

# 雇用保険制度見直しに関する提言

2019年9月17日

一般社団法人 日本経済団体連合会

# 目次

はじめに .....	1
1. 制度見直しに当たっての基本的視点 .....	1
(1) 健全な財政運営の確保 .....	1
(2) 構造改革への適切な対応 .....	2
2. 雇用保険財政に関する考え方 .....	3
(1) 国庫負担 .....	4
(2) 保険料率 .....	4
(3) 雇用保険二事業 .....	5
3. 雇用保険の制度設計に関する考え方 .....	6
(1) 高齢者の雇用・就業機会確保に向けて .....	6
(2) 育児休業給付のあり方 .....	8
(3) 基本手当のあり方 .....	9
(4) 複数の事業所で雇用されるマルチジョブホルダーへの適用のあり方 ..	10
おわりに .....	11

## はじめに

わが国の雇用情勢は着実に改善し、失業率は低水準、有効求人倍率は高水準の状況が続いてきた。

政府は、こうした状況を踏まえ、雇用保険の将来的な財政運営に留意しつつ、雇用保険法を改正し、2017年度から3年間の時限措置で保険料率や国庫負担を引き下げている。

今年6月に閣議決定した「経済財政運営に関する基本方針2019」（以下、骨太方針2019）では、「消費税率引上げ後の国民の所得環境にも配意し、雇用保険の積立金の積極的な活用と安定的な運営の観点から、雇用保険料と国庫負担の時限的な引下げの継続等について検討する」と明記されている。方針を実行するには、法改正が必要であり、来年度以降の対応が焦点となっている。

雇用保険は、これまで、わが国企業の長期雇用慣行を背景に、主に働き手が失業した時や雇用を継続することが困難になった場合のセーフティネットとして、雇用の安定確保に一定の役割を果たしてきた。

こうした役割の重要性は引き続き変わらないものの、労働力人口の減少、技術革新の進展、雇用就業形態の多様化、職業人生の長期化などの大きな環境変化に鑑みれば、今後の雇用保険制度のあり方を見直す時期が到来している。

そこで、以下の通り、この秋から行われる雇用保険法改正の議論に向けて、経団連の考え方を示すものである。

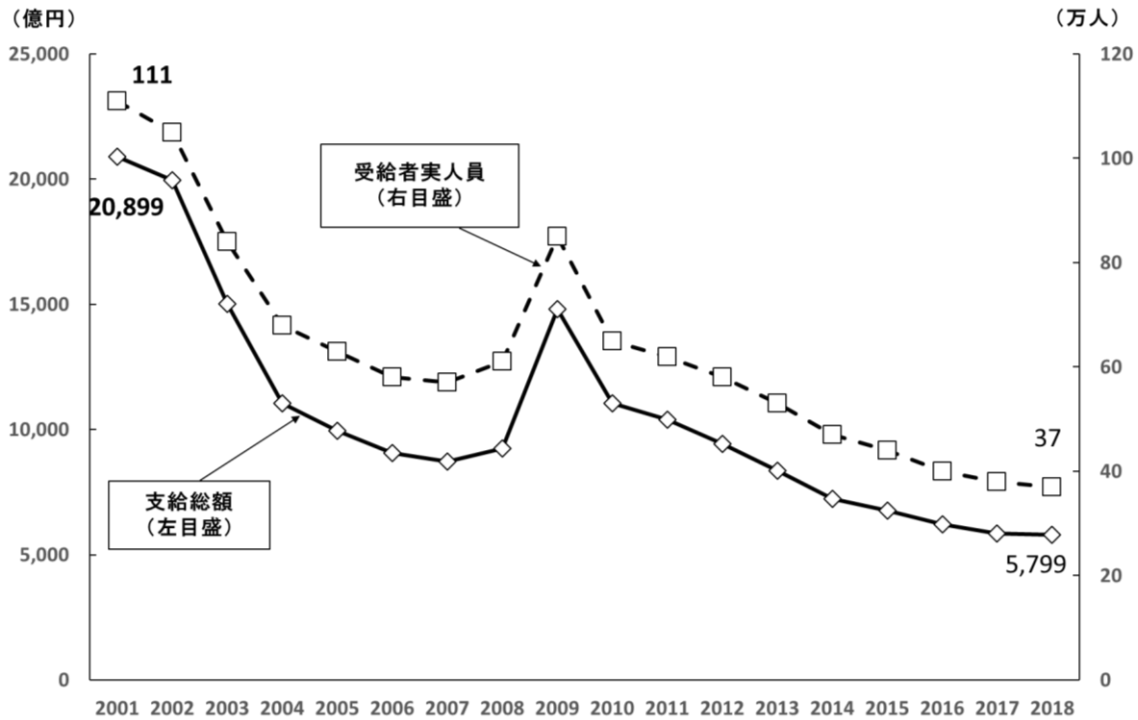
## 1. 制度見直しに当たっての基本的視点

### (1) 健全な財政運営の確保

雇用保険財政は、景気循環、雇用情勢の変動に伴う支出の上下幅が大きい。

特に雇用情勢が急激に悪化した際には、雇用保険が機動的に対応することで、雇用のセーフティネット機能を果たす必要がある。このため、中期的に健全な雇用保険財政を確保することが重要である。

(図表) 一般求職者給付(基本手当等)の支給総額と受給者実人員の推移



出典：厚生労働省「雇用保険事業年報」（2018年度の支給総額は業務統計値）

保険料率の引上げが難しい不況期でも、労使の協力により、保険料率には安定的な推移が求められる。そのためには、一定水準の積立金残高を保有するとともに、国庫からも一定額の繰入れをすることは必要不可欠である。

## (2) 構造改革への適切な対応

雇用保険が、引き続き、求職者の生活の安定と早期の再就職の促進のバランスを図りながら、雇用のセーフティネット機能を発揮することは重要である。

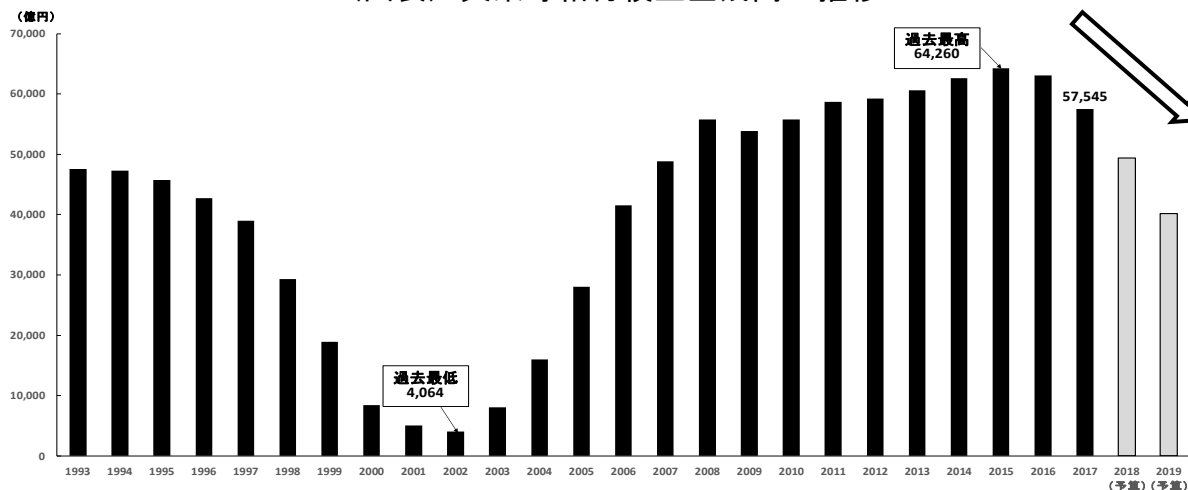
一方、経済・社会構造が今後大きく変化する中、多様で柔軟な働き方の進展、主体的なキャリア形成支援、労働市場の流動性の高まりを中心に、雇用・労働分野での構造改革の進展も見込まれる。

多様な人材の活躍推進、働き手の職業能力の向上、労働市場の機能強化といった雇用政策とともに、雇用保険が構造改革を適切に後押しできるよう、必要な制度見直しを行うべきである。

## 2. 雇用保険財政に関する考え方

失業等給付に係る雇用保険積立金残高は、直近3年間の国庫負担と保険料率の時限的な引下げ措置<sup>1</sup>により、2015年度の約6.4兆円（実績値、過去最高）から2019年度の約4.1兆円（予算値）まで減少している。

（図表）失業等給付積立金残高の推移



出典：厚生労働省公表資料

2020年度以降も、この引下げ措置を継続した場合<sup>2</sup>、支出が収入を大きく上回り、積立金残高はさらに減少することは確実である。

（図表）雇用保険財政当面の見通し

ケース1：2020年度以降3年間時限引下げ

(億円)				
	2019年度 予算	2020年度 推計	2021年度 推計	2022年度 推計
収入	11,404	<b>12,102</b>	<b>12,135</b>	<b>12,165</b>
支出	17,887	18,422	18,933	19,411
差引 剰余	▲6,483	▲6,320	▲6,798	▲7,246
積立金残高	45,074	38,754	31,956	24,710

ケース2：2020年度以降2年間時限引下げ

(億円)				
	2019年度 予算	2020年度 推計	2021年度 推計	2022年度 推計
収入	11,404	<b>12,102</b>	<b>12,135</b>	<b>16,765</b>
支出	17,887	18,422	18,933	19,411
差引 剰余	▲6,483	▲6,320	▲6,798	▲2,646
積立金残高	45,074	38,754	31,956	29,310

出典：労働政策審議会雇用保険部会（2018年12月21日開催）提出資料より経団連事務局推計

<sup>1</sup> 失業等給付に係る雇用保険料率の法律上の本則は1.2%だったが、2017年の法改正により、2017～19年度の3年間は0.2%引き下げ、1.0%となっている。加えて、足もとで必要とされる積立金残高の水準目安である弾力倍率が年間の失業等給付の2.0倍を超えたため、保険料率の弾力条項を発動して、さらに0.4%引き下げている。この結果、現在の保険料率は0.6%となっている。

<sup>2</sup> 2020年度以降の収入に関して、時限引下げの間は、保険料率を0.6%、国庫負担を本則の額の10/100と仮定。厚生労働省が昨年12月21日に公表した数字から、保険料収入を毎年3,500億円、国庫負担を毎年1,100億円減らして、当面の見通しを推計。

## **(1) 国庫負担**

2019年度までの3年間、時限的な引下げ措置により、従来の暫定引下げ措置（本則の額の55%）を大きく下回る本則の額の10%相当額まで国庫負担を減らしている。

雇用保険への国庫負担の繰入れは、国が主導する雇用政策の責任を明確化するものであり、国の責任は、国家財政の状況や雇用保険の積立金の多寡によって、変わるものではない。

したがって、仮に、骨太方針2019で示された通り、2020年度以降、時限的な引下げ措置を継続するとしても、国庫負担のあり方として長期間、現在の状態が続くのは好ましくなく、一定期間（最長2年間）に限る方向で検討すべきである。

時限的な引下げ措置が終了した後は、国庫負担を、速やかに、少なくとも従来の暫定引下げ措置（本則の額の55%）の水準まで戻すべきである。

## **(2) 保険料率**

失業等給付に係る雇用保険料率は、時限的な引下げ措置により、直近3年間、過去最低の0.6%で推移している。

積立金が大きく積み上がっているときに保険料率を機動的に引下げるとは、労使双方にとって保険料軽減というメリットがある。一方、時限的な引下げ措置が継続、長期化した場合、積立金残高が大幅に減少し保険料率の急激な引上げ等を迫られるリスクを考慮する必要がある。

こうした点を踏まえると、保険料率の時限的な引下げ措置は、保険料率の安定的な推移と健全な財政運営の確保が両立すると見込まれる一定期間（最長2年間）に限る方向で検討すべきである。

上記期間の設定とあわせて、積立金残高の水準目安のあり方<sup>3</sup>について、雇用保険の支出の構造や特性も踏まえ、見直す方向で検討すべきである。

---

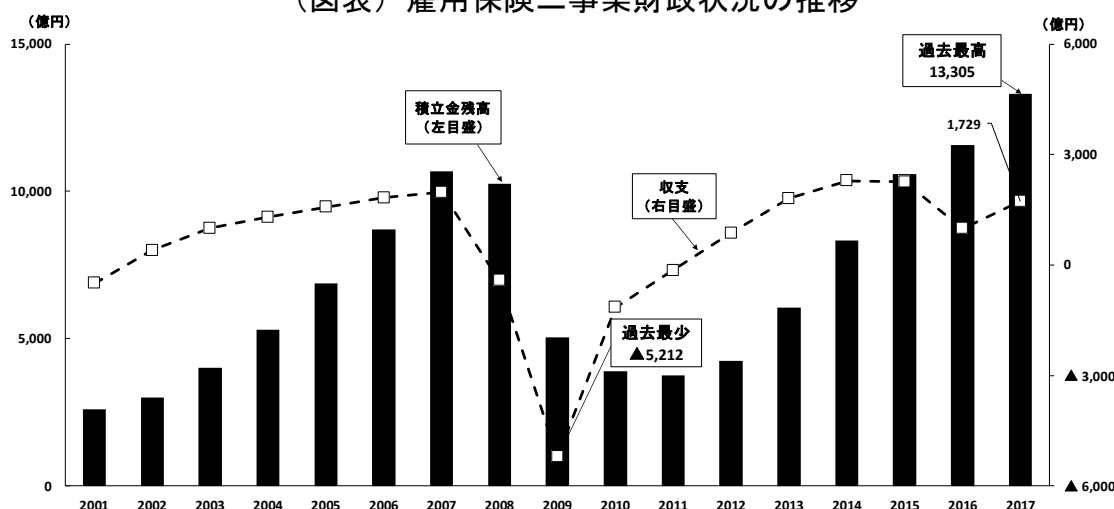
<sup>3</sup> 検討の対象として、保険料率の弾力条項を発動する水準のあり方、弾力倍率の計算式のあり方（積立金残高の水準を測る対象となる支出の範囲）が考えられる。

以上の対応を行うことで、時限的な引下げ措置を継続、終了した後も、保険料率の急激な引上げを回避しつつ、中期的に健全な雇用保険の財政運営を実現すべきである。

### (3) 雇用保険二事業

全額事業主負担の雇用保険二事業（雇用安定事業、能力開発事業）の財政は、雇用保険本体とは異なり、リーマンショック以降収支が継続してプラスで推移、積立金が過去最高の約 1.3 兆円強（2017 年度の決算値）まで増加している。

(図表) 雇用保険二事業財政状況の推移



出典：厚生労働省公表資料

現下の経済状況や財政状況を踏まえ、法改正を行い、保険料率を現行 0.3% から引き下げるべきである。

各事業について、政策効果を見極めつつ、引き続き、PDCA サイクルを徹底して、事業の見直し又は廃止を不断に行い、効率化に努め、事業主のニーズに即した効果的な事業実施を期待する。

### 3. 雇用保険の制度設計に関する考え方

#### (1) 高齢者の雇用・就業機会確保に向けて

##### ① 高年齢雇用継続給付のあり方

高年齢雇用継続給付は、国庫負担によらず、全額労使折半で賄われており、雇用保険全体の給付の約1割を占める大きな柱の一つとなっている。

1994年改正により創設後、定年後再雇用者の賃金制度の設計に活用されることで、企業における60歳代前半層の雇用継続の取組みを後押しした。

(図表) 高年齢雇用継続給付の仕組み

#### (1) 概要

- 雇用保険料を財源に、60歳時点に比べて賃金が低下した状態で働き続ける60歳以上65歳未満の被保険者に向けた給付制度
- 高年齢者の就業意欲を維持・喚起し、65歳までの雇用を促進することを目的とする
- 基本手当を受給せずに継続雇用された者に支給する「①高年齢雇用継続基本給付金」と、基本手当を受給し再就職した者に支給する「②高年齢再就職給付金」に分かれる

#### (2) 対象者

以下の要件をすべて満たす者

- ① 60歳以上65歳未満の一般被保険者であること
- ② 被保険者であった期間が5年以上あること
- ③ 60歳時点と比較し、60歳以降の賃金が60歳時点の75%未満となっていること
- ④ 「高年齢再就職給付金」については、再就職の前日における基本手当の支給日数が100日以上あること

#### (3) 給付額

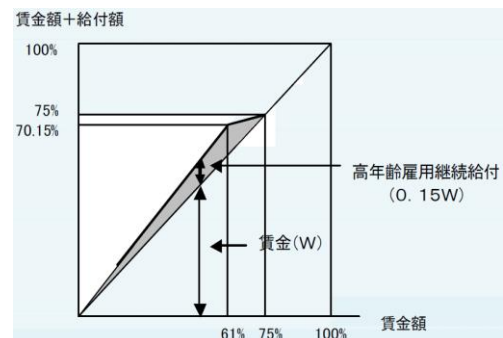
60歳以後の賃金月額15%

※月額賃金+給付の合計額が60歳時点の賃金70.15%を超え75%未満の場合は逡減された率で支給(右図参照)

※月額賃金+給付の合計額が36万3,359円を超える場合、超える額を減額

#### (4) 支給期間

65歳に達するまでの期間



出典：厚生労働省公表資料

その後、累次の高年齢者雇用安定法の改正もあり、65歳までの雇用確保措置を実施済みの企業の割合は99%超に到達している。

企業において、高齢社員の一層の活躍推進に向けて、モチベーションの維持・向上に資する人事賃金制度の構築が目下の課題となっているが、検討には相当の時間を要する。

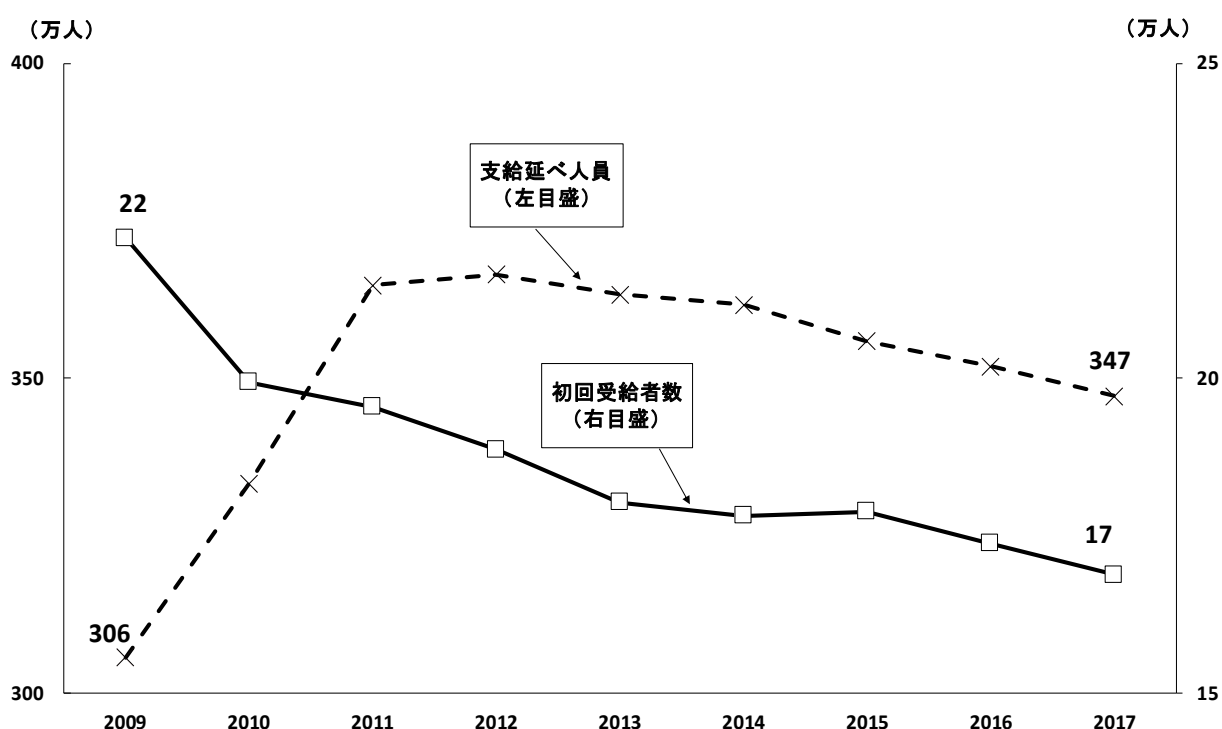
また、定年後再雇用者をめぐっては、同一労働同一賃金に関する法改正に対



応するため、基本給や賞与、諸手当等の個別待遇ごとに、公正処遇の確保が要請されている。

こうした状況に鑑みると、高年齢雇用継続給付の見直し議論は避けられない。仮に高年齢雇用継続給付の見直しを行うにしても、受給者への十分な配慮とともに、企業における人事賃金制度見直しの動向とあわせて考えることが不可欠であり、十分な経過措置を講じるべきである。

(図表) 高年齢雇用継続給付の受給者動向



出典：厚生労働省「雇用保険事業年報」

## ②70歳までの就業機会確保に向けた対応

政府は、骨太方針 2019 等において、70 歳までの就業機会確保のための仕組みの実現に向け、多様な選択肢を示した上で、企業の努力規定とする法案提出を図る方針を示している。

高齢者は、年齢の上昇に伴い、健康面や家族状況等の個人差が拡大し、時間や場所はじめ就労ニーズが一層多様化する。今後、企業による取組みだけでなく、働き手自らの職業能力向上や生活設計への意識醸成、社会全体での環境整備が重要となる。

政策的な支援のひとつとして、雇用保険二事業の効果的な活用を期待したい。

多様な高齢者の就労ニーズに対応するため、企業における高齢者の就業環境の改善を促す助成金の拡充とともに、就業機会の様々な選択肢が実際に活用されるよう、国・地方自治体・公的機関のキャリア支援サービスやマッチング機能の充実・強化が不可欠である。

たとえば、ハローワークにおける高齢者向けの就労支援、地方自治体等が提供する独自のサービス、産業雇用安定センターの機能を充実し、就業機会の拡大、マッチング機能の強化を図るべきである。

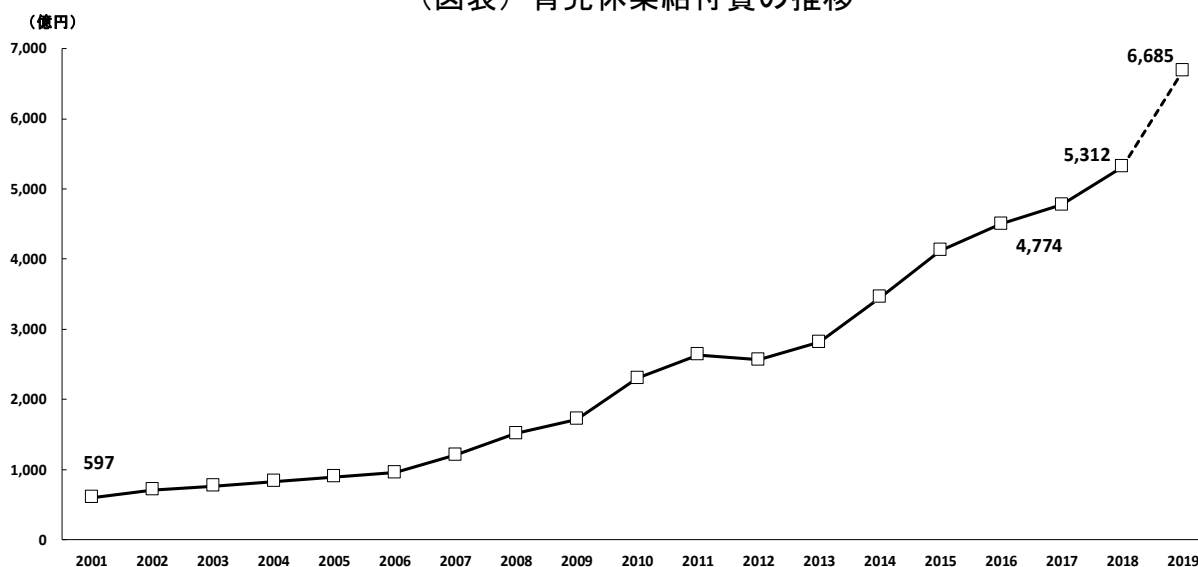
## (2) 育児休業給付のあり方

高年齢雇用継続給付と育児休業給付、介護休業給付の3つの給付で構成される雇用継続給付は、失業等給付全体の約4割強を占めるまで増加している。

失業時、求職者に支給される基本手当等により構成される求職者給付と異なり、景気変動に左右されない給付であるため、雇用保険財政が硬直化していくことが懸念される。

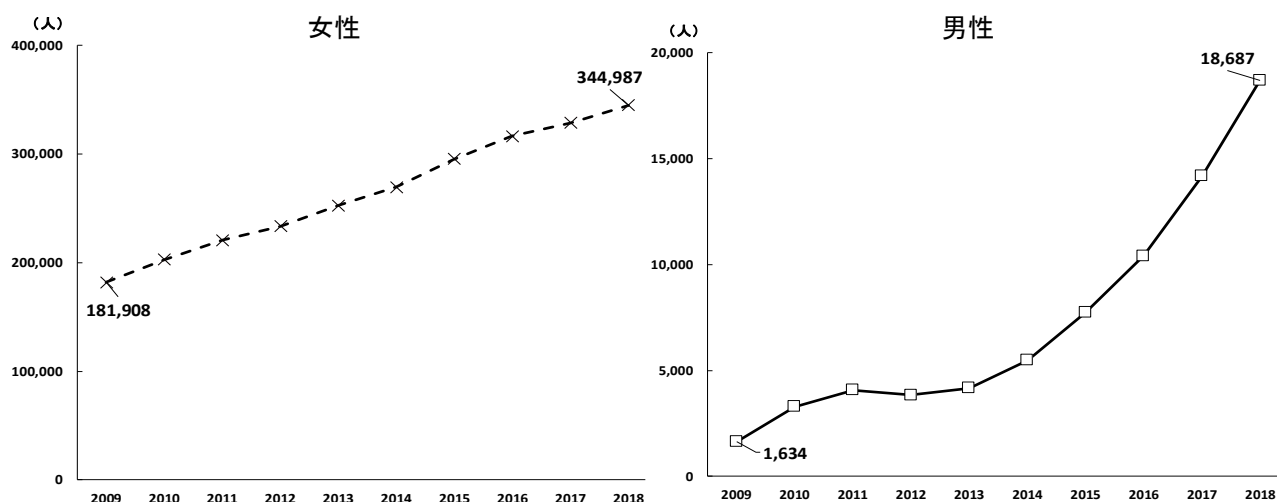
とりわけ育児休業給付の総額は、現在6,685億円(2019年度予算)にのぼり、基本手当等の6,428億円(2019年度予算)と同等の水準になっている。直近の伸び率は年平均10%程度とされ、今後の給付増も確実視されている。

(図表) 育児休業給付費の推移



出典：厚生労働省「雇用保険事業年報」(2018年度は業務統計値、2019年度は予算値)

(図表) 育児休業給付の初回受給者数の動向



出典：厚生労働省「雇用保険事業年報」

育児休業給付に関して、給付水準の引上げ、給付期間の延長など制度拡充を求める声は強く、また、男性の育児休業取得義務化を求める新たな動きもある。

こうした中、社会全体として子育てを支援するという考え方のもと、育児休業給付の今後のあり方について、中長期的な視点から、雇用保険の役割、国として担う役割をはじめ、制度枠組みを改めて検討する必要がある。

### (3) 基本手当のあり方

基本手当は、職を失った求職者の生活の安定と早期の再就職促進の2つを主な目的としており、この目的に沿った適切な制度設計が求められる。

#### ① 給付水準

これまで労働政策審議会に報告された検証結果では、2000年、2003年の法改正に伴う基本手当の見直しは、就職状況に大きな影響を与えていない<sup>4</sup>。

また、2011年改正での求職者支援制度の創設、2017年改正での個別延長給付の恒久化など雇用のセーフティネット機能は大きく拡充・整備されている。

<sup>4</sup> 2016年9月5日に開催された労働政策審議会雇用保険部会では、基本手当受給者の再就職状況等に関する状況について、たとえば、2000年、2003年の法改正を挟む1999年度から2013年度までの各年度で、基本手当支給終了までに就職した受給者の割合は、大体5割程度で推移し、直近では上昇との結果が示されている。

したがって、現時点で、基本手当の所定給付日数の拡充など給付水準を引き上げる必要性は乏しい。

## ②受給に必要な被保険者期間

一般離職者の受給に必要な被保険者期間を緩和すれば、短期間での循環的な受給行為を助長する懸念がある。また、求職者支援制度による雇用のセーフティネット機能も整備されており、当該期間を見直す必要はない。

## ③給付制限期間

給付制限期間には、合理的な理由がない職業紹介の拒否や、正当な理由がない自己都合退職などへの対応策として合理性があり、廃止は認められない。

ただし、雇用就業形態の多様化、職業人生の長期化に伴い、今後、離転職する働き手が増える見込みであり、求職活動の支援、および早期の再就職、雇用の流動化促進の必要性が増すことから、自己都合退職時における給付制限期間の一部見直しは検討に値する。

たとえば、安易な離職を防ぐ政策目的に沿い、2回目までの基本手当に限って、現行の離職後3カ月から、1984年改正前の1カ月への短縮が考えられる。

## (4) 複数の事業所で雇用されるマルチジョブホルダー<sup>5</sup>への適用のあり方

被保険者の範囲拡大に関して、今後の検討対象とされる、マルチジョブホルダーへの雇用保険の適用には解決すべき課題が山積している。

具体的には、複数の事業所での労働時間の的確な把握、部分的な失業（いずれか一つを離職し、残る雇用で所得を得ながら求職）に伴う逆選択やモラルハザードの懸念、事業所や行政の事務負担の増大が挙げられる。

拙速に議論を進めるべきではなく、副業・兼業等に関連する政策の展開を見つつ、保険原理<sup>6</sup>、保険料負担者の納得性、保険財政への影響を十分に踏まえて、制度設計上の技術的な対応を含め、上記課題を精査すべきである。

---

<sup>5</sup> 複数の仕事を合算して、初めて週20時間以上の労働時間となる者を想定。

<sup>6</sup> 一般に週20時間を下回る仕事は、離職するリスクが高いとされている。保険制度は、同質のリスクを伴う労働を対象とすることで公平性を担保している。

## おわりに

今回の提言は、この秋に行われる雇用保険法改正の議論で取り上げられる見込みの個別事項を中心に、経団連の考え方を示すものである。

提言で取り上げた事項以外にも、今後、政府全体の方針として、様々な雇用創出<sup>7</sup>や労使の取組みを促すため、雇用保険の財源や制度を活用していくことがあり得る。

財源として、労使が拠出する保険料、国庫負担を活用する以上、政策目的を達成するため、分かりやすく、使いやすいメニューを提供することが求められる。加えて、既存事業の検証<sup>8</sup>、不断の見直しを行った上で、政策目標に沿って、時限を区切った対応をするなどメリハリをつけ、雇用保険本来の役割である雇用のセーフティネット機能を逸脱しないよう努めるべきである。

このほか、雇用保険に係る事務手続きに関し、手続きの簡素化、利便性の向上等に資する取組み<sup>9</sup>の一層の推進を求めたい。

以 上

---

<sup>7</sup> 骨太方針 2019 には、「就職氷河期世代支援プログラム」が盛り込まれた。2020 年度からの 3 年間で就職氷河期世代の正規雇用者を 30 万人増やす目標が立てられ、雇用保険本体、求職者支援制度、雇用保険二事業での助成金の活用が今後検討される見込み。

<sup>8</sup> 教育訓練給付について、今後の追加見直しの是非を考える際、近年、相次いで実施された法改正の政策効果を検証することが求められる。

<sup>9</sup> 事業主向けの助成金における簡易な電子申請の仕組みの普及、2020 年 4 月からの雇用保険の一部事務手続きの電子申請義務化に関連して、本社一括申請が容易な外部連携 API を活用した電子申請の積極的な周知、企業からの申請を受けるハローワークの事後対応の迅速化が挙げられる。