

# 市場原理とセーフティネット

八代 尚宏

((社)日本経済研究センター理事長)

## 目次

- I はじめに
- II 企業内雇用保障の意味
- III 新しいセーフティネットのあり方
- IV 公共職業安定所と民間事業者の役割分担
- V おわりに

## I はじめに

90年代以降の長期経済停滞のなかで、雇用安定が保障されない非正社員の比率が高まっている。これは、従来、企業が提供してきた雇用保障というセーフティネットの弱体化を意味するとして、労働者の利益を守るためには、労働市場の規制や公共職業安定所等の公的な制度を強化しなければならないという見方もある。しかし、正社員比率の低下等、雇用形態の多様化は、経済社会環境の変化に対応した労働者と企業の合理的な行動の反映であると考えれば、これを規制によって制限するのではなく、むしろ市場機能を活用した雇用機会の拡大や職業紹介効率化を図るための規制改革が必要とされる。これには失業保険制度を前提として、民間による職業仲介機能と公共職業安定所との役割分担という「官製市場の改革」の視点も必要とされる。

## II 企業内雇用保障の意味

日本の多くの企業で行われている長期雇用保障の慣行は、労働市場のセーフティネットのひとつ

と位置づけられているが、それはいくつかの留保が必要である。第1に、これは雇用保険のように、法律で義務づけられた公的な制度ではなく、戦後日本の経済社会環境の下で形成された、労使の自発的な合意に基づく仕組みである。第2に、企業内で働くすべての労働者ではなく、いわゆる正社員だけを対象としたものである。これは景気変動の下で、企業が正社員の雇用安定のためには、非正社員を調整弁として用いることが不可欠なためである。第3に、特定の企業によって保障される労働者の雇用安定は、すでに雇用されている労働者の利益となる反面、正社員の中途採用機会を制限することで、新たに職を求める労働者を排除する効果をもっている。

景気変動にさらされる企業にとって、本来、雇用調整は弾力的にできるほうが望ましい。それにもかかわらず、企業が長期の雇用安定を保障するのは、それが企業内での熟練形成にとって必要なためである。これは勤続年数に比例して高まる、いわゆる年功賃金と退職金が、特定の企業からの労働者の離職を抑制する機能を持つことと合わせて、企業内訓練を効率的に行うための合理的なメカニズムであるためである<sup>1)</sup>。このように長期雇用保障と年功賃金を、企業にとって恩恵的なものではなく、熟練労働者を確保するために必要な制度と考えれば、それ以外の日本の企業内労働市場における働き方の特徴も説明できる。

第1に、慢性的な長時間労働の是正は進まないが、これは企業の負担で形成された人的資本を有効に活用するための手段であるとともに、不況期

に過剰な雇用を支えるために必要な労働時間の調整弁としての機能が認識されていることにもよる。これは平時から残業なしの勤務体制では、雇用需要の減少が、直ちに雇用者数の減少に結びつくためである。第2に、頻繁な配置転換や転動も、不況期の企業内人員調整のひとつの手段であるが、同時に個々の労働者が企業内での多様な職務経験を得る業務上の訓練を受けるために必要な仕組みとなっている。第3に、正社員と非正社員との賃金・労働条件の格差が大きいことは、企業内訓練の対象となる長期契約の正規労働者と、企業外部の労働市場で調達される短期契約の非正規労働者との違いに対応したものといえる<sup>2)</sup>。

日本企業での働き方は、家族内の役割分担とも密接な関係にある。企業が世帯主労働者に集中した企業内訓練を行うために、雇用安定と家族を養える世帯賃金を保障する一方で、世帯主が後顧の憂いなく企業内で働けるように、家庭内労働に専念する役割が配偶者に求められる。世帯単位の賃金や社会保障制度は、企業と労働者との間の家族ぐるみの契約の反映であるが、女性の社会進出が進むとともに就業と子育てとの両立の困難さという問題が顕在化している<sup>3)</sup>。

こうした企業内の雇用保障は、経済活動のグローバル化や人口・労働力の中高齢化等、経済社会環境の変化と、それと密接に関連した平均成長率の減速から変容を避けられない。雇用保障が企業内訓練への需要から派生すると考えれば、人的資本への需要を決める要因は、設備投資と同様に、投資の期待収益率であり、それは経済成長率に依存する。90年代以降の長期経済停滞のなかで企業の期待成長率は明らかに低下しており、80年代までの4~5%成長を今後とも維持することができないことへのコンセンサスはすでに確立している。そうであれば、企業の設備調整と同様に、企業内訓練の必要性も低下することは避けられない。また、平均成長率の低下は、不況期間の長期化と好況期間の短期化を意味し、それだけ雇用保障のコストを高める要因となる。これらは、98年以降に顕著に見られたように、企業内訓練の対象となる正社員比率を引き下げ、雇用調整の容易な非正社員を増やす企業行動となって現れて

いる。

正社員にとっても、企業の雇用保障は、そのコストと比べて無条件に望ましいものとはいえない。経済成長の減速と国際的な競争の強まりの下で、大企業の倒産・吸収合併のリスクは高まっており、企業の平均寿命が過去と比べて短くなっている。こうしたなかで長期的な雇用保障の下での「後払い賃金」よりも、短期的に企業への貢献に見合った報酬を選択する労働者も増えている。また、夫婦がともに働く世帯では、配置転換や転動を避け、働く場所や職種を選べる働き方を雇用保障より優先したとしても不思議ではない。高い経済成長の下で、夫婦間における仕事と家庭との固定的な役割分担を前提とした働き方から、新しい時代の変化に対応した多様な働き方が求められている。

### III 新しいセーフティネットのあり方

働き方の多様化に対応した新しいセーフティネットとしては、以下の条件が重要である。

第1に、雇用の機会均等の確保である。個人の能力に応じた雇用機会の平等が保障されることがセーフティネットの基本となる。性別や年齢のような外形的な基準で採用や昇進の機会が損なわれることを防ぐための規制を強化することが必要である<sup>4)</sup> (清家 1998)。これは、とくに、労働者側ではなく、企業側に雇用者を差別していないことの立証責任を求める方向での改革が重要となる(八代 2003)。

第2に、有期雇用の活用と合理的な解雇ルールの設定である。著しい景気変動や事業の再構築に際しても雇用安定を厳格に保障する場合には、企業はそのリスクを考慮して採用人数を最小限にとどめることが合理的となる。これはとくに平均的な経済成長率の低下と不況期間が長期化するなかで、いっそう重要となる。このため、特定の職種に限定した専門的労働者についての有期雇用の選択肢を広げることや、不況期や事業の再構築にともなう整理解雇を一定の条件の下で行えることを明確にし、雇用調整の不確実性をあらかじめ減らすことで、正社員の雇用機会を拡大することができる<sup>5)</sup>。また、雇用契約の合理的な解消の条件と

して、解雇の必要性自体は経営判断に委ねるとともに、解雇対象者の選択の平等性や解雇にともなう補償・再就職支援のあり方、労働組合との協議等、解雇の手続き面に重点を置くルール化が必要とされる(小寫 2000)。これは現行の企業内労働市場で雇用を保障する慣行だけに依存するのではなく、労働市場における採用から解雇までの統一的な雇用契約にかかわるルールを形成していくなかで大きな課題となっている。

第3に、派遣労働への正当な評価である。派遣労働の対象業務や派遣期間が制限されているが、その根拠としては、正社員の立場から見て(契約更新しないことによる)解雇自由な労働者を増やさない「常用代替の防止」があげられている。しかし、他方で法律による派遣期間の限定は、企業と労働者がともに現行の労働条件で就業継続を希望している場合にも、その意思に反して、雇用関係の打ち切りを公的に強制する制度でもある。また派遣労働を規制したとしても、正社員の雇用が増える保証はなく、むしろパートタイムに代替される可能性もある。さらに、派遣労働者に対する意向調査でも、消極的な理由ではなく、積極的に派遣労働という働き方を希望している者の比率が高いなど、派遣労働者自身がそもそも正社員化を希望していない場合も多い<sup>6)</sup>。問題はむしろ、正社員と派遣・パートタイム労働者の間に、雇用保障の有無だけでなく、賃金・労働条件の大きな格差が生じていることにある。これは年功賃金制度による面も大きく、正社員の働き方を職種別賃金の方向に移行させるとともに、正当な理由のない賃金差別を禁止する法制度を整備し、これを正社員の間だけでなく、派遣・パートタイム労働者にも幅広く適用する必要がある。この場合、派遣元と派遣先の企業に対して「共同使用者」という概念を用いることも考えられる。現行の「常用代替の防止」という実質的な正社員の保護規定を撤廃し、純粋に派遣労働者の保護を労働者派遣法の目的とする必要がある。

第4に、職業紹介機能の効率化である。過去の高度経済成長期には、企業の雇用保障が十分に機能するなかで、その対象外の労働者を主として公共職業安定所が対象とするという役割分担が見ら

れた。しかし、中高年を含むホワイトカラーの失業者の増加とともに、多様な労働者の質を評価する機能が、適切な職業紹介を行うために重要なものとなっている。それにもかかわらず、「中間搾取の排除(労働基準法第6条)」を根拠に、求職者からの手数料徴収は、特定の職種で年収700万円以上の労働者を除いて禁止されていること等、他のサービス業と比べて著しく厳しい規制が残っている。このように職業紹介事業を求職者に対する「サービス」と見なさず、紹介と派遣を別の法制度で縛る縦割りの規制が、人材ビジネスの健全な発展を妨げる大きな要因となっている。

最後に、雇用保険制度の改革である。日本の失業給付は、基本的に正社員を対象としたものであり、失業という「事故」への備えよりも、保険料の拠出期間に比例した給付期間という、いわば「年金」に近い概念に基づいた制度となっている<sup>7)</sup>。また、正社員は半年以上の勤務期間で受給できる半面、労働時間の短い非正社員は1年以上の雇用契約でなければ加入できない。また、就業経験のない者はもとより対象外であるため、雇用保険受給者は失業者全体の3分の1程度にとどまっている。さらに給付期間も先進国のなかでは相対的に短い。それにもかかわらず、企業の雇用保障機能に依存して失業を防ぐという目的で、企業に対するさまざまな名目での雇用助成金が支給されている。雇用保険財政が逼迫している現在、貴重な財源を企業に対する給付から個人に対する給付という、失業保険本来の仕組みに戻すことが必要である(八代 2001)。また、失業給付を職業訓練と一体的に結びつけることや、より一般的な生活保障である生活保護制度との結びつきも必要とされる。この場合、やはり公的年金と同様に、失業前の賃金に比例した「従前生活保障」の失業給付を、少なくとも職業訓練受講中は一律の給付に転換すること等の措置も必要とされる。

#### IV 公共職業安定所と民間事業者の役割分担

本来、失業者・在職者の別なく、効率的な職業仲介サービスが存在することは、重要なセーフティ

ネットとなる。すでに見たように、これまでの日本では、職業紹介を有料で行うことは中間搾取のおそれがあるとして、長らく原則禁止・例外許可の制度が採用されていた。これが1997年の省令改正や1999年の法改正により、有料職業紹介事業の取扱職業がネガティブリスト化され、特定の職業を除き原則自由化が実現した。もっとも求職者からの手数料は、なお原則として禁止されており、有料職業紹介事業の許可制も堅持されている。そこには、依然として職業紹介事業は官の公共職業安定所が主体であり、民はその補完的な役割を果たすべきという思想がうかがえる。こうした現実には、セーフティネットとしての効率的な職業仲介機能の普及という観点からは、どう評価されるだろうか。

公共職業安定所が職業紹介の基本的な機能を担うべきという考え方は、以下のような根拠に基づいているものと考えられる。第1は、求人・求職に関する情報は1カ所に集積されているほど、マッチングが容易となるという「規模の経済性」である。しかし、これは暗黙のうちに同質な労働者を前提としており、多様な質のホワイトカラーには、むしろ多品種少量生産型のサービスが必要である。また、正社員での就業が困難であれば派遣社員でという次善の選択肢や、欠けている職業能力を補填するという訓練事業を同一の事業者が行うなど、職業紹介を労働者派遣や教育訓練等と一体で行うことで、相乗的な効果をあげる「範囲の経済性」が期待される面も大きい<sup>8)</sup>。それにもかかわらず、これまでの国の政策は、こうした紹介と派遣に関する事業者の柔軟性を、労働者保護の観点から、むしろ規制で排除するという考え方があった。

第2に、営利を目的とする職業紹介業は、労働者の利益を損なう恐れがあるという非営利性重視の思想である。これは医療や教育等、他の社会的サービスにも共通した考え方であるが、暗黙のうちに供給者が独占的な市場を前提としていることが重要である。仮に、職業紹介サービス市場が独占状況に近いものであれば、公共職業安定所が民間企業との対抗力として大きな意味を持つ。しかし、少なくとも都市部のように民間に多様な職業

紹介サービスが存在する市場では、利用者の多様なニーズに応えられるマッチングサービスが、市場競争を通じて提供されやすい。一般に、職業紹介を成功させなければ報酬を得られない民間事業者と、そうではない官の事業者とのインセンティブの差を考慮すれば、競争的な紹介市場で多様な質の労働者を前提とするほど、画一的な官の事業と比べた民のサービスの優位性が相対的に高まると考えられる。

第3に、過去の豊かな雇用保険財政の前提である。国による職業紹介は、都道府県労働局と全国478の公共職業安定所およびその出張所等で実施されており、約2万4000人の職員（半数が非常勤）のうち、約1万5000人が職業紹介業務に携わっていると見られる。これまで公的な職業紹介の費用は国の一般会計と雇用保険特別会計で賄われてきたが、財政再建圧力の高まりと、赤字に転落した雇用保険収支の状況下で、公共職業安定所の職員を大幅に増やすことは困難となっている。その意味で、民間事業者で可能なサービス業務は極力民間に委ね、公共職業安定所は官でなければできない公権力の行使業務に特化することが、貴重な公務員を最大限に活用するためにも必要となる<sup>9)</sup>。

仮に国の責任で無料の職業紹介業務を維持・拡大することが必要とされる場合、それを公務員が自ら行うか、それとも国が必要な費用を負担して民間事業者が行うかは、そのサービスの質とコストを官民で比較して決めるべきである。これが規制改革・民間開放推進3カ年計画（平成16年3月）に明記された「市場化テスト」の考え方である。こうした視点から公共職業安定所による職業仲介機能を評価したものとして以下の分析がある。

第1は、民間の「民間の活力と創意を生かした労働市場サービスに関する研究会（2002年3月）<sup>10)</sup>」の提言である。ここでは公共職業安定所の平均的な経費を推計し、これを紹介・就職件数で除すことでマッチングコストが都道府県別に比較されている。これによれば、平成11年度で、紹介件数1件当たり約1万5000円、就職件数1件当たり5万6000円となっている。なお、これにはデータベースによる自動マッチング分や、非正規職員によるものは含まれていないため、それらを含め

ば過小評価されている可能性がある。さらにこれを都道府県別に比較すると、就職件数1件当たりではもっとも低い北海道(2万円強)ともっとも高い東京都(11万円強)との間で5倍以上もの格差がある。仮に公共職業安定所に「規模の経済性」があるとすれば、求人・求職件数が少ない地方よりも都市部のほうでマッチングコストが低いはずであるが、現実には逆に大都市部でいずれも高くなっている。このひとつの要因としては、民間の職業紹介事業者がやはり都市部に集中していることから、求人・求職の競争関係がより強く、結果的に過大な供給となっている可能性が考えられる。

第2に、構造改革特区における官民共同窓口の実績である。これは地方公共団体が提供した施設(足立区役所)内で、公共職業安定所の出張所と民間事業者との共同窓口を設置し、共同して職業紹介サービスを提供するものである。ここで民間事業者は主として若年者を対象にカウンセリング等を行い、30歳未満の足立区在住者が就業した場合の自治体からの成功報酬を収入源としている。平成15年の事業開始から約半年間で、30歳未満の若年者の就職率は、公共職業安定所15%に対して民間事業者は34%(総務省2004)となっており、少なくとも公共職業安定所が職業紹介を単独で行った場合よりも、官民共同の就業支援措置が有効なことを示している。

第3に、公共職業安定所の職業仲介機能の評価を行った黒澤(2004)では、公共職業安定所を経由して就職することが、就職後の所得で見たマッチングにどのような影響を与えるかが地域別に検証されている。具体的には個票データを用いて、勤続5年未満の男性求職者の年齢、学歴、勤務していた企業規模等の属性を考慮した上で、公共職業安定所を経由して就職した場合、そうでない場合と比べて、再就職後の所得が前職と比べて有意に低下していることが示されている。また、この傾向は、とくに首都圏で大きく、他の職業紹介の代替手段が多い首都圏での公共職業安定所の機能が、他の地域と比べて有効ではない可能性を示唆している<sup>11)</sup>。

これらの分析から確定的な結論を得ることは困難であるが、少なくとも大都市部における公的な

職業紹介機能の効率性に疑問を投げかけるとともに、所与の財源の下で、国による無料の職業紹介機能は維持しつつも、それを地方自治体や民間にいつそう開放することが、労働市場のミスマッチ解消に役立つ可能性を示唆している。もっとも、最近では、公共職業安定所において、正規の職員以外に就職支援アドバイザー等の名目で多くの臨時職員が雇用されている。また、長期失業者の就職支援事業として成功報酬型の民間への委託事業も始められた<sup>12)</sup>。しかし、こうした公共職業安定所の事業を前提として、それを補完する民間活用を零細・小規模な形態で行うことの効果はきわめて限定的なものにとどまっている。

公共職業安定所が無料で、民間事業者が有料の職業紹介を行うという役割分担についても、求職者から見れば(自ら手数料を負担する場合を除き)いずれも無料サービスであることに違いはない。民間事業者は企業の手数料収入に依存するが、公共職業安定所は税金に依存しているという違いのほうにより本質的である。その意味では、国が企業に代わって、企業が負担しないタイプの求職者の求人手数を肩代わりすれば、民間事業者も無料の職業紹介を業として行うことができる。これはドイツの新しい職業紹介切符と同じ発想である。もっとも「はじめに民営化ありき」ではなく、公共職業安定所と民間事業者とが対等な立場で、いずれが求職者の利益となるジョブマッチングが可能となるかを競争させ、より効率的なセーフティネットを構築することが重要な課題である。

## V おわりに

経済社会環境の変化で企業の保障機能が低下しているなかで、労使の自由な選択を規制することで雇用を維持しようとする政策には、大きな副作用を伴う。これはすでに雇用されている労働者の雇用保障にはともかく、新規の雇用機会を抑制し、労働市場の流動性を低下させ、経済の活力を損なう弊害が大きいためである。過去の、正社員の雇用を国の規制によって守ろうとする古いセーフティネットの維持よりも、働き方の多様化に対応して、市場機能を通じた多様な雇用機会の拡大と、円滑

な職業紹介機能を発揮させる新たなセーフティネットの構築に向けた制度や規制の改革が必要である。また、公共職業安定所はナショナルミニマムのサービスにとどめ、より高度な機能は民間事業者に委ねるといった機能分担が、限られた雇用保険の財政資金を有効に活用し、求職者の支援を行う上でも緊急の課題となっている。

\* 小島典明大阪大学教授と黒澤昌子政策研究大学院大学教授の貴重なコメントに感謝する。

- 1) いわゆる年功賃金は、若年期には労働者の企業への貢献分以下の賃金を、また中高年期にはそれ以上の賃金を保障することで、実質的に生涯を通じた「後払い賃金」としての機能を有している。これは熟練労働者を特定の企業内に閉じ込めるために必要な仕組みとなっている。
- 2) 正社員内の男女間賃金格差も企業が与える訓練内容の差で説明される（八代 1997）。
- 3) 歯止めのかからない少子化現象は、日本の雇用慣行の下での仕事と家庭での男女の固定的な役割分担と密接な関係にあることについては、八代（1999）を参照されたい。
- 4) 定年制は「年齢に基づく解雇」であるが、他方で、生産性に見合わない年功賃金制度との組み合わせでの契約という面もある。
- 5) 中小企業経営者へのアンケートでは、整理解雇が行いやすくなった場合の企業の対応として、従業員数が増えると考えられる企業が減ると考える企業の3倍弱あったことが示されている（佐野・宮本・八代 1999）。
- 6) 厚生労働省の「労働力需給制度についてのアンケート調査（平成14年）」では、積極的に派遣労働の働き方を選択した者は、やむをえず選択した者とはほぼ等しい比率となっている。
- 7) 最近の改正により、勤続年数に比例した給付期間が定年退職以外の非自発的解雇に限定されたことや、年収要件が緩和されたことは、一定の改善として評価される。
- 8) 教育訓練を行う過程で、個々の労働者の能力や性格が把握されやすく、それが仕事の適切なマッチングに結びつくことは、Autor（2000）でも指摘されている。

- 9) 業務が急増している官の分野で事業の一部の民間移管が進められている例としては、警察の駐車違反取り締まり業務の民間開放や、新設刑務所のPFI化の構想等がある。
- 10) 佐藤博樹主査（詳細は<http://www.zenkyukyo.or.jp/shiryuu/teigen20020-4.pdf>）。
- 11) もっとも、公共職業安定所の利用が求職者の留保賃金を引き下げ、それが結果的に就職確率を高めている可能性も排除できないとされている（黒澤 2004）。
- 12) これは四半期ベースで求職者が50～100人規模の零細なもので、民間事業者の採算ベースから程遠いといわれている。

#### 参考文献

- Autor, David (2000) "Why Do Temporary Help Firms Provide Free General Skills Training?" *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 7637.
- 黒澤昌子 (2004) 「公共職業安定所と転職後の所得」『国の政策についての評価手法のあり方』日本経済研究センター。
- 小島典明 (2000) 「労働市場の規制改革」八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社。
- 佐野陽子・宮本安美・八代充史編 (1999) 『人と企業を活かすルールしぼるルール』中央経済社。
- 清家篤 (1998) 『生涯現役社会の条件』中央公論新社。
- 総務省行政評価局 (2004) 『規制改革の特別処置の実施状況に関する調査』。
- 八代尚宏 (1997) 「日本の雇用慣行の経済学」日本経済新聞社。
- 八代尚宏 (1999) 『少子・高齢化の経済分析』東洋経済新報社。
- 八代尚宏 (2001) 「雇用保険制度の再検討」猪木武徳・大竹文雄編『雇用政策の経済分析』東京大学出版会。
- 八代尚宏 (2002) 「雇用保障についての規制改革」大竹文雄・大内伸哉・山川隆一編『解雇法制を考える』勁草書房（増補版, 2004年）。
- 八代尚宏 (2003) 『規制改革——「法と経済学」からの提言』有斐閣。

やしろ・なおひろ (社)日本経済研究センター理事長。最近の主な著書に「規制改革——「法と経済学」からの提言」(有斐閣, 2003年)ほか。労働経済学・社会保障専攻。