

新しい雇用・失業政策と社会政策学の転換

KOBAYASHI, Kenichi / 小林, 謙一

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

54

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

22

(発行年 / Year)

1987-03-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008476>

新しい雇用・失業政策と社会政策学の転換

小林 謙 一

目 次

- 一 新しい雇用・失業政策の特徴
- 二 これまでの雇用・失業政策論
- 三 第二次石油危機後の雇用・失業政策

一 新しい雇用・失業政策の特徴

新しい雇用立法などのプロフィール

最近、二、三年、新しいタイプの労働立法やその改定などが矢継ぎ早に実施されてきている。それに対して、労働法学界などでは、「最近のさまざまな労働立法の改革は、まさに戦後労働改革以来の大変革であり、……従来の労働法の理念や権利性そのものが大きな挑戦を受けて」おり、「これから新たな労働法が始まろうとしている」と⁽¹⁾みるべきではないか、というような評価をあたえている。

(1) 林和彦「産業・雇用構造の変化と労働法制の再編」、東京都労働経済局『経済と労働』昭60による。

労働改革とはいっても、労働基準法については検討中であり、労使関係法については経営者団体などの一部で問

題提起されているに止まり、雇用政策の改革が先行する形になっている。そこで雇用・失業政策を中心として主要な改革を制定順などにリストアップしてみると、ほぼつぎのとおりである。

- (1) 雇用保険法改定（一九八四年）
- (2) パートタイム労働対策要綱（八四年）
- (3) 職業能力開発促進法（八四年）
- (4) 男女雇用機会均等法（八五年）
- (5) 労働者派遣法（八五年）
- (6) 高齢者雇用安定法（八六年）

フルタイムで書けばもっと長い立法も含まれており、ここでは略称で記したが、まずこれらの立法などの要点を簡単に紹介しておこう。⁽²⁾

- (2) それぞれ、労働法学者や社会政策学者によって論評されているが、私はその大部分についてできるだけ内面的にコメントするように心がけてきた。拙稿「雇用保険制度の改定と今後の課題」、『季刊社会保障研究』八五年秋季号、同「パートタイム労働対策要綱の問題点」、東京都『経済と労働』昭59、同「男女雇用均等法の課題」、『労働リーダー』八五年五月号、同「不安定」雇用の増大が意味するもの、『季刊労働法』八一年夏季号、同「変貌する雇用のあり方とそれへの対応」、『労働リーダー』八六年二月号、同「社会変動と高齢者雇用安定法の課題」、『労働リーダー』八六年七月号などがそれぞれある。なお、労働基準法研究会中間報告については、拙稿「労働時間状況の新たな展開」、『団体交渉のための賃金資料』八五年版もみよ。

(1)雇用保険法改定 第二次石油ショック後の失業給付の急増によって雇用保険財政が赤字になったのを契機として、つぎのように給付水準を引き下げるように改定された。それは、保険料の引き上げを避けた代償でもあった

が、①算定基礎の給与(標準報酬)から賞与などを取り除くことによって給付の日額を引き下げる——保険料の方は従来どおりだが——、②自己都合退職などの給付が開始されるまでの制限期間を一〜二カ月から三カ月に延長し、安易な離職を規制し、③保険加入一年以上の給付日数が九〇日から三〇〇日まで年齢階層の上るほど長かったのを、年齢階層のほかに保険加入期間を規定要因として加え、五五歳以上は一律三〇〇日だったのを、一〇年未満のばあいは二一〇日か二四〇日間と短縮し、④さらに、六〇歳以上の高齢者は保険料を免除されていたのを六四歳だけに短縮し、六五歳以上は一五〇日までの一時金が給付されるだけとなり、しかも原則としてフルタイムの保険から適用除外されるなどの改定が行なわれた。新しい前職給与に対する給付率を部分的に高めるなど、改善された面もあるが、全体として保障水準を切り下げるように改定したことは否定できない。

(2)パートタイム労働対策要綱 これは行政指導によるわけだが、常用型のパートタイムを対象とし、①「雇入通知書の交付」や「就業規則の整備」によって雇用期間から昇給、賞与、退職金まで含めた労働条件を明確化し、②年次有給休暇について一年間勤続し週五日以上勤務するばあいは労働基準法どおり六日間の休暇をあたえ、常用に準ずるようにするなど、雇用保険などへの加入も含め、「雇い管理の適正化」をはかると同時に、③直接的な公共政策として労使双方を対象とした「講習会」、「相談」、「ガイドブック」などによる指導や職業紹介を強化する。野党などでは「パートタイム労働法案」を用意していたが、立法化されるにはいたらず、このような「指針」の作成に止まったのである。

(3)職業能力開発促進法 これまでの職業訓練法を改定し、①職業生活の全期間にわたって職業能力開発の機会がえられるような体制づくりを目的とし、②これまでの「公共職業訓練」や企業レベルの「認定職業訓練」のほかに、職場で仕事しながら行なうOJTも政策対象に加え、「有給教育訓練休暇」とともに援助の対象とし、③企業

内に「職業能力開発推進者」を置き、職業能力開発サービスセンターのアドバイスなどのもとで、企業レベルの計画の作成や実施に当たる、④そのほか、ME関連や第三次産業などの検定職種を整備し、技能検定制度を充実する、⑤労働者の自主的な能力開発を促進し、例えば高度な知識と技能を合わせ持つようなテクニシヤンの養成や訓練技法の開発などに力点をおくことなどが法制化され、計画化されてきている。これによって、生涯訓練の体制が整備され、産業構造の変化や技術革新への対応の強化が目的とされているわけである。

(4)男女雇用機会均等法 一九七九年、ILOで採択された「婦人に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」を批准するための国内法の整備の一環として制定された。①「教育訓練」、「福利厚生」の一部、「定年」、「退職」、「解雇」については差別禁止となったが、②「募集」、「採用」、「配置」、「昇進」については、均等な機会を確保するよう、事業主が育児退職後などの「再雇用」とともに「努力義務」を負うだけに止まり、労働大臣の「指針」によって指導されることになった、③企業内に苦情処理機関を設けられることも努力義務となると同時に、紛争についての援助が求められたばあいは都道府県の婦人少年室長が助言、指導または勧告をあたえる、④公共政策として直接的に職業指導、再就職の援助などを強化し、⑤それらにともなう労働基準法の一部改定として、母性保護が強化される反面、管理職、専門職、サービス職などの深夜業禁止、時間外労働の制限などが廃止されたり緩和されたりすることになった。

(5)労働者派遣法 「労働者派遣事業の適正な運営の確保と派遣労働者の就業条件の整備」法という長い名称からも知られるように、①「適正な運営」のために事業主は「欠格事由」でチェックされ、パスしたばあいだけ許可されたり、届け出が受理されるほか、事業の計画書や報告書を提出しなければならない、②派遣元は雇用責任や教育責任、派遣先は使用責任を負い、労働基準法上の労働条件の明確化と確保などの責任を負う、③製造業を始め、建

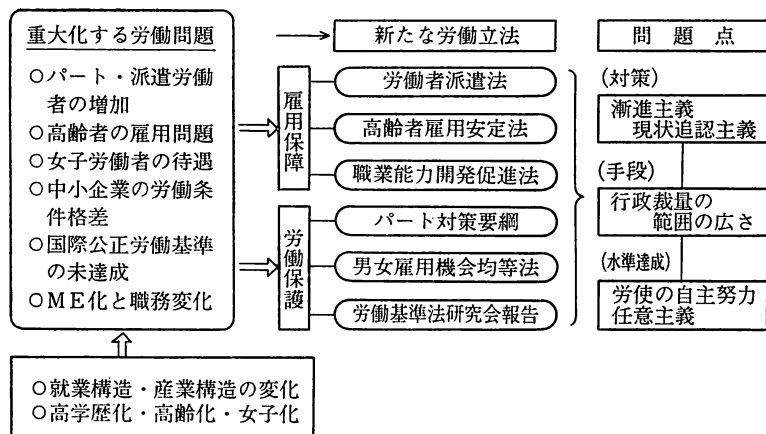
設業、港湾業、警備業などを除く、情報処理、通訳、秘書、市場調査、財務処理、添乗員、清掃、ビル・メン、受付、駐車場管理など、一七業種を対象としており、派遣期間も九カ月ないし一年と限定され、④職安は「立ち入り検査権」を持つが、さらに労使団体からそれぞれ五〇〇人近くの運営協力員が推薦され、職安と協力して運営に当たることになった。

(6)高齢者雇用安定法 中高年雇用促進法を改定し、①事業主は「特段の事情」がない限り定年を六〇歳と定めるよう努力する、②企業内で「高齢者雇用推進者」を選任し、作業条件などの整備に当たるとは、事業主は定年退職者などが再就職を希望するばあいは職安とともに援助するように努める、③高齢者雇用安定センターを設け、継続雇用のための事業主の自主的な活動を促進したり、高齢者雇用給付金の支給業務に当たったりする、④国と地方公共団体は、臨時的かつ短期的な就業を希望する高齢退職者に対して就業機会を提供するシルバー人材センター⁽³⁾を育成する、⑤さらに直接的な公共政策として高齢者の雇用を促進するために、職業指導、職業紹介、職業訓練などの措置をとり、六〇歳代前半の高齢者を多数雇用する事業主に対して報奨金を支給することになった。これによって、六〇歳までの定年延長だけでなく、六〇歳代前半の継続雇用などが推進されると同時に、本格的な雇用でも自営業でもない臨時的・短期的就業まで公共政策の対象として法制化されることになった。

(3) とくに、国際的にも稀な新しい高齢者事業団については、高齢化社会研究会「高齢者事業団アンケート調査報告」、大原社研『研究資料月報』八五年一〇・一一月号、同「高齢者事業団の事例研究」、『大原社会問題研究所雑誌』八六年九・一〇月号、拙稿「シルバー人材センター会員の生活・意識状況」、本誌、五四巻一号、同「シルバー人材センター」第三の就業をどう拡充するか、『エコノミスト』八六年一一月一一日号をみよ。

新しい労働立法などの評価

〈資料〉 新しい労働立法とその特徴



総評経済局編『円高・「構造調整」期の社会戦略』1986年調査年報，17ページによる。

このような雇用立法などに対し労働法学などでは、例えばつぎの〈資料〉のような評価をあたえている。つまり、いわば労働力需要側の産業構造の変化、技術革新、供給側の高学歴化、高齢化、および女性化などへの対応として、(1)「対策」のタイプとして「漸進主義」、「現状追認主義」であり、(2)「手段」として「行政裁量の範囲」が広く、(3)「水準達成」のために「労使の自主努力」、「任意主義」の方法を採っているなどの「問題点」を持っている、と。さらに、すでに引用した林論文は、「現状追認型」であり、「法の運用の多くを行政指導に委ね」るような「柔軟で弾力的な立法」になっているため、「伝統的な労働法の理念（生存権の保障）ないし権利性（生存権を実質的に確保するための制度保障）の後退」を招く結果になっていることを付加している。^④

(4) 個々の立法などについては、それぞれ多くの論評がなされているが、さしあたりここでは総括的に論評している二つの論文を取り上げる。

このようにみただけでは分かりにくいだろうから、より立ち入って以上の評価を紹介すると同時に、多少整理しておこ

う。

(1) なにゆえ「漸進主義」、「現状追認型」か。例えば、さきの均等法では「募集」などが努力規定に止まり、禁止規定が「退職」などに狭く限定されたり、六〇歳定年も努力規定であり、派遣法では派遣先の「使用者責任」が狭く限定されている。労働基準法研究会の労働時間短縮を含めて、「明らかに現状の労働条件水準を追認し、法規制による問題の解決を避ける考えを現わしている」というのである。したがって、「現状追認」にもとづく「漸進主義」で、「労使関係における既存の制度や慣行、あるいは雇用、労働条件の改善に向けて現状を改革しようという課題性が希薄である」、というのも「企業のコスト（競争力）」には大した負担はかからない」ように意図しているからだ、ということである。

(2) 「行政裁量の範囲」が大きい点についてはつぎのようである。派遣法の業種限定や登録型に対する認可制、均等法の努力義務に対する「指針」や禁止の内容を決める「省令」、高齢者雇用安定法の行政措置などにみられるように、「行政の裁量」によって「弾力的に運用され、違法問題を行政的に解消をはかることがねらわれている」ということである。ただし、「行政指導」で「柔軟かつ弾力的」に運用されることも「転換期」には必要だろうが、「現状改善型ならまだしも」、そうではないうえに、「雇用、労働条件をいっそう低下させ、分散化させる可能性がある点で問題がある」というようにも指摘されている。

(3) 「任意主義、すなわち労使の自主的努力による労働基準の確保」については、均等法の「苦情の自主的解決」、「強制力のない助言」や「勧告」、派遣法の苦情処理などのように、実質は行政主導だが、形式上「行政当局は調整役に徹する」ことにし、「社会問題を自由競争原理で放置する『小さな政府』論」にもとづき、「強者にかた入れる新保守主義の考えである」というのである。これでは「国際公正労働基準を無視し、日本の実情に企業」の立

場のみを重視する」ことになり、したがって「労働権と国民の福祉増進の憲法理念を蔑ろにしているものと言わざるをえない」というわけである。

(4)「伝統的な労働法の理念……の後退」という点では、「労使関係の存在を媒介とする」ので「社会保障法の領域」ほど顕著ではないが、「効率主義」の原理で推し進められており、「生存権の確保という法体制はもはや終わったのであろうかという疑念すら感じられる」というのである。その背後にある「政策的意図」は「低成長下」において「産業構造のスムーズな転換を遂行し……それによって労働力需要の維持と雇用の安定を保持しようということ」であり、それを『臨調路線』に沿った『民間活力の活用』（『効率主義』）と「対外的関係における『競争力』の保持（コストへの配慮）」を要因として推進している、と規定している。

検討されるべき問題点

このような労働法学者などの評価には教えられる点も多い。しかし、(1)確かに「漸進主義」ではあるが、単なる「現状追認型」で、「現状変革」的でないともてよいか、(2)単に「行政載量」型ともてよいかどうか、「行政」への労使の参画をいかに評価するか、「強制」の方法や効果をどう判断すべきか、(3)果たして「自由競争原理で放置する……新保守主義」といい切つてよいかどうか、それならシルバー人材センターのように、本格的な就業でもボランティアでもない領域まで公共政策が拡大してきていることをいかに評価するか、(4)「低成長下」で「産業構造の転換」などを進めていくばあい、「効率主義」とか、「競争力の保持」とかをどう考えるか、(5)「生存権の後退」といっても、これまでのいわばキャッチアップ型の「生存権」の保障はすでに折り返えし地点に達し、より普遍的な「生活権」が問題になっているのではないか。

しかし、ここでただちにその検討に入るのではなく、やや迂回して、社会政策学界におけるこれまでの雇用・失業政策論も一瞥しておこう。

一一 これまでの雇用・失業政策論

しかしながら、まだ社会政策学界では、最近の新しい雇用・失業政策について、前述のような総括的な論評がなされていない⁽⁵⁾。そこで、本稿ではここ数年間の社会政策学界の研究のなから、戦後日本の雇用・失業政策を批判的に論じた文献を対象として、これまでの雇用・失業政策論の特徴を検出しておこう。そのばあい、高梨昌『転換期の雇用政策』（八二年）も注目される。この論文集は伝統的な社会政策学の理論やイデオロギーを真向から批判し、積極的に新しい雇用政策の一部の推進を提唱しており、耳を傾けねばならぬ論点も多く、のちにも問題にするが、ここで取り上げる論文とはかなり性格を異にしている。このような視点から見直すと、雇用・失業政策そのものを相対化する批判的な最近の研究としては、美崎皓「現代の雇用政策と労働市場問題」や竹中恵美子「労働市場政策」などが挙げられるだろう。

(5) ただし、三好正己編『現代日本の労働政策』（八五年）は、部分的に新しい雇用立法などを対象している。ただし、高梨著が批判するような「伝統的な社会政策学」に止まっているようだが、雇用・失業政策論としての若干の論点についてはのちに触れることにしよう。

(6) 前者は、西村諭通編著『現代のなかの社会政策』（八五年）所収であり、後者は、石畑良太郎・佐野稔編『現代の社会政策』（八〇年）所収である。

社会政策と対抗する労働力政策説

このような雇用・失業政策論の特徴をみるに先立って、あらかじめ確かめておきたい問題がある。というのは、社会政策学界のなかには、「労働力政策は……社会政策や社会保障と対抗関係にある」というような理解もみられるからである。このような理解によれば、「労働力政策とは、いうまでもなく、経済政策の一環として、資本・独占資本のための労働力の創出・維持そして再配分Ⅱ再配置をはかり、資本蓄積・独占の高蓄積を保障し促進しようとするものである」というのである。まさにいうまでもなく「労働力政策」をどう定義しようと勝手なのだが、労働力政策が社会政策でもあり、「経済政策の一環として」の面を持つのは当然であって、美崎論文なども認めるしており、とくに現代資本主義では社会政策と経済政策が統合される面があるのに対し、逆に「対抗関係」を強調するのは「社会政策」に対する独特の理解にもとづくに相違ない。

(7) ここでは、渡辺貞雄「労働力政策と雇用・失業問題」、道又健治郎・清山卓郎編『戦後日本の労働問題』（八〇年）を取り上げるが、美崎論文も論評しているように、江口英一・田沼肇・内山昂編『現代の労働政策』（八一年）もほぼ同様に理解しているようである。

その理解によれば、「社会政策・社会保障」は「労働者階級の階級闘争の成果である」、したがって「ブルジョアジー・独占ブルジョアジーの労働者階級に対する消極的譲歩の産物」であるが、「労働者階級の労働と生活にかかわる権利Ⅱ改良の実質をもった制度体系である以上」、「労働力政策は、一方で社会政策・社会保障の存在を前提せざるをえないとしても、他方で、労働者の権利をしばしば侵害し、社会政策・社会保障の後退・改悪を促すことになる」というのである。さらに、ここで「労働力政策」というのは、今日、「雇用政策、失業政策、職業訓練政策、さらに教育政策をもとりこんだ『マンパワー・ポリシー』として具体化されている」ということであり、それは「政府・自治体の立法・行政上の措置や指導・誘導として表われると同時に、日経連のような独占資本家団体や個

別企業の雇用対策・雇用管理として実現されていく」というのである。

しかしながら、(1)このように「政府」と経営者やその団体をなんの歴史的規定もなく一体化して把握することはできないだけでなく、とくに現代資本主義では個々の労使関係を超える次元で国家の公共政策を考えねばならぬだろう。(2)したがって、国家そのものでもない「ブルジョアジー・独占ブルジョアジーの……消極的譲歩の産物」ではありえないだろう。それどころか、現代資本主義では「社会政策・社会保障」はマクロ「経済政策の一環として」国内均衡化の積極的手段でもあり、労働者を始めとする国民を政治的に統合する手段でもあるわけである。(3)したがってまた、「権利Ⅱ改良」にもなり、「権利Ⅱ」「改悪」にもなりうる。(4)それゆえ、「階級闘争」の考え方にもよるが、単に「労働者階級の階級闘争の成果」ともいえないだろう。一口に「労働者階級」といっても一様ではなく、「社会政策・社会保障」は国家独自の公共政策の論理で、より国民的に形成されているからである。(5)なんとしても「雇用政策、失業政策」などの「マンパワー・ポリシー」を「雇用・失業保障を含む社会保障」と「対抗関係」で理解するのは無理であり、当然、相互に「前提とせざるをえない」のである。

(8) そのことは、不十分ながら、拙著『労働経済の構造変革』(七七年)でも述べたが、とくに拙稿「現代資本主義の変貌と雇用保障」、社会政策学会年報、第二集(七八年)では、「戦後体制」と「労資関係」との関連であきらかにしておいた。

公共雇用政策の形成と雇用保障行動

おおよそ、このような国家の雇用・失業政策として、これまでの論議の問題点をあきらかにしていくが、とくに美崎論文は、戦前日本の失業政策の概説から始まり、完全雇用政策―積極的雇用政策―「福祉志向」雇用政策―現代雇用調整政策を対象として長期の考察を展開しており、ここで全面的にコメントすることは不可能だし、またその

必要もない。ここでは本稿の論旨に関連した部分に限定すれば足りるだろう。⁽⁹⁾

(9) おそらく美崎論文における前掲、拙著の雇用政策論に対するコメントも、このように限定されていたに違いないが、政策主体に即した現実の雇用・失業政策は、例えば失業保障と年金保障が政策として体系化されていないことからわかるように、美崎論文が問うOECDの「総合社会政策」概念にもつながる「現代の広義社会政策の本質」を問題にできるほど体系化されていないのではないか。

第一に問題になるのは、雇用・失業政策を批判的に考察するばあい、労働組合や労働者にあまりにも政策から疎外された地位を強いているのではなからうか、という点である。例えば美崎論文では、一九七〇年代に入って登場した「福祉志向」雇用政策について、経済成長を促進するための積極的雇用政策を基調としており、だからこそそれは「低成長下、資本蓄積体制を組み直す資本のための雇用政策がその『正統性』を獲得するための苦肉の策ではあった」なのだ、と述べ、その機能を規定している。⁽¹⁰⁾ そのなかで、企業の雇用調整を含めて「賃労働力全体の再生産と労働力配置」の「業務と資金」の一部が国家によって「管理・運用」されていることを強調するあまり、「社会保障の充実（労働者にとっては『他者管理』の公的福祉）さえも労働力化の手段となる」結果、「労働者は自らの操舵機を失ってさまよえる漂泊の人となる」という比喩的规定をあたえている。さらに「労働市場を国家が直接に組織し労働者を個々のアトムとして国の職業紹介業務に統合することによって、……労働組合の機能を低下させ、その組織を弱体化させる」と述べている。⁽¹¹⁾

(10) その点については、すでに前掲、拙著、第四章も福祉雇用政策構想そのものの本質をほぼ同様に説いているが、その現実の機能の規定となるとその評価はおのずと異なる。

(11) このように労働者が国家などの政策の思うままに操作される、という想定は、むしろ前掲の三好編著や渡辺論文の方がより強い、とみてよい。

だが、さすがに美崎論文はそれで終わっていない。雇用政策の「労資関係」への作用のもう一つの側面として、企業・産業レベルの労使対抗を「国家レベルに引き上げ」、「経済成長・資本蓄積のための手段としての雇用政策か、それとも雇用保障を至上目標とする雇用政策かという二者択一」の「対抗関係として再現される」と把え返している。しかし、ここでも「もっぱら行政機関の官僚主導型」「管理運用」を強調している。というのは、「雇用安定資金」を例証としながら、「その管理主体の階級的性格（労働者階級の影響力の程度）如何によつては、……解雇制限法の強化、企業に対する雇用義務や定年延長の法制化など、雇用保障を至上目的として経営権の制限・規制」ともなる「可能性をはらんでいる」が、しかし、例えば「ドイツ的共同決定方式をそのまま適用すると」、「長期にわたる資本主義政党の単独政権下で、企業別労働組合のナショナル・センターさえ四分四裂状態」のもとでは「労働者階級の力なき『責任参加』と」なるだけだ、というのである。

ここで、一でみた労働法学の論点とつながってきたわけが、大きな政治状況の認識はそれほど異ならないとしても、(1)単に「官僚主導型」とみてよいが、組織労働者の代表が多くの審議会などに参画しているのをいかに評価するか、現にその成果の一つとして定年延長などが法制化されてきているのをどうみるか、(2)したがって「経済成長」のための政策と「雇用保障」のための政策はかならずしも「二者択一」ではなく、協調し重複する面をどうみるか、(3)「国の職業紹介」はそれほど「統合」力があるのか、「労働組合の機能」を補完する本来の性格をいかに評価するか、(4)確かに組織労働が圧力団体の域を超えて、広く深く政治過程に参画しても、「ネオ・コーポラティズム」⁽¹²⁾の限界を持つことになるが、未組織分野ではそれなりにしたたかに自律的に労働者も行動している現実をいかにみるか。多くの未組織労働者は、公共雇用政策などを利用しつつ、その面では確かに規定されるが、時にはその裏をかきながら個々にあるいは仲間と雇用保障行動を採っている実態は、組織労働者がそれなりに保障された内

部労働市場を前提として外部市場を公共的などに規制しようとしている行動パターンと対置されるのだろう。⁽¹³⁾

(12) この点は、清水慎三「総評三〇年のバランスシート」、同編著『戦後労働組合運動史論』（八二年）もみよ。なお、労働代表によるさまざまな修正などの成果については、注（2）の文献もみよ。

(13) このような対比については、拙稿「日本的労使関係と中小企業の特徴」、『日本労働協会雑誌』八四年六月号、同「中小企業の雇用と労使関係」、本誌、五一巻一〇号をみよ。

産業構造の転換と不安定就業の増大

第二に問題としなければならないのは、前述のような政策論としてだけでなく、いわば実態論としても、現段階の低成長下の雇用保障をどれだけ経済成長から独立して確保できるか、という問題である。この客観的な判断が、「福祉志向」から安定成長型に転換してきた雇用政策のあり方を規定しているのだろう。安定成長型といえども、「福祉志向」を否定しようがないが、そのほかに国際的要請やサービス経済化や技術革新などによる産業・職業構造の変化に対応する雇用政策でもなければならぬだろう。前掲の竹中論文は、「産業構造転換にともなう労働市場構造の変化に対応」した「安定成長型雇用政策の課題」をあきらかにしているが、社会政策学界にはそもそも産業構造の変化やそれにとともなう労働力流動化、労働力の再配置そのものを認めない、というような思潮が強かったのではないか。

それは、他律的に操られ、強制される「漂泊の人」のように公共政策から疎外された立場からは認めがたいだろうが、前述のように公共政策に参画したり、私的に個人的な雇用保障行動を採っているとすれば、また別な理解がえられるだろう。さらに、われわれが認めるかどうかにかかわらずぬほどの必然性のもとに産業・職業構造が変貌しつつあるとすれば、むしろそれを前提として主体的な対応が試みられることを認めなくてはならぬだろう。

第三に、それに関連して近年の「不安定雇用」の増大をいかに評価するか。この点については、竹中論文さえ、単に「安定的雇用保障」を対置するに止まっているが、一で問題にした最近の立法などに即して言えば、パートタイムや派遣労働や、さらには雇用でも自営業でも、さらにヴォランティアでもない高齢者の任意の就業の拡大のような雇用・就業形態の多様化を、そもそもどれだけ阻止することができるか。これを前掲の渡辺論文などのように「石油危機後の『低成長』移行を契機に、独占資本の膨大な蓄積と、他方の極にいつそう膨大な相対的過剰人口がつくりだされた」などと、抽象的におうむ返しを繰り返していたのでは、雇用・就業形態の多様化⁽¹⁴⁾やその要因を正確に認識することはできないだろう。実は、一部の中堅企業やベンチャービジネスなどの高蓄積をよそに、多くの「独占資本」は低蓄積を余儀なくされた状況——⁽¹⁵⁾それでもなければ過剰労働力は増加するはずがない——、さらに技術革新などへの企業なりの展望のもとで減量体制化が進められたのであり、一でも指摘されていたようにサービス経済化や技術革新などのほかに労働力供給の女性化、中高齢化、高学歴化もまた、その規定要因になっていたはずである。

(14) それをめぐる問題の一部については、工藤正「雇用形態の多様化」、『季刊人事行政』八六年夏季号もみよ。

(15) 不十分ながら、拙稿「第二次減量化と労働市場の展望」、『経済評論』八三年三月号もみよ。

ほぼこのような産業・雇用・職業構造の変貌を基調として考えるならば、といってもすべての変貌が必然的だから変革しようがないとはいえないが、少なくともこれまでのように終身雇用モデルや常用雇用モデルにもとづく「安定雇用」基準だけで、「不安定雇用」を評価することはできないだろう。したがってまた、一の労働法学のように、単に「雇用、労働条件をいっそう低下させ、分散化させる可能性がある点で問題である」といっても、確かにマクロの問題は残るとしても、労働市場論としては雇用・就業形態別にその均衡条件を考えたいうえで評価しなければならぬだろう。この点はまたのちに問題にするとおりである。

三 第二次石油危機後の雇用・失業政策

完全雇用の動揺と安定成長型政策課題

すでに少し先回りしてしまったが、一で問題にした、新しい雇用・失業立法を総括的に特徴づけるためには、第二次石油ショック後の政治・経済状況を前提としてみなければならぬ。

まず政治的には、行財政改革にもとづく社会保障などの合理化路線である。それはサッチャーリズムやレーガノミックスにもつながるが、しかし少なくとも臨時行政調査会のいわゆる基本答申では、かならずしも「小さな政府」を目標とするのではなく、「西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない」ことを強調している点に注目しておかなければならない。それに対し経済的には、すでにみた大企業などの減量体制化などが問題になる。それは、第一次石油ショックへのいわゆるケインズ型の有効需要政策にもとづく対応によって、調整インフレが激化し、スタグフレイションをより深刻化させてしまった事態への反動でもあった。というのは、財政赤字化のためにマクロの制約もあつたうえに、ミクロでも大企業などが、価格への転嫁ではなくコストの調整を基調とした対応に転換したからである。

この転換は、「ケインズ政策」によって「失業率をどこまでも下げる完全雇用」が実現したが、「非ケインズ政策」への転換によって「完全雇用」が破綻し、「不完全就業」が増大することになった程度のことではない。しかも「完全雇用」といえども「失業率をどこまでも下げる」わけではない。さらに、失業率の低下だけではなく、労働条件や労働組合権なども保障しようとする「完全雇用」体制として把握しなければならないのであり、必然的に福祉国家の思想や体制とも連動した概念なはずである。⁽¹⁷⁾したがって、この転換は、完全雇用体制のディレンマの発現

として、したがってまたこの体制の動揺として考えなければならぬだろう。それを一口でいえば、まさに「相対的過剰人口」を通して調整される労働力商品の需給に対して、完全雇用体制は一方で需要を政策的に拡大すると同時に、他方で供給を制限し、「相対的過剰人口」の機能を弱め、労働条件を上昇させるだけでなく、労働組合などの交渉力を増大させたのであり、それを生産性の上昇や高度成長で処理できなくなると、インフレで調整したことなどの結果が、結局、石油インフレを招き、前述のような転換が余儀なくされたのだ、といつてよいだろう。

(16) 前掲、三好編、序章による。

(17) 不十分ながら、注(8)をみよ。

だからといって、完全雇用体制そのものが廃棄されたわけではないが、とくに第二次石油ショック後の労働経済などの選択肢がきわめて限られた状況に陥っていることは否定できない。したがって、公共労働基準を不均衡なほどに上昇させれば、かりにそれが現実の労働市場などに作用を及ぼしたとして、かえってより一層、経済成長率を低下させ、いやがうえにも失業を増大させて、一で触れたような雇用保険財政を赤字化させるなどの社会的コストを増加させるだけでなく、労働組合の交渉力を弱めたり、賃金などの労働条件を切り下げたりする結果を招かざるをえないのである。それでも公共労働基準を守ろうとすれば、それなりに行政コストなどの増大を負担しなければならぬが、果たしてそういう国民的合意が成立するだろうか。

このような状況でも、一で問題になった「新保守主義」といえども、かならずしも「自由競争原理で……強者にかた入れする」わけでも、「効率主義」のみに偏向するわけでもないが、確かに前述のような雇用・就業形態の多様化に対応して公共労働基準なども多様化させ、またその限りで「雇用、労働条件をいっそう低下させ、分散化させる」側面を発生させつつ、まさに「低成長下という客観的な条件の下で産業構造のスムーズな転換を遂行し……

それによって労働力需要の維持と雇用の安定を保持しようということ」に「労働法再編の政策的意図」が見出されるのは否定できないだろう。ただし、そのばあい、「コストへの配慮」が「対外的関係における『競争力』」のためだ、と理解するのは誤まりだろう。なぜなら、ここでは少なくともマクロには貿易競争力をこれ以上増大させえない状況で産業構造の変革が要請されているのであり、その意味でも「国際公正労働基準」などを重視し、それを上回るこそさえ追求しなければならぬわけだし、その方が産業構造などの変革を大幅に推進するだろうが、現状のような低成長下では前述のような反作用の方がより懸念されるのである。

ソフトな微調整・誘導型の雇用・失業政策

このような状況認識に立てば、単に状況に押されてではなく、新しい雇用立法などが「漸進主義」に傾かざるをえないことも理解せざるをえないだろう。そこでつづいて、一で提起した問題をあきらかにしておこう。

第一は、単に「現状追認型」といってよいのか、という論点である。例えば、派遣法では派遣先の「使用者責任」が狭く限定されている、と指摘されているが、基準法上の責任に限っても、派遣元の九項目に対し六項目もあり、そのほか、責任者の選任、管理台帳の整備など、業者との請負い契約だった段階に比べてあきらかに規制は強化されている。⁽¹⁸⁾それはとくに派遣業者に対してより明瞭だろう。そうしたことをあいまいにして追認したわけでは決していないのである。だからこそ、従来どおり請負いに止まろうとするケースが多くなっており、それに対する規制も強化されているのである。同様の指摘は、就業規則を整備したり、年次有給休暇などをあたえなければならなくなった常用型パートの規制にも当てはまるだろう。さらに均等法にしても、少なくとも募集や採用はゼロから一人以上になる可能性が大きいのであり、本法上は「努力義務」に止まっても、私法上の損害賠償の対象となりうる

ことにも注意しなければならない。

(18) その反面、労使関係のあり方が不明確になる点などは、三富紀敏「今日の雇用管理と労働力政策」、前掲、三好編著などが指摘するところだろう。なお、派遣業などの動向については、伊藤実「淘汰・再編迫られる人材派遣業界」、「エコノミスト」八六年七月二二号をみよ。

第二は、「行政裁量の範囲」が大きいことと運用の柔軟化、弾力化についてである。この点については、行政主導などといっても、「ネオ・コーポラティズム」式に労使などが参画している点はすでに指摘したが、柔軟化、弾力化については前述の「現状追認」とも関連している。つまり厳格に「強制」としても、取締りコストなどがかさむくらいなら、「柔軟かつ弾力的」に「誘導」⁽¹⁹⁾しよう、ということだろう。そのばあい、行政指導の実効力が疑問になるだろう。というのは、かならずしも法律の裏付けがないわけだから、指導に従おうが従うまいが自由なわけだし、欧米に多い助言的指導ならまだしも、規制の指導のばあいはそれでは実効性が保証されないからである。その反面、このように規制の指導の多い点は、実はやたらに取締り立法などを制定しながら、それでいわばアリバイ工作をしておきつつ、それは建前として本音では「柔軟かつ弾力的」な運用を期待するようなわれわれの法意識の反映であることも、すでに指摘されている。したがって、問題の実効性は、法形式よりも実態に即して検証されるべきだろう。

(19) この点は、すでに下山房雄「社会政策における強制と誘導」、季刊労働法別冊『社会政策』(七九年)や前掲、三好編著、序章などにも指摘されているが、下山論文が危惧するように社会政策の解体になるかどうかは疑問である。ついでは、臨調「基本答申」には、「行政の役割」を従来の「指導・規制・保護」から「方向付け・調整・補完」に転換させようとする理念も示されている。臨調路線さえ、論理的に詰めていけば、このようなソフトな国家像にゆきつくのだろう。

とくに、例えば派遣法の運営について、一で紹介したように労使団体から大勢の運営協力員が選出され協力する

ことになったが、新しい労使参加の執行システムとして注目されてよいだろう。さらに注目されるのは、高齢者雇用安定法の六〇歳までの定年延長について、「特段の事情」なく延長が遅れており、しかも行政勧告に事業主が従わなければい、その企業名を公表するように規定されていることである。「特段の事情」基準は審議会で決定されることになっており、例えば、(1)経営状態が非常に悪化しており、定年延長どころではない、(2)六〇歳までの勤務延長や再雇用の制度化で代替している、(3)仕事が高齢者に不向きである、(4)労使が六〇歳定年は不要と合意している、(5)地域における六〇歳定年の普及が遅れている、(6)従業員構成が若年中心で、労使の関心が薄いなどが検討されているようだが、まさに行政的に「柔軟かつ弾力的」に運用されようとしている。しかし、現代の企業広告などから知られるように、企業のイメージが大事にされてきている状況で、「不敬老」な企業名の公表は、法的処罰よりも大きな社会的制裁となるだろう。このようなサンクションについては、他の立法や行政措置ももっと見習うべきだろう。

第三は、「生存権の後退」という論点についてである。ただし、雇用・失業立法だけではこの論点を考察し切れないが、例えば雇用保険の改定にしても、失業基本手当の給付水準は夫婦と子供二人のモデル世帯で手取り収入の九〇%をも上回る水準まで上昇しており、健康保険の傷病手当、労災の休業補償、一級地の生活保護が手取り収入の七〇%台に止まっているのに対し、かなり均衡を失っていたのである。さらに保険の過度の利用もあり、他の社会保険などとともに、「給付と負担の適正化」を進めたからといって、直ちに最低「生存権の後退」とは評価できないだろう。むしろ今日では、受益者の負担を含む普遍的な生活権の保障こそ問題にされねばならないのだろう。

さらに、前述のように安定雇用基準にもとづいて「雇用、労働条件をいっそう低下させ、分散化させる」といっても、雇用・就業形態別に主体的均衡化する面もあり、まさに「新たなタイプの低賃金労働者群」⁽²⁰⁾として、パート

なら、短時間だから、登録型の派遣なら不安定でも拘束されないから就業しよう、というような労働力供給のタイプが主流を占めてきているのである。しかし、シルバー人材センターの配分金単価ですら、地域最賃の水準を下回らないように決定されているのだから、少なくとも地域最賃程度の規制は広く合意されるだろう。そのうえ、「新たなタイプの低賃金」を問題にするばあい、しばしば誤解されるのは、賃金単価ではなく、例えば派遣労働のように、人件費などの管理費用が派遣先よりも派遣元の方がより安い、ということと賃金単価が安いことを混同していることである。その職種が専門でない、とくに大企業の費用が、専門の中小企業などより高くなるのは、ある意味では当然なのである。その意味で、派遣労働などは社会分業によって一定の職種の仕事量を集積し、規模の経済性を追求している面も、決して看過できないだろう。

(20) 高梨昌『不安定雇用労働者』の労働市場と雇用政策、社会政策学会年報、第二四集(八〇年)による。

社会政策学の転換への要請

そのほか、労使「任意主義」Voluntarismへの依存についてはすでに論じたとおりである。さらに、雇用・失業政策の考察となると、職業紹介や職業能力開発政策などの変化についても論じなければならないが、それは別の機会にゆずることにしよう。いずれにしても、これらの新しい雇用・失業立法などは施行されてからまだ日が浅いので、その施行の実態の蓄積を待つて実態論としても検討されるべきだろう。要は、いわばキャッチアップ型の物取り段階は大部分終了した、とみてよいとすれば、今後はとくに労働者階級として政策企画や「労―労」と「経―経」の利害調整などいかに主体的力量を示すが問われる時代を迎えることになるのだろう。そうなれば、現状の内在的な分析と批判から出発しなければならないだろう。

いずれにせよ、これまでみてきた新しい雇用・失業政策やそれをめぐる状況は、これまでの社会政策学の転換を迫まっている、と受け止めるなければならない。とはいっても、社会政策概念そのものは、ある意味では変わりようがない。それは広義にみれば、さまざまな社会問題に対する国家を主体する公共政策であり、より狭義には資本蓄積の基礎を規定する労働力商品とその所有者である労働者と彼らを雇用する経営者をめぐって発生する労働問題のうち、労使の自律的調整を超えた領域を対象とする労働政策を中心としている、と考えることができる。いずれのばあいも、そうした社会政策によって資本主義体制の基礎を保持することを目的にしている、と客観的に理解することができる。問題は、国家主権がいかなる形態をとり、政策の論理と方法がいかなる内容を持つかにある。

そのばあい、これまでの社会政策学は、暗黙のうちに常用雇用を基準として公共労働基準などの水準を高めることが経済全体としての生産力を高める、と判断し、また社会政策の強制力は広義の警察法的罰則によってのみ担保され、一方では労使の民主的参画を一応保障しながら、他方ではこれを取締り、規制することを当然としてきた、とみてよい。これに対し、前述のように新しい雇用・失業立法などの登場は、雇用・就業形態の多様化に対応した「不安定雇用」なども含みうる公共労働基準の設定と単純にその水準を高めること以外の調整を要請していると同様に、社会政策のハードな強制からソフトな誘導への転換だけでなく、労使の自律的調整の領域の拡大をも要請している、とみななければならないだろう。このような状況は多分に特殊日本的でもあろうが、こうした状況のパフォーマンスがいかなるものは、また新しい社会政策学の視角から客観的に分析されることになるだろう。

〔後記〕 本稿は、八六年度の社会政策学会研究大会の報告草稿にもとづいて執筆した。大会での私の報告をめぐる質疑応答については、後日また触れる機会があるだろう。