

2020年8月7日

RIETI 出版記念ウェビナー「コロナ危機の経済学」  
第三回「コロナ危機と労働市場、セーフティネット」

# パンデミックにも対応できる セーフティネットの構築

RIETI ファカルティフェロー / アジア成長研究所 理事長

八田 達夫

## 雇用保険・雇用法制・生活保護など低所得者支援

- 新型コロナウイルス感染症によって、セーフティネットを担うこれらの制度の限界が露呈した
- 本稿は、これらセーフティネットに必要な改革を検討する

# 目次

## I. 雇用保険

- A. 失業保険給付金
- B. 休業手当保険

## II. 雇用法制改革の必要性

- A. 現行制度は、解雇手当の支給を抑圧
- B. 現行制度は、就職氷河期を生み、Job型雇用増大を妨げる
- C. 現行制度は、有期労働者の雇用機会拡大を抑圧

## III. 雇用契約の部分自由化と「解雇弊害抑止規制」

- A. 「定期就業型」契約
- B. 「解雇弊害抑止規制」
- C. 雇用契約の部分自由化

## IV. 低所得者への給付

## V. まとめ

# I 雇用保險

## A. 失業保險

## 一時帰休に対する失業保険給付が認められていない

- 3月に、ロイヤルリムジン社が全乗務員を一時解雇し、失業保険の受給を勧める  
→ 労働局「元の会社に早期に戻ることが約束された状態では、失業保険の受給資格を満たしていない」
- しかし一時帰休を命じられた従業員は、再雇用への不確実性に直面する。  
⇒ 実際に求職活動をしているのならば、失業保険給付金を。

## 認められていない理由：

「一時帰休に失業保険給付を認めると、企業に過大な解雇を行うインセンティブを与える」

- そもそも「日本の雇用保険制度は、**一時帰休に限らず**、企業に過大な解雇を行うインセンティブを与え、モラルハザードを引き起こしている。」**失業保険給付にただ乗り**できるからだ。
- 現行の厳しい解雇規制は、  
「給付の過大化を抑制するために設けられている」  
と見ることができる。
- 一時帰休に限らず、**全ての解雇に対する**モラルハザードの除去が、根本対策。

# 米国では、「解雇履歴料率制」の保険料がモラルハザードを抑制

- 米国では、解雇率が高い企業は、より高い料率の保険料を支払わなくてはならない。この制度を「(解雇)履歴料率制」という。  
(なお米国では、失業保険料は企業側のみ負担する。)
- 日本でも、**雇用保険料の企業側負担分に、履歴料率制**を採用
  - ⇒ 失業保険給付一般に対するモラルハザードの抑止
  - ⇒ 一時帰休者への失業保険給付に対するモラルハザードも抑止

## I 雇用保険

# B. 休業手当保険



## 雇用調整助成金は、モラルハザードを倍増させる

- 雇用調整助成金は、休業手当の原資として、雇用保険から企業に支給される。
- コロナ禍によって売上が減少して雇用調整助成金を受け取った企業が倒産すれば、従業員は、失業保険給付も受け取れる。
- この助成金があると、雇用保険制度は、倒産企業の労働者に対して二重に支給することになる。

## 休業手当保険の新設

- このモラルハザードを防ぐためには、雇用保険制度の中に、失業保険とは別に、オプションとして**休業手当保険**を、新設する必要がある。
- 不況時に支払う休業手当を賄うための保険給付を望む企業は、前もって追加的保険料を払ってこの保険に加入すれば、従業員に休業手当が直接給付される。

# 保険財政健全化のための雇用保険改革：全体像

- 日本の雇用保険は、
  - ① 解雇失業保険
  - ② 休業手当保険（今は雇用調整助成金）
  - ③ 自己都合退職失業の3種の異なる保険を給付している
- ①への加入義務づけは続けるが、労働者側の保険料負担を0とする
- ②と③への参加はオプションにし、②に加入を希望する企業と、③に加入を希望する労働者は、それぞれ追加保険料を支払う
- その際、保険料はすべて、履歴料率制とする

## Ⅱ 雇用法制改革の必要性

### A. 現行制度は、解雇手当の支給を抑圧

## 解雇時の生活支援

- 不況時に解雇される場合には、再就職先を見つけにくい。
- 失業時に、失業保険給付に加えて、あらかじめ決められた額の生活支援を即時に受け取れる仕組みがほしい。
- 契約で解雇手当が支給されると、不況時のダメージは軽減される。
- 不況時に打撃を受けやすい業種の企業は、解雇手当を支給する保険に入れば、優秀な人材を引きつけられる。

## 海外における解雇手当

台湾や米国では、解雇された場合、**解雇手当**が、失業保険を超えた生活支援になる

- ① 台湾では、法律で、20年間勤めた人に対して、少なくとも6ヵ月分の賃金額の解雇手当の支給が義務づけられている。 Shiu and Chien (2018)
- ② 米国では、雇用期間に解雇手当が連動して支給される企業では、平均8ヵ月分の解雇手当が、自発的な雇用契約によって支給されている。 Miller (2018).

## 日本では、解雇手当設定のインセンティブが企業に与えられていない

- しかし日本では、仮にそれだけの解雇手当を払うことを約束しても、解雇することは、解雇権濫用法理のもとに裁判所に認められないことが多い。
- このため、日本では、高い解雇手当を設定するインセンティブが、企業側にはまったくくない。
- 解雇権濫用法理が解雇手当の支給を阻んでいる。

## 退職金の解雇プレミアム

- 日本では、解雇された場合に得られる生活支援は基本的に退職金だが、その大部分は、自己都合退職でも貰える給与の後払いである。
- 退職金の会社都合分が自己都合分を上回る額、すなわち**解雇プレミアム**は、20年間勤めた人に対して、平均1.3ヵ月分でしかない。
- 企業が破綻した時には、この退職金すら払われない可能性が高い。



## Ⅱ パンデミックと雇用法制改革の必要性

**B 現行制度は、  
就職氷河期を生み、Job型雇用増大を妨げる**

## 現行制度の有期雇用への制度的差別がもたらす 人的投資の抑圧

- 現行制度の下では、以下の契約は出来ない。
  - ① 5年を超える有期雇用契約
  - ② 5年を超える有期雇用契約の再契約
- ⇒ 企業には有期雇用労働者に、  
人的投資を行うインセンティブがない。
- ⇒ 有期雇用が無期雇用の代替機能を果たせない。

## 就職氷河期を生む

- 企業は、不況時に、将来予測の難しさから、無期雇用のリスクは避けたい。⇒ 新規の無期雇用を大幅に抑制する。
- 有期雇用が無期雇用の代替出来ないから有期雇用も拡大しない。
- ⇒ 深刻な就職氷河期

# Job型雇用増大を妨げる

- パンデミックで必要になったテレワークの急速な拡大は、  
job specification の明確化を促す。
- これは、有期雇用労働者が参入しやすい状況が出来る。。



- 有期雇用に対しては、人的投資を出来ないため、企業側に無期雇用  
を有期雇用で代替するインセンティブが生まれにくい。

## Ⅱ パンデミックと雇用法制改革の必要性

### **C. 現行制度は、有期労働者の雇用機会拡大を抑圧**

# 全ての労働者が、無期雇用を有期雇用より望む訳ではない。

- 現行制度では、5年での有期雇用雇い止め一般的に行われている。
- これは、「無期雇用を有期雇用より望ましい」とする前提に基づいた法規の結果である。しかしこの前提自体が、全ての人にあてはまるわけではない。
- **より高い賃金**が支払われるなど条件の良い5年より長い期間の有期雇用を、条件の悪い無期雇用より望む人はいる。彼らのための制度になっていない。
- とくに、有期雇用の条件として、契約期限前の解雇に対して事前に納得した**解雇手当**が确实迅速に支払われるのならば、整理解雇や破産解雇の場合に備える事が出来て、有期雇用は魅力的になる。

## 現行制度は、有期労働者の次の機会を剥奪している

現在の制度は、不況期の新卒や失業者から、次のような有期雇用契約を行う機会を奪っている。

- ① 5 年超の契約期間。
- ② 制限なく再契約できること。
- ③ 整理解雇に際して無期雇用者に劣後しないこと。
- ④ 無期雇用より高い報酬を得られる有期雇用の機会。

# Ⅲ 雇用契約の部分自由化と 「解雇弊害抑止規制」

## A. 「定期就業型」 契約



## 契約の種類のそれぞれに適用される労働者保護規制

- 「**雇用慣行型**」契約とは、労働契約法第16条（解雇権濫用法理）が適用される契約である。
- 「**定期就業型**」契約とは、労働契約法第16条の代わりに、「**解雇抑制・解雇失業者保護規制**」（「**解雇弊害抑止規制**」）が適用される契約である。**この契約では、雇用期間、賃金、解雇手当を自由に設定できる。**

労働契約法 第十六条 解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする。

# 原則 は、「雇用慣行型」 契約 例外 が、「定期就業型」 契約

- すべての既存契約は、「雇用慣行型」 契約のまま続ける。
- 新規契約は、 労使当事者が、「雇用慣行型」 契約にするか「定期就業型」 契約にするかを選択できる。

### Ⅲ 雇用契約の部分自由化と 「解雇弊害抑止規制」

## **B. 「解雇弊害抑止規制」**

雇用契約の自由化に対する典型的危惧への対応

# 雇用契約の自由化に対する典型的危惧

1. 「解雇条件さえ明示されていれば解雇できるのならば、日本では、**解雇の頻度が高まり**、保険財政上の問題を引き起こす」
2. 「企業の経営が行き詰まった場合や企業が破綻したときには、企業は、**解雇手当の支払いが不能**である」
3. 「解雇手当額の交渉をするのは、**慣れない労働者にとって大変だ**」

# 典型的危惧を不要にする解雇弊害抑止規制

- ① 頻繁に解雇する企業に対するペナルティを雇用保険料の設定に組み込む。  
(履歴料率制) (あるいは、経過措置として、**一定の解雇手当を義務付ける**)
- ② 解雇手当は、**外部（国が認定した口座）に積み立て**を義務付ける。
- ③ 国が**デフォルトの解雇手当**の水準を設定する。

# 経過措置として、一定の解雇手当を義務付ける

履歴料率制が導入されるまでの間は、定期就業権に基づくすべての解雇に対して、最低限の解雇手当の設定を国が企業に義務付ける（経過措置最低限解雇手当）。

- これは、日本の現行の雇用保険が持つモラルハザードを相殺する措置
- 台湾では、**勤続20年の労働者へは6ヶ月分の解雇手当**の支払いが義務付けられている。  
Shiu and Chien (2018)参照。
- 当事者間の交渉で、より高い解雇金を設定することは可能
- 日本でも、台湾の先例に倣って、モデルワーカーに対して6ヶ月分が、「経過措置最低限解雇手当」の適切なレベルではないだろうか

## Ⅲ 雇用契約の部分自由化と 「解雇弊害抑止規制」

### C. 雇用契約の部分自由化

## 「定期就業型」契約と雇用条件

- 「**定期就業型**」**契約**では、契約の当事者が、雇用条件を自由に設定できる。すなわち、
  - ① 就業期間（5年未満、5年以上、定年までのどれも選択可能）と、
  - ② 契約期間終了前に解雇される場合の解雇手当の額を、自由に選択して合意できる。（ただし差別やセクハラなどによる違法解雇の場合には、契約で定められた解雇手当に追加して補償が行われる。）



## 「定期就業権」と再契約

- ① 「**定期就業型**」契約で結ぶ契約では、  
事前に決めた就業期間の**終了直後の再契約も妨げない**。
- ② なお、**整理解雇に際して**、「定期就業型」契約労働者は、「雇用慣行型」契約者に**劣後しない**。すなわち、「雇用慣行型」契約者に対して整理解雇が行われても、同時点における定期就業型契約労働者の再契約（契約更新）は可能。
  - これらは、現制度における**有期労働者**にとって、最大の権利獲得。
  - 労働者が「定期就業型」契約を事業者と結べる権利を、「**定期就業権**」と呼ぶ

# 原則 は、「雇用慣行型」契約 例外 が、「定期就業型」契約

- すべての既存契約は、「雇用慣行型」契約のまま続ける。
- 新規契約は、労使当事者が、「雇用慣行型」契約にするか「定期就業型」契約にするかを選択できる。
- 「雇用慣行型」契約には、労働契約法第16条が、「定期就業型」契約には、「解雇弊害抑止規制」が適用される。

# Vacancy Decontrol

- 「定期就業型」契約は、新規の契約に対してのみ認める規制緩和の手法を、Vacancy Decontrol と呼ぶ。
  - 家賃規制廃止に関してボストンなどで採用された方法。
- 日本では、借家権の規制を緩和するためにこの手法を用い、さらに新規契約の当事者は、従来型の契約と定期借家権契約とを選択できるようにした例がある。

## 新規契約では、「定期就業型」と「雇用慣行型」は競争関係に

- 新規契約に関して、労働者が「解雇抑制・解雇失業者保護規制」で守られる「定期就業型」と、解雇濫用法理で守られる「雇用慣行型」の、いずれも選択できるならば、労働者にとって極めて有利な状況が選択可能になる。特に、
  - ① 「定期就業型」契約は、有期労働者の待遇を大幅に改善する。
  - ② 「定期就業型」契約の下で、将来のパンデミック不況で会社が倒産しても、迅速に確実に解雇手当を受給できる。
- 一方、「定期就業型」契約では、企業側はかなり高い解雇金の積立をしなければならぬため、解雇に関する実質的な負担は増加する。

# パンデミック下における「定期就業型契約」のメリット

## 1. 解雇手当を明記した契約が可能になるから、

- ① 労働者は、不況時の整理解雇等の可能性に対して**事前に備えられる**ので、安心である。
- ② **リスクの高い業種**の企業も、最大限の解雇手当の約束することによって、優秀な労働者を引きつけられる。

## 2. 現行規制と異なり**5年以上の有期契約が可能**になり、**契約終了直後の再契約も妨げない**。これは、人的投資を促進する。このため、

- ①失業率の高い状況における企業による**採用を促進**する。
- ②**ジョブ型契約**を結びやすくする。⇒ テレワークに有効

# 一時帰休対象者を早期に再雇用するインセンティブ付け

- 履歴料率制と解雇手当積立口座の運用において、一時帰休に関する取扱いを次のようにする
  - a. 一定期間内にレイオフを終えて再雇用した場合には、雇用保険の履歴料率制での算定基準である解雇履歴を、再雇用までの期間に応じて割り引く。
  - b. 短期間で再雇用されることになった場合には、多く貰った解雇手当の一部を解雇手当積立口座に戻せば、労働者にとっても、次のレイオフの際にもらえる解雇金の額を減らさずに済み、優遇利子税制によってより有利に運用できる。

# IV 低所得者への給付

# パンデミックが生み出す、急速で一時的な貧困に対して、素早く対応できるシステムが欠けている

- 感染症の蔓延が引き起こす所得減少に対応するための基本的なセーフティネットは、生活保護
- しかし、所得が激減したからといって、すぐに生活保護に入れるわけではない。受給条件のハードルは高い
- 行政にとっても、生活保護の世帯に対応する専門性が高いケースワーカーの増員コストは大きい



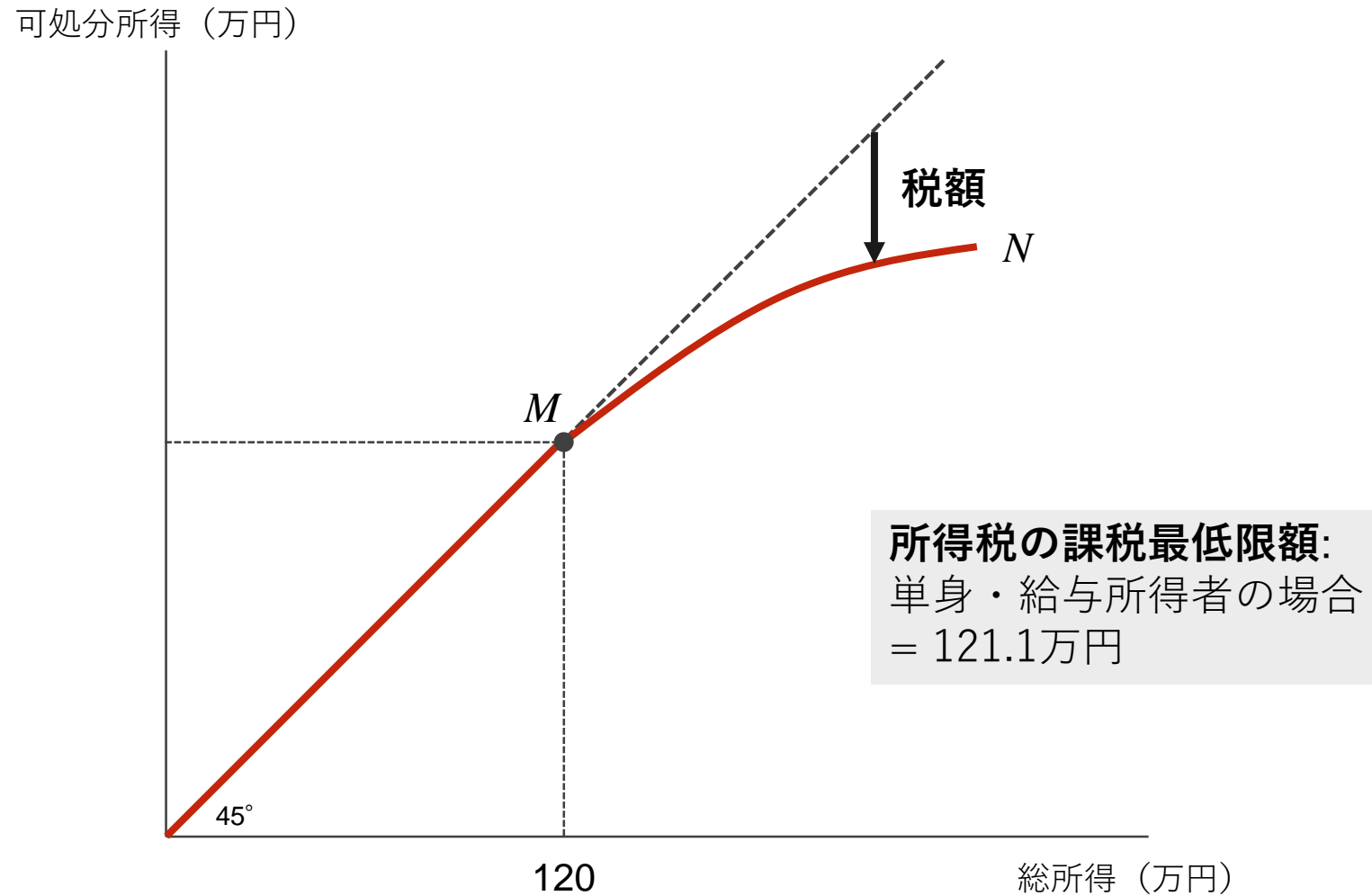
# 一定の賃金所得以下になった低所得者に、自動的に所得補償がされる「土（プラスマイナス）所得税」

- 「土所得税」とは、**低所得者への補助金付きの所得税**の総称である。
  - すなわち、以下を含む：
    - ① ベーシック・インカム
    - ② M. フリードマンの「負の所得税」
    - ③ その変形である「給付付き税額控除」
- 財産に関する条件を置かないから、給付が迅速
- マイナンバー制度と組み合わせることによって、管理コストの低いセーフティネットを用意できる

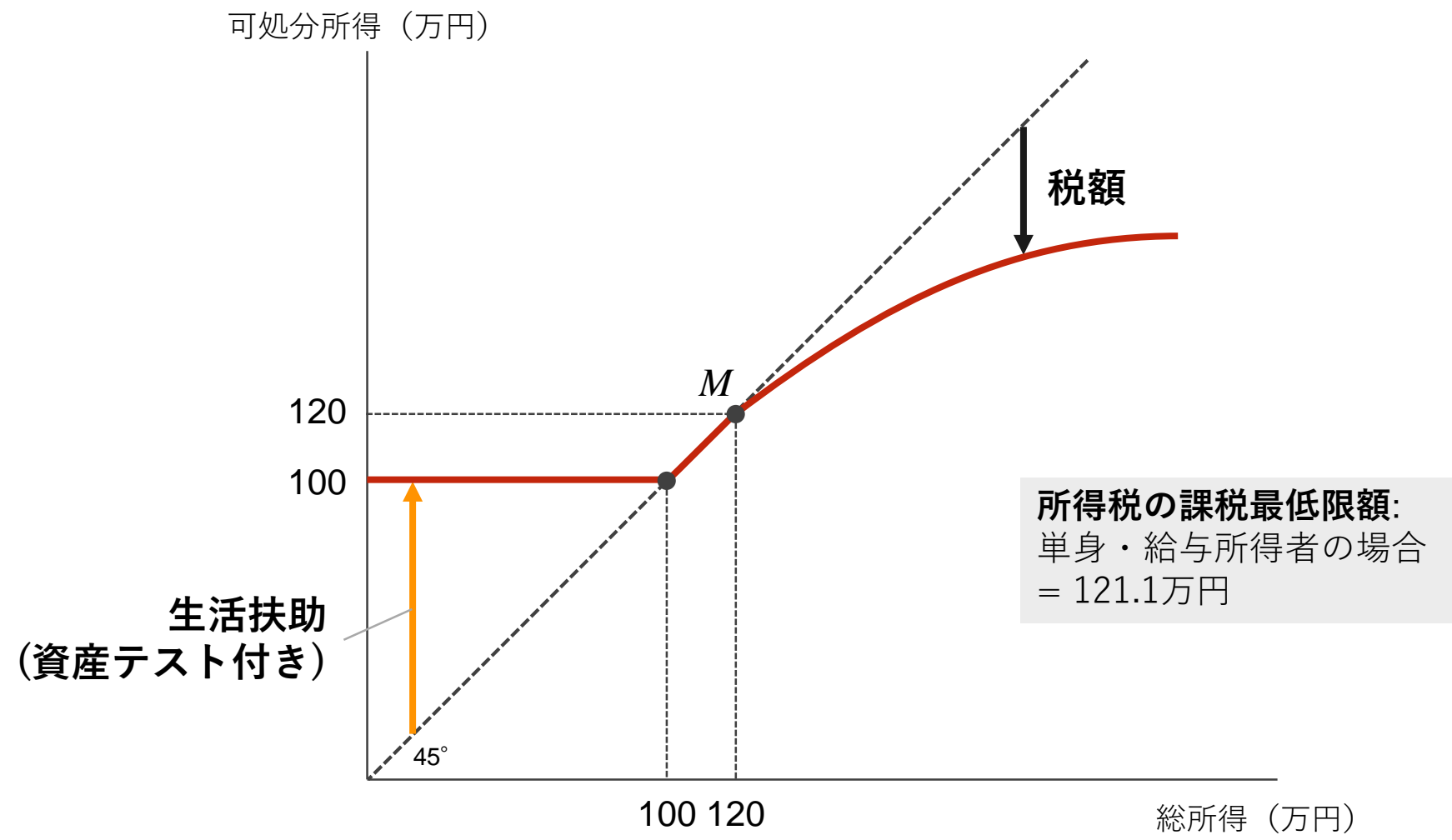
# 給付付き税額控除のメリットデメリット

- 個人ベースではなく世帯ベースで。
- 財政的な負担を考えると、まず最初の第一歩は、給付付き税額控除ではないか。
- 財政的にそれでも心配ならば、子供のいる世帯に限るところから始めることも可能
- ただし、給付付き税額控除では、稼得賃金がゼロならば、負の所得税は払われない。このため、現行の生活保護との併存することになる。これがこの控除の問題である。
- 生活保護を廃止し、負の所得税を世帯当たりのベーシックインカムと税との組み合わせで行う為には、稼得(賃金)所得だけでなく、帰属家賃、自動車からの帰属賃料などを含めた資産所得を算定して課税する必要がある。それには、最低限、マイナンバーのフル活用が必要。それをしなければ、豪邸を持っている人が、ベーシックインカムだけ貰い税を払わない事態が起きる。

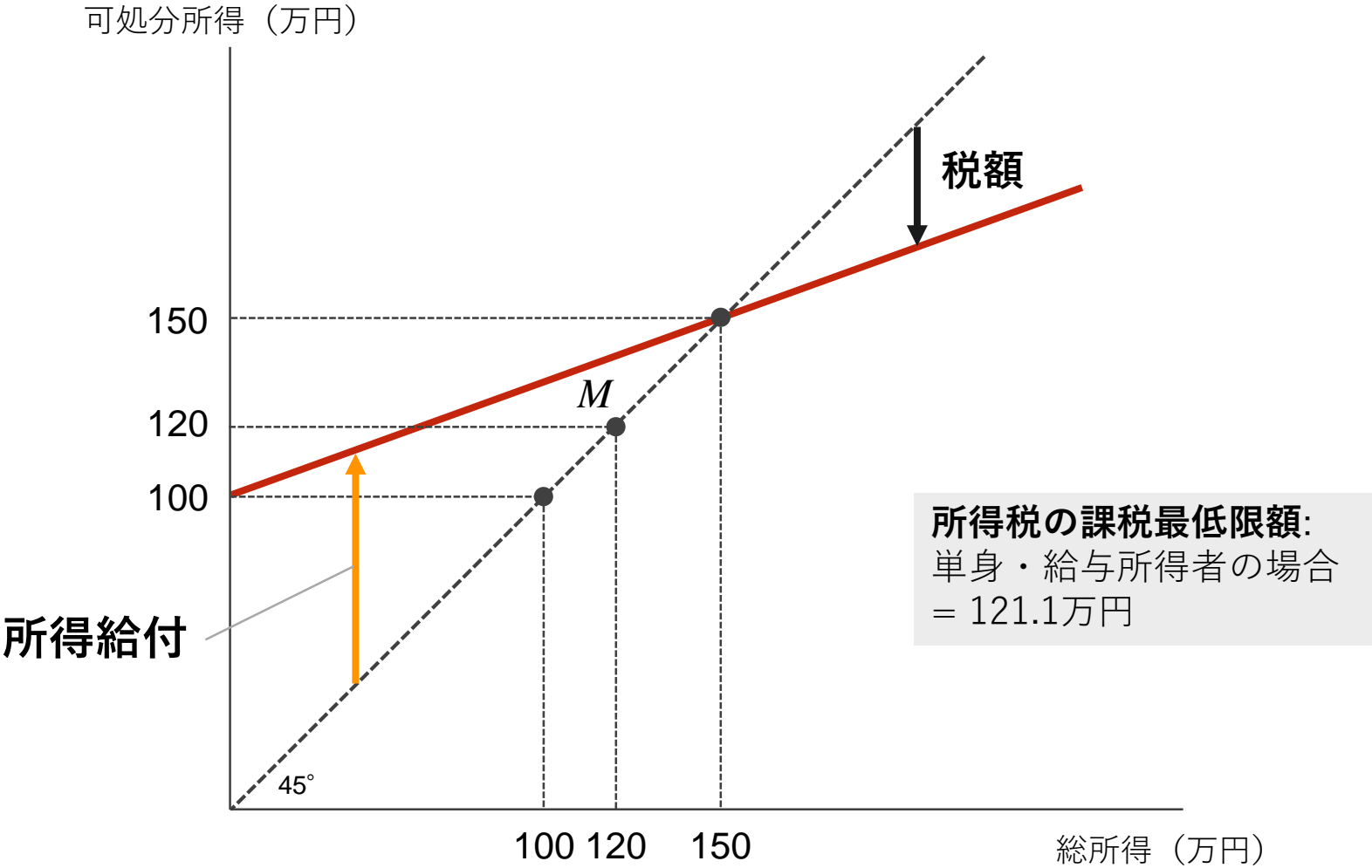
**Fig. 1** 所得税の下での可処分所得



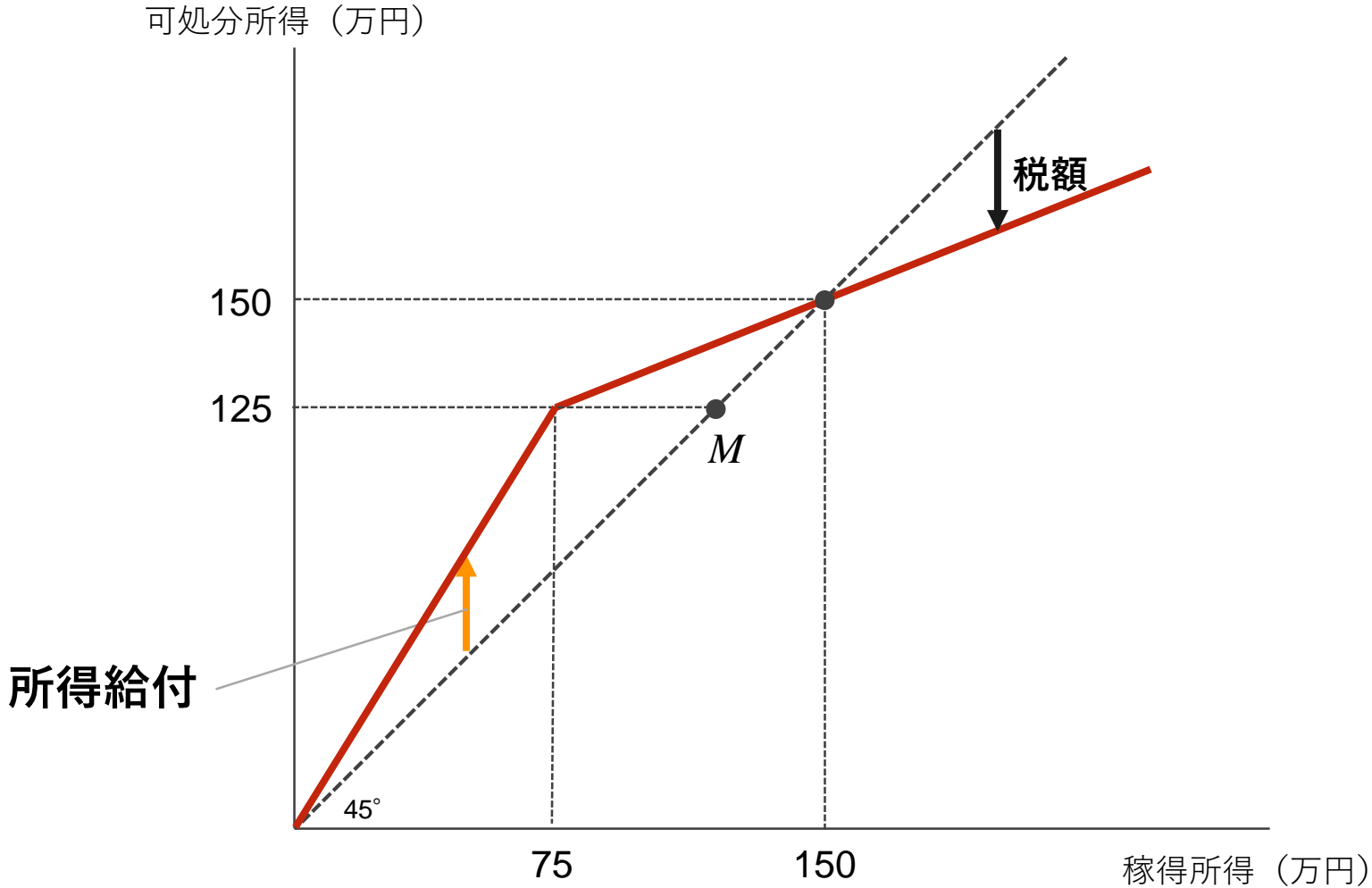
# Fig. 2 生活保護と所得税の下での可処分所得



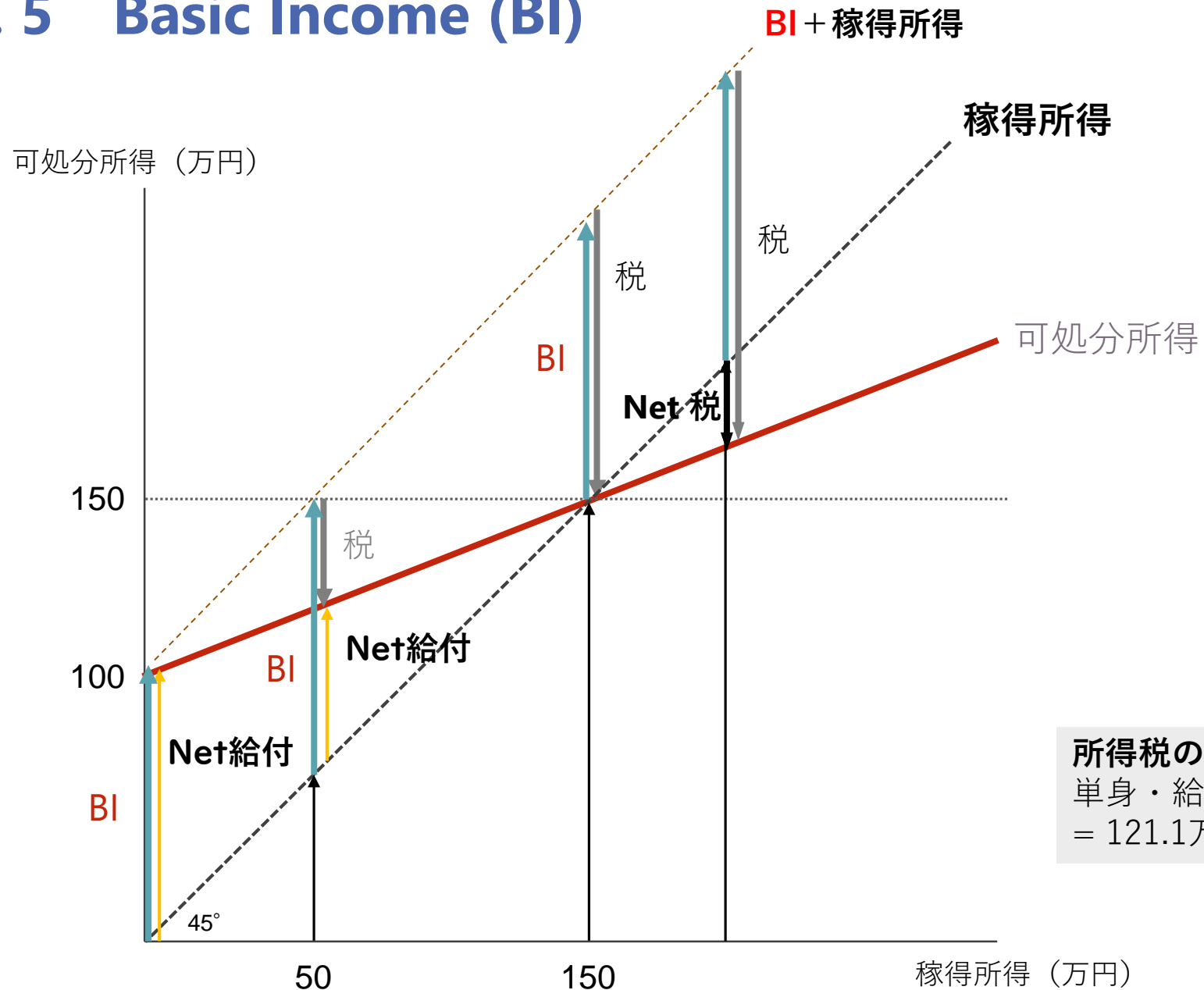
# Fig. 3 負の所得税



**Fig. 4 給付つき税額控除**



# Fig. 5 Basic Income (BI)



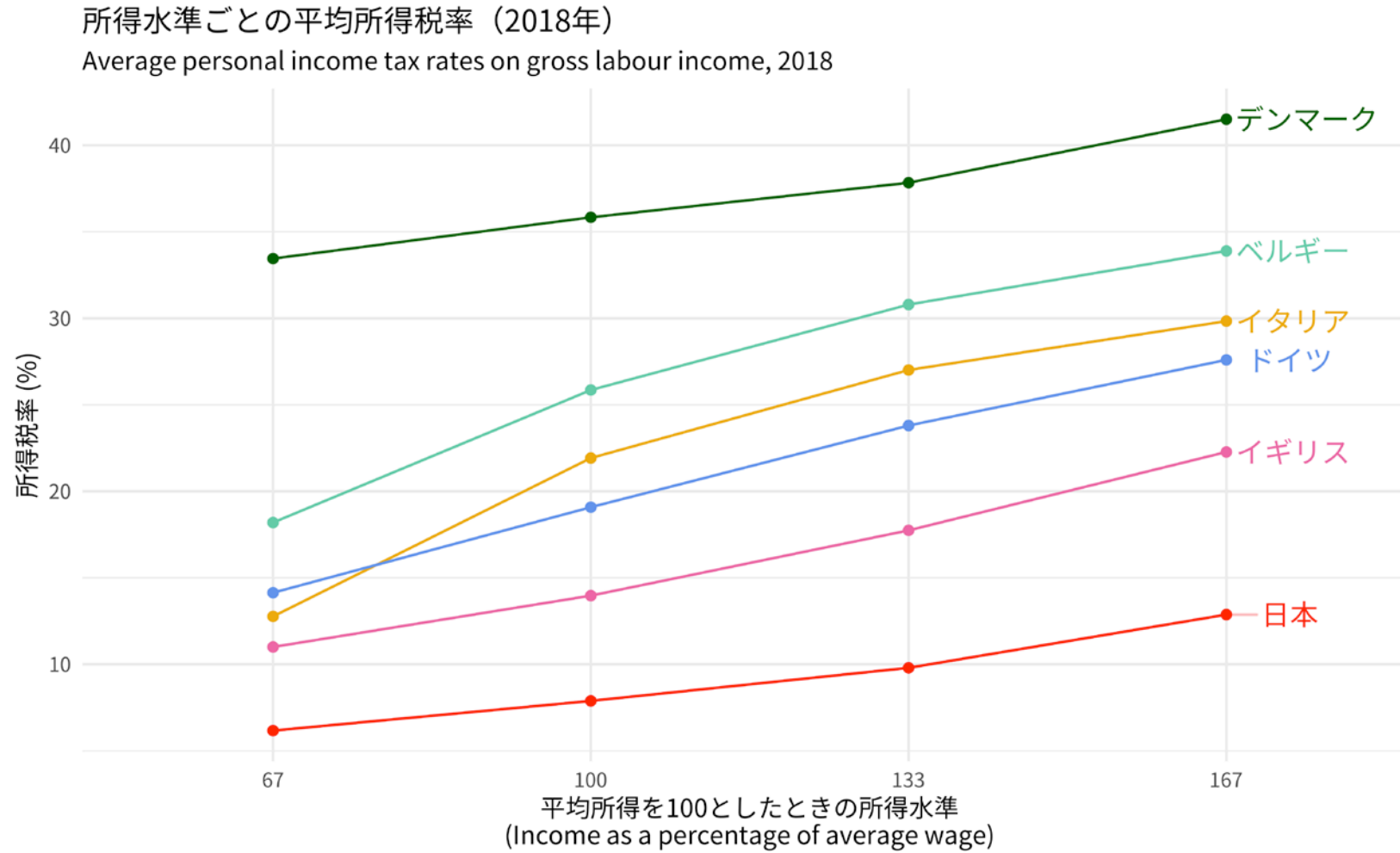
所得税の課税最低限額:  
単身・給与所得者の場合  
= 121.1万円

## セーフティネットを維持するために必要な財源の整備

- 不況がおさまった時点での、中高所得者の所得税率引き上げ
- 所得税収は、好況時には大きく増える。（消費税と異なる）



# 多くの国と比べて、日本の所得税率は引き上げる余地が大きい



(出所) OECD, OECD.Stat, Tax Database: Table I.5. より筆者作成

# V まとめ

## 今後のパンデミック不況に対しては、 迅速に生活支援が行われる制度を作らなければならない

- ① 雇用保険料を、それぞれの企業の解雇履歴に応じて変動させる  
「**履歴料率制**」を採用する。
- ② 「**定期就業型**」の雇用契約を可能とする。
- ③ 雇用保険料の履歴料率制（①）導入の前は、新規契約で「定期就業型」の雇用契約を選択した企業には、一定額の**法定の解雇手当の支払いを義務づける**。
- ④ 低所得者に対しては、所得税の累進制強化の一環として、  
「**土所得税**」を導入する。

## 文献

- Hatta, Tatsuo, and Shinya Ouchi, eds. (2018). *Severance Payment and Labor Mobility, A Comparative Study of Taiwan and Japan*, Springer.
- Hatta, Tatsuo (2018) "Introducing Severance Payment Systems in Japan: A Proposal for Vacancy Decontrol." in *Hatta & Ouchi, eds. (2018)*. pp. 147-186.
- Shiu, Howard, and Irving Chien (2018) "A Brief Introduction to Employment Termination and Severance Payment Systems in Taiwan: A Reference Model for Japan's Reform of Labor Mobility." in *Hatta & Ouchi, eds. (2018)*. pp. 41-91.
- Miller, Stephen (2018) "Severance Tied to Tenure and Position as Formal Policies Decline." *SHRM*, 1 March 2018, <https://www.shrm.org/resourcesandtools/hr-topics/compensation/pages/severance-policy-and-payout-trends.aspx>
- 八田達夫(2020)「パンデミックにも対応できるセーフティネットの構築」小林慶一郎・森川正之編『**コロナ危機の経済学 提言と分析**』日本経済新聞出版社，2020年07月21日