

第4編 安定成長期からバブル期まで：1973年～91年

第1章 経済調整・安定成長期：石油危機からプラザ合意まで

第1節 全体の状況

（経済の状況—オイルショックの克服と中成長への移行）

1973年10月の第四次中東戦争の勃発を契機とする第一次オイルショックは、74年に我が国でも卸売・消費者物価の急激な上昇による「狂乱物価」をもたらし、春闘は32.9%もの大幅賃金引き上げとなった。政府は、強力な総需要抑制策を講じ、それによってインフレは抑制されるが、深刻な不況に突入し、74年は前年から一転し戦後初のマイナス成長となった。

不況の懸念が強まる中で、1975年に入ると公共事業の集中や住宅融資などの対策が打たれた。労働組合も政府や経済界の要望を踏まえ、春闘において経済整合性を重視した賃上げ抑制のスタンスをとるなど柔軟な対応を図る。企業内では減量経営の中で労使の緊密な協議のもとに雇用維持を図り各種調整措置を講じ危機を乗り越える努力がなされ、政府も雇用調整助成金の支給などによりそれを積極的に支援した。政労使の努力によりスタグフレーションを生ずることなくオイルショックを乗り越えると、日本の経済・雇用システムは国際的に高い評価を受ける。経済は1970年代後半から80年代にかけて、集中豪雨的な輸出主導により不況を脱出し中成長に移行した。

（産業・職業構造の転換、就業形態の多様化）

この間、産業面では、オイルショックにより物価・コスト体系が大幅に転換する環境の下で、エネルギー消費型の装置産業や労働集約的工業が構造不況業種となる一方、電機、自動車、精密機械の各産業は、「多品種少量生産」に基礎を置く精密加工技術とマイクロエレクトロニクスを活用（「ME化」）の組み合わせにより高効率と高品質を達成し世界のトップレベルに達する。また、1970年代半ば以降、国民生活における消費拡大を反映して、経済のサービス化が進んだ。

1970年代から80年代にかけて、日本は先進資本主義諸国の仲間に入ると同時に、カラーテレビ、VTR、乗用車などの耐久消費財の「集中豪雨的」輸出に伴う貿易摩擦が起こり、対外投資が盛んになる。他方、開発途上国の追い上げによる不況業種が発生し、産業の新陳代謝が進む。

産業構造の転換や技術革新の進展により、労働面ではME化等に対応して、情報技術者などの専門的職業が増加したほか、製造現場では、ME機器などの導入に伴い、労働者の技能の高度化・複合化によって技能者のテクニシャン（技術的多能工）への需要が高まる。加えて、サービス化の進展により、営業、販売等に従事する人々、管理職の増加など職業のホワイトカラー化が進んだ。

また、サービス産業における社会的分業の進化・発展に加え、労務費の節約、人手不足対応、景気変動への備えなどの諸要因により、パートタイム労働に対する需要や業務処理請負業・派遣形態の就業ニーズの拡大など多様な就業形態ニーズが広がり、これらの労働者の労働条件や労務管理の適正化に向けた法政策の確立が急務となった。

（労使関係・春闘の転換、連合結成へ向けた動き）

オイルショックの克服の大きな要因の1つは、組合の協調的な労使関係への転換であった。オイルショック後の1975年春闘において、JC主導の組合は高額賃上げによるハイパーインフレを避けるため、マクロ経済との「整合性」に配慮する自制的な賃金要求に方針転換し、賃上げとインフレの悪循環を断つことに成功した。また、同年の公労協等によるスト権闘争が敗北し公労協の勢いが失われると、ナショナルセンターレベルの主導権は、IMF-JCが完全に掌握するようになる。76年には、政策推進労組会議が結成され、組合活動は政策要求とその実現に向けた活動を中心に展開するとともに、労働戦線の統一へ向けた動きが本格化する。他方、この頃から、組合離れが始まり、非正規従業員の増加とともに労働組合の組織率は持続的に低下し、労働組合のあり方が問われるようになった。

（雇用政策の転換）

オイルショック後の構造的な変化を契機として、政府の雇用対策も大きく転換した。1974年の雇用保険法の制定により三事業を創設し、企業による雇用維持や能力開発を積極的に支援することにより失業の発生を予防する雇用政策を推進した。それによって、西欧流の横断的な近代的な労働市場の構築を目標とする立場から、日本の雇用システムの雇用維持機能を積極的に認め、それを支援することにより雇用の安定を図る方向に大きく転換した。

1970年代後半から80年代前半にかけては、需要面での中成長への移行、産業構造の転換、供給面での高齢化の進展など構造的な問題が顕在化し、失業率はそれまでの1%台から2%台へと上昇し、失業者も100万人台を超える水準が定着した。この時期の雇用政策は、構造的な失業問題に対し、特定不況業種離職者や特定地域離職者に関する法律の策定、中高齢者雇用促進特別措置法を改正し、経済環境の変化に対応した企業の事業転換・多角化や、高齢化に対応した定年延長などの雇用維持に係る努力を補助・支援することによって雇用の安定を図る方向に進んだ。こうして企業の雇用維持努力とミスマッチ緩和を図る雇用政策が噛み合うことにより、成長率の低下の中でも雇用の安定を図る雇用対策が定着した。

（高齢化の進展と女性労働力）

1970年代に入ると、労働力供給の面では、高齢化と女性の労働力化が目立つようになった。まず、高齢化の進展に伴い60歳定年への延長が進む。また、減量経営が広まる中で、中高齢者に対する早期退職優遇制度、出向、役職定年などの措置が講じられる。さ

らに、65歳雇用へ向けた取り組みも大きな課題となった。もうひとつは、女子雇用者の急増と均等取扱いの問題である。男女役割分担社会からの変化、家計収入の低下と補填の必要などの環境変化は女性の労働意欲を高め、核家族化による生活時間の余裕の発生と相俟って労働力率を上昇させた。それに伴い職場における男女異なる雇用管理のあり方が大きな課題となり、男女雇用機会均等法の制定につながった。

（生活水準・意識の変化と労働時間短縮）

高度成長期以来、勤労者世帯の所得の上昇とともに所得格差の縮小と中流意識の拡大が続いた。消費水準も上昇し、家計支出は、食費、住居費、光熱費、被服費などの物的消費が減少し、保険医療、教育、交通通信、教養娯楽などのサービス消費の割合が高くなった。また、生活水準の上昇とともに、ゆとりを求めての労働時間の短縮が課題となった。1970年代の貿易摩擦が起こる中で、長時間労働や住宅の狭さなど生活面の貧しさを巡って国際的な議論が交わされ、経済大国に相応しい労働時間のあり方、特に、週休2日制の普及、長時間残業の削減が進められた。

（財政赤字の拡大と行政改革の開始）

財政面では、75年度からの不況対策としての公共事業の拡大のため、赤字国債の大増発により、国庫は大きな負債を抱えるに至り、臨時行政調査会による行政改革・効率化と財政負担の軽減が進められた。そうした中で、国鉄はじめ三公社の民営化が実行されるなど公的部門の削減と民営化が進められた。政策面でも一般会計予算についてシーリング枠が設けられ、限定された予算のもとでの効果的な政策の立案と政策の合理化・スクラップなど予算の効率的執行が求められた。

第2節 オイルショック後の雇用情勢の悪化と労働市場構造の変化

（1） オイルショックに伴う雇用情勢の悪化

第一次オイルショックによるエネルギーコストの高騰は、我が国の経済社会に多大な影響を及ぼし、経済が高度成長から中成長に移行する契機となった。コスト上昇による経営危機に直面した各企業は「減量経営」への転換とその徹底を図り、効率化・省エネルギー化を推進するとともに、雇用面ではパートタイム労働者の雇止め、正社員の残業時間の削減、関連会社への配置転換や出向、希望退職の募集などの雇用調整を進めた。

その結果、雇用情勢は、1973年10月の完全失業者数（季節調整値）60万人、失業率1.1%から、1975年9月には、完全失業者105万人、失業率2%の大台へと急速に悪化した。その後、労使の協力と政府の支援などにより二度にわたるオイルショックを乗り越え、失業率2.0%程度で安定したが、1980年代前半に労働力需給のミスマッチなどにより再びジリジリと上昇し（1984年2.7%）、バブル経済の発生まで再び上昇傾向が続いた。

1960年代の高度成長期には、完全失業率1%台、完全失業者数は60～70万人程度で推移していたが、オイルショックを契機として、産業構造の急激な転換に伴い、職業別、

地域別などの労働需給の摩擦の激化、さらには、急速な高齢化と中高齢労働者の構造的失業問題の深刻化などにより、完全失業者 100 万人超、失業率 2%超の雇用失業状況は恒常化した。オイルショックは、雇用面においても、高度成長・労働力不足時代の終焉と中成長・摩擦的失業の時代への移行を画する転換点となった（図表 4-1）。

図表 4-1 雇用失業状況の推移（年平均値）

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
完全失業者数（万人）	73	67	73	100	108	110	124	117
完全失業率（%）	1.4	1.3	1.4	1.9	2.0	2.0	2.2	2.1
雇用者数（万人）	3,465	3,615	3,637	3,646	3,712	3,769	3,799	3,876
就業者数（万人）	5,126	5,223	5,259	5,237	5,271	5,342	5,408	5,479
労働力人口（万人）	5,199	5,326	5,310	5,323	5,378	5,452	5,532	5,596
	1980	1981	1982	1983	1984	1985		
完全失業者数	114	126	136	156	161	156		
完全失業率	2.0	2.2	2.4	2.6	2.7	2.6		
雇用者数	3,971	4,037	4,098	4,208	4,265	4,313		
就業者数	5,536	5,581	5,638	5,733	5,766	5,807		
労働力人口	5,650	5,707	5,774	5,889	5,927	5,963		

※沖縄県を含まない。

出典：総務省（1972）を参考に作成

（2）労働市場構造の変化²⁷⁷

オイルショック後は、中成長に移行する中で、経済・産業構造の転換とともに、ME化等の技術革新、職業のホワイトカラー化、非正規労働需要の拡大などの需要構造の変化、供給側では、高齢化や女子の職場進出が顕著となり、労働市場や企業の雇用システムに大きな影響を与えた。

（ア）需要側の構造変化（製造業の跛行的状況）

オイルショックは需要面では産業構造転換の契機となった。第一に、オイルショックによるエネルギー価格の値上がりは大きな所得移転効果を生んだ。その影響について1981年の「経済白書」は、第一次オイルショックの1974～1976年に実質国民総生産の3%程度、第二次オイルショックの1979～80年の時に2.5%程度の所得移転が生じたと推計している。こうした所得移転効果により、原油に依存する程度の高い鉄鋼業、アルミ精錬、

²⁷⁷ 本項の叙述は、全面的に、氏原正次郎（1989）『日本経済と雇用政策』（第四章 第一次石油危機以後の労働力供給構造の変化）を参考とした。

化学工業などでは、原料・エネルギー価格高騰の直撃を受け、国内市場の収縮、国際競争力の低下が生じ、構造的な不況業種となった。

他方、自動車、電機機械、精密機械などの分野では、オイルショック後の減量経営の中で、労使の協力のもとに、「多品種少量生産」に基礎を置く精密加工技術とマイクロエレクトロニクスを組み合わせた活用（「ME化」）による多品種・高品質製品の開発・高効率生産に成功した。これによって競争力を高めたテレビ、VTR、乗用車などの工業製品の分野では、集中豪雨的な輸出が行われ、その結果、原油値上がりによる所得移転分を補い、上回る勢いで、日本経済の回復がなされた。しかしながら、こうした急激な輸出拡大は、先進工業国の産業との激しい競争を招き、貿易摩擦を激化させることとなった。貿易摩擦に伴いダンピングが問題となり、長時間労働などを巡って国際的な批判にさらされ、経済大国に相応しい労働条件のあり方、労働者生活の改善、働く女性の地位の向上などが課題となった。

また、急激な輸出拡大は、1977年から80年にかけて円高を招来し、繊維、造船、雑貨などの産業では、賃金の相対的に低廉な韓国、台湾、香港、シンガポールなどとの厳しい競争にさらされ、構造不況業種に陥った。同時に、この頃から対外投資が盛んになり、投資対象はNIES諸国が先行し、1980年代前半には自動車のアメリカにおける生産立ち上げなど欧米諸国でも本格的な投資が開始された。

（技術革新・ME化の進展と雇用の動向）

1970年代後半に急速に普及したマイクロエレクトロニクス（ME）技術を取り入れた工場などの生産設備のFA（ファクトリーオートメーション）化や事務・管理部門におけるコンピューター等の情報技術の導入（OA化）は、中小企業に至るまで広く普及した。特に、その中心を担うマシニング・センター、NC旋盤、NC放電加工機、NCフライス盤などのNC工作機械の生産は、1976～80年にかけて3倍以上にものぼった。

FA化の典型は、機械加工、組み立てにおいて多品種少量生産を柔軟に行う生産システム（FMS）である。同システムは、①数値制御（NC）工作機械による加工、②産業ロボットやパレットによる作業の段取り、③無人搬送車などによる搬送、④自動倉庫による保管、⑤コンピューターによる全体の制御・管理等を組み合わせたものであり、精密な加工技術によって生産性の上昇に貢献した。

また、雇用に対する影響としては、ME技術革新は、新製品・新素材の開発、製品価格の大幅な低下、既存製品の品質・性能の向上による需要の拡大によって雇用誘発効果をもたらす一方、省力化に伴う工程・工数の変化や中間財投入の変化などによる雇用削減効果が懸念された²⁷⁸。1980年代前半になされたいくつかの調査では、

²⁷⁸ 神代（1983）。

これらの変化の結果として、マクロレベルでは、最終需要の拡大による雇用増大が雇用削減を上回ったことが示されており、1980年代半ばまで少なくともME化は、雇用の維持・拡大に寄与したと考えられている²⁷⁹。また、各企業レベルでもME機器が導入された生産工程や事務部門では、現場労働者がプログラミング技術の習得やシステム学習により新技術と現場技能との融合を進めるとともに、余剰労働力は配置転換を通じて他の工程や部門で吸収するなどにより極力雇用削減が回避された。

このほか、ME化の進展は、システムエンジニアやプログラマーなどのソフトウェア関係の技術者・専門家に対する社会の需要の急増をもたらし、企業内だけでなく、社内から独立して企業を設立する傾向が見られるようになった。こうして、システム産業が急成長を遂げるとともに、コンピューター関係職種の従業員も増加することとなり、（情報処理技術者1970年4.5万人→1980年13万人、電子機器等操作員1970年2.8万人→8.1万人）雇用者のホワイトカラー化が進む一因となった。

（サービス産業化の進展）

また、1970年代半ば以降、経済のサービス化が進展し、サービス業従事者の急増と職業のホワイトカラー化、非正規労働者の増加をもたらした。

第一に、急速な経済成長の中で、勤労者世帯の消費水準の上昇と消費内容の多様化が進展し、それによって様々なサービス業が発展した。4人家族の勤労者世帯約1か月の消費水準は、1960年を100として、1982年193まで上昇した（日本生産性本部算出）。こうした消費水準の上昇は、衣食住食に係る経費など物的消費の割合を減少させる代わりに、豊かさを背景に、保健医療、交通通信、教育、教養娯楽などサービス消費の割合を上昇させた。勤労者世帯に占める雑費の割合は、総理府家計調査によると、1960年34.4%から1982年51.6%に達し、消費の多様化により、教育、医療、文化、観光などの産業の発展をもたらした。また、高度成長期における若年者を中心とする人口の都市集中は、結婚に伴う都市勤労者世帯の増加と子供の保育、養育、教育への需要を拡大した。特に、教育水準の上昇による教育需要の増大は顕著であった。さらに、急速に進む人口高齢化と国民皆保険によって医療需要が急増するとともに、老人介護の需要拡大が見込まれる状況となった。

第二に、これらのサービス需要の拡大は、サービス業従事者の増大となって現われた。1981年の事業所統計調査によると、医療・保健、教育、社会保険、社会福祉事業従事者は448万人で、非農林水産従業者の9%弱を占めている。これらの従事者は、医師、医療技術者、看護婦、保健婦、保母、教師、社会福祉従業者などの専門的技術的職業が多かった。また、各産業・企業の中においても、管理職のほか、営業、販売、情報処理、

²⁷⁹ 岡室（1999）。

開発などのサービス関係業務が増大したほか、個人消費の拡大に対応したスーパー・チェーンの業態の急速な拡大が顕著となった。このように、1970年代後半から1980年代には、全体として経済のサービス化が顕著となり、それに伴って、職業のホワイトカラー化が進展した。

（職業のホワイトカラー化）²⁸⁰

ホワイトカラー就業者は、技術的職業従事者、管理的職業従事者、事務従事者、販売従事者の4つの職業大分類から構成されるが、1985年の国勢調査によれば、これらの職業を総計したホワイトカラー就業者数は2,725万人であり就業者全体（5,822万人）の46.8%を占めるに至った。これに対し、技能工・生産工程・労務、運輸・通信、採掘などのブルーカラー就業者数は2,056万人で就業者全体の35.3%であった（その他サービス職業従事者493万人、8.5%、農林漁業作業員537万人、9.2%）。就業者に占める割合の推移を長期的に見ると、ホワイトカラー比率は、60年28.2%、70年36.5%、80年44.4%、85年46.8%と高度成長期以後急激に増加しているのに対し、ブルーカラーは、60年32.9%、70年36.9%、80年36.4%、85年35.3%とほぼ横ばいであり（この間、農林漁業作業員が激減、1960年32.5%→1985年9.2%）、1970年を境として、ホワイトカラーがブルーカラーを数的に上回る状況となった。

ホワイトカラーは、75年から85年にかけて540万人増加したが、笹島（1988）の分析によれば、このうち約3割は就業者全体の伸びに比例して増加した部分であり、残りの約7割がホワイトカラー比率の上昇によるものであり、さらにホワイトカラー率の上昇の3分の2が産業構造の変化、3分の1が各産業内のホワイトカラー比率の上昇によるものであった。また、ホワイトカラー就業者の内容は、事務従事者1,074万人（39.4%）、販売従事者811万人（29.8%）、専門的・技術的職業従事者610万人（22.4%）、管理的職業従事者230万人（8.5%）であるが、75年から85年にかけて専門的・技術的職業従事者が207万人増加し、ホワイトカラー増加数の約4割を占めた。なかでも、情報処理技術者、看護師、臨床検査技師・歯科技工士・歯科衛生士等その他の保健医療従事者、個人教師、保母・保父などの増加が目立った。全体として、ME化などの技術の高度化や医療、教育などのサービス化の影響が大きかった。

こうしたホワイトカラーの増加は、労務管理や労働組合運動のあり方に大きな影響を与えた。即ち、労務管理という点については、専門性の高い技術者などの処遇として専門職制度などが注目を浴び、仕事の遂行の仕方も上意下達方式からプロジェクト方式やマトリックス方式などが取り入れられる傾向が強まった。また、人事制度も年功や勤続重視から能力や実績を重視する傾向が高まり、ホワイトカラー層が多数となることによって、従来の遅い昇進・年功的昇進から、より競争的なあり方への修正が行われた。さ

²⁸⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。笹島（1988）。

らに、労働組合運動への影響として、ホワイトカラーの仕事の仕方における個別・多様な性格から従来の組織化になじみにくく、新たな組織化の手法についての模索が必要となった。

（非正規労働需要の増大）

石油危機後における雇用システムの確立や企業の減量経営は、家庭の主婦層の就労意欲の高まりと相俟って非正規労働者の増加をもたらした。即ち、需要側では、正社員の雇用保障の意識が高まる反面、雇用調整が容易で法定福利費や社会保険料等のかからないパート労働等に対する需要が高まったこと、供給側では、世帯主収入の低下を補い、配偶者控除等との関係で就業調整の可能な働き方として家庭の主婦層によりパート就労等が選択された。

特に、石油危機前後の急激に伸長した大規模小売店舗や百貨店等において労働需要のピークに合わせて人件費の安いパートタイム労働の需要が増大したことなど、経済のサービス化がパート労働の増加を加速させた。さらに、1970年代に入ってから、大都市地域では、事務処理、ビル管理、情報処理などの分野において、労務費の節約や契機の調整、若年労働力不足などを背景に、業務処理請負業が急速に増加し始め、1980年代には構造的に定着した。

これらの非正規就労形態は、雇用が不安定であるほか、賃金水準等の労働条件の低さ、労働保険や社会保険の適用除外などの問題を抱えており、業務に不可欠な労働力として定着するにつれ、これらの問題への対応が求められるようになる。特に、業務処理請負業は、職業安定法で禁止されている労働供給事業との区別や発注者・受注者・就労者の三者関係からなる複雑な契約関係の整理が喫緊の課題となった。

（イ） 労働力供給構造の変化

労働力供給側においては、1970年代後半から1980年代にかけて、構造的な変化として、労働力人口の高齢化、女子雇用者の進出・労働力化、教育水準の向上が生じ、雇用構造に大きな影響を与えた。

（労働力人口の少子高齢化）

出生率は、1950年代に急激に低下し、その後横這いとなったが、1970年代に再び低下傾向となった。この間、中高齢者死亡率も低下し、人口のなかに占める中高年層の割合が1970年頃から急速に高まった（1970年30～54歳層の割合；51.3%→1980年59.8%、55歳以上；14.7%→16.1%、逆に15～29歳層の割合；34.0%→24.1%）。高度成長期の急激な産業構造変動（1955～73年の間、第一次産業就業者数半減、第二次産業就業者数倍増、第三次産業就業者数70%増加）が比較的円滑に行われたのは、単身で職業間・地域間の移動が容易な若年労働力が豊富であったことによる。しかし、中高齢者の割合が高まったことで、労働需要の構造変化に適應する労働供給側の柔軟性が低下することになった。

また、企業内では、年功的な賃金・昇進制度、定年制、退職金制度などを特徴とする日本的雇用慣行は変容を余儀なくされた。それまで、日本的雇用慣行は、経済成長による企業の不断の拡大、競争的淘汰による中途離職、それを補う豊富な新規採用によりピラミッド型の従業員の年齢構成が維持されたことが重要な条件であった。しかし、中成長への移行、労働力の人口構成の中高年齢化により、こうした条件は失われ、60歳定年延長の問題のほか、昇進の頭打ちや年功賃金の大幅修正が不可避となった。特に、減量経営の中で、人件費負担の増大や成長低下によるポスト不足による昇進機会の低下、昇進スピードの遅れによるモチベーションの低下などの懸念から、早期退職優遇制度、出向、役職定年などの措置などが講じられるようになった。

さらに、大企業で雇用慣行が維持される一方、定年退職後の高齢労働者や中年の中途退職者の大量排出を招き、中高齢失業者の増加を招いたり、中小零細企業に皺寄せされたりする結果となった。自営業の急激な減少により、高齢者の活躍の場が失われたことも少なからず影響した。こうして、労働力の中高年齢化は、内外市場に大きな構造変化をもたらすこととなった。

（女子雇用者の増加）

出生率の低下、核家族化、生活の都市化などの環境変化は、女子のライフサイクルを変え労働力率を上昇させた。即ち、平均寿命が伸びる一方、育児期間の短縮や核家族化による老人介護の負担軽減に加え、電化製品の普及などによる家事の合理化が進み、ゆとりある中年期間が長くなった。他方、生活水準の上昇する中で1970年代の石油危機以後の世帯収入の伸び悩みは、求職情報の普及と相俟って、中年女性の就労意欲を高めることとなった。このため、就労女性の雇用継続意欲の高まりに留まらず、一度職を離れて家庭に入った主婦で就職を希望する者が増加した。

女子の労働力人口は、1974～75年にかけて石油危機に伴い60万人減少したものの1976年以後は急増した。特に、サービス産業の伸長により、1日、1週、年間を通じて業務の繁閑の激しい卸・小売、サービス業などにおいて、地域ごとに短時間勤務の需要が増加し、これらの中年女性の供給と適合する形でパートタイム、アルバイトなどの女子雇用が激増した。週35時間未満の短時間就業者は、1973年の303万人から1981年の395万人に増加し、そのうち、女子は170万人から266万人に増えた。特に、卸・小売、サービス業での女子短時間就業者の増加が顕著であり（それぞれ、89%、70%の増加）、これらの産業全体でも女子労働力が不可欠な労働力となった（それぞれ、25%、20%）。また、この頃から失業率が上昇する傾向となった（1973年1.2%→1982年2.3%）が、女性の労働力率の景気感応的傾向が止んだことも一因をなしている。

（教育水準の向上）

進学率は戦後一貫して向上したが、1960年代半ばには、中学から高校への進学率

は 85%に達し、都市部では事実上高校全入が実現した。さらに、1970 年代後半には、高等教育への進学率も急上昇し 30%を超えるに至った。こうした高学歴者は年々増加し、国民の学歴水準は益々高まる傾向となった。教育水準の上昇は、一方で、技術革新やサービス経済化に伴う高い専門能力や資格を持った労働者の需要に適合する労働者を供給することとなり、職業のホワイトカラー化を一層推進することとなった。他方、出生率低下に伴う若年人口の相対的減少と相俟って、技能労働力不足を一層招くこととなったが、それは他面でロボットなどの技術革新による省力化などを促すこととなった。

第3節 石油危機後の雇用政策の展開

(1) 雇用対策基本計画と雇用対策の方向

(ア) 経済計画と雇用対策基本計画

石油危機後の経済・雇用状況を踏まえ、「昭和 50 年代前半経済計画」（経済企画庁 1976 年）は「我が国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現」を、「新経済社会 7 か年計画」（経済企画庁 1983 年）は「安定した成長軌道への移行、国民生活の質的充実、国際経済社会発展への貢献」を、それぞれ掲げ、いずれも高度成長期のおよそ半分程度の 6%前後の経済成長率を見込んだ。この頃における経済計画のキーワードは、経済の「安定」と国民生活の「質的充実」であった。

「第三次雇用対策基本計画」（対象期間 1976～1980）は、経済基調の変化や人口・労働力の高齢化に対する十分な備えをして経済の転換期を乗り切る観点に立ち「成長率低下のもとでのインフレなき完全雇用の達成・維持」を表題として掲げ、①景気変動時の雇用対策として、失業防止と雇用の安定を図るため、企業の多様な雇用調整措置に対応できる雇用調整給金制度の整備や好況期に一定の資金を積み立てる基金的な制度の検討、②労働力供給の面では、高齢化に対応した 60 歳までの定年延長と 60～64 歳層の定年後の再雇用などの年齢区分に応じた対策の推進、勤務延長などの促進、身体障害者についての雇用率の義務化と納付金制度の創設・事業主助成の充実などを提示した。③また、産業構造の変化に伴う職業転換対策の整備として、職業訓練を軸とする労働者の職業転換対策の整備、職業転換給付金制度の見直し、不安定雇用に関する雇用管理のあり方の改善促進などを挙げている。なお、日本的雇用慣行については、その柔軟な雇用調整機能について評価しつつも、求人が若年に偏りがちであるとして、中高齢者の雇用維持のため賃金に占める職務・職能給の比重を高める必要性を強調し、採用が若年者に偏る雇用管理のあり方の改善が必要であるとしている。

次いで、「第四次雇用対策基本計画」（対象期間 1979～1985）は、引き続き「安定成長下における完全雇用の達成、本格的な高齢化社会への対応準備」を副題とし、雇用の維持・拡大のほか、労働力供給や産業構造の変化に対応した雇用対策や生涯職業訓練体

制の充実を強調した。また、雇用システムとの関連では、高齢者の雇用の安定のための60歳定年の一般化や継続雇用の奨励、円滑な職業転換へ向けた企業間の出向や移籍の円滑化など、雇用維持機能を評価し、その発揮を積極的に支援する方向を示した。

これらの計画では、石油危機後の成長率の低下のもとにおいて、産業間、地域間などの労働力需給の均衡維持を積極的に図ることや高齢化などの供給構造の変化への対応を進めることを重要な課題として提示するとともに、企業の雇用システムについて、雇用維持機能を評価し、その積極的活用を図ることによって雇用の維持・拡大を図る方向に転じた点に特色がある。

1980年代に入ると、「1980年代経済社会の展望と指針」（経済企画庁（1983））は「平和で安定的な国際関係の形成、活力ある経済社会の形成、安心して豊かな国民生活の形成」を副題とし、年率4%の経済成長を見込むとともに、活力ある産業社会の形成へ向け、我が国に雇用制度・慣行の持つ柔軟な仕組みや市場メカニズムを評価・活用するとした。同時期に策定された「第五次雇用対策基本計画」は、雇用の維持拡大、労働力需給の円滑な調整などのミスマッチ対策とともに、需要面での産業構造の変化や技術革新への対応、高齢化の進展や女性の職場進出などの供給側の変化への対応、さらには、国際化への対応などを重点事項として掲げた。

80年代の雇用対策は企業の雇用システムに依存して改善を図る方向をさらに強めるとともに、労働力の高齢化や女性化などの構造的問題について企業の雇用システムの改革を中心に据えるようになった。

図表 4-2 経済調整・安定成長期における経済計画

1976年5月	「昭和50年代前半経済計画」	三木内閣
	我が国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現 (計画期間平均実質経済成長率 6%強、実績 4.5%)	
1979年8月	「新経済社会7か年計画」	大平内閣
	安定した成長軌道への移行、国民生活の質的充実、国際経済社会発展への貢献 (計画期間平均実質経済成長率 5.7%前後、実績 3.2%)	
1983年8月	「1980年代経済社会の展望と指針」	中曽根内閣
	平和で安定的な国際関係の形成、活力ある経済社会の形成、安心して豊かな国民生活の形成 (計画期間平均実質経済成長率 4%程度、実績 4.6%)	

出典：経済企画庁「経済計画」を参考に作成

図表 4-3 経済調整・安定成長期における雇用対策基本計画

1976年6月	第三次雇用対策基本計画（計画期間 1976年度～1980年度）
タイトル	低成長率のもとでのインフレなき完全雇用の達成・維持
目標	「本計画は『低成長率のもとでインフレなき完全雇用の達成・維持すること』を課題として、特に今後新しい局面を迎える課題に重点をしばって、雇用対策の方向を明らかにしようとするものである。」（数値目標なし）
主な項目	1) 成長率低下のもとにおける雇用対策の方向（失業の防止と雇用の安定等）、2) 労働力供給構造の変化に対する雇用対策、3) 産業構造の変化等に対応する雇用対策、4) 労働市場の需給調整機能の強化
1979年8月	第四次雇用対策基本計画（計画期間 1979年度から1985年度）
タイトル	安定成長下における完全雇用の達成、本格的な高齢化社会への対応準備
目標	「その目標は、昭和60年度の完全失業率を1.7%程度以下に抑えることばかりでなく、低い労働条件や不安定な雇用形態の就業者の数をできるだけ少なくすることにも置く。」
主な項目	1) 雇用、職業構造の見通しの作成と職業情報の整備、2) 雇用の維持、拡大、3) 労働力供給の変化に対応した雇用対策、4) 産業構造の変化に対応した雇用対策、5) 生涯職業訓練体制の充実、6) 行政体制の整備と各種援護制度の機能強化
1983年10月	第五次雇用対策基本計画（計画期間 1983年度～1990年度）
タイトル	今後の急速な高齢化、産業構造の転換等への対応、労働力需給のミスマッチ解消、ゆとりある職業生活の実現
目標	目標 「今後は、適切な経済運営を進めるとともに構造変化に的確に対応し、ミスマッチを解消することを中心として、以下に掲げる雇用対策を進め、昭和65年度の完全失業率の水準を2%程度を目安として、できるだけ低くするよう努める。世帯主については、その完全失業率を特に低い水準にとどめることとする。」
主な項目	1) 雇用の維持・拡大、2) 労働力需給の円滑な調整、3) 産業構造の変化、技術革新の進展等への対応、4) 本格的な高齢化への対応、5) 女子労働者の増加への対応、6) 新規学卒者の雇用対策と高学歴化への対応、7) 特別な配慮を必要とする人達への対策の充実、8) 能力開発の充実、9) 地域における雇用の安定、10) 国際化への対応、11) 行政体制の整備

出典：労働省「雇用対策基本計画」（第三次から第五次）を参考に作成

(イ) 1970年代における雇用政策の転換

1970年代の雇用政策は、上記のようにオイルショック後の需給両面にわたる大きな構造変化に伴い、循環的失業とは区別される質・量両面における構造的失業（ミスマッチ）の存在が大きくなったことを踏まえ、従来の施策の有効性の検証とその抜本的な見直しによって新たな政策への転換が行われた。

具体的には、1970年代半ばから後半にかけて、雇用保険法の制定と三事業の創設、職業訓練法の改正、特定不況業主離職者雇用促進法及び特定不況地域離職者の制定、さらには、中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の改正など、戦後の雇用法制の大きな画期となる法律の制定・改正が相次いだ。特に、失業保険法から雇用保険法への移行は、それまでの職種別労働市場形成を目指す外部市場中心の西欧型近代化政策から企業の雇用システムの確立に伴い、その雇用維持機能を支援・活用する内部市場中心の政策への転換を象徴する戦後の雇用政策の節目となった。以後の雇用政策は、基本的にこの路線を深めていく方向をたどることとなった。

(2) 雇用保険法の成立と積極的雇用政策の展開—失業保険法から雇用保険法へ²⁸¹

(ア) 雇用保険法提出の背景状況・経緯

失業保険制度は、失業情勢の深刻な終戦直後に制定されて以来、長期にわたり失業者の生活の安定に寄与したが、この間に労働市場は労働力不足が顕著になるなど大きな変化を遂げ、また、制度の運営においても、失業保険給付の対象が若年女性中心になっていること、季節的受給者が大きな割合を占めているなど給付が特定の層に偏っていることが問題となった。また、1970年代に入り、「ゆとりのある充実した職業生活」が課題となる中で、その実現へ向けた条件・基盤づくり、いわば「質量両面にわたる完全雇用」を担うものとして、雇用に関する総合的な機能を有する制度への改善・発展が求められた。1973年1月に策定された第二次雇用対策基本計画（73～76年）は、失業保険制度について「今後の市場の変化の態様に即応して、制度の改善、充実を図り、広く雇用政策全般との関連においてその機能が適切、かつ有効に発揮されるよう所要の検討を加える」とした。

このため、労働省では、1973年5月に失業保険制度研究会を設置し上記の課題について検討を行った結果²⁸²、同年12月、失業保険制度について、次の3点を中心とする基本的考えのもとに雇用に関する総合的な機能を有する「雇用保険制度」の創設を内容とする報告書が同年12月11日に労働大臣に提出された。

①失業保険の機能について、高齢者に手厚い措置を講ずること、エネルギー問題や国際経済環境の変化等に伴う失業問題に充分対処できるようにすること、給付と負担の過

²⁸¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。遠藤（1975a）（1975b）、労働省（1983）。

²⁸² 失業保険法改正検討の発端は、農林漁業関係の5人未満事業所の適用拡大問題、季節労働者問題、若年女子労働者などの任意退職受給者の増大、中高年失業者の再就職問題の深刻化、給付水準問題、就職支度金の急増などの問題に対処するためであった。

度の不均衡を是正すること、低所得者層に対する給付面での配慮を行うことを重点に強化を図ること

- ②質量両面にわたる完全雇用を達成するため、質的な面における雇用の改善を積極的に推進することとし、年齢、地域及び産業別にみられる雇用の不均衡の是正のための雇用改善、生涯教育訓練体制の整備その他の労働者の福祉の増進を図ること
- ③このような制度については、失業保険制度を発展させ、保険方式による所得保障だけでなく、労働者に望ましい雇用を確保する制度とすることが望ましいこと

以上を踏まえ、雇用保険法案（失業保険法の廃止）が1974年2月に国会に提出されたが、野党の反対もあり廃案となった²⁸³。しかし、その後、雇用失業情勢は石油ショックの後悪化の一途をたどり、各方面からその対策として雇用調整給付金への期待とともに雇用保険法案の早期成立を求める声が高まる中で、雇用保険法案が再提出され、野党も賛成に回り同年12月に「雇用保険法」が成立した²⁸⁴。

（イ）雇用保険法の内容

こうして成立した雇用保険法は、基本的に、従来からの失業保険制度と第一次石油危機以前から準備されてきた構造的失業を減少させるための積極的（選択的）雇用政策とを統合し、両者の相互補完関係によって完全雇用水準を高めるという構想のもとに策定され、それまで対症療法的に実施されてきた事業の体系化と整備充実を図るものであった。その内容は、次のように、失業給付の改善、三事業の創設及び財源の確保からなる一大転換であった。

（失業給付の改善）

失業給付については、求職者給付と就職促進給付に再編されるとともに、低所得者、高齢者、身体障害者など就職困難者への配慮を中心に、次のような改善がなされた。

- ①産業、企業規模を問わず適用対象とされた。ただし、農林水産業は暫定措置として任意適用とし段階的に強制適用することとされた。
- ②離職前賃金に対する失業給付（求職者給付）の比率は、それまで一律60%であったのが、60～80%と幅を設け、低所得者ほど給付率を高くするものとし、最低日額が大幅に引き上げられた。同時に、低所得者対策の見地から設けられていたが扶養手当は廃

²⁸³ 雇用保険法案については、1974年2月第72通常国会に提出され、同年5月衆議院において一部修正のうえ可決されたが、参議院において審議未了により廃案となった。社会党、公明党、共産党が反対したため、改正法案は、多くの労働者にとって給付日数、給付日額等が不利になることを主な理由とするものであった。

²⁸⁴ 第一次石油危機の影響は、1974年の夏から秋にかけて深刻度を増し、一時休業が急速に広まり年末に向け雇用不安が急速に高まった。こうした中で、雇用保険法案策定段階では雇用改善事業の末尾にしか挙げられていなかった雇用調整給付金制度が、解雇や希望退職募集を回避し易くする措置として労使の関心を呼び急に脚光を浴びた。特に、石油危機の影響を直接受けた繊維、化学、金属、機械などの民間労使を中心に、雇用調整給付金制度の早期施行の声が高まり、法案は給付日数や給付期間について一部修正を行ったうえ再提出され、同年12月の臨時国会で、社会党、公明党も賛成に回り、短期間の審議で可決・成立した。雇用調整給付金制度は、全体の施行日（1975年4月1日）に先立つ同年1月1日から施行された。

止された。

- ③給付日数については、主として被保険者期間に応じた支給基準から、主として年令など雇用の安定を考慮する基準に転換した。即ち、従来、被保険者期間に応じて90日から300日の範囲で機械的に定められていたものを、被保険者期間1年未満の者は一律に90日とする一方、1年以上の者については、就職の難易度として年齢や心身の障害、社会的事情による就職の難易度に応じて90日から300日の範囲で所定給付日数を定めることとした。
- ④給付期間の延長制度について、従来、失業多発地域における広域延長給付のみであったものを、不況の長期化等に備えるため、新たに個別延長制度、全国延長制度を設けた。
- ⑤高齢者の雇用を奨励する意味から60歳以上の者を雇用している場合には、当該高齢者に係る保険料は労使とも免除することとした。

（季節労働者に対する短期雇用特例一時金の支給）²⁸⁵

以上のほか、雇用保険法においては、従来から問題となっていた季節的労働者に対する求職者給付について、特例を設け、短期雇用特例被保険者が失業した場合には、基本手当の50日分に相当する特例一時金を支給することとし、従来存在した季節的受給者に係る失業保険上の困難を一挙に解決することを図った。

その内容は、①季節的に雇用される者、及び短期の雇用（1年未満）に就くことを常態とする者を短期雇用被保険者とする、②短期雇用被保険者は離職の前1年間に被保険者期間が通算して6か月以上であった場合には特例需給資格を取得する、③特例需給資格取得者が失業の認定を受けた時は、特例一時金の支給を受ける、というものである。特例一時金は、基本手当のように失業している日について支給されるものではなく、失業したことに着目して支給される「手切れ金」的なものとした。季節的受給者の場合の「失業」は、冬季の休業や農繁期の休暇などの混在した性格を持ち、通常の「失業」とは性格が異なり、それを一々判別することは困難であるため、こうした簡便な手当の支給によることとした。また、それによって、認定にかかる窓口業務の負担を軽減する狙いもあった。

（三事業の創設と内容）

新たな雇用保険制度としての特徴は三事業制度の創設に現れている。この制度は、従来失業保険制度による福祉施設事業として事業主を介して行われてきた諸事業を以下の「三事業」に整理・体系化し法的根拠を与えるとともに、その財政的基盤を事業主拠出の雇用保険財源として確保したものであり、その概要は次のとおりである。

²⁸⁵ 本項は主に、次の著者を参考に執筆した。氏原（1989b）。

a 雇用改善事業の創設

第一に、失業の予防と失業者の再就職の促進、雇用構造の改善を狙いとする「雇用改善事業」である。その内容は、次のとおりである。

- ① 年令別の雇用改善事業として、定年の引き上げ促進、高年齢者の雇い入れの促進等年令別の雇用構造の改善を図るために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと。具体的には、定年年齢を56歳以上の年齢に引き上げる中小企業の事業主に支給される「定年延長奨励金」や公共職業安定所の紹介により高年齢者（55歳以上65歳未満）
- ② 地域的な雇用の改善事業として、雇用機会を増大させる必要がある地域への事業所の移転、季節移動労働者の通年雇用の促進その他地域的な雇用の改善を図るために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと
- ③ 産業間の雇用の不均衡の改善事業として、衰退産業からの離職者の雇い入れの促進等産業間の雇用の改善を図るために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと
- ④ 経済変動に伴う雇用調整措置として、経済変動によって休業を余儀なくされた場合における失業の予防のために必要な事業主に対する助成及び援助を行うこと、

このうち、④の雇用改善事業として創設された「雇用調整給付金制度」は、景気の変動等により一時休業を余儀なくされた事業主に対して必要な助成を行うことにより、企業の雇用の維持・継続努力を推進し失業を予防する制度であった²⁸⁶。このため、上記のように石油危機の影響を直接受けた繊維、化学、金属・機械において一時休業が広まる状況下で同事業に対する期待が高まり、同事業に係る部分は、全体の施行期日（1975年4月1日）に先立ち、1975年1月1日から施行されるに至った。

b 能力開発事業の創設

第二に、労働者の職業能力の開発・向上を狙いとする「能力開発事業」である。その内容は、以下の事業からなり、実質的に1969年の職業訓練法が打ち出した生涯職業訓練体制の内実の強化であった。「能力開発事業」が設けられたことによって、それまで不十分であった成人訓練や事業主支援等の職業訓練施策に対し事業主拠出の雇用勘定からの支出の道が開け、生涯職業訓練体制が財政面から確立された（例えば、昭和43年の100億の予算から昭和53年には545億に拡充）。

²⁸⁶ 我が国では、景気の変動等により事業活動の縮小を余儀なくされた場合、余剰労働力を直ちに解雇することなく採用手控えや残業時間の規制によって雇用調整を行い、アメリカのレイオフを行う企業は少ない。しかし、石油危機の際には不況の長期化によって一時休業措置が取られるようになり、さらに、休業手当を支払う余裕がなくなることにより人員整理に至るケースの多発が懸念された。そして、一旦解雇された場合は、我が国特有の雇用慣行から中高年齢者の再就職は難しく、また再就職したとしても離職前の労働条件を維持することは極めて困難となる。このような状況に鑑み、我が国企業の長期雇用を活用しつつ操短時の企業の賃金や休業手当の軽減措置を講じ、もって失業の予防と雇用の安定を図ることが雇用対策上有効に機能するとの判断により設けられたのが「雇用調整給付金」制度であった。ただし、同制度は、我が国独自の状況だけで考え出されたものではなく、欧米諸国がすでに積極的雇用政策に転換し、西ドイツには操短手当制度、イギリスには剰員整理手当制度、アメリカには補足的失業手当制度が発達していたことを参考に導入されたものである（遠藤（1975b））。

①公共職業訓練施設の設置運営

従来からの高等職業訓練校及び職業訓練大学校などの公共職業訓練施設（国に替わって雇用促進事業団が設置・運営）の設置・運営及び都道府県の設置施設に対する補助（在職者対象の訓練に係る部分）の事業を能力開発事業として実施することとなった。なお、雇用保険法の制定と同時に、職業訓練法も改正され、主に高卒2年の高度技能者の養成を行う職業訓練校として「職業訓練短期大学校」、主に離転職者や在職者などの成人訓練を行う施設として「技能開発センター」が、それぞれ新たに設置され（雇用促進事業団が設置・運営）、同じく、能力開発事業として実施されることとなった。

②中小企業の事業主等に対する助成援助

従来、認定職業訓練を共同で実施する中小企業事業主に対し補助を行ってきた事業を単独で行っている認定職業訓練にも拡大し、対象について養成訓練に加え、向上・再訓練も含むものとした（「認定訓練助成事業費補助金」）。

③有給教育訓練休暇の奨励

教育訓練を受ける労働者に有給休暇を与える事業主に対する必要な助成として「有給教育訓練休暇奨励給付金」制度が設けられた。当初は中小企業事業主のみが対象であったが、1976年度から大企業にも拡大された。

その他、労働者の能力開発が円滑に実施できる体制の確立のための事業が位置づけられた。具体的には、①定年前職場講習及び職場適応訓練の実施（職業訓練等受講奨励給付金の支給）、②職業訓練の受講及び派遣の奨励など職業訓練を受け易くするための条件整備に係る事業（職業訓練派遣奨励等給付金）、③技能検定の財政基盤の強化、④卓越した技能者の表彰、職業訓練関係者の表彰など技能労働者の地位向上に係る施策などである。また、こうした規定に併せ、職業訓練法においても、事業主は「その労働者が職業訓練を受けることを容易にするために必要な配慮をするように」努めなければならないとの規定が第4条に挿入された。

c 雇用福祉事業の創設

第三に、労働者の福祉の向上を狙いとする「雇用福祉事業」であり、①雇用促進住宅、雇用相談のための施設、教養、文化、体育又はレクリエーションのための施設その他の福祉施設の設置運営、②就職資金の貸付及び身元保証等、③職業に関する調査研究、その他福祉の増進を図るために必要な事業からなる。

なお、これらの三事業は雇用保険制度の付帯事業として位置付けられた。三事業の実施によって保険事故である失業の予防と減少に資するものと判断されたことによる。それに伴い、雇用保険法の第一条の目的規定も、失業給付に関する目的を掲げつつ、「あわせて、労働者の職業の安定に資するため雇用構造の改善、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的とする」と規定された。

（費用の負担・財源の確保）

雇用保険の保険料率は、失業保険制度と同様、1,000分の13としたが、失業給付に要する経費に1,000分の10の部分の保険料をあて、これを労使折半とし、雇用改善事業、能力開発事業及び雇用福祉事業の三事業に要する経費は、1,000分の3の部分の保険料をあて、これを事業主の負担とした。この結果、労働者の負担は、失業保険の場合に比し1,000分の1.5引き下げられて1,000分の5となり、逆に事業主の負担は、1,000分の1.5引き上げられて1,000分の8となった。

三事業の費用をもっぱら事業主の負担としたのは、これらの事業が対象とする雇用問題は、主として企業の雇用慣行やそれを前提とした企業行動、企業戦略に起因することが多く、また、三事業の実施によって事業主が一定の利益を受けることに鑑みたことによる。また、諸外国においても、職業訓練税、雇用税など事業主に対する目的税、企業に対する賦課金の形で雇用対策の財源を確保する例が見られるところであり、これらの制度を参考として策定された三事業について、その負担を事業主に求めることは、諸外国の例に照らしても一定の合理性があると考えられた。

（雇用保険法制定の意義）

上記の雇用保険法の制定は、次の点で新たな雇用政策への転換を図る重要な節目となった。

第一に、同法は失業保険制度からの脱皮と雇用環境の量的・質的变化に応じた積極的雇用政策の体系化の意味を持った。失業保険制度は労働力が過剰で失業問題が深刻であった時代に制定されたものであったが、高度成長には雇用の改善が進み、労働力需給は各種の不均衡をはらみながらも労働力過剰から不足に転じた。そうした中で、雇用政策は雇用対策法制定を契機として、失業手当の支給を中心とする生活の安定を図るものから適性に応じた就業と能力の有効発揮を目指す積極的なものへと質的転換が図られてきた。雇用保険法の制定は、その延長線上に形成された構造的失業に対処する諸事業の体系化という性格を持った。

第二に、雇用政策の財源確保である。雇用対策法制定以来、積極的雇用対策が講じられるようになったが、こうした雇用政策を推進する独自の財源措置を講じる仕組みは存在せず、雇用政策は経済政策に従属しがちであった。こうした中で、雇用保険の一環としての三事業において事業主拠出の独自の財源が確保されたことにより、積極的雇用政策の財政的基盤ができ、雇用政策が主体性をもって展開する端緒を開くことができた。ただし、このことは、同時に財政規律の厳しさが求められることでもあった。

第三に、結果として最も大きなインパクト持ったのは、法案検討当初重点が置かれていなかった「雇用調整給付金制度」の創設であった。同制度は、景気の変動により一時休業を余議なくされた事業主に対し必要な助成を行い事業主の雇用維持努力の支援により失業の予防を図る政策である。1960年代後半に確立した雇用維持と配転・訓練などの

フレキシブル措置を内容とする「日本的雇用慣行」の長所を生かしながら雇用調整する方法を設けたものであり、それまでの職種別市場の形成と労働力流動化を目指す雇用政策とは全く異なる視点に立った政策であった。実効性という点でも、折からの雇用情勢の悪化が進む中で、1975年8月には、同給付金の対象となる業種は158業種、当該業種に属する労働者は全労働者の4分の1にのぼり、景気後退期の雇用の確保と安定、失業の予防に大きな役割を果たした。これを契機として、雇用政策は、その後の経済・産業の変動に応じた離職者対策や雇用の維持など、企業の内部市場機能を積極的に活用する方向に転ずることとなり、同事業の創設は雇用政策の一大転換点となった。

(ウ) 雇用安定資金制度の創設

(雇用安定資金制度創設の経緯)

第一次石油危機後の日本経済は、資源、貿易、物価問題等の成長制約条件からかっような高い経済成長は期待できず、企業の雇用吸収力が衰える中で、景気の変動や産業構造の変化などの雇用に与える影響が大きくなった。特に、構造的不況に陥った産業では、放置すればそれによる失業者の発生や一旦失業した場合の再就職の困難が懸念される状況が続いた。また、石油価格・エネルギー価格の高騰、円高などの外的環境の変化に適応し「資源節約、知識集約」などへ向け産業構造を適用させる必要が叫ばれ、雇用を維持しながら既存企業の事業多角化や事業転換、新規分野への進出を推進することが課題となった。

このため1976年5月に策定された「昭和50年代前期経済計画」は、「経済変動に際して失業の防止を重点に雇用の安定を図る。このため、配置転換・出向、一時休業、生産調整機関中の教育・訓練等企業の雇用調整方法の多様化等新しい局面に対応しつつ雇用安定の整備を図る」とし、同計画とあわせて同年6月に策定された「第三次雇用対策基本計画」も、景気の変動や産業構造の変動に対応して積極的に失業を予防し、解雇を抑制する施策のさらなる拡充を求めた。こうした政策動向は、1973年の雇用保険法改正による「雇用調整給付金」によって導入された企業の内部市場機能を活用する政策の有効性を踏まえ、一時的な景気の後退だけでなく衰退産業の事業転換などの構造問題についても、その政策方向をさらに拡大・適用しようとするものであった。

具体的には、失業予防策の中心となる雇用調整給付金について、次のような点が問題となった。

第一に、労働者の能力維持・開発や事業の再開後の生産性向上や効率化のためには、休業中の賃金補填に留まらず、生産調整中の教育訓練をも助成対象とすることが必要であり、特に、不況業種等においては、事業活動の転換や縮小を円滑に進めるため、教育訓練を中心にした施策が重要であること

第二に、雇用調整給付金は、一時休業が不況期に集中的に実施され、一時に多額の経費が必要になる場合が多い。同制度の機動的な実施のためには、あらかじめ平常時に一

定の資金を積み立てておき必要に応じて即時に活用できる仕組みが必要であること

（雇用安定資金制度の内容）

上記のような問題に対処するため、1977年5月に雇用保険法の一部改正が行われ（施行は同年10月）「雇用改善事業」の中から雇用調整給付金制度を取り出し拡大・充実を図ることによって独立の「雇用安定事業」を設けるとともに、その資金源として新たに雇用安定資金制度が新設された。その概要は、次のようなものである。

第一に、従来の三事業に加えて、①景気変動等雇用調整事業と②事業転換等雇用調整事業からなる雇用安定事業が新たに設けられ、四事業となった。

①の事業は、景気の変動その他の経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた場合に、その雇用する労働者を休業させる事業主に対して休業に必要な助成及び援助を行うこと、及びその雇用する労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主に対して教育訓練に必要な助成及び援助を行うこと等である。

②の事業は、産業構造の変化その他の経済上の理由により事業の転換又は事業規模の縮小を余儀なくされた場合に、その雇用する労働者を休業又は出向させる事業主に対して休業又は出向に必要な助成及び援助を行うこと、及びその雇用する労働者に職業に関する教育訓練を受けさせる事業主に対して教育訓練に必要な助成及び援助を行うこと等である。

①及び②の措置は、雇用維持だけでなく、雇用調整に伴う出向や教育訓練措置に対する支援にまで踏み込み、また、休業期間中に訓練を行うことを奨励するものであった。

第二に、雇用安定事業の新設に併せて、雇用保険法の目的が改正され、「職業の安定に資するため」の事業として「雇用構造の改善、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ること」の頭に「失業の予防」が追加された（第一条）。

第三に、労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部の改正により、雇用安定事業に要する経費に充てるため、雇用保険の保険料を1,000分の0.5引き上げることとし（1978年4月1日施行）、1,000分の13.5となった。

第四に、労働保険特別会計法の一部改正により、財政法第44条の規定に基づく特別な資金として、労働保険特別会計の雇用勘定に「雇用安定資金」が設置された。これによって、雇用安定事業に必要な財源について、平常時に段階的に積み立てておき、不況期に必要なに応じて使用することが可能となった。

これらの制度は、企業の事業転換にあたって、労働者を解雇すること無く出向や教育訓練を実施して事業に適応させるものであり、いわゆる「日本的雇用慣行」の長所を生かし内部市場における雇用の安定措置を積極的に支援するものである²⁸⁷。それは、雇用

²⁸⁷ 遠藤（1975a）によれば、「衰退産業の雇用については失業の防止を図る途はないように見えるが、企業側なり事業主側なりを見ると、ある事業がうまくいかなくなると、他の事業に乗り換えるということがしばしば見られる。その時にその従業員も切り替えた事業の方に移してもらえば、従業員は失業しないで済む。…産業構造の変化に際しての衰退産業からの失業の発生を防ぐのは、事業転換であり、教育訓練で

保険法の「雇用調整給付金」の発想をさらに進め、一時的な景気後退の局面だけでなく産業構造の変化等の構造的な問題についても、それに伴う雇用安定措置について財政面からその機動的な実施を確保するものであり、これによって、雇用政策の転換が一層明確になった。以後の雇用政策は、「雇用の安定」をキーワードとしつつ、「日本的雇用慣行」を積極的に支援することにより変化に対応することを基本に展開されることとなる。

(3) 業種・地域法、建設雇用改善法の制定

(ア) 特定業種・地域に係る雇用対策法の制定

1977年の半ばには、経済状況は持ち直したものの、業種や地域によっては、構造的な問題により産業・地域による跛行制が顕著となった。特に、繊維、造船、非鉄金属、平電炉などの企業では、景気停滞の中で需要構造の変化、発展途上国の追い上げ等の理由により業績が急速に悪化し、事業規模の縮小に伴って一時に大量の離職者の発生が懸念されるに至った。このため、関係業種の事業主団体、労働組合から政府、与野党に対し、これらの産業における離職者に対する特別立法制定の要請が強まり、同年12月の大83回臨時国会において「特定不況業種離職者臨時措置法」が議員立法として提出され成立の運びとなった（施行1978年1月2日）。

同法は、基本的に炭鉱離職者臨時措置法に基づく手帳制度や雇用対策法や雇用保険法の仕組みを不況業種離職者に適用・応用する性格のものであった。その内容は、事業不況等の経済的事実により供給が著しく過剰となり、事業規模の縮小と離職者の発生が見込まれる一定の業種を特定不況業種として指定し、当該業種に属する企業の労働者の失業の予防を図るとともに、そこからの離職者の生活の安定と再就職の促進を図るため、種々の就職支援措置を講ずるものである。

具体的な就職支援措置として、①相当数の労働者の離職等の影響を生ずる規模の縮小等を行う特定不況業種の事業主に再就職援助等計画の作成を義務付けるとともに、②一定の要件を満たし再就職援助計画に含まれる特定不況業種離職者に対し有効期間3年の求職手帳の発給を行い、所持者に対する職業指導や就職促進手当等の支給、失業給付の個別延長、職業訓練についての特別措置、雇い入れ事業主に対する助成を行うほか、③特定不況業種事業主に対し雇用安定事業、雇用改善事業等の措置を適用することとされた。同法は、単なる再就職促進に留まらず、事業転換等による失業の予防の観点を含んでおり、第3条第1項において、事業主の責務として「失業の予防その他雇用の安定を図るために必要な措置を講ずるよう努める」ことが規定された。

(イ) 特定不況業種・地域労働者の雇用安定特別措置法の制定

さらに、1978年になると、業種間、地域間において経済活動の跛行現象が顕著となり、

ある。」とし、事業転換の支援により、外部市場における労働移動がなくとも、内部市場の活用により衰退産業から成長産業に人を移すことができることを明確に指摘している。

とりわけ、造船、鉄鋼、非鉄鉱山・精錬、合成繊維、合板、漁業、水産加工などの構造的な不況業種が中核になっている地域においては、地域全体の疲弊が問題となった。こうした地域では、構造不況業種等に属する事業所に対する地域経済の依存度が高いため、その事業活動の縮小に伴って、関連企業はもとより地域内の商業、サービス業にまでその影響が及び、離職者の滞留に加え、その後も離職者が多数発生することが見込まれた。このため、1978年10月、これらの特定不況地域における失業の予防、離職者の再就職促進を図るための「特定不況地域離職者臨時措置法」（以下、「特定不況地域法」という。）が制定され、同法により、指定を受けた特定不況地域において、職業紹介、職業訓練についての特別措置、失業給付の個別延長、雇用安定事業、雇用改善事業の実施、公共事業への就労促進等が行われることとなった。

その後、これらの不況対策関係法令に基づく施策が一定の成果をあげたこともあって、造船等の業種については一部改善がみられ、関連地域の雇用失業情勢についても一時的に回復した地域もあった。しかし、第二次オイルショックを経て低成長経済が定着する中で、従来からの不況業種である電炉製鋼業、アルミニウム製錬業、合板製造業等の業種において、産業・雇用調整が再び表面化してきたほか、石油化学等の基礎素材産業において新たに構造不況に陥り、雇用調整を余儀なくされる状況が生じた。一方、特定不況業種法と特定不況地域法はいずれも1983年6月30日までの時限立法であったため、両法に基づく施策の運用の実情等を勘案しつつ、新たな状況に応じた対策の検討が進められた。

その結果、1983年5月に「特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法」が制定され、これまでの施策を継続するほか、①産業政策の先行的発動にかかわらない特定不況業種及び特定不況地域の機動的な指定の実施、②関連下請中小企業の雇用調整の実態に即した離職者対策の適用、③特定不況業種事業主に対する雇用調整助成金制度の充実（離職前訓練を実施する特定不況業種事業主に対する助成及び特定不況業種事業主の行う再就職あっ旋により労働者を受け入れる事業主に対する助成を創設）、④特定不況地域における地域雇用促進給付金制度の適用等の措置が講じられることとなった。それまでの特定不況業種関連の労働者に対する雇用対策が「離職者対策」中心であったのに対し、「雇用の安定」措置として、雇用調整助成金制度の拡充等により失業の予防に重点を移した点に特色がみられる。それは、日本的雇用システムの確立された状況において、一旦離職すれば再就職が困難となる状況を踏まえ、不況業種であっても事業主の失業予防の努力を支援することによって大量失業を避けようとする雇用政策の内部市場志向の表れでもあった。

(4) 1978年職業訓練法の改正²⁸⁸

(職業訓練政策の課題と現実路線への転換)

1970年代後半における職業訓練政策は、オイルショック後の雇用失業情勢の変化や需給構造の変化に対応し、雇用の安定に向けた職業訓練の実施を図ることが中長期的な課題となった。

第一に、オイルショックを労使の協力で切り抜けた大企業においては内部市場が確固として形成されることにより、職業訓練政策の関心は、職種を中心とする近代的な外部労働市場作りを進める方針から、企業内の様々な訓練ニーズに如何に応えるかに転換した。

第二に、産業構造の転換や高齢化社会への移行などの構造的な課題に対する多様なニーズに対応する訓練として、①雇用情勢の悪化に対応した離転職者訓練の拡充と機動的な実施、②在職者に対する向上訓練の拡充、③中高年齢期における職業の安定、④高学歴化の進展の中での養成訓練の質的向上が課題となった。

1977年3月には、行政管理庁の行政監察結果に基づく勧告が出され、①深刻な雇用情勢において、中高年齢者のための能力再開訓練の重点化と弾力的な訓練方法の導入を図るべきこと、②高等学校進学率の上昇に応じ中卒者等に対する養成訓練を縮小すべきこと、③高卒者コースの訓練など県の訓練校と事業団の訓練校とで競合や料金の負担の違いがあり見直す必要があること、④民間の各種学校など職業教育に大きな役割を果たしている民間機能の活用が不十分であること等を指摘し、職業訓練体系及び実施体制について抜本的な再検討を行う必要があるとした。

(1978年職業訓練法改正の内容)

こうした情勢を踏まえ、労働省は、職業訓練法の改正に当たる。改正にあたっては、昭和44年法が理念的・網羅的に過ぎた反省から、実態に即した現実路線へ転換する方針が取られた。即ち、1969年法は生涯職業訓練の理念を打ち出した点で画期的なものであったが、他方で、①公共主導の体系を重視する反面、企業や民間の能力開発施策の発展など時代への現実的な適応が不十分である、②技能労働者の不足に対応する養成訓練の充実強化に重点が置かれた反面、多様な訓練やその実施への目配りに欠けるなどの問題があった。このため、同法の改正は、生涯職業訓練の理念をうたった44年法の流れを踏まえつつ、下記のような点を中心に、施策の効果と実現性を高める現実路線への政策転換を企図した。

①公共職業訓練中心から事業主の役割を積極的に評価し、公共・民間一体となった訓練受講機会の提供へ転換する、②事業主の訓練について、内容は労使の選択に任せ、公的施策は事業主の行う訓練実施を阻害する要因（財政、人、施設などの要因）の除去中心

²⁸⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岩崎（1979）。

とする、③製造業、建設業などの技能系職種中心の職業訓練から第三次産業・サービス産業を含む幅広い職業能力の開発向上へ切り替えるなどである。

上記の考えに基づき、具体的には、1978年に次のような内容の改正がなされた。

第一に、職業訓練の実施体制の整備であり、従来の「法定訓練」の名称を、基本形を示す「準則訓練」に改め、次のように多様化する職業訓練ニーズに対応する姿勢を示した。

- ①「準則訓練」体系の整備として、成人訓練の簡素化と充実（「再訓練」を「向上訓練」に統合）、養成訓練の質的向上（中卒者対象の専修訓練課程の廃止）などを図った。
- ②公共職業訓練施設の整備として、都道府県設立の職業訓練校と雇用促進事業団設立の訓練施設との役割分担を明確にした。具体的には、養成訓練は都道府県が分担し、向上訓練、能力再開発訓練とあわせ地域において基礎的な訓練を実施する。他方、雇用促進事業団が設置していた高等職業訓練校について、成人訓練を専門的に実施する技能開発センター又は高度の技能者を養成する職業訓練短期大学校へ転換させる。
- ③公共職業訓練の実施方法の改善として、機動的訓練の実施のため離転職者訓練における民間教育施設への委託を可能としたことや訓練ニーズに即応できるよう職業訓練の実施の開始時期、期間、内容について配慮する仕組みとしたこと（単位制訓練方式の導入、随時入校制の普及、訓練科目の需要に応じた切り替え）などである。

第二に、事業主の行う職業訓練の振興である。事業主の行う職業訓練については、「多様な職業訓練を受ける機会の確保」、「職業訓練の実施方法」の条項でそれぞれ触れるとともに、事業主の援助（30条の3）、事業主等に対する助成（30条の4）に関する規定を設け、事業主が必要に応じて行う職業訓練を幅広く援助・助成する旨を規定し、実態を踏まえた事業主主体の職業訓練推進への方向づけを示した。

第三に、職業能力開発協会の設立である。職業訓練関係の民間団体の統合と業務・権限の集中を図ることとした。具体的に、中央における職業訓練法人中央会及び中央技能検定協会、都道府県における職業訓練法人連合会及び都道府県技能検定協会を、それぞれ中央及び地方の職業能力開発協会に統合し、事業主等の行う職業訓練に対する指導、援助、相談及び技能検定試験の実施等に関する業務を行わせることとした。

第四に、技能検定制度の改善である。一定の職種について、一級、二級等の等級を設けず、単一の等級により技能検定を行うことができることとしたほか、技能検定委員の職務、資格要件を法律上に規定した。

（法改正内容の具体化—事業主の行う職業訓練に係る幅広い支援の開始）

1978年の法改正を受け、職業訓練の内容・方法について、産業・雇用の動向に応じた労使の選択に任せ、公的政策は、実施を阻害する要因（財政、人、施設などの要因）の除去に焦点を当てるとの方針に基づき、事業主の行う職業訓練の振興策がされた。

その第一は、財政面からの支援として、1981年4月に「雇用に係る給付金等の整備充

実を図るための関係法律の整備に関する法律案」が成立し、給付金の整備・統合と「生涯職業訓練給付金制度の創設」がなされた。同給付金制度は、事業内職業訓練計画を作成し、35歳以上の中高齢労働者に対して配置転換等に伴う職業訓練や技術進歩に適應するための職業訓練（「生涯職業訓練奨励給付金」）や一定の内容の職業訓練（その内容は、年代により異なる）を実施する事業主について、その実施経費や訓練期間中の賃金の一部を補助するものである。同給付金制度は、その後、対象を広げながら、事業主支援の中心施策として発展した。

第二に、地域の中小企業やその団体などに職業訓練を行う施設を提供するための事業として、1978年から地域職業訓練センターの設置・運営事業が開始された。同センターは、成人訓練を主体とした公共職業訓練施設が近くにないが一定の市場圏を持っている地域に雇用促進事業団が設置し、運営を地元の中小企業団体等に任せる形でつくられた。1979年から毎年5か所程度設置され、1987年には46か所に達した。センターは、地域の地方公共団体や職業訓練法人等の団体に委託され、養成訓練、向上訓練などの認定訓練の実施のほか、職業講習・講座、各種研修、技能検定場、技能士大会、各種展示会等の利用が主なものであった。

（公共職業訓練の再編）

また、公共職業訓練についても、上記改正に伴い、訓練の高度化や成人訓練に重点を置く方向で再編がなされた。再編の第一は、雇用促進団立の「高等職業訓練校」（当時約90校）について、概ねブロックごとに1校を「職業訓練短期大学校」（高卒2年の訓練実施）に切り替えるとともに、それ以外の訓練校は、成人訓練（在職労働者に対する向上訓練と離職者に対する能力再開発訓練の実施）を実施する「技能開発センター」に転換することとなった。転換は、訓練受講者の希望を考慮し、徐々に行われ、それまで行われていた養成訓練は、都道府県に移管された。また、成人向けの向上訓練を幅広く実施する技能開発センターは、地域の産業・企業との密接な連携や指導員の能力の向上を図ることが一層求められるようになった。第二に、都道府県立職業訓練校について、中卒者対象の専修課程（中卒1年の訓練課程）は廃止となり、それに替わって、高卒者の訓練に重点が置かれた。

こうした職業訓練法の改正は、生涯職業訓練を打ち上げた1969年法の理念を継承しつつも、企業内におけるOJTを中心とする養成方法と雇用システムの確立という状況を踏まえ、あるべき訓練基準や訓練体系に基づく訓練から現実の企業の訓練ニーズに応える方向に舵を切ったものであった。しかし、企業の雇用システムの内部化が深まり、技能・技術の企業特殊性が高まる中で、企業の訓練ニーズの把握や把握した多様なニーズを集合訓練に反映することは困難を伴う課題となる。また、学歴社会の形成が進む中で、入学の難易によって学校の序列化が進み、養成訓練の実施を担う職業訓練校も本来の訓練内容にかかわらず、入学偏差値の評価により学校序列の末端に組み込まれる傾向が強ま

った。

こうして、60年代半ばに、職業訓練についてその抜本的な強化により、職種別の労働市場構築の一端を担わせることや中等教育の一方の柱とすることを企図した国民所得倍増計画や経済社会発展計画の構想は、大きく遠のいていった。

(5) 70年代末～80年代前半の雇用保険法制の展開

(ア) 中高年齢層に係る雇用開発等

1978年暮れに発生したイランの政変に起因する第二次石油危機は、大きな変動なく乗り切ることができ、1970年代末には景気は順調に回復傾向を見せ始めたものの、完全失業者は120万人、完全失業率も2%を超える高水準で推移した。特に、45歳以上の中高年齢層や不況地域の雇用情勢は厳しいものがあつた。こうした状況の中で、景気の好転を契機として民間活力による雇用機会の開発により失業の減少に結びつける観点に立って、特に厳しい状況にある中高年齢層の失業の緩和を目的とした雇用創出政策の要求が労働組合から出された。

このため、1978年12月に政府は緊急に「新雇用対策大綱」をまとめ、特に就職の困難な中高年失業者の雇用対策について、公共事業中心の雇用対策から「民間の活力を生かした雇用機会の開発」を図ることとし、高率の賃金助成をおこなって企業の雇用需要を引き出す方向を示した。

これを受けて、1979年5月に雇用保険法が改正され、①中高年齢者雇用開発給付金の大幅拡充（給付金の支給期間の延長と助成率の大幅引き上げ）や雇用保険受給者等雇用開発給付金の新設（景気変動等に応じて雇用保険の受給資格者等に教育訓練を受けさせる事業主に対する助成措置）等を内容とする雇用開発事業の創設、②訓練延長給付の充実（訓練待機中及び訓練修了後再就職できない場合でも一定期間支給）として具体化された。

なお、雇用開発事業の創設に際しては、10万人の雇用創出という具体的な目標を掲げて推進し、概ね、所期の成果を挙げることができた。しかし、これらの助成措置は極めて高率であったため、制度に依存する傾向が強まり、臨時緊急の措置でありながら終了させることが困難となった。

(イ) 雇用関係各種給付金の統合

1980年頃になると、雇用失業情勢は小康の気配となり中長期的な展望に立って雇用政策のあり方を見直すべき機運が情勢され、その一環として雇用関係各種給付金の整備統合が進められた。1970年代の石油危機以来、雇用保険法による諸事業の展開や雇用関係諸法の成立に伴い、制度は複雑多岐となった。各種助成金や給付金等の数は無数にのぼり、各給付金間の支給期間や支給額の輻輳・アンバランスなどの制度上の問題、利用者の不便、事務を扱う安定所の煩雑な事務量等は耐えがたいものとなっていた。

1980年8月から中央職業安定審議会で各種給付金の整理統合が議論され、翌1981年4

月に「雇用に関する給付金の整備充実を図るための関係法律の整備に関する法律」の成立・公布によって、雇用関係各種給付金が整理統合された。同法は、累次の給付金を整理統合し、わかりやすいものとするとともに、高齢者、心身障害者等の就職が特に困難な者の雇用の促進を図る観点から雇用関係各種給付金の充実を図るものであった。同法によって改正された法律は、本則で、雇用保険法、特定不況地域離職者臨時措置法をはじめ8本、附則による改正は職業訓練法はじめ7本にわたった。

なお、同法の整理・統合により生まれた給付金の代表的なものとして、①雇用調整助成金（景気変動等雇用調整事業と事業転換等雇用調整事業を統合したもの）、②特定求職者雇用開発助成金（臨時緊急的な中高年齢者雇用開発給付金、通常時の特定求職者雇用奨励金等17種類を統合したもの）、③高齢者雇用確保助成金（高齢期における雇用の確保を図るための給付金たる継続雇用条例金及び定年延長奨励金を統合したもの）、④統合された職業転換給付金制度（根拠法が多岐であったのを雇用対策法に基づく職業転換給付金の体系に統合したものであり、就職促進手当、訓練手当、広域求職活動費、移転費、職場適応訓練費、就業支度金、特定求職者雇用開発助成金からなる）などがある。

（ウ） 雇用保険法の改正—1984年改正

1980年台に入ってから第二次石油危機に伴う不景気の長期化が雇用情勢にも及び、失業者数は1980年の平均114万人から1983年平均156万人へと急増し、基本手当の受給者実人員（月平均）は1980年度66万人から、83年度には87万人と増加するとともに、雇用保険財政の収支も悪化し、1982年度231億円、1983年度278億円と2年連続の大幅赤字となった。また、需給両面の構造変化等に伴い、制度上・運用上の問題も多岐にわたった（中央職業安定審議会雇用保険部会報告1983年12月）。このため、次のような観点からの改正が行われた。

第一に、受給者実人員をみると高齢者が多く、比較的短期で離職するにもかかわらず給付期間が再就職の困難さを基準とするため長期の給付が保障されることとなり、若年の長期勤続者と比較して給付と負担の不均衡が拡大した（55歳以上一律300日、加えて60歳以上の被保険者は保険料免除）。このため、所定給付日数について、年齢のほかに、負担の程度を示す被保険者であった期間（算定基礎期間）をも考慮に入れた基準に改めた。具体的には、算定基礎期間の区分については、1年以上5年未満、5年以上10年未満、10年以上という3段階制とし、年齢階層と組み合わせるバランスをとる仕組みとした。

第二に、1981～82年の間、受給資格の決定を受けた者のうち6割を超える者が正当な理由のない自己都合退職者であり、この傾向は若年者層に著しく給付制限期間が短いことが安易な離職を誘発していることが懸念された。このため、給付制限期間を原則3か月に延長した（それまで1～2か月）。

第三に、受給者の就職率の著しい低下（1974年度41.2%→1982年度9.7%）と滞留状

況が目立ち、再就職の促進を図る喫緊の必要があるが、受給者の早期再就職意欲を喚起する制度がなかった。

このため、再就職手当の制度を設け、安定した職業に就いた場合、基本手当の支給残日数が所定給付日数の2分の1以上である一定の場合、基本手当の30～120日の範囲で再就職手当を支給し、早期再就職意欲を喚起することとした。

第四に、本手当の額の算定基礎となる賃金の範囲に賞与が含まれていたこと等から、給付額は失業前の毎月の手取り賃金と殆ど変わらず、受給者に給付を受け続けた方が有利であるかのような状況になっていた。このため、賃金日額の算定基礎から賞与を除くこととし、他方で賃金所得の低い層を中心に、基本手当の日額の給付率及び最低保障額の引き上げを行った。

第五に、65歳以上の被保険者についても失業すれば、300日の手当が支給されたが、労働市場の実態は65歳以上になると殆ど求人はなく、また、あっても短時間就労や任意就労であり、フルタイム・常用雇用を前提とする基本手当支給の制度に馴染まない。このため65歳以上の離職者については、基本手当に代えて一時金である高齢求職者給付金を支給することとし、適用面においても、65歳以上で新たに適用事業に雇用された者は、原則、被保険者被保険者とならないこととした。背後には、65歳以上は社会保険の対象とする線引きの考えがあった。

(6) 中高年齢者雇用対策の推進—雇用率制度から定年延長への転換²⁸⁹

石油危機後、中高年齢者対策についても転換が始まった。即ち、従来の中高年齢者の雇用対策は、大別すると、雇用率を梃子とする雇用促進政策と定年延長によって雇用維持を図る二面作戦から成ったが、雇用情勢が厳しくなる中で、前者の対策は機能しないことが明確となり、次第に後者の定年延長が高年齢者雇用対策の中心となった。それは、大企業を中心とする雇用システムが強固に確立する中で、それまでの職種別市場を形成し市場経由での雇用拡大を図る戦略から、企業の内部市場を活用して雇用維持を図る戦略への切り替えを象徴するものでもあった。また、自営業や農業が衰退し、地域で高齢者の活躍する場が失われる中で、地域における就労の場をつくる事業として、主として高齢ブルーカラー労働者を対象にシルバー人材センター事業が登場した。

(ア) 中高年齢者雇用促進特別措置法—職種別雇用率から高年齢者雇用率へ

1973年の第一次オイルショックの発生に伴い高年齢者の希望退職をはじめとする雇用調整が本格化し、1975年10月には55歳以上の求人倍率は0.09の水準まで低下した。こうした情勢の中で、1971年5月に制定された「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」に基づく職種別の高年齢者雇用率制度は殆ど機能しなかった。即ち、求人が少ないうえ、日本では職種別労働市場が確立されていないために職種に立脚した雇用率制度

²⁸⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。清水（1991）、若林（1990）。

は実効性に欠けた。さらに、事業所ごとの雇用率設定は企業にとって多分に煩瑣であった。このため、雇用が深刻化したにも関わらず高齢者の雇用促進効果が期待できない状況の中で同制度に対する批判が高まり、1976年に「中高年齢者雇用促進特別措置法」が改正され、企業単位で職種を問わない一般的な高齢者の雇用率制度が導入された。同法の具体的な改正内容は、次のとおりである。

第一に、法の施策の対象者を中高年齢者（35歳以上）から高年齢者（55歳以上）に絞るとともに、職種別・事業所別であった雇用率制度について、職種を問わない企業単位の雇用率制度に改めたうえ、雇用率を6%に設定し事業主の努力義務とした。

第二に、労働大臣は、上記の雇用率未達成の事業主に対して、雇用率達成に関する計画の作成を命じ、また、その適正な実施について勧告することができるものとし、併せて事業主から高年齢者雇用状況報告を求める旨の規定が置かれた。

第三に、選定職種は雇用率とは切り離されたものの、中高年齢者の能力に適した職種であることから、公共職業安定所長の選定職種に係る雇い入れ指導など雇い入れ促進のための行政上の措置は引き続き維持された。

1971年に導入された中高年齢者の職種別雇用率制度は、中高年齢者の職種構造に1つのパターンを形成しつつ、就職が困難な中高年齢者の適職における雇用を促進することを企図したが、上記1976年の法改正はこの2つの機能を実質的に分離した。特に、後者について、職種を問わない企業単位の雇用率の制度としたことによって、定年延長を側面から促進する意味をもった。雇用率制度は、次の1986年の改正で廃止され、以後はもっぱら定年延長や継続雇用などの企業の雇用システムに即した政策に転換することになるが、上記の改正は、雇用率の達成指導を通じて職種や職業能力を核とした近代的労働市場の形成を目指した政策から、現実の雇用慣行を踏まえ企業の雇用管理（定年制）に適合する形で中高年齢者の雇用を確保する現実的な政策へ転換していく過渡期に位置するものであった。

（イ） 60歳定年制へ向けた検討と国の支援

（定年延長へ向けた支援策）

定年制については、1967年の第一次雇用対策基本計画においても高齢者の雇用機会を図る方法として重視されていたが、その姿勢は「産業界の自主的努力」に期待するものであった。しかし、1972年8月の雇用政策調査研究会中間報告になると、定年延長の必要性が強調され、「政府としても、いまや具体的な目標とプランを提示すべき時期」にきており、「当面60歳を目標として定年年齢の延長を図るのが实际的」とあり、定年延長の妨げになっている賃金原資の増大と人事の停滞を解決するための積極的な指導援助を図ることが政府の責務であるとした。次いで、同じ年の12月に「賃金研究会」及び「労働者生活ビジョン懇談会」から相次いで報告が出され、定年延長の促進の必要性を訴え、賃金、退職金制度の見直し等についての提言がなされた。

1973年に策定された第二次雇用対策基本計画（1972～76年）は、これらの報告書を踏まえ、今後の高齢者対策について、①計画期間中に60歳定年が一般化することを目標とした定年延長の促進、②定年退職者の再就職促進、③適職の拡大と再就職援護措置の充実による中高年齢者の雇用促進を三本柱とする政策方針を示した。

上記の第二次雇用対策基本計画を受け、1973年に雇用対策法の一部改正がなされた。同改正のうち、高齢者雇用に係る部分として、①事業主による定年の引き上げの円滑な実施及びそれを促進するための国の資料提供等の援助に係る規定が置かれるとともに、②定年に達する労働者の再就職の促進を図るため、公共職業安定所長は必要に応じて事業主に対して「再就職援助計画」の作成及び再就職援助担当者の選任の要請を行うことができることとされた。

さらに、1975年には、雇用保険法の施行に併せ、同法第62条に基づき、①定年年齢を56歳以上に引き上げた事業主に対して高年齢者の人数に応じて支給される「定年延長奨励金」、②公共職業安定所の紹介で55歳以上65歳未満の高年齢者を常用労働者として雇い入れる事業主に対して支給（1年間）される「高年齢者雇用奨励金」、③60歳以上の定年退職者を継続雇用ないし再雇用する事業主に対する「継続雇用奨励金」などの施策が新設・整備された。

（定年延長立法化を巡る労使の攻防）

1970年代後半から80年代前半の10年間は60歳定年へ向けての立法化をめぐり労使の激しい攻防が繰り広げられた。

1976年に閣議決定された第三次雇用対策基本計画は、定年制をベースとした高年齢者雇用対策の基本的方向（60歳までは企業の定年延長の促進、60～64歳については定年後の再雇用、勤務延長を含めた再就職の促進等）を明確にした。次いで、1979年8月に策定された第四次雇用対策基本計画は、計画期間の終期である1985年度（昭和60年度）に60歳定年を一般化することを明記した。この間、政府の行政指導もあり、大企業を中心に定年延長が進展し、1979年には60歳定年が55歳定年と並ぶ水準（39.7%）に達した。

こうした情勢の中、1979年の第87通常国会に、社会党、公明党から、「定年制及び中高年齢者の雇い入れの拒否の制限等に関する法律案」がそれぞれ提案され²⁹⁰、通常国会において、定年延長の促進について立法化を含めて雇用審議会に諮問を行う旨が労働大臣によって表明された。これを受けて雇用審議会では定年延長に係る審議が進められ、1981年から1985年にかけて3回の答申が行われた。しかし、同審議会では、中小企業における法的なバックアップの必要性や老齢年金の支給開始年齢と定年年齢のリンクの保障を

²⁹⁰ 野党が提出した法案はこの国会で審議未了、廃案となったが、その後1986年に法改正が行われるまで、繰り返し共同提案の形で国会に提出された。雇い入れに当たっての年齢差別禁止を盛り込んだなどの特色を持つ。

主張する組合側と定年延長問題は労使間の問題であって法律による規制になじまないことを主張する使用者側の激しい対立から定年延長の立法化について最終的な結論を得るに至らず、1982年8月の答申（第17号）では、当面、労使の自主的努力と政府の行政指導の強化により定年延長を進め、「定年延長の今後の進展の動向をみながら昭和60年頃の適当な時期に改めて検討が行われることが適当である」と先送りされた。

この間、労働行政は、労働大臣が従業員300人以上で定年年齢を60歳未満としている企業に対し60歳定年を要請する書簡を送った（1982年3月）ほか、定年延長に向けた各種奨励金の支給などの助成措置、「定年延長の手引」等の情報提供・個別指導、企業団体の表彰、事業主団体への働きかけ、広報活動など徹底したキャンペーンを行い60歳定年法制化へ向けた実績作りに努めた。

（60歳前半期の雇用対策）

60歳台前半の雇用対策については、1979年8月の第四次雇用対策基本計画において初めてその重要性が明確に打ち出されたが、その後、1982年8月の雇用審議会第17号答申で60歳前半層の具体的な雇用就業対策を検討するための研究会の設置が提案され、83年6月に「60歳台前半層雇用対策研究会」が発足した。同研究会は2回にわたり報告を行った。

第1回報告（1984年4月）は、60歳台前半層の雇用確保を行う方法として、同一企業あるいは同一企業グループ内における65歳程度までの雇用延長が望ましいとし、具体的方法として、定年延長、再雇用又は勤務延長によるフルタイム雇用の推進のほか、高齢者会社における雇用、短時間勤務制度の導入等多様な形態により推進することが必要とした。85年5月の第2回報告では、今後、60代前半層の多様な就業ニーズを踏まえた再就職の促進、任意就業の場の確保が必要であるとし、需給調整機能の強化として、公共職業安定機関の機能強化や企業内の再就職援助の援助促進のほか、「シルバー人材センター」を挙げ、その需給調整機能の強化や様々な条件整備の必要性を指摘している。

同センターは、1974年に東京都において労働と福祉の中間にまたがる就労ニーズに応えるため発足した高齢者の自主的組織である高齢者事業団²⁹¹がもととなり、高齢者に就業の場を提供する需給調整機関として国が「シルバー人材センター」の名のもとに支援を行うこととしたものである²⁹²。同センターは、地域社会に密着した臨時・短期的な仕事を民間事業所、官公庁、家庭等から有償で引き受け、これを臨時・短期的な就業を希

²⁹¹ 高齢者事業団は、東京都の労働団体、住民、特別区などからの高齢者就労のための事業に関する要請に応え、1974年10月に都の肝いりで設立されたものである。大河内一男がリーダーとして運動を牽引し、70年代に全国に広がった。

²⁹² 高齢者事業団の事業については、当初、これらの事業が仕事の確保や財政面で全面的に地方自治体に依存し、会員に対して一定の就労日数や収入を保障する事例もあり、失業対策事業の二の舞になることも懸念されたが、適正な仕組み・運営によればそのおそれはなく、かえって高齢者対策として積極的な意義を認めることができるとの判断のもと、「シルバー人材センター」として一定の条件のもとにその育成を図ることとなった。

望する会員（高齢者）に提供し、仕事の内容と就業の実績に応じて報酬を払う仕組みで運営される。会員とセンターの関係は雇用ではなく請負又は委任の形式である。仕事の内容は、経理、宛名書きなどの事務整理、施設管理、清掃・除草などの軽作業、福祉サービス、観光ガイド等が多い。1988年度末の時点で、370団体、会員数18.0万人、就業実人員12.9万人、就業率71.8%であった。登録会員は、70歳以上35.7%、65～69歳層32.1%、60～64歳層27.3%であり、60歳以上のブルーカラー層を中心とする幅広い年齢層に就業の場を提供した。入会動機は、「健康的」動機52.9%、「経済的」動機21.3%、「社会的」動機16.9%であり、年齢が高くなるにつれ「健康的」動機が多かった。

（7） 建設・港湾関係労働の状況

（建設労働関係法の制定）

特定分野に係る労働法令として、慢性的な人手不足と労働力の高齢化に悩む建設業に関し、労務管理の近代化を進め若年労働力の確保を図ることを目的として、1976年に「建設労働者の雇用の改善に関する法律」が制定された。

建設業は、高度経済成長のもとで、公共工事の安定的増大、住宅建設を中心とした民間工事の大幅な拡大等により国民生産の伸びを上回る投資がなされ、1975年度には約31.6兆円とGNPの約20%を占めるに至り、基幹産業としての地位を占めるようになった。また、生産規模の拡大に伴い、大規模工事を中心とした機械化、新素材の開発など技術革新が急速に進展し、近代工業への脱皮が図られつつあった。

建設業に従事する就業者数も、建設生産の伸長を反映し、1955年の195万人（全産業の3.8%）から1975年には473万人（同9.1%）にまで急増した。しかしながら、建設産業は、有期の注文生産、移動生産、屋外生産が中心となるなど生産上の特質を有し、また、複雑で重層的な下請関係のもとで小零細企業によって行われることが多いため、末端の下請企業において、雇用関係の不明確さ、臨時・日雇など雇用形態の不安定、賃金不払い、労働災害の多発、福祉の立ち遅れなどの問題を抱えていた。このため、若年労働者が入職せず、慢性的な若年労働力の不足と高齢化が顕著となり、建設業の健全な発展と近代化を図るうえで、これらの雇用管理面の問題を改善することが急務であった。

1974年12月の第74回臨時国会の雇用保険法案の審議において、建設労働問題が出稼ぎ労働問題と併せて不安定雇用の問題としてとりあげられ、衆参両院の社会労働委員会における同法案に対する付帯決議において「出稼ぎ労働、建設労働等の不安定雇用の問題について、専門の検討機関において労働者の雇用及び生活の安定、福祉の向上を図るための制度並びに施策の確立についての検討を行い、速やかにその具体化を図ること」との決議がなされた。これを踏まえ、総理府に設置されていた雇用審議会における審議・意見（1975年12月「建設労働対策について」）、労働大臣の諮問機関である中央職業安定審議会における審議・建議（1975年8月）がなされ、中央職業安定審議会の承認（1976年8月答申）を得て、法案が1976年2月国会に提出され、同年5月19日に「建設労働

者の雇用の改善等に関する法律」が成立、同年 10 月 1 日施行となった。同法の主な内容は次のとおりである。

第一に、対象となる事業主は、建設労働者を雇用して、土木、建築その他工作物の建設・改造・修理などを行う者であり、1 人親方は含まれない。

第二に、労働大臣は、関係行政機関の長と協議し、建設労働者の雇用状態の改善、能力開発の向上及び福祉の増進を図るための基本的事項を定めた「建設雇用改善計画」を策定する。また、労働大臣は、その円滑な実施のため必要があると認めるときは、事業主、事業主の団体に対して勧告又は要請を行うことができる。

第三に、雇用管理の改善のための措置として、事業主は、①事業場ごとの雇用管理責任者の選任、②労働者募集に関する届出、③建設労働者を雇い入れた場合の雇入通知書の交付を行う義務を負うこととされた。また、建設工事が数次の請負によって施工されるときは、最先次の元方事業主は、その後次の全ての関係請負人に係る氏名、作業予定期間等を明らかにした書類を事業場に備え、関係請負人に対し、雇用管理の適正化について助言・指導を行うこととされた。

第四に、福祉等に関する事業として、建設事業主、事業主団体に対し、①技能実習・講習に係る助成、②雇用管理に係る研修に係る助成、③作業員宿舍の整備など福祉の増進を図るために必要な助成を行うこととされ、その実施は雇用促進事業団が行うこととされた。

その他、雇用促進事業団は、建設労働者の雇用の管理に必要な研修の実施、雇用管理の適正化のための助言等の援助、福祉センターの設置運営を行うこととされた。また、これらの事業の財源に充てるため建設事業に係る保険料率（付帯事業の保険料率）が 1,000 分の 1 引き上げられた。

同法の制定後、同法に基づき、建設雇用改善計画が、第一次（昭和 52 年度～55 年度）、第二次（昭和 56 年度～60 年度）、第三次（昭和 61 年度～平成 2 年度）と策定・実施された。

（港湾労働における環境変化と対応）²⁹³

1960 年代後半に入って高度成長に伴い、港湾においては貨物量の増大を背景として、貨物輸送のコンテナ化、サイロ施設の増加、荷役機械の近代化等大きな変革が進みはじめた。このため、港湾荷役の波動性に伴う臨時的な需要について日雇労働者に依存しなければならない事情は変わらなかったものの、登録日雇労働者の就労状況の悪化と良質な登録日雇い港湾労働者の他産業への流出が生じた。その反面、偽装常用労働者や季節雇用等が増加するなどの状況も生じていた。

こうした事態に対し、労働行政においても、1973 年 1 月に中央職業審議会から労働大臣

²⁹³ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨（1995）。

あてに、港湾労働対策を抜本的に強化する旨の建議が出され、港湾ごとに港湾運送事業主によって構成される「地区港湾労働協会」を設立し、これに日雇港湾労働者の登録、紹介、訓練その他の雇用調整の業務を行わせ、登録日雇港湾労働者の雇用の安定と福祉の増進を図ること等を内容とする改正法案を作成し同年に第71回国会に提出したが廃案となり不成立に終わった。

その後も、いわゆる「革新船」と呼ばれるラッシュ船（はしけ搭載船）やRORO船（貨物専用フェリー、ロールオン・ロールオフ船の略）の出現等輸送革新が進む等港湾を巡る環境は大きく変化し、荷役作業の省力化が著しく進んだ結果、日雇労働者への依存度は、1967年の16.8%から1978年には3.2%まで大きく低下した。これに荷役量の伸び悩みも加わり、登録日雇港湾労働者の就労状況と雇用調整手当の収支の悪化が進み、財政の健全化を図る必要が生じた。

このため、それまで登録日雇港湾労働者は雇用保険の被保険者としなかった方針を変更し、1979年の改正によって登録日雇港湾労働者を雇用保険の被保険者とし、受給資格を取得した者については不就労日につき日雇求職者給付を支給することとして、一般会計である雇用調整手当に係る財政の健全化を図った。しかし、省力化による日雇労働への依存度の大きな低下は、財政問題に留まらず抜本的な制度の再編を必要とした。

（8） 障害者雇用促進法の改正と国際障害者年²⁹⁴

障害者の雇用については、1960年の障害者雇用促進法の制定以後、雇用率を柱とするきめ細かな対策によって着実に雇用の促進が図られた。また、1970年には、議員立法として心身障害者雇用促進法が制定され、新たに設置された中央心身障害者雇用対策協議会を中心に、障害者対策全般にわたる施策の総合的推進を図ることとなった。1973年12月には、身体障害者雇用審議会から、事業主に対する雇用義務の強化と雇用助成措置の拡大等を促す答申（「心身障害者の雇用の促進のために講ずべき今後の対策について」第5号答申）が出され、その答申に基づき、事業主名の公表を含む強力な雇用率の達成指導、心身障害者雇用奨励金制度の充実、身体障害者職業訓練校及び心身障害者職業センターの増設など行政施策の集中的な展開が行われた。

（1976年の法改正）

身体障害者の企業全体の雇用は年々改善がみられ、1975年においては1.36%と法定雇用率（民間企業1.3%）を上回るに至ったが、未だ全体の3分の1の事業所が雇用率未達成であり、大規模企業の雇用状況が立ち遅れていた。また、就職を希望している身体障害者は多数存在し、かつ増加基調にあり、石油危機後の成長率の低下により大幅な雇用増が望めない状況の中で、雇用確保のためには強力な雇用促進措置が求められた。この

²⁹⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。若林（1993）。

ため、労働省は上記第5号答申の趣旨を踏まえ、さらなる雇用義務の強化とそれを経済的裏打ちする納付金制度を中心とする基本構想の大筋をまとめ1975年10月身体障害者雇用審議会に諮問を行い、同審議会の検討の結果、同年12月に法改正を内容とする答申がなされた。労働省は答申を踏まえ法案を作成し、審議会の了承を得て1976年4月21日に法案を国会に提出し、同年5月20日に可決成立した。同法の概要は次のとおり。

第一に、身体障害者雇用促進法の雇用努力義務を改め、雇用率を超える数の身体障害者の雇用を義務づけた。雇用率については、0.2ポイント引き上げるとともに、適用単位を事業所から企業全体に変更した。また、重度障害者は雇用率算定にあたってダブルカウントすることとした。

第二に、身体障害者雇用納付金制度を新たに設けた。同制度は、事業主は身体障害者の雇用に関して社会連帯の理念に基づき共同の責務を有するとの考えに立ち、事業主間の身体障害者の雇用に伴う経済的負担の調整を図るとともに、身体障害者の雇用を容易にすることを目的とするものである。具体的には、当面、300人以上雇用の事業主から雇用率未達成の身体障害者数に応じて納付金を徴収する一方、雇用率を超えて雇用している事業主に対して身体障害者雇用調整金及び報奨金を支給するとともに、身体障害者を雇用するために必要な施設、設備の改善等に対して各種の助成を行うこととした。

第三に、労働大臣の認可により身体障害者雇用促進協会を設立し、身体障害者職業生活相談員の講習をはじめ、事業主に対する各種の指導援助、身体障害者職業訓練校の運営、身体障害者の雇用の促進に関する調査、研究を行わせることとした。

そのほか、精神薄弱者については、1955年のILOの「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号）において「身体障害者」の定義に精神薄弱者も含まれることから、雇用率制度や納付金制度の対象とすることも検討されたが、雇用に適するかどうかの判定に困難が伴うこと、適職の開発が進んでいないこと、社会生活の面で特別の配慮を必要とすること等、身体障害者異なる問題も多く存在するとして、これらの制度の対象とするには無理があり、当面、適職に関する調査研究の推進に努めるとともに、職業紹介、適応お訓練、納付金の減額、納付金による助成等の規定を適用することとした。

（国際障害者年と長期雇用計画）

障害者の問題は、全世界にまたがる問題であり、先進諸国における工業化、都市化、開発途上国における飢饉と人口膨張、戦争による惨禍などにより障害者の数は年々増え続けた。このため、国際連合においては、障害者の権利の保全と福祉の向上を図る一環として、1981年を「完全参加と平等」をテーマとする「国際障害者年」とする決議が採択され（1976年の第31回総会）、1979年には、各国において1981年を出発点とする諸対策の充実を図るよう要請がなされた。これを契機に、国内でも同年を中心として障害者対策強化の動きが活発化した。

まず、国際障害者年を控え、障害者対策の充実を図るため、障害者団体（日本障害者

団体連合会等)の要望に応じ、1980年に議員提案により、身体障害者納付金制度による助成金の拡充(重度障害者の通勤を容易にする措置を行う事業主、身体障害者に対する教育訓練を行う事業主等に対する助成金の支給)を内容とする身体障害者雇用促進法の改正がなされた。

また、同年総理府に内閣総理大臣を本部長とする国際障害者年推進本部が設けられ、国際障害者年に当たる1981年には、官民による諸事業が実施されるとともに、中央心身障害者対策協議会の特別委員会に部会を設け(雇用については「雇用・就業部会」)「国内長期行動計画」の策定へ向けた検討がなされた²⁹⁵。検討の結果は、1982年3月23日に基本方向と目標を示した大綱的な性格の「障害者対策に関する長期計画」としてまとめられた。雇用対策面では、今後、重度障害者に最大の重点を置き、一般の場の雇用へ向け障害者の特性に応じたきめ細かな諸対策を講ずることを基本方針とし、個別対策として、①職域開発、訓練技法の開発、自立準備などの障害種類別のきめ細かな対策の推進、②精神薄弱者に係る諸問題の解決を図るための雇用率制度の適用検討を含めた条件整備諸対策の充実、③重度障害者など現状では直ちに一般雇用に就くことが困難な者に対する「ノーマライゼーション」の理念に基づく新たな対策の展開、④職業リハビリテーションの充実、⑤専門職員等の養成、が指摘された。同年以後の1980年代には、それを踏まえた各般の施策が講じられることとなった。

これらの対策のうち注目すべきものとしては、第三セクター方式による精神薄弱者能力開発センターの育成や重度障害者雇用企業の設定促進がある。これらの事業は、民間の活力とノウハウを最大限生かす観点から、地方公共団体と民間企業の共同出資により第三セクターを設置し、都道府県に設置される研究委員会が策定したマスタープランに基づき設立・運営を行うものであり、国はこの事業に対して納付金制度に基づく助成金を支給する。特に、後者は、ノーマライゼーションの理念に立って重度障害者が地域社会の中で活力ある適切な雇用の場を得られるようにする狙いから設けられ、各県少なくとも1か所の設立が目指された。

このほか、昭和50年代後半から進められた行政改革の一環として、臨時行政調査会最終答申(第五次)において、雇用促進事業団の行う納付金関係業務について身体障害者雇用促進協会に全面的に移管する旨の方針が示されたことから、1984年にその内容の改正がなされるとともに、併せて、身体障害者雇用促進協会の組織及び体制の整備が図られた。また、同改正では、身体障害者の範囲について人口肛門・膀胱増設者等の排泄機能障害者を加える内容の拡大がなされた。

²⁹⁵ 実際には、幅広い問題についての討議を深め具体的提言を得るため、身体障害者雇用審議会に「小委員会(座長:白井泰四郎)」を設け、審議を進めた。同小委員会は、1982年2月1日に「国際障害者年を契機とする心身障害者雇用対策の在り方について」と題する意見書をまとめ、これが「国内長期計画」のものとなった。

第4節 組合活動と春闘の転換

(1) 春闘の転換と労働争議の減少

(第一次オイルショック後 1975 年の春闘—春闘の転換点)

1973年の第一次オイルショックを契機として春闘のあり方や労働運動のイニシアティブに大きな変化が生じた。オイルショックは、卸売・消費者物価の急騰をもたらし、高いインフレ率の中で、74年春闘は、「国民春闘」の名のもと「生活防衛」「便乗値上げ反対」「公害反対」などを掲げ、公労協のストや私鉄・国鉄による空前の交通ストも交えて展開し32.9%という大幅な賃上げとなった。しかし、実質GDPは1974年に戦後初めてマイナス(-0.2%)を記録し、こうした賃上げを続ければハイパーインフレを招きかねない状況となった。

翌年1975年の春闘は、厳しい状況の中で、労働側(春闘共闘委員会、同盟、JCなど)は、物価上昇に伴う賃金減価の補填の立場から、概ね25~30%程度の賃上げを要求として掲げた。これに対し、日経連は、生産性を上回る賃上げは物価上昇に繋がるとして、賃上げ率15%以下という異例のガイドラインを示すなどハイパーインフレ阻止に向けた強い意欲を見せた。政府も消費者物価上昇率の抑制(具体的には「3月の物価上昇率を15%以下に抑える」)を最優先とする立場から引き続き総需要抑制策を堅持した。こうした動向を受け、労働側もIMF-JC(金属系4単産)がリード役となり、「前年実績プラスアルファ」という要求パターンを見直し、インフレ鎮静化のため国民経済との整合性を重視した自制的賃金要求である「経済整合性論」に方針を転換し、その結果、同年の賃金上昇率は、13.1%の決着となった。

これを契機として、以後、これまでのようなスケジュール闘争を背景にした「大幅賃上げ路線」にピリオドが打たれ、それに替わって、物価と賃金と生産性の整合性の追求と実質賃金重視、団交重視とスト権の節度ある行使、合理化・生産性への適切な対処、民主的な経営参加などを唱える同盟・IMF-JCの賃闘路線が定着する。春闘の発案者である太田薫は、こうした春闘のあり方について1975年に『春闘の終焉』を著し、闘争力の喪失を批判した。また、同年11月には、国労は8日間に及ぶ大規模なスト権ストを打ったが、同ストライキは敗北に終わり、官公労は影響力を失う。これを契機に労働組合運動の主導権は完全にIMF-JC中心の民間労組に移り、「経済整合性」路線が定着していった。

(1970年代後半から1980年代前半にかけての春闘)

1976年以後の春闘は、4~5%程度の中成長を前提とし、インフレ抑制などマクロ経済との整合性を配慮する立場をとり、10%超の2桁賃上げは影を潜めた。そのスタイルもJCなど民間主導の「ストなし一発回答」が定着し、春闘は大きく様変わりした。各労働団体の賃金決定慣行は実質賃金重視型に変わり、それまでの前年プラスアルファ方式に替わって1970年代後半からは、過年度消費者物価上昇率プラスアルファで決定される

傾向が強まった。また、この頃から政策推進労組を中心に「生活・制度問題」への提言、対政府への「政策・制度」要求の行動を強めるようになった。

具体的に年度ごとの主な動き・特徴は次のとおりである。

まず、1976年には、春闘共闘委員会は、賃金交渉始まって以来はじめて前年を下回る賃上げ要求基準（賃上げミニマム論）を設定したが、各労働団体とも生活・制度の改善策を重視する傾向を強め、「政策推進労組」を結成して賃金問題とともに雇用の安定を重点的に取り上げた。1977年の春闘では、低成長下における生活水準の実質向上を図るため、「賃闘対策民間労組会議」を発足させ、定昇込みで概ね15%の賃上げ要求基準を設定し足並みを揃え、金属労協は「集中決選方式」により「妥結基準」を設定した。また、私鉄総連は、「中労委依存型」解決から「事後対処方式」、団体交渉重視の「自主解決型」に移行した。1976、77年の賃上げ率は、ともに8.8%であった。1978年の春闘は、円高傾向が続き、産業界に先行き不安感、過剰雇用感が根強い構造不況下で、金属労協の妥結内容は、業績格差を反映して賃上げ額・率ともに大きく分散し、「相場なき春闘」といわれた。1979年は、第二次石油ショック後の春闘であり、内需拡大による安定成長を目指す必要から賃上げ要求は、実質賃金の維持を最低基準として、具体的要求は産別労組の自主決定（「産別自決主義」）に委ねられた。

1980年の春闘では、物価問題、厚生年金支給開始年齢の引き上げ問題に焦点があてられた。1981年、1982年の春闘交渉は、前段で減税問題などの制度・政策要求が中心となった。賃金要求については、労働4団体が基準の調整を行い、賃上げ割合の基準（1982年は9%）を設定するとともに、「定期昇給分の取り扱いは各団体、産別の判断にまかせる」との方針をとった。金属労協の一発回答で事実上妥結したあと、電力、私鉄などが解決し、公労協も4月中旬に妥結した。1983年の賃金交渉は、「全民労協」発足後の最初の春闘であったが、景気停滞下で労働4団体は、7%の統一要求基準を設定したが、定期昇給や企業間格差是正分については各団体・産別の自主的判断に委ねるとした。1984年の賃金交渉は、緩やかな景気回復のもとに行われ、労働側は内需主導の景気回復のため所得・個人消費拡大を主張し、消費者物価の過年度上昇分2%プラス実質経済成長に見合った生活向上分4%、計6%の賃上げを要求。物価安定と生産性基準原理を主張する経営側と論争となった。

一方、経営側は、1976年以後、毎年春闘に臨む姿勢として「生産性基準原理」の周知・徹底につとめるとともに、IMF-JCに対抗して、金属系4産業の大手企業からなる「八社懇」²⁹⁶を発足させ、春闘時に労務担当重役が中心となって情報交換を行いつつ、足並みをそろえて春闘に臨むようになった。総じて、経営側は、円高と高賃金による競争力の

²⁹⁶ 「八社懇」は、1973年3月に、新日鉄、日本鋼管、三菱重工、石川島播磨、トヨタ、日産、日立、東芝の社長・労務担当役員が一堂に会する「金属4業種8社懇談会」であり、労働組合側におけるIMF-JCの主力単産である「金属4単産」に対抗する春闘における経営側の統一指導部の役割を果たした。

低下を背景に、産業空洞化による雇用不安を強調し、「賃上げよりも雇用」の選択を主張するとともに、労働時間短縮についてもコスト・アップ要因になるという考えのもとに、賃上げを時短とのパッケージとした生産性基準原理に照らして判断すべきであるとの立場をとった。

なお、1970年代半ばから、労働力は不足から過剰に転じ(75～85年の間の求人倍率は、それまでの1.0倍を超える水準から、概ね、0.6～0.7倍に低下)、中小企業の賃金や初任給の伸びが停滞し、大企業との賃金格差が縮小から拡大傾向に反転し、春闘の波及効果は減殺された。

図表 4-4 各年の春闘の概況

年	賃金上昇率	賃金引き上げ額	経済成長率	分散係数	ハターセクター	参加人員
1974	32.90%	28,981	-0.5%	0.07	私鉄・繊維	927万人
1975	13.10%	15,279	4.0%	0.16	鉄鋼	968万人
1976	8.80%	11,596	3.8%	0.10	鉄鋼	971万人
1977	8.80%	12,536	4.5%	0.07	自動車・造船	981万人
1978	5.89%	9,218	5.4%	0.20	鉄鋼	967万人
1979	6.00%	9,959	5.1%	0.10	鉄鋼	967万人
1980	6.74%	11,679	2.6%	0.06	鉄鋼	966万人
1981	7.68%	14,037	3.1%	0.06	鉄鋼	970万人
1982	7.01%	13,613	3.5%	0.06	金属4業種	986万人
1983	4.40%	8,964	4.8%	0.15	金属4業種	997万人
1984	4.46%	9,354	6.3%	0.12	金属4業種	1,008万人
1985	5.03%	10,871	1.9%	0.09	—	—

出典：内閣府 SNA サイト・厚生労働省「資料労働運動史」を参考に筆者作成

(労働争議の減少と組合組織率の減少開始)

1970年代は、組合のスト離れ、組合員の組合離れが目立つようになった。争議件数は1974年をピークとして、ほぼ一貫して減少傾向となり(1974年10,462件→1985年4,826件)、特に、労働損失日数は急激に減少した(1974年7,974千日→1985年257千日)。

また、組合の推定組織率は、1965年から1975年までの間、組合員数の増加が続き、組織率も30%台半ばを維持していたが、1975年以後は、組合員数は横這いとなり、組織率は1975年の34.4%から1985年の28.9%へと年々減少の傾向へと転換した。その要因として、減量経営による影響、専門職・出向の増加、小売・サービス業など組織率の低い

産業へのシフト、主婦パートの増加などのほか、「労働組合の魅力が薄れた」「企業別組合の限界が露呈された」ことも指摘された（「労働運動小史」）。こうした組織率の低下は、一過的な現象に止まらず、以後も持続的に続く構造的なものとなっていく。

（２）労働戦線統一へ向けた動き²⁹⁷

（巨大企業と大企業連の主導）

オイルショック以後の春闘においては、組合側では IMF-JC の主導権が完全に確立する一方、経営側ではそれに対抗して結束した金属四業種の経営者である「八社懇」が大きな影響力を持つようになったが、こうした背景には、1960年代から少数の巨大企業がヘゲモニーを握る寡占体制の確立が影響している。1960年代の前半に貿易自由化や資本自由化に直面した日本企業は国際競争の危機と捉え、それを克服し、かつ、過当競争を防止するために同業種の合併を盛んに行った。1964年の三社の合併による三菱重工業の誕生や1970年の八幡・富士両製鉄の合併による新日鉄の誕生などはその代表的なものである。こうして誕生した巨大企業体制は、市場支配力の強化によって賃金・物価に対する影響力を飛躍的に高めた。特に、新日鉄の誕生は、賃金引き上げのパターンセッターとしての地位を不動のものとした。加えて、市場の国際化が進む中で、IMF-JC が力を持つようになり、石油危機後、その主力単産である金属四業種の中核である巨大企業を構成員とする八社懇（1976年結成）は、決定的な影響力を持つに至った。

こうした巨大企業の誕生と軌を一にして、組合側でも1970年代に各産業の巨大企業連が産業別組合の再編成を進めながら大産業別組合として強固な基盤を形成するようになる。70年代前半には、造船重機労連、自動車総連、鉄鋼労連、電機労連など大産別が既存のナショナルセンターの枠を超えて結成され、そのなかをリードする大手の企業連が再編の中心となった。石油危機に際し、1974年の春闘では、30%を超える大幅賃上げとなり狂乱物価を招いたが、こうした賃上げと物価上昇の悪循環を裁ち雇用維持を図るうえで、鉄鋼労連の「経済整合性論」とそれに基づく抑制的な賃金要求の対応は、物価上昇→インフレ・スパイラルを避ける決定的な要因となり、危機管理型の新しい流れを形成していった。こうした JC 金属四単産主導型春闘の定着は、巨大企業とそれに対応する大企業連の台頭を背景とするものでもあった。

（労働戦線統一の動き—政策推進労組から全民労協へ）

労働組合運動は4団体に分裂した状態が続くのと並行して1960年代から民間労組を中心に労働団体の枠を超えた単産レベルで労働戦線統一に向けた様々な試みがなされた。第一次石油危機後の1976年には「政策推進労組」が結成され政策制度要求についての協同行動が実施されるなど民間先行による労働戦線統一へ向けた環境づくりが進展した。さらに、1970年代後半になると、安定成長経済移行に伴い政策制度課題の比重が高まり、

²⁹⁷ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。神代（1995）。

労組の政策形成能力、影響力を強める必要が生じたこと、総評が1975年末の「スト権スト」の敗北などを契機として多数派形成を目指す現実化傾向が強まったことなどから、民間先行による労働戦線統一の機運が高まる。1980年9月には労働4団体了解のもとに「統一推進会」が発足し、次いで1982年12月には「全日本民間労働組合協議会」（略称・全民労協）が41単産、431万人を擁する組織として結成された。

全民労協結成により労働戦線統一の課題は、全民労協の「連合体移行」に移る。全民労協は、「連合体移行」に向け、1984年に「連合組織構想検討委員会」（10単産の書記長・事務局長で構成）の発足、次いで1985年に「連合組織移行準備会」の発足と段階的に移行準備を進めるとともに、各団体や単産レベルでの協議を重ね、1987年11月に「民間先行統一」として「連合」の結成へとつながっていく。

なお、石油危機以後の大幅な財政赤字に対処するため、1981年3月に「臨時行政調査会」が設置されるとともに、同年「行政関連特別法案」が成立し、国家公務員等の退職手当引き下げ、共済年金の統合、人事院勧告の凍結・削減などのほか、国鉄の解体・分割、電電・専売二公社の民営化が実現した。その過程で全民労協は第二臨調において行政改革審議会に積極的に参加し、政策参加は大きな流れとなった。官公労中心の総評は行政改革に強く反発したものの、民間労組中心の同盟や中立労連は積極的な支持にまわり、組合活動は官・民で分裂するとともに、官公労の力は、以後、大きく減殺された。

（組合の政策参加—日本的コーポラティズム）

労働戦線統一の動きの背景には、労資対立から労使協調へと転換した中で、政策参加によって影響力を行使しようとする組合の戦略があった。

即ち、第一次石油危機直後の1970年代半ばから、組合は政策制度要求の動きを強め、まず、ハイパーインフレを避けるための賃上げ抑制的な「経済整合性論」及び実質賃金重視の方針を採用に合わせ、物価政策に対する発言力を高めた。また、国際通商摩擦、雇用創出と地域産業政策、社会保障の見直し、税制改革など組合員の仕事と暮らしに大きな影響を持つ政策課題が次々と生じ、これらの単組では解決できない課題への対応が重要になった。

産業レベルでは、すでに1960年代半ばから産業別労使会議が設置されるようになっていたが、1970年代の終わりには、金属鉱山、石炭、繊維、木材、セメント、鉄鋼、電線、電力、金属機械、電機、造船、自動車、海運等の諸産業で産業別労使会議が設立され、労使の意思疎通や情報交換、さらには共同の政策形成へ向けた動きが活発化した。

また、ナショナルセンターレベルでは、労使トップと関係閣僚及び学識経験者が加わって構成する産業労働懇話会（1970年1月発足、）が労働・産業問題に係る幅広い情報・意見の交換とを目的としてほぼ毎月開催され、情報共有・相互理解の促進を進めていた。1970年代後半からは、全国レベルにおいて、政労使間の政策協議の場が組織化・制度化され、さらに、労使の全国中央組織間の懇談や対話、労働組合幹部の政府審議会への参

加も盛んとなった。これらは、懇談、対話、情報交換などの緩やかな形をとりつつも、内容は、雇用政策、経済政策、物価問題、税制改革から、社会保障、住宅、教育、医療、さらには行政改革など幅広い分野にわたった。こうした形は、広い意味での組合の政策参加であり、また、緩やかな「日本型のネオ・コーポラティズム」とも評された。

こうした政策参加と影響力を強化するうえで、ナショナルセンターレベルにおいて、分裂していた労働戦線の統一・結集を進めることが求められた。しかし、労働戦線統一の動きが求められる一方で、足元では、政策参加と影響力強化を図るうえで必要となる、組合の政策形成能力、組織の基盤となる企業別組合や組合員の意見反映や共感獲得、中小企業労働者の組織化や政策への反映などの課題が山積していた。

第5節 オイルショックの克服と雇用システムの成熟

(1) オイルショックに伴う企業の雇用調整措置と減量経営

(雇用調整措置)

第一次オイルショックによるエネルギーコストの高騰は、我が国の経済産業に多大な影響を及ぼした。危機に直面した各企業は「減量経営」への転換とその徹底を図り、効率化・省エネルギー化の推進とともに、固定費削減の観点から雇用面でも大幅な雇用調整は避けがたい状況となった。しかし、この間も、企業は直ちに希望退職の募集を行うのではなく、労使の緊密な協議のもとで、極力、解雇を回避し雇用を維持する立場から種々の雇用調整措置を講じた。

その内容は、まず、下請け企業の圧縮、中途採用の停止に始まり、次いで、休日増、残業の削減等の労働時間調整の実施、さらには、臨時雇用者の削減、新規採用の抑制、従業員の配置転換・出向、一時休業・帰休などの方法で仕事の減少に対処するものであった。経済企画庁「年次経済報告」(1976年)によると、製造業においては不況時のボトムの1975年1～9月には「残業規制」事業所数は全事業所の約半数を占め、「一時帰休」は2割を超えた。このほか、新規学卒者の採用状況を見ると、1976年3月卒業者も製造業を中心に採用停止ないしは縮小している企業が多く、従業員1,000人以上の東証上場企業における1社当たりの平均新規学卒採用者数は、1974年302人、1975年236人、1976年133人と大幅減少した。

また、雇用調整の最も厳しい形態である希望退職者の募集・解雇も1975年1～3月期には7%の事業所で見られた。この結果、経営上の都合による離職者割合の水準²⁹⁸は12%程度に達し、1965年不況の6%台、1971年不況の5%台の水準を大きく上回った。こうした雇用調整の状況は、業種別に見ると機械、電気、金属などの重工業で多く、規模別には大企業で実施企業が多かった。しかし、国際的にみると、生産のピークからの落ち

²⁹⁸ 離職者総数に占める経営上の都合による離職者数の割合。

込みに対する製造業の雇用量の減少は、アメリカ、西ドイツなどに比べて少なかった²⁹⁹。こうして、労使双方が緊密な情報を交換しつつ、労使協議を通じて、強制解雇なしにオイルショックを乗り切ると、雇用維持に係る労使の共通理解は深まり、解雇回避・雇用維持の措置は「終身雇用」を実質的に支える雇用調整システムとして確立される³⁰⁰。

（「減量経営」の雇用システムへの影響）

オイルショック後の企業の「減量経営」は、雇用調整のほか、金融・投資収益の確保、企業経営の多角化、組織再編など多岐にわたったが、特に、次のような点で職場や雇用に影響を及ぼした。

第一に、省力、省資源、省エネルギーのための技術の導入・工夫であり、マイクロエレクトロニクス化やロボット化の推進による生産性の向上が図られた。特に、機械組み立て部門を中心に、現場技能との融合により、品質向上、多品種生産、大量の情報処理の迅速化を推進した。これによって、電機、自動車、機械関係産業では、より高精度の加工と生産性の向上が可能となり、競争力は飛躍的に向上した。さらに、貿易摩擦が起こると、①高品質・高付加価値の非価格競争的製品の開発、新市場の開拓、②新規需要の開拓、事業の転換・多角化などの動きに拍車がかかった。

第二に、組織の再編であり、事業部組織の再編、マトリックス組織の導入、分社化・社内ベンチャーなどの企業内組織の再編、企業外のグループ企業組織の再編などが進められた。また、附帯業務の外注化が盛んとなり、具体的には輸送、運搬、機械設備の修理・保全、清掃、広告・宣伝、調査などの付帯的業務を専門とする企業や下請け企業に外注し、業務のスリム化と本業への集中・効率化を図る動きが活発となった。このため、外注の受け皿となった、ビルメンテナンス業、情報処理サービス、調査・広告業、事務処理業、輸送業などでは、独立・拡大が進み、第三次産業の拡大とサービス経済化への動きが加速した。

第三に、企業組織の再編と固定費の削減の動きは、多様な種類の非正規労働力の活用を進めた。具体的には、①保守・清掃などのメンテナンス部門、一般事務補助部門における派遣形態の労働者、②下請け労働者、③定年後などの高齢者の嘱託、中途採用者の雇員、④中高年女性のパートや学生アルバイトなどの活用である。これによって、この頃から非正規労働者の持続的な増加が目立つようになった。このほか、下請け再編と関連しつつ、人件費コストの高い中高齢者の出向の動きも活発化した。

第四に、貿易摩擦の激化をはじめとして、情報収集の必要性、現地法人の業務多角化による資金需要の増大などにより、アメリカを中心とする欧米諸国への共同出資による

²⁹⁹ 雇用弾性値（生産のピーク時を基準とした雇用者数の減少率と生産減少率の差）で見ると、日本は、最大で0.50であったが、アメリカ1.10、イギリス0.77、西ドイツ1.28など我が国は相対的に低かった。昭和51年度年次経済報告経済企画庁も日本企業の雇用調整スピードが著しく低いことを指摘している。

³⁰⁰ 他方、業務の幅が狭く配置転換など種々の措置を講ずる余地が乏しい中小企業では、希望退職に踏み切るケースも見られた。

合弁会社の設立、資本進出、多国籍企業化などが盛んとなった。1970年代までは、商業・サービス業投資は先進国に、製造業投資は開発途上国に集中したが、80年代に入ると、開発途上国の工業化の発展による賃金コスト上昇、カントリーリスクの発生などによってこれらの国からの撤退が相次ぐ反面、サービス業だけでなく、製造業においても欧米諸国への直接投資が急増した（1986年度の投資累計で、北米35.1%、アジア20.6%）。

（ME化の進展と職場・労働への影響）

1970年代後半に、減量経営とともに、ME化技術を取り入れた生産設備のFA化や機械加工、組み立てにおいて多品種少量生産を柔軟に行う生産システム（FMS）や、事務・管理部門におけるコンピューター等の情報技術の導入（OA化）が中小企業に至るまで広く普及し、職場のあり方に大きな影響を及ぼした。

その中で、労働の内容・編成に対する影響として、ME技術革新によって従来の熟練が解体され、より高度な知的労働と単純・定型的作業に職務内容が分化する「二極分解」が懸念された（奥林（1987）など）。しかし、ME機器の導入後、職場では、プログラミングや管理などの中核的な職務が外部技術者から社内技術者、さらに生産現場担当者へと移譲され、職務の柔軟な編成により現場作業者がME技術に適應している実態が見られた（伊藤実（1985））。ME機器が効果的に使われるかは生産現場の労務管理や労務編成による面があり、英米では二極化の傾向が強かったが（高橋由明（1987））、我が国では、ME機器の導入に対し柔軟な職務編成を行うことや職場における「学習」やQCサークルなどの活動により内部の技能労働力を有効に活用し、二極分化を回避する動きがとられた。

こうして労働者の技能の高度化・複合化が進み、新たなタイプの高度技能労働者としてテクニシャン（技術的多能工）が求められるようになり、ブルーカラーのホワイトカラー化の現象が進んだ。1970年代にQCサークル活動が活発化したが、その背景に、ブルーカラーのホワイトカラー化に伴い、現場労働者に対する考え方の画期的な転換、即ち、現場労働者に物理的動作や規律のみを期待するのではなく、問題を発見し理解する情報処理の力を持った意思決定者として期待するという転換があったとされる（土屋（1980））。

（2） 企業内労使関係の深化—労使協議制の普及と参加

（労使協議制の普及と団体交渉との関係）

労使協議制は、石油危機に際し、労使の緊密な協議と情報交換により雇用を維持しつつ苦境を乗り切るうえで大きな効果をあげたが、その後もさらに普及した。1977年の『労使コミュニケーション調査』（対象常用労働者100人以上を使う民営5,000事業所）によれば、常設的労使協議機関を設置している事業所の割合は70.8%であり、全労働者に対する設置事業所の割合は、さらに高く82.3%であった。1972年の調査における常設的労使協議機関を設置している事業所の割合（62.8%）と比べると5年間で8%もの上昇となっている。また、企業別にみると、5,000人以上の大企業では92.6%、1,000～4,999

人規模の企業では 85.7%、300～999 人規模の企業では 73.0%、100～299 人規模の企業で 54.7%であり、設置割合は規模に比例して高い。労働組合の有無別設置割合では、労働組合のある事業所では 82.8%、労働組合のない事業所でも 40.3%と相当程度の設置率となっている。

また、労使協議の付議事項は、1977 年の労働省「労働協約実態調査」によると、「経営的事項」だけとするものは 5%で最も少なく、逆に「経営生産事項」を除いて協議するものが 20%あり、最も多いのは「経営的事項」と「労働条件事項」の双方を協議するもので 75%に及ぶなど「労働条件に係る事項」も労働協約上は「経営的事項」と同じ程度協議の対象となっている。

団体交渉と労使協議機関における付議事項の関係については、1981 年の生産性本部の調査（「新環境下の労使協議制」上場企業 1,710 社対象）によれば、①「分離型」（労使協議と団体交渉が機構・機能において分離しているもの）37.7%、②「連結型」（団体交渉の前段階協議の場として労使協議が行われるもの）35.4%、③「混合型」（労使協議が殆ど団体交渉の代用品のような機能を持っているもの）26.7%となっており、明確に分離している企業は少数派である。

さらに、団体交渉と労使協議の付議事項の関係については、氏原（1989a）の整理によれば、概ね、①賃金、労働時間、その他労働条件一般に関することやベースアップの配分など制度の変更を伴わない労働条件の改定、一時休業の基準、人員整理の基準などについては団体交渉で扱われることが多いこと、②逆に、企業・事業所内諸制度についての新設・改廃やその運用については労使協議で取り扱われることが多いこと、③経営状態、経営政策の情報提供、協議についても一般には労使協議機関で取り扱われ、労使協議機関が無い場合にも団体交渉の前提として行われることが指摘されている。このように、団体交渉と労使協議とは機能的に不可分一体をなしており、企業、事業所、職場の各レベルで異なった機能を果たしつつも、総体として日本の労使関係を形づくっている。

（参加と深い内部化・ホワイトカラー化モデル）

石油危機以後、労使協議制を中心とする労働者の参加は一層深化する傾向をみせ、企業、事業所、部門の各レベルにおいて、労働者や労働組合の積極的・実質的な発言・関与は高まる傾向がみられた。

例えば、企業別組合の発言の実態について、アメリカとの比較を目的として、鉄鋼、化学、機械などの 13 組合についてヒアリング調査を行った小池（1977）によれば、日本の企業別組合は、昇進や配転などのキャリアに係る規制、さらには、定員、残業について、項目によってはかなり発言しており、決して無力ではないこと、日米との比較では、我が国の企業におけるキャリアの幅が広いこと、職場内・職場間の人の配置が柔構造をなしていることなどを明らかにした。さらに、小池（1981）は、『ホワイトカラー化した組合モデル』において、日本の企業労働者はキャリアが企業内に深くビルトイン（深い

内部化（技能の特殊性・高い技能程度・上位の仕事まで内部昇進）され、キャリアの上限が非組合員である管理監督職まで伸びていることから組合員がホワイトカラー化し、組合において「対立型」から「参加分配型」への流れが起こっていること、「パイの増大」に対する組合の発言の程度は高くないものの発言の増大が認められること、パイの増大に関する発言増大は分配に対する発言の減少ではなく分配面でも発言は増大していることを指摘し、御用組合になる危険は常にあるものの、深い内部化が全体として組合の発言力を高めているとの認識を示した。

（制度を支える労使の信頼関係）

また、仁田道夫は、大手鉄鋼業を事例に、要員合理化、配置転換、生産構造調整等に関わる労使協議を中心とする労働者参加の実態を克明に調べた『日本の労働者参加』（1988）において、日本の企業別組合は、職場における小集団活動、企業・事務所、部門における団体交渉、労使協議、企業の戦略意思決定に対する発言など参加の各レベルで積極的・実質的に関与していることを示した。

さらに、要員合理化問題に対し組合が容認的・協力的である背景として、事前協議制の慣行の確立や現場の作業組織の柔軟性に加え、経営側が雇用保障、合理化の成果配分、合理化に伴う犠牲排除等について十分な配慮を行う期待と信頼があることが重要な鍵となっていること、配置転換問題に係る協議については、労使協議の実をあげ、問題を平和裏に解決する手続きとしての事前協議制と協議を通じて配転・教育・人選・配転者の処遇等を規制するルールが労使慣行として確立し、それが労働組合の実質的発言権の確保と人事労務管理の一貫性・安定性を支える役割を果たしていることを強調した。

結論として、労働者参加は、要員合理化や配置転換、生産構造調整など、環境変化に対応する経営施策の展開に伴って発生する諸問題の解決と紛争の予防に貢献し、経営施策の基礎となる従業員の企業への統合基盤を形成・維持する役割を果たし、企業経営と経済全体に対してプラスの効果をもたらしたとしている。それは制度そのものの特質ではなく、長年にわたる事前協議の積み重ねにより実質的に共同決定的な制度の運用を行う慣行が確立してきたためであり、その背景には、お互いが慣行を尊重することへの強い信頼関係があり、一方では従業員の雇用保障と成果配分、犠牲の分かち合いに対する企業のコミットメント、他方では、企業の長期的存続・繁栄を自らの利害に関わる問題と受け止め、行動する労働組合・組合員のコミットメントが存在するとした。

（3） 長期雇用と異動の状況

（常用労働者における長期雇用層の増加）

長期雇用層は、高度成長期に大きく増大したが、石油危機後の1970年代半ば以降の中成長時代に入ってもなお増加を続けた。

まず、「賃金構造基本統計調査」を用いてなされた推計（北山（1979））によると、男子常用労働者について「標準労働者」の割合は、64年37.8%、74年49.6%、76年52.3%、

78年54.0%であった。その傾向は、大企業(1,000人以上規模、74年67.8%→78年72.8%)、中小企業(10~99人規模、74年27.6%→78年30.8%)を問わず共通したものであった。

なお、産業別では、金融・保険業、電気・ガス・熱供給業が高く(80%前後)、建設業、鉱業、運輸業で低く(30~40%)、製造業、卸・小売業(50%台半ば)は、その中間で平均的であった。

図表 4-5 企業規模別常用労働者に占める標準労働者の比率

(対象男子常用労働者 単位：%)

	1954	1964	1974	1976	1978
1,000人以上	38.7	52.1	67.8	71.6	72.8
100~999人	21.8	35.2	45.8	50.5	52.3
10~99人	17.8	24.0	27.6	29.6	30.8
計	29.7	37.8	49.6	52.3	54.0

出典：労働省統計情報部編(1979)を参考に筆者作成

また、常用労働者の入職前経歴と企業規模との関係について、佐野(1981)によれば(「雇用動向調査」を使った分析)、次のとおりとなっている。

第一に、規模が大きいほど学卒未就業者の比率が高い。例えば、1978年においては、1,000人以上規模企業では、学卒未就業者が最も多く44.6%、既就業者(離職中途入職者)43.5%、未就業者一般(就業経験なし)12.0%であるのに対し、30~99人規模では、それぞれ、19.3%、66.0%、14.7%であり、圧倒的に離職中途採用者が多い。

第二に、学卒未就職者の採用比率は、概ね、時代を下るほど増加する傾向がある(特に中小企業の男子でその傾向が強い)。こうした傾向は、上記「賃金構造基本調査」の分析とも整合的である。また、景気(労働市場の状況)との関係では、概ね、景気がよく労働市場がタイトな時には学卒採用者の比率は減少し、逆に、景気が悪化し市場が緩んだ時には学卒採用の比率は増加傾向となる。特に、この傾向は大企業において見られる。

以上のように、石油危機後も、全体として企業の男性常用労働者に関する限り、学卒者の採用比率や標準労働者の比率は上昇しており、その傾向は中小企業においても明確に見られた。ただし、こうした傾向は、業種による違いも少なくない。また、女性の常用労働者についても雇用の長期化がみられたが、男性常用労働者との開きはなお相当大きかった。

(「年功的昇進管理」の条件と変化の兆し)

1980年代や1990年代の調査によって、ホワイトカラーについて1960年代入社の人や70年代前半入社の人を対象に、「同一年次同時昇進」「年次別昇進管理」を特徴とする学歴別の「年功的昇進管理」が行われ、遅い昇進が観察されたが、こうした「年功的昇進

管理」は、「日本的雇用システム」の特徴とされるが、そのメリット・デメリットは次のような点にみられる。

まず、メリットの第一として、選別の時期が遅くなることにより、多くの従業員が長期にわたる競争に参加することが可能となり能力向上のモチベーションを保つことができる。次に、長期にわたり異なる複数の上司による評価の蓄積により選抜が行われることでより適正な評価と本人の納得が得やすい。逆に、デメリットとしては、若手の抜擢ができず経営トップや上級者の育成に時間がかかることや教育投資の無駄が生じかねないこと、従業員間に過度の競争を招きかねないことが挙げられる。しかし、こうした昇進管理の仕組みは、企業の競争力の主たる源泉が組織成員の多数を占める中堅層の能力や仕事への意欲に依存する場合にはメリットが大きく、一定の合理性を持っていると言えた（佐藤（2012））。

しかし、こうした昇進管理を続けるには一定の条件が必要である。この点について、白井（1992）はそうした幾つかの条件を挙げている。それによれば、①職位の階層別構成に合わせて労働力構成もピラミッド型になっていること、②終身雇用制や年功制の非適用層が存在すること、③昇進ルート of 閉塞をもたらす長期勤続高齢労働者を排除する仕組みが存在すること、④年功序列と技能序列が一致していること、⑤企業活動が継続的に拡大し、管理・監督職のポストが増大すること、がポイントとなるとしている。こうした条件を満たすことは、高度成長期の大企業においては可能であった。即ち、②について、企業内の特定の従業員層、具体的には女性を昇進機会から除外してしまうこと、労働力人口のピラミッド型構成となっていたことにより、企業内での労働力構成のピラミッド型を維持することが可能であったこと、経済の高度成長期であり企業も成長・業務拡大することを通じてポストの増大が可能であった。

しかしながら、オイルショック後、人口構成の高齢化とそれに伴う企業内の労働力の中高化の進展、高度成長の終焉、女性の高学歴化と職場への進出により、こうした条件は次第に失われていった。80～90年代にかけては、こうした構造の変化に伴い、年功的昇進・キャリアを維持する正社員層においても、「遅い選抜」の修正がなされるとともに、女性のキャリアの分化（総合職・一般職）、非正規労働者層の拡大などが生じてくる。

（職能と異動幅の変化）³⁰¹

我が国企業における配置転換に関しては、従来、部門を超える幅広い異動による調整・統合能力を持ったジェネラリスト養成という側面が強調されてきた（オーウチ＝ジェガー1978）。実際、労働省雇用管理調査（1987）によれば、企業の配置方針について、男子事務では企業規模が大きいほど「異事業所間同一職種配置」や「異事業所間他職種配置」を挙げる企業が多いこと、特に若年層では、大企業において大卒事務職について「幅広

³⁰¹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。八代（1995）。

い分野にわたって配置転換を行う」比率が高い傾向がみられる。また、1998年の日・米・独の3か国について人事、営業、経理等の部課長クラスに経験した職能分野を尋ねた調査では、米、独が単一職能型が圧倒的に多いのに対し、日本は単一職能型が約4割に過ぎず、複数職能型やそれに準ずるタイプが6～7割に達するなど海外に比べ事務系ホワイトカラーのキャリアの幅が広いことがわかった³⁰²。

しかし、頻繁な異動は、専門的な能力の蓄積を妨げ、教育訓練コストを高めかねないというジレンマがある。1980～90年代に行われた調査では、同一職能内の異動が多いことや、職能を跨ぐ異動は比較的若年者で多いこと、比較的短期に職能を跨り異動する層と1つの職能に長く止まる層をつくり、組織全体の流動と専門化の要請とのバランスをとっている実態などが指摘されており、1970年代に強調されたような幅広い異動が必ずしも一般的ではなくなっていく。

(4) 賃金の動向

(賃金制度—職能等級制度の普及と課題)³⁰³

70年代後半に安定成長が定着する中でホワイトカラーを対象とする職能資格制度は一層普及し、80年代には人事制度の根幹を支える仕組みとなる。即ち、1983年の職研調査³⁰⁴によれば、資格制度の導入率は、5,000人以上規模84.4%、1,000～4,999人規模72.5%、300～999人規模51.5%に達し（殆ど1975～80年にかけて導入されたもの）、「資格が賃金、配置、昇進、教育訓練など人事・処遇全体の基本になっている」49.4%、「資格と役職・職務の双方が人事・処遇全体の中心になっている」35.8%の両者を併せると、資格制度は、殆どの大企業で人事制度の中心に位置づけられた。

職能資格制度の内容は、同調査によれば、①細かく段階別に区分されていること（特に平従業員段階が細かい）、②入社後の資格段階への格付けや段階昇進のスピードは学歴別であること、③資格と役職は分離し一対一の対応ではなく幅を持った対応関係であること、④資格の前提として社員区分（管理職、一般職）と職種区分があることなどの特色を持っていた³⁰⁵。

また、資格制度の設計・運用の実態は、佐藤（2012）によれば、日経連報告が提示した「能力主義管理」と比較すると、次のように異なる点が少なくなかった。

第一に、職能資格制度の名称がつかわれていても、その実態は能力的資格制度であった。職能資格制度は、本来、職能別の資格制度であり、いくつかの職務系列を設定し、それぞれの系列について能力に応じた幾つかの段階に分類し、その資格要件により従業員を格付けするものであり、専門職昇進などを含む複線型のキャリアが想定された。し

³⁰² 日本労働研究機構（1998）。

³⁰³ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。野村（2007）、佐藤（2012）、仁田・久本（2008）、今田・平田（1995）、竹内（1995）。

³⁰⁴ 雇用職業総合研究所編（1984）『資格制度に関する調査結果報告書』。

³⁰⁵ 野村（2007）。

かし、現実に普及した仕組みは、職能を区別しない全社一本の資格制度が多かった。制度の維持コストや職能間移動を困難にする点がネックと考えられたことによる。

第二に、職務遂行能力の要件や測定方法は、具体的な仕事や職務遂行との結びつきが弱かった。職能資格制度のあり方について仕事概念を組み込むという共通理解はあったものの、具体的な設計に当たっては、職務調査を踏まえて仕事をベースとして能力を引き出す方法がとられるとは限らなかった。寧ろ、サービス業などでは職務調査を省略し、人をベースにしてグルーピングする手法が採られる場合が少なくなかった³⁰⁶。このような場合には、職務遂行能力の要件が不明確になり、具体的な仕事や職務遂行との関係は弱まった。

第三に、学歴別年次管理が継続され、個別管理が徹底しなかった。「能力主義的管理」は、本来、職務遂行能力に応じた個別管理を想定したものであったが、現実には、ホワイトカラーの資格制度の運用は、学卒一括採用から始まる年次別管理のもとで、一定時期まで横並びの「遅い選抜方式」が適用される傾向にあった。例えば、昇進管理の仕組みについて、膨大な個人データに基づきメカニズムを明らかにしたものとして、入社後の時間の経過とともに、初期の一律年功型→中期の昇進スピード競争型→後期のトーナメント競争型と、キャリアの段階ごとに競争ルールが変わる重層構造から構成されるモデル今田・平田（1995）『ホワイトカラーの昇進構造』や、同期同時昇進→同期時間差昇進→選別・選抜へと変化するモデル竹内（1995）『日本のメリトクラシー：構造と心性』「昇進と選抜」など一定のパターンにしたがって昇進・昇格がなされることが明らかにされた。

第四に、上記のようなパターン化された昇進管理の結果、降職はあまり行われなかった（大企業では「降格なし」は80.2%雇用職業研究所調査1984）。

このような職能資格制度の運用の実態は、基本的に従来の年功的処遇と大きく変わるものではなかったといえよう。寧ろ、年功制自体、査定において能力的要素を含んだ多様性を持ったものであり、資格制度の確立により、ある意味で年功的制度が安定的に再編定着したともいえる。このため、オイルショック後の減量経営によるホワイトカラーの生産性・効率性を高める観点や、労働力の高齢化に伴う人件費のコスト負担の増大への対応が課題となる中で、再度、賃金・処遇制度の見直しが課題となっていく。

（5） 教育訓練

（ローテーションと幅広いOJTの普及）

1960年代から合理化・人員削減の必要性から一部の製造業関係企業において始まったローテーション方式は、1970年代には多くの製造業企業に広まるとともに、大企業では「幅広い技能形成」のために意識的に行われるようになる。例えば、1979年に行われた

³⁰⁶ 仁田・久本（2008）。

雇用職業総合研究所の調査（「企業内労働力の有効活用に関する実態調査」1982、対象企業 1,432）では、従業員について、「職場内移動を行う」「職場間移動を行う」企業は、大企業ではそれぞれ7割程度、4割弱に及び、中小企業でもそれぞれ5割程度、3割程度に及ぶようになった。また、こうした移動の理由として「幅広い技能形成」をあげる企業は、大企業では5割弱に達し、中小企業でも3割程度存在した。その結果として長期勤続者になると職場内の主な持場を経験する者が多くなり（上記調査では規模を問わず約4割）、幅色広い技能を習得することができるようになった。ただし、こうした幅広いOJTも主に一職場内のものであり、短期の応援などによってとなりの職場に広がる場合があるとしても専門化を前提とするものであって職能を問わず異動するものではなかった。

また、経験の幅を広げる職場内の異動の状況は職場によって異なり、移動が人事部による企業全体の方針というより、それぞれの職場の慣行としてなされるものであった。

（OJT重視と補助としてのOFF-JTによる育成）

OFF-JTに関しては、従来からの長期の養成訓練コースが進学率向上による中卒者の激減により1970年代から大企業でも廃止が相次ぎ、高卒採用者の主たる育成方法は、職場への投入によるOJTと短期のOFF-JTに切り替わった。ただし、OJTが育成の中心といっても、経験の整理・体系化、新たな技術や理論の習得などOFF-JTの役割は少なくない。労働省職業訓練局の『事業所内教育訓練実施状況及び費用に関する調査』（1981）によると、OFF-JTコースの多くが、新規学卒者を含め10～49時間（概ね2日から1週間）の幅に集中しており短期のOJT中心となっている（新入者49.5%、在職者63.0%）。

こうした短期の研修・OFF-JTは、OJTを補うものとして仕事のあいだに半年ごとあるいは不定期に実務経験やOJTにより習得した技能・知識を整理し体系化する性格のものが多く、また、社内における短期のOFF-JTの内容は生産管理や品質管理に留まらず、企業を取り巻く市場状況や製品開発まで及ぶ場合もあるとされた。不良な製品をなくし効率の高い方法を考えるうえで、こうした知識は不可欠となる。このほか、新しい製品や未経験の材料を扱う時の社内の技術者による職場や部品工場に出かけてのインフォーマルなOFF-JT・勉強会もOJTを補うものとして重要な役割を担った。こうして1980年代には、OJTとともに、それを補助するOFF-JTの役割の重要性が再認識された。

（OJT型人材育成方式と日本的雇用慣行）³⁰⁷

日本の大企業の生産労働者の中核的職業能力である「熟練技能」は、上記のように主として企業内におけるローテーションと職場でのOJTによって養成されるが、こうした企業内部での育成方法は、長期勤続、内部昇進、年功制といった雇用慣行と密接な関係を持っている。

即ち、我が国企業の生産現場における中核的な熟練技能は、その本質的なところにお

³⁰⁷ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。猪木（1996）、小池（1997）。

いて暗黙知の部分を含んでおり、その習得には性質上 OFF-JT ではなく教え手の例示に従う OJT 方式によるほかない。また、OJT はより簡単な仕事からはじめて関連の深い仕事に移動し、次第に難しい仕事へとローテーションを通じて行われることにより、生産現場での変化や異常に対処できる「熟練」の習得が容易になる。

こうして長期のローテーションと職場の OJT による人材育成方法は、長期雇用を前提とし、やさしい仕事からむつかしい仕事に順次キャリアを重ね、それに応じて技能の熟練度が高まることとなり、内部昇進による年功的な性格を帯びることとなる（猪木（1996））。日本の工場職場における幅広い OJT による技能労働者の「知的熟練」³⁰⁸の発達を指摘した小池和男も、その条件として、①長期雇用、②査定つきの昇進や右上がりの賃金カーブによる刺激、③職務の縄張りのない柔軟な職務分担を挙げており、これらの条件のもとにおいて、需要変動や要因不足に対応するプロセスで OJT 方式やそれによる「知的熟練」が結果的に発展したものであるとしている（小池（1997））。

なお、OJT を効果的に実施するためには、受け手の理解力が一定水準であることが求められる。1960 年代から 1970 年代にかけての高卒進学率の上昇は、OJT を人材育成の中心に据えるうえで重要な意味を持った。また、OJT が単なる「見よう見真似」の習得以上の効果を挙げるためには、上記のように知識・経験を整理したり、関連知識を習得するための短期の OFF-JT による補完が不可欠となり、その点でも理解力の重要性が増した。

（6）急速な高齢化の進展と継続就労

（60 歳定年制の普及）

1970 年代、特にその後半に入ると、若年人口の減少とともに、人口の高齢化が進展し、55 歳定年から 60 歳定年への移行が進む。「雇用管理調査」によれば、1974 年には、定年を実施している企業のうち、55 歳以下の定年を実施している企業の割合が 52.3%で 60 歳以上定年実施の 35.4%を大きく上回っていたが、1980 年には両者とも 39.7%と並び、1985 年には、逆に、60 歳以上実施 55.4%、55 歳以下実施 27.1%と大きく開いた³⁰⁹。

こうした動向の背景として、行政による 60 歳定年制普及へ向けたキャンペーンが大きく影響したが、その前提には、氏原（1986）によれば、高度成長により高齢労働者の体力・健康水準が向上したこと、企業環境要因として出生率の低下に伴い若年労働力が絶対的に不足し高年齢労働者の活用が必要になったこと、特に中小企業でその傾向が強かったことなどの事情があった。また、労働者側でも、定年後の就労を望む中高年齢労働者にとって、受け皿であった自営業の道が縮小し、かつ高齢労働者の市場も形成されないため再就職は困難な状況となり定年延長が期待された。

³⁰⁸ 小池によれば、「知的熟練」は、「不確実性をこなすノウハウ」と「変化をこなすノウハウ」からなり、主として、一定の職能内の移動と幅広い OJT の経験及び補助的な OFF-JT によって育成されるとする。

³⁰⁹ 第四次雇用対策基本計画（1979 年閣議決定、1979～1985 年度）において、1985 年度には 60 歳定年制を一般化するとの方針を打ち出した。永野（1985）『定年延長と企業集団内労働移動：中高年者の出向の発生要因』は、60 歳定年の延長にもかかわらず、実際の雇用期間は延長されていないことを明らかにしている。

（退職時期のゾーン化）

60歳への定年延長が進む中で、それに伴う管理職のポスト不足や人件費コストの上昇が深刻な問題となり、1970年代後半に様々な施策が講じられる。

第一に、延長に伴う人件費の上昇や人事の停滞を避けるため、「定年」という一時に退職する「点」の制度ではなく、退職時期に幅を持たせた「ゾーン」の仕組みが取られるようになる。1つには、早期退職優遇制度（選択定年制）の導入により、定年前に定年扱いの退職機会が設けられ、退職に伴う優遇措置として、定年扱い退職金プラス特別加算金や会社都合退職金の支給率（通常の定年退職金の支給率より10～20%加算）が適用された。中労委の「退職金・定年制及び年金事情調査」によると、主要大企業における同制度の設置率は1979年の30.0%から85年の65.1%と急速に高まった。

第二に、中高齢者を企業外に移動させる方法として、関連会社への出向（ホワイトカラー中心）や「高齢者会社」での雇用（ブルーカラー中心）の方法が盛んにとられるようになる。前者の関連会社への出向は、1950年代から始まり1960年代に拡大した。特に1970年代のオイルショック後の減量経営の中で中高齢ホワイトカラーを中心に関連企業などを含めた企業グループ内での出向が盛んになる。この場合、出向元に戻らず出向先で定年を迎えるケースが多く、こうした方式（「定年前出向」）は退職者の約3割にも及んだ。

また、後者の「高齢会社」は、親会社等が高齢者対策の一環から自社の高齢者の雇用を目的として設置された子会社であり、1970年代に60歳定年制の普及とともに大企業において一定普及した（5,000人以上の企業で26.4%、1,000～4,999人15.7%、ただし企業規模計では2.4%に過ぎない（『雇用管理調査』1981年）。高齢者会社の事業は、親会社の業務のうち、周辺の業務や付随的業務、施設管理・清掃、福祉サービス業務などの業務を分離したものが多く、経営効率化やコスト削減効果も狙いとした。主としてブルーカラーを対象とし、46～55歳層を中心に役職定年制に伴う受け皿の性格が強かった。しかし、高齢者会社は、親会社からの受託に依存するなど経営の独立性に乏しく事業の収益性が低いなどの課題があった。高齢会社が独自事業の開拓などにより自立・成長するにつれ、高齢者の受け入れという目的とは乖離しがちとなり、1980年代に入ると、設立企業の割合はやや低下し、高齢化対応の施策としては後退する。

（ポストの頭打ち、退職金負担増大への対応）

第三に、定年延長に伴う昇進スピードの低下と昇進機会の縮小を避けるために、定年とは別に、役職定年制が設けられた。また、ポスト不足対策も兼ね、昇進キャリアの多様化策として専門職制度の導入が進んだ。

このうち、役職定年制は、管理職ポスト不足を解消するため役職ごとにその役職を外れる年齢を定めたり、任期を設ける制度であり、60歳への定年延長の過程で後進の昇進機会を確保し人事の停滞を避ける効果を狙いとした。特に、第二次オイルショックの際

に採られた減量経営の一環として、肥大した組織のスリム化により管理職ポストの削減が図られる中で、役職定年制の導入が進んだ。

専門職制度は、役職昇進以外のキャリアを整備し、その多元化を図ることによって従業員を処遇する制度である。専門職は、組織上の意思決定を行う「ライン」＝管理職に対し、専門知識に基づきラインの意思決定に専門的な助言を行う「スタッフ」の役割を期待される。高齢者雇用開発協会「高齢化社会における人事管理の展望」1985によれば、高度な専門能力の活用を目的とした「本格的専門職」と管理職につけない人の処遇を主な目的とする「処遇的専門職」に分類され、実態的には、後者のような「本格的専門職」とは異なる運用となるケースが多くなり、その評価は低いものであった。

第四に、退職金については、主要大企業において、1960年代後半に労働費用としての支払退職金額の増加により大幅な上昇を見た（人件費に占める退職金支払い総額の割合は、1955～59年の3.5%から1965～69年の4.5%に上昇）。このため、1970年代から1980年代にかけて抑制傾向に拍車がかかる。その方法は主に算定基礎額の基本給の一部分化及び支給率の抑制などの算定基準の修正であり、これらの手法により退職金水準の上昇はある程度抑制された。しかし、1980年代には、さらに、単なる算定基準の修正を超えて、退職金の算定と賃金との直接的連関を断ち、算定構造そのものを改変する動き³¹⁰など、より抜本的な抑制策が模索される。

なお、退職年金制度については、1960年代に大企業（1,000人以上）で普及したが³¹¹、その後1970年頃一時停滞し、1970年代後半から再び増加して1981年には設置率75%に達した。退職一時金と退職年金の関係では、従来、一時金を選好する企業が多かったが、1980年代には、税制改正の影響などから一時金の一部について年金化を図る大企業が急増した³¹²。そのため、支払退職金費用に占める年金費用の比重は高まり1985年には100人以上の企業で41.7%となった。しかし、この当時、我が国企業の退職年金制度は、一般には一時金の応用形としての確定年金（給付期間は10年程度）であり、労働者の一時金受給の志向も強く、年金給付は選択一時金形態で受給されることが多かった。

これらの施策は、高齢化に伴う負担軽減やポスト不足、昇進機会の減少やスピードの鈍化などに対応する施策が中心であった。高齢者の能力を積極的に開発し活かすという

³¹⁰ 算定方法としては、「別テーブル方式」や「ポイント制」がある。前者は、退職金と賃金を切り離して別建てのテーブル制（職級、職位、勤続年数別に賃金とは別の退職金額テーブルを作成する方式や勤続年数別支給率を使う折衷方式などがある）とするものであり、後者は、雇用期間中の各年について一定の基準に基づき点数＝ポイントを与え、その累積点に単価を乗ずる算定構造をとる。その場合、ポイント付与については能力を重視し職能資格等級が使われることが多い。

³¹¹ 適格退職年金制度（1962年）や厚生年金基金による調整年金制度（1966年）の創設により大企業では、1956年に20%であった設置率は1966年に45%となった。

³¹² 1980年から退職給与引当金への無税による繰入限度額が「期末退職給与の要支給額」の50%相当から40%相当額に引き下げられたことが退職年金への志向を強めることとなった。また、将来的な団塊世代の退職に伴う支払いの急増に備え、その財源をあらかじめ平準化し準備しておく必要や、定年延長過程における退職金負担の波動の平準化と非課税での準備の必要などから退職年金制度導入が進んだ。

視点はあまりみられなかった。

第6節 日本の雇用システムの評価と「雇用安定社会」

(1) 内部市場の法理を確立する判例法理の展開

雇用システムの発展・確立については、制定法と並んで、判例法理の発展が大きな影響を与えた。労働契約法制は、元来、欧米的な横断的な職種別労働市場を前提に企業が
必要な職種・ポストについて個別に労働者と契約を結び採用することを想定したものであり、日本の労働関係や労働市場の実態とはかけ離れた点があった。その間隙を埋め、法を実態に即した実効性あるものに導いたのが、判例法理であった。また、雇用関係の判例法理は、それまで大企業と中堅企業に限って通用していた長期雇用システムの実態を一定のルールに昇華し、それによって同システムを、我が国における普遍的なシステムであるかのような外観を与える役割を果たした³¹³。

特に、影響の大きかった判例法理として、次のようなものが挙げられる。

(ア) 雇用関係にかかる判例法理

まず、解雇・採用に係る法理の展開である。民法の法文上は、期間の定めのない契約の場合、当事者の申し込みにより自由に雇用契約を解約し得る。しかし、大企業において、戦後、雇用の長期化が定着する中で、従業員は、特段の事情のない限り定年まで雇用され続ける期待を抱くようになる。解雇に係る判例法理は、こうした実定法と実態のズレを埋める形で発展した。

第一に、普通解雇については、戦後早々から解雇の自由を制約する法理が下級審で積み重ねられていたが、1970年代に、最高裁は「使用者の解雇権の行使も、それが客観的に合理的な理由を欠き社会通念上相当として是認できない場合には、権利の濫用として無効となる」との判決（日本食塩事件・最二小判昭50.4.25、高知放送事件・最二小判昭52.1.31）を出し、「解雇権濫用」を確立した。この法理は、主として、解雇の客観的な理由が認められながらも、諸般の事情に照らすと解雇に処するのは過酷にすぎるケースについて、被解雇者の日頃の勤務態度や処分歴の有無等まで考慮に入れて「社会通念上の相当性」を判断する形で展開し、「相当性」は厳しく吟味された。

第二に、経営上の必要による人員削減・解雇（整理解雇）の有効性については、1970年代後半から1980年代前半の下級審裁判例（東洋酸素事件東京高判昭54.10.29など）の積み重ねによって、①人員削減の必要性、②人員削減の方法として整理解雇を選択する必要性、③被解雇者の選定の妥当性、④労使協議などの手続きの妥当性の4要件に注目し、有効性を判断する法理が確立された（ただし、4要件の適用のあり方は事案によって相当異なる）。これは、1970年代後半に正社員の雇用を維持するため企業が確立した雇

³¹³ 石田編（1986）。

用調整方式（残業規制、配転・出向、新規採用停止など）を一定評価し、解雇の有効性の判断に反映したものである。ただし、上記の雇用調整方式は大企業に典型的であって、中小企業では、より直接的に希望退職募集や解雇の実施に踏み切るケースが多い。このため、上記法理は、中小企業にもできるだけ大企業と同様の努力をしてもらうという作用をもたらす意味を持った（菅野（2004））。

第三に、1970年代には、新卒者の「採用内定」や「試用期間」についての判例法理も確立された。中大企業では、正規従業員の採用について、本採用の前に「採用内定」や「試用期間」を経ることが多いが、これらの法的性格をめぐって多様な議論があるなかで、裁判所は、いずれについても、基本的に労働契約が成立するとの見解を示した。即ち、「採用内定」に関しては、「契約締結過程説」や「予約説」があるなかで、最高裁は、「採用内定取消事由に基づく解約権を留保した労働契約」の成立を認めた（大日本印刷事件・最二小判昭54・7・20）。また、「試用期間」については、試用期間中の契約が本採用後の労働契約と別個の契約か同一の契約かの問題について、最高裁は、一定の解約権が留保された労働契約が成立しているとして、同一の契約であるとの見解に立った。こうした判断の背景には、我が国の大企業における学卒採用が、特定の職種・職務を想定してそれに適した人材を雇い入れる契約ではなく、実質的に長期的な職業キャリアの発展を期して入社を認める契約となっており、「採用内定」や「試用期間」が長期の職業キャリアの出発点として位置づけられ（石田編（1986））、独自の契約としての意味が薄れるようになった事情が反映していると思われる。

（イ） 人事に関わる裁判例

他方、人事権に関しては、裁判所は、大企業における内部市場の発達を考慮し企業の広汎な裁量を認める傾向が強い。

第一に、配置転換に関しては、就業規則や労働協約で「業務の都合により、配置転換、転勤を命じることがある」などの一般条項が定められ、それが包括的な配転命令権（職務内容・勤務地の決定権限）の根拠とされている。最高裁は、こうした企業の包括的な配転命令権を認めただうえで、「配転命令権の濫用」に当たるか否かについて、「業務上の必要性」と「生活上の不利益」を比較衡量し、「労働者に対し通常甘受すべき程度を著しく超える不利益」でない限り配転命令は権利濫用とならない旨を判示し、「権利濫用」の判断に慎重な姿勢を示した（東亜ペイント事件（最二小判昭61.7.14））。

第二に、出向に関しては、労務提供の相手企業が変更される点で配転と基本的に異なるので、判例も労働者の同意のない限り当然に出向を命ずることはできないと判断してきた（日東タイヤ事件最二小判昭48.10.19）。しかし、その後、出向が様々な必要性に応じて増加・日常化し、それに伴い、就業規則で出向に関する包括的な根拠規定が設けられ、出向者の取り扱い基準が組合との協議を経て整備されたり、出向中の不利益を防止する様々な措置が講じられたりするなど出向制度の整備が進むと、判例に変化が生じた。

即ち、密接な関連会社間の出向で、就業規則上も「関連会社への転勤」を命じうることが規定され、かつ、入社時に関連会社への出向がありうるということが説明されていた事案について、「入社時の契約に基づき包括的出向命令権を取得していた」として出向命令を認める判断が示された（興和事件・名古屋地判昭 55. 3. 26）。こうして、関連会社への出向など内部市場の外縁の拡大とみられるような場合については、企業内の配転に準じて有効性を判断する方向が生じた。

第三に、職場の就業ルールの変更に関わる法理である。労働契約は、長期間にわたる継続的・集団的な契約関係であり、経済状況や高齢化などの状況変化によっては、労働条件の変更が必要になる場合がある。こうした場合、契約法理を徹底すれば、その都度の労働者の個別の同意が必要になるが、現実的には、こうした処理は困難である。こうした弾力的・集団的処理の要請にどのような法的対応をとるか、という問題について、最高裁は、秋北バス事件（最大判昭 43. 12. 25）において、「労働条件の集団的処理、特に、その統一かつ画一的な決定を建前とする就業規則の性質からいって、当該規則が合理的なものであるかぎり」有効であるとした。最高裁は、その後も、一貫してこの法理を踏襲し、大曲市農協事件判決（最三小判昭 63. 2. 16）では、それまでの最高裁裁判例を集大成し、就業規則による労働条件変更法理を確立した（菅野（2004））。以後、「合理的なもの」の判断が重要なポイントとなり、変更による労働者の不利益の程度と変更の必要性・社会的相当性の比較衡量、組合や従業員の反応などが重視され、これらを考え合わせて総合的に判断されるようになってきている。

（ウ） 判例法理の影響

以上のように、裁判所が 1970 年代から 80 年代にかけて形成した人事・雇用に関する判例法理は、「採用内定」「試用期間」「解雇」などの雇用関係の事案については、雇用関係の成立・維持の立場に立って労働者の保護をはかる一方、「配置転換」「集団的労働条件変更」などの人事案件については、企業の幅広い裁量を認める方向となっている。こうした判例法理の傾向は、企業が経済変動に対処するに、労働市場との関係で、採用と解雇による外部の労働市場を通じた調整方法（「外的柔軟性」）をとらず、企業内部の人事権による配置転換や就業規則による労働条件の一律的変更などの調整方法（「内的柔軟性」）をとることを追認し、ルール化したものといえよう。そのことによって、我が国の大企業の長期雇用システムは、単なる雇用システムに止まらず、社会的規範にまで昇華され、雇用を中心とする社会の安定を支える役割を担うようになった。

（2） 雇用システムに対する信頼の高まり

（OECD、海外における「日本的雇用システム」の評価）

1970 年代には、内外において日本的雇用システムに対する肯定的な評価が盛んになった。経済協力開発機構編（1972）『OECD 対日労働報告書』は、高度成長を可能にした重要な要因として、「日本的雇用制度」を挙げ、その構成要素たる「終身雇用」、「年功賃金」

及び「企業別組合」の3つの柱が良好な労使関係を維持し経済的・社会的安定をもたらした鍵であるとした。

次いで、同じく1977年のOECD報告書「労使関係制度の展開—日本の経験が意味するもの」は、日本が欧米諸国と異なりスタグフレーションを生じることなくオイルショックを克服し順調に経済を回復した要因について、3つの柱に加え、4つ目の柱として企業内の社会的規範（共同体としての企業、タテの関係と相互義務の関係、合意による意思決定）を挙げ、これらの特質は、日本社会の文化的特質に深く根ざすとともに、生じてくる諸変化に合理的な適応力を持ち、今後とも存続していくとした。さらに、同報告は、日本の労使関係を特徴づける、企業内での労使一体の協力、合意による意思決定、技術革新と人的資源を容易にする雇用・賃金制度などの点で、日本の雇用システムが西欧の進む方向を先取りしているとした。

（「日本の雇用システム」の貢献）³¹⁴

我が国でも、日本の労使関係が戦後の日本の経済・社会の発展に貢献した役割を高く評価する見解が広まり、その貢献内容として、概ね、次のような点が指摘された。

第一に、経済成長への寄与である。我が国の労働者の熟練は、主として企業における長期勤続のもとでのOJTや再訓練により形成された。企業別組合は、「仕事の縄張り」や制限的な雇用慣行を持たず、労働者の雇用は特定の仕事の限定がないので、技能再訓練や配置転換を受け入れ易く、企業内の労働移動が活発で労働力資源の効率的な配分と利用が可能となった。過剰人員が発生した場合の雇用調整も柔軟かつ多面的な方法をとることができた。このことが質の高い労働力資源の形成と技術水準の高い高度工業国家をもたらした。また、生産性の成果配分という点でも、労働者の雇用・労働条件は大幅に改善し欧米並みとなった。

第二に、雇用労働条件の改善は、オイルショックを乗り越え、インフレーションと大量失業の共存という事態なしに実現できた。オイルショック期以降の先進諸国の共通の悩みは、インフレーションと大量失業であった。特に、強力な組合による賃上げの結果、物価上昇とコストの増加による経営の圧迫、設備投資意欲の抑制、競争力の後退が生じ、経済成長の低迷による失業の増大に繋がった。これに対し、我が国では、組合の経済整合性を考慮した賃上げ抑制などの労使の協調や、個別企業レベルにおける多様な手法による雇用調整策の出勤により、大きな失業率の上昇を招かずに短期間のインフレ収束に成功した。こうした労使の高い適応力の根源として、企業の長期繁栄と雇用保障を重視する労使の共通認識、労使間での相互の情報交換・意思疎通が大きく寄与した。また、産業社会の等質性や高い教育水準も施策の方向づけを容易にした。

第三に、産業民主主義という点でも、戦後の労働組合の経営民主化要求によって、戦

³¹⁴ 本項は主に、次の著書をを参考に執筆した。白井（1980）。

前のような従業員の身分制的な序列や差別待遇は撤廃され、ホワイトカラーとブルーカラー間の待遇格差は顕著に縮小した。また、賃金制度のみならず、福利厚生施設の利用などのすべてについて、ブルーカラーとホワイトカラーの平等化が進展し、処遇のあり方は一変した。例えば、管理職と現場の従業員が食堂で席を同じくするなど、戦前の日本や欧米ではあまり見られない光景もあたりまえとなっていた。

（３） 「雇用安定社会」と構造変化

（「雇用安定社会」の形成）

わが国の大企業の長期雇用システムは、石油危機を克服し、判例法理による支持に加え、国内外の高い評価を得て、1970年代から1980年代にかけて社会を支える基盤となるに至った。菅野（2004）によれば、そうした社会の全体的様相は、大・中企業における長期雇用システムと企業別労使関係を中心的システムとしつつ、その周辺に中小企業・非典型雇用労働者の雇用関係や春闘システム、政府の積極的政策形成と労使の参加などの補足的システムを配する構造であり、その最大の特徴は、企業と正社員労働者間の長期的雇用関係を重視する「雇用安定（型）社会」という点にあった。雇用の維持は、労働者・労働組合の最重要の要求であったのみならず、個々の経営者の基本的行動規範ともなり、経済界の全体的価値観ともなった。政府も、そのような価値観を前提に、企業の雇用維持の努力を全面的に支援する政策を行った。これらの関係者の雇用尊重の理念は、雇用の維持・安定を企業利益や賃上げなどの価値に優先させるものであり、それによって、石油危機後の雇用調整期においても、失業率2%台と、ほぼ完全失業の状態を維持することが可能となった。

（雇用システムを支えた構造の変化）

こうして、80年代は「日本的雇用システム」の絶頂期であったが、他方では、日本的雇用システムを支えた条件・構造が大きく変わりはじめ、それに応じた対応が課題となった。

まず、雇用システムを支えていた構造の変化である。企業内では従業員の年齢構成の高齢化と女性の勤続継続によって従業員のピラミッド型の年齢構成は崩れ、ポスト不足やコスト増の問題が顕在化し、従来の年功的処遇が困難となるとともに、定年延長を含めた退職時期のゾーン化・多様化が進んだ。また、女性の高学歴化と職場進出によって、女性労働者の増加と継続就業の傾向が強くなり雇用機会の均等など雇用管理のあり方の見直しが求められた。

さらに、経営においても、石油危機以後、経営合理化や人件費コストの削減を図る「減量経営」が盛んとなり、景気回復期には残業時間の増加や非正規労働者の採用により対処する傾向が強まった。減量経営により、パートタイム労働者や派遣労働者などの非正規従業員が急増し、従業員層の分化とこれら非正規労働者の労働条件の適正化など処遇上の問題が顕在化した。

第7節 女性労働の問題と男女雇用機会均等法の制定

(1) 女性労働の動向

(女性労働者の増加)

女子労働者の状況をみると、1970年代後半から1980年代前半にかけて、労働力率の上昇と、雇用者の増加・雇用者率の上昇が続いた。まず、労働力率は1960年代から一貫して低下してきたが、1975年に45.7%と底を打ち、以後少しずつ上昇に転じ1981年には47.7%となった(労働力調査)。教育水準の上昇による20歳未満の女子の労働力率の低下や労働力率の高い農家世帯、自営業世帯の割合の減少(特に家族従事者は激減)がマイナスに働く一方、雇用者の一貫した増加により上昇に転じたものである。なお、1970年代には女子労働力は景気感応的であり、1973年から1975年にかけての低下は、主として第一次オイルショックによる非労働力化の影響による。

次に、女子雇用者数は1970年1,096万人(全雇用者に占める割合30.2%)、1975年1,167万人(同32.1%)、1981年に1,391万人(同34.5%)と1970年代を通じ着実に増加し、女子就業者に占める雇用者の割合も高まった(64.3%)。分野別には、1981年において、サービス業が402万人で最も多く、次いで製造業は397万人、卸小売業360万人などとなっている。このうち、1970年と比較すると、サービス業と卸・小売で大幅に増加したものの、製造業では横ばいに留まり、需要面では経済のサービス化が女子雇用者の増加に大きく影響したことがわかる。

(女子労働の変化—勤続年数の長期化)

この間、女子雇用者の特質にも大きな変化が見られた。

第一に、女子労働者に占める中高年女性、有配偶女性の割合が60年代に引き続き高まった。60年代後半から70年代前半の増加は40歳台中心であったが70年代後半からの増加は30歳台が中心であった。また、有配偶者の増加は70年代前半に加速したが、70年代後半にも勢いは鈍ったものの引き続き増加した(「労働力調査」)。子育て終了後に再就職する女性の増加に加え、結婚後も退職せず継続して働く女性が増加したことも一因をなしている³¹⁵。

第二の特色は、勤続年数の長期化である。女子労働者の勤続年数は、「賃金構造基本統計調査」によれば、1970年4.5年、1975年5.8年、1981年6.2年と着実に伸長した。特に、勤続年数5年を境として5年未満の者は大きく減少している(1965年75.5%、1975年61.1%、1980年55.7%)のに対し、5年以上の者は着実に増加(5～9年の者1965年15.6%、1975年20.9%、1980年25.1%など)している。その要因として、女子労働者の離職者のうち「結婚・出産・育児」を理由に離職した者の割合が1975年以降ほぼ一貫して減少したこと(「雇用動向調査」によると1975年25.2%、1978年20.0%、1981

³¹⁵ 高橋久子(1983)。

年 18.8%)がある。この結果、1981年には、1970年代前半に比べ女子労働の年齢階級別労働力率を示すM字カーブの底(20歳台後半～30歳台前半)がやや上昇する形となった。

第三に、上記の背景には、進学率の急上昇・高学歴化とそれに伴う就業意欲の高まりがある。即ち、新規学卒就職者のうち中学校卒業者の占める割合は、1965年には43.2%であったが1980年には僅か5.2%に過ぎなくなり、対照的に短大・大学卒業者の占める割合は1965年の6.0%から1970年15.0%、1980年34.2%と急増した。一般に、学歴の高い者ほど就業意欲の高い傾向があり、女子大学生の就労意識について約半数が長期雇用を希望しているとの調査もある³¹⁶。さらに、高学歴化は、就労意識や就業行動にも影響を与えている。就労意識の面では、パートの増加により「仕事に従」とする者が増えていたが、70年代から逆に「仕事を主」とする者の増加が目立つようになり、全体の増加数でも「仕事は主」とする者の増加のほうが「仕事に従」とする者の増加を上回るようになった³¹⁷。また、家庭観についての調査³¹⁸によれば、「夫は外で働き、妻は家庭を守る」という考え方について明確に「賛成」する者が大幅に減少し(女性では1972年48.8%から1979年29.1%)、「反対」とする者も1972年の10.2%から1977年の22.8%に倍増した。特に女子大卒者では「反対」が1977年に約3割となっている。このほか、就業行動の面では、1980年の景気後退期において従来のような女子労働力率の減少はみられなくなった。需要側の要因として、元々女性労働者比率の高い卸・小売、サービス業のウエイトが高まったことのほか、供給側の要因として女子労働者が失業者しても非労働力化せず市場に留まったことが影響した。こうした就業行動は、1973年の第一次オイルショック時の女子労働力の非労働力化とは大きく異なっており、就業意欲やキャリア志向の高まりにより就業行動パターンが男子と類似してきたことが窺われた。

(2) 内部市場における男女二重構造と女子の雇用管理

(内部市場の二重構造)

1980年代には、女子労働者の高学歴化や職場進出によって、その就業のあり方や就業意識が大きく変化する一方、雇用管理の実態において、従来からの男女別の雇用管理が継続する中で、男性社員の年功的昇進管理の反面として、採用、配置などにおける男女の著しい格差の存在とその矛盾が問題化した。

まず、雇用管理のうち採用については、高卒、大卒の「男女とも採用」は、それぞれ50.4%、31.4%に過ぎず、特に4年制大卒について「男子のみ採用」は64.2%にのぼった(労働省婦人局の調査「女子労働者の雇用管理に関する調査」1984年度)。また、採用基準と職務との関係については、女子の場合、圧倒的に「採用後直ちに配置する職務」が多い(新規高卒女子69.4%新規大卒女子49.2%)のに対し、男子では、「将来配置す

³¹⁶ 日本リクルートセンター(1978)。

³¹⁷ 高橋久子(1983)

³¹⁸ 内閣総理大臣官房広報室(1973)『婦人に関する意識調査：昭和47年10月調査』と内閣総理大臣官房広報室(1981)『婦人に関する世論調査：昭和54年5月・10月調査』を比較したもの。

る主な職務」（新規高卒男子 10.2%、新規大卒男子 30.2%）や「採用後の職務と将来配置する職務の両者の勘案」（新規高卒男子 50.3%、新規大卒男子 65.8%）が多い（職業研究所『事業所の採用に関する調査研究報告書』1981）。

次に、配置については、前掲労働省婦人局の調査（1984）によると、労働基準法の就業制限業務以外でも「女性をまったく配置していない仕事がある」と答えた企業が 63.0% に上った。配置していない職場の特徴として、「筋力・体力を必要とする」（55.5%）や「高度な技術や資格を必要とする」（41.8%）が高かった。また、女性が担当している仕事については、「男子社員のアシスタント的な仕事」「コピー・お茶入れ・おつかいなど」「ルーティーン的な仕事」が「多い」が、それぞれ、70.0%、66.8%、65.6%を占める一方、「専門知識・技術を伴う仕事」「企画・分析・判断力を伴う仕事」については、「多い」とする者が殆どなく、「多少ある」がそれぞれ、62.0%、46.9%に過ぎない（とらば一ゆ編集部「女子社員の雇用に関する調査」1981）。昇進については「女子には昇進機会がない」と答えた企業が 43.7%あり、「ある」と答えた企業でも昇進可能の上限は多くが「課長相当」（28.3%）、「係長相当」（30.9%）であり、「部長相当」（4.7%）、「部長相当より上」（15.9%）は限られた状況であった（同「女子労働者の雇用管理に関する調査」1984）。

上記のような企業内における処遇の実態をみると、採用における違いに加え、採用後も男子労働者は職務幅の広い「一般職」に配置され定期的な配置転換や転勤が行われ管理職への昇進機会が開かれる一方、女子労働者の職務は定型的な「事務職」に限られ、定期的な配置転換や転勤は行われず管理職への昇進機会のない構造となっており、企業の内部労働市場が男女間で二重市場となっている様子が窺えた。

（二重構造の要因と雇用システム）

こうした男女間の二重構造が生ずる要因については、いくつかの指摘がなされた。即ち、企業は個別労働者の適性を判断するには大きなコストがかかるため、統計的に見て男子労働力と女子労働力の勤続期間が平均的に異なることから、一般に勤続期間の短い女子には、投資効率の面から幅広いローテーションや教育訓練などの投資をおこなわない（統計的差別）とする考えがある。しかし、女子の勤続年数が短いのは、本人の意思というよりそのような仕組みとなっていることに起因する面がある。特に、我が国の雇用システムにおいては、男女役割分担を前提に家計を担う男子労働力が一定時期まで一律に内部昇進する雇用システムをとる一方、数の限られた管理職ポストを筆頭に組織のピラミッド構造を維持するため、短期間で回転する労働力として女子労働力を早期に退職させる仕組みが採られているとの指摘がなされた³¹⁹。さらに、労働基準法において、女子労働者の深夜業が禁止され、残業についても、1日2時間、週6時間、年150時間

³¹⁹ 小沢（1981）

以内に制限されていることが、我が国の雇用システムと相俟って女子労働者のキャリアの発展を妨げている面が否定できない。我が国の雇用システムにおいては、不況期における雇用調整を見込んで労働者の数を仕事量より少なめに配置する傾向があり、職場集団のインフォーマルなコミュニケーションを重視する風土と相俟って残業が恒常的に行われるケースが少なくない。このため、深夜業の禁止や残業の制限のある女子労働力の仕事や異動領域は極めて限定されることとなり、いくつかの配転経験を必須とする管理職への昇進機会が事実上閉ざされてしまうとして、保護規定の撤廃を唱える意見もみられた³²⁰。

（女子の管理職登用機会）

こうした二重構造が厳然と存在する一方で、女子労働のあり方の変化に応じ、女子管理者への登用を進め、女子労働力の働くインセンティブを高めようとする動きも出てくる。例えば、百貨店業界においては、1980年代に女子従業員の管理職への登用が見られるようになった。具体的には、入社10年目前後を目途として、役職登用の適性を判断し、その適性の認められる女子労働者について2～3年平均の配置転換を開始し、管理職への昇進の機会を開くというものである³²¹。

ただし、こうした処遇を可能とするには、それまでの女性の職務配置に男性の職務との「交代可能性」などある程度の関連性があること、女性の能力も勤続に応じて向上していること、企業規模の拡大によって管理職ポストが創設されることなどの条件が必要であり、現実には、こうした職場は極めて限られる³²²。特に、高度成長が終了し中成長に移行する中で管理職ポストの拡大は困難な状況となり、女子労働者の高学歴化とそれに応じた職場進出の動きに対応し本格的な女子労働力の育成と活用を進めるには、こうした事後的な昇進キャリアへの編入方式ではなく、採用・配置の時点から女子労働力を昇進可能なキャリアに組み込んでいく方策が必要になってくる。折しも、1980年代に入り、国連の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」批准とからんで、女子労働力の雇用管理における均等待遇の観点から「雇用機会均等法」制定の動きが現実化し、大きな転換点を迎えることとなる。

（3） 男女雇用機会均等法の制定

（ア） 国際婦人年と諸提言

1970年代から国連における女性の決議や条約の採択がなされ、それを契機として我が国でも1970年代から雇用における男女平等法制に向けた検討が行われた。まず、1950年代からの国際機関における様々な条約、文書の積み重ねのうえに、1967年に国連総会において、婦人差別撤廃宣言が採択され、その第10条で雇用の分野の措置が規定された。

³²⁰ 例えば、高梨昌『日本経済新聞』昭和59年10月4日朝刊。

³²¹ 八代（1984）。

³²² 八代・石渡他（1986）、石田編（1986）。

次いで、国連は1975年を国際婦人年と定め、同年における国際婦人年世界会議において1976年から1985年までの10年間に国際婦人年の目的を達成するための行動指針を示す「世界行動計画」を採択した。同計画（「雇用及び関連の経済活動」の分野）は、「政府は、婦人労働者に対する機会と待遇の平等、同一労働同一賃金の権利を保障することを明示的な目標とした政策及び行動計画を策定すべきである」としたうえで、これらの政策及び行動計画に「性、又は婚姻上の地位を理由とする差別を撤廃する原則を定めた法律、諸原則を実施するための指針」等を盛り込むべきである（パラグラフ90）、とした。

こうした動きを受け、1975年9月、政府は内閣総理大臣を本部長とし、関係行政機関の事務次官を構成員とする婦人問題企画推進本部を発足させ、1977年1月に「国内行動計画」を策定した。同計画は、世界行動計画を踏まえ、10年間の展望に立って女性の地位向上に向けての目標と課題を明らかにするものであり、「法制上の婦人の地位向上」の中で「雇用、職業における男女平等の確保のための婦人労働関係諸法令、その他広く各種法令上の問題点について検討を行う」としたほか、「男女平等を基本とするあらゆる分野への婦人の参加の促進」の中で、「職業生活のあらゆる領域で男女が平等の機会と待遇を得られるよう、雇用制度、慣行の改善に努める」とした。

さらに、1979年には、国連総会で「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が採択され、同条約第11条では、「雇用の分野における女子に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置をとる」こと、「婚姻又は母性を理由とする女子に対する差別を防止し、かつ、女子に対して実効的な労働の権利を確保するため」適当な措置をとることを締約国の義務として定めた。我が国は、1980年6月に急遽婦人問題企画推進本部を開催し、同条約に関し「国内行動計画後半期における重点事項として、批准のため、国内法制等諸条件の整備に努める」との申し合わせを行い、同年7月の「国連婦人の10年1980年世界会議」における女子差別撤廃条約の署名式において我が国も署名に加わった³²³。こうして、国内的には上記の「申し合わせ」、国際的には、条約の署名により、我が国は条約の批准とそれに伴う国内法の整備を行うことが具体的な日程にのぼることとなった。

（イ） 労働基準法研究会における検討

1970年代には、上記の国際的な機関における婦人の差別撤廃へ向けた動向と並行して、国内でも労働大臣の私的諮問機関である労働基準法研究会で労働基準法の保護規定に係る見直しの法的検討が行われた。即ち、1970年に労働時間・休日・休暇及び女子・年少者の問題に関する実情及び問題点を専門的に調査研究するため、第二小委員会（委員長有泉亨）が設けられ、1978年11月に労働基準法における女性保護規定の基本的事項についての実情と問題点に関する研究報告がまとめられた。同報告の内容は、次のとおりで

³²³ 「署名」とは、将来的に「批准」をする意思があることを示す行為であり、「署名」だけでは条約の規定に拘束されない。条約が発効するためには、別途、条約の「批准」が必要になる。

あり、その後の検討の柱となる論点が含まれている。

第一に基本的考え方として、「男女平等と職業選択の自由は憲法によって保障された基本的人権であり、就業の分野においても男女の機会均等と待遇の平等が保障されなければならない。このためには新しい立法その他各種の方策が必要である」とした。また、女子に対する特別措置について、その「合理的範囲は、そのときの労働条件、労働態様、女子の能力等の諸条件とも関連しており、固定的なものではない」としたうえで、「合理的理由のなくなった特別措置を存続することは、女子の保護というよりは、かえって女子の職業選択の幅を狭めそれ自体差別となる可能性もある」とし、「基本的には母性機能など男女の生理的など男女の生理的諸機能の差から規制が最小限必要とされるものに限ることとし、それ以外の特別措置については解消を図るべきである」とした。

第二に、男女平等について、「現状を見ると、募集、採用、配置・配置転換、賃金、教育訓練、昇進・昇格、解雇、定年等種々の場合において差別の存することは否定できない」としたうえで、「就業の場における性別による差別的取り扱いを解消していくには、明文をもって男女差別を禁止し、司法上の救済だけでなく迅速かつ妥当な解決を図りうる行政上の救済が必要である」とした。また、その実効性を確保する具体的制度として、①募集採用から定年、解雇に至るまで雇用の機会と待遇の全般にわたって規制しうるものであること、②労使の自主的解決を促す等弾力的方法により救済が図られるものであること、③行政機関の是正命令などの措置が設けられていること、④男女平等についての啓発、指導が積極的に進められること、という要件を挙げた。

第三に、「一般女子の保護」については、「時間外及び休日労働」「深夜業」の規制については、「基本的には男子と同様にすべき」とする一方、「女子の方に家事、育児の負担がかかる場合が多いことなど女子が現在社会的におかれている状況をも考慮すれば、当面女子について必要最小限の特例を設けることはやむを得ない」とした。また、「危険有害業務」については「原則的に男女同一に扱うべきであり、「坑内労働」についても「全面就業禁止については改める必要がある」とした。「生理休暇」については「医学的根拠がなく本来廃止すべきもの」としている。このほか、母性保護については、1974年の専門委員報告を踏まえ、産前休業6週間という期間については変更すべき積極的理由はないとする一方、「育児産後休業期間を原則として8週間とする方向で検討すべき」とした。さらに、妊産婦の時間外労働及び深夜業の禁止などを図るべきであるとのべている。

(ウ) 雇用機会均等法の成立

(婦人少年問題審議会における検討)

上記のような、国内外における女子の差別撤廃をめぐる動きと並行して、婦人労働問題審議会においても、男女平等問題研究会における若年定年制や結婚退職制等に係る報告書を踏まえ、1976年12月には「雇用における男女の機会均等と待遇の平等の促進に関する建議」がまとめられた。さらに、1978年春から雇用における男女の機会と待遇を確

保するための諸方策についてあるべき法制度を含めた審議が行われ、その過程で、男女平等に係る基本原則とその確保についての具体的な姿と実現の方法についてコンセンサスの形成を図る必要があるとして、1979年12月に「今後の審議についての申し合わせ」を行った。この「申し合わせ」を受け、三者構成の「男女平等問題専門家会議」（座長：三淵嘉子）が設置され、2年間にわたる審議の結果、1982年5月に「雇用における男女平等の判断基準の考え方について」として労働大臣に報告が出された。報告内容は多岐にわたるが、男女平等についての考え方として「男女平等とは個々人の意欲と能力に応じて男女を等しく取り扱うことであり、社会通念や男女の平均的な就業実態の差を理由として異なる取り扱いをすることは妥当性があるとは言えない」とした。しかし、具体的な一般的な男女の勤続年数の差を理由とする異なる取り扱いについての結論は避け、今後の審議に委ねる方針をとった

婦人少年問題審議会婦人労働部会は、この報告を受けて審議を再開し、その途中経過について、1983年10月に調査検討を通じて把握した問題点をまとめた「雇用における男女平等実現のための方策の検討に当たっての問題点」の公表、次いで同年12月に審議状況の公表を行いつつ審議を進めたが、労使の意見の隔たりは大きく審議は難航した。このため、1984年2月に公益委員による「たたき台」をつくり、それをベースとして審議を進め、1984年3月26日「雇用における男女の機会の均等と待遇の平等を確保するための法的整備について」と題する建議をまとめ、坂本三十次労働大臣に提出した。

労働省は、この建議の内容を踏まえて法案を取りまとめ、その要綱を婦人少年問題審議会及び関係審議会に諮問した。ただし、諮問内容は上記建議と異なる点がいくつかあった。

婦人少年問題審議会及び関係審議会では、審議の結果、1984年5月9日に答申が出された。答申は、通常の「妥当」とする旨の表現ではなく「やむを得ない」という表現となり、労使の意見が付記される異例のものであったが、労働省は、付記された意見も参酌し、法律案をまとめ、1984年5月14日第101回国会に提出した。法案は、一部修正されたうえ、第102回国会において「雇用における男女の平等扱いの促進に関する法律」が1985年5月17日可決成立した。同法は、1986年1月27日に公布、同年4月1日施行となった。

（改正後の均等法の内容）

第一に、目的規定について、「この法律は、法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇が確保されることを促進するとともに、女子労働者について、職業能力の開発及び向上、再就職の援助並びに職業生活と家庭生活の調和を図る等の措置を推進し、もって女子労働者の福祉の増進と地位の向上を図ることを目的とする」となった。改正前の勤労婦人福祉法に比べると、「雇用の分野における男女に機会均等と待遇の確保」を新たに文頭に置き法律の目的を一新する

とともに、「勤労婦人」を「女子」に変更し「福祉施設の設置等の措置」を削除する一方、「職業生活と家庭生活の調和」や、最終目的として「福祉の増進と地位の向上を図る」との表現を維持し、改正前の「勤労婦人福祉法」の法目的を残すこととなった。

第二に、新たに雇用に係る機会均等に関する規定が導入された。まず、募集・採用、配置・昇進については、事業主に男子と均等な機会を与える努力義務が課されることとなり、それに伴い、努力義務の対象となる、募集、採用、配置、昇進について、労働大臣が「事業主が講ずるよう努めるべき措置についての指針」を定めることとなった（第12条）。指針において定められた具体的な内容は、「募集・採用」に係る努力義務の内容については、募集・採用区分（職種、資格、雇用・就業形態等の区分）において対象から女子を排除しないこと、募集・採用に当たって、年齢、婚姻の有無、通勤の状況その他の条件を付す場合において、同一の募集・採用区分の男子と比較して不利とならないよう措置することとされた。「配置・昇進」に係る努力義務の内容についても、配置・昇進に当たって、女子であることを理由として対象から女子労働者を排除しないこと、配置・昇進に当たって一定の条件を付す場合に、男子労働者と比べて女子労働者に不利な取り扱いをしないこととされた。

第三に、新たに、教育訓練、福利厚生、定年、退職及び解雇について、労働者が女子であることを理由とする差別的取り扱いを禁止した。このうち、差別的取り扱いが禁止される教育訓練は、法律上「労働者の業務の遂行に必要な基礎的な能力を付与するための教育訓練」とされ、具体的には、省令（均等則）で「新入社員訓練」「職階別訓練」などが挙げられている。いわゆるOJTは業務遂行との区別が明確でないなどの理由から対象から外れた。福利厚生については、住宅資金の貸し付けその他これに準ずる福利厚生の措置で労働省令で定めるものが差別的取り扱いの対象とされ、均等則で生活資金・教育資金等の資金の貸し付け、住宅の貸与（いわゆる独身寮を除く）などが定められた。定年、退職及び解雇については、女子であることを理由とする差別的取り扱いのほか、女子労働者の婚姻、妊娠、出産を退職理由とする定めや、女子労働者の婚姻、妊娠、出産休暇を理由とする解雇が明示的に禁止された。

第四に、機会均等に係る紛争に係る規定を設けた。まず、事業主に対し、配置・昇進、教育訓練、福利厚生及び定年・退職・解雇について法律の定める事項に関し、女子労働者からの苦情の申し出を受けた際にその自主的な解決を図ることを努力義務として規定した（苦情の自主的解決、第13条）ほか、都道府県婦人少年室長が女子労働者と事業主の間の紛争であって労働省令で定めるもの（差別的取り扱いが禁止されまたは努力義務とされた事項）について当事者から解決の援助を求められたときに必要な助言、指導、勧告をすることができることを定めた（第15条）。また、関係当事者から調停の申請があった場合で必要があると認められるときは婦人少年室長が機会均等委員会に調停を行わせることとし、併せて調停委員会の設置、組織、調停の手続きに関する規定を設けた。

その他、妊娠、出産、育児を理由として退職する女子労働者の再就職を容易にするための国の配慮に係る規定を新設した。また、育児休業や再雇用特別措置の普及について勤労婦人福祉法の規定を引き継ぎつつ、その措置の普及を促進するため、国は助言、指導、その他の援助をする旨の規定を新設するなどの改正を行った。

同法の規制自体は努力義務を中心とした比較的ゆるやかな内容であったが、企業に大きなインパクトをもたらした。同法の制定後、多くの企業では、女性従業員の雇用管理のあり方の見直しが進められた。しかし、長年にわたって男女別扱いがなされてきた構造や歴史的経緯の影響を払拭することは容易でなく、コース別雇用管理方式の採用・普及など法令に反しない範囲で均等取扱いを実質上回避する動きがみられた。

（労働基準法の改正内容）

労働基準法においては、従来、第6章は「女子及び年少者」とされていたが、改正労働基準法においては、「女子」と「年少者」を別建てとし、新たに第6章の2を設け「女子」に関する規定を置くとともに、母性以外の保護について原則として廃止ないし限定する方向で改正がなされた。

第一に、時間外・休日労働の規制の緩和である。それまでの女子労働者に係る時間外労働の規制である、1日12時間、1週6時間、1年150時間の限度について、次のような緩和がなされた。まず、「管理職（労働者の業務の遂行を命令する職務上の地位にある者）」や「専門職（専門的な知識若しくは技術を必要とする業務に従事する者）」であって命令で定める者については、これらの規制や休日労働の禁止を解除した。次に、それ以外の者で工業的業種（製造業、鉱業、土木・建築等）の事業に従事する者については、1日2時間の規制のみ解除した。さらに、非工業的業種（販売、金融・保険、興業、郵便・電信電話等）の事業については、労働基準法は大枠のみ定め、命令（女子労働基準規則、以下同じ）において、①保健衛生及び接客娯楽の事業について2週12時間、年間150時間、休日労働禁止、②その他の非工業的業種の事業については4週24時間、年間150時間、休日労働1日以下とされた。

第二に、深夜業禁止の適用除外の拡大であり、女子を午後10時から午前5時までの深夜に使用してはならない原則を維持したうえで適用除外業務を拡大した。具体的には、管理職及び専門職に加え、命令において映画撮影業務や放送番組制作など若干拡大し、さらに品質が急速に変化しやすい食料品の製造又は加工の業務等業務の性質上深夜業が必要とされる業務であって労働時間が6時間以下の者（弁当製造、卸売市場の業務、新聞配達等の業務に従事するパートタイム労働者）について禁止が解除された。このほか、本人の申し出により行政官庁の許可を受けて深夜業の禁止を解除する仕組み（タクシー・ハイヤー業のみ）も設けられた。

そのほか、坑内労働は、原則女子禁止としつつ、医師、看護婦、各種取材の業務、妊婦、申し出のあった産婦（出産後1年以内）は例外とされた。危険有害業務に係る就業

制限については妊婦について従来どおり制限を維持し、女子一般については重量物を扱う業務、有害ガスを発散する場所における業務のみが制限された。産前産後休業については、産後休業が6週間から8週間に延長された。また、妊産婦については、請求によって、時間外労働、休日労働及び深夜業をさせてはならないこととされた。生理休暇については、生理日の就業が著しく困難な女子に対してのみ生理日に就業させてはならないこととされた。

第8節 非正規労働を巡る動向

(1) パートタイム労働の実態

(パートタイム労働者等の急増と女性労働の問題)

パートタイム労働は、昭和40年代に製造業の軽作業に出現し始め、高度経済成長期を通じて若年労働力不足を補う労働力確保対策として活用が進んだ³²⁴。さらに、高度経済成長により比重が増加した第三次産業において、労働力不足に対応するため、卸小売業において臨時工の雇用形態を応用して短時間勤務による女子雇用者の増加を図ったことによって広く普及した³²⁵。特に、第一次オイルショック前後に急伸した大規模小売店舗や百貨店等において労働需要のピークに合わせて人件費の安い短時間労働者の需要が増大したこと、オイルショック後の中成長への移行により世帯主収入の増加率が低下し生活収入を補うための主婦パートが労働市場に登場したことによってパートタイム労働者は急増した。

パートタイム労働需要の高まりは企業の雇用管理の視点から見ると、第一に、オイルショックを経て労使間において正社員の雇用保障の規範意識が高まった中で雇用調整の容易な就業形態としてパートタイム雇用を選好したこと、第二に、高齢化社会へ向け年金や医療保険などの法定福利費や社会保険料の引き上げに伴う人件費増大を回避する意識が働いたことが挙げられる³²⁶。パートタイム労働はこのように雇用調整手段として活用され、従来の臨時工や社外工に代る縁辺労働力の変貌という性格を持った³²⁷。

パートタイム労働市場は幾つかの特色を持っている。

第一に、その多くが中高齢女性労働者であり、一旦結婚・出産により退職した女性が育児期を過ぎ1976年頃からパートタイマーとして労働市場に再参入するようになった。これらの女性にとってパートタイム労働は家事・育児と両立できる就業形態として選択された。

第二に、低賃金の問題であり、パートタイムの賃金は最低賃金を上回っているものの、

³²⁴ 労働省婦人少年局(1971)『女子パートタイム雇用の実情：昭和45年』「女子パートタイム雇用調査」結果報告(1965)「昭和40年女子パートタイム雇用調査」。

³²⁵ 神代(1995)。

³²⁶ 労働省『労働白書』1979年版、1981年版。

³²⁷ 大河内・高梨ほか(1976)。

労働組合に組織化されていないこと、家庭の補助的な働き方として就業調整を行うこと、地域の労働市場に限定されることなどから最低賃金の近傍に釘づけされる傾向がある。

第三に、税制・社会保険制度の問題であり、配偶者控除や医療保険給付等の被扶養者受給資格を維持するために労働時間等の調整を行うケースが多く、これらの制度はパートタイム労働者の労働時間選択やキャリアの発展に大きく影響した。これらの特色や制度の影響により、パートタイム労働者の就業行動と就業形態は多様化し、その後パートタイム労働が長期化・基幹化する中で均等処遇をはじめとした正社員との関係や能力の発揮できる就業形態としての問題が焦点となっていく。

（パートタイム労働対策の検討）

婦人少年問題審議会婦人労働部会は、「婦人労働力の有効活用についての中間報告」（1964年11月）をとりまとめ、その中で、パートタイム労働（当時は「パートタイム雇用」という用語が用いられていた。）は「家事負担を果たしつつ雇用の機会をうる制度として、欧米諸国で行き渡っている雇用形態で」とあり、女性労働力の活用のための1つの方策としてパートタイム労働への注目を促した。次いで1966年11月、婦人少年問題審議会は「中高年齢婦人の労働力有効活用に関する建議」をとりまとめ、その中でパートタイム労働の諸条件は必ずしも十分に整備されていない状況にあり、調査研究等によりパートタイム雇用の近代化をすすめること、等を提言した。

この建議を受けて、1967年12月には労働省に「女子パートタイム雇用に関する専門家会議」が設置され調査研究と検討が進められ、1969年2月に報告（「女子パートタイム雇用の現状と当面の諸対策について」）がとりまとめられた。さらにこれに続いて、同年8月に婦人少年問題審議会は「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」をとりまとめた。その中で、パートタイム労働者の保護と労働条件の向上及び雇用制度の整備のために、対策として次の9項目を提言した。①身分ではなく短時間の就労形態であること、②労働条件が契約時に明示されること等労働条件面種々の問題があること、③職業安定機関の利用促進、④職場適応指導、教育訓練の拡充、⑤就業分野の拡大、⑥社会保険適用の検討、⑦雇用賃金慣行等労働経済全般の近代化、⑧総合的な調査研究、⑨労使に期待されることの周知徹底を図ること。ここで労使に期待されることとされているのは、上述の専門家会議において提示されたものであるが、企業側には、職務内容、労働時間、賃金等の明確化を図り、根拠となる就業規則等をパートタイマーの特性に応じたものに整備していくこと、職場の安全・衛生面の教育、専門的、技術的、技能的分野への職域拡大とそのため教育訓練、職業と家庭との二重の責任をより調和的に果たせるよう労働時間の位置（＝時間帯）等についての検討などを求めた。一方、パートタイマーには、就職に当たって明確な労働契約を締結すること、職業人としての自覚と誇りをもつことなどを求めている。

その後、こうした指摘を念頭におきながら、労働行政が進められたが、総じて労使は

じめ社会一般におけるパートタイム労働問題の啓発に重点がおかれた。そうする中で、パートタイム労働者がかなりのスピードで増加し労働力に占めるウェイトも高まってくるとともに、1980年代前半になってこの問題に対する関心が高まるようになってきた。行政面でも、81年に専門の職業紹介機関としてパートバンクを設置するなど職業紹介体制の充実が行われ、また翌82年には雇入れの際に雇用条件を明確にするための雇入通知書のモデル様式の普及を図るなど一連の対策が講じられた。これに加えて、あらためてパートタイム労働に関する対策のあり方について、総合的な検討が開始された。

（「パートタイム労働対策要綱」の策定、対策のあり方の検討）

1982年、労働行政の当面の課題について中長期視点から検討するために労働省内に設けられたプロジェクトチームの1つとして、パートタイム労働対策についての検討が行われ、83年6月に「パートタイム労働対策の方向」と題する検討結果がとりまとめられた。これと併せて、労働基準法研究会においても検討が進められ、84年8月には「パートタイム労働対策の方向について」の報告がとりまとめられた。その中で、もとよりパートタイム労働者にも労働基準法等の労働関係法令の適用があり、この点が周知される必要があるが、また一方、パートタイム労働者には通常の労働者と異なる要素を含む面もあり、その特性を考慮した特別の対策を検討する必要があるとされ、次のような論点が提示された。①定義の明確化、②労働基準法等の適用上の問題点と対策の方向（労働条件の明示、就業規則の整備、反復更新された有期労働契約の終了（20条の解雇予告の必要性）、労働時間、年次有給休暇、健康診断）、③その他（労働条件の通常の労働者との差異、法制化でなく当面は行政努力）。

こうした提言を受け、また、野党各党からもパートタイム労働に関する法律案が提示されるなど社会の関心も高まる中で、労働省では関係審議会の議を経て1984年12月に「パートタイム労働対策要綱」が策定され、事務次官通達として示された。その中で、パートタイム労働者の定義として、所定労働時間が当該事業場において同種の業務に従事する通常の労働者よりも相当程度短い労働者とするのが適当であるとされた。また、「パートタイム労働に関する指針」として、①労働条件の明確化（雇入通知書の交付、就業規則の整備）、②労働時間管理等の適正化（労働時間、年次有給休暇、反復継続更新の有期労働契約の終了（勤続1年超の場合の解雇予告）、健康診断）、③パートタイム労働者の雇用管理の適正化（特性配慮、高年齢者のパートタイム雇用の促進、通常の労働者への優先的応募機会）、といった事項が示された。さらに、「パートタイム労働に関する施策」として、①雇入通知書モデル様式や就業規則モデル様式の普及、②労働関係法規適用の周知徹底、指針の周知徹底、③職業紹介体制の強化、相談機能の充実やガイドブックの作成、④パートタイム労働者に対する職業教室や講習の実施、⑤パートタイム

労働旬間の設定と周知・施策の集中的実施、といった事項が示された³²⁸。

(2) 業務処理請負業の出現と派遣労働法の制定

(業務処理請負業の出現・増加と課題)

1970年代に入ってから大都市地域では、「業務処理請負業」が急速に増加し始めた。この「業務処理請負業」は、注文主と業務処理の請負契約を締結し、登録または雇用関係のある労働者を注文に応じて派遣する事業を営むものである。製造業における社外工に近いタイプであり、社外工のサービス業における発展形という性格を持つが、必ずしも専門性があるといえない場合も多く、職業安定法の禁ずる「労働者供給事業」に近い性格を持っている。仕事の内容は、「事務処理関係」（一般事務、タイプ、通訳、秘書、オペレーターなど）、「ビル管理関係」（清掃、機械・設備保守点検、警備保安など）、「情報処理関係」（キーパンチャー、プログラマー、システムエンジニアなど）、「パーティーの企画・接待」（コンパニオン、ウェイトレス・ウェイターなど）など多岐にわたった。

業務処理請負業が1970年代に急拡大した背景には、サービス産業における社会的分業の進化・発展があるが、同時に、オイルショック後の減量経営に伴う企業側における労務費（給与、募集、教育訓練などの経費）の節約、特に本工の高齢化による賃金負担増大の回避のほか、景気変動の調整弁、若年労働力不足への対処といった様々な理由が考えられる。加えて後述のように、こうした需要に応ずる中高年女性労働力の供給増加といった現象が噛み合って急増となって現われたと考えられる。

派遣の就業形態には、業務処理請負会社に予め登録し仕事を紹介された場合に就労の諾否を決める形態と請負会社と雇用関係（「常用」もあるが「日雇」が圧倒的）を結び派遣される形態がある。請負会社は、発注元である委託先と請負契約を締結し、収入として請負金の支払いを受け、そのなかから派遣労働者の賃金（概ね請負金総収入の50%～70%）を支給する。「賃金のピンハネ」に当たるか微妙な問題を抱えていた。労働時間は比較的短く、賃金水準も時間給で500～2,000円であり劣悪とはいえない。しかし、殆どは、①日雇か臨時的雇用で不安定雇用の状況にあること、②公的職業紹介の対象とならない不透明な関係であること、③労働基準法や最低賃金法の適用が十分なされないこと、④労働者災害補償保険法を例外として労働保険や社会保険の適用外に置かれていることなど多くの問題を抱えていた

(労働者派遣制度の創設)³²⁹

こうした就業形態が企業によって受け入れられ、構造的に定着する中で、政策的にどのように位置づけ問題を解消していくか大きな課題になっていく。また、派遣の就業形態は、医師、弁護士、教師などの専門職や、建設業などにおける職人、自動車運転手な

³²⁸ 「要綱」において、このほか、パートタイマーとされながら所定労働時間が通常の労働者とほとんど変わらない者（いわゆる疑似パート）が相当数みられることを指摘し、その実態にかんがみこのような労働者にも当該要綱を適用することが述べられている。

³²⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨（2001）、労務行政研究所編（2013）。

どの従来型の職種別就業形態と異なる新たなタイプの職種別就業形態であり、大企業の組織序列型の雇用管理になじみにくく、寧ろ新たな職種別労働市場形成の可能性を持っている点でも政策的に注目された。

この問題を初めて公式的に取り上げたのは、行政管理庁から出された「「民営職業紹介事業等の指導監督に関する行政監察結果に基づく勧告」(1978年8月)であったが、これを受けて労働省は78年10月に「労働力需給システム研究会」を開催し、労働力需給システムに関係する1つの課題として検討され、80年4月にまとめられた報告(「今後の労働力需給システムのあり方についての提言」)の中で、労働者派遣事業を労働力需給システムの1つとして制度的に確立していく必要がある旨が提言された。

次いで労働省では1980年5月に「労働者派遣事業問題調査会」を労使の代表も含めて発足させ本格的な検討を開始したが、途中中断するなど検討は難航した。そして、ようやく84年2月に完全な意見の一致はなかったものの報告をとりまとめるに至った。そこでは、労働者派遣事業を認めるに当たって、派遣元が使用者としての責任を包括的に負い、派遣先は業務遂行上の指示に伴う使用者責任を負うとの基本的な考え方の下で必要な規制を整備し、派遣事業の対象分野は、専門的な知識、技術、経験を必要とする分野、他の従業員とは異なる労務管理、雇用管理を必要とする分野等に限定するべきとされた。

さらに中央職業安定審議会にこの問題の検討を依頼した。同審議会では労働者派遣事業等小委員会で検討が行われ、1984年11月に同小委員会報告「労働者派遣事業問題についての立法化の構想」が取りまとめられた。これを受けて労働省では法案をとりまとめ、85年7月労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律が成立した。

(制定当初の労働者派遣法の内容)

労働者派遣法では、「労働者派遣」を「自己の雇用する労働者を、当該雇用関係の下に、かつ、他人のために労働に従事させることをいい、当該他人に対し当該労働者を当該他人に雇用させることを約してするものを含まない」と定義している。派遣労働者は直接の雇用主である派遣元事業者のもとでなく他人である派遣先事業主の指揮下で労働する。したがって、派遣労働者、派遣元事業者及び派遣先事業主という三者関係となって、包括的な雇用関係は派遣元事業者と派遣労働者との間にある中で、労働の遂行に当たっては派遣先事業主から指揮命令を受けるという点で一般的な雇用関係と異なっている。また、派遣先事業主から直接的に労働に関する指揮命令を受けるという点で請負会社の労働者が発注元の事業所において労働する場合とも異なっている³³⁰。さらに、労働者と出先の事業主の間に十全な雇用関係が成立する出向とも異なっている。

³³⁰ 根源的には、労働者派遣の場合は派遣先事業主が受領するのは派遣労働者の労働(労務サービス)そのものであるのに対して、請負会社労働の場合は請負会社労働者の行う労働の成果が受領の対象となっている点が異なっている。

労働者派遣法では、派遣事業として労働大臣への届出による特定労働者派遣事業と労働大臣の許可が必要とされる一般労働者派遣事業の2種類が設定された。前者はその事業における派遣労働者が派遣元に常時雇用される労働者のみである事業者であり「常用型派遣」と呼ばれることが多く、後者はそれ以外の派遣事業者であり、派遣先がある場合・期間のみ派遣元に雇用されるいわゆる「登録型派遣」と呼ばれる派遣事業である³³¹。

また、派遣労働者の就業条件の整備のための措置として、派遣元と派遣先との間で締結される労働者派遣契約には業務の内容、就業場所など就業条件の具体的な内容を定めなければならないこと、派遣元事業主は派遣労働者にその内容を明示しなければならないこと、派遣先事業主は責任者を選任し、就業条件に反することのないよう適切な措置を講じなければならないこと、労働基準法等について派遣中は派遣先の事業に使用されるものとみなして適用されることなどの所要の規定が置かれた。また、派遣契約上の派遣期間には労働大臣が上限を定めることができるとされた。

最大の注目点である派遣労働が可能となる対象の範囲については、港湾運送業務及び建設業務を対象としない業務として法律に規定され³³²、さらに対象とすることが適当でない業務を政令で定めることとされた上で（警備業法上の警備業務が指定された）、対象となる業務は、①その業務を迅速かつ的確に遂行するために専門的な知識、技術又は経験を必要とする業務（業務の専門性）、②その業務に従事する労働者について、就業形態、雇用形態等の特殊性により特別の雇用管理を行う必要があると認められる業務（特別な雇用管理の必要性）のいずれかに該当する業務であって、労働力の需給の結合を図るために派遣労働の必要性があるものを政令で定めることとされた（ポジティブリスト方式）。当初ソフトウェア開発、事務用機器操作、通訳・翻訳・速記等の13業務の指定が予定されたが、法律の施行（昭和61年7月）直後に機械設計、放送関係の3業務が追加指定された（同年10月施行）。その後、対象業務は順次追加され、後述するネガティブリスト方式へと転換された平成11年の法改正前には26業務となっていた。

第9節 労働条件と勤労者生活

（1）労働時間の動向と短縮へ向けた施策

（ア）労働時間の動向

（総労働時間の減少）

我が国の労働者の年間総実労働時間の推移を、規模30人以上の事業所を対象とした労働省「毎月勤労調査」で見ると、1960年の年間2,432時間をピークに、高度

³³¹ なお、労働者派遣法をめぐる論点の1つとして派遣労働の濫用による常用代替を防止するという目的もこの法律にはあるとされる（高梨昌）。制度設計上重要な論点であるが、法律自体に直接書かれているわけではない。

³³² 港湾運送業務については、労働者派遣法上は適用除外業務とされているが、前述のように、昭和63年以降、港湾労働法に基づく特例的な派遣労働制度が設定されている。

成長による生産性の上昇により一貫して減少し、1973年には、2,184時間まで短縮した。さらに、同年末からの第一次石油危機による経済の停滞は、所定外の労働時間の大幅削減に留まらず、一時休業による所定内労働時間の減少をもたらし、1975年には2,064時間となった。その後、経済が安定成長に移行し、労働生産性の伸びが鈍化したこともあり、労働時間は寧ろ増加気味で推移し、1980年2,108時間、1985年には2,110時間となった。

年間総労働時間の内訳についてみると、所定内労働時間と所定外労働時間はやや異なった動きを見せている。まず、年間の所定内労働時間は1960年代から一貫して減少傾向にあった。特に、1960年代末から1970年代半ばにかけて急激に減少し、1973年には1,999時間と2,000時間を下回った。石油危機後の1975～76年にかけて一時的に増加したが、1985年までほぼ減少基調が続いている。

他方、年間の所定外労働時間は、1960年代から1970年代半ばまでは、減少基調であったが、1975年をボトムとして、1976年＝139時間、1977年＝144時間、1978年147時間、1979年＝158時間、1980年＝162時間と明確に増加傾向となった。それによって所定内労働時間の減少基調を打ち消し、総労働時間は、石油危機後の1975年を境としてそれまでの減少基調から増加基調に転じる結果となった。

（所定内労働時間の減少—週休2日制の普及、パートタイム労働等の影響）

年間の所定労働時間の動向は、週休2日制の導入や年間休日の動向が大きく影響している。また、1970年代にはパートタイム労働者が増加しており、その影響も少なくない。所定労働時間の動向について、1日単位、週単位、年間休日など細かくみると、次のような傾向がみられる。

まず、労働者1人平均の1日の所定労働時間は、労働省「賃金労働時間制度等総合調査」（起業規模30人以上）によりみると、規模計で1974年から1984年にかけて7時間38～40分で推移し殆ど変化は見られない。ただし、大規模企業では殆ど所定内労働時間の短縮が見られないのに対し、中小規模や卸・小売・運輸通信・サービス業では、所定内労働時間が減少しており、女子パートタイム労働者の増加の影響がみられる。「昭和60年労働経済の分析」によると、1980～85年の間における所定内労働時間短縮（産業・規模計）の3分の1は、女子パートタイム労働者の増加によるものであり、規模別には大規模より中小規模で、業種では卸売・小売業、サービス業で女子パートタイム労働者の増加による効果が大きかったとしている。

次に、労働者1人平均週所定労働時間（休業規則、労働協約等で定められた労働時間）をみると、1971年から1975年にかけて43時間51分から42時間08分へと年平均25分もの割合で急速に短縮したが、その後労働者1人平均週所定労働時間は76年（41時間59分）から83年（41時間43分）にかけて年平均2分の短縮に留ま

り大きく鈍化した。その主因は週休2日制の普及速度の変化であり、完全週休2日制の適用を受けている労働者の割合は、1970年4.5%、73年9.9%、74年16.4%、75年21.4%と急増したものの、1975年以後は、完全週休2日制の普及の勢いが大きく鈍化し（84年でも27.0%に留まった）、それが平均週所定労働時間の短縮の動きに影響を与えた（「賃金労働時間制度等総合調査」）。

さらに、国民の祝日や年末年始など週休以外の休日を同じく「賃金労働時間制度総合調査」でみると、年間15日以上の日がある企業は、1970年の42.2%から1974年の74.0%と大幅に増加し1企業平均の休日日数も16.2日と増加したものの、1976年以後はほぼ横ばいで推移しており1983年の休日日数は16.7日と1974年と大差ない状況となった。

このように、所定労働時間の動きは、石油危機後の1970年代半ばを分岐点として、高度成長の終焉に伴い、完全週休の普及や年間休日の増加基調が鈍化し、それまでの年間所定労働時間短縮の動きが頓挫することとなった。

なお、1984年1年間に付与された年次有給休暇日数は、労働者1人平均14.8日であり、このうち労働者が取得した年次有給休暇は8.2日で取得率は55.6%と相変わらず低い水準に留まった。その理由について、「昭和60年労働経済の分析」は、労働者側では「仕事が忙しいから」とする者が多いが、企業側において「あらかじめ年次有給休暇の取得を見込んで労働者を配置している」企業が少ないことが影響しており、加えて年次有給休暇の取得率を精皆勤手当や賞与の査定時に考慮するなど賃金面からの抑制が一部に残っていることも阻害要因となっているとしている。

（所定外労働時間の増加）

石油危機以後、所定外労働時間が減少基調から増加基調に転じたが、その背景には、各企業が石油危機を経験したことにより、雇用調整を避ける意識や労働コスト意識が高まり、景気回復に伴う受注量の増加に対して雇用量を増やすのではなく所定外労働時間の増加によって対応する傾向が強まったことが挙げられる。

こうした企業の行動に関し、「昭和60年労働経済の分析」は要因の1つとして時間外労働の割増率（25%）に対し新規採用した場合のコストがはるかに高いことを挙げている。同分析によれば、追加労働投入を新規の雇用によって行う場合の労働コストは、所定内賃金、賞与、特別給与などの現金給与に法定福利費などの固定費用が加わり、所定外労働時間の延長によるほうがコスト面ではるかに有利である（同分析では、割増率を62.9%にした時に規模計で労働コストが同一になると算出）。このため、石油危機後の減量経営に移行した企業は、厳しいコスト管理を行う中で、コスト面で有利な所定外労働時間の延長を選好することになったとしている。なお、企業規模別には、固定的な労働費用の割合が高い大企業ほど追加労働投

入に際し、所定外労働時間を選択したほうがコスト上有利であり³³³、実際の所定外労働時間の水準もかなり長くなった。

元々、我が国の雇用システムにおいては、労働投入量の調整について、雇用量によることを避け、労働時間、特に、所定外労働時間によって弾力的に行ってきた。このため、ある程度の所定外労働時間が存在することは、日本の労働時間構造の1つの特徴であり、雇用調整を避け安定的な雇用を維持するためには必要な面があった。しかし、1975年以後の減量経営の中で、それまで以上に所定外労働時間の延長を志向する傾向が強まったといえよう。

（労働時間の業種・規模による違い—階層性）

年間総労働時間数は、企業規模、業種による違いも少なくない。企業規模別には、規模が大きいほど総労働時間は短くなる。具体的には、1985年の年間総労働時間の水準を企業規模別にみると、1～4人規模で2,234時間、5～29人規模で2,173時間、30～99人規模で2,117時間、100～499人規模2,104時間、500人以上規模で2,102時間となっている（労働省「毎月勤労統計調査」）。差異の主因は週休2日制の普及の違いであり、月間出勤日数は、1～4人規模の24.5日に対し、500人規模では20.9日であり、月3.6日もの差がある。逆に、所定外労働時間は、1～4人規模に対し500人以上では相当長くなっているが、週休2日制の普及の違いを相殺するまでにはなっていない。ただし、こうした規模間の労働時間の違いは、1985年の時点では1970年の時点に比べ大幅に縮小している。即ち、500人以上規模の総労働時間を100として、1970年の時点における1～4人規模のそれは115.4であったが、1985年には106.3に縮小した。

また、年間総労働時間を産業別にみると、金融・保険業が年間2,000時間を下回る1,913時間で最も短く、次いで電気・ガス・熱供給・水道業2,018時間、卸売・小売業2,026時間、サービス業2,038時間となっている。逆に、総労働時間の長いのは、鉱業（2,269時間）、建設業（2,262時間）、運輸・通信業（2,213時間）である。

そのほか、労働者の属性でみると、年齢別には20歳台が最も長く、年齢が高まるにつれ短くなっている（「賃金構造基本統計調査」）。これは超過実労働時間の違いによるものである。職業別では、1日の労働時間の最も長いのが工場主（8時間41分）であり、以下、商店主（8時間39分）、管理職（8時間30分）、保安職（8時間12分）となっている。なお、技術者は7時間55分、技能者は7時間54分、事務職は7時間26分となっている（総務庁統計局「社会生活基本調査」）。

³³³ 所定外労働時間の延長が新規雇用による労働投入とコスト面で同等となる割増率について、同分析は、企業規模別に、500人以上規模74.4%、100～499人規模61.0%、30～99人規模47.4%としている。

（国際比較）

1970年代からの貿易摩擦により我が国の労働時間の長さなど労働条件について国際的な水準との比較がなされ、我が国も国際的な地位にふさわしい労働条件の確保が求められるようになった。また、生活水準が向上する中で、生活の質の改善や雇用の確保などの観点から労働時間の短縮が課題とされ、先進国である西欧諸国の時間短縮の動きへの関心がたかまった。

労働時間については、統計データに世界統一的な基準がなく厳密な比較は困難であるが、各国独自の調査方法によって報告されたものを労働省で調整したデータによれば、1983年における年間総労働時間は、西ドイツ、フランスが1,600時間台（それぞれ1,657時間、1,657時間）、アメリカ、イギリスが1,900時間程度（それぞれ1,898時間、1,938時間）となっている。我が国は2,152時間であり、西ドイツに比べると500時間以上、イギリスと比べても200時間以上もの差があることとなる。

こうした違いは、所定労働時間と有給休暇など休日日数の差によるところが大きい。特に、ヨーロッパ大陸諸国では1960年代から1975年頃にかけて急激に協約労働時間の短縮と有給休暇の増加が進んだ（アメリカやカナダでは、1970年代に労働時間は停滞したが、1960年前後において、既に他の国より労働時間が短くなっていた）。これらの国では、同期間において所得水準の上昇に伴い賃金上昇に比べ余暇への選好が強くなったこと、また1970年代の石油危機以後も、インフレと失業という二重苦の状況で所得政策がとられ大幅な賃上げが困難となる一方、インフなき雇用創出の手段として仕事の分かち合いの観点から労働組合が労働時間短縮闘争に重点を置いたことが大きく影響した。こうした結果、所定週労働時間は、協約ベースで1984年には、39～40時間（イギリス39.1時間、アメリカ40.0時間など）となった。さらに、有給休暇日数は1970年の時点で3週間が世界の大勢となりつつあったが（1970年IL0132号条約は最低3週間の有給休暇を定めた）、1980年代半ばにはヨーロッパ諸国では、有給休暇4～6週間（協約）にも達した。

また、手法として、ヨーロッパ諸国では産業別組合による労働協約の締結によって全産業レベルで労働時間の短縮が進められたこと、こうして獲得された協約基準が公正原則として、企業間、産業間を超えヨーロッパ大陸諸国に広まり平準化されたことが特徴的である。

我が国においては、ヨーロッパ諸国同様1960年代から1975年頃にかけて労働時間の短縮が急激に進んだものの、ヨーロッパ諸国と比べると、大企業では所定労働時間に関する限り大きな違いが見られないものの、長時間の残業時間や年次休暇とその消化率の低さを含めた有給休暇日数で大きく見劣りしている。大きな問題は、中小企業の長時間労働であり、大企業と共通の問題のほか、特に週休2日制の導入

など週労働時間の短縮が大きな課題となった。また、我が国では、ヨーロッパ諸国のような組合の交渉力・連帯や産業を超えた公正原則の普及などの状況は大きくことになっており、労働時間短縮には法制化の力を借りることが必要とされた。

(イ) 石油危機後の労働時間政策³³⁴

(行政指導による労働時間短縮)

1960年代から1970年代にかけて貿易摩擦などによる国際的な視点に立った労働時間の短縮が意識され、週休2日制の普及などが掲げられたが、石油危機後の1975年以後は上記のように、所定外労働時間を中心に再び労働時間が増加基調となり、1976年から中央労働基準審議会では労働時間短縮に関する労働行政のあり方について検討が行われ、1977年に建議が出された。

建議では、労働基準法の改正により労働時間短縮を図ることは、日本の労働時間が業種、規模別に大きな格差が見られること、罰則を伴う法律によって一律に行うことは適当ではないなどの理由から、行政指導によって短縮を図るべきとした。具体的には週休2日制の普及促進に併せて、過長な所定外労働の削減、年次有給休暇の消化促進に重点を置くことを求めた。これに基づき、1978年5、6月に次官及び局長名の通達を発し、業種別等の集団指導を行った。

(数値目標設定と法定労働時間の特例廃止・時間外労働に係る適正化指針の策定)

この時期は労働時間に関して初めて数値目標が設定された時期でもある。1979年8月に閣議決定された新経済社会7か年計画と第四次雇用対策基本計画は、日本の労働時間の目標を「昭和60年度に欧米主要国並みの水準」と設定した。これを受けて労働省は1980年12月、「週休2日制等労働時間対策推進計画」を策定し、「年間総労働時間が2000時間を割る」という具体的な数値目標を設定した。

これらを受けて、1981年には、労働基準法の法定労働時間の特例の廃止が行われた。労働基準法では、1日8時間制、週48時間制とされていたが、その特例として、商業等では30人未満規模事業で広く1日9時間、週54時間労働制が適用されていた。使用者団体から強い反対はあったが、労働省は1981年2月に、特定業種の1日8時間以上の労働を認めていた労働基準法の特例を廃止し、一定の経過措置を置いて1日8時間制にすることなどを内容とした省令改正をおこなった。経過措置の具体的内容は、商業等では10人以上事業について1983年8月まで、10人未満事業について1985年3月（その後さらに1988年3月）まで、5人未満事業については1991年3月まで、それぞれ猶予措置がとられた。

また、時間外労働についても労働省は1982年6月、省令を改正し、1日についての時間外労働時間だけでなく、一定の期間についての時間外労働時間を追加し、この一定期

³³⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。『労働白書』各年、伊藤庄平（1994）、桑原敬一（1979）。

間当たりの時間外労働の限度に関する目安を大臣告示（通称「適正化指針」）により定めた。この指針の目安時間は、1週間15時間、2週間28時間、3週間39時間、4週間48時間、1か月50時間といった内容であった。

（週休2日制—金融機関・公務員を中心とした週休2日制の普及促進）

高度成長期においては、中小企業を中心に一斉週休制・一斉閉店制の普及・促進を行うとともに、大企業を中心に週休2日制の普及促進を図ってきたところであるが、上記のように1973年秋に第一次石油危機が起こり、週休2日制の普及が足踏み状態になった。

このような中、この時期の労働時間法政策の中心は、金融機関と公務員の週休2日制の促進におかれた。中小企業への週休2日制の普及を進めるには、取引関係等で影響力の強い金融機関や広く労働条件設定の目安となっている公務員についてまず実現することが効果的との考え方からである。

旧銀行法第18条は銀行の休日を日曜及び祝祭日に限定しており、また手形法、小切手法など関連法規には期日に関する定めがあり、閉店制による週休2日制のためにはこれらの改正が必要であった。1975年以来関係省庁連絡会議で検討され、1981年5月に改正法が成立し、1983年5月に銀行法施行令に毎月第2土曜日が休日として追加され、同年8月からようやく月1回第2土曜に閉店による週休2日制が実施された。郵便局もこれに合わせた。なお、その後については、1986年8月には第3土曜日閉店も実施され、1989年2月には全ての金融機関が完全土曜閉店制を実施している。

一方、公務員については、1976年、1978年の2回の試行を経て、1979年には人事院が4週5休制の導入を勧告し、1980年11月一般職の職員の給与に関する法律が改正され、1981年3月から4週間に1回の土曜日を休む週休2日制（4週5休制）が実施された。これに準じて多くの地方自治体でも4週5休制が実施された。なお、その後については、1987年には人事院が4週6休制を勧告するとともに将来の土曜閉庁方式を提起し、翌1988年4月から職員が交替で4週間に2回の土曜日を休む4週6休制が実施され、1989年1月から月2回の土曜閉庁方式による4週6休制が実施された。現在の国家公務員の完全週休2日制の導入は1992年5月からである。

（2）最低賃金制度—全国賃金を巡る動きと目安制度³³⁵

最低賃金制度については、70年の答申において、産業別、職業別又は地域別に最低賃金を設定する方式で一応の結論が得られ、71年5月にすべての労働者に具体的な最低賃金の適用を及ぼすことを目標とした「最低賃金の年次推進計画」（対象期間71年から75年まで）が策定、実施に移され、74年度末に対象者は3,200万人に達するなど順調に適用対象者の拡大が図られた。また、賃金額についても、最低賃金の実効性を保つため、賃金、物価等の動向に即した改定が行われ、その水準も着実に改善されていた。

³³⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。小粥（1987）、労働調査会出版局編（2005）。

1973年の第一次石油危機に端を発する物価高騰に際しては、最低賃金を消費者物価の上昇にスライドして改定するという緊急特別措置が74年1月～3月にかけて全国的にとられ、その後も、74年、75年と地域別、産業別の最低賃金の改定が行われた。

（77年答申と目安制度の導入）

こうした状況の中で、第一次石油危機後の74年の春闘に際して、春闘共闘委員会は「国民春闘」を掲げ、制度要求の1つとしてかねてからの懸案であった「全国一律最低賃金制確立」のための統一要求書を取りまとめ2月に総理大臣に提出した。また、野党4党（社会党、民社党、公明党、共産党）もこうした動きに同調して「最低賃金法案」（春闘共闘委員会の統一要求書にほぼ同じ）を国会に共同で提出した。同法案は、審議未了、廃案となったものの、政府は、こうした動きを踏まえ、75年5月中央最低賃金審議会に、全国一律最低賃金制の問題を含めた「今後の最低賃金のあり方について」諮問を行った。

審議は、小委員会を中心に、全国一律最低賃金制や4政党共同提案の最低賃金法案に留意しつつ、最低賃金の中央決定方式を主な論点として行われ、1977年12月に答申がまとめられた。

答申は、現行の最低賃金の決定方式は、地域間、産業間等の賃金格差がかなり大きく存在する中で最低賃金の改善に有効であるが、全国的な整合性の確保に欠けるうらみがあるとし、当面の最低賃金のあり方としては、地方最低賃金審議会が審議決定する方式によることを基本としつつ、その一層適切な機能発揮を図るため、全国的な整合性の確保に資する見地から、中央最低賃金審議会の指導性を強化する次のような措置を講ずべきであるとした。

- ①最低賃金額の決定の前提となる基本的事項、（ア）地域別最低賃金と産業別最低賃金のそれぞれの性格と機能分担、（イ）高齢者の扱いその他適用労働者の範囲、（ウ）最低賃金額の表示単位期間のとり方などについて、できるだけ全国的に統一的な処理が行われるよう、中央最低賃金審議会がその考え方を整理し、これを地方最低賃金審議会に提示する。
- ②最低賃金額の改定については、できるだけ全国的に整合性のある決定が行われるよう、中央最低賃金審議会は目安を作成し、これを地方最低賃金審議会に提示するものとする。具体的に、（ア）地域別最低賃金について、中央最低賃金審議会は、毎年、47都道府県を数等のランクに分け、最低賃金額の改定についての目安を提示する、（イ）目安は一定時期までに示す、（ウ）目安提示については昭和53年度より行う。

（目安制度の導入と運用）

上記の①及び②の問題を審議するため、78年5月に労働大臣から中央最低賃金審議会に諮問がなされたが、委員の人選が遅れた等の諸事情もあり、上記のうち、長期的視野から検討すべき①の（ア）に係る基本的問題は先送りし、当面、①の（イ）、（ウ）

の問題及び②の問題に絞って検討することとされた。諮問を受けた同審議会は、2つの小委員会（それぞれ①②の各問題に対応するもの）を中心に検討した結果、同年7月に答申が出された。

答申は、②の目安について、最低賃金の決定を行う地域を、A、B、C、Dの4ランクに分け、それぞれのランクに応じた引き上げ額（日額）を目安として示すものであった。また、①のうち、最低賃金額の表示単位については、従来どおり日額を基本とし、賃金の大部分が時間によって定められている者については適用する時間額をあわせて表示するとした。なお、高齢者の扱いについては、今後、適用労働者の範囲の問題として検討すべきものとした。

こうして78年に「目安制度」が導入され、その後も安定して運用されていくに伴い、地域別最低賃金の改定のパターンが定着するに至った。即ち、春季の賃金交渉の体制が固まる毎年5月中旬に厚生労働大臣から中央最低賃金審議会に目安の諮問がなされると、同審議会に設置される「目安」に関する小委員会に付託され、小委員会は6～7月にかけて小規模企業における賃金改定の状況の調査結果や、春季賃上げ状況結果等の各種関係指標の動向について検討を慎重に行ったうえ、目安額の詰めを行い、その結果を踏まえて同審議会から厚生大臣に対して答申が行われる。この答申は、各都道府県労働局長を通じて各地方最低賃金審議会に提示され、同審議会においては、この答申を参考とし、賃金実態調査、参考人の意見、実地視察等の結果を活用して具体的な審議を行い、8月上旬に改定審議が終了し答申が出され、9月末から10月上旬に発効することが通例となった。

（産業別最低賃金制度の見直し）

目安制度が定着し、地域別最低賃金制度が全国的に定着する中で、77年答申の残された課題であった産業別賃金制度の機能や役割分担について、78年から中央最低賃金審議会での検討が開始された。

産業別最低賃金制度については、最低賃金制度の発展の中でその役割が大きく変化してきた。即ち、最低賃金制度が開始された1950年代には、初任給賃金について行われた業者間方式がモデルとなり都道府県労働基準局の啓発・指導により最低賃金普及の先駆けとなった。1959年に制定された最低賃金法では、特定の業者ごとに設定された業者間協定が最低賃金として決定され、地域的拡張により適用の拡大が図られた。

その後、業者間方式の問題点（関係労働者の意向が反映されない、業種・地域の不均衡、現実の賃金上昇率に追いつかないなど）が指摘され、63年の中央最低賃金審議会答申では、同審議会の提示する「最低賃金の対象業種及び最低賃金額の目安」を基準として都道府県最低賃金審議会が最低賃金を決定する方式が示された。68年改正においては、業者間協定を廃止し、上記の審議会方式が法律上中心の方式として位置づけられ、同方式により設定された業種別最低賃金の適用労働者を拡大することに重点が置かれ

た。その過程で、最低賃金は特定の業種ごとに設定されていたものから、いくつかの業種がまとまった「産業別最低賃金」（大きくくりの産業別最低賃金）へと拡大し、一般的最低賃金に近い性格のものとなっていった。

次に、1970年の答申（産業別、職業別と並んで審議会による地域別最低賃金方式を認めたもの）を踏まえ、1971年からの年次推進計画は地域別最低賃金を中心に適用拡大が図られた。同計画では、幅広い労働者を包括的に適用対象とする地域別最低賃金の設定がなされすべての労働者に適用が及んだ場合、産業別最低賃金については、地域別との区別を明確にすべく、職種、年齢の区分を設けるか、基幹労働者や一人前の労働者について有効な最低賃金が設定されるよう努める旨の方針が打ち出された。

こうした経緯を踏まえ、76年から中央最低賃金審議会において産業別最低賃金のあり方に係る検討が進められ81年に答申がまとめられた。同答申では、現行の「大きくくりの産業別最低賃金」は、最低賃金の適用の効率的拡大を図るという役割を果たしてきたが、地域別愛低賃金が定着した段階では、こうした経過措置的な役割・機能の見直しが必要であるとし、今後の産業別最低賃金のあり方について、次のような方針を示した。

即ち、今後の産業別最低賃金は、最低賃金法第11条の規定（労働協約に基づく地域的最低賃金）に基づくもののほか、関係労使が労働条件の向上又は事業の公正競争確保の観点から地域別最低賃金より金額水準の高い最低賃金を必要と認めるものに限定して設定する。この方針に基づき、具体的な産業別最低賃金は、最低賃金法第11条方式によるもののほか、次のいずれかの基準を満たす「小さくくりの産業」であって、関係労使の申し出があったものに設定する。

- ①同種の基幹的労働者の相当数について、最低賃金に関する労働協約が適用されている産業
- ②事業の公正競争を確保する観点から、同種の基幹的労働者について最低賃金を設定する必要の認められる産業

上記方針を踏まえ、82年1月に、新しい産業別最低賃金の決定等の要件、手続き等について示した運用方針の答申（「新しい産業別最低賃金の運用方針について」）が出された。

また、従来「大きくくり産業別最低賃金」については、それぞれの都道府県の実情を踏まえ、地方最低賃金審議会は、一定の例外を認めるなどの改善を図りつつも、新たな産業別最低賃金の設定状況を勘案して、廃止の時期を1985年度において決定するとした。

上記の意味するところは、新たな産業別最低賃金としては、労働協約の適用の形をとるものないし団体交渉補完的な性格のもの（小さくくり）に限定して認め、従来「大きくくりの産業別最低賃金」は原則廃止とするという趣旨であり（金子美雄会長報告 1986年4月16日）、以後その円滑な転換を図るための具体的な検討が進められる。

(3) 労働者災害補償保険法、安全衛生法等の動向³³⁶

(労災保険制度の改正—労働災害補償制度の総合保険化と損害賠償との調整等)

1974年の労災補償保険法改正は、国際的にみても高度の災害補償水準を達成したものであったが、その基礎となった労働者災害補償保険審議会の答申では、給付基礎日額の算定方法、スライド制の改善、メリット制のあり方その他の諸事項については引き続き検討するとされていた。このため、同審議会内部に設置されていた労災保険基本問題懇談会において検討がなされた結果、1975年12月の建議に基づき、労働省は労働者災害補償法の改正案を作成し、1976年2月に国会に提出した。5月に改正法が成立・公布され、同年から1977年4月にかけて分けて施行された。同法の改正内容は次のとおり。

第一に、長期療養者に対する給付の改善であり、傷病が療養の開始後1年6か月経過しても治らず、その傷病の程度が労働省令で定める程度に該当する場合に引き続き療養補償給付を行うとともに、その障害の程度に応じ障害等級第一級から第三級までの障害年金に準ずる額の傷病補償年金が支給されるようになった。これに伴い、長期傷病補償給付は廃止された。

第二に、保険給付（休業補償給付を除く）の額のスライドの要件である賃金水準の変動幅が20%を超える場合から10%を超える場合に改められるとともに、スライド制の計算の基礎となる期間が暦年単位から年度単位に改められた。

第三に、同一の事由について労災保険の年金と厚生年金等の年金が支給される場合における労災保険の年金の額については、従来の減額方式を改め、労災保険の年金の種類ごとに政令で定める率を乗じて減じた額とされた。

第四に、従来の付帯事業たる保険施設（労災病院の設置・運営等）に代えて、労働福祉事業として、①被災労働者の円滑な社会復帰に資するために必要な事業、②被災労働者及びその遺族の援護を図るために必要な事業、③労働者の安全及び衛生の確保等を図るために必要な事業、④労働条件に関し労働者に対して必要な保護を行うことその他労働者の福祉の増進を図るために必要な事業（賃金の支払の確保等に関する法律による未払賃金立替事業など）を行うことができることとした。①から③にかけての事業は、従来、付帯事業として行われてきたものを本体事業として位置づけたものであるが、④は新たに、不払い賃金の救済制度を福祉事業の一環として位置づけたもので、労災保険財源を労働条件の確保にまで広げて活用できるとした点で労災補償保険制度の総合保険化を象徴するものであった。このほか、ボーナスの給付額への反映の問題については、ボーナス特別支給金の制度が特別支給金規則中に新たに規定され、1977年4月から実施に移された。

さらに、第一次石油危機以後の経済変動等に起因する労災保険経済の悪化、1977年の

³³⁶ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労務行政研究所（1947）、窪田（1985）。

最高裁判決（労災保険の年金の将来給付分と民事損害賠償との調整を否定したもの）への対応をはじめ労災保険に関連する諸制度との均衡・調整を図る必要等から、1978年11月に労災保険制度全般の基本的問題を検討する労災保険基本問題懇談会が労災保険審議会内部に設置され、その検討結果を踏まえ、1979年12月同審議会より、当面改善を急ぐべき事項について建議がなされ、それに基づき、労働者災害補償保険法の改正案が作成、1980年2月国会に提出され、再提出後の同年11月、可決・成立した。

その内容は、①給付における年金スライドの発動要件である賃金水準の変動幅について従来10%を超える変動から6%を超える変動への緩和、②遺族が1人から4人の場合の遺族（補償）年金の額の引き上げ、③障害（補償）年金差額一時金や障害（補償）年金前払一時金の創設、④民事損害賠償と労災保険給付との調整規定の整備等の改善整備であった。

こうして、石油危機後の1970年代の労働者災害補償保険法は、給付内容の改善を図るほか、労災事故に関連する事業について、本来の損失補償に限らず被災労働者及び家族の生活保障や年金化の拡大など社会保障の性格を強めるとともに、対象事業において、労働災害だけでなく安全衛生関連の事業や賃金確保事業まで拡大し、労働条件に係る総合保険化の方向をとることになった。

（賃金の支払の確保法の制定）

1973年の第一次石油危機に際しては、企業の倒産の場合を含む事業主による賃金未払いのケースが多発した。従来、使用者による賃金支払いについては、各種の規制を加え、その履行について労働基準監督官が監督・指導を行ってきたが、企業の倒産により事業主に支払い能力がない等の場合は、解決できず、これに対する救済措置の創設が必要であった。このため、1974年末の第74回臨時国会における雇用保険法案の審議に際し、衆議院及び参議院の社会労働委員会において「中小企業の倒産等による不払賃金の救済制度の確立について、早急に検討すること」との付帯決議が採択された。

これを受けて³³⁷、1975年、労働大臣の私的諮問機関である労働基準法研究会（第一小委員会）で調査研究が重ねられ、同年7月31日、同研究会から労働大臣に対し、賃金の支払等の確保に関する問題点や賃金支払いの確保措置についての基本的な考え方からなる報告（「労働基準法研究会報告—労働債権の履行確保関係—」）が提出された。これを受けて、労働大臣の諮問機関である中央労働基準審議会において「労働債権小委員会」を設置し審議を行った結果を踏まえ、労働省は「賃金の支払の確保等に関する法律案」をとりまとめ、同審議会の了承を得て、1976年2月に、第77通常国会に提出され、同年5月19日成立し、同月27日公布、同年7月1日施行の運びとなった。

同法制定の核心は、未払い賃金の立替払い事業の創設である。その内容は、労働者災

³³⁷ 労働省では、第74回臨時国会の付帯決議に先立つ1972年から賃金債権研究会を設け、賃金債権の保護に関する法制の研究を行い、賃金債権の確保対策を立案しつつあった。

害補償保険の適用事業に該当する事業の事業主が破産の宣告を受ける等一定の事由に該当することとなった場合において、一定の期間内に当該事業を退職した労働者に未払い賃金があるときは、当事者の意思にかかわらず、未払い賃金の額その他の事項について裁判所・管財人等の証明または労働基準監督署長の確認を受けた労働者の請求に基づき、未払い賃金に係る債務のうち一定の範囲内のものを事業主に代わって国が支払うというものである。具体的には、次のような内容であった。

第一に、一定の事由とは、①破産、特別清算の開始、整理の開始、再生手続きの開始、または更生手続きの開始について、裁判所の決定または命令があった場合（「法律上の倒産」）のほか、②中小企業のみに関し、破産等の法的手続きはとられていないが、事実上、事業活動が停止して再開する見込みがなく、かつ、賃金支払い能力がないことについて労働基準監督署長の認定があった場合（「事実上の倒産」）である。②の規定を加えたことによって同法の効果は著しく高まった。

第二に、立替払いの対象となる労働者は、倒産について裁判所への申立て等（法律上の倒産の場合）又は労働基準監督署への認定申請（事実上の倒産の場合）が行われた日の6か月前の日から2年の間に退職した者であり、立替払いの対象は、当該労働者が退職した日の6か月前から立替払請求日の前日までに支払期日が到来している定期賃金と退職手当のうち未払となっているものである。立替払の最高額は、1976年7月の事業創設当時においては、31.2万円であった³³⁸。

第三に、立替払事業は、国が行うこととされているが、その実施の業務は労働福祉事業団が行うこととされた。即ち、同事業団が事業主に代わって第三者として労働者に立替払いを行い、その要した費用の求償については、民法に従って事業主に対して行使することとされた。同事業団は、労使当事者の反対の特約や事業主の反対の意思にかかわらず立替払いを行える点で、民法第474条第1項及び第2項の規定の例外をなした。

第四に、以上の未払賃金の立替払事業制度は、労災保険事業として実施されることとなり、費用は全額事業主負担である労災保険料によって賄われることとなった。賃金債権の確保は基本的な労働条件に関するという位置づけによる。これを契機に、その後、労働時間対策なども基本的な労働条件に係る対策として労災保険拠出の事業に位置づけられるようになる。

第五に、上記の立替払い事業のほか、事業主の責任による社内預金や退職金に係る保全措置や退職労働者の賃金に係る高率の遅延利息制度の創設も規定された。即ち、社内預金を行っている場合には、事業主の責任でその保全措置（受け入れ預金額の払い戻し

³³⁸ 立替払いの額は、平均賃金の30日分に相当する額（その額が13万円を超えるときは13万円）に、未払い賃金総額を平均賃金の30日分に相当する額で除して得た額（その額が3を超えるときは3）を乗じて得た額の100分の80に相当する額とされていた。即ち、立替払いされる賃金の最高額は、13万円×3月分×0.8=31万2,000円であった。その後、1979年に改正され、未払い賃金総額（限度額17万円×3=51万円）×0.8=40万8,000円となった。

に係る債務を銀行その他の金融機関において保障することを約する契約の締結等)を講ずる義務が課された。また、退職手当については、その支払いに充てるべき額として労働省令で定める額について、貯蓄金(社内預金)の保全措置に準ずる措置を講ずる努力義務が規定された。このほか、退職労働者の賃金の全部または一部を支払わなかった場合には、未支払いの額に高率(年14.6%)の遅延利息を課する制度が創設された。

(労働者安全衛生法等の改正)³³⁹

1973年に労働安全衛生法が制定され、その後、労働災害は大筋として減少傾向にあったが、1978年当時、なお、年間死傷者数は34.9万人の水準にあり、職業性疾病は、年間2万5,000件前後で推移するなどなお楽観を許さない状況にあった。特に、職業性疾病については、六価クロム、塩化ビニールなどの化学物質の採用等による重篤な職業性疾病や職業がん等の新たな疾病の発生が問題となった。また、ILOにおいても1974年の職業がん条約(139号)や1977年の作業環境条約(148号)が採択されるなど職業性疾病の問題が重視されつつあった。

こうした動きの中で、労働者側委員から職業性疾病対策の充実強化を求める意見書が提出されたことを受けて、中央労働基準審議会労働災害防止部会において職業性疾病対策の充実強化について検討を行い、1976年12月に報告がまとめられた。それを踏まえ、労働安全衛生法及びじん肺法の改正案が作成され、1977年3月に国会に提出され、同年4月成立した。その内容は、職業性疾病に係る情報面の充実強化に関するものである。具体的には、事業者による新規化学物質の有害性調査の実施義務と調査の結果その他の事項の労働大臣への届出義務、労働大臣の指示を前提とする発がん性物質等の事業者による有害性調査についての実施義務と報告義務が規定されるとともに、届出を受けた労働大臣による事業者に対する労働者健康障害防止措置の勧告権限、労働大臣またはその任を受けた専門家による疫学的調査の実施権限などが盛り込まれた。

その後も、労働災害件数(4日以上)の約3分の1、死亡者数の半数近くを占める建設業に係る安全衛生対策の充実強化を図ることを内容とする1980年の改正(6月2日法律第78号)、自動車等の貿易摩擦問題に端を発した、我が国の基準・認証制度に係る内外無差別を法制度的に確保するための1983年の改正(5月25日法律第57号)などがなされた。

第10節 社会保障制度の見直し

1973年に、医療保険、年金制度等の大幅な給付改善が行われ、「福祉元年」と呼ばれたが、同年秋に発生した第一次石油危機後、経済成長は鈍化する一方、高齢化の進展と受診の急増により保険財政は急激に悪化した。1980年代になると、第二次臨時行政調査会

³³⁹ 本項は主に、次の著書を参考にした。野見山(1989)、三柴(2000)。

が設置され、歳出の削減・合理化が進められる中で、医療保険、年金制度、老人医療費支給制度などの見直しが進められた。また、高齢化の進展が進む中で、年金制度のあり方を巡る議論が本格化した。

（１） 医療保険制度の改正

（老人保健制度の創設）

1973年に導入された老人医療費支給制度の創設により、高齢者が医療機関にかかりやすくなり、1970年から1975年にかけて70歳以上の高齢者の受診率は1.7倍になる等飛躍的に増加した。しかし、なかには行き過ぎた受診と思われるケースも含まれ、病院の待合室に高齢者がつめかける「病院のサロン化」「過剰受診・過剰診療」も指摘された。また、高齢者福祉施設が量的に不十分なこと等により、病院に入院する高齢者の増加や寝たきりで入院を継続する「社会的入院」の現象も現れ、老人医療費が急増する一方となった。加えて、国民健康保険においては、農家等の家族従業者や自営業者の減少と退職後に国民健康保険に移行する被用者保険加入者の増加により、高齢者の加入率が被用者保険に比べて高くなり、国民健康保険の財政状況は非常に厳しくなった。こうした問題に加え、日本人の疾病構造が、高血圧、脳血管疾患、心臓病などの生活習慣病中心に変化する中で、壮年期からの予防や早期発見の必要性が重視されるようになった。

こうした事態を踏まえ、1982年8月に「老人保健法」が制定され、翌年2月から施行された。同法の要点は、①老人医療費支給制度を廃止し、高齢者（70歳以上及び65歳以上70歳未満で一定の障害を有することを認定された者）にも一部負担（外来通院1か月400円、入院1日300円で2か月限度）を求めること、②老人医療費に要する費用について、国及び地方公共団体が3割（その按分は、国20%、都道府県及び市町村各5%）を負担し、各保険者が7割を拠出することにより全国民が公平に負担すること、③疾病予防や健康づくりを含む総合的な老人保健医療対策を盛り込み、負担の公平、健康の自覚や適正な受診を促すこと、などであった。同法の制定により、老人福祉法に基づく老人医療費支給制度は廃止されることとなった。

なお、同法の主たる制定目的として国民健康保険財政の救済があったが、②の施策が講じられたことにより負担軽減が図られた。また、「社会的入院」の解消を図るため、1986年の老人保健法の改正により老人保健施設の設置が進められる。

（健康保険法の改正—被保険者1割負担・退職者医療制度の導入）

石油危機後の経済は中成長に移行する一方、医療費は経済成長率や国民所得の伸びを上回って増加する傾向となった。このため、健康保険財政の悪化をくいとめるため、1984年に健康保険法が改正され、雇用者である被保険者本人に1割の自己負担を求めることとなった。

また、同改正において「退職者医療制度」が設けられた。サラリーマンが定年退職し、老人保健制度が適用される（70歳以上）までの間の時期に、国民健康保険の被保険者と

なることによって給付率が低下するという問題を解決し、雇用者の生涯を通じて給付と負担の公平を確保すること、あわせて国民健康保険制度の負担軽減を図ることを目的としたものである。

第一に、雇用から退職して国民健康保険に加入した被保険者（被用者年金保険の老齢年金受給者とその被扶養者でもある）を対象に、本人、家族ともに国保による7割給付であったものを、本人8割給付、家族の入院について8割給付（外来7割）を行うとした。この措置は、老人保健制度が適用される70歳に達するまでの間のつなぎの措置である。

第二に、退職者の医療費は、加入者の国民健康保険料と各被用者の標準報酬総額に按分して決定される被用者保険からの拠出金でまかなわれることとした。これによって、国民健康保険制度の負担が軽減された。

（2）年金制度のあり方を巡る議論の活発化—基礎年金制度を巡って³⁴⁰

本格的な高齢化社会の到来が予測される中で、1970年代後半から、年金制度の今後のあり方を巡って議論が活発化した。まず、1977年12月と1979年10月に、社会保障制度審議会が「皆年金下の新年金体系」と題して、税方式（所得型付加価値税）の基本年金とそれに上乗せされる社会保険方式の年金の二階建て方式とすることが建議された。これは、国民皆年金と言われながら適用漏れの者や短期加入によって少額な年金給付しか受けられない高齢者が多いという当時の状況にかんがみ、無年金や低年金者の存在の問題などを一挙に解決しようとする構想であった。しかしながら、この基本年金制度創設の構想については、①社会保険方式による現行制度が成熟化の段階に入ってきている中で新たな税方式の年金制度の創設の是非、②年金目的税として大型の所得型付加価値税を創設することについての慎重な意見、③現行制度からの円滑な移行の問題など、実現には様々な疑問や問題が横たわっていた。

これに対して、厚生大臣の私的諮問機関として設置された年金制度基本構想懇談会は、1979年4月に「我が国の年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求めて—」と題して、給付と負担の関係が明確な社会保険方式を維持する方向での改革を報告された。この報告は、社会保障制度審議会の建議とは対照的に、改革の実現可能性を重視し、社会保険による現行制度の維持を前提に、漸進的、段階的に各制度間の整合化を進め、給付や負担の不均衡の是正を図るというものであった。最終的には、社会保障制度審議会の建議と年金制度基本構想懇談会の報告の両方の要素を取り入れ、社会保険方式を維持しつつ、各制度共通の一階部分と独自に上乗せする二階部分の二階建ての体系に再編するという方向に収斂し、1985年の大改正につながっていった。

³⁴⁰ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。吉原（2004）。

第11節 経営統治の変化と経営の自信

(1) コーポレート・ガバナンスの変化

(減量経営と企業行動の変化)

石油危機後の減量経営は、外部資金依存の経営体質と企業行動を大きく変える契機となった。即ち、為替レートが激変し石油価格の暴騰など価格変動の激しい時代に突入する中で、各企業は短期的に調整の困難な固定的経費（負債）の縮小・削減を図り設備投資を自己資本の範囲内に抑える「減量経営」に邁進した。支払い金利と受取配当・金利の差である金融収支のマイナスの縮小とプラス拡大が重視され、間接・相対型金融システムを形成し、銀行借入に依存して設備投資を行ってきた企業の行動は大きく変容した。設備投資は企業の内部資金で賄われ、1976～1980年度には、主要企業の利益の内部留保と減価償却の和が粗設備投資を上回った³⁴¹。それによって、全体としても1970年代半ばから1980年代にかけて調達額に占める外部資金の比重が後退することとなり、80年代から製造業を中心に大企業の自己資本比率が上昇し始めた。

また、外部資金の調達についても、増資・社債発行などの資本市場を利用した調達の比重が上昇する反面、銀行借入の割合は急激に低下した。増資増加の背景には、増資の手法が額面発行株主割り当増資から時価発行公募増資への転換したこと、1972～73年の過剰流動性下の株価上昇によって増資の調達コストが借入に比べ相対的に低下したこと、さらに、1979年に無担保転換社債の発行が可能となり低コストの調達方法の道が開け、その後、適債基準の緩和が進んだことによって基準を満たす企業が社債への依存を強めたことが挙げられている。なお、こうした社債の発行による資金調達方法は急速に国際化し、1980年代に増加する起債の約50%はユーロ市場での転換社債やワラント債など海外市場で発行され、日系機関投資家によって大量購入された³⁴²。

さらに、1980年代には、輸出超過によって貿易収支の黒字幅が拡大し、大量の資金が日本の金融市場に流れ込み、多くの事業会社は、資金調達の方法を時価発行増資、新株予約権付社債の発行などのエクイティファイナンス（株主資本の増加をもたらす資金調達）の方向に転換した。

³⁴¹ 橋本（1995）。

³⁴² 経営史学会編（2004）。

図表 4-6 資金調達とその構成

(原則、金融・保険を除く資本金 10 億円以上の上場企業)

期間	外部資金 /調達額	外部資金に占める構成比		
		増資	借入	起債
1960～64	59.8	16.2	81.4	4.5
1965～69	51.2	6.2	90.5	3.3
1970～74	58.2	5.5	84.2	10.3
1975～79	49.6	17.7	58.8	23.5
1980～84	38.9	29.5	46.4	24.1
1985～89	46.7	39.9	16.2	43.9

出典：大蔵省（1999）・日本銀行（1970～89）を参考に筆者作成

（銀行離れの動きと監視の空白）

こうして事業会社の設備投資は内部資金で賄われ、加えて資金調達方法の間接金融から直接金融への流れが急激に生じ、優良企業の「銀行離れ」は顕著となった。「銀行離れ」に直面して銀行の行動も変化した。高度成長期までは、銀行はメインバンクとして企業の審査・監視機能を発揮したが、1970年代後半以降になると、都市銀行は審査部門の縮小を図り、調査部門の機能も審査と連携した調査から顧客への情報提供サービスのための調査へ切り替え、積極的に貸出先を開拓するようになった。こうした変化は、メインバンクによる監視機能の大幅低下となり、株主の発言を抑圧する仕組みが残る中で、日本の大企業は誰からも有効に監視されない状況を招き³⁴³、1980年代後半における財テクや際限のない投機行動の抑制力の欠如に繋がることとなった。

（2）石油危機の克服—日本的生産方式の自信³⁴⁴**（機械化とQCサークル活動）**

第二次石油危機後の我が国の産業、特に、自動車産業や電機産業における国際競争力の増強と輸出増大は目覚ましいものがあつた。その背景には、エネルギー消費を節約する一方で生産性の向上を図るため、コスト削減と品質向上を両立させる努力があり、その柱となつたのが機械化とQCサークル活動の2つの要因であつた。

まず、第二次石油危機以後、自動車産業や電機産業では設備投資が急増したが、その中心は、マイクロエレクトロニクス（ME）革命を背景としたロボットやコンピューターの導入などの機械化であり、それによって人件費を節減し長時間の連続工程を可能とする一方、多品種少量生産を実現することにより消費者の多様な需要に応えつつ生産性を

³⁴³ 橋本（1995）。³⁴⁴ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岡本（1985）、石川（1981）、仁田（1978）、米倉（1994）、橋本（1995）、今井・伊丹（1981）、中村（1995）、森川・米倉（1995）。

向上させることに成功した。特に、自動車産業においては、ジャスト・イン・タイム生産方式を効果的に行うためのバーコード管理、工場 LAN の導入が盛んとなり生産性を飛躍的に高めた。

こうした投資と相俟って、生産性を高めたのが QC 活動であり、それによって現場労働者の知識と技能を総動員して、コスト削減と品質向上、納期短縮、多品種少量生産を同時に追求する道を開いた。QC サークル活動は、1960 年代前半に始まり、60 年代後半から盛んになったが、本格的な普及は寧ろ石油危機後であった。その特質は、現場の労働者とエンジニアとの一体感を現実の品質改善に結びつけ、「工程で品質をつくり込む」ことにある。即ち、製品設計の段階から、エンジニアリング、生産、品質保障、販売などの担当者間で調整のための議論が積み重ねられ、トータルな製品＝工程体系のなかに品質思考が組み込まれ、職能の壁を越えて全部門参加のもとに品質管理が実行される点にあったとされる³⁴⁵。

QC 活動は、70 年代後半には、製造業のみならず、事務・管理、金融、サービスなどの分野に至るあらゆる分野に広がり、実施企業は従業員 500 人以上規模の約 8 割に達し、1983 年度における QC 提案活動による経済効果総額の上位 10 社の効果額合計は 2,518.7 億にのぼるなど多大な成果を生んだ（『提案活動 80 年代への行動指針第 12 回提案活動実態調査結果報告』日本 HR 協会）。また、QC 活動は、労働者個人にとっても、探究心や積極性を含めた業務改善能力、管理能力、組織能力の向上が実感され、労働者の多くが積極的に関わる誘因となった。

他方、こうした QC 活動については、「自主的」取り組みとされながらも、実際の運動は管理機構・職制による上からの組織化として進められ、実態的には「強制」にわたったり、社内の雰囲気によって反対できないなど形骸化し、長時間労働と疲労を生む結果となったケースも少なくないと言われる。その意味で、QC 活動は、労働者の「自主性」と職制による「強制」の微妙なバランスの上に行われる面があった。QC 活動が実態として活性化しているところでは、労使の信頼関係に立ち労使協議制が実質的に機能している、労働組合の職場組織がしっかりし一般の職場労働者間で労働組合への信頼感が強いなどの特徴が見られた。QC 活動の成功の重要なカギの 1 つは、信頼に立った健全な労使関係の構築であった。

（企業内、企業間における組織革新）

自動車産業などの日本企業において、上記のような国際的に高い生産性と品質の高精度を可能とした前提として、設備投資の拡大と QC 活動だけでなく、それらを支えた日本企業の組織面での特質が注目される。その 1 つは、企業内において研究開発から製造、販売、マーケティングにいたるまでの複数の職能を集めた異種混合開発チームであり、

³⁴⁵ 石川（1981）。

第二に、製品組み立て企業と系列に連なる部品供給企業との密接な協力である。

第一の異種混合チームは、並行開発手法の導入と相俟って市場のニーズを絶え間なくフィードバックするかたちで製品開発のスピードをあげることを可能とし、自動車ばかりでなく、電化製品、重電機など様々な分野において新製品を短期間で開発し市場に投入するうえで効果をあげた。こうした異種混合チームの組織化を可能としたのは、幅広い所掌と組織間の協力体制を築ける組織・人事設計における柔軟性であり、また、欧米と異なる縄張りのない企業内労使関係にあった。

第二は、系列中小企業組織の戦略的展開であり、短期間で新製品の開発や製品の市場投入を早めるには、部品供給メーカーを開発チームに入れたり、その独自の部品開発力を活かすなど部品供給メーカーとのさらなる密接な協力関係を築くことが重要な鍵となった。部品の設計・生産・取引のプロセスについては、一般にアメリカなどでは、価格による市場を通じた短期的な決済によるか、すべて自社内で内製するかの二者択一であったが、我が国では、下請け・系列関係を発展させ、独自技術を持った「協力企業」に仕立て、そことの長期的な相対関係の中で、コスト削減と生産の柔軟性・安定性を同時に実現することに成功した。それには、60年代から我が国の狭小で未発達な市場の中で培ってきた多品種少量生産のノウハウを活かし競争優位の源泉に転換したたかな戦略があったとされる。

(3) 中小企業の成長と企業主の意識の変化

(ME化と中小企業の成長・分化)³⁴⁶

マイクロエレクトロニクス (ME) 技術による革新は、1970年代から始まり、80年代に入って一層加速し、NC 工作機械や産業用ロボット、CAD/CAM システムなどが中小企業にも急速に広まった。例えば、メカトロニクス機器を導入している企業の割合は、大企業 71.9%であるのに対し、中小企業は 25.8%であった（「昭和 58 年版 中小企業白書」）が、NC 工作機械については、その全出荷額に占める中小企業向け出荷の割合は、73 年 50%強、80 年 64%に達した（「昭和 57 年版 中小企業白書」）。こうしたメカトロニクスは、60年代の大量生産技術と異なり、小回りのきく資本節約的性格を持ち多品種少量生産に適し、人材難に悩む中小企業にとって労働力代行の効果を持った。

中小企業の存立形態は、既に 60 年代に分化し、大別すると、①独立中堅・中小企業、②下請中小企業、③地場産業型中小企業などのタイプに分けることができたが、ME 機械の導入は、それぞれのタイプに大きな変化を引き起こした。

第一に、ME 機械の導入による技術革新は、起業希望層に新規開業の機会を提供するとともに、既存事業者にも事業転換の機会を提供し、研究開発型中小企業や技術高度集約型中小企業を台頭させた。これによって、独立中堅・中小企業分野などにおいて、特定

³⁴⁶ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。山崎（1983）。

の専門分野で世界的に飛躍する中小企業が多数生まれた。また、下請け中小企業の中にも、ME 技術を生産面で活用するとともに、それに関連したソフトの様々な経営資源を蓄積し、独自の専門加工技術分野で親企業と対等以上の力量を持つものが数多く出現した。さらに、こうした中小企業を担う人材として、中小企業の生産現場に、旧来の熟練工に代わって ME に関する知識を身につけ、NC 工作機械、産業用ロボット、CAD/CAMなどを自社にあった形で使いこなす固有の技術・ノウハウを持った若手の人材（テクニシャン）が生まれた。それによって、技術水準の向上がもたらされるとともに、近代的技術の変化に対応できる経営的・技術的な能力を持った新たなタイプの中小企業の基盤が確立された。

第二に、ME 技術に関連して中小企業の間企業間格差を生じた。特に、②の下請中小企業、③の地場産業型中小企業において、ME 機械を自社の生産現場に適した形で使いこなす技術・ノウハウの有無が分岐となった。即ち、NC 工作機や産業用ロボットを使いこなすには、長年にわたって生産現場に蓄積された技術・ノウハウを活かす固有の周辺技術の開発が不可欠であり、こうした能力を持つ中小企業は品質・制度の向上とコストダウンを効果的に展開することによって親企業からの受注を集中的に受け生産拡大と投資・活用の好循環を実現できた半面、こうした能力に欠ける中小企業は急激に受注量が減少する事態となった。こうして企業規模による格差に代わって、同じ産業分野の中小企業群に「近代型」と「伝統型」の格差が生じつつあった。

第三に、中小企業の国際分業のパターンに変化の可能性が生まれた。即ち、③のタイプの地場産業型中小企業にあっては、労働集約的な生産体制のもとで 70 年代から中進国や発展途上国の追い上げを受けつつあったが、ME 技術を生産工程に導入することによって品質・制度の向上とコストダウンを実現し、これら諸国との差別化を図る道が開かれた。

（開業・転廃業の動向）

次に、1960 年代半ばから 1980 年代半ばの 20 年間において、殆どの産業分野において開業率がほぼ一貫して転廃業率を上回った。こうした開業・転廃業の状況については、次のような特徴がみられる。

第一に、開業・転廃業は、圧倒的に小零細企業を軸にして生じている。例えば、1984 年について、「雇用動向調査」により、企業規模別に雇用創出と雇用喪失状況をみると、事業所規模が小さいほど、雇用創出数も雇用喪失数もともに大きく、雇用変動の振幅が大きい。これは、小企業ほど有為転変が激しく、活性度が高いことを示しており、産業構造の転換や雇用創出の源泉としての役割が大きいことを示している³⁴⁷。

第二に、しかしながら、開業率は 1969～1972 年がピークであり、第一次石油危機後か

³⁴⁷ 桑原靖夫（1987）。

ら 1980 年代半ばにかけて全体として開業率、純増率ともに低落傾向が生じており（特に小売業、製造業）、この間、景況の悪化のほか、小零細企業の新規参入障壁が高くなっていることが窺える。

第三に、第一次石油危機以後の産業中分類別の開業率、転廃業率、純増率をみると、衰退産業（繊維、タバコ、木材・木製品、窯業など）と成長産業（一般機械器具製造、電気機械器具製造、保険サービスなど）の分岐がきわめて鮮明となった。

図表 4-7 産業別の開業・転廃業率の推移（1966～1986 年）
（事業所ベース、公務及び農林水産を除く）

	1966.7～69.6	69.7～72.8	72.9～75.5	75.5～78.6	78.6～81.6	81.7～86.6
開業率	6.5	7.0	6.1	6.2	6.1	5.4
転廃業率	3.2	3.8	4.2	3.4	3.7	4.7
増減率	3.3	3.2	1.9	2.8	2.4	0.7

標本の基本属性は、1～100 人以下の企業、平均人数 13.6 人（一般従業員 10.5 人）

出典：総務庁統計局「事業所統計調査報告」

（零細企業の自営業者・労働者のキャリアと意識の変化）

1980 年代における中小企業の成長に伴い、自営業者やその従業員にも、従来の中小企業のイメージと異なるキャリアや意識のあり方が生じてくる。その実態について、1986 年度の日本商工会議所調査を分析した稲上（1989）によると、次のような特徴が観察された。

第一に、自営業者の属性についてみると、30 歳台までに創業ないし先代から引き継いだ者が約 8 割に達し比較的若い。また、転職回数は創業者の場合、平均 1.63 回であり（二代目の場合平均 0.70 回）「転々として職を変えたのち独立する」という遍歴修行型のキャリア・イメージとは大きく異なっている。また、1980 年代には、小規模企業の開業が減少傾向となったが、「独立の可能性」について、「やや難しくなった」35.6%、「非常に難しくなった」34.6%であり、「やや容易になった」3.8%、「かなり容易になった」5.5%を圧倒しており、この 10 年の間、新規参入の障壁が高くなったことが窺える。その理由については、「同業者間の競争が激しい」（59.2%）、「開業に要する資金がふえた」（21.1%）、「これまでの技術・技能では参入できない」（12.2%）などが多い。

第二に、自営業主の意識については、「安定した大企業に勤めている同年輩の人」と比較した場合、「大企業に勤めている人のほうがよい」=A、「自分のほうがよい」=Cとして、「収入」については A（40.2%、C 25.1%）が多いものの、「仕事のやりがい」（C 66.5%、A 3.6%）、「自分らしく生きられる」（C 76.3%、A 2.8%）は、圧倒的に C であり、また、

「社会的地位」(A 26.6%、C 25.4%)、「老後の生活設計や生きがい」(A 32.6%、C 32.1%)では、両者ほぼ拮抗している。こうした認識は、あくまで主観的なものであるとしても、自営業主が自らの職業生活について誇りを持ち、「社会的地位」についても大企業に勤めている者に劣っていると思っておらず、高い自己評価をしていることは明らかである。

第三に、従業員についてみると、転職回数については平均 2.0 回であり、雇用形態による違いはあまりない。他方、転職回数ゼロである「直入—勤続者」の割合は総計で 22.0%、正社員計で 22.6%であり、正社員でも転職経験者が約 8 割にのぼる。転職前に勤めていた企業の規模は、20 人未満 43.7%、50 人未満 64.4%。100 人未満 74.5%であり、転職の 4 分の 3 は中小企業分野内で行われていることがわかる。業種内の移動 (30.2%) に比べ、業種間の移動 (68.7%) が目立って多い。雇用形態面では、正社員からパート・アルバイトなどの「下降移動」は 15.9%、逆の「上向移動」は 11.8%、同じ雇用形態間の「平行移動」は 72%にのぼる。全体として、一般従業員の転職は大企業に比べて多いものの、「転々として職を変える」というキャリア・イメージとは異なる。

第四に、意識の面では、「今の会社で頑張りたい」とする「定着志向」が全体の約 4 割 (39.6%)、「他によいところがあれば移りたい」とする「移動志向」が約 1 割 (10.3%)、「将来、独立開業したい」とする「独立志向」が約 1 割 (10.9%)、「成り行きにまかせる」が約 2 割 (21.4%) となっている。ただし、こうした意識は、性、年齢、雇用形態、勤務先の企業規模によって変化する。特に、20 歳台の場合、中小企業では「独立志向」2 割、「定着志向」3 割、「移動志向」1 割であるのに対し、同年代の大企業ホワイトカラーでは、「独立志向」1 割、「定着志向」5 割半ば、「移動志向」1 割と異なるが、年齢が高まるにつれ中小企業でも「定着志向」が増加する (40 歳台 5 割超) 反面、「独立志向」が急激に減少し (40 歳台 1 割弱)、その意識は、同年台の大企業ホワイトカラーと大差なくなる。

第 12 節 「雇用安定社会」における家庭、教育の変容

(1) 家族のあり方の変化—夫婦役割分担社会からの転換³⁴⁸

80 年代には、石油危機後の産業構造の変化や女性の高学歴化と職場への進出等によって家族のあり方に大きな変化が生じ始めた。

高度成長期に増加した雇用労働者の家族においては、世帯員 1 人当たりの消費水準を高めるには家族の規模を縮小することが有利となり、生む子供の数の減少と親との別居生活が広まり、住宅費の高騰と相俟って夫婦と未成年の子供から構成される「核家族」が形成された。こうした核家族形態の支配的な段階における家族観は「夫は外で働き、妻は家庭を守り家事労働に専念する」という「夫婦役割分担」が

³⁴⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨 (1981)、島田 (1984)。

理想とされ、殆どの女性が、学校卒業後、雇用労働に従事しても、それは結婚するまでの腰掛け的な仕事として考え、結婚・妊娠・出産とともに退職した。

しかし、70年代から80年代にかけて、こうした家族観に変化が生じた。その主たる要因は、女子の進学率の上昇による高学歴者の増加と女子の労働市場の質・量両面での拡大であった。その結果、結婚・妊娠・出産によっても、なお職業を中断することなく、職業を継続しようとする女性が増え始めた。こうした現象の進行によって、女性が職業人として自立し「夫婦役割分担」に代わる新たな家庭観を生じさせつつあった。例えば、総理府広報室の「婦人の意識に関する調査」をみると、1972年に「夫は外で働き、妻は家庭を守る」という考え方に賛成の者は49%、「どちらかといえば賛成」が34%であったが、79年には、それぞれ29%、41%と減少し、こうした家庭のあり方を支持しない考え方が増えたことを示しており、「夫婦自立型家族」が現実的な方向としてみえてきた。

こうした動きは、大凡、3つの変化をもたらしつつあった。第一は、家庭の多就業化であり、妻の就業が増えて多就業家計が高まる可能性が生じた。しかもその就業は補助的なものではなく一人前の職業人としてのものである。第二に、家庭の不安定化であり、妻の職業的自立により、配偶関係は男女の積極的な意味がなければ維持されない傾向が高まり不安定化した。第三に、単身者家計の増加であり、離婚、未婚、晩婚化のほか、高齢単身者の増加により家計全体に占める単身者家計の割合は増加傾向となった。

これらの変化は、男子世帯主の長期継続就業を前提とする伝統的な雇用制度の根幹を揺るがし再編を促す可能性を持った。即ち、標準的な家計を維持するに足る「一人前」の賃金は何か、女性と賃金・税制、家庭と社会保障の関係などの基本的な仕組みが問われてくることとなった。

(2) 雇用社会における教育のあり方³⁴⁹

(ア) 受験競争の激化とその背景

(受験戦争の激化)

1970年代半ば以降、学生・生徒の進路選択をめぐる新たな動きとして、「受験戦争」の一層の過熱によって、マスコミなどを中心に「受験フィーバー」状況を呈した。乾(1990)によれば、戦後から1970年代はじめまでは、受験関係記事は、年間ほぼ10本前後にすぎなかったが、1973年前後からふえはじめ、1976年から1980年にかけてピークを迎え、年間150~200本までに達した。また、内容においても、それ以前には、特定の問題を軸とした記事が中心であったが、この時期は、受験関係全般に及び、有名大学の高校別合格者ランキング、有名私立中学校の入試問題、全国優良塾、はては就職戦線に有利な大

³⁴⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。乾(1990)、久富(1993)。

学・学部などを競って掲載した。

こうした背景には、石油危機後の学卒労働市場の変化に加え、大学定員枠などの事情の影響があったとされる。

第一に、新規学卒労働市場では、石油危機後の大企業製造業を中心とする減量経営のもとでの採用枠の圧縮により、新規高卒者の求人倍率は、70年代前半の3～4倍から70年代半ばには2倍を下回る水準に下落した。特に、大企業における求人数の削減が大きく影響した。こうした状況は77年から85年まで続き、その間の高卒者に対する求人倍率は1.6～2.0倍のうちに留まった。その結果、大企業就職者の割合は74年に比べ10%前後低下し、小零細企業就職者の割合が高まった。このような労働市場の状況の中で高卒就職率は76年以後42%前後の水準で頭打ちとなる一方、大学・短期大学志望者が増加して45%前後の水準となり、高卒就職者を上回った。

第二に、他方で、大学・短大志望者が増加したにもかかわらず、この時期に大学の定員抑制の方針がとられた。このため定員枠は微減傾向となり80年代の大学・短期大学進学率は30%後半で頭打ちとなった。こうして高卒就職枠の減少の影響等による進学希望者の増加と他方での大学定員の抑制が受験戦争の激化をもたらすこととなった。その中でも、大企業の採用枠減少による良好な就業機会の獲得をめぐる有名大学への進学競争は顕著であった。

第三に、高卒就職者と大学・短期大学進学者の双方が減少する中で、大きく増加したのが、「教育訓練機関等入学者」であり、その中身は予備校入学者とそれ以外の専修・各種学校進学者であった。前者は進学を目指す大量の浪人の輩出によるものである。他方、後者の専修学校・各種学校進学者は、基本的には、実践的な技術・技能の修得を求めているものであるが、学科によっては、就職からも進学からも締め出された普通科、農業科、定時制などの出身の生徒で、とりあえずの居場所を求める形で進学するケースも少なくなかったとされる。

（メリトクラシーの浸透）

こうした受験戦争の様相は、中長期的にみると高度成長期までの学校制度全体における競争条件の変化という側面があった。即ち、それまでは、小一中一高（一大）と学校制度の枠に従えば、制度から脱落しない限り、概ね、それなりに一定の社会経済的生活条件が保障された。しかし、70年代半ば以後、成長の鈍化に伴い企業規模間格差が拡大し、大企業などの将来の良好な就職先を巡っての有名大学をめぐる受験競争が激化する一方で、枠の限られた大学・短期大学への進学を何とか確保しようとする「生き残り」的な受験競争も激しさを増したとされる³⁵⁰。

こうした状況の裏には、自営業、農業が急激に衰退する一方、就業者に占める雇用者

³⁵⁰ 久富（1993）。

の割合が70%を超える中で、国民生活における生業的な生活スタイルが廃れ、単線的なサラリーマン生活スタイルへ移行したことで、その中で学歴や出身校歴が問われるメリトクラシーがストレートに働くようになった状況があった。また、進学については、親の学歴と子供の学業達成とのあいだにおける統計的関連も指摘されるようになり、格差の拡大と固定化の懸念も生ずるようになる。

(イ) リカレント教育と課題

1970年代には、国際的に「生涯学習」や「リカレント教育」という概念が広まった。その直接の契機となったのは、OECDの1973年の報告書「リカレント教育」であった。同報告書によれば、「リカレント教育」は、「人生の一時期に限って長期間、切れ目なく行われる『連続型』の従来の教育システムに代わって、教育が人々の生涯にわたって繰り返し（リカレント）行われる」システムであり、具体的には、「教育型の諸活動、即ち労働やレジャー、引退生活などと交互に、リカレントに行われる」教育システムを目指すものとされる。

上記のOECD「リカレント教育」の報告書は、教育の未来戦略構想として打ち出されたものであり、その背景には、特に、西欧諸国において、①技術進歩を中心とした経済・社会の変化に対する労働の質的な立ち遅れ、②正規の教育制度に対する伝統的な成人教育部門の補完機能の不十分さ、③世代間の教育機会における不均等などが問題になる中で、これらの問題への対処が求められたという事情があった。特に、①の労働の質的低下が喫緊の課題であり、西欧においては階級構造が根強く存在する中で、従来のブルーカラーの知識・技術の学習の場となってきた伝統的な職業訓練システムは新しい学習を満たすに十分な弾力性や適応力を持っておらず、高度産業社会へ向け、労働と正規の教育の壁を取り払い教育と労働のリカレント化を意図的に実現していくことが構想された³⁵¹。

こうしたリカレント教育の先進的な事例としては、スウェーデンの高等教育改革による成人に対する幅広い門戸開放政策³⁵²や、アメリカにおける生涯学習の理念とそれを実現するコミュニティー・カレッジの発展³⁵³が挙げられる。特に、スウェーデンの取り組

³⁵¹ 天野（1996）。

³⁵² リカレント教育の考えは、スウェーデンで1968年に高等教育制度審議のために設置された教育審議会（U68と略称）の第二次報告「高等教育—機能と構造」で示された。翌年の第6回ヨーロッパ文相会議で、スウェーデン文相パルメからこれについての報告があり、その後OECDがこの理念を発展させ、報告書に結実したものである。なお、スウェーデンでは、長期にわたる社会民主主義政権下での一連の社会・教育改革として後期中等教育段階の総合化とユニバーサル化を達成したうえで、1969年に高等教育の改革として、一定の条件（25歳以上で労働経験5年以上、国語と英語の一定の学力保持等の要件）を満たす成人に対する門戸開放を実現した。その結果は、受け入れる大学側の反発や財政的問題を抱えながらも大学に学ぶ成人学生の急増となって現れた。

³⁵³ アメリカは所得向上と自由時間の増加のもとに従来から「生涯学習」が発達していた。「生涯学習」は、主体が個人である点で、西欧の「リカレント教育」が教育機関側が主体となるのと異なる視点に立つ。公民権法の成立に伴う教育の機会平等の要求を背景に、1960年代後半から、コミュニティー・カレッジ（2年制の公立短期大学）を中心に、成人への高等教育の門戸開放が急ピッチで進められた。コミュニティー・カレッジは、社会教育、職業訓練、高等教育のすべてを総合した教育課程を持ち、フルタイムからパート

みは、OECD の報告書を生み出す契機ともなった。

他方、我が国では、リカレント教育の受け入れについては、企業側、大学等の高等教育機関側の双方における構造上の問題があり、西欧諸国と異なる意味において大きな困難を伴う課題となった³⁵⁴。

第一に、我が国では労働者の職業能力の養成は殆ど専ら企業の内部市場における職務経験を通じた職務遂行能力の育成によって行われており、そこで養成・評価される職業能力は企業特殊的性格の強いものであって外部の教育訓練機関による育成になじみにくい。

第二に、我が国の大学は高等学校から進学する学生を専ら想定した閉ざされた教育機関であり、成人の受け入れを想定していない。即ち、入学方者の選抜方法は学力試験中心であり成人に不向きであるうえに、入学を許されてもフルタイムで勉学する「専業学生」を前提とした運営となっており、成人の仕事や生活の条件にあわせた弾力的な運営がなされていない。また、教育内容は、学問的内容に傾斜し、多くの場合職業教育の要素に乏しく実用性に欠ける。

第三に、以上のような状況において、仕事を持った成人が大学等の高等教育に職務に必要な実用的な知識・技術の獲得や職務遂行能力のレベル・アップを求めてもそれが叶えられる可能性は乏しい。また、企業側は、派遣生として企業自ら送り込むような場合を例外として、従業員が大学で学ぶことを評価しないだけでなく転職志向として白眼視する傾向すらある。

このような状況においては、労働者が大学等で専業学生として勉学するには、リスクが大き一方でメリットは殆ど期待できない。しかし、高度産業社会においては、急速な技術の進歩とそれに伴う職務遂行能力に必要とされる知識・技術の新陳代謝のスピードが増し、絶え間ない学習が必要となる。このため、我が国でも企業内での経験的な学習では間に合わなくなり、それを補う多様な教育の受け皿づくりが課題として浮上することとなる。1980年代には、臨時教育審議会の教育改革に関する第一次答申（1985年6月）及び第二次答申（1986年4月）において、高等学校、大学、短期大学、専修学校などへの社会人受入制度の検討や、企業における勤労者の生涯職業能力開発の積極的な推進について触れている。それらを契機に、少しずつではあるが、社会人の受け入れを行う大学や大学院が増加するなどリカレント教育の意識が芽生えることとなる。

タイムまで多様な就学形態を用意し、ほとんど無選抜、無償で地域の住民に学習の機会を提供している。

³⁵⁴ 西欧諸国のリカレント教育の振興は、階級社会の中において、従来、職業能力の育成を旧態依然たる職業訓練に頼り、高等教育が十分浸透していなかったブルーカラー層に対して高等教育を広めることにより、高度産業社会にキャッチアップできる体制をつくらうとする意図が強かった。我が国では、こうした階級的な人材育成方法に係る分断はないものの、西欧と異なり企業内外における育成方法の深い溝が大きな障害となって現れることとなった。

(ウ) 専修学校制度の創設と発展³⁵⁵

(専修学校制度の創設)

各種学校については、1956年に「各種学校規定」が制定され、制度の安定によってさらに学校数・学生数ともに増加し、1975年には、7,952校、学生数120万5,000人にのぼり（ただし、学生数のピークは、1964年の7,931校、学生数138万6,000人。その後、高等学校教育に普及により若干減少）、その社会的意義、特に、職業教育その他社会の要請に即応した技術、技能教育の面で果たす役割が高く評価されるようになった。

しかしながら、各種学校に係る法制度上の意義・目的、教員資格、入学資格等は極めて弾力的であるうえに、その教育分野は生活すべてにわたるほど広汎であり、修業年限、収容定員、授業時間数などからみた教育の規模や水準の面でも個々の各種学校間に大きな違いがあった。そうした多種多様な各種学校を一括して、各種の振興策や生徒の修学上の条件整備、卒業生の処遇の改善などを講ずることは行政上困難であり、法的整理が求められた。

このため、各種学校のうち、一定の規模、水準を有して組織的な教育を行うものを新たな制度として位置づけ、振興を図る趣旨の下に、1975年7月に議員立法により、学校教育法が改正（1976年1月施行）され、専修学校制度が発足した。同法によって発足した専修学校制度の主な内容は、次のとおり。

第一に、専修学校は、「職業若しくは实际生活に必要な能力を育成し、又は教養の向上を図ることを目的とする」（学校教育法第82条の2）との規定が置かれ、制度の意義が明確にされた。

第二に、専修学校の要件として、①修業年限が1年以上であること、②授業時間が文部大臣の定める授業時数（通常800時間以上）であること、③教育を受けるものが常時40人以上であること、とされた。

第三に、専修学校に、①高等課程（中学校卒業者を入学資格とし、「高等専修学校」と称することができる。）、②専門課程（高等学校卒業者を入学資格とする。「専門学校」と称することができる。）、③一般課程（入学資格を問わない）の3課程を置くこととされた。

そのほか、教員の資格・数、設備、教育課程の大綱等について文部大臣の定める基準によることとされた。

なお、専修学校の上記の各課程の位置づけに関しては、①の高等課程は広義の後期中等教育の一環としての発展が期待され、人事院の給与格付けにおいて高等課程3年卒は高校卒相当とされた。また、②の専門課程は広義の高等教育機関の一環としての発展が期待され、人事院の給与格付けにおいて専門学校2年卒相当とされた。その後、民間企

³⁵⁵ この項は、全面的に文部省編（1986）によっている。

業においても、採用に際し、人事院の格付けに準じた扱いをすることで増えていった。このほか、③の一般課程は生涯教育の面で特色を生かしていくことが期待された。

（専修学校の意義と発展）

上記のように、専修学校制度が設立された社会的背景として、産業構造・就業構造の変化をはじめ、社会の複雑化が進展する中で、各レベルに応じた教育の柔軟化、多様化を図ることが強く求められたという事情があった。特に、学校教育が、その内容よりも、能力の指標として学校歴が重視され、職場で求められる実践的な能力の育成という視点から益々乖離する中で、職業に直結した専門的技術的教育機関としての役割を担っての発展が期待された。

その後、専修学校は、学校数、生徒数ともに急速に増加し、1984年5月には、学校数は2,936校、学生数は53万6,000人余りとなった。課程別には、専門課程の学生が約40万人で、全体の75%を占めた（高等課程は15%）。新規高等学校卒業者の進学率は、4年生大学、短期大学への進学率が横ばいないし低下傾向となるのに対し、専門学校への進学率は年々増加し（1984年度新規高等学校卒業生全体の10.5%）、1984年には学生数（40.4万人）で短期大学在学者数（38.2万人）を上回るようになった。また、高等課程は、入学者のうち新規中学校卒業者が半数強となっている。

全体の75%を占める専門課程について、1984年の時点での分野学科別学生数をみると、男子では、情報処理（2.5万人）を筆頭に、土木・建築、経理・簿記、電気・電子が各1万人をこえる。女子では、看護（6.4万人）を筆頭に、和洋裁（4.3万人）、経理・簿記（1万人強）、外国語（1万人弱）となっている。卒業生の就職率は、専門課程84.1%、高等課程82.8%とかなりの実績を示しており（大学76.7%、短期大学79.0%）、そのうち関係分野に就職した率も、それぞれ90%を超えている。特に、医療（97.4%）、農業（95.3%）、衛生（94.0%）、工業（93.8%）の分野では、関係分野への就職率が高い。

こうした実態から、専修学校、特に、専門課程は、概ね、職業に結びついた資格技術の修得という所期の役割を果たしているとの見方ができよう。ただし、この当時は、高卒就職枠の縮小と大学定員枠の抑制がなされた時期であり、学生の中には、就職や大学進学から締め出された普通科、農業科、定時制などの出身の生徒で、とりあえずの居場所を求める形で進学するケースも少なくなかったとされる。実際のところ、専門学校進学率は、大学定員枠の抑制がなされている間は増加したものの、定員抑制が外れると、大学進学率の再向上によって頭打ちとなっていく。

第13節 要約とまとめ

（全体の状況—石油危機の克服と労働市場の構造変化）

1973年の第一次石油危機後から1980年代半ばにかけて、我が国経済は石油危機を契機として高度成長から安定成長へ移行する一方、減量経営と消費節約に加え、労使の協力

による雇用調整で石油危機を乗り切ると、電機、自動車、機械等の製造業を中心に目覚ましい国際競争力をつけた我が国の生産・雇用システムは、国際的に高い評価を受けた。1970年代後半には、安定した雇用をベースに実質賃金が上昇し、狭い住宅、長い労働時間、公害問題等の問題を残しつつも、労使の信頼関係をベースとするヨーロッパ並みの豊かな社会が訪れた。

他方、雇用政策においては、石油危機時に雇用保険法を制定し、大量の失業者の発生を回避するために、企業の雇用維持努力を支援する仕組みを設け、それを契機に、従来の職種別労働市場の構築と労働力流動化の戦略から企業の雇用システムの支援により雇用の維持・改善を図る方向に一大転換を図った。以後も、需給両面における構造変化が続き、高度成長期の完全雇用状況は変化した。需要側においては、製造業における産業、地域間の労働力需給の不均衡、ME化を中心とする技術革新と産業の高付加価値化や経済のサービス化が進んだ。供給側では、国際的に例のないスピードでの高齢化、女性の職場進出と雇用の長期化、減量経営や経済のサービス化に伴う派遣労働者やパートタイム労働者の急増などが顕著となり、1980年代半ばには、これらの構造変化に対応するため時代を画する労働立法が相次いだ。

この時期には、農業や生業的な零細自営業が衰退する一方、雇用形態を中心とする社会の特質が顕著となった。即ち、都市や工業地帯への人口集中と地域の過疎化の進行、雇用者世帯の増加とそれに伴う世帯人員の減少と核家族化、学歴社会の確立と受験競争の激化、地域・家族による高年齢者の処遇に代わる社会保障による支えなどである。総じて、雇用形態が中心となる社会の確立に伴い、サラリーマン世帯を中心とした価値観の単線化が進む一方、家族の紐帯や地域の共同体の衰退が目立つなど社会の変質が進んだ。

（春闘の転換と労働組合運動の変質）

石油危機後、春闘及び労働運動のあり方は大きく転換した。74年春闘は、32.9%という大幅な賃上げとなったが、同年の実質GNPは戦後最低のマイナス0.2%を記録した。翌75年春闘においては、政府・経営側はハイパーインフレ阻止の強い意欲を示し、労働側もIMF-JCの主導のもとに、インフレ鎮静化ため国民経済との整合性を重視した自制的賃金要求を行い、13.1%の決着となった。これを契機として、春闘及び労働組合運動は大きく転換した。

第一に、春闘においては、それまでのようなスケジュール闘争を背景にした「前年プラス α 」の大幅賃上げ路線から、物価・賃金・生産性の整合性の追求と実質賃金重視、団交重視とスト権の節度ある行使などを主張する同盟・IMF-JCの路線が定着した。

第二に、石油危機後の春闘においては、IMF-JCの主導権が確立する一方、経営側では、金属四業種からなる「八社懇」が大きな影響力を持った。この頃、少数の巨大企業とこれに対抗する巨大企業連とが相俟って市場支配力を持ち、賃金・物価に対する影響力を

飛躍的に高めた。

第三に、1970年代半ばから1980年代にかけて、争議件数はほぼ一貫して減少し（ピークは1974年）、特に、労働損失日数は激減した（1974年7,974件→1985年257件）。他方、1965年から1975年までの間、組合の推定組織率は30%台半ばを維持していたが、1975年以後、推定組織率は同年の34.4%から年々減少し1985年には28.9%となり、以後も、持続的に減少した。

第四に、第一次石油危機後の1970年代半ばから労使関係が労使対立から労使協調へと転換する中で、組合は政策制度要求の動きを強めた。1976年には「政策推進労組」が結成され、政策形成能力・影響力を強める立場から民間先行による労働戦線統一へと向かっていった。

1970年代には、産業別労使会議の設置が相次ぎ、労使の意思疎通や情報交換、共同の政策形成へ向けた動きが活発化し、国レベルでは産業労働懇話会において幅広い政策分野について労使の意見交換がなされた。それは、組合の政策参加による緩やかな「日本型のネオ・コーポラティズム」とも評された。しかし、その足元で労働者の組合離れが起き組合の基盤が揺らぎ始めていた。

（石油危機の克服と雇用システムの自信）

日本的雇用システムは、1960年代までにはほぼ完成したが、1970年代のオイルショックを労使の協力により乗り越えると、同システムに対する労使の自信は確固たるものとなり、国際的にも高い評価を受け、企業の生産活動の原動力となるだけでなく、社会基盤を支える基本的枠組みとして定着した。

第一に、労使の柔軟な対応により強制解雇を行うことなく石油危機を乗り切ったことにより、労使双方の信頼関係と雇用尊重の姿勢は一層深まった。以後、不況時に、残業削減、配置転換・出向、希望退職募集などの調整措置を講じ、強制解雇を避ける雇用維持の姿勢と価値観は、労使関係者のみならず、判例法理の支持を得て社会的規範にまで昇華した。

第二に、この間、大企業を中心とする労働市場の内部化が深まった。従業員の長期雇用が一層進むとともに、幅広い技能の習得を意識した従業員の配置転換を行うようになり、様々な職場を経験し企業内の特殊技能・技術に通じた労働者が養成された。賃金制度では、職能資格制度が殆どの大企業に普及したが、その内容は能力的資格制度であり当初の職能資格制度に比べ、かえって職種的な要素が希薄となった。

第三に、自動車、電機などの製造業ではME革命を背景とした機械化と職場におけるTQC活動やQCサークル活動が結びつき、コスト削減と品質向上、納期短縮、多品種少量生産の実現によって生産性を飛躍的に高めた。その本質は、現場労働者と技術者の一体性に基づく「工程で品質をつくり込む」方式の実現であった。QCサークル活動が成功したケースでは、複数の職能を集約した異種混合開発チームの立ち上げや系列中小企業との密

接な協力関係などによって築かれた高い開発能力以外に、従業員の自主的参加意欲の基盤となる労使間や労働組合に対する強い信頼関係がみられた。

第四に、労使協議制は石油危機後さらに発展し、殆どの大・中企業で設置され、「労働条件」と並んで「経営生産事項」を含む幅広い事項が協議の対象とされた。労使協議を通じた労使のコミュニケーションによって相互の信頼関係が生まれた企業においては、労使協議は、要員合理化、配置転換、生産構造調整などの問題の解決や紛争の予防の役割を果たすとともに、従業員のコミットメントを引き出した。

（戦後雇用法制の転換）

日本的雇用システムが定着し、その評価の定まる 1970 年代後半になると、それまでの欧米流の職種別市場の構築と労働力の流動化により完全雇用を目指す近代化政策の限界が明確となる一方、大企業の雇用システムが労働市場のあり方全体に強い影響力を及ぼす中で、雇用政策は、それを支援することによって雇用の安定を図る方向に大きく転換した。

第一に、1974 年の石油危機時の失業保険法の改正・雇用保険法の制定において、景気変動による一時休業中の企業の雇用維持・継続努力を支援する雇用調整給付金制度が設けられ、失業給付の支給と再就職の促進援助を中心とする政策から転換を図る契機となった。雇用保険法は、同制度を含め雇用主の拠出による三事業を設け、事業主による、雇用構造の改善、能力開発、福祉の増進の努力を支援する方向を明確にした。

第二に、さらに 1976 年には、雇用保険法の改正により、失業予防策の実効性と機動的な実施を図るため好況期に一定の資金を積み立て不況期に備える基金的な制度として雇用安定資金制度を設けるとともに、事業転換を含む雇用調整に伴う措置として、企業による出向や教育訓練等に係る財政的支援まで踏み込んだ雇用安定事業を創設した。

第三に、1978 年に職業訓練法を改正し、公共職業訓練中心から公共・民間一体となった訓練受講機会の提供へ、民間訓練の支援を含めた多様な職業訓練の促進へと舵が切られた。この改正は、企業横断的な職種別市場を目指す公共職業訓練中心の政策から、雇用システムの実態を踏まえ、企業の行う職業訓練を重視しそれを支援する仕組みへの転換であった。こうした政策方針は、1985 年の職業能力開発促進法への改正によってさらに強化される。

第四に、石油危機後の産業・雇用の跛行的状況に対応して、建設業における若年労働者の確保と雇用管理の近代化を図る建設労働者対策法や、石油危機後の不況産業や不況地域企業に対し失業の予防や転職の促進を容易にする施策を推進するための特定不況業種離職者や特定不況地域離職者の関する法律が制定され、特別対策の強化が図られた。これらの法政策は、各種の助成金や給付金の支給により、企業の雇用維持努力等を支援する措置を中心に構成され、内部労働市場志向の強いものであった。

（構造変化と抜本的な労働立法）

さらに、1980年代になると、労働力の急激な高齢化、女性の職場進出、非正規労働の急増など雇用システムを揺るがす大きな構造変化が一層進み、それに伴う処遇上の問題が深刻化した。1980年代の雇用政策は、これらの構造的な変化に対して、企業の雇用システムを改革することによる実効性ある対策の実現に向けた検討を開始し、1980年代半ばには時代を画する抜本的な法制度を制定するに至った。

第一に、労働力の急激な高齢化の進展に対応して、1976年に中高齢者雇用促進特別措置法が改正され、企業レベルでの職種ごとの雇用率制度から職種を問わない一般的雇用率への切り替えがなされた。さらに、外部市場経由の雇用率制度による雇用促進の限界が明確となる中で、1970年代後半から1980年代にかけて、企業の内部市場を活用した定年年齢の60歳への延長による雇用確保へと施策の転換が進められた。これに応じて、各企業も60歳定年制を進めるとともに、ポスト不足や人件費コスト上昇に対応した早期退職優遇制度や役職定年制等の導入、専門職制度の創設、関連会社・高齢者会社への出向などキャリアコースの多様化をはかった。

第二に、女性の高学歴化・職場進出・雇用長期化が進み、これに応じた処遇が求められるようになった。しかし、適性に応じた配置転換と管理職への登用を進める企業も一部出てきたものの、多くの企業では男女異なる二重構造の労務管理が一般的な中で、差別撤廃条約の批准を契機として、その是正に向け、労務管理のあり方に踏み込んだ均等法制の立法化の検討が本格化し、1985年に男女雇用機会均等法が制定されるに至った。

第三に、減量経営・コスト削減や急激な環境変化等に伴い、パートタイム労働者や派遣労働者などの非正規労働者の活用が盛んとなり、業務運営に不可欠な労働力として定着する一方で、これらの労働者に係る雇用関係の不安定や労働条件の不明確さ等の問題が顕在化し政策的検討が進められた。1985年には、派遣労働を労働者供給事業と区別して合法化する労働者派遣法が制定された。従来の不安定雇用者に対する常用化促進の政策方針を転換し、派遣形態を内部労働市場と外部市場にまたがる三者間契約の仕組みとして育成し、それによって外部市場の再編を担う役割も期待された。

こうして、雇用システムの改革は政府主導によって進められ、これに応じて各企業は構造転換に向けた対応を強く求められることとなった。これらの法政策は、大企業内部の雇用システムが労働市場に強い影響を及ぼす状況を踏まえ、企業内部の労働市場の改革に踏み込んで、労働力の構造変化に対応しようとするものであり、ある意味では、70年代の企業の支援により雇用の安定を図る姿勢からさらに内部市場に踏み込んだものであるといえよう。他方、市場閉鎖的な大企業の雇用システムが強固に確立されたことにより、西欧に倣った企業横断的な職種別労働市場を構築する政策方針は雲散していった。

（労働条件に係る質的課題への対応）

他方、労働条件政策では、高度成長を経て豊かな社会を迎え、労働者の生活の質に対

する関心が高まる中で、それにふさわしい労働条件の実現へ向けた政策の検討が進められた。

第一に、1970年代の貿易摩擦を契機とする国際的な長時間労働問題に端を発し、労働者生活の質的充実を図るため、1980年の「週休2日制等労働時間対策推進計画」において昭和60年度（1985年度）に「年間総労働時間が2,000時間を割る」とする数値目標が掲げられた。これを受けて、商業等の30人未満の小規模事業に係る労働基準法の特例の段階的廃止、週休2日制の推進や目安時間設定による時間外労働の削減などの労働時間短縮対策が進められた。それは、労使の意見の隔たりがある中で、少しずつではあるが先進国にふさわしい労働時間へ向けた時短政策の模索であった。

第二に、最低賃金制度に関しては、地域別最低賃金の全国的普及と目安制度の定着が一段落した段階で、組合の「全国一律最低賃金制度」要求の本格化を契機に、我が国における最低賃金の性格や水準などそのあり方が問われるようになった。具体的には、団体交渉の行われない中小企業分野における労使参加による賃金決定システムの導入、最低賃金の水準に関連して学卒者等の単身者を対象とするものから一人前の労働者を対象とするものへの転換等を念頭に、新たな産業別最低賃金制度のあり方が模索された。

第三に、安全衛生関係においては、じん肺など職業性疾病対策の充実強化などが図られ、労働災害補償保険制度においては、1977年の改正における長期療養者に対する給付やスライド制の改善、労働福祉事業の創設、1980年の改正における民事損害賠償と労災保険給付との調整規定の整備等が進められた。さらに、1980年には、中小企業事業主の賃金未払い等に対処する賃金立替払い制度を創設した「賃金支払の確保等に関する法律」が制定された。

なお、労災保険事業は、この時期に本来の損失補償に限らず被災労働者及び家族の生活保障や年金化の拡大など社会保障の性格を強めるとともに、事業の対象を労働災害だけでなく安全衛生関連の事業や賃金確保事業まで拡大し、労働条件に係る総合保険化の方向をとった。

このような労災保険政策の方向は、雇用保険法の制定により雇用保険三事業を中心として政策の多角的展開を進めた雇用政策の方向と軌を一にしている。1970年代から80年代にかけて、我が国が豊かな社会を実現し、国民の関心が生活の質に向けられる中で、労働政策も西欧にキャッチアップする段階を卒業し、雇用保険制度や労働者災害補償制度を中心に、独自の財源を持って労働者の質的要求に自律的に対処する方向に向かったといえよう。同時に、保険制度の独自財源を持って政策を進めるについては、事業の必要性・効率性や財政規律に係るチェック体制が整備されなければ、必要以上の事業の拡張や財政的放漫を招く危険性も高まることになった。

（「雇用安定社会」の確立と変化）

石油危機後は経済成長率が低下したものの、労使の雇用維持に係る協力によって石油

危機を乗り越えた経験から「日本的雇用システム」への社会的信頼が高まり、判例や政策もこうしたシステムを法・制度面から支えたことによって「雇用の維持・安定」は社会の規範にまで高められた。また、春闘による賃金決定方式は、民間の IMF-JC 主導により経済との整合性を重視するようになり、産業・全国レベルでの労使間の情報共有や三者構成審議会による政策決定の仕組みが進展し、1970 年～80 代を頂点として「雇用安定社会」というべき日本の雇用・労使関係全体のあり方が形成された（菅野（2004））。

「雇用安定社会」は、雇用の安定を基盤とした豊かな社会であった。勤労者の所得水準は、1978 年には 1960 年の約 10 倍に達し、欧米諸国との対比でも、アメリカ、西ドイツの 70%程度、イギリスの水準を 35%上回り、長年の目標であった「欧米並み」の所得が実現された。所得の向上とともに、所得格差も縮小し、平等社会の中で中流意識が広まり、豊かな消費生活と平均寿命の伸長がもたらされた。

他方、こうした数字上の豊かさにもかかわらず、大都市圏への人口集中による住宅の狭隘や通勤ラッシュ、公共施設の不足、老後の生活不安、重税感、長時間労働によるゆとりのなさや家庭生活とのバランス、私学の高い教育費と激しい受験戦争、など豊かさが実感できない問題が山積し、こうした生活の質の改善が大きな課題であった。

さらに、企業雇用者の増加によって本格的な雇用社会を迎えた半面、農業・自営業従事者・家族従業員の減少によって、家族の変化、職業生活の単線化、教育の大衆化と受験競争へ激化、地域共同体の衰退など社会のあり方が大きく変化した。

（労働問題の変質）

このころ、労働問題の社会における位置づけも大きく変化しつつあった。1970 年代後半から 80 年代にかけて労働者の 1 人当たり所得が著しく上昇したことによって労働運動が目的とした「ヨーロッパ並み賃金」はほぼ達成された。組合運動は、石油危機を契機に対抗的姿勢から経済整合性重視の姿勢に転じ、争議行為は目立って減少するとともに、企業内でも労使コミュニケーションが活発化し、労使関係は安定した。

その一方で、労働問題は戦後しばらくの間、政治・社会の中心的関心のひとつであったが、80 年代になると、社会の関心は薄れ、労働雑誌の廃刊、労働関係の若手研究者の減少などが目立つようになった。従来の工業社会における労使対立を軸とした労働関係が転換期を迎え、労働組合の組織率も持続的に低下する中で、新しい技術革新・情報化の進展、ストックからフローへの転換に応じ、労働問題の骨格を捉え直す新たなパラダイムが問われる状況が生じつつあった。

参考文献

- 天野郁夫(1996)「Ⅲ比較：生涯学習とリカレント教育」『日本の教育システム：構造と変動』東京大学出版会
- 石川馨(1981)『日本的品質管理：TQC とは何か』日科技連出版社
- 石田英夫編(1986)『女性の時代：日本企業と雇用平等』弘文堂
- 伊藤庄平(1994)『新労働時間法制の理論と実務』労働新聞社
- 伊藤実(1985)「技術革新の内部化と職務編成」『日本労働協会雑誌』27 卷 10 号 pp. 29-41.
- 稲上毅(1989)「スモール・ビジネスの労働世界と人材形成」『転換期の労働世界』有信堂
高文社
- 乾彰夫(1990)『日本の教育と企業社会：一元的能力主義と現代の教育=社会構造』大月書店
- 猪木武徳(1996)『学校と工場：日本の人的資源』読売新聞社
- 今井賢一・伊丹敬之(1981)「報告 日本の企業と市場—市場原理と組織原理の相互浸透」『季刊現代経済』43 号 pp. 14-27.
- 今田幸子・平田周一(1995)『ホワイトカラーの昇進構造』日本労働研究機構
- 岩崎隆造(1979)『これからの職業訓練の課題』労働基準調査会
- 氏原正治郎(1986)「高齢化と人事処遇制度の変容」『運輸と経済』46 卷 1 号 pp. 49-59.
- 氏原正治郎(1989a)「団体交渉と労使協議：我が国における経営参加の 1 つの問題」『日本の労使関係と労働政策』第 5 章 pp. 151-188. 東京大学出版会
- 氏原正治郎(1989b)『日本経済と雇用政策』東京大学出版会
- 遠藤政夫(1975a)『雇用保険の理論』日刊労働通信社
- 遠藤政夫(1975b)『雇用政策の新展開と雇用保険：雇用保険三事業の理論と実務』近代労働経済研究会
- 大蔵省財政史室編(1999)『昭和財政史：昭和 27～48 年度 第 19 卷(統計)』東洋経済新報社
- 大河内一男・高梨昌ほか(1976)「経済変動と縁辺労働力」『日本労働協会雑誌』18 卷 8 号 pp. 40-57.
- 太田薫(1975)『春闘の終焉』中央経済社
- 小粥義朗(1987)『最低賃金制の新たな展開』日本労働協会
- 岡室博之(1999)「ME 化と情報化」『技術革新：リーディングス日本の労働 11』pp. 206-216.
- 岡本秀昭(1985)「民間企業における経営参加の実態-日本的労使協調の条件」『公企労センター調査研究資料』第 119 号 公共企業体等労働問題研究センター
- 奥林康司(1987)「ME 技術革新化の作業組織と管理組織」『国民経済雑誌』155 卷 2 号 pp. 73-91.

- 小沢雅子(1981)「I部日本型学歴社会の現状：企業における高学歴女性」竹内宏・麻生誠編『日本の学歴社会は変わる：産業社会の変革期に向けて』有斐閣
- 北山一郎(1979)「賃金構造統計からみた年功賃金と終身雇用」『労働統計調査月報』31巻9号 pp.14-22.
- 窪田隼人(1985)『労働災害補償法論：窪田隼人教授還暦記念論文集』法律文化社
- 桑原敬一(1979)『日本人の労働時間』至誠堂
- 桑原靖夫(1987)「産業・企業の盛衰と雇用--雇用分析への新たな視角」『日本労働協会雑誌』29巻8号 pp.2-11.
- 経営史学会編(2004)「金融制度と企業財務の展開」『日本経営史の基礎知識』有斐閣
- 経済企画庁(1976a)『昭和50年代前期経済計画：安定した社会を目指して』経済企画庁
- 経済企画庁(1976b)『年次経済報告 昭和51年度』経済企画庁
- 経済企画庁(1979)『新経済社会7カ年計画』経済企画庁
- 経済企画庁(1983)『1980年代経済社会の展望と指針』経済企画庁
- 経済協力開発機構編・労働省訳編(1972)『OECD対日労働報告書』日本労働協会
- 小池和男(1977)『職場の労働組合と参加：労使関係の日米比較』東洋経済新報社
- 小池和男(1981)「ホワイトカラー化した組合モデル：深い内部化のもとで」『日本労働協会雑誌』23巻10号 pp.2-11.
- 小池和男(1997)『日本企業の人材形成：不確実性に対処するためのノウハウ』中央公論社
- 神代和欣(1983)「技術革新と労働問題：全体展望」『日本労働協会雑誌』25巻10号 pp.2-10.
- 神代和欣(1995)『戦後50年・産業・雇用・労働史』日本労働研究機構
- 雇用職業総合研究所編(1984)『資格制度に関する調査結果報告書』雇用職業総合研究所
- 笹島芳雄(1988)「ホワイトカラーの量的拡大とその変化」神代和欣・桑原靖夫編『現代ホワイトカラーの労働問題』日本労働協会
- 佐藤博樹(2012)『人材活用進化論』日本経済新聞出版社
- 佐野陽子(1981)「労働市場における企業内部化の拡大」『日本労働協会雑誌』23巻9号 pp.4-15.
- 島田晴雄(1984)「“労働”研究を超えて」『日本労働協会雑誌』26巻4・5号 pp.18-27.
- 清水傳雄(1991)『高齢者雇用対策の展開』労働法令協会
- 白井泰四郎(1980)『労使関係論』日本労働協会
- 白井泰四郎(1992)『現代日本の労務管理』東洋経済新報社
- 総務庁統計局『事業所統計調査報告』日本統計協会
- 総理府(1973)『婦人に関する意識調査：昭和47年10月調査』内閣総理大臣官房広報室
- 総理府統計局編(1972)『労働力調査報告：昭和47年年報』総理府統計局

- 高梨昌(1981)「女子労働市場の拡大と家族機能の変化：夫婦役割分担型家族から夫婦自立型家族へ」『日本労働協会雑誌』23巻4号 pp. 2-9.
- 高梨昌(1995)『改訂版：新たな雇用政策の展開』労務行政研究所
- 高梨昌(2001)『詳解労働者派遣法・第2版』日本労働研究機構
- 高橋久子(1983)『変わりゆく婦人労働：若年短期未婚型から中高年既婚型へ』有斐閣
- 高橋由明(1987)「マイクロエレクトロニクス生産技術導入の企業内雇用および職務編成に及ぼす影響：日英独仏比較の視点から」『商学論纂』29巻3号 pp. 103-142.
- 竹内洋(1995)「昇進と選抜」『日本のメリトクラシー：構造と心性』東京大学出版会
- 内閣総理大臣官房広報室(1973)『婦人に関する意識調査：昭和47年10月調査』内閣総理大臣官房広報室
- 内閣総理大臣官房広報室(1981)『婦人に関する世論調査：昭和54年5月・10月調査』内閣総理大臣官房広報室
- 永野仁(1985)「定年延長と企業集団内労働移動：中高年者の出向の発生要因」『三田商学研究』28巻1号 pp. 98-115.
- 中村隆英(1995)『現代経済史』岩波書店
- 仁田道夫(1978)「鉄鋼業の“自主管理活動”-動員型生産・労務管理の分析」『日本労働協会雑誌』20巻9号 pp. 13-33.
- 仁田道夫(1988)『日本の労働者参加』東京大学出版会
- 仁田道夫・久本憲夫(2008)『日本的雇用システム』ナカニシヤ出版
- 日本銀行統計局編集(1970~89)『経済統計年報』日本銀行統計局
- 日本リクルートセンター(1978)『女子学生の就職動機調査』日本リクルートセンター
- 日本労働研究機構(1998)「国際比較：大卒ホワイトカラーの人材開発・雇用システム - 日、米、独の大企業2」『調査研究報告書』No. 101
- 野見山眞之(1989)『労働安全衛生法の詳解』労働法令協会
- 野村正實(2007)『日本的雇用慣行：全体像構築の試み』ミネルヴァ書房
- 橋本寿朗(1991)『日本経済論』ミネルヴァ書房
- 橋本寿朗(1995)『戦後の日本経済』岩波書店
- 久富善之(1993)『競争の教育：なぜ受験競争はかくも激化するのか』労働旬報社
- 三柴丈典(2000)『労働安全衛生法論序説』信山社
- 森川英正・米倉誠一郎(1995)『高度成長を超えて：日本経営史5』岩波書店
- 文部省編(1986)『産業教育百年史』ぎょうせい
- 八代充史(1984)「女子労働者の雇用管理：大手百貨店の事例分析」『三田商学研究』27巻5号 pp. 67-84.
- 八代充史(1995)『大企業ホワイトカラーのキャリア：異動と昇進の実証分析』日本労働研究機構

- 八代充史・石渡謙介他(1986)「女性の雇用管理と雇用機会均等法」『日本労働協会雑誌』
28巻4号 pp. 24-35.
- 山崎充(1983)「技術革新と中小企業」『日本労働協会雑誌』25巻10号 pp. 32-39.
- 吉原健二(2004)『我が国の公的年金制度：その生い立ちと歩み』中央法規出版
- 米倉誠一郎(1994)「共通幻想としての日本型システムの出現と終焉」『Business review』
42巻1号 pp. 61-71.
- 労働省(1979)『労働白書 昭和54年版』大蔵省
- 労働省(1981)『労働白書 昭和56年版』大蔵省
- 労働省(1983)『雇用保険法：労働法コンメンタール6』労務行政研究所
- 労働省統計情報部編(1979)『賃金構造基本統計調査』労働法令協会
- 労働省婦人少年局(1971)「女子パートタイム雇用の実情：昭和45年」『女子パートタイ
ム雇用調査』結果報告 労働省婦人少年局
- 労働省労働基準局賃金福祉部編著(1977)『賃金支払確保法の解説：社内預金・退職手当
保全措置の実務』 労務行政研究所
- 労働省労働基準局編(1997)『労働基準行政五〇年の回顧』日本労務研究会
- 労働大臣官房統計情報部労働福祉統計課編(1978)『労使コミュニケーション調査報告』
労働大臣官房統計情報部
- 労働調査会出版局編(2005)『最低賃金法の詳解 改定2版』労働調査会
- 労務行政研究所(1947)『労働者災害補償保険法の解説』労務行政研究所
- 労務行政研究所編(2013)『労働者派遣法：労働法コンメンタール9』労務行政研究所
- 若林之矩(1990)『高齢化と労働政策』労務行政研究所
- 若林之矩(1993)『障害者雇用対策の新展開：重度障害者の雇用対策の推進』労務行政研
究所

第2章 労働市場の構造・環境変化期：1985年～91年

第1節 全体の状況－バブル崩壊前の状況

（プラザ合意と内需拡大・構造調整）

1980年代後半に日本経済は、円高不況、バブル景気という石油危機以来の大きな変動に見舞われた。1980年代に入ってから調整過程に入っていた日本経済は、貿易不均衡とドル高を是正する1985年9月のプラザ合意が我が国を含むG5諸国により交わされる。特に、米国との間では貿易摩擦をはじめとする経常収支の不均衡が大きな政治課題となる中で、1986年に「国際協調のための経済構造調整研究会報告書」（通称：前川レポート）³⁵⁶が、さらに1987年には方針を具体化した経済審議会の「構造調整の指針」（通称：新前川レポート）が出され、内需主導型経済体制への転換と国民生活の質の向上を柱として、国際的に調和のとれた産業構造への転換、労働時間の短縮、雇用への対応³⁵⁷、地域経済への対応、規制緩和の推進、世界への貢献などを進める方向付けがなされた。

（ドル高是正と円高不況）

上記のプラザ合意による円安・ドル高是正の為替介入によって、円相場は85年から86年にかけて急激な円高（240円→150円）が進行し、電機、自動車、造船等の輸出産業は大幅な減益となった。86年1～3月期には実質経済成長はマイナスとなり、完全失業率も約3%、完全失業者数は170万人を超えた。このため、政府は、85～87年にかけて、内需拡大に向け、金利の引き下げや公共工事の実施、規制緩和などの緊急経済対策を講ずるとともに、雇用調整助成金の機動的指定と支給、事業転換・多角化に伴う職業訓練、失業なき労働移動の促進などの緊急雇用対策を講じた。この間、企業においては、石油危機時と同様、さらなる製品多様化・高付加価値化やコスト削減・自動化・効率化、さらには下請け企業の競争・協力による系列生産の効率化が追求された。1987年になると、こうした努力と円高メリット、さらにはマネーサプライの急増による地価や株価の上昇により、企業収益は急回復し、円高不況は短期間で終息した。

（景気拡大とバブルの発生）

円高の過程で、公共事業の拡大とともに、日本銀行は85～87年にかけて公定歩合の引き上げや「円売りドル買い」を行いマネーサプライが急増した。急増したマネーサプライは、金融自由化や土地の規制緩和進む中で土地や証券保有に向かい、86～89年にかけて地価と株価の大幅上昇による多額のキャピタルゲインが発生した。それに伴い、1986年末から景気は急テンポの回復を示し、1991年の春までの4年余にわたる長期の「バブ

³⁵⁶ 中曽根総理大臣の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」（座長：前川春雄元日銀総裁）の報告書。

³⁵⁷ 円滑な職種転換、労働移動を進めるための職業能力開発対策の強化、雇用機会が不足している地域における雇用機会開発等を進めていく。より長期的には、世界一の長寿社会を迎える我が国は、労働時間短縮と世代間等の雇用機会再分配といったかたちの日本的ワークシェアリングを進めることになる。

ル景気」が現出した。それは、株価・地価の上昇などの資産価格の大幅上昇に主導された内需主導型であった。しかし、こうした地価・株価の高騰に牽引された景気の過熱は、実需を伴わない見せかけのものであったため、90年4月に不動産向け融資残高の総量規制がなされると、地価の沈静化とバブル経済の崩壊が始まった。雇用情勢は「バブル景気」中、急速に改善に向かい、有効求人倍率は90年半ばに1.46倍まで上昇し、完全失業率は90年には2.0%まで低下するなど急激な回復を示し、90年からは一転して人手不足となり、外国人受け入れ議論が活発となり、入管法の改正がなされた。

（労働力需給構造の変化と雇用政策）

80年代には雇用構造の需給構造の変化が一層進んだ。需要側では、FA化などの技術革新と産業のサービス化・職業のホワイトカラー化の進展が一層顕著になり、自己啓発や有給教育訓練休暇の促進などホワイトカラー化を意識した職業能力開発促進法の改正や生涯職業能力開発給付金制度が生まれた。また、製造業における新陳代謝とそれに伴う地域の雇用構造の変化への対応を図る地域雇用開発促進法が制定された。さらに、企業の海外投資の活発化に応じた国際協力の推進や空洞化の懸念に応じた雇用創出が課題となった。また、供給側では、高齢化の進展や女性の職場進出の本格化、パート・派遣労働者などの非正規労働者の増加などの構造変化が急速に進み、高齢法の改正による定年延長の促進、男女雇用機会均等法の制定、派遣労働法の制定とそれに伴う雇用システムの見直しが行われた。こうして80年代半ばは労働政策史上、画期となる大きな法制と政策の転換期であった。

（連合の結成と組合離れ）

80年代には、組合運動が曲がり角を迎えた。石油危機以来、組合運動はIMF-JCなどの民間労組が主導するようになり、賃金中心の闘争の限界から政策・制度要求重視の方針に切り替えられ、労働戦線統一が図られた結果、1989年に「連合」が結成された。この頃には、組合運動の闘争的性格が薄れ、争議件数や損失日数は明白に減少した。組合組織率は、非正規労働者の急増や第三次産業化などにより減少するとともに、若年層での「組合離れ」も進んだ。危機感を持った組合の一部では、組合運動の刷新を図る「ユニオン・アイデンティティ」運動など再活性化に向けた取組がなされた。他方、企業内では、労使協議会等による労使コミュニケーションが活発になされ、労働条件についても実質的な話し合いが幅広く行われた。

（企業内の雇用システムの変化）

企業内では、1980年代に入り、成長鈍化に加え、従業員の年齢構成の高齢化や女性の進出、さらには非正規労働者の増加による雇用構造の変化が顕著となり、従来の雇用システムは変化を余儀なくされる。従業員の高齢化の進展に伴い60歳定年制が普及する一方、中高年ホワイトカラーの余剰やポスト不足などに対処するため、大企業で早期退職優遇制度の導入、出向・転籍の実施、役職定年制や専門職の導入などの措置が広がる。

賃金面では、能力給部分の割合を高め中高年齢期の賃金カーブを抑制する動きや一部に職務給導入の動きが生じ、高齢者の能力の活用や長期的な生涯キャリアのあり方も課題となる。また、雇用機会均等法の施行に伴い、女性の職場進出が進む一方、結婚・出産に伴う退職の問題、均等法制のコース別雇用管理の普及など女性の能力発揮に係る課題が議論される。さらに、大企業ホワイトカラーに特徴的であった「年次別管理」「遅い昇進」「幅広い移動」などの労務管理も職員構成の変化や高学歴化・業務の専門化などにより変化を余儀なくされる。他方、石油危機の減量経営以来、パート、派遣などの非正規労働者は一層増加し、企業にとって不可欠な労働力となる一方、正社員との処遇格差や雇用の安定性が問題視され、対策が講じられる。このほか、企業の国際展開に伴う雇用管理システムの移入や人手不足に伴う外国人労働者の受け入れを巡って議論が活発となり、入管法が改正された。

（長時間労働の是正）

80年代は、諸外国との経済摩擦を引き起こし市場開放と内需拡大を迫られ、それまで労働政策の枠内の問題であった労働時間短縮問題が国政上の重要課題に位置づけられた。1人当たりの総労働時間は、石油危機以後、横ばいないし微増の状況が続いた。週休2日制普及の停滞と減量経営に伴う所定外労働時間の微増が主因であった。このため、1987年の経済審議会建議では、2000年に向け、年間1,800時間、週40時間という目標が示され、その達成へ向け、労使の調整をはかりながら、法改正により段階的に労働時間の短縮を進める懸命の努力が重ねられた。

第2節 経済・雇用政策の動き

（1） 経済計画と雇用対策基本計画の策定

1983年に策定された「1980年代経済社会の展望と指針」（8月12日閣議決定）は、83年から90年までの8年間の計画期間としたが、その後、国際収支の大幅黒字の累積、国民生活の豊かさを示す数字と実感との乖離、東京一極集中と地価の高騰等がおこり、計画の見直しを余儀なくされた。特に、86年4月の「前川レポート」及び87年5月の「新前川レポート」は、内需主導型経済への転換による経済構造調整を推進し、それによって経常収支不均衡への対応や国民生活の質的向上を図ることを我が国の最大の重要課題と位置づけた。

これらを受けて88年5月に策定された第10回目の経済計画である「世界とともに生きる日本」（5月27日閣議決定）は、①大幅な不均衡の是正と世界への貢献、②豊かさを実感できる多様な国民生活の実現、③産業構造調整の円滑化と地域経済社会の均衡ある発展を課題として掲げ、内需主導型経済の実現に向け、規制緩和の推進、地域振興、労働時間の短縮、内外価格差の是正、輸入拡大措置の実施などの各政策を行うこととし、この間の実質経済成長率を年平均3.75%と見込んだ。

上記経済計画を受けた 88 年 6 月策定の「第六次雇用対策基本計画」（6 月 17 日閣議決定）は、「ゆとりある職業生活」の実現を掲げ、重点施策として、①経済構造調整が進展するもとの雇用の維持・拡大、特に、地域問題や国際問題も視野に入れ均衡のとれた雇用機会の確保、②労働力需給のミスマッチに対応した労働力需給調整機能の強化やパートなどの就業形態の多様化傾向に対する雇用の安定・適正な労働条件の確保、③構造変化に柔軟に対応するための積極的な職業能力開発の促進、④高齢社会への準備、労働時間短縮、所得・資産の充実、健康推進などの労働者が生涯にわたりゆとりある職業生活を実現するための基盤整備などを提示した。

従来計画が、「雇用の安定」に重点を置いたのに対し、第六次雇用対策基本計画はその路線を継承しつつも、労働時間、所得・資産、健康など福祉面の充実を中心とする職業生活の向上、即ち「ゆとり」の実現をとおして内需拡大型経済への転換の実現を図ろうとした点に特色がある。

（２） 緊急経済・雇用対策の実施

（プラザ合意後の円高不況対策）

経済対策面では、プラザ合意以後の円高不況、構造調整期において、1985 年の内需拡大に関する対策、86 年 9 月の「総合経済対策」、87 年 5 月の「緊急経済対策」など数次にわたる経済対策が講じられた。これらの対策は、概ね、公共事業の拡大・実施、住宅金融貸付などの融資拡充、減税、規制緩和などの施策が中心であった。

雇用面では、プラザ合意のなされた 1985 年秋からの急激な円高ドル安が進む中で、造船、鉄鋼などの輸出産業を中心に過剰雇用が発生・増加し、失業率の急上昇と失業者の急増（失業率 3%、失業者 200 万人程度）の事態となった。このため、86～87 年にかけて上記経済対策と併せ緊急雇用対策が実施された。その主な内容は、①雇用調整助成金（雇調金）の業種指定の機動的実施、②特定求職者雇用開発助成金（特開金）の活用、特別求人開拓、③委託訓練・速成訓練等の方法による職業訓練の実施、④特定不況業種・地域の追加指定や指定期間の延長などである。特に、87 年 5 月の「緊急経済対策」に併せ実施された「30 万人雇用開発プログラム」は、それまでの緊急雇用対策の総仕上げの性格をもつものであった。

（30 万人雇用開発プログラムと産業雇用安定センターの設立）

1986 年後半において雇用失業情勢は厳しい状況となり（失業者は 170 万人を上回り、失業率は 3%に迫る勢い）、緊急に総合的な雇用対策を推進する必要があるとの認識が広がり、1986 年 12 月、政府・与党は産業構造の転換に対応する第一歩として「30 万人雇用開発プログラム」を提言、翌 1987 年度予算に盛り込まれ（予算規模 1,133 億円）同年度から実施に移された。

その内容は、雇用需要の量的な確保を図るため、不況地域における公共事業の重点的な実施を含む景気浮揚のための積極的な経済運営を行うとともに、雇用対策として、①

教育訓練、出向等を活用した円滑な産業間、企業間移動の促進、②雇用調整助成金の活用による失業の予防、雇用の維持、③雇用機会の開発の三本柱の対策を講ずるものであった。

上記の30万人プログラムの特色は、極力、失業を伴わずに産業間・企業間の円滑な労働移動を推進しようとする点にあった。そのため、企業間の出向制度に着目し、関係業界、日経連、経団連等の連携のもとに、幅広く出向情報を収集し、出向による産業間移動を全国的に推進する組織として財団法人産業雇用安定センターが設立（1987年3月）され、円滑な産業間移動促進の役割を担うこととなった。プログラムは対象者を約30万人と想定していたところ、全体の対象者は想定を上回る32.4万人となり、概ね所期の成果を挙げた。プログラムが実施された1987年から円高メリットの波及、金融緩和を契機とするバブル景気が始まり、それに応じて雇用情勢は急速に好転したが、プログラムはそれに至る過程において下支えの役割を担った。

（産業・地域・高齢者雇用プロジェクト）

上記のプログラムの後、87年後半から88年にかけて日本経済は円高不況を脱却し景気も回復から拡大へと転じ、雇用情勢は徐々に回復した。しかし、業種・職種や地域によっては依然として有効求人倍率が低迷し、高齢者の高い失業水準が続くなど厳しい状況も見られ、中長期的に産業構造の転換や高齢化が予想される中で、ミスマッチが拡大する懸念が強まった。こうした認識のもとに、自由民主党は、労働力需給のミスマッチに対応するため、新たな構造転換雇用対策として「産業・地域・高齢者雇用プロジェクト」構想を打ち出し、1988年度において総額1,143億円規模の「産業・地域・高齢者雇用プロジェクト」（通称：「サチコプロジェクト」）が予算化され実施に移された。その内容は、①「特定不況業種雇用安定法」の改正等、産業雇用対策の拡充・強化、②地域雇用開発助成金の高率助成等、地域雇用開発を中心とした総合的・地域雇用対策の推進、③高年齢者雇用特別奨励金制度の創設等、高年齢者等の雇用開発機会確保の推進、④高年齢者特別能力開発制度の創設等、円滑な職業転換のための職業能力開発の促進などであった。

第3節 労働市場の状況と構造的雇用対策

（1）労働市場の状況—需要側の変化

（労働市場の変動と特徴—ミスマッチの拡大）

石油危機後の80年代に入ってから失業率は2%を超える水準となり、85年に一時的に減少したものの、プラザ合意後の1985年秋からの急激な円高ドル安が進む中で造船、鉄鋼などの輸出産業を中心に過剰雇用が発生・増加し、1987年5月には失業率3.1%、失業者も200万人（季節未調整）を超える水準に至った。

その後、輸入価格の低下を通じた円高メリットや、それに続くバブル景気による経済

回復とともに雇用情勢も急速に好転し、失業率は89年2.3%、90年2.1%まで低下した。有効求人倍率も、石油危機以後1980年代に入ってから0.6~0.7倍程度で推移していたが、88年には1倍を超え、89年以降は分野によって深刻な人手不足を招く状況となった。

しかし、こうしたバブル景気による雇用状況の改善が進む一方、80年代後半の労働力需給状況には、産業、職業、地域による大きな跛行性が見られた。

第一に、円高によって産業構造の転換が加速されたことによる労働需給のミスマッチの増大である。即ち、産業構造は円高による交易条件の変化をもたらし、輸出産業、特にアルミ精錬や石炭産業などは撤退を余儀なくされ、これらの産業からの離転職者が増大する一方、自動車、電機産業、精密機械、造船などの機械工業にあつては、ME機器の導入や生産システムの合理化によって生産性を高め、専門職・技術職やテクニシャンなどの新たな熟練技能者に対する求人が増加した。前者の離転職者では異業種転換は容易でなく失業者や求職者として滞留する一方、後者の専門職、技術者、テクニシャンなどは直ぐに育成・供給することが困難であり、ここに職種別のミスマッチが拡大する1つの要因があった。

第二に、87年から88年にかけての景気の浮揚により、一転して労働力需要が急激に高まり、1990年には約4割の企業が人手不足を訴える状況になった。企業規模別には、小企業における人手不足感が強く、89年6月の時点で100人未満の企業においては欠員率が8%程度となった。その背景には、労働者の適職選択行動の変化への対応によるミスマッチの拡大がある。80年代に入ってから新規求職者の職業選択行動として、賃金・所得の高低だけでなく、労働時間の長短、休日日数、働く時間帯、仕事の面白さ・働き甲斐、労働の安全と快適性など職場環境なども重要な要因となった。このため、いわゆる「3K職場」や深夜労働・長時間労働分野は嫌忌される傾向となり、中小零細の製造業、建設業などの現場作業や運輸業などでは労働力不足が深刻となった。なお、1980年代末の円高期には規模別賃金格差は拡大した。高度成長期の人手不足の時期には規模別賃金格差が急速に縮小したが、中小零細企業では人手不足にもかかわらず、「3K職場」を中心に労働条件の引き上げが困難な状況で賃金格差は拡大した。こうした職場では、事業を継続するため外国人に門戸を開放すべきであるとの声が高まった。

第三に、地域間の労働力需給状況の格差であり、関東、東海等においては、人手不足が著しい一方、北海道、九州、東北、四国等の不況業種を抱える地域の中には依然雇用機会の不足する地域が残された。また、地域では、1970年代半ば以降、若年層を中心とした地元就職志向の高まり、高齢化の進展、女子の職場進出などを背景として地元での就業希望者が増加する状況が続いており、それに応じた雇用機会の創出の必要が高まった。

（技術革新・サービス化の進展と職業構成の変化）

1970年代に生じたME化、情報化などの技術革新やサービス化の影響は、1980年代に

なるとさらに量・質の両面で雇用に大きな影響を及ぼした。

まず、量的な面では、「労働力調査」により 1975 年と 1992 年を比較すると、全体の就業者が 20%強増加した中で、「専門的・技術的職業」は倍増（約 110%増）し、「事務従事者」も約 50%増加したのに対し、農林漁業（40%強の大幅減）や運輸・通信はマイナスとなった。また、「管理的職業」「販売従事者」「保安・サービス」は、20%強で平均的な増加率となっており、「技能工、労務作業、製造・建設」は増加したものの増加率は平均以下（10%台後半）であった。

「専門的・技術的職業」の増加の中身は、技術革新・情報化等を反映して、研究開発や情報処理の技術者、企画や国際部門の事務従事者、経営・教育などに関連した各種のコンサルタントや指導員、技術士などが大幅に増加したことや、高齢化の進行により医療、社会サービス関連の職業が増加したことが主なものであった。また、この間、大学・短大卒業者が高卒就職者を大きく上回るなど高学歴化が進行し、これらの専門的・技術的職業に人材を提供したことも増加に寄与した。他方、農林水産業従事者は、需要の停滞、高齢化による引退等により減少し、技能工、製造・建設作業員数は増加したものの、増加率は鈍化した。MC（マシンニングセンター）や FMS（フレキシブル生産システム）等の普及により省力化が一段と進んだことや、若年層におけるいわゆる 3K 労働離れ、円高に伴う生産拠点の海外移転の影響などがその要因として挙げられる。全体としてコンピューター化やサービス経済化の進展は、事務的職業従事者の大幅な増加となって現れた。

（２） 供給側の構造変化

（非正規労働者の拡大と質的变化）

サービス経済化の進展による業務の跛行に応じた働き方に対する需要拡大と企業経営における先行き不透明や円高不況克服のための徹底したコスト削減、さらには専門的な労働需要の増大などの影響に伴い、1980 年代後半から 1990 年代にかけて、パート・アルバイト労働をはじめとして雇用形態の多様化はさらに進展した。例えば、35 時間未満の短時間労働者の雇用者に占める割合は、1988 年の 12%から 1994 年には 18.8%に達した。こうしたパートタイム労働は主として家事と両立できる労働として短時間労働を希望するサラリーマン家庭の中年主婦層の受け皿となった。また、派遣労働者も数は少ないものの、「就業構造基本調査」によれば、1987 年の 8.7 万人から 1992 年の 16.3 万人に倍増近い増加となった。石油危機以来、総雇用者数は常時増加し続けてきたが、その殆どがパート・アルバイトなどの非正規労働者の増加によるものであった。

また、これらの非正規労働者は増加するだけでなく、雇用の長期化によってその質も変化した。例えば、パート労働の中には、能力の質を高め「熟練パート」や「専門職パート」など責任ある職務や専門性を持った職務に携わる者も稀ではなくなった。さらに、派遣法の施行により増加した派遣労働者の中には、情報サービス関係やエンジニアリング関係など専門的な職種も数多く含まれた。こうして、非正規労働の中に従来の季節労働

働者、日雇労働者、臨時工などの一時的・補助的で不安定かつ労働条件の低いタイプと異なり、労働市場の中で重要な役割を担う不可欠な労働と位置づけられる層が増えることによって、政策的にも従来の常用化の方針から、その就業形態の独自性を認めたいうえで、需給双方にとって選択対象となる良好な就業形態として積極的に育成する方向が生まれることとなる。

（高齢化の進展と雇用継続）

1980年代には、我が国の平均寿命は、男子75歳、女子80歳を超え世界トップクラスの長寿国になる一方、少産化による出生率の低下傾向が続き³⁵⁸、その結果、我が国は世界に類を見ないスピードで人口の高齢化が進みつつあった。具体的には、国勢調査によると1990年10月の時点で総人口1億2,361万人のうち、15歳未満、15歳～64歳、65歳以上に分けると、それぞれ総人口の18.2%、69.7%、12.1%となり、「ピラミッド型」の人口構成が崩れ、「釣り鐘型」となった。さらに、2000年には、65歳以上人口が16.2%になると見込まれた。こうした急速な高齢化の進展は世界史上例のないスピードであり、その結果として予測される社会の姿も65歳以上人口が25%を超える類例のない超高齢社会が想定され、早期に対策を講じていく必要性が指摘された。

こうした高齢化社会が進展する中で、それまでピラミッド型人口構成を前提として築かれた各種組織における採用・賃金・昇進などの雇用システムが見直されるだけでなく、介護・看護ニーズの増大に応じた仕組みの構築など日本の社会構造に関わる見直しが必要となった。しかも、高齢者の多くがサラリーマンであり従来の農業就業者や自営業者のような老齢化しても就業可能な自営業セクターとは異なる状況であること、核家族化が進み私的扶養能力の高い複合家族の存立基盤が揺らぎ減少傾向となったこと、公的年金制度の成熟化とともに年金財政の収支均衡が望めなくなったことなど、雇用に留まらず高齢者を取り巻く環境は厳しさを増し、高齢化対策は少産化対策とともに国全体の最重要の課題の1つとなった。

（3） 需要構造の変動に対応した雇用政策の展開³⁵⁹

（ミスマッチ拡大等に対応した雇用対策）

1986～87年にかけての円高不況期における雇用対策は、業種、地域、企業規模などによる構造的な労働力需給の不均衡に対応して、それまで蓄積された施策を総合化するとともに一段と踏み込んだ政策が実施された。具体的には、緊急雇用対策である「30万人雇用開発プログラム」に合わせて制定された「地域雇用開発等促進法」、産業構造の転換に伴う労働者の雇用の安定を図る「特定不況業種関係労働者雇用安定法」の延長・強化のほか、1988年からは、一転した景気の急浮上により生じた労働力不足に対応する「中

³⁵⁸ 1989年の合計特殊出生率は1.57となり、過去最低であった1966年（丙午の年）の1.58を下回り、1.57ショックとして大きな衝撃をもって報じられた。

³⁵⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。岡部（1989）、白井晋太郎（1987）、高梨（1995）。

小企業労働力確保法」の制定などである。これらの法制・施策においては、従来にも増して経済政策との密接な連携が図られた。

（地域雇用対策の推進—地域雇用開発促進法の制定）

1987年には、前記の「30万人雇用開発プログラム」の策定に併せ、地域雇用開発促進法が制定された。立法の背景には、1985年以降の円高の影響を受けた輸出型産地、造船、鉄鋼等の構造的不況業種に強く依存している企業城下町、石炭政策の影響を受ける産炭地域、1987年4月の国鉄の分割・民営化に伴い多数の余剰人員の発生が見込まれる地域等、雇用情勢が厳しい地域が多数発生し地域の雇用問題が深刻化したことが挙げられる。地域雇用対策としては、すでに雇用保険法による雇用改善事業により、雇用機会不足地域や特定不況地域などの指定とそれに基づく各種の施策が講じられてきたが、地域指定の重複など体系的となっておらず、施策内容でも見込まれる大量離職に充分対応できない面もみられ、地域雇用対策の整備・充実が喫緊の課題と判断され、総合的な地域雇用対策のための法的整備を図ることが建議された³⁶⁰。

これを受けて、翌1987年2月、国会に「地域雇用開発等促進法（仮称）案要綱」が出され、3月に「地域雇用開発促進法」が成立・公布、4月より施行された。同法の内容は、大凡、次のようなものである。

第一に、地域における雇用失業情勢の厳しさの程度、性格により、地域雇用開発対策に必要な地域を「雇用開発促進地域」「特定雇用開発促進地域」「緊急雇用安定地域」に分けて指定し、それぞれに応じた施策を講ずることとされた。即ち、「雇用開発促進地域」は、求職者が多数居住し、かつ、求職者数に比べ相当程度に雇用機会が不足している地域で、地域雇用開発のための施策が講ぜられる。「特定雇用開発促進地域」は、不況業種が集積し雇用状況が著しく悪化、又は悪化するおそれがあると認められる地域で、地域雇用開発のための施策を重点的に講ずるとともに、失業の予防や再就職の促進のための施策が講ぜられる。「緊急雇用安定地域」は、雇用状況が急速に悪化、または、悪化するおそれのある地域で、失業の予防や再就職の促進のための施策が講ぜられる。これらの地域は、従来からの「雇用機会不足地域」「雇用開発地域」「特定不況地域」「緊急雇用安定地域」などの地域を整理・統合したものである。

第二に、地域雇用開発指針及び地域雇用開発計画の策定である。労働大臣が雇用開発促進地域における地域雇用開発の促進に関する基本方針及び地域雇用開発計画の指針となるべき事項を内容とする地域雇用開発指針を策定し、関係都道府県において、この指針に即して、雇用開発促進地域ごとに地域雇用開発の目標及び方策等を内容とする地域雇用開発計画を策定することとされた。

第三に、地域雇用開発会議の設置である。雇用開発促進地域ごとに、市町村、公共職

³⁶⁰ 中央職業安定審議会建議「地域雇用対策の整備、充実について」（1986年11月）。

業安定所、職業訓練校、事業主団体、労働団体などによって構成される「地域雇用開発会議」を設置し、地域の産業・雇用動向の把握、雇用開発に関する情報の提供、雇用開発具体化の方向や方策の検討を行うこととされた。これによって地域関係者のコンセンサスの形成を図りつつ、地域の特性を活かした雇用開発を促進することが企図された。

第四に、雇用開発促進地域における地域雇用開発を促進するため、地域雇用開発助成金制度が創設された。この制度は地域内で事業所を設置または整備し、その地域に居住する求職者等を雇い入れる事業主に対して、各種の助成をするもので、①地域雇用奨励金（賃金助成）、②地域雇用特別奨励金（事業所・設備の新設、増設、購入、賃借に要した経費の補助）、③地域雇用移転給付金（事業所の設置・整備に伴い他の事業所から従業員を移転させた場合の実費相当の助成）の3種類で構成されている。地域雇用開発助成金制度は、従来からの地域雇用促進給付金を置き換えたものであるが、地域雇用特別奨励金は賃金助成に留まらず、事業所・設備の新增設、購入等に要した経費まで補助対象とし、補助額も最大1,000万円に及ぶ巨額なものであり、産業政策に足を踏み入れたものとして注目された³⁶¹。

このほか、雇用開発促進地域において迅速な職業訓練を実施するための特別の措置（時期、期間、職種、委託訓練など）や求職者の速やかな就職を容易にするために必要な措置（雇用情報提供、求人開拓、職業指導・あっせん）が講ぜられることとされた。

（特定不況業種関係労働者雇用安定法の改正）

特定不況業種関係労働者雇用安定法は、制定後の1983年から1988年までの間、約3,300件の計画認定、6万6,000人の離職者に対する手帳の発給などにより、雇用調整助成金制度等と相俟って特定不況業種関係労働者の雇用の安定に一定の貢献をし、1988年6月30日に廃止期限を迎える予定であった。

しかしながら、プラザ合意以後の急激な円高により1987年6月には失業率は3.1%と過去最高となり、その後、改善傾向となったものの、石炭、造船、非鉄金属、海運等の構造的な不況に陥った業種においては大規模な雇用調整が実施されるなど厳しい状況が続いた。また、円高や対外貿易摩擦を背景に、内需主導型の産業構造に転換することが国民的課題となっており、その過程において産業・職業間の労働力需給のミスマッチの拡大や大規模な雇用調整の発生が懸念される状況にあった。このため、構造的な不況業種の労働者や産業構造の転換に伴って発生が懸念される労働者等の雇用の安定のため、同法を延長するとともに、対策の一層の充実・強化が要望された。

このため、労働省は、1988年1月25日に法案要綱について中央職業安定審議会の答申を得て、2月9日に「特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日、国会に提出し、同年4月26日に可決・成立し

³⁶¹ 濱口（2004）。

た。改正法は、法の廃止期限を 1995 年 6 月 30 日まで 7 年延長するとともに、内容面において充実・拡大を図った。即ち、

- ①対象事業主に関し、特定不況業種に係る事業所以外の事業所であって事業規模の縮小に伴い相当数の労働者が離職を余儀なくされるおそれがあると労働大臣が認定した一定の事業所を個別の特例事業所として対象に加え、
- ②産業構造の転換に対応した失業予防のための措置（事業転換による雇用機会の確保や職業転換のための教育訓練を行う等）を講ずる事業主に対し、雇用安定事業として産業雇用安定助成金の支給等特別の措置を講ずることや在職者の職業転換に必要な職業能力の開発・向上を促進するための職業訓練の充実を図るなど失業の予防のための措置を充実し
- ③事業主が事業の縮小に伴い作成する再就職援助計画を雇用維持計画に改め、特例事業所の事業主も失業の予防のための措置に関する計画を作成することとし、これら計画を通じた事業主への指導・援助を充実することとした。

上記改正は、産業構造転換に対する雇用面の対策の充実を図ることにより、雇用の悪化局面を迎えた場合に備える意味を持った。また、事業規模の縮小に伴い雇用調整の危機にさらされる原因が産業政策の発動の結果によるものか否かにかかわらず、労働大臣の認定があれば支援を行うとした点で、それまでの国の責任論（国の施策の結果として事業規模の縮小が行われ離職を余儀なくされたものに限り国の責任において失業の予防と再就職促進の措置を講ずるとする立場）から一步踏み出したものであった。

（新港湾労働法の制定）

港湾事業においては、1970 年代から貨物輸送のコンテナ化の進展をはじめとして、大型機械の普及、サイロ施設の増加、RORO 船（ロールオン・ロールオフ船の略、貨物専用フェリー）の出現、荷役機械の近代化等、輸送革新が著しく進展した。こうした港湾事業の環境変化によって日雇港湾労働者への依存度が著しく低下した。また、経済情勢の影響による荷役量の伸び悩み等も加わり、登録日雇港湾労働者の減少と就労状況の悪化、さらには、常用港湾労働者の雇用の悪化が生じ、港湾労働全般について抜本的な改善措置を講ずる必要が生じた。

1979 年 1 月には、港湾調整審議会から労働大臣に提出された意見書において、登録日雇港湾労働者に対する雇用保険の適用に加え、港湾労働対策全般について抜本的な改善を行うことが必要であり、常用労働者の雇用の安定のための施策を織り込んだ総合的な施策の必要性が指摘された。

その後、日雇労働者の登録制度の改善により事態の変化に対応しようとしたが限界があり、1987 年 2 月以降、ILO137 号条約（1973 年港湾労働条約）の批准問題も含めた港湾労働の抜本的見直しが始まった。まず、港湾調整審議会において検討が進められ、同年 10 月に意見書が労働大臣に提出された。次に、これを受けて中央職業安定審議会の港湾

労働部会で審議が行われ、同年12月に報告がまとめられた。同報告は、港湾運送に係る雇用調整について、今後、必要な労働力は常用労働者をもって確保することが適当であると、日雇港湾労働者の登録制度を廃止するとともに、港湾労働の波動性に対応した労働者派遣の実施を内容とする新たな制度の創設を提言した。この報告をベースとして、翌1988年1月中央職業安定審議会において建議、次いで新たな法案たる「港湾労働法案大綱」についての諮問と答申がなされ、同年2月15日国会提出、同年5月17日成立、1989年1月1日施行となった。新たな「港湾労働法」の主な内容は次のとおり。

第一に、港湾労働対策を整合的かつ計画的に実施するため、労働大臣は港湾ごとに港湾雇用安定計画を策定するものとした。

第二に、港湾労働者の雇用の改善に関する規定を設けた。具体的には、①事業主は、港湾労働者の雇用管理に関する事項を管理するため雇用管理者を選任しなければならないこと、②公共職業安定所長は、港湾労働者の雇用管理の改善を図る必要があると認められる事業主に対し必要な勧告を行うことができ、勧告を受けた事業主は必要に応じ雇用管理に関する計画を作成すること、について規定を設けた。また、日雇労働者の雇い入れについては、旧法同様、公共職業紹介所による原則を維持した。

第三に、新たに、港湾労働者の雇用の安定を図ることを目的として設立された公益法人を労働大臣が港湾労働者雇用安定センターとして指定し、同センターが港湾労働者を常用労働者として雇用し労働者派遣を行うとともに、港湾労働者の雇用管理に関する相談援助及び訓練等の業務を行う体制を整備した。

上記の新港湾労働法は、港湾運送事業の波動性への対応や港湾労働に必要とされる特有の技能労働力の育成・確保のためには、常用労働者を労働者派遣という形態で活用することが最適であるとの考えに立ったものである。ただし、その場合、民間の営利事業として労働者派遣事業を認めることは、港湾労働について手配師などの第三者が労働者供給や中間搾取などの形で違法な介入をまねく恐れがあることから、労働者派遣形態の雇用調整は公益的な性格の法人を指定して実施させる仕組みとした。労働者派遣法においては、港湾運送事業は派遣事業から除外されていたが、新港湾労働法の制定により、別建ての労働者派遣の仕組みが設けられることとなった。

（中小企業労働力確保法の制定）

バブル期の1980年代末から1990年代初めにかけては、好況により一転して労働力が逼迫する中で、中小企業の人手不足感が拡がり、中小企業にとって労働力不足が最大の経営上の問題となった。当時、国民のゆとりと豊かさ指向の高まりを背景として若年労働者を中心に勤労に関する意識の変化が生じたが、中小企業と大企業との間には労働時間、職場環境、福利厚生などの雇用管理面において大きな格差が存在した。こうした状況の中で、中小企業が労働力の確保を図るためには、雇用管理の改善に係る措置を促進し、経営の安定と健全な育成及び労働者の福祉の増進を図ることが必要となった。

そこで、労働行政を担当する労働省と中小企業行政を担当する中小企業庁が連携して、それぞれの審議会（中央職業安定審議会及び中小企業近代化審議会）の建議及び答申を踏まえ、「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律案」が1992年2月15日の閣議決定を経て、同月18日に国会に提出され、同年4月24日に可決・成立した。同法の概要は、次のとおりである。

第一に、通産商業大臣及び労働大臣が、労働時間の短縮、職場環境の改善、福利厚生施設の整備等、中小企業における雇用管理の改善に係る措置についての基本指針を作成し、事業協同組合等の中小企業団体は、当該基本方針に基づいて構成中小企業者の雇用管理の改善に関する事業についての計画を作成し都道府県知事の認定を受けることができる。

第二に、改善計画の認定を受けた事業協同組合等及びその構成中小企業に対して各種支援措置が講じられる。まず、雇用関係の支援として、組合等が構成中小企業者に対して実施する、労働条件の改善、福利厚生改善、雇用管理の改善に係る調査・研究、指導等の事業に対し「中小企業人材確保推進事業助成金」を、また、構成中小企業が職場環境の改善に資する設備や福祉施設の設置又は整備を行い認定計画に定める職場環境改善福利厚生の充実に係る目標を達成した事業主に対し「中小企業雇用環境整備特別奨励金」を支給することとした。また、認定組合等が共同福祉施設を設置する場合に雇用促進事業団による低利融資が受けられることや、計画の認定を受けた中小企業が労働者の募集について第三者に委託して行う場合に労働大臣の許可の特例として届出で済むことなどが規定された。

第三に、経営関係の支援措置として、認定計画を実施するために必要な資金に関し信用保証協会が行う債務の保証を円滑に実施するための中小企業信用保険法の特例措置、認定計画に基づく事業の実施に必要な設備導入に係る中小企業近代化資金についての償還期間等の特例、中小企業投資育成会社の投資対象に認定組合等の構成中小企業のうち一定のものを対象に加える特例措置などが講じられた。

（４） 職業能力開発促進法の制定と企業内職業能力開発の促進³⁶²

（産業のサービス化、ME化の進展、高齢化と女性の進出）

70年代末から80年代にかけて、オイルショックを克服し、ほぼ中成長経済が定着する中で、需要面では産業構造の転換や技術革新の進展、供給面では高齢化の進展や女性労働力の進出が目立つようになり、需給両面から多様な職業能力開発のあり方が模索された。

まず、情報処理分野、教育、調査・研究の分野では、長期間の教育訓練と経験が必要とされる専門職に対する需要が増大した。これらの分野では、技能の付与を目的とする

³⁶² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。宮川（1986）、野見山（1987）、労働省（1986）、木村・永田（2005）。

教育訓練の実施に加えて、自己啓発への援助、他企業の教育研究施設への派遣、大学等における研修の実施など多様な方法により能力開発を行うことが重要になった。また、職場ではME化等の機器の導入に伴い、運搬、加工、組み立てなどの工程を中心に、労働が機械に代替される工程が増え、技能者に求められる能力は、全体として技能の高度化・複合化が求められるようになった³⁶³。他方、供給側では、高齢化の進展による就労期間の長期化に伴い、管理・監督などの従来からの能力開発だけでなく、青年期、中年期からの計画的な能力開発、専門職やスペシャリストの養成などの重要性が益々高まった。

大企業では内部市場における日本的雇用システム・能力開発体制が発展し、配置転換とOJTの仕組みとともに、OFF-JTが体系化（初任研修、階層別研修、職能別研修、職場研修など）された。加えて、職場におけるインフォーマルな勉強会の開催、ホワイトカラー層の能力開発として自律性を高める自己啓発の推進など教育訓練システムの発展と多様化が顕著になった。

（職業訓練法から職業能力開発促進法へ）

上記のような労働力の需給両面での変化に対応した多様な職業能力開発を促進する必要性に鑑み、労働省は1983年に臨時行政調査会答申第五次答申（「産業構造の変化、技術革新を効果的に推進する」ため「職業能力開発局」への名称変更を提唱）に基づき、「職業訓練局」の名称を「職業能力開発局」に改めるとともに、併せて1985年に「職業訓練法」を改正し、名称も「職業能力開発促進法」に改めた。

職業能力開発促進法へと改めるに際し、その考え方を示したものとして1984年の「企業内教育研究会」報告がある。同報告は、我が国企業の人材育成の基本はOJTにあるとし、大きな経済社会の変化に対処するためには、OJTを基底に据えて、日本の人材育成システムをより活性化させ、その機能をフルに発揮させていく必要を説いている。その内容は、今後の職業能力開発政策のポイントとして、①当面の職務に必要な知識・技能だけでなく、労働者の変化に対する適応力を重視すべきこと、②サービス系労働者も含め、労働者の入職から退職に至るまで幅広い職業能力の開発及び向上を継続的に行うこと、③OJTを基底において、各種の訓練方法を活用して職業能力の開発向上を行う必要性を指摘し、企業は新時代に求められる職業人を積極的に育成する新しい「学習企業」に移行すべきことを提唱した³⁶⁴。

具体的に、「学習企業」の要件として、①経営トップが職業能力開発の機能と役割を正しく認識していること、②新時代に相応しいキャリアルートが確立されていること、③教育訓練部門が明確にされていること等を挙げ、国や都道府県は、「学習企業」を支援するため、(ア)中堅・中小企業に対する相談援助・ノウハウの提供、(イ)個別企業が従業員の能力開発面の課題について互いの経験やアドバイスを交換し合う「経験交流プラ

³⁶³ 労働省（1983a）。

³⁶⁴ 臨時教育審議会答申においても、「学習企業」論（第二部会の専門委員会：高梨昌）が唱えられた。

ザ」の開設、(ウ)中堅・中小企業の職業能力開発に係る多様なガイドラインの提示、(エ)ニーズに応じた公共職業訓練の実施と、職業訓練指導員、職業訓練大学校等の活用、(オ)有給教育訓練休暇の普及を含めた自己啓発促進のための経費の負担軽減を図るべきであるとしている。

(1985年改正の内容)

「職業能力開発促進法」の改正は、概ね、上記の報告の考え方に立って行われた。

第一に、同改正は、1978年の企業中心の職業訓練体制を一層推し進めた。具体的には、法律の中心となる第三章「職業能力開発の促進」の中の節の配置について、第一節に「事業主等の行う職業能力開発の措置」を位置づけ、「国及び都道府県等による職業訓練の実施等」をその後の第二節に置いた。これにより、今後の職業能力開発は、事業主等の行う職業能力開発の促進の措置を奨励しつつ、国及び都道府県が事業主等のニーズに応じ所要の措置を講じていくものであることを明らかにした。

第二に、具体的に事業主の行う職業能力開発の内容について、養成訓練、向上訓練、能力再開発などの多様な職業訓練のほか、企業内の業務の遂行過程内(OJT)又は業務の遂行過程外(OFF-JT)の推進、教育訓練施設への委託、有給教育訓練休暇の付与など労働者自身の自己啓発の促進その他の援助により行うとした。OJTを重要な能力開発の手法として位置付けたことが注目される。

さらに、報告書の「学習企業」の考えに基づき、職業能力開発に係る計画の作成・実施、職業能力開発推進者の設置など事業主による職業能力開発促進の体制に係る新たな規定を設けるとともに、職業能力開発に係る計画に係る相談・指導、職業能力開発推進者講習の実施、情報・資料の提供や相談等を行う施設(職業能力開発センター)の設置など事業主に対する国・都道府県の支援措置を規定した。

第三に、職業能力開発の基本理念として、生涯職業訓練の理念を引き継ぎ、職業生活の全期間を通じて段階的体系的に行われることを明確にした。また、職業能力開発の促進は、労働者の自発性や事業主の自主性を引き出すことにより効果を挙げるとの認識に立ち、事業主による職業訓練の実施に関し、労働者の自発的な努力の助長に配慮すべきことを規定したほか、関係者の責務として、国・都道府県が行う事業主等に対する職業能力開発に係る援助について、事業主等の自主的な努力を尊重して行うべきことを規定した。

第四に、公共訓練施設について、事業主のニーズ等に応じて訓練を実施できるよう民間教育訓練施設への委託訓練制度の活用を図る規定を置くとともに、訓練の水準を維持しつつも訓練内容をニーズに応じて弾力に設定できるよう訓練基準に係る規定を改正した。また、職業訓練指導員についても、訓練基準の弾力化に併せて、訓練内容に相応しい指導能力を持った者を幅広く登用できるよう規定を整備した。

第五に、都道府県立職業訓練施設の運営費についての補助方式を負担金方式から交付

金方式に改め、都道府県が実情に応じて運営費補助を弾力的に活用できるようにした。

（企業内職業訓練体制の整備）

上記の職業能力開発促進法の改正における「学習企業」の考えに立ち、企業内の能力開発体制を確立することによって労働者の職業能力開発を促進することとした。その具体化として、

第一に、法律上、企業内の職業能力開発計画の策定を始めとして職業能力開発に係る種々の措置に係る相談・指導を行い、かつ援助の窓口として職業能力開発推進者を、事業所ごとに置くこととされたが、職業能力開発推進者の相互啓発や情報交換の場として全国及び都道府県に「経験交流プラザ」が設けられ、優良企業の事例発表はじめ、情報交換、講演等が行われた。

第二に、中小企業に対する支援のために職業能力開発に係る情報の提供、指導・助言を行う機関として、各都道府県の職業能力開発協会に「職業能力サービスセンター」が設けられた。同センターには、職業能力開発に係る経験を持ったプランナーや相談員を配置し、事業所訪問による能力開発プラン作りや効果的能力開発に関する指導・助言をはじめ、ニーズの把握や情報の収集・提供を行うこととした。

第三に、給付金制度の充実である。1985年度には生涯職業訓練奨励給付金の支給対象者に、新たに中小企業事業主に雇用される25歳以上35歳未満の労働者を加えるとともに、名称を生涯能力開発給付金に変更した。さらに、1986年度には中小企業に雇用される35歳以上45歳未満の者が専門的な知識又は技術革新に対応するために必要な職業訓練を給付金の対象職業訓練に追加し、能力開発給付金の拡充を図った。これらの拡充により、中高齢者の訓練対策であった同助成金制度は生涯に渡る能力開発の促進対策としての性格を持つようになった。なお、同給付金は、創設された1982年から1985年にかけて、対象企業、対象者数、支給金額のいずれについても、ほぼ10倍（対象企業数：7千企業から6万6千企業、対象人員：2万1千人から27万人、支給金額：3.5億円から35.9億円）に急増し、名実ともに職業能力開発政策の中心的施策として位置付けられた。

第4節 労使関係の変化—連合結成と政策制度要求

（1）春闘の変質

（80年代後半から90年代前半の春闘）

1980年代後半は、経済環境の質的な変化を背景に重厚長大から軽薄短小型産業構造への転換と世界同時不況などの経済不安定化に特徴づけられる。この間、春闘をリードしてきた鉄鋼が構造的な不況に見舞われ指導力を十分発揮できなくなりリード役不在のもと、86年には円高不況等の景気に左右されにくい産業が中心になって「86賃金闘争第三次産業労組連絡会」（第三次産業共闘）が発足し賃上げによる内需拡大を要求した。87年には、急激な円高の下で生産活動が停滞し、製造業を中心に企業収益は低迷し名目賃上げ率は

3.56%と春闘史上最低となった（ただし消費者物価上昇率が低率で実質賃上げ率は前年を上回った）。この頃から雇用不安が一般組合員を含め強く意識されるようになり、経済整合性路線の追究のマンネリ化の傾向が生じ、組合運動のエネルギーの発揮が困難な状況となった。

1988年の賃金交渉は、個人消費や設備投資を中心とした内需拡大を主因とする景気拡大のもとで行われた。電機、自動車 新しい賃上げのリード役となり、前年発足した「民間連合」のもとで賃金決定は経済実勢とさほど乖離しない内容でなされた。1989年には、円安、株安、金利高の経済の先行き不透明な中で、「民間連合」は春闘を「春季賃金総合生活改善闘争」と位置づけ、「欧米並みの賃金から欧米並みの生活へ」「ゆとり・豊かさ・社会的公正の実現」をスローガンに「賃金引き上げ」、「労働時間短縮」、「政策制度改善要求」の三本柱で臨んだ。賃金のパターンセッターは鉄鋼、造船から自動車、電機に移ったが、実態的には、トヨタ自動車の労使交渉を横目でにらみながら各産業のトップ企業の労使が賃上げ水準を決め、それが全体に波及する形となる。1989年の春闘ではほぼ全労協発足以後の賃金決定パターンができあがり、以後1990年代前半まで概ねこのパターンが続いた（図表4-8）。

（争議件数の減少、労使協議の普及）

労働争議は、石油危機後1万件を超える水準（10,147件）であったが、1980年代半ばから1990年代半ばにかけて、総労働争議件数、労働争議参加人員、労働損失日数のいずれについても目立って低下した（図表4-9）。また、内容面でも作業停止を伴う労働争議は1980年代半ばに大幅に減少しており、1980年代半ばは労働争議が明確に減少するターニングポイントであった。

こうした動向は、企業別労使関係を基軸とする団体交渉が発達し、労働協約による協定化が着実に進んできたこと、労使協議制が広がることにより幅広い事項について活発な労使コミュニケーションが行われ、情報の共有と信頼関係の構築がなされたことの結果であると考えられる。

図表 4-8 春闘結果概況

年	賃上げ額	賃金上昇率	経済成長率	分散係数
1985	10,871	5.03%	6.30%	0.09
1986	10,146	4.55%	1.90%	0.14
1987	8,275	3.56%	6.10%	0.18
1988	10,573	4.43%	6.40%	0.12
1989	12,747	5.12%	4.60%	0.11
1990	15,026	5.94%	6.20%	0.08
1991	14,911	5.65%	2.30%	0.08
1992	13,662	4.95%	0.70%	0.11
1993	11,077	3.89%	-1.50%	0.12
1994	9,118	3.13%	1.50%	0.12

出典：労働省（2000）『資料労働運動史』を参考に筆者作成

図表 4-9 争議件数の推移

年	労働 組合員数	総争議 件数	争議行為伴うもの		作業停止を伴うもの		労働損失日数	
			争議件数	参加人員	争議件数	参加人員		1人当 り
			X (千人)	Y (件)	A (件)	B (千人)	C (件)	D (千人)
1970	11,605	4,551	3,783	2,357	2,256	1,720	3,915	2.3
1975	12,590	8,435	7,574	4,614	3,385	2,731	8,016	2.9
1980	12,369	4,376	3,737	3,400	1,133	563	1,001	1.8
1985	12,418	4,826	4,230	2,413	627	123	264	2.1
1986	12,343	2,002	1,439	2,083	620	118	253	2.1
1987	12,272	1,839	1,202	1,476	474	101	256	2.5
1988	12,227	1,879	1,347	1,768	498	75	174	2.3
1989	12,227	1,868	1,433	2,914	362	86	220	2.6
1990	12,265	2,071	1,698	2,386	284	84	145	1.7
1991	12,397	1,292	935	1,773	310	53	96	1.8

出典：労働省『労働争議統計調査』を参考に筆者作成

（２） 連合の結成と組合活動の危機

（連合の結成と企業別組合の限界の克服へ向けた動き）

労働戦線統一に向けた動きは、1982年12月の全民労協の結成により全民労協の「連合体移行」に移る。全民労協は「連合体移行」に向け、1984年に「連合組織構想検討委員会」（10単産の書記長・事務局長で構成）の発足、次いで1985年に「連合組織移行準備会」の発足と段階的に移行準備を進めるとともに、各団体や単産レベルでの協議を重ね、1987年11月に「民間先行統一」として「連合」の結成に至る。これに伴い、同盟、中立労連、新産別は解散する。さらに、1989年11月には、連合と官公労の統一が実現し、78組織800万の組合員を擁する組合の全国組織が結成されるに至る。

なお、共産党系の組合は、上記民間労組中心の統一に向けた動きに対抗して、1970年に「統一戦線促進懇談会」（1974年に「統一労組懇」に改組）を設置し、「階級的ナショナルセンター」結成へ向けた活動を展開し、1989年11月に「全国労働組合総連合」（全労連）を結成した。

こうした、連合の結成は、産業別統一闘争戦術によって展開された春闘を通して大産別共闘組織や産業別組合の大産別組合への合同・統一が生みだされてきたことが基盤となり、1970年代の「石油危機」を転機にして始まった各種雇用政策、年金・健康保険、税制など各種の制度・政策に対する共同行動の延長として進められた。従来、組合と政党の関係は、総評＝社会党、同盟＝民社党と分裂し、国政への影響力を充分に発揮することができなかったが、労働戦線の統一により、政治への影響力、政策への意向反映が格段に強化されることが期待された。

このことは、高度成長と石油危機の克服により、我が国が世界トップクラスのGNPと長寿をほこる豊かな国となり、戦後の労働運動の悲願であった「ヨーロッパ並み賃金」が達成され、労働組合の明確な運動目標が失われつつある中で、制度・政策要求を中心とした労働者生活の質的向上に目標を切り替え新たな組合像を模索する動きであったともいえよう。しかし、他方、こうした国政レベルでの活動志向は、企業別組合や職場との距離が開き、組合員にとって組合の存在を見えにくくする面もあった。

（組合の組織率低下と組合離れの動き）³⁶⁵

連合が結成されたものの、労働組合の組織率は、1960年台前半から第一次オイルショック後の1975年までの間30%台半ばでほぼ安定していたが、同年の34.7%から毎年低下し続け、1993年には推定組織率は24.2%と10%近くも低下した。

もともと日本の企業別労働組合の組織原則と組織分野には偏りがあり、企業別組合は、原則として雇用期限の定めのない本工・正社員を組織し、パート・臨時・日雇などの雇用期限の定めのある非正規労働者は一部を例外として組織化を行ってこなかった。また、

³⁶⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。日本労働研究機構（1993a）。

組織化された分野は、大企業労働者や公務分野が中心であり、多くの中小企業労働者は未組織に止まった³⁶⁶。

このため、1970年代後半以降、組織率の低いサービス業や卸・小売業が増加すると、組織率は低下傾向となった。しかし、組織率低下について詳細な検討を行った諸分析によれば1970年代後半からの組織率低下要因のうち、こうした産業構造の変化による効果は20%~30%に過ぎず、パートタイム労働者比率の上昇や女性労働者比率の上昇などの要因を加えても組織率低下の半分程度を説明するに過ぎないとされる³⁶⁷。

残りの半分の要因としては、いくつかの要因が考えられる。高齢化に伴い使用者の利益を代表しない管理職や専門職の増加や分社化による子会社の雇用の伸長がみられるが、これらの層の組織化は十分進んでいないとされる³⁶⁸。さらに、未組織労働者の組織化に関する調査によると、新規組織化の停滞が組織率低下の重要な要因をなしており、特に、ホワイトカラーの未組織労働者の意識には、組合を通じた労働条件の改善よりも仕事の業績を上げることによる生活改善の意識が高いことがわかった³⁶⁹。このように未組織労働者間で賃金引き上げなどの組合活動に対する期待と関心が失われる一方、産業別組合の組織化体制と組織化努力が不十分であったことが組織率低下の重要な要因の1つであると考えられる³⁷⁰。

なお、高梨（2002）は、国民皆保険・皆年金の普及によって組合の生活保障機能が代替されたこと、賃上げについて春闘相場が未組織労働者にも波及するようになったこと、パートタイマーや派遣労働者などについて組合活動に先んじて労働法制による規制や保護が進んだことも組織率低下の一因となったとしている。

（組合運動の危機とユニオン・アイデンティティー運動）³⁷¹

1975年以来、労働組合は組織率の持続的な減少に加え、産業・職業構造の変化によるホワイトカラー層の増大、新たな経営・人事戦略による正規従業員の縮小と非正規従業員の増加、複線化管理による専門職の出現など、基盤となる労働者の分化の傾向が目立つようになった。さらに、若年者の間では組合の存在感が希薄となる一方、組合は「暗い」「ダサイ」といったイメージで捉えられ、組合活動に関する無関心が急速に広がった。このような状況は、労働組合の求心力を損ね、交渉力や政治的・社会的発言力の弱体化につながりかねない。

³⁶⁶ 1991年の「労働組合基礎調査」によれば、規模別には、従業員数1,000人以上の大企業が組織率58.7%であるのに対し、同99人以下では1.8%に過ぎない。産業別には、公務や電機・ガス・熱供給・水道で60%を超えるのに対し、卸・小売業、飲食やサービス業では20%以下に止まる。また、男子労働者の組織率は28.5%であるのに対し、女子の組織率は17.7%に過ぎない。特にパートタイム労働者の組織率は2%程度と極めて低い。

³⁶⁷ 労働省政策調査部編（1986）、三浦・山崎（1986）、徳本（1987）、伊藤・武田（1990）等を参照。

³⁶⁸ 中村圭介ほか（1988）。

³⁶⁹ 野田・橘木（1993）。

³⁷⁰ 日本労働研究機構編（1993a）。

³⁷¹ 本項は主に次の著書を参考に執筆した。稲上・川喜多編（1988）。

こうした事態に危機感を持つ組合の一部では、1970年代半ばからユニオン・アイデンティティ（UI）運動に取り組み始めた³⁷²。これは、既存の労働組合運動のあり方を多角的な視点から見直し、従来のイデオロギー色を一掃して新たな組合運動の道筋を開こうとする動きであり、多様化する組合員ニーズを把握し、それに対応できるような組合へと脱皮することを狙いとした。

具体的な内容は、①組合旗・機関誌の刷新などの「シンボル革新」、②企業から「自立した職業人」を念頭に置いた多様化した組合員ニーズに応える「総合的生涯福祉政策」、③企業の経営政策に対する積極的な発言、④管理職やパートなどの非正規労働者を対象とする新たな組織化への取組などからなる。これらの運動は、1970年代に顕著となった組合の政策参加強化の方針と呼応して、組合のあり方の変革を企図したものであり、とりわけ②の「総合的生涯福祉政策」に力点が置かれた。これらの活動は、賃金などの基本的な労働条件への取組が労働者に見えにくくなる中で、労働組合の存在を労働者にアピールし求心力を回復しようとする試みであった。

第5節 企業の内部市場の動向

（1）雇用システムの変容

（長期雇用層蓄積の動向）

1960年代後半から1970年代にかけて急速に長期雇用層の蓄積が進んだが、1970年代半ば以降中成長となってから勢いは鈍化しつつも、60歳定年延長が進んだこと等により長期雇用層の割合は増加した³⁷³。しかし、その浸透度は産業、企業規模、雇用形態、労働者の属性による違いが目立つようになる。例えば、規模別には、大企業のみならず中小企業も長期雇用層の蓄積が進むがその差はなお大きく³⁷⁴、性別では均等法や育児介護休業法の施行により女性の継続勤務志向が高まったものの男性従業員との格差は明白であった³⁷⁵。また、学歴別では高学歴層、職種別には事務、管理、技術などのホワイトカラー層における割合が高い³⁷⁶。常用労働者の中では標準労働者の割合が高まったものの、全体として非正規労働者が増加し、常用労働者自体が減少する中では、標準労働者は大企業大卒ホワイトカラーに特徴的な、限定的な存在となっていく。

（配置転換の実態）

高度成長期における我が国の大企業の大卒ホワイトカラーに対する雇用管理は、「配置転換による定期的な異動」「学歴別の年功的昇進管理」において特色があるとされた。1980

³⁷² 産業別では、商業労連、全織同盟など、単組では、富士通労組、味の素労組、全東レ労組、伊勢丹労組、日本交通公社労組などが積極的に取り組んだ。

³⁷³ 佐藤博樹（2012）によれば、1979年の企業規模計 製造業男性常用雇用者に占める標準労働者の割合は55.7%と推計されている。

³⁷⁴ 中小企業庁編（1995）、労働省（1998）。

³⁷⁵ 労働省婦人局（1993）。

³⁷⁶ 雇用情報センター編（1993）。

年代から 1990 年代にかけて、業務の専門化・高度化、従業員の高齢化、女性の雇用が進む環境の中で、こうした雇用管理のあり方についていくつかの調査がなされ、その変容の実態が明らかにされた。

「配置転換による定期的な異動」という点に関しては、まず、1,000 人以上規模の大企業 4 年制大卒ホワイトカラーを対象にした調査によると、定期的な配置転換を「行っている」企業は 66.6% であり、配置転換が行われる年齢層は「25～40 歳層」が最も多い³⁷⁷。また、配置転換の方針について聴いた調査によると、企業規模が大きくなるほど男子事務職や男子技術・研究職について「異事業所間配置」や「多職種配置」（男子技術・研究職）の方針をとる企業の比率が高い。特に、若年労働者については、大卒事務職において「幅広い分野にわたって配置転換を行う」比率が大企業で高くなっている³⁷⁸。こうした動向は、日本の大企業において従業員の「部門を超えたローテーション」が頻繁に行われているとの Ouchi and Jaeger (1978) の主張が当てはまるように見える。

しかし、企業の方針や実態について行われた幾つかのアンケート調査結果では、状況は単純ではない。例えば、小池 (1991) は、大卒ホワイトカラーのキャリアは、営業、経理といった 1 つの専門領域内に留まる事が多く、専門領域の中で持ち場を異動し関連職務を経験する「幅広い専門性」が形成されることを見出した。また、中村恵 (1992) も、多くの企業では、ホワイトカラーの配置転換は「主に職能内異動」の方針が中心であり (85%)、職能間異動は「人材育成上ある程度」行う場合や「優秀な人間のみ」の場合に限定する企業が多いとした。さらに、企業の「部門間」の配置転換に着目して企業の方針について行った調査によれば、部門間配転の状況はキャリア・ステージによって異なり、若年層に対しては育成や適性発見の観点から部門間の異動に積極的である (入社 10 年程度で約半数が経験) が、40 代以上になるとその部門間異動の機会は少なくなり、その理由も組織の統廃合、部門間交流、人的ネットワークの拡大などに限定される³⁷⁹。このほか、4 年生大卒者が多い企業ほど大卒者が職能を跨ぐ異動や部門間の異動が減少する傾向がみられた。これは、大卒者比率が高まるにつれ、大卒社員も「実践の第一線の担い手」となり、専門性の蓄積や訓練コストの観点から異動の幅が狭まるものと考えられている³⁸⁰。

これらの調査から見る限り、ホワイトカラーの異動について、必ずしも幅広い配置転換が一般的に行われているとはいえない。幅広い異動は、専門的な能力の蓄積を妨げ、教育訓練コストを高めかねないというジレンマがある。このため、企業の中には、比較的短期に職能を跨り異動する層と 1 つの職能に長く止まる層をつくり、組織全体の流動

³⁷⁷ 日本労働研究機構 (1993b) (1993c)。

³⁷⁸ 労働省政策調査部 (1987) 「昭和 62 年雇用管理調査」。

³⁷⁹ 日本労働研究機構 (1993a)、(1993b)。

³⁸⁰ 八代 (1995)、中村恵 (1992)。

と専門化の要請とのバランスをとっている実態なども指摘されている³⁸¹。業務の専門化・高度化が進む環境においては、寧ろ、1つの職能をベースとしてその範囲で幅広い専門性を習得するスペシャリスト養成の部門内配属が行われる傾向が強くなっていることが観察された。

（昇進管理の変化）

従来、昇進管理の面では、「同一年次同時昇進」の方針により、できるだけ長期にわたり決定的な差をつけない運用がなされていた。しかし、こうした方針を維持するには、非適用層の存在、企業規模の拡大、さらには従業員の年齢構成と組織構造との一致などの条件が必要だが、1980年代後半には、女性の進出と登用、経済成長率の鈍化、労働力の高齢化により、これらの条件は失われた。特に、高齢化による管理職ポストの不足は深刻となり、同一年次内昇進の格差は拡大する傾向となる。例えば、日本労働研究機構の1993年の調査³⁸²によれば、課長クラスでは57.0%、部長クラスでは54.7%の企業が10年前と比べて同一年次内昇進格差が「拡大している」としている。また、こうした昇進格差の拡大は、役職初任年齢の遅れをもたらした。

次に、「年次別昇進管理」という点に対しても、同一年次内の昇進格差が拡大する中で、異なる年次の者が同一のポストに対して競争する「年次間の昇進競争」の状況が生まれた。上記の日本労働研究機構の調査によれば、「逆転人事」（上の年次の者が下の年次の者に追い越されること）について、「現在かなり一般的に行われている」と答えた企業が、課長クラスについて50.9%、部長クラスについて51.4%に達した。また、人事方針としても「抜擢人事」（下の年次の者を意識的に上の年次の者より先に登用すること）について、「現在かなり一般的に行われている」と答えた企業が、課長クラスについて33.1%、部長クラスについて35.5%存在していた。ただし、こうした年次間競争も無制約に行われるわけではなく、人事部が年次ごとの従業員のモチベーションを大きく損なわないよう、年次間のバランスを考慮しながら進められていた。

（技術革新による職制の変化）

1980年代には、OA化・ネットワーク化・情報化が進展し、企業内では、多くの人手を要したルーティン・ワークを大幅に減少させるとともに、仕事の流れや組織のあり方まで影響を及ぼした。特にリアルタイムで情報の共有化が行われるようになると、組織の簡素化やフラット化が進み、組織間の調整業務が大幅に削減された。このため、課制を廃止してグループ制に移行し、中間管理者ポストを大幅に削減する企業が相次ぎ、中間管理職層の肥大が問題となるなど昇進の停滞の一因となった。また、管理職従事者の需要が鈍化する中で団塊の世代が管理職になる時期を迎え、昇進管理において、中長期的な需給ギャップへの対応を視野に入れることが必要になった。

³⁸¹ 八代（1995）。

³⁸² 日本労働研究機構（1993b）。

さらに、1980年代には、技術革新や情報化の進展により業務革新や新規事業の展開が求められ、その基盤づくりを担う戦略型ミドルや専門職のニーズが増大した。それまで企業ではライン管理職を中心とした業務調整型人材の育成方法をとっており、専門的・技術的職業従事者の育成には本格的に取り組んでこなかった。しかしながら、「専門職制度」は設けたものの実態は専門職にあらざる専門職であり、そうした中で、真の専門職をいかに育成し経営のなかに位置づけ処遇をするかが課題となっていく。

（内部市場の外延—グループ企業への転籍・出向による准内部市場の形成）³⁸³

これまで日本企業は、雇用維持を基本としつつ、雇用調整を行いながら新規事業進出への対応を積極的に行うため、出向・転籍を活用してきた。出向・転籍は、1950年代から始まり、60年代に拡大した。70年代のオイルショック後には、余剰労働力の雇用維持の受け皿としてグループ各社への出向・転籍行動が活発化し、その結果、企業を越えた異動が行われる准内部市場が形成された。さらに、80年代には、ME化などの技術革新を契機とする新事業進出が別会社化により行われ、その子会社への転籍・出向や定年延長・役職定年制の定着による企業グループへの転籍・出向が拡大した。リスクを伴う新事業に人員を送り込み成長と雇用の受け皿にする両面作戦の考えがあった。90年代には、役職別年齢尺度による出向・転籍時期が制度化され、役職昇進のインセンティブとして出向・転籍が活用された。転籍・出向の対象が、グループ企業に止まらず、外部労働市場にまで拡大した。

准内部市場の範囲としては、親会社を中心に、その議決権の過半数を親会社によって所有され財務・事業方針を支配されている子会社、親会社の出資比率が20%以上50%以下の関連会社を含めグループ企業と呼び、一応の准内部市場として考えることができる。日本企業は、雇用維持を基本とし、雇用調整を行いながら新規事業進出を行うために転籍・出向の仕組みを活用してきた。諸外国が多角化に際し、外部資源を活用したのに対し、雇用維持の必要性和それと裏表の関係にある外部市場における人材調達の困難さから、現有の内部資源を優先的に活用してきた。出向・転籍慣行は、新規事業開発への対応という「攻め」と雇用維持をしつつ雇用調整を行うという「守り」の要素が繰り返されてきたものである。

（2） 教育訓練

（一般的傾向—OJTと付随的な短期のOFF-JTの組み合わせ重視

技能習得としてのOJT重視の企業の姿勢は、1960年代半ば以後明確となったが、1986年の労働省「民間教育訓練実態調査報告書」（昭和61年10月）によると、企業が大きいほどOJTだけでなく、OJT中心にOFF-JTを補助的に取り入れる傾向が強いことが確認される。即ち、同調査は30人以上規模の民間事業所を対象として、OJTとOFF-JTの実施状

³⁸³ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。稲上（2003）、團（2013）。

況を調査したものであるが、大企業では、概ね「OJTを中心にOFF-JTもとりいれて」行う企業が多く（約7割）、「OJTのみ」は少ない（2割以下）。他方、規模が小さくなるにつれ「OJTのみ」が増え、30～99人規模では「OJTを中心にOFF-JTをとりいれて」と拮抗する（両者とも4割程度）。対照的に「OFF-JTを中心にOJTをとりいれて」や「OFF-JTのみ」は、規模を問わず極めて低く（1割程度）、企業のOJT重視の傾向が際立っている。1970年代に大企業の多くに広まった長期的な視点に立ったローテーションによる「幅広いOJT」は、1970年代から1980年代にかけて中小企業にも広まったとみられる。

他方、OFF-JTについては、規模が大きいほど実施率が高くなる傾向があり、大企業ではほぼ100%に達する半面、30～99人規模では50%程度となっている。1984年と1993年を比較した労働省の「民間教育訓練実態調査報告書」によると、実施率に大きな変化はなく、大企業でやや低下し、逆に中小企業でやや増加している。他方、対象者でみると、すべての労働者がOFF-JTを受けているわけではなく、高齢者や女性を中心に2割程の労働者は除外されている。また、OFF-JTの期間は短いものが多く、大企業では社内コースが圧倒的に多く79%に及んでいる。

（技術革新への対応）

1980年代は、生産現場の技術革新であるFA（ファクトリー・オートメーション）化に対する技能労働者の適応の状況が明らかになった。それまで、FA化は、それまで熟練工がやっていた仕事の内容を客観化・標準化することにより業務を分解し、メンテナンス、工程管理、品質管理などの高度な仕事は技術者が担当し、作業者はオペレーションなどの単純作業に特化する二極分化が生ずる懸念があった。しかし、現実には、企業の積極的な教育訓練によりコンピューター化された新技術を習得したテクニシャンと呼ばれる新タイプの技能者（従来の技能者と技術者の中間的な存在）が養成され、現場のリーダーとなった。日本労働研究機構（1992）によれば、テクニシャンの養成経路は、現場の労働者（67.1%）や職長層（57.4%）の養成・転換が中心であり、新卒者の養成（23.9%）はそれほど多くなかった。従来の経験者を排除せず、積極的な教育訓練の実施により、従来の職制を再編する形でテクニシャン層への移行がなされたのであった。こうして熟練技能と新技術の融合が比較的円滑に進められ、製造業において生産性の向上がもたらされるとともに、それを担うホワイトカラーとブルーカラーの中間的な性格（グレーカラー層）のテクニシャンが登場した。

（ホワイトカラーの人材育成）

1980年代には、職業のホワイトカラー化が進む中で、80年代から90年代にかけてホワイトカラーの人材育成方法についての調査が盛んになされるようになった。そのうち、技術者に焦点をあてた今野（1991）によれば、技術者の能力開発はOJTに依存する程度が極めて高く、とりわけその傾向は、基礎的・先端的技術の開発に取り組む技術者になるほど著しい。また、技術者のキャリアと教育訓練体系の状況については、30歳前後を

一人前になる1つの区切りとし、それ以前においては、研修生として長期適応教育を受けた後、アシスタントとして上級技術者のもとで狭い範囲のプロジェクトに従事し応用的な技術・知識を深めると同時に配属部門内での業務間ローテーションをとおして経験の幅を広げるOJT教育が行われ一人前となる。以後能力の発揮時期に入り、キャリアは第一線管理者と非管理者に分化し、教育訓練の機会是指導的技術者や管理者を対象とした長期選抜教育中心に限定されるとしている。

また、事務系ホワイトカラーのキャリアと能力開発を調査した小池（1991）、中村恵（1991）によると、管理職への選抜が入社して15年前後の遅い時期に行われキャリア形成は同一職能内のかなり専門化した範囲で行われること、したがって「専門職」は競争敗者の処遇となりがちであり問題は選抜や異動の仕組みにあること、キャリア形成の中心はOJTでありその程度は高度な能力を要するところほど大きいことを指摘している。さらに、OFF-JTについては、OJTの補足としての実務経験の整理・見直しが重要な機能となっており、なかでもインフォーマルなOFF-JTの効果が高いこと、階層別教育を除けば初期の基礎専門レベルに集中していることを指摘している。

このほか、ホワイトカラーのローテーション実施の主体について、八幡（1992）は製造業では専門能力や組織管理能力を高めることが第一義であることからライン主導のローテーションとなるケースが多く、他方、非製造業では多様な人材を育て最終的には優秀な管理職を生み出す点にあると考えられ、そのためローテーションは人事部の掌握のもとに行われるとしている。

総じて、ホワイトカラーの能力開発は、ブルーカラーにも増してOJTによる傾向が強くなり、高度な職務であるほどその傾向が強い。また、異動の範囲は、ひとつの職能の中で行われることが多く、戦前に行われたようなジェネラリスト養成のための職能をまたがるローテーションは殆どみられなくなった（もっとも大卒比率の低い繊維は例外であった）。この点について、大学進学率の上昇によって大卒者は特別な存在でなくなり職場を支えざるを得なくなったことや戦後の民主化の影響が指摘されている。

（3）賃金制度の変容

（ア）賃金格差等の動向³⁸⁴

（企業規模間賃金格差の状況－バブル期の拡大）

1980年代から1990年代初めのバブル崩壊前までの期間における規模間賃金格差の動向を所定内給与で見ると、1980年代前半においては拡大傾向で推移（特に男子）したが、1986年から1988年までやや縮小し1989年から再び拡大傾向（特に女子は急拡大）となった。中長期的な趨勢をみると、企業規模間賃金格差が最も縮小した第一次石油危機後の1970年代前半から半ばの時期から、1990年にかけて若干の曲折はあるものの緩やかに

³⁸⁴ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1990a）（1990b）。

格差が拡大しており、1,000人以上規模の所定内給与を100として、1970年代半ばから1990年にかけて、100～999人規模では86%から80%に、10～99人規模では80%から75%にそれぞれ格差が拡大している。

こうした格差拡大の要因としては年齢構成と労働力需給状況による影響が大きい（学歴別もある程度の影響力がある）。即ち、高齢化の進展により全体として高齢者が増加したため、年齢別賃金カーブの傾きが急である大企業の賃金総額がより高くなり格差が拡大する傾向となった。また、平均年齢の水準自体は1,000人以上規模のほうが10～99人規模より低いものの、この間その開きが若干縮小した（2.5歳→1.9歳）。さらに、労働力需給の面では、1970年代半ばには石油危機の影響により大企業の労働力の過剰感が強く格差は縮小したが、その後、両者の過不足感に大きな乖離はなくなり、その面での影響は少なくなった。1980年代末から1991年にかけては、中小企業の人手不足が深刻となり格差縮小の要因となったが、それ以上に年齢構成の変化と学歴構成の変化を合わせた格差拡大要因が大きかった。

（賃金の年齢別格差の動向－賃金カーブの形状と変化）

我が国では、ホワイトカラーだけでなくブルーカラーも含め、従来から年齢別賃金カーブが右上がりに傾斜しており、年功的賃金を示すものとされた。しかし、1980年から1990年にかけて、年齢別賃金カーブの形状は基本的に変わらないものの、その傾斜が緩やかとなった。具体的に、賃金の年齢別の特徴について、労働省「賃金構造基本統計調査」をもとに、企業規模1,000人以上、製造業、男子大卒標準労働者の所定内給与を例にとり、タテ軸に20～24歳を100とした賃金倍率、ヨコ軸に年齢をとった賃金カーブをみると、次のような特徴が見られた。

第一に、賃金カーブの形状は、50～54歳層までは右肩上がりに上昇するが、50歳代後半では低下に転じる。このカーブの特徴は1970年代から1990年代に至るまで基本的に変わっていない。カーブの形状が50歳前半まで年齢や勤続に応じて賃金が増加するという点で年功的性格を示すものとされる。もっとも、我が国の賃金制度では、職務給や職能給の場合においても定期昇給が実施されるのが通常であり賃金は年齢・勤続に応じて上昇する傾向となる。また、能力や実績も勤続に応じて積み重ねられるのが通常であり、単に年齢や勤続だけで賃金カーブが増加するわけではない。実際、職務給の仕組みをとる諸外国においても、ホワイトカラーの賃金カーブは勤続に応じた上昇が見られる³⁸⁵。ただし、我が国ではブルーカラーも含めて賃金カーブは増加するうえに、年齢に応じた賃金カーブの上昇の傾きが諸外国に比べて急激である。その理由について、企業内におけるOJTを中心とする技能形成のあり方や年齢別生活保障の仕組みに求める見解が有力である³⁸⁶。

³⁸⁵ 小池（1991）など。

³⁸⁶ 小池（1991）、小野（1989）。

第二に、賃金の上昇カーブは、時代の経過とともに緩やかとなった。具体的には、年齢 20～24 歳層の賃金に対する 50～54 歳層の賃金倍率は 1970 年に 4.37 であったが、1982 年には 3.55 倍、1990 年には 3.23 倍、1995 年には 3.10 倍と次第に低下した。このことは、賃金上昇に与える勤続年数効果の低下として捉えられており、高齢化に伴う人件費負担の増大を背景として、年齢や勤続などの属人的要素を重視する生活型の賃金制度から、能力や実績を重視する賃金制度への変化をみる見解もある³⁸⁷。ただし、賃金カーブの形状には、その時点における労働力の需給状況が反映されやすい。特に、新規学卒者の初任給は、バブル発生期の 1988 年以後バブル崩壊の時期にかけて加熱状況となり、賃金カーブの上昇を抑える効果を持ったと考えられる。

（中高年齢層における定昇・ベア配分の引き下げと停止）

1980 年代に入り、60 歳定年制の一般化などの影響で従業員の中高齢化が進んだが、その雇用の維持・継続を図る反面、人件費コストの増大を抑制するため中高年齢層の賃金制度の改定が進んだ。

その第一は、定期昇給制度に関するものであり、年齢層間で昇給額などに違いを設ける企業が増加した。具体的には、1987 年の労働省「賃金時間制度等総合調査」によると、1,000 人以上の大企業であって定昇制度がある企業のうち、58.2%の企業では「定昇額が逡減する」（平均 48.2 歳以後）とし、また 57.6%の企業では「定昇を停止する」（平均 53.1 歳以後）としている。

第二に、ベースアップの配分についても年齢層間で違いが生じた。同じく「賃金労働制度等総合調査」によると、81～87 年の間に累計で 26.8%の企業（1,000 人以上）で概ね 45 歳以上の中高年齢層に着目したベア配分率の改定措置がとられており、具体的には、85～87 年の 3 年間について「ベア配分率の引き下げ措置」が 86.5%の企業（平均 50.3 歳から）で適用されている。また、「ベア配分」を停止する企業（平均 54.2 歳から）も 15.1%存在する。

このほか、定年延長に伴って賃金を減額する動きが一般化した。労働省「雇用管理調査」1991 年によると、過去 1 年間に定年年齢を延長した企業のうち 5,000 人以上規模では 68.8%、1,000～5,000 人未満規模では 40.6%の企業が定年延長後に「基準内賃金が下がる」としている。その中で減額率が「20%以上」の企業の割合は、5,000 人以上規模で 54.6%、1,000～5,000 人未満規模で 43.6%と半分程度を占めている。

こうした動きは、従来の年功的賃金の考え方を一部修正するものであり、上記の年齢別賃金格差の縮小や賃金カーブの傾斜を緩やかにすることもつながっている。

³⁸⁷ 今野・佐藤博樹（2002）。

（イ） 賃金制度の動向

（職能資格制度の一般化）

職能資格制度と職能賃金は、1990年代初めのバブル崩壊前まで一層普及し、1990年代初めには殆どの企業で導入されるようになった。例えば、職能資格制度の導入状況について労務行政研究所が1997年に実施した調査（「職能資格制度に関する実態調査」）によれば、回答した企業（上場企業が多い）の87.3%が導入しており（3,000人以上の企業規模では97.4%）、80年代から90年代にかけて導入した企業が約3分の2を占め、その内訳は、80年～84年16.1%、85年～89年17.8%、90年～94年23.7%であった。

こうした職能等級制度の1980年代から1990年代にかけての普及は、従業員のモラルアップと意識を自らの専門領域における職務遂行能力の伸長に向けさせ、その成果に応じた管理へ人事管理システムを変容させることを狙いとしたものである³⁸⁸。この頃の人事管理制度の見直し・改定の方角は、職能資格制度の導入にあわせ、専門職制度など役職の複線化、役職と処遇の二元化が図られた点にある。

特に、日経連は、この時期の能力主義管理として「職能資格制度」「人事考課」「職能給」の三本柱を相互に有機的に結び付けた「トータル人事賃金システム」を標榜した。その内容は、①「職能資格基準」が抽象的で不明確であったことから職務調査等によって内容の整備を図ること、②「資格と役職の分離」「昇格と昇進の分離」を図り職能資格を社内の基本的なステータスとし柔軟かつ機動的な配置を進めること、③職能資格制度に対応し職務と人との結びつきを柔軟に処理できる賃金制度としての「職能給」を導入することにより人間の成長に視点を置き人材の評価・育成・生涯を通じた活用をトータルに進めることであった³⁸⁹。

他方、こうした日経連の提案の一方で、職能資格制度の問題点は解消されず、①職能要件が抽象的であいまいであり、そのため、評価の客観性・合理性が保てず年功的運用にならざるを得ないこと、②個人の能力や業績を反映したメリハリのある賃金となっていないこと、③資格上管理職層にいる者が実際にポストについていない者が多いこと、などが盛んに指摘された。バブル崩壊後には、こうした問題点が一層目立つようになり、「評価基準の見直し」「職能要件書の見直し・改定」「資格とポストの対応関係の見直し」など職能等級制度の見直しが盛んとなっていった。

（基本給の性格の変化—仕事給化の流れ）³⁹⁰

我が国企業の基本賃金の多くは、年齢・勤続年数などの属人的要素と能力や仕事内容などに対応する要素から構成されているが、1980年代後半から1990年代前半にかけて、これらの基本賃金の要素に変化がみられた。即ち、労務行政研究所の標準労働者のモデ

³⁸⁸ 日経連職務分析センター編（1980）。

³⁸⁹ 日経連職務分析センター編（1989）。

³⁹⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。高梨編（1994）。

ル賃金に関する基礎資料の調査により、その動きを「属人給」（年齢・学歴・勤続年数によって決定される部分）、「仕事給」（能力や仕事の内容に対応する部分）、「総合給」（仕事給的な項目と属人的な項目が併せ勘案される部分）に分けて見ると、次のような特徴が見られた。

第一に、1987年度には、賃金の構成要素は、「属人給」50.7%、「仕事給」26.2%、「総合給」26.2%であったが、1992年には、それぞれ、51.4%、33.0%、15.6%となり、仕事給の比重が高くなった。なお、1982年の仕事給の割合は1987年とほぼ同じであり、仕事給の占める比重が1987年以後高まったことがわかる。

第二に、年齢別に仕事給の比率を見ると、年齢が高くなるほどその比率も高まっており、各年の評価・査定に累積により個人差の生じる余地が高くなった。その結果、労働省「賃金構造基本統計調査」によっても、40歳以上の年齢において賃金のバラツキが拡大した（「年齢別四分位分散係数」40歳—77年0.24、82年0.24、87年0.29、92年0.31、50歳—82年0.19、87年0.26、92年0.30）。

1980年代後半の1986～87年にかけては、円高不況により企業を取り巻く環境が厳しくなり、職務遂行の結果が厳しく問われるようになった。その結果、賃金決定の基本的考え方が属人的なものから能力や仕事を中心とするものへとシフトし、多くの企業が年齢給や勤続給を圧縮・廃止し、その原資で職能給の拡充を図ったり、職務給を新たに導入するなどの動きが生じたほか、一部では成果主義的賃金制度の導入がみられた。

このほか、90年代に入ると、管理職に対する年棒制³⁹¹の導入が注目されるようになる。日本生産性本部生産性研究所の『年棒制に関する調査（1993年）』によると、90年代初めに年棒制を導入している企業は10.4%に過ぎなかったが、年棒制を導入しようとする企業は約3割（導入予定15.4%、将来的に導入予定14.3%）に達した。その背景には、経営環境の大きな変化によりホワイトカラーの生産性が重視され、企画・開発・管理などのパフォーマンスを高めることが課題となったこと、なかでもリストラを進めようとする企業においてその管理者に個性的発想や集中力を求める志向が強まったことなどがある。

（４） 企業内労使関係・労使協議の動向³⁹²

（企業内の労使協議）

石油危機以後、労働組合の組織率が低下傾向となる一方、労使協議制の設置率はやや上昇傾向となり、組合組織の有無のかかわらず、「労使協議制」を通じて企業内で比較的活発なコミュニケーションが行われた。

1989年の労働省「労使コミュニケーション調査」（常用労働者50人以上）によれば、

³⁹¹ 「年棒制」の内容は多様であるが、最大公約数的には「業績給を念頭においた、従業員に支給する賃金の基本となる部分を一年分まとめて提示する賃金制度」（高梨編（1994））といえよう。

³⁹² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。日本労働研究機構（1994）、白井泰四郎（1996）、佐藤博樹（2012）。

常設的労使協議機関を設置している事業所の割合は、58.1%であり、従来の調査対象としてきた100人以上に限ると69.4%で、1977年の62.6%、1984年の65.2%に比べ増加傾向にある。また、企業規模別では、規模の大きいほど設置率は高く、5,000人以上で73.3%、300～999人66.6%、50人以下でも50.5%に達した。さらに、労働組合の有無別では、組合のある事業所では77.8%であるのに対し、組合のない事業所でも38.7%であった。

労使協議機関には下部組織として専門委員会が設けられることが多く、一事業所当たり、平均3.3の専門委員会が設けられていた。具体的には、「安全委員会」が90.5%の事業所に設置されたほか、「福利・厚生委員会」「生産性委員会」「休日・労働時間検討委員会」が20～40%の割合で設けられた。また、労使協議の従業員代表は、労働組合のある事業所では「組合の代表者」が88.1%を占め、労働組合がない事業所では、「従業員で互選された者」が75.2%、「使用者が指名した者」が26.6%であった。

労使協議の年間の平均開催回数は14.2回であり、企業規模の大きい事業所ほど頻繁に開催される（5,000人以上21.3回、50～99人規模7.1回）。付議事項は、総じて労働条件に関する事項が多く、「労働時間・休日・休暇」、「職場の安全衛生」が86%、「勤務態様の変更」79%であり、「賃金・一時金」「定年制」「退職手当・年金基準」なども70%前後である。これらの労働条件に関する事項の取扱いの程度は、「協議事項」「同意事項」とする割合が高い（両者をあわせ80%程度）。次いで、人事管理に関する事項のうち「配置転換・出向」「採用・配置基準」についても50%強が付議事項とし、取扱いの程度は、「協議事項」とする割合は30～60%であり「説明報告事項」とする割合は10～20%と低い。このほか、「会社組織機構の新設改廃」「生産、販売等の基本計画」「経営の基本経営戦略」などの経営戦略に関する事項は55～60%の付議割合で、取扱い程度は「説明・報告事項」とする割合が60～80%程度と高い（「協議事項」10～20%）。

協議の成果についての事業所の評価は、意思疎通や円滑な企業活動運営など「かなりの成果があった」が66.2%、「あまり成果がない」が5.6%と概ね高評価である。今後についても「現状のまま続行」67.0%、「もっと充実した方向で改善」29.8%であり、「廃止したい」は0.4%で殆どない。「充実した方向で改善」としたところは、「運営ルールの確立」「開催回数の増加」「付議する事項の増加」であり積極的な姿勢がうかがえる。逆に、制度、運営等について問題点があるとする事業所が24.2%あり、その約半数が「マンネリに陥っている」としている。

（中小企業の労使関係）

a 規模別組織率

労働組合の組織率は、個人単位でみた組織率のみならず、組織単位でみた組織率も低下し、労働組合が組織されていない企業や事業所が増加した。特に、企業規模別にみた場合、300人以上と299人以下では組織率に大きな違いがあり、かつ、時系列でみて299

人以下の規模の企業における組織率の低下は顕著であった（図表 4-10）。

図表 4-10 企業規模別労働組合組織率（％）

企業規模（人）	1977 年	1984 年	1989 年	1989 年-1977 年
5,000	95.3	95.6	97.6	2.3
1,000～499	89.0	83.7	81.1	▲ 7.9
300～999	76.7	71.2	67.4	▲ 9.7
100～299	52.5	45.4	31.8	▲ 20.7
50～99	—	—	24.0	—

出典：佐藤博樹（2012） p. 204

b 従業員組織の状況

しかし、こうした中小企業などの労働組合が組織化されていない企業であっても、労働者の集団的な発言を行う組織が存在し、労使関係において一定の役割を果たしている。

まず、労使協議制について労働省「労使コミュニケーション調査報告」でみると、企業規模 100～299 人の事業所における労使協議制の設置率は、1984 年において労働組合のある事業所で 77.4%、労働組合のない事業所でも 36.8%であり、労働組合組織率を上回る。労働組合の組織化されていない企業の労使協議制では、組織化されている企業の労使協議制に比べ、付議事項の範囲がやや狭く、協議事項や同意事項などの付議事項の割合もやや少ない。しかし、例えば賃金・一時金については、66.0%で付議事項とされ、その 45.7%では協議事項ないし同意事項とされる（同様に、労働時間・休日・休暇については付議事項 80.3%、そのうち協議・同意事項 72.4%、）など集団的発言機構としてかなりの機能を発揮している。

また、親睦会や社員会などの従業員組織の多くは、文化・レクリエーションや共済活動を行うための組織であるが、その中には、親睦的な活動を超えて労働条件・職場環境や経営計画について発言するなど労使コミュニケーション上、無視し得ない役割を果たしている組織が少なくない。親睦会や社員会などの従業員組織は、50～299 人規模で 51.7%の組織率であり、労働組合の組織率（27.7%）に比べはるかに高い。そのうち、労働諸条件について話し合っている発言型従業員組織は約 3 分の 1 であり、全体の 15.7%に達した。発言型従業員組織の経営側との話し合い内容は、賃金改定 44.1%、賃金・人事制度 28.8%などの労働条件のほか、それに影響を及ぼす経営事項にもわたっている。また、発言型従業員組織についての経営側の評価は、「親睦機能」だけでなく、労働者の不満・要望を伝える「要望伝達機能」、従業員の多様な意見・要望を伝える「情報伝達機能」、経営方針等への「提案機能」を認めるものが半数（該当するものすべて選択）に達している。

このように、中小企業分野において組合組織率は目立って低下したものの、労使協議制や従業員組織が職場に根をおろしつつあり、産業民主主義の推進という観点からその役割が注目されるようになった。

第6節 高齢化の進展と高年齢者対策、障害者雇用対策

(1) 高齢化の一層の進展と専門職、役職定年制の普及

1980年代には、高齢化の進展が本格化する中で政労使の積極的な取組により60歳定年制はさらに普及し、1985年には定年年齢を60歳以上とする企業の割合が55.4%に達した（改訂を予定している企業を加えると68.7%）³⁹³。さらに、本格的な高齢化の進展する中、65歳への継続就労へ向けた取組も大きな課題となっていく。しかし、厳しい市場競争と経済成長率の低下による組織拡大が困難となる中での定年延長は急速な人件費の高騰やポスト不足の深刻化を招きかねず、次のように、70～80年代から取り組み始めた定年前後の雇用管理施策を更に強化する方向となる。

第一に、1980年代から90年代にかけて、60歳への定年延長に伴い、ホワイトカラーを主たる対象として定年前の人件費負担の軽減策やポスト不足に対処する施策に力点が置かれるようになる。前者としては、定年前の退職出向制度の強化であり、それによって長期雇用慣行は一企業内のものからグループ企業を含む準内部市場へと広がった。また、後者のポスト不足対策として、役職定年制や専門職制度の普及が進み³⁹⁴、複線型個別能力主義的キャリア管理が浸透した。さらに、60歳定年制の普及によって55歳から60歳にかけての継続雇用制度であった勤務延長制度や再雇用制度の普及率は低下した³⁹⁵。

第二に、60歳前半層の雇用管理に関しては、年金のあり方が大きく影響した。まず、厚生年金の在職老齢年金との関係では、60歳代前半の就業者の場合、ボーナスを除いた月収水準が低い場合、在職老齢年金（「低所得在職者に対する特別給付」）を受給できるが、その支給額は月収に応じて減額（2～8割）された。このため、月例賃金が上昇しても在職老齢年金との合計額はごく僅かしか増えないケースが生じ、就労意欲を削ぐ効果を持った。なかには、在職老齢年金の受給を前提に月例賃金を低く抑える向きもあった。また、企業年金（厚生年金基金、適格年金）のある企業では、支給開始年齢が多くの場合（約8割）定年年齢にリンクしており、定年後の再雇用により賃金が下落した場合にも年金の受給により減額分が補填される構図となっていた。こうした年金制度と雇

³⁹³ 労働省「雇用管理調査」参照。1989年時点での中小企業における普及率をみると、30～99人規模では定年制を定めている企業の割合は9割、そのうち60歳以上定年年齢が約7割と大企業と遜色ないが、10～29人規模で定年制を定めている企業の割合は7割、1～9人規模で3割と小規模企業では定年制自体の普及が進まず、中規模と小規模の格差が大きかった。

³⁹⁴ 「雇用管理調査」により、「役職定年制度」について1987年と1991年を比較すると、5,000人以上規模で、34.5%から40.1%、1,000～4,999人規模29.9%から34.4%、300～999人規模18.5%から24.3%、100～299人規模12.0%から13.0%と増加。30～99人規模では10.3%から9.2%に減少。

³⁹⁵ 「雇用管理調査」により、1978年と1992年を比較すると、5,000人以上規模で78.5%から53.8%に、1,000～4,999人規模で80.9%から59.4%と大幅に低下。

用管理の関係は、就業のインセンティブや高齢者の雇用管理のあり方という点で改善すべき点を含んでいた。

第三に、企業による高齢者の雇用管理のあり方の複雑化は、高齢者の職業キャリアの多様化・個別化をもたらした。即ち、定年前後の高齢者の職業キャリアの経路は、概ね、①定年前の出向・転籍、②定年による退職、③定年後の再雇用・勤務延長に分かれ、さらに、退職後の再就職（再雇用・勤務延長後や出向・転籍後の再就職も含む）についても、会社斡旋による子会社、取引先、その他の会社などへの再就職のほか、公共職安・人材銀行・知人紹介などがあり、再就職先での地位も経営者・役員から正社員、嘱託、パートなど多様となる。とりわけ、退職時の企業規模と役職如何がその後の働き方に影響しており、企業規模が大きく、役職者である場合には退職出向・転籍率が高く、上級管理者ほど退職後の就業率が高い傾向がある。逆に、現業労働者は、定年によって引退する傾向が強くみられた。

第四に、急速な高齢化の進展に伴い、60歳定年制の普及からさらに65歳就労へ向けた取組が焦点になってくる。しかし、この段階では、労働省が1992年の「雇用管理調査」から30人以上の企業について再集計したデータによれば、「65歳までの雇用保障（定年・継続雇用による）」をしている割合は21.8%という水準に留まり、大企業ほどその割合は低かった。また、内容においても継続雇用策として、勤務延長が減少し、「再雇用のみ」が増加し、役職・資格・賃金は低下する傾向が目立つようになった。対象者についても「希望者全員」という考えは後退し、選別して適用する傾向が強まる。

上記に見られる60代前半期の働き方は、一部の常勤重役は別として、総じて60歳定年までのフルタイム労働のみを「現役」とみなし、それ以降の雇用は定年前とあまり仕事の内容や労働時間が変わらなくとも引退までの副次的で補助的な労働とみなすという意味で「定年プラスアルファ」の働き方といえるものであった³⁹⁶。我が国では、国際的に見て労働力率は高く、労働者の就業意欲や労働倫理も高い。本格的な高齢化が予見される中で、こうした高齢者の働き方や意識を活かし、本格的な「65歳現役雇用システム」を実現するかが問われていた。そのための課題は、極めて多岐にわたった。即ち、65歳までの現役雇用を可能とする豊富な選択肢の創出、安心して自由な選択、時短と生涯時間の再配分、個々人の達成に応じた業績主義の強化、働きやすい環境、能力を活かせる仕組みづくり、長い職業生涯をいかに位置づけるかという課題など高齢社会に見合った人材活用システムの模索が求められた。

（２） 高齢者雇用対策の推進

（高齢者雇用安定法の制定－制定の経緯）

定年延長の立法化問題については、「昭和60年頃の適当な時期に改めて検討を行うこ

³⁹⁶ 稲上（1993）。

とが適当」とした1982年の第17号答申を受け、1984年12月に雇用審議会で審議を再開することになった。また、同審議と並行して、高年齢者の雇用就業対策全般を充実強化するべく具体的な方策を検討するため、1985年2月に中央職業安定審議会の雇用対策基本問題小委員会で議論が開始された。こうして、高年齢者雇用対策は、2つの審議会で並行的に検討が進められた。

まず雇用審議会では、1985年1月に定年延長部会が設置され、同年6月には雇用審議会総会に報告が行われた。同報告は、21世紀を展望した高年齢者雇用・就業のあり方として65歳程度まで雇用・就業の場が確保されることが適当との判断に立ち、基盤として60歳定年を据え、65歳までは企業又は同一企業グループにおいて多様な就業形態での雇用・就業の場の確保が図られることが必要との考えを示した。これを受けて同審議会は審議を行った結果、60歳定年の努力義務規定と行政措置を内容とする法案を策定することで労使合意に達し、同年10月に答申（第19号）がなされるに至った。

他方、中央職業安定審議会においては、小委員会報告が同年10月に取りまとめられ、これをもとに同審議会は同月、60歳台前半層までを含めた継続雇用の推進、高年齢者の雇用の促進、定年退職後の就業の場の確保など幅広い事項について労働大臣に建議を行った。

労働省では上記の雇用審議会の答申、中央職業安定審議会の建議を受けて、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案要綱」を作成し、1986年1月に中央職業安定審議会に諮問を行った。同審議会は同月「概ね妥当と認める」旨の答申を行い、これを受けて「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」は、同年2月に閣議決定のうえ国会に提出され、同年4月に成立・公布された。

（高年齢者雇用安定法の内容）

本法は、直近の厳しい高年齢者の雇用失業情勢に対応するものというより、寧ろ、21世紀の高齢化社会を展望した上で、高年齢者の雇用、就業について恒常的な措置を講ずる中長期的・総合的性格のものであった。同法は主に以下の内容からなる。

第一に、これまで旧法が中高年齢者の雇用の促進を目的としていたのを改め、施策の対象の重点を高年齢者³⁹⁷に移し、高年齢者の雇用就業対策に関する総合的な法律として位置づけるとともに、名称も「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」に改めた。これによって、中高年齢者を対象とした雇用対策は一旦政策の表看板から消えることとなった。

第二に、事業主が「定年を定める場合には、60歳を下回らないように努める」と規定し、事業主に60歳定年の努力義務が課されることとなった。また、事業主による60歳

³⁹⁷ 「高年齢者」は、55歳以上の者をいうものとされた。

以上へ向けた定年引き上げを実効化するため、①60歳以上への定年引き上げの要請、②必要に応じた定年の引き上げ計画の作成命令、③計画が著しく不適当な場合の変更勧告、④正当な理由なく命令・勧告に従わない場合の公表、などが規定された。

第三に、60歳前半層の継続雇用を推進するため、①継続雇用の条件整備を担当する高年齢者雇用推進者の選任、②事業主に対する相談援助、給付金の支給などの事業主援助体制（高年齢者雇用安定センター）の整備、③60歳台前半層の高年齢者が一定割合を超える事業主に対する助成制度を講ずることとした。なお、本法により高年齢者雇用率制度は廃止されたが、その意図は、③の助成措置の形で辛うじて残された。即ち、1986年10月から同法施行規則により60歳台前半層の者が6%を超える事業主に対して高年齢者多数雇用報奨金が支払われることとなった。

第四に、継続雇用を基本としつつも、途中で離職を余儀なくされる高年齢者や別会社への再就職を希望する高年齢者に対しては、早期再就職の促進を図るための対策の充実強化が図られた。具体的には、事業主に再就職援助の努力義務を課すとともに、実効性を確保するため、管轄公共職業安定所長は一定の場合に事業主に対し再就職援助に係る計画の作成を要請することができることとした。また、国は、高齢者雇用相談室の活用等による職業紹介機能や高齢者雇用促進員の設置等による情報把握・提供体制の強化を行った。

第五に、人生80年時代においては、定年退職後の期間が長期間となるので、事業主の退職準備援助の法的努力の義務化が図られたほか、シルバー人材センターの拡充により定年退職後の修業ニーズに応じた臨時・短期的な就業の場の確保を図ることとした。

なお、この頃になると、高齢者世帯において年金所得が稼働所得を凌駕するに至るなど年金所得の存在が相対的に大きくなった。1985年の法改正により公的年金の給付水準について抑制の方向に舵が切られたものの、それにつなぐまで生活の糧を得るための就労継続の必要性が高まった。こうしたことも60歳定年の努力義務が制定された1つの背景になったものと考えられる。

（3） 高齢者雇用安定法の改正－60歳前半層の雇用の確保³⁹⁸

（厚生年金の支給開始年齢引き上げの動き）

1986年の「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（以下「高齢者雇用安定法」という。）の制定によって「60歳定年の努力義務」が規定され、同法に基づく行政指導もあって、60歳定年は着実に浸透した。しかしながら、高齢者雇用をめぐる状況は極めて厳しい状況が続く中で、厚生年金の支給開始年齢の引き上げの動きが生じ、それを契機に高齢者雇用安定法の改正が議論されるに至った。

即ち、厚生省では1988年1月に年金審議会の意見書を受け、厚生年金の支給開始年齢

³⁹⁸ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。清水（1991）、若林（1990）。

を1998年から男性の場合61歳とし、その後3年に1歳ずつ引き上げて2010年に65歳とすることなどを内容とする国民年金法等の一部を改正する法律案要綱を翌年の1989年に取りまとめた。年金審議会への諮問・答申を経て、法案は1989年の通常国会に提出されたが、野党の反対が強く、6月には継続審議となった。これに対し、自由民主党の高齢者雇用と年金に関するプロジェクトチームは、同年7月高齢者雇用安定法を改正して65歳までの雇用確保の確保を図るべきとする緊急提言を公表した。また、1989年から開催された労働省における「長寿社会雇用ビジョン」の中間取りまとめ（同年8月発表）においても、60歳台前半層の高年齢者の雇用機会の確保について法的整備も含めた検討の必要性が指摘された。

（雇用審議会 21号答申と法改正）

こうした動きを受け、同年10月に労働大臣から雇用審議会に対し65歳までの雇用機会の確保について法的整備も含めた諮問が行われ、検討が開始された。検討に当たって厚生年金の支給開始年齢の引き上げがなされることを想定していたが、その後、臨時国会において同年11月から1か月半にわたり審議が行われたものの、同年12月、年金法案は1990年以降に行われる財政再計算の際に支給開始年齢を見直すこととで先送り決着となった。このため、労働省はハシゴを外された格好となり、使用者の委員からは、65歳までの雇用確保を法的整備によって進めることについての強い反対が表明された。年金の支給開始年齢の繰延べという推進力を欠いたため法改正は難航したが、60歳台前半層の雇用機会の確保を積極的に推進していかなければならないという必要性自体については、使用者側においても異論はなく、答申（第21号）がまとめられた。同答申は、高齢者の雇用、特に65歳までの雇用には政府・労使が一致して取り組む必要があるという基本的な考え方に立ち、「国は、高齢者雇用について、労使をはじめとする国民全体に明確な目標・展望を示すとともに、65歳までの雇用機会の確保に向けた労使の努力を促進するように環境整備を進める観点から、事業主が講ずべき措置に関する指針を定める基本方針を策定すること」を求めた。

これを受けて、労働省は、60歳以上の定年に達した労働者が希望したときには、65歳まで再雇用する努力義務を設定することなどを内容とする改正法案要綱を策定し、中央職業安定審議会に諮問したうえ、1990年4月5日同審議会の了承する旨の答申を得て、同年4月19日に国会に改正法案を提出、同年6月22日に可決・成立した（6月29日公布、10月1日施行）。同法の内容は、次のとおり。

第一に、高年齢者等職業安定対策基本方針の策定であり、労働大臣は、①65歳未満の高年齢者の雇用の機会の増大の目標に関する事項、②事業主が行うべき職業能力の開発及び向上並びに作業施設の改善その他の諸条件の整備に関して適切かつ有効な実施を図るため必要な指針となるべき事項、③その他高年齢者等の職業の安定を図るため講じようとする施策の基本となるべき事項などを定めるものとされた。

第二に、高年齢者の安定した雇用の確保の一層の促進であり、事業主は、定年（60歳以上65歳未満のものに限る）に達した者が当該事業主に再び雇用されることを希望するときは、原則として（職業能力の開発及び向上並びに作業施設の改善その他の諸条件の整備を行ってもなおその者の能力に応じた雇用機会が得られない場合等を除く）、その者が65歳に達するまでの間、その者を雇用するように努めなければならないとされた。

第三に、公共職業安定所長は、定年到達者の安定した雇用の確保を図るために必要と認めるときは、当該事業主に対し、職業能力の開発及び向上並びに作業施設の改善その他の諸条件の整備の実施に関して必要な勧告をすることができることとされた。

上記改正に基づき、1990年12月12日に「高年齢者等職業安定対策基本方針」（労働省告示）が策定された。同指針は、平成5年（1993年）度までに「60歳定年の完全定着を図る」としたうえ、60歳台前半層の高年齢者については、「再雇用制度、勤務延長制度等の継続雇用制度の普及に努め、65歳までの雇用機会の顕著な増加を図る」とした。

上記の高年齢者雇用安定法の改正は、従来からの法の適用年齢を60歳台前半層にまで拡大し、雇用労働者の高齢化に対応するためさらに踏み込んだものであり、1986年法が主として高年齢雇用者の生活救済的視点によったのに対し、高年齢者雇用の積極的活用の視点が打ち出された点に違いがある。他方、従来からの高年齢者雇用対策の柱であった60歳定年の完全定着については、事業主の自主的取組と行政指導に委ねられた。

（長寿社会雇用ビジョン—65歳雇用システムの実現）

なお、こうした法改正の動向に並行して、労働省では「長寿社会雇用ビジョン」の策定作業が進み、1990年10月に同ビジョンは取りまとめられた。同ビジョンは、中長期的視点から人生80年時代にふさわしい新たな雇用就業システムを提示したものである。その中で、21世紀の長寿社会では働く意欲と能力のある高齢者が「現役世代」に長年培ってきたキャリアを生かしながら年齢に関係なく雇用機会を確保するシステムが理想であること、当面、高齢者の雇用は65歳までの同一企業又は同一企業グループ内における継続した雇用機会の確保を中核として、高齢者の知識、技能、経験を最大限生かすという観点に立って推進することが適当であること、65歳雇用システムは団塊の世代が高齢者となる21世紀までには実現されなければならないこと、ゆとりある高齢期に向けた若年・中年期からの労働時間短縮推進の必要性など重要な指摘を行っている。

（4） 障害者雇用対策の強化³⁹⁹

（精神薄弱者対策を中心とした1987年改正）

1986年の国際障害者年を中心に、各種の障害者対策が強化される中で、1980年代後半における障害者雇用対策の課題として、精神薄弱者を含む障害者、とりわけ雇用率や納付金の対象とすることの問題への対処、要対象障害者の重度化に応じた職業リハビリテ

³⁹⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。若林（1993）。

ーション体制の整備とサービス水準の向上、障害者の離職の増加への対応などが焦点となったこのうち、精神薄弱者については、1955年のILOの「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号）において「身体障害者」の定義に精神薄弱者も含まれることから身体障害者雇用促進法の制定時、法の対象とすることが検討された。しかしながら、同法で身体障害者の雇用について努力義務を課すこととの関係から、明確な判定基準がないため全国的かつ画一的な判定をすることが困難な精神薄弱者について身体障害者雇用促進法の対象とすることは適当でないとされ、1976年の改正においても、雇用率制度及び納付金制度の対象とすることは見送られ、将来の課題とされた。その後、1984年の身体障害者雇用促進法の可決に際して、衆参両院の社会労働委員会において雇用率の適用問題について検討を進めるべき旨の項目を含む附帯決議が採択された。これを受けて、1984年5月「精神薄弱者雇用対策研究会」における検討（報告書1985年6月「今後の精神薄弱者雇用対策のあり方」）を経て、1986年7月に身体障害者雇用審議会の報告書がまとめられた。同報告書は、精神薄弱者の雇用義務について引き続き今後の検討課題としつつも、雇用されている者については実雇用率の算定にあたりカウントに加え、調整金、報奨金の支給の対象とすることによりその雇用対策を強化すべきとし、併せて、障害者全般に対する総合的な障害者対策を推進することを提言した。

また、年々、対策を要する障害者の重度化が進んだことにより、職業リハビリテーションについて、技法の研究開発、普及指導、専門職員の養成を総合的に行うこと、複雑多岐にわたるリハビリテーション施設の実施主体の一元化などの体制整備、サービス水準の向上などが求められた。

さらに、1981年の国際障害者年以後改善していた身体障害者の雇用状況が、1986年に前年と同じ水準となるなど頭打ちの傾向が見られたが、その背景に離職する障害者の増加がみられた。

このような情勢を受け、労働省は身体障害者雇用促進法の改正作業を進め、法案要綱についての身体障害者雇用審議会の答申を得て、1987年2月に国会（第108回）にて提出し、同年5月15日法案が成立した（公布同年6月1日）。改正内容は、次のとおり。

第一に、法の対象となる者の範囲を身体障害者から精神薄弱者、精神障害者を含むすべての障害者に拡大するとともに、雇用の促進のための施策に加え、雇用されている障害者に対する助言、指導や企業在職中に障害者となった者の継続雇用のための障害者雇用継続助成金制度の新設など障害者の雇用の安定のための施策を充実強化し、これに伴い、法の名称を「身体障害者雇用促進法」から「障害者の雇用の促進等に関する法律」に改めた。

第二に、精神薄弱者について、雇用されている者を雇用率制度上身体障害者と同様に実雇用率の算定にあたりカウントするとともに、従来から講じられてきた助成金の支給等の措置に加え、納付金制度上の調整金、報奨金の支給対象に加え、その雇用対策の充

実強化を図ることとした。

第三に、職業リハビリテーションについて、その原則等を法律上規定するとともに、従来、雇用促進事業団、身体障害者雇用促進協会など多岐の団体において設置・運営されてきた職業リハビリテーションに関する施設を障害者職業センターとして法律上位置づけ、これらの施設の設置運営の業務を日本障害者雇用促進協会において一元的に実施することとした。

そのほか、これらの事項の改正にあわせて、障害者雇用についていわゆる「ノーマライゼーション」理念の導入を図るなど規定の整備等も行われた⁴⁰⁰。

（「国連・障害者の十年」後半期における取組）

「国連・障害者の十年」後半期（1988年～1992年）の障害者雇用対策は「『障害者対策に関する長期計画』後期重点施策」に基づき、上記改正法の施行と相俟って、きめ細かな対策が講じられた。具体的には、次のように、従来からの施策の強化が中心となっている。

- ①雇用率に基づく指導の強化。特に、雇用率の低い大企業や第三次産業を中心に、雇い入れ計画の作成命令等の積極的活用、勧告企業に対する特別指導など、
- ②障害者の障害別対策の推進。主な内容として、ME機器の活用による両上肢障害者等の職域拡大、中途障害者の雇用の安定、「障害者職場定着推進チーム育成事業」などの雇用管理に係る技術的援助の強化、職業訓練などの精神薄弱者対策の強化、
- ③直ちに一般雇用に就くことが困難な者に対する対策の推進。具体的には、重度障害者に係る適職開発・職域拡大、第三セクター方式による重度障害者雇用企業の育成等の推進など、
- ④職業リハビリテーションの一層の推進。具体的には、地域障害者職業センターの設置など障害者職業センターの充実強化、職域開発援助事業の実施、障害者職業総合センターの開所など、
- ⑤障害者雇用対策に係る専門職員の養成。障害者職業総合センターの設置による専門職員の養成研修体制の整備、職業リハビリテーション専門職員についての資格制度の導入など、

このほか、雇用率については、少なくとも5年ごとに、その割合の推移を勘案して政令で定めることとされており、雇用率を定めた1981年から5年経った1986年に見直しが行われ、0.1%引き上げる改定がなされた。これにより雇用率は民間事業主1.6%、官公庁2.0%となった。

⁴⁰⁰ 「ノーマライゼーション」の理念は、国際障害者年以後、障害者雇用対策の基本とされ、働く意思と能力のあるすべての障害者が健常者とともに一般企業においてごく自然に働けるような状態をつくり出すことを目指すものである。

第7節 女性労働の変化

(1) 均等法施行後における女性労働の変化と雇用管理の課題⁴⁰¹

1970年代以降の経済のサービス化などに伴って女性の雇用分野は拡大するとともに、勤続年数も伸長するなど女性の定着化が進展するが、雇用管理の面では、なお、多くの局面（採用、配転、昇進、教育訓練など）で男女異なる扱いが行われていた。1985年に制定された男女雇用機会均等法は、定年、教育訓練及び福利厚生の一部について性別を理由とした差別を禁止するとともに、採用、異動、昇進等について男女均等の取り扱いをすることを努力義務として規定した。このため、同法が1986年4月に施行されると、多くの企業では、法律への対応として雇用管理のあり方の見直しがなされた。その状況は次のとおりである。

第一に、雇用管理のステージ別にみると（「平成元年女子雇用管理調査」）、努力義務とされたもののうち、募集、採用については改善が進んだが、配置、昇進については企業の対応にやや遅れがみられた。特に、募集については、法施行前は「男女別枠求人」が一般的であったが、「男女とも募集」が事務、営業について、大卒、高卒ともに約7割の水準に達した。また、採用については、4年生新規大卒者について、3年前と比べて女子の採用が増加した企業の割合は、減少した企業の割合を下回ったが、規模別に大きな違いがあり、300人以上規模では増加した企業が多く、特に、5,000人以上では「増加」した企業が49.6%であり、「減少」した企業の3.2%を大きく上回った。さらに、今後の方針については、すべての規模・産業で「増やす」とする企業が圧倒的であり、その理由も「女子の戦力化」「事業の拡大」「女子の職域拡大」など積極的なものが多かった。また、「配置」については、3年前と比べて女子の配置が「増えた」企業が「減った」企業を上回り、特に「情報処理」「販売・サービス」において配置が進んだ。配置を進めた考え方に「女性の特性・感性を生かせる職務に配置」とする企業が多く、「すべての職務に配置」とする企業は大規模企業に留まった。さらに、「昇進」については、3年前と比較して、「係長」「課長」「部長」の順に「増加」した割合が高い。今後の方針では、それぞれのレベルにおいて企業の昇進させる意向は高かったが、現実の登用状況は、部長クラス2.1%、課長クラス2.1%、係長クラス5.0%と未だ低かった。次に、雇用機会均等法で差別的取扱いを禁止している「一定の範囲の教育訓練」、「定年・解雇」については、大きく改善した。特に、「教育訓練」において女子の活用という視点から充実強化を図ろうとする企業は6～8割に達し、積極的な活用の意識が顕著となった。また、「定年」について「男女別定年制」のない企業の割合は97.1%に達し、「結婚・妊娠・出産退職制」についても「ない」とする企業の割合は96.5%となった。このほか、福利厚生については、そもそも各種福利厚生措置の進んでいる企業は大企業に限られ中小企業では福利厚

⁴⁰¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。佐藤ギン子（1990）、脇坂（1994）、伊岐（2011）。

生措置自体が普及しておらず、法施行前から比較的男女の差別的取扱いの少ない分野であり、施行後も変わらなかった。

第二に、大きな制度上のポイントとなったのが「コース別雇用管理制度」の導入である。即ち、同法に基づき設けられたガイドラインでは、企業が一般職に男性のみを募集することは募集・採用に係る「差別」に該当し行政指導の対象となることが示された。このため、多くの企業では、「一般職・事務職制度」を見直し、個別管理方式である「コース別雇用管理制度」⁴⁰²を導入した。同制度は、入社時に入社後のキャリアコース（「総合職」か「一般職」か）を選択させ、コースに応じた配置や育成を行う仕組みである。男女を問わず個別に選択させる点で、企業が一方的に男女でコースを区分けする「一般職・事務職」制度と異なり均等法上の問題をクリアできる。また、女性の定着意思を早期に見極め教育訓練や育成を効率的に進めることができるメリットがある。ただし、同制度の運用上の課題として、実際に入社時における総合職採用の女性比率が極めて低い問題、コース選択後の就業意識の変化への対応の問題などが課題として存在した。即ち、前者については、コースの振り分けが実質上男女区分の方向になっていないか、具体的には、各コースの性格が明確であり、それが十分情報提供されているか、採用・選考の基準が男女公平であるかなどの問題があった。また、後者については、当初「一般職」を選択した場合でもその後のキャリアを経る中で志向が変化し「総合職」を希望するケースも少なくない。入社時に将来のキャリアのあり方を決めてしまう理不尽さがあった。その対処策として、多くの場合「コース転換制度」が設けられたが、転換を円滑に進めるためには日常的に職務拡大など柔軟な職務分担・配置を行うことなどが重要となる⁴⁰³。このため、これらの問題について労働省は「コース別雇用管理の望ましいあり方」（1991年10月婦発第239号）を発出してその適正な運用を呼びかけた。その内容は、①コースの定義と運用方法を明確にすること、②コースの採用・選考基準は個人の意欲・能力により性別による差を設けないこと、③各コースが男女に開かれていること、④コース間の転換を認める制度を柔軟に設定すること、⑤各コースにおいて、配置、昇進、教育訓練に関し男女公平な雇用管理を実施すること、などが挙げられた。

（２） 育児休業法の成立⁴⁰⁴

女性の職場進出が本格化するようになると、出産後に退職せずに元の職場に復帰できる制度として、育児休業制度が注目されるようになった。既に1972年の勤労婦人福祉法に努力義務規定が置かれ、1975年には、議員立法である特定職種育児休業法によって公務員である女性教諭、看護婦、保母について1年の育児休業制度が法制化された。その

⁴⁰² コース別人事制度について、「平成元年度女子雇用管理基本調査」では「基幹的業務に従事し、全国的規模で転勤のあるコースや、定型的業務に従事し、転勤のないコースなどに大別して雇用管理を行うもので「総合職・一般職」「一般職・事務職」等の呼称を持つものを指す」としている。

⁴⁰³ 脇坂（1994）。

⁴⁰⁴ 本節は主に次の著書を参考に執筆した。七瀬編著（1992）、伊岐（2011）。

後も、自由民主党や社会党などの野党において法案化する動きが見られたが、経営側の反発は強く、1980年代半ばには男女雇用機会均等法の議論の中に吸収され、同法において国による援助の規定が設けられた。同法成立後の1987年3月になると、労働4団体・全民労協から社会・公明・民社・社民連の4党に共同で育児休業法案作成・提出の要望が出され、以後、同年から1990年にかけて、再三法案が国会に提出された。これらの法案は成立に至らなかったものの、国会において育児休業制度に係る小委員会や検討会が設置・開催されるなど議論は活発化し、1990年6月には与野党による育児休業制度の法制化の合意がなされた。この間、与党たる自由民主党においても検討とその結果の取りまとめ（1990年11月「育児休業制度等の確立等を行うための法的整備について」）がなされた。これらを踏まえ、同年の第119国会（12月7日）において育児休業制度の法的整備について参議院で「政府において検討立案を行う」との合意がなされ、同12月18日社会労働委員会に報告された。

これを受けて、1990年12月から婦人少年問題審議会において育児休業制度の法制化の検討が開始された。同審議会では、対象者（女子のみとするか男女とするか）、請求権の可否、不利益取り扱い、現職復帰、代替要因の確保、育児休業期間中の経済的援助等について労使の意見が対立し、公益委員の「たたき台」の提示など紆余曲折を経て、翌1991年3月に「育児休業制度の確立に向けての法的整備のあり方について」と題する建議がまとめられた。内容は、①男女を問わず育児休業を申し出たときは子が1歳に達するまでの間を限度として認める、②育児休業の取得を理由とする解雇を認めない、③中小企業には一定期間猶予を与える、④短時間制度についても何らかの形で法案に盛り込むというものであった。最も大きな論点であった「育児期間中の経済的援助」については労使の隔たりが大きく結論を先送りした。また、「不利益取り扱い」については、何が不利益取り扱いかの判断が難しく、ケースバイケースの問題であるとして法律で規定するのは適当でないとされた。

上記建議を受け、同月中に婦人少年問題審議会に育児休業法案要綱の諮問が行われ、答申がなされたが、答申においても労使の意見が付記され全会一致とはならなかった。法案は、1991年3月29日に閣議決定され、第120回通常国会に提出された。

内容は、次のとおり。

第一に、目的規定において、「この法律は、育児休業に関する制度を設けるとともに、子の養育を容易にするため勤務時間に関し事業主が講ずべき措置を定めることにより、子を養育する労働者の継続雇用を促進し、もって労働者の福祉の増進を図り、あわせて経済及び社会の発展に資することを目的とする」とした。この規定から明らかなように、同法は、子供の育成を目的とするのではなく、育児休業取得によって就業を継続することにより、親である労働者の福祉の向上と能力発揮を目的とするものであった。

第二に、育児休業の付与、対象者、手続き等の内容に関する規定（第2～5条）を設

けた。育児休業は、1歳に満たない子を養育するための休業とされ、労働者が期間を明らかにして事業主に申し出ることにより、原則として1人の子についてその申し出た期間1回限り与えられる。期間の変更も1回に限り認められる。対象から除外される者として、①日々雇用される者及び期間雇用者、②事業主に引き続き雇用された期間が1年に満たない労働者、③常態として子供の養育ができるような配偶者を持つ労働者（具体的範囲は労働省令で規定）、④その他労働省令で定める合理的理由がある場合に該当する労働者であって労使協定で育児休業の対象から除外する旨を定めた者とされ、これらの者については、事業主は育児休業の申し出を拒むことができる、とされた。

第三に、事業主は、労働者が育児休業の申し出をし、又は、育児休業をしたことを理由として解雇することはできないものとした。不利益取り扱いの禁止については、解雇制限の規定を置くに留まり、不利益取り扱い一般については、その判断が難しいことから法律に規定を設けることは見送られ、指針に規定が設けられその是正は行政指導等に任された（第7条）。

第四に、勤務時間の短縮等の措置であり、事業主は、労働者のうち1歳に満たない子を養育する労働者で育児休業をしないものに関し、労働者の申出に基づく勤務時間の短縮その他の当該労働者が就業しつつその子を養育することを容易にするための措置（労働省令で規定）を講じなければならない旨規定された。具体的には、勤務時間の短縮のほか、フレックスタイム制度の導入、始業時刻の繰り下げや終業時刻の繰り上げ、所定労働時間を超えて労働させない制度、託児施設の設置運営等の措置のうち、いずれかの方法を講ずることが求められた（第10条）。

第五に、事業主の努力義務として、育児休業に関してあらかじめ育児期間中の待遇、育児休業終了後の賃金、配置その他の労働条件に関する事項を定める等の措置を講ずること、育児休業を申し出た労働者にその内容を明示すること（第8条）、育児休業及びその後の就業が円滑に行われるよう配置、職業能力開発その他の雇用管理に関して必要な措置を講ずること（第9条）、1歳から小学校就学の始期に達するまでの子を養育する者に関して育児休業及びその関連措置に準じた措置を講ずること（第11条）が規定された。さらに、労働大臣による、事業主が講ずべき措置に関し適切かつ有効な実施を図るための指針の制定と公表、指針に従った助言、指導又は勧告、さらには、雇用管理上の措置に関する援助が規定された。

第8節 非正規労働者の状況と対策

（1）パートタイム労働の実態とパートタイム労働法の制定

（パートタイム量的・質的变化—多様化の動き）

パートタイム労働者は、1980年代から1990年代にかけてさらに増加の勢いを増し、週35時間未満の就業者の割合は「労働力調査」によると、1988年の12.0%から1994年に

は 18.8%に増加した。背景には、中成長への移行により、企業側に経済の先行き不透明のリスクに備えた雇用調整し易い労働力や減量経営・業務見直しに伴う低コストの労働力を求める動きがあり、パートタイム労働者に対するニーズが高まったこと、育児期間を過ぎた30歳代後半の既婚女子のパートタイム就労が増加したことが挙げられる。また、産業別には、サービス業、卸・小売業、飲食店などでは営業の繁閑が大きいいため、その対応策としてパートタイマーやアルバイトの導入が進み、パートタイマーやアルバイトなしでは経営が立ち行かなくなる状況が生まれていた。他方、労働者側でも勤務時間や勤務日数の伸縮性など家事や育児と両立させるのに好都合な働き方としてパートタイム労働を積極的に選択する動きが定着した。

パートタイマーの量的拡大とともに、質的にもパートタイマーの性格が一層変化した。即ち、勤続年数の長期化によって企業定着的な就業形態となるとともに、経験を積み重ねることにより技能や熟練を必要とする専門的業務や責任の重い業務にまで就労範囲が拡大し、「熟練パートタイム労働者」や「専門職パートタイム労働者」などと呼ばれるパートタイム労働者が増加した。

こうしたパートタイム労働者の性格や雇用動向の変化に伴い、就業条件についても労働の実態に応じて明確な雇用管理の整備を推進することが喫緊の課題として求められるようになった。

（パートタイム労働に係る指針の策定）⁴⁰⁵

1984年の「パートタイム労働対策要綱」策定によって、雇い入れ通知書の発行、就業規則の整備などパートタイム労働の適正化を図るための指導が展開されたが、その後もこれを補強し、さらに発展させるため、1985年に労働省（婦人少年協会委託）の女子パートタイム労働対策に関する研究会が設置され、1987年10月には「今後のパートタイム労働対策のあり方について」が取りまとめられた。次いで、1988年6月には労使のコンセンサスの形成を図るべく公労使三者構成の「パートタイム労働問題専門家会議（高梨昌座長）」に場所を移し検討が行われ同年12月には「今後のパートタイム労働対策のあり方について（中間的整理）」の報告が取りまとめられた。

こうした意見等も踏まえ労働省では、関係審議会等の議を経て、「要綱」の中の「指針」を労働大臣告示とすることとし、1989年6月に告示第39号として「パートタイム労働者の処遇及び労働条件等について考慮すべき事項に関する指針」が定められた。指針は行政を通じて周知徹底が図られる一方、それによって、パートバンク等パートタイム労働者に関する需給調整機能の強化、短期の職業訓練の実施等による職業能力開発などの施策が推進された⁴⁰⁶。

⁴⁰⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1983b）、高梨（1995）。

⁴⁰⁶ 告示の指針には、パートタイム労働者を10人以上使用する使用者は、パートタイム雇用労務管理者を選任するものとするのが盛り込まれた。

（パートタイム労働者に係る雇用保険の適用拡大）

短時間労働者の雇用保険上の適用については、従来、週所定労働時間が当該事業所において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間の4分の3以上であること等、一定の条件を満たし、常用フルタイム労働者に準ずると認められる者とされてきたが、これまで適用対象とされていなかった所定労働時間が4分の3未満のパートタイム労働者のなかにも、臨時的内職的就労者とは認めがたい者が増加したことを踏まえ、1989年に雇用保険法を改正し、新たに「短時間労働被保険者」という被保険者区分を設け、適用拡大を図るとともに、給付の特例を設け給付と負担の均衡を図ることとした。

改正法における「短時間労働被保険者」は、「1週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短く、かつ、労働大臣の定める時間数未満である者をいう」とされ、具体的には、週33時間未満22時間以上の者（当時の法定労働時間である44時間を基準にその4分の3未満、2分の1以上の基準で設定したもの）とされた。「短時間労働被保険者」という区分を設けたのは、上記のようなパートタイム労働者の就業実態に加え、短時間労働者の離職率が高いこと、求人倍率はフルタイム労働者の3倍程度と高い水準にあるなど一般的に就職が容易な状況にある実態を考慮し、これらの者に一般被保険者と同様の給付を行うとすると、給付と負担の著しい不均衡が生ずると考えたことによる。このため、算定対象期間については一般被保険者に比べ要件を緩和する一方、基本手当日額については一般被保険者との均衡に配慮し下限をそれまでの3,210円から2,410円に引き下げるとともに、所定給付日数についても下限は90日と一般の被保険者と同じとしたものの上限は210日に抑える（一般の30歳以上45歳未満の年齢層の最長日数と同じ）など実情に応じた体系とされた。

こうしてパートタイム労働者について雇用保険法の適用対象が拡大したが、当時、パートタイム労働者は一般労働者とは異なる就業形態・市場における存在として処遇する傾向が強くなり、均等処遇が課題にのぼるようになると、適用のあり方にも変化が生じてくる⁴⁰⁷。

なお、同年の雇用保険法改正は、雇用改善事業を雇用安定事業に統合することによって雇用保険4事業を再編し、雇用安定資金を統合後の雇用安定事業に幅広く活用できるようにするとともに、雇用安定資金残高の規模を一定の妥当な水準まで引き上げることとした⁴⁰⁸。

（年休の時間比例付与、配偶者特別控除制度の創設等）

こうした一連の動きと並行して、関連した政策分野においてパートタイム労働者に着目した法改正の動きが生じた。

⁴⁰⁷ 濱口（2004）。

⁴⁰⁸ 具体的には、料率の引き下げ基準を4事業に係る「一般保険料徴収額を超えるに至った場合」としていたものを、「一般保険料徴収額の1.5倍を超えた場合」にまで引き上げた。

第一に、1988年4月施行の労働基準法の改正であり、週4日以下勤務のパートタイム労働者に対して、年次有給休暇を労働日数比例により付与すべき旨が規定された。

第二に、所得税に関して1987年に配偶者特別控除制度⁴⁰⁹が導入され、それによってパート社員の収入が一定限度を超えると世帯収入が減少するという逆転現象が解消した。しかし、相当数の企業では配偶者手当の支給基準を妻の年収額103万円（非課税限度額）に設定している場合があり、その場合には妻の収入が103万円を超えると配偶者控除がなくなることにより世帯の可処分所得が減少することとなり、これによって問題が完全に解消したわけではなかった。

第三に、1991年4月施行の「中小企業退職金共済法」の改正であり、パートタイム労働者について掛金月額の特例（より低額の掛け金）が新設され、対象とされやすくなる措置がとられた。

（パートタイム労働法の制定へ）

パートタイム労働に係る立法については、1989年7月8日発表の社会党案をはじめ野党各党から法制化の提案があり、1992年2月には、社会、公明、民社、社民連合の4野党共同提出法案「短時間労働者の通常の労働者との均等待遇及び適正な就業条件の確保に関する法律案」が出される等、国会でも活発な議論が展開された。

こうした動きを受けて1992年7月労働省において労使の代表も参加した「パートタイム労働問題に関する研究会」が設置され、同年12月7日に、パートタイム労働市場を適正かつ健全に育成するという観点に立った対策を総合的に推進するために立法化が必要であるとする報告がまとめられた。同報告は、パートタイム労働指針に法律上の根拠を与え、かつパートタイム労働者の相談や助言、事業主に対する雇用管理の指導・助言と助成金の支給などを提言した⁴¹⁰。

この報告を参考にしながら労働省では法的整備の検討を進め、関係審議会の議を経て1993年3月にパートタイム労働法案（正式名称は「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律案」）が国会に提出され、衆議院における修正を経て6月11日成立し、同月18日に法律第76号として公布され、一部の条項を除き12月1日から施行された。

制定されたパートタイム労働法の主な内容は、パートタイム労働者（法文上は「短時間労働者」）の定義（通常の労働者に比べて1週間の所定労働時間が短い者）とともに、労働大臣は「短時間労働者対策基本方針」を定めて公表すること、パートタイム労働者の雇用管理の改善のための措置としては、事業主による雇い入れ時の労働条件に関する

⁴⁰⁹ それまでの仕組みでは、配偶者の収入が一定額（103万円「収入の壁」）を超えると急に控除額がゼロになり、夫婦合算手取額が減る現象が生じ、その逆転する手前で就業時間を減らす調整が行われた。配偶者特別控除制度は、一定額（103万円）を超えても控除額を段階的に減らすこと（141万円に達するまで1万円刻みで減らす仕組み）により「収入の壁」を撤廃することとなった。

⁴¹⁰ この報告においては併せて、「パートタイム労働者の就業に影響を及ぼしている社会制度等」として就業調整の問題が取り上げられており、「女性を社会の基幹的労働力として位置づけるという観点に立って、社会制度の枠組みの見直しが検討される時期にきている。」と指摘されている。

文書の交付、就業規則作成時のパートタイム労働者の代表者からの意見を聴取する努力義務、労働大臣による雇用管理改善措置に関する指針の策定、10人以上のパートタイム労働者を雇用する事業所における「短時間雇用管理者」の選任の努力義務などが規定された。また、要件に見合う民法法人を「短時間労働援助センター」に指定し、パートタイム労働者の雇用管理改善等のための業務を行わせることとされた⁴¹¹。この段階では、パートタイム労働の整備を目指しその雇用管理の改善に大きな主眼があった。法律に基づき、1993年12月には「事業主が講ずべき短時間労働者の雇用管理の改善等のための措置に関する指針」（労働省告示第118号）が、1994年8月には「短時間労働者対策基本方針」がそれぞれ定められた。

こうしてパートタイム労働者の雇用管理の改善という観点に立った法律ができ、労働条件の明示などを中心に法律上の根拠をもって指針に基づく行政による指導・援助が講じられることとなり、ひとつの画期となった。しかし、バブル崩壊後の1990年代半ば以後はパートタイム労働者の増加と長期化・基幹化は益々加速し、通常の労働者との比較において相対的に低い賃金などの処遇や有期契約に伴う雇用の不安定さなどが問題とされる状況となっていく。

（２） 派遣労働法制定後の状況—派遣法の施行と派遣労働者の増加⁴¹²

1970年代のオイルショック後に、「事務処理」「ビル管理」「情報処理」などの業種において派遣形態の業務請負業が拡大・定着する中で、こうした労働の提供が職業安定法上違法な「労務供給業」に当たるのではないかとの疑義を解消し、一定の規制のもとにこれらの業務を認める労働者派遣法が1986年より施行された。同法の制定によって、派遣労働は新たな専門的職業に対する需要に応えるとともに、供給側に対して、中年女性や高齢者さらには専門的能力を生かしたいと希望する者等の良好な受け皿となることによって、中途採用市場をニーズに応じた健全かつ良好な市場として育成することが期待された。

法制定後間もなくの派遣労働の就業者数は、「労働者派遣事業報告」によれば、1987年に常用換算で14.3万人（本来の「常用雇用」9.7万人）であったが、1992年には26.2万人（同じく「常用雇用」15.0万人）に増加した⁴¹³。同報告は派遣事業所からのデータによるものであり、また、派遣労働者の労働時間は通常の労働者より短いので常用換算すると実数より少ないことを考慮しても、派遣労働者の数は大凡30万人前後であり、雇

⁴¹¹ 法制定の際における国会審議の過程での修正はいくつかあったが、その中で、事業主の責務に関する規定において、必要な措置を講ずるに当たって、「その就業の実態、通常の労働者との均衡等を考慮」すべきことが明記されたことがある。

⁴¹² 本節は主に、

次の著書を参考に執筆した。高梨（1995）（1993）、労務行政研究所（1999）。

⁴¹³ 「常用換算」とは、派遣労働者のうち常用雇用以外の派遣労働者を常用換算したものであり、換算方法は常用雇用以外の労働者の年間総労働時間の合計を常用雇用労働者の1人当たり年間総労働時間で割るものである。

用者に占める割合は 0.6%程度に過ぎずパートタイム労働者に比べるとはるかに小さいスケールである。性別では、女性の割合が多い（「就業構造基本調査」では 1992 年において男性 4.9 万人に対し、女性 11.4 万人）。また、職務の内容は、女性は事務従事者の割合が多く（80%以上）、男性は専門的・技術的職業従事者が多い（70%前後）。年齢は男女とも 25～29 歳層を中心に 20～30 代が多く、40 代女性の多いパートタイム労働者に比べて相対的に若い。派遣労働を選択した理由として、男性、特に常用型の場合「専門的な資格・技能を活かす」が多く、この点でパートタイム労働者と決定的に異なっている。女性では「家計の補助、学費などを得るため」「自分の都合のよい時間に働けるから」が多い。特に、登録型では、男女を通じて「自分の都合のよい時間に働けるから」が多い。また、「正社員として働ける会社になかったから」との消極的理由を挙げる者が約 2 割程度あり、登録型女性で若干多い。今後、「正社員に変わりたい」とする者も常用・登録型を問わず 2 割強存在する。

派遣労働として列挙された業務は法制定当時 16 業務であり、そのタイプはいずれも「対事業所サービス業」に分類整理される。具体的には、①事務処理サービス（テレックス・タイプ、コンピューター、ワードプロセッサなど事務用機器の操作、通訳・翻訳、速記、秘書、文書のファイリング業務、市場調査と分析、外国貿易事務、経理事務など）、②情報処理サービス（データ入力、情報処理機器の操作、プログラミング、システム設計など）、③放送関係のプロダクション（放送機器の操作、演出など）、④エンジニアリング業関係（機械・装置などの設計・製図）、⑤ビルメンテナンス業（ビルの清掃、受付・案内、駐車場管理、エレベーターの運行、電話交換、電気・空調、防火防災設備など各種機器類の保守・点検・管理など）をはじめ、各種機器や自動車などのデモンストレーション業務、旅行の添乗サービスなど極めて多岐にわたった。

これらの業務のうち、ビルメンテナンス関係業務など主として高齢者に雇用機会を提供する不熟練分野もあるが、多くは、情報処理、エンジニアリング関係、放送関係、事務処理関係など専門知識・技術・経験を必要とする専門職や技術職など比較的賃金・労働条件の良好な業務である。また、業務処理の仕方では、ビルメンテナンス、情報処理など比較的独立して業務処理できる業務と事務処理関係業務など派遣先の指揮命令下で独立性の乏しい業務がある。前者では、比較的独立性があるため、請負事業として処理される場合もあり、派遣形態をとっても常用雇用型の「特定派遣事業」をとる場合が多い。これに対し、後者では、独立性が乏しく、請負事業にはなじまない上、短期的に業務量の変動した断続的であるなど 予め登録して必要な都度、契約を締結して派遣される登録型の「一般派遣事業」の形態が多い。

こうして、派遣労働市場は、法制定後、労使の需要に応じた就業形態として概ね順調に成長し始めたが、その存在はあくまで長期雇用・年功的労働条件の内部労働市場システムとは一線を画し、それとの分業・調和を図ることが前提とされ、その市場規模も限

られたものであった。他方、派遣市場の成長に伴い、製造業の生産工程業務や建設生産業務など適用対象業務以外の業務において、事実上の派遣行為が「請負」を偽装して行われ始めた。1990年代のバブル崩壊後には規制緩和の流れが強くなり、経営におけるコスト削減の要請が強くなる中で法制定当時の原則は揺らぐことになる。

第9節 企業の行動

1985年の「プラザ合意」後からバブル発生期にかけて、企業は、金融緩和を背景としたエクイティ・ファイナンスにより調達した潤沢な資金をもとに、土地・金融資産への投資に走る一方、生産面では、石油危機克服に当たって成功した企業の生産システムをさらに徹底した効率化を追求した。しかし、土地・金融資産への過剰な投資はバブルを生み、また、従来の生産システムの更なる追及は、却って過剰な設備・人員を抱え込む結果となった。

(1) 企業の行動とバブルの発生⁴¹⁴

1980年代には、金融自由化を背景として、企業の資金調達手段は銀行借入れから転換し、多様化した。1980年代後半になると、多くの事業会社は資金調達の方法を、時価発行増資、新株予約権付社債の発行などのエクイティ・ファイナンスによる方向に向かった。

一方、為替市場では、1985年の「プラザ合意」を契機として急速なドル安・円高が進み、日本経済は円高不況に落ち込んだ。日本銀行は「円高不況」に対処するため、1986年から公定歩合を数次にわたって引き下げ、1989年まで低金利を継続した。日本経済は1987年から、円高、原油安、金利安のトリプル・メリットにより急激に回復したが、低金利の継続などによりマネーサプライが急増した。

こうした中で、日本企業の多くは、株価の高騰を利用したエクイティ・ファイナンスにより低利資金を調達する一方、その資金の多くを株式・土地の購入や本業の設備投資に充てた。株式や土地等への投資による多額のキャピタルゲインや株式の含み益の増加によってリスク許容力を高めた企業・銀行は、さらなる資産投資に向かい、ストック価格の急上昇による巨額のバブルを発生させた。こうした異常なストック価格の上昇に対し、日本銀行は1989年～1990年にかけて公定歩合を5次にわたって引き上げ、それに伴い、市場金利の急上昇、需要の縮小、ビルやマンションの供給過剰といった事態を招くこととなった。株価は1990年に入ると低下し始め、それを契機としてバブルの崩壊へと進んでいった。

1980年代末から、上記のような過剰なバブルが発生した企業における要因として、輸出超過によるマネーサプライの過剰という環境要因を背景に、土地・金融資産等に多額

⁴¹⁴ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。経済企画庁（1988）（1989）（1994）、経営史学会編（2004）。

の投資を行った事業会社における金融上のノウハウの不足や銀行におけるモニタリング機能の低下という要因の影響が無視できないとされる。

また、我が国企業のガバナンス構造は、①安定株主の存在による株式市場から相対的に自由な企業経営、②内部昇進者が中心を占める取締役会、③長期安定的な関係にあるメインバンク、を特徴とするが、こうした構造は、ともすれば、チェックのないモラルハザードを生じさせ、過剰投資などの問題を引き起こしかねない性格を持っていた。特に、バブル期において、メインバンクは監視機能を果たせないだけでなく、事業会社の間接金融依存からの転換という事態を受け、土地を担保とした危険な融資に走り、過剰なバブル発生を増幅させることとなった。

(2) 生産システムの過剰適応⁴¹⁵

1985年のプラザ合意後、先進国による円安・ドル高是正の協調介入によって、それまで1ドル240円前後であった為替相場は、1988年には一気に120円近くにまで下落し、輸出産業を中心に急速な企業業績の悪化を招いた。

このため、日本企業は、円高不況克服策として、①徹底したコストダウンと新製品開発の組み合わせ、②少量多品種生産のさらなる推進とジャスト・イン・タイム方式の導入、③海外生産の展開、を精力的に進めた。即ち、①については、輸出産業を中心に、コストダウンのため、さらなる自動化や従業員の知識の総動員による効率化が図られるとともに、下請け・協力企業を通じた部品ごとの徹底的な単価切り下げによる系列生産の効率化が進められた。また、②については、国内需要の喚起策として、さらなる製品の多様化と高付加価値化が進められ、並行開発による新商品の矢継ぎ早の開発と系列システムによる徹底したジャスト・イン・タイム生産方式が効果を発揮した。こうした企業努力と円高メリットの浸透が相俟って、業績の悪化は2年程度で克服された。

この間の円高不況克服の手法は、上記のように、基本的に石油危機克服に当たって成功した企業の生産システムをさらに徹底し、効率化を図る性格のものであったが、バブル期になると、こうした手法の追及・継続は、次のような問題を生ずるようになった。

第一に、大きな収益を上げた企業は、潤沢な資金を「財テク」や土地投機につぎ込むだけでなく、多品種少量生産のための設備をはじめとする生産能力の拡張など過大と思える投資に振り向けた。例えば、自動車産業における設備投資額は、1988年から1990年の2年間に、1.52倍へと急増した⁴¹⁶が、それは、生産台数の伸び（1988年1,270万台→1990年1,349万台、『自動車年鑑』平成7年度）に比べて、過剰と思われる投資であり、こうした傾向は、製造業全体に共通したものであった。

第二に、物的生産性の向上がないにもかかわらず、販売価格は上昇の一途となり、現場では厳しいコスト削減が図られたにもかかわらず、本社や販売部門では人員拡大が進

⁴¹⁵ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。森川・米倉編（1995）。

⁴¹⁶ 伊丹・伊丹研究室（1994）。

み（特に、臨時雇用が拡大）、間接部門において過剰と思える雇用を抱えるに至った。

第三に、製品多様化のプロセスで進展したジャスト・イン・タイム生産方式は、円高克服期には、コストダウンの役割を果たしたものの、バブル期になると、過剰な多品種少量生産と同方式の適用による輸送の小口化・多頻度化は、交通渋滞と高コスト体質を招く一因ともなった。また、円高により海外からの部品調達が大幅なコスト削減になるにもかかわらず、ジャスト・イン・タイム生産方式に伴う系列企業との相互依存関係の強さのために組み替えが進展せず、協力企業にコストダウンの負荷が転嫁され、作業量・ノルマの増大、人員・要員の不足と残業・休日出勤の増加などの労働強化を招く一因となった。

以上のように、プラザ合意後の円高不況の克服に当たっては、石油危機時に効果を発揮した生産システムを最大限に活用し、コスト削減と製品多様化を同時追求する対応を図ったが、1980年代末になると、それに頼り続けることは、却って、過剰な設備能力・人員を抱えるとともに、全体のシステムの硬直化を生むことともなった。こうして、1980年代末には、バブルの発生だけでなく、生産システム面においても、我が国の企業は少なからぬ問題を抱えることとなった。

さらに、日本の経済体制全体のあり方という点では、生産システムの優れた競争力を武器とする輸出主導の産業・経済体制から、国民生活の質の向上を目指した内需主導型で国際的に調和のとれた産業・経済体制への転換という前川レポートの指摘した大きな課題には十分踏み込むことはできなかった。逆に、従来やり方を踏襲・強化することによって、円相場の一層の高騰、過剰な設備・雇用、硬直化した高コスト体質などを抱えるという結果となった⁴¹⁷。

第10節 国際化の進展と雇用

(1) 外国人就労者の対策

(円高の進展と不法就労者の急増)

1985年のプラザ合意後は、円高ドル安が急速に進むとともに、円高不況対策として、矢継ぎ早に実施された金利の引き下げが、土地や株式への投資を誘発し、バブル景気をもたらした。

この円高と好景気が、アジア諸国の外国人を急激に日本に呼び寄せる要因となった。中東の産油国での建設ブームが終焉し、国際的な出稼ぎ先としてのウェイトが低下したこともこの流れに拍車をかけた。一方で、建設業等、3K「きつい、きたない、危険」と言われる厳しい職場を日本の若者が忌避するようになった時代の変化も大きな要因とな

⁴¹⁷ それには、過去の成功パターンに拘る意識や日本のシステム間の相互補完性・依存性などの硬直的なあり方を批判する見解が有力である。ただし、こうした見解も、後になって出されたものであり、当時のバブル景気に浮かれた世相の中では、そうした冷静な意見が支配的となる状況ではなかった。

り、人手不足を外国人労働者で補おうとする企業側のニーズとも合致した。経済界は「政府は、有能な外国人従業員の企業での採用について前向きに解決してほしい」⁴¹⁸等、受け入れ範囲の拡大を要請した。

こうして、就労目的の在留資格で正規に入国する外国人とともに、不法就労者も急増して社会問題化したため、外国人労働者受け入れの是非をめぐる議論が政府内で本格的に始まることになる。

（不法就労の増加）

入国管理局が摘発した資格外活動又は資格外活動がらみの不法残留事件をみると、1984年に4,783件（うち男性350人）であったものが、87年には11,307件（うち男性4,289人）と倍増し、90年には29,884人（うち男性24,176人）まで増加している。男女比率を見ると、84年には男性は1割にも満たなかったのに対し、88年に男女比率が逆転、90年では男性が8割を占めている。それまでは不法就労者の多くが「じゃぱゆきさん」と呼ばれた風俗営業等で働く女性であったが、80年代後半以降、いわゆる単純労働者として製造業等で就労する男性が増加したことを示している。また、国籍別にみると、男性では、パキスタン、バングラデシュ、韓国が多い。イラン人の不法就労者が増えるのは平成3年以降である。

（外国人労働者受け入れをめぐる政府内の議論）

上記のような外国人労働者の受け入れ要請と不法就労者の増大を受けて、法務省及び労働省はそれぞれ受け入れのあり方について検討を開始した。まず、法務省では、1986年12月にプロジェクトチームを設置し、外国人を雇用する事業主に対する規制強化について検討を開始し、翌年2月には、「単純労働者の受け入れについては、日本への定住を避けるため在留期間3年を限度とし、単身の出稼ぎを原則とすべき」との提言を行った。他方、労働省では、87年12月から「外国人労働者問題研究会」で検討を開始し、翌年3月の報告書において、単純労働者は受け入れないとの従来の方針を維持した上で、不法就労防止と適正な雇用関係の確保の観点から、「雇用許可制度」の導入を提言した。これは多くの欧米諸国において、入国に際して「労働許可」を受けていることを条件とし、雇用する事業主にも労働法令の遵守や生活支援等の責務を負わせていることを参考にしたもので、外国人を雇用する事業主を事前規制により制限する構想であった。しかし、この構想については、これまで在留資格による一元的管理を行ってきた法務省が反対するとともに、雇用機会の減少を危惧した在日外国人団体の反発を招き、挫折する。

以上のような経過の中で同年6月に策定された「第六次雇用対策基本計画」では、外国人労働者問題について次のように述べている。「近年、我が国においても、外国人の優秀な人材を受け入れたいとするニーズが高まると同時に、我が国での就労を希望する外

⁴¹⁸ 経済同友会（1983）。

国人も増加しており、我が国経済社会の国際化を進める上でも、こうした動きに適切に対応することが求められている。一方、円高の進展等を背景として、外国人の不法就労者が急増しており、これに係る労働関係法規違反もみられるほか、国内労働市場や社会生活等の面への悪影響など、広範な分野において問題が生ずるおそれもある。今後、我が国においては、外国人労働者の受け入れについて、国際間の人的な交流の円滑化にも留意しつつ、我が国の労働市場や社会生活に悪影響を及ぼすことなくこれを進めるなどの観点から検討することが必要である。この場合、専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、我が国経済社会の活性化、国際化に資するものであるので、受け入れの範囲や基準を明確化しつつ、可能な限り受け入れる方向で対処する。これら外国人労働者の受け入れに関わる諸問題については、各方面への影響を考慮しつつ、不法就労への効果的な対応策も含め、慎重かつ速やかに検討を行う。なお、その検討に際し、いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。

なお、1988年5月には、この問題に対する政府内の意思統一、連携を強化するため、内閣官房の下に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設置され、外国人労働者の受け入れ範囲拡大の是非、拡大する場合の範囲及び受け入れ体制の整備等諸問題を検討することとなった。

（外国人入国者数、在留者数）

外国人入国者数は1984年に200万人を超え、翌1985年には2,259,894人となった。「短期滞在」が約183万人と最も多いが、「投資・経営」も30,294人と初めて3万人を超えた。入管法改正で創設された「研修」は14,809人と、わずか3年で1.5倍に増えた。なお、「法務大臣が特に在留を認める者」については、81年の入管法改正でその多くが「短期滞在」等他の在留資格に再編整理され、一旦減少するが、その後再び増加し、89年には再び20万人に迫る数となる。また、国籍別にみると、アメリカが約49万人と最も多いが、アジア諸国からの入国者数が100万人（5割）を超え、72年の国交正常化後徐々に増加した中国からの入国者も100,972人と初めて10万人を超えた。一方、1985年の在留者数は約85万人、韓国・朝鮮出身者が約68万人と8割を占めるが、中国出身者が約7.5万人と増加傾向にある。

なお、このように我が国で就労する外国人が増加する中、1987年に雇用する企業・労働者の意識を労働省が調査している（社団法人国際産業・労働センターに委託して実施）。それによれば、企業側が挙げる外国人雇用の問題点は、「法規制がやっかい」、「仕事に対する意識の違い」、「コミュニケーションが困難」、「人事管理上の諸制度になじまない」の順となっており、逆に外国人労働者からの不満としては、「給与等の待遇面」、「職務規定の不明確」、「仕事の成果への評価」、「人間関係」の順となっている。当時から、人事制度の改善、コミュニケーション・ギャップの解消などが課題として認識されていたの

である。

（入管法改正）

上記「外国人労働者問題研究会」が雇用許可制度を提言したことを受け、一元的な入国管理制度が崩されることを懸念した法務省は、1988年3月から在留資格の全面的見直しに着手し、平成元年に入管法を改正した。結果として、欧州諸国に見られるような入管・労働の二元システムは採用されることなく、就労目的の外国人であっても出入国管理機関が在留資格によって一元的に受け入れの判断を行うという枠組みが維持された。

ただ、受け入れの範囲については、労働省の「第6次雇用対策基本計画」の考え方が踏襲され、「専門的・技術的分野」については積極的に受け入れるが、単純労働に従事する労働者については慎重に検討する方針が取られ、その範囲は「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して」法務省令で定めることとし、同省令の策定に当たっては関係行政機関と協議する、という旨が法定された。

一方で、同改正では、「身分」に基づく受け入れは別途に拡大し、従来、便宜的・個別的に認めてきた日系人（特に三世）の入国を「定住者」等の在留資格を新設し、カテゴリーとして制度化した（身分による受け入れであり手続要件は非常に簡素、かつ、在留中の活動制限なく、単純労働も可能）。この新たな在留資格の創設が、その後のブラジル等中南米諸国からの日系人の大量流入をもたらし、事実上産業界からの「単純労働者ニーズ」に応えることとなった。

改正内容のポイントは以下のとおり。

- ①従来の18種に加え、専門的・技術的分野の新たな在留資格として、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」を加えるとともに、「文化活動」、「就学」、「永住者の配偶者等」、「定住者」を整備し、計28種に拡充した。
- ②在留資格を別表形式で定め、「投資・経営」「留学」等の呼称をもって表示した。
- ③上陸審査基準を省令で制定。基準の制定に当たっては、関係行政機関と協議しその意見を反映させることとした。
- ④その他、関係省庁の長との協議の下に、法務大臣が外国人の入国・在留の管理に関する施策の基本となるべき出入国管理基本計画を策定することとし、より適切な出入国管理行政の実施を図ることとした。また、外国人労働者の受け入れについて労働省と法務省との間の連絡・協議体制の確立を図った。

（入管法改正後の入国者数、在留者数）

1990年の外国人入国者数は、3,504,470人と300万人を突破し、「投資・経営」40,974人、「人文知識・国際業務」22,956人、「企業内転勤」2,721人などとなった。また、「定住者」は24,131人であり、その後増加していく。国籍別では、アジア諸国出身者が200万人（6割）を超え、台湾が610,652人と初めてアメリカ（564,958人）を抜きトップとなった。また、日系人が多くを占めるブラジルが67,303人、ペルー11,478人と急増、さ

らには、イランが昭和 59 年に 1 万人を超え、この年には 32,125 人となっている。

一方、在留者数はこの年 1,075,317 人と初めて 100 万人を超えた。韓国・朝鮮出身者は約 69 万人と変わらず、その後、高齢化等により減少していく。他方、中国が約 15 万人、フィリピンが約 5 万人と増加した。また、「定住者」の在留資格創設により日系人が大量に在留するようになったため、ブラジル 56,429 人、ペルー 10,279 人と急増した。

（外国人研修・技能実習制度の創設へ向けて）

入管法改正により、日系人の流入が急増したが、彼らの多くは日本語を十分理解できなかったことから、単純作業に従事する者が殆どで、相対的に賃金水準が高い自動車、電機産業等の下請企業で、派遣、請負等の間接雇用形態で就労することとなった。彼らは少しでも有利な待遇を求めて国内を移動したため、特定の企業城下町に集中することとなり、日系人集住自治体の問題が発生することとなる。

他方、縫製、鑄造・溶接等の零細製造業、建設業等の低賃金、3K 分野においては、日系人の流入によっても人手不足が解消されなかった。そのため、入管法改正で事業協同組合等を通じた受け入れ（団体監理型）が可能となった「研修」制度を活用して、「研修生」を事実上の労働力として利用する動きが広まった。また、不法就労助長罪等の対策強化にも関わらず、不法就労者が増加した（1993 年ピーク時約 30 万人）。

この「研修」制度については、先の労働省の外国人労働者問題研究会（昭和 63 年）において、「研修に引き続き実務経験を積むことにより、その研修効果の一段の向上が期待できる場合」に限り「労働者」としての受け入れを認める提案がなされていた。

また、1989 年 12 月には、東京商工会議所が「外国人労働者熟練形成制度」の創設を提言した。同制度は、就労を通じ一定の技能・知識を習得して、帰国後に熟練技能者として就労する者等を対象とし、受け入れ期間は 2 年以内とすること、受け入れ人数は受け入れ地域の雇用情勢を踏まえて年ごとに上限を設定し、職種は限定しないこと、帰国円滑化のための基金制度を創設すること等を内容としており、さらに、受け入れ期間中に一定水準の技能認定試験に合格した者については就労資格への転換も検討すべきとした。

このような経済界の要請を踏まえ、1991 年 12 月の「第三次臨時行政改革推進審議会第二次答申」は、「開発途上国から来日する外国人が、一定の条件の下に日本人と同様の待遇を受けつつ、帰国後は本人の就業及び母国の経済社会開発に役立つ技能を修得できる制度（技能実習制度（仮称））を創設すべきである。この制度の創設に当たっては、労働力の不足を補うという観点ではなく、国際貢献、国際協力の視点に立つ必要があることは言うまでもない。」と、技能実習制度の新設を提言し、政府内で具体化に向けた検討が開始された。なお、91 年 9 月には、関係 5 省庁（法務省、労働省、外務省、通産省、建設省）の協力により、「研修」制度を推進するための公的な受け入れ支援団体（国際研修協力機構（JITCO））も先行的に設立されている。

こうして、1993 年 3 月に開催された外国人労働者問題関係省庁連絡会議において、「技

能実習制度の基本的枠組み」が合意され、単純労働者の受け入れは認めないとの方針の下、「技能移転」を名目とした新たな短期ローテーションの受け入れ制度として「研修・技能実習制度」がスタートした。

（２） 海外投資と雇用

（海外における展開）

戦後における日本企業の海外進出は、1950～60年代には規模が小さかったが、第一次石油ショック直前の1972～73年に、政府の規制緩和、円高の進行、国際収支の黒字転換などを背景に製造業のアジア地域を中心とする対外直接投資が急増し72年は「海外投資元年」といわれた。その後、1970年代の一時的な停滞期を挟み、国際収支の大幅黒字、一層の円高、金融の自由化などを背景に、1980年代に再び対外投資は増加し「第二波の時期」を迎えた。特に、85年のプラザ合意を契機として80年代後半に急増し、製造業の海外生産比率は、85年度3.0%、90年度6.4%、95年度9.0%に達した。

地域別には、1950年代から60年代にかけて、台湾、韓国、香港、シンガポールなどのNIESの高い関税障壁に対して現地資本との合弁の形で直接投資がなされ、1970年代には、輸出自主規制を契機としてアメリカやヨーロッパでの海外工場の建設が進んだ。さらに、1980年代になると、自動車、半導体をはじめとして欧米諸国に対する本格的な投資が開始され、85年のプラザ合意と急激な円高は、欧米における現地生産の拡充に拍車をかけた。同時にASEAN各国では家電・電子を中心に乗用車のKD生産を含め直接投資・子会社化が進展しアジア内外の市場における生産拠点・輸出拠点の性格を帯びるに至る。

こうした海外直接投資の本格化に伴い、現地生産において日本と同品質の製品の製造が求められるようになり、日本的な生産方式の移植が問題となる。1990年代における各地域における調査によると、次のような状況であった。

（地域における日系企業の雇用システム）⁴¹⁹

日本企業は、アメリカの現地工場に対して、日本的経営・雇用システムの適用を重視し、ある程度それに成功しつつある。しかし、その状態は、日本の親工場を基準とすると、半ばを少し超えた水準となっている（日本の親工場を5とし、現地のアメリカ企業を1とした場合、3.3でやや親企業寄り、なお中間が3.0）。内容面では、コアシステムである「作業組織とその管理運営」（2.9）や「生産管理」（3.3）の適用度は相対的に低い。他方、「労使関係」（3.6）と「親—子会社関係」（3.6）の適用度が高く、日本的システム寄りとなっている。労使関係においてはレイオフを極力避け長期勤続奨励する方策がとられ、組合がない工場が多く、組合がある場合にも労使関係の安定を志向しアメリカの伝統的な労使慣行を大幅に修正している。全体として、日本人派遣社員を中心に、現地の部品をほどほどに調達しながら、生産設備主導の「生産管理」の高適用によって

⁴¹⁹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。岡本編（2000）。

全体としての適用度の水準を維持している。

労働関係の核心である「ヒト関係のシステム」の適用状況では、「職務区分」の適用が高く（3.7）、アメリカの伝統的な極めて細分化された職務区分を緩和し、現場作業者の多能工化を核とするフレキシブルな日本的生産システムを形成する前提条件が作りだされている。しかし、「賃金体系」の適用は低く（2.4）、ブルーカラーの賃金は労働組合（全米自動車労働組合（UAW）など）の影響もあり職務給の枠内から脱していない。また、「ジョブ・ローテーション」の適用度（2.6）や「教育・訓練」の適用度（2.9）は未だ十分ではない。さらに、作業長も（2.9）であり、内部昇進努力はなされているものの、外部採用にある程度頼らざるを得ない。このため、現場における作業のチーム的運営機能が弱く、工程に関する技術的掌握度が弱い。全体として、日本的な制度や仕組みを移転しても、それが機能するのは容易ではなく、特に、職場への広汎な関心や組織構成員の仕事の責任分担範囲を越えた協同・協力など制度を支える意識や考え方には大きな壁があるとされる。

（東南アジアにおける雇用システムの展開）⁴²⁰

東アジアについては、日系企業58社の現地経営における人的資源管理の状況について、「年功的か業績主義か」、「内部昇進か外部採用か」、「人事評価のあり方」、「現地人材の開発・育成」をポイントとして行った調査（岡本編（1998）、調査は1995時点）があり、それによれば、次のような傾向がうかがえた。

即ち、ホワイトカラーでは、半数以上の58%の企業で「年功」と「業績」、「内部昇進」と「外部採用」を併用する傾向があり、約30%の企業が「業績主義」で「外部採用」を重視している（逆に「年功主義」で「内部昇進」が5%）。これに対し、ブルーカラーでは、「外部採用」で「業績主義」を採用する企業はゼロであり、「年功」と「内部昇進」を重視する企業が約3割に達し、「内部昇進」で「年功」を加味している企業も過半数あるなど、ブルーカラーにおいて日本的経営の側面が色濃く出ている。背後に、自動車や家電などの加工組立系企業において高品質の製品生産の維持・発展のため技術を含めた経営スキルの移転を長期的な視点から実施する考えがある。

全体として、日系企業は日本の国内企業より現地寄りであるものの、長期雇用を重視し、長期的な人的資源を軸にグローバル経営を推進している。こうした方針は、現地管理者からも「雇用の安定」が最も高い満足度（80%）となって現われている。また、日本人上司への信頼や昇進可能性について過半数が満足している反面、給与、昇給率などの雇用条件や権限移譲については、相対的に不満足な面がみられる。こうした乖離の背景の1つとして、日本人管理者と現地人管理者との間における「言葉」や「考え方」におけるコミュニケーション・ギャップが存在するとしている。また、欧米企業に打ち勝

⁴²⁰ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。岡本編（1998）。

つ現地化政策の課題として、優秀な人材を惹きつけるために組織貢献度に応じたポストの決定や報酬の配分など職務達成意欲の発揮や人材開発などの機能を統合した人事政策が求められるとしている。

（ヨーロッパ地域における雇用システムの展開）⁴²¹

英国は投資額、工場規模において最も積極的な進出先であり、日本的生産システムの適用を進めつつ生産部品や人材の現地化も進めており、そのパターンは日本企業の理想に近かった。まず、生産システムは、良品質の製品を効率よく生産する日本のシステムを適用しており、先発日本企業が実施したジョブ・ローテーション、査定、シングル・ユニオン、ワークス・カウンシル等の措置は現地日本企業のみならず現地企業にとっても有力なモデルになっている。他方、ローカル・コンテンツや経営者の地位では現地化が進んだ。また、賃金制度では、産業別等級制度を維持しながら査定を導入するケース、等級制を簡素化し範囲職務給の形で職能給に似た制度とするケース、職務間の垣根をなくし幅広いジョブ・ローテーションを実施するケースもみられた。背景には、英国を拠点として欧州に製品を輸出する日本企業の単独経営による比較的規模の大きな量産工場が多かったこと、サッチャー政権のもとにおける伝統的な労使関係の変革、主要製造業における国際競争力の自信の喪失とモチベーション重視の「人的資源管理」の普及などの環境要因があった。

他方、大陸のドイツにおいては、生産や人的資源の面において、高度な製造技術、デュアル・システムのもとで育成された作業者の専門的な技能、産業別組合の賃金規制、従業員代表性などの強固な特徴を持つ中で、ドイツの制度を変更するよりもその制度に依拠しながら、日本のシステムを機能させる方法が模索された。例えば、一方で、従業員の専門的だが柔軟性に欠ける技能、職務と部門間の明確なデマケーション、産業別組合による横断的な規制・慣行は企業の柔軟性を旨とする日本システムにとって障害であるが、他方、従業員の専門的な技能やエンジニアの高度な能力に依拠することや従業員代表性は産業別の規制を緩和する役割を担う。こうしてドイツでは、概ね、経営面で日本人経営者と日本からの設備・部品に依存しながらも、作業組織面では現地の専門的な技能とエンジニアの高度な能力に依存する組み合わせが支配的となった。なお、産業別の賃金等級であるタリフ（協約）を受け入れながらも同じ等級内の職種間でのヒトの移動の推進や査定による付加給付の上乗せなどの試みも模索されたが、従業員代表との辛抱強い交渉が不可欠であり大きな広がりを持つに至らなかった。

第 11 節 労働条件政策の充実と発展

1980 年代後半の労働条件政策は、国民生活が欧米並みの生活水準に達したことを受け、

⁴²¹ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。公文・安保編著（2005）。

経済大国に相応しい我が国なりの生活の質の実現を目指した政策が追求された。即ち、最低賃金制度については、普及が一段落したことから、中小企業を念頭に労使の合意による一人前の賃金を焦点とした新産業別賃金への移行が検討された。他方、労働時間、所得・資産、健康など福祉の面では、充実を中心とする職業生活の向上、即ち「ゆとり」の実現をとおして内需拡大型経済への転換の実現を図ろうとした点に特色がある。

（１） 最低賃金政策の新たな展開⁴²²

（産業別最低賃金の整理と転換の方針—1986・87年答申・通達）

新産業別最低賃金の設定についての考え方を示した1981・1982年の両答申の残された問題として、従来からの「大きくくり」産業別最低賃金の廃止の時期・方法については、1985年度において最終的に決定するものとされ、また、新しい産業別最低賃金の運用方針についても、「新しい産業別賃金の設定状況等をみて昭和60（1985）年度に再検討を行うものとする」とされていた。

このため、1985年1月以降、中央最低賃金審議会に全員協議会を設けて、これらの問題について検討が行われた。その審議過程において、従来からの産業別最低賃金は、中小企業を中心とする賃金決定過程に影響を及ぼし、労働市場における賃金秩序の形成に寄与しているものであり、それを直ちに廃止することは混乱を招きかねない、との意見が強まった。その結果、1986年2月にまとめられた答申では、現行の産業別最低賃金の整理について、一定の経過期間を設け、その間は暫定的に存置させる一方、新産業別最低賃金として設定しうる可能性のあるものについて、選別をするなど新産業別最低賃金への転換のために必要な措置をその期間内に計画的、段階的に実施するという基本方針をもって臨むこととなった。具体的には、次のとおりであった。

- ①行政のイニシアティブによって設定されている現行の産業別最低賃金については、1988年度までは改定を行うが、1989年度以後は据え置き、関係労使主導の新産業別最低賃金の決定・改正に切り替え、それに伴い、機能が縮小していく現行の産業別最低賃金は、漸次廃止する。
- ②現行の産業別最低賃金の対象業種のうちで転換可能なものについては、そのための素地を形成することが必要であることから、地域別最低賃金の対象とすることが適当な分野を中心に、年齢（18歳未満と65歳以上）、業務（清掃、片付け、雇い入れ後一定期間未満の技能習得中の者等）、業種（小規模賃金実態調査の結果に基づき、当該業種の労働者の賃金分布が当該都道府県の労働者の平均的な賃金分布に比べて低位にあると認められる業種）に関する適用除外を計画的・段階的に進める。それによって新産業別最低賃金の対象となるべき基幹的労働者が年齢、業務面から規定されるとともに、賃金実態の面からみて設定の可能性のある業種が選定され、転換の重要な前提条

⁴²² 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。労働省（1989）、小粥（1987）、五十畑（1996）。

件が形成される。

- ③新産業別最低賃金は、上記の適用除外を行った現行産業別最低賃金のすべてがそのまま転換できるわけではなく、さらに業種に関する適用除外、適用対象業種の範囲（くくり方）の見直し等必要な準備又は調整の措置を行ったうえで、最終的には地域別最低賃金よりも高い最低賃金を設定することについて「合理的理由」が認められるものについて設定対象とする。転換が実施されない現行産業別最低賃金については、1989年以後の改正諮問を行わない。
- ④新産業別新産業別最低賃金の改正又は廃止に関する申し出の要件については、同種の基幹的労働者の相当数に労働協約が適用されている場合は、労働者の2分の1以上（改正又は廃止については概ね3分の1以上）、転換されるものについては労働者の概ね3分の1以上の者に最低賃金に関する労働協約が適用されていること、とした。事業の公正競争を確保する観点から必要な場合は、適用を受けるべき労働者又は使用者の全部または一部を代表する者、転換されるものについては同じく概ね3分の1以上の者の合意により行われるものであること、とした。
- ⑤なお、「転換」される産業別最低賃金について、「小さくくり」の考え方について、小分類又は必要に応じ細分類によるとする基本方針を崩して、中分類以上も一定の要件のもとに認めることとした、また、「基幹労働者」の考え方についても、年齢、業務等に関する適用除外が行われたものは基幹的労働者を対象とするものに該当するとした。

上記の方針等を踏まえ、1986年3月に、産業別最低賃金に関する今後の具体的な運営方針が労働基準局長通達として示された。同通達は、「新しい産業別最低賃金の基本的な方向に沿って、速やかに現行の最低賃金の整理及び新しい最低賃金への転換を図ること」等を指示するとともに、「その実施に当たっては、新しい産業別最低賃金は関係労使を尊重して設定されるものであるという基本的な考え方」を強調している。

（1986年通達の課題と産業別賃金の混乱）

1986年の答申と上記通達は、1975年5月の諮問「今後の最低賃金のあり方について」に対する一応の最終結論であり、それによって我が国の最低賃金制が大きな転換点を迎えることが期待された。しかしながら、上記の方針は、81年答申の趣旨を変更するものであった。即ち、81年答申は、新産業別賃金について、法第11条の協約の拡張適用によるものと、団体交渉の補完の性格をもつものに限定し、その要件・手続きを厳格に定め、地域別最低賃金との違いを明確化した。

しかしながら、上記の答申は、現行の産業別最低賃金の新産業別最低賃金への「転換」を認め、しかも、「転換」の要件を緩和することによって、実質的に現行産業別最低賃金のある程度の部分が新産業別最低賃金へ移行することを許容した。長年にわたって定着してきた現行産業別最低賃金の廃止に反対する労働組合の意見に配慮したものである

が、それによって、地域別最低賃金と新産業別最低賃金との違いの不明確さ、曖昧さを残すこととなった。

（産業別最低賃金の意義—構造的限界）

1981年答申以後、新産業別最低賃金の創設が焦点となったが、その場合における産業別最低賃金は、法第11条による労働協約の拡張適用のほか、「基幹的労働者」について、事業の「公正競争」確保の観点から労使の申請と参加のもとに審議会において決定されるものであった。

こうした仕組みを設けようとした狙いについて、新産業別賃金の導入を設ける意図について、それを主導した金子美雄（中央最低審議会会長）は、低賃金労働者の救済という社会政策的な観点ではなく、労働政策的観点からする団体交渉の補完制度・賃金決定機構の創設という意味合いであると述べている⁴²³。即ち、我が国の場合、団体交渉によって賃金が決定されるのは圧倒的に大企業であり、労働者の多くを占める中小企業分野においては賃金決定について団体交渉は行われることは少ない。そこで、中小企業分野において、労働協約による賃金決定に代わって労使の参加のもとに産業別の賃金をつくり、賃金の平準化・社会化を進めることにより、地域別最低賃金だけでは対処の困難な企業別格差、男女間格差、雇用形態による格差を埋めることを企図したとされる。また、新しい賃金決定機関により新産業別最低賃金が出来よう援助の手を差し伸べることにより、企業別組合の弱点を補う仕組みへの発展の足がかりとすることを期待してのものであった。

しかしながら、我が国のように企業別に賃金が決定される仕組みのもとにおいては、「基幹的労働者」とは何かの標準づくりが困難であり、現実問題として実効性ある統一基準は学卒初任給以外には決めにくい状況であった。加えて、新産業別最低賃金について、従来の産業別最低賃金からの転換組が多くを占めたこともあり、結果として新産業別最低賃金の設定水準は単身者を基準として設定されてきた低水準の地域別最低賃金とあまり異ならない水準に落ち着き、新産業別賃金を設けようとした本来の意図は後退した。それは、我が国企業の深い内部市場が発達する中において、外部市場に関わる政策づくりの困難さ・限界を示したものでもあった。

（2）労働時間の短縮へ向けた政策の展開

（ア）労働時間の動向と政府の対応—週40時間労働法制を位置づけた1987年改正（1980年代の労働時間の動向）

労働者1人当たりの年間総実労働時間数は、1960年以後、一貫して減少したが、石油危機を契機に横ばいしないし微増の状況に転じ、その状況は1980年代においても継続した。即ち、年間総労働時間は1960年の2,426時間をピークとして一貫して減少し、1975年に

⁴²³ 金子美雄「中央最低賃金審議会における審議状況についての報告」昭和61年4月16日全国最低賃金審議会会長会議（労働省（1989））。

2,077 時間と底を打った後、1980 年 2,104 時間、1985 年 2,112 時間、1987 年 2,120 時間と微増に転じた。こうした総実労働時間の動きは、所定内労働時間の推移とほぼ並行しており、所定内労働時間は、1960 年に同じく 2,164 時間でピークに達した後、1975 年に 1,947 時間まで減少し、その後、1985 年 1,933 時間、1987 年 1,938 時間とほぼ横ばいの状況となった。これは、石油危機後に 1970 年代の時間短縮推進の大きな要因であった週休 2 日制が進まなくなったことが主な要因である。他方、所定外労働時間は、石油危機後の減量経営の中で逆に増加基調となり、それによって石油危機以後は、総労働時間も微増する傾向となった。こうして、労働時間の短縮の動きが停滞する中で、国際的な公正競争の観点からの批判が高まり、国主導による労働時間法制の見直し議論が活発化した。

（前川レポート — 経済摩擦の深刻化と労働時間短縮問題）

1980 年代半ばから後半にかけては、それまで労働政策という枠の中の政策課題であった労働時間短縮問題が国政上の重要課題の 1 つに位置づけられた点で 1 つの画期であった。この頃、日本は、抜群の産業競争力を発揮し、約 1,000 億円もの巨額な貿易黒字をかせぎ、欧米諸国との間に経済摩擦を引き起こし諸外国から市場開放と内需拡大を迫られていた。また、労働時間の短縮が先進諸国に比べ大幅に立ち遅れた（年間実総労働時間で 200 時間から 500 時間）ため、産業競争力がアンフェアな条件によっているとの国際的批判や攻撃が盛んになった。

こうした外圧に対し、85 年 10 月の経済対策閣僚会議は「内需拡大に関する決定」を公表し、その中で週休 2 日制の拡大と年次有給休暇の取得の促進をうたった。さらに、日本の経済構造を国際協調型に変更することを目的とした提言（前川レポート）が 2 度にわたって（1986、1987 年）なされ、その中で、内需拡大の要請や国際協調のための経済構造の調整の必要に応えるため、労働時間の早期かつ着実な実現が国の重要な政策目標の 1 つとなった。特に、1987 年 4 月に出された「経済審議会建議」（「新前川レポート」と呼ばれた）では、労働時間の短縮を内需拡大、産業構造調整、雇用などと並ぶ大きな柱に位置づけ、「2000 年に向けてできるだけ早期に、現在のアメリカ、イギリスの水準を下回る 1,800 時間程度を目指すことが必要である」という新たな数値目標が設定された。

その後も、1988 年 5 月に策定された新経済計画「世界と共に生きる日本」や同年 6 月の第 6 次雇用対策基本計画及び新たな労働時間短縮推進計画でも計画期間中に 1,800 時間の達成が盛り込まれ、1,800 時間という数字が国を挙げての目標となっていく。

（イ） 1987 年の労働基準法の改正—40 時間労働制の原則の導入等

（40 時間労働制へ向けた検討—審議の経緯）

我が国の労働時間法制は、主として製造業の生産労働者を対象としたものであり、1947 年に制定されてから 40 年近く経過し、この間に経済のサービス化、ME などの技術革新に

よる第二次産業のソフト化、職業のホワイトカラー化が進む一方、供給面でも、労働力の高齢化、女性の職業進出、高学歴化が進み、職業構造の変化と就業形態の多様化が顕著となり、同法制には実情に合わない点が生じていた。労働組合も、週 40 時間労働、週休 2 日制を統一要求に掲げていたが、それを実現する具体的なプログラムを持ち合わせていなかった。

このため、労働省では、上記の前川レポートなどの労働時間短縮の政策提言以前の 1982 年 5 月から、学識経験者のみからなる労働基準法研究会を再発足させ、労働基準法の見直し検討に着手し、85 年 12 月に最終報告（建議）をまとめていた。同報告の主な内容は、週 45 時間制の採用、変形労働時間制による法定労働時間の弾力化の導入、有給休暇の延長と適用範囲の拡大であり、前期の労働時間短縮を提言する諸報告は大きな追い風となった。

1986 年 3 月からは、上記労働基準法研究会報告をベースに、三者構成である中央労働基準審議会に場を移して見直しの検討が進められた。審議会では週 40 時間労働制をめぐる労使が激しく対立したが、重要な争点は、法定労働時間の短縮を強制法である労働基準法の改正により進めることの是非であった。組合側は、中小企業の多くは未組織であること、企業別協約があっても現実に市場波及力や社会的規制力を持たせることは困難であることを理由に法定労働時間の強制が必要であると主張したのに対し、経営側は、労働時間短縮が必要であるとしてもあくまで労使の自主交渉・労使自治の原則によるべきことを主張した。対立打開のため、公益委員が主体的に労使各側との調整を図るなどの努力を重ねたが効果を上げず、結局、公益委員が独自に基本的考え方をまとめ、その受諾を労使双方に説得する形でかろうじて建議がまとめられた。取りまとめに当たってのポイントは、三論併記や少数意見の付記は避け、公労使三者全員の一致の形で法定労働時間の短縮に漕ぎつけたことであった。それによって、40 時間制自体は動かすことのできないものとなり、時間をかけながらも着実に前進する道が開けた。

（建議と改正の内容）

こうしてまとめられた 1986 年 12 月の建議、及びそれを受けて 1987 年 2 月に労働省により策定された法案要綱の主な内容は、次のとおりである。

第一に、法定労働時間について法第 32 条に週 40 時間と明記した。ただし、この目標に到達するための経過措置として、当面の労働時間は命令で定める週 46 時間とし、なるべく早い時期に 44 時間とすること、また、一定の規模以下または一定の業種（300 人以下の中小企業等）については一定の猶予期間を設けることとした。

労働基準法研究会が週 45 時間制を提言したのに対し、週 40 時間としたのは、我が国を取り巻く内外の情勢から労働政策の姿勢として 40 時間の原則の明示が必要であり、そのことが労使の労働時間短縮に向けた自主的努力や労働行政に対して有効な刺激になる

と判断したためとされる⁴²⁴。ただし、大企業では40時間がほぼ大勢となっている（1986年の「労働時間実態調査」30人規模以上によると、300人以上の事業所で働く労働者の6～7割が40時間以下）ものの、中小企業では週48時間制が多く、100～999人規模25%、30～99人規模37.8%、10～29人規模58.7%もの企業が未だ48時間制に留まっており、週40時間という目標は、段階的に進めることが妥当と判断された。また、10～29人の事業所では、4週5休制をとる企業は僅かに2.8%であり、66.4%の企業がなお、週休1日制である等の状況（1986年労働省「労働時間総合実態調査」）に鑑み、中小企業に3年の猶予期間を設けるのはやむを得ないものとされた。なお、労働時間の短縮は、休日を増やすことに主眼が置かれており、段階的措置である46時間は4週5休、44時間は4週6休を念頭に置いたものである。

第二に、従前からの原則的な「変形労働時間制（4週間単位の変形制）」を1か月の変形制としたほか、「3か月単位の変形制」、「1週間単位の非定形的変形制」及び「フレックスタイム制」等の法定労働時間の弾力化措置を導入した。「1か月の変形制」は、4週間を通常の賃金計算の期間である1か月に修正したものである。「1週間単位の変形制」は、あらかじめ労働時間を決めることが難しい一定業種の小規模事業についての適用とし、1週44時間、1日10時間と限定したうえ、労使協定と個々の労働者への通知を要件とした。「フレックスタイム制」は、始業及び就業の時刻を労働者の決定に委ねる制度であり、労使協定により清算期間（1か月以内の期間）や清算期間における総労働時間などを定めることを条件として清算期間を平均して1週間当たりの労働時間が40時間を超えない場合に認めることとされた。3か月単位の変形制は、労働時間短縮を実現しやすくするため、労使協定により長期的なスパンのもとで計画的に休日を増やすことを可能とする措置であった。ただし、この制度は1か月単位の変形制と異なり1日10時間、1週52時間という労働時間の上限が設定され、かつ連続して労働させる場合には1週間に1日の休日の確保を義務づけるなどの配慮がなされた。これらの新たな変形労働時間制の導入は、労働時間短縮を進めるうえでの規制緩和という側面を持った。

第三に、事業場外労働及び裁量労働の規定を導入した。前者は、事業場外労働のみなし労働時間制であり、外交セールスや記事の取材など事業場の外で業務に従事するため、使用者の具体的な指揮監督が及ばず労働時間が算定しがたい業務について適用される。これらの業務については、従来から省令で所定労働時間労働したものと見做す旨の規定が設けられていたのを法律上の規定にしたものである。その際、その業務を遂行するためには通常所定労働時間を超えて労働することが必要な場合には通常必要な時間労働したものと見做し、労使協定で定めたときには協定で定めた時間労働したものと見做すこととした。後者は、専門業務型裁量労働制の導入であり、「業務の性質上その業務の具

⁴²⁴ 白井泰四郎（1987）。

体的な遂行については労働者の裁量に委ねる必要があるため、使用者の具体的な指揮監督になじまず、通常の方法による労働時間の算定が適切でない業務」である。具体的に適用される業務は、「研究開発の業務その他の業務」とされ、「その他の業務」については、制定時に、通達で、新商品・新技術の研究開発等、情報処理システムの分析・設計、新聞・出版・放送の取材・編集・制作、デザイナー、プロデューサー・ディレクターの5業務が例示された。もっともそれ以外の業務でも、労使協定で定めれば後の企画業務型裁量制の対象になるような業務であっても適用することが可能であった。

第四に、年次有給休暇の最低付与日数の6日から10日への引き上げ（ただし、中小企業には一定の猶予期間を置く）、労使協定による年次有給休暇の計画的付与、年次有給休暇の取得に伴う不利益取り扱いの禁止、パートタイマー等への年次有給休暇の比例付与などが定められた。

なお、時間外労働・休日労働の上限規制や割増率の引き上げについては、現実の実態が進んでおらず、法規制が先行する根拠が乏しいと判断され、「従来どおり労使の自主的努力に委ね」る（「中央労働基準審議会建議」）とされた。

建議を受けて、労働省は直ちに法案作成に入り、1987年2月上記の法案要綱を中央労働基準審議会に諮問し、その答申を得て同年3月国会に改正法案を提出し、国会で一部修正（3か月の変形制に1日、1週等の上限を設けることや妊産婦が性急した場合には変形制の適用除外とする旨の修正）の上、同年9月成立した。

こうして、労働基準法の本則には「使用者は、労働者に、休憩時間を除き1週間について40時間を超えて、労働させてはならない」（第32条第1項）と原則がうたわれ、附則第131条で「当分の間、『40時間』とあるのは『40時間を超え48時間未満の範囲内において命令で定める時間』とする」と規定された。具体的な法定労働時間を定める政令は1987年12月に制定され、当面46時間とすることとなり、翌1988年4月から施行された。これによって段階的短縮の第一歩が踏み出された。

（ウ） 年間1,800時間・週40時間労働制の実現へ向けた動き

（時間外労働の削減へ向けた対策）

石油危機後の労働時間増加の主たる要因は、時間外労働の増加であり、75年の年間所定外労働時間は130時間からほぼ一貫して増加し、88年には188時間となった。こうした所定外労働時間の削減なくしては、年間労働時間1,800時間の目標達成も困難である。88年の労働基準法改正に際しても、国会において指針に年間の所定外労働時間数の限度を加えることを検討する旨の付帯決議がなされた。

これを受けて、労働省は、89年2月指針の改正を行い、1か月50時間に加え、2か月95時間、3か月140時間、1年450時間を追加した。また、1991年には、「ゆとり創造社会の実現に向けての専門家会議」において「所定外労働時間の削減に向けて」と題する報告がなされ、これをもとに、労働省は中央労働基準審議会の承認を得て、92年8月

に「所定外労働削減要綱」を策定した。

同要綱では、「所定外労働葉臨時、緊急の時にのみ行うもの」との考え方の浸透を図るとし、所定外労働時間の削減の意義について、「創造的自由時間の確保」「家庭生活の充実」「社会参加の促進」「健康と創造性の確保」「勤労者の働きやすい職場環境づくり」のために必要であることを述べたうえ、当面の目標として、①所定外労働時間を、当面（今後3年間程度の間）、毎年10%ずつ削減する、②サービス残業をなくす（適正な時間管理の実施・サービス残業を生む土壌の排除）、③休日労働はやめる（やむを得ない場合でも休日振り替えにより休日確保）、との3点を示した。

（1990年政令改正—当面の法定労働時間を46時間から44時間へ）

1987年改正で当面の法定労働時間が46時間とされ、翌88年4月から実施に移されたが、同改正の際の国会審議（1987年9月17日参議院社会労働委員会）において「改正法施行後3年を目途にできるだけ速やかに週44時間とする所存」との総理大臣答弁がなされていることから、労働省では91年4月を目途に週44時間労働制へ移行すべく、1990年6月に労働時間総合実態調査を実施し、事業場規模に応じた週所定労働時間について、下表の結果を得た（図表4-11）。

図表4-11 週所定労働時間の状況（労働者数の割合）

事業場規模	301人～	101～300人	51～100人	31～50人	10～30人
46時間以下	98.7%	90.6%	81.1%	73.3%	68.7%
44時間以下	93.6%	75.4%	63.0%	52.0%	48.6%
40時間以下	73.6%	40.7%	40.7%	22.6%	17.3%

出典：労働省（1990b）「労働時間総合実態調査」を参考に筆者作成

上記の結果を踏まえ、労働省は、中央労働基準審議会の答申及び閣議決定を経て、91年12月18日「労働基準法第32条第1項の労働時間等に係る暫定措置に関する政令の一部を改正する政令」及び「労働基準法施行規則等の一部を改正する省令」を公布し、翌年の91年4月の改正政令は、91年4月1日から実施された。その内容は、①週所定労働時間を44時間とするほか、②猶予措置として、87年法対象の一定の業種・規模の事業場について、労働時間を93年3月31日まで46時間とすることを主な内容とした。これによって、労働時間短縮は予定どおり第二段階の「44時間労働制」に入った。

（3） その他の労働条件施策

（ア） 財形制度の充実⁴²⁵

労働者の所得水準が欧米並みになり、労働者の中流意識が広がる一方、住宅をはじめ

⁴²⁵ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。七瀬（1997）。

とするストック面の不足を補う財形制度の活用も高まり、財形貯蓄制度は、1971年の制定以来、十数年を経て勤労者の資産形成と老後生活の安定のための制度として定着した。しかし、財形制度のもう一方の柱である財形持家融資制度は十分利用されているとはいえ、その活用促進が課題とされた。また、1982年に創設された財形年金貯蓄制度には、高齢化が進展する中で、いくつかの改善すべき制度的問題点が残されていた。さらに、内需拡大が叫ばれる中で住宅取得のための財形制度の構築や中小企業における財形制度の普及促進も強く求められた。このため、1980年代後半から1990年前後にかけて、プラザ合意後の内需拡大の掛け声に伴う税制のあり方の議論とも絡んで、財産形成貯蓄制度について相次ぐ法改正がなされた。

（1987年の改正）

まず、財形貯蓄制度の根幹である利子非課税制度について、内需拡大政策のもとで少額貯蓄優遇制度（いわゆる「マル優」）や郵便貯金非課税制度とともに、その存廃を巡る議論がなされた。1986年に、内閣総理大臣の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」は、我が国の今後の経済社会の構造及び運営に関する施策のあり方についての報告書（前川レポート）の中で、「貯蓄優遇税制については、非課税貯蓄制度の廃止を含め、抜本的に見直す必要がある」とし、これを受けた政府税制調査会は、最終的に「昭和62年度の税制改正に関する答申」（12月23日）の中で、非課税貯蓄制度について、高齢者等に関するものを除き原則としてこれを廃止し、一律20%の税率による分離課税とするが、年金給付と住宅取得を目的とする財形貯蓄については、10%の低率源泉分離課税を適用して優遇措置を講ずる旨の答申を提出した。

これを受けて、労働省は、1987年2月に勤労者財産形成住宅貯蓄制度の創設と勤労者持家融資制度の改善を内容とする「勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案」を国会に提出し、そのうち、まず、財産形成持家融資制度に係る部分が先行して、同年5月22日に可決・成立し、6月12日に公布された。持家融資制度を除く提出法案は、税制関連法案とともに一旦廃案となったが、7月31日再度国会に提出され、9月19日、可決・成立（10月1日施行）の運びとなった。

6月施行の持家融資制度の改善内容は、①調達金利の引き下げに伴う貸付金利の引き下げ、②中小企業勤労者に対する特別利子補給措置の実施、③勤労者多目的住宅（セカンドハウス）融資の実施等のほか、10月施行部分として、①貸付限度額の引き上げ、②融資対象の勤労者についての要件緩和（貯蓄年数短縮）と範囲の拡大がなされた。

また、10月施行の財形貯蓄制度本体に係る部分の改正内容は、①財形年金貯蓄及び新設の財形住宅貯蓄に対して利子非課税措置が講じられたほか、②転職等をした場合の財形貯蓄等の継続措置の拡充、③財形貯蓄契約等の範囲の拡大等が行われた。なお、一般の財形貯蓄に対する利子非課税措置は1988年4月1日をもって廃止された。

（1988年改正）

上記の改正後も、財形貯蓄制度の課題として、据置期間中の予期しない金利上昇による非課税限度額超過の問題、地価高騰等を背景とする住宅の増改築等に対するニーズへの対応、転職時の継続措置など改善を図る必要が生じた。

このため、財形審議会の諮問・答申を経て、労働省は、1988年3月に「勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案」を提出し、同年5月14日に成立、6月1日に公布され、10月1日から施行（財形住宅貯蓄の使途の拡大のみ6月1日施行）された。その内容は、①財形年金貯蓄契約における払出制限に関する要件の緩和（据え置き期間中の予期しない金利上昇のため、利子等の元加により非課税限度額を超過する場合における当該利子の払い出しを可能とする）、②財形住宅貯蓄の使途を拡大し、住宅の増改築等についても財形住宅貯蓄の適格な払出しとすること、③財形給付金制度及び財形基金制度について、転職時における継続措置の創設（ただし、転職先事業場でも財形給付金を導入している場合のみ可能）などである。また、併せて、財形持家融資制度について、1988年予算の成立により、貸付限度額の引き上げ、貸付対象面積上限の引き上げ、中小企業勤労者特別利子補給要件の緩和等の改善もなされた。

（1991年改正）

さらに、上記に続き、1990年には、大都市圏に勤労者の持家取得の困難化、高齢化の進展に伴う退職後の生活資金ニーズの多様化、教育資金の高額化などの環境変化に対応した財形貯蓄制度の内容の充実・強化が求められた。このため、1990年12月に、上記の課題に対する財形審議会の建議が出され、それを踏まえた改正法案が1991年2月に国会に提出され、同年4月19日に成立・公布された。

その内容は、第一に、一般財形貯蓄制度について、①55歳以上の者も貯蓄を開始することができること、②社内預金の一般財形貯蓄への預入制度の創設など、第二に、財形年金貯蓄の年金支払方法として前厚型の追加、第三に、財形給付金・財形基金制度について、①同制度の受益者要件の緩和（財形貯蓄1年以上有するとの要件を撤廃）、②満期給付金の原則財形貯蓄への一括預入制度の導入など、第四に、財形融資制度について、①貸付限度額の引き上げ、②進学融資制度の教育融資制度への拡充（入学時に限らず在学中の費用にも拡充）、③共同社宅用住宅融資制度の創設などであり、施策対象の拡大と内容の充実を中心とするものであった。

（イ） 労働安全衛生法の改正⁴²⁶

（労働災害発生の特徴—中小企業、高齢化、ストレスなどの課題）

労働災害による死傷者数は、長期的に減少傾向にあったが、1987年においてなお年間80万人を超え、減少幅は鈍化する傾向がみられた。特に、問題となったのが、次のよう

⁴²⁶ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。佐藤勝美（1992）。

な点であった。

第一に、中小規模事業場における労働災害の発生が多く、規模 100 人未満の事業場において、なお、全体の労働災害の約 8 割が発生し、また、規模、30～49 人の事業場における労働災害の発生率は、規模 100 人以上の事業場の約 3 倍となっていた。その原因として、中小規模事業場では、経営者の安全衛生に対する意識が必ずしも十分でないこと、安全衛生管理を行うための技術的・経済的基盤が弱いこと等が指摘され、中小規模事業場における安全衛生体制の確立が重要な課題となった。

第二に、作業の省力化等のために機械化が進展した一方で、機械設備の不適切な使用、不十分な保守管理等により、一般動力機械、木材加工用機械、動力クレーン、建設用機械等による労働災害は全体の約 3 割を占め、その割合は増加する傾向がみられた。このため、機械設備についての安全対策が強く求められ、特に、欠陥機械による災害を防止するため、製造、流通段階での対策の必要性が指摘された。

第三に、供給側の要因として、高年齢労働者の増加に伴う労働災害の増加が生じていた。高年齢労働者の労働災害発生率は、若年労働者の 2 倍を超え、労働災害全体の 3 分の 1 は、50 歳以上の労働者にかかる労働災害であった。加齢による運動機能や感覚機能の低下のほか、高齢者に応じた安全衛生管理が十分に行われていないことが原因であると考えられた。さらに、高年齢労働者は、高血圧性疾患、虚血性心疾患等の有病率が高く、その健康確保対策が求められた。

第四に、労働者の健康問題として、ME 機器等の導入による労働者のストレスの問題がクローズアップされた。このため、労働者の心身両面にわたる健康問題への取組が強く求められた。

(88 年安全衛生法の改正—積極的な健康の保持増進策への転換)

上記の課題に対応するため、労働省は、中央労働基準審議会に対し、1987 年 10 月、第七次労働災害防止計画（1987 年から 1992 年）策定の諮問と併せて、労働安全衛生法の改正を含む総合的な安全衛生対策の推進についての検討を依頼し、翌 88 年 1 月、同審議会より「安全衛生法の整備について」建議がなされた。労働省は、建議を踏まえ、改正法案を作成のうえ、同年 3 月国会に提出し、同年 5 月に成立した。その主な内容は、次のとおりである。

第一に、中小企業等における安全衛生体制の充実であり、事業主は、中小規模事業場ごとに、安全衛生推進者等を選任し、安全衛生に係る業務を担当させることとされた。また、事業者は、安全管理者、安全衛生推進者等に対して、能力向上教育を行うよう努めなければならない、労働大臣は、その有効な実施を図るため必要な指針を公表することとされた。

第二に、機械等の改善命令制度であり、労働大臣等は、法令上の要件を具備しない機械等の製造者または輸入者に対し、その回収、改善等を図ることを命じることができる

こととされた。

第三に、健康の保持増進のための措置であり、事業者は、労働者の健康の保持増進を図るため必要な措置を継続的かつ計画的に講ずるよう努めなければならないこととされ、労働大臣は、その有効かつ適切な実施を図るため必要な指針を公表することとされた。また、事業者は、労働大臣の定める基準に従って、作業環境測定の結果の評価を行い、その評価に基づいて適切な措置を講じなければならないとされた。さらに、事業者は、労働者の従事する作業を適切に管理する努力義務が課された。

そのほか、①労働大臣は、技術上の指針を定めるに当たって、中高年齢者に特に配慮すること、②事業者は、危険又は有害な業務に従事している者に、安全衛生教育を行うよう努めなければならないこと、その適切かつ有効な実施を図るため、労働大臣は必要な指針を公表すること、③労働大臣等は、建設工事の発注者に対して必要な勧告または要請を行うことができること、などが規定された。

上記改正は、それまでの安全衛生法が、職場における健康障害の除去という消極的な「健康管理」の施策を中心としたのに対し、より積極的な「健康の保持増進のための措置」へと転換し、その目的達成のために、従来、行政による取り締まりを中心に構成されていた法体系を一定程度事業者レベルに落とし、その実効性を図った点で画期的なものであった⁴²⁷。

安全衛生法は、制定時から「快適な職場環境の形成」を目的として掲げていたが、その具体的実現方法に関する規定は十分ではなかったが、上記改正は、この点について一段前に進める積極性を示すものであり、同法制定後の最も重要な改正となった。

(ウ) 労災補償保険法の改正⁴²⁸

(1986年改正)

労災補償保険制度においては、1980年の改正後においても、給付水準の全般的改善の問題、年功賃金体系の保険給付への反映の問題が引き続き検討課題として残され、加えて、労働力の高齢化や技術革新の進展などの変化への対応が求められた。このような状況に鑑み、1982年に労災保険審議会内に労災保険基本問題懇談会が設けられ、これらの事項についての検討を行い、その報告に基づき、1985年12月、労災保険審議会による法改正の建議がなされた。これを受けて、労働省では制度改正案を取りまとめ、1986年3月「労働者災害補償保険法及び労働保険の保険料の徴収に関する法律の一部を改正する法律案」を作成し、国会に提出、同年5月16日可決成立した。

同改正法の内容は、①年金たる保険給付に係る給付基礎日額に、労働者の年齢階層別の賃金実態を基礎とした年齢階層別の最低限度額及び最高限度額を設けたこと、②労働者の通勤経路からの逸脱又は中断後の往復が通勤とされる行為の範囲を拡大すること、

⁴²⁷ 三柴（2000）。

⁴²⁸ 本項は主に、次の著書を参考に執筆した。厚生労働省（2008）。

③一部休業の場合の休業補償給付の額を、給付基礎日額から実労働時間に対して支払われる賃金の額を控除した額の60%とすること、などである。

(1991年改正)

1986年の法改正の契機となった労災保険審議会の建議のうち、諸給付の給付体系やその内容、特別加入制度のあり方など引きつづき検討すべき課題について、1989年12月、労災保険審議会から当面改正の必要のある事項について建議が出され、労働省は、建議を踏まえ「労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案」を作成し、1990年3月、国会に提出した。

主な改正内容は、①年金及び一時金たる保険給付のスライドをいわゆる完全自動賃金スライド制（従前は賃金水準の変動幅が6%を超える場合に限定）とするとともに、暫定措置となっていたものを恒久措置化し、併せて給付基礎日額をスライドさせる方式に改めたこと、②休業補償給付及び休業給付のスライドの発動要件である賃金水準の変動幅を10%（従前20%）に緩和するとともに、給付基礎日額をスライドする方式に改め、また、スライド率の算定につき、事業場の規模又は産業の別を問わず一律としたこと、③療養開始後1年6か月を経過した者に支給する休業補償給付及び休業給付に係る休業基礎日額に、年金たる保険給付と同様の年齢階級別の最低限度額及び最高限度額を導入したこと、④暫定任意適用事業とされている農業の事業のうち、その事業主がその事業について特別加入をしている場合には、その事業は当然に労災保険が強制適用されること、などである。

第12節 社会保障制度と人材確保

(1) 老人介護対策の本格化とゴールドプラン及び介護・看護人材の確保⁴²⁹

(老人保健施設の創設とゴールドプラン)

1980年代後半には老人介護関係の施策が急速に進展した。老人介護関係においては、1973年の老人医療費無料化に加え、福祉施設の整備が遅れたことも重なって、介護サービスを必要とする高齢者が入院を選択するという社会的入院の問題が生じ、その対策として、高齢者にふさわしい医療と福祉が連携した総合的なサービスの提供が求められるようになった。そこで1986年、病状がほぼ安定して、病院での入院治療よりも、看護、介護、機能訓練に重点をおいたケアを必要とする高齢者を対象に、必要な医療ケアと日常生活サービスを提供するための施設として、老人保健施設⁴³⁰の設置が進められた。

1989年には、高齢者に対する保健福祉サービスを一層充実すべきとの声が高まる中、消費税導入の趣旨を踏まえ、20世紀中に実現を図るべき10か年の目標を掲げた「高齢者

⁴²⁹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。国立社会保障・人口問題研究所（2005）、厚生労働省（2011）、高梨（1995）。

⁴³⁰ 保健施設は、医療と福祉の中間、施設と家庭の中間としての性格を持ち、在宅に戻ることを前提として、それに必要なリハビリテーション等を行う施設。

保健福祉推進 10 年戦略（通称：ゴールドプラン）」が厚生・大蔵・自治の 3 大臣の合意により策定された。同プランでは、1999 年度までの 10 年間に総事業 6 兆円強を投じ、具体的な目標値を掲げて、①ホームヘルパー、ショートステイ、デイサービスセンター、在宅介護支援センターなどの在宅福祉対策、②特別養護老人ホーム、老人保健施設、ケアハウスなどの施設対策、③地域での機能訓練の実施、在宅介護支援センターにおける保健婦・看護婦の計画的配置などの寝たきりの予防策を計画的に進めることが盛り込まれた。

さらに、1990 年 6 月に老人福祉法など福祉関係 8 法が改正され、①在宅福祉サービスを社会福祉事業として位置づけるとともに、②老人福祉、身体障害者福祉の分野では在宅・施設サービス両方の実施権限を都道府県から市町村に集中させ、③具体的なサービス整備目標の設定を含む老人保健福祉計画の策定を市町村に義務づけることとした。これらにより、市町村において、在宅サービスと施設サービスが一元的かつ計画的に提供できる体制が整えられた。

（介護・看護関係人材の育成・確保に係る検討）

在宅での福祉が推進されていく中で、在宅介護サービスの質を向上し、民間部門を中心に供給主体を多元化して必要なサービス量を確保していくため、その担い手として質の高い専門性を持った人材を確保していくことが課題となった。このため、1987 年に「社会福祉士及び介護福祉士法」が制定され、福祉専門職が制度化された。

一方、労働行政においても、1989 年のゴールドプランを受けて、介護や看護を担う人材の確保対策が課題となった。即ち、高齢者の保健福祉分野の公共サービスの基盤整備に当たって、ホームヘルパー、老人福祉施設職員等の大幅な増員が必要であり、ゴールドプランで言及されていない民間部門の介護サービスについても、所要の労働力の確保が必要となった。介護職場において、労働力の確保が困難な原因として、給与・労働条件などの待遇の劣悪さ、雇用管理体制の不備、育成努力の欠如など多くの深刻な問題があり、その対応が求められた。

また、看護については、病者の生命管理に対応するという性質上、本質的な部分において省力化が難しく、身体的・精神的な負担が大きかった。このため、夜勤、労働時間、仕事内容等への不満などから、離職する者が極めて多く（例えば、1989 年には、新規就業者数約 57,000 人に対し離職者数約 45,000 人）、加えて、いわゆる「潜在看護婦」が相当数（1989 年において約 43 万人、資格保持者全体の約 35%）にのぼった。こうした状況にもかかわらず、看護婦等の労働環境、福利厚生、雇用管理体制は劣悪のまま放置される状況であり、その改善が強く求められた。

このため、労働省では、看護も含め広く介護労働力の確保に関し、その需給調整、雇用管理の現状を踏まえた対策を検討するため、1991 年 8 月、職業安定局長の私的研究会として「介護労働に関する研究会」を立ち上げ検討を行った。その結果、1992 年 1 月に

「看護・介護労働力確保のための総合的な対策の樹立について」とする建議が労働大臣に提出された。労働省は、建議に基づき、介護労働者にかかる法律案を作成し、中央職業審議会の答申を得て同年4月国会に提出し、同年5月27日「介護労働者の雇用管理の改善に関する法律」が成立・公布された。また、看護関係については、労働省、厚生省及び文部省で「看護婦等の人材確保の促進に関する法律案」を作成し、同年3月6日国会に提出し、同年6月19日成立、同月26日公布となった。

（介護労働者雇用管理改善法の内容）

前者の「介護労働者の雇用管理の改善に関する法律」は、我が国における急速な高齢化の進展に伴い、介護業務に係る労働力への需要が増大していることに鑑み、介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等に関する措置を講ずることにより、介護業務に係る労働力の確保に資するとともに、介護労働者の福祉の増進を図ることを目的とするものである。

その主な内容は、

- ①関係者の責務として、事業主が雇用する介護労働者について雇用管理の改善を図る措置を講ずることにより、福祉の増進に努めること等を規定するとともに
- ②労働大臣は、介護労働者の雇用管理の改善、能力の開発及び向上等に関し重要な事項を定めた計画を策定し、事業主、職業紹介事業者その他の関係者に対して必要な要請を行うこと
- ③特定事業主は、介護労働者の福祉の増進を図るために実施する雇用管理の改善に関する措置についての計画を作成し、都道府県知事の認定を受け、雇用福祉事業として必要な助成援助を受けることができること
- ④労働大臣による指定法人として介護労働安定センターが設置され、（ア）情報・資料の収集・提供、（イ）介護労働者の福祉の増進を図るための援助事業の運営、（ウ）国の給付金の支給、（エ）調査研究、（オ）相談援助、（カ）介護労働者に対する研修、（キ）職業紹介事業者に関する情報の提供等を行うこと等が規定された。

また、後者の「看護婦等の人材確保の促進に関する法律」は、病院、看護を受ける者の居宅等看護が提供される場所に、高度な専門知識治技能を有する看護婦等を確保し、もって国民の保健医療の向上に資することを目的とするものである。

主な内容は、

- ①厚生、労働及び文部大臣による看護婦等の確保を促進するための措置（就業動向、養成、処遇の改善、資質の向上、就業の促進、その他看護婦等の確保の促進に関する重要事項）に関する基本的な指針を定めること、
- ②病院等の開設者等は、看護婦等の処遇の改善その他の措置を講ずるよう努めなければならないこと、
- ③国の責務として、処遇改善に努める病院等の健全な経営の確保に関する配慮、看護婦

の重要性に係る啓発活動、基本的な指針に定める事項について必要な助言・指導、雇用保険の雇用福祉事業としての雇用管理に関する知識習得の助成の実施、公共職業安定所による雇用情報の提供、職業指導及び就職あっせん等の実施、

- ④都道府県知事によるナースセンター（看護婦等の就業状況調査、訪問看護等の研修、知識・技能の相談、病院等への看護婦等の確保に関する情報提供、無料職業紹介等の実施を任務とする）の指定及び厚生・労働両大臣による中央ナースセンター（都道府県ナースセンター業務に係る連絡調整・指導等を行う）の指定などが規定された。

なお、1992年策定の基本的な指針においては、離職防止、潜在看護師の再就業の促進に重点をおいて取り組むこととし、離職防止の一環として、看護師等の処遇改善に資する観点から、夜勤負担の軽減、外来部門の土曜休診、働き易い業務体制の確立などが示されたほか、1992年の診療報酬改定において、看護料の大幅な引き上げのほか、勤務時間、夜勤体制を勘案した加算制度が創設され、改定の趣旨を踏まえた給与水準の実現へ向けた努力の要請などが規定された。

なお、急激に高齢化し介護需要の高まる一方、夫婦共働きが一般化する中で、国による介護対策と並行して、家族の介護への取組を可能とする介護休暇制度の創設へ向けた検討が進められた。

（２） 基礎年金の創設と公的年金制度の再編⁴³¹

（公的年金の再編・統合）

年金制度については、国民年金制度において1960年代以来、農民、自営業者等の減少と退職した被用者の加入により、被保険者の高齢化と受診者の急増を招き、財政負担が膨らみ続ける一方、かねてから問題であった3種7制度に分立する公的年金制度間の給付と負担における複雑さと不均衡が1970年代後半からさらに拡大し、喫緊の課題となっていた。

このため、1977年12月及び1979年10月の社会保障制度審議会の建議と1979年4月の年金制度基本構想懇談会の報告をベースとして、1980年頃から本格的な検討が行われた結果、これら両方の要素を取り入れ、社会保険方式を維持しつつ各制度共通の一階部分と独自に上乗せする二階部分の二階建ての体系に再編するという方向に収斂し、1985年に国民年金法が改正され、1986年4月（施行日）から、次のように、国民年金を含むすべての公的年金についての再編・統合が実現した。

第一に、国民年金について全国民を対象とする基礎年金に改めるとともに、厚生年金や共済年金等の被用者年金は基礎年金の上乗せ年金として2階部分の報酬比例年金として再編した。これによって、基礎年金の部分について給付と負担の公平が実現できた。また、基礎年金の費用は、税財源による国庫負担と各保険制度の加入者に応じた拠出金

⁴³¹ 本節は主に、次の著書を参考に執筆した。吉原（2004）、厚生労働省（2011）、内閣府（2008）（2013）。

によるものとし、制度間の財源における公平と年金制度全体について産業構造や就業構造の変動等に左右されない安定を図った。

第二に、将来に向けて年金給付水準の適正化が図られた。厚生年金は、当時 32 年加入を前提に、ボーナスを除く平均標準報酬の 68%の給付水準であったが、今後 40 年加入が一般的になると給付水準が 83%にも達することが見込まれた。このため、制度の成熟化に伴う平均加入年数の伸長に合わせて、当時の水準（平均標準報酬に対して 69%）が変化しないよう、定額部分の単価と報酬比例部分の乗率を 20 年かけて徐々に逡減していくこととされた。

第三に、被用者の妻にも自分名義の基礎年金の加入を義務付けるとともに給付を保障した。それまで、被用者の無業の妻（専業主婦）については、夫の厚生年金で保障するという形をとりつつ国民年金に任意加入することにより独自の年金を確保する仕組みであったが、任意加入していない場合は、離婚したときなどに十分な年金保障に欠けた。そこで、国民年金の適用を全国民に拡大し、加入者一人一人に自分の名義の基礎年金を支給する仕組みに改められた。

第四に、障害年金の充実が図られた。即ち、障害年金も老齢年金と同様に 2 階建て年金の制度となり「障害基礎年金」が創設され、1 階部分は国民年金から「障害基礎年金」が支給され、その上に 2 階部分として被用者年金（厚生年金保険／共済組合）から障害厚生年金や障害共済年金が支給されるようになった。「障害基礎年金」の創設により、障害者間における不公平の是正が図られ、制度間の障害等級表が統一されるとともに、それまで無拠出で低額であった「障害福祉年金」は、拠出年金と名称も年金額も同じ「障害基礎年金」となり支給額が大幅に引き上げられた。

(1.57 ショックと少子化対策の開始)

1990 年に特殊出生率が 1.57 となったことが公表され、各界に衝撃を与えた。即ち、1990 年に、前年（1989 年）の合計特殊出生率が 1.57 と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった 1966 年の合計特殊出生率 1.58 を下回ったことが判明し、少子化の問題が社会的に認識される契機となった。もともと、1990 年当時には、少子化の進行に懸念を示し出生率回復に向けて本格的な取組を求める声が出る一方、結婚・出産は優れて個人の問題であり過剰な反応に危惧する声もあった。

しかし、合計特殊出生率の低下は、1989 年に止まらず、1990 年 1.54、1991 年 1.53、1992 年 1.50 と毎年の発表ごとに低下する中で、政府内で仕事と子育ての両立支援など子どもを生み育てやすい環境づくりに向けての総合的な対策の検討が開始され、1994 年 12 月、今後 10 年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（通称：エンゼルプラン）が、文部、厚生、労働、建設の 4 大臣合意のもとに策定されることとなる。

第13節 要約とまとめ

プラザ合意からバブル崩壊に至る雇用と政策

1980年代半ばから1990年代のバブル崩壊前までの時期は、プラザ合意後の円相場の急激な高騰によってマイナス成長に陥り労働市場が大きく緩和し、緊急雇用対策が発動された時期と、その後のバブルの発生により労働市場が一転して人手不足となった時期からなる。

中長期的には、基本的に豊かな成熟した雇用社会となり、労使関係は安定し成熟化する一方、人口構成の急激な高齢化と少子化、女性の進出と夫婦共働きスタイルの一般化、非正規労働者の急増と多様化などの構造変化が顕著となった。また、経済の国際化が進み、企業の海外移転による空洞化の懸念が生ずる一方、国内でも中小企業の人手不足による外国人労働力の導入が叫ばれた。他方、所得面では欧米並みになったものの、長い労働時間や狭い住宅と不足など豊かさを実感できない生活の質が問題とされた。

我が国の企業は、1980年代末から1990年代にかけ、円高不況を克服し自らのシステムに過剰な自信を持ち、労使関係の成熟のもとでバブルの発生による見せかけの繁栄を享受する一方、上記のような雇用システムにおける構造的問題に取り組む最中に、バブル崩壊の激震に襲われることとなる。

(1) 労働市場と労使関係

(労働市場の構造的変化)

労働市場は、プラザ合意後の急激な円高ドル安が進む中で、輸出産業を中心に過剰雇用が発生し、1987年5月には失業率3.1%、失業者も200万人を超える水準に達したが、その後、金融緩和やドル安効果などによる急激な経済の回復とバブル需要の発生などにより、雇用情勢は急速に好転した。しかし、雇用状況の改善が進む過程でも、1980年代後半の労働力需給状況には、産業間、職業間、企業規模間、地域間に強い跛行性がみられた。特に、1980年代末には、分野によっては深刻な人手不足を招く状況となり、中小企業においては、若者の3K職場嫌い等により外国人労働力の招来を求めるまでに至った。

また、製造業では、途上国の追い上げによる国内産業の高付加価値化が求められる一方、円高や貿易摩擦を背景に、欧米を中心とする海外進出に拍車がかかり、進出先への雇用システムの移植が課題となる一方、国内産業の空洞化の懸念も生じ始めた。

他方、供給側では、1970年代半ば以来のトレンドとなった非正規労働者の増加、労働者の高齢化、女性労働の変化、ホワイトカラー化などが一層進んだ。非正規労働者については、パート・アルバイト労働をはじめとして派遣労働や嘱託・契約社員等の雇用形態の多様化がさらに進展し、責任ある職務や専門性を持った職務に携わる者も増加した。1980年代に入ると人口の高齢化は世界に類を見ないスピードで進みはじめ、その結果、1990年頃には人口構成は「釣り鐘型」になり、「ピラミッド型」人口構成を前提として

築かれた企業組織における賃金・退職金、昇進・昇格などの雇用システムの見直しに留まらず、社会保障制度の改革や介護制度の構築など社会構造全体に関わる見直しが必要となった。

（連合の結成と労働組合の退潮）

労使関係の分野では、1980年代に入り労働戦線統一に向けた準備が急ピッチで進み、1989年11月には、連合と官公労の統一が実現し、800万人の組合員を擁する全国組織が結成された。連合の結成は、戦後の組合運動の悲願であった労働戦線統一の実現であったが、同時に1970年代の「石油危機」を転機にして始まった雇用政策、年金・健康保険、税制など各種の制度・政策要求にかかる共同行動の延長という側面を持った。

春闘では、1980年代後半に賃金のパターンセッターは、鉄鋼・造船から自動車・電機に移り、各産業のトップ企業の労使が賃上げ水準を決め、それが全体に波及する形が強くなった。また、要求の柱として「賃金引き上げ」のほか、「労働時間短縮」や「政策制度改善」が要求の中心となる形が定着し、連合の結成以後も同様の傾向が続いたが、この頃には経済整合性路線のマンネリ化の傾向もみられた。

他方、1980年代の半ばから1990年代半ばにかけて、総労働争議件数、労働争議参加人員、労働損失日数のいずれも目立って低下した。企業内では、労使による団体交渉や労使協議制により幅広い事項について労使コミュニケーションと情報の共有が進み、従来のような争議行為を背景とした団体交渉というスタイルは姿を消しつつあった。また、労働組合は、ホワイトカラー化や非正規労働化に十分対応できず、労働組合の組織率は1960年台前半の34.7%から毎年低下し続け、1993年には推定組織率は24.2%と10%近く低下した。こうした長期低落傾向に危機感を持つ組合の一部では、1970年代半ばからユニオン・アイデンティティ（UI）運動に取り組み始めた。

（2）雇用システムの成熟と変化

プラザ合意後の円高不況をコスト削減と製品の多様化・高付加価値化の徹底や円高メリットの享受により乗り越えた企業は、自らの生産・雇用システムに一層の自信を持つ一方、バブル景気のもとでの収益率の上昇を梃子に、投資・投機の拡大に走った。その間、企業の雇用システムでは、技術革新や高齢化など需給両面の構造変化により、雇用慣行や労務管理のあり方は、変容を余儀なくされつつも、内部化の傾向を深めた。また、経済のサービス化や不透明感の高まる中で、1980年代半ば以後も非正規職員・従業員の割合は一層増加した。

（企業内労使関係の成熟）

1980年代後半、企業内労使関係では、労働組合の組織率が低下する一方で、中小企業を含め、労使協議制が労働組合組織以上に普及し、企業内の幅広い事項にわたる労使コミュニケーションの活発化により、企業の円滑かつ安定的な業務運営に不可欠な仕組みとして定着した。また、労働組合のない中小企業においては、親睦会や社員会などの従

業員組織を通じたコミュニケーションも労使関係の安定に無視できない役割を果たした。こうして労使関係は、争議権を背景とした団体交渉中心から、労使協議などによる幅広いコミュニケーション中心へと安定した成熟期を迎えた。

（能力主義的雇用管理）

労務管理においては、技術革新やホワイトカラー化の進展などにより、能力を重視し、それを処遇制度の中核に据える傾向が強くなった。

まず、ホワイトカラーの配置転換・異動について、専門的な能力の蓄積を高めるため、1つの職能をベースとしてその範囲で幅広い専門性を習得するスペシャリスト養成のための部門内配属が行われる傾向が強くなった。昇進管理の面では、経済成長率の鈍化、労働力の高齢化等もあって、「同一年次同時昇進」の方針は維持困難となり、同一年次間の昇進格差は拡大傾向となった。また、教育訓練については、1986年の調査では、一般的に規模の如何を問わず「OJT中心」が多いが、規模が大きいほど「OJTを中心にOFF-JTを取り入れている」企業が多かった。

賃金制度面では、職能資格制度と職能賃金が一層普及し、1990年代初めには殆どの企業で導入されるようになった。ただし、問題点として、資格制度については、職能要件が抽象的で評価の客観性・合理性が保てず年功的運用に傾く傾向が指摘され、名称と実態に乖離があった。また、基本給の内容については、円高不況の過程において職務遂行の結果が厳しく問われるようになり、賃金決定の基本的考え方が属人的なものから能力や仕事を中心とするものへとシフトした。

（構造変化への対応）

労働力供給面では、中長期的な労働力の急速な高齢化への対応に加え、雇用機会均等法の実施や高学歴化を背景とする女性労働力の一層の進出と雇用の長期化、パートタイム労働者を中心とする非正規労働者の増加が目立つようになった。

第一に、80年代には、高齢化が本格化する中で政労使の取組により60歳定年制はさらに普及した。しかし、定年延長は人件費の高騰やポスト不足の深刻化を招き、定年前の退職出向制度、役職定年制、専門職制度の一層の普及が進み、複線型個別能力主義的キャリア管理が浸透した。さらに、80年代は、ME化などの技術革新を契機とする新事業進出が別会社化により行われ、子会社への転籍・出向や定年延長・役員定年制の定着による企業グループへの転籍・出向が拡大し、グループ企業を含めた準内部市場が形成された。

第二に、1980年代は女性の職場進出はさらに進み、雇用分野の拡大とともに勤続年数も伸長した。男女雇用機会均等法が1986年4月に施行されると、多くの企業では、コース別雇用管理の採用など雇用管理のあり方の見直しがなされた。また、女性の職場進出が本格化することに伴い、出産後に退職せずに元の職場に復帰できる育児休業制度を採用し始める企業が増加した。この頃には「夫婦役割分担」から「夫婦共働き」へと家庭や

社会の常識が変化し、企業においても、それに応じた仕組みの再編成が求められるようになる。

第三に、経済の不透明感が増す中で、非正規労働者は益々増大し、1990年には20%を超える水準に達した。そのうち、約8割がパートタイム労働者であり、その中には、経験を積み専門的業務や責任の重い業務に就く者も増加し、それに応じた雇用管理が求められるようになる。また、派遣労働法の制定に伴い、量的に限定的であったが常用型派遣労働者の専門的能力の活用が進んだ。これらの非正規労働のあり方は、雇用システムの内部化の方向に沿ったものであった。パートタイム労働者の雇用は、勤続の長期化に伴い内部化の方向をたどり、派遣労働も、内部市場の中心分野に入り込まず、外縁分野に止まった。

（3）労働政策の展開

この時期の労働対策は、円高不況とその後の一転したバブル期の人手不足等労働市場の激変への対応に追われる一方、中長期的な構造問題に対する企業の内部市場に踏み込んだ改革や豊かな社会に相応しい生活の質の向上と内需拡大に向けた労働条件政策を中心に展開した。

（ミスマッチと人手不足対策）

第一に、プラザ合意後の円高不況による雇用情勢の悪化に対応するため、緊急雇用対策として87年の「30万人雇用開発プログラム」、1988年の「産業・地域・高齢者雇用プロジェクト」が相次いで策定・実施された。これらの施策は、緊急雇用施策の総仕上げであり、企業の内部市場を活用して失業を伴わずに産業間・企業間の円滑な労働移動を推進しようとする点に特色があった。同時に、雇用の産業間・地域間の格差に対応したミスマッチ対策として、1987年に地域雇用開発促進法が制定され、さらに、1988年には、石炭、造船等の構造的不況に陥った業種について、特定不況業種関係労働者雇用安定法を延長するとともに、失業の予防のための対策の一層の充実・強化を図った。

第二に、円高克服後のバブル期の1980年代末から1990年代初めにかけては、中小企業の人手不足が急速に進み、それに対処するため、労働省と中小企業庁の連携により「中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律」が制定された。さらに、1980年代末に人手不足が深刻化し、1989年に入管法の改正により新たに「専門的・技術的分野」に係る在留資格が設けられた。同改正では、従来、便宜的・個別的に認めてきた日系人（特に三世）について「定住者」等の在留資格が新設され、これによって、ブラジル等中南米諸国からの日系人が大量流入し、限定つきながら事実上産業界からの「単純労働者ニーズ」に応える形となった。他方、入管法改正によっても、低賃金の3K分野における人手不足は依然として解消されず、「研修生」を事実上の労働力として利用する動きが広まり、そのあり方が検討された。

（構造的対策）

労働市場における構造変化に対して、雇用政策は、企業の雇用管理の改革を促進することによって対応する方策が中心となった。この頃には、大企業の雇用システムが市場全体に対する強い影響力を持ち、政策の焦点は企業内の雇用システムの変革に当てられた。

第一に、需要側の変化として、職業のホワイトカラー化、技術革新・情報化等による技能の高度化・複合化等に応じて職業訓練法は職業能力開発促進法へ衣替えした。同改正は、能力のあり方の変化に応じて能力開発手法の多様化を進めるとともに、企業中心の職業能力開発体制を推し進める観点から、企業ニーズに応じた公共職業能力開発の実施、企業内の職業能力開発体制の整備に重点を置いた。

第二に、1980年代には、定年延長の立法化問題が議論の焦点となり、1986年4月に「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」が成立し、事業主に60歳定年の努力義務を課した。次に、1980年代末頃から厚生年金の支給開始年齢の65歳への引き上げの動きが生じ、それを契機に、1990年6月に60歳以上の定年に達した労働者が希望したときには、65歳まで再雇用する努力義務を設定することなどを内容とする改正法が成立した。

第三に、女性労働については、均等法施行後、多くの企業で雇用管理のあり方の見直しがされたが、個別管理方式である「コース別雇用管理制度」については、実際に総合職を選択した女性比率が極めて低い問題が生じ、労働省はその適正な運用を呼びかけた。また、女性の職場進出の本格化に伴い、課題であった育児休業法が、1991年5月に成立（施行1992年4月）した。

第四に、非正規労働のうちパートタイム労働について、週4日以下勤務のパートタイム労働者に対して年次有給休暇を労働日数比例により付与する1988年の労働基準法の改正、週所定労働時間が22時間以上33時間未満で、1年以上の継続雇用が見込まれる者を適用対象とする1988年の雇用保険法の改正、配偶者特別控除制度を導入した1987年の所得税の改正などがなされ、パートタイム労働者の雇用管理改善に係る立法化の検討も進められた。

（労働生活の質を高める政策）

労働条件政策においては、内需拡大の要請に応じ、豊かな社会に相応しい労働条件・処遇の実現に向け、労働時間の短縮や弾力化、健康保持・増進などの積極的な安全衛生対策への転換、新産業別最低賃金へ向けた挑戦など、その充実と多様化が進められた。労働条件政策は、漸く欧米へのキャッチアップを終えようとした時期でもあった。

第一に、国際的に我が国の長時間労働が問題となる中で、国主導による労働時間法制の見直し議論が精力的に進められた。1987年9月に、第一弾として、法定労働時間について1週40時間を原則とし、当面の労働時間は命令で定める週46時間とする改正がなされた。第二弾は、1991年の政令改正によって、暫定措置である1週46時間が廃止され、

原則どおりの1週40時間が実現した。そのほか1987年の改正では、従前からの「変形労働時間制（4週間単位の変形制）」を1か月の変形制としたほか、「3か月単位の変形制」、「1週間単位の非定形的変形制」及び「フレックスタイム制」等の法定労働時間の弾力化措置も導入された。

第二に、安全衛生関係では、1988年の安全衛生法の改正により、それまでの労働者の健康障害の防止を重点とした対策中心から積極的な健康の保持増進のための対策へと進み、あわせて、安全衛生教育の強化や中小企業等における安全衛生体制の充実がはかられた。労災関係では、保険給付を年度ごとの賃金水準に応じて変動させる完全スライド制の導入などの充実が図られた。

第三に、最低賃金政策においては、パートタイム労働者や学卒初任給などに張りついた行政主導の低い水準の地域別最低賃金制度から、本来の「小さくくり」業種を単位とし基幹的な労働者を対象として産業別労使で設定する新たな産業別最低賃金制度の導入の試みがなされた。しかし、その野心的な試みは目論見どおり成果をあげたとはいえず、従来の「大きくくり」の産業別賃金を若干手直しした程度に終わった。この頃には、大企業を中心とする閉鎖的な内部市場は中小企業を含めた全体の労働市場構造に強い影響力を持ち、企業横断的な労働政策の実現は困難となっていた。

このほか、前川レポートに基づく内需拡大策とも関連し、労働者のストック面たる資産形成、特に、住宅取得を促進するための財形住宅制度の創設や持家融資制度の内容の充実などの財形制度の改革や中小企業退職金制度の充実などが実施された。

（４） バブル崩壊前後の雇用と政策の特色

（雇用システムの深い内部化と成熟化）

1980年代からバブル期の1990年代初めにかけて、雇用システムは需給両面の構造変化によって変容しつつあったが、こうした「日本的雇用システム」の変容も、企業内部のシステムの修正に留まり、外部市場を含めた再編にまで及ぶものではなかった。我が国企業は、石油危機に続いてプラザ合意後の円高不況も乗り切り、労使を中心に雇用システムに対する自信は益々強くなり、寧ろ、高齢化対応や技術革新対応によって、関連企業も含めた内部市場の外縁が拡大し、内部化の特質が一層強まったともいえる。

また、労使関係では、争議行為を背景とした団体交渉のスタイルは姿を消し、労働組合の組織率が低下する一方で、中小企業を含め、労使協議制が労働組合組織以上に普及し、企業内の幅広い事項にわたる労使コミュニケーションの活発化により、労使関係は成熟した。

この間、製造業の生産分野においては、石油危機の克服時と同様、コスト削減と製品の多様化・高付加価値化など従来からの手法を徹底する対応をとった。こうした生産分野における従来の生産システム・手法への過剰な執着は、雇用システムにおける一層の内部化・成熟化と相俟って、産業体制全体について融通の利かない硬直化を招いたとの

指摘もなされた。

（労働政策の特徴と課題）

この時期の労働政策は、我が国に相応しい独自性を模索したが、上記のような雇用システムの強い影響のもとでの展開となった。

第一に、雇用政策は、企業の内部市場を支援ないし依存することにより雇用維持や職業能力の開発をはかろうとする姿勢が益々強まる一方、高度成長期に盛んであった欧米に倣って職種別市場の整備を図ろうとする関心は殆ど失われた。非正規労働についても、パートタイム労働対策は企業内の労務管理改善策が中心であり、派遣労働も常用雇用を侵さないことが前提とされるなど活動分野は限定的であった。

我が国の労働政策は、石油危機克服後、欧米諸国へのキャッチアップを終え、日本独自の政策を模索する段階となったが、大企業の内部市場の影響力の強い労働市場構造が確固として確立した状況のもとで、政策の実効を図るには、企業の内部市場の活用や改革など内部市場中心の政策に偏る結果となった。また、この頃の行政施策は、企業の努力義務と計画や指針による誘導策・助成金などを組み合わせる手法が多くなり、行政施策のパターン化の傾向もみられた。

第二に、就業者に占める雇用者割合が高まる中で、労働政策が他の政策分野との関連性が一層強まった。まず、前川レポートによる内需拡大の要請や国際協調のための経済構造の調整の必要に応えるため、労働時間の早期かつ着実な実現が国の重要な政策目標の1つとなった。また、産業政策との関連では、地域雇用開発政策において雇用創出対策が打ち出され、事業所・設備の新・増設等に巨額の補助を行うなど産業政策に踏み込んだ施策が登場した。中小企業関係では、人手不足に対応して、入管法が改正され日系人向けの新たな在留資格が設定されたほか、技能実習制度の検討がなされた。加えて、中小企業労働力確保法の制定により、労働省と中小企業庁の共同により労働時間短縮や職場環境改善などの改善を図る事業の取組がなされた。さらに、社会保障との関係では、年金支給年齢と退職年齢の連結や就労意欲を損なわない年金制度のあり方が議論され、急激な高齢化と介護需要の高まりに応じ、1989年のゴールドプランを受けて、介護や看護を担う人材の確保対策が進められた。

第三に、近代的福祉国家の基盤である「完全雇用」、「最低賃金」、「社会保障」を柱とする政策モデルの発展・確立に懸念が生じた。完全雇用は1960～70年代にほぼ達成されたが、80年代には、途上国の追い上げと円高による製造業の海外進出により、企業の雇用力が懸念される状況になった。また、最低賃金制度は、職種の区分と格付けの存在しない労働市場の中で、新規学卒者やパートタイム労働者の低賃金に張りつく形となり、一人前の労働者の最低賃金を目指した新産業別最低賃金制度の創設は実質的に挫折し、限界を露呈した。

さらに、大きな問題は、高齢化に伴う社会保障の負担に対する懸念が生じたことであ

る。我が国の人口の急激な高齢化が進む一方、雇用社会の訪れに伴い、高齢者の活躍の場であった農業や小零細企業などの生業が衰退するとともに、高齢者を支えてきた複合家族は消滅しつつあった。このため、年金・医療だけでなく、介護を含めた高齢化に伴う負担は社会保障制度に皺寄せされる一方、少子化が顕著となり、社会保障制度における将来の負担と持続可能性に対する懸念が生じるようになった。

（企業中心の社会と脆弱さ）

戦後、我が国は、近代化の線に沿って、産業の興隆をはかり、農業社会から雇用社会への転換を遂げるとともに、その恩恵により欧米並みのGNPと所得水準を達成するなど、大筋では、目論見通りの成果を上げることができた。しかし、結果的に、圧倒的な企業中心の経済社会構造がつくられる中で、農業や自営業などを中心とする地域社会が衰退し、横断的な仕組みの欠如や社会的な勢力の乏しい構造と相俟って、社会のあり方は企業を中心とする単線的な価値観・性格のものへと変容した。そこにおいては、企業に依存した仕組みに偏り、メリトクラシーのもとでの受験競争の激化、核家族による消費中心の生活と少子化、中間的組織の欠如と国や地方公共団体が国民生活を直接支える構図などの脆弱性を併せ持った。そこにバブル崩壊の激震が、企業と企業中心の経済社会体制を直撃し、それによって長きにわたり我が国の経済社会に大きなダメージを与えることとなった。

参考文献

- 五十畑明(1996)『新たなる最低賃金制』日本労務研究会
- 伊岐典子(2011)「女性労働政策の展開―“正義”“活用”“福祉”の視点から―」『労働政策レポート』No.9 労働政策研究・研修機構
- 伊丹敬之・伊丹研究室(1994)『日本の自動車産業なぜ急ブレーキがかかったのか』NTT出版
- 伊藤正則・武田幸彦(1990)「労働組合組織率の推移とその変化要因」『労働統計調査月報』42巻6号 pp.6-14.
- 稲上毅(1993)「第3章：高齢者雇用管理の変化と展望」島田晴雄・稲上毅編著『長寿社会総合講座8：高齢者の労働とライフデザイン』第一法規出版
- 稲上毅(2003)『企業グループ経営と出向転籍慣行』東京大学出版会
- 稲上毅・川喜多喬編(1988)『ユニオン・アイデンティティ：どう拓く労働組合の未来』日本労働協会
- 今野浩一郎(1991)「第1章：技術者のキャリア」小池和男編『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 今野浩一郎・佐藤博樹(2002)『人事管理入門』日本経済新聞社
- 小粥義朗(1987)『最低賃金制の新たな展開』日本労働協会
- 岡部晃三(1989)『国際化時代の雇用政策：第6次雇用対策基本計画の策定と展開』労務行政研究所
- 岡本康雄編(1998)『日系企業 in 東アジア』有斐閣
- 岡本康雄編(2000)『北米日系企業の経営』同文館出版
- 小野旭(1989)『日本的雇用慣行と労働市場』東洋経済新報社
- 木村保茂・永田萬亨(2005)『転換期の人材育成システム』学文社
- 公文溥・安保哲夫編著(2005)『日本型経営・生産システムとEU：ハイブリッド工場の比較分析』ミネルヴァ書房
- 経営史学会編(2004)『日本経営史の基礎知識』有斐閣
- 経済企画庁(1988)『昭和63年版経済白書』大蔵省印刷局
- 経済企画庁(1989)『平成元年版経済白書』大蔵省印刷局
- 経済企画庁(1994)『平成6年版経済白書』大蔵省印刷局
- 経済同友会(1983)『日本型国際企業への道：日本的現地化の推進』経済同友会
- 小池和男(1991)「第2章：営業分野の人材開発」小池和男編『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 厚生労働省(2008)『労働者災害補償保険法』労務行政
- 厚生労働省(2011)『社会保障の検証と展望：平成23年版厚生労働白書』日経印刷

- 国立社会保障・人口問題研究所(2005)『日本社会資料IV(1980～2000)』国立社会保障・人口問題研究所
- 雇用情報センター編(1993)『うつりゆく雇用と賃金』雇用情報センター
- 佐藤勝美(1992)『労働安全衛生法の詳解：改正安衛法全条文の逐条解説』労働基準調査会
- 佐藤ギン子(1990)『男女雇用機会均等法の5年：男女がいきいき働ける社会をめざして』労務行政研究所
- 佐藤博樹(2012)『人材活用進化論』日本経済新聞出版社
- 清水傳雄(1991)『高年齢者雇用対策の展開』労働法令協会
- 白井晋太郎(1987)『地域雇用対策の理論』労務行政研究所
- 白井泰四郎(1987)「労働時間法制改正をめぐって」『日本労働協会雑誌』29巻10号 pp. 2-11.
- 白井泰四郎(1996)『労使関係論 新訂版』日本労働研究機構
- 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(1995)『改訂版：新たな雇用政策の展開』労務行政研究所
- 高梨昌(2002)『変わる春闘：歴史的総括と展望』日本労働研究機構
- 高梨昌編(1994)『変わる日本型雇用』日本経済新聞社
- 團泰雄(2013)「日本企業の新規事業進出と準企業内労働市場」『日本労働研究雑誌』No. 641 pp. 15-26.
- 中小企業庁編(1995)『平成7年版中小企業白書』大蔵省印刷局
- 徳本浩一郎(1987)「労働組合組織率の推移について—労働組合基礎調査報告より」『労働統計調査月報』39巻6号 pp. 6-12.
- 内閣府(2008)『平成20年版少子化社会白書』佐伯出版
- 内閣府(2013)『平成25年版少子化社会対策白書』勝美印刷
- 中村圭介ほか(1988)『労働組合は本当に役に立っているのか』総合労働研究所
- 中村恵(1991)「第5章：製造業事務系のキャリア形成」小池和男編『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社
- 中村恵(1992)「ホワイトカラーの労務管理と職種概念」橘木俊詔編著『査定・昇進・賃金決定』有斐閣
- 七瀬時雄編著(1992)『明解育児休業法』婦人少年協会
- 七瀬時雄(1997)『勤労者財産形成促進法の解説』労働法令協会
- 日経連職務分析センター編(1980)『新職能資格制度—設計と運用—』日本経営者団体連盟
- 日経連職務分析センター編(1989)『職能資格制度と職務調査』日本経営者団体連盟
- 日本生産性本部生産性研究所(1993)『年俸制に関する調査』日本生産性本部

- 日本労働研究機構(1992)「技術革新の進展に伴う技能変化に関する調査研究-製造業編
『調査研究報告書』No. 35
- 日本労働研究機構(1993a)「労働組合組織率低下の規定要因」『調査研究報告書』No. 43
- 日本労働研究機構(1993b)「大卒社員の初期キャリア管理に関する調査報告書-大卒社員
の採用・配属・異動・定着」『調査研究報告書』No. 44
- 日本労働研究機構(1993c)「大企業ホワイトカラーの異動と昇進：ホワイトカラーの企業
内配置・昇進に関する実態調査 結果報告」『調査研究報告書』No. 37
- 日本労働研究機構(1994)「労使協議制の研究：諸外国の経験をふまえて」『調査研究報告
書』No. 51
- 野田知彦・橘木俊詔(1993)「第4章：未組織労働者と能力主義」橘木俊詔・連合総合生
活開発研究所編『労働組合の経済学：期待と現実』東洋経済新報社
- 野見山眞之(1987)『新時代の職業能力開発』労務行政研究所
- 濱口桂一郎(2004)『労働法政策』ミネルヴァ書房
- 三浦弘道・山崎英生(1986)「戦後の労組組織率の歩み」『どうめい』336号 pp. 4-7.
- 三柴丈典(2000)『労働安全衛生法論序説』信山社
- 宮川知雄(1986)『解説職業能力開発促進法：未来を拓く人材開発』日刊労働通信社
- 森川英正・米倉誠一郎編(1995)『高度成長を超えて：日本経営史5』岩波書店
- 八代充史(1995)『大企業ホワイトカラーのキャリア：異動と昇進の実証分析』日本労働
研究機構
- 八幡成美(1992)『キャリアフォーメーションをとおしての人材育成の現状と課題』日本
生産性本部経営アカデミー資料
- 吉原健二(2004)『我が国の公的年金制度：その生い立ちと歩み』中央法規出版
- 労働省(1983a)『技術革新と労働に関する調査報告』労働大臣官房統計情報部
- 労働省(1983b)『雇用保険法：労働法コンメンタール6』労務行政研究所
- 労働省(1986)『職業能力開発促進法』労務行政研究所
- 労働省(1989)『最低賃金法30年の歩み』日本労働協会
- 労働省(1990a)『平成2年版：労働経済の分析』労働省
- 労働省(1990b)『労働時間総合実態調査』厚生労働省労働基準局
- 労働省(1998)『平成10年版：労働白書』日本労働研究機構
- 労働省(2000)『資料労働運動史』労働省
- 労働省政策調査部編(1986)『2000年の労働：21世紀に向けて変化する労働者生活』大蔵
省印刷局
- 労働省政策調査部(1987)『雇用管理調査：雇用管理の実態 昭和62年』労働法令協会
- 労働省婦人局(1993)『平成7年版：働く女性の実情』大蔵省印刷局
- 労務行政研究所(1997)『職能資格制度に関する実態調査』労務行政研究所

労務行政研究所(1999)『労働者派遣法：労働法コンメンタール』労務行政研究所編

若林之矩(1990)『高齢化と労働政策』労務行政研究所

若林之矩(1993)『障害者雇用対策の新展開：重度障害者の雇用対策の推進』労務行政研究所

脇坂明(1994)「女性ホワイトカラーと“総合職”問題」『大原社会問題研究所雑誌』422号 pp.15-27.

William G. Ouchi and Alfred M. Jaeger(1978) “Type Z organization：a better match for a mobile society” Stanford University Graduate School of Business

JILPT 資料シリーズ No.199-2

雇用システムの生成と変貌 ー政策との関連ー II

戦後復興期からバブル期の雇用システム

発行年月日 2018年3月22日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 研究調整部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 株式会社 ディグ

©2018 JILPT

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)