

第1章 戦後の経済動向の概況と雇用政策の方向性

我が国の雇用情勢は時々の経済全体の動向及び経済構造の変化の影響を大きく受けている。従って、雇用政策も、我が国の経済情勢や経済政策全体の動向と密接に関連している。1990年代には雇用政策はそれまでの雇用政策から大きく方向性を転換したといえるが、その背景には、以下に述べる我が国の経済情勢及び経済構造の変化がある。

まず、戦後の我が国の経済情勢及び経済構造の変化を極く簡単に概観する。

1980年代後半までの我が国経済を見ると、戦後復興期、高度成長、2度にわたる石油ショック、安定成長期を経て1980年代後半の円高不況にも耐えてきた。その間、主要企業においては、メインバンク制の下で、終身雇用、年功昇進、企業内組合に特徴付けられる日本的雇用慣行を維持し、その集団としての力を発揮するという特性を活用しながら、環境変化に対応しつつ、長期的な観点に立脚した経営によって、企業の力、我が国の経済力を高めてきたといえよう。

しかし、1990年代初まで経済変動への適応力を見せてきた我が国経済も、1980年代後半から1990年代前半にかけてのいわゆるバブル発生とその崩壊により、長期間にわたる低迷状態に入った。バブル期においては資産価格が急上昇し、こうした資産価格を前提として投資や融資が拡大したが、こうしたバブル経済による景気の過熱を防止することを目的として1989年以降金融政策を引締めめに転じたことが、1990年に株価、そして1991年に地価が低下に転じ、バブルの崩壊を招くきっかけとなった。この後、バブルの崩壊によって企業のバランスシートが毀損され、資産価格の下落の継続や不良債権の発生による企業活動の低迷から、日本経済は平均1%台の低経済成長という後遺症に悩まされることとなった。さらに、1996年に発生した1ドル79円台の急激な円高、1997年春の消費税率の引き上げ、同年夏のアジア通貨危機、同年冬の金融機関の相次ぐ経営破綻の結果、1998年の実質経済成長率は第1次石油危機以来24年ぶりにマイナス(-1.0%¹)となった。

1990年代中頃、インターネットを中核とした情報通信ネットワークの形成により経済社会面で様々な変革をもたらす、いわゆるIT革命が起こった米国において、長期的景気拡大と労働生産性の上昇がみられた。このような1990年代の好調な米国経済動向を説明する考え方として、情報通信技術の急速な発展(IT革命)に対応したIT投資とその活用に加え、規制緩和による競争の促進など経済のグローバル化への対応等を重視した「ニューエコノミー論」が、一時期もてはやされた。

経済的低迷を続ける我が国においては、1990年代半ば頃から、米国の好調な経済状況の背景にある条件が生かされるような経済構造の構築、すなわちIT化及び経済のグローバル化

¹ 平成12暦年価格による。

のメリットを十分活かすことができるような経済構造への転換を重視する等の観点から、市場原理重視の立場に立って我が国の経済構造を改革し、経済活力を高めるべきであるという議論が広がった。

市場原理を重視するとした政府ベースの報告類の概要を以下に紹介する。

1995 年 4 月、国際的に開かれ、自己責任と市場原理に立つ自由で公正な社会にしていくとの考え方の下に行政改革委員会に規制緩和と小委員会が設置されるとともに、規制緩和推進計画が閣議決定された。ここで、市場原理に立つ社会にしていくということが明示された。

さらに、同年 12 月に閣議決定された「経済構造改革のための経済社会計画」は、市場メカニズムが十分働くよう、規制緩和や競争阻害的な商慣行の是正により企業の自由な活動を確保すること、我が国の高コスト構造の是正などにより経済社会を改革することを政策運営の基本方向として掲げた。

1998 年 6 月の経済審議会経済社会展望部会報告では、新しい社会経済システムにおける基本原則として、「透明で公正な市場」を掲げ、全体としての成長がそれほど期待できない経済においては、市場原理による効率性の追求が最大の課題となるとした。そして、この原則は、消費財市場、企業間取引市場、労働市場、金融・資本市場すべてに共通するものであるとし、こうした市場を支える柱として、「機会の平等」を掲げた。これは、以前の高い経済成長が期待可能であった時代に重視されてきた結果の平等がもたらす非効率性に着目するとともに、21 世紀を多様な知恵の時代と位置付けたものである。また、この「多様な知恵の時代」にあっては、創造的価値の生産やリスクを取る行為によって生じる成功者と失敗者の間での所得格差は、公正な機会の確保と失敗した場合における最低限の安全ネットと再挑戦の可能性の確保の下では是認されるものである、という考え方が明示された。この考え方は、1999 年 7 月に閣議決定された経済計画「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」に盛り込まれた。

なお、レーガン政権時代、日米貿易不均衡の拡大を受けて、我が国市場の閉鎖性、特殊性を基本的な問題意識として 1985 年に開始された市場指向型分野別協議²（MOSS 協議）に続き、1989 年から 1990 年にかけて日米構造協議（SII）が行われた。これは、非関税障壁、つまり我が国の法律等制度や慣行が、自由な貿易や米国企業を中心とした海外企業の活動を妨げているという問題意識に基づいて開始されたといえる。そこでは、我が国の貯蓄投資パターン、土地利用、流通機構、価格メカニズム、系列、排他的取引慣行その他について協議が行われた。これを端緒に、日本国内における制度や企業間における経済慣行まで含めた経済構造の改革が米国より求められるようになった。1993 年から開始された日米包括協議では、規制緩和・競争政策の強化その他個別分野問題等が協議された。1997 年には、日米両政府間

² エレクトロニクス、電気通信、医薬品・医療機器、林産物の各分野別の我が国市場の海外企業への開放（輸入の増加）等について協議が行われたもの。

で「規制緩和及び競争政策に関する日米間の強化されたイニシアティブ」が合意され、日米規制緩和対話が制度化された。これは、2001年に「日米規制改革及び競争政策イニシアティブ」に発展改組され、現在も継続されている。こうした日米協議の場における議論や合意事項も我が国の規制緩和・改革を始めとした経済構造改革の動きに影響を与えている。

以上のように、1980年代後半からの度重なる円高や日米貿易摩擦を端緒に強力に進められることとなった規制緩和及び競争政策の強化やグローバル化の進展による内外競争の激化を受けて、1990年代には、バブル経済の崩壊と米国発のIT革命の進展という経済環境の下で構造転換が求められた。別の言い方をすれば、バブル崩壊の負の遺産により企業の体力が弱って成長が見込めない中で国際競争が激化し、経済構造転換を図るための政策の実施を余儀なくされたといえる。1990年代中頃以降、厳しい経済情勢と財政事情の下で、規制緩和を中心に据えた構造改革政策が選択されることとなった。しかし、これは効果の発現には時間を要すると見込まれる政策であり、海外経済情勢の影響も加わって、失業率の高まり³などの形で雇用面にも影響が及ぶ厳しい状況となった。

戦後の雇用政策について概観すると、昭和20年代（1940年代半ばから1950年代半ば）の戦後復興期は、海外からの大量の復員者等の過剰労働力の就職促進期、そして、労働関係基本法の整備期である。続く高度成長期では、昭和40年代初（1960年代半ば）までは失業者の発生への対処を中心とした消極的雇用政策期と位置付けられよう。その後、1966（昭和41）年の雇用対策法の制定により積極的雇用政策への転換の方向性が示され、1974（昭和49）年の雇用保険法の制定により、失業予防などの具体的な積極的対策を明示するとともに雇用保険三事業を創設するなど、積極的雇用政策への転換が行われた。

このように、第1次石油危機前後から安定成長期、バブル経済期、バブル経済崩壊に至る1990年代後半（平成9年頃）までは、失業の予防・雇用維持政策に重点が置かれた時期といえよう。1997（平成9）年以降の経済構造変革・構造改革が推進されている時期については、施策の重点が雇用の維持から雇用の創出へと転換するとともに、施策対象の個人への拡大、官民連携の推進が図られている時期という特徴付けができよう。

なお、1990年代後半には、政府全体として民間活力の活用が強力に推進されることとなり、雇用関係施策においても、民間労働力需給調整事業者等との官民の連携の推進、起業支援施策による雇用創出支援等の実施等の新たな動きがみられるようになった。さらに、2003（平成15）年来、若年者を対象とした関係省庁の連携による「若者自立・挑戦プラン」が推進されている。

³ 1990年代初に2.1%であった完全失業率は、バブル崩壊後に急激に上昇し、1995年には3%超（3.2%）、1998年には4%超（4.1%）、2001年には5.0%となり、2002年には過去最高の5.4%を記録し、2003年までの3年間5%超となるなど厳しい状況となった。なお、完全失業者数は、1999年に300万人超（317万人）、2002、2003年に350万人超（それぞれ359万人、350万人）となった。