

## 「雇用のセーフティ・ネットをどう構築するか」

経済産業研究所ファカルティフェロー

慶應義塾大学商学部教授

樋口美雄

### 1. 個人と企業の役割分担の変化とそれに即した新しいルール作り

人々の不安を経済の活力に転換するには、本人が努力すればおのずから道は開かれると思えるような社会基盤を整える必要がある。期待経済成長率の低下が叫ばれる中、経済の国際化が進展し、市場競争が激しさを増すのと同時に、少子高齢化が急ピッチで進んでいる。こうした企業を取り巻く環境変化の下、企業は社員との関係を見直し、新たな役割分担を模索している。そこでは年功ルールに則った人材活用を見直し、雇用についても、また能力開発についても、社員の自己責任を迫る流れが定着してきた。年齢や勤続を重視した基準が崩壊しつつあるにもかかわらず、これに代わって労働者の行動を律する新たなルールが見えてこない。業績主義、考課主義を唱える企業は増えているが、具体的に自分がどのように行動すれば高い評価を受けられるのか、その具体的基準が企業内においても、社会においても、示されないまま、ただ人々は自分の将来に不安を感じ、萎縮してしまっている。

人々の不安を活力に変えるには、何と言っても、新たな時代に即したルールや基準が構築されなければならない。自己責任が迫られる以上、仕事の内容にしる、働き方にしる、自己防衛が可能になるよう自己選択が認められなければならない。そのためには、職務が明確にされ、それを選択できる企業環境、社会環境が築かれていかなければならない。ルールの見直しは単に評価制度の変更にとどまらず、それを支える働き方、そして暮らしの変更を求めている。

混沌とした雇用情勢を解決していくには、こうした労使の努力とともに、それを促進するための政府の支援が必要とされる。それがあってはじめて、時代に即したセーフティネットは構築可能になると思われるが、そのためには政府は具体的に何をなすべきか。失業先進国ともいえるべきヨーロッパ諸国において、それぞれの具体策に対して下されている評価を参考に、日本の現状に照らし合わせて、今後構造改革を進めるうえで、どのような具体策が求められているかを検討してみたい。

### 2. これまでのわが国の雇用対策の特徴とその推移

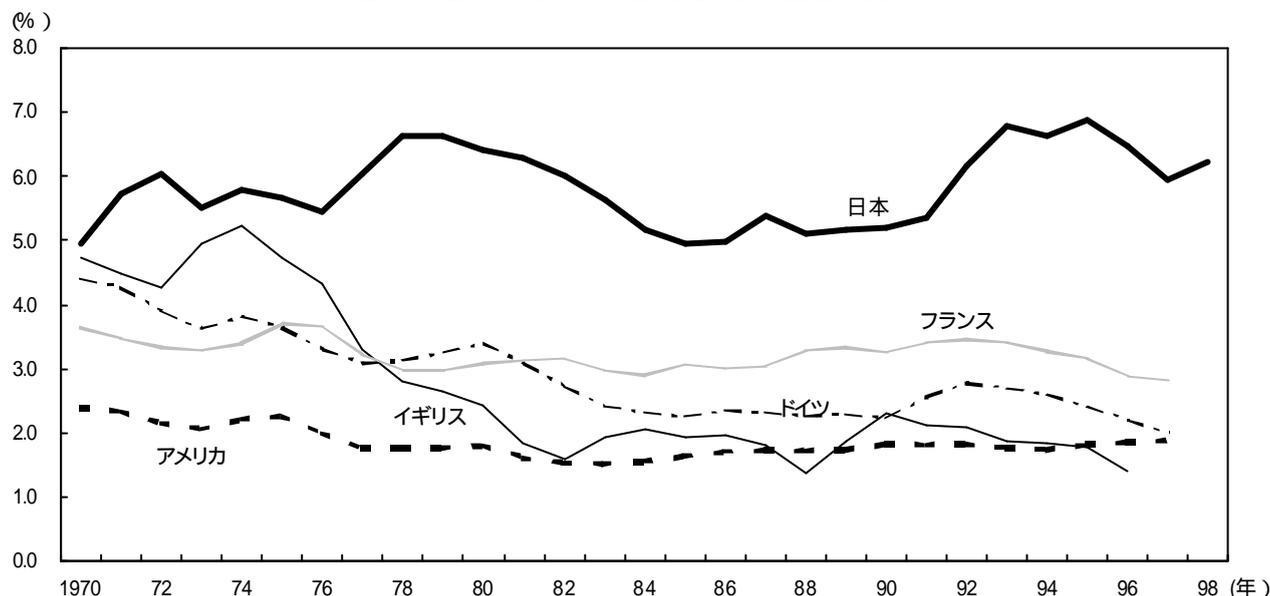
#### 2-1 財政支出におけるわが国の雇用対策の特徴は何か

統計資料に基づき、予算におけるわが国の雇用政策の特徴を探ったら、どのようなことがいえるであろうか。公共事業費も含め、まず景気対策、失業者対策の観点から検討してみよう。

図1は日米英仏独5カ国における国内総生産に占める公共事業費割合を示している。ここでは公共事業費として各国の『国民経済計算』における一般政府の総固定資本形成をとっ

ているから、中央政府、地方政府、合計の公共事業費の経済全体に占める支出割合を示していると考えてよい。

図1 先進国におけるGDPに占める公共事業費割合の推移



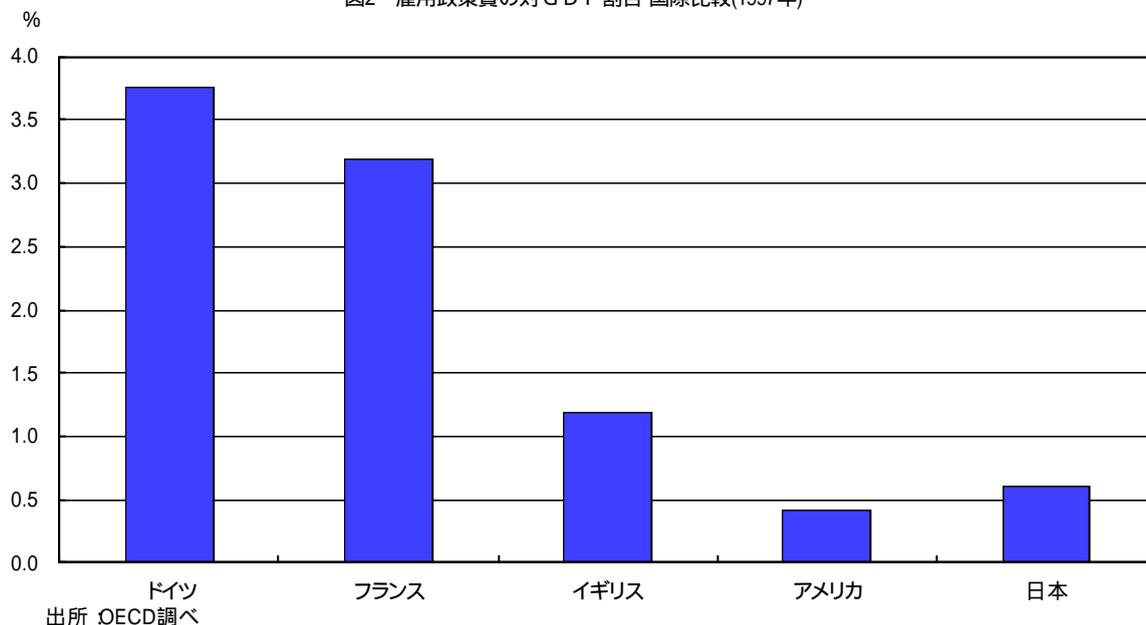
出所:日本;『国民経済計算年報』(年度ベース)  
 諸外国;OECD National Accounts 2000  
 注:ドイツの数字は1990年以前は旧西ドイツ  
 公共事業費は一般政府ベースの総固定資本形成を示す。

これをみると、日本の公共事業費割合は他の国に比べ一貫して高く、しかも景気の動向に応じて大きく変動していることがわかる。これに比べアメリカではこの比率は低く、しかもほとんど変動していない。イギリスやドイツ、フランスでも70年代中ごろまでは公共事業費が高い割合を占めていたが、その後、大幅に削減され、80年代以降も高い水準にあるわが国との差が開くことになった。この図を見るかぎり、日本における景気対策、あるいはその延長線上にある完全雇用対策は他の国に比べ、これまでも、また現在も公共事業に大きく依存して講じられてきたということができよう。

ほかの先進国では、財政支出によるマクロ政策では失業問題を解決するには限界があるという認識が広がった。これに対し、わが国では、財政支出により仕事を創ることが必要であるとの考えが強く、社会資本が未整備であるとの認識も手伝って、公共投資が景気対策の中心に据えられてきた。

これに対し、狭い意味での雇用政策費は、各国でどのように推移してきたのだろうか。ここでは政策運営費も含め、公共職業紹介、教育訓練、若年対策、各種給与助成、障害者対策、失業給付、早期退職促進対策における財政支出合計額を雇用政策費として捉え、国内総生産に占める割合を比較してみる。図2がこれである。

図2 雇用政策費の対GDP割合 国際比較(1997年)



ドイツ、フランスではこの割合がもともと高く、しかも90年代に入ってから、さらにその割合が引き上げられるようになった。直近の数字に基づき公共事業費と雇用政策費を比較してみると、ドイツでは97年の公共事業費割合が2.0%であったのに対し、雇用政策費割合は3.8%であるから、約2倍の予算が雇用政策費に充てられていることになる。フランスにしても97年の公共事業費割合が2.8%であるのに比べ、雇用政策費割合は3.2%と高い。イギリスも80年代中ごろまではGDPの3%近くを雇用政策費に充てていたが、90年代になってからは失業率の低下を反映して減額され、97年には1.2%まで低下した。独仏両国に比べ、アメリカの雇用政策費の割合は低い。公共事業費割合も97年に1.9%と低かったが、雇用政策費も0.4%と低い水準になっている。

諸外国に比べ、日本の雇用政策費はどのような水準にあるのだろうか。失業率が上昇するようになった98年においても、公共事業費の6.2%に対し、雇用政策費は10分の1以下の0.6%の水準に抑えられている。それだけ他の国に比べ、わが国では公共事業費割合が高い反面、雇用政策費は低く抑えられてきたということがいえよう。

雇用政策費は失業給付のように景気変動に合わせ変化せざるを得ない、政府にとっては受け身の部分と、政府が政策として積極的に変更できる部分とに分けられる。雇用政策費の中身を見るため、各国における雇用政策費の内訳を示したのが表1である。この表をみると、各国の雇用政策の特徴がよく表れている。

表1 先進諸国におけるGDPに占める項目別雇用政策支出割合 (%)

	日本		アメリカ		イギリス		ドイツ		フランス	
	1990-91	98-99	1990-91	98-99	1990-91	97-98	1990	1999	1990	1998
公共職業紹介	0.03	0.03	0.07	0.06	0.18	0.16	0.22	0.23	0.12	0.16
教育訓練	0.03	0.03	0.08	0.04	0.21	0.07	0.38	0.35	0.33	0.31
若年対策	---	---	0.03	0.03	0.17	0.12	0.04	0.08	0.20	0.32
給与助成	0.07	0.02	0.01	0.01	0.02	---	0.17	0.40	0.09	0.46
障害者対策	---	---	0.04	0.04	0.02	0.02	0.23	0.25	0.06	0.09
失業給付	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.09	2.11	1.29	1.48
早期退職	---	---	---	---	---	---	0.02	0.01	0.55	0.32
積極的雇用対策 ( + + + + )	0.13	0.08	0.23	0.18	0.60	0.37	1.04	1.31	0.80	1.34
受動的雇用対策 ( + )	0.22	0.52	0.47	0.25	0.94	0.82	1.11	2.12	1.84	1.80
合計	0.35	0.60	0.70	0.43	1.54	1.19	2.15	3.43	2.64	3.14

出所:OECD調べ

ドイツ、フランスでは高い失業率を反映して、失業給付が高い比率を占めている。また若年失業を解消するために多額の費用が使われているといった特徴も見受けられる。さらに若者に雇用機会を譲るべく、高齢者の労働市場からの引退を促進するための失業保険給付や年金給付が政府予算として支出されてきた。こうした政策に反応して、ドイツでは55～59歳男子の労働力率は1970年の89.5%から95年の72.6%に低下し、60～64歳では同期間74.9%から28.6%へ低下した。またフランスにおいても55～59歳の男子労働力率はこの期間に82.9%から66.1%に下がり、60～64歳では68.0%から17.0%に大きく低下した。最近では高齢者の早期退職を促進しようという政策を見直し、アクティブ・エイジングを推し進めようとする動きが見られるようになったが、これまでの政策の影響を受け、現在も高齢者の雇用対策に対し多額の政府支出が行なわれている。

さらに独仏では、失業対策には職業紹介や教育訓練、雇い入れ支援や雇用維持支援のための給与助成といった積極的雇用対策が不可欠であるとの認識がもたれるようになり、こうした対策にも多額の政府予算が投じられるようになった結果、全体の雇用政策費は公共事業費を上回るようになった。独仏は、ある意味では、失業の先進国である。これらの国では、各種の雇用対策が実施され、それらに対する政策評価の結果を受け、政府支出においても変更が加えられている。次の節でも、その評価について考察するが、ヨーロッパ諸国における経験は、わが国の雇用対策を考える場合、教訓として参考にすべきであろう。

これに対しアメリカでは、失業保険料は労働者によっては負担されておらず、使用者のみの負担となっていることもあり、失業したときも企業都合による失業者に対してだけ失業給付は行なわれ、自発的離職者に対しては給付されない。90年代中ごろになると、景気の好転を受け、非自発的失業率が大きく低下したため、失業給付費は大きく削減された。また高齢者の早期退職促進策は、独仏と違って、アメリカではもともと採られてこなかったため、両者を合わせた受動的雇用対策費は大幅に削減されることになった。他方、積極的

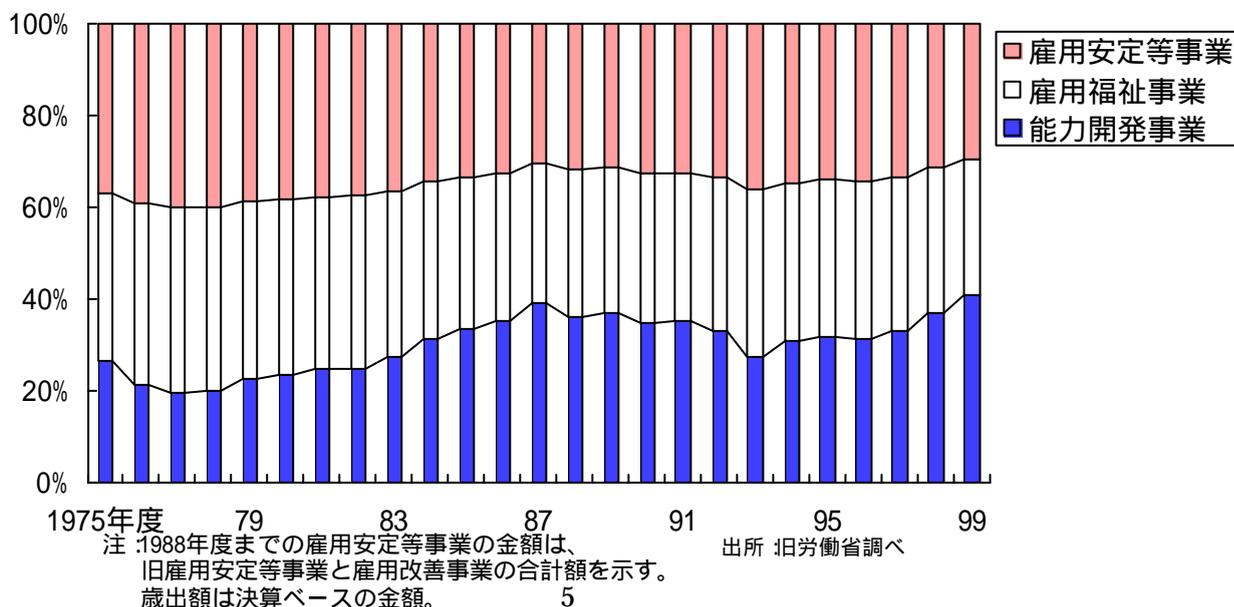
労働市場政策費に関しては、日本に比べれば公共職業紹介にしる、教育訓練にしる、多額の財政支出が行なわれており、この割合が相対的に高いといえる。

欧米諸国に比べ、わが国の雇用政策支出にはどのような特徴が見られるのか。近年の急激な失業率上昇を受けて、失業給付額は急速に増大しているが、それでもアメリカを除く、いずれの国に比べても、いまだに低い比率にとどまっている。その一方、公共職業紹介に関連する費用、さらには教育訓練にともなう費用は、失業が高まった現在も、依然として低い支出にとどまっており、いずれをとっても5か国中最低の比率になっている。

わが国では、高齢者対策について、独仏と違った対策が講じられてきた。日本でも企業レベルでは早期退職優遇制度を持つところは多いが、しかし国の政策として高齢者の引退を促進する対策は講じられてこなかった。企業の早期退職優遇制度の場合、これを利用したからといって、労働市場から引退することは義務づけられない。事実、早期退職優遇制度により企業を辞めた人でも、その多くは他の企業に再就職したり、あるいは独立して仕事を始めたりしている。その結果、社会全体における労働供給は抑制されたわけではない。男子55～59歳の労働力率は農業就業者の減少があつたにもかかわらず70年の91.2%から99年の94.7%に上昇する一方、60～64歳では81.5%から74.1%に低下する程度ですんだ。むしろ独仏とは逆に、国は定年年齢を法律により引き上げ、あるいは高齢者の雇い入れ助成を行なうことによって、雇用機会の拡大を目指した需要拡大策を講じてきた。この点は独仏と日本の大きな相違点となっている。

こうした政策の違いは、表1の数字にも表れている。わが国では早期退職を促すための政府支出は行われていない反面、他の項目に比べて、雇用促進のための給与助成が相対的に大きな比率を占めている。アメリカやイギリスと比べても、多額の支出がなされている唯一の項目は、企業の雇用維持や雇い入れ支援のための給与助成であり、わが国では企業への給与助成を中心に雇用対策が講じられてきたといえよう。

図3 三事業構成比の推移

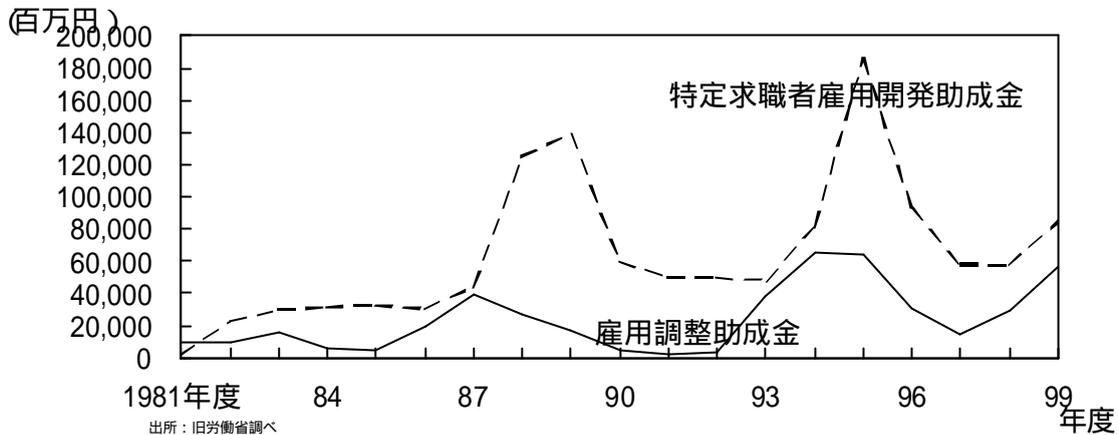


わが国の最近の雇用政策の動向をさらに詳しく検討するため、事業主負担に基づく、雇用保険 3 事業の内訳比率を示したのが図 3 である。かつては 3 事業のうち、雇用福祉事業がかなりの支出割合を占めていたが、最近ではこれが減額され、代わって能力開発事業費の割合が高まっている。この 3 事業における能力開発費の増額に加えて、98 年 12 月には雇用保険本体において、自己啓発にともなう授業料等の一部を労働者本人に助成する「教育訓練給付金制度」が創設された。この制度は、個人が資格取得などの講座を受ける際の費用を国が 8 割、あるいは最大 30 万円まで補助する制度である。金額はいまのところまだ少ないが、政府も企業を通じてではなく、労働者自身を支援しようとする新しい動きが起こっているといえよう。これらの点を考え合わせると、近年、雇用対策は積極的対策のうち、とくに労働者の能力開発を支援する方向に重点を移しつつあるといえよう。

その一方、雇用安定等事業についてはバブル崩壊後、一時的に支出割合が高まったが、その後再び低下を示すようになった。これは不況の中、予算ベースでは給与助成などの企業支援は増額されているものの、これを実際に利用する企業が減っていることによる可能性が強い。

図 4 は、このうち、企業の雇用維持を支援する雇用調整助成金と、高齢者等の新規雇い入れを支援する特定求職者雇用開発助成金の推移を示している。景気との関連をみると、雇用調整助成金は景気が悪化し指定業種が増えると、支出額も増える動きをみせている。これに対し、特定求職者雇用開発助成金は失業率が急速に悪化した 98 年、99 年も、バブル期の 88 年、89 年の水準、さらには景気がわずかながら回復したとされる 95 年の水準よりも低い支出額にとどまっている。雇い入れ助成に関しては、景気が低迷しているなかで、支給対象者の範囲を広げ、新たに採用を増やそうとしても、これを利用する企業の拡大には限界があり、そう大きな役割は期待できないのではなかろうか。図 4 に示されるように、高齢者を採用したときに給付される特定求職者雇用開発助成金の動きを見ると、本来、政策の目的からいえば景気と逆の動きを示すことが期待されるが、実際には景気のよかった 80 年代後半に支出総額は増大している。この助成金は対象労働者が雇われてから、半年、ないし 1 年経過してから支給されるため、景気との関連がはっきりしないといった可能性はあるものの、期待通り、景気と逆の動きを示しているかどうかははっきりしない状況にある。

図4 雇用調整助成金と特定求職者雇用開発助成金の推移（実績）



## 2 - 2 わが国の雇用政策は何を重視し、何を重視してこなかったか

以上、財政支出による景気対策を中心に、雇用対策の実態について見てきたが、構造対策を含めると、わが国の雇用政策にはどのような特徴があったのだろうか。

第1にわが国では雇用対策のうち、景気対策が強く意識されてきたことが特徴のひとつといえよう。失業対策のなかでも、とくに公共事業への依存度が高かった一方、政府が直接、失業者を雇う失業対策事業は1949年の「緊急失業対策法」以来、停止、削減され、この種の新たな対策はほとんど講じられてこなかった。そこでは一度政府が直接雇用すると、景気が回復しても、その事業を止めることはできず、人手不足のなかでも事業を継続せざるを得なくなるという懸念が持たれてきた。このことが、政府の失業者を直接雇用する対策は回避されるべきであるという認識を生むようになった。

第2の特徴は、雇用政策関連支出が公共事業費に比べ低く抑えられてきたことである。雇用政策関連支出は失業率が低かったこともあり、これまで多額な支出を必要としてこなかったともいえる。だが、失業率が上昇するようになった現在も、これに対する支出額は増額されておらず、依然として低く抑えられている。公共事業費が多く支出され、雇用政策関連費が低く抑えられてきたということは、経済学的に見ると、失業問題にはマクロの財政政策により対応しようとする姿勢が強く打ち出され、ミクロ対策が軽視されてきたことを意味する。もちろん、公共事業の中には地域の雇用創出に配慮した対策が数多く見かけられるが、求職者の職業相談や労働者の能力開発といった個人を直接サポートする政府の機能はほかの国に比べ弱かったといわざるを得ない。

積極的雇用政策費にかぎってほかの国と比較しても、ドイツやフランスはもとより、イ

ギリスやアメリカと比べても低い水準に抑えられている。項目別に内訳を見ると、その中で、わが国では給与助成による雇用維持、雇い入れ支援策が一貫して重要な位置を占めてきた。近年、失業率が上昇する状況のなかで、労働者の能力開発への支援を強化する傾向が現れている。

第 3 に完全雇用達成のための具体策として、企業の雇用責任を重視し、政策的にも企業の雇用維持を支援し、雇用の安定を達成しようとしてきた点を挙げることができよう。90 年代になり、「失業なき円滑な労働移動」という言葉がしばしば使われるようになったが、労働者の能力開発の支援、有料職業紹介のネガティブ・リスト化による職種拡大などを通じ、企業を変えざるを得なくなっても失業期間がなるべく短くてすむような対策が強く意識されるようになった。

第 4 の特徴として、行政というよりも司法の判断に大きく依拠する点であるが、企業の雇用責任を追求し、解雇を制限する一方において、配置転換、転勤、出向や残業時間などについて包括的人事権を企業に認め、さらに就業規則や雇用条件等の変更に関して企業に大きな権限を認めることによってバランスをとろうとしてきたことが挙げられる。このことは企業の雇用保障を強化する一方、結果的に従業員に対する企業の拘束性を強めることになった。

第 5 の特徴は、高齢者雇用に関するものである。独仏では、高齢者の早期引退を促進することによって、すなわち労働供給を抑制することによって、若年失業を解消しようとしてきた。これに対し、日本では、国の雇用政策として労働供給を抑制するような対策を講じることはしてこなかった。むしろ逆に定年年齢の引き上げを法律により強制する一方、雇い入れ助成を使って、高齢者の労働需要を拡大する対策が実施されてきた。他方、若年は失業率が相対的に低かったこともあり、またこれが上昇するようになってからも深刻には受け止められず、若年対策はほとんど講じられてこなかった。

第 6 は労働者の能力開発に関する特徴である。わが国では公共の職業訓練施設とともに、企業による能力開発を重視し、これを支援することによって労働者の能力向上を図るといった対策が重視されてきた。つい最近までは、能力開発に必要な資金は雇用主負担を財源とする雇用保険三事業から支出されたために、すべて企業を給付対象としており、労働者本人を直接支援するといった対策はとられてこなかった。

第 7 に賃金の決定に関して政府はほとんど関与することなしに、労使の決定、あるいは市場による決定に委ねてきたことが挙げられる。たとえばインフレ期にも所得政策が講じられることはなかったし、最低賃金に関しても、市場の平均賃金に対するこの比率は、先進国中、アメリカと並んでもっとも低く抑えられてきた。また労使交渉についても、ヨーロッパの一部の国とは違って、かつての私鉄などを除き、中央集権的な全国レベルの職種別、あるいは産業別の交渉が行なわれるわけではなく、企業別に行なわれているため、それぞれの企業の業績に応じた賃金決定がなされるといった特徴がある。

第 8 に男女間、あるいは雇用形態間（正社員とパートタイマー間）の均等対策が総じて遅れたことが挙げられる。80 年代に入ってから、ようやくこれらに対する具体的措置が講じ

られるようになったが、依然として他の国に比べれば、男女間、あるいは正社員とパートタイマーの間の賃金格差は大きい。わが国では同一の銘柄の労働者については賃金格差が小さいという特徴があるが、その反面、男女の違いや年齢の違い、企業における呼称の違いによって大きな賃金格差が発生している。このことは給与がその人の行なった仕事、あるいは労働サービスに対して払われるというよりも、生活費などを考慮し、その人、そのものに対して払われるといった傾向が強いこととも関連している。

第9は労働時間に対して政府の果たしてきた役割が大きかったことである。労働時間に関しては、労使の決定に任せるのではなく、むしろ行政が直接、法律により労働時間短縮を促進してきた。時短を進めるための手段として、法定残業割増率を引き上げることも考えられるが、休日出勤などを除き、法定残業割増率は25%に据え置かれた。この比率は他の先進国に比べて低い。また割増額の算定の基礎になる賃金にボーナスや諸手当が含まれていないため、企業にとっては人員を増やすよりも時間を延長したほうが低コストですむといった問題を生み出している。残業割増率を引き上げることによって時短を促進するといった対策を講じてこなかった背景には、割増率を引き上げてもサービス残業が頻繁に行なわれているかぎり、時短の実効性は上がらないという考えがあった。また同時に、残業は雇用を守るための調整弁であるとの認識が労使にあり、このことが時短の促進を妨げ、結果として、長時間労働に代表される企業の強い拘束性に耐えられる労働者だけを人材活用の対象と考える企業体質を生み出してきた。

第1から第5の特徴はいずれも労働需要に関する事項であり、第6以降は労働条件や雇用改善に関する特徴である。以上の特徴を概観すると、わが国では雇用の安定にしる、能力開発、雇用条件の改善にしる、総じて政府は労働者本人を直接支援するというよりも、企業を通じて完全雇用の達成を目指すといった対策が講じられてきたといえよう。それだけ企業の果たす役割が大きかったといえる。その企業が、いま、市場競争が激化するなか、経済的余力を失い、労働者との新しい関係を模索している。そこではとくに労働者の自己責任を追求する動きが目立っている。はたして、政策的にも、これまでのような企業を媒介とした個人支援の手法が有効に機能するのだろうか。これに限界があるとすれば、やはり個人を直接支援する対策が必要になると思われるが、具体的にこれをどう推し進めたらよいか。諸外国における具体的対策に対する分析の評価を検討することは、今後のわが国の雇用対策を考える上で、多くの示唆を与えてくれるものと期待される。

### 3. 先進諸国における雇用法制・雇用政策に対する研究者の評価

#### 解雇規制緩和に対する評価

いくつかの国で、予告日数の短縮化や手続きの簡素化など解雇規制の緩和が実施されたが、これにより失業率が下がったかどうかについては、研究者によって意見が分かれている。OECDの Jobs Study によると、解雇規制の緩和は中高年男性の雇用率を引き上げる一方、若者や女性の雇用機会の拡大につながったという効果は確認できる。しかしこのことは、必ずしも全体の失業率の低下をもたらしたかということ、はっきりした結論は導けない。

女性の場合、それまで非労働力であった人から採用のなされることが多い一方、職を失った中高年男性は非労化せず、失業者になる人が多いためである。また EU の分析においても、若年に雇用機会を譲るべく、高齢者の引退促進策を採ったが、これにより 60 代前半の労働力率は大幅な低下を見せたが、これにより若年の雇用機会が増えたかという点必ずしもこうした効果は確認されず、単に全体の雇用者数を減らしただけだとの分析結果が示されている。解雇規制の緩和は、景気による雇用変動への影響を拡大することは事実のようである。

#### 各国政府の積極的雇用政策に対する研究者の評価

70 年代以降、欧米諸国では失業給付による事後的所得保障政策に加え、「積極的雇用政策」と呼ばれる対策が次々に講じられるようになった。公共事業費がカットされる反面、積極的雇用対策費が増額されるようになった背景には、失業給付によるモラル・ハザードの問題とともに、マクロの財政政策の限界が強く意識されるようになったことがあった。

##### (イ) 職業紹介機能の強化

積極的雇用対策のうち、失業期間を短縮する効果が確認されているものとして、職業紹介機能の強化、とくに失業者になって初期段階におけるキャリア・カウンセリングの実施が挙げられる。

##### (ロ) 能力開発支援

その一方、能力開発に対する支援については評価が分かれており、どれだけ社会のニーズにマッチした職業訓練を失業者が受けられるかがポイントとして指摘されている。このためには、キャリア・カウンセラーによる個人の希望・適性と雇用機会の拡大見通しに関する情報をもとに、どのような教育訓練を受けたらよいかについてのアドバイスが重要であり、市場のニーズに適した公的な教育訓練プログラムの再編とともに、民間機関の活用が大切であるとされている。

##### (ハ) 雇用機会の創出

また何よりも重要なのは、雇用機会の創出であり、このためには、政府による直接雇用、開業支援、雇い入れ助成の 3 タイプの支援策が考えられる。このうち政府の直接雇用については、日本の失業対策事業と同じように、緊急避難的対策として失業者を採用した場合、労働需給が改善し緊急避難対策が必要なくなった段階でも解雇することは難しく、その対策が恒久化していく可能性が強いことが指摘されている。このため政府が直接雇用する仕事については、短期的な視点から考えるのではなく、長期的に国民が必要とするサービスの提供職種を中心に対策が講じられる必要がある。第 2 の開業支援については、資金面でのサポートとともに、起業家教育が無用な倒産・閉鎖を減らす上で効果があるとの指摘が多い。第 3 の政府による雇い入れ助成については、もともと雇い入れを考えていた企業を援助するに過ぎず、ネットの雇用増加が期待できるかどうか疑問であるとの指摘がなされている。したがって少なくとも、景気の動向を問うことなしに恒常的に助成するようなシステムを創るには、慎重に対処する必要がある。

#### 4. 現在、日本政府が求められている雇用対策

従来は、労働者のいるところに公共事業や雇用調整助成金を使って仕事を創ることが主たる対策であったといえる。ところが国際競争が激化し、少子高齢化が進展し、経済全体の効率化を図らなければならなくなると、こうした対策には限界が生まれてくる。むしろ、消費者がニーズを見出す仕事を創り、そこに人を再配置するといった対策が必要となる。企業における雇用保障は基本的に重要であるが、これを維持できない場合に対しても、備えが必要となろう。

わが国において、いま講ずべき雇用対策について具体的内容を考えるときには、日本の実情や今後の姿を考慮すると同時に、失業先進国でもある海外の経験を参考にする必要があるのである。そこで、これまでの諸外国における対策に対して、どのような評価が研究者によって下されてきたかについて、要約してみたい。

まず第1に、雇用機会の創出をどのように行なうかについては、規制改革の流れに則し、国民の潜在的ニーズを雇用の拡大につなげる必要がある。公設民営の規制緩和や育児・介護・医療分野における規制改革も、雇用機会を創設する上では有効であろう。

第2に政府の直接雇用であるが、この対策は短期的に雇用機会を創出する上で有効な対策であるということはできるが、期限付きの緊急避難的な対策として位置付けることは難しく、むしろ長期的にも人々のニーズが高いと考えられる仕事に限定して行なう必要がある。わが国における失業対策事業を見ても、また海外における経験に照らし合わせても、政府による直接雇用を拡大するために実施された事業は、労働需給が改善したからといって中止することは難しく、それができたとしても、半年程度の期限付き雇用で職業モラルを維持することは労働者個人の視点から見ても困難である。

政府の直接雇用に代わって、従来、地方自治体が行なってきた仕事を民間企業やNPO(非営利法人)等にアウトソーシングしたり、あるいは新規の事業を委託したりする場合に、一般会計から委託費を助成し、そこで雇用を創り出していく仕組みを創設してはどうか。委託費助成は有期のものとし、徐々に助成率を引下げていくことによって、こうした事業を市場化していくことが可能となる。またこうした事業であれば、期間制限なしに労働者を雇うこともできる。学童保育や介護サービス、違法駐車を取り締まりなど、社会が必要としながら、事業立ち上げのためのきっかけがないために事業化できないサービスは数多く存在するものと思われる。

第3はワークシェアリングの促進・支援策を提言したい。企業と個人の関係が変わり、自己責任を求める風潮が強まっているにもかかわらず、自己責任が取れる環境が整えられていない。男女共同参画を促進し各世帯が自己責任を取れるような環境を整えるためには、ワークシェアリングの促進も有効な手段であると考えられる。

第4は、民間も含めた職業紹介機能の強化であり、具体的にはキャリア・カウンセリングの充実・増員を提案したい。外部労働市場の整備が求められているにもかかわらず、だれに相談し、どのような方向で能力開発を行なっていったらよいか、適切なアドバイスをする人がいないのが現状である。キャリア・カウンセラーの増員は、そのこと自体が雇用

の創出にもつながる。

第5は失業保険給付の期間延長についてである。長期失業者に対し、給付期間を延長すべきであるの意見があるが、これを無条件に行なった場合、ヨーロッパの経験からして、モラル・ハザードの問題が発生する可能性が強く、給付期間を延長すれば、失業期間自身も延びてしまうことが懸念される。

わが国の失業保険は今年4月に改正されたばかりであり、予期しなかった離職失業者に対しては給付期間も延長された。しかし公共事業費が削減され、不良債権の直接処理が短期間のうちに実施された場合、従来と違って、他の産業に移動しなければならない労働者が多数発生することが予想される。5章の分析でもわかるように、同一産業内において転職がなされる場合には、失業期間も短く、転職による賃金低下も小さく、転職コストは軽微ですんでいた。しかし失職者が産業をまたがって移動せざるを得ないときには、能力転換の必要性等により失業期間が長期化する傾向が見られた。公共事業の削減や不良債権の直接処理によって発生する失業は、いうなれば政策の転換によって生じる失業であり、政府にも一部責任がある。このため、自分の職業能力を高めようと努力しているものに限定し、失業給付の延長を検討してはどうか。

現行の失業保険制度でも、失業給付期間が終了した後も、職業安定所の受講指示により訓練を受けている者に対しては、政令により最大2年間、訓練延長給付を受けられることになっている。しかし実際には、公的機関が実施している訓練コースは3ヶ月といった短期間のもが多く、また訓練受講者は求職活動をしていないため失業者とは見なされないため、最初の訓練期間が終了すると受給資格を失い、延長給付は1回に限定されており、短期間の給付延長しか認められていない。このため、複数回の受講指示により訓練を受講する者も受給を可能にしたり、民間機関や大学における訓練受講者にも適用範囲を広げたりするなどの対応が必要ではなかろうか。

以上、雇用機会の創出、転職コストの引下げ、所得保障、自己責任を取れる社会環境の整備の必要性について述べてきたが、基本的には人々が失業給付を利用しなくても、安心して構造改革に挑戦できる社会環境を整えていくことが雇用対策の中心に据えられていくべきであろう。このためには“welfare to work”を可能にするよう、雇用創出と能力開発支援を基本戦略とし、職務の明確化を促進し、キャリア・カウンセリング機能を強化することによって、雇用創出と能力開発支援を基本戦略とし、職務の明確化を促進し、キャリア・カウンセリング機能を強化することによって、短期的にも、また長期的にも必要となる整合性の取れた対策を講じることが求められていることを、海外の経験は示しているといえよう。