

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書

雇用保険制度の見直しについて

第1 雇用保険制度の現状

1 雇用保険財政の現状

(1) 失業等給付の状況

- 現下の雇用失業情勢は、厳しさが残るものの、改善が進んでいる（完全失業率は、平成15年度5.1%、16年度4.6%、17年度4.3%）。
- こうした雇用失業情勢の改善や、平成15年の雇用保険法改正（以下「15年改正」という。）による給付の重点化等により、給付の太宗を占める基本手当の受給者実人員は減少し、15年度83万9千人（対前年度比19.9%減）、16年度68万2千人（同18.8%減）、17年度62万8千人（同7.9%減）となった。
- 失業等給付に係る財政状況をみると、以上の受給者減や、15年改正による給付の見直し等を背景として、収支は平成15年度からプラスに転じ、15年度の差引剰余は4,000億円、16年度は7,962億円となり、17年度は1兆2,006億円となっている。これにより積立金残高も増加し、15年度末は8,064億円、16年度末は1兆6,026億円となり、17年度末には2兆8,032億円に達している。
- このように、失業等給付に係る財政状況は、平成14年度末には積立金残高が4,064億円と、積立金が枯渇しかねなかった状況から急速に改善している。

(2) 雇用保険三事業の状況

- 雇用保険三事業については、雇用失業情勢や事業実績等を勘案して毎年見直しを進めている。特に平成16年度を初年度としていわゆるPDCAサイクルによる目標管理を徹底してきており、雇用失業情勢の改善傾向と相まって、その支出は減少傾向にある。予算ベースでみると、雇用保険三事業の支出額は13年度以降6年連続してマイナスであり、12年度の予算額7,208億円に対し18年度は4,167億円と、この7年間で約6割の水準まで減少してきている。
- このため、雇用保険三事業に係る財政状況についても、平成15年度の差引剰余が999億円（同年度末の安定資金残高4,010億円）、16年度が1,301億円（同5,312億円）、17年度が1,571億円（同6,883億円）となるなど、失業等給

付に係る財政状況と同様に改善傾向にある。

2 雇用保険制度をめぐる最近の動き

- (1) 1でみたように、雇用保険制度の財政状況は全体として改善傾向にある。しかしながら、一方で我が国財政は主要先進国中で最悪の状況にあり、歳出・歳入一体改革を進めることが喫緊の課題となっている。

特別会計については、その内容が分かりにくいことに加え、固有の財源等をもって不要不急の事業が行われているのではないかなど問題点が指摘され、抜本的な見直しが不可欠とされる中で、雇用保険の国庫負担の在り方や雇用保険三事業に対しても、以下のとおりの財政制度等審議会からの指摘や閣議決定が行われた。

- 「雇用保険等については、現時点においても、セーフティネットとして国として行う必要性が認められるとともに、保険料財源を中心に運営されていることから区分経理の必要性も認められる。

しかしながら、雇用保険三事業については、近年の雇用失業情勢に照らし、保険料財源を使って安易に事業を進めるなど本来の目的を逸しているものもあるのではないかなど批判がある。このため、これら事業については、真に雇用・就業に資するかどうかという観点から、目標管理の手法を活用するなどの取組も進められているが、単なる事業の効果の評価にとどまることなく、事業のそもそもの必要性にまで遡り、それぞれの事業の廃止を含めた見直しにより、事業全体の更なる縮減・合理化を厳しく行っていくべきである。

なお、雇用保険制度の根幹である失業等給付が労使の共同連帯による保険制度であることや、諸外国における国庫負担率に鑑みれば、雇用保険制度全体についても、国庫負担の在り方も含め見直しを検討すべきである。」（「特別会計の見直しについて - 制度の再点検と改革の方向性 -」（平成 17 年 11 月 21 日財政制度等審議会報告））

- 「労働保険特別会計については、原則として純粋な保険給付事業に限り本特別会計にて経理するものとし、労働福祉事業及び雇用保険 3 事業については、廃止も含め徹底的な見直しを行うものとする。また、失業給付事業における国庫負担の在り方については、廃止を含め検討するものとする。」（「行政改革の重要方針」（平成 17 年 12 月 24 日閣議決定））

- (2) 「行政改革の重要方針」の閣議決定を受け、先の通常国会で成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号）（以下「行政改革推進法」という。）においては、第 23 条として以下のような規定が設けられた。

- 「労働保険特別会計において経理される事業は、労災保険法の規定による保険給付に係る事業及び雇用保険法の規定による失業等給付に係る事業に限ることを基本とし、労災保険法の規定による労働福祉事業並びに雇用保険法の規定

による雇用安定事業、能力開発事業及び雇用福祉事業については、廃止を含めた見直しを行うものとする。」（第 23 条第 1 項）

- 「雇用保険法第六十六条の規定による国庫負担（失業等給付に係るものに限る。）の在り方については、廃止を含めて検討するものとする。」（第 23 条第 2 項）

(3) さらに、本年 7 月 7 日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（「基本方針 2006」）においては、歳出・歳入一体改革で財政健全化の努力を中長期的に維持・強化していくことが改革の基本とされ、社会保障分野における歳出抑制策として、雇用保険制度についても、以下のような内容が盛り込まれている。

- 「失業等給付の国庫負担の在り方については、「廃止を含めて検討する」という「行政改革推進法」の趣旨を踏まえ、かつ、昨今の雇用保険財政の状況（積立金 2.5 兆円）にかんがみ、2007 年度において、廃止を含む見直しを行う。」

第 2 雇用保険制度の見直しの方向

① 第 1 に掲げた雇用保険制度の現状、② 平成 14 年 12 月 26 日付け当部会報告において「今後の課題」とされた諸課題、③ 昨年 7 月 27 日に「雇用政策研究会」（注）報告においてとりまとめられた、人口減少下において経済社会の停滞を回避し、働く意欲と能力があるすべての人が可能な限り働ける社会の構築を目指すという今後 10 年間の雇用政策全体の方向性、④ 改正高年齢者雇用安定法の施行等 15 年改正以降の雇用対策の動向等を踏まえ、雇用保険制度全体の在り方について当部会において議論を進めてきたところである。

本年 8 月 4 日には、それまでの議論等を中間報告として取りまとめたところであるが、当該中間報告も踏まえ、さらに具体的な検討を深めた結果、直ちに着手すべき制度改正事項について、以下の結論を得た。

（注）厚生労働省職業安定局長が参集を委嘱した学識経験者（14 名）による研究会（座長：小野旭
（独）労働政策研究・研修機構理事長）

1 適用

雇用就業形態の多様化が進展していること等を踏まえ、15 年改正で通常労働者と短時間労働者の給付内容の一本化を図ったところであり、同様の趣旨から、短時間労働被保険者の被保険者資格区分をなくし、一般被保険者として一本化すべきである（受給資格要件の一本化については、2（1）参照。）。

2 失業等給付

(1) 基本手当

上記1の被保険者資格の一本化に伴い、当然に、受給資格要件（現行は通常6月・月14日以上、短時間労働被保険者12月・月11日以上）についても一本化を図る必要があるが、循環的な給付や安易な受給を未然に防ぐことも重要である。

このため、解雇・倒産等による離職である特定受給資格者の受給資格要件を6月・月11日以上とし、特定受給資格者以外の者（自己都合離職者、期間満了者等）のそれを12月・月11日以上とすべきである。

なお、被保険者期間1年未満でいわゆる雇止めによって離職した者について、特定受給資格者とする範囲を適切に見直すべきである。

(2) 特例一時金

特例一時金は循環的な給付であり、その在り方について引き続き検討が必要であるが、少なくとも、一般被保険者の受給資格要件、給付内容とのバランス等を考慮して給付水準（現行基本手当日額50日相当分）を見直すべきである。

このため、給付水準を基本手当日額30日相当分とすることとするが、当該給付を受ける者の現状等を考慮し、当面の間は40日相当分とすることもやむを得ないものとする。

これに関連して、関係省庁や関係自治体等とも連携しつつ、積雪寒冷地等の地域雇用対策を推進すべきである。

なお、労働者代表委員より、給付水準を維持すべきであるとの意見があった。

(3) 教育訓練給付

教育訓練給付については、失業予防や早期再就職等雇用の安定に一定程度の効果はあると考えられるが、給付水準の違いは、このような効果との関係に乏しい。また、さらなる不正受給防止のための措置を講ずる必要がある。このため、給付水準を一本化（費用の2割、上限10万円）するとともに、教育訓練事業者に対して、不正受給事案を幫助した場合の連帯納付命令や報告義務を課すべきである。併せて、引き続き、講座の見直し等を進めるべきである。

一方、若年労働者の定着率の向上等雇用の安定のため、自主的な職業能力の開発の促進を図ることが重要であることから、当該給付を初めて受給する者については、当面の間、受給要件を緩和（被保険者期間3年→1年）すべきである。

(4) 育児・介護休業給付

少子化対策は我が国の喫緊の課題であるが、育児休業給付は、制度創設以来、育児休業の取得を促進する重要な施策として位置づけられていることから、一般求職者給付（基本手当）との均衡に配慮しつつ、暫定的に、給付率を休業前賃金の50%の水準に引き上げ、雇用保険制度としての最大限の対応を図ることはやむ

を得ないものとする。ただし、育児休業期間の算定基礎期間への不算入といった被保険者期間に係る調整規定を設けるべきである。

なお、労働者代表委員より、当該算定基礎期間の不算入に係る規定の創設に当たっては、慎重に内容を規定すべきとの意見があった。

また、育児・介護休業法の改正に伴う改正により、育児休業給付及び介護休業給付は、平成 17 年度から期間雇用者に対しても給付されているが、その施行状況等にかんがみ、その支給要件を育児・介護休業法の取扱いに統一する方向で見直すべきである。

これに関連して、育児休業の取得を促進する方策を、育児休業給付以外の手法（雇用安定事業等）も活用しつつ拡充すべきである。

3 雇用保険三事業

① 雇用保険三事業の見直し整理案（平成 18 年 7 月 26 日雇用保険三事業見直し検討会）を踏まえ、失業等給付の抑制に資する観点から、雇用福祉事業を事業類型としては廃止する（ただし、個別事業（事業内容を見直したものを含む。）については、失業等給付の抑制に資するものであり、かつ、効果的なものについては、雇用安定事業又は能力開発事業として実施することが適当である。）とともに、既存事業の規模を大幅に縮減し、各個別事業について、引き続き不断の見直しを行うべきである。

また、人口減少下において経済社会の停滞を回避し、働く意欲と能力があるすべての人が可能な限り働ける社会の構築を目指すため、特に雇用保険の被保険者となることを希望する若年者等についても、雇用安定事業等の対象として明確化すべきものとする。

② 雇用安定事業及び能力開発事業については、今後、当面は以下のような雇用対策に重点を置くべきである。

ア 人口減少下において、若者、高齢者、女性、障害者等すべての人の就業参加の実現を目的とした雇用対策の推進

（ア）フリーターの常用雇用化等若年者雇用対策の強化

（イ）団塊世代の高齢化に対応した高齢者雇用対策の推進

（ウ）育児期間中の雇用継続、能力開発、再就職の促進等両立支援対策の推進

（エ）非正規労働者の安定した雇用の促進

（オ）雇用情勢の厳しい地域に重点化した地域雇用対策の推進

（カ）福祉と雇用の連携による障害者等の自立・就労支援

イ 雇用のミスマッチ縮小のための求職者・労働者に着目した雇用対策の推進

（ア）雇用保険受給資格者の早期再就職の促進

（イ）離職予定在職者や転職希望者の失業を経ない再就職の促進

（ウ）中小企業における人材確保及び職業能力開発の促進

(エ) 雇用管理の改善による職場定着の促進等

(オ) ミスマッチ縮小のための職業能力開発対策の推進

- ③ 雇用安定事業等の保険料率について、保険料負担者の負担軽減をより機動的に図ることが可能となるよう、弾力条項の連続発動期間の限度（２年間）を撤廃すべきである。

なお、この措置は、平成 19 年度より発動される弾力条項（3.5/1000 → 3/1000）による保険料率の引下げから適用されるべきである。

4 財政運営

(1) 総論

雇用保険は必要不可欠なセーフティーネットであり、将来にわたり安定的に機能するよう制度の健全な運営を確保することが何よりも重要である。その上で、行政改革推進法等で指摘された課題に対応する必要がある。

(2) 国庫負担

雇用保険制度の前身である失業保険法時代より国庫も失業等給付に係る費用の一部を負担しているのは、雇用保険制度における最も主たる保険事故である失業は、政府の経済政策、雇用対策と無縁ではなく、政府もその責任の一端を担うべきであるとの考え方によるものである。このような経緯や雇用保険の被保険者等の期待等を勘案すると、失業等給付に係る国庫負担の制度を全廃することは、国の雇用対策に係る責任放棄につながり、適当ではない。

ただし、行政改革推進法の趣旨を踏まえ、かつ、現在の雇用保険財政の状況や従前実施した国庫負担率の縮減方法等にかんがみ、雇用保険制度の安定的運営を確保できることを前提に、以下のような措置を執ることもやむを得ないものと考ええる。

① 高年齢雇用継続給付に係る国庫負担の廃止

高年齢雇用継続給付は、原則として平成 24 年度までの措置とし、激変を避ける観点から、その後段階的に廃止すべきものとされ（第 3 ⑤参照。）、本来の趣旨が薄れたこと等を踏まえ、国庫負担を行わないこととする。

② 当分の間、国庫負担を本来の負担額の 55% に引き下げることにする。

(3) 保険料率

- ① 現在の雇用保険の財政状況、給付水準等だけを勘案すると、失業等給付の保険料率について、大幅な料率の引き下げが可能とも考え得る一方、今後の経済情勢の動きによって給付が大幅に増加することも十分予想されることから、制度の健全な運営を確保しつつ、保険料負担者の負担軽減を図っていくことが必要である。このため、弾力条項による変更幅を ± 2/1000 から ± 4/1000 とし、

毎年、前年度決算の結果を勘案の上、必要に応じ、翌年度の保険料率にその状況や雇用・失業情勢等を適切に反映させること等により、弾力条項の適切な運用を図るべきである。また、積立金については、適切な水準の確保に努めるべきである。さらに、当該弾力条項は平成 19 年度から 4/1000 引き下げる形で発動すべきである。

- ② 雇用安定事業等の保険料率について、保険料負担者の負担軽減をより機動的に図ることが可能となるよう、弾力条項の連続発動期間の限度（2 年間）を撤廃すべきである。

なお、この措置は、平成 19 年度より発動される弾力条項（3.5/1000 → 3/1000）による保険料率の引下げから適用されるべきである。（再掲）

第 3 今後の課題

- ① マルチジョブホルダー等就業形態の多様化に対応した雇用保険の適用範囲について、今後とも議論すべきである。
- ② 労働政策の対象年齢との関連も念頭に置きつつ、65 歳以降への対処について、今後とも検討すべきである。
- ③ 基本手当の所定給付日数及び日額水準については、平成 12 年及び 15 年の雇用保険法改正により受給者の早期再就職の促進等の観点から抜本的な適正化を行ったことから、当面、給付水準を変更すべきではなく、15 年改正の効果をさらに見極めるべきである。
- ④ 失業認定等基本手当に係る制度の運用や育児休業給付等その他の給付制度の運用については、その実態等を把握の上、不断に必要な改善を行っていくべきである。
- ⑤ 高年齢雇用継続給付については、改正高年齢者雇用安定法等を踏まえ、原則として平成 24 年度までの措置とし、激変を避ける観点から、その後段階的に廃止すべきである（同年度までに 60 歳に達した者を対象とする。）。
なお、給付内容については、当面現状維持とするべきである。また、改正高年齢者雇用安定法の的確な施行に努める必要がある。
- ⑥ 育児休業給付については、「雇用保険部会審議経緯」（平成 17 年 1 月 14 日、第 29 回労働政策審議会職業安定分科会配付資料）に留意すること。
- ⑦ 雇用安定事業等については、既存事業の規模を大幅に縮減し、各個別事業について、引き続き不断の見直しを行うべきである。（再掲）

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会 における検討状況

- 第23回（平成18年3月3日（水））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（制度全般）

- 第24回（平成18年4月28日（金））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（適用関係、失業等給付及び財政運営）

- 第25回（平成18年5月25日（木））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（適用関係、失業等給付及び財政運営）

- 第26回（平成18年6月29日（木））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（これまでの主な議論等について）

- 第27回（平成18年7月28日（金））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（雇用保険三事業及び中間報告（案）について）

- 第28回（平成18年8月4日（金））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（中間報告（案）について）

- 第29回（平成18年9月14日（木））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（平成17年度決算及び中間報告の論点について）

- 第30回（平成18年10月10日（火））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（有識者からのヒアリング）

- 第31回（平成18年10月11日（水））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（中間報告の論点について）

- 第32回（平成18年11月10日（金））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（中間報告の論点について）

- 第33回（平成18年11月30日（木））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（報告書の素案等について）

- 第34回（平成18年12月27日（水））
 - ・ 雇用保険制度の見直しについて（報告書（案）について）