

不良債権処理で失業者を増やさない本当の雇用対策とは

大阪大学社会経済研究所 大竹文雄

(『週刊東洋経済』2001年6月9日号,pp.100-103 掲載)

日本経済の構造改革のために不良債権処理が急速に押し進められると、企業の倒産やリストラが増え、失業者が増える可能性が指摘されている。失業者に対する日本のセーフティネットは国際的にみてどのような水準にあるのだろうか。これからの雇用対策はどのようにすべきだろうか。本稿ではこれらの点について議論してみたい。

雇用のセーフティネットには二種類ある。積極的政策と受動的的政策である。積極的政策とは、公共職業紹介、職業訓練、若年雇用対策、雇用補助金、障害者雇用対策などをいう。受動的的政策は、失業保険や生活保護などの社会保険政策のことをいう。労働市場における狭い意味のセーフティネットは、受動的的政策としての失業保険である。

受動的的政策は、就職意欲を低下させるという副作用が大きい。雇用のセーフティネットとしては、転職コストを引き下げること、公的サービスにおける雇用創出を中心とした積極的雇用政策が必要である。

日本の失業給付の現状

日本の失業給付の水準と給付期間は、欧州諸国に比べると低い水準にある。しかし、失業給付の水準を単純に高めることは、就職意欲を低下させるので、必ずしも望ましいことではない。給付期間や水準を充実するとすれば、再就職の意欲に悪影響を与えないように、注意深く設計する必要がある。

まず、日本の失業給付の期間と水準について簡単に説明しよう。

(失業手当の給付日数)

失業手当の給付日数について、その内容が表1にまとめてある。定年や自発的離職など事前に失業が予想できる場合は年齢に関係なく勤続年数だけ考慮した給付日数となっている。

表1 失業保険の給付日数

		加入期間				
		1年未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年以上
離職者 倒産・ 解雇による	30歳未満	90日	90日	120日	180日	210日
	30歳以上 45歳未満	90日	90日	180日	210日	240日
	45歳以上 60歳未満	90日	180日	240日	270日	330日
	60歳以上 65歳未満	90日	150日	180日	210日	240日
定年及び自発的 理由による離職者(全 年齢)		90日	90日	120日	150日	180日

一方、解雇や倒産など事前に再就職準備ができないまま非自発的に失業した人は、給付日数が中高年で長くなっている。

具体的な非自発的離職の具体例として、倒産に伴い離職した人、解雇された人（重責解雇を除く）、人員整理のために退職した人、採用条件と実際の労働条件が著しく異なっていたために退職した人、企業による故意の排斥（いじめ）により退職した人、などがある。

また、特に、扶養家族が多いと考えられる45歳～59歳は最長330日になっている。国際的にみると、日本はアメリカと並んで失業給付の受給期間が短い国である。日本の場合は、職業訓練を受けるとその期間は、訓練延長給付を受けることができる。積極的雇用政策と組み合わせられているのである。もっとも、オーストラリアのように失業給付が生活保護の制度に組み込まれている国もあり期間の比較は難しい。

（再就職手当）

日本の失業給付制度には、長期失業を防ぐために、早く再就職した際に、失業給付から受給期間の残りの3分の1の額のボーナスが出る仕組みになっている。ただし、再就職賃金より失業給付額のほうが大きくなるような高齢者にとっては、再就職への意欲を高めることにはならない。最終的に職場復帰できたものの方が高くなるような再就職促進制度を作ることが必要であろう。

（失業給付の額）

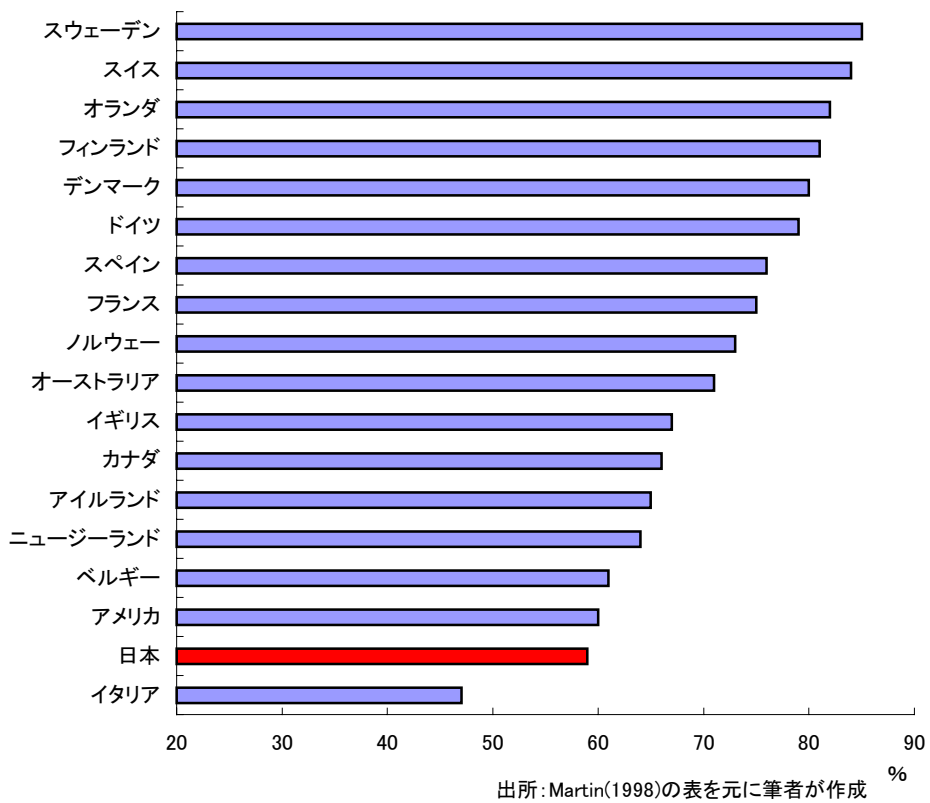
失業給付額のレベルは、現在原則として離職前6ヶ月間の賃金の6割となっている。この算定には、ボーナスは含まれていない。

日本の失業保険制度の整備の度合いを国際的に比較してみよう。図1は、平均的な生産労働者が失業した場合に、その賃金の何%の失業給付が、失業後最初の1ヶ月にもらえるかという置き換え比率を、OECDの調査をもとに図示したものである。日本の置き換え比率は、国際的にみると、アメリカと並んで低い水準にある。

ただし、この置き換え比率の解釈には、注意が必要である。本来なら再就職時の平均賃金と失業給付の比率が正しい置き換え比率となるべきである。失職時の賃金と再就職時の賃金にあまり差がない国であれば、平均賃金と失業給付の額の比率が正しい置き換え比率になる。

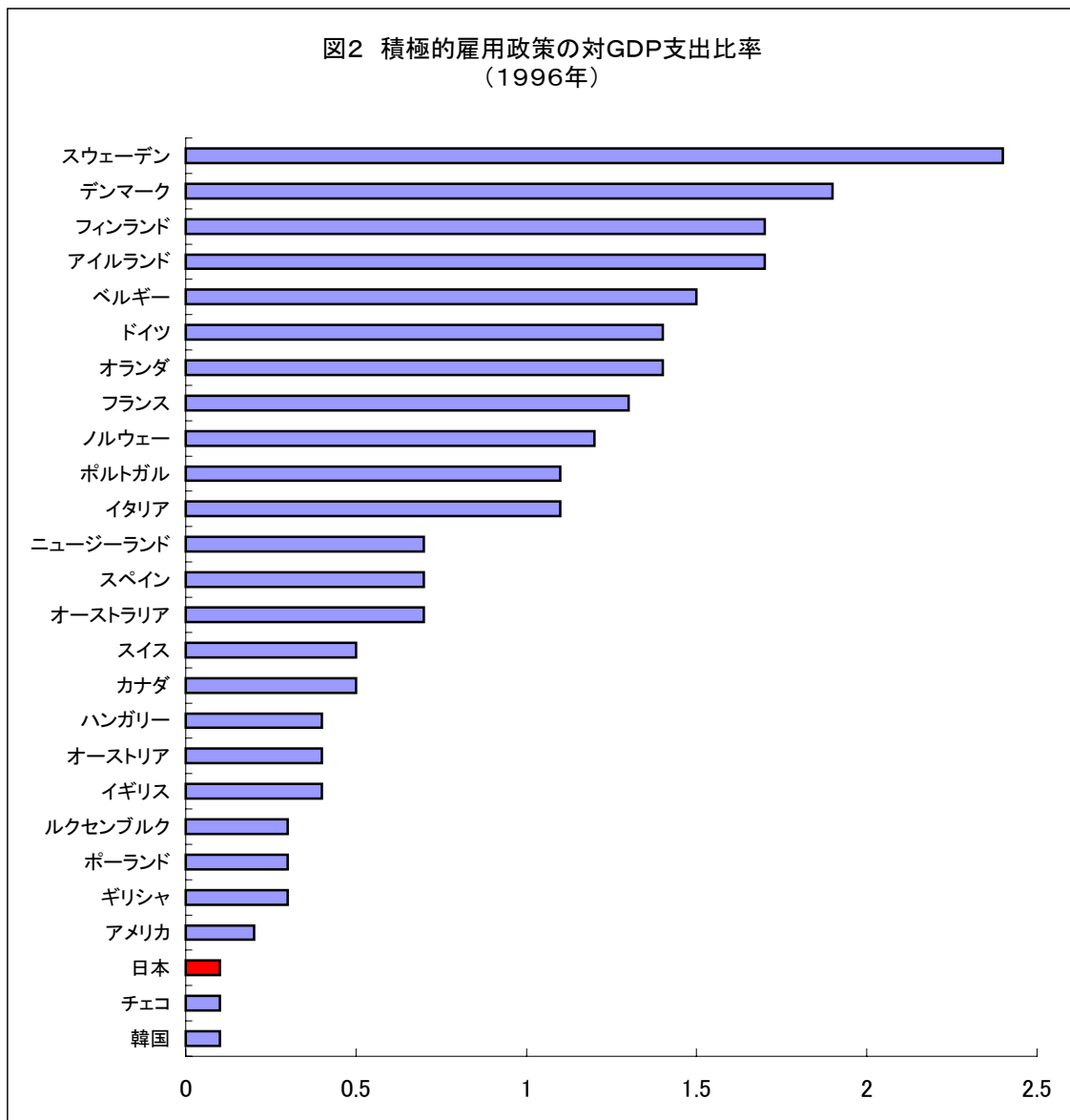
しかし、日本の場合、特に中高年労働者にとっては、再就職時の賃金が失職前の賃金の6割程度になることは珍しいことではない。そうすると平均賃金に対して置き換え比率を計算することは、失業保険の大きさを実際より過小に示すことになる。再就職賃金が離職前の賃金よりも大幅に低下することが多い中高年労働者にとって、このような給付額の算定方式に基づく失業給付は、再就職の意欲を低下させることになる。公的年金のように、より長期の賃金の平均を基にした算定を行うか、定額にするといった改訂も必要であろう。

図1 生産労働者平均賃金に対する失業給付の置き換え率
(1994-1995年)



弱い積極的雇用政策

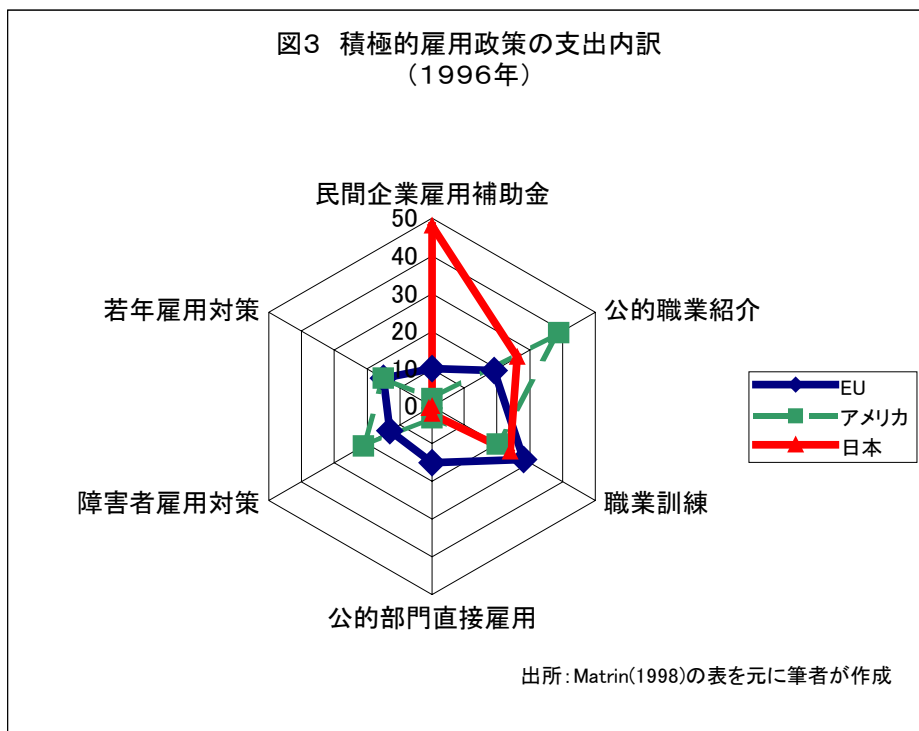
日本の積極的雇用政策の水準は、国際的にみると非常に低い。図2に、積極的雇用政策の支出額の対GDP比率の国際比較を示した。図2から明らかなように、日本の積極的雇用政策に対する支出額は、先進国の中では少ない方である。失業率の水準の差があるため、日本が他の国に比べて少なく見えるかもしれない。しかし、失業者一人あたりで計算しても、やはり日本は、直接的雇用政策の支出が少ない国になる。



(積極的雇用政策の内訳)

日本は、積極的雇用政策の支出水準が国際的に低くだけでなく、その内訳にも特徴がある。図3に、EU平均、アメリカと日本の積極的雇用政策の支出内訳を比率で示している。日本は、民間企業への雇用補助金という形での支出の比率が50%と非常に高いのが特徴である。この背景には、雇用調整助成金制度を通じた支出が多く含まれていることがある。

一方、公的部門における直接雇用という形での支出が非常に少ない。日本では、失業対策は公的部門の直接雇用よりも公共事業による雇用創出が雇用対策として用いられてきたことを反映している。これに対し、EU諸国では、公的部門における直接雇用の比率が高い。通常、直接雇用の中身が非常に短期的な雇用に限られるため、長期的な雇用創出にはつながらず、否定的に考えられている。実際、日本でも長期間失業対策事業に依存してしまう人たちがいたという苦い経験がある。



また、日本の特徴は、若年雇用対策や障害者雇用対策にほとんど支出されていないことである。今までは、若年失業が低かったために、若年雇用対策に対する支出が低かったことが考えられる。しかし、最近では若年失業は約10%という高い水準にまで達している。若年雇用対策の充実が必要とされる。

積極的雇用政策については、外国でさまざまなその評価についての研究が進んでいる。そのような政策効果に関する研究結果から、次のようなことが明らかにされている。

積極的雇用政策としては、職業紹介におけるカウンセリングおよび再就職支援と訓練対象者を絞った公的訓練が有効であるとされている。また、若年雇用対策については、学校卒業後の職業訓練よりも、学校段階での教育・指導が重要であり、学校で基礎的な技能や能力を身につけることのほうが効果があるという。

本当の雇用対策とは

それでは、日本の雇用のセーフティネットとしては、何が必要だろうか。2つのことが考えられる。第一に、転職を容易にするための制度を整えることである。第二に、直接的雇用を含んだ雇用創出である。

転職の障害を取り除くことは、失業期間を短縮し、解雇や倒産のコストを小さくするので、セーフティネットの整備といえる。雇用維持を促進する制度より、転職コスト引き下げのための制度の整備が中心になるべきである。具体的には、職業紹介制度のさらなる充実、能力開発に対する援助の増額、転職による損失が小さい企業年金制度や退職金制度への移行である。

このうち、職業紹介制度の充実、規制緩和と同時に公的職業紹介におけるカウンセリング、転職支援機能の充実が必要である。中高年の転職者に対しては、再就職時の賃金や仕事の相場に関する情報提供や教育訓練は長期失業を防ぐ上で有効である。中高年労働者が転職する際に賃金の低下で問題となるのは、教育費の存在がその背景にある。この点については、奨学金制度の大幅な拡充が解決策であり、中高年の賃金を高止まりさせる必要はない。

さらに、若年および中高年の失業については、公的サービス部門における雇用創出も重要である。日本の労働市場の特徴は、新規学卒時点に就職活動が集中している点に特徴がある。そのため、運悪く不景気の時代に学校を卒業した世代は、その後も良好な職に就くことができないため他の世代よりも生涯賃金下がってしまう。現在の若者のように失業率が高い世代は、その影響を永久に受ける可能性がある。中高年についても、転職することのコストは、若年者以上に大きい。不良債権処理によって職を失った人が、不況下で即座に職を見つけるのは困難である。

公的サービス充実と雇用創出

ではどうするか。現在でも不足している公的サービスは多い。金融監督、医療、福祉、環境、教育、警察、徴税といった公的サービスがその例である。不良債権や金融不安を解決するためには、金融監督に関わる公務員の増員は不可欠である。株式市場の活性化のためには証券取引等監視委員会的大幅増員によってインサイダー取引を防止し投資家の信頼感を高めることが必要である。少子化であるにも関わらず小学校で40人の学級が存在するのは先進国として明らかに異常である。少子化であるから教員数を減らすというのではなく、教育の質を高める絶好の機会であると考えべきであろう。学力低下が深刻な問題とされているならば、なぜ教員数の増加が議論されないのか不思議である。深刻な犯罪や暴走族が問題とされているのであれば、警察官を増やせばいい。少年犯罪を減らすには、就職機会を増やすこと、教員数、警察官数を増やすことが有効である。

また、駐車違反の取り締まりを民間委託して、駐車違反取り締まり産業を育成することは雇用創出とともに都市の交通渋滞の解消をもたらす。税務署員の増員は、増税なしで税収増をもたらすことになる。全国の学校の校庭を芝生にし、その管理をすることにすれば、環境もよくなり雇用対策にもなる。休日・深夜の救急医療体制は、先進国とは思えない状況である。もちろん、公的部門の中で過剰な職員が配置されている分野があるのも確かであろう。しかし、それ以上に必要なところの公的サービスの質・量の低下は著しい。

「民間がリストラをしている時期に公務員の採用を増やすとは」という反論があるだろう。しかし、金融監督、教育、徴税などの公的サービスは、民間の市場が機能するための不可欠な社会的基盤である。市場はほっておけば発達するものではない。整備されたルールと監督が必要な

である。経済が新しい公的サービスをより必要としている時代に十分な人的資源が公的部門に配置されていないことが経済の停滞を招いている一因でもある。

公務員定数の一律削減は見直すべきである。無駄な公共事業を行う資金を必要な公的サービスに振り替えることで多大な雇用創出が図れる。

今までの直接雇用が雇用対策として有益でなかったのは、短期的な仕事を中心に行っていたためである。必要性が認識されていながら不確実性が高いため十分育っていない新しいサービスを公的な資金で立ち上げる。その際に、短期でなく長期の職として人を採用し、産業が育てば完全に民営化する、というような公主導の雇用創出を考える必要がある。公務員として直接雇用だけでなく、任期付きの採用やNPOによる雇用創出が有効であろう。

「不良債権処理のためには失業が増えても仕方がない」という議論は、「そんなにまでして不良債権処理をする必要があるのか」という反論に対して脆弱である。むしろ、積極的雇用政策と転職コストの引き下げという組み合わせによって、不良債権処理が転職者を増やしても失業者は増やさない、という状況を作るべきである。

文献

Martin, John P.(1998)“What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries’ Experiences,” OECD, Labour Market and Social Policy-Occasional Papers No.35.