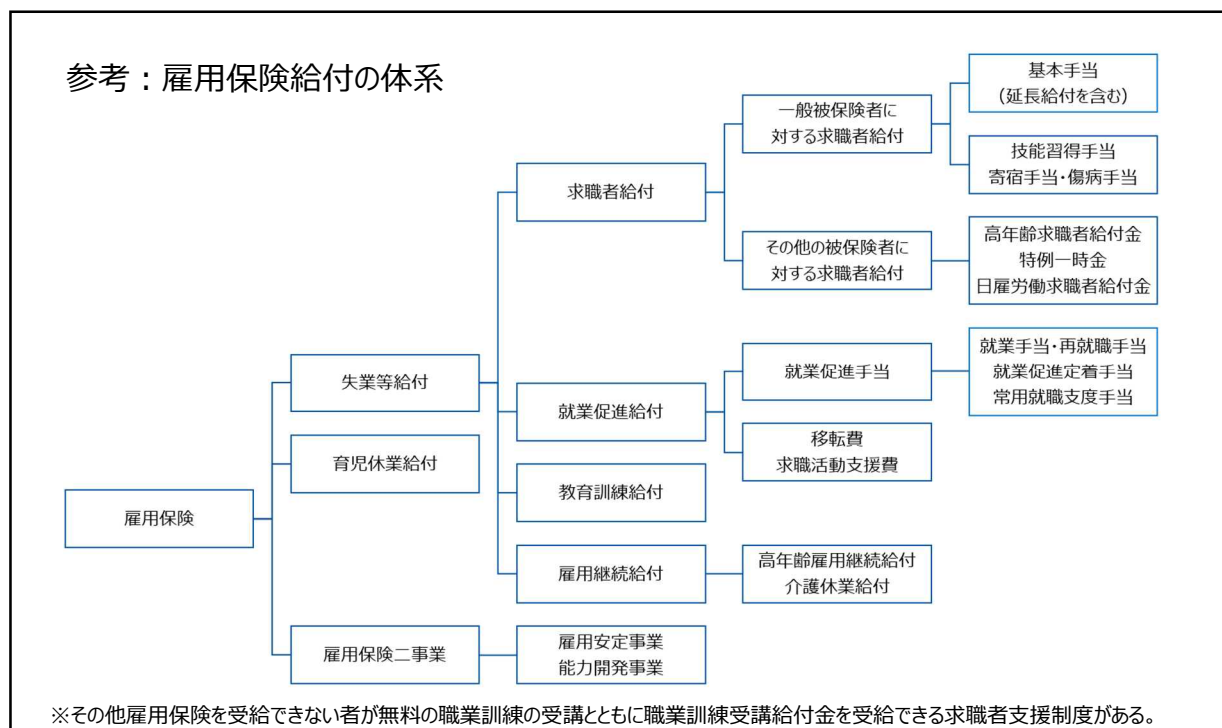


雇用保険制度研究会 中間整理（案）

1. 総論

（1）問題意識

- 雇用保険制度は、昭和22年（1947年）に「失業保険制度」として創設され、その後、給付面の不均衡を是正するとともに、保険事故である失業の予防と減少に資する附帯事業を備えた雇用に関する総合的な機能を果たす保険制度として昭和50年（1975年）に「雇用保険制度」となり、現在まで労働者の雇用のセーフティネットとしての役割を果たしてきた。
- 雇用保険制度の中核的な給付は失業等給付であり、失業中の生活保障を行う機能を有するが、安定した財政運営状況を背景に、平成7年（1995年）に育児休業給付や高年齢雇用継続給付、平成10年（1998年）に教育訓練給付、平成11年（1999年）に介護休業給付が創設されるなど、様々な雇用政策的な給付が追加されてきた。また、リーマンショックなどの経済情勢悪化時に失業等給付の支給期間を延長するなどの暫定措置が講じられた結果、全体として複雑な仕組みの制度となっている。



- 他方、令和2年（2020年）に新型コロナウイルス感染症が蔓延し、緊急事態措置などに伴う国・地方公共団体からの休業要請や外出自粛要請といった感染症対策が、経済雇用情勢にも大きく影響を与え、雇用保険制度の附帯事業である雇用調整助成金が企業の雇用維持を支える中心的な政策となり、その支出増が雇用保険財政のひっ迫を招いた。

- このため、令和4年（2022）に雇用保険法が改正され、雇用の安定と就業を促進するとともに雇用保険財政の安定運営が図られたが、その際、労働政策審議会の議論の過程や法案の国会審議において、雇用保険制度の各給付の利用のボトルネックや趣旨に沿った効果を上げているか検証し、給付と負担の在り方について検討する必要性が指摘された。
- 雇用保険制度は、雇用保険が適用される労働者と、その労働者を雇用する事業主が負担する保険料に加え、税財源である一般会計の国庫負担を財源として運営されている。労使、国民という雇用保険制度のステークホルダーが、安心して働くためのセーフティネットとして雇用保険制度の現状を理解し、納得して運営していけるよう、複雑な制度を紐解いていくことが求められる。
- 失業等給付の積立金や雇用保険二事業を支える資金が枯渇する中で、真に雇用保険制度が果たすべき機能は何で、雇用保険制度の役割を超えた機能は何か、改めて問い直されている。今現在雇用保険制度が果たしている機能であるからといってそれを当然の前提とせず、働き方・家族の在り方など社会の現状や将来の変化の方向性も見据えながら、本来雇用保険制度が果たすべき役割や保護すべき対象は何か、考えるための検討の視点を整理したい。そこで、本中間整理では、研究会の議論の中で示された委員の意見を列挙することで、今後の制度運営を考えるための材料や選択肢を提示することとした。

（2）雇用保険制度を構成する考え方、構造

- まず、雇用保険制度の骨格を理解するにあたって、現行制度を構成している基本的な考え方や構造を整理する。

①「生計維持者」を同種の危険にさらされている集団とする基本思想

- 一般に保険とは、同種類の偶発的な事故による危険にさらされている人々が、この危険の分散を図るために集団を構成するものであり、雇用保険では「自らの労働により賃金を得て生計を立てている労働者（いわゆる「生計維持者」）が失業した場合の生活の安定等を図る制度」として、保護の対象とする労働者を一定の者に限っている。
- 具体的には、同種類の危険にさらされている人々として、週の法定労働時間が40時間であること等を考慮し、週所定労働時間20時間を適用の下限としている。この適用対象者が、保険事故が生じる前にあらかじめ保険料を拠出し、保険事故が生じた時に拠出額に応じて給付を受けることを中核とする保険方式をとっている。

②「失業」という保険事故の特殊性

- 「失業」の発生は、他の社会保険制度の保険事故である「老齢」「傷病」などの生理的・物理的現象（自然的事故）ではなく、生きた社会経済現象（社会的事故）であって、その発生率、発生時期、発生地域、対象となる年齢、業種、職種等について事前に一定の推定を行うことが困難であり、発生原因や態様も複雑であるという特殊性がある。この

ため、保険事故の危険にさらされている一定の範囲の者を強制的に保険適用し、危険を分散するという考え方がとられている。

- また、日本の雇用保険制度では、倒産・解雇等、会社側の理由で離職を余儀なくされた場合のみならず、労働者が自発的に離職した場合も失業給付の支給対象としている。自ら保険事故を起こした場合にも給付されることから、自己都合離職者には給付制限期間が設けられるとともに、会社都合離職の場合と比べて受給に必要な被保険者期間が長く、所定給付日数が短く設定されている。

③労働の意思と能力

- 健康保険や労災保険などの他の社会保険における保険事故が「労働者の所得能力の喪失」という点にあるのに対して、失業保険の保険事故は「労働者の所得の源泉の喪失」という点にある。つまり、ひとつの所得の源泉を失ったとしても、別の所得の源泉が見つかれば、保険事故は消滅する。
- このため、雇用保険における「失業」とは、単に職位に就いていないという事実のみならず、労働の意思・能力があるにもかかわらず職業に就くことができない状態にあることを意味している。
- 「労働の意思」とは内心の意思であり、外形的把握が困難で、物理的・客観的判断が難しい。この点については、原則4週間に1回の失業認定日に、ハローワークにおいて求職活動実績等の確認を行うことにより、労働の意思と能力があるか否かを判断している。また、失業状態からの早期脱却を支援するために、失業認定と連携してハローワークにおける職業相談・職業紹介が行われている。

④第二のセーフティネットとしての求職者支援制度との関係

- リーマンショックによる雇用失業情勢の悪化を背景に、非正規労働者に対するセーフティネットを強化するため、雇用保険と生活保護の間にある「第二のセーフティネット」として、平成23年（2011年）に求職者支援制度が創設された。
- 求職者支援制度は、週所定労働時間20時間未満の短時間労働者や短期間で離職を繰り返す者のように失業給付の受給資格要件を満たさないために給付を受けられない者や、失業給付の受給期間が終了しても再就職できない長期失業者を対象に、無料の職業訓練と月10万円の生活支援金の支給を行うものである。
- 求職者支援制度は雇用保険の対象とならない者に対するセーフティネットであるものの、制度創設時の経緯から、雇用保険の被保険者であった者及び被保険者になろうとする者を対象とする制度として、雇用保険の適用対象となる労使の保険料と国庫負担で1/2ずつ負担することを原則としている。つまり、求職者支援制度の利用者自身は、保険料を

負担することなく無拠出で制度を利用できる仕組みとなっている。

(3) 雇用保険制度をとりまく労働市場や社会経済情勢の変化

○雇用保険制度の在り方は、その時々の社会における労働者の働き方や家族観の在り方、経済雇用情勢の動向の影響を強く受けている。

○例えば、失業保険から雇用保険になった昭和 50 年（1975 年）当時、高度成長型経済から安定成長型経済へ移行する中で高齢化が進展し、中高年齢者の雇用問題が重要となっていた。また、結婚退職慣行を背景とした若年女性受給者や、季節的受給者など保険給付の受給が特定の層に偏っており、給付と負担の不均衡が指摘されていた。このため、失業給付の内容を高齢者に手厚くするとともに特定の者の受給を回避する対策を盛り込んだ上で、労働の質の向上も推進するための総合的な保険制度へと発展が図られた。

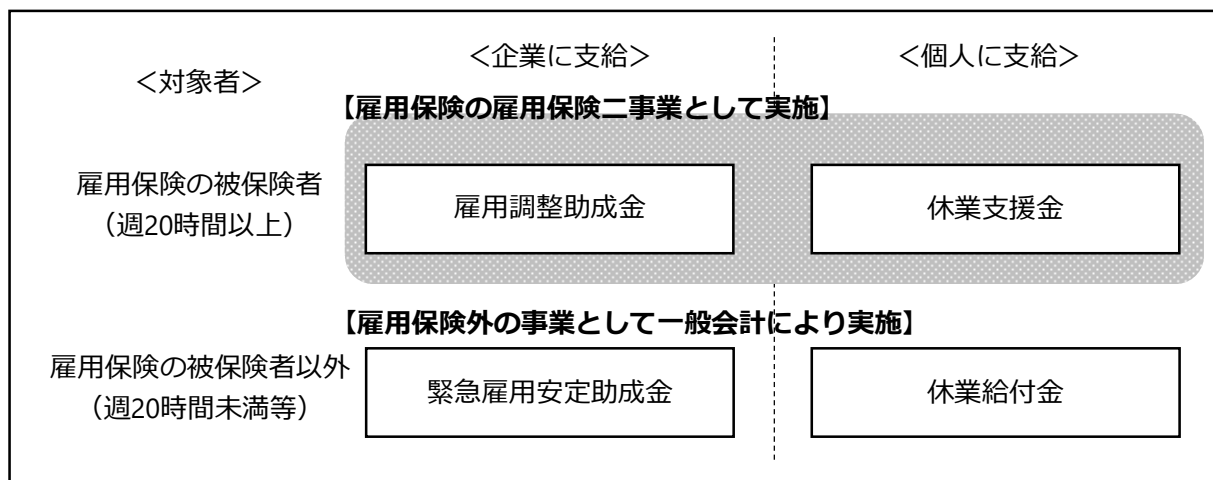
○以下では、雇用保険制度が現在直面している労働市場や社会経済情勢の変化を概観し、雇用保険制度が果たすべき役割や保護すべき対象を検証するための材料としたい。

①新型コロナウイルス感染症の労働市場への影響

○新型コロナウイルス感染症の感染拡大が労働市場に与えた最も顕著な影響は、令和 2 年（2020 年）4 月に発令された最初の緊急事態宣言直後における休業者数の急増である。最初の緊急事態宣言の影響が終了した後も、特に飲食店や宿泊業など特定の業種において、長期間にわたって休業を余儀なくされる状態が継続した。

○休業中の労働者の雇用を維持するため、企業に対する支援策として雇用調整助成金が積極的に活用された。この雇用調整助成金は、雇用保険制度の雇用保険二事業として支給される助成金であり、使用者のみが負担する保険料を財源としている。長引くコロナが労働市場に与える影響に対応するため、コロナ前の通常期よりも助成内容が拡充され、大企業も含めて一定の場合に助成率を 10/10 とする、助成額の上限を失業給付の上限額よりも引き上げる、支給限度日数を撤廃する等の特例措置が講じられた。この特例措置のうち、中小企業の助成額上限引上げは、一般会計が負担する仕組みとされた。

○また、特に中小企業において、人員面、資金繰り面から休業手当の支払いもままならない状況が見られたことから、コロナ禍における異例の対応として、雇用保険臨時特例法により、雇用保険二事業においては通常実施していない個人からの申請を可能とする休業支援金制度が創設された。さらに、週所定労働時間 20 時間未満の労働者など雇用保険被保険者以外に対しても、一般会計により雇用調整助成金や休業支援金と同様の支援を行う緊急雇用安定助成金、休業給付金も創設された。



○これらの対策の利用実績をみると、休業による収入への影響は、特に宿泊・飲食サービスや卸売・小売業の中高年の女性パートや学生バイトを中心に生じていたと考えられる。また、企業が休業手当を支払わない場合に労働者個人が申請できる休業支援金・給付金の実績をみると、週 20 時間以上労働者を対象とする休業支援金と週 20 時間未満労働者等を対象とする休業給付金が 1 : 2 の比率で支出されていることから、雇用保険の適用対象となっていない労働者についても、有事におけるセーフティネットの必要性があったことが示唆される。

○問題は、こうした労働者へのセーフティネットを整備するために、平時から雇用保険の適用対象に包含し、保険事故が生じる前にあらかじめ保険料を徴収する保険方式によって対応することが適切かという点にある。

②中長期的な労働市場の変化

○コロナのような直近の労働市場への影響と併せて、20 年～30 年前と比較して、中長期的に労働市場がどのように変化してきたかについても見ていく。

(労働力人口、正規/非正規)

○少子高齢化の中にありながら、労働力人口は増加傾向にある。女性や高齢者の労働参加率の高まりが、こうした労働力人口の増加を支えてきた。他方、雇用者に占めるパート・アルバイトなどの非正規雇用労働者の割合は、昭和 59 年（1984 年）の 15.3%から令和 4 年（2022 年）の 36.9%まで上昇しており、女性や高齢者の労働参加は主に非正規雇用という形で行われていると考えられる。

○特に、週所定労働時間 20 時間未満労働者は雇用保険の適用対象となっていないところ、令和 4 年（2022）の労働力調査によると、週間就業時間 20 時間未満の雇用者は年平均で 718 万人（雇用者総数の 13%）、約 9 割が非正規雇用となっている。男女別では女性が約 7 割を占め、産業別では卸売・小売業や医療・福祉、宿泊・飲食サービス業の割合が高い。

- また、「正社員で働きたいにもかかわらずその機会がなく、非正規で働いている」という不本意非正規の割合は減少傾向で推移しており、家事や育児・介護、通学や兼業を理由にパートや有期雇用を選択するなど、多様で柔軟な働き方を求める動きが広がっている。

(賃金)

- 賃金の動向について、平成 19 年（2007 年）と令和 4 年（2022 年）で比較すると、女性の正規労働者・非正規労働者はともに賃金水準が伸びている一方で、男性の 40 代～50 代前半の正規労働者は賃金が低下傾向となっている。パートの時給は特に近年 10 年程度は右肩上がりで伸びている。

- また、個人の賃金喪失が家計に与える影響という観点からみると、男性雇用者と無業の妻から成る世帯（いわゆる「専業主婦世帯」）は減少傾向にあり、昭和 60 年（1985 年）の 936 万世帯から、令和 4 年（2022 年）は半分以下の 430 万世帯となっている。一方、共働き世帯が増加しており、令和 4 年（2022 年）には妻がパートの共働き世帯は 696 万世帯、妻がフルタイムの共働き世帯は 496 万世帯となっており、その合計は専業主婦世帯数の 2 倍を超えている。

また、勤労者世帯の実収入に占める女性配偶者の収入の割合は、昭和 50 年（1975 年）の 6.5%から令和 4 年（2022 年）の 15.3%と 2 倍以上の水準に到達している。

(労働移動)

- 労働移動の傾向については、転職入職率は景気の波によって上下するものの、平成 17 年（2005 年）以降、10%前後をおおむね横ばいで推移しており、男性と比較すると女性が高く、パートと一般労働者を比較するとパートの方が高くなっている。
- また、令和 3 年（2021 年）の雇用動向調査によると、パートは一般労働者と比べて、離職前の勤続年数が 1 年未満の者の比率が高い。さらに、令和 2 年（2020 年）の転職者実態調査によると、正社員とパートで転職者の離職期間を比較すると、離職期間なく転職している割合はほぼ同じであるが、離職期間 1 ヶ月未満の比率はパートの方が 10 ポイント以上高い。

(テレワーク、兼業・副業)

- 多様な働き方の広まりとして、コロナを契機にテレワークを導入する企業が増加したほか、長期的に見て副業・兼業を希望・実施する雇用者が増加傾向にあり、本業の所得が年収 299 万円以下の層が全体の約 3 分の 2 を占めている。

(4) 雇用のセーフティネットとしての雇用保険制度の在り方

- 以上のようなコロナ禍が労働市場に与えた影響や、近年の労働者の働き方や家族に関する意識の多様化、産業構造・労働市場の変化を踏まえ、雇用保険制度が雇用のセーフティネットとしてどうあるべきか、雇用保険制度がカバーすべき労働者の範囲をどう考えるかについて、研究会の委員からは様々な検討の視点が示された。

① 社会保険方式でセーフティネットを整備することの意義

- 社会保険方式では、保険料納付額に見合った給付が行われるという意味で拠出と負担の対応関係が厳格であり、危機時に給付が確実に受けられる一方で、保険料納付額が少なければ給付額も少なくなり、望ましい給付水準を達成できない可能性がある。
他方、求職者支援制度のような「第二のセーフティネット」は、拠出と負担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、財源の問題が生じる。
- 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は、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、いざという時には保障があるが、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、国民が納得し、合意が得られるか。
- 雇用保険、求職者支援制度、生活保護という3層のセーフティネット構造を踏まえた上で、雇用保険制度の役割を考える必要があるのではないか。雇用保険は労使が実際の賃金を基準としてあらかじめ保険料を支払い、保険事故発生前の賃金に応じた形で従前の生活水準を保障するところに機能があり、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。
- セーフティネットの手厚さを評価する際には、①適用労働者の範囲の大きさという要素のみならず、②給付の受給者割合、③給付額・給付日数等の給付水準という3つの評価軸が必要ではないか。また、これらの要素は互いに影響し合っており、被用者の適用範囲や給付水準の結果として受給者割合が決まっているのではないか。
- 仮に雇用保険の適用範囲が広がれば、一般論としては第二のセーフティネットの範囲は狭くなる関係にあると考えられる。

② 「同種類の危険にさらされている集団」の範囲

（生計維持思想の具体化としての週所定労働時間 20 時間以上要件の妥当性）

- 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人は存在する。ただ、大量の件数を処理する必要があることを踏まえると、割合として少ない人を制度におさめるために制度の根幹に手を入れることによって副作用が生じるおそれもある。
- 現行の適用基準ではフルタイムパートも適用対象となっており、生計維持思想と合致しているとはいづらいのではないか。失業時に生活危険を招くことは雇用保険制度の本質から要請されるものなので、生活危険とはいえないような労働は適用除外されることが考えられるものの、その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得る。
- 労働時間による線引きのほか、収入で線引きすることも考えられる。
- 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、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技術的問題はあるが、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者の失業に対しては雇用保険で対応すべきではないか。
- 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 時間を超える者について、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のか、

技術的問題があるのか確認が必要。マルチジョブホルダーは、雇用保険の適用拡大で保護するよりも、より安定的な就職を目指す支援の方が重要ではないか。

(生計維持思想の変更の必要性)

- 雇用保険から漏れている人にどのようなニーズがあるのか。失業した場合により良い就職ができるようにする必要があるなら、求職者支援制度を充実させる方が重要ではないか。育児休業が課題ということであれば、両立支援の仕組みを整えていくことで対応でき、無理に雇用保険の適用範囲を拡大する必要はないのではないか。
- 週所定労働時間 20 時間未満の短時間労働者を雇用保険に包摂していくと、保険集団としての同質性が薄れていくことになるのではないか。
- 雇用保険の適用にあたり、共働き世帯の増加や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、生計維持者を同種の危険にさらされている集団とする考え方を、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。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っていいのではないか。その場合、給付はそれに見合った水準でよく、生計維持的ではない水準の給付となってもかまわないのではないか。もしくは、最低給付水準を設定することも考えられる。
- 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、行政コストの面で非効率となったり、保険料を払っても給付が受けられない掛け捨ての問題が生じたりする可能性があるため、そうした観点から適用除外の範囲や保険料の負担方法を設定することも考えられる。
- 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、雇用保険の適用要件を週所定労働時間 20 時間、10 時間と離散的に線引きをするよりも、週 1 時間でも働いた場合、その賃金に応じた保険料を納付し、1 時間の労働に対する失業給付が支払われる仕組みとする方がフェアではないか。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。

③現行の適用対象労働者への影響

- 現行の雇用保険制度は、週所定労働時間 20 時間以上の労働者を適用対象とし、適用労働者が企業を離職した場合のみならず、労働時間が 20 時間未満となった「部分失業」の場合にも給付が行われる。仮に適用対象となる労働時間を引き下げた場合、「適用基準 = 失業認定基準」という考え方を維持すると、現在適用対象となっている労働者も含めて、その引き下がった時間まで労働時間が減らなければ給付が出ないことになる。働き方が更に多様化していく中で、「部分失業」に対応しにくくなることは妥当なのか議論する必要がある。

④失業以外の事由に対して支給される給付

- リスクリングやこども政策の強化が政策課題となっている中で、雇用保険の適用対象外となっている週所定労働時間 20 時間未満労働者も含めて、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対して教育訓練給付や育児・介護休業給付が支給されないのは、保険料を負担していないのだから当然のこと。国費で給付を行うことも考えられる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ではないか。
- 教育訓練給付や育児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、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を検討する必要があるのではないか。
- 教育訓練給付は、労働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、「自ら職業に関する教育訓練を受けた場合」を保険事故としているが、自発的に保険事故を起こす構造となっており、本来保険給付になじまないのではないか。例えば、労使と国の三者共同で拠出する基金のようものだと考えた方がいいのではないか。

2. 各論

- 次に、雇用保険制度から支給している主な給付ごとに、足下の課題と、研究会委員から示された検討の視点を整理する。なお、ここで挙げている給付は、雇用保険制度から支給している給付をすべて網羅したものではないことを付言する。

(1) 基本手当等

①直面する課題

- 基本手当とは、一般に「失業給付」「失業手当」と呼ばれているもののことであり、失業時に一定の被保険者期間を満たす場合、離職前賃金の 50%~80%が支払われる。給付日数は、年齢・被保険者期間・離職理由等に応じて 90 日~360 日の間で決定される。自己都合離職者の場合、離職時から原則 2 ヶ月の給付制限期間が設定されている。
また、早期再就職した場合に支給残日数の 60%~70%が支払われる再就職手当や、早期再就職して職場に 6 ヶ月定着した場合に離職前賃金から賃金が低下した部分について支払われる就業促進定着手当がある。
- 基本手当については、令和 4 年（2022 年）雇用保険部会報告書において、給付の暫定措置や、自己都合離職者の給付制限期間の短縮（令和 2 年（2020 年）10 月施行）、マルチジョブホルダーに対する試行的な適用（令和 4 年（2022 年）1 月施行）といった制度改正も含めて、効果検証と併せて、制度全体について不断に施行状況を検証すべきとされている。
- また、新しい資本主義実現会議の議論において、自らの選択による労働移動の円滑化という観点から、自己都合離職の者の給付制限期間について見直しが求められている。

- さらに、規制改革推進に関する中間答申（令和4年12月22日規制改革推進会議）において、雇用保険制度の失業認定について、原則として4週間に一度ハローワークにおいて対面で実施している現行の制度を見直し、デジタル技術を活用した失業認定関連手続の在り方について対応の方向性の検討を行うこととされている。

②検討の視点

（イ）給付率・賃金日額・給付日数

- 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、失業前の賃金を一律に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。
- 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と逆転する者が多くなるため、慎重に考えるべきではないか。
- 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。失業給付期間が過度に長くなるのは適当でないが、さじ加減が重要ではないか。
- 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ではないか。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。
- 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。
- 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。

（ロ）給付制限期間

- 給付制限期間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、給付制限期間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、そうでなければ単に失業者が増えるだけとなりかねない。安易に離職したり、給付の受給を目的に離職したりすることをどう防ぐかは課題。
- 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、理論とは異なって難しい面がある。

- 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である。
- 安易な離職の防止の観点から給付制限期間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期間は1ヶ月程度でもよいのではないか。
- 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。

(八) 早期再就職支援の重要性

- 失業給付が切れた際のかけこみ就職を防ぐため、離職後、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。

(二) 再就職手当・就業促進定着手当

- 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る。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、景気後退期においてはキャリアアップが難しいために正当化され得るし、生産性よりも高い賃金を得ている中高年労働者が転職する際の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で、目先の手当を受けるために性急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

(失業認定の意義)

- 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来所してもらうこと自体は非常に重要。他方、来所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。

(失業認定と職業相談の連携)

- 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ないか。
- 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っていないかという点も含めた検証が必要。

- イギリスやフランスでは求職者に個別的な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。日本でも早期就職希望者や就職困難者など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、失業認定を受ける者全般に対し、そのような個別の支援計画を行うことを検討する必要があるのではないか。個別支援計画による就職支援は一定の成果を上げていると考えられるし、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。

(オンライン化に対応した給付制度の在り方)

- 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、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ため、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があるのではないか。
- 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本人の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。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れば、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。
- 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付けにしないことも考えられるのではないか。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。
- 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と考えられる。ただ、対面を希望する求職者が対面で職業相談を受けられないようであれば問題がある。

(オンライン化に対応したハローワークの体制整備)

- 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。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おり、職員数の見直しも併せて検討すべきではないか。
- 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。他方、対面とオンラインの双方に対応できる体制が必要になってくることから、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すべき。

(2) 教育訓練給付

①直面する課題

- 教育訓練給付は、労働移動の増加等に伴い、企業内職業訓練や公共職業訓練に加え、労働者の主体的な能力開発を援助することが労働者の雇用の安定に必要なとの考え方から、平成10年（1998年）に創設された。
- 教育訓練給付については、令和4年（2022年）雇用保険部会報告書において、制度周知や環境整備による利用促進、内容の充実、指定講座の偏りの是正、効果検証が求められている。
- また、骨太の方針2022において、課題解決と経済成長を同時に実現しながら経済社会の構造を変化に対してより強靱で持続可能なものに変革する「新しい資本主義」を実現するため、「人への投資」を強化するとされており、教育訓練給付も支援策に位置付けられている。

②検討の視点

(給付の内容)

- 専門実践教育訓練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偏っている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は評価されているのではないかと。市場で決められる資源配分が最も効率的ではないか。
- オンラインで受けられる講座数の増加は、在職中の人に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がある。
- 教育訓練給付は失業予防や再就職促進に資するが、訓練内容をみ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。雇用保険がセーフティネットである観点からは、キャリアアップはなじまないのではないか。
- 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と。また、再就職手当のようにインセンティブを与える良い給付設計ができないか。

(効果検証)

- 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の効果識別できず、データとして変数を捉えづらい。効果の把握には工夫が必要。

(雇用保険でやるべきか)

- 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るが、保険事故としては本来なじみにくいものではないか。

- 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な施策でやるべきではないか。
- 雇用保険の被保険者に限らず、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。雇用保険被保険者だけが教育訓練の機会に恵まれてい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。

(3) 育児休業給付

①直面する課題

- 育児休業給付は、労働者が育児休業を取得しやすくし、その雇用継続を援助・促進するため、平成7年（1995年）に創設された。少子化対策の要請や男性の育休取得促進の観点も踏まえ、累次にわたり給付率の引上げなどの拡充が行われてきたところ。
- また、育児休業給付の支出は増加傾向にあり、給付総額はコロナ前の令和元年度（2019年度）で約5,700億円となっている。これは雇用保険制度の中核的な給付である基本手当（給付総額約6,100億円）に迫る規模となっていることから、安定的な財政運営を図っていく必要がある。
- 令和4年（2022年）雇用保険部会報告書においても、雇用保険制度本来の役割との関係や、他の関係諸施策の動向等も勘案しつつ、在り方を検討すべきとされている。
- さらに、令和5年（2024年）3月にこども政策担当大臣が公表した「こども・子育て政策の強化について（試案）～次元の異なる少子化対策の実現に向けて～」において、育児休業給付の充実とそれを支える財政基盤の強化が盛り込まれている。

②検討の視点

（給付の趣旨・目的）

- 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、複合的な性格を帯びている。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。
- 雇用保険法は労働者の雇用と生活の安定という目的をもつ労働市場政策の一環として行われており、育児休業給付もその中で運営されている。少子化対策や男性の育休取得促進という目的を更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ではないか。
- 育児休業をとるにあたって、女性が休業か離職かという選択であるのに対し、男性は休業か就労かという選択に直面している。休業に伴う機会費用を引き下げするために給付率10割にすることが、雇用保険制度として果たして適切なものか。

（給付の内容）

- 日本の育児休業や育児休業給付は、実際の権利行使で男女に偏りはあるものの、労働者個人に権利付与されており、他国と比べて給付率も非常に高いことが特徴である。

- 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、ある程度会社と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ので、もう少し柔軟な運用ができないか。
- 雇用保険の目的に照らして、育児休業期間の所得保障というよりは、就業継続の観点から、夫と妻が時短勤務をうまく組み合わせ、仕事と育児の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。
- 育児休業給付は、原則、子が1歳未満の期間を支給対象としているが、子が1歳を超えても休業が必要と認められる一定の場合に、最長で2歳に達するまで延長可能となっている。最近では定員割れする保育所もある中で、限られた財政状況を踏まえてバランスの良い給付設計にしていく必要があるのではないか。

(雇用保険でやるべきか)

- 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ではないか。そうすると、雇用保険ではなく一般会計で賄うべきではないか。
- 雇用保険における育児休業給付の位置付けについて、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る。育児休業給付の支出総額が多くなっているが、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、雇用保険から育児休業給付を切り離したとしても、それを全額一般会計で賄うことに直結する話ではないのではないか。
- 雇用保険の適用対象となっていない非正規雇用労働者や雇用労働者以外の者の育児中の所得保障も考えると、雇用保険のみで対応する必要はないのではないか。
- 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。

(4) 求職者支援制度

①直面する課題

- 求職者支援制度は、リーマンショックによる雇用失業情勢の悪化を背景に、非正規雇用労働者に対するセーフティネットを強化するため、雇用保険被保険者以外の者等が無拠出で訓練・生活給付を受けられる仕組みとして、平成23年(2011年)に創設された。
- コロナにより非正規雇用労働者の離職やシフト減等の雇用への影響が生じていたことを踏まえ、令和3年度・4年度(2021年度・2022年度)において、給付金の受給要件緩和や訓練対象者の拡大、訓練基準の緩和等の特例措置が講じられており、その実施状況を踏まえて恒久的な制度の見直し等を行ったところ。また、令和4年(2022年)雇用保険部会報告書において、積極的な制度周知による利用促進や効果検証が求められている。

②検討の視点

(訓練の内容)

- 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いる。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。

(コロナ特例措置の評価)

- コロナ特例措置として、求職者支援制度の訓練対象者は通常再就職や転職を目指す者であるところ、転職せずに働きながらスキルアップする在職者が追加された。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になるという意味で、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。
- 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がある。また、リスクリングの観点から、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。

(効果検証)

- 求職者支援制度は利用促進が課題であり、その観点から点検が必要。制度の意図した効果が発揮されているのか、意図せざることが起きていないか、モラルハザードが生じていないか分析する必要がある。
- 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。

3. おわりに ～雇用保険制度をいかに運営していくべきか～

(セーフティネットに純化するのか、雇用政策的色彩を強めていくのか)

- 雇用保険制度の各給付を子細に見ていくと、雇用保険は単なる失業時のセーフティネットというだけでなく、様々な機能・役割を果たしていることがわかる。具体的には、「失業状態からの救済」「再就職促進」「非自発的な離職の防止」のほか、「労働力需給調整機能の円滑化」「供給される労働力の質の向上」「失業の予防」という機能もある。
- 「需給調整機能の円滑化」「供給される労働力の質の向上」は経済政策の領域でもあり、労働政策との境界が曖昧となっている。また、労働者の雇用継続を目的として創設された育児休業給付は、今や実態として少子化対策や両立支援策の側面も有している。
- 雇用保険の基本的・根幹的な目的は何で、追加的・派生的目的は何なのか。また、今後の方向性として、セーフティネット以外の雇用政策的な色彩を強めていくのか、それとも逆に制度をスリム化していく方向を目指すのか。こうした点も議論が必要である。

(制度運営にあたって考慮すべき要素)

- また、持続可能な制度運営を行っていくためには、適用・給付の実務を担うハローワークなどの行政運営機関に必要なコストや、財源の種類と財政的な実現可能性、EBPMに基づく効果検証の重要性なども考慮すべきである。
- 例えば、純粹な社会保険であれば労使保険料という形で負担者が明確で、保険料を負担した見合いで権利として給付があると考えられる。他方、雇用保険制度の枠を超える部分について、保険料ではなく税財源である一般会計を投入して制度を構築することも考えられるが、その場合は税金の支払者である国民全般に対する説明責任が生じることになる。ステークホルダーの構造が変わることには留意が必要である。

(雇用保険制度に対する国民的な理解・議論が必要)

- 今後、社会の多様性が増していき、人口減少下における労働力人口の確保の要請が高まるにつれ、今の時代にふさわしい雇用のセーフティネットとして雇用保険制度が機能しているかという点が問われてくる。雇用保険制度がカバーする労働者の範囲を、仮に週所定労働時間 20 時間未満の労働者に拡大すると、「生計維持者を同種類の危険にさらされている集団」とするこれまでの基本思想が変わることになる。この思想変更は、適用面のみならず給付面にも影響する。制度設計次第ではあるが、保険方式である以上、納付した保険料に応じた給付となるため、必ずしも生計維持的でない給付が行われる仕組みとなる可能性がある。また、いざという時には保障を受けることができるが、あらかじめ保険料を負担する必要があるため毎月の手取り額はその分減ることになる。
- 大切なのは、雇用保険の議論は専門的で難しいものの、幅広く国民に共有し、国民がその意味を理解し、納得した上で選択できるようにすることである。そうした思いをもって、本研究会では、「雇用保険制度が果たすべき役割や保護すべき対象は何か」を考えるための検討の視点を整理した。皆様の理解の一助になれば幸いである。