

第30回雇用保険部会における有識者の見解

「雇用保険制度の見直しについて」

2006年10月10日
 東京大学 岩村正彦

1 雇用保険(失業保険)の特質

- ①失業率の低い時期(完全雇用状態等)と失業率の高い時期(不況期)との間で失業のリスクを平準化しておく必要のある仕組み。
 →それを欠くと、失業率が高くなったときには機能不全を起こす。
- ②もともとは、失業のリスクに備えて事業主と労働者が保険料を拠出し、失業した者に所得保障等を目的とする給付を支給する仕組みと考えられる。
 →しかし、保険事故が純粹の偶発事象ではないことによる特質がある
 →失業を発生させる原因者に費用負担をさせる仕組みともいえる。
 - 事業主側の理由(経営上の理由による人員削減等)によって発生する失業
 - 労働者側の理由によって発生する失業(自発的離職等)
 - 国の経済政策によって発生する失業
 (規制の強化・緩和に伴う企業経営への影響によって生じる失業等)。

2 失業保険と国庫負担

- ①失業保険制度に国が財源を投入するかは国によって異なる。
 →失業保険だから国の財源投入は必要ないというわけではない。
- ②失業保険に国の財源投入がない国の場合、別途税財源による失業扶助制度があり、失業保険と公的扶助との間をつなぐ役割を担っていることが多い。
- ③失業保険も失業扶助も、機能としてはいずれも失業者に対する所得保障等の仕組みであり、国際比較をする場合には、両者を一体としてみて比較する必要がある。
- ④仮に国庫負担を廃止すれば、それまでと同じ給付水準を維持しようとするれば保険料率の引き上げが必要となり、雇用が悪影響を及ぼすし、それまでと同じ保険料率を維持しようとするれば、給付水準の切り下げが必要となり、失業扶助制度のないわが国では失業者に深刻な影響を与える。
- ⑤国庫負担を廃止しても、失業状況が悪化したときには国庫負担を投入する仕組みを用意しておけばよいという考え方もあるが、
 - 1)失業状態を当局が把握するまでのタイムラグ、
 - 2)当局が把握してから国庫負担投入の決定までのタイムラグの問題があることに加えて、
 - 3)一度廃止した国庫負担の再開には当然財当局の強い抵抗があること、
 を考えると現実性に乏しい。

3 保険料率の弾力条項

- 前記1①の必要性との関係で、あまり弾力性を高めるのは問題がある。景気上昇期(失業率低下期)の保険料率引き下げの弾力化を高めるのであれば、あわせ景気下降期(失業率上昇期)の保険料率引き上げについても弾力化を高めないと中期的な収支均衡の維持が難しくなる。

4 育児休業給付

- 雇用保険政策から、雇用均等・児童家庭政策へ移管することを検討することが適切。

5 雇用3事業

- 若年者の雇用対策、とくに学校教育から職業生活への移行がうまくいかない若年者(就職できない若年者)を対象とする雇用政策も展開できるようにすることが適切。

日本の雇用保険制度改革

—ドイツ雇用保険制度を参考にしながら—

2006年10月10日

一橋大学国際・公共政策大学院

田近栄治

報告のねらい

「雇用保険制度の見直しについて」（労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会、2006年8月4日）において、わが国の雇用保険制度の現状と見直しにあたっての視点が記されている。景気回復とともに雇用情勢も改善され、今後の課題として、求職者給付における国庫負担など財政問題も取上げられている。しかし、個人からすれば、役所の縦割り行政ではなく、社会保障制度のなかで所得面のセーフティネットを構成する、税、年金、雇用を統合的に捉え、生涯の視点から負担と給付のあり方を考える視点も重要である。そのなかで、国が雇用保険において果たす役割を明らかにするべきであると思う。以下では、そうした視点から日本とドイツの雇用保険制度の比較を通じて（けっして、ドイツをお手本とするという意味ではなく、社会保険として失業給付を行う場合の一つの参考として）、日本の問題を考え、具体的な改革点を指摘したい。

I 日独雇用保険の比較

1. 失業給付の認定とデータベース

1. 1 日独の失業給付認定制度

日本

被用者要件：

週20時間以上労働（週所定時間労働）と1年以上引き続き雇用される見込みのあること（雇用見込み期間）

受給資格要件：

一般被用者（週30時間以上労働者）は、離職前1年間に、1月14日以上
の労働月（被用者期間）が半年以上。

短期被用者（週20時間以上、30時間未満）の短時間労働被保険者は、離職前
1年間に、1月11日以上
の労働月が1年。

その他：非典型雇用者に特別措置あり。マルチジョブホルダーへの給付はない。

ドイツ

離職前3年間のうちに12ヶ月の保険義務の関係にあったことが受給要件となっている。

建設業の特別措置あり。マルチジョブホルダーへの給付あり。

1. 2 ドイツ受給資格認定の方法と日本の認定方法改善への含意

ドイツでは、被用者はすべての社会保険料（年金、医療、介護、雇用保険）を「疾病金庫」に払い込み、疾病金庫が納入された保険料を各保険に納入する。そのとき、疾病金庫には個人の賃金、保険料などの情報が入り、管理される。一方、年金、雇用、介護の各保険者には、被保険者の賃金、保険料情報などが提供される。

雇用保険において、失業者となり、失業保険を申請する時には、1. 1に掲げた受給要件が必要なる。これは、失業申請書で審査されるが、同時に連邦雇用機関には、保険者からの個人データがあるので、それと突合せて条件のチェックができる。したがって、保険義務（保険料の納付）は、保険者である連邦雇用機関のデータベースでチェック可能となっている。

その結果、受給資格要件は厳格にチェックでき、日本のように離職前1年間に一般被用者は「14日以上の労働月」が半年、短時間労働被保険者は「11日以上の労働月」が1年といったアドホックな認定を行う必要はなく、かつ、マルチジョブホルダーであるかどうかは、資格要件を判定する上で障害とならない。

このように、被用者の離職前個人情報失業保険の執行機関にデータベースとして入っていることが、失業認定を的確かつ効率的にし、被用者の便宜も図られる。雇用形態の多様化のなかで、こうした被用者（被保険者）データの管理は、日本でもますます重要となる。また、雇用関連情報のデータベース化という観点からも、雇用保険によるデータの利用改善が必要となると思われる。

1. 3 被用者個人データベースの活用－失業給付データと職業仲介(斡旋)の連携－

ドイツでは、被用者の雇用、賃金、保険料などがデータベース化しているので、その情報を使って失業者となったときには、それまでの雇用状況、失業給付状況を見ながら、就職の仲介にあたることができる。ヒアリングにおいてドイツの担当者は、失業給付状況と職業仲介が一体となっていることの意義を強

調していた。この点は、印象的であった。

2. 失業給付における「公平性」

日本では、失業給付は離職前賃金の50～85%とされ、どの率が適用されるかは賃金などに依存している。ドイツでは、扶養している子供がいる場合は67%、そうでない場合は60%とされているだけで、失業給付計算にはそれ以上の調整はなされていない。ただし、ドイツでも失業給付の上限があるが、その月額額は3,500ユーロである。しかし、この上限額は非常に高く、原則として給付額は、離職前賃金の比例給付となっていると言ってよい。

保険給付額の算定において、日本のような公平性の観点からの調整が必要であろうか。雇用保険は、失業リスクへの保険であり、一定率の保険料を払っているのであれば、給付に特段の調整は不要だろう。それ以上にもし、所得分配の理由で調整を行うのであれば、それは保険外で行うべきであり、雇用保険と社会扶助との連携が必要となる。給付に上限を設ける場合には、ドイツでそうであるように、給付は払い込み保険料との関係で決まるので、その額を政策目的から過度に押さえ込むことはできないであろう。

3. ドイツ雇用保険財政の現状と日本の雇用保険財政への示唆

保険財政の観点から、日本の雇用保険をみると、その特徴は、失業給付の25%は国庫負担となっていること、および雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業及び雇用福祉事業）が、失業給付とは別立てとなっていることである。ドイツでは、雇用保険料を原資として、失業給付、職業能力向上訓練などを幅広く行っている。

ヒアリングでは、年間500億ユーロの雇用保険料は、300億ユーロが失業給付費、150億ユーロが能力向上費など付帯事業費、50億ユーロが事務費であり、それでは雇用保険財政に赤字が生じ、保険料総額の10%程度の額は、一般会計から補填されているという情報を得た。

このように、日本のように当初から国庫負担が決められているのではなく、ドイツでは保険の「事後的赤字補填」として国庫負担がなされている。年金では、保険料を上げずに財政赤字を埋めるために、付加価値税を上げたり、環境税を投入している。ドイツでは保険原理のもとに、長年社会保険の運営において国庫負担（税負担）を排除してきたが、近年その原則を破り、保険外からの補填を行っている。ドイツの社会保険財政がきわめて厳しくなってきたことをうかがうことができる。

日本では、雇用保険の本体業務である失業給付以外の雇用関連事業は雇用保険三事業とされ、別立てとなっている。しかし、ドイツにはそうした別立ての

考えはない。この点をヒアリングで質したが、ドイツの雇用保険の正式な名称は、雇用促進法であり、そのサービスは失業者に限定されることなく、被用者全体に行き渡るべきであるとの答えであった。わが国では、雇用保険三事業の保険料は全額雇用主負担とされ、使途も限定されている。しかし、わが国でも雇用保険が、雇用促進を目的の一つとするのであれば、雇用促進事業を「目的税」によって運営しなければならない特段の理由はない。むしろ、目的税化していることにより、その使途が非弾力的になっているのではないか、浪費が生じるのではないかといった懸念が生じている。この意味からは、会計上、失業給付と雇用関連事業を仕切ることが必要であっても、資金源を別個に割り当てることについては、再検討が必要だろう。

4. その他の印象

4. 1 職業仲介（斡旋）の民営化

ドイツでも、この問題は重要な課題となっていることをヒアリングで実感した。オーストラリアなど New Public Management の先進諸国の事例を研究、参考にしようとしているようである。しかし、連邦雇用機関では、まずは国による職業仲介が最初であり、そこで仲介が困難な場合は、民間に委ねるべきだとも聞こえる発言もあった。9万人をかかえた組織としては、そのように言わざるを得ないだろうとの印象を持った。その一方、お客様第一の精神で職業仲介を行っている、その努力として、いつでもつながる電話サービスを始めたというような発言もあった。この辺は、いかにもお国振りというか、官の仕事の印象をぬぐえなかった。

4. 2 ドイツの雇用をめぐる社会情勢

ベルリン、ブランデンブルグ州を担当する連邦雇用機関を訪問してヒアリングを行ったが、東西ドイツ統一後の経済構造改革が進まず、この地域の失業率は20%程度となっている。実際、ベルリンの町を歩いていても、駅などのたむろする人々が多く、失業の影を感じる。一方、ドイツでは失業給付期間が3年近くにも達することなどによって、失業給付への依存度は高い。

雇用保険料は、6.5%。そのほか、公的年金19.5%、医療13.6%、介護1.7%であり、社会保険料率の合計は、41.3%（2005年）に達している。そのほか、すでにみたように保険の赤字を埋めるために、連邦政府から補填が行われている。

このように、社会保険料負担による労働コストの増大が、ドイツの経済活性化の足を引っ張っている。これが経済政策でのドイツの最大の課題となっている。なかでも、改善が進まない雇用情勢が負担増大を押し上げている。このよ

うに悪化した雇用情勢に悩むドイツの状態と、有効求人倍率が最近では改善して1近くなっている日本の状態は異なることも実感した。

日本の雇用政策では、高齢化のなかで、若年労働者の雇用促進、女性の就労環境の整備（男女共同参画社会の実現）、外国人労働者の受入れなどが重要な課題である。失業対策面では、民営化を含む職業仲介の効率化が重要であるが、これはドイツにおける構造的失業対策というよりは、日本の労働市場全般の伸縮性を高めることに意義があると思われる。また、官から民への動きに少しでも貢献する上で、重要である。

4. 3 ヒアリングでは残された課題

－雇用保険と社会扶助、季節労働者の扱いなど－

ドイツの失業問題が経済の構造的問題であるとすれば、失業給付と社会扶助を同時に考え、組み合わせていく必要がある。この面で最近改革がなされているようであるが、ヒアリングでは、調査できなかった。また、建設労働者は冬季雇用が困難であることから、わが国の季節雇用者のような特別の失業給付があるようであるが、これもまた調査できなかった。この二つの問題は、別途文書などによる調査が必要であるが、とくに、失業給付と社会扶助の連携は、ドイツでは非常に重要な政策と考えられているので、さらに情報を得て検討を行いたい。

また、雇用促進を考えると、失業給付のあり方とならんで、失業状態から脱するためのインセンティブを与えることも重要である。税制からの施策として、アメリカの Earned Income Tax Credits とイギリスの Working Family Credit などは、福祉に依存して人々に働くことを条件として、税により補助金（税額控除）を与えることを目的としたものである。ドイツでもそうした取組みも一部あるようであるが、このヒアリングでは、その詳細を知ることはできなかった。

5. 追記（2006年10月10日記）

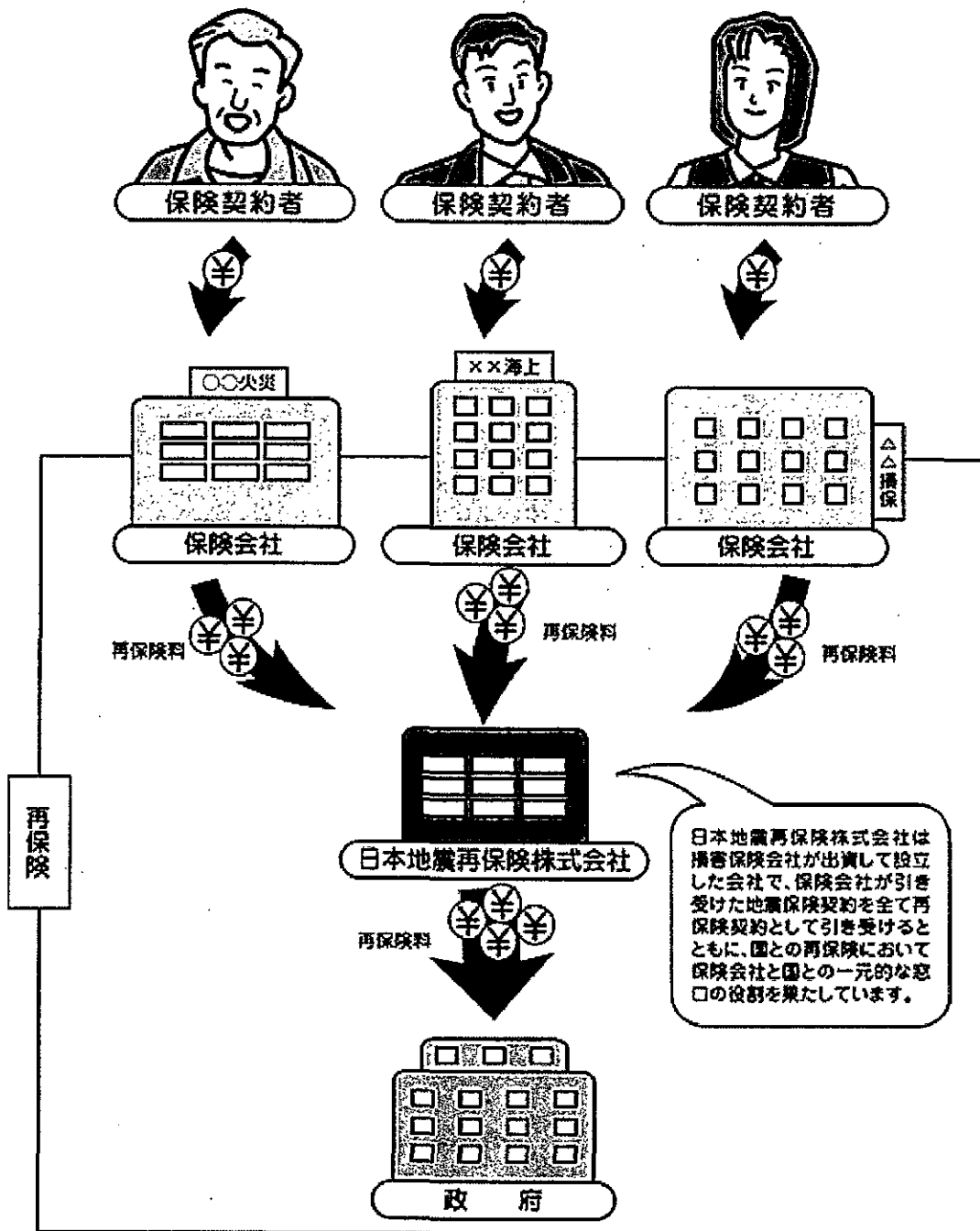
ハルツIV改革：2005年1月から、失業者の雇用強化をねらって「失業扶助と社会扶助の統合」がなされた。ドイツでは、失業手当の支給期間が終了後は、失業扶助が支給され、硬直化した雇用慣行とあいまって、失業者の就業意欲が高まらず、高い失業率が続く状態にあるが、こうした事態の打開をはかって、①失業扶助を廃止、②就労可能な者には、給付を失業手当に限定し、③就労できない者に対してだけ、社会扶助を支給することとした。一方、就労しても、賃金が低い場合（時給1～2ユーロなど）には、一定所得まで失業手当の給付を行うこととして、就労可能な者をできるだけ仕事につけるべく制度改革がなされている。

II 日本の雇用保険改革

	必要な改革	現状
<ul style="list-style-type: none"> ・ 被用者の給与情報の捕捉とデータベース化の必要性。データベースは、個人の生涯賃金データベースとして、少なくとも年金行政と共有すべきだ。できれば、所得税データとも一元化すべきである（歳入庁構想）。 	<p>日本では被用者の個人賃金データは、労働局で把握されていない。被用者賃金は、所得税源泉徴収、社会保険庁による年金保険料徴収でも捕捉されているが、そのデータは雇用保険行政と断絶している。これは、雇用保険では、保険料を独自に事業者から一括保険料徴収しているため。その結果、雇用保険において、</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 失業認定や失業給付額の決定に被用者の賃金データが利用できない。→ その結果、「不自然」な方式を取らざるを得ないし、非正規化した雇用形態、マルチジョブホルダーなどに対応できない。 ② 失業給付額も保険として定率制にすべきだが、被用者個人の保険料支払いデータがないので、それもできない。 ② 就職斡旋においても、従前賃金データを用いることができない。賃金データは、就職の斡旋でも必要ではないのだろうか 	<p>日本では被用者の個人賃金データは、労働局で把握されていない。被用者賃金は、所得税源泉徴収、社会保険庁による年金保険料徴収でも捕捉されているが、そのデータは雇用保険行政と断絶している。これは、雇用保険では、保険料を独自に事業者から一括保険料徴収しているため。その結果、雇用保険において、</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 失業認定や失業給付額の決定に被用者の賃金データが利用できない。→ その結果、「不自然」な方式を取らざるを得ないし、非正規化した雇用形態、マルチジョブホルダーなどに対応できない。 ② 失業給付額も保険として定率制にすべきだが、被用者個人の保険料支払いデータがないので、それもできない。 ② 就職斡旋においても、従前賃金データを用いることができない。賃金データは、就職の斡旋でも必要ではないのだろうか
<ul style="list-style-type: none"> ・ 国庫負担は廃止し、国は、通常の保険では終えないリスクの分担者となるべきだ。具体的には、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 緊急時の貸出(その場合は、国自身が借金をかかえる可能性が高い) ないし ・ 再保険者 	<p>原則：一般的には保険自身に公費負担を行うべきではなく、保険料を支払えない個人に対して救済を行うべきである。たとえば、国による保険料の代替的支払いを行うなど。</p> <p>国が負うべきリスク：雇用保険であれば、通常の失業を想定した保険制度では財政破綻を招くような事態におけるリスク分担。</p>	<p>原則：一般的には保険自身に公費負担を行うべきではなく、保険料を支払えない個人に対して救済を行うべきである。たとえば、国による保険料の代替的支払いを行うなど。</p> <p>国が負うべきリスク：雇用保険であれば、通常の失業を想定した保険制度では財政破綻を招くような事態におけるリスク分担。</p>

参考

地震保険の再保険制度(損害保険料率算定機構による説明)



地震再保険の概要

1. 政府再保険	<p>地震保険は、次のような特徴をもつ地震災害による損害をカバーするため、政府が「再保険」という形で損害保険会社をバックアップすることによって成り立っている。</p> <p>① 1 災害による損害が保険会社の担保力を大幅に上回る巨額なものとなるおそれがある。 ② 災害の発生時期や発生頻度の予測が極めて困難なため大数の法則に乗りにくい。</p>	・政府による再保険は「地震保険に関する法律」に基づいて実施												
2. 総支払限度額	<p>地震保険は、一定規模以上の支払保険金が生じた場合、損害保険会社が支払う保険金の一部を政府が負担する再保険制度が導入されている。しかし、地震等によってどのような巨大損害が発生するか予測できないという地震災害の特異性から、1回の地震等によって損害保険会社全社が支払う保険金には限度額（総支払限度額）が設けられており、現在5兆円と定められている。この総支払限度額は、関東大震災級の地震が発生しても保険金の支払いに支障のないように決定されている。</p> <p>万一、算出された保険金の総額が総支払限度額を超える場合、契約ごとに支払われる保険金は次の算式により削減されることがある。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> $\text{支払保険金} = \text{算出された保険金の額} \times \frac{5 \text{ 兆円}}{\text{算出された保険金の総額}}$ </div>													
3. 再保険スキーム	<p>損害保険会社と政府の間では、超過損害額再保険方式（1回の地震等による支払が一定の額を超える場合、その超過部分についての責任を負担する方式）による再保険が結ばれている。損害保険会社と政府の責任分担は次のとおりである。</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-bottom: 10px;"> 0 750 億円 13,118 億円 5 兆円 </div> <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin-bottom: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 10px;"> 損保責任負担額 8,778.1 億円 1st+2nd layer 損保責任負担額 = 6,934 億円 </div> <div style="margin-right: 10px;">50%</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 10px;"> 政府責任負担額 4兆 1221.9 億円 </div> <div>5%</div> </div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-bottom: 10px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>750 億円以下</th> <th>750 億円超～13,118 億円以下</th> <th>13,118 億円超～5 兆円以下</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>損保</td> <td>100%</td> <td>50%</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>政府</td> <td>0%</td> <td>50%</td> <td>95%</td> </tr> </tbody> </table>		750 億円以下	750 億円超～13,118 億円以下	13,118 億円超～5 兆円以下	損保	100%	50%	5%	政府	0%	50%	95%	・一事故総支払限度額 5 兆円 （損保 8,778.1 億円、政府 4兆 1221.9 億円）
	750 億円以下	750 億円超～13,118 億円以下	13,118 億円超～5 兆円以下											
損保	100%	50%	5%											
政府	0%	50%	95%											

【地震再保険取引の仕組み】

(1) 損害保険社から日本地震再保険会社への再保険

〔地震保険再保険特約(A)…A特約〕

日本国内で営業している損害保険会社と日本地震再保険会社との間で再保険特約を締結しており、この再保険特約によって損害保険会社は地震保険契約の保険責任の全額を日本地震再保険会社に再保険している。

(2) 日本地震再保険会社から損害保険会社への再々保険

〔地震保険再保険特約(B)…B特約〕

日本地震再保険会社は、損害保険会社と個別に地震保険再保険特約を締結して、前記(1)のA特約によって引き受けた保険責任のうち損害保険会社が負担すべき保険責任について、再々保険している。

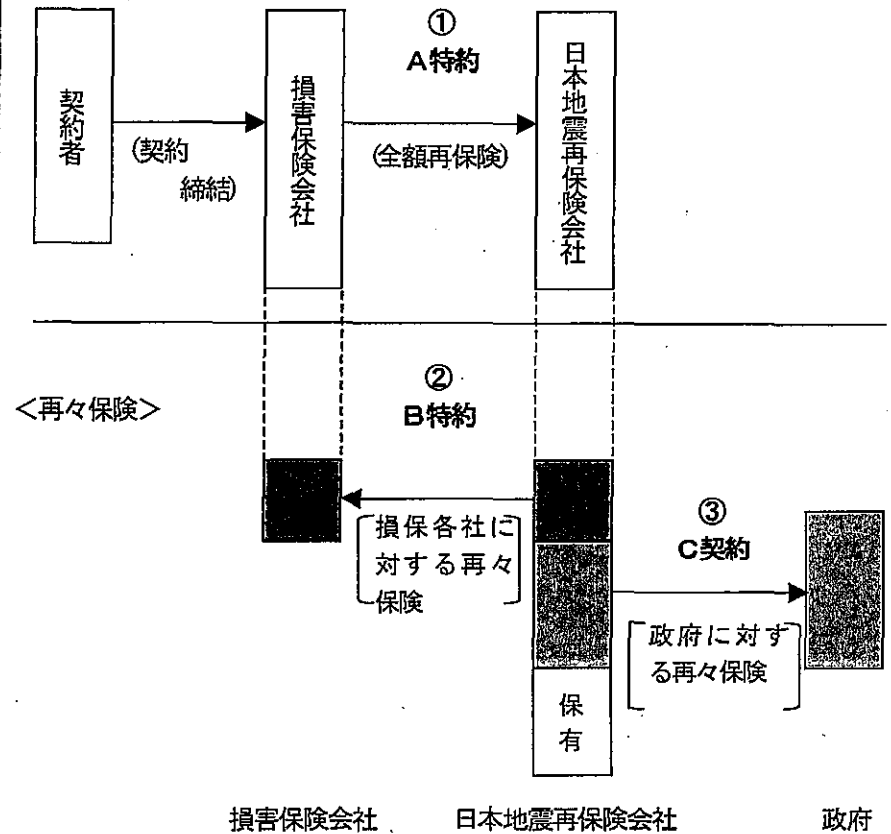
(3) 日本地震再保険会社から政府への再々保険

〔地震保険超過損害額再保険契約…C契約〕

日本地震再保険会社は、政府と超過損害額再保険契約を締結して、前記(1)のA特約によって損害保険会社から引き受けた保険責任のうち国会で承認された責任限度額を政府に再保険に出している。

以上の関係を図示すると右記のとおり。

<再保険>



損害保険会社 日本地震再保険会社 政府