

特集 現下の雇用・失業問題とその対策

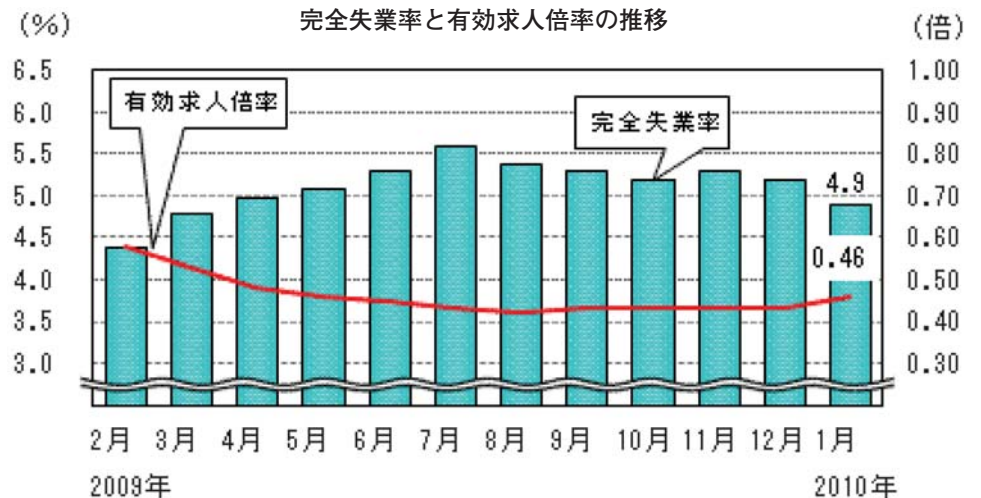
—現状をどう捉え、どう対応するべきか—



有職者アンケート
失業問題と
今後の対応について

総務省が3月2日に発表した1月の労働力調査、また厚生労働省の一般職業紹介状況によると、1月の完全失業率と有効求人倍率はそろって、改善した。さらにハローワークを訪れる事業主都合離職者の新規求職者は、前年同月比で約2割の大幅低下となり、雇用調整助成金等の受理件数も減少傾向にあるなど、雇用・失業情勢は持ち直しの動きが見られる。その一方、15歳以上で職に就かず、求職活動もしていない「非労働力人口」が1953年の調査開始以降、もっとも多い約4,400万人で推移しているだけでなく、今春の高校・大学卒の就職内定率も前年から大きく落ち込むなど、雇用の先行きについては、なお予断を許さない情勢にある。

こうした実情を踏まえ、特集ではリーマンショック後の雇用・失業問題が問いかける新たな課題に焦点を当て、学識者アンケートに今後の対応を聞くとともに、機構の調査・研究の成果などにより、求められる政策対応を考える。



望まれる経済・雇用政策—当面・中期・長期

JILPT労働政策研究所所長 主席統括研究員 浅尾裕



望まれる労働政策については他の諸先生方にお任せせずとして、「自称ケインジアン」として筆者は、望まれるマクロ的な経済・雇用政策を中心に粗雑なスケッチを提示してみたい。今般の経済危機をめぐる政策対応の方向については、筆者なりのものを本誌二〇〇九年一月号に素描させていただいた

〔座談会を終えて—金融危機への対応の視点—参照〕。現在においても基本的にそれを変える必要を見出せないで、ここではそこで挙げた論点を敷衍することとしたい。いうまでもなく以下は、研究者としての筆者の私的な意見を述べたものである。

①当面の危機には「雇用維持」で

前稿で第一に、経済・生産活動が縮小する中でも当面雇用を維持することを求めたい、とした。その際は雇用調整助成金の機能を見直し積極的に活用すべきことも指摘した。筆者の提案を受けられるまでもなく、これらは雇用政策の眼目であるので、その後ほぼこの方向での対応が図られたらといってよい。その結果、完全失業率はこれまでのピークを超えていない。

ただし、二つのことを指摘しておきたい。一つは、極端な悪化が避けられな背景として、経済・生産活動の急激な落ち込みが短期間で底入れし、その

後持ち直し傾向にあることが大きく、それには政府の経済対策が大きな効果を発揮していると考えらるべきことである。直近においてGDP（実質）や生産指数などで上向きの指標が出ているが、まだ安心できる段階ではない。筆者は、GDPは名目の方を注目し、生産指数とともに当面二〇〇八年第II

半期の水準をベンチマークとしてみる必要があると考えている。同期を一〇〇として〇九年第IV四半期は、名目GDPは九二・九、製造業生産指数は八一・二の水準にとどまっている。

二つ目は、今回の経済危機の初期において製造業で働く派遣労働者の雇用の安定にはまったく失敗したことは明記されてよい。

②非正規雇用者のセーフティネットを

前稿で第二に、特に期間付き雇用契約の下で働く人々について、手厚い雇用上・所得上のセーフティネットが整備されるべきである、とした。

例えばあの時点での製造業の派遣労働者について、もし派遣元の派遣事業者が市場競争力と体力とがあつて、「派遣切り」をした派遣先企業から相応の「違約金」を取り立て、かつ、派遣労働者も雇用保険の被保険者であれば当然に雇用調整助成金を活用しながら、その雇用の安定が図られていれば、失

業率は五%を超えることはなかったのではないか。そうであれば、派遣労働をめぐる議論も違った経過をたどったのではないか。ドイツやフランスなどでは派遣労働といえは製造業務が多い。我が国では制度化の機会を派遣先の製造業企業が芽を摘んでしまった。

この間、事態反応的な制度整備はなされてきたが、経済の変動に伴う雇用変動に対応したセーフティネット整備には残された課題も多い。緊急時には提出の有無にかかわらず所得補償を行うしくみの整備、希望者の非正規から正規への転換（登用）や能力開発の促進などとともに、非正規雇用就業によって生計を立てている人々の所得の底上げなどの課題がある。

③時代にあつた総需要創出政策を

前稿で第三の論点としてこう指摘した。雇用水準、失業水準は総需要によって基本的に規定される。総需要が不足しているときには、労働需給のミスマッチ対策などの効果は非常に限定されたものとなる。一人就職させることができたとしても、他のどこかで一人の失業者が発生していることになりかねない。しっかりとした総需要があつて始めて個別の労働政策が生彩を放つといえる。

めには、前稿でも書いたように、今後の我が国経済の骨格を見据え、その方向に向けて総合的・段階的に歩みを進めることが重要である。前稿では、「中国」、「環境」、「社会福祉制度の再構築」、「教育・人材育成」の四つを掲げた。これに、ライフライン関係のインフラの更新投資を加えて、具体的な事業に落とし込みながら「社会投資計画」とでもいったものにまとめ上げることが重要である。その上で、ときどきの経済変動に対応しつつ、民間の設備投資や住宅投資の増減を補完する形で臨機応変に増減させながら実行していくこと、すなわち「まっとうなケインズ政策」が求められる。

④産業資本主義の再構築を
人々が暮らし、幸せを追求するために必要な財貨（良いモノ）・サービスを提供する産業資本が主役である経済社会を再構築することである。産業資本は、共感に基づき人々が必要とする財・サービスを提供することが第一の目的であつて、利潤はその結果である。産業資本は、かつてヘンリー・フォードが喝破したように、自社の製品を買える賃金を支払うという発想に自然に帰着する。そして、哲学から分離して誕生して間もない頃の経済学への回帰が求められる。

ワークシェアリングは失業を抑制できるか

慶應義塾大学経済学部教授 太田聰一



「失業率を低下させるために何が必要か」という一般的な問いに答えることは、多くの労働経済学者にとつてそれほど難しいことではない。失業発生を予防するとともに、失業状態からの離脱を促せばよいのであるから、メニューはたいがい決まってくる。解雇を防止するための助成金を活用する、失業保険制度の給付水準や期間を抑制気味にして再就職のインセンティブを高める、再就職に役立つ訓練を強化する、ハローワークなどの職業紹介機能を強化する、企業の採用を活発化させるための助成措置を行う、公的な機関における雇用を増やす、といったところが代表的であろう。もとより厳密な政策評価は難しいが、こうした取り組みは失業率を低下させる方向に働くはずである。

しかし、これらの施策とは別に、企業や労働組合が主体となって実施することのできる取り組みも考えるべきだろう。国の政策は重要であるが、企業や労働者の行動や考え方も、一国の失業率に影響を及ぼしうると筆者は考えている。

その際に、真っ先に思い浮かぶのはワークシェアリングである。振り返れば、不況になればいつも「ワークシェアリング待望論」が湧き上がるが、し

ばらくすると議論は立ち消えになってしまふ。個人的には、「仕事の分かち合い」という理念は魅力的であるし、各企業で取り組み可能な制度でもあり、なんとか有効性を確保できないか、という期待がある。

とはいえ、ワークシェアリングが有効に機能するためには越えなければならぬハードルは多い。まず、不況期になると企業は「事実上の」ワークシェアリングを多用している。残業規制や出勤日数の制限といった雇用調整手法は、ワークシェアリングの一形態と解釈しても、あながち的外れとはいえないだろう。おそらくそうしたマイルドな雇用調整手法は、すでに失業予防に貢献しているはずである。さらに加えて、失業者に対して仕事を提供するくらいのワークシェアリングを行うことは、企業にとつて負担が大きい。

別の問題として、短い労働時間で多数の労働者が働くという形は、雇用人数にかかってくる固定費（例えば福利厚生費用や訓練費用など）が比較的大きいときには、企業にとつてコストの高いものになってしまう。つまり、ワークシェアリングで従業員の労働時間が短くなれば、それだけ単位時間当たりの固定費が上昇してしまつて、雇用人数を抑制する方向に働き、ワークシ

ェアリングの雇用創出効果が減殺されてしまふ。

短時間労働に伴う不効率も無視できない。訓練の連続性が途切れる可能性があること、業務の引き継ぎ等でロスが発生しうること、時間よりも仕事の質が問われる管理・判断業務に馴染まない面があることなども、ワークシェアリングが成功しにくい理由である。

以上をまとめると、多くの日本企業では時間調整による「ワークシェアリング」が実施されており、これはもっぱら雇用維持に用いられている。そして、それ以上に労働時間を減らして新規採用に結びつけるような自発的なワークシェアリングは難しい、というのが現状であろう。かといって、強制的に法定労働時間を減少させるような政策は、多くの国で失敗しており、リスクも小さくない。

それでも筆者は、これからの労働組合の中央組織の努力によつて、失業者にとつても雇用機会が増えるようなワークシェアリングが実現することを期待している。企業別組合の目的の中心は、現在の組合員の雇用を守りながら、労働条件を高めることにある。そのため、失業者等の採用について関心を払うことはあまりなかった。しかし、本

人にとって再就職の口があることがきわめて重要になる。つまり、組合員の失職リスクを考慮したときには、企業別労働組合としても他社が失業者に対して仕事を提供してくれることは望ましいが、そうした意思決定には現実には関与できない。このような「協定の失敗」を回避するためには、組合中央組織が積極的な役割を果たすことが求められる。

具体的には、春闘等で明示的に失業者の再就職促進を重要な行動指針として打ち立てることが考えられる。最近でこそ「非正規労働者を含めた全労働者」を対象とした活動方針が示される傾向があるが、(過去に組合員であったかもしれない)失業者の救済については、触れられることがほとんどない。

失業者を中心とした新規採用の確保と時短(必要であればそれに加えて時間当たり賃金の減額)をパッケージにした方針を示すことができれば、そのインパクトは大きいであろう。それに呼応する形で、企業が雇用創出を目指せば、理想的なワークシェアリングが実現する。こうしたストーリーは夢物語かもしれないが、既得権を得たインサイダーが、アウトサイダーのことを考えてわずかずつでも譲歩することが大切なのではないだろうか。

失業対策の有効性を高めるために

東京大学社会科学研究所教授 加瀬和俊



一 小稿では雇用が増えない下での失業対策について広く浅く論点を羅列する。雇用が増えるなら失業対策を特に論じる必要はない。「雇用が増えなければ失業は解決しない」という主張はあらゆる労働立法に反対した福沢諭吉や藤原銀次郎以来の先例に溢れ陳腐である。民法ではなく労働法の次元に立つて、歴史的経験と国際比較を重視した議論が望まれる。

二 全体の雇用量は増えなくとも介護・環境等、雇用の増える分野はあり得る。しかしその可能性を失業問題の直接的な解決策と考えて「失業者・新規学卒者等を雇用の伸びる分野へ」とするのは無理である。微妙な対人関係能力を必要とする介護職に誰もがつけるとは考えられないし、環境関連産業に必要なエコロジー重視の気長な生活信条には効率重視型の人間は堪えられない。それらの部門に広く雇用者が移動できるよう、在職者全体が利用できる転職支援策が望まれる。

三 雇用が伸びないことを前提にすれば、広い意味でのワークシェアリングが不可欠である。しかしその実現を個別企業・労働組合の合意によって求めることは無理であり、企業内でのワークシェアの枠組も含めて政府がそれを担うほかはない。

四 政府の失業政策においては当事者を勇気づける施策が不可欠であり、ワークフェア重視にみあうように、モラルハザード対策視点ではなく、労働インセンティブ強化というプラス思考で制度を組み立てたい。

五 雇用に配慮すれば国際競争力が失われるというジレンマに対処するため、労働条件の国際的標準化に日本として最大限の努力をする必要がある。

六 失業問題の深刻化を避けるためにも、残業も解雇も実質的には野放しである状況を直視し、労働行政が主体的に企業内に立ち入ると共に、少数派を含む組合の権限の強化が必要である。またバブル期に猛然と学卒を採用し、その後一挙に新卒を採らなくなるといった、特定世代にシワヨセを集中させてしまう企業行動のブレを公的に規制する措置が求められる。企業社会の

自律性に手を触れなくては、失業対策は効果を挙げ得ない。

七 就労機会を直接に付与する政策が日本では極端に少なく、条件も劣悪である。これは失対事業が行政当局によって極めて否定的に総括された結果であるが、同事業の問題点は固有の歴史的文脈の結果であって、現時点で直接的雇用（ないし助成方式での民間雇用増進）が有効であることを否定するものではない。今日の就業機会付与策は、官公庁周辺のパート・短期雇用に限定され、非正規雇用増加の主導者となっている。本年度当初予算の社会保障費二七兆円の中で雇用対策費は三千億円台と一％に過ぎず、失業対策はもっぱら社会保険に依存しており、別枠・補正等での対処が不可欠である。

八 職業訓練の内容を求人につながるように改善する必要がある。企業内教育万能の日本で職業訓練制度を機能させるためには、訓練後の就職と連動させる方式が望ましいが、過渡的には習得した職業能力を生かせるような公的就業や試験雇用が求められる。資格社会の欧州各国では職業訓練の証明書が就職のためのプラスになるが、それが無い日本ではその代替措置が不可欠である。

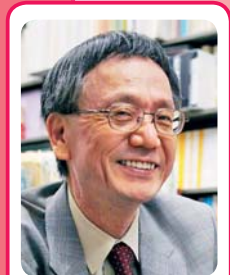
九 失業給付方策には改善の余地が大

きい。第一に、ホームレスへの転落を防ぐためにも失業手当制度が必要である。一カ月以上の雇用見込みで雇用保険に加入できることになったが、年間六カ月（ないし二年間で一二月）の雇用が得られなければ失業しても掛け捨てになるだけである。また現行の失業者への生活資金貸付制度（無保証人）は、再就職支援策と連携しない限り、多数の者が返済逃れを余儀なくされ、行政機関を利用できない立場に追い込まれる。第二に、極端に低い給付額上限を引き上げる。保険料・給付額ともに所得比例の形式をとりながら給付日額は実質的に定額であり、保険料の高い大企業サラリーマンは計算上、貯金した方が有利である。これは大企業の労働組合が雇用保険の必要性を軽視する結果をもたらし、制度の支え手の空洞化につながる。第三に、給付対象者の間の格差を見直し、会社の都合で自己都合退職扱いにされている者、劣悪職場からの転職のための退職者等は特定受給資格者とすべきである。

一〇 硬軟両面の意味で失業者の心理・行動様式を理解して施策が運営されるよう、職業行政担当者にはホームレス経験・派遣労働者実習を義務づける等、相当部分を失業者から採用する等の工夫が求められる。

日本経済の現段階に対応した 雇用確保のヴェイジョンを考える

武蔵大学経済学部教授 黒坂佳央



二〇〇九年平均の完全失業者は三三六万人と前年に比べ七二万人増加（増加幅は過去最大）、同じく就業者は六二八二万人と前年に比べ一〇三万人減少（減少幅は過去最大）、その結果二〇〇九年平均の完全失業率は五・一％と六年ぶりに五％を超え、同じく有効求人倍率は〇・四七倍で前年比〇・四一ポイント低下し、一九六三年の調査開始以来過去最低となった。

これほど深刻な雇用状況に日本経済が直面するに至った経緯を、最初に要約してみよう。二〇〇八年九月一五日にリーマン・ブラザーズが破綻して以来、株価は急激に下落し、二〇〇八年一月二七日には日経平均株価の終値は七一六二四九〇銭と、二〇〇三年四月に付けたバブル経済崩壊後の最安値七六〇七円を更新し、一九八二年一月七日以来二六年ぶりの安値となった。他方、円ドルレートは一〇月二七日に一時的にドル〇八七円一三銭まで上昇した（一〇月二七日の終値はドル〇九二四九五銭、二〇〇九年一月二三日に終値で八八円三三銭まで上昇）。第一四循環の景気の山を二〇〇七（平成一九）年一〇月に暫定的に設定した内閣府の「景気循環基準日付」に従うと、日本経済は二〇〇七年第4四半期から景気下降局面に突入していた。既に景

気後退期に入っていた、そしてバブル経済の崩壊後外需依存型の景気回復傾向を強めていた、日本経済に拍車をかける形で、いわゆるリーマン・ショックは不況を深刻化させたのである。

次いで、経済発展段階の観点からみて現在の日本経済はどのような位置にあるかを確認しておこう。二〇〇八年末時点における日本の「対外純資産」残高二二五兆五〇八〇億円は世界最高の残高額で、依然として日本は一八年連続で世界最大の債権国である。一国が債権国の段階に到達している一方で、他国は債務国の立場に留まっているこのような状況を理論的に説明するのが、「国際収支の発展段階説」と呼ばれる考え方である（詳しくは黒坂佳央・藤田康範編著『現代の金融市場—慶應義塾出版会、二〇〇九年）を参照されたい。一九八四年の「経済白書」と「通商白書」はいずれも、日本経済は一九七〇年代に「未成熟な債権国」の段階に達したことを指摘した。「未成熟な債権国」とは、「経常収支は黒字を保ち、貿易収支、所得収支ともに黒字を保持して過去のすべての債務を返済し終え、さらには海外への貸付が海外の借入れをネットで上回る未成熟段階の債権国の状態」と定義される。現段階の日本経済も依然としてこのような「未成熟

な債権国」の段階にあるが、二〇〇五年から所得収支の黒字が同年の貿易収支の黒字額を上回る新たな状況となっている。いいかえると、日本経済の現段階では、財を輸出することよりも過去の対外投資からもたされる所得によって稼ぐ対外的な黒字の方が大きくなっているのである。二〇〇九年の数字で見ると、貿易収支黒字は四兆六一億円、所得収支黒字は一二兆三二九億円で、所得収支黒字は貿易収支黒字を八兆二六一八億円上回り、経常収支黒字一三兆二七八二億円に対する超過黒字八兆二六一八億円の比率は約六二・二％である。

「消費は、わかり切ったことを繰り返すなら、あらゆる経済活動の唯一の目的であり、目標である」というケインズの言葉をもち出すまでもなく、経済活動の最終目的は豊かな消費を享受することであり、そのような消費の実現のために所得の確保が必要なのである。生産し所得を稼得するために消費を行うのは断じてない。開放経済における所得の確保は、経済発展の段階に応じて形態が異なってくる。成熟した経済発展段階では、生産された財・サービスを生産して所得を稼得するよりも、海外投資を効率的に行うことで海外から安定的に所得を稼得すること

が重要となってくる。

貯蓄を海外投資へ向ける割合を高め、海外から安定的な所得を確保する度合を増加させた日本経済における雇用確保のヴェイジョンを描いてみよう。先ず、新規の貯蓄を国内投資と海外投資へ割り振る意思決定を行う金融セクターに高度なスキルを持つ人材が必要となる。また、所有権を取得した海外企業でのオペレーションを円滑に進めるための人材育成も急務となる。豊かな消費は、安価で輸入できる財、そして輸入によつては代替できない非貿易財である高級な財・サービスの国内生産によつて達成される。そして、経済の活力維持の源泉であるモノづくりは、最先端技術の開発部門への絶えざる新規投資によつて支えられる。雇用は金融セクター、海外からの財の輸入部門、輸入によつては代替不可能な非貿易財部門、先端技術開発部門、人材育成部門などで確保される。

以上が、「安定した所得が期待できる海外資産への投資」比率を高める日本経済における雇用確保のヴェイジョンである。小手先だけで持続可能性に乏しい雇用対策ではなく、経済発展の現段階を踏まえた雇用確保のための長期戦略が、求められているのではないだろうか？

「また次がある」と思える労働市場の環境整備を

東京大学社会科学研究所准教授 黒田祥子



二〇〇八年に起こったリーマンショックは、米国が引きこんだ大風邪を世界中がもらってしまったようなものである。サブプライムローンが問題化した当初、日本への影響は軽微だとする見方が大勢であった。ところが、その見方は残念ながら当たらず、現在においても日本経済をじわじわと苦しめている。

今年二月、米国の中央銀行であるFRB（連邦準備制度理事会）は、公定歩合を僅かながら引き上げる政策決定を下した。ブラインダーFRB議長はこの利上げを「実体経済とは関係がない」と強調するが、もし実体経済が非常に悪い状態ならばこのような政策転換を今実施する必要はないだろう。（多くの留保つきにせよ）米国経済に回復の兆しが見えつつあることを示唆している。翻って、風邪をうつされた方の日本はというと、財やサービス価格の持続的な下落が続いている。目下のところ、価格がどんどん下がっていくというデフレの恐怖に晒されているのは（米国を含む）先進国中、日本だけである。

日本でだけデフレが生じている背景として、円高による輸入価格の下落が大きく影響していることは間違いない。しかし、もう一つの要因は雇用不安と

それに伴う消費の減退が続いていることである。リーマンショック後、日本では失業率が既往最高の五・六%を記録するなど短期間にかつてないスピードで失業者が増加し、雇用不安が著しく増大した。雇用不安による消費の減退は、企業の値引き合戦を助長し、その財やサービスを生産している労働者の賃金やボーナスが低下、さらに消費が減退、価格引下げに拍車がかかり、さらなる賃下げが起こる、というように物価下落と賃下げとが緩慢ながらもスパイラル的に日本経済を縮小均衡へと導いている。

しかし、既往最高値の失業率を記録したといっても、その水準は他国に比べ依然として低い。それにもかかわらず、日本人が大きな不安を抱えているのは、現状の日本の労働市場がひとつたびトラックから逸れてしまうと二度と復活できないのではないかと、という恐怖心を抱かせるような体制になっているからである。運よく正社員になれたとしても、ひとたび失業してしまえば再び正社員として別の職に就けるチャンスは低い。また、新卒で運悪く正社員になれずトラックに入り損ねた人や、子育てや介護、病気等で一時的に労働市場から退出し、再び職探しを始めた人には正社員になれるチャンスがなか

なか巡ってこない。こうした印象が、「また次がある」という気持ちを減退させ、底なし沼のような不安感を日本経済にもたらしている。

先行きに不安を感じているのは、企業も同じである。日本は二〇〇〇年代初頭からリーマンショックが発生する直前まで、統計上は長期の景気回復期であった。しかしこの間、企業は先行きの不透明感から雇用調整が容易な派遣労働などの有期雇用を増大させ、正社員の増加は一部にとどまった。リーマンショック以降の大規模な有期雇用の調整は、いざというときに備えていた企業の合理的な行動の帰結である。

正社員の雇用調整に関する現行の法制は、判例の蓄積によって確立した、「社会通念上相当であると認められない場合、解雇は無効」という解雇権濫用法理に集約されている。しかし、社会通念上相当である場合とはどのような場合か、具体的に理解している人はそう多くない。その結果、日本の労働市場では、どういう場合に解雇が有効となるか分からない正社員には極力手をつけたいほうが無難であるという認識が醸成されてきた。このような漠とした正社員保護の体系が、不確実性下の企業の正社員採用を過度に慎重にさせ、トラックから逸れてしまった労働

者が再チャレンジできないような市場を形成してしまっている。

今般の大規模な雇用調整を受け、政府は製造業派遣の禁止等、規制強化の方向へ舵を切っている。しかし真の問題は、派遣労働そのものにあつたのではなく、①正社員を含む雇用調整のルールを明確にしておかなかつたことと、②そのルールの不明確さゆえの反動で急増した有期雇用に関して、セーフティネットを整備する前にリーマンショックが起こってしまったことである。

有期雇用に関するセーフティネットは、少しずつ拡充されつつある。しかし、雇用調整のルールは、失業が深刻化するたびに整備の必要性が浮上するものの、結局は先送りされる状態が繰り返されている。現状で必要なのは、規制緩和でも強化でもなく、誰でもわかる明確な雇用調整ルールの整備である。正社員か否かにかかわらず、どのような場合に解雇が有効となり、その場合、当面の間労働者が安心して生活をしていけるだけの金銭補償はいくらが適当か。こうしたルールの整備は喫緊の課題である。これからの日本に必要なのは、対症療法ではなく、風邪をもらっても労使が安心して次を展望できるように基礎体力の増強である。

社会規範と不幸な失業

大阪大学社会経済研究所准教授 佐々木勝



できれば、失業者にはなりたくない。失業すると収入が減少することはもちろんのこと、平日の昼間から近所をブラブラしていると周りの視線が厳しく感じる。「失業してしまいますけど、何か」と言えるほど神経が図太くなければ失業状態は経済的にも精神的にもつらい。やはり、仕事もせずに家族の世話に頼っていることに罪悪感を覚えるようにこれまで寝されてきたし、周りの人々もそのようにされてきたことを知っているからであろう。

近年、価値観と経済行動の関係を分析した研究が多く報告されている。Algan and Cahucの研究によると、職探しを一生懸命せずに社会保障給付を受けることに罪悪感を覚える人が多い国では、雇用保険制度が充実している一方で解雇規制が緩いことを示した。モラル・ハザードが問題にならないような国では、雇用給付制度が充実しているても失業者はなるべく早く就職しようとする努力をするわけだ。同様に、Stutzer and Laliveは「失業はよくない」という社会規範が強い失業者ほど失業時における幸福度は低く、早く新しい仕事を見つけて再就職することをスイスのデータから示した。このように個人が持つ公共心や社会規範が彼らの求職行動、そして全体の失業率に影響

を与えることが最近の研究からわかる。

となると、失業率を下げる一つの方法としては人々がもっと強い公共心や社会規範を持つようにすればいいことになる。しかし、因果関係が逆である可能性もある。つまり、失業率が高く、自分の周りにも失業者が多くなると、「失業なんて恥ずかしい」という社会規範は弱くなる。そうなるとう一生懸命仕事を探すようなことが面倒になり、ますます失業率が上昇することになる。Oishi等の研究によると自分が属しているグループ（地域や家族）の失業率と失業者の幸福度は正の相関があることを実証的に示した。

失業と社会規範の相互依存関係は反対の方向にも作用する。つまり、失業率が低く周りに失業者がいないと、「自分だけ失業状態は恥ずかしい」と感じて、一生懸命職探しをするようになる。そうすると早く就職ができ、ますます失業率の低下につながる。求職行動と社会規範の相互依存関係から二種類の経済状態（均衡）が共存すると考えられる。一つは強い社会規範が社会を支配し、失業率が低い状態、もう一つは社会規範が弱く、失業率が高い状態である。実際に、先ほどの紹介したAlgan and Cahucの研究から、公共心

の高い国であるデンマークでは失業率が低く、反対に公共心が低いギリシャでは失業率が高くなっている。

社会規範が強い人ほど失業状態は強い不幸感を覚える。それが早く再就職する原動力になるのだが、ただ、最近の研究では再就職した後でも幸福度は回復しないことが示された。つまり、一度の失業は経験者に対して長期間不幸感を抱かせる。Oishiの研究によくと一度でも失業するとそれが傷になって、例え再就職してもその傷はなかなか癒えることはなく、幸福度が回復しないと主張した。その一方でKanda等の研究では、一度失業したことがある人は再就職した後でも、また将来失業するのではないかと怯え、そのトラウマが幸福度の回復を妨げていることを示した。

では、幸福度を回復するためにどのような政策が有効であろうか。もしまた将来失業するのではないかとという恐怖感が失業することにより消費を削らなければいけないことから発生するのなら、対処方法は雇用保険給付額を引き上げてなるべく所得が平準化するようになればいい。しかし、将来失業するのではないかとという恐怖感が非金銭的な理由によるものなら話は少し面倒である。生産性が低いと評価されたこ

とにより解雇された失業者はプライドを傷つけられる。そのような失業者は、再就職した後でも「また生産性が低いから解雇されて、自分のプライドが傷つけられるのでは」と怯えてしまう。

その不安感が再就職後も幸福度を下げたままにする要因となる。一つの解決方法としては、もちろん解雇されないように職業訓練を受けて生産性を高めることである。もう一つの対処策としては、肩叩きによる実質指名解雇よりも希望退職者を募ることによって雇用調整を行なうことである。ただし、希望退職者に支払う退職金の増加や解雇したい人が希望退職しないなどのコストにも配慮する必要がある。しかし、希望退職者は生産性が低いと評価されて解雇された訳ではないので解雇のトラウマを引き起こすことはないし、将来解雇される不安感も払拭されると考えられる。

失業経験がもたらす長期的な悪影響（幸福度が回復しないこと）が経済厚生（観点から大きな社会的コストであるなら、これからは如何にソフトに雇用調整を行なうかが問われることになるであろう）。

（参考文献は著者のHP（www.iser.osaka-u.ac.jp/~sasaki/）に記載）

今後の雇用政策の方向性

早稲田大学商学部教授 鈴木宏昌



日本経済は二〇〇八年秋以降の世界同時不況の状態からは脱出してはいるものの、景気の不透明感から企業の採用意欲は乏しく、失業・雇用問題が悪化することが懸念され、雇用政策のあり方が問われている。そこで、中・長期の視点からどうすれば新しい雇用政策があり得るかを考えてみたい。これまでわが国の雇用政策は、長い間、失業率が低い水準で推移したことから、特定の労働者（高齢者、女性、不況産業）を対象とした企業への助成や制度設計（例 派遣労働者）が中心であったといえる。言い換えれば、国（主に厚生労働省）が旗を振り、予算を配分し、企業へ助成を行うことにより、高齢者や女性の就業率を高めるのに成功してきた。企業には雇用の維持と人材育成の役割が与えられた。しかし一九九〇年の終わりがらから失業率が上昇し、ようやく失業問題が表面化した。

しかし失業対策としては、雇用保険を使った職業訓練やハローワークの活動の強化などとどまった。その後、景気の緩やかな回復基調が続き、雇用政策の軸は失業対策よりも非正規雇用問題に移る。そこへ、アメリカ発の同時不況が襲来し、様々な失業・雇用問題（いわゆる派遣切りや日系ブラジル人の雇用問題など）が起こった。このように従来の雇用政策の流れを整理すると、いくつものわが国の雇用政策の特徴が浮かび上がる。まず第一に、雇用政策は特定階層の労働者に対する雇用促進が中心であり、失業に対する政策というよりは労働市場活性化政策であった。言い換えれば、失業者や無業者に対する政策の影は薄かった。このことは、失業者への所得補償を例にとれば、理解し易い。わが国の雇用保険は社会保険の原理で設計されているので、労使が保険料を負担している。六カ月以上の保険料の支払いが保険への加入条件となるので、多くの非正規労働者、フリーター、失業者、無業者には失業保険による所得補償はない。

最近のILOの推計（ILO「金融経済危機—ディセントワークによる対応」二〇〇九年三月）では、わが国の失業者のうち失業給付を受けていない者の割合は約八割にのぼり、失業者救済の機能が欠けていることが指摘されている。失業者の大部分が所得補償を得ていないドイツやフランスとの制度の違いが明らかになった。さらに、国際的に見ると、わが国の失業給付の期間は短く、失業扶助（失業給付期間が切れた場合の補足制度）もない。したがって、わが国の雇用保険は失業者に対するセーフティ・ネットとしての機能は与えられていないと言える。

第二の特徴は国と企業が政策立案・実行の主体で、その他の主体の参加がないことにある。ヨーロッパ諸国の雇用政策を見ると、その主体は国、地域、企業や業者組合などの中間団体、そして労働者個人と多様化している。政策は予算が絡む場合は、国が行わなければならないが、政策の執行は次第に地域や特別の組織に任されることが多い。個人の労働者が雇用政策の主体という考え方は日本にはないが、雇用を選択するのは個人である以上、雇用政策の主体と位置づけられて当然である。フレキシキュリティ・モデルとして有名なデンマーク・モデルは教育や訓練の社会的なインフラを整備し、人的投資により個人の職業能力を高めることこそ最大の雇用保障であるという考え方に基づいている。第三の特徴としては、雇用政策における教育・職業訓練の役割が小さいことである。多くの先進国では、雇用政策の中心が教育・訓練の充実と失業給付であったことを考えると驚くべき特徴である。わが国の公共職業訓練制度の崩壊がこの背後にあることは言うまでもない。

こうして見ると、今後のわが国の雇用政策の方向性は次の四つに集約できると考える。

グローバル化と雇用・失業

神戸大学大学院国際協力研究科教授

駿河輝和



ラオスやモンゴルを中心にアジア諸国の調査をすることが多いが、アジア諸国は5%から10%という経済成長を経験している。ある程度の経済成長があると、よい仕事が増え、水準は低いものの教育や保健が年々改善されて、見通しは明るい。全体として所得が上昇していると、機会の平等化といった社会の改革も誰の痛みを生じることもなくすることが可能で、社会全体がスムーズに改革できる。アマルティア・センが書いていたように思うが、逆にマイナスの大きなショックが生じたとき、社会全体で少しずつ負担をすればその痛みは比較的小さい。しかし、実際にはマイナスのショックは一部の人に大きな負担を負わせることになる。今回のグローバル金融危機の影響は、倒産、リストラ、非正規労働の契約打ち切り、若年者の就職難などの形で負担を生じ、日本の失業率も5%を超えて高くなった。日本も最も発展した国の一つになった以上、高い成長の達成は望むことはできないが、長期的に良い仕事を生み出し、失業を減らすためには一定の経済成長は欠かせない要因である。グローバル化が進み外部ショックの相互影響が大きくなった現在では、大きなマイナスショックの生じる可能性は常にある。マイナスショックが生じたとき

には、一時的に大きな負担を強いられる人に対して、支援の体制を整えておく必要性が今後ますます必要であろう。失業・雇用への政策は、短期には、失業者を初めとするショックに対して大きな負担を強いられる人の支援策であり、長期的には成長への戦略である。それに加えて、今後の雇用と失業を考えると欠かせない視点は、資本と人の移動が激しくなるグローバル化の視点である。近隣のアジア諸国は急速に成長し産業の集積地を築いている。規模の経済性を享受するのは産業の集積地の形成が必要であり、この形成は容易ではないにもかかわらず、アジアでは各地に集積地が形成されたり形成されつつある。集積地には資本、熟練労働、ネットワークが蓄積され、日本企業はこの集積地を企業の効率化に利用することができる。産業集積地の形成は二つの点で雇用、失業に影響を与える。一つは、労働の規制が企業立地に大きな影響を与えるという点である。もう一つは、企業の多国籍化による企業内雇用の調整が国際化する点である。

第一の点に関して、今回のグローバル金融危機において製造業の非正規雇用が一斉の雇用調整が生じたことは記憶に新しい。実際、データでも、製造業がパートタイム労働者の再契約停止・解雇、派遣労働者の削減という手段を大規模に実施していることが確かめることができる。製造業において過去に大きなマイナスショックを受けた国々では、発展途上国といえども高比率の雇用の非正規化やアウトソーシングが起こっている。どこの国においても激しい需要の変化が予想される部門では非正規雇用の活用が不可欠であり、非正規雇用をどのように規制し技能を高めて使用するかは今後の雇用の拡大と失業の減少には重要なポイントとなる。非正規雇用の規制が強すぎると貿易財生産関連部門は日本には立地できないことになってしまう。

第二の点に関しては、非正規雇用の調整がクローズアップされているが、従来から使用されている解雇を避けるための手段である、配置転換、出向、一時休業といった手段も製造業を中心に依然として高比率で実施されていることに注意が必要である。企業の基幹的な労働の長期雇用や技能形成については今後も日本の強みをいかして大きく変化することはないだろう。すなわち、長期雇用でやや広い範囲でローテーションにより仕事をこなしながら技能を形成するやり方である。しかし、貿易財生産産業ではこの基幹労働者の数は縮小せざるを得ない。外国に立地する子会社で育成され技能を身につけた人材は日本人の代わりが充分勤めることができるようになってきている。モンゴルの鉱山を訪れたとき、日本の機械メーカーが鉱山用の機械を輸出してメンテナンスを含んだ使用方法を指導していた。日本人技術者は機械の組み立てと最初の指導を行うが、後の長期に滞在しての指導はフィリピンの子会社で働いていたフィリピン人を使用していた。日本人を長期滞在させるには費用がかかり過ぎるのである。ベトナムの自動車工場を訪問したときには、モデルチェンジのときに日本人でなく既にタイの工場で経験したタイ人を派遣するという話を聞いた。また、ラオスに日本企業が進出するときには、タイの子会社で働いていたタイ人を経営者として派遣しているということであった。この様に企業内の雇用の活用や調整はもはや日本の企業内にとどまらず、外国も巻き込んだ環境で行われることになる。

去るも地獄、残るも地獄 失業から逃れた従業員をどうするか

日本大学大学院総合社会情報研究科教授 田中堅一郎



失業者だけが問題ではない

まず素朴な疑問を呈したい。そもそもリストラを行うことは中長期的な経営の効率化やパフォーマンスの向上に役立っているのだろうか。一九八〇年代に深刻な不況を経験したアメリカにおいて、競争力向上のため組織のダウンサイジングを実施した企業が多かった。そこで、私はアメリカの人的資源論に関する先行研究のレビューをしたところ、以下のことが分かった。雇用調整による組織のダウンサイジングは、短期的に見ればバランスシートを均衡化するの間違いない。しかし、アメリカ企業の半数以上がダウンサイジングの実行後、生産性が落ちていくという結果が出ているのである。中長期的にはリストラと企業業績の向上と因果関係があるという「常識」が崩れ去ってしまう。

雇用調整から逃れた従業員に渦巻く不安や不信感

私はこれまで、ダウンサイジング後の組織の生産性を左右するのは「レイオフ・サバイバー」と呼ばれる「雇用調整に残った人たち」だと述べてきた。つまり、失業者だけでなく、レイオフ・サバイバーの心理的狀態にも配慮すべきではないか、と考えている。ではレイオフ・サバイバーは実際に、どのよ

うな心理状態に置かれるのだろうか。

レイオフ・サバイバーのダウンサイジングに対する反応を示した研究がある。それは、一九九八年に Mishra と Spreitzer によって類型化されたものである。そもそも、レイオフ・サバイバーは雇用調整を逃れたのだから、「勝ち組」ととらえることもできる。自分をそのように見ることができると、リストラを建設的にとらえ、将来に希望を持つたり、冷静に置かれた状況に対応することが可能になる。しかし、実際には、不安や無力感に苛まれたり、会社に怒りをぶつけたりなど、組織や自分に対してネガティブな態度を示す人が圧倒的に多い。次に自分が解雇されるのではないかという不安感。同僚がレイオフされたのに自分が残っている罪悪感。「今まで一生懸命やっていたのに、なぜ」という上級管理者に対する不信感。同僚の解雇の手続きに対する不正に対する憤り……。このように、レイオフ・サバイバーたちの心の中には、多くのネガティブな感情が渦巻いている。

雇用調整によって従業員のストレスは増大

アメリカ西海岸の民間企業やフィンランドの行政機関を対象とした調査によると、病気になる欠勤率・抑うつ状

態の増加、過食や拒食など食事の摂取量の変化など、雇用調整によるレイオフ・サバイバーのさまざまな悪影響が示されている。また、組織へのコミットメントへの影響も無視できない。たとえばもともと組織へのコミットメントが高かった人でも、雇用調整の手続きが不公正だと強く意識している人ほど、下がり方が急である。

転じて、日本ではどうか。連合総研が行った「第一七回「勤労者と仕事と暮らしについてのアンケート調査」報告書」によれば、仕事や職場でのストレスが「かなり増えた」や「増えた」を合わせた比率が全体では五五・五%だが、勤務先の経営状況の悪化、失業不安、労働条件・雇用の悩みを感じていたり、雇用調整があつた場合などには、より高い割合でストレスが増すことが見えてくる。さらに、私が行った調査結果によれば、リストラが身に迫っていると感じているほど、従業員のストレス反応や心理的影響は強かつた。具体的には、職務行動が停滞したり、自分の殻に閉じこもったり、個人的に時間を浪費したり、長い休息、昼食をとったりと、リストラの脅威が極端に消極的な行動になる。これでは、組織の生産性に影響が出ないはずがないだろう。

企業再生は残された従業員にかかっている

このように心理的な側面から分析したとき、リストラによる雇用調整が残された社員に与える影響は甚大であり、決して無視できない。だがもしかすると、経営側や株主は事業の再構築の絵を描き、それに伴う雇用調整をして一件落着と思っているかもしれない。確かにバランスシートは整ったはずだが、残された従業員のことを思えば、勝負はその後なのである。経営側が本心からそう考え、それを実行する仕掛けを作れるかが肝心である。事業の再構築に伴って、組織構造や制度、仕組みの転換、雇用調整や人材の再配置など、さまざまな変化が人と組織に起こる。さまざまな変化が人と組織に起こる。人員削減もあるかもしれない。肝心なことは、新たに作った体制を礎に変革を起こすことによって再生につなげていくことではなからうか。リストラ実施が経営再建にとって前向きなものであるにせよ、従業員に不安や不信感が芽生えたり、賃金カットや仕事量の増加などが生じれば、従業員の負荷を質的に大きくする。そうした負担感やネガティブな気持ちを抱えたまま、社員に再生に向けた変革行動を強いたところで無理があることも、ご理解いただけたらう。

アメリカにおける失業保険の緊急対応と制度改善の動きから

一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授 中窪裕也



アメリカでは、二〇〇九年二月の「アメリカ復興・再投資法」(American Recovery and Reinvestment Act — A R R A) の成立から一年が経過し、その効果をめぐる議論が再燃した。「一〇〇年に一度」の不況に対処するため連邦政府が打ち出した総額七七八〇億ドルにのぼる緊急の景気刺激策に対しては、壮大な浪費との批判も強くある。しかし、専門機関の分析では、控えめに見ても二五〇万人以上の雇用を維持・創設し、思いのほか有益であったという評価が多い(本年二月一七日付ニューヨーク・タイムズ)。

中でも失業給付に対する支援は、最も成功したものの一つとされている。これが失業者の生活を支えるとともに、速やかに消費に回って景気を底支える機能を果たした。かつての大恐慌時代のように失業保険制度がなかったとしたら、はるかに悲惨な状況になっていたことは確実である。アメリカの失業保険は、連邦法の枠組みの下で各州がそれぞれに制度を設けているが(注)、今回の経済危機では、(1) 臨時的な給付延長と給付額の上乗せ、(2) 失業保険制度の「現代化」のための補助金の支給、という形で、短期・長期の両面から連邦による支援が行われた。

(1) に関して、すでに二〇〇八年七月から緊急失業給付(EUC)が導入され、最長二六週が通例である州の失業給付が終わった者に、連邦の予算で一三週の追加給付を行っていた。これが後に拡大され、第1期間(二〇週)、第2期間(一四週)、第3期間(州の失業率により一三週または八週)、第4期間(失業率の高い州のみが対象、六週)と、最長で五三週の追加給付が行われるようになった。また、EUCが終了した者については、州が基本制度に組み込まれている延長給付(EB)を発動し、原則として一三週、高失業率の場合には二〇週の追加給付を行うことができる。EBの費用は本来、連邦と州の折半であるが、A R R A によって全額が連邦の負担とされ、州による利用が促進された。さらに、EUCや州の二六週分を含むこれらの全期間について、連邦予算で給付額に週二五ドルが上乗せされている。

(2) のほうは、制度改善のために一定のプログラムを採用した州に補助金を与えるものであり、必須の要件は、受給資格の有無を判断するにあたっての「代替的基礎期間」の採用である。ごく簡単に言えば、より直近の時期に稼得した賃金額の算入を可能にするもので、これによって、特に低賃金労働者に対する受給資格の拡大がはかられている。それに加えて、①パートタイム雇用のみを求める場合も受給を認める、②職業訓練を受ける期間について給付延長を認める、③家庭の事情(家庭内暴力、配偶者の転勤、家族介護)による離職の場合も受給を認める、④扶養家族を有する者の上乗せ手当を支給する——の中から二つを採用すれば、満額の補助金が支給される。ここでも短時間就労、女性、長期失業など、従来の制度がうまく適合していなかった層がターゲットとされている。A R R A の制定から一年間に三二の州がこれに沿った改革を行い、計二八億ドルの補助金が支払われたという。

周知のように、日本でも二〇〇九年三月の雇用保険法改正で、個別延長給付(六〇日)の導入、雇止めに対する受給要件の緩和と給付日数の増加、被保険者の範囲の拡大など、セーフティネット機能の強化が行われた(本年も非正規労働者に対して適用をさらに拡大する法改正が提案されている)。また、雇用調整助成金についても要件が緩和されて大幅な支出増となり、事業主を通じる形で失業未満者へのサポートがなされている。

言うまでもないが、アメリカと日本とは雇用構造や労働市場が異なるし、失業保険の仕組みも違っており(たと

えば、アメリカでは使用者のみが保険料(税)を負担している。なお、上記のEUCやA R R A の費用はそれとは別に連邦の一般予算から支出)、簡単に比較することはできない。ただ、資本主義・市場主義の権化のように見られがちなアメリカでさえ、危急の事態に対応して最長二年近くもの失業給付を行い、また、それなりに配慮ある方向へと改革の努力を行っていることは、我々としても確認しておくべきであろう。

日本の場合、雇用保険法によって多彩な給付を有する独自の体系が作られているが、その名称にしても二事業の仕組みにしても、同法が作られた一九七四年当時の終身雇用的なパラダイムを感じる部分がある。近年は倒産・解雇等による離職者への給付を厚くする形で制度が再編されてきたが、「失業」が格段に普遍化した今日、これを正面から受け止めた制度上の備えと、それに対する負担のあり方について、根本的な再検討を行う必要があるかもしれない。同時に、雇用保険が果たしている積極的な役割について、社会の認識を高めることも重要と思われる。

(注) 拙稿「アメリカの失業保険制度」労働法律旬報 一六八四号三七頁(二〇〇八)を参照。

第二のセーフティネット構想に 求められるもの

佐賀大学経済学部准教授 丸谷浩介



完全失業者数三三三万人、雇用保険の求職者給付受給者数七九万人、生活保護受給世帯のうち稼働世帯が二八万世帯（数値はいずれも二〇〇九年一月～二月）。二〇〇万人以上の失業者たちは、雇用保険と生活保護の間隙にあり、なんら社会保障の対象となっていない。この間隙を埋めるべく昨年度から開始された「第二のセーフティネット」と言われる緊急人材育成事業により、職業訓練と生活支援を総合的に、雇用と社会保障のセーフティネットを再構築することが期待された。

失業者が求職活動を行うだけでなく職業能力ないし雇用される能力を身につけるための職業訓練等を受講することを条件として給付される。その背後には失業保険による給付が一時的なものに過ぎず、職業経験と雇用される能力があることを前提とした制度設計で転職保障保険となりがちであること、公的扶助制度は事実上雇用労働による生活の自立には結びつきにくく、貧困が常態化しやすいことが指摘されていたことに由来する。このために、「転職時の生活保障」と、「常態化した貧困」との間に雇用される能力の開発というニーズを認め、その間に生活保障を行うという構造にしたのであった。それ故、失業扶助の特徴を「福祉から就労へ」というスローガンで表現することになったのである。

これは、一九三四年の失業法と一九九五年の求職者法の二度である。保守党政権下の九五五年法制定当時の状況は、多数の公的扶助給付に依存する長期失業者を再度労働市場へ復帰させることと、非労働力化した者の能力開発を通して国内の労働力不足を補うことが政治課題となっていた。そのために三つの方策がとられた。第一に、失業者の雇用される能力を向上させるためにその二

ーズを個別化した上で、能力開発に係る事業に関して国の責任を強化したことである。第二に、失業者が能力開発を行っている期間の所得保障を整備したことである。第三に、能力開発を失業者の自発的な意思に基づく選択と位置づけた上で、これを選択しやすいように経済的な誘因（動機付け）を持たせたことである。これらにより、かなりの失業者が労働市場に復帰することができた。

しかし、過去の経済復興期あつたても数多くの長期失業者が非労働力化したことにより、労働力が停滞するという禍根を残した。政府の白書ではこれを再認識し近年の改革議論では「仕事を再認識」と「能力」を向上させることにより給付との結び付きを一層強めようとしている。ここで留意しなければならないのは、「仕事」については「自立」することを失業者の権利として把握し、その選択により「雇用される能力」に止まらずに「自己実現発揮の場」としての市民活動に従事することなどもその要件に含めていることである。つまり、目指すべくは完全雇用だけではなく、不況克服後の完全従事社会なのである。積極的労働市場政策によって市民が労働市場に接触する機会を確保されるだけでなく、チ

緊急人材育成支援事業は職業訓練の受講を条件に訓練期間中の生活保障を行う二〇一〇年度までの暫定的措置であつたが、二〇一一年度以降は新たな恒久的措置として再始動する。労働政策審議会職業安定部会雇用保険部会では、二〇一一年度以降の新たな制度について「求職者支援制度」という名称での具体的な制度設計の議論に入った。もとより、このような「第二のセーフティネット」は、九〇年代以降拡大発展してきた欧州の失業扶助制度を模範にしている。欧州の制度は一般的に、

イギリスで失業扶助が法定化されたのは、一九三四年の失業法と一九九五年の求職者法の二度である。保守党政権下の九五五年法制定当時の状況は、多数の公的扶助給付に依存する長期失業者を再度労働市場へ復帰させることと、非労働力化した者の能力開発を通して国内の労働力不足を補うことが政治課題となっていた。そのために三つの方策がとられた。第一に、失業者の雇用される能力を向上させるためにその二

ひるがえって、我が国の第二のセーフティネットに係る議論は、雇用される能力を身につけることと生活保障とがトレードオフの関係であることが前提とされている。そこには、失業者の能力開発に関する国の責任の議論が欠落している一方で、失業者が再就職しない（できない）責任が強調される。このような議論の背景には憲法二七条一項にいう勤労の義務と憲法二五条の生存権とを対置させる思考方法がある。むしろ今必要なのは、第二のセーフティネットを憲法一三条にいう個人の尊厳と、憲法二七条一項の勤労の権利を規範原理に据えた制度設計に関する議論であろう。第二のセーフティネット構想は、積極的労働市場政策と人権保障の試金石になっているのである。

ヤリテイ、社会的企業等のボランティアセクターに追加予算を投資し、市民がそれに従事することを支援するのである。

もとより、このような「第二のセーフティネット」は、九〇年代以降拡大発展してきた欧州の失業扶助制度を模範にしている。欧州の制度は一般的に、

イギリスで失業扶助が法定化されたのは、一九三四年の失業法と一九九五年の求職者法の二度である。保守党政権下の九五五年法制定当時の状況は、多数の公的扶助給付に依存する長期失業者を再度労働市場へ復帰させることと、非労働力化した者の能力開発を通して国内の労働力不足を補うことが政治課題となっていた。そのために三つの方策がとられた。第一に、失業者の雇用される能力を向上させるためにその二

ひるがえって、我が国の第二のセーフティネットに係る議論は、雇用される能力を身につけることと生活保障とがトレードオフの関係であることが前提とされている。そこには、失業者の能力開発に関する国の責任の議論が欠落している一方で、失業者が再就職しない（できない）責任が強調される。このような議論の背景には憲法二七条一項にいう勤労の義務と憲法二五条の生存権とを対置させる思考方法がある。むしろ今必要なのは、第二のセーフティネットを憲法一三条にいう個人の尊厳と、憲法二七条一項の勤労の権利を規範原理に据えた制度設計に関する議論であろう。第二のセーフティネット構想は、積極的労働市場政策と人権保障の試金石になっているのである。

雇用創出のための成長戦略

国際基督教大学教養学部教授 八代尚宏



規制強化よりも雇用創出

二〇〇九年の日本の経済成長率は、前年比五%のマイナスとなった。これは米国の二・五%減やユーロ圏の四%減（OECD見直し）と比べても大幅な落ち込みであった。他方で、欧米の九%台に上昇した失業率に対して、日本では五・一%にとどまった。これは日本企業が、生産水準の大幅な落ち込みにもかかわらず、雇用を維持していることによる面が大きい。

しかし、この半面、景気が回復しても、企業は過剰雇用が解消するまで、新規雇用を増やさず、それだけ新卒者や非正社員の雇用機会が失われる。企業別労働市場が主流の日本では、企業に保護されない労働者を守るためには、経済成長を促進し、全体の雇用需要を増やすことが基本的な政策となる。

伝統的な経済学では、金融緩和や財政赤字の拡大で、短期的には総需要を増やすことができる。しかし、すでに先進国の内では突出した公的債務残高を抱える下で、中長期的に持続的な経済成長を実現するためには、民間需要主体の成長の実現が大きな前提となる。

しばしば、供給面の効率化を促す規制改革では、需給ギャップが拡大し、雇用増には結び付かないという見方がある。しかし、日本の現状では、多く

の潜在的な民間需要が、規制により抑制されており、これを改革することで、新規需要を創出する余地は大きい。

こうした潜在需要は、慢性的な行列が見られる分野には必ず存在する。限られた商品やサービスを多くの消費者が購入するために、長い行列を作るといふ非生産的な行動は、需要に見合った供給を増やせない社会主義経済に特有な現象である。

市場経済が建て前である日本でも、病院や診療所、介護施設、および都市部の保育所には、慢性的な行列が見られる。これらは、国がサービスの基準や価格を定め、財源の大部分を社会保険や財政で賄っていることに共通点がある。利用者にとってサービスの価格が低く抑制されれば、それに見合った需要が増える。他方で、税金や社会保険料の引き上げには限度があるため、需要を満たすだけの供給増が得られず、そのギャップは行列の形で調整されざるを得ない。このため、何らかの手法で価格の引上げが可能となれば、それがサービスの供給を増やし、新たな雇用を生み出すことが可能となる。

公的保障と個人消費との組み合わせ

医療や介護・保育サービスの利用者にとつての価格が、そのコストに比べて低位に固定されてきたことは、貧富

の差なく利用されるためである。これは感染症や急性症の医療については自明であるが、介護や保育でも、家族によつて保護されない特定の高齢者や児童への福祉とされていたためである。

しかし、女性就業率の高まりや親子同居率の低下等の経済社会環境の変化の下で、介護や保育が、一般の家族にとつても必要なサービスとなつている。そうした変化にもかかわらず、過去の社会制度が対応していないことが、慢性的な供給不足の要因となつている。

介護サービスへの需要を保障する介護保険では、それ以前の措置制度の時代と比べ、利用者の選択肢を広げるとともに、民間企業の参入が容認された。しかし、いぜんとして介護サービスの価格が国により操作される現状では、企業の創意と工夫に応じたサービスを設定し、それに対応した価格付けを行う余地がほとんどない。仮に、基礎的なサービスの対価を介護保険で保障するとともに、よい質の高いサービスに

ついでに価格は、事業者と利用者との合意で決めることが容認されれば、質の面での多様な競争が生まれる。これは、低価格の商品と高価格・高付加価値の商品とが並存する、普通のサービス産業に近づくことになる。

民間保育所についても、国が最低限

の基準と標準保育料を定め、それに見合った補助金を保障する現行制度は不変とした上で、経営の自由度を高める余地は大きい。事業者の創意と工夫による多様な保育サービスを生み出し、その上乗せ部分については価格設定を自由化することで、種々の形態の事業者の参入が促される。その結果、保育サービスの質の多様化と量的な拡大が促される可能性が大きい。

職業紹介や派遣等の人材ビジネスも、それ自体が、雇用を生み出す成長分野のひとつである。悪質な事業者への取締りを徹底することで、人材ビジネスが発展すれば、それを活用して、賃金や労働条件の悪い企業を締め易くなるという意味で、労働者にとつてのメリットも大きい。未熟練のパートタイムから熟練正社員への架け橋の役割を果たす健全な人材ビジネスの育成も、成長戦略の一つの柱である。

雇用規制の強化だけでは、既存の職を守れても、新たな雇用機会は作れない。また、良い人材を引き付けるためには、それに相応しい賃金も必要である。すでに雇用されている労働者だけでなく、新卒者や非正規等、労働者全体の利益のために、大胆な規制改革を通じた需要と雇用の創出を実現する成長戦略が必要とされている。

雇用・生活保障のための新しい社会的コンセンサスに向けて

琉球大学法文学部教授 矢野昌浩



今回の世界同時不況の影響により、各国において雇用・失業問題が深刻化した。日本の状況の特徴は、多くの労働者が急速に雇用を失うだけでなく、雇用保険等からの代替的所得を得ることもできず、さらには住居までもなく、生活の基盤が崩壊してしまったという点にあるのではないだろうか。

この間、労働法の規制緩和に呼応して企業では非正規雇用の利用が進むとともに、生計維持的労働者も非正規雇用で就労する傾向が顕著となった。正社員の雇用を安定させ、その家族が生活できる賃金を保障することで、労働者世帯の経済生活を維持するという、従来型の生活保障の仕組みから漏れ落ちる層が増える一方で、非正規雇用の拡大・正規雇用の縮減に対応した社会的セーフティネットの再編は進まなかった。このことが今回の危機により明白となったと考える。

雇用保険については、究極的には、すべての労働者が適用対象とされるべきである。給付についても、モラルハザード防止のために保険加入の最低期間を受給要件として維持すべきであるが、「拠出一日につき給付一日」といった明確なルールによる給付日数の設定の仕方が望ましい。また、日本でも二〇〇九年度補正予算で創設された「訓

練・生活支援給付」にみられるような失業扶助の仕組みの拡充も急務である。さらに、これらの失業時の所得保障のみならず、再就職支援や教育訓練などの失業者を積極的に雇用に戻す仕組みも整備・改善されるべきである。鍵となるのは、雇用復帰支援の個別化（再就職可能性の個別評価による雇用復帰に要する予定期間の決定、本人の状況にもっとも適した雇用復帰経路の選択、これらに基づく支援措置の決定、その定期的な改定など）であろう。以上については、フランスの近年の制度改革が参考になる。日本は、フランスやドイツなどと同様に、労働市場を積極的に規制するという立場の憲法をもっているが（二七条一項、二項）、GDPに占める労働市場政策の割合はこれらの国に及ばず、自由放任を伝統とするアメリカやイギリスなどと同程度となっている。憲法に見合った労働市場政策のための予算拡充が望まれる。

全体的な方向性としては、すでに種々指摘されているように、ヨーロッパにおけるフレキシキュリティの議論が参考になる。フレキシキュリティは、グローバル化等による不確実性の増大に対応して、セキュリティの強化を求める労働者側と、フレキシビリティの拡充を求める使用者側との社会的調整

の産物である。その妥協の仕方は、各国で積み上げられてきた労使関係の諸制度や当面する課題によって、ある程度異なってくる。たとえば、フレキシビリティには、外的数量的柔軟性（雇用量・雇用形態の柔軟性）、内的数量的柔軟性（労働時間の柔軟性）、内的機能的柔軟性（労働者の多能工化、成果主義等による賃金の多様化など）、外的機能的柔軟性（アウトソーシング、賃金の弾力化など）といった類型があり、セキュリティにも、職（同じ使用者の下での同じ職という意味）の保障、エンプロイアビリティの保障、所得の保障、選択的学習機会（ワークライフバランスや継続的学習機会の保障など）といった類型があるとされる。フレキシビリティとセキュリティの各類型の間には、トレードオフもあるが（外的数量的柔軟性と職の保障）、諸制度の相互補完関係によりトレードオフを超えた良循環の成立の可能性もある（外的数量的柔軟性とエンプロイアビリティ・所得の保障など）。各国において議論され、実施に移されているそれらの組合せ方を、セキュリティの側から見たものが、その国の労働市場における広い意味でのセーフティネットであるといえる。

日本では、賃金が企業内で基本的に決定されていることから、その多様化・弾力化は進んでおり、法規制も厳格ではないことから、雇用形態や労働時間の柔軟性も高く、さらに配転・出向等の人事措置も柔軟に運用され、アウトソーシングも機動的に実施されている。非正社員の雇用量や賃金水準の削減も比較的容易に行われている。企業共同体の成員である正社員の雇用維持（職の保障とエンプロイアビリティの保障との中間形態）のために、他の柔軟性が取引の材料とされてきたことになる。これを超える新しい社会的コンセンサスを形成できるか。最初の試金石となるのが、この不況で正社員との溝が深まった非正社員の雇用問題であろう。雇用者数の三分の一を占めるに至った非正社員を景気の調整弁とすることは、なおも維持されるべきか。その一方で、グローバル化による人件費削減圧力のなかで、正社員雇用自体にも手がつけられつつある。いずれにしても、現状を「日本型フレキシキュリティ」として是認するのではなく、労働者の人権論に即して規範的に検討することが、新しい社会的コンセンサスの形成のために不可欠であろう。

決定されていることから、その多様化・弾力化は進んでおり、法規制も厳格ではないことから、雇用形態や労働時間の柔軟性も高く、さらに配転・出向等の人事措置も柔軟に運用され、アウトソーシングも機動的に実施されている。非正社員の雇用量や賃金水準の削減も比較的容易に行われている。企業共同体の成員である正社員の雇用維持（職の保障とエンプロイアビリティの保障との中間形態）のために、他の柔軟性が取引の材料とされてきたことになる。これを超える新しい社会的コンセンサスを形成できるか。最初の試金石となるのが、この不況で正社員との溝が深まった非正社員の雇用問題であろう。雇用者数の三分の一を占めるに至った非正社員を景気の調整弁とすることは、なおも維持されるべきか。その一方で、グローバル化による人件費削減圧力のなかで、正社員雇用自体にも手がつけられつつある。いずれにしても、現状を「日本型フレキシキュリティ」として是認するのではなく、労働者の人権論に即して規範的に検討することが、新しい社会的コンセンサスの形成のために不可欠であろう。

失業率上昇、短期よりも長期の政策を

首都大学東京大学院社会科学研究所教授 脇田成



近年の労働市場を巡る議論においては「A」非正規雇用一八〇〇万人をどうするのか、「B」失業率は一〇%になつてしまふ——という二つの強硬な意見が交錯し、冷静な議論が成立しなかつたと言つて良い。

Aの意見に従えば、雇用の三分の一は悪条件のもとで働いており、早急な対策が必要だが、Bの意見に従えば日本の労働市場に非正規雇用に配慮する余裕はなく、下手な対策を打てば失業率は上昇してしまふ。

そこで「C」正規雇用者と非正規雇用・失業者の連帯、あるいはワークシェアリングが叫ばれることもある。

大きく言えば、「A」から「C」まで、正規雇用・非正規雇用・失業という順位をつけて、どこに問題があるのか探る議論であると言える。

現在の日本の雇用情勢

まず失業率から考えよう。OECDの各国の定義の相違を調整した失業率で見ると、日本の上昇率は明らかに低い。GDPの減少幅は輸出を中心に逆に大きいので、日本の労働市場は良く踏みとどまつたと言える。

ただしこの踏ん張りは今回に限つた話ではなく、過去の延長線上にある。この動きを説明するのは伝統的なオークン法則だ。

オークン法則とは以下の関係が
 (今年の失業率 - 非中の失業率) = 減産
 (a - 失業率) × 実質GDP成長率

うまく成立することをいい、近年の日本の失業率の動きはオークン法則に従うことが簡単に確かめられる。筆者などたいていの計測ではGDPに反応する部分bが〇・一(米国は〇・四、英国は〇・五)であり、定数項aが〇・四〇・三となる。つまり実質GDP成長率二%を超えると、失業率が下落することになる。この実質三%はさまざまな意味で分岐点となる数字だが、

だいたい各国共通であると思われる。今回のリーマン・ショック以降の急激な悪化に対しても、この法則は有効だ。失業率の最大変化幅は二〇〇八年九月の失業率、四・一%と、二〇〇九年一〇月の五・五%であり、幅は一・四となるが、定数項の〇・三を引くと、

だいたい実質GDP成長率一〇%低下に対応する。実質GDPの数字は大きく揺れ動くので確定したことは言えないが、だいたい少し多めに失業率は上昇したといつて良い。

格差問題と非正規労働者

このオークン法則の含意から考えると、失業率は専ら実質GDPなど労働需要に左右されることになる。労働供給面からみれば、非正規労働の問題は

どう影響するだろうか。実は非正規労働比率は今時の不況についてはこの比率はさほど変動がないものの、失業率に負に影響している。ただし詳しい議論は筆者の別稿を参照してもらつて、表だけを提示するとこの問題はいくつかの問題の集合体であることだ。

なかでも高齢化に伴う嘱託等の増加や、女性の社会進出による就業率の増大の役割が大きく、報道が多い中高年男性の比率は少ない。

短期よりも長期の対策を

さてこの現状を踏まえて、どのように雇用対策を考えるべきだろうか。まず筆者は今後、二年ほどは最低限、生産は上昇するとみており、短期のさらなる対策が必要とはみていない。むしろ政府が資金を使って、雇用を無理に増加させる必要はないと考えている。

もちろん雇用は重要であり、日本経済における勤勉な精神と勤労の大切さを否定するわけではない。就業機会の拡大を通して社会保障が実行されることも究極的には望ましいと思う。

しかしながら、不完全雇用状況の下で、徒らに労働供給を促進する

と、低質な労働が増加し、かえつて弊害が大きい。表で見たように非正規雇用はさまざまな問題を抱えた集団の集合体であり、高齢化社会が来るからと言って、高失業率のもとで労働供給促進策はどうだろうか。

むしろ現在は社会保障番号など実態把握制度の整備と追跡調査に力を注ぐべきであろう。現在でもマクロの統計から全体の感触はつかめるのだが、だからといって個別の労働者について保護や訓練の必要性を見極めることはできない。ベネフィットが存在する元で自己申告に従えば、モラルハザードが存在するためである。それを防ぐためには、訓練にどのくらい出席したか、など時間を人質に取ることになるが、そのような訓練などの政策に意味や効果があるのか疑問である。

また非正規雇用者の多くは単純作業に従事している場合が多いと考えられるが、契約や制度はそれに応じた単純なもの望ましい。誰が指示し、誰が賃金を支払うか、明確にはつきりさせなくてはならない。逆に複雑な業務に従事している非正規労働者は、正規雇用に誘導すべきであろう。行動経済学的な側面を重視し、中間的で複雑な制度は公的介入など非効率性の源泉であることを重視すべきではないか。

	男	女
高齢者	定年延長	
中年層	派遣村	主婦パート
若年層	就職氷河期	就職氷河期 未婚・母子家庭