

## 第19回「選択する未来2.0」議事要旨

---

開催日時：令和3年3月1日（月）17:15～18:15

場所：オンライン開催

出席委員：

座長	翁 百合	株式会社日本総合研究所理事長
座長代行	柳川 範之	東京大学大学院経済学研究科教授
委員	大屋 雄裕	慶應義塾大学法学部教授
同	権文 善一	慶應義塾大学商学部教授
同	南場 智子	株式会社ディー・エヌ・エー代表取締役会長
同	広井 良典	京都大学こころの未来研究センター教授
同	横田 響子	株式会社コラボ代表取締役

---

概要：

### ○翁座長

「選択する未来2.0」の有識者ヒアリングを開催する。

今回は、取りまとめに向けた専門的な知見を得るため西村大臣にも御出席いただき、私と柳川座長代行の下で行うヒアリングという位置付けである。本日は、法政大学経済学部教授の酒井正先生をお招きしている。まず、酒井先生より御講演いただいた後、意見交換に移る。

### ○酒井教授

私が雇用のセーフティーネットについて、どのように考えているのか簡単に紹介させていただく。私は労働経済学の立場から、雇用のセーフティーネットを中心に研究してきた。ただし、法制度の専門家ではないので、法律の技術的なことを分かっているわけではない。また、困窮者の現状についてフィールドワークのようなことをしているわけでもないので、現場に通じているという点でも、心許ない部分はあるだろう。その上で、私の役割は何か考えたとき、恐らく現状の各種のセーフティーネット、特にそれぞれの雇用のセーフティーネットの施策の位置づけを整理することだと考える。本日は、そのような方向で話をする。

なお、この「選択する未来2.0」という会議自体は、決して現下のコロナのことだけを扱っているものではないと考えているが、セーフティーネットに関しては、コロナによって、その課題を非常に浮き彫りにしたと見られることから、コロナ禍におけるセーフティーネットの事情を念頭に置いて話を進める。

最初に、現在のコロナ禍における雇用対策には様々なものがあるが、これに対する私の総合的な認識を述べる。現下のコロナ禍において雇用調整助成金の特例措置（新型コロナ特例）は大規模且つ迅速に発動されていると考える。そして、従来の雇用保険から漏れ落ちがちだった非正規労働者の人々を救済する明確な志向も見られる。具体的に言えば、緊急雇用安定助成金あるいは休業支援金といったものが発動されている。

そして、雇用調整助成金は同一企業のもとでの雇用維持策と認識できるが、それ以外には、一部に労働移動を促すような施策も始められていると考える。したがって、未曾有の経済危機と言われながらも、今のところ失業者は急増しておらず、これらの政策発動が機能しているのではないかと考える。最終的に、この結果として所得格差がどのようになるか、その全貌は見えていないが、一方で、一部の業種あるいは一部の雇用形態にその影響が偏在しているのではないかと指摘されつつある。具体的に言うと、非正規雇用の減少が大きいということで、依然として雇用形態による格差が見られるのではないかと考えられる。

では、非正規雇用の人々は救済のための施策が施行されているにもかかわらず、なぜ救済されていないのか。その理由は本当のところ、分かっていないのではないかと。そういう意味では、調査・分析が足りていないという印象を個人的に持っている。

なお、現下の雇用情勢に関していろいろな分析がなされつつあるが、個人的に、今後の高齢者の雇用について気になっている。というのも、やはり高齢就業者こそ非正規雇用が多い現状があるためである。現状、高齢者の雇用が他の年齢階層に比べて著しく失われている兆候は見られないが、今回影響の大きかった飲食店のような業種では、高齢者が必ずしも多くないという事情に由来するかもしれない。

しかし、今後、ネガティブな経済ショックが広がった場合、高齢者の雇用が非常に心配である。高齢者の雇用は、失われた場合に生活に直結することが多いのではないかと懸念している。

それでは、現下のセーフティーネットの状況を見ていく。まず、雇用が失われた場合のセーフティーネットとして第一に念頭に置かれるのは雇用保険かと思う。しかし、雇用保険のメインは、求職者給付、いわゆる基本手当と呼ばれるものだが、失業者に占める失業給付の受給者の割合は、1980年代頃から下がり続け、ここ20年程は3割を切っているのが現状である。

これが直近では、コロナ禍によって失業者がやや増えつつあるものの、今年度に入っても受給者割合は、低いままというのが現実かと思う。ではなぜ失業者に占める失業給付の受給者の割合が低いのか。これは、そもそも給付期間が終了しても就職できない人々が存在することももちろん事実だが、同時に、元々受給できていない人々が存在するということが、典型的には非正規雇用の人々が多いのではないかと考えられる。そうすると、非正規雇用の人々には雇用保険がそもそも適用されていないのではないかとされるが、これは半分、合っているかもしれない。半分合っているというのは、確かに正規雇用の人々

に比べれば雇用保険の適用率は低いが、歴史を紐解くと、雇用保険は非正規雇用の人々に対しても比較的早い時期から適用を拡大してきたという事情があるため、必ずしも適用率が非常に低いというわけではないと捉えることもできる。

そうすると、なぜ、正規雇用の人々が受給できていないのか、ということになる。やはり受給に必要な被保険者期間を満たしていないままに離職してしまっているなどの理由によって、雇用保険の被保険者であっても失業給付を受給できていないことが起きているのではないかと考えられる。これは、ある意味どうしようもない面もある。保険料拠出を条件として給付を行うのが社会保険の前提であるため、このような社会保険のフレームワークの下では、非正規雇用の人々、すなわち不安定な、あるいは断続的な就業する人たちを救済しにくいのは仕方がないと考える。

そうすると、保険料拠出を必須条件としないような給付が必要ではないか。保険料拠出を条件としない給付の話は一旦、脇に置き、現下の状況においてセーフティネットの中核を何が担っているのかということ、やはり雇用調整助成金（新型コロナ特例）であると言える。雇用調整助成金（新型コロナ特例）は雇用保険から漏れ落ちる人々がいることを前提に強化されていると解釈ができる。この雇用調整助成金（新型コロナ特例）だが、累計で現在270万件、金額にして3兆円に達する勢いで、現在も拡大している。

7 ページ目では雇用調整助成金（新型コロナ特例）の支給申請件数と支給決定件数の推移が示されているが、春は、支給申請件数が伸びると、支給決定件数がそれに遅れる形で認められるという動きをしている。これが秋以降になると、支給申請件数が伸びたときに、すぐにそれを追いかけるような形で支給決定件数も増え、このピークが一致してきていると読める。ということは、申請から決定までの期間が短縮されており、非常に迅速に対応されてきているのではないか。当初は遅いと言われていたが、かなり改善されていると見ることができる。

このような雇用調整助成金だが、その雇用調整助成金が失業の急増を抑えていることは、例えば、東京大学の川田先生などの失業フローの研究からも、かなり明らかにされている。よって雇用調整助成金は失業の急増を抑えるのにかなり役に立ち、機能しているのではないかとと思われる。

その一方で、これもよく最近言われているが、非正規雇用の人々にも雇用調整助成金が適用されるように、緊急雇用安定助成金という制度が設けられたが、正規雇用の人々を対象とする雇用調整助成金の伸びと比べ、こちらの助成金の伸びは鈍い気がする。実態としては、それほど非正規雇用にとって有効になっていないのではないかとと思われる。

そうすると、なぜ非正規雇用に関する雇用調整助成金の申請が少ないのかということが次の議論になってくるわけだが、一部には、非正規雇用を維持するまでに、雇用調整助成金の申請は手続きが煩雑だという声も聞こえるが、私としては、それだけではないだろうと考える。そもそも非正規雇用に依存する事業主は、今後の回復の見込みがないため、申請自体を見送っているといったことも考えられなくもない。いろいろな可能性があると思う

のでしっかりとした分析が必要かと思う。

また、私が最近考えていることは、迅速化のために様々なセーフティーネットの手続の簡素化が言われていることについてだ。雇用調整助成金を例にとれば、現状で手続の簡素化は非常に進んでおり、これ以上の簡素化というのは止めた方が良いのではないかと思う。これは、手続を簡素化し過ぎると、十分な情報が取れずに事後的な検証が不可能になってしまうためである。そうすると、長期的には効率的な政策運営の妨げになる恐れもある。

次のトピックに入る。現状の雇用を維持するこの雇用調整助成金には雇用保険から漏れ落ちがちだった人を救う意図もあったと解釈してみたわけだが、確かに雇用調整助成金は失業へのインフロー、すなわち失業への流入を抑制することはできるが、アウトフローに対しては無力であることが考えられる。そうすると、やはり労働者本人への給付を行う仕組みも必要ということで、さらに、その中で非正規雇用の人々を救済していく必要がある。

そこで考えられるのが第二のセーフティーネットという発想である。保険料の拠出という条件が雇用保険の受給のネックになっているとすれば、対策として、保険料拠出と給付の対応関係を緩めた制度が必要ではないか。すなわち保険料拠出を必ずしも条件としない給付が必要になってくる。

これが第二のセーフティーネットと私は思っている。これは私が積極的に主張しているというよりは、給付が非正規雇用の人々に行き届かない理由を考えたときに、こうならざるを得ないという理論的・必然的な帰結だと考えている。

この第二のセーフティーネットは、一応制度としては既に存在している。それが2011年10月から始まった求職者支援制度というものである。これも本当にここにいらっしゃる先生方には釈迦に説法かと思うが、求職者支援制度は雇用保険に加入できなかった人、それから雇用保険を受給中に再就職できずに支給を終了した者、あるいは、雇用保険の加入期間が足りずに受給できない者といった、正に従来の雇用保険から漏れ落ちた人たちを対象とするものであり、保険料拠出を条件としない給付ということが言える。

これらの人を対象として求職者支援訓練と呼ばれるものを受講させる。訓練期間中、その収入資産要件を満たせば、受講給付金というものを給付するというのが基本的な構造になっている。

実は、この求職者支援訓練は、コロナ禍の前の昨年度までは受講者がずっと減ってきていたという状況がある。これは、求職者支援訓練、いわゆるハロートレーニングの受講者数の推移を見たものだが、昨年度までずっと減ってきていた。

これは、コロナ禍前までは、労働市場が非常に堅調だったため、当然と言えば当然なのだが、とはいえ全部で昨年度の時点で2万人くらいということで、やはりこの人数というのは少ないのではないかという気もしないでもない。公共職業訓練の離職者訓練の規模は大体7、8万人のため、やはり少ないという気がしている。

さらに、このハロートレーニングの受講者数は、一応、こういうふうに示しているが、実際は雇用保険から完全に漏れ落ちた人たちではないと言われている。

ということかという、ハロートレーニングの受講者数2万人のうち、半数近くは、実は雇用保険を受給している人たちだと聞く。制度を乗り入れて運用しているということで、決してそれ自体は批判されるべきことではないが、ただ、実態を捉える上で、かなり紛らわしくなっているのではないかと。2万人の人たちが、雇用保険から漏れ落ちて、この求職者支援訓練を受けているというわけではない。一方で、雇用保険から漏れ落ちた人のなかにも公共職業訓練（離職者訓練）を受けている者もいるが。しかし、実態を捉える上で紛らわしいのではないかとすることは言っておきたい。

ただし、そのように受講者数が減ってきていて、欠員も出ているような状況だったが、やはり昨年後半辺りから、求職者支援訓練を受講する人たちが増えてきており、対前年比で2、3割増しの状況ということになっている。したがって、是非、この求職者支援訓練に、頑張ってもらいたいと考えている。

そこで、求職者支援訓練に関して私の考えを述べさせていただきたい。求職者支援制度をそもそもどのように捉えるべきかという議論があるが、基本的に立て付けとしては、これは職業訓練となっていると思う。ただし、職業訓練として見た場合に、欠席の扱い等、参加要件が厳し過ぎるのではないかとということで、今回、その要件を緩和することになった。

ただし、一方で、所得保障としての側面もあるのではないかと考えた場合に、今度は、収入要件といったことで、所得保障としては、その要件が厳し過ぎるのではないかと批判もあった。

そういったこともあり、こちらのほうに関しても、要件を緩和するということで、月収8万以下だったのが月収12万円以下ということで、もう少し収入がある人でも利用できる所得保障となっている。

私の個人的な意見としては、必ずしも、求職者支援制度が職業訓練に限定されるべきではないのかなという気もしている。職業訓練というのは、あくまで、就労支援の中のプロセスの1つに過ぎないため、もう少し所得保障としての側面を強め、職業訓練ということにあまり限定せずに所得保障を行ってもいいのかなという気がしている。

また、求職者支援制度を拡充するという話が出てくると、そのモラルハザードが増えるのではないかと話がよく言われたりする。

すなわち、出席要件を緩和するといったことで、真剣に受講せずに給付を受けるといった人たちが多く出てくるのではないかと懸念があるかと思うが、私も実はそう思っていたのだが、最近考えを少し変えている。例えば雇用保険とかと比べて本当にモラルハザードが大きいのだろうかという考えた場合に、果たしてそうなのか。

実はこのモラルハザードに対する懸念の一部には、要は、保険料を支払っていないのに、安易な需給が増えては困るというような意識があるのではないかと。

そうすると、そういった保険料拠出者からの反発が懸念されるのであれば、1つには、雇用保険の附帯事業ということで、ほとんど雇用保険料で行われている求職者支援制度の

財源を、雇用保険料から切り離すというのも1つの選択肢なのではないか。

ただし、もちろん切り離すとなれば、新たな財源を見つけなければいけないため、悩ましいところではある。

ここまで説明したことを整理させていただく。ここにポンチ絵を描かせていただいたが、一番上に足場自体を固めるのが雇用調整助成金のようなものであるとすると、その下に雇用保険があり、今、申し上げた求職者支援制度は、その下にあるものであり、最後に生活保護があるという整理になる。

ただし、このポンチ絵の整理は非常に平面的な整理だと見ることもできる。例えば役割の違いで整理すると、労働需要自体の不足には、雇用調整助成金のようなものが対応し、労働需給のミスマッチには、求職者支援制度が対応する、といった整理もできる。

あるいは、時間軸で考える必要もあって、雇用維持策としての雇用調整助成金といったものは、非常に即効性があると考えられるのに対し、時間を要すると考えられるものが、この就労支援を含めた労働移動策になる。この時間軸の違いも、雇用対策には織り込まなければいけない視点かと思う。

というのは、仮に労働移動策が時間を要するものであるとすると、今、雇用調整助成金の特例措置が長く続くにしたがって、そろそろ労働移動策も考えたほうがいいのかという議論が起きてきているわけだが、時間を要すればこそ、それを早めにスタートしなければいけないという側面もあると思う。したがって、この時間軸の違いを念頭に置きながら進めていく必要もある。

先ほどのポンチ絵で、若年無業者、失業者と言った人たちは、どのセーフティーネットによって救われるのかということ考えた際に、実は、一番上の足場（雇用調整助成金）あるいは二番目の雇用保険では救えないということを示した。では、どうしたらいいのか。

私の考えでは、就労支援といったものは、スキルの棚卸しや、見える化といったものが非常に大きな役割を担うと思っているが、そもそも就業経験のない若年無業者といった人たちに対しては、こうしたことができなくなる。そこが大きな問題。

そうすると、非常に逆説的ではあるが、若年無業者の就労支援に一番必要なものは、就業経験ではないか。就業経験を何とか付けさせてあげることが重要。付けさせてあげた上で正規雇用へ転換する。最初は非正規雇用であっても正規雇用へ転換するといったことが重要。

ただし、研究者として一言述べておくと、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、あるにはあるのだが、一貫していない。一貫していないというか、むしろ否定的な結果が多く、今後、この辺りをよく見ていかなければいけない。

職業訓練が、セーフティーネットとして非常に過度な期待を抱かせているのではないかと。先ほども申し上げたが、職業訓練は就労支援の1プロセスに過ぎないため、職業訓練にあまり過度な期待をしないほうがいいのかとは考えている次第。

就業が多様化するにしたがって、従来のような非正規雇用、すなわち、パートあるいは

派遣、契約社員のような雇用契約の下にある非正規雇用もそうだが、最近問題になっているのがフリーランスといったような人たち。広義では自営業だが、こういった人たちに対するセーフティーネットが脆弱なのではないかということが問題になっている。

この人たちに対して、雇用保険を適用したらどうなのだろうかという議論もある。確かにフリーランスの人たちは増えてきているということで、セーフティーネットを充実させるということは重要かと思うが、まず大事なことは、従来の伝統的自営業とは少し分けて考える必要がある。

そして、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めぐって、超えるべきハードルが非常に高いのではないか。

したがって、私は法律技術のことは分からないが、実際にフリーランスの人たちに雇用保険を適用することはハードルが高いという気がする。

考え方としては、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になるしかないと思っているが、問題なのは、そうすると初めのほうで述べた非正規雇用への雇用保険の適用と全く同じことで、フリーランスの人に雇用保険を適用してみたが、実際には受給には至らないということもあるのではないか。この辺りは難しいところである。ただし、フリーランスに対するセーフティーネットの必要性自体は、私は強く認識している。

それでは、少し全体を俯瞰する形でまとめも込めて述べる。冒頭でも述べたように、現在の雇用対策は、非常に迅速かつ大規模、特に非正規雇用への救済ということも施行している。

これは、リーマンショック時の反省を踏まえたものだということが言われている。雇用保険制度の周りだけを見ても、2010年に雇用見込み期間1か月に短縮ということが行われた。そして、2011年に求職者支援制度が開始されたということで、非正規雇用への救済において、制度的には非常に整備されたのではないかと考えられるわけである。

しかし、制度ができてから今まで、労働市場が堅調だったので出番がなかったが、今回初めて、リーマンショック後に整備された制度が真価を試されているのではないか。真価が今問われつつあるわけだが、実際には、非正規雇用に対する脆弱なセーフティーネットという現状が、どうも変わらないのではないかということで、制度としてはあるのだが、実態が伴っていないという理由をしっかりと分析しておかなければならないのではないか。

その上で、制度の調整を行う時期にきているのではないか。もちろん行政当局としては、正にやっているというところかもしれないが、そう考えている。

もう一つ、今、言われていることが労働移動施策ということかと思う。労働移動施策ということで言われると、とかく、その労働供給側への支援ということで、先ほども出てきた職業訓練や、求職者に対する就労支援ということが言われて、そういう方向に目が行きがちだと考えるが、これも当たり前かもしれないが、労働移動には、労働需要側への支援も欠かせない。

この労働需要側への支援、実際に産業雇用安定助成金というもので出向を促進していく

ということであるから、制度として、やはりできているということだと思う。あるいは各自治体で企業同士のマッチングといった事例も聞く。したがって、行われていることには行われている。

ただし、さらに言わせてもらうならば、今後もっと重要になってくるのは、やはり新規開業による雇用創出。したがって、労働移動施策ということだが、その労働供給側だけでなく幅広く、多面的に取り組んでいく必要があるのではないかと。

それから、各種施策の整理統合といった話も少し必要になってくるという気がしている。実は、一部に言われているが、雇用調整助成金というものがあがりながら休業支援金といったものもある、この2つの関係はどうなっているのだろうか。あるいは、先ほど産業雇用安定助成金ということで、出向が支援されていると御説明したが、もとより出向は雇用調整助成金でも対象となっている。

そうすると、雇用調整助成金における出向の扱いと産業雇用安定助成金とは、どういう関係なのかについて、これを一般の方が簡単に分かるのかという気はしている。産業雇用安定助成金のほうは、出向元に対しても支援するということところが違うが、なかなか一般の方には分かりにくく、あまり制度が複雑過ぎると本来の効果が失われてしまうという可能性もなきにしもあらず。その辺りを、やはり整理してしっかりと周知していくことが必要。

すなわち、制度としてあるということだけではなく、真に有効で利用される制度を定量的に見極めた上で、取捨選択していくことが必要。

最後に、やはり雇用対策については長期的な流れの中に位置付けることが必要と考える。長期的な流れというのは、1つには、もう労働力が検証しているという中で、女性高齢者あるいは外国人といった人たちの労働参加を促す政策を採用してきた。その中で起こったのが、今回のコロナ。

また、非正規雇用がどんどん増えてきていたという話だが、今後さらにコロナ禍を契機に、非正規雇用への依存が進むという可能性もある。ショックに対して雇用調整しやすい非正規雇用が、さらに重用される可能性も考えられる。

また、今回テレワークが非常に普及したと言われるが、テレワークは考え方によっては、仕事を切り分ける側面があり、仕事を切り分けることが可能になったことで、一部の雇用については、例えば海外に流出するといった可能性も否定できない。

そのように、大きな流れの中に改めて、この動きを位置付ける、すなわち、もっと具体的に言えば、これからも就業や雇用は多様化し、それがかなり新しく入ってくるような雇用は、雇用自体としては脆弱、不安定であるという可能性、そういったことを前提とした上で、その政策や支援といったものを考えていかなければならないのではないかと。

○翁座長

西村大臣が到着された。西村大臣から御発言をお願いしたい。



## ○西村大臣

酒井先生の御著書も読ませていただいた。非常に分析された良い本だと思う。

1つは、今回、非正規、フリーランス、女性も含めて、弱い立場の方々にしわ寄せがあったという課題が浮き彫りになったが、我々は、フリーランスや非正規労働者の方々を様々な支援策の対象とし、カバーをしてきていると考えている。

そうした中でも、やはり非正規で厳しい状態にある方がたくさんおられて、正規の方の数も、直近の1月や2月はともかくとして、昨年末までは増える中で、やはり企業からすると、長い目で見ると、同一労働同一賃金も既に大企業には適用されており、4月から中小企業にも適用される予定で、人材確保という観点からすると、正社員で確保したいという気持ちも一方であると思われる。他方、将来が分からない中で、非正規の社員をバッファにしたいという気持ちも恐らくあると思う。その辺りが今どう働いて、全体としてこの非正規の方々の状況が、どういう状況にあるのかというのを改めてお伺いしたい。

加えて、この求職者支援制度をもっと活用できないかと考えており、要件緩和をしたりと思っているが、先生の立場からすると、中途半端ではないかという感じで、所得保障としての側面なのか、職業訓練としての側面なのかというページがあり、悩ましいところ。ひとり親世帯の方々には、夏と年末にお配りをした。もう一つはひとり親世帯の方向けに10万円程度支給しながら、4年間で介護士や看護師などの資格取得を支援するような様々な支援制度もある。要は、単にお金を配るというよりは、そういったところで、職業訓練も兼ねて、所得保障と両方でやっていくほうが、長い目で見れば良いのではないかという思いもあり、今後、どうしていくべきか議論をしているところ。厳しい状況にある方々が、どういった状況に直面しているかということ、それを踏まえて、次なる対策はどこに焦点を当てれば良いのか、当面の対策としてだが、そういうところを是非お伺いしたい。

その上で3点目、中長期的な話であるが、御指摘の通り、できれば失業なき労働移動を実現したいが、ここをどう進めていくのが良いのかという各種政策の分かりにくいところの整理など様々なことを考えなくてはいけない。次の4月から中小企業にも同一労働同一賃金が適用されれば、非正規で扱うのも賃金的には一緒になる。ただし、被用者保険の適用の範囲が2022年から、現在の被保険者が500人超の事業所から100人超の事業所に拡大するため、徐々に進むわけである。この辺りを含めて、非正規の方々をなくすというところに方向は大きく持って行きたいが、そのために何が必要かという3点を教えていただきたい。

## ○酒井教授

大臣の質問は、私にとって非常に難しいが、私の考えられ得る範囲で答えさせていただきたい。まず、現状の非正規雇用あるいは正規雇用の雇用状況について、先ほど少し報告の中でも申し上げたが、現状としては非正規雇用のありがたみというか、企業にとって非正規雇用の調整のしやすさが、むしろクリアになってしまったのかなという認識を持って

いる。例えば、今回、飲食店といった業種が大きく影響を受けたとされているが、そういった特に大きく影響を受けたような業種では、今後、客足が戻ったとしても、もっと非正規雇用の依存を深めかねない気はしている。

それに対して、少しこれはまた先の話にも関係するが、就労支援をする立場としては、なるべく安定的な雇用に就いてもらいたい。

そうすると、正規雇用をこれからもっと使いたいと思っている労働需要側と、できれば、やはりこういうことがあったので、今まで以上に安定した雇用に就きたいと考える労働供給側の間に、ミスマッチというか考え方の隔たりが大きくなるのではないかという現状を懸念している。

それ自体は、かなり構造的な問題であり、同一労働同一賃金というような政策があったとしても、一朝一夕には解決できない問題ではないか。

そこで、私はやはりせめてセーフティーネットのほうを充実させねばならないのではないかという立場に立っているが、そうすると2番目の質問として、第二のセーフティーネットとして、求職者支援制度というものを、もっと使い勝手が良いもの・有効なものとしていく必要が私もある。というか、個人的な思い入れもあり、是非、この求職者支援制度に頑張ってもらいたいと思っている。そこで、私たちは職業訓練に限定しなくても良いのではないかと申し上げたが、これは何も職業訓練を否定しているわけではない。その職業訓練というのは長期的には必ず重要になってくる。

ただし、その職業訓練というものだけで、何かその就労支援というものが決定づけられるのではないのではないか。就労支援ということで、よりもう少し幅を広げた対策と、そういうことに対して所得を給付するような形でも良いのではないか。

こういった話をすると、生活保護を拡大するという話もあるではないかと言われる。もちろんそういう動きも1つの策としてあり得るが、あくまでも求職活動をしている人たちを対象にしたうえで、しかしながら、従来の雇用保険では救われないような人たちに対して、この求職者支援をしっかりと行っていくことこそが重要ではないか。その範囲の広げ方に関して、様々な議論があるかと思うが、柔軟に考えていく必要がある。

また、私、スライドのほうには書きながら今回の報告の中で端折ったことだが、職業訓練のプログラムというのは、労働移動を考えると、どのプログラムが有効かという議論が、必ず重要になってくる。

ただ、何のプログラムが有効かということは非常に重要だが、それ以上に、ニーズに合ったプログラムに柔軟に書き換えていく、変更していくということが、それ以上に重要。そういうことも含めて、求職者支援制度が改善されていったら良い。

そして、最後、失業なき労働移動ということを実施していくために、なかなか難しい側面があると思うが、先ほども述べさせていただいたとおり、やはり安定した雇用への労働移動には、時間がかかるという側面がある。時間がかかるため、とにかく早めに労働移動施策というものを、雇用維持策と同時に進めていく必要。

少しお答えになっていないかもしれないが、何か、まだあればお伺いしたい。

#### ○翁座長

それでは、委員の皆様で御質問などあれば、是非、手を挙げていただければと思うが、いかがか。

それでは、大屋先生、柳川先生、広井先生の順番で御質問をいただきたい。それで、後ほど酒井先生から3人の御質問にお答えいただければと思う。

#### ○大屋委員

経済学が全然分からない人間が、わき筋とおっしゃったところに、少し御質問して申し訳ない。フリーランスに対する雇用保険の適用について、具体的に問題となっていることは、例えば、ギグワーカーのようなタイプの新しいフリーランス的な働き方。カリフォルニアとかイギリスは、これを労働者のほうに寄せていくという判断をしたと私も承知している。

正直言うと、それで良いのかどうかというところが1つ論点。酒井先生としては、そこは余り、少し単純過ぎる解決策であり、ただ、従来のような雇用保険の外側に置いておくことも適切だと思われないというような考え方をしておられるのか、要するに労働者でも単純なフリーランスでもない、第3の制度設計みたいなことが必要だというようなことを今の時点でお考えなのかという点について、少しお伺いできればと思った。

#### ○柳川座長代行

非常に勉強になり、整理された内容。

1点少しなかなか難しいお答えだと思うが、なかなか人材の話は、長期的に時間がかかるのだという話をされていて、この点、特にコロナ対策みたいなところでいけば、短期的に何か支えるということはできるのだと思う。しかし、その一方で、もう少し長期なところに対応しようとする、なかなか短期的な対応のセーフティーネットというだけだと、支え切れない部分が出てくる。

そのときに、やはり長期のところをしっかりと支えていくというところで考えたときに、何が大事なポイントだとお考えなのか、少し整理して教えていただけるとありがたい。その点、追加でお話しいただきたい。

#### ○広井委員

酒井先生のお話、非常にクリアな内容で、印象深く伺った。西村大臣とのやり取りのところで、差し当たってはセーフティーネットが重要であり、ただ、生活保護の拡充というのはやや問題で、むしろ休職や一定の条件を条件にしたものが望ましいということで、求職者支援制度、これもよく分かった。しかし、今の柳川先生の質問ともつながるが、より

中長期的な対応ということで、最後のところで多面的な労働移動政策、特に新規開業による雇用創出という話があったが、この多面的な労働移動政策ということになると、ある種、産業政策というか、そういうようなものを含むイメージになってくるのか。あるいはこの新規開業による雇用創出という辺りを、どういうことを今イメージされているか、多少もう少しお伺いできれば幸いである。

○翁座長

それでは、酒井先生、御回答をお願いします。

○酒井教授

様々な御意見を頂き感謝申し上げます。私にとって非常に厳しい質問だと思っている。

まず大屋先生の御質問について回答申し上げます。フリーランスへの雇用保険適用について、諸外国の事情を必ずしも把握しているわけではないが、雇用保険をいわゆる自営業の人たちに適用している国もあるという事実は承知している。

日本では、雇用保険の自営業への適用は難しいのではないかと、ハードルが高いのではないかと申し上げたのは、法律のことは詳しく知らないが、例えば、雇用保険行政という立場で考えた場合に、雇用保険がほかの社会保険とやや性質を異にするのは、保険事故を失業という形で自ら作り出しやすい点である。完全に作り出せるとまではあえて言わないが、作り出しやすい。すなわちモラルハザードが起きやすいという側面がある。そういったところが一番の懸念材料になっている。これらを最も懸念する行政の立場としては、やはり自営業者については失業事故の認定が難しいと考えるのではないかと。

ただし、今のフリーランスは、ほとんど雇われて働いているのと変わらないため、その人たちを救済することはあり得るのではないかと。

したがって、結論から言うと、雇用保険の外に置いた救済まではイメージしていないが、その雇用保険を適用したとしても、非常に限定的な救済になるのではないかとという意味で、そんなに寛大な適用になるわけではないのではないかと予測するところ。

次に柳川先生と広井先生からの質問に対して回答する。答えがほぼ一緒になってしまうが、やはり長期的なことを考えた場合に、長期的であるがゆえに分からない部分もある。ただし、労働移動を考えたときに、例えばある企業からある企業、出向元と受入先を決めるといったマッチングだけでは長期的には心もとないということと言える。

やはり長期的に重要なのは新規産業であろうというのが、経済学的な発想というか、一般的な発想ということで、少し書かせてもらった。

ただし、これも少し私が飛ばしたスライドに書いたのだが、どの産業が、これから有望かということ、何か政策的に決めて、そこに集中的に開業支援を行うといった、いわゆる産業政策が有効なのかということも、別に議論しなければならない。

多分、有望な産業を見付けることが、以前に比べてさらに難しくなっているという

のが現実ではないか。このため、政策的に、この産業が有望ということで、そこに労働移動を積極的にさせようというような決め方は、必ずしも有効ではないのではないか。

では、どうすればいいのかというところが、なかなか私としても思い浮かばず、心苦しいところだが、とにかく目先のことに目を奪われずに、長期的なことだからゆえに、分からない側面があるということを念頭に置きながら、柔軟に労働移動施策を考えていかなければいけないのではないか。

#### ○翁座長

権丈先生、横田委員、何か御質問などあれば、お願いしたい。

#### ○権丈委員

質問はないが、求職者支援制度などの職業訓練を見に行ったら、訓練を受けている人も、教えている人も相当を明るく元気よく、明るい所得保障制度という形で位置づけてもよいのではないか。例えば、ベーシックインカムという考え方に対して、アトキンソンは、社会的意義がある活動をしている人たち、社会に参加した人たちには所得を回していきましようという参加型所得という考え方を論じている。それを考えると、自分の仕事も、公務員の人たちも、どこが参加型所得と違いがあるかよく分からなくなってくる。

そういう意味で、休職者支援制度などを通じて所得を回していくという方法はたぶん考えられる。最近、コンピューター方面や財務関係の職業訓練とかになってきている。社会参加してもらいながら所得を保障していくという参加型所得という考え方は、いいのではないかと長く私は思っている。

#### ○横田委員

私も訓練だけではなく経験の機会を提供していくことが非常に大事だと思っている。このため、いろいろと共感するところが多かった。1点だけ質問がある。中長期的視点で、副業やパラレルワークなどの新しい働き方が、多様化だけではなく、ミックスすると考える。例えば3分の1は正規社員で、3分の1は雇用類似状況で、3分の1は新規開業している際、雇用保険対象になるのが3分のうちの2つとなる。つまり計算や管理の仕方も複雑になることが予想される。その上での今後問題点はなにか。酒井先生のほうでもっと施策のシンプル化、統合化も必要で、もっと個人への給付ルートを強化したほうがよいとおっしゃっていたが、三本立ての働き方を2、3割の人がやるようになってきたらどうなるのだろうか。今までは、1つの企業の雇用保険に紐付いているケースが大半だったと思うが、その変化による検証のしにくさみたいなのところも出てくるのではないか。その点を含め、お伺いしたい。

○翁座長

1つだけ質問させていただく。求職者支援制度という制度を、より職業相談、マッチング、紹介、そういった訓練と、いろいろとマッチングの機能みたいなものを、より連携してやれるようにしていくというような考え方については、どのような御意見をお持ちか伺いたい。

○酒井教授

貴重な意見をいただき感謝申し上げます。まず翁先生から頂いた御質問から回答する。正に翁先生がおっしゃるように、私が職業訓練に限定しなくてもいいのではないかと考えているのは、正にその周辺の、そういったようなカウンセリングといったこととの連携も含めてしっかりとやることを指している。もちろん連携というのは今でも行われているが、その周辺部分だけでも所得保障が得られるといいと考える。もちろん、職業訓練を受ける人は給付金も受けられれば良いと思うが、そうではなくても給付金が受けられる、例えば、ちゃんとカウンセリングを受けて、マッチングといったことに参加して、求職活動をしている人も受けられるというもう少し柔軟な求職者支援制度であってもいいのではないかと考えている。

だから、正にその部分を強化するというのは、多分、今後の求職者支援制度にとって重要なところなのではないかと考えている。

次に横田先生の御質問。これは本当にまた難しい話かと思うが、実は、2018年末に、雇用保険に関しては、マルチジョブホルダー、副業に対して雇用保険をどう適用すべきかという検討会が開催されて、その報告書がまとまっている。それに基づいた雇用保険制度の改正が、昨年4月のものだったわけだが、得られた結論は、副業に雇用保険を適用した場合に、どの程度、逆選択等が発生するのか予測することは難し過ぎるということ。労災のように、単に労働時間を合算するだけではいけないような事情があるといったことが、いろいろ明らかになって、全年齢に適用することは見送るという結論になっているかと思う。

横田先生おっしゃるように、起業といったこともさらに含まれるとなると、人びとの行動の予想はさらに難しくなると思う。結論としては、マルチジョブホルダーのうち65歳以上の方のみに雇用保険が適用されることとなった。

そこで、実験的に部分的な適用を試みようという趣旨のもとに行われるのが、2022年4月から実施される65歳以上への雇用保険のマルチジョブホルダーへの適用。

したがって、これから、多分データが上がってきて、雇用保険をマルチジョブホルダーに適用した場合に、実際に何が起こるかというのが分かってくるかと思う。これに基づいて次の政策が決まると思うが、とにかく難しいところだと思う。さらにそこに起業といったことも含まれると、本当に従来のセーフティーネットでは、なかなか追いつかないのではないかと考えている。

ただし、一方で、この4月から70歳までの雇用確保義務が、努力義務ではあるが、施行

されるということも決まっている。そこには、新たに起業といった働き方も含まれている。各種のセーフティーネットが、今、本当にフロンティアに直面している状況にある。

それに対して、私から何か言えることはないが、とにかく様子を見てフィードバックしていくことしかないのではないか。それを見て制度を調整していくしかないのではないかと思う。

○翁座長

酒井先生、本日は貴重なお話を聞かせていただき感謝申し上げます。本日、頂戴した御知見を上手く活かして、今後の取りまとめを行ってまいりたい。以上で本日の会議を終了する。

～以 上～

(速報のため事後修正の可能性あり)