

雇用保険部会報告書

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、令和元年9月4日から12月20日まで、雇用保険制度の見直しについて検討を行ってきたところであるが、今般、その結果を別紙のとおり取りまとめたので報告する。

令和元年12月25日

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会

部会長 阿部正浩

労働政策審議会職業安定分科会

分科会長 阿部正浩 殿

雇用保険部会報告

第1 雇用保険制度等の見直しの背景

現在の雇用情勢は、着実に改善が進む中、求人が求職を大幅に上回って推移している（令和元年10月の有効求人倍率1.57倍、完全失業率2.4%）、基本手当の受給者実人員は減少傾向となっており、平成30年度は37万人まで減少している。

そのような状況の中、雇用保険料率及び雇用保険制度の失業等給付に係る国庫負担の暫定措置については令和元年度末で期限を迎えることになっており、経済財政運営と改革の基本方針2019（令和元年6月21日閣議決定）において、「雇用情勢はアベノミクス等の成果により引き続き安定的に推移していること等を踏まえ、消費税率引上げ後の国民の所得環境にも配慮し、雇用保険の積立金の積極的な活用と安定的な運営の観点から、雇用保険料と国庫負担の時限的な引下げの継続等について検討する」ことが盛り込まれている。

また、平成28年12月13日付け雇用保険部会報告（以下「平成28年部会報告」という。）や雇用保険法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成29年3月15日衆議院厚生労働委員会及び同月30日参議院厚生労働委員会）において、国庫負担、マルチジョブホルダー、基本手当の取扱い等に関する検討が求められている。

こうした状況を踏まえ、平成28年部会報告において引き続き検討すべきとされた事項をはじめ、雇用保険制度全般について議論を進めてきたところであり、以下のとおり見直しの方向について結論を得たものである。

第2 雇用保険制度等の見直しの方向

1 基本手当の在り方について

（1）自己都合離職者の給付制限期間について

雇用保険法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 14 号。以下「平成 29 年改正法」という。）において、特定受給資格者及び特定理由離職者について、次の措置を講じたところである。

- ・被保険者であった期間が 1 年以上 5 年未満である 30 歳以上 35 歳未満及び 35 歳以上 45 歳未満の特定受給資格者についての所定給付日数の拡充
- ・雇止め等により離職した有期契約労働者等の給付日数の充実（令和 3 年度末までの暫定措置）
- ・地域延長給付の創設による特定受給資格者及び特定理由離職者に対する給付日数の充実（令和 3 年度末までの暫定措置）
- ・難病患者、発達障害者等又は災害により離職した場合等における個別延長給付の創設

特定受給資格者及び特定理由離職者以外の一般の受給資格者のうち、自己都合（正当理由なし）により離職した者に対しては、昭和 59 年から現在に至るまで、3 箇月間の給付制限期間が設定されているところである。これについて、安易な離職を防止するという給付制限の趣旨に留意しつつ、転職を試みる労働者が安心して再就職活動を行うことができるよう支援する観点から、その給付制限期間を 5 年間のうち 2 回までに限り 2 箇月に短縮する措置を試行することとし、その効果等を施行後 2 年を目途として検証するべきである。

（ 2 ）被保険者期間について

基本手当をはじめとする失業等給付の受給資格の判定に当たっての基礎となる被保険者期間については、現在、「賃金支払の基礎となる日数が 11 日以上である」月を算入している。これは、平成 19 年に一般被保険者と短時間被保険者を統合した以降の取扱いである。

一方、その後の雇用保険の適用拡大により、現在では、週の所定労働時間が 20 時間以上、雇用見込み期間が 31 日以上である等の要件を満たせば雇用保険被保険者として適用されることとなるため、例えば週 2 日と週 3 日の労働を定期的に継続する場合等、個別事例によっては雇用保険被保険者の資格を満たしながら失業等給付の受給のための被保険者期間に算入されない事例がある。

そのため、被保険者期間の算入に当たっては、日数だけでなく労働時間による基準も補完的に設定するよう見直すこととし、具体的には、従来の「賃金支払の基礎となった日数が 11 日以上である月」の条件が満たせない場合でも、「当該月における労働時間が 80 時間以上」であることを満たす場合には算入できるようにするべきである。

2 マルチジョブホルダーについて

平成 28 年部会報告においては、「マルチジョブホルダーについては、複数の職場で就労することにより雇用保険が適用される週所定労働時間 20 時間以上となる者のセーフティネットの必要性について議論がある中で、仮にマルチジョブホルダーについて適用を行う場合には技術的な論点、雇用保険制度そのもののあり方との関係など専門的に検討する課題があることから、専門家による検討会を設置し、検討を進めていくことが必要である」とされた。

平成 28 年部会報告及び平成 29 年改正法に係る附帯決議を踏まえ、「複数の事業所で雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会（以下「検討会」という。）において、平成 30 年 1 月から 12 月まで、7 回にわたり専門的、技術的な観点から検討が行われた。

検討会の報告書では、次の点が提言された。

- ・ 雇用保険の趣旨（自らの労働により賃金を得て生計を維持する労働者が失業した場合の生活の安定等を図る制度）や、適用により生じる事務的成本等に照らして、マルチジョブホルダーへの雇用保険の適用の必要性は直ちに高いとは評価できず、マルチジョブホルダー全体を雇用保険の適用拡大によって保護するよりも、むしろ、そのうち雇用の安定化の必要性が高い者に対しては、求職者支援制度をはじめとする各種の施策を活用した支援が適切であること。
- ・ 現状、実行可能性があるのは、本人からの申出を起点に合算方式で適用し、一時金方式で給付することとなるが、逆選択やモラルハザードが懸念されること。今後、マルチジョブホルダーへの雇用保険の適用を検討、推進していくなれば、一定の対象層を抽出し、試行的に制度導入を図ることが考えられ

ること。この場合、適用による行動変化や、複数事業所の労働時間を把握・通算する方法に関する検討状況を踏まえつつ、改めて制度の在り方を検討することが考えられること。

当部会では、検討会による専門的、技術的見地からの整理を踏まえて議論を行った。

マルチジョブホルダー全体を雇用保険の対象とすることについては、

- ・ マルチジョブホルダーには収入が低い者がおり、自らの労働により生計を立てている労働者が失業した場合の生活の安定等を図る雇用保険制度の趣旨からすれば、広く適用すべきであるという意見の一方で、
- ・ 雇用の安定化の必要性が高い者に対しては、求職者支援制度をはじめとする各般の施策により雇用の安定化に向けた支援を行うべきであり、制度設計上の課題への様々な懸念等を踏まえれば慎重に考えるべきという意見があった。

一方、定年及び継続雇用制度の期間を過ぎて就労が多様化する 65 歳以上の労働者については、近年、マルチジョブホルダーとしての働き方が相対的に高い割合で増加している一方で新規求職者数の伸びに比して求職者訓練及び公共職業訓練の受講割合はむしろ 65 歳未満の年齢層よりも低下しているなど、これまでの職業人生で得られたスキルを生かして多様な就労を目指している層と考えられる。

そのため、まずは、65 歳以上の労働者を対象に、本人の申出を起点に 2 つの事業所の労働時間を合算して「週の所定労働時間が 20 時間以上である」ことを基準として適用する制度を試行することとし、その効果等を施行後 5 年を目途として検証するべきである。

その上で、現在、65 歳以上の雇用保険被保険者は高年齢被保険者として独立の被保険者類型が設けられていることから、原則としてその給付等の在り方も現行の高年齢被保険者に合わせることにしつつ、マルチジョブホルダーの特性を踏まえて、一定の調整を行った上で制度を設計すべきである。具体的には、

- ・ 失業時の給付については、高年齢求職者給付（一時金方式）を支給することとし、一事業所のみを離職する場合であっても、当該事業所での賃金に基

づき算出して給付する。また、正当な理由のない自己都合離職の場合には、現行の高年齢求職者給付金と同様に一定期間の給付制限を行った上で給付することとするが、2つの事業所をともに離職する場合で、その離職理由が異なっていた場合には、何度も公共職業安定所への来所を求めることは受給者にとって効率的ではないことから、給付制限がかからない方に一本化して給付する。一方、両方の事業所でともに育児休業又は介護休業を取得した場合に、育児休業給付又は介護休業給付を支給することとし、その他対象となる給付については、従来の高年齢被保険者の取扱いに揃えることとする。

- ・ 本人からの申出による合算に当たっては、適用、給付等に当たっての事業主及び行政の事務的な負担も踏まえつつ、本人及び事業所にとって必要性の高くない保険料負担の発生を回避する観点、短時間就労している一事業所での離職についても失業給付を行った場合に給付額と就業時賃金額との逆転を回避する観点から、試行に当たっては、合算に当たって必要な基準を定める。具体的には、週の所定労働時間が5時間以上である雇用が行われている事業所を合算の対象とし、合算する事業所の数は2つとするとともに、一事業所を離職した際には、他に合算して所定労働時間が20時間以上となるような働き方をしている事業所がないか確認する、一事業所において週20時間以上労働することを前提として設定されている現行の賃金日額の下限の適用を外す、といった措置を講ずるべきである。

試行に当たっては、事業主等の事務負担に十分配慮するとともに、離職して給付を受けることが見込まれている者が申出をして適用されるといった逆選択の事象や安易な離職による循環的な受給といったモラルハザードの事象が起こる懸念に留意するべきである。その上で、試行結果について、適用による行動変化や財政的な影響等の視点から十分な検証を行った上で、必要に応じて適用対象を含めた制度の在り方について検討していくべきである。

3 高年齢雇用継続給付について

高年齢雇用継続給付は、65歳までの雇用の継続を援助、促進することを目的に平成6年に創設されたが、同給付創設後の高齢者雇用の進展を踏まえ、これまで当部会においても次のとおり累次の議論が行われてきた。

- ・ 平成 19 年 1 月 9 日の雇用保険部会報告書では、「改正高年齢者雇用安定法等を踏まえ、原則として平成 24 年度までの措置とし、激変を避ける観点から、その後段階的に廃止すべきである（同年度までに 60 歳に達した者を対象とする。）」とされた。
- ・ 平成 21 年 12 月 28 日の雇用保険部会報告書では、「平成 19 年 1 月 9 日の雇用保険部会報告において、改正高年齢者雇用安定法等を踏まえ、原則として平成 24 年度までの措置とすべきこととされているが、60 歳代前半層の雇用の状況を踏まえ、平成 25 年度以降のあり方を改めて検討すべき」とされた。
- ・ 平成 24 年 1 月 6 日の雇用保険部会報告書では、「高年齢者雇用安定法に基づく高年齢者雇用確保措置の義務年齢が平成 25 年度に 65 歳まで引き上げられるが、高年齢雇用継続給付は、実態として労使間で広く定着し、高年齢者の雇用促進に重要な役割を果たしているのが現状である。こうした現状を踏まえ、雇用と年金の接続に資する観点も考慮し、高年齢雇用継続給付は当面の間は存置することとし、今後の高年齢者雇用の動向を注視しつつ、その在り方について改めて再検証すべきである。」とされた。
- ・ その後、平成 25 年、27 年及び 28 年の雇用保険部会報告書においては、「今後の高年齢者雇用の動向や社会経済情勢等を勘案しつつ、引き続き中長期的な観点から議論していくべきである。」とされた。

現在、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和 46 年法律第 68 号）により、60 歳以上 65 歳未満の労働者に対する継続雇用制度が実施され、令和 7（2025）年度には継続雇用対象労働者の限定に関する経過措置が終了し、60 歳以上 65 歳未満の全ての労働者は希望すれば継続雇用制度の対象者となる。60～64 歳の就業率は 68.8%（平成 30 年）希望者全員が 65 歳以上まで働ける企業の割合は 78.8%（令和元年）に達していること、働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律（平成 30 年法律第 71 号）による労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和 60 年法律第 88 号）短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（平成 5 年法律第 76 号）及び労働契約法（平成 19 年法律第 128 号）の改正により、今後、高年齢労働者も含め、雇用形態にかかわらず公正な待遇の確保が求められていくこと

等を踏まえると、雇用継続給付としての高年齢雇用継続給付については、段階的に縮小することが適当である。

その際には、当該給付が高年齢労働者の継続雇用時の処遇決定に影響を与えている実情にかんがみ、事業主を含めた周知を十分な時間的余裕をもって行うとともに、激変を避ける対応が必要である。具体的には、令和6年度までは現状を維持した上で、65歳未満の継続雇用制度の経過措置が終了する令和7年度から新たに60歳となる高年齢労働者への同給付の給付率を半分程度に縮小することが適当である。

また、高年齢雇用継続給付の見直しに当たり、雇用形態にかかわらず公正な待遇の確保を推進する等の観点から、高年齢労働者の処遇の改善に向けて先行して取り組む事業主に対する支援策とともに、同給付金の給付率の縮小後の激変緩和措置についても併せて講じていくべきである。

その上で、高年齢雇用継続給付の在り方については、これらの状況も見つつ、廃止も含め、更に検討を行うべきである。

一方、職業安定分科会雇用対策基本問題部会において、65歳以上の高齢者の70歳までの就業機会の確保に関する議論が行われている。就業機会確保措置に取り組む事業主への支援、高齢者の再就職支援や地域での多様な就業機会の確保に関し、当該支援策を雇用保険二事業を中心に、効果的に行うことができるよう、雇用安定事業に位置づけるべきである。

4 財政運営について

雇用保険は失業に対する必要不可欠なセーフティネットとして、労使が負担する保険料と国庫負担により運営されるものであり、将来にわたって安定的な運営を確保し、予期せぬ景気変動に伴う雇用情勢の悪化が生じたとしても十分対応できるものとしておくことが最も重要である。これが保障されることを前提に、各般の指摘にどのように対応しうるのかを検討すべきものとする。

(1) 育児休業給付の取扱いについて

育児休業給付は、育児休業期間中で賃金が得られない労働者が、雇用保険制度における最も深刻な保険事故である「失業」に至らないよう、雇用継続を援助・促進する雇用継続給付の一類型として、平成6年改正により創設されている。

同給付は、育児休業制度の浸透に伴う受給者数の増加とともに、次世代育成支援の観点からの累次の給付拡充()により、給付額は一貫して増加しており、今年度には基本手当に匹敵する給付総額となることが見込まれている。

こうした育児休業給付の伸びの傾向は、景気状況にかかわらず、引き続き継続することが見込まれる。

()平成19年以降の給付率拡充は、「当分の間」の暫定措置として実施。

着実に改善が進んでいる現在の雇用情勢では、求職者給付は相対的に低い支給状況にあるが、このまま育児休業給付を求職者給付等と一体的な財政運営を続けた場合、景気状況が悪化した際には、育児休業給付の伸びに加えて求職者給付の増加が相まって財政状況が悪化し、積立金の取り崩しや保険料率の引上げが必要になり、ひいては給付にも影響を及ぼすことも懸念される。

これは、求職者給付と育児休業給付の双方にとって望ましくない状況である。

このため、育児休業給付については、新たに「子を養育するために休業した労働者の雇用と生活の安定を図る」給付として、失業等給付とは異なる給付体系に明確に位置づけるべきである。

併せて、その収支についても失業等給付とは区分し、失業等給付全体として設定されている雇用保険料率の中に、育児休業給付に充てるべき独自の保険料率を設けて、財政運営を行うべきである。育児休業給付に充てる保険料率の水準は、現在の同給付の支出状況及び今後の見通しを踏まえ、当面、現行の雇用保険料のうち4/1,000相当とすべきである。一方で、育児休業給付の在り方について、中長期的な観点で議論していくべきである。

(2) 失業等給付に係る弾力条項の考え方について

失業等給付に係る弾力条項は、積立金を好況期に積み立て、不況期に取り崩すことで景気変動による給付の増減に対応しつつ、機動的に保険料の引上げ又は引下げを可能とすることにより、過剰な積立や積立不足を回避して安定的な財政運営を可能とするものである。

こうした弾力条項の考え方は、失業保険法（昭和 22 年法律第 146 号）における昭和 38 年の規定に遡るが、その後、保険給付の種類が多様化しており、景気変動により給付が変動する求職者給付と、景気変動の影響を受けないその他の給付が混在し、失業等給付を包括したまま弾力倍率の算出が行われている現状にある。

今回、育児休業給付の取扱いについても見直しを行うこととあわせて、積立金の本来の役割を踏まえて弾力条項における各給付の取扱いの考え方を整理すべきである。具体的には、(1)のとおり育児休業給付については、収支を失業等給付から区分することとなることから、弾力倍率の計算対象からは除外されることに加え、

- ・ 給付総額が景気変動によって影響を受けない給付（教育訓練給付並びに高年齢雇用継続給付及び介護休業給付）については、毎年度の保険料収入が得られるまでの期間の費用の支出と、臨時の変動に予備的に備える観点から、積立金において 1 年分を保持することを前提としつつ、
- ・ 景気変動により給付が増減する求職者給付の給付額を基礎として弾力倍率を算出することとし、従来どおりの指数に基づいて失業等給付の保険料率の引上げ又は引下げを可能とする（すなわち、弾力倍率で 2 を超える際に保険料率の引下げを可能とし、1 を下回る際に保険料率の引上げを可能とする）ものとするべきである。

(3) 失業等給付に係る雇用保険料率について

平成 28 年部会報告においてもまとめられているとおり、失業等給付に係る保険料率については、平成 28 年度に 12/1,000 に引き下げられた後も引き続き雇用情勢の改善が進み、積立金残高も必要な水準の目安である弾力倍率 2 を大きく上回るようになっていたことから、安定的な運営が維持されうると見込ま

れる3年間に限り、雇用保険料率を2/1,000引き下げ、労使の負担軽減を行うこととしたものである。

そのため、本来、当部会としては、国庫負担とともに、暫定的な引下げ措置は3年間に限るものと考えていたものであるが、経済財政運営と改革の基本方針2019を踏まえ、引き続き雇用保険財政の安定的な運営が維持されると見込まれる2年間に限り、当該暫定措置を継続することもやむを得ない。

この場合、予期せぬ雇用情勢の変動に備え積立金を一定程度確保しておくとともに、雇用保険料率の急激な上昇を避ける観点から、弾力倍率は2程度となることを1つの目安として今後も財政運営を考えていくべきである。

(4) 国庫負担について

平成28年部会報告において、未来への投資を実現する経済対策(平成28年8月2日閣議決定)を考慮し、国庫負担について、3年間に厳に限定し、法律上もそれを明記した上で、本来負担すべき額の10%に相当する額とすることもやむを得ないとされているほか、これらを実施するとしても、国庫負担を速やかに本則に戻すべきであるとの考え方が変わるものではない、とされてきたところである。経済財政運営と改革の基本方針2019において引下げ措置の継続の検討について盛り込まれているが、平成28年部会報告に至る当部会での議論を踏まえれば、本来、こうした引下げ措置の継続は適当ではなく、雇用対策への国の責任に基づき、失業等給付の国庫負担を本則に戻すべきというのが労使双方の意見であった。

その上で、今後の財政見通しを踏まえ、雇用保険財政の安定的な運営が維持されると見込まれる2年間に限り、失業等給付の保険料率の引下げを継続することと併せ、雇用保険の失業等給付と求職者支援制度に係る国庫負担についての暫定措置を継続することは、いわば苦渋の決断ではあるがやむを得ないものとする。ただし、当該暫定措置の継続は厳に2年に限るとともに、雇用保険法附則第15条に「雇用保険の国庫負担については、引き続き検討を行い、平成三十二年四月一日以降できるだけ速やかに、安定した財源を確保した上で附則第十三条に規定する国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする。」と規定されており、令和4年度以降できるだけ速やかに、安定した財源を確保した

上で雇用保険法附則第 13 条に規定する国庫負担に関する暫定措置を廃止するべきである。

なお、求職者支援制度についても、これまでの経緯にかんがみれば同様の扱いとなることもやむを得ないが、そもそも求職者支援制度は全額一般財源で措置すべきものであり、政府は引き続き一般財源確保の努力を行っていくべきである。

(5) 雇用保険二事業の財政運営について

雇用保険二事業に関しては、雇用情勢の改善等に伴う継続的な収支改善傾向により、平成 30 年度末の雇用安定資金残高は 1 兆 4,400 億円となっている。求人が求職を大幅に上回って推移している状況が続いている中で、雇用保険二事業に係る雇用保険料率を 3/1,000 に引き下げた上でも安定資金残高が増えていることを踏まえ、弾力倍率が 1.5 倍を上回っている場合には、労働政策審議会での議論の上で、更に保険料率を 0.5/1,000 引き下げることができる規定を整備し、保険料率を引き下げるべきである。

その上で、雇用保険二事業については、雇用保険被保険者等の雇用の安定並びに職業能力の開発及び向上を図るために必要な事業について、引き続き効率的な運営に努めていくべきである。

5 その他

(1) 雇用保険被保険者がいると認められる事業所に対する立入検査等

労働保険の保険料の徴収等に関する法律（昭和 45 年法律第 84 号）に基づく立入検査の対象は、現在保険関係が成立している、又は過去成立していた事業所等となっている。また、雇用保険法（昭和 49 年法律第 116 号）に基づく立入検査の対象は、被保険者等を雇用している、又は雇用していた事業主の事業所等としている。

この点、雇用保険の適用促進に向けた取組の実効性を高める観点から、雇用保険被保険者がいると認められる事業所も立入検査等の対象であることを明確化すべきである。

(2) 法令上の給付額に変更が生じた場合の取扱い

例えば、毎月勤労統計の変更等に起因する追加給付のように、雇用保険業務において、賃金日額の範囲（自動変更対象額）等給付額を計算する基礎となる指標に変更が生じた場合には、個々の給付額決定の実務における変更と異なり、より広い範囲の受給者に影響があり、追加的な支給の必要が生ずる場合がある。このような場合において、対象となる当時の受給者が亡くなった場合には、その遺族に給付を実施する必要があるなど連絡及び手続に時間を要する。対象者の安心のため、こうした場合の給付に関しては、雇用保険法第74条の規定による2年の消滅時効を援用しないこととすべきである。