

パンデミックにも対応できるセーフティネットの構築

八田 達夫
公益財団法人アジア成長研究所 教授

Working Paper Series Vol. 2020-15
2020年6月

この Working Paper の内容は著者によるものであり、必ずしも当研究所の見解を反映したものではない。なお、一部といえども無断で引用、再録されてはならない。

公益財団法人アジア成長研究所

パンデミックにも対応できるセーフティネットの構築

アジア成長研究所所長 八田達夫

2020-06-16

要約

2020年の新型コロナウイルス感染症に対して、日本のセーフティネットの制度の限界が明らかになった。

例えば、今回の急激な経済失速に際して、会社都合による一時帰休（layoff）に対する失業保険の支給は、アメリカと違って、原則として許されなかった。

次に、休業手当の支給を容易にするために、雇用調整助成金制度の使い勝手を良くすべきだという主張がなされたが、保険料の仕組みを今のままにして、この制度の使い勝手を良くすれば、保険財政は崩壊しうる。

しかも、日本では、高い解雇手当を契約で結ぶインセンティブを企業に与える制度が整備されていない。

さらに、失業保険の給付期間が終わると生活保護受給者は急増すると予想されるが、急増への対応は大きな不安を抱えている。ケースワーカーには相当な知識と経験が必要で、一朝一夕に増やすことはできないからだ。

本稿では、今回のパンデミックが露わにした現行のセーフティネット制度の弱点を解消し、「給付を迅速に支給できるセーフティネット」を構築する方策を検討する。具体的には、以下を提案する。

- ① モラルハザードを防ぎつつ、一時帰休者に失業保険を支給し、休業者に休業手当を支給する雇用保険改革。
- ② 解雇手当を契約に入れやすくするための労働者保護規制。
- ③ 低所得になった人へ迅速に現金を給付出来る所得税制改革。

キーワード: 失業保険、解雇手当、履歴料率制、定期就業型契約、定期借家、負の所得税、一時帰休、雇用調整助成金

JEL Code: J65

(本稿は、小林慶一郎・森川正之編『コロナ危機の経済学』,日経出版,2020年8月に収載予定である。)

パンデミックにも対応できるセーフティネットの構築¹

アジア成長研究所所長 八田達夫

2020-06-16

1. はじめに

感染症の蔓延が引き起こす失業と所得の減少に対応するために社会が用意している基本的なセーフティネットのツールは、雇用保険と生活保護である。しかし今回の新型コロナウイルス感染症に対して、これらの制度の限界が明らかになった。

例えば、今回の急激な経済失速に際して、会社都合による一時帰休（layoff）に対して、失業保険給付が支給されれば、従業員も会社も助かったであろう。失業保険給付は、迅速に支給されるからである。しかしアメリカと違って、日本では一時帰休に対して失業保険の支給は許されていない。

次に、雇用調整助成金制度の使い勝手を改善すれば、企業は解雇することなく休業手当を支給できるという主張がある。しかし、保険料の仕組みを今のままにして、この制度の使い勝手を良くすれば、保険財政は崩壊しうる。

さらに、日本では、高い解雇手当を契約で結ぶインセンティブを企業に与える制度が整備されていない。解雇に際して、企業が支払う退職金の大部分は、自己理由退職にも支払われる額であり、解雇手当²に相当する分は極めて小額である。

一方、失業保険の給付期間が終わると生活保護受給者は急増すると予想されるが、急増への対応は大きな不安を抱えている。ケースワーカーには相当な知識と経験が必要で、一朝一夕に増やすことはできないからだ。

今回のパンデミックは、現行のセーフティネット制度が元々抱えていた弱点を露わにした。これは、「給付を迅速に支給できるセーフティネット」をいかに構築すべきかを学ぶ機会を提供してくれた。本稿では、パンデミックの再来に備えて、第2節で失業者への給付方式の改善策を検討し、第3節で解雇手当を契約に入れやすくするための労働者保護規制を提案し、第4節で低所得者への再分配制度の改革を考える。

¹ 本稿に関して、八代尚宏氏、井堀利宏氏、佐分利応貴氏、大内伸也氏、川口大司氏、保科寛樹氏、佐用久幸氏からそれぞれ貴重なコメントやご教示を頂いた。厚くお礼申しあげる。残る誤りは筆者のものである。

² なお「解雇手当」は、解雇予告のタイミングに無関係に支払われ、「解雇予告手当」は、従業員に対して解雇日の30日以上前に、解雇予告せずに解雇したとき支払いが義務付けられる。

2. 失業保険給付金

1 一時帰休に対する給付

アメリカでは、2020年5月末までの10週間で、失業保険申請が4000万件に達した。このように申請数が増えたのは、アメリカの失業保険では、企業の経営が行き詰まったときに、業績回復後の再雇用の約束付きで一時帰休（layoff）された従業員にも、失業保険給付金が迅速に支給されるからだ。

一方日本では、一時帰休された従業員には、失業保険給付金の受給資格がない。現に、4月に、客足が戻れば再雇用することを約束した上で600人の従業員を解雇し、その間は失業保険が得られるようにしようとした東京都のタクシー会社に関して、東京労働局の担当者は、「元の会社に早期に戻る事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。」と指摘したと報じられている。日本の失業保険給付金は、仕事を探している失業者に対して給付されるのだから、再就職が内定している人に給付するわけにいかないというわけである。

しかし、一時帰休を命じられた従業員にとって、その会社が営業再開される保証はない。また再開をしたとしても、雇用規模を縮小すると戻れないかもしれない。さらには、再開のタイミングは失業保険給付の期間が終わってからかもしれない。このようなリスクを労働者は抱えている。したがって、この際の再雇用の約束というのは、将来雇用を再開した場合には優先的に雇用するという、一種のオプション契約であるとみなすことができる。これは再雇用の不確実性を前提とした約束であって、通常の内定とはまったく異なる³。

実際に求職活動をしているのならば、後になって「不正受給」と見做すことなく失業保険給付金を支給する制度改革をすることが、労働者・企業双方にとって選択肢を増やすことになるであろう。

³ この場合、従業員は再雇用されない不確実性に直面する以上、求職活動することはごく自然である。もちろん中には、就職活動を一切せずに、将来の再雇用のチャンスを狙って家事に専念するという人もいるかもしれない。その場合には、失業保険の受給資格がなくなるのは当然である。

2 解雇履歴に連動した雇用保険料率の調整制（履歴料率制）

しかし一時帰休に対する雇用保険給付を行えるようにする制度改革には、より本質的な批判がなされている。この改革によって当該の従業員と企業が有利になっても、雇用保険財政全体の健全性を脅かすというものである。

この批判は、この改革によって、一時帰休をさせる企業が失業保険に対してモラルハザードを引き起こすことに向けられている。「労働者を解雇すれば、会社が追加の負担をすることなく、失業保険から労働者の生活資金を出してもらえる。それは失業保険へのフリーライドではないか」というわけだ。

批判は当然である。実はこの批判は、一時帰休に対してだけでなく解雇全般にあてはまる。日本の雇用保険制度は、保険制度としてみると、企業による解雇乱発防止装置を欠く、欠陥制度である。だからこそ、その代わりに、厳しい解雇規制によって過大な給付を抑制している。したがって、「一時帰休には歯止めをかける必要がある」というのが制度設計者の本音だったと言えよう。

一方、アメリカの雇用制度では、失業保険税は企業側のみ負担するが、この税率の設定で解雇履歴に連動して調整される「履歴料率制」(experience rating) が採用されている⁴。この制度では、解雇率が高い企業は、より高い料率の税を支払わなくてはならない。これが企業による不必要な解雇乱発を防いでいる。日本でも雇用保険料の企業側負担部分に対してこの履歴料率制を早急に採用すべきであろう。この制度改革を行うことによって、企業が解雇する場合には、将来それなりのペナルティ払うことを覚悟しなくてはならない。

履歴料率型の保険料の設定は、一時帰休に対する給付を認めるか否かを別にしても、解雇乱発を防止するために緊急を要する改革である。（実際、このモラルハザード防止装置の欠如は、日本で解雇規制が不必要に厳しい一つの原因であろう。）しかし、もしこのモラルハザード防止装置が創設されるならば、求職活動をしている一時帰休者に対する給付を可能にする制度改革の主な弊害は解消するであろう。

⁴ U.S. Department of Labor (2019, Chapter 2, p. 6). なお小西（2018）はこの制度を「経験料率制」と呼んでいる。

3 休業手当

さらには、企業は労働者に休業手当を支給すべきで、失業保険に頼るべきではないという指摘もある。休業手当を支給すべきか、一旦解雇して後で再雇用するかの判断は、企業に任されるべき事であり、休業手当の原資として政府補助は与えられるべきではない。（ただし不況時に、政府が企業にこの手当の支給のための貸付を行うことは貸金市場における情報の非対称性の観点から正当化できよう。）

現実には、この原資として雇用調整助成金という政府補助が企業に与えられている。この助成金は強いモラルハザードを起す。雇用調整助成金を原資に休業手当を支払った企業が破綻すれば、失業者に対して失業保険も支給されるため、雇用保険は二重の支給となるからである。

現在かろうじてモラルハザードが避けられているのは、雇用調整助成金を受けるための手続きが煩雑なためである。5月11日時点で20万件以上の相談件数に対して4500件余りしか実際に支給決定されていない。その上、受給までに2~3ヵ月掛かる。この間給付を肩代わりすることは、危機にある企業にとって重い負担である。（結果的に、これは、中小企業に不利な制度である。）

しかし、給付を迅速にできるように、雇用調整助成金の受給条件を緩和すれば、モラルハザードは失業保険以上に強い形で起き、雇用保険は崩壊する可能性がある。

このモラルハザードを防ぐには、休業手当が休業者に直接保険給付されるオプションを雇用保険の中に新設すればいい。不況時に休業手当を支払うことを望む企業は、前もって追加的保険料を払えばこのオプションを活用できる。（ただしこの追加保険料も履歴料率制にすべきだ。）このオプションを活用しなかったために休業手当を払えない企業は、一旦解雇して、できるだけ早く再雇用できるように努力することになる。

しかし基本的には、節3.2(3)で論じるように、一時帰休後に再雇用をできるだけ迅速にさせるための政策処置を講じるべきである⁵。

⁵ なお雇用調整助成金の受給条件を緩和するよりは、一時帰休に対して失業保険を適用すべきだという主張については、八代（2020）を参照のこと。

4 雇用保険収支の健全性

雇用保険財政健全化のために、履歴料率制に加えて採り得るもう一つの有効な方策は、自己理由の退職に対する雇用保険給付金の支給条件を厳しくすることである。

（厳しくする度合いに応じて、雇用保険料の労働者側負担分を引き下げるべきである。）現行制度は、自己理由で退職した人が、一定期間ハローワークに通うことによって、失業保険給付を受けることができる。しかし、そこに財源が向けられる結果、企業の経営が危ぶまれているために一時帰休をさせられている労働者が、仕事を探しながら保険給付を受けることを認めないのは本末転倒だ。

アメリカでは自己理由退職に対する雇用保険給付金の支給は認められていない。日本と異なり、より重要な権利に支給が認められている制度になっている。

3. 定期就業権と解雇手当

1 定期就業権の必要性

不況時に解雇される場合には、公的に定められた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欲しいと考える労働者は多いであろう。不況時には、再就職先を見つけにくいからである。

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である。この額は、自己都合退職の場合も得られる退職金の額に、解雇によって上乘せされる額一言わば「解雇プレミアム」一を加えたものである。自己都合退職にも支払われる部分は、いわば給与の後払い（一種の貯蓄）だと考えられる。この部分は、外部積み立てされて、年金の原資として用いられる場合も多い。一方、解雇プレミアムは、勤続 20 年のモデルワーカーにとって平均 1.3 ヶ月分ではない⁶。失業保険で受け取ることができる最大額は 6 ヶ月分であるから、解雇プレミアムはその約 2 割ではない。

さらに問題なのは、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ことだ。会社都合で解雇されるのはまさに企業が危機に瀕しているときであるから、退職金の解雇プレミアムに頼ることは二重の曖昧で問題を抱えている。

逆に言うと、企業にとって、解雇に対するペナルティは、退職金に関しても小さい。そのために解雇規制を厳しくせざるを得ない制度になっているといえよう。（解雇を不当だと考える場合には労働審判制度の解決金を得ることができるが、これには、結果に対する不確実性があるだけでなく、時間がかかる。⁷）

会社都合によって解雇された人に対して迅速に生活支援をするには、企業と労働者があらかじめ契約を結んで、解雇された場合には両者が事前に合意した額の補償が支払われる契約を行えばよい。アメリカで民衆の契約で行われている解雇手当（severance payment）がそれである。大企業の約半分で、そのような契約が行われてお

⁶ ここでは、モデルワーカーとして、ボーナス込みの初任給が年 300 万円で、現在は年 800 万円を得ている、勤続年数 20 年の 45 歳の大企業（企業規模 1,000 人以上）の労働者を想定している。厚生労働省（2018）によれば、このモデルワーカーが会社都合で退職した場合の退職金は、自己都合退職の場合を約 1.3 ヶ月分上回っていた。

⁷ ただし上記のモデルワーカーのケースでは、平均的には解決金として 12.1 ヶ月分が支払われている。大竹・鶴（2016）を参照。

り、中小企業でも1割程度がこの制度を持っている。Miller (2018)によれば、解雇手当を勤続年数に比例して引き上げる企業では、20年働いた労働者に対しては平均8ヶ月分の解雇手当が支払われている。⁸

ところが日本ではこのような高い解雇手当を設定するインセンティブが、企業側には全くない。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からだ。

その結果、いざ大不況が訪れて企業の倒産が増える場合には、退職金に内蔵された低い解雇プレミアムに満足するか、それすらも企業破綻によって得られないという状況に、日本の労働者は置かれている。

解雇条件を当事者間で自由に決めた場合にそれが確実に実行される労働者の権利を、「定期就業権」と呼ぼう。従来、日本では、解雇を避けることを趣旨とする「整理解雇の四条件」や「5年での無期限転換ルール」などの従来型解雇規制によって「雇用慣行型」の雇用契約が守られてきた。このために、定期就業権を守る制度的な枠組みを欠いている。

2 「定期就業型」の契約

(1) 定義

そこで、新規契約に関しては、「定期就業権」に基づき、雇用期間・賃金・解雇条件を明記した「定期就業型」契約を結ぶことを可能にする制度改革を提案したい。これは、①契約期間、②、契約期間終了前の解雇に対する解雇手当の額を明記している契約である。司法は、その契約を尊重する。この契約を「定期就業権」に基づく契約と呼ぶのは、定期借家権と似た側面があるからである。⁹

「定期就業型」契約の下では、雇用期間は自由に選択できる。事前に決めた就業期間が終了した直後の再契約も妨げない。（これは、現制度における非正規労働者にと

⁸ Miller (2018). 平均的には、1年ごとに1.6週分の離職手当が増額される。したがって、20年間働けば32週分 (=8ヶ月分) となる。

⁹ 借地借家法による借家契約では、契約期間終了後に契約を終了させることができるのは、正当事由を満たす場合に限定されていた。この条件付けを不要とする契約が「定期借家」契約である。2001年に、借地借家法とは別の法律で可能となった。定期借家権が結果的に借家人の利益を守るものであることについては、八田 (1997) および阿部・野村・福井 (1988) を参照のこと。

って、最大の権利獲得となる。) さらに、終身雇用を定めることもできる。この契約では、ジョブ型もメンバーシップ型も可能である。一定期間（例えば1年）以上の「定期就業型」契約は全て正規雇用である。

新規契約に関しては、企業は、「定期就業型」と「雇用慣行型」の契約のいずれかを選べる。したがって後者の契約を下支えしている従来型の雇用規制もそのまま存続させられる。解雇されたときに高額な解雇手当が払われることを望む労働者は、そのような契約をオファーしている企業を（おそらくは低賃金を甘受して）選ぶことができるし、自身の技能に自信があつて転職が得られると考える労働者は、解雇手当なしに解雇されるリスクは取るから今高い賃金を得ようとして、そのような契約をオファーしている企業を選ぶことができる権利も獲得する。

(2)解雇手当の支給を担保する労働者保護規制

しかし、解雇手当の制度新設に対しては、「金銭解雇の自由化である」という反対論がある。しかも、日本の現行制度を前提とすると、それら反対論には十分な理由がある。日本では、金銭解雇の自由化は、反対論者も納得できる新しい労働者保護制度を作ることを前提にしなければならない。

反対論の第1は、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というものである。一般に、解雇が雇用者に追加負担を発生させるモラルハザード防止策を講じられていない失業保険制度の下では、新たな解雇は、失業保険給付を過大に発生させてしまう。しかし現在の日本の雇用保険制度は、前述したように、このモラルハザードを抑制する内在的な手段を欠いている¹⁰。したがって、現行の解雇規制をはずして解雇可能にすれば、解雇に歯止めがなくなる。一方、アメリカでは、先に述べたような履歴連動型の保険料率を設けて、過度な失業保険への依存問題を避けさせている。日本でも、自由な雇用契約を認める前提として、失業保険の保険料の企業負担分への履歴料率制の導入が必要である

反対論の第2は、企業の経営が行き詰った場合や企業が破綻したときには、企業は、解雇手当を支払えなくなるというものである。この事態を防ぐために、解雇手当の原

¹⁰ 元来、全ての保険はモラルハザードを抑制する仕組みを持つべきだが、雇用保険に関しては、解雇の妥当性を判断しにくいから、特に強くモラルハザードが起きる。

資は、社外の独立のファンドに積み立てることを法的に義務づけるべきである。そうして経営が破綻した場合にも、企業は潰れても解雇手当だけは支払われるような制度を作る必要がある。（この解雇手当の社外積み立ての義務化は、筆者の知る限りアメリカにもない。）

反対論の第3は、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かもしれないというものである。この問題に対応するには、新規の雇用契約に関しては、デフォルトの解雇手当の額を公的に決めることが役立つ。雇用者と労働者が合意すれば、特約によって、このデフォルトのレベルより低くすることも高くすることもできる。¹¹アメリカではいくつかの州でこのような解雇手当のデフォルトレベルを設定している¹²。

(3) 一時帰休後の再雇用と解雇手当

なお履歴料率制と離職積立口座における一時帰休に関する取り扱いは、次のようにすれば、企業には、完全解雇でなく一時帰休をして再雇用するインセンティブが生まれる。すなわち、①一定期間内にレイオフを終えることができ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から消すこととする。②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、優遇規制によってより有利に運用できるようにする。

フリーランス事業者と、彼のために雇用保険に加入している発注者とのあいだの契約に解雇手当に相当する契約停止手当に関する規定を盛り込んだ場合、解雇手当と同様に外部積立の制度化を適用できる。解雇手当が高く設定されれば、その分契約料金

¹¹ 雇用者と労働者が合意すれば、離職手当ゼロで解雇できるという契約も可能になる。アメリカで伝統的に、“employment at will”の原則の下、離職手当をゼロとする解雇も選択肢として認めるべきだという考えが支配的である。その理由は、労働者の側が、離職手当が払われなくてもよいから、高い賃金をいま欲しい場合に、そのような契約を結ぶ自由も与えるべきだという考えからである。日本で、「employment at will はとんでもない」という専門家は多いが、それは解雇に歯止めを付けない日本の雇用保険制度を前提にしている場合が多いように見える。

¹² Hatta (2018)

は下がるから、フリーランス事業者がそのような契約をすることは、一緒に保険を購入したことと同じになる。

(4) 経過措置規制

以上をまとめると、新規の雇用契約に限って解雇手当を伴う解雇の自由化をするためには、以下の労働者保護規制を設けるべきである。（これまで解雇手当自由化論者は、これらの新規制を併せて提唱してこなかった。）

- ① 頻繁に解雇する企業に対するペナルティが、雇用保険料の設定に含まれていること（履歴料率制）。
- ② 解雇手当は、外部（しかも国が認定した口座に）積み立てを義務付けること。
- ③ 国がデフォルトの解雇手当の水準を設定すること。

ただし保険料の履歴料率制の導入は、既存の雇用契約をしている人も対象になるから、導入に時間がかかるかもしれない。したがって履歴料率制が導入されるまでの間は、それを補完する解雇抑制策として、次の方策によって労働者保護ができよう。

- ④ 履歴料率制が導入されるまでの間は、全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。

そのような解雇手当を義務付けている国としては台湾がある。台湾では、我々のモデルワーカーの場合には6ヶ月分の解雇手当の支払いが義務付けられている。¹³ もちろん当事者間の交渉で、この額より高い解雇金を設定することは可能である。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ヶ月というのが適切なレベルではないだろうか¹⁴。

¹³ Shiu and Chien (2018), Hatta (2018, p. 172) を参照。これはアメリカの、自由契約で決めた解雇金の平均である8ヶ月より低い、アメリカの場合には解雇金を払わない契約も多いから、むしろ十分にアメリカと比較しうる額だと言えよう。

¹⁴ なおドイツでは、不当解雇の法定による解決金として、10か月分がこのモデルワーカーに対しては与えられている。日本では約12ヶ月分が平均的に労働審判の解決金として与えられている。大竹・鶴（2016）。新規の雇用契約に関しては、自由な雇用契約をすること

なお日本では、モデルワーカーに対して、最大 6 か月分雇用の保険が給付されている。つまりそれにダブルするということになる。これが失業時に適切に支給されるようになると、社会不安はかなり緩和され、毎回の危機ごとに発生する自殺者を減らすのにも役立つだろう。

3. 「雇用慣行型」契約

(1) 「雇用慣行型」契約と「定期就業型」契約の選択

なお、新規契約であっても「定期就業型」を採用することに対しては批判がありうる。日本では、労使間の交渉力の非対称性の前提から、解雇手当と賃金の組み合わせに関する選択の自由は労働者に不利になるという指摘がなされてきたからである。

もし新規の契約に関しては「雇用慣行型」を禁じることとし、全ての契約を「定期就業型」のみにするのならば、交渉力の非対称性がある場合には、労働者に不利になる場合もあるかもしれない。

したがって、「雇用慣行型」契約に対する従来の規制は、現状のままにした上で、新規契約では、当事者が望むならば、従来の規制の下での「雇用慣行型」契約か、新しい労働者保護規制の下での「定期就業型」の契約かの、どちらかを選べるようにすることを提案したい¹⁵。

このように「定期就業型」と「雇用慣行型」のいずれも選択できる状況では、労働者が不利な立場に置かれる可能性がなくなる。もし大半の労働者は、“労働者にとって不利な”「定期就業型」を避けて「雇用慣行型」を選ぼうとし、大半の企業は“企業にとって有利な”「定期就業型」を選ぼうとするならば、「定期就業型」の賃金は法外に高いものになり、労働者側に極めて強い交渉力を与える状況が出現するだろう。したがって、仮に交渉力の非対称性があったとしても、両タイプの契約が選択可能な

を原則とした上で、日本の雇用保険が持っている解雇促進機能を部分的に相殺するために離職手当を義務付けるのであるから、ドイツや日本の法定の解決金よりも低くてしかるべきである。

¹⁵ 当分の間は、「定期就業型」と明記された契約のみをそう見なし、それ以外はでフォールトとして「雇用慣行型」と見做すことにするのが新型契約の導入をスムーズにするであろう。

らば、「定期就業型」契約を導入することによって、労働者が不利な状況に置かれることはない。

実際には、「定期就業型」契約は、労働者に多くのメリットをもたらす。たとえば、「定期就業型」の終身雇用契約をした労働者は、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。この契約は有期労働者にとって特に有利である。従来雇用規制の下では、経済全体の好不況に関係なく10年間はブームが見込めるがその後は見通しが見えない新興業種の企業であっても、企業は有期労働者を5年で雇い止めしなければならず、再雇用は禁じられている。「定期就業型」契約の下では、例えば、10年契約をすることが出来るから、一つの企業で技術を蓄積していくことができる。さらに、労働者が定期就業型契約を選べば、「雇用慣行型」の下で、雇い止めの時期がたまたまパンデミック不況に重なるリスクを避ける事が出来る。

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ない。特に従来、実質的に不況時に退職金を払わず解雇してきた中小企業にとっては、雇用保険料の「履歴料率制」の採用や、一定水準の解雇手当支払いの義務付けは、かなり厳しいものになり、解雇に関する実質的な負担を強めることになる。したがって、当事者のタイプによって、いずれのタイプの契約も選び続けられる可能性が高い。¹⁶

(2) 既存契約

既存の労働契約を結んでいる労働者に対して制度を変えるのは容易なことではない。むしろ、既存の契約と新規の契約に共通な標準的な規制改革をしようとする、新規の契約における自由化や労働者保護制度の新設を妨げることになりかねない。したが

¹⁶ 定期借家権はその状況にある。2001年に定期借家制度が導入されて以来20年が経つが、従来型の借家契約も定期借家契約も、場面に応じて選ばれ続けている。例えば、森ビルや東京建物などが供給する高級賃貸マンションは、以前は会社借り上げ専用だったが、今はそのほとんどが定期借家になり、大会社に所属しなくても借りられるようになった。しかし、一般の低家賃借家の多くが、旧来の正当事由要件付きの借家である。

って、「定期就業型」契約に対する制度が導入された後も、既存の「雇用慣行型」の雇用契約も維持すべきである¹⁷。

既存の契約はそのまま維持し、新規の契約に対してのみ新しいタイプの契約を公的に認める手法を、ヴェイカンシー・ディコントロールと呼ぶ。これは家賃規制廃止に関してボストンなどで採用された手法である。日本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。この方式を解雇規制についても踏襲するのが最も現実的な改革へのアプローチではなかろうか。

定期借家権は、阪神・淡路大震災のあと、空いている住宅の家主が契約期間通りに戻ってこないことを恐れて借家として貸さなかった事態をきっかけに、改革が提案された時に生まれた概念であり¹⁸、最終的に実現するに至った。定期就業契約も、基本的には従来から必要性が叫ばれていたが、コロナ危機をきっかけに、労働者に対する十分な保護規制を作った上で、新規契約に限定して、第一歩を踏み出すべきである。

¹⁷ 「定期就業型」契約が導入された後も、それとは独立に、既存の「雇用慣行型」の雇用契約に関して規制を改善することが出来る。例えば、例えば、川口・川田（2018）では、従業員 1,000 人以上の企業に 20 年間働いた人には、38.6 ヶ月分の年数に基づいた解雇に対する補償を払うことにして予見可能にすべきだという。ただし、「定期就業型」の新規契約に対しては、経過措置規制において上記の額よりはるかに低い金額を解雇手当の強制的な最低水準として設定しうる。新制度に不満がある労使は、既存規制に関する上記の改善がなされていてもいなくても「雇用慣行型」の契約を選択出来るからである。

¹⁸ 八田 (1995)

4. 低所得者への給付

感染症の蔓延が引き起こす所得の減少に対応するために、社会が用意している基本的なセーフティネットのツールは、生活保護である。

しかし、所得が激減したからといってすぐ生活保護に入れる訳ではない。ほとんどの貯蓄を使い果たし、資産も売り払って持っていないことが条件とされているから、生活保護を受給するために、まず資産を使い果たすと言うことは受給者に対する大きな負担である。

またそれだけでなく、行政にとっても、生活保護の世帯に対応する職員の資源コストがかなり大きい。第1節で述べたとおりである。したがって、急速に起きるパンデミックが生み出すもっと一時的な貧困に対して、適切に素早く対応できるシステムが必要である。

それは、一定の賃金所得以下になった低所得者には、自動的に所得補償がされる「負の所得税」¹⁹を採用することによって可能になる。これは、米、英、伊、蘭、韓、加、スウェーデン、フィンランドなどOECD加盟国の10ヶ国以上が採用している。財産に関する条件を置かないから、給付は迅速である。特にこれを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することができよう。生活保護システムのようにケースワーカーに重い負担をかけずにすむ。

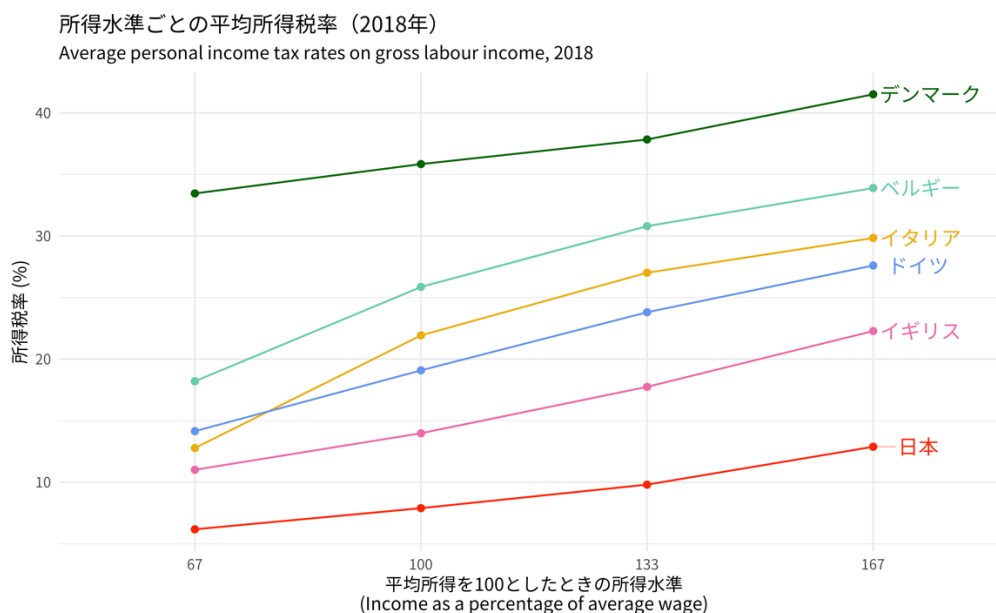
もし財政的に心配ならば、初期には例えば子どものいる世帯に限るといったところから始めることも可能である。アメリカではニクソン政権がそのような形で、現在の負の所得税（Earned Income Tax Credit）を始めた。

パンデミックが起きるたびに、所得の高い人にまで10万円給付金のような新制度を作ることに比べて、この制度の下では、必要な人にだけ、支給が自動的に開始されるから、パンデミックに対して社会を頑健にする。

次に、このセーフティネットを維持するために必要な財源も整備する必要がある。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である。消費税と異なり、

¹⁹ ここで「負の所得税」は広義の意味で使っている。すなわち、フリードマンの元祖「負の所得税」も、その変形である「給付付き税額控除」も含まれている。なお后者は賃金ゼロの人には支給されない。ただし何れも支給対象は世帯である。一方、ベーシックインカムの支給対象は個人である。

所得税収は、好況時には大きく増える。図が示すように、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。²⁰ このため、所得税制を整備すれば、将来大きな財源を確保できる。²¹



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

なお、年金・医療保険・雇用保険などの通常社会保険が、元来は個人ベースの保険を、情報の非対称性のために強制加入させるものであるのに対して、再分配は、まだ見ぬ子孫を含む家族をも加入させる世代を超えた社会保険だとみることができる。すなわち、将来、健康に恵まれなかったり、事故に遭ったりして所得がすくない子孫が生まれた場合には給付が受けられるが、その一方で、運に恵まれたり、才能のある子孫がいた場合には高い保険料を払う、社会保険だとみることができる。

²⁰ 現在の日本の GDP に対する所得税収比率は OECD 先進国の中で最低のレベルである。OECD (2020) を参照。

²¹ 2018 年の日本の平均給与は、国税庁の統計では 440 万円である。国税庁 (2019) を参照。

5. むすび

不況は、社会不安を引き起こし、多くの人に苦しみを与える。特に失業や破産は、自殺者を増やす。不況時に、失業者や低所得者に対して迅速な生活支援を行う事は社会の成熟度を示す指標だとも言えよう。

今回の新型コロナウイルス危機に当たっては、この生活支援は不完全であり、しかも時間がかかった。その上、付け焼刃の支援は、多くの財政的な負担を将来にかけることになった。不況に対して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。

まず、失業者に対しては、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」の採用が迅速な支援のために必須であることを示した。これを設立することによって、解雇の乱発を防ぐことが出来、失業保険を一時帰休者に対しても支給することが可能になる。

もし、雇用保険料の履歴料率制がただちに導入できないならば、自由な雇用契約を選択した企業には、解雇した者へ一定の法定の解雇金の支払いを義務付ける制度が、解雇の乱発を防ぐ為に有効である。アメリカでは自由契約であるが、解雇手当が雇用期間に依存する契約を採用している企業では、20年勤続の場合には平均約8ヶ月分の解雇手当が支払われている。台湾では、解雇時には、20年勤続の場合には6ヶ月分解雇手当の支払いが、失業保険の上乗せとして義務づけられている。日本でも、台湾水準の解雇手当の義務付けることが第一歩であろう。こうして、最低限の解雇手当の義務付けを伴う契約の自由化を行うことが、改革の第一歩である。

次に、低所得者に対しては、所得税の累進制強化の一環として負の所得税を導入することが、所得を急速に失った人への迅速な支援のために必須である。特に、生活保護にかかる事務負担を大幅に軽減する。このシステムは、一種の社会保険制度と見做すことが出来、長期的には、不況の度に高所得の人にもまでバラマキをするより財政的にも健全である。

日本では、経済危機のたびに多くの自殺者を出してきた。この状況から脱出するためには、日本の社会保険制度のどこを強化すべきかを明らかにした今回のコロナ危機の経験を生かすべきである²²。

²² 今回の新型コロナウイルス災害は、外部不経済のリスクに対する制度構築も政府に対して迫った。すなわち、感染を高い確率で引き起こすために休業が社会的に求められる業種の事

参考文献

- Hatta, Tatsuo (2018) “Introducing Severance Payment Systems in Japan: A Proposal for Vacancy Decontrol,” in *Hatta & Ouchi, eds. (2018)*. pp. 147-186.
- Hatta, Tatsuo, and Shinya Ouchi, eds. (2018). *Severance Payment and Labor Mobility, A Comparative Study of Taiwan and Japan*, Springer.
- 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>
- OECD (2020) “*Tax on personal income (indicator)*.” (Accessed on 25 May 2020)
- 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.
- U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration (2019) “*The Comparison of State Unemployment Laws*.”
<https://oui.doleta.gov/unemploy/pdf/uilawcompar/2019/financing.pdf>
- 阿部泰隆・野村好弘・福井秀夫 編著 (1998) 『定期借家権』, 信山社出版, 1998年4月
- 川口大司・川田恵介 (2018) 「完全補償ルールに基づく補償金額の算定」, 大内伸也・川口大司 編著 (2018), pp. 253-283.
- 小西康之 (2018) 「アメリカ法」, 大内伸也・川口大司 編著 (2018) pp. 155-173.
- 大内伸哉・川口大司 編著 (2018) 『解雇規制を問い直す』, 有斐閣, 2018年2月
- 今野晴貴 (2020) 「タクシー会社の大量解雇は「美談」ではない 労働者たちが怒っているわけとは?」, Yahoo!ニュース 個人『ブラック企業と労働問題を考察する』, 2020年4月12日, <https://news.yahoo.co.jp/byline/konnoharuki/20200412-00172870/>
- 国税庁 (2019) 「平成30年分 民間給与実態統計 調査結果報告」, p. 12, 2019年9月, <https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan2018/pdf/001.pdf>
- 厚生労働省 (2018) 「退職給付 (一時金・年金) の支給実態」, 就労条件総合調査 (平成30年度), 表番号 45, 46.
- 大竹文雄・鶴光太郎 (2016) 「金銭解決に関する統計分析」, 厚生労働省 第7回 透明かつ公正な労働紛争解決システム等の在り方に関する検討会, 2016年6月6日, <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11201000-Roudoukijunkyoku-Soumuka/0000126517.pdf>

業者にかかる負担を、最終的には誰が負担するべきかという問題である。この問題に対しては、高感染力業種に対する休業保険への加入を強制することによって、これら業種のサービスの利用者が感染予防コストを負担する仕組みを作るべきことを八田 (2020) が指摘している。すなわち、このような業種における従業員への休業手当の原資としては、休業保険給付を用いるべきであり、雇用調整助成金を用いるべきでない。

- 八代尚宏 (2020) 「コロナ休業者を本当に救う対策が「みなし失業手当」である理由」, *Diamond Online*, 2020年5月28日, <https://diamond.jp/articles/-/238609>
- 八田達夫 (1995) 「大震災を機に「定期借家権」導入を」 『論壇』朝日新聞,
- 八田達夫 (1997) 「「定期借家権」はなぜ必要か」, 『ジュリスト』, 有斐閣, 1997年12月1日号 (No.1124).
- 八田達夫 (2020) 「パンデミックに対して経済を頑健化する制度改革」 『RIETI 特別コラムパンデミックに対して経済を頑健化する制度改革』 RIETI, https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0572.html
- ビジネスジャーナル (2020) 「ロイヤルリムジン、全乗務員一時解雇し失業保険勧める →労働局「受給資格を満たさず」」, 2020年4月9日 (https://www.excite.co.jp/news/article/Bizjournal_202004_post_151166/?p=2)