

日本の戦後社会政策と労働市場

増子 篤

目次

はじめに

1. 日本の労働市場の概況と課題
 - (1) 労働市場変化の現況
 - (2) 日本の労働市場が抱える課題
 - (3) その他の課題
2. 日本の戦後社会政策史と労働市場
 - (1) 日本の戦後社会政策の経緯
 - (2) 労働市場に対する政策の変遷
 - (3) 日本の労働力政策と戦後社会保障
3. 日本の労働市場が抱える問題と展望
 - (1) 労働市場に対する評価
 - (2) 日本の労働力政策の問題性
 - (3) 日本の労働市場の展望

おわりに

参考文献 付表

はじめに

「日本の労働市場が世界的に見て完全失業率が極めて低い状態にある」ということは、もはや遠い過去の出来事であったかのように感じる。今日の日本の労働市場が苦しい状況にあることは通常の見地から考えれば誰の目にも明らかだろう。かつては経済の好調を背景として長期に渡る景気後退とそれに伴う失業問題にはあまり関心を示さなかった労働省（現：厚生労働省）も、「失業率の水準において『並の国』になる」¹などと危機感をあらわにするまでに至った。ただ、だからといってはっきりとした解決策が見出されているわけではない。問題はこの苦しい状況にどのように対処していくのかという点である。

今日の日本の労働市場にどのような手段が有効なのかははっきりと私にも分からないが、

¹ 平成 14 年版『労働経済白書』67 ページ。

同時に市場内部で起こっている状況の変化にも強く関心を寄せられる。これまで日本の労働市場では固有の慣行やシステムによって、極めて硬直的な市場を形成してきた。だが、その硬直的な市場も近年に至り変化を遂げつつある。労働市場の流動化という問題は今日の日本の労働市場変化を示す1つの目印といえるだろう。しかし、この「流動化」にせよあらゆる点で、別の言い方をすればいかなる点においても市場原理を受け入れているわけではない。日本固有の市場慣行やシステムは依然として崩れきったわけではなく、ある点においては変化し、別の点では存続し続けている。この「流動化」がどの程度まで進行するのかが今後の労働市場がどのように変化していくのかを占う上で、ひいては市場に対する政策運営がなされる上で重大な問題として存在している。この労働市場変化に対する検討が今日では強く求められている状況がそこにあるのかもしれない。

私は本稿でこういった労働市場の流動化がどのような経緯をたどって発生し、そして今後いかなる形で展開されていくのかを探りたいと考えている。もちろん、そのような検討がなされる場合には以前の労働市場、この場合には特に戦後の労働市場がどのような形で展開され、これまでの慣行や制度を形成してきたのかという点が重要となる。また、その際に行行政がどのような政策を展開してきたのかという点も大きいだろう。これまでの政策動向は今日に至るまでの政府の思考を示したものであり、今後の動向を検討する上でも参考になるものだからである。私は本稿において政策面での展開もあわせて検討する。

いずれにせよ、今日の苦しい状況も何らかの要因が組み合わさって構成されていることは間違いがないだろう。その要因はそれ自体がどれほど複雑なものであろうとも、一定の範囲で捉えることは可能なはずである。そして、その状況を日本の行政はといったいどのように解決をはかろうとしているのであろうか。私は今日の労働市場に対する政策がもつ問題の把握を本稿における最大の課題だと考えている。

1. 日本の労働市場の概況と課題

(1) 労働市場変化の現況

(長期不況以前の日本の労働市場)

まずは現在の労働市場が過去における労働市場とどのように違っているのかを把握するためにも、確認の意味も込めて長期不況以前の状況から立ち入る。

過去における日本の労働市場、とりわけ第2次大戦後以降の労働市場を振り返るならば、日本の経済情勢の変化に伴って労働市場も大体の時期区分が出来るだろう。それは戦争による経済被害や海外からの大量復員によって今日のように過剰供給が生じていた1945～1950年代半ば頃までの時期と、高度成長による経済の好調が過剰需要を生じさせた1950年代後半から1960年代、そして高度成長期ほどではなくとも過剰需要が存在したそれ以降の時期である。しかしここで「以前の日本の労働市場」という場合、指し示されているの

は市場に過剰需要が存在していた時期、つまり高度成長期以降の時期である。

実際、高度成長期の過剰需要を背景としてこの時期に「日本型雇用慣行」などと称される固有の制度がはっきりと形成された。この慣行、つまり OECD 対日労働報告書によれば「生涯雇用」、「年功賃金制度」、「企業別組合主義」²などとされる慣行の起源自体は以前から存在していたものの、実際に確立したのはこの時期からである。高度成長期にはこれらの慣行がもつメリット、たとえば労働力不足が顕在化する中での労働力確保や労使関係安定などを残しながら実情にあわせられてきた面がある。一口に日本型雇用慣行などといわれている慣行も、当然のことながら高度成長期と 70 年代以降、あるいは産業間などでも実情に差が存在している。しかし、共通して存在するものは全体としての労働力不足であり、これらの慣行や制度が政策運営にも大きく影響を与えた。

この全体としての労働力不足は制度や慣行とともに 1 つの労働市場システムを形成している。日本の雇用制度の下では労働者の年齢が高齢になるほど高賃金となるため、若年労働者への求人殺到を招き、新規学卒労働市場を形成する。また、年功賃金制度によって離職は大体の場合において不利になり、労働市場は硬直的となる。こういった背景の下で新規学卒段階での労働力売買が商品需給者双方にとって大きな意味をもっていた。他方で労働力政策もこういった状況の中、それなりに機能していたようである。日本の労働力政策は職業紹介・職業訓練や失業給付などが中心であったが、職業紹介や訓練は労働力が不足し職業が高度化する中、次第に高年齢層に求められた労働力需要を繋ぐ役割をも果たし、支度金としての失業給付も労働力供給を誘引する役割が存在していた。経済が好調であった段階においても短期の景気変動は存在したが、それがどれほど一時的なものであろうと財政支出などによって失業者が雇用されればそれで問題ない状況にもあった。このあたり、労働の実情を度外視すれば当時の政策運営は上手くいっていたようにも思われる。

また、この労働市場システムや政策運営には経済の好調を背景として労働力確保を促す側面があったことを忘れてはならない。当然、これらの思考には右肩上がりの経済成長を前提とし、日本が長期的な経済の停滞に陥った場合の施策が想定されていない。今日の日本のように長期に渡り経済が停滞する段階において様々な問題が生じ、変更を迫られるのも当然のことであるといえるだろう。

(現在の労働市場における変化)

今日の日本の労働市場は労働力不足が続いた以前の状態とは異なり、90 年代から続く長期に渡る不況の中、過剰供給が生じている。80 年代以前には 2%台程度であった完全失業率も 90 年代以降は徐々に増加し、2002 年 5 月以降は 5.4%あたり(表 1)で安定している。また、近年においてはこういった労働力の過剰供給感から需要側にも労働者の困り込みを

² 労働省訳・編『OECD 対日労働報告書』日本労働協会 1972 年 p30～p34 2 行目を参照。
なお、「生涯雇用」とは労働者が自発的に離職しなければ解雇はされない程度のものである。

おこなう必要性がなくなり、これまでの雇用制度に微妙なずれを生じさせている面がある。もちろん、これまでの慣行が即座になくなるといったものではない。ただ、その背後では着実に大きな変化が起こりつつある。

この日本の近年における変化を特徴付けるものは、これまでの硬直的な労働市場から労働力の弾力化や柔軟化が強まっていることが最大のものだろう。これは長期不況や生産拠点の海外移転などによって、相対的に生じた労働力過剰がこれまでの慣行がもつメリットが損なわれてきたことによる面が大きい。ただ、「労働力の弾力化」などといってもあらゆる労働者にあてはまるわけではなく、労働者ごとに格差が広がるような側面をもっているようである。この労働者には大きく分けて次のような部類が存在する。まずは企業の中核を担う基幹的な労働者である。いくら市場が過剰供給感を強めていようとも、中核となる労働者は必ず必要とされるはずであり、その意味ではこの基幹的な労働者は比較的流動化されにくい部類でもあろう。問題はこれ以外の一般的な労働者であり、とりわけ中高齢労働者層においては流動化傾向が特に強い。もちろん、これは今日になって突然現れてきたものではない。むしろ元々存在した傾向が最近になって強まっているという側面がある。

表 1 完全失業率の推移

	失業者数	完全失業率		
		計	男性	女性
	万人	%	%	%
1999年	317	4.7	4.8	4.5
2000年	320	4.7	4.9	4.5
2001年	340	5.0	5.2	4.7
02年1月	355	5.3	5.4	5.3
2月	357	5.3	5.4	5.3
3月	353	5.2	5.3	5.3
4月	347	5.2	5.4	5.3
5月	358	5.4	5.5	5.3

出所：総務庁『労働力調査』（季節調整済み）

これまでの日本型雇用慣行の下では、労働者の年齢が上昇するほど必然的に賃金も上昇するという状況が存在した。このために中高齢労働者層は企業にとって若年層に比べ高コストとなり、企業の若年労働者層への需要殺到を招いてきた経緯がある。事実、高度成長期を通じても年齢の上昇と共に失業率は上昇していたし、以前の55歳退職という早期の退職制にも賃金コスト抑制といった側面があることが指摘されている。それでも労働力不足が生じていた頃には次第に高齢の労働者層へと需要が移っていったが、近年の相対的な労働力不足によってこういった状況は崩れている。問題はこの市場の流動化がこのような「賃

金コスト」という側面から強く促されているところに存在している。

「賃金コスト」からの流動化は中高齢労働者だけの問題に留まらない。企業は一般労働者に表面的にはこれまでの雇用慣行が維持されるかのような姿勢をとってはいるが、上限を設けた能力主義の導入や非正規労働者への需要移動など明らかな労働力の流動化や弾力化をはかっているようである。表 2 は常用雇用指数のうち、通常の一般労働者とパートタイム労働者³の前年比を表したものであるが、相次ぐ企業破綻や事業再構築などによって一般労働者の減少が続く中でも確実に上昇を続けている。これが意味するものは、実際には多くの労働者にとってこれまでの雇用慣行は大きく崩れだしているということでもある。このあたり表面に現れている以上に日本型雇用慣行の変化は大きく、即座に完全崩壊するというものではなくとも、将来的には実質意味をもたなくなるのではという危惧を覚えざるを得ない。

表 2 常用雇用指数の推移

	常用雇用指数（前年比）		
	労働者計	一般労働者	パートタイム労働者
	%	%	%
1996 年	0.8	0.1	4.6
1997 年	0.9	0.2	4.6
1998 年	0.2	-0.8	4.2
1999 年	-0.3	-1.0	3.4
2000 年	-0.2	-1.0	3.2
2001 年	-0.2	-1.1	3.6

出所：厚生労働省ホームページ（従業員 5 人以上の事業者を対象）

(2) 日本の労働市場が抱える課題

(統計上から見た課題)

次に日本の労働市場の課題であるが、これは複雑で目に見えない部分に存在している側面が強い。ただ、先に視覚的に捉える部分から立ち入るために統計上の課題を挙げる。

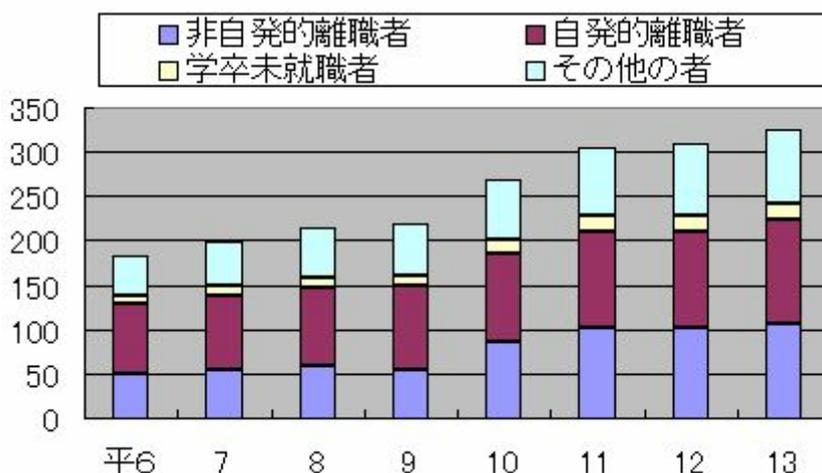
日本の完全失業率の推移は先程の表 1 で示した。この失業率悪化だけをみても明らかのように統計上も経済状況の悪化を反映したものとなっており、他の指標をみてもそうである。統計上の所定外労働時間は前年比で 1998 年 -7.6%、1999 年 -1.6%、2000 年 4.4%、2001 年 -3.6%となっており、実際の労働時間に直せば近年ではほぼ横ばいか若干の減少となっている。また、雇用保険受給者も 2001 年は前年比 4.0%の増加、有効求人倍率は 2001

³ パートタイム労働者の定義は日本では労働時間が週 35 時間未満の労働者。ただし、統計上は 35 時間未満でも実際には一般的労働者と同時間労働である場合も多く、非正規労働者という意味合いが強い。

年で5.9%、賃金水準も名目・実質ともに減少傾向と労働市場の苦しい状況を反映したものとなっている。⁴ そして企業の業況判断も厳しく、こういった状況の改善は当面の間見込めそうもないのが現状である。

近年の労働統計指標では日本経済の低迷、生産拠点の海外移転などに伴った非自発的失業の増大も目につく。以前の日本の労働市場は傾向的に好調だった経済を反映してか、完全失業率中に非自発的失業が占める割合は僅かなものだった。しかし今日では5.4%前後の失業率のうち、1%台後半から2%程度が非自発的失業によるものだとされている。依然として日本では完全失業率中の自発的失業などによる割合が高いものの、確実に増加を続ける非自発的失業は日本の労働市場の苦しさを端的に示している。(図1)

図1 理由別完全失業者数(単位:万人、x軸:年度 y軸:完全失業者数)



出所:厚生労働省ホームページ http://www.dbtk.mhlw.go.jp/toukei/youran/indexyr_b.html

労働力調査上の資料を元に作成。

ここから読み取れる最大の課題は日本経済自体の活性化であり、経済政策であるが、それ以前に困難に直面した労働市場にどのように対処するのかといった政策が必要とされる。労働力供給が労働者にとっての生活の維持という側面をもっている限り、苦しい状況をどのように克服するのかということが問題となる。こういった検討は実際の目に見えない部分と合わせて検討されるべきものだろう。

(実際問題における政策課題)

日本経済が長期にわたり低迷を続け、生産拠点の海外移転などがなされる背景には日本

⁴ 統計資料は厚生労働省ホームページや日本労働研究機構ホームページ上 <http://www.jil.go.jp/statis/index.htm> > 主要労働統計指標 で公表されているものを利用している。詳細はそちらを参照。

の労働市場と密接な関係がある。すなわち、それがどれほど名目的なものであろうとも、対外的に比較して高いとされる賃金水準の問題である。一方で国内の実質賃金は依然として低いことは再三指摘されてきたことであり、労働環境の問題や経済活力面で大きな側面をもっている。実際の政策課題はこういった賃金コストと社会的・経済的問題としての労働力問題であり、その中で政策をどのように運営するかが最大の問題でもある。

ただ、近年ではやはり日本の国際競争力低下が主張され、賃金水準を抑制・低下させる動きが大きな位置を占めているようである。そして今日、政府の労働力政策も国際競争力の回復と雇用の確保を前面に押し出し、政策運営をおこなっている面がある。この具体的な内容は、増大する非自発的失業は景気の回復や新産業の出現に任せ、依然として大きな割合を占める構造的・摩擦的失業に重点を置き、そして構造的・摩擦的失業がもたらす雇用需給の溝を埋めようとするものである。1999年6月に採択された緊急雇用対策も、この傾向をはっきりと明示したものであった。この緊急雇用対策以降、政策の重点が雇用維持から新規雇用創出や労働市場のミスマッチ解消へと移行したことは既に指摘されている。

こういった状況の中で労働市場においても規制緩和が進め、より自由な市場を形成しようとする動きが広まりつつある。これは賃金コストと結びついて労働力の流動化・弾力化を図っていくため、様々な規制が無用な掣肘とでも思われているということかもしれない。しかし一方で日本の労働市場は元々規制が緩く、労働環境自体も到底よいとはいえない状況が続いてきた。実質賃金の低さはもちろん、統計に表れない所定外労働や社会保障水準の低さなど様々な点が挙げられよう。こういった状況の中、更に法的な規制緩和を促進しようとしている点はヨーロッパなどの政策と対照的でもある。

もちろん、ヨーロッパなどの海外の労働市場においても激化する国際競争に打ち勝つべく、賃金コスト抑制のために労働力の流動化・弾力化を推し進めようとする動きは存在する。例えば一人あたり労働時間を減少させることによって所定外労働時間の発生を防いだり、より景気循環に合わせた労働力配置をおこなったりすることなどが挙げられるだろう。近年の政策傾向をみても実際にこういった流れが強くなっている。ただ、こういった中でも流動化・弾力化の上限は法律や労使間の合意によって明らかなものとなっている。ましてや日本の場合と異なり、正規労働者と同一時間で同質の労働をおこなう非正規労働者の問題も存在しない。明確な労働市場規制がおこなわれ、明瞭なルールの下で労働力を弾力化させている点が根本的に異なっている。

日本がこのまま緩い労働市場規制を更に緩めてしまうことは、ただでさえ不明瞭な市場ルールを完全に失わせてしまう恐れがある。また、このような状況下では労働力政策の運営や景気回復時の労働力需要回復などにも疑問を抱かざるをえないだろう。ただ、実際問題として現状ではこういった点が問題視されることは一般的には非常に少ない。この緩い規制は日本の以前からの慣行と、労働力不足に伴う企業側の問題を和らげるものとして存続してきた面がある。しかし、労働力の相対過剰が発生している状況では政策運営以前の問題となり、努力によって生じた富の分配を妨げるといった社会的問題をはらんでいる。

(3) その他の課題

(労働市場変化に伴う教育構造の変化)

以前の日本型雇用慣行がはっきりと存在していた日本の労働市場では、その独特の慣行の下で一定の教育慣行がみられた。しかし、この教育慣行も今日では大きく転換を迫られている。なお、他にもその他の課題としては社会保障の問題などがあるが、次の社会政策の箇所では触れるのでここでは省略する。

以前の日本型労働慣行における特徴の 1 つは硬直的な労働市場を形成してきたことである。つまり、一度どこかの企業に就職してしまえば、年齢が上昇するほど別の企業へと移ることが大抵の場合は不利になるという状況が存在していた。もちろん、これは 60 年代、70 年代、80 年代と時期ごとに事情も異なっている。しかし全般的には新規学卒時に自らの労働力がどのような評価を受けるかが大きな問題であったし、少しでも高い評価を得るために学習意欲が促されていった面もある。実際、学卒時の学習段階が将来の可能性を表す指標とみなされ、教育面に大きな影響を及ぼした。

その一方で、今日では実質的に日本型雇用慣行にも変化が起こり、労働市場にも影響が現れつつある。しかしそうはいつでも、従来型の新規学卒市場を中心とする労働市場が崩れたわけではない。依然として日本では新規学卒市場が雇用の中心であり、それ自体には何ら変化は起こっていない。ただ、その内部では微妙な変化が起こりつつある。それも 90 年代、あるいはそれ以前から広がっていった労働者間格差によって労働者も基幹労働者とそれ以外の労働者に分かれ、そのいずれであるかによって事情は異なっている。基幹労働者を雇用する市場は以前ほどではないにせよ従来の慣行が残っている。しかし、それ以外の労働者については従来の慣行の影響はあまり期待できそうもない。こういった状況で社会の平均以上に教育を受ける誘引が生まれるだろうか。経済の成熟に伴い、より高度な技能が求められる上でこの日本型労働慣行の変化は大きな障害となりかねない。

また近年では、従来企業内部でおこなわれていた職業訓練の一部が労働者自身に求められるといった現象もみられる。こういった点も含めて労働市場の変化に伴って教育面での変化が存在するとみなされるべきであろう。

2. 日本の戦後社会政策史と労働市場

(1) 日本の戦後社会政策の経緯

(日本の社会政策の特徴)

労働市場に対する労働力政策は通常、社会政策の重要な要素としておこなわれている。これは労働力という商品体が人間と直接的に関わっており、社会的な側面と深く繋がりをもっていることによるだろう。本節ではこの社会政策に関して日本がどのような経緯を辿

ってきたのかについて取り扱う。

この社会政策が日本で大きく進展したのは、第 2 次大戦後以降のことである。戦前は急速な近代化と資本蓄積の必要性などから、まったく社会政策がおこなわれなかったわけではないにせよ、あまり大きな進展はみられなかった。しかし、第 2 次大戦の敗北とその後の連合軍による占領、民主化へと動く経緯の中で社会政策も大きな転機を迎えることとなった。他方で戦前からの慣行や資本蓄積の必要性は依然として残っており、その後の経済成長と 70 年代の転換、低成長へと至る流れが日本の社会政策を特徴づけている。

具体的な側面を挙げると、少なくとも労働行政という点だけに限れば労働力の弾力化・柔軟化をはかり、市場全体の流動化を促進するという流れが一貫して続いてきたようである。もちろん実際には、急速に成長した経済や低い賃金コストを背景とした輸出に対する外圧などから表面的にはこういった流れを打ち出してはいない。ただ、運用面でおこなわれるはずだった社会政策の内容を事実上反古にするような行為がおこなわれてきたのは確かでもある。経済が発展を続けた段階には資本蓄積を促すため、停滞した段階には資本への影響を抑えるために市場の流動化が促進されている点が行政面での戦後社会政策の最大の特徴といえるだろう。

また、一方の当事者である労働者団体なども政府や企業に迎合的であったことはしばしば指摘されている。これは日本の労働組合が企業別労働組合という形態をとっていたことなどとも関係するが、やはり全体の傾向と一致するものでもある。

(戦後社会政策の展開)

第 2 次大戦後の連合軍による占領統治と民主化によって、日本の社会政策は大きな転機を迎えた。民主化の進展のためにはどうしても社会環境の改善が必要であったし、そのための社会政策が必要とされた。日本の戦後社会政策はこのときの労働基準整備や社会保証整備、そしてその運用をめぐる経緯から始まる。

1945 年から約 5 年間、1950 年頃までの間が日本の社会政策が大きく打ち出された時期であった。この時期は戦後の民主化が促進された時期と重なり、労働基準法をはじめ多くの法律も整備されている。もちろん敗戦後の労働力過剰を背景として、実際に基準が満たされることは稀であったし、労働行政もそれを黙認してきた面がある。それでも社会環境を整備するという基本姿勢が公然と転換されることはなく、公的な職業紹介の独占・労働力供給事業の禁止などの政策が打ち出された。そして、この時期にとられた政策が後の日本の社会政策に大きく影響を与えている。

しかし、1950 年代初め頃には明らかな政策の転換がみられる。特に 1952 年の職安法施行規則改正によって、禁止されていたはずの労働者供給事業が事実上一部認められることに繋がった。具体的には社外労働者による労働請負事業が事実上認められている。そして、この 1950 年代以降、日本では表面上は社会環境の改善をはかるという基本姿勢が維持されながらも、実際には労働力の弾力化をはかるという傾向が続いている。また、この時期に

なって政策転換がおこなわれた背景には情勢の変化があるだろう。当時の緊張した国際情勢の変化は日本の民主化を進める動きを抑制することに繋がった。それでも民主化の動きが鈍るやいなや、政策が転換されている点には注目しなければならないだろう。これは常に労働力の弾力化圧力が存在していたことを表している。

高度経済成長期以降の日本の社会政策は、やはり労働力の弾力化をはかり、市場の流動化を促す傾向で一致している。このためか労働市場の情勢変化に伴って、時期ごとに変化が生じているのが特徴である。まず若年層の労働力不足が深刻となり、しだいに高齢の労働者層へと需要が移っていった高度経済成長期には硬直化した労働市場に対応するため、不完全雇用の黙認などの政策がとられた。この不完全雇用の問題と当時の労働力政策は密接な関連にあるが、これに関しては後述するだろう。また、外圧などを背景に社会政策の大きな側面の1つである最低賃金法がこの時期に整備されている。⁵ しかしこの最低賃金法はきわめて低い基準に抑えられていたことが指摘されている。最低賃金はその基準がどの位置に定められるかによって労働環境の改善にも悪化にも繋がるものでもある。この低い基準であったとされる最低賃金法の意図には、明らかに労働環境を悪化させ市場の流動化を促す狙いがあったものと考えられる。

1970年代の経済の転換期から今日までは、それまでの労賃・労働時間問題の黙認に加え、非正規労働者雇用の拡大と追認がなされている点に特徴がある。また、労賃・労働時間問題に関しては黙認するだけでなく従来のあり方を積極的に追認さえしている面がある。もちろん、これは70年代、80年代、90年代以降と年代ごとにそれぞれ程度が異なっており、ひとくくりにして論ずることの妥当性も考えなければならないが、一貫して同様の傾向が続いてきたのも事実といえよう。また、70年代以降に顕著なのは非正規労働者の積極的な活用である。これは高度成長期の景気循環の調整弁としての不安定雇用活用とも異なり、企業収益拡大のためにさらなる市場の流動化が求められたということでもある。

これらの時期には、主要産業の変化や国際的な企業間競争にともなって事業再構築が進められた。もちろん、これは90年代以降が特に顕著となっていることではあるが、事業再構築の実施自体はすでに80年代、あるいは70年代にみることができる。この事業再構築が求めたものは結局のところ労働力の弾力化であり、利潤追求や経済の状態にあわせて柔軟な労働力の運用を求めることでもあった。この傾向が日本の社会政策、少なくとも労働行政においては明らかにこの時期の傾向を特徴づけている。特に80年代には、それまで原則禁止されていたはずの労働者供給事業も1985年に制定された通称：労働者派遣法によって実質的に合法化され、1999年の改正で対象となる業種は原則自由とされた。他にもこの時期に労働市場の規制緩和とでもいうべき法律改正が相次ぎ、今日まで市場の流動化を肯定する見解が労働行政の基本的な考えとなっている。

この戦後社会政策の展開からうかがえるものは、あくまで日本政府が企業の資本蓄積を

⁵ 最低賃金法は1959年に制定され、1968年に改正されている。その基準決定方法は当初が業者間による決定方式であり、後に国の審議会による決定方式がとられている。

促すことを政策の原則としてきた側面である。これは経済状態が好調な時期でも、停滞、あるいは後退している時期でも何ら変わらない。この傾向が今日も続いているということは、社会政策、そして労働力政策においても資本蓄積を促すという原則を越えて政策を打ち出すことなど期待できないことも示している。これが現在の労働行政の限界であり、たとえ何らかの手段があったとしても、実際には履行されない危険性がある。

(2) 労働市場に対する政策の変遷

(戦後日本の労働力政策)

次に労働者を保護する社会政策から雇用などの労働力政策へと視点を移し、その経緯や背後の原因について検討をおこなう。より具体的に日本の労働力政策を検討することで、今日の労働力政策がいかなる意味をもっているのかを探っていきたいと思う。

戦後の日本の労働力政策が展開されてきた背景には、もちろんのことだが経済情勢や社会情勢、あるいは社会政策の展開と深い繋がりがあるだろう。労働力政策はそのときの労働市場の問題を解決するべく打ち出されるものだからである。実際、敗戦直後の日本では失業問題の健全化が問題になっていたし、産業構造が大きく変化していった高度成長期では技術訓練などの問題が存在した。しかし、労働力政策の方法自体には実行できるものは限られている。問題は、その限られた政策の中で何に重点をおいていたのかであり、これによってどのような恣意が含まれていたのかが検討できる。

一般的に労働力政策の具体的な方法には次のようなものが挙げられている。まず、職業紹介や斡旋などの行政による情報の提供、職業訓練による需給不均衡の調整、失業保険制度、財政投資による一時的な需要の創出、一部の地域や産業などの特定労働者に対する保護措置などである。なお、財政投資には経済政策としての側面もあり、近年は新規産業育成のための投資なども労働力政策の一環として進める動きがある。実際にこれまでの日本の労働力政策をみても、こういった政策が複合的におこなわれてきている。その中でも日本の場合は職業紹介が労働力政策の大きな比重を占めてきた。その傾向は戦後の復興期、高度成長期、転換期を通じて一貫しており、今日でもそうである。

この職業紹介が日本の労働力政策の重要な位置にあり続けた背景には、戦後民主化による社会政策が職業紹介を公的に独占させ、それまでの中間搾取に繋がる恐れがある労働者派遣事業を禁止したことに一因がある。こういった社会政策を経て、職業紹介がはじめて行政による労働力政策として機能するようになっていった。しかし、この職業紹介は日本が高度成長期の産業変遷や若年労働者不足を迎えて、別の意味をもち始めたようである。職業紹介はこの時期、農村部から都市部へと移動する若年労働者と労働力の需要先とを引き合わせる上で相当の役割を果たした。また、若年労働者の不足からしだいに高齢の労働者へと移っていった労働力需要と労働者を引き合わせるといった面も大きい。実際、当時は中高年層への雇用対策がおこなわれ、その求職数を下げることに大きく影響を与えて

いる。(表3)そして日本の経済が転換期を迎えた後も、長期にわたり完全失業率が低水準で推移した労働市場が職業紹介の意味を強めた側面も存在している。

表3 1960年代における年齢別求職倍率

(単位 倍)

年齢階級	1960	61	62	63	64	65	66	67	68	69
19歳以下	1.4	1.3	1.2	0.9	0.4	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2
20～29歳	1.5	1.2	1.4	1.1	1.1	1.7	1.0	0.8	0.8	0.6
30～39歳	1.4	1.1	1.2	1.0	1.1	1.6	1.0	0.6	0.6	0.5
40～49歳	3.7	2.6	2.8	2.0	1.3	2.1	1.2	0.9	0.8	0.7
50歳以上	15.2	8.6	8.0	7.2	6.3	12.6	7.8	4.7	3.8	3.3

出所：労働省編『OECD対日労働報告書』219ページより 一部抜粋。

この他、日本で特徴的な労働力政策は支度金としての側面があった失業保険制度と一時的雇用の創出としての公共投資であった。就業支度金、つまり失業給付期間中に再就職することで残りの期間分の給付を受けられるといった制度は海外ではみられなかった制度であり、財政投資も日本では海外で労働力政策として用いられなくなった後も続いていた。これらの政策は、特に高度成長期の労働力不足と市場流動化という行政課題とも密接に関わっていた側面がある。労働力不足が顕在化する中では市場から離脱しようとする労働者の存在は社会的に大きな損失であったろうし、公共投資には市場を二重化させ、不安定雇用者をつくってきた行政の存在を忘れることはできない。公共投資などの一時的な雇用を渡り歩く不安定雇用者には給付金制度など措置もとられたが、やはり運用段階で実効性が疑われるような運用がおこなわれてきた。

これら一連の労働力政策を振り返ってみると、その時期ごとの市場動向や行政課題との関連が強く疑われる。そして、今日ではその市場動向や行政課題も異なってきている。今日の労働力政策変化もこういったものの変化が強くあらわれてきている側面があり、その変化が今日の政策変更を理解する上で大きな鍵となるだろう。

(今日の労働力政策変化)

今日の日本では労働力政策に関しても大きな転換期に差し掛かっており、実際、すでに大きく政策路線は変更されている。これまで日本の労働力政策の大きな位置を占めてきた政策のうち、失業保険や財政投資は財政難などの問題から主要な政策からは外され、職業紹介も厳しい環境が続いている。こうした中、少なくとも労働行政において今後の主要な政策と目されているものは市場原理の追求とその環境整備である。

この市場原理の追求が政策課題となされる背景には、日本経済や国際状況の変化が大きく反映されている。発展途上国と大きな名目賃金の差を抱え、生産性の大幅な伸びも期待

できない状況では従来の労働力政策が限界にきている。こういった状況を踏まえ、むしろ市場の流動化を促進することによって労働市場の問題、とりわけ労働者の生活に直結する雇用問題の解決をはかろうとする動きが主流となっている。根本的な雇用問題の解決、あるいはこれ以上の悪化を避けるためには、まず日本の国際競争力を向上させなければならない。この思考こそが今日の労働力政策変化をもたらした決定的要素であるといえる。そして従来の資本蓄積を促進する行政傾向と重なり、限界が見えないまま市場流動化がさらに進んでいる。ただ、こういった流れはある程度仕方のないものであるかもしれない。これ以上の労働力需要の減少が進めば相対的な過剰供給がさらに増大し、結果的に労働市場の問題を拡大してしまうことに繋がりがかねない。実際、こういった危惧が強くなされているからこそ、市場の流動化が問題なく進んでいるということも事実だろう。

しかし、この今日の政策傾向にはいくつかの疑問も抱かざるをえない。まず政策傾向の特徴を確認しておく、市場の流動化を促す経済状況の悪化が存在、戦後日本の社会政策動向とも合致、流動化の限界がはっきりとしていない、といった点が挙げられるだろう。この経済状況の悪化という点に限れば、国際競争力の向上といったことが至上命題となっている。だが、支払われる名目賃金の実質的な格差が僅かに是正されただけで本当に日本の国際競争力が向上するのだろうか。現在名目賃金の格差という点では、たとえば中国とは数10倍の格差を抱えているといわれており、途上国間でも格差が激しい。たとえば日本の名目賃金が最低生活水準並に低下したとしても、到底この水準には及ばない。また、国際競争力の向上は名目賃金水準だけの問題ではない。生産性の問題もこの国際競争力と大きく関係している。生産性の向上は未知数の部分が多いにせよ、こういった部分を除いて国際競争力を論じることはできない。

他方、今日の労働市場流動化傾向とそもそも市場流動化を一貫して促してきた戦後日本の労働行政が一致していることには問題もある。少なくとも資本蓄積を促すという点だけに限れば、労働市場流動化や名目・実質賃金水準の低下は願ってもないことであろう。それだけに加速度的に市場流動化が進められれば、経済が好況に転じた場合でも流動化が継続され、いびつな富の分配構造を形成してしまう恐れがある。特に日本は社会政策・労働力政策の双方で資本蓄積を主眼としてきた経緯があり、流動化の下限も見えない今日では仮に経済が上向いたとしても突然政策が変更されるとは思えない。今日の日本では市場原理がもっている問題性を際限なく拡大してしまう状況が存在している。

また、その他にも今日の政策傾向には問題もある。労働力が流動化・弾力化が促進され、労働環境の悪化や賃金率の低下が発生すれば当然ながら社会全体の労働に対する意欲が薄れ、生産性の低下に繋がる恐れがそれである。この点に関しては市場の需要者である企業の側でも大いに懸念されているようであり、日本型雇用慣行といわれている慣行のうち、生涯雇用、あるいは終身雇用などといわれる長期雇用制については維持するかなのような動きが広がっている。しかし実際には非正規労働者の活用や雇用制以外の点で流動化は急速に進められており、賃金コストは削減しながらも表面上は慣行を維持し、労働に対する誘

引を作り上げたい本音も垣間見える。そして、こういった非正規雇用の活用などを近年の日本の労働力政策が可能にしている。

無論、これらの政策傾向は経済の動向からやむを得ない側面もある。問題はどの程度まで市場の流動化がなされ、こういった状況が望ましいのかという点である。これは一方で流動化を促進する見解と反対する見解の双方を踏まえながらおこなわれるべきものだろう。この点に関して私は後に様々な見解を通しながら、現状を踏まえて検討する。

(3) 日本の労働力政策と戦後社会保障

(戦後社会保障の特徴)

最後に社会政策や労働力政策と密接な繋がりをもつ社会保障について、簡単にではあるが関連する部分を触れておきたい。特に近年では色合いを強めている労働市場の安全網整備に関連し、戦後社会保障の経緯をたぐることは一定の意味をもつ。

日本の戦後社会保障はもちろんのことだが、1950年頃までの民主化が促進された時期に大きく進展された。その一方で、高度成長期には経済成長を持続させるための要素として存在しており、その時点の経済情勢ごとに生存権との関連だけでなく他の意味合いももち続けたことが大きく特徴として現れている。これは別に日本だけに限ったことではないにせよ、少なくとも日本も生存権以外に関連して社会保障が存在したことは事実だろう。

日本の戦後社会保障は先進国の中では低い水準にあるという点が指摘されている。日本は戦後、社会政策や労働力政策の決定に資本蓄積の促進という要素が強く含まれてきた。もちろん、社会保障の運営に際してもこういった側面は強く現れていたようである。特に失業給付に関しては雇用政策などとも直結するため、高度成長期には支度金の要素を含む給付がとられたように思える。この時期には若年労働者から順に労働力不足が深刻化したため、明らかに就業を促すような措置がとられた。就業促進には低い生活最低水準が必要であり、こういった点からも日本の社会保障が低い水準にあったことは当然の結果であったのかもしれない。また、次第に財政状況の悪化が深刻化する中で1970年代半ば頃からは社会保障の縮小傾向がはっきりと現れている。このような状況で日本の社会保障水準の向上など望むことはできなかったのである。

この経済的な側面からの社会保障の一面は、今日においても何ら変わらない。そして時期ごとの経済情勢に大きく影響を受ける以上、経済情勢の悪化した今日では求められるものも変わってきている。こういった面を踏まえながら社会保障面についても何らかの検討がなされるべきだろう。

(今日の社会保障変化動向と労働市場の問題)

日本の社会保障は近年に至り、その動向姿勢が明らかとなっている。それはナショナルミニマム的な市場原理の優先であり、日本の行政がこういった姿勢を強めていることは近

年の政策をみれば明らかだろう。ただ、この動向は一方でやむを得ない理由から、他方で疑問も残る理由から促進されている側面がある。

近年に至り市場原理が優先される背景には、やはり苦しい経済状況とそれに伴う税収の減少や社会保障支出の拡大によって財政が逼迫していることが挙げられるだろう。もっとも、財政の逼迫は近年の経済苦境で加速しているものの、それ自体は何も近年に始まったものではない。この社会保障に関しても、元々存在していた傾向が近年の経済情勢変化と絡んで加速されている面があるといえよう。もちろん、ここでの関心事は労働市場に関することであるから、この近年の傾向が労働市場にとってどのような意味をもっているのかが重要になる。ここでは社会保障の詳しい検討を要するわけではないため、この点に関し言及するに留めたいと思う。

この社会保障分野における市場原理の導入が労働市場にもたらすものは、間違いなく労働者の負担増加による労働力供給の促進だろう。失業給付などをはじめとする様々な社会保障の抑制は、結果的に労働者の経済環境を悪化させ、労働力供給の必要性を生じさせかねない。ただ、この労働力供給促進の是非については非常に微妙な問題でもある。見方によっては日本の失業の高い割合を占める構造的・摩擦的な失業を解決する糸口ともいえようし、厳しい雇用情勢の中で労働市場が更に悪化するとも考えられよう。ただ、この市場原理の促進に関し私はいくつかの点で疑問をもっている。まず、仮に構造的・摩擦的な失業の減少に繋がるにせよ、それは根本的なものとはいえない。また、日本の行政は社会保障の抑制、つまりはナショナルミニマム的な傾向を常に持ち続けてきた。もしも今日の経済状況が変化した場合でも、果たしてこの政策動向に変化が生じるだろうか。このあたりには非常に危惧を抱かざるを得ない。

これら社会保障の動向をとってみても、市場原理の促進を迫られる経済動向と下限の見えない警戒感の双方が入り混じった複雑な日本の事情が感じられる。もちろん、こういった政策動向の是非は様々な見解を検討した上で主張されるものであろう。私はこういった日本の政策問題を検討するためにも、次に見解の検討をおこないたいと思う。

3. 日本の労働市場変化が抱える問題と展望

(1) 労働市場変化に対する評価

(市場変化を促進する論理)

最後に私はこの日本の労働市場変化がどのような意味を持ち、そしてどのような問題が潜んでいるかについて論じたいと思う。どちらにせよ、この日本の労働市場変化については何らかの評価がなされなければならない。これは今後のあるべき労働市場が問われる上でなくてはならないものであろう。

労働市場変化の評価についてはこれまでの歴史的な市場や政策の経緯に加え、その変化

に対する賛美や批判の論理についても確固とした認識を求められる。ただ、近年では経済全体の傾向として市場の流動化に賛成する動きが強いのが現状である。なおも続く日本の長期経済停滞とそれに伴う雇用不安によって、行政や企業、労働者それぞれに温度差があろうともこの動きは日本全体の動きとして一致している。このため、これら労働市場の流動化を推し進める動きがどういった論理から生まれ、その問題は何かを探ることが第一の課題となるだろう。

この市場流動化を促進する論理の発生源に関しては改めて述べる必要はないかもしれない。それは前述の通り、賃金コストが決定される場として労働市場が捉えられている点が大い。日本がこれだけの長期経済停滞に晒されている原因の1つと考えられる産業空洞化にしても、政府は「円高などによる賃金コストの高まり」が背景にあるとしている。そして産業空洞化に伴う労働市場の問題を為替などの国際的な要因だけでなく、国際的な経済環境の中で硬直的な労働市場、つまり国内的な要因にも相当の原因を求めていることが特徴的だろう。労働市場が硬直적であれば衰退部門から成長部門への資本や労働力移動が困難となり、構造的失業や経済そのもののさらなる停滞を引き起こす。これが今日、労働市場流動化論が声高に叫ばれる典型的な理由の1つである。もちろん、発展途上国に比べ極めて高い水準にある名目賃金を抑制しようとする動きも存在するが、流動化論自体はより経済理論的な面から主張されているように感じられる。

この労働市場流動化論の根底にある経済理論とは、現在の主流経済学である新古典派経済学であることはいうまでもない。市場原理に基づく自由な経済こそが効用の最大化をもたらすという新古典派の理論から、労働市場の硬直性を取り払うことによって問題を解決しようとする動きが現れるのは当然であろう。ただ、このような「より自由な」労働市場を求めざるを得ないところに国際化した経済の問題が隠されているようにも思える。以前の労働市場におけるような政府支出による一時的雇用の創出が、果たして今の労働市場や経済全体に大きな影響を与えるだろうか。国際的な経済移動が存在している環境では公共投資に伴う乗数効果も、資本移動に伴って相殺されかねない。労働市場に対する政策にしても市場原理に回帰しなければならない原因がそこには存在している。

この強力に導入が求められている市場原理によって、一方では積極的な理由から、他方では消極的な理由から日本全体の傾向として労働市場の流動化が促進されていることは疑う余地はない。少なくとも行政レベルではこれまでの社会政策や労働力政策をみてもそうであったように、市場の流動化を求める傾向が常に継続されてきたし、さらに近年の状況を踏まえてその傾向に拍車がかかっている。一方で労働者団体なども最低限度確保が必要な雇用維持の観点からやむなく流動化に賛成せざるを得なくなっている。このような環境では労働市場の流動化が礼賛はされても、批判は表に出てこなくなるのも当然だろう。それだけ近年の状況が深刻だということである。

この労働市場の流動化は確かにこれだけをみればやむを得ないものであるように感じる。しかし、同時にその実行方法をめぐっては行政や企業、労働者の間でそれぞれ思惑が異な

っているのも事実である。こういった側面を明らかにするためにも今日の労働市場政策の背後にあるものを探ることが必要になるだろう。

(今日の労働力政策と市場流動化の関連)

労働市場においても日本全体が市場原理の導入傾向を強めている今日、労働力政策もより市場流動化に即した形に転換されている。具体的な特徴をいえば、それは新古典派経済学の理論に基づき、重点が供給側、つまり労働者側に対する労働力政策においた施策がなされている点が挙げられよう。⁶ 市場の流動化傾向を強める上で、何故このような政策が求められるかによって政府が市場流動化に何を求めているのかが理解できる。

この施策は次のような形をとって現れてきている。まず、労働市場における最大の問題を構造的失業に絞っている。これは労働市場の問題はあくまで市場原理に基づき解決されるものとした上で、経済が好転した場合に雇用面で生じるミスマッチのみを問題にするということでもある。もちろん、この場合には雇用問題以外の労働市場の問題はまったく考慮されてはいないだろう。これだけをとっても行政レベルでは現実の問題から市場流動化を進めようとしているのではなく、初めに理論ありきで市場流動化を進めている側面が強いことが現れている。さらにこの構造的失業を解決させる手段として、これまでの非正規雇用を積極的に活用する方針も打ち出されている。今日の労働力政策は市場の問題として目につき易い雇用問題のみを問題にしているようであるが、その背後には従来と変わらない元々の市場流動化促進の意図が見え隠れする。

これらの施策は労働市場の問題は市場内部の問題として捉え、構造的失業といった長期的な課題に対し労働力政策をおこなうという点が共通している。それでは短期的な労働力政策として政府はどのような政策を考えているのであろうか。この点に関してはどうもはっきりとした答えが見えてこない。労働市場の流動化を進めるにあたり、政府は需要面では成長産業部門が伸びることによる労働力需要の発生に期待し、成長産業育成に躍起となっている。しかしこれは長期的なものであり、本来の労働力政策の根本的な課題となる短期の雇用確保に関しては実質的に存在していないといわれても仕方がないのかもしれない。その一方で、政府が今日の厄介な状況を乗り切る鍵だと考えているのはまたも労働市場の流動化である。市場の流動化を進め、より労働力が弾力的になることによって市場を需給均衡へと近づけ、問題の解決を図ろうとする傾向が疑いのない行政の政策であろう。あるいはワークシェア原理導入のように労働力供給のあり方そのものを変化させる施策も検討されている。ただ、いずれにしても労働力政策の実効性を疑わせるこれまでの運用段階における労働基準のあり方には何ら手をつけられてはいない。

この労働市場の流動化は国際的な競争激化という現実問題から出発している労働者団体

⁶ この供給側重視の政策は本来おこなわれるべき政策とは違っているのではないかという疑問も感じざるを得ない。供給側に対する政策は中長期的な政策でもある。少なくとも労働力政策は短期の問題となるのであり、近年の労働力需要の減少も考えると、むしろ問題は需要側にあるのではという疑いが生じる。

などと比べても、より理論的で根本的な自由主義から出発している労働力政策は視点を異にする。しかし、どちらも流動化に賛成しているという点では何ら違いはなく、それが一致した、あるいは殆ど相違のない見解へと繋がっているのだろう。ただ、根本的な恣意段階では異なっている以上、実際の政策では様々な弊害を生じかねない。こういった点では今日の流動化には思わぬ落とし穴が潜んでいるように思われる。

(2) 日本の労働力政策の問題点

(海外の市場政策との違い)

今日の日本が一致して労働市場の流動化へと向かっている背景には激化する一方の国際競争があることは間違いがないだろう。だが、国際競争が激化し、賃金コストの削減や労働力の弾力化を迫られるのは日本に限ったことではない。それは海外、とりわけ賃金コストの高い先進国においても同様のことがいえるだろう。ただ、同様の問題に直面してはいるものの、その対応は根本的な部分で日本とかなりの開きがあるように思える。

この場合の海外とはとりわけ欧州を指すこととなるだろう。企業が労働者を自由に解雇できる米国のような労働市場では既に労働市場は高い流動性を維持しており、国際競争が激化したからといって労働力政策を変更する必要はない。しかし、欧州においては既に1980年代までには今日の日本が直面している課題に直面し、市場の流動化の必要性に晒されてきた。元来、欧州は日本と異なり強い労働者保護を維持してきたという違いがあるものの、労働力政策の変更を迫られたという点では同様の面がある。

労働市場の流動化は欧州では雇用などの問題が深刻化した1980年代、あるいはそれ以前に既に取り組みされてきた。各国の労働市場に対する具体的な取り組みを挙げると、やはり今日の日本と同様に雇用に重点をおいた政策がなされている。比較的目標立った政策が少ない英国でも早期退職補助や操業時間短縮補助がみられ、フランス、ドイツ、イタリアなど他の欧州各国でもこれらの傾向は一致している。もちろんこれらの政策は結果的に労働市場を流動化させ、日本と異なり時間ごとの賃金率が明確に遵守されている欧州においても、時間外給与削減などの企業にとって望ましい効果があった。そしてワークシェア原理の導入などによって労働の分割をおこない、経済を活性化させた例としてはオランダが有名だろう。ただ、この原理導入の契機となったことで有名な通称「ワッセナー合意」にしても雇用の構造的改善のために経済成長や物価の安定、企業競争力強化などが必要としており、その上で労働の再配分をおこなうとしたものである。こういった経済成長の確保や企業競争力強化はやはり欧州の労働力政策でも中心課題となっており、各国で労働分割による市場流動化が進められた。この点では今日の日本の労働力政策と同様であり、欧州の政策も何ら変わりはない。

それでは欧州の労働力政策は日本における政策と何ら違いはないといえるのだろうか。この点に関しては一見すると同様にみえるが、根本的な政策運営段階では明らかにその性

格を異にしている。確かに各国とも労働市場の流動化を実施し、労働法や社会保障など様々な面で流動化を進める改革をおこなっている。当然、労働力をより弾力的にするために最長労働時間や深夜労働時間規制などは緩められ、社会保障も抑制されてきているが実はここに日本との違いが存在する。日本では労働法による規制も実際には遵守されず、行政がそれを黙認しているという事態がしばしば存在している。しかし欧州では大抵の場合、労働法などによる標準的規制の他、労使協定による規制の二重規制が存在している。⁷ また、労働力流動化に際しても規制緩和の下限がみえる内容となっており、比較的透明性も高くなっている。このあたりの点は今後の流動化がどの程度まで進むのかさえ分からない日本とは大きく異なっている点であろう。

ただ、日本と異なる労働者側への配慮が存在する欧州の市場流動化も今後の展開には不透明な要因がある。これまでは確かに、特にオランダの成功などが有名であるように労働市場の流動化によって経済成長や企業協力の強化を成し遂げた。しかし、更なる国際競争の激化や経済成長の利益配分問題によって再び雇用問題が顕在化してこないという保証はない。ドイツでは労働時間短縮による人員削減回避が続けられてきたが、1990年代後半に労働組合などの賃上げ要求によって賃金コストは上昇し、近年では再び失業問題が深刻になっている。「賃金コスト」は国家間で相対的に計られるものである以上、国際水準が下がれば同じ経済成長を維持するには更なる流動化を推し進めざるを得ない。結果的に経済が回復した場合にも労働者に利益分配はできなくなり、最終的には流動化を進めても雇用問題は解決できなくなる恐れがある。こういった問題は何ら解決されていないのである。

しかしそういった問題を踏まえても、ある程度この欧州の取り組みは評価されるべきものであろう。もちろん、欧州の労働力政策も日本同様に長期的な側面が強く、根本的な問題も解決されてはいない。それでも明確な運営に基づき市場の流動化が図られている点は、日本がおこなうべき政策の1つのヒントとなるように思える。

(実際の政策における問題)

日本の労働市場がより流動化を強め、供給面から労働力政策を進めようとしていることは既に検討してきた。しかし、たとえば同じ供給政策を進めた欧州などと比べても、その状況は日本では相当の違いがあるように思える。実際に政府がどのような形で流動化を進めようとしているのかを検証することでその問題点は浮き彫りになるだろう。

まず、労働市場の流動化を促進するにはこれまで労働市場に対しおこなわれていた規制の緩和がなされなければならない。これは既に市場流動化を進める政策がなされた欧州でも真っ先におこなわれた政策でもあった。日本政府も近年に至りこれまでの労働規制を緩和し、より流動的な、すなわちこれまでの硬直的な正規労働者ではなく非正規労働者とさ

⁷ この労働市場の二重規制には欧州の日本とは根本的に異なる労働市場に対する考え方があるのかもしれない。比較的、欧州は労働者保護の必要性を行政が認識している。これが政策にも強く現れている面があるだろう。

れていた部類の労働者を積極活用できるように環境を整え始めている。⁸ それまで原則禁止されてきた労働者供給事業が事実上、1999年の労働者派遣事業の全業種拡大によって廃止されたこともこういった動きの一環といえるだろう。また、現在も労働者解雇をめぐる規制の撤廃なども視野に入れた動きが続いている。もちろん、こうした動きは流動化が進められる上で当然のことであるが、それまで十分な市場規制が働いてこなかった日本ではまた別の課題が含まれているようである。

労働市場の流動化が進められることによって、必ず増加することになるパートタイム労働者は日本では非正規労働者である。この非正規労働者の活用は高度成長期から転換期の日本で硬直的な労働力の隙間を埋めるものとして、言わば硬直的な市場の問題を解決するために利用されてきた。しかし、市場の流動化を推進する上では正規労働者と非正規労働者が存在し、そのうちの一方が通常よりも低い賃金しか支払われない状態では流動化自体を阻害しかねない。また、これまでの雇用確保が欧州では労働分割によっておこなわれている点にも問題があるだろう。仮に日本で同様の施策がおこなわれるとすれば、時間当たりの賃金率が大きな問題になる。この賃金率二重化した労働市場という問題は、これまでに日本と同様の労働市場流動化に取り組んできた国にみられなかった問題である。

この二重化した労働市場を市場の流動化させる上で何ら問題がないように変革することは可能なのだろうか。この点に関してはどちらとも言い難いような不透明感が漂っている。確かに賃金率という点では、両者の額がより同一に近づく傾向を強めていこう。実際、近年拡大を続けている契約社員・派遣社員といった形の非正規労働者はそれまでの非正規労働者に比べてより賃金率が近い形をとっており、当然ながら政府もこの賃金率が両方で近づいている点を認識している。だが他方で流動化に伴って変化を求められている日本型雇用慣行の大部分が修正される一方、一部はそのまま維持されようとしている点が気に掛かる。日本型雇用慣行にしても、硬直的な労働市場をより流動的なものとするため運用段階で労働基準違反の事実上の黙認といった措置をとってきた。無論、これらの措置は流動化を推進している今日でも何ら変わってはいない。この二重化した労働市場の改革にしても、それが賃金コストを切り下げ、国際競争力の維持に繋がるといった効果をもつならば果たして本当に改革が実行されるだろうか。ましてや、二重の賃金構造が存在する場合には通常下方へと収束する傾向がある。そして、日本の労働行政が依然として運用段階における労働基準違反の事実上の黙認といった措置を続けている点に関しては更に事態が深刻である。今日求められている賃金率の同一化にしても、法的な規制の網をくぐり抜けた所で更に拡大を続けることに繋がりがかねない。このような状況では日本の労働市場の流動化が到底秩序あるものとなるとは思えないのである。

私がこの労働市場の流動化に対する不安を拭いきれない背景には、本来は問題となるような慣行部分、しかし賃金コスト削減という点では大きい慣行部分を残そうとする政府の

⁸ この傾向は90年代末頃から2000年あたりにかけて当時の労働白書などに変化が見られる。非正規労働者の積極活用などを柱とする市場流動化の推進はこのあたりに強まったものと思われる。

姿勢があるだろう。そして、その姿勢は同時に自らの労働力政策の効果そのものを失わせてしまうことに繋がりがねない。繰り返しになるが、日本政府が実行しようとしている労働力政策は供給面からの政策である。需要面からは成長産業部門の育成という点に限られ、それもこれまでの産業に比べると僅かな労働力需要しか生み出さない。今日の日本政府が完全に新古典派の理論そのままに労働市場に対する役割を失いつつある点には、どうしても危惧を抱かざるを得ない。

(3) 日本の労働市場の展望

(流動化の進展と労働市場)

日本の労働市場が政策面では大きな問題をもち続けているとはいえ、強力な流動化傾向が続いている以上、今後の大幅な労働市場変化は避けられないことを意味している。しかし、その内部では明らかに欧州などとは異なる側面をもっており、それが今後の展望にも多大な影響を及ぼすことに繋がるだろう。私は最後にこの点に関し一定の検討をおこない、日本型の市場流動化がもつ意味を確認したいと思う。

この日本型の市場流動化とは市場原理の強力な受け入れであり、同じ流動化を歩んだ欧州型の労働市場より米国型の労働市場へと近づけようとしている面が強い。その一方でこれまでの雇用慣行も、少なくとも長期雇用制に関しては表面上維持され、形式的には他国の労働市場とは一見違ったものとなるであろう。しかし、今日の市場流動化がこれほどまでに強力に進んでいる以上、実際問題としては実質的に徹底した市場原理に基づく労働市場を有している米国型に近い労働市場を形成する可能性が高い。これは同時に米国の90年代の長期好況時がそうであったように、今後経済が回復することがあっても雇用以外の形で労働者には恩恵が回らなくなる可能性が高いことも示唆している。つまり、今後の日本の労働市場はよほど高度な知識や技能をもたない限り、労働者にとって困難な市場となる。まず、この点は疑う余地がないであろう。

問題はむしろ市場流動化の進展がどのような形で進められるかということであるように思われる。現在の日本は市場の流動化を進める上で必要となる労働市場自体が、新規学卒者市場や一部の高度技術者市場を除いて実質的に形成されていない。市場の流動化を推進する上で必要となる法律の改正に関しては、それがどれほど政府自身の労働市場に対する影響力を弱めるような側面があろうとも、滞りなく進んでいるとみてもよい状況にあるといえるだろう。しかし、そもそも労働市場そのものが存在していない段階ではこういった法改正も無意味なものでしかない。当然のことだが、今後労働市場の流動化を進展させるにあたり、この点に関しても政府は何らかの意思をもってはいる。ただ、その実際の動きが把握しづらい環境にあるというのが現状であるかもしれない。

この労働市場の形成という問題に関し、政府は何らかの政策によって解決を目指しているわけではなく、むしろ民間の自主性を尊重することによる自然な市場形成に期待をか

けているというのが実際の所ではないかと思われる。確かに市場原理に基づく市場の変革を実行しようとしている以上、最も都合がよいのは市場原理の尊重である。これは逆にいえば、今後の労働市場流動化の展開も市場形成の段階から市場原理に基づいた形で実行されるものとなるということでもある。ただでさえ今後は富の分配構造が極端になると予想されるが、その恐れはこうした段階にまで及んでいる。

また、これまで政府が続けてきた運用段階における労働基準違反の黙認といった措置によってなされてきた様々な違反がどのように展開するのも大きいだろう。この運用段階における政策の不透明さは政府自身の市場影響力を削ぐだけでなく、現在ますます困難さを増している労働市場の状況からの市場流動化を加速させる効果をもっている。そして通常の場合、この労働基準違反は企業にとって賃金コストを削減する効果をもっているのであり、今後このような政策が継続されるのであればその展開もさらに激しいものとなる可能性が高いと思われる。実質的に日本政府があらゆる段階で、つまり根本的な市場構造の形成段階から市場原理に一任し、労働市場の流動化を展開しようとしている以上はその展開も乱暴なものとならざるを得ない。もちろん、現在も労働市場に対して形式上は何らかの対応策を講じようとしてはいるが、これまでに政府が打ち出してきた緊急雇用対策などがどれだけの成果を残したのだろうか。

日本の労働市場がこれほどの急速な流動化に晒されている背景にはもちろん、現在の経済体制そのものの問題がある。日本が直面している問題は、同時に世界的に直面している、あるいはいずれ必ず直面する課題でもあるだろう。しかし、その中でも日本では市場原理の問題性が殆ど認識されることなく受け入れられようとしている側面がある。こういった事態が今後の日本の市場流動化の展開を決定づけていることは疑いがないことかもしれない。どちらにせよ、今後の労働市場が相当激しい形で流動化の進展があることは間違いがない。こうした状況の中、現在はこの労働市場に何を求めるのかが強く問われる環境にあるといえよう。

おわりに

私が本稿において労働市場と社会政策を主題に選んだのは、これらの問題が人間の生活と国家の競争力と直接的に関わる問題だからであった。今日も続く日本の長期苦境の要因の1つにも、発展途上国との膨大な名目賃金格差があることは明らかだろう。この格差は通貨格差などの実質賃金水準とはかけ離れた点に問題があるにせよ、経済のグローバル化が進展する中で避けられない問題といえる。

このグローバル化が進展する中で生じた名目賃金格差の問題は、国家が国際競争力を重視する必要性に迫られるという点に特徴がある。言い換えれば、国家をまたがったところに問題が存在することに特徴がある。こういった状況の中、政府が経済の調整を果たすといったケインジアン的な政策がとりにくくなっている。世界政府といったものが存在しない以上、あとに残されるものは新古典派的な政策だけである。まさに今日の日本政府がお

こなっている行政もこういった状況を踏まえたものであるといえよう。このあたり、日本政府の対応もやむを得ないものであるかもしれない。そして今日の新古典派的な政策は市場原理の追求こそが経済の発展をもたらすという以前からの理論によって支持され、今後とも拡大されていくであろうことが私には強く感じられる。

こういった労働市場、あるいは経済そのものの自由化の流れはある意味でこの経済の問題が何ら変わっていないことが現れているといえよう。そもそもケインズ政策は政府による市場原理がもつ問題の解決を促すものであった。しかし、それも今日では再び市場原理の導入が求められ、かつての問題も再び強まろうとしている。こういった点では労働市場の問題も根底には経済が以前から抱えている問題があることも認識させられる。

日本の労働市場のみに目を向ければ、やはり市場原理の導入が求められ、流動化傾向を強める労働市場のはっきりとした変化が認識できる。また、自由な市場こそが経済効率性や経済規模の拡大のみを考えた場合に有利であることは疑いなく、日本の場合はこの労働市場や社会政策分野においては伝統的に自由化を求める傾向が強い。近年の経済停滞や国際間の競争激化がこういった傾向に拍車をかけていることはいうまでもない。だがこういった状況の中、市場原理導入の必要性ばかりが強調され、そのデメリットには目が向けられなくなるのは問題であるように思えてならない。むしろ新古典派的な市場政策以外に選択肢が残されていない状況だからこそ、より市場原理の問題についても考えられるべきであろう。しかし実際には、日本の行政はあまり市場原理の負の側面には目が向けていないというのが現状である。日本の労働市場流動化は下限の見えないまま、近年、急速に加速しているのが実際のところである。こういった状況では再び市場原理が抱える問題が歯止めなく顕在化するのではないかという危惧を抱かざるを得ない。

この新古典派的な労働市場政策以外にとるべき道がないのなら、一体、企業と労働者がもつべき共通項は何であろうか。市場原理が抱える問題を緩和するためにも、企業と労働者間の共通項を拡大し、共通した利益に向かわせることが必要となる。ただ、残念ながら現在は激化の一途をたどる国際競争に耐え抜き、企業と雇用の総倒れを防ぐといった非常に消極的な、しかし恐ろしく強大な必要性以外に共通項など見出せていないというのが現状であろう。労働市場の問題はこれまでもしばしば使用者側である企業と労働者の対立の構図で捉えられてきた。実際問題として、根本的な部分における利益の相反が何の解決もされていない以上、唯一最大の共通項である企業倒産や雇用喪失が回避されたときには市場原理がもつ負の側面をどのようにして回避できるだろうか。

この労働市場、あるいは社会政策といった分野がもつ最大の障害は政府がこういった共通項の拡大を政策課題とせず、これまでの流動化傾向のみを強めている点にあるように思われる。もちろん、行政面では市場の流動化率の引き下げを認める一方、労働時間短縮を念頭においた検討も見られる。しかし、これまでの運用段階における政府の事実上の市場流動化黙認傾向が変わらない以上、こういった検討も労使間の共通項の拡大に繋がるのかという点では疑問が残る。これは悲しいことにある種の政府不信からくるものかもしれない

いが、少なくとも経済全体が限界なき市場原理の導入に踏み込もうとしていることは確かである。労働市場においても市場の流動化と労働者保護の中庸を求められることはなく、資本蓄積の傾向が強められているというのが現状だろう。

また、これまでの行政が運用段階で事実上の市場流動化を促進してきたことの問題性も見逃すことはできない。これは別に労働力政策に限ったことではないが、運用段階で本来の政策に反する措置がとられた場合は政策の効果自体がまったく予期しないものへと変わってしまうことは考えるまでもない。これまでの労働行政や高度成長期を通じて形成されてきた日本の雇用慣行が運用面で基準違反をおこなう要素をもっている限り、あらゆる労働力政策の実効性が問われる事態となる。本来は市場流動化にあわせてこういった面も変革されるべきであろうが、実際には依然として維持されているのが現状である。

これら今日の日本の労働市場が抱える課題を早急に解決する手段はないのかもしれない。今、日本が直面している問題はまさに経済が根本的に抱えている問題であることは疑いの余地がない。しかしながら、労働市場が多くの人間の生活に直結している以上、少なくとも手をこまねていることは許されない。根本的な解決策がないのなら、衝撃を和らげる方法が真剣に検討されるべきときにあるのである。だが、このような政策傾向で本当に求められるべき労働市場が形成されるのだろうか。私にはこの点が非常に疑問に感じられた。いずれにしても、今日の日本の労働市場はさまざまな政策が検討される以前の状況にあるといえよう。今後、日本が真にこの分野の問題解決をはかるためにも、根本的な政策転換がなされるべきであると強く感じる。

《 参考文献 》

石原良太郎・牧野富夫編 『社会政策 国際化・高齢化・雇用の弾力化』 ミネルヴァ書房、1995年

岩井浩・福島利夫・藤岡光夫 『現代の労働・生活と統計』 北海道大学図書刊行会、2000年

大来洋一訳 『日本経済 2001』 (OECD Economic Surveys JAPAN) 中央経済社、2001年

厚生労働省編 『平成 14 年版 労働経済白書』 日本労働研究機構、2002年

厚生労働省編 『平成 13 年版 厚生労働白書』 ぎょうせい、2001年

「社会政策業書」編集委員会編 『戦後社会政策の軌跡』 啓文社、1990年

内閣府編 『平成 13 年版 経済財政白書』 財務省印刷局、2001年

日本労働研究機構編 『労働市場の制度と政策』 日本労働研究機構、2001年

日本労働研究機構編 『労働市場の経済分析』 日本労働研究機構、2001年

日本労働研究機構労働政策レポート vol.1「欧州におけるワークシェアリングの現状」日本労働研究機構、2001年

樋口美雄『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社、2001年

労働省訳・編『OECD対日労働報告書』日本労働協会、1972年

労働大臣官房調査部編『ワークシェアリング・労働時間短縮と雇用、賃金』大蔵省印刷局、1990年

八代尚宏『日本的雇用慣行の経済学』日本経済新聞社、1997年

矢部洋三編『現代経済史年表』日本経済評論社、1991年

《 資料や記述等を参考にした Web サイト 》

内閣府ホームページ

<http://www.cao.go.jp/>

厚生労働省ホームページ

<http://www.mhlw.go.jp/>

日本労働研究機構(JIL) ホームページ

<http://www.jil.go.jp/>

IMF ホームページ

<http://www.imf.org/external/index.htm>

付表 日本と各国の労働市場関連統計値

付表 1 各国の完全失業率 (ILO 基準)

(%)

国	1998	1999	2000	2001
日本	4.1	4.7	4.7	5.0
アメリカ	4.5	4.2	4.0	4.8
カナダ	8.3	7.6	6.8	7.2
イギリス	6.2	5.9	5.4	5.0
ドイツ	9.3	8.6	7.9	7.9
フランス	11.4	10.7	9.3	8.6
イタリア	11.7	11.2	10.4	9.5
オランダ	3.8	3.2	2.8	2.4
ベルギー	9.3	8.6	6.9	6.6

付表2 週あたり労働時間の相違（製造業）

(時間)

国・地域	1990	1995	1997	1998	1999	2000
日本(労調)	45.7	43.5	42.7	42.5	42.7	43.7
日本(毎勤)	40.8	37.8	38.2	37.5	37.4	38.0
アメリカ	40.8	41.6	42.0	41.7	41.7	41.6
カナダ	38.2	38.5	39.3	38.6	38.7	-
イギリス	44.3	42.2	42.0	41.8	41.4	41.3
旧西ドイツ地域	39.5	38.3	37.4	37.7	37.5	37.9
フランス	38.8	38.7	38.6	-	-	-
スウェーデン	38.5	-	38.2	38.2	-	-
香港	44.2	43.7	43.8	44.0	44.9	45.2
韓国	49.8	49.2	47.8	46.1	50.0	49.3
シンガポール	48.5	49.3	49.5	48.4	49.2	49.8

アメリカ・カナダ・ドイツ・シンガポールは支払労働時間、それ以外は実働労働時間

出所：日本労働研究機構ホームページ <http://www.jil.go.jp/statis/index.htm>

付表3 時間あたり労働費用(製造業)

(アメリカ=100とした場合)

国・地域	1990	1995	1996	1997	1998	1999
日本	86	139	119	107	98	109
アメリカ	100	100	100	100	100	100
カナダ	106	94	94	90	84	81
イギリス	85	80	80	85	88	86
旧西ドイツ地域	148	184	176	152	147	140
フランス	107	116	113	98	98	94
イタリア	117	94	100	96	92	86
オランダ	121	142	142	130	126	125
ベルギー	129	155	147	125	124	119
スウェーデン	140	125	138	122	118	112
韓国	25	42	46	43	29	35
シンガポール	25	43	47	45	42	37

付表 4 就業者に占めるパートタイマー比率(男女計)

(%)

国	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
日本	19.2	20.1	21.8	23.3	23.6	24.1	23.1
アメリカ	13.8	14.1	14.0	13.6	13.4	13.3	12.8
カナダ	17.0	18.6	18.9	19.1	18.9	18.5	18.1
イギリス	-	22.3	22.9	22.9	23.0	22.9	23.0
ドイツ	13.4	14.2	14.9	15.8	16.6	17.1	17.6
フランス	12.2	14.2	14.3	14.9	14.8	14.7	14.2
イタリア	8.8	10.5	10.5	11.3	11.2	11.8	12.2
スウェーデン	14.5	15.1	14.8	14.2	13.5	14.5	14.0
韓国	4.5	4.4	4.4	5.1	6.8	7.8	7.1

日本と英国は女性のパートタイマー比率が高く、全体の比率を押し上げている。

出所：日本労働研究機構ホームページ <http://www.jil.go.jp/statis/index.htm>