

雇用政策における政府の積極的な支援の必要性

～求められる雇用の流動化と積極的な雇用支援策～

経済調査部 鈴木 将之

(要旨)

- 雇用創出のためには、デフレ脱却や経済成長を実現させる政策が重要である。しかし、現在、それを後押しする雇用支援策をあわせて実施しなければならない状況になっている。
- 過去を振り返ると、経済成長率の低下とグローバル化の進展によって、生産拠点を海外に移転させてきた結果、安価な海外労働力と競合した国内労働市場では非正規労働者が増加した。雇用費用の削減や雇用の柔軟化などは、企業行動において合理的であった。しかし、①需要面での将来の所得見通し悪化、②供給面での労働の質の低下を通じた長期的な経済成長の抑制要因になった。つまり、デフレや需要不足の問題に加えて、非正規化や雇用調整の迅速化により雇用リスクと負担が企業から家計に移転され、マクロ経済の需給両面から雇用を起点とした負の連鎖が生じ、日本経済の停滞に拍車をかけた。
- この連鎖を断つことが、経済成長や雇用創出の後押しにとって不可欠である。企業の競争力維持や雇用創出のためには、雇用の流動化が前提である。労働者からみた雇用環境における重要な条件としては、①雇用者の希望する働き方や、正規化や所得増加など待遇の改善が実現できるような環境整備や、②失業者が円滑に雇用機会を得られるような就業・生活支援制度などがあげられる。収益動機からの企業行動が経済成長に必ずしもつながらない上記のような状況においては、政府による雇用費用の負担がもたれられる。具体的には、現在の教育訓練給付制度、人材投資促進税制、訓練・生活支援給付金の拡充など、積極的な雇用支援策があげられる。このように、雇用の流動化を前提とした雇用費用の負担において、政府の役割はますます重要になっている。

1. 経済成長を後押しするための雇用政策

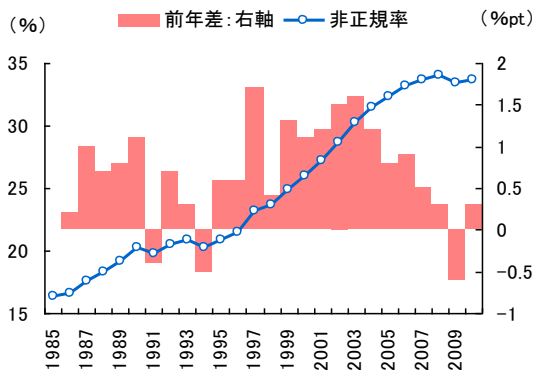
雇用創出のためには、デフレ脱却や経済成長をはかる政策が重要である。しかし、現在、その効果を後押しする雇用支援策をあわせて実施しなければならない状況になっている。これまで、雇用支援策は失業者への給付という消極的な性格が強かった。今後、①成長牽引役である高生産性産業への労働力移転、②医療・介護など潜在的需要の大きい産業分野の労働力確保、③生産性上昇の底上げをはかる労働の質的向上など、労働力の産業間移転を通じて経済成長を後押しする積極的な雇用支援策が必要である。同時に、雇用から消費への負の連鎖を断つために、雇用拡大・所得増加も欠くことができない視点である。そのために、雇用の流動化と、そ

れを担保する職業訓練など就職支援のバランスが重要となり、その役割は政府が担わざるを得ない状況になっている。

2. 国際競争が起点となった所得の低下圧力

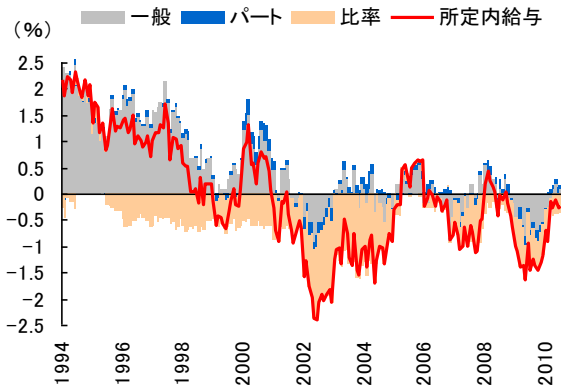
過去を振り返ると、1990年代以降、日本企業の生産拠点の海外進出が加速し、主に労働集約的な生産工程などが移転した。これは、アジアの安価な労働力の活用が目的であり、国際競争力の維持のため、企業がコスト削減に迫られたためであった。そして、海外と代替的な生産工程に従事する国内労働者は海外労働者と競合することになったため、生産拠点の海外進出は賃金上昇の抑制要因となった。加えて、バブル崩

資料1 非正規労働者は趨勢的に増加



(出所) 総務省『労働力調査』

資料2 パート比率の高まりによって低下する給与



(出所) 厚生労働省『毎月勤労統計』
(注) 厚生労働省 (2005) の方法により要因分解

壊以降、国内では需要不足が拡大し、企業はコスト削減による競争力を高めざるをえなかった。これらは、デフレを深刻化させ、国内では相対的に賃金の低い非正規労働者が増加した(資料1)。結果、所得低下を通じて、家計の購買力低下につながった。

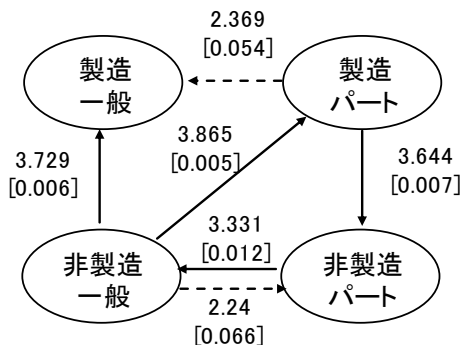
実際、所得変動を要因分解すると、パートタイム労働者比率の高まりは1990年代半ば以降、一貫して所得の低下圧力であった(注1)(資料2)。さらに、所得低下圧力は2000年代の景気後退局面においてパートタイム労働者以外の一般労働者にも波及し、所得に上昇トレンドがみられなくなった。

なぜ、一般労働者の所得も上昇しにくくなったのだろうか。その背景には、国内労働市場に

おける所得の相互関係があると考えられる。そこで、製造業、非製造業の一般労働者、パートタイム労働者の賃金の関係をみたところ、相互に影響を与えていることが確認できた。前述の通り、海外労働者との競合により、国内の製造業パートタイム労働者の所得は低下圧力を受けてきた。そのため、同一雇用形態(一般、パートタイム)内の産業間における所得や、同一産業(製造業、非製造業)内の雇用形態間における所得が相互に影響することによって、所得の低下圧力が国内労働市場に波及した(資料3)。このように国際競争による海外労働者との競合関係は、国内の所得を低下させたと考えられる。

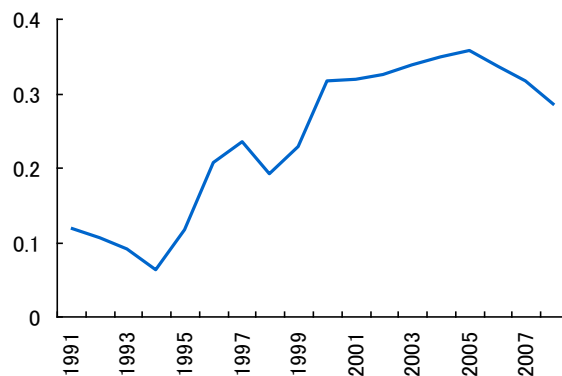
また、企業にとって労働力の非正規化のもう1つの目的は雇用の柔軟化である。1990年代に

資料3 相互に影響しあう所得



(出所) 厚生労働省『毎月勤労統計』から推計。
(注) 図中の値はF値、括弧の中はp値を表す。矢印の根元X、先をYとすると、「過去のXの値がYの予測に役立つ」というGrangerの意味において因果関係があるかを検定した結果である。また実線：5%有意、破線：10%有意を表す。

資料4 高まる雇用調整速度



(出所) 内閣府『国民経済計算』より推計。ここでは経済企画庁(1999)や労働政策研修・研究機構(2008)の方法を用いた。

雇用過剰の解消が課題となったため、調整が比較的容易な非正規労働者の雇用拡大は企業にとって労働費用の抑制と変動費化をもたらした。そこで、1990年代以降、企業が雇用調整を速めたかを確認するために雇用調整速度を試算した（注2）。この結果、1990年代前半から後半にかけて速くなっていることが確認できる（資料4）。こうした雇用調整速度の迅速化は、景気後退局面において労働者の失業リスクを高め、所得低下の一因になったと考えられる。

（注1）要因分解について厚生労働省（2005）の方法を用いた。

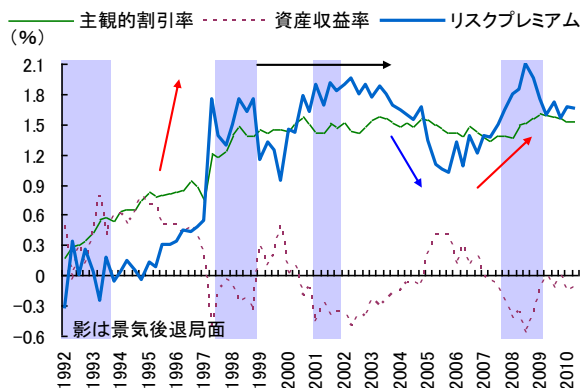
（注2）雇用調整速度は経済企画庁（1999）、労働政策研究・研修機構（2008）で紹介されている雇用調整関数を用いた。

3. 雇用リスクがもたらした長期的な需要抑制

以上のような変化は、企業の視点からみれば合理的であった。しかし、非正規化や雇用調整速度の迅速化という「雇用リスク」が家計に移転された結果、家計行動に構造変化を生じさせ、需要拡大が抑制されたと考えられる。また、マクロ経済においても、1997年のアジア金融危機や金融機関の破綻など将来の不確実性に対する家計の認識が強まった。この結果、ミクロ、マクロの両面から将来の不確実性が高まり、将来所得の見通しが悪化したと考えられる。

これは、将来の不確実性を所得面から評価す

資料5 消費者の将来見通しの悪化
（リスクプレミアムの上昇）



（出所）内閣府『国民経済計算』より推計

（注）推計方法は経済企画庁（2000）の方法を用いた。

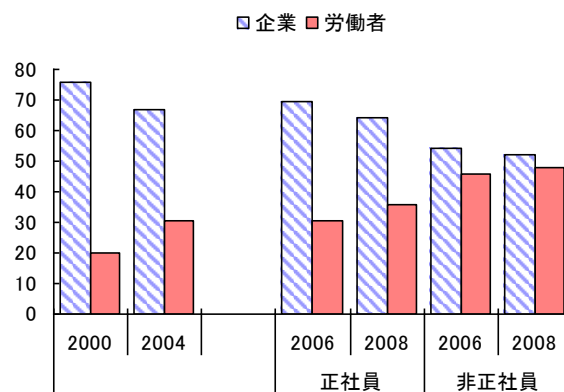
るリスクプレミアムの推計結果が1997年に急上昇した様子からも確認できる（注3）（資料5）。この上昇は短期的な現象ではなく、その後も高水準で推移していることから、消費者行動に構造変化を生じさせたと考えられる。すなわち、消費拡大のためには、一時的な家計への分配ではなく、将来の所得見通しを上方シフトさせるような雇用政策がもとめられる。

（注3）この計算方法は経済企画庁（2000）で用いられた方法であり、消費関数をライフサイクル恒常所得仮説に基づいて定式化したものである。

4. 労働の質が供給面からの成長抑制要因に

これまでの日本では、企業が終身雇用制度や企業内職業訓練など「雇用費用」を負担してきた。これは、高い期待経済成長を前提とした場合、経営上合理的であったといえる。しかし、日本経済の成長力の鈍化によって、雇用調整が難しい労働者を抱える雇用リスクが相対的に大きくなり、企業は非正規化や低賃金化によって雇用リスクを家計に移転させる結果となった。それと同時に、職業訓練などの負担も家計に移転されるようになった。また、労働力の非正規化による雇用の短期化は、OJTなどの職業訓練が十分に行われない要因になった。事実、「能力開発を主体に行う責任は労働者にある」という考えをもつ企業が増加しており、特に、非正

資料6 能力開発の主体は労働者に



（出所）厚生労働省『能力開発基本調査』

社員に対してその傾向が強い（資料6）。この理由として、定着率の低さなどがあげられる。また、非正規労働者も、短期的な雇用を想定していることや、将来の賃金上昇が見込みにくいことから、専門性を高める職業訓練に積極的に取り組む動機に乏しい。このように、企業、労働者の双方に「労働の質」（注4）を向上させるような職業訓練を実施するインセンティブに乏しい状況にある。また、以下でみるように、職業訓練などの能力開発の不足は、労働の質つまり人的資本の蓄積を通じて、長期的な経済成長の抑制要因になることも懸念される。

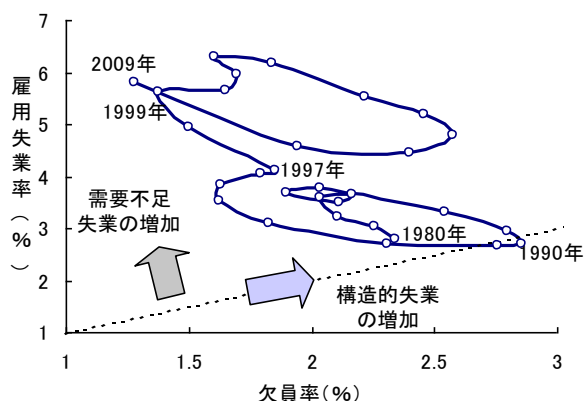
これは、労働の質のミスマッチを原因とする構造的失業率の上昇にも拍車をかけた（資料7）。現在の労働市場をみると、①海外と代替可能な労働需要が減少する一方、質の高い労働力の需要が依然として存在すること、②介護分野などの労働需要に対して十分な労働供給がないことなど、雇用環境の悪化は必ずしも需要不足のみに起因するものではない。職業訓練などの不足は、構造的失業率を高止まりさせており、景気回復によって需要不足失業が緩和されても、失業率がそれほど低下しないことが懸念される。

（注4）ここでの「労働の質」は、技術、技能、知識などを含む概念になっている。また、以下の経済成長の要因分解においては、1時間あたりの追加的に生み出すことのできる付加価値として捉えている。

5. 政府が負担せざるをえない費用負担

政府が雇用リスク、雇用費用を負担せざるを

資料7 雇用ミスマッチ（構造的失業）の拡大

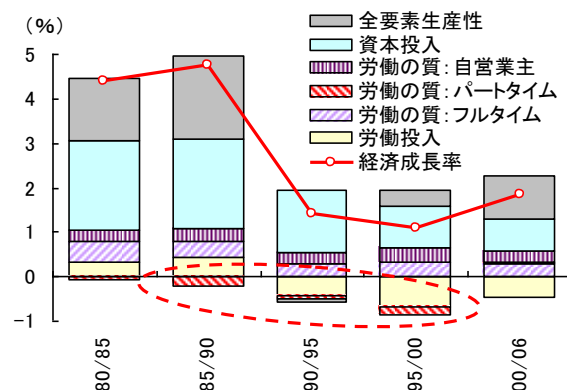


（出所）厚生労働省『一般職業紹介』、総務省『労働力調査』

えない理由の1つは、雇用問題が市場内で解決されないためである。グローバル化の中で、日本経済は、輸出産業の成長の恩恵が内需型産業に波及しにくい構造にあり、その間を埋めるような役割を企業や家計が積極的に担えなかった。前述のように、家計にとって所得低下が職業訓練の抑制要因であり、企業にとっては職業訓練の費用を負担するインセンティブが乏しくなった。企業や家計が十分に対応できないならば政府による対応がもとめられる。

もう1つの理由として、需給両面からみた経済成長への影響があげられる。まず、供給サイドからみると、非正規労働者の増加がマクロでみた労働の質の低下を通じて、経済成長の下押し要因になることが考えられる。そこで、経済成長の要因分解を行うと、パートタイム労働者の増加は労働の質の低下要因となり、経済成長の下押し要因となってきたことが確認できる（資料8）。足元では、2002-07年の景気拡大によって、労働の質の影響は小さくなっている。しかし、非正規労働者はパートタイム労働者のみではないこと、非正規労働者数が今後増加する可能性もあることなどを考慮すると、長期間にわたって労働の質の低下が成長率の下押し要因になることが懸念される。そのため、職業訓練などにより労働の質を向上させることが必要といえる。また、需要サイドでは、将来の見通しの悪化から、消費需要が縮小している影響が

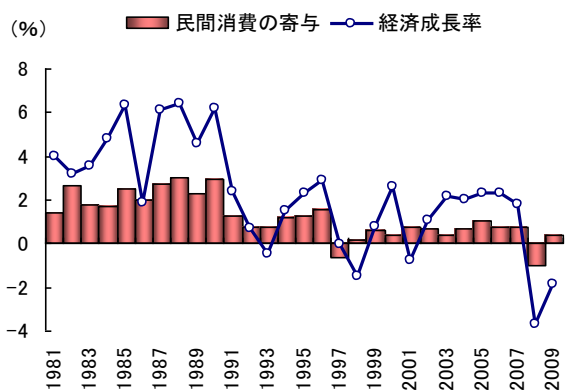
資料8 パート増加による労働の質を通じた経済成長下押し



（出所）経済産業研究所『JIP データベース 2009』

みられる。1985-89年に2.5%pt程度あった経済成長率における消費の寄与は、2000-04年には0.6%pt、2005-09年には0.4%ptまで低下した（資料9）。つまり、①供給面からみれば、雇用リスク・雇用費用の移転→労働の質の低下→潜在成長率の下押し、②需要面からみれば、雇用リスク・雇用費用の移転→（需要面）恒常所得の低下→需要の抑制、と需給双方から日本経済が長期的に下押し圧力を受ける「雇用を起点とする需給間の負の連鎖」が生じた。今後の課題は、企業の競争力を保ちつつ、雇用費用の軽減により、この連鎖を断つことであり、政府がその役割を果たす必要性が高まっている。

資料9 消費減速による経済成長の鈍化



(出所) 経済産業研究所『JIP データベース 2009』から作成

6. 積極的な雇用支援による円滑な雇用流動化がもたらされる

日本の経済成長と雇用創出のために、労働需要側では規制緩和などを通じた雇用の流動化、労働供給側では職業訓練など積極的な雇用支援策をともに実行しなければならない。これは、企業に対して競争力に基づいた雇用創出を促す。また、労働者に、①雇用時の職業訓練はより良い雇用環境を提供することにつながり、②失業時には高めた職業能力により円滑な就業を可能にする。

産業構造の転換に関しては、市場機能の活用と政府による経済成長の促進策との連携がもたらされる。生産性向上を実現するためには、(i) 経済成長の牽引役を担う高生産性産業への労働力の移動や (ii) 高い雇用吸収力の一方

で、生産性の低い内需型産業などの生産性の底上げが必要である。加えて、医療・介護・福祉関連産業など社会的需要のある産業では労働力確保を考慮する必要もある。すなわち、生産性の向上や労働力の産業間移転の円滑化の後押しとなるような、積極的な雇用支援策が政府にもとめられている。

すでに、政府は雇用費用を軽減させる役割を担っている。例えば、家計を対象とした雇用保険の教育訓練給付制度があげられる。これは雇用保険への加入が前提であり、未加入である非正規労働者は利用できなかった。そのため、教育訓練給付が受けられない非正規労働者と正規労働者の差が拡大し、それが賃金の差の拡大要因になることが懸念された。これに対し、企業を対象として、2005年度から教育訓練の実施に対する税額優遇措置である人材投資促進減税が導入された。これは非正規労働者も対象であり、幅広く職業訓練を行うインセンティブを企業に与えた。日本経済団体連合会によると中小企業の65.6%（複数回答中で最多回答）が「助成金や税制上の支援」をもとめており、人材投資促進減税はニーズにあった政策といえる。

こうした政策を足がかりに、今後もとめられるものとして、①雇用者を対象とした教育訓練給付や人材投資促進減税の拡大と、②失業者を対象とした訓練・生活支援給付制度や職業訓練を前提条件とした給付など雇用者・失業者の双方を対象とした積極的な支援策があげられる。

以上のようにデフレ脱却や成長戦略などによる雇用創出の後方支援のため、雇用を起点とした需給間の負の連鎖を断つ積極的な雇用支援策において、政府の役割はますます重要になっている。

<参考文献>

- 厚生労働省(2005)『労働経済の分析』(平成15年度)
- 経済企画庁(1999)『年次経済報告』(平成11年度)
- 経済企画庁(2000)『年次経済報告』(平成12年度)
- 労働政策研究・研修機構(2008)『データブック国際労働比較2008』労働政策研修・研究機構

すずき まさゆき (副主任エコノミスト)