金を融通すべきとの指摘が行われたが、これに対して政府は、労災保険・積立金は積み上がっていても使うことはできない<sup>26</sup>と答弁し、勘定間における資金の貸し借りを否定している。

また、雇用調整助成金等の支出と失業等給付の支出抑制効果に関係があることから利子を付

<sup>23</sup> 第174回国会衆議院厚生労働委員会議録第10号(平22.3.19)5頁の長妻厚生労働大臣の答弁。

<sup>24</sup> 第174回国会衆議院会議録第13号(平22.3.11)6頁の長妻厚生労働大臣の答弁。

<sup>25</sup> 第174回国会衆議院厚生労働委員会議録第10号(平22.3.19)6頁の長妻厚生労働大臣の答弁。

<sup>26</sup> 第156回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号(平15.4.22)22頁の坂口厚生労働大臣の答弁。

する必要がないとする政府の答弁は、他の目的のために設置された積立金から借入れの返済に際して利子が免除される理由にはならないと考える。

積立金の財源を構成する保険料について、それを負担する労使の了解が得られていることを理由として挙げているが、積立金には労働者と事業主の保険料だけではなく、一般会計からの繰入れ、すなわち国民一般の負担が入っていることを忘れてはならない。

さらに、積立金は財政融資資金預託金として運用されていることから、雇用保険二事業の借入総額である 12,200 億円を預託金利 1.0%<sup>27</sup>で運用するとすれば、単純計算で年間 122 億円程度の利子が得られることになる。しかし、事業主の保険料のみを財源とする雇用保険二事業に貸し出したために、積立金に年間 122 億円程度の逸失利益が生ずることになり、その一部は労働者の保険料や国民の租税に由来することになる。

### (3) 「後日」返済するとの規定

改正法では、雇用保険二事業が積立金から借り入れた資金は、「後日」、すなわち平成 24 年度以降に収支による剰余が出た場合に積立金への返済に充てると規定されている<sup>28</sup>。しかし、具体的な返済計画が策定されているわけではなく、収支試算に基づく返済見通しが明らかにされているに過ぎない。

第 66 回労働政策審議会雇用保険部会で示された収支試算（図表 7）では、ほぼ収支均衡が図られるケース 1 の場合には毎年度 127 億円が積立金に対して返済される。この水準に変化がないならば 12,200 億円を返済するのに 96 年間もかかることになる。ケース 2 の場合には毎年度 1,627 億円を返済するとしているが、これも単純計算すれば完済までに 7 年を要することになる。

今後、長期的に力強い景気回復が見込みがたいことや、雇用保険二事業における収支の差引剰余の規模が近年は数百億円から一千数百億円の規模で推移してきたこと（図表 4）、そして雇用調整助成金等の要件緩和が図られたことから支出規模が拡大しやすくなっていることなどを考えれば、雇用保険部会に示された試算はあくまで機械的試算にとどまる。

積立金への返済が長期化すればするほど、積立金の逸失利益が増大し、明確には示されないものの国民負担が増大することが懸念される。

<sup>27</sup> 平成 23 年 8 月 10 日以降に適用される財政融資資金預託金利（10 年以上 11 年未満の場合）。

<sup>28</sup> 特別会計に関する法律附則第 20 条の 3 第 3 項。

図表 7 雇用保険二事業の収支試算

ケース1(ほぼ収支均衡ベース)

(単位:億円)

	平成21年度 (実績)	22年度 (予算)	23年度 (要求)	24年度 (試算)	25年度 (試算)	26年度 (試算)	27年度 (試算)
収入	5,022	10,039	6,627	5,627	5,627	5,627	5,627
支出	10,235	12,350	8,849	5,500	5,500	5,500	5,500
差引剰余	▲ 5,212	▲ 2,311	▲ 2,222	127	127	127	127
安定資金残高	5,048	2,736	514	514	514	514	514

ケース2

(単位:億円)

	平成21年度 (実績)	22年度 (予算)	23年度 (要求)	24年度 (試算)	25年度 (試算)	26年度 (試算)	27年度 (試算)
収入	5,022	10,039	6,627	5,627	5,627	5,627	5,627
支出	10,235	12,350	8,849	5,500	4,000	4,000	4,000
差引剰余	▲ 5,212	▲ 2,311	▲ 2,222	127	1,627	1,627	1,627
安定資金残高	5,048	2,736	514	514	514	514	514

(注)1. 平成24年度以降、剰余が出た場合は、全て積立金へ返済を行う。2. 22年度予算及び23年度要求の収入には、特別措置による積立金からの受入額(22:4,400億円、23:1,000億円)が含まれている。

(資料)労働政策審議会雇用保険部会(平22.10.21)資料2-2。

#### (4) 不透明な借入残高

財政の健全化や国民による政府のガバナンスの向上を図る上で、財政の透明性が重要であるとの指摘は多い<sup>29</sup>。しかし、平成22年度及び23年度における積立金からの借入については、必ずしも財政の透明性が十分に確保されているとは言えないのではないだろうか。

国会における議決対象は予算書の「款」及び「項」であり、図表8の「項」レベルである「積立金より受入」で一括して議決される。しかし、雇用保険二事業による積立金からの借入れは、予算参照書上の「目」レベルで「雇用安定事業費財源受入」として示されているに過ぎない(図表8)。そのため、雇用安定事業費財源受入の規模については、政府に対して包括的に授權していることとなり、厳密な意味から言えば議会による統制が効かないことになる。今後、雇用保険二事業から積立金に対して借入分を返済するに際しても、同様の表記となると考えられる。

しかし、これでは資金のフローが示されるだけであり、積立金からの借入残高がどれだけの規模になっているかは明らかではない。財政の透明性を確保する観点から、従来より特別会計決算参照書や特別会計予算参照書において、特別会計の勘定ごとの損益計算書や貸借対照表の公表のほか、平成15年度からは国の財務書類が整備されている。しかし、雇用保険二事業による積立金からの借入れは勘定内での財政資金の貸借であることから、その残高が貸借対照表上には現れてこない。先に見たように、積立金への返済期間の見通しが立たず、今後十数年、あ

<sup>29</sup> 足立(2006)1頁、上村(2008)1頁等。

図表 8 特別会計予算書における表記

1. 平成22年度特別会計予算書

款・項・目	平成22年度予定額 (千円)	前年度予算額 (千円)	比較増△減額 (千円)	厚生労働省所管 労働保険特別会計 雇用勘定(歳入)
				見積の事由及び計算の基礎
0500-00 積立金より受入				
0501-00 積立金より受入	1,160,106,509	795,235,755	364,870,754	
0501-01 失業等給付費財源受入	720,106,509	795,235,755	△ 75,129,246	「特別会計に関する法律」の規定による失業等給付費の財源に充てるための積立金からの受入見込額を計上
0501-02 雇用安定事業費財源受入	440,000,000	0	440,000,000	「特別会計に関する法律」の規定による雇用安定事業費の財源に充てるための積立金からの受入見込額を計上

2. 平成23年度特別会計予算書

款・項・目	平成23年度予定額 (千円)	前年度予算額 (千円)	比較増△減額 (千円)	厚生労働省所管 労働保険特別会計 雇用勘定(歳入)
				見積の事由及び計算の基礎
0500-00 積立金より受入				
0501-00 積立金より受入	215,663,792	1,160,106,509	△ 944,442,717	
0501-01 失業等給付費財源受入	165,663,792	720,106,509	△ 554,442,717	「職業訓練の実施等による特定求職者の(中略)」「(中略)の財源に充てるための積立金からの受入見込額を計上
0501-02 雇用安定事業費財源受入	50,000,000	440,000,000	△ 390,000,000	「特別会計に関する法律」の規定による雇用安定事業費の財源に充てるための積立金からの受入見込額を計上

3. 平成23年度第1次補正予算特別会計予算書

款・項・目	補正予定		比較増△減額 (千円)	厚生労働省所管 労働保険特別会計 雇用勘定(歳入)
	追加額(千円)	修正減少額(千円)		差引額(千円)
0500-00 積立金より受入				
0501-00 積立金より受入	1,026,113,831	0	1,026,113,831	
0501-01 失業等給付費財源受入	296,113,831	0	296,113,831	「特別会計に関する法律」の規定による失業等給付費の財源に充てるための積立金からの受入見込額の増加
0501-02 雇用安定事業費財源受入	730,000,000	0	730,000,000	「特別会計に関する法律」の規定による雇用安定事業費の財源に充てるための積立金からの受入見込額の増加

(資料)特別会計予算書より。



るいはそれ以上の長期間を要するようであれば、少なくとも国民の視点からは借入金の現在高がほとんどわからなくなってしまう。

これまでも厳しい財政事情を背景として、一般会計の歳出を抑制するために、いわゆる「隠れ借金」が多用されたことがある。これは一般会計が負担すべき特別会計への繰入れを、特例法の措置によって繰り延べる、つまり、一般会計が特別会計に対して「借金」を行うものである。同じ中央政府の一般会計と特別会計の間での資金の貸し借りであって、外部からは見えにくいという意味で「隠れ借金」といわれ、平成23年度現在、国民年金国庫負担平準化4,454億円、地方財政対策に伴う後年度負担49,544億円などがある（図表9）。ここに示されたものを単純に足し上げるだけで85,791億円の規模に達し、国の財政の中で見えにくい資金の貸し借りが行われていることがわかる。

図表9 歳出削減等に伴う後年度への負担の繰り延べ

(単位:億円)

	国民年金国庫負担平準化	地方財政対策に伴う後年度負担	旧自賠特会からの受入	旧電源特会からの受入	厚生年金国庫負担金の繰入れ特例
残高	4,454	49,544	4,848	595	26,350

(資料)参議院予算委員会調査室編『平成23年度財政関係資料集』37頁。

雇用勘定内の貸借とはいいながらも、今回の雇用保険二事業による借入金12,200億円も後年度へ負担を繰り延べるという点では同じであり、これもいわば「隠れ借金」と考えられるのではなかろうか<sup>30</sup>。既に8.5兆円を超える不透明な貸し借りが存在することに加えて、今回の雇用保険二事業の借入れが行われ、財政の透明性確保の観点からは疑問が残る措置が再度採られることになる。今後、雇用勘定の貸借対照表にその借入残高が示されないとしても、借入残高や返済の状況について注記を付するなど、財政の現状を明瞭に示すことが期待される。

#### (5) 雇用対策としての雇用調整助成金等

平成22年度及び23年度の2年間で、12,200億円の借入れを行ってまで雇用保険二事業を拡充する以上、その政策的効果の検証も重要な課題となる。積立金からの12,200億円は事業主だけではなく労働者の保険料や租税も財源として含まれ、また、本来の制度趣旨とは異なる活用のために支出されるので、十分な政策効果が期待できなければ、いわゆる「ムダな財政支出」

<sup>30</sup> 直近でも、ストックの資金をフローの支出のために活用しようとしたことがある。平成23年度当初予算において、財政融資資金特別会計（財政融資資金勘定）の積立金・剰余金1.1兆円を、基礎年金国庫負担率1/2への引上げ財源2.5兆円の一部に充当しようとした。しかし、法改正を行うことができず、23年度第3次補正予算によって復興債を発行して、基礎年金国庫負担率の引上げ財源に充当することとされた。

を助長することになりかねない。

本来、雇用調整助成金制度は、急激な経済変動や景気低迷の長期化によって労働者が解雇されるとそれまでと同じ労働条件の下で再就職することが困難であるという我が国の労働慣行や労働市場の特性を踏まえて、失業を未然に防ごうとするものであり、「雇用政策上従来の失業救済的事後処理的的手法と基本的に一線を画したものとして画期的な制度」<sup>31</sup>として設計された。雇用調整助成金によって失業率上昇を抑制したとの分析<sup>32</sup>や、リーマン・ショック後の平成21年の1年間で対前年比33万人程度の雇用維持効果があったとの試算、平成21年第Ⅰ～第Ⅲ四半期に27～30万人程度の失業者を減少させたとの試算もある<sup>33</sup>。

しかし、休業していないのに、誤って、又は意図的に休業の申請を行って不適正な雇用調整助成金の支給が行われる事例<sup>34</sup>が報告されているほか、生産水準に見合わない過剰雇用を企業内に温存している、あるいは産業構造によって雇用調整助成金が効果的には使われないなど、それほど効果が期待できない<sup>35</sup>などの指摘が行われている。

近年、失業予防のために相次いで雇用調整助成金の要件緩和が行われてきた。これは、景気循環後に労働需要が高まったときに、維持していた労働力が再度活用されることを期待しての対応である。しかし、円高や人件費の高騰などを背景に生産現場の海外移転、企業内の生産合理化・集約化が進む現状にかんがみれば、1、2年後に100万人規模の労働需要が発生することが期待できるのであろうか。仮に、現在のような景気低迷の長期化や生産現場の海外移転、生産の合理化の方向性に大きな変化が生じないとすれば、雇用調整助成金等の受給期間が経過した段階で、再び大量失業が発生するおそれがあるのではなかろうか。あえて言えば、過度な雇用調整助成金等の活用は、失業の先送りと言えなくもないと思われる。雇用調整助成金を利用して1年経過した後に対象労働者の雇用が維持されている割合が72.3%<sup>36</sup>という平成16年度の追跡調査もあるが、最近では雇用や産業の空洞化が著しく進み、生産体制が大幅に見直されていることから同程度の雇用維持が確保されているのか検証しなければなるまい。

また、雇用調整助成金等の受給要件は、政府の判断によって比較的容易に変更することができる。機動的な要件緩和によって、不況期における迅速な失業予防措置が可能となる反面、全額事業主が負担する保険料を財源として自由にその支出規模を決定することもできる。仮に、安易に要件緩和が行われて雇用調整助成金等の支出が拡大し、その不足分を補うために労使の

---

<sup>31</sup> 労働省職業安定局編（昭50）41頁。

<sup>32</sup> 斎藤（2010）。

<sup>33</sup> 内閣府（平成22）52～53頁。

<sup>34</sup> 会計検査院「平成7年度決算検査報告」、「平成21年度決算検査報告」など。

<sup>35</sup> 斎藤（2010）、中馬他（2002）、小川（1975）など。

<sup>36</sup> 厚生労働省職業安定局長による国会答弁（第171回国会参議院厚生労働委員会会議録第4号（平21.3.26）2頁）。

保険料と国庫負担を財源とする積立金の取崩しが行われるようなことがあれば、財政規律維持の観点から看過することはできない。今や、雇用調整助成金等の政策効果、雇用対策効果を改めて検証する時期に来ているのではなかろうか。

#### 4. おわりに

我が国財政の危機的状況が指摘されて久しい。平成23年度補正後予算ベースでは、国・地方の長期債務残高は893兆円と、対国内総生産（GDP）比で184.6%にも増大している。また、公債依存度は46.8%と、歳入のほぼ半分を借金で賄いながら財政運営を続ける異常な状態となっている。そのために、少しでも一般会計の歳出抑制を図るとの観点から、雇用保険二事業への一般会計からの繰入れを行わず、同じ雇用勘定内にある潤沢な積立金を取り崩して同事業の財源に充当したのではないかと考えられる。

しかし、実態を覆い隠した資金のやりくりによる財政運営は、既に行き詰まりを見せ始めている。失業等給付が、失業が発生した場合の事後的なセーフティネットであるのに対して、雇用保険二事業は失業予防のための措置であり、その制度目的は明らかに異なっている。雇用保険二事業も事業主のためだけの制度ではなく、失業状態に陥らないという意味では労働者のための制度でもあり、最終的には国民全体の利益にかなう制度であると考えられる。こうした実態を国民に十分説明した上であれば、雇用保険二事業に対する一般会計による国庫負担も認められるのではなかろうか。

また、失業等給付保険料率（労使折半）も、失業保険制度が始まった昭和22年に2.2%であったものが現在は1.2%に下がり、雇用保険二事業分0.35%（事業主負担分のみ）を加えても1.55%と低い保険料率にとどまっている。制度発足当初の水準と比べても、現行の保険料率は必ずしも高い水準とは言い切れず、昨今の深刻な雇用情勢を考えれば、雇用保険二事業に係る保険料率も含めた保険料率の引上げも検討対象とすべきであろう。

積立金と資金という目的が異なる財政資金間でのなし崩し的な資金融通は、同じ勘定内にあるからといって安易に容認すべきものではない。政策を遂行するために厳しい財政事情がその足かせとなっているのであれば、その実態を明らかにして国民に対する説明責任を果たした上で、財政の透明化が図られた真摯な取組を行うべきであろう。

#### 【参考文献】

- ・足立伸（2006）「予算編成と公会計制度の改革—財政法の視座から—」PRI Discussion Paper Series (No.06A-06)、財務省財務総合政策研究所

- ・上村敏之（2008）「所得税における租税支出の推計—財政の透明性の観点から—」『会計検査研究第 38 号』会計検査院
- ・小川喜一（1975）「雇用調整給付金制度の機能と限界」『季刊労働法』1975 夏号、第 96 号、総合労働研究所
- ・加藤孝（昭和 60）『改正雇用保険の理論』財団法人財形福祉協会
- ・金井郁（2010）「雇用保険制度における包括制—非正規労働者のセーフティネット」、駒村康平編『最低所得保障』岩波書店
- ・京極高宣（2007）『総合研究 現代日本経済分析 1 社会保障と日本経済—「社会市場」の理論と実証』慶應義塾大学出版会
- ・小池拓自（平成 21）『「震が埋蔵金」問題と財政投融资特別会計』『調査と情報—ISSUE BRIEF—No.634』国立国会図書館
- ・小池拓自（平成 21）『特別会計の積立金と剰余金を巡る議論—いわゆる「埋蔵金」問題と財政の課題—』『調査と情報—ISSUE BRIEF—No.648』国立国会図書館
- ・厚生労働省（2011）『2009～2010 年海外情勢報告：欧米における失業時の生活保障制度及び就労促進に関わる助成制度等』
- ・小村武（平成 14）『[三訂版]予算と財政法』新日本法規出版株式会社
- ・財団法人労務行政研究所編（平成 16）『新版雇用保険法（コンメンタール）』株式会社労務行政
- ・斎藤太郎（2010）「失業率の上昇を抑制した雇用対策の功罪」ニッセイ基礎研究所「Weeklyエコノミストレター2010-02-26」
- ・参議院予算委員会調査室（平成 23）『平成 23 年度財政関係資料集』
- ・菅野和夫（2004）『新・雇用社会の法[増補版]』有斐閣
- ・菅野和夫（平成 20）『労働法[第 8 版]法律学講座双書』弘文堂
- ・スペイン大使館経済商務部サイト  
（[http://www.spainbusiness.jp/icex/cda/controller/pageGen/0,3346,4928839\\_35731186\\_3571126\\_8\\_0,00.html](http://www.spainbusiness.jp/icex/cda/controller/pageGen/0,3346,4928839_35731186_3571126_8_0,00.html)）
- ・中馬宏之他（2002）「雇用調整助成金の政策効果について」『日本労働研究雑誌』510 号特別号、日本労働研究機構
- ・内閣府（平成 22）『日本経済 2010-2011—景気「再起動」の条件—』
- ・橘木俊詔（2000）『セーフティ・ネットの経済学』日本経済新聞社
- ・松井祐次郎（平成 22）「労働保険特別会計の改革と雇用保険制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—No.674』国立国会図書館
- ・労働省職業安定局編（昭和 50）『雇用調整給付金制度の解説』労働法令実務センター

## 社会科学研究所 研究会 報告要旨

2010年10月1日（土） 研究会報告

テーマ： 非正規組織化、個人加盟ユニオン運動の到達と課題

報告者： 東洋志（東京自治問題研究所研究員）

司 会： 兵頭淳史（本学経済学部教授）

時 間： 14:00-17:30

場 所： 神田校舎 773 教室

参加者数：13名

報告内容概略：

この20年に台頭してきた非正規組織化運動と個人加盟ユニオン運動の、現段階における到達点と課題を整理し、労働運動の今後の針路について考察する。少数者の、非人間的な非正規差別、貧困や解雇、不当労働行為への社会的な怒りを出発点として、こうした怒りが社会的な共感によって支えられたのがユニオン運動の特徴である。コミュニティユニオン運動が切り拓いた個人加盟労働運動は、産別やナショナルセンターに広がり、点から線へ、そして面へと広がりつつある。また企業別組合を乗り越える内部改革と外部構築の運動は、相互に関連する構造にある。とはいえ、それは調和的な結合ではなく、対立・葛藤を含みつつ、ときとして連帯を形成するという状態にある。個人加盟ユニオン運動をさらに大きく成長させるためには、膨大な組合員たちの主体形成を保障する枠組をつくることが求められる。

記：専修大学経済学部・兵頭淳史

2011年10月1日(土) シンポジウム報告

テーマ： 「脱原発と再生可能エネルギーへのシフトを考える」

報告者： 河野太郎氏(衆議院議員、自民党)

阿部知子氏(衆議院議員、社民党)

小島敏郎氏(青山学院大学国際政治経済学部教授)

竹村英明氏(環境エネルギー政策研究所顧問)

司会： 古川純所員・内藤光博所員(法学部)、

朝日健太郎氏(NPO 現代の理論・社会フォーラム運営委員)

時間： 13:30~17:20

場所： 専修大学神田校舎731教室

参加者数：約100名(法学研究所、NPO 現代の理論・社会フォーラムと共催)

報告内容概略：

はじめに、**河野氏**は、核燃料サイクル政策の問題点を中心に説明した。使用済みの核燃料を再処理する高速増殖炉は、完成時期の目標が過去にもたびたび先送りされ、現在は2050年完成予定とされている。しかしこれまでの経緯から考えるならば、2050年になっても完成しないであろう。また、核燃料サイクル技術が仮に確立しても、高レベル放射性廃棄物の最終処理をどうするかという重要問題が残っており、もし地中深くに埋めるにしても10万年は貯蔵しないとしない。そのような危険物を埋め立てる場所が果たしてあるのか、と河野氏は疑問を提起し核燃料サイクルは不可能だと結論付けた。

次に**阿部氏**は、国会議員でありつつ小児科医として診療も行っている医師の立場から、本当に子どもたちの健康が守れるのか心配だと述べた。セシウムが付着した稲ワラをエサとした牛が被曝し、私たちの口に入る牛肉も放射性物質に汚染されたしまった。このように、事故を起こせば環境に大きな影響を与える原発が日本に存在する。いまや54基もあるという現実を変えなければならない。しかし民主党と自民党は、ともに原発推進派が多いので、脱原発に舵を切っていくための仕掛けとして、超党派の議員が参加する・再生可能エネルギーへのシフトに向けた勉強会「エネシフジャパン」の立上げを成し遂げた(2011.4.26、25年前のチェルノブイリ原発事故の日)。この超党派議員の力で「再生可能エネルギー促進法」を8月26日に参院で成立させたのである。

3番目の報告者の**竹村氏**は、原発の核燃料輸送監視活動や原発事故の調査活動に従事した経験があるが、すべての原発を止めても停電は起こらないと指摘した。一日の電気の需

要量の変化のグラフを示しながら、省エネすべきは昼の電力需要のピーク時間帯だけで、朝方に鉄道を止めたり、夜に街灯を消すといったことは必要ないと説明した。原発の再稼働も不要であり、揚水発電など現在の電力設備で来夏の電力需要への対応可能であると指摘した。また、自然エネルギーで最もポテンシャルが高いのは風力発電であり、休耕田などを活用した太陽光発電も有望であり、将来的には76%の電力を風力と太陽光でまかなえる。これに地熱発電やバイオマス発電を加えれば2020年には電力需要の100%を自然エネルギーでカバーできると述べた。

最後に小島氏は、環境庁・省に長く勤めたが、役人の世界では2つのタブーがあったという。一つは米軍基地が存在することへの疑問であり、もう一つが原子力発電の安全性への疑問である。霞が関は、原発は決して事故を起こさない、という前提の下に動いており、その意味では中部電力・浜岡原発が菅首相の要請により一時停止されたことは極めて画期的なことである。小島氏は、政治家は原子炉の廃炉や核廃棄物の処理といった問題を先送りせず、正面から向き合うべきだと述べた。

**ディスカッション:** 4講師報告の後、休憩時間にフロアから多くの質問票が寄せられたが、一人10分程度の時間で回答された(河野氏は所用のため初めに応答して退席された)。主な論点を挙げれば、「脱原発か否かはこれまではイデオロギーだったが、今はリアルな現実である。」「原発を止めると電気料金が上がるというのは、ウソだ。」「同じ総括原価主義でも水道料金は地方議員がやはり票を気にして簡単には料金の値上げをできないが、電気料金は経産省の認可制なので国会の関与が無く簡単に値上げできてしまう。」テーマへの社会的関心の高さもあり、シンポには多くの学生・市民、社研・法研所員が参加した。なお、今回のシンポジウム報告・ディスカッションの記録は、本年12月発行予定のFORUM OPINION 15号(共催団体NPO 現代の理論・社会フォーラムの季刊誌に掲載予定である。

記：専修大学法学部・古川純

2011年10月7日（金） ワークショップ報告

テーマ： 中国と日本の経済・財政 I

主催： 専修大学社会科学研究所、島根県立大学総合政策学部

期日： 2011年10月7日（金）14時～17時30分

会場： 専修大学神田キャンパス7号館771号室

参加者： 11名

司会 宮嵜晃臣（専修大学教授）

通訳 楊華（中央财经大学「財政と公共管理学院」准教授）

挨拶

原田博夫専修大学大学院経済学研究科長

町田俊彦専修大学社会科学研究所長

報告

#### 1 「中国財政政策の変遷について」

馬海濤（中央财经大学「財政と公共管理学院」院長・教授）

中国財政について4点にまとめて報告した。税収入の急速な拡大により財政力が強まり、中央政府の税収シェア 53%分のうち 26%分を地方への財政移転に充当している。地域間再分配機能を強化するとともに、直接支出を含めてインフラ整備を促進している。税制では、個人所得税の分類所得税（個人課税）から総合所得税・分類所得税の2本立て（世帯課税）へ、上海市・重慶市などで先行実施されている不動産保有改革、新疆ウイグル自治区などで先行実施されている資源税改革（従量税から従価税へ、対象品目の拡大）、環境税の導入などが課題である。財政支出では、産業発展のための投資中心から教育・福祉など民生中心へ転換が課題である。

#### 2 「2008年以降の中国の政府間財政関係の新展開について」

張忠任（島根県立大学教授）

中国の政府間財政関係では、1994年に分税制が実施されたが、税収入に占める国税、地方税のウェイトが低下して、共有税のウェイトが上昇して過半を占めており、共有税制へ移行している。国税としての消費税の課税対象が共有税としての付加価値税へ移行しているのがその一つの要因である。中央から地方への財政移転では、原資の中心を占める付加価値税のウェイトが低下するとともに、その地方への還付割合が急速に低下したため、「税収還付」の割合が極小化している。かわって財政力格差是正のための一



般補助金のウエイトが高まっている。

### 3 「民主党政権下の新成長戦略と財政再建政策」

町田俊彦（専修大学教授）

2010年6月に閣議決定された新成長線戦略は、自民政権時代の二つの成長戦略（公共事業中心、市場原理主義による格差拡大・内需縮小）を批判して「第3の道」（福祉・教育の拡充による雇用・内需拡大）を掲げた。同じ時期に閣議決定された財政運営戦略は、財政支出抑制による財政再建を最優先しており、「第3の道」の成長戦略に立ち塞がる壁となっている。

#### 討論

第1に中国の個人間・地域間の大幅な所得格差を是正する政策、特に農業・農村対策をめぐる、質疑・討論が行われた。馬海濤教授、張忠任教授からは、農村地域における付加価値の高い品目への作付転換、都市近郊農村におけるサービス経済化（農家民宿に泊まり、農家料理を食べる農村観光の興隆）といった取り組みが報告された。参加者の徐一睿慶應大学助教から、内需拡大策としての大規模なインフラ整備が東部ではなく、安徽省など中西部を中心に行われており、日本の高度成長期における新全総、「日本列島改造」と同様に地域格差是正に大きな役割を果たしているとの考え方が示された。

第2に輸出主導型成長から内需主導型成長への転換が定着するかどうかをめぐる、質疑・討論が行われた。馬海濤教授から、内需拡大策として行われた農村の家庭電化製品購入などへの補助金交付の効果は一過性であり、転換を定着させるためには農民層の所得拡大と農村部の医療・福祉の拡大と生活不安の解消による貯蓄率引下げが課題であると報告された。

第3に参加者から中国の徴税機構について質問が出され、馬海濤教授から中国では日本と違って中央政府の徴税機構は財政部から独立した機関であること、中央―省―市―県―市の徴税機構というように縦割りの行政機構の一部を構成していることが報告された。さらに税務調査権のあり方、日本のような税理士制度がない点について討議された。

内需拡大型成長への転換という政策課題とそのためには低所得層（中国では特に農民）の所得引き上げと国内の過剰貯蓄の削減効果をもつ医療・福祉・公教育の充実が必要である点では、中国と日本で共通していることが確認された。

記：専修大学経済学部・町田俊彦

## 執筆者紹介

みやぎ てるおみ 本学経済学部教授  
まちだ としひこ 本学経済学部教授  
ふじい りょうじ 所外研究員（参議院事務局）

### 〈編集後記〉

今号は、「若年・青年層の不安定就労ならびに社会保障制度の現状（1）」として、2本の論文をお届けします。なお、ついでながら、「小序」を執筆された M 氏は、日ごろから常に「二枚目（イイ男）」を自称されており、それを資料説明の折などにページ数のギャグとして多用されていますので、今回ちょうど「二枚目（二ページ目）」をめでたく担当することができ、欣快このうえないことと拝察する次第です。

閑話休題。町田論文は、地域雇用政策について、まず自公政権時の時限的政策としての国費による雇用創出基金事業の意義と限界を取り上げています。次に、民主党政権下での当初の「新成長戦略」から、今次の「社会保障・税一体改革成案」への変貌としての財務省主導の財政再建最優先路線、つまり自公政権末期と同様の路線への復帰について論じています。最後に、対案として、ドイツ・フランス水準の「中型政府」として、「生活重視型」成長への転換、そして直接税制の再構築を提起しています。

藤井論文は、2010年に雇用保険法が改正されて、積立金が取り崩しされることの問題点について取り上げています。そもそも労災補償保険事業と雇用保険事業という性格の異なるものが労働保険料として一体化されているところから、問題がわかりにくくなっています。その上で、雇用調整助成金等の拡大に伴う資金繰りを積立金から借り入れるという解決方法を取っています。しかし、本来は一般会計から繰り入れるべきであるし、また雇用調整助成金等の政策効果についても検証されるべきであると論じています。

以上の2本の論文の背景としては、日本がこれまで終身雇用制を前提としていたために、「失業」問題が生活保障制度の重要なテーマとして組み込まれてこなかったことが挙げられるでしょう。

(T.F.)

---

平成 23 年 10 月 20 日発行

神奈川県川崎市多摩区東三田 2 丁目 1 番 1 号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

(発行者) 町田俊彦

製作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前 2-10-2 電話 (03)3404-2561

---