

## 1. 総論

### （1）問題意識

- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大が雇用に大きな影響を与える中、雇用の安定と就業の促進、雇用保険財政の安定運営を図るために雇用保険法が改正され、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を効果検証し、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。
- そこで、本中間整理では、**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**を整理し、今後の制度運営を考えるための**材料や選択肢**を提示したい。

### （2）雇用保険制度を構成する考え方、構造

- 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（生計維持者）が失業した場合の生活の安定を図る制度**」という考え方をとっている。
- 「失業」という保険事故は、生きた社会経済現象であり、その**発生率等について事前に一定の推定を行うことが困難**。一方で、失業の発生は**マクロ経済情勢の影響を受けており**、好況時と不況時といった**一定の時間経過の中でリスク分散**されているとも考えられる。さらに、失業状態からの脱却は求職者個人の意思や努力にも依存するため、**積極的に脱却しようとしなないモラルハザードを招くおそれ**がある。他方、労働契約の終了や定年、自己都合退職のように、被保険者個人が事前に失業の発生を推定を行うことができる場合もある。
- 雇用保険における「失業」とは、単に職業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**を意味し、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労働の意思と能力があるかを判断している。
- また、雇用保険制度では、教育訓練や育児休業・介護休業など失業以外の保険事故に対しても給付を行っている。さらに、**附帯事業として、失業の予防と減少に資する雇用保険二事業や雇用保険からの給付を受給できない求職者に対する求職者支援制度**を実施している。

### （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

- コロナの影響により休業する労働者の雇用維持のため、**雇用保険二事業の一種である雇用調整助成金**について様々な特例措置が講じられ、積極的に活用された。休業による収入への影響は、特に**宿泊・飲食サービス業や卸売・小売業の中老年の女性パートや学生バイト**を中心に生じ、**雇用保険の適用対象となっていない労働者についてもセーフティネットの必要性があったことが示唆**される。
- また、中長期的な労働市場の変化をみると、**少子高齢化の中であって、主に非正規雇用による女性や高齢者の労働参加率の高まりにより、労働力人口は増加傾向**にある。賃金の動向は、**女性労働者の賃金水準が伸びる一方で、男性の40代～50代前半の正規労働者は低下傾向**である。また、**共働き世帯数は専業主婦世帯数の2倍を超えており、世帯の収入に占める女性配偶者の収入の割合は増加**している。労働移動の傾向については、一般労働者とパートを比較すると、パートの方が**転職入職率が高く、離職前の勤続年数が短く、転職に要する期間が短い**。また、**テレワークや兼業・副業**といった多様な働き方が広まりつつある。

#### （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

コロナが労働市場に与えた影響や中長期的な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、様々な検討の視点が示された。 ※以下では何点か抜粋して記載。

##### 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

- 事前の拋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、保険料の負担能力は無視できない。雇用保険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、国民の合意が得られるか。
- 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。

##### ②「同種類の危険にさらされている集団」の範囲

- 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いのではないかと。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であるが、その適用基準が20時間ではない可能性もありうる。
- 労働時間ではなく、収入で適用を線引きすることも考えられるのではないかと。
- 雇用保険の適用対象となっていない労働者に対する支援は、適用拡大以外の方法によって対応することが適当ではないかと。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と。
- 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考えると、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。
- 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、働き方に中立的な社会保障という観点から、原則すべての労働者が雇用保険に加入し、保険料を支払うこととしてはどうか。

##### 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が、この点についても議論が必要。

##### ④失業以外の保険事故に対して支給される給付

- リスキリングやこども政策の強化が政策課題となる中で、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、一定の要件を満たす雇用労働者だけを対象として給付するのではなく、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と。

## 2. 各論 ※委員から示された検討の視点のうち、何点か抜粋して記載。

### （1）基本手当等

- 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いことから、総合的に考えると所定給付日数を伸ばすことには慎重になるべきではないか。
- 諸外国の例を見ても、自ら保険事故を起こした自己都合離職の場合は給付しないか給付制限期間を設けており、給付制限期間を撤廃することには慎重であるべきではないか。
- 保険事故としての失業の特性から、失業状態から積極的に脱却しようとしなないモラルハザードが生じるおそれがあることを考えると、保険制度の適切な運営という観点からオンラインによる失業認定をどう考えるかを検討すべきではないか。また、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。諸外国の例を見ても、初回の職業相談は対面で実施しており、重要な意義があると考えられる。

### （2）教育訓練給付

- 「人への投資」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る。また、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る。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ではないか。

### （3）育児休業給付

- 日本の育児休業給付は、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。他方、就業継続の観点から、時短勤務を選択した場合の給付の創設が考えられるのではないか。
- 育児休業給付は当初雇用継続のための給付として創設されたが、その後の給付内容拡充により、労働者の雇用と生活の安定という雇用保険制度の中心的な趣旨からするとやや位置付けが外れつつあるのではないか。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ではないか。

### （4）求職者支援制度

- リスキリングの観点から、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。また、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。

## 3. おわりに

- 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、「失業状態からの救済」「再就職促進」「非自発的な離職の防止」等の機能があり、何が基本的・根幹的目的なのか、また、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、それとも制度をスリム化していくのか、引き続き議論が必要。さらに、持続可能な制度運営のためには、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。
- 雇用保険の議論は専門的で難しいものの、雇用保険制度が果たしている役割を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が大切である。