

雇用のセーフティネットの あり方について

酒井 正

法政大学経済学部

2021/3/1

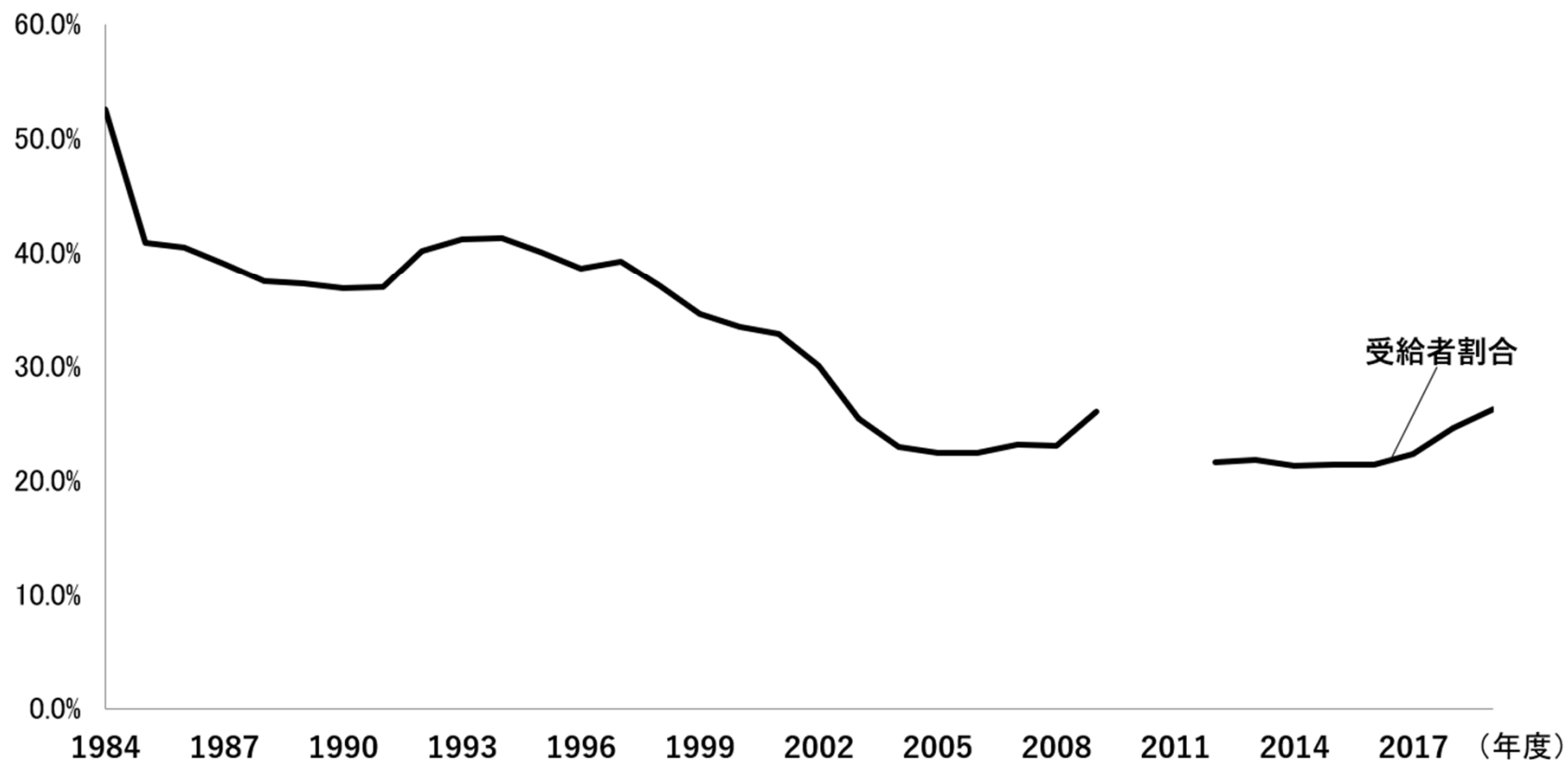
コロナ禍における雇用対策： 私の総合的な認識

- 雇用調整助成金の特例措置等、大規模かつ迅速な発動。
- 従来の雇用保険からは漏れ落ちがちだった非正規労働者等を救済する明確な志向（緊急雇用安定助成金や休業支援金）。
- 同一企業の下での雇用維持策だけでなく、一部に労働移動を促す施策も（産業雇用安定助成金等）。

- それにもかかわらず、非正規雇用の減少が大きい等、依然として雇用形態による格差（特にセーフティーネットにおける格差）の存在。
- その考えられる理由としてはいろいろなことが言われているが、まずは正確な分析が必要なのではないか。

低い失業給付の受給者割合（1）：長期

失業者のうち失業給付を受給している者の割合



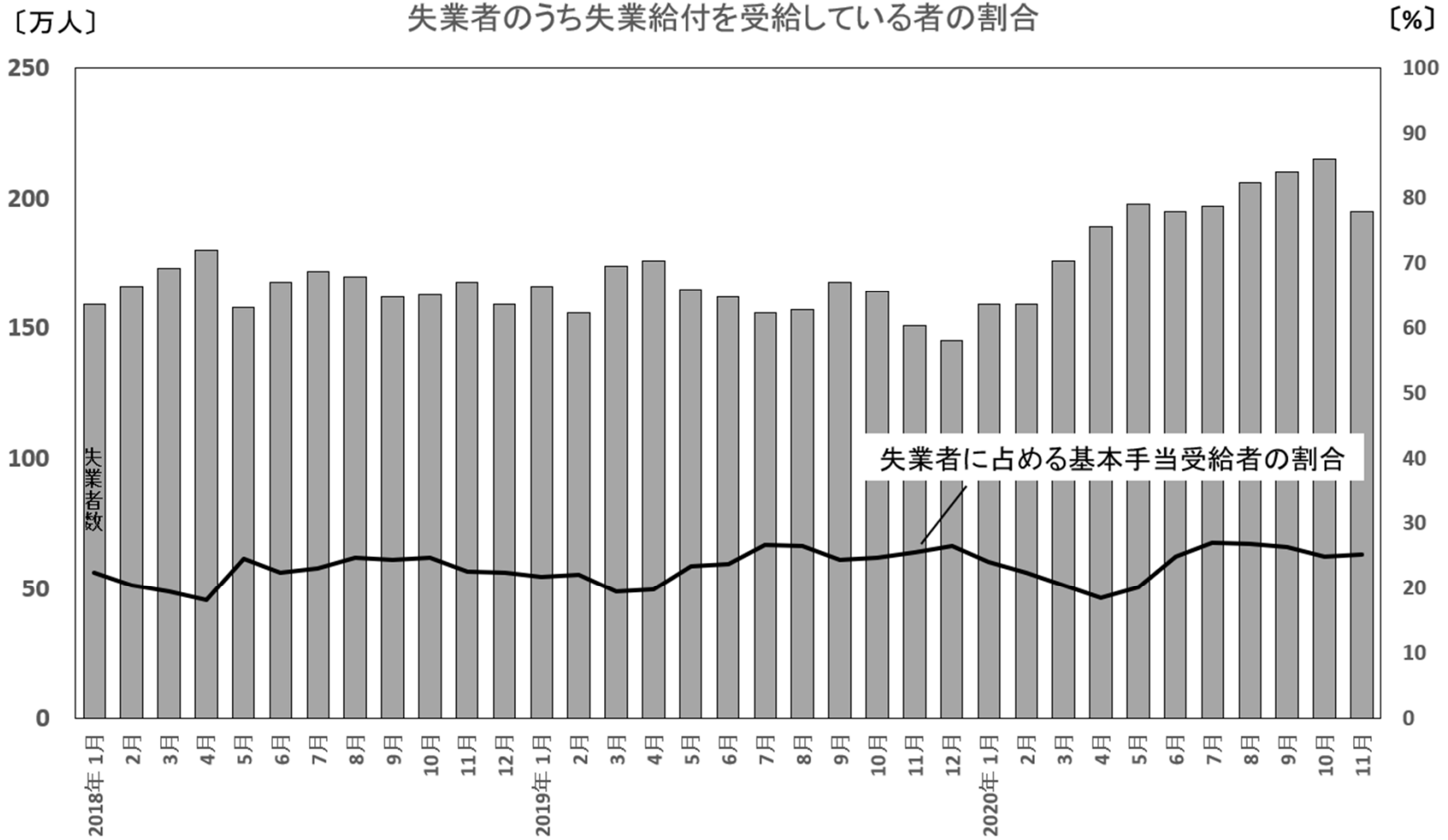
注：受給者割合＝基本手当受給者実人員／失業者数（15-64歳）。

東日本大震災の影響で2010年度及び2011年度の「労働力調査」の値が変則的なため、両年度については除いた。

受給者実人員には、データ取得の都合、延長給付の受給者は含まれていない。

資料出所：厚生労働省「雇用保険事業年報」、総務省「労働力調査」。

低い失業給付の受給者割合（2）：直近



資料出所: 厚生労働省「雇用保険事業月報」, 総務省「労働力調査」

失業給付の受給者割合が低い理由

- 給付期間が終了しても就職できない人びとの存在

それと同時に、、、

- そもそも受給できていない人びとの存在

= 典型的には「非正規雇用」

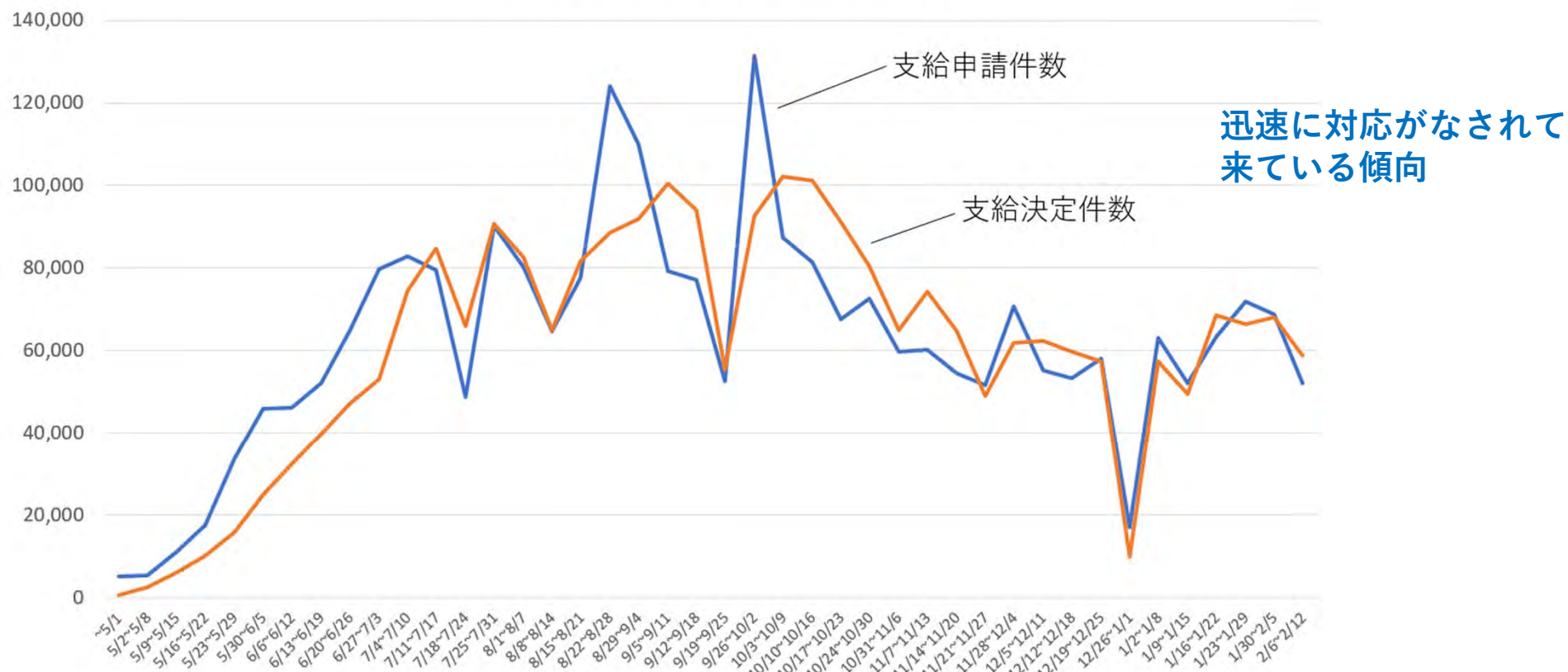
→ 「非正規雇用」には雇用保険が適用されていない(?)

- しかし、それだけでなく、「非正規雇用」は、雇用保険が適用されていても受給できない可能性も。
- 保険料拠出を条件に給付をおこなう社会保険の枠組みでは、根本的に、非正規雇用等の不安定就業者を救済しにくい側面。
- 保険料拠出を（必ずしも）条件としない給付の必要性。

雇用保険から漏れ落ちる人びとへの救済策としての側面を持つ 雇用調整助成金（新型コロナ特例）

雇用調整助成金（新型コロナ特例）の支給実績：

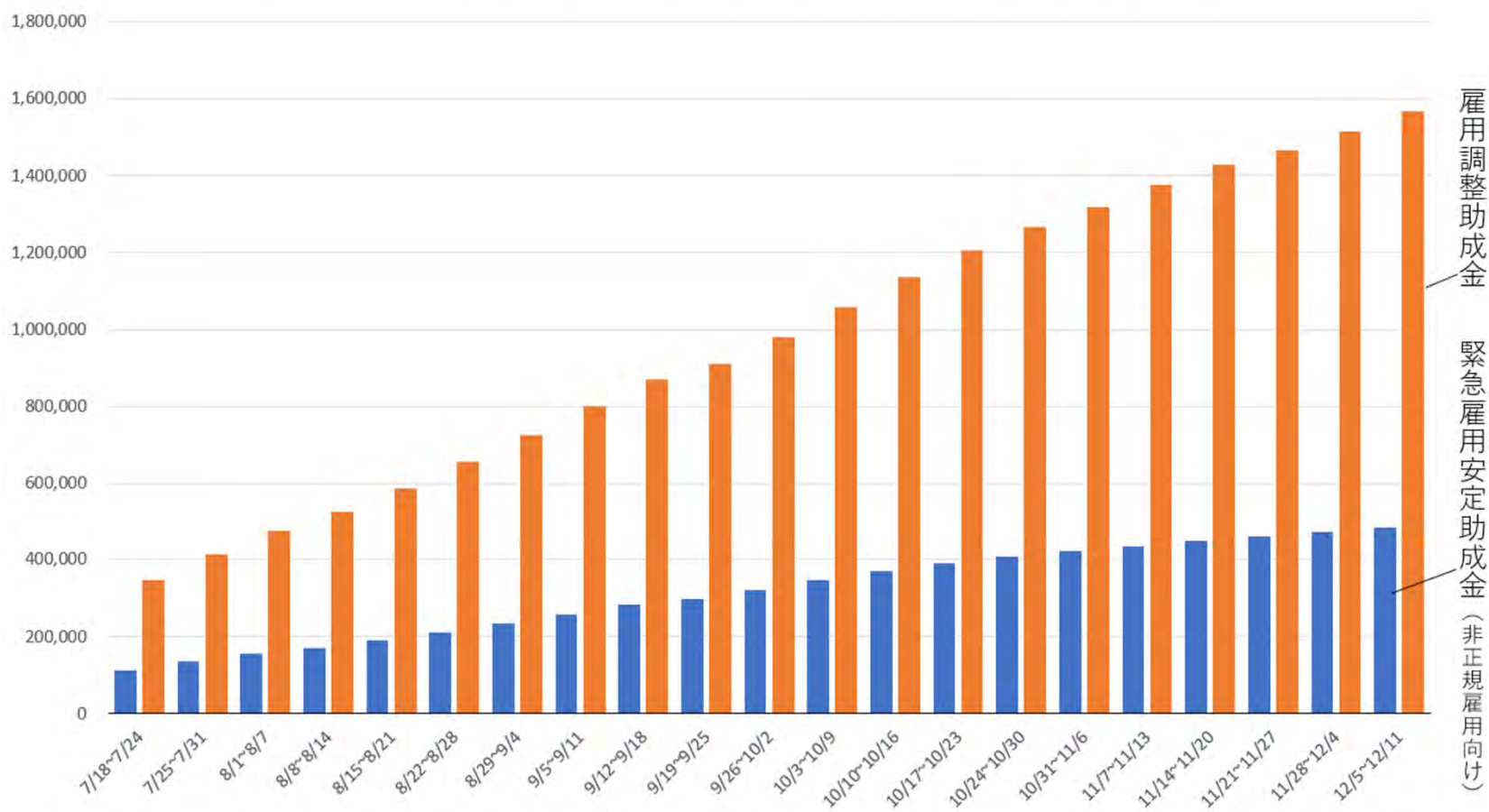
支給申請件数と支給決定件数の推移



出所：厚生労働省HP「雇用調整助成金（新型コロナ特例）支給実績」

非正規雇用も対象になったにもかかわらず いまだ雇調金の利用における正規-非正規格差 (?)

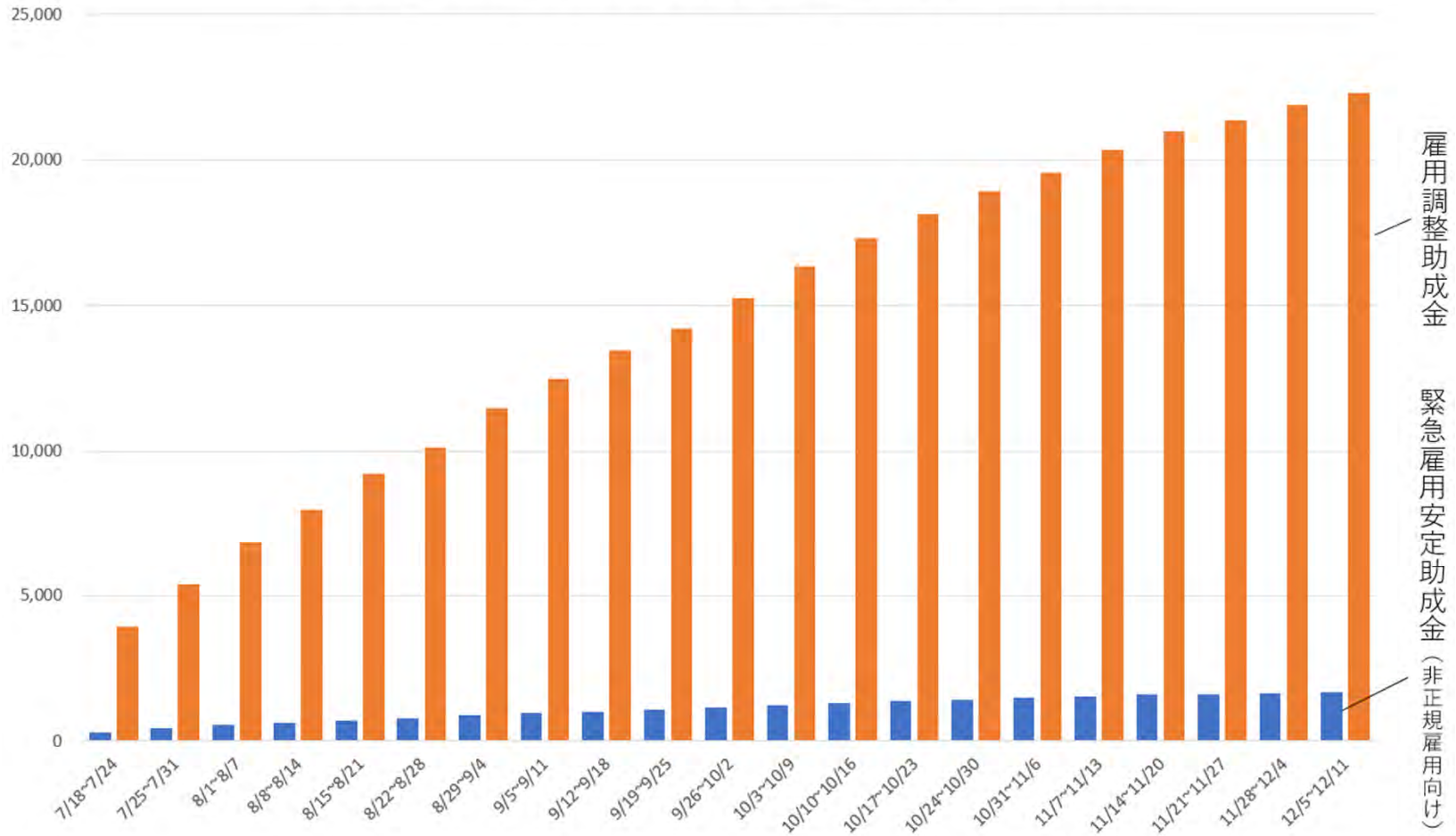
雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金の推移：累計支給決定件数



出所：厚生労働省「労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第145回）資料」より作成。

〔億円〕

雇用調整助成金と緊急雇用安定助成金の推移：累計支給額



出所：厚生労働省「労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（第145回）資料」より作成。

なぜ非正規雇用に関する雇調金申請が少ないのか？

- 非正規雇用を維持するには、雇調金の申請は「手続きが煩雑」といった声。
- しかし、それだけが理由か？ → しっかりとした分析が必要。
- これ以上の「手続きの簡素化」は事後的な検証を不可能にし、長期的には効率的な政策運営の妨げになる恐れも。

雇用保険から漏れ落ちる人びとを救うもう一つの方法としての「第二のセーフティーネット」

- 保険料の拠出という条件が雇用保険受給のネックになっている。
- そこで、対策としては、保険料拠出を（必ずしも）条件とせずに給付をおこなうしかない。

→ 保険料拠出と給付の対応関係を緩めた制度：

「第二のセーフティーネット」



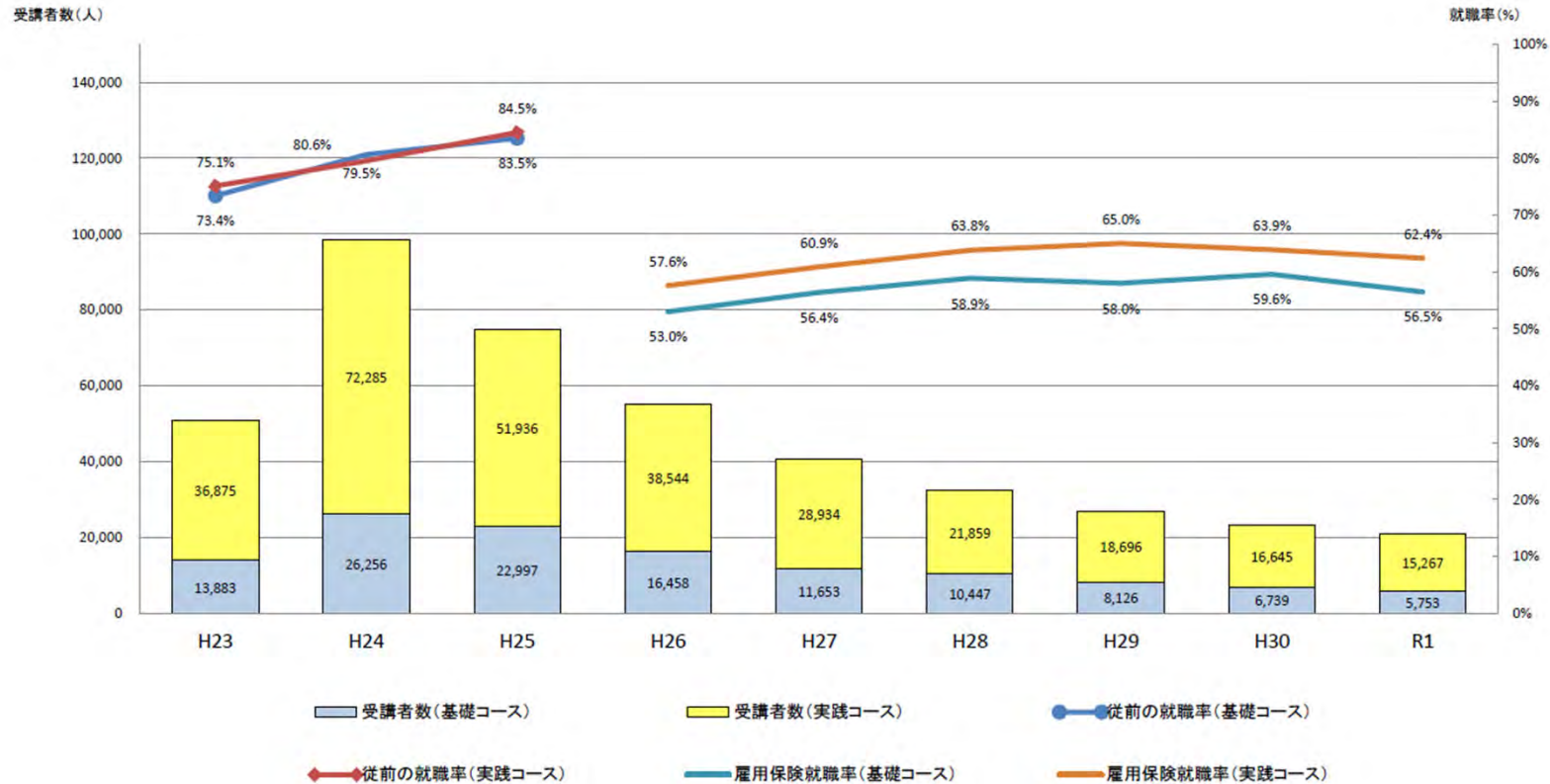
「第二のセーフティーネット」としての「求職者支援制度」

「第二のセーフティネット」としての
求職者支援制度
(2011年10月より)

- ① 雇用保険に加入できなかった者
- ② 雇用保険を受給中に再就職できないまま支給終了した者
- ③ 雇用保険の加入期間が足りずに雇用保険を受けられない者
- ④ 自営業を廃業した者、学卒未就職者の者

等を対象として、1) 「求職者支援訓練」または「公共職業訓練」を原則無料で受講でき、2) 訓練期間中および訓練終了後もハローワークが積極的な就職支援を行い、3) 収入、資産などの一定要件を満たす者には、訓練期間中「職業訓練受講給付金」を支給する制度（雇用保険の附帯事業）。

求職者支援訓練（ハロートレーニング）の受講者数・就職率の推移



注1: 受講者数については、当該年度中に開始した訓練コースについて集計。

注2: 就職率については、平成25年度以前は当該年度に開始したコース、平成26年度は同年度中に開始し同年度中に終了したコース、平成27年度以降は当該年度中に終了した訓練コース)について集計。

注3: 平成25年度以前の就職率は以下の算定式により算出。

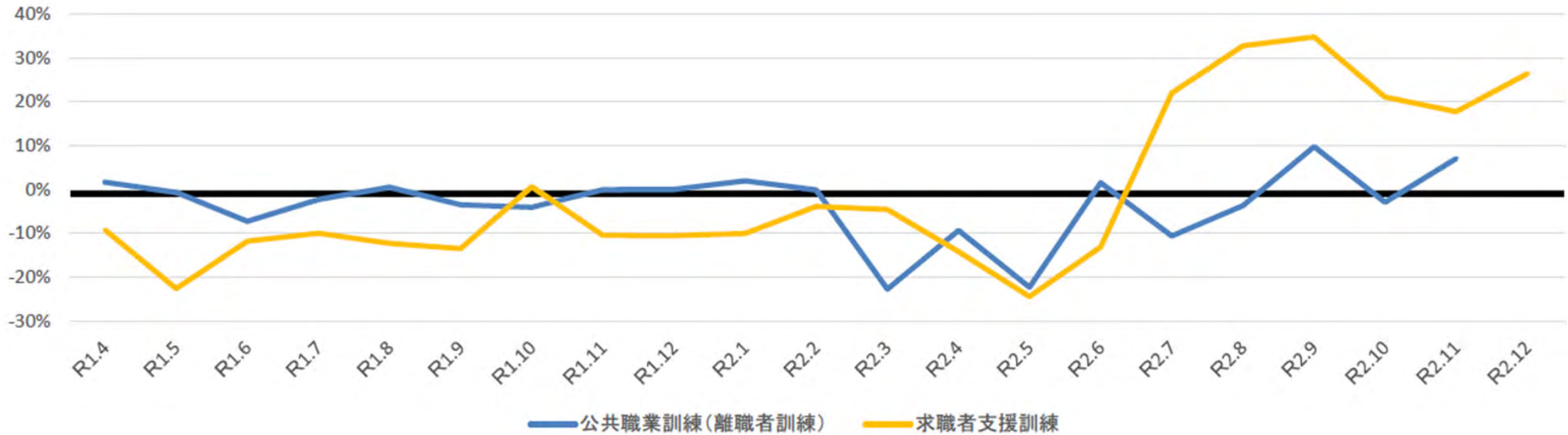
就職者数 ÷ 修了者等数(訓練修了者+就職理由中退者一次の訓練を受講中又は受講決定した者(基礎コースのみ))

注4: 平成26年度以降の就職率は以下の算定式(ただし、平成28年度以降、式の分母分子から訓練終了日において65歳以上の者を除く。)により算出。

就職者数(雇用保険適用就職者数) ÷ 修了者等数(訓練修了者+就職理由中退者一次の訓練を受講中又は受講決定した者(基礎コースのみ))

資料出所：厚生労働省HP

求職者支援訓練の直近の受講者数（対前年同月比）



単位：人

	R1.4	R1.5	R1.6	R1.7	R1.8	R1.9	R1.10	R1.11	R1.12	R2.1	R2.2	R2.3	R2.4	R2.5	R2.6	R2.7	R2.8	R2.9	R2.10	R2.11	R2.12
公共職業訓練 (離職者訓練)	11,240	6,304	7,919	9,792	6,396	7,782	9,804	6,729	6,783	7,485	4,472	3,991	10,189	4,897	8,038	8,752	6,159	8,542	9,518	7,204	集計中
対前年同月比	1.6%	-0.7%	-7.3%	-2.3%	0.5%	-3.5%	-4.1%	0.0%	0.0%	2.0%	-0.1%	-22.8%	-9.4%	-22.3%	1.5%	-10.6%	-3.7%	9.8%	-2.9%	7.1%	集計中
求職者支援訓練	1,987	1,882	1,893	1,584	1,343	1,640	1,754	1,698	1,667	1,543	1,597	2,432	1,705	1,422	1,644	1,933	1,783	2,210	2,123	1,999	2,107
対前年同月比	-9.2%	-22.6%	-11.8%	-10.0%	-12.3%	-13.5%	0.6%	-10.5%	-10.5%	-10.0%	-3.9%	-4.6%	-14.2%	-24.4%	-13.2%	22.0%	32.8%	34.8%	21.0%	17.7%	26.4%

資料出所：厚生労働省「第25回中央訓練協議会 参考資料3」

求職者支援制度をどのように捉えるべきか？

① 職業訓練としての側面

but, 厳しい参加要件（欠席の扱い等） → 緩和の方向

（仕事をしながら受講する場合、出勤日を「やむを得ない欠席」として認める）

② 所得保障としての側面

but, 厳しい収入要件 → 緩和の方向

（月収8万円以下→月収12万円以下に）

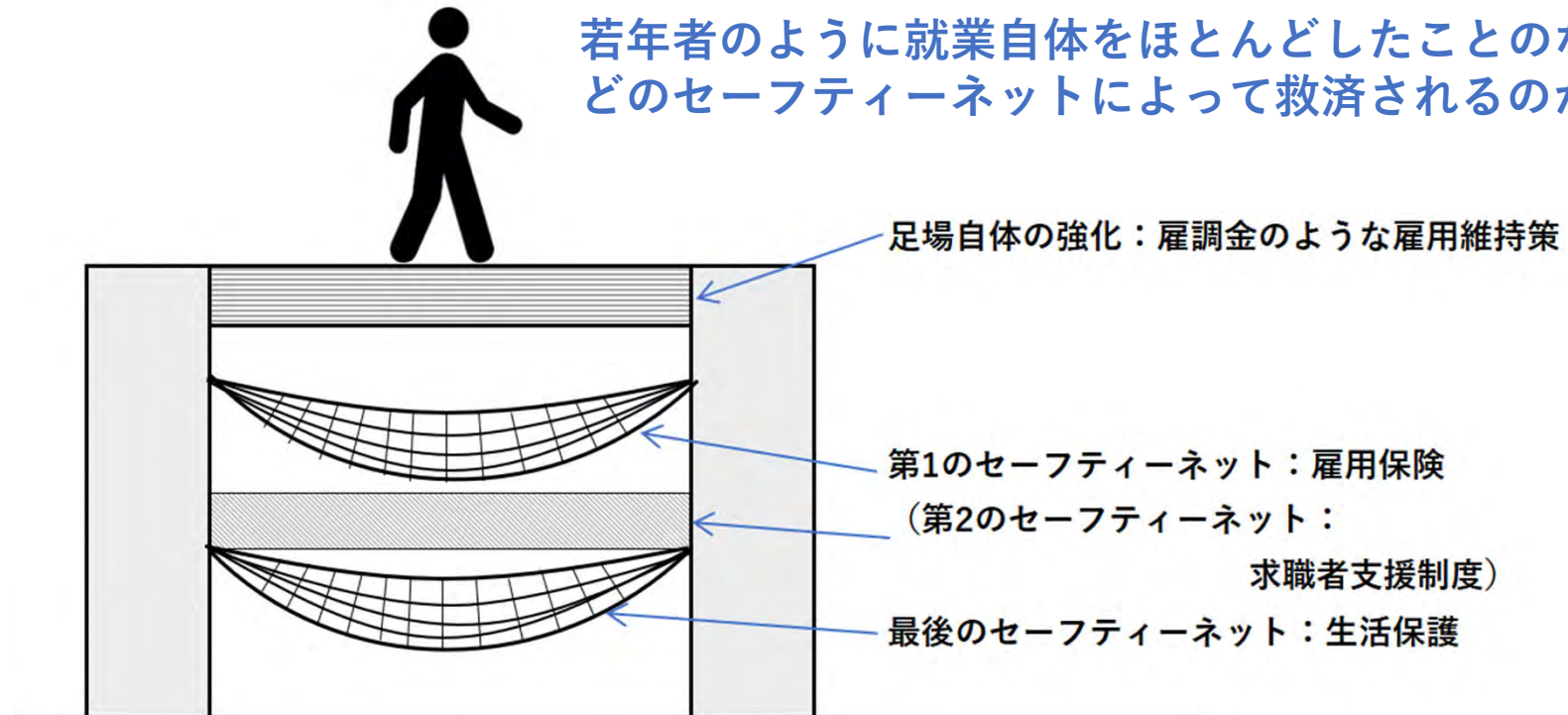
- ①職業訓練として見る場合、雇用保険から漏れ落ちた人たちにとって使いやすい制度となっているか？
- ②所得保障として見る場合、職業訓練は必須か？（そもそも、職業訓練は就労支援の一つのプロセスに過ぎない(?)）

求職者支援制度の拡充に対する懸念

「モラル・ハザード」が増える懸念(?)

- 一部には、「保険料を支払っていないのに安易な受給が増えては困る」という懸念?
 - 保険料を支払っているほうが、「権利意識」から受給が安易になりがちになる可能性も。
-
- 保険料拠出者からの反発が懸念されるのであれば、雇用保険料に基づかない財源にする選択肢も。

雇用のセーフティーネット：諸施策の関係



- 役割の違い：労働需要自体の不足 → 雇調金等の雇用維持策が対応、労働需給のミスマッチ → 求職者支援制度等の労働移動策
- 時間軸：即効性のある雇用維持策 と 時間を要する労働移動策

若年無業者にとって必要な支援

- 学卒時点で安定的な雇用に就けなかった者の就業支援をすることはコストが大きいとの試算も。したがって、学校から仕事へのスムーズな移行を実現する施策に注力しがち。
- 就労支援の要はスキルの「棚卸し」や「見える化」のはずだが、それらも就業経験が一切無い場合には無力。
- 逆説的だが、学卒時の就職タイミングを逃して取り残された者が就職するために最も必要なのは「就業経験」ではないか。
- その意味では、若年者の雇用への助成や非正規雇用から正規雇用への登用こそ奨励されるべき*。

* ; ただし、非正規雇用から正規雇用への転換に関するエビデンスは一貫してない（どちらかと言えば否定的な結果が多い）。

そもそも

職業訓練はセーフティーネットとして有効か？

- 職業訓練（あるいは「就労支援」）が解決するのは、労働需要と労働供給の間のミスマッチ。そもそも、労働需要が不足している時に機能するのか？
→ 職業訓練が「マジックワード」になってしまっているくらい。
- また、職業訓練は「セレクション・バイアス」の可能性（＝就職力の高い者ほど職業訓練を受講する等）が高い典型例なので、単純な「就職率」では評価し得ない。
- 職業訓練に期待を寄せるには、日本では分析が足りていない状況（*）。

*；数少ない分析例として黒澤・佛石（2012）等。

職業訓練を含む「就労支援」において注意すべきこと

- 現在の労働需要が旺盛な業種は将来も堅調か？
→ プログラム等の柔軟な見直し
- 「就職」自体が目標になってしまうと、長期のマッチング等が疎かになる可能性も。
- 「雇用の二極化」(job polarization)が進んでいることを考えると、「失われない職業」へ就くことが常に良いとは限らないことも。

等々

フリーランス等の「自営業」への雇用保険の適用可能性

- 従来の非正規雇用の他に、フリーランス等の雇用類似の働き方にもセーフティネットを整備する必要。
- ただし、雇用保険を適用するには、伝統的な自営業とは分けて考える必要も。
- 一般的に、雇用主を持たない働き方においては、失業という「保険事故」の認定を巡って、超えるべきハードル高い。
- 基本的には、雇用者性が認められれば雇用保険を適用するという考え方が妥当か？
- しかし、それは非正規雇用への雇用保険適用と同様に、即座には受給に結びつかない可能性も。

【今後に向けて】

実体を伴った格差の是正

- リーマン・ショック時の反省を踏まえた雇用保険制度周辺の改正
 - ✓雇用見込み期間が1か月に短縮（2010年）。
 - ✓求職者支援制度開始（2011年）。 } 非正規雇用等への救済として
- しかし、その後、雇用が堅調だったために出番は少なく。
 - 今回のコロナ禍で初めて真価が問われている。
- また、雇調金の特例措置も形式的には非正規雇用に対応。
 - しかし、実際には、非正規雇用の減少は大きく。



実体が伴っていない理由を分析したうえで、制度の調整をする必要。

【今後に向けて】

多面的な労働移動施策を

- 職業訓練のような労働供給側への支援だけが労働移動施策ではない。
- 労働需要側への支援も労働移動には重要。
例. 産業雇用安定助成金 等
- しかし、今後、更に重要なのは、新規開業による雇用創出ではないか。

【今後に向けて】

各種施策の整理・統合

- 各種の施策間の関係が不明確になって来ている印象。
例. 「雇調金」と「休業支援金」との関係
「雇調金における出向の扱い」と「産業雇用安定助成金」の関係
- 制度が乱立し、複雑になると、本来の効果が失われてしまう可能性も。
- 「制度としては存在する」だけではなく、真に有効で、利用される制度を定量的に見極めたうえで、取捨選択して行く必要性。

【今後に向けて】

長期的な流れの中で

- 長期的な労働力減少を背景として、女性・高齢者・外国人等の労働参加を促す政策を採用して来た中で起こった今回のコロナ禍。
- 企業の非正規雇用への依存は、今後、一層進む可能性。
- 更に、テレワークの普及は、一部の雇用の流出を促す可能性も。

これらの流れが今後も続くことを前提として、セーフティーネットや支援を考えて行かなければならないのではないか。

参考文献

- 黒澤昌子・佛石圭介（2012）「公共職業訓練の実施主体，方式等についての考察——離職者訓練をとりあげて」『日本労働研究雑誌』 No. 628, pp. 16-34.
- 丸谷浩介（2021）「第二のセーフティネットとしての特定求職者支援法」『日本労働研究雑誌』 No. 726, pp. 47-58.
- 濱口桂一郎「[緊急コラム]自営業者への失業給付？—EUの試み」独立行政法人労働政策研究・研修機構HP:
<https://www.jil.go.jp/tokusyu/covid-19/column/005.html>
- 公益財団法人 連合総合生活開発研究所（2020）『新型コロナ・ショックとwithコロナ時代に向けて 2020～2021年度経済情勢報告』