

労働者とセーフティ・ネット

東京学芸大学助教授
小塩 隆士



はじめに

企業による大規模なリストラの進展とかつてない高失業、雇用流動化の高まりやそれを促すような労働市場の規制緩和が進む中で、雇用不安は依然として払拭されていない。しかも、少子高齢化の進展は日本の企業経営や雇用システムを大きく揺るがすものと予想されている。労働者をめぐる経済環境は大きく変化している。こうした中で、今年の4月に雇用保険法が改正された。

ここでは、この改正雇用保険法を取り上げながら、労働者をめぐるセーフティ・ネットのあり方を考えることにしよう。前半では、まずセーフティ・ネットという仕組みの意義を簡単に整理する(第1節)。そして、今回の雇用保険法の改正が、労働者にとってのセーフティ・ネットという観点から見てどのような意義と問題点を持っているかを検討する(第2節)。後半では、今後のセーフティ・ネットのあり方を検討する。いわゆる日本の雇用慣行が事実上のセーフティ・ネットであったことを指摘した上で、それが機能しにくくなっていることを指摘する(第3節)。したがって、政府によるセーフティ・ネットの再構築が重要になってくるが、それをどう進めるべきか労働市場改革と関連づけて最後に考える(第4節)。

1. 労働者にとってのセーフティ・ネット リスクをどうカバーするか

最初に、セーフティ・ネットの役割を簡単に整理しておくことにしよう。

われわれは、日常生活を送る上で様々なリスクに直面する。病気になるリスク、失業するリスク、死亡するリスク、あるいは加齢のために所得を十分得られなくなるリスクなどがその代表的な例である。もちろん、そうしたリスクに対しては、個人が日頃から貯金をするなどして備えることもできるだろう。しかし、世の中にはリスクを集団でカバーする仕組みがいろいろ整備されている。これがセーフティ・ネットである。このセーフティ・

ネットがあるからこそ、われわれは安心して日常生活を送ることができる。とりわけ労働者にとって最も重要なセーフティ・ネットは、失業するリスクをカバーしてくれる雇用保険である。

セーフティ・ネットは、経済学的に見てもなかなか合理的な仕組みである。いま、個人が自分で失業するリスクに備えたとしよう。そして、生活費は10万円であり、失業に陥る確率を10%と想定したとする。確率的に考えれば、この人は1万円(=10万円×10%)だけ貯蓄しておいたらよいように思える(金利は無視する)。しかし、普通の人は、万が一失業したときに懐に1万円しかないのではこころもとないと考える。そして、例えば3万円貯金するかもしれない。差額の2万円は、確率的な考え方だけでは説明のつかない、リスクに備えるための安心料とも言える。われわれがこの安心料を負担してもよいと考えるのは、われわれが、なるべくリスクを避けたいという「リスク回避的」な性格だからである。

ところが、政府が社会全体の失業リスクをカバーする雇用保険を考えたとしよう。上の例と比較するために、失業になるリスクが平均的に見て10%であったとする。また、労働者の生活費も平均10万円であったとする。このとき政府は、失業になったら10万円を給付し、1人当たり1万円という保険料を徴収する仕組みを考えるはずである(もちろん、失業にならなければ失業給付はない)。政府にとっては、保険料の収入額が保険の給付額と平均的に一致していれば、それで雇用保険は十分運営していけると判断する。政府は個人と違ってリスク回避的ではなく、「リスク中立的」であり、平均的に収支が合えばそれでよいと考えるわけである。

政府がこのように雇用保険を運営してくれると、われわれにとっては非常に有り難い。個人で失業リスクに備えようとすれば、3万円貯金しなければならないのに、雇用保険に入れば1万円の保険料拠出で十分だからである。もちろん、失業

にならなければ1万円の保険料は捨てることになるが、1万円を払うだけで失業になっても10万円という生活費は確保される。つまり、雇用保険は、個人ではなかなかカバーしきれない失業リスクを社会全体でカバーすることにより、リスクに備える個人の負担を軽減する仕組みである。世の中に存在するセーフティ・ネットの仕組みは、どれもこのような構造になっている。

セーフティ・ネット維持に必要なコスト

このように考えると、セーフティ・ネットは、単純に「弱者救済」を目指す博愛的な制度としては捉えきれない、経済的にしっかりとした根拠のある制度であることが分かる。逆に言えば、その経済的な根拠が崩れると維持できなくなる制度でもある。さらに、セーフティ・ネットについては次のような点には注意しておく必要がある。

第1に、セーフティ・ネットは社会全体でリスクをカバーする仕組みだが、それを運営するためにはコストがかかるという点である。政府にリスクをカバーしてもらおうと言っても、政府は単にリスク中立的であるに過ぎず、少なくともリスクをカバーするだけの財源（保険料収入）がないとセーフティ・ネットを維持できない。

例えば、不況になったり、労働市場が流動化すれば失業リスクもそれだけ高まるだろう。もちろん、その場合、政府がセーフティ・ネットをしっかり整備して労働者が安心して働ける環境を整備すべきだというのは正論である。しかし、平均的なリスクが高くなれば、それに応じて保険料を高めに設定しなければならない。保険料の引き上げが無理なら国庫負担を引き上げるしかないが、国庫負担は最終的には国民の税金だから、コストが高まることには変わりがない。

したがって、どのようなセーフティ・ネットが望ましいかという問題は、国民が例えば雇用保険という仕組みにどこまで失業リスクをカバーしてもらいたいのか、そのためにどこまでコストを払う用意があるのか、という組み合わせをめぐる問題に帰着することになる。手厚いセーフティ・ネットを望むなら、その分コストがかかる。この制約を無視したセーフティ・ネット論をししばしば耳にするが、無責任の誹りを逃れないだろう。

セーフティ・ネットの多様性

第2に、セーフティ・ネットは、多様な形態があり得る。上の説明では、政府がセーフティ・ネットの管理運営者であると想定したが、リスク中立的な主体であれば、管理運営者の資格は十分にある。世の中に生命保険、損害保険等々、民間の保険が数多くある。これは、民間の保険会社が政府と同様にリスク中立的（厳密に言えば個人ほどにはリスク回避的ではない）だからである。

また、保険料の徴収 - 保険金の給付という厳密な保険の形をとらなくても、セーフティ・ネットは十分に成立する。家族を構成して生活を共にし、互いに助け合うことは、最も原初的なセーフティ・ネットである。自営業でリスク覚悟で一攫千金を狙うより、好不況に関係なくある程度の給与を確保する（その代わりに安月給や残業を我慢する）というサラリーマン制度も、広い意味でのセーフティ・ネットの仕組みと言える。

では、社会保険という政府が運営するセーフティ・ネットがなぜ必要になるのだろうか。保険を民間に任せて加入をすべて個人の意思に委ねると、リスクの高い人だけが保険に加入するので保険会社の収支が悪化し、保険料が引き上げられてさらにリスクの高い人だけが加入する、という悪循環が生まれるからである。この問題を「逆選択」と言う。これを回避するためには、リスクの高低に関係なく保険に強制加入させる仕組みが必要になる。これが雇用保険を始めとする社会保険の意義である。そして、社会保険以外のセーフティ・ネットの機能が弱まれば、政府が運営する社会保険を充実することが必要になる。後述するように、日本経済の構造を見るとまさしくそうした状況になりつつある。

モラル・ハザードの問題

第3に、セーフティ・ネットには限界がある。セーフティ・ネットを充実するほどわれわれはそれに依存し、不適切な行動をとるかもしれない。保険の給付金についても、「貰えるものなら貰っておこう」と考えるのは人情である。保険に加入することによって誘発されるこうした行動を「モラル・ハザード」と言う。

日本の場合は、失業給付の存在が失業率を高め

たり、失業期間を長期化したりしているという傾向は統計的に確認されていない。しかし、女性の場合しばしば見られた「ことぶき退職」後の失業保険の受給、現在も問題になっている定年後の失業保険の受給は、雇用保険という制度の本来の趣旨を逸脱した行動と言わざるを得ない。また、雇用保険は保険であって貯蓄ではないから、「払った分は取り戻しておかないと損だ」と皆が考え出すと制度が壊れてしまう。

社会保険を運営する場合、このモラル・ハザードの問題をどう解決するかは極めて重要である。あまりにモラル・ハザードが深刻になれば、保険料を引き上げるしかない。しかし、保険料を引き上げるとむしろモラル・ハザードを誘発する危険性もある。したがって、人々がモラル・ハザード的な行動をとらせないような仕組みを社会保険に組み込んでいく必要があるが、具体的にどうすればよいか。この点もセーフティ・ネットをめぐる重要な課題である。

2. セーフティ・ネットから見た雇用保険法改正 給付と負担の見直し

それでは、前節で説明したセーフティ・ネットの考え方から見て、今回の雇用保険法改正はどのように評価できるだろうか。

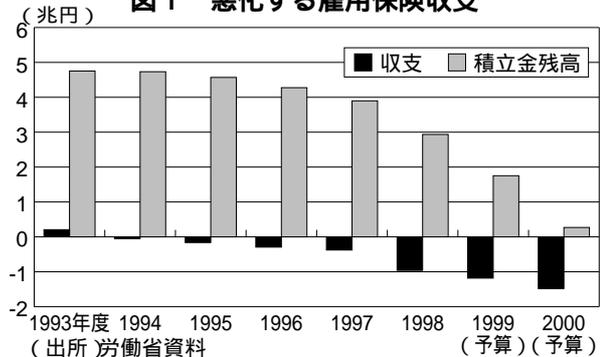
今回の改正の最大のポイントは、給付面では、年齢に応じて一律的に給付日数が増加する現行の給付日数体系（90 - 300日）を見直し、定年退職者を含めて離職前から予め再就職の準備ができるような者に対する給付日数は圧縮（被保険者であった期間に応じて90 - 180日）する一方で、中高年層を中心に「倒産・解雇等により離職した者」には十分な給付日数が確保（年齢及び被保険者であった期間に応じて90 - 330日）されるよう再編成したことである。一方、負担面では、失業等にかかる保険料率を現行の0.8%から1.2%に引き上げたことが注目される。

簡単に言えば、これは給付の抑制と負担の引き上げのセットである。失業リスクが平均的に上昇し、雇用保険の財政が著しく悪化してきているという状況の下では、これはやむを得ない措置であろう。雇用保険の財政収支は1993年度までは黒字

を計上し続け、積立金も順調に蓄積されて、社会保険としてはかなり財政的に余裕のある仕組みだった。しかし、不況の長期化や企業のリストラを背景にして失業率が高まる一方、雇用者所得の低迷を反映して保険料収入が落ち込んできたため、2000年度（予算）では約1兆5,000億円の赤字が見込まれるに至っている（図1）。赤字分はこれまで積立金の取り崩しで埋め合わされてきたが、このままだと2001年度には積立金が枯渇する。

セーフティ・ネットが財源を根拠に成立する仕組みである以上、こうした制度改正は不可避の選択であったと思われる。しかし、それは制度全体としての話であって、内容を詳しく見ると議論の分かれるところが幾つか出てくる。以下では、今回の改正で争点になるとと思われるポイントを3つ取り上げ、残された問題を指摘してみよう。

図1 悪化する雇用保険収支



高齢者向け失業給付の問題点

第1は、離職理由によって所定給付日数を調整することにより、失業給付を最も深刻なリスクに直面している中高年リストラ層に重点的に給付するようにした点である。この変更は、失業リスクをカバーするという雇用保険の本来の機能を高めるという点で適切な措置と思われる。

現行の雇用保険の抱える大きな問題は、給付の3割程度が60 - 64歳に向けられていることである。この層のかなりの部分は、定年後失業給付をもらうものの、そのまま年金生活に入って実質的に再就職しない人たちである。そのような人達に失業給付を支給する根拠は、実はかなり怪しい。もちろん、そこに定年後の所得低下を補うという社会政策的な意義が認められないわけではないし、ヨーロッパ諸国でも失業給付が公的年金給付への

「つなぎ」として位置づけられている例が多い。

しかし、本来はそれは雇用保険とは別の制度で対応すべきである。これまでは雇用保険の財政状況が良好であり、この問題はあまり重視されなかった。しかし、高齢化の進展という長期的変化を考えると、このモラル・ハザードによって雇用保険の財政構造が揺らいでしまう危険性が高い。

今回の改正では、これまで最大300日だった60 - 64歳に対する給付日数が180日まで削減された（被保険者期間20年以上の場合）。筆者の単純計算では、この措置で給付総額は1割強削減されることになるが、これで十分かどうか意見の分かれるところである。失業給付を受給したのにそのまま引退して年金生活に入るといふ、制度の本来の趣旨に反する行動を抑制するためには、再就職した時点まで失業給付を部分的に先送りするという仕組みもあったはずである。

実際、育児休業給付の場合は、休業期間中に支給される育児休業基本給付金の給付率が30%、職場復帰後に支給される育児休業者職場復帰給付金の給付率が10%になっているから、給付の4分の1を後払いしていると解釈することもできる。今後は、高齢者についても失業給付に後払い的要素を強め、モラル・ハザードの抑制と再就職へのインセンティブの向上を同時に目指すという方策も検討すべきである。

ただし、この点は、高齢者就業に対する需要サイドの問題。需要がなければ働こうと思っても働けないを無視しては議論できないので、第3節で再びふれる。

離職理由の識別は可能か

第2に、離職理由によって給付日数を変えらるという仕組みは確かに理想的だが、その離職理由の識別が現場で問題になることが予想される。今回の改正では、会社都合と自己都合とで給付日数を変えている。例えば、加入期間が20年以上だった中堅サラリーマンの場合、自己都合なら給付日数は180日だが、「倒産・解雇等による離職者」という会社都合の場合なら330日となる。つまり150日もの差がつくことになるが、問題は、自己都合と会社都合との線引きをどうするかである。

この点は、国会審議の過程でも大きな争点とな

った。直ぐ頭に浮かぶケースとしては次のようなものがある。つまり、会社都合の方が給付日数が長くなるので、収益悪化でリストラを進めたい企業が、労働者に辞めてもらうことの取引材料として、会社都合の失業給付を「活用」するというケースである。残念ながら、こうしたモラル・ハザード的な行動を阻止するような仕組みは整備されていない。過去の解雇者数に応じて事業所別に雇用保険料を引き上げるような、いわゆる「メリット制」の導入も検討に値する（アメリカでは実際に導入されている）。

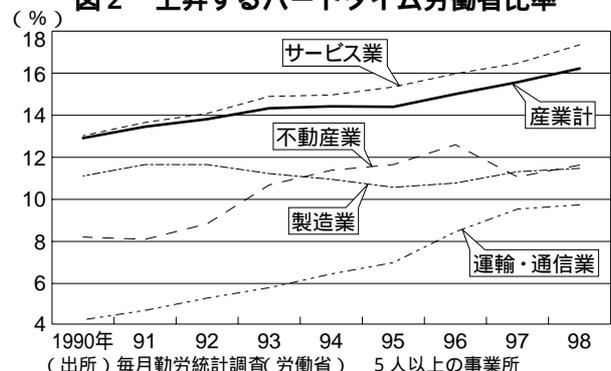
線引きが微妙なケースは他にもかなりあるだろう。例えば、60歳定年で退職すると会社都合とはならないが、いわゆる「早期退職優遇制度」を利用して60歳定年前に退職した場合は、会社都合として扱ってよいのかという問題もある。今後の検討が必要な点であろう。

パート・派遣労働者の保険加入

第3は、パート・派遣労働者が雇用保険に加入する条件についてである。これまでは、パート・派遣労働者が雇用保険に加入するための条件として、1週間の所定労働時間が20時間以上であること、1年以上引き続き雇用されることが見込まれること、年収90万円以上であると見込まれることという3つが挙げられていた。今回の改正では、これらの適用規準のうち年収に係わる条件であるが廃止されている。

しかし、労働の専門家の間では、1年以上の雇用見込みという条件を残したことを批判する声が少ない。短期間労働者の労働力全体に占めるウェイトが高まっており（図2）、彼らを対象とするセーフティ・ネットを整備する必要があるの

図2 上昇するパートタイム労働者比率



に、依然として長期間雇用者との格差が残っている点が問題にされている。今回改正された労働者派遣法では、派遣事業の対象業務をネガティブ・リスト化（対象とならない業務だけを例示して、それ以外の業務はすべて対象とすること）する一方で、新たに派遣事業が認められる業務については、派遣期間を1年に限定した。したがって、派遣会社に登録されている労働者は、雇用保険になかなか加入できないということになる。

これは、セーフティ・ネットのあり方そのものに係わる問題でもある。政府が短期間労働者の保険加入に対して慎重な姿勢をなかなか崩さないのは、失業リスクの高いそうした人達を加入させることによって、保険財政が不安定化するという懸念があるからである。しかし、長期間雇用者よりも失業リスクが高い短期間労働者が保険から排除されることになると、何のためのセーフティ・ネットかという疑問が出てくる。さらに言えば、加入期間が長い労働者ほど給付日数が長くなるという失業給付のあり方についても、セーフティ・ネットのあり方として適切かという問題がある。

現行の労働政策は、基本的には長期間雇用者を労働力の中核として想定し、そうした人達の利益を優先した形で展開されている。もちろん、多数派の利益を尊重することに根拠がないわけではない。しかし、経済構造やライフスタイルの変化の中で就業形態は急速に多様化している。雇用保険を始めとする公的なセーフティ・ネットについても、どのような就業形態を選択するにせよ、制度が不公平に作用しない形が理想的である。

ただし、短期間雇用者を完全に含む雇用保険を設定すれば、それだけ平均的な失業リスクが高くなるから、制度を維持するための保険料負担も高くなることには注意が必要である。われわれはそうした制約の中で、望ましいセーフティ・ネットのあり方を探っていくしかない。

3．日本的雇用慣行とセーフティ・ネット

セーフティ・ネットとしての日本的雇用慣行

以上の議論は、保険料を徴収して保険給付を支給するという、社会保険として定型化されたセーフティ・ネットに関するものであった。しかし、

本節では、これまでの日本的雇用慣行そのものが非定型のセーフティ・ネットであったこと、そして、少子高齢化の下でそうしたセーフティ・ネットの維持が難しくなっていること、したがって、政府による明示的なセーフティ・ネットの再構築が必要になっていることという3点を指摘することにしよう。

日本的雇用慣行は、長期的雇用関係（終身雇用）や年功賃金によって特徴づけられる雇用慣行であるが、これはセーフティ・ネットとして見ても極めて有効な仕組みである。いったん入社すれば定年まで同じ会社で働き、勤続年数に応じて賃金が上昇していくという仕組みには、企業と労働者の間で取り交わされる雇用保険的な側面がある。

労働者はリスク回避的であり、企業はリスク中立的である。そのため、労働者は企業に長期間雇用を保証してもらい、失業に陥るリスクを軽減してもらおう代わりに、若いうちは賃金は低い水準で我慢するという仕組みが出来上がる。賃金が抑制された分は、企業に失業リスクを軽減してもらうために支払う保険料として解釈することもできるわけである。また、いわゆるサービス残業や単身赴任で家族と離れて暮らす心理的なコストも、一種の保険料と見なすことができるかもしれない。

逆に、中高年になって賃金が上昇するのは、定年が近づくのでそれだけ失業に備える必要が低下し、労働者が企業に保険料を支払うインセンティブをあまり感じないので、その分が賃金を引き上げるからだとして解釈することもできる。

このような事実上の雇用保険としての日本的雇用慣行の仕組みは、不況期における雇用コストの調整においてもその姿を現すことになる。企業は、不況になれば重荷になる雇用コストを、直接的な解雇やレイオフという形で削減するのではなく、所定外労働賃金（残業代）やボーナスの水準の調整という形で吸収する。労働者を失業させずに何とか雇用し続けるというこの対応は、企業が事実上の保険料を受けている代わりに雇用を保証するというセーフティ・ネットの仕組みが機能していることを意味する。

そして、この非定型なセーフティ・ネットの仕組みは、政府の提供するセーフティ・ネットと絶

妙の連携プレーを展開してきた。例えば、厚生年金の支給開始年齢はこれまで60歳だったが、その一方で企業が60歳の定年まで雇用保証をしていたとすれば、労働者にとっては非常に安心できる労働生活を送ることができた。

また、公的年金でつねに争点となる「第3号被保険者問題」(サラリーマンや公務員の妻が専業主婦であれば、国民年金の保険料負担を免除されることが、特に働く女性から見て不公平になっていること)や、妻による保険料の拠出実績がかなりの程度無駄になるという遺族年金の問題も、夫がサラリーマンとして定年まで働き続け、妻が専業主婦として家庭を守るという日本の雇用慣行に忠実なライフスタイルを選択していれば、まったく問題にならない。つまり、公的年金という政府の提供するセーフティ・ネットは、企業の提供する非定型のセーフティ・ネットに寄り掛かる形で組み立てられているのである。

日本的雇用慣行の抱える問題

しかし、このように企業と労働者の間で形成されてきた、日本的雇用慣行という民間版のセーフティ・ネットは現在大きな問題を抱えている。

第1に、日本的雇用慣行は、そこにうまく入ることのできた「インサイダー」に比べて、そこに参入することのできなかつた「アウトサイダー」にははなはだ不利に働く仕組みになっている(八代(1999)参照)。例えば、現実問題として出産・育児等の面で男子サラリーマンに比べて長期勤続がなかなか難しい女子労働者については、長期の雇用保証を狙う保険システムは適用されにくかった。そのため、女子労働者は採用や昇進等の面で不利な扱いをされてきた。

さらに、長期雇用を前提として雇用されている労働者に比べると、パート・派遣労働者は日本の雇用慣行のセーフティ・ネットとしての機能をほとんど享受することができなかつた。むしろ、労働者派遣法の改正審議の過程でも明らかになったように、日本的雇用慣行のインサイダーはアウトサイダーの参入を阻止して既得権益を守ろうとする姿勢が依然強い。これは、インサイダーの経済的利益をこれまで代表してきた労働組合にも、是非検討していただきたい問題である。

第2に、日本的雇用慣行のインサイダー達も、いったん定年を迎えると途端にアウトサイダーになってしまい、立場が急に悪くなるという問題も無視できない。サラリーマンとして約40年も会社のために働き続け、豊富な経験や技能を身につけた熟練労働者達は、定年で会社を離れると未熟練労働者として扱われ、賃金も一気に落ち込んでしまう。もちろん、退職金や公的年金の支給という手当てはあるものの、退職金はますます当てにならなくなり、年金の支給開始年齢も段階的に引き上げられることがすでに決まっている。

日本的雇用慣行というセーフティ・ネットの仕組みは、60歳定年で完結した仕組みであり、それより高齢の者にとってはむしろ不利に働く制度である。しかも、公的年金の支給が始まるまでの60歳台前半層は、企業からも政府からも手厚いセーフティ・ネットが提供されない、極めて中途半端な年齢層となっている。

そして第3の問題は、日本的雇用慣行の存立基盤が揺らぎ始めていることである。とりわけ、日本的雇用慣行の基本的な要素である年功賃金が維持しづらくなっている。労働者の年齢構成がピラミッド型であれば、勤続年数に応じて賃金を引き上げていくというこの年功賃金制は十分可能だったし、長期雇用を保証する仕組みとしてうまく機能する。しかし、少子高齢化が進んで労働者の年齢構成が逆ピラミッド型に転じていくと、年功賃金は企業収益を圧迫する。しかも、少子高齢化は日本経済の長期的な成長能力を引き下げるものだが、高まる賃金コストを企業収益で吸収することがますます難しくなる。年功賃金の維持が難しくなれば、長期的な雇用関係を維持することも困難になるだろう。

もちろん、日本的雇用慣行が一気に崩壊するとは考えられない。しかし、年功賃金制が徐々に崩れつつあるのは事実であるし、深刻な不況という循環的な要因はあるものの、長期的な雇用関係が維持されるという保証はこれまでに比べるとだいぶ怪しくなってきた。

政府と企業の新たな責任

日本的雇用慣行の存立基盤が揺らいできたということは、いままで非定型ながらも日本企業が維

持してきたセーフティ・ネットが機能しなくなってきたということを意味する。また、パート・派遣労働者や女性労働者などこれまで日本的雇用慣行にとってアウトサイダーであった人達の、労働力に占める重要性も高まっている。さらに、これまで日本的雇用慣行の対象とされなかった高齢者についても、就業機会を高める必要性が認識されるようになってきている。

こうした状況の下でセーフティ・ネットはどのように再構築すべきだろうか。基本的には、企業はセーフティ・ネットの提供から徐々に手を引かざるを得ないから、その代わりに政府が直接労働者に働きかける形でセーフティ・ネットを再構築するしかないと思われる。日本では、政府が提供するセーフティ・ネットは外国に比べると充実したのではなく、むしろ企業がその肩代わりをしていた面が強い（橘木（2000）参照）。しかし、企業にその余裕がなくなるとすれば、政府が前面に出てセーフティ・ネットをいままで以上に強化する必要がどうしても出てくる。

ただし、ここで重要な但し書きが必要である。すなわち、企業がセーフティ・ネットの提供から手を引くといっても、企業の社会的責任がなくなるわけではけっしてない。企業は労働者に就業の機会を積極的に与え、自分の会社で働いたことが労働者のキャリア形成の上でプラスになるようにしなければならない。

したがって、採用、昇進、賃金、待遇等の面でも、年齢や性別、常勤とパート・派遣の違い等に基づく差別を限りなくなくしていくことが企業に求められる。企業が労働者を評価するのは企業に対する貢献度であって、しかも賃金はできるだけ労働者の生産性や能力を忠実に反映したものでなければならないだろう。

とりわけ企業に対しては、60歳台前半層に対する雇用機会の拡大が望まれる。もちろん、年功賃金制を前提とした現在の雇用システムのままで、この年齢層の雇用機会の拡大は不可能である。若い頃から賃金カーブの傾きをできるだけフラットにし、賃金を生産性に依拠して支給するという原則を貫けば、60歳になったからといって雇用を削減する理由はなくなる（清家（1998）参照）。こ

のような企業の対応が見られず、高齢労働者に対する需要が高まらなければ、政府がいくら高齢者向けのセーフティ・ネットを整備しようとしても、その効果は十分に発揮されない。

4. セーフティ・ネット整備と労働市場改革 セーフティ・ネット再構築の基本方針

前節では、政府がより直接的な形でセーフティ・ネットを再構築することが必要になると述べてきた。しかし、どのようなセーフティ・ネットが労働者にとって最適かという問題に答えることは極めて難しい。ただし、企業がこれまで担ってきたセーフティ・ネットについても政府がこれからは責任をもって運営するということになる、次のような方針でその再構築に臨む必要がある。

まず、新しいセーフティ・ネットは、労働者の就業形態やライフスタイルの選択に対してできるだけ中立的であるべきである。既に述べたように、今回の雇用保険の改正は、依然として日本的雇用慣行の「規格」に沿った労働者を念頭に置いており、「規格外」の労働者にとっては残念ながら有り難みの少ないものになっている。日本的雇用慣行の存立基盤が揺らいでいる現状では、就業形態の多様化という変化を絶えず意識した制度設計が必要になるだろう。企業が提供してきた雇用保証に依存する形でセーフティ・ネットを設定すると、労働者一人一人のリスクをきめ細かくカバーできなくなる。

そして、最適なセーフティ・ネットのあり方ははっきり分からない以上、政府は可能な給付と負担の組み合わせを具体的に示して、国民がセーフティ・ネットの選択に関する合理的な判断ができるような手助けをする必要がある。これは、セーフティ・ネット整備をめぐる政府の「説明責任」のとり方としても重要である。もちろん、セーフティ・ネットを冒頭に説明したような完全な保険の仕組みとして運用するのは難しい。雇用保険の場合も、国庫負担が一定比率で導入されている（今回の改正で、これまで暫定措置として給付費の14%になっていた国庫負担比率が本来の原則である25%に引き上げられた）。しかし、この国庫負担も、最終的には国民の負担（税）となるから、

保険料と税を合わせた負担の大きさを判断材料とすべきである。

失業リスク軽減を目指すインフラ整備

これまでセーフティ・ネットをめぐる検討してきたが、セーフティ・ネットには労働者の失業リスクをカバーすることはできても、そのリスクそのものを軽減することはできないという限界がある。単純に考えれば、失業リスクを手っとり早く軽減する方法は、景気を浮揚させて労働需要を高めることである。実際、バブル経済の最盛期には労働不足が深刻で、セーフティ・ネットの充実が必要だなどということを出し出す人はいなかった。それでは、労働者の抱えるリスクは景気政策で完全に解消されるのだろうか。

景気は良い時も悪い時もある。そして長期的には労働の需要と供給は一致するから、労働需要を高めて失業を減らすという方策には限界がある。政府の労働政策としては、セーフティ・ネットの整備と歩調を合わせる形で、失業リスクをできるだけ軽減する労働市場改革を進めるべきだろう。とりわけ、労働者が失業に陥っても、自分の能力を活かして再びチャレンジしやすいようなインフラを整備しておく必要がある。こうした労働市場改革が進むと、セーフティ・ネットも効果的にその機能を発揮する。必要な改革の方向としては、次の3つが考えられる。

第1は、ジョブ・サーチ（職探し）のコストを軽減し、求人と求職の間のミスマッチを縮小することである。そのためには、民間の職業紹介事業や人材派遣業の自由度を高めるような方策が必要である。職種や就業スタイルは今後ますます多様化するだろうが、それに対応して雇用に関する専門的な情報提供の重要性も高まっていく。現行の公的な職業紹介制度だけでは、こうした変化に対応していくのは困難だろう。1999年の職業安定法及び労働者派遣法の改正によって、労働市場の規制緩和はある程度進んだが、残された課題は少なくない（小嶋（2000）参照）。

第2に、労働者の能力をできるだけ市場で評価できるような仕組みを整備していく必要がある。これまでの日本の職業訓練や熟練形成は、基本的に社内で行われてきた。これは、技能の伝達や知

識の共有、円滑な人間関係の形成という点では高く評価できる仕組みである（荒井（1997）参照）。しかし、いったんその会社を離れると、その技術や技能が正当に評価されず、未熟練労働者扱いされるという危険性も否定できない。もちろん、労働者の能力は単純には測定できないが、各種の資格制度等を充実させることにより、労働者に自分の能力を客観的に示す材料を提供することは有用だと思われる。

第3に、今後、企業の提供する財やサービスに対するニーズが急速に変化し、企業が長期的に存続することが難しくなるとすれば、転職しても不利にならないような仕組みを整備しておく必要がある。長期間勤続すれば有利になるような退職金制度は、全ての労働者にとって望ましい制度だろうか。また、転職すれば不利になるような企業年金の仕組みも、「ポータビリティ」（企業を移っても過去の拠出実績がそのまま反映されること）を高める必要がある。実際、現在、検討が進められている確定拠出年金の導入もその発想に基づくものである。

セーフティ・ネットの再構築と労働市場の構造改革を同時平行して進めることが、雇用流動化時代に求められる労働政策の方向だろう。

（参考文献）

荒井一博『終身雇用制と日本文化』（中公新書、1997年）

小嶋典明『労働市場の規制緩和はどこまで進んだか』

『エコノミクス』2000年春号

清家 篤『生涯現役社会の条件』（中公新書、1998年）

橘木俊詔『セーフティ・ネットの経済学』

（日本経済新聞社、2000年）

八代尚宏『雇用改革の時代』（中公新書、1999年）

小塩 隆士（おしお たかし）

1960年京都府生まれ。1983年東京大学教養学部卒。経済企画庁、JPモルガン、立命館大学経済学部を経て、1999年東京学芸大学教育学部助教授、現在に至る。イェール大学MA

専門：社会保障、経済政策

著書：『社会保障の経済学』（日本評論社）

『年金民営化への構想』（日本経済新聞社）

『新・日銀ウォッチング』（日本経済新聞社）

『市場の声』（中公新書）など