

福祉社会の労働力政策

馬場啓之助

I 労働力政策の新しい局面

1 構造的失業の台頭

1970年代にはいってしばらくは欧米諸国の経済は活況を呈していたが、73年秋のオイル・ショックを契機として突如経済情勢は悪化し失業者は激増して、雇用不安に襲われた。75年には失業率はアメリカ8.5%、イギリス4.2%、西ドイツ4.7%、フランス4.0%の高さに達した。これを1960~70年代の平均の失業率と比較してみると、アメリカの4.6%に対しては2倍近いが、イギリスの1.6%、西ドイツの0.8%、フランスの1.4%に対してはそれぞれほぼ3倍前後の高水準を記録している。しかもこれは75年だけの特殊事情ではなく、76、77年と引続いて失業率は高水準を持続していて、60年代の高度成長の完全雇用の時期とは構造的な変化が起こり、失業は単に景気変動に伴う循環的失業ではなく、構造的失業に転化したのではないかと思わせるものがある。

失業が構造的失業になったことを示す端的な指標は、その水準が高いばかりでなく、その分布が不均質で人口の一部に偏在する傾向をもっていることにある。年齢階層別からみれば、若年労働者の失業率が成人労働者のそれよりはるかに高いことがまず注目される。1976年の24歳以下の若年失業率はアメリカにおいては14.4%で25歳以上の成人失業率の5.5%の3倍に近い。ヨーロッパの国々の事情も変らない。同じ年イギリスの若年失業率は12.0%で成人失業率の3.8%よりはるかに高く、3倍強になっている。西ドイツの若年失業率5.3%に対して成人失業率は3.3%、フランスは前者の8.0%に対して後者は3.2%であり、両者の開差は米英ほどではないとしてもかなり大

きい。雇用不安は若年労働者に偏在している。

次に女子労働者を男子労働者に比較してみると、前者のほうが後者よりもその失業率が高い。アメリカの女子失業率は1976年に7.4%で男子のそれが5.9%であるのに対してかなり高い。同じ年西ドイツの女子失業率は5.8%であるのに対して男子の失業率は3.6%であり、フランスの女子失業率は47.0万人を教えたのに男子の失業者は44.4万人であり、ここでも失業は女子労働者に偏在している。

これに加えて雇用不安が人種別ないし国籍別にも偏在して現われていることである。アメリカの場合、失業は白人に比べて非白人においてはなだしいことはよく知られている。1978年1月の数字をあげると、白人の失業率は5.5%であるのに対して、非白人のそれは12.7%にも達していた。ヨーロッパの国々も60年代の高度成長の時期、労働力不足に対処するために移民労働者にたよることになって、その労働力のなかにかかなりの外国人労働者を移入することになった。移民労働者の多くは熟練度が低く、質が低いとみなされている労働に低賃金で就いていた。75年9月の資料に報告されている計数をあげると、西ドイツは外国人労働者の占める比率は9.0%、フランスはその比率が8.8%で、スイスの19.5%ほどはないにしても、かなりの高さに達していた¹⁾。この移民労働者

1) OECD, *Continuous Reporting System on Immigration*, Sept. 1975. によると、移民労働者数とその比率は次のようである。

オーストリア	218 千人	(7.2%)
ベルギー	276	(7.0)
フランス	1,900	(8.8)
西ドイツ	2,360	(9.0)
オランダ	193.4	(4.1)
スウェーデン	239	(5.9)
スイス	593	(19.5)
イギリス	775	(3.0)
なお () 内は労働人口に対する比率		

働者への依存はたしかに経済成長の高い時期には労働力不足に対処する便法になったに違いないが、経済成長の鈍化に伴って困難な問題を提起しかねない。これら移民労働者は失業の危険にさらされる不安が大きく、その処理に苦しめさせられるおそれが強い。西ドイツとスイスは離職した移民の本国送還を図っており、フランスは移民労働者の入国制限に努めていて、政策的調整によって失業統計のうえに失業の移民労働者への偏在が顕在化することを抑制している²⁾。

2 労働力の二重性と市場の分割

このように失業の分布は年齢階層別にも男女性別にもまた国籍別にも偏りがあって、雇用市場も均質なものではなく、あたかも市場内に隔壁があって部門別に分割されているかのような様相が生じた。OECD の『雇用と失業の構造的決定因』(OECD, *Structural Determinants of Employment and Unemployment*, Paris, 1977) は、ここに「労働力の二重性と雇用市場の分割」が潜んでいると指摘している。これに加えて、第2次産業の雇用吸収の低下と発展途上国との競争の激化とが結びついて、経済成長の鈍化していく過程で

失業率の水準を高めたばかりでなく、失業の性格をも変化させて、構造的失業の存在を招いてきた。しかも注目に値することには、OECD は別の報告のなかで、構造的失業の形成は戦後の経済的ならびに社会的政策の失敗というより、むしろその成功に起因するところ少なくないとも指摘しているのである³⁾。それというのも、高度成長と完全雇用の続いていく過程のなかで産業社会が変貌していった構造的失業の形成を促進していったからである。OECD は『変貌していく産業社会の仕事』(OECD, *Work in a Changing Industrial Society*, Paris, 1974) のなかで、この変貌に関連した諸要因を列挙しているが、これらの諸要因を構造的失業に関連づけ、多少の私見を加えて、整理しなおしてみる。

第1は、労働力の供給構造が弾力性を失って硬直化してきたことである。1960年代は先進産業国においては農業の近代化が進み農村労働力は多数産業労働力に転化していった、農村労働力は40%かたに縮減して労働力の大半は雇用者によって占められることになった。雇用者比率は75年を例にとれば、イギリス92.2%、アメリカ90.3%、西ドイツ84.2%、フランス80.9%を占め、自営業者や家族従業者の比率は微々たるものになった。景況の如何によって増減する失業者に対して、バッファーとなってこれを吸収する分野がなくなった。かつては経済情勢に対応して非労働力化していった熟練度の低い家庭の主婦も、たとえ離職しても失業者として労働市場に滞留する傾向が強くなった。しかも女子の労働力率は上昇していく傾向を示した。また高度成長のもとで労働力不足の対策として受け入れられてきた移民労働者も、家族を伴って移住してくる傾向をもつようになって、政策による規制がなければ、たとえ不況になって離職しても、帰国していくことなく、移住先で求職活動が続けることになった。労働力の供給側に、需要変動に対応して調整していく需給調節力が減衰していった、調節作用は政策的に補強しなくてはならなくなった。

2) Robert Leroy はその General Report, OECD, *Structural Determinant of Employment and Unemployment*, pp. 81-82 において移民労働者の失業が他の人口階層に比べて比較的高いことを語って、その例証としてベルギーの失業統計を挙げている。それによればベルギーの1976年の壮年男子の失業率は4%であるのに、若年男子のそれは8%、老齢男子のそれは10%であり、移民男子のそれは12%できわめて高い。女子の失業率は15%であるのに移民女子のそれは24%である。男女とも移民の失業率はきわだって高いのであるが、石岡慎太郎氏はフランスは西ドイツ、スイスとともに政策的調整を加えていった、移民の失業率が特に高いわけではないとされ、liaisons sociales, No.39177(1977, 427)を示された。これによると以下に示すようにフランスにおいては移民労働者の失業が特別高いことはない。その移民労働力比率と移民失業者比率のあいだには大きな開差は現われていないからである。

	1975 年	1976 年
労働力人口	2,160 万人	2,190 万人
移民労働力	190 万人	190 万人
移民労働力比率	8.8 %	8.6 %
失業人口	83.97 万人	93.35 万人
移民失業者	8.18 万人	8.19 万人
移民失業者比率	9.7 %	8.8 %

3) OECD, *Toward Full Employment and Price Stability*, Paris, 1977, p. 146.

第2は、国際分業の体制にも変化が起こって、その再編成は要求されてきたことである。1973年のオイル・ショックは資源問題を提起した。これは低廉かつ豊富な原料および燃料の発展途上国からの供給に依存して進められてきた先進産業国の経済成長にとっては、その産業活動の供給条件に大きな変化をもたらし、その経済成長の成立条件の動揺を呼び起こし、減速経済への転換を余儀なくした。この減速経済のもとで発展途上国の供給する資源の第一次加工に従事する産業、政府の保護政策に支えられてきた産業、移民労働力に依存するところ大きい労働集約的な産業などは発展途上国への配置転換が検討の課題となってくる。

第3に、職場の組織が官僚制化の方向に進むにつれて、経済状況の変化に即応しうる柔軟性を欠くことになったことである。企業の供給組織が下請部門を含んで複雑化してきて、関連企業を通じて巨大化される。この巨大な供給組織のなかで従業員の分担する作業は細分化されていって、その技能習熟の差異に応じて資格上の区別がつくばかりでなく、雇用条件の相違に応じて身分の分化が生じてくる。生涯雇用に近い長期契約のものから臨時雇用の不安定なものに至るまでさまざまな身分の差が起こってくる。労働力の層別化が進んでいわゆる「第二市民」(second citizen)の存在が指摘されるようになる。

第4に、これに対して労働者の就労意識は所得水準の上昇につれて変化し、仕事に対する選好の幅が広がってきたことである。産業社会においては就労は単なる手段的活動に徹することが求められるが、従業員はこれに反発して仕事そのもののうちに福祉意識の充足を求めて、職場組織と就労意識とが適合しえなくなるおそれが生じてくる。高学歴化がこの遠心力の作用を助長する。学生生活の自由な雰囲気と職場生活の規律とはなじみにくく、学卒新規労働力はその就労の軌道に入り込むのに手間がかかる。これが若年労働者の失業率の高さに連なっていく。

このようにして職場組織の官僚制化と就労意識の変化とのあいだに方向を異にするものがあって、「労働力の二重性と雇用市場の分割」が起こって、

雇用政策もこれに対応して転換しなくてはならなくなる。

3 選択的労働力政策の提起

雇用政策の基本は経済成長によって増加してゆく労働力の供給に対して、これを吸収するに足る雇用需要を造成するところの総需要管理政策にあるのだが、労働力の二重性が生じている状態のもとでは、競争力の乏しい労働力に対しても完全雇用を保障するに足るほどの雇用需要を提供しようとすれば、インフレを加速するおそれがあるので、この総需要管理政策にだけたよっているわけにはいかない。これを補完する何らかの労働力政策が要求されてくる。この補完策として1960年代には、「積極的労働力政策」(active manpower policy)が登場してきた。

積極的労働力政策は、職業訓練や雇用市場の情報完備を主要な政策手段とするものである。職業訓練によって労働力の雇用市場に対する適応性を高め、市場の情報を整備して一方において欠員があるのに、他方において失業者が多発するといった事態が起こることを防止しようと努めて、それによって労働力の有効活用を図ろうとする。しかしながら、この積極的労働力政策をもってしても、構造的失業は解消しにくいと考えて、OECDは1976年に労働力関係の閣僚会議を催して、さらにこれを補完するために「選択的労働力政策」(selective manpower policy)を打ちだしてくる。積極的労働力政策が十分な効果を発揮することができなかったのは、労働力を市場に適応させようとしても、構造的失業が生起してくるような状況のもとでは、その適応性にも限界があるからである。労働力の二重性には訓練によっても打破できない限界があり、雇用市場の情報を完備して市場を透明なものにしても需給の不突合が残る。労働力と市場との適応性を造りだすのに、適応の重荷をすべて労働力の側に負わせるのではなく、市場の側にも労働力に対する適応力を造成するべく工夫をこらさなくてはならない。「政府は産業上の変化に対する適応は双務的であり、労働力と雇用機会の性質の双方が相互に調整し合うことを含まな

くてはならないことを銘記すべきである。⁴⁾」として閣僚会議は労働力政策の在り方に新しい方向を打ちだそうとする。

このようにして労働力政策は市場と労働力との双方調整を求めて、複眼的視点に立つようになって、「積極的労働力政策」に加えて「選択的労働力政策」をその政策体系のなかへ包含するようになる。選択的労働力政策は生産年齢人口にとっては就労が社会参加の主要な途であり、正常な方法でもあり、これが国民福祉の重要な源泉の一つであるといったことをその政策理念としている。これによって労働力政策は福祉政策と結合させられ、福祉 (welfare) の充足が労働力政策の目的理念に加えられる。雇用政策は効率 (efficiency) のほかに福祉をその目的理念にもつことになり、複合的となり、雇用政策に代わって労働力政策と呼ばれるようになる。これは福祉社会に相応しい労働力政策と見て差支えはない。しかしもちろん労働力政策は民間の自由経済を基本とする経済体制を主要な場として展開される以上、政策的介入によって市場にゆがみを与え、これを定着させるものであってはならない。選択的労働力政策は市場における競争力の乏しい人々に対して雇用機会を造成し、労働時間を再配分して雇用機会をこれらの人々にも均霑させようとする。仕事の造成策 (job creation program) と仕事の再配分策 (work sharing program) がその主要な政策分野になる。これは「労働力の二重性と市場の分割」が避けられない状況のもとでは必要な政策分野というほかはない。これらの政策を展開して、しかも市場のゆがみを固定化し定着させないことが必要である。そのためには政策的介入は必要不可欠な限界的状況にとどめるべきで、その介入は対象を限定して行ない、適用期間を制限しておくことが要請される。ここに福祉社会の労働力政策にとって困難な問題が提起される。この問題に対応してか、選択的労働力政策を提唱した OECD もこの政策が限界的調整にとどめるべきことを注記している。また仕事の造成策や仕事の再配分策を採用しているヨー

ロッパやアメリカも、これを臨時的措置として適用対象を限定して施行しようとしている。しかしこのように限定的に施行される政策がはたして効果をあげうるか否かは問題ではあるが、その点については後段で吟味することにして、わが国の労働力政策に眼を転じていくことにしよう。

II 労働力の需給構造・日本の事情

1 発想の転換

OECD が『変化してゆく産業社会の仕事』以来累次の報告書で指摘したような労働力政策の編成替えは、わが国の雇用失業の状況にも長期的な課題としては提起されているが、現実の政策のプログラムのうえにはまだ十分には反映していない。わが国の場合、1960年代はまさしく高度成長の時代であった。この時期に出発する国民所得倍増計画は西欧の先進産業国をモデルとして産業構造の近代化を高度成長を手段として行ない、これに追いつこうと企てた。60年代が終わる頃には国民所得の水準もヨーロッパ水準に接近してわが国の経済社会は産業社会に相応しい様相を帯び始めた。しかしそれだからといって、OECD がヨーロッパやアメリカについて指摘するような先進産業国の問題がそのままの形でわが国の労働力においても指摘されるわけではない。欧米諸国は産業社会の機構が合理化されたきわみ、かえって就業意識の離反や就業構造の硬直化が起こったと言えるのであるが、わが国の場合はそのような変化が全面的な形で生じたとは断定できない。ただ労働力政策の基本理念については、OECD が唱えたような発想の転換がわが国でも起こっている。

わが国の労働政策は1960年代の後半、積極的労働力政策の路線をとって、生涯訓練の重視と職業安定機構の広域化と電算機導入による効率化とを柱としてその体系を整えた。しかしこの政策体系が整備されるとまもなく、70年代を迎える頃には、60年代の高度成長をもってしても、その成果が国民福祉の向上に十分には反映していないといった反省に裏づけられて、労働力政策も視点の転換が要求された。たとえば雇用政策調査研究会の提言である。この研究会が72年8月にまとめた

4) OECD, *Ministers of Labour and the Problem of Employment*, Paris, 1976, p. 45.

中間報告において、この転換の要請を「また特に、こんどの政策については、労働力の適応性には限界のあることを配慮し、『仕事に人を』という考え方から『人に仕事を』という考え方へ発想の転換が必要であろう¹⁾」と表明している。労働力政策が「国民福祉をめざす雇用政策の新路線」へ転換することを求めたのである。これは OECD が 76 年の労働力関係の閣僚会議で示した発想と類同のものであるが、OECD が提唱したような「選択的労働力政策」によって裏うちされたものではない。それは一つにはこの新しい政策を必要とした「労働力の二重性と市場の分割」の現われ方に欧米諸国とわが国とでは段階の差異があるからであろう。

2 労働力の二重性・その吟味

「労働力の二重性」は欧米諸国の場合、端的には失業者の分布の不均質となって現われている。前節で述べたように、24 歳以下の若年労働者の失業率が 25 歳以上の成年労働者のそれに比べて飛び抜けて高いとか、女子の失業率が男子のそれより高いとか、移民の失業率が高いとか、というのがそれである。しかしわが国の場合、失業率に関する限り、このような事実は存在していない。まず失業者の割合をみると、表 1 のようである。

表 1 若年失業率とその倍率

	1973年			1976年		
	若年失業率(a)	成人失業率(b)	a/b	若年失業率(a)	成人失業率(b)	a/b
アメリカ	9.8%	3.1%	3.2倍	14.4%	5.5%	2.6倍
イギリス	3.2	2.0	1.6	12.0	3.8	3.2
西ドイツ	1.1	0.8	1.4	5.3	3.3	1.6
フランス	2.9	1.5	1.9	8.0	3.2	2.5
日本	2.2	1.1	2.0	3.1	1.8	1.7

資料 OECD, *Youth Employment and Unemployment* に基づき労働省職業安定局作成資料。

表 1 が示すように、欧米諸国においては若年失業率は成人失業率に比べて高い。訓練が十分でない 24 歳以下の若年労働者は、就労が容易でなく、25 歳以上の成人労働者より労働市場で不利な立場にたたされやすい。この傾向は好況な年で一般に失

業率が低い時より不況で失業が増大する時にはなはだしい。ところがわが国を欧米諸国に比較してみると、若年失業率の成人失業率に対する倍率は 1973 年には 2.0 倍でヨーロッパの諸国より多少高めであるが、76 年には 1.7 倍で西ドイツを除いて他の国より低くなっている。西ドイツは若年労働者に職業訓練を行っており、受講中のものは就業していなくても失業者とはみなされない制度になっているので、この倍率が低くなっていると思われる。このような事情のないわが国の場合、若年失業率が成人失業率の 1.7 倍であるからといって、若年労働者の失業は成年労働者のそれよりはなはだ高くまさに構造失業に属するとまではいえない。またこれを年齢階級別の有効求人倍率についてみると、若年労働者がその訓練が十分でないため労働市場で不利な立場にたたされ、構造的失業の危険にさらされているとはとうていいえない。企業は企業内訓練にたよって若年労働者が熟練した就業者になることを期待して雇用するのが慣行であって、若年労働者に対する雇用需要には旺盛なものがある。

1977 年 10 月の年齢階級別有効求人倍率によると、15～24 歳層は 0.95 倍で、25～44 歳層の 0.73 倍、45～54 歳層の 0.37 倍、55 歳以上層の 0.09 倍に比べて高い。若年層ほど求人倍率が高いことはこの年次だけの特殊事情ではなく、他の年次をとってみても変わりはない。労働力需給が求人超過の傾向を示していた時期には、若年層の労働力不足と高齢層の労働力過剰とはきわだった対照を示していた。たとえば 73 年 10 月には 15～24 歳層の有効求人倍率は 2.63 倍の高さにあったのに、55 歳以上層のそれは 0.51 倍であった。また学卒の求人倍率が最高の記録を示した 74 年 3 月卒についてみると、中学卒が 6.65 倍、高校卒が 3.94 倍であり、77 年 3 月卒になっても、中学卒が 3.86 倍、高校卒が 2.02 倍で、一般に労働力過剰が問題となっている状況のもとでも新規学卒労働力は求人超過の傾向を保っている。こういう事情であるから、わが国の場合、欧米で問題となっているような若年労働力の構造的失業が存在しているとはいえない。

1) 雇用政策調査研究会『中間報告』、12 ページ。

若年労働者については就労問題はその定着性の乏しいことにある。1974年3月、中学卒の新規就職者は3年間にその44.1%が離職しており、高校卒の新規就職者は同じ時期にその37.3%が離職している。いずれにしてもあらたな職場の選択がその適性を生かすようなものでなかったことを示している。

次に女子労働者の失業率であるが、これが男子に比べて特に高いといった事情も、わが国には存在しない。男女別の失業率の推移は表2のようであって、わが国は、表示した1973年から77年までの各年次とも、女子の失業率は男子のそれに比べて低い。

表2 男女別失業の推移

	アメリカ		イギリス		西ドイツ		フランス		日本	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
1973	3.2	4.8	3.6	1.2	1.0	1.5	193	201	1.3	1.2
1974	3.8	5.5	3.6	1.2	2.2	3.1	235	263	1.4	1.3
1975	6.7	8.0	5.3	2.2	4.3	5.4	428	412	2.0	1.7
1976	5.9	7.4	7.3	3.4	3.6	5.8	444	490	2.2	1.7
1977	5.2	7.1	8.0	5.3	3.3	6.0	461	514	2.1	1.8

資料 各国政府統計に基づき労働省職業安定局作成資料。

欧米諸国はイギリスを例外としていずれも女子の失業率のほうが男子のそれよりも高い。イギリスだけはわが国と同じく女子の失業率のほうが男子のそれよりも低い。イギリスでは失業統計は職業安定所への届け出について集計されているが、1973年の計数をあげると、職安利用率は男子の92.5%に比べて女子は46%にすぎなく、この利用率の差異が失業率の大小に反映していると思われる。わが国の失業統計は1,000分の1の無作為抽出によるサンプル調査であってイギリスのような事情はないのに、女子の失業率は男子のそれより低く、欧米諸国とは逆になっているのである。

わが国の場合、女子の就業者には男子のそれと比べてパート・タイマーが多い。これが女子労働力の供給に弾力性を与えている。女子労働力の供給の弾力性は1973年に始まるオイル・ショックに続く不況の過程において如実に例証された。これまで急速に増加してきた女子労働力は73年には2,047万人に達するが、75年には1,987万人に

縮減した。2年間に60万人の減少をみた。この間15歳以上の女子人口は4,245万人から4,342万人へと97万人増加しているから、女子非労働力人口はこの増加人口以上に増加したことになり、事実155万人も増加している。もし女子労働力人口の減少分が労働市場に求職者としてとどまったならば、男子の失業率よりも女子のそれが高くなるといった欧米にみるような事情が起こったかもしれない。そうならなかったのは、女子の労働力供給の弾力性によるところが大きい。これは欧米諸国とは事情が大幅に異なるところである。

女子就業者のうちにはパート・タイマーがその3割近くを占めているが、このうちには景気に応じて労働力と非労働力とのあいだを往来する縁辺労働力が含まれている。かりに年間労働日が200日以下、週間労働時間が35時間以下のものがこの縁辺労働力にあたるとみれば、その数は200万ないし250万人に達する。これが女子労働力に供給の弾力性をもたせる主要な要因をなしている。この縁辺労働力の存在がなくならない限り、たとえ離職しても労働市場に滞留して求職活動を続けて、構造的失業の危険にさらされることは少ないと思われる。

さらにアメリカで問題とされているような非白人の失業問題やヨーロッパにおける移民の高失業に類似する失業問題はわが国では起こっていない。

このような次第であるから労働力の二重性は、失業の分布についてみる限り、わが国においてはこれを裏づけるような資料はない。しかしそれだからといって、労働力の二重性はまったく存在しないわけではない。それは就業形態に即していえば、古くから経済の二重構造が指摘されてきたし、その二重構造がこんどの不況の過程で再現してきたと思われるからである。

3 二重構造の逆説

わが国の就業構造は大企業部門と中小企業部門のあいだに構造差を含んでいて二重構造をなしており、これを緩和することが労働力政策の課題であった。1960年代の高度成長政策はこの課題の解

決を目ざして進められた。この政策の効果があがって不完全就業者は大幅に縮減し、不完全就業者の存在が問題とされなくなった²⁾。

1973年はマクロ的な統計でみる限り、雇用・失業は最良状況の記録を示した。労働力人口5,326万人のうち失業者68万人、失業率1.3%であり、有効求人倍率は1.76倍であった。これが74年に始まる不況の過程で急速に悪化していった。失業者は74年73万人から75年には100万人となり、78年秋には125万人に達し、失業率も2.42%になった。有効求人倍率も75年には1を割り78年秋には0.5倍になった。この失業率はわが国の記録では昭和恐慌期にも経験したことのないものであり、高度成長政策の出発する直前の時期にも匹敵する状態であって、雇用不安の深刻さは否定しえないところである³⁾。しかしながらそれにしても、これを欧米の記録に比較してみれば、「耐える失業率」でないとはいえない⁴⁾。このように欧米基準からいえば、失業率を抑制した背後には、逆説的になるかも知れないが、二重構造の再現が

進行していたためである。次に示す二つの事情がこれを例証している。

第1に、就業状態は大企業部門において減量が進み、中小企業部門がこれを相殺していき、零細企業部門で拡張していった、規模別構成には零細化が起こった。これは「就業構造基本調査」の告げるところである。1974年と77年とを比較してみると、500人以上規模の就業者は、74年の933万人をピークとして漸次縮小していき、77年には892万人となって、この間41万人、率にして4.4%かた減少していった。これをあたかも相殺するかのように、30~499人規模では同じ時期に47万人(4.5%)増加している。また29人以下の零細規模では112万人(9.5%)かた拡大している。したがってこの結果だけからみれば、この時期の雇用拡大はもっぱら零細規模の企業の雇用吸収力によって支えられた。就業構造基本調査はこのことに関連して、「特に男子では中年層は中規模に、高年層は小規模で増加している⁵⁾」と注釈している。

大企業部門の雇用縮小は減量経営の方針と関連する。高度成長の時期拡張を続けてきた企業は減速経済への転換によって、過剰雇用を問題とするようになって、減量経営を図るようになる。その際、職業安定機構を通じて、一般市場だけを利用して、減量を企てるものは比較的少ない。まず関連企業を通ずる特定市場を活用するように努めるのが普通で、一般市場に離職者を投げだすのはそのあとのことである。

大企業部門はわが国に特殊な労使慣行の行なわれる場である。そこでは名目は何であれ、年功序列型の賃金体系が多かれ少なかれ生きている。この部門の企業で減量が行なわれる場合、不幸にして離職せざるをえないことになった従業員にとって、雇用保険による失業給付を利用しうことは大きな意味をもっていることはもちろんであるが、一般市場で再就職を求めた場合、困ったことにはその給与水準の低下は大幅にならざるをえないことである。かれの給与を支えてきた経歴効果や年

2) 『昭和40年労働経済の分析』は、転職希望者のほか、追加就業希望者および就業希望者を加えたものを不完全就業者とみて、その総数が1956(昭31)年3月の934万人から65年3月には639万人に減少したことを指摘して、不完全就業者が縮減したと述べている。しかし66(昭41)年を境にして有効求人倍率が1倍を超えていくにつれて、労働力不足が注目されるようになってからは、転職希望者などの増加があっても不完全就業者が増加したとは言わなくなった。需要超過によって引き出されて転職希望者などが増加しても、これは需要の強さを示すものにすぎないとみたのであろう。しかしオイル・ショック以後は事情は別である。

3) わが国の失業統計は、失業者数を労働力人口で除したものをもって失業率を示している。これは雇用者比率の小さいほど失業率を大きく表示することになる。雇用者比率は、1955年においても43.5%であり、60年になっても53.4%になったにすぎない。昭和恐慌の最悪の年、32年の失業者は48万人であり、これを労働人口で除した失業率は1.7%であった。55年の失業者は105万人、失業率は2.5%であった。失業が雇用者にとって特に深刻な問題であるので、失業率は雇用労働力人口に対する比率をもって表示すべきであるとの意見もありえようが、現行の統計からいえば、本文に示したようになる。

4) 失業統計の表示の仕方が国によって違う。たとえばアメリカは失業者のなかに帰休者を加え、これを総労働力人口で除して失業率を表示しているし、西ドイツは失業率の算定を雇用者人口を分母にして行っている。だから失業率を直接比較して国別の大小を問題とすることには注意が必要であるが、それにしてもわが国が欧米諸国より低いことは明らかであり、その開差は算定方法を変えてみても消滅するものではない。

5) 『就業構造基本調査』(1978年4月発表)その「調査の概要」(速報)、12ページ。

功効果が一般市場では十分に尊重されることは少ないからである。整理する企業が関連企業よりなる特定市場を利用して、再就職を斡旋すれば、これに応じないわけにいかない。そうであれば、経歴や年功の要素が生かされて、給与水準の低下は小幅に止められる可能性があるからである。またたとえ給与の落差が名目的には大きくても、もとの企業はその落差をある程度まで埋めるために名目は何であれ、期間の限定はあるにしても、補給金を支給する場合が少なくない。いわゆる合理化問題をめぐって労働委員会に労使の紛争事件が係属する場合にも事情に変わりはない。賃金落差をいかに補給するか、その方策の如何が事の成否を左右する。この特定市場の存在がわが国の雇用構造を特徴づけている。これがスタグフレーションの激しかったわりには調整が進み、失業者の発生を、欧米の基準からみれば、比較的小幅にとどめた理由になる。もっとも賃金落差の補給といっても、その補給が永続するとは限らないから、これが離職による下向運動を阻止し終わるものとはいえない。

第2に、不完全就業者の増加である。不完全就業者は「多就業低所得」にあるものと定義されているが、その総数を的確につかむことはむずかしい。しかしながら労働力過剰の基調のもとに転職希望者が増加しておれば、不完全就業者も増加したものと推定できよう。転職希望者は1974年には男子152万人、女子102万人であったものが、77年には男子246万人、女子163万人に増加した。これを有業者総数に対する比率で示してみると、男子7.3%、女子8.1%であり、74年に対してそれぞれ男子2.6%、女子2.7%かた増加している。この77年の転職希望者率を企業規模別に分布してみると、29人以下の規模において11.1%、30～499人規模は10.9%、500人以上規模は5.8%となっており、規模の大小と転職希望者率とは逆相関している。また常雇は8.1%（男子7.7%、女子8.9%）に対して臨時雇は18.4%（男子21.3%、女子16.5%）であって、常雇はさすがに少ない。

また同じ調査によると、1年間に人員整理・会社解散・倒産によって離職したものの51.1%は

再就職はしているが、その半ばに近い23.2%は再転職を希望している。これらの人々は再就職したものの不完全就業の状態にあるものとみられる。

これら二つの事情をみただけでも、これまで高度成長のもとで緩和してきた二重構造が不況の続いていく過程のなかでふたたび台頭しはじめたのではないかと思わせるものがある。欧米に比べて雇用吸収力が大きく、就業構造は柔軟性を失ってはいないに違いないが、この二重構造のなかには二重構造が潜んでいる。ここに二重構造の逆説があるといわなくてはならない。

4 中間的展望

このような日本に特徴的な事情は、不況の過程にだけみられるものではなく、中間的な展望のなかでも存続していくものと思われる。経済成長は減速したとはいえ、1985年にかけて平均6%程度の成長が続けば、完全雇用に近い状態が実現すると想定される。二つの要因が作用して労働力の需給構造は柔軟性を維持していけるからである。二つの要因とは次のようである。

第1は、農村労働力の経済状況に対する弾力的適応である。わが国もまた高度成長期に農村労働力の激しい縮減をみた。1970年全産業就業者は5,094万人であったが、そのうち農林業就業者は886万人でその17.4%を占めていたが、73年には658万人に縮減した。3年間に228万人、年平均76万人の減少をみた。かなりの減少幅である。しかし経済成長の減速化に伴って、この減少幅は縮小していった。年平均の減少幅は73年から75年には年平均20万人、75年から77年には平均14.5万人と減少幅は3割かたも鈍化した。かつて雇用政策調査研究会は75年9月の推計ではこのような減少幅の縮小を織りこむことができなかったもので、85年には農林業の就業者は398万人になると推計したのだが、この減少幅の鈍化傾向を考慮すると、85年の就業者は510万人となると見こまれる。なるほど農林業の労働力は減少傾向を続けてはいるが、その速度の変動には弾力性が働いて、労働力の需給構造に柔軟性をもたせている。

第2は、女子の労働力率の増加の態様である。わが国の男子労働力については、世帯別にその労働力率には目だつほどの差異はないが、女子の労働力率については大きな水準差がある。25歳以上の女子の労働力率をとってみると、1970年には農家世帯のそれは67.1%、自営業主世帯のそれは61.4%であり、雇用者世帯の36.5%に比べてそれぞれ183.8%、168.2%ではなはだ高かった。ところが農家世帯の女子労働力率は農業の機械化の影響もあって明白な低下傾向をたどっており、自営業主世帯のそれは微弱ではあるが上昇傾向を示している。顕著な増加傾向を示しているのは、雇用者世帯の女子労働力率である。

わが国の女子労働力率が欧米諸国と同じく上昇傾向にあるといわれるのは、雇用者世帯のそれを指してのことである。しかし増加しているとはいっても、雇用者世帯の女子の労働力率は低かったことでもあるから、全世帯を通じて女子の労働力率となると、事情はおのずから別である。農家世帯の女子労働力率の低下傾向がこれを相殺することになるばかりでなく、世帯別構成比において雇用者世帯の増加は低い労働力率のウェイトを大きくすることになって、全世帯平均の女子労働力率を高める効果はそれほど強いものではない。若年層をも加えて女子労働力率の推移は、73年48.2%、75年45.8%、77年46.7%であり、85年には45.4%に達するものと推計される。これに対しては男子の労働力率は、73年82.1%、75年81.3%、77年80.5%、85年78.8%の推移をたどると思われる。その結果85年の労働力人口は、男子3,625万人、女子2,194万人で合計5,816万人と見こまれる。これに対して、労働力需要は6%成長が維持されれば男女計5,720万人となると推計されるので、需給のギャップは96万人であり、失業率にして1.7%と見こまれ、現状に比較してわずかに改善されることになる。もっともこれは、6%成長が可能になった場合を想定してのことである。これがもっと低下すれば、失業者はもっと増加しよう。しかしながら、このことからわが国の経済がすでに「完全雇用以後の経済」になったとまでは断定できない。完全雇用は労働力

政策の実現可能な目標であり続けるであろう。

III 労働力政策と福祉政策の総合

労働力政策はOECDの提案にみるように、選択的労働力政策を含むことによって、そのうちで福祉政策との総合を企てるようになった。それは仕事の造成策にしても、仕事の再配分策にしても、その目的理念のなかに福祉が組みこまれていることは明確だからである。しかしながら福祉理念が効率理念を排除することになっては、労働力政策として正常に成立することは困難になるので、二つの理念のあいだの調整はこの新しい労働力政策の成否を左右することになる。欧米で採用されている政策が時限付きの暫定措置の形をとったり、その対象を特定の不況地域に限定したり、あるいは失業の継続期間を特定したりするのは、そのためであると思われる。このような措置を必要としたのは、雇用失業状況の悪化がはなはだしいことに由来するものであって、いずれは事態の正常化を期待したうえでのことであろう。その際主要なことは、選択的労働力政策が正常化を促進する誘導効果をもつか否かである。賃金の一部を公共部門が負担したり税制上の優遇措置を講じたりすることが、民間部門が自力で負担しうる状況の到来を誘導しうることが大切である。

わが国においてもまた労働力政策は、福祉政策との総合を求めて、その発想の転換をとげた。不況の続く過程で失業保険法は雇用保険法に改組され、雇用安定資金制度が創設され、特定不況業種に対する措置は特定不況地域全域をカバーする措置にまで拡充された。それによって労働力政策はそのうちに失業の予防を含む体系に整備されていった。しかしながら雇用失業状況の日本の事情に対応して、選択的労働力政策に明確に対応するものを求めれば、特定不況地域対策と高齢者雇用対策にこれを見ることができるといえる。これら二つのあいだには基本的な条件の相違が含まれている。前者については、かつての炭鉱不況問題にみるように、離職者は全国各地に分散していった特定不況地域を解消することが経済政策のなかで期待することができようが、後者については、人口老齡化

は政策によって調整することがむずかしいから、労働力政策と福祉政策との総合によって対処していかなくてはならない。

欧米の場合、老齢年金の支給開始年齢がわが国より高いこともあって、労働力政策は高齢者に対してはこの年齢の引下げに努めている。仕事の再配分策は高齢者の引退を促進して若年者に雇用機会をゆずる措置をとっている。これはマクロ的にみれば、高齢者に対する措置が誘導効果をもつことになる。わが国の場合は高齢者雇用対策は賃金補助を主としている。もちろんこれには期間の限定がある。この補給策についてはその誘導効果は高齢者が新しい職場に習熟してその効率を発揮することに期待するほかはなく、欧米の選択的労働力政策とは事情が異なっている。それにしても、わが国の高齢者の労働力率は欧米諸国に比べてたいへん高い。男子65歳以上層をとると、1970年前後の計数でアメリカが24.8%、デンマーク23.5%が高い方で、他の国々は19%から11%のなかに分布しているのに、わが国は49.4%であった。老齢年金がスライド制を導入して充実してきたのにもかかわらず、わが国の高齢者の労働力率には大きな変化はない。75年の計数をあげてみると、55～64歳層で男女平均62.7%（男子86.2%、女子43.8%）、65歳以上層で27.9%（男子44.4%、

女子15.2%）である。55～64歳層と65歳以上層のあいだに大きな落差があるのはもちろん企業定年制に由来している。企業定年は当面の実際的目標を60歳においているが、78年秋になってもこの目標を達成しているのは定年制をひいている企業の4割弱である。企業定年と老齢年金の支給開始年齢のあいだにはギャップがあるものが多い。それだから、わが国の高齢者労働力政策が欧米とは異なった姿をとるのは、理由のないことではない。

二重の政策理念をもった福祉社会の労働政策は、理念の総合に問題をかかえてくることになる。効率理念を無視しては労働力政策は成り立たないし、福祉理念に背を向けてはその存在理由が疑われる。労働力の需給構造に即して、二つの理念の総合に工夫をこらすほかはない。わが国の場合、その需給構造は欧米に比べて段階差があって、いまのところ柔軟性を保持していて、異なった現われ方をすることになっている。しかしいずれは相似た形で問題に対応しなくてはならなくなることになるであろうから、その用意に努めなくてはならないであろう。だが「完全雇用以後の経済」の段階にはまだ突入していないのだから、完全雇用の目標を捨てることはあるまい。