

これからの雇用政策の理念と 長期失業への対応

小西 康之

(明治大学教授)

日本を取り巻く今後の経済・社会においては、グローバリゼーションと技術革新が急激に進展することが予想される。こうした経済・社会の劇的な変容は、日本における労働者の就業の構造にも大きな影響を与える。すなわち、労働力人口が低下する中で一部の産業分野において深刻な人手不足がみられるようになる一方、その他の産業分野では日本国内の労働力需要が低下し深刻な構造的失業がもたらされることになる。そしてここでの対策を誤ると長期失業が増加し、その結果、当該労働者のみならず社会全体が不安定な状態に置かれることになる。本稿では、主として就業可能性（就業態勢）に焦点を当てながら、こうした状況の中で求められるこれからの雇用政策の理念と長期失業対策について検討した。本稿では、(1) これまでの雇用政策においては、労働者は職業選択の主体としての地位にあることが強調され、過去において形成されてきた「身分」の保護を主たる課題として位置づけてきたが、労働市場が一層ダイナミックなものとなる今後は、労働力が労働市場において取引の対象であることを再認識したうえで、労働市場の変化に臨機応変に対応する就業可能性の向上が重要となること、(2) 就業可能性を向上させるには、労働市場において実際に要請される技能の向上だけでなく、基礎的な精神的・肉体的な健康状態の保持や、労働市場の俯瞰とその将来に対する日頃からの考慮を可能とする環境の整備が必要となること、を論じた。

目次

- I はじめに
- II 雇用政策の理念
- III 長期失業への具体的な対策
- IV おわりに

I はじめに

日本を取り巻く今後の経済・社会においては、グローバリゼーションと技術革新がさらに進展することが予想される。こうした経済・社会の変容は、日本における労働者の就業構造にも大きな影響を与えるであろう¹⁾。すなわち、労働力人口が低下する中で一部の産業分野において深刻な人手不足がみられるようになる一方、グローバリゼー

ションと技術革新の進展が日本国内の労働力需要の低下を促進させる産業分野においては、構造的な失業が深刻な問題となることが予想される。

こうした事態に対して適切な対策がとられなければ、長期失業の発生がもたらされることになる。このことは、マクロ的には、日本国内の労働力が有効に利用できていないことを示すと同時に、長期失業者に対する生活保障が必要となり国レベルでのコストが増大することから、我が国の経済力の停滞といった事態も引き起こしうる。さらに、長期失業により、治安の悪化による社会不安など、社会全体における生活レベルの低下ももたらされることとなる。

失業が労働者に対して及ぼす影響についても看過することはできない。失業者は、雇用喪失の結

果、生計の維持が困難な状態に陥る可能性が高い。そのほかに、社会との関係が断たれ、労働市場において就業活動を営むのに必要とされる態勢（専門的能力だけでなく、気力や体力といった普遍的・一般的能力も含む）の低下が進行する。こうした事象は失業が長期化した場合には一層妥当し、当該労働者の労働市場への対応はますます困難になる。

我が国では、失業率は3.8%（2014年7月）であり、2014年に入っても継続して4%を下回っているものの、失業者に占める長期失業者の割合は長期的に増加傾向にある²⁾。

このような我が国の状況に鑑みると、長期失業の問題にいかにか立ち向かうか、すなわち、グローバル化と技術革新が急激に進展する中長期的な今後の見通しの中で、いかにして、構造的な長期失業の問題に対処し、経済状況を望ましい状況にできるだけ安定させ、社会不安を抑えることができるか、が重要な課題となる。

この課題に取り組むにあたっては、以下の点に留意する必要がある。

第1に、具体的な政策提案を行うにとどまらず、雇用政策の理念を再点検することが必要となる。我が国の憲法は、勤労の権利および義務を規定する（27条1項）。この意義をいかに考えるかが今後の長期失業対策の柱を形成することになる。

第2に、長期失業を含む失業への対策としては、労働力需給におけるマッチング状況の改善が最終的な目標となる。そして、当該マッチング状況を促進する重要な手段としては、労働者のエンプロイアビリティ（就業可能性、就業態勢）の向上が重要な課題となる。

本稿は、こうした問題意識を前提として、主として労働者の就業可能性に焦点を当てながら、これからの雇用政策の理念と長期失業への対策について検討するものである。

II 雇用政策の理念

1 これまでの雇用政策の理念³⁾

(1) 憲法27条の意義

憲法27条は、勤労の権利および義務を定めている。勤労の権利については、一般的な見解によれば、①労働者が自己の能力と適性を活かした労働の機会を得られるように労働市場の体制を整える、そして、②そのような労働の機会を得られない労働者に対し生活を保障する、国の政策義務を意味すると解されている。そして、職業安定法、労働者派遣法、職業能力開発促進法、雇用保険法、求職者支援法等の労働市場政策に関わる法律がこれらの政策義務に対応する立法として位置づけられている⁴⁾。

これまでの雇用政策の理念を理解するにあたっては、勤労の権利および義務の存立基盤と両者の関係を明らかにしておく必要がある。

まず勤労の義務は、生存権の保障（憲法25条）との関係において理解する。すなわち、憲法により国民には「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」が保障され（25条1項）、公的扶助が実施される（日本においては生活保護がその役割を担う）が、その実現にあたっては、被保護者には自らの資産のほか、自らの能力等を活用することが求められる（保護の補足性、生活保護法4条1項参照）。公的扶助の実施におけるこうした制度設計は、勤労の義務の思想基盤と共通するものといえる。日本国憲法の制定時の議論における、生存権規定の新設に伴い勤労の義務に関する規定が挿入されたという事情⁵⁾も、生存権と勤労の義務との関連性を示唆するものといえる。

この公的扶助制度のもとでは、被保護者の能力活用にあたり、保護の補足性の趣旨から、被保護者の能力や適性への考慮は十分にはなされない可能性がある。また歴史的には公的扶助受給者は労働市場から排除された存在として位置づけられることもあり、こうした事情も反映して、公的扶助の受給はスティグマを惹起するものとして意識されることが少なくなかった。

以上の状況に対して、勤労の意思と能力を有する者に労働の機会を与えることは国家の義務であるとして展開されてきたのが労働権の議論である⁶⁾。そしてさらにすすんで、国家には、①労働者の能力と適性を活かした労働の機会の提供と、②そのような機会を得られない労働者に対する生活の保

障が求められるとの議論が展開され、日本においては、これらの議論を反映するかたちで、勤労の権利の意味内容を捉えることが一般的になった。

このように、勤労の権利と義務はそれぞれが完全に、同じ規範の表裏をなす関係にあるのではなく、両者は存立基盤と政策目的を異にする側面を有するものとして捉えられてきた。このことは、労働の機会の捉え方にも反映されている。すなわち、勤労の義務（および公的扶助）のレベルでは、能力活用手段としてあらゆる労働の機会を利用することが求められ、そこでは労働の機会の利用は給付を受けるための前提条件として位置づけられている。これに対し、勤労の権利のレベルでは、労働者の能力と適性を活かした労働の機会が要請され、そうした労働の機会はいわば権利の対象として位置づけられ、前者のレベルと後者のレベルでは、労働の機会の捉え方が大きく転換されている。

さらに、労働権の内容を上記のように解することは、労働の意思および能力を有すると判断される者は、公的扶助とは異なるスキームの対象となることを意味する。そして、歴史的にみると、労働の意思および能力を有しているか否かを判断するにあたっては、過去の職業経歴が大きな意義を有していた。このことは、蓄積されてきた職業経歴にもとづきある種の「身分」が付与され、その「身分」の保持が労働市場政策における重要課題と位置づけられてきたことと関連を有するとみることも可能となろう⁷⁾（失業給付制度だけでなく解雇規制もこの視角から捉えることができよう）。

整理すると、以上の背景のもとで位置づけられる勤労の権利は、それまでに培われた職業能力を前提として、それに応じた労働の機会が提供されることを第一義的な内容としている。この取扱いは、労働者が離職するに至ったとしても、それまでに培われた職業能力が外部労働市場で（一定程度であれ）通用する雇用システムにおいてより適格的であるといえる。

2 雇用政策の理念のこれから

(1) 雇用政策における労働市場の位置づけ

従来の雇用政策の多くは、勤労の権利を基盤と

して実施されてきた。ただし、勤労の権利に関する上記の一般的な理解については、以下の3点を指摘することができよう。

第1に、従来の勤労の権利の理解においては、職業紹介と失業給付の存在を予定したものとなっているが、勤労者の就業可能性を発展させるといふ観点は必ずしも明確にはなっていない。

第2に、従来の勤労の権利の理解では、労働者がこれまで培ってきた職業能力を前提として、それに応じた労働の機会の提供とそれが存しない場合の失業給付の提供が要請されている。

ところが、いわゆる日本型雇用システムにおいては、労働者は企業内で様々な業務に従事するため、当該労働者の離職時に、当該企業レベルで通用する職業能力が醸成されていたとしても、外部労働市場で評価されうる職業能力を有していないことが少なくない。このことは、職業紹介の場面において、当該労働者の職業経歴が考慮されにくい方向に作用することになる。すなわち、「能力と適性を活かした労働の機会」が有する意義および範囲が、外部労働市場でも通用する技能が企業内で付与されうる場合に比して、曖昧かつ広範になることが考えられる。その結果、たとえば、当該労働者が離職した場合に当該労働者の職業経歴とは関連性がないために本人にとって従事することが本意でない職業を紹介されることがあり、それに応じなければ失業給付⁸⁾が支給されない（雇用保険法4条3項、15条、32条参照）ことが起こりうる。離職者が直面するこうした状況は、公的扶助の受給にあたり労働能力の活用が求められる場面に近接していると評価することもできる。換言すると、その存立基盤を異にしてきた勤労の権利と勤労の義務が問題となるそれぞれの場面が、具体的な労働市場政策のレベルでは、相当程度重なり合っていると評価しうる状況にある。

第3に、たしかに、これまでの社会・経済状況においては、労働者がすでに培ってきた職業能力を前提としてそれに合致するような雇用機会を提供することが可能であり、そうであるがゆえに、これを実現することが雇用政策上基本的な要請として位置づけられてきた。すなわち、求められる技術や技能が短期的に変化する、ダイナミックな

労働市場を予定したものではなかった。そして、労働者は、「いかなる仕事に従事するか」につき、一方的に選択する「主体」として位置づけられてきた。

こうした雇用政策の視座は、勤労の権利の意義を労働者の自己実現の観点から把握しようとするこれまでの試みと親和的なものであったといえる。

しかし、労働市場においては、労働者が保持する労働力は取引の「客体」である。そのため、労働者の、労働の機会を選択しうる立場にあるという意味での「主体」性を前面に押し出すことにより、労働者が労働市場から乖離した存在となりうる危険が一層大きくなることが予想される。とりわけ、グローバリゼーションと技術革新がこれまでに経験したことのない急速なピッチで進展することが予想されるなかで今後の中長期的な雇用政策のあり方を考えるにあたっては、このことを看過することはできない。すなわち、これまで労働市場において必要とされてきた技術や技能は社会・経済のニーズに短期間のうちに適合しなくなり、市場において新たに必要とされる技能や技術も短期的に変化していくであろう。これからの社会・経済は、労働者が過去に培ってきた適性や能力に関知せず、それを置き去りにして、急速に進展していくことが予想される。そうしたなかでは、労働者が政府に、過去の職業経歴の枠内に固執したかたちでの「自己の適性と能力に応じた労働の機会」を要求することは困難である。にもかかわらず、そうした要請を雇用政策上許容し、そのような労働の機会を与えられない者に対して生活保障を行うことになれば、より一層失業が長期化することになる。

(2) キャリア権構想

雇用政策の理念に関しては、キャリア権を構想しそれを軸に雇用政策を構築すべきだと主張する有力な見解が出されている⁹⁾。この見解は、職業キャリア（経歴）の保障は自己実現の機会を保障するとしつつ、雇用政策の基本理念は、人びとの職業キャリアが中断せず、発展していくためにはどうしたら良いかを模索すべきであるとする。

ここで述べられているキャリアとは、職業キャ

リア＝職業経歴と位置づけることから、基本的には、過去において形成された職業能力を基盤として構築された概念であると考えられる¹⁰⁾。

たしかに、グローバリゼーションと技術革新がさほど著しいものではなかったこれまでににおいては、それまで培われてきたキャリアを維持・発展させることは、当該労働者のみならず、社会にとっても有用であったといえる。またこの構想は、職業能力開発を雇用政策の基本的な柱として基礎づけ、これまでの雇用政策の方向性の再検討を促す機会を与えるものであり、大きな意義を有する。

ただ、先に述べたように、グローバリゼーションと技術革新がこれまでに見られなかった急速なペースで進展することが予想される今後においては、当該労働者がこれまでに形成してきたキャリアが社会のニーズに適合しない可能性もそれだけ一層高くなることも予想される。

そしてこれまでは、キャリアは、職務内容または企業組織に対する帰属意識と結び付けて理解されることが事実上多くみられた。そのため、労働者が自らの将来の職業生活を展望するに際してそうした過去の蓄積に対する帰属意識が大きく影響してきたが、そうした帰属意識は、産業構造の転換等マーケットの動向に沿うかたちで形成されずに、そして、マーケットの今後の見通しとは一致しないかたちで、キャリアに対する労働者の希望を醸成していくことも考えられる。

(3) 雇用政策の理念と就業可能性（エンプロイアビリティ、就業態勢）

労働者の労働力は、取引の対象として労働市場において評価される立場にある。そして当該市場は、今後短期的なスパンで大きく変化することが予想される。こうした状況下では、労働者が適切な行動をとらなければ、当該労働者の労働力の市場価値は低下し、場合によっては市場から排除される危険もある。こうしたことからすると、雇用政策が取り組むべきもっとも重要な課題は、労働者の就業可能性（エンプロイアビリティ）を高め、労働者が労働市場に対応できる態勢でいられるような環境を整備することにあると考える。

そして、労働者が労働市場に対応するための就業可能性を向上させるには、次の3段階での取組

みを実施することが必要となろう。

第1段階として、労働市場におけるさまざまなニーズに臨機応変に対応する前提として、労働者に精神的・肉体的な健康状態が保持されていることが必要となろう。この第1段階の取組みを実施することは、労働者が将来にわたり職業生活を営む上での基盤となり、労働者が労働市場から排除されずに留まることを可能としよう。

次に第2段階として、労働者が実際に労働市場のニーズに臨機応変に対応できるための対策をとることが必要となる。

この段階においては、まず労働者が自ら希望し、市場においても需要のある仕事に従事できる環境を整備することが必要となる。この具体的なケースとしては、将来の見通しに軸足を置きつつ、労働市場のニーズに対応するにあたり、労働者がそれまでに形成してきた自らのキャリアを活用し、それを出発点として新たなキャリアを構築していく場合が考えられる¹¹⁾。しかしそれにとどまらず、労働者が労働市場から排除されずに労働関係を基礎とした生活を営める社会を構築するにあたっては、労働市場のニーズに適合した職業能力開発プログラムを用意するなど、労働者が、より幅広く、臨機応変に労働市場のニーズに対応して仕事に従事することを可能とするような環境を整えることも必要となろう。

最後に第3段階として、労働者が、労働市場を俯瞰し、労働市場においていかなるニーズが存するか、また将来においていかなる労働力が必要とされるかといったことを常に意識することができるような環境の構築も重要になってくると思われる。

以上のように雇用政策の理念を捉えなおすことに対しては、仕事の選択における労働者の主体性が希薄になり、その結果として、具体的な職業に従事することによる労働者の自己実現という側面を後退させることになるとの評価もありえよう。

しかし、労働者がそれまでに形成してきたキャリアが労働者本人にとって価値を有するものであっても、労働市場がそれを必要としていないのであれば、労働市場においてそのキャリアを実現することは困難であり、その実現を雇用政策の軸

として設定することはできない。

雇用政策の理念を、前記のような状態にあることを重要な要素とする就業可能性（就業態勢）を軸として捉えなおすことは、労働者の労働力が労働市場における取引の対象であることを再確認することを出発点としている。しかしこのように捉えたとしても、前記の三段階の取組みを実施し就業可能性を高めることによって、労働市場に前向きな姿勢で柔軟に対応することが可能となる。それだけでなく、こうした取組みの所産として自らが希望する仕事に従事できることも期待されよう。このように就業可能性を向上することは、結果的に労働者に自己実現感がもたらされるなど、職業生活の質を向上させるステップアップの契機を付与することになると考える。

Ⅲ 長期失業への具体的な対策

1 解雇規制

日本においては、解雇が客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合には、その権利を濫用したものととして無効とされる（労働契約法16条）。長期失業の問題への処方箋の一つとして、この解雇規制を緩和することが考えられる。解雇規制を緩和することで労働市場の流動性が高まり、いったん失業状態に陥ったとしても失業期間が長期にわたることなく再び就職することが容易になる、との議論である。

しかし、この議論に対しては、以下の2つの点に留意をする必要がある。

第1に、解雇規制が相対的に厳格でないとされているアメリカ¹²⁾においても近年、長期失業者の増大が問題となっている¹³⁾。このことからすると、解雇規制の緩和だけでは、長期失業を克服する（発生を抑制する）ことは難しいといえる。

第2に、解雇・退職することにより、労働者には、①生計を維持するための賃金を喪失するという損失のほか、②雇用関係のもとで形成され維持されてきた社会的関係を喪失するという損失も発生する。このほかに、③外部労働市場において評価の対象となる職業能力が失業期間中に減退する

こともありうる。したがって、長期失業への対応策として解雇規制の在り方を考察する際には、解雇規制を変更することが労働者が被るであろう上記損失にどのような影響を及ぼすかをみていく必要がある¹⁴⁾。

たとえば、解雇等による賃金の喪失については、失業給付制度により対応することも可能であるかもしれないが、失業給付の支給のみによっては、社会的関係の喪失という損失を回復することは困難である。また、職業能力の減退に対しても、失業給付の支給だけでなくそれと職業訓練を関連付けるなどの対策をあわせて検討することが必要となろう。

こうした点を鑑みれば、使用者の負担のもとで雇用関係を維持することに合理性が認められる場合も存するといえよう。

ただし、雇用関係が継続される場合、賃金を喪失する可能性は低いものの、雇用期間中に（とりわけ外部）労働市場において評価されうる職業能力が維持・向上されず、逆に減退していく場合も考えられる（休業中の労働者に対する賃金を補填するための助成金として雇用調整助成金（雇調金）が使用者に支給されるケースにおいても、こうした懸念が妥当な場合がありえよう）。こうした場合、最終的に使用者が当該労働者の雇用を維持することができなくなり、当該労働者が外部労働市場に放出され失業状態におかれてしまうと、当該労働者は労働市場に適合する技能を持ち合わせていない結果、失業状態が長期化するおそれが高い。他方で、雇用維持を志向する政策がとられたとしても、それとあわせて適切な職業訓練が実施される場合には、当該職業訓練により当該企業内で通用する技能が形成されればそのまま雇用の継続につながり、失業の長期化といった問題への対策としても有効であろう¹⁵⁾。また仮に、そこで獲得された職業能力が結果的に当該企業において必要とされず当該労働者が退職する結果となった場合でも、外部労働市場で評価される技能が習得できれば、失業の長期化のリスクは一定程度減ずることになろう（雇用維持に比してより職業能力の向上に比重が置かれた制度については後記Ⅲ 3参照）。

2 雇用システムにおける辞職の位置づけ

日本においては、退職金の支給を強制する法律は存しないものの、多くの企業では退職金制度が設けられており¹⁶⁾、そこでは、自己都合退職の場合に比して会社都合退職の場合の退職金額が高く設定されている場合が多いと思われる。このように退職事由に応じて退職金額に差異を設けることは、労働者に対して辞職するインセンティブを抑制する効果をもたらす。すなわち、当該企業において職業能力の向上につき十分な配慮がなされていない場合であっても、労働者は自己都合退職をすれば退職金が低額になることを懸念して、辞職することを躊躇することが予想される。

こうした退職金制度をはじめとして、長期勤続の従業員に対してより多くの報酬を付与し従業員が長期勤続することを促す、「長期決済型」とも言うべき雇用システムのもとでは、仮に、使用者が従業員に対して十分な職業能力向上の機会を与えていない場合であっても、従業員は当該雇用関係にとどまる選択をする傾向が強まる。こうした事態は、日本経済全体における労働力の有効活用という観点からは問題がある。さらに当該労働者についてみても、最終的に使用者による解雇等によって退職せざるをえなくなったとき再び就職の機会を得ることは一層困難となり、失業の長期化が進展する可能性が高い。こうしたことからすると、退職金制度に代表される「長期決済型」雇用システムに関しては、これからの雇用政策の理念と整合的であるための条件などについて議論する必要がある。

このほか雇用保険制度も、労働者の辞職を抑制する効果を持ちうる。失業給付の支給にあたって、解雇等により失業した労働者は「特定受給資格者」に該当し、この場合所定給付日数が自己都合退職の場合に比してより長期に設定されている¹⁷⁾。こうした取扱いは、労働者が自発的に辞職しようとのインセンティブにマイナスの影響を与えうる。また、被保険者が自己の責めに帰すべき理由によって解雇され、または正当な理由がなく自己の都合によって退職した場合には、1カ月以上3カ月以内の間で公共職業安定所長の定める期間

(原則として3カ月とされている¹⁸⁾、基本手当は支給されない(給付制限)とされている¹⁹⁾。さらに、支給開始時期が3か月ずらされるという取扱いは、給付制限がなされる場合、所定給付日数分の受給を保障する見地から、受給期間(通常1年。雇用保険法20条1項)が延長されることとされている(雇用保険法33条3項)。こうした取扱いは、辞職者に早期に再就職に向けて活動しようとのインセンティブが働きにくいという帰結をもたらさう。モラルハザード等の観点(後記Ⅲ6参照)からするとやむを得ない面もあると思われるが、失業給付制度の規定いかんにより、労働者の再就職に向けた積極的なアプローチが弱まりうることを認識しておくことは必要であろう。

3 教育訓練制度の拡充

失業期間中だけでなく、雇用関係が継続している間においても、労働者の基礎的・専門的な職業能力を向上させるような対策をとることは、労働者が仮に離職するに至った場合でも、早期に就職の機会を得られ、失業期間が長期に至らない可能性を高めることになる。またそれだけでなく、労働者のイニシアティブで職業能力を高めることができることにより、労働者の職業生活における自己実現の可能性を高めることにもつながりうる。

教育訓練制度の拡充に関しては、1998年に教育訓練給付制度が創設され、一定期間被保険者として雇用されていた者が、厚生労働大臣が指定する教育訓練を受け、当該教育訓練を修了した場合において、教育訓練の受講のために支払った額の一定割合が雇用保険制度から支給されることとなった²⁰⁾。

その後、教育訓練給付制度は、その制度内容につき改正されつつも存続してきたが、教育訓練がなされる期間につき所得保障を行うといった仕組みは設けられていなかった。

このようななか、雇用保険法の2014(平成26)年改正においては、教育訓練にかかる制度の拡充が行われた。

まず、教育訓練給付(受講費用の2割を支給、給付上限10万円)を拡充し、中長期的なキャリア形成を支援するため、専門的・実践的な教育訓練と

して厚生労働大臣が指定する講座を受ける場合に、受講費用の4割にまで給付を引き上げるほか、資格取得等の上で就職に結びついた場合には受講費用の2割を追加的に給付することとなった。さらに、教育訓練支援給付金が創設され、45歳未満の離職者が上記の教育訓練を受講する場合には、訓練中に離職前賃金に基づき算出した額(基本手当の半額)を支給することとされた。

この後者の制度は、2018年度までの暫定措置とされており、かつ、対象者が45歳未満の離職者に限定されてはいるものの、学び直し期間中に一定の所得保障を行うことにより労働者の賃金喪失のコストを軽減させるものでもあり意義深いものといえる。今後はさらに、対象範囲の拡大や雇用継続中における所得保障の可能性などについても検討することが望まれよう。

4 休暇・労働時間規制の見直し

生涯にわたり職業生活を送ることを可能とするには、Ⅱ2(3)で論じたように、単に専門的または特定の技能をブラッシュアップし続けるだけではなく、職業生活を送るにあたり基礎的なレベルで要請される気力や体力の維持を図るなどして、仮に失業状態に陥った場合であっても、臨機応変に対応し、短期間で就職に結びつける態勢を日頃から身に着けておくことが必要となる。

こうした観点から、労働者の自由になる時間を増やす方向で休暇や労働時間規制を見直すことも検討の対象となりえよう。この対策により、労働者が自らの技能を高め、アイデアを生み出す基盤になることも期待されるし、労働市場の将来について意識する機会ともなりうる。このようにして就業可能性を維持し高めておくことは、離職した場合に長期失業に陥るリスクを小さくするであろう。

5 若年者雇用対策

1ないし4で論じてきた対策の多くは、雇用関係にある(またはあった)労働者を対象としたものである。しかし、すでに欧州で経験されているように、今後は雇用関係を形成したことの少ない若年層において、長期失業が深刻化する可能性が高

いと思われる。したがって、若年者をターゲットとした雇用対策を講じることは長期失業を克服するという観点からも非常に重要である²¹⁾(Ⅲ7も参照)。

ここでは、教育から就労へのスムーズな移行が重要な課題となろう。十分な職業能力を有していない若年者に対する実習的要素を含んだ就労形態の利用可能性も検討し、その利用を雇用社会に参入するための橋頭堡としつつ、継続的に就業可能性の向上を図るメカニズムの構築が課題となろう。

6 雇用保険制度

雇用保険法は、被保険者が離職し、労働の意思と能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態を「失業」と定義する(4条3項)。雇用保険制度においてはかかる「失業」が保険事故とされ、その他一定の要件を満たした者に対して失業給付が支給される。

しかし上記の「失業」概念は、測定が困難な「意思」や「能力」という要素によって構成されており、「労働の意思と能力」を有しているか否かの判断は不明確なものとならざるをえない²²⁾。このことは、労働者に、所定給付日数の限度まで受給を継続しようというインセンティブ(所定給付日数が満了するまでの間に積極的な求職活動を開始することに対するディスインセンティブ)を与える方向に作用しうる。雇用保険制度におけるこうしたモラルハザードは、保険財政上の要請だけでなく、早期の再就職による長期失業の抑制という観点からも克服すべき重要な課題である。すなわち、実際に労働者がこうした行動をとった場合、失業給付受給中に職業能力が次第に減退し、失業給付の受給の満了後に就職活動を行おうとしても、そのときには、労働市場において必要とされる職業能力を保持していないため、就職が一層困難となり、失業の長期化がもたらされることが予想される。現行の雇用保険制度を運用するにあたって(とりわけ「労働の意思と能力」の解釈において)は、こうした事態を招くことのないように、労働者の就業可能性(就業態勢)に十分に留意した取扱いが求められよう。

そのほか、離職中の生活保障の方法については、たとえば「労働の意思と能力」を保険事故としない給付制度や解雇と辞職の取扱いを大きく異にしない(前記Ⅲ2参照)給付制度の導入の可能性など、さまざまな立法論上の選択肢を検討する必要があると思われる²³⁾。

7 求職者支援制度

雇用保険制度の基本手当は受給期間を原則1年とされており(雇用保険法20条1項)、長期失業者をカバーするものではない²⁴⁾。

長期失業者に対する生活保障的機能を営む制度としては、2011年11月1日から施行されている求職者支援制度が存する。

この制度は、雇用保険の受給終了者や学卒未就職者など、雇用保険を受給できない者で、就職を希望し、支援を受けようとする者に対して、求職者支援訓練を実施し、さらに一定の要件を満たす場合には、就職に資する訓練に受講中、職業訓練受講給付金(月10万円+交通費(所定の額))を支給するものである。

求職者支援制度の対象者の相当数は、就職することが必ずしも容易でなく、すでに長期失業に陥っている者やそのリスクが高い者である。こうした対象者の特徴にかんがみ、求職者支援制度は、就職につながる制度となるべく、就職に資する訓練を認定することとするとともに、訓練への出席要件を厳しく設定するほか、公共職業安定所において訓練受講者ごとに個別に支援計画を作成し、定期的な来所を求めている。こうした仕組みは、労働市場のニーズに応じた職業能力を付与することにより早期の就職を支援するものといえるが、実際にそうした成果があがっているか、常に検証し、必要があれば随時制度の見直しをすることが必要であろう。そのほか、職業訓練受講給付金は生活保障給付としての側面があり、モラルハザードが生じる危険性が高い。生活保障給付の受給のみを目的とする当該制度への参加は、当該求職者の職業能力の向上という求職者支援制度の目的とは反対に、当該求職者の就業可能性を悪化させる可能性が高いため、この点についても常に検証する必要がある。

IV おわりに

これまでの雇用政策は、労働市場において労働者の労働力は取引の対象であるとの実態を十分に顧慮せずに労働者の自己実現の観点を重視するものであった。具体的には、過去における職業経験を前提とし出発点として、それを保護することを重要な政策課題として位置づけてきた。しかし、グローバル化と技術革新が急速に進展していくことが予想される今後は、労働市場において労働者の労働力は取引の対象であることを再確認したうえで、労働市場の将来に軸足を移行させ、労働者の就業可能性を高めていくことが雇用政策において求められる。

またこれまでの雇用システムのもとでは、労働者が過去において獲得した「身分」を保持したまま、年金支給開始年齢というゴールラインまで、労働市場の変容から「逃げ切れるか」といった側面が惹起されていた可能性もあろう。そうした状況のもとでは、労働者は、新たな環境に対して臨機応変に対応し、また自らの職業能力を展開させていくことに消極的になりがちであったと思われる。今後の雇用政策はこうした姿勢の転換を要請するものとなろう。すなわち、労働者のフットワークを軽くし、労働者が日ごろから労働市場のニーズに臨機応変に対応できる態勢を整え、労働市場のニーズに応じた労働の機会を獲得できるような環境を整備することが必要となろう。こうした労働者の将来に向かった前向きの姿勢は、労働者自身が主体的に労働市場に働きかける可能性を広げるなど、結果として労働者が労働生活において自己実現感を得られるというステップアップにもつながろう。こうした社会の行く先は、「年齢にかかわらず働ける社会」とも親和的であるようにも思われる。この点についての検討は他日を期したい。

- 1) 技術革新が労働に及ぼす影響については、エリク・プリニョルフソン、アンドリュー・マカフィー著、村井章子訳『機械との競争』（日経BP社、2013年）等を参照。
- 2) 失業者に占める1年以上の長期失業者の割合は、1995年には18.1%、2000年には25.5%、2005年には33.3%、2010

- 年には37.6%、2012年には38.5%となっている。労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較2014』第45表。
- 3) 小西康之「労働市場の法政策」土田道夫・山川隆一編『労働法の争点』（有斐閣、2014年）240頁も参照。
- 4) 菅野和夫『労働法（第10版）』（弘文堂、2012年）21頁以下。
- 5) 昭和21年8月24日衆議院本会議会議録等を参照。
- 6) 労働権に関する議論の歴史については、内野正幸『社会権の歴史的展開——労働権を中心にして』（信山社出版、1992年）を参照。
- 7) 労働の意思と能力の存在を失業給付制度においてどのように反映させてきたか、そしてこの点に係る制度設計が労働者としての「身分」の形成と関連づけて理解することが可能であることを論じたものとして、小西康之「ヴァイマル期における失業保険制度成立の道程——失業への取組みとその限界」『法律叢論』73巻2・3号（2000年）365頁。
- 8) 以下で失業給付とは、基本的に、雇用保険法で規定される基本手当のことをいう。
- 9) 諏訪康雄「キャリア権の構想をめぐる一試論」『日本労働研究雑誌』No.468, 54頁。
- 10) しかし、上記のキャリア権構想においては、キャリアの転換についても議論されていることには十分留意する必要がある。
- 11) 前述のキャリア権構想では、こうした場面が主としてイメージされていたと考えられる。
- 12) “OECD Employment Outlook 2013” 86頁においては、アメリカはOECD諸国の中でニュージーランドに次いで2番目に、個別・集団的解雇に対する正規労働者の保護の程度が低いとの結果が示されている。
- 13) アメリカにおける調整失業率は、8.1%である（2012年、労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較2014』第41表）。失業者に占める長期失業者の割合は、2000年には6.0%であったが、2012年には29.3%にまで上昇している（労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較2014』第45表）。なお、アメリカにおける失業保険制度においては、日本における労災保険制度と同様、保険事故（アメリカの失業保険制度においては使用者による解雇の多寡）に応じて保険料率が決定するメリット制が導入されている。メリット制を具体的にどのように設計するかにもよるが、一般的には、メリット制のもとでは使用者が労働者を解雇することに対して抑制的に作用することが想定され、その帰結として雇用関係は継続する可能性は高まるものの、その間に労働者の職業能力が減退するような場合には、いったん失業した際には、労働市場が要請する職業能力を有していない結果、失業の長期化が発生しやすいと評価することも可能であろう。
- 14) もちろん、産業政策上の影響も考慮する必要がある。
- 15) 雇調金制度においても、教育訓練を実施した場合には、教育訓練費（1人1日当たり1200円）が加算される仕組みが設けられている。
- 16) 『平成25年就労条件総合調査結果の概況』によると、退職給付（一時金・年金）制度がある企業割合は75.5%で、企業規模別にみると、1000人以上が93.6%、300人～999人が89.4%、100人～299人が82.0%、30人～99人が72.0%となっており、企業規模が大きいほど退職給付制度がある企業割合が高くなっている。
- 17) なお、所定給付日数がより長期に設定される「特定受給資格者」に該当する場合としては、労働者が解雇された場合のほか、事業主または当該雇用主に雇用される就業環境が著し

く害されるような言動を受けたことを理由として離職した場合（具体的には上司、同僚等の「故意」の排斥または著しい嫌がらせを繰り返したにより離職した場合が該当する）などが定められている（雇用保険法施行規則 36 条）。

- 18) 行政手引 52205 (5)。
- 19) このような取扱いは、離職した被保険者が基本手当の支給を受けることができるためには、その失業が非任意的なものであると社会的に是認され、それに対する保護の必要性が社会的に要求されるべきものでなければならないとし、一方、自発的な失業は、その労働の意思がないかまたは薄弱であると考えられるとしていることに基づく（労務行政研究所編『新版 雇用保険法』（労務行政、2004 年）545 頁）。しかし、自発的に失業状態に入ったとき、労働の意思がないまたは薄弱というより、労働の意思の存在が（解雇等の場合に比して一層）明確でないことが当該規制の根拠となりうるように思われる。
- 20) 当該制度が設けられた理論的根拠は、当時雇用保険部会主任委員であった諏訪康雄教授の提唱する「キャリア権」構想（Ⅱ 2 (2)）にあると思われる。
- 21) 2014 年 6 月 24 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2014」において、若者等の活躍促進が重要な課題としてあげられているなど、雇用政策全体における若年者雇用対策の比重が高まりつつあるといえる。

- 22) 雇用保険に関する業務取扱要領によると、労働の意思及び能力の有無の判定は一律に機械的に行うことなく個々の事案について具体的な事情を考慮に入れて行うよう配慮しなければならないとされている。また、職業指導を行ったにもかかわらず、特別な理由がないのに公共職業安定所が不適当と認める職業または不当と認める労働条件その他の求職条件の希望を固執する者については、一応労働の意思がないものと推定されるとしている（行政手引 51254 (4)）。
- 23) 毎月一定額を一定機関に払い込み、労働者が離職した場合には、離職事由にかかわらず、当該機関から支給されるというような、法定退職金のような制度も検討に値するであろう。
- 24) 雇用保険における失業給付は、本来短期的な失業の保護を目的としており、長期恒常的失業に対する対策は、雇用政策の推進に委ねるべきものであるとして、受給期間は原則 1 年に限られることとされた。遠藤政夫『雇用保険の理論』（日刊労働通信社、1975 年）396 頁。

こにし・やすゆき 明治大学法学部教授。最近の主な著作に「失業給付制度と解雇規制の相関性に関する一考察」荒木尚志・岩村正彦・山川隆一編『労働法学の展望』（有斐閣、2013 年）49 頁。労働法専攻。