

大幅な改善が見込まれる雇用保険財政

～弾力条項発動による保険料率引下げの可能性～

予算委員会調査室 渡邊 啓輝

1. はじめに

現在、第14循環の景気拡張局面は4年を経過し、平成景気（谷：昭和61年11月、山：平成3年2月）を超える息の長い景気回復が続いている。そうした中で、労働経済指標の改善がより鮮明なものとなってきた。景気判断の先行系列である新規求人数は引き続き増加傾向で推移しており、一致系列の有効求人倍率（季調値）も17年12月に1倍を上回った。加えて、遅行系列である完全失業率（季調値）も4%近傍まで低下している。

このような雇用環境の好転は、雇用保険財政の改善に寄与する。より具体的には、17年度以降、雇用保険給付費が相当程度減少することが見込まれる。本稿では、足元の雇用保険給付の減少トレンドを材料に今後の給付見込額を試算し、平成17・18年度当初予算ベースでの同給付見込額との乖離を考察する。併せて、給付費の減少と堅調な保険料収入を通じて、労働保険特別会計雇用保険勘定における積立金の増加が予測されることから、「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」が定める弾力条項の発動による雇用保険料率引下げの可能性を検討する。

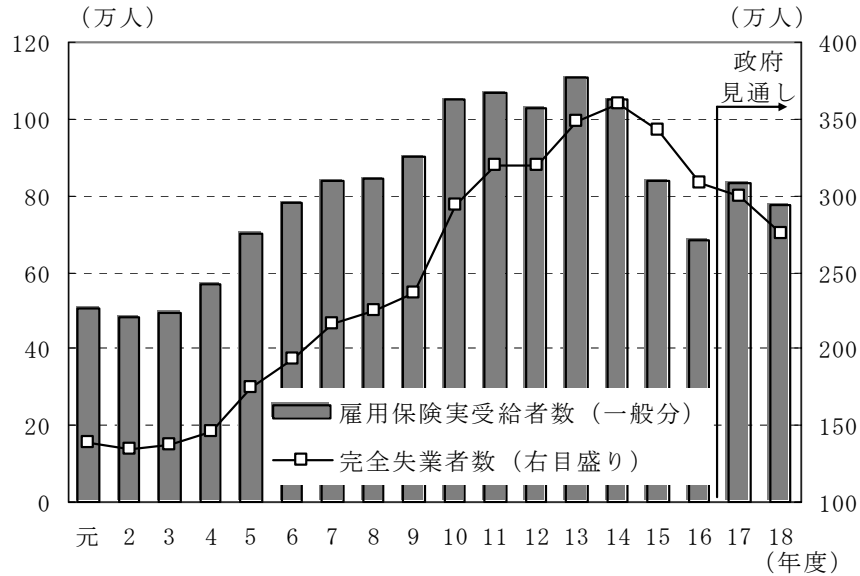
2. 制度改正と景気回復により減少する雇用保険実受給者数

雇用保険実受給者数（月平均）は、平成13年度の約111万人をピークに減少を続けている（**図表1参照**）。この背景には、①完全失業者数が減少トレンドにあるだけでなく、②平成13年度制度改正において定年・自己都合による離職者向けの所定給付日数が大幅に短縮された要因なども挙げられる¹。②については、年度を通じて見れば、給付期間の短縮が月平均実受給者数の減少をもたらすと考えられるが、この影響が完全失業者数の減少と相俟って後年度に発現したことが推察される。

最新の実績値である平成16年度の受給者数の状況を見ると、一般求職者給付（基本手当、所定給付日数分）は当初予算では95.1万人（月平均）を見込んでいたのに対して、決算では69.6万人となり、当初見通しよりも26.8%減少し

¹ 15年5月改正における就業促進手当の整備も基本手当受給者数の減少要因と考えられる。

図表 1 雇用保険実受給者数と完全失業者数の推移



(資料) 厚生労働省「雇用保険事業月報」、総務省「労働力調査」、財務省「予算の説明」より作成

(注) 1. 完全失業者数・雇用保険実受給者数ともに、平成16年度までは実績。17年度以降は、それぞれの当初予算ベースでの政府見通し。

2. 雇用保険実受給者数は、基本手当に係る所定給付日数分ベースの数値(月平均値)であり、短時間労働被保険者向けの受給者数を含む。

た²。失業等給付の見積もりをする上で重要な説明変数となる完全失業者数(年度平均値)の見通しは、16年度当初予算段階では340万人と想定されていたものの、政府予想を上回る雇用情勢の改善から、実績は308万人にとどまったことなどが要因と考えられる。

また、人数の減少要因だけではなく、単価要因も給付費の減少に寄与している。一般求職者給付(基本手当分、所定給付日数分)の1人当たり平均給付月額は、16年度当初予算では約14.9万円であったのに対して、決算では約13.2万円にとどまった。給付単価は、離職前賃金に応じて算出されるが、賃金の高い階層の離職者数が政府見込みよりも少なかった(または低賃金の離職者数が政府見込みよりも多かった)点などが推測される。

結果として、16年度の失業等給付費の歳出予算現額に対する支出済歳出額の割合は64%にとどまり、0.8兆円(内訳は予算:2.3兆円、決算:1.5兆円)も

² これらの数値は、財務省『平成16年度決算の説明』による。なお、当該数値は短時間労働被保険者向けの給付を含むものであり、短時間労働被保険者向け分を除くと90.4万人となる(財務省「平成16年度予算の説明」)。受給者数を見る際には、定義の相違に注意が必要である。

の多額の不用額が生じたのである。

3. 平成17・18年度予算との乖離が拡大

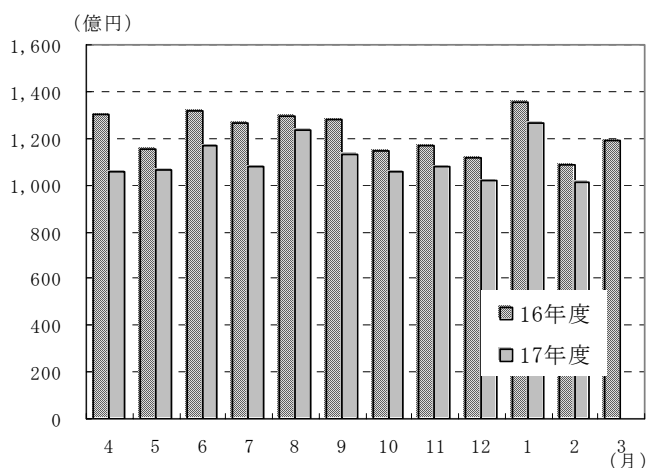
本節以下では、以上のような平成16年度当初予算と決算との間の想定以上の乖離が、17年度・18年度予算においても同様に生じる可能性について検討する。

まず、17年度の完全失業者数については、期首に当たる17年4月の完全失業者数は313万人であったのに対して、足元の18年3月には289万人まで減少した。その結果、17年度平均は289万人、前年度と比べて19万人の減少（同6.2%減）となり、大幅に改善している。一方、17年度当初予算段階での完全失業者数の政府見通しは300万人と見積もられていた（図表1参照）。結果として、実績値は政府見通しを11万人下回ったことになる。

同じく17年度当初予算では、一般求職者給付（基本手当、所定給付日数分）の受給者数（月平均）は83.5万人と見積もられている³。前節に示したように、16年度決算では同給付の受給者数（月平均）が予定を大幅に下回り69.6万人にとどまった点と、上記の17年度の完全失業者数が16年度に比べてさらに減少した点に鑑みれば、17年度の同受給者数は83.5万人（月平均）よりも相当程度減少する蓋然性が高いものと言えよう。

加えて、厚生労働省「雇用保険業務月報」には、概算値ではあるものの月次ベースの給付状況が集計されている。これを用いることで、17年度中の大括りのトレンドを捉えるとともに、17年度の失業等給付額の減少を裏付けることが可能となる。入手可能なデータが18年2月分までしかないが、年間を通じて前年同月よりも給付費が減少していることが確認できる（図

図表2 直近2年間の給付費の推移
（月次ベース）



（資料）厚生労働省「雇用保険事業月報」より作成

（注）1. 当該数値は月次の概算値であるため、月次合計は年度値と一致しない点に注意が必要である。しかし、17年度は各月通じて減少しており、トレンドを把握できる点で有用である。

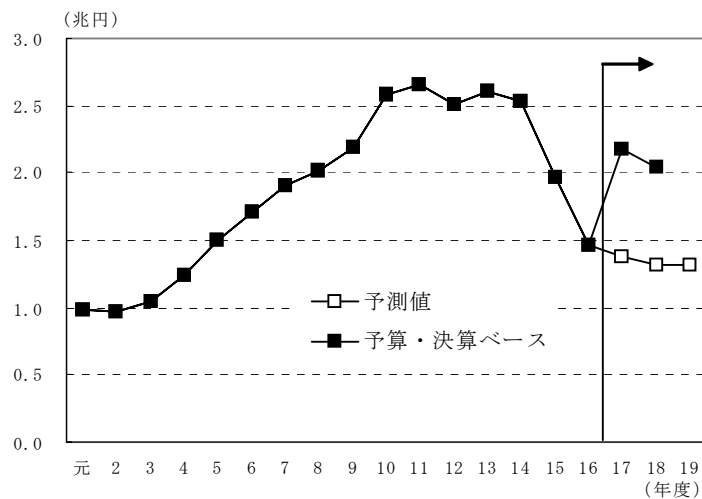
³ 短時間労働被保険者向けの受給者数を含む。

表 2 参照)。月次ベースの当該数値は、決算額とは異なり、概算値同士の比較であるため、ある程度幅をもって見る必要があるものの、減少トレンドを捉えることは可能であろう。

以上の点から、17年度の失業等給付費は当初予算よりも相当程度減少することが見込まれる。図表 3 は給付費の推移を示しており、16年度までは決算ベース、17年度以降は当初予算ベースの給付費と下記の推計式から求められた試算値である。試算の前提として、①17年度の各変数は実績値、②完全失業者数は18年度当初予算ベースでの実績見込値及び見込値(17年度:290万人、18年度:275万人、以後機械的に一定と置く)、③名目賃金上昇率は厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し～16年5月推計～」における前提(17年度:0.7%、18年度:2.0%、19年度:2.3%)を想定する。なお、18年度以降の上記前提を政府見通しと統一しているが、これは出来る限り中立な前提の下で政府予算との比較を行うためである。ただし、各種前提や一般求職者給付等の動向のみで失業等給付費全体を説明している点などから、試算結果は幅をもって見る必要がある。

当初予算ベースの失業等給付費は、17年度が約 2.2 兆円、18年度は約 2.0

図表 3 大幅な乖離が見込まれる失業等給付



(資料) 決算書、厚生労働省「毎月勤労統計」、総務省「労働力調査」、財務省「予算の説明」等より作成

(注) 1. 推計式は次のとおり。

$$\ln B = 2.884 + 0.991 \cdot \ln U + 0.124 \cdot \ln W - 0.432 \cdot \text{DUM} \quad \text{推計期間：昭和 55～平成 16 年度}$$

(1.23) (10.75) (0.58) (-5.13) 自由度修正済み決定係数=0.92 D.W=0.73

B:失業等給付 U:完全失業者数 W:30人以上定期給与 DUM:制度改正ダミー ()内はt値
定数項修正で実績と接続し予測値の伸び率で先延ばし処理

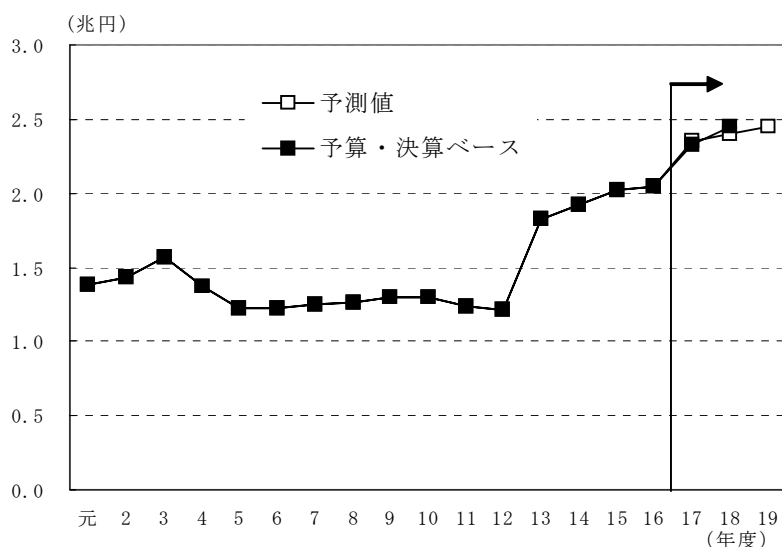
2. 16年度までは決算における実績。

兆円であるが、前述のように17年度の完全失業者数や実受給者数は対16年度比で相当程度減少することが見込まれるために、16年度決算の約1.5兆円の水準と比較すると過大となろう。一方、上記前提から17年度試算値は約1.4兆円となり、16年度決算より若干減少する見込みであり、当初予算との乖離は約0.8兆円（約2.2兆円－約1.4兆円）に達する結果となった。また、17年度の給付費が下方修正される点に鑑みれば、18年度当初予算も同様に相当程度高い見積もりと考えられよう。

4. 賃金上昇から増加が見込まれる雇用保険料収入

給付サイドと同様に、雇用保険料収入についても機械的に試算を行った。内閣府「国民経済計算」における賃金・俸給を前述の賃金上昇率で延伸し、失業等給付を対象とした雇用保険料率（労使折半：16/1,000⁴）と掛け合わせて算出した試算値の伸び率を、16年度実績と接続することで機械的に計算したものである。なお、雇用者数の増加は雇用保険被保険者数の増加をもたらし、保険

図表4 増加トレンドが継続する雇用保険料収入



(資料) 決算書、内閣府「国民経済計算」、厚生労働省「雇用保険事業月報」、財務省「予算の説明」等より作成

(注) 1. 失業等給付対象の保険料収入であり、雇用保険三事業対象の保険料収入は含まない。なお、16年度までは決算ベース。

⁴ このほか、雇用保険三事業分の雇用保険料率が事業主負担で3.5/1,000。ただし、当該保険料率は特定業種を除く。

料収入の増加に寄与することが考えられるが、この点を単独で織り込んでいない。ここでは、賃金上昇率と雇用者数の増加率を同一と仮定している点に注意が必要である。

16年度までの失業等給付を対象とした保険料率は、暫定的に14/1,000となっていたが、17年度から16/1,000に引き上げられた要因から、17年度当初予算ベースで当該保険料収入は2.3兆円（対前年度比14.1%増）、18年度同収入は2.5兆円（同5.2%増）を見込んでいる。試算と当初予算ベースには大きな相違はない結果となった（**図表4参照**）。今後は、政府見通しのよう景気回復に伴う賃金上昇と被保険者数の増加が見込まれることを前提に考えると、保険料収入の増加トレンドは継続するであろう。

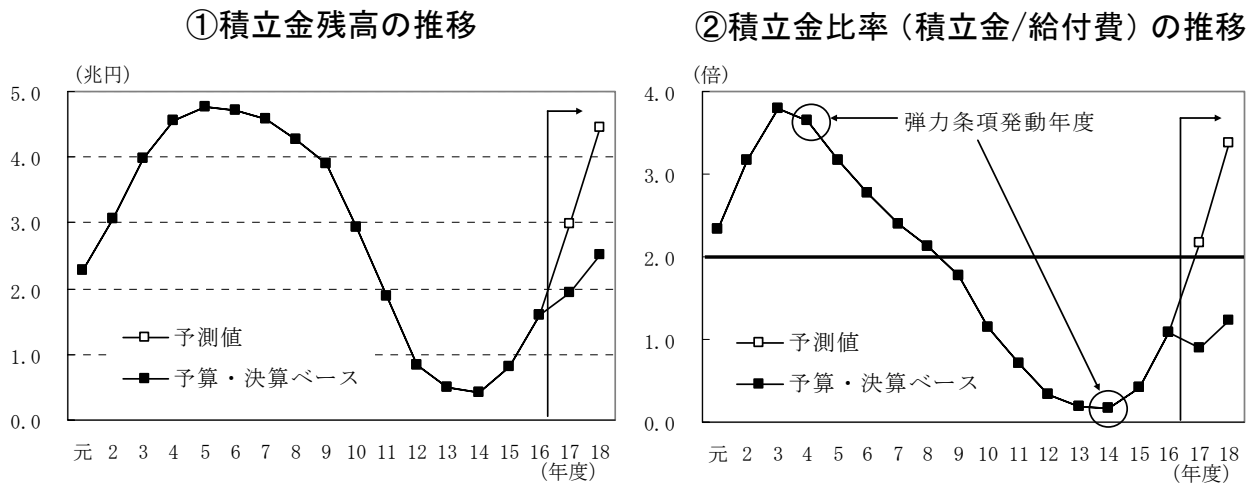
5. 積立金の増加がもたらす保険料率引下げの可能性

以上、失業等給付費と同給付を対象とした保険料収入の見通しを考察してきた。両者の乖離が拡大する場合には、労働保険特別会計雇用保険勘定における積立金の増加が見込まれることになる。この点に関して、「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」第12条5項⁵には、失業等給付を対象とした保険料収入と雇用保険国庫負担金の合計から失業等給付費を差し引いた額を積立金に加算した結果、積立金が失業等給付費の2倍を上回った場合に雇用保険料率の引下げが可能となるという弾力条項の規定があり、今後の発動時期が焦点となる。

積立金残高の推移を見てみよう。ただし、本稿で用いる積立金残高は年度末値ではなく、当該年度末値と該当年度の翌年度において積立金に繰入れられる額の合計値である実質的な積立金残高を用いている点に留意されたい。8年度以前は4兆円を上回る積立金を保有する期間があったものの、その後は雇用情勢の悪化を背景に取り崩しが続き、14年度には0.4兆円まで減少した（**図表5参照**）。しかし、近年では14年度を底に積立金は増加基調にあり、16年度時点で1.6兆円の積立金がある。加えて、政府見通しでは、当初予算ベースで17年度に1.9兆円、18年度には2.5兆円に達する見込みである。

⁵ 「労働保険の保険料の徴収等に関する法律」第12条5項では、「厚生労働大臣は、毎会計年度において、徴収保険料額並びに・・・国庫の負担額の合計額と同法の規定による失業等給付の額との差額を当該会計年度末における労働保険特別会計の雇用勘定の積立金に加減した額が、当該会計年度における失業等給付額の二倍に相当する額を超え、又は当該失業等給付額に相当する額を下るに至った場合において、必要があると認めるときは、労働政策審議会の意見を聴いて、雇用保険率を・・・変更することができる。」旨が規定されている。

図表5 増加する積立金残高と2倍を上回る積立金比率



(資料) 決算書、厚生労働省「参議院予算委員会提出資料」、財務省「予算の説明」等より作成

(注) 1. 16年度までは決算ベース。

2. 積立金残高は、当該年度末値と当該年度の翌年度において積立金に繰入れられる額の合計値。

17・18年度の予算ベースの積立金残高は、厚生労働省「参議院予算委員会提出資料」の計数。

しかし、これまで述べてきたように給付費は相当程度抑制される見通しである。保険料収入・国庫負担金（求職者給付費等財源）⁶の合計と失業等給付費の差額が全額積立金に計上されると機械的に仮定すれば⁷、本予測では17年度積立金は約3.0兆円、18年度は約4.4兆円に達する。この場合、積立金比率（積立金/給付費）は17年度に2倍を上回ることになる。失業等給付を対象とした保険料率は、4年度と14年度にそれぞれ弾力条項発動により変更されている。4年度までの経緯を見るに、積立金が給付費の2倍を上回ったとしても、即座に弾力条項を発動しているわけではない。ゆえに、今次ケースにおいても、積立金比率が2倍を上回った段階で即座に弾力条項が発動されるとは限らない。しかし、今後も現在の雇用情勢の改善が継続し、潤沢な積立金を確保できる段階に達すれば、厚生労働省労働政策審議会において雇用保険料率の引下げが検

⁶ 雇用保険国庫負担金の算出に当たっては、原則として、一般被保険者及び短期雇用特例被保険者については求職者給付に要する費用の4分の1、日雇労働被保険者については同3分の1などとなっている。本予測では、直近の実績である16年度の失業等給付費と国庫負担金の比率が今後も継続するという機械的な前提を置いている。各種給付費の構成比に大きな変化がなければ、同比率はほぼ一定で推移すると考えるためである。

⁷ 歳出項目には、このほか施設整備費などがある点に注意が必要であり、積立金の見込みは幅をもって見る必要がある。

討されることになろう⁸。

今後は年金を始めとする社会保障負担の増加や、定率減税廃止・消費税率引上げによる租税負担の増加が見込まれている。家計・企業部門の負担増が継続する中で、雇用保険料率については負担引下げとなる可能性がある。

6. 国庫負担率引下げの議論

これまで述べてきた弾力条項発動による雇用保険料率引下げの選択肢のほかに、求職者給付費等財源に係る国庫負担率の引下げも検討されている。この背景には、少子化対策費の拡充があり、当該国庫負担率の引下げを通じて、一般会計における少子化対策向けの歳出財源を確保する意図を持つ⁹。

ここでの保険料率と国庫負担率引下げの議論は、負担軽減に伴う受益者の対象範囲の捉え方に帰着する。すなわち、前者は保険料率引下げによって積立金を被保険者・事業主のみに還元する。一方、後者は税財源を原資とする国庫負担金を減少させることによって国民全体に還元するものの、雇用保険財政における被保険者・事業主の負担割合を相対的に高めるという効果を生む。もちろん、後者によって捻出された財源が、少子化対策等その他の歳出に充当された場合には、租税負担の軽減に直接繋がるものではない¹⁰。

保険料率と国庫負担率の引下げは、両者ともに積立金の増加を抑制するが、どちらによって行うのが妥当であろうか。国庫負担金については、他の制度と程度の差異はあっても、一定の考え方の下で現在の国庫負担割合が決定されている点に鑑みれば、負担割合の変更には相応の理由が必要であろう。また、保険制度における積立金増減の調整は、これまで一般的に保険料率の変更によって調整してきたという経緯がある。こうした過去の経緯に照らして判断するとともに、国庫負担金については他の制度とのバランス等を勘案し、被保険者・事業主等の理解を得つつ行うべきであろう。

(内線 3126)

⁸ この点に関して、厚生労働省は12月をめぐりに弾力条項の発動を検討している（日本経済新聞平成18年6月6日）。

⁹ 読売新聞平成18年5月7日、日本経済新聞同5月14日ほか。また、雇用保険勘定には失業等給付を対象とした積立金のほかに、雇用保険3事業を対象とした雇用安定資金があり、両者を少子化対策に充当する考えもある。これらは雇用保険制度を通じて得た財源である点に鑑みれば、前者に関しては育児休業給付の拡充、後者に関しては育児休業の取得促進策（助成金制度）の拡充など、雇用保険事業の制度趣旨の範囲内での活用に限定されるべきであろう。

¹⁰ 国庫負担金減少分に見合う税率引下げや国債発行減が現実に行われれば、現在または将来の租税負担等の軽減を直接的に伴うものとなる。