

2016 年度

経済新人会 三田祭論文



財政研究部 3 班

モラトリアム型失業者への就労促進策

日時：2016/11/13

経済新人会 財政研究部 3班

文責：伊大知隼人 櫻井周平 前田稔 桃井陽佑

目次

第1部 問題意識.....	2
第2部 現状分析.....	3
第1章 無業者に充てられる社会保障費.....	3
1-1 失業者のセーフティネット.....	3
1-2 ニートのセーフティネット.....	5
第2章 失業者の分析.....	6
2-1 海外との失業率の比較.....	6
2-2 失業期間別の分類.....	6
2-3 年齢別の分類.....	7
2-4 離職理由別の分類.....	7
2-5 仕事復帰を妨げる理由別の分類.....	8
第3章 労働観の変化.....	10
3-1 労働志向の変化.....	10
3-2 若者特有の労働意識.....	11
第3部 政策提言.....	13
政策1：失業状態に対する負のインセンティブの付与.....	13
1-1 具体的政策.....	13
1-2 施行時の留意点とその対策.....	13
政策2：就業状態に対する正のインセンティブの付与.....	14
2-1 具体的政策.....	14
2-2 施行時の留意点とその対策.....	14

政策3：失業者へのカウンセリングの強化	15
3-1 具体的政策.....	15
3-2 施行時の留意点とその対策.....	15
参考文献.....	16

第1部 問題意識

日本の2015年度の完全失業率は3.4%で、2009年度の5.0%からは毎年減少している。また、労働市場の需給指標である有効求人倍率も2013年12月には1.00を上回り、労働力不足を示している。このように一見、日本経済には活気が戻りつつあるように見える。

一方で、失業期間が1年以上である長期失業者¹に注目すると、2015年度の完全失業者222万人に対し、77万人が長期失業者であり、約3人に1人の割合である。また、失業者数は、景気の回復等により近年減少しているが、その減少ペースで見ると長期失業者のほうが短期失業者と比べて鈍くなっている。この減少ペースの鈍さには景気の良し悪し以外の要因があるのではないかと、というのがこの論文の出発点である。

長期失業者に注目した理由としては、大きく分けて以下の二つである。

①年々増大していく社会保障給付費…2009年には100兆円を超え、調査開始以来右肩上がりが続いている。失業期間が長期化するほど、失業保険費がかさみ、また再就職が難しくなるため生活保護を受給する可能性も高まり、社会保障給付費は増大し続ける。

②人的資本のロス…長期失業者は、長い間就業状態にない分、その人的資本が失われていることになる。仮に人口増加社会であれば労働者の自然増で賄えるだろう。だが2015年度の国勢調査によると、日本の人口は調査開始以来初の減少となり、将来も減少し続けると予測されている。この状況を考慮すると、残された人的資本をいかに活用していくかが今後の日本経済にとって重要になってくると考えられる。

また、長期失業者は求職活動の姿勢という観点で「やむを得ず型」と「モラトリアム型」の二種類に分類される²。前者は求職活動に比較的積極的だが、後者はかなりの余裕を持っている。前者が生じた原因としては、1990年代以降、バブル経済の崩壊などにより労働需要が産業間で変化したことを背景に、主に製造業などで失職した若年男性が同じ産業での就業機会を得られなかったためという考察がなされている³。しかし、長らく終身雇用制を採用してきた日本ではこの「やむを得ず型」の人々の就労支援をするのは容易ではなく、大改革が必要とされる。加えて、両者の割合が4:6と言われている⁴こともあり、我々は今回、「モラトリアム型」長期失業者の就労支援に議論の焦点を絞ることにした。

¹ 厚生労働省が定義

² 同上

³ 永沼早央梨、宇野洋輔「わが国の長期失業者の現状」による

⁴ 正村公宏「21世紀のグランド・デザイン」による

第2部 現状分析

第1章 無業者に充てられる社会保障費

我々は今回「モラトリアム型失業者の就労促進策」に焦点を当てた。モラトリアム型失業者とは何なのかをよりわかりやすく説明するため、まず無業者、つまりどんな理由であれ、職に就いていない人々の分類から始めようと思う。

先ほど説明した無業者は、失業者とニート⁵の2種類に分けられる。両者の違いは「労働意欲があるかないか」であり、失業者は労働意欲（再就職）があるのに対し、ニートは労働意欲がない。また、日本の社会保障のシステムとして、この失業者とニートにそれぞれセーフティネットが敷かれている。

1-1 失業者のセーフティネット

失業者を保護する制度として雇用保険があり、図1はその分類を表している。このうち、今回は**失業等給付**に注目して分析をしようと思う。

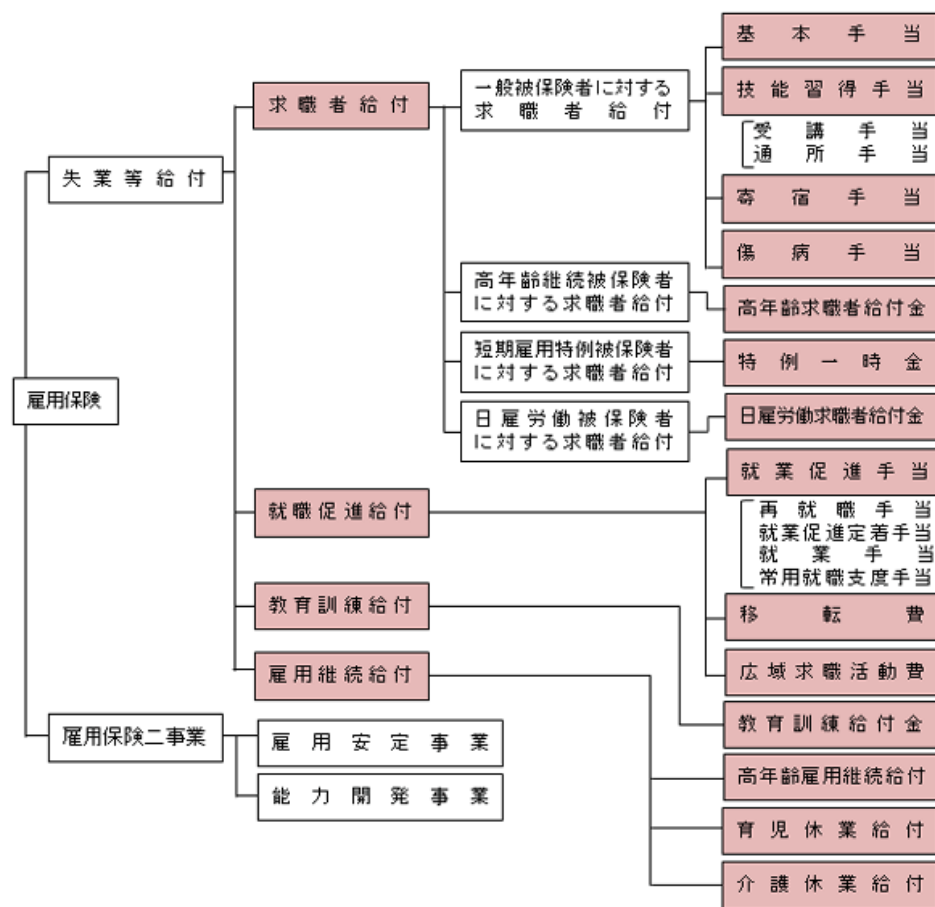


図1 雇用保険の分類(ハローワークインターネットサービスより画像引用)

⁵ 厚労省の定義では15~34歳に限られているが、ここでは年齢制限を定めないこととする

(1) 求職者給付

…一般的な失業保険。失業等給付の中では最も給付額が大きくなっている。

(2) 就職促進給付

①再就職手当

…失業者が安定した職業に就いた場合に基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1以上あり、一定の要件に該当する場合に支給される。

②就業促進定着手当

…再就職手当の支給を受けた人が、引き続きその再就職先に6か月以上雇用され、かつ再就職先で6か月の間に支払われた賃金の1日分の額が雇用保険の給付を受ける離職前の賃金の1日分の額（賃金日額）に比べて低下している場合に支給される。

③就業手当

…基本手当の受給資格がある者が再就職手当の支給対象とならない常用雇用等以外の形態で就業した場合に基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1以上かつ45日以上あり一定の要件に該当する場合に支給される。

④常用就職支度手当

…基本手当等の受給資格がある者のうち、障害のある方など就職が困難な人が安定した職業に就いた場合に基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1未満であり、一定の要件に該当する場合に支給される。

(3) 教育訓練給付

…教育訓練受講に支払った費用の一部を支給するとともに、専門実践教育訓練を受講する45歳未満の離職者に対しては、基本手当が支給されない期間について、受講に伴う諸経費の負担についても支援を行う制度。ただしこの給付額は極めて少ないものとなっている。

(4) 雇用継続給付

①高年齢雇用継続給付

…雇用保険の被保険者であった期間が5年以上ある60歳以上65歳未満の一般被保険者が、原則として60歳以降の賃金が60歳時点に比べて、75%未満に低下した状態で働き続ける場合に支給される。

②育児休業給付

…一般被保険者が1歳又は1歳2か月未満の子を養育するために育児休業を取得した場合に、休業開始前の2年間に賃金支払基礎日数11日以上ある完全月が12か月以上ある場合に支給される。

③介護休業給付

…家族を介護するための休業をした場合に介護休業開始日前2年間に、賃金支払基礎日数が11日以上ある完全月が12か月以上ある場合に支給される。

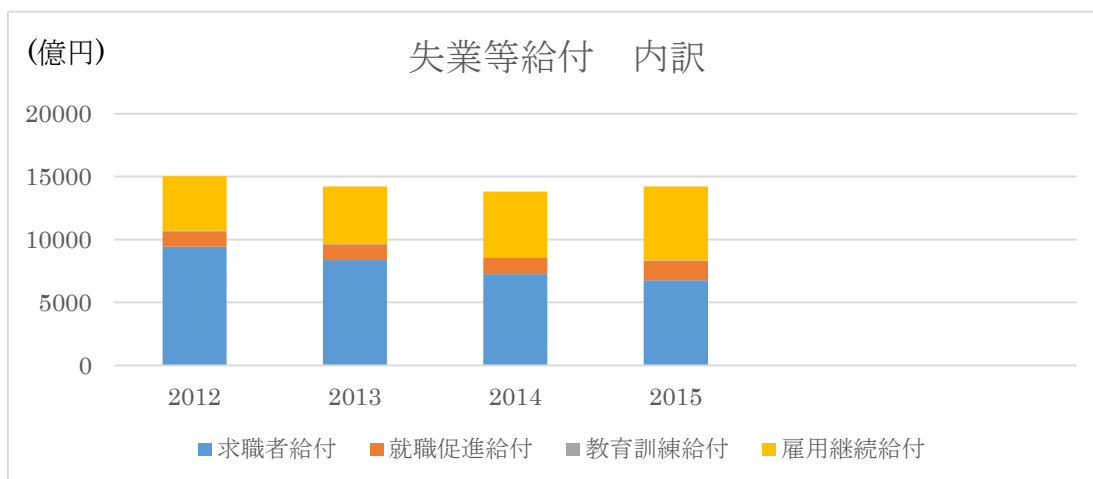


図 2 失業等給付の内訳(厚生労働省「雇用保険事業年報」より引用)

図 2 から分かることとして、求職者給付額は減少しているものの、雇用継続給付額は増加しており、人口減少社会にも関わらず全体ではここ数年はほぼ横ばいとなっている。

1-2 ニートのセーフティネット

ニートの扶養者がいなくなった場合などにセーフティネットとして効果を発揮するのが生活保護である。むろん、生活保護自体がカバーする範囲は疾病者・高齢者などがメインではあるが、ニートと考えられる世帯の受給も少なからず存在し、その割合は10年前と比べて急増している。ここで、保護世帯を世帯類型別にみていくことにする。

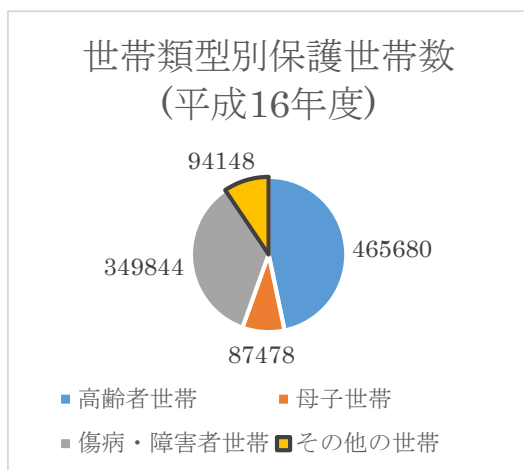


図 3 世帯類型別保護世帯数(H16)

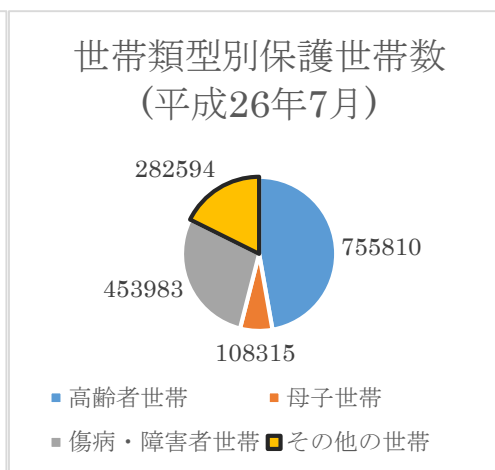


図 4 世帯類型別保護世帯数(H26)

(共に厚生労働省「生活保護受給者の動向等について」より引用)

このように、高齢者世帯、母子世帯、傷病・障害者世帯でほとんどが占められているが、注目してほしいのは「その他の世帯」だ。この世帯はニートと考えられるのだが、この割合が10年前と比べて明らかに増え、世帯数は3倍となっている。ニートと考えられる「その他の世帯」数の上昇の要因にはモラトリアム型失業者からの転落が考えられるため、彼らへの就労支援策は副次的に生活保護費の削減につながるのではないだろうか。

第2章 失業者の分析

ひとくちに失業者といっても、その性格から実に様々な種類の人々に分類できる。そこで、この章では様々な観点から失業者を分析し、今回の政策のターゲットをより絞り込んでいきたいと思う。

2-1 海外との失業率の比較

はじめに、日本と幾つかの外国の失業率の推移は以下のとおりである(図5)。このように、失業率自体はバブル期以降上昇を続けていたものの、2000年代以降は下降傾向にあり、リーマンショックの影響を受けて2009年に再び上昇したものの2010年以降は下がり続けている。また、外国と比べても低い水準にあることから、日本の失業率の数値はとりわけ大きな問題にならないと考えられる。

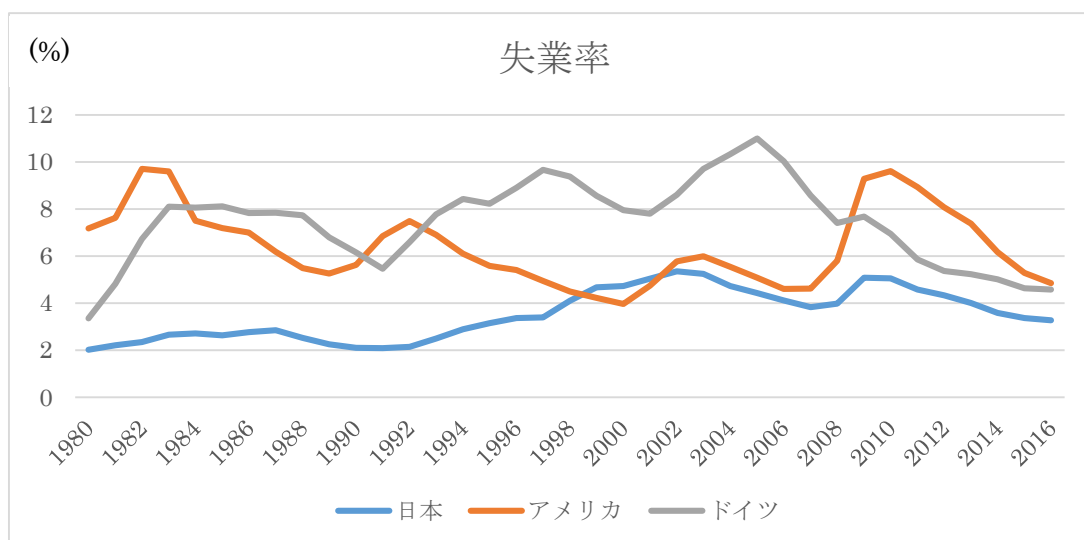


図5 国別失業率(IMF「World Economic Outlook Databases」より引用)

2-2 失業期間別の分類

つぎに、失業者を短期失業者と長期失業者に分類し、長期失業者の失業者全体に占める割合を分析した。すると、その割合は1985年以来上昇し続けており、2005年には30%を超えている。

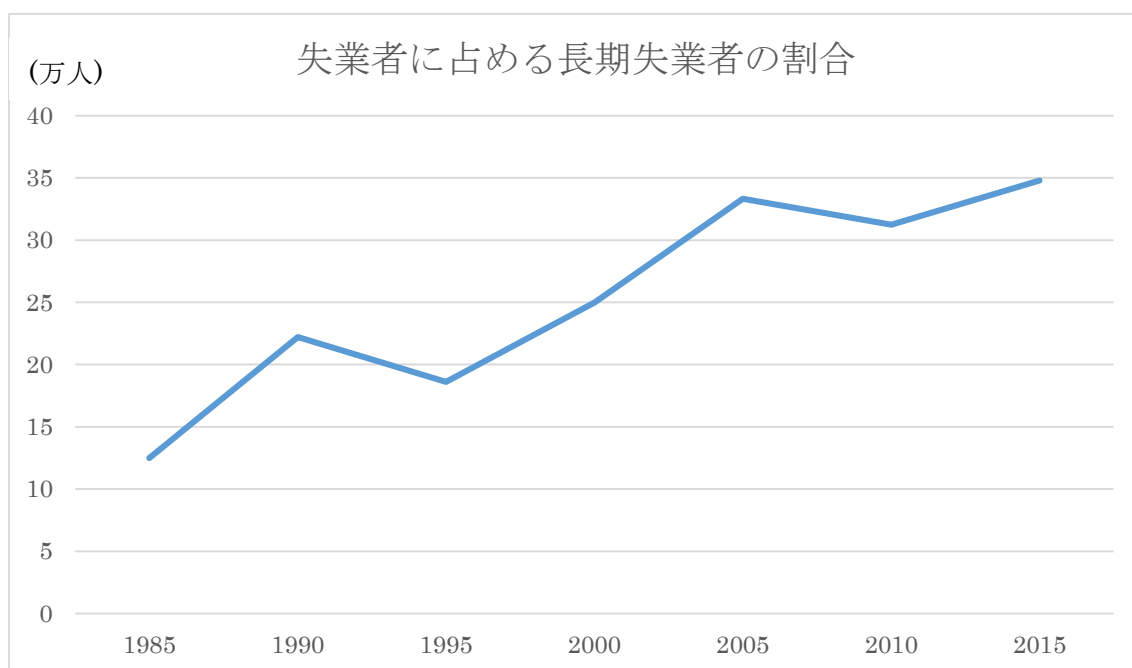


図6 失業者に占める長期失業者の割合(総務省「労働力調査(詳細集計)」より引用)

2-3 年齢階級別の分類

さらに、今度は先ほど触れた長期失業者を年齢階級別に見ていく(図7)。すると、年齢別では2014年を除いて25~34歳の人数が最も多く、15~24歳と合わせた若年層でみると全体の30%以上を占めている。

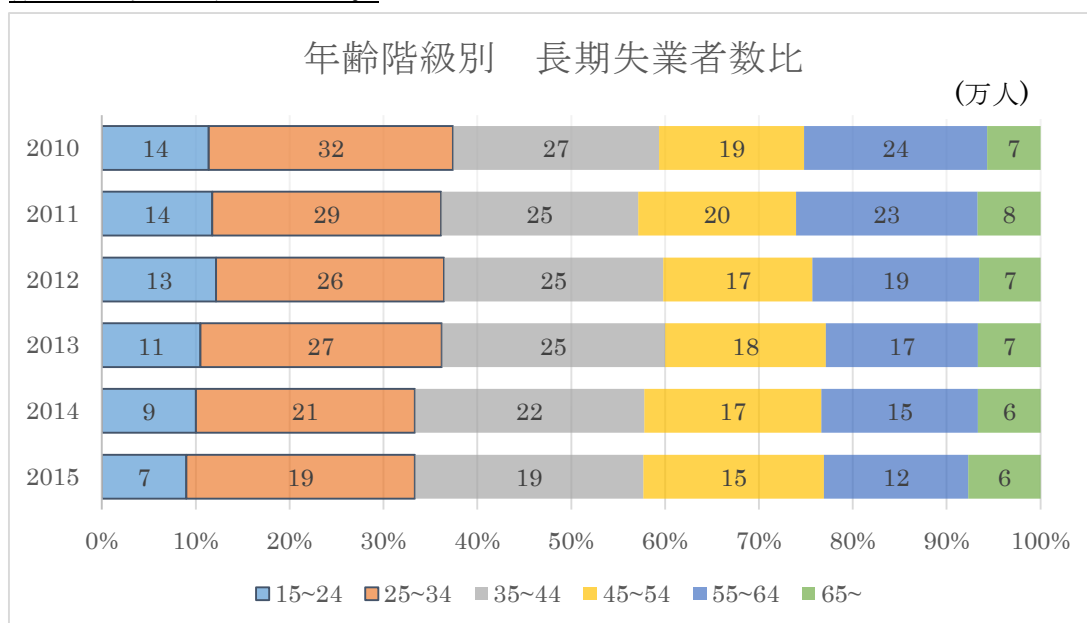


図7 年齢階級別 長期失業者数比(総務省「労働力調査(詳細集計)」より引用)

2-4 離職理由別の分類

また、失業者の前職の離職理由(図8)を見ていくことにする。

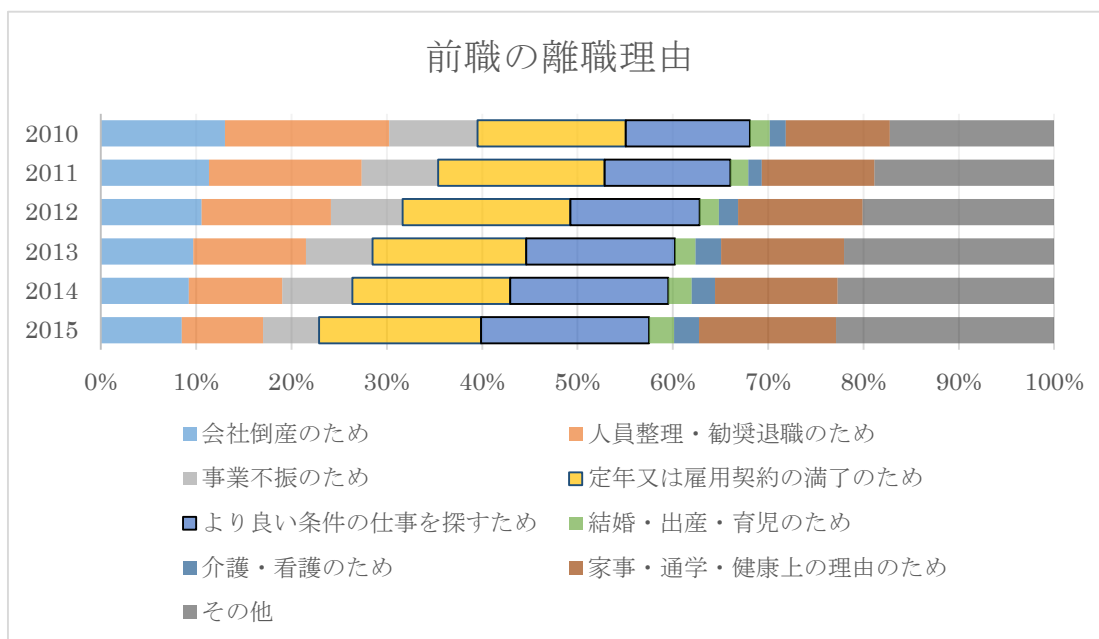


図8 前職の離職理由(総務省「労働力調査(詳細集計)」より引用)

このように、離職理由では「定年・雇用契約の満了」又「よりよい条件を目指すため」というのが大きな割合を占めていることが分かる。2-4 と合わせて分かることとしては、定年が主要因の中高年の長期失業者への対策よりは、占める割合も多い若年層の長期失業者への対策こそが効果的ではないかということである。

2-5 仕事復帰を妨げる理由別の分類

最後に、長期失業者が仕事復帰を試みた際、それを妨げてしまった理由別に分類をして、現状分析の第2章を終わろうと思う。

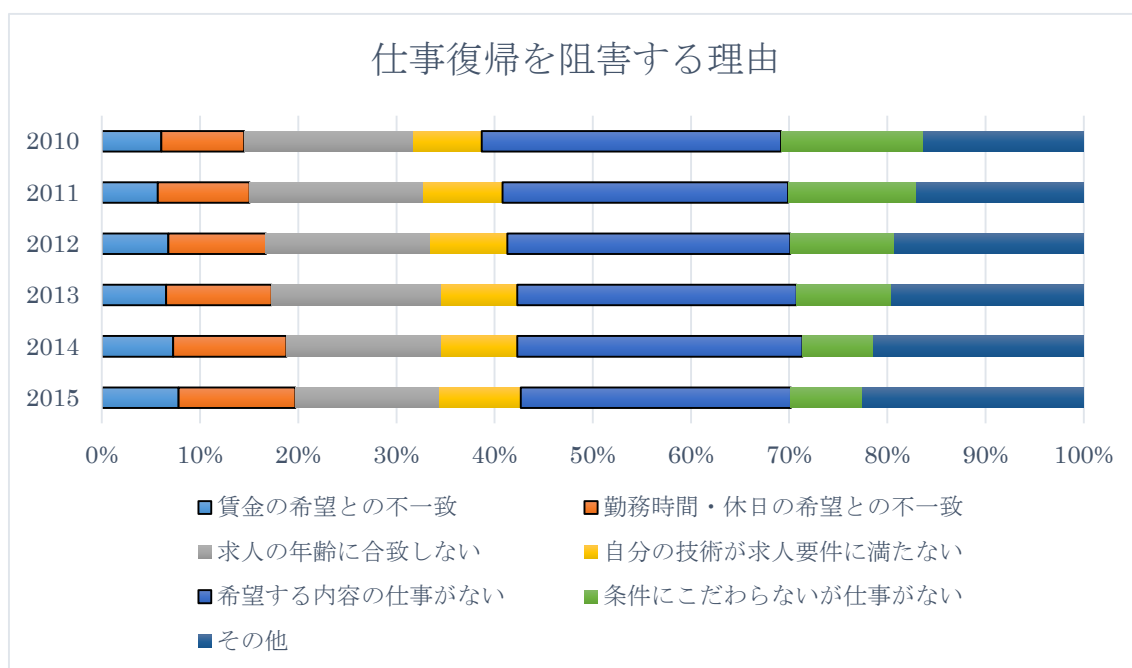
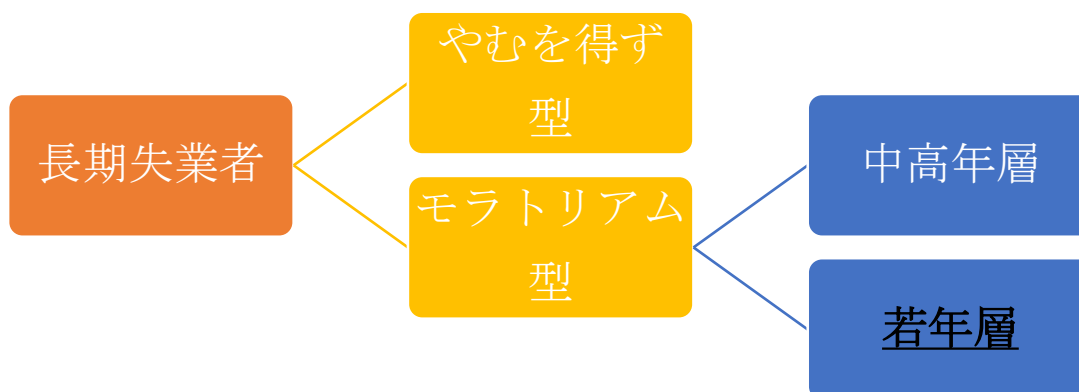


図9 仕事復帰を阻害する理由別の分類(総務省「労働力調査(詳細集計)」より引用)

このように、モラトリアム型の人々の理由と考えられる「賃金と希望との不一致」「勤務時間・休日の希望との不一致」「希望する種類・内容の仕事がない」の3つを合わせた割合が約50%と大きな割合を占めており、彼らの思考が見えてくる。なかでも「希望する種類・内容の仕事がない」の割合が大きいのだが、それはどのような要因によるものなのか。この観点からみた現状分析は、次の第3章で詳しくみていくことにする。

以上の論点から、本論文では、失業率自体を下げることには焦点を当てず(2-1,2-2)、長期失業者のうちモラトリアム型・若年層に焦点を当てた(2-3,2-4)就労促進策を提供できればと思う。



第3章 労働観の変化

第2章の2-3,2-4で分析した通り、近年の失業者は、年齢層でいえば若年層の失業者が多い。そこで、若年層の意識変化を探ることにした。

1990年代初頭以降の若年層の就労における特徴的な動きが、「フリーターの数の上昇」である。フリーターの数は1982年には50万人ほどだったが、2002年には200万人超まで上昇した⁶。

この動きには、単純に景気の悪化によりそのような就労をしたり望んだりするようになった人々もいるだろうが、意識の面の変化も大きく関係していると思われる。

3-1 労働志向の変化

まず、若者に限定せず、1990年ごろからの日本人全体の労働観に関する意識の変化として、仕事志向の低下と余暇志向の上昇がある。NHK放送文化研究所が2003年に行った調査報告で「仕事志向」と「余暇志向」に関する調査がある。16歳以上の国民が対象のこの調査では、人々の思考を「仕事志向」、「余暇志向」、「仕事余暇両立志向」に分類した。

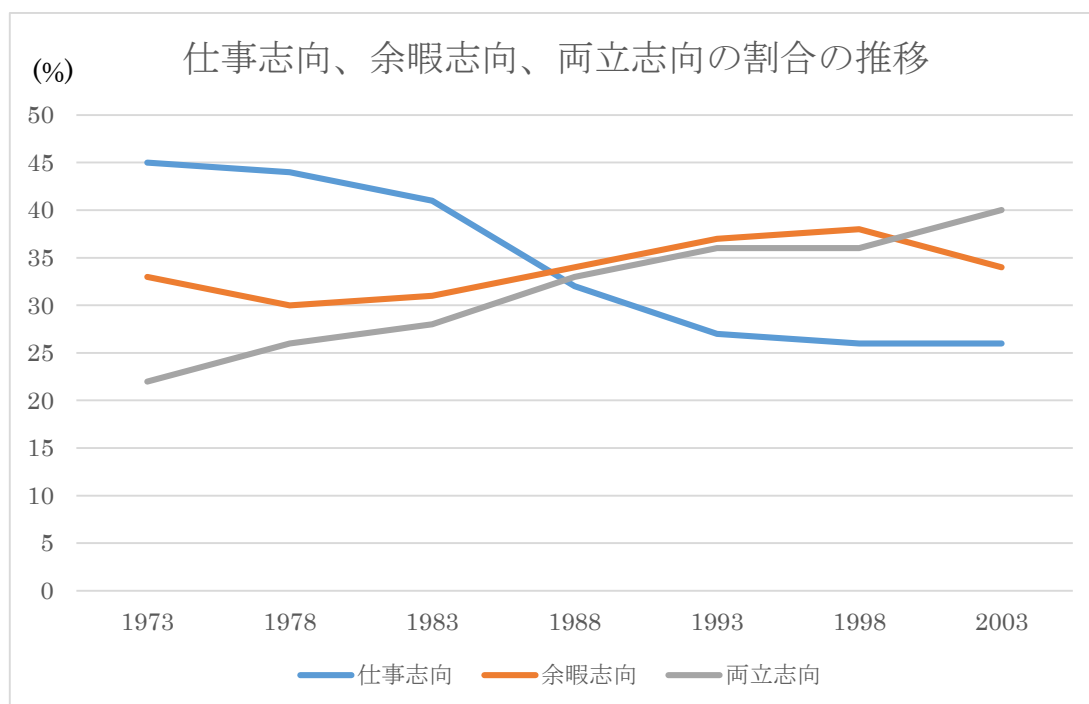


図10 仕事志向、余暇志向、両立志向の割合の推移(NHK放送文化研究所の調査報告)

⁶ 厚生労働省「労働経済白書(平成15年版)」

1973年時点では仕事志向が45パーセント、余暇志向が33パーセント、仕事余暇両立志向が22パーセントとなっていた。しかし1988年には仕事志向が32パーセントまで低下し、仕事余暇両立志向の人が33パーセントまで上昇した。余暇志向は35パーセントだった。2003年には仕事志向を持つ人の割合は26パーセントに低下し、仕事余暇両立志向の割合が40パーセントまで上昇し、余暇志向の割合は34パーセントだった。この調査で特徴的な点は、仕事志向の割合が19パーセント低下し、仕事余暇両立志向の割合が18パーセント上昇したことである。この原因は、日本の経済的発展による「どうしても働かなければならない」という意識の欠落にある可能性が高い。

以上が日本人全体としての特徴である。

3-2 若者特有の労働意識

労働者全体の意識とは別に、若者特有の意識もまた存在するはずである。2003年に野村総合研究所が行った意識調査「生活者一万人アンケート調査」では、「会社や仕事のことより、自分や家庭のことを優先したい」と回答した人の割合を年代別にとっている。

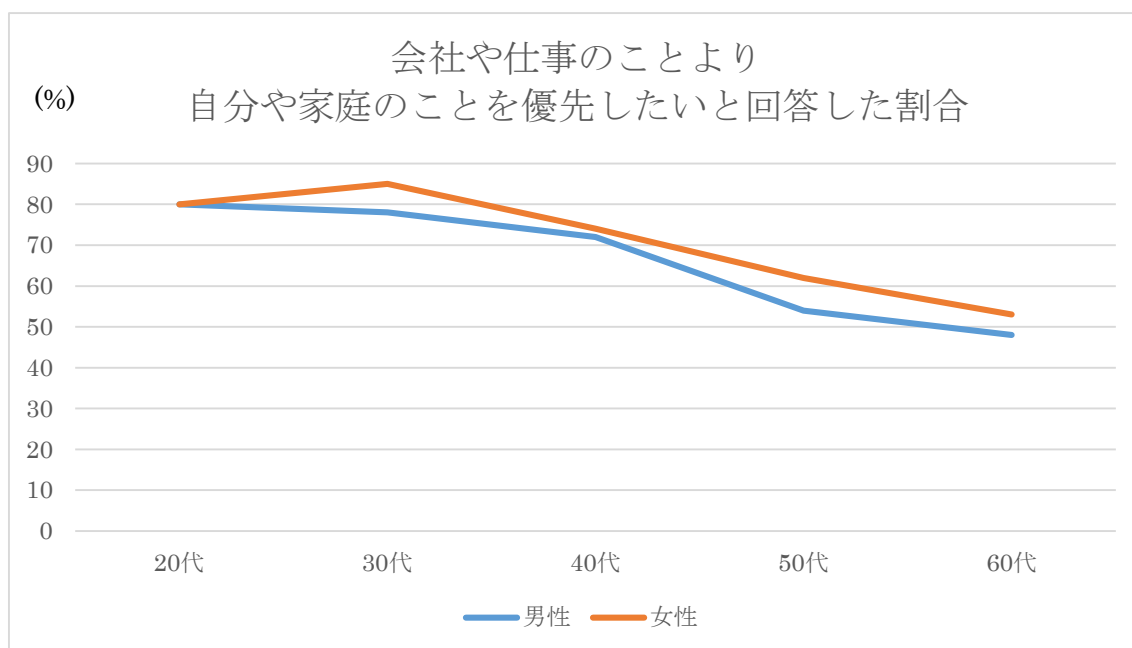


図 11 「会社や仕事のことより、自分や家庭のことを優先したい」と回答した人の割合 (野村総合研究所「生活者一万人アンケート調査」による)

この調査から、若年層の人々は仕事中心な生き方ではなく、自分のしたいことや家族を優先したいと考えていることがわかる。

また、野村総合研究所が同年に行った調査に、収入が低くても自分のやりたい仕事をしたいかどうかを年代別に調査したのものがある。

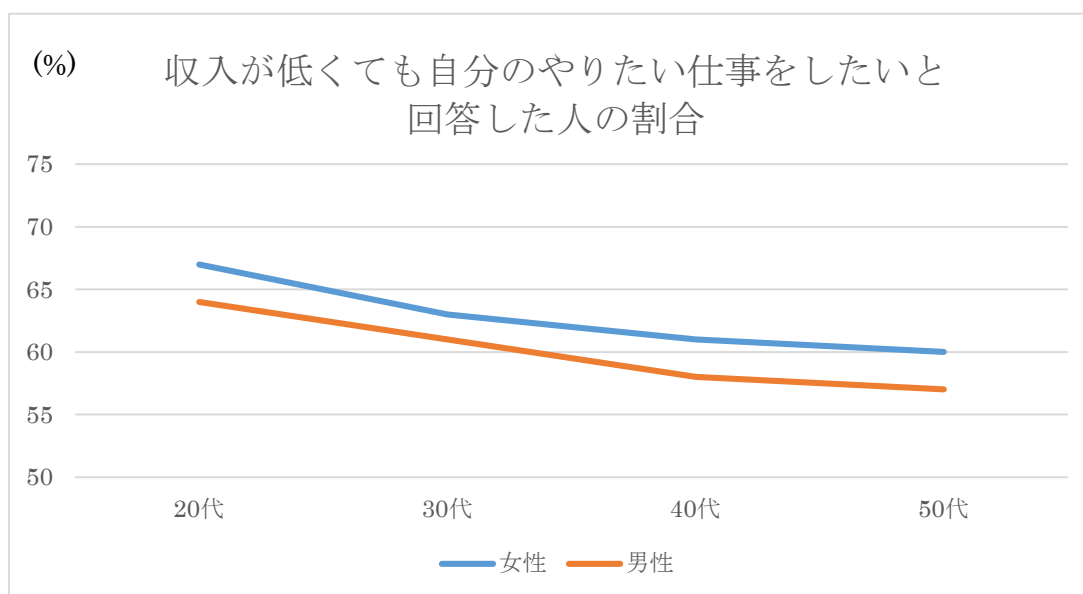


図 12 「収入が低くても自分のやりたい仕事をした」と回答した人の割合

この調査の結果を見ると、若年層ほど、自分のやりたい仕事へのこだわりが強いのが見て取れる。

以上の若年層に関する二つの調査より、彼らが、自分あるいは家庭中心的な生き方を希望し、さらに自分がやりたいことをしたいという願望も強いことがわかる。つまり、近年の若年層の労働に関する意識は、日本人全体の余暇志向の増加及び仕事志向の減少に、彼ら特有の傾向として家族や自分のしたいことを優先したいという願望が加わったものであるということがわかる。仕事は、食べていくために絶対に必要なもの、という意識から、家庭や私生活よりも優先度の低いものになり、その目的は食べていくためでなく自分のやりたいことを実現するためのものになっていったといえる。

先に述べたフリーターの増加はこの変化を象徴するものであるといえる。多くの若年層が、自分のやりたいことを追求したい、あるいは私生活を優先したいという志向を持っていると考えられるため、フリーターになったり、仕事につかなかったりする割合が高いのである。このように仕事の絶対性が下がったため、仕事につかなくなった若年層は、単に仕事がないから職に就かないという失業者だけでなく、内面的な問題で職に就かない人々であるといえる。

玄田有史・近藤絢子著「構造的失業とは何か」によると、近年の若年層の失業原因として、「希望する仕事がない」が多くなっているといえる。1990年代以前のように仕事の優先度が高ければ、希望する仕事がないからと言って失業者になることを選ぶことはなかったと考えられるが、仕事の優先度が下がり、私生活の優先度が上がった以上、そういった失業が増えるのは必然である。

第3部 政策提言

まず、今回我々が国へ提言する政策の最も基本的な方向性としては、モラトリアム型失業者に対し、「就業形態を問わず就業してもらう」ということである。さらにその方向性は、大きく3つに分けられる。1つ目と2つ目は論文のタイトル通り、モラトリアム型失業者への就労促進策であり、その方向性から「アメとムチ」という関係で呼ぶのが適切かと思われる。すなわち、「就業状態にあれば良いことがある」と「失業状態が長く続くと不利になる」という政策をそれぞれ提言する。3つ目の政策は、上記2つの政策をより効果的にする副次的なものとなる。また、この政策に限っては、長期失業者だけに限らず、短期失業者に対しても一定の効果が見込まれる政策となっている。

政策1：失業状態に対する負のインセンティブの付与

1-1 具体的政策

ここでは、現状分析の第1章でふれた失業保険、なかでも教育訓練給付に関する政策を提言する。同給付は教育訓練受講に支払った費用の一部を支給するというものであったが、問題点として対象者が退職してから1年以内の失業者に限定されている。つまり、長期失業者はこの給付の範囲外となっている。また、失業者が自発的に教育訓練を受けようという気になっていないのが現状である。以上の論点から、次の政策を提言する。

政策：教育訓練者給付を撤廃した上で、失業保険の受給を教育訓練とセットにする。もし教育訓練とのセットを拒否した場合、支給額を逡減させる。

失業手当と教育訓練をセットにしようというのは、日本と同じく失業の長期化に苦しむフランスで実際に行われている政策である。もっとも、フランスでは、教育訓練を拒否した場には失業保険の受給を停止しているが、ここまでいくと管理社会に陥りかねないので、今回は支給額の逡減という政策をとった。

1-2 施行時の留意点とその対策

支給額の逡減は憲法第25条に定められた生存権を侵害するのではないかと懸念があるが、これは生活保護がその役割を担っているため問題はないと考えられる。

また、現状、再就職に要した休職期間を一日単位で見ると、30日、60日、90日、100日、120日といったふうにはほぼ月単位、言い換えれば失業給付期間の上限日数と対応しており、「できるだけもらってから再就職しよう」と考える失業者が一定数いると考えられることから、支給額の逡減は合理的と考えられる。

⁷ 正村公宏「21世紀のグランド・デザイン」による

政策2：就業状態に対する正のインセンティブの付与

政策1で求職に積極的でないモラトリアム失業者に対する就労活動をしないことへのインセンティブを下げる提言をした。2では、現在失職している労働者が就労すること、現実的には主に非正規雇用へ就労することへのインセンティブを上げる提言をする。

全労連が全国の非正規雇用者を対象に2002年に行った意識調査では非正規で働いている労働者が彼らの仕事に対して持っている不満として(1)「正社員との差別がある」35.7% (2)「賃金が安い」30.1% (3)「職場の先行きが見えない」26.8% という結果になった。ここから考えると、これらが日本における非正規雇用の主な悪い点であり、非正規就労へのインセンティブをそぐものであり、改善すべき点である。

2-1 具体的政策

現在国が非正規労働者に対して行っている主な政策は、

①同一労働同一賃金に向けた改革 ②キャリアアップ助成金 となっている。

まず①について、同一労働同一賃金とは、同一の仕事(職種)に従事する労働者は皆、同一水準の賃金が支払われるべきだという概念であり、性別、雇用形態(フルタイム、パートタイム、派遣社員など)、人種、宗教、国籍などに関係なく、労働の種類と量に基づいて賃金を支払う賃金政策のことである(国際労働機関ILO憲章より)。日本においては現在、第三次安倍政権の元、ニッポン一億総活躍プランとして同一労働同一賃金に向けた取り組みがなされている。

また②については、非正規社員の正社員転換、非正規労働者への教育機会の増加、非正規労働者の週間所定労働時間を増やし、社会保険等への加入を可能にするため、これらの取り組みを行う企業に補助金が支給されるものである。

今回はこれに加え、雇われる側に提示できるわかりやすいインセンティブを提供する。

政策：「非正規の労働者に対する期間を考慮した賃金上昇を行うこと」または「非正規労働者の解雇について、現在の派遣三年有期五年よりも長い期間設定にし、解雇の条件もより厳しくすること」のどちらかに基づいた雇用契約を非正規労働者と締結する企業に対して、キャリアアップ助成金のような形で、補助を出すこと

非正規雇用者が持つ不満である正社員との差や賃金の低さをある程度改善し、モラトリアム型の失業者がより積極的に求職するようになることが見込まれる。

2-2 施行時の留意点とその対策

正規雇用と非正規雇用の差をある程度残しておかないと、企業側としては非正規で雇おうという気を起こさなくなってしまう。そのため、今回は「賃金上昇」と「解雇条件の厳格化」の選択式とし、これを締結する企業に補助を出す、とした。

政策3：失業者へのカウンセリングの強化

長期失業者は「自分の目指す会社が求める技能のレベルに比べて、自分の技能のレベルが満たされていないという現実」を認識しておらず再就職が遅れている。「賃金」「理想の職種」「雇用形態」等の求めるレベルと実際の労働市場との乖離があるのだ。ただし、自分の技能のレベルがどの程度なのかを個人で理解することは難しく、カウンセリングなどが有効な手段となっている。しかし、現状のハローワークのカウンセリングでは無料で受けられるというメリットがある反面、個人へのきめ細かなサービスが難しくなっている。ここを踏まえて政策を提言する。

3-1 具体的政策

政策：カウンセリング事業の民間委託の推進

現在この役割を担っているのがアウトプレースメント会社(再就職支援会社)である。同会社は人材派遣会社の一種であり、リストラなどで解雇が決まった人材に対して、元の雇用主(会社)から委託を受けて再就職への支援を行う企業である。こうした企業に委託することのメリットは、なにより1年以内の再就職率が非常に高いことにある。例として、この業界のキャリアマネジメントコンサルティング株式会社ではほぼすべての企業に対し、1年以内に再就職させた割合が90%を超えている。もともとはアメリカで普及した業種で、日本では現在市場規模は狭いが、今後広めていくべきと考えている。

3-2 施行時の留意点とその対策

このアウトプレースメント会社への委託に際して最もネックになるのがその費用である。あらかじめ提携企業はアウトプレースメント会社に費用を支払うのだが、一人当たり約100万円とかなりの高額となっている。この敷居を下げるため、アウトプレースメント会社と提携した企業に対し、何らかの社会的ステータスを与える、または補助金を出すなどが現実的な案ではないだろうか。

参考文献

- ・ 正村公宏(2002)『21世紀のグランド・デザイン』NTT出版株式会社
- ・ 山田久(2016)『失業なき雇用流動化』慶應義塾大学出版会
- ・ 永沼早央梨(2016)「わが国の長期失業者の現状日本銀行」
- ・ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構(2015)「長期失業者の求職活動と再就職状況」
- ・ 厚生労働省「平成27年度 雇用保険事業年報」
〈<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken02/pdf/15.pdf>〉 (2016/11/07 アクセス)
- ・ 厚生労働省(2014)「生活保護受給者の動向等について」
- ・ 「ハローワークインターネットサービス」
〈<https://www.hellowork.go.jp/index.html>〉 (2016/11/07 アクセス)
- ・ 「IMF World Economic Outlook Databases」
〈<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>〉 (2016/11/07 アクセス)
- ・ 総務省統計局「平成27年度 労働力調査(詳細集計)」
〈<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/4hanki/dt/>〉 (2016/11/07 アクセス)
- ・ 厚生労働省「平成15年度 労働経済白書」
〈<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/03/>〉 (2016/11/07 アクセス)
- ・ 野村総合研究所(2003)「生活者一万人アンケート調査」
- ・ NHK放送文化研究所(2003)「日本人の意識調査」
- ・ 厚生労働省「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」
〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuan.html?tid=339702>〉
(2016/11/07 アクセス)
- ・ 厚生労働省「キャリアアップ助成金」
〈http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/jigyounushi/career.html〉 (2016/11/07 アクセス)
- ・ 厚生労働省「長期失業者等総合支援事業」
〈http://www.mhlw.go.jp/jigyo_shiwake/dl/h27_jigyounushi.pdf〉
(2016/11/07 アクセス)