

日本の労働政策の方向性
多様化への対応と政策効果分析の重要性

Labor policy trend in Japan

– Responding to diversity and importance of policy evaluation –

2008年8月(暫定版)

池永肇¹

要旨

本稿では労働法制度・政策の体系とその動向や特徴をさぐった上で、政策介入の意味、政策効果分析の重要性を考察する。そこでは、雇用保険を財源として企業を通じた職業訓練・能力開発や特定分野・地域・グループへの就労支援等の積極的な政策への、また多様化する就労に対する新たなルールの制定や個別的対応への流れが見られた。労働市場において想定される様々な市場の失敗から政策介入が正当化される場合が多いものの、手法や時間軸により効果が異なったり政府の失敗の可能性もあることなどから、政策の効果を検証する分析が必要となる。政策効果分析にあたっては、必要なデータ入手の困難さやセレクションバイアス、内生性への対処など分析手法上の課題がある。また直接的な効果のみならず、社会全体でみた費用 便益分析や、政策対象以外のグループとの代替など間接的効果への考慮も求められる。これらを踏まえて労働政策に今後求められるのは、第1に真に支援が必要な個人への対応、第2に制度の簡素化・透明化、第3に政策相互の関係も考慮した横断的視点と政策効果分析の重要性である。

目次

- I. はじめに
- II. 労働法制度・政策の概観
- III. 政策介入の経済学的視点
- IV. 政策効果分析の手法と労働政策への適用
- V. 結びにかえて 今後の政策の在り方についての考察

I. はじめに

近年、多様な就業形態に対応した新しいルールの整備が進められる一方、従来のルールとの整合性が議論されている。過去10年で非正規化が急速に進展した。低収入・不安定就労

¹ 一橋大学経済研究所 国立市中2 1 E-mail: tikenaga@ier.hit-u.ac.jp

の深刻さに対する関心も高まっている。また超高齢化・人口減少が進展するなかで、就労意欲の喚起も含めた就労促進策が進められている。労働法制においても、派遣労働の自由化などの規制緩和が進むとともに、男女間や正規・非正規間の均等・均衡待遇の実現、労働契約のルール明確化、最低賃金の見直しなど状況に対応したルールの見直しや、労働力人口減少を意識した就労促進策が進められている²。就業形態が多様化する一方で、従来の雇用に比べて新しい形の雇用が劣悪な待遇であったり、企業の人事管理が対応しきれていないことから、労働者の生活と経済の活力の双方に利益をもたらすルールが求められている。

労働市場においては、様々な市場の失敗、あるいは公平性や生活保障の観点から政策介入が正当化されうる場合が多い。しかしながら、有効性や効率性に疑問が投げかけられている事業も存在し、効果の検証の重要性が指摘されている。また個別の法制度や政策のみならず相互の影響、さらには、税、社会保障、教育等が労働者の就労行動に与える影響は大きい。

本稿では、労働法制度・政策の体系とその動向や特徴をさぐった上で、政策介入の意味、政策効果分析の重要性を考察する。具体的には、. で主要な労働法制度・政策や予算規模を概観し、背景や最近の動向に着目するとともに、これらの見直しを促す労働市場の変化をみた上で、. でなぜ政策介入が必要なのか経済学的観点から整理する。さらに、. で政策効果分析について、OECDや日本の先行研究³にみられる手法と具体的な分析例を概観して、政策効果分析を通じた政策・事業の評価や、労働政策相互及び労働政策以外の政策からの影響への考慮の重要性を明らかにする。最後に . でまとめとして、今後の政策の在り方についての考察を行う。

II. 労働法制度・政策の概観

1. 労働法制度・政策体系とその動向

ここでは、労働法制度を概観し、関連する政策を体系的に整理する。労働法整備の原点にあるのは、大きく分けて、戦前悲惨な労働条件・環境にあった経済的社会的弱者である労働者が人間らしい最低限度生活を営むことを保障する(労働市場法)目的と、同時に特に使用者との関係で労働条件などについて労働者の自己決定権を実質的に保障する(労働関係法)目的である⁴。すなわち、「生活するための就労機会の確保 = いかに仕事を得るか」と「使用者と労働者との関係の規律 = どのように働くか」を規定するものである。

(1) 労働市場法: 就労機会の提供

就労・生活保障

² 2006年の男女雇用機会均等法改正に引き続き、2007年にはパートタイム労働法、雇用対策法、最低賃金法等の改正、労働契約法の制定など労働法の大きな再編がなされた。

³ 本稿は、労働政策の全体像を得るために数多くの論点を挙げたため、一つ一つの論点についての先行研究の紹介についてはある程度絞らざるを得なかった。

⁴ この二分法による整理、体系の考え方については『ベーシック労働法』(2007)参照。

戦後、就労を通じた生活保障の実現を目的とする法律がいち早く整備され、1960年代初頭まで、主として量的な就労の場の確保を進めてきた。職業安定法⁵(1947)、失業保険法(1947)、緊急失業対策法(1949)は職業安定三法と呼ばれ、戦後の民主化の動きと失業者増加に対応する形で生まれた。

職業安定法に基づいて設置された公共職業安定所(ハローワーク)は、国民に安定した雇用機会を確保することを目的とした行政機関として、求職者に対しては就職(転職)の相談・職業紹介、雇用保険の受給手続などを担い、雇用主に対しては雇用に関する国の助成金・補助金の申請窓口業務、求人の受理などを担うという労働政策の重要な実施機関及び窓口となっている。職業紹介については、公共職業安定所による無料紹介が原則とされてきたが、規制緩和の流れの中で民間事業者による有料職業紹介業務が拡大していった。1997年の職業安定法施行規則改正⁶を転換点として、1999年には職業安定法が改正され有料職業紹介の取扱職種の原則自由化、許可手続の簡素化、求人者手数料規制の緩和、従来禁止されていた有料職業紹介事業と労働者派遣事業の兼業の容認等が規定された。その後の法改正や省令改正等を経てさらに自由化が進んだ。現在では、港湾運送業務と建設業務以外は厚生労働大臣の許可の下で原則自由に有料職業紹介を行うことが出来る。

(失業給付から失業予防:雇用保険を財源とした積極的労働市場政策へ)

1973年の第一次石油危機による不況対策の1つとして、1974年に失業保険法に変わるものとして雇用保険法が制定された。同法は、従来の失業給付といった失業に対する受動的な政策に加えて、雇用保険を財源として失業予防等を目的とする各種給付や雇用保険3事業(雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業)など積極的労働市場政策への財源的後盾を規定するものであった。雇用保険制度は大きく分けて、被保険者である労働者に対する失業等給付⁷(求職者給付、就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付)と事業主への助成である雇用保険事業⁸に分かれる。後者については潤沢な保険料収入を活用して、事業主の行う企業内訓練への援助・助成を始め幅広く助成金の支給や事業を展開してきたが、後述のように、雇用情勢の悪化による収支の悪化や非効率な事業が次々と明るみとなったことから、2007年に雇用福祉事業が廃止され2事業となっている(図1)。また、時期によってその重点が異なり、1970年代後半には雇用維持を目的とした企業内での人的投資(雇用調整助成金)、1980年代以降は特定の地域・産業・年齢層(高齢者等、特定求職者雇用開発助成金)に対する雇用助成及び企業内訓練全般、1990年代から企業を通じた自己啓発(生涯能力開発給付金、

⁵ 公共職業安定所(ハローワーク)やその他の職業安定機関が関係行政庁、関係団体の協力を得て職業紹介事業等を行うこと、職業紹介事業等の適正な運営を確保することを規定

⁶ 有料職業紹介の取扱職種をネガティブリスト化し従来の29職種限定から範囲を広範に拡大

⁷ 保険料は労使折半、求職者給付(高年齢求職者給付以外)及び雇用継続給付については国庫負担あり。雇用継続給付の中の高年齢雇用継続給付への国庫負担は、2007年の法改正で段階的に廃止されることとなった。

⁸ 保険料は事業主負担のみ、国庫負担なし

認定訓練派遣等給付金、職場適応訓練費等企業内の能力開発推進策)の割合が増加してきた(黒澤(2001))。また、高齢者や女性の就労促進の目的で、労働者個人に対する給付である雇用継続給付(高年齢雇用継続給付、育児休業給付、介護休業給付)が積極的に活用されている。

(雇用調整助成金:業種から企業へ)

景気の悪化や産業構造変化によって事業活動の縮小を余儀なくされた企業が雇用者を解雇するかわりに、一時休業や教育訓練、出向の際に企業負担の休業手当や教育訓練費用の一部を助成するものであり、当初は指定対象業種の企業のみ助成金が支給されていたが、同一業種内でも雇用調整を行う企業と行わない企業があるなど、ショックに対する反応が個々の企業で異なることから、2001年からは指定業種を廃止し、該当する全ての企業が助成金支給を申請できるようにした。

(企業による従業員の再就職支援への助成)

事業規模の縮小等により離職を余儀なくされる労働者等に対し求職活動等のための休暇を付与したり、再就職先となり得る事業所において職場体験講習を受講させたり、民間の職業紹介事業者に労働者の再就職支援を委託し再就職を実現させたりした事業主に対する助成金がある(「労働移動支援助成金」)

(教育訓練給付:個人への助成)

教育訓練・能力開発に関しては、後述のように、公共職業能力開発施設による職業訓練の実施や事業主の行う企業内訓練への援助・助成という形が中心となっている。1998年に創設された教育訓練給付制度は、雇用保険に加入する個人に対する助成金制度であり、一定の条件を満たす雇用保険の一般被保険者(在職者)又は一般被保険者だった離職者が、厚生労働大臣の指定する教育訓練を受講し修了した場合、本人が教育訓練施設に支払った教育訓練経費の一定割合に相当する額(上限あり)を公共職業安定所から支給するものである。創設されてから2003年まで支給件数は増加したが、それ以降、給付金の支給率や支給額の引き下げ⁹や不正受給や趣味的講座の指定などを是正するための指定講座の厳格化などの影響を受けて支給件数は減少している(特に男性)。(図2)

(2007年雇用保険法改正)

2007年の雇用保険改正では、非正規労働者の増加や少子化対策への対応から、週所定

⁹ 1998年当初は被保険者期間5年、最大支給率80%、支給上限額は20万円、2001年には支給上限額は30万円に引き上げられた。2003年には被保険者期間5年以上には最大支給率40%、支給上限額20万円、3年以上5年未満には最大支給率20%、支給上限額10万円に引き下げられた。

労働時間による被保険者区分の一本化¹⁰、育児休業給付の給付率の引き上げ¹¹、教育訓練給付の要件・金額について雇用保険期間による差が軽減¹²された。

(労働者の資産形成)

中小企業退職金共済法(1959)(中小企業者の相互共済と国の援助による退職金制度)や、勤労者財産形成促進法(1971)¹³(勤労者の自助努力による財形貯蓄制度及び財形融資制度等)などを通じて、労働者の資産形成の促進が測られてきた。

雇用政策一般：雇用対策法

1960年代半ばになると、国が雇用政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講ずるとの趣旨から、1966年に労働市場法全体の基本目的と枠組みを規定した雇用対策法が制定された¹⁴。同法は、これまで雇用安定や定年制など労働政策の基本方針を規定してきたが、2007年の改正では、人口減少下での就労促進を目的として、労働者の募集・採用に係る年齢制限の禁止の義務化も含めた若者、女性、高齢者、障害者等の就労促進対策、外国人雇用対策等が明記された¹⁵。

教育訓練・能力開発

(能力開発の枠組み：職業能力開発促進法)

就労機会の拡大にとって能力開発は不可欠であり、積極的労働市場政策の中核をなす。1958年に政府の職業訓練推進、企業の職業訓練の進行、技能検定の創設等を目的として職業訓練法が制定された。その後、1969年の全面改正を経て、1985年には職業能力開発促進法と改正・改名された。

職業訓練法に基づき、1959年には労働者の技能を検定し公証する国家検定制度である「技能検定制度」が創設された。技能検定は、2008年3月末で136職種について都道府県職業能力開発協会¹⁶及び民間の指定研究機関によって実施されている¹⁷。

¹⁰ 改正前は雇用保険受給資格に必要な被保険者期間が一般被保険者で6ヶ月(各月14日以上)、短時間労働被保険者(週所定労働時間20~30時間)で12ヶ月(各月11日以上)とされていたが、改正により、週所定労働時間の長短にかかわらず12ヶ月(各月11日以上、ただし、倒産・解雇等による離職は6ヶ月(各月11日以上)となった。

¹¹ 休業前賃金の40%(改正前)から50%に上昇

¹² 改正後には被保険者期間3年以上20%(上限10万円)であり、初回に限り1年以上で受給可能となった。

¹³ 同法については、2007年の改正で、財形融資制度の一部と助成金制度が廃止された。

¹⁴ 同法では、政府による雇用対策基本計画の策定を規定していたが、同計画は2007年に廃止された。

¹⁵ 具体的には、a)青少年の能力を正当に評価するための募集方法の改善・雇用管理の改善・実践的な職業能力の開発・向上などを事業主の努力義務とする、b)募集・採用に係る年齢制限禁止を努力義務から義務化する、c)外国人雇用に関して、事業主による雇い入れ時・離職時における氏名、在留資格、在留期間等の届け出、雇用管理の改善、離職時の再就職援助を努力義務、必要な指針の策定など。

¹⁶ 職業能力開発促進法に基づき設立された各都道府県所管の認可法人。厚生労働省、各都道府県、中央職業

職業能力開発促進法は2006年に改正され、i) 新規学卒者を主たる対象として、企業が主体となって、「一定期間訓練生を雇用してのOJT(業務を遂行しながら受ける教育訓練)」と「教育訓練機関における自社のニーズに即した学習」とを組み合わせる「実践型人材養成システム」(実習併用職業訓練制度)、ii)若者の熟練技能の習得促進¹⁸、iii)労働者の自発的職業能力開発の支援のために勤務時間の短縮、再就職準備休暇付与での事業主の配慮規定が盛り込まれた。

(公共職業能力開発施設による職業訓練)

事業主において実施困難な在職者訓練や離転職者及び学卒若年層については公共職業能力開発施設が訓練を実施してきた。同施設は、職業能力開発促進法に基づき、職業能力開発校をはじめ、5種類の施設が公共職業能力開発施設として規定され、国(設置・運営を独立行政法人雇用・能力開発機構に行わせる)、都道府県、市町村が設置・運営¹⁹する。

離職者訓練に対しては、キャリアコンサルティングを行ったり、民間教育訓練機関(専修学校、大学・大学院、NPO、求人企業等)に訓練を委託し訓練機会を提供している。公共職業能力開発施設は従来主にブルーカラー向けのもが多く、ホワイトカラー向け教育訓練では民間への委託訓練が拡大している。

(労働者と企業のミスマッチ解決を目指した職業能力評価基準)

個人は自らの職業能力を、企業は労働者に求める職業能力を互いに分かりやすい形で示せるようにするため職業能力評価の仕組みづくりが厚生労働省・中央職業能力開発協会²⁰により2002年以降進められている。業種横断的な事務系職種に引き続き業種別の基準を進めている。

(労働者の能力開発を行う事業主への助成金と窓口)

早くから雇用保険の事業として、事業主による労働者の教育訓練・能力開発を支援する措置が中心的に行われ、様々な窓口が設置されている。職業能力開発法に基づく「キャリア形成促進助成金」は、労働者に訓練を受けさせる場合の経費や賃金の一部を助成(訓練等支援給付)したり、職業能力評価の受験経費や賃金の一部を助成(職業能力評価推進給付)、対象雇用地域の労働者に職業訓練を受けさせる場合の経費や賃金の一部を助成(地域雇用開発

能力開発協会と連携して職業能力開発促進のための事業を行う。都道府県職業能力開発協会は中央職業能力開発協会(後述)の会員となっている。

¹⁷ 各職種の技能に応じて特級、1級、2級、3級に区分するものと区分しないもの(単一等級)がある。

¹⁸ 熟練技能情報の体系的管理、若者への提供を事業主の配慮規定として追加、熟練技能継承のための事業主の講ずる措置について大臣定め指針を策定する

¹⁹ 都道府県は職業能力開発校を、国は職業能力開発短期大学校、職業能力開発大学校、職業能力開発促進センターを設置する。市町村は厚生労働大臣の同意があれば職業能力開発校を設置することができる。

²⁰ 職業能力開発促進法に基づき設立された厚生労働省所管の特別民間法人

能力開発助成)、中小企業の技能継承を図るための能力開発含む職業訓練経費や賃金の一部助成(中小企業雇用創出能力開発助成)を含む。

厚生労働省は各都道府県に能力開発に関する専門相談窓口である「職業能力開発サービスセンター」を設置し企業における従業員のキャリア形成推進支援や情報提供等を行っている。そこでは、職業能力開発促進法で求められている事業内職業能力開発計画作成の支援、企業の能力開発についてのプラン作りのアドバイスや各種情報提供サービスを、キャリア形成推進員・人材育成コンサルタントが行っている。さらに、独立行政法人雇用・能力開発機構の都道府県センターもキャリア形成支援コーナーを設置したり、都道府県職業能力開発協会内に「職業能力開発サービスセンター」や技能継承等支援センターが設置されている。

特定分野・地域・グループの就労促進

(特定の地域や業種へのショックの緩和)

特定の地域や業種において失業が大量に発生した場合にショックの緩和や労働移動を促す政策が採られてきた。古くは、駐留軍関係離職者臨時措置法(1958)、炭鉱離職者臨時措置法(1959)があり、第一次石油危機後に発生した構造不況業種や特定不況地域問題を受けて特定不況業種離職者臨時措置法(1977)、特定不況地域離職者臨時措置法(1978)、円高不況からの回復の遅れがみられる地域に対する地域雇用開発等促進法(1987)などでは、特定の不況地域・業種における雇用の積極的創出が目的とされた。

地域雇用開発促進法では、従来、雇用機会促進地域(雇用情勢が厳しい)、求職活動援助地域(情報のミスマッチが存在)、能力開発就職促進地域(能力のミスマッチが存在)、高度技能活用雇用安定地域(高度技能労働者を雇用する事業所が集積)の4地域類型に分けてそれぞれ異なる助成を行ってきたが、2007年の改正により、雇用情勢の特に厳しい地域(雇用開発促進地域)及び雇用創造に向けた市町村等の意欲が高い地域(自発雇用創造地域)に支援を重点化(2類型に再編)し、前者には事業主に対して助成金²¹を支給、後者には地域の協議会(市町村、経済団体等で構成)に事業を委託(委託費支給)することとした。

さらに、地域再生が政策目標として重要性を増してきた近年では、地域再生に取り組む市町村や地元経済界を対象に、市町村などの地域雇用創造協議会への事業委託(地域雇用創造推進事業)や、地方再生事業において創業する人に対する新規創業経費や雇入れへの助成(地方再生企業助成金、2008年度よりスタート)を行っている。

(就職困難者への就労支援)

²¹ 地域雇用開発助成金。地域雇用開発促進法の雇用開発促進地域、過疎等雇用改善地域等に居住する求職者等を雇い入れた事業主に支給(雇用開発奨励金、中核人材活用奨励金、沖縄若年者雇用促進奨励金、地方再生中小企業創造助成金)

雇用保険の雇用安定事業として、「特定就職困難者雇用開発助成金」により、高齢者、障害者、母子家庭の母等の就職が特に困難な者又は緊急就職支援者を継続雇用する事業主に對して賃金の一部を補助したり、「試行雇用(トライアル雇用)奨励金」により、経験不足等により就職が困難な求職者²²を試行的に短期間雇用する場合の奨励金を支給する給付金がある。

(高齢者就労支援)

高齢者に対しては、高齢者雇用安定法(1971)に基づき就労支援が講じられているが、1994年に60歳定年努力義務が強行規定化され、2004年の改正では、高齢者雇用確保措置(65歳までの定年引き上げ、継続雇用制度の導入、定年の廃止のいずれか)を講じることが義務とされ、そのための手厚い支援が打ち出された。

具体的には、雇用保険の雇用継続給付であり低下した賃金の一部を労働者に補填する「高年齢雇用継続給付²³」、定年引き上げや意識改革・研修等を実施した中小企業に対する「定年引き上げ等奨励金²⁴」、高年齢者の創業を支援する「高年齢者等共同就業機会創出助成金²⁵」等の給付金が支給されるとともに、人事・労務管理制度等に関する専門的・技術的ノウハウを助言する「高年齢者雇用アドバイザー²⁶」が設置された。さらに、高齢者雇用安定法に基づき市区町村単位で「シルバー人材センター²⁷」が設置され、定年退職者などの高年齢者に、臨時的かつ短期的、軽易な就業²⁸を提供している。

なお、1994年の高齢者雇用安定法の改正により、60歳以上の「高齢者派遣」の適用対象業務が港湾運送、建設、警備及び製造業務を除いて原則自由化されるなど、いち早く柔軟化が図られた。

(障害者雇用)

障害者の雇用促進については、1960年に身体障害者雇用促進法の制定以来、徐々に法

²² 45歳以上65歳未満の中高齢者、35歳未満の若年者等、母子家庭の母等、季節労働者、障害者、日雇い労働者、ホームレス等

²³ 賃金が60歳到達時時点に比べて75%未満に低下した場合に支給。65歳まで低下後の賃金の15%を支給

²⁴ 65歳以上への定年の引き上げまたは定年廃止を実施した中小企業事業主への助成(中小企業定年引き上げ等奨励金)と、実施した際に55歳以上65歳未満の高年者にたいする意識改革や研修等を実施した中小企業事業主に対して助成(雇用環境整備助成金)。

²⁵ 45歳以上の中高齢者が共同で事業を開始し中高年労働者を雇い入れ、継続的な雇用・就業の場を創設・運営する場合に事業開始の経費の一部助成

²⁶ 人事・労務管理経験者、経営コンサルタント、中小企業診断士、社会保険労務士、学識経験者等。各都道府県(高年齢者)雇用開発協会に配置されている。

²⁷ 都道府県知事の許可を受けた公益法人

²⁸ 地域の家庭・企業、地方公共団体などから請負又は委任契約により仕事(受託事業)を受注しており、高年齢者は雇用関係にはない。

の適用対象及び雇用義務が拡大していった。1976年改正で身体障害者雇用が事業主の義務とされた。さらに、1987年「障害者の雇用の促進等に関する法律」に改名し、知的障害者が適用対象となり、1997年改正で知的障害者雇用も事業主の義務となった。2005年の改正では、精神障害者にも雇用率が適用され、在宅就業障害者支援制度も創設された。同法では、事業主に対して、雇用義務(法定雇用率)や納付金(障害者雇用納付金、障害者雇用調整金、在宅就業障害者に対する特例調整金)を課すとともに、障害者本人に対して、地域障害者職業センターに職場適応援助者(ジョブコーチ)を配置することを含めた、地域の就労支援機関で職業リハビリテーションを実施することを規定している。

(若年就労支援)

日本では従来、若年の失業は自発的であり、いずれは正規の安定した就業を得ることが多かったことから、中高年に比べて深刻視されてこなかった。しかしながら、1990年代後半以降、若年の失業率が大幅に上昇し、非自発的な不安定・低収入就労が深刻化してきたこと、就労スタート時点でいったん不安定・低収入就労についてしまうと、その状況から抜け出すことが困難となることが認識され、2000年代になると、若年就労支援が進められるようになった。2003年には、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣から構成される若者自立・挑戦戦略会議において、「若者自立・挑戦プラン」が策定され、2004年には「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」、さらに2006年にはアクションプランの改訂版が取りまとめられた。これに基づき、2004年から企業における実習訓練と教育訓練機関による座学(企業における実習訓練に関連した内容)を並行的に実施する「日本版デュアルシステム」を実施した²⁹。

また、地域の実情に合った若者の能力向上と就職促進を図るため、都道府県において若年者が雇用関連サービスを1ヵ所でまとめて受けられるようにしたワンストップサービスセンター(通称ジョブカフェ)が設置された。

さらに、2004年度から、YESプログラム(若年者就職基礎能力支援事業)が実施され、民間教育訓練期間等が実施する講座や試験を認定し、若者からの申請に応じてこれらの認定講座・認定試験の修了・合格等について、「若年者就職基礎能力修得証明書」を発行している。

前述のように、35歳未満の若年者については、試行雇用(トライアル雇用)奨励金の対象となっているが、さらに、2010年3月末までの暫定措置として、25歳以上35歳未満の不安定就労の期間が長い若年者等にトライアル雇用終了後に常用雇用で継続雇用した事業主に対して若年者雇用促進特別奨励金が支給される。

²⁹ その後同システムはさらに教育訓練内容と実習訓練に関して企業が中心となるようにした「実践型人材養成システム」(実習併用職業訓練制度)(前述)に発展した。

(中小企業支援)

中小企業が雇用管理全般の改善を図ることによって労働力が確保されるように国や都道府県が各種援助することを規定した中小企業労働力確保法が1991年に制定された。同法は、1995年に改正され、事業協同組合等への支援措置に加えて個別中小企業者を支援の対象にし、1998年の改正では、新分野進出等を目指す個別中小企業者に対する人材確保・育成、職場づくり活動の支援(中小企業基盤人材確保助成金)を、さらに、2006年の改正では青少年の実践的職業能力の習得、熟練技能の継承のための支援措置(中小企業雇用創出等能力開発助成金)の設置が規定されるなど、個別中小企業の将来に向けた人的投資を支援する動きがみられる。

(2) 労働関係法:労働条件の決定をめぐる使用者と労働者との関係を規律

使用者と労働者との関係を規律する労働関係法は、労働者個人と使用者との個別的労働関係を規定するものと、労働組合などに関する集団的労働関係を規定するものが存在する。個別的労働関係については、さらに一般法とある特定の集団や就業形態を対象とする特別法に分類できる。

個別労働関係における一般法

憲法27条第2項では、「賃金、就業時間、休息その他勤労条件に定める基準は法律でこれを定める」とあり、その規定に基づき1947年に労働基準法が制定された。同法は、労使の対等決定、均等待遇、男女同一賃金、強制労働禁止、中間搾取の排除等の労働条件の原則、労働契約、賃金、労働時間・休息・休日及び年次休暇、年少者、女性、災害補償、就業規則、監督機関等について、労働契約の基本ルールと最低基準を刑罰付きで定めている。その後、後述する男女雇用機会均等法に対応した女子保護規定を削除や労働契約法制定に伴う改正など時代の要請に対応した改正がなされている。

(労働時間の短縮と柔軟化)

労働基準法では、1週及び1日単位で最長労働時間を規制している。国際的な労働時間短縮の流れの元で、1988年の経済計画で年間労働時間を1800時間程度とする目標が盛り込まれ、1992年には企業への指導や助成金などの支援措置を盛り込んだ「労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法」が制定された。全体として労働時間は短縮してきたが、近年では労働時間が長い者と短い者が共に増加する労働時間の二極化が生じており長時間労働抑制の重要性が高まっている。2006年には、上記臨時措置法における全労働者一律の目標設定から、多様な働き方に対応した職場ごとの労働時間の設定を方針とする「労働時間等の設定の改善に関する特別措置法(2006年)」が制定された。

同時に、第三次産業やホワイトカラーの拡大等により、事業活動時間が不規則化したり労働

時間管理が困難になってきたことを背景に、労働基準法上において法定労働時間の柔軟化（具体的には変形労働時間制³⁰、フレックスタイム制³¹、みなし労働時間制³²）の制度が創設された。みなし労働時間制は1987年の労働基本法改正により導入されたが、外勤営業員や記者などを対象に「事業場外労働みなし制」を、専門性の高い業務³³を行う人を対象に「専門業務型裁量労働みなし制」が採用された。さらに、1999年の改正では、業務の専門性はそれほど高くなくても裁量度のある業務³⁴を行う人を対象に「企画業務型裁量労働みなし制」が採用されるなどその範囲は拡大していった³⁵。

2006年12月の労働政策審議会において、一定の要件を満たすホワイトカラー労働者についての労働時間に関する一律的な規定の適用を除外する「自由度の高い働き方にふさわしい制度」を盛り込んだ法案要綱³⁶が公表されたが、「残業代ゼロ法案」と報道され世論の猛反発を招き同制度の導入は見送られた。

さらに、労働基準法では、農業、畜産・水産業従事者、管理監督者、機密の事務を扱う者、守衛、踏切番、用務員、高級職員運転手、団地管理人などの監視・断続労働従事者については、労働時間の原則、休憩時間の原則、週休制の原則の適用除外としている。そのうち、管理監督者については、労務管理で経営者と一体的立場であり労働時間が厳密に管理されないとされ、時間外勤務手当は支給されずに管理職手当や役職手当といった特別手当が支給される。近年、経営者と一体的立場でなく労働時間が管理されながら「管理職」の肩書で、時間外勤務手当なしの長時間の時間外労働を強いられる、いわゆる「名ばかり管理職」の問題が表面化しており、企業は手当の見直しを迫られている。

(賃金支払いのルール)

労働基準法では、賃金支払いの4原則(通貨払、直接払、全額払、毎月1回以上定期日払)を定めている。さらに、賃金の最低基準については、1959年に労働基準法から独立して、最低賃金の決定方式などを定めた最低賃金法が制定された。1990年代後半以降の長期不

³⁰ サービス産業・部門など業務の繁閑が大きい業務において、一定の要件の下、期間内の平均での所定労働時間が法定労働時間を超えない限り、特定の週・日について法定労働時間より長い所定労働時間を設定できるものであり、月初・月末・特定週、季節的など業務の繁閑が大きくふれる職場に対して1週間単位の非定期的変形制、1か月以内及び1年以内の変形制の3種類がある。

³¹ 期間内の一定時間労働を条件に労働開始時間と終了時間を個々の労働者の自主的な決定に任せるもの。

³² 事業所外で働く営業員や、仕事の進め方や時間配分等である程度裁量のあるホワイトカラーについては、労働時間の算定に、実際の労働時間に関係なく労使協定で定めた時間数労働したとするもの。

³³ 研究開発・研究業務、情報処理システム分析・設計、取材・制作、デザイン、プロデューサー・ディレクターなど。

³⁴ 経営企画、人事・労務、財務・経理、企画、営業、生産等の担当部署での調査・分析、計画策定など

³⁵ 企画業務型裁量労働みなし制の導入の要件として労使委員会の設置・決議・届出が必要となった。

³⁶ これは、労働時間で成果を適切に評価できない、権限・責任相当程度伴う、業務遂行手段や時間配分の決定等に関し使用者が具体的な指示しない、年収が相当程度高い労働者を対象とし、労使委員会の設置・決議・届出を要件とした上で、週当たり40時間、月80時間超えた対象労働者からの申し出により医師による面接指導や、休日確保とそれがない場合の罰則などを規定するものであった。

況のなかで低収入・不安定就労の問題が大きく採り上げられ、賃金水準に対する関心が高まった。最低賃金法は2007年に改正され、地域別最低賃金の決定にあたって生活保護施策との整合性を配慮することや不払いに係る罰金上限額の引き上げなどが規定された。

さらに、倒産などによる企業による賃金の未払問題に関して、賃金の支払の確保等に関する法律(1976)が倒産した企業について、一定の要件を満たす場合に、政府(独立行政法人労働者健康福祉機構)が未払い賃金の一部を立替払いすることを定めている。

(労働者の安全と健康の確保)

高度成長期に深刻化した労災問題に対応するため、1972年に労働安全衛生法が制定された。同法は安全と衛生の最低基準を設定し、労働災害防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化、自主的活動促進の諸制度を規定している。自主的な安全衛生活動の不足に伴う重大災害の発生や、長時間労働による健康障害・メンタルヘルス問題の深刻化が進む中で同法は2005年に改正され、危険性・有害性の低減に向けた事業者の措置の充実(化学物質管理、業務請負への対応等)、過重労働・メンタルヘルス対策の充実が盛り込まれた。

(労働災害に対する補償)

労働災害に対する簡易・迅速・確実な保障を確保するために、労災に対する保険給付を規定した労働者災害補償保険法が1947年に制定された。同保険制度においては、政府が保険者、保険加入者である事業主が保険料納付義務を持つ。財源は主として事業主が負担する保険料である。業務災害³⁷、通勤災害³⁸、二次健康診断等給付がある。同法に基づき、社会復帰促進事業、援護事業、安全衛生・労働条件等の確保事業などを内容とする社会復帰促進等事業³⁹が行われている。

働き方の多様化と特別法

就労形態や労働力構成が多様化するなかで、特定の集団や就労形態にきめ細かく対応し、また集団や就労形態の間の公正を確保するための特別法が生まれている。

(男女雇用機会均等と仕事と家庭の両立支援)

女性の就労については、育児や家事などの家庭責任を担う女性労働者の福祉向上と、職業生活と家庭生活の調和を図るとの目的で1972年に勤労婦人福祉法が制定された。その後国際的な男女平等推進の流れの中で、1979年国際連合総会で女子差別撤廃条約

³⁷ 療養補償給付、休業補償給付、傷病補償年金、障害補償給付、遺族補償給付、葬祭料、介護補償給付

³⁸ 療養給付、休業給付、傷病年金、障害給付、遺族給付、葬祭給付、介護給付

³⁹ 従来、社会復帰促進事業、被災労働者等援護事業、安全衛生確保事業、労働条件確保事業の4事業を労働福祉事業としていたが、2007年の労働者災害補償保険法の改正により労働条件確保事業が廃止され、労働福祉事業を社会復帰促進等事業と名称変更した。

(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) が採択されたが、日本は批准(1985年)に際して、条約の趣旨に沿った国内法整備を行う必要があった。そこで、1985年に勤労婦人福祉法を大幅に改正して、男女雇用機会均等法(正式名は「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」、1997年より「女子労働者の福祉の増進」の文言がなくなる)を制定した。制定当初は募集・採用、配置・昇進について均等な機会を与えることが努力目標であったが、1997年の改正では、募集・採用、配置・昇進、教育訓練、福利厚生、定年・退職・解雇における差別的取扱いを禁止規定に、ポジティブアクション⁴⁰やセクハラに関する規定の創設などがなされた。連動する形で、1997年に労働基準法が改正され、女性に対する深夜労働・残業や休日労働制限(女子保護規定)が撤廃された。

男女雇用機会均等法は、さらに2006年に改正され、i) 性別による差別禁止の範囲の拡大(男女双方に対する差別禁止)、禁止される差別の追加・明確化(降格、職種変更、正社員からパートへのなどの雇用形態の変更、退職勧奨、雇い止め等)、ii) 間接差別⁴¹の禁止、iii) 妊娠・出産などを理由とする解雇その他の不利益取扱いの禁止、iv) セクハラ対策(事業主が取るべき措置の義務化、是正指導に応じない場合の企業名公表)、v) 事業主による母性健康管理措置、vi) ポジティブアクションに対する国の援助、vi) 過料の創設(報告を求めたにもかかわらず、報告をしない、虚偽の報告の場合)が規定された。

一方、職業生活と家庭生活の両立の実現を目的に、1991年に育児休業法が、1995年には介護休業制度を事業主の努力義務として盛り込む形で改正された(1999年に介護休業制度の義務化、名称変更した形で育児・介護休業法施行)。育児休業法は施行当時(1992年)には常用雇用者30人以下事業所が適用除外とされていたが、1995年の改正法施行時には、全事業所も適用されるようになった。さらに育児休業給付として休業前賃金の一定割合が雇用保険より給付されるが、その割合は徐々に高まっていった⁴²。また、厚生年金や健康保険料の労働者及び事業主負担分も免除⁴³されていった。さらに、2001年の改正では、不利益取扱いの禁止、育児・介護に対する時間外労働免除請求、勤務時間短縮の対象となる子の年齢引き上げ等が規定され、2004年の改正では、一定の要件を満たす期間雇用者も対象とするなどの休業の対象者の拡大、育児休業期間の延長、未就学児の看護休暇、介護休業の取得回数の柔軟化などが盛り込まれた。

両立支援を促進するための手段として、中小企業子育て支援助成金、両立支援レベルアップ

⁴⁰ 固定的な性別による役割分担意識や過去の経緯から、男女労働者間に事実上生じている差があるとき、それを解消しようと企業が行う自主的かつ積極的な取り組みを指している(厚生労働省HPより)。

⁴¹ 性別以外の事由を要件とする措置であって、他の性の構成員と比較して、一方の性の構成員に相当程度の不利益を与えるものを、合理的な理由がないときに講じること(厚生労働省HPより)

⁴² 1995年の改正育児休業法施行当時は、休業前賃金の25%だったが、2001年には40%、2007年には50%となった。

⁴³ 1995年には厚生年金保険料と健康保険料の労働者負担分を、2000年には厚生年金保険料の事業主負担分を、2001年には健康保険料の事業主負担分が免除となった。

補助成金などの事業主への助成金(金銭的誘導)や、ファミリーフレンドリー企業表彰などの事業主の表彰(市場に対して企業のプラスの情報の発信などの非金銭的インセンティブ)が用いられている。

また、子育て女性の就職希望を支援するために、国は子供連れで来所しやすい環境で個々のニーズに応じたきめ細かな就職支援を行おうとするマザーズハローワークを全国 12 カ所に設立設置し、マザーズハローワーク未設置 36 県の中核となる都市のハローワークにマザーズサロンを設置している。

(非典型労働者の雇用条件の改善や格差是正)

パートタイム労働者が増大し、雇用者の相当程度(2007年のパート・アルバイトは雇用者総数の約22.6%)占めるに至り、パートタイム労働者の働き・貢献に見合った公正な待遇の確保の必要性が高まってきた。1992年に制定された短時間労働者の効用管理の改善等に関する法律(パートタイム労働法)は、2007年に大きく改正され、i)労働条件の文書交付・説明義務、ii)均衡待遇確保の促進(働き・貢献に見合った公正な待遇の決定ルールの整備)、iii)通常の労働者への転換の推進、iv)苦情処理・紛争解決援助が規定された。

(労働者派遣の自由化)

職業安定法では、供給契約に基づいて労働者を他人の指揮命令を受けて労働に従事させる「労働者供給」を原則禁止しているが、1985年に労働者派遣法が制定され、労働者派遣に該当するものは、労働者供給事業から除外された。施行当時には、適用対象業務は13業務⁴⁴だったが、1996年には、26業務に拡大された。1999年には対象業務が一部⁴⁵を除いて原則自由化され、派遣期間は新しい対象業務は1年、既存26業務は営業・販売職(1年)を除いて3年となった。2003年改正では、派遣期間制限が緩和され、専門的26業種は本人が望む限り無制限、専門的26業種以外は最長3年に延長された。また、一定期間を超えた就業の場合は派遣先は直接雇用の申し込むことが義務づけられた。さらに、製造業務が派遣可能となった。

後述するように、労働者派遣に対する企業の需要増と制度の自由化があいまって、派遣労働者の利用が急速に広まった。日雇い派遣労働者等の生活の困窮が社会問題として大きく採り上げられるなか、派遣労働に対する規制強化の気運が高まっている。厚生労働省の「今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会報告」(2008年7月28日)において、日雇い派

⁴⁴ ソフトウェア開発、事務用機器操作、通訳・翻訳・速記、秘書、ファイリング、調査、財務処理、取引文書作成、デモンストレーション、添乗、建設物清掃、建築設備運転・点検・整備、案内・受付・駐車場管理等、施行後直ちに3業務(機械設計・放送機器等操作・放送番組等の制作)追加され16業務になった。

⁴⁵ 対象外となったのは港湾運送・建築・警備・医療・製造業。ただし、2003年の改正で紹介予定派遣が法制化され、医療関連については、療養施設、リハビリ施設、老人ホーム等の社会福祉施設等の医療関係業務は紹介予定派遣に限り派遣可能となった。

遣の禁止、待遇改善やマージン公開、グループ企業派遣の規制等が盛り込まれたところであり、今後の労働者派遣法改正につながっていくものと思われる。

集团的労働関係法

個別的労働関係法で規定される労働条件に加えて、労働者の実際に働く上での具体的な労働条件について使用者と労働者が実質的に対等な立場で決定するために、集团的な決定のルールが整備されている(労働組合法(1945)、労働関係調整法(1946)、スト規制法(1953)等)

就業形態の多様化と個別化する紛争への対応

就労形態の多様化により人事労務管理が個別化したり、企業組織再編などに伴い個々の労働者と事業主との間の紛争が増加している。また、労働組合の組織率低下によって、労働組合に頼れず個人での紛争解決を迫られるパートタイム労働者や派遣労働者も増加している。こうした個別労働関係紛争には、解雇、労働条件の引き下げ、いじめ・嫌がらせ、退職勧奨などの内容が多いとされている。こうした背景から、2001年に「個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律」が制定され、個別労働紛争解決制度⁴⁶が運用されるようになった。また、2004年に制定された労働審判法に基づき、2006年から労働審判制度⁴⁷が導入された。

また、労働者と使用者の間で交渉力に差があることや契約内容が不明確なことが多いこと、就業規則の変更について労働基準法では事業者が守るべき手続きのルール(行政の取り締まりの根拠)しか規定されておらず内容のルールは判例に任せられていること、懲戒、解雇等をめぐる紛争が多発していること、契約期間中の解雇や契約更新の繰り返しなどで有期労働契約者が不安定であるなど、労働契約をめぐる労働者は不安定な立場に置かれていた。そこで、2007年には、従来の判例を集積し労働契約(労働契約の締結、変更、継続・終了、有期労働契約)に関する基本的なルール⁴⁸を法律として明確化し、紛争解決にあたっての判断根拠となるような労働契約法が制定された。

2. 労働政策予算

(一般会計と特別会計)

労働政策に関する直近の予算規模を見ると、一般会計歳出に占める雇用関係予算は0.2

⁴⁶ 具体的には、全国300か所に総合労働相談コーナーを設けて情報提供・相談対応、都道府県労働局長による助言・指導、紛争調整委員会によるあっせんなどがある。

⁴⁷ 個別労働関係紛争について、裁判官(労働審判官)と労働関係についての知識経験をもつ労働審判員からなる労働審判委員会が、地方裁判所において、3回以内の期日で審理を行い、調停による解決の見込みを試みつつ、調停が成立しない場合には、事件の内容に即した紛争解決案を定めた労働審判を下す手続のこと。

⁴⁸ 労働契約締結における労働者と使用者の対等の立場の合意原則の明確化、労働契約変更における合意原則の明確化、懲戒・解雇の権利濫用は無効、有期労働契約について契約期間中はやむを得ない事由がなければ解雇できないことの明確化、契約期間が必要以上に細切れにならないような使用者の配慮等

～0.3%とごくわずかである(表1)。特別会計においても、労働保険関係(雇用勘定と労災勘定)の占める割合は2%程度に過ぎない。また、一般会計歳出に比べて特別会計歳出は格段に大きく、労働政策予算は特別会計が中心となっている。

一般会計の主要事項を見ると、高齢者雇用対策や中小企業支援の割合が高くなっている(表2)。労働保険特別会計のうち、雇用勘定及び労災勘定ごとに歳出の内訳を見ると、雇用勘定では失業等給付費が約7割と大半を占め、雇用安定資金への繰入が続き、ここでも、高齢者雇用関連(高齢者等雇用安定・促進費⁴⁹及び独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構運営費に対する運営交付金等)の割合が相対的に高い(表3-1)。さらに失業等給付の支払実績の内訳を見ると、高年齢者対象の給付金(高年齢求職者給付金と高年齢雇用継続給付)が近年では約1割を占めている(表3-2)。労災勘定においても保険給付費が約7割と大半を占め、被災労働者等に対する特別支給金である社会復帰促進等事業費が続く(表3-3)。両勘定に共通して多くの場合、事業の実施や助成金支給事務を行う独立行政法人(中でも多いのは雇用・能力開発機構)や財団法人に対する交付金や経費の補助という形で支出が計上されている。

(国際比較)

OECD 諸国における労働市場政策に対する公共支出のGDP比を2002年と2006年(一部例外あり)についてみると、デンマーク、ドイツ、ベルギー、オランダ等が高く、日本は、イギリス、アメリカ、韓国等と並んで低いグループに属する(図3)。さらに政策を積極的雇用政策と受動的雇用政策で分けてみる。積極的雇用政策とは公共就労サービス(職業紹介)、訓練、雇用インセンティブ(賃金補助)、援助付雇用・リハビリ(障害者対策)、直接的雇用創出、創業インセンティブなど、就労機会を増加させるものであり、受動的雇用政策とは失業・無業所得補助・支援、早期退職など無就労に対する生活保障の性質を持つ。2006年の数値を見ると、大半の国で受動的政策が積極的政策を上回るが、スウェーデンとイギリスは積極的政策の比率が受動的政策措置を上回っている(表4-1)。労働市場政策に対する支出の上位国、OECD加重平均、日本でその内訳を比較すると、積極的雇用対策ではデンマーク、ドイツ、フィンランド、フランスでは訓練、スウェーデンでは雇用インセンティブ(賃金補助)、オランダでは援助付き雇用、ベルギーでは直接的雇用創出、日本では公共就労サービスが目立って高いなど国によって重点の置き方が多様である(表4-2)。また、受動的政策のほとんどは失業・無業所得補助・支援であるが、デンマーク、ベルギー、フィンランドでは他国に比べて早期退職への支出の割合が目立って高い。

3. 日本の労働法制度・政策の特徴のまとめ

⁴⁹ 高年齢者、障害者を含む特定就職困難者を対象とした特定求職者雇用開発助成金の支給やシニアワークプログラム事業の民間への委託費が含まれている。

労働法制度・政策体系と予算を概観してきたが、そこから (1)集団的対応から個別的対応への重点変化、(2)雇用保険を財源とする企業を通じた政策、(3)積極的な高齢者就労促進(4)小さい支出規模などの特徴が指摘できる。

(1) 集団的対応から個別的対応への重点変化

戦後いち早く整備されたのは、就労を通じて生活維持が可能になるための職業紹介、労働条件の基準、失業対策など、全ての労働者にとって最低限必要な基本的な法制度だった。雇用保険の整備とともに、失業時の生活保障に加え、失業予防・雇用維持に向けた事業が拡大した。その後、就労の多様化や企業間のばらつきの拡大に対応して、支援はより個別化していった。就労促進については、労働者一律の扱いから、高齢者、障害者、女性など不利な立場にあるとみられる特定のグループを対象とした就労促進のための法律や助成が整備された。またパートタイム、派遣労働など非典型的な就労形態が拡大するにつれて、個別に法律が整備された。さらに、労働者と使用者との関係についても、両者の対等の立場を確保するために、労働組合による集団的交渉・合意を想定して法制度・政策が整備されてきたが、就労の多様化により、個別化する紛争への対応の取組も始まった。

教育訓練・能力開発についても、労働者に対してそれらを行う企業に対する支援が中心であるが、労働者の自発的な能力開発を可能にするように教育訓練給付制度のような個人に対する直接の支援も整備された。

(2) 雇用保険を財源とする企業を通じた政策

事業や助成金の財源は主として雇用保険となっており、歳出面でみると、労働保険特別会計の規模が一般会計に比べてはるかに大きくなっている。失業等給付は労使折半であり被保険者である労働者本人に給付されており、雇用安定事業、能力開発事業という雇用保険二事業は事業主のみの負担であり労働者を雇用する雇用保険適用事業⁵⁰の事業所が雇用維持・促進することを助成する図式となっている。そのため、労働者の就労が維持・促進されるかどうかは企業が支援を申請するか、労働者の被保険資格や期間などにより決まることとなる。

(3) 積極的な高齢者就労促進

日本ではヨーロッパ諸国のように早期退職ではなく一貫して高齢者の就労を促進してきた。1970年代始めには高齢者雇用安定法が制定され、それ以降、定年が徐々に引き上げられ、高齢者雇用確保のために高齢者を雇用する企業に対する助成や、高年齢労働者本人への給付が数多く創設されてきた。女性や若年についても、近年ようやく就労支援が拡大しつつあるが、高齢者に比べるとかなり規模は小さい。

⁵⁰ 労働者を1人以上雇用する事業は、農林水産業の一部を除き、その業種、規模等を問わずすべて適用事業。

(4) 小さい支出規模

日本では比較的失業率が低かったことを反映してか、労働政策関連予算は欧州諸国と比較してその規模は小さい。さらにその大半は失業者に対する給付となっており、訓練や賃金補助等の積極的労働市場政策の規模は極めて小さい。

4. 労働政策の見直しを促す労働市場の最近の動き

最近の労働市場において、これまでの労働政策の見直しを迫る動きが顕著になっている。現在労働政策の策定にあたって念頭におかなければならない状況は、就労が多様化するなかでの「労働力の二極化」と「より求められる専門人材」である。

(労働力の二極化:非正規化、年収格差、雇用保険格差)

1992年以降の男女別・産業別で雇用形態別の割合をみると、全ての産業で正規職員・従業員の割合が低下している(表5)。さらに、パート・アルバイト以外の非正規(契約社員・嘱託、派遣社員等)が増加している(特に女性)。

雇用形態の差は大きな収入格差をもたらしている。雇用形態別⁵¹・性別・年齢階層別の年収を比較すると、正社員と非正社員の差、さらに短時間労働の差は大きい(図4)。特に男性では、正社員に強い年功賃金カーブがあり、正規と非正規の差が非常に大きい。また、短時間以外は男女差が大きい。

正社員とパートの賃金格差の理由は何だろうか。厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」(2006年)によると、パート⁵²、及びその他⁵³について、職務がほとんど同じ正社員との間に1時間当たりの賃金額に差があると回答した事業所は、産業全体でパートで8割、その他においても7割を超えるなど差があるとの回答が大半である(表6)。産業別では、パートについては、複合サービス事業、電気・ガス・熱供給・水道業、金融・保険業、教育・学習支援業、飲食店、宿泊業などが高い。理由をみると、全般的に勤務時間の自由度の違いをあげる産業が多いが、産業間の比較でみると、複合サービスでは人事異動の幅や頻度の差、電気・ガス・熱供給・水道業では企業への貢献の差や正社員の賃金を下げられないこと、金融・保険業では転居の差、教育・学習支援や飲食店・宿泊業では勤務時間の自由度の差の割合が高い。一方、その他について産業別にみると、複合サービス事業、機械関連製造業、生活関連サービス業、医療・福祉、卸売業などが高い。理由をみると、パートほどではないが全般的には勤務時間の自由度をあげる産業が多いが、産業間の比較でみると、複合サービス事業や医療・福

⁵¹ 正社員・正職員とは事業所で正社員・正職員とする者。短時間労働者とは、1日の所定労働時間が一般の労働者より短い又は1日の所定労働時間が一般の労働者と同じでも1週の所定労働日数が一般の労働者よりも少ない労働者をいう。

⁵² 正社員以外の労働者でパートタイマー、アルバイト、準社員、嘱託、臨時社員などの名称にかかわらず、週の所定労働時間が正社員よりも短い労働者

⁵³ 正社員やパート以外の労働者で1週間の所定労働時間が正社員と同じか長い労働者

社では企業への貢献の差、機械関連では残業時間、生活関連では勤務時間の自由度や残業時間、卸売業では正社員の賃金を下げられないことが他の産業に比べて高い。このように、雇用形態が違うことにより、時間の拘束度や企業への貢献が違くと見なされ、職務がほとんど同じにもかかわらず賃金格差が生じている。

さらに、雇用形態の差は雇用保険加入の差ももたらしている。本来パートタイム労働者であっても、1年以上引き続き雇用されることが見込まれる、1週間の所定労働時間が20時間以上に該当すれば、雇用保険の加入が必要となる。しかしながら、上記厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」(2006年)によると、パートタイム労働者は男性で約6割、女性の5割弱が雇用保険に加入していない(表7)。職種別にみると、男性では、対個人サービス、その他サービス⁵⁴、運輸・通信など、女性では、外交員やサービスでの非加入割合が高い。1週間の所定労働時間は殆どの職種で平均20時間を超えているものの、1年未満の雇用期間の職種も多い⁵⁵。「その他」では、パートに比べて雇用保険への非加入割合はかなり少ないが、販売外交員(特に男性)の非加入割合が高い。

以上のように、多様な非正規労働者が増加するなかで、収入の大きな差や雇用保険加入の差が生じている。企業は非正社員を企業との時間的・精神的な密着度の低い社員ととらえていること、個人に対する助成の資格の前提となる雇用保険に加入していないことを鑑みると、これまでのような雇用保険を中心とした、また企業を通じた就労維持・促進、能力開発政策から排除される労働者がかなりの割合で存在することになる。

(より求められる専門人材)

日本で1980年から2005年の職業の動向をみると、知識集約型職業(研究者、技術者)はIT資本導入と補完的な形で大幅に増加すると同時に、労働集約的でそれほど高スキルとはいえない職業(介護・家事支援サービス、清掃員等)も増加し、国際競争や新技術の導入など経済構造の変化で需要の縮小した職業が大きく減少している(池永(2008))。

さらに、厚生労働省「労働経済動向調査」の職種別過不足感をみると、専門・技術、販売、サービスは常に不足感が大きい(特に専門・技術)(図5)。反対に過剰感の大きいのは管理と事務であったが、2002年以降、徐々に過剰感が低下し、直近で不足気味に転じている。このように全体的に人材不足感が高まっているなかで、特に専門・技術人材の不足感は著しい。このように、専門人材がますます求められており、就労促進政策にとって能力開発の重要性が一層高まっているといえよう。

III. 政策介入の経済学的視点

⁵⁴ ツアーコンダクター、ビデオレンタル店員、広告ビラ配達員など

⁵⁵ 男性では、その他サービス、管理的な仕事、販売員、機械操作事務など、女性では運輸・通信、機械操作事務、販売員、外交員などが平均雇用期間が短い。

日本の労働法制度・政策を概観し、今後注意すべき労働市場の変化をみたが、ここでは、主要な労働政策について、政策介入が経済学的に正当化されるか否かについての先行研究を概観する。具体的には、. でみた体系に沿って、労働市場法に関する能力開発・教育訓練及び高齢者就労支援、労働関係法に関する労働時間、賃金、男女の雇用平等の分野について議論を整理する⁵⁶。

1. 能力開発・教育訓練

人的資本には、転職して他の企業へ移っても同様に役立つ技能である一般的人的資本と、ある特定の企業でのみ役立つ技能である企業特有的人的資本があると言われる。一般的人的資本については、投資の収益を獲得する本人が全費用を負担すべきであるが、企業特殊の投資については、労使が共同で投資を行う動機が生じるとされる⁵⁷。

(市場の失敗:不確実性、外部性、フリーライダー)

しかしながら現実の経済においては、市場の不完全性や外部性があるため、人的資本への過小投資を招いてしまうので、政策介入が正当化される。具体的には、民間職業訓練機関や専門学校等で労働者が自発的な能力開発を行おうと思っても、投資すべき知識や技術の収益性、技術を身につける手段や、訓練機関・学校の質などに関する情報を十分持ち得ない(情報の非対称性)場合、また、労働者自身が自分の適性、将来の労働市場の需給状況、職探しの費用など多くの不確実性に直面しリスク回避的になる場合、投資は過小となる

さらに、一般的人的資本と企業特有的人的資本が補完的に労働者の生産性を高めるのであれば企業にとって一般的訓練を行う動機も大きくなり、その際、採用した労働者の能力の測定にかかる直接的費用や機会費用、不確実性に伴うコスト等に関する情報の非対称性が大きいほど転職した労働者の生産性は転職先の企業に過小評価され、賃金は限界生産力より低くなり、その差は訓練費用を負担しない転職先雇用主にもたらされることになる(ただ乗り)。このように企業内訓練がプラスの外部性を持つ場合には引き抜きというフリーライダー問題が生じて企業内訓練が過小となりうる。

これらの結果、企業内訓練による投資が過小となったり、離職確率の高い労働者ほど一般的な訓練の量まで少なくなる。そこで、企業に対する企業内訓練促進や離職確率の高い労働者に対する公的支援が正当化されうる。

⁵⁶ ここでは主として中馬(1999)、黒澤(2001)、森戸・川口(2008)、小畑・佐々木(2008)、橋本・安部(2008)、山川・川口(2008)の議論を整理している。

⁵⁷ 企業特殊の訓練後の労働者のその企業における限界生産性は他の企業における限界生産性を上回る。賃金をその企業における生産性より低い(が他の企業による生産性よりは高い)水準に設定すると、企業にとっては生産性より低い賃金支払い(企業の余剰)ですみ、労働者は他の企業で働くよりは高い賃金を得ることで双方が利益を得る。

(資源の再分配)

市場の失敗は、経済的な「効率性」を問題としているが、労働政策においては資源の再分配を通じての「公平性」も考慮すべきとの議論がある。不利な立場にある人(長期失業者、未熟練労働者、福祉受給者、障害者等)に対して、能力開発・職業訓練の機会を積極的に与えることは、就労を通じての最低限の生活基盤を提供し、福祉依存度を引き下げ、社会全体の活性化をもたらすことにつながるため、資源の再分配という観点で社会的に望ましいと言える。

(政府の失敗への留意)

政策介入が正当化されたとしても、失敗する可能性が大きい場合には政策はかえって悪影響を及ぼす。政府によるサーチコストの軽減や人的資本投資への補助金支給がかえって非効率であったり、副次的マイナス効果を生み出す可能性が指摘されている。

2. 高齢者就労支援

高齢者の就労支援にあたっては定年延長が大きな役割を果たしてきた。定年制については、労働者の年齢(勤続年数)とともに生産性と賃金の乖離が起これ、その乖離の存在が定年制を合理的なものとするとの議論がある。雇用主は労働者の働きぶりがわかりにくいという情報の非対称性が存在するために、労働者が怠けたときには解雇しそれが労働者にとって大きなコストとなるように賃金を後払いとする動機が生じる。若いうちは生産性を下回る賃金を支払い、高齢になれば生産性を上回る賃金を支払うことになるが、高齢になった段階で契約終了時を明記、すなわち定年制がないことには企業と労働者の間でこうした後払い方式の契約は成立しない。この議論を前提にすると、定年制は労働者の怠ける意欲を抑制し、生産性を上回る賃金支払いを期間限定にすることで効率的とみることができる。

なお、高齢者雇用安定法が求める高年齢者雇用確保措置においては、定年制廃止のみならず定年年齢の引上げ、定年後の継続雇用制度という選択肢を示しているが、定年制廃止は経済の効率性を損なうことからこれを義務づける政策は正当化できないことになり、他の選択肢も示したことで非効率性を緩和する余地を残すことになる。

3. 労働時間

労働時間規制についても、労働市場の失敗が指摘されている。すなわち、長時間労働がストレスを生んだり非合理的な活動を招いて同僚や部下の生産性を下げたり、家族の満足度を低下させるなど、本人以外に対するマイナスの外部性を生じることである。したがって、長時間労働に対する規制はマイナスの外部性を生じさせない点で経済学的にも正当化しうる。

(規制手法や時間軸により異なる効果)

労働時間の規制については、法定労働時間の削減、時間外労働の禁止、時間外労働に対

する割増賃金率の上昇など直接的・間接的な方法が考えられるが、規制の方法により、企業が労働者数と労働時間のどちらを調整するかに違いが出てくる⁵⁸。さらに、コスト負担が価格にどの程度転嫁されるか、価格上昇により生産需要がどの程度減少するかによって労働需要への影響が異なる⁵⁹ことから、労働時間と労働者数にどのような影響を与えるかは単純ではない。

4. 賃金

賃金については、最低賃金と、正規労働者と非正規労働者間などにおける同一労働同一賃金についての議論を採り上げる。労働市場が競争的であり、労働者の生産性に見合った賃金において労働需給が一致するのであれば、最低賃金の引き上げは最低賃金より低い生産性の労働者は雇用を失う。一方、労働市場が買手独占であり、もともと賃金が生産性より低いところで決まっていたような場合には、最低賃金の引き上げは、留保賃金を上回る労働者を増加させることで労働供給を増やし雇用量は増える。同一労働同一賃金が成立しない要因として、ここでも地域における買手独占⁶⁰などの市場の失敗が挙げられている。このような場合には賃金決定における政策の介入が正当化されうる。

5. 男女の雇用平等

男女の差別的取扱いに関しては、情報の非対称性が「統計的差別」につながり、市場に非効率性を生じていると指摘されている。統計的差別とは、女性の離職率が平均的に高く、個々の労働者の能力や離職率の測定が困難な場合は、統計的な根拠に基づき企業が男性を優先的に採用するのは経済的に合理性があるという考え方である。その背景には、企業は個々の労働者の離職率は正確にはわからないので、平均的に男性より女性の離職率が高いという統計的事実を利用して採用・処遇を決めるということがある。統計的差別は性別の平均値に基づくとされているが、それを放置することは、女性が自発的な自己投資を低下させることや、さらに採用・昇進などの選別で統計的差別が行われた場合には、さらなる人的投資の差が生じるなどして、男女の平均的能力格差以上に賃金格差を広げるなど、人的資本への過小投資と生産性に見合わない賃金という非効率性を生じることになる。そこで、経済的差別の合理性が男女の離職率格差にあるならば、仕事と家庭の両立支援や機会均等の推進など、それを解

⁵⁸ 法定労働時間を削減すれば、1人当たりの日給は高くなるが、時給や割増賃金は変化しないので、人数を減らして時間を増やすことになる。時間外労働を禁止すれば当面は労働者数を増加せざるをえない。割増賃金率を上昇させると、1人当たりの日給と時給の両方が高くなるが、長時間労働により生産性は落ちるので、時間を削減して雇用を増加させる。いずれの場合も労働費用が上昇することで、資本への代替が進む。

⁵⁹ 労働費用の上昇が資本への代替や技術革新等による効率性の上昇で吸収されない場合には価格に転嫁することになる。ここで、当該生産物の需要の価格弾力性次第であるが、価格上昇により生産需要が相当程度減少すれば、生産要素の需要も減少し、労働需要も減少する。

⁶⁰ 例えば雇用主が少数であったり、労働者間の地域移動が限られている場合には、雇用主が価格決定において独占的な力を持ち、賃金が低くなる可能性が指摘されている。

消するような政策が正当化される。

さらに、男女の雇用平等促進政策は、個々の企業の雇用管理の改善によるところが多いので、法による強制力のみならず、企業の雇用情報を労働市場や資本市場で公開することで、求人や投資家に対して雇用平等の情報を提供することで、求職者との雇用平等に関するミスマッチが避けられたり、投資家に対する多くの判断材料を与えることが考えられ、市場の効率化につながるものと思われる。

以上いくつかの分野について考察してきたが、企業と労働者にみられる情報の非対称性や不確実性、他の企業の成果に対するただ乗り、職場や家庭に及ぼすマイナスの外部性、労働市場での買い手独占などの市場の失敗が存在し、政策介入を正当化する場合が多いと考えられる。しかしながら、政府の失敗の存在や、手法や時間軸により効果が異なりうるなど、その効果を先験的に予測するのは難しい。したがって、政策の実施にあたっては、その前提として労働市場の現状が効率的か否か、非効率性が存在し政策が正当化される場合であっても政策導入により所要の効果があつたか、市場の効率性が高まったかを検証する政策効果の分析が必要となる。

IV. 政策効果分析の手法と労働政策への適用

労働政策の効果分析にあたっては、事業への参加者・非参加者の良質なデータが必要である。例えば、事業への参加者と地域・参加資格等の面で母集団が等しい(=同じ労働市場に直面している)対照群について参加者と同じ調査票に基づくデータや、個人の属性等を調整し政策の成果指標(収入、就業状態、労働時間等)の参加前後の状況を把握するための同一個人に対する長期のパネルデータや、当該事業以外に成果を及ぼしうる活動(政府による能力開発政策であれば、個人の自己啓発や企業による訓練等)への参加状況のデータなどが求められる。しかしながら、現実にはデータの制約があり特に日本ではデータ入手の困難さが指摘されている。

以下、先行研究にみられる労働政策の効果分析手法を整理し、OECDにおける国横断的あるいは、政策横断的にみた効果分析や日本における具体的政策に対する主としてマイクロベースの効果分析を概観する。

1. 政策効果分析の手法⁶¹

政策効果については、事業参加者にもたらされる「直接的」な効果と、労働市場で代替的・補完的な立場の人々や企業、施策のコストを負担する納税者などに対する「間接的な」効果があり、両者の検討が必要であるが、現実には直接的な効果の分析の段階でかなりの手法の

⁶¹ 黒澤(2005)は労働政策の評価分析についての詳細なレビューと整理を、大日(2002)は失業給付に関する自らの政策評価に先立ち手法を整理しており、ここでは主としてこれらを参照している。

工夫を要するものであり、間接的効果になるとさらに複雑になることから、本稿では直接的な効果の計測手法に焦点を当てて整理する。

政策効果分析では、まず、政策の適切な成果指標(例えば能力開発政策であれば収入、求職支援事業であれば失業期間や就業率等が考えられる)を決め、成果指標が事業参加によってどの程度高められるかを測定する。

(事業参加の有無と成果指標との関係:セレクションバイアスの問題)

個人 i の事業への参加を二値変数で表す(参加は $D_i=1$ 、非参加は $D_i=0$)と、本来測定すべきなのは、事業に参加した個人 i ($D_i=1$) が参加した場合と参加しなかった場合の成果指標(Y)との差(ATT: average treatment effect on the trend<処理群の平均的処理効果> = $E(Y_{0i}|D_i=1)$ - $E(Y_{0i}|D_i=0)$)をみるべきだが、参加者についての参加しなかった場合の成果指標は観察が不可能である。そこで、実際には、それを参加資格は有するが参加しなかった人(対照群)の成果指標の平均値で代替する($E(Y_{0i}|D_i=1)$ - $E(Y_{0i}|D_i=0)$)。しかしながら、当該式が ATT と一致するのは、 $E(Y_{0i}|D_i=0) = E(Y_{0i}|D_i=1)$ 、すなわち、事業への参加者と非参加者の当初の Y が平均的にみて元々同じ(同じ母集団に属する)場合であることを意味する。しかしながら、現実には参加者と非参加者とが同じ母集団から抽出されない場合があり、それによってもたらされるバイアス(セレクション・バイアス)⁶²の生じる可能性が出てくる。

セレクションバイアスの回避としては、実験的データの利用が考えられるが、現実には困難な場合が多いので、操作変数法、DD推定法、マッチング推定法などの手法が取られている。

(実験的データの重要性と課題)

実験的方法とは事業の運営組織が参加資格を持つ参加希望者を参加者(処理群)と非参加者(対照群)とに無作為に割り当て、2つのグループについて収集したデータに基づいて事業の効果を計測するものであり、セレクションバイアスを避けることが出来る。

しかしながら、運営組織が参加資格者を無作為に割り当てることには倫理上の問題があることや、真に無作為かどうかを監視するための多額の費用もかかるので現実的には困難と言われている。また、実験的方法であっても、対照群が事業と代替的な活動を行うことによる代替バイアスや、参加に割り当てられた人々から脱落が出ることのバイアス、無作為割当を行うことにより参加希望に影響を与えることのバイアスなどが指摘されている。こうしたことから、現実的には多くの場合、非実験的方法が用いられている。

セレクションバイアスの回避にあたっては、事業の効果と他の要因を識別することが求められる。参加者と非参加者について、成果指標 Y に影響を与える属性情報(X)が入手できるので

⁶² 例えば、事業への参加が個人や事業実施者の選択に基づく(もともと生産性の低い人ほど参加しよう(させよう)とする、あるいは、逆に意欲や能力のある人ほど参加しよう(させよう)とするなど)場合、事業の効果は参加者と非参加者とは同じ母集団ではなく効果の測定にはバイアスが生じる。

あれば、参加の選択 D と Y との間の相関(参加者と非参加者かどうかで元々 Y に違いがある)が存在しても、 X をコントロール(元々 Y に影響を与える要素を除去)することで、事業の効果が識別される可能性が出てくる。

(操作変数法)

成果指標 Y には影響を与えないが事業への参加 D に影響を与える操作変数 (Z) を使うと、元々 Y に影響を与える要素の影響と、参加を通じてのみ Y に影響を与える要素の影響を識別できる。操作変数の候補としては、外生的な政策や制度変更などが考えられる。現実の分析では2段階推定法がよく使われる。

第1段階ではプロビットモデル等で、事業への参加か否か (D) を被説明変数として、操作変数候補を含めて個人の参加確率に影響を与える外生変数を説明変数として、参加確率関数を推計し、第2段階では、成果指標 (Y) を被説明変数として、第1段階で推定された参加確率関数を説明変数として推計する。この場合、参加 (D) の係数が事業の効果を現す。

しかしながら、操作変数法には条件を満たす操作変数を見つけるのが極めて困難であるとの難点がある。

(DID: Difference-in-Difference 推定法)

外生的に実施された事業に参加した同一個人の参加前後の成果指標の差を、参加しなかった同質なグループの同時期の差と比較するもの⁶³であり、同一個人の異時点間の比較を行うことにより、個人の固有效果を除去することができ、同時期の対照群と比較することで、その時期に生じた社会全体の変化をコントロールすることができる⁶³とされている。しかしながら、この手法においても、事業実施自体が内生的な場合にはセレクションバイアスを除去できないことや、参加者と非参加者との同質性を確保することが困難などの問題がある。

(マッチング法)

事業への参加者の各サンプルで観察可能な属性について、外部情報より同様の属性を持つ対照群(非参加サンプル)を見つけてマッチングさせ、双方の成果指標の差を測ることで事業の効果を測定する方法である。外部情報が十分にあり、個別サンプル全ての変数・属性に一致する対照群サンプルを選ぶことができる場合には、完全一致マッチング(exact matching)と呼ばれるが、変数が増加するにつれて一つ一つマッチングさせるのは困難となる。

そこで、事業への参加確率が近い者はその参加確率を決める個人の属性が近いと想定して、参加確率の近い者同士をマッチングさせた上で、事業への実際の参加者と非参加者の成

⁶³ (参加者の実施後の成果指標 - 参加者の実施前の成果指標) (非参加者の実施後の成果指標 - 非参加者の実施前の成果指標)

果指標を比較する⁶⁴。この場合、「参加確率の近さ」の定義あるいはどの程度の近さの非参加者をマッチングの対象とするかによって、(1)各参加者サンプルの参加確率との差が最も小さい参加確率を持つ非参加サンプルを1つだけマッチングする最近隣マッチング(nearest-neighbor matching)、(2)各参加者サンプルに対して、確率が近い非参加者サンプルのウェイトを大きくする形で、非参加サンプルの加重平均をマッチングするカーネル・マッチング(kernel matching)、(3)全サンプルを参加確率の値に基づき、いくつかのグループ(strata)に分割し、グループ内で参加者と非参加者サンプルの参加確率の平均が同一になるように構築した上で、グループごとに参加者と非参加者を比較する層化マッチング(stratification matching)などがある。

さらに、上記DID推定で見たように、個人の固有効果やその時期に生じた社会全体の変化の影響を除去するために、マッチング推定において、参加者のプログラム参加前後の成果指標の差と参加確率の同様の非参加者のプログラム参加前後の成果指標の差の差をとる手法(DID マッチング推定法)がある。

(費用 便益分析)

このように事業の直接的効果の計測にはセレクションバイアスなど注意すべき多くの点があり、そのための手法の開発もなされてきた。しかしながら、具体的事業の直接的効果の存在は事業実施の必要条件であるが十分条件ではない。社会全体でみた考慮した費用 便益分析が求められている。

参加者1人当たりの便益から施策実施に伴う参加者1人当たりのコストを差し引いたものに事業への参加者数をかけたものが、社会全体に対する総純便益となる。社会全体にもたらされる便益・損失を貨幣価値に換算し社会全体の受ける純便益を評価することで、経済的な効率性を図る。さらに、事業の間接的効果、すなわち、事業に参加した個人以外に波及(例えば代替効果:助成金の対象となっている人を企業が採用することにより、採用されるはずの人が代替)したり、長期的に労働供給量の増加、コストを賄うための税負担、消費、投資行動などに影響を与える可能性も含めた一般均衡的な費用 便益効果も重要である。

便益や費用の中には、貨幣価値に換算することの困難なものがあったり、民間事業者が対象としない不利な立場の人への資源配分といった政府の果たすべき役割があるので、経済的効率性のみで事業の評価は出来ないのももちろんであるが、政府の失敗や非効率性を繰り返さないためにも、これまで以上に費用への配慮や一般均衡的な視点が必要である。

⁶⁴ 具体的には 参加確率を全サンプルを用いたプロビットまたはロジット推定で求める、サンプルを処理群(参加者)と対照群(非参加者)で分ける、推定された参加確率をもって個人間の距離を定義する、確率の近い(=距離の小さい)もの同士をマッチングさせ処理効果の平均を求める。

(デッド・ウェイト・ロスの存在)

その他厄介な問題としてデッド・ウェイト・ロス(Dead weight loss)がある。これは、その事業の存在に関係なく同様の成果が得られる場合に生ずる。例えば、定年退職後の高齢者を再雇用している企業に対する賃金の一部の助成や、労働者に職業訓練を受けさせる企業への経費や訓練期間中の賃金の一部助成は、助成がなくても行われていた高齢者の再雇用や訓練に代替しただけであれば、事業参加者に成果は見られたとしても、全体として負担が企業から国民に移るだけで雇用や訓練の拡大効果は期待できないことになる。

2. OECDにおける効果分析

OECDでは1980年代に深刻化した雇用・失業問題に対して、総合的な研究の必要性が唱えられ、1994年に報告書(The OECD Job Study)がまとめられた。そこでの提言としての「OECD雇用戦略」(Job strategy)はその後各国の政策決定に影響をもたらした。当時は失業問題が深刻かつ最大の課題であったが、徐々に失業が減少していくなかで、人口の高齢化への対応としての労働力参加の促進や、技術進歩やグローバル化などの変化への迅速な適応の重要性が増しており、そうした問題意識の下で、2006年に「新雇用戦略」が承認された。その基礎には、膨大な数の各国の雇用政策・制度の評価の研究がある。以下、その中で頻繁に引用されているBassanini and Duval(2006)、メタ分析というユニークな手法を用いて積極的労働市場政策を評価したKluve(2006)、新たな課題である無業者の就労化政策を採り上げたCarcillo and Grubb(2006)を紹介する。

Bassanini and Duval(2006)は1982年～2003年の期間に21OECD諸国のデータによるクロスカントリー/時系列データを用いて、労働政策・制度が失業と雇用に与える影響を推計した。労働政策・制度の変数として、失業手当代替率、Tax wedge(税によるくさび⁶⁵)、労働組合参加率、雇用保護法制(EPL)、反競争的製品市場規制(PMR)、コーポラティズム(賃金交渉が中央集権的・調整的か分散・ばらばらで行われているか)などを用いた。失業の分析にあたっては、さらに、住宅政策、最低賃金、積極的労働市場政策⁶⁶等を示す変数を用いたり、構造政策間の相互作用、マクロ経済ショックに対する経済の弾力性に対する政策制度の影響なども推計した。雇用の分析にあたっては、中壮年男性、女性、高齢者、若年者などのグループに対して特殊的に適用される政策制度、例えば、継続就業への暗黙の税(継続就業による純年金資産の増減)、標準的な退職年齢(老齢年金受給資格年齢)、パートタイムへの税インセンティブ、家族手当や休暇(出産・育児休暇、両親休暇等)などの変数も用いた。その結果「平均的な」OECDの国においては、高額で長期の失業手当、高いTax wedge、厳しい反競争的な生産市

⁶⁵ 企業が労働者に支払う労働費と労働者が受け取る賃金との差であり所得税と社会保障費から成る

⁶⁶ 積極的労働市場政策の内容としては、公共雇用サービス、教育プログラム、若者施策、雇用補助金、障害者施策があり、失業と政策の間の内生性バイアスのために操作変数を用いた二段階最小二乗法を用いて推計している。

場規制が全体の失業を高める一方で、中央集権的で調整された賃金交渉システムや訓練教育などの積極的労働市場政策関連支出は低い失業率と関連している。雇用に対しては、高い失業手当と Tax wedge はあらゆるグループの雇用可能性を悪化させている。労働市場の「限界的な」グループとされる若者、女性、高齢労働者の雇用可能性に影響を与える政策・制度の中では税のインセンティブが重要な役割を果たしている⁶⁷。また、子育てに対する補助金は女性の労働市場参加を高めるといって子ども手当より望ましいとしている。さらに、マクロ経済ショックの影響は高い失業手当により増幅され、中央集権で調整された賃金交渉システムによって抑制されるとしている。

Kluve(2006)は、積極的労働市場政策(ALMP)の効果についてメタ分析⁶⁸を行い体系的な結論と政策提言を導き出している。ALMPにおけるプログラムを(1)訓練プログラム、(2)民間部門へのインセンティブ(民間企業への賃金補助、起業助成)、(3)直接雇用(公共部門)、(4)サービスと制裁(カウンセリングやモニタリング、ジョブサーチ支援等のジョブサーチ効率向上と労働者がプログラムで求められている内容に従わない場合の制裁という4つのタイプに分類し、プログラムの有効性(就業確率に対する報告された処理の効果が正、負、あるいはゼロか)と(a)上記(1)~(4)のプログラムの種類、(b)研究の設計(ランダム化、サンプルサイズ等)、(c)制度要因(解雇規制、失業手当等)、(d)プログラムの実施時のその国の経済的背景との関係を分析した。その結果、プログラムの効果はプログラムのタイプ以外の要素とは体系的な関係がほとんど見られないことが示された。具体的には、ジョブサーチ支援やカウンセリングやモニタリングのような就労支援サービスと適度の制裁は長期的にジョブサーチの効率を高め、訓練や賃金補助などと組み合わせることで効果が増大するのに対して、公共部門の直接雇用は殆ど効果なく、参加者の雇用見込みを悪化させており中止すべきとしている。

Carcillo and Grubb(2006)は、非就労者を就労への移行させるための政策についてOECD諸国の例を整理している。その問題意識としては、労働年齢人口において非就労者手当の受給者は失業手当受給者の2倍も大きく、失業手当からの脱却が他の手当(例:障害、社会的支援、早期退職スキーム)に流入させるリスクがあるからとしている。各国の例から、入口監視措置や早期のリハビリ、健康状況等の管理・評価・モニタリング等は、就労能力のある人々が障害者手当に流入するのを減らすこと、効果的な就労促進のためには手当の減額等の制裁システムを伴うことが必要であること、就職が難しい人々に対して専門的な就労関連サービスが必要な場合もあることなどを指摘している。

3. 日本における効果分析の例

⁶⁷ 年金と他の社会移転プログラムに組み込まれた高い暗黙の税は高齢労働者が一定年齢を超えて働くのを抑止し、パートタイム労働者に対する低い税のインセンティブは女性の雇用率を低下させている。

⁶⁸ 統計的分析のなされた複数の研究を収集して、いろいろな角度からそれらを統合したり比較して体系的な結論を導く分析研究法。

日本においても、これまで個別政策について効果の分析がなされている。以下、日本の雇用政策の中で、これまで大きな比率を占めてきた失業給付、雇用保険制度と雇用助成金、高齢者就労支援の問題、そして、今後ますます重要性が高まるとされる職業訓練・能力開発、職業紹介を採り上げる。

(1) 失業給付

日本では、失業給付の失業率や失業期間等に与える影響について一致した見解は得られていないようであるが、大日(2001)(2002)、小原(2002)は、失業給付の受給が再就職の意欲や条件に与える影響を分析し、失業給付受給者の方が失業期間が長いとの関係を示している。なお、八代(2001)は60歳代前半の失業率を押し上げる効果を持つと考えられる高年齢者に寛大な失業給付の仕組みの問題点を指摘している。

大日(2001)は、旧労働省の実施した「転職者総合実態調査」の個票を用いて、失業給付受給の有無が転職前後の成果(賃金、職種、職階、産業、企業規模、転居)にどのような影響を与えたかについて、第1段階で失業給付受給の有無に関して、個人の属性や前職の状況等⁶⁹を説明変数とするプロビット推定を、第2段階で受給確率の最も近い受給者と非受給者について成果を比較⁷⁰した。その結果、失業給付受給の確率については、在職求職期間が長いと高まり自己都合退職では低まること、失業給付の効果については、受給者が非受給者に比べて、賃金、企業規模では不利な、職階、転居では有利な転職をしていることを示している。さらに大日(2002)は、ここで得られた失業給付受給の有無の推定値を説明変数として、大阪府の公共職業安定所窓口に来た求職者に対して、前職、失業時点、現在の3時点における再就職先の条件(賃金、産業、職業)に関してたずねた調査を用いて、失業給付受給の有無が失業期間に伴う希望条件の変化にどのような影響を与えたかについて推計した⁷¹。その結果、賃金と職業については、失業給付受給者では希望条件が高止まり、前職からの粘着性が高いために失業期間が延びうることが示された。小原(2002)は、大日(2002)と同じ調査を用いて、使用データの偏りを就業基本調査から男女別、年齢階層別、学歴分布のウェイト、ウェイト付けして解消した上で、失業給付が失業期間に与える影響を分析した。具体的には、Coxの比例ハザードモデルを用いて、失業状態から退出する確率(再就職率)を被説明変数として、個人属性と失業給付受給など時間を通じて一定である変数と、失業給付の受給期間が終了間近かどうかや労働市場の逼迫度など時間によって異なる変数を説明変数として推計

⁶⁹ 具体的には、性別、年齢と在職期間の二次関数、学歴、正社員ダミー、職種、職階、産業、企業規模、資格の有無、都道府県ダミー

⁷⁰ Nonparametric Propensity Score Matching Method

⁷¹ 希望賃金については、労働者の固定効果(学歴、前職での賃金、前職の雇用形態等の状況、家族の状況等も含む)、失業期間、失業期間と失業給付ダミーの交差項(失業期間の希望条件への影響を失業給付受給の有無で区別)で回帰する。固定効果を伴う線形推定モデル。職種と産業については、前職と異なるものを希望するか否か(1)、同じものを希望するか(0)のプロビット推定とする。

した。その結果、失業給付受給者は非受給者よりも再就職率は低く失業期間が長いこと、受給者は給付終了まで残り1ヶ月で駆け込み就職することが示された。

(2) 雇用保険制度と雇用助成金

日本の労働政策は雇用保険による事業が中心となり、多岐にわたる助成金が支給されているため、その実態や効果についての把握は至難の技である。その中で、中馬等(2002)は、雇用調整助成金(雇調金)の給付のあり方によっては経済主体のインセンティブや価格メカニズムの働きをかえって阻害するおそれがあるのではないかとの問題意識から、休業についての雇調金を給付申請した事業所と当該事業所の雇用保険被保険者の膨大なデータを雇用保険台帳から取り出して、その政策効果を多面的に分析している。

業種レベルでみた労働需要に対する影響については、雇調金の対象に指定されることは長期的に産業全体の雇用量をより減少させ雇用調整をむしろ促進するとの結果が出た⁷²。また、都道府県レベルでみた雇調金が雇用調整速度や失業指標に与える影響については、雇調金の給付は雇用調整速度を有意に速めること、雇調金が地域労働市場に対して失業指標を有意に低下させる効果は検出できなかった⁷³。また、個々の事業所単位の分析を見ると、雇調金が価格メカニズムをゆがめて事業所の長期の延命を引き起こしているとも言えなかった⁷⁴。さらに、個々の労働者単位の分析を見ると、労働者が休業対象となることが離職確率や失業日数に与える影響は年齢層により異なる⁷⁵。このように、全体として、雇調金が価格メカニズムをゆがめるとの証拠はみられなかったが、失業・解雇の防止については、被保険者の年齢階層によって結果が異なり、全体としての評価は留保されている。

(3) 高齢者就労支援

これまで高齢者就労支援策については、様々な批判がなされてきている。例えば、森戸・川口(2008)では、雇用保険の高年齢雇用継続給付金制度について、貢献度より低い賃金支払いになるのではないかと、また、60歳以上から65歳未満の特定就職困難者雇用開発助成金については、60歳未満や65歳以上の労働需要の代替や技能蓄積が重要でない職において過剰な労働者の入れ替えの可能性がある上、ハローワーク経由の転職を条件づけている点の合理性が疑問であると指摘している。さらに、シルバー人材センターでは最低賃金法や労災保

⁷² 具体的には、各業種の雇用量を被説明変数とし、雇調金受給関連指標や業種の属性等を説明変数とするランダム効果モデルで推計。

⁷³ 具体的には、それぞれ雇用量と失業手当(基本手当)受給者割合を被説明変数として、雇調金受給関連指標や都道府県の経済状況等を説明変数とする固定効果モデルで推定したところ、離職確率については、50歳以上の高齢層では休業対象で離職確率減退、40~50歳以下の中年層では休業対象でかえって離職率が増大した。

⁷⁴ 具体的には、基準日から事業所の閉鎖までの日数を被説明変数とし、雇調金受給関連の指標や事業所の属性等を説明変数として、コックス比例モデルで事業所のサバイバル分析を行った。

⁷⁵ 具体的には、離職したことを示すダミーを被説明変数として、性別、年齢、勤続年数ダミーと休業対象ダミーとの交差項や所属する産業や事業所規模ダミーを説明変数としてプロビットモデルで推定。

険法など労働保護法規の規定されない請負・委任契約であり、通常の雇用契約より有利なので市場をゆがめかねないと言っている。

このように、高齢者就労支援に相対的に大きな資源配分がなされている中で、その直接的効果を始め、調整費用や他のグループとの代替効果等も含めて、科学的アプローチによる政策評価の必要性が特に高いと思われる。しかしながら、施策の数と種類が膨大であるため、そのためには細部にわたる制度的な知識が必要不可欠となる。施策の透明性と情報開示が特に求められるところである。

三谷(2001)、八代(2002)は労働省「高年齢者就業実態調査」の個票を用いて、高齢者就労支援策が対象となる高年齢者の雇用拡大には効果があったものの、他の年齢層の雇用を代替したとの分析を行った⁷⁶。

三谷(2001)は、男性60～69歳層で55歳当時雇用者で現在も役員以外の雇用者として就労している者を対象に、在職老齢年金や高齢者雇用継続給付金の持つ所得補填効果を見るために、年齢、職種、企業規模等に加えて、在職老齢年金受給ダミー、雇用継続給付金受給ダミーを説明変数とした賃金関数をOLS推計した。その結果、その結果、在職老齢年金を受給している場合は2割程度賃金が低下するとともに、雇用継続給付金ダミーの係数はマイナスだが在職老齢年金ダミーと一緒にすると有意ではなくなることが示された。また、労働者グループを若年男女(15～24歳)、壮年男性(25～54歳)、壮年女性(25歳以上)、高齢男性(55歳以上)に分類して、Hicksの補完の部分弾力性を計測⁷⁷したところ、高齢男性とその他の補完の部分弾力性は負であり、量的代替関係、すなわち、高齢労働者数が増加すれば他の労働者の賃金が低下することが示された。このことは、他の労働者の賃金が下方に硬直的な場合は雇用の減少することを示唆している。

八代(2002)は、事業所ごとの個票を用いて、補助金対象の60～64歳の雇用者とその隣接する55～59歳の雇用需要の代替性を分析した。55～59歳に対する60～64歳の雇用者比率を、両者間の賃金格差と高齢者雇用助成金⁷⁸ダミーで企業規模別に回帰したところ、雇用助成金ダミーは最小規模の企業以外はプラスで有意、すなわち、55～59歳に比べて60～64歳の雇用者を増やすことが示された。

(4) 職業訓練・能力開発

で見たように、1998年に労働者個人の能力開発に助成する教育訓練給付制度が創設さ

⁷⁶ なお、太田(2001)は企業へのアンケート調査を用いて計量分析を行い、中高年比率の高い企業、また組合のある企業において、中高年の雇用を維持するために、若年新規採用を減少させる程度が高いことを示している。

⁷⁷ Hicksの補完の部分弾力性とは他の生産要素の量や生産量が一定という条件の下でひとつの要素量の変化が要素価格に与える影響である。ここでは、労働省「賃金構造基本統計調査」と通商産業省「工業統計表」の都道府県別データを用いて、生産関数をトランスログ型の生産関数で近似しコストシェア関数に変換して係数を計測して求めている。

⁷⁸ 調査当時(1992年)では継続雇用制度導入奨励金と高年齢者多数雇用奨励金。これらは1997年度より継続雇用定着促進助成金に整理統合された。

れた。同制度については、職業能力と密接に関連していない講座が指定されている可能性が高いなどの指摘もある一方で、職業や賃金への影響の科学的な分析はまだ始まったばかりであるが、これまでのところ、賃金等に対するプラスの効果は実証されていない。

黒沢(2001)は、職業訓練・能力開発施策について、企業への支援の場合公的支援がなくても行われた訓練に利用される可能性が高いこと、配分における理論的根拠との合致が検証されていないことを指摘するとともに、個人への支援である教育訓練給付において、情報提供が不十分であること、不利な立場(長期失業者、無業者、非正規労働者など)の個人が補助を受けるのが困難との問題点を指摘している。また、職業訓練施策への評価・検証が日本では殆どなされていないこと、アメリカにおいて、実験的データの構築を義務づけることも含めて、職業訓練施策が施策評価の実証分析の上に更新されてきたことを紹介し、実証的評価の重要性を強調している。

樋口・川出(2003)は、教育訓練給付制度について厚生労働省の特別調査やヒアリング等に基づき、再就職支援効果が小さいことや在職利用者の能力開発への寄与に疑問があるとしている。

阿部・黒澤・戸田(2005)は、(株)リクルートワークス研究所による「ワーキングパーソン調査2002」(WP02調査)を用いて教育訓練給付利用の賃金への影響についての検証を行った。第1段階で、教育訓練給付利用確率のプロビットモデル⁷⁹、第2段階で賃金を推計するヘックマンによる2段階推定法を行っている。その結果、給付金の受給は賃金に影響が見られず、女性限定でみると影響がマイナスとなった⁸⁰。

(5) 職業紹介

2でみたように、OECD諸国の積極的労働市場政策の中でもジョブサーチ支援やカウンセリングやモニタリングは就労の可能性を高めるとの分析がなされ、職業紹介経路の重要性が示唆されている。日本における求職経路をみると、多いのは求人広告や公共職業安定所であり、職業紹介経路の効率性、特に公共職業安定所のマッチング効率の分析がなされている(中村(2002)、児玉等(2005))。

中村(2002)は公共職業安定所の短期的な転職支援効果に焦点を絞って分析している。失業率が高い地域⁸¹ほど職安経由率も高く、需要不足失業、均衡失業双方とも失業が増加している場合には職安経由率は失業率の減少に寄与していること、また、公共職業安定所における

⁷⁹ 給付利用確率の説明変数は、年齢、勤続年数、学歴ダミー、女性ダミー、転職経験ダミー、企業規模ダミー、自己啓発ダミー(能力バイアス緩和のため)、産業ダミー、職種ダミー、雇用形態ダミー等の賃金関数の説明変数及び操作変数として「今後教育訓練給付制度を利用したいかの希望」。

⁸⁰ 本来企業内訓練の機会が少なく、離職確率も高い女性は自己啓発の期待収益が高いはずにも関わらずマイナスの結果となったことの解釈については、女性の受給する教育給付は生産性を高める内容ではない、あるいは生産性が上昇しても賃金に反映されていない可能性を挙げているが、これ以上の分析には限界があり仮説にとどめている。

⁸¹ 職業安定統計や就業構造基本調査を用いた都道府県別公共職業安定所経由の転職者をみた、

マッチング効率をマッチングファンクション⁸²により検討すると、混雑現象に伴うマッチング効率低下の可能性が示された。さらに、連合総合生活開発研究所「勤労者のキャリア形成の実態と意識に関する調査」(1999年)における転職者のマイクロデータを用いて、転職経路と、転職者の年齢、学歴、前職企業規模・職種・離職理由、転職時の労働市場の状況との関係を分析した。その結果、職安経由で転職した労働者のタイプは、企業規模が小さい、低学歴、前職職種は製造、労働市場の需給条件悪化時といった不利な条件にあるものだった。転職時における賃金変化⁸³と転職後賃金の年功度を転職後の職場のマッチングの成否を評価するものとして、それらと転職経路との関係を分析した結果では、職安経由の転職時では賃金の低下が大きい、その後は他の転職者と有意な差はない。また転職後の賃金年功度(勤続年数との関係)に大きな差がない一方、職安経由の方が年齢による賃金上昇が小さいことが示された。これらの結果から、職安はミスマッチしやすい労働者のマッチングを高める機能があるものの、その効率の低下がみられており、転職支援部門としての民間部門との関係構築が課題であることが示された。

児玉等(2005)は、職業紹介経路の効率性についてマイクロ統計データ分析を行った。彼らはマッチングの成功率合いを、離職期間、転職前後の賃金変化、転職先における転職後の賃金変化、転職者の満足度、転職先企業の満足度などでとらえた。「雇用動向調査」を用いて、離職期間と賃金変化率に対する、転職者及び前職・現職の属性等⁸⁴と入職経路の関係を最小二乗法で推計したところ、公共職業安定所に比べて他の入職経路の転職者の方が早く再就職し、公共職業安定所に比べて概ね他の入職経路の転職者の方が賃金上昇率が高い(低下率が小さい)ことが示された。さらに、リクルートワークス研究所の「ワーキングパーソン調査2002」を用いて、転職満足度の程度に対する、転職者及び前職・現職の属性等、求職経路、産業間・職種間移動の関係を順位ロジットモデルで推計した結果、どれも利用しなかった場合に比べて、公共職業安定所と求人広告は満足度が低くなった。労働条件⁸⁵に関して満足か否かについて、上記と同じ説明変数として推定した結果、どれも利用しなかった場合に比べて公共職業安定所と求人広告の利用者の満足度が相対的に低い、その内容は「やりたい仕事」に就いていない、「経験・専門性」をいかせていない、「人脈形成」ができていないことが示された。このように、公共職業安定所のマッチング効率は低いといえるが、同時に公共職業安定所が就職困難者を含む全ての求職者が利用可能な入職経路としての存在意義があること、今後

⁸² 就職件数を被説明変数、求職者数、求人数に加えて男子比率、高齢比率、サービス業比率を説明変数としたコブ＝ダグラス型の関数とした。

⁸³ 転職時賃金変動(年収の増加～減少の程度を5段階)を被説明変数として、転職者の年齢、学歴、前職企業規模・職種・離職理由、転職時の労働市場の状況に加えて職安経由ダミーを説明変数とした順位ロジットモデルにより推定。

⁸⁴ 性別、年齢、教育水準、現職企業規模、前職企業規模、現職就業形態、前職就業形態、現職職業、前職職業、現職産業、前職産業、現職地域、離職理由等

⁸⁵ 給与・福利厚生、雇用安定、成果・業績、やりたい仕事、能力開発、経験・専門性、世の中に影響、人脈形成、職場に活気、通勤便利等

は情報仲介機能の改善(カウンセリング、適切なマッチングなど)による職業紹介の効率性向上や、民営職業紹介との役割分担などが課題となることを指摘している。

4. 政策相互の影響、他の政策からの影響

2でみたように、Bassanini and Duval(2006)は OECD 政策制度評価において、労働政策間の相互作用についても分析している。例えば、寛容な失業手当は失業率を高めるが、その影響は積極的労働市場政策により緩和されるとしている。彼らはまた、改革のパッケージは個々の細切れの改革より雇用拡大効果が大きく、個々の政策の効果は政策制度のフレームワーク全体が雇用促進的であれば大きくなる傾向にあるとしている。彼らは高齢者や女性の就労にとって税のインセンティブや子育てへの補助金等が重要な役割を果たしていることも示している。このように、税・社会保障制度は、直接的な目的が就労促進そのものではないが、労働需要・供給に大きな影響を与えるので、その影響を考慮する必要がある。

(税・社会保障制度と労働供給の関係の考え方)

橋本(2006)や國枝(2008)は、社会保障給付が労働供給を阻害することを防ぐために、労働供給の増加が手取り所得の増加をもたらす仕組みである「負の所得税」の構想や負の限界税率(低勤労所得に対する補助金付与)の部分を持つ勤労所得税額控除が有効であることを示している。橋本(2006)は長期的には税・社会保障制度の統合を目指しながら、短期的には生活保護における就労控除削減率の見直しにより就労へのインセンティブを考慮することが必要と主張しており、一方、國枝(2008)は、就労へのインセンティブの重要性は強調しつつも、労働供給増加が全てではなく、貧困層の余暇も含む効用の増加による社会厚生増加も重要な判断基準との視点を提供している。

(在職老齢年金と高齢者就労)

在職老齢年金はその設計次第、また高年齢者就労促進策との関係で高年齢労働者の労働供給を左右する。勤労収入の増加により年金の減額を伴うことから、高齢者の就労意欲の阻害効果が指摘されてきており、1989年、1994年の年金制度改革で改善が図られてきた。安部(1998)は労働省「高年齢者就業実態調査」の個票データを用いて、在職労働年金制度に基づく厚生年金給付の減少は労働供給を阻害している可能性を示唆するとともに、1989年の制度改革による労働供給増加効果は大きくないとしている。その後三谷(2002)は相対雇用率(雇用就業率/不就業率)の変化(1988年～92年と1992年～96年)を要因分解して、在職老齢年金については、89年の改正では就労促進効果はほとんどなかったが、94年の改正ではかなり就労促進的であること、また、前述のように在職老齢年金の所得補填効果による賃金低下効果を示している。八代(2002)は、在職老齢年金と高齢者雇用継続給付との重複調整の仕組みが就労促進効果を削減する可能性を指摘している。

(配偶者控除、第三号被保険者制度等と女性就労)

所得税の配偶者控除、公的年金の第三号被保険者制度、それと連動した企業配偶者手当がパートタイム女性労働者の就労を抑制することもかねてより数多く実証されている(安部・大竹(1995)、赤林(2003)、石塚(2003)等)。また、厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」(2006)によれば、男女パート労働者の6~7割が103万円の所得税の非課税限度額を、女性パート労働者の半数近くが配偶者控除・配偶者特別控除を、約4割が厚生年金の第三号被保険者を意識して就業調整している。

(人的資本蓄積と税制)

人的資本投資・能力開発促進に対する政策介入の正当性については上記に述べたが、手法として、租税政策も考えられる。森信(2006)は、国から大学等の機関に対する補助から個人に対する補助への流れの中で、税制としても対応すべきとしており、今後の税制体系の中で現在の職業訓練費用等の歳出措置や高等教育への各種政策(機関補助、奨学金等)との整合性をとりながら検討する必要があるとしている。

V. 結びにかえて - 今後の政策の在り方についての考察

本稿では、日本の労働法制度・政策の体系と動向を概観した。そこでは、労働者の基本的な権利の確保や生活保障に始まり、職業訓練・能力開発や特定分野・地域・グループへの就労支援等の予防的・積極的な政策への、また多様化する就労に対する新たなルールや個別対応への流れが見られた。政府全体では小規模の支出ではあるが、雇用保険を財源とした多岐にわたる助成金事業により、企業を通じた雇用維持や能力開発が進められてきた。その際、公共職業安定所をはじめ、その他様々な種類の関係団体が事業実施の主体となっている。また、高齢者に対する就労支援がかなり積極的に行われている。労働市場における労働力の二極化や専門人材の不足が顕著になっており、それを踏まえた政策の展開が求められている。

労働市場においては、様々な市場の失敗が考えられることから政策介入が正当化される場合が多い。しかしながら、手法や時間軸により効果が異なったり、また政府の失敗の可能性もあることなどから、市場に非効率性が存在し政策が正当化される場合であっても、政策の効果を検証する分析が必要となる。

政策効果分析にあたっては、必要なデータ入手の困難さやセレクションバイアス、内生性への対処など分析手法上の課題がある。また直接的な効果のみならず、社会全体でみた費用

便益分析や、政策対象以外のグループへの間接的効果への考慮も求められる。諸外国では膨大な先行研究があるが、OECDの例をみると、寛大な失業手当や高いtax wedge等が失業や雇用状況を悪化させたり、積極的労働市場政策の中でもジョブサーチ支援や賃金補助

が効果的であるとの結果が出ている。日本では失業給付受給者の方が失業期間が長くなること、高齢者就労支援が高齢者就労を拡大する効果はみられたものの他の年齢層の雇用を代替した可能性が指摘されている。公共職業安定所による職業紹介の効率は低い、一方で、労働者の属性や景気動向などにおいて不利な状況において利用されることが多いことも示された。さらに、労働政策相互の影響や税・社会保障制度が労働政策の成果に少なからぬ影響を与えることも指摘されている。

これらを踏まえて、今後の政策に求められる点を考察する。

第1に真に支援が必要な個人への対応である。これまでのような雇用保険に依存し支援の範囲が企業の判断や被保険者期間などにより決まる方法では、不安定就労の下にある真に支援が必要な労働者に支援が届きにくいと思われる⁸⁶。労働者個人に対する能力開発や職業紹介におけるカウンセリングやモニタリングの充実が求められる。

第2に制度の簡素化・透明化である。目的が細かく異なる助成金が多数存在し、年々変化している。こうした複雑な制度の下では、申請する企業(特に中小企業が多いと思われる)や個人にとって利用しにくいと同時に、事業の効果の分析が困難となる。制度に関する十分な情報をわかりやすく公開し利用しやすいようにすること、事業の成果についての情報を提供することで効果についての検証が様々な主体により行われることが、政策の効果を高め改善につながる。

第3に、政策相互の関係を考慮した横断的視点と政策効果分析の重要性である。特定のグループへの支援については、費用配分の妥当性、調整費用、他のグループとの代替関係なども考慮する必要がある。また、税・社会保障制度は個人の就労行動に大きな影響を及ぼすことから、政府部内で政策の整合性を取るべきである。政策効果の検証なしには、「政府の失敗」あるいは「非効率な」事業を蔓延させ、かえって弊害をもたらすおそれもある。法制度・政策はその時々を経済社会情勢や価値基準等の背景の下で決められるため、策定時には必要な内容で有効な手段であったとしても、状況が変化すれば必要性や有効性は変わる。このように、労働法制度・政策の効果的な執行・運営のためには、その必要性・有効性を不断に検証する必要がある。

参考文献

Bassanini , Andrea and Romain Duval (2006),” Employment Patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions “, *Economic department working papers No.486*

⁸⁶ 例えば、教育訓練給付制度は被保険者である労働者に対して直接支給される点で一歩前進であり、また必要な被保険者期間も緩和されてきたが、あくまで1年以上の雇用期間を前提としており、登録型派遣労働者への雇用保険適用の途を閉ざすものである。

- Kluge, Jochen (2006), "Effectiveness of European Active Labor Market Policy", *IZA DP No.2018*
- Carcillo, Stephane and David Grubb(2006), "From Inactivity to Work: The Role of active Labour Market Policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.36*
- 赤林英夫(2003)「社会保障・税制と既婚女性の労働供給」国立社会保障・人口問題研究所編『選択の時代の社会保障』第6章、東京大学出版会
- 阿部正浩(2005)『日本経済の環境変化と労働市場』東洋経済新報社
- 阿部正浩・黒澤昌子・戸田淳仁(2005)「教育訓練給付制度と公的資格が持つ効果とは」樋口美雄・児玉俊洋・阿部正浩編『労働市場設計の経済分析』第7章、東洋経済新報社
- 安部由起子・大竹文雄(1995)「税制・社会保障制度とパートタイム労働者の労働供給行動」『季刊・社会保障研究』Vol.31, No.2, pp120-134
- 安部由起子(1998)「1980～1990年代の男性高齢者の労働供給と在職老齢年金制度」『日本経済研究』No.36 pp50-82
- 池永肇恵(2008)「労働市場の二極化 ITの導入と業務内容の変化について」一橋大学経済研究所 ディスカッションペーパーNo. 375
- 石塚浩美(2003)「女性の就業選択と制度の中立性にかんする実証分析 「パートの壁」にかかわる制度の影響」『季刊家計経済研究』2003 Summer No.59, pp54-75:
- 「OECD 編著、樋口美雄監訳、戎居皆和訳(2007)『世界の労働市場改革 OECD 新雇用戦略』明石書店
- 大日康史(2001)「失業給付が再就職先の労働条件に与える影響」『日本労働研究雑誌』No.497, pp22-32 (2001)
- 大日康史(2002)「失業給付によるモラルハザード:就職先希望条件の変化からの分析」玄田有史・中田喜文編『リストラの転職のメカニズム』第8章、東洋経済新報社
- 太田聰一(2002)「若年失業の再検討:その経済的背景」玄田有史・中田喜文編『リストラの転職のメカニズム』第11章、東洋経済新報社
- 小畑史子・佐々木勝(2008)「労働時間」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』第4章、有斐閣
- 小原美紀(2002)「失業者の再就職行動:失業給付制度との関係」玄田有史・中田喜文編『リストラの転職のメカニズム』第9章、東洋経済新報社
- 北村行伸(2007)「ミクロ計量経済学入門 マーク 政策評価分析の手法」『経済セミナー』2007.8
- 國枝繁樹(2008)「公的扶助の経済理論 :公的扶助と労働供給」阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義著『生活保護の経済分析』第2章、東京大学出版会
- 黒沢昌子(2001)「職業訓練・能力開発施策」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第

5 章、東京大学出版会

- 黒澤昌子(2005)「積極的労働政策の評価 レビュー」『ファイナンシャルレビュー』July-2005, pp197-220
- 厚生労働省(2007)『平成 19 年版厚生労働白書』
- 厚生労働省(2008)『平成 20 年版厚生労働白書』
- 児玉俊洋・阿部正浩・樋口美雄・松浦寿幸・砂田充(2005)「入職経路はマッチング効率にどう影響するか 公共職業安定所と他の入職経路の比較」樋口美雄・児玉俊洋・阿部正浩編『労働市場設計の経済分析』第 3 章、東洋経済新報社
- 中馬宏之(1999)「技能蓄積・伝承システムの経済分析」『日本労働研究雑誌』No. 468, pp46-53
- 中馬宏之・大橋勇雄・中村二郎・阿部正浩・神林龍(2002)「雇用調整助成金の政策効果について」『日本労働研究雑誌』No.510 pp55-70
- 中村二郎(2002)「転職支援システムとしての公的職業紹介機能」『日本労働研究雑誌』No.506, pp26-37
- 橋本恭之(2006)「税・社会保障制度と労働供給」樋口美雄 + 財務省財務総合政策研究所編著『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』第 12 章、日本評論社
- 橋本陽子・安部由起子(2008)「最低賃金」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』第 2 章、有斐閣
- 浜村彰・唐津博・青野覚・奥田香子(2007)『ベーシック労働法』有斐閣アルマ
(独)労働政策研究・研修機構編(2007)『多様な働き方の実態と課題』(独)労働政策研究・研修機構
- 樋口美雄(2001)『雇用と失業の経済学』日本経済新聞社
- 樋口美雄 川出真清(2003)「個人のキャリア形成に対する企業と行政の役割」PRI Discussion Paper Series No.03A-03
- 樋口美雄(2008)「経済学から見た労働市場の二極化と政府の役割」『日本労働研究雑誌』No.571/Special Issue 2008,pp 4-11
- 松淵厚樹(2005)「戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換」『JILPT資料シリーズ』No.5
- 三谷直紀(2001)「高齢者雇用政策と労働需要」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第 11 章、東京大学出版会
- 森戸英幸・川口大司(2008)「高齢者雇用」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』第 3 章、有斐閣
- 森信茂樹(2006)「人的資本蓄積と税制を考える」樋口美雄 + 財務省財務総合政策研究所編著『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』第 13 章、日本評論社
- 両角道代・神林龍(2008)「有期雇用の法規制」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇

用社会の法と経済』第6章、有斐閣

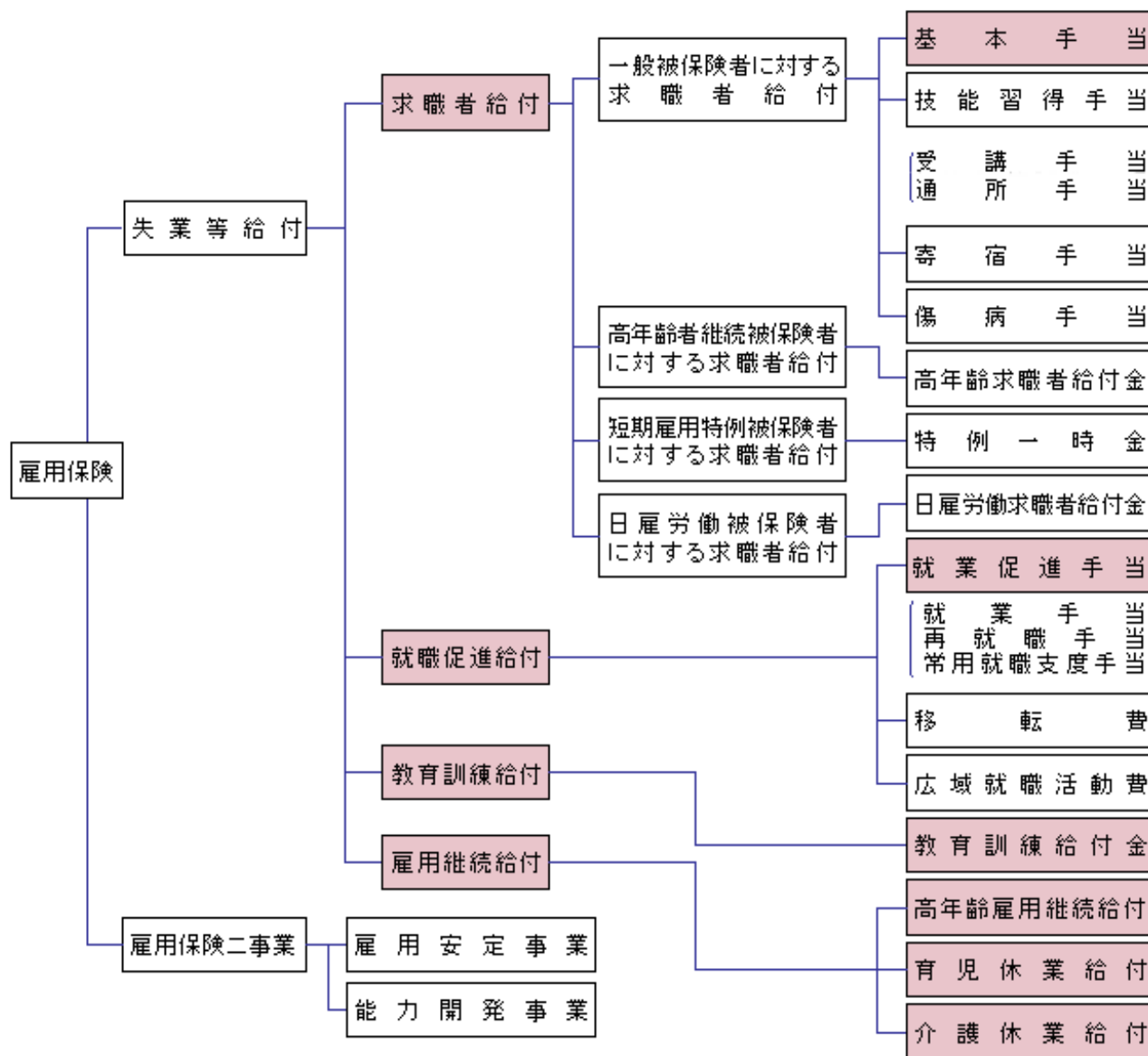
八代尚宏(2001)「雇用保険制度の再検討」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』第8章、東京大学出版会

柳沢房子(2008)「最近10年間における労働法の規制緩和」『レファレンス』2008.4

山川隆一・川口章(2008)「雇用平等」荒木尚志・大内伸哉・大竹文雄・神林龍編『雇用社会の法と経済』第8章、有斐閣

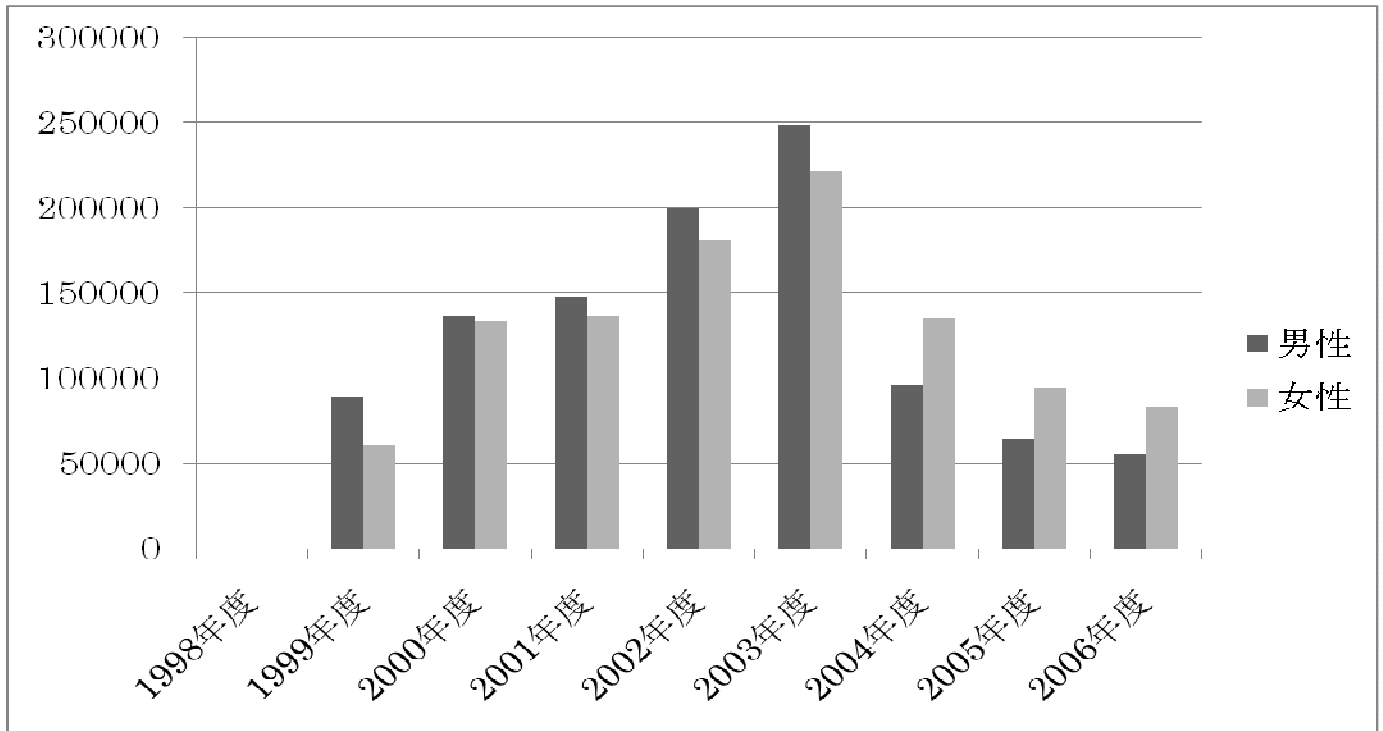
山田久(2006)「雇用を取り巻く環境の変化に対応した制度や政策の在り方」樋口美雄 + 財務省財務総合政策研究所編著『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』第14章、日本評論社

図1 雇用保険制度の概要



(出所)厚生労働省・ハローワークホームページ

図2 教育訓練受給者数の推移(人)



(出所)厚生労働省『雇用保険事業年報』

表1 労働政策関連予算の割合

項目	2008年度		GDP比 (%)	2007年度		GDP比 (%)
	億円	%		億円	%	
名目GDP(兆円)	526.9			516		
一般会計歳出	830,613	100.0	15.8	829,088	100.0	16.1
うち社会保障関係費(政府全体)	217,824	26.2	4.1	211,409	25.5	4.1
(厚生労働省予算社会保障関係費)	216,132	26.0	4.1	209,659	25.3	4.1
うち雇用(厚生労働省予算)	1,952	0.2	0.0	2,213	0.3	0.0
特別会計歳出	3,684,477	100.0	69.9	3,618,801	100.0	70.1
うち労働保険特別会計	69,745	1.9	1.3	71,726	2.0	1.4
うち雇用勘定	21,854	0.6	0.4	23,742	0.7	0.5
うち労災勘定	11,321	0.3	0.2	11,512	0.3	0.2

(出所)財務省ホームページ『平成20年度社会保障関係予算等のポイント』

首相官邸ホームページ『平成20年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度』

表2 厚生労働省労働政策関係予算(一般会計分)(億円)

項目(2008年度)	主要事項(2007年度の主要事項は平成20年度に合わせて分類)	2008年度	2007年度
「職業能力形成システム」(通称「ジョブカード制度」)の構築	産業界が主導する推進体制の整備(ジョブ・カードセンター設置・広報・啓発等)	25	0
	産業界・企業に受け入れられる実践的な訓練・職業能力評価のための基準づくり(モデル評価シート(仮称)の開発等)	3.9	
	職業能力形成プログラムへの参加者の積極的な誘導、キャリア・コンサルティングの実施	37	
	実践的な訓練・職業能力評価を通じた就労の実現と参加者・参加企業等に対する支援(「実践型人材養成システム」「実務・教育連結型人材育成システム」等)	108	78
	職業生活を通じた能力開発の推進		44
母子家庭、生活保護世帯、障害者等の福祉・雇用両面の支援による自立・生活の向上	障害者に対する就労支援の推進	184	144
	母子家庭や生活保護世帯に対する就労支援の推進	47	60
	困難な状況を克服し、再就職や安定的雇用への転職を目指す人々への支援の実施(ネットカフェ難民、中高年フリーター(35歳以上の不安定就労者)、刑務所出所者等)	87	114
中小企業の人材確保等への支援と最低賃金制度の充実	中小企業の生産性向上等に向けた人材面からの支援・雇用対策の充実(訓練経費等の助成、地域雇用対策等)	532	
	改正地域雇用開発促進法による地域支援		17
	最低賃金制度の機能強化	7.8	
	ものづくり立国の推進(技能継承、各種技能競技等)	14	23
若者の雇用・生活の安定と働く意欲の向上	フリーター常用雇用化プラン等の推進(常用雇用化35万人/25万人)	227	223
	地域において支援を必要とする若者等のチャレンジ支援(地域若者サポートステーション等)	48	83
仕事と生活の調和の実現	仕事と生活の調和の実現に向けた社会的気運の醸成	10	0
	仕事と生活の調和の実現のための企業の取組の促進(中小企業に対する助成金制度等)	15	
	長時間労働抑制のための重点的な指導の実施等	6	2.5
	労働時間等の設定の改善に向けた事業主による取組の促進		17
	育児休業の取得促進のための育児休業給付の拡充		1212
	企業における次世代育成支援の取組の一層の推進	0.48	
	仕事と家庭の両立が図れる環境整備の推進(事業所内託児施設、マザーズハローワーク等)	104	
	職場風土改革に取組む中小企業主への助成、事業所内託児施設の設置の推進		112
	パートタイム労働者の均衡待遇確保と短時間正社員制度の導入促進	9.6	8.6
持続的なキャリア形成の実現	テレワークの普及促進	1.4	
	生涯にわたる自律的なキャリア形成を可能とする環境整備(e-ラーニング等)	19	
	女性の意欲・能力を活かしたキャリアの継続と再就職・起業の実現	27	27
公正かつ多様な働き方を実現できる労働環境の整備	いくつかになっても働ける社会を目指した高齢者雇用対策の推進(雇用環境整備等に係る相談・指導等を行う事業主団体への助成、70歳以上の継続雇用制度導入した中小企業への支援、シルバー人材センター等)	546	658
	労働者派遣事業の適正な運営の確保	5.2	
	製造業の請負事業の雇用管理の改善及び適正化の推進	0.32	0.23
	派遣労働者等に係る能力開発・能力評価・キャリア形成のためのモデルづくりと普及啓発	0.64	0.34
	有期労働者の処遇の改善等	9	
	(パートタイム労働者の均衡待遇確保と短時間正社員制度の導入促進)	(9.6)	(8.6)
	職場における男女雇用機会均等の推進	1.9	2.2
	安心・納得した上で多様な働き方を実現できる労働環境を整備するための労働契約法制の整備		0.23
	ハローワークにおける正社員就職増大対策の推進		11
非正規労働者の正社員化の機会拡大		10.7	
安全・安心な職場づくり	第11次労働災害防止計画に基づく総合的な安全衛生施策の推進(過重労働・メンタルヘルス、職業性疾病防止・化学物質管理等)	125	109.6
	労災かくし対策の推進	0.83	0.82
	総合的な個別労働紛争対策の推進	14	14
	ハローワークにおける求人充足サービスの拡充・強化		12
	外国人労働者問題等への適切な対応		6

(出所)厚生労働省『平成20年度予算案の主要事項』『平成19年度予算案の主要事項』

表3 - 1 労働保険特別会計雇用勘定歳出内訳(主要歳出項目)

	2008年度		2007年度		備考
	100万円	%	100万円	%	
総額	2,185,364	100.0	2,374,249	100.0	
失業等給付費	1,485,295	68.0	1,678,348	70.7	
雇用安定資金へ繰り入れ	170,206	7.8	129,811	5.5	
業務取扱費	89,372	4.1	88,665	3.7	人件費、事務費、職業安定行政関係システムの開発等、失業等給付業務実施
独立行政法人雇用・能力開発機構運営費	76,910	3.5	79,692	3.4	機構に対する運営交付金
高齢者等雇用安定・促進費	74,870	3.4	89,064	3.8	・特定求職者雇用開発助成金(雇用安定事業) ・シニアワークプログラム事業(能力開発事業)の民間団体への委託等 ・障害者雇用継続助成金(暫定雇用福祉事業)支給業務経費についての(独)高齢・障害者雇用支援機構に対する補助
職業紹介事業等実施費	43,489	2.0	43,239	1.8	・職業紹介事業(雇用安定事業)、職業安定行政関係システムの開発等
地域雇用機会創出等対策費	42,812	2.0	43,438	1.8	・通年雇用奨励金(雇用安定事業) ・建設教育訓練助成金(能力開発事業)等支給業務経費についての(独)雇用・能力開発機構に対する補助等
職業能力開発強化費	39,260	1.8	39,384	1.7	・介護労働者雇用改善等援助事業(雇用安定事業)に充てるための(財)介護労働安定センターに対する交付金等 ・職業訓練等(能力開発事業)経費の(独)雇用・能力開発機構に対する補助等
独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構運営費	16,715	0.8	17,096	0.7	機構に対する運営交付金
男女均等雇用対策費	14,716	0.7	15,314	0.6	(財)21世紀職業財団に対する交付金 ・事業所内託児施設設置促進事業(雇用安定事業)、育児休業中能力向上促進事業等(能力開発事業) ・短時間労働者雇用管理改善等事業(暫定雇用福祉事業)
若年者等職業能力開発支援費	7,860	0.4	7,673	0.3	若年求職者職業能力開発支援事業(能力開発事業)経費についての(独)雇用・能力開発機構に対する補助等
中小企業退職金救済等事業費	6,407	0.3	6,770	0.3	・中小企業退職金共済事業(雇用安定事業)経費についての(独)勤労者退職金共済機構に対する一部補助 ・中小企業勤労者総合福祉推進事業(暫定雇用福祉事業)経費についての地方公共団体に対する補助等
施設整備費	4,792	0.2	4,985	0.2	都道府県労働局及び公共職業安定所庁舎等
独立行政法人労働政策研究・研修機構運営費	2,426	0.1	2,505	0.1	機構に対する運営交付金
独立行政法人雇用・能力開発機構施設整備費	1,724	0.1	1,725	0.1	機構に対する訓練施設の整備費の補助
技能継承・振興推進費	1,393	0.1	2,020	0.1	技能振興対策推進事業(能力開発事業)の民間団体への委託等
障害者職業能力開発支援費	1,087	0.0	930	0.0	障害者の職業能力開発支援事業(能力開発事業)の都道府県への委託等
個別労働紛争対策費	601	0.0	598	0.0	総合労働相談窓口(雇用安定事業)の運営等
労使関係安定形成促進費	531	0.0	700	0.0	多国籍企業労働関係者招聘事業(雇用安定事業)等の民間団体への委託
独立行政法人労働政策研究・研修機構施設整備費	89	0.0	68	0.0	機構に対する研究施設等の整備費の補助
独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構施設整備費	33	0.0	35	0.0	機構に対する障害者職業センター施設の整備費の補助

(出所)厚生労働省HP「厚生労働省所管特別会計に関する情報開示」、財務省「平成20年度特別会計予算」(平成20年度特別会計予算参照書添付、国会提出資料)

表3 - 2 失業等給付の内訳

	2001年度		2002年度		2003年度		2004年度		2005年度		2006年度	
	100万円	%	100万円	%	100万円	%	100万円	%	100万円	%	100万円	%
一般被保険者に対する求職者給付	2,089,914	84.4	1,996,888	82.1	1,502,050	76.6	1,103,706	75.2	994,392	72.2	905,989	70.8
高年齢求職者給付金	46,107	1.9	46,674	1.9	33,367	1.7	24,263	1.7	23,552	1.7	23,882	1.9
短期雇用特例被保険者に対する特例一時金	89,543	3.6	80,901	3.3	71,030	3.6	63,305	4.3	58,216	4.2	54,534	4.3
日雇労働求職者給付金	24,275	1.0	22,466	0.9	20,768	1.1	18,110	1.2	15,390	1.1	13,046	1.0
就業促進給付*		0.0		0.0	17,954	0.9	10,938	0.7	57,347	4.2	65,025	5.1
教育訓練給付	39,511	1.6	68,289	2.8	89,936	4.6	23,908	1.6	11,822	0.9	10,348	0.8
高年齢雇用継続給付	124,958	5.0	143,675	5.9	148,893	7.6	138,914	9.5	125,567	9.1	110,486	8.6
育児休業給付	59,749	2.4	70,767	2.9	76,282	3.9	82,754	5.6	89,495	6.5	95,507	7.5
介護休業給付	1,171	0.0	1,209	0.0	1,192	0.1	1,290	0.1	1,389	0.1	1,462	0.1
失業等給付計	2,475,228	100.0	2,430,869	100.0	1,961,472	100.0	1,467,188	100.0	1,377,170	100.0	1,280,279	100.0

(出所)厚生労働省『雇用保険事業年報』

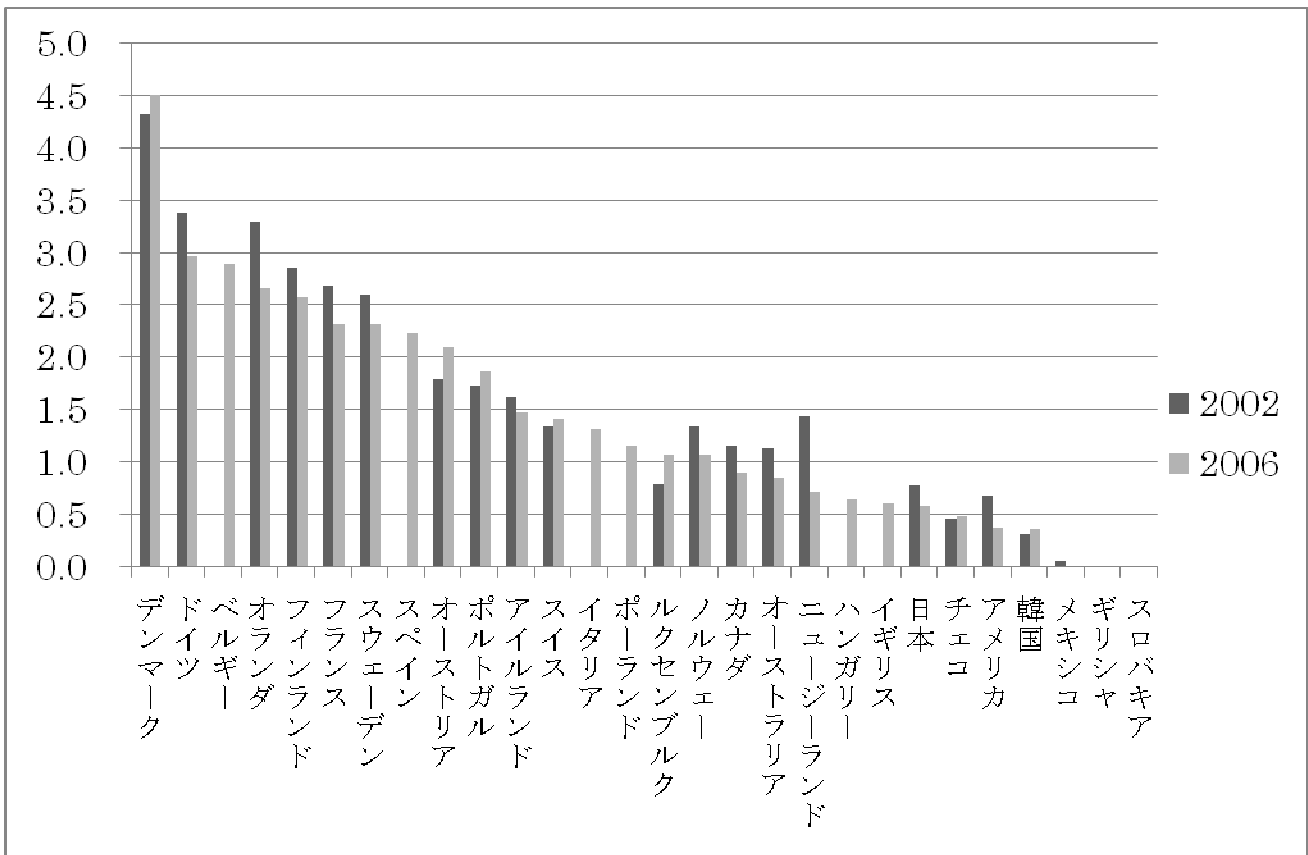
(注)就業促進給付は2003年5月に創設

表3 - 3 労働保険特別会計労災勘定歳出内訳

	2008 年度		2007 年度		備考
	100 万円	%	100 万円	%	
総額	1,132,051	100.0	1,151,170	100.0	
(主要歳出項目)					
保険給付費	797,242	70.4	798,987	69.4	
社会復帰促進等事業費	167,508	14.8	168,840	14.7	被災労働者等に対する特別支給金(社会復帰促進等事業)
保険料返還金等徴収勘定へ繰入	53,485	4.7	67,592	5.9	
業務取扱費	49,484	4.4	49,488	4.3	人件費、事務費等、保険給付業務実施
労働安全衛生対策費	27,270	2.4	26,402	2.3	労働災害防止対策事業(社会復帰促進等事業)の民間団体への委託等
独立行政法人労働者健康福祉機構運営費	10,666	0.9	11,433	1.0	機構に対する運営交付金
独立行政法人労働者健康福祉機構施設整備費	8,832	0.8	10,040	0.9	機構に対する療養施設等の整備費の補助
予備費	7,800	0.7	7,800	0.7	
施設整備費	2,964	0.3	3,265	0.3	都道府県労働局及び労働基準監督署庁舎等
中小企業退職金共済等事業費	2,412	0.2	2,738	0.2	中小企業退職金共済事業(社会復帰促進等事業)経費について(独)勤労者退職金共済機構に対する一部補助等
独立行政法人労働安全衛生総合研究所運営費	1,696	0.1	1,694	0.1	機構に対する運営交付金
仕事生活調和推進費	1,602	0.1	1,686	0.1	労働時間等設定改善援助事業(社会復帰促進等事業)の民間団体への委託等
個別労働紛争対策費	600	0.1	598	0.1	総合労働相談窓口(雇用安定事業)の運営等
独立行政法人労働安全衛生総合研究所施設整備費	250	0.0	396	0.0	機構に対する研究施設の整備費の補助
独立行政法人労働政策研究・研修機構運営費	148	0.0	150	0.0	機構に対する運営交付金
独立行政法人労働政策研究・研修機構施設整備費	85	0.0	24	0.0	機構に対する研修施設の整備費の補助
独立行政法人福祉医療機構運営費		0.0	32	0.0	

(出所)表3 - 1に同じ

図3 OECD 諸国労働政策関連支出計(GDP 比、%)



(出所)OECD Employment Outlook Statistical Annex, Public expenditure and participant stocks on LMP

表4 - 1 OECD諸国の直近の積極的及び受動的労働市場政策の内訳

GDP 比%	年	積極的雇用政策(A)	受動的雇用政策(B)	計	A-B
デンマーク	2004	1.85	2.66	4.51	-0.81
ドイツ	2006	0.88	2.09	2.97	-1.21
ベルギー	2006	1.09	1.81	2.90	-0.72
オランダ	2006	1.21	1.46	2.67	-0.25
フィンランド	2006	0.89	1.69	2.58	-0.80
フランス	2006	0.92	1.39	2.32	-0.47
スウェーデン	2006	1.36	0.96	2.32	0.40
スペイン	2006	0.80	1.43	2.24	-0.63
オーストリア	2006	0.71	1.39	2.10	-0.68
ポルトガル	2006	0.61	1.26	1.87	-0.65
アイルランド	2006	0.61	0.86	1.48	-0.25
スイス	2006	0.67	0.75	1.42	-0.08
イタリア	2006	0.53	0.79	1.32	-0.26
ポーランド	2006	0.45	0.71	1.16	-0.26
ルクセンブルク	2006	0.49	0.59	1.08	-0.10
ノルウェー	2006	0.58	0.50	1.08	0.08
カナダ	2006-07	0.31	0.60	0.90	-0.29
オーストラリア	2006-07	0.34	0.50	0.85	-0.16
ニュージーランド	2006-07	0.38	0.34	0.72	0.04
ハンガリー	2006	0.28	0.36	0.64	-0.08
イギリス	2006-07	0.42	0.19	0.61	0.23
日本	2006-07	0.19	0.40	0.59	-0.21
チェコ	2006	0.26	0.23	0.49	0.03
アメリカ	2006-07	0.14	0.24	0.38	-0.10
韓国	2006	0.13	0.24	0.37	-0.11
メキシコ	2006	0.01	0.00	0.01	0.01
ギリシャ	2005		0.40		
スロバキア	2006		0.34		
OECD加重平均	2006	0.62	0.87	1.52	-0.25

(出所) 図3に同じ

表4 - 2 労働市場政策の内訳(上位国、OECD 平均、日本)

GDP 比%	デンマーク	ドイツ	ベルギー	オランダ	フィンランド	スウェーデン	フランス	OECD加重平均	日本
	2004	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006	2006-2007
1. 公共雇用職業サービス(職業紹介)	0.33	0.27	0.21	0.47	0.17	0.23	0.24	0.16	0.14
2. 訓練	0.54	0.33	0.20	0.12	0.37	0.33	0.29	0.17	0.04
4. 雇用インセンティブ(賃金補助)	0.47	0.06	0.21	0.01	0.15	0.58	0.12	0.10	0.01
5. 援助付雇用・リハビリ(障害者)	0.51	0.01	0.12	0.49	0.10	0.20	0.07	0.08	0.00
6. 直接的雇用創出	0.00	0.09	0.35	0.12	0.09	0.00	0.19	0.06	0.00
7. 創業インセンティブ	0.00	0.12	0.00	0.00	0.02	0.03	0.01	0.02	0.00
8. 失業・無業所得補助・支援	1.94	2.04	1.40	1.46	1.29	0.96	1.35	0.75	0.40
9. 早期退職	0.72	0.05	0.41	0.00	0.40	0.00	0.05	0.11	0.00
積極的雇用対策(1~7)	1.85	0.88	1.09	1.21	0.89	1.36	0.92	0.62	0.19
受動的雇用対策(8~9)	2.66	2.09	1.81	1.46	1.69	0.96	1.39	0.87	0.40
計	4.51	2.97	2.90	2.67	2.58	2.32	2.32	1.52	0.59

(出所) 図3に同じ

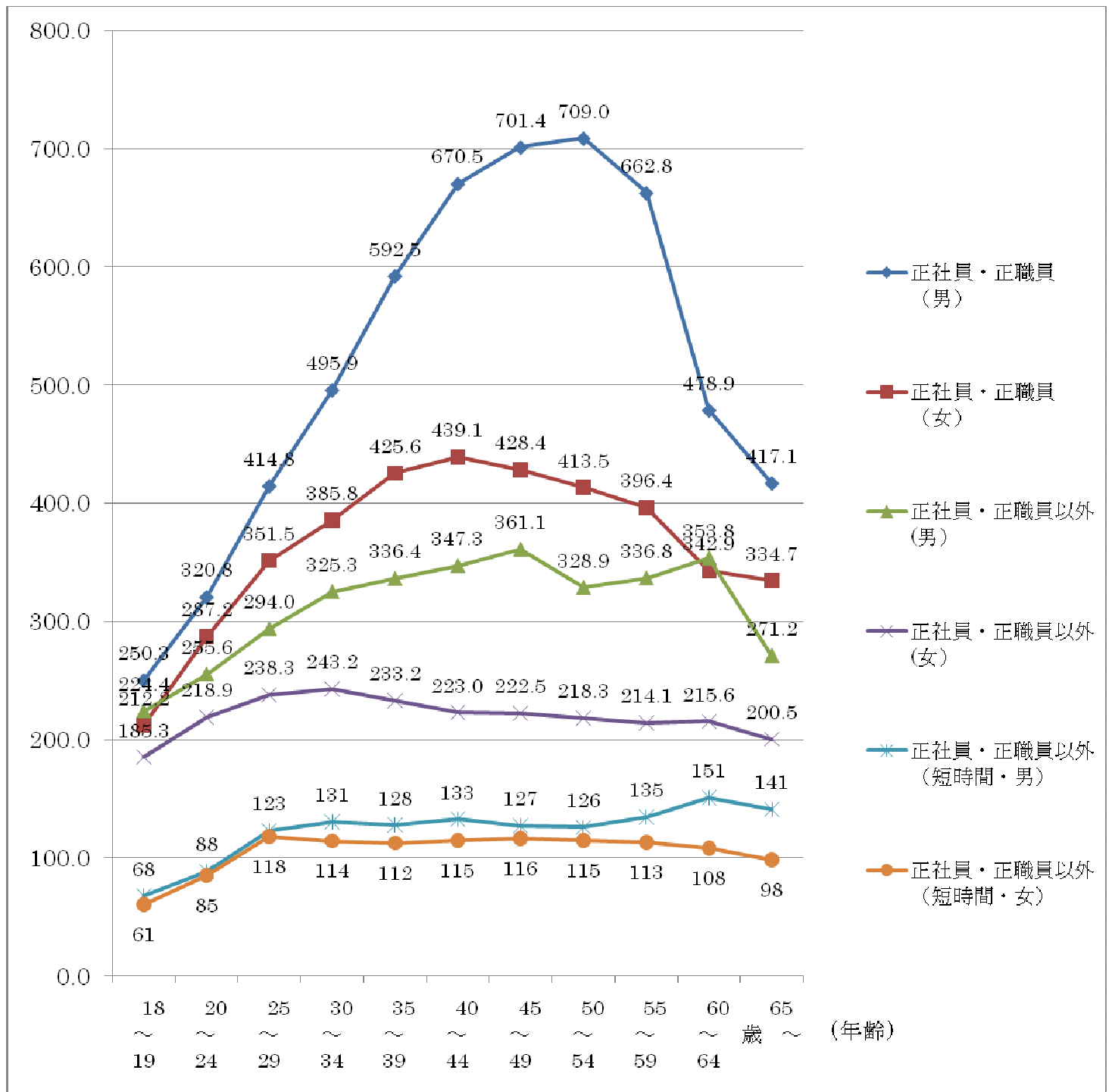
表5 産業別・男女別雇用形態

	雇用者に占める割合 (%)	男性								女性							
		建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	運輸・通信	卸売・小売業、飲食店、宿泊業	金融・保険業	不動産業	サービス業	建設業	製造業	電気・ガス・熱供給・水道業	運輸・通信	卸売・小売業、飲食店、宿泊業	金融・保険業	不動産業	サービス業
1992	会社などの役員	13.3	8.2	0.9	3.8	15.4	12.7		9.0	16.4	4.0	0.0	3.1	5.5	5.2		2.4
	正規の職員・従業者	73.0	86.6	96.2	89.8	74.0	82.5		78.7	61.7	59.2	66.0	63.1	44.7	77.7		64.9
	パート	1.1	1.1	0.0	0.6	0.9	0.3		1.5	14.2	33.2	12.0	24.0	37.6	12.2		20.3
	アルバイト	4.3	1.6	0.3	3.3	8.1	0.5		5.2	3.8	2.2	8.0	6.5	10.4	1.7		5.5
	派遣社員	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0		0.7	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	3.1		1.6
	その他	8.3	2.5	2.6	2.3	1.6	3.9		5.0	3.8	1.5	14.0	3.0	1.8	0.1		5.2
1997	会社などの役員	12.6	7.4	1.2	3.7	13.7	4.6	35.0	8.7	16.2	3.5	-	2.9	4.7	1.0	24.4	2.4
	正規の職員・従業者	74.7	87.1	95.6	88.8	72.3	92.2	54.8	77.6	62.5	56.1	66.7	54.7	37.3	80.3	50.8	61.3
	パート	1.0	1.4	0.0	0.9	1.5	0.2	1.9	1.9	14.4	35.6	9.8	30.6	41.9	13.6	16.8	22.4
	アルバイト	4.7	2.0	0.0	4.0	10.9	0.2	2.2	5.9	3.5	3.0	7.8	8.1	14.4	1.5	4.0	6.0
	人材派遣企業の派遣社員	-	-	-	-	-	-	-	0.8	-	-	-	-	-	-	-	2.7
	その他	6.9	2.1	3.0	2.6	1.6	2.9	6.0	5.2	3.2	1.7	15.7	3.6	1.8	3.5	4.0	5.1
2002	会社などの役員	14.4	7.6	0.9	5.4	13.2	4.7	30.6	8.3	22.1	4.4	0.0	3.5	4.6	1.0	28.1	2.1
	正規の職員・従業者	70.0	82.8	95.2	81.3	66.1	88.9	51.6	72.5	53.0	47.6	62.7	45.9	27.9	63.9	40.6	55.1
	パート	1.1	2.0	0.1	1.3	2.5	0.8	3.9	2.8	15.0	37.2	10.8	24.5	44.3	17.7	19.1	25.4
	アルバイト	5.5	2.5	0.3	5.2	14.3	0.7	2.5	7.4	3.3	3.9	5.8	8.0	17.8	1.7	4.3	6.7
	労働者派遣事業所の派遣社員	0.2	1.3	0.0	0.8	0.2	0.6	0.4	0.5	1.9	2.8	2.4	5.8	1.1	8.3	1.5	1.5
	その他	8.3	3.7	3.4	6.0	3.6	4.4	10.9	8.4	4.7	4.1	18.4	12.1	4.3	7.5	6.1	9.2
2007	会社などの役員	16.1	7.3	0.6	5.5	13.3	6.5	30.1	9.0	20.1	4.1	0.2	3.7	4.1	1.1	27.1	2.1
	正規の職員・従業者	69.3	78.8	94.8	77.4	62.9	85.9	48.5	69.0	52.5	44.5	57.3	42.0	27.5	60.9	39.9	52.3
	パート	1.1	2.5	0.1	2.2	3.8	0.7	5.3	4.0	16.0	34.9	9.0	27.4	45.0	17.1	17.6	27.7
	アルバイト	5.2	1.9	0.4	4.5	14.5	0.5	3.3	7.2	2.5	3.0	4.2	6.1	16.3	1.2	4.4	5.6
	労働者派遣事業所の派遣社員	0.1	4.3	0.0	1.8	0.7	1.1	0.9	0.9	2.5	7.7	7.7	8.7	1.8	10.9	2.6	2.1
	その他	8.0	5.2	4.1	8.5	4.8	5.3	11.9	9.8	6.4	5.7	21.8	12.0	5.4	8.8	8.4	10.2

(出所) 総務省『就業構造基本調査』

(注) その他とは嘱託など、契約社員、その他の合計。1992年と1997年では宿泊業はサービス業に含まれる。

図4 雇用形態別・性別年収(2006年、万円)



(出所)厚生労働省『賃金構造基本統計調査』(2006)

表6 産業別パート等賃金格差がある割合とその理由

賃金格差の理由		「職務がほとんど同じ正社員との間に1時間当たりの賃金額に差がある」事業所	勤務時間の自由度が違うから	残業の時間数、回数が違うから	正社員には転居を伴う異動があるから	転居を伴う異動はないが、人事異動の幅や頻度が違うから	正社員には企業への貢献がより期待できるから	正社員の賃金を下げることができないから	その他
産業	パート								
産業全体		[81.7] 100.0	72.7	31.1	14.5	8.3	32.9	8.4	15.9
1	複合サービス事業	[95.4] 100.0	62.2	36.0	4.5	25.3	36.1	3.6	20.1
2	電気・ガス・熱供給・水道業	[93.4] 100.0	41.4	31.2	9.0	11.8	49.0	17.7	22.8
3	金融・保険業	[93.0] 100.0	68.7	35.1	20.6	13.0	33.3	2.6	26.6
4	教育、学習支援業	[89.5] 100.0	82.6	32.3	15.8	5.3	36.7	10.2	18.8
5	飲食店、宿泊業	[88.3] 100.0	80.2	30.7	12.9	10.0	37.7	6.0	18.6
各理由において最高を示した産業			教育、学習支援業 82.6	機械関連製造業 41.0	小売業 29.1	複合サービス事業 25.3	情報通信業 51.0	電気・ガス・熱供給・水道業 17.7	
その他									
産業全体		[71.3] 100.0	41.7	28.8	14.2	12.1	31.4	9.9	30.3
1	複合サービス事業	[96.5] 100.0	33.3	31.6	4.0	23.9	50.0	8.1	33.6
2	機械関連製造業	[86.9] 100.0	42.2	34.0	9.1	9.3	28.5	5.3	28.2
3	生活関連サービス業	[86.2] 100.0	73.9	32.8	12.3	9.9	34.3	0.5	2.6
4	医療、福祉	[82.8] 100.0	30.4	19.2	17.1	6.2	39.1	6.7	32.2
5	卸売業	[81.8] 100.0	40.1	21.8	16.0	5.2	22.7	12.9	47.8
各理由において最高を示した産業			生活関連サービス業 73.9	小売業 46.9	小売業 29.7	小売業 28.8	電気・ガス・熱供給・水道業 59.1	教育、学習支援業 33.0	

(出所)厚生労働省『パートタイム労働者総合実態調査』(2006年)

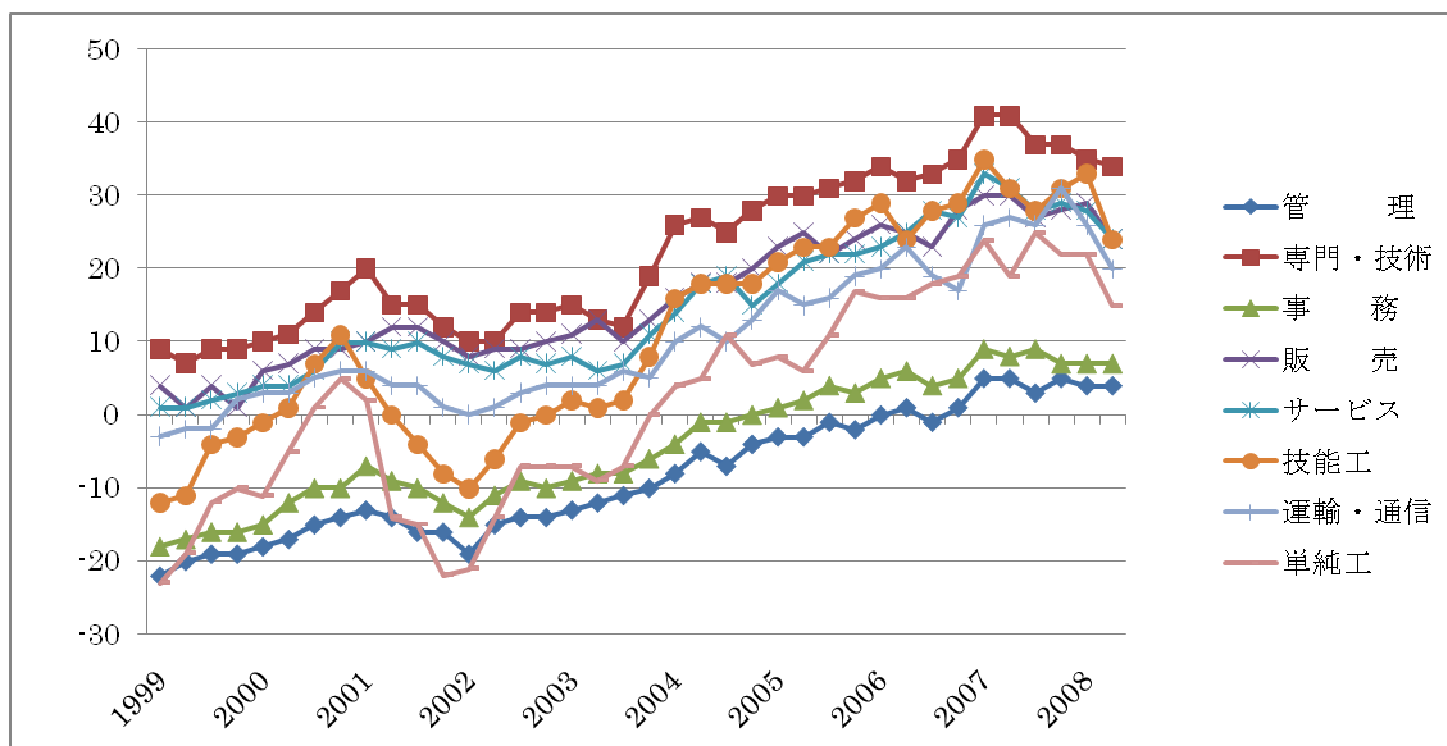
(注) []は、職務が正社員とほとんど同じパート等労働者がいる事業所のうち、「職務がほとんど同じ正社員との間に1時間当たりの賃金額に差がある」事業所の割合。

表7 パート等の性別・職種別雇用保険加入と労働時間・勤続年数・雇用期間

性、職種・賃金形態	パート					その他				
	雇用保険 に加入して いない	週平均所 定労働時 間	平均通算 勤続期間 (年)	雇用期間の 定めがない	雇用期間の定め がある場合の平均 雇用期間(月)	雇用保険 に加入して いない	週平均 所定労働 時間	平均通算 勤続期間 (年)	雇用期間の 定めがない	雇用期間の定め がある場合の平均 雇用期間(月)
男	59.9	26.9	5.5	54.4	10.9	18.8	38.5	6.1	31.8	12.8
専門的・技術的な仕事	67.7	18.0	5.8	48.3	14.3	18.0	38.7	4.5	16.1	11.4
管理的な仕事	45.4	26.2	6.2	60.3	7.2	4.9	39.0	5.7	8.9	16.5
事務の仕事(事務員)	37.3	30.1	3.5	16.9	12.1	9.9	39.0	3.8	13.8	13.1
事務の仕事(機械操作)	48.2	26.1	3.8	24.1	8.7	-	36.1	4.9	-	19.6
販売の仕事(販売員)	56.6	27.7	3.9	50.6	8.6	19.3	35.3	3.6	41.5	9.7
販売の仕事(外交員)	29.3	33.8	4.5	78.0	10.3	74.7	23.4	3.5	79.8	12.6
サービスの仕事(個人)	71.8	28.4	6.1	81.6	10.5	5.8	39.3	5.5	22.8	10.6
サービスの仕事(管理)	34.9	20.2	3.1	20.0	11.1	21.8	38.5	7.0	15.7	12.4
サービスの仕事(その他)	71.3	31.9	14.3	83.6	7.1	17.2	42.6	8.8	77.7	19.5
保安の仕事	61.4	25.9	6.7	46.0	11.1	22.1	35.4	6.5	24.5	14.8
運輸・通信の仕事	68.4	29.4	4.7	44.3	10.7	16.3	38.2	5.3	26.9	15.7
生産工程・労務の仕事	55.8	26.6	6.7	50.6	11.6	20.2	40.6	7.6	40.9	11.8
女	45.4	25.8	10.2	56.5	10.0	9.7	37.5	8.7	30.8	12.0
専門的・技術的な仕事	48.8	23.5	7.2	54.8	12.9	2.6	39.0	8.2	17.7	12.9
管理的な仕事	56.5	25.7	5.9	37.1	15.1	-	39.5	7.7	0.7	11.2
事務の仕事(事務員)	33.4	27.6	9.1	45.4	9.6	3.5	38.0	7.6	21.8	13.1
事務の仕事(機械操作)	26.4	28.3	9.9	39.5	7.2	9.6	34.8	9.4	26.5	8.7
販売の仕事(販売員)	43.1	25.2	9.9	47.9	7.8	18.3	36.0	9.4	50.4	9.7
販売の仕事(外交員)	71.5	23.1	13.6	61.8	8.5	44.5	25.6	4.3	64.3	4.5
サービスの仕事(個人)	60.1	24.4	10.6	72.9	10.5	25.0	35.0	8.6	40.0	11.5
サービスの仕事(管理)	47.1	27.0	10.2	59.0	12.0	31.4	35.2	12.6	54.9	23.1
サービスの仕事(その他)	64.5	23.8	12.0	63.6	11.1	21.0	37.5	7.2	54.8	11.0
保安の仕事	57.1	16.2	6.8	32.1	40.3	-	44.1	1.7	38.6	11.1
運輸・通信の仕事	35.1	27.0	10.8	73.2	7.1	6.0	33.3	9.7	19.6	10.4
生産工程・労務の仕事	42.3	27.4	12.7	61.0	13.1	11.5	39.0	11.3	41.1	9.9

(出所)表6に同じ

図5 職種別労働者過不足判断DI(不足 過剰)



(出所) 厚生労働省『労働経済動向調査』