

第7回雇用保険制度研究会

セーフティネットとしての雇用保険： 「適用」の在り方を巡って

酒井 正

法政大学経済学部

2023年3月30日

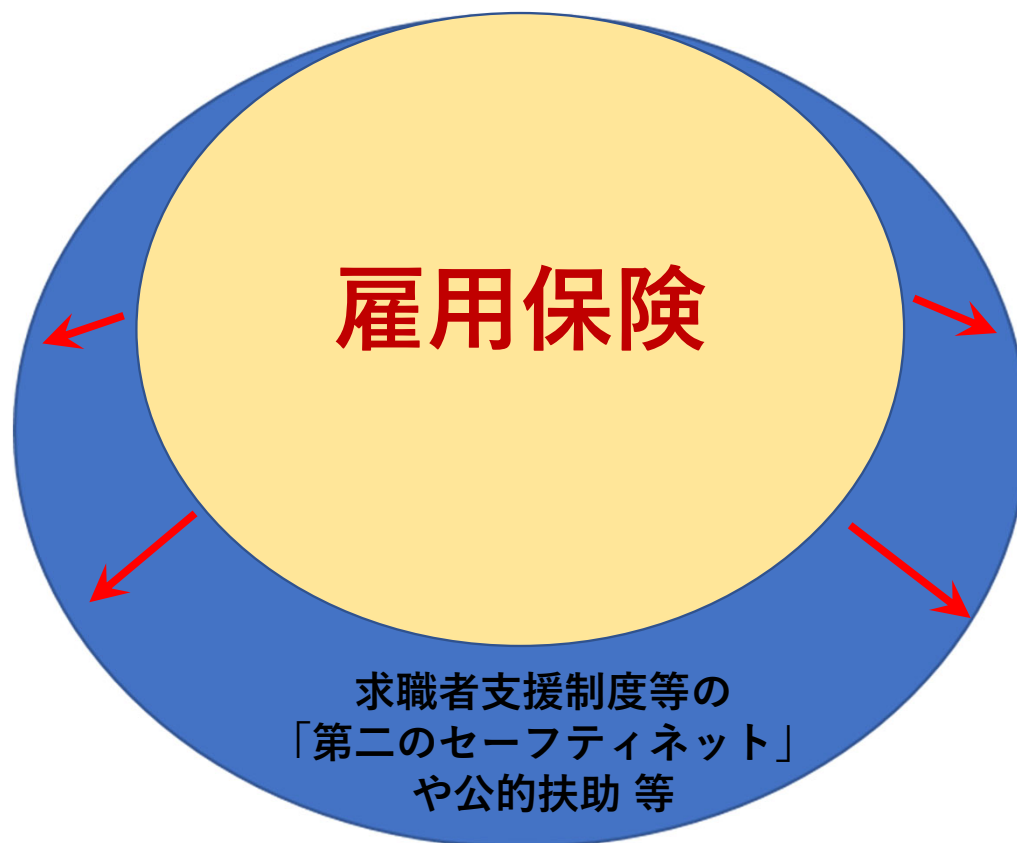
問題提起の視点

- 社会保険としての雇用保険において適用拡大することの意味
- 「適用拡大」と「給付水準」・「受給資格」等の一体性
- 適用拡大によって給付の様相が変わる可能性
 - リスク構成の変化、給付の性質の変化 等
- 更に多様化することが予想される働き方への示唆
- 「適用拡大」以外の選択肢との関係

社会保険としての雇用保険

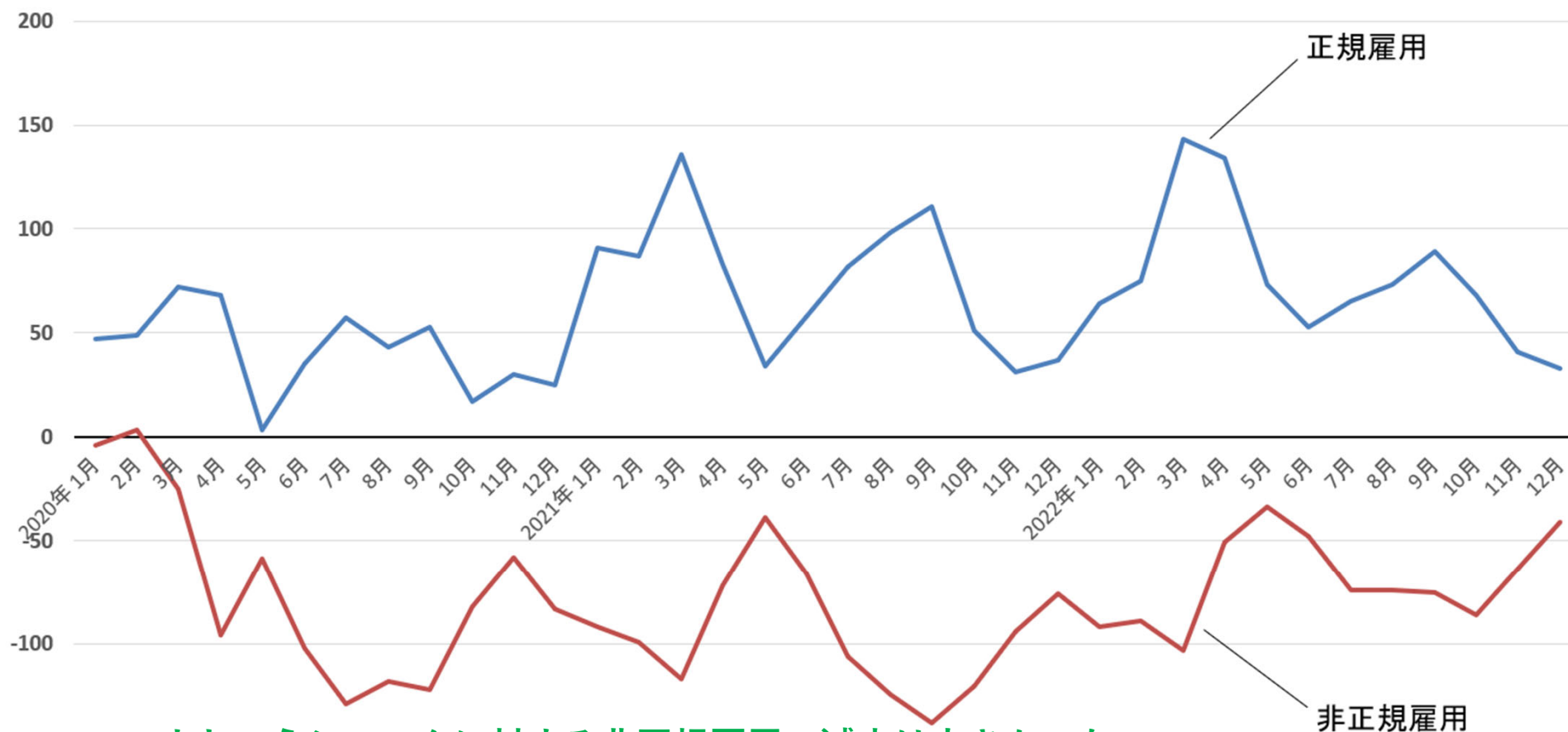
- 社会保険のメリット・デメリット
 - メリット：権利性の高い給付を実現できる 等
 - デメリット：保険料を拠出できないと給付をおこなえない 等
- 他の社会保険との類似点・相違点
 - 類似点：どの社会保険でも、保険事故のリスクが異なるグループを包含する（=低リスク者から高リスク者への所得再分配が生じる）。
 - 相違点：雇用保険は、他の社会保険に比べて自ら保険事故を起こしやすいとされる。→モラル・ハザードの可能性について他の社会保険以上に留意する必要。
- 社会保険以外との関係
 - 社会保険の範囲が拡大すれば、社会保険以外のセーフティネットの範囲は狭まるという「原則」。

一般的には、雇用保険の適用範囲が広がれば、
「第二のセーフティネット」や「福祉」の範囲は狭まる。



雇用形態別の雇用者増減 (対2019年同月増減)

[万人]



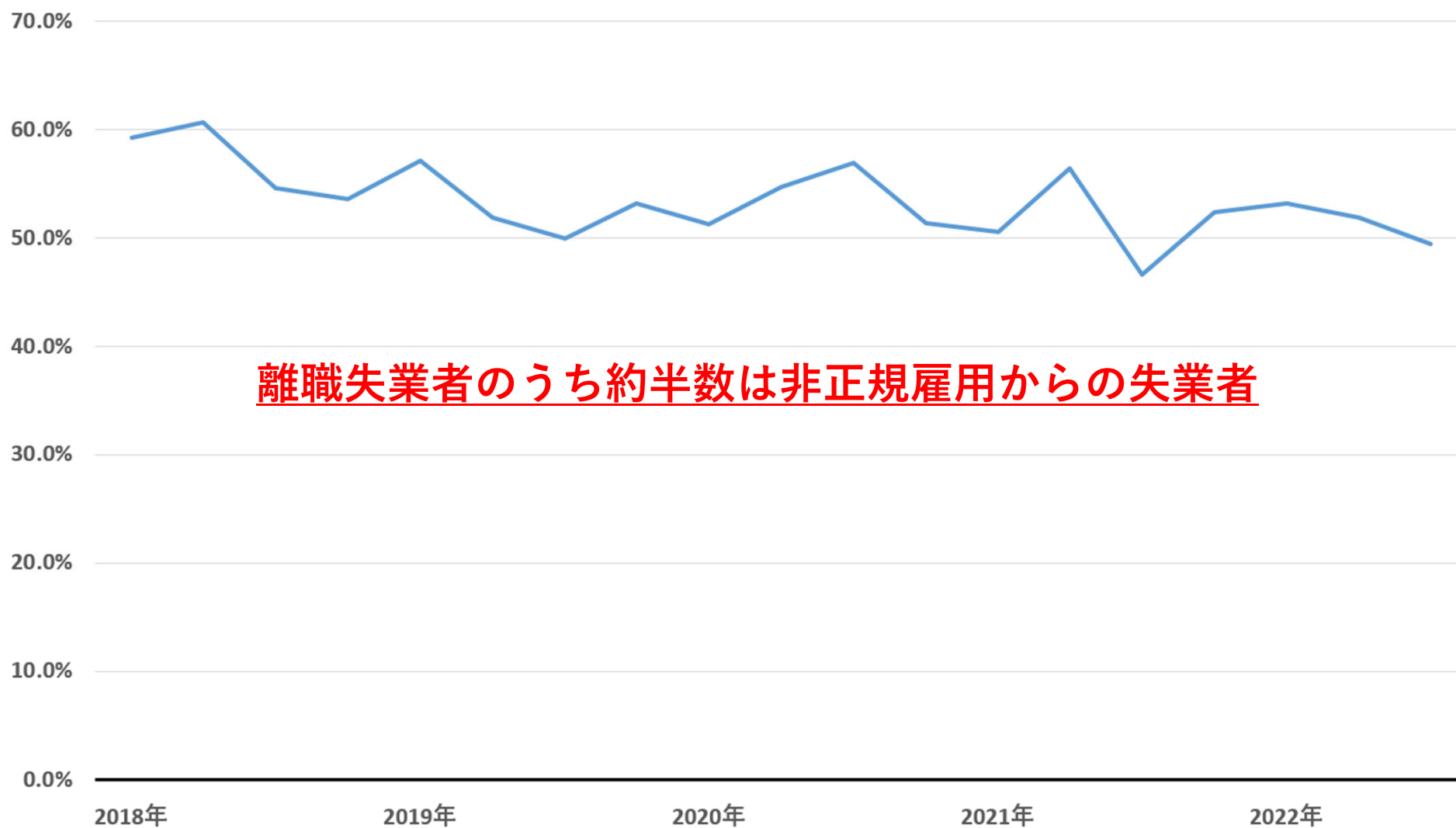
コロナというショックに対する非正規雇用の減少は大きかった。

⇒未だ「雇用の調整弁」としての側面の強い非正規雇用

一方で、非正規雇用は企業内での訓練機会に乏しく、再就職に困難をきたす可能性。

資料出所)総務省統計局「労働力調査(基本集計)」

過去1年間に離職した失業者のうち前職が非正規雇用だった者の割合

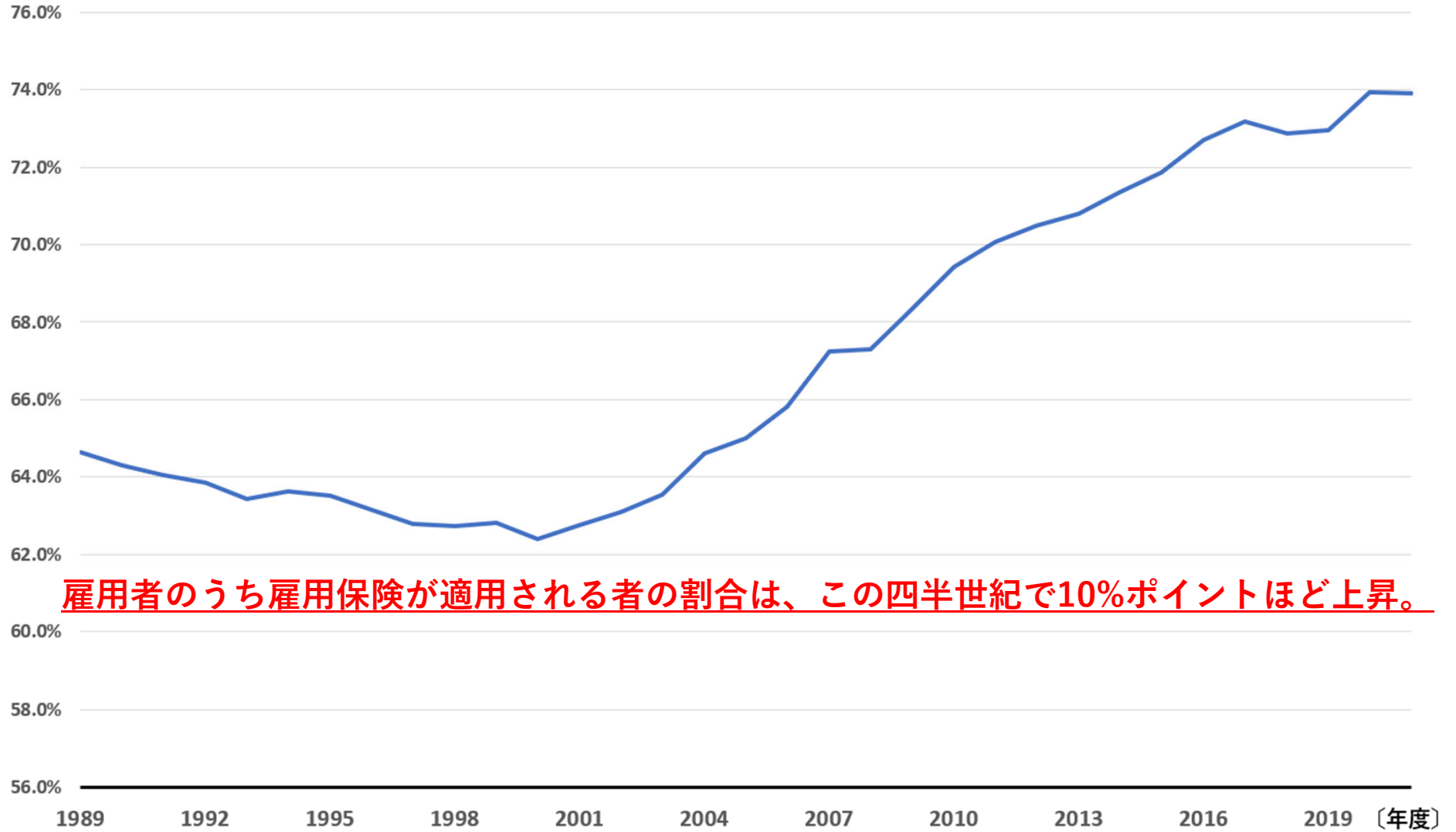


離職失業者のうち約半数は非正規雇用からの失業者

注) 役員を除く雇用者に占める割合.

資料出所) 総務省統計局「労働力調査(詳細集計)」⁶

雇用者に占める雇用保険被保険者の割合の推移

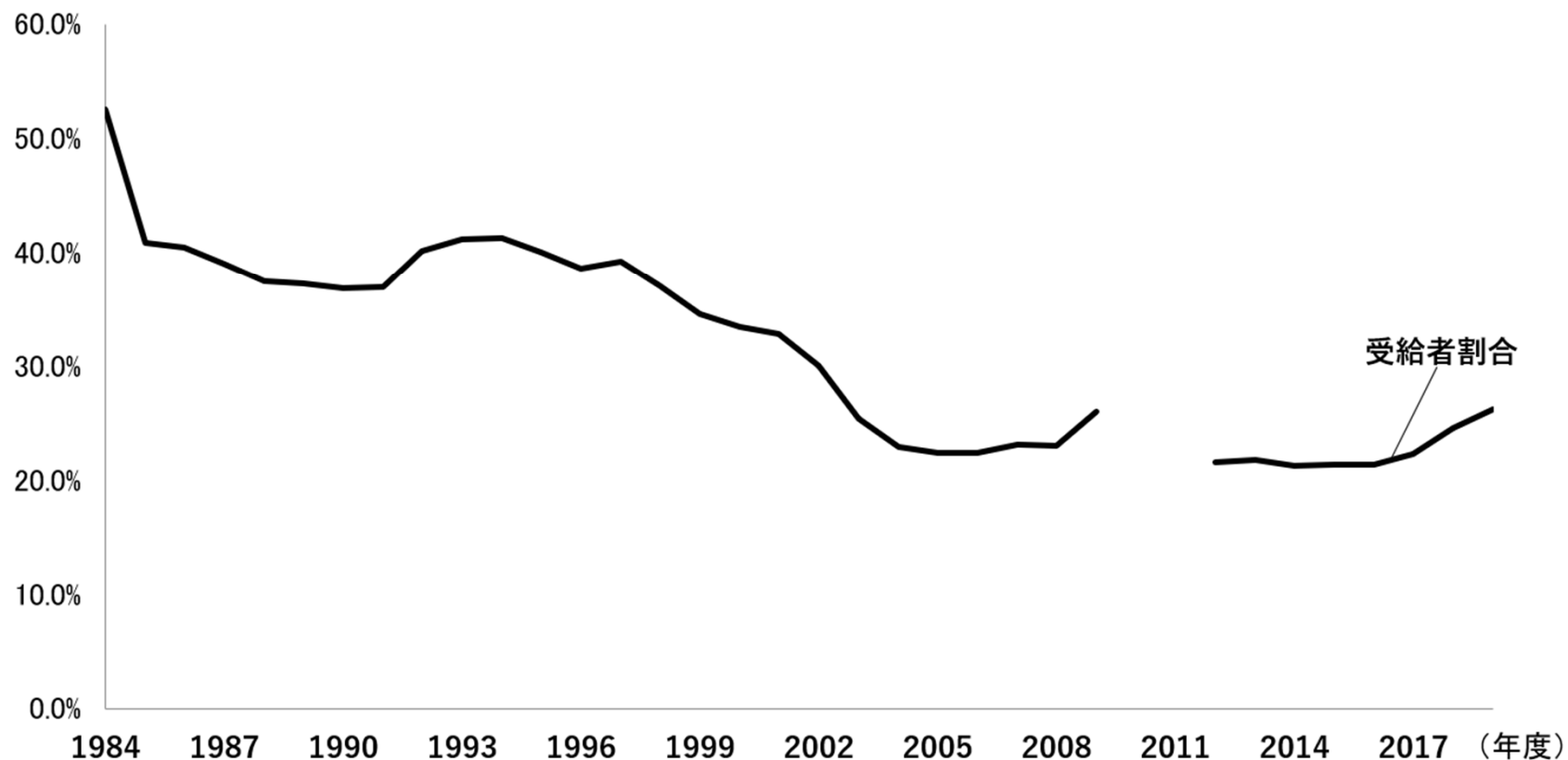


雇用者のうち雇用保険が適用される者の割合は、この四半世紀で10%ポイントほど上昇。

資料出所：総務省統計局「労働力調査」，厚生労働省「雇用保険事業年報」

低い失業給付の受給者割合（1）：コロナ禍以前

失業者のうち失業給付を受給している者の割合



注：受給者割合＝基本手当受給者実人員／失業者数（15-64歳）。

東日本大震災の影響で2010年度及び2011年度の「労働力調査」の値が変則的なため、両年度については除いた。

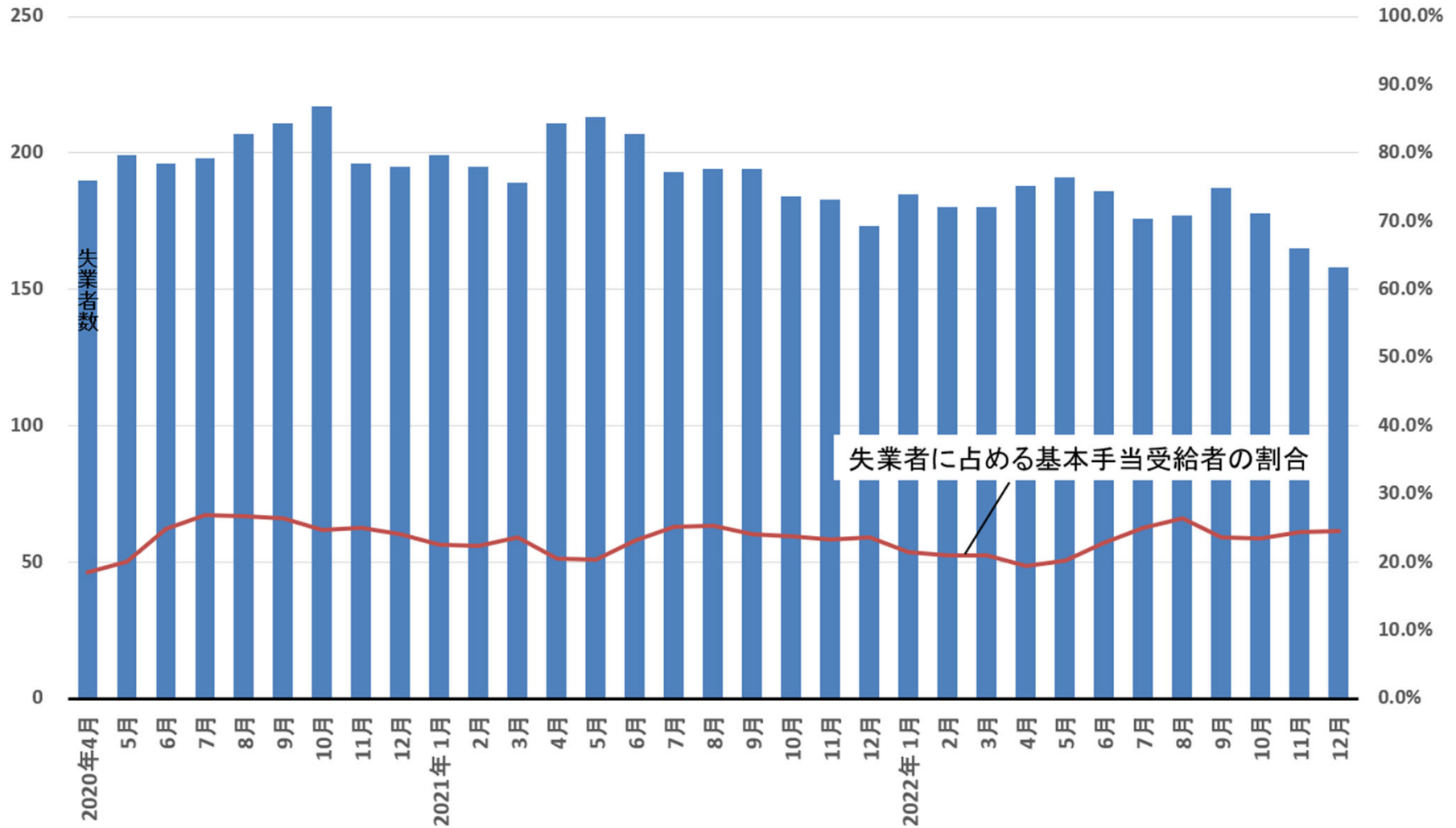
受給者実人員には、データ取得の都合、延長給付の受給者は含まれていない。

資料出所：厚生労働省「雇用保険事業年報」、総務省「労働力調査」。

低い失業給付の受給者割合（2）：コロナ禍以降

〔万人〕

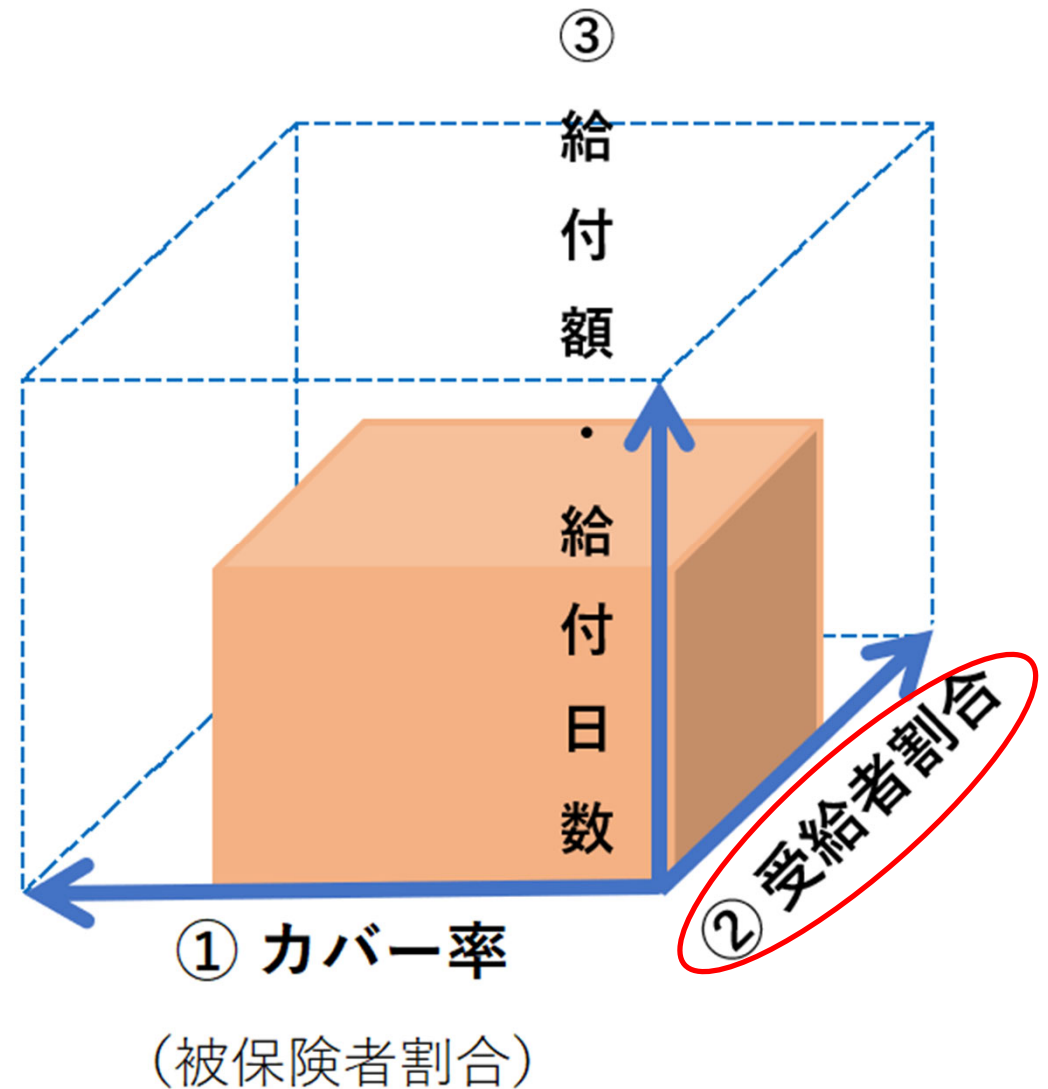
失業者のうち失業給付を受給している者の割合



資料出所：厚生労働省「雇用保険事業月報」、総務省統計局「労働力調査」

雇用保険（失業給付）の「手厚さ」に関する評価軸

- 雇用保険が適用されている雇用者は少なくないが、受給者割合は低い。
- ↓
- 雇用保険における「適用」の問題を考えることは、受給資格や給付水準等について考えることと**表裏一体**。
- ✓ ①や③の結果として、②が低い可能性も。



失業給付の受給者割合が低い理由

- 給付期間が終了しても就職できない人びとの存在

それと同時に、、、

- そもそも受給できていない人びとの存在

= 典型的には「非正規雇用」

→ 「非正規雇用」には雇用保険が適用されていない(?)

(契約社員や嘱託社員の約8割、パートタイム労働者の約6割に雇用保険が適用されている。)

- たしかに「正規雇用」に比べれば適用率は低いが、それだけでなく、「非正規雇用」は、雇用保険が適用されていても（被保険者期間等を満たせずに）受給できていない可能性も。
- 保険料拠出を条件に給付をおこなう社会保険の枠組みでは、基本的に、非正規雇用等の不安定就業者を救済しにくい側面。
- 一つの救済策として、保険料拠出を（必ずしも）条件としない給付（i.e. 「第二のセーフティネット」）という発想の登場。

一方で、雇用保険の適用を拡大することで
非正規雇用等からの失業者を救済するという方法も

適用拡大に伴う留意事項①

- 「週労働時間20時間以上」という適用基準を引き下げたとする。
 - 例えば週労働時間10時間程度で雇用保険適用。
 - ただし、保険料負担に見合った給付をおこなうと、失業した際の給付水準や給付日数は少ないものに（＝必ずしも生計維持的でない給付）。
 - 逆に、給付水準等を引き上げようとするれば負担（保険料拠出）に見合わないことになる（＝なんらかの所得再分配が行われる度合いが強くなる）。
 - ✓負担に見合わない給付をおこなうことは「第二のセーフティネット」的な性格を強めることと同じ（?）
 - ✓「適用」の問題は、「負担（と給付の対応関係）」の問題でもある。

(整理)

- 「第二のセーフティネット」等は、拠出と給付の対応関係を緩めることで必要な給付水準を達成しやすい一方で、コスト負担（＝財源）の問題が生じる。
- 社会保険方式では、拠出と給付の対応関係を厳格にすればコスト負担の問題は発生しにくい一方で、望ましい給付水準を達成できない可能性が。
 - 社会保険方式を採用しながら、拠出と給付の対応関係を緩めようとするれば、低リスク・グループや国庫等からの大きな「補填」をすることになる。

適用拡大に伴う留意事項②

- 加えて、「週労働時間20時間以上」という「適用基準」は、同時に「（雇用保険上の）失業認定基準」でもある。
 - 現行の制度では、「部分失業」に対しても給付がおこなわれる。
 - 逆に、例えば「週労働時間10時間以上」というように適用基準を引き下げた場合、労働時間が10時間を切らない限り失業給付を受けられないことになる。
 - 働き方が更に多様化して行く中で、「部分失業」に対応しにくいことは現実的か？
 - ✓ 65歳以上のマルチジョブホルダーへの雇用保険適用が、「合算方式」を採用していることの一つの根拠。
 - ✓ 野村総研の調査によれば、コロナ禍では、パート・アルバイトの女性の13.1%が（コロナ以前と比べて）5割以上のシフト減と回答（2021年1月時点）。
 - 「部分失業」に関するさらに精緻なエビデンスが必要では。

適用拡大に伴う留意事項③

- 適用拡大し、短時間就労の労働者を雇用保険に包摂して行くと、保険集団としての同質性が薄れて行くことにならないか？
- リスクの異なるグループを包含するのは社会保険の基本であるとはいえ、なんらかの調整は必要にならないか？

Cf. 労災保険

適用拡大に伴う留意事項④

- 短時間・短期間の就業者へ雇用保険を適用拡大して行く過程で、安易な離職（≡不必要な給付）が増えるといったことはないか？

戸田（2018）－

- 2010年に、雇用保険の適用が、それまでの「6か月以上雇用見込み」から「31日以上雇用見込み」に短縮されたことで、非正規雇用の離職が増えたかどうかを検証。
- 「21世紀成年者縦断調査」（厚生労働省）の個票データに基づいた分析の結果、2010年の適用拡大によって非正規雇用の離職が増えた事実は確認されなかった。

* 戸田淳仁「非正規雇用者へのセーフティ・ネットと流動性」阿部正浩・山本勲編『多様化する日本人の働き方』（慶應義塾大学出版会，2018年）第2章

適用拡大に伴う留意事項⑤

- 社会保険料の事業主負担を避けるため、企業が（社会保険が適用されない）短時間労働者の雇用を拡大して来たという見方がある。
- それが本当ならば、適用拡大は企業の採用行動に影響する可能性がある。
- だが、実際には、企業が事業主負担を忌避するために「非正規雇用」を利用しているという強いエビデンスは無い。

適用拡大に伴う留意事項⑥

- 適用拡大した場合に、失業給付以外の面（教育訓練給付や育児・介護休業給付等）において拠出に応じた給付をおこなうことは、現実的か？
 - * 現行の制度においても、育児・介護休業給付は休業前所得に比例。
- むしろ、機会の確保という観点からは、これらの面においては、拠出に比例し過ぎないように配慮することが必要か（？）

フリーランス等の雇用されない働き方にも 雇用保険を適用すべきか？

- 従来の非正規雇用の他に、フリーランス等の雇用類似の働き方にもセーフティネットを整備する必要。
- 一般的に、雇用主を持たない働き方においては、失業という「保険事故」の認定をどうするのか？
- 加えて、フリーランスに雇用保険を適用したとしても、受給に至らなかったり、給付額が低かったりしてはセーフティネットとして意味が無い。
 - 求職者支援制度等の「第二のセーフティネット」を活用したほうがよい？
 - ✓ **フリーランスの約8割が、今後もフリーランスとして働き続けることを希望**（内閣官房「フリーランス実態調査」）。
 - ✓ **誰が、このセーフティネットの費用を負担するのか？**

【参考】雇用保険財源を巡る議論

- 雇用保険財政は、本来であれば、失業者が少ない好況時に雇用保険料を積み立て、不況時にそれを取り崩すことで安定的な運営をおこなえる。
 - コロナ禍では、雇調金の特例措置のために国庫の大規模な投入
 - 従来のビルトインスタビライザーの仕組みが崩れる。
- 社会保険は、リスクの発生確率自体は安定しているという事実を前提にしている。その意味では、コロナ禍のような想定外の経済ショックには社会保険は不向きという考え方も。
- 一方で、平時の運営については社会保険料を前提とするほうがよい側面も。
 - 今般の国庫繰り入れ規定の意義。
- 他方で、求職者支援制度のような保険料拠出を前提としない制度は、どの程度を国庫で負担すべきか？
 - ⇒ 更なる議論の必要性。