

## ⑤変化の時代の雇用政策

昨年9月にアメリカで起こった金融危機は実体経済に及び、わが国では昨年秋季以降雇用情勢は悪化し、2009年の8月には失業率が5.5%に達した。失業給付期間あるいはその特別延長期間が終わろうとしているので、雇用情勢の一段の悪化も懸念されている。本格的な政権交代により、民主党の鳩山内閣が成立したが、雇用問題は新政権の最重要課題となることは間違いない。2009年の横浜市民生活白書では、雇用情勢の悪化や非正規雇用の増加などに焦点を当て、低所得層と非正規雇用の関連などについて興味深い分析を行っている。

また、横浜市は平成18年に「雇用創出と質の向上」の目標を掲げ、平成22年までに5万人の雇用増を目指して地域連携雇用促進協議会を立ち上げ、人材育成や雇用創出のための活動を行っている。最近では、人材養成の講座の開催、ハローワークとの共催の形で合同就職面接会、就職に関するポータルサイトの立ち上げ、若年の就労支援事業(定額給付金活用事業)などを行った。横浜の経済界の代表やハローワークの関係者、N

PO代表や有識者も参加し、横浜型の雇用政策を目指した全国でも珍しい活動を続けている。

ところで、今稿では少し広い視野から今後の「雇用政策」のあり方を考えてみたい。「雇用政策」は新聞などでよく使われる表現だが、なにがその主体でどのような方向性があるのか判然としない。私の専門である国際比較の視点から、主にEU諸国との対比で、わが国の雇用政策の特徴を書いてみたい。また、本年8月末の総選挙で民主党が圧勝し、1955年以来続いた自民党政権から民主党政権への政権交代が実現した。新政権の公約であるマニフェストの雇用分野の目標を検討し、今後の課題を考えてみたい。最後に、横浜市を含めて、地方自治体に期待されている主體的な雇用政策にも触れてみたい。

い。雇用保険関連の補助金や施策などの項目は多様である。それ以上に、雇用分野は一般的な経済政策や福祉政策と重複している。公共投資や介護の雇用効果は大きいので、どこまでが雇用政策の範囲かを確定することはほぼ不可能に近い。とは言え、わが国雇用政策の特徴を荒削りながら把握できる簡便な方法がある。先進国における雇用関連の公共支出を比較可能な統計として公表しているOECDのデータを活用することである。OECDは先進国の政府が加盟する世界最大のシンク・タンクであり、各国政府から特別集計の統計を求めることが可能である。わが国の統計には雇用関連の支出のみを記載したものはないので、このOECDのデータを使いながら、わが国の雇用政策の実態を検討してみよう。

表1は非常に興味深いデータである。前述のように、経済政策や社会保障政策と雇用政策は重なる部分が多く、分類方法によっては数字が大きく違ってくることに注意する必要があるが、全体像は明確である。表1で際立っているのは、アメリカや日本のよ

うに雇用政策への公共支出がGDPの1%を超えない国と大陸EU諸国との対比である。ドイツやフランスの雇用関連の公共支出は日本の3倍以上となっているし、オランダやデンマークになるともっと高い支出水準になっている。とくに違いが大きいのは、職業訓練、雇用助成、失業時の所得補償、早期退職などである。このうち、失業給付への支出などは、ある程度、各国の失業率の高さと関連する。しかし失業時の所得補償の違いから来るものも大きい。社会保険としての機能を強調し、保険料率を上げたり、給付期間などを短くすれば、当然、失業保険への公共支出は削減される。EU諸国と日本やアメリカの雇用関連の支出水準の違いは、失業率の違い以上に、雇用や失業に対する認識の違いにあるように思われる。

### 1 わが国の雇用政策の特徴

近年わが国の雇用政策の特徴がなにかあるかとめることは非常に難しい。国の雇用関連の予算や活動は公表されているが、実に分かりにく

### 2 雇用に対する社会的責任 (EU諸国)

今日では先進国において、8〜9割の人は雇用労働者として生計を立てている。し

執筆

鈴木 宏昌

早稲田大学商学部教授  
横浜市地域連携雇用促進協議会会長

たがって、雇用を失うことあるいは雇用を得られないことは生活問題と直結する。しかし先進国においても19世紀末までは、失業は個人の責任と考えられていた。20世紀になると、不況による大量の失業者群が景気循環のたびに出現し、ようやく失業状態は個人の責任というより雇用機会を作り出せない社会の責任と認識に変化が生じる。第二次大戦後になると、福祉国家が先進国の大前提となり、国民に最低生活を保障することが国の責務となる、すなわち、社会保障と生活保護の最後の責任を負うことになる。働く意欲があり、働ける状態にある人には雇用を、障害を持つ人には補助を、そして本当の困窮者には生活保護を与えることが福祉国家の証となる。言い換えれば、福祉国家の枠をはずせば、失業問題は個人の問題となり、社会問題の領域からは消滅する。貧しい発展途上国や日本の戦後復興期において、失業が甚にあふれていたにもかかわらず、失業率が低かったのは人々が失業している余裕がなかったためでもある。

在化していった。東欧圏からの流入者（ドイツなど）と多くの外国人労働者の流入により、極端な労働供給不足を補ったと言える。ところが1975年以降は失業率が上昇し、とくに1980年代に入ると多くのヨーロッパ諸国は10%を超える失業率を記録し、雇用政策は主要な政策課題となる。政権交代が頻繁なヨーロッパ諸国では実にさまざまな雇用政策が試みられる。1970年代に多くの国が採択したのは解雇規制の強化と職業訓練の充実であった。若年層の高い失業率には職業訓練の改善と職業紹介の効率化などで対処しようとした。1980年代になると雇用情勢はさらに悪化し、早期退職の奨励や公務部門などにおける助成された雇用の増大などが図られた。また、オランダやイギリスではより大胆な構造改革が実施された。21世紀にはいると、フレキシキュリティとして知られるデンマーク・モデルやオランダ・モデルがEUの注目を集めることになる。これらの国では、企業の国際競争力を確保するために採用や雇用調整に関する規制緩和を行うとともに、失業の不安定さを削減するために失業給付を充実（3年以上も認められる）させ、労働市場の流動化を

図った。雇用の安定よりは所得の安定と個人の能力向上が最大の雇用保障と発想を転換したのである。その代償として、これらの国は先進国でも高い水準の雇用関連への支出を行っている。ヨーロッパに共通するのは失業は個人の問題以前に社会全体の問題であり、セーフティ・ネットがカバーすべきものと考える。また、失業時の所得補償と社会福祉（生活保護）は制度上連続的につながっている。

3 アメリカと日本の雇用政策へのアプローチ  
これに対し、アメリカや日本の失業問題に対するアプローチは基本的に異なり、就労による所得確保と自助の精神が根底にある。アメリカの場合、失業給付は短く（6割以上の失業者の失業期間は3ヶ月以内と短い）、労働市場も流動的である。平均的に雇用者は一生の間に8回は転職を経験するので、転職や失

表1 GDPに占める労働市場政策への支出（2006年）

国 Country	合計 Total	積極的措置 Active measures							消極的措置 Passive measures			
		小計 Sub total	公共職業サービス a)	職業訓練 b)	雇用インセンティブ c)	就業支援、訓練 d)	直接的雇用創出 e)	創業インセンティブ f)	小計 Sub total	失業・無業所得補助・支援 g)	早期退職 h)	
日本 <sup>1)</sup>	JPN	0.59	0.19	0.14	0.04	0.01	-	-	-	0.40	0.40	-
アメリカ <sup>1)</sup>	USA	0.38	0.14	0.03	0.05	-	0.03	0.01	-	0.24	0.24	-
カナダ <sup>1)</sup>	CAN	0.90	0.31	0.15	0.08	0.01	0.02	0.02	0.01	0.60	0.60	-
イギリス <sup>1)</sup>	GBR	0.61	0.42	0.37	0.02	0.01	0.01	-	-	0.19	0.19	-
ドイツ	DEU	2.97	0.88	0.27	0.33	0.06	0.01	0.09	0.12	2.09	2.04	0.05
フランス	FRA	2.32	0.92	0.24	0.29	0.12	0.07	0.19	0.01	1.39	1.35	0.05
イタリア	ITA	1.32	0.53	0.09	0.22	0.18	-	0.01	0.04	0.79	0.69	0.11
オランダ	NLD	2.67	1.21	0.47	0.12	0.01	0.49	0.12	-	1.46	1.46	-
ベルギー	BEL	2.90	1.09	0.21	0.20	0.21	0.12	0.35	-	1.81	1.40	0.41
ルクセンブルク	LUX	1.08	0.49	0.06	0.12	0.20	0.01	0.10	-	0.59	0.42	0.17
デンマーク <sup>2)</sup>	DNK	4.51	1.85	0.33	0.54	0.47	0.51	-	-	2.66	1.94	0.72
スウェーデン	SWE	2.32	1.36	0.23	0.33	0.58	0.2	-	0.03	0.96	0.96	-
フィンランド	FIN	2.58	0.89	0.17	0.37	0.15	0.10	0.09	0.02	1.69	1.29	0.40
ノルウェー	NOR	1.08	0.58	0.12	0.26	0.02	0.13	0.05	-	0.50	0.50	-
韓国	KOR	0.37	0.13	0.03	0.05	0.03	-	0.01	-	0.24	0.24	-
オーストラリア <sup>1)</sup>	AUS	0.85	0.34	0.19	0.01	0.01	0.05	0.07	0.01	0.50	0.50	-
ニュージーランド <sup>1)</sup>	NZL	0.72	0.38	0.11	0.18	0.02	0.05	-	0.01	0.34	0.34	-

a) PES and administration; b) Training; c) Employment incentives; d) Supported employment and rehabilitation; e) Direct job creation; f) Start-up incentives; g) Out-of-work income maintenance and support; h) Early retirement.

資料出所 OECD (2008.7) Employment Outlook 2008

(注) 1) 2006-2007年の値。  
2) 2004年の値。

業は多くの人を経験することになる。公的な失業保険制度は短期の失業リスクに対応する仕組みなので、それ以上は個人の責任となる。自助の精神が普及しているアメリカでは年金資産ですらかなりの部分が個人の運用に任されている(401kとして知られる)。

わが国の雇用政策への公共支出は低い水準で推移している。失業給付と公共職業安定所の運営費を除けば、雇用面での公共支出はほとんどない。ここにわが国の大きな雇用政策の第一の特徴が読み取れる。雇用政策の根幹は就労による所得であり、就労機会を高めることが暗黙の了解事項である。これまで、雇用政策の主要なターゲットであった高齢者雇用対策にしても、企業に助成を行い、高齢者の雇用機会を増やすことを目的としていた。年金や失業保険も就労所得を前提とし、集団で老齢や失業というリスクをカバーするのが原則である。年金の場合、所得が低ければ年金水準の低い国民年金にしか加入できない。雇用保険の場合、継続した雇用により保険料を納めることが保険給付の要件となる。短時間のパートタイム労働者や派遣労働者の多くは、そのため、失業しても雇用保険給付の対象にならない。ILOが今年の3月

に発表した報告書「金融経済危機―デューセントワークによる対応」によると、失業しても失業給付を受け取れない労働者の比率は日本では77%で、ドイツ(6%)やフランス(20%)どころか、イギリス(45%)やアメリカ(59%)以上に高くなることが明らかにされた。ショッキングなデータながら、わが国の雇用保険の基本設計が、フルタイム雇用者を標準とした社会保険である以上、想定内の事態であろう。EU諸国が雇用を個人の権利(勤労権)とみなし、雇用機会を提供することは社会の責任と考えるのに対し、わが国やアメリカは個人の責任とする考え方が根底にあると考えられる。

次に、わが国の雇用政策の2番目の特徴は国の労働市場への介入を最低限のものにして、企業活性化による雇用促進を目指すことにあるように思われる。企業内の長期養成システムにより、労働者の雇用安定と技能向上を実現してきた。しかし1990年以降、国内市場の不況と規制緩和の流れの中で、長期雇用対象者の割合は減り、非正規雇用が増えている。今日のように、非正規雇用が3人に1人以上となると、これまでの雇用政策のモデルは風化したと言え、新しい雇用政策のあり

方が求められている。なお、市民生活白書も扱っている非正規雇用の拡大はある程度EU諸国にも見られる現象だが、EU域内では法律あるいは産業別の労働協約により有期雇用や派遣労働は使用範囲が限られている。この点、アメリカとは対照的である(ただしアメリカにおいては正規雇用と非正規雇用の間に壁は少ない)。

最後に、わが国の雇用政策の3番目の特徴として挙げたいのは雇用政策の主体が国と企業に傾きすぎていることである。EU諸国に見られる一つの伝統は地方自治体や地域レベルの労使が積極的に雇用政策に参加することである。確かに、マクロレベルの政策を練るのは国だが、実施の段階になると地域コミュニティに実行・モニタリングの権限を与えていることが多くある。この点、日本は未だに国から地方へと縦割り行政の色彩が強い。

こうして見ると、もしも新政権がEU型の雇用政策に転換する場合、その柱になるのは個人のキャリアの道を開く教育・訓練の抜本的な構築であろう。そのためには、公的機関(職業訓練大学校など)が行う効率性の低いものではなく、現場実習と座学を組み合わせた長期教育・職業訓練

にする必要がある。情報技術などが発展した今日の成熟した社会では職業や技能を身につけることが最良の雇用保障になるのは間違いないだろう。

#### 4 新政権での雇用分野の政策目標の検討

先の総選挙で、民主党は政権公約としてマニフェストを掲げた。その内容は多岐にわたり、雇用関連の目標も掲げている。それらの目標は、EUの雇用政策の経験から見て、いかに位置づけられるのだろうか？

マニフェストは雇用関連のものとして次の項目が挙げられている。

- ①月額10万円の手当てつき職業訓練制度により、求職者を支援する。
  - ②雇用保険をすべての労働者に適用する。
  - ③製造現場への派遣を原則禁止するなど、派遣労働者の雇用の安定を図る。
- ①は経済危機の最中に緊急に書き込まれた個別の対応と見ることができ、ある意味、あまりに具体的で、長期展望に欠けている。EU諸国においては、職業訓練と生涯教育の充実が雇用政策の柱と位置づけられ、個々の労働者の技能を向上させることがEU諸国の国際競争力を高める

源泉と考えている(2010年までの中期雇用戦略を定めたりスボン戦略)。これに対し、わが国の公的職業訓練は質や効率面から見て、ほとんど機能していない。その一方、大学は全入の時代となり、教育水準の低下も指摘される。中・長期的には、教育や職業訓練こそ雇用政策の柱とするのが先進国の常識なので、このマニフェストの公約は想像力に欠けている。

②は方向性としては正しいが、どう実現するのか、国庫負担の増加以外、道筋は描かれていない。失業率が低く、フルタイムの長期雇用を前提として運用されてきた雇用保険は就労所得の低い人を除外する形で運用されてきた。ところが、マニフェストのように、雇用保険のセーフティ・ネットとしての役割を前面に出すことは、制度設計の基本を変更することを意味する。残念ながら、そのプロセスは書かれていない。

③製造現場への派遣の原則禁止は、短期的な目標と思われる。派遣法は規制緩和の流れの中で、1999年に大改正が行われ、ネガティブ・リスト以外は派遣労働の自由化が行われた。そして、2004年からは製造業への派遣が解禁され、企業はこぞって業務請負から派遣に

切り替えた(この年から雇用期間の上限は3年までに延長されたこともその要因)。派遣先の製造業の大企業にとつて、派遣労働者は実に使い易い労働者である。仕事上の指図ができ、正社員と同様に働かせることができるが、雇用面での責任はない。しかも業者が乱立した人材派遣業界では、派遣の経費も抑えられていたので、必要に応じて、派遣労働者の数を調整することができた。この状況は2008年秋から一転し、経済危機後、いわゆる派遣切りへとつながった。

今回の提言は製造現場への派遣の原則禁止を行い、2004年以前の状態に戻そうとしているように思われる。個人的には、製造業への派遣禁止は、派遣労働者の雇用安定にはあまり寄与せず(代わりに、企業は期間工やパートとして採用する)、むしろ雇用機会を奪うマイナス面が多いと考える。本当に行うべきことは、人材派遣業者の使用責任を明確にし、技能訓練や解雇手当を義務化することではないかと考えている。多くのEU諸国において、派遣労働は代替的な(一時的な)労働と定義され、派遣の受け皿は製造業である。その一方、派遣労働者の労働条件の向上のために人材派遣

業者の使用責任を労働協約などで明確化している。わが国の最大の問題は派遣業者は零細な事業者が多く、職業紹介以外なんらの使用者責任を果たしていないことにあるように思われる。人材派遣業者の責任を明確化することこそ派遣労働者の雇用安定への第一歩であろう。

## 5 これからの雇用政策と地方自治体

こうしてみると、マニフェストに書かれた雇用政策の目標はまだ十分に整理されていないが、少なくともいくつかの中長期の課題のヒントを与えてくれる。個人的には、次の2つが中長期の雇用政策の大きな課題と理解している。

### ① 職業教育・訓練の再構築

これまでの大企業依存の訓練や養成から誰でも、いつでも選択できる教育・訓練の体制を構築する必要がある。そのためには、業界の参加が不可欠であり、教育関係機関(大学や専門学校を含む)との協働も視野に入れなければならない。将来的には、一般の教育と対等の職業教育コースが理想であろう(ドイツ型)。

### ② セーフティネットとしての失業保険へ

現在の雇用保険はカバーする範囲があまりにも狭いので、セーフティネットとしてほとんど機能していない。しかも雇用の流動化の傾向は、今後も続くと思われるので、失業や転職のリスクは増えると予想される。労働者に安心を与えるような失業時の手厚い所得補償と訓練の機会をどう提供するのは今後の課題である。このためには、就労を柱とした現行の雇用保険からセーフティネットとしての失業給付へと制度変更が必要である。

### ③ 横浜型の雇用創出

以上は、主にマクロレベルの雇用目標だが、地方自治体のレベルでも可能な施策も多い。とくに、教育や訓練に関しては自治体がイニシアティブをとり、経済界や組合、教育機関を巻き込み横浜型の人材育成を企画し、モニタリングすることは可能であろう。今後、雇用政策の主役は現場に近い地方自治体や業界へと移行すると考えられるので、地域の商工会議所などとの連携は欠かせないし、既存の教育・訓練機関の積極的な活用も必要である。EUで注目されているオランダやデンマークの成功の鍵は国の政策というより地域や産業・労働組合の参加にあると思っている。