

平成13年9月27日

ESRI - 経済政策フォーラム講演要旨  
「労働市場のセーフティネットについて」  
清家篤（慶応義塾大学）

〔 〕雇用の現況判断

長期的に振り返ってみると、日本の失業率は高度成長期には1%台というきわめて低い水準であった。第一次石油危機を契機に失業率は2%にジャンプしたが、他の先進国が軒並み10%前後の高失業率を経験したのに対し、バブル崩壊後1994年まで、20年ちかくにわたって2%台を維持してきた。しかし1994年末に3%の大台を越えてからは一気に上昇し、図1に見るように、1997年から1998年にかけては1ポイントの上昇という、石油危機からバブル崩壊までの上昇分を1年で達成してしまったのである。

その後しばらく経済の小康状態に対応して失業率も4.6%～4.8%の水準に2年以上はりついたままであったが、ここへきて再び上昇を始め、2001年7月には5%の大台に乗せた。労働市場指標として失業よりも早く動く有効求人倍率や製造業の所定外労働時間は、図2にあるように昨年夏から本年初めにかけて下降過程に入っており、遅行指標である失業率もこれからさらに悪化すると予想される。

とくにこのところ若年層中心に自発的失業者も増える傾向にあり、厚生労働省によると、この7月の失業率5%のうち、3.9%は摩擦的失業である。このように失業率が底上げされているところに、企業の雇用調整や倒産などによる非自発的失業が上乘せされると、失業率は急速に悪化する危険性もある。とくに、図3に見られるように、かつて石油危機後の調整期にはきわめて柔軟に変化した春闘賃上げ率も、バブル崩壊後はかならずしも十分には調整されてきているとはいえない。デフレ傾向の進行する中で、名目賃金の調整が進まない、とくに春闘の対象になるような常用労働者の雇用削減はさらに進行するおそれがある。

〔 〕雇用政策のありかた

こうした失業増にたいしてどのような対策を構ずるべきであろうか。まず再確認しておかなければならないのは、雇用は生産からの派生需要であるということである。すなわち、企業の仕事は人を雇うことではない。企業はモノやサービスを市場で売って利益を得ることを目的としており、そのモノやサービスを生産するために人を雇う。モノやサービスの生産が減っているときにどんなに頼まれても企業は雇用を増やせないわけだ。その意味で、失業対策の本道は生産活動を回復させるためのマクロ金融・財政政策であり、狭義の雇用政策にできることは限られている。

そのような限定をつけたうえで、雇用政策にいま求められていることを考えてみよう。そのポイントは政策の重点を雇用者のための雇用政策から失業者のための雇用政策に移す

ということである。失業者のためのいわゆるセーフティーネットを構築するということだ。この失業者へのセーフティーネットは大きく分けると二つある。

ひとつは失業したときの生活を維持するための所得保障である。具体的には雇用保険から支給される失業給付だ。失業者にとってなによりの安心はこの失業給付で生活を維持できるということである。

もうひとつは失業したときにできるだけ早く再就職できるような条件を整えることである。そのためには、再就職を阻害している制度的要因を除去すること、あるいは再就職のための能力再訓練などをうける機会を保障するということが必要だ。また、企業ができるだけ人を雇いやすい環境を作るという意味で規制の緩和も有効であろう。

失業者のためのセーフティーネットを充実させるということは、万一失業しても大丈夫だということで、現在は雇われている雇用者の安心にもなる。以下の本稿では、失業者のための雇用政策を考えるために、失業中の生活をささえる失業給付、再就職を阻害している年齢障壁、再就職のための能力開発、そして雇用の規制緩和について論点を整理しよう。

#### 〔 〕失業給付について

失業給付については、その給付期間を延長すべきかどうかについて賛否両論あった。最終的には、その期間を延長する方向で政策改訂が行なわれようとしているようであるけれども、賛成である。実際に、長期失業者は増えているからである。

表1は「労働力調査特別調査」の2月調査からとった失業者に占める一年以上の長期失業者の割合を、過去10年間について見たものである。1992年2月に15%程度であった長期失業者の割合は、本年2月の調査では26%を超え、失業者全体の4分の1以上になっている。

現在の雇用保険制度では、失業給付は最長でも330日しか支給されず、しかもこれは45歳～59歳で雇用保険に20年以上加入した会社都合退職者の場合である。これ以外の場合には、失業給付の支給期間はもっと短い。いずれにしても1年は330日以上であるから、1年以上の失業者は失業保険の対象外となってしまう。

失業給付期間の延長についてはいわゆるモラルハザードの問題が指摘される。雇用保険給付に限らず、公的年金給付など公的制度の受給資格のある個人が、その制度の中で最大の利益を得るように合理的な行動をするのは当然であり、給付額よりも低い賃金しか提示されない失業者が再就職しないとしても不思議ではない。

しかし表2に見られるように、失業給付の実人員は、失業者の急増しはじめた1995年の82万5000人にたいして2000年の103万8000人といった増加であり、被保険者と受給者の合計に占める受給者の割合を示す基本受給率でも、1995年の2.4%から2000年の3.1%への増加と、失業者数の伸びや、上述の長期失業者の比率上昇に比べればずっとマイルドな上昇にとどまっている。また、失業給付が必ずしも失業期間を伸ばすとは限らないことを示す小原(2000)などの実証分析結果もある。

むしろ問題は支給期間よりも退職時の賃金に対する給付水準の代替率であろう。八代(2001)が指摘するように日本の急傾斜な年功賃金のもとでは、中年期の長期勤続者の賃金は、その人がその時点で他社に勤続ゼロ年で雇われるときにもらえる賃金よりもかなり高くなっており(図4)退職時の賃金の6~8割の失業給付では、他社に雇われたときの賃金よりも高くなってしまう場合もありうる。従って、失業給付の水準と市場賃金との乖離についてはこれを是正するように、給付水準を抑制していく必要はあるかもしれない。ただし中年期の年功賃金が高くなっているのは、それで住宅ローンや子弟の教育費もまなかうという社会制度を反映したものであるから、失業給付を年功賃金ではなく市場賃金に合わせて抑制する場合には、住宅ローンや教育費については、別途金融支援や奨学金制度等で援助するようにしなければならないだろう。

いずれにしても、1年以上失業している人に関しては、現在の失業給付期間を延長しなければ生活保障ができないわけであり、長期失業者の増加に対応した失業給付の期間延長は不可欠であろう。モラルハザードについては、上述のような給付水準の調整や、後述する職業訓練などとの組合せで対処すればよい。少なくとも生活に困っている失業者の増加を見ながら、まずモラルハザードを議論するというのは、セーフティーネットを整備するといっている政府のとるべき態度ではないだろう。

なおここで述べたように、失業給付をきちんと支給することでセーフティーネットにしようという政策に対しては、それが失業保険料を上昇させて可処分所得を減らすことになるため、ただでさえ不振の消費のさらなる後退を招くという議論がある。しかし失業保険制度が無ければ失業リスク上昇にそなえて個人は自ら貯蓄を増やさねばならず、将来不安が消費減退(貯蓄増加)に寄与していることを考えれば、雇用保険制度の充実によって将来のリスクに対する不安を軽減することが消費にプラスとなりうるということも忘れてはならない。いずれにしても、失業というリスクに備える保険の保険料がリスクの高まっている時期に上昇するのは当然であり、労使が保険料引き上げを忌避するとすれば、それは制度本来の趣旨を理解しないものといわざるをえない。

#### [ ] 年齢障壁除去の必要

失業者の再就職を阻んでいる要因のうち、とくに中高年の失業者にとって最も深刻なのが、募集・採用における年齢制限の問題である。すでに清家(2001)に示したけれども改めて整理しておこう。表3は有効求人倍率を年齢別に見たものであるが、45歳を境に有効求人倍率および求人そのものが、それ以前の年齢階層に比べて半分程度に低下する。

表4は企業が募集・採用においてつけている年齢制限の実態を新聞の求人広告からみたものである。まず年齢制限の有無について見ると、一般紙・経済紙ではほぼ8割の求人広告に年齢制限がついている。また求人年齢制限のある場合について年齢分布を見て見ると一般紙では、35歳までというのがもっとも多く、ついで30歳までと40歳までがほぼ同率である。45歳までの求人である全体の3分の2ちかくとなり、45歳以上の求人は少ない。

経済紙では上限年齢の設定はさらにいくぶん若い年齢層に偏り、35歳までというのがもっとも多いところは一般紙と同じであるが30歳まで、35歳まで、40歳までをあわせると全体の8割に達する。また、一般紙、経済紙ともに、正社員募集のケースの方が年齢制限は若い層に偏る傾向も見られる。いずれにしても、一般紙、経済紙の求人広告にみられる年齢制限は45～49歳層を境に求人倍率が減る職業安定業務統計と似通った傾向を示しているといえる。

このように政府の業務統計や新聞広告などから見ても、中高年の求人にかんする年齢制限の存在ははっきりしている。とくに40歳台くらいからの者にとって、この年齢制限は求職の機会をきわめて限定するものとなる。結果としてとくに中高年失業者の再就職機会が困難になる。このことは図5から明らかである。

図5は2000年8月に実施された総務庁統計局の「労働力調査特別調査」における、失業者に対する再就職できない理由を聞いたものである。35歳以上の年齢階層ではいずれも再就職できない理由のトップは「求人の年齢と自分の年齢とがあわない」である。とくに45歳以上の年齢層になると、45～54歳では4割ちかく、55～64歳では5割、65歳以上では6割がこの理由をあげている。中高年では年齢が再就職できない理由としてダントツのトップとなっているわけだ。

さらに図6はこの年齢制限が中高年失業者の失業期間に無視できない影響を与えていることを示すものである。35～44歳、45～54歳、55～64歳、65歳以上の失業者で年齢が理由で再就職できないのはそれぞれ19.5%、39.2%、50.0%、60%であるが、このうち失業期間1年以上の失業者に限ってみると、その比率はそれぞれ33.3%、50%、52.9%、67.7%とより高い比率となる。中高年のしかも失業期間の長いものに求人の年齢制限の影響はより顕著に出ているといえる。

いわゆるミスマッチの原因となる要因のうち、賃金や能力のミスマッチについては、個人の側で希望賃金を下げるといった妥協をしたり、あるいは再訓練プログラムを受講するといった努力をすることは可能である。しかし年齢は個人の妥協、努力では如何ともし難い問題であり、年齢制限にかかわる問題は政策的に解決するほかはない。

政府は2001年10月から、募集・採用における年齢制限をできるだけつけないよう企業に努力義務を課すとしている。しかしその際の指針として、定年制度がある企業では定年まで間が無いような年齢であれば、あるいは賃金が年功的に決まるようになっていて、年齢の高い人を安い賃金で雇おうとすると給与規定を変更しなくてはならないような場合であれば、募集・採用に年齢制限をつけてもよいとしている。こうした条項を拡大解釈されると、定年退職制度と年功賃金制度のある企業では相変わらず年齢制限をつけてもよいことになってしまうので、その運用はできるだけ厳格にすべきである。

政府はこれまで中高年雇用対策として中高年を雇用した企業に助成金を与えるといった政策をとってきた。しかしこれは市場の均衡を乱すものである。雇用のパイ一定の下で特定年齢層の雇用を優遇すれば、助成の対象となる年齢層の雇用を増やす代わりに、対象外

の雇用は減らされるかもしれないからだ。このような年齢を基準とした雇用助成によって市場決定に介入するよりも、年齢差別を禁止するというかたちで市場ルールを厳正化することこそ政府の仕事ではないだろうか。

#### 〔 〕能力開発

失業者の再就職促進のためにもうひとつ重要なのは、能力開発、とくに再訓練のプログラムを充実することである。先進各国の例を見ても、歴史的には1960年代のアメリカにおけるマンパワー政策から1990年代イギリスにおけるニュー・ニューディール政策まで、能力開発をメインテーマにした雇用政策は数多い。日本でも現在の与党三党が提案しようとしている雇用対策の柱の一つは、失業給付の給付期間を延長し、その延長期間については職業訓練を義務づけるというものである。

問題はその職業訓練プログラムの量と質をどう確保するかである。失業者に職業訓練を義務付けて失業給付の延長を認めるといっても、職業訓練機会そのものに量的制約があれば、給付延長を受けられる人は限られてしまう。また、失業者の受講できる再訓練プログラムが、産業界のニーズに合わないものであれば、かりに訓練を受けられたとしても再就職には直結しない。失業者のための職業訓練プログラムの量を確保し、また本当に役に立つプログラムを増やすような方策を講じなければならない。

厚生労働省の平成12年度公共職業訓練実績によると、離職者教育といわれる失業者向けのプログラムを24万人が受講している。このうち20万人が国（雇用・能力開発機構）で4万人が都道府県である。しかしこれから失業者の増加や与党三党案にある給付延長の対象者増を考えると、この人数はかなり増やしていかなければならないだろう。

また、上述の24万人の訓練実績のうち、17万人は民間等への委託訓練となっている。これからプログラムを量的に拡大するとすれば、民間の専門学校、専修学校などへの委託に加え、民間企業が実施する訓練プログラムなどへの拡大もいっそう促進していかなければならないだろう。

次に職業訓練の質はどのように確保すべきだろうか。これもまた民間プログラムによって高めていくことが望ましい。

実はこのことは、職業訓練の費用援助の方法にもかかわってくる。もし民間のプログラムの費用をすべて助成金でまかなおうとすると、どの民間プログラムを対象とすべきかは政府が判断しなければならない。ちなみに現在在職者向けに実施されている上限30万円までの教育訓練給付金も、それによって受講料等を助成されるプログラムを政府（厚生労働省）が認定するかたちになっている。

しかしもしこの訓練費用援助が、貸付けのかたちでなされたらどうだろう。個人はあとでその費用を返済するわけであるから、真に役に立つ（再就職に役立つ、高収入につながる）プログラムを真剣に選択するはずだ。もそうした中で、役に立たないプログラムは選択されずに淘汰され、本当に能力開発に役立つプログラムは発展成長していく。他のサー

ビスと同様、どの訓練サービスが良いものであるかは、政府が決めるよりも市場決定に委ねたほうが良いはずだ。

しかも貸付けならば、より多額の資金援助をすることも可能になる。ホワイトカラー失業者の大学院教育といったことも支援対象になりうるだろう。もちろん貸付の場合は回収コストがかかるから、その効率を高めるためにも社会保険番号等の整備などを同時に進めることも重要である。

#### 〔 〕雇用の規制緩和

最後に雇用の規制緩和について整理しておこう。失業者ができるだけ早く再就職できるための条件のひとつは雇用情報の充実である。この点では民間職業紹介にかんする規制緩和が重要である。

求人・求職情報について、かつては国家独占として、大学等一部例外を除き民間の職業紹介は禁止されていた。これが規制緩和の一環で認められるようになった。とくにホワイトカラーの専門職や経営管理層などの職業紹介については、より深い情報や手間のかかるマッチング・プロセスが必要となるから、民間の職業紹介ビジネスの効用は大きい。問題は、そのようにコストのかかる職業紹介の料金に関して、求職者からは料金をとれないといった規制がまだ残っていることである。

高度なマッチング・サービスのコストを賄うためにも、また求職者がエージェントである職業紹介企業に対し顧客としての交渉力を確保するためにも、求職者が料金を払えるようにすべきである。ILOも求職者の利益になる場合には求職者から料金をとることを認めており、日本でも現在、モデルや芸能人などについてはこれを認めている。この範囲を、一定水準以上の賃金の経営管理職層、専門職層にまで拡大することが望ましいと考えられる。

さらに失業者にとってできるだけ多くの求人機会があることが好ましいという点から、雇用の多様化を促進するような規制緩和も必要である。不況時にフルタイムの常用雇用者を増やすことはできなくても、非常用労働者ならば雇おうする企業はありうるからである。この点で、労働者派遣事業や、有期雇用契約にかんする規制緩和が重要な意味を持つてくる。

労働者派遣事業の規制にかんしては、可能業務を列挙するポジティブ・リスト方式から、禁止業務のみを列挙するネガティブ・リスト方式に変更され、可能な業務の範囲は大幅に拡大した。しかしこの変更時に、あたりに可能となった業務（すなわち以前から認められていた業務以外については、派遣期間が1年に限定されてしまった。これは雇う企業にとっては使いづらい、働く派遣労働者にとっては働きづらい規制となっている。少なくともこれを従来から認められていた業務並みの3年に延長すべきである。

有期雇用契約について、従来は長期拘束労働などを防ぐ目的で、期間の定めのない契約が1年未満の契約だけが認められていた。これが労働基準法改正によって60歳以上の高

齡者と、高度な専門能力を有する専門化に限って3年まで認められるようになったが、3年以上への期間延長や、博士号所持者等の狭い条件をつけている専門家の範囲をもっと拡大してほしいという要望は多い。期間については、民法の定める上限である5年まで延長し、また専門家の範囲も、通常企業内で専門職と考えられている範囲くらいまで拡大してよいのではないかと考えられる。

なおこのような方向で雇用の多様化を進めた場合、現在はフルタイム常用労働者を主体に設計されている社会保険制度が空洞化する恐れがある。そうしたことを防止するためにも、社会保険への加入は、(労働者性を担保するための最低労働時間や、標準報酬月額の下限は設けるとしても)、雇用形態の別によらず一律に行うようすべきである。雇用の規制緩和と社会保険の規制・強制強化は同時並行的に進めなければならないだろう。

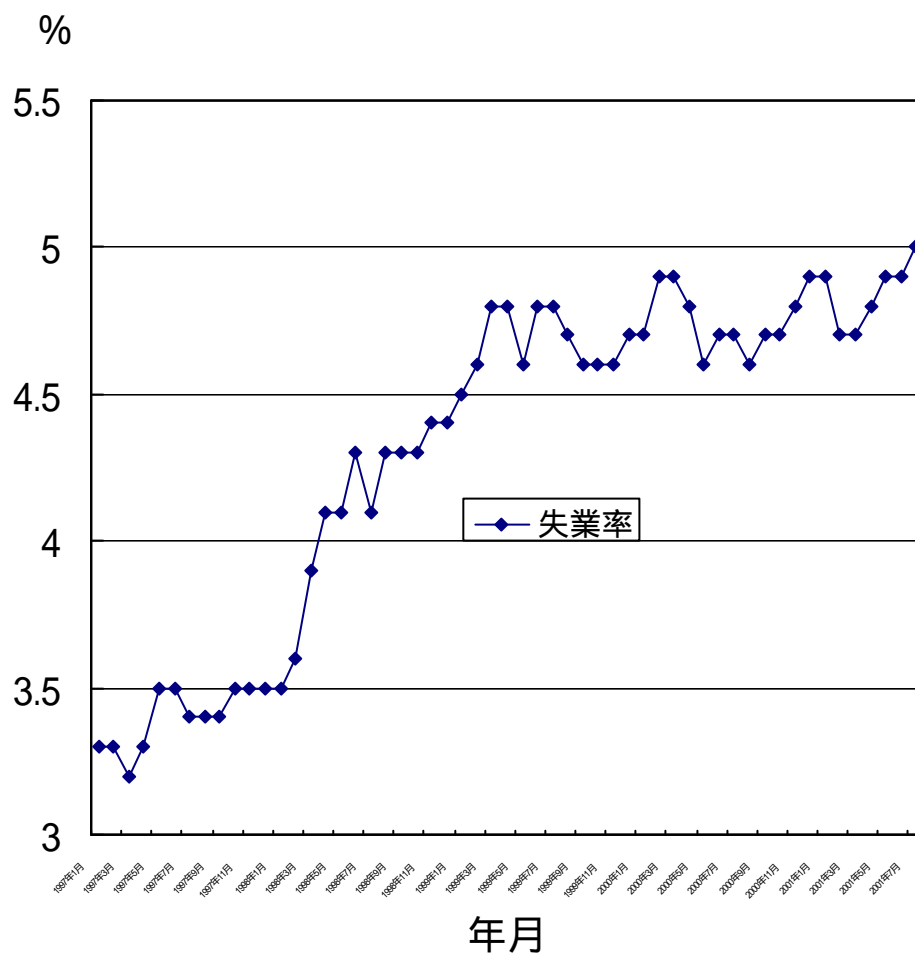
〔参考文献〕

小原美紀(2000)「失業給付は失業を長期化させるか？」『季刊社会保障研究』Vol.36, No.3。

清家篤(2001)「年齢差別禁止の経済分析」『日本労働研究雑誌』No.487。

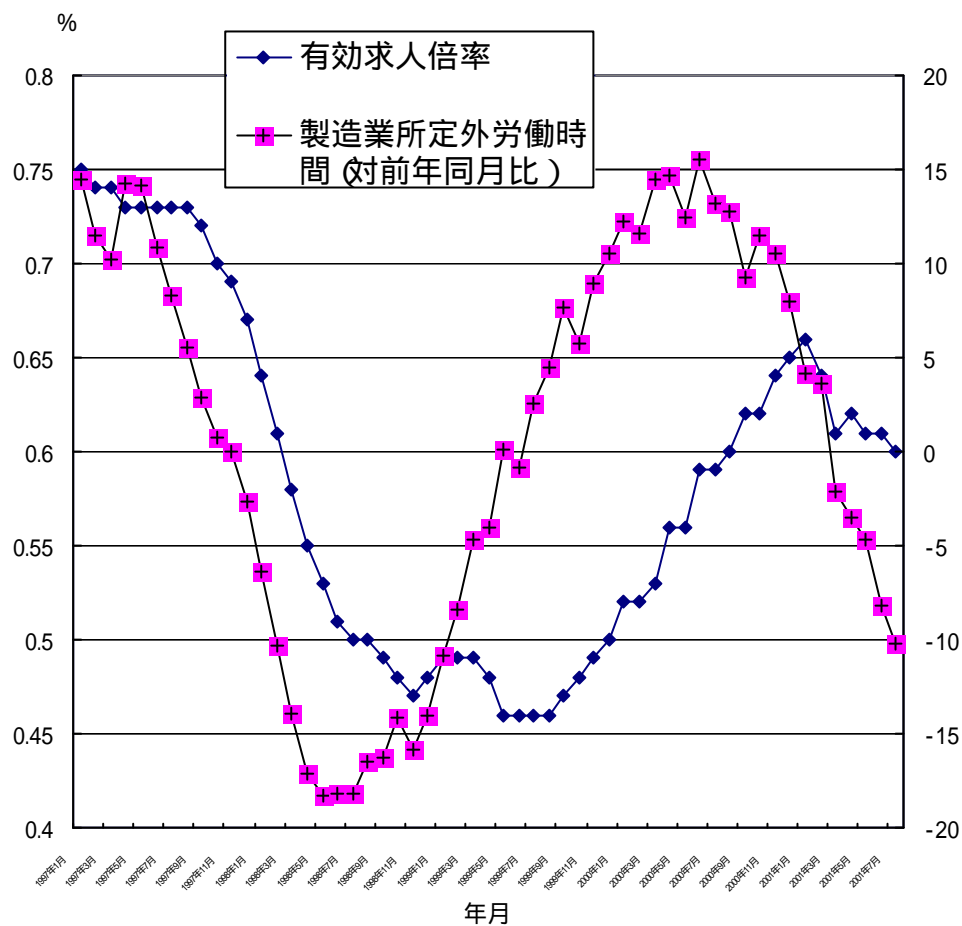
八代尚宏(2001)「雇用保険制度の再検討」猪木・大竹編『雇用政策の経済分析』東大出版。

〔図1〕失業率の動き

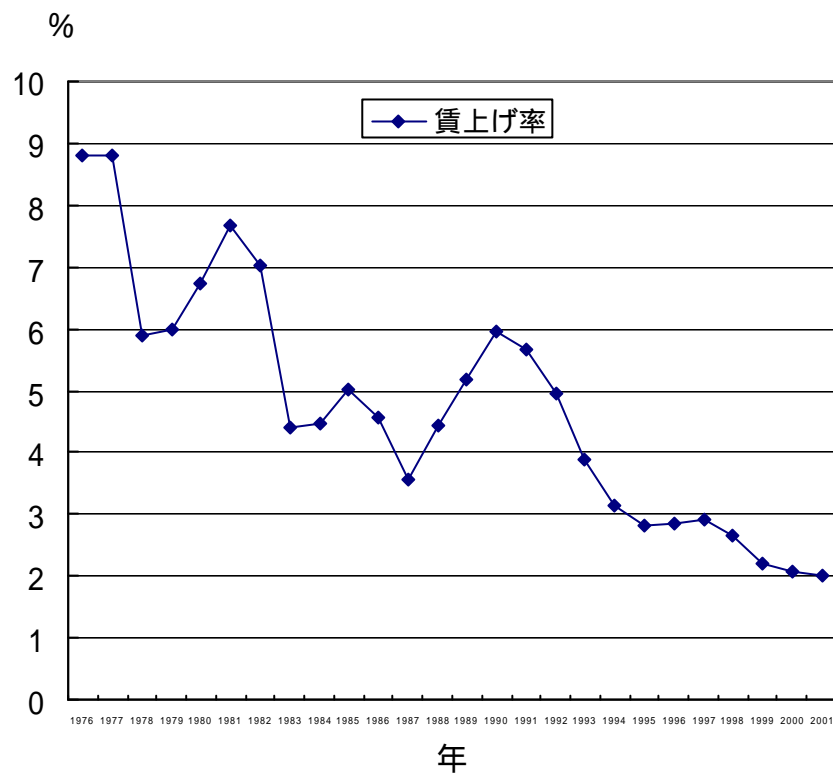


(資料出所) 総務省統計局「労働力調査」。

〔 図 2 〕 有効求人倍率、所定外労働時間の動き



〔図3〕春闘賃上げ率の動き



(資料出所) 厚生労働省調べ。

〔表1〕長期失業者の趨勢

%

年	全失業者に占める失業期間1年以上の失業者の割合	非自発的失業に占める失業期間1年以上の失業者の割合
1992	15.3	17.2
1993	15.3	14
1994	16.5	14.3
1995	18.1	15.8
1996	19.6	19.7
1997	20.7	19.4
1998	20.7	21.8
1999	22.7	19.6
2000	24.8	23.3
2001	26.4	21.6

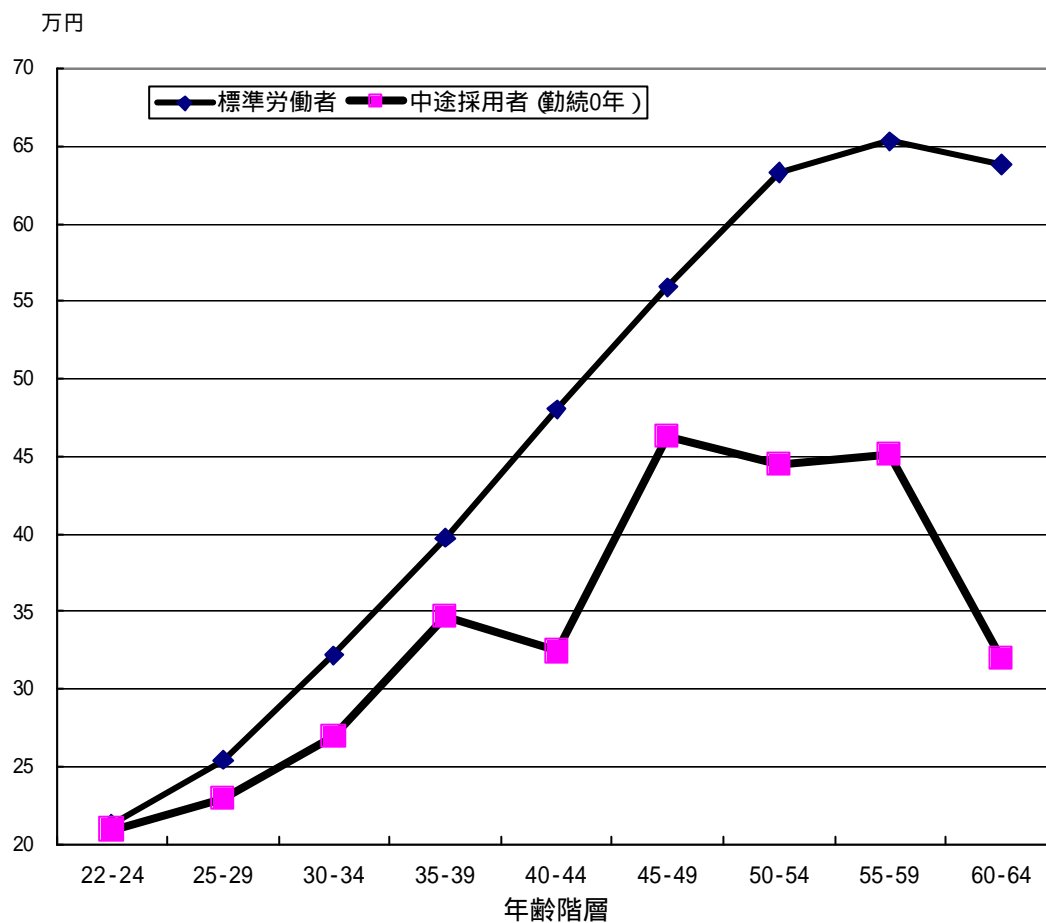
(資料出所) 総務省統計局「労働力調査特別調査」毎年2月版。

〔表2〕失業者実人員数、基本受給率の動き

年	受給者実人員(千人)	基本受給率(%)
1992	544	1.7
1993	667	2
1994	773	2.3
1995	825	2.4
1996	842	2.5
1997	874	2.6
1998	1021	3
1999	1073	3.2
2000	1038	3.1

(資料出所) 厚生労働省「雇用保険事業月報」。

〔図4〕企業内の年功賃金と市場賃金のギャップ



(資料出所) 八代(2001)

〔表3〕年齢別有効求人倍率

単位：倍  
下段：求人数

年齢階層	2000年7月	2000年8月	2000年9月
19歳以下	1.75	2.01	2.21
	97,161	104,950	112,306
20-24歳	0.72	0.79	0.85
	212,223	228,910	242,541
25-29歳	0.62	0.67	0.72
	239,041	257,753	272,565
30-34歳	0.86	0.92	0.97
	224,022	241,162	255,388
35-39歳	1.03	1.11	1.15
	182,135	195,772	207,966
40-44歳	0.89	0.97	1.02
	135,243	144,736	154,600
45-49歳	0.47	0.5	0.55
	93,833	100,189	107,380
50-54歳	0.27	0.29	0.31
	63,995	68,071	73,173
55-59歳	0.15	0.16	0.18
	40,124	42,611	45,747
60-64歳	0.07	0.07	0.08
	26,384	27,780	29,652
65歳以上	0.19	0.21	0.23
	8,512	8,844	9,449
年齢計	0.54	0.58	0.63
	1,322,673	1,420,778	1,510,767

(資料出所) 厚生労働省「一般職業紹介状況」

〔表４〕新聞求人広告にみる年齢制限

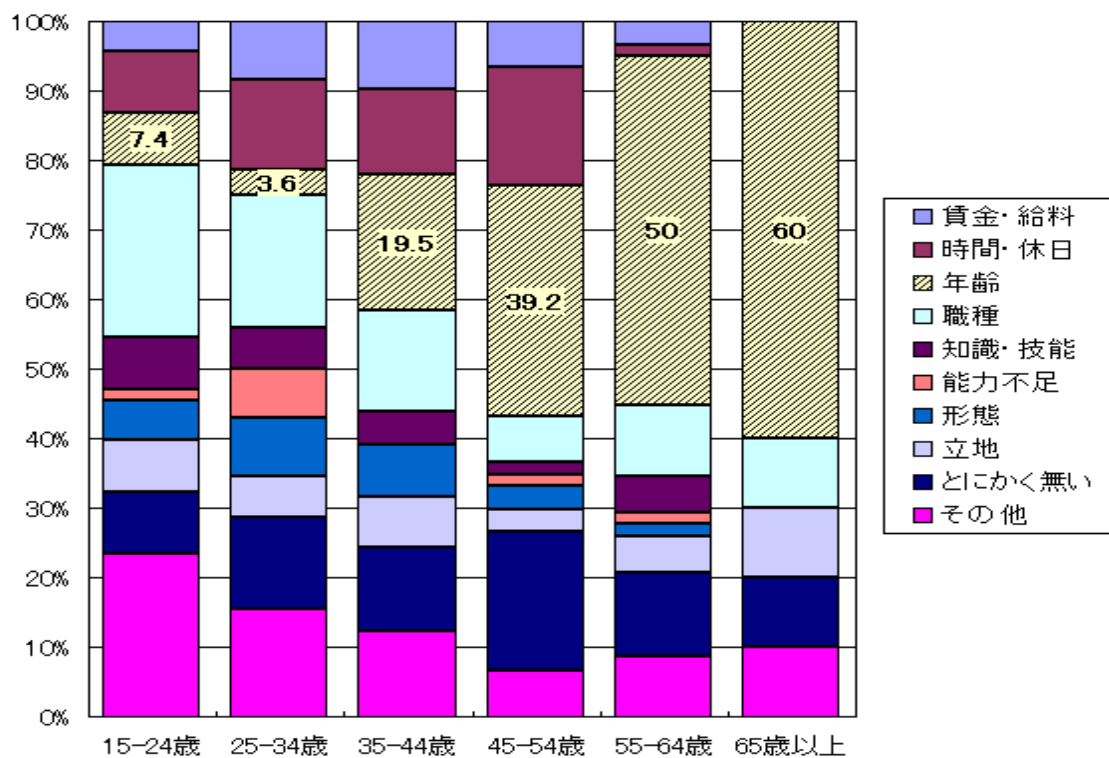
年齢制限の有 無と上限年齢	一般紙			経済紙			夕刊紙			スポーツ紙		
	全体	正社員	非正社員	全体	正社員	非正社員	全体	正社員	非正社員	全体	正社員	非正社員
年齢制限無	22.5	21.8	24.3	17.5	15.9	23.6	58	57.1	58.3	45.3	19.4	48.5
年齢制限有	77.5	78.2	75.7	82.5	84.1	76.4	42	42.9	41.7	54.7	80.7	51.5
30歳まで	15.6	17.4	10.4	27	27.2	26.2	0	0	0	53.6	40	56.2
35歳まで	20.5	21.3	18.3	36.9	38.3	31	0	0	0	27.6	32	26.74
40歳まで	16.9	16.1	19.1	23.9	24.4	21.4	15	0	20	11.4	14	10.47
45歳まで	11.8	10.2	16.5	8.6	9.4	4.8	0	0	0	4.84	14	3.1
50歳まで	11.1	12.6	7	0.5	0	2.4	7.7	33.3	0	0.97	0	1.16
55歳まで	12	11.7	13	0.5	1	0	23	66.7	10	0	0	0
60歳まで	6.9	6.3	8.7	0.9	0	4.8	15	0	20	1.3	0	1.55
65歳まで	5.1	4.5	7	0.4	0	9.5	39	0	50	0.65	0	0.78

(表注) 一般紙は2000年7月23日(日)、8月27日(日)の読売新聞、朝日新聞、毎日新聞、経済紙は同日の日本経済新聞、夕刊紙は日刊ゲンダイと東京スポーツで2000年7月21日〔金〕と8月25日〔金〕発売の7月22日号、8月26日号でとった。

(資料出所) 清家(2001)。

〔図5〕年齢別の仕事に就けない理由

2000年8月



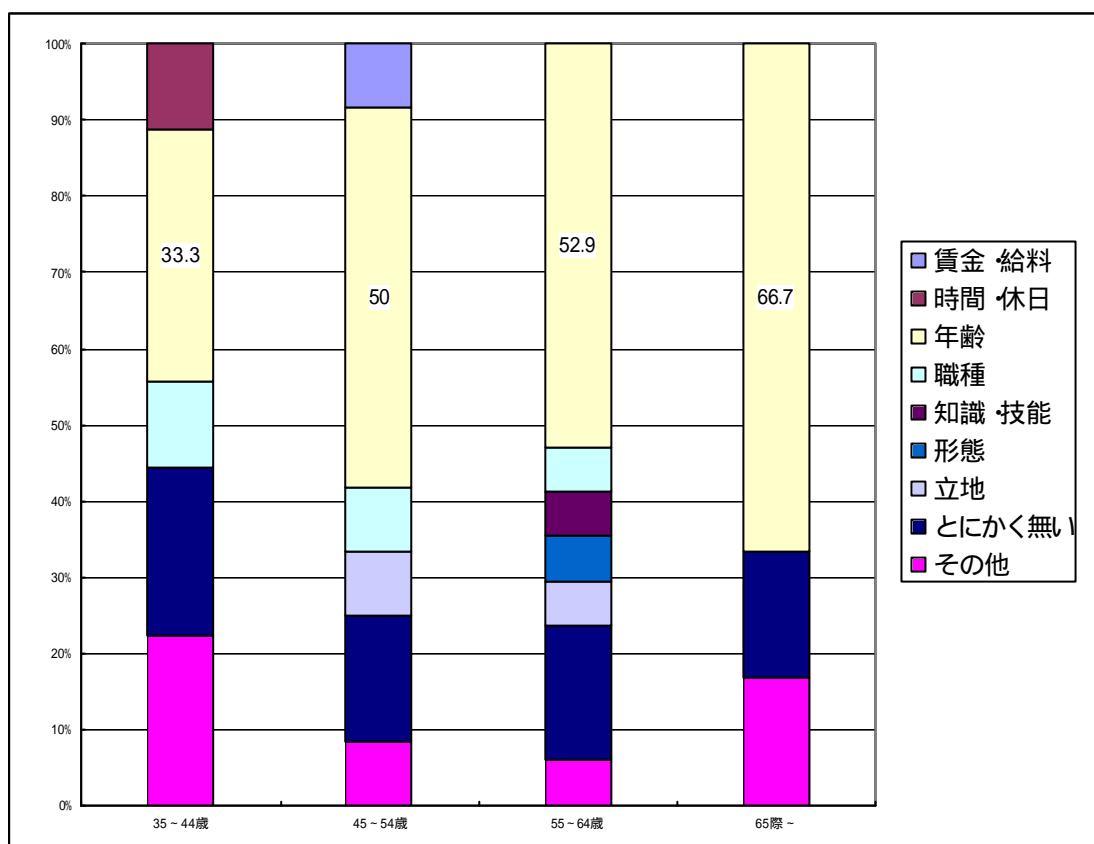
(参考)

賃金・給料:	賃金・時間が希望とあわない
時間・休日:	勤務時間・休日などが希望とあわない
年齢:	求人者の年齢と自分の年齢があわない
職種:	希望する種類の仕事がない
知識・技能:	自分の知識や技能をいかせる仕事がない
能力不足:	求人者の技術水準が高いなど自分の技術や技能にあう仕事がない
形態:	正社員・パート・アルバイトなど希望するかたちの仕事がない
立地:	近くに仕事がない
とにかく無い	条件にこだわっていないがとにかく仕事がない
その他:	その他

(資料出所) 総務省統計局「労働力調査特別調査」(2000年8月)

〔図6〕年齢別の仕事に就けない理由（1年以上の長期失業者）

2000年8月



（注）図中の数値は1年以上失業中の失業者のなかで「求人年齢と自分の年齢が合わない」ために次の仕事を見つけられない者の割合。

（資料出所）図5に同じ。