

資料No. 1

求職者支援制度について

平成 23 年 1 月 27 日

労働政策審議会職業安定分科会
分科会長 大橋 勇雄 殿

労働政策審議会職業安定分科会
雇用保険部会
部会長 清家 篤

求職者支援制度について（報告）

本部会は、標記について検討を行った結果、下記のとおり結論に達したので、報告する。

記

別添のとおり、厚生労働大臣に建議すべきである。

求職者支援制度について

第1 現状及び課題

- 現下の雇用失業情勢は、持ち直しの動きが見られるものの、依然として厳しい状況にある。
- 労働市場においては、パートタイム労働者、派遣労働者、契約社員等の非正規労働者が雇用者に占める割合が3割を超え、失業者に占める長期失業者の割合も、すう勢的には上昇している。
- このような雇用失業情勢を踏まえ、特に非正規労働者に対するセーフティネット強化のため、平成21年、22年に雇用保険法を改正し、雇用保険の適用範囲の拡大や、受給資格要件の緩和等を行ってきたが、短期に離職することにより受給資格を満たさない者、受給期間が終了しても再就職できない者が依然存在する。さらに、週20時間未満の短時間労働者や自営廃業者等雇用保険の適用にならない者も存在する。
- 一方、失業後に再就職できない等により生活に困窮した場合、最後のセーフティネットとして生活保護制度があるが、同制度においては、その困窮の程度に応じ、必要な保護を受け、最低限度の生活を保障されるという制度の趣旨から、利用し得る資産、能力等すべてを活用した上で、それでもなお困窮していなければ、対象にはならない。
- このため、雇用保険と生活保護の間にあるセーフティネットが必要であり、政府は、平成21年度から、雇用保険を受給できない者（非正規労働者であった離職者、長期失業者など）等に対する新たなセーフティネットとして、基金を造成し、ハローワークが中心となって、職業訓練及び訓練期間中の生活給付を行うことを内容とした緊急人材育成支援事業（以下「基金事業」という。）を実施しているが、この事業は緊急の時限措置であり、平成22年6月に閣議決定された「新成長戦略」においては、「『第二セーフティネット』の整備（求職者支援制度の創設等）や雇用保険制度の機能強化に取り組む」とされ、求職者支援制度の創設は平成23年度に実施すべき事項とされたところである。
- このような状況を踏まえ、非正規労働者への新たなセーフティネットを恒久制度として創設することは、今すぐに実施すべき最重要課題であることから、次のとおり、求職者支援制度を創設することとすべきである。

第2 求職者支援制度の方向性

1 求職者支援制度の趣旨・目的について

- 求職者支援制度の趣旨・目的は、雇用保険を受給できない求職者に対するセーフティネットとして、
 - ・ 当該求職者の就職に必要な基礎的及び実践的な職業能力を高めるための訓練を受講する機会を確保するとともに、
 - ・ 当該求職者が一定の要件を満たす場合には、その訓練期間中の生活を支援するための給付を支給し、
 - ・ あわせて、ハローワークが中心となってきめ細やかな就職支援を行うことにより、
 - ・ 当該求職者の早期の就職を支援する制度とすべきである。

2 求職者支援制度の対象者について

- 求職者支援制度は、雇用保険を受給できない求職者の就職を支援する制度であることから、就職を希望し、支援を受けようとする雇用保険の被保険者及び受給資格者でない者を対象者とすべきである。
- 具体的には、雇用保険の受給終了者や、受給資格要件を満たさなかった者のほか、雇用保険の適用対象ではなかった離職者、学卒未就職者、自営廃業者等離職者ではないが求職している者が対象者となる。

3 訓練について

- 求職者支援制度の趣旨・目的を実現するためには、公共職業訓練などとは別の新たな訓練を設定する必要があり、その訓練は、対象者にとって真に就職に結びつくような訓練である必要がある。
- そのためにも、労使の意見も反映し、ニーズのある訓練が認定されるような仕組みを設けること、例えば、労働局を中心として労使団体等の関係者が協議する場を設け、実情を踏まえた訓練実施計画を取りまとめる仕組みを構築することが必要である。
- また、就職支援に当たっては、ハローワークが中心となって、訓練実施機関と緊密な連携を図りつつ、一貫した支援を行う必要がある。
- 新たな訓練の具体的内容等については、職業能力開発分科会において検討が行わ

れており、そのとりまとめに沿った訓練が実施されることが適当である。

4 給付について

(1)給付の目的・位置付けについて

- 給付については、対象者が就職するために必要な職業能力を高めるための訓練を受講する期間中の生活を支援するための給付とすべきである。
- 生活を支援するための給付という趣旨から、個人に対する給付と位置付けつつも、世帯の状況を勘案したものとすべきである。

(2)給付要件について

- 対象者が公共職業安定所長の指示する訓練を受講する場合であって、以下の要件を満たすことが確認できた場合に支給するものとすべきである。
- 対象者本人に訓練期間中に一定の収入があれば、その生活を支援する給付を支給する必要性が低いことから、訓練期間中に一定の収入がないことを要件とすべきである。その水準は、雇用保険の被保険者とならない程度の働き方を勘案したものとすることが適当である。
- 給付の必要性については、世帯の支援が期待できるか否かまで含めて判断すべきである。具体的には、世帯で一定の収入や資産があればその生活を支援する給付を支給する必要性は低いことから、世帯に一定の収入がないこと及び資産が一定の水準を超えないことを要件とすべきである。
その場合、世帯の収入要件の水準は、複数人員世帯における標準生計費を踏まえたものとするのが適当である。
また、世帯の資産要件の水準については、例えば世帯に年間の標準生計費程度の金融資産があれば、その生活を支援する給付を支給する必要性は低いと考えられることから、これを踏まえたものとすべきである。なお、その際、金融資産の範囲は、現行基金事業と同様の扱いとすべきである。
さらに、現行の基金事業において課されている居住する土地・建物以外に対象者本人が土地・建物を所有していないことについては、引き続き要件とすべきである。

なお、世帯の範囲については、同居の親・子・配偶者を原則としつつ、一時的に別居していても生計維持関係にあると判断しうる親・子・配偶者も含めるべきである。

- 訓練にはすべて出席することが当然であるが、病気等欠席せざるを得ない場合も

あることから、そうした場合を除き、訓練にすべて出席することを要件とすべきである。なお、病気等の正当な理由がある場合の出席は、8割以上とすべきである。

- 世帯において同時に複数の者が受給することは、世帯の者全てが同時にこの給付を受給し、生活を賄うなど、社会通念上適当とは考えられない場合も生じうること、現行基金事業においても、訓練・生活支援給付の受給は1世帯1人に限られているということとの継続性を考慮し、制度創設時においては、世帯で受給できるのは1人に限定すべきである。

その際、訓練受講とそれに伴う生活支援の必要が生ずるのは主たる生計者に限らないことも考慮して、主たる生計者に限らず受給できることとし、また、異なる時期にそれぞれ別の世帯員が受給することも認めることとすべきである。

(3) 給付額・種類について

- 給付額については、就労しないというモラルハザードとなるものであってはならないが、訓練期間中の生活を支援するための給付として、一定の水準とすべきである。
- 具体的な水準については、現行の基金事業においては、一律月10万円（世帯の場合12万円）とされていることとの継続性を考慮し、制度創設時においては、生活を支援する給付として現行と同様の水準である月10万円とすべきである。
- 地域によっては、訓練の実施場所によって交通費負担が重くなり、これが訓練受講の妨げとなることから、生活を支援するための手当に加え、交通費も支給することとすべきである。
- なお、雇用保険の給付が求職者支援制度の給付と比較して低い額となる者が存在することとなるが、雇用保険の給付と求職者支援制度の給付のバランスについては、引き続き検討する必要がある。

(4) 給付期間について

- 給付を受給できる日数には制限を設けるべきである。この場合、原則1年とし、資格取得のために1年を超える訓練が必要なもの等は例外的に2年まで認めることとすることが適当である。
- また、循環的に受給することを防止する必要がある一方、給付を受給後、就職、その後離職し、再度訓練が必要となる場合も考えられる。
このため、受給開始時点から一定の期間を一つの単位とし、その期間に1回（複数受講の場合は2回）給付が受けられるような仕組みとすべきである。その場合、

対象者が給付を受給した後は通常就職することを想定して、上記の一定期間を設定することとし、非正規労働者も平均的には5年を超える勤続年数があることから、これを勘案して6年と設定すべきである。

(5) 融資について

- 対象者については、地域差や家族構成等様々に異なり、必要に応じて融資が利用できる仕組みを設けるべきである。
- その場合、給付で不足する部分を補完するものと位置付け、給付受給者が受給期間中に給付に上乗せして融資が受けられる制度とすべきである。
- また、融資額については、現行の基金事業や他の融資制度とのバランスも考慮して設定すべきである。

(6) 適正な給付のための措置について

- 適正に給付が行われることは、制度が社会的に必要なものとして評価されるために欠かすことができないものである。このため、適正な給付を確保するために、一定の措置が設定されることが適当である。
- 具体的には、ハローワークでの就職支援を拒む場合については、一定期間給付が受けられないようにすべきである。
- また、偽りその他不正の行為により給付を受けた者は、一定期間給付が受けられないこととするとともに、当該不正により支給を受けたものの全部又は一部の返還をさせる等のペナルティを科すべきである。その際、雇用保険制度においては、一定の場合には受給額の3倍に相当する額の金額の返還・納付を命ずることができることとなっていることを参考にすべきである。

5 訓練受講者に対する就職支援について

- 効果的に就職につなげていくためには、訓練開始前、訓練期間中、訓練修了後と、一貫して就職支援が行われることが必要である。このため、ハローワークが中心となり、訓練実施機関と緊密な連携を図りつつ、支援していくことが求められる。
- そのためには、ハローワークにおいて訓練受講者ごとに個別に支援計画を作成し、訓練期間中及び訓練修了後に定期的な来所を求め、個々の実情に応じた支援を行う仕組みとすべきである。またその際、必要に応じて、担当者制による就職支援を実施すべきである。

- 訓練受講者が支援計画に従わず、ハローワークに来所しない等の場合には、上記(6)のペナルティを科すべきである。
- 就職状況については、訓練受講者本人がハローワークに報告する仕組みを設けるとともに、訓練実施機関も、効果的な就職支援を行い、訓練受講者を就職につなげるような訓練を行っていくという観点から、その就職状況について把握することとすべきである。

6 その他

- 求職者支援制度の創設後、これを円滑に施行できるよう、必要な施行準備ができるようにするとともに、求職者や訓練実施機関に対して十分に周知を行うこととすべきである。
- 事業規模については、制度創設時については、基金事業における事業実績を踏まえたものとするとともに、制度創設後においては、雇用保険を受給できない求職者に対するセーフティネットとして、雇用情勢や施行状況を踏まえて、適正なものとなるようにすべきである。

第3 求職者支援制度の財源について

- 雇用保険制度と最後のセーフティネットである生活保護制度の間の、新たなセーフティネットとして位置づけられる求職者支援制度は、雇用保険を受給できない求職者が安定的な職業に就けるようにする制度であり、その対象は、雇用保険の受給資格がないか、その受給を終了した者であり、給付と負担の関係が明確であるべき保険制度にはなじまない。したがって、雇用保険制度の枠外の制度として、本来、国が全額負担すべきものである。
- 一方、国の財政状況が厳しい中、財政健全化に向けて、「歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、原則として、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保する」という財源確保ルール（「ペイアズユーゴー原則」）が、昨年6月、閣議決定され、このルールの下では、求職者支援制度を国が全額負担するための財源確保は困難な状況にある。
- そうした中、昨年12月17日、国家戦略担当大臣、財務大臣及び厚生労働大臣の合意として、求職者支援制度を雇用保険制度の附帯事業として位置付け、国庫負担を原則1/2とする旨の方針が示されたことは、財政が厳しい状況にあるとはい

え、求職者支援制度の本来あるべき姿とは異なるものであり、何よりも当部会における議論の積み重ねを全く踏まえておらず、ILOの基本原則である公労使三者構成によって合意形成を行うという労働政策の意思決定の在り方を尊重しないと受け取られる進め方であり、極めて遺憾である。

- 求職者支援制度の本来の趣旨からすれば、国が全額負担すべきものであるが、現下の厳しい雇用失業情勢や労働市場の変化を踏まえれば、早急に求職者支援制度を創設することが必要であり、緊急的な対応であることを前提に、雇用状況の改善につながるものであることから、労使負担を取り入れた制度として検討を行うこともやむを得ないものとする。
- 緊急的な対応として、国による負担を主軸としつつ、労使による負担を踏まえ制度を運営するに際しては、以下の通り対応することとする。
 - ・ 国に相当の一般財源の拠出を求めることを大前提とした上で、雇用保険制度において労使が一定の負担を行う枠組とし、制度の趣旨・目的に鑑み、少なくとも半分は国の負担とし、国庫が1/2、労使がそれぞれ1/4ずつとすることが、緊急対応としての現実的な選択肢としてやむを得ないものとする。
 - ・ なお、雇用保険の国庫負担と同様に、できるだけ速やかに暫定措置の廃止を行うべきである。
 - ・ また、基金事業を恒久化するものであることに鑑み、3大臣の合意にあるとおり、基金事業の終了後において、基金の残額は、全て求職者支援制度の財源として活用し、23年度は実質的に全額国庫、その後当分の間は実質的に国庫負担1/2を確保すべきである。
 - ・ さらに、雇用保険制度の安定的運営に影響を与えない範囲内で実施すべきであり、過去の保険料の剰余を積み立てた雇用保険の積立金の規模を勘案して事業を実施する必要がある。積立金に係る弾力倍率が1倍を下回る場合には、求職者支援制度における給付等について見直すものとするとともに、労使の負担については、積立金との関係で上限設定など制約を設けるべきである。
 - ・ なお、今後、予想を超えて雇用失業情勢が悪化し、制約を超えて大規模な事業実施が必要となるような場合には、必要に応じ、補正予算等により国庫を投入して必要な規模を確保するほか、場合によっては、求職者支援制度に加えて別の緊急臨時措置を設けて対応することも考えられる。

- 今般の求職者支援制度の創設に当たっては、制度の創設が緊急の課題であるとの認識に立ち、特別な緊急対応としてやむを得ず取るものであり、施行後3年を経過した時点で、雇用保険制度とは切り離し、財源についても全額一般財源で措置するという本来あるべき制度に見直すべく、引き続き検討していくべきである。この見直しの検討については、法律上も明記すべきである。

- また、今後、社会保障改革とその財源について検討が進められる中で、求職者支援制度及び雇用保険制度に関する国庫による財源についても、その確保に向けた必要な検討が行われるべきである。

求職者支援制度における新たな職業訓練の在り方について

はじめに

- 近年、厳しい雇用失業情勢が続く中で、離職者の増加や、離職者を新たな雇用に結びつけるための職業訓練へのニーズの高まりを踏まえ、一昨年夏から、雇用保険を受給できない者等を対象とした職業訓練（以下「基金訓練」と、基金訓練受講者のうち所得、資産等に関する一定要件を満たした者に対する生活給付を行う緊急人材育成支援事業が実施されている。
- 「新成長戦略」（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）においては、平成 23 年度に、雇用保険と生活保護の間の「第 2 のセーフティネット」として、雇用保険を受給できない求職者に対する職業訓練及び給付を行う「求職者支援制度」を恒久制度として創設することとされている。
同制度の創設に向け、労働政策審議会では、職業安定分科会雇用保険部会においては給付、就職支援や財源を含めた制度全体の在り方に関する検討を、また、本分科会においては同制度において新たに実施する職業訓練（以下「新訓練」）の在り方に関する検討を、それぞれ行ってきた。
- 本分科会は、これまでの議論を踏まえ、新訓練の目的、対象者の範囲、新訓練の内容、効果的な訓練の実施の在り方等について、以下のとおり取りまとめる。

第 1 新訓練の目的

- 新訓練は、雇用保険を受給できない求職者に対し、国が整備する新たな雇用のセーフティネットとして、必要な職業能力を付与し、できる限り早期に、より安定した職業生活への移行を促すとともに、これにより社会や経済を支える人材の育成に資するものであると位置づけることが適当である。

第 2 対象者の範囲

(対象者の属性について)

- 新訓練については、原則として、第 1 のセーフティネットである雇用保険の受給資格がない者を対象とし、雇用保険の被保険者や 65 歳以上の求職者は対象外とすることが適当である。

(個々の求職者に求められる要件について)

- 新訓練は、あくまで訓練による知識・技能の習得により、就職を目指す求職者を対象に行われるべきものであり、一定の要件を満たす訓練受講者に対して、あわせて給付が行われることから、当該給付の受給を第一の目的として新訓練を受講しようとするケースや、就職によらない個人的関心や興味等により受講しようとするケースが生じ得る。このようなケースの発生を防ぐため、新訓練の受講者には、訓練を真剣に受講し、それにより就職しようとする意欲と能力が認められることを要件とすることが適当である。

第3 新訓練の内容と実施機関の確保

(訓練コースの内容・設定について)

- 新訓練は、就業経験がない求職者、雇用保険に加入していなかった、又は加入しても給付の受給資格を得るに至らなかった求職者や雇用保険の受給期間が終了した後も就職していない求職者に対し、就職に必要なコミュニケーション能力等のヒューマンスキルを含めた基礎的能力から実践的能力までを付与するものとし、就職ガイダンス・指導などのキャリア形成支援が含まれているものとするのが適当である。
- 新訓練の類型は、受講者の多様な状況に対応できるよう、基礎的能力から実践的能力までを一括して付与する訓練を中心としつつ、基礎的能力のみを付与する訓練も必要である。
- 訓練コースの設定に当たっては、政府の新成長戦略等において成長分野とされている分野・職種に重点を置くとともに、地域における産業の動向や求人ニーズを踏まえたものとするのが重要である。
- このため、訓練コースの設定基準については、就職を実現するための訓練及び就職支援であること並びに施設・設備及び講師、カリキュラム内容、訓練期間、実績等が適切であることを見極められるものとするとともに、過度に詳細で硬直的な運用とならないよう、地域や産業の実情に応じ、柔軟な訓練が実施できるものとするのが適当である。

(訓練の規模について)

- 新訓練は、上記の要件に該当する求職者を対象とし、その時々雇用失業情勢に応じて適切な規模で実施することが重要である。

(訓練実施計画について)

- 新訓練が効果的、効率的に実施されるよう、労使、教育訓練機関等の意見を聞いて、訓練の規模、重点分野等の訓練実施計画を取りまとめる仕組みを設けるのが適当である。

(訓練実施機関について)

- 新訓練は、受講者の就業経験や能力等が多様であることから、訓練コースの設定に当たっては、様々な民間教育訓練機関の創意工夫や柔軟なアイデア（地域や訓練分野などにより、公的施設・機関の活用等を含む。）を尊重する制度とするのが重要である。
- 上記を踏まえ、新訓練については、国が訓練の内容を一元的に作成するのではなく、各訓練実施機関が作成する訓練の内容案が一定の設定基準に適合するか否かを審査・認定し、実施させる仕組みとするのが適当である。

第4 求職者の新訓練への誘導・就職支援

(新訓練への適切な誘導について)

- 求職者を新訓練に誘導するに当たっては、ハローワークにおいて、当該求職者の適性や就職先として希望する職種・業務内容を見極めた上で、それに応じた適切な訓練に誘導するため、ジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングを行うとともに、訓練受講を希望する者の受講目的や受講意欲を確認するものとするのが適当である。
- その際には、あらかじめ、就職に資する取得可能な資格等の内容など、訓練コースごとに修了後に達成が見込まれる知識・技能の習得水準を明らかにしておく必要がある。
- なお、訓練開始後であっても、求職者が意欲をもって真剣に訓練を受講することが重要であり、万一受講態度に問題が生じる場合には、是正に向けての十分な指導を行う等、適切な措置を講ずることが適当である。

(訓練受講者への就職支援について)

- 新訓練を受講する求職者が、訓練修了後、訓練により習得した能力が活かせる職場に早期に就職できるよう、訓練受講期間中から訓練実施機関において就職支援の責任者を配置すること及びジョブ・カードを活用したキャリア・コンサルティングや求職活動の促進をハローワークと連携しつつ行うこと並びに訓練修了後のハローワークによるキャリア・コンサルティングなどの就職支援が重要である。

第5 訓練の評価と効果的な訓練の実施のための措置

(訓練実施効果の評価指標について)

- 本制度の目的が求職者のできる限り早期の、より安定した職業生活への移行にあることに鑑み、新訓練の効果測定に当たっては、原則として、新訓練受講者の就職率を評価指標とすべきである。また、就職した場合には、雇用形態や分野、職場への定着状況についても把握することが望ましい。
- その際、訓練修了後の就職・定着等の状況を適切に把握できるようにする仕組みづくりが重要である。

(より効果的な訓練実施のための方策について)

- 訓練受講者が、訓練の全ての期間にわたってモチベーションを維持しながら受講できるよう、訓練実施機関に、個々の受講者が訓練の途中段階及び終了時における成果や到達度を実感できるような措置を講じさせることが適当である。この措置は、訓練の効果を評価する観点からも重要である。
- 新訓練においては、基礎的能力のみを付与する訓練を除き、訓練実施機関による受講者の就職に向けたカリキュラムや就職支援を積極的に改善する取組を促すため、就職実績に応じた財政的支援を行う仕組みとすることが適当である。

- こうした財政的支援を行う際には、本制度の目的が求職者の早期就職にあることを踏まえ、訓練実施機関が、受講者の訓練期間中の就職を理由とした受講中止を抑制することにつながらないように工夫することも重要である。○ なお、現行の基金訓練においては、訓練受講者数に応じて支払われる「訓練奨励金」のほか、新規に訓練コースを設定した訓練実施機関に対し、定員規模と訓練期間に応じて支給される「新規訓練設定奨励金」が存在するが、現行事業の推進によりこれまでに一定規模の訓練実施機関が育成されていることや既存の訓練コースとの公平性等も勘案し、新訓練においては、訓練コースの新規設定に対する特別な支援措置は行わないことが適当である。

(受講生による適正な訓練受講のための方策について)

- 訓練修了後は訓練により習得した知識・技能を活かせる分野への就職活動に専念すべき観点から、求職者が漫然と訓練受講を繰り返すようなことのないよう、基礎的能力のみを付与する訓練の次に公共職業訓練を受講する場合を除き、訓練の連続受講は認めないこととして訓練修了後一定期間は新たな訓練をあっせんしないこととすることが適当である。
- 併せて、出席の判定を厳格に実施することなど受講者が訓練を最後まで受け続けるような動機付けを行うことが重要である。

第6 訓練の事業運営体制の確保について

(求職者支援制度における新訓練の事業運営体制について)

- 新訓練は、国が雇用のセーフティネットとして責任をもって運営すべきであり、全国一律に利用できるユニバーサルなサービスとして実施すべきものであることから、都道府県労働局やハローワークを活用することが適当である。
- また、民間教育訓練機関が作成する訓練カリキュラムを適切なものにするための援助、成長分野に係る訓練を実施する機関の開拓、新訓練の認定等は、職業訓練の実施に関する知見やノウハウを有する独立行政法人雇用・能力開発機構を活用することが適当である。

第7 その他

- 緊急人材育成支援事業が期間延長されたところであるが、同事業から求職者支援制度に円滑に移行できるよう、また、求職者に対して適切な支援を維持できるよう、制度の在り方や運用において配慮すべきである。
- 訓練修了後の就職・定着等の状況を把握して訓練及び就職支援の効果を分析すること及びその結果を制度の在り方や運用に反映させることが重要である。