

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、平成25年5月23日以降、平成25年12月26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。

平成25年12月26日

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会

部会長 岩村正彦

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 雇用保険制度等の現状

○ 平成20年度後半以降の雇用失業情勢の急激な悪化を受け、雇用保険制度については累次の見直しを行い、個別延長給付や特定理由離職者区分の創設、非正規雇用労働者に対する適用範囲の拡大、賃金日額の引上げ等の措置を講じてきた。

同時に、厳しい経済・雇用状況の中で、雇用調整助成金の大幅な支出増にも対応できるよう、失業等給付の積立金から雇用調整助成金の支出のために必要な額の借入れを可能とする暫定措置を講じてきた。

○ また、雇用保険を受給できない者に対して訓練期間中の生活保障を行うため平成21年度から実施していた「緊急人材育成支援事業」を恒久的な制度として運営するべく、「求職者支援制度」を創設し、平成23年度から実施してきた。

○ 現在の雇用情勢は、一部に厳しさが残るものの、改善が進んでいる（平成25年10月の有効求人倍率0.98倍、完全失業率4.0%）。

このような状況の下、雇用保険の財政収支については、失業等給付に関しては比較的安定的に運営されている。雇用保険二事業に関しては、雇用調整助成金の支出が徐々に落ち着いてきたこと等により、失業等給付の積立金から借入れを行っていた一時の厳しい財政状況から回復しつつある。

第2 雇用保険制度等の見直しの背景

○ これまでの経済・雇用情勢を踏まえて実施してきた以下の暫定措置の期限が今年度末までとされており、来年度以後の取扱いについて検討することが求められている。

- ・ 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拡充
- ・ 個別延長給付
- ・ 常用就職支度手当の支給対象者の追加
- ・ 雇用保険二事業の失業等給付積立金からの借入れ

- 日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日 閣議決定）において「非正規雇用労働者である若者等がキャリアアップ・キャリアチェンジできるよう、資格取得等につながる自発的な教育訓練の受講を始め、社会人の学び直しを促進するために雇用保険制度を見直す。労働政策審議会で検討を行い、次期通常国会への改正法案の提出を目指す」とされており、人材育成の強化を支援する観点から雇用保険制度の見直しについて検討することが求められている。
- 社会保障制度改革国民会議報告書（平成 25 年 8 月 6 日）及び成長戦略の当面の実行方針（平成 25 年 10 月 1 日 日本経済再生本部決定）において、育児休業期間中の経済的支援の強化について盛り込まれており、育児休業給付の見直しについて検討することが求められている。
- 求職者支援制度については、法律の施行後 3 年後を目途に、施行状況等を勘案し、支援施策の在り方について検討することとされており、今回の雇用保険制度の見直しと併せ、検討することとした。
- なお、労働者代表委員からは、今後の雇用保険制度の見直しを含めて、職業安定政策の立案に当たっては、ILO88 号条約等に照らし、公労使三者による主体的な検討が尊重されるべきであるとの意見があった。

第 3 雇用保険制度等の見直しの方向

1 基本手当について

(1) 平成 25 年度末までの暫定措置について

- これまでの経済・雇用情勢を踏まえて実施してきた以下の失業等給付の暫定措置については、平成 23 年度末までの当初の期限を延長した結果、平成 25 年度末までとなっている。
 - ・ 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
 - ・ 個別延長給付
 - ・ 常用就職支度手当の支給対象者の追加

○ 現在の雇用情勢は、一部に厳しさが見られるものの改善が進んでいるとされている。

一方、これまでの暫定措置の効果及び終了した場合の影響を検討すると、

- ・ 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については、雇止め等による離職者は必ずしも減少傾向にはないことに加え、今年度から施行された改正労働契約法等の非正規雇用労働者対策の状況を考慮する必要がある。
- ・ 個別延長給付については、運用上の見直しを行い、重点的な再就職支援が真に必要な者に限った平成24年度においても、7割程度の者が基本手当受給後の個別延長給付を受給している状況にある。

○ また、3に掲げる中長期的なキャリア形成支援措置等の人材育成施策を進めると併せ、労働者へのセーフティネットを引き続き十分に維持していくことが必要である。

○ これらを踏まえ、上記の暫定措置については、引き続き延長すべきである。ただし、個別延長給付の延長に当たっては、重点的な再就職支援が真に必要な者の認定を更に厳格化するほか、対象となる地域の判定を暫定措置開始当初の全国の雇用情勢を基準として行うなど、運用上の見直しを行うべきである。

○ 使用者代表委員からは、上記措置はあくまで雇用失業情勢を踏まえた暫定的なものであることに十分留意して延長期間を設定し、延長期間中もその実績について定期的に確認し、本部会においても必要に応じて議論を行うべきであるとの意見があった。

(2) 基本手当の水準（給付率、給付日数）について

○ 基本手当の水準（給付率、給付日数）については、現在の失業等給付の積立金残高や収支状況を考慮し、雇用のセーフティネットを拡充する観点から、給付面での充実を図るべきとの意見がある。一方で、近年の制度改正により被保険者範囲が拡大されたこと等による雇用保険財政への影響等を考慮し、その在り方を慎重に考えていくべきとの意見があり、これまでも議論がなされてきたところである。

- このような状況を踏まえ、本部会では、近年の制度改正による効果の把握を行うべく、基本手当の給付日数及び給付率について見直しがなされた平成12年及び15年の雇用保険法改正前後の時期を中心に、基本手当受給者の就職状況について調査・検証を行った。

- その結果、
 - ・ 労働者代表委員からは、①平成12年及び15年の法改正に伴う所定給付日数や給付率の見直しの影響により、基本手当の平均受給日数や平均受給額などの低下が見られること、②特定受給資格者以外であっても、様々な理由からやむを得ず離職を選択した者もあり、必ずしも離職前から再就職の準備ができていないことから、中長期的なキャリア形成支援措置や育児休業給付等の給付に優先して、基本手当の改善を行うべきであるとの意見があった。併せて、基本手当の支給決定における離職理由の認定に当たり、賃金の不払い・遅配、時間外労働・過重労働等、その離職理由についてやむを得ない面もあったと考えられるものの、その事由が連続していなかったり離職直前でなかったこと等により、現行の特定受給資格者の基準には該当せず、「自己都合」離職となっている事例については是正すべきとの意見があった。
 - ・ 使用者代表委員からは、平成12年及び15年の制度改正による基本手当の所定給付日数や給付率の見直しは基本手当受給者の再就職状況に大きな影響を与えていないこと、これらの制度改正以降、就職が厳しい者に対しては個別延長給付等の暫定措置及び求職者支援制度による手当てがなされており、セーフティネットは整備されているとの意見があった。

- このため、基本手当の水準については、今後の暫定措置の取扱い、基本手当受給者の就職状況の動向、基本手当支給額と再就職時賃金の状況等を踏まえて、引き続き、今後の在り方について検討すべきである。また、労働者代表委員から指摘のあった離職理由の取扱いについては、特定受給資格者として整理すべく、基準の見直しを行うべきである。

2 再就職手当について

- 再就職手当は、基本手当受給者ができる限り早く職業に就くことを積極的に奨励するため、基本手当の支給残日数に応じ、支給残日数の50%又は60%を一時金として支給するものであるが、基本手当受給者の就職状況に係る今般の検証によれば基本手当の支給終了前の就職率が5割前後であることに鑑みると、職業紹介等の就職支援等と併せて、安定した再就職に向けたインセンティブを強化していくことは引き続き重要である。
- 一方、再就職時の賃金は、離職時よりも低下する傾向があり、その後のキャリアアップにより賃金の上昇は可能であるものの、再就職時点での賃金低下が早期再就職を躊躇^{ちゆうちよ}させる一因となっていると考えられる。
- そのため、再就職時賃金が離職時賃金より低下する者を対象として再就職手当を更に強化することにより、賃金低下による再就職意欲の低下を緩和し、早期再就職を更に促すこととすべきである。
- 具体的には、職場への定着を促すため、再就職した後に6月間継続して雇用されたことを要件として、現行の再就職手当に加え、基本手当日額に支給残日数の40%を乗じて得た額を上限（従来の再就職手当と合計すると、支給残日数の90%又は100%相当となる）に、離職時賃金と再就職後賃金との差額の6月分を一時金として追加的に給付する仕組みを設けるべきである。
- 使用者代表委員からは、本措置により早期再就職の促進が適切に図られるよう、制度開始後、その実績について定期的に確認し、本部会においても必要に応じて議論を行うべきであるとの意見があった。

3 中長期的なキャリア形成支援措置について

(1) 中長期的なキャリア形成を支援するための教育訓練給付の拡充

- 非正規雇用労働者である若者をはじめ、労働者が技能や知識を身につけて希望する職業に就き、その力を発揮できるよう支援していくことは、積極的な雇用政策として重要である。

- 非正規雇用労働者を中心としたキャリアアップ・キャリアチェンジを支援するための中長期的なキャリア形成に資する教育訓練については、一般的に教育訓練の期間が長期となり費用が高額となるものが多いが、雇用の安定及び就職の促進に対する効果は高くかつ持続的と思われる。
- 現在、教育訓練給付により、厚生労働大臣の指定する講座について、受講費用の20%を給付しているが、中長期的なキャリア形成に資する教育訓練を受講する場合に限り、全期間の受講費用に関する給付率を40%まで引き上げるべきである。その際、当該給付は教育訓練の受講状況を確認の上で定期的（例えば6月ごと）に支払うこととすべきである。

加えて、訓練修了や資格取得の上で雇用保険被保険者として職に就いている場合に一定割合（20%）を上乗せして支払うこととし、訓練効果を担保するためのインセンティブ機能を持つ給付とすべきである。給付の期間は、今般対象とする教育訓練の性質を踏まえて原則2年間（資格につながる等の教育訓練に限り3年間）とすべきである。

これらの給付に当たっては、高額な教育訓練について給付額が過大となることを避ける観点から、訓練費用のうち年間80万円までについて給付の対象とすることを上限とすべきである。
- また、自発的に受講する教育訓練ではあるが、45歳未満の若年離職者については長期の教育訓練の期間中の支援が必要であることを考慮し、当面の措置として、離職前の賃金に応じた一定の額（算定方法は基本手当に倣った上で、当該手当の水準の50%）を教育訓練の期間中に支給すべきである。

本措置の期限は、日本再興戦略を踏まえ、平成30年度末までの5年間とすべきである。
- なお、現行の教育訓練給付は3年（初回に限り1年）以上被保険者として雇用された期間（支給要件期間）があることを支給要件（加えて、離職者については離職後1年以内に教育訓練を開始することが必要）としているが、上記の新たな支援措置については、その給付水準を踏まえ、支給要件期間を10年（初回は2年。離職者については離職後1年以内に教育訓練を開始することが必要）とした上で、給付率の引上げに伴う安易な複数回受講を防ぐ措置を設けるべきである。

- 労働者代表委員及び使用者代表委員からは、本措置は雇用保険制度のみならず、一般会計によっても支援すべきではないかとの意見があった。また、使用者代表委員からは、安易な複数回受講を防ぐ措置として、給付回数制限措置を設けることを検討すべきではないかとの意見があった。
- 本措置については、従来の教育訓練給付に加え、対象となる教育訓練と給付水準の拡大を伴うものであることから、制度開始後、その実績について定期的に確認し、雇用保険制度における支援措置として適切なものとなるよう、本部会においても必要に応じて議論を行うべきである。

(2) 対象訓練の適正な選定

- 中長期的なキャリア形成支援措置の対象となる教育訓練については、現行の教育訓練給付対象講座と同様に、一定の基準の下で厚生労働大臣が個別に指定することが適当である。
- 指定すべき対象訓練については、当該訓練の受講について雇用保険制度で支援することを踏まえ、
 - ・ 就職可能性が高い仕事において必要とされる能力の教育訓練であること
 - ・ その効果がキャリアにおいて長く生かせる能力の教育訓練であること（中長期的なキャリア形成に資する教育訓練であること）の考え方にに基づき適切な内容のものとなるよう、具体的検討を進めるべきである。

(3) 適正な訓練受講のための措置

- 受けようとする教育訓練が中長期的なキャリア形成に資する専門的・実践的な教育訓練として有効であるか、受講前に確認することが必要である。
- そのため、
 - ・ 訓練の選択に当たり、キャリアアップのために必要かつ有効な教育訓練はどのようなものであるかを相談するため、本人がキャリア・コンサルティングを受ける
 - ・ 本人がキャリア・コンサルティングを受けたことを給付に当たって確認する仕組みを設けるべきである。

なお、企業の承認を得て申請を行う場合には、その企業が教育訓練の必要性・

有効性を確認できることから、キャリア・コンサルティングを受けたことの確認を要しないこととすべきである。

(4) 事業主に対する支援措置

- 上記の支援措置と併せて、従業員の教育訓練を支援する事業主に助成する雇用保険二事業の助成金（キャリア形成促進助成金・キャリアアップ助成金）についても、その支給対象や支給金額を充実させることについて検討すべきである。

4 育児休業給付について

- 育児休業給付は、育児休業を取得しやすくし、職業生活の円滑な継続を支援、促進するために雇用保険の失業等給付の一つとして設けられており、これまでも給付率の引上げ等を行ってきたほか、平成 22 年度からは、育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金を統合し、給付額の全額を育児休業中に支給する制度に改めたところである。これらの見直しにより、育児休業給付受給者が増加していることから、育児休業給付の見直しは育児休業の取得促進に寄与していると考えられる。
- 一方、依然として収入が減るという経済的な理由から育児休業を取得しなかった者が、男女とも一定程度存在するほか、特に、男性の育児休業取得率は平成 24 年度において 2%弱と伸び悩んでいる状況にあるが、男性の育児休業取得を促進することは、男性のワーク・ライフ・バランスの実現だけでなく、女性の育児負担を軽減し、女性が職場で継続して力を発揮すること（女性の就業率の向上）にも資するものである。
- また、夫の家事・育児時間が長いほど、第 2 子以降の出生割合が高くなる傾向があることから、育児休業の促進による男性の育児参加の拡大は、少子化対策にも資するものである。

- 男女ともに育児休業を取得していくことを更に促進するため、育児休業給付の給付率を引き上げることとし、出産手当金の水準を踏まえ、育児休業開始時から最初の6月の間について67%の給付率（※）とすべきである。

（※）育児休業給付は非課税となっていること、また、育児休業期間中には社会保険料免除措置があることから、休業前の税・社会保険料支払後の賃金と比較した実質的な給付率は更に高いものとなる。

- なお、労働者代表委員及び使用者代表委員からは、育児休業給付の見直しによる育児休業の取得促進が、ひいては少子化対策にも資するものであることから、育児休業期間中の経済的支援については、雇用保険財源によらず、本来は国の責任により一般会計で実施されるべきものであり、特に今般の給付率の引上げに係る財源については、全額一般会計により賄うべきではないかとの意見があった。また、労働者代表委員からは、育児休業取得率の向上のためには、育児休業給付の見直しのほか、期間雇用者や中小企業の労働者が育児休業を取得しやすくするための育児休業制度の改善や育児休業給付の取得要件緩和を含めた環境整備を行うべきであるとの意見があった。

5 求職者支援制度について

- 求職者支援制度においては、訓練を受講する場合に、一定の要件に該当する場合には職業訓練受講給付金（以下「給付金」という。）が支給されている。給付金の支給要件として、訓練への出席に関しては、訓練実施日に全て受講すること、やむを得ない理由による欠席があった場合でも8割以上出席することが求められている。受講生からは、やむを得ない理由が複数回続くことにより、8割以上の出席が困難となる場合もあり、基準の緩和などを求める声が多い。

訓練実施効果の確保やモラルハザード防止の観点から、安易な水準引下げは認めるべきではないものの、やむを得ない理由の中には、事態の発生が想定できず、本人の努力のみでは解決できないような場合や、本制度の仕組み上、公共職業訓練を受講する場合の指定来所日やハローワークが指示する就職面接のように、訓練受講より優先して対応を求めている場合など欠席と取り扱うこと

は酷な場合もあることから、このような場合については、訓練実施日から外して取り扱うべきである。

また、やむを得ない理由により訓練実施日の一部を欠席した場合についても、残りの時間においてはできる限り出席させることが訓練効果を維持・向上する観点からは重要であることから、やむを得ない理由で訓練実施日の一部について出席できなくても、残りの時間に出席したことが確認された場合には、訓練実施日の一部について出席したものとして取り扱うべきである。

- 給付金は、1月あたり10万円が支給されているが、一方で給付金の額と比較して、雇用保険の基本手当の給付額が低い額となる者が存在している。本報告書において、基本手当の水準については引き続き今後の在り方について検討すべきとしていること等も踏まえつつ、雇用保険の給付とのバランスを取るための具体的方策等について、引き続き検討すべきである。
- 求職者支援制度はその成果として安定した就職を目指していくべきであるが、現状では就職の状況について受講生本人の申告に基づく就職状況の把握が必ずしも正確になされていない。制度の成果を適切に把握していくためにも、就職状況の把握や確認する方法を改善するとともに、就職としては雇用保険が適用される就職であるかを把握し、その就職を成果として捉えるよう見直すべきである。
- 求職者支援制度は、雇用保険を受給できない者をその対象としているが、就職経験が少ない者の中には、就職意欲はあっても、訓練を継続して受講する自信が持てず、現行の求職者支援訓練の枠組みでは訓練の受講に踏み切れない者も存在しているため、そういった者への配慮は必要である。

6 財政運営について

(1) 失業等給付の財政運営について

① 失業等給付に係る国庫負担について

- 失業等給付に係る国庫負担は、平成19年度から暫定措置として法律の本則(1/4)の55%(13.75%)とされている。

○ 雇用保険の保険事故である失業は、政府の経済対策・雇用対策とも関係が深く、政府もその責任を担うべきであるから、求職者支援制度に係る財源を含め、雇用保険法附則第 15 条の「できるだけ速やかに、安定した財源を確保した上で国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする」との規定に基づく措置を講ずるべきである。

② 平成 26 年度の失業等給付に係る雇用保険料率について

○ 基本となる失業等給付に係る雇用保険料率は、平成 23 年の法律改正により、平成 24 年度以降 14/1000 に引き下げられている。また、平成 24 年度及び 25 年度については、積立金の状況を踏まえ、弾力条項に基づき、現行制度の下限である 10/1000 としているところである。

○ 平成 26 年度の失業等給付に係る雇用保険料率については、給付の見直し内容及び財政影響並びに今後 5 年間の失業等給付の積立金の推移の見通しを踏まえると、引き続き、10/1000 とすることが適当である。

(2) 雇用保険二事業の安定的な運営について

○ 雇用保険二事業については、平成 22 年度より、雇用調整助成金の支出に要する場合に用途を限定して、失業等給付の積立金からの借入れを可能にする暫定措置を実施しており、当該措置に基づき、失業等給付の積立金から 370 億円の借入れを行った。

○ 平成 24 年の本部会報告においては、

- ・ 雇用保険二事業の多くを占める雇用調整助成金について、経済・雇用情勢を慎重に判断しながら、原則として、平成 20 年度後半以前の状態に段階的に戻していくことを目指すべきであること
- ・ 雇用保険二事業全体については、雇用安定資金残高や失業等給付の積立金から借り入れている状況を踏まえ、更なる効率化・重点化により不要不急な事業の廃止を行う等、これまで以上に厳しい見直しを徹底する必要があること
- ・ これらの取組を通じて、雇用保険二事業の財政の健全化及び借入金の速やかな返済を図るべきであること

が盛り込まれている。

- この間の取組により、雇用調整助成金については支給要件を段階的に見直し、リーマンショック発生前の水準に戻したところである。また、雇用保険二事業全体について、PDCAサイクルに基づき不断の見直しを行った結果、平成24年度決算において、積立金からの借入れの返済を完了したものである。
- 雇用保険二事業については、引き続き、PDCAサイクルにより適切な財政運営を行うべきである。一方で、これまでの取組と現在の財政状況に鑑みると、借入れに係る暫定措置はその役目を終えており、延長の必要はないと考えられる。

(3) 求職者支援制度の運営について

- 求職者支援制度の財源については、雇用保険法の本則で、労使負担1/2、国庫負担1/2とされ、更に国庫負担については暫定措置として本則の55%(27.5%)とされている。
- 費用負担の在り方については、制度の利用が、安定した就職を促進し、雇用状況の改善につながるものであることから、雇用保険制度の附帯事業として位置付けられている。厳しい財政状況等を踏まえると、当面この位置付けを継続することはやむを得ないが、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。

7 その他

(1) マルチジョブホルダーについて

- マルチジョブホルダーについては、適用に当たっての労働時間の把握方法や失業の判断といった課題もあり、2017年の番号制度のシステム運用の状況を考慮しつつ、中長期的観点から議論していくべきである。

(2) 高年齢雇用継続給付及び65歳以上への対処について

- 高年齢雇用継続給付及び65歳以上への対処については、今後の高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。