

失業の原理的側面および雇用環境の変化とその対策

濱 光平

はじめに

日本経済は 1990 年代初頭以降の長期不況の中で多くの失業者を出している。この失業問題が長引けば長引くほど現在の不況が悪化するに違いない。これは未来の日本の存続にも関わる深刻な問題である。

現在の失業者の増大、それも長期における失業の拡大は、長引く不況・政府によるいわゆる「痛みを伴う構造改革」など、さまざまな要因が重なり合い作用した結果である。パソコンなどの IT 関連の商品も需給状況が悪化し、デフレ傾向は続いている。アジアなどを中心とした発展途上国からの低価格商品の輸入は、このような傾向に拍車をかけている。更に、今日進みつつある日本企業のアジア進出の動きは、いわゆる生産拠点の海外移転および分散化、国内産業の空洞化など、日本の国内産業に大きなダメージを与えかねない情勢にある。すでに現在でも、製造業においてリストラや解雇により職を失う人の数は増えつつある。

本稿では、現在日本経済が抱えている失業問題に関して、経済理論の次元における失業の原理的側面に始まり、失業と景気循環との関連、日本・欧米の政府による失業への対策や現代の失業問題の解決策、更には失業問題に対し行われている様々な対応策が十分機能しているかなど、多方面からの考察を加えて行くこととする。

1. 労働力商品の原理的側面

1.1 労働力の商品化と景気循環

まず、経済原論の立場から労働力の原理的側面を見てみることにしよう。経済原論では「労働力」＝「商品」と考えられている。しかし、労働力とは生産されたものではなく、本来人間が持っている能力のひとつで、この能力で外界に働きかけ、それを有用なものに変えて生活を維持している。しかし、労働力さえあれば人間は労働できる、というのではなく、労働力のほかに生産手段が必要である。労働力だけでは労働できず、その場合は自分の労働力を売るしかない。資本が産業資本形式を展開できるためには、まず、こうした労働力の売り手が広範かつ不断に存在しなくてはならない。そして、産業資本家はこれに労働力の買い手として相対するのである。労働力を売るということは、ある時間を限って資本家のもとにその処分をゆだねることである。この場合、商品となるのは労働力であって労働者ではない。売り手は労働力の所有者である労働者であるから、労働者と資本家とは商品の売り手と買い手として自由な合意にもとづいて売買を行う。その意味では、一般の商品の売買と異なるところはないと考えられる。(日高, 1983, 58~59 ページ)

また、資本主義は不特定多数の資本が何の社会的な計画にも組み込まれることなく、自由に生産を行うような無政府的・無計画な経済社会である。しかし、労働力商品は普通の商品とは違って価格が上昇したからといって供給が増加するものでも、低下したからといって減少するものではない。それは、労働力が資本の力では生産することのできない、それでも資本にとつ

てその再生産が必要不可欠な、きわめて特殊な商品だからである。この点、つまり資本が弾力的に供給することの可能な労働生産物ではない商品を、しかし商品として処理せざるを得ないという点に、資本主義経済はその内在的な矛盾をもつ。この矛盾により資本主義にとって恐慌が必然的であることの根拠となる。経済原論の中では、失業者が爆発的に増加するのは、恐慌を契機として現れると考えられている。では、なぜ恐慌は起こるのであろう。

1.2 景気循環と恐慌のメカニズム

好況期において産業資本は当然利潤率を高め、資本は蓄積を進めることになる。そして産業予備軍を与えられている限り、資本は増設的蓄積を行う。この好況期の拡張はまた、商業手形の割引として銀行資本に対する資金需要を増加させるが、預金のかたちでの資金供給をも増加させる。ところが資金供給の増加は、需要の増加に追いつくことができず、この原因は賃金の上昇である。産業予備軍が存在するかぎり産業資本は追加労働力をそこから得るのだが、それを吸収してゆく過程で賃金は上昇し、それは多少とも剰余価値率の低下をもたらすであろう。一般的利潤率の上昇傾向が、賃金の上昇傾向によって多少とも抑えられる。

やがて産業予備軍は吸収しつくされ、これまで緩慢な上昇傾向にあった賃金は、この点から急激な上昇に向かわざるをえない。利潤率は強い圧迫を受けることとなる。

賃金水準の上昇は、特に資本の有機的構成の低い部門を中心として、商品の物価上昇をもたらす。また、その上昇幅についても、労働力のひっ迫しているこの時期には商品の追加供給の弾力性が失われているため、部門間の不均衡が拡大する。更には、労賃の上昇に伴う労働者の生活水準の上昇を受けて、一時的に需要の高まる生活手段もあらわれる。これらの要因による不規則な価格変動を利用しようとして、商品の買い溜めや売り惜しみが、主として商業資本によって商業信用を利用しつつ行われ、商業手形の期間は甚だしく延長される。商業資本の投機的活動はさらに物価を上昇させ、場合によっては賃金の上昇さえを上回る。にもかかわらず、商業資本の投機的活動のため貨幣市場に対する資金需要はますます増加するのであって、利率の上昇はいよいよ激しくなり、ついには産業資本の利潤率を超えるようになる。こうして恐慌の条件が準備されたのである。

利潤より利子が高くなると、普通に再生産を行っている資本にとってもはや銀行信用の利用可能性は著しく低まる。まず、商業信用における債権の回収を急ぐ資本が増える中で、債務履行のために投機的に形成された商品在庫を売り急ぐ商業資本の下で、期待的に高められていた計算上の商品価格の暴落が発生し、商業資本の倒産が始まる。このことは当然、商業資本に対する貸し倒れの続発する産業資本や銀行資本のもとでも、連鎖的な倒産を惹起せざるをえない。その結果、大量の労働者は失業して街頭に投げ出され、商品の過剰と購買力の不足が現れることとなる。しかしこれは、恐慌の結果であり原因ではない。こうして資本主義の矛盾は、商業恐慌・信用恐慌・産業恐慌の三つが相互に媒介しあう全面的な恐慌現象として爆発する。

けれども資本主義は、恐慌のために崩壊してしまわない。恐慌は資本主義の矛盾の暴露であるとともに、矛盾の解決の前提となりうるのである。

恐慌期の価値破壊や清算（債権回収）の嵐に耐えて生き残った産業資本は、滞貨の投売りが終息しつつある不況気に入ると、なおも物価が全般的に低迷している中で生産を再開しなくてはならない。このとき、産業資本にとって有利な条件の一つは、恐慌により多数の産業資本や商業資本のもとから排出された労働者が、再度潤沢な産業予備軍を形成し、賃金水準を低くし

ていることである。

この時期の資本蓄積にとって最も重要となるのは、既存生産設備の償却ないし廃棄を進め、より費用価格を低下させる新しい生産設備へと切り替えること、いわゆる更新的蓄積を行うことである。既存生産設備からの切り替えが円滑に進まない資本は、この時期の生き残り競争を乗り切ることが難しい。こうして新しい生産設備が普及し、追加的な失業者が排出され、低い商品価格にもかかわらず普通の利潤率が上げられるようになって不況期は終わりを告げ、再び好況期に入るのである。

景気循環は労働力の商品化という資本主義の矛盾を、あくまで資本主義的に処理する過程にほかならない。つまり資本主義の矛盾が金に規制されて展開する過程が、景気循環なのだ。循環の過程をもつからこそ、資本の生産物ではない労働力に商品にというかたちを与えながら資本主義はひとつの社会として存立できる。恐慌を含んだ景気循環によって、資本主義はその矛盾を解決するものということができる。

景気循環の過程では賃金は、好況期に上昇して労働力の再生産をゆうにつぐないうようになるばかりか、好況末期にはその上昇はさらに急激なものとなって労働力の価値を大きく超過する。そして恐慌になると労働力の多くは街頭に投げ出され、労働力を売ることができなくなる。不況期になって労働力が売れるようになって、その賃金は低く労働力の再生産をつぐなえない。不況期の終わりに更新的蓄積が広く行われて賃金の底入れが行われると、後は好況に移るにしたがってわずかな程度ではあるが上昇し続ける。このように景気循環の局面によって賃金は労働力の価値を超過したり、またある場合には失業でゼロになったりするが、各局面をならば労働力は価値どおりに売買されるということが出来る。(日高, 1983, 246~255 ページ)

しかし、現代社会では政府によるさまざまな政策がとられこのような恐慌が起こらないよう、速度を遅くするような対策がとられている。

2. 現代的失業と雇用対策

2.1 失業の形態分類

それでは今日の失業の形態（失業の原因にもとづく分類）はどのようなものであろう¹。

(a) 季節的失業「自然的・季節的条件によって生産や需要が大きな影響を受ける産業でおきる失業」(b) 摩擦的失業「労働市場が不完全であったり、あるいは労働力の交代や移動にかかる期間が不完全であるために生じる失業」(c) 景氣的失業「資本主義社会特有の周期的な景気変動の過程で生じる失業である。資本主義社会における最も基礎的な失業の形態で循環的失業と呼ばれる。」(d) 慢性的失業「不況の長期化にともなって生じる失業。先進資本主義では19世紀末期から不況が長期化し、慢性的な症状を示すようになった。」(e) 潜在的失業「労働の能力と意思を持つ労働者が就業しているながら通常の就業者と同様な内容の労働を行うことができず、その結果労働者が自分自身とその家族を維持するにたる所得を得られないため就業してはいるが実質的には失業者と類似の業態に置かれている。」

2.2 今日の失業・不安定就業の背景と要因

今日、大量失業が生じている基礎にはデフレ不況と金融不安がある。1997年以降、一時的な景気回復局面はあったものの、デフレにより不況は深まったといえる。名目GDPは2000年度、2001年度と連続マイナスを記録、民間企業の設備投資もマイナス基調にある。アジア諸国の追い上げ圧力は日本国内の設備投資を遅らせ、不況からの脱出を引き延ばし、さらにアジア諸国の生産設備の増強は日本の過剰設備状況を加速している。個人消費は、1996年度にプラス1.0になったものの消費税引き上げのマイナス効果も加わって1997年度から2001年度にかけて連続してマイナスで推移している。

こうしたデフレ状況は失業増加をもたらす基本的要因であるが、これに拍車をかけているのが「構造改革」政策とそのもとでのリストラである。「構造改革」の基本原理は、国際的な低価格競争が激化するもとで日本企業の競争力の強化を図ること、具体的には不良債権の処理を通して、過剰債務を抱えて競争力を失った企業を淘汰し、ヒト、モノ、カネ、を新規成長産業へ移動させることを目的としている。これを実行に移せば、当然のことながら整理される企業から離職失業者が新たに生み出さざるをえない。

今日の失業と雇用のあり方を規定している第2の背景と要因は、日本企業の海外進出による産業空洞化と、グローバル経済のもとでの価格体系の切り下げである。日本企業の多国籍化の特徴は、主要な生産部門を日本に残し、輸出偏重型を維持しつつ、アジア諸国への進出を強化したことである。

経済産業省「平成13年度海外事業活動基本調査」によれば、製造業の海外法人の2000年度設備投資額は2兆3568億円で前年比15.9%増加した。なかでも中国の海外現地法人の設備投資は90.7%の伸びである。海外進出工場はかつては主に日本国内から備品調達を行っていたが、近年、現地で調達に切り替える動きが顕著で空洞化の圧力が増している。日本企業の海外展開は産業空洞化をもたらすとともに、中国など現地で生産した低価格商品を日本に逆輸入するケースが増え、これまた国内企業を圧迫している。

このような事態は、日本企業がアジア、特に中国進出によって現地の過剰人口を包括しつつあること、低価格商品を介して中国の膨大な過剰人口の圧力を日本が間接的に受けるようになったことを意味している。これは日本における失業者および不安定就業者の創出と賃金水準や労働基準の切り下げの要因になっている。労働者供給事業²の事実上の拡大に象徴される今日の非正規就業の変容の背景にはグローバル経済化に伴う国際的な過剰人口の圧力が作用している。(伍賀, 2003, 9~11 ページ)

2.3 政府による失業対策

これらの失業に対して政府も対策を行っている。(a) 職業紹介制度 (b) 失業救済土木事業制度 (c) 失業保険制度などが主なものである。

(a) 職業紹介制度

労働力需給の円滑なる調整と就業に関する諸弊害の除去を目的とした制度で、主として公的な職業紹介機関がこれにあたる。一般に労働者は労働市場について知識を持たないため失業した際に雇用機会を見出すことが困難である。失業者は縁故や広告募集・営利的職業紹介機関な

どに頼って新たな職業先を求めざるを得ない。

しかし、このような方法による時、たとえ就業できたとしても労働者は劣悪な労働条件のもとで就業を余儀なくされることが多い。そこで、こうした弊害を除き労働力需給を円滑に調整する目的を持って制定されたものが職業紹介制度である。

歴史的にみると19世紀中葉まず、熟練労働者の労働組合の労働市場統制手段として行われ、ついで各都市が個別的公益職業紹介所を設置、その後国家が全国規模で行うようになった。国家が職業紹介を世界で初めて制度化したのはイギリスの1909年「職業紹介法」である。

(b) 失業救済土木事業制度

国あるいは地方公共団体が失業多発地域などに対して財政支出を通じて土木事業を実施し積極的に雇用機会を創出し失業者を直接吸収することを目的とする制度である。このような雇用創出政策は構造的失業に対する失業対策としてますます重要な意義と役割を持って登場した。失業救済土木事業はイギリスの1886年の不況期に始まるといわれている。

さて失業救済土木事業は失業対策事業と公共事業の2つに分類することができる。失業対策事業は国または地方公共団体が河川・土地・道路などの公共施設の整備および補修を中心として行う土木事業である。公共事業は国または国の補助を受けて地方公共団体が実施する公共的な建設及び復旧開発事業である。

(c) 失業保険制度

失業保険は保険原理に基づいて失業中の一定期間に限り失業保険の給付を行うことにより所得の中断を保証し失業者の生活を救済しようとするものである。

歴史的に見ると失業保険は職業別組合の共済活動の一部として失業した組合員の生活を救済する目的で採用された。これは失業した組合員が組合の決定した賃金率以下で労働力を販売することを防ぎ、また就業労働者の賃金低下・労働条件の切り下げを防ぐという意味を持っていた。

3. 欧米における長期失業対策

3.1 不就業対策としての長期失業者対策

1990年代後半以降の欧米における長期失業者対策は、失業の削減という従来型の雇用対策のみならず、失業者と非労働力を包含した概念である「不就業」削減のための包括的な改革を目指してきた。日本においても若年者を中心に長期失業問題と不就業問題が重要な政策課題となってきた。そこで、欧米における(長期)失業者対策とその課題を整理してみる。

1990年代における欧米諸国の失業率は、OECD平均では1993年の7.8%、EUでは1994年の10.5%をピークとして、90年代半ば以降低下傾向にある。同時に、失業者に占める1年以上の長期失業者の比率も多く、主要国で低下している。その要因には、まずもって景気回復による失業情勢の好転が挙げられるものの、より重要な背景として、「雇用戦略」と呼ばれる構造改革の進展が指摘されている。

雇用戦略は、OECDレベルでは1994年に、EUでは1997年に策定され、(a)労働市場の規制緩和、積極的労働市場政策の推進と税制・社会保障制度改革等を柱とする労働市場改革、(b)教育訓練政策、(c)技術革新および競争促進政策などに大別される。

ここで留意すべき点は、こうした改革の対象が、若年失業者や長期失業者といった失業状態

にある者にとどまらないという点であろう。EUは2000年に至って、失業率の引き下げではなく、就業率の引き上げという政策目標を明確化し、失業者や福祉給付受給者を始めとする非活動層を対象とした就業促進を目指しているが、OECDにおいても長期失業だけでなく長期無業への言及がなされるなど、EUに歩調を合わせた変化が見られている。

また、最新の *Employment Outlook* では、(a)社会的給付の受給者は適切な就職の奨励と援助があれば就業可能であり、彼らの労働市場への統合は社会的に有益であること、(b)失業削減を目的とした労働市場からの引退への助成は逆効果であること、(c)高齢化社会に向けて、労働力率の上昇が経済的、社会的利益に合うことを理由に挙げ、「不就業の削減という幅広い目標を採用する」ことが謳われている。このように、OECDならびにEUの雇用戦略では、給付受給者や非受給無業者の「非活動の罫」の除去を目指しており、長期失業者対策もその一環として行われている点に注目すべきである。

3.2 欧米における長期失業者対策とその評価

各国の労働市場政策のうち、職業訓練や職業紹介、雇用助成、直接的な雇用創出、開業支援といった、失業者を労働市場に回帰させる政策は積極的労働市場政策と呼ばれ、失業関連給付や早期退職給付といった受動的な政策と区別されることが多い。しかし、先進諸国の積極的労働市場政策を分析した *Meager and Evans* によれば、近年の労働市場政策には次のような変化が指摘されている。

(a) 雇用創出などの需要面の対策から、職業紹介などの供給面の対策へのシフト (b) 需要面の対策では、多数を対象とした直接的雇用創出策から、対象を限定した雇用助成などの間接的な雇用創出策へのシフト (c) 供給面の対策では、(財政、効果等の理由により) 職業訓練から職業紹介へのシフト (d) 標準化されたプログラムから、個々の求職者のニーズを考慮した対策の「個別化」へのシフト (e) 中央政府による全国的な施策に加え、地方政府や地域社会、「中間的な労働市場」(非営利団体等)が主導する施策の登場 (f) 再就職給付などのインセンティブと失業給付制度の厳格化による失業者の「活性化」策の強化 (g) 長期失業者だけでなく、潜在的な長期失業者の早期における発見と対策の強化である。

このうち、後2者の変化は重要であろう。すなわち、失業の削減を目指すうえで積極的労働市場政策と受動的な政策の改革は不可分となっており、さらに長期失業の予防的対策の拡がりにより、失業者を対象とした労働市場政策全体が、潜在、顕在を問わない長期失業者の削減に向けられているともいえる。

3.3 イギリスにおける求職活動支援施策の事例

イギリスは、1980年代半ば以降、長期失業者の削減にあたって求職活動支援と給付制度の厳格化を基調とする改革を行っており、その意味で近年の先進諸国における労働市場政策の先駆けとなっている。また、1990年代後半以降、OECD雇用戦略の評価レポート、ならびに欧州雇用戦略の評価レポートの両者において、積極的な評価を受けている点で特徴的な国である。同時に、プログラムの成否については定量的な評価も進められており、その結果は現在の日本にとっても何らかの含意を持つと思われる。

各国の対策の特色は、失業期間が1年以上に及ぶ長期失業者の労働市場への再統合にとどま

るのではなく、長期失業に至る以前の予防的な対策へとシフトしつつある点、そして職業訓練や職業紹介を中心とする積極的労働市場と失業給付制度改革を一体として進めている点にある。なかでも、公共職業安定所を中心とする失業者へのきめ細やかな求職活動支援の評価は高い。しかし、イギリスにおける長期失業者対策の事例は、これが決して「万能薬」ではないことを示している。とりわけ失業給付制度の厳格化は、その他の給付への依存もしくは完全な無業への移行を促す可能性があり、その際にはより広く「不就業者」への対策が肝要となる。OECD 諸国の失業者対策の経験から、今後の政策立案において留意すべき課題が提示されている。

3.4 欧米を通してわが国が見習う点

(a)各種プログラムの紹介、各種給付事務ならびに職業紹介を公共職業安定所に一括すること（いわゆるワンストップサービス）。(b)新たな失業給付受給者についてはプロファイリングにより長期失業に陥るリスクを識別し、即座にカウンセリングと求職活動支援を行うこと。(c)「受動的な」所得補助策をできる限り「積極的な」手段に変えること。その際には、再就職一時金や就職を条件とした給付、そして給付受給者と職業安定所とが定期的にコンタクトをとることなどが重要となる。(d)失業給付の継続受給に際しては、求職者の「働く意志」と実際の「求職活動実績」を別個の基準として扱うこと。(e)ある一定の失業期間を超えた場合、所得補助の継続受給に際しては積極的プログラムへの参加を条件とすること。(f)訓練参加者および失業対策事業の従事者には、いつでも外部の仕事に就けるよう求職活動を促すこと。(g)訓練への参加および失業対策事業における雇用を、新たな失業給付の資格要件として認めないこと。その際には、民間企業における雇用助成の期間を、失業給付の受給資格が得られる最低抛出期間より短く設定するなどし、失業者がプログラムと失業状態を繰り返す、いわゆる「回転木馬現象」を抑制することが肝要となる。(h)積極的失業対策の効率向上のため、職業紹介分野などを始めとして、民間部門の活用を進めること。(i)プログラムを効果的に設計するためには、既存の政策に関する評価を蓄積することが重要である。(勇上, 2004, 19~25 ページ)

4. 雇用保険の現状と課題

4.1 日本の失業保険とその役割

日本の失業保険制度は1939年の船員保険の制度に始まる。普遍的な制度は1947年の「失業保険法」によって創設された。1974年「失業保険」は「雇用保険」となり失業防止に力点が置かれるようになった。失業保険制度は景気循環のサイクルが短期で景氣的失業が中心の場合には有効に機能するが、失業が慢性的・構造的なものへと移行すると保険加入者の減少と保険金支出の増大により財政破綻するようになる。

このことから、失業保険制度は自立の可能性を失い社会保障制度のなかに包括されることによるのみ、その限られた役割を果たすようになる。

それでは失業保険より変わった雇用保険はどのような役割を果たすのであろう。

4.2 雇用保険の役割の整理

雇用保険の役割は、社会全体における機能（マクロ機能）と、個別の労働者に対する機能（ミクロ機能）に区分して考えることができる。マクロ機能は、景気の自動安定化装置とも称される。その内容は、雇用保険の保険料は失業者の少ない好況期に積み立てられ、景気の過熱を抑制する一方、不況期に多数の失業者に手当が支給され、需要の下支えをすることである。

これに対して、ミクロ機能は「失業」という社会的リスク（保険事故）を契機として、失業等給付を行い、失業者の所得を保障することである。つまり、労働者が直面する「失業」という所得の不確実性を排除して、その就労生活の安定を図ることが目的となる。こうした事前準備的な役割に加え、「失業」が現実問題となったときに、失業者の求職活動を支援して、彼らの地歩を確保し向上させる機能もある。このようにして、失業者にも経済的基盤を与えることで、魅力的でない求人は断ることを可能にし、求職活動のなかで適職を見つけ出す機会を高めることになる。こうした「マッチング機能」は、労働市場全体としての適材適所を可能とし、資源配分の効率性を改善することに繋がる。

なお、こうしたミクロ、マクロ機能以外にも、「失業」という社会的リスクの総量を減らす目的を持って、雇用安定事業も行われる。これは二つの形態がある。ひとつは、60歳代前半の就労生活を支えるために、同一企業での継続・再雇用に対して事業主に補助金を与えるものである。さらには、育児休業中の無給時や60歳代前半の低賃金就労に対して、それらを「準失業」という概念を用いて、個別の労働者に手当を支給する「雇用継続給付制度」がある。後者は1995年度から実施されており、雇用保険の対象を、失業者から就労者・就業者にまで広げることがを意味する。

雇用保険は広く社会保険の一環として実施されており、そこには加入資格・受給資格要件が定められている。その際には、「失業」がなぜ社会的リスクとされるのか、「失業」の原因・形態を整理しながら、その理由を探る作業も必要となる。

雇用保険の加入資格は、他の社会保険と大きく変わることはない。正規従業員については、1日ないし1週間の所定労働時間が、同様な業務を行う労働者・従業員の概ね4分の3以上であること、1ヶ月の労働日数についてもそれを4分の3以上とする基準がある。派遣労働者などについて、登録型のケースでは、他の常用労働者との比較で加入資格が決められる。また、短期契約のケースでは、最低2ヶ月の雇用継続期間が必要である。

次に、受給資格要件としては、雇用関係からは離れた求職者であることが挙げられる。離職については、解雇・倒産などの会社都合であるか自己都合であるかを問わないが、自己都合の場合、失業等給付の支給が3ヶ月だけ遅れることになる。また、雇用保険の被保険者として、6ヶ月以上継続的に雇用保険料を支払っていることも、受給資格要件になる。なお、法人の代表者、農業・漁業協同組合の役員、そして日雇労働者などを除き、65歳の誕生日以降に新規雇用される者などは、雇用保険の被保険者から除外されることになる。

4.3 雇用保険をめぐる改正の論点

雇用保険には、失業して所得源泉を失った者に、一定の生活水準を保障するとともに、求職活動を支援する目的がある。そのために、離職理由を問わず、離職前6ヶ月の賃金の6割から8割を支給してきた。同時に、求職活動支援の一環として、雇用機会の拡大や継続雇用のため

に、労働者の能力開発に資する三事業を展開している。

2001年度以降、景気の悪化に伴う完全失業率の上昇により、失業等給付の受給者数は110万人を超え、雇用保険財政は悪化の一途を辿っている。そして、1996年度の4兆円をピークに積立金残高も減少傾向を強め、2001年度には5000億円までに減り、枯渇の危機に瀕している。

4.4 雇用保険をめぐる現代的課題

社会保険としての雇用保険は、労働市場の機能を補完し、またときに積極的に更正する役割を果たすとともに、結果的に保険事故（失業）を契機とした所得移転・再分配も実現している。マクロ的には、所得移転・再分配は有効需要の増大に寄与することにもなる。一方で、民間保険と同様に、保険事故の総量自体を縮小させることも社会的使命となりうる。特に、保険の存在自体がモラル・ハザードの惹起などの負の側面を有する場合には、なおさら保険事故・リスクの総量管理が必要になる。また、保険事故・リスクの総量管理のためには、事前的・予防的措置は不可決である。雇用保険にも、雇用調整・就業促進への助成制度を柱とする三事業が含まれることは、極めて妥当でありその意義は高い。ただし、民間保険であれば、保険事故抑制のための仕組みは保険料率決定段階で組み込まれるが、均一料制である社会保険では、こうした仕組みはビルト・インされていない。しかし、雇用調整・就業促進への助成制度の費用対効果が問われている現在、雇用保険・三事業の料率決定に際しても、失業抑制のために経験料率制を活用することや、メリット・デメリット制を導入することも議論すべきであろう。

雇用保険の失業給付は、労働者が職を失うことに対して、部分的な生活保障を実現している。そのことは、保険理論でいう2次災害を回避し、原状回復への足がかりを築く意味でも重要である。反面、再就職によりその給付が打ち切られることから、再就職を先延ばしたり、職探しへの熱意を失わせる誘因にもなってしまう。そこまでは至らなくとも、当面の生活基盤が維持されることから、魅力的でない、条件にそぐわない求人は断り続けることは考えられる。これは、雇用保険がマッチング機能を果たすことの副作用でもある。それだけではなく、企業側・事業主側でも、雇用保険の存在を前提に、雇用の安定性を重視しない事態も想定される。また、労使共謀で不正な活用してしまう事例も想定される。いずれにせよ、雇用保険の存在自体が、失業を引き起こす誘因となりかねず、最悪のケースでは失業期間の長期化や失業の増大を招いてしまうのである。（有田，2003，96～114ページ）

5. 雇用形態の変化と人口問題

5.1 労働者派遣の拡大

また、今日の雇用体系における顕著な特徴では、企業が正社員ではなく多くの派遣社員やパートを雇うところにある。それは、世界で最も賃金が高い国の一つである日本は、大幅な為替の切り下げをとることは非常に困難になるため、いわゆる「非正社員」の活用に頼らなければ、競争力を保てないからであろう。まず、派遣労働者数は、厚生労働省「労働者派遣事業の平成15年度事業報告」によると、適用対象が自由化された平成11年度の約109万人から約130万人増の約236万人と飛躍的に増加している。（厚生労働省，2005）

厚生労働省「労働者派遣事業実態調査結果報告」派遣先調査結果によると、派遣の受入理由

は、一時的・季節的な業務量の増大など一時的な活用でニーズが高い。特別な知識・技術へのニーズも高いが、人件費削減目的による導入が増加している。

そして非正社員の大半を占めるパートの戦力化、つまり基幹パートの普及が進んでいる。それぞれの企業におけるパートの戦力化は1980年代に急速に進んだといえる。

パートタイムという雇用形態が定着したのはオイルショックの時代である。それまでの終身雇用を前提とする勤務形態とは異なり、短時間労働を基本とし、特に労働者としては家庭の主婦を念頭において発生した雇用形態である。このようなパートタイム雇用が発生したのは、事業主側の要請と労働者側(特に家庭を持つ主婦)の要請との利害が一致したためであり、基本的にはこの発生要因は現在でも同様である。(久保内, 2004)

5.2 正社員確保への施策

企業が縮小均衡に向かっている現在、正社員雇用の増加が困難であることは明らかである。にもかかわらず今後とも私たちが安定した生活を維持向上させていくには、正社員をいかに確保していくかが重要になっている。そのための施策については、残業割増基準の変更、若年者就業促進策の模索、そして、多様な正社員の提案である。

5.2.1 残業割増基準の変更

ここでは、残業割増の見直しという点について検討していく。残業の削減は厚生労働省の政策課題としてある。たとえば、1991年の「所定外労働削減要綱」は2001年10月に改定されている。だが、残業割増率についてはなぜか言及されていない。残業割増とは時間外労働を行うことにより労賃が通常労働費用より割増されることである。割増率の法的最低基準は25パーセントである。近年残業割増の算定基準について見直しがまったくなかったわけではない。1999年10月に「割増賃金の算定方法について、算定基礎から除外することのできる住宅手当の具体的な範囲について検討を行い、省令により規定する」ことが決められた。

個別企業の動きを見ると、大手電機メーカーにおける残業割増率切り下げがある。労働基準法の最低基準を上回っていた率を法の定める最低基準まで切り下げ人件費の切り詰めることで雇用を守ろうという労使協定が知られている。厳しい経済状況の中で、個別労使がこうした状況に追い込まれている。

残業をなくせば、雇用は増える。しかし、企業は残業を好む。それは安定雇用というだけの理由ではなく、残業割増率のトリックがある。

企業経営にとって、相次ぐ社会保険料負担の増加や企業年金負担の増加などから、問題は総人件費である。この考えを1人あたりの人件費として考えてみる。企業は1人雇用するためには、月例賃金やボーナス、社会保険料の企業負担部分など多くの費用を支払っている。そのため新たに雇用するより既存の社員に残業をさせたほうが得なのである。新たに人を雇えば、募集コストや育成コスト、育成時間がかかるのである。残業は実質割引労働となっている。

残業手当の基準額にボーナスや退職金などの企業負担部分を組み込むだけで、企業は本当に残業を減らそうと真剣に考えるようになり、おそらく残業は減るだろう。この政策を実行することは好況のときのほうが適しているが、バブルのときでさえ、政府はこのテーマで本気になって取り組もうとしなかったように思える。しかし、このようないびつなシステムは早期に改善する必要がある。個別企業労使の枠の中ではなかなか実現するものではないが、高失業時代

の到来を迎えつつある現在、国家レベルで実施に向けて早急に議論すべきテーマである。残業割増率算定基準へのボーナスや労務コストの算入によって、残業を割増は文字通りの割増となり、残業は減少し大量の雇用創出につながるだろう。残業を割引労働から割増労働にすることが大切である。

5.2.2 若年者に正社員の雇用を

いまや深刻化しつつあるのは若年層の雇用問題である。失業していない場合でも、正社員の仕事がない。学校を卒業してもアルバイトしかない。こうした事態がますます進めば、多くの若年者が長期間失業したり、アルバイトだけで過ごしたりすることになる。これは日本社会に深いダメージを与えるだろう。そこで、若者にどのような仕事を社会が提供できるのかを真剣に考えるべき時代になっているのではないだろうか。このためには、いくつかの方策が考えられる。

最近、採用についていくつかの政策が実施されている。緊急避難政策としては2002年4月からの「若年者トライアル雇用事業」がある。主たるものは「若年者安定雇用促進奨励金」であり、学卒未就職者等の若年失業者を企業がトライアル雇用した場合、当該企業に対し1人1ヵ月につき50,000円を最大3ヵ月分支給する。受入企業が、トライアル期間中に、専修学校等の教育訓練機関に委託して、当該若年者に対し教育訓練を実施した場合、それに要した費用を支給するというものである。2002年度予算は95億3200万円が計上され、対象者を5万人と見込んでいる。その他には「職業講習」や「職業実習」がある。

従来の雇用政策は労働力不足を前提として組み立てられてきた。少子高齢化の急激な進展のなかで、労働供給の拡大政策が採られてきた。年金財政負担問題ともからんで、高齢者雇用促進政策がとられている。また、男女共同参加社会の実現という観点から、女性の就労促進政策も行われている。従来は、こうした政策は、労働力不足や社会保険負担層の維持拡大という観点と一致した方向性をもっていたといってもよいであろう。ところが、高失業を前にして、政策目標間のミスマッチが発生している。労働供給拡大政策を進めながら、労働需要拡大をそれ以上のスピードで進めなければならないという点に、現代の難しさがある。

そこで、高齢者と若年者のワークシェアリングを検討すべきである。高齢者が職業生活から引退し、若年者に雇用の場を与えるのである。しかし、これを行った西ヨーロッパ諸国では失業率は低下せず、年金財政が破綻の危機にさらされた。

確かに、世代間ワークシェアリングを実施してもすぐに失業率が低下する保証はない。しかし、これを主張するのは高齢者にとっては生活問題に過ぎないが、若年者にとっては一生のキャリア形成の問題だからである。生活の厳しい高齢者には手厚い社会福祉政策が必要だが、高齢者には現役世代よりもはるかに豊かな人が多い。

世代間のワークシェアリングは、今の政府の政策には逆行する。しかし、キャリア展望のある仕事を若い層に任すことによって次世代の人々のキャリア展望も開けてくるだろう。この成否は今後の雇用状況の展望に依存する。

世代間ワークシェアリングの最大の問題は「生活問題」の扱いである。特に、公的年金問題は厳しさを増している。ただでさえ少子高齢化で公的年金財政の将来は悲観的である。社会保障負担については、あらゆる高齢者が弱者であり、現役世代が強者であるという認識は改めなければならない。高齢者の比率が加速するなかで、多数の高齢者を一律に扱うことはやめるべきだ。高齢者の間では資産・所得格差が大きい。多くの資産や所得を持つ高齢者からは、それ

なりの負担をとる必要がある。中・高所得者の高齢者優遇措置の廃止が必要である。もはや一律に高齢者に対する政策をとる時代ではない。

5.2.3 多様な正社員の構想

3つ目として「多様な正社員」の推進である。企業にとってみれば、正社員と非正社員がまったく同じ仕事をこなせるのであれば、全員非正社員でよいはずである。日本のブルーカラーはホワイトカラー並みの処遇を要求し、それを実現していった。そこで、これを「社員化」と呼ぶ。しかし、こうした社員化は「社員像」あるいは「正社員像」の画一化をも意味していた。

ここで提起する「多様な正社員」は企業の要請に部分的な制約を明示的に与えた「正社員」である。いわば拒否権を持つ正社員である。この拒否権がどの程度の正当な処遇格差をもたらすかについては、企業内での適正な格差づくりが必要であろう。そして各種の制約がライフサイクルのなかで異なるのであるから、それぞれの「制約」の変更可能性も配慮される必要がある。

多様な正社員を採用するとき最大の問題となるのは、複数の正社員間での公平感の維持と、昇進・昇格など人事管理の複雑化に伴うコストである。しかし、人々が希望する正社員として意欲を持って働いてもらえば、企業にとってもメリットも少なくないはずである。労働組合も画一的な正社員像ではなく多様な正社員像へと基本戦略の転換を図るべきだろう。

現在の正社員と非正社員という図式は好ましいとは思われない。また、正社員がますます減少する傾向も好ましいとはいえない。職業開発を大切に、生活との共存をはかる、これからの仕組みとして多様な正社員が必要となるのである。企業にとっては、問題はコスト・ベネフィットである。「制約」の分だけ一定のディスカウントした適正な賃金水準や昇進可能性の割引率という考え方で、労使は積極的に交渉するべきではないか。

さて、「制約のない正社員」を基準とすることに対する批判がありうる。経営に広い裁量権を認めること自体が「非人間的だ」という考えである。しかし、こうした制約を課すことは、企業からすれば、ビジネスチャンスを決定的に失う危険性も伴う。時間コストが非常に高い仕事もあるだろう。そうした正社員を企業は必要とするし、そうした働き方を希望する人も少なくないだろう。

さて、大不況のなかで、労働者の企業への信任は確実に低下し、自分のキャリアへの意識が強まっている。現在の多くの人々がいやいやでも「制約のない正社員」か、非正社員しか選べないという硬直的なあり方が見直されるべきである。そうした働き方を一般的に否定する必要はなく、問題は多くの人にそれを要求するという体制である。それを認めなければ正社員ではないという硬直的な理解になる。(久本, 2003, 51, 54~61 ページ)

5.3 日本の人口体系にともなう問題

そしてわが国では、「少子化」と「高齢化」が急速に進み、経済社会のさまざまな場面に影響を与えている。しかし、世界全体では、人口増加の抑制と社会開発への取り組みが議論されており、日本はこの問題を解決することが求められている。

現在の日本は他の先進国と同様に特有の人口問題を抱えている。出生率はいっそう低下し、人口は減少するばかりである。日本は第2次世界大戦での人口停滞を経験するが、1947~1949年に戦後ベビーブームが訪れ、出生数が年に270万人に達した(依光, 1999, 35~36 ページ)。

しかし、このベビーブームは3年で終わり、出生数の急激な低下が始まった。ベビーブーマーは「団塊の世代」と呼ばれ、さまざまな形で日本の経済社会に影響を及ぼしている。しかしこの団塊の世代が定年を迎えれば一気に就業可能な人が減り企業に大ダメージを与えることになるだろう。さらには人口減少とも重なりこの先企業の雇用体制はますます深刻な問題を抱えることになるだろう。

また、生産年齢人口の減少傾向により将来予想される労働力の需給ギャップの解決のためには、女性の労働力の活用や若年層の労働市場への参入促進と同時に、海外からの優秀な人材も日本にとって活用すべきチャンスとなることが期待される。

5.3.1 少子化対策と女性雇用

2005年6月1日に厚生労働省より「平成16年人口動態統計月報年計（概数）の概況」が発表され、近年社会的に大きな関心事となっている合計特殊出生率は1.29と昨年と同じ結果であった。年齢階級別の合計特殊出生率の年次推移をみると、20～24歳及び25～29歳の女性の出生率が大きく減少していることが出生率の減少に大きく寄与していることが示されている。20～24歳は1975年以降、25～29歳は1985年以降一貫して減少傾向にある。これには、女性の高学歴化や社会参加等による晩婚化・未婚化などが影響しているものと考えられる。女性の就労環境が出生率に影響しているものと考えられる。

女性の雇用問題に対しては、1986年に「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女性労働者の福祉の増進に関する法律（男女雇用機会均等法）」（1997年、2002年改正）により女性の社会進出の条件が整備されてきた。

一方少子化対策については、2003年9月に「少子化社会対策基本法」が施行され、行政だけでなく、企業、国民も一体となり、少子化に対処する必要があることから、「次世代育成支援対策推進法」（2003年7月）では、次世代育成支援対策を迅速かつ重点的に推進するために、2005年4月より企業に対しても一般事業主行動計画を策定することが義務付けられた。また、同時に「改正育児・介護休業法」も施行された。

女性の雇用環境、とりわけ育児期間中の就業環境に関しては、企業の取り組み姿勢が重要となる。少子・高齢社会においては必然的に社会保障費用負担が増加せざるをえず、このことは、長期的に見ると社会保険料の事業主負担の増加につながり、企業業績の悪化を招来する可能性もある。また、15～64歳の生産年齢人口は既に減少してきており、労働力としての女性の活用は不可欠である。さらに、育児対策においては、女性だけでなく、「生物としてのヒト」及び「人間社会の基礎的単位」である「家族」に対する支援という視点が重要となる。日本社会の一員としての企業がどのような役割を果たしていくべきか、企業経営者の姿勢そのものが今まさに問われているといえよう。（田上、2005）

5.3.2 高齢化がもたらす雇用変動

最近の雇用失業情勢については、厳しさが残るものの、改善している。このような中であっても、高齢者に関しては、高齢者の雇用管理の現状（2004年1月1日現在）をみると、少なくとも65歳まで働ける場を確保する企業は69.2%、そのうち、原則として希望者全員を対象とする企業は26.9%となっている。また、雇用情勢については、2005年1月の60～64歳層の有効求人倍率は0.40倍と依然として低水準にとどまっており、一旦離職すると再就職が厳しい状況にある（厚生労働省、2005）。中高年比率が高まった事業所では、雇用の削減傾向が強まって

いるとすれば、その理由は何だろうか。

企業内の高齢化が進み、一方で中高年の生産性が賃金に比べて十分高くない場合が、中高年の雇用に過剰感を生む。この過剰感の高まりの結果、中高年の賃金構造には変化の兆しが見られる。いわゆる「年功賃金の崩壊」と呼ばれる状況が生じる。

しかし、中高年の過剰感は一方で、中高年自身の大幅な雇用削減を生むというより、新卒採用を中心として若年雇用を大幅に抑制している。中高年雇用維持の代償として若年の雇用機会が奪われることを、若年に対する中高年の「置換効果」と呼ぶ。

置換効果が生み出される背景として、日本企業の雇用慣行と労働市場の特徴がある。第一に、賃金の年功的要素が弱まりつつあるといっても、日本の企業、特に大企業において、賃金決定に年功的要素は色濃く残っている。成果主義が進みつつあるという指摘があるが、長期勤続者ほど賃金が高くなるという傾向が消失したわけではない。長期勤続者年功を基本的に維持しながらの従業員の高齢化は、人件費を増加させ、雇用調整を必然化させる。

第二の背景として、人件費高騰の原因である中高年社員の雇用調整を行うことは、企業にとって多くの費用を発生させることもある。労働者の解雇は、それまで職業訓練を通じて投下してきた多額の人的投資の回収を不可能にする。そのため業績が悪化したとしても、育成を重視してきた企業ほど雇用調整を極力回避しようと努める。このような事から、1990年代中ごろにおいて新卒採用は抑えられ、中高年の雇用は守られた。企業側は不景気が一時的なものであり、また時期に新卒者を雇用できると考えただろう。しかし、不景気は長期にわたり新卒採用を行わないことだけでは企業を苦しめた。

そこで、中高年化が進んだ事業所では、若年雇用に対する置換効果に加え、1998年以降になると、過剰化した中高年の離職を促進する動きも広がりつつある。1998年から2000年にかけて、経営上の都合により離職を余儀なくされた45～59歳労働者は急増した。それは、解雇という場合もあるが、大企業ではそのほとんどが早期退職優遇制度による離職である。このような中高年の大規模な離職による人員削減が、中高年の比率が高く、人件費が増大した事業所で頻発した可能性は大きい。中高年比率の高い事業所ほど、雇用の減退が進む傾向は1990年代末になって強まっているはずである。

これらの結果、若年の採用抑制と中高年の離職促進の両方によって、中高年化が進んでいる事業所では、雇用の純減退傾向が鮮明になっているというのである。(玄田, 2003, 26～28 ページ)

おわりに

本稿では、失業のメカニズム、また失業問題を取り巻く実状を見てきた。2005年現在でも、日本の失業率は高水準を保っている。そのような中で、雇用保険・労働者派遣・人口体系などに対して政策が求められ、立てられていることを明らかにした。しかし、それらは個別的な対策であり、失業問題に対し部分的にしか効果は発揮していないのではないかと。本当にこれらの対策は十分なものであったのか。現在の対策は失業問題に総合的に結びつくものではなく、根本的な問題が放置されたままである。

現在求められる政策とはこれら個別的なものではなく、これらを複合した新しいものである。失業問題はまだ解決のめどは立っていないが、これらの問題をとらえる、全体を把握する広い目を持ち、本源に迫る政策を立てるべきである。

図表：日本の将来推計人口（2002年1月推計）

	今回中位推計 (2050年)	現在の状況 (2000年)	(参考) 前回中位推計 (2050年)
合計特殊出生率	1.39	1.36	1.61
平均初婚年齢（女性）	27.8歳	24.4歳	27.2歳
夫婦の完結出生児数	1.72人	2.14人	1.96人
生涯未婚率（女性）	16.8%	4.9%	13.8%
出生児数	67万人	120万人	81万人

(出所) 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/1022-1.html#top>

注

¹ 第2節は、主に山下隆資・香川大学名誉教授『社会政策』の講義ノートによっている。² 供給契約に基づいて労働者を他人の指揮命令を受けて労働に従事させること（職業安定法第5条）

引用文献

1. 日高普, 1983, 『経済原論』有斐閣。
2. 有田謙司・浜島清史・石田成則・柳澤旭・塚田広人・横田伸子, 2003, 『失業と雇用をめぐる法と経済』成文堂。
3. 依光正哲・石水喜夫, 1999, 『現代雇用政策の論理』新評論。
4. 伍賀一道, 2003, 「現代日本の失業と不安定就業」, 社会政策学会編『現代日本の失業』社会政策学会誌第10号, 法律文化社。
5. 久本憲夫, 2003, 「職業能力開発から見た今後の雇用形態」, 社会政策学会編『現代日本の失業』。
6. 玄田有史, 2003, 「世代対立としての失業問題」, 社会政策学会編『現代日本の失業』。
7. 勇上和史, 2004, 「欧米における長期失業者対策」, 『日本労働研究雑誌』, 2004年7月号 (No.528), 労働政策研究・研修機構。
<http://www.jil.go.jp/institute/zassi/200407/200407d.PDF>
8. 厚生労働省, 2005, 「派遣労働者数 236万人に増加」
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/02/h0210-1.html>
9. 総務省統計局, 2005, 「労働力調査 年平均最新結果」
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/index.htm>
10. 久保内統, 2004, 『パート労働法・労働者派遣法入門』
http://homepage1.nifty.com/lawsection/special/Parttime-Dispatch/parttime-dispatch_1.htm
11. 厚生労働省, 2004, 「平成16年人口動態統計月報年計（概数）の概況」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai04/index.html>
12. 田上 豊／尾崎 杏子, 2005, 「少子化対策の鍵を握る企業経営者の姿勢」
<http://socio.sys.mri.co.jp/stuff/2005/0607.html>