

はじめに

「変革 (Change)」を合言葉にクリントン政権が発足したのは2年半前。就任当初から内政面での最優先課題とされてきた健保改革は、昨年末の議会期限切れによって実質的には失敗した。今年の「大統領経済報告」をみると、健保改革のトーンはかなり後退している。これに代わって同政権が「最も中心的な課題」(タイソン前CEA委員長)とする政策は学校教育と職業訓練への投資である(これについては同経済報告の第五章「技能と所得の改善」に詳しい)。その背景には、機会均等の精神に基づく「アメリカン・ドリーム」とはおおよそ裏腹に、80年代以降、国民の大半を占める中間層の生活水準が低下し、所得格差も一段と拡大しているという現実がある。

以下では、まず米国の教育・職業訓練政策について述べ、次に統計面を中心として政策の背景およびその要因となる労働市場の変化、そして企業の対応について整理する。

(1) クリントン政権の教育政策

米国における教育政策のフレームワーク作りは、80年代後半から国民的合意の下で引き継がれている。既にブッシュ前大統領は1989年9月に史上初の「教育サミット」を開催し、その後、教育の共通化と基準化に向けて六つの項目からなる

「全国教育目標」を設定した。しかし具体案となる「アメリカ2000」の教育改善策関連予算案が議会で否決されるなど諸政策の実施は不十分なまま今日に至っている。冷戦後、アメリカ国民の関心は一層内政面に向かっているが、次いで登場したクリントン大統領も質の高い労働力による高い生産性の実現は経済の活性化に欠かせない要件と捉えている。就任演説では「巨額の(財政)負債の削減」と共に「人と将来への投資拡大」を中心課題として掲げ人的資本への「教育投資」を主要政策に位置づけてきた。この2年間、同政権は教育・職業訓練政策の提案について超党派の支持を得ており「ゴール2000:アメリカ教育法」の法制化など基本的な骨格の形成に成功した(次ページ参照)。しかし、昨年の中選挙以降は共和党が議会の主導権を握り「ナショナル・サービス・プラン」や「学費貸与プラン」などの具体策実施では苦戦を強いられている。

現在は減税法案が議会の争点となっているが、今年1月に発表された予算教書によるとクリントン政権(民主党)案は中間層をターゲットとし、教育と貯蓄の促進などを目的とした次の3点から構成されている。

- ①13歳未満の子供一人当たり500ドルの税額控除(対象世帯:当初は調整後総所得6万ドル未満、その後7万5千ドル未満に拡大予定)
- ②教育と職業訓練への支出に関して上限1万ドルの所得控除(対象世帯:当初は調整後総所得10万ドル以下、その後12万ドル以下に拡大予定)

「生涯教育 (Lifelong learning)」を促進するためにこの2年間に制定・強化された法律
(以下、「1996会計年度米国予算教書」に記された内容から要約した)

○「ヘッド・スタート法 (Head Start Act)」

すべての子供が貧困による栄養不足などの理由から就学準備もできないということのないよう、低所得者層の3～5歳の子供に対しては教育面、健康面のサービス、そして食料補助などを提供することを定めている。

○「ゴール2000：アメリカ教育法 (Goals 2000：Educate America Act)」

10年間で次の8つの教育目標を達成することを定めている。

- ①すべて子供に就学準備を提供すること
- ②すべての生徒が主要学科で学力を向上すること
- ③数学と科学では米国の生徒が世界で最高の学力に達すること
- ④すべての学校が安全と秩序を持ち麻薬の無い学校となること
- ⑤高校生の卒業率を少なくとも90%以上に高めること
- ⑥すべての教師が次世紀に備えた教育の知識とスキルを身に付ける機会を与えられること
- ⑦親と教師の協力を進め親の学校教育への関与を高めること
- ⑧すべての成人が読み書きの能力を身に付け「生涯教育」を受けること

○「学校から職場への移行機会法 (School-to-Work Opportunities Act)」

若者が学校からキャリアとしての仕事あるいは次の教育または職業訓練に円滑に移行するために必要な知識と技能を得ることができるよう教育・訓練のシステムを構築するため、州、地方政府ならびに民間団体に対して連邦政府が資金面の援助をする。このシステムとは、例えば、①地域のニーズに沿って学問と職務知識を統合した新教育課程を創造すること、②高校とその後の1～2年の技術教育を結びつけること、③雇用者が信頼をもって若年者を採用できるよう「技能証明書」を発行することなど。

○「アメリカ学校改善法 (Improving America's School Act)」

第一に、低所得者層の子供の学力向上のための資金の提供。第二に、州と教育機関が教師やその管理者への集中的で質の高い訓練を援助することに対する資金の提供を定めている。その他ここでの主要な施策を挙げると、

- ①チャーター・スクール：親の選択範囲を広げ、実質的には連邦、州、地方政府の規制から離れて運営される新しいタイプの公立学校を推進するために設けられた州や学区への交付金
- ②教育のための技術：技術の革新的な利用により教育と職業訓練の達成度を高めるために州、学校、および民間セクターの間の協力関係を創造する事業
- ③安全で麻薬の無い学校と地域社会：州と学校が予算をより柔軟に使用できるよう麻薬使用防止と校内暴力削減のためのプログラムを再構築

○「学生ローン改革法 (Student Loan Reform Act)」

過去30年間発展してきた保証貸出プログラムを再構築し、連邦の直接学生貸出プログラムの段階的導入を定めている。新制度ではローンの貸出を連邦から直接学生や学校に対して行うことにより効率性が高められる。また借り手が所得に見合った金額で柔軟に返済していけるよう所得対応方式 (pay-as-you-go) という選択肢を設ける。

「生涯教育」関連の各法における予算案 (単位：百万ドル)

	1993年度実績	1995年度推定	1996年度予算案
ヘッド・スタート法	2,776	3,535	3,935
ゴール2000：アメリカ教育法	—	403	750
アメリカ学校改善法	6,686	8,081	8,794
アメリカ勤労者のG I ビル (退役軍人援護法)	12,426	13,186	14,202
合計	22,470	25,205	27,681
教育と職業訓練のための貸出	17,873	25,757	28,356

(注1) 期間は米国会計年度 (10月～翌年9月)

(注2) 項目は各法ごとのプログラムを括った予算額小計

(注3) 学校から職場への移行機会法による予算はアメリカ勤労者のG I ビルによる予算の項目に含まれる

(資料) 「米国1996会計年度予算教書」により作成

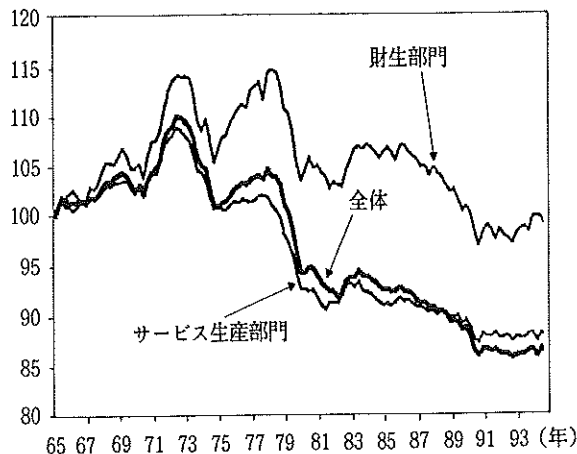
③調整後総所得の控除ができる個人退職勘定 (IRA) の対象を拡大 (対象世帯の所得上限を4万ドルから8万ドルへ拡大、その後10万ドルへ拡大予定。個人の場合は5万ドルへ、その後7万ドルへ。用途は教育費、医療費、介護費等に拡大)

(2) 低下するアメリカ国民の生活水準

現代のアメリカ国民の生活水準は親の世代と比べて低下していると言われる。特に80年代入りして以降はこの傾向が一段と鮮明になった。いまの勤労世代にとってマクロ経済的には最も良好なパフォーマンスを示したとみられる94年についても、雇用者の1週間当たりの収入は3.1%増と消費者物価の上昇をわずかに上回ったレベルにすぎず、実質的な賃金上昇は限られたものだった。

[図表1] は部門別にみた雇用者の1週間当たりの実質収入 (消費者物価指数で実質化) について1965年1-3月期の値を100とする指数で示したグラフである。これによると雇用者の実質収入は1965年から1970年頃まで上昇傾向で推移しており生活水準の上昇が窺えた。しかし70年代初期をピークとして90年代にかけては、全般的に低下傾向が続いている。全部門平均の値をみると実質収入はこの20年間で約2割低下した。その間、雇用構造の変化をみると全体では3510万人

[図表1] 週平均実質収入の推移
(1965年1-3月期=100)



(出所) 労働省統計より作成

の雇用が増加したが、その9割が相対的に賃金の低いサービス生産部門での増加 (3150万人) である。逆に製造業、建設業、鉱業を合わせた財生産部門の雇用者数はトータルで▲1220万人と大幅に減少している。

さらに生活水準の低下に絡んで「貧豊の差の拡がり」も長期的課題として指摘される。今回の景気循環においては景気が回復した後も全般的に「ミクロの不況感」が続いたが、この要因の一つとしてアメリカの中間所得層の所得減少が挙げられる。これは先般の中間選挙でもその不満がはっきりと現れたことから明らかだろう。雇用者全体の中間に位置する80%の層について1940年代以降の男性の賃金推移を階層別に示した表が[図表2]である。80年代には賃金格差が著しく拡大しているが、このうち上位グループの賃金は実質ベースでも上昇を維持した。一方、中位、下位グループの場合、実質賃金の伸びは70年代に入って急速に低下しており、80年代にはマイナスとなった。特に最下位グループの落ち込み幅は極めて大きく、さらに下位層では雇用率自体の落ち込みも際だっている。

[図表2] 賃金階層別の賃金上昇率と雇用率の推移

[賃金上昇率 (%)]

年	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90
下位11~20%層	31.5	27.8	19.2	-1.5	-16.9
21~40%	27.7	29.2	20.7	1.5	-11.6
41~60%	19.7	30.1	23.2	7.3	-7.2
61~80%	12.7	30.2	25.2	9.6	-2.4
上位81~90%	9.1	30.0	28.4	8.9	1.1
全体	19.4	29.7	24.1	5.0	-7.8

[雇用率 (%)]

年	1940	1950	1960	1970	1980	1990
下位1~20%層	68.9	84.4	81.8	84.9	77.1	75.9
21~40%	72.7	91.7	91.5	94.3	89.0	87.4
41~60%	85.8	93.4	95.3	95.5	92.6	91.8
61~80%	92.2	95.0	95.1	96.2	94.3	94.5
上位81~100%	94.7	95.1	96.0	96.0	94.9	95.2
全体	82.9	92.0	92.1	92.0	88.1	88.4

(出所) FRB NY「Economic Policy Review 1995.1」より作成

(3) 労働市場の変化

昨年8月、労働省のライシュ長官は、国民の所得格差拡大に関して「教育と技能がアメリカの労働者間で格差を拡げつつある基本的要素である」ことを指摘し、広く一般企業に対して新しいテクノロジーの労働者教育を求める声明を行った。高校中退者は依然として全体の雇用者数の10%台半ばを占めるが、最近の賃金の推移をみると1989年から92年の3年間に実質ベースで▲16%も下落しており、高卒以上での減少が▲6%台であることに比べて賃金格差は一段と拡大している（〔図表3〕参照）。昨年11月にニューヨーク連銀が開催した「80年代米国の賃金トレンド」と題する専門家会議の報告（「Economic Policy Review95年1月号」掲載）では、教育経験や技能レベルの差異と賃金格差の拡大に関する研究が詳しく紹介されている。以下では同報告を参考にして、その背景にある労働市場の変化を4つのポイントに整理する。

〔図表3〕 学歴別の賃金と雇用（1989-92年）

	実質時間当たり 収入の伸び	雇用構成比	
		1989年	1992年
高校中退者（12年以下）	-15.9%	18.2%	14.3%
高校卒（12年）	-6.4%	31.1%	34.2%
短大等卒（13~15年）	-6.8%	29.7%	28.2%
大卒以上（16年以上）	-6.9%	20.9%	23.4%
合計	-8.3%		

（注1）（）内は学校教育を受けた年数

（注2）データは年間200時間以上の労働者の賃金・給与

（注3）名目の収入額を消費者物価で実質化

（出所）〔図表2〕と同じ

①労働組合の組織率の低下

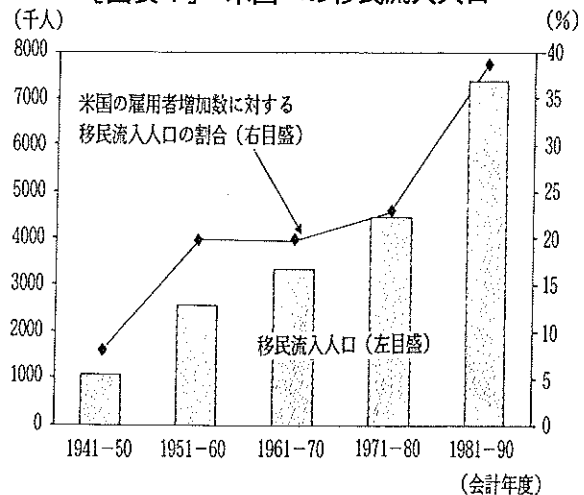
労働省の統計によると民間部門を中心に労働組合員の数は大幅に減少している。公的部門を含む全体では、正組合員として所属する労働者の割合は1973年の26%から1983年には20%、さらに94年は16%へと低下した。またこれに伴って大規模なストライキも70年代から比べると80年代

は3分の1程度、現在では7分の1程度に減少している。団体交渉は特に低賃金層の賃金を下支える効果が大きく、賃金分布で見ると下位に属する技能水準の低い労働者を支えてきたが、組合の凋落傾向はこうした下支え効果を失わせしめることとなり労働者の実質賃金の低下が進んでいる。

②移民流入の増加

ここ10数年の間に米国への移民流入人口は急速に拡大した（〔図表4〕参照）。特に近年は技能水準が低い移民が過去よりも多いと指摘される。また高校のドロップアウトに関する統計では、80年には高校をドロップアウトした労働者のうち移民の占める割合は13%であったが、90年にはこれが25%にまで達している。このため移民流入の影響は労働者の技能分布の変化を通じて国内の賃金構造の変化にまで及んでいると言われる。移民によるマクロ的効果に関する最近の研究によれば、80年から88年の間では高校中退者の賃金下落のうち3.3%相当分が移民流入に伴う未熟練労働者の大幅な増加によって引き起こされているという。

〔図表4〕 米国への移民流入人口

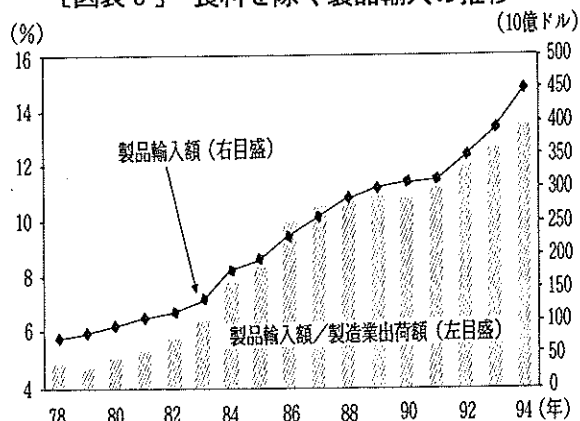


（出所）「Statistical Abstract of the United States 1994」より作成

③貿易赤字の拡大

80年代半ばには耐久財部門の貿易赤字がGDPの2.5%にまで拡大した。海外からの製品輸入は依然として増加を続けており、国内の製造業出荷額との比率でみた国内浸透度も増加傾向にある（〔図表5〕参照）。同様に発展途上国からの工業品輸入もこの10数年間拡大傾向にある。最先端産業など国際競争力が高い分野とは違って、生産性が低く国際競争力が低い分野で働く労働者の技能水準は相対的に低い。このため低価格製品の流入は国内の価格競争を通じてこれら労働者の賃金に対する下方圧力を強める。特に自動車、鉄鋼などの古くからある耐久財生産部門では単純作業の雇用が比較的多く存在する上に、組合の組織化も進んでいることから他のセクターの雇用者よりも相対的に高い賃金を受けてきた。このため輸入の増加から耐久財産業での雇用が失われ、他の比較的賃金が低いセクターへ移らざるを得ない労働者が増加していることも賃金格差の拡大を助長していると考えられる。

〔図表5〕 食料を除く製品輸入の推移



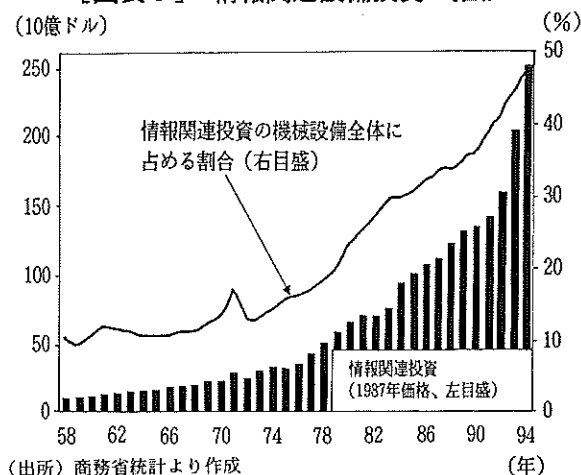
（注）食料を除く製品は、資本財、自動車および部品、消費財（食料除き）の合計
（出所）商務省統計より作成

④生産技術の革新

技術革新は賃金格差の拡大を説明する上で最も重要なファクターとされる。今回の景気回復局面では企業の積極的なリストラクチャリングから生産能力拡大よりも合理化投資が優先されてきた。コンピューターや他の新しい機械設備の導入

（〔図表6〕参照）によって労働代替はブルーカラーからホワイトカラーにまで広がっている。新技術の導入によって、適応力に欠ける労働者の雇用機会は減少し、より高い技能とより高い教育を持つ労働者への労働需要のシフトが進行していることが窺える。今年の「大統領経済報告」によれば、業務上コンピューターを使用する労働者の割合は84年から93年の間に25%から47%にまで増加し、コンピューターを使う労働者は、使用しない者よりも10～15%高い賃金を受けているという。また産業別に雇用者数の構成比をみると、技術集約度の低い（ローテク）製造業の雇用割合は40年には12.5%であったが90年には4.8%にまで減少している。一方、高い技能が必要とされる専門サービス等では90年は23.6%にまで上昇しており、構成比が逆転している（〔図表7〕参照）。

〔図表6〕 情報関連設備投資の推移



〔図表7〕 産業別の雇用者数構成比（%）

年	1940	1950	1960	1970	1980	1990
鉱業	2.9	2.2	1.5	1.2	1.5	0.9
建設業	6.2	7.2	7.2	6.7	6.7	6.8
製造業（ローテク）	12.5	10.0	9.7	7.5	6.2	4.8
“（一般）	13.0	16.1	17.9	17.1	15.3	12.5
“（ハイテク）	2.8	3.3	4.7	4.7	4.1	3.8
運輸業、公益事業	10.0	9.9	8.4	7.9	7.9	7.3
卸売業	3.9	4.7	4.4	5.0	5.1	4.8
小売業	18.1	16.6	14.1	13.0	12.1	12.5
専門サービス、金融業	9.4	9.8	12.4	15.4	19.1	23.6
教育、福祉	5.3	5.1	7.0	9.4	10.4	11.1
公共、その他サービス	15.9	13.9	12.8	12.1	11.6	11.9

（出所）FRB NY「Economic Policy Review 95.1」より作成

(4) 企業の対応

労働市場では技能水準を巡って需給にミスマッチが生じているが、企業側でも従業員の職務能力向上には強い関心が窺える。今年の3月に米国教育局から発表された「全国経営者調査」によると、3年前と比較すれば過半の企業で従業員の職務に要求される技能レベルが上昇している（上昇と回答した経営者は57%）。また従業員の能力評価について、経営者が回答した「仕事に必要な能力を備えた従業員の割合」は平均80%。さらに経営者の32%はこれを75%以下と回答している。企業研修については全体の81%が会社のフォーマルな制度として実施しており、従業員が50人未満の企業でも75%が実施している。しかし研修プログラムの内容については、「機械、器具の安全な使用」、「チーム・ワークと問題処理能力の向上」、「販売と顧客サービス」、「コンピューターおよび他の新設備の使用」など、職務に直結した項目が主な内容として挙げられている。研修での外部機関の利用に関しても、「設備の供給元や納入業者」における研修は50%の企業が利用しているものの、その他「民間コンサルタント」や「大学」等を利用する企業は3割程度かそれを下回る水準となっている。

タフツ大学のリンチ教授は、中小企業にとっては研修コストが相対的に高くつくことや、米国企業の場合は一般に雇用者のターンオーバーも高いことなどから、職業固有の技術研修を除いて企業の労働者教育は定着しづらいことを指摘している。また他国の例を参考にすると、学校あるいは研修機関を利用して教育・研修プログラムが効果的に実施されているケースでは、「労使双方の費用負担」、「技能検定制度」、および「労働者の経営参加」という3つの特徴がみられるという。

おわりに

米国企業は国際競争力の面で自信を回復してきている。米国の競争力委員会が昨年9月に発表した国内技術の競争力に関する報告によれば、米国企業はコンピューター・ディスプレイ等に関する3つの技術を除いてあらゆる分野で3年前の調査結果を維持あるいは改善している。特に「製造工程の設計」や、「研究と設計と製造に関する調整」、「総合的な経営の質」といった分野の進展は目覚ましく、結果として生産技術の向上や品質の改善に成功したという。このため、今後も情報革命に適応した技能を持つ労働者の需要は着実に拡大していくことが予想されよう。MITのブランチャード教授によれば、高度技能に対する需要不足がこのまま増え続ければ、全体では失業の上昇につながる可能性があるという。また賃金格差の拡がりとともに、それを補うために必要な所得移転の規模は政策的に実行可能なレベルを超えることも予想され、技能に対する需要の伸びを埋め合わせるにはそれに足る供給面での積極的な対応が重要であるとの見方を示している。

経済のグローバル化、技術革新、情報インフラの蓄積が進んで、技能格差、賃金格差が新たな雇用問題として浮上している。この対策に失敗すれば所得分配はさらに悪化するであろうし、高度技能分野では労働コスト上昇を招きかねない。さらに全体として失業率も上昇する懸念がある。

現在、労働コストは落ち着いて推移しており物価水準も非常に安定している。昨年の米国経済は力強い成長を示し、労働生産性の上昇に関する論議が衆目を集めた。確かに企業の積極的な投資から資本装備率は上昇しているだろうが、生産性の概念は中長期的な課題で短期的な事象では判断できない。生産技術の革新に人的資本の向上が伴って社会全体としてそれを吸収するまでには時間がかかろう。本稿の冒頭で触れた米国の教育・職業訓練政策の動向はこの点で十分、注目に値する。