

わが国における雇用政策の特徴とその推移

樋口 美雄

この論文の目的は、雇用政策に関する政府の一連の報告書や関連する論文、さらには項目別財政支出額の国際比較をもとに、わが国における雇用政策の特徴とその推移を明らかにすることにある。わが国では戦後一貫して完全雇用の達成を雇用政策の目標に掲げてきたが、その具体的内容は雇用の量的拡大から質的向上に移った。GDPに占める項目別財政支出割合を国際比較してみると、わが国では各種の雇用政策支出に比べ公共事業費割合が圧倒的に高く、現在もその状況が続いている。独仏もかつては公共事業割合が高かったが、80年代に入ってから大きな政策転換を見せたのとは対照的である。また雇用政策の中では、とくに個々の企業に対し雇用保障責任を求め、行政もこれを支援し雇用の安定を図ろうとしてきたが、その反面、企業に転勤や残業などについて包括的人事権を広く認めることによってバランスをとってきた。しかし近年、企業を取り巻く環境が変化する中、政策においても「失業なき円滑な労働移動」が可能になるよう、新規雇用の創出や職業紹介機能の強化、能力開発支援に力を注ぐ動きが少しずつ見られるようになってきた。また多様な人材が多様な就業形態で能力を発揮できるように機会均等を図り、市場が機能するためのルールや基盤を整理する政策も重視されるようになりつつある。

1. はじめに

1930年代の世界恐慌を契機に、国民が必要とする雇用機会を確保することは、現代の福祉国家にとって基本的責務であるとの認識が社会一般に広がった。以来、各国政府は「完全雇用」の達成を雇用政策の中心課題に据え、いろいろな対策を講じてきたが、その「完全雇用」の意味する内容は、国によっても、また時代によっても異なっていた。

たとえばわが国の各時代における政府の報告書を見ると、1960年代初頭までの「完全雇用」は雇用の場の確保を意味しており、顕在的失業者をなくすことを政策目標に掲げるものが多く、そこでは量的な雇用確保が強調されていた。しかし60年代になり失業率が1%台の低水準に下がると、完全雇用の達成を政策の第1の目標に掲げることに変化はないが、その内容は量的側面から質的な側面に比重を移していった(遠藤(1978), 高梨(1993), 樋口(1995), 斎藤(1997))。そこでは顕在的失業者対策から潜在的不完全雇用の解消に向けた政策の重要性が強調されるようになった。さらに最近になると

「個人の意欲と能力を十分に発揮できる社会の構築」を政策目標に掲げる内容が目立つようになってきた(菅野他(1999), 労働省職業安定局(1995, 97))。

もともと完全雇用の達成には、貧困の解消と労働資源の有効活用、さらには個人の就業希望の実現という目標が込められているが、変化の過程を眺めると、わが国でも経済が発展するにつれ、徐々に後者の目標が強く意識されるようになってきたといえる。

政府の講じる具体的対策も、目標の変遷とともに大きな展開をみせた。具体的には後で詳しく検討するように、失業者の事後的所得保障を中心とした対策から、企業の雇用維持や労働者の能力開発を支援することによって失業を未然に防止する積極的労働市場対策に政策のウエイトは移っていった。

はたして、そうした変遷の過程で、わが国の雇用政策は他の国に比べて、どのような特徴を持っていたのだろうか。そしてそれはいまどのように変わりつつあるのか。政府の報告書や統計数字を使って、わが国の雇用政策の特徴とその変遷の実態を明らかにすることが、本稿の目

的である。

2. 検討の視点

わが国の雇用政策を検討する上で、あらかじめ確認しておかなければならない点がある。まず第1は、検討すべき政策の対象範囲をどのように規定するかである。おそらく、範囲の広さに応じて二通りの考え方があろう。その一つはその対象を広くとって、完全雇用を達成するための政策であれば、これを実施する主体、すなわち担当官庁とは関係なしに、何でも含める考え方である。この方法をとった場合、財政政策や金融政策、税制、社会保障制度、さらには産業政策、中小企業対策、教育政策をも含める必要がある。もうひとつの定義は、実施した担当官庁を絞って分析範囲を定める方法である。雇用政策の場合、主務官庁は旧労働省であるから、ここの実施する政策を中心に検討することになる。

もちろん、どちらを検討対象とするにしても、両者には一長一短がある。ここでは、マクロ政策や産業政策、社会保障政策については、すでにこのシリーズの別の研究者によって分析がなされており、紙幅を考え、基本的には、狭い意味での雇用政策に限定して検討することにした。ただし、公共事業に関しては、これを除いて検討すると、わが国の雇用政策の特徴を明らかにできないとの判断から、本稿の分析対象に含めることにした。また他の経済政策と違い、雇用政策の特徴として、立法や司法と密接に関連して政策が進められることを考え、一部、立法、司法との関連についても触れることにした。

第2に確認しておくべきことは、分析の視点である。旧労働省の担当してきた雇用政策にかぎっても、経済政策的色彩の濃いものから、社会政策的色合いの強いものまで多数の政策が存在する。さらには同じ政策であっても、弱者対策や差別禁止、格差問題など、経済的視点ばかりではなく、社会政策的視点から議論されねばならないものも多い。もちろん経済政策と社会政策は互いに密接に関連しており、切り離すことのできないものである(辻村(1977))。しかし

ここでは主に経済政策的側面に力点を置いて、わが国の政策体系の特徴を探ることにした。

第3に断っておかなければならないのは、政策と社会の動きの因果関係に関する議論を回避したことである。経済学においてはしばしば、政策を外生変数と捉え、これが社会に与える影響を分析するといった手法がとられる。しかし他の多くの経済政策においても同じように問題になるが、雇用政策を社会から独立した外生変数とみなし、その効果について分析を行なうことがあるが、はたしてこうした手法が適切であるのかどうか、検討しておかなければならない。たとえば企業の雇用保障を支援する政策も、これが原因で企業が雇用保障を重視する行動をとるようになったのか、それとも、もともと企業の雇用保障を重視する考え方が社会一般に広がっており、政策は受け身としてこれを支援するようになったのかは、ミクロ・レベルでは検討が可能だが、マクロ・レベルの分析では明確な答えを引き出しにくい。

とくに雇用政策法の立法過程やその指針作りの過程をみると、わが国では公労使3者から構成される審議会が重要な役割を果たし、ここにおいては労使の合意が得られなければ、具体的政策を実行に移せない。それだけ政策は社会動向を反映したものになりやすく、世論から独立したものにはなりにくい。わが国では「努力義務」といった強制力のない、日本独特の言い回しを用いることによって、社会に先んじた啓蒙的な内容を法律に盛り込もうとする場合もある。しかし、実際に成立した法律や指針をみると、一定程度、社会に定着しつつあるものを底上げする形で法制化したものが多い。このため政策を外生変数とみなすよりも、社会の変化に後押しされ決定された、世論との同時性を帯びるものが多く、因果関係を把握しにくいといった特性がある。

毎期、変化するような政策であれば、計量経済学の手法を用いて、因果関係をテストすることもできる。雇用政策のうち景気対策については、ある程度こうした分析を行なうことも可能であるが、構造対策についてはそう短期間のう

ちに変更されることはなく、計量経済学の手法を用いて因果関係を見極めるには限界がある。このため、本稿では、政策と社会変化について、その因果関係を問うことなしに、むしろ補完性、同時性を認めた上で、政策効果については言及せず別の機会に譲ることにして、ここではわが国の雇用政策の特徴やその変遷について事実の指摘だけにとどめることにした。

3. 雇用政策法の推移

戦後の雇用政策は社会の民主化に向けた労働法の整備に始まったといえる。職業安定法(1947)、失業保険法(1947)、緊急失業対策法(1949)の職業安定3法が制定され、続いて職業訓練法(1958)、最低賃金法(1959)が法制化された。また駐留軍関係離職者臨時措置法(1958)、炭鉱離職者臨時措置法(1959)が施行されたが、この二つの法律は特定分野から大量に発生した失業者を円滑な労働移動で吸収解消しようとした点で、その後の企業の雇用責任で雇用安定を図ろうとした対策とは異質であったといえる。当時の雇用対策は顕在化した失業者をどのように減らしていくかが強く意識されたものとなっていたが、潜在的不完全雇用の解消も徐々に意識されるようになった時期でもあるといえよう。

その後、60年代に入り、雇用促進事業団法(1961)などにみられるように受動的所得保障政策中心の対策から積極的労働市場対策への転換の萌芽が見受けられるようになったが、これが体系的に宣言されたのは雇用対策法(1966)の制定であったといえよう。そして第1次石油危機による雇用不安の高まりをきっかけに、失業保険給付による事後的所得保障に加え、雇用構造改善事業、労働者能力開発事業、労働者福祉増進事業の3事業が盛り込まれた「雇用保険法」(1974)の立法化により、失業を未然に防ぐ積極的対策は財源の面でも後ろ盾を得ることになった。

この時期は、日本経済が高度成長に別れを告げ、戦後はじめてマイナス成長を経験した時期でもあり、整理解雇も相次いで発生し、裁判で

は判例において、いわゆる解雇権濫用法理の4要件が確立していった時期である。もちろん以前から、その下地はあったわけだが、第1次石油ショック後のこの時期は、雇用政策においても、また司法において、円滑な労働移動の促進によって雇用不安を解消するよりも、各企業における雇用維持責任により社会全体の雇用安定を図ろうとの方向性が定まった時期であるともいえる。そして法律ではなく判例により企業の整理解雇を規制する一方、企業内における柔軟性、すなわち配置転換や残業、さらには就業規則等の変更に関して、経営者の大きな裁量権を認める判決が下された。また政策的にも一時休業に加え、教育訓練、出向の実施に伴う費用の一部助成が認められ(1977)、さらに事業転換等雇用調整事業(1977)、雇用調整助成金(1981)が制度化され、企業の雇用維持を支援する態勢が整えられた。

労働者の能力開発についても職業訓練法(1978)が改正され、職業能力開発促進法(1985)が制定されることにより、政府が直接これに関与し、完全雇用を達成しようとする積極的労働市場政策が強化された。その一方、企業が雇用維持を果たせないときのショックを緩和するための受け皿作りとして、特定不況業種離職者臨時措置法(1977)、特定不況地域離職者臨時措置法(1978)、地域雇用開発等促進法(1987)が制定され、雇用政策においても、不況地域において政府みずから雇用を積極的に創出していこうとする対策が講じられるようになった。

さらに80年代後半に入ってから雇用政策法は、多様な労働者がいろいろな雇用形態で働ける就業環境を整備していくことに焦点が当てられるようになった。それまでの雇用政策は、どちらかといえば家計の中心的稼得者を暗黙のうちに想定した対策が多かったが、時代の変遷とともに、性や年齢、障害に関係なしに働ける環境を整えていくことが新たなテーマとなった。その結果、それまではややもすると軽視されがちであった差別問題や格差問題に力点がおかれるようになり、男女雇用機会均等法(1986)およびその改正(1999)、高年齢者雇用安定法の改正

(1986), 障害者雇用促進法の改正(1986)が相次いで成立し, さらに育児休業法(1991), 介護休業法(1992), 時短促進法(1992)が施行され, だれもが働きやすい環境作りが目指されるようになった。さらに最近では, 高齢者の能力発揮の場の確保をめぐる, 法律による定年の延長とともに年齢差別禁止が議論されるようになった。

また雇用形態の多様化をめぐるでも, 種々の対策が講じられるようになった。それまでは「非正規従業員」という言葉に強調されるように, パートタイマーは不完全就業者であり, 解消されるべき対象であるとみなされてきたが, 80年代に入ってから各個人が意欲と能力を発揮できるようにするためには, 画一的な雇用形態ではなく, いろいろな就業形態があって然るべきだとの考えが徐々に強まり, これらの雇用形態を認知した上で, そこでの雇用条件の改善や格差是正が目指されるようになった。こうした動きを反映して, パートタイム労働者法(1992)が法制化されるとともに, 短時間雇用保険(1989)が創設され, 保護されるべき対象であるとの考えが強まっていった。この間, 労働者派遣法(1991)も制定され, その後, 民間職業紹介で扱える職種についてのネガティブ・リスト化による大幅拡大とともに, 派遣法でも適用職種の拡大が図られた。そして, 個々の企業における雇用保障の重要性とともに, 企業を移らざ

るをえなくなった人についても, 雇用不安が高まらないですむ対策が必要であるとの認識が強まっていった(諏訪(1995), 菅野(1996), 菅野他(1999), 大竹(2000))。

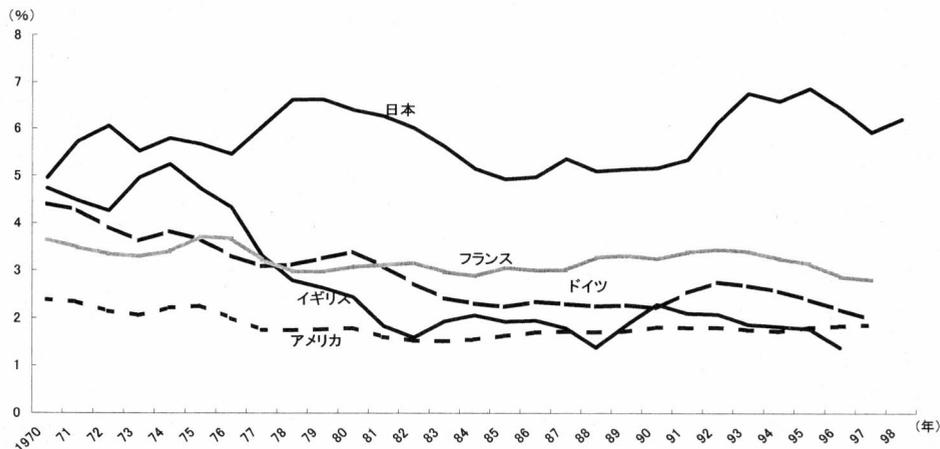
4. 財政支出にみるわが国の景気対策の特徴

統計資料に基づき, わが国の雇用政策の特徴を探ったら, どのようなことがいえるであろうか。公共事業も含め, まず景気対策, 失業者対策の観点から検討してみよう。

図1は日米英仏独5カ国における国内総生産に占める公共事業費割合を示している。ここでは公共事業費として各国の『国民経済計算』における一般政府の総固定資本形成をとっているから, 中央政府, 地方政府, 合計の公共事業費の経済全体に占める支出割合を示していると考えてよい。

これをみると, 社会資本が未整備であったことも手伝って, 日本の公共事業費割合は他の国に比べ一貫して高く, しかも景気の動向に応じて大きく変動していることがわかる。これに比べアメリカではこの比率は低く, しかもほとんど変動していない。イギリスやドイツ, フランスでは70年代中ごろまで公共事業費は高い割合をとっていたが, その後, 大幅に削減され, 80年代以降は日本との差が開いた。この図を見るかぎり, 日本における景気対策, あるいは

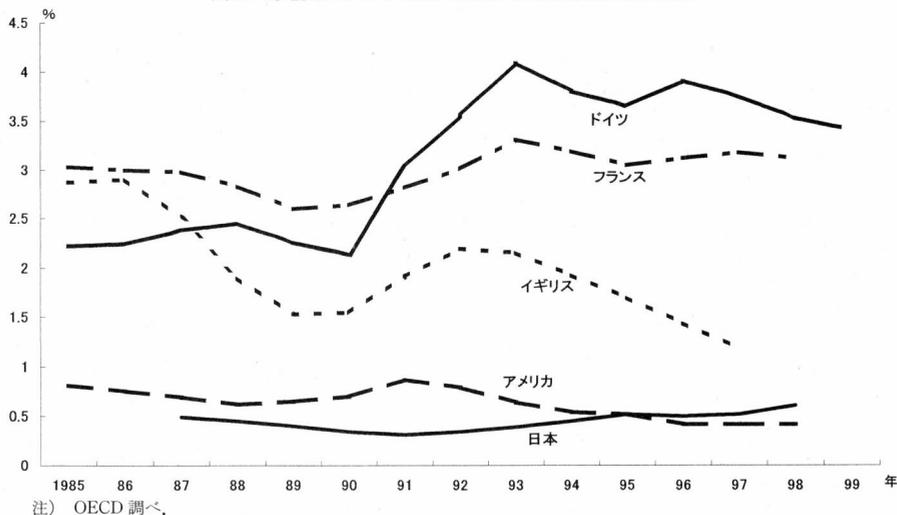
図1. 先進国における GDP に占める公共事業費割合の推移



資料出所) 日本; 『国民経済計算年報』(年度ベース), 諸外国; OECD National Accounts 2000.

注) ドイツの数字は1990年以前は旧西ドイツ。公共事業費は一般政府ベースの総固定資本形成からとった。

図2. 先進国における GDP に占める雇用政策費支出割合



その延長線上にある完全雇用対策は他の国に比べ、従来も、また現在も公共事業に大きく依存してきたということができよう。

これに対し、狭い意味での雇用政策費はどうであったか。ここでは運営費も含め、公共職業紹介、教育訓練、若年対策、各種給与助成、障害者対策、失業給付、早期退職促進対策における財政支出合計額を雇用政策費として捉え、国内総生産に占める割合を比較してみる。図2がこれである。

ドイツ、フランスではこの割合がもともと高く、しかも90年代に入ってからさらには高められた。直近の数字に基づき公共事業費と雇用政策費を比較してみると、ドイツでは97年の公共事業費割合が2.0%であったのに対し、雇用政策費割合は3.8%であるから、約2倍の金額が雇用政策費に充てられていることになる。フランスにしても97年の公共事業費割合が2.8%であるのに比べ、雇用政策費割合は3.2%とこちらの方が高い。イギリスも80年代中ごろまではGDPの3%近くを雇用政策費に充てていたが、90年代になってからは失業率の低下を反映し下がり、97年には1.2%まで低下した。独仏両国に比べ、アメリカの雇用政策費割合は低い。公共事業費割合も97年に1.9%と低かったが、雇用政策費も0.4%と低い割合になっている。

これらの国に比べ、日本ではどうか。失業率が上昇するようになった98年においても、公共事業費の6.2%に対し、雇用政策費は10分の1以下の0.6%の水準にとどまっている。それだけ他の国に比べ、わが国では公共事業費割合が高いのに対し、雇用政策費割合は低いという特徴がある。

雇用政策費は失業給付のように景気変動に合わせて変動させざるをえない政府にとっては受け身の部分と、政府が政策として積極的に変更できる部分とに分けられる。表1は各国の雇用政策費の内訳を示したものである。この数字をみると、各国の雇用政策の特徴がよくわかる。

ドイツ、フランスでは高い失業率を反映して、失業給付が高い比率を占めている。しかしこうした受動的な対策ばかりではなく、積極的な対策にも多額の政策費が投じられている。たとえば若年失業を解消するために多額の費用が使われているといった特徴もみられる。さらには若者に雇用機会を譲るべく、高齢者の労働市場からの引退を促進するために政府予算が支出されてきた。具体的には、その人が高齢者であるというハンディキャップを補うという名目で、労働市場から早期に引退した人に対し傷害年金が給付されてきた。こうした政策に反応して、ドイツでは55~59歳男子の労働力率は1970年の89.5%から95年の72.6%に低下し、60~64歳

表1. 先進諸国における GDP に占める項目別雇用政策費支出割合(%)

	日 本		アメリカ		イギリス		ド イ ツ		フランス	
	1990-91	98-99	1990-91	98-99	1990-91	97-98	1990	99	1990	98
合 計	0.35	0.60	0.70	0.43	1.54	1.19	2.15	3.43	2.64	3.14
①公共職業紹介	0.03	0.03	0.07	0.06	0.18	0.16	0.22	0.23	0.12	0.16
②教育訓練	0.03	0.03	0.08	0.04	0.21	0.07	0.38	0.35	0.33	0.31
③若年対策	—	—	0.03	0.03	0.17	0.12	0.04	0.08	0.20	0.32
④給与助成	0.07	0.02	0.01	0.01	0.02	—	0.17	0.40	0.09	0.46
⑤障害者対策	—	—	0.04	0.04	0.02	0.02	0.23	0.25	0.06	0.09
⑥失業給付	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.09	2.11	1.29	1.48
⑦早期退職	—	—	—	—	—	—	0.02	0.01	0.55	0.32
積極的雇用対策 (①+②+③+④+⑤)	0.13	0.08	0.23	0.18	0.60	0.37	1.04	1.31	0.80	1.34
受動的雇用対策 (⑥+⑦)	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.11	2.12	1.84	1.80

資料出所) OECD 調べ。

では同期間 74.9% から 28.6% へ低下した。またフランスにおいても 55~59 歳の男子労働力率はこの期間に 82.9% から 66.1% に下がり、60~64 歳では 68.0% から 17.0% に大きく低下した。すなわち独仏では、労働需要を増やそうという政策よりも、高齢者の引退を促進して、労働供給を減らそうという政策により、完全雇用を達成しようとしてきたという特徴がある。最近では政策を見直し、アクティブ・エイジングを促進しようとする動きもみられるが、少なくともこれまでこうした特徴が独仏にはあった。高齢者の引退促進といった受動的な雇用対策に加えて、独仏では職業紹介や教育訓練、雇入れ支援や雇用維持支援のための給与助成といった積極的雇用対策にも多額の予算が投じられており、全体の雇用政策費は公共事業費を上回る額が支出されている。

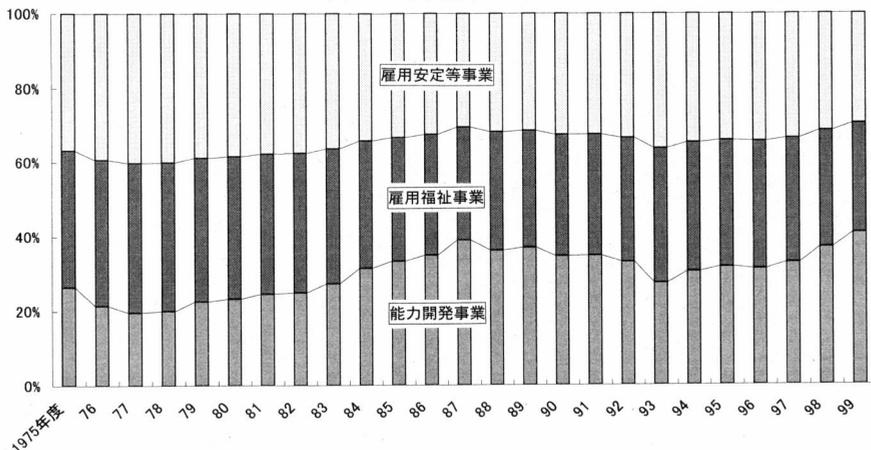
これに対しアメリカでは、自発的離職に伴う失業者には失業給付が行なわれないこともあって、90 年代に非自発的失業率が大きく低下したことを受けて、失業給付費割合は大きく下がった。また高齢者の早期退職促進策はアメリカでは、独仏と違ってもとも採られてこなかったから、両者を合わせた受動的雇用対策費は大幅に削減されたことになる。他方、積極的労働市

場政策費に関しては、日本に比べれば公共職業紹介にしる、教育訓練にしる、多額の財政支出が行なわれており、この割合が相対的に高いといえる。

日本にはどのような特徴がみられるのか。近年の急激な失業率上昇を受けて、失業給付額は急速に増大しているが、それでもアメリカを除く国に比べれば、いまだに低い比率にとどまっている。その一方、公共職業紹介に関連する費用、さらには教育訓練にともなう費用は、失業が高まった現在も、依然として低い水準にとどまっており、いずれをとっても 5 か国中最低の比率になっている。

わが国では、高齢者対策について、独仏と違った対策が講じられてきた。日本でも企業レベルでは早期退職優遇制度を持つところは多い。しかし国の政策として高齢者の引退を促進する対策は講じられてこなかった。企業の早期退職優遇制度の場合、これを利用したからといって、労働市場からの引退を義務づけられるわけではない。事実、多くの人は他の企業に再就職したり、あるいは独立して仕事を始めている。その結果、社会全体における労働供給は抑制されたわけではない。男子 55~59 歳の労働力率は農業就業者の減少があったにもかかわらず 70 年

図3. 三事業構成比の推移



注) 労働省・職業安定局調べ。

1998年までの雇用安定等事業の金額は、旧雇用安定等事業と雇用改善事業の合計額を示す。
算出額は決算ベースの金額。

の91.2%から99年の94.7%に上昇する一方、60～64歳では81.5%から74.1%に低下する程度です。むしろ独仏とは逆に、国は定年年齢を法律により引き上げたり、あるいは高齢者の雇入れ助成を行なうことによって、雇用機会の増大を目指した需要拡大策を講じてきた。この点は独仏と日本の大きな相違点となっている。

こうした政策の違いは、表1の数字にも表れている。わが国では早期退職を促すための政府支出は行なわれていない反面、他の項目に比べて、雇用促進のための給与助成が相対的に大きな比率を占めている。アメリカやイギリスと比べても、多額の支出がなされている項目は、唯一、企業の雇用維持や雇入れ支援のための給与助成であり、わが国では企業への給与助成を中心に雇用拡大策が講じられてきたといえよう。

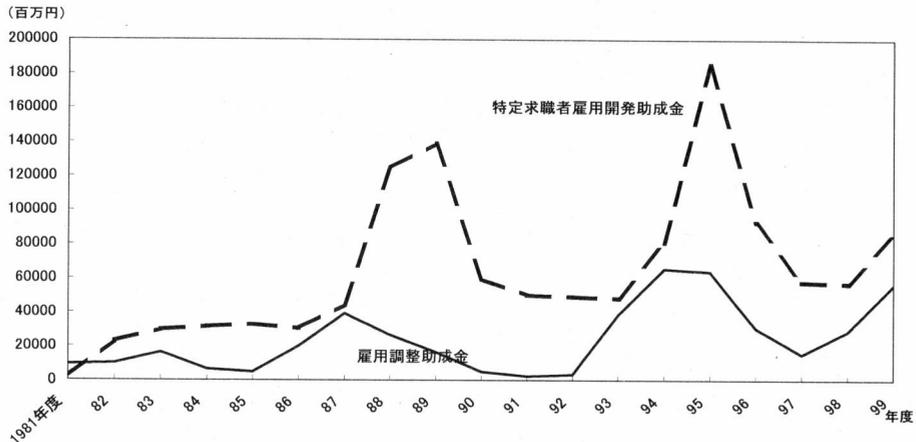
わが国における最近の雇用政策の動向をさらに詳しく検討するため、事業主負担に基づく、雇用保険3事業の内訳比率をみたのが、図3である。かつては3事業のうち、雇用福祉事業がかなりの支出割合を占めていたが、最近ではこれが減額され、代わって能力開発事業費の割合が高まっている。この3事業における能力開発費の増額に加えて、98年12月には雇用保険本体において、自己啓発にともなう授業料等の一

部を労働者本人に助成する「教育訓練給付金制度」が創設された。この制度は、資格取得などの講座を受ける際の費用を国が8割、あるいは最大30万円まで本人に補助する制度である。金額はまだ少ないが、企業ではなく本人を助成する新しい動きを考え合わせると、近年、雇用対策は積極的対策のうち、とくに労働者の能力開発を支援する方向に重点が移りつつあるといえよう。

その一方、雇用安定等事業についてはバブル崩壊後、一時的に支出割合は高まったが、その後再び低下している。これは不況の中、予算ベースでは給与助成などの企業支援は増額されているが、実際にこれを利用する企業が減ったために生じている可能性がある。図4は、このうち、企業の雇用維持を支援する雇用調整助成金と、高齢者等の新規雇入れを支援する特定求職者雇用開発助成金の推移を示している。

景気との関連をみると、雇用調整助成金は景気が悪化し指定業種が増えると、支出額も増える動きをみせている。これに対し、特定求職者雇用開発助成金は失業率が急速に悪化した98年、99年も、バブル期の88年、89年の水準よりも低い支出額にとどまっている。雇入れ助成は、景気が悪化し、支給対象者の範囲が広がられても、新たに採用を増やそうという企業が現れないかぎり、そう大きな伸びは期待され

図4. 雇用調整助成金と特定求職者雇用開発助成金の推移(実績)



注) 労働省・職業安定局調べ。

ない。事実、特定求職者雇用開発助成金は、雇用調整助成金とは異なった動きをみせており、景気との関連ははっきりしない。もっとも特定求職者雇用開発助成金は雇われてから半年、ないし1年遅れて支給されるため、こうした変化が見られるのかもしれないが。

5. わが国の雇用政策の特徴

以上、財政支出による景気対策を中心に、わが国の雇用政策の実態をみてきたが、構造対策を含めると、どのような特徴があるのだろうか。

第1にわが国では雇用対策のうち、かつては構造対策よりも景気対策が強く意識され運営されてきたといえよう。とくに失業対策については、公共事業に大きく依存する一方、政府が直接、失業者を雇う失業対策事業は1949年の「緊急失業対策法」以来、停止、削減され、直接雇用の新たな対策はほとんど講じられてこなかった。

第2に公共事業費に比べ、雇用政策関連支出は失業率が低かったこともあり、これまで少なかったことが挙げられる。しかし、失業率の上昇した最近になっても、その状態は続いている。積極的雇用政策費にかぎって比較しても、独仏英はもとより、アメリカと比べても雇用政策費は低い水準にある。項目別の内訳をみると、その中で、わが国は給与助成による雇用維持、雇入れ支援策が雇用対策として重要な役割を担ってきたといえるが、近年、失業率が急速に上

昇する状況の中で、労働者の能力開発への支援が強化されるようになった。

第3に完全雇用達成のための具体策として、企業の雇用責任を重視し、政策的にも企業の雇用維持を支援し、雇用の安定を図ってきた点を挙げることができよう。諏訪(1995)は、戦後成立した48の立法令の目的規定を調査し、「安定」という用語が法律件数で25回、用語の使用頻度で33回登場しているのに、「労働市場」という用語は1回も使われてこなかったことを指摘している。それだけ労働市場を通じて完全雇用を達成しようとするに対する認識は薄かったといえよう。90年代になり、「失業なき円滑な労働移動」という言葉が使われるようになったが、労働者の能力開発の支援、有料職業紹介のネガティブ・リスト化による職種拡大などを通じ、失業を経験することなしに労働市場を通じて完全雇用が達成されるための対策が遅ればせながら強く意識されるようになった。

第4の特徴として、行政というよりも司法の判断に大きく依拠する点であるが、企業の雇用責任を追求し、解雇を制限する一方において、配置転換、転勤、出向や残業時間などについて包括的人事権を企業に認め、さらに就業規則等の変更に関しても企業に大きな権限を認めることによってバランスをとろうとしてきたことが挙げられる。

第5の特徴は、高齢者雇用に関するものであ

る。独仏では、高齢者の早期引退を促進することによって、すなわち労働供給を抑制することによって、若年失業を解消しようとしてきた。これに対し、日本では、所得税の配偶者控除や厚生年金の第3号被保険者問題など、結果的に労働供給を抑制することになったものはあるが、国の雇用政策として意図的に労働供給を抑制するような対策を講じることはしてこなかった。むしろ逆に定年延長を法律により促す一方、雇入れ助成を使って、高齢者の需要拡大対策が打たれてきた。他方、わが国では若年の失業率が相対的に低かったこともあり、若年対策はほとんど講じられてこなかった。

第6は労働者の能力開発に関する特徴である。わが国では公共の職業訓練施設とともに、企業による能力開発を重視し、これを支援することによって労働者の能力向上を図ってきた。つい最近までは、能力開発に必要な資金を労働者本人に助成することは行なわれてこなかった。

第7に賃金の決定に関して政府はほとんど関与せず、労使、あるいは市場による決定に委ねてきたことが挙げられる。たとえばインフレ期にも所得政策が講じられることはなかったし、最低賃金に関しても、市場の平均賃金に対するこの比率は、先進国中、アメリカと並んでもっとも低く抑えられてきた(Card and Krueger (1995))。

第8は男女間、あるいは正社員とパートタイマーの間の均等対策が総じて遅れたことが挙げられる。80年代に入ってから、ようやくこれらに対する具体的措置が講じられるようになったが、依然として他の国に比べれば、男女間、あるいは正社員とパートタイマーの間の賃金格差は大きい。

第9に労働時間に関しては、労使の決定に任せるのではなく、また法定残業割増率を高く設定することによって対応するわけでもなく、むしろ行政が直接、法律により労働時間短縮を促進してきたことが挙げられる。

第1から第5の特徴はいずれも労働需要に関する事柄であり、これを拡大することにより完全雇用を達成しようとしてきた。逆に労働供給

を抑制することによって、完全雇用を達成しようという対策は講じられてこなかった。労働者に直接関連する特徴は第6の能力開発についてだけである。しかもこの特徴にしても、企業による役割にその多くを期待してきたという特徴である。その他の第7から第9の特徴は労働条件に関することであり、わが国では政府が積極的に介入してきたのは、主に労働需要の拡大による完全雇用の達成であり、雇用主を助成することによりこれを可能にしようとしてきた。そしてそれ以外の部分には政府は直接介入せず、雇用保障と労働時間を除く雇用条件については、そのほとんどを労使あるいは市場の決定に委ねてきたといえよう。

6. 政策評価の必要性

これまでのわが国における雇用政策の特徴は、企業に雇用責任を求め、行政も賃金助成を主たる手段としてこれを支援し、完全雇用を達成しようとしてきたことにあると述べた。そして企業は期待成長率の低下や国際化、少子高齢化の進展、さらには規制改革といった環境が大きく変わる中で、この変化に合わせ、給与決定や人材の活用方法においても集団的雇用管理から個別雇用管理に移行する企業が増えている。行政もこれに呼応する形で、いま変化のメリットを活かす一方、これによって生じる問題を解決すべく、新たな政策展開をみせるようになった。そこでは新しい雇用を創出し、民間も含めた職業紹介機能を強化し、労働者の能力開発を支援することによって、「失業なき円滑な労働移動」を可能にし、日本経済の構造転換に適した労働市場改革を推し進めることに政策の軸足は移りつつある。その一方、これまでではややもすると遅れがちであった雇用機会の均等問題に取り組み、だれもが意欲と能力を十分に発揮できる社会を構築するための労働市場のルールづくりや環境整備として、性や年齢、雇用形態間の格差を是正する施策を徐々に重点項目と考えるようになりつつある。

はたしてこうした具体的施策がそれぞれの政策目標に向かってうまく機能しているかどうか、

そして今後改善すべき点は何かを判断する上で、政策評価はどうしても避けて通れない重要な政策決定プロセスである。だが、はたしてこれまで雇用政策がどこまで十分評価されてきたかを考えると、はなはだ疑問が残る。たとえばわが国における政策の特徴の一つであると指摘した、継続雇用支援、あるいは新規雇い入れ支援のための給与助成についても、本来、次のような影響が検討されなければならない。

- ①給与助成を受けた企業では、何人の雇用が維持され、創り出されたのか。
- ②このうち、給与助成がなくても雇用されたであろう労働者はどの程度存在したか。
- ③給与助成の対象になっていなかった労働者から雇用が奪われ、代替されたことはないのか。
- ④助成期間中だけ対象者は雇われ、その後、解雇されたということはないのか。
- ⑤景気変動過程において、不況期にこれらの助成はどの程度、失業増大の緩衝剤の役割を果たした半面、好況期に人手不足を助長したことはないか。
- ⑥助成を行なうことによって、産業構造の転換を遅らせたり、社会全体として経済効率や労働資源の有効活用に悪影響を与えたことはないか。

②から④は dead weight と呼ばれる問題である。わが国では、これらのうち、①については予算消化という観点から資料も十分用意され吟味されてきたが、②以降の視点についてはほとんど政策評価されてこなかったというのが実情である。われわれはかつて、87年に施行された「地域雇用開発等促進法」による地域雇用奨励金と地域雇用特別奨励金の政策効果を評価するため、新規雇い入れ助成を実施した職業安定所や関連機関、助成を受けた企業を訪問し、政策実施後のフォロー・アップ調査を行なったことがある。そのときの印象では②以降についてはこれまで十分な検討がなされてこなかったと判断される(樋口・桑島(2000))。

確かに雇用政策の評価については、冒頭でも述べたように、社会変化との同時性・補完性と

いった厄介な問題がつきまとう。しかし個々の具体的施策に対して十分な評価がなされないかぎり、現行政策の何を見直し、何を今後改善していくべきか、そしてその改正のスピードや規模はどの程度であるべきかを判断できない。政策評価が繰り返し行なわれ、その成果が蓄積されてはじめて、政策対象の当事者だけではなく第三者や、さらには社会全体への影響をも考慮した効果的な政策を講じることは可能になる。今後、情報公開が進み、行政ばかりではなく、だれもが政策評価に参加することができてこそ、政策実施の費用負担と便益享受の有り方を、効率性と公平性の両基準から国民レベルで議論できるはずである。

(慶應義塾大学商学部)

参 考 文 献

- 遠藤政夫(1978)『雇用政策の新展開と雇用保険』近代労働研究会。
- 樋口美雄(1995)「雇用政策」香西泰・日本経済研究センター編『21世紀への経済政策—戦後50年の検証から』日本経済新聞社。
- 樋口美雄・桑島靖夫(2000)『『促進的な労働政策』の評価手法の検討(地域雇用創出政策を例として)』『労働政策に係る評価手法の研究』労働問題リサーチセンター。
- 大竹文雄(2000)「転換期を迎える雇用対策—総需要管理から構造政策へ」『エコノミックス』No.2, pp. 98-110。
- 労働省職業安定局(1995)『労働力需給の長期展望』労務行政研究所。
- 労働省職業安定局(1997)『雇用レポート』労務行政研究所。
- 斎藤邦彦(1997)『21世紀の雇用政策』労務行政研究所。
- 菅野和夫(1996)『雇用社会の法』有斐閣。
- 菅野和夫・諏訪康雄・樋口美雄・亀山直幸(1999)「転換期の労働政策」『日本労働研究雑誌』No.463, pp. 2-19。
- 諏訪康雄(1995)「雇用政策法の構造と機能」『日本労働研究雑誌』No.423, pp.4-15。
- 高梨昌(1993)『これからの雇用政策の基調』日本労働研究機構。
- 高梨昌(1999)『雇用政策見直しの視点』労務行政研究所。
- 辻村江太郎(1977)『経済政策論』筑摩書房。
- Card, D. and A. B. Krueger (1995) *Myth and Measurement*, Princeton University Press.
- OECD(1993) "Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects," *Employment Outlook*.