

# 雇用政策の展開

——経済構造調整期以降を中心に——

木 村 隆 之

## I はじめに

本稿の課題は経済構造調整期以降に新たな展開をとげたわが国の雇用政策の性格を明らかにすることである。雇用政策は「完全雇用」理念を出発点としており、雇用保障こそがその理念的柱とされるものである。しかし雇用保障を実現するための政策手段は背景となる雇用・失業問題の状況に左右されざるをえず、それが雇用政策の性格をも規定する。

あらかじめ、1980年代半ばの経済構造調整期に至るまでの雇用政策の展開を概観しておこう。1950年代半ばまでの戦後期においては雇用不足にもとづく失業対策に主眼がおかれていた。1950年代半ばから始まる高度経済成長期に雇用政策は新たな展開を遂げ、雇用の偏在（地域的、産業的）の解消に比重が移された。それは労働力を過剰部面から不足部面へと円滑に移動させることによって雇用保障が可能になるとされた。これは雇用政策が労働力（有効活用）政策を内実とするものへと大きく変化したことを意味するものでもあった。とはいえ雇用政策には依然として雇用保障という側面が維持されていた。それが可能であったのはいうまでもなく、雇用の増大に伴って失業が大幅に減少する、いわゆる「労働力不足」という雇用構造が基礎になっていたからである。

日本経済の「安定成長」への移行は雇用政策の労働力政策へのさらなる純化を促進した。輸出と国際競争力強化による経済成長の持続という背景は労働力政策に総人件費の抑制という新たな要請を課すことになった。雇用調整という

名の人員削減、および不安定雇用の拡大を促進する労働力政策が進められた。労働者派遣法の成立による労働者派遣事業の制度化、パート労働法の成立によるパート労働の制度化、労働基準法の改正による弾力的労働時間管理の導入、さらには男女雇用機会均等法や高齢者雇用安定法改正による女性と高齢者の労働市場への参入の促進という政策は、こうした労働力政策の方向に適合したものであった。雇用政策と労働力政策との一体化はこの段階で質的に強化され、雇用政策は労働力政策に完全に従属したものに転化した。雇用調整や不安定雇用の拡大が雇用政策として展開されることになった。それでも雇用政策が雇用維持と両立しうる限りにおいては、雇用政策が自己を主張する余地は残されていたのである。

こうして雇用政策は円高不況とそれに続く経済構造調整という時代に直面することになった。経済のグローバル化がいっそう進展するもとの、先行する低成長期以来の労働力政策のいっそうの強化が図られることになった。「規制緩和」の掛け声とともに進められた労働基準法の度重なる改正は労働時間、および労働契約の弾力化を促進した。労働者派遣法や職業安定法のたびたびの改正によって、労働者派遣事業と民間職業紹介事業の原則自由化も実現した。これによって労働力政策は新たな段階に進んだ。しかし労働力政策が経済成長と雇用の増大に有効に作用しなくなり、少なくとも両者が両立しえなくなるとともに労働力政策の有効性が失われてきた。雇用政策が労働力政策という内実によって自己を主張することが不可能になる。こうした雇用政策がその内実を失い、その存在意義が失われ、その機能を果たしえなくなるような事態を雇用政策の危機といっても過言ではない。この雇用政策の危機の顕在化の過程をより具体的に跡づけることこそが、本稿の第一の課題とするところである<sup>1)</sup>。

経済構造調整期に入って以降の雇用政策の前提は、国際化、サービス経済化、

1) 「雇用政策の危機」については、拙稿、雇用問題と社会政策、社会政策学会編「社会政策学会誌」第3号「社会政策における国家と地域」御茶の水書房、2000年4月所収参照。なお、拙稿では雇用政策の性格を社会政策と経済政策の両側面を持つものと規定している。本稿の性格規定はそれを、両側面の相互関係を含めて再規定したものである。本質的に異なる規定ではない。

ME化、労働力の女性化、高齢化、雇用の多様化であり、雇用政策の課題は、この前提のもとで雇用の確保と安定を図ることであった。労働力政策を内実とする雇用政策は、1990年代の前半、バブル経済の崩壊の時期までは、少なくとも雇用確保という面で一時的な成功を収めた。しかし、バブル経済の調整過程に入った90年代以降には、雇用政策はその有効性が大きく損なわれ、雇用政策の危機は明らかに顕在化の過程に入ってきている。雇用政策の論理と枠組みが再検討されなければならないことはもはや明らかである。それがどのようなものでなければならないか、どのようなものが可能か、それを雇用政策の危機の顕在化のなかに探ることが本稿の第二の課題である<sup>2)</sup>。

- 2) 1980年代半は以降の雇用政策の労働力政策化を規定する主要な契機の一つとして、理念としての「労働市場のフレキシビリティ」論、およびそれを促進する政策手段としての「規制緩和」論があることは間違いない。その内容は多義にわたっているが、その意図と経済学的意義については、三好正巳「労働市場の「柔軟性」と労使関係の「制度化」」『労働法律旬報』1159・60号、1987年1月、小越洋之助「労働市場の弾力性（フレキシビリティ）について」『国学院経済学』37巻3・4号、1990年5月、同「ヨーロッパにおける賃金のフレキシビリティ政策と雇用・失業」『国学院経済学』41巻2号、1993年3月、福原宏幸「80年代労働市場フレキシブル化の現実と課題」(竹中恵美子編『グローバル時代の労働と生活——そのトータリティをもとめて』ミネルヴァ書房、1993年)、美崎皓「労働市場の弾力化と社会政策——とくに雇用形態について、日本とドイツを中心に」『彦根論叢』292号、1995年1月、丹下春喜「労働市場の柔軟化」と規制緩和——80年代 OECD の政策提起との関連で」『立命館経済学』44巻4・5号、1995年12月、等を参照。

また、それがわが国の労働市場ならびに雇用政策に適用された場合に、雇用システムにいかなる作用をおよぼすか(あるいはおよぼしているか)という見地からの検討も欠かせない。規制緩和は失業と雇用不安の解消に資するよりは、むしろそれを拡大するという見解が多く提示されている。これらについては、竹中恵美子「労働市場政策——日本型労働市場の再編から変容へ」(石畑良太郎・佐野徳編『現代の社会政策』(第3版)、有斐閣、1996年4月)、横山政敏「労働の規制緩和と労働市場——新規学卒市場の展開を中心に」『立命館経済学』45巻6号、1997年2月、佐賀一道「規制緩和と雇用・失業問題」(戸木田嘉久・三好正巳編『規制緩和と労働・生活』法律文化社、1997年5月)、戸木田嘉久『『構造的失業』時代の日本資本主義』新日本出版社、1997年9月、加藤祐治・内山昂監修・労働運動総合研究所編『規制緩和と雇用・失業問題』新日本出版社、1997年11月、野村正實『雇用不安』岩波書店、1998年7月、高梨昌『雇用政策見直しの視点——安易な規制の緩和・撤廃論を排す』労務行政研究所、1999年1月、依光正哲・石水喜夫『現代雇用政策の論理』新評論、1992年2月、佐賀一道『雇用の弾力化と労働者派遣・職業紹介事業』太月書店、1999年2月、等を参照。しかし、現実の政策展開は、規制緩和こそ失業を解決する唯一の道であるとする主張に主導されている。これらについては、島田晴雄『日本の雇用——21世紀への再設計』筑摩書房、1994年9月、島田晴雄・太田清編『労働市場改革——管理の時代から選択の時代へ』東洋経済新報社、1997年9月、山田久『大失業——雇用崩壊の衝撃』日本経済新聞社、1999年1月、等を参照。付言すれば、規制緩和推進論の最大の問題点はそれが資本の蓄積戦略として展開されていることをみない点にある。

## II 雇用構造の変化

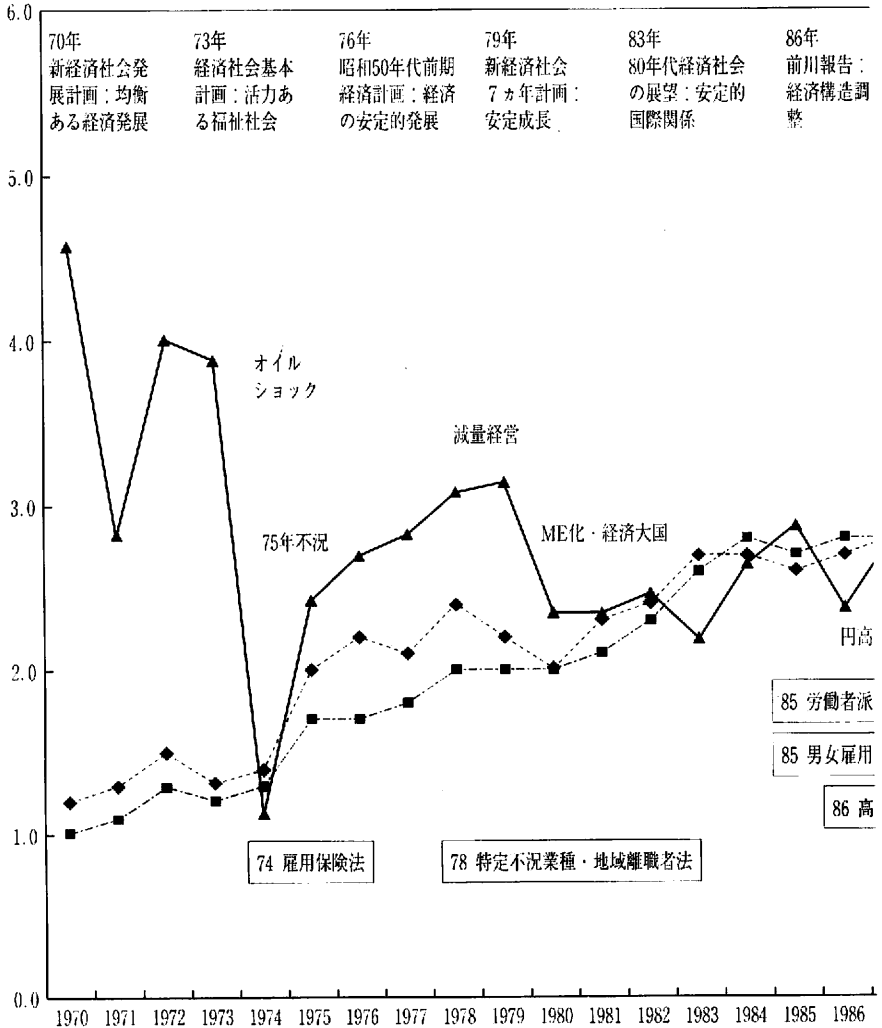
雇用不足と雇用不安定化の累進という雇用構造が失業、雇用不安、および生活不安という雇用問題を生み出す。すでに述べたように、雇用政策はこの雇用問題の解決をめざすものであるが、戦後わが国の雇用政策の内実は労働力政策にはかならなかった。雇用政策の有効性は、実は労働力政策が雇用不足と雇用不安定化という雇用構造をどこまで変革できるかにかかっている。したがって、労働力政策が雇用の増大と安定という雇用政策の目的にとって有効に機能したかどうか、もし有効でなかったとすればその要因は何か、これらを雇用構造の変化のなかであらかじめ検証しておくことにしたい。

日本経済が安定成長を達成し、経済大国化の道を歩み始めた1980年代以降においても、次の経済構造調整につながる雇用構造の変化と雇用問題の深刻化の条件は累積していた。農業をはじめとする小生産の衰退、高度経済成長を支えた重化学工業の停滞、さらには生産の海外移転などに促されて、日本経済は、経済のソフト化、減量経営と雇用調整、雇用流動化、および雇用コストの抑制と削減という方向を志向してきた。しかし、ある程度の経済成長と雇用の増大が実現し、労働力政策がそれを促進する機能を果たしえた限りにおいて、雇用問題の顕在化は回避されてきた。

国際経済摩擦の激化と経済構造調整の展開は、雇用構造の変化と雇用問題の深刻化の条件を累積するものであったが、円高不況をへたのちに、それへの対応策によって促進されたバブル経済のもとで、雇用の増大傾向が一時的にせよ回復し、雇用問題の深刻化も回避されてきた。しかし、持続的な雇用の増大と

、ただし、現実の雇用政策が、すべて規制緩和の論理で貫かれているわけではない。その具体的展開に即した分析と評価も必要である。雇用政策の具体的展開過程とその評価については、高梨昌『新たな雇用政策の展開——昭和50年代の雇用政策』労務行政研究所、1989年12月、同『新たな雇用政策の展開・改訂版』労務行政研究所、1995年4月、および同『日本の雇用問題——21世紀の雇用』社会経済生産性本部生産性労働情報センター、2001年8月を参照。さらに、雇用政策の効果を分析したものとして、中村二郎・中村恵編『日本経済の構造調整と労働市場』日本評論社、1999年7月、猪木武徳・大竹文雄『雇用政策の経済分析』東京大学出版会、2001年7月、および樋口美雄『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社、2001年11月なども参照。

第1図 経済成長・



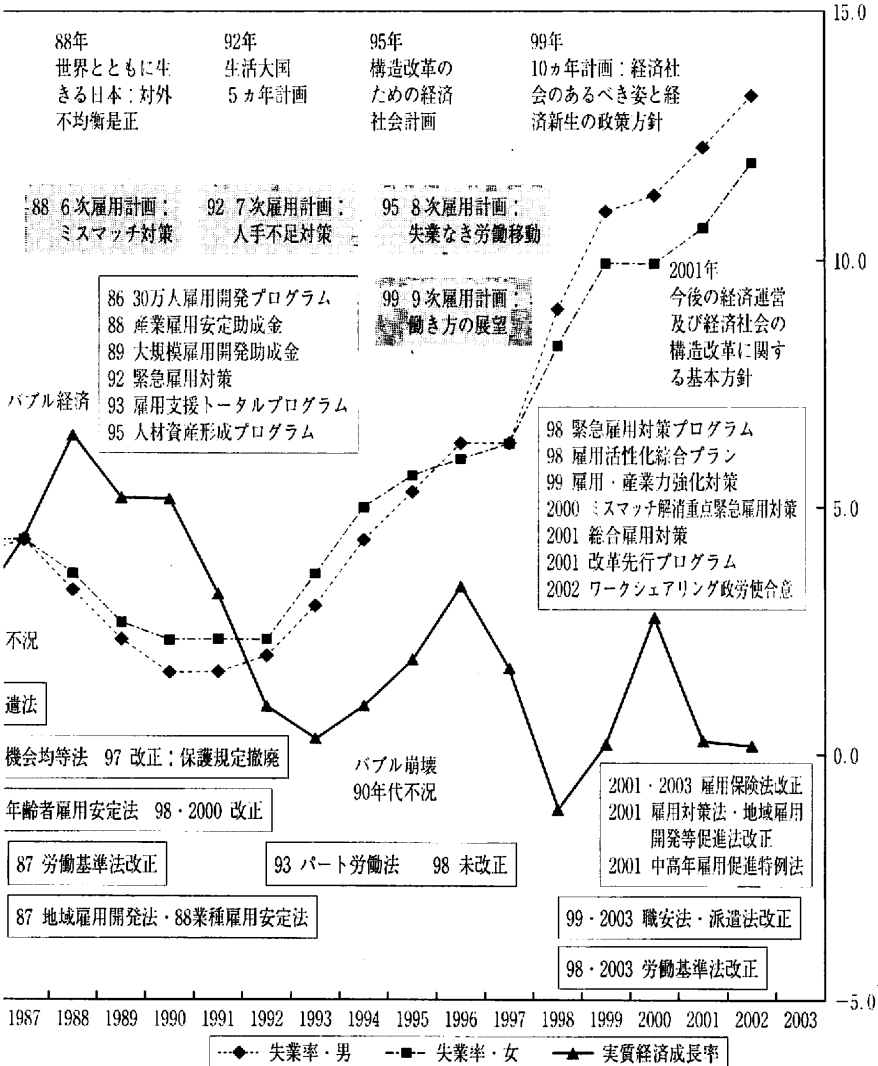
注1) : 各年の平均値、単位＝%。

2) : 1973年以降は沖縄県分を含む。

3) : 実質経済成長率は国内総生産の対前年上昇率 (1981年以降は SNA93 基準)。

出所 : 総務庁統計局『労働力調査』、経済企画庁 (内閣府)『国民経済計算』。

失業率・雇用政策



安定を実現できる条件がすでに失われているもとでは、1990年代前半のバブル経済の破綻と90年代長期不況のもとで表面化してきた雇用問題の深刻化はある意味では必然的な結果であった。こうした雇用構造の変化とそれに基礎をおく雇用問題の変化の状況を概観するなかで、雇用政策が、雇用の持続的な減少と不安定化を逆転させるような有効な機能を果たしえなかったし、むしろそれを促進する契機にすらなったことを確認しておくことにする（第1図参照）。

### 1 雇用調整と雇用不足の構造化

80年代半ば以降の経済構造調整は、雇用構造にも大きなインパクトを与えた。もとより経済構造調整は国内市場の開放を前提にして、日本企業の国際競争力を強化し、それによって安定成長を維持することを課題としていた。その課題実現の鍵は「雇用調整」とそれによる雇用コストの削減にほかならなかった。雇用調整とは個別企業において雇用と賃金を合理的な水準に調節しようとするものであるが、高い経済成長が期待できない以上は、結局は雇用削減につながらざるをえない。こうした雇用削減はマクロレベルでの雇用の縮小に結びつかざるをえない。

経済構造調整は一時的には成功したかにみえた。日本経済は雇用調整により国際競争力を強め、ひとまず経済成長軌道を維持した。3パーセントを超える高い経済成長の持続によって、少なくとも表面的には雇用量はかえって増大し、「人手不足」現象すら出現した。しかし、不安定雇用の増大なども考慮すれば、実質的な雇用の増大はきわめて限定されたものであり、経済成長もさまざまな内需拡大策に刺激されたバブル的な需要に支えられたものに過ぎなかった。1990年代に入るとともに「バブル経済」の限界がようやくあらわになり、雇用が名実ともに減少する傾向が明瞭になってきた。

さらなる雇用調整による経済成長軌道の回復が試みられたが、世紀を超えた2003年の今日では、それが成功する見込みはまったくといってよいほどになくなってきている。雇用調整と雇用流動化はますます深化してきたが、それを補

うような雇用の増大は生まれてきていない。雇用調整が経済成長を促進するどころか、むしろそれを阻害する要因に転化しつつあるといわざるをえない。経済構造調整期に入って以後の15年あまりの期間を通じて、雇用量は名実ともに減少傾向を顕在化させてきており、雇用不足は構造的なものに転化してきている。

## 2 失業の構造化

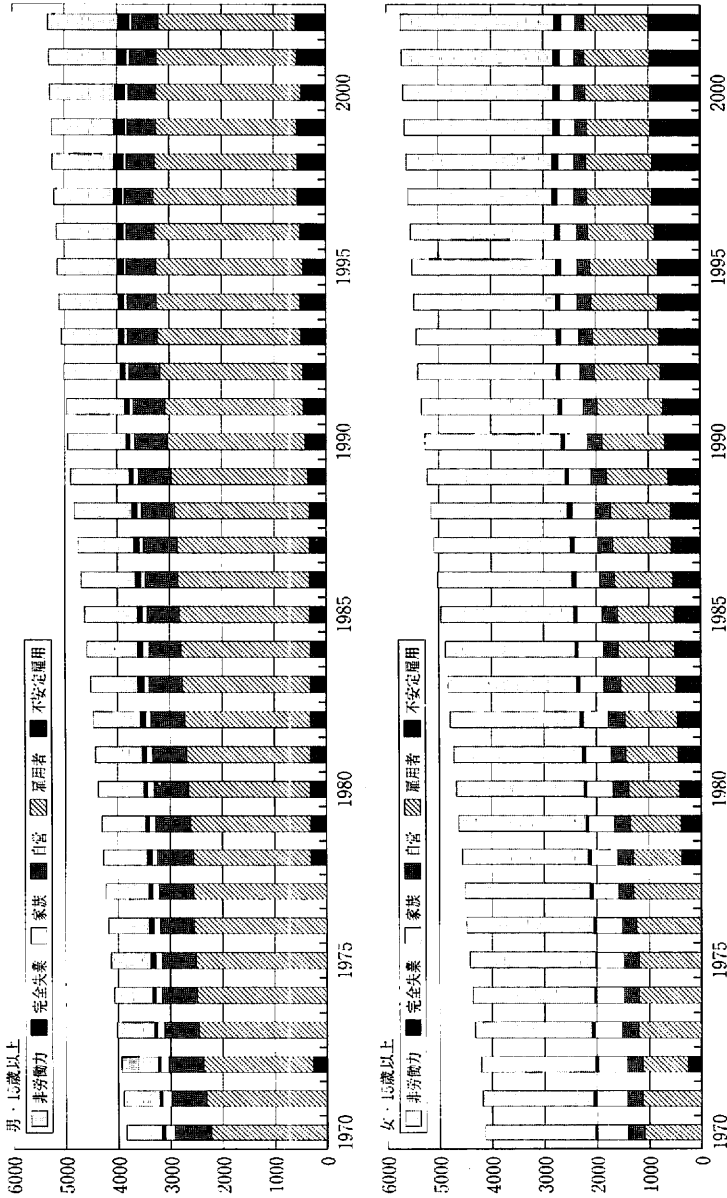
労働力供給の持続的な増加を前提にすれば、雇用不足の構造化は必然的に失業の増大と失業率の上昇をもたらす。雇用量の不足の程度を表す失業率は、1980年代半ばから90年代半ばまで、すなわち円高不況、バブル景気、そして平成不況期に対応して、2～3パーセントの間で変動してきた。すでに1970年代末までの失業率水準よりも高くなっているが、これは雇用調整がマクロ経済に反映した結果である。しかし90年代半ば以降の失業率は上昇の一途をたどっており、2002年平均では5.5パーセントを超える水準にまで達した。これが長期にわたる労働力供給と雇用の乖離の結果であることは明らかである。これはまた雇用調整と雇用流動化を促進する雇用政策が、経済成長と雇用の増加を促進する手段という機能をもはや果たしえなくなっていることを示すものでもある。

また、雇用者の絶対的減少という事態が生じてきていることも重大である(第2図参照)。1990年代に入るとともに生産年齢人口の増加そのものが少子・高齢化の流れのなかで停滞し、労働力人口全体(ここでは雇用者、自営業主・家族従業員、および完全失業者の合計)の増加も停滞しているが、さらにそのうえに雇用者人口が減少するという事態が生じている。これは明らかに雇用需要の絶対的減少というまったく新しい事態が進行していることを意味する(こうした傾向は女子よりも男子に顕著に現れている)。失業の増大は、単なる一時的な景気停滞の結果ではなく、日本経済がもはや雇用の増加を生み出すような活力を失ったことの結果である。このようにみれば、すでに失業の構造化という事態がわが国の雇用構造のなかに深く根つき始めているというべきであろう<sup>3)</sup>。

3) 「就業構造基本調査」により、地域別の雇用者・失業率の推移をみると興味ある結果がえらぬ



第2図 労働力・不安定雇用推移



注1) 15歳以上人口。各年の平均値。  
 2) 1967.09～11に調査方法が改正された。1967年以前の数値は改正後の基準による修正値。1968年度報告参照。  
 3) 1973年以降は仲細原分を含む。  
 4) 不安定雇用＝臨時雇＋日雇＋非農林業常雇のうち（休業者＋短時間就業者）  
 5) ただし、集計方法によりデータは採取不能の年度がある。  
 6) 単位＝万人  
 資料：総務庁（総務省）統計局『労働力調査』各年。

### 3 不安定化雇用の増大と構造化

第2図は不安定雇用の増大をも示している。これは、雇用者のうち、「臨時雇」、「日雇」、および「常雇」のうちの「休業者」と短時間就業者（週34時間以下の就業者）を加えたものを「不安定雇用」としてまとめ、その動向を示したものである。雇用全体の停滞のなかで、この不安定雇用の増加傾向が、安定成長への移行以来の20年以上にわたって一貫して続いていることを明瞭に読み取ることができる。

不安定雇用は1980年代のはじめから増加傾向を持続させてきているが、この間にも雇用調整と雇用全体の増減を反映した動きも読み取ることができる。経済構造調整下において雇用削減が進められるもでも不安定雇用比率（雇用者総数に対する不安定雇用者の割合）は、18パーセント前後の水準（男女計）を維持していた。「人手不足」が叫ばれ、雇用の増加が顕著だった80年代後半のバブル経済期において不安定雇用比率は、18パーセント強から22パーセント弱へと著しく上昇した。雇用調整が不安定雇用の拡大による雇用コストの削減という形で展開されたことが示されている。しかもその後の雇用の停滞の時期にも不安定雇用は増加を続けており、不安定雇用率は22パーセント弱から29パーセント（男女計）へと大幅に上昇した。近年では男子の場合でも雇用者の6分の1、女子にいたっては雇用者の40パーセントをしめるまでになった。ここには、不安定雇用が単なる雇用調節弁ではなく、雇用全体の不可欠な構成部分となり、不安定雇用の構造化が確実に進行していることが改めて示されて

---

れる。1987年に失業率の高い地域は構造不況業種の集中する北海道と北九州（福岡、佐賀、長崎、大分）であったが、1997年に失業率が高最も高い地域は、管理部門やサービス部門の集中する大都市圏の南関東（埼玉、千葉、東京、神奈川）の8.2パーセント、近畿中央（京都、大阪、兵庫）の8.9パーセントであった（いずれの年も沖縄の失業率が最高の11パーセント超であるが、これは例外とする）。他方で、いずれの年も北陸（新潟、富山、石川、福井）と山陰（鳥取、島根）の失業率は低く、4.7～4.9パーセント程度にとどまっている。これらも不況下にもかかわらず大都市圏への労働力移動が進んでいること、そこでの雇用創出が停滞していることを意味しており、失業の構造変化を示している。なお、ここでの失業者は「【無業者】の就業希望者で、かつ求職者」としている。地域別の分析は本章のテーマにも深くかかわっているが、紙幅の関係で以上のような簡単な紹介にとどめざるをえないことを断っておきたい。

いる<sup>4)</sup>。

こうした不安定雇用の構造化は、労働者による多様な雇用形態の選択の結果ではなく、日本経済全体の雇用調整の結果である。したがって、前述のような失業の構造化ともあいまって、失業と雇用不安という雇用問題はますます深刻化の度合いを増している。こうした深刻化する雇用問題という現実には、雇用政策が雇用の確保と安定を実現するうえでの有効性をますます失ってきていることを示している。

### III 雇用政策の展開と危機

雇用政策の目的が失業を回避し、雇用の安定を図ることにあるとすれば、経済構造調整以降の雇用政策が成功を収めているとは言いがたい。この約20年間を通じて雇用政策は、雇用調整を前提としつつ安定成長の実現と雇用の着実な増加によって、雇用の確保と安定の実現をめざそうとするものであった。いまやこの雇用政策の枠組み自体に問題があることは明らかである。雇用政策が経済成長を促進するうえで有効性を発揮できないどころか、むしろ経済成長と雇用増加を阻害する要因にすら転化している。こうした雇用政策の枠組みを検証するために、この間の雇用政策の展開過程をたどってみよう。ところで、雇用政策は雇用創出（雇用機会の維持と開発）、雇用管理（雇用の安定と活用）、労働力需給システムの整備（雇用の流動化）という面で展開されてきた。以下では、この三つの領域における雇用政策の展開過程をそれぞれについてみていくことにする（第1表参照）。

---

4) なお念のために、「労働力調査特別調査」の「非正規の職員・従業員」によって不安定雇用の比率をみれば、それは「労働力調査」からの推計値よりも高くなっている。ちなみに2001年（2月末）の非正規比率は、男子で13パーセント、女子で48パーセントにも達する。統計が不安定雇用をどこまで正確にとらえているかという問題は残されているが、その一貫した増大傾向を示すことは十分に可能だろう。

第1表 雇傭政策年表・1985-2003年

	背景	基本方針	雇傭創出	雇傭管理	需給システム
1985	円高不況			男女雇傭機会均等法	労働者派遣法
1986		国際協調のための経済構造調整研究会報告 特定地域中小企業対策臨時措置法	雇傭調整助成金運用基準緩和：延長限度2年へ 輸出型産地を緊急雇傭安定地域指定 雇傭対策推進本部設置：地域雇傭開発推進 30万人雇傭開発プログラム	男女雇傭機会均等法・指針と省令 高齢者雇傭安定法：60歳定年努力義務	
1987	バブル経済化	経済調整特別部会報告：構造調整の指針 第4次全国総合開発計画：多極分散型国土	地域雇傭開発等促進法：雇傭開発促進地域等地域指定、賃金助成	労働基準法改正：週40時間労働日原、変形制導入	産業雇傭安定センター設立：転職斡旋 総合的雇傭情報システム始動
1988		世界とともに生きる日本—経済運営5ヵ年計画 第6次雇傭対策基本計画：人手不足・ミスマッチ対策	特定不況業種雇傭安定法7年延長：出向先等助成	障害者雇傭促進法：精神障害者対策本則化、法定雇傭率1.6%	小規模企業人材円滑化支援事業：人材斡旋 総合的雇傭情報システム全国オンライン化
1989		日本労働組合総連合会(連合)発足	大規模雇傭開発促進助成金：リゾート開発等助成 雇傭保険法改正：雇傭安定・改善事業統合	時間外労働協定指針：年間450時間 パートタイム労働指針：正規労働者と「均衡」 外国人雇傭対策等設置：外国人労働者受け入れ	人材Uターンセンター開設：地方求人情報提供など

1990	平成不況	行革審最終答申：増税なき財政再建路線緩和	総務庁・非効率雇用対策改善勧告 ミスマッチ解消をめざす総合的雇用対策	出入国管理及び難民認定法(入管法)改正 高齢者雇用安定法改正：60歳定年定着3年後	派遣労働者受け入れ企業の指針通達 失業対策制度調査研究会：緊急失対法5年後廃止
1991		経済審議会、今後20年間の長期展望提示：国際貢献・暮らし優先の社会	地域雇用開発等促進法改正：人手不足対策・Uターン促進等 中小企業労働力確保法：省力化投資支援	育児休業法：育児休業制義務化 コース別雇用管理に関するガイドライン：男女平等適用 第三次行革審二次答申：「外国人技能実習制度」	第5次職業能力開発基本計画：ハイテク化対応
1992			雇用支援ターゲット策強化 ラム：不況対策強化 雇用調整助成金の指定基準緩和	5野党パート労働法案：パートの差別雇用禁止 時間外労働協定指針改正：年間360時間上限 労働時間短縮促進法：企業の時短努力助成	雇用保険法改正：保険料率・国庫負担引き下げ、育児介護休業給付改善 産業雇用高度化ガイドライン：労働移動促進
1993		労働省「雇用調整は円高不況時に迫る」	総合経済対策：雇用調整助成金拡充、400億円へ 雇用支援ターゲットプログラム：出向先企業助成	労働基準法改正：週40時間労働法定(猶予・特例) パート労働法成立：雇用改善指針	ビズネスキャリア制度：ホワイイトカラ能力開発支援
1994		日経連、政府規制撤廃・緩和要望：労働分野16項目	雇用調整助成金支給額急増：過去最高550億円超	高齢者雇用安定法改正：高齢者派遣業務自由化	雇用保険法改正：高齢雇用継続・育児休業給付 失業対策制度調査研究会報告：緊急失対法廃止

1995	<p>規制緩和推進計画：労働分野規制包括見直し 日経連、新時代の「日本的経営」：雇用多様化構造改革のための経済社会計画：3%成長、420万人雇用創出 第8次雇用対策基本計画：「失業なき労働移動」</p>	<p>特定不況業種雇用安定法再延長：出向先等助成 人材資産形成プログラム ム：新分野進出企業助成など</p>	<p>介護休業法（育児休業法改正）：介護休業制度</p>	<p>全国に雇用対策協議会設置：労働移動促進 人材銀行の紹介を在職者に拡大：中高年転職支援</p>
1996	<p>経団連ビジョン2020：流動性ある柔軟な労働市場の整備 規制緩和計画改定：規制緩和の加速 産業構造転換・雇用対策本部：政労使、雇用対策重点、労働市場流動化推進</p>	<p>雇用調整助成金の支給対象2年で4分の1に急減 雇用対策協議会「雇用安定確保プラン」作成</p>	<p>高齢者雇用開発協会、ネクスト65推進事業</p>	<p>労働者派遣法改正：育児介護休業代替業務派遣原則自由化 雇用保険3年連続赤字 労働者派遣事業の許可業種27に拡大</p>
1997	<p>規制緩和計画改定：労働契約の弾力化など労働法の包括的改定提起</p>	<p>緊急雇用対策プログラム ム：雇用給付金拡充 産業構造転換・雇用対策本部方針：公共事業前倒し、雇用調整助成金活用 雇用調整助成金支給急</p>	<p>中小企業への週40時間労働制適用：未達成企業の自助努力促進 男女雇用均等法・労基法改正：セクハラ禁止、「女子保護規定」廃止 障害者雇用率引き上げ：民間1.8% 女性少年問題審議会建議：パート労働法改正と「均等待遇原則」見送り 高齢者雇用安定法改正：</p>	<p>雇用促進事業団業務見直し：主業に限定 発事業に限定</p>
1998	<p>日経連・緊急雇用対策：</p>			

		<p>新産業及び雇用創出、雇用保険事業活用                  政府使雇用対策会議：100万人雇用創出計画要請                  新事業創出促進法：新事業創設支援</p>	<p>増：対象企業前年比10倍                  雇用活性化総合プラン：100万人雇用創出、緊急雇用創出特別基金                  中小企業労働力確保法改正：新規雇用賃金助成</p>	<p>60歳定年義務化                  労働基準法改正：裁量労働・有期契約拡大、男女別残業時間上限基準</p>	
<p>1999</p>		<p>産業競争力会議：首相直轄、主要閣僚と財界人                  わが国産業の競争力強化に向けた第1次提言：雇用・土地対策                  新経済10ヵ年計画「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」：2%成長                  雇用創出・産業競争力強化のための規制改革(案)：11分野の規制緩和                  産業活力再生特別措置法：事業再構築計画の促進と支援                  第9次雇用対策基本計画                  一今後の労働市場・働き方の展望と対策の方向                  経済新生対策：18兆円対策、積極的公的投資</p>	<p>「産業再生計画」：新事業・雇用創出を一体化、新規15分野プログラム提示                  緊急雇用対策及び産業競争力強化対策：70万人超雇用創出                  緊急地域雇用特別交付金事業開始                  緊急雇用創出特別奨励金支給を近畿地域で発創                  新規・成長15分野雇用創出特別奨励金の支給実施                  特定雇用調整業種・特定不況業種の新規・延長指定制止                  緊急雇用創出特別奨励金の発創：延長計3地域</p>	<p>中                  高                  年                  ホ                  ワ                  イ                  ト                  カ                  ラ                  ー                  再                  就                  職                  支                  援                  策                  強                  化                  ；                  公                  共                  職                  業                  訓                  練                  制                  度                  改                  編                  ；                  公                  共                  職                  業                  訓                  練                  施                  設                  の                  中                  期                  再                  編                  計                  画                  ；                  短                  大                  校                  統                  統                  合                  ；                  職                  業                  安                  定                  法                  改                  正                  ；                  有                  料                  職                  業                  紹                  介                  の                  原                  則                  自                  由                  化                  ；                  労                  働                  者                  派                  遣                  法                  改                  正                  ；                  派                  遣                  業                  務                  原                  則                  自                  由                  化</p>	<p>雇用保険法等改正：基本手当180日に短縮、非白発的失業者へ重点化</p>
<p>2000</p>		<p>社会分判法(商法等一部改正)・労働契約承継法</p>	<p>高齢者雇用安定法：65歳まで継続雇用努力義務化</p>		

2001	<p>IT戦略会議・産業新生会議設置 「日本新生のための新発展政策」閣議決定</p> <p>規制改革推進3か年計画閣議決定 雇用対策法等の改正：雇用維持から再就職促進へ転換、雇用対策費抑制</p> <p>総合規制改革会議発足：3か年計画推進 経済財政諮問会議発足</p> <p>「今後の経済運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」閣議決定 総合規制改革会議「重点6分野中間とりまとめ」</p>	<p>雇用調整助成金大幅減：前年から業種指定縮小</p> <p>ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策延長、地域雇用開発重点化、特定不況業種雇用安定法廃止</p> <p>雇用保険二事業再編：60種類を39種類に再編</p> <p>経済財政諮問会議、530万人雇用創出を提言</p> <p>産業構造改革・雇用対策本部発足：新市場・雇用創出に向けた重点プログラム</p> <p>産業構造改革・雇用対策本部：「社会人キャリアアップ百万人計画」など</p> <p>政労公見2年ぶり再開：雇用対策拡充</p> <p>厚生労働省・経済産業省共同の「地域産業・雇用対策プログラム」</p> <p>「緊急雇用創出特別奨励金」全国発動</p> <p>与党3党「緊急雇用対策」提示：公的緊急雇用創出</p> <p>産業構造改革・雇用対策本部「総合雇用対策」新雇用調整助成金制度施行：個別認定方式</p>	<p>求職活動支援給付金新設</p> <p>労働時間短縮促進法改正：5年延長</p>	<p>再就職援助事業助成、民間能力開発事業・自主的職業能力開発促進</p> <p>職業能力開発第七次計画答申</p>
	<p>日経連・連合「雇用に関する社会合意」推進宣言</p>	<p>育児・介護休業法改正：看護休暇新設など</p>		



		戦後最悪の失業率5.3%を受けて雇用調整助成金の支給要件弾力化	「高齢社会対策の大綱について」閣議決定：65歳までの継続雇用制度	雇用対策臨時特例法(中年雇用促進臨時特例法)成立
2002	<p>経済財政諮問会議「改革先行プログラム」：雇用セーフティネット拡充</p> <p>規制改革推進3か年計画(改定)閣議決定</p> <p>日本経済団体連合会(日本経団連)発足：政策への影響力拡大企画</p> <p>「改革加速のための総合対応策」閣議決定</p> <p>産業再生・雇用対策戦略本部発足：過剰債務処理強化</p> <p>規制改革推進3か年計画(改定)閣議決定</p> <p>産業再生機構関連立法成立</p>	<p>政労使ワーキンググループの基本原則合意：緊急対応型・多様就業型推進</p> <p>日本経団連「緊急雇用対策プログラム」：ワーキンググループ推進</p> <p>緊急地域雇用創出特別交付金事業等拡充閣議決定</p>	<p>裁量労働制・有期労働契約の範囲拡大</p> <p>日本経団連「経済活性化に向けた規制改革緊急要望」</p> <p>労働政策審議会建議「今後の労働条件に係る制度の在り方について」</p> <p>労働基準法改正：解雇ルール法制化、企画型裁量労働制緩和、有期労働契約上限原則3年バート労働者「均衡処遇」指針改正</p>	<p>求職者からの紹介手数料徴収導入</p> <p>雇用保険率0.2%引き上げ</p> <p>雇用保険法等改正：基本手当10%切り下げ、保険料率0.2%引き上げ</p> <p>職業安定法・労働者派遣法改正：派遣制限緩和</p>
2003				

出所：厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/>) 等各関連機関・団体サイト、および「日本経済新聞」等各種新聞記事。

## 1 雇用創出

雇用創出の本来の意味は新規投資によって全体として雇用需要を維持ないしは拡大することであり、それに沿った労働力移動を促進し、労働力の「有効活用」を実現することである。ただし、現実には雇用創出といわれるものは、政策当局者の意図を反映して多様な側面も持っている。労働力需給の調節にすぎない政策も、形式的には雇用機会を創り出すことから雇用創出とされることはよくある事例である。

さて、雇用創出政策としての雇用政策は三つの側面から構成されてきた。一つは、雇用維持である。これは雇用調整を企業内にとどめ失業が顕在化することを抑制しようとするものである。その主要な手段が雇用調整助成金であった。二つめは、雇用開発である。これは本来の雇用創出につながるものであるが、雇用政策としては限定されたものである。すなわち、雇用政策の論理としてはいわゆる「雇用機会が不足している」特定の地域・業種に限り雇用開発を助成するということになる。それはかならずしも雇用の増大にはつながらない。なぜなら、農業など他部門での就業機会の減少を伴うことが前提であり、また他の地域・業種へ労働力が流出することを妨げるものではないからである。三つめは、労働移動である。これは雇用需要の不足している部門から、雇用需要の拡大している部門への労働力の移動を促すことによって間接的に雇用創出を実現しようとするものであるが、文字通りの雇用創出とはいいがたい。雇用政策が労働力の移動を強制するものでないとするれば、その政策手段は賃金助成などにより新規雇用先の誘引力を強めることに限られている。

こうした三つの側面を総合して、この期における雇用創出政策の展開をみた場合にその特徴は以下の点にある。第一に、雇用創出の中心が雇用維持におかれてきた。雇用調整が企業の枠内にとどまり、かつ企業内で雇用拡大が進められる場合には、結果として雇用創出につながるが、その可能性が失われれば、一時しのぎの政策にすぎなくなる。現在はまさにそうした事態が現実になってきている。第二に、雇用開発は地域雇用開発として展開されたが、雇用創出政

策として十分な効果を発揮できなかった。創出された雇用機会には労働力を誘引する魅力に乏しく、逆に地域的な労働力不足現象が発生し、雇用創出としての意味を失うことになった。第三に、各種の助成金によって企業の雇用拡大を促す方式が採用されてきたが、新規投資を促すような枠組みと規模を持つものではなかった。したがって、助成金の規模はかならずしも巨額ではなく、また支出も雇用拡大をあと追いつめるものにすぎなかった。第四に、バブル経済の調整過程以降においては雇用創出政策の限界が明らかになってきている。新規投資、新産業の創出という前提が欠如している場合には、雇用創出策としての意味を持たなくなっている。こうしたなかで、雇用政策の労働力政策としての純化も進められてきた。雇用調整助成金の見直しも、こうした脈絡のなかで進められた<sup>5)</sup>。このように財政危機の深化のもとで政策効率が重視されるようになったが、もとよりそれが雇用創出につながる成果を生みだす保障はどこにも存在しなかった。

**雇用維持** この政策の中心手段は雇用調整助成金である。円高不況時、ならびに平成不況時に指定基準の緩和や指定延長などにより支給は急増した。加えて、特定不況業種雇用安定法にもとづく助成金に加わっている。それはバブル経済と人手不足の時期に一時的に減少したが、平成不況の1993年以降になると再び急増した。しかし、それがかならずしも雇用創出につながらないことが明らかになるとともに、1999年以降にはその削減が進められている。かわって新産業への移動の促進に期待が寄せられているが、新産業創出とそこへの労働力移動が実現する可能性はきわめて乏しくなっている。

**雇用開発** この政策の中心手段は1987年の地域雇用開発促進法とこれにもと

5) この間に雇用創出政策がどの程度の規模で実施されたかを、大蔵省主計局「財政統計」、ならびに「労働者職業安定局調べ」による「雇用安定事業費」の動向によって確認しておこう。80年代末以降は、バブル期の低下を除けばおよそ5000億円の規模で推移している。その内訳は、雇用調整助成金と地域雇用開発関連助成金の合計、特定求職者雇用開発助成金、および高齢者雇用促進関連助成金がおよそ3分の1ずつを占める。このうち、地域雇用開発関連助成金が1990年代にはきわめてわずかな規模になってきていることが特徴的である。いままた雇用調整助成金の見直しが進むとすれば、雇用政策による雇用創出機能は著しく低下していくといわざるをえないだろう。

づく地域雇用開発助成金であった。雇用創出の決め手として華々しく出発し、支給額も急増したが、その後の急速な人手不足状況のもとで、非効率という批判が高まった。求職者が地域外に流出し雇用開発がかならずしも雇用拡大つながらなかったからである。そこで早くも1991年には法改正が行われ、「魅力的な雇用機会」の創出が掲げられるようになり、2001年の地域雇用開発促進法改正では雇用開発地域の重点化が図られるようになった。しかし産業創出の基盤が失われているもとは雇用開発が実現する可能性はきわめて乏しくなっている。

また、人手不足状況のもとで中小企業労働力確保法が施行され、さらに1998年にはこれが抜本的に改正された（新規投資への貸金助成が取り入れられた）。中小企業の雇用創出が期待されたのであるが、その基礎となる産業創出を実現するうえで、貸金助成という政策手段は間接的なものであり、おのずから限界性も持つものである。

さらに1998年ころからは緊急地域雇用特別交付金事業（自治体による直接・臨時雇用）や緊急雇用創出特別奨励金制度なども導入され、雇用創出の強化が図られた。しかしこれらも一時的な雇用創出策にすぎず、恒常的な雇用の増大を実現するものではない。さらに、新産業とそれによる雇用創出が目指されたが、そのための主要な政策手段は規制緩和であり、それだけで新産業が創出できる保障はもはや存在していない。

**労働移動** 雇用維持や雇用開発にかわって労働移動が重視されるようになってきた。1998年改正の特定不況業種雇用安定法では、出向、転籍、再就職を受け入れた企業にも助成する制度が導入された。また、1995年の人材資産形成プログラムも能力開発を通じて労働移動を促進しようとするものである。しかしこれらもまた、新規投資と雇用需要の拡大という前提を欠いたもとで雇用創出効果は乏しいものにならざるをえない。

## 2 雇用管理

この間の雇用管理にかかわる雇用政策の課題は、女性や高齢者などの雇用の

確保と安定を実現することであったが、他方では、女性や高齢者などの積極的活用の条件を整備するという労働力政策の観点から雇用の弾力化・多様化の促進も重要な課題であった。しかし二つの課題は相互に矛盾する。両者の調整を図るための制度的な整備が進められてきたが、実質的な雇用の拡大と安定を実現するような政策的枠組みを生み出すものではなかった。すなわち、この面でも雇用政策の労働力政策化が貫かれたのである。

**労働時間短縮** ワークシェアリングという面からみれば時短も雇用政策として積極的な意味を持つ。しかし、この間の法定労働時間の短縮は生産性向上を見合いにして徐々に進められた。すなわち、1987年の労働基準法改正から始まった週40時間の法定労働時間はその全面適用までに約10年を要した。また時間外労働の上限規制もいまだに強制規定とはなっていない。さらに法定労働時間短縮の見返りとして、変形労働時間や裁量労働制の適用拡大など労働時間規制の弾力化が進められてきた。これらは不安定雇用の拡大につながるものであり、これを通じて労働力の「有効活用」の条件を拡大してきた。このように労働時間短縮の雇用拡大への効果は限定されたものに留まっている。

**パート雇用の拡大** この間に急増したパート労働者の雇用条件の改善は雇用の安定にとって不可欠である。パート労働者の劣悪な雇用条件が彼や彼女らを雇用の調節弁として活用する条件となっているからである。そのために、パート労働者とフルタイム労働者との均等待遇原則を適用することが政策課題とされなければならない。しかし、1993年に実現したパート労働法は雇用管理の改善にむけた努力目標を定めることを規定するにとどまり、その後も規定の改善は見送られている。2003年に実施されたパート労働者の処遇改善のための「指針」改正に至っても、「均衡」待遇の強化に留まっている。これらは低賃金・不安定雇用者としてパート労働者を活用するという雇用管理の性格が依然として維持されていることを示すものである。

**女性雇用の拡大** 女性労働者の雇用機会拡大と男性との平等待遇の実現は雇用全体を拡大するという側面からも、また雇用の安定という側面からも重要な課

題とされた。この期間の当初の1985年には男女雇用機会均等法が成立し、採用・配置・昇進差別の撤廃への努力義務が規定された。さらに1997年の均等法改正ではそれが禁止規定に強化された。しかし、一方では時間外労働規制などのいわゆる「女子保護規定」の緩和・撤廃が進められ、女性を「有効活用」するための条件が拡大した。女性を相対的な低賃金・不安定雇用者として活用する条件はむしろ拡大したというべきであろう。

**高齢者雇用の拡大** 高齢者雇用の拡大も高齢者の活用という側面からも、また高齢者の生活保障という側面からも重要な課題とされた。この間にも1986年の高齢者雇用安定法によって60歳定年が努力義務化され、ようやく1998年の法改正出では60歳定年が法定されることになり、さらに2000年の法改正では65歳までの継続雇用が努力義務化された。こうした措置は中高年齢者の処遇を見直すこととの見合いで徐々に進められた。すなわち、選択定年制の導入や出向・転籍制度の強化など、実質的な定年年齢はむしろ引き下げられており、雇用の名目的延長と引き換えに高齢者を低賃金・不安定雇用者として活用する条件をむしろ拡大することになった。その結果として、高齢者雇用を創出する効果は限られたものに留まっている<sup>6)</sup>。

### 3 労働力需給システム

労働力需給システムの整備も、一方では雇用の確保・安定という面から、他方ではスムーズな雇用調整と労働移動を実現して労働力を「有効活用」という面からも重要な政策課題とされてきた。しかしこの二つの課題をともに実現することは容易ではない。雇用の安定のためには、求職者への保護措置、つまり生活保障、中間搾取の排除、情報公開などが必要とされ、職業紹介事業の公的管が基本とされてきた。しかし、多様な求人・求職情報の結合を効率的

6) 「労働力調査」により年齢別労働力率の動向をみれば、男性の60歳から65歳の年齢層の労働力率はむしろ低下傾向にあることが確認できる。女性の場合には、65歳未満の全年齢層で労働力率は上昇傾向にあるとはいえ、その上昇のテンポは決して高いものではない。

に進めるためとして、民間事業者の参入が促進された。1985年の労働者派遣法の成立により労働者派遣事業が公認されたが、1999年の法改正により民間職業紹介事業、ならびに労働者派遣事業の原則自由化がついに実現した。こうした民営化の動きは労働力の「有効活用」はめざすものであり、雇用の安定は犠牲とならざるをえない。そしてまた雇用需要の停滞しているもとは、労働力流動化の促進が雇用創出へとつながる可能性は乏しいものとならざるをえない。

**職業紹介の民営化** 雇用の確保・安定という面からも雇用に関する情報提供と斡旋は欠かせない。この意味から公的職業紹介機関としての公共職業安定所の機能拡大が進められたが、失業者への職業紹介機能の強化による雇用流動化の促進という見地から、1990年代の半ばからは有料職業紹介事業の全面解禁への動きが強められてきた。そしてついに、1999年には有料職業紹介事業の原則自由化を骨子とする法改正の実現をみるまでに至った。その後も求職者からの手数料徴収を自由化するなどの民営化促進の政策が進められたものの、それ自体が雇用の増大につながることを期待することは困難である。

**労働者派遣事業の拡大** 労働移動を促進するうえでは労働者派遣事業の拡大に大きな期待がかけられた。そのために派遣対象業務の拡大、事業自体の自由化が推進された。しかし派遣労働によって専門的・臨時的な雇用に対応するという当初の目的が後退し、常用的な雇用を派遣労働で置き換えるという雇用の外部化を促進することになり、不安定雇用を拡大する要因ともなっている。そしてついに、1999年には労働者派遣事業の全面自由化を骨子とする法改正が実現をみるまでになった。この改正ではまだ残された一定の制限的要素もその後には撤廃されてきており、2003年の法改正では派遣期間の原則3年への延長と製造現場への派遣解禁も実現した。

#### IV む す び——雇用政策の展望——

経済構造調整期以降の雇用政策の展開過程はつぎのように総括しうる。第一に、雇用政策が労働力政策に純化される過程が進行し、1990年代に入るとも

にその過程が加速してきている。第二に、「大失業時代」とも表現される失業と雇用不安の拡大は、こうした雇用政策の労働力政策化、およびそれに対応した雇用調整の展開とともに生じてきている。第三に、雇用政策が雇用の増大と失業の解決に有効に機能していないこともますます明らかになってきている。まさに雇用政策の危機といわれる事態が生まれつつある。第四に、雇用政策が経済成長と雇用増大の阻害要因に転化しており、雇用政策の従来からの枠組みの大きな変革に迫られている。第五に、むしろ本来の雇用政策の機能（すなわち失業と雇用不安の解決）を回復することが、雇用拡大にとって不可欠になってきている。

こうしたなかで「新産業創出」と「雇用創出」が問われるとすれば、雇用政策の枠組みを問いなおすことが前提とならなければならない。これを欠いては雇用政策の効果も成功もおぼつかない。新産業として期待される福祉、情報・通信、さらに環境分野などは、いずれも地域、ならびに生活のあり方の大きな変革を抜きにした発展はありえないだろう<sup>7)</sup>。失業と雇用不安におびえる地域がこうした新産業の基盤とはなりえない。こうした意味から、雇用政策の本来の意義を問いなおすことが迫られている。

7) ちなみに、1996年6月に閣議決定された「緊急雇用対策および産業競争力強化対策」（いわゆる70万人超雇用創出計画）でも、「関係省庁と産業界との連携のもとに、新規・成長15分野（医療・福祉、情報通信、環境、バイオテクノロジー等があげられる）」の育成によって「雇用機会の創出」を図るとされ、そのための主要な手段が雇用分野を含めた「規制緩和」である。ここにも雇用の弾力化を支えに新産業創出と雇用創出を図るといった政策的構図が示されている。そうだからこそ新産業が機軸産業として成長する展望が開けているとはいいがたい。たとえば、介護者の資格要件を緩和して、介護分野への民間参入を促進するといった逆立ちした政策が幅をきかせている。そうではなくてむしろ充実した社会的介護体制の創造こそがこの分野での新産業の成長につながるはずである。