

時代に対応した雇用セーフティネットの構築

～ 雇用保険法等の一部を改正する法律案～

厚生労働委員会調査室 あきば だいすけ
秋葉 大輔

1. はじめに

平成 18 年に成立した「行政改革推進法」においては、労働保険特別会計で経理される雇用保険三事業及び労働福祉事業について廃止を含めた見直しを行い、雇用保険の失業等給付に係る国庫負担の在り方については廃止を含めて検討する旨が規定された。また、船員保険特別会計については、必要な措置を講じた上で労働保険特別会計に統合する旨が規定された。

これら同法に基づく特別会計改革を実施し、雇用保険制度の直面する課題に対応するため、平成 19 年 2 月 9 日、「雇用保険法等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。

同法律案は、衆参の本会議及び厚生労働委員会で審議が行われた。衆議院においては、与党の賛成多数で可決、参議院に送付された。参議院では、同年 4 月 10 日の厚生労働委員会において施行期日等に係る修正が行われるとともに、附帯決議が付された。同法律案は、翌 11 日の参議院本会議で修正議決した後、衆議院に回付され、同月 19 日の本会議で成立した。

本稿では、法律案の概要と主な国会論議を紹介するとともに、今後の課題を提示する。

2. 法律案の概要

(1) 失業等給付に係る国庫負担の見直し

失業等給付に係る国庫負担について、当分の間、本来の負担額の 55 % に引き下げる。この結果、国庫負担率は 25 % から 13.75 % になる。

(2) 保険料率の見直し

失業等給付に係る保険料率の弾力的変更の範囲について、 $\pm 0.2\%$ から $\pm 0.4\%$ に拡大する。平成 19 年度は、この弾力条項の発動により、保険料率が 1.6 % から 1.2 % に引き下げられる。

(3) 被保険者資格及び受給資格要件の一本化

短時間労働被保険者（週所定労働時間が 20 時間以上 30 時間未満の被保険者）の被保険者区分を廃止し、一般被保険者として一本化する。

一般求職者給付（基本手当）の受給資格要件について、一般被保険者の場合は被保険者期間が 6 か月以上（賃金支払基礎日数が月 14 日以上）、短時間労働被保険者の場合は被保険者期間が 12 か月以上（賃金支払基礎日数が月 11 日以上）となっている現行の 2 つの受給資格要件を統一した上で、倒産、解雇等による離職者については 6 か月以上、

それ以外の者（自己都合離職者等）については 12 か月以上の被保険者期間を必要とすることとし、賃金支払基礎日数はともに月 11 日以上とする。

（４）育児休業給付の拡充

育児休業給付の給付率について、現行は休業前賃金の 40 %（休業期間中に 30 %を支給し、残りの 10 %を復職 6 か月後に支給する。）となっている。今回、この復職後に支給する率を 20 %へ暫定的に引き上げることにより、全体の給付率を 50 %へ引き上げる。

（５）教育訓練給付の受給要件の緩和

3 年以上の被保険者期間が必要である教育訓練給付の受給要件について、当分の間、初回に限り 1 年以上の被保険者期間があれば受給可能とする。

（６）特例一時金の見直し

季節的に雇用される者が失業した場合に支給される短期雇用特例求職者給付（特例一時金）の支給額について、基本手当日額の 50 日分から 30 日分（当分の間は 40 日分）に引き下げる。

（７）雇用保険三事業及び労働福祉事業の見直し

雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業及び雇用福祉事業から成る。）のうち、雇用福祉事業を廃止する。また、労災保険の労働福祉事業（社会復帰促進事業、援護事業、安全衛生確保事業及び労働条件確保事業から成る。）のうち、労働条件確保事業を廃止し、事業名を「社会復帰促進等事業」に改める。

（８）船員保険制度の見直し

船員保険制度のうち、労災保険及び雇用保険に相当する部分をそれぞれの制度に統合し、それ以外の部分を全国健康保険協会に移管する。

3．主な国会論議

（１）失業等給付に係る国庫負担の在り方

労働者の失業は、政府の経済政策や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から、雇用保険の失業等給付には労使が負担する保険料のほかに国庫負担が導入されている（国庫負担割合は法律本則で 4 分の 1 と規定）。こうした中、今回の国庫負担削減は雇用に対する国の責任放棄ではないかとの懸念が示されていた。この点について、政府は「現在の雇用保険財政の状況、過去の国庫負担率の縮減の実績等を踏まえ、なお今後雇用保険制度の安定的な運営を確保することを前提として、当分の間、本来の負担額を引き下げることにしたものであり、国庫負担の基本的な考え方を変更するものではない」との認識を示している¹。

また、今回の国庫負担引下げが当分の間の暫定措置とされたことについて、今後、雇用保険財政が悪化した場合、保険料率の引上げは行わず、ただちに国庫負担を本来の負担率に戻すべきではないかとの意見が出された。これに対しては「雇用保険制度の安定的な運営を確保するために必要が生じた場合には、その時点での雇用保険財政の状況や雇用失業情勢、加えて国家財政の状況等を踏まえて国庫負担の在り方を適切に検討する

ことになる」との認識を示すとともに²、「国庫負担割合を4分の1とする本則の枠組みは今後も堅持していく」旨答弁している³。

(2) 基本手当の受給資格要件の在り方

今回の被保険者資格及び受給資格要件の見直しは、雇用就業形態の多様化を踏まえ、基本手当の受給資格を週所定労働時間ではなく離職理由によって区分するものである。これにより、パート・アルバイト等の短時間労働者にとっては従前よりも基本手当の受給資格を得やすくなった。

一方で、被保険者期間1年未満でいわゆる雇止め^{やといど}によって離職した者は逆に受給資格が得られなくなるのではないかとの懸念が示された。これについて、政府は「このような期間雇用者については、倒産、解雇等による離職者と同様、6か月の被保険者期間があれば受給資格を得られるよう省令改正を行う」とした⁴。

また、自己都合離職者については、基本手当の受給に必要な被保険者期間が6か月から12か月に延長されることになったが、やむを得ない事由により離職した者も12か月の被保険者期間がないと受給できなくなるのかとの懸念が示された。これについては「自己都合離職であっても、それが客観的に正当な理由があるものと認められる場合には、倒産、解雇等と同様の取扱いとなるよう省令で規定する」旨答弁している⁵。

(3) 育児休業期間中の所得保障の在り方

今回の育児休業給付の改正は、職場復帰後に支給する率を10%から20%に引き上げるというもので、育児休業期間中に支給する率は変わらない。この点について、育児休業期間中における所得保障の重要性にかんがみれば、当該期間中の支給率を引き上げるべきではないかとの意見が示された。これに対し、政府は「育児休業給付は、雇用の継続を促進するという趣旨目的で創設された制度であり、失業時の生活保障と同時に再就職活動を円滑に行えるようにするための失業給付とはその性格が異なる」とした上で、「現行制度においては基本手当の基本給付率である50%と同様の水準に引き上げ、雇用保険制度としては最大限の対応を図った」旨説明している⁶。

育児休業期間中の所得保障については、抜本的な少子化対策を行う観点からも、雇用保険制度の枠内でのみ対応するのではなく、雇用保険の対象とならない者も含めたすべての者を対象とした普遍的な国の施策として実施することを考える必要があるのではないかとの論点が示された。これに対し、政府は「今回の暫定的な給付率の引上げが終了する平成22年度以降について、今回の措置の政策的な効果、その時点での育児休業期間中の所得保障についての検討状況等を踏まえた上で、改めてその時点で見直しを図る」との考えを明らかにした⁷。また、「育児休業期間中の所得保障の在り方について、雇用保険制度以外の制度で対応することも含め検討しなければならないという認識の下、関係部局において、場合によっては厚生労働省の範囲も超えて検討しなければならない問題である」旨答弁している⁸。

(4) 特例一時金の見直しと季節労働者の通年雇用化

特例一時金は、主に北海道・東北地方の積雪寒冷地において、冬期に労働ができず季節的に失業している建設業・農林水産業等の従事者に対して支給されている。国会審議においては、これらの者の現状等を考慮し、一時金の給付水準を維持すべきであるとの意見が出された。政府は「循環的な給付である特例一時金については、かねてより労働政策審議会から見直しの必要性が指摘されており、少なくとも他の被保険者の給付内容等とのバランスを考慮して給付水準を見直すことが必要である」との認識を示している⁹。

また、特例一時金の問題は、積雪寒冷地といった地域的な特性から生じるものであることから、政府は、特例一時金の引下げを行う以前に、関係省庁や関係自治体等と連携しつつ、積雪寒冷地等の地域雇用対策を充実強化すべきではないかとの意見が出された。これについて、政府は「事業主に対する通年雇用奨励金の拡充や、ハローワークを始めとした地域レベルでの相談支援体制の強化等、自治体や業界団体等との連携を密にし、季節労働者の通年雇用化の一層の促進を図る」旨答弁している¹⁰。

(5) 雇用保険三事業及び労働福祉事業の再編後の在り方

再編後の雇用保険二事業及び社会復帰促進等事業の今後の在り方については、各事業の実施状況等を踏まえ、事業の合目的性及び効率性の観点から、無駄遣い部分については更なる見直しを、必要な部分については更なる拡充を図るなど、今後も引き続き見直しのための検討が必要であるとの意見が示された。政府は、雇用保険二事業について「今回の見直しにとどまらず、今後とも引き続き、PDCAサイクルによる目標管理の徹底等により、継続的に評価・見直しを実施していかなければならない」との認識を示し、また、社会復帰促進等事業についても「今後徹底した見直しを継続していく」と答弁している¹¹。

(6) 船員保険制度の被保険者期間の通算

船員保険制度の雇用保険相当部分を雇用保険制度に統合することに関し、両制度の被保険者期間は通算されるかとの疑問点が示された。これについて、政府は「今回の制度の統合に当たっては、統合前の加入期間についても船員保険の被保険者期間を雇用保険の被保険者期間とみなすことにより、被保険者期間の通算を行うことを考えている」旨答弁している¹²。

4. 参議院における修正

本法律案については、4月10日の参議院厚生労働委員会において、自由民主党及び公明党の与党共同提案により原案の施行期日等に係る修正案が提出され、修正案及び修正部分を除く原案は賛成多数で可決された。修正の要旨は、施行期日を「平成19年4月1日」から「公布の日」に改めるとともに、雇用保険率の弾力的変更の範囲の拡大のうち引下げに係る部分について、平成19年4月1日に遡及適用し、労働保険料の納付期間を延

長する等の措置を行うものである。

原案の施行期日は平成 19 年 4 月 1 日（ただし、2 の（3）～（6）については平成 19 年 10 月 1 日、2 の（8）については平成 22 年 4 月 1 日）とされていた。

こうした中、本法律案の審議が参議院厚生労働委員会で行われる予定であった 3 月 29 日の前日、同法律案が「可決、成立した」と記した資料を厚生労働省職員が関係議員に誤って配付した。このことについて、29 日の同委員会理事会において「国会を軽視する行為である」として、同法律案の審議の先送りが決定された。その結果、同法律案が平成 19 年 4 月 1 日までに成立しなかったことから、今回の修正が行われることとなった。

今回の件をめぐっては、柳澤厚生労働大臣が同委員会で謝罪し、厚生労働事務次官ら 6 名の幹部が文書による嚴重注意処分を受けるという事態に発展した¹³。

5 . 附帯決議

本法律案に対し、参議院厚生労働委員会では、以下の 8 項目の附帯決議が付され、本法の施行に当たって政府の講ずべき措置が指摘された。

雇用保険法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

平成 19 年 4 月 10 日

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一、失業等給付に係る国庫負担は、雇用政策に対する政府の責任を示すものであることにかんがみ、四分の一負担とする本則の枠組みを堅持するとともに、今後、雇用保険制度の安定的な運営を確保するために必要が生じた場合には、その時点での雇用保険財政や雇用失業情勢の状況、国家財政の状況等を踏まえ、その在り方を適切に検討すること。また、失業等給付に係る雇用保険率については、弾力条項の適切な運用を図り、同条項の発動による保険料率の引上げは慎重に行うこと。
- 二、短時間労働被保険者区分の廃止による被保険者資格の一本化に当たっては、基本手当の受給資格要件の変更について、周知徹底に努めること。また、被保険者資格が一年未満でいわゆる雇止めにより離職する期間雇用者及び正当な理由がある自己都合退職の基準に合致する被保険者に対しては、解雇、倒産等と同様に取り扱うことにより、基本手当の受給において不利益が生じないよう配慮すること。
- 三、特例一時金の引下げに伴って季節的な労働者の生活の安定に支障を来すことのないよう、関係省庁や関係自治体等とも連携しつつ、季節労働者の通年雇用化など積雪寒冷地等の地域雇用対策を一層強化し実効あるものとする。
- 四、育児休業給付の給付率の引上げについては、今後、暫定措置期間が終了する平成二十二年度以降の継続について、その在り方（育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金の在り方を含む。）を検討するとともに、育児休業給付を受けた期間を、基本手当の算定基礎期間から除外することについて、周知・徹底に努めること。また、育児休業については、取得率が低い中小企業に対し、雇用安定事業の助成金制度を活用するなど、取得促進のための対策を充実強化すること。
- 五、子育て期間中の所得保障を含めた経済的支援の在り方については、関係部局が横断的に、保育サービス、児童手当、出産手当等諸施策の給付と財源の仕組みを総合的に検証し、早急に検討を行うこと。
- 六、高齢雇用継続給付の廃止に伴い、中小企業における六十五歳までの雇用機会確保措置の進展に支

障がないよう必要な対策を行うこと。

七、雇用福祉事業廃止後の雇用保険二事業及び改正後の社会復帰促進等事業については、循環的な評価管理（P D C A サイクル）の手法による目標管理を適切に行い、引き続き不断の見直しを行うよう努めること。また、都道府県労働相談窓口機能の低下を招かぬよう、都道府県労働相談事業の継続に向け、国は都道府県に対し必要な支援を行うとともに、労働災害の被災者及びその遺族に対する援護等の措置について、改正後の被災者等に従前の被災者等との格差が生じないようにすること。同時に、労働保険事務組合が小規模事業所で働く労働者の労働保険の加入と定着に大きく貢献している現状にかんがみ、同組合の活動を奨励・促進するための助成に対しては特段の配慮をすること。

八、今後とも、雇用失業情勢に対応し、雇用対策の効果的な実施に努めるとともに、雇用保険がセーフティネットとしての機能を十分に果たすよう万全を期し、あわせて、その健全運営の確保に努めること。特に、失業認定等の基本手当に係る制度や育児休業給付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うよう努めること。さらに、長期失業者等に対する諸外国における公費による補足的失業扶助制度について調査を行うこと。また、船員保険制度の雇用保険制度及び労災保険制度への統合等に当たっては、船員労働の特殊性を踏まえつつ、関係労使の意見を十分聴取し、制度の改変に伴う悪影響が生じないように慎重に対応すること。

右決議する。

6 . 今後の課題

本法律案の改正によって、直面する諸課題に対して一定の対応が図られることとなった。しかし一方で、国会審議を通じ、今後に向けた課題等も明らかになった。

失業等給付に係る国庫負担の引下げ等により、平成 19 年度予算における雇用保険の国庫負担金は約 1,800 億円の減となった。国の社会保障関係費は、毎年 2,200 億円の歳出削減が求められており¹⁴、こうした中での今回の国庫負担の削減は、単なる数字合わせのために行われたのではないかと指摘がなされた。政府はこれを否定しているが¹⁵、国庫負担の引下げ幅を本来額の 55 %とした理由については「行政改革推進法の趣旨を踏まえ、また、過去の国庫負担率の縮減例等を参考に、関係者の合意のもとで決定した」旨の説明にとどまり、明確な根拠は示されなかった¹⁶。

また、近年の雇用就業形態の多様化への対応についてはなお課題が残された。パート等非正規労働者への雇用保険の適用拡大（週 20 時間以上の要件緩和）については、今後の課題とされた¹⁷。そして、いわゆるマルチジョブホルダー（複数就業者）や日雇い派遣労働者等に対する雇用保険の適用の問題については、「その実態を調査した上で今後検討していきたい」旨の答弁にとどまっている¹⁸。

さらに、育児休業期間中の所得保障については、前記のとおり、雇用保険制度の枠内での対応に限界点が示され、他の諸施策における給付と財源のしくみを総合的に検証するなど、改めて検討を行うこととされた。

我が国の労働力人口が今後減少していく中で、経済社会の活力を維持していくためには、若者、高齢者、女性、障害者など、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を構築していくことが必要である。そのためには、現下の社会情勢に対応した効果的

な雇用対策の実施とともに、これらの人が安心して職業生活を営めるように、労働保険等の社会保障制度を構築していくことが不可欠である。しかしながら、現在の制度がそのような役割を十分に果たしているかどうかは議論の余地が残るところである。雇用保険が働く者にとって真のセーフティネットとなるよう、今後も不断の見直しのための検討が求められる。

-
- 1 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 6 頁、21 頁、25 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 2 頁（平 19.3.16） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 3 頁（平 19.3.27）
 - 2 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 6 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 3 頁（平 19.3.16） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 45 頁（平 19.3.27）
 - 3 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 10 頁（平 19.3.27）
 - 4 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 14 ~ 16 頁（平 19.3.14）
 - 5 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 12 頁、19 頁（平 19.3.16）
 - 6 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 3 ~ 4 頁（平 19.3.27）
 - 7 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 7 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 4 頁（平 19.3.27）
 - 8 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 14 頁（平 19.3.27）
 - 9 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 19 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 45 頁（平 19.3.27） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 9 号 8 頁（平 19.4.10）
 - 10 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 19 ~ 20 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 9 頁、15 頁（平 19.3.16） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 9 号 7 ~ 9 頁（平 19.4.10）
 - 11 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 26 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 9 号 6 頁（平 19.4.10）
 - 12 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 15 頁（平 19.3.27）
 - 13 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 9 号 2 頁（平 19.4.10）
 - 14 平成 18 年 7 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（骨太の方針 2006）においては、社会保障関係費について、今後 5 年間で 1.1 兆円（年平均 2,200 億円）の歳出削減を行うこととされた。
 - 15 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 45 頁（平 19.3.27）
 - 16 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 21 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 2 ~ 3 頁（平 19.3.16） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 19 頁（平 19.3.27）
 - 17 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 4 頁（平 19.3.16）
 - 18 いわゆるマルチジョブホルダーの問題については、第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 4 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 4 頁（平 19.3.16）、日雇い派遣・スポット派遣労働者の問題については、第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 25 頁（平 19.3.14） / 第 166 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 5 号 17 頁（平 19.3.16） / 第 166 回国会参議院厚生労働委員会議録第 7 号 46 頁（平 19.3.27）