

雇用保険制度研究会（第8回）	資料1
令和5年4月26日	

# これまでの雇用保険制度研究会におけるご意見

## ① 総論

### <雇用保険制度全体>

- 失業給付、雇用調整助成金と議論が縦割りになりがちだが、雇用保険制度の中での各制度間の代替性、補完性という関係性の視点も大事。
- 雇用保険の対象者をどう考えるのかという点で、生計維持者を対象としているが、それ自体が妥当なのかどうか考えないと、週20時間以上という現行制度の取扱いの妥当性を評価できないのでは。
- 適用したけれど結局受給に結びつかないなら、雇用保険で適切に対処しているとはいえないので、受給資格要件をどう定めるかも重要。
- 雇用保険制度が複雑で理解しにくい。暫定的な特例措置の在り方を考えていくべき。制度はシンプルであるべきで、その方が国民全般も利用しやすい。広報・周知をどうしていくのかという点や、ハローワークの役割も含めて検討する必要。
- 保険である以上掛け捨てがあってはならないという方向の議論もあるが、医療保険は掛け捨てがあるし、事故が起こったときに生活が破綻しないようにすることが役割。雇用保険についても全体を広くカバーし、実現可能性は難しいと思うが、労働者全員に適用することも選択肢として考えていければと思う。
- 雇用保険というものの、保険としての特性を明らかにしておく必要。保険事故として何を捉えているのか、保険としての特質、モラルハザードや逆選択が常に入ってくるので、そういうものが生じないようにするにはどうしたらいいか。
- 雇用保険制度には、「失業状態からの救済」「再就職促進」「非自発的な離職の防止」「需給機能の円滑化、ミスマッチ解消」という機能があるほか、「供給される労働力の質の向上」という要素もある。特に「需給機能の円滑化」「供給される労働力の質の向上」は経済政策の領域に入っており、労働政策と経済政策の境界が曖昧になっている。
- 目的別に考える発想からすると、支援ニーズがまずあって、ニーズに照らしてターゲットが決まってきて、その効果を図る指標も決まってくると思う。
- 失業という事故に対する所得保障に加えて再就職の促進という目的があるのは、本質的な目的なのか、それともいろいろな点での積極的雇用政策の一環としての位置付け、あるいは財政面での位置付けもあるかと思うが、それによってサポートをどう考えるか、満足度をどう位置付けるかということは、失業保険制度の中で再就職の促進をどう位置付けるのかに関わってくると思う。

## ① 総論

### <他の社会保障制度との関係>

- 雇用保険で救済されていない失業者について、雇用保険の適用拡大や受給資格要件の緩和によって雇用保険で救済できるのかという視点のほかに、雇用保険で救済すべきなのか、福祉や雇用保険の本体ではないところで対応してはどうかという視点も必要。
- 雇用保険の役割は、単なる失業時の保障ではなく、早期再就職の促進も重要。失業時の保障が不十分との批判に対して、その課題を雇用保険が担うという選択肢だけでなく、別の形で生活保障を検討するのではないか。雇用保険で行うべき部分とそうでない部分を切り分ける、その際に雇用保険制度の中で税財源を使って対応するという議論もあるのではないか。
- 就業形態の多様化の中で、他の社会保障と雇用保険がどう役割分担するのか、労働政策の中でみると労働市場政策の一環となるが、政府が労働市場にどういう関わり方をし、その中で雇用保険制度がどういう目的を果たすのか。
- イギリス、ドイツ、フランスについては、雇用保険制度のほか政府の一般財源によって運営される失業扶助制度があり、それも見ながら検討すべき。また、海外制度を参考にする際には、基本的な制度の考え方、理念みたいなものが分かった方が議論する上で有益ではないか。

### <多様な働き方への対応>

- 最近改正された65歳以上のマルチジョブフォルダの取扱いを検証して、マルチジョブフォルダの取扱いの原則をどうするのかという議論に発展させる必要がある。
- 働き方の多様化の中で、労働条件をどう把握するか困難な人もいる。シフト制など、どう労働時間を把握していくのかといった労働条件という労働法の観点からの問題も出てくる。
- 労働者類似の働き方の人を雇用保険に含めるのか、それ以外でやるのかも検討の対象になってくる。
- 働き方が多様化する中で、労働時間の適用基準が妥当なのかという論点は重要だが、仮に所得要件で把握し線引きする場合、労働時間要件よりも有効なのか、本当に効果的なのかという視点も必要。

## ② 基本手当

- 以前、公的統計を使用して調査したところ、ある程度じっくり仕事を探す期間を設けることで定着率が上がることがわかった。失業給付の与えすぎはよくないが、さじ加減が重要。
- 少なくとも所定給付日数を延ばすとマッチングが良くなるという一貫したエビデンスはなく、失業期間が長いほど再就職後の賃金が低くなるという研究もあるため、総合的に考えると所定給付日数を延ばす、あるいは給付額を上げることには慎重になるべきところがある。再就職手当や職業訓練の活用など、むしろメリハリを付けるという視点も重要。
- 定着率とサーチ期間に関する研究は全体的な効果を示すものだが、個々の求職者で見ると、離職理由・性別・年齢・学歴等の個人属性に異質性が存在しているので、異質性を取り除いた分析が必要。
- 諸外国では給付日数の定めのない失業扶助制度が失業保険制度の後に用意されており、その上での失業保険制度の給付日数、支給期間の在り方と、日本のように給付制限の無い失業扶助制度が存在しない状態での失業保険の給付日数の定め方というのは異なってくるのではないか。給付日数が再就職における定着率等に多少なりとも影響を与えるというのであれば、そのような失業扶助制度がないことに伴う点を考慮して制度の在り方を考えなければいけないのではないか。
- これまでの制度改正が直ちに明らかな問題を生じさせているということではないと考えられる一方、より良い制度にするために必要な実証的な研究が必ずしも十分ではないのではないか。
- 基本手当の方が再就職時賃金よりも高い者（逆転現象）について、多いとみるか少ないとみるか議論はあるが、基本手当の給付水準を上げることについては、逆転する者が多くなるため、慎重に考えるべき。
- 給付率については、失業中の生活保障や再就職の促進という考え方から、失業前の賃金を保障するというよりは、低所得者と高所得者で給付が平準化するような現行制度の在り方は妥当ではないか。

## ② 基本手当

- 所定給付日数を長くすると、失業期間が長期化し、労働者の有する技能や意欲が低下する可能性もあるため、一律の延長には慎重であるべき。個別の事情に応じた延長が必要であれば、延長給付の仕組みを整えるべきではないか。
- 所定給付日数について、非自発的か自発的かということで差を付ける政策的方向性に大きな問題はなかったのではないか。
- 給付日数についてはどうするにしても、失業初期時点から求職者の求職意欲を喚起し続けることが重要。制度を作り込むだけでなく、ソフトの人の面も重要。
- 失業給付が切れた際のかげこみ就職を防ぐため、初期時点からトレーニングや求人への応募等を行うことが就職した後の定着率を考えても重要。ハローワークには失業給付も求人情報もどちらもあるが、同時に機能させることが重要。
- ハローワークにおいて単に就職活動を確認するだけでなく、諸外国のジョブシーカーズアグリーメントのように、より強いモニタリングや伴走型の支援をしていくことが求職活動意欲を高めることにつながるのではないか。
- 基本手当の受給終了までに就職した者以外の割合が大きく増えているが、これには受給終了後に再就職した場合と受給終了後にモラルハザードのような形で就職しない場合の両方が含まれると考えられるため、給付制限期間の短縮については、どのような影響をもたらしたのか、さらに精緻に調べる必要がある。
- 給付制限期間の短縮は、理論上は、離職を促し求職期間を伸ばす一方でマッチングの質が向上すると考えられる。しかし、現実には、本来離職期間なく転職できた者が失業給付を受給するために一定の離職期間をおいて転職するといった行動を誘発する可能性もあり、理論とは異なり、難しい面がある。
- 転職を望む者は在職中から求職活動しており、成長産業への労働移動を促したいなら、給付制限期間の短縮よりも在職者支援や教育訓練を充実させるべきではないか。
- 給付制限の存在によって雇用の切れ目を作らずに転職する人が一定数いるとすると、給付制限の短縮により一定期間の失業を選択しやすくなると考えられる。転職しやすい労働市場が整っていれば離職後に安心して転職活動に専念でき、より良い職に就く可能性もあるが、そうでなければ失業者が増えることにもなりかねない。安易に離職したり給付目的の離職をどう防ぐかは課題。
- 給付制限の解除も期待して公共職業訓練を受講しているケースもあるならば、給付制限を短縮すると公共職業訓練の受講が減る可能性があるのではないか。

## ② 基本手当

- 失業保険において非自発的な失業が本来の保険事故という考え方には、自発的失業が本来望ましくない選択であるという発想があったのではではないか。ただし、何が本来の保険事故かということと、モラルハザードを防止することは別次元の話。
- 日本では職場の人間関係が嫌だからという理由で転職する方も多いと聞かすが、失業給付を制限すると辞めにくくなる可能性がある。これは失業保険だけで解決できず、ハラスメント対策やマッチング支援等の労働市場政策とセットで対応することが必要。
- 安易な離職の防止の観点から給付制限をなくすことは躊躇するが、失業中の生活の安定も含めて考えると給付制限は1ヶ月程度でも良いのではないか。
- 自己都合離職の中に実際には自己都合でない方も含まれているのではないかといった問題はある一方、多くは本当に自己都合で離職する方であり、自己都合とそれ以外を分けたことは政策的に意義があったのではないか。平均的な人を救うのが大事であり、厳密に分類していくのは難しいのではないか。
- 諸外国では失業給付の給付水準が逡減する設計（フロントローディング）が採られている場合があるが、日本では再就職手当が似た機能を果たしていると考えられ、再就職手当がどう機能しているか検証が必要。
- 就業促進定着手当は、景気後退期はキャリアアップが難しいため正当化されうるし、生産性よりも高い賃金の中高年が転職するに際的生活水準維持としてもある程度理解できる一方、賃上げが喫緊の課題である中、目先の手当のために低賃金の仕事に就く可能性もあることが懸念される。
- 就業促進定着手当について、賃金が下がる要因としては、前職の賃金が高すぎる・働き過ぎていたなどの前職に理由がある場合と、転職しようとしたが能力にマッチする仕事がないという労働市場の問題があり、どちらを想定するかによって見方が変わってくるのではないか。

### ③ 失業認定の在り方

- 運用上、失業認定が雇用保険制度においてどのように行われているのか、今後どうあるべきか考える必要。就業が多様化していく中で、現行の失業認定はハローワークへの出頭を前提としたものだが、すぐわない事例もあるのではないかな。
- 保険事故としての失業の特性、モラルハザードが起きやすいという面を考えると、失業認定に当たってハローワークに出頭してもらうこと自体は非常に重要。他方、出頭が著しく困難である場合はオンラインの活用を検討すべき。
- 市町村取次については、市町村職員が代わりに行うよりは、ハローワークの職員と受給者をオンラインで結んで失業認定を行うことを検討してもいいのではないかな。
- 全てオンラインで済むようになり来所の必要がなくなると、失業状態であることのコストが低くなり、失業を長引かせることにならないかと危惧はするが、職員負担を減らすという観点からも、オンライン活用により効率化を進めていった方がいいのではないかな。他方、オンライン化が必ずしも職員の業務負担軽減につながらない場合もあることに留意が必要。
- オンラインをうまく組み合わせることで、モラルハザードの起こりやすさ等の観点も踏まえ、必ずしも全員に対して対面の失業認定を行う立て付けにしないことも考えられるのではないかな。また、初回は来所するが、2回目以降はオンラインによるということも可能ではないかな。
- 諸外国の例を見ると、求職者に個別的に就職支援のための計画を策定しており、これが日本の失業認定に相当するような活動になっている。日本でもそのような個別的な計画が立てられていれば、そういった計画通りに進んでいるかを確認するなどによって失業認定を行うことも考え得るのではないかな。
- イギリスやフランスのように、再就職支援活動がある種のアグリーメントのような形で可視化する工夫が、失業認定のオンライン化において有益な意味をもつ可能性もあるのではないかな。
- 市町村取次のオンライン化にあたって、市町村役場に出向く方法のほか、利便性を高めるという観点から、例えば自宅からオンラインでつないでもいいのではないかな。自宅からつないだときにどんな問題が生じるのかも含めて試行するのがよい。
- 失業認定に関しては、対面で認定して職業相談を行い、再就職につなげていくことが非常に重要。オンラインによる失業認定の適用範囲を拡大するにあたっては、オンラインによって失業認定がきちんとできているのかの検証と同時に、オンラインで失業認定した場合に就職率が低くなるようなことがないのかという点も含めた検証が必要。
- 就職率に与える影響の検証にあたっては、市町村取次の事例だけで検証するのはサンプルサイズとしては少ないし、就職率の検証には時間がかかるので、将来的な課題と考えている。

### ③ 失業認定の在り方

- 雇用保険の趣旨からも、失業認定と職業相談の連携は重要。この連携が失業認定をオンライン化した場合にマイナスの影響が出ないか懸念。例えば、オンラインで失業認定した後、職業相談を連続させることを可能にする仕組みや、失業が一定期間になった場合には失業認定について出頭を義務付け、対面で職業相談を受けてもらうといったことが考えられる。
- 将来的な制度の在り方として、原則オンラインとするのか、原則は対面としてオンラインで代替できる場合を大幅に拡大するのか、両者のメリット・デメリットを、職業相談との連携という観点を含めて検討する必要がある。
- フランスの失業保険制度において、労使の保険料で保険を運営する考え方からその一部を社会連帯税に置き換えたことによって、保険の枠にとらわれない政策目標が達成しやすくなると考えられる。
- フランスにおいて、求職者を3つのグループに分類し、より職業相談が必要な人に手厚くするという方法は効率的。ただ、希望する方が職業相談を受けられないようであれば問題。
- 失業認定と職業相談が有効に連携することが再就職促進のために重要であり、オンライン化を促進する方向性はよいが、職業相談という面では対面の有効性や求職者のニーズがあると考えられる。求職者のタイプによって異なることから、対面を希望している人に望まないオンライン認定や職業相談を強制すると効果が生じないのでは。
- 対面とオンラインのハイブリッドで二重に進める点については工夫が必要。
- オンライン化にあたって、職業相談の結果がその後の求職活動に活かせるような仕組みが必要では。例えば、職業相談の内容を振り返るための簡易なチェックリストを作成して求職者に渡すことが考えられる。
- 現在、特定の求職者に対して個別支援計画を作成して就職支援を行っているが、そのような個別の支援計画を求職者全般に対して行うことを検討する必要があるのではないかと考えられるし、計画の進捗確認行為が現在の失業認定における求職活動実績の申告・確認作業の代わりになるのではないかと。
- 失業認定を含めてオンライン化の方向性が示されているが、現場担当者が適切に対応する観点からも、利用する国民の視点からも、雇用保険制度そのもののシンプルさが改めて問われている。雇用保険は失業政策において活用されており、その時々々の社会状況に臨機応変に対処する観点から暫定措置や特例的な措置が講じられているが、制度が複雑化している。制度を適切に運営して利用する観点から、制度の複雑性の解消を改めて考える必要。

### ③ 失業認定の在り方

- フランス・ドイツと比較して、適切な就職支援や雇用保険給付の実務を担当する現場の職員が少ないのではないかと。個別支援計画の就職支援や暫定措置・特例的な措置への対応といった点からみても、常勤職員を中心に職員に負担がかかっている。職員数の見直しも併せて検討すべき課題。
- 失業認定時に内職・手伝いによる収入の確認作業に手間を要していると聞いたが、求職活動期間中に求職活動せずに内職した場合、その分求職活動期間内に就職できる確率が減るというトレードオフがあり、そのトレードオフをどのように行動選択するかは求職者本人に委ねてもいいと考え、求職活動中の就労、内職等の有無に関係なく所定の給付金を所定の期間払う仕組みに変えることもありうるのでは。
- 求職者の行動を完全に観察できない中で、求職活動期間中の就職・就労実績等の確認は自己申告によらざるをえず、モラルハザードが生じ得る。モラルハザードによるコストと、毎回の失業認定における就職・就労実績等の確認コストを比較し、後者の方が大きいなら確認をやめるという考え方もある。職員数が増やせないなら、職員の負担を減らす必要。他方、モラルハザードを抑制し給付期間中は求職活動だけに集中してほしいと考え、給付期間中の就職・就労等にペナルティを設けることになる。
- 市町村取次のオンライン化の試行実施にあたって、まずはオンラインでの遠隔地からのコミュニケーションノウハウを蓄積することが重要。システムツールの活用を検討することも重要。失業認定をオンラインで実施した場合、面談を録画して前回と表情や顔色の違いを確認することも可能。4週間での求職活動の履歴の確認とともにオンライン・システムの機能を組み合わせ、今と同様の失業認定ができるようになる。
- オンライン技術やシステムツールを活用し、失業認定と職業相談の連携機能やスケジュール管理を行うことも考えられるのでは。パソコン操作に不慣れな人には操作や環境の事前確認機能を設けることも考えられる。
- システム導入には時間も金もかかる。より確実・効率的に行っていくため、スモールスタートから始めてシステム及び業務の改善を続けていくことが重要。サービスデザイン思考では「一遍にやらずに一貫してやる」という方針があり、小さく必要な機能だけ作って、運用を確認しながらシステムの力を取り入れていくことも重要。
- オンライン化の議論において、オンラインによる電子申請と、リアルタイムのコミュニケーションが伴う形でのデジタル化は分けて認識する必要。

## ④ 教育訓練給付

- 雇用保険では教育訓練も実施しているが、成熟産業から成長産業へ労働者を移動させるような教育資源が必要。
- 雇用保険は労働者の失業という社会事故に備える保険であり、中核にあるのは失業者の生活保障。そのほか、就職促進や失業予防、雇用継続の確保を役割としている。教育訓練給付は失業予防や再就職促進に資すると考えるが、訓練内容を見ると失業予防や生活安定というよりも、キャリアアップを後押しするようなものも含まれている。後者については、雇用保険による給付がなくても受講できる場合も少なくないと思う。
- 教育訓練給付は、被保険者自らが保険事故を積極的に作り出し、それを保険が推奨しているようなことになっていて、社会保険本来の考え方からすると無理がある。内容的にはどちらかという二事業に整理するようなものではないか。
- 政府が「人への投資」を推進しているが、その目的は就職促進や失業予防といった雇用政策にとどまらず、経済政策の側面があり、特にデジタル人材の育成はそうした側面が強い。雇用保険のみが担うのではなく、省庁を超えたもう少し幅広い施策でやるべき。また、被保険者に限らず、公務員、自営業者、無職の者にも学び直しのニーズはあり、雇用保険の被保険者に限定されるものではない。
- 専門実践の受講者の偏りについては、業種別の雇用者数や求人一般に比べてという考え方はあると思うが、看護師や介護福祉士など、社会にとってニーズがあるという観点から評価されていいのではないか。市場で決められる資源配分が最も効率的ではないか。
- 専門実践はキャリアアップするような講座に対しても認定されており、雇用保険がセーフティネットである観点からは、キャリアアップがなじむのか。
- オンラインで受けられる講座数の増加は在職中の人も使いやすくなり良い傾向。オンラインで訓練内容が身につくかつかないか功罪あると思うが、今後注視していく必要。
- 教育訓練給付は、労働者個人が主体的に教育訓練を受けた場合に給付されるので、保険事故としてはなじみにくいもの。これをやらない方が良いという趣旨ではないが、雇用保険制度で対応するべきか。
- フリーランス等も含めて能力開発は重要。雇用保険被保険者だけが教育訓練の機会が恵まれるとなると、格差を広げることになるため、求職者支援制度などの雇用保険の枠外の仕組みも含めて一体的に検討すべきではないか。
- 教育訓練に関連する就職に結びついたのかという点は、追跡することは難しいが、重要ではないか。
- 教育訓練給付は、セーフティネットというよりはむしろ労働市場政策の一環と捉える方が素直ではないか。人手不足分野に誘導するような訓練が良いのではないか。また、給付の在り方について、再就職手当のようにインセンティブを与える良い設計ができないか。

## ④ 教育訓練給付等

### <訓練の効果検証>

- 訓練の効果研究については、ハードルはあるかもしれないが、究極的には実験的手法であるランダム化比較試験（RCT）を実施する重要性は強調したい。1回やっておくと、それ以降、準実験的手法で効果計測した場合の参照点となる。短期的には準実験的な手法から類推していくことが重要。
- RCTの手法は、以前より倫理的な観点から実施が難しくなった。厚労省の業務データが使いやすく、誰でもアクセスしやすいような状況になってほしい。
- 教育訓練給付のように、今働いている状況の中で訓練を受けて、訓練終了後もその会社で働き続ける場合、訓練によって労働生産性のレベルがどれだけ上がったのか非常に把握しづらい。内部労働市場の中で、賃金の伸びが生産性の伸びを表しているとは必ずしも言えない。また、教育訓練給付の効果とOJTの効果を識別できず、データとして変数を捉えづらい。例えば生産性が向上したかを主観的に回答してもらい、同じ労働者に期間にわたって複数回尋ねることでパネルデータを構築する、教育訓練給付と同時期にOJTを受けていたか主観的に回答してもらい、OJTを受けたかどうかコントロールするといったことも考えられる。

### <休業支援金・給付金>

- 制度間の代替性・補完性の観点から、雇用調整助成金と休業支援金で、企業の利用実態がどうなっているのか分析が必要。
- 休業支援金・給付金は、雇用調整助成金と同様に、徐々に縮小・廃止に向けた取組みが必要ではないか。コロナ感染拡大から3年経ち、当初は休業状態にあった労働者が失業や非労働力化している可能性がある。
- 現行法で想定している仕組みは、まずは雇用調整助成金を最大限活用して事業主が休業手当を払うことなので、休業支援金・給付金の仕組みを維持すると、事業主が本来払うべき休業手当の支払いについてモラルハザードが生じるのではないか。そういう方向に行かないような形で制度を運営していく必要。

## ⑤ 育児休業給付

- 育児休業給付について、当初は雇用継続の機能が専らだったが、少子化対策、男性の育休促進として用いられている経緯を考えると、そろそろ雇用保険の役割が終わっているのではと個人的には感じる。
- 育児休業給付の在り方について、現行は非正規が受給できていないのではないかという問題意識があるが、雇用保険の中でやるべきかどうか、必ずしも雇用保険制度から切り離すべきという単一の答えだけではないと思うが、議論が必要。
- 雇用保険以外でやるとなると財源の議論をしなければいけない。財源の問題はステークホルダーの問題でもあり、社会保険であれば労使という形で負担者が明確で、その権利として給付があると考えられるが、国庫負担で税金を投入するととなると支払い手である国民に対する説明責任が生じる。ステークホルダーの構造が変わると考えるべき。国庫負担は今も入っているが、その割合がより大きくなっていくということは、バランス関係も変わっていくということも考えて議論すべき。
- 介護休業給付について、これまで育休とセットで、介護休業給付が育児休業給付に引っ張られる形で給付率が上がってきたが、切り離されたらどうなるのか。
- 育児休業給付について、形式的には非正規雇用の人たちに門戸が開かれてきたと考えられるが、それにもかかわらず期間雇用者の受給割合が低いという状況に関して、踏み込んだ分析が必要なのではないか。
- 雇用保険制度における育児休業給付の位置付けについて、支給総額は多くなっているが、制度の中心的な趣旨からするとやや外れつつある可能性があり、特に厳しい財政状況において、雇用保険の中でなお維持すべきかどうか。財源の在り方も含めて見直しが必要。ただ、雇用保険制度から育児休業給付を切り離したとしても、それが全額国庫負担でやるということにストレートにつながる話ではないのではないかと。
- 男性の育児休業取得を促進するにあたり、雇用保険制度の枠組みの中でやるべきなのかという点については議論がある。女性が離職か休業かという選択であるのに対し、男性は就労か休業かという選択に直面しており、究極的に言うと休業することの機会費用を引き下げる意味で給付率を10割にすることも考えられるが、既に他国と比べてかなり給付率が高い状況の中で、雇用保険制度としてそれが果たして適切なのか考えるべき。
- 育児休業給付の本来の目的は出産後の女性の雇用継続であるが、今では少子化対策のためとなっており、そうすると雇用保険特別会計ではなく一般会計で賄うのが筋ではないかと考える。
- 恒常的・定期的に就業する場合、育児休業を取得できないが、もう少し柔軟な運用ができないか。ある程度会社とのつながりを持ちつつ、育児に従事したいという要望もあるかと思う。
- 男性が育児休業を取得しない理由が家計の収入を最大にすることであれば、妻より夫の賃金が高い場合には妻が育児休業を取得するのが家計の観点から最適な選択であり、過度に男性に育児休業を促進するよう働きかける必要はない。ただ、例えば性別役割に固執して妻が育児休業をしているのであれば、ジェンダー平等の観点から男性の育児休業の取得促進が必要。

## ⑤ 育児休業給付

- 育児休業の延長に関連して、最近では定員割れする保育所もあることから、保育サービスの需給関係にミスマッチが発生しているのではないか。育児休業給付の延長がしやすいので、希望する保育園に入園できないなら延長をたやすく選択することがあるのではないか。財源に限度がある中で、バランスのよい制度を設定していくことが必要。
- 育児休業給付の改正の経緯を見ると、給付の目的が変容してきたと捉えているが、雇用保険法それ自体が労働者の雇用と生活の安定といった労働市場政策の一環として行われているという点で限界があることは押さえておく必要。財源の負担もそうした観点から設定されているとすると、少子化対策や男性の育児休業の取得促進という目的をさらに強く読み込んだ形で制度設計することには慎重であるべき。
- 日本の育児休業制度や育児休業給付は、実際の権利行使で男女に偏りはあるものの、父母それぞれが労働者であることに起因してそれぞれに権利が付与されている。給付率も非常に充実していることが特徴。
- スウェーデンやドイツを見ると、男性の育児参加を促進するための方策として世帯単位で休業期間や所得保障を考える発想は大切だと思うが、スウェーデンは使用者や自営業者の保険料負担で、ドイツは税財源で給付を運営している。世帯単位で物事を考えるときには、日本の雇用保険のように労働者と使用者が個人単位で納付している保険料は財源としてなじみにくいのではないか。
- 労働者として働いている人以外の育児中の所得保障も考えないといけないとなると、必ずしも雇用保険のみでやるというのとは別の方策・視点も必要になるのではないか。
- 育児・介護休業法と雇用保険法は別の法律であって、別の原理に基づくべきもの。育児・介護休業法の改正に併せて、当然のように育児休業給付が措置されることには疑問を感じる。
- 男性の育児休業取得促進の更なる強化や、働き方に中立的な社会保障を目指すのであれば、雇用保険の枠内ではなく、家族政策として捉えるべき。
- 育児休業給付の性格が、当初の雇用継続のための給付から変容してきたと感じるが、一企業での雇用継続に限らなければ、労働市場からの退出防止という点からまだ説明がつくのではないか。労働市場政策として、①労働力の質・量の確保、②就業率の向上、③生産性の向上という要素があるが、雇用保険としてそれらをどう位置付けるかという観点で議論があると思う。育児休業給付が複合的な性格を帯びており、児童手当など他の社会保障政策との関係も整理する必要がある。
- 仮に現行の育児休業給付を雇用保険制度に残して、被保険者以外については国庫負担で給付する場合、保険料を負担する側から納得感が得られるか。
- 雇用保険の目的に照らして、短時間勤務で仕事をしながら育児をするという両立を図りやすくするための給付の在り方を検討してもいいのではないか。育児休業期間の所得保障というよりは、就業継続といった観点から、短時間勤務に伴う賃金の減少を補填する給付の在り方を考えていくべきではないか。短時間勤務を夫と妻がうまく組み合わせながら賃金を得ながら給付を受給できるドイツの仕組みが参考になるのではないか。

## ⑥ 求職者支援制度

- 求職者支援制度については利用促進が課題であり、コロナ下における特例措置の効果について点検が必要。転職希望がない場合も訓練の対象者とする特例に注目している。今までの求職者支援制度は労働移動ありきで制度設計されていたが、必ずしもそれを前提としない場合も対象となるという意味で、今後の制度の在り方を考える上で非常に重要な措置と考えている。
- コロナ特例措置の中に訓練期間の短縮という措置もあるが、訓練に参加しづらい者に対して使い勝手をよくすることは重要だが、目標とする能力の獲得が担保されているのか検証する必要。
- 制度趣旨や経緯、財源は異なるものの、求職者支援制度と教育訓練給付は対象者個人に教育訓練するという点で共通しており、教育訓練給付の対象となる教育訓練の実施に当たって必要があれば生活補助したり、求職者支援訓練の内容も教育訓練給付の対象となる訓練と同様にデジタル化に対応したものとしたりすることも考えられるのではないかと。
- 求職者支援制度の利用が進まないのは、単に制度の周知不足のせいなのか、それとも支給要件が厳しいからなのかは切り分けて考える必要。
- 就職支援計画を作成し、個別・伴走型の就職支援を行うことで、高い就職率につながっていると考える。就職支援の中で丁寧なキャリアコンサルティングが重要であることが示されているし、今後多くの人材が必要とされる産業に人を誘導していく効果も期待できる。こうした取扱いを失業者一般にも拡大していく検討が望ましいのではないかと。
- セーフティネットとして求職者支援制度が機能しているかどうかという観点からは、雇用保険受給資格者以外の人たちが、求職者支援訓練か公共職業訓練かにかかわらず、訓練をどれくらい利用しているかという統計数値も示した方が議論が深まるのではないかと。
- 求職者支援制度のコロナ特例措置について、特例措置の意図した効果が発揮されているのか、意図せざるものが起きていないか、モラルハザードが生じていないかといった更なる分析が必要。その上で、特例措置の是非を論じて、廃止すべきは廃止という決定もなされるべきではないかと。
- 単純に特例措置の利用が少ないから廃止という発想ではなく、コロナ期に限らず有益なものは残すこともありうるし、より制度を一般的に使いやすくする観点からも検討する必要。また、リスクリングの観点から、転職しないでも経験職種の中でスキルアップするために求職者支援訓練を活用することも重要ではないかと。
- 求職者支援訓練の効果検証をし、効果があるのであれば求職者支援訓練の参加促進策を検討すべき。
- 求職者支援制度の特例措置の検証にあたっては、特例なので利用頻度は低くて問題ないが、モラルハザードを招いていると問題。また、特例措置を利用者が知っているのかという点が大きな影響を与えることから、調査の結果の判断は慎重になさるべき。

## ⑦雇用のセーフティネットの在り方

- 雇用保険の適用要件については、人々の価値観やライフスタイル、働き方の多様化が進む中で、見直しが必要。週所定労働時間20時間、10時間と離散的な線引きをするよりは、週1時間でも働いた場合、その賃金に応じた保険料率を納付し、1時間の労働に対する失業給付が支払われるような仕組みとする方がフェアではないか。働き方の多様化が進む中で、マルチジョブホルダーも含めてすべてのタイプの労働者に適用できるような制度を構築していくことで、労働者がより納得するのではないか。
- 個人によって失業リスクへの選好は異なるので、手厚い失業給付が欲しい人であれば、保険料率を引き上げることができるオプションがあってもよい。重要なことは、あくまで個人の選択に任せること。
- 全員に対して同じ保険料率を適用すると、被保険者集団の同質性が薄れる中でフェアでなくなる側面があるが、他方で失業というリスクを踏まえた上での所得再分配という解釈もできる。
- 適用の基本思想を生計維持という考え方から変更し、すべての労働者に共通するルールを適用すると、失業給付の給付水準が生活を維持することができないものとなる可能性がある。労働者が合理的であれば、失業リスクに対してある程度準備しているはずなので、失業給付だけが生活維持を図る手段ではないと考えられるが、労働者が合理的でなく思いもよらず失業してしまった場合、労働者へのセーフティネットとして最低限のレベルの給付が必要とも考えられる。
- セーフティネットが重層的に構築されていることを踏まえて雇用保険制度の役割を考える必要。生活保護、求職者支援制度、雇用保険という一連の仕組みの中で、雇用保険は労使が実際の賃金を基準としてあらかじめ掛金を払い、保険事故発生前の賃金に応じた形で、最低限度より少し有利な水準、従前の生活水準を保障するところに機能がある。三層構造になっていることを踏まえると、生計維持という考え方は外しづらいのではないか。そこからこぼれ落ちてしまう人には別の仕組みで手当することも考えられるのではないか。
- 生計維持という理念の具体的な判断基準として、週所定労働時間20時間とする必然性はなく、20時間未満労働者の中にも生計維持のために仕事をしている者が数%存在している。ただ、大量の事案を処理する必要性があることを踏まえると、割合として少ない人を制度の中におさめるために、制度の根幹に手を入れるべきかというのは副作用もあり得るところではないか。
- 雇用保険の適用外となっている労働者にどのようなニーズがあるのか確認する必要。失業給付が受給しにくいのであれば求職者支援制度を拡充すること、育児休業の問題があるのであれば両立支援の仕組みを充実することが適当で、無理に雇用保険の適用範囲でという議論をする必要はないのではないか。
- 労働時間が固定されていない人や、兼業・副業で労働時間を合算して週20時間を超える人について、理屈上は適用した方がいいと思うが、実際にそういう必要性があるか、技術的な問題があるかは確認が必要。生計維持よりも、より良い就職支援の方が重要という考え方もある。

## ⑦雇用のセーフティネットの在り方

- 教育訓練給付や育児・介護休業給付については、いずれも労働者個々人の選択の問題で支給事由となる事項が生じるものであり、給付の必要性は明らか。一定の要件を満たす雇用労働者だけを対象者として給付するのではなく、フリーランスの人も含めてどうするか、制度の位置付けや財源も含めて検討する必要。
- コロナ禍が労働市場に与えた影響、近年の労働者の意識、産業構造の変化に加え、労働法制の変化、労働市場の変化や家族の変化によって、雇用保険の在り方・理念について見直しが必要な時期に来ている。
- 雇用保険制度の根幹が失業時の保障にあることは変更できないが、共働き世帯の増加、家計における女性の収入の位置付けの高まりを踏まえると、自らの労働により賃金を得て生計を立てている者を同種の危険集団として適用対象としている点は見直しが必要。主たる生計維持者でない者の賃金も家計の生計維持の役割を果たしているのであれば、その者が失業することは同種類の危険と言って良いのではないか。
- 社会保険の適用関係を明確にするため、同種の危険にさらされている者との観点から、所定労働時間や年収要件、雇用期間の基準を設けてきたことは必要であったが、この基準を超えるか否かと実際に家計費を賄っているか否かは同じではない。週所定労働時間20時間未満の者に雇用のセーフティネットが不要とは考えにくく、所定労働時間を基準とすると、生計の一端を担っている者が被保険者から排除される可能性がある。
- 雇用保険の適用にあたり、生計維持という考え方を、失業した場合に生計に支障を与える、生計の一端を担う者まで緩和してはどうか。その場合、給付はそれに見合った形でよく、必ずしも生計維持的ではない給付となってもかまわないのではないか。
- 短時間労働者が失業した場合、生活危険が生じる者もいるが、他方で正社員よりも早期再就職が可能ともいえる。現行の雇用保険は自己都合で離職した者も基本手当の対象としており、自らリスクを招いた者に対しても給付を行うことを考えると、同種の危険集団を狭く限定的に解する必要はないのではないか。
- 労働者として働く以上、誰しも職を失うリスクはあるので、原則はすべての労働者が雇用保険に加入し、保険料を払うこととしてはどうか。これは働き方に中立的な社会保障という考え方に適合する。ただ、この原則を貫くと行政コストの点で非常に不相当とか、保険料を払っても給付を受けられない等の問題が発生することも考えられるので、その上で必要な限りで適用除外する、保険料の負担方法を考える、受給資格要件を見直すといった対応が考えられる。なお、単発的・短期的な就労は適用除外するのが適切。
- リスキリングやこども政策強化が政策課題となる中で、週20時間未満労働者も、雇用保険の被保険者として教育訓練給付や育児・介護休業給付を受けられることが重要。現状、雇用保険の被保険者でない者に給付が出ないのは当然で、国費等でこ  
れらの者に給付を行うことも可能だが、一時的な対応になりかねないので、雇用保険の被保険者とした上で給付を行うべき。<sup>15</sup>

## ⑦雇用のセーフティネットの在り方

- 自らの労働により賃金を得て生計を立てている者を週所定労働時間20時間以上としているが、掛け持ちで生活している者やフルタイムパートも適用対象となっており、生計維持概念の基準であるとは現在でも言いづらいのではないか。生活危険があることは雇用保険制度の本質から要請されるものであるので、生活危険とは言えないものは除かれるが、適用基準が週所定労働時間20時間ではない可能性もありうる。
- 失業の状態と失業の原因は概念的に区別される。離職理由が自発的であれ非自発的であれ、離職していれば失業に該当し、ミスマッチや摩擦的失業で仕事が見つからないという偶発性があることから、自発的失業も保険料をとっているので保険事故に該当するという一応の説明はできるのではないか。
- 雇用保険の適用拡大の必要性が高まっているのは、生活スタイルの変化が主たる理由と考えられるが、労働力人口が減少しないよう労働市場に人を確保したいという政策的要請もあると考えられる。後者は保険制度の基本的な目的とは別で経済政策に近い気がするが、考慮要素としてはありえる。ただし、そのような効果が得られているかは別途測定する必要がある。
- 教育訓練給付は、労働力の質の向上という積極的労働市場政策としての色彩が強く、保険事故とは言いにくいので、思いつきだが、労使・国の3者共同で拠出する基金のようなものだと考えた方がいいのではないか。労働者は能力が上がり、使用者は生産性が上がり、国は労働市場の質が高まるという観点からお金を出し合っている。
- 成長分野・人手不足分野への労働移動の促進という労働市場政策の観点を雇用保険制度でどう仕組んでいくかという点はまだまだあまり考えられていないのではないか。また、派生的目的としては失業の予防があり、使用者都合による解雇を抑制するため、使用者が拠出するお金で雇用調整助成金を払うのは理にかなっている。
- 自らの労働により賃金を得て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という雇用保険制度の趣旨・目的を変えない場合、週所定労働時間20時間という基準が妥当かどうか問題になる。労働時間による線引きのほか、収入要件のように基準で線を引くことも考えられる。
- 事前の拠出を必要とする社会保険制度で制度を運営する観点からすると、保険料の負担能力という要素は無視できない。雇用保険制度の適用対象とすることで、いざというときには保障があるが、保険料負担によって毎月の手取り賃金は減ることについて、どこまで国民が納得し、合意が得られるかという点を考慮する必要。現行制度の20時間で線引きしているのは妥当なラインではないか。
- 独力で生計を立てる収入を得ているという点を考えると、今後マルチジョブホルダーへの適用を見直す必要がある。異なる事業所における労働時間の把握という問題はあるが、複数事業所での就労によって生計を維持するに足る収入を得ている方々の失業に対しては、雇用保険で対応すべきというのが十分肯定できる考え方だと思う。

## ⑦雇用のセーフティネットの在り方

- 雇用保険を求職者全般に対しての生活保障として制度設計するとなると、社会保険制度として構築するのは難しく、フリーランスという働き方をしている人を含めて、税方式で行うのがふさわしいのではないかと。あるいは、事業主負担のみで保険料を徴収して、非自発的な失業に対してのみ保障を行うような制度設計もあり得るが、そうした制度の在り方が果たしてよいかどうか。
- 既存の制度として雇用保険制度があるからといって、何でもかんでも雇用保険で対応すべきといった発想は危険ではないか。雇用保険で保護すべき対象とそれ以外で対応すべきものは分けて制度の在り方を考える必要がある。
- 求職者支援制度のような「第二のセーフティネット」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、すなわち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ある。
- 「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、週所定労働時間20時間を下回るような「部分失業」に対しても給付が行なわれる。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妥当なのか議論する必要。適用拡大するのであれば、部分失業がどの程度起こりうるのか、リスクとして深刻かといったエビデンスが必要ではないか。
- 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。
- 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、安易な離職が増えるといったことはないか。
- 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や請負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が、実際には、企業が事業主負担を回避するために「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する形になっているが、それ以上に保険料拠出額が少ないことを前提にそれに対応するよう給付を差別化することは難しいのではないかと。教育訓練給付は、非正規労働者の方が訓練機会が乏しく、機会の確保という観点からは差別的な給付は行わない方がいいのではないかと。
- フリーランス等の雇用されない働き方についても雇用保険制度の対象とすることには、保険事故の認定の難しさや、受給資格要件を満たせるか、受給したとしても給付額が低ければセーフティネットとして意味がなくなるのではないかと、費用負担をどのようにするかという問題がある。