

日本労働年鑑 第70集 2000年版  
The Labour Year Book of Japan 2000

特集 現代日本の雇用変動と雇用・失業問題

第四章 九〇年代における雇用政策の展開とその特質

一 雇用政策の展開

1 積極的雇用政策の基調

雇用政策については、一九六〇年代に失業対策から積極的雇用政策への転換が行われて以来、「労働力需給の不均衡を調整するために労働者の職業の転換、地域間の移動、職場への適応等」を促進し、完全雇用をめざす政策が基本になってきた。積極的雇用政策は、六六年の雇用対策法の制定とそのもとの雇用対策基本計画や職業転換給付金制度の創設などを通じて進められたが、当時は高度経済成長のもとの「労働力不足」が問題になっていた時期であり、その面では「労働力不足」への対応策でもあった。

しかし、オイルショック後の不況によって離職者、失業者が増加するなかで、積極的雇用政策は雇用の維持・拡大をはかる政策という性格を強めていった。とくに七五年にこの政策の一環として失業保険制度が雇用保険制度に再編され、その当時の失業者の広がりに対して雇用保険事業のなかの雇用調整給付金制度などの活用によって一時休業や職業訓練等を行いながら雇用関係の維持がはかられた。

その後、長期的には失業率が上昇する傾向をみせたものの全体としては安定していたため、失業対策は雇用調整給付金や雇用安定資金制度など雇用保険制度のもとの助成金を中心に展開されてきた。とくに、一九八〇年代半ばの急速な円高によって、輸出産業を中心に日本経済は不況に陥ったが、これに対して、政府は八七年に地域雇用開発促進法を制定し、地域雇用開発助成金を創設するとともに雇用調整給付金の拡充を柱とした「三〇万人雇用開発プログラム」や「産業、地域、高齢者雇用プロジェクト」などの対策を進めた。

2 雇用関係給付金を中心にした失業対策

九〇年代に入って雇用情勢が悪化し、失業者が増加するなかで、失業対策は重要な政策課題になった。これに対し、政府は九二年以降、たびたび「総合経済対策」という形で、大規模な財政投入による景気の回復を柱としたマクロの経済政策を打ち出す一方、雇用政策の分野では、雇用調整助成金など雇用関係の給付金を活用して、雇用の維持、雇用機会の拡大をはかってきた。

とくに九三年末に「雇用支援トータルプログラム」が作成され、九四年以降、これが失業対策の柱となった。このプログラムでは、中小企業の教育訓練についての助成率の引き上げ、就職が困難な者を雇用した事業主に対する助成金の対象範囲の拡大、地域雇用開発関連の助成金の要件緩和、雇用安定に配慮した事業再構築を行う企業への支援、四五歳以上の出向者を受け入れた企業への助成、雇用調整助成金の適用条件の緩和など、直接的な雇用対策が打ち出された。

また、九五年には特定不況業種雇用安定法の改正を行い、特定不況業種雇用対策として、産業構造の変化のもとで雇用確保や能力開発を進める場合、通常よりも高率の助成措置をとるとともに指定業種も拡大した。一方、九五年に進んだ急速な円高に対応するために、「緊急円高、経済対策」がまとめられたが、そのなかで雇用調整助成金や特定不況業種雇用安定法を活用した雇用対策が打ち出された。さらに、同年九月には「新総合雇用対策の拡充」がまとめられ、中小企業の雇用創出を支援するために中小企業雇用安定法を改正し、新分野展開のための人材確保に対する助成措置、人材高度化のための助成措置などがとられた。九七年には地域雇用開発等促進法が改正され、高度技能活用雇用安定地域に指定された地域には、高度技能者・技術者などを雇用した場合に地域高度機能人材確保助成金などの助成が行われることになった。

九八年にも大規模な総合経済対策が打ち出され、このなかで「緊急雇用開発プログラム」も実施されたが、その中身は、雇用調整助成金、労働移動・雇用安定助成金、能力開発給付金などの助成率の引き上げ、労働者の自主的能力開発を支援する教育訓練給付制度の創設、ホワイトカラーの就職支援と能力開発対策の強化、特定求職者雇用開発助成金の年齢要件の緩和、離職者等への職業訓練、雇用開発等支援のための助成率の引き上げ、勤労者への情報提供・相談機能の拡充などであった。さらに、一〇〇万人の雇用創出をめざして「雇用活性化総合対策プラン」が策定された。このなかで四五～五五歳の雇用者を雇用した事業主への賃金助成や訓練中の失業給付の延長などが盛り込まれた。

### 3 産業競争力強化と緊急雇用対策

九六年六月には七〇万人の雇用創出をめざす「緊急雇用対策および産業競争力強化について」が策定され、これにもとづく雇用対策が実施に移された。この政策では、産業競争力強化と「緊急」雇用対策を一体化しているところに今日の特徴がある。規制緩和などを通じて「構造転換」を進め、国際競争力の強化による経済成長を長期的に展望する一方、そのなかで必然的に生まれる雇用の「流動化」や失業に対して緊急雇用対策で対応しようというのである。

ここでの雇用対策の柱は、(1)規制緩和による新たな事業の創出、(2)新産業育成・振興、新親開業の支援、(3)職業安定法、労働者派遣法の改正、雇用情報ネットワークの構築、(4)中高年ホワイトカラーの再就職支援のための職業訓練や求人開拓、(5)緊急地域雇用特別給付金の設立、地方自治体による民間企業やNPOなどへの事業委託による雇用の創出(パソコン・外国語などの教育、ヘルパー養成、都市美化、環境資源の管理・改善、埋蔵文化財発掘調査、研究開発など)、(6)民間教育訓練機関の活用によるホワイトカラーの能力開発、(7)長期リフレッシュ休暇の導入などとなっている。

このうち(1)と(2)は産業政策と直結しているが、産業競争力の強化や経済成長が雇用の拡大をもたらすとは限らない。また、経済成長が雇用拡大をもたらすとしても、九〇年代の米国社会などをみると、それは低賃金あるいは不安定な雇用であるおそれも大きい。一方、(3)以下は、構造変化や企業のリストラによる労働移動を円滑に行い、雇用のミスマッチの解消をはかろうという雇用対策である。(3)はフレキシブルな雇用管理にあわせた労働市場システムの確立をめざすもので、労働市場の規制緩和を進めて民間職業紹介や派遣労働の拡大をはかろうという政策である。(4)、(6)は、とくにホワイトカラーの労働移動を円滑にするための能力開発を支援する施策である。

これらに対して、(5)は失業者増大に対する「直接」の雇用創出策であり、緊急雇用対策の「目玉」であった。雇用の創出については、自治体などによる事業も議論されたが、「失対事業の復活」のお

それがあるとして、民間企業やNPOなどへの事業の委託ということになった。これについては、NPOを雇用政策に利用しようとしている点や労働に対する報酬が賃金でなく「謝礼」とされ、雇用関係を否定している点など、多くの問題点が指摘されているが、雇用の創出という点で民間企業とともにNPOが位置づけられたこと自体は、重要な意味をもつといえよう。

#### 4 ホワイトカラーを中心においた雇用対策

ところで、この緊急雇用対策にもみられるように、最近の雇用対策ではホワイトカラーを主な対象とした施策が目立っている。というのは、従来、雇用が安定していると考えられてきたホワイトカラーで人員削減が進んでいることが雇用不安を高めているが、それにもかかわらず、従来の雇用対策ではこの層に対する対策が十分でなく、それがホワイトカラーの再就職を困難にし、失業問題を深刻化させていると考えられているからである。

そこで、緊急雇用対策には、ホワイトカラーの再就職を促進する民間職業紹介の拡充、あるいは労働者派遣事業の拡大、ホワイトカラーを主たる対象とした能力開発などが盛り込まれるとともに、雇用創出面でもホワイトカラーむけの仕事が中心におかれたとみることができる。雇用構造が変化し、ホワイトカラーの比重が大きくなっているなかで、その雇用対策が新たに注目されるようになったことは大きな意義をもつといえる。従来のような公共投資などによる雇用創出や職業訓練などではホワイトカラーには十分な効果をもちえず、新しい施策が求められていることは確かである。しかし、今回の緊急雇用対策に盛り込まれたパソコン教育などがどの程度雇用創出につながるのか、疑問視する声大きい。

#### 5 九〇年代の雇用政策の特質

九〇年代の政府の政策をみると、経済構造の転換は、短期的には失業の増大をもたらすが、長期的には経済成長によって雇用拡大につながるとして、経済構造の改革を推進する一方で、「失業なき労働移動」をめざしているといえることができる。そうしたなかでは、雇用の創出は経済成長の従属変数であり、直接的な雇用創出の政策は重要な位置を与えられていない。

しかし、雇用が全体として縮小しているなかでは、各種助成金による雇用拡大は効果も限られており、失業問題の解消にはつながらない。とくに、中高年者など失業期間が長期化しているなかでは、こうした政策は中高年者の雇用不安を解消するものにはならないであろう。

### 二 労働市場の規制緩和政策

#### 1 労働市場をめぐる規制緩和の推進

今日の労働市場政策をめぐるのは、規制緩和が重要な論点になっている。労働市場の規制緩和論はOECDがリードした。もともとヨーロッパなどが高失業問題をかかえているのに対して、OECDは、これらの労働市場が硬直的であるために雇用拡大が進まないとして、労働市場の弾力化を求め、ヨーロッパ諸国がその政策を実践したのである。

しかし、日本の場合、当時は失業率が必ずしも高くはなかったもので、失業への対策という側面よりは、経済構造改革の一環としての労働市場の規制緩和であった。すなわち、経済構造改革による産

業構造の転換を進めるうえで、新しい産業分野への労働力の移動は不可欠であり、スムーズな労働移動の条件を整備するために規制緩和が求められたのである。構造改革に対応するために「参入しやすく転職しやすい労働市場」の形成をめざした規制緩和であったが、これは九〇年代の雇用の流動化を促進する雇用管理と軌を一にしている。

労働市場の規制緩和をめぐる議論で中心になったのは、民間職業紹介の原則自由化や派遣労働の原則自由化であり、労働市場の需給調整の仕組みを柔軟化することであった。しかし、これらの政策も、その後の失業率の上昇、失業問題の深刻化のもとで、失業への対策として「失業なき労働移動」の促進という側面が強まってきた。

## 2 派遣労働・民間職業紹介の自由化

労働市場の規制緩和の論点の一つが労働者派遣法の改正である。八六年に労働者派遣法が施行されて以来、その対象となる業務の拡大は、つねに同法をめぐる一つの論点であり、これまでも何度かにわたって業務が拡大されてきた。しかし、フレキシブルな雇用管理を推進するためには、それまでのポジティブ・リスト方式では対応できないとして、日経連や業界団体などはネガティブ・リスト方式を強く求めた。これに対しては労働組合などの強い反対もあったが、派遣労働は九九年に原則的に自由化された。

労働市場の規制緩和をめぐるもう一つの論点は、民間職業紹介のネガティブ・リスト方式への転換である。これは、今日の経済構造の大きな変動のなかで労働力の移動が進み、公的職業紹介だけでは求職者と求人の多様なニーズに対応できないとして、きめ細かな求人情報の提供、相談のできる体制を整備するために、二九の職種に限定されていた民間の営利職業紹介を原則自由化し、その機能を拡充する必要性が主張された。

とくにホワイトカラーが経済構造改革によって流動化しているが、従来の職業安定所はホワイトカラーの職業紹介については十分機能していないため、民間職業紹介の自由化が求められたといえよう。今日ホワイトカラーのリストラが進んでいることを考えれば、その職業紹介機能を強化する必要があることはたしかであるが、こうした民間職業紹介のなかで、労働者の保護、権利の保障が十分行っているのか、疑問も大きい。それにもかかわらず、一九九九年の職業安定法の改正によって民間の営利職業紹介は原則的に自由化された。

これらのほかにも、雇用に関する規制緩和の要求として、労働基準法の期間に定めのある雇用契約の期間の延長や最低賃金制の規制緩和、女性保護規定の撤廃などが出てきた。このうち、女性保護規定の撤廃などすでに実現したものもある。これら規制緩和政策は、全体として、フレキシブルな雇用管理を進めようとする企業の動きに対応しており、雇用の流動化を推進する政策といえることができる。

## 三 高齢者雇用政策と雇用継続

### 1 高齢者雇用対策と定年延長

今日の雇用政策のなかで最も重要なものの一つは、雇用情勢がとりわけ厳しい高齢者の雇用対策である。日本では高度経済成長期以降、中高年者はつねに人員削減の対象にされる一方で、有効求人倍率の低さにみられるように雇用機会を見出すことは困難であった。このため、中高年者の

雇用対策は雇用政策のなかでつねに重要な位置を占めてきた。しかし、中高年者のなかでも、とりわけ高齢者の雇用情勢が厳しいという認識が広まり、一九七〇年代後半には「高齢者雇用対策」が相対的に独立して策定されるようになった。

高齢者の雇用対策として最も重視されたのは定年延長である。七〇年代以降、六〇歳への定年の延長が、政策面でも、また労使間でも課題であったが、これは基本的に労使の自主性に委ねられるべきものとされた。しかし、八六年に高齢者雇用問題についてはじめての総合的な法制である「高齢者雇用安定法」が制定され、六〇歳定年の広がりをふまえて定年延長が事業主の努力義務とされた。

## 2 定年後の雇用延長の促進

九〇年代に入ると、一方では六〇歳定年が定着したが、他方で、年金支給開始年齢の繰り延べ問題が出てきたため、それとの整合性をはかることが必要となり、六五歳までの「継続雇用」が高齢者雇用対策の柱になっていった。これは、六五歳までの定年延長を視野に入れつつも、定年延長以外にも多様な形の就業継続で、実質的に職業年齢延長をはかろうというものである。実際に、定年年齢が六五歳の企業は例外的であるが、「雇用延長」や「再雇用」などの制度を設ける企業は増えており、すでに定年退職者の三割程度がこれらの制度で継続就業している。

九五年には高齢者雇用安定法の改正によって、六五歳までの継続雇用が事業主の努力義務とされ、それを支えるために継続雇用定着促進助成金や高齢者雇用環境整備奨励金などが創設された。他方で、こうした継続雇用では対応できない高齢者の雇用問題に対しては、多様な就業ニーズに対応した労働力需給調整機能の整備として、特定雇用開発助成金や雇用保険制度の高齢者雇用継続給付金などによる雇用促進策がとられている。とくに後者は、直接の賃金補助制度で、雇用保険制度のもとでは新しい政策だということができる。このほか、高齢者の就業の場の確保という点で、シルバー人材センターの役割も位置づけられている。

このように、高齢者雇用対策の柱は、つねに定年延長と雇用延長であった。それが六〇歳を目標とするものから、年金政策にあわせて六五歳を目標とするものになり、それに伴って多様なかたちの継続雇用も視野に入れられるようになったのである。しかも、近年は雇用延長や再雇用などの就業継続制度を設けている企業も多く、その点ではこうした就業継続の政策は効果をあげているようにみえる。

しかし、さきに指摘したように、最近では定年前に退職する者が増えている。また、退職せずとも出向や転籍が拡大しており、定年制が「空洞化」している。これらを考えると、「定年」を前提にした就業継続は、高齢者の雇用問題を解決する方法としては大きな限界があることが明らかになる。

日本労働年鑑 第70集

発行 2000年6月25日

編著 法政大学大原社会問題研究所

発行所 旬報社

2006年9月1日公開開始

